



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

לפני כבוד השופטת עמיתה יהודית שטופמן

העותרת בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד פישר בכר חן וול אוריון ואח'

נגד

המשיבה משרד התקשורת/המשרד הראשי
ע"י ב"כ עו"ד לימור חלד – רון

פסק דין

1

2

א. נושא העתירה:

3

4

העתירה שבפני הוגשה ע"י בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן: "בזק" או "העותרת"), כנגד החלטתו של משרד התקשורת מיום 16.12.2015, לפיה הוטל על העותרת עיצום כספי בסכום של 8,507,850 ₪.

5

6

7

8

העובדות הצריכות לענייננו הן כדלהלן:

9

10

בשנת 2010 מינה שר התקשורת את ועדת חייק, שתפקידה היה לבחון את מבנה תעריפי חברת בזק ולקבוע תעריפים של שירותים סיטונאיים בתחום התקשורת הנייחת.

11

12

בחודש מאי 2012 פרסם שר התקשורת מסמך מדיניות בנושא "הרחבת התחרות בתחום התקשורת הנייחת – "שוק סיטונאיי" (להלן: "רפורמת השוק הסיטונאי"), בו הוא אימץ, למעשה, את המלצות הועדה (נספח 2 לכתב התשובה).

13

14

15

16

ביום 15.1.2014 פרסם המשיב הודעה על עריכת שימוע לאספקת שירותים סיטונאיים ברשת חברת בזק (נספח 3 לכתב התשובה). הודעת המשיב כללה את חוות הדעת שעמדו בפניו,

17



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 וכן טיוטת תיק שירות בעניין רפורמת השוק הסיטונאי (נספח 4 לכתב התשובה). בנוסף נקבע
2 כי על הגורמים המעורבים להמציא את התייחסויותיהם עד ליום 16.2.2014.
3
4 במהלך חודש מרץ 2014 התקיים השימוע בעל פה, לאחר שהצדדים המציאו את
5 התייחסויותיהם. בחודש אוגוסט 2014 פרסם המשיב הודעת שימוע נוספת (נספח 6 לכתב
6 התשובה), אשר כלל טיוטת תיק שירות מעודכנת, אשר אליו יוכלו החברות להתייחס (נספח
7 לתגובה המקדמית).
8
9 ביום 30.9.2014 העבירה העותרת את התייחסותה המפורטת, ובין היתר טענה כי השירות
10 אותו נדרשה לספק לספקיות אינו תואם את התמחור, וידרוש שינוי במבנה כוח האדם הנמצא
11 ברשותה ובמתכונת פעילותה (נספח 8 לכתב התגובה).
12 לאחר קבלת ההתייחסויות, ביום 16.11.2014, פרסם המשיב מסמך (נספח 9 לכתב התגובה)
13 שבו מתייחס אגף הנדסה ורישוי של המשיב לשלל טענות חברות התקשורת לעניין תיק
14 השירות, ובין היתר קבע כי לעותרת יינתנו שישה חודשים להקמת ממשק ממוחשב, בהתאם
15 לבקשתה. כמו כן נקבע במסמך זה, כי היישום המפורט של השירות ייקבע בין העותרת
16 לספקיות השירות.
17 בהתאם להליכים אלו, קיבל ביום 17.11.2014 שר התקשורת החלטה לפיה יעודכן תיק
18 השירות של העותרת, אשר הינו חלק בלתי נפרד מרישיונה, בהתאם לחובותיה במסגרת
19 הרפורמה. במסגרת החלטת השר תיק השירות החדש נכנס לתוקפו שלושה חודשים מיום
20 מתן ההחלטה, ביום 17.2.2015 (נספח 10 לכתב התשובה).
21 על החלטה זו הגישה העותרת, ביום 29.12.2014, עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית
22 המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 8796/14). בעתירתה זו תקפה העותרת מספר מישורים של
23 ההחלטה, ובין היתר את מסגרת הזמנים שנקבעה בה.
24 ביום 23.5.2016 דחה בית המשפט העליון את העתירה.
25
26 לטענת המשיב, על אף שנקבע בהחלטת השר כי העותרת וספקיות השירות יגיעו להסכמות
27 לגבי אופן היישום הפרטני של תיק השירות, העותרת לא שיתפה פעולה עם ספקיות השרות,
28 כפי העולה ממספר מכתבים שקיבל המשיב מספקיות שרות.
29
30 בשל כך, פנה המשיב לעותרת במכתבים בימים 31.12.2014, 4.1.2015, 11.1.2015,
31 (נספחים 14-16 לכתב התשובה) בבקשה לקבל את עמדתה המפורטת של העותרת בדבר
32 תצורתו הטכנית של יישום הרפורמה. למכתבים אלו השיבה העותרת חלקית, אם בכלל,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 21.1.2015 ביום 19.1.2015 העבירה העותרת את עמדתה המפורטת למשיב. ביום
2 התקיימה ישיבה אצל המשיב.
3
4 ביום 29.1.2015, כשבועיים וחצי לפני המועד הקבוע בהחלטת השר לתחילת אספקתו של
5 השירות הסיטונאי על ידי העותרת, שלח המשיב זימון בדואר האלקטרוני ל"שולחן עגול"
6 בהשתתפות ספקיות השירות והעותרת. בזימון צוין כי הדיון יתקיים על בסיס עמדת העותרת
7 לגבי נושאים מסוימים, והעותרת העבירה עמדתה לגבי הנושאים הרלוונטיים ביום 2.2.2015.
8 דיוני "שולחן עגול" התקיימו בתאריכים 5.2.2015, 9.2.2015 ו 15.2.2015. ביום 5.2.2015,
9 לאחר יום הדיונים הראשון, התקבל אצל העותרת מכתבו של מנכ"ל המשיב המתייחס
10 למחלוקות בעניין תהליכי העבודה למימוש הרפורמה, ובמכתב זה נאמר כי בכוונת המשיב
11 להכריע בנושא לאחר דיון ההמשך (נספח 3 לעתירה).
12 ביום 9.2.2015 פנתה העותרת במכתב למנכ"ל המשיב, בו טענה כי אין זה בסמכותו של
13 המנכ"ל להכריע בנושאים אלו במסגרת האצלת הסמכויות על ידי השר, וכי אין המדובר
14 ביישוב מחלוקות גרידא כטענת המשיב (נספח 4 לעתירה).
15 ביום 10.2.2015, לאחר יום הדיונים השני, נשלח לעותרת מכתב על ידי מנכ"ל המשיבה,
16 בו נאמר כי ההכרעות הצפויות אינן כוללות שינויים מהותיים בתיק השירות, והן מצויות
17 בסמכותו של המנכ"ל (נספח 5 לעתירה). במכתבה מיום 15.2.2015 עמדה העותרת על כך כי
18 בין הנושאים שבמחלוקת מצויים עניינים מהותיים, אשר לא הוסדרו בתיק השירות ולכן
19 מדובר בשינוי שהוא מהותי, וחורג מסמכותו של המנכ"ל (נספח 7 לעתירה).
20 בלילה שבין 16 ל 15 ל 2.2015, שלח המשיב לצדדים מכתב המאגד את החלטותיו מימי
21 הדיונים, לצורך קבלת התייחסותם (נספח 8 לעתירה).
22
23 בתגובה למכתב זה השיבה העותרת, כי לא ניתן לצפות לתגובה מעמיקה בטווח זמנים כה
24 קצר, וכן כי היא מתכננת לפעול "החל ממחר בהתאם להליכים אשר הוטמעו במערכות,
25 כפי שהועברו אליכם ולספקי השירות מראש, שעל פיהם הודרכו נציגי החברה" (נספח 9
26 לעתירה).
27
28 בלילה 16.2.2015, מספר שעות לפני כניסת הרפורמה לתוקף, הודיע מנכ"ל המשיב על הוספת
29 נספחים לתיק השירות של העותרת, בהתאם להחלטותיו בסיום דיוני השולחנות העגולים'.
30
31 ביום 18.2.2015 התקיימה ישיבה דחופה אצל המשיב בהשתתפות העותרת וספקיות
32 השרות, לאור תלונות שהגיעו למשיב בדבר השרות הסיטונאי.
33



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 ביום 1.3.2015 שלח המשיב לעותרת דו"ח פיקוח ראשוני בנושא יישום רפורמת הפס הרחב
2 (שוק סיטונאי). כעולה מהדו"ח, ביום 23.2.2015, נערך פיקוח אצל העותרת בהשתתפות נציגי
3 המשיב והעותרת, וכן התקבל תיעוד לעניין אופן יישומן של הוראות שונות בתיק השירות
4 (נספח 11 לעתירה).
5 לפי הדו"ח הראשוני נמצאו בפעולת העותרת 9 הפרות של הוראות יישום הרפורמה על פי
6 נספחי תיק השירות לעיל.
7 ביום 26.3.2015 העבירה העותרת התייחסותה לדו"ח הראשוני.
8 לאור התייחסות זו, ביום 11.5.2015 הוציא המשיב דו"ח פיקוח סופי, הקובע כי התבצעו
9 ארבע הפרות, וכן נמסרה לעותרת הודעה בדבר כוונת המשיב להטיל עליה עיצום כספי בסך
10 11,343,800 ₪ בגין הפרות אלו. ארבע ההפרות המיוחסות לעותרת הינן העברת מידע אודות
11 מנויים שביקשו להתנתק למחלקת השירות השיווק והמכירות, בניגוד לנספח 4 לתיק
12 השירות, אי קבלת בקשות בעל פה של ספקי שירות להעברת מנויים בניגוד לנספח 4 לתיק
13 השירות), אי עמידה בפרק הזמן שנקבע לביצוע מעבר המנוי מהעותרת לספק השירות,
14 ובין ספקי השירות על בסיס תשתית העותרת (בניגוד לנספח 3 לתיק השירות) ואפלייתם של
15 מנויי ספקי השירות, בהשוואה למנוייה של בזק, לעניין משך זמן הפעלת המוקד הטלפוני
16 (בניגוד לסעיף 3.9 לתיק השירות). לפי שיטת הניקוד העניק משרד התקשורת לשיקולים
17 מסוימים ניקוד מרבי, כך שהעריך את הפרות העותרת ב-104 נקודות. שיקולים אלה מפורטים
18 במסמך "שיקולים בקביעת סכום העיצום הכספי" שפרסם המשיב ביום 27.1.2013 בהתאם
19 לסעיף 37א(ב) לחוק התקשורת (בזק ושירותים), תשמ"ב-1982 (להלן: "החוק" או "חוק
20 התקשורת") (מסמך אמות המידה).
21
22 לאחר מתן הודעה זו נערכו חילופי מכתבים בין העותרת למשיב, בדבר אופי ההפרות וההליך
23 שקדם לתחילת הרפורמה. בתקופה זו התחלפו מנכ"לים אצל המשיב.
24
25 המנכ"ל הנכנס התייעץ עם הועדה המייעצת כנדרש לפני הטלת עיצום כספי, וזו המליצה
26 להפחית את נקודות ההפרה.
27
28 ביום 16.12.2015 החליט מנכ"ל המשיב להטיל על העותרת עיצום כספי בסך
29 של 8,507,850 ₪, וכן דחה את בקשת העותרת להישמע בפניו בעל פה קודם מתן החלטתו.
30
31 ביום 14.1.2016 שילמה העותרת את העיצום הכספי, וביום 31.1.2016 הגישה עתירה זו כנגד
32 החלטת המשיב להטיל את העיצום.
33





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

ב. טענות הצדדים:

העותרת:

העותרת מבקשת לבטל את החלטת המשיב מיום 16.12.2015 לפיה הוטל עליה עיצום כספי בסכום של 8,507,850 ₪, ולחלופין מבקשת להפחית את סכום העיצום.

לטענת העותרת, בהחלטת שר התקשורת בעניין רפורמת השוק הסיטונאי נכללו דרישות חדשות ונקבעה מסגרת זמנים קצרה במיוחד – שלושה חודשים. למרות זאת, עשתה העותרת מאמצים ועמדה בכל הדרישות, והייתה ערוכה לספק את השירותים במועד. לטענת העותרת בלילה שקדם ליום כניסת הרפורמה לתוקף, 'הונחתו' עליה דרישות חדשות שנקבעו בחוסר סמכות ולרשות העותרת עמדו רק מספר שעות על מנת להיערך להן. בימים הראשונים לרפורמה נקט משרד התקשורת בהליך של פיקוח שנערך על פי אמות מידה מחמירות, ובסופו הוחלט על הטלת עיצום כספי הגבוה ביותר שהוטל אי פעם על גוף מפוקח.

לטענת העותרת, ההחלטה לוקה בשורה של פגמים מהותיים. היא מייחסת לעותרת הפרה של הוראות שהתקבלו בחוסר סמכות, היא התקבלה תוך הפרתה של חובת ההיוועצות המוטלת על המשיב ותוך הפרת זכות הטיעון של העותרת. ההחלטה התקבלה לטענת העותרת תוך הפרתן של חובת איסוף הנתונים ושל חובת ההנמקה וכן היא בלתי סבירה ולוקה בחוסר הגינות.

העותרת מציינת, כי רפורמת השוק הסיטונאי הוא מהלך שכמותו לא נודע בשוק התקשורת הישראלי, ומהותו לחייב את העותרת למכור לספקים מתחרים שירותים סיטונאים במחירים מפוקחים, כדי שאלו יוכלו למכור שירותים ללקוחותיהם על גבי תשתיות העותרת.

לטענת העותרת, על פי החלטת השר, אשר התקבלה כאמור ב-17.11.2014, נקבע לגבי שירות הגישה לאינטרנט, בס' 5.1(ד) לתיק השירות, כי יישומו יחל תוך שישה חודשים באמצעות מישק ותהליכים ממוחשבים בין העותרת לספקיות השירות.

לטענת העותרת, מדובר בפרק הזמן המינימלי שבו יכולה הייתה להיערך לאספקת השירות. כן נקבע כי הליכי העבודה יסוכמו בין העותרת לספקיות השירות.

עוד טוענת העותרת, כי החלטת השר לעיל כללה גם דרישות חדשות אשר לא עלו בהליכי השימוע שקדמו להחלטה, והעותרת נדרשה לעמוד בהן תוך שלושה חודשים בלבד – עד ליום 17.2.2015. דרישות אלה כללו, בראש וראשונה, הקמת מישק ידני לצורך העבודה השוטפת בין העותרת לספקיות השירות. משמעות הדרישה היא הקדמת תחילת אספקת השירות בשלושה חודשים. לטענת העותרת מדובר במהלך משמעותי וחריג, והוא לא זכה להסבר מפורט בתיק השירות, כמצופה מדרישה כה משמעותית.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 לטענת העותרת הדרישה יצרה עבודה כפולה ומיותרת בכך שחייבה את העותרת להקצות
2 משאבים לשם הפניית גורמי הפיתוח לייצור תהליכים ופיתוח מערכות זמניות, זאת במקביל
3 לעבודתם לצורך העמידה בלוח הזמנים הקבוע לפיתוח המערך הממוחשב.
4
5 לטענת העותרת, ההתייחסות היחידה לממשק ידני בהליכי השימוע אשר קדמו להחלטת
6 השר, הועלתה במסגרת השימוע בחודש אוגוסט 2014 (נספח 7 לכתב התשובה של המשיב),
7 שם נאמר כי מענה אנושי יינתן רק במקרה של עיכוב בהקמת הממשק הממוחשב, או במקרה
8 של תקלה. כן נאמר כי מעורבות אנושית בהליכים תתקיים רק במקרים חריגים.
9 כלומר, לטענת העותרת, מעולם לא דובר על מישק ידני כפעולה בלעדית, טרם החלטת השר.
10 העותרת מציינת כי חשוב להכיר התפתחויות אלו על מנת להבין את התנהלותו הפגומה של
11 המשיב.
12
13 העתירה, עם זאת, מתמקדת בהוראות חדשות אשר, לטענת העותרת, הונחתו עליה שעות
14 ספורות לפני תחילת הרפורמה.
15 לטענת העותרת, אין ממש בטענת המשיב כי מדובר בשינויים שאינם מהותיים ואינם קשורים
16 להתארגנות טכנולוגית מסובכת. העותרת טוענת כי על מנת לעמוד בדרישה של העברת לקוח
17 תוך 30 דקות לספק השירות, נדרשים כ- 100 מוקדנים, שכן בסמוך להשקת הרפורמה
18 התקבלו כ- 1700 בקשות למעבר ביום. לטענת העותרת, אין היא יכולה להעמיד מספר כה רב
19 של נציגים כדי לעמוד בדרישה זו.
20 כמו כן טוענת העותרת כי אין ממש בטענות המשיב לפיהן הדרישות החדשות הינן סוגיות
21 אשר עקרוניתיהן הוכרעו חודשים קודם לכן.
22 בהתייחס לטענת המשיב לפיה העותרת אשמה בכך שלא גובשו הסכמות בינה לבין ספקי
23 השירות, ולכן נאלץ המשיב להתערב, טוענת העותרת כי לא כך הם פני הדברים. לטענת
24 העותרת המשיב מסתמך על עדויות הספקיות, אשר הינן מתחרות של העותרת ובעלות
25 אינטרס לגלגל עליה את האחריות לכשלים. יתרה מכך, לטענת העותרת המשיב לא הוכיח
26 פנייה כלשהי של הספקיות, ובכל מקרה המשיב פנה לעותרת בעניין זה רק ב-29.1.2015,
27 על אף שלטענתו הספקיות פנו אליו כבר במהלך חודש דצמבר 2014. עוד טוענת העותרת כי
28 תיק השירות קובע כי תהליכי העבודה יסוכמו בין הצדדים, ומדובר בתהליך הדורש הסכמה
29 הדדית, ולכן לא ניתן להטיל את האשם על אחד הצדדים, במיוחד כך כאשר העותרת נאלצה
30 להתמודד עם מספר רב של ספקיות בעלות אינטרסים שונים.
31
32 העותרת טוענת כי בהליך קבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי דבקו פגמים המחייבים את
33 ביטולה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 העותרת טוענת כי ההחלטה התקבלה תוך הפרה של חובת ההיוועצות המוטלת על המשיב
2 מכוח סעיף 37א(א)(1) לחוק התקשורת. הסעיף מחייב כי טרם הטלת עיצום תקוים
3 התייעצות הן לגבי עצם הטלת העיצום והן באשר לגובה העיצום. מפרוטוקול הדיונים בוועדה
4 המייעצת עולה, כי ההתייעצות בענייננו נגעה אך ורק לגובה העיצום ולא לעצם הטלת העיצום
5 (נספח 19 לעתירה). מהפרוטוקול עצמו עולה כי הדיון התקיים בהנחה שהתבצעו הפרות,
6 וכי מטרת הדיון היא אך ורק קביעת גובה הניקוד.
7 אם כן, טוענת העותרת, ההחלטה התקבלה תוך הפרה של חובת ההיוועצות הקבועה בחוק,
8 ועל פי קביעות בג"צ 1869/95 **חברה להובלת דלק בע"מ נ' שר התחבורה**, פ"ד מט(5),
9 הפרה זו עולה כדי חריגה מסמכות.
10
11 העותרת טוענת עוד כי ההחלטה התקבלה תוך הפרת זכות הטיעון של העותרת.
12 לטענת העותרת, לא הוצגו לה מידע ומסמכים רבים אשר שימשו בסיס להחלטה. בנוסף,
13 המשיב לא קיים שימוע בעל-פה לעותרת, שלטענת העותרת התחייב בנסיבות המיוחדות של
14 העניין, בין היתר בשל מורכבות הרפורמה, גובה העיצום וחילופי מנכ"ל המשיב תוך כדי
15 ההליך.
16
17 העותרת מוסיפה וטוענת כי הטלת העיצום הכספי איננה משרתת את תכלית ההחלטה.
18 העותרת טוענת כי המשיב טען שתכלית ההחלטה להבטיח את מימושה של הרפורמה.
19 לטענת העותרת, ההחלטה התקבלה עשרה חודשים לאחר מועד כניסתה לתוקף של הרפורמה,
20 עת ידע המשיב, והכיר בכך, שהרפורמה התבצעה בצורה מוצלחת מעל ומעבר למשוער.
21 לטענת העותרת, הטלת עיצום כספי על ידי המשיב, כאשר ידוע שאין הוא משרת את מטרתה
22 המוצהרת של ההחלטה, היא בלתי סבירה.
23
24 עוד טוענת העותרת, כי נספחי תיק השירות אשר ביחס אליהם נקבעו ההפרות, נקבעו שלא
25 בסמכות. לטענת העותרת הוספת הנספחים לתיק השירות מהווה תיקון רישיונה.
26 לטענת המשיב, הנספחים נוספו על ידי המנכ"ל מכוח הסמכות הקבועה בסעיף 5(ג) לחוק
27 התקשורת, אך העותרת טוענת כי סמכות זו מתייחסת להכרעה במחלוקת בין בעלי רישיון,
28 ולא בסמכות לתקן רישיון. אף אם ניתן היה בנסיבות המקרה להפעיל את הסמכות המנויה
29 בסעיף זה, לטענת העותרת סמכות זו מצויה כיום רק בידי שר התקשורת, ולא בידי המנכ"ל,
30 וככל שהייתה האצלת סמכויות, היא בוטלה בשנת 2014.
31 לטענת העותרת, ברי כי לא ניתן להטיל עיצומים כספיים בשל הפרה של דרישות שנקבעו
32 בחוסר סמכות.
33



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 לטענת העותרת, ביצוע הליך פיקוח יזום בימיה הראשונים של רפורמה כה מורכבת אינו הוגן
2 ואינו סביר. אך טבעי שמתן השירות יהיה כרך ב'חבלי לידה'. בוודאי כך לנוכח מסגרת הזמן
3 המקוצרת בה פעלה העותרת, ובוודאי ובוודאי לאור הוספת דרישות, מספר שעות לפני תחילת
4 הרפורמה.

5
6 טוענת העותרת כי ההפרות סווגו באופן שגוי, שהביא להגדלה דרמטית של סכום העיצום
7 הכספי.

8
9 בנוסף טוענת העותרת, כי לפי סעיף 37א(א)(1) לחוק, על המשיב לשקול באיזו מידה יש
10 בהפרה כדי לגרום לפגיעה בתחרות. נדרשת, אפוא, בחינה דו שלבית – האם יש פגיעה
11 בתחרות, ובאיזו מידה. לטענת העותרת, המשיב העניק לשיקול הפגיעה בתחרות ניקוד מירבי
12 של 20 נקודות ללא עריכת הבחינה הדו שלבית, ולא הסביר כיצד ההפרות פוגעות בתחרות.

13
14 לטענת העותרת, גם לשיקול שיעור המנויים שנחשף לפגיעה כתוצאה מההפרה ניתן שיקול
15 מרבי של 10 נקודות במסגרת ההודעה על הכוונה להטיל עיצום, זאת למרות שבשלב מאוחר
16 הוחלט להפחית את הניקוד ב 5 נק'. המשיב אינו מפרט מהו שיעור הלקוחות שנחשף לפגיעה
17 ואינו תומך את החלטתו בנתונים עובדתיים כלשהם.

18
19 באשר לנזק הכספי שנגרם כתוצאה מההפרות, טוענת העותרת כי גם המשיב עצמו מודה שלא
20 קיימים נתונים בדבר הנזק הכספי שנגרם, אך טוען כי מספיקה ההבנה שנגרם נזק כספי.
21 ברי, לטענת העותרת, טיעון זה לא די בו כדי להצדיק עיצום כספי כה משמעותי.

22
23 לאור כל האמור טוענת העותרת כי יש לבטל את החלטת המשיב להטיל עליה עיצום כספי.

המשיב:

24
25
26
27 לטענת המשיב, ההחלטה להטיל עיצום כספי על העותרת התקבלה לאחר הליך מנהלי ללא
28 רבב, ולאחר שהעותרת הפרה בגסות את החובות המוטלות עליה.
29 המשיב טוען כי בשל אי שיתוף פעולה של העותרת עם ספקי השירות, נאלץ המשיב להתערב
30 ברוב המהלכים שהתקיימו במסגרת ההכנות לרפורמה, החל מהשלבים הראשונים.

31
32 המשיב טוען כי דווקא בימים הראשונים של הרפורמה, הקריטיים להצלחת הרפורמה,
33 בחרה העותרת לעשות דין לעצמה ולהפר את הדרישות המוטלות עליה.





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1
2 לטענת המשיב, העותרת לא רצתה לאפשר את ביצוע הרפורמה, אשר מטרתה הקטנת את נפח
3 השוק בו היא שולטת. כך לא עלה בידי העותרת להגיע להסכמות עם ספקיות השירות במשך
4 כשנה וחצי, מאז פרסם המשיב את מסמך המדיניות.
5 לכן, לטענת המשיב, כבר ביום 15.1.2014 פרסם שימוע לאספקת שירותים סיטונאים יחד עם
6 טיוטת תיק שירות, במסגרתה קבע, בין היתר, עקרונות בדבר אי הפלייה באספקת השירות
7 והקמת מישק ממוחשב. כן קבע המשיב כי ספק השירות ובעל התשתית יחתמו על הסכם
8 רמת שירות, וכי זמן העברת מנוי במישק הממוחשב יעמוד על 30 דקות. לכן, כל טענה בדבר
9 "הרגע האחרון" לעניין עקרונות אלו אינו יכול להתקבל.
10 כמו כן נקבע כי במקרה של עיכוב, תקים העותרת מישק ידני שיספק את כל אותן השירותים
11 של המישק הממוחשב. לטענת המשיב אין ממש בטענת העותרת לפי המישק הידני שמור
12 למקרים חריגים בלבד, וכן טוען המשיב כי העותרת עצמה ביקשה הארכה בהקמת המישק
13 הממוחשב (נספח 8 לכתה התשובה).
14 בהתייחסות המפורטת של העותרת מיום 30.9.2014 טענה העותרת כי רמת השירות המבוקש
15 יחייב אותה בשינוי מבנה כוח האדם ובדרכי העבודה שלה, וביקשה הארכת מועד בת שישה
16 חודשים להפעלת המישק הממוחשב, אך לא הביעה התנגדות לדרישות המשיב.
17 כלומר, כבר במהלך שנת 2014 ידעה העותרת מה הם העקרונות שהתווה המשיב לרפורמה,
18 והיא נדרשה להיערך אליהם מראש.
19 המשיב קיבל את בקשת העותרת למתן ארכה בת שישה חודשים, וקבע כי פרטי היישום
20 המפורט של השירות יסוכמו על ידי הצדדים.
21
22 לטענת המשיב, העדר שיתוף הפעולה מצד העותרת הוא שהוביל להתערבותו של המשיב
23 בקביעת היישום הפרטני של ההליכים. מתגובת הספקיות פרטנר וסלקום לבג"צ שהגישה
24 העותרת, ניתן ללמוד על חוסר הרצון של העותרת לשותף פעולה.
25 בנוסף, טוען המשיב כי מכתבה של מנכ"לית העותרת מיום 16.2.2015, בו הודיעה כי בכונת
26 העותרת לספק את השירות לפי התהליכים שהוטמעו במערכותיה וכפי שהעבירה מראש,
27 תוך התעלמות מכלל דיוני השולחן העגול שקדמו לכך והחלטות המשיב, מעיד על העדר תום
28 לב בהתנהלות העותרת.
29
30 המשיב טוען כי העותרת מנועה מלטעון כנגד נספחי תיק השירות מאחר שהייתה שותפה
31 לעיצובם במסגרת דיוני השולחן העגול שהתקיימו, ונמנעה בזמן אמת מלהעלות את טענותיה.
32



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 עוד טוען המשיב כי אין ממש בטענות חוסר הסמכות שמעלה העותרת. לטענת המשיב,
2 הנספחים נקבעו מכוח סעיף 5(ג) לחוק התקשורת שעניינו "קישור גומלין ושימוש במתקן בזק
3 של אחר", ולא מכוח תיקון רישיון של סעיף 4 לחוק, המתייחס לסמכות השר. לעניין
4 הסמכות טוען עוד המשיב כי לסמנכ"ל המשיב יש סמכות לקבל החלטות בעניין זה.
5
6 לטענת המשיב, לא נפל כל פגם בקביעת נספחי תיק השירות, לא במועד קביעתם ולא בתוכנם.
7
8 הוראות נספח 4 לתיק השירות, הקובעות כי חל איסור מוחלט להעביר מידע מסוים למחלקות
9 השירות והמכירה של העותרת או ספקי שירות אחרים, נדונו בשולחן העגול ביום 5.2.2015,
10 והעותרת לא העלתה כול טענה בעניין זה.
11 כך גם נקבע באותו דיון כי במסגרת המענה הידני ימומשו התהליכים על ידי טלפון־פקס־ומייל
12 ולא על ידי הממשק הייעודי של העותרת, אותו הקימה על דעת עצמה.
13 עוד טוען המשיב כי מעולם לא נדרש מהעותרת לבצע את העברת המנוי במישק הידני תוך
14 30 דקות, וכי העותרת טוענת כך בניסיון לפגוע בהתנהלות המשיב. עם זאת, לטענת המשיב,
15 זמן העברת מנוי בפועל במישק הידני ארך מעבר ל 24 שעות, משך זמן אשר אינו סביר אף
16 למישק ידני.
17
18 לטענת המשיב, הצלחת הרפורמה תלויה במידה רבה בימיה הראשונים. לפיכך סברה
19 העותרת, לדעת המשיב, כי אם יתקלו המנויים בתקלות בימים הראשונים לרפורמה,
20 ימנעו מלעבור לספקי השירות ובכך תיכשל למעשה הרפורמה.
21 לאחר שהתברר למשיב כי העותרת עושה דין לעצמה ואינה פועלת לפי ההליכים שקבע המשיב
22 לאחר דיוני השולחן העגול, החליט לנקוט בהליכי פיקוח. בנסיבות העניין, החלטה זו ראויה
23 וסבירה. יתרה מכך, משהתברר כי כבר בימיה הראשונים של הרפורמה העותרת מפרה ברגל
24 גסה את הוראות המשיב ועושה דין לעצמה, אין מסקנה אחרת מלבד הצורך לקיים הליכי
25 פיקוח. מאחר שהדרישות היו ידועות לעותרת מזה זמן, לא יכולה העותרת לטעון כי לא הייתה
26 לה היערכות מספקת טרם כניסת הרפורמה לתוקף.
27
28 לטענת המשיב, דו"ח הפיקוח הראשוני נשלח לעותרת לפני משורת הדין, והעותרת שלחה
29 התייחסות מפורטת לפרטי הדו"ח. לאור התייחסות העותרת והשיפורים שעשתה בתחומים
30 מסוימים שפורטו בדו"ח, החליט המשיב להכליל רק ארבע הפרות בדו"ח הסופי, במקום תשע
31 ההפרות שנמצאו בדו"ח הראשוני. גם לדו"ח הסופי שלחה העותרת התייחסות מפורטת.
32 לכן, לטענת המשיב, לא יכולה העותרת לטעון כי זכות הטיעון שלה נפגעה, ואכן ניתנה לה
33 זכות טיעון מלאה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1
2 המשיב מתייחס גם להפרות עצמן. המשיב טוען כי המידע שסופק בבקשות המעבר לספקי
3 השירות הועבר ישירות למחלקת המכירות של העותרת, והדבר מהווה הפרה של נספח 4 לתיק
4 השירות אשר מטרתו למנוע 'שיחות שימור לקוחות' של נציגי העותרת, עם לקוחות אשר
5 ביקש לעבור לספקיות השירות.
6 המשיב טוען עוד כי במסגרת התייחסותה לדו"ח הראשוני, הודתה העותרת בכך שאנשי
7 מחלקה המכירות הם המטפלים בבקשות אלה (נספח 16 לעתירה). לטענת המשיב אין
8 משמעות לטענת העותרת לפיה המידע הועבר רק לאחר השלמת המעבר אל הספקיות,
9 וכי עצם הטיפול בבקשות על ידי מחלקת המכירות מהווה הפרה של הנספח.
10
11 כן טוען המשיב, כי בהתאם לסעיף 1(ג) לנספח 4, אשר נקבע כאמור ביום 5.2.2014, היה על
12 העותרת לממש את תהליכי המישיק הידני באמצעות פקס/טלפון/מיל בהתאם לבקשת הספק
13 השירות, אך בכל זאת בחרה העותרת להפעיל את המישיק רק באמצעות אתר אינטרנט ייעודי
14 שהקימה, ובכך למעשה הפרה את הוראות הנספח.
15 בסופו של יום טוען המשיב כי אין להתערב בהחלטה לפיה הוטל העיצום כאמור, משניתנה
16 בסמכות וכדין.

ג. דיון והכרעה:

17
18
19
20 בפני עתירה סבוכה המעלה שלל טענות לפגמים בהליך המנהלי, שקדם להחלטת מנכ"ל משרד
21 התקשורת מיום 16.12.2015 להטיל על העותרת את העיצום הכספי מושא העתירה.
22 אקדים את המאוחר ואומר כי סבורה אני שדין העתירה להידחות, בשל הטעמים שאפרט
23 להלן.
24 נושא העתירה שבפני הוא החלטת מנכ"ל משרד התקשורת להטיל עיצום כספי על העותרת
25 בשל הפרה של סעיף 3.9 לתיק שירות סיטונאי BSA+Telephony (להלן – "תיק השירות"),
26 ונספחים 3 ו 4 לתיק השירות. סכום העיצום הועמד תחילה על סך 11,343,800 ש"ח ולאחר
27 בחינה מחודשת של המשיב, לאור טענות העותרת, הוחלט לבסוף על עיצום בסכום של
28 8,507,850 ש"ח.
29 בפתח דברי אחדד כי מהות העתירה נוגעת אך ורק להחלטת המשיב ולא לחוקיות הנספחים
30 לתיק השירות, אשר מהווים את מקור ההפרה, כפי שמציינת העותרת מפורשות בסעיף 38
31 לסיכומיה. כידוע, ביהמ"ש לעניינים מנהליים ידון רק בעניינים המנויים בתוספת הראשונה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000. החלטת המנכ"ל חוסה תחת פרט (1)32
2 לתוספת הראשונה:

3 32. עיצומים כספיים וקנסות אזרחיים –
4 (1) החלטה של רשות לפי פרק ז'1 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-
5 ; 1982
6 ...
7

8 תקיפת חוקיות תיק השירות והנספחים הנלווים אליו אינם בגדר סמכותו של בית משפט זה
9 וכל ניסיון לתקוף את סמכותם במסגרת עתירה זו מהווה תקיפה עקיפה של החלטה מנהלית.
10 לעניין זה יפים דבריו של כב' הנשיא אשר גרוניס בדנ"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי
11 בריאות כללית (פורסם בנבו, 14.04.2015):

12 "בתקיפה ישירה הסעד המבוקש הוא קביעה שאין תוקף להחלטה
13 המינהלית או שיש לשנותה. לעומת זאת, בהליך של תקיפה עקיפה הסעד
14 הסופי המבוקש אינו קביעה באשר לתוקפה של ההחלטה המינהלית,
15 אלא סעד אחר..."

16 "... אכן, בהליך של תקיפה עקיפה על בית המשפט לבחון, בדרך למתן
17 הסעד הסופי, האם יש תוקף להחלטה המינהלית..."

18 לאבחנה זו בין שתי דרכי התקיפה – ישירה ועקיפה – יש חשיבות בכל
19 הנוגע לסמכות העניינית לדון בהליך ולטענות ההגנה שהרשות יכולה
20 להעלות"

21
22 לפיכך, כל דיון באופן קביעת הנספחים יתבצע רק, ככול שיש בו צורך, כתשתית עובדתית,
23 להכרעה באחת הסוגיות שהעלו הצדדים.

24 כסדרם של דברים, אדון ראשית בסמכותו של המשיב לקבל את ההחלטה בדבר העיצום,
25 בהמשך אבחן את ההליך המנהלי כפי שבוצע ולבסוף אבחן האם מדובר בהחלטה סבירה.

26

27

28





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

ד. סמכות המנכ"ל להטלת העיצום:

החלטת המשיב להטלת העיצום התקבלה כדין בהתאם לסעיף 2א37(א) לחוק התקשורת הקובע כדלהלן:

2א37. (א) הפר בעל רישיון הוראה מההוראות לפי חוק זה החלה עליו, כמפורט בתוספת, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן זה, בסכום כמפורט להלן, לפי העניין, ובלבד שהסכום האמור לא יעלה על הסכום האמור בסעיף 5א37:

(4) בשל הפרת הוראה כמפורט בחלק ד' של התוספת – עד גובה הסכום הבסיסי;

כאמור, אין צורך לדון בשאלת סמכותו של סמנכ"ל בכיר, הנדסה ורישוי, מאחר שהמדובר בשאלה הנוגעת להתקנת הנספחים, ולא להחלטה על הטלת העיצום, שאין הצדדים חולקים על סמכותו המלאה של המשיב לקבלה.

ההליך המנהלי בהחלטה על הטלת העיצום:

ה. חובת היוועצות עם הוועדה:

אין חולק כי מוטלת על המשיב, חובת היוועצות סטטוטורית עם הוועדה המייעצת לעיצומים כספיים (להלן – "הוועדה") בהתאם לסעיף 9א37(א)(1) הקובע:

9א37. (א) (1) המנהל יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי סעיף 8א37, ולאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת לעניין הפרות המפורטות בחלקים ג' ו-ד' של התוספת, אם להטיל על המפר עיצום כספי ואת סכום העיצום הכספי שיוטל, וימסור הודעה על כך לפי סעיף קטן (ב); (הדגשה לא במקור י.ש.).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 אם כן, מסעיף החוק אנו למדים שקיימת חובת היוועצות סטוטורית בהתייחס להפרות
2 המנויות בחלקים ג' וד' של התוספת לחוק. כך המצב בענייננו. המחלוקת בין הצדדים היא
3 לגבי היקף ואופן חובת ההיוועצות. טוענת העותרת, שהיוועצותו של המשיב בוצעה שלא כדין,
4 מאחר שלטענתה, היה על המשיב להיוועץ בוועדה בדבר עצם הטלת העיצום ולאחר מכן
5 להיוועץ בה בעניין סכום העיצום. בקביעת סכום זה היה על הוועדה לקבוע "מנעד של חומרה"
6 (סעיף 25 לסיכומי העותרת) לגבי כל הפרה, ובהתאם לזאת לקבוע את סכום העיצום. מנגד,
7 טוען המשיב, כי ההיוועצות בוצעה כדין בהתאם לחוק, למסמך אמות המידה ובהתאם לסדרי
8 הדיון שקבעה הוועדה לפי סמכותה בחוק בסעיף 1א37(יא).

9
10 הלכת היסוד בעניין חובת היוועצות קובעת כי:

11
12 "התייעצות מקום שהחוק דורש אותה, חייבת להיות אמיתית, ולא
13 מדומה, משמע אין די בהתייעצות מן השפה לחוץ כדי לצאת ידי חובה,
14 כאשר בפועל כבר גיבשה הרשות המתייעצת לעצמה עמדה נחרצת. חובה
15 על הרשות המתייעצת לשקול את העצה, כפי שנאמר בפסיקה, בלב פתוח
16 ובנפש קולטת" (בג"צ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד
17 החינוך, נט (3) 625).

18
19 בעניין צורת ההיוועצות נקבע כך:

20
21 "חובת התייעצות נדרשת על-ידי חוקים שונים בהקשרים שונים. בהתאם
22 לכך היא עשויה להשתנות מחוק לחוק ומהקשר להקשר. המכנה
23 המשותף של חובת ההתייעצות בכל הקשר הוא, שהרשות המוסמכת,
24 שעליה מוטלת חובת ההתייעצות, חייבת לפנות אל הגוף המייעץ בעניין
25 מסוים, שיש להבהיר אותו כראוי, לתת לגוף המייעץ הזדמנות נאותה
26 לשקול את העניין ולחוות את דעתו, ואז חייבת הרשות המוסמכת לתת
27 משקל ראוי לאותה חוות-דעת. מעבר לכך עשויות להתעורר שאלות
28 שונות, כמו השאלות שהמערערים מעלים בערעור זה: האם חובה היא
29 לקיים התייעצות בעל-פה או שמא די בחוות-דעת בכתב? באיזה שלב של
30 ההליך תקיים ההתייעצות? האם צריך לקיים דיון בין הרשות המוסמכת
31 לבין הגוף המייעץ? התשובה לשאלות אלה, ולשאלות נוספות, מותנית
32 בהקשר החוקי ובנסיבות המקרה, ולא פעם היא מסורה לשיקול-הדעת,
33 אם של הרשות המוסמכת ואם של הגוף המייעץ. המהות של ההתייעצות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 היא החשובה; הצורה של ההתייעצות חשובה פחות. (רע"פ 6034/99 כהן
2 נ' יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נד(1)).

3
4 בענייננו, סבורה אני, כי היקף ואופן ההיוועצות בוצעו כדין. כאמור, אין צורה אחת מחייבת,
5 הקובעת את אופן ההיוועצות, ובלבד שהתייעצות בוצעה "בלב פתוח ובנפש קולטת".
6 במקרה זה, כעולה מפרוטוקול דיון הוועדה מיום 16.9.2015 (נספח 28 לכתב התשובה),
7 הוועדה תתערב "בשאלת קיום הפרה רק באותם מקרים בהם היא סבורה כי התקבלה
8 החלטה בלתי סבירה". באשר לצורת ההתערבות אמר יושב ראש הוועדה כי "הוועדה יכולה
9 להעיר לעניין הניקוד ובכך להתייחס לחומרת ההפרה". הנה כי כן, ניתן לראות כי החליטה
10 הוועדה, כאמור בהתאם לסמכותה בחוק, לחוות את דעתה בנוגע לעצם קיום ההפרה דרך
11 ניקוד כל אמת מידה, כך, שכאשר אין חברי הוועדה מסכימים עם עצם הטלת העיצום,
12 ינקדו כל אמת מידה בציון אפס. גם בעניין אמות המידה לקביעת סכום העיצום ניתן לראות
13 כי חברי הוועדה חוו את דעתם אודות חומרת ההפרה, בהתאם לניקוד שנתנו (ראו סעיף 1 מול
14 סעיף 2 לפרוטוקול הוועדה מיום 4.11.2015. נספח 19 לעתירה).

15
16 גם אם ניתן לקבל את טענת העותרת כי המשפט "אם להטיל על המפר עיצום כספי ואת סכום
17 העיצום הכספי שיוטל" הקבוע בחוק, מתייחס להיקף חובת ההיוועצות, אזי, גם במקרה זה
18 בוצעה ההיוועצות כדין.
19 ראוי להזכיר כי גם לאחר קיום חובת ההיוועצות עם הוועדה, סמכות הטלת העיצום נתונה
20 בידי המשיב, ואין הוא חייב לקבל את עמדת הוועדה כלל. כל שנדרש ממנו הוא לבצע
21 היוועצות פתוחה ואמיתית כפי שאכן אירע בענייננו. לסיכום עניין זה פסק בית המשפט
22 העליון בבג"צ 6168/12 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' המועצה להשכלה גבוהה יהודה
23 ושומרון (פורסם בנבו, 24.12.13) כי:

24
25 "כידוע, חובת היוועצות אין משמעה חובה לקבל את עמדת הגוף
26 המייעץ, והרשות המוסמכת לקבל את ההחלטה אינה חייבת לאמץ
27 את עמדת הגוף המייעץ (ראו, למשל, בג"צ 2910/04 מרכז השלטון
28 המקומי בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 625, 641 (2004);
29 בג"צ 291/72 רובינשטיין נ' ועדת הבחירות למועצת הרבנות הראשית,
30 פ"ג כו(2) 273, 276 (1972); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א
31 290 (2010) וההפניות המופיעות שם; להלן – משפט מינהלי). כדברי
32 השופט א' רובינשטיין בבג"צ 4012/06 עמרם נ' ראש המטה הכללי
33 בצה"ל, [פורסם בנבו] פסקה י"ח לפסק הדין (16.9.2008): "הלכה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 נודעת היא, כי עמדת גוף מייעץ כשמה כן היא, עצה הניתנת לרשות
2 המינהלית, וזו אינה חייבת לאמצה, אלא עליה להפעיל, בסופו של
3 יום, לאחר התחשבות בעצה, את שיקול דעתה שלה". כל שמחויבת
4 הרשות המוסמכת הוא בקיום "התייעצות ממשית", במסגרתה
5 תבחן את המלצת הגוף המייעץ "בנפש קולטת" (פסקה 37 לחוות
6 דעתו של כב' הנשיא אשר גרוניס).

1. זכות הטיעון:

7
8
9
10 העותרת טוענת כי בשל הנסיבות המיוחדות של העניין היה על המשיב לאפשר לה להציג את
11 טענותיה בעל-פה, ולא רק בכתב. סירובו לאפשר זאת מהווה פגיעה בזכות הטיעון של
12 העותרת, ומהווה הפרה של חובת ההגינות של המשיב.

13
14 אין בידי לקבל טענה זו.

15
16 סעיף 8א37 לחוק קובע זכות טיעון למפר, שנמסרה לו הודעה על כוונה להטלת עיצום.
17 הסעיף קובע:

18
19 8א37. (א) מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף
20 7א37, רשאי לטעון את טענותיו לפני המנהל, בכתב או בעל-פה, כפי שיוורה
21 המנהל, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30
22 ימים ממועד מסירת ההודעה.
23 (ב) המנהל רשאי, לבקשת המפר, להאריך את התקופה
24 האמורה בסעיף קטן (א) בתקופה שלא תעלה על 60 ימים.

25
26 באשר לחובתה של רשות מנהלית להעניק זכות טיעון למי שעלול להיפגע מהחלטתה,
27 נפגע מהחלטה נקבע בפסיקה כי:

28
29 "כלל יסוד במשפט המנהלי הינו כי רשות מנהלית תימנע מהחלטה
30 בזכותיותו של אדם בטרם תעניק לו הזדמנות נאותה להשמיע את
31 טענותיו. זהו חלק מחובת ההגינות המוטלת על הרשות המנהלית כלפי
32 הציבור והנובעת מהיותה נאמן הציבור [ראו למשל: בג"ץ 164/97
33 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289,
34 322 (1998) (להלן: עניין קונטרס)].



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 התשובה לשאלה כיצד מיתרגמת חובת ההגינות העקרונית למעשים –
2 או במילים אחרות, מה כוללת אותה "הזדמנות נאותה להשמיע את
3 טענותיו" – משתנה בהתאם לאופיו ולתכליתו של ההליך המנהלי
4 ובהתאם למורכבות, העובדתית והמשפטית, של הסוגיה שבמחלוקת.
5 לעיתים די בכך שהוגשו טענות הנפגע בכתב ובעקבותיהן ניתנה
6 החלטה בכתב על ידי הרשות המנהלית, ולעיתים תידרש הרשות
7 המנהלית לקיים דיון במעמד הצדדים ולאפשר במסגרתו לנפגע לטעון
8 טענותיו בעל-פה, ולעיתים אף להציג חוות דעת מטעמו ולחקור לפנייה
9 עדים. כדברי השופט י' זוסמן: "לא ניתן לקבוע כלל אחיד על-פי
10 חייבת הרשות לכלכל צעדיה בכל ענין וענין, זולת זה שעליה להתייחס
11 לאזרח יחס הוגן (fairness). מהי מידת ההגינות הראויה, תלוי
12 בנסיבות הענין" [בג"ץ 335/68 המועצה הישראלית לצרכנות נ' יו"ר
13 ועדת החקירה לעניין מתן שירותי גז, פ"ד כג (1) 324, 334 (1969)].
14 (עא 3178/12 יגאל שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה (פורסם
15 בנבו, 17.11.14)).

16
17 (ראו גם: בג"צ 5621/96 הרמן – ראש-עיריית אופקים ואח' נ' השר לענייני דתות ואח',
18 פ"ד נא(5) 791, 817; בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, נב (1) 75, 82)
19
20 ובענייננו, העותרת קיבלה אפשרות לממש את זכות הטיעון לא פעם אחת, אלא שלוש פעמים.
21 בפעם הראשונה - במכתב התייחסות העותרת לדו"ח הראשוני מיום 26.3.2015 (נספח 12
22 לעתירה) שלאחריו הוחלט להפחית את מספר ההפרות המיוחסות לעותרת מתשע לארבע.
23 בפעם השנייה - בהתייחסות העותרת, מיום 21.6.2015, להודעת המשיב על הכוונה להטיל
24 עיצום. לאחר התייחסות זו נערך הדיון בוועדה ביום 4.11.2015, ובו הוחלט להפחית את ניקוד
25 ההפרות ל-75 נקודות, כך שבפועל הופחת העיצום ב-25%. בפעם השלישית - מכתבה של
26 מנכ"לית העותרת מיום 23.11.2015, שבו הציגה שוב, בתמצית, את טענות העותרת כנגד
27 הכוונה להטיל עליה עיצום.

28
29 החלטת המשיב, בעת מתן החלטת העיצום, שלא להיעתר לבקשת העותרת לאפשר לה לטעון
30 בעל-פה (סעיף ז, נספח 1 לעתירה) ניתנה בהתאם לדין- "רשאי לטעון את טענותיו לפני
31 המנהל, בכתב או בעל-פה, כפי שיורה המנהל" - ולאחר שניתנו לעותרת מספר הזדמנויות
32 להציג את טענותיה. הזדמנויות אלה נוצלו ואף השיגו את מטרתן, לפחות חלקית, בהפחתת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 סכום העיצום. לאור כל האמור לעיל, סבורה אני כי זכות הטיעון של העותרת מומשה בצורה
2 נרחבת וראויה.

3 4 ז. חובת הנמקה:

5
6 העותרת טוענת כי המשיב הפר את חובת ההנמקה המוטלת עליו, עם מתן החלטה על הטלת
7 עיצום, בכך שלא פירט את האבחנה בין ארבע ההפרות, בניקוד שניתן בכל אמת מידה.
8 לשיטתה, חוסר הנמקה זה מעיד על חוסר סבירותה של ההחלטה.
9 למרות שנכון היה עושה המשיב לו היה מפרט את החלטת הניקוד בהתאם לכול הפרה,
10 אין בידי לקבל את טענת העותרת.

11
12 חובת ההנמקה הוא אחד מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי וחשיבותה איננה מוטלת
13 בספק. (יצחק זמיר, הסמכות המנהלית (מהדורה ראשונה) (תשנ"ו) 897 - 898). אולי הטעם
14 החשוב ביותר לחובת ההנמקה של הרשות הוא "[ש]חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני
15 החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות
16 לאזרח במדינה דמוקרטית" (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ,
17 ס(4) 217, 250 (2006)). בעניינינו חובת ההנמקה מעוגנת בסעיף 37א(ג) לחוק הקובע:

18
19 (ג) בדרישת התשלום או בהודעה לפי סעיף קטן (ב) יפרט המנהל את
20 נימוקי החלטתו.

21
22 מעיון בהחלטת המשיב (נספח 1 לעתירה), ניתן להיווכח כי המשיב התייחס לטענות המשיבה
23 ונתן להן מענה מפורט. בנוסף נימק המשיב את החלטתו בדבר ניקוד ההפרות לפי כל אמת
24 מידה שנבחנה בהטלת העיצום, תוך הפנייה לסימוכין שבמכתבו לפירוט נרחב יותר של דבריו.
25 החלטת המשיב התייחס לארבע ההפרות כמקשה אחת היא החלטה המטיבה עם העותרת.
26 כפי שציין המשיב בכתב התשובה ובסיכומיו (סעיף 74 לכתב התשובה; סעיף 29 לסיכומי
27 המשיב) ניתן היה להפריד את ההפרו, כך שכל הפרה הייתה נבחנת בנפרד, וניתן היה להטיל
28 עיצום גבוה פי ארבעה מהעיצום שהוחלט עליו לבסוף.

29
30 בנוסף, קשה לקבל את טענת העותרת שלא היה מצוי בידה פירוט מספיק בהתייחס לכל הפרה
31 והפרה, על מנת שתוכל להתמודד עם החלטת המשיב כראוי. העותרת קיבלה מידע רב מן
32 המשיב במהלך כל תהליך הטלת העיצום, כאשר בכל שלב מפרטים המשיב, או נציגיו,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 את הסיבות להחלטותיו, תוך התייחסות מלאה ומפורטת לטענות העותרת. לעותרת, היה
2 מידע מספיק על מנת לבסס את טענותיה, ולראייה התגובות המפורטות לדו"חות הביקורת
3 ששלחה למשיב (התגובה הראשונה המחזיקה 11 עמודים, נספח 12 לעתירה; התגובה השנייה
4 המחזיקה 20 עמודים, נספח 16 לעתירה; כתב העתירה המחזיק 46 עמודים).

5
6 לסיכום פרק זה, מן הראוי להזכיר, כי פגם בחובת הנמקה אינו מבטל את החלטת הרשות,
7 אלא מעביר את נטל הראייה בדבר סבירות ההחלטה לרשות. כפי שפסק כב' השופט זמיר:

8
9 "היעדר הנמקה הוא פגם בהחלטה. עם זאת, בדרך-כלל אין די בו,
10 כשלעצמו, כדי שבית-המשפט יבטל את ההחלטה. כך, בין היתר, משום
11 שבפני בית-המשפט מתגלים הנימוקים להחלטה, ובית-המשפט יכול
12 וצריך לבקר את ההחלטה לגוף העניין." (בג"צ 2159/97 מועצה אזורית
13 חוף אשקלון נ' שר הפנים נב(1) 75 (1998)).

14 במקרה זה, סבורה אני, כי לא נפל פגם בהנמקת ההחלטה, כך שממילא מצויים בפני בית
15 המשפט כלל השיקולים שהובילו להחלטת המשיב.

ה. היעדר תשתית עובדתית:

16
17
18 בעניין זה, טוענת העותרת, כי החלטות המשיב לעניין היקף העיצום התקבלו ללא תשתית
19 עובדתית ראויה, והדבר מעיד על האופן השרירותי של ההחלטה. משכך, לטענתה,
20 מדובר בהחלטה בלתי סבירה, המחייבת את התערבות בית המשפט. מנגד טוען המשיב כי
21 הוא רשאי לקבל החלטות המתבססות על הערכותיו המקצועיות, ואין הוא נדרש "לכמת
22 באופן מדויק, כמותי ומדעי" (סעיף 202 לכתב התשובה) כל שיקול בקבלת ההחלטה.

23
24
25 כל החלטה מנהלית חייבת להתבסס על מסד נתונים עובדתי שנאסף בהתאמה לנסיבות
26 המקרה (בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983)). כידוע, רף הראיות
27 בהליך המנהלי שונה מרף הראיות הנדרש בהליך אזרחי. בחינה האם מדובר בראייה מנהלית
28 נאותה היא בבסיסה בחינה של סבירות (בג"צ 442/71 מאיר לנסקי נ' שר הפנים, כו(2) 337,
29 357 (1972); בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5)
30 412, 424 - 425 (1994); עעם 1758/10 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שלום שגיא, 7 (פורסם
31 בנבו, 15.8.2011)).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 בפני חברי הוועדה הוצגו כלל הממצאים העובדתיים הרלוונטיים, כולל דו"ח הפיקוח הסופי,
2 מענה העותרת לדו"ח, ועמדת משרד התקשורת בהתייחס לאופן חישוב הניקוד להפרות.
3 נראה, איפוא, כי הונחה בפני הוועדה מלוא התשתית העובדתית שאפשרה לה ליעץ למשיב
4 באשר להטלת העיצום, הן בהתייחס לעצם הטלתו והן לגובהו.
5

6 בעניינו, עיקר טענות העותרת נסבו סביב שלוש אמות מידה, שלטענת העותרת לא הוצגה
7 תשתית ראייתית מספקת בגינן: מספר המנויים שנחשף לפגיעה כתוצאה מההפרה; היקף
8 הנזק הכספי שנגרם כתוצאה מההפרה; מידת התועלת שצמחה למפר כתוצאה מההפרה.
9

10 באשר למספר המנויים שנחשפו לפגיעה, הוצגו לוועדה נתונים מספריים המתייחסים להיקף
11 חשיפת המנויים שנפגעו (עמ' 5 נספח 19 לעתירה). הנתונים שהוצגו היו נכונים למועד הבדיקה
12 ולכן כפי שציינה העותרת (סעיף 249 לעתירה), החליטו חברי הוועדה "להניח לטובת העותרת"
13 ולהמליץ על הפחתה של חמש נקודות על בסיס הנתונים אשר היו פרושים בפניהם.

14 בעניין אמת המידה שעניינה הנזק הכספי, הוצגה לחברי הוועדה נוסחה שעל בסיסה נדרשו
15 חברי הוועדה לתת את המלצתם. נוסחה זו מתבססת על הנתון המספרי שהוצג, באשר למספר
16 המנויים שנפגעו. גם כאן המליצה הוועדה להפחית מהניקוד שניתן במקור, בהתאמה לנתונים
17 העובדתיים הקיימים.

18 בהתייחס לאמת המידה הבוחנת את התועלת שצמחה למפר כתוצאה מההפרה, לא הוצגו
19 נתונים עובדתיים, אלא המשיב התבסס על הידע שלו וניסיונו המקצועי, ולכן גם במקרה זה
20 החליטה הוועדה להמליץ על הפחתת הניקוד.
21

22 החלטת המשיב הייתה להטיל עיצום בשל ההפרות שתועדו בזמן הבדיקה ולכן הנתונים
23 הרלוונטיים לענייננו הינם הנתונים שנאספו בבדיקה. הנתונים המאחרים יותר אינם
24 מהותיים לקבלת ההחלטה. יתרה מכך, הוועדה והמשיב הפחיתו מגובה העיצום תוך
25 התחשבות בעובדה שעבר זמן רב ממועד הבדיקה, וכי הנתונים שהיו נכונים לאותו המועד
26 כבר השתנו. לאור כל זאת, סבורה אני כי המדובר בתשתית עובדתית סבירה ומתאימה
27 להחלטת המשיב, ואינני מוצאת עילה להתערב בה.
28

29 **שיקול דעת המשיב בהחלטה:**

30 **ט. תכלית ההחלטה:**

31 העותרת טוענת כי העיצום הכספי אינו משרת את תכליתו, כפי שהוצג על ידי המשיב בכתב
32 התשובה (סעיף 8) ובסיכומיו (סעיף 4), ולכן המדובר בהחלטה בלתי סבירה. גם אם אקבל
33



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 את טענת העותרת לפיה העיצום אינו משרת את התכלית כפי שהציג המשיב בתשובותיו, אין
2 בידי לקבל את טענת העותרת לפיה מדובר בהחלטה בלתי סבירה, מאחר שמהתשתית
3 העובדתית עולה תכלית ראויה להטלת העיצום.

4
5 בתגובותיו לעתירה מציין המשיב כי תכלית העיצום היא "מימוש בפועל של רפורמת השוק
6 הסיטונאי, שתכליתה פיתוח התחרות בשוק התחרות הנייחת, יצירת שיפור משמעותי
7 באיכות ובמגוון של השירותים והפחתה משמעותית של התעריפים לרווחת הציבור בישראל"
8 (סעיף 8 לכתב התשובה, סעיף 4 לסיכומי המשיב). העותרת טוענת שהמשיב עצמו ציין מספר
9 פעמים כי הרפורמה הצליחה (סעיף 20 לסיכומי העותרת) ולכן לא ניתן לקבל כי תכלית
10 העיצום היא לממש בפועל את רפורמת השוק הסיטונאי. כאמור, אין בידי לקבל את טענת
11 העותרת.

12
13 מעיון בפרוטוקול דיון מס' 2 של הוועדה (נספח 19 לעתירה) עולה התכלית להטלת העיצום.
14 בסיום הצגת הפרות העותרת ציין המשיב:

15
16 "מר פילבר: הליך הפיקוח התבצע לפני כניסתי לתפקיד, כיום ההתנהלות
17 מול חברת בזק שונה, אני מאמין ופועל לפתור חילוקי דעות בהדברות ולא
18 בקנסות, ומצליח לקדם נושאים תקועים. עם זאת, זה לא מפסיק הליכי
19 פיקוח ויש חשיבות לרציפות שלטונית במקרים בהם התבצעה הפרה.
20 (הדגשה לא במקור י.ש.)"

21 בהמשך, נשאל מפורשות על ידי חבר הוועדה, מר ארביב, האם כוונת המשרד בפיקוח הייתה
22 כי "לעיתים יש חשיבות לפקח גם כאשר מדובר בהפרה של רפורמה שבדיוק יצאה לדרך, כי
23 אחרת, אם 'קוברים' משהו שרק נולד, הוא כלל לא יתבצע". בתשובה לשאלה זו ענה המשיב
24 כי "כיום יש אווירה משתפת פעולה...".

25
26 מחילופי דברים אלה ניתן ללמוד כי מנכ"ל המשיב, אשר לא כיהן בתפקידו בזמן ביצוע
27 הביקורת, רואה את תכלית הטלת העיצום בשמירה על הרציפות השלטונית, וכפועל יוצא גם
28 שמירה על עקרון שלטון החוק. אין ספק שהמדובר בתכלית ראויה, המאפשרת נקיטת פעולה
29 כגון זו שנקט המשיב.

30
31 בעניין זה נקבע כי:
32



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 " אמנם, בדומה לפרשנותם של טקסטים כתובים, כך גם בעת בחינת
2 הסדר קיים, לא בהכרח תינתן הבכורה לכוונתו המקורית של מתווה
3 ההסדר ולתכלית שביקש להגשים. תכלית זו אף עשויה לעבור לגולים
4 שונים וללבוש צורות חדשות עם מעבר הזמן ושינוי הדגשים. ואולם,
5 כשביסודה של החלטה מינהלית עומד רציונל ברור המספק לה מסגרת,
6 נדרשים טעמים טובים ואינדיקציות ברורות לשינוי במציאות ולשינוי
7 תפישתי בקרב מקבלי ההחלטות, המצדיק את השינוי בהחלטה."
8 (בג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל
9 (פורסם בנבו 9.6.2011))

10
11 משסבורה אני כי מדובר בהחלטה שלה תכלית ראויה – שמירה על רציפות שלטונית ושלטון
12 החוק – אבחן האם מדובר בהחלטה מידתית לתכלית.
13 מבחן המידתיות מורכב משלושה מבחני משנה: מבחן האמצעי המתאים; מבחן האמצעי
14 שפגיעתו פחותה; ומבחן קיומו של יחס ראוי בין התועלת שתצמח מן הפעולה השלטונית לבין
15 היקף פגיעתה (בג"צ 3477/95 בן-עטייה ואח' נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5)
16 001; רע"ב 6956/09 מאהר יונס נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 7.10.2010) (להלן – "עניין
17 יונס").

18
19 מבחן האמצעי המתאים מבקש לבחון האם האמצעי שננקט "מתאים להגשמתה של המטרה
20 שהשגתה מתבקשת" (עניין יונס). בענייננו, החלטת המשיב תואמת במידה הדוקה את תכלית
21 השמירה על רציפות שלטונית. ההחלטה לביצוע הביקורת התקבלה בידי קודמו של מנכ"ל
22 המשיב. התעלמות מביקורת זו ומתוצאותיה הייתה מהווה פגיעה בעקרון הרציפות
23 השלטונית. כך, היו למדים העותרת וחברות דומות לה, כי כל החלטה שמקבלת הרשות
24 המנהלית נכונה רק בהתאם לבעל התפקיד מקבל ההחלטה, ואין הרשות עומדת בפני עצמה.
25 אם ביצעה העותרת הפרה, אין משמעות לזהותו של המשיב, וישנה חשיבות רבה להקפדה על
26 ההוראות והנהלים, שאלמלא כן גם הוראותיו של המשיב או הבאים תחתיו לא יבוצעו כראוי.
27 כפי שציננה כב' השופטת אילה פרוקצ'יה: "עקרון הרציפות הוא עקרון יסוד בחילופי שלטון
28 במשטר דמוקרטי. תכליתו להגן על יציבות המשטר ולמנוע חלל שלטוני" (בג"צ 8815/05
29 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר (פורסם בנבו, 26.12.2005)).

30
31 מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה בודק האם האמצעי שבחרה הרשות להשתמש בו מהווה
32 פגיעה מתונה (עניין יונס). בהקשר זה, לא חייבת הרשות לבחור את האמצעי בעל הפגיעה
33 הנמוכה ביותר אלא באמצעי המתאים במסגרת 'מתחם המידתיות' (בג"צ 4769/95 רון מנחם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 ואח' נ' שר התחבורה, נז(1) 235, 280 (2002)). כפי שציין המשיב (סעיף 41 לסיכומי המשיב),
2 הטלת עיצום הינה רק כלי אחד "בארגז הכלים" של הרשות. במקרה זה הטלת העיצום פוגעת
3 בעותרת, אך אין מדובר בכלי הכבד ביותר שיכולה הייתה הרשות להפעיל, כגון ביטול
4 הרישיון. יתרה מכך, החוק עצמו, בהגדרת הסכום הבסיסי לעיצום, מגדר את סכום העיצום
5 שרשאית הרשות להטיל. כמו כן, קובע החוק כי אחד השיקולים שיש לשקול בהטלת העיצום
6 הינו:

7 6א37. (א) בבואו לקבוע את סכום העיצום הכספי שיטיל בשל
8 הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה כאמור בסעיפים 2א37 עד
9 4א37, רשאי המנהל לשקול, בין השאר, את הנסיבות והשיקולים
10 שלהלן, לפי העניין:

11 ...
12 (11) לגבי מפר שהוא תאגיד – קיומו של חשש משמעותי כי
13 כתוצאה מהטלת העיצום לא יוכל המפר לפרוע את חובותיו
14 ולפעילותו תופסק.
15 ...

16 בנסיבות ענייננו, סבורה אני כי מדובר באמצעי מידתי שפגיעתו אינה עולה על הנדרש.
17 מבחן קיומו של יחס ראוי בין התועלת שתצמח מן הפעולה השלטונית לבין היקף פגיעתה הינו
18 במהותו מבחן של איזון אינטרסים (עניין יונס). במקרה זה אינטרס השמירה על רציפות
19 שלטונית ושלטון החוק אל מול האינטרס הכלכלי של העותרת. מאחר שהמדובר בפגיעה
20 שאינה מסכנת את המשך קיומה הכלכלי של העותרת ואינטרס הרציפות שלטונית הוא,
21 כאמור, אחד מעקרונות היסוד של שיטתנו, סבורה אני כי אכן מתקיים יחס ראוי בין התועלת
22 העשויה לצמוח, ונראה שכבר צמחה, מן החלטה, לבין הפגיעה.
23 אם כן, החלטת המשיב להטיל עיצום על העותרת, הינה החלטה מידתית, למען תכלית ראויה
24 ועל כן אין אני מוצאת מקום להתערב בה.

25

26

27

י. סיווג ההפרה, עצם ההפרה ויישום השיקולים לחישוב העיצום:

28



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 העותרת מעלה מספר טענות התוקפות את שיקול דעתו של המשיב בהחלטת העיצום.
2 ראשית, טוענות העותרת כי סיווג ההפרה כהפרה של פרט 5 לחלק ד' לחוק הוא מוטעית, ונועד
3 רק כדי להצדיק הטלת עיצום גבוה על העותרת. שנית, טוענת העותרת כי כלל לא הפרה את
4 הוראות תיק השירות ונספחיו, ולכן אין סיבה להטיל עליה עיצום כספי. שלישית, לטענתה גם
5 יישום השיקולים בחישוב העיצום הוא מוטעה, ויש להפחית את ניקוד ההפרות וכתוצאה מכך
6 את גובה העיצום.

7
8 תפקידו של בית המשפט כאשר הוא נדרש לבחון את החלטת הרשות המנהלית אינו להחליף
9 את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו שלו, אלא לבחון את סבירות החלטת הרשות בהתאם
10 למתחם הסבירות המתאים להחלטה הנדונה. ראו בעניין זה את דברי כב' השופט סולברג
11 בע"מ 4662/11 מדינת ישראל נ' אסנת זוהר (פורסם בנבו, 19.6.212):

12
13 **"כידוע, הביקורת השיפוטית בגדרה של עילת הסבירות אינה מבקשת**
14 **לקבוע מהי ההחלטה שעל הרשות המינהלית היה לקבל, לא לקבוע אם**
15 **ניתן היה לקבל החלטה נבונה או יעילה יותר, אלא להגדיר מיתחם**
16 **שבמסגרתו כל איזון שתעשה הרשות המינהלית יהא ראוי וכל החלטה**
17 **תהא סבירה. רק חריגה ממיתחם הסבירות מצדיקה את התערבותו של**
18 **בית המשפט."** (פסקה 6 לחוות דעתו).

19
20 מתחם הסבירות משתנה ממקרה למקרה, בהתאם לנסיבות ובהתאם לשאלת המומחיות
21 הנדרשת לקבלת החלטה. ככל שהמדובר בהחלטה הדורשת ידע מקצוע נרחב יותר, מתחם
22 הסבירות יהיה רחב יותר:

23
24 **"כאשר מדובר בשאלה מקצועית רגולטורית – הכרוכה בשיקולים**
25 **מקצועיים מובהקים ששקילתם מצריכה מומחיות מיוחדת והם מצויים**
26 **בגרעין שיקול הדעת הרגולטורי המוקנה לרשות המוסמכת – מתחם**
27 **שיקול הדעת המוקנה לרשות הוא רחב ביותר. ככל שמתחם הסבירות**
28 **רחב יותר, נכונותו של בית המשפט להתערב במעשה המינהלי מצומצמת**
29 **יותר. אכן, "כרוחב הסמכות כן רוחבו של מתחם הסבירות" (בג"צ**
30 **[1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד](#)**
31 **[נז\(6\) 817, 916 \(2003\)](#)". (בג"צ 6274/11 דלק חברה הדלק הישראלית**
32 **בע"מ נ' שר האוצר, 12 (פורסם בנבו, 26.11.2012))**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת/המשרד הראשי

1 ראו גם דבריו של כב' השופט פוגלמן בבג"צ 6269/12 הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך
2 (פורסם בנבו, 29.4.2015):

3 "הלכה זו נובעת ממושכלות היסוד של הביקורת השיפוטית שלפיהן בית
4 משפט זה אינו בא בנעלי הרשות, ובמיוחד כך כשמדובר בהכרעה בסוגיות
5 מקצועיות מובהקות שבהן נהנית הרשות מהידע המקצועי, מהמומחיות
6 ומהניסיון הרלוונטיים לקבלת ההחלטה." (פסקה 16 לחוות דעתו).

7 (וגם: בג"צ 194/93 ח"כ גונן שגב נ' שר החוץ, מט(5) 057 (1995); בר"מ 3186/03 מדינת
8 ישראל נ' שולמית עין דור, נח(4) 754, 766 (2004)).

9
10 בענייננו התייעץ המשיב עם הוועדה המייעצת, על פי הוראות הדין. במקרים כאלה על בית
11 המשפט לנקוט משנה זהירות בטרם יתערב בהחלטת הרשות, המבוססת על המלצת
12 המומחים:

13 "וכבר נקבע לא אחת, שכשמתבקש בית המשפט להתערב בשיקול-דעתה
14 של הרשות, רתיעתו מלעשות כך תגבר באותם מקרים, שבהם דנו בעניין
15 מומחים מטעם הרשות המוסמכת. בית משפט יהסס לשים את דעתו
16 הבלתי מומחית תחת דעת המומחים" (בג"צ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר
17 , מג (2) 501, 508).

18 בענייננו, כעולה מטענות הצדדים, מכתבי הטענות והנספחים, השאלות המהותיות העולות
19 בפרק זה של פסק הדין דורשות ידע מקצועי רחב היקף. מתחם סבירות ההחלטה המוקנה
20 לרשות בעניין זה הוא נרחב. בית המשפט אינו יכול ואינו רשאי להחליף את הידע והניסיון
21 המקצועי של בעלי התפקידים במשרד התקשורת ושל חברי הוועדה. כל שנותר לעשות הוא
22 לוודא שאכן החלטת המשיב איננה חורגת ממתחם הסבירות. אני סבורה, כי התשובה לכך
23 היא חיובית.

24 התהליך שהביא להחלטת המשיב, היה תהליך ארוך שבוצע באופן סדור. החל מהחלטה
25 לביצוע הביקורת, פרסום דו"ח הביקורת הראשוני, מתן אפשרות תגובה לעותרת, התייחסות
26 לתגובת העותרת והתחשבות בתיקון הליקויים שבוצעו בדו"ח הביקורת הסופי. בהמשך - מתן
27 התראה בדבר העיצום כולל התייחסות נוספת של העותרת, התייעצות עם הוועדה לגבי
28 העיצום ולבסוף, החלטה סופית של המשיב לגבי העיצום.

29 איני מוצאת להתערב בהחלטת המשיב לגבי עצם ההפרות, כמו גם בהתייחס לאופן יישום
30 השיקולים בקביעת ניקוד ההפרות. כאמור, בית המשפט יתערב בשיקול דעת הרשות רק





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-01-60740 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד
התקשורת/המשרד הראשי

1 במקרים קיצוניים (בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה,
2 מר אריאל שרון, נז(6) 817, 846 (2003). לאור נסיבות העניין וההליך הסדור שביצע המשיב
3 בקבלת ההחלטה, אין אני מוצאת חוסר סבירות קיצוני בשיקול דעתו של המשיב המצדיק
4 את התערבותו של בית המשפט.

5

6 **יא. סוף דבר:**

7 כמפורט בפסק הדין סבורה אני כי החלטת המשיב היא החלטה סבירה בנסיבות העניין,
8 שהתקבלה בהליך מנהלי תקין.

9 לא מצאתי פגמים מהותיים בהתנהלות המשיב ומשרד התקשורת, המחייבים את התערבות
10 בית המשפט.

11 שקלתי בקפידה רבה את סוגיית ההוצאות. בהתחשב במכלול נסיבות העניין,
12 אין צו להוצאות, וכל צד יישא בהוצאותיו.

13

14

15

ניתן היום, ט' בשבט תשע"ח, 25.1.18, בהעדר הצדדים.

16

יהודית שטופמן, שופטת עמיתה

17

18

19

20