



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5124/18

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית
בישראל בע"מ

נ ג ד

המשיבים: 1. שר האוצר
2. שר החקלאות ופיתוח הכפר
3. ועדת המחירים שמונתה מכוח סעיף 3 לחוק
פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996
4. החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ

התנגדות לצו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ב באדר א התשע"ט (27.2.2019)

בשם העותרת: עו"ד אנדרי ניקל; עו"ד נגה רובינשטיין; עו"ד
רועי בלכר; עו"ד שי נידם

בשם המשיבים 1-3: עו"ד רועי שויקה

בשם המשיבה 4: עו"ד אמיר ונג; עו"ד בועז סיטי; עו"ד מעין
ברונשטיין

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

1. בעתירה שלפנינו מבקשת תנובה – מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ (להלן: תנובה או העותרת) כי נורה לשר האוצר ולשר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: שר החקלאות, וביחד: השרים או המשיבים) לאמץ את המלצת ועדת המחירים מכוח סעיף 3 לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, היא המשיבה 3 (להלן: ועדת המחירים או הוועדה וחוק הפיקוח או החוק, בהתאמה) לשנות את צו פיקוח על מחירי

מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים), התשע"ו-2016 (להלן: צו הפיקוח או הצו) ולעדכן את המחיר המרבי של המצרכים המפורטים בתוספת לצו.

2. נעמוד בתמצית על עיקרי העובדות והשתלשלות ההליכים הנדרשים לדיון בעתירה זו. בהתאם לחוק הפיקוח, מחירם של מוצרי חלב מסוימים נתונים לפיקוח ממשלתי, כך שמחירם המרבי של אותם מוצרים במכירתם לקמעונאי ולצרכנים נקבע בצו פיקוח על ידי שר האוצר ושר החקלאות. התקנת צו כאמור נעשית לאחר שהובאה בפני השרים המלצה של ועדת מחירים שהוקמה מכוח סעיף 3 לחוק הפיקוח או לאחר שהתייעצו עמה (השרים רשאים שלא לקבל את המלצת הוועדה, במלואה או בחלקה, מנימוקים שירשמו (סעיף 13(ב) לחוק)). לצד חוק הפיקוח, בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: חוק משק החלב) נקבעה מסגרת מקיפה להסדרת משק החלב, הכוללת בין היתר הסדר פיקוח על מחיר החלב הגולמי המזערי שעל המחלבות לשלם ליצרני החלב (להלן גם: מחיר המטרה; סעיף 13(ב) לחוק משק החלב). כמו כן, סעיף 15 לחוק משק החלב קובע הסדר שלפיו מחירי מוצרי החלב המפוקחים יעודכנו בהתאם למועד ולשיעור המצטבר של השינויים במחיר המטרה.

3. מנגנון הפיקוח על מחירי החלב ומוצרי המונוהג בחקיקה מוחל אפוא הן על מחיר החלב הגולמי הנמכר מיצרני החלב למחלבות (קביעת מחיר המטרה), הן על מחיר החלב המעובד וחלק ממוצרי הנמכרים מהמחלבות לקמעונאים ולצרכנים (קביעת מחיר מרבי). לפיכך, המחלבות מחויבות לרכוש את החלב הגולמי במחיר שאינו נמוך מן המחיר המפוקח המזערי ולמכור חלק ממוצריהן (המוצרים המפוקחים) במחיר שאינו עולה על המחיר המרבי.

4. עניינה של העתירה שלפנינו בבקשה שהגישה העותרת לוועדת המחירים ביום 21.1.2018 לעדכון מוצרי החלב שבפיקוח בשיעור של 4.08%, בשל עליית מחיר החלב הגולמי. ביום 28.3.2018 החליטה ועדת המחירים להמליץ על העלאת מחירם של מוצרי החלב המפוקחים בשיעור של 3.4% (להלן: המלצת ועדת המחירים) וביום 10.5.2018 פורסמה המלצתה זו. ביום 18.6.2018 שר החקלאות חתם על תיקון לצו הפיקוח המאמץ את המלצת ועדת המחירים להעלות את המחיר למוצרי החלב המפוקחים, ואילו שר האוצר לא חתם על התיקון לצו. לפיכך, ובהינתן שהסמכות להתקין צו פיקוח מסורה על פי החוק לשרים (סעיף 12 לחוק הפיקוח) – לא נכנס התיקון לצו לתוקף. כחודש לאחר מכן הגישה העותרת עתירה לבית משפט זה, ובה התבקש כי בית משפט זה יורה לשרים לשנות את צו הפיקוח בהתאם להמלצת ועדת המחירים.

למען שלמות התמונה יוער כי ביום 27.6.2018 הגישה החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ, שמחזיקה במחלבת טרה, עתירה נוספת בעניין מחירי המוצרים המפוקחים (בג"ץ 4989/18; להלן: החברה למשקאות). בהחלטה מיום 17.9.2018, לבקשת החברה למשקאות, הורינו על מחיקת ההליך שהוגש על ידה וקבענו כי בקשתה להצטרף לעתירה שהגישה תנובה תידון במועד הדיון.

5. בדיון בעתירה מיום 20.9.2018 הודיע בא כוח המשיבים כי המדינה מסכימה למתן צו על תנאי כפי שהתבקש על ידי תנובה בעתירתה. בהמשך לכך, בהחלטה מאותו יום ניתן צו על תנאי המורה לשר האוצר ליתן טעם מדוע לא יאמץ את המלצת ועדת המחירים לשנות את צו הפיקוח. עוד נקבע כי החברה למשקאות תצורף לעתירה דנן כמשיבה.

6. ביום 6.11.2018 הגישו המשיבים תצהיר תשובה ובו נטען, בין היתר, כי מאז הגשת העתירה מחיר המטרה ירד, ובשל כך – כמו גם נוכח הפחתות נוספות הצפויות בעתיד בעקבות מתווה לרפורמה מקיפה במשק החלב שגיבשו משרד החקלאות ומשרד האוצר (להלן: הרפורמה) – חלק מהעלאת המחירים המבוקשת בעתירה יתקזז והצורך בעדכון המחיר יצומצם. בשל כך, ביקשו המשיבים להגיש הודעת עדכון בעניין ההתפתחויות האמורות לפני מועד הדיון בהתנגדות לצו על תנאי.

7. בהודעה מיום 18.12.2018 מטעם היועץ המשפטי לממשלה (אשר את הגשתה התרנו בהחלטה מיום 19.12.2018; להלן: הודעת היועץ המשפטי לממשלה) נמסר כי ועדת המחירים דנה בהשפעת הרפורמה על מחירי מוצרי החלב המפוקחים וכי סיכום הדיון בנושא הוצג לשרים. לאחר שנדרשו לסוגיה, החליטו השרים כי לאור ההפחתה הניכרת הצפויה במחיר המטרה כתוצאה מהרפורמה המתוכננת, ועל מנת שלא ליצור תנודתיות במחירי המוצרים הנדונים שלא לצורך, יש להמתין להשלמת הליכי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמה בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי המחירים. בצד זאת צוין כי ככל שלא יושלמו הליכי החקיקה כאמור בתקופה הקרובה, ידונו השרים בנושא פעם נוספת. עוד נטען בהודעה כי הרפורמה דנן, שהוסכמה על כל הצדדים המעורבים הרלוונטיים, היא הישג משמעותי ואם ייצא לפועל, מחיר המטרה צפוי לרדת באופן משמעותי, שעשוי לייתר את הצורך בהעלאת מחירי מוצרי החלב המפוקחים לצרכן. מצב דברים זה, כך המשיבים, הוא משום "טעמים מיוחדים" שבגינם נמצא לנכון שלא להעלות באותה העת את מחירי מוצרי החלב המפוקחים. כמו כן, בהודעת היועץ המשפטי לממשלה נמסר כי משרד האוצר ומשרד החקלאות יפעלו לפרסום תזכיר חוק ברוח ההתחייבויות במסגרת הרפורמה והם מחויבים באופן מלא לקדם את הליך החקיקה ליישומה, תוך כוונה

להשלימו בתוך שלושה חודשים. מטעמים אלה צוין כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי ניתן שלא להעלות את המחירים נכון לאותה העת. בצד זאת, ביקשו המשיבים לעדכן את בית המשפט בנושא עד לתחילת חודש פברואר 2019.

8. ביום 19.12.2018, לאחר שהוגשה תשובת המשיבים, תגובת העותרת לתשובה והודעת היועץ המשפטי לממשלה, קיימנו דיון בהתנגדות לצו על תנאי. בהחלטה מאותו יום ונוכח ההתפתחויות שפורטו בהודעת היועץ המשפטי לממשלה, קבענו כי העותרת תגיש עתירה מתוקנת; כי הצו על תנאי שניתן בהחלטתנו מיום 20.9.2018 יחול גם על העתירה המתוקנת; וכי דיון בהתנגדות לצו על תנאי ייקבע בהקדם.

9. בעתירה המתוקנת שהגישה תנובה נטען, בתמצית, כי גם האירועים שהתרחשו לאחר הגשת העתירה המקורית אינם מצדיקים את החלטת השרים שלא לאמץ את המלצת ועדת המחירים; כי הרצון שלא ליצור תנודתיות במחירים, ששימש נימוק להחלטת השרים, אינו מצדיק השתהות נוספת בעדכון הנדרש למחירי המוצרים המפוקחים; וכי הצפי להפחתה במחיר החלב הגולמי בעתיד מבלי שזו מיושמת בפועל – לא יכול להצדיק את המצב הנוכחי, שבו אין התאמה בין מחירי החלב הגולמי לבין מוצרי החלב המפוקחים. עוד טענה תנובה כי אין בסיס להניח כי הרפורמה תחוקק כפי שהיא או כי חקיקתה תושלם בתקופה הקרובה, וזאת בייחוד נוכח תקופת הבחירות הקרבה, וגם בשל כך יש לעדכן את מחיר המוצרים בהתאם להסדרים הקיימים בחוק. במצב דברים זה, כך הטענה, שבו מחירי מוצרי החלב המפוקחים אינם מעודכנים, תנובה נאלצת לממן מכיסה את העלייה שחלה במחירי הייצור של אותם מוצרים. החברה למשקאות הצטרפה לטענות אלו.

10. בתשובה לעתירה המתוקנת טענה המדינה כי להחלטה בדבר פיזור הכנסת יש השלכה ממשית על יכולתם של השרים להשלים את הליכי החקיקה במסגרת הזמנים שנמסרו לבית המשפט בהודעת היועץ המשפטי לממשלה; וכי בפיזור הכנסת יש משום שינוי נסיבות מהותי לעניין ההיתכנות המעשית לקידום הרפורמה באמצעות חקיקה, כמו גם לאפשרות לטעון כי קיימים נימוקים מצדיקים את החלטת השרים שלא לפעול על פי המלצת ועדת המחירים. אשר על כן, ציינה המדינה כי בנסיבות שנוצרו היא מסכימה למתן צו מוחלט כמבוקש בעתירה. בצד האמור, צוין כי שר האוצר מתנגד להסכמה זו.

11. ביום 27.2.2018 לאחר הגשת העתירה המתוקנת ותשובת המדינה לה, קיימנו דיון בהתנגדות לצו על תנאי, שבו חזרה המדינה על הסכמתה למתן צו מוחלט. נטען כי קיום הבחירות אינו מאפשר עמידה בהתחייבויות לקדם את הרפורמה בתקופה הקרובה,

ולכן יש לאמץ את המלצת ועדת המחירים, היא הגורם המקצועי הרלוונטי שבו חברים נציגי משרד האוצר ומשרד החקלאות.

12. מן המקובץ לעיל עולה כי בנקודת הזמן הנוכחית, נוכח השפעת פיזור הכנסת על היכולת לקדם את הרפורמה המתוכננת במשק החלב בחקיקה הרלוונטית, אין בנמצא נימוקים המאפשרים לסטות מהמלצת הוועדה לעדכן את מחירי מוצרי החלב המפוקחים. כפי שהובהר לעיל, מחירי המוצרים המפוקחים נקבעים על ידי ועדת המחירים, בין היתר בהתחשב במחיר המטרה, הוא המחיר שבו מחויבות המחלבות לרכוש את החלב הגולמי מיצרני החלב. כאמור, בענייננו, ועדת המחירים מצאה (בחדש מרץ 2018) כי יש להעלות את מחיר מוצרי החלב המפוקחים בשיעור שנקבע – בין היתר – נוכח העלייה במחיר המטרה. בנקודת זמן קודמת ביקשו השרים לבחון את האפשרות כי מחיר המטרה יופחת בעקבות הרפורמה המתוכננת. בעת הנוכחית, כפי שהובהר זו לא קרמה עור וגידים וממילא אף לא עוגנה בחקיקה הקיימת. משכך, חובתן של הרשויות המוסמכות להפעיל את שיקול דעתן לפי הדין הקיים ולא לפי חקיקה עתידית שתכנה ומועד קבלתה (אם בכלל) אינם ידועים (בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (1993)). על רקע התשתית האמורה אלה מקובלת עלינו עמדת היועץ המשפטי לממשלה כי נוכח הוראת סעיף 13(ב) לחוק הפיקוח ובהעדר נימוק שיצדיק בשלב זה את אי קבלת המלצת ועדת המחירים, יש להורות על אימוץ המלצתה.

13. יוער, כי לא נעלמה מעינינו עמדתו של שר האוצר, שהסתייגה מהסכמת המדינה למתן צו מוחלט. בעניין זה מבקש אני להעיר כלהלן. עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שנמסרה לבית המשפט, היא עמדתה של המדינה, ובמילותיו של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין: "כידוע יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה [...] תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל – הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי – היועץ המשפטי לממשלה" (הדברים הם חוליה בשרשרת עקבית של פסיקת בית משפט זה. ראו למשל בג"ץ 6017/17 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה ז (3.7.2012); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לחוות דעתה של הנשיאה מ' נאור (26.10.2017); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 473, 441 (1993); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 425, 404 (1993)). מכל מקום הכרעתנו אינה מבוססת אך על העובדה כי היועץ המשפטי לממשלה הסכים למתן צו מוחלט, אלא על הוראות הדין ועל אמות המידה להפעלת הביקורת השיפוטית.

למותר לציין כי אין בהכרעתנו זו משום התערבות במדיניותו הכלכלית של שר האוצר. לרשותה של הרשות המבצעת כלי מדיניות שונים לאסדרת התחומים הנתונים לפיקוחה. בית המשפט מפקד על מילוי הוראות הדין. הצו המוחלט שניתן במקרה זה מתחייב כאמור מן הדין. אין בכך כדי למנוע משר האוצר שימוש בכלי מדיניות אחרים על מנת להשיג את היעדים הכלכליים והחברתיים אליהם הוא חותר, כל עוד הדבר ייעשה במסגרת הוראות הדין.

14. אחר הדברים האלה – קראתי את הערתו של חברי השופט א' שטיין בשאלת הייצוג ואת התייחסותו של חברי השופט מ' מזוז. אני מצטרף לדברי השופט מ' מזוז במלואם. אכן, התפיסה לגבי מעמד חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה והנגזר מכך בשאלת ייצוג רשויות המדינה, הן מאבני היסוד של הליך הביקורת השיפוטית וגם לטעמי יש להוסיף ולפסוע בנתיב הברור שאותו התוותה פסיקתנו בעשורים האחרונים.

15. אנו הופכים אפוא את הצו על תנאי שניתן לצו מוחלט המורה למשיבים לאמץ את המלצת ועדת המחירים לשנות את צו הפיקוח כך שהמחיר המרבי של המצרכים המפורטים בתוספת לצו יעלה בשיעור של 3.4%.

משרד האוצר יישא בהוצאות העותרת בסך כולל של 25,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

1. הנני מסכים עם פסק דינו של חברי, השופט ע' פוגלמן, אך ברצוני להעיר הערה בנוגע לאמירתו הבלתי מסויגת אשר מופיעה בסעיף 13 לפסק דינו ולפיה היועץ המשפטי לממשלה מדבר בשם רשויות המדינה בכל דבר ועניין משפטי (להלן: העיקרון של "קול אחד"); וקולה של רשות המבקשת לחלוק על עמדת היועץ ולהשמיע בפנינו או בפני בית משפט אחר את האידך גיסא – לעולם יושתק. סבורני, כי מקום יש עמנו לקבוע חריג לעיקרון של "קול אחד" אשר יחול במקרים של חילוקי דעות לגיטימיים בנוגע ליישום של כללי משפט שונים, ובפרט לגבי יישומם של עקרונות משפטיים גמישים ומושגי סתום כגון "סבירות", "מידתיות", וכיוצא באלה. במקרים אלו, מן הדין שהרשות תורשה להציג בפני בית המשפט את עמדתה באמצעות עורך דין משל עצמה, אשר יציג

עמדה זו במיטבה וללא כחל וסרק (כמפורט בפסק דיני בבג"ץ 5769/18 אמיתי נ' שר המדע והטכנולוגיה (4.3.2019)).

2. בעניין זכאותה של רשות שלטונית לייצוג כאמור, מסכים אני עם הדברים שאמר השופט נ' סולברג בבג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית, פסקה 23 לפסק דינו (6.6.2016):

"אחד מתפקידיו המרכזיים של היועץ המשפטי לממשלה הוא יצוגן של רשויות השלטון לפני בית המשפט. תפקיד זה, על-פי דוח ועדת שמגר, הוא המשכו הטבעי והמהותי של תפקיד הייעוץ המשפטי שנותן היועץ המשפטי לממשלה לרשות המבצעת. כידוע, היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק, ככל שהדבר נוגע לרשויות השלטון, וככלל – עמדתו היא המחייבת. ברם, לעתים עשויה להתעורר מחלוקת בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הרשות השלטונית בדבר העמדה המשפטית הנכונה [...]"

לדעת השופט סולברג – ודעתי כדעתו – במקרים אלה מן הדין לפעול כמותווה בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (תשנ"ט):

"במקרים בהם אין המדובר באי-חוקיות ברורה וגלויה, מן הנכון שהיועץ המשפטי יחליט על התרת ייצוגה של הרשות הממלכתית החולקת על דעתו, על ידי משפטן משירות הציבור או מן המגזר הפרטי, הנכון להציג טעמיה של הרשות הממלכתית בפני בית המשפט. במילים אחרות, אין לצאת מתוך הנחה שהיועץ המשפטי יטען בבית המשפט בניגוד לחוות דעתו ויתאר את מה שלדעתו שחור, כלבן. אולם, יש נסיבות – בהן אין המדובר כאמור על אי-חוקיות ברורה וגלויה – אשר אין בהן לשלול מרשות שלטונית את יומה בבית המשפט, היינו את הניסיון לשכנע את בית המשפט בחוקיות עמדתה. זאת [...] במקרים של חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות [...] (שם, עמ' 76).

3. במקרה דכאן, אין מקום להרהר אחר עמדת היועץ המשפטי לממשלה. כמוסבר בפסק דינו של חברי, השופט פוגלמן, ענייננו בהפעלת הסמכות שבחובה אשר נקבעה בסעיף 13(א) לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, בלשון ציווי שאיננה משתמעת לשתי פנים, לאמור: "צו [בדבר מחיר המצרך הרלבנטי – א.ש.] יותקן לאחר שנתקבלה המלצה של ועדת המחירים או לאחר שקויימה התייעצות עם הוועדה; לא נתקבלה החלטה בוועדה [...] תיחשב הדעה שלפיה המחיר שייקבע הינו הנמוך מבין הדעות בוועדה כהצעת הוועדה, ובמקרה של מחיר מזערי – הגבוה מביניהם". שרי האוצר

והחקלאות היו רשאים שלא לקבל את המלצת הוועדה "מנימוקים שיירשמו", כאמור בסעיף 13(ב), אולם נימוקים כאמור לא נרשמו וממילא לא הוצגו לפנינו, למרות שהמשיבים קיבלו מאתנו חלון של חודשים להסדרת המחיר שבו עסקינן או, למצער, למסירת הנימוקים הנדרשים. ברי הוא, כי בנסיבות אלו אין – ולא יכולה להיות – שום מחלוקת לגיטימית ביחס לנכונותה של עמדת היועץ המשפטי לממשלה. משכך, ראוי שנחיל כאן את העיקרון של "קול אחד" ונסתפק בעמדת היועץ.

ש ו פ ט

השופט מ' מזוז:

אני מסכים לפסק דינו של חברי השופט ע' פוגלמן מטעמיו.

לצד זאת אני מוצא לנכון להסתייג מהערתו של חברי השופט א' שטיין לענין "זכאותה" של רשות שלטונית לייצוג נפרד, באמצעות "עורך דין משל עצמה", במקרה שהיא חולקת על עמדתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה. מאחר שבמקרה הנדון שבפנינו אין הדבר נדרש כלל, כפי שמציין גם חברי, אסתפק במספר הערות קצרות.

1. שאלת הייצוג של רשויות השלטון בפני בתי המשפט אינה עומדת בפני עצמה. היא כרוכה בטכורה בהכרעה לגבי תוקפה המחייב של חוות דעתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם היועץ). אין חולק כי היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות באי כוחו, מייצג את המדינה בכל הליך שהיא צד לו (סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958), וממילא השאלה האמיתית אינה שאלת הייצוג אלא השאלה איזו עמדה תוצג בפני בית המשפט.

2. שאלת העמדה שתוצג בשם המדינה נגזרת מההלכה לפיה היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת וחוות דעתו המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את החוק הקיים. משכך, ממילא העמדה המשפטית שתוצג בפני בית המשפט על ידי באי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה בהליך שהמדינה צד לו נקבעת על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

תפיסה זו שהייתה מקובלת מאז ומתמיד עוגנה באופן מפורש והחלטי בשורה ארוכה ועקבית של פסקי דין החל משנת 1985. הניסוח המקיף להלכה זו, הקושר את שאלת מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של החוק עם תפקיד הייצוג שלו את רשויות המדינה בערכאות, ניתן על ידי בית משפט זה בהרכב מורחב בענין אמיתי ("פרשת פנחסי"), שם נקבע בין היתר -

"הנה כי כן, שנים הם כללי היסוד בעניין זה. האחד, שחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה משפטית, משקפת, מבחינת הממשלה את המצב המשפטי הקיים והמצוי; השני, ייצוג המדינה ורשויות השלטון מופקד בידי היועץ המשפטי לממשלה... הפועל היוצא משני כללים אלה הוא שבייצוג רשות שלטונית בפני בית המשפט, טוען היועץ המשפטי לממשלה את אותן טענות שהוא סבור, על פי תפישתו המשפטית, כי הן מצדיקות את פעולת הרשות במסגרת הדין. על כן, אם לדעת היועץ המשפטי לממשלה, הרשות השלטונית אינה פועלת כדין, הרשות בידי היועץ המשפטי לממשלה להודיע לבית המשפט כי הוא לא יגן על פעולת הרשות" (בג"צ 4267/93 אמיתי נ' ראש הממשלה, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993), להלן: ענין אמיתי).

ובמקום אחר הובהר כי -

"הדין הוא כי על הממשלה ורשויותיה לקיים את חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. וליתר דיוק: עמדתן של הרשויות (להבדילה מדעתם האישית של האישים המכהנים בהן) בשאלות משפטיות נקבעת, כענין מוסדי, על ידי היועץ המשפטי לממשלה" (בבג"ץ 320/96 גרמן נ. מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2), 222, 239 (1998)

על תפיסה זו חזר בית משפט זה, שוב ושוב בהרכבים שונים, באופן עקבי וחד משמעי לאורך השנים (ראו: בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152 (1985); בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 800 (1991); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 425 (1993), להלן: ענין התנועה למען איכות השלטון; בג"ץ 4723/96 עטייה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(3) 714, 731-732 (1997); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1998); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 (30.7.2007); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 (12.10.2008); עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (13.1.2013); בג"צ 210/13 אבן אור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 11 (15.1.2014); בג"ץ 3301/15 ח"כ

גלאון נ' סיעת הליכוד, פסקה יז (29.6.2015); בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 23 (14.11.2016).

3. כאמור, שאלת העמדה שתוצג בשם הרשות נגזרת ממעמדה המחייב של עמדתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה. משגיבש היועץ את עמדתו המשפטית בסוגיה מושא ההליך המשפטי שהמדינה צד לו, ממילא זו העמדה שתוצג לפני בית המשפט, גם אם לנושא משרה זה או אחר ברשות יש השקפה אחרת באותה סוגיה.

4. אכן, קיימים מקרים, חריגים ונדירים, בהם היועץ המשפטי לממשלה עצמו מחליט, לרוב לבקשת הרשות, כי תובא בפני בית המשפט גם עמדה אחרת, באופן שקבע היועץ. לענין זה המליצה ועדת שמגר (דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, 1999, להלן: ועדת שמגר ו-דו"ח שמגר) כי במקרים מתאימים ישקול היועץ המשפטי לממשלה אם לאפשר לרשות להציג באופן נפרד עמדה שונה מעמדת היועץ (שם בעמ' 72-77).

מבלי צורך להיזקק לשאלת מעמדה של המלצות ועדת שמגר לענין זה, יובהר כי אין חולק כי היועץ המשפטי לממשלה רשאי להחליט במקרה מתאים לאפשר הצגת עמדה משפטית נוספת מצד הרשות באופן עליו יורה (במכתב לוואי נפרד, או בע"פ באופן שהוא יאשר), אך יש להדגיש שני אלה: ראשית, כי נקיטה בדרך זו נתונה לשיקול דעתו של היועץ, והוא המחליט אם להיענות לבקשה כזו, כמו גם על האופן בו תוצג עמדה כזו (דו"ח שמגר בעמ' 74); ושנית, וזה עיקר - כפי שגם הדגישה ועדת שמגר, המדובר במקרים "נדירים וחריגים", ובמצב אשר "יש לעשות כל מאמץ להימנע ממנו" (עמ' 77).

5. עוד ראוי לציין כי בענין גיני הנזכר על ידי חברי השופט שטיין (בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית (6.6.2016)), שם הותר ליועץ המשפטי של הרבנות הראשית להציג לפני בית המשפט את עמדתה לצד עמדת היועץ, מדגיש המשנה לנשיאה א' רובינשטיין -

"לשיטתי יש לסייג דברים אלה באופן שהאפשרות לייצוג מעין זה – על-ידי הרשות – תהא חריגה ונדירה מאוד. במישור העקרוני נזדמן לי מכבר לומר (בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות (2010)), פסקה ז':

'... כידוע יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה. כשמובאת עמדה לפני

בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות - מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתוויים שונים, משל היו אלה 'שטיבלך' של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל - הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי - היועץ המשפטי לממשלה'...

נוכח אלה דעתי היא, כי על דרך הכלל לא יינתן ייצוג משפטי נפרד לרשויות ממשלתיות. " (שם בפסקה ד)

6. בהערתו הקצרה מבקש חברי השופט שטיין לערער על מושכלות יסוד אלה. על כן, לנוכח חשיבות הנושא מצאתי לנכון להציג הסתייגותי ההחלטית מגישתו, גם אם בתמצית.

שופט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ז באדר א התשע"ט (4.3.2019).

שופט

שופט

שופט