

www.nevo.co.il

בג"ץ 5496/97 מרדי נ' שר החקלאות, פ"ד נה(4) 540

בג"ץ 5496 / 97

אשר מרדי ר-100 אח'

נגד

1. שר החקלאות

2. משרד החקלאות – מינהל ההשקעות בחקלאות

3. שר האוצר

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[25.6.2001]

לפני השופטים י' זמיר, ד' ביניש, ע' ר' זועבי

משרד החקלאות (להלן – המשרד) פרסם בשנת 1996 תכנית למתן מענקים לחקלאים העוסקים בגידול פרחים (להלן – התכנית). התכנית פורסמה בקרב מגדלי הפרחים ונאמר בה כי יש להגיש את הבקשות למענקים עד לתאריך 31.7.1996. כבר בחודש מאי 1996 התברר למשרד כי היקף בקשות הסיוע שהוגשו למשרד עולה בהרבה על התקציב שנקבע לסעיף הוצאות זה. אי לכך הוחלט במשרד בחודש מאי על שינוי התנאים למתן המענקים. התנאים למתן מענקים שונו, והוקטן שיעור המענקים לגבי בקשות שהוגשו למשרד קודם להחלטת השינוי אך יאושרו לאחר יום 31.7.1996. החלטת השינוי פורסמה ברבים רק באוגוסט 1996. בנוסף, הודיע המשרד ביום 20.6.1996 כי המשרד לא ידון כלל בבקשות למענקים שתוגשנה למשרד לאחר יום זה.

העותרים הם מגדלי פרחים שנפגעו מהחלטת השינוי ותוקפים את חוקיותה. טענותיהם העיקריות הן כי החלטת השינוי מפרה הבטחה מינהלית, וכי ההחלטה מפלה בין חקלאים העוסקים בגידול פרחים, בינם לבין עצמם. לפיכך הם מבקשים שבית-המשפט יורה למשרד החקלאות לתת לעותרים מענקים בהתאם לתכנית שפורסמה. לאחר הגשת העתירה והוצאת צו על תנאי הודיע המשרד כי חקלאים שהגישו בקשותיהם במועד (וקודם ליום 20.6.1996), אך הבקשות אושרו לאחר יום 31.7.1996 והעיכוב נבע מטעמים תלויים במשרד – יקבלו מענקים על פי התכנית. לעומת זאת התמיד המשרד בסירובו להעניק מענקים לחקלאים שבקשותיהם הוגשו במועד, אך לא אושרו עד ליום 31.7.1996 מטעמים שאינם תלויים במשרד, וכן התמיד בסירובו להעניק מענקים לחקלאים שהגישו בקשותיהם לאחר יום 20.6.1996.

--- סוף עמוד 540 ---

בית המשפט העליון פסק:

- א. (1) התכנית היא בגדר הנחיה מינהלית, כלומר מדיניות שהרשות המינהלית מתכוונת לקיים. הלכה היא שהרשות שהוציאה הנחיה מינהלית רשאית בדרך כלל לשנותה או לבטלה (1549 – א 550).
- (2) באופן עקרוני יש להבחין בין הנחיה מינהלית לבין הבטחה מינהלית. בדרך-כלל הנחיה מינהלית אינה מקיימת את התנאים הנדרשים ליצירת הבטחה מינהלית. אמנם הנחיה מינהלית עשויה להגיע כדי הבטחה מינהלית, או אז הרשות חייבת בדרך-כלל לקיים את ההבטחה, והיא רשאית להשתחרר ממנה רק בתנאים מסוימים (550 א – ב).
- (3) במקרה הנדון אין צורך להכריע בשאלה אם התכנית מהווה הבטחה מינהלית, משום שגם בהנחה שיש בתכנית משום הבטחה מינהלית, הרי לשון התכנית עצמה סייגה את ההבטחה בכך שהמענק יינתן לחקלאים רק לאחר הוצאת אישור. אשר-על-כן אין בהחלטת המשרד שלא להעניק מענקים לבקשות שטרם אושרו משום הפרת הבטחה מינהלית (550 ב – א 551).
- ב. (1) הלכה היא כי רשות שקבעה הנחיה מינהלית רשאית לשנותה, אך החלטת השינוי למפרע היא, עקרונית, פסולה (551 ב – א 552).
- (2) ההתנגדות לתחולה למפרע של הנחיות – ולרבות שינוי הנחיות – נובעת בעיקר מן הרצון להגן על אינטרס ההסתמכות, קרי על ציפיות ראיות. ההגנה ניתנת בדרך כלל לזכויות מוקנות, אולם בנסיבות מסוימות אינטרס ההסתמכות או הצורך לכבד ציפיות ראיות מצדיקים מתן הגנה גם לאינטרס שאינו מגיע כדי זכות במוכן המקובל או לאינטרס שטרם התגבש לזכות כזאת (552 ד – ה).
- (3) במקרה הרגיל, כאשר רשות מינהלית מוציאה הנחיה בדבר מתן מענקים ללא קביעת מועד לתאריך הגשת הבקשה למענק – צריך כל אדם לדעת כי הרשות עשויה לשנות את ההנחיה או לבטלה בכל עת, וכי בקשתו תידון בהתאם להנחיה כפי שתהיה במועד שבו תוגש הבקשה (553 ב).
- (4) אולם במקרה הנדון קבעה הרשות עצמה מועד סופי להגשת הבקשות. החקלאים היו רשאים להניח כי אינם צריכים להודרו במיוחד להגשת בקשות הסיוע קודם לאותו מועד. אמנם, בתנאי הבקשה צוין כי שינויים בתכנית אפשריים במהלך השנה, אך החקלאים הסתמכו בעניין זה גם על הנוהג של המשרד לאשר את הבקשות על פי תנאי התכנית (553 ג – ד).
- (5) מכאן, שההחלטה שנתקבלה בחודש מאי 1996, למנוע את המענק המינהלי או להקטינו אם הבקשה תאושר על ידי המינהלה לאחר יום 31.7.1996, פגעה לפחות באינטרס ההסתמכות וביציפיות הראיות של מגדלי הפרחים, ולא כל שכן, לאור העובדה שההחלטה הורעה למגדלי הפרחים רק בחודש אוגוסט 1996 (553 ז – ט).
- (6) אשר-על-כן קמה עילה לפסול את החלטת השינוי בשל הפגיעה ביציפיות של העותרים (ואולי אף בזכויות מוקנות שלהם) (554 ג – ד).
- ג. (1) הנחיות מינהליות, כמו כל החלטה מינהלית, כפופות לחובת השוויון (554 ה).

--- סוף עמוד 541 ---

- (2) חובת השוויון חלה תמיד בשני שלבים: בשלב הראשון יש לקבוע את קבוצת השוויון, כלומר לקבוע כלפי מי חלה חובת השוויון. בשלב זה השאלה היא שאלה של שוויון חיצוני, כלומר האם השוויון נשמר בין מי שבתוך הקבוצה לבין מי שמחוץ לקבוצה. בשלב השני, לאחר שקבוצת השוויון נקבעה, חלה חובת השוויון כלפי כל מי שנכלל בקבוצה זאת. בשלב זה מתעוררת שאלה של שוויון פנימי, כלומר האם השוויון נשמר כלפי כל מי שנכלל בקבוצת השוויון (3555 – ה).
- (3) החלטת המשרד להבחין בין חקלאים שהגישו בקשות לפני התאריך 20.6.1996 לאלו שהגישו את בקשות הסיוע לאחר תאריך זה מפרה את חובת השוויון. ההחלטה אכן מבוססת על שיקולים לגיטימיים של אילוצים תקציביים, אך היא מתעלמת משיקולים של צדק והגינות. זאת משום שאין כל הצדקה להבחין, לעניין האילוצים התקציביים, בין מי שהגיש בקשתו קודם לתאריך זה למי שהגיש בקשתו לאחר מכן, וההודעה המאוחרת על השינוי גרמה לפגיעה נוספת ומיותרת בעותרים (1558 – 1559).
- (4) תכלית חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א-1980 היא עידוד הסקטור החקלאי. תכלית זו נפגמת מכך שהפגיעה בעקבות אילוצי התקציב מושתתת כולה באופן שרירותי על קבוצה אחת של חקלאים רק משום שלא הגישו בקשותיהם עד לתאריך מסוים שלא היה לו זכר בהנחיות הרשות, וזאת במקום לפזר את הנזק על כלל המבקשים על ידי חלוקה פרופורציונלית ושוויונית של הנטל הנוכחי מהאילוצים התקציביים (1559 – 1560).
- (5) אשר-על-כן, יש לקבל את עתירתם של העותרים שבקשותיהם נדחו רק משום שהוגשו לאחר התאריך 20.6.1996 ולחייב את המשרד לדון מחדש בבקשותיהם כאילו הוגשו לפני תאריך זה (3561 – ד).
- ד. כאשר בית-המשפט פוסק כי רשות מינהלית חייבת על-פי דין לשלם סכום כסף לפלוני בין מכות חווה, בין מכות חוק ובין מכות הלכה, שומה על הרשות המינהלית לשלם את הסכום כפי שנפסק, גם אם בחזי התקציב אין ספיק מפורש לתשלום הסכום, או כאשר הסכום שהוקצה בתקציב לנושא הנדון הוצא כולו, או שההתדיינות נתמשכה זמן רב ושנת התקציב נסתיימה, חובה היא למצוא דרך לתשלום הסכום תוך שימוש בדרכים השונות הקיימות בחוקי התקציב לעניין זה (1568 – 1569א).
- ה. (רעת מיעוט – השופטות ד' ביניש):
- (1) ככלל, מועד אישור הבקשה הוא מועד שרירותי ובלתי רלוונטי לעניין ההכרעה בשאלת מתן המענק, לבד מבמקרים שהעיקוב במתן האישור נגרם עקב התנהגותם של המבקשים עצמם. מכאן, שההבחנה שעשה המשרד על-פי מועד מתן האישור אינה יכולה לעמוד (573 ב – ג).
- (2) עם זאת אילוצים תקציביים עשויים לשמש עילה מספקת לשינוי מדיניות, ושיקול זה הוא שיקול מרכזי בהקצאת מענקים או מתן סובסידיות. בהתאם, היה ניתן להפסיק את מתן המענקים בשל אילוצי תקציב ובלבד שלא תהיה פגיעה באינטרס מוגן של המבקשים (1573, 1574 – ה).
- (3) שינוי מועד להגשת הבקשות וקיצור התקופה כאשר נוצר עודף בבקשות בשל אילוצי תקציב, הם אפשריים ולגיטימיים אם נוקטים צעדים מתאימים לכך. מועד הגשת

--- סוף עמוד 542 ---

- הבקשה, להבריל ממועד אישורה, הוא שיקול רלוונטי לעניין זה. כל קביעת מועד המגביל פנייה יש בה כמובן מן השרירות. אף על פי כן אין פסול בקביעת מועדים, ובהיעדר הסתמכות אף אין פסול בעצם קיצור התקופה להגשת הבקשות ואף לא בשינוי תנאי המענק, ובלבד שננקטו בידי הרשות צעדים מתאימים וראויים לצמצום הפגיעה שעשויה להיגרם כתוצאה מכך (1574 – 1).
- (4) לכן, אילו הודיעה הרשות על כוונתה לקצר את התקופה ולקבוע הגבלת זמן להגשת הבקשות וכן על כוונתה לשנות את התנאים במועד החדש תוך מתן התראה מראש למגדלי הפרחים, שיהיה בה משום תקופת מעבר, היא בוודאי הייתה רשאית לעשות כן (1574 – 575א).
- (5) במקרה דנן, יש לדחות את עתירת העותרים אשר הגישו את בקשותיהם לאחר פירסום השינוי. למרות שהמינהלה לא פעלה על פי כללי מינהל תקין באי מתן התראה הולמת למועד סיום הבקשות פסול זה אינו מסוג הפגמים המחייבים את התערבות בג"ץ להגנה על ערך השוויון (575א – ג, 576ב – ג).

חקיקה ראשית שאווכרה:

— חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א-1980, סעיפים 1, 10, 10(א)(1).

פסק-דין של בית" המשפט העליון שאווכרו:

- [1] בג"ץ 135/75 סאי-טקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשיה, פ"ד ל(1) 673.
- [2] בג"ץ 5060/96 קהלני נ' ראש-הממשלה, פ"ד נד(3) 270.
- [3] בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466.
- [4] בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193.
- [5] בג"ץ 7691/95 ח"כ שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577.
- [6] ע"פ 4912/91 תלמי נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 581.
- [7] בג"ץ 134/67 ואנונו נ' משרד התחבורה, פ"ד כא(2) 710.
- [8] בג"ץ 1703/92 ק.א.ל קרי אויר למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, פ"ד נב(4) 193.
- [9] בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259.
- [10] דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330.
- [11] בג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(3) 289.
- [12] בג"ץ 205/94 נוף נ' משרד הביטחון, פ"ד נ(5) 449.
- [13] בג"ץ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164.
- [14] ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463.

--- סוף עמוד 543 ---

- [15] בג"ץ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 853.
- [16] בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582.
- [17] בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מנ(1) 191.
- [18] בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749.
- [19] בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503.
- [20] בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94.
- [21] ד"נ 28/76 מעוז נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(2) 821.
- [22] בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729.
- [23] בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337.
- [24] בג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מנ(3) 675.
- [25] בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705.
- [26] בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459.

ספרים ישראלים שאוּזכרו:

- [27] י' דותן הנחיות מינהליות (תשנ"ו).

מאמרים ישראלים שאוּזכרו:

- [28] י' דותן "הבטחה מינהלית לציבור" משפט וממשל ה (תש"ס) 465.
- [29] ד' ברק-ארו "הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי" משפטים כז (תשנ"ו-תשנ"ז) 17.
- [30] י' זמיר, מ' סובל "השוויון בפני החוק" משפט וממשל ה (תש"ס) 165.

התנגדות לצוֹרֵעַל-תנאי מיום 16.9.1998. העתירה נתקבלה. הצוֹרֵעַל-תנאי נעשה מוחלט.

משה בלטר, אסנת וינדר – בשם העותרים;

אסנת מנדל, מנהלת מחלקת בג"צים (בפועל) בפרקליטות המדינה – בשם המשיבים.

--- סוף עמוד 544 ---

פסק דין

השופט י' זמיר

הבעיות

1. משרד החקלאות פרסם בשנת 1996 תכנית למתן מענקים לחקלאים, ובהם גם חקלאים העוסקים בגידול פרחים. במהלך השנה הודיע המשרד כי הוא מפסיק את מתן המענקים לגבי חלק מן החקלאים ומקטין את שיעור המענקים לגבי חלק אחר מן החקלאים. קבוצה של חקלאים העוסקים בגידול פרחים עתרה לבית המשפט בטענה שהחלטת המשרד להפסיק את המענקים או להקטין אינה חוקית. הם תומכים את הטענה בשני טעמים עיקריים: ראשית, הם טוענים כי ההחלטה מפרה הבטחה מינהלית; שנית, הם טוענים כי ההחלטה מפלה בין חקלאים העוסקים בגידול פרחים, בינם לבין עצמם. לפיכך הם מבקשים שבית המשפט יורה למשרד החקלאות לתת לעותרים מענקים בהתאם לתכנית שפורסמה.

העובדות

במשך שנים אחדות נהג משרד החקלאות לפרסם תכניות פיתוח שכללו מתן מענקים לחקלאים. הביצוע של תכניות הפיתוח הוסדר על פי [חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות](#), תשמ"א 1980 (להלן – החוק). החוק הקים מינהל השקעות בחקלאות (להלן – המינהל). אחת הרשויות של המינהל היא המינהל (להלן – המינהל). תפקידי המינהל נקבעו בסעיף 10 לחוק. אחד התפקידים, כפי שנקבע בסעיף 10(א)(1), הוא זה:

"ליתן אישור לתכניות (להלן – אישור) על פי עקרונות התכנון שגיבש משרד החקלאות לכל שנת תקציב במסגרת תקציב המדינה".

3. משרד החקלאות הכין תכנית פיתוח גם לשנת 1996 (להלן – תכנית הפיתוח) ופרסם אותה. תכנית הפיתוח קבעה, בין היתר, כי מפעל חקלאי, ובכלל זה מגדל פרחים, שהגיש למינהל תכנית השקעה במשק חקלאי, והתכנית אושרה על ידי המינהל, יקבל מענק על פי החוק בשיעור 20% מעלות ההשקעה (להלן – מענק על פי החוק).

כמו כן נקבע בתכנית הפיתוח כי מפעל חקלאי, ובכלל זה מגדל פרחים, שתכנית השקעה שלו אושרה על ידי המינהל יקבל, נוסף על מענק על פי החוק, גם מענק

--- סוף עמוד 545 ---

מינהלי משלים, שנקבע על ידי משרד החקלאות יחד עם משרד האוצר (להלן – מענק מינהלי).

עתירה זאת מוגבלת לשאלת הזכות של מגדלי פרחים לקבל ממשרד החקלאות מענק מינהלי (להבדיל ממענק על פי החוק) בהתאם לתכנית הפיתוח לשנת 1996.

העתירה אינה מעלה כלל את שאלת הזכות של חקלאים אחרים, שאינם מגדלי פרחים, לקבל מענק מינהלי, ולפיכך אין היא עוסקת כלל בשאלה זאת.

4. תכנית הפיתוח קבעה את סדר הטיפול בבקשות למענקים. היא קבעה, בין היתר, כי מגדל פרחים המבקש לקבל מענק צריך להגיש תכנית השקעה למינהלה באמצעות המשרד המחוזי של משרד החקלאות לא מאוחר מיום 31.7.1996.

תכנית השקעה נבדקת תחילה במשרד המחוזי של משרד החקלאות בדיקה כלכלית, הנדסית או אחרת, לפי הצורך. רק בסיום הבדיקה, כאשר התכנית בשלה להחלטה, היא מועברת אל המינהלה. המינהלה נוהגת לדון בתכניות השקעה לפי הסדר שבו הן מגיעות אליה מן המחוזות.

לאחר שהמינהלה מאשרת תכנית השקעה, יש להגיש למינהלה דוח ראשון על ביצוע ההשקעה תוך שלושה חודשים מיום האישור. המענק ישולם רק על השקעה שבוצעה בפועל. תוקף האישור הוא עד סוף שנת 1996.

שיעור המענק המינהלי לתכנית השקעה שאושרה על ידי המינהלה נקבע, על פי תכנית הפיתוח, לפי המיקום של היישוב: לתכנית השקעה באזור עדיפות לאומית א' או ב' – 20% מעלות ההשקעה; לתכנית השקעה באזור אחר – 12% מעלות ההשקעה.

יוצא אפוא כי מגדל פרחים שתכנית ההשקעה שלו אושרה היה אמור לקבל על פי תכנית הפיתוח מענק כולל כדלקמן: באזור עדיפות לאומית א' או ב' – 20% מענק על פי החוק ועוד 20% מענק מינהלי, ובסך הכול 40% מעלות ההשקעה; באזור אחר – 20% מענק על פי החוק ועוד 12% מענק מינהלי, ובסך הכול 32% מעלות ההשקעה.

תכנית הפיתוח פורסמה בקרב מגדלי הפרחים.

5. בקשות רבות למענקים הגיעו אל המינהלה. עד חודש מאי 1996 אישרה המינהלה מתן מענקים בסך 88 מיליון ש"ח. אותו זמן כבר היו מונחות במינהלה בקשות

--- סוף עמוד 546 ---

נוספות למענקים בסך 286 מיליון ש"ח. לעומת זאת תקציב משרד החקלאות לשנת 1996 הקצה למתן מענקים סכום של 116 מיליון ש"ח בלבד. היה ברור אפוא, כבר בחודש מאי 1996, שמשרד החקלאות לא יוכל להיענות לכל הבקשות למענקים שיוגשו למשרדים המחזויים עד המועד שנקבע תחילה, כלומר עד יום 31.7.1996, ואפילו לא יוכל להיענות לכל הבקשות למענקים שהגיעו למינהלה עד חודש מאי 1996. אי לכך החליט המשרד לשנות את התנאים למתן מענקים שנקבעו בתכנית הפיתוח. החלטת המשרד לא שינתה את התנאים למתן מענקים על פי החוק, אך היא שינתה את התנאים למתן מענק מינהלי. השינוי היה כפול. ראשית, בחודש מאי 1996 החליט המשרד על שינוי התנאים למתן מענק מינהלי (להבדיל ממענק על פי החוק) לגבי בקשות שהוגשו למשרד במועד אך יאושרו לאחר יום 31.7.1996: בקשות כאלה להשקעה באזור עדיפות לאומית א' יזכו למענק מינהלי בשיעור של 10% מעלות ההשקעה (ולא 20% כפי שנקבע בתכנית הפיתוח), ואילו בקשות כאלה להשקעה באזורים אחרים לא יזכו למענק מינהלי כלל. החלטה זאת הודעה ברבים רק בחודש אוגוסט 1996. שנית, ביום 20.6.1996 הודיע המנהל הכללי של משרד החקלאות כי המשרד לא ידון כלל בבקשות למענקים שתוגשנה למשרד לאחר יום זה.

בפועל גם שינויים אלה בתנאים למתן המענק המינהלי לא מנעו חריגה רבה מן הסכום שנקבע למתן המענקים בתקציב של משרד החקלאות לשנת 1996: כאמור, בתקציב נקבע סכום של 116 מיליון ש"ח למתן המענקים; בפועל ניתנו אותה שנה מענקים בסכום של 194 מיליון ש"ח, ולצורך זה הוגדל תקציב המענקים בסכום של 78 מיליון ש"ח.

העתירה

6. העתירה מופנית נגד שר החקלאות, המינהל ושר האוצר, והיא מבקשת לבטל את השינויים בתנאים למתן מענק מינהלי. העותרים, 101 במספר, הם מגדלי פרחים המתגוררים באזורים שונים, מהם באזורי עדיפות לאומית א' או ב', ומהם באזורים אחרים. רוב העותרים (העותרים 1-97) הם מגדלי פרחים שהגישו בקשות למענקים לפני יום 20.6.1996, אך בקשותיהם אושרו רק לאחר יום 31.7.1996. הם מבקשים לבטל את החלטת המשרד להקטין את שיעור המענק המינהלי (לאלה המתגוררים באזור עדיפות א') או למנוע את המענק המינהלי לגמרי (לאלה המתגוררים באזור אחר). חמישה מן העותרים (העותרים 98-101 והעותר 80 לגבי אחת הבקשות שלו) הגישו בקשות למענקים לאחר יום 20.6.1996, אך לפני יום 31.7.1996 שנקבע בתכנית הפיתוח כיום

--- סוף עמוד 547 ---

אחרון להגשת הבקשות. הם מבקשים לבטל את ההחלטה לדחות על הסף, ללא דיון לגוף העניין, את הבקשות שהגישו.

7. העותרים טוענים כי עד שהגיעו אליהם ההחלטות שנתקבלו במשרד החקלאות למנוע את המענק המינהלי או להקטינו, בניגוד לתנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח, רבים מהם כבר ביצעו את תכנית ההשקעה באופן מלא, ואחרים ביצעו את תכנית ההשקעה באופן חלקי ללא אפשרות או טעם לעצור את תהליך ההשקעה.

אמנם בתכנית הפיתוח נאמר כי המינהלה אינה מתחייבת לאשר תכנית שבוצעה באופן מלא או חלקי לפני שאושרה, אך במציאות, טוענים העותרים, מגדל פרחים המבקש לבצע השקעה לפיתוח המשק אינו יכול להמתין עד אשר תכנית ההשקעה תאושר על ידי המינהלה, לקראת סוף השנה. הוא חייב להכין את המבנים והציוד ולבצע את השתילה במועד מוקדם יותר, כדי שהפרחים יהיו מוכנים לשיווק עם תחילת העונה, בראשית חודש אוקטובר. כפי שהמשיבים ציינו בתצהיר התשובה, "השקעות מסוימות, כמו פריסת רשתות השקיה, נטיעות, שתילת פרחים וכו', יש לבצע במועדים מסוימים של השנה, אשר אחריהם הופכת ההשקעה לבלתי רלבנטית". לכן רוב ההשקעות בוצעו על ידי מגדלי הפרחים בשנת 1996, כמו בשנים קודמות, בחודשים מארס עד יוני. לדבריהם, משרד החקלאות מודע לכך, ומשום כך הוא נהג בשנים קודמות לטפל בבקשות למענקים, ואף לאשר אותן, מתוך ידיעה שההשקעות כבר בוצעו באופן חלקי או מלא.

התוצאה היא, טענת העותרים, שההחלטות של משרד החקלאות למנוע את המענק המינהלי או להקטינו לאחר שההשקעות בוצעו פוגעות בהם באופן ממשי. רבים מן העותרים לא היו מקבלים על עצמם ליטול הלוואה למימון ההשקעה, בין היתר בשל היעדר כדאיות כלכלית, אילולא הניחו כי יקבלו מענק מינהלי כפי שנקבע בתכנית הפיתוח.

בית-המשפט הוציא (כיום 16.9.1998) צו-על-תנאי. הוא דחה את המשך הדיון פעם ועוד פעם כדי לאפשר לבעלי הדין לברר את המחלוקת שביניהם, לאור הערות שבית המשפט השמיע במהלך הדיון, בניסיון ליישב את המחלוקת. אכן, בעלי-הדין קיימו בירורים. הבירורים אף נשאו פרי. המשיבים הודיעו כי החליטו (לאחר שהוצא צו על תנאי) לחזור בהם מן ההחלטות למנוע את המענק המינהלי לעותרים שהגישו בקשות במועד או להקטינו, אך בקשותיהם אושרו רק לאחר יום 31.7.1996, אם העיכוב באישור נבע מטעמים תלויים במינהלה. אולם המשיבים לא הודיעו על

--- סוף עמוד 548 ---

נכונותם לחזור בהם מן ההחלטה אם העיכוב באישור נבע מטעמים תלויים בגורמים אחרים, לרבות גורמים ממשלתיים אחרים. כמו כן הם סירבו לחזור בהם מן ההחלטה לדחות על הסף בקשות שהוגשו לאחר יום 20.6.1996, אף אם הוגשו לפני יום 31.7.1996.

המחלוקת בין הצדדים הצטמצמה אך עדיין היא קיימת ועל בית־ המשפט להכריע במחלוקת שנותרה.

שיהוי

9. המשיבים מבקשים לדחות את העתירה בטענת סף. הטענה היא שהעתירה לוקה בשיהוי. ומדוע? משום שהעותרים, לאחר שנודעו להם ההחלטות המשנות את התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח, והם ביקשו מן המשיבים שלא לשנות את התנאים, קיבלו תשובה שלילית מן המשיבים ביום 12.11.1996, ואילו העתירה הוגשה לבית המשפט רק ביום 18.9.1997. בינתיים, טוענים המשיבים, כל הסכום שנועד למתן מענקים לפי התקציב של משרד החקלאות לשנת 1996, חולק ולא נותר ממנו ולא כלום. לאחר שהסכום חולק באים העותרים ותובעים מענקים נוספים, לפי טענת המשיבים, בסדר גודל של 100 מיליון ש"ח. מגיין ימצא הכסף?

אכן, השאלה במקומה, והתשובה קשה. אולם אין לשאלה זאת ולטענת השיהוי ולא כלום. אותה שאלה הייתה עומדת גם אילו נחפזו העותרים והגישו את העתירה קרוב ליום שבו קיבלו את התשובה השלילית. שהרי כבר אז, סמוך לסוף השנה התקציבית, לא נותר כסף בסעיף התקציב שנועד למתן מענקים. לפיכך יש לדחות את טענת השיהוי.

הפרת הבטחה מינהלית

הטענה הראשונה של העותרים היא שתכנית הפיתוח היא בגדר הבטחה מינהלית. הלכה היא כי בתנאים מסוימים יש תוקף מחייב להבטחה מינהלית. ראו [בני"ץ 135/75](#) סאי טקס בע"מ 100 שר המסחר והתעשייה [1]. תנאים אלה, טוענים העותרים, נתקיימו במקרה הנדון. לפיכך, לטענתם, לא היו המשיבים רשאים לשנות את התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח, אלא הם חייבים לתת לעותרים מענק מינהלי כפי שנקבע בתכנית זאת. אולם האם תכנית הפיתוח היא בגדר הבטחה מינהלית?

תכנית הפיתוח, ככל שהיא מסדירה את המענק המינהלי, היא בגדר הנחיה מינהלית, כלומר מדיניות שהרשות המינהלית מתכוונת לקיים. הלכה היא כי רשות שהוציאה

--- סוף עמוד 549 ---

הנחיה מינהלית רשאית בדרך-כלל לשנותה או לבטלה. אמנם הנחיה מינהלית עשויה להגיע כדי הבטחה מינהלית, או אז הרשות חייבת בדרך כלל לקיים את ההבטחה, והיא רשאית להשתחרר ממנה רק בתנאים מסוימים. אולם באופן עקרוני יש להבחין בין הנחיה מינהלית לבין הבטחה מינהלית. יתרה מזאת, בדרך כלל הנחיה מינהלית אינה מקיימת את התנאים הנדרשים ליצירת הבטחה מינהלית. ראו "דוח" ["הבטחה מינהלית לציבור"](#) [28]. לפיכך השאלה היא, במקרה הנדון, אם תכנית הפיתוח מקיימת תנאים אלה, ולכן יש בה משום הבטחה מינהלית.

אין צורך להכריע בשאלה זאת, שכן תכנית הפיתוח, גם אם נניח שיש בה משום הבטחה מינהלית, היא עצמה סייגה את ההבטחה. במכתב מאת המנהל הכללי של משרד החקלאות אל מנהלת המינהל, מיום 25.12.1995, מכתב שנכלל בתכנית הפיתוח, נאמר בין היתר כך:

"ברצוני להדגיש כי יתכנו שינויים בתנאי מינהלת ההשקעות במהלך השנה. לפיכך, המועד המחייב למתן ההטבות הינו תאריך הוצאת האישור של מינהלת ההשקעות ולא תאריך הגשת הבקשה".

זאת ועוד, בהנחיות ובנהלים לתקציב הפיתוח לשנת 1996, שהיו חלק מתכנית הפיתוח, נאמר כדלקמן:

1.1" בקשות לאישור תכנית בכל הנושאים יש להגיש למנהלת ההשקעות בחקלאות באמצעות המחוז לפני מועד ביצוע ההשקעה.

...

1.3 יש להביא לידיעת היצרן החקלאי, כי: אין כל התחייבות לאשר פרויקט אשר בוצע בחלקו או כולו, בטרם קיבל אישור בכתב מהמנהלה על אישור הפרוייקט".

משמע, לפי האמור בתכנית הפיתוח, אין בתכנית הבטחה מחייבת לתת מענק אלא עם "הוצאת האישור". זאת ועוד, כפי שנקבע במכתב של המנהל הכללי מיום 25.12.1995, "יתכנו שינויים בתנאי מינהלת ההשקעות במהלך השנה".

המסקנה היא שתכנית הפיתוח, כמו שטר ושוברו בצדו, גם אם נתנה הבטחה, לא הייתה זו אלא הבטחה מסויגת שאפשרה שינוי וסטייה מן ההבטחה. לכן אין מקום לומר כי שינוי התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח באופן הפוגע במתן המענק המינהלי למגדלי

--- סוף עמוד 550 ---

פרחים, יש בו משום הפרת הבטחה. השוו' בג"ץ 5060/96 קהלני נ' ראש-הממשלה (להלן – משפט קהלני [2]), בעמ' 276-277 .

אם כך, מה הפסול, מבחינה משפטית, בהחלטות של משרד החקלאות המשנות את התנאים של תכנית הפיתוח?

שינוי הנחיה מינהלית

11. כיוון שתכנית הפיתוח היא הנחיה מינהלית, חלה עליה ההלכה הקובעת כי הרשות המינהלית שהוציאה את ההנחיה רשאית גם לשנות את ההנחיה. כדברי השופט ברק בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל (להלן – משפט מוניץ [3]), בעמ' 470:

“...הלכה פסוקה היא, כי אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים, תימשך... מתן סובסידיה לאשראי, כמו כל סובסידיה או הטבה אחרת, הוא עניין לשיקול הדעת הכללי של המינהל... על-כן, רשאי המינהל בכל עת לשנות את מדיניותו ולא יישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל סמך זה קיבל על עצמו התחייבויות. אין ביטול כזה אלא צרת הרבים, ולזה, כנראה, כל אחד חייב להיות מוכן”.

ראו גם בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר (להלן – משפט ד.ש.א. [4]), בעמ' 201-202.

כיוון שכך, משרד החקלאות אכן היה רשאי להחליט על שינוי התנאים בתכנית הפיתוח. קל וחומר כך משום שתכנית הפיתוח עצמה קבעה אפשרות של שינוי כזה. אולם אין פירוש הדבר שכל שינוי כשר. השינוי של הנחיה מינהלית, כמו ההנחיה עצמה, הוא החלטה מינהלית. לפיכך גם השינוי חייב לקיים את הכללים החלים בדרך כלל על החלטות מינהליות: הוא חייב, בין היתר להיעשות על יסוד שיקולים ענייניים, ללא הפליה ובמיתחם הסבירות. ראו, לדוגמה, משפט מוניץ [3], בעמ' 470-471. לכן עולה השאלה אם השינוי בתנאים למתן המענק המינהלי, כפי שנקבעו בתכנית הפיתוח, נעשה על-פי כללים אלה.

במקרה הנדון יש לשאלה זאת בעיקר שני פנים אלה: ראשית, אם יש לשינוי תחולה למפרע; שנית, אם יש בשינוי משום הפליה.

--- סוף עמוד 551 ---

תחולה למפרע

12. מבחינה עקרונית המשפט סולד מתחולה למפרע. כך לגבי חוקים ותקנות, וכך גם לגבי הנחיות מינהליות. ראו [בג"ץ 7691/95 ח"כ שגיא נ' ממשלת ישראל \(להלן – משפט שגיא \[5\]\)](#), בעמ' 597-598. בהתאם לכך, מבחינה עקרונית, התחולה של הנחיות לרבות שינוי בהנחיות, שיש בהן משום פגיעה, צריכה להיות עתידית. התחולה למפרע של הנחיות, ובכלל זה שינוי של הנחיה, פסולה. כפי שאמר הנשיא ברק במשפט קהלני [2] (לעיל פסקה 10), בעמ' 281:

“ההיתר הניתן לרשות מינהלית לשנות מעת לעת את המדיניות, לרבות מדיניות בדבר הענקת הטבות כלכליות, מוגבל, בדרך כלל, לשינוי הצופה פני עתיד. גם אם שינוי המדיניות כשלעצמו נעשה במסגרת הסמכות, על יסוד שיקולים ענייניים בלבד ובאופן סביר, עדיין החלת השינוי למפרע על מי שכלכל את צעדיו לאור המדיניות הישנה נתפסת כבלתי צודקת ובלתי סבירה, ולעתים אף כנטולת סמכות.”

ההתנגדות לתחולה למפרע של הנחיות נובעת בעיקר מן הרצון להגן על אינטרס ההסתמכות, או לשון אחר, על ציפיות ראויות. ההגנה ניתנת בדרך כלל לזכויות מוקנות. אולם בנסיבות מסוימות אינטרס ההסתמכות או הצורך לכבד ציפיות ראויות מצדיקים מתן הגנה גם לאינטרס שאינו מגיע כדי זכות במובן המקובל או לאינטרס שטרם התגבש לזכות כזאת. מקובלים עליו דברים שהשופט מ' חשין אמר, בהקשר שונה, ב**בג"ץ 4912/91 תלמי נ' מדינת ישראל** [6], בעמ' 624, וכך אמר:

“...ואשר לציפיות הפרט, ניתן דעתנו לציפיות הראויות בעניינו להגנה, והן ציפיות ששיטת המשפט – והסדר החברתי בכללו – מיוסדים עליהן ומעודדים אותן, לביטחון המשפטי החברתי. ציפייה ראויה תכלול, כמובן, גם ציפייה שנתגבשה לכלל 'זכות' ('עקרון הזכויות המוקנות'), אך מיתחם הציפיות ישתרע אל מעבר לאותן 'ציפיות' שהפכו 'זכויות' מוכרות בשיטת המשפט.”

כדי לתת הגנה גם לציפיות כאלה אפשר להעניק, בהקשר זה, משמעות רחבה למושג של זכות או למושג של תחולה למפרע. “אכן, התחולה למפרע היא מושג מורכב, ויש לו יותר ממשמעות אחת” משפט שגיא [5] (לעיל פסקה זאת), בעמ' 596. ראו, לדוגמה, משפט קהלני [2] (לעיל פסקה 10), שבו נפסלה תחולה למפרע של הנחיות שפגעה

--- סוף עמוד 552 ---

בתנאי פרישה של אנשי צבא בשירות קבע, אף שהתנאים לא הגיעו כדי זכות מגובשת במובן המקובל, ודעות השופטים נחלקו בשאלה אם אכן מדובר בזכויות מוקנות. ראו גם: [דעת הנחיות מינהליות](#) [27], בעמ' 173-175; ד' ברק-ארוך "הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי" [29], בעמ' 56-58.

13. המקרה הנדון הוא, מבחינה זאת, מקרה מיוחד. הוא שונה מן המקרה השכיח שבו רשות מינהלית מוציאה הנחיה בדבר מתן מענקים, ובהנחיה לא נקבע מועד להגשת הבקשה למענק. במקרה כזה צריך כל אדם לדעת כי הרשות עשויה לבטל את ההנחיה או לשנותה בכל עת, וכי היא תדון ותחליט בבקשה על פי ההנחיה כפי שתהיה במועד שבו תוגש הבקשה. אי לכך כל אדם אמור להביא בחשבון את החשיבות המעשית של המועד שבו הוא מגיש את הבקשה, והוא יכול לכלכל את צעדיו בהתאם. אך המקרה הנדון שונה. כיצד? משרד החקלאות קבע בתכנית הפיתוח כי ניתן להגיש בקשות למענק עד יום 31.7.1996. כיוון שכך, כל אדם היה יכול להניח כי אין הוא צריך להודרו בהגשת הבקשה, ומבחינת המשרד אין הבדל בין בקשה שתוגש בחודש מאי לבין בקשה שתוגש בחודש יולי. אמנם באותיות הקטנות של תכנית הפיתוח היה כתוב כי יש להגיש את הבקשה למענק לפני ביצוע ההשקעה וכי ייתכנו שינויים בתכנית במהלך השנה, אולם על פה הנוהג המקובל בשנים קודמות, מגדלי הפרחים, שבגלל עונת השיווק של פרחים לא יכלו לדחות את ההשקעות עד לאחר אישור המענק, ביצעו את ההשקעה לפני האישור, כשהם מסתמכים על התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח. משרד החקלאות ידע שזה הנוהג, והיה מאשר את הבקשה, אם ההשקעה בוצעה על פי אותם תנאים. בנסיבות אלה נראה כי ההחלטה שנתקבלה בחודש מאי למנוע את המענק המינהלי או להקטינו אם הבקשה תאושר על-ידי המינהל לאחר יום 31.7.1996, פגעה לפחות באינטרס ההסתמכות ובציפיות הראויות של מגדלי הפרחים. שהרי ⁶פשוט תכנית הפיתוח, כל מגדל פרחים היה רשאי להגיש את הבקשה עד יום 31.7.1996, ומכאן השתמע בבירור שהוא יוכל לקבל את המענק בשיעור שנקבע בתכנית הפיתוח גם אם האישור יינתן לאחר יום 31.7.1996.

לכך יש להוסיף כי החלטה זאת של משרד החקלאות, שנתקבלה כבר בחודש מאי 1996, לא הודעה למגדלי הפרחים באותו מועד, אלא רק (מטעם שלא הובהר) בחודש אוגוסט 1996. בינתיים, יש להניח, מגדלי הפרחים פעלו על-פי התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח בלי לדעת כלל על החלטת המשרד מחודש מאי לשנות את תנאי התכנית. אם כן, מבחינתם ההחלטה לשנות או תנאי התכנית נתקבלה לא בחודש מאי אלא רק בחודש אוגוסט. לכן הם יכולים לטעון כי תנאי התכנית שנו רק בחודש אוגוסט. ואם כן, ההחלטה לשנות את התנאים פסולה על פי ההלכה השוללת שינוי מדיניות למפרע.

--- סוף עמוד 553 ---

ראו [בג"ץ 134/67](#) ואנוני נ' משרד התחבורה [7], בעמ' 716-717, משפט שגיא [5] (לעיל פסקה 12), בעמ' 598.

כמו כן ניתן לטעון כי ההחלטה שנתקבלה על-ידי משרד החקלאות ביום 20.6.1996, שלא לדון כלל בבקשות שיתקבלו לאחר יום זה, פגעה באינטרס ההסתמכות ובציפיות הראויות של מגדלי פרחים שביצעו השקעות לפני אותו יום והניחו כי הם רשאים, על-פי תכנית הפיתוח, להגיש בקשות למענק עד יום 31.7.1996.

בנסיבות אלה נראה כי ההחלטות של משרד החקלאות, בין שהן פגעו בזכות מוקנית ובין שהן פגעו באינטרס שאינו מגיע כדי זכות כזאת, מכל מקום הן פגעו באינטרס ראוי להגנה.

לכאורה אפוא היה ניתן לפסול את ההחלטות של משרד החקלאות – לשנות את התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח – בעילה של תחולה למפרע, במשמעות הרחבה של מושג זה. עם זאת, כיוון שהעותרים לא הסתמכו על העילה של תחולה למפרע, ולכן גם המשיבים לא התייחסו אליה, איני רואה לנכון להכריע את הדין על יסוד עילה זאת.

אם כן, נותרה העילה של הפליה.

הפליה

14. הנחיות מינהליות, כמו כל החלטה מינהלית, כפופות לחובת השוויון. הפרת השוויון, כלומר הפליה, היא עילה לפסול הנחיה מינהלית, ובכלל זה הנחיה המסדירה מתן מענקים. וכך אמר הנשיא ברק ב**בג"ץ 1703/92** ק.א.ל קוי אור למסען בע"מ נ' ראשי-הממשלה (להלן – משפט ק.א.ל. [8]), בעמ' 227:

"...במתן הסובסידיה חייבת הממשלה לפעול בגדרי הדין. עליה להימנע משרירות או מחוסר סבירות. עליה לפעול בהגינות. עליה לחלק הסובסידיה על פי עקרון השוויון. אמת, אין למקבל סובסידיה זכות לקבלה. אך יש למקבל סובסידיה זכות להקצאה שוויונית של הסובסידיות. בכוחה של הממשלה, על פי מדיניותה, להפסיק את הסובסידיות. אך משהחליטה להמשיך בהן כלפי פלוני, היא חייבת – מכוח עקרון השוויון – להעניק גם לאלמוני, עד כמה שפלוני ואלמוני שווים בתכונות שהן רלוונטיות למתן הסובסידיה".

--- סוף עמוד 554 ---

והוא הדין לגבי שינוי הנחיה בדבר מתן מענקים. כפי שאמרחי במשפט שגיא [5] (לעיל פסקה 12), בעמ' 607:

"אף כי בידי הממשלה נתונה סמכות לשנות מעת לעת את המדיניות, לרבות מדיניות בדבר סובסידיה, אין היא רשאית לשנות את המדיניות אלא בכפיפות למגבלות החלות על ההפעלה של כל סמכות מינהלית. בין היתר, אין הממשלה רשאית לשנות את המדיניות באופן היוצר הפליה".

המסקנה היא כי משרד החקלאות, אף שהיה רשאי לשנות את התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח בגלל אילוצים תקציביים או בגלל טעם טוב אחר, היה חייב לשנות אותם באופן שלא יפגע השוויון. האם שינוי התנאים פגע בשוויון?

15. חובת השוויון חלה תמיד בשני שלבים: בשלב הראשון יש לקבוע את קבוצת השוויון, כלומר לקבוע כלפי מי חלה חובת השוויון. בשלב זה, השאלה היא שאלה של שוויון חיצוני, כלומר אם השוויון נשמר בין מי שבתוך הקבוצה לבין מי שמחוץ לקבוצה. בשלב השני, לאחר שקבוצת השוויון נקבעה, חלה חובת השוויון כלפי כל מי שנכלל בקבוצה זאת. בשלב זה מתעוררת שאלה של שוויון פנימי, כלומר אם השוויון נשמר כלפי כל מי שנכלל בקבוצת השוויון. ראו, לדוגמה: [בג"ץ 3792/95](#) תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות (להלן – משפט תאטרון ארצי לנוער [9]), בעמ' 284-281; משפט ק.א.7. [8] (לעיל פסקה 14), בעמ' 233-231.

במקרה הנדון המחלוקת בין העותרים לבין המשיבים מתחילה בשלב הראשון של חובת השוויון, כלומר בשאלה מהי קבוצת השוויון הנכונה במקרה זה. לפי תכנית הפיתוח, בנוסח המקורי שלה, כל מגדלי הפרחים היו כשירים לקבלת מענק מינהלי בתנאים שנקבעו בתכנית למגדלי פרחים. לפיכך כל מגדלי הפרחים היוו קבוצת שוויון אחת. עם זאת אין פירוש הדבר כי חובת השוויון דורשת שבתוך קבוצה זאת יינתן מענק באותו סכום לכל מגדל פרחים שקיבל אישור לתכנית השקעה. חובת השוויון היא חובה מהותית ולא חובה פורמאלית. לפיכך היא מאפשרת להבחין בין אדם לאדם, גם בתוך קבוצת השוויון, ובלבד שההבחנה תהיה עניינית וסבירה. ראו, לדוגמה: משפט תאטרון ארצי לנוער [9] (לעיל פסקה זאת), בעמ' 283; [בג"ץ 4191/97](#) רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה [10], בעמ' 347-345. בהתאם לכך נקבע בתכנית הפיתוח, בנוסח המקורי, כי מגדלי פרחים באזור עדיפות לאומית א' או ב' יקבלו מענק מינהלי בשיעור 20%, ואילו מגדלי פרחים באזורים אחרים יקבלו מענק מינהלי בשיעור 12% בלבד.

--- סוף עמוד 555 ---

אולם כאשר נתברר למשיבים במהלך השנה כי הסכום שנקבע בתקציב לצורך מתן מענקים לא יספיק למתן מענקים בשיעורים שנקבעו בתכנית הפיתוח, הם שינו את קבוצת השוויון לצורך הקטנת סכום המענקים. לצורך זה יצרו המשיבים קבוצות שוויון חדשות, קבוצה בתוך קבוצה.

בקבוצה הראשונה נכללו מגדלי פרחים שהגישו בקשה למענק עד יום 20.6.1996. קבוצת שוויון זאת נוצרה לצורך עצם הדיון בבקשות למענקים. המשיבים החליטו לדון לגוף העניין בכל בקשה שנכללה בקבוצה זאת, כלומר בכל בקשה שהוגשה עד יום 20.6.1996, ולדחות על הסף כל בקשה שלא נכללה בקבוצה זאת, כלומר כל בקשה שהוגשה לאחר יום זה. משמע, כל מגדלי הפרחים שהגישו בקשות לאחר יום 20.6.1996 הוצאו מקבוצת השוויון.

קבוצות נוספות נוצרו לא לצורך הדיון בבקשות, אלא לצורך ההחלטה בבקשות. לצורך זה חולקו מגדלי הפרחים שנכללו בקבוצה הראשונה, כלומר אלה שהגישו בקשות עד יום 20.6.1996, לארבע קבוצות. שתי קבוצות, מתוך ארבע הקבוצות, יקבלו מענק מינהלי מלא כפי שנקבע בתכנית הפיתוח, ואלה הן: (א) אלה שבקשותיהם אושרו על ידי המינהלה עד יום 31.7.1996; (ב) אלה שהגישו בקשות עד חודש מאי 1996 ובקשותיהם אושרו לאחר יום 31.7.1996, אולם העיכוב באישור נבע מטעמים התלויים במינהלה. שתי הקבוצות האחרות יקבלו מענק מינהלי מוקטן (בשיעור 10% בלבד) עבור השקעה באזור עדיפות לאומית א', ולא יקבלו מענק מינהלי כלל עבור השקעה באזור אחר, ואלה הן: (ג) אלה שבקשותיהם אושרו לאחר יום 31.7.1996, והעיכוב באישור לא נבע מטעמים התלויים במינהלה; (ד) אלה שבקשותיהם אושרו לאחר יום 31.7.1996, והעיכוב באישור נבע מטעמים התלויים במינהלה, אולם הם הגישו את הבקשות רק לאחר חודש מאי 1996 (אף כי לפני יום 20.6.1996).

המשיבים, לפי טענתם, נהגו באופן שוויוני בתוך כל קבוצת שוויון. אין ראייה לסתור טענה זאת. לפיכך השאלה שעל הפרק אינה מתייחסת לשוויון פנימי בתוך כל קבוצת שוויון, אלא רק לשוויון החיצוני בין מי שנכלל בתוך קבוצת השוויון לבין מי שנותר מחוץ לקבוצה זאת. השאלה היא, במילים אחרות, אם ביצירת קבוצות השוויון נשמר עקרון השוויון.

כל קבוצות השוויון נוצרו על-ידי המשיבים על יסוד לוח מועדים: הקבוצה הראשונה – המועד שבו הוגשה הבקשה על ידי מגדל הפרחים; ארבע הקבוצות הנוספות – המועד שבו אושרו הבקשה על-ידי המינהלה. השאלה היא אפוא אם

--- סוף עמוד 556 ---

בנסיבות המקרה המועד, אם המועד לגשת הבקשה ואם מועד ההחלטה בבקשה, מצדיק את היצירה של קבוצת שוויון.

אדון בשאלה זאת בנפרד לגבי כל אחת מקבוצות השוויון.

מועד הגשת הבקשה

16. קבוצת השוויון הראשונה מתבססת על המועד שבו הוגשה הבקשה למענק: המינהלה סירבה, ועדיין מסרבת, לדון בבקשה שהוגשה לאחר יום 20.6.1996. האם יש בכך משום הפליה בין מי שהגיש בקשה לפני יום זה לבין מי שהגיש בקשה לאחר יום זה? השאלה מתייחסת לחמישה מבין העותרים (העותרים 98, 99, 100, 101 והעותר 80 לגבי אחת הבקשות שלו) שהגישו את הבקשה לאחר יום 20.6.1996, אם כי לפני יום 31.7.1996, הוא היום שנקבע בתכנית הפיתוח, בנוסח המקורי, כיום אחרון להגשת הבקשות. השאלה היא, לגבי עותרים אלה, אם ניתן לבנות קבוצת שוויון לפי המועד שבו הוגשה הבקשה.

כיצד ניתן לבנות קבוצת שוויון? בבג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה (להלן – משפט רקנט [11]) השבתי לאמור (בעמ' 347):

"...יש ללמוד את התשובה, בעניין זה כמו בכל עניין, מתוך תכלית החוק ומהות העניין, ערכי היסוד של שיטת המשפט והנסיבות המיוחדות של המקרה. על יסוד כל אלה ניתן להחליט אם מאפיין זה או אחר הינו, לגבי עניין מסוים, שיקול ענייני או שיקול זר. החלטה זאת מאפשרת להתוות את הגבולות של קבוצת השוויון".

אם כן, השאלה היא אם המועד שנקבע על-ידי משרד החקלאות להגשת הבקשות, כלומר יום 20.6.1996, מתבסס על שיקול ענייני שיש בו כדי להצדיק את ההבדל בין אלה שהגישו בקשה לפני יום זה לבין אלה שהגישו בקשה לאחר יום זה.

17. השיקול שעליו מתבסס המועד, כפי שעולה מטענות המשיבים, הוא האילון התקציבי. בחודש מאי 1996 נתברר למשרד החקלאות כי הסכום שנקבע בחוק התקציב למתן המענקים לא יספיק כדי להיענות לכל הבקשות למענקים שהוגשו ויוגשו לפי תכנית הפיתוח. מסתבר שאז ראה המשרד צורך להקטין את הסכום הכולל של הבקשות למענקים. לצורך זה החליט להקטין את מספר הבקשות. לפיכך הודיע ביום 20.6.1996 כי יפסיק לקבל בקשות מאותו יום.

--- סוף עמוד 557 ---

אילון תקציבי יכול להיות שיקול ענייני, במיוחד בהקשר של מתן מענקים, לכן הוא עשוי להצדיק שינוי התנאים למתן המענקים. עם זאת אילון תקציבי אינו שיקול יחיד; קיימים שיקולים נוספים וכללים שונים שגם אותם צריך להביא בחשבון ולאזן ביניהם לבין עצמם כדי להגיע אל החלטה שיש בה סבירות, מידתיות ושוויון. לדוגמה, אילון תקציבי לא היה יכול לבסס החלטה שהמשרד לא יקבל כלל בקשות למענקים שיוגשו על-ידי נשים או על-ידי ערבים או על-ידי חקלאים מעל גיל מסוים. החלטה כזאת הייתה נפסלת בגלל פגיעה בשוויון. הוזה אומר, אילון תקציב עשוי להצדיק שינוי התנאים למתן מענקים, אך השינוי חייב להיעשות באופן שוויוני. וכך אמר השופט מצא [בכ"ץ 205/94](#) נ' נ' משרד הביטחון [12], בעמ' 463:

"...מקום בו מבקשת הרשות לספק צורך ציבורי מסוים, והמשאבים העומדים לרשותה פחותים מן המשאבים שהיו נחוצים לסיפוקו של אותו צורך במלואו, מוטל על הרשות לקבוע אמות מידה להקצאת משאביה. אך אמות מידה אלה חייבות להיות שוויוניות; ובשום מקרה אין בקיומם של אילוצים תקציביים כדי להצדיק קביעת אמות מידה המפרות את שורת השוויון".

ראו גם [בכ"ץ 1113/99](#) עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות [13], בעמ' 172.

אם כן, האם האילון התקציבי הצדיק בנסיבות המקרה סירוב לדרון בבקשות שהוגשו לאחר יום 20.6.1996?

18. על פני הדברים, ההחלטה של משרד החקלאות מיום 20.6.1996, שלא לקבל בקשות שיוגשו לאחר יום זה, מפרה את שורת השוויון. וכי איזה הבדל קיים לעניין הנדון, כלומר לעניין המענקים לשם עידוד השקעות במשק הפרחים, בין מגדל פרחים שהגיש בקשה ביום 19.6.1996 לבין מגדל פרחים שהגיש בקשה ביום 21.6.1996? גם זה וגם זה ביצעו השקעה במשק הפרחים, כשהם מסתמכים על תכנית הפיתוח ועל הנוהג המקובל והגישו את הבקשה למענק במועד שנקבע בתכנית זאת. המשיבים לא הציגו שום שיקול המצדיק את ההבדל, אלא האילון התקציבי. אכן נראה כי בפועל לא היה כל שיקול אחר המצדיק את ההבדל. אמנם, כאמור, האילון התקציבי הוא שיקול ענייני, אולם אין די בכך. עדיין יש לברר, ראשית, אם כנגד האילון התקציבי אין שיקולים ענייניים אחרים, ושנית, אם התשובה חיובית, האם המשקל של האילון

--- סוף עמוד 558 ---

התקציבי גובר על המשקל של אותם שיקולים. ראו משפט תאטרון ארצי לנוער [9] (לעיל פסקה 15), בעמ' 284-285.

19. משרד החקלאות, ככל שניתן להסיק מטענות המשיבים ומנסיבות המקרה, התעלם משיקולים ענייניים, לבר מן השיקול התקציבי שהיה עליו להביאו בחשבון.

אחד השיקולים שהיה צריך להנחות את משרד החקלאות הוא שיקול הצדק. הצדק הוא שיקול ענייני בהפעלה של כל סמכות מינהלית. ראו, לדוגמה, [ע"א 1188/92](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי [14], בעמ' 472. ההחלטה של משרד החקלאות מיום 20.6.1996, שלא לקבל בקשות שיוגשו מאותו יום, אינה עושה צדק. מי שבמקרה הגיש את הבקשה יום או יומיים לפני יום 20.6.1996 זכה; מי שבתום-לב הגיש אותה יום או יומיים לאחר מכן, משום שסמך על המועד שנקבע בתכנית הפיתוח, הפסיד. מדוע הפסיד? המשיבים אינם טוענים כי מגדל פרחים שהגיש את הבקשה ביום 21.6.1996 נהג שלא כשורה, מבחינה כלשהי בהשוואה למגדל פרחים שהגיש את הבקשה ביום 19.6.1996. רק המקריות מבדילה בין זה לבין זה. הצדק אינו מאפשר להבחין ביניהם.

בנסיבות המקרה ייתכן שניתן, ואולי אף עדיף, לדבר על אינטרס ההסתמכות כהיבט של שיקול הצדק. על אינטרס ההסתמכות ראו לעיל, פסקה 12.

שיקול נוסף שהיה צריך להנחות את משרד החקלאות, כמו כל רשות מינהלית בכל מקרה, הוא שיקול ההגיונות. ראו, לדוגמה, [בג"ץ 4422/92](#) עפרון נ' מינהל מקרקעי ישראל [15], בעמ' 860. כבר בחודש מאי 1996 היה ברור למשרד החקלאות כי תקציב המשרד לא יאפשר לו להיענות לכל הבקשות שהוגשו ויוגשו למשרד. ההגיונות חייבה שיודיע על כך למגדלי הפרחים בהקדם האפשרי, כדי שידעו מוקדם ככל שניתן על האפשרות שלא יקבלו את המענק כפי שנקבע בתכנית הפיתוח, ובהתאם לכך יימנעו מהתקשרויות עסקיות או מהשקעות נוספות או יודעו בהגשת הבקשה למענק. לא כך נהג משרד החקלאות. הוא הודיע ביום 20.6.1996 כי בקשות שיוגשו מאותו יום ללא הודעה מוקדמת וללא תקופת מעבר לא ייענו. בכך נפגעה חובת ההגיונות. השוו: [בג"ץ 2832/96](#) בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין [16], בעמ' 594; משפט ד.ש.א. [4] (לעיל פסקה 11), בעמ' 210.

ולבסוף, כל רשות מינהלית חייבת לכוון עצמה לפי תכלית החוק. מהי תכלית החוק במקרה הנדון? סעיף 1 לחוק קובע, לאמור:

--- סוף עמוד 559 ---

"מטרת חוק זה היא עידוד השקעות הון בחקלאות..."

ברור שזו גם התכלית של חוק התקציב, ככל שהוא מקצה סכום כסף למתן מענקים לצורך השקעה בחקלאות. ההחלטה של משרד החקלאות, שלא לדרון כלל בבקשות למענק שיוגשו לאחר יום 20.6.1996, אינה משרתת תכלית זאת. מבחינת התכלית של עידוד השקעות בחקלאות, מה הבדל בין מגדלי פרחים שיש להם משק חקלאי דומה ותכנית השקעה דומה, אלא שאחד הגיש את הבקשה למענק ימים אחדים, או אף שבועות אחדים, לפני חברו? ההחלטה של משרד החקלאות אף עלולה לפגוע בתכלית החוק. ראשית, במקום לפזר את הפגיעה הכספית המתחייבת מאילוצי התקציב באופן יחסי בין מגדלי פרחים רבים, היא ממקדת את הפגיעה באופן קשה, במספר מסוים של מגדלי פרחים שהגישו את הבקשות בין יום 20.6.1996 ליום 31.7.1996. שנית, פגיעה כזאת עלולה לערער את האמון של חקלאים בתכניות הפיתוח של משרד החקלאות ולפגוע בנכונות שלהם להשקיע מכספם בפיתוח המשק בעתיד.

לסיכום, הצדק, ההגיונות והתכלית של החוק הם שיקולים ענייניים חשובים. משרד החקלאות היה צריך להביא אותם בחשבון, נוסף על האילוצי התקציב, ולאזן ביניהם כראוי. אך אין טענה או סימן שכך עשה.

מכל מקום, האילוצי התקציב לא היה בכוחו, בנסיבות המקרה, כדי לגבור על שאר השיקולים הענייניים. על משרד החקלאות היה לחפש דרך אחרת כדי לעמוד באילוצי התקציב באופן שיאזן כראוי את שאר השיקולים ויוביל לתוצאה שוויונית יותר.

20. ישאל השואל: מה היה ראוי שמשרד החקלאות יעשה נוכח האילוצי התקציב? התשובה היא, ראשית, שמשרד החקלאות היה צריך לקבוע מלכתחילה תכנית אחרת שתמנע את הצורך לשנות את תכנית הפיתוח באופן שיפגע בשוויון, במיוחד לאור הניסיון של המשרד בשנים קודמות. על ניסיון זה ראו לעיל פסקה 7 ולהלן פסקה 30. אכן משרד החקלאות עצמו הגיע, אף כי מאוחר מדי, למסקנה שראוי למצוא דרך שונה למתן המענקים. ראו להלן פסקה 31.

שנית, הדעת נותנת כי במהלך שנת 1996, כאשר נתברר למשרד החקלאות האילוצי התקציב, היה המשרד יכול לפעול על פי אילוצי זה בדרך אחרת, שלא תהיה בה פגיעה קשה כל כך בשוויון. איזו דרך? אין זה התפקיד של בית המשפט, ואף לא המומחיות שלו, להציע למשרד החקלאות דרך כזאת. עם זאת ניתן להצביע, לצורך הדגמה, על דרך אחרת שהייתה פתוחה בפני משרד החקלאות כשנתברר לו האילוצי התקציב. המשרד

--- סוף עמוד 560 ---

היה יכול, כבר בחודש מאי 1996, להודיע ברבים כי הוא ימשיך לקבל בקשות עד יום 31.7.1996, כפי שנקבע בתכנית הפיתוח, כי הוא ידון ויחליט בהן ללא שיהוי, אך בשל האילון התקציבי הוא לא יקבע את שיעור המענק אלא רק לאחר יום 31.7.1996, כאשר יהיה ידוע מהו הסכום הכולל של הבקשות שהוגשו. בדרך זאת היה ניתן לחלק באופן שוויוני, בהתחשב באילון התקציבי, את הסכום הכולל של הבקשות שהוגשו וטרם הוכרעו. אמנם אין זו דרך מושלמת. אפשר לטעון נגדה כי היא יוצרת הפליה בין הבקשות שהוכרעו עד חודש מאי 1996 לבין שאר הבקשות. אך במצב שנוצר לא הייתה דרך מושלמת. עם זאת היה ניתן לפחות לבחור דרך אשר מצד אחד, תתחשב באילון התקציבי, ומצד אחר, תעשה את הפגיעה במגדלי הפרחים סבירה, מידתית ושוויונית ככל שניתן. לא זו הדרך שבה בחר משרד החקלאות.

21. המסקנה היא שהחלטת משרד החקלאות מיום 20.6.1996, שלא לדרון בבקשות שיוגשו מאותו יום, מתעלמת משיקולי הצדק, ההגינות והתכלית של החוק, שהם שיקולים ענייניים חשובים, ומכל מקום אינה מאזנת כראוי בין השיקול התקציבי לבין שיקולים אלה. לפיכך ההחלטה פסולה ובטלה.

התוצאה היא שהמינהלה חייבת כעת לדרון ולהחליט לגוף העניין בבקשות למענק שהוגשו על ידי העותרים 80 (לגבי אחת הבקשות שהגיש), 98, 99, 100 ו-101, כאילו הוגשו לפני יום 20.6.1996.

כדי להסיר ספק יש להוסיף כי אין פירוש הדבר שעותרים אלה זכאים לקבל מענק מינהלי, אלא רק זאת שהם זכאים לכך שבקשותיהם ייבדקו באופן פרטני לגוף העניין, ולגבי כל בקשה יוחלט אם לאשרה ואם לא לפי התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח.

מועד אישור הבקשה

22. לגבי רוב העותרים (העותרים 1-97) השאלה של מועד הגשת הבקשה למענק אינה מתעוררת כלל, שכן כולם (לדבריהם) הגישו את הבקשה לפני יום 20.6.1996, אלא מתעוררת רק השאלה של מועד אישור הבקשה על ידי המינהלה. כיצד? כאמור, כשנתברר למשיבים בחודש מאי 1996 כי התקציב לא יספיק כדי לתת מענקים כפי שנקבע בתכנית הפיתוח לכל אלה שהגישו או יגישו בקשות במועד, החליטו המשיבים, באותו חודש, כי המענק המינהלי (להבדיל מן המענק על פי החוק) יבוטל או יוקטן לאלה שבקשותיהם יאושרו על ידי המינהלה לאחר יום 31.7.1996. ההחלטה, אף שנתקבלה בחודש מאי, הודעה לעותרים, משום מה, רק בחודש אוגוסט.

--- סוף עמוד 561 ---

הבקשות של העותרים 1-97 אושרו, כנראה, בין חודש אוגוסט לחודש דצמבר 1996. אי לכך חלק מן העותרים שביקשו להשקיע באזור עדיפות לאומית א', קיבלו מענק מינהלי בשיעור 10% בלבד, במקום מענק בשיעור 20% שנקבע בתכנית הפיתוח, ואילו יתר העותרים שביקשו להשקיע באזורים אחרים, לא קיבלו מענק מינהלי כלל.

העותרים טוענים כי יש מגדלי פרחים שהגישו בקשות במועד מסוים והבקשה אושרה על-ידי המינהלה לפני יום 31.7.1996, ולפיכך ניתן להם מענק מינהלי בשיעור מלא, ויש כאלה שהגישו בקשות במועד מוקדם יותר אך הבקשה אושרה על-ידי המינהלה לאחר יום 31.7.1996, ולפיכך נמנע מהם המענק או ניתן להם מענק מוקטן, לפי אזור ההשקעה. העותרים רואים בכך לא רק אי צדק, אלא אף הפליה.

המשיבים, שאינם מכחישים את העובדה, מסבירים שהמועד שבו המינהלה מחליטה אם לאשר בקשה ואם לדחותה לא נקבע לפי המועד שבו הוגשה הבקשה, אלא לפי המועד שבו הבקשה הייתה בשלה לדיון ומוכנה להחלטה. מה פירוש? הבקשות שהוגשו למשרדים המחוזיים של משרד החקלאות נבדקו על ידי המשרד המחוזי, או מטעם המשרד המחוזי, ורק בתום הבדיקה הועברו אל המינהלה, במשרד הראשי, לצורך דיון והחלטה. לכן היו בקשות שהוגשו למשרד המחוזי במועד מוקדם (אף לפני חודש מאי), אך כיוון שלא היו בשלות לדיון והחלטה נבדקו במשרד המחוזי במשך זמן, לפי הצורך, והגיעו אל המינהלה רק במועד מאוחר (בחודש אוגוסט ולאחר מכן). במינהלה עצמה נדונו הבקשות לפי הסדר שבו הגיעו מן המחוזות. לפיכך היו בקשות שהוגשו במועד מוקדם, אך כיוון שאושרו רק לאחר 31.7.1996, הן נתפסו על-ידי ההחלטה מחודש מאי, ובהתאם לכך לא קיבלו כל מענק מינהלי או קיבלו רק מענק מינהלי מוקטן.

לאחר שבית המשפט הוציא (ביום 16.9.1998) צו-על-תנאי בעתירה זאת, שקלו המשיבים את עמדתם מחדש וקיבלו החלטה חדשה (להלן – ההחלטה החדשה). וכך נאמר לענף ההחלטה החדשה בסעיף 25 לתשובה שהוגשה מטעם המשיבים לבית-המשפט:

“לאחר מתן הצו על-תנאי המשיבים חזרו ושקלו את עמדתם, והחליטו כי יש מקום להשלים את המענק המוקטן אשר ניתן לעותרים בגין בקשות שהוגשו לפני קבלת ההחלטה בדבר הפחתת המענקים בחודש מאי 1996 והדיון בהן התעכב והתקיים רק בחודש אוגוסט מטעמים שאינם תלויים

--- סוף עמוד 562 ---

בהם אלא במינהלת ההשקעות. בגדר קבוצה זו נכנסות אך ורק הבקשות המפורטות בטבלה המצורפת ומסומנת מ/ש 1".

בטבלה המצורפת (מ/ש 1) פורטו שמותיים של 29 עותרים, שהם עותרים שהגישו בקשות עד חודש מאי, אך הבקשות אושרו רק בחודש אוגוסט מטעמים תלויים במינהלה. לפי החלטת המשיבים מחודש מאי 1996, אחדים מעותרים אלה (המתגוררים באזור עדיפות לאומית א') קיבלו מענק מינהלי מוקטן (בשיעור 10%); רובם (המתגוררים באזורים אחרים) לא קיבלו כלל מענק מינהלי. עכשיו החליטו המשיבים להשלים לעותרים אלה את המענקים עד השיעורים שנקבעו בתכנית הפיתוח, כלומר 20% לאלה המתגוררים באזור עדיפות לאומית א' או ב', ו 12% לאלה המתגוררים באזורים אחרים. השלמת המענקים לעותרים אלה (29 במספר) הייתה, לפי הטבלה שצורפה, בסכום כולל של 510,000 ש"ח, כלומר בממוצע כ 20,000 ש"ח לכל עותר.

תמונת המצב בעקבות ההחלטה החדשה היא זאת: 29 מן העותרים קיבלו את מבוקשם מן המשיבים לאחר שהוצא הצו על תנאי, ולגביהם העתירה התייתרה; נותרו 68 עותרים שהמשיבים אינם מוכנים להשלים להם את המענק המינהלי; העתירה מוגבלת אפוא לעותרים אלה.

בתשובה שהוגשה מטעם המשיבים לבית-המשפט לא נאמר מדוע מסרבת המינהלה להשלים את המענק המינהלי לעותרים אלה. עם זאת מסעיף 25 לתשובה עולה כי הסירוב נובע, כנראה, משני טעמים: ראשית, נראה שעותרים מסוימים הגישו את הבקשות למענק לאחר שנתקבלה ההחלטה בדבר הפחתת המענקים, כלומר, לאחר חודש מאי 1996, אף כי לפני יום 20.6.1997. שנית, נראה שעותרים מסוימים, גם אם הגישו את הבקשות למענק לפני מועד זה, אין לומר, בלשונו של סעיף 25 לתשובה, כי "הדיון בהן התעכב והתקיים רק בחודש אוגוסט מטעמים שאינם תלויים בהם אלא במינהלת ההשקעות".

העותרים טוענים כי אין הצדקה לתנאים שנקבעו על-ידי המשיבים בהחלטה החדשה, שלפיהם ישלימו המשיבים את המענק המינהלי רק אם הבקשה הוגשה עד חודש מאי והדיון בבקשו התעכב מטעמים תלויים במינהלת ההשקעות. לטענת העותרים, הם זכאים להשלמת המענק, כיוון שהגישו את הבקשות לפני יום 20.6.1996, גם כאשר הדיון בבקשה התעכב מטעמים תלויים במשרד המחזוי של משרד החקלאות או מטעמים אחרים. "טענה הרשות", הם טוענים, "משקבעה את קבוצת השוויון לפי

--- סוף עמוד 563 ---

קצב העבודה שלה, אלא היה עליה לקבוע את קבוצת השוויון לפי המועד בו הוגשה הבקשה על- ידי המגדל". האם העותרים צודקים בטענה זאת?

25. כאמור, בעקבות ההחלטה החדשה של המשיבים נוצרו למעשה ארבע קבוצות שוויון בקרב מגדלי הפרחים שהגישו בקשה למענק לפני יום 20.6.1996, ואלה הן:

קבוצה ראשונה – מגדלי פרחים שהגישו בקשה למענק לפני יום 20.6.1996 והבקשה אושרה לפני יום 31.7.1996. אלה קיבלו מענק מינהלי בשיעור מלא כפי שנקבע בתכנית הפיתוח. אף לא אחד מן העותרים נמנה על קבוצה זאת.

קבוצה שנייה – מגדלי פרחים שהגישו בקשה למענק לפני חודש מאי 1996 והבקשה אושרה אחרי יום 31.7.1996, אולם העיכוב באישור נגרם מטעמים התלויים במינהלה. לפי ההחלטה החדשה, גם אלה קיבלו מענק מינהלי בשיעור מלא כפי שנקבע בתכנית הפיתוח. 29 מן העותרים נמנים על קבוצה זאת. עותרים אלה קיבלו את מבוקשם, ולכן עתירתם התייתרה.

קבוצה שלישית – מגדלי פרחים שהגישו בקשה למענק לפני יום 20.6.1996 והבקשה אושרה אחרי יום 31.7.1996, אך העיכוב באישור לא נגרם מטעמים התלויים במינהלה אלא מטעמים אחרים.

קבוצה רביעית – מגדלי פרחים שהגישו בקשה למענק אחרי חודש מאי 1996 ולפני יום 20.6.1996 והבקשה אושרה אחרי יום 31.7.1996, אך העיכוב באישור נגרם מטעמים התלויים במינהלה.

68. עותרים נמנים על הקבוצה השלישית והקבוצה הרביעית. המינהלה מסרבת לתת להם מענק מינהלי בשיעור מלא כפי שנקבע בתכנית הפיתוח. עותרים אלה טוענים כי אין מקום לקבוצה השלישית ולקבוצה הרביעית, וכי ביצירת קבוצות אלה המשיבים מפלים שלא כדין ביניהם לבין מגדלי פרחים הנמנים על הקבוצה הראשונה והקבוצה השנייה. לטענתם, יש לקבוע את הזכות למענק מינהלי בשיעור מלא לא על-פי מועד אישור הבקשה, אלא על-פי מועד הגשת הבקשה: כל מי שהגיש בקשה במועד, והיא אושרה על ידי המינהלה, יהיה מועד האישור אשר יהיה, זכא למענק מינהלי מלא. מה הדין?

--- סוף עמוד 564 ---

26. התשובה לשאלה תלויה בשיקולים שעליהם מתבססת ההחלטה החדשה של המשיבים, וקודם כול, בשאלה אם היו אלה שיקולים ענייניים. מה היו השיקולים בהקמת הקבוצה השלישית והקבוצה הרביעית?

ברור כי ההחלטה החדשה נתקבלה מתוך רצון טוב לפתור את הבעיה לגבי חלק מן העותרים, אולם שני הסייגים שנקבעו בהחלטה זאת מנעו את פתרון הבעיה לגבי רוב העותרים. מכאן השאלה אם סייגים אלה מתבססים על שיקולים ענייניים שיש בהם כדי למנוע מתן מענק מינהלי בשיעור מלא למגדלי פרחים הנמנים על הקבוצה השלישית והקבוצה הרביעית.

הסייג הראשון בהחלטה החדשה מתייחס למועד שבו הוגשה הבקשה: הוא קובע כי רק בקשה שהוגשה "לפני קבלת ההחלטה בדבר הפחתת המענקים בחודש מאי 1996" תזכה למענק מינהלי בשיעור מלא כפי שנקבע בתכנית הפיתוח. לפי סייג זה, מי שהגיש בקשה בחודש יוני 1996 לא יקבל מענק בשיעור מלא, אפילו אם העיכוב באישור הבקשה נבע מטעמים תלויים במינהלה. האם יש שיקול המצדיק את ההבחנה בין מי שהגיש בקשה בחודש מאי לבין מי שהגיש בקשה בחודש יוני?

כאמור, ביום 20.6.1996 הודיע המנהל הכללי של משרד החקלאות כי המשרד לא ידון כלל בבקשות למענקים שתוגשנה לאחר יום זה. ראו לעיל פסקה 5. הודעה זאת, כפי שאמרתי, פוגעת בשוויון, ולכן היא פסולה ובטלה. ראו לעיל פסקאות 19, 20. בדומה לכך יש לומר לגבי הסייג בהחלטה החדשה, הקובע כי מגדל פרחים לא יקבל מענק בשיעור מלא גם אם אישור הבקשה שלו התעכב מטעמים תלויים במינהלה, אלא אם הגיש את הבקשה עד חודש מאי 1996. ויש לזכור כי משרד החקלאות שמר לעצמו את ההחלטה שנתקבלה בחודש מאי כאילו היא סוד מדינה, ולא הודיע עליה ברבים אלא בחודש אוגוסט. אם כן, מה השיקול המצדיק את ההבחנה בין מגדל פרחים שהגיש את הבקשה בחודש מאי לבין מגדל פרחים שהגיש את הבקשה בחודש יוני? משרד החקלאות לא הציג שיקול כזה. אכן, נראה כי אין שיקול ענייני התומך בהבחנה זאת. בהיעדר שיקול כזה ההבחנה נעשית הפליה.

אמנם ההבחנה מסייעת להקטין את הסכום הכולל של המענק, אך, כאמור, כנגד האילוץ התקציבי ניצבים שיקולים אחרים, והאילוץ התקציבי אינו גובר על השיקולים האחרים. ראו לעיל פסקאות 17-19.

--- סוף עמוד 565 ---

המסקנה היא שהסייג הקובע הבחנה זאת אינו יכול לעמוד. בהתאם לכך יש לומר כי ההחלטה החדשה תחול גם על בקשות שהוגשו למשרד החקלאות לאחר חודש מאי 1996, ובלבד שהוגשו במועד שנקבע בתכנית הפיתוח, כלומר עד יום 31.7.1996.

27. הסייג השני להחלטה החדשה אומר כי לא יינתן מענק מינהלי בשיעור מלא אם הבקשה אושרה לאחר יום 31.7.1996, אלא אם העיכוב באישור נגרם מטעמים התלויים במינהלה. מה השיקול הענייני המצדיק סייג זה? אכן, ההגינות מחייבת כי מגדל פרחים שהגיש בקשה במועד שנקבע בתכנית הפיתוח, כלומר עד יום 31.7.1996, אינו צריך לשלם את מחיר העיכוב של האישור, אם העיכוב נגרם מטעמים התלויים במינהלה, כגון עומס עבודה כבד או סדרי עבודה לקויים. אך מדוע ישלם מגדל פרחים את מחיר העיכוב של האישור אם העיכוב נגרם מטעמים דומים התלויים במשרד המחוזי של משרד החקלאות? גם כאן לא הציג משרד החקלאות כל שיקול התומך בסייג זה. אכן, גם כאן נראה כי אין שיקול ענייני, להוציא האילון התקציבי, המצדיק סייג זה. ההבחנה בין המינהלה במשרד הראשי לבין המשרד המחוזי היא מלאכותית, כשם שהבחנה בין מדורים במינהלה היא מלאכותית. נניח כי בדיקת הבקשה במשרד המחוזי נתעכבה בגלל עומס עבודה כבד או סדרי עבודה לקויים במשרד זה, או משום שהמשרד המחוזי שלח את הבקשה לבדיקה חיצונית והבדיקה נתעכבה זמן רב. האם זהו שיקול ענייני להפחית את שיעור המענק? התשובה ברורה: לא. אמנם גם כאן יש לומר כי ההבחנה בין עיכוב האישור מטעמים התלויים במינהלה לבין עיכוב האישור מטעמים התלויים בגורם אחר מקטינה את הסכום הכולל של המענק, אך גם כאן האילון התקציבי אינו גובר על שיקולים של צדק, הגינות ותכלית החוק, ולכן אין בו כדי להצדיק את ההפליה. המסקנה היא אפוא שגם הסייג השני להחלטה החדשה, הקובע הבחנה זאת, אינו יכול לעמוד.

מהי התוצאה המעשית? לכאורה, לאחר ביטול שני הסייגים להחלטה החדשה התוצאה היא כי העותרים שהגישו בקשות למענק עד יום 31.7.1996, והבקשות כפי שהוגשו עד אותו יום היו ראויות למענק מינהלי לפי התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח, עותרים אלה זכאים לקבל מענק מינהלי בשיעור מלא כפי שנקבע בתכנית הפיתוח. האם אמנם זהו הסעד הראוי?

הסעד

שאלת הסעד הראוי במקרה של הפליה נדונה ב**פ"ג 637/89** "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר [17]. פסק הדין מבהיר שהסעד הראוי תלוי בנסיבות המקרה.

--- סוף עמוד 566 ---

במקרה שבו רשות מינהלית נותנת טובת הנאה, כגון מענק, על-פי שיקול דעתה, ולא במצוות החוק, והיא יוצרת הפליה, הסער הנדרש הוא החלטה המסלקת את ההפליה. אפשר לסלק הפליו בדרכים שונות. דרך אחת היא לשלול את טובת ההנאה מאלה שקיבלו אותה בגין ההפליה. דרך שנייה היא לתת את טובת ההנאה לאלה שלא קיבלו אותה בגין ההפליה. ויש דרכים נוספות. ראוי לבחור את הדרך לפי נסיבות המקרה.

במקרה הנדון אין טעם טוב לשלול את המענק המינהלי, כולו או חלקו, מאלה שכבר קיבלו אותו. הם פעלו על פי תכנית הפיתוח, זכו במענק בהתאם לתכנית והשקיעו את כספי המענק בפיתוח המשק. ספק אפילו אם יש אפשרות מעשית מבחינת המינהל לקבל חזרה כספים אלה. מכל מקום, אינטרס ההסתמכות ושיקולים נוספים שוללים אפשרות כזאת.

נותנה לכאורה הדרך השנייה של מתן המענק המינהלי לאלה שלא קיבלו אותו אף שעמדו בתנאים של תכנית הפיתוח. עם זאת לא תמיד דרך זאת מעשית או ראויה. ראוי לדוגמה: [בג"ץ אל'על נתיבי אייר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ \[18\], בעמ' 767; בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון \[19\], בעמ' 3520/98](#)

על-כן שאלה היא אם בנסיבות המקרה הנדון מן הראוי לחייב את משרד החקלאות לתת עכשיו מענק מינהלי בשיעור מלא לכל עותר שהגיש עד יום 31.7.1996 בקשה שעמדה בתנאים שנקבעו לצורך זה בתכנית הפיתוח.

29. בתקציב של שנת 1996 לא הוקצה סכום כסף שיספיק למתן מענק מינהלי בשיעור מלא לכל מי שעמד בתנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח, ובכלל זה לעותרים, ומכל מקום הסכום שנקבע בתקציב לאותה שנה הוצא כולו, ולא נותר בו סכום שאפשר לחלקו בין העותרים. מניין ייקחו המשיבים את הכסף כדי לתת עכשיו לעותרים מענק מינהלי בשיעור מלא? המשיבים טוענים כי השלמת המענק המינהלי בהתאם לתכנית הפיתוח עשויה לחייב הוצאה כספית נוספת בסדר גודל של 100 מיליון ש"ח. והרי על פי סעיף 10 (א)(1) לחוק, המינהל רשאי לתת אישורים לתכניות השקעה רק "...במסגרת תקציב המדינה". ראו לעיל, פסקה 2.

הטענה אינה משכנעת. ראשית, ראוי לציין כי גודל הסכום שיידרש כדי להשלים את המענק המינהלי לעותרים שעמדו בתנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח אינו ברור. המשיבים טוענים, כאמור, כי יידרש סכום בסדר גודל של 100 מיליון ש"ח, אך אין הם

--- סוף עמוד 567 ---

תומכים טענה זאת בהסבר, בפירוט או במסמכים. נראה, מכל מקום, כי סכום זה מתייחס לתביעות אפשריות מצד כל החקלאים בכל ענפי החקלאות. אולם מבחינה מעשית אין לנו כיום אלא תביעה מצד 68 עותרים שהם מגדלי פרחים. הסכום שיידרש כדי להשלים את המענק המינהלי לעותרים אלה, בהנחה שעמדו בתנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח, קטן הרבה יותר. העותרים עצמם מעריכים כי הסכום שיידרש לצורך זה יהיה, במונחים של שנת 1996, בסדר גודל של 3.5 מיליון ש"ח. ושאלה היא אם בפועל הסכום אינו קטן מן הסכום הנדרש לפי הערכת העותרים. שהרי הסכום שנדרש כדי להשלים את המענק המינהלי על-פי ההחלטה החדשה ל-29 עותרים, שהם כשליש מן העותרים, היה בסך הכול 510,000 ש"ח. ראו לעיל פסקה 23. האם אין בכך כדי ללמד על סדר הגודל של הסכום הנדרש כדי להשלים את המענק המינהלי לשאר העותרים?

עם זאת אף אם הסכום הנדרש אינו גדול, אפשר לראות כאן שאלה עקרונית – אם אין בעובדה שהתקציב לצורך מתן מענקים לחקלאים בשנת 1996 הוצא כולו, ואין בתקציב לשנה העכשווית כל סכום שהוקצה במיוחד לצורך זה, כדי למנוע מתן סעד כספי לעותרים גם אם הם זכאים לסעד כזה על פי דין. בתשובה לשאלה זאת נקודת המוצא היא שהמשיבים גרמו להפליה של העותרים תיקון הפליה, כמו תיקון של כל טעות או תקלה, עשוי לעלות בכסף. "...שהמאבק נגד ההפליה לסוגיה גובה בהכרח מחיר מן הפרט ומן הכלל": משפט דקנש [11] (לעיל פסקה 16), בעמ' 356. כדברי השופטת שטרסברג-כהן ב"ג"פ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון [20], בעמ' 122 :

"חברה המכבדת את ערכי היסוד שלה ואת זכויות היסוד של חבריה צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר סביר על מנת שערך השוויון לא יעמוד ככלי ריק מתוכן, אלא יקבל ביטוי ריישום הלכה למעשה".

אמנם, ברור כי המשיבים, כמו כל רשות מינהלית, חייבים לפעול במסגרת התקציב. מבחינה זאת, סעיף 10(א)(1) לחוק הקובע כי המינהלה תיתן אישורים לתכנית השקעה "...במסגרת תקציב המדינה" אומר את המובן מאליו. עם זאת, כאשר בית-המשפט פוסק כי רשות מינהלית חייבת על פי דין לשלם סכום כסף לפלוני בין מכוח חוזה, בין מכוח חוק ובין מכוח הלכה, שומה על הרשות המינהלית לשלם את הסכום כפי שנפסק. גם אם בחוק התקציב אין סעיף מפורש לתשלום הסכום, או כאשר הסכום שהוקצה בתקציב לנושא הנדון הוצא כולו, או שההתדיינות נתמשכה זמן רב ושנת התקציב נסתיימה, חובה היא למצוא דרך לתשלום הסכום. בפועל קיימות דרכים שונות: לעתים ניתן להעביר סכום מסעיף לסעיף במסגרת התקציב. במקרה הנדון, לדוגמה, הוגדל במהלך שנת 1996 הסכום שנקבע בתקציב המשדר לתשלום המענק באותה שנה. ראו

--- סוף עמוד 568 ---

לעיל, פסקה 5. לעתים ניתן להשתמש ברזרבה שנקבעה בתקציב המשרד. אכן, זהו שימוש ראוי ברזרבה. אם אין כסף ברזרבה של המשרד, או שמסיבה כלשהי לא ניתן להשתמש ברזרבה, אפשר להשתמש ברזרבה הכללית שנקבעה בתקציב המדינה. בנסיבות מסוימות אפשר גם להשתמש בתקציב השנה הבאה. כך נעשה גם במקרה הנדון: לאחר שהמשיבים קיבלו את ההחלטה החדשה, הם השלימו את המענק המינהלי ל-29 מן העותרים מתוך תקציב משרד החקלאות לשנים 1998 ו-1999. כך או כך, חובה היא על המשיבים להשיג את הסכום הנדרש כדי להשלים את המענק המינהלי לעותרים על-פי פסק-דין זה. ראו: [ד"ר 28/76](#) מעוז נ' מדינת ישראל [21], בעמ' 826-827; בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר [22], בעמ' 752-757; השוו בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות [23], בעמ' 377-382.

תכנית הפיתוח: לקח לעתיד

30. תכנית הפיתוח, ככל שמדובר במתן מענקים בשנת 1996, לא הייתה תכנית מוצלחת. אמנם הכוונה הייתה טובה, אך התכנית עצמה, כפי שסופה מעיד עליה, לא הייתה טובה. היא גרמה קושי ומפח נפש למגדלי פרחים שסמכו עליה; נראה שהיא פגעה ביחסים הראויים שבין משרד החקלאות לבין מגדלי פרחים והיא הובילה להתדיינות בעתירה זאת.

משרד החקלאות היה יכול לצפות את התוצאה. כפי שמשרד החקלאות ציין בתשובה לעתירה, גם בשנים קודמות נוצרה אותה בעיה עצמה, שסכום המענקים שהגיע לחקלאים על פי תכנו הפיתוח עלה במידה ניכרת על הסכום שנקבע בתקציב המשרד לצורך זה. כפי שנאמר בתשובה, בשנת 1994 הוגשו תכניות לאישור בסך כולל של 210 מיליון ש"ח, ואילו בתקציב נקבע לצורך זה סכום של 113 מיליון ש"ח, ובשנת 1995 הוגשו תכניות לאישור בסך 190 מיליון ש"ח, ואילו בתקציב נקבע לצורך זה סכום של 130 מיליון ש"ח. לפיכך היה סביר להניח כי גם בשנת 1996, שבה נקבע בתקציב לצורך זה סכום של 116 מיליון ש"ח, הסכום שיתבקש כמענקים על-פי תכנית הפיתוח יהיה גבוה הרבה יותר.

מסתבר כי בשנים קודמות הבעיה נפתרה במהלך השנה על-ידי הגדלת הסכום שנקבע בתקציב למתן המענקים. הסכום הוגדל גם בשנת 1996: בתקציב נקבע לצורך המענקים סכום של 116 מיליון ש"ח, והוא הוגדל במהלך השנה בסכום של 78 מיליון ש"ח, עד שהגיע לסכום של 194 מיליון ש"ח. אולם גם סכום זה היה רחוק מן הנדרש לפי הבקשות שהוגשו על פי תכנית הפיתוח למשרד החקלאות. ראו לעיל פסקה 5.

--- סוף עמוד 569 ---

אמנם למשרד החקלאות היה כיסוי למקרה כזה – לא כיסוי תקציבי, אלא כיסוי משפטי. הכיסוי נמצא בכמה סעיפים שנכללו במכתב ובהנחיות שצורפו לתכנית הפיתוח. הם אמרו כי ייתכנו שינויים בתנאים למתן מענקים, שהמועד המחייב למתן מענק על-ידי משרד החקלאות אינו המועד שבו הוגשה הבקשה על ידי מגדל הפרחים אלא המועד שבו ניתן האישור על ידי המינהלה, וכי את הבקשה למענק יש להגיש למשרד החקלאות לפני מועד הביצוע של ההשקעה. סעיפים אלה הכשילו את טענת העותרים כי תכנית הפיתוח היא בגדר הבטחה מינהלית והתנאים שנקבעו בתכנית מחייבים את משרד החקלאות. ראו לעיל פסקה 10. אולם מבחינות אחרות סעיפים אלה אינן כיסוי של ממש. העותרים טענו כי מבחינה מעשית, מגדל פרחים אינו יכול לדחות את ביצוע ההשקעה עד להגשת הבקשה למשרד החקלאות, ומכל מקום אינו יכול להמתין עד לאישור הבקשה על ידי המינהלה. לוח השנה הקובע את עונת השיווק של הפרחים דורש שההשקעה בהקמת החממות, הכנת הצידור, השתילה וכיוצא באלה ייעשו במועד מוקדם יותר, לפני הכנת הבקשה או במקביל לה. כך, טוענים העותרים, נעשה בשנים קודמות, בידיעת משרד החקלאות, ולא היה בכך כדי למנוע בעד המשרד את הטיפול בבקשה ואת אישורה. המשיבים לא הכחישו טענה זאת. משמע, העותרים יכלו לסמוך בתום לב על כך שגם בשנת 1996 לא יסתתר משרד החקלאות מאחורי הסעיפים האומרים כי יש להגיש את הבקשה לפני מועד ההשקעה וכי המועד המחייב את המשרד הוא רק מועד האישור על ידי המינהלה. הם יכלו להניח שגם בשנת 1996, כמו בשנים קודמות, משרד החקלאות ימצא את הדרך, במסגרת התקציב, לפעול על-פי התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח.

התוצאה של פסק-דין זה אינה נוחה למשיבים. אך תוצאה זאת היא פועל יוצא של תכנית לא טובה שהוכנה על ידי המשיבים וכן של אלתורים שנעשו במהלך השנה על ידי משרד החקלאות בניסיון להוציא את עצמו מן הצרה, על חשבון מגדלי הפרחים, באופן שגרם הפליה.

נראה כי משרד החקלאות עצמו הגיע למסקנה כי תכנית הפיתוח לשנת 1996 לא הייתה תכנית טובה וכי ראוי לקבוע תכנית אחרת לשנים הבאות. וכך נאמר בסוף התשובה שהוגשה על ידי המשיבים לבית המשפט:

“לקראת שנת 1999 בוחנים משרדי האוצר והחקלאות אפשרות פעולה על פי אמות מידה שונות שהוצעו על ידי יועצים מקצועיים מיוחדים שמונו לצורך העניין”.

--- סוף עמוד 570 ---

אכן, יש לקוות שמשרד החקלאות ומשרד האוצר למדו לקח מן התקלה בביצוע התכנית לשנת 1996 ונקטו את הצעדים הנדרשים כדי שתקלה כזאת לא תחזור על עצמה.

32. מכל מקום, במקרה הנדון, כיוון שמשרד החקלאות לא השכיל לתקן את התקלה אלא בדרך של הפליה שפגעה בעותרים, חובה על המשיבים לתקן את המעוות ולהשיג את הכסף הנדרש לצורך זה.

כדי למנוע אי־הבנה ראוי להדגיש כי אין באמור כדי לפגוע בהלכה האומרת כי רשות מינהלית שהוציאה הנחיה, לרבות הנחיה בדבר מתן מענקים, רשאית לשנות את ההנחיה כאשר הנסיבות מצדיקות זאת. בהתאם לכך, משרד החקלאות, אף שטעה בשנת 1996 בהערכת הסכום שיתבקש על ידי חקלאים כמענקים מינהליים או בהערכת הסכום שיוכל להקצות לצורך מענקים אלה, עדיין היה יכול לשנות את התנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח בהתחשב באילוץ התקציבי שנתברר במהלך השנה, כך שסך כל המענקים המינהליים לא יעלה על הסכום שהיה ניתן להקצות לצורך זה בתקציב של אותה שנה. אולם חובה הייתה על משרד החקלאות לשנות את התנאים, כפי שכל רשות מינהלית חייבת לנהוג כל אימת שהיא משנה הנחיות, בדרך שלא תגרום הפליה.

סיכום

על יסוד האמור, בית־המשפט מקבל את העתירה ומוציא בזה צו מוחלט כדלקמן.

(א) המינהלה חייבת לבדוק באופן פרטני את הבקשות למענק שהוגשו על־ידי העותרים 80 (לגבי אחת הבקשות שהגיש), 98, 99, 100 ו 101, אף שהוגשו לאחר יום 20.6.1996.

(ב) המינהלה חייבת לבדוק באופן פרטני את הבקשות למענק שהוגשו לפני יום 20.6.1996 על ידי 68 העותרים שעניינם טרם נפתר.

(ג) לפי תוצאות הבדיקה, כל עותר מן העותרים שעניינם טרם נפתר, אשר בקשתו למענק, כפי שהוגשה עד יום 31.7.1996, עמדה בתנאים שנקבעו בתכנית הפיתוח לצורך קבלת מענק מינהלי, יקבל מענק כזה בשיעור שנקבע בתכנית הפיתוח גם אם הבקשה אושרה רק לאחר יום 31.7.1996.

--- סוף עמוד 571 ---

במהלך ההתדיינות הציע בית־המשפט שבעלי־הדין יבררו את האפשרות ליישב את הסכסוך לאור הערות בית המשפט, בין בדרך של בדיקה פרטנית של הבקשות שהוגשו על ידי העותרים ובין בדרך של תשלום סכום גלובלי על־ידי המשיבים. הדבר לא נסתייע. עכשיו, לאור פסק הדין, המינהלה מחויבת לקיים בדיקה פרטנית של בקשות העותרים שעניינם טרם נפתר. ענ זאת, אין בכך כדי למנוע בעד בעלי־הדין להגיע לכלל הסכם ביניהם בדבר תשלום סכום גלובלי על ידי המשיבים לכלל העותרים שעניינם טרם נפתר, ובדרך זאת לייתר את הצורך לקיים בדיקה פרטנית של בקשות העותרים.

35. המשיבים ישלמו את הוצאות המשפט לעותרים בסכום כולל של 25,000 ש"ח.

השופט ע' ר' זועבי

אני מסכים.

השופטת ד' ביניש

קראתי את פסק־דינו המקיף של חברי השופט זמיר ומצטרפת אני למסקנתו כי מינהל ההשקעות בחקלאות והמינהלה מטעמו פעלו באופן לא ראוי בכל הנוגע לחלוקת המענקים נושא העתירה המינהל לא נערך לטיפול הולם במצב שנוצר עקב היחס שבין התקציב שעמד לרשותו לבין מספר הבקשות שהוגשו לו. אין ספק כי משהתברר למינהלה שהוגשו בקשות רבות העולות על התקציב שהוקצה, היה עליה לנקוט מבעוד מועד, את הדרך הראויה יותר כדי להתמודד עם הביקוש שנוצר. כך, למשל היה ניתן לבדוק את מספר הבקשות אל מול התקציבים שהיו בידי המשרד למטרה זו ולהודיע למגדלי הפרחים שלאחר תקופת זמן שתיקבע כתקופת מעבר לא תתקבלנה בקשות נוספות. היה ניתן לנקוט גם דרך אחרת כמו הדרך שהצביע עליה חברי בפיסקה 20 לפסק דינו, ובלבד שחלוקת המענקים הייתה נעשית על בסיס שוויוני.

לא עלינו להציע דרכים להתמודדות, על אחת כמה וכמה שאין טעם להצביע בדיעבד, מה הייתה הדרך הנכונה שהיה צריך לנקוט. מכל מקום, ברור כי האופן שבו נהגה המינהלה יצר תוצאה שרירותית, מקרית ובלתי צודקת בחלוקת המענקים. על אף זאת אני סבורה כי התוצאה המתחייבת מכך היא התוצאה שאליה הגיע חברי בפסק דינו.

--- סוף עמוד 572 ---

כעולה מפסק־דינו של חברי, שני מועדים בסיסיים הנחו את המינהלה בהתייחסותה לבקשות שהוגשו לה: האחד, מועד הגשת הבקשה, והמועד האחר הוא מועד אישור הבקשה. בין אלו שהחלטה בעניינם נתקבלה לפי מועד אישור הבקשה הבחינה המינהלה בקרב אלה שבקשתם אושרה אחרי 31.7.1996 בין קבוצה שהעיכוב במתן האישור נגרם מטעמים התלויים במינהלה (והבקשה הוגשה לפני ההחלטה על קיצוץ המענקים במהלך מאי), לבין קבוצה שהעיכוב בעניינה נגרם מטעמים שאינם תלויים במינהלה, אלא מטעמים אחרים. כשלעצמי, הנני סבורה כי ככלל, מועד אישור הבקשה הוא מועד שרירותי ובלתי רלוונטי לעניין ההכרעה בשאלת מתן המענק, לבד מבמקרים שהעיכוב במתן האישור נגרם עקב התנהגותם של המבקשים עצמם. לכן מסכימה אני עם התוצאה שאליה הגיע חברי בכל הנוגע לפסלות ההבחנות שעשתה המינהלה על־פי מועד מתן האישור, כהבחנות שאינן יכולות לעמוד. מטעם זה אף מסכימה אני למסקנתו של חברי השופט זמיר ביחס לרובם המכריע של העותרים – כל אלה אשר הגישו בקשות לפני יום 20.6.1996 ושללא זכו להיכלל במסגרת 29 העותרים הנוספים שקיבלו את מבוקשם מן המשיבים.

המצב שונה ביחס לעותרים שלגביהם נעשתה הבחנה על־פי מועד הגשת הבקשה למינהלה – מדובר בחמישה עותרים אשר הגישו את בקשותיהם אחרי 20.6.1996. בעוד שמועד מתן האישור תלוי בקצב העבודה של המינהלה או המחוזות והוא שרירותי ומקרי מבחינת המבקש, לא כן מועד הגשת הבקשה. חברי סבור, כי החלטת המינהלה לדחות על הסף את העותרים אשר הגישו את בקשותיהם אחרי 20.6.1996, היא החלטה הפוגעת בשוויון, ושאין די בשיקול התקציבי כדי להצדיק פגיעה זו. דעתי בעניין זה שונה.

אילווצים תקציביים עשויים לשמש עילה מספקת לשינוי מדיניות, ושיקול זה הוא בוודאי שיקול מרכזי בהקצאת מענקים או מתן סובסידיות. תמריצים לעידוד ענפים חקלאיים, כמו תמריצים אחרים, הם עניין מובהק הנתון למדיניות הממשלה ולא־ינטרסים הקשורים בעידוד ענף כלכלי זה או אחר. מטעם זה אף נאמר כבר בפסיקה כי אין לאדם זכות כי מדיניות כלכלית מסוימת לא תשתנה (ראו דברי השופט ברק ב**בג"ץ 198/82** הנ"ל [3]) ועמד על כך גם חברי.

עם זאת נקבע באותה פסיקה, כי כל עוד מתקיימת מדיניות של מתן מענקים או סובסידיות, עומדת הזכות לחלוקתן באופן שוויוני. ראו בהקשר זה דברי השופט ברק ב**בג"ץ 637/89** הנ"ל [17], בעמ' 205:

--- סוף עמוד 573 ---

"אם הרשות השלטונית קבעה מדיניות, לפיה זכאים האחרים לטובת הנאה, הרי לאור הדמיון בין פלוני לבין אותם אחרים, גם פלוני זכאי להיכלל במסגרת מדיניות זו. מובן, שאם הרשות השלטונית הייתה נמנעת מראש מלהעניק לאיש טובת הנאה – ובהנחה שהחלטה זו כשלעצמה היא כדין – לא ניתן היה לבוא בטרוניה אליה. אך משהחליטה הרשות השלטונית לקבוע מדיניות, לפיה האחרים זכאים לטובת הנאה מסוימת, הרי מחויבת היא, מכוח עקרון השוויון, להעניק טובת הנאה זו גם לפלוני. החלטה המפלה דינה להתבטל, ותחתיה חייבת לבוא החלטה המשווה את פלוני ואת האחרים".

וכן ראו בעניין זה: בג"ץ 1992/92 חברת נווה שוטטר בע"מ נ' שר האוצר [24]; בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר [25].

בדרך-כלל עם שינוי המדיניות עלולה להיפגע ציפייה של אדם שקיווה ליהנות מן המענק או ההטבה, אולם בהיעדר זכות, אין בציפייה בלבד, שאינה מבוססת על הבטחה מחייבת, כדי לתו בידי אדם שציפייתו נכזבה חיוב הניתן לאכיפה. בהתאם לכלל הרחב, גם בעניין שלפנינו היה ניתן להפסיק את מתן המענקים בשל אילוץ תקציב, ובלבד שלא תהיה בכך פגיעה באינטרס מוגן שבידי מגדלי הפרחים. אינטרס כזה מתקיים כאשר יש הבטחה מינהלית היוצרת חיוב מצד הרשות עקב יסוד ההסתמכות שאותה הבטחה מקימה. בעניין שלפנינו מסכימה אני עם השופט זמיר (בפיסקה 10 לפסק-דינו) כי לא ניתנה לעותרים הבטחה מינהלית אשר על-פי מאפייניה היה ניתן להסתמך עליה, ולא הוכח אינטרס של הסתמכות נוכח התנאים שנקבעו על ידי המינהלה בתכנית הפיתוח.

כאמור, לדעת חברי, הפגם אשר נפל במעשי המינהלה הוא פגיעה בשוויון. איני חולקת על כך שהתוצאה המבחינה בין המבקשים אשר כולם הגישו את בקשותיהם לפני המועד שהודע מראש על-פי התכנית (31.7.1996) אינה שוויונית, כאשר בקשותיהם של אלה שהגישו את הבקשות עד ליום 20.6.1996 נשקלו לגופן, והבקשות של אלה שהגישו לאחר מועד זה נדחו על הסף. אולם שינוי מועד להגשת הבקשות וקיצור התקופה כאשר נוצר עודף בבקשות בשל אילוץ תקציב, הם אפשריים ולגיטימיים אם נוקטים צעדים מתאימים לכך. מועד הגשת הבקשה, להבדיל ממועד אישורה, הוא שיקול רלוונטי לעניין זה. כל קביעת מועד המגביל פנייה יש בה כמובן מן השרירות. אף על פי כן אין פסול בקביעת מועדים, ובהיעדר הסתמכות אף אין פסול בעצם קיצור התקופה להגשת הבקשות, ואף לא בשינוי תנאי המענק, ובלבד שנקטו בידי הרשות צעדים מתאימים וראויים לצמצום הפגיעה שעשויה להיגרם כתוצאה מכך. אילו הודיעה המינהלה על כוונתה לקצר את התקופה ולקבוע הגבלת זמן להגשת הבקשות וכן על

--- סוף עמוד 574 ---

כוונתה לשנות את התנאים במועד החדש תוך מתן התראה מראש למגדלי הפרחים שיהיה בה משום תקופת מעבר, היא בוודאי הייתה רשאית לעשות כן.

דא עקא, שבחורש מאי 1996 הוחלט במשרד החקלאות על השינויים בגובה המענקים ועל הפסקת התכנית מוקדם יותר בלי שהדבר הובא לידיעת מגדלי הפרחים לפני החלת השינוי, וזו הייתה דרך פסולה. אולם השאלה שלפנינו אינה אם התנהגותה של המינהלה ראויה היא, אלא מה התוצאה המתחייבת מדרך הילוכה הפגומה של המינהלה בכל הנוגע לאותה קבוצה שממועד מסוים – 20.6.1996 – דחתה המינהלה על הסף את בקשותיה. התוצאה של סירוב לקבל את הבקשות שהוגשו לאחר המועד כאמור היא בוודאי תוצאה המבחינה בין מי שהגיש בקשה עד לאותו מועד לבין מי שהגיש מאוחר יותר, ובכך פוגעת בשוויון ביניהם. אולם השאלה אם פגיעה כזו בשוויון היא מסוג הפגיעות המצדיקות את התערבותנו על אף הפגם שנפל בה.

מקובלים ונאמנים עליי דברי השופט זמיר ב**בג"ץ 7691/95** הנ"ל [5], בעמ' 611-612 כי:

"אחד השיקולים החשובים, לצורך הכרעה במקרה של התנגשות בין פגיעה בשוויון לבין פגיעה בערכים או באינטרסים אחרים, הוא עוצמת הפגיעה בשוויון. אין דינה של פגיעה מזערית, או פגיעה שאינה מהותית, כדינה של פגיעה קשה. אפשר שפגיעה קלה לא תספיק כדי לבטל החלטה... התוצאה תלויה, לא רק בעוצמת הפגיעה, אלא גם במהות הזכות או באינטרס שנפגעו. אין דינה של פגיעה בזכות קנויה, ובמיוחד זכות יסוד, כדינה של פגיעה בציפייה שאינה מגיעה כדי זכות. כך, לדוגמה, ציפייה לקבל, או להמשיך ולקבל, סובסידיה. הנכונות של בית המשפט לבטל החלטה בשל פגיעה בשוויון קטנה יותר כאשר ההחלטה אינה פוגעת בזכות אלא בציפייה כזאת. במיוחד כך, כאשר פגיעה כזאת אינה נובעת משיקולים פסולים של מין, לאום, מפלגה וכיוצא באלה, אלא משיקולים של טובת הציבור".

ובמקום אחר נאמר:

"הסוג השני של שוויון עניינו הבחנות בין בני-אדם או בין גופים שונים, אשר בדרך-כלל אינן מוגנות במשפט הבינלאומי ובמשפט המשווה כעילות שוויון. כאלה הן, למשל, הבחנות בין בני-אדם לפי העיסוק או הבחנות בין גוף עסקי אחד ובין גוף עסקי מתחרה. הבחנות אלה ודומות לאלה, שבעולם הרחב אינן מוכרות על פי רוב כחלק מן הזכות לשוויון, אף אינן ראויות

--- סוף עמוד 575 ---

מבחינה מהותית להיות מוגנות כעילות שוויון. לכן לא היה מקום לבית־המשפט להעמיד אותן על מדרגה אחת עם זכויות היסוד של האדם " (י' זמיר, מ' סובל "השוויון בפני החוק" [30], בעמ' 233).

וראו גם בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל [26], בעמ' 506.

דומה, שדברים אלה יפים לעניין שלפנינו באותם מקרים שבהם הפגיעה בשוויון נובעת מהגשה מאוחרת של הבקשות לאחר שהמינהלה פרסמה ברבים שלא יתקבלו בקשות נוספות. בהתחשב בסוג הפגיעה, שאינה נעוצה בהפליה מטעמים פסולים או בפגיעה בערך השוויון כשלעצמו, נראה בעיניי כי עיקר הפסול שנפל במעשי המינהלה אינו נעוץ בכך שנהגה תוך פגיעה בשוויון, אלא בכך שלא פעלה על־פי כללי מינהל תקין – באי־מתן התראה הולמת באשר למועד סיום הגשת הבקשות וניצול מלוא התקציב. פסול זה אינו מסוג הפגמים המקוממים המחייבים את התערבות להגנה על ערך השוויון. במצב שנוצר, משהתברר שהמשאבים שהוקצו לתכנית – מוצו, היה על המינהלה לקיים היערכות חדשה, אך משלא עשתה כן איני סבורה שעלינו לחייבה לחרוג מן התקציב שעמד לרשותה כדי לפצות את המבקשים שפנו לאחר פרסום המועד החדש. נוצר מצב המצדיק השלמה עם פגיעה בשוויון מן הסוג שנתגלה כאן כדי להעדיף אינטרסים אחרים וכדי לא לפגוע במשאבים ובתקציבים אשר נועדו באותה עת לתכליות אחרות על־פי המדיניות שנהגה באותה תקופה.

אשר־על־כן, לו דעתי נשמעה, הייתה נדחית עתירת העותרים 98-101 והעותר 80 (לגבי אחת הבקשות שלו), בשל המועד שבו הגישו את בקשותיהם – לאחר פרסום השינוי.

לפיכך הוחלט כאמור בפסק־הדין של השופט זמיר.

ניתן היום, ד' בתמוז תשס"א (25.6.2001).

מיני-רציו:

* משפט מינהלי – הטבות – טובטידיה

מענקים לחקלאות – החובות החלות על רשות המעניקה מענקים – השיקולים הכרוכים במתן מענקים – שיקולי תקציב – שיקולים של צדק, שוויון והגנות – האם רשאת הרשות לשנות תנאי של תכנית סיוע בתוך מהלך התכנית – האם שיקולי תקציב מאפשרים הימנעות מתשלום מענק – מקום שבו תוצאת הדבר היא פגיעה בעקרון השוויון.

--- סוף עמוד 576 ---

* משפט מינהלי – הנחיות מינהליות – מעמדן

הנחיה המתווה מדיניות – מה בין הבטחה מינהלית להנחיה מינהלית – ההלכה שלפיה בדרך־כלל אין לראות בהנחיות מינהליות משום הבטחה מינהלית.

* משפט מינהלי – הנחיות מינהליות – שינוין

הסמכות לשנות הנחיות או לבטלן בכל עת – האיסור לשנות הנחיות למפרע – שינוי הנחיות הפוגע בציפיות ראיות של האזרח – פסלותו – הגנה על אינטרס ההסתמכות של האזרח – שינוי הנחיות למתן מענקים כספיים – אימתי אפשרי – הקדמת המועד האחרון להגשת הבקשות למענק – פגיעתה בציפיות מבקשי המענק ובהסתמכותם על המועד שנקבע.

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)

--- סוף עמוד 577 ---

בג"ץ 5496/97 מרדי נ' שר החקלאות, פ"ד נה(4) 540

www.nevo.co.il