

## הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת חוה אתי עטייה

פ/25/2268

### הצעת חוק הרשויות המקומיות (זכויות וחובות של חברי מועצה), התשפ"ג–2023

#### פרק א': הגדרות

- הגדרות
1. בחוק זה –
- "ועדה" – ועדה שמועצה של רשות מקומית מחויבת להקים לפי דין ;
- "חבר מועצה" – חבר מועצה שאינו מקבל שכר מקופת הרשות המקומית ;
- "מועצה" – מועצה של רשות מקומית ;
- "רשות מקומית" – עירייה או מועצה מקומית ;
- "השר" – שר הפנים.

#### פרק ב': חובותיו של חבר מועצה

- נאמנות במילוי תפקידו
2. (א) חבר מועצה ימלא את תפקידו מתוך נאמנות לערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
- (ב) חבר מועצה ימלא תפקידו כנאמן הציבור, חובתו לייצג את ציבור בוחריו במסירות תוך שהוא פועל באחריות, ביושר ובהגינות ותוך שמירה על כבוד המועצה וכבוד חבריה, בדרך ההולמת את מעמדו כחבר מועצה ויעשה לטיפוח אמון הציבור במועצה.
- עיסוק נוסף
3. (א) חבר מועצה לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, אף שלא בתמורה, אם יש בעיסוק פגיעה בכבוד המועצה, במעמדו כחבר המועצה או בחובותיו כחבר המועצה.
- (ב) חבר מועצה לא ישתמש בתואר תפקידו בכל פעולה הכרוכה בעיסוקו או במקצועו.
- ניצול מעמד
4. חבר מועצה ימנע מניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה אישיים בשל היותו חבר מועצה.

## פרק ג': זכויותיו של חבר מועצה

5. גמול השתתפות בישיבות
- (א) חבר מועצה יהיה זכאי לקבל גמול מקופת הרשות המקומית עבור השתתפותו בישיבות המועצה ובישיבות ועדה.
- (ב) חבר מועצה יהיה זכאי לגמול השתתפות אם השתתף בישיבה כולה או ברובה.
- (ג) גמול כאמור בסעיף קטן (א) ישולם לפי הוראות שיקבע השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לעניין מספר הישיבות המרבי שבעדן זכאי חבר המועצה לגמול ולעניין סכום הגמול המרבי בעד כל ישיבה.
- (ד) הגמול יהיה אחיד לכל חברי המועצה בכל הרשויות המקומיות.
- (ה) על אף האמור בסעיף קטן (א) הגמול ישולם לחבר המועצה על ידי משרד הפנים או מקופת הרשות המקומית –
- (1) ברשות מקומית אשר מונה לה חשב מלווה – על פי החלטת החשב המלווה;
- (2) ברשות מקומית אשר אושרה לה על ידי השר תכנית הבראה – על פי החלטת השר.
6. החזר הוצאות
- (א) חבר מועצה יהיה זכאי לקבל מקופת הרשות המקומית, בנוסף לגמול השתתפות בישיבות לפי סעיף 5, החזר הוצאות שהוציא לצורך מילוי תפקידו, לרבות הוצאות טלפון, אינטרנט, הדפסות, נסיעות, חניה, והשתלמויות מקצועיות, בשיעורים ובתנאים שיקבע השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.
- (ב) חבר מועצה שהוא אדם עם מוגבלות כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, יהיה זכאי לקבל מקופת הרשות המקומית, בנוסף להחזר הוצאות לפי סעיף קטן (א), החזר הוצאות ומתקנים אשר יאפשרו לו למלא את תפקידו כחבר מועצה.
7. ייעוץ משפטי במשרד הפנים
- חבר מועצה המעוניין בייעוץ משפטי, בעניין מענייני המועצה, רשאי לפנות למחלקה לייעוץ משפטי לחברי מועצה במשרד הפנים, אשר תוקם על ידי השר מכוח חוק זה; השר יקבע בתקנות כללים לעניין זה.
8. קרן למימון עתירות
- (א) מוקמת בזאת קרן למימון עתירות חברי מועצה (בסעיף זה – הקרן), שתפקידה לסייע לחברי מועצה במימון עתירות נגד הרשות המקומית, אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן.

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.

(ב) הקרן תנוהל בידי הנהלה בת חמישה חברים שימנה השר (בסעיף זה – ההנהלה), ואלה חבריה:

(1) אדם הכשיר להיות שופט של בית משפט מחוזי, אשר אינו עובד המדינה או עובד הרשות המקומית, והוא יהיה היושב ראש;

(2) נציג של משרד הפנים העוסק בתחום השלטון המקומי או נציג המחלקה לייעוץ משפטי במשרד הפנים;

(3) אדם שכיהן בעבר כחבר מועצה במשך שלוש שנים לפחות ומתוכן שנה לפחות באופוזיציה, ואינו מכהן כחבר מועצה בזמן פעילותו בקרן;

(4) חשב מטעם משרד הפנים או משרד האוצר;

(5) נציג ציבור בעל ידע וניסיון בתחום פעילותה של הקרן.

(ג) חבר הנהלה אשר מקום מגוריו הקבוע הוא בתחום הרשות המקומית או שכיהן בעבר כחבר מועצה ברשות המקומית אשר נגדה מוצע להגיש עתירה לא ישתתף בעת הדיון בבקשה למימון העתירה.

(ד) השר יקבע הוראות לביצוע סעיף זה, לרבות בדבר מבחנים שוויוניים למתן סיוע במימון עתירות נגד רשות מקומית ואופן הפרסום של מבחנים כאמור, וכן בדבר סדרי הגשת בקשות לסיוע כאמור, סדרי עבודתה של ההנהלה ומתן דיווח בידי מקבל הסיוע לעניין השימוש בכספי המימון.

(ה) תקציב הקרן ייקבע בחוק התקציב השנתי, בתכנית נפרדת במסגרת תקציב משרד הפנים; לעניין זה, "חוק תקציב שנתי" ו"תכנית" – כמשמעותם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.<sup>2</sup>

(ו) השר יפרסם, בתום כל שנת תקציב, ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הפנים, דין וחשבון על פעולות הקרן, הכנסותיה והוצאותיה.

(א) עתר חבר מועצה נגד רשות מקומית ובמסגרת ההליך המשפטי זכה לסעד המבוקש או לחלקו, אם בדרך של פסק דין ואם בדרך של הסכמה, זכאי הוא להחזר הוצאות משפט מקופת הרשות המקומית במלואן, ובכלל זה אגרת ההליך, שכר טרחת עורך דין וכל הוצאה משפטית אחרת, כפי שיקבע בית המשפט.

(ב) לא יקבל חבר מועצה החזר הוצאות משפט לפי סעיף זה, מקום בו קיבל מימון מהקרן למימון עתירות; קיבל מימון חלקי, יוכל לקבל החזר בשיעור ההוצאות עבורן לא קיבל מימון.

9. החזר הוצאות משפט

<sup>2</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

10. חיוב אישי בית המשפט רשאי לחייב את ראש הרשות המקומית או בעל תפקיד ברשות המקומית לשאת בתשלום החזר הוצאות, כאמור בסעיף 9, ולהחזיר לקופת הרשות המקומית, אם מצא כי בנסיבות העניין צודק ונכון לעשות כן, במקרים החריגים שבהם פעל בהתרשלות או שלא בתום לב או במקרים שבהם השתמש בסמכויותיו ותפקידו לצרכיו האישיים.
11. רשימות חברי מועצה, כרטיס ביקור וכרטיס חבר מועצה (א) משרד הפנים יפרסם רשימת חברי מועצה ארצית ודרכי התקשורת עמם באתר האינטרנט של המשרד ובשני עיתונים יומיים נפוצים פעמיים בשנה, לעניין זה, "עיתון נפוץ" – כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.<sup>3</sup>
- (ב) רשות מקומית תנפיק לכל חבר מועצה כרטיס ביקור, אשר בו יצוינו שמו המלא, תפקידו כחבר מועצה, ופרטי התקשורת.
12. תעודת חבר מועצה (א) משרד הפנים ינפיק לכל חבר מועצה תעודה המזהה אותו כחבר מועצה (בסעיף זה – תעודת חבר מועצה); בתעודת חבר מועצה יצוין שמו, מספר הזהות שלו, תמונתו, שם הרשות המקומית שבה הוא מכהן ותוקף.
- (ב) תעודת חבר מועצה תוכל לשמש כתעודה מזהה לכל דבר ועניין; הצגת תעודת חבר מועצה תאפשר לחבר המועצה כניסה לכל מקום ציבורי בתחום הרשות המקומית שבה הוא מכהן, וכן תאפשר לו כניסה לאירועים הקשורים ברשות המקומית.
13. השתלמויות (א) משרד הפנים יזום ויממן השתלמויות מקצועיות הקשורות במישרין לפעילות חבר המועצה, לכלל חברי המועצה לפחות פעם אחת בתקופת כל כהונה בראשיתה, וכן השתלמות מקצועית לכלל חברי מועצה המכהנים בוועדות המנויות בסעיפים 147 עד 149<sup>4</sup> לפקודת העיריות – בנושא בה עוסקת הוועדה, לפחות פעם אחת בתקופת כל כהונה.
- (ב) הרשות המקומית תקיים לפחות אחת לשנה השתלמויות או ימי עיון לחברי המועצה.
- (ג) חבר מועצה יהיה זכאי למימון השתתפות, מקופת הרשות המקומית, בשלושה כנסים או השתלמויות מקצועיות חיצוניות לפחות בתקופת כהונתו.
- (ד) חבר מועצה יהיה זכאי לגמול עבור כל יום השתלמות לפי סעיפים קטנים (א), (ב) ו-(ג) בשיעור גמול ההשתתפות בישיבת מועצה כאמור בסעיף 5.
14. רשות מקומית תתקשר בחוזה לביטוח חבר מועצה בתחומים אלה:
- (1) ביטוח אחריות מקצועית;

<sup>3</sup> ס" התשכ"ה, עמ' 307.  
<sup>4</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

(2) ביטוח מפני תאונות עבודה ;

(3) ביטוח מפני אובדן כושר עבודה.

שמירת דינים 15. הוראות חוק זה באות להוסיף על זכויות וחובות של חבר מועצה על פי כל דין ולא לגרוע מהן.

ביצוע ותקנות 16. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

## ד ב ר י ה ס ב ר

תפקיד חברי המועצה הוא להוות שומרי הסף של האינטרס הציבורי ולהגן מפני שחיתות שלטונית. בפועל, לאור תנאי עבודתם כיום, הנובעים מחוסר הסדרה חוקתית של תפקידם, הופכים חברי המועצה למעין "מתנדבים", שאין בידם הכלים המתאימים מהבחינה הכלכלית, המשפטית והדמוקרטית על מנת לבצע את תפקידם. כתוצאה מכך חברי מועצה כיום הם "החוליה החלשה" בדמוקרטיה הישראלית. מטרתו של חוק זה לחזק ולהסדיר את מעמדם של חברי המועצה, להגדיר את חובותיהם ולהעניק להם זכויות אשר יסייעו להם במאבקם.

החוק המוצע מאגד בתוכו היבטים בעבודתם ופעולתם של חברי מועצה, אשר אין מקום להסדירם בחוקים קיימים הנוגעים לחברי מועצה, אלא בחוק העוסק ישירות בחברי המועצה.

**סעיפים 2 עד 4** כבסיס לעבודתו, חבר המועצה צריך ראשית לדעת מה הם חובותיו. לפיכך מוצע בסעיף זה מעין "קוד אתי" שלאורו ראוי שחבר המועצה יפעל, הן בשמירת העקרונות הלאומיים, הן בשמירה על כבודו וכבוד המועצה והן בהפגנת מחויבות לתפקידו ושמירה מפני ניגוד אינטרסים כשטובת הציבור תמיד לנגד עיניו. "קוד אתי" זה נכתב על בסיס הקוד האתי המחייב את חברי הכנסת במילוי תפקידם כשליחי ציבור.

**סעיף 5** כיום, חבר מועצה אינו זכאי לכל שכר או תגמול בעבור תפקידו, בין אם על השתתפות בישיבות מועצה ודיוני ועדות, ובין אם להחזרי הוצאות. היעדר הגמול מונע מחברי מועצה להתמסר לחלוטין לתפקידם, שכן עליהם לשמור על מקור פרנסתם, ומביא לכך שהם נאלצים להעדר מדיונים בוועדות ובישיבות, למרות החובה המוטלת עליהם בסעיף 123 לפקודת העיריות. יתרה מכך, יש הטוענים כי חברי המועצה חשופים יותר עקב כך לטובות הנאה ולשחיתויות. לפיכך, מוצע כי חברי המועצה יזכו לגמול השתתפות בעבור השתתפותם בישיבות מועצה ודיוני ועדה.

**סעיף 6** חבר מועצה יהיה זכאי להחזר בעבור הוצאות שהוציא לצורך מילוי תפקידו, כך שהיקף ואופי פעילות חבר המועצה לא יושפעו מיכולתו הכלכלית.

**סעיף 7** כיום, חבר מועצה שרוצה לממש את סמכויותיו וזכויותיו השונות או לאכוף על גורמים ברשות המקומית תיקון ליקויים בעבודתם אליהם הוא נחשף מתוקף תפקידו, נאלץ לרוב לפנות לבית המשפט. ההליך המשפטי, ממומן באופן ישיר ובלעדי מכיסו של חבר המועצה, או מכספים שגייס, אך מכל מקום לא מקופתה של העירייה. זאת בכפוף להבנתו את הכלי המשפטי ללא הסתייעות בגורם מקצועי, בעלות כספית נוספת (יצוין, כי קיים נוהל לפיו הרשות המקומית מממנת הוצאות משפט של נבחר הציבור, בהליכים שבהם נבחר הציבור מעורב עקב מילוי תפקידו, אולם הנוהל אינו חל על פתיחת משפטים על ידי

חבר המועצה נגד הרשות המקומית כפי שתואר מעלה. הנוהל חל על הליכים פליליים, תובענות אזרחיות ועתירות מינהליות שהוגשו נגד נבחר הציבור וכיו"ב, ומציין במפורש כי אינו חל על הליכים אזרחיים ועתירות מינהליות שהוגשו על ידי נבחר הציבור. ראו: חוזר מנכ"ל שר הפנים 06/04 "נוהל מימון הוצאות משפטיות בשלטון המקומי" (16.06.2004).

חבר מועצה המעוניין לעתור נגד הרשות המקומית נמצא לבדו בחזית המשפטית. אמנם, בהתאם לס' 5א לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, ביכולתו של חבר המועצה לפנות ליועץ המשפטי של הרשות, כדי שיחווה את דעתו בנושא הדרוש למילוי תפקידי הרשות. ואולם, הייעוץ נתון לשיקול דעתו של היועץ המשפטי, "אם נוכח שהדבר דרוש למילוי תפקידי הרשות ואין במתן חוות הדעת כדי להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים". דהיינו, היועץ המשפטי לא תמיד ישמש מענה עבור חברי המועצה.

כדי ליצור שוויון ביכולתם של חברי מועצה להגיש תביעה נגד הרשות, ובשים לב לעובדה שחבר המועצה פותח בהליך משפטי לטובת מילוי תפקידו גרידא, יש להקים מחלקה במשרד הפנים, אשר תספק לחברי המועצה ייעוץ משפטי ביחידה חיצונית לרשות, אך בעלת הבנה בנושאי הרשות ובפעולתה. יודגש, אין המדובר בייצוג משפטי, אלא במנגנון שיסייע לחברי המועצה לכלכל את צעדיהם במובן הרחב, ולפתוח בהליכים בעלי בסיס משפטי, ולהימנע מהליכי שווא, אשר יכלו את משאבי חבר המועצה ואת משאבי הרשות המקומית.

לאור זאת, מוצע מנגנון אשר יענה על הצורך הקיים בכל הקשור לפעילותם המשפטית של חברי מועצה, המופנית נגד הרשות המקומית.

**סעיף 8** כאמור, הליך משפטי שפתח חבר מועצה נגד הרשות המקומית, ממומן מכיסו הפרטי, כמו הליך משפטי הנוגע לענייניו האישיים של חבר המועצה. ואולם, המדובר בהליך שנועד להיטיב עם תושבי הרשות המקומית. לפיכך, ישנה חשיבות ציבורית רבה בעידודם של חברי המועצה להגשת תביעות שיש בהן השפעה חברתית וציבורית בעלת חשיבות. בהתאם לכך, יש להקים קרן שתממן תביעות נגד הרשות המקומית. כדי להבטיח כי הכספים יועברו רק לתביעות ראויות, יש להקים ועדה חיצונית, שאינה פועלת במסגרת הרשות המקומית, אשר תבחן כל מקרה שמגיע לפתחה לאור מבחנים שוויוניים שיקבע השר.

**סעיף 9** כאמור בדברי ההסבר לסעיפים 7 ו-8, פתיחת הליך משפטי נגד הרשות המקומית כרוכה בהוצאות כספיות רבות מצד חבר המועצה, על אף שהוא פועל באופן זה לשם מילוי תפקידו כחבר מועצה גרידא, ובמרבית המקרים אף הסעד המבוקש בהליך הוא סעד לטובת הרשות המקומית עצמה. לכן, מוצע כי מקום בו חבר מועצה זוכה בסעד המבוקש בהליך המשפטי, דהיינו מקום בו נקבע כי אכן פעל לטובת המועצה, ייקבע כי חבר המועצה יקבל החזרים על כלל הוצאות המשפט מן הרשות המקומית הנתבעת. הסדר זה מבטיח כי הרשות המקומית תממן אך ורק הליכים שנמצאו כמוצדקים, ולא הליכים שאין בהם כדי להיטיב עם הרשות המקומית.

למותר לציין, כי החזר הוצאות יינתן רק מקום בו התביעה לא מומנה מכספי הקרן, הן אם לא הוגשה בקשה כלל והן אם הוגשה בקשה וזו נדחתה על ידי הוועדה.

מנגנון דומה בעניין החזר הוצאות קיים בסידני, אוסטרליה, ובמסגרתו חבר מועצה, אשר פתח בהליך משפטי נגד המועצה, וזכה לסעד המבוקש, יקבל החזרים מן הרשות המקומית. (אורלי פישמן תנאי שכר, החזר מועצות ושירותים שחברי מועצות ערים ורשויות מקומיות זכאים להם – סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004) (להלן: מסמך הממ"מ)).

**סעיף 10** במקרה שבו נפתח הליך משפטי נגד בעל תפקיד ברשות המקומית, או ראש הרשות המקומית, ובית המשפט מצא כי בעל התפקיד או ראש הרשות המקומית פעלו שלא בתום לב או ברשלנות משמעותית או לצרכיו האישיים, ראשי בית המשפט להטיל את תשלום הוצאות המשפט על אותו ראש רשות או בעל תפקיד, ואולם כדי שחבר המועצה יקבל את החזר ההוצאות במהירות, ראשית יוחזרו הוצאותיו על ידי הרשות המקומית, וזו תגבה באופן אישי את סכום ההוצאות מבעל התפקיד דנן, בהתאם להחלטת בית המשפט שדן בהליך. עם זאת על בית המשפט להשתמש בסמכות זו רק במקרים חריגים וברורים, לאחר ברור מעמיק של הנסיבות.

**סעיפים 11 ו-12** כיום חבר מועצה לא זכאי לכל סממן זיהוי אשר יאפשר לו להציג את עצמו ולקבל גישה למקומות ציבוריים ברשות המקומית שבה הוא פועל. לשם מילוי תפקידו של חבר המועצה, ושיפור מידת הנגישות שלו לציבור, יש לקבוע כי הרשות המקומית תספק לו כרטיס ביקור, וכן שמשד הפנים יספק לו כרטיס חבר מועצה המזהה אותו ומאפשר לו גישה למקומות ואירועים ציבוריים.

**סעיף 13** חברי מועצה, לאחר בחירתם, לא פעם מתחילים את כהונתם ללא רקע וללא ידע על אופי ומהות עבודתם ותפקידם. על מנת לתת להם כלים אשר יסייעו להם להתחיל את תפקידם, ולסייע להם לקבל רקע מתאים אשר יאפשר להם לבחון נכון את פעילות הרשות המקומית, ולהצביע בהתאם, הן בנושאים פשוטים והן בנושאים מורכבים כמו תקציב ותכנון ובנייה, על משרד הפנים והרשות המקומית לספק להם הדרכה מקדימה על ידי עריכת השתלמויות בנושאים הנוגעים לעבודתם במועצה ובוועדות.

**סעיף 14** חבר מועצה חשוף לתביעות רבות מתוקף תפקידו כנציג ציבור המקבל החלטות הנוגעות לחייהם של רבים. כמקובל במדינות רבות, ובתפקידים ציבוריים רבים, ראוי כי הרשות המקומית תבטח את חברי המועצה בביטוח הכולל אחריות מקצועית, וכבעלי תפקידים הפועלים למען הרשות המקומית מן הראוי כי הרשות תבטח אותם אף בביטוח תאונות עבודה ואובדן כושר עבודה במידה ויתרחש בתוקף תפקידם כחברי מועצה.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חבר הכנסת אוסאמה סעדי וקבוצת חברי הכנסת (פ/1467/23).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים, על שולחן הכנסת העשרים ושתיים ועל שולחן הכנסת ושלוש על ידי חברת הכנסת תמר זנדברג (פ/606/20 ; פ/575/22 ; פ/1724/23) ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת מוסי רז (פ/501/24).

הצעת החוק זהה לפ/501/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ט"ו בשבט התשפ"ג (06.02.2023)