



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5480/22

לפני :
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ
כבוד השופט י' כשר

העותרים :
1. ד"ר שירלי גמזו
2. ד"ר חליל חמד
3. ד"ר רביע חניף
4. ד"ר תמיר צוהר
5. ד"ר יותם גנתי
6. ד"ר רונן בן יוסף
7. ד"ר אלכס גולדשטיין
8. ד"ר אנה גורודצקי
9. ד"ר פבלו פפץ'
10. ד"ר ג'סי אויזרט
11. ד"ר ויקטוריה קאסם
12. ד"ר יאנה שוורץ
13. ד"ר טל פטיק
14. ד"ר ליאוניד פיאטוב

נ ג ד

המשיבים :
1. מדינת ישראל - משרד האוצר
2. מדינת ישראל- משרד הבריאות

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים :
עו"ד ברק כלב; עו"ד אריאל דניאלי

בשם המשיבים :
עו"ד יעל ינאי-הלפרין
עו"ד לייסר מיכל

פסק-דין

השופט י' כשר:

1. עניינה של העתירה דנן בחוזר משרד האוצר מיום 28.8.2018, בו נקבעו תנאי הזכאות לקבלת מענק לרופאים מתמחים ומומחים במקצועות מצוקה ובפריפריה, החל מיום 1.9.2018 ועד ליום 31.12.2019 (להלן: החוזר או חוזר 2018).

2. העותרים הם רופאים מתמחים ורופא מומחה, אשר על פי הנטען עומדים בכל "אמות המידה המהותיות" שנקבעו בחוזר 2018, אולם זכאותם לקבלת מענק נשללה משום שפתחו את פנקס ההתמחות שלהם או החלו את עבודתם עובר ליום התחילה שנקבע בחוזר – 1.9.2018.

הסעד העיקרי המבוקש בעתירה הוא הרחבת תקופת הזכאות שנקבעה בחוזר, כך שיכלול גם רופאים מתמחים ומומחים אשר פתחו פנקס התמחות או החלו עבודתם בין הימים 1.1.2018 ל-31.8.2018, עליהם נמנים גם העותרים.

רקע – חלוקת המענקים

3. כפי שיפורט להלן, החוזר בנדון מהווה חלק משורת החלטות שהתקבלו בעניין חלוקת מענקים לרופאים מתמחים ומומחים במקצועות במצוקה ובפריפריה החל משנת 2011. ברקע ההליך דנן אף עומדים מספר הליכים משפטיים קודמים, הנוגעים, בין היתר, למעמד הנורמטיבי של החוזרים שהוצאו בנושא. משכך, אעמוד תחילה על השתלשלות הדברים בתמצית.

4. ביום 25.8.2011, בתום סכסוך עבודה ממושך, נחתם הסכם קיבוצי מיוחד (להלן: ההסכם הקיבוצי) בין ממשלת ישראל, שירותי בריאות כללית וההסתדרות המדיצינית הדסה לבין ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן: הר"י), בו הוסדרו, בין היתר, תוספות שכר לרופאים בפריפריה (הנבדלות מהמענקים נשוא עתירה זו).

ביום החתימה על ההסכם הקיבוצי, שלח הממונה על השכר באוצר ליו"ר הר"י מסמך נפרד שכותרתו "מענקים לפריפריה ולמקצועות במצוקה" (להלן: המסמך או מסמך 2011). במסמך נקבע מנגנון של מתן מענקים מותנים, שמטרתו לעודד גיוס רופאים למקצועות במצוקה ולבתי חולים בפריפריה, כהגדרתם במסמך (להלן: תכנית המענקים). בין היתר, נקבע כי המענקים יוענקו לרופאים העומדים בתנאי הסף ובתנאים נוספים שייקבעו, החל מיום 1.9.2011 ועד ליום 31.7.2019 עוד נכתב במסמך כי עלות התכנית תעמוד על סך של 37.5 מיליון ש"ח לשנה (ראו: סעיף 3 למסמך 2011).

5. נוכח הצלחתה של תכנית המענקים, בחרו המשיבים לנצל את מלוא התקציב שהוקצה לכך בין השנים 2011-2014, ואף להקצות מסגרת עלות נוספת לטובת מטרה זו. כך, על פי המתואר בעתירה ובתגובה לה, ניתנו לאורך תקופה זו מענקים בסך כולל של כ-700 מיליון ש"ח – הרבה מעבר לתקציב עליו הוסכם במסגרת מסמך 2011. ביום 10.7.2014 הודיע המשנה לממונה על השכר כי המסגרת התקציבית הכוללת לתשלום המענקים, לרבות תשלום המענקים לשנת 2014, נוצלה במלואה. יחד עם זאת, נכתב כי

שר האוצר החליט, לפני משורת הדין, לאשר מסגרת עלות של 75 מיליון ש"ח נוספים לתשלום מענקים בגין שנת 2015. כמו כן, צוין כי כללי הזכאות למענקים אלו יגובשו בהמשך.

החל משנת 2015 המענקים חולקו מידי שנה, מכוח תקציבים נוספים שהוקצו למטרה זו, ובהתאם לחוזרים שהופצו על-ידי אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (חוזר 2015/1 מיום 18.12.2014; חוזר 2016/1 מיום 22.3.2016; וחוזר 2017/1 מיום 24.4.2017 (להלן: החוזרים העיקריים)). מלבד חוזרים אלו, פורסמו לאורך התקופה מספר חוזרים משלימים, ובהם תוספות ועדכונים לחוזר העיקרי שפורסם בכל שנה.

בחוזרים העיקריים פורט שיעור התקציב שהוקצה לחלוקת המענקים בתקופה המוגדרת בחוזר, וכן הוגדרו כללי הזכאות לקבלת מענקים בתקופה הרלוונטית. בפתח כל חוזר הובהר כי המסגרת התקציבית לתשלום המענקים לפי מסמך 2011 נוצלה; כי המסגרת התקציבית הנוספת הועמדה לפני משורת הדין; וכי אין להסתמך על כללי זכאות קודמים שנקבעו. כפי שמודגש בתגובת המשיבים, שיעור התקציב וכללי הזכאות השתנו משנה לשנה. בתמצית, השינויים בכללי הזכאות התבטאו, בין השאר, בהיבטים הבאים: סוג המענק; אוכלוסיית הרופאים הזכאים לו; הגדרת המקצועות במצוקה; סכומי המענקים; ומדיניות השבת המענקים (כאשר העסקתו של רופא הסתיימה לפני תום תקופת ההתחייבות המזכה בתשלום).

6. למען שלמות התמונה, יצוין כי במרוצת השנים התנהלו מספר הליכים פרטניים בבתי הדין לעבודה בדבר זכאותם של רופאים למענקים מכוח חוזרים אלו (ראו, למשל: פ"ה (אזורי ב"ש) 13106-10-16 בן אריה ואח' – משרד האוצר (29.9.2020), בו נידונה ונדחתה, בין היתר, טענתם של מספר רופאים מתמחים שהחלו את התמחותם בשנת 2015 להסתמכות על הקריטריונים שנקבעו במסמך 2011. כן ראו: סע"ש (אזורי ת"א) 49632-12-17 שוורץ – מדינת ישראל (25.12.2020); סע"ש (אזורי ת"א) 43886-01-16 פירברג – מדינת ישראל (12.12.2018); סע"ש (אזורי ת"א) 28493-09-15 ראשפ – מדינת ישראל (5.8.2018); סע"ש (אזורי נצ') 18080-02-14 אריסוב – מדינת ישראל (23.4.2017)).

חוזר 2018

7. ומכאן לחוזר העומד במוקד עתירה זו. החוזר הראשון והעיקרי לשנת 2018 פורסם רק בשלהי חודש אוגוסט – זאת, בשונה מהחוזרים העיקריים לשנים 2015-2017, אשר פורסמו לכל המאוחר בשליש הראשון של השנה. בתגובת המשיבים נטען כי הפרסום המאוחר נבע מהצורך באיתור מקור תקציבי מתאים. במהלך שנת 2018, עובר לפרסום החוזר בחודש אוגוסט, נערכה הידברות בין הר"י למשרד האוצר לעניין זה;

וביום 19.2.2018 אף התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת, במסגרתו הצהיר מנכ"ל משרד הבריאות כי תכנית המענקים תמשיך, וכי יוקצו למטרה זו 35 מיליון ש"ח.

8. ביום 28.8.2018 פורסם, כאמור, חוזר 2018, ובו פירוט העקרונות והכללים לתשלום מענקים החל מיום 1.9.2018 ועד ליום 31.12.2019. בפתח החוזר נכתב כי מסגרת העלות לתשלום המענקים על פי מסמך 2011 נוצלה במלואה בתום שנת 2014. כמו כן, צוין כי שר האוצר החליט להקצות, לפנים משורת הדין, מסגרת עלות נוספת לטובת מענקים מותנים לרופאים עבור השנים 2015, 2016 ו-2017 בהתאם לכללים כפי שנקבעו עבור אותן שנים (כמפורט בחוזרים העיקריים והמשלימים). בהתייחס למענקים עבור השנים 2018-2019, נכתב כדלקמן:

"בשונה משנים קודמות, בהתאם לשינויים במדיניות הכלכלית ולפי צרכי מערכת הבריאות, הוחלט להקצות לפנים משורת הדין, מסגרת עלות נוספת לטובת מענקים מותנים לרופאים לתקופה שבין 1.9.2018 ועד ליום 31.12.2019. גם בהחלטה הנוכחית הושם דגש מיוחד על תיעדוף הפריפריה בהקצאת המשאבים הממשלתיים. נזכיר כי כחלק מתעדוף זה, ומתוך רצון למשוך כוח אדם רפואי לפריפריה, תופעל גם בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 תכנית תמריצים למשיכת רופאים מומחים ומתמחים לפריפריה, תוך הפנמת מספר תובנות שהתקבלו מהשטח לגבי הצרכים והכלים הנכונים, ובשים לב למתן כלים למנהלי בתי החולים בפריפריה להתמודד עם צרכים פרטניים".

9. כמפורט בעתירה, לאחר פרסום החוזר, הר"י ונציגי המשיבים הוסיפו להידבר ביניהם, אולם לא חל שינוי בכללים שנקבעו.

10. כעולה מתגובת המשיבים, לאחר סיום תקופת תחולתו של חוזר 2018, לא הוקצו תקציבים נוספים למטרה זו, ומדיניות תשלום המענקים לרופאים לא חודשה מאז.

11. בחודש מרץ 2019, עם תום ההידברות בין הצדדים, הגישה הר"י בקשת צד בסכסוך קיבוצי לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו, בנוגע לקביעת תקופת הזכאות בחוזר 2018. בבקשת הצד נטען, בין היתר, כי חוזרי המענקים לשנים 2015-2019 מהווים המשך ישיר של הסדר המענקים מהשנים 2011-2014, וכי הרופאים שהחלו את עבודתם או התמחותם בין החודשים ינואר עד אוגוסט 2018 הסתמכו על הסכמה קיבוצית זו (ס"ק 19-03-12605). ביני לביני, בהליך אחר שהתנהל בבית הדין הארצי לעבודה, התקבלה עמדת המדינה שלפיה מסמך 2011 אינו מהווה הסדר קיבוצי דו-צדדי, אלא מסמך

מדיניות של הממשלה (עס"ק 18-01-31504 מדינת ישראל – ההסתדרות הרפואית בישראל (16.6.2019) (להלן: פרשת המומחים)). בעקבות הכרעה זו, ביום 24.4.2020 ניתן פסק דין הדוחה על הסף את בקשת הר"י, הנזכרת לעיל, בעניין חוזרי המענקים (כב' השופט ד' ויסמן ונציגי הציבור א' הרצוג ו-א' ענתבי (להלן: פסק דינו של בית הדין האזורי)). זאת, משום שאין מדובר בסכסוך בעניין הסכם קיבוצי ועל כן אינו נופל בגדר סמכות בית הדין לעבודה. על פסק הדין לא הוגש ערעור לבית הדין הארצי.

12. ביום 16.8.2022, בחלוף כשנתיים וחצי ממועד מתן פסק דינו של בית הדין האזורי, הוגשה העתירה דנן.

עיקרי טענות העותרים

13. בעיקרו של דבר, נטען בעתירה כי המדינה תקצבה את תכנית המענקים במשך שמונה שנים רצופות, וכי החוזרים שפורסמו לאורך תקופה זו יצרו אצל העותרים ציפייה לקבלת מענק, אשר ראוייה להגנה משפטית. לעמדת העותרים, על אף שנקבע כי מסמך 2018 הוא מסמך מדיניות של המדינה, הוא למעשה מבוסס על מציאות ארוכת שנים, שבה החל משנת 2011 חוזרי המענקים הוחלו על כל חודשי השנה, ואף באופן רטרואקטיבי. בהתאם לכך, נטען כי קביעת תקופת הזכאות בחוזר 2018, כמתחילה ביום 1.9.2018, עולה כדי חוסר תום לב.

העותרים מוסיפים כי חוזר 2018, ככל החלטה מנהלית, כפוף לחובת השוויון; וכי תקופת הזכאות שנקבעה בחוזר המענקים 2018 מהווה הפליה פסולה, ויוצרת הבחנה שרירותית בין רופאים מתמחים או מומחים על יסוד מועד פתיחת פנקס ההתמחות או תחילת ההעסקה. דהיינו, רופאים שעומדים בכלל תנאי הזכאות אך פתחו את פנקס ההתמחות או החלו את עבודתם קודם לתחילת תקופת הזכאות בחוזר, מופלים לרעה בהשוואה לרופאים הזכאים. לשיטת העותרים, הטעם היחיד לקביעת מועד התחילה בחוזר 2018 הוא שעבודת ניסוח החוזר הושלמה רק בסוף חודש אוגוסט 2018, וכי אין מדובר בהצדקה עניינית לצמצום תחולתו של החוזר.

עיקרי טענות המשיבים

14. המשיבים מצדם סבורים כי בנסיבות דנן קמות שלוש עילות המצדיקות את דחיית העתירה על הסף:

15. ראשית, נטען כי העתירה הוגשה בשיהוי כבד – כארבע שנים לאחר פרסום חוזר 2018, וכשנתיים וחצי לאחר פסק דינו של בית הדין האזורי.

במישור השיהוי הסובייקטיבי, נטען כי העותרים כלל לא הסבירו מדוע השתהו בהגשת העתירה, בפרט כאשר ידעו, כבר בחודש אוגוסט 2018 או בסמוך לכך, כי הם אינם זכאים לקבלת המענקים. אשר לשיהוי האובייקטיבי, נטען כי המענקים על פי חוזר 2018 חולקו זה מכבר בהתאם לקריטריונים שנקבעו, וכי מסגרת התקציב מוצתה עד תום. בהקשר זה מוסיפים המשיבים כי אמנם חלק מפעילות התקציב טרם שולמו בפועל, בהתאם לכללי החוזר; אך יחד עם זאת, הודגש כי ההתחייבות לתשלום המענקים נעשתה מראש, על בסיס מסגרת התקציב שהוקצתה, ועל כן, למעשה, מלוא התקציב נוצל.

16. שנית, טוענים המשיבים כי יש לדחות את העתירה על הסף מחמת קיומו של מעשה עשוי. כאמור, המשיבים מדגישים כי העתירה הוגשה לאחר שחולקו המענקים מכוח החוזר, ולאחר מיצוי התקציב שהוקצה לכך. בהתאם לכך, נטען כי המדינה שינתה את מצבה לרעה, וכי לא ניתן, כעת, "להחזיר את הגלגל לאחור", על ידי הרחבת מעגל הזכאים.

17. שלישית, נטען כי יש לדחות את העתירה מחמת אי-מיצוי הליכים. לעניין זה נטען בקצרה כי העותרים כלל לא הגישו בקשה לקבלת מענק מכוח חוזר 2018; וכן לא פנו, לעניין זה, לוועדת המענקים שהוקמה במסגרת החוזר.

18. המשיבים מוסיפים וטוענים כי יש לדחות את העתירה גם לגופם של דברים. במסגרת זו, נטען כי המשיבים פעלו באופן סביר כאשר קבעו תחולה פרוספקטיבית בלבד לחוזר 2018. זאת, בשל התקציב המוגבל, ובשים לב לכך שתכלית תשלום המענקים היא תמרוץ בחירה במקצועות ובמקומות עבודה באופן צופה פני עתיד. כמו כן, נטען כי טענת ההסתמכות אינה יכולה לעמוד לעותרים, בהתחשב בהבדלים בקריטריונים לקבלת המענקים בין חוזר לחוזר, וכן בהתחשב בכך שהחל משנת 2019 לא ניתנים עוד מענקים, כך שממילא אין בתשלום מענקים בתקופה מסוימת כדי ליצור ציפייה מוגנת בדין לקבלת זכויות בתקופות אחרות. כמו כן, נטען כי בניגוד לטענות העותרים, ברוב החוזרים כלל לא התעוררה השאלה בדבר תחולה רטרואקטיבית: רק בשנים 2016-2017 הוחלו החוזרים רטרואקטיבית, אך בשנים אלו הכללים פורסמו בשליש הראשון של השנה, בשונה מחוזר 2018.

התייחסות העותרים לטענות הסף

19. בהחלטתי מיום 17.1.2023, התבקשו העותרים להתייחס לעילות הדחייה על הסף המפורטות בתגובת המשיבים: שיהוי, מעשה עשוי, ואי-מיצוי הליכים. ביום 7.2.2023 הוגשה ההתייחסות כאמור.

20. העותרים סוברים כי לא נפל שיהוי בהגשת העתירה. לעניין זה, נטען תחילה כי המועד הרלוונטי אשר ביחס אליו יש לבחון את מועד הגשת העתירה הוא מועד מתן פסק דינו של בית הדין האזורי, ביום 24.4.2020.

אשר לשיהוי האובייקטיבי, העותרים מפנים לאמור בתגובת המשיבים כי: "חלק מפעילות המענק טרם שולמו בהתאם לכללי [חוזר 2018], אך מלוא התקציב נוצל" (עמ' 11 לתגובת המשיבים). לעמדת העותרים, דברים אלו מלמדים על כך שהתקציב שהוקצה מראש לתשלום המענקים מכוח חוזר 2018 מוצה עוד בטרם שולמו מלוא המענקים לרופאים שנמצאו זכאים, ומשכך לא חלוף הזמן הוא שהוביל למיצוי התקציב, אלא הקצאת חסר של משאבים מצד המדינה לצורך עמידה בהתחייבויותיה. לכן, לשיטת העותרים, גם אם העתירה הייתה מוגשת בסמוך למתן פסק דינו של בית הדין האזורי – לא היה בכך כדי להעלות או להוריד לעניין מיצוי התקציב.

לעמדת העותרים, דברים אלו יפים גם ביחס לטענה בדבר קיומו של מעשה עשוי, שכן תקציב המענקים מוצה ללא קשר לפרק הזמן שחלף עד להגשת העתירה.

אשר לשיהוי הסובייקטיבי, טוענים העותרים, בכללם של דברים, כי בנסיבות פריצת מגפת הקורונה (כחודש עובר לפסק דינו של בית הדין האזורי) וקיומן של שלוש מערכות בחירות בין השנים 2020-2022, לא היה בידי העותרים להגיש את העתירה במועד מוקדם יותר. זאת, לנוכח השיבושים בפעולות רשויות המדינה ומוסדות הציבור (ובראשם בתי החולים), ובשל אי-מתן מענה מצד משרדי הממשלה לטענות העותרים.

העותרים מוסיפים וטוענים כי אף אם נפל שיהוי בהגשת העתירה, נפלו בהליך המנהלי פגמים מהותיים (כמתואר בטענות העתירה), אשר יש בהם כדי לגבור על מחסום השיהוי.

21. בהתייחס לטענת המשיבה בדבר אי-מיצוי הליכים, טוענים העותרים כי בחוזר 2018 כלל לא הוסמכה ועדת חריגים, וכי לא נקבעו בו קריטריונים להכרה בחריגים, כפי שנעשה למשל בחוזרים שפורסמו בשנת 2017. מלבד האמור, מציינים העותרים כי במכתב שנשלח ביום 1.11.2018 מטעם מרכזת ועדת המענקים מטעם משרד האוצר ליו"ר הר"י, נכתב במפורש כי לא יינתנו מענקים במסגרת ועדת חריגים בתקופה הרלוונטית לחוזר. בנוסף, טוענים העותרים כי אין כל טעם בהגשת בקשה "רגילה" לקבלת מענק, שלא במסגרת ועדת חריגים, שכן זו הייתה נדחית נוכח אי-עמידתם של העותרים בתנאי הסף שנקבעו.

22. לאחר עיון בטיעוני הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף.

23. טעם ראשון לדחיית העתירה על הסף הוא השיהוי הרב שנפל בהגשתה. לשם כך, אעמוד להלן על רכיבי עילת הסף בדבר שיהוי, כפי שנקבעו בפסיקה: שיהוי סובייקטיבי ושיהוי אובייקטיבי, ואיזונים אל מול אינטרס ההגנה על שלטון החוק (להרחבה ראו: ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פסקאות 24-27 (28.12.2014) (להלן: עניין אי.בי.סי)).

24. הרכיב הראשון – השיהוי הסובייקטיבי – מתמקד בשאלה האם קיימת הצדקה לאיחור בהגשת העתירה. בענייננו, אף אם אניח, כדעת העותרים, כי יש לבחון את הדברים החל ממועד פסק דינו של בית הדין האזורי (חלף מועד פרסום חוזר 2018) – סבורני כי אין בכך כדי לסייע להם לעניין השיהוי הסובייקטיבי. כאמור, פסק דינו של בית הדין האזורי ניתן ביום 24.4.2020, והעתירה דנן הוגשה בחלוף שנתיים וחצי ממועד זה. מדובר אפוא בפרק זמן משמעותי, שלא נמצאה לו כל הצדקה משכנעת.

העותרים מבקשים לייחס את פרק הזמן הרב שחלף, כאמור, עד להגשת עתירה, למגפת הקורונה שפרצה בישראל בחודש מרץ 2020. לטענת העותרים, נסיבות אלו הביאו לכך שמשרדי הממשלה לא היו פנויים במשך תקופה ארוכה לדון בסוגיה מושא העתירה ולתת מענה לטענות העותרים. טענה זו אינה ברורה כלל ועיקר. כך, לא הוצגו התכתבויות בין המדינה לבין הר"י או העותרים לאחר פסק דינו של בית דין האזורי. ההתכתבויות שהוצגו נערכו כולן בין הר"י, הארגון היציג, לבין הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר, עובר למתן פסק הדין של בית הדין האזורי לעבודה. האמור אינו יכול להיות מוסבר בהשלכותיה של מגפת הקורונה.

בהקשר משבר הקורונה, נטען בנוסף כי: "העותרים עצמם, כרופאים, היו מגויסים במשך חודשים אורכים לעבודה במתכונת חריגה"; ועל כן אין לזקוף לחובתם את העיכוב בהגשת העתירה. אין בידי לקבל טענה זו. על אף ההערכה הרבה הנתונה לצוותים הרפואיים על התמודדותם עם נגיף הקורונה, אינני סבור כי יש בכך, כשלעצמו, הצדקה מספקת לשיהוי העומד על למעלה משנתיים (השוו: בג"ץ 1747/21 מדינת ישראל – משרד הביטחון נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים (24.3.2021)). כך, בפרט בשים לב לכך שבאי-כוחם של העותרים דכאן ייצגו גם את הר"י במסגרת ההליך בפני בית הדין האזורי לעבודה.

25. הרכיב השני – השיהוי האובייקטיבי – בוחן את הנזקים שנגרמו, או עלולים להיגרם, לצד שכנגד או לצדדים שלישיים, בשל השתהות העותרים בהגשת העתירה.

לעניין זה, מקובלת עלי טענת המשיבים לפיה חלוף הזמן הוביל לשינוי מצבה של המדינה לרעה, כך שלא ניתן "להחזיר את הגלגל לאחור" ולהרחיב את מעגל הזכאות, מבלי לפגוע בתקציב המוגבל שהוקצה לכך. כפי שהובהר בתגובה המקדמית ובהתייחסות המשלימה מיום 4.5.2023, המדינה הקצתה מראש את מלוא התקציב שיועד לעניין זה, לטובת רופאים הזכאים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוזר 2018. אמנם, כללי החוזר מורים כי החלוקה תתבצע בשלוש פעימות במשך שלוש שנים ממועד החתימה על כתב ההתחייבות, ומשכך נכון למועד הגשת התגובה טרם הועברו בפועל כל התשלומים לזכאים. אולם, אין בכך כדי לשנות מהעובדה שהתקציב לכך הוקצה זה מכבר, במלואו, במתכונת צופה פני עתיד.

לעניין זה, יפים דברי בית הדין הארצי לעבודה בפסק הדין בעניין פרשת המומחים הנזכר לעיל:

"בקשת הצד הוגשה על ידי הר"י בראשית שנת 2015, דהיינו שנתיים – ואף למעלה מכך – מאז שבא עניין זה לידיעת הר"י. פרק זמן זה מהווה שיהוי ניכר ובלתי מוצדק לפי כל קנה מידה. במהלך כל הזמן הזה שינתה המדינה מצבה לרעה והמשיכה לשלם מענקים למתמחים הזכאים לכך, כאשר הר"י מאפשרת זאת. יתרה מכך, לכל ידוע היה שתקציב המענקים היה תקציב מוגבל, ועת ינוצל עד תום, תבוא תכנית המענקים לכדי סיום. אף הר"י בעצמה הייתה מודעת לכך שיש מגבלת תקציב. [...]"

דעתנו אינה נוחה מאופן הפעולה בו בחרה הר"י. מחד – לאפשר במשך מעל 3 שנים את תשלום המענקים למתמחים, בסך של מיליוני ש"ח, ומאידך – לאחר ניצול מלוא התקציב, לפנות לבית הדין בבקשה לחייב את המדינה לשלם את המענקים גם לרופאים המומחים, דרישה שמשמעותה התקציבית היא מיליוני ש"ח נוספים מתקציב המדינה, וללא הצדקה לעת זו. ברור כי המדינה אינה פועלת בחלל ריק, אלא במסגרת תקציבית ברורה וידועה. [...]"

אם כן, אין מנוס מלקבוע כי בקשת הצד הוגשה בשיהוי ניכר. לדעתנו זהו שיהוי מהותי, שכן קבלת הערעור וחיוב המדינה, לאחר זמן כה רב, בתשלום מענקים לרופאים המומחים בגין השנים 2013-2014, יביא לחריגה מהתקציב שהוקצה לתכנית המענקים – והיה ידוע להר"י – באופן שלא ניתן להשיב את הגלגל לאחור ולחלק את 'עוגת התקציב' אחרת. [...]"

אם כן לעת הזו, ומשתקציב המענקים אזל – הסעדים המבוקשים על ידי הר"י אינם כאלו שיכולים להינתן." (פסקאות 75-78 לפסק הדין).

לכך יש להוסיף כי בעניינים תקציביים, ובפרט מקום בו העתירה מופנית נגד חלוקת מענקים שהוקצו לשנה מסוימת – מצופה מן העותר לפעול במהירות רבה במיוחד (בג"ץ 1492/20 איגוד הכדוריד בישראל נ' מועצה להסדר הימורים הספורט, פסקה 10 וההפניות שם (5.7.2020) (להלן: עניין איגוד הכדוריד)). אמנם, בנסיבות העניין, ציפייה זו הינה פחותה בהתחשב בכך שההליך בבית הדין האזורי לעבודה הסתיים בשנת 2020, כארבעה חודשים לאחר תום תקופת הזכאות למענק 2018. אך עם זאת, נושא העתירה נותר תקציבי, וכאמור לעיל, המדינה המשיכה לשלם את פעימות המענקים על פי חוזר 2018 במשך כל תקופה זו.

26. ומכאן לבחינת הרכיב השלישי – אינטרס ההגנה על שלטון החוק. במסגרת זו, נבחן האם יש אינטרס ציבורי בהגנה על שלטון החוק, אשר מטה את הכף לטובת בירור העתירה לגופה, חרף השיהוי שדבק בה (עניין אי.בי.סי, פסקאות 27-29; בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית-גת, פ"ד מב(1) 678, 683-684 (1988)).

בנסיבות העניין, לא מצאתי כי יש ברכיב זה כדי להצדיק את בירור העתירה לגופה: לא עלה בידי העותרים להצביע על פגיעה בשלטון החוק אשר יש בה כדי להתגבר על השיהוי הכבד בהגשת העתירה. זאת, בין היתר, בהינתן שאין טענה כי ההחלטה המנהלית ניתנה תוך חריגה מסמכות, ולא נתגלתה, על פניו, עשייה שרירותית בעליל (ראו: בג"ץ 8445/99 תנועת נוער צבאות ה' שעל יד נידודת חב"ד נ' משרד החינוך והתרבות, פ"ד נו(3) 241 (2000)).

27. עילה נוספת לדחיית העתירה על הסף הוא כי העותרים עומדים בפני "מעשה עשוי". הטעמים לכך דומים, באופיים, בנסיבות דנן, לנימוקים דלעיל ביחס לשיהוי האובייקטיבי.

כאמור, העתירה שבפנינו נסובה סביב חלוקת המענקים לשנים 2018-2019. כעולה מתגובת המשיבים, וכן מהתייחסותם המשלימה מיום 4.5.2023, אף שכל שלוש הפעימות טרם שולמו בפועל, התקציב המיועד לכך הוקצה במלואו לטובת הרופאים העומדים בקריטריונים. דהיינו, בשלב זה חלוקת התקציב הסתיימה, ולא נותר עוד תקציב לחלוקה (ראו והשוו: בג"ץ 3035/22 בית החולים א.מ.מ.ס נצרת נ' שר הבריאות, פסקה 14 (23.8.2022); בג"ץ 2248/17 מלר נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה 9 (3.5.2017)). בעניינים מעין אלו נוהג הכלל שלפיו אין לתת סעד שיפוטי בעניין שאינו

ניתן לשינוי, או שקיים קושי מהותי לשנותו (עניין איגוד הכדוריד, פסקה 9). כך גם בעניינו.

הנה כי כן, גם טענת המשיבים לעניין קיומו של מעשה עשוי, דינה, לדעתי, להתקבל.

28. די בטעמים המפורטים לעיל כדי לדחות את העתירה על הסף. לא מצאתי, על כן, מקום להידרש לטענות בדבר אי-מיצוי הליכים, או לטענות העתירה לגופה, משאין הדבר נדרש להכרעה.

29. נוכח האמור לעיל, אציע לחבריי לדחות את העתירה על הסף. בנסיבות העניין, ולפנים משורת הדין, לא ייעשה צו להוצאות.

ניתן היום, יג' בתמוז התשפ"ג (2.7.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט