



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

לפני כבוד השופט עזריה אלקלעי

התובעים: קיבוץ אושה ואחרים
ע"י ב"כ עו"ד לילך רזניק.

נגד

הנתבעת: מדינת ישראל
ע"י ב"כ עו"ד נירה משרקי.

פסק דין

1. התיק שלפניי הוחזר לבית משפט זה ע"י בית המשפט המחוזי בתל אביב במסגרת ערעור שהגישה הנתבעת על פסק דין שניתן על ידי בהליך זה ביום 31.5.15.
2. בהתאם להחלטת בית המשפט המחוזי מיום 1.2.17 בע"א 13119-09-15 ישראל נ' קיבוץ אושה ואחרים, התיק הוחזר לדיון לפניי לצורך מתן פסק דין חדש/ משלים לאחר דיון בטענות מינהליות שהעלתה הנתבעת, ואשר לא נדונו במסגרת פסק הדין מיום 31.5.15.

רקע תמציתי על התביעה ופסק הדין מיום 31.5.15

3. ביום 23.1.2005 הגישו 44 תובעים לבית המשפט המחוזי תביעה לתשלום סך של 4,392,214 ₪ כנגד הנתבעת, בגין חישוב שגוי של התמיכה שניתנה לתובעים ע"י הנתבעת לאור הקיצוץ במכסות המים שלהם בין השנים 2001 – 2003.
4. מדובר על תמיכה שניתנה לחקלאים בהתאם להחלטת ממשלה מס' 5038, שהתקבלה ביום 5.5.99 עקב קיצוץ מכסות המים לחקלאות לאור המשבר שפקד את משק המים בתקופה האמורה (להלן: "החלטת הממשלה").
5. לאחר שסכום התביעה הוקטן לסך של 870,739 ₪ בשל הסתלקות של 37 תובעים מהתביעה, הועבר התיק לבית משפט השלום בתל אביב במסגרת התיק שבכותרת.
6. ההליכים בתיק הושהו על יסוד הסכמת הצדדים עד להכרעה בתיק מקביל שנוהל בעניין, כאשר בשנת 2012 בקשו התובעים לחדש את ההליכים בתיק זה.
7. ביום 31.5.2015, לאחר שנשמעו ראיות הצדדים והסיכומים מטעמם, ניתן פסק דין בתובענה על ידי בית משפט זה (להלן: "פסק הדין הראשון").
8. במסגרת פסק הדין הראשון, תחילה, נדחתה טענת הנתבעת להיעדר סמכות עניינית לאור הטעמים שפורטו בפסק הדין.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

9. לאחר מכן, נדונה שאלת אופן חישוב התמיכה שהוענקה לתובעים ע"י הנתבעת, האם נעשה כדין בהתאם להחלטת הממשלה והכללים שהותקנו מכוחה, או שמא חרגו פקידי הנתבעת מסמכותם באופן בו פירשו את החלטת הממשלה וערכו את החישוב.
10. לעניין זה, נקבע בפסק הדין הראשון כי יש לקבל את עמדת התובעים, לפיה יש לבצע את חישוב התמיכה שניתנה להם לפי הלשון המפורשת של החלטת הממשלה ושל הכללים שהותקנו מכוחה. נקבע כי בלשון החלטת הממשלה ו/או הכללים אין כל זכר לעמדת המדינה, המכניסה לחישוב מעין תקרה בדמות ההקצאה השנתית, שנלקחה בחשבון במקרה בו הצריכה השנתית עלתה על סכום ההקצאה לעניין ביצוע חישוב ממוצע הצריכה בפועל לשנים 1996-1998.
11. בסעיף 167 ואילך לפסק הדין הראשון נקבע כי "המדינה באופן חישובה, למעשה, לא יישמה את החלטת הממשלה באופן הנכון, שכן פעלה בהתאם לתכלית שהביאה אותה לערוך חישוב באופן שאינו בא בגדר מתחם האופציות הלשוניות של החלטת הממשלה... בענייננו, החלטת הממשלה קבעה באופן מפורש את הדרך שבה יש לערוך את החישוב לתמיכה, ואין כל מקום לאפשר סטייה מכך".
12. בהמשך נקבע עוד כי "קבלת עמדת המדינה תיצור סתירה עם סעיף 10 להחלטת הממשלה ותגרום לחוסר הרמוניה בין סעיפים שונים בהחלטת הממשלה" (סעיף 173 לפסק הדין הראשון).
13. לפיכך, התקבלה התביעה והנתבעת חויבה לשלם לתובעים את סכום התביעה בסך של 870,739 ₪ בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום הגשת התביעה ועד למועד התשלום בפועל, כמו גם את אגרת בית המשפט והוצאות בסך של 50,000 ₪.

פסק הדין של הערעור

14. על פסק הדין הראשון, הגישה הנתבעת ביום 7.9.2015 לבית המשפט המחוזי ערעור במסגרת ע"א 13119-09-15 (להלן: "הערעור").
15. במסגרת הערעור ערערה הנתבעת על קביעות פסק הדין הראשון לעניין קיומה של סמכות עניינית לבית משפט השלום לדון בתביעה. עוד טענה הנתבעת בערעור כי בית משפט השלום שגה כשלא לקח בחשבון את עקרונות המשפט המינהלי, לרבות טענות של מדיניות, שיהיו וטענות תקציב.
16. בית המשפט המחוזי קבע בפסק דינו בערעור מיום 1.2.2017 כי בית משפט השלום הכריע בדיון כאשר דחה את טענת המערערת בדבר היעדר סמכות עניינית וכאשר הכריע כי יש לו סמכות עניינית לדון בתביעה הכספית.
17. יחד עם זאת, בית המשפט המחוזי קבע כי הדיון יוחזר לבית משפט השלום לצורך דיון בשני נושאים, שלאחריו יינתן פסק דין חדש / משלים:
- 17.1. בטענות המנהליות של המערערת כגון טענות של מדיניות, שיהיו, תכלית החלטת הממשלה והכללים, משמעות כספי תמיכות, מניעות, שיקול דעת נרחב לרשות, אפליה וכיו"ב טענות מינהליות (סעיף 4 לפסק הדין בערעור).



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

- 17.2. תחולת כללי 2002 מיום 28.4.2002 המתייחסים רק לצריכה בתחום המכסה והפעולה שנעשתה בהתאם לאותם כללים, מי צריך להוכיח עמידה בכללים אלו והאם עמדו באותם כללים ויישמו אותם, או שמא הכללים בטלים ומה משמעותם ונפקותם של כללים אלו על החלטת הממשלה, על הצדדים ועל תוצאת פסק הדין (סעיף 6 לפסק הדין בערעור).
18. בית המשפט המחוזי קבע כי לצורך קיום הדיון בנושאים אלו, בית משפט זה יפעל על פי שיקול דעתו המלא בכל הקשור לשמיעת ראיות ו/או זימון עדים, לאחר שמיעת עמדת הצדדים ובקשותיהם בעניין זה (סעיף 7 לפסק הדין בערעור).

ההליך שלפניי

19. בהתאם לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, הוחזר התיק לדיון לפניי, כאשר במסגרת דיון קדם משפט שהתקיים בתיק ביום 7.5.17 הוחלט, לאחר שמיעת הצדדים, כי הצדדים יגישו תצהירים בנקודות שצוינו ע"י בית המשפט המחוזי ובנקודות אלו בלבד, ונקבע דיון לשמיעת המצהירים ולסיכומים בע"פ.
20. בהגיע מועד דיון ההוכחות שנקבע, הסתבר כי התצהירים שהגישו הצדדים לא התייחסו לנושאים שנמנו בפסק הדין בערעור ובהחלטה שלי מדיון קדם המשפט מיום 7.5.17, אשר בהם יש ליתן פסק דין משלים. לפיכך, ניתנה החלטה חדשה, לפיה הנתבעת תגיש בתוך 60 יום פירוט טענותיה בעניינים המנהליים שפורטו בפסק הדין בערעור, כאשר הנתבעת תהא רשאית לצרף לטיעונים תצהיר שיתמוך בעובדות המפורטות בו, ככל שיש צורך בכך. בהתאם, נקבע כי התובעים יגישו כתב טענות מטעמם, בו ישיבו לטענות הנתבעת, וכי גם הם רשאים לצרף תצהיר. נקבע דיון קדם משפט לאחר הגשת הטיעונים והתצהירים. בדיון זה נקבע מועד לשמיעת ההוכחות והסיכומים בע"פ ליום 12.12.18.

טענות הנתבעת בהליך שלפניי

21. הנתבעת טענה כי התובענה לוקה בשיהוי רב, שאף גרם נזק ראייתי לנתבעת, שכן התובעים העלו את הטענה על כך שהמדינה השוותה את הצריכה של השנים 96-98 לצריכה בשנה בה בוצע הקיצוץ, לראשונה, רק בכתבי הטענות בשנת 2005 ולא בשנים שלאחר מתן התמיכה, באופן שהנתונים עליהם הסתמך מר מיכאל גל, מנהל תחום החקלאות בהנהלת רשות המסים (אגף מס הכנסה), אשר היה אמון על בדיקת הכללים (להלן: "מר גל") כבר לא נשמרו, ובכך נגרם לנתבעת נזק ראייתי.
22. טענה נוספת של המדינה, נוגעת לשיקולי המדיניות של המדינה בבואה לערוך את החישוב ביחס לשנים 96-98. לטענת המדינה, לנגד עיניה עמדה התכלית העיקרית של החלטת הממשלה מס' 5038 מיום 5.5.99 בעניין התמיכה והכללים, והיא, לעודד חקלאים לחסכון במים, זאת בנוסף על



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

- התמיכה בגין הקיצוץ במכסות המים. לכן, כאשר סכום התקציב לא יכול היה להכיל עוד את כמות הבקשות שהוגשו לתמיכה, בדקה המדינה ומצאה שהתובעים חרגו מן המכסה שהוקצתה להם לשנים 96-98, ולכן בחישוב כמות המים שצרכו בשנים אלו, קיצצה המדינה את סכום החריגה, וזאת על מנת, שמי שחרג מן המכסה לא יועדף על פני מי שלא חרג, לצורך חישוב התמיכה.
23. המדינה הסבירה, כי אם מביאים בחשבון את החריגה, הדבר מעלה את ממוצע כמות המים לשנים 96-98, וכך היא עשויה להגדיל את סכום התמיכה למבקש שחרג מן המכסה, וזאת על חשבון מי שלא חרג בצריכה. במצב זה, התחשבות בצריכה החורגת, קרי, מעבר למכסת המים שקבעה רשות המים לצרכן לשימוש חקלאי, תביא לך, שחוטא יצא נשכר. לטענת המדינה, ברור, כי תכלית החלטת הממשלה אינה יכולה לעמוד בקנה אחד עם מתן תמיכה למי שצרך מים שלא כדין. כך, שהחלטה שלא להכיר בנתוני החריגה מן המכסה היא החלטה שנתקבלה במסגרת הסמכות, והיא החלטה שקולה ושוויונית.
24. באשר לנתוני הצריכה עצמם של התובעים לשנים 96-98, עליהם הסתמך מר גל בזמנו, כיום הם אינם נמצאים בידי הנתבעת. אולם, לטענת המדינה, דלתו של מר גל היתה פתוחה בפני התובעים, כמו גם בפני יתר הנוגעים בדבר, לצורך השגה על הנתונים בהם עשה שימוש כאמור.
25. בנוסף, טענה המדינה כי יש להביא במסגרת השיקולים את שיקול הדעת הרחב שניתן למר גל במסגרת ההסמכה שניתנה לו לטיפול ביישום החלטת הממשלה והכללים במתן התמיכות.
26. המדינה הסבירה את תהליך ההסמכה של מר גל, בו היו מעורבים משרד החקלאות ומשרד האוצר. בכלל כך, הסבירה המדינה, כי הכללים על בסיסם התקבלה החלטת הממשלה נכתבו ע"י מר גל ממשרד האוצר וע"י ד"ר אפרת הדס ממשרד החקלאות וקיבלו אישורם של היועצים המשפטיים במשרדים האמורים וכן את אישור אגף התקציבים במשרד האוצר.
27. על מנת לבסס את סמכותו של מר גל, מביאה המדינה את החלטתו של עו"ד ורו"ח משה אשר, מנהל אגף בכיר במס הכנסה, אשר דן בתלונה שהוגשה בעניין האופן בו מר גל מיישם את החלטת הממשלה. עו"ד ורו"ח משה אשר קובע בהחלטתו כי מר גל הוסמך להתקין את הכללים ליישום החלטת הממשלה, כי הכללים שפורסמו אושרו ע"י כל הגורמים המוסמכים, וכי הם מהווים פרשנות נכונה של החלטת הממשלה, ובכל במסגרת הסמכות המינהלית התקינה.
28. בהקשר זה, מציינת המדינה כי אין יסוד לטענת האפליה שטענו התובעים, מאחר והמדינה נהגה ביחס שווה עם כלל החקלאים.
29. עניין נוסף, שהמדינה טוענת לגביו, הוא טענת מגבלת התקציב. לטענת המדינה, בעת הגשת התביעה, התקציב לשנים הרלבנטיות כבר חולק. המדינה מוסיפה וטוענת לעניין זה, כי שינוי בדיעבד של הקריטריונים על פיהם חולק התקציב, כפי שמתבקש היום ע"י התובעים, עומד בניגוד לעקרונות יסוד של המשפט המינהלי ועלול לפגוע בחקלאים שלא חרגו מן המכסות, כיוון שיאלצו להשיב כספים שניתנו להם.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

30. המדינה טענה, שלתובעים אין קניין במים, שכן הקניין במים הוא ציבורי. לכן, אין לתובעים זכות קנויה לפיצוי בגין הקיצוץ במים ומדובר בתמיכה וולונטרית בלבד, שהמדינה רשאית להעניק או לשלול בכל עת, והכל, במסגרת מגבלת התקציב.
31. העובדה שקיים בהחלטה מתאם תקציבי אינה שוללת את שיקול הדעת הנרחב שניתן לנציג המדינה ביישום הכללים, לרבות לעניין אופן חישוב צריכת המים לשנים 96-98.
32. בנוסף, טענה הנתבעת לגבי אי התאמות בנתוני החישוב שערכו התובעים, כאשר לטענת המדינה, התובעים דווחו על נתונים שונים של מספר דונמים מעובדים שצרכו השקיה למס הכנסה ולמר גל לצורך קבלת התמיכות. לשיטת המדינה, הדבר מעיד על אי אמינות החישובים שביצעו התובעים לצורך התביעה וכי לא ניתן להסתמך עליהם. המדינה טוענת כי התובעים לא הגישו חוו"ד מומחה להוכחת התחשיב שהם טוענים לו ועל כן לא הוכיחו את תביעתם.
33. הנתבעת טוענת כי התובעים מנועים מלטעון נגד סבירות הכללים בהתאם להחלטת ביהמ"ש המחוזי בתיק ע"א 4/09, שהתובעים קבלו על עצמם גם ביחס להליך זה. עוד לפי המדינה, התובעים מנועים מלטעון נגד שיקול הדעת הרחב שניתן למדינה לצורך יישום החלטת הממשלה והכללים, כאשר הם נהנו משיקול דעת רחב זה בעבר ולא טענו נגדו כאשר שימש לטובתם.
34. מדובר בכספי תמיכות, שלגביהם שיקול הדעת של המדינה רחב אף יותר, והיא רשאית לשלול תמיכות לפי שיקול דעתה.
35. בהתייחס לכללים משנת 2002, מיום 28.4.2002. לפי כללים אלה, התחשיב לשנים 96-98 יתייחס רק לצריכה בתחום המכסה. לשיטת המדינה, השימוש בשיטת חישוב זו, העומדת בבסיס התביעה, החל רק מאמצע שנת 2002 ואז כללים אלו כבר היו בתוקף וחייבו את התובעים. בהקשר זה טוענת המדינה, כי גם החישוב לגבי התמיכה לשנת 2001 נעשתה רק החל מחודשים אפריל, מאי 2002, שכן רק אז הובאו בפני מר גל הנתונים הסופיים שבבסיס החישובים. על כן, גם לגבי שנת 2001, כבר פורסמו הכללים של שנת 2002 והם חלים על כל השנים הרלבנטיות לתביעה.
36. הנתבעת הוסיפה וטענה בסיפא טיעוניה, כי נטל הוכחת התביעה מוטל על התובעים, לרבות לגבי טענתם כי לא חרגו ממכסות המים עבור כל אחת מהשנים 96-98.

טענות התובעים בהליך שלפניי

37. לטענת התובעים בטיעונים שהוגשו מטעמם, המדינה מבקשת לנצל את ההליך לצורך פתיחה מחדש של הדיון בשאלות שהוכרעו כדין, תוך שהיא משנה באופן מהותי את גירסתה בכתב ההגנה שהוגש על ידה ובתצהירו של מר גל.
38. לטענת התובעים, תמצית טענת המדינה היא שהתובעים חרגו ולכן יש הצדקה להפחית את סכומי הפיצוי להם הם זכאים, אלא שהתובעים הראו לנציגי המדינה והציגו בפני בית המשפט שהם לא חרגו בצריכת המים באף אחת מהשנים 1996-1998 ובוודאי שלא בשנות הקיצוץ והפיצוי (שאז אכן היתה נשללת או מופחתת זכאותם לפיצוי). התובעים טוענים, כי טענה זו של המדינה לאחור



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

- שהתובעים הראו כי לא חרגו, היא טענה חסרת תום לב, שכן המדינה לא טרחה לברר את העובדות ואת הנתונים הנכונים, כאשר לא טרחה לפנות לרשות הממשלתית למים ולביוב לצורך קבלת הנתונים הרלבנטים.
39. על רקע דברים אלו, טענת הנתבעת ל"נזק ראיתי" אינה יכולה להתקבל, קל וחומר כאשר הנתבעת אינה בעל דין רגיל, כי אם המדינה, אשר נדרשת לרמת הגינות גבוהה יותר.
40. התובעים טוענים כי פסק הדין הראשון (כהגדרתו לעיל), לפיו יש לבצע את החלטת הממשלה כלשונה, דהיינו חישוב ממוצע פשוט של הצריכה בפועל בשנים 1996-1998 תואם את תכלית החלטת הממשלה ואת מילותיה והוא החישוב הנכון שיש לבצע. מה גם, שכאמור לעיל, התובעים הראו כי הם כלל לא חרגו בשנים 1996-1998 ולפיכך, ממילא לעמדת המדינה אין על מה לסמוך.
41. התובעים טוענים כי הטענות המנהליות של המדינה נזרקו לחלל האוויר באופן כללי וסתמי.
42. במענה לטענת המדינה כי מר גל היה מוסמך לבצע את חישוב הממוצע לשנים 1996-1998 כפי שעשה, תוך הצבת מגבלת ההקצאה מבלי לקחת בחשבון את הצריכה בפועל, טוענים התובעים כך: ממוצע 96-98 נועד על מנת למנוע פיצוי מלא ממי שלא עשה שימוש במלוא מכסתו קודם לשנות הבצורת. החלטת הממשלה קבעה כי הפיצוי יינתן לפי הקיצוץ מהנמוך מבין: 1. ההפרש בין מכסת המים של השנה בה מקוצצות מכסות המים ומשולמים הפיצויים (השנים 2000-2003) לבין ההקצאה המקוצצת לאותה השנה או – 2. ממוצע פשוט של צריכת המים בשנים 96-98.
43. מטרת הגבלת התמיכה לקיצוץ שאינו עולה על ההפרש שבין צריכת המים הממוצעת בשנים הקודמות לשנות הבצורת הנדונות היא להגביל את הפיצוי לנזק שנגרם בפועל. כך, גם אם חרג חקלאי ממכסתו בשנת 1996 לדוגמא, הרי שמלוא צריכתו בשנה זו תיכלל בחישוב הממוצע, שכן ממילא לא יהיה זכאי לפיצוי גבוה בגין ההפרש בין מכסת 1989 הנכונה לאותה שנת בצורת ובין ההקצאה המקוצצת.
44. התכלית של עידוד החיסכון במים בשנות הבצורת וחובת העמידה בהקצאה כתנאי לקבלת הפיצוי נעשה במסגרת הכללים שהוצאו מכוח החלטת הממשלה, אשר קובעים בסעיף ג' שתנאי לקבלת התמיכה הוא שכמות המים שצרך חקלאי בשנת 2001 אינה עולה על כמות המים המוקצית לחקלאי לשנת 2001.
45. כאשר מבקשים להתמודד עם הבצורת והמחסור במים בשנת 2001, אין לעמידה בהקצאת המים בשנים הקודמות כל משמעות. כך, למעשה, כל התייחסות לעמידה בהקצאה בשנים קודמות אינה אלא ענישה רטרואקטיבית.
46. התובעים חוזרים ומדגישים, כי ממילא לא חרגו במכסות של איזו מהשנים המדוברות: לא בשנות הקיצוץ (2000-2003) ולא בשנות החישוב (1996-1998). כך, שטענת המדינה בכל מקרה נשמטת.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

47. המדינה לא בדקה את השאלה האם התובעים חרגו מהמכסות בשנים הרלבנטיות. מר גל בדק את הצריכה בשנים 1996-1998 ביחס למכסת 1989 של השנה הנבדקת, בה נעשה הקיצוץ. ביחס לכך, טוענים התובעים מספר טענות:

47.1. אי בדיקת הנתונים הרלבנטים היא התנהלות בלתי סבירה בעליל, שאינה תואמת את כללי המינהל הציבורי התקין ואת המצופה מהמדינה.

47.2. השוואת הצריכה בשנים 1996-1998 למכסה של השנה המקוצצת, לדוגמה – 2001, מהווה הפליה, בלתי הגיונית, בלתי סבירה, נגועה בשיקולים זרים של חסכון בתקציב וענישה רטרואקטיבית בהיעדר חטא עליו יש להיענש.

47.3. לטענת התובעים, מדובר בחישוב בלתי הגיוני ובלתי סביר. ככל והטלת מגבלה כאמור היתה רלוונטית, הרי שהיה צריך להשוות את הצריכה להקצאה בשנת הצריכה, ובוודאי שלא למכסה של שנה אחרת.

48. לעניין טיעוני המדינה בנושא התקציב, השיבו התובעים כי המדינה הסדירה את סוגית התקציב במסגרת החלטת הממשלה, אשר קבעה תקציב כולל לפיזוי החקלאים בגין הקיצוץ במכסות המים, וכן במסגרת הכללים שהוצאו מדי שנה וקבעו "מתאם תקציבי", כך שאם עלו הבקשות על סכום התקציב, ישולם לכל חקלאי חלקו היחסי מסך התמיכה הנדרשת ביחס לתקציב הקיים. בכל שנת קיצוץ, הנתבעת שילמה מקדמות כאשר את החשבון הסופי ערכה רק לאחר שכל הבקשות התקבלו ונבדקו כל הנתונים הרלבנטים לכל חקלאי. בפועל, הדבר קרה רק לאחר הגשת התביעה, כך שטענות המדינה בדבר תקציב ושיהוי, אין להן על מה לסמוך. מה גם, שפניות התובעים למדינה נעשו במועד ובזמן אמת, כך שלא מתקיים שיהוי אובייקטיבי או סובייקטיבי.

49. באשר לשיהוי, טוענים התובעים כי המדינה שינתה גירסה מכתב ההגנה שהגישה וכי אין להסכים לכך.

50. באשר לטענת הנתבעת לנזק ראייתי, בתמצית, טוענים התובעים כי המדינה לא הוכיחה טענתה זו, כאשר ההלכה קובעת כי הימנעות מהבאת ראיות שבשליטה מלאה של הנתבעת ומצויות תחת ידה (כל הנתונים נמצאים בידי רשות המים), צריכה לפעול כנגדה.

51. התובעים ביססו טענותיהם על סמך דוחות של הגורם המוסמך במדינה והביאו את כל נתוני המים הרלבנטיים לצורך ביצוע החישובים הנכונים, ואילו המדינה, שבדיה כל הנתונים, נמנעה מהבאת ראיות גם לאחר שניתנה לה הזדמנות למקצה שיפורים.

52. באשר לסמכותו של מר גל, גם אם היתה למר גל סמכות, דבר המוכחש ע"י התובעים, הרי שלא ניתנה לו סמכות להפלות בין החקלאים כפי שעשה, לא ניתנה לו הסמכות להעניש את מי שלא חטא, לא ניתנה לו הסמכות לבצע הפחתות רטרואקטיביות ולא ניתנה לו הסמכות לבצע את החישוב כפי שבוצע, שכן כל סמכות מינהלית כפופה לחובה לפעול בשוויון, בסבירות ובהגיונות, אמות מידה שהופרו במקרה זה.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

53. באשר לחווי"ד עו"ד ורו"ח משה אשר, טענו התובעים כי אין להסתמך עליה שכן מדובר על מסקנות שבסמכותו של ביהמ"ש להחליט ולקבוע.
54. התובעים מתייחסים לטענות המדינה בדבר אי התאמות בנתוני קיצוץ אושה שהועברו למס הכנסה ובין הנתונים שהועברו לצורך קבלת התמיכה ודוחים אותן.
55. ראשית, טוענים התובעים כי מדובר בהרחבת חזית אסורה. מעבר לכך, טוענים התובעים כי טענות המדינה לעניין זה נובעות מחוסר הבנה ולא מדיווח לא נכון, שכן לצורך כל אחד מהדיווחים נדרשים נתונים שונים.
56. ביחס לתחולת כללי 2002, טוענים התובעים כי שינוי החלטת הממשלה, אשר קבעה ביצוע ממוצע פשוט של צריכת המים לשנים 1996-1998 יכול וצריך להיעשות אך ורק בהחלטת ממשלה אחרת.
57. מכל מקום, מדובר על כללים שפורסמו באפריל 2002 ומתייחסים לפיצויי החקלאים בגין קיצוץ מכסות המים בשנת 2002, ואין להחיל את הכללים הללו רטרואקטיבית על הפיצוי בגין שנת 2001, כפי שעשתה הנתבעת. בהקשר זה מדגישים התובעים, כי הכללים משנת 2001 אינם מאפשרים הגבלה של הצריכה עד גובה המכסה.
58. בנוסף, טוענים התובעים כי מדובר בטענה מסוג של הודאה והדחה וכי הנטל להוכיחה מוטל על הנתבעת.
59. לבסוף, טוענים התובעים כי שיטת החישוב בה נקטה המדינה מהווה הפליה פסולה, כאשר בפועל, מדובר בדיון תיאורטי, שכן התובעים לא חרגו באף אחת מהשנים הרלבנטיות מהמכסה.

דיון והכרעה

60. כפי שתואר לעיל, בפסק הדין הראשון, נקבע בתמצית כי לשון החלטת הממשלה ברורה היא וכי המדינה פעלה שלא בסמכות במלאכת פרשנות החלטת הממשלה והכללים, כאשר הכניסה תנאי - תקרה של צריכה עד גובה המכסה, מקום שבו החלטת המדינה ציינה במפורש "צריכה בפועל".
61. עתה, עולה השאלה, האם לאור טענותיה המינהליות של המדינה וכן טענתה לעניין תחולת הכללים משנת 2002 יש מקום לשינוי ההחלטה.

החלטת הממשלה והכללים

62. החלטת הממשלה קובעת את מתן התמיכה לחקלאים לאור הקיצוץ במכסות המים :
"לפנים משורת הדין, ולאור הקיצוץ במכסות המים, מחליטה הממשלה להעניק תמיכה לחקלאים, מכוח החלטת ממשלה זו, ולפי העקרונות המפורטים בהחלטה זו."
(סעיף 2 להחלטה).
63. בסעיף 3 להחלטה נקבע אופן חישוב שיעור התמיכה לחקלאים :
"התמיכה תוענק בגין קיצוץ מהצריכה הממוצעת בפועל בשנים 1996-1998 (להלן הצריכה בפועל) או בגין קיצוץ מהמכסה משנת 1989 על תיקוניה (להלן "המיכסה") – הנמוך מביניהם".



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

64. דהיינו, לפי החלטת הממשלה יש לבדוק את המכסה המקוצצת ביחס לצריכה הממוצעת בפועל בשנים 1996-1998 וכן את המכסה המקוצצת ביחס למכסת 1989 על תיקוניה, והתמיכה תינתן לפי הנמוך מבין השניים.
65. לעניין ביצוע החישוב של שיעור התמיכה שקובעת החלטת הממשלה, קובעים הכללים מיום 27.3.2000 והכללים מיום 15.2.2001 בסעיף 1 את ההגדרות למונחים הרלבנטיים.
66. לעניין זה נקבעו, בין היתר, ההגדרות של המונחים כדלקמן:
- "ממוצע צריכת המים בפועל של החקלאי בשנים 1996-1998 - חישוב ממוצע פשוט של צריכת המים השפירים של החקלאי בשנים 1996-1998 כפי שפורסמה, מדי שנה, בדוחות של האגף לניהול צריכה בנציבות המים.**
- "מכסת המים לשנת 1989 - מכסת המים של החקלאי לשנת 1989 על תיקוניה, כפי שנקבעה ע"י האגף לניהול צריכה בנציבות המים ובהתאם לחוק המים - התשי"ט-1959."**
67. כפי שניתן לראות, הכללים המפרשים את החלטת הממשלה קובעים מפורשות לעניין ביצוע ממוצע צריכת המים בפועל בשנים 1996-1998 שמדובר על "חישוב ממוצע פשוט של צריכת המים השפירים של החקלאי בשנים 1996-1998".
68. להשלמת התמונה, יצוין שסעיף 9 להחלטת הממשלה קובע את התקציב הכולל שהוקצה לצורך מתן התמיכה לחקלאים, וסעיף 10 להחלטה קובע כיצד יש לחלק את התמיכה כאשר הבקשות לתמיכה עולות על התקציב שהוקצה:
- "עמדה התמיכה הנדרשת לפי עקרונות החישוב כאמור בסעיף 8 לעיל (להלן "התמיכה הנדרשת") על סכום גבוה יותר, תחולק התמיכה בפועל לפי החלק היחסי של כל גורם חקלאי בתמיכה הנדרשת, כך שסך התמיכה בפועל לא יעלה על סך של 146 מיליון ₪."**
69. לעניין זה רלבנטי גם סעיף 6 לכללים מיום 27.3.2000 הקובע כך:
- "ראה נציב מס הכנסה כי התמיכה הנדרשת לכלל החקלאים לפי עקרונות החישוב תהיה גבוהה מסך התקציב לצורך מתן התמיכה כאמור, יודיע לחשב הכללי ולממונה על התקציבים על חלוקת התמיכה בפועל לפי החלק היחסי של כל גורם חקלאי בסך התמיכה הנדרשת לכלל החקלאים."**
70. כפי שצוין לעיל, בפסק הדין הראשון קבעתי כי הפרשנות שהעניקה המדינה להחלטת הממשלה באופן יישומה את ההחלטה אינה פרשנות סבירה שכן היא עומדת בניגוד למילותיה המפורשות של החלטת הממשלה באשר לאופן עריכת החישוב ממנו נגזר גובה התמיכה לחקלאי בכך שהכניסה בחישוב הממוצע הפשוט של צריכת המים לשנים 1996-1998 קריטריון שבמפורש אינו קיים בהחלטת הממשלה ובכללים מהשנים 2000-2001.
71. עתה אפנה לבחון, האם לאור הטענות המינהליות שהעלתה המדינה וכן, לאור הכללים משנת 2002, משתנה תוצאת פסק הדין.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

שיקול הדעת הרחב של המדינה

72. מושכלות יסוד הן כי למדינה ולגורמים המינהליים נתון שיקול דעת רחב באופן קבלת ההחלטות, אשר בית המשפט לא יתערב בו כעניין שבשגרה.
73. נטיית בית המשפט להתערב בהחלטה מנהלית במסגרת הפעלת ביקורת שיפוטית נגזרת מעוצמת הפגיעה בזכות או באינטרס הרלוונטיים, כאשר ככל שהאינטרס או הזכות הנפגעים הם חשובים יותר, כך תגבר נטיית בית המשפט להתערב בהחלטה המנהלית (בג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, בעמודים 611-612).
74. בבואו של בית המשפט להתערב בהחלטה מינהלית, עליו לבחון תחילה מהם השיקולים שעמדו לנגד מקבל החלטה והאם ההחלטה עומדת במבחן הסבירות וכן במבחנים נוספים של המשפט המינהלי.

שיקולי מדיניות ותכלית החלטת הממשלה

75. בענייננו, נבחנת החלטה המדינה, שהתקבלה ע"י מר מיכאל גל, להכניס להחלטת הממשלה להעניק תמיכות לחקלאים, קריטריון נוסף, שלא בא זיכרו בהחלטת הממשלה, כך שבבואו לחשב את ממוצע הצריכה בפועל של החקלאים לשנים 1996-1998, כפי שהורתה החלטת הממשלה, הוא חישוב את הצריכה בפועל ככל ובשנים אלו היא לא חרגה מהמכסה, וככל והיתה חריגה מהמכסה, נלקחה המכסה לצורך חישוב הממוצע ולא הצריכה בפועל עצמה, בניגוד מפורש ללשון החלטת הממשלה (ראו סעיף 5 לתצהירו של מר גל מיום 25.11.2007 שניתן במסגרת ת"א 1111/05 בביהמ"ש המחוזי בת"א (להלן: "תצהירו של גל מיום 25.11.2007")).
76. במסגרת הטיעונים שהגישה המדינה לפניי, טענה המדינה כי על בית המשפט לקחת בחשבון את שיקולי המדיניות של המדינה, אשר עמדו בבסיס החלטה זו.
77. המדינה ציינה כי בשנים הראשונות בהן ניתנה ההטבה, לא נדרשה המדינה לבדוק או להגביל את בקשות התמיכה, שכן לא הוגשו בקשות רבות והבקשות שהוגשו היו במגבלת התקציב שהועמד על ידי המדינה לצורך מתן ההטבות.
78. אולם, החל משנת 2001, החלו חקלאים רבים להגיש בקשות לתמיכה, והמדינה נדרשה לעמוד במגבלת התקציב שהיה נתון לחלוקת ההטבה לחקלאים, כאשר הביקוש לקבלת ההטבה עלה על התקציב שהועמד לצורך זה (סעיפים 5-6 לתצהיר גל מיום 25.11.2007; סעיף 7 לתצהירה של ד"ר אפרת הדס מיום 26.7.18 (להלן: "תצהיר ד"ר הדס מיום 26.7.18")).
79. על מנת לעמוד במגבלת התקציב, החליטה המדינה לחשב את ממוצע הצריכה בפועל לשנים 96-98, תוך הכנסת הקריטריון של צריכה עד גובה המכסה.
80. השיקול העיקרי העומד לנגד עיניה של המדינה בקבלת החלטה זו הוא עידוד החקלאים לחסכון במים.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

- כך, במסגרת טיעוניה מיום 21.6.18, טענה המדינה כי בבואה לערוך את החישוב ביחס לשנים 96-98 עמדה לנגד עיניה התכלית העיקרית של החלטת הממשלה מס' 5038 בעניין התמיכה והכללים, והיא – לעודד את החקלאים לחסכון במים, וזאת בנוסף על התמיכה בגין הקיצוץ במכסות המים (סעיף 2 לטיעוניה המדינה מיום 21.6.2018, וכן תצהיר ד"ר הדס מיום 26.7.18, סעיף 8).
- עוד ראו סעיף 21 לטיעוניה המדינה מיום 21.6.18, שם מציינת המדינה כי **"יש לקחת בחשבון את התכלית של החלטת הממשלה, שהיתה, הכוונה לעודד את החקלאים לחסוך במים בשנים שחונות."**
81. כלומר, לשיטתה של המדינה התכלית העיקרית של החלטת הממשלה הוא עידוד החקלאים לחיסכון במים, והתכלית הנוספת, המשנית, של החלטת הממשלה 5038 היא מתן התמיכה לחקלאים.
82. באשר למתן התמיכה לחקלאים, צוין בתצהיר גל מיום 25.11.2007, כי מטרתה של החלטת הממשלה היתה לתת תמיכה לחקלאי אשר כמות המים שעומדת לרשותו קטנה (סעיף 12 לתצהיר). צריכה מעבר למכסה לא היתה צריכה לבוא בחשבון, שכן לא מדובר בכמות מים שעמדה לרשות החקלאי, אלא בכמות מים שנצרכה שלא כדין. על כן, ציין מר גל, אילו היתה מתקבלת עמדת התובעים, החקלאים שכן סבלו מקיצוץ אמיתי בכמויות המים שעמדו לרשותם וצרכו פחות ממכסת 89', היו מקבלים תמיכה נמוכה מחקלאים אשר חרגו ממכסת 89' או כאלה שקבלו תוספת מים מושבים (סעיפים 16-17 לתצהיר גל מיום 25.11.2007).
83. בהקשר זה, ציינה המדינה, כי ככל שתובא בחשבון הצריכה בפועל של חקלאי שחרג בשנה מסוימת מהמכסה, הבאת החריגה בחשבון לצורך בדיקה האם מגיעה לו ההטבה ובאיזה שיעור, תביא לכך שהחוטא ייצא נשכר, שכן חקלאי שחרג וצרך כמות של מים הגבוהה יותר מהמכסה המותרת, ייחנה מהטבה גדולה יותר, ביחס לחקלאי אחר שצרך פחות שכן ביקש לעמוד בגובה המכסה המותרת (סעיף 7 לטיעוניה הנתבעת מיום 21.6.2018 וסעיף 5 לתצהירו של מר מיכאל גל מיום 24.7.18 (להלן: **"תצהיר גל מיום 24.7.18"**)).
84. אין ספק כי כל אחד משיקולי המדיניות של המדינה, אשר פורטו לעיל, הם שיקולים חשובים וראויים, אשר המדינה היתה רשאית ואף צריכה לשקול אותם במסגרת החלטתה.
85. הם עולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה ועם עקרונות יסוד במשפט המינהלי ועקרונות יסוד של שיטת המשפט.
86. אדגיש לעניין זה, כי החלטת הממשלה ניתנה על רקע מצב משק המים במדינה באותם שנים, אשר חייב נקיטת צעדים על מנת להביא לחיסכון במים. על כן, קוצצו מכסות המים שהעניקה המדינה לחקלאים. כתוצאה מכך, ברור היה כי יהיו חקלאים אשר ייפגעו מההחלטה, שכן קיצוץ המכסה יביא לכך שיעמדו לרשותם פחות מים.
87. על כן, על אף שברקע הדברים ניתנה ההחלטה לאור מצבו הקשה של משק המים בישראל, אולם מטרתה העיקרית של החלטת ממשלה 5038, ההחלטה הספציפית העומדת לפניי, היא מתן ההטבה לחקלאים שנפגעו כתוצאה מקיצוץ מכסות המים.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

88. כאשר אנו לוקחים בחשבון את שיקולי המדינה ואת תכלית החלטת הממשלה, יש לבחון האם החלטת המדינה לחשב את הצריכה בפועל עד לגובה המכסה, על סמך השיקולים שנלקחו בחשבון ובאופן ביצועה, עומדת במבחני המשפט המינהלי.
89. בטרם אפנה לדון בנושא זה, הוא לב לבו של העניין, אבקש לייחד מספר מילים לטענת המדינה, שנטענה בתמצית בלבד, בסעיף 22 לטיעוניה, כי "אין לתובעים זכות קנויה לפיצוי בגין הקיצוץ במים ומדובר בתמיכה וולונטרית בלבד, אשר המדינה רשאית להעניקה או לשלול אותה בכל עת, והכל, כאמור, במגבלת היקף התקציב."
90. אין בידי לקבל טענתה זו של המדינה, כפי שנטענה.
91. אכן, ככלל, אין לשום גוף זכות קנויה לקבלת תמיכה מהמדינה (בג"ץ 11020/05 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, מיום 16.7.2006), בג"ץ 5264/05 ישיבת שבי שומרון נ' שרת החינוך התרבות והספורט (פורסם בנבו, מיום 16.11.2005).
92. אולם, משהחליטה המדינה או רשות מרשויותיה לתמוך ולקבוע מבחני תמיכה, עומדים מבחני התמיכה לבחינה אם יש בהם כדי להפר את עקרון השוויון והאם הם עומדים במבחני המשפט המינהלי. כך לגבי תמיכות בכלל וכך לגבי כל הטבה שהיא.
93. קולעים לעניין זה הדברים בעע"ם 4515/08 מדינת ישראל נ' נאמן (פורסם בנבו, מיום 6.10.2009) בפסקה 16 כדלקמן:
- "במקרה שבו מסור לרשות שיקול דעת להעניק הטבה מסוימת הן לפלוני, הן לאחרים, הרי שאף שאין היא מחויבת להעניק את אותה הטבה כלל ועיקר, משבחרה להעניקה לאחרים, אין היא רשאית לשלול את אותה ההטבה מפלוני באין שוני רלוונטי ביניהם... כך בדרך כלל, וכך, ביתר שאת, כשמדובר במדיניות של מתן הטבות שמקורן בכספי ציבור."**
94. חלוקת כספי תמיכות על ידי רשות מנהלית מהווה הפעלת סמכות מנהלית, ועליה להיעשות ע"פ כללי המשפטי המנהלי, כשהיא חפה משיקולים לא ענייניים, משרירות ומפגיעה בעקרונות של צדק. ההחלטה צריכה לעמוד במבחן הסבירות, להתבסס על תשתית עובדתית ראויה ולהתבסס על כלל השיקולים הרלבנטיים תוך איזון ראוי ביניהם.
- ראו עע"ם 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, מיום 14.9.2010) (להלן: "עניין הבית הפתוח בירושלים") פסקה 37.
95. אם כן, אף שלתובעים אין זכות קנויה לקבלת ההטבה, הרי שהחלטת המדינה לשלול את ההטבה או להקטינה, צריכה לעמוד במבחני המשפט המינהלי.
96. עתה, אפנה כאמור, לבחון האם החלטת המדינה עומדת במבחן הסבירות.

סבירות החלטת המדינה בדבר אופן חישוב שיעור הקיצוץ והזכאות לתמיכה



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

97. מושכלות יסוד הן, כי החלטה של רשות מינהלית צריכה להיות מבוססת על הליך יסודי ומקיף של איסוף התשתית העובדתית הרלבנטית להחלטה, בחינת העובדות כולן ועל בסיסן מתן החלטה מנומקת.

ראו לעניין זה: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983), בעמודים 48-50; ע"א 2062/02 ארגון הקבלנים והבונים חולון נ' עיריית חולון, פסקה 8 לפסק הדין (פורסם בנבו, מיום 2.6.2004); בג"צ 802/89 נסמאן נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד מד(2) 601 (1990) בעמוד 606.

98. דברים אלו יפים ביתר שאת, בנסיבות בהן מדובר בפגיעה במשלח ידם את התובעים.

99. יפים לעניין זה הדברים בבג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ ואח' נ' שרת התקשורת ואח', פ"ד מח(5) 412 (1994) בעמוד 423 כדלקמן:

"הלכה היא שהחלטה מינהלית צריכה להיות מבוססת על תשתית של עובדות... כאז כן היום, אין לקפח את פרנסתן של העותרת אלא אם יש למשיבה תשתית של עובדות להתבסס עליה. לא פעם פסל בית-משפט זה החלטה מינהלית משום שלא הייתה מבוססת על עובדות כנדרש".

100. כידוע, החלטה מינהלית היא פגומה, אם לא נשקלו על ידי מי שקיבל אותה כל השיקולים הרלבנטיים, כאשר אין די בכך שהרשות יודעת על השיקולים, אלא מתחייב שהרשות תעניק לאותם שיקולים ביטוי בהחלטה (בג"צ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222 (1998) בעמוד 237).

101. כך, למעשה, גם כאשר ההחלטה המנהלית מבוססת על שיקולים ראויים וענייניים, היא עלולה להימצא בלתי סבירה "מקום בו הרשות לא שקלה כלל שיקול ענייני הצריך לעניין. התעלמות מוחלטת משיקול ענייני היא מעין בבואה של היוזקות לשיקול זר שמשמעו התחשבות בשיקול שהיה צריך להתעלם ממנו כליל. בנוסף, יש לבחון את המשקל שניתן לשיקולים השונים. (עניין הבית הפתוח בירושלים, פסקה 37).

102. בחינת החובה המוטלת על הרשות המנהלית לשקול שיקולים ענייניים ולהימנע מלשקול שיקולים זרים נעשית הן לאור הדין המסמיך, הן לאור ההקשר בכל מקרה ומקרה והן לאור ערכי היסוד של השיטה המשפטית המהווים "מטריה נורמטיבית", כמו עקרונות תום הלב, ההגינות ועקרונות השוויון, המהווים אף הם שיקולים ענייניים.

103. זאת ועוד, לעתים, גם שיקול חיובי ורצוי כשלעצמו, עלול להיתפס כשיקול זר בנסיבות שבהן הוא נשקל על ידי רשות מנהלית שלא הוסמכה לשקול שיקולים ממין זה (עניין הבית הפתוח, סיפא פסקה 37 וכן דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (2010) בעמודים 638-363).

104. מלאכתו של בית המשפט בבחינת שיקוליה של הרשות מנהלית אינה מלאכה קלה וקושי עיקרי נוגע להוכחת השיקולים הזרים או הפסולים. לשם כך, נדרש בית המשפט להסתמך על תשתית ראייתית נסיבתית או סטטיסטית. אפשרות נוספת היא להידרש לפגמים חיצוניים שיש בהם כדי להעיד על שיקולים זרים או פסולים של הרשות המנהלית (עניין הבית הפתוח, פסקה 38,



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

בג"ץ 4500/07 יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השניה לרדיו ולטלוויזיה (פורסם בנבו, מיום 21.11.2007).

105. זאת ועוד, הלכה היא, כי רשות שלוקחת בחשבון את כל השיקולים לא יוצאת ידי חובתה. על ההחלטה לבטא גם איזון סביר, או שמא יש לומר, איזון שאינו בלתי סביר במידה קיצונית, של השיקולים הרלוונטיים השונים. כך, במסגרת סבירות ההחלטה יש לבחון גם את המשקל שהעניקה הרשות לשיקולים השונים שנשקלו על ידה, אף אם הם רלוונטיים (עניין הבית הפתוח, פסקה 42).

106. יפים לעניין זה הדברים בבג"צ 156/75 דקה נ' שר התחבורה, פ"ד (2) 94 (19769) בעמודים 101 ו- 105 כדלקמן:

"יכול שיווצרו נסיבות בהן לא נשקל על-ידי הרשות המיניסטרילית שיקול זר, והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלבנטיים לענין, אולם לשיקולים הרלבנטיים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת ביניהם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובשל כך לבלתי-סבירה לחלוטין."

107. עוד קולעות לעניין זה הקביעות בבג"צ 2245/06 ח"כ נטע דוברין נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, מיום 13.6.06) בסעיף 17 לפסק הדין של כב' השופטת פרוקצ'ה:

"בחינת סבירות החלטתה של רשות מינהלית מחייבת, בשלב ראשון, בירור האם נשקלו במסגרתה שיקולים רלבנטיים וממין הענין, שנית, נבחנת השאלה האם בהחלטתה איזנה הרשות איזון ראוי בין כל השיקולים שיש להתחשב בהם, והאם נעשה על ידה שיקול נכון של הערכים המתנגשים, תוך מתן משקל יחסי ראוי לכל אחד מהם. בחינת סבירותה של החלטה מינהלית מותנה, איפוא, באיזון ראוי בין השיקולים הרלבנטיים."

108. התובעים טענו כי החלטת המדינה היא בלתי סבירה ממספר טעמים מרכזיים:

108.1. המדינה טוענת כי המטרה העיקרית של החלטת המדינה, היא התכלית שגם עמדה לנגד עיניה בקביעת הקריטריון הנוסף של צריכה בגובה המכסה בשנים 96-98, היא עידוד החיסכון למים. לטענת התובעים, לא ניתן לעודד לחיסכון במים באופן רטרואקטיבי, וכאשר מבקשים להתמודד עם הבצורת והמחסור במים בשנת 2001 (לדוגמה) אין לעמידה בהקצאת המים בשנים הקודמות כל משמעות מבחינת העידוד לחיסכון והתייחסות לעמידה בהקצאה בשנים קודמות אינה אלא ענישה רטרואקטיבית. עידוד החיסכון בצריכה ביחס לשנים 96-98 אינו רלבנטי לשנת 2001 (היא השנה הנבדקת, בה נעשה הקיצוץ). התובעים טוענים בהקשר זה, כי ממילא לא ניתן לעודד חיסכון ביחס לשנים 96-98 בשנת 2001, כאשר הצריכה בשנים 96-98 היא צריכה נתונה. כמו כן, טוענים התובעים,



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

- כי היה והתובעים חרגו מהמכסה בשנים 96-98 (טענה המוכחשת על ידם), הרי שבגין כך היו סנקציות שננקטו בגין החריגה.
- 108.2. מר גל טעה באופן ביצוע החלטתו, שכן הוא השווה את הצריכה בפועל בכל אחת מהשנים 96-98 למכסת 89 של שנת הפיצוי – שנת הבצורת המדוברת, במקום למכסת השנה הרלבנטית (כלומר, לשם הדוגמה, השווה את הצריכה בפועל של שנת 96 למכסת 2001 במקום למכסת 96).
- 108.3. מכל מקום, התובעים כלל לא חרגו מהמכסות הרלבנטיות בשנים 96-98. התובעים ציינו נתון זה בפני המדינה, אולם המדינה התעלמה מטעונון זה מבלי שבדקה אותו כלל.
109. התובעים טוענים כי אי בדיקת הנתונים ע"י הנתבעת, אי בדיקת הטענה כי התובעים כלל לא חרגו מהמכסות בשנים 96-98 ואי ההתמודדות של הנתבעת עם הטענה לפיה יישום ההחלטה נעשה באופן לא תקין, מהווה התנהלות בלתי סבירה בעליל, שאינה תואמת את כללי המינהל הציבורי התקין (סעיפים 19-27 לטיעוני התובעים מיום 8.10.18).
110. לסיכום טענות התובעים לעניין זה, הם טוענים בסעיפים 30-31 לטיעוניהם מיום 8.10.18 כי עמדת המדינה אינה ברורה:
- ככל והמדינה טוענת שאת הממוצע הפשוט של הצריכה לשנים 96-98 יש להגביל עד למכסה של אותן השנים, הרי שהיא לא בדקה את הנתונים הרלוונטים, ומשהוצגו לה הנתונים לפיהם התובעים לא חרגו - היה עליה לתקן את החלטתה ולשלם לתובעים.
- ככל והמדינה טוענת שיש להגביל את ממוצע הצריכה של השנים 96-98 למכסת 89 של שנת הקיצוץ (כפי שעשתה בפועל), גם כאשר אין חריגה בשנת הצריכה הרלוונטית, הרי שאין לאופן חישוב זה כל הסבר ענייני, ואופן יישום ההחלטה באופן הזה מרוקן מתוכן את החלטת הממשלה, הקובעת כי ההטבה תינתן לפי גובה הקיצוץ לפי הנמוך מבין השניים - מכסת 89 של השנה הנבדקת או ממוצע 96-98, שכן לפי שיטת המדינה, לעולם יהיה ממוצע 96-98 יותר נמוך ממכסת 89 של השנה הנבדקת.
- הגבלת הצריכה בפועל בשנים 96-98 למכסה אינה יכולה לעודד לחיסכון באופן רטרואקטיבי**
111. כאמור, התובעים טוענים כי הגבלת הצריכה בפועל של השנים 96-98 לגובה המכסה, וזאת במסגרת חישוב שיעור הקיצוץ עבור כל אחד מהחקלאים, אינה משרתת את התכלית שהציגה המדינה כזו העומדת בבסיס ההחלטה לבצע את החישוב באופן האמור – עידוד החקלאים לחסוך במים. זאת, לטענת התובעים, משום שנתוני הצריכה בשנים 96-98 הם עובדה מוגמרת, בלתי ניתנת לשינוי, ולא ניתן בהקשר אליה לעודד לחיסכון.
112. בנוסף, התובעים טוענים כי מדובר למעשה בענישה רטרואקטיבית.
113. זאת ועוד, התובעים טוענים כי חקלאי שצרך מעבר למכסה בשנים הללו, קבל קנס בהתאם לדין, ועל כן, אין לשוב ולהענישו.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

114. תשובת המדינה לעניין זה, היא כי התחשבנות בצריכה החורגת, קרי מעבר למכסת המים שקבעה רשותה מים לצרכן לשימוש חקלאי, תביא לכך, שיצא חוטא נשכר. ברור הדבר, כי תכלית החלטת הממשלה אינה יכולה לעמוד בקנה אחד עם מתן תמיכה למי שצרך מים שלא כדין. ההחלטה שלא להכיר בנתוני החריגה מן המכסה היא לפיכך החלטה שנתקבלה במסגרת הסמכות, והיא החלטה שקולה ושוויונית (סעיף 7 לטיעוני המדינה מיום 21.6.18).
115. אכן, צודקים התובעים כי לא ניתן לעודד חיסכון במים באופן רטרואקטיבי, שכן נתוני הצריכה לשנים 96-98 הם נתון קיים, בלתי ניתן לשינוי.
116. אולם, ברור כי מטרת המדינה היתה צופה פני עתיד, תוך העברת מסר כי צריכה מעבר למכסה אינה דבר מקובל, וודאי שלא בשנים השחונות הרלוונטיות, בהן קוצצה מכסת המים ועל כן ניתנה ההטבה. באקט מסוג זה, יש אמירה ברורה, לפיה המדינה אינה רואה בעין יפה צריכה מעבר למכסה, ועל כן, לא תינתן בגין צריכה כזו, גם אם היתה בעבר, הטבה כלשהי.
117. כמו כן, טענת המדינה, כי לקיחת הצריכה החורגת בחשבון תביא לכך כי חוטא יצא נשכר, מקובלת עלי. לקיחה בחשבון של השימוש החורג במים, תביא לכך שחקלאי שחרג מהמכסה שלו ועשה שימוש שלא כדין בכמות מים מעבר למכסה שהותרה לו, יקבל בגין אותה חריגה לא חוקית הטבה מהמדינה. הטבה, שכפי שצוין לעיל, אין לאף אחד זכות קנויה לקבלה והיא ניתנת ע"י המדינה לפני משורת הדין.
118. הנני סבור, שבמישור זה, מדובר על החלטה סבירה של הרשות, שבוודאי מצויה במתחם הסבירות. כמו כן, סבור אני כי ההחלטה אכן עולה בקנה אחד עם תכלית החלטת הממשלה בהענקת ההטבה, לעידוד לחיסכון במים. ויודגש, אין המדובר בתכלית היחידה של החלטת הממשלה, אך, ההחלטה לקחת בחשבון את הצריכה בפועל עד לגובה הצריכה אינה פוגעת בתכלית הנוספת של החלטת הממשלה (מתן התמיכה לחקלאים שנפגעו מהקיצוץ במכסות המים), שכן לא נשללת התמיכה מחקלאים רק משום שחרגו בעבר ממכסת המים, אלא שהיא שהתמיכה לא תביא בחשבון את החריגה עצמה.
119. הנני סבור, כי בהיבט הזה מדובר בהחלטה סבירה, העולה בקנה אחד עם תכלית החלטת הממשלה וכן עם ערכי יסוד של השיטה.
120. בהקשר זה אבקש לציין, כי בפסק הדין הקודם מיום 31.5.15 קבעתי כאמור כי החלטת המדינה היא בלתי סבירה, שכן היא עומדת בניגוד ללשון המפורשת של החלטת הממשלה ושל הכללים, הקובעת כי יש לבצע ממוצע פשוט של הצריכה בפועל של השנים 1996-1998, מבלי שהיא מציינת כל קריטריון נוסף, כדוגמת זה שמצוי בהחלטת המדינה העומדת למבחן בהליך שלפניי. בפסק דין זה, ציינתי כי החלטת המדינה גם עומדת בסתירה לסעיף 10 להחלטת הממשלה, אשר הסדיר מצב בו סך הבקשות לקבלת ההטבה עולה על סך התקציב, בקובעו כי במקרה זה התמיכה בפועל תחולק לפי החלק היחסי של כל גורם חקלאי בתמיכה הנדרשת.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

121. המדינה, לא התמודדה בהליך שלפניי עם קביעתי זו ולא הציגה כל הסבר כיצד במקרה בו התקציב אינו מספיק לכלל הבקשות שהוגשו לקבלת התמיכה, עולה החלטתה לקטום את הצריכה בפועל למכסה, בקנה אחד עם סעיף 10 להחלטת הממשלה הקובע כבר מנגנון חישוב כאמור (מלבד אמירה כללית בתצהירו של מר גל מיום 24.7.18 לפיה קיומו של המתאם התקציבי אינו שולל את שיקול הדעת הרחב שניתן לו ולנציגי משרד החקלאות ביישום הכללים).

122. על אף שהמדינה התעלמה מנושא זה בהליך שהתקיים לפניי, סבור אני, כי ייתכן וניתן היה לומר שאין מדובר בחוסר סבירות קיצוני המוציא את החלטתה זו של המדינה אל מחוץ למתחם הסבירות.

123. בטרם סיומו של פרק זה, אבקש להתייחס לטענת התובעים כי החלטת המדינה מהווה ענישה רטרואקטיבית ולציון, כי הואיל ומדובר במתן הטבה, תמיכה, לפנים משורת הדין, הרי שהגבלתה באופן המתואר לעיל, אינו יכול להיות בגדר "ענישה", ועל כן, אינו מהווה "ענישה רטרואקטיבית". אין המדובר במתן עונש, סנקציה בגין השימוש שנעשה לכאורה מעבר למכסה, כי אם אי מתן "פרס" בדמות הטבה, הניתנת ע"י המדינה לפנים משורת הדין, בגין אותה חריגה.

124. לפיכך, אילו החלטת המדינה לקטום את השימוש בפועל למכסת המים בביצוע חישוב הממוצע הפשוט של השנים 96-98, היתה מיושמת באופן נכון וראוי, ייתכן וניתן היה לקבוע כי המדובר בהחלטה סבירה, ועל כן, אין להתערב בה. אולם, כפי שיפורט להלן, אלו לא פני הדברים.

אופן יישום החלטת המדינה בהגבלת הצריכה בפועל עד לגובה המכסה

125. התובעים טוענים, כי אף אם היה מוסמך מר גל, מטעם המדינה, לבצע את חישוב הממוצע הפשוט של הצריכה בפועל בשנים 96-98, תוך לקיחה בחשבון את המכסה מקום בו הצריכה בפועל עלתה על המכסה, הרי שמר גל שגה באופן יישום ההחלטה, כך שלמעשה היא נהפכה אבסורדית ושגויה ועל כן, פגעה בתובעים. ובמה דברים אמורים?

126. במסגרת תצהיר העדות הראשית המשלים מטעם התובעים מיום 21.12.2017 של מר יעקב צ'סנר, המשמש משנת 1992 כראש תחום המים במשרד רואה חשבון בועז מקלר והעוסק שנים רבות בנושאי תשלומים שונים הנוגעים לתחום המים, ציין מר צ'סנר החל מסעיף 11 כך:

"11. למעשה, הבדיקה שנעשתה על ידי נציבות מס הכנסה ומר מיכאל גל לא התייחסה ולא בדקה האם יש חריגה בין צריכת המים של החקלאי בפועל בשנים 1996-1998 לעומת המכסה של החקלאי באותן השנים, אלא שהשוותה בין הצריכה בפועל בשנים 1996-1998 למכסת 89 של השנה הנבדקת (2002 לדוגמה), ובאם הצריכה באחת השנים 1996-1998 עלתה על מכסת 89 של שנת 2002 – הפחית מר גל בחישוב הממוצע כמות זו.

12. להלן אדגים את האבסורד וחוסר ההיגיון שבבדיקה שעשתה המדינה (ושלשיטתה בבדיקה זו מהווה יישום תקין והוגן של החלטת הממשלה):

12.1. נניח שלחקלאי היתה הקצאת מים של 100 מ"ק בשנת 1996, ובפועל הוא צרך 90 מ"ק מים בשנת 1996. ברור שהחקלאי לא חרג מהקצאת המים שלו.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

- 12.2. החקלאי הגיש בקשה לפי החלטת הממשלה בשנת 2002 - השנה הנבדקת.
- 12.3. בשנת 2002 מכסת 89 שלו היתה 80 מ"ק מים וההקצאה השנתית 60 מ"ק והוא לא חרג ממנה בשנת 2002, כי אחרת לא היה זכאי לפיצוי/ תמיכה.
- 12.4. לשיטתה של המדינה- העובדה שבשנת 2002 היתה לחקלאי מכסת 89 של 80 מ"ק, "מצדיקה" את העובדה שבחישוב ממוצע הצריכה בפועל בה עשה החקלאי שימוש בשנת 1996, לא תילקח בחשבון כמות מים של 90 מ"ק (שכאמור לא חרגה מההקצאה באותה השנה) אלא רק 80 מ"ק.
- 12.5. את העיוות הזה וחוסר הצדק שבעשיית חישוב שכזה מבקשת המדינה להצדיק האמירה שלא יתכן שחקלאי שחרג מהמכסה שלו יקבל תמיכה גבוהה יותר מחקלאי שלא חרג.
- 12.6. אולם מדובר בחקלאי שלא חרג באף שנה מהמכסה של אותה שנה, ולמעשה רק כאשר משווים צריכה של שנת 1996 עם מכסת 89 של שנת 2002 מתקבלת לכאורה "חריגה".
13. חשוב לציין בהקשר זה שמגבלת התקציב לא יכולה להוות הצדקה לביצוע חישובים מעוותים ובלתי הגיונים שכאלו, שכן החלטת הממשלה נתנה פתרון למגבלה התקציבית וקבעה מתאם תקציבי ולפיו כאשר סך הבקשות יעלה על התקציב, תחולק התמיכה לפי החלק היחסי של כל חקלאי בסך התמיכה (סעיף 10 להחלטת הממשלה)..."
- [ההדגשות במקור].
127. דברים דומים העיד מר צ'סנר במסגרת חקירתו הנגדית בדיון שהתקיים לפניו ביום 13.1.2015 בעמוד 24 לפרוטוקול, שורות 25-32, כאשר שם מר צ'סנר הסביר וציין, כדלקמן:
- "אני אומר עוד פעם: עד 2001 מבחינה קלנדרית מיכאל לקח ממוצע פשוט, השווה אותו ל"כמות 89" של שנת התמיכה, אם זה לא היה יותר גבוה הממוצע הזה תפס וממנו חישובו את הדלתא. השוו אותו להקצאה של השנה הנוכחית, הפער הוא איקס, מגיע פיצוי על ההפרש.
- ב-2002 מיכאל החליט לעשות קיטון מלמעלה, הוא לקח את שנת 96' ואם בשנת 96' הצריכה של החקלאי של 96' הייתה גבוהה מ"כמות 89" של 2002, אם הייתה יותר גבוהה- הוא הוריד אותה לצורך חישוב הממוצע, וזו הטענה המרכזית שלנו שזו טעות. זה לוגית לא נכון, כי אחרת, בשיטה שלו, אף פעם הממוצע לא יהיה גבוה מ"כמות 89"."
128. המדינה מצידה, הציגה גרסה לא סדורה בעניין, מרובת סתירות.
129. כך, ראו למשל סעיף 5 בפרק א' לטיעוני המדינה מיום 21.6.2018, שם צוין, כי "...כאשר עלה מספר הבקשות לתמיכה, ולמעשה חרג ממגבלת התקציב שהוקצה, הוחלט שלא לקחת במסגרת חישוב הצריכה הממוצעת את שיעור החריגה ממכסת המים המקוצצת שנקבעה לאותה שנת קיצוץ..." [ההדגשה אינה במקור].
130. עוד ראו סעיף 5 בפרק ה' לטיעוני המדינה מיום 21.6.2018, שם צוין, כי "...החל משנת 2001 הוגשו בקשות רבות לתמיכה, שחרגו מן התקציב שיועד לתמיכה. ולכן, החל משנת 2001 הופחתה



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

החריגה מן המכסה בכל הנוגע לשנת החישוב, וזאת ביחס לחישוב ממוצע הצריכה בשנים 96-98...".

131. מדברים אלו עולה, כי מר גל השווה את נתוני הצריכה בפועל של התובעים בשנים 1996-1998 לא למכסה של השנים הללו, אלא למכסה של השנה הנבדקת, דהיינו מדובר בשנה מאוחרת יותר, היא השנה בה נעשה הקיצוץ במכסת המים לאור הבצורת.

132. יוער, כי במסגרת החקירות הנגדיות של מר גל, הן ביום 25.3.2015 והן ביום 12.12.2018 העיד מר גל כי כן השווה את הצריכה בשנים 96-98 למכסה של אותן השנים, אולם הדבר לא עלה בקנה אחד עם עדותו בתצהיריו, ויתרה מכך: הדבר לא עלה בקנה אחד עם החישובים שמר גל ערך בזמן אמת.

133. כאשר ניסתה ב"כ התובעים לעמת את מר גל עם הנתונים בחישובים שערך, לא עלה בידי מר גל לספק הסבר לחישוב שביצע, וזו היתה תשובתו (עמוד 35 לפרוטוקול מיום 25.3.2015 שורות 22-32):

"ש' הסיפור שאתה מספר לא מתיישב עם המספרים.

ת' את מסתמכת על זה, שזה לא היה לפני.

ש' אתה רשמת 1,005, וראה איזה פלא, "מכסת 89" של 2003 גם אם הייתה 1,005.63. אז על פי המספרים זו המתודולוגיה של מה שעשית: בדיקת 1996 או 1997 או 1998 ל"מכסת 89" של שנת 2003 במקרה הזה.

ת' שוב פעם, את חוזרת לאותו מונח שאני לא רוצה להשתמש בו ואני רוצה להשתמש במונחים שאני השתמשתי. אני לקחתי את הצריכה של '96-'98 השוותי להקצאה של '96-'98. אם הצריכה עלתה על ההקצבה אני לא התייחסתי לחלק שעולה.

ש' זאת אומרת, כל הנתונים המספריים לא משנים. אתה יודע מה עשית, למרות שהמספרים של נציבות המים הם אחרים ממה שעשית?

ת' אלה המספרים שקיבלתי מנציבות המים.

ש' ואין לך פה במקרה את המספרים שקיבלת מנציבות המים?

ת' לא ביקשת."

134. כפי שצוין לעיל, הפסיקה הכירה בקושי של בתי המשפט להתחקות אחר הנתונים והשיקולים הזרים ששקלה הרשות, קושי העולה בעיקר נוכח ניסיונות הרשות להכשיר החלטתה העומדת למבחן, להצדיק אותה ולהסוות את השיקולים הזרים.

135. קולעות לעניין זה הקביעות בפסק הדין של בית המשפט העליון בעניין הבית הפתוח, פסקה 38:

"קושי עיקרי נוגע להוכחת השיקולים הזרים או הפסולים. בדרך כלל

רשויות מנהליות השוקלות שיקולים זרים או פסולים, מנסות להסוות



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

ולטשטש את הטעמים האמיתיים שהיו ביסוד החלטותיהן. ההפליה אינה מוכרזת בראש חוצות ואינה ניצבת בראש המגדל, אלא מוכנסת למרתף בעוד התבחינים הגלויים אינם "דוברים אמת אלינו, אחד בפה ואחד בלב ידברו. אין הם קריטריונים אלא מן-השפה-ולחוץ ואין תוכם כברם" (בג"ץ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 260 (1999)) (להלן: עניין כבל). הקושי לזהות את השיקולים הזרים וליתן בהם סימנים גובר כשהחלטה המנהלית נעשית על ידי גוף סטטוטורי-קולקטיבי המונה חברים רבים, כמו מועצת העיר בענייננו (ראו: ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 670, ה"ש 132). אכן, קשה לבית המשפט לבחון "כליות ולב" של הרשות המנהלית, ולשם כך נדרש בית המשפט להסתמך על תשתית ראייתית נסיבתית או סטטיסטית. אפשרות נוספת היא להידרש לפגמים חיצוניים שיש בהם כדי להעיד על שיקולים זרים או פסולים של הרשות המנהלית."

136. גם בענייננו, חרף טענות המדינה בדיעבד כי נעשה החישוב באופן הנכון, נראה כי המדינה לא הצליחה להפריך את טענות התובעים בדבר אופן החישוב השגוי, טענות שהיו מגובות בנתונים של נציבות המים (כשמה אז) וכן טענות שעלו בקנה אחד עם הפגמים שהופיעו בחישובים של המדינה, כדוגמת אי התאמת הנתונים בחישובים של מר גל לנתוני נציבות המים.

137. ודוק, המדינה לא הביאה כל נתון לסתירת הנתונים הללו, לא הביאה את הנתונים שהיו בפני מר גל בזמן אמת ולא הביאה כל נתון מנציבות המים או מרשות המים, כשמה כיום.

138. לטענת המדינה, הנתונים לא הובאו על ידה, שכן התובעים לא בקשו לקבלם. אולם, על המדינה היה להביא נתונים אלו לתמיכה בטענותיה ואי הבאתם מעוררת את החזקה הראייתית, לפיה בעל דין הנמנע להביא ראיות העומדות לרשותו, חזקה עליו כי ראיות אלו היו משמשות כנגדו.

"...כלל נקוט בידי בתי המשפט מימים ימימה, שמעמידים בעל-דין בחזקתו שלא ימנע מבית המשפט ראייה, שהיא לטובתו, ואם נמנע מהבאת ראייה רלבנטית שהיא בהישג ידו, ואין לכך הסבר סביר, ניתן להסיק, שאילו הובאה הראייה, היתה פועלת נגדו. כלל זה מקובל ומושרש הן במשפטים אזרחיים והן במשפטים פליליים, וככל שהראייה יותר משמעותית, כן רשאי בית המשפט להסיק מאי-הצגתה מסקנות מכריעות יותר וקיצוניות יותר נגד מי שנמנע מהצגתה" (ע"א 548/78 אלמונית נ' פלוני, פ"ד לה (1) 736, 760).

139. אם כן, הוכח לפניי כי החישוב שערכה המדינה לממוצע הצריכה בפועל של התובעים לשנים 96-98 לא בוצע כהלכה, שכן כאשר בקשה המדינה, לאור מגבלת התקציב, לקחת בחשבון את המכסה/ ההקצאה שניתנה לחקלאי מקום בו צרך מעבר לאותה מכסה/ הקצאה, וזאת לצורך



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

ביצוע החישוב האמור, לא ערכה המדינה את ההשוואה הנכונה, אלא השוותה בין הצריכה בשנים 96-98 למכסה בשנה הנבדקת. אופן חישוב זה הוא שגוי ולא מביא בחשבון את נתוני האמת, ולפיכך מהווה החלטה בלתי סבירה.

התובעים כלל לא חרגו בשנים 96-98

140. מעבר לכל האמור לעיל, הוכח לפניי, שלא זו בלבד שהמדינה בצעה את חישוב הממוצע בפועל באופן שגוי, הרי שהתובעים כלל לא חרגו מהמכסות בשנים 96-98, ועל כן, גם לשיטת המדינה, לא היה כל מקום לקטום את נתוני הצריכה בפועל שלהם בשנים אלו במסגרת ביצוע חישוב הממוצע.

141. דברים אלו עולים, בין היתר, מעדותו של מר צ'סנר מטעם התובעים בפרוטוקול מיום 13.1.2015. עמוד 27 שורות 1-2, שורה 5. כמו כן, עולים הדברים בתצהירו של מר צ'סנר מיום 21.12.2017, סעיף 10 וסעיף 14, המפנה לעמודים הרלבנטיים לתובעים מספרי הצריכה שפרסמה נציבות המיס (כשמה אז) לשנים 1996-1998.

142. התובעים טענו כי הנתבעת, ומר גל מטעמה, כלל לא בדק את מכסות המיס של השנים 96-98 והניחו שהן דומות למכסת השנה הנבדקת, כאשר למעשה מכסת 89 של השנה הנבדקת כלל אינה רלבנטית לשנים 96-98. כמו כן, מר גל בזמן אמת כלל לא בודק בנציבות המיס את נתוני התובעים לשנים הרלבנטיות: 96-98. אילו היה בודק, היה נוכח לדעת, שהתובעים כלל לא חרגו ממכסת המיס בשנים אלו.

143. הנתבעת מצידה, טוענת כי בזמן אמת נבדקו הנתונים מול נציבות המיס, היא רשות המיס כיום, אולם אין בידי הנתבעת את הנתונים ועל כן, אין ביכולתה להציג אותם. טענות הנתבעת, כי התובעים חרגו מההקצאה שלהם בשנים 96-98 לא גובו בראיה כלשהי.

144. מחקירתו של מר גל בפרוטוקול הדיון מיום 25.3.2015 עולה כי אינו יודע להשיב מה היו הנתונים ועולה כי הנתונים ששימשו אותו אינם תואמים את הנתונים של רשות המיס, אשר הציגו לו התובעים במהלך חקירתו.

145. ואלו הדברים בעמוד 33, החל משורה 28:

"ש' אני מציגה לך חישוב תמיכה סופי של הנוטעים, ראש פינה לשנת 2002. תאשר לי שאתה עשית אותו.

ת' מאשר.

ש' מה הייתה "מכסת 89" של שנת 2002?

ת' 650.

ש' מה הייתה "מכסת 89" בשנת '98?

ת' 586.3.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

ש' זה לא מה שכתוב כאן, כתוב כאן "צריכת המים". איפה בנתונים של החישובים שלך עשית השוואה ל"מכסת 89" של שנת 1996?

ת' את השאלה הזאת היו צריכים לשאול אותי בשנת 2003, לא היום, כי אז היו לי נתונים..."

146. ובהמשך בעמוד 34 לפרוטוקול מיום 25.3.2015, החל משורה 19:

"ש. בשנת '96 הייתה 1005.63. אני רוצה להראות לך את נ/1, ספר הנציבות של נציבות המים של שנת '97, שמראה מה הייתה הצריכה בשנת '96. מה המספר הזה?

ת' 1,287.

ש' כלומר, לא 1,005, אלא צריכה מנציבות המים הייתה 1,287. אתה רשמת פה מספר אחר.

ת' את השאלה הזאת היו צריכים להפנות אז. אני באותו רגע קיבלתי את הנתונים של נציבות המים, גם ללקוחות שלהם היו אותם נתונים. אם אני טעיתי, אני בטוח שלא טעיתי, כנראה שאז היה רשום בצורה כזאת...."

147. כאשר נשאל מר גל האם יש לו את המספרים שקיבל מנציבות המים, השיב "לא ביקשת" (עמוד 36 לפרוטוקול מיום 25.3.2015, שורה 2).

148. גם ד"ר אפרת הדס במסגרת חקירתה הנגדית בדיון מיום 12.12.2018 מאשרת כי אין למדינה את הנתונים של המכסות והצריכה של החקלאים (שורות 3-6).

149. כפי שצוין לעיל, אי הבאת הראיות מקימה את החזקה שאלו היו משמשות לרעת הנתבעת.

150. לפיכך, ברור, כי בענייננו, המדינה בקבלת ההחלטה לגבי התובעים, לא שקלה את כל השיקולים הרלבנטיים, לא לקחה בחשבון את כל הנתונים והעובדות הרלבנטיות והמחויבות לצורך העניין. ודי בכך, כדי לקבוע שהחלטת המדינה באופן חישוב התמיכה לתובעים היתה בלתי סבירה ויש להורות על ביטולה.

טענת המדינה לגבי מניעות התובעים מלטעון נגד סבירות הכללים

151. בשולי פרק זה, אבקש להתייחס לטענת המדינה, כי התובעים מנועים מלטעון נגד סבירות הכללים בהתאם להחלטת בית המשפט בהליך ע"א 4/09, שהתובעים קבלו על עצמם גם ביחס להליך זה. בנוסף, טוענת המדינה בהקשר זה כי התובעים אף מנועים מלטעון כנגד שיקול הדעת הרחב שניתן למדינה לצורך יישום החלטת הממשלה והכללים, שכן הם נהנו בעבר משיקול דעת רחב זה ולא טענו כנגדו כאשר שימש לטובתם.

152. ובכן, טענות התובעים בעניין אי סבירות, נוגעות לאי סבירות ההחלטה של מר גל ביישום החלטת הממשלה והכללים ע"י הכנסת קריטריון נוסף לחישוב הממוצע בפועל, קריטריון שלא נזכר בהחלטת הממשלה, והוא – חישוב הממוצע של השימוש בפועל עד לגובה מכסת המים.

153. התובעים טענו כי הכנסת הקריטריון האמור, שלא בא זיכרו בלשון החלטת הממשלה, מהווה החלטה בלתי סבירה. טענה מסוג זה היו רשאים התובעים לטעון, וכפי שפורט לעיל, סבור אני כי באופן בו ביצע מר גל את החישוב בפועל, ע"י ערבוב נתונים בלתי רלבנטיים, אי בדיקת נתוני



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

השימוש בפועל של התובעים בזמן אמת ובדיקת השימוש בפועל בשנה מסוימת אל מכסה שאינה שייכת לאותה שנה – מהווה החלטה בלתי סבירה.

154. כמו כן, אינני סבור כי טענת המדינה בדבר מניעות התובעים מלטעון כנגד שיקול הדעת הרחב של המדינה שעה שנהנו ממנה בעבר – יכולה להתקבל. מר גל העיד במפורש שמלכתחילה, כל עוד הביקוש לקבלת התמיכה לא היה גבוה, לא הוכנס הקריטריון עליו מלינים התובעים (הגבלת שימוש הצריכה בפועל לתקרת מכסת המים) ובקשות התמיכה, לרבות בקשות התובעים, התקבלו במלואן. על כן, בתקופה זו, לשיטת התובעים, לא חרג מר גל מסמכותו והחלטתו באופן יישום החלטת הממשלה היתה סבירה. לאחר מכן, כאשר גדל היקף הביקוש של חקלאים לקבלת ההטבה, קבל מר גל את ההחלטה השנויה במחלוקת, מושא ההליך שלפניי, וכנגדה עתרו התובעים והם היו רשאים לעשות כן.

155. לכן גם טענת המניעות שהעלתה המדינה, דינה להידחות.

156. יתרה מכך, אף אם הייתי מקבל את טענת המדינה כי התובעים מנועים מלטעון לגבי הכללים, אז מדובר רק בכללים של שנת 2002, שכן לפני כן, החלטת המדינה להביא בחשבון הצריכה בפועל את המכסה, מקום שהיתה צרכה מעבר למכסה בשנים 96-98 - לא גובתה בכללים. ובאשר לשנת 2002, ממילא קבעתי לעיל כי הוכח לפניי שהתובעים לא חרגו מהמכסות שלהם ועל כן, אף אם היתה מתקבלת עמדת הנתבעת בדבר מניעות, לא היה בדבר בכדי לשנות מתוצאת פסק הדין.

טענת המדינה בדבר שיהוי ונזק ראייתי

157. המדינה טענה כי התביעה הוגשה בשיהוי, שאף הסב לה נזק ראייתי, שכן טענות התובעים בדבר עריכת חישוב שגוי עלתה לראשונה רק בשנת 2005 ולא בשנים שלאחר מתן התמיכה, באופן שהנתונים שעליהם הסתמך מר גל כבר לא נשמרו.

158. התובעים מצידם, טוענים לעניין זה כי המדינה שינתה גירסתה בעניין מכתב ההגנה שהגישה וכי אין להסכים לכך. בנוסף, טוענים התובעים כי לא השתהו, שכן את הפנייה למר גל בדבר עריכת החישוב הלא נכון באופן שמפחית שלא כדין מהתמיכה לה הם זכאים, ערכו התובעים בזמן אמת וכבר בשנת 2002, כאשר בשום שלב לא נאמר ע"י התובעים כי הם חוזרים בהם או מוותרים על הטענה בעניין. התובעים ציינו כי הנתונים של כל שנה לגבי צריכת המים ניתנו רק לקראת סוף השנה העוקבת או אף לאחר מכן, לכן ממילא בשנת 2005, השנה בה הוגשה התביעה, טרם חולק מלוא התקציב של השנים הרלבנטיות. לכן, יש לדחות את טענת השיהוי והטענה לנזק ראייתי. זאת מקל וחומר, גם הואיל והנתבעת היא המדינה ולא בעל דין רגיל, והיא נדרשת לרמת הגינות גבוהה יותר.

159. באשר לטענת הנתבעת לנזק ראייתי, בתמצית, טוענים התובעים כי המדינה לא הוכיחה טענתה זו. כאשר ההלכה קובעת כי הימנעות מהבאת ראיות שבשליטה מלאה של הנתבעת ומצויות תחת ידה (כל הנתונים נמצאים בידי רשות המים), צריכה לפעול כנגדה.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

160. במקרה שלפניי, סבור אני כי לא חל שיהוי, לא סובייקטיבי ולא אובייקטיבי.
161. התובעים פנו אל הגורמים הרלבנטיים במדינה מיד כשנודע להם החישוב השגוי שבוצע. הפנייה נעשתה בזמן אמת, בשנת 2002, תוך פירוט הטענות הרלבנטיות. לאור עמדתו של מר גל, אשר עמד על החלטתו המקורית ולא שינה אותה, בשנת 2005 הגישו התובעים את התביעה מטעמם.
162. לא ניתן לומר שבנסיבות אלה חל שיהוי כלשהו, כאשר ממילא, המדינה, שהעלתה את טענת השיהוי, לא פירטה ולא הוכיחה את טענתה, ולא הוכיחה מהם הנזקים הראייתיים שנגרמו לה.
163. יתרה מכך, ממילא הכלל הוא, כי גם כאשר עלול להיפגע אינטרס ציבורי חשוב עקב שיהוי, אין בכך כדי להצדיק מעשה מינהלי פגום אם הפגם הוא מן הסוג הפוגע בעקרונות שלטון החוק במידה ובאופן המחייבים את התערבות בית המשפט (בג"ץ 2285/93 נחום נ' ראש עיריית פתח-תקוה, פ"ד מח(5) 630; בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית גת, פ"ד מב(1)ה(678).
164. אם כן, באשר לטענה בדבר נזק ראייתי, מוטב היה כי לא היתה מועלית.
165. הנתונים הנדרשים (צריכת המים בפועל ע"י התובעים, נתוני ההכנסה של התובעים ויתר הנתונים שהיה על המדינה להביא בחשבון עת שקלה את הבקשות למתן התמיכה) היו בידי הנתבעת בזמן אמת, או לכל הפחות היו צריכים להיות. וודאי, שהיתה למדינה גישה לנתונים אלו כאשר נפתח ההליך בשנת 2005. ככל והמדינה לא עשתה דבר כדי להשיג את הנתונים האלו בזמן אמת ולשמר אותם כל עוד מתנהל ההליך, וודאי שאין לה אלא להלין על עצמה.
166. לאור האמור לעיל, טענת השיהוי והנזק הראייתי נדחית.

מגבלת התקציב

167. לעניין זה טוענת המדינה, כי בעת הגשת התביעה, התקציב לשנים הרלבנטיות כבר חולק. על כן, לטענת המדינה, שינוי בדיעבד של הקריטריונים על פיהם חולק התקציב, כפי שמתבקש ע"י התובעים, עומד בניגוד לעקרונות יסוד של המשפט המינהלי ועלול לפגוע בחקלאים לא חרגו מן המכסות, כיוון שיאלצו להשיב כספים שניתנו להם.
168. במענה לטענה זו, טענו התובעים כי המדינה מבקשת להיאחז בטענות אלה בעניין "התקציב", ככאלה שיפטרו אותה מכל מחויבות לפעול כדין ובסבירות ולתקן את טעויותיה כאשר היא עושה טעויות כאלה. התובעים ציינו כי האילוצים התקציביים, הגם שעשויים להיות שיקולים ענייניים, אינם יכולים להיות השיקול היחיד של הרשות. מעבר לכך, אין בנימוק התקציבי כדי לשלול את זכות התובעים, אשר הופלו לרעה, לפיצוי.
169. התובעים הפנו לפסק הדין בבג"צ 5496/97 אשר מרדי ואח' נ' שר החקלאות, פ"ד נה(4) 540 (להלן: "פסק דין מרדי").
170. בשל חשיבות הדברים אביא את קביעות בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בפסק דין מרדי, בעמוד 558-559 כדלקמן:



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

"אמנם, כאמור, האילוץ התקציבי הוא שיקול ענייני, אולם אין די בכך. עדיין יש לברר, ראשית, אם כנגד האילוץ התקציבי אין שיקולים ענייניים אחרים, ושנית, אם התשובה חיובית, האם המשקל של האילוץ התקציבי גובר על המשקל של אותם שיקולים. ראו משפט תאטרון ארצי לנוער [9] (לעיל פסקה 15), בעמ' 285-284. משרד החקלאות, ככל שניתן להסיק מטענות המשיבים ומנסיבות המקרה, התעלם משיקולים ענייניים, לבד 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."

171. ובהמשך בעמוד 560 לפסק דין מרדי:

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

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

172. ובעמודים 566-569 לפסק דין מרדי:

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

במקרה שבו רשות מינהלית נותנת טובת הנאה, כגון מענק, על-פי שיקול דעתה, ולא במצוות החוק, והיא יוצרת הפליה, הסעד הנדרש הוא החלטה המסלקת את ההפליה. אפשר לסלק הפליה בדרכים שונות. דרך אחת היא לשלול את טובת הנאה מאלה שקיבלו אותה בגין ההפליה. דרך שנייה היא לתת את טובת הנאה 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 המינהלה לקבל חזרה כספים אלה.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

מכל מקום, אינטרס ההסתמכות ושיקולים נוספים שוללים אפשרות כזאת.

נותרה 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. ראו, לדוגמה: בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר 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' 520-523.

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.

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) לחוק, המינהלה רשאית לתת אישורים לתכניות השקעה רק "...במסגרת תקציב המדינה". ראו לעיל, פסקה 2.

הטענה אינה משכנעת.

....

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 רקנט [11] (לעיל פסקה 16), בעמ' 356. כדברי השופטת שטרסברג-כהן בבג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון [20], בעמ' 122:



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

"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 ויישום 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.

....

כך או כך, חובה היא על המשיבים להשיג את הסכום הנדרש כדי להשלים את המענק המינהלי לעותרים על-פי פסק-דין זה. ראו: ד"נ 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.

173. לאור קביעותיי לעיל, כי החלטת המדינה היא בלתי סבירה, באשר לא הביאה בחשבון את כל השיקולים וכל הנתונים שהיה עליה להביא, וכן משקבעתי כי אופן יישום ההחלטה היה מוטעה, הרי שעל הנתבעת לתקן את המצב ואת הפגיעה שנגרמה לתובעים, כאשר השיקול התקציבי, אף אם הוא שיקול ענייני וראוי - וודאי שכך הדבר, אין הוא השיקול היחיד ובמקרה שלפניי, לאור כל המפורט לעיל, לא ניתן לומר שהכף נוטה לעברו.

174. לפיכך, על המדינה לתקן את החלטתה ואת הפגיעה שנגרמה לתובעים, וזאת ע"י פיצויים כפי שנקבע בפסק דיני הראשון.

175. לצורך זה, יהיה על המדינה להשיג את הסכום הנדרש לפיצוי התובעים ולתיקון הטעויות שעשתה, גם אם התקציב שהוקצה למתן ההטבות כבר מוצה.

176. טענות המדינה לעניין זה נדחות.

שלילת טענת האפליה



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

177. התובעים טוענים כי החלטתו של מר גל הפלתה אותם לרעה אל מול חקלאים אחרים. בכלל כך, טוענים התובעים כי גם אם ניתנה למר גל הסמכות להתנות תנאים ולשנות את החלטת הממשלה (דבר המוכחש על ידם), הרי שלא ניתנה לו הסמכות להפלות בין החקלאים כפי שעשה, לא ניתנה לו הסמכות להעניש את מי שלא חטא ולא ניתנה לו הסמכות לבצע הפחתות רטרואקטיביות של סכומי התמיכות, כאשר כל סמכות מינהלית כפופה לחובה לפעול בשוויון, סבירות והגינות (סעיף 82 לטיעוני התובעים מיום 8.10.18).

178. בהמשך, הוסיפו התובעים וטענו כי החלטת המדינה (החלטתו של מר גל) מפלה גם באופן מעשי, שכן חקלאי [תאורטי] אשר חרג בכל אחת מהשנים 96-98, לא יפגע מאופן יישום ההחלטה שכן אז ממוצע הצריכה ומכסת 89 לשנת הקיצוץ יהיו זהות; רק חקלאי [תאורטי] אשר חרג בחלק מהשנים ובחלק מהשנים צרך פחות ממכסת 1989 יפגע מההחלטה, כך שיוצא, כי החלטת המדינה, אף אילו היתה נכונה, הרי שתוצאותיה לא סבירות ומפלות, ודינה להתבטל.

179. המדינה, בטיעונים מטעמה, טענה כי אין יסוד לטענת האפליה שטענות התובעים, מאחר והמדינה נהגה ביחס שווה עם כלל החקלאים.

180. טענת האפליה מחייבת הוכחה כי ניתן יחס בלתי שווה לשווים (בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה שיתופית חקלאית בע"מ ו-28 אח' נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715 (1996) בעמוד 734).

181. הנני סבור, כי במקרה שלפניי לא הונחה ע"י התובעים תשתית עובדתית מספקת ע"י התובעים להוכיח כי התובעים עצמם קבלו יחס שונה מחקלאים אחרים, לאחר שהוכח שהתובעים ואותם חקלאים שווים הם בנתונים הרלבנטים. המסקנה שמסיקים התובעים מכך שהרשות לא בדקה את הנתונים שלהם בדבר הצריכה ומכאן קיימת הפליה לעומת חקלאים שכן קבלו את מלוא ההטבה – לא די בה, ועל התובעים היה להניח תשתית עובדתית מלאה, כי קבלו יחס שונה מאחרים, השווים להם.

182. כמוכך, שגם המדינה, השיבה בשפה רפה מאד כי נהגה יחס שווה עם כלל החקלאים מבלי לתמוך טענתה ולו בבדל ראייה. אולם, מאחר ובתביעה אזרחית אנו מצויים, הרי שנטל ההוכחה מוטל על התובעים, והם כאמור, לא הרימו את הנטל במידה מספקת.

183. טענתם של התובעים לגבי החקלאי התאורטי שצרך תמיד מעל המכסה בשנים 96-98 אל מול החקלאי התאורטי שצרך רק בחלק מהשנים 96-98 מעל המכסה וביתר צרך מתחת למכסה – אין בה כדי להוכיח הפליה. לכל היותר, יכולה היא לבסס ולחזק את הקביעה בדבר חוסר ההיגיון הפנימי של החלטת המדינה וחוסר הסבירות שלה, עניין בו כבר הכרעתי לעיל.

אי תאימות בנתונים שהעבירו התובעים

184. הנתבעת העלתה בהליך שהתקיים לפניי עתה טענה בדבר אי התאמות בין נתוני החישוב שערכו התובעים, כאשר לטענת המדינה, התובעים דווחו על נתונים שונים של מס' דונמים מעובדים



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

שצרכו השקיה למס הכנסה ואל מול הנתונים שדווחו על ידם למר גל לצורך קבלת התמיכות. על כן, לטענת המדינה חישובי התובעים בלתי אמינים ולא ניתן להסתמך עליהם.

185. בעניין זה, אני מקבל את טענת התובעים כי מדובר בהרחבת חזית.

186. מדובר בטענה שלא נטענה ע"י המדינה בכתב ההגנה מטעמה, ועל כן, מנועה היא מלהעלותה כעת.

187. ההליך שלפניי אין מטרתו להוות מקצה שיפורים למי מהצדדים, כי אם, להוות השלמה של הכרעה בטענות המנהליות, בהתאם למסד העובדתי שכבר הונח לפניי, ואף זאת, בהתאם לגבולות הגיזרה שהגדירו הצדדים בתחילת ההליך ע"י כתבי הטענות מטעמם.

188. לפיכך, אינני מוצא לנכון להתייחס לטענות המדינה בעניין זה.

כללי 2002

189. בתמצית, טוענת המדינה לעניין זה, כי הכללים מיום 28.4.2002, אשר קבעו במפורש כי התחשיב של ממוצע הצריכה בפועל יתייחס רק לצריכה בתחום המכסה, מחייבים את התובעים וכי הואיל וגם התחשיבים לשנת 2001 נעשה רק לאחר קבלת כל הנתונים, וזאת באמצע שנת 2002, הרי שהכללים כבר היו בתוקף וחלו גם לגבי שנת 2001. על כן, טוענת המדינה כי למעשה הכללים משנת 2002 חלים על כל השנים הנדונות בתביעה (2001-2003).

190. התובעים טוענים כי שינוי החלטת הממשלה יכול להיעשות רק בהחלטת ממשלה אחרת, ועל כן, שינוי החלטת הממשלה בכללים הוא חסר תוקף.

191. כמו כן, בניגוד למדינה, טוענים התובעים כי הכללים חלים רק משנת 2002 ואילך ואין מקום להחילם על שנת 2001. ככל והמדינה טוענת לתחולת הכללים למפרע, הרי שעליה להוכיח כי הפגיעה שנגרמת לחקלאים בעקבות כך עומדת במבחן הסבירות, שכן מדובר בטענה מסוג "הודאה והדחה".

192. הנני סבור, כי אין צורך להכריע בכל טענות הצדדים לעניין זה, שכן, כפי שקבעתי לעיל, התובעים הרימו את נטל ההוכחה לעניין זאת כי נתוני הצריכה והמכסות הרלבנטיות לשנים 96-98 לא נבדקו ע"י המדינה, כמו כן, התובעים הרימו את נטל ההוכחה הדרוש במשפט האזרחי לכך שבשנים אלה וכן בשנות הקיצוץ, התובעים לא חרגו בצריכת המים מעבר למכסה שלהם. כך, שלצורך הכרעה בתובענה שלפניי, אינני נדרש להכריע בתחולת הכללים לשנה כזו או אחרת, או באשר לתחולתם בכלל.

193. משהורם נטל ההוכחה, כי התובעים לא חרגו בצריכת המים מעבר למכסה, הרי שאף לשיטת המדינה ואף לפי הכללים משנת 2002, היה מקום ליתן לתובעים את מלוא ההטבה, התמיכה.

194. משכך, אין בכללים אלו בכדי לשנות מהחלטתי בפסק הדין הקודם.

עדותו של רו"ח משה אשר



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

195. במסגרת דיון ההוכחות הנוסף שהתקיים לפניי ביום 12.12.2018 העיד מר משה אשר, שהוא בהכשרתו עו"ד ורו"ח, והוא שימש לדבריו, החל משנת '99 עד שנת 2005 בערך כיועץ מקצועי לנציב מס הכנסה ולאחר מכן לרשות המיסים (עמוד 72 לפרוטוקול, שורות 26-27). בהמשך מונה להיות מנהל אגף בכיר בחטיבה המקצועית ובמסגרת תפקיד זה היה ממונה על מר מיכאל גל, שהיה מנהל תחום בתחום החקלאות בחטיבה המקצועית בנציבות מס הכנסה (עמוד 72 לפרוטוקול, שורות 29-32).

196. מר אשר כותב בתקופה האמורה דו"ח לעניין ההחלטה שקיבל מר גל במסגרת תפקידו כמנהל תחום חקלאות בהקשר של יישום החלטת הממשלה. זאת, בשל תלונה שהוגשה כנגד החלטתו של מר גל למבקר המדינה. מבקר המדינה העביר את התלונה לביקורת פנים, דהיינו למבקר הפנים ברשות המיסים, ומבקר הפנים לפי הנוהל המקובל העביר את התלונה להתייחסותו של הגורם המקצועי. התלונה מגיעה לבדיקתו של מר משה אשר, אשר ערך בדיקה פנימית באשר ליישום החלטת הממשלה, ובסיום הבדיקה מר אשר ערך דו"ח, שהוגש לסמנכ"ל הבכיר שהיה ממונה עליו, משם הדו"ח עבר למבקר הפנים וממנו למבקר המדינה (עמוד 73 לפרוטוקול, שורות 2-9).

197. במסגרת דו"ח זה מר אשר בדק את סמכותו של מר גל לקבל את ההחלטה באופן שקיבל לצורך יישום החלטת הממשלה ואת שרשרת האצלת הסמכויות עד למר גל (עמוד 73 לפרוטוקול, שורות 12-13). מר אשר בחן את הפעלת שיקול הדעת שהאצלה למר גל (עמוד 75 לפרוטוקול, שורות 9-10).

198. במענה לשאלה מה ההכשרה שלו, השיב מר אשר כי הוא רואה חשבון ועורך דין, וכי הוא למעשה פירט בחוות דעת פנימית של רשות המיסים את מה שחשב ביחס לשאלת סמכותו של מר גל לקבל את ההחלטה שקיבל (עמוד 75 לפרוטוקול, שורות 12-13).

199. מר אשר פירט בעדותו את דעתו, כפי שנכתבה בדו"ח, ולבסוף ציין כי הפרשנות שנתן מר גל לכללים היא לדעתו "פרשנות ראויה וצודקת ושוויונית ועל כן סברתי זו הפרשנות הנכונה." (עמוד 76 לפרוטוקול, שורות 15-16).

200. כאשר נשאל מר אשר מה קרה כשהיו נישומים שחשבו שההחלטה שלו לא נכונה, השיב כי לכל נישום שמורה הדרך להשיג על ההחלטה באופן הקבוע ע"פ דין ולהגיש ערעור לבית המשפט הרלוונטי (עמוד 80 לפרוטוקול, שורות 8-12).

201. בהמשך דבריו התייחס מר אשר לתפקידו של בית המשפט בציינו כך :

"ת' כן. הרשות שופטת בודקת את הסבירות של הרשות המנהלית. אם החלטתו של גל אינה סבירה אז השופט יכול לקבוע שההחלטה היא בלתי סבירה. זה עניין של סבירות. הרשות השופטת את הסבירות של ההחלטה."

202. הנה כי כן, עדותו של מר אשר מתייחסת כולה לדו"ח פנימי שערך, בהיותו ממונה על מר גל בשנים הרלבנטיות, ביחס לשאלת סמכותו של מר גל לקבל את ההחלטה שקיבל באופן יישום החלטת



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

הממשלה. מר אשר עצמו הסכים כי למעשה זהו תפקידו של בית המשפט לבחון את סבירות ההחלטה המנהלית.

203. לפיכך, הדו"ח שהוגש ועדותו של מר אשר, עם כל הכבוד הראוי, אינם רלבנטיים לענייננו, שכן מדובר בדו"ח פנימי של הרשות, שבדקה את עצמה, הא ותו לא.

204. ברור, כי שיקול דעתו של מר אשר, אינו יכול לבוא במקום שיקול דעתו והכרעתו של בית המשפט בנושא.

205. על כן, הדו"ח האמור ועדותו של מר אשר כלל אינה רלבנטית וחסר משקל ראייתי כלשהו לענייננו.

סוף דבר

206. לאור כל המפורט לעיל, הריני לקבוע כי החלטת המדינה היתה בלתי סבירה באופן החורג ממתחם הסבירות והמחייב התערבותו של בית המשפט.

207. לפיכך, פסק הדין מיום 31.5.2015 עומד על כנו.

208. הנתבעת תשלם לתובעים את סכום פסק הדין בסך של 870,739 ₪ בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום הגשת התביעה ועד מועד התשלום בפועל.

209. מעבר לכך, תישא הנתבעת בסכום האגרה ששולמה ע"י התובעים, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק עד למועד התשלום בפועל.

210. בנוסף, תשלם הנתבעת לתובעים הוצאות בסך 50,000 ₪ (אלה ההוצאות שנפסקו בפסק הדין מיום 31.5.2015) וכן הוצאות נוספות בגין ההליך הנוסף שהתקיים לפניי בסך של 30,000 ₪.

ניתן היום, כ"ב אדר א' תשע"ט, 27 פברואר 2019, בהעדר הצדדים.



בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 36725-08 ואחרים נ' ישראל

עזריה אלקלעי, שופט