

חובת החתימה המחייבת

סעיף 203 לפקודת העיריות קובע כי חוזה שיש בו התחייבות כספית לא יחייב את העירייה אלא אם כן חתמו עליו ראש העירייה והגזבר. למרות זאת, בתי המשפט התריעו לאורך השנים כי יישום הסעיף עלול להוביל לתוצאה קשה, וצמצמו את משמעותו ואת תוצאותיו. פסק דין חדש של בית המשפט העליון מסייע בעשיית סדר וחוזר על מושכלות יסוד

כפיר יפת



עו"ד כפיר יפת,
שותף ומנהל
המחלקה המוניציפלית,
משרד אליעד שרגא ושות'

והכוח לחייב את העירייה באמצעות התקשרות עם גורם חיצוני, לרבות לא בדרך של הצגת מצג, הבטחה בעל פה או אפילו בדרך של חתימה על הסכם בכתב, וזאת כל עוד לא התקיימו במלואם התנאים המצטברים הקבועים בסעיף 203. נראה כי באמצעות הוראת סעיף 203 (ודומותיה כאמור) התכוונה הכנסת לקבוע ולעצב נורמה ברורה וחד-משמעית בכל הנוגע לצורה היחידה והבלעדית שבה על רשות מקומית להתקשר עם גורמים חיצוניים. לפיכך, אם מנכ"ל של עירייה חותם בחתימת ידו, ואף לצד חותמת העירייה, על חוזה לאספקת טובין לעירייה (חוזה הכולל כמובן התחייבות כספית מצד העירייה), אך ברור כי כוונת המחוקק הייתה שלחובה כזה לא תהיה כל משמעות מבחינת העירייה, הרי חוזה זה יהא משול כחרס הנשבר. במובן זה לא אמור להיות כל הבדל (לפחות לא מבחינת הרשות המקומית עצמה והקופה הציבורית) בין מקרה שחוזה כזה נחתם כאמור על ידי מנכ"ל העירייה ובין מקרה שנחתם – רק לצורך הדוגמה – על ידי אחד מעובדי

סעיף 203(א) לפקודת העיריות קובע בין היתר כי "חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט... ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר" (הוראות דומות מעוגנות בסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ובסעיף 232 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958). לשונו הפשוטה והברורה של סעיף 203 לכאורה הייתה צריכה להוביל למסקנה פשוטה וברורה אף היא: במקרה שעירייה "התקשרה" עם גורם כלשהו בלי למלא את כל התנאים הקבועים בהוראה הנ"ל –

קרי, שלא באמצעות חתימה של ראש העירייה ושל גזבר העירייה לצד חותמת העירייה – הרי שאין להתקשרות כזאת כוח משפטי לחייב את העירייה כלל ועיקר.

כוונת המחוקק, כפי שנחזית ומתפרשת באופן פשוט מלשון ההוראה, היא שלשום גורם בעירייה – בכיר, דומיננטי וכריזמטי ככל שיהיה, כמו גם לקבוצה של גורמים כאלה יחד – אין כלל היכולת

**התוצאה שאליה הגיע
בית המשפט העליון בעניין
בית הרכב הייתה נכונה
וצודקת, אך היה אפשר
להגיע לאותה תוצאה בדיוק
ללא כל צורך בדוקטרינת
הבטלות היחסית באמצעות
יישום כלל ההשבה, ובהוראה
על השבה הדדית מלאה**

התוצאה של אי הציות כנ"ל היא בטלות החתימה הפגומה, והיא תיחשב כאילו לא הייתה קיימת, עם כל התוצאות הנובעות מכך" (ע"א 449/73). כפועל יוצא מכך, כאשר התגלגל לפתחו של בית המשפט המחוזי מקרה דומה של אי ציות לסעיף 203, בית המשפט המחוזי ראה את עצמו אנוס ליישם את הוראת סעיף 203 ולהצהיר על בטלות החוזה הבלתי חוקי ועל השבה מלאה של מה שהוענק לצד שהתקשר עם העירייה (ת"א 3412/01; שם דובר על הפח"ת שהעניקה העירייה מתשלום דמי שכירות ראויים עבור רשות שימוש בחניון עירוני).

אלא שדעתו של בית המשפט העליון לא הייתה נוחה מהתוצאה "הקשה", כלשונו, שאליה הגיע בית המשפט המחוזי, וכשהגיע העניין לפתחו הוא פעל ל"ריכוכה". נקבע כי חרף אי קיום סעיף 203 והגדרת החוזה כבלתי חוקי, אין מתחייבת תוצאה של בטלות והשבה מלאה של ההטבות שהעניקה העירייה מכוח אותו חוזה. למסקנה זו הגיע בית המשפט העליון באמצעות יישום הוראות הביטול וההשבה ביחס לחוזה בלתי חוקי הקבועות בחוק החור"זים ובשילובה של דוקטרינת הבטלות היחסית המוכרת במשפט המינהלי. נקבע כי בבוא בית המשפט לקבוע את תוצאותיה של אי חוקיות

החוזה המינהלי, יש להתחשב בעקרונות של תום לב ובחובות של הגינות.

אבקש לטעון כי התוצאה שאליה הגיע בית המשפט העליון בעניין בית הרכב הייתה ללא כל ספק נכונה וצודקת, אך היה אפשר להגיע לאותה תוצאה בדיוק ללא כל צורך בדוקטרינת הבטלות היחסית אלא רק ביישום כלל השבה ובהוראה על השבה הדדית מלאה. ואכן בפועל, הרציונל של פסק הדין בעניין בית הרכב הורה בסופו של ניתוח משפטי מקיף ומורכב על השבה הדדית מלאה: "בסיטואציה המיוחדת שנוצרה הדרך ההולמת ביותר היא לצוות על השבה הדדית ועל שני הצדדים להשיב זה לזה

הניקיון של העירייה (בהנחה שיש כאלה, נוכח הנוהג של רשויות לשכור את שירותיהם של קבלני כוח אדם וחברות ניקיון). ואם ישאל השואל: כל זה טוב ויפה כל עוד טרם סופקו הטובין לרשות המקומית מכוח אותה התקשרות בלתי חוקית, אבל אם אחד הצדדים כבר מילא את חלקו בהתקשרות, ובדוגמה שהבאנו – אם הטובין כבר סופקו לרשות המקומית בפועל – מה תהיה אז התוצאה שהמחוקק התכוון להשיג? התשובה והפתרון למקרה זה אינם כתובים במפורש בסעיף 203, אך הפסיקה כבר הצביעה על הפתרון המתבקש והכמעט מובן מאליה למקרים אלה; יש להחיל את עקרון ההשבה של הדין הכללי (ששורשיו נעוצים כמובן בדיני עשיית עושר ולא במשפט), כלומר שכל צד יהיה חייב להשיב לצד השני את מה שקיבל מכוח החוזה הפסול.

אם ההשבה אינה אפשרית, על אותו הצד לשלם למשנהו את השווי של מה שקיבל.

על התכלית שבבסיס הוראת סעיף 203 לפקודת העיריות עמדה השופטת מרים נאור (כתוארה אז) בפסק דינה המקיף בע"א 6705/04 **בית הרכב בע"מ נ' עיריית ירושלים**, ניתן ביום 22.1.2009: "תכלית דרישת הצורה שבסעיף 203 היא הבטחת שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור... הדרישה מקורה באינטרס הציבורי והיא משקפת רצון להבטיח

את חוקיות פעולות העירייה כמו גם הגנה על זכויות תושביה ואמון הציבור בה... אכן, סעיף 203 הוא ביטוי לעקרון שלטון החוק וחוקיות המינהל". בנוסף ציין השופט יורם דנציגר כתכלית אפשרית גם את הרצון למנוע התדיינות משפטית בנוגע להתייבויותיה הכספיות של הרשות (רע"א 5210/08; ניתן ביום 20.12.2010).

ואכן, בראשית הדרך היה בית המשפט העליון נחרץ וקפדן – לכל הפחות ברטוריקה המשפטית – בכל הנוגע ליישום הוראת סעיף 203 ככתבה וכלשונו. נה. כך נפסק ביחס לחוזה מינהלי שלא קיים את סעיף 203 כי "אי ציות להוראה זו אינו פגם פורמלי בלבד;

**הניתוח המשפטי המורכב
שנכלל באוביטר ערער מאוד
את כוחו החד־משמעי של
סעיף 203 ואת המוחלטות
של הדרישה הצורנית־
מהותית שקבע המחוקק.
בכך גם נסללה הדרך
להידרש כמעט בכל מקרה
לטענת הבטלות היחסית
ולעריכת בירור עובדתי**



יש לשקול אם נכון יותר לבטל כליל את האפשרות לסטות מתוצאותיו הפשוטות של סעיף 203 ומחובת ההשבה ההדדית המלאה, אם אחד הצדדים כבר מילא את חלקו בחוזה, באופן שיעלה בקנה אחד עם כוונתו האמיתית והמקורית של המחוקק

ולכל ערכאה דיונית לחקור ולברר בכל מקרה ספציפי אם דווקא הוא מקרה "מתאים" להגבלת חובת ההשבה. לצורך כך עשויה כל התדיינות לכלול הבאת ראיות על ידי כל צד להוכחת מידת האשמה של הצד האחר, וטיעונים משפטיים ארוכים ומסובכים בנוגע לאיזון הראוי ביותר שראוי ליישם בין שיקולי צדק, תום לב והגינות. יש אפוא לשקול אם נכון יותר לבטל כליל את האפשרות לסטות מתוצאותיו הפשוטות של סעיף 203 ומחובת ההשבה ההדדית המלאה (אם אחד הצדדים כבר מילא את חלקו בחוזה) באופן שיעלה בקנה אחד עם כוונתו האמיתית והמקורית של המחוקק. ודוק, אף אם נניח כי "רק" ב-90% מהמקרים יישומו של סעיף 203 ככתבו וכלשונו, ובהפעלת כלל ההשבה ההדדית ככל שנדרש, מוביל לא רק לתוצאה יעילה אלא גם לתוצאה הצודקת ביותר (בדיוק המסקנה הסופית של השופטת נאור בעניין בית הרכב כאמור), האם העובדה שבמקרים הנותרים ייפגעו שיקולי הצדק הפרטניים במידה מסוימת מצדיקה פגיעה כה קשה בוודאות המשפטית של צדדים לחר זה מינהלי בלתי חוקי, ומצדיקה ריבוי הליכים וסרבול להתדיינות המשפטית כמעט כל אימת שעוסקים בסעיף 203? דומני כי המחיר כבד מדי לתועלת מועטה ומפוקפקת מדי, במיוחד כאשר העומס בבתי המשפט ממילא כבד מנשוא. אימוץ מדיניות שיפור טיב שיעשויה לסייע בהקלת העומס ותקבל באהדה רבה הן על ידי המערכת עצמה הן על ידי הציבור הרחב.

את השווי של מה שקיבלו על פי ההסכם". אם כן, כל החלק בפסק הדין שעסק בדוקטרינת הבטלות היחסית ובעקרונות של תום לב ובחובות של הגינות אינו אלא אוביטר. עם זאת, הניתוח המשפטי המורכב שנכלל באוביטר ערער באופן משמעותי את כוחו החד-משמעי של סעיף 203 ואת המוחלטות של הדרישה הצורנית-מהותית שקבע המחוקק. בכך גם נסללה הדרך לכל מתדיין ולכל ערכאה דיונית – להידרש כמעט בכל מקרה ספציפי לטענת הבטלות היחסית ולעריכת בירור עובדתי, לעיתים ארוך ומעמיק, בנוגע למידת תום הלב וההגינות של כל אחד מהצדדים, ורק בתום דיון כזה להגיע לתוצאה המדויקת הרצויה. זאת ועוד, במקרים מסוימים ראו בתי משפט באוביטר בעניין בית הרכב פתח רחב דיו לעקיפת סעיף 203 עד כדי ריקונו מתוכן. באחד המקרים בית המשפט אמנם נמנע מאכיפת הסכם אשר לא הייתה מחלוקת כי אינו עומד בתנאי סעיף 203, אך עם זאת חייב את העירייה לשלם לצד שכנגד פיצוי בגין חוסר תום לב במשא ומתן בהיקף התואם במדויק את גובה התמורה (הכתוב היה מעורב בייצוג הרשות המקומית במקרה זה; על פסק הדין הוגש ערעור שנכון להיום הוא תלוי ועומד).

פרק נוסף שנכתב ממש לאחרונה בסוגיה העקרונית של חוזה מינהלי לא חוקי מנסה לפשט את הדברים ולחזור על עקרונות היסוד באופן שיגביר את הוודאות המשפטית מחד גיסא, וימעט או יקצר במידה ניכרת את ההתדיינות מאידך גיסא, וזאת גם ביחס לסעיף 203 (ע"א 8661/12 מ.מ. מזוז (1990) בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון, ניתן ביום 24.11.2014). בפסק הדין מדגישה השופטת דפנה ברק-ארז כי בניגוד לעמדת המערערת, זכאותה לקבל תשלום בגין הפריטים שסיפקה אינה נובעת מן ה"הסכמה" שהושגה בינה ובין גורמים ברשות (הצבא באותו מקרה), שכן אותה "הסכמה" נגועה באי-חוקיות ולפיכך אין לה תוקף. עוד נקבע כי "על פי רוב, במקרים שבהם צד אחד מילא את חלקו על פי החוזה נקודת המוצא היא חובת השבה".

עם זאת, גם הפעם בית המשפט ראה לנכון לסייג עקרונות אלה והעיר כי "במקרים מתאימים, ניתן אף לבחון את האפשרות של הגבלת היקפה של חובת ההשבה מטעמי צדק". אכן, אמירה אחרונה זו מותירה פתח – צר ככל שיהיה – לכל רשות, לכל מתדיין