

איתן מימוני ושות'י

משרד עורכי דין ונוטריון

Head office:

DERECH MENACHEM BEGIN 150
St. P.O BOX 62

TEL-AVIV 60000

Tel: 972-3-5629911 טל:
Fax: 972-3-5625353 פקס:

דוא"ל: office@mai-law.co.il

משרד ראשי:

דרך מנחם בגין 150 ת.ד. 62

תל-אביב מיקוד 60000

EITAN MAIMONI, ADV. & NOTARY
ORIT CHELOUCHE (1960-2008), ADV.
TOMER TABAK, ADV.
ZOHAR MAIMONI, ADV.
DALIA LITAN-ROSENBERG, ADV.
HANAN HAELION, ADV.
EFRAT BARAZANI-KALIF, ADV.

GALYA ROSENBAUM TIRAN, ADV.

איתן מימוני, עו"ד ונוטריון
אורית שלוש (1960-2008), עו"ד
תומר טבק, עו"ד
זהר מימוני, עו"ד*
דליה ליטן-רוזנברג, עו"ד**
חנן העליון, עו"ד
אפרת ברזני-קליף, עו"ד
גליה רוזנבוים-טירן, עו"ד

Date: 28/06/2020 תאריך:

Our ref: 2000/8 מספרנו:

הרצאה: הועד המקומי והאגודה השיתופית – שותפות או יריבות?

א. מבוא

1. בניגוד לעיריות ומועצות מקומיות המהוות את גורם השלטון המקומי היחיד והישיר מול התושבים, מבנה השלטון המקומי במועצות אזוריות מורכב יותר, דו רבדי, שכן מועצה אזורית היא צורת שלטון המאגדת מספר יישובים באזור גיאוגרפי מסוים.
2. הבסיס לכינון הועדים המקומיים, מצוי כבר בפקודת המועצות המקומיות, וכיום הוא מופיע בנוסחה החדש של הפקודה, משנת 1965, בסעיף 3. לפקודה נוסחים קודמים מן השנים 1921, ו-1941.
3. כך לדוגמא, סעיף 3(5) לפקודת המועצות המקומיות-1941 (אשר אינה בתוקף!), ואשר נוסף לפקודה זו בתיקון משנת 1947 קבע כי "מקום שנתכוננה מועצה מקומית בשטח הכולל שני כפרים או יותר משניים, או חלקים מהם, יכול הצו – שלפיו נתכוננה אותה מועצה מקומית – להתקין קביעות בדבר התכוננותם של ועדים מקומיים בכל אותם כפרים או במקצתם או בחלקים מהם, בדבר הרכבם, שטח שפיטתם, וכוחותיהם וחיוביהם...".
4. הצו המרכזי הנוגע לתחום המועצות האזוריות והועדים המקומיים הוא צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, אשר מקובל לכנותו – "צו המועצות האזוריות".
5. פרק ארבעה עשר לצו המועצות האזוריות שכותרתו "הנהלה מקומית" נפתח בסעיף קצר, ולכאורה פשוט ומובן, סעיף 90, האומר כי: "כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי".

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

6. אך ניהול יישוב בכלל, וניהול יישוב על ידי ועד מקומי בפרט, איננו כה פשוט ומובן כפי שניתן היה להסיק מלשונו של סעיף 90 לצו. האמת היא, שהועד המקומי ויחסיו עם המועצה האזורית מחד, ועם האגודות השיתופיות שביישוב (זו החקלאית וזו הקהילתית) מאידך, הינו נושא סבוך, המצריך היכרות עם סעיפי החוק השונים, כמו גם עם הדינמיקה הייחודית המאפיינת אגודות שיתופיות שונות, דוגמת קיבוצים ומושבים, לרבות אגודות קהילתיות.

7. במסגרת הרצאה זו, נתמקד ביחסי הועד המקומי והאגודה השיתופית, על שלל המורכבויות שהיא מעוררת.

ב. הועד המקומי

8. כאמור, צו המועצות האזוריות קובע, כי יישובים בתחומי מועצות אזוריות יתנהלו על ידי ועד מקומי, ויש לדעת כי במהלך השנים חלו שינויים והתפתחויות בכל הנוגע לסמכויותיהם ומעמדם של הועדים המקומיים.

9. לקראת סוף שנות ה-90 הציע משרד האוצר לבטל את מעמדם הסטטוטורי של הועדים המקומיים. עקב התנגדות המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות, מינה מנכ"ל משרד הפנים בשנת 1999 את "הועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הועד המקומי במועצה האזורית" (ועדת אמרני), שבראשה עמד יהושע (שוקי) אמרני, אשר כיהן באותה עת כמנהל אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, ובהמשך כיו"ר המועצה הארצית לתו"ב, וכמנכ"ל משרד הפנים (2013-2015).

10. ועדת אמרני המליצה להרחיב את סמכויות המועצה האזורית על חשבון סמכויות הועד המקומי, אך להשאיר את הועד המקומי על כנו כגוף סטטוטורי עם סמכויות מצומצמות שיוגדרו בצו.

11. ואכן, אם עד לשנת 2004, קבע צו המועצות האזוריות, בסעיף 132, כי: "לועד המקומי יהיו בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה לפי סעיף 63 לצו, בכל אותם התנאים וההגבלות שסמכויות המועצה מותנות או מוגבלות בהם, אולם הועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן וכל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לועד, ולחוקי העזר שלה".

הרי שבשנת 2004, תוקן הצו, ונקבע בו כי סמכויותיו של כל ועד מקומי יהיו בהתאם לסמכויות אשר המועצה האזורית האצילה לו:

"132. לועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, לפי סעיף 63, ככל שאצלה לו המועצה על פי החלטתה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים וההגבלות בסמכויות אלה ובכפוף לסעיף 63(ה); הועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא יהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה עליהן לועד ולחוקי העזר שלה.

12. לפיכך לא מן הנמנע שלוועד מקומי אחד יואצלו סמכויות נרחבות, בעוד שלוועד מקומי אחר יואצלו אך מעט מסמכויות המועצה שבתחומו.

13. על פי סעיף 96(א) לצו, מספר חברי ועד מקומי נבחר בישוב שאינו שיתופי ייקבע בהתאם למספר הבוחרים הרשומים בפנקס הבוחרים של היישוב האמור לפי טבלה זו:

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

מספר חברי ועד	מספר תושבים
5 עד 7	עד 1,500
9 עד 11	1,501 ומעלה

14. ממשיך סעיף 96 לצו וקובע, כי:

(ב) מספר חברי הועד המקומי ייקבע בהתאם לסעיף קטן (א) על-ידי השר בהתייעצות עם המועצה, לא יאוחר מהיום ה-50 שלפני יום הבחירות.

(ג) השר רשאי להגדיל את מספר חברי ועד מקומי של ישוב הנמנה עם סוג משני הסוגים הראשונים המפורטים בטבלה שבסעיף קטן (א), כדי המספר המקסימלי הקבוע בטבלה לסוג הבא אחריו.

15. ככלל, יו"ר הועד המקומי נבחר בישיבה הראשונה של הועד המקומי באופן המפורט בסעיף 105 לצו:

105. (א) בכפוף לאמור בסעיף 129, ועד מקומי יבחר בישיבתו הראשונה את אחד מחבריו לראש הועד; הבחירה תיעשה בהצבעה גלויה והמועמד שיקבל למעלה ממחצית הקולות של כל חברי הועד הוא הנבחר; לא קיבל שום מועמד רוב כאמור, תיערך הצבעה שנית והמועמד שיקבל למעלה ממחצית הקולות של חברי הועד המצביעים הוא הנבחר.

16. סעיף 129 הנזכר בסעיף זה, מתייחס לבחירת יו"ר במצב של זהות ועדים, ונפרט על כך בהמשך.

17. מעבר לאמור, סעיף 130 לצו מתייחס למצב בו חבר ועד מקומי חדל לכהן בתפקידו:

130. (א) חבר ועד מקומי ממונה שחדל לכהן, ימונה במקומו חבר אחר באותה הדרך בה נתמנה החבר שחדל לכהן.

(ב) חבר ועד מקומי נבחר, לרבות חבר נציגות שחדל לכהן או שפקעה כהונתו, יבוא במקומו המועמד ששמו בא ברשימה שממנה נבחר אותו חבר מיד אחרי שמות המועמדים שנבחרו מתוכה; ואם אותו מועמד כבר נכנס בדרך זו קודם לכן או שהוא פסול או שאיננו יכול להיות חבר הועד מכל סיבה אחרת, או שהודיע בכתב ליושב ראש הועד שאין ברצונו להיות חבר הועד - יבוא במקומו מי ששמו בא מיד אחריו ברשימה האמורה, וכן הלאה.

(ג) אם אין מי שימלא את המקום הפנוי לפי סעיף קטן (ב), יבחר הועד ללא דיחוי, על פי החלטה של מחצית חבריו לפחות, אדם שהוא כשר לפי צו זה להיבחר כחבר הועד. בקבלת החלטה בענין זה יתחשב הועד בהצעת מגישי הרשימה שמתוכה נבחר החבר שחדל לכהן, ולא יפסול מועמד שהוצע כאמור אלא באישור המועצה. הוראות סעיף קטן זה יחולו גם על מילוי מקום פנוי של חבר נציגות, אולם בחירת החבר החדש תיעשה בהחלטה של חברי הנציגות הנותרים.

(ד) חבר ועד מקומי בישוב שיתופי שחדל לכהן, ינהגו בהתאם לתקנות אותו ישוב שיתופי.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

(ה) לא בחרו חברי הועד המקומי או חברי הנציגות חבר כאמור בסעיף קטן (ג) תוך חודש ימים - ימנה הממונה על המחוז אדם כשר לפי צו זה לכהן כחבר הועד תוך התחשבות בהצעת מגישי הרשימה שמתוכה נבחר החבר שחדל לכהן.

18. המועצה האזורית יכולה לאצול לועד המקומי את סמכויותיה המנויות בסעיף 63 לצו, בכפוף למגבלות של סעיף 63(ה). כדלהלן:

63. (א) המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות הממונה במידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות:

- (1) לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון;
- (2) להקים ולקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה לתועלת הציבור;
- (3) לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם; ובלבד שהמועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים לישוב אחד או לישובים אחדים אלא אם היתה דעתם של הועדים המקומיים, שלהנהלתם נתונים הישובים הנוגעים בדבר, נוחה מטיפול כזה;
- (4) לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל ענין ציבורי;
- (5) להקים ולקיים בנינים ולעשות עבודות ציבוריות;
- (6) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת ענייניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי, או של כל סוג שבהם, וכן לקבוע מחירים, אגרות ושאר תנאים לשימוש בהם ולהנאה מהם, וימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם;
- (7) להסדיר או להגביל את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות או של כל סוג שבהם, לרבות קביעת ימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם;
- (8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות;
- (9) להסדיר, להגביל או לאסור רוכלות, תגרנות רחוב, צילומי רחוב, פרסומת רחוב, איסוף כספים ברחוב וכיוצא באלה;

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

(10) להסדיר עניני השקאה, מרעה ומניעת סחף וכן ענין אחר בעל ערך חקלאי שהסדרתו היא לטובת כלל החקלאים בתחום המועצה;

19. ומה אומר סעיף 63(ה) לצו: סעיף זה קובע, כי המועצה תהא רשאית לאצול מתפקידיה וסמכויותיה לועד מקומי, פרט לסמכויותיה בעניינים ספציפיים הקבועים בסעיפים 63(א)(11), 68 ו-134 לצו זה וסעיף 22 לפקודה.

20. **שימוש בסמכויות הועד המקומי** - סעיף 132א לצו קובע, כי ועד מקומי רשאי לבצע סמכויותיו בעצמו או באמצעות המועצה, והוא רשאי לפנות למועצה שתבצע עבורו פעולות בתחומו במסגרת תקציבו, כאשר המועצה חייבת לבצע עבור הועד את הפעולות שביקש:

(א) הועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה.

(ב) החליט הועד המקומי לפעול באמצעות המועצה רשאי הוא לפנות אליה בבקשה לבצע פעולות בתחומו, במסגרת תקציבו המאושרת.

(ג) קיבלה המועצה פניה כאמור בסעיף קטן (ב), תעשה את כל הדרוש לביצוע הפעולה המבוקשת, לרבות התקשרות לרכישת טובין או שירותים, לפי הענין; פעולות כאמור ימומנו מתקציב המאושר של הועד המקומי.

ג. האגודה השיתופית – מהותה ועקרונותיה

21. בדומה לשותפויות עסקיות המוכרות לכולם, גם מטרתה המרכזית של האגודה השיתופית היא לאפשר לחבריה לפעול ביחד להשגת האינטרסים המשותפים של כלל החברים, ובדומה לחברה בע"מ, גם כאשר אגודה שיתופית נרשמת כדין, היא מהווה אישיות משפטית בפני עצמה, וכל פעולותיה למול צד שלישי יוצרות מחויבות של האגודה מבלי שמחויבות זו תיפול באופן אישי על חבריה (פרט למקרים חריגים).

22. אך בשונה מיתר השותפויות העסקיות, פעילותה של האגודה השיתופית אמורה להתנהל בהתאם לעקרונות של הדדיות, טיפוח החיסכון וכד', כפי שמפורט בפקודות האגודות השיתופיות ובתקנות השונות.

23. כך למשל, אחד העקרונות המרכזיים ביותר בניהול אגודה שיתופית הוא עקרון השוויון בין חבריה, הכולל את הכלל לפיו לכל חבר יש כח שווה בקבלת החלטות של האגודה.

24. הגוף המרכזי ביותר שבוחרת האסיפה הכללית של האגודה הוא ועד ההנהלה, כאשר הבחירות לועד ההנהלה יכולות להיעשות בדרך של הצבעה גלויה במהלך האסיפה הכללית, או באמצעות קלפי.

25. ככלל, פרט למקרים חריגים, יכול ועד ההנהלה רק חברי אגודה, וסמכויותיו הן שיוניות, וכוללות למעשה את כל סמכויות האגודה השיתופית שלא נמסרו לרשות אחרת בפקודה, בתקנות האגודות השיתופיות או בתקנון האגודה. על פי התקנות, על ועד ההנהלה וחבריו לפעול בתחום סמכויותיהם, בכפוף לתקנות האגודה ולהחלטות האסיפה הכללית, לטובת האגודה וללא הפליה.

26. מעבר לסמכויותיו השיוניות, הוענקו לועד ההנהלה סמכויות מפורשות: הוא רשאי להועיד את האסיפה הכללית בכל עת ולקבוע את סדר יומה, יש לו סמכות להטיל קנסות על חברי האגודה ככל ותקנון האגודה מאפשר הטלת קנסות, יש לו סמכות למנות ועדות משנה ולאצול להן מסמכויותיו, וכיו"ב.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

27. כל עוד פועל ועד ההנהלה במסגרת המטרות והסמכויות שנקבעו בתקנון האגודה ובהחלטותיה של האסיפה הכללית, וכל עוד פעילותו היא בגדר הפעילות הרגילה של עסקי האגודה, אין הוא זקוק לאישור מוקדם מהאסיפה הכללית.

28. אולם על מנת לבצע פעולות שיש בהם כדי לפגוע באושיות האגודה או במטרותיה העיקריות, כגון מכירת נכסי האגודה או שינוי יעוד המקרקעין שברשותה, חייב ועד ההנהלה אישור מוקדם של האסיפה הכללית. ובכל מקרה, אין לועד סמכות לסטות מהחלטות האסיפה הכללית, שכן תפקידו הוא ליישם את החלטותיה.

29. במרבית האגודות השיתופיות, תקופת הכהונה של ועד ההנהלה לא תעלה על ארבע שנים ולא תפחת משנה, והיא נקבעת בתקנון האגודה.

30. כאשר תמה תקופת הכהונה של אחת מרשויות האגודה, חבריה ימשיכו לכהן בתפקידם עד שתיבחר רשות במקומם, אולם, חובה על הועד לכנס אסיפה כללית אשר על סדר יומה בחירות לרשויות האגודה תוך שלושה חדשים מיום תום תקופת הכהונה. ככלל, במידה ולא כונסה אסיפה בתום שלושת החדשים, תסתיים כהונת הרשויות (כאשר לרשם האגודות נתונה סמכות להאריך הכהונה ב-3 חודשים נוספים).

ד. הועד המקומי ביישוב השיתופי – כלל זהות הועדים

31. אך בכדי לאפשר ניהול יעיל ותקין של היישוב, ובשל הקושי הקיים לעיתים, לאייש את כלל הרשויות ביישוב באנשים המוכנים להתנדב לתפקיד, קובע סעיף 91 לצו המועצות האזוריות את כלל "זהות הוועדים":

91 (א) כפוף לאמור בסעיפים 91א ו-91ב, מי שמכהנים ביישוב שיתופי, במועד פלוני, כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית של היישוב (להלן - האגודה השיתופית), יכהנו גם כחברי הועד המקומי של היישוב.

32. על פי כלל זה, מי שנבחרים לכהן ביישוב שיתופי כחברי ועד ההנהלה של האגודה, יכהנו גם כחברי הועד המקומי של היישוב.

33. וחשוב להדגיש – כי "זהות ועדים חוקית" זו, הינה מצב מובנה (הניתן לשינוי אמנם ע"י הפרדת גופים וקיום בחירות נפרדות לועד המקומי), וזאת בשונה ממצב אותו נכנה - "זהות ועדים בפועל", בו במקביל לבחירת הועד המקומי ביישוב, מחליטים חברי האגודה השיתופית לבחור לועד ההנהלה את אותם אלו אשר נבחרו לכהן בועד המקומי של היישוב.

34. אחת המשמעויות של זהות ועדים חוקית, המבדילה אותה מן זהות הועדים בפועל, הינה משך כהונת הועד המקומי, שכן בעוד שבמצב דברים "רגיל", חברי הועד המקומי מכהנים בתפקידם כחמש שנים, ומתחלפים במועד בו נערכות הבחירות למועצה האזורית, במצב של "זהות ועדים חוקית", משך כהונת חברי הועד המקומי נקבע, הלכה למעשה, על פי האמור בתקנון האגודה השיתופית לגבי משך כהונת ועד ההנהלה של האגודה.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

35. בשנת 1989 ניתנה הכרעה בבג"ץ 753/87 ישראל בורשטיין ואחר נ' שר הפנים ואח' (להלן: "בג"ץ בורשטיין"), בו דן ביהמ"ש בשאלה הבאה: "תושבים של יישוב שיתופי, שאינם חברים באגודה השיתופית של היישוב, אינם זכאים לבחור ולהיבחר לוועד המקומי של היישוב, האם מצב דברים זה הינו חוקי?"

36. וכך נקבע על ידי השופט ברק:

"הנה כי כן, על שר הפנים להבטיח בצו המועצות האזוריות קיומו של איזון ראוי בין זכותם של תושבי היישובים, המהווים את המועצה האזורית, לבחור ולהיבחר למוסדותיה השלטוניים, לבין אינטרס הכלל בקיומה ובקידומה של ההתיישבות העובדת. איזון כזה אינו מובטח, מקום בו נשללת מתושבי מושב העובדים, שאינם חברי האגודה השיתופית, הזכות לבחור ולהיבחר לוועד המקומי. המצב הקיים מפר כל איזון ראוי, תוך שהוא נותן עדיפות לאינטרס של ההתיישבות השיתופית על פני כל אינטרס אחר ..."

אשר-על-כן אנו קובעים, כי תוקפו של [סעיף 91\(א\)](#) לצו המועצות האזוריות יפקע שישה חודשים מהיום. יש לקוות, כי בתוך שישה חודשים ניתן יהא לבחון רעיונות שונים ולהתקין בתוך זמן זה הוראה חדשה כדין".

37. בעקבות בג"ץ בורשטיין תוקן צו המועצות האזוריות, ונוצרה האפשרות החוקית לבטל, בתנאים מסוימים, את זהות הוועדים ולקיים בחירות כלליות לוועד מקומי נפרד מוועד האגודה, כך שלמעשה קיימים כיום שלושה מצבים אפשריים ביחסים בין הוועד המקומי לוועד היישוב:

37.1. זהות ועדים –

37.1.1. מצב בו חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה, ואלו מכהנים גם כוועד המקומי של היישוב, כפי שפורט לעיל.

37.2. ועדים נפרדים (פיצול ועדים) –

37.2.1. מצב הקיים באגודות קהילתיות שאינן עומדות בתנאים לקיום זהות ועדים, או כאשר השר מורה על פיצול ועדים, כך שחברי האגודה בוחרים את ועד האגודה ותושבי היישוב בוחרים את חברי הוועד המקומי.

37.2.2. על פי סעיפי הצו, השר יורה על פיצול כאמור, אם התקיים אחד מן המקרים הבאים:

- מספר הבוחרים ביישוב שאינם חברי אגודה עלה על מספר הבוחרים חברי אגודה (ובמילים אחרות – אם 50% או יותר מן הבוחרים אינם חברי אגודה).
- על פי בקשה של 20% מבין הבוחרים של היישוב. על בקשה כאמור להיות מוגשת לשר לפחות 64 ימים לפני הבחירות.
- בקיבוץ או קבוצה – על פי בקשה של 50% מבין הבוחרים של היישוב.

37.2.3. מעבר לכך קובע סעיף 91(ב) לצו, כי אם נערכו בחירות נפרדות לוועד מקומי והוגשה לשר בקשה להורות על קיום בחירות לנציגות או על קיום זהות ועדים מלאה, הבקשה תאושר אם

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

ביקשו זאת למעלה מ-80% מבין הבוחרים של היישוב (ובלבד, שמספר הבוחרים ביישוב שאינם חברי אגודה שיתופית אינו עולה על מספר הבוחרים חברי אגודה).

37.3. צירוף נציגות –

37.3.1. במצב זה, חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה, ואלו מכהנים גם כחברי הוועד המקומי של היישוב, אך בנוסף, תושבי היישוב אשר אינם חברי האגודה בוחרים בנפרד את נציגיהם בוועד המקומי.

37.3.2. על פי סעיפי הצו, השר יורה על צירוף נציגות, אם הוגשה בקשה לכך על ידי תושב שאינו חבר אגודה ומספר הבוחרים שאינם חברי אגודה הוא 10% לפחות ממספר הבוחרים ביישוב.

37.3.3. בקיבוץ או קבוצה, השר יורה על צירוף נציגות, אם חתמו על הבקשה 10% מכלל הבוחרים ביישוב ואם מספר הבוחרים שאינם חברי אגודה הוא 30% לפחות ממספר הבוחרים ביישוב.

37.3.4. מספר הנציגים שיעמדו לבחירה ביישוב שיתופי, יהיה המספר השלם המתקבל מהכפלת מספר חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית באותה שעה, במנה המתקבלת מחלוקת מספר הבוחרים שאינם חברים באגודה השיתופית, במספר הבוחרים החברים באגודה השיתופית, ובלבד שיהיה נציג אחד לפחות.

37.3.5. מעבר לכך קובע סעיף 91ג(א) לצו, כי:

- אם לאחר שנערכו בחירות לנציגות הוגשה לשר בקשה לקיים בחירות נפרדות לוועד מקומי ביישוב – הבקשה תאושר אם הוגשה בידי 20% לפחות מבין הבוחרים ביישוב, ובקיבוץ או קבוצה – בידי 50% לפחות מבין הבוחרים ביישוב.

- אם לאחר שנערכו בחירות לנציגות הוגשה בקשה לקיים זהות ועדים מלאה – הבקשה תאושר אם הוגשה בידי למעלה מ-90% מבין הבוחרים של היישוב (ובלבד, שמספר הבוחרים ביישוב שאינם חברי אגודה שיתופית אינו עולה על מספר הבוחרים חברי אגודה).

38. כפי שצוטט לעיל, בסעיף 130(ד) לצו נקבע כי: **"חבר ועד מקומי ביישוב שיתופי שחדל לכהן, ינהגו בהתאם לתקנות אותו ישוב שיתופי"**.

39. כשיש לשוב ולהזכיר גם את סעיף 129 לצו הקובע כיצד ייבחר יו"ר הוועד המקומי במצב של זהות ועדים:

ראש הוועד המקומי ביישוב שיתופי יהיה האדם המשמש על פי תקנות היישוב ראש הוועד או המזכירות או ההנהלה של היישוב; הוראה זו לא תחול על יישוב שיתופי שנערכו בו בחירות לוועד המקומי לפי סעיף 91ב או לפי סעיף 91ג.

ה. יחסי הוועד המקומי והאגודה השיתופית

40. לאור מצב משפטי ועובדתי זה, נוצר ערבוב בין התחומים שבאחריותו וסמכותו של כל אחד מהוועדים: מיסי האגודה השיתופית מכונים לעיתים מיסים מוניציפאליים, ומנגד האגודה גובה ארנונת ועד מקומי; עובדי הוועד המקומי העוסקים באספקת שירותים מוניציפאליים, כגון: גינון, פינוי אשפה, אחזקת מוסדות

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

ציבור, מועסקים שלא בדרך של מכרז כ"א; אין הפרדה בין חשבונות הבנק והתקציבים של האגודה השיתופית והועד המקומי; אין ביקורת או פיקוח על מעבר כספים בין הגופים השונים, ועוד;

41. בנוסף, לא פעם מתגלעים עימותים בין תושבי הועד המקומי שאינם חברי האגודה החקלאית (תושבי ההרחבה או שוכרים), לבין תושבים שהם חברי הקיבוץ או המושב, בין השאר, בנוגע לזכויות בקרקע הנכללת בהסכם המשבצת, שינוי ייעודה ושימושיה, הבעלות והאחריות על המבנים הציבוריים (שחלקם נבנו בכספי האגודה החקלאית) היקף המסים והאגרות שיש לשלם בגין הפעילות הקהילתית בישוב, אופן השימוש בהכנסות הועד ובכספי האגודה ובשטחי האגודה המשמשים את הקהילה כולה, ובנוגע לחיי הקהילה ואופייה, וכן הלאה.

42. באגודות קהילתיות עניין זה בא לידי ביטוי במצבים בהם ישנם חברי אגודה אשר פרשו מן האגודה וממשיכים להתגורר בשטח היישוב.

43. אך חשוב מאוד להדגיש, כי הועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מועד האגודה, וכי גם במצב של זהות ועדים, הזהות היא פרסונאלית בלבד. חשיבותה של אבחנה זו נובעת, בין היתר, מן העובדה שבעוד שהאגודה הינה גוף מתחום המשפט הפרטי, הועד המקומי הינו גוף מתחום המשפט הציבורי, וחלות עליו חובות חוקיות משפטיות רבות יותר.

44. מתוך אבחנה זו נובע, בין היתר, כי על חברי הועד לנהל פרוטוקולים נפרדים לכל אחד מן הועדים, לנהל חשבונות נפרדים, למנות מורשי חתימה נפרדים, ולהקפיד לקבל בכל אחד מן הועדים החלטות הנמצאות בתחום סמכויותיו של הועד הרלוונטי.

45. כך למשל, בכובעם כחברי הועד המקומי, חברי הועד אינם רשאים לקבל החלטות הנוגעות לעניינים הפנימיים של האגודה השיתופית (כגון: קבלת חברים, מימוש החלטות האסיפה הכללית וכד'), ומנגד, בכובעם כחברי ועד האגודה, חברי הועד אינם רשאים לעסוק בעניינים המיוחדים לועד המקומי (כגון: גביית ארונות ועד מקומי).

46. בדומה לכך, חברי הועד המקומי אינם יכולים להעביר, סתם כך, כספים מן הועד המקומי לאגודה השיתופית, ואף חתימה על הסכמים בין שני הועדים צריכה להיעשות בכפוף לכללי ההתקשרות החלים על הועד המקומי, וכפי שנראה להלן, גם בכפוף לסוגיות של ניגוד עניינים.

1. המלצות הועדה לבדיקת המלצות מבקר המדינה בנושא הועדים המקומיים – ועדת ריף

47. בחו"ד שהכין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה משנת 1996 נקבע, כי אגודה קהילתית, שהיא גוף מתחום המשפט הפרטי, אינה רשאית להסיג את גבולם של הוועד המקומי ושל המועצה האזורית, והתיימרותה ליטול לעצמה סמכויות של הרשות המקומית, על ידי קביעת סמכויות אלה בתקנון, אינה כדין.

48. בדו"ח מבקר המדינה על התנהלות השלטון המקומי לשנת 2009, נאמר כי בניגוד לחוות דעת זו, אושרו תקנונים של אגודות שבהן הייתה נטילת סמכויות המהווה השגת גבול, כשביישובים רבים פועלות האגודות כגוף מוניציפאלי במקום הוועדים המקומיים.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

49. בעקבות דו"ח המבקר, הוקמה באוקטובר 2010 "ועדה לבחינת המלצות מבקר המדינה בנושא הסדר זהות הועדים" (ועדת רייף), אשר בראשה עמד מי שכהן באותה עת כסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל אגף בכיר לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים, מר דני רייף.

50. תפקידה של ועדת רייף היה לבחון את המלצות מבקר המדינה בנושא הועדים המקומיים, וביתר פירוט: לבחון את נושא זהות הועדים; לבחון את יחסי הגומלין בין ועד האגודה השיתופית והועד המקומי, וכן בין שני אלה למועצה האזורית; לבחון את נושא מבני הציבור ביישובים ושיוכם; ולהמליץ לשר על שינויי חקיקה, ככל שיידרשו; ועוד; במאי 2011 פורסמו "המלצות הועדה לבדיקת המלצות מבקר המדינה בנושא הועדים המקומיים".

51. עיקרי המלצות הועדה:

א. שימור המבנה הדו-רבדי, שימור מעמדם הסטטוטורי של הועדים המקומיים, והשארת מקור הסמכויות במועצה האזורית.

ב. להותיר את ההסדר בדבר אצילת הסמכויות מהמועצה לועדים המקומיים. יחד עם זאת, המועצה תקבע סל שירותים מקומיים מינימאלי אותו היא תהיה מחויבת להעניק לכלל תושביה.

ג. הקצבות המועצה ליישובים, ככל שישנן, יועברו אך ורק לחשבון הועד המקומי.

ד. הועד המקומי יחויב לקיים אסיפות תושבים בעלות תוקף מחייב כלפי הועד המקומי לפחות פעם אחת בשנה, לרבות ערב אישור תקציב.

ה. ועד מקומי יעביר תקציבו, לאחר אישורו באסיפת התושבים, לאישור המועצה במתכונת אחידה ומחייבת. המועצה תבטיח כי תהיה התאמה בין הסמכויות שאצלה לועד לבין התקציב המוגש על ידו לאישורה.

ו. מבני ציבור מוניציפאליים יש להעמיד לשימוש כלל תושבי היישוב, כאשר תקן מקובל למבנים אלו ביישוב כפרי ייקבע במשותף על ידי משרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות, בהתאם לגודל היישוב ואופיו. יחד עם זאת, הועדה ממליצה שבכל מקרה יש לאפשר הסכם חופשי בין הועד המקומי לאגודה ביישוב נתון, ורק כאשר לא תמצא הסכמה, ההכרעה תהיה על ידי ראש המועצה האזורית (או מי מטעמו), בהתאם בתקן מבני ציבור מוניציפאליים.

ז. האגודה הקהילתית אינה מהווה תחליף לועד המקומי ואינה רשאית למלא תפקידים מוניציפאליים.

ח. כפי שנקבע בצו – גם במצב של זהות ועדים, הזהות היא פרסונאלית בלבד. הועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מועד האגודה, ועליו להתנהל לפי הוראות הצו ושאר הדינים הרלוונטיים.

ט. הועדה ממליצה לשקול תיקון הצו באופן שזהות ועדים תתקיים מול האגודה הקהילתית ביישוב ולא מול האגודה החקלאית (ביישוב בו קיימות שתי אגודות כאמור), וזאת רק במידה ולפחות 80% מהבוחרים חברים בה. גם במקרה זה, תיוותר האפשרות לבקש כי יתקיימו בחירות לועד בנפרד.

י. בכל היישובים חייבת להתקיים ועדת ביקורת ויש לוודא כי היא נבחרה ומתפקדת. במידה ולא נבחרה ועדת ביקורת או שועדת הביקורת אינה ממלאת תפקידה, תמנה המועצה מבקר והועד ישא בשכרו.

יא. כל ועד מקומי יגיש למועצה דו"חות כספיים מבוקרים על פעולותיו.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

יב. העסקת עובדים על ידי הועד המקומי תהא טעונה אישור המועצה, וחריג לכלל זה יהיה לגבי משרות מינימאליות שאיושן יהיה פטור מאישור (מזכיר, גזבר, מנהל חשבונות).

יג. התקשרויות הועד צריכות להיות כפופות לדיני המכרזים החלים על המועצות האזוריות.

ביישוב מעל 2000 תושבים הועד רשאי לקיים בעצמו את הליך המכרז, והמועצה תאשר כי הליך המכרז היה תקין.

ביישובים קטנים יותר, עורך המכרז ותנאי המכרז ייקבעו בהתאם לסכום ההתקשרות הכרוך בו: מכרזים בסכום מחייב מכרז פומבי (למעלה מ-330,000 ₪) ייערכו על ידי ועדת המכרזים של המועצה; מכרזים בסכומים נמוכים יותר, יבוצעו על פי רשימת הספקים ונותני השירותים הנמצאים במועצה, ויישלחו למספר ספקים, בהתאם לסכום המכרז.

יד. נושאי הקמת תשתיות ומבני ציבור ופיתוחם יטופלו רק על ידי המועצה.

טו. הועדה ממליצה לתקן החקיקה הנוגעת לארנונה שרשאי הועד המקומי להטיל, ולקבוע שיעור מינימאלי ומקסימאלי לארנונת ועד מקומי, מבלי שתהיה משמעות למועד הטלת הארנונה הראשונה (בניגוד למצב כיום, בו קיים הבדל בין ועדים שהטילו ארנונה לפני 2005 לבין אלו שהטילו ארנונה רק לאחר שנה זו).

ז. מיסי ועד מקומי ומיסי אגודה שיתופיות

52. כאשר אנו עוסקים בהשתתף בשלומים ביישוב, יש להבחין בין שני סוגי שונים של תשלומים – תשלומים לועד המקומי, ותשלומים לאגודה השיתופית.

53. כאמור, הועד המקומי הינו גוף מינהלי, המהווה חלק מן השלטון המקומי בשטחי מועצות אזוריות. ככזה, חלות על הועד המקומי חובות מתחום המשפט הציבורי, והוא מהווה, גורם שלטוני ביחס לכל תושבי היישוב, מבלי קשר לשאלת חברותם באגודה השיתופית.

54. כל הטלת תשלומים המתבצעת על ידי הועד המקומי לא רק שיכולה לחול על כלל התושבים ביישוב, אלא חייבת לחול על כלל התושבים ביישוב.

55. באשר לחיובים הכספיים אשר רשאי ועד מקומי להשית - קובע סעיף 133 לצו המועצות האזוריות, כי הועד המקומי רשאי, באישור המועצה, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית, וכן רשאי הוא באישור המועצה, ובכפוף להוראות חוק ההסדרים, להטיל ארנונה כללית:

133. (א) ועד מקומי רשאי, באישור המועצה, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל לפי סעיף 68(א) ורשאי הוא, באישור המועצה ובכפוף להוראות חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – חוק ההסדרים), והתקנות שהותקנו לפיו להטיל ארנונה כללית, והכל לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו (להלן – מיסי ועד מקומי); לא החליט ועד מקומי על הטלת מיסי ועד מקומי בתחומו, רשאית המועצה, לאחר שניתנה לועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו, להחליט על הטלת מיסי ועד מקומי כאמור אם נוכחה שהם דרושים לביצוע הסמכויות שאצלה לועד המקומי.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

56. סעיף 68(א) לצו המועצות האזוריות קובע כך:

68. (א) המועצה רשאית להטיל בתחום המועצה או בכל חלק ממנו את האגרות, ההיטלים ודמי ההשתתפות, למעט ארנונה (להלן - מסים), שמועצה רשאית להטילם לפי הפקודה.

57. וסעיף 14 לפקודת המועצות המקומיות קובע מה רשאית מועצה להטיל:

14. בכפוף להוראות צו הכינון, תהא למועצה מקומית סמכות להטיל באישור הממונה תשלומי חובה אלה:

(1) ארנונות, לרבות ארנונות חינוך, על נכסים הנמצאים בכפר או בקבוצת הכפרים או באזור או ברובע, שישולמו על ידי בעליהם או מחזיקיהם; ארנונת חינוך לפי פסקה זו מותר להטילה בנוסף על כל ארנונת חינוך המוטלת לפי סעיף 12, של פקודת החינוך;

(2) אגרות בעד רשיונות או כל דבר אחר, וכן היטלים שעיריות מורשות אותה שעה להטילם או שמועצה מקומית רשאית להטילם לפי כל חיקוק, ובלבד שעל הצבת שלט המבהיר כי המקום הציבורי או השירות הציבורי הניתן במקום הציבורי הוא נגיש לאנשים עם מוגבלות לא ייגבו אגרה או תשלום כלשהו; בפסקה זו, "מקום ציבורי", "שירות ציבורי" – כהגדרתם בסימנים ג' וד' בפרק ה'1 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק השוויון); "נגישות" – כמשמעותה לפי פרק ה'1 בחוק השוויון; "אדם עם מוגבלות" – כמשמעותו בפרק ב' לחוק השוויון;

(3) אגרות בעד הספקת שירותים על ידי המועצה המקומית, שישלמו הנהנים מאותם שירותים;

(4) דמי השתתפות מצד תושבי הכפר או קבוצת הכפרים או האזור או הרובע למטרות חינוך או למטרות אחרות, אלא שהממונה רשאי לפטור מתשלום דמי השתתפות כאמור בני אדם או סוגים של בני אדם שלפי דעתו אין ההשתתפות מיועדת להנאתם או להנאת ילדיהם;

(5) ארנונת גולגולת שתוטל על תושבי הכפר או קבוצת הכפרים או האזור או הרובע.

58. משמע, שבאופן עקרוני, הועד המקומי רשאי להטיל בתחומו אגרות, היטלים ודמי השתתפות, כמו גם ארנונה כללית (בכפוף למגבלות חוק ההסדרים). בפועל, נדרש גם אישור של הממונה מטעם משרד הפנים, אשר אינו מאשר גביית תשלומים, למעט ארנונה, כמפורט להלן.

59. בשנת 2005 התווסף סעיף 9ב לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"), ובו נקבע כך:

9ב. בלי לגרוע מהוראות סעיף 9(ב)(2), ועד מקומי כמשמעותו בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, לא יטיל לראשונה ארנונה כללית על סוג נכס המצוי בתחומו,

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

אלא לאחר שקיבל את אישור השרים לכך; הוראות סעיף 9(ב)2 סיפה יחולו לענין אישור השרים לפי סעיף זה.

60. הנה כי כן, סעיף זה, נוסף לראשונה לחוק במסגרת תיקוני חקיקה בשנת 2005, כאשר ביחס לשנים אשר קדמו לתיקון זה, לא היה נדרש הוועד המקומי לכל אישור נוסף טרם הטלת הארנונה, ואפילו זו הטלה ראשונה, מלבד אישור המועצה (זאת ככל שגובה המס נמצא בגבולות המינימום והמקסימום לגבייה כפי שמעודכנים מעת לעת בתקנות). (עת"מ (נצ'') 23762-09-15 פרץ מרדלר ו 33 נוספים נ' מועצה אזורית מרום הגליל).

61. בשנים האחרונות מאשר משרד הפנים לועדים מקומיים לגבות אך ורק תשלום ארנונה למגורים (אשר חיובו הינו על פי מ"ר) וגם זאת עד גובה כ-30% מגובה הארנונה שגובה המועצה.

62. בניגוד לועד המקומי, סמכותה הבסיסית של האגודה השיתופית הינה אך ורק כלפי חברי האגודה, ובהתאם להוראות התקנון של האגודה.

63. מכאן, שככלל, רשאית האגודה לגבות תשלומים עבור שירותים אותם היא מספקת אך ורק מחברי האגודה.

64. לגבי תושבים אשר אינם חברים באגודה ניתן לפעול באחת מן הדרכים הבאות:

64.1. הראשונה, גביית מיסי הקהילה על פי בית אב, כך שחובת התשלום תהא על החברים (בעלי הבתים), אף אם מדובר בבית אשר מתגוררים בו בפועל שוכרים. כמובן, שאין מניעה שהחברים יגיעו להסכמה עם השוכרים שהאחרונים יישאו בפועל תשלומי מיסי הקהילה.

64.2. השנייה, שכל שוכר יחתום על הסכם שכירות משולש, אשר יכלול גם את האגודה, ויהיו בו סעיפים הקובעים את חובת השוכר לשלם את מיסי הקהילה לאגודה מחד, ואת אפשרויות הגבייה העומדות לאגודה כנגד שוכר שאיננו משלם מאידך.

64.3. אפשרות שלישית היא לתבוע את השוכרים מכח דיני עשיית עושר ולא במשפט, אך כמובן שזהו הפתרון הכי פחות מומלץ והכי פחות יעיל.

65. שיטות החיוב של התשלומים על ידי האגודה יכולות להיות מגוונות יותר (בתי אב, מספר נפשות, וכד'), ובלבד שהן תעשנה על פי תקנון האגודה, ומבלי לפגוע בעקרונות יסוד כגון: פגיעה בשוויון מבלי שיש לכך הצדקה, קיפוח המיעוט, וכיו"ב.

66. בכל הנוגע לגביית תשלומים על ידי האגודה, סוגיה חשובה ומרכזית הינה היחס בין האגודה הקהילתית לבין חברים אשר פרשו ממנה, אך ממשיכים להתגורר בשטח היישוב.

ח. ניגוד עניינים בין הוועד המקומי לאגודה השיתופית

67. הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות נתקבלו בידי מרכז השלטון המקומי, ונקבע בהם שתוקם ועדה שתפקידה לסייע לנבחר ציבור בדרך של מתן חוות דעת.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

68. אף שחוות דעתה, כשלעצמן, אינן מחייבות את נבחרי הציבור, שכן הועדה הינה ועדה מייעצת, יש להן חשיבות ומשקל בשל הרכב הוועדה, והן אף יכולות לשמש בסיס, במקרים המתאימים, לנקיטת צעדים על ידי הגורמים המוסמכים לפי חוק על מנת למנוע ניגוד עניינים.

69. לפי הכללים, חברי הועדה יהיו: נציג היועץ המשפטי לממשלה, שיכהן כיושב ראש הועדה, ראש רשות מקומית, יועץ משפטי של רשות מקומית, מבקר פנימי של רשות מקומית ונציג משרד הפנים;

70. במקרים רלוונטיים יכול גם רשם האגודות השיתופיות וגורמים רלוונטיים ממשרדו ישתתפו בישיבות הועדה (כגון במקרה אילון).

71. ביום 3.2.2015 קבעה הועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות מטעם משרד המשפטים, כי בנסיבות העניין, התקיים מצב של ניגוד עניינים באילון, כאשר אותו אדם כיהן במקביל כיו"ר הוועד המקומי וכיו"ר האגודה הקהילתית, ולפיכך היא המליצה כי הוא לא ימשיך להחזיק בשני התפקידים בו זמנית.

72. החלטה זו, עוררה צורך לחדד ולהבהיר לחברי הועדים המקומיים ולחברי ועד ההנהלה באגודות השיתופיות (חקלאיות וקהילתיות) את המותר והאסור בכל הנוגע ליחסים ביניהם.

73. להלן נעסוק בהחלטת הועדה לניגוד עניינים, בפרטיה, ובמשמעויות שלה, אך כבר כאן חשוב לציין כי הועדה לא קבעה ניגוד עניינים מובנה בין התפקידים, אלא ניגוד עניינים הנובע ומושפע מנסיבות העניין כפי שהובאו בפניה וכפי שהיא הבינה אותם. בשל כך, גוברת החשיבות שחברי הועדים המקומיים המכהנים גם כחברי ההנהלה באחת (או יותר) מהאגודות השיתופיות, יתוודעו באופן מעמיק למצב החוקי, ובכך יוכלו להימנע מניגוד עניינים אפשרי בין תפקידיהם אלה.

ח.1. הטענות כנגד אילון

74. הרקע להחלטת הוועדה נעוץ בפנייתו של תושב אילון אשר טען כי יו"ר הוועד המקומי בישוב, מצוי במצב של ניגוד עניינים מוסדי, נוכח כהונתו המקבילה כיו"ר האגודה הקהילתית ביישוב.

75. לטענתו של הפונה, ניגוד העניינים נובע מהסכם שנחתם בין הוועד המקומי לאגודה הקהילתית, המסדיר את אספקת השירותים וההתחשבות ביניהם, קובע שהאגודה הקהילתית תספק לוועד המקומי אירועי תרבות ושירותי גינון, וכן מגדיר הסדר בדבר הסתייעות הוועד המקומי בשירותים משפטיים שוטפים.

76. בנוסף נטען, כי ההסכם לא קיבל את האישורים הדרושים לכך לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). ונרחיב במעט על טענה זו.

77. סעיף 89 לצו המועצות האזוריות, שכותרתו "איסור התקשרות בחוזים" קובע כך:

89.ב(א) חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו, או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לענין זה, "קרוב" - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות.

(ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול על -

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

(1) חוזה בדבר מתן שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים, לאחד מהמנויים בסעיף קטן (א);

(2) הסכם בהליכי רכישה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, או בהליכי העברת מקרקעין במקום רכישה כאמור;

(3) חוזה או עסקה שהמועצה, ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר, התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות.

(ג) חוזה שנערך בניגוד להוראות סעיף זה, ניתן לביטול על פי החלטת המועצה ברוב חבריה או על פי החלטת השר, ומשבוטל כך לא תהא המועצה חייבת להחזיר את מה שקיבלה על פי החוזה או לשלם את שווי של מה שקיבלה, ובלבד שלא יהיה בביטול החוזה כדי לגרוע מזכויות צד שלישי שנרכשו בתום לב.

(ד) לענין סעיף זה, דין התקשרות עם תאגיד שלמועצה שליטה בו כדין התקשרות עם המועצה; לענין זה, "שליטה" - כמשמעותה לפי סעיף 2 לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963.

(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על התקשרויות, שנעשו לפני תחילת כהונתו של חבר המועצה שבשלה חל האיסור; אולם עם תחילת הכהונה יודיע חבר המועצה בכתב למועצה על כל התקשרות האסורה לפי הוראות סעיף קטן (א) שנעשתה לפני תחילת כהונתו, וכל עוד לא נסתיימה התקשרות זו לא יעסוק אותו חבר המועצה בתוקף כהונתו במועצה, בכל ענין הנוגע להתקשרות האמורה.

(ו) העובר, ביוזעין, על הוראות סעיף זה, דינו - מאסר ששה חודשים.

(ז) הרשעה בעבירה לפי סעיף זה, תיחשב כהרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

(ח) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 89א.

78. סעיף זה הוחל על ועדים מקומיים בסעיף 132(ג) לצו המועצות האזוריות, בשינויים המחויבים, כך שבמקום "המועצה" יראו כאילו כתוב "הועד המקומי", ובמקום "השר" יהיה כתוב "המועצה".

79. אם כן, על פי סעיפים אלה, ככלל, תאגיד אשר חבר ועד מקומי הינו מנהלו או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם הועד המקומי. ואם נשליך זאת על מצב של זהות ועדים חוקית או זהות ועדים בפועל - יש מניעה שהועד המקומי יתקשר עם אגודה שיתופית אשר אחד ממנהליה הינו חבר בועד המקומי.

80. אך הסעיפים מסייגים כלל זה, ומאפשרים התקשרות מעין זו, במידה ומדובר על חוזה או עסקה שהתקיימו לגביו שלושה תנאים מצטברים:

80.1. הועד המקומי אישר ההתקשרות ברוב של שני שלישי מחבריו;

80.2. ההתקשרות קיבלה את אישור המועצה;

80.3. הודעה על דבר ההתקשרות פורסמה ברשומות;

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

81. יתרה מכך, קובעים הסעיפים, כי ככל ומדובר על התקשרות אשר נעשתה בטרם תחילת כהונת חבר הועד המשמש גם כמנהל בתאגיד, ההתקשרות יכולה להמשיך, ובלבד שעל חבר הועד להודיע בכתב על כל התקשרות אסורה, וכל עוד שלא נסתיימה ההתקשרות לא יעסוק אותו חבר בתוקף כהונתו בכל עניין הנוגע להתקשרות זו.

82. ואם נשוב לוועדה לניגוד עניינים – הרי שנטען בפניה שהסכם ההתקשרות בין הועד המקומי לאגודה הקהילתית לא עמד אף לא באחד מן התנאים הללו.

ח.2. עמדת הוועדה לניגוד עניינים

83. בפני הוועדה לניגוד עניינים הועלו מספר סוגיות נוספות: ניגוד עניינים נטען בו מצוי גזבר הועד המקומי המכהן גם כמנהל הקהילה של האגודה הקהילתית; העברת כספים נטענת מן הועד המקומי לקיבוץ שלא כדין לצורך שיפוץ בריכת השחייה ביישוב; בקשה להורות לחברי הועד המקומי להימנע מכל השתתפות בקבלת החלטות בדבר העברת כספי ציבור לאגודה הקהילתית. ועוד.

84. בפתח הדברים הבהירה הוועדה, כי היא ועדה מייעצת ואינה גוף חוק או מבקר, ולפיכך חוות דעתה נועדה להנחות את הנבחרים כיצד עליהם לפעול בעתיד על מנת להימנע מניגוד עניינים.

85. עוד הבהירה הוועדה כי אמנם קיימים נושאים נוספים הכרוכים בשאלה העומדת במוקד הדיון, אך היא תחווה דעתה רק בשאלות של ניגוד עניינים.

86. לדעת הוועדה, ההסכם אשר נחתם בין הוועד המקומי לבין האגודה, הקובע כי האגודה הקהילתית תספק לוועד המקומי שירותי גינון ותרבות, וכן שירותים משפטיים, מעמיד את העומד בראשם במצב של ניגוד עניינים מובהק, שכן לא רק כריתתו, אלא אף ביצועו השוטף של ההסכם עלול לגרום למחלוקות בין הוועד המקומי לבין האגודה הקהילתית, ביחס לסוג השירותים הניתנים, היקפם, טיבם, גובה התשלום ועוד.

87. כך למשל, יכול להיווצר מצב שבו חלק מחברי הוועד המקומי יהיו סבורים, ששירותי הגינון שמספקת האגודה הקהילתית ירדו באיכותם או בתדירותם, או כי האגודה מארגנת את אירועי התרבות בצורה רשלנית. במקרה כזה, העובדה שאדם אחד עומד בראשם של שני הגופים – תעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים.

88. מעבר לכך, פירטה הוועדה מספר נימוקים נוספים אשר הובילו אותה למסקנה כי בנסיבות המקרה באילון, יו"ר הועד המקומי לא יוכל להמשיך ולכהן גם כיו"ר ועד ההנהלה של האגודה הקהילתית.

89. לדעת הוועדה, קיים קושי בניסוח העמום של ההסכם לעניין אספקת השירותים המשפטיים לשני הגופים. לצורך הבהרת העניין נביא את סעיף ההתקשרות אשר היה באילון סביב עניין זה ואשר צוטט במסגרת החלטת הוועדה:

"האגודה והוועד המקומי נעזרים ביעוץ משפטי ושוטף ובתמורה מעבירה האגודה תשלום חודשי קבוע בסך _____ (הערת הועדה: "כך במקור, ההסכם אינו נוקב בסכום") למשרד למתן שירותי עריכת דין.

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

הייעוץ המשפטי כולל: הכנת הסכמי עבודה, חוזים, הסכמי התקשרות עם ספקים וכן ייעוץ משפטי שוטף וכי"ב.

התמורה: הוועד המקומי יעביר לאגודה תמורת חלקה היחסי (הערת הוועדה: "כך במקור") בהוצאות הייעוץ המשפטי השוטף תשלום על פי תקציב הוועד המקומי המאושר מדי שנה והכולל מע"מ כחוק.

התמורה תשלום תמורת חשבונית שתועבר לוועד המקומי (בכל רבעון) ...

האגודה היא שתהיה האחראית לתשלום התמורה ישירות לספקים".

90. עמדת הוועדה היא, שהסדר ולפיו שני הגופים נעזרים באותו יועץ משפטי הנבחר על ידי האגודה, לרבות בכל הנוגע לעסקאות בין שני הגופים, עלול להגביר את הקושי הקיים ביניהם.

91. יתרה מכך, הוועדה עמדה על כך, שנוסח ההסכם אינו נוקט בסכומים באשר לאספקת השירותים מהאגודה הקהילתית לוועד המקומי, מה שמעלה חשש כי הוועד המקומי אינו מקבל החלטות בעניין ומשאיר זאת לשיקול דעתה הבלעדי של האגודה הקהילתית, ייתכן בשל ניגוד העניינים של העומד בראשו. ובמילים אחרות – קיים חשש ממשי שיושב ראש הוועד המקומי אינו עומד על האינטרסים (כספיים ואחרים) של הוועד המקומי.

92. קושי נוסף עליו עמדה הוועדה נעוץ בכך שההסכם מתחדש מידי שנה באופן אוטומטי – הקושי נוגע גם לעניין האישורים הדרושים לקבלת ההסכם לפי צו המועצות אזוריות.

93. לאור כל האמור לעיל ובנסיבות העניין, סברה הוועדה, כי מצב בו אדם אחד עומד בראשם של שני גופים, שאחד מהם לקוח והשני ספק שירותים מרכזי, ושאינו ביניהם זהות אינטרסים מלאה, הוא מצב מובהק של ניגוד עניינים, ולפיכך, אין מקום שהעומד בראש שני הגופים ימשיך לכהן בשניהם בו זמנית, ועליו לבחור באיזה גוף הוא מעוניין להמשיך ולכהן.

94. וחשוב להדגיש - כי הוועדה סברה שלא די ולא ניתן להסתפק בהסדר של הימנעות, ולפיו יו"ר הוועד המקומי לא יעסוק בכל עניין הנוגע להתקשרות בין הגופים, בשל אופיו המקיף של ההסכם בן הוועד המקומי לבין האגודה הקהילתית.

95. לבסוף ציינה הוועדה, כי אין בדברים האמורים משום הטלת דופי בעומד בראש הגופים באופן אישי, וכי המצב המתואר בחוות הדעת אינו מעלה חשש לניגוד עניינים אישי, אלא לניגוד עניינים מוסדי בלבד, ניגוד אינטרסים אינטנסיבי ותדיר, ולפיכך, בנסיבות העניין, אין מקום שימשיך לכהן בשני הגופים בו זמנית.

3.ח. משמעויות החלטת הוועדה לניגוד עניינים

96. כפי שצוין לעיל, הוועדה לא קבעה ניגוד עניינים מובנה בין התפקידים, אלא ניגוד עניינים הנובע ומושפע מנסיבות העניין כפי שהוצגו בפניה, מה עוד, שלאור האפשרות של "זהות ועדים חוקית", ספק אם היא יכולה היתה לקבוע קיומו של ניגוד עניינים מוסדי מובנה בין התפקידים.

97. לאור זאת, הרי שנראה כי הכלל צריך להיות שאין מניעה להמשיך ולקיים זהות ועדים חוקית או זהות ועדים בפועל בין הוועד המקומי לבין האגודה החקלאית ו/או האגודה הקהילתית (כשמתקיימים התנאים

איתן מימוני ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

לכך). מה שכן, יש להקפיד ולפעול בהתאם לדרישות החוק, ובהתאם לחובה הכללית החלה על חברי ועד מקומי להימנע מניגוד עניינים.

98. ברי כי בלי כל קשר לסוגייתנו, על הועד המקומי להקפיד לבצע את כל התקשרויותיו והעסקת עובדיו בהתאם לחובות החוקיות החלות עליו, לרבות חובת מכרזים ואופן העסקת העובדים. אך ככל והדבר נוגע להתקשרויות בין הועד המקומי לבין האגודה החקלאית ו/או האגודה הקהילתית, אשר בהן מכהנים אותם חברים, מתווספות מגבלות נוספות.

99. ראשית, יש להקפיד כי כל הסכם התקשרות בין הגופים הללו יעמוד בתנאים המצטברים הנזכרים בסעיף 89 לצו המועצות האזוריות, לרבות רוב של שני שלישי מחברי הועד המקומי ואישור המועצה.

100. שנית, יש להקפיד כי תוכן ההתקשרות ישמור על האינטרסים (כלכליים ואחרים) של הועד המקומי, באופן שלא יהיה מקום לטענה כי מדובר על התקשרות שאינה מוצדקת, ואשר נובעת מניגוד העניינים שבין חברי שני הגופים. הדרך לוודא זאת היא על ידי הגדרה מפורטת וברורה של הסכם ההתקשרות, כפי שנהוג ומקובל לעשות כלפי כל גורם אחר. בתוך כך, יש להגדיר באופן ברור ומפורט:

100.1. מהם השירותים נשוא ההתקשרות.

100.2. מהו התשלום אשר יועבר בין הגופים עבור ההתקשרות, אופן העברת התשלום. כמו כן, יש לבחון האם מדובר בתשלום המקובל בגין שירותים דומים אשר היו מסופקים על ידי גורם אחר.

100.3. מהי תקופת ההתקשרות, כיצד ניתן לחדשה ו/או להאריך אותה וכיו"ב. בעניין זה, אנו ממליצים לציין שכל הארכת התקשרות תהא כפופה לעמידה מחודשת בתנאים להתקשרות הנזכרים בסעיף 89 לצו המועצות האזוריות.

ט. סיכום

101. היחסים בין הועד המקומי לבין האגודות השיתופיות מורכבים ביותר, ובפרט במצבים של זהות ועדים, שכן אין בזהות זו כדי להפחית מחובתם של שני הגופים להתנהל בהפרדה גמורה, מבחינת ניהול החשבונות, קבלת החלטות, וההתקשרות ביניהם.

102. יתרה מכך, מדובר על ערבוב בין גופים מתחומי משפט שונים – הועד המקומי מתחום המשפט המינהלי-ציבורי, והאגודות השיתופיות מתחום המשפט הפרטי.

אך חרף זאת, התנהלות נכונה ומסודרת תפחית את החיכוכים והקשיים, ותאפשר לישוב להתקיים בצורה הרמונית וטובה, ובהתאם להוראות החוק.

איתן מימוני, עו"ד

איתן מימוני ושות'
משרד עורכי דין