

הלשכה המשפטית

9 בספטמבר 2025

לכבוד
שר התקשורת
ד"ר שלמה קרעי
משרד התקשורת
רחוב יפו 23
ירושלים
בדוא"ל
נכבדי,

הנדון: הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולוויין
מינוי מנכ"ל קבוע ויו"ר קבוע ובעלי תפקיד זמניים

בשם מרשתי, עמותת הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר) הריני מתכבד לפנות אליך בנושא שבנדון בדברים הבאים:

1. פנייה זו מטעם מרשתי אליך, באה כדי שתפעל לקדם בטווח הזמן המייד, הליכי מינוי למשרת מנכ"ל קבוע לרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ויו"ר קבוע למועצה לשידורי כבלים ולוויין, כמצוות הדין וכפי שיפורט להלן.
2. הוראות סעיף 25 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 קובעות כי: **"המועצה תמנה, על פי המלצת השר ובאישור הממשלה את המנהל הכללי של הרשות; הודעה על המינוי תפורסם ברשומות"**.
3. עוד קובעות הוראות סעיף 26(ד) כי: **"נבצר מן המנהל זמנית למלא את תפקידו או שנתפנתה משרתו, וטרם נתמנה אחר במקומו, ימנה יושב ראש המועצה, מנהל בפועל לרשות לתקופה שלא תעלה על חודש ימים"**.
4. בנוסף, בסמכות הממשלה, למנות, לפי הצעת שר התקשורת, בהתאם להוראות סעיף 6ב לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, יו"ר קבוע למועצה לשידורי כבלים ולוויין. זאת לאחר קיומו של הליך איתור סדור באמצעות ועדת איתור הממליצה לשר על מועמדים מתאימים ובהתאם לאמות המידה ותנאי הכשירות הקבועים בדין.

5. כידוע, הסתיימה בסוף חודש יוני האחרון כהונתו של מר ניר שוויקי כיו"ר המועצה לשידורי כבלים ולווין. עוד לאחרונה, הודיעה מנכ"לית הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו כי תפרוש מתפקידה עד לסוף חודש נובמבר 2025. עד למועד זה, לא מונו ככל הידוע למרשתי, ממלאי מקום לתפקידים אלו וגם עניין זה יש להשלים בהקדם (מינוי ממלא מקום מנכ"ל הרשות מצוי בסמכותו של יו"ר מועצת הרשות ואינו בסמכות השר).
6. בטרם תיטען הטענה בדבר הליכי החקיקה (שטרם החלו) של חוק השידורים החדש והשינוי המבני הכלול ביחס למאסדרי שוק השידורים, הרי שאין בטענה זו כדי לעכב או ליתר את הצורך והחובה שבקידום מינויים קבועים לתפקידים האמורים.
7. כידוע, אין בקידום חקיקה חדשה כדי לגרוע מחובתם של שר, של הממשלה או של בעל סמכות מנהלית אחרת כמועצת הרשות השנייה, להפעיל את סמכותו, ובכלל זה סמכות המינוי שלו, בהתאם להוראות הדין הקיים. זאת בהתאם לעקרון חוקיות המינהל והחובה להפעיל את הסמכות המינהלית במהירות סבירה.
8. עקרון חוקיות המינהל הוא עיקרון יסודי בשיטתנו המשפטית. "רשות מינהלית אין לה סמכות אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי חוק. זהו אחד מעקרונות היסוד וגם כלל בסיסי בדיני המינהל הציבורי" (יצחק זמיר, "הסמכות המינהלית" א, עמ' 73). עיקרון זה חל על כל רשות מינהלית. הוא גובר על אינטרסים ציבוריים, לרבות אינטרסים מן המעלה הראשונה. "לעניין זה אין הבדל בין איש לאיש, בין דרגה לדרגה או בין משרה למשרה: עקרון חוקיות המינהל חל מאז ומתמיד, ללא הנחות, גם על שר, על ראש הממשלה ועל נשיא המדינה" (זמיר, שם, עמ' 76; ראו גם: בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80).
9. עקרון חוקיות המינהל אינו מסתפק בכך שהחוק העניק לרשות המינהלית סמכות לעשות מעשה מסוים. כדי שהמעשה יעמוד במבחן של חוקיות המינהל, נדרש נוסף על כך שהמעשה יהיה בהתאמה לחוק, הן בביצוע והן בתוצאה. לפי עיקרון זה, "הכפיפות של רשויות המינהל לחוק אינה מוגבלת לחוק החרות, אלא היא משתרעת על כל המשפט, לרבות הלכות שנפסקו על ידי בית המשפט" (זמיר, שם, עמ' 81).
10. עקרון חוקיות המינהל חל בהתאם לדין הנוהג – ולא בהתאם לדין עתידי. "בחינת חוקיות פעולתה של הרשות נעשית בהתייחס לדין החל עליה במועד ההחלטה. בפסיקה הודגש, בכמה הזדמנויות, כי הרשות אינה יכולה לפעול בהתאם לתחזיותיה לגבי הסיכויים לשינוי במצב המשפטי. כל עוד לא שונה החוק, על הרשות לפעול בהתאם למצב המשפטי הנוהג" (דפנה ברק-ארז, "משפט מינהלי" א', עמ' 100).

11. כך, דברי בית המשפט העליון, מפי כב' השופט (כתוארו אז) ת' אור בבג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (1993): "על כל רשות מינהלית לפעול ולהפעיל סמכותה בהתאם לדין הקיים, ואין היא רשאית שלא לעשות כן בגלל אפשרות שחקיקה עתידית תשנה את התמונה ותפתור בדרך כלשהי את הבעיה המתעוררת עתה בבית המשפט. רשות שנתונה בידה סמכות לשקול ולהחליט, הופקדה בידה לא רק זכות להפעיל את הסמכות, אלא גם החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר".

12. כך, דברי בית המשפט העליון, מפי כב' השופט א' גולדברג בבג"ץ 3674/94 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 804, 815 (1995): "בהפעילה את סמכויותיה אין בכוח הרשות להסתמך על חקיקה צפויה, ושומה עליה לפעול על-פי המצב החקיקתי הקיים. ולא זו בלבד, אלא שבהיעדר נסיבות מיוחדות או טעמים מיוחדים, גם אין לראות את התקנות כחלות למפרע".

13. כך, דברי בית המשפט העליון, מפי כב' השופט י' זמיר בבג"ץ 5692/97 דורון נ' ניצן, ראש עיריית ראשון לציון, פ"ד נא(5) 380, 383 (1997): "לפי הטיעון של בא-כוח המשיבים אין בכך אלא דקדוקי עניות: וכי מהו פער של ימים אחדים שבין אישור החוק בכנסת לבין כניסת החוק לתוקף? ולא היא. בשורה של פסקי דין נקבע העיקרון כי רשות מינהלית, ומועצת עירייה בכלל זה, אינה רשאית לפעול אלא לפי החוק כפי שהוא, ולא לפי החוק כפי שיהיה".

14. בהקשר זה רואה מרשתי לנכון להדגיש גם את חובת ההגינות של הרשות, הנחשבת לחובה הראשונה במעלה המוטלת עליה (ראו למשל דפנה ברק ארז – משפט מינהלי, כרך ב', עמ' 630). כך בדברי השופט א' ברק (כתוארו דאז) בבג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל, נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3), 729, 745-746 (1980), להלן:

"המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל. כפי שאומר השופט ח' כהן:

"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות". (בג"צ 142/70 (בנימין שפירא נגד הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה 331, 325 (1), בע' 331).

מעמד מיוחד זה הוא המטיל על המדינה את החובה לפעול בסבירות, ביושר, בטוהר לב ובתום לב. אסור לה למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או להימצא במצב של ניגוד עניינים. עליה לקיים את כללי הצדק הטבעי. קיצורו של דבר, עליה לפעול בהגינות. חובות אלו מוטלות על

הרשות השלטונית שעה שהיא מפעילה סמכות סטטוטורית, וניתן לראות בהן עקרונות המגבילים – על-פי כוונתה המשוערת של החקיקה – את הסמכות עצמה”.

15. לעניין זה ראו גם דברי כבוד השופט א' רובינשטיין בבג"ץ 4284/08 שמואל קלפנר נ' חברת דואר ישראל בע"מ, (פורסם בתקדין), להלן:

“איננו מדברים בבעל דין פרטי, שגם הוא חייב בתום לב בהתנהלותו, אלא ברשות, שחובת ההגנות שלה היא יסוד מוסד, שאלמלא זאת “איש את רעהו חיים בלעו” (משנה אבות ג', ב'), וכבר נדרש לכך בית הדין האזורי בפסק דינו; ראו גם ג' שלו חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית (תש"ס-1992), 44-עמדתי על כך זה לא כבר ברע"א 470/08 כרמל התפלה נ' מדינת ישראל (לא פורסם), אמנם בדעת מיעוט לענין התוצאה, אך איני מאמין שמי מחבריי יחלוק עלי בהקשר זה:

“חובת המדינה להגנות יתרה בהתנהגותה בכל דרכיה (הדגשה במקור-א"ר) ברורה לדידי כשמש בצהרי היום, עד כי אינה טעונה אסמכתאות; “דבר שאינו מחוור ומבורר אל נכון, מבקשים לו אסמכתאות ממקומות רבים” (מתוך אוצר המשלים והפתגמים ל"ח טביוב). זהו מותר המדינה, במיוחד, והשירות הציבורי בכללו, באופן חד ומובהק. אף שאין הדברים צריכים ראייה, בית משפט זה עמד פעמים רבות על חובותיה של המדינה כנאמן הציבור (ראו דברי הנשיא ברק בבג"ץ 840/79 מכרז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד לד(3) 729, 745, וכן דבריו בבג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 775). בעניין קונטרס ציין השופט זמיר, כי: ‘חובת ההגנות החלה על הרשות כלפי האזרח היא המקור הרעיוני של כללים שונים המסבירים את היחסים שבין הרשות לבין האזרח...’ (בג"ץ 164/97 קונטרס נ' משרד האוצר פ"ד נב(1) 289, 319; כן ראו דבריו בספרו הסמכות המינהלית (כרך ב', תשנ"ו) 674’.

אבקש להטעים במיוחד את דברי השופט (כתארו אז) אור בעניין קוגן, כי: ‘חובת הרשות לקיים את התחייבויותיה והבטחותיה יונקת איפוא מתקנת הציבור... היא מתבקשת גם מן החובה הכללית שלה כפוף השלטון, לנהוג בהגנות ובסבירות’ (בג"ץ 5319/97 קוגן נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד נא(5) 67, 78).

16. כחלק מחובתה של הרשות לפעול בהגנות עומדת חובתה לפעול במהירות הראויה. חובה זו זכתה לעיגון סטטוטורי בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שם נקבע כי:

“הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות”.

17. לעניין זה נקבע גם האמור בעת"מ (מנהליים ת"א) 2541-08 עוזי ויהודה בע"מ נ' מועצה מקומית קדימה צורן (פורסם בתקדין), שם נאמר כי:

“על חובת הרשות לפעול במהירות הראויה נאמר: “חובתה של הרשות המינהלית לפעול במהירות הראויה היא מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין (י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) [7], בעמ' 717). היא נובעת מחובות ההגנות, הנאמנות והסבירות של הרשות המינהלית (שם, בעמ'”

706). החובה מעוגנת גם בסעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, שלפיו: "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה...". הפרת החובה לפעול במהירות הראויה היא עילה לביקורת שיפוטית (זמיר בספרו הנ"ל [7], בעמ' 706) (בג"ץ 5931/04 חגי מזורסקי ו-82 אח' נ' מדינת ישראל, משרד החינוך, פ"ד נט (3) 769, 3-782 (2004))."

18. מכל אלו עולה כי על השר, הממשלה, היו"ר והמועצה לפעול במהירות הראויה והדרושה למינוי מנכ"ל קבוע וכן יו"ר קבוע ועד להשלמת מינויים אלו לפעול למינוי ממלאי מקום העונים על דרישות הדין, לשם תיקון הפגם המתמשך בביצוע מינויים אלו.

19. מרשתי תודה לשר וכן ליו"ר מועצת הרשות השניה ולמזכיר הממשלה המכותבים למכתב זה, על קבלת התייחסותם ועמדתם באשר לנקיטת צעדים מידיים והפעלת סמכותם למינוי בעלי התפקידים האמורים בהקדם, כל אחד על פי סמכותו ותחומי אחריותו. זאת בתוך 15 יום ממועד מכתבי זה. אי מתן מענה או סירוב לקדם את השלמת המינויים, יביאו את מרשתי לשקול את הצורך שבפניה לערכאות מוסמכות, כפי שעשתה בעבר בקשר למינויים אלו.

20. אבקש לראות בפניית מרשתי זו בבחינת פנייה למיצוי הליכים טרם פנייה לערכאות, והיא שומרת לעצמה כל זכות בהקשר זה. יובהר כי אין במכתב זה או במה שלא נאמר בו כדי לוותר על זכות כלשהי העומדת למרשתי או למצות את טענותיה בעניינים השונים. מרשתי מבקשת לראות בפנייתה זו גם כפנייה להפעלת סמכות בהתאם לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) התשי"ט-1958, על כל המשתמע מכך.

בברכה ובתודה מראש,

אלעד מן, עו"ד
רשיון נוסף 34720
מנחם בגין 7, היעוץ המשפטי, משרד התקשורת
בית גיבורים, קומה 13
טל: 03-6114485 | פקס: 03-6114486

אלעד מן, עורך דין

יועמ"ש הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר)

העתקים: מר מרדכי מרדכי, יו"ר מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו
עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
עו"ד אופיר ביתן, היועץ המשפטי, הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו
עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי)
עו"ד יוסי פוקס, מזכיר הממשלה

