

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8247/05

בפני:

כבוד השופטת ד' ביניש

כבוד השופט א' גרוניס

כבוד השופטת מ' נאור

העותרת:

ד.כ. הוצאות משפטים בע"מ

נגד

המשיב:

הממונה על ההגבלים העסקיים

עתירה למתן צו ל תנאי

פסק – דין

השופטת ד' ביניש:

בעתירה שלפנינו מבקשת העותרת להורות למשיב, הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן: הממונה), להעמיד לעיונה את כל המסמכים המצויים בידיו והקשורים להכרזה על העותרת כמונופולין וכן לדחות את השימוע שאמור להיערך לעותרת עד לזמן סביר לאחר שהממונה יעמיד לעיונה את המסמכים האמורים. עוד מבקשת העותרת, כי הממונה ישלים את בדיקותיו לגבי השווקים הרלוונטיים לעותרת, ככל שטרם השלים, בטרם תאלץ לעבור שימוע.

העותרת פועלת, בין היתר, בתחום של הכנת מתמחים לבחינות ההסמכה של לשכת עורכי-הדין מזה כעשר שנים. כעולה מן העתירה, המשיב מנהל הליכים להכרזה על העותרת כמונופולין החל מראשית שנת 2003, לאחר שעניינה נבחנו על-ידו כבר משנת 1998. ביום 27.1.2005 הודיע הממונה לעותרת כי הנו שוקל לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: החוק) ולהכריז על העותרת כבעלת מונופולין בשווקים הרלוונטיים. בטרם יעשה שימוש בסמכותו כאמור, הזמין הממונה את העותרת לקיים שימוע בכתב, עד ליום 27.2.2005. העותרת מצדה, פנתה ביום 23.2.2005 אל הממונה בדרישה כי בטרם יחל הליך השימוע ובטרם יחל מניין הימים להגשת עמדתה, יעביר הוא לעיונה את מלוא החומר בעניינה, תוך שפירטה רשימה ארוכה של מסמכים רלוונטיים לטענתה וזאת מבלי לפגוע בכלליות דרישתה.

הממונה, בתשובתו המפורטת מיום 30.6.2005, דחה את דרישתה הגורפת של העותרת והבהיר כי בשלב זה של מתן זכות הטיעון במסגרת הליך שימוע לפני קביעה, לא מוטלת עליו החובה ליתן עיון מלא וגורף בתיק הרשות, לא כל שכן להמציא מסמכים נוספים שאינם ממין העניין. השמעת עמדתה של העותרת ביחס לאפשרות שתוכרז כבעלת מונופולין, ממשיך הממונה ומבהיר, אינה מצריכה את העיון בכל החומר המבוקש, ואף לא במקצתו. יחד עם זאת, הסכים הממונה - לפני משורת הדין - לאפשר לעותרת לעיין בחומר המצוי בתיק הרשות, בכפוף לסייגים הקבועים בסעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק בתי דין מינהליים). לפיכך, הבהיר הממונה, סודר ומוין החומר המצוי בתיק והרשות פנתה לצדדים שלישיים רלוונטיים לשם קבלת הסכמתם למסירת המידע. הממונה הזמין את העותרת לעיין בבסיס המידע המועמד לעיונה, שהנו רחב מן הנדרש לטענתו, אך אינו כולל תרשומות ותכתובות פנימיות או מידע אחר שלא התקבלה הסכמה לגלותו ואשר חוסה לכאורה תחת אחד הסייגים לעיון הקבועים בסעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים. המועד החדש שקבע הממונה לשימוע, היה 10.8.2005. העותרת, במכתבה מיום 24.7.2005, שבה והעלתה לפני הממונה השגות באשר להיקף זכות העיון. משדחה הממונה השגותיה, פנתה העותרת בעתירה לבית-משפט זה.

בעתירתה, טוענת העותרת כי מן המסמכים שנמסרו לעיונה למדה היא כי הממונה נמנע מלגלות לה מסמכים רבים בעלי חשיבות מכרעת לאפשרותה לקיים שימוע הוגן, ביניהם: חוות-דעת כלכלית של הממונה; מידע הקשור במתחריה הישירים של העותרת; מסמכים הקשורים בגילוי דעתו המפורש של הממונה לפיהם אין הוא מוצא את עניינה של העותרת ראוי להקצאת משאבים ותשומת לב מצדו וכן מידע הקשור לנושא בחינות ההסמכה של לשכת עורכי-הדין וההכנה להן. בלא שתעיין במידע האמור, טוענת העותרת, אין טעם אמיתי בהליך השימוע שכן אין היא יכולה לדעת בפני מה היא עומדת.

דין העתירה להידחות על הסף. אמנם, זכותו של הפרט לעיין במסמכים המוחזקים בידי הרשות המינהלית ואשר שימשו אותה להחלטה בעניינו היא ממושכלות היסוד של המשטר הדמוקרטי. יחד עם זאת, זכות זו - הנגזרת בעיקר מזכות הטיעון ומחובת המינהל לפעול בשקיפות - אינה זכות מוחלטת והרשות רשאית לסרב למסור חומר מסוים, בהתבסס על נימוקים סבירים ומשכנעים (ראו: רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף (לא פורסם)). כך אף הוסדר הנושא בסעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים: סעיף קטן (א) קובע את הכלל לפיו מי שזכאי להגיש ערר על החלטתה של רשות מינהלית, זכאי לעיין במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להחלטה ולהעתיק מסמכים מן התיק, בעוד סעיף קטן (ב) מכפיף את הכלל לשורה של סייגים, בהתקיימם לא תחול זכות העיון.

בעתירתה, דורשת העותרת מן הממונה להעמיד לעיונה בשלב זה - טרם נערך שימוע הקודם לקבלת החלטה בדבר הכרזת העותרת כמונופולין - את מלוא החומר המצוי בתיק, ובכלל זה שורה ארוכה של מסמכים שהממונה סירב להעמידם לעיונה,

לאחר ששקל בדבר. הממונה, במכתבו מיום 30.6.2005, הסביר כי החומר המצוי בתיק הרשות - לאחר שסודר ומוין - יועמד לעיון העותרת, למעט מסמכים אשר לכאורה באים בגדר הסייגים הקבועים בסעיף 30(ב) לחוק בתי דין מינהליים וכן מסמכים לגביהם לא ניתנה הסכמת צדדים שלישיים הנוגעים בדבר. הסבר זה יש בו להניח את הדעת, בשלב זה של ההליכים, וזאת מהטעמים הבאים:

ככלל, רשות המאפשרת זכות טיעון בטרם גיבוש החלטה סופית על-ידה, איננה חייבת להעמיד לעיונו של מקבל הזכות את מלוא החומר המצוי בתיק הרשות. כך, נפסק בנוגע להיקפה של זכות העיון בחומר חקירה לקראת שימוע הקודם להגשת כתב-אישום (ראו: בג"צ 47/91 ניימן נ' פרקליטת המדינה, פ"ד מה(2) 872). וכך בודאי הכלל גם לגבי הליך שימוע שנערך בפני הממונה על ההגבלים העסקיים, כפי שנפסק: "במישור זה של היקף זכות הטיעון בפני הממונה...לא יהיה זה סביר לחייב את הממונה לנהל הליך מעין-שיפוטי מלא אשר כולל עיון בכל חומר הראיות שנמצא בידי הממונה, מתן אפשרות לחקירת עדים וכיוצא בזה. הליך שכזה, אכן עלול לסרב עד מאוד את ההליך הקבוע בסעיף 43(א)(5) לחוק, ואין לו הצדקה" (ה"ע (י-ם) 9/97, בקשה 51/58 בזק בינלאומי בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פ"מ תשנ"ט(1) 241, 259).

זאת ועוד. לעותרת עומד סעד חלופי בדרך של הגשת ערר בזכות על הכרזת הממונה בדבר מונופולין, אם וכאשר תפורסם הכרזה כזו לאחר קיום הליך השימוע, לבית-הדין להגבלים עסקיים מכוח הוראת סעיף 43(ג) לחוק. אמנם, זכות זו תקום לעותרת רק לאחר שתפורסם הכרזה כאמור ולכן מימושה במועד המתאים לא יהא בו כדי לבלום את עצם פרסום ההכרזה, אולם - למעט במקרים חריגים - אין בכך בלבד כדי להכשיר פנייה מוקדמת לבית-משפט זה כפי שעשתה העותרת (השוו: בג"צ 883/05 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (לא פורסם)). בענייננו, לא מצאנו נסיבות חריגות המצדיקות את הידרשותו של בית-משפט זה לטענות העותרת בדבר היקפה של זכות העיון, בשלב זה של ההליכים - טרום הליכי שימוע קודם לקבלת ההחלטה הסופית בדבר ההכרזה על מונופולין. לעותרת שמורה הזכות, במידה ותוכרז כמונופולין, לשוב ולהעלות גם את הטענות הנוגעות להיקפה של זכות העיון שניתנה לה בשלב זה של טרום השימוע, במסגרת הליכי הערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים.

אשר על כן, העתירה נדחית.

ניתן היום, ג' בתשרי התשס"ו (6.10.2005).