

בתי המשפט

הפ 000258/06		בית משפט מחוזי חיפה	
תאריך: 19/02/2008		כב' השופט יצחק עמית	בפני:

בעניין: סלנר הנדסה בע"מ
 ע"י ב"כ עו"ד שניידר אהוד
 - נ ג ד -
 עירית נהריה
 ע"י ב"כ עו"ד גולדהמר אברהם
 המבקשת
 המשיבה

כתבי עת:

סמדר אוטולנגי, "התנגשות חוקים ומניעת עיוות", עיוני משפט, כרך ה (תשל"ו-תשל"ז) 137

מיני-רציו:

* רשויות מקומיות – עיריות – חוזים

* חוזים – כריתת חוזה – עירייה

מה תוקפו של הסכם בוררות אשר אינו נושא תאריך והוא חתום על ידי המבקשת (חתימה וחותמת) מצד אחד, ומן הצד השני, חתימת ראש העיר (להלן: "פרומר") בשם העירייה, ללא חותמת וללא חתימת הגזבר או המזכיר, כאשר ההסכם נחתם בתקופת התפר שבין ההכרזה על ביטול הבחירות בהם נבחר פרומר, לבין כניסתו של יו"ר מועצת העירייה מטעם שר הפנים (להלן: "ולד")? המבקשת טענה כי ההסכם מחייב את העירייה, בעוד העירייה טענה כי ההסכם נחתם בתקופה בה אין נפקות לחתימת פרומר ומה גם שהוא אינו עונה על הדרישות שבסעיף 203 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ומכאן שהוא אינו תקף. (עניינו של הסכם הבוררות במחלוקת על טענת המבקשת כי העירייה חבה לה מיליוני שקלים בגין עבודות שביצעה).

ביהמ"ש המחוזי דחה את התביעה מהטעמים הבאים:

סעיף 203(א) לפקודת העיריות עוסק בדרישות הצורניות של חוזה/כתב התחייבות וכד' של העירייה בשתי חלופות שונות. האחת כחוזה שיש בו התחייבות כספית מטעם העירייה, שאז תידרש בנוסף לחתימת ראש העיר גם חותמת העירייה וחתימת הגזבר. השניה בחוזה שאין בו התחייבות כספית, שאז במקום חתימת הגזבר ניתן להסתפק בחתימת המזכיר או מי שממלא תפקיד המזכיר. מדובר בדרישות צורניות נוקשות, שנועדו להבטיח שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור. דרישת החתימה המיוחדת אינה ראייתית (פרובטיבית)

גרידא, אלא דרישה קונסטיטוטיובית, המקימה את התחייבותה של העירייה. ככלל, בית המשפט לא יתן תוקף להסכם שאינו עומד בדרישות הסעיף, גם במקרים בהם יוביל הדבר לכאורה לעיוות דין.

במקרה דנן, הסכם הבוררות נחתם בתקופת הביניים שלאחר ההחלטה הסופית בדבר ביטול הבחירות ולפני כניסת וולד לתפקידו. למיצער, ההסכם נחתם על ידי פרומר, שעה שידע כי פסק דינו של בית המשפט העליון עומד להינתן בקרוב, וכי קיים סיכוי של ממש כי יסיים בקרוב את ימי כהונתו כראש עיר.

על הסכם הבוררות חלה הוראת סעיף 203 (א) לפקודת העיריות, ואין נפקא מינה לענייננו אם על פי החלופה הראשונה או השנייה בסעיף. שכן, ההסכם לא עונה על דרישת הסעיף בשתי החלופות: הוא אינו נושא תאריך ומתנוססת עליו חתימתו "העירומה" של פרומר כראש העירייה, ללא חותמת העירייה וללא חתימה נוספת של גזבר/מזכיר או בעל תפקיד אחר. על אף שקיימת גישה שניתן לרפא פגמים אלו מכח התנהגות הרשות, הרי בענייננו, לא ניתן לרפא את הפגמים בהסכם הבוררות מכוח התנהגות נציגי העירייה, ולו מן הטעם שלא ניתן להסיק מהתנהגותם ידיעה והסכמה לתוכנו של ההסכם. כמו כן, בנסיבות המיוחדות בענייננו, אין זה המקרה המתאים להפעיל דוקטרינות של תום לב, מניעות, הבטחה מינהלית וכיו"ב על מנת להתגבר על הדרישה הצורנית הקבועה בסעיף 203 לפקודת העיריות, אם וככל שניתן להפעיל דוקטרינות אלו.

פסק דין

תוקפו של הסכם בוררות שנחתם על ידי עירייה ללא חותמת וללא חתימת הגזבר או המזכיר - זו הסוגיה העומדת בבסיס התובענה שבפנינו.

העובדות הצריכות לעניין

1. המבקשת (להלן: "סלנר") היא חברה לביצוע עבודות הנדסה אזרחית. בשנים 1998-2000 זכתה המבקשת במספר מכרזים שפרסמה המשיבה (להלן: "העירייה") לביצוע מספר פרויקטים בעיר נהריה, וביניהם פרויקט בשם מידעטק (להלן: "פרויקט מידעטק"). במהלך ביצוע העבודות על ידי סלנר, נתגלעו בינה לבין העירייה חילוקי דעות כספיים, בעיקר בכל הנוגע לפרויקט מידעטק, לאור טענת סלנר כי ביצעה עבודות נוספות החורגות בהרבה מהמכרז המקורי, אך העירייה סירבה לשלם תמורתן.

2. ביום 28.10.2003 התקיימו בחירות לעירייה (להלן: "הבחירות") וביום 19.11.2003 נכנס לתפקיד ראש העירייה מר רון פרומר (להלן: "פרומר") שנבחר בבחירות לראשות העירייה.

במהלך שנת 2004 הוגשה עתירה לבית המשפט המחוזי בחיפה על ידי ראש העיר היוצא דאז, מר ג'קי סבג, שעניינה ביטול הבחירות ועריכת בחירות חוזרות, בטענה שהבחירות היו נגועות בשחיתות ונצחונן של פרומר הושג באמצעים פסולים, של קניית שלטון בכסף ובטובות הנאה.

ביום 14.3.2005 ניתן פסק דין בעתירה, בו הוחלט על ביטול הבחירות ועריכתן מחדש - **ה"פ** **183/04 סבג נ' פרומר** ([פורסם בנבו] כבי השופט לינדנשטראוס).

ביום 21.8.2005 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון, שדחה את ערעורו של פרומר על החלטה זו, כך שההכרזה על ביטול הבחירות נעשתה לסופית - **רע"א 3055/04 פרומר נ' סבג** (להלן: "פסק הדין").

ביום 1.9.2005 נכנס מר יצחק ולד (להלן: "ולד") לתפקידו כיו"ר מועצת העירייה מטעם שר הפנים (מוצג מב/1), ולאחר מכן נערכו בחירות חוזרות בהן נבחר מר ג'קי סבג לראשות העירייה.

פירטנו עובדות אלו בשל חשיבותן לסוגיה שבפנינו – תוקפו של הסכם בוררות שנחתם על ידי פרומר וסלנר, בתקופת ה"תפר" שבין ההכרזה על ביטול הבחירות לבין כניסתו של ולד לתפקיד.

3. המסמך נושא המחלוקת (נספח א' להמרצת הפתיחה) נושא לוגו שבמרכזו סמל עיריית נהריה, מימין הכיתוב "עיריית נהרייה" ומשמאל "אגף הנדסה לשכת מהנדס העיר" ואת הכותרת "הסכם בוררות" (להלן: "הסכם הבוררות" או "ההסכם"). הסכם הבוררות אינו נושא תאריך, והוא חתום על ידי סלנר (חתימה וחותמת) ופרומר בשם העירייה אך ללא חותמת העירייה. מפאת חשיבותו, נביא את ההסכם בשלמותו (הדגשה שלי – י.ע.):

"עיריית נהריה
אגף הנדסה
לשכת מהנדס העיר

הסכם בוררות
שנערך ונחתם ב..... בתאריך

בין: עיריית נהריה
[להלן צד א'] מצד אחד

לבין: סלנר הנדסה אזרחית ח.פ. 51154928/9
[להלן צד ב'] מצד שני.

הואיל והצדדים להסכם בוררות זה חתמו על מספר חוזים ביניהם, שעניינם ביצוע של פרויקטים קבלניים בתחומי הנדסה אזרחית.

והואיל ולצד ב' תביעות ודרישות כלפי צד א' בעניינים הנדסיים וחוזיים, שמשמעותם בעיקרה כספית והואיל ולצד א' טיעונים נגדיים.

והואיל והצדדים הגיעו לאחר פגישות ודיונים ביניהם ועל פי הצעת העיריה, ובהסכמת צד ב' לידי הסכמה למסור את ההכרעה בכל חילוקי הדעות שביניהם, בקשר עם חוזים אלו להכרעתו של בורר דן יחיד ומוסכם (מור יצחק פויירשטיין – מהנדס אזרחי ממשד פויירשטיין – גזית).

על מנת שידון ויכריע באופן סופי בכל חילוקי הדעות שביניהם.

לפיכך מעיד הסכם בורות זה כדלקמן:

1. המבוא להסכם זה והנספח המצורף לו מהווים חלק בלתי נפרד ממנו.
2. הצדדים מסכימים למסור את ההכרעה בכל חילוקי הדעות שביניהם בקשר עם החוזים להכרעתו של בורר דן יחיד כפי שנקבע.
3. הצדדים מסכימים את הבורר שמונה, לדון ולהכריע בכל חילוקי הדעות שביניהם בקשר עם החוזים וכל הנובע מבם והכרוך בהם.
4. הבורר לא יהיה כפוף להוראות הדין המהותי ולא לסדרי הדין ודיני הראיות, ויהיה מוסמך לפסוק הן לדין והן לפשרה.
5. הבורר יתן את פסק דינו בכל חוזה שבעניינו נסתיימו הישיבות והטיעונים, תוך שבוע ממועד זה.
6. הבורר יהיה מוסמך לתת צווי ביניים וכל החלטותיו תהיינה סופיות ומחייבות את הצדדים לבוררות.
7. צווי בורות, החלטות ו/או פסקי דין שיינתו ייפרעו ו/או יקוימו תוך 10 ימים מיום הינתנם.
8. ישיבות הבוררות יתקיימו אחת לשבוע לפחות, ביום שיקבע בתיאום בין הצדדים לבורר.
9. כל צד ימציא מסמכים והוכחות לאישוש טענותיו לכל המאוחר תוך שבוע מיום שהוצגו לעיני הצד שכנגד.
10. הבורר יהיה חייב לנמק את פסק דינו.
11. הסכם זה מחליף כל סיכום או הבנה קודמת בין הצדדים והכתוב בו הוא הקובע והמוסכם.

ולראיה באו הצדדים על החתום במקום ובמועד הנקובים לעיל

צד א' – סלנר הנדסה אזרחית בע"מ "

4. הצדדים נחלקו לגבי תוקפו וגבורתו של הסכם הבוררות. סלנר טענה כי ההסכם מחייב את העירייה, בעוד העירייה התכחשה לתוקפו מטעמים שונים, שנפרטם בהמשך. נעמוד כעת על השתלשלות העניינים לאחר החתימה על הסכם הבוררות, עובדות שאינן שנויות במחלוקת.
5. ביום 1.8.2005 נכנס לתפקידו מהנדס העיר מר דורון לבב (להלן: "לבב" או "מהנדס העיר"). ביום 30.8.2005 שלח מהנדס העיר מכתב לבורר, שהעתקו נשלח בין היתר, לראש העיר, למנכ"ל העירייה ולגזבר העירייה, כדלקמן (נספח ד' להמרצת הפתיחה):

"לבב"

מר יצחק פורשטיין

הנדון: בוררות עיריית נהריה-שלמה סלנר

1. על פי הסכמה בין מר רון פרומר, ראש עיריית נהריה, ובין הקבלן מר שלמה סלנר, תועבר תביעתו הכספית של מר שלמה סלנר הקבלן, לבורר המוסכם על שני הצדדים.
2. שני הצדדים העלו את שמך כבורר מוסכם.
3. אבקש את הסכמתך לשמש כבורר במקרה הנ"ל."
6. ביום 31.8.2005 השיב הבורר ללבב על גבי המכתב, כי הוא מסכים לשמש כבורר, וכי בישיבה הראשונה עם הצדדים יסוכמו סדרי העבודה (נספח ה' להמרצת הפתיחה). ביום 1.9.2005 כתב לבב מכתב לסלנר, כדלקמן (נספח ו' להמרצת הפתיחה):

"הנדון: בוררות עיריית נהריה-שלמה סלנר

סימוכין: מכתבי מיום 30.8.05

1. בכדי שניתן יהיה להתחיל את הליך הבוררות, אבקשך להגיש חשבונות סופיים בכל החוזים שבהם עבדת עם עיריית נהריה.
2. כאשר נקבל את החשבונות הנ"ל נתאם את המשך הפגישות בנושא."

7. ביום 12.9.2005 השיב מר סלנר, הבעלים והמנהל של סלנר, למהנדס העיר. סלנר טען, כי סיכם עם פרומר שהבוררות תחל מיד ואף נקבעה ישיבה ראשונה ליום 7.9.2005, שבוטלה ברגע האחרון על ידי העירייה. בנסיבות אלו, גרס סלנר, כי מכתבו האחרון של מהנדס העיר בעניין החשבונות הסופיים נוגד הסכמה זו. עוד נטען במכתב, כי סוכם שהבוררות תחל לגבי הפרויקטים האחרים, בהם הוגשו כבר החשבונות, ועם הגשת 2 החשבונות הסופיים בקשר לפרויקט מידעטק, תמשיך הבוררות גם לגבי פרויקט זה.
- סלנר פירט באותו מכתב, כי כבר מנובמבר 2003 התנהל משא ומתן בנושא הפניה לבוררות, בו היה מעורב גם עו"ד כפרי, יועץ משפטי חיצוני של העירייה (להלן: "עו"ד כפרי"), וביקש כי יימסר לו בהקדם המועד החדש שנקבע לישיבת הבוררות (נספח ז' להמרצת הפתיחה).
8. ביום 26.10.2005 התקיימה ישיבת ועדת כספים בעירייה ואחד הנושאים שהועלו על סדר היום היה "פויירשטיין גזית - בורות בין העירייה לשלמה סלנר בנושא פרויקטים, העלות 29,730 ₪ כולל מע"מ". מפרוטוקול הישיבה בה נכחו, בין היתר, גזבר העירייה ומהנדס העיר, עולה כי הוחלט לדון בנושא זה בישיבה הבאה (מוצג מב/2).
- ביום 30.10.2005 העביר הבורר למהנדס העיר ולמר סלנר הצעת מחיר בכתב לקיום הבוררות בסך 29,730.80 ₪ כולל מע"מ (נספח ח' להמרצת הפתיחה). ביום 31.10.2005 שלח הבורר לצדדים הבהרה בכתב, לפיה מדובר בסכום סופי לשני הצדדים וכי כל צד יחויב במחצית הסכום (נספח ט' להמרצת הפתיחה).
9. ביום 2.11.2005 התקיימה ישיבה נוספת של ועדת הכספים של העירייה, בה עלתה לסדר היום עלות הבוררות בין העירייה לסלנר. הועדה החליטה לדחות את הדיון ליום 21.11.02 "בכפוף לכך שחשבון סופי עם חוות דעתו של מר יצחק גרוס ומהנדס העיר, יוגש לגזבר עד תאריך 9/11/05. עד למועד הדיון החוזר בוועדת הכספים בתאריך 21/11/05, תוגש גם חוות דעתו המשפטית של היועץ המשפטי לעירייה בנושא..." (מוצג מב/3).
10. ביום 31.1.2006 שלח סלנר מכתב ליו"ר ועדת הכספים עו"ד דוד ביניאשווילי (להלן: "ביניאשווילי"), בו הודיע כי מילא את התנאים שהעמידה ועדת הכספים לאישור תקציב הבוררות, וביקש לדעת מתי תאשר ועדת הכספים את תקציב הבוררות. לחילופין, הביע סלנר נכונות להתחייב לשלם גם את חלקה של העירייה בבוררות, עד לקבלת אישור הועדה (נספח י' להמרצת הפתיחה).

ביום 15.2.2006 שלח ביניאשווילי לסלנר מכתב תשובה, בו ציין כי לא ידוע לו או לחברים אחרים בועדת הכספים על קיומו של הסכם בוררות בין העירייה לסלנר. עוד נכתב, כי בקשת סלנר לפתוח בהליך בוררות עם העירייה הובאה לדיון בועדת הכספים אולם הועדה טרם הגיע להחלטה בעניין. עותק ממכתבו של ביניאשווילי הועבר גם ליועץ המשפטי של העירייה עו"ד אורן ארבל (להלן: "ארבל"), לגזבר העירייה ולחברי ועדת הכספים (נספח יא להמרת הפתיחה).

11. ביום 24.2.2006 השיב סלנר לביניאשווילי, כי הסכם הבוררות שנחתם בין העירייה לבין סלנר הוצג לחברי ועדת הכספים, וכי הועדה אמורה הייתה לאשר את ההתקשרות הכספית הכרוכה בבוררות (שכר הבורר). סלנר טען באותו מכתב, כי הסכם הבוררות נחתם על ידי ראש העיר דאז פרומר בהמשך לחוות דעתו של עו"ד כפרי.

ביום 27.2.2006 השיב ביניאשווילי כי החומר בנושא הועבר לעו"ד ארבל יועצה המשפטי של העירייה, על מנת לבחון אם יש צורך באישור ועדת הכספים לאחר שהסכם בוררות כבר נחתם (נספח יג להמרת הפתיחה)..

12. בשלב זה נכנסו באי כוחם של הצדדים לתמונה. ביום 12.3.2006 הודיע ב"כ סלנר על פתיחת הליכי בוררות בהתאם להסכם הבוררות והודיע על הכוונה להגיש כתב תביעה לבורר. ביום 4.5.2006 הודיע ב"כ העירייה על התנגדותו לבוררות, וטען כי ההסכם חסר את חותמת העירייה וחתימת הגזבר, וכי ועדת הכספים לא אישרה את הסכם הבוררות, ולכן, בנסיבות אלו, אין במסמך כדי לחייב את העירייה. ב"כ סלנר השיב במכתב, בו פורטו טענותיה המשפטיות של סלנר בנוגע להסכם ותוקפו, ונטען כלפי העירייה כי היא מתחמקת בחוסר תום לב מהליכי הבוררות. ב"כ העירייה דחה טענות אלו, וציין כי עמדת העירייה נותרה על כנה.

ויהי לאחר הדברים האלה, הגישה סלנר ביום 15.10.2006 את התובענה דנן, ועתרה לפסק דין הצהרתי כי בין הצדדים נכרת הסכם בוררות תקף.

טענות הצדדים

13. סלנר טענה כי העירייה חבה לה מיליוני שקלים בגין ביצוע העבודות הנוספות. לטענתה, כבר בחודש 11/2003, עם כניסתו של פרומר לתפקיד ראש העיר, החלו להתקיים מגעים ופגישות בינה לבינו, בנושא זה, ומשהוסכם לבסוף על העברת הסכסוך והמחלוקות בין הצדדים להליך של בוררות, נחתם הסכם הבוררות. העברת הסכסוך לבוררות והחתימה על ההסכם הייתה ידועה ליועץ המשפטי של העירייה עו"ד ארבל, למנכ"ל העירייה, למהנדס העיר ולגזבר

העירייה, סוגיית שכר הטרחה של הבורר נדונה בישיבות מועצת העיר, וכל אותה תקופה לא חלק מי מאנשי העירייה על תוקפו של הסכם הבוררות.

סלנר טענה, כי הסכם הבוררות, שאינו נושא תאריך, נחתם בתחילת חודש אוגוסט 2005, בעת שפרומר כיהן עדיין כראש העיר, עוד לפני 21.8.2005, מועד פסק הדין של בית המשפט העליון. לחילופין, ואפילו נחתם ההסכם במועד כלשהו בין 21.8.2005-30.8.2005, הוא מחייב את העירייה, שכן גם במועדים אלו המשיך פרומר לכהן כראש העיר, עד למינויו של ולד ביום 1.9.2005.

לטענת סלנר, הסכם בוררות אינו מסוג ההסכמים עליהם חל סעיף 203 [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש], ולכן די בחתימתו של ראש העיר על ההסכם כדי לחייב את העירייה. למיצער, המדובר בהסכם שאין בו התחייבות כספית, ולכן היעדר חתימת "בעל תפקיד אחר" בעירייה מהווה פגם פורמאלי שניתן להשלימו. לחילופי חילופין, גם אם סעיף 203 [לפקודת העיריות](#) חל על הסכם בוררות, ניתן להשלים את היעדר החתימה הנוספת והחותמת, מכוח התנהגות הגורמים הרלוונטיים בעירייה, כפי שפורט לעיל.

13. העירייה טענה, כי חתימת פרומר על הסכם הבוררות אינה מחייבת אותה, מאחר שאינה כוללת חתימת גזבר העירייה וחתימת העירייה, כמצוות סעיף 203 [לפקודת העיריות](#). במישור העובדתי, טענה העירייה כי פרומר חתם על ההסכם במועד כלשהו אחרי 21.8.2005, לאחר שניתן פסק דינו של בית המשפט העליון, מה ששולל נפקות כלשהי לחתימתו.

העירייה טענה, כי הגורמים שנטען לגביהם כי ידעו אודות הבוררות, לא ידעו אודות הסכם הבוררות או הוצבו בפני עובדה מוגמרת, ולא ניתן לייחס להם הסכמה או גמירות דעת להתקשר בהסכם הבוררות.

הערה מקדמית

14. על פי סדר הדברים, צריכים היינו להקדים ולדון בשאלות המשפטיות "בטהרתן", קרי, תחולת סעיף 203 [לפקודת העיריות](#) על הסכם בוררות, ואם יש בפגמים צורניים שנפלו בהסכם כדי לפגום בתוקפו. שאם נגיע למסקנה כי מבחינה משפטית אין תקומה להסכם הבוררות, לכאורה יהא בכך ליתר את המחלוקות העובדתיות בין הצדדים. אך משהרחיבו הצדדים בשאלות העובדתיות, ומאחר שהעובדות משליכות על טענות משפטיות שונות שהועלו על ידי הצדדים, נפתח את הילוכנו במישור העובדתי. אקדים ואומר כי המקרה שבפנינו הוא כה חריג בנסיבותיו, בשל מצבו המיוחד של פרומר עובר לחתימת הסכם הבוררות, שאיננו נדרשים לקבוע הלכה חד-משמעית בשאלות המשפטיות המתעוררות בענייננו.

מתי נחתם הסכם הבוררות על ידי פרומר ?

15. אבחן להלן את התשתית העובדתית שהציבו הצדדים בנוגע לשאלה מתי נחתם הסכם הבוררות. בנוסף לעדותו של מר פרומר (שסירב ליתן תצהיר והוזמן על ידי סלנר ליתן עדותו) נשמעה עדותו של מר שלמה סלנר, ומטעם העירייה העידו לבב (מהנדס העיר), עו"ד ארבל (היועץ המשפטי של העירייה) ומר דוד קבסה גזבר העירייה (להלן: "קבסה").

16. פרומר סיפר בעדותו כי עם כניסתו לתפקיד בשנת 2003, היה פרויקט מידעטק בעיצומו, ולאור החריגות בתקציב הפרוייקט, נענה לפניות רבות של קבלנים וספקים שהיו מעורבים בפרוייקט ונפגש עמם. בין היתר, נפגש גם עם סלנר וניסה "למשוך זמן" עד שמצבה הכספי של העירייה ישתפר (פרומר בעמ' 3, קבסה בעמ' 43). במהלך שנת 2005, הפנה את סלנר ליועץ המשפטי החיצוני של העירייה דאז, עו"ד כפרי, על מנת שזה יכין חוות דעת משפטית בשאלה אם ניתן לפנות להליך של בוררות. עם קבלת חוות הדעת של עו"ד כפרי, הודיע לסלנר כי ניתן לפנות לבוררות **ובתחילת** חודש אוגוסט 2005, עוד לפני מתן פסק דינו של בית המשפט העליון, חתם על הסכם הבוררות.

פרומר נשאל הכיצד עדותו, לפיה הסכם הבוררות נחתם בתחילת חודש אוגוסט, מתיישבת עם העובדה שחוות דעתו של עו"ד כפרי נושאת תאריך של **24.8.2005**, נשלחה בפקס ביום **29.8.2005** ונושאת חותמת "דואר נכנס" של העירייה בתאריך **30.8.2005**. על כך השיב, כי תוכן חוות הדעת נמסר לו תחילה בעל פה, ורק בהמשך ביקש מעו"ד כפרי להעלותה על הכתב, כדי שניתן יהיה להציג את הדברים לעו"ד ארבל שנכנס לתמונה לאחר מכן (שם, עמ' 4 ו-10).

17. משהזכרנו את חוות דעתו של עו"ד כפרי מיום 24.8.2005, נספר כי בחוות הדעת הוסברה המשמעות של פניה לבוררות, וכי העירייה רשאית להסכים לקיום הליך של בוררות. לסיכום נכתב כי **"במענה לשאלת העירייה הריני להבהיר כי היה ולאחר שהחברה שבנדון תגיש את חשבונותיה הסופיים לא יעלה בידי הצדדים להגיע לכלל הסכמה, ניתן לברר את טענות ו/או תביעות הצדדים שלא בפני בתי המשפט אלא במסגרת הליך בוררות. הסכמה לניהול הליך בוררות ניתנת לגיבוש מראש או לאחר התגלות המחלוקות והינה תלויה אך ורק ברצון הצדדים"** (הדגשה שלי – י.ע.).

18. נחזור לאחור בזמן, ונתאר אליבא דפרומר את השתלשלות הדברים. לדבריו, כבר בחודש אפריל-מאי 2005 קיבל אישור בעל פה מעו"ד כפרי ללכת לבוררות. לאחר מכן נפגש מספר

פעמים עם סלנר, וסיכס עימו את פרטי הבוררות. בא כוחו של סלנר ניסח עבור הצדדים הסכם בוררות, הנוסח הועבר לעו"ד כפרי שדרש להכניס מספר תיקונים בהסכם ואלה בוצעו לאחר מכן על ידי בא כוחו של סלנר. לאחר שהוכנסו התיקונים להסכם, התקשר פרומר ללבב, שאך זה נכנס לתפקידו כמהנדס העיר, על מנת להתייעץ איתו אם פויירשטיין יכול להיות הבורר. לבב השיב לו בחיוב ופרומר אישר לסלנר את זהות הבורר.

לגרסתו של פרומר, לאחר שלבב אישר כי פויירשטיין מתאים לתפקיד הבורר, במועד כלשהו בתחילת חודש אוגוסט 2005, הוא הזמין את סלנר ללשכתו וקרא לאיזי ענבר מנכ"ל העירייה (להלן: "ענבר") להצטרף לפגישה, שם הסביר לענבר כי החליט להעביר להליך של בוררות את המחלוקת עם סלנר. פרומר וסלנר חתמו על הסכם בוררות, והשלושה ניגשו לחדרו של לבב, שם הציג לו פרומר את ההסכם שנחתם. לבב סבר כי רצוי שבבוררות ידונו פרויקטים נוספים של סלנר ולכן ביקש לנסח מחדש את הסכם הבוררות בשיתוף עו"ד ארבל. לאחר כשבועיים קיבל פרומר את נוסח הסכם הבוררות החדש מלבב, והזמין את סלנר ללשכתו שם חתמו עליו הצדדים. הסכם זה, הוא הסכם הבוררות מושא דיונו.

מעדותו של פרומר, עולה אפוא כי להסכם הבוררות קדם הסכם בוררות אחר, שלא בא זכרו בכתב התובענה או בתצהירו של סלנר. פרומר העריך כי החתימה על הסכם הבוררות בנוסחו החדש נעשתה אף היא בתחילת חודש אוגוסט 2005 (שם, עמ' 9) וככל הנראה, נוסח ההסכם הראשון נשאר ברשותו של לבב (שם, עמ' 11). משנשאל שוב לגבי לוח הזמנים ומועד החתימה על ההסכם ענה פרומר "לא זוכר כמה ימים אחרי הפגישה במשרד של דורון (לבב-י.ע.). **לא זכור לי. זה לוח זמנים מצומצם ואינטנסיבי, לא זכור לי**" (עדות פרומר, עמ' 17).

19. סיכומו של דבר, שקשה לדלות מעדותו של פרומר את המועד המדויק בו נחתם הסכם הבוררות. פרומר עצמו לא היה חד-משמעי בנקודה זו.

לטעמי, סביר יותר להניח כי ההסכם נחתם בשליש האחרון של חודש אוגוסט 2005. זאת, בהתחשב בכך שפרומר מתאר תהליך במהלכו נחתמו שני הסכמי בוררות, לאחר התייעצות ומעורבות של לבב, שנכנס לתפקידו מהנדס העיר רק ביום 1.8.2005.

חיזוק לכך נמצא בעדותו של לבב, שסיפר כי נפגש עם סלנר במהלך חודש אוגוסט 2005. לדברי לבב, בין התאריכים 14.8.05-21.8.05 הוא ישב "שבעה" על אביו שנפטר ולא היה בלשכתו באותה תקופה (שם, עמ' 30), ולדבריו ראה את נוסח המסמך רק לאחר יום 21.8.2005 (שם, עמ' 31).

עמדתו של פרומר כי ראה עצמו כראש עיר לכל דבר ועניין גם לאחר מועד פסק הדין של בית המשפט העליון ביום 21.8.2005, על פי הנחיה שקיבל מלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים (שם, עמ' 17-16), תומכת במסקנה זו. מבחינתו של פרומר, עד לעזיבתו את לשכת ראש העירייה ביום 31.8.2005, הוא המשיך לתפקד כרגיל, כך שגם לשיטתו, לא ראה נפקא מינה בחתימה על הסכם בוררות גם לאחר ה-21.8.2005.

ולכל אלו נוסף את חוות דעתו של עו"ד כפרי, הנושאת תאריך **24.8.2005** ונשלחה בפקס ביום **29.8.2005**. סביר להניח כי פרומר העדיף להסתמך על חוות דעת בכתב טרם חתם על הסכם הבוררות. אציין, כי מכתבו של עו"ד כפרי (ראה בסעיף 17 לעיל) נושא אופי כללי, ובניגוד לדברי פרומר, לא ניתן להסיק מהמכתב כי בפני עו"ד כפרי עמדה טיוטה כלשהי של הסכם בוררות.

21. לסיכום, מאזן הסבירות נוטה לכך, שהסכם הבוררות נחתם על ידי פרומר לאחר פסק דינו של בית המשפט העליון, בעשרת הימים שנותרו עד לתום תקופת כהונתו.

[במאמר מוסגר אציין כי שאלת מעמדו של פרומר בעשרת הימים לאחר פסק דינו של בית המשפט העליון ועד לכניסתו של ולד לתפקידו, אינה נקיה מספקות. סלנר הפנתה לסעיף 73א(1) [לחוק הרשויות המקומיות \(בחירות\)](#), התשכ"ה-1965 ולפיו, משנפסק על בטלות הבחירות ועד לאחר הבחירות החדשות שייערכו תוך 120 יום מיום שפסק הדין היה לסופי "יתנהלו עניני הרשות המקומית על ידי ועדה שימנה השר". החוק שותק לגבי תקופת הביניים עד למינוי הועדה. עוד אציין כי בית המשפט העליון יצא בפסק דינו מנקודת הנחה כי הבחירות בוטלו מכוח ערעור לפי סעיף 73 לאותו חוק (ראה, לדוגמה, סעיף 15 לפסק הדין), בעוד שסעיף 73א לחוק חל כאשר פסק הדין ניתן שלא בערעור לפי סעיף 73]

למיצער, וגם אם טעיתי במסקנתי, וההסכם נחתם בתאריך כלשהו בתחילת אוגוסט ועד 21.8.2005 כסברתו של פרומר, איני סבור כי יש לכך נפקות של ממש. החשוב לענייננו הוא, שגם באותה תקופה ידע פרומר שהוא נמצא באיזור הדמדומים, וכי יש סיכוי רב שהוא עומד בשלהי כהונתו. פרומר עצמו אישר בעדותו, שידע כי פסק דינו של בית המשפט העליון אמור להינתן בקרוב, היות וקיבל זימון לשימוע פסק הדין (שם, עמ' 10).

האם ידעו גורמים שונים בעירייה אודות הסכם הבוררות?

22. לגרסתו של פרומר, כל אנשי המקצוע בעירייה ידעו כי נחתם הסכם בוררות והסכימו לכך, וכדבריו (שם, עמ' 4, הדגשה שלי – י.ע):

ש. מי ידע בעיריה על חתימת הסכם הבוררות, מי היה מעורב בזה?
ת. כל אנשי המקצוע, המנכ"ל היה מעורב, היועמ"ש רובין כספי היה מעורב,
שני מהנדסי העיר היו מעורבים – גבריאל גבריאל ודורון לבב שהחליף אותו,
הגזבר טבסה היה מעורב, המפקח על הפרוייקט גרוס, ואפילו בסוף התהליך
היה מעורב היומ"ש האינטגרלי של העירייה, עו"ד אורן ארבל.

ש. כולם הסכימו לחתימת הסכם הבוררות?

ת. כמובן, אני גם הכנסתי לענין את מי שהחליף אותי, את מר יצחק וולד,
עשיתי שבועיים חפיפה וזה אחד הדברים שהעברתי לו. אני רוצה להבהיר, אני
לא ביקשתי מאף אחד אישור לחתום על הסכם הבוררות, חשבתי שזה סוברני
להחלטה שלי (ההדגשה שלי – י.ע.).

ובהמשך (שם, עמ' 12):

"כמובן, ברגע שהלכתי לדורון לבב עם ההסכם ונתתי לו הנחיה להתחיל להריץ
את ההליך, ובהליך הזה מעורבים מספר אנשים. וכמובן הוא היה צריך להפיץ
למי שצריך. המנכ"ל והגזבר וכל אנשי המקצוע היו מעורבים. לא היתה פה
שום התחייבות כספית חדשה מבחינת העירייה"

אם נדקדק בדברי פרומר ניוכח כי מרבית הדמויות שזכרו על ידו, החלו להיות מעורבים רק לאחר החתימה על ההסכם, שמא לאחר שההסכם הוצג להם כעובדה מוגמרת.

23. סלנר העיד כי בתחילת שנת 2003 נערכה פגישה בינו לבין פרומר וגזבר העירייה קבסה, בה עלה נושא הבוררות. באותה פגישה הגזבר לא הסכים לבוררות אבל גם לא סירב וכדברי סלנר, הגזבר **"לא הגיב. עשה פרצופים אבל לא הגיב, לא הביע דעתו בפני באותו מפגש"** (שם, עמ' 22). מאז אותה פגישה לא נערכה פגישה נוספת עם הגזבר בעניין הבוררות.

הגזבר קבסה אישר כי כחודשיים-שלושה לאחר כניסת פרומר לתפקידו נערכה פגישה משולשת עם מר סלנר, וזו היתה הפגישה היחידה בעניין סלנר בה נכח. לדבריו, ידע שבסביבות חודש 8/05, החל תהליך של בדיקה אם לפנות לבוררות, ולאחר מכן, כמי שהיה מכותב במכתבי הצדדים, ידע על הכוונה למנות את הבורר פויירשטיין. עם זאת, לא ידע שנחתם הסכם בוררות ואם היה יודע על כך, היה פועל למנוע פניה לבוררות. לגרסתו, על קיומו של הסכם בוררות חתום נודע לו לראשונה רק לאחר הגשת התביעה (שם, עמ' 41), אז גם שמע לראשונה על חוות דעתו של עו"ד כפרי (סעיף 4 לתצהירו).

משנשאל קבסה כיצד מתיישב הדבר עם היותו מכותב למכתבו של לבב מיום 1.9.2005 שנזכר לעיל, השיב כי סבר שמדובר ב"הסכמה" לבוררות ולא ב"הסכם בוררות", מאחר שאם היה הסכם בוררות הוא היה אמור לחתום עליו (שם, עמ' 44).

24. לגרסתו של סלנר, למעט ענבר (מנכ"ל העירייה), עו"ד כפרי ופרומר, לא היו אנשים נוספים מטעם העירייה שהיו מעורבים במגעים בנוגע להחלטה ללכת לבוררות (שם, עמ' 22). סלנר תמך בעדותו של פרומר באשר לפגישה במשרדו של לבב והעובדה כי להסכם הבוררות מושא המחלוקת, קדם הסכם אחר (שם, עמ' 25):

"ת. אנחנו עלינו עם העותקים האלה, פרומר קרא למנכ"ל העירייה ועידכן אותו שההסכם שעליו דיברנו נחתם ומשם עלינו למהנדס דורון לבב.

ש. ושם מה קרה?

ת. שם הם עידכנו את לבב. ואז לבב אמר ש'אם זה ככה שנחתם חוזה, אז על שולחני יש מחלוקות שאני פניתי אליו' ואני מבקש שכבר כל המחלוקות שיש עם העירייה ייכנסו להסכם הזה. היתה שיחה בין פרומר, ענבר ולבב. השיחה נידונה על תקציב מאיפה מתקצבים והייתה החלטה שתוקצב מהפרוייקט. לבב הכניס את ההעתקים, הכניס אותם לשקית ושם אותם אצלו, ושאל את פרומר אם התייעץ. פרומר אמר שהתייעץ עם כפרי ואז לבב שאל את פרומר אם התייעץ עם עו"ד ארבל על השינוי הזה. הסיכום של השינוי היה שיוסיפו את המילים 'כל חילוקי הדעות' בארבע מקומות בהסכם. היתה בעצם אמירה שהמהנדס העיר יעשה את זה. לקח את העותקים ואמר שהוא יעשה את השינוי".

25. לבב הכחיש בעדותו גרסה זו. לדבריו, נפגש עם סלנר מספר פעמים בתחילת חודש אוגוסט, ולאחר מכן קיבל את הסכם הבוררות והתבקש על ידי פרומר להתחיל להוציאו לפועל. לטענתו, הוא עצמו לא ביקש לערוך בשום שלב שינויים בנוסח הסכם הבוררות ולא נתבקש לחתום עליו (שם, עמ' 31-32).

עו"ד ארבל הכחיש אף הוא כי היה מעורב בניסוח הסכם הבוררות וטען כי נודע לו לראשונה אודות ההסכם רק בישיבת ועדת הכספים מיום 2.11.2005 אך את ההסכם עצמו ראה לראשונה רק בעקבות הגשת התביעה (שם, עמ' 36).

26. העולה מן המקובץ, כי גזבר העירייה לא היה שותף להליכים שקדמו לחתימה על הסכם הבוררות. קבסה אינו חתום על הסכם הבוררות, ההסכם לא הובא בפניו, ואני נכון לקבל גרסתו כי לא ידע שההסכם נחתם.

ובכלל, יש להניח כי קבסה היה מנסה "לטרפד" הליכה לבוררות, מחשש שיינתן פסק בורר לחובת העירייה תוך זמן קצר, כאשר העירייה בגרעון כספי תקציבי בפרוייקט מידעטק ואין באפשרותה לשלם. סלנר אף טענה בסיכומיה, כי לקבסה היה אינטרס אישי שלא להתחיל בהליך הבוררות, כדי לדחות קיום התחייבויותיה הכספיות של העירייה, שכן מעל לראשו מונפת חרב בדמות חיוב אישי (קבסה אישר בעדותו כי משרד הפנים המליץ לחייבו אישית בגין חריגות בפרוייקטים אחרים).

כאמור, מהנדס העיר, שנכנס לתפקידו רק ביום 1.8.2005, ידע על הסכם הבוררות, אך בעוד שלגרסתו ההסכם הוצג בפניו כעובדה מוגמרת, טענו סלנר ופרומר כי היה מעורב יחד עם עו"ד ארבל בניסוח ההסכם, מה שהוכחש על ידי השניים. הסכם הבוררות נושא את הלוגו של לשכת מהנדס העיר, מה שתומך בטענת פרומר וסלנר כי ההסכם תוקן והודפס בלשכתו. מנגד, הגרסה לפיה להסכם הבוררות קדם הסכם אחר, עלתה לראשונה במהלך עדות פרומר, לא בא זכרה בתובענה והיא הוכחשה נחרצות על ידי לבב וארבל.

27. בנקודה זו אציין כי שני עדים מרכזיים, שהיה ביכולתם לשפוך אור על עובדות המקרה, לא הובאו לעדות - עו"ד כפרי ומנכ"ל העירייה ענבר. עו"ד כפרי כמי שנתבקש על ידי פרומר ליתן חוות דעת בנוגע לבוררות, ומנכ"ל העירייה כמי שידע על הכוונה לפנות לבוררות והיה נוכח בפגישה אצל לבב עם פרומר וסלנר, בה עודכן אודות החתימה על הסכם הבוררות.

כל צד טען כי היה על משנהו לדאוג להבאת עו"ד כפרי לעדות (הצדדים לא התייחסו לאי הבאת ענבר לעדות).

סלנר היא התובעת, ועליה הנטל בבחינת המוציא מחברו עליו הראיה. לכך יש להוסיף את הכלל לפיו הדין המהותי הולך אחר הדין הראייתי, ועל בעל דין להוכיח טענה המקדמת את עניינו - [ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה כפר סבא, פ"ד מו\(4\) 627, 642 \(1992\); ע"א 1845/90 רוני סיני נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ, פ"ד מ"ז\(5\) 661, 681 \(1993\); ע"א 1842/90 בר-לב נ' פנינה \(לוינסון\) רפפורט, פ"ד מח\(5\) 211, 234 \(1994\); ע"א 4612/95 מתתיהו נ' שטיל, פ"ד נא\(4\) 769, 780 \(1997\).](#)

במקרה דנן, על פניו נפל פגם בהסכם הבוררות, ולו בשל היעדר תאריך והיעדר חותמת העירייה, כך שעל סלנר הנטל להוכיח כי ההסכם נחתם כדן, ועליה הנטל להוכיח טענתה כי בעלי תפקידים בעירייה ידעו והסכימו להסכם הבוררות. מכאן, שהיה על סלנר לזמן לעדות את עו"ד כפרי ואת מנכ"ל העירייה ענבר.

הימנעות מלהביא ראיה שיכולה הייתה לתמוך בטענתו של בעל דין, מקימה חזקה שבעובדה שהיה באותה ראיה לפעול לחובת הנמנע – ראה, לדוגמה, [ע"א 635/76 טייבר נ' טייבר פ"ד לא\(2\) 737, 743 \(1977\)](#); [ע"פ 728/84 חרמון נ' מ"י, פ"ד מא\(3\) 617, 625 \(1987\)](#); [ע"א 2275/90 לימה נ' רוזנברג פ"ד מז\(2\) 606, 614](#) אותיות ה-ו (1993); [ע"א 465/88 הבנק למימון ולסחר בע"מ נ' מתתיהו פ"ד מה\(4\) 651, 658 \(1991\)](#); ת"א (ת"א) [רשות שדות התעופה נ' שירותי תעופה בע"מ, פ"מ תשנ"ו\(ג\) 397, בעמ' 412](#); [ע"א 293/90 גרינהולץ נ' מרמלשטיין](#), (פורסם בנבו) ניתן ביום 28.12.1994, סעיף 5 לפסק הדין; [ע"א 4226/05 בנק איגוד לישראל נ' אטיאס](#) (פורסם בנבו) ניתן ביום 24.1.2006; י. קדמי, ["על הראיות - הדין בראי הפסיקה"](#) כרך שלישי, תשס"ד עמ' 1649-1650.

איני מקבל טענת סלנר כי העדים היו בשליטתה של העירייה. עו"ד כפרי הפסיק לייצג את העירייה, ולא רק זאת, אלא שבשעתו היה יועצו המשפטי של מר פרומר, במערכת הבחירות שקדמה להיבחרו לראשות העירייה (סעיף 6.2 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי ב-[ה.פ. 183/04 הנ"ל](#)).

בהימנעותה של סלנר מלזמן עדים אלו לעדות, יש כדי להטות את הכף לגרסת העירייה לעניין המעורבות של המהנדס לבב ושל עו"ד ארבל בניסוח ההסכם. התמונה המצטיירת היא, שפרומר החליט לבדו לחתום על הסכם הבוררות, טרם קיבל הסכמה לכך מהגזבר או מהמהנדס או מעורך הדין של העירייה, כך שהסכם הבוררות הוצג להם כעובדה קיימת.

ולא רק זאת, אלא שעל פי חוות דעתו של עו"ד כפרי, שעליה הסתמך פרומר, ניתן היה לשקול הליכה לבוררות "לאחר שהחברה שבנדון תגיש את חשבונותיה הסופיים ולא יעלה בידי הצדדים להגיע לכלל הסכמה". אין חולק כי עובר לחתימת הסכם הבוררות, סלנר לא הגישה את החשבונות הסופיים בפרוייקט מידעטק (להבדיל מפרוייקטים אחרים שם כבר הוגשו חשבונות סופיים) ואין חולק כי הסכם הבוררות אף לא הועבר לפני החתימה או לאחריה לבדיקתו של עו"ד כפרי. ולא רק זאת, אלא שבהסכם הבוררות נכתב כי הצדדים הסכימו "על פי הצעת העירייה" לפנות לבוררות, וברי כי ניסוח זה אינו משקף את העובדות כהוותן.

28. לא התרשמתי כי בחתימתו על הסכם הבוררות, פרומר פעל בחוסר תום לב או ממניעים לא כשרים במטרה מוצהרת לסייע לסלנר על חשבון העירייה (וכלשון העירייה בסיכומיה "כדי לעזור לחבר").

סלנר הפעילה לחץ מתמשך על העירייה להתדיין עמה בבוררות, נוכח סירוב העירייה לשלם לה עבור העבודות הנוספות בפרוייקט מידעטק, שחרג בהרבה מתקציבו המקורי. הגזבר

קבסה אישר, כי תקציבו המקורי של הפרוייקט עמד על כעשרים מליון שקל, אך הפרוייקט תפח למאה מליון שקל, ולכן "גם היתה בעיה של תקציב...גלגלנו את הסוגיה ויצרנו מתווה של תוך פרק זמן מסוים נוכל לשלם לו חלק מהכל...הדעה שלי היתה שקודם כל הדברים יאושרו ויתוקצבו ואחר כך נדאג לכסף" (עמ' 43-41). פרומר אישר בעדותו כי הגזבר וגורמים אחרים בעירייה ביקשו ממנו "למשוך" את סלנר וקבלנים אחרים בשל חוסר תקציב. דומה כי פרומר חש אי נוחות נוכח מה שנראה לו כ"מריחה" של סלנר ושל קבלנים אחרים בפרוייקט מידעטק, ובסופו של דבר נעתר לתחנונו ולהפצרותיו של מר סלנר, שאף טען להתדרדרות במצבו הבריאותי עקב המצב אליו נקלעה החברה שבבעלותו, והסכים לחתום על הסכם הבוררות. וכדברי פרומר (שם, עמ' 14):

"... וכל אותם קבלנים שפנו אלי באותו ענין ובאותו פרוייקט, נהגתי בהם כפי שנהגתי עם סלנר, איפה שיכולתי למשוך קצת משכתי איפה שראיתי שעיריית נהריה לא יכולה למשוך יותר כי היא מסתכנת בהליך משפטי, הלכתי לפשרה או לבוררות. אני חושב שבכל המקרים עירית נהריה היתה מפסידה הרבה יותר כסף אם היתה מחליטה ללכת להליך משפטי, כי לי היה ברור חד וחלק שעירית נהריה אכן חייבת את הכספים האלה וזה גם מה שהוברר לי מהגזבר....הדרישה היתה מוצדקת, ההתנהלות והדרך לא היו מוצדקות ולכן החלטתי לשנות..."

ודוק: אין באמור לעיל כדי לקבוע מסמרות לגבי צדקת תביעתה של סלנר כלפי העירייה. נושא זה לא נדון כלל, לא הוצגו חשבונות ולא הובאו ראיות כלשהן ולא אמרתי דברים שאמרתי, אלא כדי להציג את הלך רוחו של פרומר כשחתם על הסכם הבוררות. עם זאת, גם אם פעל פרומר בתום לב, היה עליו להימנע ממה שעשוי להתפרש כ"מחטף" לקראת סיום כהונתו.

בנקודה זו אנו מגיעים לשאלה המשפטית, בדבר תוקפו של הסכם הבוררות, נוכח חתימתו ה"עירומה" של פרומר, ללא חותמת החברה וללא חתימה נוספת בצדה.

תחולת סעיף 203 לפקודת העיריות על הסכם בורות

29. סעיף 203(א) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

"חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבה אלא אם חתמו עליהם בשם

העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והגזבר; לא היתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העיריה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והמזכיר, ובאין מזכיר - עובד אחר של העיריה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה."

סעיף 203 מציב דרישות צורניות נוקשות, שנועדו להבטיח שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור. דרישת החתימה המיוחדת אינה ראייתית (פרובטיבית) גרידא, אלא דרישה קונסטטיטובית, המקימה את התחייבותה של העיריה. ככלל, בית המשפט לא יתן תוקף להסכם שאינו עומד בדרישות הסעיף, גם במקרים בהם יוביל הדבר לכאורה לעיוות דין – ע"א 739/86 שם אור נ' עיריית קרית גת פ"ד מד(2) 562 (1990). באותו מקרה, דחה בית המשפט את הטענה למצג שווא של ראש העיר, מן הטעם שהחלת הדוקטרינה של מצג שווא, עלולה לרוקן את הוראת סעיף 203 מתוכן. מטעם זה, נדחתה הטענה כי יש לחייב את העיריה מכוח עשיית עושר ולא במשפט - ע"א (חל) 2444/01 המועצה המקומית אור עקיבא נ' שריון שיווק דלתות ומוצרי בטחון בע"מ (פורסם בנבו) ניתן ביום 5.12.2001.

סלנר טענה כי סעיף 203 לפקודה לא חל כלל על הסכם בוררות, שכן הסכם בוררות הוא בבחינת הוראת ביצוע במסגרת חוזים שכבר נחתמו, ודי בהוראת ראש העיר לבדה על מנת ליתן תוקף להסכם הבוררות.

דין הטענה להידחות, הן מן הטעם שהליך בוררות כרוך בעלויות כספיות, והן בשל ההשלכות והנפקויות שיש להליך בוררות על הצדדים לו. הסכמה להליך של בוררות אינה עניין של מה בכך, ודי אם נזכיר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1204 מיום 14.9.03. על פי הנחייה זו, ככלל, המדינה לא תפנה ליישוב סכסוך בדרך של בוררות מן הטעם שראוי למדינה למצות זכויותיה הדיוניות לנהל הליכים על פי סדרי דין ודיני ראיות אחידים, וכדי לאפשר זכות ערעור. לא אביע דעה על הנחייה זו, ואם רצוי, כטענת העיריה, להרחיבה גם על רשויות מקומיות. החשוב לענייננו הוא, שהסכמה להליך של בוררות נתפסת כעניין רציני ובעל השלכות, ולא כ"הוראת ביצוע" של הסכם קודם, כטענת סלנר.

ואכן, הפסיקה דנה ללא הרהור וכדבר מובן מאליו בתוקפו של הסכם בוררות באספקלריה של הוראת סעיף 203 לפקודת העיריות – ע"א 449/73 המועצה המקומית "יסוד המעלה" נ' מילוסלבסקי פ"ד כח(1) 421 (1974) (להלן: "הלכת יסוד המעלה"); ע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצי"ב נתניה בע"מ פ"ד מ(3) 29 (1986) (להלן: "עיריית נתניה"); ע"א 227/85 המועצה המקומית שלומי נ' שורה בע"מ, פ"ד מא(4) 7 (1987) (באותו מקרה היה זה הצד השני שטען, לאחר מתן פסק הבורר, כי הסכם הבוררות לא נחתם כדין על ידי המועצה); ת.א. (בי"ש) 1294/01 סופר אקונומי לישראל בע"מ נ' עיריית אופקים (פורסם בנבו) ניתן ביום

31.12.2002; [המ' \(חי'\) 3674/95 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' פוקס](#), (פורסם בנבו) ניתן ביום 24.6.96.

30. סעיף 203(א) כולל שתי חלופות, ושאלה היא, לאיזו משתי החלופות נופל ענייננו: האם הסכם בוררות כמוהו כחוזה שיש בו התחייבות כספית, שאז תידרש בנוסף לחתימת ראש העיר גם חותמת העירייה וחתימת הגזבר, או בחוזה שאין בו התחייבות כספית עסקינן, שאז במקום חתימת הגזבר ניתן להסתפק בחתימת המזכיר או מי שממלא תפקיד המזכיר.

לטענת סלנר, הסכם בוררות נחתם בהמשך לכל החוזים הרבים שנחתמו עמה ותוקצבו כדין, ולכן אין מדובר בהסכם שיש בו התחייבות כספית נוספת, ודי בחתימת "גורם אחר" בעירייה בנוסף לחתימת ראש העיר.

מנגד, טענה העירייה כי הסכם בוררות כמוהו כהתחייבות כספית, הן לאור העלות הכספית הכרוכה בניהול הבוררות, והן מאחר שהליך הבוררות עניינו במחלוקת כספית, כך שגם את ההתחייבות לקיים הליך בוררות יש לראות כהתחייבות כספית. מכל מקום, להליך הבוררות יש נפקות כספית, ולו מן הטעם, שבהליך בוררות אין חיוב באגרה, כך שתביעה המוגשת לבוררות מגדילה את סכום התביעה וחושפת את העירייה לסיכון כספי שלא היתה נחשפת אליו בבית המשפט.

27. ניתן לגרוס כטענת העירייה, כי הסכם בוררות הוא חוזה שיש בו התחייבות כספית מטעם העירייה, וככזה עליו להיות חתום על ידי ראש העיר והגזבר בצירוף חותמת העירייה, וכך הניח בית המשפט בהלכת **יסוד המעלה**.

איני רואה לקבוע מסמרות בעניין זה, מן הטעם שהסכם הבוררות במקרה שבפנינו ממילא נחתם על ידי פרומר בלבד, ללא חתימתו של הגזבר או של מזכיר העירייה. מהחומר שהוצג עולה כי מזכירת העירייה באותה תקופה היתה אחת בשם עדה כהן, שלא הובאה לעדות, ולא הוכח כי מועצת העירייה מינתה עובד אחר למלא את תפקיד המזכיר.

האם ניתן לרפא את הפגם בחתימה לאור התנהגות הצדדים ?

29. לטענת סלנר, גם אם נפל פגם בחתימת הסכם הבוררות לפי סעיף 203(א) [לפקודת העירויות](#), ניתן לרפא את הפגם לאור אשרור ההסכם מכוח התנהגות הצדדים.

בפרשת **יסוד המעלה**, דן בית המשפט בבקשה לביטול פסק בורר, בטענה שלא נחתם הסכם בוררות בר תוקף, מן הטעם ששטר הבוררות נחתם שלא בהתאם לסעיף 193(א) [לצו המועצות](#)

[המקומיות](#) תשי"א-1950 (שנוסחו זהה לנוסח סעיף 203 [לפקודת העיריות](#)). באותו מקרה, חתם ראש המועצה לבדו על שטר הבוררות, אך המזכיר והגזבר היו מעורבים, הליך הבוררות התקיים במלואו, שכרו של הבורר שולם ואף ניתן פסק בורר שחייב את המועצה. המועצה פנתה לבית המשפט בבקשה לביטול הפסק, בטענה כי שטר הבוררות לא נחתם כדין.

בית המשפט קבע כי כעקרון, חייב הסכם בוררות להיות חתום כדין על ידי הצדדים, שכן החתימה מהווה ביטוי להסכמה. עם זאת, "חתימת הצדדים אינה מהווה את האות האפשרי היחידי לסימון הסכמתם.... ואם כי חתימתה של המערערת היתה פסולה בגלל העדר חותמת וחותם נוסף על חתימתו של יושב-ראש המועצה המערערת, הרי הסכמתה של המערערת לתנאי הסכם הבוררות אינה מוטלת בספק.

על פסק דין זה נמתחה ביקורת – סמדר אוטולנגי, [בוררות דין ונוהל](#), מהדורה רביעית מיוחדת, כרך א' עמ' 71-73; סמדר [אוטולנגי "התנגשות חוקים ומניעת עיוות דין" עיוני משפט ה' 7-137, 1976](#). לשיטתה של אוטולנגי, במקרה של תאגידים ציבוריים, להבדיל מאדם פרטי, דרישת החתימה היא קונסטטיטובית ולא ראייתית, ולכן ראוי שהוראות החתימה של התאגיד יגברו על הוראות [חוק הבוררות](#) בעניין זה. עם זאת, גם אוטולנגי גורסת כי לאחר שהרשות עצמה פעלה במסגרת הסכם שלא נחתם כדין, אין לאפשר לה להתחמק מאחריותה בשל כך, וניתן, בנסיבות המצדיקות זאת (כמו מניעות או חוסר תום לב), לצרף את חתימת הרשות על מסמכים אחרים הקשורים באותה בוררות, כמו הפנייה למינוי בורר, הפנייה לבורר עצמו, תשלומים לבורר וכו'. זאת, באנלוגיה לדרישת הכתב לפי סעיף 8 [לחוק המקרקעין](#), התשכ"ט-1969. כך נעשה בפרשת [עיריית נתניה](#), שם ציין בית המשפט כי ניתן להפעיל את מנגנון הבוררות גם מכוח החלטות מועצת העירייה והתכתובות בנוגע לבוררות.

30. האם ניתן להשלים את החתימות החסרות במקרה דנן, מכוח התנהגות גורמים שונים בעירייה, או בדרך של הפנייה למסמכים אחרים?

כאמור לעיל, הגענו למסקנה כי פרומר הציג בפני לבב וענבר את הפניה לבוררות כעובדה מוגמרת וכהחלטה שנתקבלה לאחר התייעצות משפטית עם עו"ד כפרי. לכן, אין בדיעתם אודות הסכם הבוררות, כדי להכשיר את ההסכם. אף הזכרנו כי גם על פי חוות דעתו של עו"ד כפרי (שלא זומן להעיד), הפנייה לבוררות הייתה צריכה להיעשות לאחר שסלנר תגיש את חשבונותיה הסופיים.

גם בהתנהגות נציגי העירייה [לאחר](#) החתימה על הסכם הבוררות, קשה לראות מקור להשלמת דרישת החתימה.

לאחר שנכנס ולד לתפקידו, התקיימו שתי ישיבות של ועדת הכספים, ומהפרוטוקול ניתן ללמוד כי הנושא שעלה על סדר היום היה שכר טרחת הבורר. לכאורה, ניתן להסיק מהפרוטוקול כי חברי הוועדה יצאו מנקודת הנחה כי הסכם הבוררות שריר וקיים, ובכך אישרו את תוקף ההסכם. ברם, מהעדויות שנשמעו, ספק אם כך היה.

עו"ד ארבל העיד, כי לפי מיטב זכרונו התבקש בישיבת ועדת הכספים להכין חוות דעת בדבר תקפות הסכם הבוררות, על אף שהדבר לא נזכר בפרוטוקול: "נכון, אבל באותה ישיבה, וזו היתה אחת ההתרשמויות שלי, לכאורה צעדנו צעד אחורה, כי עלתה שאלה של בדיקת המסמך הזה ומתן חוו"ד משפטית. דברים שאמורים היו להתבצע לפני כן" (שם, עמ' 36-37). לדבריו, כיוון שסלנר לא הגישה חשבון סופי בפרוייקט מיזעטק, הוא לא הכין בסופו של דבר חוות דעת בנושא.

בדומה, ציין קבסה כי הסתייג בוועדת הכספים מלפנות לבוררות, אם כי, גם לכך איננו מוצאים ביטוי בפרוטוקול. לדבריו, "בדיון הועלתה כל הסוגיה, זה לא קיבל אולי ביטוי בפרוט", אחת הטענות המרכזיות שלי בדיון בוועדת הכספים שהועלה שכר הטרחה, היתה שהקבלן לא הגיש חשבון סופי עדיין, ולמיטב ידיעתי אז שילמתי לו את מרבית הסכומים שתבע. ותמוה היה בעיני שיש ענין לבוררות מבלי שנדע על מה בכלל הבוררות. אולי אפשר לפתור בלי לגשת לבוררות. אולי ניתן לפתור באמצעים אחרים. למה ללכת לבוררות, זה הליך לא פשוט" (שם, עמ' 45).

תמיכה "בזמן אמת" לדבריהם של השניים, אנו מוצאים במכתבו של גינאשווילי, יו"ר ועדת הכספים מיום 15.2.2006, בו נתבקשה סלנר להמציא את הסכם הבוררות מאחר ש"לא ידוע לי, או לחברים אחרים בוועדה שהסכם בורות שכזה נחתם...בקשתך לפתוח בהליך בורות מול עיריית נהריה הובאה לדיון בוועדת הכספים, לבקשתך, והועדה אכן דנה בנושא מס' פעמים, אולם לאור הבהרות שנתבקשו וחומר שהיה חסר, הועדה טרם הגיעה להחלטה. לכן, האמור במכתבך כאילו הסכם בורות כבר נחתם – תמוה ומוזר".

נזכיר כי ועדת הכספים התכנסה לאחר ביטול הבחירות ולאחר כניסתו של ולד לתפקיד ראש העירייה, ובמסגרת המגמה "לעשות סדר", נבחנו ככל הנראה מהלכים שנעשו על ידי פרומר, שלא נבדקו בעת ההחלטה עליהם.

קשה אפוא להסיק מהתנהגות הגורמים השונים בעירייה, הסכמה וגמירות דעת להתקשר בהסכם בורות. משהציג פרומר את דבר קיומו של הסכם הבוררות כעובדה מוגמרת,

התגלגלו העניינים כך, שלבב וענבר הבינו כי קיים הסכם בוררות שנחתם כדין, ולא תהו על עצם החתימה. ואילו הגזבר קבסה, עו"ד ארבל וחברי ועדת הכספים סברו כי מדובר בשלב מקדמי בו קיימת כוונה לפנות לבוררות אך טרם נחתם הסכם, בין היתר, משום שעדיין לא הוגש החשבון הסופי של סלנר בפרוייקט המידעטק. השורה התחתונה היא, שאין בפנינו התנהגות חד-משמעית, שניתן להסיק ממנה גמירות דעת של העירייה לצורך ריפוי היעדר חותמת וחתימה נוספת על ההסכם.

31. סלנר טענה כי משנודע לנציגי העירייה אודות הסכם הבוררות, והם לא הביעו הסתייגות מכך, יש לראות בהתנהגותם כהסכמה לבוררות, בדומה למה שנפסק בע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצי"ב נתניה בע"מ פ"ד מ(3) 29 (1986).

במישור העובדתי, וכפי שהראינו לעיל, ספק אם ניתן להסיק הסכמה מהתנהגותם של הגורמים השונים בעירייה. מכל מקום, לא ניתן להקיש מהלכת עיריית נתניה לענייננו. שם נקבע כי חוזה שחתמה עיריית נתניה באמצעות חברת נאמנות שהקימה, היה נגוע באי חוקיות. עם זאת, הוכרה זכות הצדדים להשבה מכוח אותו חוזה וניתן תוקף למנגנון בוררות שנקבע בחוזה. טענת עיריית נתניה, שהסכם הבוררות אינו תקף כלפיה בהיעדר חתימה כדין נדחתה, מאחר שהיו אינדיקציות ברורות ונוספות לכך שהצדדים הסכימו לפנות לבוררות, כמו החלטות מועצת העירייה וההתכתבות בין בעלי הדין. בנסיבות מיוחדות אלו, נדחתה טענת העירייה כי הסכם הבוררות לא נחתם כדין. לא כך במקרה דנן, שיש ספק של ממש לגבי גמירות הדעת של העירייה.

הסכם הבוררות נחתם בתקופת ה"תפר" עד לעריכת בחירות חדשות

32. הזכרנו את דעתה של אוטולנגי, כי ייתכנו נסיבות המצדיקות "השלמה" של החתימה והחותמת החסרה, בדרך של אינקורפציה של מסמכים או מכוח התנהגות. עמדנו על כך, שבמישור העובדתי, לא ניתן לעשות כן במקרה דנן, בהיעדר אינדיקציות לידיעה ולגמירות דעת של גורמים נוספים בעירייה.

אך גם אם טעינו במסקנתנו, נסיבות המקרה אינן מצדיקות ריפוי הפגם בחתימה.

הסכם הבוררות נחתם בתקופת "תפר", לאחר שניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי שהכריז על בטלות הבחירות, וככל הנראה, אף לאחר שניתן פסק הדין הסופי של בית המשפט העליון, שדחה את ערעורו של פרומר. אפילו קיבלנו את גרסתו של פרומר, שהסכם הבוררות נחתם מספר ימים לפני כן, פרומר אישר כי ידע בחודש אוגוסט 2005, שבית המשפט העליון עומד ליתן את פסק דינו תוך שבוע-שבועיים. מכאן, שבעת חתימת הסכם הבוררות, **שאינו**

נושא עליו תאריך, היה ברור לפרומר כי נותרו ימים ספורים לכהונתו כראש עיר, ולמצער, כי יש סיכוי של ממש שנותרו לו אך ימים ספורים בתפקידו. המדובר בתקופה רגישה במיוחד, ובמצב דברים זה, היה על העירייה ועל פרומר לנקוט משנה זהירות ולהקפיד על קלה כבחמורה בכל הנוגע להתקשרות בחוזים ובהתחייבויות. לא כך נעשה על ידי פרומר, שראה עצמו ראש עיר לכל דבר ועניין, גם בימים הספורים שבין פסק דינו של בית המשפט העליון ועד למועד כניסתו של ולד לתפקיד, וגרס כי די בחתימתו שלו על הסכם הבוררות (שם, עמ' 2-3, עמ' 16).

בנסיבות אלו, ספק אם היה מקום להחליט על פניה לבוררות דווקא בתקופה זו, וראוי היה להמתין עד שייבחר ראש עירייה חדש. גם בהנחה כי לפרומר נותרו כל הסמכויות לפעול כראש עיר בתקופת ביניים קצרה זו, היה עליו להימנע מפעולות החורגות מהניהול השוטף של העירייה עד לכניסתו לתוקף של מחליפו, וראה על דרך ההיקש לעניין ממשלת מעבר - [בג"צ 5167/00 פרופ' הלל וייס נ' ראש הממשלה פ"ד נה\(2\) 455 \(2001\)](#); [בג"צ 8815/05 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר](#) ([פורסם בבנו] ניתן ביום 26.12.2005); [בג"צ 1400/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה](#) ([פורסם בבנו] ניתן ביום 6.3.2006).

למצער, היה מקום להקפדה יתרה בתקופת הביניים בחתימה על מסמכים בכלל, ומסמכים מיוחדים כגון הסכמי בוררות בפרט, ובכל מקרה של ספק, היה על פרומר לדאוג ולהחתים את הגזבר על ההסכם.

היחס בין סעיף 203 לעקרון תום הלב, מניעות, הבטחה מינהלית, השבה, עשיית עשר ושאר ירקות

33. לצורך הדיון, ומבלי לקבוע מסמרות, אני נכון לצאת מנקודת הנחה, כי ייתכנו מצבים בהם ניתן יהיה לגבור על הוראת סעיף 203(א) [לפקודת העיריות](#), מכוח עקרון תום הלב או עקרונות אחרים. כך, לדוגמה, נאמר בע"א [739/86 הנ"ל](#):

"במאמר מוסגר יצויין, כי אילו עמד המערער בנטל להוכיח חוסר תום לב במשא ומתן, היה בכך כדי לעורר בעיות משפטיות סבוכות באשר להיקף הוראת סעיף 12 [לחוק החוזים \(חלק כללי\)](#), תשל"ג-1973, ובינהן השאלה מה הם הסעדים הצומחים לצד הנפגע מחוסר תום ליבו של הצד השני, והשאלה האם יש בכוחו של סעיף 12 הנ"ל לגבור על דרישות הצורה של סעיף 203 [לפקודת העיריות](#) (השווה ע"א

579/83 זונשטיין ואח' נ' אחים גבסו בע"מ, קבלני בנין ואח' פ"דמב(2) (278)."

כן ראה פסק דינו של בית הדין לעבודה בע"ע 300330/98 עיריית אום אלפחם נ' ג'בארין, תק-אר 99 (1)99 שם נקבע כי בטענת העירייה כנגד האותנטיות של חתימותיה על שטר הבוררין יש משום חוסר תום לב, לאחר שהעירייה נטלה חלק בבוררות משך ארבע שנים.

עקרון תום הלב נזכר גם בע"א 227/85 המועצה המקומית שלומי נ' שורה בע"מ, פ"ד מא(4) 7, שם ביקש דווקא הצד שכנגד לתקוף את פסק הבוררות, בטענה שההסכם לא נחתם כדין על ידי הרשות המקומית, בהיעדר חתימה נוספת. הטענה נדחתה על ידי בית המשפט מכוח עקרון תום הלב, אם כי להבדיל מהמקרה שבפנינו, השימוש בעקרון זה נעשה כטענת הגנה, כצינה ולא כחנית. וכך אומר שם בית המשפט:

"חוששני כי בנסיבות מקרה זה, אין טענה זו מועלית בתום לב כפי שבית המשפט המחוזי ציין, בצדק, המועצה איננה מתכחשת לחובתה לנהוג לפי שטר הבוררין ולקיימו, בו בזמן שהמערער שכנגד אשר היתה, כמובן, צד לשטר הבוררין ואשר השתתפה בדיון מראשיתו ואשר אף קיבלה כספים על יסוד פסק ביניים, לא ראתה להעלות טענה כלשהי נגד תקיפותו של שטר הבוררין לכל אורך הקו עד שנודע לה תוכנו של פסק הבוררין והיא כנראה לא שבעה נחת מן ההחלטה כפי שהיא נפלה..."

במקרה דנן, איני רואה לקבוע כי התכחשותה של העירייה להסכם הבוררות, היא פעולה שלא בתום לב. הסכם הבוררות שבפנינו, אין בו מתום וכולו "פצע וחבורה ומכה טריה" (ישעיה א ו). ההסכם לא נושא תאריך, אינו נושא חותמת של העירייה, אינו נושא חתימה של הגזבר או המזכיר או בעל תפקיד אחר, וכל שיש בו הוא חתימתו "העירומה" של ראש העיר, כביכול בחתימה אישית מדובר. ההסכם נחתם בתקופת הדמדומים של פרומר בכהונתו כראש עיר, כאשר גם לסלנר היה בסיס להניח כי פרומר חי על "זמן שאול" בלשכת ראש העיר. במצב דברים זה, יש להתייחס מלכתחילה להסכם הבוררות בחשדנות, ולא זה ההסכם שבית המשפט צריך לצאת מגדרו כדי לאכפו על העירייה.

34. הסכם שנחתם בניגוד להוראת סעיף 203(א) לפקודת העיריות, הוא לכאורה חוזה שכריתתו היא בלתי חוקית, ויחולו הוראות סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973.

באספקלריה של חוזה בלתי חוקי, יש להבחין בין מצב בו מבקשת העירייה להתנער מהסכם שנחתם שלא כדין, לאחר שצד שינה את מצבו בהסתמך על ההסכם או לאחר שכבר ביצע את חלקו בהסכם, לבין מצב בו ההסכם טרם בוצע. כך, לדוגמה, בע"א 195/84 [עירית נהריה נ' יטח, פ"ד מ\(3\) 266 \(1986\)](#), ביקשה העירייה להשתחרר מחוזה שנכרת עם קבלן, בטענה של אי חוקיות, בנימוק שהקבלן לא היה "קבלן רשום". בית המשפט הורה על השבה, מכוח סמכותו לפי סעיף 31 [לחוק החוזים](#), להבדיל מפיצוי חיובי ומאכיפה.

עקרון המניעות מבוסס על הסתמכות, שבתורה נתפסת כחלק מעקרון העל של תום הלב. אינטרס ההסתמכות משקף את חסרון-הכיס של הנפגע מהפרת חוזה כתוצאה מהסתמכותו על ההתחייבות (להבדיל מאינטרס הציפייה המשקף את אובדן הרווח שנמנע מהנפגע בשל הפרת החוזה). לכן, כאשר קבלן/ספק/נותן שירותים בהסכם שנכרת שלא כמצוות סעיף 203(א) [לפקודת העיריות](#) כבר ביצע את חלקו בחוזה, ייתכן כי בית המשפט יפעיל את סמכותו לפי סעיף 31 סיפא [לחוק החוזים](#) ויורה לרשות המקומית לשלם את התמורה החוזית מכוח התחייבותה, או שמא יורה על שכר ראוי מכוח דיני עשיית עשר ולא במשפט.

לא אקבע מסמרות בנושא זה, אך לא זה המקרה שבפנינו, שהרי הבוררות טרם החלה, והעירייה נעצרה בשלב מקדמי יחסית כשהגיע הנושא לועדת הכספים. זאת, להבדיל מהנסיבות שנדונו בפרשת [יסוד המעלה](#), שם הבוררות כבר הסתיימה, המועצה המקומית שילמה את שכר הבורר ואף ניתן פסק בורר כנגדה. קבלת עתירתה של סלנר במקרה דנן, משמעה אכיפה של הסכם שכריתתו נגועה באי חוקיות, וזאת לא יעשה בית המשפט אלא במקרים נדירים.

35. האמור לעיל, כוחו יפה גם לטענתה של סלנר כי יש לאכוף על העירייה את הסכם הבוררות מכוח הבטחה מינהלית. על היחס בין הבטחה מינהלית לחוזה, טרם נאמרה המילה האחרונה. [בבג"ץ 9153/04 במות מרכז ללימודי תרבות וחברה נ' מדינת ישראל – משרד החינוך](#) (פורסם בנבו) [ניתן ביום 28.12.2006] נאמר על ידי השופט אדמונד לוי:

"סבורני, ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, כי ההבחנה בין חוזה לבין הבטחה מינהלית אינה כה מהותית ויורדת לשורשו של עניין כבעבר. הדבר נובע מכך שהפסיקה הכירה בתוקפה של הבטחה מינהלית בתנאים הדומים בעיקרם לאלה העומדים בבסיסו של חוזה משפטי. כך, נקבע כי תנאי הכרחי לשם היותה של הבטחה מינהלית מחייבת, הוא כי היא מפורשת וברורה זיה, וכי המבטיח התכוון ליתן לה תוקף משפטי מחייב...וכן השוו לדרישות גמירות-הדעת והמסוימות שבחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973). כך, התהום

אשר הייתה פעורה בין החוזה לבין ההבטחה המנהלית – הן מבחינת מהותית והן מבחינת הנפקות העולה מהן – הצטמצמה כדי נקיק צר (ראו ע"א 2553/01 ארגון מגדלי הירקות נ' מדינת ישראל, [פורסם בנבו]....”.

השופטת חיות הסתייגה מדברים אלה באומרה :

”אני מסכימה לפסק-דינו של חברי השופט לוי, אך אבקש להסתייג מהערותיו בפסקה 19 לפסק-הדין לעניין צמצום הפער וטשטוש ההבדל בין חוזה רשות להבטחה שלטונית. שאלה מורכבת זו לא עלתה כלל בפנינו והדיון בה אינו נדרש. מוטב אפוא להותירה לעת מצוא על מנת שניתן יהיה לדון בה במלוא היקפה, לאחר שתועלנה מטעם המתדיינים טענות ממצות בעניין זה.

החלת עקרון ההבטחה המינהלית כדרך להתגבר על דרישת סעיף 203(א) לפקודת העיריות, טרם נדונה בפסיקה. על פניו, ומבלי לקבוע מסמרות, דומני כי החלת דוקטרינה זו, עשויה לרוקן מתוכן את הדרישה הקונסיטוטטיבית הקבועה בסעיף 203. מכל מקום, על מנת להכיר בהבטחה מינהלית יש להראות כי ההבטחה ניתנה על ידי בעל סמכות לתיתה והוא בעל יכולת למלא אחריה, מתוך כוונה שיהא לה תוקף משפטי מחייב, וכך הובנה על ידי מי שניתנה לו ההבטחה. על ההבטחה להיות מפורשת וברורה ולא מוטלת בספק, ובהתקיים כל אלו, על בית המשפט לבחון אם יש צידוק חוקי לרשות לסגת מהבטחתה. אכן, בהיעדר צידוק חוקי, יינתן תוקף להבטחה, ללא צורך להוכיח הסתמכות ודי בציפיה סבירה שההבטחה המינהלית יצרה. זאת, מטעמים של חובת ההגינות של הרשות כלפי הפרט, הבטחת יציבות פעולתו של המנהל הציבורי ושמירת אמון הציבור ברשויות השלטון – ראה, לדוגמה, בג"ץ 5018/91 גדות תעשיות פטרוכימיה בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(2) 773 (1993) והאסמכתאות שם; בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי רב אלוף שאול מופז, פ"ד נח(1) 694 (2001) והאסמכתאות שם.

בנסיבות עליהן עמדנו לעיל, אכיפת ההבטחה המינהלית - בדמות מסמך "חשוד" שאינו נושא תאריך וחותרת העירייה, מסמך שנחתם אי שם בדמדומי כהונתו של ראש העיר, בעוד חרב ביטול הבחירות מתהפכת ממעל – אינה עולה בקנה אחד עם האינטרס של שמירת אמון הציבור.

סוף דבר

36. סיכומו של דבר :

(-) הסכם הבוררות נחתם ככל הנראה בשלהי חודש אוגוסט, לאחר יום 21.8.2005 ובתקופת הביניים שלאחר ההחלטה הסופית בדבר ביטול הבחירות ולפני כניסת ולד לתפקידו. למיצער, ההסכם נחתם על ידי פרומר, שעה שידע כי פסק דינו של בית המשפט העליון עומד להינתן בקרוב, וכי קיים סיכוי של ממש כי יסיים בקרוב את ימי כהונתו כראש עיר.

(-) על הסכם הבוררות חלה הוראת סעיף 203 (א) [לפקודת העיריות](#), ואין נפקא מינה לענייננו אם על פי החלופה הראשונה או השנייה בסעיף.

(-) הסכם הבוררות לא עונה על דרישת סעיף 203 : הוא אינו נושא תאריך ומתנוססת עליו חתימתו "העירומה" של פרומר כראש העירייה, ללא חותמת העירייה וללא חתימה נוספת של גזבר/מזכיר או בעל תפקיד אחר.

(-) לא ניתן לרפא את הפגמים בהסכם הבוררות מכוח התנהגות נציגי העירייה, ולו מן הטעם שלא ניתן להסיק מהתנהגותם ידיעה והסכמה לתוכנו של ההסכם.

(-) בנסיבות המיוחדות בענייננו, אין זה המקרה המתאים להפעיל דוקטרינות של תום לב, מניעות, הבטחה מינהלית וכיו"ב על מנת להתגבר על הדרישה הצורנית הקבועה בסעיף 203 [לפקודת העיריות](#), אם וככל שניתן להפעיל דוקטרינות אלו.

37. אשר על כן אני דוחה התביעה.

המבקשת תשא בשכ"ט עו"ד המשיבה בסך 10,000 ₪ בצירוף מ.ע.מ.

יצחק עמית 258/06-54678313

ניתן היום י"ג ב

אדר א, תשס"ח (19)

בפברואר 2008)

בהעדר הצדדים.

י. עמית, שופט

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)