

דוח משוב לסטודנט

מזהה סטודנט 315990
 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)
93.00	8.00	85.00	85.00	65.00	20.00	5

סיכום

מספר השאלה בטופס המקור	מיקום התשובה שסומנה בטופס המקור	ניקוד	ניקוד מירבי	התשובה שסומנה	התשובה הנכונה
1		65.00	80.00		
2	1	4.00	4.00	1 ✓	1
3	2	4.00	4.00	2 ✓	2
4	1	4.00	4.00	1 ✓	1
5	1	4.00	4.00	1 ✓	1
6	2	4.00	4.00	2 ✓	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!

1. התנגדות השרים לקידום נושא המאבק בתאונות הדרכים - ס' 4 לחוק יסוד הממשלה מראה על עקרון האחריות המשותפת שיש בממשלה. ככלל, השרים יכולים להתנגד ולהביע ביקורת על החלטתו של ראה"מ, אבל הם כן צריכים להקשיב להחלטה הסופית שלו גם אם אינם מסכימים עימה, בגלל שיש להם אחריות משותפת כקבוצה. יחד עם זאת ראה"מ לא יכול להכריח אותם לציית במידה והם מתנגדים, אבל הוא רשאי לפטרם או להעבירם מתפקידם.

2. השרים רצו לננוע מהשרה רווח פוליטי - האם מדובר בשיקול זר ולא ענייני? ככלל, שיקולים פוליטיים הם שיקולים זרים, למעט שיקולים שעושים בתוך הממשלה על ידי ראה"מ, או על מינוי למשרת אמון. בגלל שבענייננו נראה כי השרים לא רצו שהשרה תתקדם פוליטית, ניתן להסיק כי מדובר בשיקול בלתי ענייני שאינו חושב על טובת הציבור, שהוא המאבק בתאונות הדרכים.

3. התשתית העובדתית עליה הרכיבו את ההחלטה: על רשות מנהלית לבסס החלטות על סמך תשתית עובדתית חזקה, ולא על סמך "תחושות בטן". אבחן את התשתית העובדתית עליה התבססו בישיבת הממשלה כדי לדון במרכיבי ההצהרה, לפי המבחנים שנקבעו בפס"ד ורונט:

- **איסוף נתונים**: נתון כי הנתונים נאספו על ידי עוזרת השרה שמתנדבת בעמותת אור ירוק. הנתונים לא נאספו מעוד עמותות, ונראה כי עוזרת השרה מוטיית עבור העמותה בה היא מתנדבת. בשלב זה יש לאסוף את מכלול הנתונים שיכולים לסייע (במידה סבירה). לא נראה כי נאספו מספיק נתונים כדי לגבש החלטה שיש לקדם מדיניות של סובלנות בכביש.

- **שייכוס לעניין**: יש לשייך את הנתונים לעניין כדי לא לשקול שיקולים זרים בהמשך.

- **אמינות הנתונים**: יש לוודא שהנתונים והמקור ממנו הגיעו הם אמינים, גם כאן זהו מבחן של סבירות. מדובר במחקרים מדעיים, אבל לא נתון מה אמינות העמותה ממנה הגיעו.

- **ראיות מהותיות (כלל הראייה המנהלית)**: יש לבחון האם רשות מנהלית סבירה הייתה מסתמכת על ראיות מסוג זה. לאור האמור לעיל, ולאור העובדה שהישיבה ערכה שלוש שעות בלבד, ניתן להניח כי התשתית העובדתית בגינה הוחלט לקדם מדיניות של סובלנות בכביש אינה חזקה מספיק. תשתית עובדתית צריכה להיות חזקה משום שרשות מנהלית לא יכולה לקבוע מדיניות או תקנות על סמך תחושות בטן בלבד, על אחת כמה וכמה כשהיא פוגעת בזכויות פרט, כמו במקרה זה, בעקבות המדיניות הוחלט לצמצם שימוש ברכבים וחובת הנפת דגלים, כאשר מי שנמנע מלעשות כן - דינו קנס.

4. הסמכות השיורית (ס' 32 לחוק יסוד הממשלה) -

אבחן האם מכוח הסמכות השיורית ניתן לקדם מדיניות לצמצום תאונות דרכים ולהשית חובות התנהגות על חברות וגורמים פרטיים:

מגבלות פנים: הסמכות השיורית צריכה להיות בכפוף לכל דין, וזו פעולה שעשייתה אינה מוטלת על רשות אחרת, אין סמכות לממשלה ליצור "מסלול מקביל" מכוח הסמכות השיורית: ניתן לומר כי שרת התחבורה היא השרה שמוטלת עליה על פי דין האחריות לצמצום תאונות דרכים, וזה אינו מוטל על רשות אחרת בחוק.

מגבלות חוץ: לא ניתן לפגוע בזכויות אדם מכוח הסמכות השיורית ולא ניתן לקבוע הסדרים ראשוניים מכוח הסמכות השיורית: החובות שהשרה הטילה על חברות ופרטים פוגעות בחופש התנועה שלהם, פוגעות בחופש הביטוי (החובה להניף דגל שלא דווקא אדם מזדהה איתו) ופוגעות בחופש בקניין (הטלת קנס על מי שאינו מבצע את החובות). כל אלה הם פגיעה בזכויות אדם מכוח הסמכות השיורית. בנוסף, כאשר רשות מנהלית מטילה חובות על אדם, כמו קנסות, ראוי שהם יהיו **בהסדר ראשוני** שהמחוקק קובע, ולא מכוח הסמכות השיורית של הממשלה. הממשלה מוסמכת לקבוע **הסדרים משניים**, שהם הפן הטכני-ביצועי של חוקים שהכנסת קובעת. הסדר ראשוני אינו בעל הגדרה בחוק, אבל הוא כזה שמטיל חובות על פרטים, משסע את החברה, משנה את מצבו המשפטי של הפרט, ומן הראוי שהוא יעוגן בחקיקה ראשית.

לכן, השרה חרגה כאן מסמכותה השיורית.

5. סמכות עזר - לפי ס' 17(א) לחוק הפרשנות, יש לשרה סמכות עזר לקבוע נוהל עבודה וסדרי דיונים **ככל** שאלה לא נקבעו בחוק, כל עוד יש זיקה הדוקה בין סמכות **ר** לסמכות הראשית. הסמכות הראשית של שרת התחבורה היא בין היתר לדאוג לבטיחות בדרכים, לפיכך היא תטען כי **ר** מסמכות העזר שלה לקבוע מדיניות להפחתת התאונות.

6. יחד עם זאת, לפי עקרון חוקיות המנהל שיש פגיעה כה גדולה בזכויות חוקתיות, יש לדרוש הסמכה מפורשת בחוק על ידי המחוקק. על אף שהרשות המנהלית יכולה לסטות מרוחו של עקרון זה בעזרת הסמכות השיורית וסמכויות עזר, היא לא יכולה לקבוע הסדרים שפוגעים בזכויות אדם באופן קשה, שאינם בהסמכה מפורשת. **(ביניש המפקד הלאומי, פס"ד קטלון)**

7. התנגדות היועמ"שית לממשלה - ככלל, הממשלה מחויבת לדעתה של היועמ"שית לממשלה, שהיא הפרשן המוסמך של הדין. כל פטולה שהיא נגד היועמ"שית היא חסרת סמכות. (נקבע בפסיקה - **ייצוג נפרד הוא לא ייעוץ נפרד**, תמיד הממשלה תהיה מחויבת לעמדת היועמ"ש לממשלה)

8. האצלת סמכויות השרה לארגונים הפועלים בנושא - האם השרה האצילה את סמכויותיה לגופים פרטיים? או שמא היא הסתייעה בהם?

אבחן האם מדובר בהאצלה או הסתייעות - ככלל, שר יכול להסתייע בגוף פרטי, כל עוד מדובר בסיוע טכני בלבד וכל עוד שיקול הדעת נותר אצלה (היא אינה "מתפרקת" מסמכויותיה). יחד עם זאת, ניתן לומר כי השרה שלחה מייל ל3 עמותות, וכתבה להם כי הנוסח שימצא חן בעיניה יקבע **כלשונ**. מכאן ניתן להסיק, כי השרה לא נתנה את דעתה בדבר הניסוח, לא הפעילה שיקול דעת, בחרה את הניסוח כפי שהוא מבלי להטיל ספק ובכך "התפרקה מסמכויותיה". לפיכך, מדובר בהאצלה חסרת סמכות **לגוף פרטי**. (לא אדון האם הוא דו-מהותי, למרות שכתוב עמותה, לא נתון האם הוא עושה שימוש מהותי במשאב ציבורי).

ככלל, אסור להאציל סמכות בהסמכה משתמעת לגוף פרטי, אלא רק בהסמכה מפורשת בחוק. יחד עם זאת, ברק בפסק דין **פיליפוביץ**, קובע כי ניתן להאציל לגוף פרטי כאשר קיימות נסיבות מיוחדות. בענייננו, לא נראה כי קיימות נסיבות מיוחדות לכך שהשרה לא תיתן את דעתה בדבר ההצעה של עמותת אור ירוק, על אחת כמה וכמה שהיא ההצעה המחמירה ביותר.

9. **ניגוד עניינים** - השרה קיבלה המלצות מצוות עוזריה על עמותת אור ירוק, ולכן היא בחרה בעמותה זו. ניתן לומר כי קיים ניגוד עניינים אישי של השרה, שכן העוזרת האישית שלה היא מתנדבת בעמותת אור ירוק. המבחן הוא מבחן אובייקטיבי, ומספיק חשש סביר בניגוד עניינים אישי כדי לומר שהוא עשוי להתקיים. יש למנוע את הרע בטרם יארע, ולפיכך אם יש חשש סביר אז מדובר בניגוד עניינים.

ניתן לומר כי גם קיים ניגוד עניינים מוסדי של עוזרת השרה - יש **התנגשות באינטרסים** שלה בין תפקידה כעוזרת לבין תפקידה כמתנדבת עמותה. המבחן לניגוד עניינים מוסדי הוא מבחן אובייקטיבי וצריך להתקיים **חשש ממשי**.

10. **משוא פנים של השרה** - השרה קיבלה המלצות מעוזריה על עמותת אור ירוק, ולכן קיים משוא פנים של השרה משום שהייתה לה דעה קדומה על העמותה. ניתן גם לומר כי יש לה זיקה והיכרות מוקדמת לעמותת אור ירוק, שכן עוזרת השרה מתנדבת בעמותה זו, בנוסף לתפקידה כעוזרתה.

11. **זכות טיעון** - כאשר החלטת רשות מנהלית פוגעת בזכויות הפרט, יש לתת זכות טיעון טרם כניסת ההחלטה לתוקף, של מי שנפגע **פגיעה ממשית וישירה** מההחלטה. בענייננו, לא נתון אם ניתנה זכות טיעון לבעלי רכבי פרטיים. על הרשות המנהלית לתת זכות טיעון. גם אם מדובר בכמות רבה של פרטים. על אחת כמה וכמה כשיש פגיעה גדולה **זכות יסוד**. יחד עם זאת, אין לתת זכות טיעון כאשר מדובר **בתקנה בת פועל תחיקתי (סמכות מעין חקיקתית)** אלא רק כאשר מדובר בסמכות מעין שיפוטית ובסמכות ביצועית (פס"ד ברמן). **אבחן האם המדיניות שהשרה החילה היא תקנה בת פועל תחיקתי**: (1) היא נוצרה על ידי רשות מנהלית מכוח סמכות שיש לה בחוק - לשרת התחבורה יש את הסמכות להחיל מדיניות על תאונות דרכים. (2) היא משנה חובות וזכויות של פרטים - החובות שהשרה מחילה משנות את מצבם המשפטי של פרטים. (3) פנייה אל ציבור בלתי מסוים - ניתן לומר שמי שמחזיק ברכב פרטי הוא ציבור בלתי מסוים כי זו קבוצה שניתן להיכנס ולצאת ממנה. לפיכך, מדובר בתקנה בת פועל תחיקתי, ולכן השרה יכולה לטעון שאין חובה לתת זכות טיעון. יחד עם זאת, על מנת שתקנה בת פועל תחיקתי תיכנס לתוקפה, יש לפרסמה ברשומות (**ס' 17 לפקודת הפרשנות**). לא נתון האם החלטת השרה פורסמה ברשומות, לכן ניתן להסיק שהתקנות כלל לא נכנסו לתוקף.

12. **עילת המידתיות** - כאשר יש פגיעה של רשות מנהלית בזכויות של הפרט, יש להחיל את עילת המידתיות שבוחנת האם ההחלטה **ייתה מידתית**.

ראשית אבחן האם מדובר בתכלית ראויה? - ניתן לומר כי יצירת מדיניות לעידוד סובלנות בכביש היא תכלית ראויה לצמצום תאונות הדרכים.

אבחן את שלושת מבחני המידתיות:

- **קשר רציונלי בין האמצעי למטרה**: חיוב שלא לעשות שימוש ברכב יום בשבוע, חיוב להניף דגלים והטלת קנסות על מי שלא עושה כן, אינו בעל קשר רציונלי למטרה שהיא יצירת סובלנות בכביש. שכן יצירת סובלנות אינה נעשית על ידי הטלת קנסות.

- **אמצעי שפגיעתו פחותה**: ניתן להשתמש באמצעים אחרים לעידוד סובלנות כמו חינוך נכון, קורסי נהיגה מונעת ועוד. ייטען כי האמצעי שפגיעתו פחותה לא יכול להיות יקר יותר, אבל כן ניתן למצוא פתרונות באותה עלות שאינם פוגעים בזכויות יסוד של הפרט.

- **מידתיות במובן הצר - נזק מול תועלת**: הנזק שנגרם לפרטים - הפגיעה בחופש התנועה שלהם, חופש הביטוי וחופש הקניין הוא גדול לעומת התועלת שהיא עידוד סובלנות בכביש, אותה ניתן לבצע בדרכים אחרות כאמור.

לפיכך, ניתן לטעון כי אין מידתיות בין המדיניות שהשרה מחילה בעידוד סובלנות בכביש לבין הפגיעה בזכויות הפרט.

13. **שיקול שיקולים זרים ולא ענייניים**: נראה כי החלטת ראה"מ שלא ליישם את המדיניות החדשה נבע משיקול שר ולא ענייני, בעקבות כך **עושה החליטה להתמודד מולו בבחירות וקבלת האהדה הרבה שהיא זכתה לה**. ככלל, שיקול זר הוא כזה שהוא לא ענייני (לא חייב להיות מושחת). **שיקול פוליטי** כמו בחירות וחשש להפסד בהן הוא שיקול זר ולא ענייני. יש קושי להוכיח שקילת שיקולים זרים. המבחן שיש לבצע הוא **מבחן האלמלא** - אלמלא השיקול הזר, האם ראה"מ היה מקבל את אותה ההחלטה? לאור הנתונים בענייננו ניתן לומר כי ראה"מ לא היה מקבל את ההחלטה שלא להחיל את מדיניות השרה, שכן נתון שהוא **כעם** על ההחלטה שלה להתמודד מולו.

14. **סופיות ההחלטה** - ראה"מ רשאי להחליט שאינו מחיל את המדיניות החדשה, שכן על רשות מנהלית חל **עקרון אי הסופיות** והיא אינה מחוייבת להחלטותיה עד הסוף. יחד עם זאת כן יש להתחשב בהסתמכות של הפרט במידה והייתה כזו. לא נתון זאת בענייננו.

15. **עילת הסבירות** - אבחן בסבירות איזונית (**פס"ד דפי זהב**) האם החלטת ראה"מ לבטל את המדיניות החדשה של השרה הייתה סבירה והאם ניתן במאזן יותר משקל לאחד מהשיקולים. ראה"מ נטל החלטה בלתי סבירה כשהחליט לבטל את המדיניות, בהחלטתו הוא נתן משקל הרבה יותר כבד לשיקול הפוליטי, מאשר לטובת הציבור (כמו בפרשת דרעי-פנחס). הוא אינו חשב על טובת הציבור שהיא לקדם סובלנות בכביש, אלא על האהדה שהיא זכתה לה ועל הבחירות.

16. **העברת סמכויות של ראה"מ** - לפי **ס' 31(ב) לחוק יסוד הממשלה** הממשלה רשאית להעביר סמכויות בין השרים, **באישור הכנסת**. בענייננו, ראה"מ העביר על דעת עצמו את הסמכות ליישם את המדיניות החדשה. לא נתון האם הכנסת אישרה זאת, לפיכך ניתן לומר כי זו העברה שהיא חסרה סמכות.

17. **עקרון עצמאות שיקול הדעת (מיכליון)** - האם יש פגיעה בעקרון עצמאות שיקול הדעת בכך שראה"מ אסר על השרה להתעסק במדיניות שיצרה? לא, כי עקרון זה הוא ביחס לסמכות שניתנה מכוח חוק לעובד ציבור (פקיד) ויש איסור על הגורם הממונה עליו מתלהערב כדי שתהיה מקצועיות נטו בהחלטתו. כשמדובר בממשלה ושרים, עקרון עצמאות שיקול הדעת אינו חל.

* חסרה התייחסות לחובת הנמקה.

* חסרה התייחסות לשיקול בדבר המדיניות "המוצאת חן בעיני השרה" - האם מדובר בשיקול זר? לפי מה נבחן?

* האם לראש הממשלה יש בכלל סמכות להורות לשרה לעכב את יישום המדיניות שעה שהוסמכה לעשות כך בהחלטת ממשלה? חסר

65

(1)