

3.1 חוק ותקנות בתי משפט לעניינים מנהליים – אימוץ מודל הדין הרגשי

חוק בתי משפט לעניינים מנהליים נחקק ביום 11.6.2000 ונכנס לתוקף כעבור שישה חודשים³⁶, לאחר פרסום מסקנותיהן של מספר עדות حقיקה³⁷ ופרסום מספר הצעות חוק.³⁸

תפישתו העקרונית של החוק הינה, כי ראוי שבירור עתירות המובאות בתי משפט אלה יערך על פי כללי דין בעלי מאפיינים דומים לאלה של כללי הדין הנוהגים בבג"ץ, והמוסדרים בתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק.³⁹ תפישה

³⁶ סעיף 30 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים.

³⁷ אציין את החשובות מבניהן: "זעודה לנדווי" (דין וחשבון ועדת לנדווי פורסם בספר לנדווי כרך א (אהרן ברק ואלינווער מוזז, עורכים) 205 (1995) ו"זעודה אור" (דין וחשבון הוועדה לבידיקת מבנה בתי המשפט בישראל (ירושלים, אב התשנ"ז – אוגוסט 1997).

³⁸ על-אודות הרקע והמצב המשפטי שהרדר טרם חקיקת חוק בתי משפט לעניינים מנהליים ראו בפסקה 1 בפרק החמישי של ספר זה. ראו מני מזו"ו "רפורמה בשיפוט המינהלי בישראל – חוק בתי משפט לעניינים מנהליים תש"ס-2000" משפט וממשל 1 233 (תשס"א) (להלן: מזו"ו, רפורמה בשיפוט המינהלי בישראל); אורי גורן ומיכאל דן בירנחק "בית המשפט לעניינים מנהליים" משפט וממשל ד 243 (תשנ"ז) (להלן: גורן ובירנחק, בית המשפט לעניינים מנהליים); שלמה תוסיה-כהן "העברת סמכויות לבתי המשפט המוחזים: בג"ץ ומחיקת ערעורים משפטיים" י"ב 191 (תשמ"ב); שרגא ושהר, *המשפט המינהלי: סעדים*, ליעיל ה"ש, עמ' 9–22; אורי גורן בתי משפט מנהליים 6–8 (2008). כן ראו הצעת חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-1999, הц"ה 2821, עמ' 4–2 (13.10.1999) (להלן: הצעה).

נכון לכתיבת שורות אלו תלואה ועומדת הצעת חוק ממשלתית להסמיך את בתי משפט השלום לדון בעניינים מנהליים, בדומה לבתי המשפט המוחזים בשבתם כבתי משפט מינהליים, על ידי כינון מחלקות מינהליות בבתי משפט השלום. היה והצעת החוק התקבל בכנסת, תהינה בישראל שלוש ערכאות מינהליות (בג"ץ ובתי המשפט לעניינים מנהליים במוחזוי ובשלום). ראו הצעה בתי משפט לעניינים מנהליים (תיקון מס' 75) (בתי משפט לעניינים מנהליים), התשע"ב-2011, הц"ח 712 (18.7.2012).

³⁹ כללי הדין בבג"ץ מוסדרים על פי תקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק ועל פי פסיקת בג"ץ, שהtagבשה לאורך שנים. חשוב לציין היא העובדה, כי תקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים (סדרי-דין) אינן מוחות העתק מדויק של תקנות סדר הדין בבג"ץ, אם כי באופן כללי הן תואמות את הפרקטיקה הדיונית הנהוגה בבג"ץ (שאף היא אינה תואמת במדוקק את תקנות סדר הדין של בג"ץ). ראו זמיר, *הסמכות המינהלית: עילות הסף*, ליעיל

וזו מקבלת ביטוי מפורש בהוראת סעיף 13 לחוק המسمיך את שר המשפטים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע החוק, לרבות בדבר סדרי הדין בעתירה מינימלית.

לענין זה לציין סעיף 13, כי על סדרי הדין להיות "במתכונת דומה לסדרי הדין הנהוגים בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק... באופן שיבטיו סעד מהיר ויעיל תוך אפשרות לקיום בירור עובדתי ככל שהדבר הדרוש."⁴⁰ באופן פרודוקסלי, כעשור לפני חקיקת חוק בתו משפט לעניינים מינימליים נתפש מודל הדיון של בג"ץ כלא מיטבי לבירור עתירות במכרזים ציבוריים, בעיקר (אך לא רק) בשל חסרונם של כלים לגילוי האמת, הנחוצים לבירור עתירות בתחום המכרזים הציבוריים.⁴¹ טעם זה היווה את אחד השיקולים המרכזיים להקנות לבתי המשפט האזרחיים סמכות לדון בעתירות שנושאן מכרזים.⁴² על ידי אימוץ המודל הבג"ץ העניק מחוקק תקנות בתו משפט לעניינים מינימליים (סדרי-דין) להשיבות עליונה למהירות הדיונית המאפיינת את מודל זה, על פניו הצורך בגילוי האמת, שהינו תנאי יסודי למתן סעדים ולקיים ביקורת מקיפה על הליכי המכרז. עניין פרודוקסלי לא פחות הוא העבודה, כי המהירות הדיונית המאפיינת את מודל הדיון הבג"ץ התגבשה,

ה"ש 1, בעמ' 1607–1608. בחודש פברואר 2015 תוקנו תקנות בית המשפט לעניינים מינימליים (סדרי-דין). התקן יכונה "תיקון התשע"ה-2015 (תיקון מס' 7493)" ואתייחס אליו בהמשך.

ראו גם סעיף 1, הוא סעיף המטרה, של חוק בתו משפט לעניינים מינימליים הקובע, כי מטרתו "להסמיך באופן הדרגתי את בית המשפט המחווי בשבתו כבית משפט לעניינים מינימליים לדון בעניינים מינימליים הנדרנים בבית המשפט העליון כבית משפט גבוה לצדק או בבתי משפט אחרים, על ידי שופטים של בית המשפט המחווי שייקבעו לצורך זה, ולפי סדרי-דין מיוחדים שייקבעו". סעיף 8 לאותו חוק קובע, כי בית משפט זה "ידן בעתירה מינימלית... בהתאם לעילות, לנסיבות ולנסיבות שלפיהם דין בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בשינויים המחייבים...".

41 קושי ממשמעותו נוסף היה טמון במוגבלות של בג"ץ להעניק סעד של פיזוי כספי. ראו פרשת פסטרנק, לעיל ה"ש 19, בעמ' 61 (השופט, כתוארו אג, אחרן ברק); ע"א 6926/93 *מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל*, מוח(3) 791 (1994) (השופט מישאל חיין); יצחק זמיר "השפיטה בעניינים מינימליים: הצעה לרפורמה" *משפטים* י"ז, 187, 189 (תשמ"ז) (להלן: "זמיר, השפיטה בעניינים מינימליים: הצעה לרפורמה").

42 ראו בדברי ברק בפרש פסטרנק, לעיל ה"ש 19, בעמ' 61.

פרק שבעי: סדרי-הדין לבירור עתירות מנהליות ובקשות לסתדים ומגניהם

במידה רבה, כאילוץ בלתי רצוי וכתולדה של העומס שבו היה בית המשפט העליון נתון – ולא כआdeal דיווני.⁴³

אעבור עתה לדון במתאר הכללי של מסגרת הагשה ובירור של עתירה מינלית לسعد של ציווי.

3.2 המתאר הכללי לבירור עתירה מינלית לسعد של ציווי

סמכות בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בעתירה מינאלית בנושא ציבוררי מעוגנת בסעיף 5(1) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים⁴⁴ ובפסקה 5 לתוספת הראשונה לאותו חוק.⁴⁵ בירורן של עתירות מינאליות מתקיים על-פי הוראות תקנות

⁴³ ראו יצחק זמיר **השפיטה בעניינים מינהליים 97–98** (1975) (להלן: זמיר, השפיטה בעניינים מינהליים): "אין זה מתkowski על הדעת שהמגבלות המוחdotות המתלויות לסדר הדין בג"ץ נובעות ומתחייבות מוחות העניינים הנדונים בג"ץ. וכי מה מיוחד יש בעניינים מינהליים שדווקא בהם יש למונע, בדרך כלל, הזמנת עדים או証言 מצהירים או הגנת שאלונים?... משמע, המגבלות על סדר ההתדרינות בג"ץ אין נדרשות בגל מהות העניין אלא בוגל מהות הרכאה, ככלומר, הצורך להסוך בזמנו של בית המשפט העליון. ואכן המגבלות מצלות על בית המשפט העליון, אך לא פעם מלה מכובידות על העותר. בסך הכל ניתן לומר, כי בג"ץ אין ממש ערוכה נזהה לדין במקרים שיש בהם מחלוקת ממשית בקשר לעובדות, ובקרים כאלה עלול העותר למצואו את עצמו במצב קשה." במקומות אחרים מסיק זמיר, כי למרות היישגו הגבוהים של בג"ץ בתחום המשפט המינהלי, לנוכח המגבלות הדינניות החלות על בירורן של עתירות מינאליות בפניו, הרכאה זו אינה מותאמת "בצורה הטובה ביותר להפעלת ביקורת שיפוטית על עניינים מינהליים" (זרמן, **השפיטה בעניינים מינהליים: הצעה לפורמה**, ליל ה"ש 41).

⁴⁴ הקובעת, כי בית המשפט ידון בעתירה מינאלית" המוגדרת באותו סעיף בטור "עתירה נגד החלטה של רשות או של גופו המינוי בתוספת הראשון בעניין המינוי בתוספת הראשונה, ולמעט...".

⁴⁵ המגדירה את המושג "מכרזים" בטור "ענייני מכרזים של גופ או רשות המינויים בסעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, וענייני מכרזים של רשות מקומית, שעניינים התקשרות בחוות לביצוע עסקה בטובין או במרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, וכן מכרזים שעניינים מתן רישיון או זיכיון לפדיין".