



עקרונות יסוד במשפט

המינהלי

עקרון הבסיס - עקרון חוקיות המינהל



חובת הפעלת שיקול דעת והעקרונות הכלליים בנוגע לשיקול הדעת



עקרונות מילוי תפקידיה של הרשות המינהלית



קבלת החלטות על סמך תשתית עובדתית מספקת



האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים



זכות הטיעון או חובת השמיעה (ובכלל זה זכות העיון)





המשפט המינהלי מסדיר את המבנה והיחסים הפנימיים של רשויות המינהל הציבורי ואת מערכת היחסים בין הרשות השלטונית לבין הפרט. בשונה מתחומי משפט אחרים, המשפט המינהלי טרם זכה להסדרה כוללת בחוק¹, וחלקים ניכרים ממנו הם פרי פסיקת בתי המשפט. להלן תמצית עקרונות היסוד, לרבות עקרונות סדרי המינהל:

עקרון הבסיס - עקרון חוקיות המינהל

רשות מינהלית אינה רשאית לבצע פעולה אלא אם כן החוק העניק לה את הסמכות לבצעה. לעיקרון זה שני היבטים: נדרש כי לכל מעשה מינהלי תהיה **הסמכה** בחוק, וכי המעשה המינהלי יבוצע **בהתאם לחוק**. שני סייגים לעיקרון זה:

- סמכות שיורית לממשלה: חוק-יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". הממשלה רשאית אפוא לפעול מכוח סמכותה השיורית רק במקום שנותר "חלל מינהלי". יודגש כי מדובר בסמכויות שלא הוענקו לרשות אחרת, אך מעצם טיבן הן סמכויות השייכות לרשות המבצעת. הממשלה אינה מוסמכת מכוח סמכותה השיורית לפגוע בזכויות אדם².
- סמכות עזר: סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, קובע כי "הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת". במילים אחרות, לרשות יש סמכות נלווית לבצע את הפעולות הדרושות למימוש סמכותה העיקרית. יודגש כי סמכות העזר צריכה להיות חיונית להפעלת הסמכות העיקרית³.

חובת הפעלת שיקול דעת והעקרונות הכלליים בנוגע לשיקול הדעת

כדי למלא את סמכותה ותפקידה כנדרש, הרשות מחויבת להפעיל שיקול דעת של ממש, באופן ענייני ואמיתי⁴. אסור לרשות לכבול את שיקול דעתה מראש. קביעת קריטריונים והנחיות פנימיות רצויה, אולם מתחייב חופש תמרון בהתאם לנסיבות הקונקרטיות, על פי מכלול הנתונים ותוך איזון נכון וסביר בין השיקולים השונים⁵.

1 חלק מצומצם מהסוגיות הכלליות של המשפט המינהלי עוגנו במשך השנים בחקיקה - כגון החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958; חוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (סעיפים 11 - 20 לחוק); חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992; חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; חוק-יסוד: הממשלה, סעיפים 33(ב) ו-34 (ג) ו-34 (א) (אצילת סמכויות משר לעובד ציבור, ונטילת סמכויות על ידי שר מעובד ציבור); סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (תמיכות במוסדות ציבור), וכיו"ב.

2 ראו בעניין זה, לדוגמה: בג"ץ 5100/94 הועד הציבורי נגד עיניים נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817; בג"ץ 8600/04 ראש המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(5) 673.

3 ראו בעניין זה, לדוגמה: בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מא(4) 337.

4 להרחבה ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית ב** (מהדורה שנייה, 2011) (להלן: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**), עמ' 1088.

5 ראו, בין היתר: בג"ץ 3094-93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993).





עקרונות מילוי תפקידיה של הרשות המינהלית

הרשות המינהלית צריכה לפעול לפי עקרונות אשר מבטאים את מעמדה כנאמן הציבור⁶, ואלו הם בתמצית:

- הגינות, שוויון ותום לב⁷: על הרשות המינהלית למלא את סמכויותיה ותפקידיה ולקבל את החלטותיה בהליך ראוי, באופן הוגן כלפי כל מי שנוגע בדבר, ובמיוחד כלפי מי שעלול להיפגע מהפעלת הסמכות⁸.
- היעדר משוא פנים ושיקולים זרים: על הרשות המינהלית למלא את סמכויותיה ותפקידיה ולהפעיל את שיקול דעתה באופן ענייני, ללא משוא פנים⁹ ושיקולים זרים¹⁰.
- סבירות: על הרשות המינהלית להפעיל את שיקול דעתה בסבירות. היינו, קודם קבלת החלטה עליה לתת משקל ראוי לכל השיקולים הנוגעים לעניין ולערוך ביניהם איזון ראוי תוך הפעלת שיקול דעת¹¹.
- מידתיות: על הרשות המינהלית לבחור באמצעי המתאים ביותר לנסיבות המקרה, ובכלל זה עליה לבחור באמצעי המתאים ביותר לנסיבות אשר יפגע במידה המועטה ביותר במי שיושפע מהחלטתה, בהתחשב במטרה ובצרכים¹².
- טוהר המידות ומינהל תקין: על הרשות המינהלית לפעול תוך שמירה על טוהר המידות ומינהל תקין¹³.

⁶ על כל שימוש בשיקול דעת מינהלי חלים הכללים המקובלים בדבר סבירות, הגינות, תום לב, היעדר שרירות והפליה ואמות מידה כיוצא באלה; ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 35 (1983).

⁷ תום לב במשפט הציבורי מתייחס למצב הנפשי של הרשות המינהלית - אי-פעולה בשרירות או בזדון. ראו בעניין זה: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, עמ' 1000; וכן: דברי השופט זמיר בבג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר - אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 317 (1998); ובג"ץ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 860, 853 (1993).

⁸ זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, עמ' 997.

⁹ האיסור על משוא פנים נועד למנוע קבלת החלטה שהושפעה ממניעים בלתי נאותים ולהבטיח כי הרשות לא תקבל את החלטותיה כשהיא בעלת דעה מוקדמת ומגובשת בנושא או כשהיא בעלת זיקה או אינטרס אחר בנוגע לעניין שלפניה. ראו בעניין זה: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי א** (2010), עמ' 529; וכן ראו: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה**, פ"ד לד(2) 566 (1980).

¹⁰ **האיסור** על קבלת החלטות המונחות משיקולים זרים מבטא את העיקרון שלפיו הרשות המינהלית מוגבלת בהפעלת סמכותה להשגת מטרת החקיקה. יודגש כי שיקולים זרים אינם בהכרח פסולים, גם שיקול ראוי עשוי להיפסל כשיקול זר, אם הוא חורג ממטרת החוק המסמיך את הרשות. ראו בעניין זה: בג"ץ 324/71 **הוועד המקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית**, פ"ד כז(1) 85 (1972); בג"ץ 601/75 **ועד מקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית**, פ"ד לא(1) 103, 106 (1976).

¹¹ ראו בעניין זה: בג"ץ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד לה(1) 421, 437 (1980). כן ראו בג"ץ 935/89 **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מד(2) 485, 513-514 (1990); שם עמד בית המשפט על כך שפעולה תהיה בלתי סבירה אם המשקל שהיא נותנת לכמה גורמים הוא כה מעוות, עד כי אין בהחלטה כדי לקדם את המטרות שלקידומן נועדה אותה פעולה. כן ראו: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי ב** (2010), עמ' 725.

¹² ראו: בג"ץ 344/89 **ח.ס.ה - סחר בינלאומי נ' שר התעשייה והמסחר**, פ"ד מד(1) 456, 470 (1990); בג"ץ 5510/92 **תורקמאן נ' שר הביטחון**, פ"ד מח(1) 217, 219 (1993); בג"ץ 3477/95 **בן-עטייה נ' שר החינוך התרבות והספורט**, פ"ד מט(5) 1 (1996).

¹³ בית המשפט העליון נוהג להשתמש בביטויים טוהר המידות ומינהל תקין בפסקי הדין שלו. מונחים אלו אומנם לא הוגדרו בפסיקה, אולם הם מופיעים בדרך כלל לצד מונחים אחרים אשר מבטאים את אותם רעיונות - למשל ישר, הגינות, נאמנות, תקינות, יעילות, מקצועיות, חיסכון, חוסר פניות, ניקיון כפיים ותום לב. מכל מקום, חובה זו גם עולה ברורות מחוק-יסוד: מבקר המדינה, אשר קובע בסעיף 2(א) כי המבקר מוסמך לבחון בין היתר את טוהר המידות ואת הניהול התקין של הגופים המבוקרים.





- יעילות: היעילות מחייבת את הרשות לפעול באופן מסודר, מקצועי, מהיר וחסכוני ככל האפשר בהתחשב בצרכים ובמשאבים¹⁴.
- שקיפות: על הרשות לפעול באופן שקוף להבטחת פעילותו של המינהל הציבורי¹⁵. מעקרון השקיפות נגזרים כללים שונים שעל הרשות ליישם, לעיתים מכוח החוק ולעיתים מכוח הפסיקה, בכל עניין בהתאם לסוג ההליך ולנסיבות (כגון בנושאים של חובת הנמקה, רישום פרוטוקול, דיווח על עניין אישי, פרסום מוקדם, התייעצות, קבלת מידע, שימוע ציבורי)¹⁶.

קבלת החלטות על סמך תשתית עובדתית מספקת

כדי שרשות ציבורית תמלא את תפקידה כהלכה, עליה לקבל החלטה מינהלית רק לאחר שבחנה את מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית. לרשות חובה כפולה בעניין זה - איסוף המידע הרלוונטי לקבלת ההחלטה, כדי שישמש תשתית עובדתית מתאימה לשם בחינת ההחלטה שברצונה לקבל, וקבלת ההחלטה על בסיס תשתית עובדתית מספקת¹⁷.

האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים

אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים¹⁸, אישי או מוסדי. זהו כלל יסוד החל על עובדי ציבור כחלק מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, שהחלתו אינה תלויה בלשונו המפורשת של חיקוק כזה או אחר¹⁹.

זכות הטיעון או חובת השמיעה (ובכלל זה זכות העיון)

בטרם תקבל רשות מינהלית החלטה העלולה לפגוע בעניינו של אדם²⁰, מחובתה להביא לידיעתו את מהות העניין, לאפשר להעלות את טענותיו לפני קבלת החלטה ולנקוט מתכונת טיעון הוגנת²¹. כמו כן זכותו של הפרט לעיין בחומרים ששימשו בסיס להחלטה²².

14 להרחבה ראו: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, החל מעמ' 1007.

15 "השקיפות היא מעין ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות" - עע"מ 10112/02 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה**, פ"ד נח(2) 817, 838.

16 להרחבה ראו: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, החל מעמ' 1035, ולגבי חובת הנמקה - החל מעמ' 1269.

17 ראו בעניין זה: בג"ץ 2013/91 **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991). כן ראו: בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412 (1994), שם סיכם השופט זמיר את ארבעת המבחנים שהרשות צריכה לעמוד בהם כדי ליצור תשתית עובדתית שתשמש בסיס להחלטה מינהלית: (א) איסוף נתונים; (ב) בחינת שייכות הנתונים והעובדות לעניין הנדון; (ג) בחינת אמינות הנתונים שנאספו; (ד) קביעה כי הראיות הן מהותיות ומוצקות במידה מספקת לצורך קבלת החלטה בעניין הנדון.

18 ראו בעניין זה: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד נ' עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980).

19 ראו בעניין זה: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד נ' עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980); בג"ץ 5734/98 **עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל**, פ"ד נג(2) 8 (1999).

20 מדובר בהחלטות קונקרטיות העשויות לפגוע בעניינו של אדם ולא בהחלטות שמבטאות מדיניות כללית של הרשות (ראו בעניין זה: בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב 1493, 1509 (1958)). כמו כן, אין חובת שימוע כאשר הרשות מחליטה להיענות לבקשתו של אדם או להטיב עימו.

21 ראו בעניין זה: עע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.08.2009); בג"ץ 7805/00 **חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נו(4) 577 (2003); בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771 (1995); בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב 1493, 1508 (1958); להרחבה ראו: דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי א** (2010), עמ' 550.

22





[לחזרה לתוכן העניינים - יש ללחוץ כאן](#) ↩