



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

לפני כבוד השופטת תמר שרון נתנאל

### העותרים

1. כמיל כיוף, ת"ז 26359588
  2. דני ספואן סאבא, ת"ז 059930727
  3. באסם מרזוק, ת"ז 059319027
  4. איימן ווהב, ת"ז 026438531
- ע"י ב"כ עוה"ד חן רשף ואח'

נגד

### המשיבים

1. בהיג' מנצור - ראש המועצה המקומית עספיה
  2. מועצה מקומית עוספיה
- ע"י עו"ד אופיר רשף ואח'

3. תאגיד המים מוצקין

ע"י ב"כ עוה"ד איתם לוי ועו"ד אביב ברנט ואח'

4. רו"ח אפי דביר – ממונה על תאגידי המים ברשות המים באמצעות פרקליטות חיפה – אזרחי
- ע"י ב"כ עוה"ד יוסף דאוד

1

## פסק דין

2

3

### העתירה

1. לפני עתירה מינהלית, שהוגשה ביום 19.6.2019, בעניין החלטת המשיבה 2, המועצה המקומית עוספיה (להלן: "המועצה") ונגד ראש המועצה, מר בהיג' מנצור (להלן: "ראש המועצה" או "ראש המועצה הנוכחי"), בעניין החלטת המועצה (להלן: "החלטת הצטרפות") להצטרף לתאגיד המים פלגי מוצקין (להלן: "תאגיד המים" או "התאגיד") ובעניין חתימת ראש המועצה על הסכם הצטרפות לתאגיד ועל מסמכי ההתאגדות (להלן: "הסכם הצטרפות" או "ההסכם"). לעתירה צורפו, כמשיבים, גם תאגיד המים ורואה החשבון מר אפי דביר, שהוא הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן: "הממונה").

10

11

עותרים 1-2 הם חברי המועצה והעותרים 3-4 הם תושבי עוספיה. לתמיכה בעתירה צורפו תצהיריהם של מר כמיל כיוף (להלן: "כמיל") ושל מר וג'יה כיוף, שהוא ראש המועצה הקודם (להלן: "וג'יה" או "ראש המועצה הקודם").

14

15

2. בעתירה נטען, כי ראש המועצה לא היה מוסמך לחתום בשם המועצה על הסכם הצטרפות לתאגיד המים מוצקין, שנחתם ביום 2.5.19, על ידי ראש המועצה, גזברית המועצה והחשב המלווה מצד אחד, והתאגיד מצד שני ואושר על ידי עו"ד א' רשף, היועץ המשפטי של המועצה (להלן: "עו"ד רשף"). נטען כי ראש המועצה לא היה מוסמך לחתום על ההסכם מאחר שהוא לא אושר, קודם לכן, על ידי מליאת המועצה, כנדרש בדין ובכלל זה - בצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950. לפיכך

20



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 מבקשים העותרים לבטל את חתימת ראש המועצה על ההסכם ולהורות על הבאת ההסכם המפורט  
2 והמלא, לאישור המועצה הנוכחית.

3  
4 3. העותרים מבקשים שייקבע, כי כל עוד לא התקבל אישור המועצה להסכם וכל עוד לא נחתם,  
5 לאחר האישור, הסכם כדון, הממונה אינו רשאי להעניק לתאגיד רישיון והתאגיד אינו רשאי לבצע,  
6 בתחום השיפוט של היישוב עוספיא, "פעילות חיונית", כהגדרתן בחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-  
7 2001 (להלן: "החוק").

8  
9 4. ביחד עם העתירה הוגשה בקשה למתן צו ביניים, בו התבקש בית המשפט לקבוע, כי עד  
10 להחלטה בעתירה יימנעו המשיבים מלפעול על יסוד הסכם ההצטרפות ומסמכי ההתאגדות מושא  
11 העתירה וכי הממונה יימנע מלהנפיק לתאגיד רישיון הפעלה בתחום השיפוט של המועצה.

12  
13 5. בהחלטתי מיום 19.6.2019 קבעתי דיון בבקשה, במעמד שני הצדדים, ליום 27.6.19, ללא  
14 שניתן על ידי צו במעמד צד אחד. כן קבעתי מועדים להגשת תשובות לבקשה למתן צו ביניים. הדיון  
15 התקיים במועדו ובאותו יום ניתנה על ידי החלטה, הדוחה את הבקשה למתן צו ביניים. הנימוקים  
16 לכך פורטו בהחלטתי הנ"ל ועיקרם - שיהוי בהגשת העתירה ומאזן הנוחות, לרבות הניזקים שייגרמו  
17 לתושבי עוספיא (ולאחרים) אם יינתן צו ביניים.

### עיקר העובדות הצריכות לעניין

18  
19  
20 6. המועצה המקומית החלה לדון בנושא ההצטרפות לתאגיד המים לפני כתשע שנים. בכל  
21 הישיבות מאז, ועד שהתחלפו חברי המועצה (בעקבות בחירות שנערכו בעוספיא) המועצה וראש  
22 המועצה הקודם, שכיחן כראש המועצה עד לבחירות האחרונות, תמכו בהצטרפות לתאגיד. בישיבת  
23 המועצה מיום 19.3.10 (נספח 1 לתשובת המועצה) הצביעו ראש המועצה הקודם וחברי המועצה, **פה**  
24 **אחד**, בעד הצטרפות לתאגיד מים.

25  
26 7. ראש המועצה הקודם הפסיד בבחירות האחרונות (שהתקיימו בחודש נובמבר 2018) ובמקומו  
27 נבחר משיב 2, **מר בהיג' מנצור**, כראש המועצה.

28  
29 8. ביום 21.9.15 התקיים למועצה שימוע, במשרד לאיכות הסביבה, בין היתר עקב כך שהמועצה  
30 לא התאגדה במסגרת תאגיד מים, כפי שהיה עליה לעשות על פי החוק וכן עקב מצב התחזוקה הירוד  
31 של תחנת השאיבה הראשית לביוב, שבתחום המועצה, חיבורים אסורים לבתי אב ועוד (ראו סיכום  
32 השימוע, נספח 28 לתשובת המועצה וראו גם מכתבו של מר שלמה כץ, הממונה על המחוז מטעם  
33 המשרד להגנת הסביבה, נספח 29 ומכתב תושב באשר לזרימת ביוב לחצרו, נספח 30). הזמנה לשימוע  
34 נוסף, עקב מפגעי ביוב, הוצאה ביום 25.2.19 (נספח 32 לתשובת המועצה).



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

9. בחודש אוקטובר 2015, נוכח גירעונות כבדים וחוסר תפקוד, לרבות אי אישור תקציב, הקים  
שר הפנים ועדת חקירה, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 38(א)(3) לשם בחינת תפקודם של המועצה ושל  
ראש המועצה (להלן: "הוועדה"). בשנת 2016 הופסקה כהונתם של חברי המועצה, אך לאחר שימוע  
הוחלט להקים ועדה קרואה ולהותיר בתפקידו את ראש המועצה הקודם, בכפוף לכך שתיושם תכנית  
הבראה שהוכנה עוד בשנת 2014.
- מעיון בדו"ח המסכם של הוועדה (נספח 3 לתשובת המועצה) מחודש אפריל 2016, עולה, כי  
החשב המלווה ציין כי בשנת 2015 גרעון מחלקת המים והביוב צפוי לעמוד על 7.5 מיליון ₪ וכי  
הצטרפות עוספיא לתאגיד המים יביא להקטנת הגירעון בסכום זה (עמ' 8 לדו"ח); עוד צוין, אחד  
הגורמים למצב הגירעוני של המועצה הוא פעילות חברי מועצת המועצה, המונעים מראש המועצה  
ליישם את ההצטרפות לתאגיד. הוועדה המליצה על הצטרפות עוספיא לתאגיד מים, כאבן דרך  
בתכנית ההבראה (עמ' 15 לדו"ח).
- בהמלצת הוועדה (נספח 4 לתשובת המועצה) מיום 7.8.2016 (להלן: "ההמלצה") נכללה  
הוראה ברורה בדבר "השלמת ויישום תהליך ההצטרפות לתאגיד מים" (סעיף 73 להמלצה).
10. לאחר מכן נדון נושא ההצטרפות לתאגיד, במהלך חמש ישיבות מועצה שהתקיימו בשנת  
2017, בראשות ראש המועצה הקודם, כדלקמן: ישיבה מן המניין שהתקיימה ביום 1.1.17 (נספח 5  
לתשובת המועצה); ישיבה שלא מן המניין שהתקיימה ביום 18.1.17 (נספח 6 לתשובת המועצה);  
ישיבה בנוכחות ראש המועצה הקודם, הממונה, אנשי אגף התקציבים רוה"ח ועוה"ד אחמד כתילאת  
- יועץ חיצוני (להלן: "היועץ כתילאת") שהתקיימה ביום 7.2.17 (נספח 8 לתשובת המועצה); ישיבה  
מן המניין שהתקיימה ביום 15.2.17 (נספח 10 לתשובת המועצה) וישיבה מן המניין שהתקיימה ביום  
1.3.17. בכל הישיבות הנ"ל נדון נושא ההצטרפות לתאגיד והתקבלו החלטות בעד ההצטרפות.
- בישיבה מיום 1.1.17 (נספח 4 לתשובת התאגיד) הוחלט להזמין, לישיבה הבאה, איש מקצוע  
להסברה על יתרונות וחסרונות התאגיד וכך נעשה; לישיבה מיום 18.1.17 (נספח 6 לתשובת התאגיד)  
הגיע היועץ כתילאת, שהוא מומחה לנושא תאגידי מים וביוב, אשר הביא בפני חברי המועצה סקירה  
ביחס למועצה ולהצטרפות לתאגיד, נשאלו שאלות וניתנו תשובות. לאחר מכן קיבלו חברי המועצה,  
פה אחד, החלטה להצטרף לתאגיד מים וביוב
- בישיבה מיום 7.2.17 (נספח 8 לתשובת התאגיד) בה נכחו גם היועץ כתילאת, עו"ד רשף,  
הממונה, מנכ"ל התאגיד ונציג אגף התקציבים במשרד הפנים, נציג רשות המים, אמר ראש המועצה  
הקודם, נחרצות, כי עוספיא תצטרף לתאגיד. הממונה הודיע בישיבה זו כי מועד מתן הרישיון לתאגיד  
יהיה ביום 1.4.2017.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

11. ביום 14.2.17, שלח ראש המועצה הקודם מכתב לשר הפנים (נספח 9 לתשובת המועצה), בו דיווח לו, בין היתר, על החלטת המועצה להצטרף לתאגיד, לאחר ששמעה את היועץ כתיילאת. כן צוין במכתב, כי "המועצה המקומית עוספא והתאגיד החליפו טיטוט חוזה, אשר נמצא ביטורת האחרונה ונותר לשתול בו רק פרטים טכניים" (סעיפים 17-20 למכתב).
12. בישיבה מיום 15.2.17 (נספח 10 לתשובת המועצה) הציג ראש המועצה הקודם את ההסכם עם התאגיד (מוצג ע/1), אשר הועבר לחברי המועצה עוד ביום 6.2.17 במייל, בו הודיע עו"ד רשף, שההסכם יובא לאישור מליאת המועצה בישיבה הקרובה. בישיבה זו אמר ראש המועצה הקודם: "בישיבה שעברה קיבלנו החלטה עקרונית להתאגד. היום אני מציג בפניכם את החוזה שמציע התאגיד פלגי מוצקין - אני מבקש מכם לעיין בו ולבדוק את הכדאיות ואז נביא לישיבה הבאה את מנכ"ל מוצקין לשאלות".
- בהזמנה לישיבה "הבאה", מן המניין, שהוצאה ביום 20.2.2017 בחתימת מזכיר המועצה (נספח 11 לתשובת המועצה) נכתב, כי אחד הנושאים שידונו בה הוא: "בחינת ואישור הסכם הצטרפות לתאגיד מים וביוב - פלגי מוצקין". בישיבה זו, שהתקיימה ביום 1.3.17, אמר ראש המועצה הקודם, שלדעתו לא ניתן להבריאת את המועצה ללא הצטרפות לתאגיד, וציין, כי "במצב הנוכחי אי אפשר להתגבר על המצב הכספי של הרשות ללא התאגיד...". גם בישיבה זו נכחו (בין היתר) מנכ"ל התאגיד, והיועץ המשפטי, עו"ד רשף, אשר סיפקו הסברים והשיבו לשאלות. נערך דיון מקיף (המשתקף בשמונה עמודי פרוטוקול) ולאחר מכן התקבלה החלטה, פה אחד, להצטרף לתאגיד (להלן: "החלטת ההצטרפות"). בין לבין קודם נושא ההצטרפות לתאגיד מול הגורמים השונים הרלבנטיים.
- אין חולק, כי ההסכם שהוצג בפני חברי המועצה, היה ע/1 שהוא גם נספח 12 לתשובת המועצה (להלן: "ההסכם שהוצג") ולא ההסכם שנחתם בסופו של יום (נספח 25 לתשובת המועצה) (להלן: "ההסכם שנחתם"). קיימים, בין השניים, הבדלים מסוימים בחלק מהסעיפים ובעיקר - נוסח ההסכם שהוצג אינו כולל ערכים מספריים, הנמצאים בנוסח שנחתם.
13. ביום 24.12.18, על פי תיקון לחוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 12), התשע"ט-2018, שהתקבל ביום 14.12.2018, נדרשו רשויות מקומיות שאינן בתאגיד, להשלים את תהליך ההצטרפות עד ליום 30.6.19 (להלן: "המועד הקובע") (ראו הודעת הממונה, נספח 33 לתשובת המועצה). לפי תיקון זה, ככל שהמועצה לא הייתה מצטרפת לתאגיד, היא הייתה מצורפת, אוטומטית, לתאגיד מי-כרמל, בתנאים פחות טובים וללא המענקים שקיבלה עם ההצטרפות לתאגיד פלגי מוצקין.
14. סקר הנכסים האחרון נערך בשנת 2009. סקר נכסים דרוש על מנת לחתום על הסכם ההצטרפות, שכן ממנו (ומהוראות הדין) נגזרים הערכים הכספיים שבהסכם.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

- 1 בישיבת המועצה מן המניין, מיום 20.6.18 (נספח 14 לתשובת התאגיד) התקבלה החלטה  
2 לאשר את סקר הנכסים משנת 2009 (בכפוף להסתייגויות).  
3
- 4 **ביום 29.4.19** התקיימה ישיבת מועצה (נספח 24 לתשובת המועצה), בנוגע להצטרפות  
5 לתאגיד. זו לא הייתה ישיבה מן המניין, אך נכחו בה תשעה חברי המועצה (למעשה - כל החברים פרט  
6 למר כיוף כמיל, אשר כלל לא הגיע ופרט למר עלו שכיב אשר הגיע לישיבה אך בחר לעזוב אותה).  
7 בישיבה זו הקריא ראש המועצה 12 נקודות עיקריות שבהסכם ההבנות עם התאגיד, הודיע שהוא עומד  
8 לחתום על ההסכם עם התאגיד וביקש לדעת אם יש הערות. פרט לחבר מועצה אחד (מר ראוי הלון),  
9 אשר אמר שההסכם טוב, אך הוא מתנגד לתאגיד, כל הנוכחים אישרו שההסכם טוב ואישרו לחתום  
10 על ההסכם. ההסכם (נספח 25 לתשובת המועצה) נחתם, כאמור, **ביום 2.5.19**.  
11
- 12 **ב**ישיבת מליאת המועצה שהתקיימה ביום **6.5.19**, הודיע ראש המועצה, כי ההסכם נחתם.  
13
- 14 **ר**שות המים הודיעה למועצה, כי הרישיון לפעילות יונפק ביום **30.6.19** (נספח 26 לתשובת  
15 המועצה). הממונה אישר כי ההסכם הובא להתייחסותו וכי תכניו נבדקו על ידי אנשי המקצוע ברשות  
16 המים והם מקובלים עליו (נספח 27 לתשובת המועצה). ביום 30.6.19 אכן נתן הממונה על התאגידיים  
17 רישיון לתאגיד לפעול בעוספיא על פי חוק תאגידי מים וביוב.  
18
- 19 **עיקר טיעוני העותרים**
- 20 **ה**עותרים טוענים כי נודע להם, לראשונה, על דבר חתימת ההסכם, מהודעת ראש המועצה,  
21 שנמסרה על ידו בישיבת המועצה שהתקיימה **ביום 6.5.2019** וכי העתירה הוגשה לפני עבור 45 הימים  
22 בהם ניתן להגיש עתירה מינהלית (ללא הארכת מועד).  
23
- 24 **ל**טענתם, הסמכות להחליט להצטרף לתאגיד מים (לה משמעות קניינית, של הקניית נכסי  
25 המועצה לתאגיד המים, כנגד קבלת מניות בתאגיד) איננה של ראש המועצה, אלא של מליאת המועצה  
26 וכי ההסכם נחתם על ידי ראש המועצה, ללא סמכות, שכן ההסכם שנחתם לא הוצג לאישור המועצה.  
27
- 28 **נ**טען, כי הסכם ההצטרפות שונה, מהותית, מההסכם החסר שהוצג בפני המועצה; הוא כולל  
29 סכומים ותוספת, שלא היו לנגד עיני חברי המועצה בשנת 2017 וכי הסכם מפורט לא הובא לאישור  
30 הוועדה הקרואה.  
31
- 32 **ל**טענתם, המועצה (הוועדה הקרואה) לא אישרה את ההסכם, שכן ההחלטות שהתקבלו על  
33 ידה בשנת 2017, היו החלטות עקרוניות בלבד ולא החלטות לגבי הסכם ספציפי, מפורט, הכולל פרטים  
34 מהותיים כגון סכומים, שיעורי אחזקת מניות וכו' ולכן לא ניתן לראות בהן תחליף לאישור מליאת  
35 המועצה, הנדרש על פי דין, הן להסכם ההצטרפות והן להסכם להקניית נכסים לתאגיד.  
36



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

21. עוד נטען, כי בתהליך קבלת ההחלטה (הנטענת) להצטרף לתאגיד, נפלו פגמים מהותיים; לא נערך סקר נכסים עדכני, כנדרש זאת - על אף שהחשב המלווה וכן מהנדס המועצה, התנגדו לעריכת ההסכם על יסוד סקר הנכסים שנערך בשנת 2009, ביחס לדלית אל כרמל ולעוספיא, יחדיו, ודרשו סקר נפרד ועדכני.

בנוסף, לא הוצגה בפני המועצה חוות דעת משפטית כתובה, כפי הנדרש בחוק. אמנם, במהלך 2018 זומן ראש המועצה לשימוע במשרד הפנים, שם הוצגה חוות דעת של היועץ המשפטי של המועצה, אך היא מתייחסת להסכם עם דלית אל כרמל ולא עם עוספיא.

כן נטען, כי גם חלוף הזמן מאז קבלת ההחלטות על ידי הוועדה הקרואה והעובדה כי נבחרה מועצה מקומית חדשה, מחייבים הבאה מחודשת של העניין לאישור מליאת המועצה החדשה.

### עיקר טיעוני המועצה

22. בפי המועצה מספר טיעונים מקדמיים, כדלקמן:

23. הסעד המבוקש אינו נוגע להחלטת המועצה, אלא ליישום החלטות המועצה הקודמת, על ידי המועצה וראש המועצה הנוכחיים, לאחר שהחלטות המועצה הקודמת להצטרף לתאגיד לא נתקפו, במועדן. נטען כי לא ניתן לתקפן כעת, במסגרת "תקיפה עקיפה".

24. טענה מקדמית נוספת היא, כי העתירה נגועה בשיהוי, נוכח כך שההחלטה להצטרף לתאגיד התקבלה עוד ביום 1.3.2017, בראשות ראש המועצה הקודם (להלן: "החלטת ההתקשרות"). לחילופין נטען, כי גם אם נמנה את המועד מהיום בו הודיע ראש המועצה הנוכחי לחברי המועצה, על כך שהוא עומד לחתום על הסכם ההצטרפות - 19.4.29, ועד להגשת העתירה עברו 49 ימים. עוד נטען, כי משיבת המועצה מיום 6.5.19, שהתקיימה לאחר חתימת ההסכם, עברו 42 ימים וגם תקופה זו מהווה שיהוי, בנסיבות העניין.

25. נטען, תוך פירוט האינטרסים והנזקים כי מדובר בשיהוי, אובייקטיבי וסובייקטיבי, אשר הביא לשינוי נסיבות ולפגיעה באינטרסים ראויים להגנה של הציבור, של הרשות המינהלית ושל צדדים שלישיים.

כן נטען, כי מדובר במעשה עשוי, שכן הסכם ההצטרפות נחתם עוד ביום 2.5.19 וביום 19.6.19 הוא אושר על ידי הממונה.

26. המועצה טוענת כי העותרים באו לבית המשפט בידים לא נקיות, שכן הם מבקשים לגרוף הון פוליטי על גבם של תושבי עוספיא. המועצה מדגישה, כי העומדים מאחורי העתירה הם ראש המועצה הקודם, וגייה כיוף (שנתן תצהיר מטעם העותרים) חבר מועצה (העותר מס' 1) הנמצא ברשימתו של



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

- 1 ראש המועצה הקודם וכי שאר העותרים מונעים, גם הם, משיקולים פוליטיים. המועצה מצביעה על  
2 כך שרק שניים מתוך 12 חברי המועצה, הגישו את העתירה, תוך שהם מנסים בדרך זו, למנוע את  
3 אישור התקציב עד למועד הקובע (30.6.19) - כשבועיים לאחר הגשת העתירה, בתקווה שבשל כך (ללא  
4 אישור התקציב) תסתיים כהונתם של חברי המועצה הנוכחית.  
5
- 6 27. לגופו של עניין טוענת המועצה כי החל מתחילת שנת 2017 נדון במועצה נושא ההצטרפות  
7 לתאגיד מים וביוב, הוזמן מומחה לשיבת המועצה והוחלט להצטרף לתאגיד וראש המועצה הקודם  
8 תמך, בהצטרפות לתאגיד ואף השיב לשאלת הממונה ואמר, כי "חד משמעית" עוספיא מצטרפת  
9 לתאגיד.  
10
- 11 28. נטען, כי גם במהלך ישיבות המועצה, שהתקיימו בשנת 2019, עלה נושא ההצטרפות לתאגיד,  
12 בהן עדכן ראש המועצה הנוכחי את חברי המועצה ביחס להצטרפות, וכל חברי המועצה, לרבות  
13 העותרים 1-2, הצהירו שוב ושוב שהם מעדיפים יישום של החלטות המועצה הקודמת ואיש מהם לא  
14 ביקש דיון מחדש בהחלטה להצטרף לתאגיד. העניין נדון גם בישיבות עבודה במועצה. נטען כי על חברי  
15 המועצה הופעל לחץ כבד מצד חלקים מהציבור, לרבות ועדת ההתנגדות לתאגיד המים והביוב,  
16 בהובלתם של העותרים 3-4.  
17
- 18 29. כן נטען, כי על פי חוות דעתו של עו"ד רשף (נספח 21 לתשובת המועצה) ההחלטה על הצטרפות  
19 לתאגיד המים התקבלה כדין ומשלא בוטלה, יש לראותה כתקפה, גם לאחר חילופי חברי המועצה  
20 (עקב הבחירות).  
21
- 22 30. המועצה טוענת, עוד, כי אי הצטרפות לתאגיד, עד למועד הקובע יגרום לעוספיא ולתושביה  
23 נזקים חמורים, לרבות נזקים בריאותיים וסביבתיים חמורים, זאת - בשל הגירעון הגדול בו נמצאת  
24 המועצה והמצב הירוד של תשתיות המים והביוב. עוד נטען, כי ללא הצטרפות לתאגיד עד למועד  
25 הקובע, תצורף עוספיא, בעל כורחה (מכוח החוק) לתאגיד המים של חיפה, ללא משא ומתן ובתנאים  
26 קשים לעוספיא - ללא התחשבות בצרכיו הספציפיים של היישוב וללא מענקים.  
27
- 28 31. המועצה מפנה אל מכתב שנשלח ביום 28.3.2017 על ידי עו"ד א' גבאי, בשל מספר מפלגות,  
29 בין היתר אלה של העותרים, ובו טענות דומות לאלה שטענו העותרים בעתירה דן (נספח 13 לתשובת  
30 המועצה). נטען כי המכתב נשלח גם על דעת ראש המועצה הקודם. המועצה השיבה למכתב (באמצעות  
31 יועצה עו"ד רשף) ביום 30.3.17 ודחתה את הנטען בו. המועצה מצביעה על כך שעמדת המועצה, כפי  
32 שהיא באה לידי ביטוי במכתב, אשר ניתנה על דעת ראש המועצה הקודם, עומדת בסתירה מוחלטת  
33 לתצהיר ראש המועצה הקודם שצורף על ידי העותרים לעתירה זו.  
34
- 35 32. נטען, כי בישיבה שהתקיימה ביום 29.4.19 (נספח 24 לתשובת המועצה) עדכן ראש המועצה  
36 הנוכחי את חברי המועצה בדבר ההסכם, אשר הוצג בפני חברי המועצה והודיע כי הוא מתכוון לחתום





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 עליו בימים הקרובים והייתה לכך הסכמה מלאה. בנוסף, ביום 30.4.19 קיים ראש המועצה הנוכחי  
2 ישיבה עם ראשי העדה הדרוזית, הציג בפניהם את ההסכם והודיע להם שהוא עומד לחתום עליו. ביום  
3 2.5.19, ראש המועצה הנוכחי ומורשי החתימה מטעם המועצה, חתמו על ההסכם (נספח 25 לתשובת  
4 המועצה).

5  
6 33. לתשובת המועצה צורפו תצהירים (נספח 34 לתשובת המועצה) של חברי הוועדה הממונה  
7 (להלן: "התצהירים") - מר אמיר מדינה, מנהל אגף במשרד הכלכלה וגב' נעמי גרדן, מנהלת מחוז  
8 במשרד החינוך. שניהם כיהנו, החל משנת 2016 ועד לבחירות האחרונות למועצה, כחברי מועצה על פי  
9 מינוי של שר הפנים ושניהם נכחו בישיבות המועצה בהן דנו בהצטרפות לתאגיד והתקבלו ההחלטות  
10 הנ"ל ובמיוחד באשר לדיון שהתקיים בישיבה מיום 1.3.2017 ואשר, מסיבה שלא הובהרה, השתבשה  
11 הקלטתו.

12  
13 34. המועצה טוענת כי, כפי שעולה מהתצהירים, חברי המועצה קיבלו, בישיבות המועצה, את כל  
14 המידע הדרוש לשם קבלת החלטה, לרבות התייחסות של עו"ד רשף וחוות דעתו באשר להצטרפות  
15 לתאגיד וכי על פי הפסיקה ניתן להסתפק בכך. כן נטען, כי גם אם נפל פגם בכך שלא הוצגה חוות דעת  
16 בכתב, הרי, על פי הפסיקה, אין בפגם זה כדי להביא לביטול ההחלטה המינהלית, שכן ההחלטה  
17 להצטרף לתאגיד וחתימת ראש המועצה הנוכחי על הסכם ההתקשרות, לא חרגה באופן קיצוני  
18 ממתחם הסבירות של שיקול הדעת המינהלי. למעשה, מדובר בהחלטה מחויבת המציאות, הנהנית גם  
19 מחזקת התקינות המינהלית.

20  
21 35. לעניין סקר הנכסים טוענת המועצה, כי מכתב מהנדס העיר נועד עקב דרישת ראש המועצה  
22 הקודם, אשר היה צריך להסביר לוועדה מדוע טרם יישם את החלטות המועצה להצטרף לתאגיד. כן  
23 נטען, כי עריכת סקר חדש איננה משרתת את היישוב, שכן נוכח הבלאי הטבעי של התשתיות במשך  
24 השנים מאז נעשה הסקר האחרון, ירד ערכם והפחת יפחית את ערך נכסי המועצה ויפגע בתושבים.  
25 לתמיכה בטענות אלה צורף תצהיר מהנדס המועצה, מר האיל אבו גוש (נספח 35 לתשובת המועצה).

26  
27 36. לגבי ההבדלים בין ההסכם משנת 2017 לבין ההסכם עליו חתם ראש המועצה נטען, כי  
28 הנתונים בשנת 2017 זהים לנתונים שבשנת 2019 וכי הנושאים שנדונו במליאת המועצה קיבלו ביטוי  
29 במסמך ההבנות, נספח ב' להסכם.

### עיקר טיעוני התאגיד

30  
31  
32 37. חלק מטיעוני התאגיד דומות לטיעוני המועצה ולא אחזור עליהן. בנוסף טוען התאגיד, כי הוא  
33 פעל, מאז שנת 2015, לבקשת גורמים במועצה, אל מול חברת מקורות, על מנת למנוע ניתוק עוספיא  
34 מרשת המים בשל חובות עתק שצברה ומנכ"ל התאגיד הופיע בישיבות המועצה וגם בערוץ הטלביזיה  
35 המקומי, על מנת להסביר את היתרונות שבהצטרפות לתאגיד.

36







## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 לטענת התאגיד מערכת המים והביוב בעוספיא נמצאת במצב ירוד מאד, שהוא תוצאה של  
2 הזנחה במשך שנים ארוכות ולאחר חתימת ההסכם, ביום 2.5.19, הוא החל בקליטת מערכת המים  
3 והביוב של עוספיא ובהקמת מערכת שירות לתושבים, תוך השקעת תשומות וכספים רבים, לרבות  
4 ביצוע עבודות בהיקף של עשרות אלפי שקלים על מנת למנוע קריסתה של אחת מתחנות השאיבה  
5 שבתחומי המועצה, אשר עמדה בפני קריסה ושפכיה הוזרמו לוואדי. הפעולות שננקטו פרטו בתשובתו,  
6 אליה צורף דו"ח מהנדס בדבר מצב מערכת המים והביוב בעוספיא.

7  
8 38. נטען כי בכך שינה התאגיד את מצבו לרעה וכי אם יבוטל ההסכם ייגרמו לו נזקים  
9 משמעותיים.

10  
11 39. כן נטען, כי העתירה הוגשה בחוסר תום לב, שכן צורף אליה תצהירו של ראש המועצה הקודם,  
12 אשר עומד בסתירה לכל אשר הצהיר ועשה בהיותו ראש מועצה מכהן וכי הסיבה לשינוי דעתו היא  
13 העובדה שהוא הפסיד בבחירות וכי הוא פועל ממניעים של נקמנות ומנסה להכשיל מהלך שנועד לטובת  
14 תושבי עוספיא.

### עיקר טיעוני הממונה

15  
16  
17 40. הממונה טוען כי העתירה אינה מייחסת לו מעשה או מחדל כלשהו, בגינם ניתן היה לעתור  
18 נגדו ולכן, מטעם זה בלבד יש לדחות את העתירה נגדו.

19  
20 לגופו של עניין נטען, כי לממונה אין כל ידיעה לגבי התשתית העובדתית עליה מבוססת  
21 העתירה ולכן הוא משאיר את ההחלטה בעתירה (נגד המשיבים האחרים) לשיקול דעת בית המשפט.

22  
23 מוסיף הממונה ומציין, כי הממונה ואגף התקציבים באוצר הוציאו נוהל תמיכות (המצורף  
24 לתשובתו לבקשה לצו הביניים, המהווה גם את תשובתו לעתירה) וכן מציין הוא, כי המועד 30.6.19,  
25 נקבע כמועד האחרון לצירוף רשויות לתאגידים, על פי נוהל התמיכות, המזכה את הרשויות במענקים.

### דיון והכרעה

26  
27  
28 41. לאחר ששקלתי את העובדות שהובאו בפניי ואת טיעוני הצדדים, החלטתי לדחות את  
29 העתירה.

30  
31 ראשית אומר, כי דין העתירה דחייה על הסף בשל השיהוי הרב שבהגשתה, בשים לב לעובדות  
32 המקרה, בשל פגיעה באינטרס ההסתמכות של המשיבים 1-3 ואף של תושבי עוספיא, אשר תמכו  
33 בהצטרפות לתאגיד ובשל הנזק שייגרם אם תבוטל החתימה על ההסכם, שמשמעה הוא ביטול  
34 ההסכם. בנוסף, נראה שהעתירה הוגשה בחוסר ניקיון כפיים וכי גם משום כך יש לדחותה על הסף.

35



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 כפי שאבהיר להלן, לטעמי אין מדובר בחתימה על ההסכם בחוסר סמכות ואף אם נפלו פגמים  
2 מסוימים בהליך המינהלי, אין מדובר בפגמים המחייבים ביטול ההסכם או מצדיקים את ביטולו.

3  
4 שיהוי וחוסר ניקיון כפיים

5 42. תקנה 3 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 (להלן: "תקנה 3"),  
6 קובעת, כי העתירה תוגש "בלא שיהוי בנסיבות העניין ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום  
7 שהחלטה פורסמה כדין, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה, או מיום שנודע לו עליה, לפי  
8 המוקדם".

9  
10 תקנה 4 לתקנות הנ"ל (להלן: "תקנה 4") מוסיפה וקובעת: "בית המשפט רשאי לדחות  
11 עתירה אם ראה כי בנסיבות העניין היה שיהוי בהגשתה, אף אם הוגשה בתוך אחד המועדים לפי  
12 תקנה 3".

13  
14 43. תקנה 4 (שאין לה מקבילה בתקנות סדר הדין האזרחי) מבהירה, כי לשיהוי יכולה להיות  
15 חשיבות קריטית בעתירה מינהלית. בית המשפט המינהלי רשאי לדחות עתירה על הסף בשל איחור  
16 בהגשתה, גם אם הוגשה בתוך 45 הימים הנזכרים בתקנה 3, "מקום שנוכח לדעת כי האיחור היה כרוך  
17 בפגיעה באינטרסים של אחרים" והודגש, כי העיקרון המונח ביסוד התקנה, הוא עיקרון של שיהוי ולא של  
18 התיישנות. ראו: ע"א 6365/00 בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון (26.03.2002)  
19 שם צויין, "לא חלוף הזמן כשלעצמו הוא המכריע, אלא העובדה שעניין זה גרם לשינוי נסיבות ולפגיעה  
20 באינטרסים הראויים להגנה, הן של הציבור בכללותו, הן של הרשות המינהלית והן של צדדים אחרים.  
21 זאת ועוד, מלשון התקנה עולה כי בנסיבות מסוימות יהיה בית-המשפט לעניינים מנהליים רשאי לדחות  
22 עתירה שחל שיהוי בהגשתה, אף אם הוגשה בתוך המועד שנקבע בתקנות או בהחלטת בית-המשפט"  
23 (ההדגשות, כאן ובהמשך - אינן במקור).

24  
25 כן ראו, בעניין זה, גם דברים שנאמרו בבג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר  
26 התקשורת, לח (4) 617 (10.1.1985) (פסקה 5), שם חזר בית המשפט העליון על כך שבבסיס השיהוי  
27 עומדים אינטרסים הראויים להגנה, בין אם הם אינטרסים של הרשות השלטונית, בין אם הם  
28 אינטרסים של אדם אחר, ובין אם זה אינטרס הכללי, והוסיף ואמר, כי "... בבסיסו של השיהוי עומדת  
29 העובדה, כי עבור הזמן גרם לשינוי המצב ולפגיעה ובאיזון הכולל, השמירה על אינטרסים אלה חשובה  
30 היא יותר מהשמירה על האינטרס של העותר, שעתיירתו נדחית בשל השיהוי". עם זאת הובהר, כי "אין  
31 לקבוע כלל נוקשה בנוגע למקרים בהם יהווה אחור מכשול על דרך מבקשים סעד מבית משפט זה (בג"צ  
32 76/49 [2], בעמ' 154) והכול תלוי בנסיבות העניין. לעתים ימים אחדים בלבד דיים כדי להוות שיהוי,  
33 ולעתים אין בחלוף חודשים כדי להוות שיהוי. אכן, "השיהוי הוא פונקציה של הדחיפות" (השופט זילברג  
34 בבג"צ 8/59 [3]).



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

44. הלכה היא, כי הכרעה בטענת שיהוי מצריכה בחינתם של שלושה יסודות: שיהוי סובייקטיבי, שיהוי אובייקטיבי וחומרת הפגיעה בשלטון החוק. ראו: [בג"ץ 702/05](#) בצרה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה [פורסם בנבו] (3.6.2007), שם הובהר: "היסוד הסובייקטיבי מתמקד בהתנהגות העותר ובשאלה האם חלוף הזמן מלמד כי ויתר על זכויותיו. היסוד האובייקטיבי עניינו שינוי המצב לרעה ופגיעה באינטרסים ראויים של הרשות המנהלית או של צדדים שלישיים, שנגרמה בעקבות האיחור בהגשת העתירה. היסוד השלישי עניינו חומרת הפגיעה בשלטון החוק המתגלה מתוך העתירה ואינטרס הציבור בשמיעת העתירה [...] היחס בין שלושת היסודות הרלוונטיים לשיהוי נקבע על פי משקלו היחסי של כל אחד מהשיקולים בנסיבותיו של כל עניין. הכרעה בטענת שיהוי מבוססת, אפוא, על איזון בין האינטרס של העותר בביטול המעשה המינהלי; האינטרס של המשיב בקיומו; והאינטרס של הציבור בשלטון החוק".

כן הובהר, שם: "כטענת המשיבות, הטעמים שמביאה העותרת אינם מצדיקים את האיחור הרב בהגשת העתירה. ואולם, כאמור, לא חלוף הזמן כשלעצמו, כי אם העובדה שעקב חלוף הזמן עלולים להיפגע אינטרסים ראויים להגנה, היא המשמשת יסוד לדחיית עתירה שהוגשה באיחור...". ראו עוד והשוו: ישגב [נקדימון, הגנה מן הצדק \(מהדורה שניה, 2009\)](#) בעמ' 268-307 [בג"ץ 1898/06](#) משרד הפנים נ' בית הדין הארצי לעבודה י-ם ואח' (24.3.2008); [רע"פ 1498/07](#) הרשברג נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (18.3.2007); [ע"פ \(מחוזי מרכז\) 262-09-07](#) עוז נ' ועדה מקומית לתכנון לודים (1.9.2008); עע"מ 5834/16 לינוי הושק ואח' נ' עיריית גבעת שמואל (15.8.2016).

אין לומר שאינטרס אחד גובר על משנהו, אלא יש לאזן ביניהם בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של המקרה העומד להכרעת בית המשפט ותוך מתן משקל ראוי לכל אחד מהשיקולים: "האינטרס בדבר שלטון החוק אינו גובר תמיד על שאר האינטרסים. הוא מהווה אחד הגורמים שיש לקחתם בחשבון. בהקשר זה ניתן יהא להתחשב, מבחינת האינטרס של שלטון החוק, בסוג הפגיעה הנטענת בשלטון החוק. לא הרי הפרה שהיא מיוחדת לעותר, כהרי הפרה המשתרעת על ציבור רחב; לא הרי הפרה הנעשית בתום לב כהרי הפרה הנעשית שלא בתום לב; לא הרי הפרה שתוצאותיה חד-פעמיות כהרי הפרה שתוצאותיה נמשכות; לא הרי הפרה שתוצאתה בטלות מוחלטת, כהרי הפרה שתוצאותיה בטלות יחסית או נפסדות...". ראו: [בג"ץ 1262/06](#) התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס (5.3.2006). (שם, פסקאות 12-13). כן ראו: עע"מ 555/16 י.ח. דמרי בניה ופיתוח בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל (15.6.2016)

45. כפי שהוסבר לעיל אין, בענייננו, חולק שראש המועצה הודיע שהוא עומד לחתום על ההסכם עם התאגיד כבר בישיבת המועצה שהתקיימה ביום [29.4.19](#) (נספח 24 לתשובת המועצה), אשר הנושא היחיד על סדר יומה היה ההסכם עם התאגיד. בישיבה זו הקריא ראש המועצה 12 נקודות עיקריות אשר בהסכם ההבנות עם התאגיד, הודיע שהוא עומד לחתום על ההסכם עם התאגיד וביקש לדעת אם יש הערות. פרט לחבר מועצה אחד (מר ראוי הלון), אשר אמר שההסכם טוב, אך הוא מתנגד לתאגיד, כל הנוכחים אישור שההסכם טוב ואישרו לראש המועצה לחתום על ההסכם. ראוי להזכיר, כי לישיבה



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

- 1 הנ"ל הוזמנו גם חברי המועצה מר עלו שכיב ומר כיוף כמיל (העותר 1). מר עלו שכיב עזב את הישיבה  
2 ואילו מר כיוף כמיל כלל לא הגיע.  
3
- 4 עוד אין חולק, כי (כפי שפורט בסעיף 3 לתשובת המועצה, ולא הוכחש), כל העותרים הם  
5 תושבי עוספיא, הפעילים פוליטית, מזה שנים ומעורים באשר מתרחש במועצה ובישיבותיה, כך שניתן  
6 להניח ברמת וודאות מספקת, שהוא ושאר העותרים, התעניינו באשר למה שאירע בישיבה וידעו מה  
7 נאמר בה.  
8
- 9 46. לפיכך, יש למנות את המועד להגשת העתירה, החל מיום **29.4.2019**. מכאן, שהעתירה הוגשה  
10 באיחור (לאחר 49 ימים), כלומר - לאחר עבור 45 הימים אשר בתקנה 3. העותרים לא הגישו בקשה  
11 להארכת המועד להגשת העתירה ולא נתנו הסבר מניח את הדעת לאי הגשתה קודם לכן.  
12
- 13 47. אוסיף ואומר, כי גם אם אלך לקראת העותרים ואמנה את המועד להגשת העתירה, מהיום בו  
14 הם טוענים שידעו על חתימת ראש המועצה על ההסכם, היינו - החל מיום **6.5.2019**, הוא מועד ישיבת  
15 המועצה בה הודיע ראש המועצה על כך שההסכם נחתם ביום 2.5.19, הרי שהעתירה, אשר הוגשה רק  
16 ביום **19.6.19**, היינו - כעבור 43 ימים מהמועד הנ"ל הוגשה, בנסיבות המקרה דנן, בשיהוי ניכר  
17 המצדיק, כשלעצמו, את דחייתה על הסף.  
18
- 19 אבהיר, כי מדובר בשיהוי סובייקטיבי ואובייקטיבי, במיוחד לאור הדחיפות שבעניין, נוכח  
20 המועד הקובע (כזכור - הוא המועד האחרון לחתימה על הסכם עם תאגיד כלשהו, לפי בחירת המועצה  
21 ולקבלת המענקים). כאמור, כל העותרים הם תושבי הישוב הפעילים בעניינים מושא עתירה זו ואי  
22 הגשת עתירה על ידם, לכל הפחות סמוך לאחר יום 6.5.19, יכולה הייתה להתפרש, לכל הפחות בעיני  
23 התאגיד, כוויתור על טענות נגד החתימה על ההסכם.  
24
- 25 לא יכול להיות ספק, כי מתקיים בענייננו גם שיהוי אובייקטיבי וכי לשיהוי זה יש, בנסיבות  
26 המקרה דנן, משקל משמעותי ביותר.  
27
- 28 48. לא ייתכן שהעותרים לא ידעו את מצבה של מערכת המים והביוב בעוספיא או על פעולות  
29 התאגיד בנוגע למערכת המים והביוב של עוספיא, עוד לפני שנחתם ההסכם ולא יכול להיות  
30 שהעותרים לא הבינו שהתאגיד ייכנס לפעולה מיד לאחר חתימת ההסכם (כפי שצריך היה לעשות נוכח  
31 מצב המערכת).  
32
- 33 49. לגבי משמעות השיהוי אבהיר, כי המועד הרלבנטי לבחינת הנוזקים, היינו - הפגיעה שפגע  
34 השיהוי במועצה ובצדדים שלישיים (התאגיד ותושבי עוספיא), הוא המועד בו הוגשה העתירה, לעומת  
35 המועד בו ניתן וצריך היה להגישה.  
36



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

- 1 צודק ב"כ העותרים בטענתו לפיה אין להתייחס, כאן, לפעולות שבוצעו על ידי התאגיד לאחר  
2 שהוגשה הבקשה למתן צו ביניים (שנדחתה), שכן בהתנגדותו לבקשה קיבל על עצמו התאגיד את  
3 הסיכון, שהעתירה תתקבל [ראו: ע"מ 9347/09 י.ד. בראזני בע"מ נ' קל בניין בע"מ (13.12.2009),  
4 פסקה 7 להחלטתו של כבוד השופט ע' פוגלמן; בר"מ 10956/08 סיאם נ' עיריית ירושלים (24.2.2009)  
5 (פסקה 8 לחוות דעתה של כבוד הנשיאה בדימוס, השופטת מ' נאור)].  
6  
7 נוכח מצב התשתיות בעוספיה ומאחר שהיה מדובר בפעולות דחופות ביותר (כגון שיקום  
8 תחנת השאיבה שקרסה ימים ספורים לאחר הגשת העתירה) אין לבוא בטרוניה אל התאגיד על כך  
9 שהוא לא המתין לאישור הממונה, אשר היה ברור כי יתקבל [שהרי רשות המים הודיעה למועצה (ראו  
10 נספח 26 לתשובת המועצה) כי הרישיון לפעילות התאגיד יונפק ביום 30.6.19 והוא אכן הונפק בתאריך  
11 זה] ואין לומר כי רק בשל שטרם הגיע התאריך הנ"ל, אין להתחשב בפעולות שעשה התאגיד, לאחר  
12 שהתקבלה החלטה להתקשר עמו ובוודאי לא לאחר שראש המועצה הודיע שיחתום על ההסכם ולאחר  
13 שהסכם נחתם.  
14  
15 50. התאגיד ציין בתשובתו (מסעיף 57 ואילך), כי הוא השקיע כספים גם לפני חתימת ההסכם  
16 (לאחר קבלת ההחלטה מינואר 2017) אולם, לאחר החתימה על ההסכם הפכו פעולותיו משמעותיות  
17 הרבה יותר והן כללו, בין היתר, שכירת מבנה משרדים גדול, בו מועסקים עובדים קבועים, החזקת  
18 מנהל תפעול של רשת המים והביוב בעוספיה, שכירת שירותיו של משרד מהנדסים על מנת למצוא  
19 פתרונות לבעיות במערכת המים של עוספיה והושקעו מאות שעות עבודה (צורף דו"ח של משרד  
20 המהנדסים - נספח 17 לתשובת התאגיד) ובוצעו עבודות בהיקף של עשרות אלפי שקלים לשם מניעת  
21 קריסת אחת מתחנות השאיבה שבתחומי המועצה.  
22  
23 51. העיקר, אפוא, אינו בכך שחלפו 49 או 43 ימים מהמועד בו הודיע ראש המועצה שהוא עומד  
24 לחתום על ההסכם או מהמועד בו הוא הודיע שההסכם נחתם. העיקר הוא בעובדה שהעותרים לא  
25 מיהרו להגיש את העתירה, על אף שהיה ברור להם, כי נוכח ההחלטה שהתקבלה עוד בינואר 2017,  
26 נוכח מעורבותם של הממונה ושל נציגי הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים וכן נוכח ההודעות הנ"ל של  
27 ראש המועצה ונוכח המצב הקריטי של תשתיות הביוב בעוספיה, התאגיד יסתמך על ההחלטה ועל  
28 ההודעות ויבצע פעולות שונות בנוגע למערכות המים והביוב של עוספיה, הכוללות גם היערכות  
29 מתאימה והשקעה של כספים רבים, כפי שאכן אירע בפועל. גם הזמן הקצר עד למועד הקובע  
30 (30.6.19), אשר אי הצטרפות לתאגיד, עד אליו, תביא להצטרפות אוטומטית, מכוח החוק, לתאגיד  
31 מי-כרמל ולאיבוד המענקים הוא משמעותי לעניין הדחיפות שבהגשת העתירה. בנסיבות אלה חלה  
32 עליהם חובה מוגברת להזדרז עם הגשת העתירה.  
33  
34 52. לא שמעתי מהעותרים סיבה של ממש, מדוע כה השתהו בהגשת העתירה, שעה שידעו מהי  
35 המעורבות של התאגיד ואף ידעו על השתלשלות העניינים, בנוגע להצטרפות לתאגיד, לרבות החלטות



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 שהתקבלו עוד בשנת 2017, מהן המסקנות של ועדת החקירה, מה הייתה עמדתו של ראש המועצה  
2 הקודם מול הגורמים המוסמכים לרבות שר הפנים בנוגע להצטרפות לתאגיד ומהם ההיקפים  
3 הכספיים המעורבים בנושא, הן מבחינת גרעונה הכספי של המועצה, הן מבחינת השקעות של התאגיד  
4 והן מבחינת המענקים.

5  
6 כאמור לעיל, העותרים ידעו היטב את המצב החמור של מערכת הביוב והמים בעוספיא;  
7 התשתיות הקיימות אינן מספיקות וגם הן אינן מתוחזקות דבר הגורם לגלישות מי ביוב, חלחול  
8 שפכים לאדמה וזיהומים. המשרד להגנת הסביבה התריע על מצב חמור זה, עוד בשנת 2015. הם אף  
9 ידעו כי לעוספיא אין אפשרות להשקיע כספים לשיקום המערכת וכי במשך שנים ארוכות (ביניהן שנות  
10 כהונתו של ראש המועצה הקודם) היא איננה ממלאה את חובתה על פי דין להקים תשתית מים וביוב  
11 ראויה ולתחזקה ולספק שירותי מים וביוב בתחומה, דבר היוצר, זה שנים רבות, מפגעים תברואתיים  
12 חמורים ביישוב, ואין למועצה יכולת לשנות מצב חמור זה, ללא איזון התקציב באמצעות המענקים  
13 שיתקבלו, עקב ההצטרפות (ושלא יתקבלו בדרך אחרת) דבר שיפגע קשות בתושבי עוספיא.

14  
15 חרף זאת, וחרף הדחיפות הברורה, אשר ללא ספק הייתה ידועה לעותרים, השוו העותרים  
16 את הגשת העתירה עד שלמעשה, היה מאוחר מידי.

17  
18 53. במסגרת השיהוי האובייקטיבי יש להביא בחשבון גם את טענת התאגיד (שלא נסתרה) לפיה  
19 ייגרם נזק גם לצדדים שלישיים, שלא צורפו להליך, זאת עקב עצירת פרויקט לשדרוג מט"ש ניר עציון,  
20 אשר עוספיא מחזיקה ב 25% מהבעלות בו. הובהר, כי בימים אלה שותף התאגיד בפרויקט לשדרוג  
21 המט"ש בהיקף של כ- 170 מ' ש' ונטען, כי מאחר שאין ביכולת המועצה לממן בעצמה את חלקה של  
22 עוספיא בפרויקט, יביא הדבר לעצירת הפרויקט, בעוד שעם הצטרפות עוספיא לתאגיד, התאגיד יממן  
23 את חלקה של המועצה בפרויקט.

24  
25 54. באיזון המתחייב בין השיקולים דלעיל יש, כאמור, לתת משקל משמעותי לשיהוי  
26 האובייקטיבי, היינו - לתוצאות השיהוי מבחינת אינטרס ההסתמכות של התאגיד ומבחינת הפגיעה  
27 בצדדים שלישיים ובעיקר בעוספיא ובתושבי היישוב, כפי שפורטו לעיל. אבקש לציין, בהקשר זה, כי  
28 בשל הזמן הקצר שעמד לרשות המשיבים, מהמועד בו הוגשה העתירה ועד למועד הקובע (שבועיים  
29 בלבד) לא ניתן היה להספיק "לרפא" את הפגמים להם טוענים העותרים ולהביא לאישור ההסכם (או  
30 הסכם אחר) מול תאגיד מים כלשהו.

31  
32 55. לאחר שאמרתי את אשר אמרתי לעיל, אציין, כי **למעשה**, נכון היה למנות את המועד להגשת  
33 העתירה נגד החלטת ההתקשרות, החל מהיום בו היא התקבלה במליאת המועצה (1.3.2017), או, לכל  
34 המאוחר, מיום 28.3.2017, הוא המועד בו נשלח לראש המועצה הקודם, מכתבם של עורכי הדין (נספח  
35 13 לתשובת המועצה), בו הועלו טענות קשות נגד החלטת ההתקשרות (החלטה אשר התקבלה, כאמור,  
36 עוד בישיבה שהתקיימה ביום 1.3.2017). זאת - לא רק משום שחלק מהטענות שהועלו במכתב, דומה





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

- 1 לטענות שהועלו בעתירה זו, אלא גם משום שכל הפעולות שנעשו על ידי המועצה לאחר מכן, בהקשר  
2 להצטרפות לתאגיד היוו, למעשה, יישום של החלטת ההתקשרות (גם אם מאז ועד למועד בו נחתם  
3 הסכם ההתקשרות עבר זמן רב).  
4
- 5 56. בנוסף, נראה כי בהתנהלות העותרים נפל חוסר ניקיון כפיים; אמנם, ראש המועצה הקודם  
6 לא נכלל בין העותרים, אך לתמיכה בעתירה צורף תצהיר מטעמו, בו נכללו טענות שונות, המנוגדות  
7 לחלוטין לעמדותיו בנוגע להצטרפות לתאגיד, בעת שהוא כיהן כראש המועצה, כפי שהן עולות מכל  
8 החומר אשר בפניי, כולל מהתבטאויות רבות שלו עצמו. למעשה, זה התצהיר היחיד שניתן לראותו  
9 כתצהיר התומך בעתירה, שכן בתצהיר הנוסף שצורף לעתירה - תצהירו של כמיל כיוף נאמר, כי  
10 העובדות בעתירה נכונות וכי היכן שהעובדות אינן ידועות לו אישית הוא הסתמך בעיקר על מה שנודע  
11 לו מראש המועצה הקודם. ראוי לציין שהתצהיר אינו מציין אילו סעיפים בעתירה ידועים לו מידיעה  
12 אישית ואילו - מפיו של ראש המועצה הקודם.  
13
- 14 57. התנהלות זו של העותרים מעוררת סימני שאלה רבים ותומכת בטעונו המועצה לפיהם שינוי  
15 העמדה נבע מתוצאת הבחירות האחרונות ומרצון הסיעות היריבות להביא לסיום כהונתם של המועצה  
16 החדשה ושל ראש המועצה הנוכחי. בהקשר זה יש לציין, כי ללא חתימה על הסכם ההצטרפות לפני  
17 המועד הקובע, לא ניתן היה לאשר את תקציב המועצה וכי אי אישורו במועד, עלול להביא לסיום  
18 כהונתה של המועצה.  
19
- 20 58. אדגיש, כי לעותרים אין כל טענה נגד ההסכם עצמו או נגד תנאי כלשהו מתנאיו. בא כוחם  
21 ציין, שוב ושוב והדגיש, כי אין הוא מתייחס לתוכן ההסכם או לטיב תנאיו, שכן לא אלה טענותיו.  
22 לדבריו, אין הוא טוען נגד שיקול הדעת של המועצה להצטרף לתאגיד, אלא טוען כי החתימה על  
23 ההסכם נעשתה בחוסר סמכות ולכן יש לבטל את החתימה ואת ההסכם.  
24
- 25 מכל מקום, העותרים אינם טוענים, כי היה נכון להתקשר עם תאגיד מים אחר, או כי יש  
26 לשנות תנאי מתנאי ההסכם עם התאגיד, או כי הצטרפות "כפויה" (מכוח החוק) לתאגיד מי כרמל  
27 (בהעדר הצטרפות לתאגיד מים עד המועד הקובע) הייתה עדיפה ליישוב עוספיא ולתושביו. לטענתם -  
28 גם אם ההסכם הוא לטובת תושבי עוספיא, עדיין יש לבטלו.  
29
- 30 בנסיבות אלה, לא ניתן שלא לתמוה על שינוי העמדה של ראש המועצה הקודם, שלא ניתן לה  
31 הסבר מניח את הדעת ואף לא ניתן שלא לתמוה אף יותר, על עמדת העותרים לפיה, גם אם ההסכם  
32 מטיב עם עוספיא ועם התושבים וגם אם ביטולו ירע עד מאד את מצבם, עדיין יש לבטלו. בנסיבות  
33 אלה, עמידה של העותרים על ביטול ההסכם - חלקם נציגי ציבור (חברי מועצה), האמורים לראות  
34 לנגד עיניהם את טובתו של היישוב ושל תושביו, מצטרפת לאמור לעיל ומעידה, גם היא, על חוסר  
35 ניקיון הכפיים שבהגשת העתירה.  
36





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

59. בשולי הדברים אומר, כי העותרים טוענים, כי בשבועיים שנותרו בין הגשת העתירה לבין המועד הקובע, יכול היה ראש המועצה להביא את ההסכם בפני מליאת המועצה, אשר הייתה מאשרת אותו או דוחה אותו. אין בטענה זו כדי לרפא את השיהוי, שהרי גם ב"כ העותרים טוען שייתכן שהמועצה הייתה מאשרת את ההסכם וייתכן שלא (במקום אחר טען שהיא לא הייתה מאשרת אותו). כמובן שאם המועצה הייתה מאשרת את ההסכם (מאשרת שוב, או לראשונה - הכול לפי השקפתם השונה של הצדדים לתיק זה), לא היו לשיהוי השלכות משמעותיות. אולם, אם המועצה לא הייתה מאשרת את ההסכם (בין אם מסיבות ענייניות, פוליטיות או אחרות, ואינני מביעה עמדה בכך) לא היה די בזמן הקצר שנותר, על מנת "לתקן" את המצב, בין על ידי שינוי ההסכם ובין על ידי התקשרות עם תאגיד אחר, כך שלא ניתן למנוע את הנזקים שייגרמו, עקב כך לתאגיד ובעיקר - ליישוב עוספיא ולתושביו.

לכן, במקרה דנן, היה על העותרים להגיש עתירה נגד ההתקשרות עם התאגיד, עוד בשנת 2017, לאחר הישיבה שהתקיימה ביום 1.3.17. לכל המאוחר, היה עליהם להגיש את העתירה, **בתוך ימים ספורים** מהמועד בו הודיע ראש המועצה שהוא חתם על ההסכם (6.5.19). משלא עשו כן, חטאו בשיהוי משמעותי אשר, בנסיבותיו של המקרה דנן, מצדיק, כשלעצמו (ובוודאי כאשר מצטרף אליו חוסר ניקיון הכפיים) דחיית העתירה על הסף.

### דברים לגוף העתירה

60. על אף דחיית העתירה על הסף, אתייחס גם (בקצרה) לטענות המרכזיות של העותרים לגבי פגמים בתהליך אישור ההסכם ובחתימה עליו ואבהיר מדוע יש לדחות את העתירה גם לגופה.

61. העדר חוות דעת משפטית בכתב - אכן, בפני חברי המועצה, בעת שהתקבלה ההחלטה להצטרף לתאגיד ובעת שההצטרפות אושרה, לא עמדה חוות דעת בכתב של היועץ המשפטי. עם זאת, היועץ המשפטי וכן היועץ כתיילאת (שהוא גם עו"ד במקצועו) הופיעו לישיבות המועצה, נתנו הסברים והשיבו לשאלות. חוות דעת ויועץ כאלה, הניתנים בעל-פה, יכולים לבוא במקום חוות דעת בכתב. לא למותר לציין כי במקרה זה, גם דעת וועדת החקירה וגם דעתם של הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים, הייתה, כי עוספיא חייבת להצטרף לתאגיד, על מנת שתוכל לקבל את המענקים ולשקם את מצבה הכספי ולשקם את המערכת הביוב והמים ביישוב.

62. פסק הדין בעניין בג"ץ 3180/94 נחמיה דורון נ' מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון-לציון, פ"ד מח(4) 733 (5.10.1994) אליו הפנו העותרים, לעניין הצורך בחוות דעת משפטית בכתב, אינו הולם את ענייננו. שם, בנוגע לפרויקט מקרקעין מקיף אשר העירייה הייתה צד לו, לא צורפה חוות דעת משפטית (כפי שמחייב החוק). במקום זאת - על כתב החוזה הופיע הפסוק "**נבדק ואושר**", כשהוא מלווה בחתימתו של היועץ המשפטי ונטען כי די בכך. בנוסף, בישיבת המועצה, שם, דרש אחד מחברי המועצה לקבל חוות דעת משפטית, כנדרש ובקשתו נדחתה. ההצבעה קוימה והפרויקט אושר. בנסיבות אלה, ביטל בית המשפט את ההסכם.





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1  
2 החלטת בית משפט על ביטול הסכם שנחתם ללא ייעוץ משפטי, התקבלה בפסק דין נוסף,  
3 אליו הפנה ב"כ העותרים, הוא פסק הדין שניתן על ידי כבוד השופטת (בדימוס) ש' וסרקרוג, בעת"מ  
4 (חי') 1401/03 שמואל לוי נ' ישראל סדן, ראש-עיריית חדרה, תשסג (2003) 769 (9.2.2004), שם  
5 הוחלט על מכירה ללא מכרז, של מקרקעין בהיקף גדול, שבחלקו גם שמורת טבע, כולל רצועת חוף ים  
6 ובחלקו האחר בנייה למגורים, ללא חוות דעת משפטית. בית המשפט קבע כי כדי שהמועצה תוכל  
7 להכריע בנושא "יש ליתן בידי חברי המועצה את הכלים והאמצעים לקבלת כל הידע והמידע הנדרשים  
8 לצורך הכרעה באותם נושאים" ולכן, בטרם קבלת ההחלטה, יש לקבל חוות דעת משפטית.

9  
10 63. המקרה דן אינו דומה למקרים שנדונו שם שכן בענייננו, עו"ד רשף ליווה את התהליך, נכח  
11 בישיבות המועצה, חיווה דעתו בעל פה, בפני מליאת המועצה, לגבי ההתקשרות עם התאגיד והשיב  
12 לשאלות. בנוסף (כאמור) הובא לישיבות המועצה היועץ כתיילאת, אשר אף הוא השיב על שאלות.

13  
14 לגבי מצבים כאלה, קבעה הפסיקה, כי יש לזכור מהי התכלית העומדת מאחורי דרישה לחוות  
15 דעת משפטית כתובה וכי לעיתים ניתן להסתפק בחוות דעת שהובאה בעל פה בפני חברי המועצה.  
16 בבג"ץ 7356/07 מלאכי ריינר נ' עיריית רעננה (27.10.2011), אליו הפנה ב"כ המועצה, צויין, כי:  
17 "מטרתו של החוק לחזק את שלטון החוק בשלטון המקומי. בכל הנוגע לאישור עיסקה בגדריו של סעיף  
18 188 לפקודה, היא [חוות הדעת המשפטית] נועדה גם לאפשר לחברי המועצה לשקול את כדאיות העיסקה  
19 על רקע בסיסה המשפטית. מכאן, שחוות הדעת צריכה, בראש ובראשונה, לקבוע כי העיסקה מקיימת את  
20 דרישות החוק (בג"ץ 3180/94 דורון נ' ראש עיריית ראשון לציון, פ"ד מח(4) 733, 736 (1994)) [...] יחד  
21 עם זאת, בעניין סולודוך [בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פסקה 45 (פורסם בנבו), 1.8.2010] [[  
22 נקבע גם כי בנסיבות מסוימות, די בחוות דעת משפטית הניתנת לחברי המועצה בעל פה, על מנת לממש  
23 את התכלית האמורה (שם, פסקאות 46-48)]. בענייננו, היועצת המשפטית השתתפה בדיון במועצה, והיא  
24 הציגה לחברי המועצה בפירוט רב עמדה התואמת לאמור בחוות הדעת הכתובה. היא השיבה לשאלות  
25 חברי המועצה בנושא. בנסיבות אלה, בהן חוות הדעת המשפטית הייתה בפני מנכ"ל העירייה אשר  
26 השתתף בדיון, ובהן היועצת המשפטית מסרה בעל פה את תוכן חוות הדעת ובפירוט, אין לקבל את  
27 עמדת העותר כי נפל בהחלטה פגם מן הסוג המצדיק את ביטולה" (שם, פסקה 8). כפי שהובהר לעיל  
28 כד, למעשה, נעשה במקרה דנן.

29  
30 64. אני קובעת, אפוא, כי הישיבות שהתקיימו בנוכחות עו"ד רשף והיועץ כתיילאת, בהן ניתנו על  
31 ידם הסברים ותשובות לשאלות, ממלאות את התכלית של חוות הדעת (אשר ניתנה בכתב לאחר מכן)  
32 ולכן אי מתן חוות דעת כתובה, אינו פוגם בהחלטות המועצה.

33  
34 65. העדר סקר נכסים מעודכן - על אף שמבחינה עקרונית היה, ככל הנראה, צריך לערוך סקר  
35 נכסים עדכני, הרי שמבחינה מהותית לא היה בכך כדי לשנות דבר, בוודאי לא להטיב את תנאי הסכם  
36 ההתקשרות עם התאגיד. זאת, נוכח טענת המועצה (שלא נסתרה) לפיה לא נוספו ליישוב נכסים



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 רלבנטיים, אלא להיפך - הנכסים שמפורטים בסקר משנת 2009 התבלו, בהעדר תחזוקה, כך שלמעשה,  
2 נכסי עוספיא (אשר באים בחשבון לעניין הסכומים שבהסכם) שווים היום פחות מאשר בשנת 2009.

3  
4 בעניין זה צורף לתשובת המועצה לעתירה, תצהירו של מר האיל אבו גוש (נספח 35) שכיהן  
5 כמהנדס המועצה בתקופה הרלבנטית בה ראש המועצה הקודם היה בתפקיד, התומך בדברים אלה.  
6 תצהירו לא נסתר והעותרים אף לא הצביעו בפניי על נכסים כלשהם, שהיו צריכים להיכלל בסקר ולא  
7 נכללו ולא טענו כל טענה ספציפית אחרת לגבי תוכן הסקר, או לגבי האמור בתצהיר. לכן ברי כי לו  
8 היה נערך סקר חדש, הערכים בו היו נמוכים יותר, דבר שהיה פועל לרעת עוספיא. בנסיבות אלה, אין  
9 מדובר בפגם משמעותי, המצדיק ביטול ההסכם.

10  
11 66. חוסר סמכות לחתום על ההסכם - אכן נפלו פגמים בהתנהלות המועצה, אולם אינני סבורה  
12 שהם עולים כדי חוסר סמכות. הסמכות לחתום על ההסכם הוקנתה לראש המועצה עוד בהחלטת  
13 ההתקשרות שהתקבלה בישיבת המועצה מיום 1.3.17. בפני המועצה אף הוצג הסכם התקשרות  
14 והעובדה שלא כל פרטיו מולאו, באותו שלב, איננה יורדת, לטעמי, לשורש הסמכות.

15  
16 סעיף 35 להסכם ההצטרפות דורש אישור של ההסכם במליאת המועצה, בעוד שהאישור לא  
17 ניתן להסכם בנוסחו הסופי, היינו - להסכם בו מולאו הערכים המספריים.

18  
19 אמנם, היה ראוי שההסכם המלא (זה שנחתם בסופו של דבר) יובא לאישור מליאת המועצה  
20 ואי הבאתו לאישור כאמור, מהווה פגם בהתנהלות המועצה. עם זאת, סבורה אני שיש להפעיל במקרה  
21 זה את עיקרון הבטלות היחסית. אציין, כי לא מצאתי שהבדלים בנוסח חלק מהסעיפים בהסכם  
22 ההצטרפות לבין הנוסח שהוצג (עליהם הצביע ב"כ המבקשים בדיון בבקשה למתן צו ביניים) הם  
23 הבדלים מהותיים. אשר לערכים המספריים, שמולאו רק בהסכם שנחתם אומר, כי ערכים אלה נגזרים  
24 מסקר הנכסים ומהוראות הדין וההסכם, וכי ממילא אין לגבי ערכים אלה "מרווח פעולה". לא למותר  
25 לציין, כי ההסכם אושר על ידי הממונה ביום 19.6.19.

26  
27 67. העותרים ביקשו לתמוך טענתם לפיה ראש המועצה לא היה מוסמך לחתום על ההסכם, בפסק  
28 הדין שניתן בע"א 4872/17 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' מאיר אפרת אחזקות בע"מ (9.10.2018)  
29 נדונה חתימתם של ראש המועצה והגזבר על חוזה עם חברה יזמית, בקשר לפרויקט לבניית 144 יחידות  
30 דיור במקרקעין שיעודם המקורי "מלונאות ונופש", ועל כן החברה נדרשה לפעול להגשת תכנית לשנוי  
31 הייעוד. במסגרת החוזה התחייבה המועצה לתמוך בתכנית. החוזה לא הובא כלל לאישור המועצה  
32 ובית המשפט העליון קבע (ברוב דעות) כי לראש המועצה לא הייתה "סמכות פרסונלית" לייצג את  
33 המועצה בחוזה שנכרת ולכן הוא נחתם תוך חריגה מסמכות, ומשכך הוא בטל.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 בענייננו, סמכותו "הפרסונלית" של ראש המועצה לייצג את המועצה בהסכם ההתקשרות  
2 שנחתם, נשענת על החלטות המועצה שפורטו לעיל, ועל התהליך שהתקיים, לרבות הצגת נוסח ההסכם  
3 בפני המועצה, ההסברים והתשובות לשאלות, אשר ניתנו לחברי המועצה על ידי היועץ כתילאת ועו"ד  
4 רשף, האישור החד משמעי של המועצה לחתום על ההסכם, שניתן בישיבה שהתקיימה ביום 1.3.17  
5 והאישור לראש המועצה לחתום על ההסכם שניתן בישיבה שהתקיימה ביום 29.4.19.  
6  
7 כאמור - אינני מתעלמת מכך שההסכם שהוצג בפני המועצה, לא היה ההסכם המלא אולם,  
8 כפי שהסברתי לעיל, נוכח כך שההבדלים אינם משמעותיים ונוכח כך שעיקר הנתונים המספריים  
9 ממילא מוכתב על ידי סקר הנכסים והוראות החוק, אין מדובר בחוסר סמכות לחתום על ההסכם  
10 אלא בשאלה של הפעלת שיקול דעת. לא מצאתי פגם בשיקול דעתו של ראש הרשות (ושל שאר  
11 החותמים - הגזברית של המועצה והחשב הכללי) לחתום על ההסכם.  
12  
13 68. עמדתו של ב"כ העותרים לפיה אין כל חשיבות לשאלה אם נכון היה (מבחינת תוכן ההסכם  
14 ומבחינת טובתם של עוספיא ותושביו) לחתום על ההסכם אם לאו, בבחינת "ייקוב הדין את ההר",  
15 איננה מקובלת עליי ואיננה עולה בקנה אחד עם הפסיקה ועם כלל הבטלות היחסית, המבחין בין  
16 השאלה אם נפלו פגמים בהליך המינהלי (גם אם פגמים של חוסר סמכות) ובין השאלה אם בית  
17 המשפט יבטל את המעשה המינהלי. הבחירה בתוצאה הראויה של הפגמים שנפלו במעשה המינהלי,  
18 מסורה לשיקול דעתו של בית המשפט, לפי נסיבות המקרה. עליו להביא בחשבון את חומרת הפגם  
19 שנפל במעשה המינהלי, את השלכות ביטולו של המעשה, הן על הצדדים הישירים - העותרים מצד  
20 אחד והמשיבים מצד שני והן על צדדים שלישיים, כמו גם על הציבור, שהמעשה המינהלי נוגע אליו.  
21  
22 ראו, בענין זה, דברים שאמר כבוד השופט ת' אור בבג"ץ 2758/01 התנועה למען איכות  
23 השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, נח (4) 289 (25.3.2004), כדלקמן: "במסגרת ביקורתו של בית-  
24 משפט זה על התקשרותה של העירייה בהסכם יש להפריד בין שני מישורים: בין עצם הקביעה בדבר  
25 קיומם של פגמים, ויהיו אלה אפילו פגמים חמורים מסוג של חוסר סמכות, לבין התוצאה והסעד שיש  
26 לקבוע על יסוד פגמים אלה. במישור הראשון הראינו כי אכן נפל פגם בהחלטה המינהלית. בנסיבות  
27 אלו נותר לנו לשקול, במישור השני, את נפקות הפגם, כלומר את הסעד הראוי. את השוני בין שני  
28 מישורים אלה מבהיר השופט זמיר:  
29 'השיקולים של בית-המשפט בשני המישורים שונים מאד: בכל מישור פועל בית-המשפט לתכלית שונה  
30 ובכלים שונים. ראו בג"ץ 2918/93 עיריית קרית גת נ' מדינת ישראל, בעמ' 848. לפיכך אפשר שפגם  
31 מאותו סוג, כגון הפרה של חובת ההתייעצות, יוביל במקרים שונים לתוצאות שונות, לפי הנסיבות של  
32 כל מקרה ומקרה. אפשר שבמקרה אחד הוא יוביל את בית-המשפט להצהיר כי ההחלטה המינהלית בטלה  
33 מעיקרה; במקרה שני הוא עשוי להוביל את בית-המשפט לביטול ההחלטה ממועד מסוים שבית-המשפט  
34 יקבע, אם בעבר ואם לעתיד. ואפשר גם, במקרה אחר, שבית-המשפט יקבע, על-אף הפגם, כי ההחלטה  
35 תקפה ומחייבת כאילו לא נפל בה פגם' (רע"פ 4398/99 הראל נ' מדינת ישראל [7], בעמ' 643-644).  
36 במקום אחר מבהיר השופט זמיר השקפה זו על רקע התאוריה של הבטלות היחסית:



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 לפי התיאוריה של הבטלות היחסית, יש מקום להתאים את נפקות ההפרה (לרבות הסעד הניתן על-ידי  
2 בית המשפט) לנסיבות המקרה. והעניין מסור לשיקול הדעת של בית המשפט בכל מקרה. בין היתר עשוי  
3 בית המשפט לשקול את חומרת ההפרה; אם מדובר בתקיפה ישירה או בתקיפה עקיפה של ההחלטה;  
4 האם ההחלטה מותקפת על-ידי אדם שנפגע במישרין מן ההחלטה או על-ידי אדם אחר; מתי מותקפת  
5 ההחלטה; מה הנזק שנגרם לאדם משום שנמנע ממנו שימוע מוקדם ומה הנזק שעלול להיגרם לציבור אם  
6 תבוטל ההחלטה; ומה הסיכוי לתקן את המעוות בדרך של שימוע מאוחר" (בג"ץ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל  
7 משרד הפנים [8], בעמ' 306). כך הוא הדבר גם כשהחלטת הרשות המינהלית נגועה בחוסר סמכות (ראו  
8 רע"פ 2413/99 גיספן נ' התובע הצבאי הראשי [9], בעמ' 684-689) [...] הרעיון שמאחורי תאוריית  
9 הבטלות היחסית הוא אפוא הרצון לעשות צדק יחסי עם כל הגורמים העלולים להיות מושפעים  
10 מההכרעה, בצד מתן משקל הולם למהות אי-החוקיות או הפגיעה שבמעשה הרשות המינהלית, אשר גרר  
11 את בטלות ההחלטה. על בית-המשפט מוטלת החובה והאחריות לפעול מתוך זווית ראייה רחבה ככול  
12 הניתן, המתחשבת בטובתם וברוחותם של כלל הגורמים העשויים להיות מושפעים מהכרעתו. עם גורמים  
13 אלה נמנים הצדדים הישירים לעתירה עצמם, וכן צדדים שלישיים והציבור בכללותו העלולים להיפגע  
14 מבטלות ההחלטה".

15  
16 כן ראו דברי כבוד השופט נ' הנדל, בעע"מ 5106/14 עיריית בת ים נ' אליהו ששון ואח'  
17 (3.9.2015) בעניין השימוש בעיקרון הבטלות היחסית, במיוחד שעה שביטול החלטה מינהלית יביא  
18 לפגיעה משמעותית בצדדים שלישיים: "בעבר, שלטה במשפטנו התפיסה המסורתית - ודוק, התפיסה  
19 להבדיל מהיישום העיוור בפסיקה - לפיה חריגה מסמכות של רשות שיפוטית או מנהלית גוררת אחריה  
20 בהכרח בטלות מוחלטת של הפעולה או ההחלטה. זו אינה התפיסה השלטת כיום. עם חלוף השנים,  
21 קנתה אחיזה במשפטנו הדוקטרינה של בטלות יחסית, שלפיה פגם משפטי שנפל בהחלטה מנהלית או  
22 שיפוטית אין משמעותו המיידית והמתחייבת בטלות. על פי תורה זו, יש הבדל בין שאלת עצם קיומו של  
23 הפגם ומהותו לבין שאלת הסעד או התוצאה של הפגם: 'הכלל הקובע מה מותר ומה אסור נמצא במישור  
24 אחד, ואילו הסעד על הפרת הכלל נמצא במישור אחר. בכל מישור פועלת מערכת שיקולים מיוחדת  
25 התואמת את הצרכים והמטרות באותו מישור. לכן אין לשלול את האפשרות שחוסר סמכות לא יוביל  
26 בהכרח לבטלות מוחלטת. חוסר סמכות ובטלות מוחלטת אינם תאומי טיפוס. ואם היו כך בעבר, אין הכרח  
27 שיהיו כך כיום... (ע"פ 866/95 סוסן נ' מדינת ישראל, פ"ד (נ1) 793, 816 (1996)). הרציונל העומד ביסוד  
28 כלי משפטי זה - המרכזי במיוחד בתחומי המשפט החוקתי והמשפט המנהלי - הוא כי במישור הציבורי  
29 ראוי להתחשב במכלול הנסיבות. מהות הפגם וחומרתו מהוות חלק חשוב במכלול זה, אך אין הן עומדות  
30 לבדן: 'הרעיון שמאחורי תיאוריית הבטלות היחסית הוא, אפוא, הרצון לעשות צדק יחסי עם כל הגורמים  
31 העלולים להיות מושפעים מההכרעה, בצד מתן משקל הולם למהות אי החוקיות או הפגיעה שבמעשה  
32 הרשות המנהלית, אשר גרר את בטלות ההחלטה. על בית המשפט מוטלת החובה והאחריות לפעול מתוך  
33 זווית ראייה רחבה ככל הניתן, המתחשבת בטובתם וברוחותם של כלל הגורמים העשויים להיות  
34 מושפעים מהכרעתו' (התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, פ"ד נח(4) 289, 309  
35 (2004)). במילים אחרות, עיקרון הבטלות היחסית הוא כלי משפטי העומד לרשות בית המשפט. כלי זה  
36 מושתת על שיקול דעת. באמצעותו ניתן וראוי להתחשב - בשלב קביעת הסעד לריפוי הפגם - בגורמים  
37 נוספים. בעיקר, לצד מהות הפגם יש להביא בחשבון את נסיבות המקרה הנתון ואת השפעת בטלות





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-41173 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1 ההחלטה או הפעולה על כלל הגורמים המעורבים, לדבות הציבור הרחב (ראו, למשל, בג"ץ 1555/05  
2 יחזקאל לוי נ' בית הדין הרבני האזורי מחוז תל אביב, [פורסם בנבון] בפסקאות 43-44 (16.7.2009))"  
3 (שם, פסקה 10).  
4

5 69. בנסיבות המקרה דנן, תוך שאני מביאה בחשבון את העובדה את כל אשר אמרתי לעיל, לרבות  
6 הפגיעה החמורה אשר ביטול ההסכם יגרום, בראש ובראשונה ליישוב עוספיה ותושביו וכן לתאגיד  
7 ולצדדים שלישיים נוספים (ראו טיעוני התאגיד שפורטו בסעיף 53 לעיל, שלא נסתרו) סבורה אני כי  
8 על אף הפגמים הנ"ל, אין לבטל את ההסכם.  
9

10 אינני מקלה ראש בחשיבות של שמירה על שלטון החוק ועל התנהלות דמוקרטית, אולם אינני  
11 סבורה כי הפגמים שנפלו בהליך פוגעים באופן כה חמור בשלטון החוק, עד כי יש לבטל את ההסכם.  
12

13 70. בנסיבות הנ"ל, גם חלוף הזמן בין ההחלטה מיום 1.3.17 לבין מועד החתימה על ההסכם  
14 (בהינתן הכלל של רציפות שלטונית) אינו מצדיק שינוי מסקנתי. זאת, הן מאחר שבעבור הזמן,  
15 כשלעצמו, אין כדי לשנות מההחלטה או לבטל את תוקפה (מה גם שבמהלך כל אותו זמן התקיימו  
16 מגעים בין כל הגורמים הרלבנטיים) והן משום תמיכת כל חברי המועצה בהסכם ובחתימה עליו  
17 (בהסתייגות קלה של מר הלון) בישיבה שהתקיימה ביום 29.4.19 (נספח 24 לתשובת המועצה).  
18

19 71. סופו של דבר - העתירה נדחית על הסף, תוך הבהרה כי לולא נדחתה על הסף, היה נכון  
20 לדחותה לגופה.  
21

22 העותרים ישלמו, ביחד ולחוד, לכל אחד מהמשיבים (משיבים 1-2 נחשבים, לצורך זה, כמשיב  
23 אחד), הוצאות העתירה בסך 10,000 ₪.  
24

25 ההוצאות ישולמו תוך 30 ימים מקבלת פסק דין זה שאם לא כן יישאו הפרשי הצמדה וריבית  
26 כחוק, מהיום ועד לתשלום המלא בפועל.  
27

28 המזכירות תמציא את פסק הדין לצדדים ותסגור את התיק.

29  
30 ניתן היום, ט"ו כסלו תש"פ, 13 דצמבר 2019, בהעדר הצדדים.  
31

32 תמר שרון נתנאל, שופטת  
33



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 41173-06-19 כיוף ואח' נ' מנצור ואח'

1  
2

