



GOSHEN LAW OFFICE

**”המבנה הארגוני והישויות המשפטיות השונות ביישוב
הכפרי – הגדרות וממשקי עבודה, היבטים משפטיים - צו
המועצות, והיבטים חוקתיים לניהול הוועד”**

הרצאתו של עו”ד אביתר גושן מתאריך 22/5/2017

קורס למזכירים ומנהלי קהילה במגזר הכפרי מטעם:

משרד הפנים – ”מפעם” עמק יזרעאל

בניהול: מיכל רוזנברג, אשחר ארגון שרותי חברה ורווחה בע”מ

2 Palyam Avenue, Haifa 33095 Israel,
Tel. 972-4-8629678 ■ Fax. 972-4-8679760

שדרות פלי”ם 2 (בנין אורן), חיפה 33095
טל: 04-8629678 (רב-קווי) ■ פקס: 04-8679760

E-Mail: office@goshen-law.co.il ■ www.goshen-law.co.il

שלטון דו רובדי

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

1. **מועצה אזורית** – הרשות המוניציפלית המוסמכת:

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

”(א) המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין 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;”

2. **הוועד המקומי**–

סעיף 90 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

”כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.”

3. **האצלת הסמכות**–

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

”(ה) המועצה תהא רשאית **לאצול מתפקידיה** וסמכויותיה לועד מקומי...”

סמכויות הוועד המקומי

❖ 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 על פי החלטתה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים והמגבלות בסמכויות אלה ובכפוף לסעיף 63(ה); הוועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא יהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה עליהן לועד ולחוקי העזר שלה.**"

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

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

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

"הוועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות **שהואצלו לו** בעצמו או באמצעות המועצה."

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

"החליט הוועד המקומי לפעול באמצעות המועצה רשאי הוא לפנות אליה בבקשה לבצע פעולות בתחומו, במסגרת תקציבו המאושר."

הטלת מיסים וגבייתם ע"י הוועד המקומי

❖ 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.

וועדות בוועד מקומי

1. וועדת ביקורת

סעיף 130א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

- "(א) המועצה **תבחר** ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.
- (ב) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
- (ג) ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורת קודמות."

2. וועדות שונות

סעיף 131 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:

- "ועד מקומי **רשאי** למנות ועדות קבועות לעניינים או למקרים מיוחדים ולהטיל עליהן תפקידים כפי שייראה לו. ועדות אלה רשאיות, בשים לב להוראות השר, לקבוע לעצמן את סדרי עבודתן ודיוניהן."

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 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."

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.

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

המשך 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.."

אגודות שיתופיות

עקרונות הקואופרציה:

התאגדות תיחשב לקואופרציה כאשר היא תממש את עקרונות היסוד הבאים שנקבעו על ידי ברית הקואופרציה הבינלאומית:

עקרון מס' 1: חברות רצונית (וולונטרית) לכל בעל ענין באגודה השיתופית.

עקרון מס' 2: שוויון זכויות וקבלת החלטות בדרך דמוקרטית – קול אחד לכל חבר.

* (כיום יש החלטה לגבי שוויון בזכות הצבעה של משקים במושבים)

עקרון מס' 3: צמצום זכות החברים לקבלת ריבית על השתתפותם בהון האגודה.

עקרון מס' 4: חלוקת רווחים.

עקרון מס' 5: אספקת חינוך וידע לקהילה אודות הקואופרציה.

עקרון מס' 6: קיום קשרים בין האגודות השיתופיות על מנת להגביר את כוחן.

. פרופ' סמדר אוטולנגי, אגודות שיתופיות – דין ונוהל (כרך א, תשנ"ה).

אגודות שיתופיות – כללי

מוסדות:

- ❖ אסיפה כללית.
- ❖ הנהלה.
- ❖ וועדת ביקורת – לא חובה.

רשם האגודות השיתופיות – סמכויות (חלקי):

- ❖ רישום וביטול אגודה שיתופית וכן חידוש רישום של אגודה שבוטלה;
- ❖ בסמכותו לאשר ולתקן את תקנונים, לתת אישור מוקדם לנוסח תקנון ולדרוש הכנסת שינויים;
- ❖ לסווג אגודה שיתופית ולשנות את שמה;
- ❖ לכנס אסיפה כללית ולקבוע את מועדה; להאריך כהונת וועד, למנות וועד ממונה, לקבוע את הרכב הוועד, למנות ועדת קלפי.

רשם האגודות השיתופיות – סמכויות (חלקי)

- ❖ למנות חוקר ובודק לצורך עריכת חקירה ובדיקה ולמנות מבקר חשבונות;
- ❖ למנות מפרקים, לשחרר מפרק מכהונתו, לקבוע את שכרו של המפרק, לשמוע ערעור על החלטת המפרק לפקח על הפירוק וליתן החלטה על פירוק האגודה השיתופית;
- ❖ ליישב סכסוכים בעצמו או להעבירו לבורר אחר שיבחר וכן להעביר בורר מתפקידו, לאשר פסקי בורות ולהפחית שכר או הוצאות שקבע הבורר;
- ❖ להורות עיקול זמני של נכסים;
- ❖ העמדה לדין של מי שאינו פועל בהתאם לפקודה והוראות הרשם;
- ❖ לאשר הסדרי נושים;
- ❖ להתקין תקנות;
- ❖ לקבוע דמי עזיבה (מעין פיצוי) לעוזבי קיבוצים ספציפיים;
- ❖ לתקן פנקס חברים ולהכיר בחברות ולהפקיע חברות באגודה שיתופית בנסיבות מסוימות.

בוררות באגודה שיתופית

סעיף 52 לפקודת האגודות השיתופיות:

"(1) רשאית אגודה רשומה **לקבוע בתקנותיה** הוראות בנוגע ליישוב סכסוכים הנוגעים **לעסקי האגודה**, בין ע"י הרשם או באופן אחר ...

...

(2) **אם קבעו תקנות האגודה** שיש להביא בפני הרשם לשם הכרעה כל סכסוך או סוג או סוגים של סכסוכים בנוגע לעסקי האגודה אשר יתגלעו –

(א) **בין חברים**, מי שהיו חברים

(ב) **בין חבר**, מי שהיה חבר או אדם התובע באמצעות חבר, מי שהיה חבר או חבר שמת, **ובין האגודה**,

(ג) **בין האגודה** או הועד שלה ובין כל פקיד או מורשה של האגודה, או

(ד) בין האגודה **ובין כל אגודה רשומה אחרת**,

הרי משקיבל הרשם את הבקשה לישוב הסכסוך רשאי הוא –

(אא) ליישב את הסכסוך **בעצמו**, או

(בב) בכפוף לתקנות שתיקבענה, **להעבירו לבורר או לבוררים**.

(3)

(4) אם מסר הרשם איזה סכסוך לבורר או לבוררים כאמור בסעיף-קטן (2)(בב), רשאי הוא –

(א) **לאשר** את פסק הבוררים, או

(ב) אם על דעת עצמו או עפ"י בקשה שהוגשה לו ע"י אחד מבעלי הסכסוך תוך עשרה ימים מיום הפסק, **לתקן**

את פסק הבוררים או **להחזיר לבורר** או לבוררים כל ענין הנזכר בפסק למען יחזרו ויעיינו בו.

(5) לכל החלטה הניתנת ע"י הרשם עפ"י סעיף-קטן (2)(אא) ולכל החלטה הבורר או הבוררים עפ"י סעיף-קטן (2)(בב) שהרשם אישרה עפ"י סעיף- הקטן הקודם, **יהא תוקף של פסק דין מטעם בית משפט מחוזי שאינו ניתן לערעור**, וכן תוצא לפועל בדומה לכך. "

סוגי אגודות שיתופיות

תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995

❖ מושב עובדים - תקנה 2(2) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995:

"מושב עובדים – אגודה חקלאית שהיא ישוב נפרד, שמטרותיה כוללות ארגון ההתיישבות של חברה, קיום שיתוף באספקה, בשיווק ובעזרה הדדית, וניהול חיי הקהילה בישוב כמפורט בתקנון האגודה;"

❖ מושב שיתופי - תקנה 2(6) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995:

"מושב שיתופי – אגודה להתיישבות, שהיא ישוב נפרד, המאוגד על יסודות של בעלות האגודה באמצעי הייצור, השיווק והקניין הציבורי, של שיתוף בייצור ובחינוך ושל שוויון בצריכה; מושב שיתופי יכול לכלול בין המטרות שבתקנונו הוראה המאפשרת לחבר האגודה **להחזיק רכוש פרטי ולקבל אמצעי צריכה** בהתאם לתקנונו וכן המחייבת אותו לקיים את עקרון העבודה העצמית;"

❖ קיבוץ שיתופי - תקנה 2(5)(א) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995:

" קיבוץ שיתופי – אגודה להתיישבות שהיא ישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של **בעלות הכלל בקנין**, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך."

❖ קיבוץ מתחדש - תקנה 2(5)(ב) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995:

”קיבוץ מתחדש – אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של שיתוף הכלל בקנין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך, המקיימת ערבות הדדית בעבור חבריה, בהתאם לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, **ואשר בתקנונה קיימת הוראה באחד או יותר מהעניינים האלה: (שיוך שירות, שיוך נכסים יצרניים, שכר דיפרנציאלי).”**

❖ אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית - תקנה 2 (8) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995:

”אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית – אגודה שעיקר מטרותיה הן ארגון התיישבות חבריה בקהילה וניהול חיי הקהילה בישוב כמפורט בתקנון האגודה;”

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.

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.

סוגיות נבחרות למושב

1. כפוף לדיני האגודות השיתופיות
2. מבנה קניני
לאגודה – הסכם חכירה או הסכם משבצת מתחדש. [סוגית חידוש]
 הסכם דו צדדי/ תלת צדדי (סוכנות).
- לחבר – חכירה ראשית/ חכירת משנה/ זכות בר ברשות.
 (1) חלקה א' – כרגיל 2-2.5 דונם. כוללת חלקת מגורים + פל"ח.
 (2) חלקה ב' – 30-60 דונם. לפי תקן נחלה.
 (3) חלקה ג' – משותפת.
3. מגרשי הרחבה
 (1) הסכמי פיתוח וחכירה.
 (2) כפיפות לוועד מקומי/אגודה קהילתית.
 (3) מגבלות על עבירות.
4. מגרשי עובדי ציבור ופיצולם
5. נחלות לא מאוישות
 (1) הוראת אגף 31.
 (2) החלטה 1445 - השתתפות בהון האגודה.
6. דילמת "הבית השלישי"
 (1) תמ"א 35
 (2) ספירת יחידות דיור 2+55 מ"ר + רצף בין דורי
 (3) בג"צ פורום ערים – יצר את "דילמת הבית השלישי"
 (4) החלטת ממשלה -

סוגיות נבחרות לקיבוץ - 1

1. קיבוץ "שיתופי מול קיבוץ" מתחדש"

■ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995

תקנה 2(5)(א):

"קיבוץ שיתופי – אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל בקנין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך."

תקנה 2(5)(ב):

"קיבוץ מתחדש – אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של שיתוף הכלל בקנין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך, המקיימת ערבות הדדית בעבור חבריה, בהתאם לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, ואשר בתקנונה קיימת הוראה באחד או יותר מהעניינים האלה: (שיוך שירות, שיוך נכסים יצרניים, שכר דיפרנציאלי)".

2. שינוי הסטטוס:

(1) מחייב אישור הרשם.

(2) מותנה בתיקון תקנון הכולל פרק של ערבות הדדית ("רשת ביטחון סוציאלי").

(3) מותנה בחוות דעת גורם מקצועי על יכולת לקיים ולבצע.

[תקנה 11 לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005]

סוגיות נבחרות לקיבוץ - 2

שיוך דירות בקיבוץ מתחדש

- (1) החלטה 751.
- (2) החלטה 1366.
- (3) החלטה (1411) 1456.
- (4) תקנות האגודות השיתופיות (שיוך דירות בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005:
4.1 דיספוזיטיבית, למעט תקנה 5 הקובעת שיוך כנגד דמי עזיבה.
- (5) שלב "השיוך החוזי" – משמעותו.
- (6) סוגיית הורשה, העברת זכויות, שעבוד, השכרה.

שיוך אמצעי ייצור בקיבוץ מתחדש

- תקנות האגודות השיתופיות (שיוך אמצעי ייצור בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005:
 - (1) דיספוזיטיביות, למעט ההתנאה שהשיוך כנגד דמי העזיבה.
 - (2) "אמצעי ייצור" – למעט קרקע, מים ומכסות ייצור.
 - (3) תנאים בדבר הגבלת עבירות, הגבלת העברת שליטה לחברים, שיעורי החזקה מירביים ליחיד, שיעבוד, ירושה.

ערבות הדדית

- תקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005:
 - (1) חובה להשלים צרכי חברים שבגיל העבודה.
 - (2) חובה להשלים צרכי חברים שבגיל פרישה.
 - (3) חובה לספק "צרכים מיוחדים" של חברים.
 - (4) הכל מותנה במערכת הסדרים פנימית + תנאים לזכאות.

סוגיות נבחרות לקיבוץ - 3

חבר עוזב בקיבוץ שיתופי

1. זכאי לדמי עזיבה.

2. קרון השתלמות?

3. פנסיה חיצונית?

"חוק וועדות קבלה" – תיקון מס' 8 לפקודת האג"ש

1. התנאים לקיום וועדות קבלה: = "ישוב קהילתי"

- (1) ישוב בנגד או בגליל.
- (2) מאוגד כיישוב קהילתי או כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית.
- (3) מספר בתי האב אינו עולה על -400.

2. הרכב הוועד – 5 חברים:

- 2- נציגי היישוב הקהילתי.
- 1- נציגי התנועה המיישבת.
- 1- נציג הסוכנות היהודית.
- 1- נציג המועצה האזורית.

3. שיקולים:

- (1) קטין/ בגיר.
- (2) יכולת כלכלית.
- (3) כוונה לקבוע מרכז חייו ביישוב.
- (4) התאמה לחיי קהילה (חובה חו"ד מקצועית).
- (5) התאמה "למרקם החברתי – תרבותי של היישוב הקהילתי"
- (6) מאפיינים ייחודיים של היישוב.

4. איסור שקילת שיקולי: דת, גזע, מין, לאום, מעמד אישי, גיל, הורות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות פוליטית.

5. אפשרות ערעור בפני "וועדת השגות" המורכבת מ – 5 חברים.