



ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

מעודכן לתאריך: 24/06/2025

הרכב קטוע והרכב חסר בגופים מינהליים קולגיאליים

תמצית חוות הדעת:

- א. הרכב קטוע – גוף מינהלי קולגיאלי, אשר אחד או יותר מהחברים האמורים לכהן בו אינם מכהנים כדין בהתאם להוראות החיקוק המקום, נמצא במצב של "הרכב קטוע" ועליו לפעול בהתאם להוראות הבאות:
1. כאשר החיקוק המקום את הגוף מתיר במפורש את פעילות הגוף בהרכב קטוע, ניתן לקיים את פעילות הגוף גם בהרכב קטוע בכפוף לתנאים הקבועים בחיקוק האמור.
 2. ככלל, ככל שהמחוקק לא התיר פעילות בהרכב קטוע, קיים לכל הפחות קושי משפטי בפעילותו של גוף קולגיאלי במצב זה, ומשכך יש לבחון האם הגוף רשאי להפעיל את הסמכויות הנתונות לו כל עוד הרכבו קטוע כאמור.
 3. דוגמה למצב שבו על פי הפסיקה ניתן לשקול לאפשר את פעילותו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע, היא כאשר מדובר בגוף בעל הרכב הומוגני. דוגמה נוספת היא כאשר מדובר בגוף בעל הרכב הטרוגני אשר משמר, חרף הקיטוע, את מגוון נקודות המבט ואת איזון האינטרסים הפנימי שקבע המחוקק. מעבר למצבים אלו, יש לבחון כל מקרה לגופו בשים לב לשיקולים הרלבנטיים שעולים בנסיבות העניין, כפי שמפורט בחוות הדעת.
 4. אין באפשרות לפעול בהרכב קטוע, בנסיבות המתאימות, כדי לגרוע מחובתו של הגורם הממנה להפעיל את סמכות המינוי הנתונה לו במהירות הראויה ולעשות כל שביכולתו על מנת להשלים את מלוא המינויים הנדרשים. הימנעות מכוונת של הגורם הממנה מאיוש מלא של הגוף הקולגיאלי במטרה להשפיע על האיזון הפנימי בין חברי הגוף יכולה, כשלעצמה, להוות פגם מנהלי.
 5. כינוסו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע במהלך הליך הרכבתו הראשונית של הגוף (להבדיל מגוף קולגיאלי באיוש מלא שהפך לקטוע) היא מקרה פרטני מובחן של סוגיית ההרכב הקטוע, ובמסגרתה יש לתת את הדעת בין היתר למידת הקרבה בזמן אל מועד חקיקת החיקוק המקום וכן להבחנה בין מינוי ראשון לבין חידוש מינויו של גוף אשר מונה זה מכבר בעבר, כמפורט בחוות הדעת.
- ב. הרכב חסר – גוף מינהלי קולגיאלי, אשר אחד או יותר מחבריו אינם משתתפים בישיבה או בהצבעה מסוימת, נחשב לגוף שפועל ב"הרכב חסר" ועליו להתנהל כדלקמן:
1. ככלל, ה"קוורום" הנדרש לקיום ישיבה או הצבעה הוא מרבית חברי הגוף, זאת בהתאם להוראת סעיף 20 לחוק הפרשנות.
 2. כאשר קיימת הוראה פרטנית בדבר ה"קוורום" הנדרש לכינוס הגוף הקולגיאלי בחיקוק המסדיר את פעילותו, תגבר הוראה פרטנית זו על הוראת סעיף 20 לחוק הפרשנות.
 3. הרכב חסר והרכב קטוע גם יחד – כאשר גוף מתכנס כדין בהרכב קטוע והוראת ה"קוורום" הרלוונטית לו נוקבת בשיעור מבין חבריו, יחושב ה"קוורום" הנדרש מבין החברים המכהנים בפועל.



תוכן עניינים

2	פרק א' – מבוא וביאור מונחים
3	פרק ב' – הרכב קטוע
3	1. הוראת חיקוק המתירה פעילות בהרכב קטוע
4	2. בהעדר הוראה בחיקוק המסמך, קיים למצער קושי בפעילותו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע
6	3. בחינת האפשרות לפעול בהרכב קטוע ללא הסמכה מפורשת בחיקוק
6	א. שמירה על האיזון הפנימי בהרכבו של הגוף
7	ב. שיקולים לבחינת ההצעה לאפשר לגוף קולגיאלי לפעול בהרכב קטוע
8	4. חובת הגורם הממנה לפעול להשלמת המינויים בהרכב הקטוע
9	5. תחולת החריגים בשלב המינוי הראשוני
11	פרק ג' – הרכב חסר
11	1. ההרכב המינימלי הנדרש לכינוס גוף קולגיאלי בהרכב חסר
12	2. ההרכב המינימלי הנדרש לכינוס גוף קולגיאלי בהרכב חסר ובהרכב קטוע גם יחד

פרק א' – מבוא וביאור מונחים

מטרתה של חוות דעת זו היא להבהיר את הוראות הדין ביחס לגופים מינהליים קולגיאליים שהרכבם קטוע או חסר. חוות הדעת גובשה על רקע מספר פניות שהתקבלו במחלקה למשפט ציבורי-מינהלי בייעוץ וחקיקה בנושא זה. בפניות הוצפו סוגיות משפטיות מגוונות, הן בהקשרי ייעוץ והן בהקשרי ניסוח חקיקה רלבנטית עבור גופים שמוקמים בחיקוקים. מטרת חוות הדעת היא לסייע לייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה במענה לשאלות אלו, ובהבנת השאלות והסוגיות המשמעותיות הקשורות לסוגיה ובדרכים לפתרונה.

יצוין למען הסדר הטוב, כי חוות הדעת נכתבה גם בשים למספר חוות דעת שניתנו עם השנים בייעוץ המשפטי לממשלה בנושא זה, אגב הטיפול בעניינים פרטניים.¹ חוות הדעת היא על דעתו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).

בפתח הדברים יש מקום להבהיר את המונחים בהם עוסקת חוות הדעת דנן, כדלקמן:

"גוף קולגיאלי" – הגופים בהם תעסוק חוות דעת זו הם גופים מינהליים, המורכבים ממספר חברים, ואשר הוסמכו לבצע, במליאתם, פעולות מינהליות שונות. גופים אלה עשויים להיקרא בחקיקה או בתקנות בשמות שונים: "מועצה", "ועדה", "אסיפה" ועוד מונחים כיוצא באלה.² חוות הדעת אינה עוסקת בגופים מעין-שיפוטיים להם נתונה סמכות שפיטה, קל וחומר בגופים שיפוטיים.³

¹ ראו למשל: חוות דעת מטעם מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה בנושא "מועצת המוסד לביטוח לאומי" מיום 29.3.2006; חוות דעת מטעם מר מני מזוז, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא "הרכב חסר במועצת הנפט" מיום 6.5.1999; חוות דעת מטעם מר איל זנדברג וגבי עידית נחמן המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, ייעוץ וחקיקה בנושא "קבלת החלטה על מתן היתר כללי לעבודה ביום המנוחה בהרכב חסר" מיום 5.12.2016; חוות דעת מטעם ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה בנושא: "מתן היתר כללי מכוח סעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה למשחקי כדורגל בשבת" מיום 23.1.2017; חוות דעת מטעם ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה בנושא: "כינוס ועדות שרים סטטוטוריות בהן חבר שר המשפטים" מיום 13.3.2021.

² כאלה הם, לדוגמה: הוועדה לבחירת שופטים, לפי חוק-יסוד: השפיטה; המועצה ליחסי עבודה, לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957; המועצה הלאומית לספורט, לפי חוק הספורט, התשמ"ח-1988; מועצת הבריאות, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994; מועצת הספריות הציבוריות, לפי חוק הספריות הציבוריות, התשפ"ד-2024 ועוד.

³ באשר לאלה יוער בהערת אגב כי בספרות הובעה הדעה כי "קיימות בחקיקה הוראות מחמירות במיוחד לגבי פעולה בהרכב קטוע ובהרכב חסר (משום שבפעילותם של גופים אלה נודעת חשיבות מיוחדת להתרשמותם האישית של היושבים בדיון ממהלך הדיונים)". ראו: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א', 268-269 (2010).



"הרכב קטוע" – מונח זה מתייחס למצב בו אחד או יותר מהחברים שאמורים להיות חלק מהרכבו של גוף קולגיאלי, אינם מכהנים באותה העת כדין, בשים לב לחיקוק המקים אותו. מצב זה עשוי להתרחש כאשר מלכתחילה לא מונו כל חברי הגוף הקולגיאלי כנדרש על פי החיקוק, היינו, כאשר לאחר הקמת הגוף לראשונה, בחוק או בתקנות, מונו רק חלק מחבריו והליכי המינוי של היתר טרם הושלמו. דוגמה נוספת היא במצב בו החיקוק המקים קובע תקופת כהונה אחידה לכלל החברים, ובמסגרת מינוי ההרכב החדש של הגוף, חל עיכוב במינוי חלק מהחברים.

כמו כן, גוף קולגיאלי עשוי להיקלע למצב של הרכב קטוע כאשר כלל חבריו מונו מלכתחילה כנדרש, אך בחלוף הזמן, פחת מספר חבריו האוחזים במינוי תקף, מחמת התפטרות, סיום תקופת הכהונה, פגם יסודי שהתגלה בהליך המינוי, אי עמידת המינויים המוצעים בחובות של ייצוג הולם (ולכן אי-מינויים), פטירה וכיו"ב.

בכל אחד מהמצבים המתוארים לעיל, בהם למעשה קיים חסר **קבוע** בהרכבו של הגוף הקולגיאלי, ולא מחמת היעדרות אחד מחבריו משיבה מסוימת של הגוף, ייחשב גוף זה כמצוי בהרכב קטוע (המכונה לעתים גם "הרכב מקוטע").

"הרכב חסר" – גוף קולגיאלי ייחשב כפועל בהרכב חסר במצב בו חלק מחבריו, האוחזים במינוי תקף כדין, נעדרים משיבה או מהצבעה פרטנית. במצב זה, לעיתים הדין קובע הוראות לעניין ההרכב המינימלי ("הקוורום") הנדרש לשם קיום ישיבה או הצבעה של הגוף.

פרק ב' – הרכב קטוע

ככלל, בהעדר הוראת חוק מפורשת המתירה לקיים פעילות של גוף בהרכב קטוע, קיים לכל הפחות קושי משפטי בפעילותו של גוף בהרכב כאמור. בפרק זה נסקור את טבעו של הקושי האמור, לצד פירוט של המצבים בהם ניתן לאפשר פעילות של הגוף בהרכב קטוע.

1. הוראת חיקוק המתירה פעילות בהרכב קטוע

בחיקוקים שונים שמקימים גופים קולגיאליים, נקבעו הוראות ייעודיות המתירות לגוף הנדון לפעול בהרכב קטוע.⁴ הוראות אלה מכונות בדרך כלל הוראות "תוקף פעולות", ובמסגרתן נקבע כי קיום הגוף הקולגיאלי, סמכויותיו ותוקף החלטותיו (או פעולותיו) לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי הגוף, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו.⁵ כאשר המחוקק (או מחוקק המשנה)

⁴ ברק-ארז, לעיל ה"ש 3, בעמודים 267-268 ("רשות מינהלית יכולה להוסיף לפעול גם לאחר שפקעה חברותם של חלק מן החברים בה, כאשר החוק הספציפי שחל על פעולתה מכיר בסמכותה לפעול גם בהרכב 'קטוע' (על-פי רוב, החוק קובע מינימום שהרשות אינה מוסמכת לפעול אם מספר חבריה נופל ממנו)"; בג"ץ 8946/01 **עלי נ' שר המשפטים והשר לענייני דתות**, פ"ד נו(2) 415, 427 (2001) (להלן: **עלי**) ("אמת, סעיף 11(א) לחוק [חוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1963] הקובע את מהותה והרכבה של ועדת המינויים מצוין כי יהיו בה תשעה חברים בעלי כשירות ספציפית. משמעות הדבר היא, לכאורה, כי אם מטעם זה או אחר אין מכהנים בוועדת המינויים כל חברה, הופכת היא לוועדה מקוטעת; שאינה רשאית למלא את תפקידה הסטטוטורי [...] אולם הוועדה עדיין יכולה לכהן כדין אם הדין המקים אותה והקובע את דיניה מורה על כך. במקרה שבפנינו אכן קובע החוק (בסעיף 11(ד)) כי הוועדה תוכל לפעול גם אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת משישה. על-כן משמעות הדבר היא כי לשם קיום הוועדה יש צורך בשישה מחבריה המנויים בחוק, לפחות. אם אין בוועדה שישה חברים, הופכת היא לוועדה מקוטעת; שאין לה סמכות לפעול").

⁵ ראו לדוגמה: סעיף 10 לחוק גנים בוטניים, התשס"ו-2006; סעיף 10 לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012; סעיף 38 לחוק החשמל, התשי"ד-1954; סעיף 10 לחוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אורח, התשע"ג-2012.



נתן דעתו ואיפשר את פעילות הגוף בהרכב קטוע, יש לפעול על פי ההסדר שנקבע בחיקוק.

הוראות "תוקף פעולות" מעין אלה מותנות לרוב בכהונתם כדין של מרבית חברי הגוף הקולגיאלי לפחות,⁶ או בתנאי אחר אשר ראה המחוקק (או מחוקק המשנה) לקבוע בשים לב למאפייני הגוף הקולגיאלי, להרכבו ולנסיבות פעילותו.⁷ קביעה מפורשת בחיקוק לפעילותו של גוף בהרכב קטוע פותרת בעיות יישומיות רבות, ועל כן מומלץ לשקול קביעה כזו בעת הקמת הגוף בחיקוק. יצוין כי הוראה כאמור מצויה בתבנית החקיקה בנושא מינויים וניגודי עניינים.

יודגש, כי הוראת "תוקף פעולות" מתייחסת להרכב המינימלי הנדרש לשם **עצם קיומו** של הגוף הקולגיאלי ולשם **כינון סמכותו** למלא את התפקידים שהקנה לו המחוקק, והיא נועדה להתגבר על מצב של הרכב קטוע בלבד. הוראה זו איננה מתייחסת לאופן פעולתו של הגוף, ובהקשר זה – ל"קווים" בו רשאי הגוף הקולגיאלי להתכנס או לקיים הצבעה קונקרטית. על כן, אין לראות בהוראת "תוקף פעולות" כאילו היא קובעת את ההרכב המינימלי הנדרש בישיבה או בהצבעה קונקרטית זו או אחרת.⁸

2. בהעדר הוראה בחיקוק המסמך, קיים למצער קושי בפעילותו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע

כאשר אין הוראת חיקוק ספציפית שמסדירה את פעילות הגוף הקולגיאלי בהרכב קטוע כאמור, קיים לכל הפחות קושי משפטי שהגוף ימשיך בפעולתו. בהתאם לכך, במקרים מסוימים גופים בהרכב קטוע אינם יכולים להפעיל את הסמכויות שנתונות להם.⁹ לקביעה זו שני טעמים: ראשית, התפיסה כי הסמכות המינהלית אשר הוקנתה לגוף יועדה להיות מופעלת בכוונה תחילה בהרכבו המלא, על מגוון חבריו כאחד. אי לכך, כאשר גוף מצוי בהרכב קטוע, בעיקר בשלב המינורי הראשוני ניתן לומר כי למעשה לא השתכללה כדין אותה ישות משפטית לה העניק הדין המקיים את הסמכות

התשס"ג-2002; סעיף 8 לחוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017; סעיף 18 לחוק הספריה הלאומית, התשס"ח-2007; סעיף 41 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

⁶ ראו לדוגמה: סעיף 14 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011; סעיף 21 לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008; סעיף 17 לחוק הספורט; סעיף 15 לחוק המרכז להנצחת מורשת גוש קטיף וצפון השומרון, התשס"ח-2008; סעיף 8 לחוק הספריות הציבוריות.

⁷ ראו לדוגמה: סעיף 4(ג) לחוק-יסוד: השפיטה; סעיף 13 לחוק הנפט, התשי"ב-1952; סעיף 4 לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967; תקנה 3 לתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958.

⁸ בג"ץ 8527/20 שרת התחבורה נ' שר המשפטים, יו"ר הוועדה לבחירת שופטים, בפסקאות 13-16 לחוות דעת השופט קרא ופסקאות 2-6 לחוות דעת השופטת ברק-ארז (4.12.2022) (להלן: עניין שרת התחבורה); עניין עלי, לעיל הי"ש 4, נדרש לשם קבלת החלטות בה. בעוד השאלה האחת עניינה בעצם קיום הוועדה מבחינת הדין, ולמעשה, שאלת סמכותה לפעול, הרי שהשאלה האחרת עניינה מספר חברי הוועדה שצריכים להחליט בנסיבותיו של מקרה זה או אחר. השאלה האחת עוסקת בקיומם של חברי הוועדה – והוועדה עצמה; האחרת – בנוכחותם או הצבעתם של חבריה [...] כל אחת משאלות אלה – והתשובות להן – באות להגשים מטרת אחרות. כך, למשל, בשאלת עצם קיום הוועדה יש חשיבות בהכרח למספר חבריה, מתוך הנחה כי מספר זה חייב להיות מוגבל מספרית ולכלול מינימום ומקסימום של חברים. לא כן הדבר בשאלת ההשתתפות של חברי הוועדה הקיימת בדין זה או בהצבעה זו. אין לקבוע בהכרח כי כל חברי הוועדה הנדרשים לשם קיומה – ומניעת המצב של יועדה מקוטעת – יידרשו גם ליטול חלק בכל פעולותיה לשם הקניית תוקף להן").

⁹ ראו יואב דותן, **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** – כרך א' (2022) בעמ' 385: ("ישונה המצב במקרים שבהם הפגם בהרכבה של הרשות המינהלית ובמספר חבריה אינו פגם זמני המתייחס להליך מסוים או לחלק ממנו, אלא פגם קבוע, משום שמלכתחילה הוא אינו מונה מספר נכון של חברים (או שמספרם פחת בגלל התפטרות או נבצרות שלחלק מהם). במצב כזה הרשות היא רשות מקוטעת, שאין לה סמכות לפעול. אכן, במקרים מסוימים החוק קובע הוראות מפורשות שעשויות. להקים את חוקיות החלטתה של רשות מקוטעת, אולם בהיעדר קביעה מפורשת בחוק, החלטתה של הרשות נחשבת לכזאת שניתנה בחוסר סמכות מובהק, והיא תהיה חסרת תוקף.")



הנדונה. משכך, עקרון החוקיות מייצר קושי בהפעלת הסמכויות הנתונות לגוף זה על-ידי חלק מהפרטים המרכיבים אותו.¹⁰

בהתאם לכך, פרופ' יצחק זמיר מדמה גוף קולגיאלי קטוע לגוף משותק או לגוף המצוי בתרדמת:

“אורגן-רבים שנתמנה לו מספר חברים קטן מן המספר שנקבע בחוק נחשב אורגן קטוע, גוף קטוע או, כפי שלעיתים קוראים לו, הרכב קטוע. אפשר שלגוף מסוים יהיה אורגן קטוע מלכתחילה, כאילו לקה במום מלידה [...] במקרה כזה מתבקש לומר כי הגוף לקה במום חמור עד כדי כך שאין לו קיום, כאילו נולד נפל. אולם מבחינה משפטית ראוי לדייק ולומר כי אפשר שהגוף קיים כישות משפטית, אך יש לו רק קיום ערטילאי, בהיעדר אורגן כפי שנקבע על ידי החוק שיכול להפעיל את הגוף. בהתאם לכך דימוי מדויק יותר במקרה כזה הוא של גוף משותק.

במקרה שונה אפשר גם שאורגן יוקם ויורכב כפי שנקבע בחוק, ולכן יהיה לו גם כושר לפעול, אולם הוא ייעשה אורגן קטוע בשלב מאוחר יותר. כך יקרה למשל אם אחד מחברי האורגן נפטר לבית עולמו או פוטר מתפקידו. בדרך כלל, כאשר אורגן של גוף נעשה קטוע, אין יותר לגוף אורגן שיכול להפעיל אותו. במקרה כזה הגוף נכנס כביכול לתרדמת, עד שהאורגן יושלם ויהיה לו מחדש אורגן שלם, כפי שנקבע בחוק, ואז הוא יתעורר לחיים.”¹¹

שנית, מלבד הטעם המבוסס על עקרון החוקיות, ניתן לעמוד על טעם דמוקרטי לכלל המונע את פעילות הגוף בהרכב קטוע, שעניינו במתן הזדמנות לכל חברי הגוף הקולגיאלי להשתתף בדיון המתקיים בו ולשכנע את יתר החברים בעמדתם. משעה שכל חברי הגוף אוחזים במינוי תקף, ברי כי כל אחד מהם רשאי לבחור שלא להשתתף בדיון זה או אחר או להימנע מהצבעה, אך זאת, רק לאחר שניתנה להם ההזדמנות ליטול חלק בדיון ובשיח. בהקשר זה, נכתב בעניין **עבדי**:

“כאשר המיעוט חדל להתקיים, אי-אפשר בשום אופן לעקור מן הלב את הספק: שמא, אילו המיעוט קיים היה, היה מצליח לשכנע את הרוב לקבל את **דעתו**, נמצא כי השאלה שעמדה לדיון לא נתלבנה מכל צידה השונים. משל למה הדבר דומה? לפסק-דין שניתן בלי לשמוע תחילה את טענות **כל הצדדים**.”¹²

¹⁰ בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (1958) (להלן: עניין ברמן או הלכת ברמן) ("אין ועדה מקוטעת יכולה למלא את המשימה שהוטלה על הוועדה השלמה"); בג"ץ 5/86 סיעת ש"ס התאחדות הספרדים שומרי תורה בכנסת נ' שר הדתות, יו"ר הוועדה למינוי דיינים, פ"ד מ(2) 742, 747 ו-755 (1986) (להלן: עניין סיעת ש"ס) ("נקודת המוצא העקרונית היא, כי ועדה סטטוטורית מכהנת כדין, אם כל חבריה מכהנים בה כדין. אם מטעם זה או אחר, כגון מוות או התפטרות, לא כל חברי הוועדה מכהנים בה, הרי היא ועדה מקוטעת. ועדה מקוטעת אינה רשאית למלא את תפקידה הסטטוטורי [...] הכנסת קבעה הרכב מסוים של ועדת המינויים לדיינים, הנותן ביטוי להשקפה חקיקתית מסוימת באשר להרכבה של ועדת המינויים, אין זה מתקבל על הדעת, כי מבנה זה יסוכל ומטרתה של הכנסת תיעשה פלסטר, על-ידי כך שהגופים השונים, לרבות הכנסת עצמה, המוסמכים לבחור חברים לוועדת המינויים, יימנעו מהפעלת סמכותם"); ברק ארז, לעיל ה"ש 3, בעמוד 267 ("נקודת המוצא [...] היא שהחלטה תקינה היא החלטה שהתקבלה על-ידי רשות שכל חבריה מונע ואף השתתפו בתהליך קבלת ההחלטה"; וראו שם, בה"ש 15: "תשובה זו נובעת מיישומו של עקרון חוקיות המינהל, מאחר שבהיעדר אינדיקציה אחרת, ההסמכה הסטטוטורית לרשות מינהלית מתייחסת לרשות בהרכב מלא"); כן ראו: עניין שרת התחבורה, לעיל בה"ש 8, בפסקה 4 לחוות דעת השופטת ברק-ארז ("כאשר רשות מינהלית מורכבת ממספר חברים, נקודת המוצא היא שאותה רשות אינה יכולה לפעול אלא אם כן מונע לתפקידם כלל החברים במספר הנדרש בחוק").

¹¹ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א - המינהל הציבורי 385-386 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010).

¹² בג"ץ 210/60 עבדי נ' שר-הדתות, פ"ד יד 2026, 2020 (להלן: עניין עבדי); ההדגשות במקור.



לצד נקודת מוצא זו העומדת על הקושי לפעול בהרכב קטוע בהעדר הוראת חיקוק רלבנטית, יש צורך לבחון כל מקרה לגופו, על מנת להכריע האם התכליות שעומדות ביסוד הקושי שעליו עמדו בתי המשפט אכן מתקיימות. אמות המידה המשפטיות לביצוע בחינה זו יתוארו להלן.

3. בחינת האפשרות לפעול בהרכב קטוע ללא הסמכה מפורשת בחיקוק

החריגים המאפשרים את פעילותו של הגוף הקולגיאלי מטרם למנוע קפאון בפעילותו של גוף זה ולאפשר את הפעילות המינהלית השוטפת, לשם הגשמת מטרת המחוקק ולמען האינטרס הציבורי הטמון בפעילות התקינה של רשויות המינהל.

יודגש, כי גם אם מתקיים חריג המאפשר את פעילות הגוף בהרכב קטוע, כלל החריגים הנדונים בסעיף זה אינם גוברים על חובת הגורם הממנה לפעול במהירות הראויה למינוי כלל חברי הגוף (ראו להלן בסעיף 4). הימנעות מכוונת של הגורם הממנה מאיוש מלא של הגוף הקולגיאלי במטרה להשפיע על האיזון הפנימי בין חברי הגוף יכולה, כשלעצמה, להוות פגם מנהלי.

עוד יצוין, כי החריגים המפורטים להלן אינם חלים במצב בו נקבעה בחיקוק הוראה המאפשרת את פעילות הגוף בהרכב קטוע, שאז נדרש לפעול על-פיה.

א. שמירה על האיזון הפנימי בהרכבו של הגוף

בפסיקת בית המשפט העליון נקבע במפורש חריג לקושי שנידון לעיל ביחס לפעילות בהרכב קטוע, המבוסס על מידת האיזון הפנימי של הגוף הקולגיאלי, וזאת מתוך תפיסה תכליתית אשר מבקשת לקיים את כוונת המחוקק בהפעלת הסמכות. חריג זה נובע מהתפיסה לפיה הכלל האוסר על פעילות בהרכב קטוע חל ביתר כאשר העדרם של חברים בגוף הקולגיאלי מנוגד לכוונת המחוקק להעניק קול למגוון נקודות מבט, אינטרסים, תפיסות עולם, תחומים מקצועיים, קבוצות אוכלוסייה וכיו"ב.¹³ על רקע זה, החריג הפסיקתי האמור עשוי לחול באחד משני המקרים הבאים:

(1) **גוף קולגיאלי הומוגני** – כאשר הגוף הקולגיאלי מורכב כולו מחברים בעלי תפקידים, מומחיות, נקודות מבט או אינטרסים דומים, אזי יש להניח כי חסרונם של מי מהחברים לא ישליך בהכרח על תמהיל הדעות והקולות אשר ראה המחוקק לקבוע לאותו הגוף. משכך, הנטייה תהא לאפשר את פעילותו של גוף הומוגני מעין זה בהרכב קטוע.¹⁴ יצוין כי מרבית הגופים הקולגיאליים, ולמצער אלה המוקמים בחקיקה חדשה, אינם הומוגניים ולכן חריג זה רלוונטי למקרים מועטים יחסית.

(2) **גוף קולגיאלי הטרוגני** – כנגזרת מההוראה שלעיל, ניתן להחיל את החריג דגן גם על גוף בעל הרכב הטרוגני, כל עוד נשמר מגוון נקודות המבט והאינטרסים הכרוכים בהם שקבע בעניינו המחוקק, חרף הקיטוע. זאת, הן ביחס לעצם ייצוגן

¹³ עניין **עבדי**, לעיל ה"ש 12, בעמוד 2026 ("ההלכה הנ"ל [האוסרת על פעילות בהרכב קטוע] תופסת ביתר שאת, כאשר בגוף המורכב הוקצה מקום לחבר או למספר חברים בגלל היותם בעלי 'צביון' מיוחד, היינו מטעמי מין, גזע, דת, השתייכות מפלגתית, מנטליות, אידיאולוגיה או השקפת עולם – תנאי 'פריטטי' שנתקיים גם במקרה הוועדה שלפנינו").
¹⁴ בג"ץ 233/86 **בן יצחק נ' שר הפנים**, פ"ד מ(4) 505, 517-515 (1986) (להלן: **עניין בן יצחק**) ("בשאלה, אם יש להרחיב את ההלכה [הלכת **ברמן**], לעיל ה"ש 10, האוסרת על פעילות בהרכב קטוע על ועדה שאינה הטרוגנית ועל ועדה שחבר בה התפטר ולא נפטר, אין, כאמור, אחידות דעים בפסיקה. מבחינת המדיניות המשפטית הרצויה לא נראה לי שיש להרחיב את ההלכה"; ההדגשה הוספה).



של עמדות ונקודות מבט מגוונות והן בשמירת יחסי הכוחות שביניהן במסגרת הגוף הקולגיאלי. כך למשל, אם גוף קולגיאלי מסוים כולל, לפי החיקוק המקום, שישה חברים ובהם שני נציגים של משרד ממשלתי מסוים, שני נציגי ציבור ושני נציגי רשות מקומית רלוונטית, אזי אם הרכבו הקטוע יכלול נציג אחד מכל אחד משלושת המגזרים האמורים, ייתכן שניתן יהיה לקבוע כי כלל הדעות שראה המחוקק לגד ענינו עודן מיוצגות בגדרו ואף נשמרים יחסי הכוחות שקבע המחוקק בין הקולות האמורים, כך שלכל אחד מהם ניתן כוח הצבעה בשיעור של שליש מחברי הגוף. חשוב לציין כי מרבית הדוגמאות אינן מובהקות באותה המידה וברי כי יש לבחון כל מקרה לפי נסיבותיו, בהתאם לתכליות החיקוק המקום ותוך איזון סביר בין כלל השיקולים הרלוונטיים.¹⁵

ב. שיקולים לבחינת ההצעה לאפשר לגוף קולגיאלי לפעול בהרכב קטוע

בצד החרגי המפורש שנידון לעיל על בסיס שמירת האיזון הפנימי של הגוף הקולגיאלי, במקרים מסוימים הפסיקה הכירה בפעילות גופים קולגיאליים בעלי הרכב קטוע על בסיס שיקולים נוספים. למעשה, השאלה האם ניתן לאפשר את פעילות הגוף הקולגיאלי כאשר הרכבו קטוע היא שאלה פרשנית לגבי החיקוק המסמך, שעליה יש לענות בהתחשב בכלל הנתונים הפרשניים הרלבנטיים. על כן, יש מקום לבחון על בסיס כל מקרה לגופו את השיקולים הרלבנטיים וזאת על מנת לקבוע האם עמדת הפסיקה, שאסרה על פעילות גופים קולגיאליים על בסיס ההצדקות שפורטו בסעיף 2 למעלה, חלה גם במקרה הנדון. על מנת לבחון את הסוגיה, תובא להלן רשימה של השיקולים המרכזיים שרלוונטיים לפעילות של גופים בהרכב קטוע:

- 1) הוראות החיקוק המקום את הגוף ותכליותיו – האם מן החוק המסמך ניתן ללמוד במשתמע שהמחוקק ביקש לאפשר פעילות בהרכב מקוטע?
- 2) הדחיפות בהפעלת הסמכות והאינטרס הציבורי הרלבנטי שיושפע מפעילות הגוף בהרכב הקטוע.
- 3) משך הזמן שהגוף מצוי בהרכב קטוע מבלי שמונו כלל חבריו, וסוג הסמכויות הנתונות לאותו הגוף (האם מדובר בגוף הפועל באופן שוטף או בגוף המתכנס אד הוק לעניין מסוים). כך, ככל שמדובר בגוף שאמור להתכנס באופן שוטף, ניתן בסבירות גבוהה יותר להניח שהמחוקק התכוון לאפשר את פעילותו גם בהרכב קטוע.
- 4) שיקולים הקשורים בנסיבות המינור של חבר הגוף: איסור על פעילות של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע משמעותה כי הגוף לא יתכנס עד השלמת כלל המינוריים. ואולם, לא תמיד ניתן להגן על המסקנה הפרשנית לפיה המחוקק התכוון לאפשר "זכות וטו" דה-פקטו על פעילות הגוף הקולגיאלי לכל גורם ממנה. בתוך כך, כאשר גורם ממנה מסוים נמנע במשך תקופה ארוכה מלמנות נציג, אף שהובא לידיעתו של הגורם הממנה כי הדבר מוביל לשיתוק הגוף, יש לקחת חשבון. דוגמא נוספת היא קושי במינור בשל מניעה אובייקטיבית שלא קשורה במינור עצמו (כמו בסיטואציה בה מדובר במינור של חבר שלא ניתן לקדם במהלך תקופת בחירות).
- 5) בפסיקת בית המשפט העליון ניתן למצוא תימוכין לעמדה כי יש להקל בכינוסו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע, כאשר הקיטוע נובע מהתפטרות וולונטרית של אחד מחבריו,

¹⁵ עניין **בן יצחק**, לעיל ה"ש 14, פסקה 4 לפסק דינה של השופטת נתיחה.



להבדיל מנסיבות אשר אינן תלויות באותו החבר, כגון פיטורין, פקיעת כהונה או מוות חלילה.¹⁶ ניתן לראות בעובדה שהרכבו של גוף קולגיאלי הפך לקטוע מחמת התפטרות אחד החברים, כשיקול רלוונטי ומקל, שיש לקחת בחשבון בעת בחינת האפשרות להפעלת גוף קולגיאלי בהרכב קטוע.

בכל מקרה, שומה על הייעוץ המשפטי של הגורם שמלווה את הגוף הקולגיאלי, לבחון את הנושא לפי נסיבותיו בהתאם לאמות המידה שנסקרו לעיל.

4. חובת הגורם הממנה לפעול להשלמת המינויים בהרכב הקטוע

חשוב להבהיר כי גם במקרים בהם חל הסדר חקיקתי או מתקיים חריג פרשני המאפשר את כינוס הגוף הקולגיאלי בהרכב קטוע, אין בכך כדי לגרוע מחובתו של הגורם הממנה להפעיל את סמכות המינוי הנתונה לו במהירות ראויה ולעשות כל שביכולתו על מנת להשלים את מלוא המינויים הנדרשים. משכך, עובר לכינוסו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע, אף אם בהתאם לאחד החריגים המוכרים, יש לוודא כי נעשו המאמצים המרביים להשלמת המינויים של כלל חבריו, בהתאם להוראות החיקוק המקיים. כך נקבע בהקשר זה בעניין **סיעת ש"ס** :

"יש לציין, כי הוראת חוק הדיינים, המאפשרת לוועדת מינויים מקוטעת להמשיך ולפעול, נועדה, בעיקרו של דבר, לגשר על תקופת ביניים סבירה, שבה פחת מספר חברים, וטרם נבחרו חדשים. היא מהווה, מעצם מהותה, הסדר ארעי, שבא לפתור מצב פאתולוגי. אל לה להיהפך להסדר של קבע, היוצר פיסולוגיה חדשה של פעילות הוועדה. הכנסת קבעה הרכב מסוים של ועדת המינויים לדיינים, הנותן ביטוי להשקפה חקיקתית מסוימת באשר להרכבה של ועדת המינויים, אין זה מתקבל על הדעת, כי מבנה זה יסוכל ומטרתה של הכנסת תיעשה פלסטר, על-ידי כך שהגופים השונים, לרבות הכנסת עצמה, המוסמכים לבחור חברים לוועדת המינויים, ימנעו מהפעלת סמכותם. אכן, אין זה עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה ועם סדרי ממשל ומינהל תקינים, שהוראת מעבר, המכוונת להסדר

¹⁶ ראו חוות דעת השופט ויתקון בעניין **עבדי**, לעיל ה"ש 12, בעמוד 2038 ("לדעתי, אין להביא ראיה מהעניין **נחלת יצחק** [עניין ברמן, לעיל ה"ש 10] [...] הבדל אחד הוא ששם [...] נפטר אחד מחברי הוועדה [...] ואילו במקרה שלנו היתה הוועדה לוועדה 'מקוטעת' מתוך כוונה מכוונת לסכל את המשך פעולותיה, כי כך ולא אחרת עלינו לפרש את ההתפטרויות, אינני סבור כלל וכלל שהדברים שנאמרו בענין **נחלת יצחק**, עקב מותו של אחד מחברי הוועדה היו נאמרים, אילו הודיע אותו חבר או הגוף, שאת עניינו הוא צריך היה לייצג, על אי-רצונו להשתתף בדיוני הוועדה"). ואולם, באותו עניין היה השופט ויתקון בדעת יחיד, לעניין נימוקי חוות דעתו, ולכן לא ניתן לראות בה כהלכה מחייבת. עוד יצוין כי אף בדיון הנוסף שנערך על פסק הדין האמור לא נקבעה הלכה בעניין זה, וראו: ד"ר 21/60 **עבדי נ' שר-הדנות**, פ"ד יד 2045 (1960). השוו גם לחוות דעת השופט זילברג במסגרת הדיון הנוסף (בדעת מיעוט) ("אשר לטענה השנייה, שאפשר לכנותה בשם 'טענת הסיכול והחבלה', מסתייג אני, בכל הכבוד, מן ההשקפה הזאת. ממה נפשך: אם הלכת **נחלת-יצחק**, נכונה היא, ופועלת לא רק במקרה פטירה אלא גם במקרה התפטרות – ונדמה לי, כי מבחינה עקרונית, אף אחד מחברי אינו חולק על כך – הרי התפטרות זו אינה אלא שימוש חוקי בנורמה מפורשת של הדין – שימוש אשר עדיין אפשר להתווכח עליו, אם מניעיו כשרים היו או פסולים [...]. משל למה הדבר דומה? לאותו רוב מיוחד או 'מיוחס', כגון הרוב של 80 חברי הכנסת הנדרש לשינוי הוראות מסוימות, על-פי סעיף 45 של חוק-יסוד: הכנסת. וכי אין מיעוט של 41 'משלת' כאן בהצבעת-נגד או בהימנעות על רוב של 79? ודאי וודאי, אלא שהמחוקק רצה בכך, כי בכל מקום שהוא קובע רוב מיוחס, הוא עושה בעצם את המיעוט לימיוחס, ומפקיד בידיו מעין ווטו על החלטת הרוב"). כמו כן, ראו חוות דעת השופט ברנזון, בבג"ץ 382/75 **בוכבזה נ' המועצה המקומית אור-יהודה**, פ"ד (ל) 576, 578 (1975), המסתמך על פסק הדין בעניין **עבדי**, אך מפנה הן לנימוקי השופט ויתקון והן לנימוקי השופט כהן, אשר ביססו את מסקנתם שם על הנמקות שונות.



ביניים, תהפוך להסדר קבע [...] חוק הדיינים העניק להם כוח בחירה, ובכוחם זה עליהם לעשות שימוש תוך זמן סביר מפקיעת כהונתו של חבר הוועדה הקודם".¹⁷

ההסדר המשפטי הנוגע להרכב מקוטע לא נועד, אפוא, לאפשר עיצוב מחדש של הרכב הגוף הקולגיאלי. יש לתת את הדעת לשיקולים המונעים את האיוש המלא של הגוף הקולגיאלי, שמא כרוך בהם פגם בהפעלת שיקול הדעת המנהלי.

5. תחולת החריגים בשלב המינוי הראשוני

מקרה פרטי נוסף שמעלה את שאלת הפעילות של גוף קולגיאלי, נוגע להפעלת אותו הגוף בשלב הראשוני מיד לאחר הקמתו בחיקוק, קרי עוד בטרם מונה במלואו הגוף הקולגיאלי, ולו פעם אחת. שאלה דומה מתעוררת גם ביחס לגופים שלגביהם נקבעה בחיקוק המקום תקופת כהונה אחידה לכלל החברים, אשר מצריכה "חידוש" מלא של הגוף בתום התקופה האמורה או בהתקיים צורך קונקרטי לכינוסו.

בהקשר זה נשאלת השאלה אם החריגים המוצגים לעיל חלים רק לאחר מינוי ראשוני ומלא של כל חברי הגוף הקולגיאלי, כאשר לאחר המינוי הראשוני כאמור, הופסקה כהונתו של אחד החברים, או שמא ניתן ליישם גם לגבי גוף קולגיאלי שמצוי בשלבי הקמה, אך מבקש להתחיל לפעול ולהפעיל את סמכויותיו עוד בטרם שכלל הגורמים הממנים הספיקו למנות את חבריו.

אשר למקרים בהם נקבע בחוק היתר לפעול בהרכב קטוע, הרי שלעיתים עשויה לשון החוק לסייע במענה לשאלה האמורה, וזאת בייחוד כאשר ההוראה המתירה כינוס בהרכב קטוע, מתייחסת במפורש ל"הפסקת כהונתו" של חבר בגוף הקולגיאלי, למצב בו "נתפנה מקומו" של חבר וכיו"ב.¹⁸ במצב דברים זה, יש לבחון האם אכן הוראת "תוקף הפעולות" הפרטנית מתירה את כינוסו של הגוף בהרכב קטוע, רק כאשר הקיטוע אירע **לאחר** מינוי מלוא החברים בו מלכתחילה.

ברם, לעיתים המחוקק איננו נוקט בלשון מפורשת מעין זו ומתייחס, באופן כללי, למצב בו "פחת" מספר החברים בגוף או ניסוח דומה אחר.¹⁹ או אז, יש צורך להידרש לפרשנות תכליתית של הוראות הדין. בחינה תכליתית כזו נדרשת גם בהקשר של השיקולים שנפרסו לעיל כאמור.

זאת ועוד, בעניין **בן יצחק** ציין בית המשפט העליון כי אף בהיעדר הוראת "תוקף פעולות" מפורשת, "מגמה בחקיקה הישראלית היא להכשיר פעולותיו של גוף, שפעל בחסר מסיבה כלשהי, וזאת, לעיתים, גם כשמספר חבריו והרכבו נקבעים בחיקוק [...] המגמה העולה מהחקיקה שלנו יש בה כדי להנחותנו בשאלת המדיניות הרצויה".²⁰ מגמה זו הובילה את בית המשפט העליון למסקנה כי אין

¹⁷ עניין **סיעת ש"ס**, לעיל ה"ש 10, בעמוד 755; ההדגשות הוספו; וכן השוו: בג"ץ 4266/24 **המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן באוניברסיטת בר אילן נ' ראש מועצת הרבנות הראשית**, פסקה 8 (8.8.2024) (להלן: עניין **מרכז רקמן**) ("ייעור כי על אף ההבהרה האמורה, אין בה כדי להפחית כמלוא הנימה מחובתם של הגורמים המוסמכים לממש את הזכות החשובה שהעניק להם המחוקק לבחור עשרה חברים לאסיפה הבוחרת על-פי שיקול דעתם – נציגים אשר אינם ממונים באופן אוטומטי על בסיס תפקיד, ותק או גיל. סמכות זו טומנת בחובה כוח מיוחד וחשוב, אשר נדמה שנועד לאפשר שיתוף של גורמים נוספים, מחוץ למערכת הקיימת, בבחירת הרבנים הראשיים וחברי מועצת הרבנות הראשית, ובכך להביא לגיוון המערכת ולטיובה").

¹⁸ ראו לדוגמה: סעיף 10 לחוק גנים בוטניים; סעיף 10 לחוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אורחי; סעיף 8 לחוק הספריות הציבוריות.

¹⁹ ראו לדוגמה: סעיף 6(ד) לחוק הדיינים, התשט"ו-1955; סעיף 2(ג) לחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992; סעיף 20 לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998.

²⁰ עניין **בן יצחק**, לעיל ה"ש 14, בעמודים 516-517.



מקום לפרש בהרחבה את הכלל האוסר על פעילות בהרכב קטוע וכי אין להחילו על גופים שאינם הטרוגניים בהרכבם.

כן יצוין כי בית המשפט העליון נדרש לסוגיית תחולתם של החריגים על מינוי הראשוני של גוף קולגיאלי ודחה את הגישה לפיה אין מקום להחיל את החריגים על שלב זה ב"מחזור החיים" של הגוף הקולגיאלי:

"כהוראת סעיף 11(ד) לחוק [חוק בתי הדין הדרוזיים], ועדת המינויים '...תוכל לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת משה'. הכול מסכימים כי כיום מכהנים בוועדה למצער שישה חברים, ומכאן שהוועדה 'תוכל לפעול' כהוראת סעיף 11(ד). טוען בא-כוח העותרים כי הוראת סעיף 11(ד) לא נועדה אלא למקרה שבו נתמנתה ועדה כשרה של תשעה ורק לאחר מכן פחת מספר חבריה, אך לא פחת משישה. **לטענה זו לא הובאה כל אסמכתא, ולדעתנו אין היא מבטאת נכונה את כוונת החוק. לפיכך אנו מחליטים לדחות את הטענה**".²¹

ואולם, בצד האמור לעיל, יש ליתן את הדעת אף לעקרון החוקיות ולחשיבות הטמונה בקיום הוראות המחוקק, אשר ראה להקנות סמכויות שונות לגוף הקולגיאלי במלואו (בצד הרצון שהגוף יפעל, שגם אותו יש לקחת בחשבון). שיקול זה בדבר קביעתו המפורשת של המחוקק אודות הרכב הגוף מקבל חשיבות גדולה יותר עם הקמתו הראשונה של הגוף. כמו כן, כפי שצוין לעיל, החריגים שנקבעו לאיסור על פעילות בהרכב קטוע נועדו למנוע קפאון בפעילות הגוף, אך זאת, ככלל, עד להשלמת המינוי הנדרש, וכדברי בית המשפט העליון בעניין **סיעת ש"ס**, על מנת "לגשר על תקופת ביניים סבירה, שבה פחת מספר חברים, וטרם נבחרו חדשים".²²

החשיבות הטמונה בהגשמת הוראות המחוקק, ככתבן, מתחדדת ביתר שאת בעת המינוי הראשוני של הגוף הקולגיאלי, הנעשה בסמוך לחקיקת החוק או להתקנת התקנות המקימות אותו. בשלב זה, דומה כי קשה להציג טעם ענייני וכבד משקל להימנעות ממינוי מלוא חברי הגוף כתנאי לתחילת פעילותו, שכן יש להניח כי נסיבות העניין העדכניות עמדו בפני המחוקק או מחוקק המשנה בעת קביעת ההרכב הנדרש.

נוכח השיקולים האמורים לעיל, ככל ששאלת כינוסו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע מתעוררת בשלב מינוי הראשוני ובמועד קרוב יותר לחקיקת החוק או התקנות המקימות, אזי, בצד שקילת כל השיקולים הרלבנטיים כאמור למעלה, יש מקום לנקוט בגישה פרשנית מצמצמת ומחמירה יותר בכל הנוגע להחלת החריגים. לעומת זאת, ככל שמדובר בגוף קולגיאלי אשר מונה זה מכבר ומינויו מחודש, אף אם באופן מלא, בחלוף זמן ממועד חקיקת החיקוק המקים, כי אז ניתן יהיה לבחון את החריגים באופן הרגיל שתואר עד כה לעיל.

²¹ בג"ץ 5424/98 **סלאח נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(5) 97, 99 (2000); ההדגשה הוספה; כמו כן, ראו והשוו: עניין **מרכז רקמן**, לעיל ה"ש 17, בפסקה 9, הגם שבאותו העניין התבססה הכרעת בית המשפט העליון על מאפייניה הייחודיים של האסיפה הבוחרת את הרבנים הראשיים לישראל ועל "הנסיבות הייחודיות שנוצרו" בעניין הפרטני אשר נדון שם. ²² עניין **סיעת ש"ס**, לעיל ה"ש 10, בעמוד 755; וראו גם: עניין **שרת התחבורה**, לעיל ה"ש 8, בפסקה 4 לחוות דעת השופטת ברק-ארז ("מאחר שדרישה זו עשויה 'להשבית' מפעולה גופים בשל הפסקת כהונה של חבר או חברים (מטעמים שונים, כדוגמת התפטרות או להבדיל מוות), נהוג לקבוע בחקיקה הוראות המבהירות כי גם אם לא קיים מספר החברים הנדרש, הרשות המינהלית הנוגעת בדבר תוכל להוסיף ולפעול – ובלבד שמספר החברים לא ירד אל מתחת למינימום מסוים"); הדברים נאמרו אמנם ביחס לחריג החקיקתי, אך הם יפים גם, וייתכן שאף בבחינת קל וחומר, ביחס לחריג הפסיקתי.



פרק ג' – הרכב חסר

כאמור לעיל, שאלת ההרכב החסר עולה רק כאשר הגוף הקולגיאלי פועל בהרכב תקין – בין אם מלוא חבריו או חזים במינוי תקף ולכן הרכבו איננו קטוע ובין אם מתקיים בו אחד החריגים לאיסור על פעילות בהרכב קטוע. במצב דברים זה, נשאלת השאלה כמה מבין החברים המכהנים בגוף הקולגיאלי נדרשים להשתתף בישיבה או בהצבעה קונקרטית. במילים אחרות, יש לבחון מהו ה"קוורום" המינימלי לכינוסו של הגוף.

1. ההרכב המינימלי הנדרש לכינוס גוף קולגיאלי בהרכב חסר

נקודת המוצא למענה על השאלה האמורה מצויה בסעיף 20 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, בו נקבע כי "פעולה שהוטלה על מספר בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם".²³ נמצאנו למדים, אפוא, כי ככלל, ה"קוורום" המינימלי לכינוסו של גוף קולגיאלי הוא מרבית חבריו. לצד זאת, יש ליתן את הדעת גם לקיומן של הוראות "קוורום" פרטניות בחיקוקים המקימים גופים קולגיאליים או מסדירים את פעילותם.²⁴ בהתקיים הוראה פרטנית מעין זו, ומאחר שהוראות חוק הפרשנות חלות אך כאשר "אין הוראה אחרת לענין הנדון",²⁵ אזי תגבר כמובן ההוראה הקבועה בחיקוק הספציפי.

בעניין **שרת התחבורה**, עמד בית המשפט העליון על תכליתיהן של הוראות "קוורום", בכתבו כך:

"דרישת הקוורום נועדה למנוע מצב שבו היעדרות של חלק מהחברים בגוף – מסיבות שונות, בין מוצדקות ובין שאינן כאלה – תשבית את עבודתו. כאשר מדובר בגופים מינהליים הפועלים בשם האינטרס הציבורי, חשוב להבטיח כי אותו גוף לא יהיה תלוי בהחלטותיו של חבר ועדה זה או אחר. מנגד, הוצבה דרישה של רוב מינימלי המבטיחה גם שלא יתקיים מצב של 'השתלטות' המיעוט".²⁶

עוד נדגיש כי אין בהוראת סעיף 20 לחוק הפרשנות, או בהוראות "קוורום" פרטניות, כדי להכשיר את פעילותו של גוף קולגיאלי בהרכב קטוע. יפים לעניין זה דברים שנכתבו בעניין **ברמן**:

"רוב חברי חבר מסויים נקראים בשם 'רוב' כאשר חברי המיעוט עדיין קיימים, ולא כאשר חדלו להתקיים. עם מותו של מר אריאב, נהפכו שאר החברים לא לרוב של ועדה, אלא לוועדה חסרה, מקוטעת, ואין ועדה מקוטעת יכולה למלא את המשימה שהוטלה על הוועדה השלמה".²⁷

²³ ראו גם: ברק-ארז, לעיל ה"ש 3, בעמוד 268.

²⁴ ראו לדוגמה: סעיף 34(ג) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010; סעיף 7(ב) לחוק המועצה לגיל הרך; סעיף 3(א) לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז-2017; סעיף 126א(ד) לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012; סעיף 42 לחוק התכנון והבניה.

²⁵ ראו סעיף 1 לחוק הפרשנות.

²⁶ עניין **שרת התחבורה**, לעיל ה"ש 8, בפסקה 5 לחוות דעת השופטת ברק-ארז.

²⁷ עניין **ברמן**, לעיל ה"ש 10; וראו גם: עניין **בן יצחק**, לעיל ה"ש 14 ("חבר אחר נעדר בלי להתפטור. לגביו אין מקום להלכת הוועדה המקוטעת. הוא עדיין נמנה עם חברי הוועדה, ועדיין קיים כחבר המיעוט שהרוב יכול להחליט בלעדיו, כך שסעיף 20 של חוק הפרשנות מכשיר את פעולת הוועדה אף-על-פי שהוא נעדר ממנה").



למען הסר ספק, יובהר כי במקרה בו מונה למי מחברי הגוף הקולגיאלי ממלא מקום, אזי השתתפותו של ממלא המקום בישיבה או בהצבעה פרטנית, חלף החבר הקבוע, נחשבת כהשתתפות החבר הקבוע עצמו, לרבות בכל הנוגע להוראות פרק זה.

2. ההרכב המינימלי הנדרש לכינוס גוף קולגיאלי בהרכב חסר ובהרכב קטוע גם יחד

נוסף על כך, יש להתייחס למצב שבו גוף קולגיאלי מתכנס בהרכב קטוע (לפי אחד החריגים המוצגים לעיל) והוראת ה"קוורום" הרלוונטית לו נוקבת בשיעור מינימלי מבין חבריו (להבדיל ממספר מוחלט). או אז, יש לבחון מהו ההרכב ה"שלם" שביחס אליו יחושב שיעור המשתתפים המינימלי שיהווה "קוורום" לכינוס כאמור – אם יהא זה הרכבו המקורי של הגוף, כפי שנקבע בחיקוק המקום; או הרכבו הקטוע. כך לדוגמה, אם החיקוק המקום את הגוף קובע כי הוא יכלול תשעה חברים, אך נקבע בו גם סעיף תוקף פעולות המתיר את כינוסו בהרכב קטוע של שבעה חברים לפחות. במצב זה, וככל שלא נקבעה בחיקוק האמור הוראת "קוורום" פרטנית, יש לשאול אם הרוב הנדרש לשם כינוסו, לפי סעיף 20 לחוק הפרשנות, יעמוד על חמישה חברים (מתוך תשעה) או על ארבעה חברים (מתוך שבעה).

המענה לשאלה הנדונה יהיה פשוט יחסית ככל שלשון החיקוק מבהירה מפורשות את כוונת המחוקק בהוראת ה"קוורום". כך, ניתן למצוא הוראות "קוורום" המתייחסות לרוב החברים "המכהנים".²⁸ נוסח מעין זה מלמד על כוונת המחוקק להתיר כינוס של הגוף הקולגיאלי לדיון או להצבעה, בהרכב חסר העומד על מרבית החברים המכהנים בגוף **בפועל**, אף אם הרכבו קטוע.

לצד זאת, הוראת סעיף 20 לחוק הפרשנות איננה בהירה בהקשר זה וכמוה גם הוראות "קוורום" רבות, הקובעות, למשל, דרישת "רוב" כללית, מבלי להבהיר מהו ה"שלם" מתוכו יחושב שיעור החברים הנדרש. שאלה זו התעוררה בעניין **עלי**, שם נדון כינוסה של ועדת המינויים לפי חוק בתי הדין הדרוזיים, המונה תשעה חברים ואשר החוק מאפשר את פעילותה בהרכב קטוע של שישה חברים לפחות. כך נקבע שם לעניין ה"קוורום" הנדרש לכינוסה:

"אכן, על-פי סעיף 20 לחוק הפרשנות, 'פעולה שהוטלה על מספר בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם'. ניתן לכאורה לפרש סעיף זה כמחייב קוורום מינימלי של חברי הוועדה בכל הצבעה והצבעה, והוא רוב חבריה החוקיים. אם כך הדבר, הרי שבמקרה שבפנינו לא נפל פסול בעבודת הוועדה. מכוח סעיף 11(ד) לחוק, חברים בה שישה חברים. מכאן, שדי בכך שארבעה מתוך חבריה, שהם הרוב, קיבלו את ההחלטות השונות".²⁹

אם כן, דומה כי יש לחשב הוראת "קוורום" הנוקבת בשיעור המינימלי הנדרש לשם כינוס גוף קולגיאלי בהרכב חסר, כמתייחסת ל"שלם" המורכב מחבריו המכהנים בפועל, ולא מחבריו הפוטנציאליים לפי החיקוק המקום. מכל מקום, אף בהקשר זה, יש לוודא כי החלתה של הוראת "קוורום" כאמור נעשית לאחר שקילת כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, כפי שהובהר לעיל בסעיף 3 לפרק ב'.

²⁸ ראו לדוגמה: סעיף 32טו(ב) לחוק הרופאים הווטרנרים, התשנ"א-1991; סעיף 19(ב) לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014; סעיף 42 לחוק התכנון והבניה.
²⁹ עניין **עלי**, לעיל ה"ש 4, בעמוד 428.



לבסוף, יצוין כי השאלה, האם גוף קולגיאלי רשאי להפעיל את סמכויותיו בהרכב קטוע או בהרכב חסר, היא שאלה משפטית שנוגעת לפרשנות הסמכות הנתונה לאותו גוף על פי דין. על כן היא מסורה לייעוץ המשפטי של אותו הגוף. במקרים בהם סבורים גורמי הייעוץ המשפטי של המשרד הממשלתי או יחידת הסמך הרלוונטי כי מתעוררות התלבטויות או שאלות אגב יישומה של חוות דעת זו, ניתן לפנות למחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), שבמשרד המשפטים.