



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

בפני כבוד השופטת ברכה בר-זיו

העותרים: טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד גדעון סלעית

נגד

המשיבים: 1. עיריית כרמיאל
ע"י ב"כ עוה"ד שלמה גבע

2. חסון אלי עבודות גינון בע"מ
3. ראז חקלאות אחזקות ופיתוח בע"מ
4. דודי - גינון בע"מ
5. מרבדים שרותי גינון בע"מ
6. מיתר גינון (א.מ.) בע"מ
7. בני מזרחי גינון ופיתוח בע"מ
8. השביל הירוק בע"מ
9. אילן גינון ופיתוח בע"מ
10. עדן בר חי בע"מ

11. החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד גבי שירלי סופר

פסק דין

- 1
- 2
- 3 1. העותרת הגישה נגד המשיבים עתירה (מתוקנת) בה ביקשה להורות על ביטול החלטה של
- 4 המשיבה מס' 1, עיריית כרמיאל (להלן: "העירייה") לבטל נוהל הצעת המחיר מס' גנ/2016/13
- 5 למתן שירותי אחזקה וגינון, שערכה עבורה המשיבה מס' 11, החברה למשק וכלכלה של מרכז
- 6 השלטון המקומי בע"מ (להלן: "משכ"ל"), לשני חלקי העיר כרמיאל (להלן: "הנוהל"), לאחר
- 7 שכבר נפתחו ההצעות בנוהל.
- 8
- 9 העותרת טענה בעתירתה כי היא זכתה בנוהל, לאחר שהצעתה היתה הזולה ביותר מבין
- 10 ההצעות שהוגשו, וכי מרגע שזכתה, העירייה לא היתה מוסמכת לחזור בה מן הנוהל ולבטלו
- 11 וכי הביטול על ידי העירייה היה בלתי חוקי, במיוחד לאור העובדה כי מיד לאחר ביטול הנוהל
- 12 פירסמה העירייה עצמה מכרז זהה (מס' 3/2017) (להלן: "המכרז החדש").
- 13
- 14 2. העתירה הוגשה נגד העירייה ונגד 2 חברות נוספות (המשיבות 2, 3 שהשתתפו במכרז).



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 בד בבד עם הגשת העתירה הגישה העותרת בקשה לצו מניעה זמני שיאסור על העירייה להכריז
2 על זוכה במכרז החדש ו/או להתקשר בהסכמים בקשר לעבודות נשוא הנוהל.
3
- 4 קבעתי דיון בבקשה במעמד הצדדים ליום 26.2.17. בדיון לקחו חלק רק ב"כ העותרת
5 והעירייה.
6
- 7 לאחר ששמעתי את באי כוח הצדדים קבעתי כי לאור הטענות ששמעתי לא ראוי היה שהעירייה
8 תפנה למשכ"ל ותבקש שתבצע עבודה את נוהל הצעות המחיר, כאשר בפועל מטרתה היתה
9 לקבל נתונים כספיים מהמציעים ולהשתמש בהם לצורך עריכת אומדן למכרז חדש שהיא
10 מבקשת להוציא. גם באשר למאזן הנוחות קבעתי כי חרף העובדה שמדובר במכרז למתן
11 שירותים, מאחר ועבודות הגינון מבוצעות על ידי קבלנים אחרים, שמבצעים את העבודות
12 מזה שנים רבות – אין מניעה כי ימשיכו בעבודתם עד הכרעה בעתירה.
13
- 14 כמו כן הוריתי לעותרת להגיש עתירה מתוקנת אליה יצורפו גם כל החברות שנטלו חלק בנוהל
15 ובמכרז החדש ומשכ"ל, ובהתאם צורפו בעתירה המתוקנת המשיבות 4-10 ומשכ"ל.
16
- 17 המשיבות 2-10 לא הגישו כתב תשובה לעתירה ולא לקחו חלק בדיון שהתקיים בעתירה לגופה
18 ביום 2.4.17.
19
- 20 בכתב התשובה טענה העירייה כי לא המשיכה בנוהל על מנת לחסוך בכספי ציבור וכי פירסמה
21 את המכרז החדש על מנת לבחור את שתי הצעות הטובות והזולות ביותר (אחת לכל חלק
22 של העיר), החלטה שבדיעבד התבררה כנכונה לאחר שהביאה לחיסכון של 909,170 ₪ לשנה.
23
- 24 העירייה טענה כי החלטתה לבטל את הנוהל היתה נכונה וסבירה, היא התקבלה בתום לב וללא
25 משוא פנים, ומשיקולים ענייניים בלבד, ולא נפלו בה כל פגמים המצדיקים התערבות של בית
26 המשפט.
27
- 28 העירייה הוסיפה וטענה כי בכל מקרה התקשרות עם העותרת אינה אפשרית וככל שתעשה –
29 תהיה בלתי חוקית, מאחר והעותרת אינה עומדת בתנאי האישור של משרד הפנים.
30
- 31 משכ"ל טענה בכתב התשובה כי ההחלטה בדבר ביטול הנוהל התקבלה על ידי העירייה מבלי
32 שהיתה לה כל מעורבות בענין וכי לעותרת אין כל טענות נגדה בענין הנוהל, ויש לדחות את
33 העתירה נגדה.
34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 משכ"ל פירטה בתגובתה את נוהלי מכרזי המסגרת שהיא מפרסמת עבור הרשויות המקומיות
2 בהתאם לנוהל משרד הפנים שהוצא מכוחו של סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים
3 משותפים), התשל"ב-1972 (להלן "חוק מכרזים משותפים"), וכי בנוהל הצעות המחיר
4 שפירסמה עבור העירייה (עסקינן בשני נוהלים עבור 2 חלקי העיר) נאמר במפורש כי העירייה
5 אינה מתחייבת לממש את ההצעה שתוגש על ידי המציעים או לבחור בכל הצעה שהיא, וכי
6 הוראה זו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.
7
8 משכ"ל גם טענה כי ביום 1.2.17 התקבל אצלה מכתב ממנכ"ל העירייה לפיו "לאחר בחינת
9 ההצעות הוחלט לבטל את ההתקשרות עקב אי התאמה לצרכי מחלקת גנים ונוף", וכי לאחר
10 קבלת המכתב היא הודיעה על כך למציעים שהשתתפו במכרז.
11
12 9. בישיבת יום 21.4.17 טענו ב"כ הצדדים בקצרה ומנהל העותרת נחקר על תצהירו ובהמשך
13 הגישו ב"כ הצדדים סיכומים בכתב.
14
15 10. ב"כ העותרת טען כי התנהלותה וטיעוניה של העירייה הם שערורייתיים, כאשר בדיון התברר
16 כי ועדת השלושה של העירייה (שהיא הגוף המוסמך להחליט בעניין) אפילו לא קיבלה החלטה
17 על ביטול הנוהל, וכי בהעדר החלטה כזו של ועדת השלושה (המורכבת ממנכ"ל הרשות
18 המקומית, גזבר הרשות והיועץ המשפטי שלה) הנוהל שריר וקיים, היא הזוכה על פי הנוהל
19 ויש למסור לה את ביצוע עבודות הגינן.
20
21 11. ב"כ העותרת פרט את הארועים הרלוונטיים ומועדיהם כדלקמן :
22
23 א. ביום 20.12.16 פנתה העירייה למשכ"ל בבקשה שתפרסם עבורה נוהל הצעות מחיר
24 לעבודות גינן – תוך חלוקת העיר לשני אזורים.
25 ב. הצעות המחיר שהוגשו למשכ"ל נבדקו על ידה והצעת העותרת נמצאה הזולה ביותר
26 בכל אחד משני האזורים.
27 ג. ביום 4.1.17 העבירה משכ"ל לעירייה מסמכי ריכוז הנתונים של ההצעות שהוגשו לכל
28 אחד מהאזורים.
29 ד. לאחר שהעירייה קיבלה את ריכוז הנתונים הנ"ל ממשכ"ל, מהם עלה כי הצעת
30 העותרת לכל אחד מהאזורים היא הזולה ביותר, פירסמה העירייה ביום 12.1.17 מכרז
31 פומבי שעניינו עבודות הגינן נשוא הנוהל.
32 ה. במועד פרסום המכרז – לא מסרה העירייה למשכ"ל הודעה על ביטול הנוהל.
33 ו. ביום 1.2.17 שלח מנכ"ל העירייה למשכ"ל, לבקשתה, מכתב בו נאמר כי "לאחר
34 בחינת ההצעות הוחלט לבטל את ההתקשרות עקב אי התאמה לצרכי מחלקת גנים
35 ונוף".



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 משכ"ל העבירה את המכתב שקיבלה מהעירייה לחברות שהשתתפו בנוהלי הצעות
2 המחיר.
3
- 4 12. כמו כן היפנה ב"כ העותרת לכתב התשובה של העירייה בו היא פירטה את הסיבה להחלטתה
5 לבטל את נוהלי הצעות המחיר ועריכת מכרז המחיר:
6
- 7 "הואיל וסכום ההצעה היה מאד גבוה ביחס לסכום המשולם לקבלני הגינון כיום
8 וביחס לאומדן העירייה (שהינו כ- 3.5מ' ש לשנה), ומאחר וגם לא נכללה הדרישה
9 לפיה יבחרו שני קבלנים שונים לשני אזורי הגינון בעיר, הוחלט בהתייעצות בין
10 מנהלת מחלקת הגינון לבין מנכ"ל העירייה והח"מ, שלא לבחור בהצעה כלשהיא
11 ולפרסם מכרז.
12 ביום 11.1.17 הודיעה טלפונית מנהלת מחלקת הגינון לנציג משכ"ל כי העירייה
13 אינה בחורת בהצעה כלשהיא שכן המחירים הם גבוהים ובמחירים אלה היא תיאלץ
14 לתחזק פחות שטחי גינון. נציג משכ"ל מסר את החלטת העירייה למבקשת".
15
- 16 13. ב"כ העותרת היפנה למסמכים שצורפו לכתב התשובה של העירייה וטען כי ממסמכים אלה
17 עולה במפורש כי לא היה כל בסיס לביטול המכרז, וכי טענות העירייה הינן שקריות, ודורשות
18 עריכת חקירה:
19
- 20 א. הגוף המוסמך לבחור את הזוכה בנוהל הצעת המחיר הוא ועדת השלושה ואילו
21 ה"התייעצות" בה החליטה העירייה שלא לבחור כל הצעה – נערכה ללא פרוטוקול
22 מסודר בכתב ובאופן בלתי חוקי מאחר והגזבר נעדר מ"התייעצות" זו.
23 ב. העירייה טענה כי סכום ההצעה היה מאד גבוה ביחס לאומדן, וזו אחת הסיבות
24 לקבלת ההחלטה, ואולם ה"התייעצות" נערכה כביכול ביום 11.1.17 ואילו האומדן
25 נושא תאריך מאוחר יותר – 12.1.17.
26 ג. העירייה טענה בתגובתה כי היה "שוני מהותי" שהצדיק את ביטול נוהלי הצעות
27 המחיר ופרסום מכרז חדש וכי "שוני" זה היה רצונה של העירייה להתקשר עם 2
28 קבלנים כאשר קבלת הצעת העותרת היתה מחייבת התקשרות עם העותרת לגבי כל
29 השטח. כמו כן טענה כי מנהלת מחלקת הגינון הבהירה לנציג משכ"ל כי היא
30 מעוניינת להתקשר עם 2 קבלנים אך "בדיעבד התברר כי מסיבה לא ברורה, דרישה
31 זו לא נכללה במסגרת הפנייה לקבלת הצעות מחיר שביצעה משכ"ל" (טענה עליה
32 גם הצהירה מנהלת מחלקת הגינון בתצהיר התומך בכתב התשובה).
33 ואולם בכתב התשובה של משכ"ל לעתירה נאמר במפורש כי קודם לפרסום נוהלי
34 הצעות המחיר על ידי משכ"ל, הביעה העירייה את רצונה לבחור 2 קבלנים שונים





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 לביצוע עבודות הגינון, ונציגי משכ"ל הבהירו לעירייה באופן מפורש כי אין אפשרות
2 לקבוע מגבלה מסוג זה בנוהלי הצעות המחיר – דהיינו לא התברר "בדיעבד" ולא
3 היתה כל "סיבה לא ברורה", כאשר העירייה ידעה על כך מראש, וחרף זאת ביקשה
4 ממשכ"ל לנקוט בהליכי הצעות המחיר.
5
6 14. ב"כ העותרת טען גם כי העירייה ידעה מראש את מחירי הבסיס של הזכייניות של משכ"ל,
7 וכן ידעה כי יתכן ואף אחת מהזכייניות לא תציע כל הנחה, ובכל זאת ביקשה ממשכ"ל לערוך
8 עבורה את נוהלי הצעות המחיר.
9
10 15. בתשובה לטיעוני ב"כ העירייה בכתב התשובה טען ב"כ העותרת כי :
11
12 א. העותרת לא השתתתה בהגשת העתירה לאחר שהעירייה הודיעה למשכ"ל בכתב על
13 ביטול נוהלי הצעות המחיר רק ביום 17.2.17. הודעת משכ"ל נמסרה לעותרת ביום
14 17.2.17 והעתירה הוגשה ביום 17.2.17 – 3 ימי עבודה לאחר קבלת ההודעה.
15 ב. העירייה ייחסה לעותרת ידיעה על החלטה במועד מוקדם יותר לאור העובדה
16 שעותרת רכשה את מסמכי המכרז החדש שפירסמה העירייה והשתתפה בסיוור
17 הקבלנים ביום 17.1.23, ואולם לצורך הדיון בשאלת קיומו של שיהוי יש צורך
18 בידיעה מפורשת על החלטה של הגוף המוסמך ולא די בשמועה (עת"מ 14-08-7801).
19 ג. בכל מקרה – שיקולי צדק והאינטרס הציבורי ואי החוקיות בפעולת העירייה מאיין
20 את טענת השיהוי – גם אם היה לה בסיס כלשהו.
21 ד. חתימת נציגיה על הפניה למשכ"ל לערוך עבורה נוהלי הצעות מחיר לא היתה תקפה
22 מאחר והגזבר לא חתם על הפניה. ב"כ העותרת היפנה למסמך הפניה מיום 16.12.20
23 שצורף לכתב התשובה של העירייה, ובו נראית במקום בו מצויין "חתימת גזבר
24 הרשות" חותמת של הגב' אורנה יעקב, מנהלת מחלקת תקציבי פיתוח ולצידה
25 חתימתה, וטען כי חזקה על אדם שחתם בשמו של אחר בהרשאה (אחרת עברה
26 החותמת עבירה של התחזות).
27 כמו כן היפנה לכתב התשובה של משכ"ל, בו נטען כי משכ"ל אינה גוף חוקר וכאשר
28 רשות מעבירה אליה בקשה לבצע עבורה נוהל חתומה על ידי שני נציגי העירייה –
29 משכ"ל מניחה כי החותמים חתמו בהרשאה.
30 ב"כ העותרת טען גם כי בהגשת הבקשה למשכ"ל ובפרסום הנוהל עבור העירייה על
31 ידי משכ"ל, גרמה העירייה לעותרת לחשוף את מחיריה בעצם מתן ההצעות לנוהלים
32 ומי שגרם להטעייה אינו יכול להיבנות מהטעות של הצד השני שהסתמך על כך
33 בטענה לביטול החוזה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 עוד טען ב"כ העותרת כי העירייה מבקשת לדקדק בפורומים רק כשנוח לה ואולם כדי
2 לבטל את הנוהל היא לא דיקדקה עם עצמה ולא קיבלה החלטה של הגוף המוסמך –
3 ועדת השלושה.
4
- 5 16. באשר לטענה כי נוהל הצעות ה מחיר אינו מחייב את העירייה טען ב"כ העותרת כי זכותה של
6 העירייה שלא לבחור הצעה כלשהי כפוף לדיני המכרזים הכלליים, האוסרים לפרסם מכרז
7 חדש תחת מכרז שבוטל, אלא בהתקיים "שינוי מהותי".
8
- 9 17. ב"כ העותרת הוסיף כי חקירת מנהל העותרת היתה מגמתית והעירייה עשתה "מאמץ"
10 להראות כי העותרת אינה עומדת בתנאי סף ששתלה במכרז, ולפיו על מנהל העותרת להיות
11 "גנן או אגרונום", וכי תנאי סף זה כבר נפסל בעתירה קודמת.
12
- 13 18. בכל הנוגע למסגרת המשפטית, היפנה ב"כ העותרת לפסיקה הקובעת כי חובתו הבסיסית של
14 מפרסם מכרז – לעמוד מאחורי המכרז שפירסם והוא אינו יכול לבטל מכרז ולפרסם מכרז
15 חדש (על אחת כמה וכמה – זהה) תחתיו, למעט בנסיבות מוצדקות, ובסיכום טען כי במקרה
16 שלנו לא היתה כל הצדקה לפרסם את המכרז החדש ויש להותיר על כנה את זכיית העותרת.
17
- 18 19. ב"כ העירייה טען בסיכומיו כי הפלוגתא העיקרית העומדת במחלוקת במסגרת העתירה היא
19 האם בין המכרז שפירסמה העירייה לבין מכרז משכ"ל קיים שינוי מהותי (ההדגשה במקור-
20 ב.ב.) וכי ככל שיקבע כי קיים שינוי מהותי שכזה – המסקנה היא כי פרסום המכרז נעשה כדין
21 ויש לדחות את העתירה. כן טען כי העירייה החליטה במסגרת סמכותה שלא לקבל הצעה
22 כלשהיא שהוגשה בנוהל הצעות מחיר וכי חרף זאת – העותרת מנסה לקבל את ביצוע העבודות
23 בהתאם לנוהל שבוטל כדין. ב"כ העירייה גם טען כי העתירה נגועה בשיהוי, בחוסר תום לב
24 ובהעדר ניקיון כפיים.
25
- 26 20. ב"כ העירייה טען כי נציג משכ"ל הבהיר במפורש למנהלת מחלקת הגינון כי נוהל הצעות
27 המחיר אינו מחייב את העירייה ושהעירייה לא תהיה מחוייבת להתקשר עם מי מהמציעים,
28 ורק בהסתמך על כך אישרה מנהלת מחלקת הגינון למשכ"ל לבצע את הליך הפניה לקבלת
29 ההצעות. כמו כן טען כי מנהלת מחלקת הגינון הבהירה כי העירייה מעוניינת להתקשר עם 2
30 קבלני גינון וכי משכ"ל בתשובתה אינה סותרת טענה זו ורק מוסיפה כי הבהירה למנהלת
31 מחלקת הגינון כי לפי נוהל משכ"ל לא ניתן להתחייב לכך.
32
- 33 21. ב"כ העירייה טען כי הצעת העותרת היתה על סכום של 4,173,170 ₪ לשנה, בעוד שהסכום
34 שמשולם היום הינו 2,591,000 ₪ והאומדן הסתכם ב- 3,500,000 ₪, ולכן הודיעה העירייה
35 למשכ"ל כי לא תוכל לבחור כל הצעה שהיא. ההודעה הטלפונית על כך נמסרה למשכ"ל ביום



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 והמכרז החדש פורסם ביום 12.1.17. העותרת רכשה את מסמכי המכרז והשתתפה
2 בסיור הקבלנים ולפיכך היא מנועה מלתקוף את המכרז, מה עוד שידעה שלפי נוהל קבלת
3 הצעות נקבע באישור משרד הפנים כי העירייה ראשית שלא לבחור בהצעה כלשהי (עע"מ
4 8610/03).
- 5
- 6 22. ב"כ העירייה טען כי תיבת ההצעות נפתחה ביום 5.2.17 והתברר כי הוגשו 8 הצעות, כאשר 7
7 מהן היו על סכום של 1,632,000 ₪ לאזור, באופן שסך התשלום עבור הגינון בכל העיר יהיה
8 3,264,000 ₪ - דהיינו הצעת העותרת היתה גבוהה ב- 909,170 ₪ לשנה.
- 9
- 10 23. ב"כ העירייה טען כי יש למחוק את העתירה על הסף בהיותה נגועה בחוסר ניקיון כפיים, וחוסר
11 תום לב, כאשר העותרת ידעה על פרסום המכרז החדש - שמשמעותו ברורה - אי בחירת
12 הצעת העותרת. העותרת גם השתתפה בסיור הקבלנים ולא העלתה את הטענה, לפיה לטענתה
13 נפל פגם בפרסום המכרז החדש. כמו כן טען כי העותרת ידעה כי בפניית העירייה למשכ"ל
14 היתה חסרה חתימת הגזבר.
- 15
- 16 ב"כ העירייה טען כי העותרת לא גילתה בעתירתה פרטים מהותיים אלה ובמצב דברים זה לא
17 ראוי כי בית המשפט יושיט לה סעד.
- 18
- 19 24. ב"כ העירייה טען גם כי העתירה נגועה בשיהוי ומניעות, כאשר ההלכה היא כי משתתף במכרז
20 אינו יכול להשתהות בעתירה כנגד המכרז.
- 21
- 22 25. לגופו של ענין חזר ב"כ העירייה וטען כי על פי הדין העירייה לא היתה חייבת לבחור הצעה
23 כלשהי שהוגשה במסגרת נוהל הצעות המחיר של משכ"ל וכי משבוטל מכרז משכ"ל - לעירייה
24 חופש פעולה כאילו לא פירסמה מכרז כלל (בג"צ 187/71).
- 25
- 26 26. ב"כ העירייה טען כי ביטול המכרז נעשה כדין וכי עקרון הסודיות לא נפגע מאחר וזהותם של
27 זכייני המסגרת וסכומי ההצעות שלהם היו ידועים ופומביים - כאשר הסכומים שפורסמו הם
28 המקסימליים והמציעים רשאים ליתן הנחה.
- 29
- 30 27. ב"כ העירייה טען כי בתקנה 23 לתקנות העירייה (מכרזים) נקבע כי העירייה רשאית לבטל מכרז
31 בשני מקרים - כאשר קיים "שוני מהותי" בין המכרז הקודם והמכרז החדש וכאשר יש
32 "שינוי בנסיבות שגרמו להחלטה על ביטול המכרז הראשון" וכי הביטול צריך להעשות על
33 ידי ועדת המכרזים, שהחלטתה קיבלה את אישור ראש העירייה.
- 34
- 35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 ב"כ העירייה פירט את "השוני המהותי" כדלקמן: 28.
- 2
- 3 א. בנוהל משכ"ל נערכה פניה למספר מוגבל של קבלנים – 3 זכייני משכ"ל בעוד שמכרז
- 4 העירייה היה פומבי ופתוח לכל.
- 5 ב. בנוהל משכ"ל המחיר המקסימלי היה זה שעל פיו זכו הזכיינים במכרז המסגרת
- 6 בעוד שבמכרז העירייה נקבע סכום מקסימלי נמוך יותר.
- 7 ג. בנוהל משכ"ל תקופת ההתקשרות היא ל- 3 שנים בעוד שבמכרז העירייה התקופה
- 8 היא שנה עם אופציה לעירייה להארכה ל- 5 שנים נוספות.
- 9 ד. במכרז המסגרת ונוהל משכ"ל קיימת אפשרות תיאורטית לזכיה של 2 קבלנים בעוד
- 10 שבמכרז העירייה היה זה תנאי מרכזי לחלוקה לשני אזורים.
- 11 ה. בנוהל משכ"ל התחרות היא על ההצעה הזולה ביותר, המורכבת מהסכומים
- 12 המצטברים של פיתוח נופי והחזקת גנים, בעוד שבמכרז העירייה התחרות היא על
- 13 המחיר הזול ביותר להחזקת גינון בלבד.
- 14 ו. קיים שוני בשיטת תימחור ההצעות.
- 15
- 16 29. ב"כ העירייה טען כי לרשות המינהלית עומדת "חזקת התקינות המינהלית" שלפיה היא
- 17 מוחזקת כמי שפעלה כדין כל עוד לא הוכח אחרת וכי העותרת לא הוכיחה כי העירייה לא
- 18 פעלה בהתאם לאמות המידה הנדרשות ממנה כרשות מינהלית, וכאשר כל טענות העותרת
- 19 נטענו בעלמא, ומבלי להציג ולו ראשית ראיה בענין זה. כמו כן טען כי בימ"ש אינו שם עצמו
- 20 בנעלי הרשות אלא מסתפק בבדיקה האם רשות מינהלית סבירה היתה רשאית לקבל את
- 21 ההחלטה שקיבלה הרשות המבוקרת בנסיבות הענין, וכי העותרת לא עמדה בנטל השכנוע ולא
- 22 הוכח כל פגם המצדיק התערבות.
- 23
- 24 30. ב"כ העירייה טוען כי תיאור העובדות בסיכומי העותרת מסולף.
- 25
- 26 31. ב"כ העירייה טען כי הטענה כי ועדת השלושה לא החליטה על ביטול המכרז מהוה שינוי חזית
- 27 אסור. כמו כן טען כי התקיימה התייעצות והתקבלה החלטה על ידי שניים מתוך שלושת
- 28 חברי ועדת השלושה (כאשר סעיף 20 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 קובע כי "פעולה
- 29 שהוטלה על מספר בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם").
- 30
- 31 32. ב"כ העירייה טען כי אין רלבנטיות לתאריך המופיע על האומדן, כאשר היה ברור לעירייה כי
- 32 מחיר העותרת גבוה מזה המשולם כיום לקבלני המשנה, וכי גם אין רלבנטיות לכך שמשכ"ל
- 33 הבהירה למנהלת מחלקת הגינון כי אי אפשר לקבוע תנאי של חלוקת העיר לשני אזורים,
- 34 מאחר וקיימת אפשרות כי בנוהל הצעות המחיר יבחרו שני קבלנים וקיימת גם אפשרות
- 35 שמנהלת מחלקת הגינון לא הבינה שאין אפשרות להבטיח זאת (ולכל היותר ניתן לקבוע כי





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 לא חל שינוי בנסיבות אך לא ניתן לקבוע כי אין שוני מהותי). כמו כן טען כי הנימוק של מחיר
2 גבוה הוא רלוונטי ביותר וכי חובת הרשות לדאוג לחסכון תקציבי.
3
- 4 33. ב"כ העירייה טען כי העותרת אינה יכולה לאחוז את המקל בשני קצותיו – מחד לאמר כי לא
5 התקיימו תנאי אישור משרד הפנים, לפיהם נדרשת החלטה של ועדת השלושה הכוללת את
6 הגזבר, ומאידך לטעון כי יש להתעלם מהתנאי של משרד הפנים המחייב חתימת הגזבר על
7 הבקשה למשכ"ל לבצע עבורה נוהל הצעות מחיר. לענין חתימת עובדת מנהל הכספים טען
8 ב"כ העירייה כי היא סברה בטעות כי בסמכותה לחתום על הבקשה, שעה שהגזברית נעדרת
9 מהעבודה, אך חתימתה אינה עולה בקנה אחד עם התנאים שנקבעו באישור שר הפנים, כאשר
10 חתימה על מסמך כספי הינה דרישה מהותית.
11
- 12 34. ב"כ העירייה טען כי הסיבה היחידה לפניית העירייה למשכ"ל היתה לבחון אפשרות לקבל
13 הצעת מחיר אטרקטיבית במידה כזו שתייתר את הצורך בפרסום מכרז, כפי שהעירייה
14 התכוונה מלכתחילה, וכי משלא התקבלה הצעה אטרקטיבית כזאת – מימשה העירייה את
15 כוונתה וזכותה לפרסם מכרז משלה.
16
- 17 35. ב"כ משכ"ל היפנתה לתשובתה לעתירה וביקשה לדחות את העתירה נגדה.
18
- 19 36. ב"כ העותרת הגיש סיכומי תשובה לסיכומי העירייה וטען כי בהתאם לדין נדרש "שינוי
20 מהותי" ולא "שינוי רצונות" וכי בכל טיעוני העירייה לא נאמר דבר שלא היה ידוע לעירייה עוד
21 לפני הפניה למשכ"ל לפרסם עבורה נוהל הצעות מחיר, וכי מתן אפשרות לעירייה לפרסם מכרז
22 חדש ללא כל שינוי נסיבות חיצוני מהוה פתח לשחיתויות. כמו כן טען כי "הבחינה של שינוי
23 מהותי" אינו בניסוח תנאי המכרז, אלא בשינוי הנסיבות הלבד – מכרזיות שיצדיקו ביטול
24 המכרז ופרסום מכרז חדש תחתיו – אחרת ייפרצו כל הסכרים".
25
- 26 ב"כ העותרת חזר וטען כי לא חל כל שינוי נסיבות שהצדיק את ביטול המכרז ואי שביעות
27 הרצון של העירייה מהמחירים שהוצעו בנוהל הצעות המחיר אינו מהוה סיבה מספקת לביטול
28 המכרז.
29
- 30 **דיון**
- 31
- 32 37. נוכח העובדות בפני – אין מנוס מהמסקנה כי התנהלות שני הצדדים בקשר למכרז נשוא
33 העתירה אינה תקינה ונעדרת תום לב, ובנסיבות אלה אין מנוס אלא לבטל את המכרז
34 "החדש" ולהורות לעירייה לקיים מכרז חדש, בו תוכל גם העותרת לקחת חלק, לפי שיקול
35 דעתה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 38. כבר בהחלטה מיום 26.2.17, קבעתי כי מהחומר שעמד בפני באותו מועד עלה כי התנהלות
2 העירייה "אינה ראויה", וחרף ניסיונה של העירייה לסתור טענה זו – הקביעה הנ"ל קיבלה
3 משנה תוקף נוכח המסמכים שהוצגו בפני, במצורף לכתבי התשובה שהוגשו על ידי העירייה
4 ועל ידי משכ"ל.
5
- 6 39. הן העותרת והן העירייה מסכימים כי דין "נוהל הצעות המחיר" שפירסמה משכ"ל עבור
7 העירייה – דינו כדין "מכרז" (בכפוף להוראות הדין הספציפי) וכי עירייה רשאית לבטל נוהל
8 הצעות מחיר לעבודה ספציפית, ולקיים במקומו מכרז על ידי העירייה עצמה, בכפוף לקיומו
9 של "שינוי מהותי" בין הנוהל ובין המכרז, וצדק ב"כ העירייה בציינו בפתחה לסיכומי העירייה
10 כי "הפלוגתא העיקרית" העומדת במחלוקת הינה שאלת קיומו של "השינוי המהותי" הנ"ל.
11
- 12 40. לאחר שבחנתי את פירוט "השינוי המהותי" (בסעיף 26 לסיכומי ב"כ העירייה וכפי שהובא
13 בתמצית לעיל) – איני סבורה כי אכן מדובר ב"שינוי מהותי" אליו התכוון המחוקק בסעיף 23
14 לתקנות העירייה (מכרזים), התשמ"ח-1987. עוד בטרם פנתה העירייה למשכ"ל וביקשה כי
15 תבצע עבורה נוהל הצעות מחיר, היא ידעה על כל אותם "שינויים", שכיום היא מבקשת
16 להציג כ"שינויים מהותיים" – לרבות העובדה שמספר הקבלנים יהיה מוגבל, תקופת
17 ההתקשרות תהיה שונה, בסיס החשואה יהיה שונה וכיו"ב, והתרשמתי כי העירייה ביקשה
18 להשתמש בנוהל לשם עריכת אומדן למכרז שהיה בכוונתה לקיים, ואכן על פי התאריך הנקוב
19 בו, נערך האומדן לאחר שכבר עמדו בפני העירייה ההצעות שהוגשו על ידי זכייני משכ"ל בנוהל
20 שפירסמה (ואף אחרי שקיבלה העירייה את ההחלטה לבטל את הנוהל).
21
- 22 41. הדבר מקבל משנה תוקף לאור העובדה שזכייני משכ"ל הגישו הצעות מחיר מפורטות ביותר,
23 מהן יכלה העירייה "לגזור" את האומדן בצורה הטובה ביותר (ופירוט התמחור מופיע בהרחבה
24 בסעיף 26(ו) לסיכומי ב"כ העירייה), בעוד שבמכרז החדש התבקש מחיר "גלובלי".
25
- 26 42. שימוש שכזה בהצעות שהוגשו במסגרת הנוהל הינו פסול ומצביע על ניהול בלתי תקין של
27 העירייה בכל הנוגע לעבודות הגינון נשוא המכרז, שהרי המחיר מהוה מרכיב עיקרי, כפי
28 שנאמר על ידי ב"כ העירייה בטיעונו – והעירייה ידעה היטב טרם הפניה למשכ"ל מהו המחיר
29 המקסימלי של זכייני משכ"ל ומיהם הזכיינים.
30
- 31 43. ב"כ העירייה טען כי העירייה החליטה לבטל את המכרז לאור העובדה שמחירי העותרת (שהיו
32 הזולים ביותר בנוהל הצעות המחיר) היו גבוהים מאלו שמשולמים היום לקבלני הגינון, ואף
33 גבוהים מהאומדן.
34
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 כפי שכבר צויין לעיל, **האומדן** נערך רק לאחר שהעירייה מסרה את ההודעה על ביטול המכרז.
2 ב"כ העירייה בסיכומיו מקל ראש בעובדה זו וטוען כי מספיק שהמחיר היה גבוה מזה המשולם
3 לקבלנים היום, ואולם גם הצעות הקבלנים במכרז "**החדש**" היו גבוהות מהמחירים ששולמו
4 עד אותו מועד וציון גורם – האומדן – שלא היה קיים – מעיד על התנהלות בלתי תקינה ועל
5 כי מלכתחילה ביקשה העירייה לפרסם את נוהל הצעות המחיר מטעמים זרים, מבלי
6 שהתכוונה ליישמו בפועל.
7
8 יתרה מזאת, במכתב העירייה למשכ"ל בדבר ביטול הנוהל ביום 1.2.17, לא נזכר הטעם לביטול
9 שטען ב"כ העירייה – המחיר הגבוה – אלא נאמר רק כי הדבר נובע מ"**אי התאמה לצרכי**
10 **מחלקת הגנים והנוף**".
11
12 44. יש לציין כי בסיכומי ב"כ העירייה הוא מציין בסעיפים 26(ו) ו-1(ז) כי "**מכרז משכ"ל והצעות**
13 **המחיר, המחירון לפיתוח נופי כולל פריטים רבים שאינם מופיעים במכרז העירייה**" – מכאן
14 שגם ההפרש במחירים בין העותרת והמציעים במכרז החדש אינו בר השוואה, כפי שנעשה
15 באופן מודגש ביותר בסיכומים אלה (בסעיף 14 לסיכומים).
16
17 45. אני מסכימה עם טענת ב"כ העותרת כי על מנת לבחון קיומו של "**שינוי מהותי**" – אמור לחול
18 שינוי נסיבות "**אובייקטיבי**" – וכזה לא נמצא על ידי, בנסיבות המתוארות לעיל.
19
20 46. אכן- אין מחלוקת כי העירייה "**רשאית לא לבחור כל הצעה שהיא**" בנוהל משכ"ל, ואולם
21 קביעה דומה קיימת גם במסמכי המכרז החדש שפירסמה העירייה (סעיף 9.3 לנספח 1 לתשובת
22 העירייה לעתירה- הוראות למשתתפים ותנאי מכרז 04/07 קובע כי "**העירייה אינה מתחייבת**
23 **לקבוע את ההצעה הזולה ביותר או כל הצעה שהיא כזוכה**" וסעיף 11.1. לתנאים אלה אף
24 קובע כי העירייה "**רשאית לפי שיקול דעתה לבטל את המכרז או לדחות את ביצועו למועד**
25 **אחר ובאותו מועד לפרסם מכרז חדש וזאת גם לאחר שנמסרה הודעה למציע על זכייתו**" –
26 ואולם "**רשות**" זו של העירייה, הן במקרה של עריכת נוהל הצעות מחיר על ידי משכ"ל עבור
27 העירייה והן במקרה של מכרז המתפרסם על ידי העירייה עצמה - **כפופה** לחובת תום הלב
28 והמינהל התקין – ואלה לא מתקיימים בהתנהלות העירייה במקרה שבפניי.
29
30 מאידך, כן התקיימו "**שיקולים זרים**" שפוסלים עריכת המכרז החדש.
31
32 47. הפסיקה גם הכירה במצבים של ביטול מכרז על מנת לשמור על אינטרס הציבור בשמירה על
33 הקופה הציבורית וחיסכון בכספי ציבור, אך התנאי גם כאן הוא כי "**הדבר נעשה בתום לב**
34 **על יסוד נימוקים ענייניים**" (עע"מ 8328/02 ב. יאיר נ' ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ, פ"ד



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 נח(ח) 145 – אך כאמור "נימוקים ענייניים" כאלה לא מתקיימים כאן, במיוחד כאשר
2 "אומדן" נערך בשלב מאוחר.
3
- 4 גם טענת העירייה לפיה נפל פגם בפניית העירייה למשכ"ל לערוך עבודה את נוהל הצעות המחיר .48
5 לעבודות הגינון, מאחר והגזבר אינו חתום עליה – אינה ראויה וכפי שנאמר בתגובת משכ"ל
6 אין זה תפקידה של משכ"ל ולא של העותרת לבדוק האם מי שחתם על הפניה למשכ"ל – חתם
7 בהרשאה. בנסיבות כאלה דווקא פועלת לעירייה "חזקת התקינות המינהלית" שב"כ העירייה
8 היפנה אליה (בסעיף 29 לסיכומיו) דווקא בהקשר אחר.
9
- 10 גם לא ראויה טענת העירייה לפיה אין משמעות לכך שהחלטת "ועדת השלושה" התקבלה .49
11 בועדה של "שניים" בלבד, ובה לא נפל כל פגם. בשני המקרים חסרה חתימה של גזברית
12 העירייה ובמקרה זה – על פניו בולטת אי התקינות, כאשר חסרה חתימת אחד מהשלושה.
13
- 14 אציין, כי בנסיבות האמורות רשאית העותרת להישמע בטענה זו בדבר פגם שנפל בקבלת
15 ההחלטה על-ידי העירייה, בעוד שהעירייה מושתקת מלטעון כי פגם שנפל בהתנהלותה מאיין
16 אותה. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר בוחנים את "מהות" הפגם, כאשר לא הרי ביטול מכרז
17 בהרכב חסר כהרי פניה למשכ"ל לערוך עבור העירייה נוהל הצעות מחיר – שהינו בעיקרו טכני.
18
- 19 ב"כ העירייה טען בסיכומיו כי הגזברית של העירייה נעדרה מהעבודה, ומטעמים של צנעת .50
20 הפרט הוא אינו מפרט את הטעמים לכך. טעמי ההיעדרות כלל אינם רלבנטיים אך לשם
21 הבטחת תיפקוד תקין של העירייה היה עליה לדאוג למחליף/ ממלא מקום לגיזברית, על מנת
22 שתפקוד העירייה יהיה תקין גם בתקופת ההיעדרות.
23
- 24 מנגד – גם התנהגות העותרת אינה ראויה ולוקה בשיהוי, אם לא בחוסר תום לב. העותרת .51
25 ידעה על פרסום המכרז החדש על ידי העירייה, רכשה את מסמכי המכרז החדש ואף השתתפה
26 בסיוור הקבלנים, ובנסיבות אלה היה עליה להביא לידיעת נציגי העירייה באופן מיידי את הפגם
27 שנפל בהתנהלות העירייה ולטעון נגד סמכותה של העירייה לבטל את זכיית העותרת בנוהל
28 משכ"ל.
29
- 30 המכרז החדש פרסם ביום 12.1.17, סיוור הקבלנים נערך ביום 23.1.17, המועד האחרון
31 להגשת הצעות למכרז היה ביום 5.2.17 והעתירה הוגשה ביום 7.2.17.
32
- 33 אכן, ההודעה הרשמית של העירייה למשכ"ל ולעותרת היא מיום 1.2.17 ואולם איני מקבלת
34 את טענת ב"כ העותרת כי העותרת המתינה להודעה רשמית על ביטול פרסום הנוהל. פרסום
35 מכרז חדש אינו בגדר "שמועה", ובכל מקרה, העותרת היתה חייבת לפעול בתום לב וגם אם





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-02-14641 טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל ואח'

- 1 לא קיבלה את ההודעה הרשמית בכתב, יכולה היתה לפעול ולבדוק מה משמעות פרסום
 2 המכרז החדש (ככל שהדבר לא היה ברור לה) (וראה: עע"מ 8409/09 חופרי השרון נ' א.י.ל.
 3 **סלע (1991) 24.5.10**).
- 4
- 5 52. כשם שהעירייה גרמה למחירי העותרת להיות מפורסמים עקב הגשת הצעתה בנוהל הצעות
 6 המחיר של משכ"ל, כך גם גרמה העותרת בשיהוי שנקטה, לכך שגם מחירי כל משתתפי המכרז
 7 הפכו גלויים.
- 8
- 9 53. בנסיבות אלה – איני סבורה כי יש מקום להכריז על העותרת כזוכה בנוהל לביצוע העבודות,
 10 אך מאידך גם אין ליתן יד למתן תוקף למכרז החדש שפורסם בדרך לא ראויה, מה עוד שראוי
 11 ליתן גם לעותרת הזדמנות חוזרת לקחת חלק במכרז חדש שיפורסם.
- 12
- 13 54. לפיכך, אני מקבלת את העתירה באופן חלקי ומורה על ביטול מכרז 04/07 של העירייה, ועל
 14 ביטול הכרזת זוכה במכרז זה, ככל שהדבר נעשה.
- 15
- 16 55. אני דוחה את העתירה נגד משכ"ל ונגד יתר המשיבים שלא נטלו חלק בהליך.
- 17
- 18 56. בנסיבות – ואף שלא קיבלתי את העתירה במלואה, ולאור העובדה שהתנהלות העירייה הינה
 19 "שורש הרע" וחובת תום הלב וההתנהלות הסבירה החלה עליה חמורה מזו החלה על
 20 העותרת, אני מחייבת את העירייה לשלם לעותרת ולמשכ"ל (לכל אחת), שכ"ט עו"ד בסכום
 של 25,000 ₪ ומע"מ.

ניתן היום, י"ב סיוון תשע"ז, 06 יוני 2017, בהעדר הצדדים.

ברכה בר-זיו, שופטת

25
26
27
28

