



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 5308/19

לפני: כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ג' קרא
כבוד השופט י' אלרון

המערערת: כתר אחזקות בע"מ

נגד

המשיבות: 1. הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה
2. מינהלת הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה
והכלכלה
3. ועדת ההשגה לפי חוק לעידוד השקעות הון,
התשי"ט-1959

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים מיום 10.7.2019 (כב' השופטת ת'
בזק רפפורט) ב-עת"מ 34849-03-19

תאריך הישיבה: ט"ז בסיון התש"ף (08.06.2020)

בשם המערערת: עו"ד יורם בון; עו"ד ברק גליקמן; עו"ד גילת בן שחר
בשם המשיבות: עו"ד עמרי אפשטיין

פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. לפנינו ערעור על פסק דינו מיום 10.7.2019 של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כבוד השופטת ת' בזק רפפורט) ב-עת"מ 34849-03-19. בגדרי פסק הדין הורה בית המשפט על ביטול החלטת ועדת ההשגה מיום 6.11.2018, שדחתה את השגת המערערת על החלטת המינהלת מיום 29.3.2014 שהורתה על החזר מענקים שקיבלה המערערת – ונקבע כי עניינה של המערערת ישוב ויידון לפני ועדת ההשגה לשם קבלת החלטה חדשה. לטענת המערערת, בנסיבות המקרה היה מקום לראות את השגת המערערת ככזו שנתקבלה זה מכבר; ומשכך, לא ניתן היה להשיב את עניינה לדיון מחודש בוועדת ההשגה, כפי שהורה בית המשפט לעניינים מנהליים. על כך נסב הערעור.

השתלשלות העניינים ופסק הדין נושא הערעור

2. המערערת, חברת כתר אחזקות בע"מ, בעלת מפעל באזור התעשייה ברקן. ביום 24.3.2014, מינהלת הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה (המשיבה 2, לעיל ולהלן: המינהלת) – החליטה על ביטולו למפרע של כתב אישור מיום 18.12.2005 שניתן למערערת לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: כתב האישור ו-החוק). כן קבעה המינהלת כי על המערערת להשיב 5/7 מהמענקים שקיבלה מתוקף כתב האישור, בהיקף של מיליוני שקלים; וזאת בנימוק שהמערערת לא עמדה בתנאי הסף של "מפעל בר-תחרות" ובמלוא יעדי התוכנית המאושרת (להלן: החלטת המינהלת). ובפשטות – החלטת המינהלת הורתה על ביטול כתב האישור למפרע, וכי משכך שומה על המערערת להשיב חלק נכבד מהמענקים שקיבלה.

3. ביום 9.11.2014 הגישה המערערת ערר על החלטת המינהלת בהתאם לסעיף 25 לחוק בנוסחו עד ליום 1.1.2017. סעיף זה אפשר להגיש ערר על החלטות המינהלת לוועדה אשר תפקידה לחוות דעתה בערר לשרים, שלהם הייתה הסמכות להכריע בערר (להלן: ועדת הערר). ועדת הערר התכנסה לדון בערר המערערת ביום 8.11.2016, והמליצה לשרים על דחייתו. הערר נדחה לבסוף על יסוד חוות דעת וועדת הערר, למעלה משנתיים לאחר שהוגש (לטענת המערערת, הודעה בדבר דחיית הערר נמסרה לה רק ביום 22.6.2017). זאת בהתאם להוראת המעבר בסעיף 86(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, שבגדרו הוחלף סעיף 25 לחוק בסעיף 24א; הוראת המעבר קבעה כי מקום שבו ניתנה בערר חוות דעת לשרים, אך השרים טרם קיבלו החלטה בערר עד ליום 1.1.2017, "יראו את חוות הדעת האמורה כאילו אושרה בידי השרים והיא תיחשב כהחלטת השרים".

ביום 1.1.2017 תוקן החוק כאמור והוסף לו סעיף 24א, שלפי הוראתו השגה על החלטת מינהלת תוגש לוועדת השגה, שבאה במקום ועדת הערר (המשיבה 3, לעיל ולהלן: ועדת ההשגה או הוועדה), שלה הסמכות להכריע בהשגה מבלי שיידרש אישור השרים; ואם לא נתנה החלטתה המנומקת בכתב למשיג תוך 8 חודשים ממועד הגשת ההשגה – יראו את ההשגה כהשגה שהתקבלה. נצטט מסעיף 24א, שכותרתו "השגה על החלטת הרשות", ככל שהוא רלוונטי לענייננו:

24א. (א) [...]

(ב) [...]

(ג) ועדת ההשגה תדון בהשגה ותיתן את החלטתה המנומקת בכתב למשיג בתוך שמונה חודשים ממועד הגשתה.

(ד) לא נתנה ועדת ההשגה את החלטתה למשיג במהלך התקופה האמורה בסעיף קטן (ג), יראו את ההשגה כהשגה שהתקבלה.

4. ביום 29.10.2017 הגישה המערערת עתירה נגד החלטת ועדת הערר, שדחתה כאמור את ערר המערערת על החלטת המינהלת (עת"מ 32050-08-17; להלן: העתירה הקודמת). דיון בעתירה הקודמת התקיים ביום 29.4.2018, בסופו ניתן פסק דין בהסכמה שלפיו נקבע כי כתב האישור בוטל כדין על ידי המינהלת; וכי הדיון בסוגית השבת המענקים והיקפה יוחזר לוועדת ההשגה לצורך קבלת החלטה חדשה. עוד נקבע כי "בקשת [המערערת] להשמיע טיעונים על בסיס כתב הערר לפני ועדת ההשגה בעל פה, תוגש לוועדה ותוכרע על ידי הוועדה לפי שיקול דעתה". בהתאם לכך, פנתה המערערת ביום 15.5.2018 לוועדה וביקשה כי יתאפשר לה להשלים את טענותיה בעל פה ולחלופין בכתב; אלא שפנייתה זו לא זכתה למענה. ביום 6.11.2018 התכנסה ועדת ההשגה לדון בעניינה של המערערת, וכעולה מפרוטוקול הדיון נראה כי בקשת המערערת לאפשר לה השלמת טיעון לא הובאה לפני הוועדה. עם זאת, צוין בפרוטוקול הדיון כי מכל מקום "הוועדה לא מוצאת לנכון לזמן את החברה [המערערת-ע'ב'] לשימוע בעל פה". בתום הדיון החליטה הוועדה להותיר את החלטת המינהלת מיום 24.3.2014 על כנה, כך שעל המערערת להשיב 5/7 מהמענקים שקיבלה לפי החוק בצירוף הפרשי הצמדה וריבית. החלטה זו לא נמסרה למערערת בסמוך למועד שבו ניתנה, אלא רק לאחר שפנתה בנושא למשיבה 1 – כפי שיפורט להלן.

5. ביום 14.1.2019 פנתה המערערת למשיבה 1 בבקשה כי זו תורה לבנק הפועלים להשיב לה את הערבות הבנקאית שהעמידה (על סך 5,729,985 ש"ח) ושנועדה להבטיח את השבת המענק, וזאת משום שחלפו למעלה מ-8 חודשים ממועד מתן פסק הדין שהחזיר את הדיון בהשגה לוועדת ההשגה, ולמערערת לא נמסרה החלטתה המנומקת בכתב; ולפיכך ועל פי הוראת סעיף 24א(ד) לחוק – אין זאת אלא שיש לראות בהשגה על החלטת המינהלת כהשגה שהתקבלה. בעקבות פניית המערערת, ביום 30.1.2019 נמסרה למערערת הודעה מטעם יו"ר ועדת ההשגה הנושאת תאריך 22.1.2019 – ובה הובא לידיעת המערערת לראשונה כי השגתה נדונה ביום 6.11.2018 ונדחתה; ויושם לב שבהודעה צוין כי ההשגה נדונה "מכת סעיף 24א לחוק" (להלן: החלטת הוועדה). להודעה זו צורף מכתבה של מרכזת הוועדה, הנושא תאריך 28.1.2019, ובו נדחתה בקשת המערערת כי תושב לה הערבות הבנקאית; תוך שנאמר כי על השגת המערערת חל סעיף

25 לחוק בנוסחו עד ליום 1.1.2017, ומשכך הוועדה לא הוגבלה במסירת החלטתה למערערת תוך 8 חודשים.

6. על החלטת הוועדה מיום 6.11.2018 (שנמסרה למערערת כאמור ביום 30.1.2019) הגישה המערערת את העתירה נושא הערעור דנן (עת"מ 34849-03-19; להלן: העתירה). בעתירה טענה המערערת בין היתר כי החלטת הוועדה לדחות את השגת המערערת התקבלה שלא בסמכות, וזאת בהינתן שההחלטה נמסרה למערערת לאחר חלוף 8 חודשים מעת מתן פסק הדין בעתירה הקודמת ביום 29.4.2018; ולכן בהתאם להוראת סעיף 24א לחוק, יש לראות את ההשגה כהשגה שהתקבלה.

דיון בעתירה התקיים ביום 10.7.2019, ובו הודיע ב"כ המשיבות כי הן מסכימות בנסיבות העניין להמלצת בית המשפט שלפיה תוחזר ההשגה לוועדה לשם מתן החלטה חדשה – וזאת מאחר שבקשת המערערת להשלים את טיעוניה לא נמסרה לוועדה טרם שניתנה החלטת הוועדה, כהגדרתה לעיל. עוד הביע ב"כ המשיבות נכונות לכך שלמערערת תתאפשר השלמת טיעון בכתב. ב"כ המערערת מצידו עמד על כך כי החלטת הוועדה ניתנה בחוסר בסמכות וכי שומה על בית המשפט להכריע ראשית דבר בטענה זו – שאם תתקבל, ממילא יתייתר הצורך בהחזרת הדיון בהשגה לוועדה. בהיעדר הסכמה בין הצדדים, בתום הדיון ובהמשך היום ניתן פסק דין בנדון; ובמסגרתו ציין בית המשפט, לנוכח הסכמת ב"כ המשיבות, כי "בנסיבות אלו, מיצתה העתירה את עצמה, שכן ההחלטה עליה נסובה העתירה (החלטת הוועדה-ע'ב') מבוטלת ותחתיה תינתן החלטה חדשה". בית המשפט התייחס לטענתה של המערערת בדבר בטלות החלטת הוועדה בשל היעדר סמכות, ומצא כי מדובר ב"טענה מורכבת", שאין הצדקה לבררה ביחס להחלטה שמבוטלת בהסכמת המשיבות; ועוד קבע בית המשפט כי טענות המערערת בדבר היעדר סמכות שמורות לה ככל שתבקש לעתור נגד ההחלטה החדשה משזו תינתן.

כנגד פסק דין זה מופנה הערעור שלפנינו, שהוגש ביום 8.8.2019, שבו נתבקש כי נורה על ביטול פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים וכי נקבע כי השגת המערערת על החלטת המינהלת התקבלה. ביום 20.8.2019 הוגשה בקשה למתן סעד זמני בערעור, במסגרתה ביקשה המערערת להשעות את הדיון המחודש בפני ועדת ההשגה עד להכרעה בערעור. בקשתה זו נדחתה בהחלטת כבוד השופט נ' הנדל מיום 5.11.2019, תוך שימת דגש על מאזן הנוחות, בנימוק לפיו "המערערת לא הצביעה על כל נזק בלתי הפיך שעלול להיגרם לה"; וכי "אם יתקבל הערעור בבית משפט זה, תוך קביעה שיש לקבל את השגות המערערת לנוכח מועד מתן החלטת הוועדה – לא תהיה כל מניעה ליישם את פסק הדין. זאת, ללא קשר לאופן המשך הדיון בוועדה".

7. ביום 20.11.2019 העבירה המערערת לוועדה את השלמת טיעוניה בכתב, בהתאם לאמור בפסק הדין בעתירה; ובקשתה להשמיע טיעונים בעל פה בפני הוועדה נדחתה. ביום 29.1.2020 וביום 3.2.2020 דנה הוועדה בעניינה של המערערת, ובתום הדיונים הוחלט להעמיד את שיעור החזר המענקים שבו חייבת המערערת על 50% מהמענקים שקיבלה בתוספת ריבית, ובסך הכל סכום של 3,675,938 ש"ח (להלן: ההחלטה החדשה) – בעוד בהחלטת הוועדה הקודמת, שבוטלה כאמור בפסק הדין בעתירה, עמד שיעור החזר על 5/7 מגובה המענקים (כפי שהחליטה המינהלת לכתחילה). ההחלטה החדשה נמסרה למערערת ביום 10.2.2020, שבעה חודשים ממתן פסק הדין בעתירה. ביום 8.3.2020 קיבל בית המשפט לעניינים מנהליים (כבוד השופט ר' וינוגרד) את בקשת המערערת, בהסכמת המשיבות, להארכת המועד להגשת עתירה מנהלית נגד ההחלטה החדשה, וזאת עד 30 ימים ממועד מתן פסק הדין בערעור דנן (עת"מ 15730-03-20).

טענות הצדדים בערעור

8. המערערת מבקשת כי נבטל את פסק הדין בעתירה, ונורה כי השגתה על החלטת המינהלת מיום 24.3.2014 התקבלה. לטענת המערערת, בית המשפט למעשה דחה את טענתה כי החלטת הוועדה ניתנה בחוסר סמכות, בכך שהורה על החזרת הדיון לוועדה. זאת משום שאם תתקבל טענת המערערת, המשמעות היא שהשגת המערערת התקבלה זה מכבר (משלא ניתנה החלטה בהשגה תוך 8 חודשים ממועד השבת הדיון לוועדה), ומשכך הוועדה אינה רשאית לדון בה מחדש; ולכן, לגישת המערערת, אין כל הצדקה בניהול הליך נוסף בפני הוועדה כל עוד סוגית הסמכות ליתן את החלטת הוועדה, כהגדרתה לעיל, טרם הוכרעה. במסגרת זו נטען כי במועד מתן פסק הדין בעתירה הקודמת, שהורה לוועדת ההשגה לדון מחדש בהשגת המערערת, מקור הסמכות היחיד שאפשר לוועדה להכריע בהשגות בכלל – ובהשגתה של המערערת בפרט – הוא סעיף 24א לחוק; ולא היה זה בסמכותה לפעול מכוח סעיף 25 לחוק בנוסחו הקודם, שכן הוא הוחלף בסעיף 24א כשנה ו-4 חודשים קודם לכן. המערערת הפנתה בנוסף ללשון פסק הדין בעתירה הקודמת, שבו נאמר כי הדיון בעניינה של המערערת מוחזר ל"ועדת ההשגה" – ועדה שיצוין שכוננה לראשונה מכוח סעיף 24א לחוק – לצורך קבלת "החלטה חדשה", בעוד לפי סעיף 25 לחוק בנוסחו עד ליום 1.1.2017 ל"ועדת הערר" לא הייתה נתונה הסמכות להכריע בהשגות, אלא רק לחוות דעתה. עוד נטען כי אף הוועדה ראתה עצמה כמי שדנה בהשגה מכוח סעיף 24א לחוק, ותעיד על כך הודעת יו"ר הוועדה מינואר 2019, שם הובהר במפורש כי השגתה של המערערת נדונה "מכח סעיף 24א לחוק". בערעור הודגש

כי העובדה שהחלטה התקבלה ביום 6.11.2018, בתוך 8 חודשים ממתן פסק הדין בעתירה הקודמת (ויוזכר שפסק הדין בעתירה הקודמת ניתן ביום 29.4.2018) – אינה מעלה או מורידה לענייננו; שכן סעיף 24א לחוק קובע כי על הוועדה ליתן את החלטתה המנומקת למשיג בתוך 8 חודשים, ובענייננו עד ליום 29.12.2018, כאשר בפועל ההחלטה נמסרה למערערת רק ביום 30.1.2019. עוד נטען כי בית המשפט השתית את החלטתו על פגם שנפל בתהליך קבלת ההחלטה על ידי ועדת ההשגה (אי מתן זכות טיעון למערערת) – הגם שבית המשפט לא נתבקש כלל לעשות כן בעתירה.

9. לעמדת המשיבים, לא נפל כל פגם בפסק דינו של בית המשפט, שכן לא היה מקום לקבוע מסמרות בשאלה שעשויה הייתה להפוך לתיאורטית בעניינה של המערערת, ככל שהוועדה הייתה מקבלת את השגת המערערת לאחר שההשגה שבה לפתחה; וממילא שמורות למערערת טענותיה בעניין הסמכות במסגרת עתירה מנהלית התוקפת את ההחלטה החדשה. המשיבים מוסיפים כי אין מקום שבית משפט זה יידרש לראשונה, במסגרת הערעור, לטענה שכלל לא נדונה לגופה בערכאה הדיונית, וכי הערעור אינו המסגרת המתאימה לדון בטענה. גישת המשיבים לגופה של טענת היעדר הסמכות, שהוצגה בקצרה בכתב התשובה מטעמם, היא כי סד הזמנים הקבוע בסעיף 24א לחוק לא חל על תיקים שחזרו מבית המשפט לוועדת ההשגה לשם דיון מחודש או הנמקה; לא כל שכן על עררים שנדונו בוועדת הערר לפי סעיף 25 לחוק בנוסחו עד ליום 1.1.2017, לפני תיקון החוק.

10. בדיון שנערך לפנינו ביום 8.6.2020 הצענו לצדדים כי יבואו בדברים זה עם זה בניסיון לסיים את ההליך בהסכמה; ולבקשת הצדדים ניתנה להם שהות לעשות כן. ואולם משהודיעו הצדדים כי הניסיון לא עלה יפה, להלן הכרעתנו.

דיון והכרעה

11. לאחר שעיינו בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, בהודעת הערעור, בסיכומים ובמוצגים שהגישו הצדדים; ולאחר שהיטינו אוזן לטיעוני הצדדים בדיון לפנינו; סבורתני כי דין הערעור להתקבל באופן חלקי, במובן זה שהדיון יוחזר לבית המשפט לעניינים מנהליים לשם הכרעה בסוגית תוקפה של החלטת הוועדה – וזאת מבלי שנקבע מסמרות בסוגיה זו. ואבאר.

כאמור, לנוכח העובדה שבקשת המערערת להשלים את טיעוניה לא נמסרה לוועדה טרם שניתנה החלטת הוועדה, כהגדרתה לעיל, הסכימו המשיבות להצעת בית

המשפט כי החלטת הוועדה תבוטל וההשגה תשוב להידון בפני הוועדה; ומשכך קבע בית המשפט כי "מיצתה העתירה את עצמה". דומה כי בכך נתפס בית המשפט לשגגה, כטענת המערער. ובמה דברים אמורים?

בעתירה ביקשה המערער "לבטל את החלטת הוועדה", בין היתר משום שהתקבלה בחוסר סמכות. אמנם, המערער מכנה את טענתו כטענת חוסר סמכות, אך בפועל מדובר בטענה בנוגע לתוקפה של החלטת הוועדה – משחלף המועד שהוקצב לוועדה למסירת ההחלטה למשיגה (המערער); וככל שההחלטה נמסרה לאחר מועד זה – לגישת המערער ההחלטה נעדרת תוקף ויש להורות על בטלותה, כך שיש לראות את ההשגה כהשגה שהתקבלה. אם לזקק את הטיעון, במועד שבו ההחלטה התקבלה על ידי הוועדה, גם לשיטת המערער אין לומר שנתקבלה בחוסר סמכות, וזאת מאחר שההחלטה התקבלה בתוך סד הזמנים הקבוע בחוק; אלא, משנמסרה ההחלטה למערער בחלוף 8 חודשים ממתן פסק הדין בעתירה הקודמת, ההחלטה איבדה מתוקפה ויש לראות בהשגה כהשגה שהתקבלה. זאת בהינתן הוראת סעיף 24א(ד) לחוק, שסד הזמנים שמוגדר בו מתוחם למועד מתן ההחלטה למשיג. ואמנם, ככל שתתקבל טענת המערער בנוגע לתוקפה של החלטת הוועדה, לכאורה יש לראות את השגתה כהשגה שהתקבלה בהתאם להוראת סעיף 24א(ד) לחוק, ומשכך אין טעם בהמשך ניהול ההליך המנהלי ובדיון מחדש בהשגה בשל פגם כזה או אחר שנפל בהחלטה. בהתאם לכך, על אף שבית המשפט ציין כי אינו מכריע בטענותיה של המערער בדבר תוקפה של החלטת הוועדה, דה-פקטו הוא דחה טענות אלה בכך שהורה על החזרת הדיון לוועדת ההשגה לצורך מתן החלטה חדשה בשאלה אם יש מקום להורות על השבת המענקים, ואם כן באיזה היקף. לכן, ובהינתן שטענת המערער בדבר תוקפה של החלטת הוועדה לא נדונה לגופה בערכאה הדיונית – אין לנו אלא להשיב את הדיון לבית המשפט לעניינים מנהליים כך שיכריע בעניין תוקפה של החלטת הוועדה כהגדרתה לעיל. איננו מכריעים לגופה של הטענה כאמור, אך זו למעשה הטענה ברמה הנורמטיבית – והטענות שמורות לצדדים לפני בית המשפט לעניינים מנהליים.

מאחר שההחלטה החדשה בעניינה של המערער כבר ניתנה, מצאנו לנכון לאפשר למערער להגיש את העתירה המנהלית על החלטה זו, שניתנה בינתיים ארכה להגשה (עת"מ 15730-03-20), והיא תידון יחד עם העתירה המנהלית נושא הערעור (עת"מ 34849-03-19) – כאשר ראשית לכל תידון סוגית תוקפה של החלטת הוועדה; וככל שטענת המערער תתקבל – ואיננו נוקטים עמדה ביחס לסוגיה לגופה – דומה כי יתייחר הדיון בעתירה המנהלית על ההחלטה החדשה.

12. סוף דבר, אציע לחבריי לקבל את הערעור באופן חלקי, במובן זה שהדיון יוחזר לבית משפט לעניינים מנהליים, שיכריע בעניין תוקפה של החלטת הוועדה כהגדרתה לעיל.

המשיבות יישאו בהוצאות המערערת בסך של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ג' קרא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ברון.

ניתן היום, י' בכסלו התשפ"א (26.11.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט