



ועד מקומי, אגודה שיתופית, מועצה אזורית ומה שביניהם –

מרצה: עו"ד איתן מימוני

איתן מימוני, טבק ושות'

פברואר 2026



איתן מימוני, טבק ושות'

משרד עורכי דין



על מה נדבר היום?

- ❖ הכרת הדין החל על מועצות אזוריות / ועדים מקומיים.
- ❖ היכרות עם "השחקנים" השונים בניהול הישוב - הוועד המקומי, האגודה החקלאית והאגודה הקהילתית.
- ❖ התייחסות לסוגיות נפוצות המתעוררות בניהול היישוב על ידי גופים אלו.



הדין החל על מועצות אזוריות ועדים מקומיים

- ❖ השלטון המקומי המוניציפלי במרחב הכפרי מתאפיין כשלטון דו-רובדי - המועצה האזורית ברובד העליון והועד מקומי ברובד התחתון.
- ❖ פעילות והתנהלות המועצה והועד המקומי מוסדרים בעיקר בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1958 (להלן: "הצו").
- ❖ הצו הינו דבר החיקוק המרכזי הנוגע לתחום המועצות האזוריות והוועדים המקומיים.
- ❖ פרק ארבעה עשר לצו, שכותרתו "הנהלה מקומית" נפתח בסעיף 90 שהינו קצר, פשוט ומובן, האומר כך: "כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי".



הוועד המקומי

- ❖ הוועד המקומי הינו רשות מקומית וככזה מהווה חלק ממערכת השלטון המקומי בישראל, קרי – הינו כפוף לכללי המשפט הציבורי.
- ❖ כך לדוגמא, על עסקאות והתקשרויות של הוועד המקומי, החל מסכום מסוים, חלה חובת מכרזים, ובנוסף, הדרך בה רשאי הוועד המקומי להעסיק עובדים ולקבוע את תנאי ההעסקה שלהם כפופה לחוקים וכללים החלים על העסקת עובדי רשות מקומית, תקיפה משפטית של החלטות הוועד המקומי נעשית בהליך מינהלי בעילות בגצ"יות.



הועד המקומי

מס' חברי הוועד המקומי בהיעדר זהות וועדים:

5 עד 7

עד 1,500

9 עד 11

1501 ומעלה



סמכויות הועד המקומי

❖ **סעי' 132(א) לצו קובע** כי לועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, לפי סעיף 63, ככל שאצלה לו המועצה על פי החלטתה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה

כלומר, המועצה רשאית לאצול מתפקידיה וסמכויותיה לועד המקומי

למעט :

- ▶ ייסוד ואחזקה של מניות בתאגיד.
- ▶ הטלת אגרות והיטלים.
- ▶ אישור תקציב ועד מקומי.
- ▶ חקיקת חוקי עזר.
- ▶ הפקעת מקרקעין לפי חוק התכנון.



סמכויות הועד המקומי

❖ לפי ס' 63, המועצה רשאית לאצול לועד המקומי את הסמכויות הבאות:

- ▶ לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון;
- ▶ להקים ולקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה לתועלת הציבור;
- ▶ לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם;
- ▶ לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל ענין ציבורי;
- ▶ להקים ולקיים בניינים ולעשות עבודות ציבוריות;
- ▶ 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;
- ▶ להסדיר או להגביל את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות או של כל סוג שבהם, לרבות קביעת ימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם;
- ▶ 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 בניינים מסוכנים או מזיקים לבריאות;
- ▶ להסדיר, להגביל או לאסור רוכלות, תגרנות רחוב, צילומי רחוב, פרסומת רחוב, איסוף כספים ברחוב וכיוצא באלה;
- ▶ להסדיר עניני השקאה, מרעה ומניעת סחף וכן ענין אחר בעל ערך חקלאי שהסדרתו היא לטובת כלל החקלאים בתחום המועצה;
- ▶ לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום, לרבות ארגונם והסדרתם של אספקת מצרכים ושירותים חיוניים.



סמכויות הוועד המקומי

- ❖ הסמכויות המואצלות מהמועצה לוועד מקומי יכולות להשתנות ממועצה למועצה והן יכולות אף להשתנות בין ועדים מקומיים שונים בתחומי אותה מועצה.
- ❖ **סעיף 132א** לצו קובע כי ועד מקומי רשאי לבצע סמכויותיו בעצמו או באמצעות המועצה. רשאי לפנות למועצה שתבצע עבורו פעולות בתחומו במסגרת תקציבו. המועצה חייבת לבצע עבור הוועד את הפעולות שביקש.



סמכויות הוועד המקומי

❖ הטלת וגביית מסי ועד מקומי - סעיף 133(א), (ז)

(א) ועד מקומי רשאי, באישור המועצה, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל לפי סעי' 68; לא החליט ועד מקומי על הטלת מסי ועד מקומי בתחומו, רשאית המועצה, לאחר שניתנה לוועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו, להחליט על הטלת מסי ועד מקומי כאמור אם נוכחה שהם דרושים לביצוע הסמכויות שאצלה לוועד המקומי.

(ז) נוכחה המועצה שועד מקומי שהוסמך לגבות את מסי הועד אינו גובה אותם או מתרשל בגבייתם, רשאית המועצה, לאחר שהתרתה בוועד המקומי, לגבות את מסי הועד המקומי במקום הועד המקומי ולהשתמש בהם בהתאם לתקציבו, לצורכי היישוב.



סמכויות הוועד המקומי

❖ הטלת תשלומים בדבר אגרות, היטלים ודמי השתתפות, למעט ארנונה - סעיף 68(א)

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

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

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

(2) אגרות בעד רישיונות או כל דבר אחר, וכן היטלים שעיריות מורשות אותה שעה להטילם או שמועצה מקומית רשאית להטילם לפי כל חיקוק;

(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 כינוך 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.



פיקוח המועצה על הועד המקומי

פיקוח המועצה על פעולות הועד המקומי, באה לידי ביטוי במספר סעיפים בצו:

❖ בחירת קרובי משפחה לועד- סעיף 106(ה)-(ז)

לא יכהנו בועד מקומי שני קרובי משפחה או יותר; בסעיף קטן זה, "קרוב משפחה" – בן זוג, הורה או הורי הורה, בן זוגו, בן או בת או בני זוגם, אח או אחות או בני זוגם.

❖ ועד נחשל- סעיף 127

נראה למועצה כי ועד מקומי אינו ממלא את התפקידים שהוטלו עליו לפי הפקודה, צו זה או כל דין אחר, או שאינו מנהל כשורה את תחום שיפוטו, רשאית היא, באישור הממונה, להורות על בחירת ועד ולקבוע את תאריך הבחירות או למנות, לאחר התייעצות עם הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר, ועד מתוך אנשים שכשרים להיות חברי ועד או למנות, לאחר התייעצות כאמור, ועדה למילוי תפקידי הועד המקומי, ובלבד שמימון פעילותו של הועד הממונה ייעשה מתקציב הועד המקומי.



פיקוח המועצה על הועד המקומי

❖ **ועד המסרב למלא חובה - סעיף 127א**

(א) ראה ראש המועצה שועד מקומי נמנע ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליו בצו זה, או בכל דין אחר, רשאי הוא לדרוש ממנו בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה בתוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילא הועד המקומי את הצו בתוך הזמן האמור בו, רשאי ראש המועצה, באישור הממונה, למנות אדם למילוי החובה או לביצוע העבודה כאמור ולהורות שהשכר והוצאות העבודה ייפרעו מתקציב הועד המקומי.

❖ **נטילת סמכות מועד מקומי - סעיף 132**

(א) לועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, ...

(ב) המועצה רשאית לבטל אצילת סמכות לועד המקומי כאמור בסעיף קטן (א) ובלבד שנתנה לועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו.



פיקוח המועצה על הועד המקומי

❖ מינוי עובדים בועד המקומי - סעיף 132ב

(א) ועד מקומי רשאי להעסיק עובדים לשם ביצוע סמכויות שהמועצה אצלה לו ובלבד שיש למשרות אלה הקצבה בתקציבו המאושר.

(ב) לא יתמנה אדם לעובד של ועד מקומי אלא באישור המועצה.



**עד כה דיברנו על הוועד המקומי, כעת נעבור לדבר על
גורם נוסף המשפיע על התנהלות היישוב במרבית
היישובים**

האגודה השיתופית



האגודה השיתופית

- ❖ בישוב מתוכנן (קיבוץ, מושב שיתופי ומושב) נמצא את האגודה החקלאית כאשר לעיתים קרובות בין שאר סמכויותיה הקבועות בתקנון נמצא גם סמכויות לפעול בתחום המוניציפלי.
- ❖ בישוב קהילתי שאיננו ישוב מתוכנן נמצא, לעיתים קרובות, אגודה שיתופית המסווגת כ"אג' שיתופית להתיישבות קהילתית" או "ישוב קהילתי כפרי".
- ❖ בחלק מהישובים המתוכננים נמצא כי בנוסף לאגודה החקלאית, הוקמה אף אגודה קהילתית באופן שקיימים 3 גופים משפטיים העוסקים בניהול הישוב, האג' החקלאית, האג' הקהילתית והועד המקומי.
- ❖ האגודה השיתופית משמשת כלי משפטי לניהול ישובים במרחב הכפרי.
- ❖ האגודה היא תאגיד **מהמשפט הפרטי**, וחובותיו של ועד האגודה ותפקידיו מוגדרים לרוב בתקנון האגודה.
- ❖ מטרתה המרכזית של האגודה השיתופית היא לאפשר לחבריה לפעול להשגת האינטרסים המשותפים של כלל החברים.
- ❖ פעילות האגודה השיתופית אמורה להתנהל בהתאם לעקרונות של הדדיות, טיפוח החיסכון וכד'.



האגודה השיתופית כאישיות משפטית נפרדת

- ❖ 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
- ❖ פס"ד פרי העמק (ע"א 524/88 - "פרי העמק" - אגודה חקלאית נ"י שדה יעקב) - האם מוסמכת אסיפה כללית לחייב חבר באגודה להשתתף בכיסוי חובותיה של האגודה או לא?
- ✓ אין האגודה רשאית לתבוע מחבריה להשתתף בהוצאותיה ובהפסדיה, אפילו אם החליטה על כך האסיפה הכללית ברוב דעות, עד שאחרון החברים יסכים לכך.
- ✓ כל עוד אין חקיקה ראשית המאפשרת זאת, רק הסכמה אישית יכולה להטיל על חבר אגודה חובה לתרום לכיסוי חובות האגודה,



תקנון האגודה השיתופית

- ❖ תקנון האגודה השיתופית הוא למעשה מסמך היסוד של האגודה.
- ❖ סטייה מהוראות התקנון אינה הופכת לנורמה המחייבת את האגודה ואת חבריה.
- ❖ בסעיף 7 לתקנות האגודות השיתופיות (ייסוד) נקבע, כי תיקון התקנון יהא על פי החלטה שנתקבלה באסיפה כללית, כשבאסיפה השתתפו שני שליש מכלל חברי האגודה, ושבעד התיקון הצביע רוב של שלושה רבעים מהמצביעים.



האורגנים באגודה השיתופית

- ❖ המוסד העליון באגודה שיתופית הינה אסיפת החברים אשר לה הסמכות לאשר תקציב, להטיל מיסי אגודה, לקבל ולהוציא חברים.
- ❖ הגוף המרכזי ביותר שבוחרת האסיפה הכללית של האגודה הוא ועד ההנהלה. הבחירות לוועד ההנהלה יכולות להיעשות בדרך של הצבעה גלויה או באמצעות קלפי.
- ❖ פרט למקרים חריגים, יכלול ועד ההנהלה רק חברי אגודה, וסמכויותיו הן שיוריות, וכוללות למעשה את כל סמכויות האגודה השיתופית שלא נמסרו לרשות אחרת.
- ❖ על מנת לבצע פעולות שיש בהן כדי לפגוע באושיות האגודה או במטרותיה העיקריות, כגון מכירת נכסי האגודה חייב ועד ההנהלה אישור מוקדם של האסיפה.
- ❖ הכרעת הרוב באסיפה הכללית, מחייבת את כל החברים וזאת כל עוד ההחלטה נתקבלה כדין.



יחסי הועד המקומי והאגודה השיתופית

- ❖ לאור מצב משפטי ועובדתי זה, נוצר ערבוב בין התחומים שבאחריותו וסמכותו של כל אחד מהוועדים.
- ❖ מיסי האגודה מכונים לעיתים מיסים מוניציפאליים, ומנגד האגודה גובה ארנונת ועד מקומי; עובדי הועד המקומי העוסקים באספקת שירותים מוניציפאליים, כגון: גינון, פינוי אשפה, אחזקת מוסדות ציבור, מועסקים שלא בדרך של מכרז כח אדם ועוד.
- ❖ בנוסף, לא פעם מתגלעים עימותים בין תושבים 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 ובנכסי האגודה.
- ❖ הועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מועד האגודה, וכי גם במצב של זהות ועדים, הזהות היא פרסונאלית בלבד.
- ❖ בטרם נעשה סדר סמכויות של כל אחד מוועדים אלו נדבר על גוף נוסף-
האגודה הקהילתית.



האגודה הקהילתית

- ❖ במהלך השנים, הצטרפו לישובים המתוכננים, תושבים שאינם בעלי נחלות או חברי האגודה השיתופית החקלאית והדבר יצר מציאות שחייבה יצירת מנגנון שיאפשר ניהול פנימי של הקהילה ואשר יקטין את החיכוך שבין התושבים שאינם חברי האגודה החקלאית לבין אלו החברים.
- ❖ בנוסף, במסגרת קבלת תושבים לשכונות ההרחבה או לישובים קהילתיים בנגב, בגליל וביהודה ושומרון, הוקמה ועדת קבלה אזורית, במסגרת סעי' 6ב' לפק' האג"ש, אשר בסמכותה לאשר קבלת תושבים חדשים לישוב. ועדה זו מוסמכת לפעול רק בישובים בהם הוקמה אגודה קהילתית.
- ❖ לצורך כך נוצרה האגודה השיתופית להתיישבות קהילתית, שבה מאוגדים כלל התושבים בעלי זכויות בקרקע בישוב, כשמדובר ב: "אגודה שעיקר מטרתיה הן ארגון התיישבות חבריה בקהילה וניהול חיי הקהילה בישוב כמפורט בתקנון".
- ❖ בחוות דעת שהכין המשנה ליועמ"ש משנת 1996 נקבע, כי אגודה קהילתית, 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.
- ❖ על דברים אלו חזר מבקר המדינה בשנת 2009 ומצא כי חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש לא רק שלא קוימה, אלא שלאחריה אף נרשמו אגודות קהילתיות נוספות.



האגודה הקהילתית – עזיבת חברים

- ❖ לאחר הקמת האגודות הקהילתיות החלה, בהדרגה, תופעה של חברים באגודות הקהילתיות השונות שהחליטו כי ברצונם להפסיק את חברותם באגודה הקהילתית, וזאת מבלי שיצטרכו לוותר על זכויותיהם בקרקע.
- ❖ בשנת 2011 ניתן פס"ד **גיורא עפגין נ' מתיישבי אמנון** במסגרתו נידונה בקשתו של תושב ההרחבה של הישוב אמנון וחבר האגודה הקהילתית, לקבל פס"ד בו יוצהר על בטלות כל סעיף בתקנון המחייב מחזיק בנכס בתחום הישוב להיות חבר באגודה.
- ❖ בימ"ש קיבל את התובענה והצהיר כי כל סעיף בתקנון הקושר בין זכויות מתיישב במקרקעין לבין חברות באגודה, בטל, ולפיכך זכאי עפגין לסיים את חברותו באגודה, אך עליו להסדיר עם האגודה את נושא השירותים שהיא מספקת לו.



מיסי ועד מקומי ומיסי אגודה שיתופיות

תשלומים לוועד המקומי

- ❖ כל הטלת תשלומים המתבצעת על ידי הועד המקומי, חלה על כלל התושבים ביישוב.
- ❖ ועד המקומי רשאי להטיל בתחומו, באישור המועצה ובכפוף להוראות הצו, כל מס שהמועצה רשאית להטיל (אגרות, היטלים, דמי השתתפות ותוספת ארנונה), לשם ביצוע הסמכויות שהואצלו לוועד המקומי.
- ❖ תפקיד גביית מיסי הועד מוטל על המועצה, אולם המועצה רשאית להסמיך את הועד המקומי לגבות מיסים אלה בעצמו.



מיסי ועד מקומי ומיסי אגודה שיתופיות

וועד האגודה

- ❖ בניגוד לוועד המקומי, סמכותה הבסיסית של האגודה השיתופית הינה אך ורק כלפי חברי האגודה, ובהתאם להוראות התקנון של האגודה.
- ❖ ככלל, רשאית האגודה לגבות תשלומים עבור שירותים אותם היא מספקת רק מחברי האגודה.
- ❖ השירותים אותם רשאית האגודה לספק הינם שירותים ציבוריים, כגון חינוך, תרבות וגינון, בודאי כאלה שאינם מסופקים על ידי המועצה ו/או הוועד המקומי, או בנוסף להם.
- ❖ אין מניעה ששירותים מעין אלה יסופקו על ידי האגודה גם למי שאינם חבריה בה אלא שלגבי התושבים מתעוררת שאלת התשלום בגין אותם שירותים, שכן כאמור האגודה אינה מוסמכת להטיל על מי שאינם חבריה.



האגודה הקהילתית

שאלת חובתו של תושב שפרש מהאגודה לשלם עבור שירותים שהאגודה מספקת הגיעה לפסיקה:

- ▶ בפס"ד **משעלי נ' שריד**, אשר ניתן בשנת 2017 נקבע כי בנסיבות המקרה הנדון היתה האגודה הקהילתית רשאית לגבות מיסי אגודה מן החברים שפרשו.
- ▶ אליבא דביהמ"ש העליון, כל עוד האגודה הקהילתית מספקת את שירותיה לכלל תושבי היישוב, אין מקום לשחרר דווקא את התושבים שפרשו מן החברות מחובת התשלום עבור שירותים אלה.
- ▶ עוד הוסיף בהמ"ש העליון כי גביית תמורה בגין השירותים בהתאם לצריכה בפועל מאיננת אפוא את צביונו הייחודי של היישוב, המתאפיין בלכידות חברתית ותרבותית.



האגודה הקהילתית

- ❖ רוח הדברים באה לידי ביטוי אף בפסיקות מאוחרות יותר, אשר לא הסתפקו בצמצום חובת הפורשים להמשיך ולשלם לאגודה רק לאור העובדה כי הדבר מעוגן במחויבות חוזית, כפי שהיה בעניין שריד, אלא על ההבנה שעצם ההחלטה להתיישב ביישוב משמעותה הסכמה מכללא לשלם עבור השירותים העודפים הקיימים ביישוב קהילתי וכן על העיקרון של "עשיית עושר ולא במשפט".
- ❖ בפס"ד אלמר פרקש קרול נ' לבון כפר שיתופי בע"מ, ביהמ"ש המחוזי מצא כי לאור העקרונות שנקבעו בהלכת שריד ניתן להגיע למסקנה שההסכמה החוזית התגבשה גם ללא עיגון בכתב.
- ❖ **אם כן – מגמת הפסיקה הינה הכרה באפשרותה של האגודה הקהילתית לספק באופן נרחב שירותים משלימים לשירותים אשר מספקים הועד המקומי והמועצה, ולא זו בלבד אלא לגבות תשלומים בגין שירותים אלה מכלל התושבים (חברי האגודה ושאינם חברי האגודה).**



תקציב הוועד המקומי והאגודה

השיתופית

- ❖ הוועד המקומי נבחר במסגרת הבחירות לרשויות המקומיות, הנערכות אחת ל 5-שנים, ובמשך כל תקופת כהונתו, הוא אינו חייב דין וחשבון לתושבים, לפחות לא באופן ישיר.
- ❖ תקציב הוועד המקומי מאושר בישיבת הוועד המקומי, אחת לשנה, ועובר לאישור מליאת המועצה האזורית, שלמעט מקרים חריגים – מאשרת אותו וכתבו וכלשונו.
- ❖ לעומת מצב זה – תקציבי אגודות שיתופיות מאושרים בכל שנה ושנה במסגרת האסיפה הכללית, וזאת בהתאם לקבוע בתקנה 4(6) לתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה).



התקשרויות הוועד המקומי והאגודה השיתופית

- ❖ יכולתו של הוועד המקומי להתקשר עם קבלנים וספקים, מותנית בראש ובראשונה בכך שהמועצה האזורית תאציל לו סמכויות, שמהן נגזרת יכולתו להתקשר עם קבלנים וספקים.
- ❖ במידה והמועצה האצילה לוועד המקומי סמכויות, מהן נגזרת יכולתו להתקשר עם קבלנים וספקים קובע סעיף 3(15)(ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אשר הוחל גם על ועדים מקומיים) כי ההתקשרויות יהיו כפופות לדיני המכרזים שייקבעו על ידי הממונה.
- ❖ בשונה מהוועד המקומי, דיני המכרזים אינם חלים על האגודה השיתופית, ומשכך גמישותה התפעולית גבוהה לאין שיעור מזו של הוועד המקומי.



העסקת עובדים ע"י הוועד המקומי והאגודה השיתופית

- ❖ העסקת עובדים בוועד המקומי יכולה להיעשות רק לביצוע סמכויות שהמועצה אצלה לוועד המקומי, ככל שיש למשרה הקצבה בתקציב ובאישור המועצה האזורית, והיא תתבצע בהתאם להוראות הדין, הכוללות פרסום מכרז כח אדם ועוד.
- ❖ מאחר והאגודה השיתופית והוועד המקומי הינם שני גופים נפרדים, הרי שממילא - עובד האגודה איננו עובד של הוועד המקומי, ועובד הוועד המקומי איננו עובד האגודה, וזאת למרות התופעה הנפוצה מאוד של "עובד משותף" לוועד המקומי ולאגודה.
- ❖ ניהול היישוב בעיקר באמצעות האגודה הקהילתית יקל הן על הליך קליטת העובדים אשר אינו מותנה בהאצלת סמכויות מהמועצה, באישור המועצה ובכללים השונים, והן בצורך של העסקת עובדים בשני הגופים.



השימוש במבני ציבור

- ❖ עולה השאלה למי שייכים הנכסים הציבוריים בתחומה של האגודה, ומי רשאי לעשות שימוש באותם נכסים.
- ❖ החלטות 8.3.25 ו- 8.4.48 לקובץ החלטות רמ"י בעניין "הקצאת שטחי ציבור בנויים ופנויים בתחום משבצת אגודה חקלאית", קבעה מספר נהלים להסדרת מעמדם של שטחי ומבני ציבור ביישובים וביצעה אבחנה בין שטחי ציבור בעלי "אופי פרטי" לשטחי ציבור "קלאסיים".



החלטה 2514 של רמ"י

ההחלטה קובעת את הנקודות הבאות:

▶ האגודה, בתאום עם רשות מקרקעי ישראל והמועצה האזורית, תבצע הבחנה בין שטחי ציבור עליהם בנויים מבנים בעלי אופי פרטי, שיוכרו לאגודה במסגרת חוזה החכירה לדורות לתקופה של 49 שנים, לבין שטחי ציבור קלאסיים, שיושכרו לאגודה במסגרת חוזה זמני ולא ייכללו בחוזה החכירה לדורות.

▶ **החוזה הזמני יכלול את ההוראה הבאה** – על פי דרישת המועצה האזורית, האגודה תעמיד את שטחי הציבור הקלאסיים לשימוש ציבורי של המועצה האזורית או הוועד המקומי.

▶ בישוב חקלאי בו קיימת זהות ועדים, ניתן יהיה לכלול גם את שטחי הציבור הקלאסיים בחוזה החכירה לדורות.

▶ טרם החתימה על חוזה החכירה, תינתן אפשרות למועצה האזורית להחליט האם הינה מעוניינת כי שטחי הציבור הקלאסיים כולם או חלקם יגרעו מהמשבצת ויוקצו לה. באם המועצה לא תבקש זאת – ייחתם מול האגודה חוזה חכירה לדורות חוזה לתקופה של 49 שנים לגבי משבצת הקבע של הישוב.

▶ התחשבות בגין העברת שטחי ציבור למועצה האזורית או לוועד המקומי

- בשטח פנוי – האגודה אינה זכאית לתשלום בגין העמדה ו/או העברת השטח למועצה האזורית או לוועד המקומי.
- בשטח עליו בנוי מבנה ציבור שהקמתו מומנה על ידי המועצה – האגודה לא תהיה זכאית לתשלום מהמועצה האזורית או מהוועד המקומי בגין המבנה.
- בשטח עליו בנוי מבנה ציבור שהקמתו לא מומנה על ידי המועצה – האגודה זכאית לתשלום מהמועצה האזורית או מהוועד המקומי בגין המבנה, על פי ערכו, נכון למועד העמדת המבנה לטובתם.



השימוש במבני ציבור – וועדת רייף

- ❖ 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.
- ❖ 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.
- ❖ בעקבות דו"ח המבקר, הוקמה באוקטובר 2010 ועדת רייף בראשותו של מר דני רייף, הממונה על הביקורת ברשויות מקומיות לשעבר.



השימוש במבני ציבור – וועדת ריין

עיקרי המלצות הועדה:

- ❖ יש להמשיך להחכיר לאגודות השיתופיות את השטחים/המבנים הציבוריים – הן המשקיים והן המוניציפאליים – למשך תקופה ארוכה ובדמי חכירה סמליים.
- ❖ ככל שיושקעו על ידי המועצה האזורית או הוועד המקומי משאבים כלשהם בהקמה או שיפוץ של מבנים, יושג הסדר מתאים בין האגודה השיתופית לבין הגוף המוניציפאלי, לרבות אפשרות להשכרתם לאותו גוף, בעוד שזכות החכירה תישאר בידי האגודה השיתופית.
- ❖ בתקופה זו, הגוף המוניציפאלי הוא שיישא בכל התשלומים הקשורים לאחזקת המבנים השטחים והפעלתם, ובסיומה המבנה יוחזר לידי האגודה השיתופית.
- ❖ במידה שיתעורר צורך חיוני שיצדיק את הפקעת השטחים הציבוריים או המבנים הציבוריים מידי האגודה, הרי שאז ניתן יהיה לבצע הליך הפקעה כדון, תוך בדיקת האינטרס הציבורי וקיומן של חלופות פוגעניות פחות, כגון גיבוש הסדר מוסכם עם האגודה. במסגרת הליך ההפקעה יפוצו המושבים על השקעותיהם בהקמת המבנים.
- ❖ במבני משק בעלי אופי מסחרי, יוענקו שירותים לכלל הציבור במושב, לרבות לתושבי ההרחבה, תוך שהזכויות יוותרו של האגודות השיתופיות.



השימוש במבני ציבור – השכרת נכסים ציבוריים לצורך עריכת אירועים שונים

סמכות הועד המקומי להתקשר בהסכם למתן הרשאה לשימוש באולם במרכז :

- ❖ ועד מקומי הוא "רשות מקומית" כהגדרתה בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א – 1981. רשות מקומית הינה תאגיד סטטוטורי ותאגיד מוגדר בחוק הפרשנות כגוף משפטי, כשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות[1].
- ❖ צו המועצות האזוריות קובע בסעיף 89 כי מועצה אזורית לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא בהתאם להוראות שבתוספת השנייה. סעיף 132(ג) קובע כי סעיף 89 (בין היתר) יחול גם על ועד מקומי לפי העניין ובשינויים המחוייבים.
- ❖ ככל והועד המקומי יבחר להתקשר עם המארגן והתקשרות זו לא תעלה על סך של 72,800 ₪, הרי שמדובר בהתקשרות פטורה ממכרז בהתאם לסעיף 33(3) לתוספת השנייה לצו, אולם חייבת בנוהל הצעות מחיר.
- ❖ לפיכך, נראה כי אין מניעה כי הועד המקומי יתקשר עם המארגן או גוף/אדם פרטי אחר בהסכם לשם מתן הרשאת שימוש תוך קבלת הצעות מחיר וללא עריכת מכרז.



כלל זהות וועדים

❖ בכדי לאפשר ניהול יעיל של היישוב, ובשל הקושי הקיים לעיתים, לאייש את כלל הרשויות באנשים המוכנים להתנדב לתפקיד, קובע סעיף 91 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) את כלל "זהות הוועדים":

"כפוף לאמור בסעיפים 91- א 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".

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



כלל זהות וועדים

בעקבות בג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח', תוקן הצו ונוצרה האפשרות החוקית לבטל, בתנאים מסוימים, את זהות הוועדים ולקיים בחירות כלליות לוועד מקומי נפרד מוועד האגודה, כך שלמעשה קיימים שלושה מצבים ביחסים בין הועד המקומי לוועד היישוב:

- ❖ **זהות ועדים** – מצב בו חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה, ואלו מכהנים גם כוועד המקומי של היישוב.
- ❖ **ועדים נפרדים (פיצול ועדים)** – מצב בו חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה ותושבי היישוב בוחרים את חברי הועד המקומי.
- ❖ **צירוף נציגות** – מצב בו חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה, ואלו מכהנים גם כחברי הועד המקומי, אך בנוסף, תושבי היישוב שאינם חברי אגודה בוחרים את נציגיהם בוועד המקומי.



זהות ועדים בין ועד האגודה הקהילתית לוועד המקומי

❖ אם כן, זהות הוועדים הינה בין הוועד המקומי לבין ועד ההנהלה של האגודה החקלאית של היישוב השיתופי, מכאן, שעל מנת שניתן יהיה ליצור זהות ועדים בין הוועד המקומי לבין ועד האגודה הקהילתית, יש צורך לוודא שהאגודה הקהילתית סווגה על ידי רשם האגודות השיתופיות גם כאגודה חקלאית, ושהיא תוכר כיישוב השיתופי.

❖ לגבי הכרה כיישוב השיתופי - בסעיף ההגדרות, מוגדר יישוב שיתופי כך:

❖ "יישוב 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".

❖ אם כן, על מנת שהאגודה תוכר כיישוב, יש צורך להסדיר העניין מול משרד הפנים והמועצה האזורית, וייתכן כי תידרשנה קבלת החלטה על כך הן באסיפה הכללית של הקיבוץ והן באסיפה הכללית של האגודה הקהילתית, בהתאם לדרישות של גורמים אלה.



ניגוד עניינים בין הועד המקומי לוועד ההנהלה

❖ ביום 3.2.2015 קבעה הועדה למניעת ניגוד עניינים כי התקיים מצב של ניגוד עניינים בקיבוץ אילון, 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.



החלטות הוועדה לניגוד עניינים

- ❖ 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.
- ❖ לטענתו של הפונה, ניגוד העניינים נובע מהסכם שנחתם בין הוועד המקומי לאגודה הקהילתית, המסדיר את אספקת השירותים וההתחשבנות ביניהם.
- ❖ סעיף 89 לצו המועצות האזוריות, קובע כך: 89ב. (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.
- ❖ סעיף 128 לצו המועצות האזוריות, קובע כי הוראת 89ב תוחל על חברי ועד מקומי בשינויים אלה:
 - (1) כל מקום שנאמר בו "מועצה" יראו כאילו נאמר בו "ועד מקומי";
 - (2) כל מקום שנאמר בו "השר" יראו כאילו נאמר בו "ראש מועצה";
 - (2) כל מקום שנאמר בו "חבר מועצה" יראו כאילו נאמר בו "חבר הוועד המקומי".



החלטות הוועדה לניגוד עניינים

- ❖ לדעת הוועדה, ההסכם אשר נחתם בין הוועד המקומי לבין האגודה, הקובע כי האגודה הקהילתית תספק לועד 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 לשירותים הניתנים.
- ❖ מצב בו אדם אחד עומד בראשם של שני גופים, שאחד מהם לקוח והשני ספק שירותים מרכזי, ושאין ביניהם זהות אינטרסים מלאה, הוא מצב מובהק של ניגוד עניינים, ולפיכך, אין מקום שהעומד בראש שני הגופים ימשיך לכהן בשניהם.



משמעות החלטת הוועדה לניגוד עניינים

החלטה לא גורפת - 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.



סיכום

- ❖ 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 ההחלטות, וההתקשרות ביניהם.
- ❖ 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.



תודה על ההקשבה

▶ <https://www.mach-law.co.il/>



איתן מימוני, טבק ושות'

משרד עורכי דין