



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5557/13

לפני: כבוד הנשיאה (בדימ') מ' נאור
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופטת ע' ברון

העותרת: עוף עוז (שיווק) בע"מ

נ ג ד

המשיבים: 1. מנהל מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה
2. מינהלת מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה

עתירה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים

תאריך הישיבה: ח' באייר התשע"ו (16.05.2016)

בשם העותרת: עו"ד דורון לוי; עו"ד איתן לדר

בשם המשיבים: עו"ד ערין ספדי-עטילה

פסק-דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. לפנינו עתירה בגדרה מבקשת העותרת להורות למשיבים לשלם לה את המענק לעידוד תעשיה בדרום הארץ (להלן: מענק הנגב) בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט – 1959 (להלן: החוק, או חוק העידוד).

2. בד בבד עם הגשת העתירה, העותרת הגישה בקשה למתן צו ביניים המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא ימנעו ממיצוי חלוקת תקציב המענקים של מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה (להלן: מרכז ההשקעות) טרם שיבחנו ויעבירו לעותרת את מענק הנגב, בהתאם לחוק העידוד ולתוכנית ההשקעה שאושרה במסגרתו ואשר ביצועה הושלם.

הבקשה למתן צו ביניים נדחתה (ראו: החלטה מתאריך 11.08.2013, מפי השופט (כתוארו דאז) צ' זילברטל), ואולם בתוך כך נקבע כי ככל שהמשיבים יקבלו החלטות על חלוקת תקציבים שהועברו למשיבה 2, או על קביעת מענקים אחרים – עליהם להביא בחשבון את דבר קיומה של עתירה זו ואת טענות העותרת. כן נקבע, כי ככל שזכויות של צדדים שלישיים עלולות להיות מושפעות מקבלת העתירה – על המשיבים ליידע אותם בדבר קיומו של ההליך דנא, והכל מבלי שיש בכך משום הבעת עמדה כלשהי מצד בית המשפט ביחס לטיב טענות העותרת.

3. יצוין כבר עתה, כי לאחר שני דיונים – הוצא צו על תנאי במכלול, כפי שיפורט בהמשך.

אביא להלן את יתרת הנתונים הדרושים להכרעה במכלול.

רקע והליכים

4. העותרת הינה חברה פרטית, הפועלת בתחום הגידול, השחיטה והעיבוד של עופות פטם והודו. העותרת החליטה להרחיב את פעילותה, ובתאריך 11.07.2000 פנתה למרכז ההשקעות בבקשה לאשר לה תוכנית השקעות להרחבת מפעלה באזור התעשייה שגב שלום, הנמצא באזור פיתוח א', כהגדרתו בחוק העידוד, ובהיקף השקעה של 98,720,000 ש"ח (להלן: תוכנית ההשקעות).

5. בתאריך 25.12.2000, מינהלת מרכז ההשקעות אישרה את תוכנית ההשקעות (בחלקה) ועוד באותו היום נשלח לעותרת כתב אישור במסלול "מענקים", בגדרו נקבע כי עמידה בתוכנית ההשקעות המאושרת תזכה את העותרת במענק בסך של 24% מהסכום שהיא עתידה להשקיע במפעל (להלן: כתב האישור). שיעור המענק שנקבע בכתב האישור (שכאמור עמד על 24% מתוך ההשקעה המאושרת לצורך מענק), נקבע בהתאם לדין שהיה תקף במועד אישור התוכנית על-ידי המינהלה. בסעיף 13 לכתב האישור, נקבע כי מועד ביצוע תוכנית ההשקעות יהיה בתוך שנתיים (או בתוך שלוש שנים, בהתקיים נסיבות מסוימות שפורטו בסעיף 13 לכתב האישור).

זה המקום לציין, כי לפי סעיף 94(א)(5) לחוק העידוד, הזכאות לקבלת מענק פוקעת בכל מקרה בחלוף חמש שנים מהמועד בו ניתן כתב אישור (להלן: מגבלת חמש השנים).

6. בתאריך 21.02.2001 תוקן חוק העידוד (ראו: תיקון מס' 51 לחוק העידוד). מטרת התיקון היתה לעודד ביצוע תוכניות השקעה בנגב. בתיקון זה, התווסף לחוק העידוד סעיף 40ג(ג), אשר קבע כי מפעלים שמקום מושבם דרומית לקו רוחב 100 ברשת ישראל – יהיו זכאים למענק מוגדל, כאמור בסעיף 3 לתוספת הראשונה לחוק העידוד (הוא מענק הנגב). שיעור המענק המוגדל המקסימאלי עמד תחילה על 38%, אך בהמשך הופחת לעד 30% (ראו: תיקון מס' 52 לחוק).

7. בתאריך 06.05.2001 מינהלת מרכז ההשקעות גיבשה עקרונות לקביעת נוהל שיפרט את הקריטריונים לקביעת שיעור מענק ההשקעה למפעלים בנגב. בנוהל שנקבע בתאריך 30.05.2001, ועודכן בתאריך 02.02.2004, הוגדר "מפעל בנגב" הזכאי למענק הנגב באופן הבא:

"מפעל שקיבל כתב אישור לפי חוק עידוד השקעות הון לאחר 1 באפריל 2001 ואשר נמצא דרומית לקו 100 ושלפחות 80% מעובדיו הינם תושבי ישראל, המתגוררים באשקלון או דרומה מקו אשקלון" (ראו: מ/ש/1).

8. בעקבות תיקוני החקיקה הנ"ל, בתאריך 11.07.2001 העותרת פנתה למשיבים בבקשה לבחון את זכאותה למענק הנגב (ראו: מ/ש/3). נוכח מכתבה של העותרת – מנהל מרכז ההשקעות פנה בתאריך 22.10.2001 אל שרת הכלכלה דאז, בציינו כי:

"החברה [העותרת – ח"מ] מבקשת להחיל את הזכאות לקבלת מענקים בשיעור 30% בהתאם לחוק הנגב, זאת חרף העובדה כי התוכנית הנדונה אושרה לפני אישור חוק הנגב (והתוכנית אושרה בשיעור מענקים – 24% המסדיר שיעורי מענק מוגדלים למפעלים בנגב" (ראו: מ/ש/4).

9. לעותרת לא נמסרה, ככל הנראה, תשובה רשמית לפנייתה זו, אך בתאריך 13.02.2003 נשלחה לעותרת התראה מטעם מרכז ההשקעות לביטול תוכנית ההשקעות שאושרה לה, וזאת בשל אי עמידה במועדים (ראו: מ/ש/5).

הסדר פשרה בין הצדדים

10. בתאריך 19.05.2003 העותרת פנתה אל המשיבים פעם נוספת בבקשה לקבלת מענק הנגב (במסגרת בקשה לתוספת השקעה בסך של 56 מיליון ש"ח, בהתאם לשיעורי המענק המתוקנים) (מ/ש/6).

בתאריך 25.06.2003, מר שמואל מרדכי, מנהל מרכז ההשקעות דאז, מסר במכתבו שמוען, בין היתר, לשר התמ"ת דאז, כי העותרת פנתה בבקשה לתוספת תקציב לתוכנית ההשקעות, אך לא ביצעה עד לאותה עת מהלכים משמעותיים המצביעים על תחילת ביצוע פרויקט הרחבת המפעל (ראו: מש/7).

11. על רקע האמור לעיל, מינהלת מרכז ההשקעות קיימה בתאריך 01.12.2003 דיון בבקשת העותרת. בתום הישיבה התקבלה החלטה, המשקפת הסדר פשרה בין הצדדים, אשר לפיה הוסכם כי סך כל ההשקעה המאושרת לעותרת מצד אחד – תוגדל, ואולם שיעור המענק יהיה בגובה של 24% בלבד מסכום ההשקעה המוגדלת, חלף 32%-30%, כפי שהעותרת ביקשה (להלן: הסדר הפשרה; ראו: מש/8). בהמשך לכך, בתאריך 02.12.2003, נשלח לעותרת "עדכון מספר 2 לכתב אישור מיום 25/12/2000" שבו צוין כי אושרה לה הגדלת השקעה, אשר בגינה העותרת תהא זכאית למענק בגובה של 24% (ראו: מש/9).

התפתחויות לאחר הסדר הפשרה

12. נוכח עיכובים שחלו בביצוע ההשקעות במפעל במהלך השנים, גורמים מטעם המשיבים שלחו לעותרת התראות על כך שהיא איננה עומדת בלוחות הזמנים שנקבעו לביצוע ההשקעות (ראו: מש/10; מש/11), באופן שעלול לחרוג ממגבלת חמש השנים הקבועה בחוק העידוד, ובכך להביא לביטול זכאותה.

13. בתאריך 04.07.2004, מנכ"ל העותרת פנה למרכז ההשקעות בבקשה להארכת מועד ביצוע התוכנית באופן שבו תוקף האישור יהיה חמש שנים מיום שינוי הייעוד של הקרקע. זאת מאחר שהעיכוב נבע, לשיטתו, מסיבות תכנוניות שאינן בשליטתה של העותרת ואשר נוגעות בעיקר בצורך לשינוי ייעוד הקרקע כך שניתן יהיה לקבל היתר בנייה להקמת המפעל (ראו: מש/12).

14. בתאריך 16.08.2005, מנהל מחוז דרום במשרד הכלכלה המליץ לשקול בחיוב את פנייתה של העותרת להארכת תוקף האישור לביצוע תוכנית ההשקעות, וזאת, בין היתר, מן הטעם שמפעלה של העותרת חיוני לקידום התעסוקה במגזר הבדואי באזור (ראו: מש/13).

15. בתאריך 07.11.2005 מינהלת מרכז ההשקעות דנה בבקשת העותרת להארכת מועד לביצוע תוכנית ההשקעות. כאמור לעיל, באותה העת, מגבלת חמש השנים לביצוע תוכנית ההשקעות התקרבה לסיומה, ומשמעות מתן הארכת המועד היתה חריגה מעבר לתקופת הביצוע הסטטוטורית. בשים לב לאמור לעיל, בפרוטוקול הישיבה נכתב כי נושא הדיון הינו "החלטת מינהלה לשינוי תאריך כתב האישור" (ראו: מש/14). בהחלטה שהתקבלה נכתב כי לאור העובדה שהעותרת איננה יכולה להתחיל בהקמת המפעל מסיבות שאינן תלויות בה, דהיינו: שינוי ייעוד הקרקע, ניתן לערוך שינוי במועד הקובע (התאריך בו ניתן כתב האישור). לפיכך הוחלט שהמועד החדש שממנו והלאה יחול כתב האישור – ייקבע בהתאם למועד שבו העותרת תוכל להתחיל בהקמת המפעל.

זה המקום לציין, כי במזכר פנימי מתאריך 08.12.2005 (ששלח מר איתי יחזקאלי, כלכלן ראשי במשרד ההשקעות למנהל מרכז ההשקעות דאז, מר חזי צאיג) צוין כי העותרת קיבלה כתב אישור בשנת 2000, ולכן היא איננה זכאית למענק הנגב. כן הודגש כי גם תוספות ההשקעה שאושרו לעותרת לאחר מכן (כפי שיפורט בהמשך) – אינן מגבשות זכאות למענק זה (ראו: מש/15).

16. בתאריך 06.06.2007 הוגשה חוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי של מרכז ההשקעות. בחוות הדעת צוין כי רק בתאריך 29.03.2005 הושלמה ביצועה של תוכנית איחוד וחלוקה באזור המיועד למפעלה של העותרת, ורק ממועד זה ניתן היה, לכאורה, להתחיל בהקמת המפעל. לפיכך, סגן היועץ המשפטי המליץ על הקפאת כתב האישור שניתן לעותרת בתאריך 25.12.2000, וזאת כך שתקופת חמש השנים להשלמת התוכנית תמנה החל מתאריך 29.03.2005 (ראו: מש/21).

17. בתאריך 11.06.2007, מנהל מרכז ההשקעות דאז, מר חזי צאיג, שלח לעותרת מסמך שכותרתו: "הארכת מועד ביצוע עדכון מס' 2 לכתב אישור מתאריך 25/12/2000", ובו נכתב כדלקמן:

"לבקשת החברה ובהתאם לאישור המחלקה המשפטית במשרדנו אושרה הארכת מועד ביצוע התוכנית עד ליום 29/03/2008 [...] לפיכך תאריך כתב האישור הינו 29/03/2005 במקום 25/12/2000 [...] מועד הביצוע כאמור אושר לפנים משורת הדין לאור העובדה

שחברתכם לא יכלה להתחיל בהקמת המפעל מסיבות שאינן תלויות בה (השלמת הליכי קרקע והסכמי הפיתוח מול מנהל מקרקעי ישראל ומינהל אזורי פיתוח) [...] יתר פרטי האישור על תנאיו בעינם עומדים" (ראו: מש/23).

18. בתאריך 25.05.2008, לבקשת העותרת, נשלח אליה עדכון נוסף לכתב האישור, שכותרתו: "עדכון מס' 4 לכתב אישור מתאריך 29.03.2005". במסגרת עדכון זה, המועד לביצוע תוכנית ההשקעות הוארך עד לתאריך 29.03.2009. כן צוין, פעם נוספת, כי: "יתר פרטי כתב האישור על תנאיו ועל עדכוניו, בעינם עומדים" (ראו: מש/25).

19. בתאריך 21.06.2010 ניתנה החלטת מינהלת מרכז ההשקעות מס' 16-2-17 לפיה תקופת כתב האישור תדחה פעם נוספת, כך שמניינה יחול במועד הקצאת הקרקע, דהיינו, בתאריך 01.03.2007 (ראו: מש/35).

20. בתאריך 22.11.2010 נשלח לעותרת עדכון בדבר הארכת מועד לביצוע תוכנית ההשקעות הנושאת כותרת: "עדכון מס' 6 לכתב אישור מתאריך 01.03.2007". בעדכון זה צוין כי הוחלט לאשר לעותרת הארכת מועד לביצוע התוכנית עד לתאריך 01.03.2012, ולפיכך: "תאריך כתב האישור הינו 01/03/2007, במקום 29/03/2005". בדומה להחלטות קודמות להארכת מועד, צוין גם כי מועד הביצוע החדש של תוכנית ההשקעות אושר לפנים משורת הדין וזאת לנוכח העובדה שהעותרת לא יכולה היתה להתחיל בהקמת המפעל טרם הקצאת הקרקע. לבסוף נכתב בהארכת המועד הנ"ל כי "יתר פרטי כתב האישור על תנאיו ועל עדכוניו, בעינם עומדים" (ראו: מש/36).

21. בתאריך 31.01.2013 נשלח לעותרת עדכון מס' 9, אשר החליף את עדכון מס' 6 "לכתב אישור מתאריך 29/03/2005", לפיו על התקופה מתאריך 29.03.2005 עד לתאריך 01.03.2007 תחול "הקפאת תקופת ביצוע התוכנית ותחילת מנין תקופת הביצוע תחל ביום 01/03/2007" (ראו: מש/37).

אישור תוספות השקעה לעותרת

22. לצד הארכות המועד הנזכרות לעיל, מרכז ההשקעות אישר לעותרת במרוצת השנים גם תוספות השקעה וזאת בנוסף להשקעות שאושרו לה מלכתחילה, כדלהלן:

(א) במסמכים המאשרים את תוספות ההשקעה הראשונה והשנייה (מתאריכים 28.10.2001 ו-02.12.2003, בהתאמה), צוין כי שיעור המענק מתוך ההשקעות הנוספות יעמוד על 24% (ראו: מש/ 39 ; מש/40).

(ב) התוספת השלישית אושרה בתאריכים 22.11.2010 ו-06.12.2010 (מש/42). בהמשך לכך נשלחה לעותרת הודעת עדכון מס' 7 לכתב האישור. בפסקה 5 להודעת העדכון הנ"ל נקבע כי ביצוע ההשקעות בהתאם לתוכנית המאושרת יזכה את העותרת במענק בסך 20%, אך בפסקה 6 להודעה הנ"ל נכתב כי: "מענק הנגב ישולם לפני הקריטריונים לתשלום מענקים בנגב, על פי החלטת מינהלת מרכז ההשקעות 1508(א)(1) מתאריך 06.05.2001 בשיעור של עד 8%". כן צוין, כי מרכז ההשקעות פועל להגדלת שיעור המענק ב-4% נוספים (ראו: מש/43).

(ג) תוספת המענק הרביעית אושרה בתאריך 19.03.2012 "כתוספת לכתב האישור מתאריך 29.03.2005". בדומה להודעת עדכון מס' 7 לעיל, בהודעת עדכון מס' 8 מתאריך 06.05.2012, שהתייחסה לתוספת המענק הרביעית, צוין כי שיעור המענק יעמוד על 20% כי מענק הנגב ישולם לפי הקריטריונים שנקבעו לכך, וכי בכוונת מרכז ההשקעות לפעול להגדלת המענק ב-4% נוספים (ראו: מש/48).

23. לבסוף, לאחר השלמת ביצוע תוכנית ההשקעות בתאריך 13.11.2012, העותרת הגישה למשיבים בקשה לקבלת מענק הנגב (ראו: נספח ו' לעתירה). משפנייתה זו לא נענתה – העותרת פנתה למשיבים במכתב נוסף מתאריך 07.08.2013 (ראו: נספח ז' לעתירה), אולם גם פניה זו לא נענתה. משכך, הוגשה העתירה שלפנינו.

השתלשלות ההליכים בפנינו

24. בתאריך 22.10.2014 התקיים דיון ראשון בעתירה. לאחר שמיעת טיעוני הצדדים, ובשים לב למסכת העובדתית המורכבת בתיק דנן והתפרסותה על פני למעלה מעשור – התעוררה שאלה באשר לזהות המצהיר מטעמם של המשיבים, זאת בהתחשב בכך שתצהיר התמיכה המקורי לתגובתם של המשיבים נעשה על-ידי מר נחום איצקוביץ', אשר נכנס לתפקידו רק בשנת 2013, ולפיכך אין הוא בעל ידיעה אישית באשר לאירועים מושא העתירה.

25. בתאריך 30.12.2014 המשיבים הגישו תצהיר משלים מטעמם, שנעשה על-ידי גב' לבנה זגורי, אשר כיהנה כמנהלת מחלקת בחינת תכניות במרכז ההשקעות החל מחודש דצמבר 2008 (להלן: התצהיר המשלים הראשון).

26. בתאריך 27.01.2015 העותרת הגישה תגובה מטעמה, ובמסגרתה הלינה, בין היתר, על זהות המצהירה בתצהיר המשלים הראשון שהוגש מטעם המשיבים.

27. בתאריך 01.06.2015, התקיים דיון נוסף בעתירה, אשר במהלכו הובהר למשיבים כי לא די בתצהיר המשלים הראשון שהוגש, וכי נדרש שהמצהיר יהיה זה שהיה שותף בפועל להחלטות של מרכז ההשקעות שהתקבלו בעניינה של העותרת, ובפרט, מי שכיהן כמנהל מרכז השקעות במועדים הרלבנטיים לטיפול בעניינה של העותרת. אשר על כן, ובהתחשב במכלול, הוצא בתום הדיון צו-על-תנאי, אשר הורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא ימנעו ממיצוי חלוקת תקציב המענקים של מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה טרם שיבחנו ויעבירו בפועל לעותרת את המענק לעידוד תעשייה בדרום הארץ בהתאם להוראות החוק, ובהתאם לתוכנית השקעות שאושרה במסגרת החוק, ואשר ביצועה הושלם.

28. נוכח כל האמור לעיל, בתאריך 15.12.2015 הוגש תצהיר תשובה נוסף להתנגדות לצו-על-תנאי. זו הפעם התצהיר נחתם על-ידי מר חזי צאיג, אשר כיהן כמנהל מרכז ההשקעות במועדים הרלבנטיים לטיפול בעניינה של העותרת, ועד לתחילת שנת 2013 (להלן: התצהיר המשלים השני).

29. לבקשת העותרת, בתאריך 01.03.2016 הוגש תצהיר משלים מטעמה, בהתאם להחלטת חברתי, הנשיאה מ' נאור (כתוארה אז) מתאריך 23.02.2016.

30. בתאריך 16.05.2016 נשמעה בפנינו ההתנגדות לצו-על-תנאי. במסגרת דיון זה – הצדדים חזרו על עיקר טענותיהם בעתירה, כפי שאלה יסקרו מיד בסמוך.

טענות העותרת

31. לטענת העותרת, סירוב המשיבים להעניק לה את מענק הנגב הינו שרירותי ומנוגד לדין. העותרת סומכת את טענתה, בין היתר, על עדכונים מס' 7 ו-8 לכתב האישור, אשר לשיטתה, מעידים כי אף לשיטת המשיבים – העותרת זכאית למענק הנגב,

וזאת לנוכח המשפט שהתווסף לעדכונים הנ"ל, שלפיו, כאמור: "מענק הנגב ישולם בהתאם לקריטריונים".

32. העותרת הוסיפה וטענה כי עת שונה המועד שממנו והלאה חל כתב האישור למועד מאוחר ביחס לכניסת התיקונים לחוק שעיגנו את מענק הנגב – התגבשה לעותרת זכאות למענק זה, ולגישתה, זכאות זו גוברת על הסדר הפשרה אליו הגיעו הצדדים.

33. העותרת טענה בנוסף, כי בביצוע השקעותיה היא הסתמכה על קבלת מענק הנגב. בתוך כך, העותרת הדגישה כי נציגי המשיבים אמרו לה בתאריך 06.08.2013, כי הטעם לכך שהעברת מענק הנגב מתעכבת הוא שהתקציב המתאים טרם הועבר למרכז ההשקעות. עם זאת, לטענתה, במועד מאוחר יותר, התברר לה כי התקציב אכן הועבר זה מכבר למרכז ההשקעות, וכי בכוונת המשיבים לקיים ישיבה שבמהלכה יוחלט על חלוקת התקציבים שברשות מרכז ההשקעות, תוך אישור תוכניות השקעה חדשות וקביעת מענקים מכוחן.

34. נוכח האמור לעיל – העותרת גורסת כי החלטת מרכז ההשקעות שלא להעביר לה את מענק הנגב ניתנה בחוסר סמכות והיא אף נגועה בחוסר סבירות. לשיטתה של העותרת, היא עמדה בתנאים הקבועים בדין לקבל את מענק הנגב, וזאת בשים לב לאמור בחוק העידוד ולתכליתו. העותרת טענה בהקשר זה כי חוק העידוד לא מותיר, לשיטתה, שיקול דעת למשיבים לקבוע האם קיימת זכאות למענק הנגב, אם לאו. משכך נטען כי המשיבים התנהלו שלא כראוי משסירבו להעניק לעותרת את מענק הנגב מטעמים של היעדר תקציב, ובפרט מקום בו התברר כי למשיבים אכן הועברו התקציבים הדרושים לצורך זה.

בנוסף העותרת הלינה על כוונת המשיבים לדון באפשרות של מתן מענקים נוספים למשקיעים חדשים, תוך שהם נמנעים מלדון בעניינה שלה. לטענת העותרת, טרם ניתן לה הסבר מנומק לסירוב להעניק לה את מענק הנגב, וכי גם מטעם זה יש לקבל את העתירה.

על יסוד טעמים אלה, העותרת ביקשה להפוך את הצו-על-תנאי שהוצא בעתירה זו – לצו מוחלט.

35. המשיבים טוענים מנגד כי דין העתירה להידחות על הסף ולגופה, ודין הצו-על-תנאי שהוצא על ידי בית משפט זה – להתבטל ממספר טעמים:

(א) המשיבים גורסים כי העותרת הסתירה עובדות מהותיות כאשר לא צירפה לעתירתה את הסדר הפשרה אליו הגיעו הצדדים, ודי בהיעדר גילוי עובדה זו, כשלעצמו, כדי לדחות את העתירה על הסף מחמת אי-ניקיון כפיים.

(ב) לגופו של עניין – המשיבים טוענים כי החלטתם לסרב לבקשת העותרת לקבל את מענק הנגב הינה סבירה ומידתית, ומצויה בגדר מתחם שיקול דעתם המקצועי. לשיטתם של המשיבים, הזכאות החוקית למענק הנגב נקבעת בהתאם למועד תחולת תיקון מס' 51 לחוק העידוד (שעיגן את מענק הנגב בחוק), ואין מדובר בתחולה רטרואקטיבית. לגישתם, מתן מענק הנגב באופן רטרואקטיבי – סותר את תכלית החוק, שהינה צופה פני עתיד אל עבר השקעות עתידיות, ולא כלפי מי שכבר התחייב, עובר לעיגון מענק הנגב בחוק, לביצוע תוכנית השקעות שלו.

(ג) המשיבים סבורים כי תוספות ההשקעה שאושרו לעותרת – אינן בגדר תוכנית השקעה חדשה, אלא מהוות עידכון לתוכנית המאושרת המקורית, ולפיכך אינן מקימות לעותרת זכות לקבלת מענק הנגב. בתוך כך המשיבים טוענים כי כבר בשנת 2003, עת נערך הסדר הפשרה בין הצדדים, הובהר והוסכם כי העותרת איננה זכאית למענק הנגב, וכי בתוספות ההשקעה שאושרו נכתב מפורשות כי פרט לסכומי ההשקעה המאושרים – יתר תנאי כתב האישור על עדכוני עומדים בעינם.

36. המשיבים טוענים עוד כי אין בהארכות המועד לביצוע תוכנית ההשקעות והטעויות, הטכניות לגישתם, שנפלו בניסוח הארכות המועד מעבר ל-5 שנים (ראו: מש/23; מש/25; מש/36) כדי לבסס זכאות למענק הנגב. זאת בשים לב לכך שהן העותרת והן המשיבים התייחסו לבקשות העותרת להארכת מועד ככאלה שנועדו למנוע את ביטול ההשקעות המאושרות (לנוכח העיכוב המשמעותי בביצוע יעדי התוכנית, בניגוד למגבלת חמש השנים) ולא ככאלה שנועדו ליצור לעותרת זכאות למענק הנגב.

37. לגישתם של המשיבים, קבלת טענת העותרת בדבר שינוי המועד בו ניתן כתב האישור אף עשויה להרע עמה, שכן אם תתקבל טענתה כי היקף זכויותיה צריך להיגזר

מהמועד האחרון שנקבע שממנו ואילך חל כתב האישור (01.03.2007) – המשמעות האופרטיבית תהא הפחתת התוספות שלהן זכאית העותרת. זאת משום שבמועד האחרון שנקבע שממנו ואילך חל כתב האישור – כבר נכנס לתוקף תיקון נוסף לחוק העידוד (ראו: תיקון מס' 60 לחוק העידוד מתאריך 01.04.2005 (להלן: תיקון מס' 60 לחוק העידוד)), בגדרו תוקן סעיף 18א לחוק, אשר מתנה את אישור מענק הנגב בעמידה בתנאי ייצוא, שבהם, לשיטתם של המשיבים, העותרת איננה עומדת. המשיבים טענו בהקשר זה, כי גם בטענת העותרת לפיה מועד תחולתו של כתב האישור הוא 29.03.2005 ולכן תיקון מס' 60 לחוק העידוד איננו חל בעניינה – אין כל ממש, שכן במסמכים הרלבנטיים שנשלחו לעותרת צוין מפורשות כי המועד החדש שממנו והלאה חל כתב האישור, שהוא מועד הקצאת הקרקע (01.03.2007) – מחליף את מועד כתב האישור הקודם.

38. המשיבים הדגישו עוד כי המשפט שהופיע בעדכונים מס' 7 ו-8 לכתב האישור, שלפיו, כאמור, מענק הנגב ישולם בהתאם לקריטריונים – התוסף באופן אוטומטי לכל כתבי האישור שניתנו למפעלים, אשר ממוקמים באזור הזכאות. בתוך כך, המשיבים אינם שוללים את האפשרות כי המשפט האמור התווסף בטעות, עקב שינוי שמה של העותרת מ"עוף טנא תעשיות בע"מ" (1991) לשמה החדש: "עוף עוז (שיוק) בע"מ". מכל מקום, לטענת המשיבים משהושג בין הצדדים הסדר פשרה בשנת 2003 – העותרת איננה יכולה לסמוך ידיה על משפטים כלליים שהופיעו בשולי העדכונים לכתב האישור. המשיבים ציינו עוד בהקשר זה כי הסעיף הכללי בדבר מענק הנגב – הוסר בינתיים, והוא איננו מהווה עוד חלק מתבניות כתבי האישור שנשלחות ליזמים.

39. לאחר תיאור הדברים והמחלוקות וסקירת טענות הצדדים – אעבור, איפוא, עתה לליבון הסוגיות העולות מן המכלול.

דיון והכרעה

40. לאחר עיון בחומר הרב שהונח לפנינו ושמיעת טענות באי-כוח הצדדים – הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברותי שנעשה. אביא להלן את הנימוקים למסקנה זו.

המסגרת הנורמטיבית

41. מטרת חוק העידוד היא לתמרץ השקעות הון ויזמות כלכלית, באופן שבו תינתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח, וזאת בין היתר: לשם פיתוח כושר הייצור

של משק המדינה; שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בינלאומיים, ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני קיימא.

לשם הגשמת מטרות אלו, חוק העידוד מאפשר להעניק, בהתקיים התנאים הקבועים בו: מענקים, פטורים, הנחות, הקלות והיתרים, ובכך לעודד את הצמיחה הכלכלית והיצוא, וכן לתמרץ השקעות באיזורי פיתוח ופריפריה על ידי מתן הטבות גבוהות יותר באיזורים אלה (על תכליות החוק לעידוד השקעות הון – ראו, לדוגמה: ע"א 5264/91 פקיד השומה למפעלים גדולים נ' עיט ציוד ליבוא בע"מ, פ"ד מט(3) 209, 219 (1995); ע"א 8269/02 פקיד שומה חיפה נ' כרמל אולפנים בע"מ, פ"ד נט(1) 499, 504 (2004); ע"א 2895/08 פקיד השומה למפעלים גדולים נ' חברת מודול בטון השקעות בתעשייה בע"מ (21.02.2010); בג"צ 976/07 קלגן מוצרי פלסטיק בע"מ נ' מרכז השקעות על פי החוק לעידוד השקעות הון (29.12.2011) (להלן: עניין קלגן); סעיף 1 לחוק העידוד; אמנון רפאל מס הכנסה כרך ה' 187, 193-195 (2002) (להלן: רפאל); דברי הסבר להצעת חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 51) (הטבות למפעלים בנגב), התשס"א-2001, בעמ' 418).

42. מרכז ההשקעות שבמשרד הכלכלה הינו הגוף המופקד על סיוע ליזמים בתחום התעשייה המבקשים להשקיע באזורי פריפריה, וזאת לצורך קידום הצמיחה והגדלת התעסוקה באזורים אלה. פעילות מרכז ההשקעות וסמכויותיו מוסדרים בחוק העידוד. המבקש ליהנות מהטבות הקבועות בחוק העידוד נדרש להגיש לשם כך תוכנית למרכז ההשקעות, ובלבד שהאמור בה נמנה על הנושאים המפורטים בסעיף 3 לחוק. תוכנית שעשויה לזכות במענק כלשהו מכוח חוק העידוד, מוגדרת בסעיף 3 לחוק כדלקמן: "הקמתו או הרחבתו של מפעל או של חלק ממנו".

43. בהתאם לסעיפים 10(2), 18 ו-19 לחוק העידוד, הסמכות ליתן אישור לתוכנית (או לחלק ממנה), וכן הסמכות לקבוע תנאים מקדמיים לכניסת האישור לתוקפו וכן לקבוע תנאים בקשר לביצוע התוכנית ולפעולות שלאחר מכן – מסורה למינהלת מרכז ההשקעות.

44. סעיף 18(א) לחוק העידוד, שעניינו אישור תוכנית על-ידי מינהלת מרכז ההשקעות, קובע כדלקמן:

"המינהלה רשאית, לפי שיקול דעתה, במסגרת התקציב שאושר לכך בחוק התקציב לאותה שנת תקציב, לאשר

תוכנית או חלק ממנה שהוגשה באותה שנת תקציב או בשנת התקציב שלפניה, אם ראתה שביצועה עשוי לסייע להגשמתה של מטרת חוק זה, ושרצוי לעודד הגשמתה על ידי מתן אישור; תוכנית או חלק ממנה שאושרה לפי סעיף קטן זה תהיה לתוכנית מאושרת" (ההדגשה שלי – ח"מ).

45. על סמכותה של מינהלת מרכז ההשקעות לבצע שינויים בתוכניות שאושרו על-ידה – אנו למדים מכוח הוראת סעיף 19א לחוק העידוד, שעניינו: "אישור המינהלה על פי הנחיות". בהתאם להוראות סעיף זה – מינהלת מרכז ההשקעות רשאית לקבוע הנחיות לתנאים לאישור ושינוי של סוגי תוכניות, למעט תוכניות שנושאן הוא הקמת מפעל או הרחבתו. כמו כן נקבע כי: "המינהלה היא שקובעת את תנאי האישור למתן הטבות ומענקים לפי חוק העידוד ובסמכותה לשנות את תנאי האישור או לבדוק אם קוימו" (ראו: ע"א 5508/12 פקיד שומה חולון נ' ענבי ציון משקאות קלים ((01.01.2014)).

46. עם זאת, במתן אישור לתוכנית – לא סגי, וישנם תנאים נוספים בהם יש לעמוד לצורך קבלת מענק. סעיף 73 לחוק העידוד קובע כי "שום הטבה לא תינתן אלא אם קוימו הוראותיו של חוק זה ושל התקנות שהותקנו על פיו, ולגבי מפעל, או השקעה מאושרים – אם קוימו גם התכנית המאושרת ותנאי האישור". ניתן לראות איפוא כי החוק לעידוד השקעות הון אינו מאפשר למרכז ההשקעות להעניק הטבות כלשהן במקרה שהופרו הוראותיו או תנאי כתב אישור, ומכאן שמרכז ההשקעות איננו פועל בחלל ריק המאפשר לו לשאת ולתת על מתן מענקים כרצונו (ראו: בג"ץ 8153/06 חברת בנייני תעשייה באר-שבע בע"מ נ' מרכז ההשקעות על פי החוק לעידוד השקעות הון ((18.01.2009)).

47. למען שלמות התמונה יצוין, כי שיעור מענק ההשקעה שיועבר למפעל שעמד בתנאים הנ"ל נקבע, כאמור בסעיף 40ג לחוק העידוד, ולפיו גובה המענק הקבוע יהיה באחוזים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק. בענייננו, במועד אישור תוכנית ההשקעות של העותרת בשנת 2000 – חוק העידוד קבע, כזכור, כי שיעור המענק באזור פיתוח א' יעמוד על 24%.

על רקע האמור לעיל – אפנה עתה לבחינת טענות העותרת לגופן.

48. בפתח הדברים אציין כי מצאתי טעם טוב בטענת המשיבים לפיה העותרים לא הציגו בעתירתם את מלוא העובדות הרלבנטיות, ובפרט נתונים מהותיים שהיו נדרשים לצורך ברור עתירה זו, והדברים אמורים באשר להסדר הפשרה שהושג בין הצדדים בנושא בקשתה למענק הנגב.

הסתרת המידע הנ"ל מהעתירה, תוך הצגה לא מדויקת של העובדה לפיה, כביכול, אין מחלוקת בדבר זכאות העותרת למענק הנגב, אלא מדובר בקושי תקציבי בלבד – לוקה בחוסר ניקיון כפיים ניכר המצדיק, כשלעצמו, את דחיית העתירה על הסף (השוו: בג"ץ 3917/03 עטאאללה נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (29.03.2007); בג"ץ 3483/05 די.בי.אס. שרותי לווי (1998) בע"מ נ' שרת התקשורת (09.09.2007); עע"מ 4909/15 CARRASCAL CABARCAS ANTHONY STEVEN נ' שר הפנים (03.11.2015); ראו גם: אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי - עילות הסף 135-133 (2008)).

49. גם לגופם של דברים, סבורני כי, בנסיבות, דין טענותיה של העותרת – להידחות. אפרט הדברים מיד להלן.

50. הלכה היא, כי בית המשפט איננו בא בנעליה של הרשות המינהלית, ואיננו שואל האם ההחלטה שהתקבלה היא ההחלטה הטובה ביותר בנסיבות העניין, אלא בוחן את ההחלטה על-פי אמות המידה שנקבעו לכך בכללי המשפט המינהלי. התערבות בהחלטתה של הרשות המינהלית תיעשה רק כאשר בית המשפט שוכנע בקיומה של עילה לכך, כגון: חריגה מסמכות; שיקולים זרים; שרירותיות; הפליה; או חריגה ממתחם הסבירות (ראו, מבין רבים: בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, בפסקה 11 לפסק-דינו של השופט חברי, ע' פוגלמן (26.11.2012); בג"ץ 7139/09 גילר נ' שר הביטחון, בפסקאות 30-31 לפסק-דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (16.12.2010); בג"ץ 6976/05 המכללה לחינוך גופני ע"ש זינמן במכון וינגייט בע"מ נ' משרד החינוך, התרבות, המדע והספורט, בפסקה 14 לפסק-דינה של חברתי, השופטת (כתוארה דאז) א' חיות (11.8.2009)).

51. כאמור, על פי טענת העותרת – ההחלטה שלא לאשר את בקשתה למענק הנגב היתה לא סבירה, שרירותית ומנוגדת לדין, בנסיבות שבהן מתן מענק הנגב מתאפשר לנוכח העברת התקציב המתאים לידי המשיבים, ובשים לב לכך שכל התנאים לגיבוש זכאותה של העותרת למענק – התמלאו, לשיטתה.

דין טענה זו להידחות, כמבואר להלן.

52. נקודת המוצא לבחינת סבירותן של החלטות מנהליות היא כי אין בית המשפט שם את שיקול דעתו תחת שיקול דעתה של הרשות המוסמכת (בג"ץ 10609/07 זועבי נ' שר הפנים, בפיסקה 44 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה). בחינה זו היא משפטית, ואיננה כוללת את תבונתה של ההחלטה כי אם את סבירותה (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 698). בחינת סבירות ההחלטה קשורה בטבורה לשיקול הדעת הנתון לרשות. ככל שהיקפו רחב יותר – מגוון האפשרויות העומדות בפני הרשות גדול יותר, ומתחם סבירות ההחלטה רחב יותר (בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפיסקה 12 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה).

53. אשר למתחם שיקול הדעת של מרכז ההשקעות – בית משפט זה קבע ב-בג"ץ 7365/95 האחים בולוס - חברה לייצור שיש וגרניט בע"מ נ' מרכז ההשקעות, פ"ד נ(2) 89, 93 (1996), מפי השופט י' זמיר, כדלקמן:

"השקלול והאיזון של השיקולים, שלעתים הם משלימים זה את זה אך לעתים הם סותרים זה את זה, הם מלאכה הדורשת מומחיות, ניסיון, ראייה רחבה וגישה שיטתית. מלאכה זו הטיל המחוקק על מרכז ההשקעות, ולצורך זה הקים המחוקק את רשויות המרכז והורה לאיש אותן במומחים מתוך משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ונציגי ציבור המתמנים על-ידי הממשלה לאחר התייעצות עם רשויות מקומיות ועם ארגונים שונים. בית המשפט לא יעמיד עצמו במקום רשויות המרכז. שיקול הדעת הוא שלהן; המומחיות היא שלהן; האחריות היא שלהן. אכן, זהו הכלל הרחב, החל לגבי כל רשות מינהלית, אך יש לו משקל מיוחד לגבי רשות המופקדת על נושא מורכב הדורש מומחיות. לפיכך לא ימהר בית המשפט להתערב בשיקול הדעת של מרכז ההשקעות. כדי שבית המשפט יתערב יש להוכיח כי המרכז סטה באופן מהותי ממסגרת השיקולים הענייניים, או שיבש באופן מהותי את האיזון הראוי בין שיקולים אלה, או חרג באופן מהותי ממיתחם הסבירות" (ההדגשות שלי – ח"מ).

54. זאת ועוד: ביחס לפעולותיה של רשות מנהלית עומדת גם חזקת התקינות המינהלית וחזקת החוקיות, ועל העותרת מוטל הנטל להפריכן. לצורך כך, אין די בטענה סתמית, אלא יש צורך בביסוס הנשען על תשתית ראייתית הולמת (ראו: בג"ץ 2445/06 איזוטסט בע"מ נ' הרשות הלאומית להסמכת מעבדות (31.05.2009); בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, בפיסקה 54 (01.08.2010); ע"מ 6823/10 מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות (28.02.2011); ע"מ 4072/11 עיריית בת-ים נ' ירדנה לוי (06.11.2012); בג"ץ 1971/07 שירקוב נ' משרד הפנים -מינהל האוכלוסין (15.11.2012)).

בענייננו, דומה כי, בנסיבות העניין ובהתחשב במכלול – החלטת המשיבים ניתנה במסגרת שיקול הדעת הנתון להם על יסוד שיקולים מקצועיים לגיטימיים, ומומחיותם בהפעלת הסמכויות המוקנות להם בחוק העידוד – והיא איננה חורגת ממתחם הסבירות, כפי שאפרט מיד בסמוך.

55. בפתח הדברים אציין, כי המשיבים הצהירו, כאמור, כי כבר בתאריך 01.12.2003 מינהלת מרכז ההשקעות קיימה דיון בבקשת העותרת, וכי בתום הישיבה התקבלה החלטה, המשקפת פשרה, אליה הגיעו הצדדים, אשר בגדרה הוסכם כי סך כל ההשקעה המאושרת לעותרת מצד אחד – תוגדל, ואולם שיעור המענק יהיה בגובה של 24% בלבד מההשקעה המוגדלת (ולא 30%-32%, כפי שהעותרת ביקשה). משכך נטען כי כבר בשנת 2003, עת נערך הסדר הפשרה בין הצדדים, הובהר והוסכם בין הצדדים כי העותרת איננה זכאית למענק הנגב (ראו: מש/8). לפיכך ומכיוון שלמעשה העותרת לא הציגה ולו בדל ראיה שתעורר ספק באשר לתקינות פעולתה של הרשות המינהלית בהתאם לפשרה שהושגה בין הצדדים – לא ניתן לקבל את טענותיה במישור זה.

56. יתר על כן, וכפי שצוין בהרחבה לעיל, הזכאות למענק הנגב נקבעת בהתאם למועד תחולת תיקונים מס' 51-52 לחוק, ובזיקה למועד בו אושרה תוכנית ההשקעות הרלבנטית. הענקת הטבה על פי חוק העידוד, מחויבת באישור מינהלת מרכז ההשקעות, והיא כפופה לתנאים שנקבעו על-ידה בכתב האישור ולשינויים בתוכנית שנעשו באישורה. ודוק: במועד האישור, נקבעת גם מסגרת התקציבית של המענק. בענייננו, המועד הקובע לקביעת הזכויות וההתחייבויות הנובעות מכתב האישור – הוא מועד אישור התוכנית במינהלת מרכז ההשקעות (25.12.2000), בהתאם לדין שחל באותה עת. לפיכך, מאחר שתוכנית ההשקעות אושרה לפני מועד תיקוני החקיקה שעגנו בחוק את מענק הנגב (21.02.2001), כאמור בפסקאות 6-9 שלעיל – היא איננה אמורה לזכות את העותרת במענק הנ"ל, וממילא העותרת לא טענה כי קיים בסיס משפטי לתחולה רטרואקטיבית של תיקוני החקיקה הנ"ל על תוכנית ההשקעות שאושרה לה.

57. זאת ועוד – אחרת: תוספות ההשקעה שאושרו לעותרת לאחר שניתן כתב האישור מהוות **עדכון** של כתב האישור, ואין מדובר בתוכניות נפרדות העומדות בפני עצמן, ומשכך על התוספות הנ"ל חלים תנאי כתב האישור המקורי, בכפוף לחריגים. לפיכך מתן התוספות (המאוחרות) – לא שינה את העובדה הבסיסית לפיה התוכנית, מושא כתב האישור (על תוספותיה), איננה מזכה את העותרת במענק הנגב. דברים אלו נכונים ביתר שאת, מקום בו צוין במפורש במסגרת התוספות המאוחרות כי יתר תנאי כתב האישור על עדכוניו – בעינם עומדים, וכן לנוכח מזכר פנימי מתאריך 08.12.2005

(ששלח מר איתי יחזקאלי, כלכלן ראשי במשרד ההשקעות – למנהל מרכז ההשקעות דאז, מר חזי צאיג) בו צוין כי העותרת קיבלה כתב אישור בשנת 2000 ולכן איננה זכאית למענק הנגב. כן צוין כי גם תוספות ההשקעה שאושרו לעותרת לאחר מכן (כפי שיפורט בהמשך) – אינן מגבשות זכאות למענק זה (ראו: מש/15).

58. זה המקום לציין עוד כי לא מצאתי ממש גם בטענת העותרת לפיה היא הסתמכה על תשלום מענק הנגב בביצוע השקעותיה, שכן מושכלות יסוד הן כי לגופים המקבלים כספי תמיכה מרשויות המדינה – אין כל זכות קנויה בהם (ראו והשוו: בג"ץ 8418/03 אולפנא כפר פינס ו-15 אח' נ' משרד הפנים (04.07.2005); בג"ץ 9547/06 הקרן החדשה לקידום ולעידוד יוצרי קולנוע וטלוויזיה נ' המועצה הישראלית לקולנוע (14.04.2008)). בהקשר זה ראוי להדגיש כי לטענת העותרת היא הסיקה כי הטעם לכך שהעברת מענק הנגב מתעכבת הוא שטרם הועבר למרכז ההשקעות התקציב המתאים, ואולם למעשה לא ניתנה לעותרת כל הבטחה פרטנית שהיא תהא זכאית למענק הנגב. מכאן שניסיון העותרת להיתלות במשפט שנכתב בהודעות מרכז ההשקעות, לפיו "מענק הנגב ישולם לפי הקריטריונים לתשלום מענקים בנגב, על פי החלטת מינהלת מרכז ההשקעות" – אין בו ממש. המשפט האמור איננו מאשר את זכאותה של העותרת למענק הנגב, ובוודאי שאיננו יכול להוות מקור הסתמכות שלה בהשקעותיה (עיינו: יואב דותן "הבטחה מינהלית לציבור" משפט וממשל ה' 465 (התשס"ז); דפנה ברק-ארוז "הגנת הציפייה במשפט המינהלי" עיוני משפט כז (ו) 209 (2003); בג"ץ 9634/08 מועצה אזורית חוף השרון נ' שר הפנים (05.10.2009); בג"ץ 8350/12 פרחי גן יבנה בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל (07.05.2015)). לעניין זה אעיר עוד כי אין אני סבור שהארכות המועד לביצוע תוכנית ההשקעות והטעויות שנפלו בניסוח הארכת המועד הראשונה והשנייה, וכן בעדכונים מס' 7 ו-8 (ראו: מש/23; מש/25; מש/36; מש/43; מש/48 – בהתאמה) – יש כדי לבסס את זכאותה של העותרת למענק הנגב.

59. העולה מן המקובץ מלמד איפוא כי ההתייחסות לבקשותיה של העותרת להארכת מועד לביצוע תוכנית ההשקעות – היתה למטרה אחת ויחידה, והיא למנוע את ביטול ההשקעה המאושרת לנוכח העיכוב המשמעותי שחל בביצוע יעדי התוכנית (בניגוד למגבלת חמש השנים) ומכאן שיתר תנאי כתב האישור **לא השתנו**. בהקשר זה יש להבהיר מספר נקודות נוספות:

(א) במכתב מטעם העותרת מתאריך 04.07.2004 (ראו: מש/12) התבקשה דחיית מועד ביצועה של תוכנית ההשקעות כך ש"תוקף האישור יהיה חמש שנים מיום שינוי הייעוד של הקרקע". במכתב זה העותרת לא ביקשה לשנות את תאריך כתב האישור, ואף לא ביקשה כי ישולם לה מענק הנגב. בנסיבות העניין דומה איפוא כי משמעות

המינוח: "שינוי תאריך כתב אישור", כפי שהופיע בסדר היום לדיון בפרוטוקול הישיבה מתאריך 07.11.2005 – הינה בקשה לשינוי תאריך כתב האישור המקורי כדי שלא לחרוג ממגבלת חמש השנים הקבועה בחוק העידוד, כך שמניין השנים יחל ממועד שינוי ייעוד הקרקע, ולא ממועד מתן כתב האישור המקורי.

(ב) בקשותיה של העותרת, והנימוקים שהוצגו על-ידה במסגרת התכתובות עם המשיבים, מפרטים את האילוצים שנכפו עליה ואשר מנעו ממנה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בתוכנית ההשקעות המקורית. אציין, בהקשר זה, כי באף בקשה של העותרת לא בא זכרו של מענק הנגב כנימוק, וגם בדברים אלה יש כדי לתמוך בכך שהחלטת המשיבים כי העותרת איננה זכאית למענק הנגב – הינה סבירה.

60. הנה כי כן, חרף כך שדומה כי גם התנהלותם של המשיבים לא הייתה נקייה מתקלות במהלך הדרך (בשים לב לטעויות הטכניות שנפלו בחלק מהמסמכים שנשלחו לעותרת) – הנני סבור כי לא נפל בהתנהלותם הכללית פגם ממשי, המקים עילה להתערבות בהחלטת המשיבים לפיה העותרת איננה זכאית למענק הנגב (עיינו: בג"ץ 1555/06 יצחק קינג נ' עיריית ירושלים (15.05.2006); בג"ץ 7677/10 זיד ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (07.11.2012); בג"ץ 2223/15 רגבים נ' שר הביטחון (22.07.2015)).

61. טרם סיום, אעיר, כי אינני סבור שיש לקבל גם את טענת העותרת שהמועד, אשר ממנו ואילך חל כתב האישור – הוא 29.03.2005, שכן במסמכים הרלבנטיים שנשלחו לעותרת צוין מפורשות כי המועד החדש של כתב האישור (מועד הקצאת הקרקע (01.03.2007)) מחליף את מועד כתב האישור הקודם. דומה לפיכך כי יש טעם טוב בטענת המשיבים כי ככל שתתקבל טענת העותרת כי הארכות המועד שניתנו לה אכן "מזיזות" מהותית את המועד שממנו והלאה חל כתב האישור – הדבר עלול להביא דווקא לביטול תוספות ההשקעה שאושרו לעותרת לאחר מועד תיקון מס' 60 לחוק העידוד. זאת מאחר שבמסגרת התיקון הנ"ל – שונה נוסח סעיף 18 לחוק, והוא מתנה עתה את אישור מענק ההשקעה בעמידה ביעדי ייצוא – בהם העותרת איננה עומדת, לכאורה, וכפועל יוצא מכך היא איננה זכאית, על פני הדברים, לתוספות ההשקעה שקיבלה.

62. נוכח כל האמור לעיל – אציע לחברותי כי נדחה את העתירה, נבטל את הצו-על-תנאי שהוצא בגדרה, ונחייב את העותרת בתשלום הוצאות המשיבים 1 ו-2 (ביחד) בסך של 30,000 ש"ח.

המשנה לנשיאה

הנשיאה (בדימ') מ' נאור:

אני מסכימה.

הנשיאה (בדימ')

השופטת ע' ברוך:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר.

ניתן היום, ל בכסלו התשע"ח (18.12.2017).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

הנשיאה (בדימ')