

לקט פסיקה - סקירה וביקורת

אריאל בנדור*

א. פסילה מכהונה במועצה מקומית. ב. האם מכרז ציבורי בא אל קיצו עם כריתת החוזה? ג. חובתה של רשות מינהלית להתחשב ב"מעין מצג" שניתן לאזרח.

א. פסילה מכהונה במועצה מקומית
בג"צ 2041/91 יגנה נ' ראש המועצה המקומית נתיבות¹

1. העותר נבחר לכהן כחבר המועצה המקומית בנתיבות. המשיב, ראש המועצה, שיגר אליו מכתב, בו הודיע לו כי עקב כהונתו של העותר בתפקיד אחר הוא פסול מלכהן כחבר המועצה בשל ניגוד עניינים. העותר טען כנגד הפסילה. לאור הערותיהם של השופטים הודיע העותר על החלטתו להתפטר מן התפקיד האחר. התעוררה השאלה, האם על יסוד הודעה זו יש לבטל את מכתב הפסילה. בית-המשפט העליון, מפי השופט שלמה לוין, עמו הסכימו הנשיא שמגר והשופט מלץ, דחה את העתירה.

2. סעיף 105 (ג) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950 (להלן הצו), הדין במשלוח הודעה על חרילת חברות במועצה מקומית מטעמים של ניגוד עניינים, קובע:

כתום 30 יום מיום שנשלחה אליו הודעה כאמור... יחדל חבר המועצה לכהן כחבר המועצה, זולת אם תוך הזמן האמור - (1) הגיש אותו חבר מועצה בקשה לבית משפט מוסמך לביטול ההודעה, ובמקרה זה לא יחדל לכהן כאמור עד שבית המשפט החליט אחרת, או

* הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

1. פ"ד מה(4) 265 (להלן: בג"צ יגנה).

(2) התברר לשולח ההודעה שלא נתקיימו הנסיבות המחייבות את שליחתה, והוא ביטל אותה בהודעה מנומקת בכתב על כך לחבר המועצה...

בהסתמכו על פסיקה קודמת,² קבע השופט לוין כי לפי סעיף זה,

אין בכוחו של בית משפט זה וגם לא בכוחו של ראש המועצה לבטל את ההודעה שנשלחה, אם בעת הוצאתה היא היתה מוצדקת, אך בשל נסיבות חדשות שנוצרו לאחר מכן.³

3. לדעתי, תוצאה זו אינה רצויה. קיים עניין רב לאפשר לנבחרי התושבים ברשויות המקומיות לשמש בתפקידם, שלו הם נבחרו, ולייצג את בוחריהם. אכן, עיקרון זה, למרות חשיבותו, כפוף לכלל המונע כהונתו במצב של ניגוד עניינים, אישי או מוסדי.⁴ אולם, אין בכך כדי למנוע מנבחר להסיר את ניגוד העניינים ו"להכשיר" עצמו לכהונה במועצה. ההפך הוא הנכון.

ההלכה העקרונית היא, כי

כאשר מוצא עצמו עובד ציבור או ממלא תפקיד ציבורי במצב שתפקידו האחד עשוי להביא לניגוד עניינים עם התפקיד האחר אותו הוא ממלא, עליו להתנתק מאחד מהם.⁵

זאת ועוד:

פסלות מכהונה אינה צריכה להיות האמצעי הראשון, אלא האמצעי האחרון שיש לנקוט. בסרם תיבחר אפשרות אחרונה זאת של פסילה יש לבחון, אם אמצעים אחרים, חריפים פחות, אין בהם כדי

2. בג"צ 214/79 עבדלאחי נ' יושב ראש המועצה המקומית טירה, פ"ד לד(1) 431, 435; בג"צ 589/86 שמעון נ' ראש המועצה המקומית קרית מלאכי, פ"ד מא(2) 617, 630-629.

3. בג"צ יגנה (לעיל, הערה 1), 266 מול האות ד.

4. ראו בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח', פ"ד לד(2) 566 (להלן: בג"צ סיעת "הליכוד").

5. בג"צ 1045/89 דניאל נ' ראש העיר קריית אתא, פ"ד מד(3) 157, 162 בין האותיות א-ב.

להגשים את הטעמים העומדים ביסוד דיני האיסור על ניגוד עניינים. אכן, אין להחמיר עם עובדי הציבור לשם החמרה בלבד.⁶

בכלל האוסר ניגוד עניינים אין דבר המונע את הסרת הניגוד על-ידי פרישה מן התפקיד המביא לניגוד העניינים.⁷ אין לדרוש כי בכל המקרים המועמדים לכהונה ברשויות מקומיות יפרשו מתפקידהם האחרים לפני שנערכו הבחירות, בטרם נודע אם נבחרו, והדברים נכונים גם לאחר שהתקיימו הבחירות. היקפו של הכלל האוסר ניגוד עניינים אינו ברור. עד עצם היום הזה שוררת מחלוקת בין שופטי בית-המשפט העליון בשאלה, מהי אמת-המידה לעניין קיומו של ניגוד עניינים הפוסל לכהונה ברשות מקומית - אפשרות ממשית, או שמא אפשרות סבירה.⁸ אף לעניין יישומו של העיקרון נחלקו השופטים ביניהם לא אחת.⁹ במצב זה, לגיטימי כי הנבחר ימתין להכרעת בית-המשפט בשאלה אם מתקיים ניגוד עניינים אסור בין חברותו במועצה המקומית לבין תפקידיו האחרים, בטרם יפרוש מתפקידים אלה.

אין פירוש הדבר כי יש לאפשר לנבחר להכשיר עצמו בכל עת לחברות במועצה. תקינותם של סדרי המינהל מחייבת להגביל את פרק הזמן שבמהלכו יהיה הנבחר רשאי להכשיר עצמו. דומה כי פרק הזמן ההולם, כאשר הנבחר ביקש מבית-המשפט לבטל את החלטת הפסילה, הוא ימים אחדים לאחר מתן החלטת בית-המשפט שלא לבטלה. חלף פרק הזמן הקצוב והנבחר לא פרש מתפקידיו האחרים, יתמנה למועצה חבר אחר במקומו, והנבחר לא יוכל לחזור בו.

4. דומה אפוא שיש יסוד לטענה כי סעיף 105(ג) לצו - שהוא תחיקת-משנה - אינו כדין ואין להתחשב בו, שכן הוא מביא לפסילתם של נבחרים ציבור מלכתחילה בתפקיד לו הם נבחרו, מבלי שהדבר מתחייב מן הכלל האוסר על ניגוד עניינים. עם זאת, אפשר כי בשל התקדימים הרבים שבהם פסק בית-המשפט העליון לפי סעיף זה, וכן משום שביטול הסעיף במלואו לא יביא בהכרח לתוצאה הראויה, מוטב שהמחוקק - ולא בית-המשפט - יבטל את הסעיף במתכונתו הקיימת ויקבע הסדר הולם תחתיו.

6. בג"צ 595/89 שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים ואח', פ"ד מד(1) 409, 418 מול האות ז.

7. השוו ט' שפניץ, ו' לוסטהויז, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", ספר אורי ידן, כרך ב' (א')

8. ברק וט' שפניץ עורכים, בורסי, תש"ן) 315, 323.

9. ראו בג"צ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים ואח', פ"ד מב(3) 183.

ראו, למשל, בג"צ סיעת "הליכוד" (לעיל, הערה 4).

ב. האם מכרז ציבורי בא אל קיצו עם כריתת החוזה?

ע"א 3549/90 אלחנפא מסחר ושירותים בע"מ נ' עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ;¹ בג"צ 2709/91, כשג"צ 3061/91 חפציבה חברה לכניין עבודות ופיתוח בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל.²

1. העובדות שנדונו בשני פסקי-הדין היו דומות. בשני המקרים פרסמו המשיבים, בהתאם להנחיותיהם הפנימיות, מכרזים למכירת מקרקעין. שני המשיבים התקשרו בחוזים עם המציעים שהציעו את התמורה הגבוהה ביותר עבור המקרקעין. הרוכשים לא עמדו בהתחייבויותיהם, והמשיבים ביטלו את החוזים עמם והחליטו לפרסם מכרזים חדשים, אף זאת על-סמך הנחיותיהם הפנימיות. כנגד החלטה זו עתרו המציעים שהציעו את התמורה השנייה בגובהה במכרזים המקוריים. לטענתם, הם זכאים לרכוש את המקרקעין ללא מכרזים נוספים.

טענותיהם העיקריות של המשיבים היו שתיים: ראשית, עם קבלת ההצעות שזכו המכרזים מיצו את עצמם. בשלב זה התבטלו כל ההצעות האחרות, וממילא המשיבים לא יכלו לקבלן בשלב מאוחר יותר, והיה עליהם לערוך מכרזים חדשים. שנית, אף אם עמדה למשיבים האפשרות לקבל את ההצעות השניות בגובהן במכרזים, הרי הדבר מסור לשיקול-דעתם, ולא היתה עליהם חובה לעשות כן.

2. לעניין הטענה השנייה, פסק בית-המשפט העליון, בשני המקרים, כי כאשר חובת המכרז אינה מעוגנת בחיקוק,³ אלא בהנחיות פנימיות של הרשות שערכה את המכרז, רשאית הרשות, ולעתים אף חייבת, לסטות מן ההנחיות. בין השיקולים שעל הרשות לשקול בבואה להחליט אם לקיים מכרז חדש, מצויים; הפגיעה שעריכת מכרז חדש, לאחר מכרז קודם, תגרום לעקרונות השוויון והסודיות; משך הזמן שחלף מאז הגשת ההצעות; סבירותה של ההצעה השנייה במכרז המקורי; וכמובן, השאלה אם ההצעה הוגשה בתום-לב, וללא קנוניה בין מגיש ההצעה לבין בעל ההצעה הראשונה או אחרים.

בהסתמך על גישה זו, המעוגנת היטב בפסיקה בעניין הנחיות פנימיות והריגה מהן,⁴ אישר בית-המשפט העליון את החלטת המשיבה בע"א אלחנפא, שהתבססה על העלייה הניכרת שחלה במחירי המקרקעין מאז פרסום המכרז המקורי. לעומת זאת, בית-המשפט פסל את החלטת המשיב בבג"צ חפציבה, שהתבססה על חשש תיאורטי ובלתי מבוסס

1. פ"ד מה(3) 578 (להלן: ע"א אלחנפא).

2. פ"ד מה(4) 428 (להלן: בג"צ חפציבה).

3. רשימת המקרים שבהם חובתה של רשות ציבורית לבחור את בעלי חווייה בדרך של מכרז אינה מעוגנת בחיקוק, צומצמה לאחרונה במידה ניכרת, עם קבלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

4. ראו, למשל, בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ואח', פ"ד לה (1) 421; בג"צ 528/81 "ספרא" ספרים וכתבי עת נ' שר הבריאות ואח', פ"ד לז(3) 561; ע"א 438/88 ברק נ' ועדת הרישום לפנקס הפסיכולוגים ואח', פ"ד מד(1) 661.

לקנוניות בין משתתפי המכרו, ועל חשש, בלתי מבוסס אף הוא, להשפעות לא ענייניות על חברי ועדת המכרזים, וזאת בשעה שהצעתה של העותרת עלתה במידה רבה על הערכת השמאי מטעם המשיב, ומאז המכרז המקורי חלף פרק זמן קצר בלבד.

3. לעניין הטענה הראשונה נחלקו דעות השופטים. בע"א אלחנפא נקבע, מפי השופט בך, שלפסק דינו הסכימו הנשיא שמגר והשופט שלמה לוי, כי כריתת החוזה מסיימת את הליכי המכרו, שמהווה הזמנה לקבלת הצעות. לדעתו של השופט בך, אשר הסתמך על פסיקה קודמת⁵ ועל דבריה של פרופ' שלו,⁶

הזמנה, אשר כל מטרתה להביא לכריתת חוזה מסויים, אין לה קיום עוד משנכרת אותו חוזה עם מאן שהוא. עם ביטול החוזה שנכרת על פיה, אין ההזמנה המקורית, אשר נבלעה בחוזה, קמה לתחייה, ללא החלטת המזמין לחדשה.⁷

השקפה דומה הביע בבג"צ חפציבה השופט גולדברג. לדבריו,

עם קבלת בעל המכרו את אחת ההצעות, בא המכרו אל קיצו, ואין הוא מקבל חיות מחודשת אף אם בוטל החוזה לאחר מכן. ...כל זאת אם לא נקבע בתנאי המכרו כי במקרה אשר כזה יוכרז כזוכה מי שהצעתו עומדת במקום השני.⁸

עם זאת, השופט גולדברג הסכים למכירת המקרקעין לבעל ההצעה השנייה בגובהה, מבלי לקיים מכרו נוסף. זאת, לאור העובדה שמכירת המקרקעין באמצעות מכרו לא עוגנה בחיקוק אלא בהנחיות פנימיות, שמהן, כאמור, המשיב רשאי לחרוג. דעתו של השופט אור, שעמו הסכים השופט מלך, היתה שונה. היא הסתמכה על תניות שנכללו במכרו, שקבעו כי אם הזוכה לא יעשה תוך פרק זמן קצוב את המוטל עליו על-פי הצעתו, יראו את ההצעה כבטלה. במכרו נקבע כי במקרה כזה המשיב יהיה רשאי להתקשר עם כל מי שימצא לנכון. השופט אור סבר כי תניות אלה מעניקות סמכות למשיב להתקשר במקרה כזה עם בעל ההצעה הטובה השנייה במכרו. לדבריו,

5. בג"צ 545/82 אינג' אליהו פבר - חברה להנדסה אורחית בע"מ נ' מנהל מדור חוזים והתקשרויות במשרד הבטחון ואח', פ"ד לז(1) 441. ספק בעיני עד כמה ניתן ללמוד לענייננו מפסק-דין זה, שבו נדונה עתירתה של חברה שזכתה במכרו שבוטל כדין (בשל ביטול העבודה נושא המכרו), למנוע כעבור זמן עריכה של מכרו נוסף לביצוע אותה העבודה.
6. ג' שלו, חוזי רשות בישראל (אבישר, תשמ"ה) 57.
7. ע"א אלחנפא (לעיל, הערה 1), 581 מול האות ד.
8. בג"צ חפציבה (לעיל, הערה 2), 439 בין האותיות ו-1.

יש דמיון רב בין נסיבות אלה למקרה בו ההצעה הטובה ביותר במכרו נפסלה. במקרה האחרון מודיעים למשתתף במכרו שהצעתו נפסלה, ובמקרה הראשון מתנים עמו - והתנאה זו מעוגנת בתנאי המכרו, הידועים לכל המשתתפים במכרו - שאם לא יקוימו תנאים מסויימים על ידו, הצעתו תחשב בטלה (פסולה)...ההבחנה בין שני המקרים מבחינת השלכתם על האפשרות להתקשר עם בעל ההצעה הטובה השנייה למכרו הינה מלאכותית, ואין לה כל הצדקה עניינית.⁹

4. חשיבותה העיקרית של השאלה, האם מסתיימים הליכי מכרו משנכרת חוזה עם הווכה, היא בנסיבות שבהן הרשות חייבת לערוך מכרו מכוח חיקוק. בעוד שרשויות מינהליות רשאיות לחרוג מהנחיותיהן הפנימיות, אין הן רשאיות שלא לקיים חובות חקוקות. כאשר הרשות חייבת לערוך מכרו מכוח חיקוק, משמעות הגישה שלפיה עם קבלת אחת ההצעות בא המכרו אל קיצו היא - שעם ביטול החוזה הרשות חייבת לערוך מכרו חדש, ואין היא רשאית להתקשר עם בעל ההצעה השנייה בטיבה במכרו המקורי. תוצאה זו בוודאי אינה תוצאה ראויה, שכן היא עשויה לפגוע ללא הצדקה בעקרונות השוויון והסודיות העומדים ביסוד שיטת המכרזים. מבחינה זו, אין כל הבדל בין מכרו הנערך לפי הנחיות פנימיות לבין מכרו הנערך לפי חיקוק; אלא שהדוגלים בה סוברים, ככל הנראה, כי היא מתחייבת מדיני החוזים. לפי השקפה זאת, כל ההצעות שלא התקבלו מתבטלות עם קבלת אחת ההצעות, ולפי דיני החוזים אין עוד אפשרות לקבלן.¹⁰

לסברה זאת אין יסוד. כאמור, המכרו אינו אלא הזמנה להציע הצעות, והוא עצמו אינו הצעה או קיבול.¹¹ בתיאוריה החוזית, אין דבר המונע מזמין, אשר חוזה שבו התקשר עם אחד המציעים בוטל, מלהתקשר בחוזה עם אחד המציעים האחרים שהשיבו להזמנה המקורית. אמנם, יש להניח כי בהעדר תניה מפורשת במכרו תעמוד לרשות המציע השני הבחירה - אם להתקשר בחוזה (ובמקרה כזה מעמדו יהיה כשל ניצע, בעוד שהמציעה תהיה הרשות שפרסמה את המכרו), דבר שבעיקרון אינו רצוי, בשל פגיעתו האפשרית בעקרונות השוויון והסודיות.¹² ואולם, כאמור, עריכת מכרו חדש עשויה אף היא לפגוע בעקרונות יסוד אלה פגיעה חמורה לא פחות. אף השופט גולדברג, שעמדו היא כי המכרו בא אל קיצו עם קבלת אחת ההצעות ושוב לא ניתן להחיותו, סבר, כאמור, כי עם ביטול החוזה הראשון ניתן להתקשר בחוזה עם מציע אחר, אם הדבר נקבע בתנאי המכרו. אולם,

9. שם, 434 בין האותיות ה-ו.

10. ראה בג"צ 688/81 מיגדה בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד לו(4) 85 (להלן: בג"צ מיגדה השני) 92.

11. ראו ג' שלו (לעיל, הערה 6), 55.

12. השוו בג"צ 632/81, 19/82 מיגדה בע"מ נ' שר הבריאות ואח', פ"ד לו(2) 673, 679 בין האותיות א-ב.

דיני המכרזים הציבוריים ככלל, וכל שכן דיני המכרזים המחויבים על-פי חיקוק, הם, ביסודם, דינים קוגנטיים. הם פותחו במטרה לכפות על הרשות הכפופה להם ועל בעלי חוזה לקיים את עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת, המאפשרים לרשות, בדרך כלל, אף לזכות בתנאי ההתקשרות הנוחים ביותר.¹³ בית-המשפט בבג"צ חפציבה, לעניין הנחיות פנימיות שהורו על עריכת מכרז חדש במקרה של ביטול חוזה שנכרת עם הזוכה במכרז המקורי, לא היה מוכן להשלים עם "מדיניות", לפיה תפעל הרשות בדרך פלוגנית, תהיינה הנסיבות אשר תהיינה,¹⁴ וראה מדיניות כזאת "כהחלטה שלא להפעיל את שיקול הדעת, וכהחלטה תוך התעלמות מעובדות חשובות לעניין, ... [החלטה] העלולה להיפסל".¹⁵ בדומה, אין לקבל דיני "מכרזי-חובה", הפוגעים בהגשמת המטרות היסודיות של שיטת המכרזים עצמה.

דומה אפוא כי מן הראוי לפסוק, שגם במכרזים שעריכתם מחויבת על-פי חיקוק מצוי בירי הרשות שיקול-דעת בשאלה אם להתקשר בחוזה עם מציע שהצעתו היא השנייה בטיבה, במקרה שהחוזה שנכרת עם המציע הראשון בוטל. על הרשות להפעיל שיקול-דעת זה על יסוד המטרות והשיקולים ששיטת המכרזים באה להגשים.

13. ראו "זמיר", דיני מכרזים ציבוריים, הפרקליט כ (תשכ"ד) 226; בג"צ מיגדה השני (לעיל), הערה 4) 90.

14. בג"צ חפציבה (לעיל), הערה 2), 436 בין האותיות ג-ד.

15. שם, שם.

ג. חובתה של רשות מנהלית להתחשב ב"מעין מצג" שניתן לאזרח בג"צ 3363/91, בשגי"צ 5135/91 רפל ואח' נ' שר הבטחון ואח'¹

1. בפסק-דין זה, שלו חשיבות תיאורטית ומעשית רבה, נדונה עתירה של עתודאים נגד החלטתה של רשויות צה"ל לגייס אותם ליחידות שדה, ולא לשבצם בתפקידים אקדמיים בתחומי המקצועות אותם למדו.

בית-המשפט העליון מצא, כי אמנם לא ניתנה לעותרים הבטחה מפורשת שמסלול העבודה האקדמית לא ייקטע; יתר-על-כן, ב"אותיות הקטנות" שבמסמכים אשר הוצגו בפניהם לפני שהצטרפו לעבודה האקדמית, אף הוזכרה אפשרות שהם לא ישובצו במקצועותיהם; אך יחד עם זאת, לעותרים ניתן יסוד להאמין כי עם גיוסם הם ישובצו בהתאם להשכלתם, ומסלול העבודה האקדמית יישמר.

למרות העובדה שלעותרים לא ניתנו הבטחה או מצג מפורשים, אלא (כניסוחו של בית-המשפט) "מעין מצג" בלבד, קיבל בית-המשפט את העתירה. בית-המשפט, בהרכב השופטים שלמה לוין, נתניהו ומצא, סבר, כי המשיבים, בקבלם את החלטתם, לא שקלו את אינטרס הציפייה ואינטרס ההסתמכות של העותרים ככלל, ואת האינטרסים האינדיבידואליים של כל אחד מהם, וכן את הפגיעה האפשרית באמינות הרשויות. אשר-על-כן, החליט בית-המשפט להחזיר את עניינם של העותרים אל המשיבים, על-מנת שיישקל כדן.

בנמקו את פסק-הדין אמר בית-המשפט, בין השאר, את הדברים החשובים הבאים:

הגענו למסקנה שבין אם הוכח במקרה שלפנינו קיומו של מצג, כאמור, כלפי העותרים העתודאים ובין אם לאו, יש ממש בטענת העותרים בדבר חוסר סבירות ההחלטה נשוא העתירה, במובן זה שלא ניתן משקל או לא ניתן משקל מספיק לאינטרסים של העותרים העתודאים באיזון הכולל של הגורמים שהיה מקום להביאם בחשבון עת ניתנה ההחלטה. ...אין ספק בדבר שאפילו לו קבענו שניתנה לעותרים הבטחה מנהלית מוגדרת וברורה שלא יחול שינוי במצבם, יכלו שלטונות הצבא לשנות את מדיניותם, אם אך קיים לכך צידוק מספיק במאזן האינטרסים הכולל. גם אין לנו יסוד להניח שעצם השיקול בדבר גיוס עתודאים לשירות ביחידות שדה אינו אמיתי או אינו משקף את המציאות; אך נראה לנו ששלטונות הצבא היו אמורים לקבל את ההחלטה הסופית רק לאחר שהביאו בחשבון בצורה מלאה את האינטרסים של העותרים, את המצג או "המעין מצג" שהובא לפניהם ואת העובדה שהם או רבים מהם שינו את מצבם בצורה משמעותית עקב הנסיבות האמורות.

1. טרם פורסם.

2. חשיבותו של פסק-הדין, ובמידה רבה גם החידוש שבו,² נעוצים בכך שכית-המשפט לא ראה לדקדק בקיום כל היסודות הפורמליים של הבטחה מינהלית, מצג וכיוצא באלה. פסיקתו היתה, שבכל מקרה על הרשות המוסמכת, בכואה לקבל החלטה, לתת משקל נאות, לצד האינטרסים הציבוריים שעליהם היא מופקדת, גם לציפייתו ולהסתמכותו המוצדקת של הפרט, אף אם אלה לא היו מבוססות מן הבחינה המשפטית הפורמלית. מכות גישה זו יהיה ניתן, בין השאר, לחייב רשות מינהלית מוסמכת לקיים התחייבויות שניתנו על-ידי רשות בלתי מוסמכת.³ היא מאפשרת גם לפרט, ולא רק לרשויות המינהל, "ליהנות" מן הגמישות שבה מוחלים דיני החוזים, ההשתקים וההבטחות במשפט המינהלי. גמישות זו עומדת לצדן של רשויות המינהל כאשר הן מבקשות להשתחרר מחוזים, מצגים או הבטחות שנעשו לפי כל דקדוקי הדין, בשעה שההשתחררות דרושה להגשמת אינטרסים ציבוריים כבדי משקל. מן הראוי כי היא תעמוד גם לצדו של פרט אשר הסתמך על אקטים מינהליים שלא לבשו צורה משפטית פורמלית.

2. עד לפסק-דין זה נהגו בתי-המשפט, בדרך כלל, כתנאי לנכונות לתת סעד לאזרח, לעמוד על כך שההבטחה או המצג שעליהם הוא הסתמך היו מפורשים וברורים. ראו, למשל, בג"צ, 185,203,210,211,226,227,233,259,267,437/79 דיסטלפלד ואח' נ' השר לקליטת עלייה ואח', פ"ד (2) 645; בג"צ 825/89 קלף נ' מדינת ישראל, פ"ד מד(4) 772.

3. השוו א' שטיין, "הבטחה מינהלית", משפטים יד (תשמ"ד - מ"ה) 255, 286-288.

