



## הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות

ירושלים: ט"ז כסלו התשפ"ה  
17 דצמבר 2024  
פניה מס': 2697

הנדון: **סגן ראש העיר בשכר ומחזיק תיק התרבות שהוא בעלים של חברת הפקות אירועים**  
1. הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות היא ועדה מייעצת שהוקמה ופועלת לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות (להלן: "הוועדה" ו-"הכללים", בהתאמה).<sup>1</sup>

### רקע עובדתי

2. הוועדה קיבלה בתאריך 9.4.24 פנייה, במסגרתה היא התבקשה למסור את חוות דעתה בנוגע לשאלה, האם יש חשש להימצאותו בניגוד עניינים של סגן ראש העיר בשכר ומחזיק תיק התרבות, במקביל להיותו בעלים של חברת הפקות אירועים ויחסי ציבור.
3. בתאריך 16.4.24 נשלחה בקשת התייחסות לפנייה ליועצת המשפטית של העירייה (להלן: "היועצת המשפטית"), וביום 7.5.24 התקבלה תגובה הן מטעמה, והן תגובה מטעם סגן ראש העיר.
4. סגן ראש העיר מכהן כסגן ראש מועצת העיר בשכר וכמחזיק תיק התרבות, וכן הוא הבעלים של חברה שהוקמה בשנת 2010 (להלן: **החברה**). החברה פועלת במגוון תחומים, ביניהם: כוח אדם והשמה לאירועים, קידום מכירות, ארגון כנסים, הפקות אירועים, ועל פי הנמסר, עיקר פעילותה הוא בארגון אירועי נשף לבוגרי תיכון. יצוין, כי החברה לא נותנת שירותים לעירייה, ולא היו לה וכן אין לה כרגע התקשרויות עם העירייה או עם תאגידי העירייה. הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים עבור סגן ראש העיר, נערך ונחתם ביום 19.3.24.
5. לעמדת היועצת המשפטית, לא מתקיים כל ממשק בין פעילות החברה לפעילות המתקיימת במסגרת תיק התרבות. זאת, מכיוון שהאירועים בהם עוסקת החברה אינם דומים לאלה הנעשים על ידי העירייה, מבחינת מהותם, אופיים ותוכנם, ובפרט, הדבר נכון לגבי האירועים המתקיימים במסגרת תיק התרבות.

<sup>1</sup> י"פ התשמ"ד, עמ' 3114. ניתן לעיין בכללים ובחומר נוסף אודות הוועדה באתר האינטרנט של הוועדה בכתובת:  
<http://index.justice.gov.il/Units/CommitteeToPreventConflictsOfInterest/Pages/About.aspx>

6. כמו כן, לעמדת היועצת המשפטית, תפקיד מחזיק תיק התרבות כרוך אך בהתוויית מדיניות, והוא איננו כרוך בביצוע מדיניות, וזאת בהתאם לאמור בהגדרת תפקידו של מחזיק תיק בעירייה, כפי שמופיע בנוהל העירוני, וזו לשונו:

"ד. תתקיים הפרדת תפקידים וסמכויות ברורה בין נבחרי הציבור הקובעים את המדיניות, לבין הגופים המקצועיים אשר תפקידם הינו להוציא לפועל את המדיניות שנקבעה.  
ה. לגופים המקצועיים יישמר מרחב הפעולה ליישום המדיניות שנקבעה, בהתאם למומחיותם, לשיקול דעתם ולהבנתם המקצועית.  
ו. הגופים המקצועיים יפעלו בשקיפות מלאה כלפי הגוף אשר מתווה את המדיניות."

7. כלומר, לדברי היועצת המשפטית, סגן ראש העיר אינו אמור לעסוק במסגרת תפקידו בעירייה בהיבטים הביצועיים של נושאי התרבות בעיר, לרבות לא בהתקשרויות עם ספקים או בהפקת אירועי תרבות.

8. יתרה מזאת, צוין כי סגן ראש העיר איננו דירקטור בחברה העירונית לתרבות וספורט (להלן: **החברה העירונית**), ולכן אין לו יכולת השפעה על התקשרויות בוועדות המכרזים של החברה העירונית, אשר מפיקה את מרבית ההפקות עליהן הוא אמון במסגרת תיק התרבות.

9. כמו כן, מפנה היועצת המשפטית לחוות הדעת מס' 2578 של הוועדה, בנושא חשש לניגוד עניינים של סגן ראש מועצה נוכח עיסוקו הנוסף בחברה פרטית העוסקת בתחום עיסוק משיק לעיסוקו כנבחר ציבור. ראו את התייחסות הוועדה לחוות דעת זו בהמשך.

10. בהתייחסות סגן ראש העיר, צוין כי בחירת הספקים אשר עמם העירייה מתקשרת, נעשית על ידי גורמי המקצוע הרלוונטיים, יחד עם היועצת המשפטית של החברה העירונית, כאשר מרבית האירועים בעיר מופקים על ידי החברה העירונית, ולסגן ראש העיר אין זיקה או השפעה על הספקים שייבחרו.

11. ביום 24.6.2024 נשלחה ליועצת המשפטית בקשה להשלמות להתייחסותה בנוגע לשאלה האם החזקת המניות בחברה עולה כדי "עיסוק נוסף" האסור לפי סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן: **החוק**).<sup>2</sup> ביום 4.7.2024 התקבלה תשובתה. בהתייחסותה טענה היועצת המשפטית כי החזקת המניות של החברה על ידי סגן ראש העיר לא עולה כדי "עיסוק נוסף" לעניין סעיף 15 שאוסר על סגן ראש עיר לעסוק בעיסוק נוסף על תפקידו הציבורי. בהתייחסותה טענה היועצת המשפטית כי נקודת המוצא היא שהחזקת מניות בתאגיד אינה נחשבת עיסוק נוסף לפי סעיף 15(ה)(3) לחוק, ורק במקרים חריגים, יוצאים מן הכלל, יראו בהחזקת מניות בתאגיד עיסוק נוסף. לשיטתה, בנסיבותיו של סגן ראש העיר לא עולות כדי מקרה חריג שכזה. בתוך כך, עמדה היועצת המשפטית על ההבדלים בין הנסיבות הנוכחיות לבין הנסיבות שנידנו בחוות דעת הוועדה מס'

<sup>2</sup> ס' 15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

2649 (להלן: **חוות דעת 2649**)<sup>3</sup>, בה נקבע לגבי ראש רשות מקומית מסוים שהחזיק מניות בחברת בנייה שפעלה בתחום הרשות המקומית, כי החזקת המניות המדוברת עולה כדי "עיסוק נוסף" לפי סעיף 15ב האמור. תחילה, הדגישה היועצת המשפטית כי בעוד חוות דעת 2649 עסקה בתחום התכנון והבנייה, שהוא תחום בו מקפידים הקפדה יתרה, עניינו של סגן ראש העיר נוגע לחברת אירועים ויחסי ציבור. שנית, טענה היועצת המשפטית שלאור סוג הפעילות של החברה שבבעלותו וטיב הפעילות המתבצעת תחת מחזיק תיק התרבות בעירייה, בעניינו של סגן ראש העיר ניתן ליישב בין תפקידו כסגן ראש עיר לבין החזקתו במניות החברה.

## מסגרת נורמטיבית

### א. ניגוד עניינים

12. כלל מספר 8 לכללי הוועדה המתייחס לניגוד עניינים בין תפקידים, קובע כך:

חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לישיבות המועצה.

לעניין זה, אחת היא אם מילוי התפקיד האחר הוא בתמורה או שלא בתמורה.

13. כמו כן, על פי סעיף 3 לכללי הוועדה: "חבר מועצה ינהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר או ענין אישי שלו".

14. ניגוד עניינים אישי נוצר, כאשר אדם עוסק, במסגרת מילוי תפקידו, בנושא שיש לו (או לאדם קרוב אליו) עניין בו, והוא יכול לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לו במסגרת התפקיד לצורך קידום ענייניו האישיים או ענייניהם האישיים של אחרים המקורבים אליו, על פני מילוי תפקידו כהלכה.

15. כלל 11 לכללי הוועדה, קובע כי "חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין ענייניו האישיים; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לישיבות המועצה".

16. כאמור לעיל, רלוונטית לענייננו חוות דעת מס' 2578 של הוועדה, בנושא חשש לניגוד עניינים של סגן ראש מועצה נוכח עיסוקו הנוסף בחברה פרטית העוסקת בתחום עיסוק משיק לעיסוקו כנבחר ציבור. שם, נקבע כי כפי שהבהירה הוועדה בעבר, חבר מועצה עלול להימצא בניגוד עניינים בתחום העיסוק שבו הוא פועל בכובעו הפרטי. מקום בו יש לחבר המועצה פעילות עסקית, האינטרס שיש לו בקידום ענייניו העסקיים עשוי לבוא לידי ביטוי בזיקה למגוון רחב של גורמים שעשוי להיות להם ממשק איתו.

<sup>3</sup> חוות דעת הוועדה מספר 2649 "החזקת מניות בחברת בנייה שפועלת ברשות המקומית" (12.5.2022).

17. על מנת לנטרל את החשש לניגוד עניינים, יש ליתן את הדעת למעגל העסקי הרחב של החברה ולקוחותיה הפוטנציאליים, כמו גם לאופי הדינמי שעשוי להיות לפעילות העסקית ולשאלה האם המעמד של חבר המועצה עשוי להשפיע על אינטראקציות עסקיות שהוא יקיים בעתיד. בכלל זה, יש ליתן את הדעת גם לספקים ולקוחות פוטנציאליים המצויים במעגל הרחב של העסק, ולא רק מי שהינם לקוחות במועד נתון. מנגד, יש להגדיר את תחומי הפעילות של חבר המועצה בעירייה בהתאם, כך שלא תהיה לחבר המועצה מרות על חברות לגביהן יש לו אינטרס עסקי.

### ב. פרשנות סעיף 15 לחוק

18. סעיף 15(ב)(ג)(1)(ג) לחוק קובע כי: "ראש רשות או סגן ראש רשות לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף אם יש בעיסוק כאמור אחד מאלה: [...] (ג) אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק בעסק או בעיסוק הנוסף לבין תפקידו כראש רשות או כסגן ראש רשות". בנוסף, סעיף 15(ב)(א) לחוק קובע כי: "ראש רשות או סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי שירות לפי הוראות סעיף 15א, לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק כאמור בהתנדבות ובלא תמורה". בצד זאת, סעיף 15(ה)(3) לחוק קובע כי לא יראו בהחזקה בלבד של מניות בתאגיד כ"עיסוק נוסף" שאינו מותר. ברם, סעיף 15(ג)(2) לחוק קובע כי הוראת סעיף 15(ב)(ג)(1), אשר מחילה, בין היתר, איסור על עיסוק שמעלה חשש לניגוד עניינים, תחול גם על עיסוק בכל עסק או עיסוק נוסף בהתנדבות וללא תמורה או על עיסוק כאמור המותר לפי סעיפים קטנים (ב) ו-(ה)", קרי לרבות "החזקה בלבד של מניות" שמצוינת בס"ק (ה).

19. הוועדה עמדה על פרשנות סעיף זה בחוות דעתה מס' 2,649<sup>4</sup>, בה נקבע כי: "סעיף 15(ב)(ג)(1) קובע את הכלל – איסור לעסוק בעיסוק נוסף, בין היתר כשהוא מביא למצב של חשש לניגוד עניינים. סעיף 15(ה)(3) קובע חריג לכך, שהוא כי החזקה במניות איננה מהווה עיסוק נוסף. ואולם סעיף 15(ג)(2) קובע הוראה נוספת שמסייגת את החריג האמור וקובעת כי העניינים שמותרים בסעיף קטן (ה), לרבות החזקה בלבד במניות של תאגיד – אינם מותרים מהאיסור הקבוע בסעיף 15(ג)(1), כאשר הם מעוררים חשש לניגוד עניינים, או חששות אחרים רלבנטיים, כגון חשש לניצול לרעה או להשגת יתרון של בעל התפקיד. אם כן, ההסדר המפורש הקבוע בחוק, כשהוא נבחן כמכלול כאמור לעיל, מאפשר לראשי רשויות מקומיות וסגניהם החזקה בלבד של מניות בתאגיד, ואולם הוא אוסר על החזקה כאמור כשזו פוגעת באחד מהאינטרסים המוגנים שבסעיף 15(ג)(1), וביניהם האפשרות של הימצאות במצב של ניגוד עניינים או חשש לניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה אישיים". לפיכך, קבעה הוועדה בחוות הדעת כי "החוק קובע במופרש שגם החזקה במניות של תאגיד בלבד עשויה להיות אסור, אם היא מעוררת חשש לניגוד עניינים. לפיכך, יש צורך לבחון את השאלה, באילו נסיבות החזקה של ראש רשות או סגן ראש רשות במניות של תאגיד שמבצע פעילות (במקרה זה פעילות בנייה) בתחומי הרשות המקומית ועל כן יש לו זיקה לרשות המקומית, מעוררת חשש לניגוד עניינים" (ההדגשות במקור).

<sup>4</sup> ש.ס.

20. כך, נקבע שלטובת סיווג עוצמת החשש לניגוד עניינים בכל הקשור להחזקה במניות של תאגיד, יש לבחון שני גורמים: (א) הכמות, הסוג והתדירות של נקודות המגע והזיקות הפוטנציאליות בין הרשות המקומית וראש הרשות או סגנו, לבין התאגיד שבו הוא מחזיק במניות; (ב) שיעור המניות שמחזיק ראש רשות או סגן ראש רשות בתאגיד. עמדת הוועדה היא כי הוראה על מכירת מניות תהווה את האפשרות האחרונה בלבד, וזאת לאור הפגיעה בחופש הקניין. עם זאת, קבעה הוועדה כי כאשר ראש רשות מקומית או סגן ראש רשות מחזיקים החזקה משמעותית במניות של תאגיד, העולה על 10%, שיש לו זיקות חזקות או ממשקים משמעותיים לעירייה, ההחזקה תיחשב אסורה לפי 15ב(ג)(1)(ג) לחוק. במקרה כזה, לא ניתן לפתור את החשש לניגוד עניינים בהסדר למניעת ניגוד עניינים, ועל ראש רשות מקומית או סגנו למכור את כל מניותיו בתאגידים הרלוונטיים.

### מן הכלל אל הפרט

21. כאמור, סגן ראש העיר הוא בעליה של החברה, אשר נכון להיום לא מקיימת כל ממשק לפעילות המתקיימת במסגרת תיק התרבות, עליו אמון סגן ראש העיר. על כן, לדעת הוועדה, בשלב הנוכחי לא הונחה תשתית עובדתית המבססת חשש לניגוד עניינים קונקרטי בנוגע לפעילותו של סגן ראש העיר במועצה. עם זאת, קיים חשש כי בעתיד, החברה תקיים פעילויות אשר עשויות להשיק לפעילויות התרבותיות המתקיימות בעיר, ובכלל זה פעילויות המצויות בתחום מחזיק תיק התרבות, והדבר עלול לעורר חשש לניגוד עניינים. כמו כן, כאמור בחוות דעת מס' 2578, יש לתת את הדעת גם לאפשרות של ניגוד עניינים שייווצר בכל הנוגע לספקים והלקוחות המרכזיים של החברה.

22. לפיכך, הוועדה מצאה כי על מנת למנוע את החשש האמור, יש להוסיף להסדר ניגוד העניינים של סגן ראש העיר גם חובת גילוי עיתית. בהתאם למנגנון זה, על החברה להמציא מידי 6 חודשים פירוט ליועצת המשפטית אודות לקוחותיה וספקיה המרכזיים. עם קבלת העדכון העיתי, על היועצת המשפטית לבחון האם נוצר חשש לניגוד עניינים המצריך נקיטת אמצעים נוספים.

23. בכל הנוגע לאיסור "עיסוק נוסף" לפי סעיף 15ב, ביחס להיקף החזקותיו בחברה, היות שהחברה בבעלותו המלאה, מובן שהחזקותו במניות החברה נחשבת "החזקה משמעותית בחברה", שכן היא גבוהה בהרבה מרף 10% שנקבע בהקשר זה. אולם, החברה שבבעלותו, כאמור, לא מקיימת כל ממשק לפעילות עליה אמון סגן ראש עיר, וכמחזיק בתיק התרבות. על כן, ניתן לקבוע כי בנסיבות הנוכחיות הזיקות והממשקים השונים בין החברה בבעלותו לבין העירייה ואליו כסגן ראש העירייה אינם חזקים.

24. כתוצאה, ובהתבסס על כך הקביעה לעיל כי בעניינו של סגן ראש העיר ניתן להסתפק בהסדר ניגוד עניינים ובחובת גילוי עיתית, הוועדה סבורה כי סעיף 15ב(ג)(2) לחוק אינו מחייב את מכירת המניות. זאת, בהתבסס על הקביעה כי מכירת מניות היא המוצא האחרון. אולם, עת תקבל היועצת המשפטית לעירייה את העדכון העיתי, יהיה עליה לבחון גם אם התרחש שינוי נסיבות שצדיק שינוי במסקנה זו.

25. יודגש, כי אין באמור לעיל כדי להטיל כל דופי בפעילותו של סגן ראש העיר עד כה.

מילות חיפוש: ניגוד עניינים אישי; בעל חברת תרבות מקומית; סגן ראש עיר בשכר