

חוזים והסכמים שלטוניים

החובות המוטלות על הרשות בעת כריתת חוזה דומים לחובות הרשות בכל מגעיה עם הציבור. אין בכוחה להשתחרר מחוזה או מהסכמה בלא הצדקה משמעותית.



העותרת הואשמה בעבירות סמים והחזקת נשק שלא כדין. בא כוחה והפרקליטות הגיעו לידי הסדר טיעון של מחיקת חלק מהאישומים תמורת הודאה. עוד באותו יום עצמו בדקה הפרקליטה ומצאה, כי אלמוני העצור באגף בו נמצא האקדח שבגין החזקתו הואשמה העותרת, הוא חברה של העותרת, וכי היא ביקרה בבית המעצר בסמוך לאחר העלמו של האקדח מגג ביתה. עובדה זו לא היתה ידועה לפרקליטה, והיא לא עלתה מחומר החקירה, ולכן הודיעה הפרקליטות על חזרתה מעיסוק הטיעון.

בית המשפט שואל עצמו אם תובע סביר רשאי, בנסיבות העניין, להשתחרר מעיסוק הטיעון. לשם בחינתה של טובת הציבור יש לקחת בחשבון מספר שיקולים. החשובים שבישקולים אלה הם שלשה: אמינות השלטון; הגשמת מטרות המשפט הפלילי; האינטרסים של הנאשם. אינטרס הציבור אינו רק בהעמדת עבריינים לדין. אינטרס הציבור הוא גם באמינות השלטון ושמירה על האינטרסים של הנאשם. מנקודת מבטו של הנאשם, לא הרי פגיעה בו כל עוד לא עשה דבר כדי לשנות את מצבו (אינטרס הציפיה), כהרי פגיעה בו כאשר נקט פעולות מצדו (אינטרס ההסתמכות).

מנקודת מבט המדינה כתובעת, לא הרי המקרה בו לא חל כל שינוי בנסיבות (פרט לשינוי בדעתו של תובע או חילופי תובעים) כהרי המקרה בו חלו לאחר עיסוק הטיעון שינויים במערכת העובדתית הידועה לתובע. כמו כן יש מקום להתחשב מנקודת מבט התביעה במהותה של העבירה, ובמידת חומרתה. במצב דברים זה אין בדרך כלל אינטרס ציבורי בהשתחררות מעסקת הטיעון. אינטרס הציבור מחייב קיום ההבטחה הכלולה בעיסוק הטיעון.

המצבים הקשים ביותר הם אלה שבהם חלו שינויים הן אצל הנאשם (אינטרס ציפיה ממושך, מסירת מידע לשלטונות ביחס לנאשמים אחרים; הודיה באישומים) והן אצל התובע (התגלו עובדות חדשות, הנאשם הורשע בעבירה אחרת). האינטרס של הנאשם (בעיקר אינטרס ההסתמכות) מצדיק שמירה על עסקת הטיעון. האינטרס של המשפט הפלילי מצדיק השתחררות מהעסקה. במצב דברים זה יהא על התובע להעריך את משקלו של האינטרס האחד לעומת משקלו של האחר, תוך עימות בין השניים.

העובדה שהעותרת טרם הספיקה לקיים את חלקה שלה בעסקה אין בה כדי להצדיק השתחררות התביעה מהתחייבותה היא. עם זאת, נתגלו עובדות חדשות, שיש בהן כדי ליצור הפליה בלתי מוצדקת בין העותרת לבין נאשמת אחרת, ויש בהן כדי לבסס במידה מסויימת את הראיות לכאורה הקיימות כנגד העותרת. כל שנפגע הוא אינטרס הציפיה, ואף הפגיעה בו היא מינימלית. בתוך יומיים חזרה בה התביעה מהעסקה.

בנסיבות אלה, כאשר הפגיעה באינטרס הנאשם היא מינימלית, ואילו הנסיבות החדשות הן בעלות משקל כבד יותר אין לומר כי החלטת תובע להשתחרר מהעסקה היא כה בלתי סבירה ששום תובע סביר לא היה מגיע אליה. בנסיבות אלה, כאשר שיקולי האמינות המינהלית מנטרלים זה את זה, וכאשר משקלן של הנסיבות החדשות עדיף על פני משקל אינטרס הנאשם, אין לומר כי החזרה מהבטחה אינה סבירה. העתירה נדחת.

המערערות הינן בעלות הזכויות במפעל המשתרע על כ- 49 דונם. עד לשנת 1990, הן חויבו בארנונה לפי תעריף החל על "סיווג 800". באותה שנה גובשה הסכמה בין הצדדים, לפיה חיובן של המערערות יקבע על פי סיווג המכונה "סיווג 300" החל משנת 1991, וכך היה עד ליולי 1999. באותה עת החליטה המשיבה על שינוי הסיווג של מבני המפעל בחזרה מסיווג 300 לסיווג 800. **את השינוי בגודל ובסיווג החילה המשיבה רטרואקטיבית לגבי שנת 1998 ואילך.**

הרקע לגיבוש ההסכם היה במחלוקת בין הצדדים לגבי הסיווג הנכון של מבני המערערות לצורכי ארנונה. ההסכם מהווה מעין פשרה בין עמדות נוגדות בשאלה עובדתית ומשפטית ואין הוא הסכם למתן פטור או הנחה מארנונה. זוהי הסכמה מחייבת בין רשות מקומית לבין הפרט בעניין הנוגע להפעלת סמכות שלטונית. תוקפו המחייב של ההסכם אינו שולל, אבסולוטית, את יכולתה של הרשות לסטות מההסכמה, אם צרכי ציבור חיוניים יצדיקו זאת.

גביית מס אמת היא עקרון בסיסי של דיני המס, אך אין בשיקול זה לבדו כדי להצדיק את השתחררותה של הרשות מהסכמה. מטבע הדברים, האיזון מושפע מחשיבות השיקולים ומעוצמת הפגיעה בהם. לא הרי הסכמה על שומה המנוגדת לחוק כהסכמה על שומה המהווה פשרה בין הצדדים; לא הרי הסכמה שנגרמה עקב טעות כהסכמה על שומה שנועדה לחסוך את העלויות הכרוכות בדיון המשפטי.

הסכמת הצדדים נבעה מקיומה של מחלוקת עובדתית ומשפטית באשר לסיווג של מכלול מבני המערערות. הסכמה זו באה להגשים תכלית כפולה. חסכון בעלויות התדיינות למשך השנים הבאות ו"מיצוע" החיוב בארנונה בין המבנים. כלומר, לא מדובר בהסכמה שנעשתה עקב טעות משפטית או עובדתית של המשיבה ובוודאי שאין היא שרירותית או לוקה בחוקיותה באופן מובהק. כמו כן, לא ברור כי "מס האמת" הוא המס על פי פרשנותה ועמדתה של המשיבה. זאת ועוד, המשיבה אף לא הצביעה על שינוי כלשהו בנסיבות העובדתיות או המשפטיות שבעטיין ניתן להצדיק את המעבר לסיווג שונה.

השתחררות המשיבה מההסכמה, בנסיבות אלה, אינה מאזנת נכונה בין השיקולים המתנגשים. על המשקל שיש ליתן לשיקול בדבר כיבוד הסכמים להתחשב בכך שלא נפל פגם בהסכמה, תכליתיה של ההסכמה אינה מתן פטור או הנחה מארנונה, וזאת על רקע השיקול הנוגד בדבר גביית מס אמת. בנסיבות אלה, רצונה של המשיבה לגבות ארנונה על פי סיווג 800 אינו מגיע כדי צידוק חוקי, המאפשר את איון משקלה של ההסכמה בין הצדדים. משכך הם פני הדברים, המשיבה לא היתה רשאית להשתחרר בשנת 2000 מההסכמה עם המערערות, ביחס לאותם מבנים עליהם היא חלה. למותר לציין, כי אין במסקנה זו כדי לחסום את המשיבה משינוי עתידי. רשאית היא לחזור מההסכמה במידה ומתקיימת עילה מוצדקת לכך.

הערעור מתקבל.

בשנת 1996 קבע משרד החקלאות, כי חקלאי שהגיש תכנית פיתוח שאושרה ע"י המשרד, יקבל מענק בשעור 20% מההשקעה, ובנוסף גם מענק מנהלי בשיעור שייקבע לפי האיזור. לאחר שנקבע תקציב המשרד והוגשו הבקשות למענקים, התברר שהמשרד לא יוכל להיענות לכולן, ולכן הוחלט לשנות את התנאים למתן מענק מנהלי לבי מי שהגיש בקשה החל מיוני 96. העותרים מבקשים לבטל את שינויים אלה.

הפרת השוויון, כלומר הפליה, היא עילה לפסול הנחיה מינהלית, ובכלל זה הנחיה המסדירה מתן מענקים. בשלב הראשון יש לקבוע את קבוצת השוויון, כלומר, לקבוע כלפי מי חלה חובת השוויון. בשלב זה, השאלה היא שאלה של שוויון חיצוני, כלומר, האם השוויון נשמר בין מי שבתוך הקבוצה לבין מי שמחוץ לקבוצה. בשלב השני, לאחר שקבוצת השוויון נקבעה, חלה חובת השוויון כלפי כל מי שנכלל בקבוצה זאת. בשלב זה מתעוררת שאלה של שוויון פנימי, כלומר, האם השוויון נשמר כלפי כל מי שנכלל בקבוצת השוויון.

לפי תכנית הפיתוח, בנוסח המקורי שלה, כל מגדלי הפרחים היו כשירים לקבלת מענק מינהלי בתנאים שנקבעו בתכנית. חובת השוויון מאפשרת להבחין בין אדם לאדם, גם בתוך קבוצת השוויון, ובלבד שההבחנה תהיה עניינית וסבירה. בהתאם לכך נקבע בתכנית הפיתוח, בנוסח המקורי, מענק שונה באזורים שונים. אולם כאשר נתברר למשיבים, במהלך השנה, כי הסכום שנקבע בתקציב לצורך מתן מענקים לא יספיק למתן מענקים בשעורים שנקבעו בתכנית הפיתוח, הם שינו את קבוצת השוויון לצורך הקטנת סכום המענקים.

כל קבוצות השוויון נוצרו על ידי המשיבים על יסוד לוח מועדים: הקבוצה הראשונה - המועד בו הוגשה הבקשה על ידי מגדל הפרחים; ארבע הקבוצות הנוספות - המועד בו אושרה הבקשה על ידי המינהלה. השאלה היא, אם כן, אם בנסיבות המקרה המועד, אם המועד לגשת הבקשה ואם מועד ההחלטה בבקשה, מצדיק את היצירה של קבוצת שוויון.

מסתבר שאז ראה המשרד צורך להקטין את הסכום הכולל של הבקשות למענקים. לצורך זה החליט להקטין את מספר הבקשות. לפיכך הודיע ביום 20.6.96 כי יפסיק לקבל בקשות מאותו יום. אמנם, אילוץ תקציבי יכול להיות שיקול ענייני, במיוחד בהקשר של מתן מענקים. אך הוא אינו שיקול יחיד, ויש לאזן בינו לבין שיקולים אחרים, כדי להגיע אל החלטה שיש בה סבירות, מידתיות ושוויון.

משרד החקלאות התעלם משיקולים ענייניים, לבד מן השיקול התקציבי, שהיה עליו לקחת בחשבון. אחד השיקולים שצריך היה להנחות את משרד החקלאות הוא שיקול הצדק. ההחלטה מיום 20.6.96, שלא לקבל בקשות שיוגשו מאותו יום, אינה עושה צדק. כבר בחודש מאי 1996 היה ברור למשרד החקלאות כי תקציב המשרד לא יאפשר לו להיענות לכל הבקשות שהוגשו ויוגשו למשרד. אך זה הודיע ביום 20.6.96 כי בקשות שיוגשו מאותו יום, ללא הודעה מוקדמת וללא תקופת מעבר, לא ייענו. בכך נפגעה חובת ההגיונות.

תכלית חוק ההשקעות היא עידוד השקעות הון בחקלאות. ההחלטה של משרד החקלאות, שלא לדון כלל בבקשות למענק שיוגשו לאחר יום 20.6.96, אינה משרתת תכלית זאת: אין הבדל בין מגדלי פרחים שיש להם משק חקלאי דומה ותכנית השקעה דומה, אלא שאחד הגיש את הבקשה למענק ימים אחדים, או אף שבועות אחדים, לפני השני. במקום לפזר את הפגיעה הכספית

המתחייבת מאילוצי התקציב, באופן יחסי בין מגדלי פרחים רבים, היא ממקדת את הפגיעה, באופן קשה, במספר מסויים של מגדלי פרחים שהגישו את הבקשות בין יום 20.6.96 ליום 31.7.96. פגיעה כזאת עלולה לערער את האמון של חקלאים בתכניות הפיתוח שתארכים מסויים. משרד החקלאות ולפגוע בנכונות שלהם להשקיע מכספם בפיתוח המשק בעתיד.

הצדק, ההגינות והתכלית של החוק הם שיקולים ענייניים חשובים. משרד החקלאות צריך היה לקחת אותם בחשבון, נוסף לאילוצי התקציב, ולאזן ביניהם כראוי. אך אין טענה או סימן שכך עשה. משרד החקלאות היה צריך לקבוע מלכתחילה תכנית אחרת, שתמנע את הצורך לשנות את תכנית הפיתוח באופן שיפגע בשוויון, וזאת במיוחד לאור הנסיון של המשרד בשנים קודמות. המשרד החקלאות עצמו הגיע, אף כי מאוחר מדי, למסקנה שראוי למצוא דרך שונה למתן המענקים.

כאשר נתברר למשרד החקלאות האילוצי התקציב, יכול היה המשרד לפעול על פי אילוצי זה בדרך אחרת, שלא תהיה בה פגיעה קשה כל כך בשוויון. לדוגמה, המשרד יכול היה, כבר בחודש מאי 1996, להודיע ברבים כי הוא ימשיך לקבל בקשות עד יום 31.7.96, כפי שנקבע בתכנית הפיתוח, כי הוא ידון ויחליט בהן ללא שיהוי, אך בשל האילוצי התקציב הוא לא יקבע את שיעור המענק אלא רק לאחר יום 31.7.96, כאשר יהיה ידוע מהו הסכום הכולל של הבקשות שהוגשו. בדרך זאת ניתן היה לחלק באופן שוויוני, בהתחשב באילוצי התקציב, את הסכום הכולל של הבקשות שהוגשו וטרם הוכרעו. אמנם אין זו דרך מושלמת, אך במצב שנוצר לא היתה דרך מושלמת.

ההחלטה שהתקבלה בסופו של דבר מתעלמת משיקולי הצדק, ההגינות והתכלית של החוק, שהם שיקולים ענייניים חשובים, ומכל מקום אינה מאזנת כראוי בין השיקול התקציבי לבין שיקולים אלה. לפיכך ההחלטה פסולה ובטלה. התוצאה היא, שהמינהלה חייבת כעת לדון ולהחליט לגוף העניין בבקשות למענק שהוגשו על ידי העותרים, כאילו הוגשו לפני יום 20.6.96. העתירה מתקבלת.

הסכם בין ממשלת ישראל לבין הרשות הפלסטינית קובע, כי לתוצרת החקלאית של כל אחד מן הצדדים תהא גישה חופשית לשווקים של הצד האחר, פרט למספר גידולים, ובהם תפוחי אדמה, שלגביהן חלות הגבלות זמניות באשר לייבוא. בעקבות זאת, נכרת הסכם בין הצדדים לעתירה, לפיו נקבע הסדר מיוחד ביחס למגדלי תפוחי האדמה, שעיקרו ביטול הדרגתי של מכסות הייצור, ומתן פיצוי הדרגתי, לפי כמות התוצרת שתיכנס משטחי האוטונומיה לישראל, ואילו יתרת הסכום תשולם בשנה הרביעית, עם הביטול המוחלט של המכסות. בפועל, החליטה הממשלה לבטל את תשלום הפיצויים, מכיוון שיבוא תפוחי האדמה מן הרשות היה מזערי, ולפיכך לא נגרם למגדלים כל נזק. אלה פנו לבית המשפט המחוזי, ועתרו להכרזה כי ההסכם תקף וכי המשיבה תחוייב לשלם להם את הפיצויים. בית המשפט המחוזי קיבל את עמדת המערערים כי ההסכם תקף, אולם הנוק שאת פניו ביקש לקדם לא התרחש, ולכן המשיבה רשאית להשתחרר מהתחייבותה לתת פיצוי. כנגד החלטה זו הוגש הערעור.

ההבחנה בין חוזה לבין הבטחה מנהלית אינה חדה. הכרה בשניהם מותנית בתנאים דומים. על-מנת שתהא הבטחה מנהלית מחייבת, נדרש כי המבטיח התכוון ליתן לה תוקף משפטי מחייב, וכי היא מפורשת די הצורך; ומן העבר השני, התחייבות חד-צדדית יכול שתחשב כחוזה. בענייננו, התקיים בין הצדדים משא-ומתן ממצה, ובסופו נערך הסכם. השאלה היא לאיזו תכלית נועד הפיצוי הקבוע בהסכם - האם נועד הוא לפצות את המגדלים בגין חשיפת השוק המקומי לייבוא מתחרה, או שמא בא לפצותם בגין עצם ביטול מכסות הגידול.

סעיף 5 להסכם, שהוא הסעיף השנוי במחלוקת, מנוסח באופן מעורפל. הוא פותח בהצהרה כללית בדבר ביטול המכסות למעט תפוחי אדמה, תוך נקיבה בסכום הפיצוי. לעניין אלה נקבע, כי ביטול המכסות ייעשה באופן הדרגתי, כאשר בשלוש השנים הראשונות ישולם פיצוי על ביטול המכסות לפי הכמות הנכנסת מהאוטונומיה בפועל, והשאר עם ביטול המכסות לגמרי.

כמו מגדלי הבצל והגזר, שזכו לפיצוי מיידי, וממילא כזה שאינו מותנה בקיומו של נזק, כך התכוונה המשיבה לפצות גם את מגדלי תפוחי אדמה, אמנם באופן הדרגתי אך ללא תלות בנזק; עם זאת, בכל הקשור לתפוחי אדמה, נקבע מנגנון פיצוי שונה. מנגנון זה אינו מתעלם מכמות תפוחי האדמה המיובאים בפועל.

לשון ההסכם יכולה לאצור בתוכה מספר פרשנויות. יתכן כי מנגנון-הפיצוי שנקבע הניח קיומו של נזק למגדלים עקב הייבוא המתחרה, נזק שלאורו אמור היה להתבצע התשלום לאורך מספר שנים, עד לשנה הרביעית שבה תשולם יתרת הפיצוי. אולם גם אם ההוראה בהסכם, הקובעת שהתשלום בשלוש השנים הראשונות ייעשה על-פי כמות תפוחי האדמה שתיובא בפועל, נבעה אך משיקולים תקציביים ובאה להסדיר את קצב התשלום את לא את תכליתו, עדיין ניתן ללמוד מהוראה זו, כי הנחת הצדדים היתה שאכן ייכנסו ארצה תפוחי אדמה משטחי הרשות הפלסטינית.

עוגן מרכזי להבנת תכלית ההסכם שבפנינו מצוי בנסיבות האופפות אותו, ובעיקר - כריתת ההסכם עם הרשות ובעקבותיו חשיפת השוק לייבוא מתחרה, אשר מטבע הדברים העמיד את המגדלים בפני הסיכון של פגיעה בהכנסותיהם. יבוא כזה שמת את הקרקע מתחת לקיום משטר של מכסות על גידולים מקומיים. בפועל המניע לביטול המכסות היה חשיפת השוק לייבוא

מתחרה בעקבות הסכם עם הרשות, הן עקב כותר ההסכם שלפנינו, הן עקב תוכנו. סעיף 5 עצמו יוצר זיקה בין קצב ביטול המכסות בתפוחי אדמה לבין "הסכמי האוטונומיה", וקושר את מועדי התשלומים ושיעורם לכמות הגידולים הנכנסת ארצה, בפועל, משטחי הרשות הפלסטינית. על כן, גם אם הפיצוי ניתן בגין ביטול המכסות, עדיין ביטולן איננו עומד לעצמו אלא הוא פועל יוצא של המהות האמיתית של ההתקשרות כולה, קרי - חשיפת השוק לייבוא מתחרה, על כל המשתמע מכך מבחינת המגדלים המקומיים.

יש להתחשב במאפיינים המיוחדים של החוזה שהמדינה צד לו. אנשי הציבור המקיימים את המשא-ומתן מטעם הרשות, והחותמים על חוזים של הרשות, אינם פועלים בשם-שלהם. חזקה עליהם, כי מבקשים הם לקדם את האינטרס הציבורי. הכללים החלים על פעולתה של הרשות הציבורית תקפים גם כאשר מדובר בכריתת חוזה על-ידה. עליה להקפיד על שימוש בכספי ציבור כיאה למעמדה כנאמן עליהם. קיימת חזקה כי כך אכן עשתה הרשות. ברגיל, אין המדינה מתחייבת לפצות אזרחים מכספי-ציבור, בעקבות מהלך שלטוני שלא מסב להם כל נזק. בענייננו, ניתן לתת להסכם פרשנות סבירה היוצקת בו היגיון כלכלי: הכוונה לפצות את המגדלים נבעה מן ההנחה, שביטול המכסות יהיה כרוך בנזק. משהתברר שאין נזק, רשאית היתה המדינה שלא לשלם את הפיצוי הקבוע בהסכם.

בפעול, כנראה שחל גדול בכמות תפוחי האדמה המגודלים במדינת ישראל החל משנת 1994, אבל אין לעובדה זו חשיבות רבה, מכיוון שלא זהו הנזק אותו בא ההסכם לקדם. יצויין כי נקבע שמי מבין המגדלים שיוכיח באופן פרטני נזק מביטול ההסכם - יזכה לפיצוי. הערעור נדחה.

לאחר הבחירות המקדימות שהתקיימו בסניף חד"ש בכפר יסיף, נבחר "צוות בחירות" שידון ויחליט בעניין שינוי בסדר המועמדים; בין השאר, החליט אותו צוות על רוטציה ביניהם. תוצאות ההצבעה נרשמו בפרוטוקול של אותה ישיבה, אולם מעבר לרישום בפרוטוקול, לא נערך כל מסמך בכתב, ואף לא גובש הסכם בעל-פה. לאחר הבחירות, עקב פילוג בסניף, החליטה הסיעה על ביטול הרוטציה.

הסכם לרוטציה בין מועמדים לרשות מקומית הוא הסכם פוליטי, שיכול להיות גם הסכם משפטי, בתנאי שיהיו צדדים להסכם, ושתהיה להם כוונה לעשות הסכם מתחום המשפט. קיימת חזקה כי הצדדים להסכמים פוליטיים לא התכוונו להכניס עצמם לסד של התחייבויות משפטיות, ובמיוחד לגבי הסכמי רוטציה. יש להקפיד על כך שהתובע יוכיח כי הצדדים התכוונו לערוך ביניהם הסכם משפטי.

במקרה שלפנינו, החלטת הרוטציה אינה הסכם משפטי. אין "הסכם" רוטציה, שיש לו צדדים כפי שמקובל בהסכם, אלא יש רק "החלטה" של "צוות הבחירות". ההחלטה התקבלה בדרך בה מקובל, על ידי גופים ציבוריים כמו על ידי גופים פרטיים, לקבל החלטות. חברי הגוף מקבלים הזמנה לישיבה, עם סדר יום, מקיימים דיון ועורכים הצבעה. אבל לא ניתן לומר שהחלטה כזאת היא הסכם משפטי בין החברים. כאן אפילו אין מקום לומר שתקנון המפלגה, כשהוא לעצמו, יצר הסכם בין החברים, משום שהחלטת הרוטציה לא נתקבלה על ידי מוסד רשמי של המפלגה, אלא על ידי "צוות בחירות". גם אי-אפשר להתעלם מכך שהמערער 1 הצביע נגד החלטה זאת. האם אף-על-פי כן יש לראות אותו כצד להסכם?

אפשר היה לטעון כי תקנון המפלגה יוצר הסכם בין החברים לבין עצמם. גם כך, עדיין צריך להוכיח כי תקנון זה מחייב כהסכם כל חבר במפלגה, באופן אישי, לקיים החלטות אלה או אחרות, ובכלל זה גם החלטת רוטציה. רישום החלטה בפרוטוקול אינו צורה מקובלת לעריכת הסכמים משפטיים. לא נערך כל הסכם כזה, אלא רק רישום של החלטה בפרוטוקול. האם די ברישום זה כדי להוות הסכם משפטי? מי "הצדדים" לרישום זה: אלה שהצביעו בעד החלטה? כל אלה שהשתתפו בישיבה? או אולי כל חברי המפלגה?

כדי שהסכם יהיה הסכם משפטי נדרשת "מסוימות", כלומר קביעת הפרטים העיקריים בהסכם באופן ברור. חוסר הבהירות בשאלת הצדדים פוגמת במסוימות. במקרה זה הדבר היחיד שנרשם בפרוטוקול הוא שהרוטציה תתקיים. החלטה כזאת, שאינה נתמכת בשום מסמך נוסף לרישום בפרוטוקול, אין בה מסוימות במידה הנדרשת כדי ליצור הסכם משפטי. כמו כן, בדרך כלל הסכם פוליטי צריך פרסום, אך כאן קבע "צוות הבחירות" כי החלטת הרוטציה תישמר בסוד. ואכן ההחלטה נשמרה בסוד עד יום אחד לפני יום הבחירות, שאז הופץ בכפר כרוז שהודיע על החלטת הרוטציה. האם די בכך כדי לענות על דרישת הפרסום?

כל אלה הם נתונים הפועלים נגד הכרה בהחלטת הרוטציה כהסכם משפטי. אמנם נכון כי המערער והמשיבים 1-3 התייחסו בכובד ראש להחלטת הרוטציה, וסברו כי היא מחייבת אותם. אך בדרך כלל אנשים הגונים רואים עצמם מחוייבים על ידי הסכם פוליטי, או על ידי החלטה פוליטית, גם אם אין לה תוקף משפטי. הערעור מתקבל.

לפי חוזה בין המערערים לבין משרד הבטחון, הם היו אמורים לרכוש יחד עם חברת "רשת" 60,000 מסכות אב"כ שפג תוקפן, תמורת 0.6 דולר למסכה. עם כריתת החוזה התקשרה רשת בהסכם עם חברת שוורצמן האמריקאית, לפיו תרכוש האחרונה 50,000 מסכות תמורת 0.8 דולר למסכה; יצוין כי רשת הודיעה למשרד הבטחון כי יש לה הזמנה עבור כל המסכות, הגם שבאותה עת לא הייתה הזמנה ל-10,000 הנותרות. לפני שנמשכו כל המסכות, פלשה עירק לכווית; בעקבות מצב זה, החליטו רשויות הצבא לעכב כל הוצאה של מסכות אב"כ מהמחסנים. רק כעבור כשלושה חודשים הודיע משרד הבטחון לרשת כי הטובין אינם ברשות המשרד. התברר גם כי משרד הבטחון רכש בסוף שנת 1990 מסכות אב"כ תמורת 17.65 דולר למסכה. שוורצמן סרבה להסתפק בהשבת הכספים ותבעה את רשת; ונקבע כי רשת תשלם לשוורצמן 50,000 דולר כפיצוי עבור 28,000 המסכות שלא סופקו על-ידה, כלומר סך של 1.8 דולר למסכה.

התוצאות המיוחדות של משבר המפרץ הפרסי היו נסיבות, שעשו את קיום החוזה שונה באופן יסודי ממה שהוסכם עליו בין הצדדים. פרוץ המשבר שינה את הנתונים הבסיסיים האלה ונוצר צורך להשתמש במסכות הישנות שימוש נוסף. לשאלת הפיצויים, עקרונית זכאי המתקשר הפרטי לתשלום פיצויים מאת הרשות במקרה של השתחררות מינהלית. משמעות ההשתחררות היא ביטול החוזה מכאן ואילך. החישוב של השבה זו, מן הראוי כי יצא מן המחיר החוזי, דהיינו, המתקשר הפרטי זכאי לקבל את החלק היחסי של התמורה החוזית.

יצוין כי המדובר כאן אינו בחוזה קבלנות, אלא במכר. בחוזה מכר, הרווח של הקונה (הנפגע) מצוי בהפרש בין המחיר החוזי למחיר השוק, או בין המחיר החוזי המקורי למחיר בחוזה משני שכרת הקונה עם צד שלישי. לכן, תשלום פיצויים על הרווח שנמנע מקונה בעסקת מכר, אינו בבחינת השבה כלל ועיקר. לעומתו, הרווח של הקבלן, נותן השירותים, הוא חלק אינטגרלי של המחיר החוזי עליו הסכימו הקבלן והמזמין. כאשר הקבלן ביצע כבר חלק מן החוזה טרם ביטולו, התשלום של המחיר החוזי היחסי נכנס לגדר השבה. באשר לשירותים שטרם ניתנו, התשלום על הרווח הצפוי הזה נכנס לגדר פיצויים חוזיים.

בנסיבות של השתחררות מינהלית, גם התחייבויות סבירות שבאו בעקבות הפסקת החוזה ולא לשם קיומו עשויות לזכות את המתקשר הפרטי בשיפוי; אין רשת זכאית למניעת הרווח על ההפרש בין המחיר החוזי למחיר השוק. באשר לרווח הזעיר יחסית, הנובע מן ההפרש בין מחיר הקנייה של רשת לבין מחיר המכירה לשוורצמן, בסך 0.2 דולר למסכה, אין הוא נכנס לגדר ההשבה. לכן, עקרונית, אין לרשת זכות לקבל פיצוי על מניעת רווח זה; אולם, נסיבות המקרה הנדון הן מיוחדות במינן. הפשרה שנערכה בין שוורצמן לרשת שינתה שוב את המצב, משום שתשלום סכום הפשרה הוטל במלואו על משרד הבטחון. בנסיבות אלה, נראה את הרווח הנזכר כנבלע בתוך סכום הפשרה.

בעניין 10,000 המסכות שלא נמכרו לשוורצמן, מוגבלת זכותה של רשת להשבת הסכום ששילמה עבור מסכות אלה למשרד הביטחון. מצג השווא של רשת בדבר מכירתן של מסכות אלה, יצר מניעות לתבוע את הרווח שהיה נובע מן המכירה לשוורצמן. הערעור נדחה.

הערת העורך: לא צויינה בפסק הדין עצם החלוקה לציבור של מסכות שפג תוקפן, תוך סיכון חיי אזרחים רבים.