

## ההבטחה השלטונית

רשות שלטונית אינה כבולה או מחויבת למדיניותה ולהצהרותיה. אולם בהתקיים תנאים מסוימים, חובה עליה לכבד את הבטחותיה. התנאים, המקנים לאזרח את הזכות לאכוף על הרשות את חובת הכיבוד של הבטחותיה, נקבעו כאן לראשונה

"מפוקפקת למדי". לפיכך, נמנע מהן להסתמך על הדוקטרינה של "השתק מכוח הבטחה", אך בכך לא נסתם הגולל על עתירותיהן.

שינוי המדיניות של השר, עקב הפיחות, נתן לשופט ברנזון הזדמנות ראשונה בפסיקה הישראלית לקבוע את עקרונותיה של דוקטרינה חדשה בתחום המינהל הציבורי, זו הדוקטרינה של "ההבטחה המינהלית" או "ההבטחה השלטונית".

השופט ברנזון פסק, כי הכלל המנחה הוא שרשות ציבורית חייבת לכלכל את מעשיה בתום-לב, כלומר לנהוג ביושר ובהגינות ביחסיה עם האזרח, שהרי אם במישור המשפט הפרטי כך הדבר (מכוח עקרון תום-הלב על-פי חוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973) - לא כל שכן בעניינים שבין הרשות השלטונית לבין האזרח. זאת ועוד: אמינות הממשל בעיני הציבור חשובה לאין ערוך מן האפשרות שיוכל לחזור בו או לסגת, מהבטחה שנתן, או מהתחייבות שקיבל על עצמו, כלפי האזרח.

הפועל היוצא הוא, כי הבטחה מינהלית תהא מחייבת ובג"ץ לא יהסס לאכפה, אם יתקיימו בה במצטבר התנאים הבאים: (א) ההבטחה ניתנה בידי בעל סמכות במסגרת סמכותו החוקית; (ב) ההבטחה ניתנה בכוונה שיהיה לה תוקף משפטי; (ג) בכוחה של הרשות המוסמכת שנתנה את ההבטחה למלא אחריה; (ד) לא נמצא צידוק חוקי לשנות את ההבטחה או לבטלה.

מכלל התנאים הללו ברור, שאין האזרח צריך להוכיח כי מצבו השתנה לרעה עקב ההבטחה, כדי שיהיה רשאי לסמוך עליה. על כן זכו העותרות

ב-10 בנובמבר 1974 פוחת שער הלירה מ-4.20 ל"י ל-6.00 ל"י לדולר של ארצות-הברית. עד לאותו יום נהנו היצואנים הן משערי מטבע אפקטיביים גבוהים יותר והן מהטבות נוספות כאשר ליצואנים, שייצאו

בשיעור של 50% ומעלה מסך-כל מכירותיהם, ניתנו הטבות עדיפות. לאחר הפיחות, קבע משרד המסחר והתעשייה מדיניות חדשה, אשר על-פיה הושווה מעמדם של כל היצואנים ובוטלו ההטבות, שהיו נהוגות ביחס ליצואנים המועדפים. העותרות נמנו על קבוצת היצואנים המועדפים.

בעתירותיהם בפני בית-המשפט הגבוה לצדק טענו העותרות, כי באשר לתקופה שחלפה עד לקביעת המדיניות החדשה שנקטה בעקבות הפיחות, מנוע שר המסחר והתעשייה לחזור בו מן ההבטחה להטבות שנתן ליצואנים המועדפים, ובכלל אלה העותרות. טענת העותרות הושתתה על הדוקטרינה הידועה בשם "השתק מכוח הבטחה", שמקורה במשפט המקובל האנגלי. היא מצאה את דרכה לשיטת המשפט שלנו מכוח הוראה מתקופת המנדט הבריטי, שאין חולקים על תקפותה עד עצם היום הזה. העותרות טענו, כי בעניינן נתקיימו כל יסודותיה של דוקטרינה זו: הבטחת השר ניתנה מתוך כוונה שייצואנים, מסוגן של העותרות, יפעלו על-פיה; ואמנם העותרות פעלו על-פיה ומצבן השתנה לרעה.

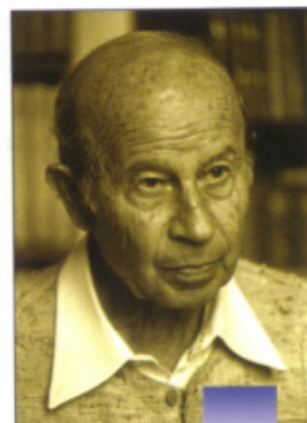
בית-המשפט פסק כי הטענה, שעל יסוד ההבטחה של השר שינו העותרות את מצבן לרעה, היא

### השופטים:

יואל זוסמן

צבי ברנזון

אליהו מני



השופט ברנזון



בכל מקרה למבחן המידתיות. במסגרת מבחן זה עוצבו שלושה מבחני משנה: ראשית, האמצעי אינו ראוי אם הוא אינו מתאים להשגת המטרה. נדרש קשר של התאמה בין המטרה לבין האמצעי (מבחן האמצעי המתאים או האמצעי הרציונלי); שנית, האמצעי אינו ראוי אם ניתן להשיג את התכלית הראויה על-ידי אמצעים אחרים, מתאימים גם הם, אשר פגיעתם בערכים ובעקרונות הראויים להגנה היא קטנה יותר (מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה); שלישית, האמצעי אינו ראוי אם אין יחס ראוי בין התועלת לציבור לבין הנזק לפרט (מבחן המידתיות במובן הצר). מבחן זה הוחל על כל פעולות הרשות (בג"ץ 3477/95 בן עטייה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מט(5) 1), כענף של מבחן הסבירות. לפחות לפי דעה אחת, חל מבחן זה על כל פעולה של הרשות מכוח פסקת הכיבוד שבחוק היסוד (פרשת אליס מילר (ע"ע)).

#### משה קשת

מהמעשה האסור, ומלביש את האינטרס הזה בטענה של השתק. במילים אחרות - הבטחה של פקיד ציבור או גוף ציבורי, הנוגדת את החוק אותו הם מתיימרים לשרת, אינה תופסת ובתי-המשפט לא יתנו את ידם לאכיפת הבטחה כזאת. זאת, מפני הסכנה הברורה, שבעזרת הבטחות מעין אלה ירחיבו השלטונות את סמכויותיהם מעבר לגבולות שנקבעו להם על-ידי המחוקק (בג"ץ 640/78 קצאן נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובנייה עיר נתניה, פ"ד לד (2) 1).

אולם נראה כי לא כל משגה בהחלטה או אפילו פגם של סמכות, יאפשר לרשות להתנער מן ההבטחה, בעיקר כאשר מקבל ההבטחה שינה את מצבו בעקבותיה. בעניין אחר, קבע השופט מצא, כי רשות מינהלית אשר עמדה, או הועמדה, על פגם שנפל בהחלטה שיצאה מתחת ידה, רשאית (ולעתים קרובות היא אף חייבת) לבטל או לשנות את החלטתה, על-מנת לתקן את הפגם. אלא שבגדר שיקוליה לביטולה או לשינויה של החלטה קודמת, חייבת הרשות להביא בחשבון את השפעת ההחלטה המבטלת - או המתקנת - על המציאות אשר נוצרה בעקבות החלטתה המקורית. משנרכשו זכויות מכוח ההסתמכות על ההחלטה הראשונה, או אף נוצרו ציפיות לגיטימיות למימושן של זכויות כאלו, שוב אין הרשות - בהחלטתה המתקנת - רשאית להתעלם מהן. מכאן שעל רשות מינהלית מוטל, לא פעם, להכיר בזכות שנרכשה בהסתמך על החלטה שגויה, הגם שאלמלא ההחלטה רשאית היתה הרשות שלא להעניקה או להכיר בה (בג"ץ 5273/97 מוננזון נ' עיריית אשדוד - אגף החינוך, דינים עליון נב 924). החלטה אחרונה זו, מאירה באור חדש את חשיבות קיומן של ההבטחות השלטוניות. נראה כי אינטרס ההסתמכות יקבל עתה ביטוי מודגש, כחלק מן המודל המבטיח את זכויות הפרט אל מול השלטון. כך, למשל, הורחב מושג ההבטחה והוחל גם על מצג שאינו בגדר הבטחה מפורשת, אך יש בו כדי ליצור ציפייה של הפרט. יש להניח כי הציפייה של הפרט וההסתמכות שלו על הבטחות השלטון, יוגנו על-ידי זכויות היסוד, והתנערות השלטון תהיה כפופה