



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט גיל קרזבום

העותרים

1. משה סילם ת.ז. 58672809
 2. דקל קליין ת.ז. 035671726
 3. מסעד טנוס ת.ז. 058984915
 4. גיא גיבלי ת.ז. 029468873
 5. מיכאל צוריאל ת.ז. 11349305
- ע"י ב"כ עו"ד פאר מימון

נגד

המשיבה

עיריית נהריה
ע"י ב"כ עו"ד אבי גולדהמר

פסק דין

כללי

1. העותרים חמישה במספר, כולם דייגים בעלי רישיון דיג מקצועי ובעלים של חמש סירות דיג (להלן: "הסירות") שעגנו ועשו שימוש במעגנת נהריה (להלן: "המעגנה") במשך שנים רבות, עותרים כנגד החלטת המשיבה שלא להתיר להם להמשיך ולעגון במעגנה. השימוש במושג "מעגנה" הינו לצורך הנוחות בלבד הגם שהמעגנה שבנדון אינה נכללת ברשימת המעגנות בתקנות הנמלים (מעגנות) תשע"א 2010.
2. העתירה המקורית הוגשה ביום 4.9.25 ובתאריך 23.10.25 התקיים דיון מוקדם בעתירה במהלכו הסתבר כי ככל הנראה לא קיימת "החלטה כתובה" של המשיבה בעניין דרישתה מהעותרים להוצאת הסירות מהמעגנה. נוכח עובדה זו והערות נוספות של בית המשפט כמפורט בפרוטוקול, ביקשה המשיבה לבדוק את כל הנושא מחדש ולבוא בדברים באופן מסודר תוך ניסיון להגיע לפתרון, ולהגיש תגובה מעודכנת לעתירה (עמ' 7 ש' 8-10 לפרוטוקול).
3. בתאריך 11.12.25 הגישה המשיבה "השלמת טיעונים" אליה צורפו חוות דעת מומחה בתחום הימי חתומה בידי מר יניב מס (להלן: "חוות דעת המשיבה") וכן פרוטוקול ישיבה מיום 8.12.25 בהשתתפות ראש העירייה מר רונן מרלי, ב"כ המשיבה עו"ד גולדהמר, מנכ"ל העירייה מר דודו אלחיאני, מר יניב כריף מנהל החברה הכלכלית, מר מתן לוי עוזר ראש העיר, ומר יניב מס. הישיבה עסקה בעניין המעגנה ובסופה החליטה המשיבה (בחתימת ראש העיר) כדלקמן: "לאחר שקראתי את חוות דעתו של מר מס ולאחר ששמעתי בישיבה את הסבריו ואת התייחסותם של גורמי העירייה והחכ"ל, הנני מחליט לאשר את החלטתי לאסור על כל גורם, חוץ מגורמי חיל הים, עגינה קבוע בשטח המעגנה" (להלן: "ההחלטה המאשרת"), והוסיף כי על מנכ"ל העירייה והחכ"ל לבחון את ההסדרים הקיימים לשירותי אחסנה ומשייה ולהמליץ על שינויים ככל שיש צורך בתיקון.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

4. בתאריך 17.12.25 התקיים דיון בעתירה במסגרתו הצדדים הגיעו להסכמה דיונית לפיה העותרים יגישו עתירה מתוקנת אשר תתייחס בין היתר גם למסמך השלמת הטיעונים מטעם המשיבה, והאחרונה לא תעמוד על מיצוי הליכים ותהא רשאית להגיש תשובה לעתירה המתוקנת. בנוסף, הצדדים בקשו כי בית המשפט יקיים ביקור במעגנה.
5. בתאריך 24.12.25 הוגשה עתירה מתוקנת אליה צורפה בית היתר חוות דעת מומחה בתחום הימי מטעם העותרים חתומה בידי האדריכל/מהנדס ימי מר יוסי רוט. בתאריך 31.12.25 הוגשה תגובת המשיבה לעתירה המתוקנת.
6. בתאריך 5.1.26 התקיים ביקור במעגנה בנוכחות הצדדים, בוצעו מספר צילומים (ב/1-5) ונערך פרוטוקול. יצוין כי בפתח הביקור הסתבר כי המשיבה זימנה לביקור קצין מילואים בשם אל"מ חגי' (להלן: "חגי'") על מנת שזה יציג את עמדת חיל הים.
7. בתאריך 20.1.26 התקיים דיון נוסף בעתירה מבלי שהושגו כל הבנות בין הצדדים. יצוין כי במסגרת הדיון נטען לראשונה על ידי המשיבה כי היה על העותרים לצרף גם את חיל הים כמשיב נוסף לעתירה.

תמצית השתלשלות האירועים

8. אירועי ה-7.10.23 (להלן: "המלחמה") היוו את נקודת המפנה מבחינת העותרים. ביום זה התבקשו העותרים בעקבות הנחיית חיל הים לפנות את המעגנה ולהוציא את סירותיהם מהמים (הודעת ווטסאפ מנציג העירייה מר רפי מלכה – נספח ו' לעתירה).
9. בתאריך 26.10.23 הוצא על ידי צה"ל "צו אלוף" המכריז על האזור לרבות שטח המעגנה כשטח צבאי סגור (להלן: "הצו הראשון") בו נקבע בין היתר כי "לא יכנס אדם ולא ישיט כלי שיט קטן ולא יפליג בכלי שיט קטן באזור הסגור..." (ס' 2 א). מאחר שתוכן הצו הראשון לא כלל את המילים "לא ישהה", העותרים הותירו את הסירות במימי המעגנה.
10. הצו הראשון חודש מפעם לפעם עד שביום 30.5.24 הוצא "צו אלוף" הכולל גם את המילים "לא ישהה" ביחס לאדם או לכלי שיט (להלן: "הצו המעודכן"), שאף הוא הוארך מפעם לפעם.
11. בעקבות הוצאת הצו המעודכן הגישו העותרים עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"צ 4842/24) כנגד הצו המעודכן, ובתאריך 18/11/24 ניתן פסק דין הדוחה את העתירה, והצו המעודכן נותר על כנו ללא שינוי (להלן: "פסק הדין בבג"ץ"). בהמשך לפסק הדין בבג"ץ, הוצאו הסירות מהמים לאחר מספר ימי התארגנות ובתיאום עם המשיבה. העותר 5 הוציא את סירתו בתאריך 29/11/24, העותרים 2, 3 ו-4 הוציאו את סירותיהם בתאריך 1/12/24, והעותר 1 בתאריך 21/12/24.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיזוני:

12. עם סיום המלחמה, הוצא ביום 1/6/25 צו חדש אשר צמצם באופן משמעותי את השטח הסגור באופן שיכלול אך ורק את שובר הגלים המערבי של המעגנה, ומספר מטרים ספורים סביב לו, וזאת על מנת לאפשר לספינות חיל הים לעגון בסמוך למזח ללא כניסת אזרחים. על פי הצו, חל איסור כניסה של כל אדם לשטח הסגור (להלן: "הצו האחרון").

13. משצומצם השטח הסגור כמפורט לעיל ונותר רק "הצו האחרון" שכבר אינו כולל איסור שהייה של סירות במעגנה (למעט בשטח הצמוד לשובר המערבי), החזיר העותר מס' 1 את סירתו למימי המעגנה, אך זו הוצאה מהמים ע"י המשיבה אשר אסרה גם על יתר העותרים להחזיר את סירותיהם למים.

14. בעקבות התנגדותה של המשיבה להחזרת הסירות למים ביקשו העותרים להיפגש עם נציגי העירייה, אך הפגישה נדחתה מפעם לפעם מסיבות הקשורות במשיבה, עד שביום 30/7/25 התקיימה פגישה אצל מנכ"ל החברה הכלכלית, פגישה שלא הניבה כל תוצאות והעותרים הגישו עתירתם זו.

תמצית טענות העותרים

15. העותרים הדגישו את היותם דייגים מקצועיים בעלי סירות דיג הפועלים במעגנה מזה שנים רבות חלקם מזה 30 שנה.

16. לטענת העותרים ההחלטה שלא לאפשר להם להחזיר את הסירות למים לוקה בפגמים מהותיים, זאת מהטעם שהתקבלה כלאחר יד, ללא כל הליך מסודר, מבלי לקיים לעותרים שימוע, ומבלי להעלות את אותה החלטה על הכתב, וממילא ללא תיעוד והנמקה.

17. העותרים אף הפנו לכך שסירות אחרות מורשות לעגון במעגנה, כך שבפועל המשיבה פועלת רק כנגד העותרים.

18. עוד נטען כי הוצאת סירתו של העותר 1 מהמים בכוח, בניגוד להסכמתו, נעדרה כל סמכות חוקית מהטעם, "שהצו המעודכן" אינו אוסר על שהיית או עגינת סירות בתוך המעגנה.

19. בכל הנוגע להחלטה המאשררת מיום 8.12.25, נטען כי זו אינה מרפאת את הפגמים המהותיים שבהתנהלות המשיבה, ואף נגועה בעצמה בפגמים חמורים, מאחר והעותרים לא זומנו לשיבה, לא ניתנה להם זכות הטעון, ההחלטה אינה מנומקת, ונסמכה על חוות דעת מומחה שצורפה ללא אישורו של בית המשפט, ולמעשה "נתפרה" מראש.

20. לסיכום, העותרים עתרו לביטול ההחלטה ולהשבת סירתו של העותר 1 למים.

תמצית טענות המשיבה

21. שיהוי – לטענת המשיבה העתירה הוגשה בשיהוי מהטעם שצו האלוף פקע בחודש מרץ 2025 שאז היה על העותרים למצות הליכים ולהגיש עתירתם. לחילופין נטען כי גם אם המועד הקובע הוא 1.6.25 (המועד בו



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

- המשיבה דרשה מהעותר 1 להוציא את סירתו מהמים), היה עליהם להגיש את העתירה בתוך 45 ימים וזו הוגשה רק ביום 4.9.25. במסגרת סיכומיה המשיבה לא חזרה על טענת השיהוי.
22. חוסר ניקיון כפיים – טענת המשיבה בהקשר זה מופנית כלפי העותר 1 אשר החזיר את סירתו למים, לשיטתה בניגוד לפסק הדין בבג"ץ, וכן בניגוד להוראות שנתנו לו על ידי המשיבה, ובכך עשה דין לעצמו.
23. העותרים לא הוכיחו עגינה ארוכת שנים במעגנה ולא הוכח כי דיג הוא מקור פרנסתם העיקרי - לטענת המשיבה טענת העותרים בדבר היותם "דייגים מקצועיים" שעוגנים במעגנה עשרות שנים ברציפות לא הוכחה, ובהקשר זה נטען כי לא צורפו רישיונות דיג תקפים לכלל השנים, לא הובא דו"ח רו"ח או מסמך אחר לתמוך בטענתם לפיה מדובר במקור פרנסתם העיקרי, וכן לא צורפו כמתחייב תצהירים מטעם העותרים לתמיכה בטענותיהם.
24. חיל הים לא צורף כמשיב לעתירה – טענה זו הועלתה על ידי המשיבה בדיון האחרון. לטענת המשיבה החזרת הסירות למים אינה מתיישבת עם עמדת חיל הים וצווי האלוף. לחילופין נטען, כי יש לתת משקל ממשי לדבריו של מר חגי' במהלך הביקור במעגנה, מהם עולה כי החזרת הסירות למים יכולה לפגוע בפעילות חיל הים.
25. אין לעותרים זכות משפטית לעגינה- לטענת המשיבה אין לעותרים כל זכות קניינית בשטח המעגנה ולא זכות עגינה מכוח הסכם כלשהו (בכתב או בעל פה) ובכלל. עוד נטען בהקשר זה, כי תקנות הנמלים ("מעגנות") אינן חלות על המעגנה, כך שלמעשה מדובר ב"ממשה" ללא שירותי נמל ועגינה.
26. היעדר פגיעה בחופש העיסוק - לטענת המשיבה העותרים רשאים לעשות שימוש במעגנה לצורכי פרנסתם, קרי לצאת ולחזור כאוות נפשם, כאשר ההגבלה היחידה הינה הותרת הסירות במימי המעגנה. המשיבה הדגישה את העובדה שעומדת לעותרים הזכות לעשות שימוש בממשה ולאחסן את סירותיהם בחניון הסירות.
27. הבג"ץ תומך בעמדת המשיבה – לטענת המשיבה פסק הדין שניתן במסגרת הבג"ץ מחזק את סבירות החלטת המשיבה שלא להתיר המשך עגינה.
28. ההחלטה נשוא העתירה התקבלה כדין – לטענת המשיבה החלטתה שלא להתירה עגינה במעגנה ניתנה לאחר הפעלת שיקול דעת, מטעמים עניינים, מקצועיים, בשקיפות, ובתום לב, וללא כל שיקולים זרים. הודגש כי מדובר בהחלטה המצויה בתוך מתחם הסבירות, ואין מקום להתערב בה. עוד נטען, כי העותרים זכו להליך של שימוע טרם קבלת ההחלטה.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

דין והכרעה

29. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים, ולאחר ביקור במעגנה, הגעתי לכלל מסקנה לפיה דין העתירה להתקבל. ההדגשות בפסק הדין כולן שלי (ג.ק).

30. מושכלות יסוד הן כי בית המשפט אינו נכנס בנעלי הרשות ואינו ממיר את שיקול דעתה בשיקול דעתו שלו (בג"ץ 954/23 אבו עסא ו-44 אח' נ' הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, פסקה 10 [פורסם בנבו] (31.12.2023)). בית המשפט לא יתערב בהחלטות הרשות, אלא אם עסקינן בפעולות שחורגות בבירור ממתחם הסבירות או בהחלטות שהתקבלו שלא במסגרת הליך תקין.

בהקשר זה יודגש, כי אם העליתי ספקות בחלק מהטענות העובדתיות הקשורות בשיקולי המשיבה, לא היה בכך כדי להחליף את שיקול דעתה המקצועי או לבוא בנעליה, אלא רק לצורך הדגשת חשיבותו של הליך השימוע, שמטרתו לאפשר לעותרים להביע את עמדתם, הליך שלא קיים במקרה זה כפי שיפורט בהמשך.

טענת השיהוי

31. כאמור, המשיבה זנחה את טענת השיהוי במסגרת סיכומיה, וטוב שכך.

32. אין ממש בטענה לפיה המועד הקובע ממנו יש לחשב את תקופת השיהוי הינו מועד הוצאת "הצו האחרון" או לחילופין המועד בו המשיבה הוציאה את סירתו של העותר 1 מהמים. תאריך הוצאת הצו המעודכן הינו 1.6.25 (הגם שמצוין בו כי תחולתו מיום 12.3.25 ועד ליום 30.6.25). לאחר הוצאת "הצו האחרון" (אשר צמצם את השטח הסגור לאזור שובר הגלים המערבי בלבד) החזיר העותר 1 את סירתו למים בתחילת חודש יוני 2025, אך זו הוצאה מהמים על ידי המשיבה. ממועד זה נעשו על ידי העותרים מאמצים של ממש להיפגש עם המשיבה (ר' התכתבויות ווטס-אפ נספח כג' לעתירה) אך לשווא, ורק ביום 30.7.25 התקיימה הפגישה שכאמור לא הניבה כל תוצאות, והעתירה הוגשה בתאריך 4.9.25. בנסיבות אלו אין לומר כי העתירה לוקה בשיהוי כלשהו. יצוין, כי העותרים מעולם לא קבלו החלטה כתובה או מנומקת מהמשיבה עובר להגשת העתירה, כך שהמועד הקובע במקרה זה החל לטעמי בתאריך אותה פגישה (30.7.25) שגם היא לא הניבה החלטה כתובה או מנומקת.

כך גם לא הוכחה טענת המשיבה ביחס להסתמכותם של גורמים אחרים שפעלו על סמך ההנחה שהסירות לא תעגונה במים.

הטענה לפיה העותרים הגישו את העתירה בחוסר ניקיון כפיים

33. כאמור טענה זו מופנית כלפי העותר 1. לטענת המשיבה העותר 1 החזיר את סירתו למים בחודש יוני 2025 בניגוד לפסק הדין בבג"ץ, ובניגוד להוראות המשיבה.

אין בידי לקבל טענה זו. פסק הדין בבג"ץ מתייחס ל"צו המעודכן" ולא ל"צו האחרון", שכאמור צמצם את השטח הסגור באופן המאפשר שהיית סירות במעגנה (למעט לשטח הצמוד לשובר המערבי) כך שהחזרת



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

הסירה למים לאחר הוצאת "הצו האחרון" אין בה כדי להפר צו כלשהו ולא את פסק הדין בבג"ץ שדן בצו הקודם. אשר לטענה לפיה העותר 1 פעל בניגוד לעמדת המשיבה, לא ברור כיצד באה עמדת המשיבה לידי ביטוי בהיעדר החלטה כתובה (ועל כך יורחב בהמשך).

משך ומהות פעילות העותרים במעגנה

34. לטענת העותרים פרנסתם בדיג מקצועי, ולצורך כך הם עוגנים את סירותיהם במעגנה מזה עשרות שנים מי יותר ומי פחות.

לטענת המשיבה עובדה זו לא הוכחה, ולו מהטעם שלא הוגשו תצהירים ואו מסמכים לתמיכה בטענתם זו ובכלל.

35. טענת העותרים לפיה הם התפרנסו מדיג באמצעות סירותיהם שעגנו במעגנה במשך שנים מהווה תנאי מוקדם לעתירה בלעדיו אין לעותרים עילה כלשהי, ולכאורה היה עליהם לתמוך טענתם זו בתצהיר. בהקשר זה אציין כי יתר העובדות אינן באמת נתונות במחלוקת, קרי, מהלך האירועים שקדמו להגשת העתירה כמפורט בתמצית השתלשלות האירועים.

36. אלא שגם עובדות אלו אינן באמת במחלוקת. כבר בתחילת ההליך הודתה המשיבה באופן מפורש בכך שהעותרים מתפרנסים מדיג וסירותיהם עגנו במעגנה במשך שנים עד להוצאתן מהמים.

ראה בהקשר זה ס' 12 לתגובתה המקדמית שם טענה המשיבה כי היא " הציעה... לעותרים, תוך התחשבות בעובדה שהדיג הוא מקור פרנסתם, לתת להם הנחה של 20% בשימוש ב"מעגן היבש". קרי, כבר בתחילת ההליך המשיבה הודתה בכך שדיג הוא מקור פרנסתם של העותרים.

במסגרת תגובתה לעתירה המתוקנת הודתה המשיבה כי העותרים עגנו במעגנה מזה שנים וכדבריה " במשך שנים אפשרה המשיבה לעותרים להשאיר את סירותיהם במים, בהתנהגות, מתוך רצון לסייע ולהימנע מעימות, ותוך תקווה לגבש בעתיד הסדרה מוסדרת" (ס' 27 לתגובה מיום 31.12.25), ובהמשך חוזרת ומציינת המשיבה " העותרים נהנו ממדיניות סובלנית של המשיבה במשך שנים" (ס' 52 לתגובה מיום 31.12.25). במילים אחרות העותרים עגנו במעגנה במשך שנים בהסכמת המשיבה.

למעשה המשיבה מודה באופן מפורש כי העיסוק בדיג הוא אכן מקור פרנסתם של העותרים והם עגנו את סירותיהם במעגנה מזה שנים.

37. לסיכום סוגיה זו, גם אם העותרים לא הוכיחו 30 שנות עגינה, לא מדובר לטעמי בנתון מהותי לצורך הכרעה בעתירה. די בעובדה שהמשיבה מודה בכך שמקור פרנסתם של העותרים הוא דיג והם עגנו את סירותיהם במעגנה במשך שנים, והכל בהסכמתה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיפוני:

חובת המשיבה לקיים לעותרים שימוע גם בהיעדר זכות קניינית או חוזית או זכות מכוח הוראת החוק

38. ראשית, המשיבה עצמה הכירה בזכותם של העותרים לקיום שימוע, ואף הדגישה כי חובתה זו קוימה בהרחבה ואף פעמיים (ר' ס' 38 ו-39 לסיכומי המאשימה).

העובדה שהמשיבה מכירה בזכותם של העותרים לשימוע מתיישבת היטב עם העובדה שהעותרים עגנו במעגנה במשך שנים והתפרנסו מדיג (עד להוצאת צווי האלוף), ובהתאם גם הפגיעה בפרנסתם כתוצאה משינוי הסטטוס הקיים.

39. יובהר, כי לפחות לכאורה לא קיימת לעותרים זכות קניינית או זכות מכוח הסכם כתוב עם המשיבה, והם עצמם אינם טוענים זאת. כך גם אין מחלוקת כי תקנות הנמלים (מעגנות) אינן חלות על המעגנה מהטעם שזו אינה כלולה ברשימת המעגנות המפורטת בתקנות. אלא שחובת השימוע אינה יציר כפיו של המחוקק בלבד, אלא חובה עצמאית העומדת על רגליה שלה כחלק מהמשפט המקובל בישראל. לפיכך, היעדרה של הוראה מפורשת בתקנות או אי-תחולתן של תקנות ספציפיות על מעגנה מסוימת, אינם פוטרים את הרשות (המשיבה) מחובתה לקיים שימוע. זכות הטיעון קיימת בכל מקרה שבו רשות מנהלית מבקשת לפגוע בזכות או באינטרס של הפרט, אלא אם המחוקק שלל זאת במפורש.

40. ככלל, עגינה ממושכת בהסכמת המשיבה גם אם מדובר בהסכמה מ"כללה" (כזו הנלדמת מהנסיבות או מהתנהגות המשיבה כמו במקרה זה), אינה מקנה לעותרים זכות עגינה לצמיתות, שכן מדובר בזכות שהיא הדירה מטבעה, בפרט כאשר מדובר במקרקעי ציבור שבהם הכרה בזכות בלתי הדירה היא נדירה ביותר וחריגה. הזכות להשתמש במעגנה מכוח הסכמה, בין אם מפורשת ובין אם בשתיקה מהווה "רשות שימוש" ואין בה כדי להוות זכות קניינית המקנה למחזיק מעמד של בעלים או זכות קבועה בנכס, והיא תלויה בנסיבות המיוחדות של כל מקרה. כאשר מדובר במקרקעי ציבור המנוהלים על ידי רשות (כמו עירייה), בני המשפט נוקטים גישה מצמצמת. כבר נפסק לא פעם כי זכות שימוש שניתנה על ידי רשות מנהלית לעולם אינה בלתי הדירה, בין היתר מכוח "הלכת ההשתחררות" המאפשרת לרשות לחזור בה מהתחייבויותיה לצורך הגנה על אינטרס ציבורי חיוני. לפיכך, גם אם ניתנה רשות שימוש, הרשות רשאית לבטלה על פי רצונה, ואין בחלוף הזמן כשלעצמו כדי להפוך את הרשות לבלתי הדירה – כאמור גם העותרים אינם טוענים לזכות בלתי הדירה.

41. עם זאת, העותרים עגנו את סירותיהם במעגנה במשך שנים ומחזיקים באינטרס מוגן הנוגע למקצועם ולפרנסתם, וכן ב"ציפייה לגיטימית" המבוססת על נוהג רב שנים. ציפייה זו מחייבת את הרשות לקיים שימוע לפני קבלת החלטה המשנה את המצב הקיים, גם אם אין לדיג "זכות" קניינית מוקנית במקום העגינה. ככל שהפגיעה הצפויה בפרט (כגון פגיעה במקצועו או במעמדו) חמורה יותר, כך מתרחבת חובת הרשות לאפשר לו להשמיע את טענותיו.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

בכל הנוגע לחלופה אותה הציע המשיבה, קרי הורדת הסירות למים בתחילת יום עבודה והעלתן לחניה בסוף יום העבודה, הדבר אפשרי טכנית, אך יש לו משמעויות כלכליות לא מבוטלות לרבות דמי אחסון, זמן ואמצעים טכניים כגון רכב או טרקטור שמסוגל להעלות סירת דיג שמשקלה מעל טון. בהקשר זה יצוין כי לצורך הוצאת סירתו של העותר 1 מהמים היא עשתה שימוש במשאית ובמנוף. חלופה זו מצריכה היערכות משמעותית מבחינת העותרים, יש לה כאמור מחיר כלכלי, ולא מן הנמנע שיהיה בכך כדי לגרום לעותרים לחפש מעגן חלופי.

42. ושוב יודגש, המשיבה עצמה מכירה בזכותם של העותרים כי יתקיים שימוע בעניינם טרם מתן ההחלטה.

המשיבה לא קיימה הליך של שימוע טרם קבלת ההחלטה

כללי

43. כידוע זכות הטיעון (או חובת השימוע) היא זכות יסוד מקודשת במשפט המנהלי הישראלי, הנגזרת מכללי הצדק הטבעי ומחובת ההגינות של הרשות. הכלל קובע כי רשות ציבורית לא תפגע במעמדו, בזכויותיו או באינטרס מוגן של אדם, בטרם תעניק לו הזדמנות נאותה להשמיע את דעתו. ככלל, על השימוע להיערך לפני קבלת ההחלטה, וזאת על מנת לאפשר השפעה ממשית על הגורם המחליט בלב פתוח ובנפש חפצה. שימוע מאוחר יתאפשר רק במקרים חריגים של דחיפות או תקלה. ככלל ניתן להסתפק בשימוע בכתב, אך בנסיבות מיוחדות עשויה לקום חובה לשימוע בעל-פה.

על הרשות המנהלית לקיים את השימוע באופן מהותי ולא למראית עין בלבד. הגורם המחליט נדרש להאזין לטענות בלב פתוח ובנפש חפצה, מתוך נכונות ממשית להשתכנע ולשנות את דעתו ככל שיש בטיעונים ממש. מטרת השימוע היא להעניק לאזרח הזדמנות אפקטיבית לנסות ולהשפיע על תוצאת ההחלטה, ולא רק "לצאת ידי חובה" פרוצדורלית - בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת (07.03.2024) ס' 34 לפסק הדין.

הליך מנהלי תקין מחייב לא רק שימוע, אלא גם קבלת החלטה המבוססת על תשתית עובדתית מלאה וראויה, ובעניינם של העותרים, איסור עגינה למי שפרנסתו מדיג ועגן במקום במשך שנים, ללא בירור עובדתי מספק וללא מתן הזדמנות לאפשר לו להציג את מלוא טענותיו, עלול להיחשב כהחלטה שרירותית ובלתי תקינה. השימוע מאפשר להציג מידע ושיקולים שמסלימים את תשתית הנתונים של המשיבה, ועשויים להוביל להחלטה מאוזנת וטובה.

ובעניינם של העותרים

44. נשאלת השאלה האם המשיבה אכן קיימה לעותרים שימוע טרם קבלת ההחלטה. לטענת המשיבה העותרים זכו לשימוע בעניינם, ואף לשימוע מורחב לאחר שהובאו בחשבון כלל העובדות לרבות טענות העותרים. לשיטת המשיבה שתי החלטות התקבלו בעניין איסור המשך העגינה במעגנה. הראשונה, לאחר הוצאת ה"צו האחרון", שאז החליטה המשיבה לאסור המשך עגינה במעגנה (להלן: **ההחלטה**)."



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

השנייה, "ההחלטה המאשררת" שניתה לאחר הגשת העתירה. עוד נטען כי טענות העותרים נשמעו גם במסגרת דיון הוועדה למתקנים בטחוניים (להלן: "הוולמ"ב") שהתקיים ביום 15.4.25.

45. האם התקבלה "החלטה" ואם כן, האם קדם לה הליך של שימוע בחינת הדברים מעלה ספק של ממש בכל הנוגע לעצם קיומה של החלטה על איסור עגינת העותרים במעגנה לאחר שינוי המצב הבטחוני ("הצו האחרון") והוצאת סירתו של העותר 1 מהמים, ובכל מקרה לא התקיים הליך כלשהו שיכול להיחשב כשימוע.

46. במהלך הדיון המוקדם נשאל ב"כ המשיבה על ידי בית המשפט האם בכלל קיימת החלטה שעל בסיסה נאסר על העותרים להחזיר את הסירות למים בתום המלחמה, ותשובתו "אנחנו ניתן תשובה, זה, אני מבין, דיון מקדמי. ניתן תשובה מסודרת עם ההחלטה, עם הכול, נסביר. יכול להיות שבאמת אין החלטה כתובה אלא יש החלטה בשטח, גם זה קורה בעיריית" (עמ' 4 ש' 25-23 לפרוטוקול מיום 23.10.25).

יצוין כי בהמשך ההליך לא ניתנה כל תשובה בעניין, ולא הומצאה אותה "החלטה", ובהתאם יש לקבוע כי החלטה שכזו לא קיבלה ביטוי בכתובים ואף לא תועדה בדרך אחרת.

47. לשאלת בית המשפט האם בכלל בוצעה בדיקה בשטח טרם קבלת ההחלטה, השיב ב"כ המשיבה "בוודאי שהייתה בדיקה", ובהמשך הוסיף "...היה סיור במקום, הייתה בדיקה מקצועית...". וכאשר התבקש להציג את ממצאי אותו סיור/בדיקה השיב "אדוני יאפשר לי להגיש תגובה, לא תגובה מקדמית, אלא תגובה כהלכתה ואני אציג בפני אדוני גם את הסוגייה הזאת" (שם בעמ' 6 ש' 20-24). למותר לציין, שגם ממצאי אותו סיור נטען או בדיקה לא הומצאו בשום שלב.

בנסיבות אלו יש לקבוע כי לאותה "החלטה" עלומה, שלא קבלה כל ביטוי בכתב ובכלל, לא קדם סיור ולא בוצעו כל בדיקות, וספק אם בכלל קיימת החלטה.

48. כאמור לעותרים לא הועברה כל החלטה ומן הסתם גם לא התקיים הליך של שימוע. המשיבה עצמה לא המציאה בדל ראיה לכך שהתקיים שימוע טרם מתן ההחלטה (ככל שאכן ניתנה החלטה מנומקת, וכאמור נראה כי כזו לא באמת התקבלה).

כפי שכבר הערתי בדיון המוקדם הרושם הוא כי המשיבה "רכבה" על "הצו המעודכן", וגם כאשר זה פקע והוצא "הצו האחרון" (שאינו אוסר על שהייה במימי המעגנה), המשיכה המשיבה לאסור על השבת הסירות למים.

האם יש בהחלטה המאשררת כדי להוות תחליף לשימוע

49. בהמשך לדיון המוקדם השלימה המשיבה את טיעוניה והסתבר כי בפרק הזמן שבין הדיונים נערכה עבור המשיבה חוות דעת בנושא הפעילות במעגנה, ולפיה אין מקום לאפשר עגינת קבע בשטח המעגנה, ואף נערכה ישיבת במשרדי המשיבה בסופה ניתנה "ההחלטה המאשררת" כמצוטט לעיל.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

50. לשיטת המשיבה, ככל ונפל פגם באופן קבלת החלטה (הראשונה), הפגם תוקן ויש באותה ישיבה כדי לקיים באופן מלא ואף מעבר לנדרש, את דרישת השימוע.

51. אין בידי לקבל את טענת המשיבה בהקשר זה, וזאת ממספר טעמים.

ראשית, לא ברור איזו החלטה אישר ראש העיר, והרי החלטה שכזו לא הומצאה בשום שלב, וכאמור אין לה כל תיעוד.

שנית, יש בעובדה שהמשיבה נזקקה בשלב מאוחר יותר לחוות דעת מומחה, כדי לתמוך בקביעה הנ"ל לפיה אותה החלטה קודמת, ככל שהיא קיימת, ניתנה ללא כל בדיקה ממשית.

שלישית וזו המהותית יותר, גם בשלב זה (עובר לקבלת "ההחלטה המאשררת") עמדת העותרים לא נשמעה. ב"כ העותרים לא זומן לישיבה (יצוין כי ב"כ המשיבה כן נכח בה), ולא זומן נציג העותרים על מנת להשמיע עמדתם, והעותרים אף לא התבקשו להציג טענותיהם בכתב טרם קבלת החלטה המאשררת.

מפורוטוקול הישיבה ניתן ללמוד כי טענות העותרים כלל לא הוצגו, ומן הסתם גם לא נשקלו. מפורוטוקול הישיבה עולה כי נשקלו אך ורק גורמים הקשורים במשיבה ומטעמה.

אילו באמת סברה המשיבה כי מדובר בהליך של שימוע או כזה שמטרתו לבדוק ולשקול גם את טענות העותרים, הייתה המשיבה ממציאה לעותרים את חוות הדעת, ומאפשרת להם להגיב באופן מסודר, לרבות האפשרות להציג נתונים מטעמם, אך הדבר לא נעשה.

52. בנסיבות אלו אני מתקשה להשתחרר מהרושם כי אותה "החלטה מאשררת" הינה לא יותר מאשר ניסיון פסול (במובן ששוב לא נשמעו טענות העותרים) להכשיר את אותה החלטה עלומה.

53. בכל הנוגע לדיון בוולמ"ב, גם בו אין כדי להוות שימוע או תחליף לשימוע. מדובר בדיון בבקשת הצבא לבנות מזח לעגינת כלי שיט. מספר גורמים התנגדו לבניית המזח לרבות הדייגים שטענו שהדבר יפגע ביכולתם להמשיך ולעגון במעגנה. המשיבה שאף היא לקחה חלק בדיון כלל לא הייתה גורם "מחליט" באותו הליך. אם בכלל, ניתן ללמוד מהחלטת הוולמ"ב כי לא נשללה אפשרות המשך עגינת הדייגים במעגנה, ואף צוין מפורשות כי הדייגים יוכלו להמשיך ולעגון במעגנה ככל שלא יפריעו לפעילות המזח הצבאי. ייאמר, כי המזח טרם נבנה ולא ברור מתי תחל בנייתו, כך שבשלב זה מדובר בעניין תיאורטי בלבד.

54. כך גם אין בידי לקבל את טענת המשיבה לפיה ההסכמה הדיונית שהושגה בדיון מיום 17.12.25 חוסמת בפני העותרים את האפשרות לטעון לפגם דיוני בהליך קבלת "ההחלטה המאשררת". ראשית, העותרים מעולם לא ויתרו על הליך של שימוע, ואותו מתווה דיוני אינו מתייחס לכך.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

שנית, ההסכמה הדיונית הושגה לאחר קבלת "ההחלטה המאשררת", ומטרתה הייתה לאפשר לעותרים להגיש עתירה מתוקנת אשר תתייחס לאותה "החלטה מאשררת", כך שברור מאליו שהעותרים רשאים לטעון גם ביחס לאופן קבלת אותה "החלטה מאשררת" לרבות אי קיום הליך של שימוע.

55. לאור כל האמור לעיל, יש לקבוע כי בשום שלב לא התקיים לעותרים כל הליך של שימוע והם לא זכו להשמיע טענותיהם טרם קבלת ההחלטות.

פגיעה בפעילות חיל הים?

56. לטענת המשיבה הימצאות ספינות חיל הים דרך קבע במעגנה יוצרת צפיפות שאינה מאפשרת את המשך עגינת הסירות במעגנה, אחרת הדבר יהווה מפגע בטיחותי ואף בטחוני. בהקשר זה טענה כי היה על העותרים לצרף את חיל הים כמשיב לעתירה או למצער להביא בחשבון את עמדתו של מר חגי.

לא מצאתי ממש בטענת המשיבה לפיה היה על העותרים לצרף את חיל הים כצד לעתירה. ראשית, מטעמים השמורים עמה בחרה המשיבה להעלות טענה זו רק בדיון האחרון (הרביעי במספר). שנית, חיל הים לא היה בשום שלב שותף להחלטת המשיבה לאסור המשיך עגינה. שלישית, וכפי שיפורט בהמשך, עמדת חיל הים באה לידי ביטוי בתוכנו של ה"צו האחרון" אשר אינו אוסר שהייה או עגינת כלי שיט במעגנה. בכל הנוגע לדבריו של מר חגי אתייחס אליהם בקצרה בהמשך.

57. כאמור, לביקור בזירה זימנה המשיבה ללא היתר בית משפט ומבלי להודיע לעותרים את מר חגי על מנת שיביע את עמדתו. בתחילת הביקור ב"כ העותרים לא התנגד להצטרפותו של מר חגי לביקור, אך כאשר זה חרג מסקירה כללית והחל להתייחס לאפשרות שסירות הדיג עלולות להפריע לפעילות חיל הים, ב"כ העותרים הביע התנגדותו מהטעם שחיל הים אינו צד להליך, וכן מהטעם שהמשיבה זימנה אותו על דעת עצמה וללא אישורו של בית המשפט. לקראת סוף הביקור ציינתי בפני ב"כ הצדדים כי בנסיבות הנ"ל לא מן הנמנע שלא יינתן לדברי מר חגי כל משקל (עמ' 14 ש' 17 לפרוטוקול מיום 5.1.26).

אחזור ואדגיש כי התנהלות המשיבה בהקשר זה (זימונו של גורם ללא אישור בית משפט ומבלי לידע את העותרים) אינה ראויה ואף נגועה בחוסר תום לב. ספק רב בעיני אם דבריו של מר חגי נאמרו על דעת מפקד חיל הים, והרושם שנוצר בי הוא כי מדובר בעד "מוזמן" לצורך תמיכה בטענות המשיבה. יובהר כי אינני קובע מסמרות בהקשר זה, אך זה הרושם שהתקבל בהתחשב בעובדה שהמשיבה זימנה אותו מבלי לעדכן את העותרים, ומבלי לקבל את רשותו של בית המשפט.

58. מכל מקום, הסבריו של מר חגי אינם מתיישבים עם אמירות אחרות של חיל הים, ובוודאי שלא עם תוכנו של "הצו האחרון". בנוסף, התרשמתי באופן בלתי אמצעי במהלך הביקור במעגנה כי הטענה לפיה הסירות פוגעות בפעילות חיל הים מוטלת בספק, אם בכלל.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

59. אין חולק כי לצו הסגירה (צווי האלוף) במהלך המלחמה היו מטרות מבצעיות, בין היתר צמצום הימצאות סירות אזרחיות בקרבת הגבול הימי על מנת לאפשר לחיל הים להתמקד במטרות עוינות, וכן לאפשר לספינות חיל הים לצאת במהירות המרבית מהמעגנה במטרה לתת מענה לכל מצב מתפתח.

אלא שעם סיום המלחמה עודכן בתאריך 1.6.25 צו האלוף באופן דרסטי כך שבמקום סגירת כלל הגזרה והמעגנה, צומצם השטח הסגור לשטח שובר גלים המערבי של המעגנה. ל"צו האחרון" צורף צילום של המעגנה וניתן ללמוד מהצילום כי מקום עגינת סירות הדיג מצוי מחוץ לשטח הסגור.

אילו סבר חיל הים כי מקום עגינת סירות הדיג אינו מאפשר את המשך פעילות חיל הים או פוגע בה, היה מרחיב את השטח הסגור גם לאזור שובר הגלים הדרומי (מקום עגינת הסירות).

60. חיזוק נוסף לעובדה שסירות העותרים אינן מהוות גורם הפוגע בפעילות חיל הים הינה העובדה שמתחילת המלחמה בחודש אוקטובר 2023 ועד לפסק הדין בבג"ץ בחודש נובמבר 2024 הסירות המשיכו לעגון במעגנה מבלי שהדבר הפריע לפעילות חיל הים, הגם שמדובר היה בעת מלחמה. אילו הסירות היו מפריעות לחיל הים בדרך כלשהי לרבות בתמרון וכד', חיל הים היה פועל באופן מידי להוצאתן.

61. כאמור, בתאריך 15.4.24 התקיים דיון בוולמ"ב שעניינו התנגדות גורמים שונים ביניהם העותרים, לבניית מזח במעגנה. במהלך הדיון מר שחר אלוני נציג משרד הביטחון מסר "כי בשגרה, אין התנגדות להימצאות סירות כל עוד צו הסגירה יאפשר זאת מול הערכת המצב". סופו של דבר נקבע בין היתר כי ביחס לדייגים (העותרים כאן) "ככל שהדבר אפשרי מבחינה ביטחונית ניתן יהיה להמשיך ולעגון בים ובלבד שלא יפריעו לפעילות המזח הצבאי". כאמור המלחמה הסתיימה, צו האלוף הגורף בוטל ובמקומו הוצא "הצו האחרון" שמן הסתם הביא בחשבון את המצב הביטחוני החדש ואת פעילות חיל הים, והוא מתייחס כאמור אך ורק לשובר הגלים המערבי ואינו כולל את אזור עגינת סירות העותרים.

62. עוד יצוין, כי בכל מקרה סירות הדיג מתמרנות במעגנה לצורך יציאה לים - אם ממקום עגינתן, ואם מאזור הממשה ככל שהן נמצאות בעגינה יבשה (בחניון). רוצה לומר, כי תנועת סירות הדיג במעגנה יוותר בעינו מבחינת חיל הים.

63. אוסיף, כי במהלך הביקור במעגנה ניתן היה להבחין כי מקום עגינת סירות הדיג הינו רדוד ביותר (ר' גם הצילום המצורף ל"צו האחרון" בו ניתן לראות כי מדובר באזור רדוד), אזור בו ספינות חיל הים אינן יכולות לתמרן מבלי להסתכן בפגיעה בקרקעית.

64. במכלול הנסיבות אין בטיעוני המשיבה בכל הנוגע לפעילות חיל הים כדי להוות נימוק לדחיית העתירה.

פגיעה בביטחות השיט במעגנה?

65. לטענת המשיבה מחצית משטח המעגנה הועבר לשימוש חיל הים לצורך הקמת מזח תפעולי ומדובר בשינוי מצב מהותי המגביר את הצפיפות במעגנה, ואינו מאפשר את החזרת סירות העותרים למים.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

מדובר בטענה בלתי מבוססת אשר עומדת בסתירה ל"צו האחרון" אליו צורף תצלום אוויר של המעגנה וסומן בו השטח הסגור הכולל את השובר המערבי אליו צמודות ספינות חיל הים. מהתצלום ניתן ללמוד כי מדובר בחלק קטן משטח המעגנה, ולא ברור על סמך מה נטען כי מדובר במחצית משטח המעגנה.

בכל הנוגע לתכנון עתידי לבניית מזח צבאי, נכון להיום המזח לא נבנה וגם אם ייבנה לא יגרע מחצית משטח המעגנה ואף לא קרוב לכך (ר' נספח 2 לחוות דעת המשיבה, שרטוט "מצב מתוכנן").

66. עוד אציין, כי במהלך הביקור יצאו מהמעגנה סירות מפרש רבות (כפי הנראה של בית הספר לחינוך ימי) ותמרנו במעגנה במהלך כל שעת הביקור, וניתן היה לראות כי הן תמרנו בנקל לצורך יציאתן מהמעגנה, וכלל לא התקרבו לאזור המצופים אשר דימה את מקום עגינת סירות הדיג, כך שטענת מומחה ההגנה לפיה יש במיקום עגינת העותרים כדי לפגוע ביכולת התמרון של סירות מפרש (ס' 7.2.1 לחוות דעת המשיבה, מוטלת אף היא בספק.

67. בנוסף, עיון בחוות דעת מומחה המשיבה מלמד כי הדייגים יוצאים ונכנסים למעגנה בשעות הבוקר המוקדמות ולקראת שקיעה (עמ' 7 ס' 9.6 לחוות הדעת), שעות בהן פעילות גורמי החינוך הימי ואחרים אשר עושים שימוש בסירות מפרש, הינה דלילה ביותר אם בכלל קיימת.

תכניות עתידיות של המשיבה ביחס למעגנה

68. במסגרת חוות דעת מומחה המשיבה צוינו תכניות המשיבה בנוגע למעגנה, תכניות שיש בהן כדי להרחיב את הפעילות במעגנה באופן משמעותי. תכניות אלו טרם יצאו אל הפועל, ולפחות לכאורה ואין בהן כדי להצדיק את איסור העגינה דווקא בנקודת זמן זו.

פסק הדין בבג"ץ

69. כל אחד מהצדדים טען כי פסק הדין בבג"ץ תומך בעמדתו. לטעמי אין בפסק הדין בבג"ץ כדי לתמוך במי מטענות הצדדים. פסק הדין בבג"ץ עסק אך ורק בצו האלוף ("הצו המעודכן") וכל הקביעות שם נכונות לאותו הזמן, קרי זמן מלחמה, תקופה מוגבלת במהלכה לא היה מנוס מהוצאות הסירות מהמים מטעמים ביטחוניים ותו לא, ואין בפסק הדין כדי ללמד על עמדת בית המשפט בזמן שגרה עת צו האלוף שנדון בו הוחלף בצו חדש שאינו מגביל עגינה במעגנה.

סוף דבר

70. משלא קוים לעותרים כל הליך של שימוע, וההחלטות התקבלו ללא שקילה ממשית של טענותיהם, אני מורה על ביטול החלטות המשיבה (הראשונה ככל שקיימת, ו"ההחלטה המאשרת").

71. ככל וסירתו של העותר 1 עדיין תפוסה בידי המשיבה, אני מורה על החזרתה. לא מצאתי לנכון להורות למשיבה להחזיר את הסירה דווקא למימי המעגנה.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 25-09-12068 סילם ואח' נ' מדינת ישראל - עיריית נהריה

תיק חיצוני:

72. אחזור ואדגיש, כי התייחסותי לטענות המשיבה בכל הנוגע למשמעות המשך העגינה במעגנה, אינה בגדר קביעה מקצועית, וכל מטרתה להצביע על הצורך בקיום שימוע במסגרתו תיבחנה כלל טענות העותרים, ולא מן הנמנע כי לאחר קיום שימוע, המשיבה תגיע לאותה המסקנה (איסור המשך עגינה), ואין בפסק דין זה כדי לרמוז על תוכן ההחלטה שתתקבל על ידי המשיבה או על העדפת שיקול כזה או אחר.

73. אני מחייב את המשיבה בהוצאות לטובת העותרים בסך כולל של 20,000 ₪, אשר תשולמנה בתוך 30 יום מהיום.

74. להודיע לצדדים.

ניתן היום, י"ח שבט תשפ"ו, 05 פברואר 2026, בהעדר הצדדים.


גיל קרזבום, שופט

