

תחום - ניגוד עניינים מוסדי תחום משני - מועצה אזורית וועד מקומי	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות תאריך חוות הדעת: אפריל 2007 עדכון: אייר תשע"ג מאי 2013
---	---

2.2200 מועצה אזורית והוועדים המקומיים שבתחומה

2.2201 הסבר כללי

המבנה של מועצה אזורית הוא מבנה דו-רובדי. המועצה האזורית היא רשות מקומית, סוג של מועצה מקומית, והתנהלותה מוסדרת לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן – הצו), או תקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן – התקנון). במועצה יישובים, המנוהלים בידי ועדים מקומיים. ועד מקומי הוא אחד ממספר גופים הנחשבים ל"רשות מקומית" לפי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981. עם זאת, ועד מקומי איננו בעל סמכויות לפי דיני התכנון והבניה.

חברי הוועדים המקומיים נבחרים על ידי תושבי היישובים. במקביל, המועצה האזורית כולה מהווה רשות מוניציפלית אחת, כאשר ראש המועצה נבחר בבחירות אישיות וכל יישוב שולח למועצה מספר נציגים באופן יחסי למספר התושבים בו. מבנה זה מעורר שאלות ייחודיות בתחום ניגוד העניינים המוסדי.

בין ועד מקומי לבין מועצה אזורית מתקיימים יחסי גומלין לצורך עניינים רבים. על פי סעיף 132 לצו, הסמכות לפעול בתחום השיפוט נתונה למועצה האזורית בלבד. סעיף 63(ה) לצו מאפשר למועצה אזורית לאצול מתפקידיה וסמכויותיה לוועד מקומי, למעט הסמכויות המשמעותיות ביותר להתנהלותו של הוועד המקומי, הקבועות בו:

- א. הסמכות לאשר את תקציבו של ועד מקומי לפי סעיף 134 לצו;
- ב. הסמכות להטיל ארנונה לפי סעיף 68 לצו;
- ג. הסמכות לאשר חוקי עזר לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

האינטרסים של הוועד המקומי והמועצה האזורית אינם תמיד חופפים, וייתכנו מצבים בהם המועצה והוועד יהיו חלוקים בדעותיהם לגבי עניינים שונים. הסיבה לכך נעוצה בכך שמתפקידו של ועד מקומי לדאוג לענייניו של יישוב אחד בלבד. לעומת זאת, מתפקידה של המועצה האזורית לדאוג לענייניהם של קבוצה של יישובים, ואת החלטותיה עליה לקבל תוך איזון בין מכלול האינטרסים של היישובים השונים. כך, סעיף 63(ד) לצו קובע:

... 63"

(ד) המועצה היא הנציגות המוכרת של הציבור בתחום המועצה בכל עניין
שהוא בגדר סמכויותיה".

עפ"י פסיקת בתי המשפט, חלה על חבר מועצה חובה לדאוג לאינטרסים של כלל המועצה
ויישוביה, דהיינו, תפקידו איננו מתמצה בייצוג היישוב שבחר בו למועצה. עמדה זו התבטאה
בבג"ץ 312/66, פדל סאלם נ' שר הפנים, פ"ד כא (1) 59 :

"מועצה אזורית, למרות הרכבה ממספר ישובים, בכל זאת היא יחידה אחת של
שלטון מקומי. אין היא דומה לאיגוד ערים המהווה פדרציה של ערים... ישוב
במועצה אזורית.. בוחר אדם שיהיה חבר מועצה. כחבר המועצה עליו למלא את
תפקידו בה מבחינת ראות של טובת המועצה האזורית כולה".

בבג"ץ 189/88, ועד מקומי נאות הכיכר נ' שר הפנים, פ"ד מג(2) 519 העיר בית המשפט :

"תפישתנו היא, כי אין חבר מועצה אזורית ממלא את תפקידו נאמנה, אלא כשלנגד
עיניו הדאגה לכלל האינטרסים של כל אותו אזור הנמצא בתחום שיפוטה של
המועצה".

הוועד המקומי רשאי לבצע פעולות רבות באישור המועצה האזורית, וביניהן –
להטיל ולגבות מיסים ככל שהתירה לו המועצה, לפי סעיף 133 לצו ;
לרכוש, לקבל ולהחזיק מקרקעין ומטלטלין, לפי סעיף 135 לצו ;
להעסיק עובדים, לפי סעיף 132ב לצו.
למכור מקרקעין (סעיף 135 לצו) ;
למחוק חובות אבודים (סעיף 81 לצו).

עם זאת, הוועד רשאי גם לפעול באמצעות המועצה, בהתאם להוראת סעיף 132א לצו.

ראש מועצה אזורית רשאי לדרוש מוועד מקומי בצו למלא חובה או לבצע עבודה שעל הוועד לבצע
(סעיף 127א לצו) ;
מועצה אזורית רשאית להורות על בחירת ועד חדש ביישוב שיש בו "ועד נחשל", לפי סעיף 127
לצו ; היא מוסמכת גם לדרוש מהוועד המקומי חומר הקשור לענייניו (סעיף 240).

מספר חוות הדעת: 2.2200	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
------------------------	--

ניתן לומר, איפוא, באופן כללי, כי ועד מקומי כפוף, במידה רבה מאד, לפיקוחה של המועצה האזורית שבתחומה הוא מצוי ולהחלטותיה. כאמור, במיוחד הדברים אמורים בעניינים המרכזיים כמו הכנת התקציב והטלת מיסים.

במשך השנים קיבלה הוועדה פניות ושאלות רבות בכל הנוגע לקיומו של ניגוד עניינים בין ממלאי תפקידים שונים במועצות האזוריות, נבחרים ועובדים. להלן התייחסות כללית לשאלות הללו.

2.2202 המבנה הדו-רבדי וניגוד עניינים מוסדי

מפסק הדין בעניין **סיעת הליכוד**¹ יש ללמוד, כי מילוי שני תפקידים שלטוניים על ידי אדם אחד מעמיד את אותו אדם במצב של ניגוד עניינים, אם במסגרת תפקיד אחד - עליו לפקח על ביצוע התפקיד השני. במילים אחרות, מצב בו מתפקדו של אדם לבקר, למעשה, את פעולותיו הוא, יוצר אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין התפקידים אותם הוא ממלא. כזכור, בפסק דין זה נקבע, כי העיקרון האוסר על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים הוא עיקרון יסוד בשיטתנו המשפטית.

הוועדה סברה, כי נוכח עיקרון זה ונוכח אופיים של היחסים בין המועצה האזורית לבין הוועד המקומי, כפי שפורטו לעיל, יש לשמור על הפרדה פרסונלית בין חברי שני הגופים ועובדיהם. יש להדגיש, כי ניגוד העניינים מתעורר בשל הסמכויות המוענקות למועצה לגבי פעולותיו של הוועד המקומי כגוף פוליטי ושלטוני בפני עצמו, ולא נוכח העובדה שליישוב המנוהל על ידי הוועד יש אינטרסים בנושאים מסויימים, השונים מן האינטרסים של היישובים האחרים במועצה.

נגזר מכך, כי אין מקום –

- א. שעובד הוועד המקומי יכהן כחבר המועצה האזורית (בפרט כאשר מדובר במזכיר הוועד);
- ב. שעובד המועצה האזורית יכהן כחבר בוועד המקומי
- ג. שאותו אדם יכהן כנבחר בשני הגופים הללו.

לצורך השלמת התמונה חשוב להעיר, כי ככלל, דיני ניגוד העניינים (העיקרון הכללי האוסר על הימצאות במצב של ניגוד עניינים; הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, החקיקה החלה על חברי מועצות רשויות מקומיות, הפסיקה והחלטות הוועדה) חלים על חברי מועצות אזוריות וחברי ועדים מקומיים כפי שהם חלים על חברי מועצות מקומיות ומועצות העיריות. השוני קיים רק כאשר קיימות הוראות מיוחדות בחקיקה (לרבות בצו או בתקנון) בעניין מסויים.

¹ בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נ' ראש עיריית פתח תקוה פ"ד לד (2) 566, ולהלן – עניין סיעת הליכוד).

מספר חוות הדעת: 2.2200	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
------------------------	--

הוועדה סברה, כי חוות הדעת נכונות גם במצב בו האגודה השיתופית ביישוב ממלאת את תפקידיו של הוועד המקומי ("זהות ועדים").

2.2203 עובד הוועד המקומי – חבר המועצה האזורית

הוועדה חיוותה דעתה, כי עובד ועד מקומי אינו רשאי לכהן כחבר המועצה האזורית שבתחומה מצוי היישוב שבו הוא מכהן.

סעיף 19 לצו קובע:

19. (א) מי שנתקיימו בו הוראות סעיף קטן זה וכפוף להוראות סעיף קטן (ב) זכאי להיכלל ברשימת מועמדים באזור ולהיבחר כחבר מועצה:

(4) הוא אינו עובד המועצה במשכורת;

...

(6) אם הוא עובד במשכורת ברשות מקומית אחרת – אין עבודתו האמורה עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידיו בשירות הרשות המקומית האחרת ובין תפקידיו כחבר המועצה;

בבג"ץ 353/66 יוסף לוי נ. ראש המועצה המקומית באר יעקב, פ"ד כא(1) 449, 453, קבע בית המשפט העליון, כי חבר מועצה פסול מלשמש עובד בשכר באותה רשות בה הוא מכהן כחבר מועצה. לעניין זה קבע בית המשפט העליון שמדובר ב"אותה רשות מקומית" בהתקיים שלושה תנאים:

- (1) המוסד בו הוא עובד בשכר הינו מוסד של המועצה המקומית או שהוא לפחות גוף משותף לה ולגורם שלטוני אחר, או שהמועצה משתתפת במינויו;
- (2) המועצה המקומית מכסה את תקציב ההוצאה של אותו מוסד או גוף או לפחות חלק ממנו;
- (3) משכורתו של חבר המועצה הממלא תפקיד באותו מוסד או גוף באה לו, בשלמותה או בחלקה, מתוך כספים המוקצבים לו על ידי המועצה המקומית.

(ר' הרחבה בפרק ה'דן באיסור כהונתו של עובד הרשות במועצה).

סעיף 132 לצו מסמיך ועד מקומי להעסיק עובדים לשם ביצוע הסמכויות שאצלה לו המועצה האזורית. לפי הוראת הסעיף, מינוי אדם לעובד ועד מקומי מותנה באישור המועצה.

מספר חוות הדעת : 2.2200	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות
-------------------------	---

הסדר זה, בנוסף על שאר סמכויות ההכרעה, הפיקוח והבקרה של המועצה האזורית לגבי הוועד המקומי, כפי שפורטו לעיל, יש בו כדי להצביע על כך שהיחסים בין הוועד המקומי לבין המועצה האזורית, עלולים לגרום לכך שעבודתו בוועד עומדת בסתירה לכהונתו במועצה.

בנוסף, בדרך כלל, חלק משמעותי מתקציב הוועד המקומי, מקורו בתקציב המועצה האזורית. תקציבו של הוועד המקומי ממומן מכספי הארנונה שגובה המועצה האזורית, או ממיסים שגובה הוועד, באישור המועצה. לפיכך, בפועל, משכורותיהם של עובדי הוועד ממומנות על ידי המועצה, ומתקיימים בעובדי הוועד גם המבחנים השני והשלישי שנקבעו בהלכת לוי.

לאור כל האמור לעיל, לצורך בחינת הכשירות לכהן כחבר המועצה האזורית, יש לראות בעובדי הוועד המקומי עובדי המועצה האזורית ולפיכך – כפסולים לכהונה במועצה.

2.2204 מזכיר ועד מקומי – חבר המועצה האזורית

מזכיר הוועד הוא גם, כמובן, עובד הוועד, ולפיכך די באמור בחוות הדעת לעיל על מנת לקבוע, כי הוא פסול מכהונה. עם זאת, ניתן להוסיף להנמקה זו גם נימוקים מהיבט נוסף:

המזכיר הוא העובד הבכיר ביותר של הוועד המקומי, ולמעשה מנהל את ענייניו. מתפקידו ליזום הצעות לקידום ענייני הוועד בכל תחום, לרבות בעניינים החיוניים ביותר לוועד. בין השאר, הוא האדם שמכין את הצעת התקציב, המובאת לאישורה של המועצה האזורית (לאחר קבלת אישור הוועד).

מזוויית נוספת, מתפקידו של מזכיר ועד מקומי לפעול מול המועצה האזורית בכל ענייני היישוב, ולמעשה לייצג אותה בפני המועצה האזורית ועובדיה השונים. לכן, גם בשל הוראת כלל 17, האוסרת על חבר מועצה לייצג גורמים כלשהם בפני המועצה, אין, לדעת הוועדה, לאפשר למזכיר ועד מקומי לכהן במועצה האזורית.

לדעת הוועדה, אין ספק כי נוכח היחסים שתוארו לעיל בין המועצה האזורית לבין הוועדים המקומיים, מתעורר חשש לסתירה או לאי התאמה בין עבודה בשירות הוועד המקומי (ובפרט – כמזכיר הוועד) לבין כהונה במועצה האזורית.

מניגוד העניינים המוסדי הזה, בנוסף על תחולתה של הלכת לוי על היחסים בין הוועד המקומי לבין המועצה האזורית יש ללמוד, כי אין מקום שמזכיר ועד מקומי יכהן כחבר המועצה שבתחומיה מצוי הוועד.

מספר חוות הדעת: 2.2200	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות
------------------------	--

2.2205. עובד מועצה – חבר ועד מקומי

הוועדה חיוותה דעתה, כי אין מקום שעובד המועצה האזורית יכהן כחבר הוועד המקומי בתחומי אותה מועצה.

א. הסיבה לכך היא, שעבודתו של חבר ועד מקומי במועצה האזורית מכפיפה אותו למרותם של המועצה, על האורגנים השונים שלה (ולעיתים גם להחלטות עובדיה הבכירים).

ב. סעיף 99 לצו מחיל את הוראות סעיף 19, המסדיר את הזכות להיבחר כחבר מועצה אזורית, גם על בחירות לוועד מקומי. הוועדה סברה, כי קיימת סתירה בין חובתו של חבר ועד מקומי לדאוג לענייניו של הוועד בו הוא מכהן ולעיתים גם לייצג אותו בפני המועצה לבין חובת האמון והכפיפות של עובד המועצה האזורית למועצה, ולפיכך עובד המועצה פסול מכהונה כחבר הוועד המקומי. הנמקה חלופית היא, שנוכח סמכויות הפיקוח הרבות של מועצה אזורית כלפי הוועד המקומי, סברה הוועדה אין לאפשר, לפי דיני ניגוד העניינים הכלליים, לחבר הגוף המפוקח שמש כעובד הגוף המפקח (ר' פסק הדין בעניין סיעת הליכוד).

ג. בחוות דעת מאוחרת יותר, הרחיבה הוועדה את תחולת חוות הדעת גם על חבר ועד מקומי המועסק על ידי חברה שבבעלות המועצה האזורית.

ד. בבג"ץ 5390/02, **בכור מכלוף נ' אלי סויסה** (לא פורסם) הוגשה עתירה לאכוף את יישומה של חוות דעתה של הוועדה שקבעה, כי מזכיר מועצה אזורית אינו רשאי לכהן במקביל כחבר ועד אגודה שיתופית ששימש גם כוועד מקומי. אותו נושא משרה התפטר והעתירה נמחקה;

ה. עבודתו של מזכיר מועצה האזורית מכפיפה אותו למרותה של המועצה (על האורגנים השונים שלה) ובעניינים מסויימים – אף לסמכותם המקצועית של עובדיה הבכירים. מכאן עולה, כי יש סתירה ואי התאמה בין עבודתו במועצה לבין כהונתו בגוף, הממלא את סמכויות הוועד המקומי, וכי הוא עלול להימצא לעיתים קרובות במצב של חשש לניגוד עניינים בכל הקשור לניהול ענייניו של הוועד המקומי מול המועצה האזורית.

2.2206 חבר ועד מקומי - חבר המועצה האזורית

חבר המועצה האזורית אינו רשאי לכהן כחבר בוועד מקומי.

הוועדה חיוותה דעתה בעבר, כי נוכח סמכויותיה של המועצה האזורית בכל הנוגע לוועדים המקומיים, אין מקום שאדם המכהן בוועד המקומי יהיה גם חבר המועצה האזורית, בעלת סמכויות ההכרעה והפיקוח בכל הנוגע לענייני הוועד, כמפורט לעיל. בעקבות חוות הדעת פרסם מנכ"ל משרד הפנים את חוות הדעת בחוזר מנכ"ל מס' 7/2007.

איסור זה נתקף בעתירה מינהלית שנדונה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים². בהתאם להמלצת בית המשפט (כב' השופט סולברג), כי זהו נושא שראוי להיות מוסדר בחקיקה - עוגן האיסור האמור ביוני 2010 בסעיף 37ג(4) לצו, והעתירה נמחקה.

בהמשך, נתקף הצו המתקן בבג"ץ 5871/10, **יוסי תהילה ואח' נ' שר הפנים ואח'**. בית המשפט העליון דחה את העתירה שבה נטען כי הצו המתקן איננו חוקתי³.

2.2207 קרובי משפחה – כהונה בוועד מקומי אחד

סעיף 106ג) לצו המועצות האזוריות קובע כדלקמן:

"ג) לא יכהנו בוועד מקומי שני קרובי משפחה או יותר;

בסעיף קטן זה, 'קרוב משפחה' – בן זוג, הורה או הורי הורה, בן זוג, בן או בת או בני זוגם, אח או אחות או בני זוגם."

ברקע הדברים יש לזכור, כי כהונתם של קרובי משפחה בגופים מינהליים מוסדרת בפסיקה ובחקיקה (רי' פרק 1.11).

2.2208 קרובי משפחה - ראש מועצה אזורית ויו"ר ועד מקומי

מצב, שבו קרובי משפחה מדרגה ראשונה משמשים במקביל כראש המועצה האזורית וכיו"ר הוועד המקומי, מהווה, לדעת הוועדה, מצב מובהק של חשש לניגוד עניינים מוסדי ואישי.

הוועדה חיוותה דעתה כדלקמן לגבי אב ובנו ולגבי בני זוג.

² עת"מ (י-ם) 1028/09, רן פוני ואח' נ' אריה בר ואח' (5.8.2010).
³ בג"ץ 5871/10 יוסי תהילה ואח' נ' שר הפנים ואח' (22.5.2013).

מספר חוות הדעת: 2.2200	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של בכחרי ציבור ברשויות המקומיות
------------------------	---

במצב, שבו שני בני זוג או הורה ובנו משמשים בשני התפקידים - ניגוד העניינים הוא ממשי, אינטנסיבי ורחב. אין המדובר במעורבות מוסדית צרה או חלקית, או בחשש אזוטרי, היוצרים בעיה שניתן לפתור בדרך של אי השתתפותו של הנוגע בדבר בדיון פלוני.

ראש המועצה האזורית, שנבחר על מנת לעמוד בראשה, צריך להיות חפשי ככל הניתן לטפל בענייניהם של כלל היישובים במועצה. פתרון של הימנעות, משמעותו, שראש המועצה האזורית לא יהיה רשאי לעסוק בכל עניין הקשור לפעולותיו של הוועד המקומי, שבראשו עומד קרובו, ועלול להיות מוגבל מלטפל בנושאים בעלי השלכה עקיפה על אותו יישוב. מאידך, משמעותו לגבי יו"ר הוועד המקומי תהיה פסילתו מטיפול בכל עניין הקשור למועצה האזורית. אין זה רצוי שדווקא בענייניו של אותו יישוב יטפל עובד המועצה ולא ראש המועצה, ואין זה רצוי שיו"ר ועד מקומי לא יהיה מוסמך לייצג את הוועד או לטפל בעניינים הנוגעים לקשרים שבין הוועד לבין המועצה האזורית.

הוועדה שקלה, האם ניתן לאמץ פתרון כלשהו של הימנעות והטלת התפקידים הללו על גורמים אחרים – למשל, על עובד המועצה האזורית, אך הגיעה למסקנה, כי פתרון כזה עלול לפגוע בהפעלת סמכויותיה של המועצה האזורית כלפי הוועד המקומי, כמו גם בהתנהלותו של הוועד המקומי מול המועצה האזורית.⁴

⁴ ניתן ללמוד לעניין זה מפסק הדין בבג"ץ 244/86 רביבו נ' בנטוב, ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב (3) 183. שם התייחס בית המשפט לפתרון של הימנעות חבר ועדה קרואה ברשות אחת, בשל כהונתו במועצה מקומית אחרת.