



בג"ץ 4668/08 - ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נ' שר התשתיות ואח'

בג"ץ 4668/08 - ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נ' שר התשתיות ואח'עליון
בג"ץ 4668/08

ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל

נגד

1. שר התשתיות

2. שר האוצר

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[3.1.2013]

כבוד השופט ח' מלצר

כבוד השופט ע' פוגלמן

כבוד השופט צ' זילברטל

התנגדות לצו על תנאי

בשם העותר - עו"ד אליעד שרגא; עו"ד מורן גור

בשם המשיבים - עו"ד ענר הלמן

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

עניינה של עתירה זו בבקשת העותר לבטל את סעיפים 3(ב)-3(ה) לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים
מרבניים בתחנות תדלוק), התשס"ב-2002 (להלן: צו הפיקוח).



1. סעיף 12 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק הפיקוח) מסמיך את שר האוצר, יחד עם השר הממונה על התחום שבעניינו מופעלת הסמכות (במועד הגשת העתירה שר התשתיות, והיום שר האנרגיה והמים), לקבוע מחיר או מחיר מרבי למצרך או לשירות. בשנת 2002, הותקן צו הפיקוח נושא עתירה זו, שעניינו עדכון מחירי הבנזין הנמכר בתחנות תדלוק. בסעיפים 2 ו-3 לצו הפיקוח, נקבע מנגנון שתכליתו לעודד את חברות הדלק ואת תחנות התדלוק להציב משאבות לתדלוק בשירות עצמי בתחנות. זאת, באמצעות התרת גביית תוספות למחיר הבנזין שנמכר בשירות מלא, רק בכפוף לקיומן של משאבות לתדלוק בשירות עצמי בתחנה (בשיעור מסוים כפי שנקבע בצו). הווה אומר, רק תחנת דלק שיש בה מספר מסוים של משאבות לתדלוק בשירות עצמי, יכולה לגבות תוספות שירות בגין תדלוק בשירות מלא (תוספת שירות מלא ותוספת תדלוק בלילה או ביום מנוחה). תחולתו של המנגנון נקבעה באופן הדרגתי: גביית התוספות מותנית בכך שהחל מיום 1.4.2004 ועד ליום 31.3.2005 - לפחות רבע מהמשאבות הן משאבות לתדלוק בשירות עצמי, ב-20% מתחנות התדלוק של החברה (סעיף 3(ב)(1)(א) לצו); החל מיום 1.4.2005 ועד ליום 1.4.2006 - לפחות רבע מהמשאבות הן משאבות לתדלוק בשירות עצמי, ב-30% מתחנות התדלוק של החברה (סעיף 3(ב)(1)(ב) לצו); והחל מיום 2.4.2006, לפחות שליש מהמשאבות הן משאבות לתדלוק בשירות עצמי, ב-40% מתחנות התדלוק של החברה (סעיף 3(ב)(3) לצו).

2. העתירה שלפנינו הוגשה בחודש מאי 2008 וכוונה - כאמור - לסעיפים 3(ב)-3(ה) לצו הפיקוח. ראשית נטען כי הצו הותקן בחוסר סמכות. לטענת העותר, סעיף 12 לחוק הפיקוח - שמכוחו הותקן הצו - מסמיך את השרים לקבוע מחיר מרבי למוצר, אך אינו כולל הסמכה לכפות על עוסק פלוני לספק שירות מסוים. בנוסף, נטען כי הסעיפים האמורים בצו הפיקוח פוגעים בזכויות יסוד חוקתיות של בעלי תחנות התדלוק - בחופש העיסוק ובזכות לקניין - שלא בהתאם לפסקאות ההגבלה הקבועות בחוקי היסוד. עוד נטען כי החלטת המשיבים שלא לבטל את הסעיפים האמורים בצו הפיקוח לוקה בחוסר סבירות קיצוני. זאת, שכן כתוצאה מהמנגנון החדש וחיובן של תחנות הדלק להתקין עמדות תדלוק בשירות עצמי, התעוררה תופעה של "מכת גניבות דלק באמצעות כרטיסי אשראי" בעמדות אלה. תופעה זו מביאה להפסדים כלכליים קשים לתחנות הדלק ופוגעת באמון הציבור. המשיבים טענו כי דין העתירה להידחות עקב שיהיו כבד, שכן היא הוגשה שש שנים לאחר התקנת צו הפיקוח. לגופם של דברים, נטען כי הצו הותקן בסמכות, שכן הוא כולל קביעת מחיר מרבי (כהוראת החוק), ובניגוד לטענת העותר, הוא אינו קובע חובה כלשהי על בעל תחנת תדלוק להפעיל משאבות תדלוק בשירות עצמי. לשיטת המשיבים, המחיר המרבי הראוי של בנזין הוא המחיר בתדלוק עצמי. עם זאת, צו הפיקוח מאפשר לתחנות דלק לתת לצרכנים המעוניינים בכך לתדלק באמצעות מתדלק בתוספת דמי השירות. עם זאת, גביית תוספת תשלום זאת כפופה לכך שנשמרת באותה תחנת תדלוק האפשרות לתדלק במחיר המרבי הראוי - שהוא כאמור המחיר בתדלוק בשירות עצמי. אשר לתופעת גניבת דלק באמצעות כרטיסי אשראי, נטען כי אין מניעה שתדלוק בשירות עצמי לא יתאפשר באמצעות כרטיס אשראי אלא במזומן בלבד, או באמצעות תשלום מוקדם בחנויות הנוחות שבתחנת הדלק. ממילא - כך המשיבים - הנזק שנגרם לבעלי תחנות הדלק הוא במישור החוזי שביניהם לבין חברות האשראי, שמגלגלות לפתחם את עלויות העסקות המבוטלות. בהמשך, עמדו המשיבים על התועלת החברתית הטמונה במנגנון שנקבע בצו הפיקוח, שמאפשר לנהגים לחסוך את עלויות השירות המלא.

3. בעקבות דיון שהתקיים ביום 24.3.2010 (לפני הנשיאה ד' ביניש, השופטת ע' ארבל והשופט ח' מלצר), ניתנה החלטה שבמסגרתה צוין כי "לאחר ששמענו את טיעוני הצדדים - לא התרשמנו שההשגות אותן העלתה העותרת בעתירתה כנגד הוראות סעיפים 3(ב) - 3(ה) לצו הפיקוח ... מבוססות". בצד האמור, נתבקשה התייחסות המשיבים לשאלה אם נדרש אישור ועדת הכלכלה של הכנסת להוראות אלה, ואם אישור כאמור אכן ניתן בפועל. בהמשך, ניתן צו על תנאי המורה למשיבים "להתייצב וליתן טעם מדוע לא יובא המשך תוקפם של סעיפים 3(ב)-3(ה) לצו הפיקוח ... לאישור ועדת כלכלה של הכנסת מכוח האמור בהגדרת "מחיר" ו"מחיר העולה על המחיר הקובע" בסעיף 1 לחוק הפיקוח...". בית המשפט הוסיף בהחלטתו מיום 13.9.2011 כי "יתר ראשי העתירה למתן צו על תנאי - נדחים".



4. בכתב התשובה, טענו המשיבים כי לא נדרש אישור ועדת הכלכלה לתנאים שנקבעו בסעיף 3(ב) ו-3(ג) לצו הפיקוח. לשיטתם, דרישת האישור נגזרת מתיקון בהגדרת התיבות "מחיר" ו"מחיר העולה על המחיר הקובע" בסעיף 1 לחוק הפיקוח, אלא שתיקון זה בוצע בשנת 2004, ולא הוחל רטרואקטיבית על צווי פיקוח שהיו בתוקף במועד התיקון. לדברי המשיבים, סעיפים 3(ב) ו-3(ג) לצו הפיקוח היו בתוקף במועד תיקון החוק, ולכן לא נדרש בעניינם אישור של ועדת הכלכלה. סעיפים 3(ד)-3(ה) לצו הפיקוח הותקנו אמנם לאחר תיקון החוק, אך לשיטת המשיבים אין מדובר בתוספות מהותיות אלא בתוספת מבהירה בלבד, ולכן גם בעניינם לא נדרש אישור ועדת הכלכלה. עם זאת, למען הסר ספק, החליטו המשיבים להביא לאישור ועדת הכלכלה שני סעיפים אחרונים אלה. ביום 14.6.2012 עדכנו המשיבים כי ועדת הכלכלה של הכנסת אישרה את סעיפים 3(ד) ו-3(ה) לחוק, בתיקון קל, ועל כן נטען כי העתירה מיצתה את עצמה ודינה להידחות.
5. בעיקרי טיעון שהוגשו (באיחור וברשות שניתנה לפני משורת הדין) במהלך הדיון שהתקיים לפנינו ביום 27.12.2012, שב העותר והעלה את הטענות שנדחו בהחלטות בית המשפט הקודמות. דא עקא, שהשאלה היחידה העומדת לפתחנו בשלב זה היא, כאמור, שאלת הבאת המשך תוקפם של סעיפים 3(ב)-3(ה) לצו הפיקוח לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.
6. משאשרו סעיפים 3(ד)-3(ה) על-ידי ועדת הכלכלה, כמפורט בהודעת המשיבים, מוצה הדיון בנוגע אליהם. טענתו החדשה של העותר המכוונת לשאלת תוקפם של סעיפים 3(ד)-3(ה) מן המועד שבו הותקנו (שנת 2006) עד למועד שבו אושרו על-ידי ועדת הכלכלה (שנת 2012), לא נכללה במסגרת הצו על תנאי שניתן בעתירה, ואין אנו נדרשים אליה במסגרת ההליך דנן.
7. הסוגיה היחידה הטעונה הכרעה בשלב זה בגדרו של הצו על תנאי שניתן היא מדוע לא יובא המשך תוקפם של סעיפים 3(ב)-3(ג) לצו הפיקוח לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. הדרישה לקבלת אישור ועדת הכלכלה נוספה לחוק הפיקוח בתיקון מס' 2 משנת 2004 (במסגרת סעיף 120 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) התשס"ד-2004). במסגרת תיקון זה, הוגדר מחדש המונח "מחיר", שקביעתו מצויה בסמכות השרים לפי סעיף 12 לחוק, כלהלן:

"מחיר" - מחירו של מצרך או שכרו של שירות, בין בכסף ובין בתמורה אחרת לרבות תנאי הספקה או אשראי, וכן כל תנאי אחר, שקבעו השרים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, שיש בו כדי להשפיע על מחירו של מצרך או על שכרו של שירות, לרבות תנאי פיקדון או ערבות הדרושים במישרין לשם הספקת המצרך או השירות.

עובר לתיקון, ובמועד שבו הותקן צו הפיקוח, הוגדר המונח "מחיר" כ"מחירו של מצרך או שכרו של שירות, בין בכסף ובין בתמורה אחרת". האם נדרש אישור של ועדת הכלכלה לצווים שהותקנו מכוח חוק הפיקוח והיו תקפים במועד תיקון ההגדרות שבחוק הפיקוח? המדינה סבורה כי יש להשיב על שאלה זו בשלילה, ועמדתה מקובלת עלינו. תיקון מס' 2 של חוק הפיקוח - שבמסגרתו תוקנו הגדרות המונחים "מחיר" ו"מחיר העולה על המחיר הקובע" - אינו קובע הוראות בדבר תחולה על צווים שהיו בתוקפם במועד התיקון, ולא נסתרה החזקה הפרשנית שלפיה תחולתו היא צופה פני עתיד בלבד (השוו: בג"ץ 9098/01 גניס נ' משרד השיכון, פ"ד נט(4) 258, 241 (2005)). סעיפים 3(ב)-3(ג) לצו הפיקוח הותקנו אפוא במועד שבו לא נדרש אישור ועדת הכלכלה של הכנסת ל"תנאים" שיש בהם כדי להשפיע על המחיר, ולכן גם אם נניח לטובת העותר כי בנקודת הזמן הנוכחית היה נדרש אישור כאמור (שניתן לסעיפים 3(ד) ו-3(ה) לצו הפיקוח) - אין בכך כדי לסייע לו באשר לסעיפים 3(ב)-3(ג) לצו זה.
- 8. סיכומם של דברים: התיקון בחוק שבמסגרתו נקבעה דרישת אישור ועדת הכלכלה לקביעת "תנאים" שיש בהם כדי להשפיע על מחיר אינו חל ביחס לסעיפים 3(ב)-3(ג) לצו הפיקוח שהותקנו לפני חקיקת התיקון בשנת 2004. ביחס לסעיפים 3(ד)-3(ה) לצו הפיקוח שהותקנו בשנת 2006, ניתן בעקבות הדיון בעתירה אישור ועדת הכלכלה (גם אם לשיטת המשיבים לא היה בכך צורך). בנסיבות אלה, לא נדרשת הכרעה בשאלה מה הם "תנאים" כהגדרתם בחוק המתוקן, וזו תישאר לעת מצוא.

הצו על-תנאי מבוטל והעתירה נדחית.

העותר ישא בהוצאות המשיבים בסך 15,000 ש"ח. פסיקת ההוצאות הינה על הצד הנמוך בנסיבות העניין, בשים לב - בין היתר - לכך שסעיפים 3(ד)-3(ה) לצו הפיקוח הובאו לאישור ועדת הכלכלה לאחר שניתן הצו על תנאי. ניתן היום, כ"א בטבת התשע"ג (3.1.2013).