

**1. פורום קהלה**

ע"י ב"כ עוזי אריאל ארליך או עוזי מאיר בוחנין  
או עוזי אפרת צנגן או עוזי מאיר רובין  
מרח' עם וולמו 8 בירושלים  
טלפון : 02-6312724 ; פקס : 02-6312720

**העותר**

**נגד**

**1. שר האנרגיה**

**2. ממשלת ישראל**

**3. רשות החברות הממשלתיות**

**4. רשות החשמל**

על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים  
טלפון : 02-6466590 ; פקס : 02-6467011

**5. חברת החשמל לישראל בע"מ**

על ידי ב"כ הרצוג פוקס נאמן, עורך דין  
בבית אסיה, רחוב ויצמן 4, תל אביב 6423904  
טל' : 03-6922020 ; פקס : 03-6966464

**המשיבים**

**1-4. תגובה מקדמית מטעם המשיבים**

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד ולקראות הדיון הקבוע בעטירה, מותכבדים המשיבים 1-4 (להלן: "המשיבים" או "המדינה") להגיש את תגובתם המקדמית לעטירה, כלהלן:

2. עניינה של העטירה בסעיף ו' ל"עקרונות מדיניות לעניין שינוי מבנים במשק החשמל ובחברת החשמל" מיום 17.5.2018 – עקרונות מדיניות שנקבעו על ידי המשיב 1 (להלן: "שר האנרגיה") מכוח סמכותו לפי סעיפים 21 ו- 57א לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ; ובהחלטת ממשלה 3859 מיום 3.6.2018 שענינה "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה". בגדדי העטירה מבוקשים צוים על תנאי, כלהלן :

א. "מדוע לא בוטל סעיף ו' בהחלטת שר האנרגיה (המשיב 1) "עקרונות מדיניות לעניין שינוי מבנים בשוק החשמל ובחברת החשמל" מיום 17.5.2018 שנייתה לפי סעיף 75א לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, שמשמעותו היא השתת עלות המותנים וההטבות לעובדי חברת החשמל על ציבור הרכנים (תעריף), מחמת חוסר סמכות [להלן: "הسعد הראשון" - הח"מ];

ב. מדוע לא בוטל סעיף ו' להחלטה הנ"ל גם מחמת העדר פרסום כדין [להלן: "הسعد השני" - הח"מ];

ג. מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה (המשיבה 2) בעניין הרפורמה, כולה או חלקה, משום שהוא מסתמכת על חריגת שר האנרגיה מסמכותו לפי סעיף 75א לחוק משק החשמל התשנ"ו-1996, בקביעתו כי עלות המותנים לעובדי חברת החשמל תושת על ציבור הרכנים בתעריף החשמל כחלק מ"מדיניות" [להלן: "הسعد השלישי" - הח"מ];

ד. מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה (המשיבה 2) בעניין הרפורמה, כולה או חלקה, משום שהיא התקבלה בגין דריך הקבועה בסעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שכן לא ניתנה חוות דעת רשות החברות הממשלתיות כנדרש קודם החלטת הממשלה לאשר את ההחלטה חברת החשמל מכוח סעיף קטן 11(א)(8) שם ("הسعد הרביעי" – הח"מ);

ה. מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה (המשיבה 2) בעניין הרפורמה, כולה או חלקה, משום שהיא התקבלה בגין דריך הקבועה בסעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שכן בעניין החלטת חברת החשמל לחותם על ההסכם הקיבוצי לא התקבלה החלטת ממשלה כמתחייב מכוח סעיף-קטן 11(א)(9) שם ("הسعد החמישי" – הח"מ").

במסגרת העתירה התבקש בית המשפט הנכבד "לקבוע מועד קרוב ככל הניתן" לדין בה, וזאת "בשל דחיפות העניין". ביום 18.10.18, למללה שלושה חודשים לאחר הגשת העתירה, הוגשה על ידי העותר בקשה למתן צו בינויים, כדלקמן: "בית המשפט הנכבד מתחבק להוציא לפניו צו בינויים שיורה כי עד להכרעה בעתירה יאסר על המשיבה 4 (רשויות החשמל) להכיר – בעת קביעת התעריף לצרכן – בעליות הנבעות מעיקרון ולעקרונות מדיניות שקבע שר האנרגיה".  
3.

בהחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' גروسקובף) מיום 21.10.18, נקבע כי "לאחר עיון בעתירה ובבקשה, לא ראייתי מקום להוציא צו בינויים בשלב זה".

לעמדת המדינה, דין העתירה (ולמעט זהירות – אף דין הבקשה למtan צו בינויים), להידחות על הסף, ולחלוין לאופה, הכל תוך חיוב העותר בהוצאות.  
4.

ראשית – הילכי החוקה הראשית הנלויים להחלטת הממשלה על אודות השינוי המבני במקח החשמל ובחברת החשמל הושלמו זה מכבר, לפני ארבעה חודשים, לאחר הגשתה של העטירה שבכותרת, והרפורמה במתכונת בה חוקקה הפכה לחקק בלתי נפרד מספר החוקים של מדינת ישראל. מטעם זה בלבד, העטירה במתכונת הנוכחית היא תיאורטיבית, בלתי אקטואלית, ולמעשה נתקי בנסיבות מעשה עשו, בשים לב לכך שברקע החוקה הראשית בענייננו, ובנדבך מרכז בתרומה שראה המשפטן לנגד עניינו, עדמה החלטת הממשלה הנטקפת, ועדמה הנחת עליות הרפורמה שניצבה בפני הממשלה – הכל, כפי שיפורט בהמשך.

**אשר לטענות לפגמים שנפלו בקשר עם סעיף ו' לעקרונות המדיניות שנקבעו על ידי שר האנרגיה, והיו בסיס להחלטת הממשלה בעניין הרפורמה – כפי שנראה להלן, עקרון מדיניות זה, הכול התיחסות להסכם הקיבוצי שנחתם ולעלותנו, נקבע כדין; נקבע על כך שבנסיבות הייחודיות של הרפורמה יש לואות בהסכם הקיבוצי שנחתם עם העובדים חלק מהרפורמה ששר האנרגיה מוסמך לקדם בדרך של עקרון מדיניות.**

**אשר לטענות לפיהו החלטת הממשלה אינה עומדת בתנאים הקבועים בסעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – "חוק החברות הממשלתיות") – כפי שנראה להלן, בעtuנות אלה אין כל ממש, שעה שההסכם הקיבוצי אינו טוען אישור הממשלה לפי סעיף 11(א)(טא) לחוק החברות הממשלתיות, ושעה שחוות דעת של רשות החברות הממשלתיות ניתנה כנדרש, בהתאם לסעיף 11(א)(ט) לחוק החברות הממשלתיות.**

עוד נראה, כי בניגוד לנטען בעטירה, הлик גיבוש הרפורמה ואיישורה אינו כולל כל פגיעה בעצמאות רשות החשמל.

למען הנוחות, ההפניות בתגובה זו הן לנפסחי העטירה עצמה ולנספחו תגובת המשיבה 5 לעטירה.

הכל, כפי שיפורט להלן.

### עיקרי העובדות הדרושים לעניין

#### השתלשלות העיניינים עד הגשת העטירה

במשך למעלה משני עשורים, מאז נחקק חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק משק החשמל" או "החוק"), נעשו ניסיונות חזרים ונשנים ליישם שינויים מבני במקח החשמל ובחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "חברת החשמל"). ניסיונות אלו, שלו

לא אחת בהליכים משפטיים בערכאות בתי הדין לעבודה, לא צלחו, מסיבות שונות, ותיאורם אינו נדרש לצריכה של תגובה זו.

ניסיון נוסף שנערך בהקשר זה בשנים האחרונות, לווח אף הוא בהליכים משפטיים, שבסיום ניתן ביום 4.5.2017 פסק דין של בית הדין הארץ לעבודה (עס"ק 18983-09-14, עס"ק 14-09-14, עס"ק 53167-09-14), בו נקבע, בתמצית, כי לציגות העובדים בחברת החשמל עומדת הזכות לנקט עיצומים בקשר עם הכוונה ליישם שינויים מבני בחברת החשמל ובמסק החשמל.

העתיק פסק דין של בית הדין הארץ לעבודה צורף בנספח 1 לתגובה המשיבה 5.

כגンド פסק דין של בית הדין הארץ לעבודה הוגשו שתי עתירות: האחת (בג"ץ 5027/17) הוגשה על ידי פורום יצרני חשמל פרטימגז טבי; השניה (בג"ץ 5037/17) הוגשה על ידי מדינת ישראל.

ביום 20.7.17 התקיים דיון בפני בית המשפט הנכבד בעתרויות האמורויות (הרכבת כב' השופטת (כתוארה אז) אי' חיות, וככ' השופטים נ' סולברג ו-ד' מינץ); לאחר הדיון הוציא בית המשפט הנכבד, ביום 23.7.17, צוים על תנאי במסגרות נדרשה נציגות העובדים לבוא ולתת טעם, בין היתר, מדוע לא יבוטל פסק דין של בית הדין הארץ לעבודה. זאת, במקביל להסכמה שהושגה בין הצדדים הרלוונטיים – חברת החשמל, נציגות העובדים ומדינת ישראל – בדבר חזרה אל שולחן הדיונים.

העתיק הצוים על תנאי שהוצעו על ידי בית המשפט הנכבד צורף בנספח 2 לתגובה המשיבה 5.

מעט לעת הוגשו לבית המשפט הנכבד הודעות מערכנות מטעם הצדדים, בהם לב לדיוונים שהתקיימו ביניהם, במסגרות הסתמנה אפשרות לפיה הבנות שיושגו יותר הכרעה שיפוטית של בית המשפט הנכבד בעתרויות נגד פסק דין של בית הדין הארץ לעבודה. כך, למשל, עדכנה המדינה את בית המשפט הנכבד ביום 4.1.18, כי מאז התקיים הדיון בעתרות והוצאה הכו על תנאי, המשיכו המדינה, חברת החשמל ונציגות העובדי חברות החשמל לקיים הייעצות בנוגע למתווה הרפורמה; וכי התקיימו גם דיונים בקשר להשלכותיו של מתווה זה על זכויות העובדים בחברת החשמל.

בתוך כך, הגיע ביום 4.3.18 העותר בעתריה הנוכחית – פורום קהילת – בקשה להऋף לדיוון בעתרות כगנד פסק דין של בית הדין הארץ לעבודה, במעמד ידיד בית המשפט, וזאת על מנת "להציג לבית המשפט הנכבד תמונה עובדיות ומשפטית סדרה באשר לשינוין של שבויות בישראל".

העתק בקשת ההצלפות שהוגשה מטעם פורום קהילת לעתירות נגד פסק דין של בית הדין הארצי ל עבודה צורף בנפח 3 לתגובה המשיבה 5.

.17. בין היתר, הлик ההיועצות והדינום שהתקיימו בין הצדדים (המדינה, חברת החשמל ונציגות העובדי חברת החשמל) בנוגע להשכלה על העובדים - תוך עדכונו של בית המשפט הנכבד מעת לעת - הבשילו לכדי הסכם קיבוצי מיוחד שנחתם ביום 17.5.18 בין חברת החשמל לבין נציגות העובדים, וקיבלו את אישור הממונה על השכר והסכם עבודה במשרד אוצר.

העתק ההסכם הקיבוצי המיוחד מיום 17.5.18 (לא נספחיו) צורף וסומן נספח 6 לתגובה המשיבה 5.

.18. כמוון בתגובה המשיבה 5, ההסכם הקיבוצי נחתם לאחר ששבוע קודם לכן, ביום 10.5.18, אישר דירקטוריון חברת החשמל את מתווה השינוי המבני שגובש ואת התchieיבויות חברת החשמל במסגרת הבנות בקשר לביצוע השינוי המבני.

עוד כמוון בתגובה המשיבה 5, התchieיבויות חברת החשמל שאושרו על ידי דירקטוריון החברה, המהוות בסיס לחתימתו של ההסכם הקיבוצי, קיבלו ביטוי במסמך שנשלח מטעם החברה ביום 23.5.18, אל מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד האנרגיה, הממונה על הגבלים העסקים ומנהל רשות החברות הממשלתיות. בסעיף 3 למכtab זה צוין כי החלטת דירקטוריון החברה וקיים התchieיבותיה "כפופה ומוטנית, ככלות לא יוצאה מן הכלל, לכך שתתקבל החלטת ממשלה בהתאם להבנות כאמור לעיל, ובכפוף לעיגון ההסדרים הנדרשים בחקיקה ראשית ו/או בחקיקת משנה ו/או בהחלטה מנהליות ו/או באסדרות של רשות החשמל, וברישונות שיינטנו ע"י הגוף המוסמך במדינה, ככל שנדרש לפי כל דין".

העתק המכתב מטעם חברת החשמל מיום 23.5.18 צורף וסומן נספח 7 לתגובה המשיבה 5.

ראו עוד בהרחבה: סעיף 12 לתגובה המשיבה 5.

.19. ביום 17.5.18, חתם שר האנרגיה על מסמך "עקרונות מדיניות לעניין שינוי מבנים במקש החשמל ובחברת החשמל".

בין יתר עקרונות המדינה נכללה התייחסות (בסעיף ו') ל"התיעילות בחברת החשמל והగברת הגמישות הניהולית בהתאם להסכם קיבוצי המהווה מקשה אחת עם יתר עקרונות המדינה כאמור לעיל, אשר בהתאם להתייעצות עם הרשות נאמדת בסך של כ- 6.4 מיליארד נ"ז".

עקרונות המדיניות, על פי המסמך עליו חתם שר האנרגיה, "ייכנסו לתוקף עם קבלת החלטת ממשלה ותיקוני החוקה הדורשים".

העתק מסמך עקרונות המדיניות צורף וסומן נספח 8 לתגובה המשيبة 5.

כعلاה מסמך עקרונות המדיניות, הוא פורסם בהתאם לסמכוותו של שר האנרגיה לפי סעיף 21א וסעיף 57א לחוק משק החשמל.

בהתאם לסעיף 57א לחוק משק החשמל, שר האנרגיה " רשאי להחליט על מדיניות בתחום משק החשמל". הסעיף מונח רשימה של עניינים בהם רשאי השר לקבוע בהם מדיניות, חלקם בתיא佐ות או בהסכמה שר האוצר. מדיניות שבעניין "קיימות התחרות וצמצום הריכוזיות במשק החשמל" צריכה להיעשות בתיא佐ות עם שר האוצר (57א(א)(6)).

סעיף 21א(א) לחוק משק החשמל קובע ש"הרשויות תהיה הגורם המקצועי במשרד בתחום משק החשמל, המסייע לשר בגיבוש מדיניותו כאמור בסעיף 57א". בהמשך, בסעיף 21א(ב) לחוק נקבע, כי "בגיבוש עקרונות המדיניות יתיעץ השר עם הרשות כגורם המקצועי בתחום משק החשמל, לרבות בעניין עלויות הנובעות מיישום המדיניות".

השר פועל בהתאם להוראות החקוק, וכיים התיא佐ות עם משרד האוצר ועם רשות החשמל.

כך גם עולה מסמך עקרונות המדיניות שנחתם על ידי שר האנרגיה, בו צוין במפורש כי עקרונות המדיניות גובשו "לאחר שקיימי התיא佐ות עם שר האוצר בעניין עקרונות מדיניות לקיימות התחרות ולצמצום הריכוזיות במשק החשמל, ולאחר קיום התיא佐ות עם רשות החשמל".

אותה התיא佐ות שקיים שר האנרגיה עם רשות החשמל קיבלה ביטוי בעמדת מפורשת ומונמכת (להלן – "עמדת רשות החשמל" או "מסמך התיא佐ות"), שהגישה רשות החשמל לשר האנרגיה, בוגע לטיוות עקרונות המדיניות שהעביר השר לרשות. טויחת העקרונות כללה גם את נושא "התיאזוות חברות החשמל והגברת הגמישות הניתולית בהתאם להסכם הקיבוצי שמהווה מקשה אחת עם יתר העקרונות כאמור לעיל" (סעיף 1(ה) לעמדת רשות החשמל).

העתק עמדת רשות החשמל מיום 17.5.18 צורף וסומן נספח 9 לתגובה המשيبة 5.

למען שלמות התמונה, להלן קישור אינטרנט לפרטוקול דיוון מלאת רשות החשמל שהתקיים בעניין עמדת רשות החשמל:

.23 בהסכם הקיבוצי שנחתם ביום 17.5.18 נקבעו מספר תנאים מתלימים, שהתקיימו עד ליום 30.11.18 הכרחיות לצורך כניסה של ההסכם לתוקף: קבלת החלטת ממשלה, בין היתר בהתייחס למסמך עקרונות המדיניות; השלמת תיקוני החוקיקה הנדרשים ליישום השינוי המבני; והסדרה הנוגעת לשאלות מיסוי.

כאן המקום לציין כי מועד הדיון בעתרה שבכותרת (18.11.18) נקבע, בין היתר, "... [בשים לב למועד בו אמורים להסתיים ההליכים המקדמים ליישום הרפורמה (30.11.2018 לפי האמור בתגובה העותרת), תקבע העתירה לדיוון בmonth חדש נובמבר 2018]" (ראו החלטת בית המשפט הנכבד מיום 16.10.18, שניתנה ביחס לבקשת ארכה להגשת תגובה מקדמית מטעם המדינה).

.24 לאחר חתימתו של ההסכם הקיבוצי ופרסום עקרונות המדיניות של משרד האנרגיה הונחה על שולחן הממשלה ביום 30.5.18 הצעת החלטה בנוגע לשינוי המבני בمشק החשמל ובחברות החשמל.

העתק הצעת ההחלטה צורף בנספח 11 לתגובה המשיבה 5.

בהצעת ההחלטה כפי שהובאה לאישור הממשלה, ניתן לצפות גם בקישור האינטרנט הבא, באתר מזכירות הממשלה:

[https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/seder\\_gov310518](https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/seder_gov310518)

כפי שעולה מן הקובץ המובא בקישור, להצעת ההחלטה צורפו המסמכים הבאים, המלמדים על **עובדת המטה הצדורה והמקיפה שנעשתה בעניינו, בהיבטי המדיניות, המקצוע והמשפט**, בטרם התקבלה החלטת הממשלה:

דברי ההסביר להצעת ההחלטה (נככל בנספח 11 לתגובה המשיבה 5);

חוות דעת משפטית ונלוות להצעת ההחלטה לממשלה ולעוודות השרים, חתומה על ידי הייעץ המשפטי של משרד האוצר והיועצת המשפטית של משרד האנרגיה (נספח 12 לתגובה המשיבה 5);

העתק עמדת רשות החשמל מיום 17.5.18 (תחת הכותרת "רפורמה בمشק החשמל ובחברות החשמל – המלצות מדיניות") (נספח 9 לתגובה המשיבה 5);

העתק מסמך עקרונות המדיניות של משרד האנרגיה מיום 17.5.18 (נספח 8 לתגובה המשיבה 5);

העתק מכתב חברת החשמל מיום 23.5.18 (נספח 7 לתגובה המשיבה 5).

.25 הצעת ההחלטה התייחסה, בין היתר, להטיילותות ולהנוגת גמישות ניהולית בחברת החשמל, כפי שבאו הדברים לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי (ראו: סעיף א(5) להצעת ההחלטה).

בסעיף 18 להצעת ההחלטה הוצע "לאשר לפי סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות את הצעת דירקטוריון חברת החשמל מיום 10 במאי 2018 לעניין שינוי מבני בחברה שמהותו צמצום פעילות הייצור ומכירת פועלות מנהל המערכת לחברת אחות כמפורט בהחלטה זו".

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין (בעמ' 33) כי "במסגרת סעיף זה, מוצע לאשר את החלטת החברה על биיצוע השינוי המבני, שמהותו צמצום פעילות הייצור ומכירת פעילות ניהול המערכת, וזאת בהתאם לסעיף 11(א)(8) לחוק החברות הממשלתיות. כמפורט לעיל, биיצוע השינוי המבני במתווה המוצע צפוי לשפר את איתנותה הפיננסית של החברה. דברי ההסבר בעניין שינוי מבני מהווים חוות דעת רשות החברות הממשלתיות בעניין זה לפי סעיף 11(ב) לחוק החברות הממשלתיות".

.26 כמתואר לעיל, להצעת ההחלטה צורפה חוות דעת משפטית נלוית שנערכה על ידי היועץ המשפטי של משרד האוצר ועל ידי היועצת המשפטית של משרד האנרגיה. כפי שיובחר להלן, בסעיף ב' לחוות הדעת המשפטית נבחנה השאלה האם במסגרת עקרונות המדיניות שנקבעו על ידי שר האנרגיה ביום 17.5.18, ניתן לכלול את עלויות הרפורמה בمشק החשמל, הנובעות בעיקר מתשולם לעובדים ולגמלאים בחברת החשמל, בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 17.5.18.

לאחר הדיון בשאלת האמורה, קבעה חוות הדעת המשפטית באופן חד משמעי, כי "בנסיבות הייחודיות של הרפורמה נושא הצעת החלטה זו [ההדגשה במקור – הch"m], אשר מטרתה העיקרית היא קידום תחרות בمشק החשמל, יש ראות בהסכם הקיבוצי שנחתם עם העובדים חלק אינטגרלי מהרפורמה אשר האנרגיה מוסמך לקדם בדרך של עקרונות מדיניות [ההדגשה אינה במקור – הch"m], ועל כן העלות הנובעות מאותו הסכם קיבוצי צרכות להיות מוכרכות בתעריף החשמל, כפועל יוצא מהתוצאות החוק המוזכרות לעיל".

העתק חוות הדעת המשפטית צורף נספח 12 לתגובה המשיבה 5.

.27 ביום 3.6.18 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 3859 בעניין שינוי מבני במשק החשמל ובחברת החשמל. ההחלטה התקבלה בהמשך על עקרונות המדיניות שפרשם שר האנרגיה, שהתייחסו גם להליך התהייעות והנוגת הגמישות הניתנת בחברת החשמל, כפי שבאו לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי.

העתק החלטת הממשלה צורף בנספח 13 לתגובה המשיבה 5.

.28. לאחר שהתקבלה ההחלטה הממשלה פנה העותר, פורום קחלה, במכtab מיום 4.6.18, אל מזכיר הממשלה, בו העלה טענה כאילו ההחלטה הממשלה בטלה, כיון שלא התקבלה בהתאם למנגנון הקבוע בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הכל כמפורט במכtabו.

העתק מכtab העותר מיום 4.6.18 צורף בנספח ט' לעתירה.

.29. טענה זו זכתה למשמעות מלא ומפורט במכtab מטעם הייעצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות, מיום 6.6.18 (נשלח לעותר באמצעות מכtab הייעצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 18.6.18), כפי שיפורט בהמשך.

העתק מכtab מענה לעותר מטעם הייעצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות צורף בנספח י' לעתירה.

.30. בהתייחס למענה זה נכתב על ידי העותר, במכtabו מיום 11.6.18 אל שר האנרגיה ואל מזכיר הממשלה, בין היתר, כי "תגובהכם התקבלה אצלנו. אנו מודים לכם על התגובה ובוחנים את האמור בה", זאת במקביל להעלאת טענות נוספות בסוגיה מושא עניינו, כמפורט שם.

מכtab העותר מיום 11.6.18 צורף בנספח י"א לעתירה.

.31. מכtabו של העותר מיום 11.6.18 נעה במכtab מנכ"ל משרד האנרגיה מיום 19.6.18, בו צוין, בין היתר, כי "במהמשך פניהיכם שבסימוכין, ולפגישתכם מיום 12.6.2018 עם שר האנרגיה, עם הח"מ ועם יו"ר רשות החשמל, אבקש להציג כי הסוגיות והשאלות שועלות מפניהיכם נענו במהלך פגישה זו ...".

העתק מכtab מנכ"ל משרד האנרגיה מיום 19.6.18 צורף בנספח י"ב לעתירה.

.32. בהערת סוגרים לטיור השתלשלות העניינים, צוין כי ביום 11.6.18 פורסם תזכיר חוק משק החשמל (תיקון מס' \_\_) (רפורמה במשק החשמל), התשע"ח-2018.

העתק תזכיר החוקה מיום 11.6.18 צורף לעתירה וסומן בנספח ה'.

בהמשך, ביום 2.7.16, בטרם תום התקופה להגשת התייחסויות לתזכיר וטרם הגשת העתירה, שלח העותר את התייחסותו לתזכיר החוק, הכוללת "התיחסות מפורטת לסוגיות המרכזיות שהסתדרן מהतזכיר חיונית...".

.33

ביני לבני, ביום 18.6.4, קרי למחמת קבלת החלטת הממשלה מושא ענייננו, הגישה המדינה הודעת עדכון אחרונה במסגרת העתירות נגד פסק דין של בית הדין הארצי לעובדה, בה דיווחה לבית המשפט הנכבד על ההבנות שהושגו, וביקשה לתת תוקף להסכמות שהושגו בין מדינת ישראל, נציגות העובדים וחברת החשמל.

בעקבות זאת ניתן פסק דין של בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' פוגלמן, כב' השופט מ' מזוז, כב' השופט ע' ברון) מיום 18.7.4, שנתן תוקף להסכנות שהושגו, והורה על ביטול פסק דין של בית הדין הארצי לעובדה ועל מהיקת העתירה שהוגשה על ידי פורום יצרני החשמל הפרטיים, חרף התנגדותו של עוטר זה ל מהיקת העתירה.

העתק פסק הדין בבג"ץ 5027/17, 5037/17 צורף בנספח 4 לתגובה המשיבה 5.

בפסק הדין נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"... ביום 4.6.2018 הגישה המדינה את העדכון האחרון שלפיו בתום תקופה ממושכת של דיוונים אינטנסיביים, גובש הסכם קיבוצי בין חברת החשמל להסתדרות העובדים הכללית בנוגע להשלכות מתווה הרפורמה שנובש על זכויות העובדים; וכי מתווה זה זכה לאישור הממונה על השכר. לפיכך, המדינה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה, נציגות העובדי חברת החשמל וחברת החשמל ביקשו כי ניתן תוקף להסכנות כמפורט להלן:

"בנסיבות מיוחדות אלה, המדינה, והמשיבות 4, 3 ו 2 לעתירה 5037/17 הגיעו להסכמה בדבר ביטול פסק דין של בית הדין הארצי לעובדה בתיק ע"ק 189383-14-09-14; 56232-09-14 – שנייתן ביום 4.5.17, וכן על ביטול החלטתו של בית הדין האזרחי לעובדה בחיפה ביום 16.9.14 בתיק סק 14-03-50534 – כשל צד שמור על טענותיו.

[...]

על יסוד הדברים האמורים, מתקASH בית המשפט הנכבד ליתן תוקף של פסק דין להסכמה המפוררת [...] ולהורות על ביטול פסקי הדין של בית הדין הארצי לעובדה ועל החלטתו של בית דין האזרחי לעובדה, ובכך תבוא עתירתה של המדינה לכדי מיצוי".

...

"... סוף דבר, אנו נותנים תוקף של פסק דין להסכנות שהושגו בבג"ץ 17/5037 כפי שצוטטו לעיל בפסקה 8 ומוחקים את בג"ץ 5027. טענות הצדדים שמורות להם".

34. נצין, למען הסדר הטוב, כי בסופו של דבר לא נדרש בית המשפט הנכבד להכריע בבקשת החזרפות של פורום קהילת ההליך הבג"ץ נגד פסק דין של בית הדין הארץ לעובדה, שעה שהדים שתחזקימו בין הצדדים - מדינת ישראל, חברת החשמל ונציגות העובדים - הבשילו לכדי הבנות - שקיבלו ביטוי, כאמור, בין היתר, בהסכם הקיבוצי ובהחלטת הממשלה, ובכך סללו מילא את הדרך ליתור העתירות, ולממן תוקף של פסק דין להסכומות שהושגו, כאמור.

35. עוד למען הסדר הטוב נצין, כי פסק דין של בית המשפט הנכבד ניתן ביום 18.7.4, טרם הגשת העתירה שבכותרת (הוגשה ביום 8.7.18), וזאת **ביגוד לנכתב בעתירה**, לפיו העתירות כנגד פסק דין של בית הדין הארץ לעובדה "עדון תלויות ועומדות" (ראו סעיף 16 לעתירה).

לשלמות התמונה יצון כי עתירה נוספת נוספה שהוגשה ביום 17.11.8, בג"ץ 8719/17 פורום יצרני חשמל פרטיא מגז טבעי נ' מדינת ישראל (פורסם באර"ש; ניתן ביום 26.7.18), בה נتبקש, בין היתר, כי בית המשפט הנכבד יורה על "הפסקת המומי'ם בין הצדדים" בנושא הרפורמה בمشק החשמל, נמחקה בסופו של דבר, ביום 26.7.18, בפסק דין של בית המשפט הנכבד (כב' השופט נ' סולברג, כב' השופט מ' מזו, כב' השופט י' אלרונ), תוך שמירת טענות הצדדים.

36. ביום 18.7.8 הוגשה, כאמור, העתירה שבכותרת.

### **השלשלות העניינים לאחר הגשת העתירה**

37. עם השגת ההסכומות בין הצדדים שעוגנו בהסכם הקיבוצי, קבלת החלטות הממשלה, וממן התוקף של פסק דין של בית המשפט הנכבד להסכומות כאמור, נסלה הדרך לקידום הלילci החקיקה הראשית לתיקון חוק משק החשמל הנדרשים ליישום הרפורמה (בஹמשן לתוכר התקיקה שפורסם ביום 11.6.18, כאמור לעיל).

38. ואכן, ביום 8.7.18 התקבלה החלטת ממשלה מס. 3957 לעניין "טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מס' 16)(רפורמה בمشק החשמל, התשע"ח-2018 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה". ראו בקישור:

[https://www.gov.il/he/departments/policies/dec3957\\_2018](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec3957_2018)

בו ביום, התקבלה החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה מס. 3964 (חק/3660) באותו עניין.

39. ביום 9.7.18 (קרי, לאחר הגשת העתירה) הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראות שעה) (רפורמה בمشק החשמל, התשע"ח-2018). בדברי

ההסבר להצעת החוק צוין כי כחלק מהשינוי המבני "נחתם, באישור הממונה על השכר והסכם עבודה במשרד האוצר, הסכם קיבוצי הכלול בין השאר את צמצום מצבת כוח האדם של חברת החשמל"; עוד קיימת בדברי ההסבר התייחסות למסמך עקרונות המדיניות שפרסם שר האנרגיה.

- .40. הצעת החוק נדונה בקရיה ראשונה בכנסת ביום 18.7.18 (ישיבת מלאית הכנסת מס' 355). בסיום ישיבה זו עברה הצעת החוק בקရיה ראשונה והועברה לוועדה משותפת לוועדת הכנסת ולועדת הכלכלה.

הועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולועדת הכלכלה קיימה דיונים במשך שלושה ימים, מיום 18.7.18 ועד ליום 12.7.18; לאחר הכנסת החוק לKERIAה שנייה ושלישית התקיים דיון במליאת הכנסת ביום 17.7.18, בסיוםו אושר תיקון מס' 16 לחוק משק החשמל ברוב של 42 חברי מילוי 4 מתנגדים.

- .41. ביום 26.7.18 פורסם ברשומות חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשע"ח-2018.

.42. עניינו הרוואות – לפניה מעלה מאربعة חודשים הושלם הליך החקיקה הראשית שנדרש לקידום הרפורמה, והשינוי המבני במשק החשמל ובחברת החשמל הפך חלק בלתי נפרד מספר החוקים של מדינת ישראל.

.43. נזכיר, כאמור, כי ביום 18.10.18, למעלה שלושה חודשים לאחר הגשת העתירה, הוגשה על ידי העוטר בקשה למתן צו בניינים,CDCלמן: "בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא לפניו צו בניינים שיורה כי עד להכרעה בעתירה יאסר על המשיבה 4 (רשות החשמל) להכיר – בעית קביעת התעריף לצרכן – בעליות הנזבות מעיקרון ו' לעקרונות המדיניות שקבע שר האנרגיה"; ובהחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' גראוסקובף) מיום 21.10.18, נקבע כי "לאחר עיון בעתירה ובבקשה, לא ראייתי מקום להוציא צו בניינים בשלב זה".

יוער, כי כפי הנמסר מרשות החשמל, הכרה בסכומים ראשוניים הנובעים מביצוע הרפורמה לשנת 2019 צפואה להיכלל במסגרת עדכון התעריף השנתי שצפויה להיכנס לתוקף בינואר 2019.

.44. לשלים התמונה צוין כי ביום 4.11.18 פנה העוטר לפרקליות המדינה בדרישה להמצאת פרטים נוספים בסוגיות שעניין "ההסכם המיסויי שהוסכם עם עובדי חברת החשמל עם רשות המיסים" ובעוד כהנה וכנהה סוגיות שעניין בהסדר המיסויי כאמור, וכי"ב. במכות פרקליטות המדינה מיום 5.11.18, הושב, בתמציאות, כי שעה שטרם הוצאה צו על תנאי במסגרת העתירה, וממילא לא הוגש תצהיר תשובה, אין מקום להיענות לדרישתו. ממילא, הסוגיות העולות ממכות פרקליטות הדרישת האמור מטעם העוטר אינו חלק מן

העטירה שבכותרת, הן חורגות מגדירה, והטענות הדריכות מענה בתגובה זו הן הטענות כפי שהוועלו בעטירה במתוכנות בה הוגשה.

- .45. עוד לשומות התמונה יזכיר כי ביום 18.11.4 נחתמה תוספת להסכם הקיבוצי, שענינה, בין היתר, אופן רכישת התוספת לפנסיה, שאינה משליכה על עלויות ההסכם הקיבוצי (ועל כן גם אינה משליכה על סעיף ו' לעקרונות המדיניות) ושאינה מעלה או מורידה בקשר עם העדים המבוקשים בעטירה ועל כן אין מקום להידרש לענינה במסגרת תגובה זו, ודברים נאמרים, כאמור, לשומות התמונה בלבד (יווער, אף זאת לשומות התמונה, כי העותר פנה בעניין זה לפרקיות המדינה, היום, 18.11.22, סמוך למועד הגשתה של תגובה זו).
- .46. אלו הם עיקרי השיטות העניינים הרלוונטיים לעטירה; על רקע זאת, נ עבור להציג עמדת המדינה.

### עמדת המדינה

- .47. בתמצית, עמדת המדינה היא כי דין העטירה להידחות על הסף בהיותה תיאורטיבית, בלתי אקטואלית במתוכנות בה הוגשה, ולמעשה נתקף בנסיבות מעשה עשי, בהתאם למפורט להלן; לחופין, דין העטירה להידחות לוגפה, בהיעדר כל עילה להתערבות בית המשפט הנכבד באיזה מבין מעשי המינהל מושא עניינו, לרבות בעקרונות המדיניות שקבע השר או בחילתה הממשלה הנתקפת.

- .48. תחילת נציג את הטעמים לדחית העטירה על הסף, ולאחר מכן נפנה להתייחסות לגופם של דברים, בהתאם לסדר העדים המבוקשים בעטירה – ראשון ראשון ואחרון אחרון.

### דין העטירה להידחות על הסף

- .49. כמתואר לעיל, הליך החקירה הראשית הנדרשים לשינוי המبني במק החשמל ובחברת החשמל הושלמו זה מכבר, לפני ארבעה חודשים, לאחר הגשתה של העטירה שבכותרת, והרפורמה במתוכנות בה חוקקה הפקה לחלק בלתי נפרד מספר החוקים של מדינת ישראל.

מטעם זה בלבד, העטירה במתוכנותה הוכחית היא תיאורטיבית, בלתי אקטואלית, ולמעשה נתקף בנסיבות מעשה עשי, בשיטת לב לב שבודק החקירה הראשית בעניינו, ובנדבך מרכז בהתמונה שראה המשפט לנגד עניין, עמדה החלטת הממשלה הנתקפת, ועמדה הנחת עליות הרפורמה שניצבה בפני הממשלה.

נדגיש: לעמדת המדינה, סיום הליך החקירה הראשית בעניינו, מביא לכך שהעתירה תוקפת מעשה עשי, בין בוגע לחייב בתיקון החקירה המעניינים היבטים של החלטת

הממשלה, ובין בוגר לחקקים אחרים של התקון. זאת, שעה שהרפורמה מהוות מקשה אחת, שחקקיה שלובים זה בזה, הן אלו המעוגנים היבטים של החלטת הממשלה, והן אחרים. היטיב לתאר זאת העותר עצמו, בלשונו (סעיף 18 לעתירה): **"הרפורמה בינוי מכמה רכיבים התלויים זה בזו. ביטול או אי עמידה באחד מהם עלולים לפרק את מבנה הרפורמה כולה."**

.50. עוד נזכיר - בסעיף 24 לעתירה צוין כי **"אין מנוס מהגשת עתירה זו ובירורה כבר בעט"**, **עד קודם סיום של הליכי החקיקה".** זאת, שלושה טעמים אותםמנה פורום קהילת בעתירתו:

האחד, **"לא ניתן לדעת מהם תיקוני החקיקה הדורשים"**;

השני, **"ההחלטה השר כבר התקבלה. היא מעשה עשווי".**

השלישי, **"לאחר שייעשו תיקוני החקיקה שעלייהם הוצחר בהחלטת הממשלה, ובהתאם למצויר החוק שפורסם, מצב העניינים יהיה בלתי הפיך [ההדגשה אינה במקור – הח'ם]".**

.51. הנה כי כן, **משעה שבהתאם לטענות העותר עצמו**, לאחר השלמת הליכי החקיקה של תצויר החוק שפורסם לתקן חוק משק החשמל, המעשה יהיה עשוי ומצב הדברים **יהיה בלתי הפיך**, ומאחר שתיקון 16 לחוק משק החשמל הושלם, הרי שאין מקום בשלב זה לדון בעתירה, שהפכה תיאורטיבית ובלתי אקטואלית במתכונת בה הוגשה, והוא תוקפת למעשה, מעשה עשוי.

.52. יובהר כי העותר, בתקופת ארבעת החודשים שהלפו מאז השלמת הליכי החקיקה ועד מועד כתיבת שורות אלו, לא פנה לבית המשפט הנכבד ובקש לתקן את עתירתו, כך שתתකוף גם את הליכי החקיקה שהושלמו; והוא אף לא הגיע עתירה נפרדת התוקפת את תיקון החקיקה **בפי שהתקבל**. הליכים אלה, לו היו מוגשים לבית המשפט הנכבד, היו מטופלים בהתאם למקובל. אלא **שהעותר בחר לא לעשות כן**, ושיקolioו עימיו – והדבר אינו מעלה או מוריד מכך שהעתירה כאמור הפכה לתיאורטיבית, בלתי אקטואלית במתכונתה הקיימת, ולczzo התוקפת מעשה עשוי.

למען זהירות וMbps לגורוע מכל טענה העומדת למדינה בעניין זה, יouter, כי אילו יבחר בעת העותר לתקן את הליכי החקיקה שהושלמו, הרי שתקיפה שכזו תהיה נגועה לעת הזו בשיהוי כבד, אשר לעמדת המדינה, יחייב את דחייתה על הסף.

.53. מטעמים אלו, כאמור, דין העתירה להידחות על הסף. לעומת מן הנדרש, נפרט בתמצית את הטעמים לדחינתה של העתירה לגופה.

## **דין העתירה להידחות לגופה**

כמתואר לעיל, בעתירה מבוקשות שתי קבוצות סעדים: **קבוצת סעדים אחת** נוגעת לתקיפת סעיף ו' בעקרונות המדיניות של שר האנרגיה, בשל טענות לחיריגת שר האנרגיה מסמכות, ולהיעדר פרסום כדין; **וקבוצת הסעדים השנייה** נוגעת לטענות בדבר אי עמידת החלטת הממשלה בתנאים הקבועים בסעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

נתיחס עתה לכל אחד מן הסעדים המבוקשים, ונראה כי דין להידחות.

### **דין העתנה כי סעיף ו' לעקרונות המדיניות של שר האנרגיה נתקבל בחוסר סמכות ("הסעד הראשון") – להידחות**

העוטר טוען כי סעיף ו' לעקרונות המדיניות נתקבל בחוסר סמכות. לשיטתו, בהתמצית, "ההטבות לעובדים אין יכולות להיחשב 'מדיניות' או 'עקרון מדיניות'" ; כמו כן "ההסכם הקיבוצי אינו יכול להיחשב 'מדיניות' או 'עקרון מדיניות'" ; כמו כן "אין לשר סמכות לקבוע במה ואיך יחושו עלויות הנובעות מדיניות" ; וכן כמו כן "אין לשר סמכות לקבע את דרכי התיעילות בחברות החשמל" (ראו בהרחבה סעיפים 6-84 ו-71 לעתירה).

זכור כי סעיף ו' לעקרון המדיניות כולל התיקосновות ל"התיעילות בחברת החשמל והגברת הגמישות ניהולית בהתאם להסכם קיבוצי המהווה מקשה אחת עם יתר עקרונות המדיניות כאמור לעיל, אשר בהתאם לתיקונות עם הרשות נאמדת בסך של כ- 6.4 מיליארד ש"ן".

57. בטענות העוטר לחריגת סעיף ו' לעקרונות המדיניות מסמכות – אין כל ממש.

ראשית, על מנת לעמוד על היקף הרפורמה, נצטו במקורה את סעיף אי' להחלטת הממשלה 3859 מיום 3.6.18 שלביולה עותר העוטר, המתאר את תוכולתה של הרפורמה:

"א. במטרה ליעיל את משק החשמל, לעודד את התחרויות בו, להיערכ למעבר המשק לאנרגיה נקייה, להיערכ לקליטת רכב חשמלי ולהיערכ לקליטת אנרגיות מתחדשות ולחזק את איצנותה הפיננסית של חברת החשמל, ובמהמשך לעקרונות המדיניות שפרסם שר האנרגיה ביום 17 במאי 2018, לאחר התקינות עם שר האוצר ועם דשות החשמל לפי סעיף 67(ג) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן – חוק משק החשמל), המצורפים להחלטה זו, הרפורמה במשק החשמל ושינוי מבני חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן – חברת החשמל), תכלול את כל אלה:

(1) צמצום כוחה המונופולייסטי של חברת החשמל במקטע ייצור החשמל ומיוקדה במקטע הרשת - החל מ-18 חודשים מיום החלטה זו ועד 60 חודשים

מיום החלטה זו, חברת החשמל תמכור את האתר הייצור אלון תבור, רמת חובב, רידינג, חנית (חלק מהאתר) ואשכול. חלק מהשתה בתחנת רוטנברג (שהיה מיועד להקמת תחנה חימית) יועבר, בהתאם להסכם מיום 3 בינואר 2018 שנחתם בין מדינת ישראל ורשות מקומית ישראל (להלן – רמ"י) ובין חברת החשמל, לידי רמ"י לצורך מכירתו.

2) שימור פעילותה של חברת החשמל במקטעי הולכה והולקה כבעל רישיון ספק שירות חיווני - חברת חשמל תמשיך להקים, לתחזוק ולתפעל את מתקני רשת הולכה ומתקני הולקה כמפורט בסעיף ב. החברה תפתח את רשת הולכה בהתאם לתוכנית הפיתוח שתאושר לפי סעיף 19 לחוק משק החשמל.

3) הפרדת ניהול המערכת לחברות החשמל - פעילות יחידת ניהול המערכת, יחידת תכנון ופיתוח טכנולוגיות (תפ"ט) והיחידה לסטטיסטיקה ושווקים, כמפורט בספה א' ובפרט במסמך הפונקציות המצוරף לו יועברו לחברת החשמל לחברת משלתית נפרדת - חברת ניהול המערכת בע"מ (להלן – "חברת מנהל המערכת") או "בעל רישיון לניהול המערכת"), אשר הוקמה בהתאם להחלטה מס' 3704 מיום 30 ביוני 2008 שעוניינה הקמת חברות משלתיות במשק החשמל - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברות וככללה (להלן – החלטת הקמה).

4) פתיחת מקטע האספקה לתחרות - פתיחת מקטע האספקה לתחרות באופן הדרגתי כך שבמקטע צרכני מתח על עליון, עליון ונגובה חברת החשמל לא תהיה רשאית לפעול בגין תחרותי, ובמקטע מתח נמוך החברה תהיה רשאית לתחרות רק אם נתה השוק שלא ירד מ-60% במקטע זה, בכפוף למדייניות השר ובהתאם לאסדרה שתקבע.

5) התיעילות והנהגת גמישות ניהולה בחברת החשמל - מספר העובדים הקבועים יופחת ב- 1,803 ומספר העובדים הקבועים והארעיים יוגבל. כמו כן, יונגע שינוי ביחסים העבודה בחברה באופן שיאפשר ניהול יעיל יותר של החברה, והתאמתה לבניה הענף הנוכחי.

6) חיזוק איתנותה הפיננסית של חברת החשמל - חברת החשמל תפעל ותעשה את כל הנitin על ידה על מנת לעמוד בתוכנית עסקית שגובשה על ידי החברה ואושרה על ידי הדירקטוריון ביום 10 במאי 2018, וביעדי איתנות פיננסית שנקבעו על בסיסה. צוות מטעם המדינה יעקב ויົກർ אחר העמידה ביעדים".

.59

**במסגרת הדיוונים הרבים שקדמו להחלטת הממשלה נזונה בהרחבה גם סוגיות המתווות הרואי לכיסוי עליותיה של הרפורמה. בסוגיה זו קויימו דיוונים רבים, והיביט המשפט הוכרע על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), זאת לאחר דיון מסכם בראשותו ובהשתפות כלל הגורמים הרלוונטיים. במסגרת ההחלטה המשפטית נקבע כי יקודם הлик הכרה בעליות במסגרת "עקרונות המדיניות" לפי סעיפים 57א ו-21א לחוק משק החשמל. לשון הסעיפים :**

"75א. (א) השר רשאי להחליט על מדיניות בתחום משק החשמל, בין היתר בעניינים אלה:

.....

(ב) מדיניות השר וכן עקרונות מדיניות השר יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד ויהיו פתוחים לעיון הציבור באופן שיאפשר מעקב אחר שינויים ותיעודם לארך זמן.

(ג) מדיניות השר וכן עקרונות מדיניות השר ייכנסו לתוקף במועד פרסוםם באתר המשרד כאמור בסעיף קטן (ב) או ממועד מאוחר יותר שקבע השר; מועד תחילת התוקף של מדיניות השר ושל עקרונות מדיניותו יצוינו בגוף הפרסום".

...

"21א. (א) הרשות תהיה הגורם המKeySpecי במשרד בתחום משק החשמל, המסייע לשר בגיבוש מדיניותו כאמור בסעיף 75א.

(ב) בגיבוש עקרונות המדיניות יתיעץ השר עם הרשות כגורם המKeySpecy במשרד בתחום משק החשמל, לרובות בעניין עלויות הנובעות מימוש המדיניות; עדמת הרשות תפורסם באתר האינטרנט שלה, לאחר שעקרונות המדיניות פורסמו באתר האינטרנט של המשרד בהתאם להוראות סעיף 75א(ב).

(ג) הרשות תיעץ לממשלה בקביעת מדיניות בתחום משק החשמל, אם התבקשה לכך על ידי השר".

בנוסף, סעיף 31(ב) לחוק משק החשמל, אף הוא רלוונטי לעניינו, ולשונו:

"בשימוש עקרון העלות לצורכי קביעת התעריפים, תכיר הרשות עלויות הנובעות מעקרונות המדיניות שקבע השר....".

בהתאם לכך, נכללו הדברים בחוות הדעת המשפטית שנלווה להצעת ההחלטה לממשלה (נספח 12 לתגובה המשيبة 5, לעיל), שם נכתב לעניין זה, תחת הכותרת "קשיים משפטיים, ככל שישנם, וחרכי פתרונים", כדלקמן:

"עלויות הרפורמה, למעט ההשquaה הראשונית הנדרשת בחברות מנהל המערכת (הטעונה אישור ועדת הכספיים לפי סעיף 10 לחוק החברות הממשלתיות), ימומנו מתעריף החשמל.

עליה השאלה אם ניתן לקבוע במסגרת עקרונות המדיניות, את עלויות הרפורמה, אשר נובעות בעיקר מתשולם לעובדים ולגמלאים, אשר מעוגנות בהסכם הקיבוצי. יובהר כי ככל עקרונות המדיניות אינם כוללים עלויות פרטניות, ובפרט עלויות שכוללות במסגרת הסכם קיבוצי עם עובדים.

לשיטתו, במקרה ייחודי זה, ניתן לכלול עניינים אלה בעקרונות המדיניות, נוכח העובדה שענינו בחלוקת חיוני ובלתי נפרד ברפורמה הכללית בمشק החשמל. במסגרת תיקון מס' 13 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן – חוק משק החשמל), תוקנו סעיפים 31, 31, 31 ו- 5א לחוק משק החשמל. תיקון זה נועד ליצור איזון ראוי בין הגורמים השונים שעסוקו באותה עת בענייני משק החשמל, ובפרט משרד האנרגיה, משרד האוצר ורשות החשמל. סעיף 5א לחוק מציין שמשרד האנרגיה וראשי לקבוע מדיניות ו策מצות הריכוזיות בمشק החשמל, בהתייעצות עם שר האוצר. בהתאם לסעיף 21א לחוק משק החשמל, רשות החשמל היא הגוף המ乞וצועי במשרד האנרגיה בתחום משק החשמל, המשיע לשדר בגיבוש המדיניות. במסגרת גיבוש מדיניותו, נדרש השדר להתייעץ עם רשות החשמל, לרבות לגבי עלויות הנובעות מיישום המדיניות. הרשות תפרסם את עמדתה לציבור, לאחר פרסום עקרונות המדיניות. משרד האנרגיה יפרסם את עקרונות המדיניות באתר משרד האנרגיה.

בסעיף 31(ב) לחוק משק החשמל, נקבע כי במסגרת יישום עקרון העלות לצורך קביעת התעריפים, תכיר הרשות בעליות הנובעות מעקרונות המדיניות שקבע השדר כאמור בסעיף 5א ואות בניגוד למצב הדברים הרגיל שבו רשאית הרשות שלא להביא בחשבון הוצאות של חברת החשמל אשר לדעתה אין דרישות למילוי חובותיו של בעל רישיון ספק שירות חיוני. לאור האמור, לאחר ששר האנרגיה גיבש ופרסם עקרונות מדיניות ממופרט לעיל, הכוללים את עיקרי הרפורמה ביום 17 במאי 2018, לאחר שהתייעץ לגבייהם עם שר האוצר לעניין קידום התחרות ו策מצות הריכוזיות בمشק החשמל ועם רשות החשמל, לרבות לגבי הערות שכרכוה בישוםם, יוכרו עלויות אלה במסגרת התעריף.

הרפורמה המוצעת שכאמור, מטרתה היא לעודד תחרות ו策מצות ריכוזיות, כולל, בין השאר, מכירת תחנות על ידי חברת החשמל, הוצאה יחידת ניהול המערכת, פיתורים נרחבים של עובדים והנega של גמישות ניהול החברה (במסגרת זו יפוטרו כ- 2,800 עובדים כאשר כנגד 1000 מתוכם יקלטו עובדים חדשים בתנאי העסקה השונים). עובדים נוספים יעברו לחברת ניהול המערכת ויושלמו לדוכשים את תפקיד הייצור). רפורמה כאמור, כרוכה מעוצם טבעה בעליות רבות. יובהר כי במקרה זה לא מדובר בהכרה בעליות שנובעת משינוי של הסכם קיבוצי שעומד לבדוק אלא בשינוי שהוא נדבן הכרחי וחוני לשם יישום הרפורמה הכללית בمشק החשמל, לטובת צרכני החשמל, ולשם קידום התחרות ו策מצות הריכוזיות בمشק החשמל. ביחס למצב הנהוג כיום, הגם שבהתאם לחוק משק החשמל, בנוסחו הנוכחי, נדרש שינוי מבני רחב יותר. ללא פיתורים של לפחות עובדים והעברת חלקם לחברת נפרדת של ניהול מערכת לא ניתן יהיה להנaging את הרפורמה הכללית בمشק החשמל. פועל

יוצא מכך, שבנסיבות היחסיות של הרפורמה נושא הצעה זו, אשר מטרתה העיקרית היא קידום תחרות במשק החשמל, יש לראות בהסכם הקיבוצי שנחתם עם העובדים חלק אינטגרלי מהרפורמה ששר האנרגיה מוסמךקדם בדרך של עקרונות מדיניות, ועל כן הultiות הנbowות מאותו הסכם קיבוצי צרכות להיות מוכנות בתעריף החשמל, כפועל יוצא מהוראות החוק המוזכרות לעיל.

יובהר כי גם במקרה זה רשות החשמל חייבת בברית עלויות, וזאת במסגרת חובתה לוודא שלא מועברים לחברת תשלוםים עודפים בגין יישום הרפורמה, למשל בדרך של הכרה בעלות פרישת עובדים שלא פרשו, או בעלות נחיזת אחרת בשלב גיבוש הרפורמה, שלא התמשחה בסופו של דבר.

לאור כל האמור, כלל הultiות הנbowות מעקרונות המדיניות שקבע השם, ואשר פורטו במסגרת הצעת החלטה, לובות המתנים לעובדי החברה, יוכרו בתעריף החשמל, בכפוף לביקורת עלויות, כאמור.

עקרונות המדיניות התבוססו על הנחת עלויות שנאמדת על 7.1 מיליארד ש' ואין בהם כדי לחייב הכרה בעלות החורגות מהסכום האמור, באופן שעה על חריגה קלה. ככל שתהיהנה עלויות נוספות יחול לגביון הדין הכללי לרבות אפשרות לשינוי עקרונות המדיניות [ההדגשות במקור – הח"מ].

הנה כי כן, כלל גורמי המדיניות, המוצע והיעוץ המשפטי היו מודעים היטב לשאלת העומדת על הפרק, וההכרעה המשפטית המפורטת והברורה, כפי שנכללה בחותם הדעת המשפטית, הייתה כי ניתן לפעול בענייננו בדרך של הליך הכרה בעלות ההסכם הקיבוצי במסגרת "עקרונות המדיניות". דומה כי הדברים המובאים לעיל מוכיחות הדעת המשפטית שנלוותה להחלטת הממשלה, מדברים בעד עצם, ומספקים מענה הוותם לטענת חוסר הסמכות.<sup>61</sup>

למעלה מן הצורך, על מנת לעמוד על הקשרה הרחב של הרפורמה, נוסיף להלן מספר דברים בקשר להיווטו של שר האנרגיה מוסמך לכלול בעקרונות המדיניות שפורסמו על ידו את מכלול הרכיבים בהם תלואה הרפורמה לשט התמשותה.<sup>62</sup>

כמצוין לעיל, מאז חקיקתו של חוק משק החשמל בשנת 1996, ניסו ממשלות ישראל לבצע רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל אשר תונשים את מטרות חוק משק החשמל. ניסיונות אלה לא צלחו, כאמור. בחודשים שקדמו להחלטה הממשלה, קיימו נציגי המדינה עם חברת החשמל ועם נציגות העובדים הידברות בקשר למטרות הרפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל, זאת, כאמור, לאחר שהמדינה הגישה עתירה לבג"ץ נגד החלטת בית הדין הארץ לעובודה שאישר לעובדים לשבות נוכחות כוונות המדינה בקשר למטרות

הרפורמה במשק החשמל. הידברות זו הגיעו בסופה של יום לכדי הסכמה בקשר להשלכות הנובעות ממתווה הרפורמה, הכל כמו צוין לעיל.

הרפורמה מושא עניינו במשק החשמל, בניהו שני נדבכים, אשר על פי עמדת גורמי המוצע כפי שהובאה בפני הממשלה, הם מהווים "מקרה אחד" - **רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני חברת החשמל**. עוד סבורים גורמי המוצע כי השינוי המבני בחברת החשמל הוא נדבך הכרחי וחוני לשם יישום הרפורמה הכלכלית במשק החשמל, לטובת צרכני החשמל, וכי לא הנגשה של שינוי מבני בחברת חשמל, ובכלל זה פיטורים של אלף עובדים והעברת חלקם לחברת נפרדת של ניהול מערכת, לא ניתן יהיה להנaging את הרפורמה הכלכלית במשק החשמל.

במסמך ההתייעצות שפורסמה רשות החשמל ביום 17.5.2018 (עמדת רשות החשמל המצורפת בנספח 9 לתגובה המשيبة 5, וצורפה להצעת החלטה שהובאה למשלה), בمعנה להצעת עקרונות המדיניות של השר, נאמדו עלויות הרפורמה, בעיקר תשלוםיהם השונים לעובדים בסך של כ- 6.4 מיליארד ₪. כעולה מן המסמך, בנוסף לעליות אלה, צפויות עלויות נוספות הנובעות מהשינוי ומה צורך להיערך אליו בחברה. בין היתר צפויות עלויות הקשורות בהקנת אתרי הייצור למכרה (לרבות הקמת מבנים והעתקה של ציוד ותשתיות קיימים), עלויות התאמת מערכות המחשב בחברה, עלויות בגין אירועי מס, עלויות מימון וכיו"ב. עלויות אלה הוערכו על ידי רשות החשמל בכ- 0.7 מיליארד ₪.

במסגרת הרפורמה כלולים אפוא, במקרה אחד, גם היבטי ההתייעלות בחברת החשמל והגברת הגמישות הניהולית בה וגם הרפורמה במשק החשמל. אכן, **כעולה מן העתירה, מתעוררת השאלה האם המקרהណן מתאים להיקבע בנסיבות מגנוןן עקרונות המדיניות**. כאמור, שאלה זו עמדה נגד עניין גורמי המדיניות, המוצע והיעוץ **המשפטי בטорм קביעת עקרונות המדיניות ובטרם קבלת החלטת הממשלה**.

לעמדת המדינה, השאלה מחלוקת לשלווש שלוש שאלות משנה: **האחד**, האם רכיב ההתייעלות והגמישות הניהולית בחברת החשמל הינו נושא המתאים להיות מוסדר במסגרת עקרונות המדיניות; **השנייה**, האם ניתן לקבוע בעקרונות המדיניות הוראות ברמת פירוט גבוהה; **השלישית**, האם ניתן לקבוע עקרון מדיניות אשר עלותו ידועה ומוכתבת בעת קביעתו. זאת שכן, מתן אפשרות לקביעה כאמור מרחיבה את החrieg הטמון בכלי "עקרון המדיניות" שהוא חrieg לתקינה העצמאית של הרשות בקביעת תעריפים ואשר עומד בבסיס מטרת הקמתה של הרשות.

נבהיר, כי לעמדת המדינה, השר איננו מוסמך בדבר שבשגרה, לקבע עקרונות מדיניות שימושות הטלת עלויות הנובעות מהסכם קיבוציים הנחთמים עם העובדים על תעריף החשמל. בכלל, הסכמים כאמור חסופים לביקורת עלויות של רשות החשמל בהתאם לסטנדרטים הרשות על פי דין, לרבות בדרך של אי הכרה בעליות שאינן נחוצות, לדעת רשות החשמל. כמו כן, לרוב, עקרונות המדיניות אינם יכולים להתייחס לעלות ספציפית

ולא ניתן לצמצם את סמכותה הבלתי-רשמי של הרשות לקבע תעריפים בדרך של אימוץ עלויות מוגדרות במסגרת עקרונות המדיניות. במובן זה, עלות הסכם קיבוצי עם העובדים, בגדה של רפורמה כללית במשק, היא אכן עלות חריגה באופייה (ראו בהקשר זה, עדמת רשות החשמל, נספח 9 לתגובה המשיבה 5).

חרף זאת, עדמת המדינה היא כי נוכחות העובדה שהרפורמה עשויה "מקשה אחת" כאמור לעיל, ניתן לעשות שימוש בהקשר הנדון בעקרונות המדיניות, וכי בנסיבות הייחודיות של הרפורמה יש לראות בהסכם הקיבוצי הנחתם עם העובדים חלק מהרפורמה אשר האנרגיה מוסמךקדם בדרך של עקרון מדיניות.

בשים לב לכך, עדמת המדינה היא כי הרכיבים הנוגעים להתייעלות בחברה ולהנהגת הגמישות ניהולית בה הם חלק "מעסקות חביבה" של מדיניות השר ולא ניתן לבדוק מתוכה רכיב אחד בלבד. עקרונות המדיניות בענייננו הם תמצאות של רפורמה מורכבת ורבת פרטיטים. הבוחירהקדם רפורמה במשק החשמל יחד עם שינוי מבני חברת החשמל שנעשה בדרך של הסכמה גם היא מהוות מדיניות. מכאן, גם הוצאה לפועל מכלול, בהתאם להסכם, היא חיונית להצלחתה.

על כן, ולטיכום, עדמת המדינה ביחס לטענות המועלות בעתריה, בהמשך ישיר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה ערבית קבלת החלטת הממשלה, היא כי בנסיבות הייחודיות של הרפורמה:

א. רמת הפירוט של עקרונות המדיניות יכולה להכיל גם קביעה ברזולוציה גבוהה יותר, בהתאם לנושא אותו עקרון המדיניות מסדר. כך, במקרים כגון הגברת תחרותיות, סביר להניח כי יידרשו עקרונות מדיניות מפורטים יותר על מנת שהרשויות תוכל להוציא לפועל את מדיניות השר. הדברים אמרים מוקל וחומר כאשר מדובר על רפורמה רחבה ומורכבת המתיחסת למכלול הקטועים במשק החשמל.

ב. רשות החשמל ציינה במסמך התייעצות כי לגמישות ניהולית המונחגת בחברה יש גם תועלות למשק החשמל: "הרפורמה תגבר את הגמישות ניהולית בחברה כמו גם את התמריצים לניהולה הנוכחי, וכך שוגם פעילות החברה במקטעי הרשת, בהם תישאר החברה מונופול מפוקח, תהיה יעילה ומתקדמת יותר".

ג. המתנים לעובדים שניתנו במסגרת ההסכם הקיבוצי בנויים באופן אשר מייצר תמריץ לעובדי החברה לשותף פעולה עם השינוי במבנה הארגוני ועם הוצאה יחידת מנהל מערכת ותchnות הייצור הנמכרות מהחברה.

ד. עקרון המדיניות הנוגע להסכם הקיבוצי מגלה את מדיניות השירותים להביאו לרפורמה במשק החשמל יחד עם שינוי מבני בחברת החשמל בדרך של הסכימה. אכן, לבחירה בקביעת מדיניות בדרך של השגת הסכימה יש יתרונות וחסרונות. אחד היתרונות המשמעותיים במתווה ההסכם הוא הוודאות שבhzוצאתה לפעול של הרפורמה בטוחה זמן קצר. כדי如此, הרפורמה במשק החשמל נדחתה זה שנים רבות. מעבר לנושא הסכימה, יש יתרון רב בהגברת התחרות במקטע הייצור באמצעות מכירת תחנות הכוח של חברת חשמל לגורמים פרטיים, על פניה חלוקת רישיונות ייצור לתחרות כח חדשות שיוקמו במקומות אחרים, באופן שהיה מביא לניצול לא מיטבי של הקרקעות ועלויות גובהות יותר למשק החשמל. כך מופחת היקף הקרקע הכלול שהמשק נדרש להקצות לשימושי אנרגיה: בנוסף, באתרי חחי עליות ההקמה של יחידות ייצור חדשות ותיבורן לתשתיות נוכחות מהלויות אחרותים אחרים שבהם עדין לא הוקמו תחנות כח.

כך, מושגת התועלת המשקית בהגברת התחרות והגברת חלקו של המgor הכספי באופן הצפוי להביא להפחיתה מחירי החשמל, וביחד עם זאת מושגת תועלת סביבתית בכך ייעול השימוש במשאב הקרקע לתחרות כוח והתשתיות התומכות בהן (קווי גז טבעי, קווי חשמל לבישים ועוד). כמו כן, יש תועלת רבה ברמה המשקית בהוצאה מנהל המערכת לחברת חשמל בשל חשיבותו להבטחת התחרות לצמצום ניגוד העניינים שנוצר בשל היוטו שיק לחברה חשמל כיום. ברור, כי הקמת חברה חדשה לניהול מערכות שתספק עבודות חדשים ותרכוש ציוד ותוכנות הנדרשים לניהול המערכת, שתחל לעבד עם פקיעת הרישון האחד של חחי הייתה מייצרת עליות עודפות בrama המשקית (כפל עבודות, נכסים ומערכות מחשב) ואולי אף פגיעה באיכות ניהול משק החשמל. כמו כן, החלטת המדינה לבצע את הדברים בתיאום תוך העברת של היחידות והעובדים המiomנים בניהול המערכת, שכיסו עובדים בחברת החשמל, הינה החלטת מדיניות שהגינה בצדקה. אם כן להסכם יש תועלות גם למדינה ולא רק לעובדים, שלא היו מושגות ללא הסכם. עליות ההסכם הקיבוצי הן אפוא עליות הנדרשות לצורך יישום המדיניות, על כל התועלות שהשירותים מבקשים להשיג ממנה.

71. סיכום של דברים, הוא שעדת המדינה היא כי הבחירה במסלול עקרונות מדיניות בנסיבות המקרה דן היא אפשרית, וכך אכן נעשה.

לאור זאת, אין בסיס לטענה כי ההחלטה על סעיף ו' לעקרונות המדיניות התקבלה בחוסר סמכות, וזאת הראשו המבוקש – להידחות.

ז'ין הטענה כי על סעיף ו' לעקרונות המדיניות להטבל מחייב העדר פרסום דין ("הסעד השני") - להידחות

.73. לטענת העותר, ההימנעות מפרסום עקרון המדיניות ו' שוללת ממנה את תוקפו (ראו סעיפים 85-86 לעתירה).

דרך הילכו של העותר היא כך: עקרון מדיניות י' קובע כי **ההסכם הקיבוצי** "מהווה מקשה אחת עם יתר עקרונות המדיניות"; "המשיב 1 נמנע מפרסם את תוכנו של" "עקרון המדיניות" (=ההסכם הקיבוצי) במלואו, משום שהוא עדין לא היה חתום סופית בעט שפורסם"; וכל עוד זה לא פורסם, מנوعה הייתה ממשלה ישראל מלהסתמך על מסמך העקרונות כפי שעשתה.

הרצינול לטענה זו, כך לשיטת העותר, הוא כדלקמן: שעה שהמשיב 1 נמנע מפרסם את תוכנו של ההסכם הקיבוצי במלואו, הוא למעשה מעשה נתן **"צ'ק פתוח לוועד העובדים של חברת החשמל"**, כלשון העתירה.

.74. גם טענה זו, דיןיה להידחות.

.75. ראשית, הטענה כאילו נתן המשיב 1 **"צ'ק פתוח"** למאן דהוא, אינה עולה בקנה אחד עם מצב הדברים העובדתי לאשורו. חוות הדעת המשפטית שגורפה להצעת ההחלטה לממשלה, נקבעת במפורש בהנחת העלוויות עליה התבסס עקרון המדיניות, ובמהירה כדלקמן (בסעיף ב' לה):

**"עקרונות המדיניות התבسطו על הנחת עלוויות שנאמדת על 7.1 מיליארד ש' ואין בהם כדי לחייב הכרעה בעלוויות החורגות מהescooms האמור, באופן שעולה על חריגה קלה. ככל שתהיהנה עלויות נוספות יחול לביהן הדין הכללי לרבות אפשרות לשינוי עקרונות המדיניות."**

הנה כי כן, הובחר בחוות הדעת המשפטית שגורפה להצעת ההחלטה כי אין בעקרונות המדיניות כדי לחייב הכרעה בעלוויות החורגות מהescooms שננקב, באופן שעולה על חריגה קלה. עקרונות המדיניות פורסמו באתר האינטרנט של משרד האנרגיה כנדיש ופורטו בהם העלוויות הנוגעות להסכם הקיבוצי ללא הענקת **"צ'ק פתוח"**.

.76. זאת ועוד, כזכור, בהתאם להוראות סעיף 57א(ב) לחוק משק החשמל, **"מדיניות השר וכן עקרונות מדיניות השר יפורסםו באתר האינטרנט של המשרד ויהיו פתוחים לעיון הציבור באופן שיאפשר מעקב אחר שינויים ותיעודם לאורך זמן"**; עקרון ו' אכן פורסם באתר האינטרנט בלבד עם שאר עקרונות המדיניות, כנדרש. עקרון ו' צוין כי **"התיעولات בחברת החשמל והגברת הגמישות הנהולית בהתאם להסכם קיבוצי המהווה מῆשה אחת עם יתר עקרונות המדיניות כאמור לעיל, אשר בהתאם להתייעצות עם הרשות עלותנו נאמדת בסך של כ- 6.4 מיליארד ש'"**, אך אין לפреш כי **ההסכם הקיבוצי עצמו צריך להיות** **לאוויות מפורסם ביחד עם עקרונות המדיניות**; לכך אין כל עיגון בהוראת סעיף 57א(ב) לחוק, וכל שטיל הסעיף הוא חובה לפרש את עקרונות המדיניות עצמן (לרבבות סעיף ו', בעניינו, כפי שאכן נעשה).

- .77. כמו כן, למען הזירות, יזכיר כי פרסום הסכמים קיבוציים נעשה בהתאם להסדר הקבוע בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן – "חוק הסכמים קיבוציים") וממילא לא שר האנרגיה הוא שנדרש היה לפרסם את ההצעה הקיבוצי (שהמדינה אינהצד לו), אלא פרסומו נדרש להיעשות בהתאם לסעיף 10 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, וממילא החובה להגיש את ההסכם לפרסום חלה על הצדדים לו (החברה ונציגות העובדים). על פי חוק, הסכם קיבוצי יוגש לרישום תוך חודשיים מחתימתו (עם אפשרות הארכה).
- .78. זאת ועוד, ממילא עיקרי הדברים הנוגעים לתוכנו של ההסכם הקיבוצי, היו גלויים לפני קבלת החלטת הממשלה, והובאו, במסמך התייעצות של רשות החשמל (שפורסם באינטרנט במצורף להצעת ההחלטה שהובאה לאישור הממשלה) שנערך במסגרת התייעצויות לפי סעיף 21א לחוק משק החשמל. ובמהשך לאחר קבלת החלטת הממשלה – תזכיר החוק שפורסם להערות הציבור ביום 18.6.11 ציין אף הוא פרטים אודות ההסכם הקיבוצי; וכן גם הצעת החוק ואף במסגרת דיויני ועדת הכנסת שדנה בתיקון 16 לחוק משק החשמל, לה הוצגו עלויות הרפורמה והשפעתן על התעריף (ראו פרוטוקול דיוון מיום 12.7.18 עמ' 67-70).
- אף העותר מגלה בKİאות רבה ונוקב בפרטים רבים בדבר פרטי ההסכם הקיבוצי ועלויות הרפורמה, בסעיפים 23, 25 ו-26 לעתירה, לשם דוגמא.
- .79. לפיכך, גם לו היה נופל פגם הנוגע להיעדר פרסום בעניינו (ואין בכך כלל וכלל לשיטת המדינה), הרי שהיא מדובר בפגיעה טכני לכל היותר, ובוודאי לא פגם מהותי.
- .80. נמצא כי גם דין טענות העותר בעניין הסעד השני – להיזמות.
- דין טענות לבטולות החלטת הממשלה (כולה או חלקה) עקב חריגת שר האנרגיה מסמכותו ("הسعد השלישי") – להיזמות**
- .81. במסגרת הסעד השלישי המבוקש, מבקשת בטלותה של החלטת הממשלה (כולה או חלקה), עקב חריגת שר האנרגיה מסמכותו, בעת קביעת עקרונות המדינה.
- .82. למען הסדר הטוב, תפנה המדינה לכל טענותיה בمعנה **לסעד הראשון** המבוקש לעיל, שמכוחן, אף דין הסעד השלישי להיזמות מכל וכל.
- .83. **סיכום עד כה** – לעומת המדינה, אין ממש בטענות העותר בכל הנוגע לקבוצת הסעים הראשונה שענינה בתקיפת סעיף ו' לעקרונות המדינה שנקבעו בהחלטת שר האנרגיה מיום 18.5.17; עתה, نتيיחס לקבוצת הסעים השנייה, שענינה בעמידת החלטת הממשלה בתנאים הקבועים בחוק החברות הממשלתיות.

**דין הטענה כי החלטת הממשלה (בולה או חלקה) התקבלה ללא חוות דעת רשות החברות הממשלתיות כנדרש מכוח סעיף 11(א)(8) לחוק החברות הממשלתיות ("הסעד הרביעי") – להידוחות**

- .84. לפענת העותר, ההחלטה הממשלה התקבלה בניגוד לקבע בסעיף 11(א)(8) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות"), כיון שלא ניתנה עובר לקבלת חוות דעת של רשות החברות הממשלתיות כנדרש.
- .85. בטענה זו אין כל ממש. נפרט.
- .86. סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, שעניינו "החלטות הטענות אישור ממשלה", קובע רישימת נושאים שהחלה של חברה ממשלתית לגבייהם טעונה אישור ממשלה.
- .87. סעיף קטן 11(א)(8) לחוק החברות הממשלתיות כולל את הנושא הבא ברשימה הנושאים האמורה:
- "(8) חידוש ארגונה של החברה, פירוקה מרצון, פשרה, סידור או מיזוג עם חברת אחרת;
- .88. כמו כן, סעיף 11(ב) לחוק החברות הממשלתיות קובע כדלקמן:
- "(ב) אישור הממשלה לפי סעיף קטן (א) יתקבל לפי הצעת השרים שהוגשה לממשלה עם חוות דעת רשות; שר האוצר יביא את החלטת הממשלה לידיעת הוועדה; הוראות סעיף 5(ג) יחולו גם לעניין מתן האישור לפי סעיף זה."
- .89. נזכיר, כי ביום 4.6.18, עוד לפני הוגש העתירה שלפנינו, פנה העותר למזכירות הממשלה בכתב בעניין החלטות הממשלה, ובמסגרתו טען כי ההחלטה הממשלה התקבלה מבלי שניתנה חוות דעת של רשות החברות, כנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות (ראו נספח ט' לעתירה).
- .90. ביום 7.6.18 נשלח מענה למכתב זה, אליו צורפה התיקחות מטעם הייעצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות ביחס לטענות העותר (ראו נספח י' לעתירה).
- .91. בבסיסו של דבר, המכתב אשר נשלח לעותר ביום 7.6.18 מהוות מענה מكيف וככל לטענות העותר בעתירתו בכל הנוגע לשאלת קיומה של חוות דעת של רשות החברות הממשלתיות, ועל כן נפנה לאמור בכתב זה כתבו וכלשונו, ולמען הנוחות נביא את עיקרי הדברים במקורים:

"**6.** לעניין חוות דעת הרשות – כפי שצוין, החלטת הממשלה כוללת אישור לפי סעיף 11(א)(8) לחוק. אכן, בהתאם לסעיף זה (ב) לחוק, על ההחלטה להתקבלה לפי הצעת השרים שהגישה לממשלה עם חוות דעת הרשות. חוות דעת כאמור אכן ניתנה כנדרש לפי הדין. כפי שצוין בדברי ההסבר, המתייחסים לאישור הממשלה הנדרש לפי סעיף 11(א)(8) לחוק, דברי ההסביר לעניין השינוי המבני מהווים חוות דעת הרשות בעניין זה לפי סעיף 11(ב) לחוק.

**7.** יש להבהיר, כי דברי ההסביר להצעת ההחלטה, ובפרט דברי ההסביר שמתיחסים לשינוי המבני בחברה והשלכותיו על מצב החברה, נכתבו בשיתוף נציגי הרשות, ועל כן הם ממשיכים את עמדתה. בנסיבות אלה, די בציון העובדה, כי דברי ההסביר מהווים חוות דעת הרשות, ואין כל צורך בציירוף נידר נוספת, נפרד, אשר יחוור על אותן דברים בדיוק.

**8.** יציין, כי דרך זו היא הנהוגה ברשות מימים ימייה. כך, ככל הצעות ההחלטה, המוגשות לממשלה, והטעונות חוות דעת רשות, כגון החלטות החברה הטעונות אישור ממשלה (הקמת חברה משלחת), 11 (ההחלטה החברה הטעונות אישור ממשלה) ו-59ב ( הפרטה), לא מצורפת חוות דעת נפרדת של הרשות, אלא מצוין, כי בדברי ההסביר, אשר כאמור, נכתבים על ידי הרשות או בשיתופה, ועל דעתה, מהווים חוות דעת הרשות.

**9.** יובהר, כי אין במכותב כל טענה מוחותית בדבר העדר ההסביר מינה את הדעת בדברי ההסביר להחלטה לאשר את ההחלטה החברה בדבר שינוי מבני, ולא בכך – דברי ההסביר מפורטים את יתרונו של השינוי המבני לחברה, ומבהירים, כי ביצוע השינוי המבני במתווה המוצע צפוי לשפר את איתנותה הפיננסית של החברה.

**10.** בהינתן שתוכן דברי ההסביר כולל את עמדת הרשות וubaher מדוע בכך יהיה לאשר את ההחלטה החברה לפי סעיף 11(א)(8) ושמצווין מפורשות, כי בדברי ההסביר אלה מהווים את חוות דעת [צ"ל הדעת – הח"מ] של הרשות, כלל לא ברורה הטעונה בדבר פגם בהחלטה, ובוודאי שלא ניתן לטעון לפגם מהותי שמוביל לבטולותה של ההחלטה.

**11.** לסייע, עמדתנו היא כי .... לעניין סעיף 11(א)(8) – אישור הממשלה ניתן כנדרש. להצעת הממשלה צורפו דברי ההסביר המבהירים את יתרונו של השינוי המבני לחברה. הובהר בדברי ההסביר, כי בדברי ההסביר בעניין זה, אשר נכתבו על ידי הרשות, ועל דעתה, מהווים חוות דעת הרשות לעניין זה. זאת, כפי שנוהג לגבי כלל ההצעות הטעונות חוות דעת רשות לפי החוק. כאמור, בהינתן שדברי ההסביר משקפים את עמדתה של הרשות, וככלים נימוקים מספקים, כלל לא ברור מה הטעם בציירוף חוות דעת נפרדת, שתחוור על הדברים".

.92. דומה כי הדברים מדברים בעד עצםם.

.93. עוד נDIGISH, כפי שצוין בمعנה, כי ההחלטה הממשלה כוללת באופן מפורש אישור לפי סעיף 11(א)(8) לחוק, של ההחלטה דיקטוריון חברת החשמל מיום 10.5.18 לעניין שינוי מבני בחברה (ראו סעיף 18 להחלטת הממשלה).

.94. נוסף, לעומת מה שצוין, כי גם בחוות הדעת המשפטית שגורפה להצעת ההחלטה, צוין כי עמדת היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלה היא כי אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

- .95. לפיכך, גם דין הסעד הרביעי – להידחות מכל וכל.
- דין הטענה כי החלטת הממשלה, בולה או חקיקה, התקבלה בגיןוד לזרע הקבועה בחוק החברות הממשלתיות – שכן בעניין ההחלטה חברת החשמל לחותם על ההסכם הקיבוצי לא התקבלה ההחלטה ממשלה כתמיהיב מכוח סעיף קטן 11(א)(9א) לחוק החברות הממשלתיות ("הسعد החמישי") – להידחות
- .96. טענת העותר היא כי ההסכם הקיבוצי מושא ענייננו היה טעון אישור ממשלה לפי סעיף 11(א)(9א) לחוק החברות הממשלתיות.
- .97. גם בעניין זה, אין כל ממש בטענת העותר.
- .98. סעיף קטן 11(א)(9א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כדלקמן:
- "(9א) זכות שהעניקה חברה או התchia'ivot שנטלה על עצמה חברה אשר יכול לשיהה בה כדי להגביל, במישרין או בעקיפין, את הממשלה, בין בתפקידו שלטוני ובין במעמדה כבעל מניות בחברה, לרבות בקשר עם ביצוע שינויים מבניים והפרטה, קידום התחרות והסדרת הענף שבו פועלת החברה; לעניין זה, "זכות או התchia'ivot" – לרבות זכות או התchia'ivot ולפיה מעשה או מחדל של הממשלה, שאינו בשליטת החברה, יקנה לצד שלישי סעדים ותropyot גגד החברה";"
- .99. בעתייה נטען כי יש בזכויות ובהתchia'ivot שהחברה נטלה על עצמה במסגרת ההסכם הקיבוצי שנחתם כדי להגביל את הממשלה, ועל כן היה על ההחלטה הממשלה לכלול את אישורן לפי סעיף 11(א)(9א) לחוק החברות הממשלתיות.
- .100. טענות העותר בהקשר זה קיבלו מענה במכtab מטעם היועצת המשפטית לרשויות החברות הממשלתיות, המצוין לעיל (נספח י' לעטייה), וגם עתה נביא דברים במקורות:
- "3. ההחלטה הממשלה אינה כוללת אישור לפי סעיף 11(א)(9א), וזאת משום שאישור כאמור אינו נדרש בעניין זה כפי שיפורט להלן. ....
5. לגישתנו, ההחלטה הממשלה וההסכם הקיבוצי אינם טעונים אישור הממשלה לפי סעיף 11(א)(9א), שכן הם אינם כוללים זכות שהעניקה החברה או התchia'ivot שנטלה על עצמה, שים בה כדי להגביל את הממשלה [ההדגשה במקור – הח"מ]. לאחר שהמכtab כלל אינו מסביר, מדוע, לגישת הפורום, נדרש אישור כאמור, אנו מתתקשים להתייחס לטענה זו."
- .101. על כך נסיף עתה כדלקמן: סעיף 5 להסכם הקיבוצי מותנה את כניסה של ההסכם לתוקף, בין היתר, בקבלת ההחלטה ממשלה מתוך הרפורמה בمشק החשמל

והשינוי המבני בחברת החשמל. ההסכם הקיבוצי, למעשה, קובע את היחסורים הנדרשים מול העובדים, בהינתן מתווה הרפורמה במשק החשמל והשינוי המבני בחברת החשמל, שיפורט בנוסח טיוות הצעת החלטה שצורפה לו. משכך הוא נועד לסייע לממשלה **בישומה של החלטת הממשלה**, ולא להיפך, קרי, **אינו כובל את הממשלה בהסכם הקיבוצי**. כך, בין היתר, נקבעו במסגרת ההסכם הקיבוצי מתנים כלכליים לעובדים, המותנים בהתמסחות אבני דרך בהתקדמות הרפורמה, וזאת, על מנת לתמוך את העובדים לסייע **בישומה של הרפורמה, שלאגיה התקבלה ההחלטה הממשלה.**

למעשה, מצב עניינים זה דומה למצב שבו ההחלטה על הרפורמה במשק החשמל הייתה מתתקבל עוד קודם לחתימתה על ההסכם הקיבוצי, ואילו ההסכם הקיבוצי היה נחתם במועד מאוחר יותר, תוך שהוא מותאם לעקרונות הרפורמה שהתקבלו הממשלה. במקרה כזה, מובן כי אין כל מגבלה על הממשלה מכוח ההסכם הקיבוצי. העובדה שבפועל ההסכם נחתם ערב להחלטת הממשלה באופן שכניסטו לתוכף הותנה בקבלת ההחלטה הממשלה אינה מעלה או מורידה ממשקנה זו, היוות גם במצב עניינים זה לא ניתן לראות בהסכם ממשום מגבלה על הממשלה; ברי, **כי עצם קיומו של תנאי מתלה כאמור אינו מגביל את הממשלה בפועלתה, אלא להיפך: הוא מעיד על תלות ההסכם בהחלטה הממשלה.**

נבהיר, כי בדרך כלל מרבית ההחלטות בעניין שינוי מבני בחברה טענות הסדר מתאימים מול עובדי החברה. אולם, **הסדר כזה אינו נטפס כ מגביל את הממשלה.** בהתאם לכך, למייטב ידיעת הגורמים הרלוונטיים ברשות החברות הממשלתיות, עד כה, לא מוכרים הסכמים קיבוציים שהובאו לאישור ממשלה לפי סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות.

למעלה מן הצורך, יודע כי ישנים סעיפים מסוימים בהסכם הקיבוצי שאינם מותנים בקבלת החלטת הממשלה, ולפיכך, הם נכנסו לתוקף באופן מיידי, עם החתימה על ההסכם. סעיפים אלה עוסקים בנושאים שהסדרתם נדרשה ללא תלות בכניסת הסכם הרפורמה לתוכף, ואין בהם, לעומת המדינה, כדי להגביל את הממשלה, ולפיכך, הם אינם טענים אישור בהתאם לסעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות.

עוד למעלה מן הצורך, יודגש כי גם לו היה נדרש לאישר את ההסכם לפי סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, הרי שבפועל, עיקרי ההסכם הוצגו לממשלה במהלך הדיון בהצעת ההחלטה ובמסגרת דברי ההסבר להצעת ההחלטה, ואישור ההחלטה הממשלה ניתן לאחר שיעיקריו ההסכם הוצגו בפני הממשלה. לכן גם כל טענה בעניין זה היא פרוץ-דורתית גרידא, וודאי שאין בה כדי להביא לבטלות ההחלטה הממשלה.

**לסיכום - עמדת המדינה היא, כי אין כל צורך באישור ממשלה לפי סעיף 11(א)(טא) לחוק להסכם הקיבוצי, ומכך אף דין השעד החמישי להידחות.**

- ראינו עד כה כי דין העתירה בכלותה להידחות על הסף, וכי דין כל אחד מן הסעדים המבוקשים בה, להידחות לגופו.
- למעלה מן הנדרש, יזון כי העתירה כוללת אף שורה של טענות פרטניות אשר אף בהן אין כל ממש, ולאור כל האמור לעיל, טענות אלו, בעיקרו, אינן מזכירות התייחסות במסגרת תגובה זו. מבין כל אלו, נתיחס בקצרת האומר לטענה בודדת, **פרטנית**, שמעלה העותר בעתרתו, כמפורט להלן.
- דין הטענות לפגיעה עצמאותה של רשות החשמל – להידחות**
- העותר מעלה טענות שונות לעניין פגיעה כביכול עצמאותה של רשות החשמל, במסגרת הлик גיבוש הרפורמה ואישורה.
- גם בטענה זו אין כל ממש.
- הлик עקרונות המדיניות הופעל בהתאם לקבוע משק החשמל. חובת הייעוץ עם הרשות מולאה כהלהה והרשות העבירה לשר האנרגיה ביום 17.5.18 את עמדתה המפורטת במסמך "רפורמה משק החשמל ובחברת החשמל – המלצת מדיניות". עקרונות המדיניות לעניין שינוי מבנים משק החשמל ובחברת החשמל פורסמו רק לאחר הייעוץ עם רשות החשמל.
- שעה שהמדינה פולח בהתאם להוראותיו של חוק משק החשמל, כפי שתוקנו בתיקון 13 לחוק (שעמד לבחינת בית משפט נכבד בזה במסגרת בג"ץ 8612/15 התגעה לאיכות השלטון נ' הכנסת (פורסם באר"ש; ניתן ביום 17.8.16)), לא ניתן לטענה לפגיעה בסמכויות רשות החשמל. כל טענה נגד תיקון 13 נוגעת בשינויים בצד ומילא בבית המשפט כבר נדרש לטוגיה והכריע בה.
- הדברים גם עלים ברורות מכל האמור לעיל, והובחרו במסגרת הליכי אישור הרפורמה, לרבות על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה בהערכתו לדדר יומה של הממשלה. כך, הובחר כי הכרה בעוליות במסגרת "עקרונות המדיניות" לפי סעיפים 57 ו-21 לחוק משק החשמל, היא חריג לתפקיד העצמאי של הרשות בקביעת תעריפים אשר עומד בסיס מטרת הקמתה של הרשות.
- כן הובחר, כי בנסיבות החריגות של הרפורמה, בהן הרפורמה בחברת החשמל היא נדבך הכרחי וחוני לשם יישום הרפורמה הכללית במשק החשמל, לטובת צרכני החשמל, ניתן לראות בהסכם הקיבוצי שנחתם עם העובדים חלק מהרפורמה שהשר מוסמךקדם בדרך של עקרון מדיניות.

- לפיכך, ברι שכך, לדבר שבשגרה, השר אינו מוסמך לקבוע עקרונות מדיניות 114. שימושות הטלת עלויות הנובעות מהסכםים קיבוציים על תעריף החשמל, אך הנסיבות הח:right ויחיודיות של הרפורמה במקש החשמל הופכות את ההסכם הקיבוצי והעלויות שלו, לחלק מ"עסקת חבילת" של מדיניות השר, ללא אפשרות מעשית לבודד וכיב אחד ממשנהו.
- למעלה מן הנדרש נזכיר כי גם במקרה זה, הרשות חייבת בברור עלויות ועלייה לווא 115. שלא מועברים לחברת החשמל תלולים ועדפים בגין יישום הרפורמה, ובמו כן אופן פרישת העליות של הרפורמה, נתון אף הוא להחלטת רשות החשמל.
- סיכום של דברים הוא כי אין כל ממש בטענה לפגיעה בעצמאות רשות החשמל. 116.

## סיכום

- עמדת המדינה היא כי דין העתירה שכותרת להידחות על הסף, ולהחלוף לגופה, כל זאת 117. תוך חיוב העותר בהוצאות.
- תגובה זו נטmeta בתצהיריהם של אמר רשי, רכז ארגניה באגף התקציבים במשרד האוצר, ושל אפי מלכין, סגן בכיר לממונה על השכר והסכם עבודה משרד האוצר, הכל 118. כמפורט בתצהיריהם.

  
**אבי מילקובסקי, עו"ד**  
**סגן בכיר א' במחולקת הבג"ץ**  
**בפרקיות המדינה**

היום, י"ד כסלו תשע"ט

22 נובמבר 2018

### תצהיר

אני הח"מ, אברהם גולדמן, מצהיר בזאת כלහלו:

1. אני משמש בתפקיד 225/6/2014 מפקח על מטבחים מארץ 5217/18 (להלן – תצהيري זה ניתן לתמיכה בתגובה מטעם המדינה בתיק BG'Z 18/5217).
2. העובדות המפורטות בתגובה המדינה, הנוגעות לאגף התקציבים במשרד האוצר, הן אמת למים ידיעתי ואמוןתי.
3. זהשמי, זו חתימתית ותוכן תצהيري אמת.
4. אברהם גולדמן

### אישור

אני הח"מ, אברהם גולדמן, עוז, מאשר בזה כי ביום ט' ניסן תשעט הופיע בפני מר אהרן רון, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתום בפני על תצהירו.

**אפרת נחלון, עו"ד**

ט' ניסן תשעט  
52379

תצהיר

אני הchief, אבי מלכין, נושא ת.ו. מס' 040116956, מצהיר בזאת כלchn:

1. אני משמש בתפקיד סגן בכיר לממונה על השכר וחסכמי בעבודה במשרד האוצר.

2. תצהורי זה ניתן לתמיכת בתגוננה מטעם המדינה בתיק ני"ץ 5217/18 (להלן – "התגוננה").

3. העובدون המפרטות בתגונת המרינה, המוגנות לאגף שכר וחסכמי בעבודה במשרד האוצר, הן אסות למים זויעודי ואטוני.

4. זה טמי, זו חתימתו והזן תצהורי אמיתי.

אישור

אי הchief, ((לעומת)), ע"ד, מאשר בזאת כי ביום 22.11.2018 הופיע בפני מר אבי מלכין, המוכר לו אשיות, ולאחר טהורתו כי עלו למל את האמת, שם לא עשה כן היה צפוי למשמע הקבועים בחוק, והם בפנוי על תצהורי.

נועם ריף, עוזי  
מ"ר 64270