

דוח משוב לסטודנט

מזהה סטודנט 417358
 מזהה מבחן 001000285268
 מספר מבחן 0001
 תאריך בחינה יום שלישי, 29 ביולי 2025
 שם קורס משפט מינהל'
 מרצה ד"ר הראל אסף

ציון מבחן סופי	פקטור	ציון מבחן מחושב	ציון מבחן מקורי	ניקוד שאלות פתוחות	ניקוד שאלות סגורות	תשובות נכונות (שאלות סגורות)
94.00	8.00	86.00	86.00	66.00	20.00	5

סיכום

מספר השאלה בטופס המקור	מיקום התשובה שסומנה בטופס המקור	ניקוד	ניקוד מירבי	התשובה שסומנה	התשובה הנכונה
1		66.00	80.00		
2	1	4.00	4.00	1 ✓	
3	2	4.00	4.00	2 ✓	
4	1	4.00	4.00	1 ✓	
5	1	4.00	4.00	1 ✓	
6	2	4.00	4.00	2 ✓	

תשובה נכונה
 תשובה חלקית
 תשובה שגויה
 לא נענתה
 תשובה עודפת

משפט מינהלי

ד"ר אסף הראל

צוות ההוראה: עו"ד אור תמר, עו"ד ורד זגורי

מס' קורס: 859931302

בחינה מועד א', סמסטר ב' 2025 תשפ"ה

אוניברסיטת בר אילן

משך הבחינה: שעתיים

בחינה בחומר סגור, למעט סילבוס וקובץ חקיקה המצורפים כנספחים לבחינה.
יש להשיב על כל השאלות - הן על השאלה הפתוחה והן על השאלות הסגורות.

בהצלחה!

אתיחס לסוגיות העולות מתוך המקרה על פי סדרן.

השחקנים

רה"מ והשרים הינם "לקוחות קלאסיים" של המשפט המנהלי. הם רשויות ציבוריות מובהקות הקיימים מכוח החוק, ומהווים כל אחד גוף ציבורי מובהק. כך שהם כפופים לדיני המשפט המנהלי.


עוזרת השרה כפופה למשפט המנהלי מתוקף היותה אישיות דו מהותית, שכן היא מקיימת זיקה תפקודית וביצועית לשלטון - היא עובדת אצל השרה ומקבלת ממנה את המשכורת, כך שהיא אישיות דו מהותית (הראל, גופים ד"מ).

אור ירוק - העמותה היא ללא כוונות רווח, מה שמגדיר אותה כגוף דו מהותי. באם העמותה מתקצבת מכספי משלם המיסים היא מקיימת גם זיקה תקציבית. משכך, גם העמותה כפופה גם היא לכללי המשפט המנהלי (הראל שם).



בקשת השרה

נראה כי בקשת השרה עומדת בסמכות המנהלית, שכן גם אם סמכותה להעלות הצהרות בישיבת הממשלה לא מעוגנת במפורש, היא חלק טבעי ומתבקש מעבודתה המינסטריאלית (ההכרח בזיקה לסמכות הראשית - זיאד), וכך היא חוסה תחת סמכות עזר.

הדיון הממשלה

הדיון בישיבת הממשלה לוקה באי תקינות ההליך המנהלי, שכן לא נאספה בו **תשתית עובדתית** כנדרש, ולא התקיימה **חובת ההנמקה**. על רשות מנהלית לקבל את החלטותיה על בסיס תשתית עובדתית מוצקה, ולנמק את החלטותיה (עמית בעניין פיטורי ראש השבכ; עניין לובטון - חובת נימוק חלה גם על הרמטכל). על הנתונים להבחן על בסיס כללי הראיה המנהלית שנמנו בהלכת יורונט - להיות רלוונטיים לנושא ואמינים ככל האפשר, ובאופן כללי לעמוד במבחן עובד הציבור הסביר - האם רשות סבירה הייתה מקבלת החלטה שכזו על בסיס איסוף נתונים שכזה. ההצהרה התקבלה ללא איסוף נתונים מספיק - הדיון נסמך אך ורק על מחקרים מדעיים שהביאה עוזרת השרה בלבד, ולא ברור האם מחקרים אלה מקיפים דיים את הנושא הרחב של בטיחות בדרכים. הנתונים הובאו ע"י עוזרת השרה שמתנדבת בעמותה המקדמת בטיחות בדרכים, מה שפוגם באובייקטיביות שלהם (ראה דיון בהמשך על ניגוד ע. בנוסף, הדיון כולו ארך שלוש שעות בלבד, ולא קוימו ישיבות המשך או בחינה לעומק של הנתונים והעובדות לטובת גיבוש החלטה. נראה כי לא נאספה תשתית עובדתית כנדרש.  זוקים להחלטה לא פורסמו, מה שלא מאפשר ביקורת שיפוטית וציבורית תקינה.

הדיון כולו התנהל למראית עין בלבד, שכן **רה"מ כבר קיבל החלטה, ולא נעשה בלב פתוח ונפש חפצה (פיטורי ראש השבכ)**. יכול להיות שדברי רה"מ פגעו **בעצמאות שיקול הדעת** של השרים, שכן ע"פ הלכת מיכלין עליהם לבצע את סמכותם - קבלת ההחלטה בישיבות הממשלה - מתוך רצון חופשי, ולא בגלל לחץ מטעם רה"מ.

בנוסף, הדיון התנהל תוך **שקילת שיקולים זרים**: השרים התנגדו מטעמים פוליטיים, שאינם נחשבים שיקול ענייני אם אין סברה טובה להניח אחרת, מה שלא מתקיים בענייננו. למרות שההתנגדות נבעה מכמה טעמים, על פי מבחן הדומיננטיות,  ס' אלמלא השיקול הפוליטי הם לא היו מתנגדים, מה שמראה כי **שיקול העיקרי היה השיקול הזר**. ניתן לטעון כי גם השרה יזמה את ההצעה לטובת גריפת הרווח הפוליטי (שאכן גרפה בסופו  דבר), אך סביר להניח כי הייתה מקדמת את ההצעה גם אלמלא הרווח שכן זה תחום עשייתה, מה גם שהיא לא הייתה יכולה לדעת בוודאות שההצעה אכן תיענה באהדה ציבורית. כמו כן, נתון כי הצעת השרה הייתה לאור העלייה בתאונות הדרכים.

בנוסף, לא ניתנה **זכות טיעון** לנפגעים פוטנציאליים בעקבות קבלת ההחלטה. על רשות מנהלית לתת זכות טיעון לכל נפגע אפשרי, ולקיים שימוע הגון ופתוח לשינוי ההחלטה בעניין (ראה עניין מוטסקי, שמשרד החינוך חויב לשמוע טענותיהם של רבים שנפגעו מאי הכרה בתאריהם). כאן לא התקיים שום דבר מהאמור, וההחלטה כבר התקבלה ע"י רה"מ, כך שסביר להניח שגם אם היו נותנים זכות טיעון זה לא היה משנה את ההחלטה. אמנם ניתן לטעון כי ההחלטה היא החלטה ריבונית שלטונית של מימוש מדיניות ולכן היא איננה חייבת במתן זכות טיעון (בגץ חוף עזה), אך היות והיא כוללת גם צעדים מעשיים (הפעולות האופרטיביות) העלולים לפגוע ישירות באזרחים, מן הראוי כי תינתן זכות טיעון.

קבלת ההחלטה

עקרון חוקיות המנהל קובע כי אין לרשות המנהלית שום סמכות שלא ניתן לה בחוק במפורש (בז'רנו - איסור על כניסת מאכערים; שייב - איסור שר הבטחון על אדם ללמד). ככל שמדובר בסמכות משמעותית יותר הפוגעת בזכויות, נדרשת הסמכה מפורשת יותר (אי סיג; בג"ץ העיבוים; קטאלן - חוקן לאסירים דורש הסמכה). ההחלטה שהתקבלה לא חוסה תחת סמכות המפורשת בחוק.



קבלת החלטה מכוח סמכות שיורית צריכה לעמוד במגבלות הפנים והחוץ של הסמכות - על הסמכות להיות בכפוף לכל דין, ולא נתונה לרשות אחרת (ס' 32 לחו" הממשלה). בנוסף, הסמכות אינה יכולה לפגוע בזכויות יסוד, ולא יכולה לקבוע הסדרים ראשוניים. ההחלטה שהתקבלה אמנם לא נתונה לרשות אחרת, אך איננה בכפוף לדין, שכן היועמ"שית התנגדה להצעה. היועמ"ש הוא הפרשן המוסמך של הדין, והתנגדותה מעלה סימן שאלה משמעותי ביחס לחוקיות ההחלטה. ההחלטה כללית ולא מסוימת, כך שלא ברור ממנה האם "פעולות האופרטיביות" יפגעו בהכרח בזכויות יסוד, אך קיים חשש שכזה, כל שכן לאור התנגדות היועמ"שית. ההחלטה היא גם **הסדר ראשוני** - היא החלטה משמעותית ובעלת השלכות כבדות משקל, שלמרות שלא מצוין במפורש סביר כי יגררו הטלת חיובים על היחיד, שכן הדרך בה המדינה נלחמת בתאונות דרכים היא בין היתר חלוקת קנסות ועונשי מאסר.

המדיניות שהתקבלה בסופו של דבר פוגעת בזכויות יסוד (יתואר להלן) ומשיתה קנס, המהווה הסדר ראשוני מובהק ודורש חקיקה מפורשת (ברק ברובינשטיין; אבו ערפה), כך שהיא איננה חוסה תחת הסמכות השיורית.

ניתן אולי לטעון כי היות ומדובר בתחום הנוגע בחיי אדם, יהיה היתר **לחרוג מעקרונ חוקיות המנהל** ולקבל את ההחלטה על בסיס הסמכות השירותית. בפס"ד בן מאיר נידונה האפשרות לחרוג מחוקיות המנהל בעקבות חיי אדם, והנשיאה חיות קבעה שם כי חריגה תתאפשר רק אם קיים צורך מהותי וזמני. בענייננו, לא מדובר בהחלטה שתציל חיי אדם מרגע קבלתה כך שהיא איננה מהותית, ובעיית הבטיחות בדרכים קיימת מימים ימימה כך שאין גם הצדקה של חריגה בעקבות מימד הזמן, וניתן היה לקבל את ההחלטה ע"י חקיקה מסודרת בכנסת.


משכך, נראה כי ההחלטה אינה יכולה לחסות תחת הסמכות השירותית, והיא חורגת מעקרונ חוקיות המנהל.

מדיניות ע"פ הארגונים השונים, קבלת ההצעה של אור ירוק


נראה כי הזמנת השרה את הארגונים  ע נוסח למדיניות מהווה **אצילת סמכויות** פסולה. ההסמכה לארגונים להציע נוסח למדיניות ממשלתית האצילה היא אצילה כפולה ולגורמים פרטיים. הממשלה אצלה את הסמכות לקידום המדיניות על שרת התחבורה, ע"פ ס' 33(א) לחו"י הממשלה.  האצילה הלאה לארגונים יש משום אצילה כפולה, הנחשבת בעייתית משום שהיא פוגעת ביכולת של המאציל להשיג ולפקח את ביצוע הסמכות ע"י הנאצל. אצילה כפולה שכזו דורשת הסמכה מפורשת בחוק, מה שלא מתקיים בענייננו. בנוסף, האצילה התבצעה לגורם פרטי ולא לעובד ציבור, ואצילה שכזו מחייבת גם היא הסמכה מפורשת בחוק שלא קיימת בענייננו, ואם לא אז הסמכה משתמעת, הניתנת להלמד מלשון החוק, תכליתו או עקרונות היסוד של השיטה (ברק בפילופוביץ'). אשר על כן, נראה כי אין כאן גם הסמכה משתמעת לאצילה לגורם פרטי, מה שמהווה אצילה פסולה.





ניתן לכאורה לטעון שלא מדובר באצילה של הסמכות אלא **בהסתוות** של השרה בארגונים האזרחיים, אך קו הגבול בין אצילת הסמכות להתסייעות הוא העברת שיקול הדעת, והיות והשרה הכריזה כי הטיטה הנבחרת תתקבל ככתבה וכלשונה, היא למעשה העבירה את שיקול הדעת במלואו לארגונים, מה שמהווה אצילה מובהקת, ולא עומד בכלי המשפט המנהלי.

הבחירה באור ירוק לקביעת המדיניות לוקה בהליך שאינו תקין, שכן לעוזרת השרה יש **ניגוד עניינים** מובנה - היא חברה בארגון והמליצה לשרה על הטיטה שלהם. המטרה בניגוד עניינים הוא "למנוע את הרע בטרם יארע" (עמית בפטורי ראש השבכ). לאחר שמתקבלת החלטה קשה מאוד להוכיח שקילת שיקולים זרים, ולכן ניגוד עניינים נועד למנוע המצאות במקום המעלה חשש סביר (או ממשי בניגוד מוסדי - מושלב) לניגוד עניינים אישי. עוזרת השרה מתנדבת באור ירוק, וקיים חשש סביר מאוד שיש לה ולעמותה רווח אישי מקבלת ההצעה ומאימוץ מסמך המדיניות - אולי העמותה תמנף את ההצלחה לגיוס תרומות, או לעבודה תחת מכרז ממשלתי בעניין. העוזרת אולי תמנף את הצלחתה במגרש הפוליטי לקידום בתוך העמותה. מכל האמור נראה כי קיים ניגוד עניינים פסול הן בהבאת המחקרים ע"י העוזרת, הן באימוץ מסמך המדיניות של העמותה. אף אם העוזרת הייתה מודרת מהליך קבלת ההחלטה, יכול להיות שבעקבות ההיכרות האישית בין השרה לעוזרת השרה עצמה נגועה בניגוד עניינים (ראה עמית וברק-ארז במינוי נציב שירות המדינה).

בנוסף, הבחירה דווקא באור ירוק על בסיס המלצות העוזרים בלבד, כשאת מהם חברה בעמותה, לוקה **בחוסר בתשתית עובדתית**.  גם **חוסר בחובת הנמקה**, שכן לא ניתנו נימוקים מדוע נבחרו דווקא אור ירוק. גם כאן לא ניתנה זכות טיעון לנפגעים פוטנציאליים מההחלטה (אציין כי אין חובה לתת זכות טיעון לארגונים שלא זכו במכרז, שכן חובת זכות טיעון לא חלה במקרה שכזה).


לגוף ההחלטה

ההחלטה היא בעלת **תחולה רטרואקטיבית**, שכן היא חלה על אנשים שכבר קנו רכבים פרטיים בעבר (ברון במלול). החלטה רטרואקטיבית פוגעת בהסתמכות הפרט ובוודאותו, וקיימת חזקה פרשנית נגדה  שרות להתגבר על החזקה תהיה ע"י מתן הוראות מעבר לתקופת ביניים, כדי לתת לציבור זמן מספיק להיערך לקבלת ההחלטה. התגברות אפשרית נוספת על החזקה היא ע"י סייג הצורך - אם מדובר בצורך ציבורי המצדיק את התחולה למפרע. בענייננו, לא ניתנו הוראות מעבר, ולא מדובר במצב דחוף שלא היה מאפשר הוראות שכאלה, כך שגם הסייג הצורך לא מתקיים.

המדיניות שהתקבלה אינה עומדת בכללי המשפט המנהלי, שכן היא לוקה **בחוסר סבירות קיצוני**. עילת הסבירות משמשת לבחינת החלטות הרשות, ובדיקה כי אין הם חורגות ממתחם הסבירות ההגיוני והרצוי (ברק בדפי זהב). ההחלטה פוגעת קשות בזכויות יסוד - פגיעה בחירות האזרחים בעלי הרכב, בקניינם הפרטי ע"י האיסור להשתמש בו יום בשבוע, והשתתפות קנסות על ההפרה. משכך, יש לבחון את ההחלטה לאור מבחני פסקת ההגבלה - קשר רציונלי בין אמצעי למטרה, מבחן הפגיעה הפחותה  , מבחן המידתיות במובן הצר (תועלת מול נזק). נראה כי אמנם מתקיים קשר בין האמצעי למטרה, שכן איסור על שימוש מצמצם את המשתמשים בדרך ויפחית את הסבירות לתאונה, והנפת דגלים של סובלנות ואחווה תנכיח ערכים אלה ותתחיל לתרבות הנהיגה בארץ, וכמובן שקנסות ירתיעו מלעבור על החוק. עם זאת, ההחלטה לא עומדת במבחן הפגיעה הפחותה - ניתן  בטיחות בדרכים מבלי לפגוע בחירותם וקניינם של אנשים פרטיים, לדוג' ע"י הגברת איכפה בכבישים, קידום מודעות ופרטום ברדיו או תמרוץ חיובי על נהיגה כחוק. בנוסף, ההחלטה  עומדת במבחן המידתיות הצר - הנזק מההחלטה, הפוגעת פגיעה אנושה בחירות וקניין הפרט, עולה עשרת מונים על התועלת, שאיננה מוכחת כלל ועיקר ואין הכרח כי אכן תתקיים. משכך, נראה כי ההחלטה אינה  זרה כלל ועיקר וחורגת ממתחם הסבירות. ככלל ביהמ"ש יעדיף להחזיר את ההחלטה לפתחה של הרשות לשם תיקונה, אך כאן יש פגיעה אנושה בחירות ובקניין ולכן סביר שביהמ"ש יפסול את ההחלטה.

מבחן ביקורתי נוסף להחלטות הרשות, הוא **מבחן המידתיות**, המהווה פיתוח של מבחן הסבירות, ומטרתו לשמור על איזון ראוי בין האינטרס של הפרט לאינטרס של הציבור, ולוודא כי הרשות נותנת לשיקולים השונים משקל מידתי ומאוזן. גם את מידתיות ההחלטה בוחנים לאור המבחנים בפסקת ההגבלה, וכפי שנכתב לעיל נראה כי ההחלטה לא עומדת בפגיעה הפחותה ובמבחן המידתיות הצר, ולכן ההחלטה לא מידתית.

החלטת רה"מ

החלטת רה"מ לא עומדת בכללי המשפט המנהלי, שכן היא נגועה בשיקולים פוליטיים  רים של חשש מתחרות מצד שרת התחברה. העברת סמכויות לשר אחר טעונה החלטת ממשלה ואישור הנסנת (ס' 31(ב) לחו"י הממשלה), ואיננה בסמכות רה"מ הבלעדית. רה"מ גם לא קיים שימוע כדן לשרה ולא נתן לה זכות טיעון, ולא ביסס ההחלטה על נתונים ונימוקים.

