

בג"צ מס' 7081/93

1. שחר בוצר

2. "בזכות" מיסודה של האגודה לזכויות האזרח בישראל

3. ארגון הגג של ארגוני נכים ונכים בלתי מאוגדים

נגד

1. מועצה מקומית "מכבים-רעות"

2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "מכבים-רעות"

3. שר החינוך והתרבות

4. שר הפנים - משיב פורמאלי

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[12.3.96]

לפני הנשיא א' ברק והשופטים י' קדמי, ד' דורנר

[חוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965, ס"ח 307, [סעיף 158ג\(ב\)](#), פרק ה' 1- חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), תשמ"א-1981, ס"ח 109- [תקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאי ואגרות\)](#), תשל"ל-1970, ק"ת 1847, תוספת שניה [סעיפים 8.01, 8.01\(11\), 8.02\(ב\), 8.13](#)

מיני-רציו:

* פרשנות – דין – כללי פרשנות

* תכנון ובנייה – היתר בנייה – תנאי

העותר 1, נער הסובל ממחלת ניוון השרירים והמרותק לכיסא גלגלים, קובל על כי ביישוב שבו הוא גר ולומד קיימים מבנים ציבוריים שאינם מותאמים עדיין במלואם לגישת נכים ולשהיית נכים בהם. במהלך הדיון בעתירה הושגה הסכמה בין הצדדים לעניין התאמתם של מבנים שונים לגישת נכים, אך הצדדים לא הצליחו להגיע לידי הסכמה בשני עניינים: האחד, באשר לדרכי הגישה מקומת הכיתות בבית הספר שבו לומד העותר אל קומת השירותים; השני, באש למקלטים הציבוריים הדו-תכליתיים. בית הספר שבו לומד העותר בנוי מכמה קומות. הקשר הישיר בין הקומה הראשונה, שבה מצויים השירותים, לבין הקומה השנייה, שבה מצויים חדרי הלימוד, הוא באמצעות מדרגות. העותר, שאינו יכול להשתמש במדרגות, חייב לצאת מהבניין ולהקיפו כדי שיוכל לגשת לקומה הראשונה. המשיבים, הטוענים, כי יצאו ידי חובתם בהקמת בית-שימוש לנכים בקומה הראשונה, שאליה יש גישה לנכה, מוכנים להתקין "אנכון". ה"אנכון" אמור לאפשר לעותר מעבר בין הקומות בלא לצאת מהבניין, ועלותו נמוכה מזו הכרוכה בהתקנת מעלית. המקלטים ביישוב, שתפקידם המקורי הוא לשמש את האוכלוסיה בשעת חירום, משמשים

למעשה גם לפעילות חברתית ותרבותית. לעותר אין אפשרות לגשת למקלט ואין במקלטים הסדרים מיוחדים לנכים. לטענת העותר, בשל תכליתם "החלופית" נועדו המקלטים ליתן שירות לציבור, ועל-כן חלה על המשיבים החובה לקיים בהם סידורים מיוחדים לנכים.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

א. (1) חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, קובע בפרק ה' 1 סידורים מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים. נקבע בו, בין היתר, כי בניין ציבורי שנבנה על-פי היתר שהוצא לאחר המועד שנקבע בחוק, ולא הותקנו בו סידורים מיוחדים לנכים, כפי שנדרש בתקנות, תורה הוועדה המקומית להתקין בו סידורים מיוחדים כאמור בתוך תקופת זמן שתקבע (24-א.ב.).

(2) בתוספת השניה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, נקבעו הסידורים המיוחדים לנכים בבניין ציבורי. הבניינים הציבוריים חולקו לבניינים ציבוריים א' ולבניינים ציבוריים ב'. בית-ספר הוא בניין ציבורי ב' (24-ב.ג.).

(3) בין שאר התנאים שחייב בהם בניין ציבורי ב' - לגבי קומה אחת לפחות ולדרכי הגישה לאותה קומה - מצויה גם החובה להתקין בתי-שימוש מיוחדים לנכים (24-ג.ד.).

ב. (1) לכאורה, ומן הבחינה הלשונית גרידא, כל שהוטל על המשיבים הוא לדאוג לכך כי בבית-ספר - שהוא בניין ציבורי ב' - תהא נגישות לנכה לשירותים. בדרישה זו הם עמדו, אך זוהי בחינה צורנית-טכנית, שאינה מתחשבת במטרת החקיקה (24-ז.).

(2) תשובה לשאלה, מהו הקשר הנדרש, אם בכלל, בין הפונקציה אשר המבנה ממלא לבין דרישת התקנות באשר לשירותי הנכה, אין ליתן אך מתוך עיון בלשון החקיקה. את התשובה יש להסיק מתוך עיון בלשון החקיקה על רקע תכליתה (24-ז.א.).

(3) יש לפרש את הלשון באופן שתושג המטרה. מבין האופציות הלשוניות יש לבחור את האופציה המגשמה את התכלית המונחת ביסוד החקיקה. תפקיד בית המשפט כפשרן הוא לקבוע מהו המובן שיש לתת ללשון החקיקה כדי להגשים את התכלית המונחת ביסודה (25-א.ג.).

ג. (1) התכלית המונחת ביסוד החקיקה היא המטרות, הערכים, המדיניות, האינטרסים, הפונקציה החברתית והשאיפות אשר החקיקה נועדה להגשים. התכלית, שהיא מושג נורמאטיבי, מורכבת מתכליתה הסובייקטיבית של החקיקה ומתכליתה האובייקטיבית (25-ה.ו.).

(2) התכלית הסובייקטיבית היא התכלית שעמדה לנגד עיני המחוקק בעת חקיקת החוק. זוהי "כוונת המחוקק", והיא משקפת נתון היסטורי-פסיכולוגי.

התכלית האובייקטיבית היא התכלית שהחקיקה נועדה להגשים בחברה דמוקרטית. זוהי "מטרת החקיקה" (25-ו.ז.).

(3) על התכלית - הסובייקטיבית והאובייקטיבית - למד הפרשן מלשון החקיקה, מסוגה ומטיפוס הסדרה, מההיסטוריה החקיקתית ומעקרונות היסוד של השיטה (25-ז.).

ד. (1) תכליתם, הסובייקטיבית והאובייקטיבית, של פרק ה' 1 לחוק התכנון והבניה ושל התוספת השניה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), הקובעים סידורים מיוחדים לנכים, נלמדת מהגיונם של דברים, מסוג ההסדר ומהערכים החוקתיים. במרכזם של ערכים אלה עומד כבודו של הנכה כאדם והשוויון בינו לבין שאר בני האדם (25-ז.א.).

(2) ברמת ההפשטה העליונה ניתן לקבוע כי תכלית החקיקה היא לאפשר את שילובו של הנכה בחברה ואת השתתפותו באופן מלא בחיי החברה בכל תחומי החיים; מטרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו - בתוך שימוש לעתים בהעדפה מתקנת - במירקם הרגיל של חיי החברה (26-א-ג).

(3) ברמת ההפשטה הנמוכה יותר, מטרת החקיקה היא לאפשר נגישות הנכה לשירותים במקומות ציבוריים, כגון בתי-ספר. במקומות אלה מצוי הנכה כאזרח, כתושב, כתלמיד; הדרישה הסטטוטורית בדבר התקנת חדרי שירותים בבניינים ציבוריים, נועדה להפוך מבנים ציבוריים אלה לפונקציונאליים מבחינתו של הנכה. המטרה העיקרית היא לאפשר לנכה לבוא לבניין הציבורי לשם הגשמת מטרותיו הציבוריות (26-ז).

(4) הבטחת שוויון ההזדמנויות לנכה עולה כסף, וחברה, האמונה על ברכי כבוד האדם, החירות והשוויון, מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת, היא מודעת ליכולתה; נדרש ומתקבל איזון בין הצרכנים לבין האפשרויות. איזון זה משתקף בהוראות החוק, המבחין בין מבנים ישנים למבנים חדשים והקובע דרישות מינימאליות שיש לקיים כדי להבטיח שוויון ונגישות תוך עצמאות לנכה (27-א).

ה. (1) בבניין ציבורי ב' שהוא בית-ספר, מטרת ההוראות היא לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר ככל ילד אחר, להבטיח בכך את כבודו ולאפשר לו שוויון הזדמנויות בחינוך. מטרה זו לא תושג אם השירותים השונים הניתנים במבנה הציבורי ירוכזו כולם בקומה אחת ואילו בתי השימוש ירוכזו בקומה אחרת (27-ב-ג).

(2) פירוש התקנות על רקע תכליתן מוביל למסקנה כי אין הרשויות יוצאות ידי חובתן להבטיח קיומם של בתי-שימוש לנכים באחת הקומות. עליהן להמשיך ולהבטיח כי יקוים קשר אפקטיבי בין המקומות שבהם מתמלאות הפונקציות של המבנה הציבורי לבין בתי השימוש בו (27-ז).

(3) קשר אפקטיבי משמעו קשר גיאוגרפי של אחדות במקום, או תחליפים טכניים שבכוחם לקרב, מבחינה פונקציונאלית, בין גורמים מרוחקים מבחינה פיזית, כגון מעלית מותאמת לנכה (27-ז).

(4) בנסיבות דנן, הקשר הקיים בבית הספר בין שתי הקומות אינו מספק את דרישות התקנות. אין בו כדי להבטיח את השתלבות התלמיד הנכה בחיי בית הספר, מתוך עצמאות, נגישות ושוויון ההזדמנויות בחינוך. גם אין מתקיים אותו קשר אפקטיבי הנדרש בין הפונקציה של הבניין הציבורי (בית-ספר) לבין ההסדר המיוחד לנכה (בתי-שימוש) (28-ב-ג).

ו. (1) דרכי הגשמתו של קשר אפקטיבי בין קומת השירותים לבין קומת הכיתות, צריכות להיקבע במסגרת התקנות בידי הוועדה המקומית (28-ז).

(2) מן הראוי הוא, בנסיבות דנן, כי המשיבה תיתן דעתה מחדש לצורך לקיים את הוראות התקנות ולדרכים החוקיות לעשות כן. אין זה ראוי שבית המשפט יעשה זאת תחת המשיבה.

2. בידיה הידע הטכני הנדרש, ולפניה אפשר להציג את החלופות השונות, שיש בהן כדי להגשים את ההסדר הנורמטיבי (29-א-ב).

(3) בנסיבות דנן, בחינתן של השאלות הכרוכות בהפעלתו של "אנכון", כמו גם בחינתם של אמצעים טכניים אחרים, מוטלות על המשיבה. 2. עליה לבחון את האפשרויות הטכניות

ואת ההשלכות הכספיות, לאזן ביניהן ולהחליט מהו השילוב הראוי ביותר במסגרת התקנות, שיש בו כדי ליצור קשר אפקטיבי בין קומת הכיתות לבין קומת השירותים. כל אלה יהא עליה לשקול בלב פתוח, משוחרר מעמדתה הראשונית (29-גד).

ז. (1) בשאלה, אם לנוכח ייעודו המקורי של בניין שהוא מקלט, ניתן לומר עליו כי הוא "נועד" למתן השירות הציבורי שניתן הלכה למעשה, התשובה היא שהדיבור "נועד" אינו מתייחס אך לייעוד המקורי, אלא משתרע על כל פעולה כדין המבוצעת בו הלכה למעשה (30-גד).

(2) מובן זה לציבור "נועד" מתבקש מהתכלית המונחת ביסוד התקנות; אם אמנם המקלטים משמשים, הלכה למעשה, למתן שירות ציבורי, כי אז שילובם של נכים בחיי החברה, הבטחת כבודם ומתן הזדמנות שווה לנכים מחייבים הכרה בשימוש שנעשה בהם כגורם הקובע את ייעודם (30-ה).

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] [ע"א 674/84 "אליהו" חברה לביטוח בע"מ נ' ז'ק ואח' וערעור שכנגד, פ"ד מג \(1\) 356.](#)
- [2] [בג"צ 267/88 רשת כוללי האידרא, עמותה ואח' נ' בית המשפט לעניינים מקומיים ואח', פ"ד מג \(3\) 728.](#)
- [3] [בג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים ואח', פ"ד מז \(1\) 749.](#)

התנגדות לצו-על-תנאי מיום 31.12.93 העתירה נתקבלה. הצו-על-תנאי נעשה מוחלט.

א' אופיר - בשם העותרים 2-3;

מ' גדרון - בשם המשיבות 1-2;

י' שפר, סגן בכיר לפרקליט המדינה - בשם המשיבים 3-4.

פסק-דין

הנשיא א' ברק: העובדות

1. העותר 1 (להלן - העותר) הוא נער כבן שלוש-עשרה. הוא סובל ממחלת ניוון שרירים (s. M. A.). בשל המחלה הוא מתנועע באמצעות כיסא גלגלים חשמלי. למרות המחלה מנסה העותר לקיים אורח חיים דומה לזה של נער בגילו. הוא לומד בבית הספר בשכונת "רעות" שביישוב "מכבים", שבו הוא גר עם משפחתו מאז חודש אוגוסט 1991.

הוא משתף בחוגים, בפעילויות ספורט ובפעילויות חברתיות אחרות, כל כמה שהדבר מתאפשר לו.

2. היישוב "מכבים-רעות" הוקם על-ידי עמותת "נאות מודיעין". הוא מאוכלס מאז שנת 1991 הוריו של העותר פנו, החל משלבי התכנון המקוריים של היישוב ועוד בטרם

פסקי-דין, כרך נ, חלק ראשון, תשנ"ו/תשנ"ז 1996

הגיעו להתגורר בו, אל המשיבים השונים. הם ביקשו כי הללו ידאגו להתקין ביישוב ובבנייני הציבור השונים שבו (ובהם בית הספר, אולם הספורט ובית הכנסת) דרכי גישה וסידורים מיוחדים לנכים. על-אף הפניות, לא זכו הורי העותר להיענות מלאה מצד המשיבים. כך, רבים ממבני הציבור ביישוב אינם מותאמים עדיין במלואם לגישת נכים ולשהייתם. על רקע זה באה העתירה לפנינו, אשר נועדה להביא לידי כך שמספר מבנים ציבוריים יותאמו למגבלות התנועה של העותר.

3. בדיונים שלפנינו הצטמצמה המחלוקת בין הצדדים. כל הצדדים גילו נכונות והסכימו על טבלה שתהווה בסיס לפתרון הליקויים. נמצאנו כי על רוב רובם של הליקויים ועל דרכי הפתרון של אלה מסכימים הצדדים, ואנו רושמים אותה כחלק מפסק-דיןנו. כך הוצהר לפנינו כי הצדדים הגיעו להסכמה כי בשירותי הנכים בחטיבת הביניים ובבית הספר התיכון יותקן חלון (לאיוורור) וייהרס קיר מיותר; ייבנה כבש לבמה בחצר בית הספר; ירוכזו כיתות הלימוד של העותר; יותקנו עזרים לנכים במבנה קופת-חולים שביישוב ובשירותים; מזרקת המים תותאם לאמור בתקנות התכנון והבניה; הספרייה של היישוב תותאם לגישת נכים, על-פי האמור בתקנות; יותקן כבש גישה לנכים באולם הספורט שביישוב; יותאם תא לשירותי נכים שיימצא בסמוך למושב הנכים; תותקן גישה, יותאמו מקומות ישיבה ויותקנו שירותי נכים בבית הכנסת שיוקם ביישוב; יתוקנו מעברי חציה ושבילים להולכי רגל וישונה מקום עמודים המפריעים לתנועת אנשים נכים. מובן כי ההתקנות הללו יהיו בהתאם לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ולתקנות שמכוחו. עוד רשמנו לפנינו את התחייבות המשיבות הראשונה והשנייה לכך שהמבנה הקבוע העתידי של משרדי המועצה המקומית מכבים-רעות וכן משרדי הרווחה והביטוח הלאומי שביישוב יותאמו לגישת אנשים נכים ולשהייתם כאמור בתקנות. יותקנו בהם גישה ושירותי נכים, ונכים יוכלו לקבל בהם שירות ככל אדם. הצדדים לא הצליחו להגיע לידי הסכם בשני עניינים: האחד, באשר לדרכי הגישה מקומות הכיתות שבבית הספר לקומת השירותים. והשני, באשר למקלטים הציבוריים הדו-תכליתיים. לבחינתה של מחלוקת זו נעבור עתה.

בית הספר

4. בבית הספר ארבע ומות: קומת מרתף ושלוש קומות. המבנים בנויים על שיפולי גבעה. בית הספר מורכב משני אגפים בני שתי קומות כל אחד. האגפים "הודבקו" זה לזה בהפרש גובה של חצי קומה. על-מנת לעבור מקומה לקומה, יש לעלות אחת-עשרה מדרגות. בקומת המרתף מצויה הספרייה. קומה זו אינה נגישה לעותר. בקומה הראשונה (מבין שלוש הקומות) מצויים, בין השאר, שירותים לנכים. לקומה זו נגישות לעותר. הגישה היא באמצעות כבש. בקומה השנייה שש-עשרה כיתות לימוד. הללו בנויות בארבעה "אשכולות" של ארבע כיתות. לשני אשכולות נגישות לעותר. בקומה השלישית מעבדות, חדרי מחשב וחדרי מלאכה. אין לעותר נגישות לקומה זו. הקשר הישיר בין הקומה הראשונה (שבה מצויים השירותים) לבין הקומה השנייה (שבה מצויים חדרי לימוד) הוא באמצעות מדרגות. העותר אינו יכול להשתמש בהן. אם ברצונו לעבור מהקומה

הראשונה לשנייה, עליו לצאת מן הבניין, להקיפו (מרחק כמאה מטר) ולהיכנס לבניין מן הצד האחר. לעניין זה מוכנים המשיבים להתקין, בין הקומה הראשונה והשנייה, "אנכון", אך אינם מוכנים להתקין מעלית, אשר עלותה רבה מזו של האנכון.

5. חוק התכנון והבניה קובע (בפרק ה1) "סידורים מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים". זה תיקון שהוסף ב- 1981 (בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), תשמ"א- 1981). נקבע בו, בין השאר, כי בניין ציבורי שנבנה על-פי היתר שהוצא לאחר האחד באפריל 1972, ולא הותקנו בו סידורים מיוחדים לנכים כפי שנדרש בתקנות, "תורה הועדה המקומית, על אף האמור בכל דין, לבעל או למחזיק או לשניהם, באופן וביחס שתקבע הועדה, להתקין בו סידורים מיוחדים כאמור תוך תקופת זמן שתקבע בהוראתה ושלא תעלה על שלוש שנים" (סעיף 158ג(ב) לחוק התכנון והבניה). מכוחו של חוק זה הותקנו תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תשל"ל- 1970. בתוספת השניה לתקנות אלה נקבעו הסידורים המיוחדים לנכים בבניין ציבורי. הבניינים הציבוריים חולקו לבניינים ציבוריים א' ובניינים ציבוריים ב'. בית-ספר הוא בניין ציבורי ב'. סעיף 8.02(ב) לתוספת השניה קובע:

"לא יינתן היתר להקמת בנין ציבורי ב' אלא אם ימולאו לגבי קומה אחת לפחות ולדרכי הגישה לאותה קומה התנאים המפורטים בחלק זה".

בין שאר התנאים המפורטים בחלק זה מצויה גם החובה להתקין בתי-שימוש מיוחדים לנכים (סעיף 8.13 לתוספת השניה). טענת העותר הינה כי המשיבים אינם עומדים בדרישת התקנות, שכן אין גישה ישירה בין הקומה השנייה (שבה לומד העותר) לבין הקומה הראשונה (שבה מצוי בית השימוש). לטענת העותר, דרישות התקנות ימולאו רק אם כיתות הלימוד והשירותים יהיו באותה קומה, או אם תותקן מעלית בין שתי הקומות. לעומתו טוענות המשיבות הראשונה והשנייה כי הן עומדות בדרישת התקנות, שכן בית השימוש המיועד לנכה מצוי בקומה שאליה יש לנכה גישה. מעבר לנדרש, הן מוכנות להתקין "אנכון" אשר יאפשר לעותר, תוך הסתייעות בעזרה, לנוע מהקומה הראשונה לקומה השנייה. להצעה זו מצטרפים המשיבים השלישי והרביעי, הרואים בכך מילוי החובה המוטלת על המשיבים.

6. חובתם של המשיבים היא למלא, לגבי קומה אחת לפחות, אחר התנאים המפורטים בתקנות. חובתם היא אפוא, בין השאר, כי לפחות בקומה אחת יותקנו שירותים לנכים. גדר הספקות הוא, אם קומה זו צריכה להיות גם הקומה שבה לומד הנכה, או שמא ניתן להתקין השירותים בקומה אחת ואילו כיתות הלימודים יהיו בקומה אחרת. לכאורה ומן הבחינה הלשונית גרידא - כל שהוטל על המשיבים הוא לדאוג לכך כי בבית-ספר (שהוא בניין ציבורי ב') תהא נגישות לנכה לשירותים. בדרישה זו הם עמדו. אך זוהי בחינה צורנית-טכנית בלבד. אין היא מתחשבת במטרת החקיקה. ילד נכה בא לבית הספר כדי ללמוד ולא כדי להשתמש בשירותים. התקנת השירותים היא אמצעי, אחד מני רבים, אשר נועד לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר הרגיל. מהו אפוא הקשר הנדרש, אם

בכלל, בין הפונקציה אשר המבנה ממלא לבין הדרישה הספציפית שהתקנות מטילות באשר לשירותי הנכה? תשובה על שאלה זו אין ליתן אך מתוך עיון בלשון החקיקה. את התשובה יש להסיק מתוך עיון בלשון החקיקה על רקע תכליתה. אכן, לשון התקנות אינה עומדת בבדידותה. היא לא באה כדי ליתן סיפוק אסתטי לאוהבי השפה. הלשון היא מכשיר שבאמצעותו מתגשמת המטרה המונחת ביסודה. לא הריתמוס הפנימי של הלשון, אלא המטרה שאותה מבקשים להשיג באמצעותה, קובעת את מובנה של הלשון. אכן, עלינו לפרש את הלשון באופן שתושג המטרה. מבין האופציות הלשוניות, עלינו לבחור באותה אופציה אשר מגשימה את התכלית המונחת ביסוד החקיקה. תפקידנו כפרשנים אינו אך לקבוע מה המובן שניתן לתת ללשונה של החקיקה בשפה העברית. תפקידנו כפרשנים הינו לקבוע מהו המובן שיש לתת ללשון החקיקה כדי להגשים את התכלית המונחת ביסודה (ראה [ע"א 674/85](#) "אליהו" חברה לביטוח בע"מ נ' ז'ק ואח' וערעור שכנגד [1], בעמ' 364). עמדתנו על כך באחת הפרשות, בצייני:

"...מבין המשמיות הלשוניות שדיבור שבחוק סובל, יש לבחור באותה

משמעות, המגשימה את תכלית החקיקה. תפקידו של הפרשן אינו רק לחשוף את קשת המשמעויות הלשוניות שהדיבור יכול לשאת. זהו תפקידו של הבלשן, אך השופט אינו אך בלשן... תפקידו של הפרשן הוא להכריע, איזה מבין קשת המשמעויות הלשוניות היא המשמעות המשפטית, כלומר המשמעות המגשימה את תכלית החקיקה ומטרותיה... אכן, פרשנות החוק מתחילה במלות החוק, אך לעולם אין היא מסתיימת במלות החוק..." ([בג"צ 267/88](#) רשת כולל האידרא עמותה ואח' נ' בית המשפט לעניינים מקומיים [2], בעמ' 736).

מהי אפוא התכלית המונחת ביסוד החקיקה, ומהי המשמעות (המשפטית) של לשון החקיקה על רקע תכליתה זו? 7. התכלית המונחת ביסוד החקיקה ([חוק התכנון והבניה](#) והתקנות על פיו) היא המטרות, הערכים, המדיניות, האינטרסים, הפונקציה החברתית והשאיפות אשר החקיקה נועדה להגשים. התכלית היא מושג נורמאטיבי. היא מורכבת מתכליתה הסובייקטיבית של החקיקה ומתכליתה האובייקטיבית. התכלית הסובייקטיבית היא התכלית שעמדה לנגד עיני המחוקק בעת חקיקת החוק. זוהי "כוונת המחוקק". היא משקפת נתון היסטורי-פסיכולוגי. התכלית האובייקטיבית היא התכלית שהחקיקה נועדה להגשים בחברה דמוקרטית. זו "מטרת החקיקה" (בלשונו של י' זוסמן, "מקצת מטעמי פרשנות" ספר יובל לפנחס רוזן (מפעל השכפול, ח' כהן עורך, תשכ"ב) 147). על התכלית (הסובייקטיבית והאובייקטיבית) למד הפרשן מלשון החקיקה, מסוגה ומטיפוס הסדרה, מההיסטוריה החקיקתית ומעקרונות היסוד של השיטה (ראה [בג"צ 693/91](#) אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים ואח' [3], בעמ' 763).

8. תכליתם (הסובייקטיבית והאובייקטיבית) של פרק [ה 1 בחוק התכנון והבניה](#) ושל

התוספת השניה לתקנות, הקובעים סידורים מיוחדים לנכים, נלמדת מהגיונם של דברים, מסוג ההסדר ומהערכים החוקתיים. במרכזם של ערכים אלה עומדים כבודו של הנכה כאדם והשוויון בינו לבין שאר בני האדם. ברמת ההפשטה העליונה ניתן לקבוע כי תכלית החקיקה היא לאפשר את שילובו של הנכה בחברה. מטרתה לאפשר לנכה להשתתף באופן מלא בחיי החברה בכל תחומי החיים. היא נועדה להגשים את הערך המרכזי של השוויון בכל הנוגע לנכה. היא נועדה להעניק לנכה שוויון של הזדמנות. היא באה לאפשר לנכה עצמאות ואי-תלות. היא באה להגן על כבודו של הנכה וחירותו על-ידי הבטחת שוויון והשתתפות בחברה בכל תחומי החיים. אכן, בעבר שררה ההשקפה כי הנה הוא שונה, ועל-כן יש לטפל בו תוך הפרדה מהחברה ("separate but equal"). כיום שוררת ההשקפה כי יש לשלב את הנכה בתוך החברה ולהבטיח לו שוויון של הזדמנות ("integrated and equal"). אכן, הגישה המודרנית הינה כי הפרדה מעמיקה את חוסר השוויון ומנציחה הפליה. הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה שבה הוא חי. מטרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו - בתוך שימוש לעתים בהעדפה מתקנת - במיקרם הרגיל של חיי החברה. ברוח דומה נוהגות מדינות דמוקרטיות. אכן, ברוב מדינות המערב חוקקו חוקים מקיפים הדואגים למנוע הפליית נכים בלימודים ובתעסוקה, בגישה למקומות ציבור, בתחבורה הציבורית, בשימוש באמצעי תקשורת ובתחומים נוספים שבהם קיימת סכנה להפליה על רקע של מוגבלות פיזית או שכלית (כך בארצות-הברית, באוסטרליה, בפרובינציות מסוימות של קנדה, בצרפת, בצ'כיה ובשבדיה). חקיקה זו היא פרי מאבקים של שנים רבות ופרי הכרה שבעייתם של הנכים אינה בעיית רווחה נקודתית המטפלת בנכה עצמו, אלא בעיה חברתית הדורשת שינוי היחס לנכה מן היסוד, כאשר המדינה מטילה את כובד משקלה המשפטי והכלכלי בעניין. בקנדה אף קיבל האסור על מניעת הפליה לאנשים נכים ביטוי חוקתי. הצ'רטר הקנדי לזכויות וחירויות מונה בסעיף 15, הדין באיסור הפליה, גם איסור מפורש על הפליה על רקע של מוגבלות פיזית או שכלית (לסוגיות אלה ראה: g. Quinn, m. McDonagh J. C. Drimmer, cripples, overcomers,, and civil c. Kimber, disability discrimination law in the united states, australia;(1993,dublin) tracing the evolution of federal legislation and social policy for and (canada: rights 1341(93-1992) . U.c.l.a. l. Rev 40people with disabilities).

9. ברמת הפשטה נמוכה יותר, מטרת החקיקה היא לאפשר נגישות הנכה לשירותים במקומות ציבוריים, כגון בתי-ספר. במקומות אלה מצוי הנכה כאזרח, כתושב, כתלמיד. כדי שהוא יוכל להפיק את מלוא התועלת ממקומות אלה - כמו האזרח, התושב והתלמיד שאינם נכים - יש לאפשר לו נגישות לחדרי השירותים, שאם לא כן ייפגע כבודו, ייפגע שוויון ההזדמנות שלו, וייפגע שילובו בחיי החברה. אכן, הדרישה הסטטוטורית בדבר התקנת חדרי שירותים בבניינים ציבוריים נועדה להפוך מבנים ציבוריים אלה לפונקציונליים מבחינתו של הנכה. המטרה העיקרית הינה לאפשר לנכה לבוא לבניין הציבורי למגשמת מטרותיו הציבוריות. האמצעי להבטחת הגשמתה של מטרה זו הינו, בין השאר, התקנתו של בית-שימוש לנכים, כמו גם דרכי גישה, דלתות מיוחדות, מעליות ושאר אמצעים להבטחת נגישות הנכה למבנה הציבורי.

10. הבטחת שוויון ההזדמנויות לנכה עולה כסף. חברה האמונה על ברכי כבוד האדם, החירות והשוויון מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת, היא מודעת ליכולתה. נדרש ומתקבל איזון בין הצרכים והאפשרויות. איזון זה משתקף בהוראות החוק המבחין בין מבנים ישנים למבנים חדשים, וקובע את הדרישות המינימאליות שיש לקיימן כדי להבטיח שוויון ונגישות תוך עצמאות לנכה. טול, למשל, בית-ספר. החקיקה אינה מעמידה דרישות מקסימליסטיות. היא דורשת דרישות מינימום. לא נדרשת נגישות של התלמיד הנכה לכל קומה וקומה. כל שנדרש הוא שהוראות התקנות יקוימו לגבי קומה אחת לפחות. בכך מושג האיזון בין צורכי הנכה לבין אפשרויות הציבור. על רקע איזון זה יש לפרש את הוראות החקיקה.

11. כפי שראינו, התקנות דורשות כי בבניין ציבורי ב' יותקנו בתי-שימוש מיוחדים לנכים, בקומה אחת לפחות. מטרתה של הוראה זו - על רקע התכלית של החקיקה - לאפשר לנכה שימוש במבנה הציבורי, להגשמת הפונקציה שלו הוא נוד. בבניין ציבורי ב' שהוא בית-ספר, מטרת ההוראה הינה לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר ככל ילד אחר, להבטיח בכך את כבודו ולאפשר לו שוויון ההזדמנויות בחינוך. מטרה זו לא תושג אם השירותים השונים הניתנים במבנה הציבורי ירוכזו כולם בקומה אחת ואילו בתי השימוש ירוכזו בקומה אחרת. במצב דברים זה, לא יוכל הנכה לבוא לבניין הציבורי להגשמת תפקידו הציבורי. אם נתרכז בבית-ספר, הרי אם הכיתות ירוכזו בקומה אחת ואילו חדרי השירותים - שאליהם יש לתלמיד הנכה גישה יהיו בקומה אחרת, בלא שיש קשר אפקטיבי לנכה בין הכיתות לשירותים, לא תושג כלל מטרת התקנות. דומה כי מסקנה פרשנית זו מקובלת על המשיבים השלישי והרביעי. בדברי תשובתם כותבים שר החינוך והתרבות ושר הפנים, כי על הרשות המקומית והנהלת בית הספר:

"לדאוג כי תהיה לתלמיד גישה לכיתת האם שלו, ולשיבוצה של כיתה זו בקומה בה מותקנים שירותי הנכים. כן עליהם לדאוג, ככל האפשר, לשיבוץ של פונקציות שונות של בית הספר (ספרייה, מעבדה, מינהלה) בקומה אחת, ובאופן שתאפשר נגישותו של התלמיד למרביתן של פונקציות אלה" (סעיף 28 לתצהיר התשובה).

אכן, פירוש התקנות על רקע תכליתן מוביל למסקנה כי אין הרשויות יוצות ידי חובתן בהבטיחן קיומם של בתי-שימוש לנכים באחת הקומות. עליהן להמשיך ולהבטיח כי יקוים קשר אפקטיבי בין המקומות שבהם מתמלאות הפונקציות של המבנה הציבורי לבין בתי השימוש שבו. כך, למשל, אם המבנה הציבורי הוא בית-כנסת או בית-דואר, יש להבטיח כי יתקיים קשר אפקטיבי בין אולם התפילה (בבית הכנסת) או האולם שבו ניתנים שירותי הדואר (בבית-דואר) לבין המקומות המיועדים לשירותי הנכים. קשר אפקטיבי משמעו אפוא קשר גיאוגרפי של אחדות במקום, או תחליפים טכניים שבכוחם לקרב, מבחינה פונקציונלית, בין גורמים מרוחקים מבחינה פיזית, כגון מעלית מותאמת לנכה.

12. במקרה שלפנינו, קיים קשר מסוים בין הקומה הראשונה (שבה מצויים בתי השימוש המיוחדים לנכים) לבין הקומה השנייה (שבה מרוכזים חדרי הלימוד של כיתת האם). כפי שראינו, העותר יכול לצאת מהבניין, מהקומה שבה הוא מצוי, להקיפו (מרחק של כמאה מטר) ולהיכנס לבניין דרך הקומה האחרת. בדרכו של העותר עליו לפתוח דלת ושער ברזל. אלה בדרך כלל נעולים. העותר אינו יכול לפתוח בעצמו את הדלת ואת שער הברזל. לשם כך הוא חייב לבקש עזרה מחבריו או להזעיק סייעת של הכיתה. זו לא זמינה תמיד. לפיכך, במקרים רבים, העותר אינו יכול להשתמש בשירותים לפי צרכיו, על כל התוצאות המשפילות הנלוות לכך. זאת ועוד: פגיעה חריפה במיוחד בעותר מתרחשת בימי החורף, כאשר על העותר לעשות את דרכו אל השירותים בגשם וברוח. מכאן מתבקשת המסקנה, כי הקשר הקיים כיום בבית הספר בין שתי הקומות אינו מספק את דרישת התקנות. אין בו כדי להבטיח את השתלבות התלמיד הנכה בחיי בית הספר, מתוך עצמאות, נגישות ושוויון ההזדמנויות בחינוך. לא מתקיים אותו קשר אפקטיבי הנדרש בין הפונקציה של הבניין הציבורי (בית הספר) לבין ההסדר המיוחד לנכים (בתי-שימוש).

13. כיצד תובטח הגשמת התקנות? הפתרון האידיאלי הוא בהעברת כל כיתות הלימוד לקומה שבה מצויים חדרי השירותים. פתרון זה אינו בא בחשבון מבחינה כספית. הוא גם אינו נדרש על-ידי התקנות. כל שנדרש הוא יצירת קשר אפקטיבי בין שתי הקומות. קשר כזה ניתן ליצור גם בלא אחדות של מקום. דומה שעניין זה מקובל גם על המועצה המקומית והוועדה המקומית. דא עקא, שבעיניהם שלהם נתפס הדבר כמעשה חסד שהן עושות לטובת העותר. ולא היא: לא חסד מבקש העותר, אלא על הגשמת זכותו הוא עומד. על-פי התקנות הוא זכאי לקיומו של קשר אפקטיבי בין שתי הקומות, והשאלה הינה כיצד להבטיח דבר זה. בעניין זה מציע העותר התקנתה של מעלית בין הקומה השנייה לשלישית. המעלית מהווה מבחינת הנכה תחליף לאחדות המקום. מחירה של זו כ-380,000 ש"ח. לעומתו מציעים המשיבים התקנתו של "אנכון". מחירו של זה הוא 250,000 ש"ח. המשיבים השלישי (משרד החינוך והתרבות) מוכן להקציב לשינוי הנדרש סכום של 240,000 ש"ח. ההתנגדות של העותר לאנכון מבוססת על רשימה של נימוקים. במרכזם עומד הנימוק כי מקובל על הכול כי העותר לא יוכל להשתמש באנכון בכוחות עצמו. יהא עליו להיעזר באדם נוסף. בשל כך - ובשל טעמים נוספים, כגון חוסר הבטיחות - מתנגד העותר לפתרון של האנכון.

14. על-פי הוראות [חוק התכנון והבניה](#), מתפקידה של הוועדה המקומית הוא להורות - לגבי בניין ציבורי שנבנה לפי היתר שהוצא לאחר 1.4.72 ושאינו מקיים את הוראות התקנות - "באופן וביחס שתקבע הוועדה, להתקין בו סידורים מיוחדים כאמור תוך תקופת זמן שתקבע בהוראתה ושלא תעלה על שלוש שנים" (סעיף 158ג(ב)). יהא על הוועדה לבחון את החלופות השונות - מעלית, אנכון או הסדר אפשרי אחר ואת מידת התאמתו להגשמת האמור בתקנות. כפי שראינו, נדרש קיומו של קשר אפקטיבי בין קומת השירותים לבין קומת הכיתות, כדי למלא אחר דרישת התקנות. דרכי הגשמתו של קשר זה צריכות להיקבע, במסגרת התקנות, על-ידי הוועדה המקומית. אמת, הוועדה המקומית (המשיבה השנייה) הציגה לפנינו את האנכון כפתרון הראוי, תוך שהתנגדה למעלית. גם

משרד החינוך ראה באנכון פתרון ראוי. עם זאת, הדבר נעשה מתוך הסברה כי עניין האנכון הוא הסדר של חסד ולא של זכות. הוועדה המקומית הניחה כי המצב הקיים, שבו השירותים הם בקומה הראשונה וכיתות הלימודים בקומה השנייה, מקיים את הוראות התקנות. לאור פסק-דין זה, תעמוד לפני הוועדה המקומית מציאות נורמטיבית שונה, וחדשה מבחינתה. לדעתנו, מן הראוי הוא שהוועדה המקומית תיתן דעתה מחדש לצורך לקיים את הוראות התקנות ולדרכים החוקיות לעשות כן. אין זה ראוי שנעשה זאת תחת הוועדה המקומית. בידיה הידע הטכני הדרוש, ולפניה אפשר להציג את החלופות השונות, שיש בהן כדי להגשים את ההסדר הנורמטיבי. אכן, לא נפרסה לפנינו תמונה מקיפה דייה באשר לאנכון, תכונותיו והתאמתו לנכה. לא נתחוויר לנו, עד כמה האנכון יוצר - מבחינתו של נכה המבקש להשתלב בחיי בית הספר מתוך שוויון ההזדמנויות - את הקשר האפקטיבי בין קומת כיתות הלימוד לבין קומת השירותים. נמסר לנו כי האנכון יוצר קושי, שכן הפעלתו על-ידי התלמיד הנכה מחייבת הסתייעות באדם נוסף, דבר המקשה ביותר על תפקודו של התלמיד הנכה. אם אכן האנכון שולל את עצמאותו של העותר והוא נזקק להפעלתו לסיוע מבחוץ, אין בכך אמצעי מתאים להגשמת התקנות, ויש לבחון חלופות אחרות. בחינתן של שאלות אלה ואחרות, כמו גם בחינתם של אמצעים טכניים אחרים, מוטלת על הוועדה המקומית. עליה לבחון את האפשרויות הטכניות וההשלכות הכספיות. עליה לאזן ביניהן ולהחליט מהו השילוב הראוי ביותר במסגרת התקנות, שיש בו כדי ליצור קשר אפקטיבי בין קומת הכיתות לבין קומת השירותים. כל אלה יהא עליה לשקול בלב פתוח, משוחרר מעמדתה הראשונית, אשר התבססה על פרשנות מוטעית של התקנות. למותר לציין כי אם הפתרון שיוצע על-ידיהם לא ייראה לעותר, הרשות בידו לחזור לבית-משפט זה. בהקשר זה עלינו להדגיש את ממד הזמן. החודשים חולפים. ההמתנה גוזלת זמן. העותר זכאי לטיפול בעניינו במהירות ראויה.

מקלטים ציבוריים

15. ביישוב רעות מצויים מקלטים. תפקידם המקורי הוא לשמש את האוכלוסיה לשעת חירום. הלכה למעשה ניתן להם תפקיד נוסף. הם משמשים לפעילות חברתית ותרבותית. הם משמשים, בין השאר, לפעילות של תנועת הצופים, לבי-כנסת, לספרייה ולפעולות של חוגים שונים (כגון חוג דרמה). בכניסה למקלטים בנוי מפתן גבוה או מצויות בו מדרגות. הדבר מונע מהעותר נגישות למקום. אין במקלטים שירותים לנכים. אין מחלוקת בין הצדדים, כי אין במקלטים הסדרים מיוחדים לנכים. המחלוקת בין הצדדים הינה אם מוטלת חובה על המשיבים לקיים סידורים מיוחדים אלה לנכים במקלטים דו-תכליתיים אלה. מחלוקת זו סובבת סביב השאלה, אם מקלטים דו-תכליתיים אלה נופלים בגדר בניין ציבורי ב'. המונח "בניין ציבורי ב'" מוגדר ([בסעיף 8.01](#) לתוספת השניה) באופן הבא:

"בנין או חלק מבנין המשמש למטרות הבאות, להוציא בנין או חלק מבנין שאינו נועד להיות פתוח לקהל..."

בהמשך באה רשימה של בניינים הכלולים בהגדרה, ובהם בית-דואר, בית-כנסת,

מסגד, כנסייה, בית-קולנוע, בית-מלון, בית-מרחץ, בנק, בריכת שחייה, בית-ספר ומסעדה. בהמשך לרשימה מפורטת זו מופיעה ההגדרה הכללית הבאה ([בסעיף 8.01\(11\)](#)) לתוספת השניה):

"משרדי ממשלה, משרדי רשויות מקומיות וכל בנין אחר הנועד למתן שירות ציבורי".

לטענת העותר, המקלטים, בתכלית "החלופית" שלהם, נועדו למתן שירות ציבורי, שכן הם משמשים מטרה שיש בה שירות ציבורי. לעומתו טוענות המשיגות הראשונה והשנייה כי המקלטים נועדו לצורכי ביטחון. הם לא נועדו, על-פי היתר הבנייה, לשמש לתכלית הלא ביטחונית שלהם.

16. נגישותם של נכים למקלטים "חד-תכליתיים" לא נדונה לפנינו. לא שמענו כל טיעונים בדבר סידורים מיוחדים לנכים במקלטים. על-כן לא נביע בעניין זה כל עמדה. אנו מקווים כי עניינם של הנכים נלקח בחשבון שעה שתוכננה ההגנה האזרחית. לפנינו הצטמצמה הבעיה אך לשאלה, אם מקלט, המשמש הלכה למעשה לתכלית ציבורית בין תכלית המוזכרת במפורש בהגדרת בניין ציבורי ב' (כגון בית-כנסת), ובין תכלית ציבורית שאינה כלולה ספציפית בהגדרה - ניתן לראות בו "בנין אחר הנועד למתן שירות ציבורי". אף כאן אין מחלוקת בין הצדדים כי מקלט הוא "בנין אחר" וכי הפעילות הדו-תכליתית המתבצעת בו היא "למתן שירות ציבורי". גדר הספקות הינו אם לאור ייעודו המקורי של הבניין (מקלט) ניתן לומר עליו כי הוא "נועד" למתן השירות הציבורי שניתן בו הלכה למעשה (כגון בית-כנסת, חוגים, צופים). במחלוקת צרה זו דעתנו הינה כי הדיבור "נועד" בהקשר שלפנינו אינו מתייחס אך לייעוד המקורי, אלא משתרע על כל פעולה כדין המבוצעת בו הלכה למעשה. מובן זה לדיבור "נועד" מתבקש מהתכלית הונחת ביסוד התקנות. אם אמנם המקלטים משמשים, הלכה למעשה, למתן שירות ציבורי, כי אז שילובם של נכים בחיי החברה, הבטחת כבודם ומתן הזדמנות שווה לנכים מחייבים הכרה בשימוש שנעשה בהם כגורם הקובע את ייעודם.

17. לאור מסקנתנו זו, על הוועדה המקומית להורות לגבי המקלט הדו-תכליתי כאמור [בסעיף 158ג\(ב\)](#) - "באופן וביחס שתקבע הוועדה, להתקין בו סידורים מיוחדים כאמור בתוך תקופת זמן שתקבע בהוראתה ושלא תעלה על שלוש שנים". אף בעניין זה, על הוועדה המקומית לפעול בלב פתוח, תוך זניחת עמדתה המקורית. עליה לפעול במהירות הראויה.

18. התוצאה היא אפוא זו, כי אנו רושמים לפנינו, והופכים לחלק מפסק-דיןנו, את העניינים שעליהם הסכימו הצדדים (כאמור בפסקה 3 לעיל). אנו הופכים את הצו-על-תנאי למוחלט במובן זה שאנו מצהירים כי המשיבים אינם מקיימים את דרישת [סעיף 8.02\(ב\)](#) לתוספת השניה לעניין בית השימוש בבית הספר (כאמור בפסקה 12

לעיל), ואינם מקיימים את דרישת התקנה לעניין המקלטים הדו-תכליתיים (כאמור בפסקה 16 לעיל). עניינים אלה מוחזרים להחלטה חדשה, שתינתן במהירות הראויה, של הוועדה המקומית.

המשיבות הראשונה והשנייה יישאו בהוצאות העותר הראשון בסכום כלל של 10,000 ש"ח, ובהוצאות העותרים השני והשלישי בסכום כולל של 10,000 ש"ח.

השופט י' קדמי: אני מסכים.

השופטת ד' דורנר: אני מסכימה.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של הנשיא.

ניתן היום, כ"א באדר תשנ"ו (12.3.96).

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)