

תוכן העניינים

פרק 1. שלטון מקומי: מבוא ומושגי יסוד

	הקדמה	15
1.1	השלטון המקומי: חשיבות וייחוד	17
1.2	הרשות המקומית: תאגיד	20
1.2.1	כללי	20
1.2.2	הרשות המקומית נפרדת מהמדינה	21
1.2.3	הרשות המקומית נפרדת מהתושבים (ומפרטים נוספים)	22
1.2.4	הרשות המקומית נפרדת מהאורגנים המנהלים אותה	23
1.2.5	הרשות המקומית נפרדת מרשויות מקומיות אחרות	24
1.2.6	הרשות המקומית נפרדת מרשויות ציבוריות אחרות	
	בתחום הרשות המקומית	24
1.3	משפט השלטון המקומי: מיקוד במשפט החוקתי	26
1.4	היסטוריה מוניציפלית גלובלית	31
1.5	שלטון מקומי: הגדרתו, מאפייניו וארבעת יסודותיו	33
1.5.1	יסוד א – היסוד המרחבי: הרשות המקומית כגוף השולט על שטח גאוגרפי (תחום שיפוט)	34
1.5.2	יסוד ב – היסוד הפוליטי: הרשות המקומית כמוסד פוליטי	35
1.5.3	יסוד ג – היסוד התפקודי: סמכות הפעולה של הרשות המקומית	36
1.5.4	יסוד ד – היסוד הבין-משטרי: מקור הכוח וגבולותיו – היחסים שבין שלטון מרכזי לשלטון מקומי	41
1.6	תפיסות יסוד: תפיסה דמוקרטית ותפיסה ביורוקרטית	43
1.6.1	יסוד א – היסוד המרחבי ועצם הקיום של הרשות המקומית	44
1.6.2	יסוד ב – היסוד הפוליטי	45

1.6.3	יסוד ג – היסוד התפקודי	46
1.6.4	יסוד ד – היסוד הבין-משטרי	47
1.6.5	זיהוי התפיסה התאורטית שבבסיס שיטת המשפט	48
1.7	שלטון עצמי מקומי: משמעויות והקשרים	51
1.7.1	מבוא לאוטונומיה מקומית	51
1.7.2	המינוח: אוטונומיה, שלטון עצמי, עצמאות	51
1.7.3	אוטונומיה משפטית-פורמלית ואוטונומיה פוליטית-מעשית	52
1.7.4	מרכיביה של אוטונומיה מקומית: כוח וחסינות	52
1.7.5	סוגי אוטונומיה מקומית: אוטונומיה בהקשר של תחומי פעולה	55
1.7.6	מרחב האוטונומיה המקומית וגבולותיה: ענייני חוץ וענייני פנים	56
1.7.6.1	ענייני חוץ: עניינים שבין הרשות המקומית לבין המדינה ורשויות השלטון המרכזי	57
1.7.6.2	ענייני חוץ: עניינים שבין הרשות המקומית לבין רשויות מקומיות אחרות	59
1.7.6.3	ענייני פנים: עניינים שבין הרשות המקומית לבין הפרטים שבתחום שיפוטה	60
1.7.6.4	ענייני פנים: ניהול הרשות המקומית	62
1.7.7	אוטונומיה מקומית: משמעות, גבולות ועוצמה	63
1.8	שלטון עצמי מקומי: בעד ונגד	65
1.8.1	מבוא	65
1.8.2	מינהל ציבורי וכלכלה: שיקולים נגד	66
1.8.3	מינהל ציבורי וכלכלה: שיקולים בעד	69
1.8.4	מחשבה מדינית: שיקולים נגד	74
1.8.5	מחשבה מדינית: שיקולים בעד	76
1.8.6	בעד ונגד: סיכום ביניים	79
1.9	הרשות המקומית: זרוע של המדינה? ממשל עצמי? תאגיד פרטי?	81
1.10	הערה לפני סיום: על תאוריה ומשפט חוקתי	84
	סיכום	86
	רשימת מקורות לפרק 1	88

פרק 2. השלטון המקומי בישראל: מוסדות, תפיסות יסוד ומעמד חוקתי

מטרת הפרק 93

- 2.1 היסטוריה מוניציפלית ישראלית: שורשים וציוני דרך עיקריים 95
- 2.2 רשות מקומית: הגדרה משפטית 99
- 2.3 סוגי הרשויות המקומיות בישראל 101
- 2.4 רשויות מקומיות במרחב השלטוני 104
 - 2.4.1 רשויות שלטון מקומיות שאינן רשות מקומית 104
 - 2.4.2 רשויות שלטון נוספות במרחב המדינתי 105
 - 2.4.3 גופים משפיעים נוספים במרחב המקומי 105
 - 2.4.4 ממשל מקומי 107
- 2.5 תפיסות היסוד של השלטון המקומי בישראל 109
 - 2.5.1 היסוד המרחבי (תחום השיפוט) 110
 - 2.5.2 היסוד הפוליטי 113
 - 2.5.3 היסוד התפקודי 114
 - 2.5.4 היסוד הבין-משטרי 120
 - 2.5.5 המקורות שמהם לומדים איזו תפיסה משקפת את המשפט הישראלי 121
- 2.6 המעמד החוקתי של השלטון המקומי בישראל 124
 - 2.6.1 מדיון תאורטי לדיון חוקתי 124
 - 2.6.2 רקע חוקתי: עקרונות יסוד במשפט חוקתי 124
 - עקרון הפרדת הרשויות 125
 - עקרון החוקיות 127
 - 2.6.3 השאלה החוקתית: מהו מעמדה החוקתי של הרשות המקומית? 128
 - 2.6.4 שתיקת חוקי היסוד 129
 - 2.6.5 המעמד החוקתי: שתי תפיסות כלליות וארבע תפיסות משנה 130
 - 2.6.6 תפיסה א: תפיסה של כפיפות – תפיסה מינהלית-היררכית 131
- תפיסה א1: הרשות המקומית כרשות מינהלית ועקרון חוקיות המינהל 131

- תפיסה א: הרשות המקומית כזרוע ביצועית של רשויות מינהל המדינה 136
- 2.6.7 קשיים בתפיסה המינהלית 143
- 2.6.8 תפיסה ב: תפיסה אוטונומית 144
- תפיסה ב: עקרון האוטונומיה המקומית על-פי המשפט הישראלי 145
- תפיסה ב: שלטון עצמי מקומי 152
- הצדקה ראשונה: הזכות לכבוד וחירות 153
- הצדקה שנייה: הפרדת מוסדות אופקית 157
- ארצות הברית 159
- דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981) (דוח ועדת זנבר) 162
- אמנת האיחוד האירופי: שלטון עצמי מקומי (שטרסבורג, 1985) 164
- 2.6.9 המעמד החוקתי של השלטון המקומי בישראל: תמונת מצב מסכמת 166
- 2.7 מרחב האוטונומיה המקומית וגבולותיה 170
- 2.8 הסדרת השלטון המקומי בישראל בהסדר חוקתי פורמלי 175
- 2.8.1 הסדר חוקתי פורמלי של השלטון המקומי 177
- 2.8.2 העניינים שייכללו בהסדר החוקתי ותוכנו 185
- 2.8.3 פעולות להסדר חוקתי פורמלי של השלטון המקומי בישראל: סקירה 187
- 2.8.4 מבט מפוכח לעתיד 189
- 192 סיכום
- נספח: המקורות המשפטיים של משפט השלטון המקומי בישראל 194
- א. חקיקה 194
- ב. פסיקה 197
- ג. ספרות משפטית 199
- רשימת מקורות לפרק 2 201

פרק 3. על המפה: מפת הרשויות המקומיות בישראל

3.1	מבוא: נושאי הפרק	207
3.2	מפת השלטון המקומי בישראל: יחידות המרחב	209
3.2.1	כללי	209
3.2.2	פירוט סוגי יחידות המרחב הטריטוריאלי	213
3.2.3	סיכום	218
3.3	מפת השלטון המקומי: עיצוב המפה	219
3.3.1	ההליכים השונים והזיקות שביניהם	219
3.3.2	גבולות ותחום שיפוט: בין תפיסה דמוקרטית לתפיסה ביורוקרטית	220
3.3.3	עיצוב מפת השלטון המקומי: בין סמכות פורמלית לבין מציאות ריאלית	223
3.3.4	מפת השלטון המקומי: פסיפס לא רציונלי ולא רציף	224
3.3.5	מפת השלטון המקומי: סוגיה מורכבת למול תכנון הגיוני	229
3.4	כינון רשות מקומית	231
3.4.1	כללי	231
3.4.2	כינון רשות מקומית: ההליך	233
3.4.3	כינון רשות מקומית: השיקולים ושיקול הדעת	240
3.5	ביטול רשות מקומית	249
3.5.1	כללי	249
3.5.2	ביטול רשות מקומית: ההליך	249
3.5.3	ביטול רשות מקומית: הוראות נלוות	252
3.6	שינוי תחום שיפוט (שינוי גבולות)	253
3.6.1	כללי	253
3.6.2	שינוי גבולות: השלכות וסכסוכי גבולות	253
3.6.3	שינוי גבולות: מקור הסמכות	261
3.6.4	שינוי גבולות: ההליך	263
3.6.5	שינוי גבולות: השיקולים ושיקול הדעת	271
3.6.6	שינוי גבולות: סיכום	275
3.7	שינוי סוג הרשות המקומית בשטח מסוים: הסדרים משפטיים	278
3.8	הסדרי חלוקת הכנסות	280

3.9	איחוד רשויות מקומיות	283
3.9.1	כללי	283
3.9.2	הפולמוס על איחוד רשויות מקומיות	284
3.9.3	התכנית לאיחוד רשויות מקומיות – 2003	286
3.9.4	מבט לעתיד	291
3.10	מפת הרשויות המקומיות: סיכום	292
	רשימת מקורות לפרק 3	295

פרק 4. דמוקרטיה מקומית: בחירות ונבחר ציבור

	מטרת הפרק	299
4.1	מבוא	300
4.1.1	הרשות המקומית ואורגנים נבחרים	300
4.1.2	מקורות משפטיים	301
4.1.3	דמוקרטיה מסוגים שונים: ישירה וייצוגית	301
4.2	מועד הבחירות	304
4.2.1	כללי	304
4.2.2	מועצה ראשונה ובחירות ראשונות	304
4.2.3	מועד בחירות כלליות	305
4.2.4	דחיית מועד בחירות: סמכות ההתערבות של שר הפנים ושיקוליו	306
4.3	שיטת הבחירות	316
4.3.1	מאפיינים משותפים לכל הליכי הבחירות	317
4.3.2	שיטת הבחירות למועצת רשות מקומית	317
4.3.3	שיטת הבחירות לראש רשות מקומית	323
4.3.4	בחירות לראש ועד מקומי	326
4.4	הזכות לבחור	327
4.4.1	הזכות לבחור: לאנשים בלבד	327
4.4.2	הזכות לבחור: תנאי סף	328
4.4.3	הזכות לבחור: סייגים לזכות	330
4.5	הזכות להיבחר ולכהן	335
4.5.1	נבחר ציבור: זכות או חובה?	335
4.5.2	כשירות להיבחר ולכהן	336
4.6	מקום מגורים קבוע	349

- 4.7 מקרים מיוחדים: התערבות שר הפנים בדמוקרטיה המקומית 352
 - 4.7.1 מקרים מיוחדים: כללי 352
 - 4.7.2 סיום כהונת נבחרי ציבור ומינוי אנשים אחרים תחתם:
 - סמכויות שר הפנים 355
 - מועצה נחשלת או ראש רשות מקומית נחשל,
 - ועדה קרואה 356
 - אי־אישור תקציב 364
 - משבר כלכלי 366
- 367 מועצה ממונה או ועדה ממונה: סמכויות ותקופת כהונה
- 369 הבעייתיות הטמונה בהפעלת סמכותו של שר הפנים
 - 4.8 דמוקרטיה השתתפותית והסדרים לשיתוף הציבור 373
 - סיכום 377
 - רשימת מקורות לפרק 4 379

פרק 5. המבנה הארגוני של הרשות המקומית

- מטרת הפרק 383
- 5.1 מבוא: הפרדת רשויות ברשות המקומית 384
 - 5.1.1 הפרדת רשויות: רקע כללי 384
 - 5.1.2 הפרדת רשויות ברשות המקומית 386
 - 5.1.3 האורגנים של הרשות המקומית בישראל 387
- 5.2 מועצת הרשות המקומית 390
 - 5.2.1 סמכויות ותפקידי מועצת הרשות המקומית 390
 - 5.2.2 המעמד החוקתי של מועצת הרשות המקומית 393
 - 5.2.3 ישיבות מליאת המועצה 396
 - סוגי הישיבות, מועדן ותוכן 396
 - פומביות: פרוטוקול 397
 - הרוב הנדרש להחלטת מועצה 397
- 5.3 ועדות מועצת הרשות המקומית 398
 - 5.3.1 ועדות חובה וועדות רשות 398
 - ועדות חובה 398
 - ועדות רשות 401
 - 5.3.2 הרכב הוועדות 402
 - חברי מועצה וגורמים אחרים 402
- 402 עקרון הייצוג הסיעתי בוועדות וייצוג האופוזיציה

- 5.3.3 תפקידן ומהותן של ועדות מועצת הרשות המקומית 404
- 5.3.4 בין ועדות מועצת הרשות המקומית לבין ועדות
 - אחרות ברשות המקומית 407
 - 5.4 חבר מועצה: חובות וזכויות 411
 - 5.4.1 חובות, הגבלות וחובים 411
 - 5.4.2 זכויות 415
 - 5.4.3 חבר המועצה והסיעה 420
 - 5.5 ראש הרשות המקומית וסגניו 422
 - 5.5.1 ראש הרשות המקומית 422
 - 5.5.2 סמכויות ראש הרשות המקומית 422
 - סמכויות כלליות והסמכות העודפת 422
 - סמכויות פרטניות נוספות 424
 - ראש הרשות המקומית בתפקיד יושב ראש מועצת הרשות המקומית 424
 - 5.5.3 סגנים לראש הרשות המקומית 425
 - 5.6 הדרג הממונה: עובדים ובעלי תפקידים 427
 - 5.6.1 עובדים בכירים ועובדים אחרים 427
 - עובדים בכירים: מינוי ופיטורים 428
 - עובדים אחרים: מינוי ופיטורים 430
 - 5.6.2 עובדים בכירים: תפקידיהם 430
 - מזכיר ומנכ"ל 430
 - גזבר 431
 - מבקר 432
 - מהנדס 432
 - יועץ משפטי 433
 - 5.7 דיון: הפרדת רשויות ברשויות המקומיות בישראל 435
 - 5.7.1 חלוקת סמכויות: רקע היסטורי 435
 - 5.7.2 האורגנים הפוליטיים: מועצה וראש הרשות המקומית 437
 - מועצת הרשות המקומית 437
 - ועדות מועצת הרשות המקומית (וועדות נוספות) 439
 - ראש הרשות המקומית: הרשות המבצעת – חריגים
 - לכלל הסמכות העודפת 439
 - 441 כלל הסמכות העודפת: קשיים פרשניים במועצה מקומית
 - אצילת סמכות ממועצת הרשות המקומית לראש הרשות המקומית 442

ראש הרשות המקומית המשמש יו"ר מועצת הרשות המקומית	446	
בין פוליטיקה למינהל: הדרג הפוליטי והדרג הממונה	446	5.7.3
הוצאת ענייני ביצוע וניהול שוטף מידי הדרג הפוליטי	446	
אצילת סמכויות של ראש הרשות המקומית	448	
הדרג הממונה מרסן את הדרג הפוליטי	453	
סוגיה לדוגמה: מעמד היועץ המשפטי של הרשות המקומית	455	
הפרדת רשויות פנימית ברשות המקומית: מתווה תאורטי אפשרי	457	5.7.4
		460 סיכום
		463 רשימת מקורות לפרק 5

פרק 6. סמכויות הרשות המקומית ותפקידיה

		מטרת הפרק	467
	6.1	סמכות הרשות המקומית	469
	6.1.1	משמעויות המושג סמכות	469
		א. העניינים המסורים לאחריותה ולסמכותה של הרשות המקומית ("מה?")	469
		ב. הכוחות, התפקידים והאמצעים שיש לרשות המקומית כדי לטפל בעניינים המסורים לסמכותה ("איך?")	471
	6.1.2	מקור הסמכות: עקרון חוקיות המינהל	472
	6.1.3	עיריות: הוראות הסמכה עיקריות	474
	6.1.4	מועצות מקומיות: הוראות הסמכה עיקריות	476
	6.1.5	סמכויות של עיריות ומועצות מקומיות: מהבחנה להשוואה	478
	6.1.6	סמכויות נוספות	482
	6.2	הוראות הסמכה כלליות: קיומן והצדקתן	483
	6.3	סייגים לסמכות הפעולה של הרשות המקומית	486
	6.3.1	סייגים חוקתיים	488
	6.3.2	סייגים תחיקתיים: כפיפות להוראות כל דין ולהוראות שר הפנים	493
		כפיפות להוראות כל דין	493
		כפיפות להוראות שר הפנים	495
		כפיפותן של סמכויות הרשות המקומית: דיון ביקורתי	496

