



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4682/23

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ
כבוד השופט י' כשר

העותרת: עמותת הרצליה למען תושביה

נגד

המשיבים: 1. חברת דואר ישראל בע"מ
2. מדינת ישראל - משרד התקשורת

עתירה למתן צו על תנאי; תגובת המשיבה 1 לעתירה;
תגובת המשיב 2 לעתירה

בשם העותרת: עו"ד עמית המפל
בשם המשיבה 1: עו"ד אייל בליזובסקי; עו"ד עמרי מנחם
בשם המשיב 2: עו"ד קובי עבדי

פסק-דין

השופט י' עמית:

עניינה של העתירה שלפנינו בהחלטת המשיבה 1, חברת דואר ישראל בע"מ (להלן: חברת הדואר), לסגור את סניף הדואר ברחוב פישמן שבהרצליה (להלן: סניף הדואר או הסניף) ביום 21.6.2023.

הרקע הדרוש לעניין

1. רשות הדואר הוקמה בשנת 1987 כתאגיד סטטוטורי מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן: חוק הדואר). ביום 23.9.2003 התקבלה החלטת ממשלה מספר 788 שבה הוחלט, בין היתר, על הפיכת רשות הדואר לחברה ממשלתית. בהמשך לכך, בשנת 2004 נערך תיקון מקיף לחוק הדואר, והוסדר, בין היתר, אופן הרישוי למתן שירותי דואר. בשנת 2006 התאגדה חברת הדואר כחברה ממשלתית, ובתחילת שנת 2008 שר התקשורת העניק לחברת הדואר "רישיון כללי לחברת דואר ישראל בע"מ למתן שירותי דואר שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים נוספים" (להלן: הרישיון). לנוכח השינויים שחלו בשוק הדואר בשנים האחרונות, ובהם ירידה בכמות המכתבים, עלייה

במסירת החבילות וקיומן של חלופות למתן שירותים אשר סופקו עד אז על ידי חברת הדואר, ביום 3.2.2023 הוחלף הרישיון הכללי שהוענק לחברת הדואר.

2. הרישיון החדש קובע, בין היתר, את היקף הרישיון ותוקפו; את התנאים לשינוי או ביטול הרישיון; את השירותים שיסופקו על ידי בעל הרישיון; ועוד. סעיף 1, הוא סעיף ההגדרות של הרישיון, קובע כך:

“יחידת דואר”

(א) יחידת דואר מרכזית - מבנה מאויש המספק לפחות את השירותים הבסיסיים;
 (ב) נקודת שירות - מבנה מאויש או מתקן אוטומטי, המספק לפחות את השירותים העיקריים;
 [...] “שירותים עיקריים”
 כל אחד מאלה:

(1) משלוח דבר דואר בארץ; (2) משלוח חבילה בארץ;
 (3) משלוח דבר דואר רשום בארץ; (4) משלוח דבר דואר רשום לנמען בחוץ לארץ דרך האוויר; (5) משלוח חבילה לנמען בחוץ לארץ דרך האוויר; (6) הפקדה עצמית לזכות חשבון סילוקים פרטי מאת בעל החשבון; (7) הפקדה לזכות חשבון סילוקים על ידי צד ג' (תשלומים ותקבולים); (8) משיכת כספים מחשבון סילוקים פרטי בידי בעל החשבון (משיכה עצמית); (9) תשלום קצבאות למי שאינו בעל חשבון סילוקים;”

סעיף 33 לרישיון קובע תנאים שונים באשר ליחידות הדואר שעל חברת הדואר להפעיל. בין היתר, סעיפים 33.2 ו-33.3 לרישיון מסדירים את חובות הפריסה של יחידות הדואר המרכזיות ושל נקודות השירות אותן מפעילה חברת הדואר. הסעיף הרלוונטי לענייננו הוא סעיף 33.3(ג)(1) הקובע כדלהלן:

“33.3 נקודת שירות

[...]

ג. בעל הרישיון יספק את השירותים העיקריים בנקודות שירות בהתאם לפריסה כמפורט להלן:
 1. ביישוב שבו מתגוררים מעל 10,000 תושבים -
 א. ב-95% מהיישובים לפחות, ל-90% מבתי האב במרחק אווירי שלא יעלה על 3 ק"מ;
 ב. ב-5% מהיישובים לכל היותר, ל-90% מבתי האב במרחק אווירי שלא יעלה על 4 ק"מ.
 ג. בעל הרישיון ידווח למנהל על היישובים בהם מסופקים השירותים בהתאם לסעיף 33.3(ג)(1)(ב)”

כמו כן, סעיפים 33.3(ד) ו-33.3(ה) קובעים את האופן שבו ניתן להפסיק מתן שירותים בנקודת שירות, ואף להורות על סגירתה של נקודת שירות.

3. העתירה שלפנינו עוסקת בפריסת יחידות הדואר בעיר הרצליה, ובפרט, בהחלטה לסגור את סניף הדואר ברחוב פישמן. עד למועד סגירת הסניף ביום 21.6.2023 פעלו בעיר הרצליה, המונה כיום מעל ל-100,000 תושבים, ארבע יחידות דואר המספקות שירותים עיקריים: (1) ברחוב פישמן 8; (2) ברחוב מדינת היהודים 85, בצד המערבי של העיר; (3) ברחוב סוקולוב 68, בצד הצפון מזרחי של העיר; (4) ברחוב צמרות 2, בצד הדרום מזרחי של העיר. יוער כי על פי הנטען בתגובת חברת הדואר, המרחק האווירי בין יחידת הדואר ברחוב פישמן 8 ובין יחידת הדואר ברחוב מדינת היהודים 85 הוא כ-700 מטרים בלבד. נוסף על כך, מופעלות בעיר שמונה יחידות דואר שמעניקות שירותי מסירת וקבלת דברי דואר, המכונות "מרכזי מסירה".

4. ביום 7.5.2023 הודיעה חברת הדואר לראש עיריית הרצליה ולמשיב 2, משרד התקשורת, כי בכוונתה לסגור את סניף הדואר ברחוב פישמן. כמו כן, עדכון על סגירת הסניף פורסם באתר האינטרנט של חברת הדואר ובאמצעות שילוט בסניף הדואר עצמו. ביום 25.5.2023 פנתה העותרת לחברת הדואר וביקשה להתנגד לסגירת הסניף, וביום 28.5.2023 דחתה חברת הדואר את הפניה. ביום 15.6.2023 הוגשה עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשכתו כבית משפט לעניינים מנהליים, אשר נמחקה עוד באותו היום בשל חוסר סמכותו העניינית של בית המשפט לדון בעתירה. ביום 19.6.2023 הוגשה העתירה דנן, ויומיים לאחר מכן, ביום 21.6.2023, נסגר הסניף [חברת הדואר ציינה בתגובתה כי בשל טעות סופר, בהודעה שנשלחה למשרד התקשורת נכתב כי הסניף ייסגר ביום 22.6.2023 ולא ביום 21.6.2023 כפי שקרה בפועל].

5. למען שלמות התמונה יצוין, כי ביום 21.6.2023 נשלח מכתב ממנכ"ל משרד התקשורת לחברת הדואר, ובו צוין כי בכוונת משרד התקשורת לקיים שימוע לצרכי בחינת תיקון צופה פני עתיד לתנאי הרישיון. לפי התיקון המוצע, חברת הדואר תחויב לקבל אישור מראש ממשרד התקשורת טרם סגירתה של נקודת שירות, גם במקרים שבהם מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 33.3(ג) לרישיון. עוד נמסר במכתב כי חברת הדואר מתבקשת שלא לסגור נקודות שירות עד לקבלת החלטה בשימוע. משרד התקשורת בתגובתו לעתירה הבהיר כי לעמדתו השימוע אינו חל ביחס לסניף ברחוב פישמן, שכן בעת שליחת המכתב חברת הדואר סיימה זה מכבר את יום הפעילות האחרון בסניף הדואר. ביום 5.7.2023 הועברה התייחסות חברת הדואר לשימוע והדברים נבחנים בימים אלו על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד התקשורת.

6. בעיקרם של דברים, העותרת טענה כי סגירת הסניף אינה מידתית ובלתי סבירה, בין היתר בשל הקושי הגדול שהיא תטיל על תושבי שכונת הרצליה ב', ובפרט על אוכלוסיית המבוגרים והנזקקים, בהתנהלותם היום-יומית בהיעדר סניף דואר זמין באזור מגוריהם; כי סגירת הסניף מנוגדת לתנאי הרישיון שכן הסניף החלופי ברחוב סוקולוב לא יוכל להחיל את כלל התושבים שיופנו אליו לאחר סגירת הסניף; כי סגירת הסניף נעשתה בניגוד לסעיף 33.3(ג) לרישיון המחייב כי המרחק האווירי מבתי האב לסניף הדואר הקרוב לא יעלה על 3 ק"מ, ואף לא עומדת בתנאים הקבועים בסעיפים 33.3(ד) ו-33.3(ה); וכי חלות על חברת הדואר, כחברה ממשלתית, חובות של המשפט הציבורי, ועליה לספק שירותי דואר לכלל הציבור במדינה.

יחד עם העתירה הוגשה גם בקשה לצו ביניים, ובהחלטה מיום 20.6.2023 נקבע כי "בשלב זה לא ראיתי ליתן צו ביניים או צו ארעי, וזאת מבלי שנעלם מעיני מועד סגירתו המשוער של סניף הדואר הוותיק בהרצליה". כמו כן, ביום 7.7.2023 הוגשה הודעת עדכון מטעם העותרת, אליה צורפו תצהירים והתכתבויות של תושבי הרצליה, המעידים על התנגדות התושבים להחלטה לסגור את סניף הדואר.

7. המשיבה 1, חברת הדואר, טענה כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת השיהוי שבהגשתה, העולה כדי מעשה עשוי – לטענת חברת הדואר, העותרת ידעה על הסגירה המתוכננת של הסניף עוד בחודש מאי 2023, עת שלחה על כך פניה לחברת הדואר, אך המתינה חודש נוסף בטרם הגישה עתירתה לבית משפט זה; בזמן זה, חברת הדואר שינתה מצבה לרעה, נערכה לסגירת הסניף ואף סגרה אותו בפועל, על כל העולה מכך; והעובדה כי תחילה הוגשה עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי אין בה כדי לעצור את מירון השיהוי. לגופו של עניין נטען, בין היתר, כי מדובר בהחלטה עסקית של חברה ממשלתית נוכח מצבה הכלכלי הקשה, ובהחלטות כגון דא בית משפט זה ממעט להתערב; וכי סגירת הסניף נעשתה בהתאם לרישיון – משעה ששלושת הסניפים שנותרו פתוחים מקיימים את התנאי הקבוע בסעיף 33.3(ג)(1) לרישיון, חברת הדואר רשאית הייתה לסגור את הסניף ללא כל תנאים מקדימים או צורך באישור ממושרד התקשורת.

8. המשיב 2, משרד התקשורת, טען כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת אי מיצוי הליכים, שכן לא נעשתה כל פניה למשרד התקשורת טרם הגשתה. עוד נטען כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות שכן כלל לא נפל פגם בהחלטת חברת הדואר מאחר שגם לאחר סגירת הסניף, פריסת הסניפים בעיר הרצליה עומדת בתנאי הקבוע

בסעיף 33.3(ג) לרישיון, ואף רחבה יותר; כי מכיוון שפריסת יחידות הדואר בהרצליה עומדת בתנאי סעיף 33.3(ג), אזי סעיף 33.3(ה) לרישיון לא חל ואינו מחייב את חברת הדואר; וכי סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: חוק החברות הממשלתיות), בגינו מבוקש אחד מן הסעדים, אינו רלוונטי שכן הוא מסמיך את ממשלת ישראל, ולא את שר התקשורת, לחייב חברה ממשלתית לשקול שיקולי פעולה אחרים, שאינם עסקיים בלבד.

9. ביום 17.7.2023 הגישה העותרת בקשה לקבלת כלל ההתכתבויות וההחלטות של הגורמים המוסמכים אצל המשיבים הנוגעות לסגירת סניף הדואר; לצירוף עיריית הרצליה וראש העירייה כמשיבים לעתירה; ולהורות, לנוכח סגירת סניף הדואר, על פתיחת סניף הדואר שנסגר בנווה עמל. כמו כן, ביום 2.8.2023 הגישה העותרת בקשה לקיום דיון דחוף במהלך פגרת בתי המשפט. לא מצאתי להיעתר לשלל הבקשות שהוגשו על ידי העותרת, וזאת בשל מסקנתי כי דין העתירה להידחות, כפי שיפורט להלן.

דיון והכרעה

10. לאחר שעיינתי בעתירה, בנספחיה ובתגובות לה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף ולגופה.

11. העתירה דנן הוגשה יומיים בלבד לפני סגירת סניף הדואר בהרצליה. בזמן זה חברת הדואר נערכה לסגירת הסניף, על כל המשתמע מכך – בהיבטי לוגיסטיקה, כוח אדם, כספי ציבור וזמן. השיהוי האובייקטיבי שבהגשת העתירה הביא לשינוי מצבה של חברת הדואר לרעה, וזאת מכיוון שנעשו זה מכבר פעולות לסגירת הסניף, חלקן אף בלתי הפיכות. מכל מקום, אין חולק על כך שבשלב הנוכחי בו אנו נמצאים, ולמעשה, כבר במועד קרוב מאוד להגשת העתירה, נוצר מעשה עשוי שכן סניף הדואר נסגר זה מכבר. (השוו פסק הדין בבג"ץ 1821/16 ועד שכונת כרם התימנים נ' חברת דואר ישראל בע"מ (11.1.2017) שבו נמחקו שתי עתירות שכוונו נגד סגירת סניפי דואר על ידי חברת הדואר בשל העובדה שהסניפים נסגרו זה מכבר ומדובר במעשה עשוי).

12. באשר לסעדים שהופנו כלפי המשיב 2 – דין העתירה להידחות מחמת אי מיצוי הליכים. על אף פנייתה של העותרת לחברת הדואר ביום 25.5.2023, לא נעשתה כל פניה למשרד התקשורת עד למועד הגשת העתירה, וחרף זאת, מבקשת העותרת כי יינתנו סעדים גם כנגד משרד התקשורת כמפקח על חברת הדואר. הלכה ידועה היא כי בטרם פנייתה של העותרת לבית משפט זה, היה עליה לפנות תחילה לרשות המנהלית ממנה

מבוקש הסעד, שאם לא כן תידחה העתירה על הסף (ראו בג"ץ 4617/20 התאחדות בעלי המלאכה והתעשייה בישראל המרכז הארצי נ' חברת דואר ישראל בע"מ, בפסקה 4 (19.7.2020) – עתירה שנדחתה בשל אי מיצוי הליכים, למרות שנעשתה פניה לחברת הדואר, העותרת לא פנתה למשרד התקשורת).

13. דין העתירה להידחות אף לגופו של עניין, משעה שלא מצאתי כי נפל פגם בהחלטת חברת הדואר לסגור את סניף הדואר ברחוב פישמן בהרצליה.

14. העותרת טענה כי חברת הדואר פעלה בניגוד לתנאי הרישיון שכן "המיקום החלופי שלו טוענת המשיבה 1 [...] עולה, בפועל בתוואי הכבישים, על מרחק 3 ק"מ". אלא שסעיף 33.3(ג)(1) לרישיון קובע כי בישובים בהם מספר התושבים עולה על 10,000 תושבים, המרחק האווירי בין 90% מבתי האב ובין סניף הדואר הקרוב אליהם לא יעלה על 3 ק"מ. המשיבים הניחו בפניי תשתית המניחה את הדעת לפיה גם לאחר סגירת הסניף, חברת הדואר עודנה עומדת בדרישות הרישיון, ושלוש יחידות הדואר שנותרו פתוחות מספקות ל-90% לפחות מבתי האב בהרצליה שירות, במרחק אווירי שאינו עולה על 3 ק"מ.

15. עוד טענה העותרת, כי סגירת הסניף לא עמדה בקריטריונים הקבועים בסעיף 33.3(ה) לרישיון באשר לחובת הדיווח וההודעה המוקדמת למשרד התקשורת. לעניין זה מצאתי לקבל את עמדת המשיבים. נוסח הסעיף הוא כדלקמן:

"ה. סגירת נקודת שירות
1. על אף האמור בסעיף 33.3(ג), בעל הרישיון רשאי לסגור נקודת שירות, אם הפסיק לתת בה את כל השירותים העיקריים בהתאם להוראות סעיף 33.3(ד)".

דהיינו, ככל שחברת הדואר עומדת בתנאי סעיף 33.3(ג) לרישיון, אזי שסעיף 33.3(ה) איננו חל, וכך גם חובת הדיווח וההודעה המוקדמת הקבועות בו. פרשנות זו מקבלת משנה תוקף נוכח האמור במכתב השימוע שנשלח ביום 21.6.2023 ממשרד התקשורת. במכתב צוין כי נשקלת האפשרות לתקן את הרישיון כך שחברת הדואר תצטרך לקבל את אישור משרד התקשורת מראש, בטרם תחליט לסגור יחידות דואר, גם אם היא עומדת בתנאי הפריסה הקבועים בסעיף 33.3(ג). מכך אנו למדים כי על פי נוסח הרישיון הנוכחי – ככל שחברת הדואר עומדת בתנאי הקבוע בסעיף 33.3(ג), הרי שהיא אינה זקוקה לאישור ממשרד התקשורת טרם קבלת החלטה לסגור יחידת דואר. לכך יש להוסיף כי חברת הדואר עדכנה מראש את עיריית הרצליה ואת משרד התקשורת באשר לכוונתה

לסגור את סניף הדואר, ופרסמה על כך הודעה באתר האינטרנט של חברת הדואר ובסניף הדואר עצמו. משכך, אין בידי לקבל את הטענה כי חברת הדואר פעלה בניגוד לרישיונה.

16. לא למותר לציין כי על חברת הדואר כחברה ממשלתית, אמנם חלות חובות ציבוריות מסוימות בשל היותה גוף דו-מהותי (אסף הראל גופים ונושאי משרה דו-מהותיים 150-156 (מהדורה שנייה, 2019)), אך היא עודנה תאגיד עסקי הפועל על פי שיקולים עסקיים וכלכליים (סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות; בג"ץ 7871/07 רפאל רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ נ' שר האוצר, בפסקה 31 (6.2.2011)). משכך, וכל עוד הממשלה לא הורתה לחברת הדואר לפעול אחרת כאמור בסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, רשאית חברת הדואר לשקול בהחלטותיה גם שיקולים עסקיים. כאמור בתגובתה, בשלוש השנים האחרונות החברה נמצאת בסכנה לחדלות פירעון. משכך, וכל עוד חברת הדואר עומדת במינימום פריסת יחידות הדואר הנדרש ממנה על פי הרישיון, איני מוצא כל פגם בהחלטה לסגור סניף משיקולים כלכליים.

17. אנו ערים לקושי של תושבי הרצליה, אשר התרגלו להשתמש בשירותיו של סניף הדואר הוותיק ברחוב פישמן. יחד עם זאת, בנסיבות העניין, בהן חברת הדואר מתמודדת עם קשיים כלכליים (או במילותיו של שיר הילדים המוכר – "לצבי [הדואר] יש בעיה"), לא מצאתי כי נפל פגם בהחלטתה לסגור את הסניף, או כי ההחלטה נעשתה בניגוד לתנאי רישיונה. עוד יוזכר, על אף שאין בכך כדי לתת מענה מידי לטענות העותרת, כי תלונות הציבור על סגירת נקודות שירות דואר לא נפלו על אוזניים ערלות, ובימים אלה נעשית בחינה מחודשת במשרד התקשורת באשר לרישיון חברת הדואר ולאופן שבו ניתן יהיה לסגור נקודות שירות בעתיד.

18. סוף דבר, שהעתירה נדחית על הסף ולגופה. כאמור, ניתן להבין לליבם של התושבים שסניף הדואר שירת אותם בנאמנות שנים רבות, ומשכך, ולפנים משורת הדין, לא ייעשה צו להוצאות.

ניתן היום, י"א באלול התשפ"ג (28.8.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט