

ז) תיקון החלטות וביטול

כאשר הרשות מבקשת לבטל רשיון או אישור שניתן, עליה לעמוד במבחנים קשים יותר מאשר למנוע אישור כזה מלכתחילה. אמנם הרשות רשאית לשנות את מדיניותה, אבל בדרך כלל אינה רשאית לעשות זאת למפרע.

העותר מחזיק באקדח, שאת רישיונו יש לחדש מדיש שנה. לאחר שפגה אחת מתקופות החידוש, המשיך להחזיק באקדח שלא ברישיון ובכך עבר על החוק. בחודש אפריל 1980 פנה מנהל המחלקה לרישוי ופיקוח במשרד הפנים אל כל בעלי כלי הירייה אשר רישיונותיהם פגו, ואיפשר להם לחדשם בתוך תקופה מוגבלת, מבלי שיועמדו לדין. העותר פנה בבקשה לחידוש רישיונו שפג, וזה חודש למשך שנה. לפני סוף התקופה, הודיע פקיד הרישוי לעותר על ביטול הרישיון וסירב לנמק החלטתו, ורק לאחר פניית העותר הועברה בקשתו לקבלת חוות-דעת של המשטרה, שהמליצה שלא לחדשו בגלל שלוש עבירות, שהורשע בהן בעבר. עקב זאת בוטל הרישיון.

אי-מתן רישיון אינו כאי-חידוש, ואין שני אלה כביטולו של רישיון. חשד בלבד די בו כדי להצדיק סירוב, אבל לא כדי לבטל רישיון קיים; מי שקיבל רישיון, רשאי להניח כי הבדיקות המוקדמות נעשו ביסודיות הדרושה. אין זה הוגן ואין זה סביר, כי הרשות המינהלית תפגע באינטרס זה שלו, בלא שיתרחש אירוע חדש. כאשר הרישיון כבר ניתן, הזכות כבר נרכשה, הפעילות כבר החלה, והאיזון הראוי מחייב כי משקל ראייתי נכבד, המצביע על סיכון ניכר, יכריע את הכף. הרשויות המוסמכות העוסקות בענייני ביטחון כפופות למשפט המינהלי כמו כל רשות אחרת, וההתערבות של בית-משפט זה בהחלטותיהן אינה נעשית על פי כללים מיוחדים.

בעניין שלפנינו החזיק העותר רישיון לכלי ירייה במשך תקופה ארוכה, חרף העובדה שהורשע בשתי עבירות של אלימות והוטלו עליו עונשים קלים. רישיונו חודש כעניין שבשגרה. ייתכן והמינהל ראה עצמו סובייקטיבית כמחדש את הרישיון בתנאי שאין כל מניעה מלתיתו מחדש. אך תנאי זה לא הוסף לרישיון, ורשאי היה כל אדם שקיבל את הרישיון להניח כי עניין לו ברישיון ללא תנאי. הלכה למעשה לא נערכה כל בדיקה באשר לעברו הפלילי של העותר, שעה שניתן לו הרישיון לראשונה, והיא אף לא נערכה בעת חידושו. נמצא, כי אין כאן כל טעות או שגגה. ההנחה של המינהל הייתה, כי מכיוון שהרישיון ניתן אך לאלה שהיו בעלי רישיון בעבר, סביר להניח, כי מכוח בדיקה בעבר אין הם בעלי עבר פלילי בכל הנוגע למועד, עד שפג תוקף הרישיון. בעניין שלנו לא נעשתה בדיקה בעבר.

רשות מינהלית רשאית, בדרך כלל, לעיין מחדש בהחלטתה ולתקנה. משהוענקה הסמכות למינהל לעיין מחדש בהחלטתו מהטעמים הנזכרים, ממילא מתעוררת השאלה בדבר היקף שיקול הדעת הראוי. בשאלה דומה עסקנו לעניין ביטול רישיון עקב אירוע חדש. תרמית של מבקש הרישיון יש בה, בדרך כלל, כשלעצמה כדי להצדיק ביטול הרישיון. אך אם מדובר בטעות גרידא, וטעות זו לא הוסבה על-ידי בעל הרישיון, אלא נגרמה באשמת המינהל בלבד. אמנם, גם במקרה זה ניתן לבטל את הרישיון, אך השימוש בסמכות זו חייב להיעשות רק בנסיבות מיוחדות. מן הראוי הוא, שהמינהל יקבע לעצמו סדר בדיקה ובחינה, שיאפשר לו לגבש עמדתו מראש, בטרם ניתן הרישיון. זו שיטה פסולה ומסוכנת מבחינה מינהלית ליתן תחילה רישיון ורק לאחר מכן לבדוק, אם היה לכך צידוק. מטעמים אלה הדין הוא, שגם אם ניתן רישיון מתוך טעות, אין הרשות יכולה לחזור בה, אלא אם כן קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים זאת. בעניין שלפנינו אין כל טעם מיוחד שכזה. מאז 1975 לא יצר העותר כל סיכון מיוחד, ואין כל אינטרס ציבורי מיוחד לבטל את הרישיון. העתירה מתקבלת.

שר הפנים החליט להקים מועצה מקומית בזרזיר, לאחר שנערך בכפר משאל בקרב הציבור ורוב של כ- 80% מהמשתתפים הכריע בעד מינוי מועצה מקומית. כעבור מספר שבועות נכנס לתפקידו שר פנים חדש. ישיבת המועצה שהיתה אמורה לבחור את ראש המועצה לא התקיימה, עקב הבחירות לכנסת ובקשת היועמ"ש שלא למנות חברי מועצות מקומיות עד לכינונה של ממשלה חדשה, וזאת כדי למנוע מינויים חטופים מטעם הממשלה היוצאת.

השר החדש מבקש למנות למועצה אנשי מקצוע בלבד, מתוך חשש כי מינוי תושבי המקום עלול לתת להם יתרון לקראת הבחירות. בנוסף, קיים חשש למהומות מכיוון שבכפרים הסמוכים לזרזיר, התחוללו קטטות המוניות על רקע מחלוקת שהתעוררה בקשר למינוי יושבי ראש מועצה, וחשש זה מסתמך על מידע מודיעיני אשר הגיע לידי המשטרה, גם בקשר למשאל בזרזיר.

אין מדובר במינוי חברי מועצה מקומית בלבד, אלא בביטול מינויים שנכנסו לתוקף. מינוי חברי המועצה הקים לממונים, ולצדדים אחרים, ציפיות לגיטימיות; העובדה שאין פגם בהחלטה מסויימת כאשר היא מתקבלת כ"החלטה ראשונה", אינה מחייבת מסקנה דומה כששניתנה החלטה קודמת.

למידע המשטרתי אין לייחס משקל רב. פקידי משרד הפנים הם שניהלו את המשאל, ולו היו אי-סדרים בעריכתו, יש להניח כי הפקידים היו יודעים על כך ופועלים לביטול תוצאותיו. גם הפגיעה באינטרסים נוגדים של העותרים היא קשה; לאחר שהודע להם על מינויים, התקבלה ההחלטה להדיחם ללא שניתנה להם הזדמנות לטעון ולשכנע כי הם ראויים לכהן.

רשאית רשות ציבורית לשנות את מדיניותה, אך אין שינוי מדיניות כשלעצמו טעם מספיק בכדי לעקור את אשר ניטע על פי המדיניות הקודמת. הובא לידיעתנו כי שלושה מבין חמשת העותרים היו חברים בועד המקומי אשר ניהל את ענייני הישוב; אלה נמצאו מתאימים לכך על ידי שר הפנים הקודם, ואין כל טענה שמונו על סמך שיקולים זרים. עם חמשת בני הכפר יכהנו במועצה הממונה ארבעה עובדי מדינה, אשר להם יש נסיון בענייני מינהל. מכאן שגם היתרון הצפוי לממונים בבחירות שייערכו לאחר מכן הוא יתרון של מה בכך.

אין מניעה כי הרשות תגבש את הערכותיה תוך התחשבות במעשים אשר ארעו בעבר, ואולם במקרה הנוכחי, "נסיון העבר" נוגע להתנהגות תושבי הכפרים הסמוכים. לא נראה כי הסתמכות מעין זו ראויה היא, מה גם שאם אכן הניהול המוניציפאלי של הישוב אכן עומד במרכז של מחלוקת כה חריפה בקרב תושבי הכפר, ניתן היה לצפות שחילוקי הדעות יתעוררו עוד בתקופה בה נוהל הישוב על ידי ועד מקומי.

ככל שהפגיעה הנובעת מההחלטה קשה יותר, וככל שאינטרס הנפגע כבד משקל, כך חייבת הרשות לבסס החלטתה על ראיות מוצקות יותר. משמעות החלטת שר הפנים הנכנס בענייננו היא פגיעה קשה בזכויות ובאינטרסים כבדי משקל ובציפיות אשר קמו בעקבות החלטתו של שר הפנים הקודם. גם מתן לגיטימציה לשינוי בדיעבד של החלטות הרשות בשל איום באלימות, אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשטר הדמוקרטי הנוהג במדינה; מכאן עולה שהחלטות השר אינן סבירות והן מתבטלות. העתירה מתקבלת.

המשיבים החליטו כי תונהג בבית-משפט השלום בתל-אביב שמיעת משפטים במשמרת שנייה, אשר תפעל מן השעה 15:00 ועד לשעה 21:00. התכנית גובשה מבלי להיוועץ בלשכת עורכי-הדין, וכנגד ההחלטה לקיימה הוגשה העתירה.

הנהגת המשמרת השנייה הייתה בסמכותם של המשיבים; הפעלתה לא הייתה מותנית בהתקנת תקנות. מזה שנים קוימו ומתקיימים דיונים בבתי-משפט השלום (בענייני תעבורה, בתביעות קטנות ועוד) גם בשעות אחר-הצהריים, מה גם שהמשיבים הודיעו המשיבים כי בכוונתם לעגן את המהלך בתקנות.

עם זאת, ראוי היה למשיבים להיוועץ בלשכה בטרם הפעילו את התכנית, וכן לערוך ולפרסם תיקון לנוהל הקיים, בו יימסר לציבור מידע אודות שעות שמיעת המשפטים אחר-הצהריים וסוגי התיקים שיידונו. על המשיבים אמנם לא חלה חובה חוקית מפורשת להיוועץ בלשכה, אך קיום היוועצות "רצונית" מוקדמת בנוגעים בדבר, מהווה אמצעי חשוב ומקובל לגיבוש החלטה מינהלית ראויה הנסמכת על תשתית עובדתית בדוקה. החובה להיוועץ בלשכה נבעה, בראש ובראשונה, מן השינוי המשמעותי שהתכנית הכניסה בסדרי עבודתו של בית-המשפט, וכן מן התפקיד המיוחד שעורכי-הדין ממלאים בהליכים המתנהלים לפניו.

אפילו היה המחדל האמור מוביל לבטלות ההחלטה מעיקרה, הרי שאין לבטלה לא רק מזמניותה של המתכונת שנקבעה, אלא גם מתכליתה הראויה של ההחלטה, שנועדה לקדם את איכות השירות השיפוטי הניתן לציבור; מה גם שמשוהובר, בדיעבד, כי הנהגתה של המשמרת השנייה הניבה הישגים טובים, וכי הציבור יצא נשכר מהנהגתה. התמודדות עם בעיות העומס והפיגורים מותנית במינוי שופטים נוספים, ובאילוצים התקציביים הקיימים מינויים של אלה חייב להתבסס על ניצול יותר יעיל של התשתיות הקיימות. אין תועלת כזו בהצעות חלופיות שהועלו על-ידי הלשכה.

אמנם, הנהגת המשמרת השנייה הכבידה על סדר-יומם של עורכי-דין המרבים להופיע בבתי-המשפט, אך אין בכך כדי לבסס את הטענה בדבר חומרת הפגיעה שהנהגת המשמרת השנייה גרמה וגורמת לציבור עורכי-הדין בכללו. עורכי הדין אינם פועלים ביחידות אלא משולבים במסגרות יותר רחבות, ונראה שיכילו לחלק ביניהם את מכסת ההופעות בבתי-המשפט, תוך התחשבות בקשייו של מי מהם להופיע בשעות אחר-הצהריים. יצויין כי המשמרת השנייה יוחדה לביורורם של הליכים מסוגים שהוגדרו מראש. כמו כן, רק ב-3.5% מכלל הבקשות לדחיית מועד הדיון במסגרת זו, תתבקש בית-המשפט להעביר את הדיון לשעות לפני-הצהריים. שופטי המשמרת השנייה גם נוטים, ככלל, להיעתר לבקשות לשינוי מועדי דיון, גם כשהטעם לבקשה הוא הצורך להתפנות לעניין פרטי.

מובן גם שככל שעניינם של עורכי-הדין אינו יכול להוות שיקול מכריע. חובתם הראשונה של בתי-המשפט היא כלפי הציבור, והנהגת משמרת שנייה הוכיחה את עצמה כמועילה להתמודדות עם בעיית עומס העבודה ועם הפיגור הבלתי-נסבל שעומס זה גורר. הציבור זכאי לקבל את השירות השיפוטי הטוב ביותר, שבאילוצים הקיימים מערכת בתי-המשפט מסוגלת לספק לו. המהלכים שנקט השר - הקמתה של ועדת פיקוח פריטטית וההצעה לשלב בה את נציגי הלשכה - הם מהלכים שהיה בהם, באורח סביר, כדי לרצות את הלשכה ואת העותרים. העתירה נדחת.

יום 19.9.2000 נקבע כמועד הבחירות הראשונות באלעד. העותר כיהן מאז 1995 כראש המועצה המקומית הממונה, וביום 17.8.2000 הציג את מועמדו לכהונת ראש המועצה מטעם מפלגת ש"ס, ובעקבות זאת יצא לחופשה ללא תשלום מתפקידו. בעקבות ערעור שהוגש על מועמדתו קבע בית המשפט המחוזי, כי משלא התפטר מכהונת ראש המועצה לפחות 90 יום לפני הבחירות נפסלה מועמדותו. העתירה הופנתה נגד החלטת בית המשפט המחוזי.

חוק ההגבלה מורה, כי עובד רשות מקומית הממלא תפקיד המפורט בתוספת לחוק, לא יהיה מועמד בבחירות לראשות אותה מועצה אלא אם כן התפטר מעבודתו באותה רשות, לא יאוחר מהיום התשעים שלפני יום הבחירות. בתוספת נקבעו, בין השאר, "נושאי משרה...הנוגעת בדבר להעניק רשיונות או היתרים או להמליץ על הענקתם... והנוגעת בדבר לקבל לעבודה או להפנות לעבודה". לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ראש רשות ממונה, סגנו או חבר מועצה המבקש להתמודד בבחירות, יצא לחופשה ללא תשלום מתפקידו ברשות המקומית 100 ימים לפני הבחירות. אם קיבל החלטה להתמודד לאחר מועד זה, יצא לחופשה, מיד עם מסירת הודעה מטעמו על כוונה להתמודד בבחירות.

תכלית סעיף 2 לחוק ההגבלה היא למנוע שימוש לרעה בכוח הסמכות של בעלי תפקידים ברשות המקומית, הנוגעות להענקת רשיונות והיתרים, וכן לקבלה או להפנייה לעבודה, של בעלי-עניין מקרב תושבי הרשות. נושא משרה שיש עמה סמכויות כאלה, בתחום הרשות המקומית, הנו "עובד רשות מקומית", כהגדרתו בתוספת לחוק ההגבלה. ממסקנה זו לכאורה מתחייב, כי משלא התפטר העותר מכהונתו עד היום התשעים שלפני יום הבחירות תיפסל מועמדותו. עם זאת, בנסיבות העניין שלפנינו, לא יהיה זה מן המידה לפסול את מועמדותו.

בהציגו את מועמדותו נהג העותר על-פי ההנחיות שנכללו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. הנחת הרשויות המוסמכות היתה, כי לחוק ההגבלה אין תחולה על ראשי רשויות ממונות, וכי ההוראות בחוזר המנכ"ל, נועדו למלא חסר בנושא שאכן חייב הסדר. פסילת מועמדותו של העותר, חרף העובדה שפעל על-פי ההנחיות, הייתה פוגעת באינטרס ההסתמכות שלו.

בחוזר אמנם נאמר, כי על ראש מועצה ממונה, המבקש להתמודד בבחירות, לצאת לחופשה ללא תשלום מאה ימים לפני הבחירות, אך צוין בהוראה כי אם קיבל ראש רשות החלטה להתמודד לאחר מועד זה, יצא לחופשה, מיד עם מסירת הודעה מטעמו על כוונה להתמודד בבחירות, וזאת עשה העותר.

פסילת מועמדותו של העותר הייתה פוגעת בזכות בוחריו הפוטנציאליים, לבחור לראשות המועצה המקומית מועמד המקובל עליהם. פגיעה כזאת ניתן היה לתקן רק בדחיית מועד הבחירות באלעד לפרק זמן שיאפשר לסיעת ש"ס להציג מועמד אחר מטעמה, אולם מהלך כזה היה פוגע בסיעות אחרות, שהארכת מערכת הבחירות הייתה מטילה עליהן מעמסה כספית וארגונית. יצויין כי באותו מועד היו אמורות להתקיים בחירות (מהן ראשונות) במספר רשויות נוספות. יתכן שגם בחלקן קיים מצב כמו באלעד, ופסילת מועמדותו של העותר עלולה להפלות אותו לרעה ביחס למועמדים ברשויות אחרות, שכשרותם לא הותקפה. העתירה מתקבלת.

הערת העורך: פסק הדין נראה כשגוי מכיוון שאינו מנתח נכון את החלטת שר הפנים. השר הממונה סבר כי החוק אינו מגביל עובדים מסוג מסויים בהתמודדותם בבחירות, ולאור זאת ראה

לנכון להטיל עליהם מגבלות אחרות, אם גם מצומצמות יותר. אולם סברתו זו של השר לא היתה נכונה, ולכן הוראתו היתה חסרת תוקף מלכתחילה, וכאילו שלא באה לעולם כלל. מכאן שגם אם עובדים במספר רשויות מקומיות הסתמכו על הוראה זו של השר, הרי שמכיוון שהיתה זו הוראה חסרת תוקף לא פעלו לפי דרישות החוק ולכן אין לקבל את מועמדותם. הרשות בידי עובדים אלה להגיש תביעה אזרחית נגד משרד הפנים.

הממשלה החליטה להרע את תנאי ההצטרפות לקרנות הפנסיה. ההחלטה חלה גם על עמיתים שהצטרפו לקרנות 3 חודשים לפני יום ההחלטה, ומכאן העתירה.

הזכות של עמית לקבל מן הקרן קיצבה נתונה לשינויים במהלך החברות, גם משום שגובה הקיצבה תלוי בתנאים הנקבעים מעת לעת באגרות החוב המיועדות הנרכשות על ידה. זכות העמית לקיצבה מתגבשת לא ביום בו הוא מצטרף כעמית, אלא ביום בו הוא נעשה זכאי לקיצבה, שהוא בדרך כלל יום הפרישה מן העבודה.

אין חוק שממנו נגזרת החלטת הממשלה במפורש. גם חוק-יסוד : הממשלה אינו מקנה לה סמכות לפגוע בזכויות. כדי לבצע את ההחלטה, היה צורך בהחלטות נוספות של רשויות שהחוק הקנה להן סמכויות לגבי הקמה וניהול של קרנות פנסיה . בין היתר נקבע בהוראותיהן כי קרנות הפנסיה הוותיקות יקימו קרנות חדשות, שיציעו למצטרפים את התנאים החדשים שנקבעו בהחלטת הממשלה. אולם בענין אחד קבע הממונה על שוק ההון הוראות שאין להן אחיזה לא בהחלטה ולא בתקנות: החלטת הממשלה אומרת שאגרות החוב החדשות יונפקו גם לעמיתים שהצטרפו ברבע הראשון של 1995 לקרנות הקיימות. התנאים החדשים שנקבעו בהוראות הממונה פגעו בקרנות הוותיקות ובעמיתים החדשים. אלה יאלצו לעבור מתכנית של פנסיית יסוד לתכנית של פנסיה מקיפה, או להסתפק בתקרת שכר נמוכה יותר לצבירת זכויות פנסיה.

החלה של תנאי התכנית בגין התקופה שלפני החלטת הממשלה, יש בה פגיעה למפרע בזכויות של עמיתים חדשים וכן גם בזכויות של קרנות הפנסיה הוותיקות. המשפט אינו רואה בעין יפה תחולה למפרע; זהו השלב הראשון של בדיקת התחולה למפרע של תקנות. בשלב השני יש לבדוק אם התחולה למפרע עומדת במבחנים החלים על הפעלת סמכות מינהלית בדרך כלל: הצורך בתשתית עובדתית, התחשבות בשיקולים ענייניים, סבירות ועוד.

אין לממונה על שוק ההון כל סמכות להוציא את ההוראות הנדונות, ומכאן שהן פסולות. תנאי התכנית משנים לרעה באופן רטרואקטיבי חלק מן התנאים שנקבעו לעמיתים החדשים. יתכן גם שתנאי התכנית אינם מתיישבים, ככל שיש להם תחולה למפרע, עם הוראת החוק הקובעת כי הממשלה "לא תפקיע השקעות ציבור". גם אילו התחולה למפרע של תנאי התכנית היתה עומדת במבחן החוקיות בשלב הראשון, הוא שלב הסמכות, הרי שזו לא הופעלה כדין בנסיבות המקרה. לא היתה בפני המשיבים תשתית עובדתית לצורך ההחלטה בדבר התחולה למפרע. גם החלטה על הגדרת העמיתים החדשים גרמה להבחנה בין עמיתים שהצטרפו לקרנות בשנת 1995 לבין אלה שהצטרפו בשנה שלפניה.

השיקול לפיו העמיתים החדשים "קפצו על העגלה", כטעם לפגיעה בזכויותיהם, הוא שיקול זר; גם התחולה למפרע של תנאי התכנית על עמיתים אלה נראית כבלתי-סבירה. גם אילו היתה הצדקה לפגוע בזכויות של העמיתים החדשים, לא היתה הצדקה לפגוע גם בזכויות של העמיתים החדשים שהיו מצטרפים לקרנות הפנסיה אף ללא קשר לרפורמה הצפויה. המשיבים לא נתנו משקל ראוי לשיקולים ענייניים: זכויות העמיתים החדשים; זכויות של קרנות הפנסיה; לאפשרות שהעמיתים החדשים, אם יאלצו לעבור לקרנות חדשות, יגישו תביעות חוזיות נגד קרנות הפנסיה; וחשש של פגיעה באמון הציבור, שהממשלה קוראת לו לחסוך, כלפי הממשלה. התחולה למפרע של תנאי התכנית אינה עומדת במבחן המשפטי.

גם אילו היתה לממונה על שוק ההון סמכות לתת להוראות תחולה למפרע, עדיין היה ההליך שבמסגרתו הופעלה הסמכות פגום בפגמים אחדים: העדר תשתית עובדתית, הפליה, שיקול זר וחוסר סבירות. התוצאה הנובעת מפגמים אלה תלויה, לא רק בחומרת הפגמים, אלא גם בשאלה היא מה השיקולים התומכים בתחולה למפרע, ומה הנזק שייגרם מביטולה. בענייננו, לא ברורים השיקולים התומכים בעצם התחולה למפרע, ואין לתת להם משקל רב.

מבחינת העמיתים החדשים יש שינוי לרעה. אמנם, אין לאיש זכות קנויה שהמדיניות תימשך כפי שהיתה, אולם הממשלה אינה רשאית לשנות את המדיניות באופן היוצר הפליה, לומר שוני בין שווים לצורך העניין הנדון. שיקולים כאלה יכולים להצדיק הבחנה בין עמיתים חדשים לבין עמיתים ותיקים אולם צריך, נוסף לכך, שהממשלה לא תבסס את ההחלטה על שיקולים זרים, ותיתן לכל השיקולים הענייניים את המשקל הראוי ותאזן ביניהם כראוי. זוהי דרישת הסבירות: המשקל שניתן לשיקולים הענייניים צריך להיות בתוך המסגרת של מתחם הסבירות.

במקרה שלפנינו נראה כי החלטת המשיבים בדבר תנאי האגרות לקתה, מבחינה זאת, בפגמים אחדים. המשיבים התחשבו בשיקול זר, הוא השיקול שהעמיתים החדשים "קפצו על העגלה" כדי ליהנות מן התנאים הישנים; הם התבססו על תשתית עובדתית פגומה; הם לא איזנו כראוי בין השיקולים הענייניים.

השיקול הזר חיזק את השיקולים הענייניים שהובילו להחלטה, כלומר גם אילו התעלמו ממנו המשיבים לא היה בכך כדי לשנות את ההחלטה. מכאן שאין יסוד לומר כי המשיבים חרגו ממתחם הסבירות. השיקול שהעמיתים החדשים קיוו (או ציפו) שיינתן להם לרכוש אגרות חוב ישנות גם להבא, אינו בעל משקל רב: לא היה יסוד של ממש לתקווה זאת ובפועל, כשהתקווה נכזבה, לא נגרם להם נזק של ממש. לכן, במאזן השיקולים והאינטרסים אין יסוד לומר כי החלטת הממשלה להחיל את תנאי האגרות על עמיתים חדשים פסולה בשל חוסר-סבירות. המועד צריך לבטא איזון סביר של האינטרסים הנוגעים לעניין. במקרה זה, המועד שנקבע על ידי הממשלה אינו חורג ממתחם הסבירות. התוצאה היא שיש לדחות את העתירות ככל שהן מתייחסות לתנאיהן של האגרות.

אחד השיקולים החשובים, לצורך הכרעה במקרה של התנגשות בין פגיעה בשוויון לבין פגיעה בערכים או אינטרסים אחרים, הוא עוצמת הפגיעה בשוויון, ובמהות הזכות או האינטרס הנפגעים. במקרה שלפנינו, גם אילו אמרנו כי ההחלטה להחיל את תנאי האגרות על עמיתים חדשים, שהצטרפו לקרן פנסיה לאחר יום 1.1.95, יוצרת הפליה בין עמיתים אלה לבין עמיתים שהצטרפו לקרן פנסיה לפני יום זה, אין זו אלא הפליה בדרגה נמוכה ביותר. אין בכך הצדקה לביטול ההחלטה. קרנות הפנסיה יהיו חייבות לרכוש עבור העמיתים החדשים אגרות חוב חדשות, ברבית נמוכה יותר, שתפחית את התשואה של עמיתים אלה. אך הפחתה כזאת יכולה להיעשות על ידי קרנות הפנסיה במסגרת התנאים החוזיים המקובלים בין קרנות פנסיה לבין עמיתים בקרנות אלה.

ההחלטה לתת לתנאי התכנית תחולה למפרע מתבטלת. העמיתים החדשים שהצטרפו לפני החלטת הממשלה יורשו להישאר כעמיתים בקרנות הפנסיה אליהן הצטרפו, בתנאים שחלו עליהם שעה שהצטרפו כעמיתים בקרן. יש לדחות את העתירות ככל שהן מתייחסות לתנאי האגרות. העתירות מתקבלות בחלקן.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה מספר החלטות, העוסקות בשינוי הייעוד בקרקעות מדינה שייעודן חקלאי. בהקשר זה נקבע בחוק מקרקעי ישראל, כי קיים איסור על העברת הבעלות בהם, בכפוף למקרים מיוחדים; קרקע חקלאית נמסרת לחוכריה לצרכי חקלאות וצרכים הנלווים לכך. על החוכר הוטלה חובת עיבוד הקרקע ובהתחשב בכך נקבעו גם דמי החכירה, שהיו נמוכים מאוד, להבדיל משיעור דמי החכירה בערים. בחוזי החכירה נקבע כי באותם מקרים שבהם ישונה ייעודה של הקרקע - היא תושב למינהל והחוכר יהא זכאי לפיצויים, לפי הקריטריון של השבה לחקלאי את שווי זכויותיו והשקעותיו בקרקע, ללא כל זיקה לערכה לאחר שינוי היעוד. החל מתחילת שנות התשעים הונהגה מדיניות חדשה, ובמסגרתה גם ההחלטות החדשות. יש, על כן, לבחון את חוקיות שלוש ההחלטות על רקע עמדה זו; יצויין כי המדינה ביטלה בינתיים את ההחלטות, אולם והיתה מחלוקת בקשר אליהן, יש לדון בסבירותן.

העתירה מתקבלת, אך החלטתנו זו אינה יכולה לקבל תוקף מיידי. שלוש ההחלטות נוגעות לעיסקאות רבות. השלכותיהן הכלכליות והחברתיות הן מרחיקות לכת. משכך, יש לגבש הוראות מעבר שיקבעו אלו עסקאות לא יוכלו לצאת אל הפועל לאור בטלות ההחלטות, ואלו עסקאות יוכלו, על אף בטלות ההחלטות, להגיע לכלל מימוש. בהוראות אלה תינתן הדעת גם למידת השפעתן על הסדרים שונים שנתקבלו במגזר החקלאי, כמו ההסדר בתנועה הקיבוצית או הסדרים אחרים ככל שקיימים כאלה, אשר התבססו על ההחלטות או על חלק מהן.

גיבוש הוראות מעבר דורשת מבית משפט זה התייחסות לסוגי החכירה והשכירות השונים הקיימים במגזר החקלאי. נדרשת עבודה רבה של איסוף תשתית עובדתית וכלכלית ביחס אליהן. כל מקרה צריך להבחן על פי השלב אליו הגיעה העיסקה, גורם ההסתמכות שבו, ההוצאות שהושקעו עד כה, מה האינטרסים והנזקים המעורב בו וכל כיוצא באלה שיקולים, כל אחד על פי מהותו ומשקלו היחסי בפסיפס השיקולים. מלאכה זו אינה מתאימה לבית משפט זה שיעשה אותה.

על פי האמור בצו הביניים, היה על המינהל להודיע לכל הבאים עמו במשא ומתן על האפשרות שייקבע שההחלטות בטלות. מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המתאים לקבוע את הוראות המעבר הכלליות במקרה שלפנינו, וכי המינהל יישם הוראות אלה על העיסקאות השונות, על פי הנסיבות הנוגעות לכל אחת מהן. למועצת מקרקעי ישראל ניסיון בהיבטים השונים הבאים לידי ביטוי ביחס למקרקעי ישראל. מומחיותה וניסיונה יוכלו לאזן כראוי בין האינטרסים של היזמים, הנושאים, החקלאים, והציבור בכללותו בכל הנוגע לגיבוש הוראות מעבר עד שתתקבלנה החלטות חדשות בנושאים בהם עסקו שלוש ההחלטות.

הוראות המעבר כפי שנקבעו בצו הביניים עליו החלטנו ביום 14.11.2001 ימשיכו לעמוד בתוקפן עד שמועצת מקרקעי ישראל תגבש הוראות מעבר חדשות. נוכל להוסיף, שראוי שהוראות המעבר תקבענה בכל ההקדם, כדי שכל הגורמים הנוגעים בדבר ידעו אל נכון את מצב זכויותיהם.

העותרת מפעילה מחסן לטובין חבי מכס, מכוח רשיון שנתן מנהל המכס, בסמוך למסילת הברזל המגיעה אל נמל אשדוד. היא ביקשה לנצל את מיקום המחסן כדי לייעל את שינוע המטענים אל המחסן וממנו, ופנתה אל רשות הנמלים והרכבות, בהצעה לבנות על חשבונה שלוחה מן המסילה הראשית אל המחסן; בבעלות הרשות מקרקעין הנמצאים בין המסילה והמחסן. בסופו של משא ומתן, נכרת חוזה בין העותרת לבין רשות הנמלים, בו נקבע בין השאר כי המסילה תיבנה ע"י העותרת אולם תהפוך לרכוש הרשות עם בנייתה. זמן קצר לאחר חתימת ההסכם, ביקשה העותרת מהרשות לשנות את התוואי, והרשות נתנה הסכמתה לשינוי. אולם היה שינוי נוסף, מכיוון שעל גבי התשריט השני נרשמו בשטח שבין שלוחת המסילה לבין המחסן המלים "שטח לאחסנה". מסתבר, כי לעותרת היתה תכנית גדולה יותר מזו שאושרה: להשתמש בשטח המקרקעין גם לצורך אחסון מטענים. לשם כך היה עליה להכשיר את השטח לשמש כמחסן רשוי, ולקבל רשיון נוסף מן המכס לשם כך. היא החלה בהכשרת המקרקעין, למרות שהדבר נאסר לפי החוזה בינה לבין רשות הנמלים. אז הגישה הרשות תביעה בבית משפט השלום נגד העותרת. תביעה זאת עדיין תלויה ועומדת, ואין היא עניין לבית משפט זה; במקביל, פנתה העותרת למכס וביקשה רשיון להגדיל את שטח המחסן בהתאם. היא שלחה למכס את החוזה הראשון עם רשות הנמלים, וקיבלה את הרשיון המבוקש. כאשר נודע למנהל המכס על המחלוקת שבין רשות הנמלים לבין העותרת, החליט שלא לחדש לעותרת את הרשיון. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה שלפנינו.

אם מבקש הרשיון מצהיר כי אין לו זכות במקרקעין, המכס רשאי לדחות את הבקשה לרשיון. וכך גם אם מבקש הרשיון הצהיר כי יש לו זכות במקרקעין, אך המכס בירר ומצא שההצהרה כוזבת או מוטעית. המכס אינו חייב, ואולי אף אינו רשאי, לתת רשיון למסיג גבול. אמנם נכון כי יש להבדיל בין סירוב לתת רשיון חדש לבין סירוב לחדש רשיון קיים; אולם טעות מהותית שהביאה את הרשות לתת רשיון, יכולה בדרך כלל להצדיק ביטול הרשיון, או סירוב לחדשו, כנגד בעיקר מאיזון בין האינטרס של בעל הרשיון לבין האינטרס של הציבור הרחב, שהרשות המינהלית מייצגת אותו. אם אדם אינו רשאי להטעות אדם אחר, ובכלל זה אינו רשאי להעלים עובדות מהותיות, קל וחומר שאינו רשאי להטעות רשות מינהלית. שהרי אחת תיתכן תוצאה ולפיה הרשות המינהלית תיתן בשם הציבור, ולעתים על חשבון הציבור, טובת הנאה לאדם שאינו זכאי לה.

חובת ההתנהגות הראויה מוטלת על הרשות המינהלית כלפי האזרח ללא קשר לחובת תום הלב שנקבעה בחוק החוזים, והיא מופרת, למשל, כאשר הרשות מבססת החלטה על שיקול זר. כאשר הרשות פועלת בתחום המשפט הפרטי, כגון, שהיא מתקשרת בחוזה, חלה עליה חובה כפולה, כלומר הן חובת תום הלב מן המשפט הפרטי והן חובת ההגינות מן המשפט הציבורי. עם זאת, מבחינה מעשית אפשר להסתפק, גם בתחום המשפט הפרטי, בחובת ההגינות. כנגד חובת ההגינות של הרשות, נדרשת חובת הגינות של האזרח. היא צומחת מן האמנה החברתית שביסוד המדינה. הרשות והאזרח אינם עומדים זה מול זה, משני הצדדים של מתרס, אלא זה לצד זה, שותפים במדינה. השלטון מחוייב לשרת את הציבור; אך המינהל הציבורי, שאין

לו משל עצמו ולא כלום, אינו יכול לתת דבר לציבור אלא במידה שהוא מקבל מן הציבור. האזרח אינו יכול להניח כי הוא זכאי לדרוש ולקבל מן הרשות, ואין הוא חייב לתת ולא כלום. כנגד זכותו כלפי הרשות עומדת חובתו כלפי הרשות. חובת ההגיונות היא גם מקור החובה לגלות מידע מהותי לפי העניין הנדון. חובה זאת מוטלת, בראש ובראשונה, על הרשות המינהלית כלפי האזרח. אך חובה לגלות מידע מהותי מוטלת גם על האזרח. יא מוטלת גם על אזרח כלפי בית המשפט בעתירה לסעד נגד רשות מינהלית.

ההגיונות אינה סובלת מצב בו אזרח ינסה להשיג מרשות מינהלית רשיון או טובת הנאה, שאולי אין הוא ראוי להם, באמצעות מידע מטעה, לרבות על ידי העלמת מידע. העלמת מידע מהותי על ידי האזרח עלולה לשבש את מלאכת האיזון של השיקולים ולעוות את החלטת הרשות. כתוצאה מכך, הרשות עלולה לקבל החלטה מוטעית, אולי גם בלתי-חוקית, הפוגעת בציבור; יציין כי לא כל הפרה של חובת ההגיונות גוררת בטלות. יש לשקול בכל מקרה את הנזק שנגרם או עשוי להיגרם לאינטרס הציבור, לעומת הנזק שעשוי להיגרם לאזרח כתוצאה משינוי או ביטול ההחלטה על ידי הרשות.

במקרה שלפנינו, העותרת הציגה את החוזה, כאילו הוא מקנה לה זכות שכירות או חכירה של המקרקעין. השאלה אם אין לעותרת זכות במקרקעין תלויה ועומדת עכשיו בפני בית משפט השלום. אך לא זו השאלה שעמדה בפני המכס או העומדת בפני בית משפט זה, אלא אם היו בפני המכס, שעה ששקל את עניין החידוש של רשיון העותרת, די ראיות לעניין זה. לפי מבחן הראיה המינהלית, רשאי היה המכס לקבוע כי לעותרת אין זכות במקרקעין לצורך קבלת הרשיון. לצורך זה די היה למכס בחוזה, שעל פניו אינו חוזה שכירות או חכירה. קל וחומר כך לאחר מכן, נוכח ההתנגדות של רשות הנמלים לתפיסת החזקה במקרקעין על ידי העותרת.

עם זאת, ספק אם בנסיבות המקרה די בעילה זאת כשלעצמה כדי להצדיק את סירוב המכס לחדש את רשיון העותרת לגבי המקרקעין: החוזה, על פניו, אינו חוזה שכירות או חכירה, ודי בעיון שטחי של משפטן כדי לגלות זאת. האזרח יכול להניח כי הרשות עורכת בירור סביר של התנאים שנקבעו להפעלת הסמכות, ואם היא נעתרת לבקשתו, הוא רשאי בדרך כלל לסמוך על החלטת הרשות.

כמו כן, מאזן הנזקים נוטה, כנראה, לטובת העותרת. זו השקיעה כסף רב בהכשרת המקרקעין, והיא מתפעלת את המחסן במשך חודשים, ובוודאי ייגרם לה נזק ניכר כאשר תיאלץ להפסיק את השימוש בהם. מן הצד השני, מבחינת המכס הנזק, כנראה, אינו מעשי, שכן המקרקעין הוכשרו לשמש מחסן רשוי כנדרש, ורק שאלת הזכות במקרקעין נותרה פתוחה. מכאן שאין חשש כי טובין חבי-מכס יאוחסנו על ידי העותרת באופן בלתי-בטוח או בלתי-מבוקר. אם בית המשפט האזרחי יפסוק כי לעותרת אין זכות במקרקעין, וכי היא מחזיקה במקרקעין כמסיג גבול, תוכל רשות הנמלים להגיש תביעה כספית נגד העותרת.

באופן עקרוני, רשות מינהלית אינה אמורה להשלים עם מצב בלתי-חוקי. עד שתתקבל הכרעה סופית בשאלה זאת בבית המשפט, לרבות הליכי ערעור, אפשר שיחלפו שנים. אין זה ראוי מבחינת האינטרס הציבורי שהעותרת, אשר לכאורה קיבלה את הרשיון שלא בהתאם לתקנות, תורשה להחזיק בו וליהנות ממנו במשך תקופה ארוכה, והרשות המוסמכת תהיה חסרת-אונים לתקן את התקלה. הטעיית רשות מינהלית פוגעת קשה, לא רק ברשות, אלא גם בציבור. הטעיה כזאת עשויה להצדיק החלטה של רשות מינהלית לשלול רשיון או טובת הנאה שנתנה. במקרה זה, סירוב המכס לחדש את רשיון העותרת לגבי המקרקעין היה מוצדק.

האזרח אינו נאמן של המינהל הציבורי, אלא נהנה. לכן ברור שאין להטיל עליו חובות משפטיות כלפי המינהל הציבורי הזהות לחובות המשפטיות המוטלות על המינהל הציבורי כלפי האזרח. עם זאת, ברור גם כי האזרח אינו פטור מחובות משפטיות כלפי המינהל הציבורי, מהן המוטלות על ידי המחוקק ומהן המוטלות על ידי בית המשפט.

משטר דמוקרטי הוא יותר מאשר הכרה והגנה על זכויות האדם. זכויות האדם הן, אמנם, ערך עליון. אך לא ערך יחיד. האדם הוא יותר מאשר אגד זכויות. הוא גם אגד של צרכים, נטיות ושאיפות. לפיכך אין לומר כי תפקיד השלטון הוא רק לכבד את זכויות האדם. תפקיד נוסף הוא לקדם את רווחת האדם ולעשות צדק חברתי. אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם. זהו תפקיד החברה. למלא את התפקיד בסיוע המינהל הציבורי - כן; לפרוק את התפקיד מעלינו ולהטיל אותו על המינהל הציבורי - לא. זוהי התפיסה הראויה של חברה דמוקרטית: זכויות ולצידן חובות. אין סימטריה ביחסים בין החברה לבין כל אדם, אך יש הדדיות ביחסים.

המדינה היא מפעל משותף של כל האזרחים. יש בה חלוקת תפקידים. התפקידים מכתבים גם את היחסים המשפטיים. לעובדי הציבור יש תפקיד חשוב, הכרוכים בסמכויות ובחובות. שותפות זו פרושה מתן הזדמנות אמיתית לאזרח להשתתף בניהול השוטף של ענייני המדינה, ואפשרות מעשית לפעול ולהשפיע מיום ליום, ולא רק בדרך של בחירות. היא דורשת יתר פומביות ופתיחות של המינהל הציבורי, ונכונות לשלב גופים כאלה בפעילות שוטפת.

יתכן שהאזרח מתפתה לחשוב: נתתי לשלטון כוח ואחריות, והוא חייב לגמול לי בזכויות ושירותים. מגיע לי. אין זו תפיסה של שותפות. התפיסה של שותפות משפיעה גם על החובה המוטלת על האזרח כלפי המינהל הציבורי. תפיסה זאת מטילה עלי חובה כללית של התנהגות ראויה כלפי עובד הציבור.

החובה הכללית של התנהגות ראויה, כמו החובה הכללית של תום לב, אינה מתיימרת לתאר מצב קיים. במקרים רבים אין תום לב ביחסים בין אדם לאדם; אך אין בכך כדי לבטל את החובה, הקיימת כנורמה במשפט גם כאשר היא מופרת במציאות. כך גם לגבי חובת ההגינות המוטלת על הרשות המינהלית כלפי האזרח. אולי דווקא בשל כך, יש צורך בחובת ההגינות כנורמה משפטית. הנורמה משדרת מסר, מחנכת ומשמשת מכשיר להכרעה בסכסוכים. לצורך זה נדרשת נורמה של חובת התנהגות ראויה גם מצד האזרח כלפי המינהל הציבורי. בנסיבות מסויימות מוטלת על האזרח חובת גילוי כלפי המינהל הציבורי, וזאת על יסוד איזון בין שיקולים של טובת הציבור לבין שיקולים של זכויות האדם. העתירה נדחית.

עתירה זו עניינה קיום כיתה של בית ספר יסודי, אשר בה הונהגה בה תכנית השלמה לתיגבור לימודי יהדות (תל"י). כעבור שנה הוחלט שלא להמשיך בתכנית, ומכאן העתירה של חלק מהורי התלמידים.

בית המשפט רשאי לבחון רק את חוקיותה של הפעולה המובאת בפניו על ידי העותרים. מכאן שכאשר עולה השאלה אם עלינו להורות על קיומו של הסדר חינוכי פלוני, עולות שתי שאלות עיקריות. ראשית, האם מתיישבת הבקשה עם כללים המותווים בחוק. שנית, האם הרשות אשר נתבקשה להנהיג את תכנית הלימודים לפי בקשת ההורים, פעלה כדין במסגרת חובותיה של רשות מינהלית הממונה על הפעלתו של החוק.

בעניינו, טוענים המשיבים כי התכנית היתה לנסיון בלבד, וכי לא עלתה יפה. לעניין זה, החלטה במועד כלשהו בכיוון פלוני, אין פרושה שהרשות הציבורית אינה יכולה לשנותה. יש והנסיבות משתנות ויש ועולים נתונים חדשים אשר לא ניתן היה לשקלם כאשר דובר על הפעלת התכנית לראשונה. בחינה מחדש של תכנית לימודים אחרי שנת נסיון היא דרך סבירה בכל מקרה היינו גם אם לא סוכם מראש שהשנה תהיה שנת נסיון בלבד.

השינוי גם לא נבע מהחלטה בחדרי חדרים ללא ידיעתם של אלו המושפעים ממנה במישרין כי ההורים ידעו כבר זמן לא מועט לפני גמר שנת הלימודים, כי ישנה מגמה במשרד החינוך והתרבות ובבית הספר שלא להמשיך בקיום התכנית ואף פנו על-כן לשר ולעוזריו כדי לשכנעם לנהוג אחרת, אולם אלו חזקה דעתם, אחרי שנועצו במי שנועצו, שאין לקיים השנה את התכנית. לא גילינו כל עילה המצדיקה התערבותו של בית משפט זה כדי לכפות תכנית לימודים פלונית ועל כן החלטנו לדחות את העתירה.