



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8624/18

לפני: כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיבים: 1. שרת המשפטים
2. נשיא המדינה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד תומר נאור; עו"ד שקד בן עמי

בשם המשיבים: עו"ד רועי שויקה

פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. בעתירה שלפנינו התבקש צו על תנאי שיורה למשיבה 1 לבוא וליתן טעם מדוע לא תפנה בקריאה לציבור ולגופים הציבוריים הרלבנטיים להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה על תרומתם לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי (להלן: פרטום קול קורא), בהתאם לסמכותה לפי סעיפים 5(ב) ו-5(ג) לחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק לעידוד טוהר המידות או החוק). בנוסף, נתבקשנו ליתן צו על תנאי שיורה למשיבה 1 לנמק מדוע לא תתקין תקנות הנוגעות לאופן ביצועו של החוק לעידוד טוהר המידות מכוח סמכותה לפי סעיף 7 לחוק. כמו כן ביקשה העותרת צו על תנאי שיורה למשיבה 1 לנמק מדוע לא תשיב תשובה מנומקת לפניוטיה לפרסם קול קורא בהתאם לחובתה לפי סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: חוק ההנמקות).

2. ביום 21.8.2018 פנתה העותרת לראשונה אל המשיבה 1 בדרישה שזו תמלא אחר מצוות המחוקק ותפרסם קול קורא לשנת 2018. פנייה זו ופניות נוספות, שבאו אחריה, לא זכו למענה מצד המשיבה 1 ולא הביאו ליישומן של הוראות החוק הנ"ל. מכאן העתירה.

3. בפתח דבריה טענה העותרת כי מחדלה המתמשך של המשיבה 1 ליתן מענה לפניותיה החוזרות ונישנות לפרסום קול קורא מהווה הפרה של הוראת סעיף 2(א) לחוק ההנמקות. העותרת הוסיפה וטענה כי היעדר המענה מצד המשיבה 1 לפניותיה כמוהו "כהחלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים"; ומשכך, נושאת המשיבה 1 בנטל להוכיח את חוקיות התנהלותה בכגון דא, כאמור בסעיף 6 לחוק ההנמקות. לטענת העותרת, התנהלות זו של המשיבה 1 יש בה כשלעצמה כדי להצדיק את מתן הצווים המבוקשים בעתירה.

4. לגופם של דברים, טענה העותרת כי המשיבה 1 הפרה את חובתה הסטטוטורית המעוגנת בסעיפים 5(ב) ו-5(ג) לחוק לעידוד טוהר המידות: פרסום קול קורא לשנת 2018. העותרת הדגישה כי בעיית אי-יישומן של החוק מונחת לפתחה של המשיבה 1 הן מכוח הוראת סעיף 5 לחוק, כאמור לעיל, והן מכוח הוראת סעיף 7 לחוק, אשר קובעת כי "שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה". העותרת הוסיפה וטענה בהקשר זה, כי הימנעותה של המשיבה 1 למלא אחר סמכותה, שהינה סמכות שבחובה, כמוה כחריגה מסמכות הפוגעת בעיקרון של חוקיות המינהל הציבורי. משכך, לטענת העותרת, מן הדין להכריז על החלטתה המינהלית של המשיבה 1 שלא להפעיל את סמכותה האמורה כבטלה מדעיקרא, ולחייבה לפעול כמצוות המחוקק. בנוסף לכך, טענה העותרת כי בהתעלמה מחובתה שבדין לפרסם מדי שנה קול קורא, הופכת המשיבה 1 את הוראות החוק לעידוד טוהר המידות לאות מתה; פוגעת בשלטון החוק, במעמדם של חושפי השחיתות, בטובת הציבור ובאמונו ברשויות השלטון; נוהגת בחוסר סבירות קיצוני; ומפרה את חובת הרשות לפעול במהירות הראויה – הפרות דין אשר מחייבות את התערבותו של בית משפט זה. לסיום, ציינה העותרת כי צירפה את המשיב 2 כצד להליך לנוכח מעורבותו בהליך הענקת תעודות ההוקרה.

5. ביקשתי את תגובותיהם המקדמיות של המשיבים, והמשיבה 1 הגישה את תגובתה ביום 7.1.2019. לטענתה, עוד קודם להגשת העתירה החליטה להפיץ מכתב מטעמה הקורא להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה ואף לקיים מפגש הדרכה לגורמים הממליצים בשירות הציבורי. כן נטען, כי בשלהי דצמבר 2018 הופצו בדואר

רשום 1,100 העתקים של קול קורא מטעם המשיבה 1 לנמענים המנויים בסעיף 5(ג) לחוק, בבקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה. כמו-כן, ציינה המשיבה 1 כי ביום 30.12.2018 פורסם קול קורא לציבור בשני עיתונים כאמור בסעיף 5(ב) לחוק. המשיבה 1 הוסיפה ועדכנו כי בכוונתה של מחלקת חנינות במשרד המשפטים, בשיתוף עם בית נשיא המדינה, לקיים מפגש הדרכה לנציגי הגופים הממליצים; כי ככל שיימצאו מועמדים מתאימים לקבלת תעודות כאמור, ייערך טקס הענקת אות ההוקרה במשכן הנשיא. בנסיבות אלה, כך לטענת המשיבה 1, העתירה במתכונתה הנוכחית התייתרה ומן הדין לדחותה או למחקה. בנוסף לכך, ביקשה המשיבה 1 שנמחק את המשיב 2 מהעתירה מהטעם שהלה חסין מפני תקיפה ישירה מכוח סעיף 13 לחוק יסוד: נשיא המדינה; ומכל מקום, הסעדים אשר נתבקשו בעתירה ממילא אינם מופנים במישרין כלפיו.

6. נוכח תגובת המשיבה 1, ביקשתי מהעותרת לעדכנני האם היא עודנה עומדת על עתירתה. בהודעתה מיום 15.1.2019 ביקשה העותרת שנדון ונכריע בעתירה, שכן, לדבריה, העתירה טרם מוצתה וטרם ניתנו בגדרה כל הסעדים המבוקשים. לטענת העותרת, מטרת העתירה דנן היא הבטחת יישומן של הוראות החוק לעידוד טוהר המידות כהלכתן מדי שנה בשנה ולא מתן מענה נקודתי לסוגיה זו נכון לשנת 2018. לשיטתה, פרסומו של קול קורא איננו אקט פורמלי גרידא, אלא אמצעי לחלוקת תעודות ההוקרה. בנוסף, טענה העותרת כי אין בתגובתה המקדמית של המשיבה 1 כדי ליצור בהירות באשר לסד הזמנים לביצוען של הוראות החוק – בפרט אלו הנוגעות למועד פרסומו של קול קורא במהלך השנה והמועד לחלוקת תעודות ההוקרה; ומשכך, מן הדין שהמשיבה 1 תתקין תקנות כאמור מכוח סמכותה בסעיף 7 לחוק. כמו כן, טענה העותרת כי המשיבה 1 נמנעה בתגובתה המקדמית מלידתן תשובה מנומקת לשאלה מדוע לא השיבה לפניותיה של העותרת כמתחייב לפי סעיף 2(א) לחוק ההנמקות; ומשכך, הנטל להוכחת חוקיות התנהלותה של המשיבה 1 עובר להגשת העתירה, ואף לאחריה, עודנו רובץ על כתפיה.

7. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים מזה ומזה, הגעתי למסקנה כי העתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה את עצמה ברובה, וכי רכיבי העתירה שנותר לדון בהם אינם מצדיקים את התערבותנו. משכך, דין העתירה להידחות.

8. מתגובת המשיבה 1 לעתירה, עולה כי זו מילאה אחר חובתה שבדין ופרסמה קול קורא לציבור ולגופים הציבוריים המנויים בסעיף 5(ג) לחוק לבוא בהמלצה על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה על פעילותם לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי. פרסום זה הניע את גלגלי החוק; ומשכך הוא הדבר, ברי הוא, כי הסעד העיקרי שהתבקש על ידי

העותרת התממש במלואו (השוו, למשל, בג"ץ 3308/18 גלוב נ' שר הפנים (10.1.2019); ובג"ץ 2396/18 טונדס נ' שר הפנים (26.8.2018)).

9. באשר לבקשת העותרת כי נורה למשיבה 1 לנמק מדוע לא תתקין תקנות מכוח סעיף 7 לחוק לעידוד טוהר המידות לעניין אופן ביצוע הוראותיו, ובפרט לעניין סד הזמנים לביצוען – זו אינה מגלה עילה להתערבותנו לעת הזאת. במקרה שלפנינו, התקינה המשיבה 1 את התקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ד-1994 (להלן: התקנות) מתוקף סמכותה לפי "סעיפים 5, 6, ו-7 לחוק" (ראו תקנה 1 לתקנות). הווה אומר: המשיבה 1 שקלה כיצד ראוי להפעיל את סמכותה מכוח סעיף 7 לחוק והתקינה את התקנות כפי שראתה לנכון להתקין (השוו בג"ץ 8735/13 שטנגר, עו"ד נ' שרת המשפטים, פסקה 17(ג) (14.12.2017) (להלן: עניין שטנגר)).

10. בידוע הוא, כי בית משפט זה לא ייטה להתוות מדיניות בענייני התקנת תקנות כאשר המחוקק ראה להעניק סמכות זו למחוקק המשנה, ומכל מקום לא ימלא את מקומה של הרשות המינהלית בקביעת תוכן התקנות (ראו עניין שטנגר, פסקה 17(א); והשוו בג"ץ 256/15 איגוד מורי הנהיגה – אגודה שיתופית בע"מ נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה 6 (3.3.2016); ובג"ץ 3410/07 העמותה לקידום נפגעי תגובות קרב נ' שר הביטחון, פסקה 7 לפסק דינו של השופט י' אלון (30.7.2008)). התערבות בעניינים אלו תיעשה רק במקרים של חריגה מסמכות, חוסר סבירות קיצוני או חוסר מידתיות הבולט על פניו (ראו עניין שטנגר, פסקה 17(א); והשוו בג"ץ 4540/00 אבו עפאש נ' שר הבריאות, פסקה 5(ב) (14.5.2006)). במצב דברים זה, סבורני כי החלטתה של המשיבה 1 שלא להתקין תקנות נוספות להסדרת סד הזמנים לביצוען של הוראות החוק הינה החלטה שלא ניתן לתארה כבלתי סבירה. החלטה כאמור מצויה בליבת שיקול-הדעת המינהלי שבו אין אנו נוהגים להתערב; ובוודאי שלא נתערב בניהול פרטני (micromanagement) של עניין המסור לשיקול דעתה של הרשות, כגון קביעת לוחות זמנים לביצוע החלטה, אלא אם מדובר בחוסר סבירות קיצוני.

11. הסעד האחרון שהתבקש בעתירה נסמך על טענת העותרת כי המשיבה 1 נושאת בנטל להוכיח את תקינות התנהלותה לאחר שלא ענתה לבקשת העותרת לפרסם קול קורא. אכן, יש מקום להצר על כך שהמשיבה 1 לא עמדה בזמני המענה לפניית האזרח, אשר נקבעו בחוק ההנמקות. יחד עם כך, האיחור בזמנים שבו מדובר איננו חמור כלל ועיקר: קול קורא שפרסומו נתבקש לראשונה ביום 21.8.2018 פורסם בשלהי דצמבר 2018. גדולה מזו: הסעד העיקרי אשר התבקש בעתירה דנן התממש והתייתר, לאחר שהמשיבה

1 מילאה אחר חובתה שבדין ופרסמה קול קורא כאמור לעיל. בנסיבות אלו, לא נותר למשיבה 1 להוכיח דבר.

12. באשר לפרסומים עתידיים של ה"קול קורא" – עניין זה הינו אקדמי ואין סיבה שנדון בו כאן. מובן מאליו הוא, כי ככל שתהיינה לעותרת טענות בנושא זה בעתיד, זכותה לעתור לבג"ץ בעניינן – לאחר מיצוי הליכים אצל שרת המשפטים, ובכפוף לכל דין – לא תיגרע.

13. העותרת עמדה על עתירתה אחרי שזו התייתרה תוך שהיא תובעת סעדים שלא ניתן לקבלם ואיננה מסכימה למחיקתו של המשיב 2, שלא אמור היה להיות צד לעתירה. בנסיבות אלו, על אף העובדה שחלק מטענות העותרת נגד המשיבה 1 נמצאו מוצדקות, אינני סבור כי ראוי שנפסוק לטובתה הוצאות.

14. הנני מציע אפוא לחברותיי כי נדחה עתירה זו ללא צו להוצאות.

ניתן היום, י"ז באדר ב' התשע"ט (24.3.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת