

## **”המבנה הארגוני והישות המשפטית של היישוב הכפרי”**

**היבטים משפטיים, סמכויותיהם של המועצה, הוועד המקומי, והאגודות השיתופיות למיניהם, השלטון הדו רובדי: המבנה הסטטוטורי, מעמדה, תפקידיה, צו המועצות האזוריות והשלכותיו על תפקוד הוועד המקומי**

### **הרצאתו של עו”ד אביתר גושן מתאריך 26/9/2017**

במסגרת קורס חברי וועדים מקומיים – מועצה אזורית משגב  
בניהול: מיכל רוזנברג, אשחר ארגון שרותי חברה ורווחה בע”מ

**גושן** משרד עורכי דין

GOSHEN LAW OFFICE

## שלטון דו רובדי

### רקע:

❖ מועצה אזורית.

❖ ועד מקומי – זרועה הארוכה של המועצה האזורית המערכת השלטונית במרחב הכפרי.

❖ בנוסף עשויים להיות: אגו"ש חקלאית, אגו"ש קהילתית.

## השוני שבין ועד מקומי לאגודה שיתופית

<u>אגודה שיתופית</u>	<u>ועד מקומי סטטוטורי</u>	<u>פרמטר</u>
תאגיד פרטי – חלים כללי המשפט הפרטי	רשות מקומית- חלים כללי המשפט / הציבורי המנהלי	אפיון ומהות
פקודת האגודות השיתופיות והתקנות שהותקנו מכוחה. תקנון האגודה.	צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (אין תקנון)	מערכת הדינים
ועד הנהלה, ועדת ביקורת וועדות משנה, אסיפה כללית,	ועד, ועדת ביקורת, ועדות משנה (אין אסיפה כללית)	מוסדות ואורגנים
רשות – נבחרת ע"י חברי האגודה	חובה – ממונה ע"י המועצה האזורית	ועדת ביקורת
רשם האגודות השיתופיות	המועצה האזורית	סמכות פיקוח ובקרה
בין 2-3 שנים – כפוף לקבוע בתקנון האגודה לסיווג האגודה ולמגבלות הדין	5 שנים	בחירות ותקופת כהונה
מכוח חברות	מכוח מגורים + אפשרות לצאת	השתייכות
זכות הצבעה באסיפה הכללית	אחת ל – 5 שנים	יכולת השפעה
דמי חבר הנקבעים באסיפת התקציב השנתית	מועצה אזורית, ארנונת ועד מקומי, תב"ר	מקורות מימון פעילות
ע"י האסיפה הכללית	ע"י המועצה האזורית	אישור תקציב

## האצלת סמכויות אל הועד המקומי

סמכויותיו של כל ועד מקומי ייקבעו בהתאם לסמכויות אשר המועצה האזורית האצילה לו :

סעיף 63 (ה) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

"המועצה תהא רשאית **לאצול מתפקידיה** וסמכויותיה לועד מקומי, דרך כלל, **לענין מסוים או לסוג של עניינים...**"

סעיף 132 (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

"לועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, לפי סעיף 63, **ככל שאצלה לו המועצה ..**"

❖ אין חובה על שוויוניות באצילת הסמכויות, וכך שהאצלת הסמכויות יכולה להיות שונה בין מועצה אזורית אחת לאחרת וכן גם בתוך המועצה האזורית עצמה בין וועד מקומי אחד לאחר.

❖ המועצה האזורית רשאית לערוך מעת לעת שינויים באצילת הסמכויות הן בתוספת של האצלת סמכויות והן בגריעתן.

# המותר והאסור בהאצלת סמכויות לוועד המקומי

<u>אסור</u> סעיף 63(א) לצו	<u>מותר</u> סעיף 63(א) לצו
ייסוד ואחזקה של מניות בתאגיד	לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון
הטלת אגרות והיטלים	להקים ולקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור
אישור תקציב ועד מקומי	לקדם ולפתח נושאים כלכליים, החברתיים, תרבותיים וחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם
חקיקת חוקי עזר	להסדיר, להגביל או לאסור הקמה ו/או ניהול של סוג שירותים, מפעלים או מוסדות ציבור....
הפקעת מקרקעין לפי חוק התכנון והבניה	להסדיר או להגביל את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות או של כל סוג שבהם, לרבות קביעת ימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם
	לקבוע סדרים כדי להבטיח את בריאות הציבור, למנוע דליקות ולכבותן, ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בניינים מסוכנים או מזיקים לציבור
	להסדיר כל ענין בעל ערך חקלאי שהסדרתו היא לטובת כלל החקלאים בתחום המועצה.

## פעולות הוועד המקומי

- ❖ הוועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו – **בעצמו או באמצעות המוא"ז.**
- ❖ החליט הוועד המקומי **לפעול באמצעות המועצה** – רשאי הוא לפנות אליה בבקשה לבצע פעולות בתחומו, במסגרת תקציבו המאושר, והמועצה האזורית, תבצע את כל הדרוש לביצוע הפעולה המבוקשת.
- ❖ ההוראות בדבר סדרי העבודה, מועדי הישיבות, משלוח ההזמנות לישיבה, ניהול הישיבות, פומביות הישיבות, כללי מניין חוקי, ניהול פרוטוקול, תוקף הדיונים וההחלטות, שמירת מסמכים, גישה למסמכי המועצה, מסירת מסמכים, שאלות מסירת דין וחשבון שנתי על פעילות, האמורות לגבי חברי מועצה חלות גם על ועד מקומי, בשינויים המתחייבים.

## הכנת תקציב והטלת מיסים וגבייתם

❖ סעיף 133 (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

"ועד מקומי רשאי, **באישור המועצה**, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל..."

❖ סעיף 133 (ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

"הוטלו מסי ועד מקומי, כאמור בסעיף קטן (א), ייגבו מסי הועד המקומי בידי המועצה יחד עם הארנונה שהוטלה על ידה, ויועברו לועד המקומי בניכוי הוצאות הגביה החלות עליו, **אלא אם כן החליטה המועצה להסמיך את הועד המקומי לגבות את המסים האמורים, כולם או חלקם.**"

❖ פסיקה אחרונה: תא"מ(צפת) 15-07-49165 ועד מקומי יובל נ' אליהו מרדכי, בימ"ש שלום בצפת]

❖ סעיף 134 (ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

עניינו בהכנת תקציב על ידי הועד המקומי ואישורו בידי המועצה. לא הכין הועד המקומי תקציב – תכין המועצה עבורו.

## ועדת ביקורת בוועד מקומי

- ❖ ועדת ביקורת = ועדת חובה.
- ❖ "המועצה האזורית תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם" – **כלומר אין תנאי סף לכשירות המועמד לכהונה בוועדת הביקורת, והוועדה אינה נבחרת בבחירות.**
- ❖ מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
- ❖ תפקיד ועדת הביקורת הוא לבדוק אם החלטות הועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות.
- ❖ לוועדת הביקורת ישנה סמכות לקבל מכל חבר ועד מקומי או עובד ועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה לצורך עבודתה.



## ועדות שונות בוועד מקומי

❖ וועד מקומי **רשאי** למנות ועדות קבועות לעניינים או למקרים מיוחדים ולהטיל עליהן תפקידים כפי שייראה לו .

❖ תמהיל הועדות שפועלות בדר"כ בוועדים המקומיים :

<u>ועדה</u>	<u>תפקידה</u>
ועדת כספים ומכרזים	סיוע בהכנת תקציב, סדרי עדיפות, סיוע במעקב וביקורת של מימוש התקציב.
ועדת תרבות	פעילות רב תרבותית, חגים, טקסים ממלכתיים ואירועים לאומיים.
ועדת ביטחון	הקמת צוות חירום יישובי, התקנת מצלמות ו/או שער, בדיקת מקלטים והשלמת ציוד נדרש בתיאום עם המוא"ז ועוד.
ועדת דת	תפעול שוטף של כל נושא הדת בישוב.
ועדת חזות היישוב	שיפור רמת התחזוקה והגינון ביישוב, תאורת רחובות, שילוט ועוד.
ועדת איכות הסביבה	טיפול במפגעים סביבתיים, הטמעת שימוש במתקני מחזור, הטמעת הפרדת פסולת ועוד.
ועדת חינוך	הפעלת מערכת חינוך, טיפול בהסעות לבתי הספר והגנים, מתן מענה לילדי היישוב.

## סוגי התקשרויות במכרז ופטורי

- ❖ החובה החלה על גופים ציבוריים לפרסם מכרז בטרם יתקשרו בחוזה, חלה גם על הרשויות המקומיות, ובכלל זה גם על ועדים מקומיים.
- ❖ **סמכותו** של הועד המקומי להתקשר עם קבלנים וספקים, מותנית בכך שהמועצה האזורית **תאציל לו סמכויות**, שמהן תיגזרנה יכולותיו להתקשר עם קבלנים וספקים.
- ❖ המקור לחובתו של הועד המקומי להתקשר באמצעות מכרז – סעיפים 89 ו - 132(ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- ❖ התוספת השנייה לצו המועצות האזוריות מקטלגת **3 סוגים** עיקריים של התקשרויות עם נותני שירותים:
  - (1) חוזים הפטורים ממכרז.
  - (2) מכרז זוטא.
  - (3) מכרז פומבי.

## חוזים הפטורים ממכרז

❖ פריט 3 לתוספת השנייה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, קובע באילו מקרים חייב הועד המקומי לפרסם מכרז ובאילו מקרים הוא **פטור מכך**:  
"מועצה אזורית רשאית להתקשר **בחוזה ללא מכרז**, אם החוזה הוא מסוג חוזים אלה:"

❖ גם במקרים בהם קיים פטור ממכרז - על הועד המקומי לפנות **למספר מציעים** לקבלת הצעות מחיר ולהתנהל בשקיפות, הגינות, שוויוניות ובהתאם לכללי המשפט הציבורי.

### דוגמאות לחוזים הפטורים ממכרז:

- 1) חוזה שערכו **אינו עולה על 69,400 ₪** (ללא מע"מ) – עפ"י המדד שפורסם בתאריך 15.7.2017\*\*\*
- 2) חוזה עם ספק/ המומחה **היחידי** בארץ.
- 3) חוזה לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית.
- 4) חוזה להזמנה **דחופה** של טובין או לביצוע עבודה דחופה הנדרשת לצורך הצלת נפש או רכוש.
- 5) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת **ידע ומומחיות מיוחדים**, או יחסי אמון מיוחדים.
- 6) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שהשר התיר לערוך ללא מכרז.

❖ פיצול חוזים – בשל החשש לעקיפת חובת מכרז על דרך של פיצול חוזים – התקין המחוקק הוראה שלפיה, במקרים מסוימים יראו את כל החוזים כאילו היו חוזה אחד.

## מכרז זוטא

- ❖ פריט 8 לתוספת השנייה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, מאפשר לוועד המקומי לקיים **מכרז זוטא** בהתאם למנעד כספי של התקשרויות:  
"מועצה אזורית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו עולה על 15,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, **על פי מכרז שאינו פומבי** (להלן – מכרז זוטא)."
- ❖ מכרז זוטא הינו מכרז העוסק בהתקשרויות עם מציעים בסכום הנע בין **69,400 ₪** ל- **346,900** (לא כולל מע"מ) - עפ"י המדד שפורסם בתאריך **15.7.2017\*\*\***
- ❖ לצורך עריכת מכרזי זוטא מתנהלת רשימה של ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרז ונקבעות אמות מידה שלפיהן, תיערך הפניה לספקים ולקבלנים, לצורך השתתפות במכרזי זוטא הנערכים ע"י הוועד המקומי.
- ❖ על הרשימה להיות פתוחה לעיון הציבור.
- ❖ כל ספק/קבלן רשאים לבקש להצטרף לרשימה.

## מכרז פומבי

❖ פריט 9(א) לתוספת השנייה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, מורה לוועד המקומי לקיים **מכרז פומבי** במקרים אשר אינם נופלים תחת סעיפי הפטור או חוזים שסכומם אינו מאפשר מכרז זוטא:

”רצתה מועצה אזורית להתקשר בחוזה הטעון **מכרז פומבי**, יפרסם ראש המועצה הודעה על כך..”

❖ כל התקשרות שבהגדרתה אינה נכנסת לאחד או יותר מהחריגים הפוטרים את הוועד המקומי מעריכת מכרז, או שוויה עולה על עריכת מכרז זוטא תתבצע בדרך של מכרז פומבי.

❖ הוועד המקומי רשאי לבצע מכרז גם באמצעות המועצה האזורית.

## מה מוסיפה אגודה שיתופית קהילתית?

- ❖ קיומה חיוני לקיום וועדת קבלה – בקרה על נקלטים (חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א – 2011\*);
- ❖ קיומו של תקנון = חוזה מחייב.
- ❖ קיומה של אסיפה כללית = פורום להשפעות / מעורבות הפרט בניהול החיים ביישוב;
- ❖ היכולת להחליף וועד הנהלה ובקרה על וועד הנהלה;
- ❖ בוררות ומנגנון ליישוב סכסוכים;
- ❖ איזכורה בהחלטות רמ"י השונות ( למשל, תנאי לפטור ממכרז בהרחבה קהילתית);
- ❖ אפשרות לגביית כספים מעבר לארנונה – (פסיקה סותרת);
- ❖ האגודה רשאית לקבל תרומות, גם אם אינה מוסד ציבורי לצורכי מס;
- ❖ בפירוק זכאים החברים ליתרת הנכסים.

▶ \* התקבל בכנסת ביום ט"ז באדר ב' התשע"א (22 במרס 2011); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 341, מיום א' באב התשע"א (12 ביולי 2010), עמ' 222.

## זהות וועדים

### צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 :

1. סעיף 91 (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

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

2. הדרישות:

א. ישוב שיתופי ;

ב. אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית.

3. הזהות – פרסונלית אך לא פונקציונאלית.

4. ישיבות נפרדות ופרוטוקולים נפרדים.

5. תקציב נפרד והנה"ח נפרדת.

## זהות וועדים

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 :

האם אגודה קהילתית יכולה לשמש כוועד מקומי מכוח עיקרון זהות וועדים ?

סעיף 1 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

הגדרת ישוב שיתופי –

**"ישוב שיתופי" – קיבוץ, קבוצה, מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי, לרבות ישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהם בני 17 ומעלה מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו כישוב שיתופי לצורך צו זה;**

סעיף 91ג(ב) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

**"נערכו בישוב שיתופי מאוגד בחירות לועד מקומי כאמור בסעיף 91ב והוגשה לשר בקשה, לקראת הבחירות הבאות, להורות על קיום בחירות לנציגות בישוב או להורות שחברי ועד הנהלת האגודה השיתופית בישוב יכהנו גם כחברי הועד המקומי - יאשר השר את הבקשה, כפוף לאמור בסעיף 91ב(1), אם ביקשו זאת למעלה מ-80% מבין הבוחרים של הישוב."**

המלצת הוועדה לבדיקת המלצת מבקר המדינה בנושא הוועדים המקומיים מחודש מאי 2011 (ועדת ריף)

**"יש לשקול תיקון הצו בסעיף 1 בהגדרת "ישוב שיתופי", כך שלאחר "התיישבות" יבוא "קהילתית". זהות הוועדים תתקיים (בתנאים הקבועים בצו) מול האגודה הקהילתית ביישוב ולא מול האגודה החקלאית (ביישוב בו קיימות שתי אגודות כאמור), זאת רק במידה ולפחות 80% מהבוחרים חברים בה.."**



## ניגוד עניינים בין הועד המקומי לאגודה השיתופית

❖ הועדה לניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות – ועדה מייעצת הפועלת לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור.

❖ ניגוד עניינים מוסדי – כהונה מקבילה של יו"ר הועד המקומי ויו"ר ועד הנהלת האגודה הקהילתית במצב של זהות ועדים.

❖ המלצות הועדה לניגוד עניינים בפרשת "אילון" – אין לכהן במקביל בשני המוסדות. (סיוג – היו התקשרויות בין הגופים).

❖ במצב של זהות ועדים יש לעמוד בשלושה תנאים מצברים כדי להתקשר בחוזים:

(1) רוב של שני שלישי מחברי הועד המקומי.

(2) אישור המועצה האזורית.

(3) פרסום ברשומות.

סעיף 89ב(ב)(3) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

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

## סוגיות נוספות

1. אפשרות היציאה מן האגודה הקהילתית (פס"ד עפגין).

2. חוסר תוקף הקשר בין חברות באגודה הקהילתית לבין הזכות להחזיק בבית בישוב (פס"ד עפגין).

3. סוגיות בנושא שירותים:

א. מהו "מוניציפלי"?

ב. תכנון.

4. העמדת נכסים ציבוריים (מבנים, בריכה וכו') לרשות הציבור.

5. השקעת כספי ציבור בנכסים פרטיים.

6. ניגוד אינטרסים: יו"ר וועד מקומי ויו"ר אגודה קהילתית.