



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ס 6100/20

וערעור שכנגד

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופטת י' וילנר

המערערים והמשיבים שכנגד: 1. החשב הכללי במשרד האוצר
2. ועדת התמיכות של מנהל התרבות במשרד
התרבות והספורט
3. שרת התרבות והספורט
4. שר האוצר
5. היועץ המשפטי לממשלה

נ ג ד

המשיבה והמערערת שכנגד: עמותת תיאטרון הגלבוש

ערעור וערעור שכנגד על פסק הדין של בית המשפט המחוזי
בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים
ירושלים מיום 19.7.2020 בעת"מ 56066-01-20 שניתן על
ידי כבוד השופט א' רון

תאריך הישיבה: ט' בניסן התשפ"א (22.3.2021)

בשם המערערים והמשיבים
שכנגד:

עו"ד רנאד עיד

בשם המשיבה והמערערת
שכנגד:

עו"ד אביגדור פלדמן; עו"ד עמרי ברבש

פסק-דין

השופט י' אלרון:

1. במוקד הערעורים, הוראות נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה
ולדיון בהן, י"פ התשע"ג 3172 (להלן: נוהל תמיכות או הנוהל), ופרשנות המועדים
האחרונים הקבועים בו להגשת בקשות לתמיכה במוסדות ציבוריים.

הערעור והערעור שכנגד מופנים כלפי פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו בית משפט לעניינים מנהליים (השופט א' דן) בעת"ם 56066-01-20 מיום 19.7.2020.

2. כפי שיורחב להלן, בית המשפט המחוזי קיבל את עתירת עמותת תיאטרון גלבו (המשיבה והמערערת שכנגד; להלן: העמותה) למתן ארכה להגשת מסמכים נלווים לבקשתה לתמיכה מתקציב המדינה בהפעלת תיאטרון, אף שסבר כי הנוהל אינו מאפשר זאת, בבחינת לפנים משורת הדין. עם זאת, נקבע כי המערערים יוכלו להתחשב באיחור שבהגשת המסמכים בעת קביעת גובה התמיכה שתיתן לעמותה, ולהפחית ממנה לפי שיקול דעתם, ותוך התחשבות באפשרות כי הכספים שיועדו לתמיכות באותה שנת תקציב כבר מוצו.

בערעור שלפנינו טוענים המערערים כי שגה בית המשפט המחוזי כאשר העניק את הארכה המבוקשת; ואילו העמותה טוענת בערעורה שכנגד כי בנסיבות העניין, לא היה מקום להעניק למערערים שיקול דעת נרחב בהפחתת גובה התמיכה.

רקע

3. כעולה מטענות הצדדים ומפסק דינו של בית המשפט המחוזי, משרד התרבות והספורט פרסם ביום 3.10.2018 מודעה בדבר הגשת בקשות לקבלת תמיכה לשנת התקציב 2019 בתחומים שונים של פעילות תרבותית. במודעה צוין, בין היתר, כי המועד האחרון להגשת הבקשות – באמצעות מערכת ממוחשבת המכונה "מרכבה" ובצירוף "כל מסמכי החובה הנדרשים" – הוא ה-18.11.2018. במועד זה, הגישה העמותה תשע בקשות תמיכה עבור שנת 2019.

4. מההתכתבויות בין הצדדים, שצורפו לתגובת העמותה לערעור, עולה כי הייתה זו הפעם השנייה שהעמותה הגישה בקשה לקבלת תמיכה, כשבקשתה הראשונה (עבור שנת 2018) נדחתה בחלקה בשל שגיאות טכניות שנפלו בהגשתה, באופן שהביא לדחיית חלק מפעילויותיה לשנת 2019.

משכך, יו"ר העמותה ביקש לנקוט במשנה זהירות במילוי הטפסים הנלווים לבקשה, ולנוכח התלבטויותיו באשר לאופן מילוי הטפסים, לא צירפם לבקשה בעת הגשתה. בד בבד, העלה יו"ר העמותה את הקשיים בהם נתקל בעת מילוי הטפסים בפני גורמי המשרד; שלח טיוטות לגורמי מינהל התרבות במשרד התרבות והספורט (להלן:

המינהל), אשר העירו לגביהן הערות רבות, ואף ביקש להיפגש עימם על מנת שיובהר לו ולאנשיו כיצד יש להשלימם.

5. ביום 15.1.2019 נשלחה לעמותה הודעת דוא"ל ממשרד רואי חשבון המלווה את המינהל, בה נאמר כי לבקשת התמיכה לא צורפו כלל המסמכים הנדרשים, וכי:

"עפ"י הנחיות החשב הכללי באוצר, גוף שלא השלים את המסמכים הנדרשים במרכבה בטווח של 14 יום מיום ההודעה הראשונה (במקרה שלכם עד לתאריך 29.1.2019) בדבר המסמכים הנדרשים להשלמה, צפוי לקיזוז מסך התמיכה שתאושר, במידה שתאושר. סכום הקיזוז ייקבע לפי מספר ימי האיחור מתום 14 ימי ההשלמה כנזכר לעיל ועד להעלאת המסמך האחרון למרכבה" (ההדגשה במקור – 'א').

עוד באותו יום השיב יו"ר העמותה כי ביקש לקיים "פגישה דחופה עם מנהלת התחום במשרד התרבות כדי להנחות אותנו במספר סעיפים"; שלח לגורמי המינהל הודעת דוא"ל שבה העלה פעם נוספת את הקשיים בהם נתקל במילוי הטפסים, ואת חששותיו כי שוב תיפול שגיאה במילוי הטפסים, באופן שיביא לדחיית בקשת התמיכה.

בהמשך לכך, נשלחה לעמותה ביום 10.2.2019, תזכורת בעניין השלמת המסמכים הדרושים, תוך הפנייה להודעת משרד רואי חשבון המלווה מיום 15.1.2019 – אך מבלי שצוין המועד האחרון להגשתם. בהודעת דוא"ל חוזרת מאותו יום, הדגיש יו"ר העמותה כי הוא נתקל בקשיים במילוי הטפסים הנחוצים, בצינו:

"מכיוון שרק השנה נכנסנו למעגל התמיכות, עדיין איננו מתורגלים וכל רגע נתקלים בשאלות לרואה החשבון או לאנשי משרד התרבות כדי לא לשגות. אני מקווה שתגלו אלינו סבלנות כאל 'טירונים' בשטח".

במקביל, המשיך יו"ר העמותה במגעים עם גורמי המינהל: בפגישתו עמם בסוף חודש ינואר שב והעלה בפניהם את קשייו במילוי הטפסים; לקראת סוף חודש פברואר קיבל מהם זימון להדרכה שתתקיים ביום 13.3.2019 בעניין השימוש במערכת הדיווח; ערב ההדרכה – ובטרם הוגשו המסמכים הדרושים – שלח הודעת דוא"ל למנהלת המחלקה לתיאטרון פרינג' כהגדרתה במינהל (להלן: מנהלת המחלקה), בבקשה לקבל מקדמה על חשבון התמיכה שסבר כי יקבל עבור שנת 2019, תוך שציין:

“כבר מחצית מרץ, ואנחנו ממשיכים את הפעילויות שבגינן אנחנו אמורים לקבל את התמיכה ... בינתיים אנו מממנים את כל הפעילויות הללו מכיסנו, והבנק אינו מאשר לנו אשראי יותר”.

להפתעתו, כעשר דקות לאחר מכן, מנהלת המחלקה השיבה כי המסמכים החסרים לא הוגשו עד ליום 28.2.2019, ועל כן לא תינתן לעמותה תמיכה כלשהי עבור שנת הכספים 2019.

עוד באותו יום (12.3.2019) פנה יו"ר העמותה למשרד רואי החשבון המלווה,

וציין:

“כפי שכתבתי לכם בשעתו, אנחנו פעם הראשונה במעגלי התמיכות. ... השנה הגשנו בקשות לתקנות שטרם היינו בהן, למרות שאנו עומדים בכל הקריטריונים. ... אנחנו מלאי שאלות לגבי הנחיה איך למלא את הטפסים. במסגרת זו יזמנו גם פגישות עם אנשי משרד התרבות לקבלת הנחיות. ... לפני כשבועיים קיבלנו זימון להדרכות בשאלות מילוי הטפסים. ... הנחנו – כנראה בטעות – שניתנה כאן ארכה לקבל הנחיות מדוייקות והכנו את כל שאלותינו למחר. אני מבקש מכם הזדמנות להגיש הכל כראוי עד מחר, כשנדע את התשובות לכל שאלותינו לגבי כל תקנה. אם לא נקבל את התמיכה לשנה זו יתמוטט מיד כל המפעל שלנו שבנינו [בזיעת] אפינו תשע שנים”.

בשבועות ובחודשים שלאחר מכן שב ופנה יו"ר העמותה לגורמים שונים במשרד התרבות והספורט, ותיאר השתלשלות אירועים דומה: העמותה התקשתה להבין את שנדרש ממנה למלא בטפסים; הודעת משרד רואי החשבון המלווה הותירה רושם כי איחור בהגשת המסמכים הנלווים לא יביא לשלילת האפשרות לקבל את התמיכות המבוקשות; ולאור זימונו להדרכה, התרשם יו"ר העמותה כי מוטב שלא ישלח את הטפסים בשלב זה, מחשש כי שוב ימולאו באופן שגוי שיביא לדחיית בקשת התמיכה – כפי שקרה בשנה הקודמת.

6. אולם, מאמצי יו"ר העמותה ומי מטעמו לא צלחו, ופעם אחר פעם הושב לו כי בהתאם לנוהל התמיכות לא ניתן לקבל מסמכים נלווים שיוגשו לאחר יום 28.2.2019. תכתובות אלו נמשכו עד ליום 8.7.2019, אז נמסרה ליו"ר העמותה החלטת ועדת התמיכות שלפיה אין עילה המצדיקה את הגשת המסמכים הדרושים באיחור במקרה זה,

ועל כן בקשתו למתן ארכה לא תועבר לגורמים הרלוונטיים באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן: אגף החשב"ל).

7. בשלב זה, פנתה העמותה לדרגים הבכירים במשרד התרבות והספורט ובמשרד המשפטים, ובחודש ספטמבר 2019 הגישה עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בירושלים בעת"ם 9253-09-19 (להלן: העתירה הראשונה), נגד החלטת ועדת התמיכות שלא להעביר את הבקשה למתן ארכה לגורמים הרלוונטיים באגף החשב"ל.

יחד עם הגשת העתירה, הגישה העמותה בקשה למתן צו ביניים "להותיר בקופת סל התמיכה את הסכום על פי אומדן" שיינתן לה אם תתקבל לבסוף בקשתה לתמיכה. תחת זאת, הצדדים הסכימו כי אם יוחזר עניינה של העמותה לוועדת התמיכות, "משרד התרבות יתן את התמיכה הכספית לעותרת כפי שיקבע על ידי ועדת התמיכות שתפעל בהתאם לכל הקריטריונים והנהלים, וזאת גם אם ההחלטה בעתירה תנתן לאחר תום שנת 2019" (הודעה מיום 12.9.2019).

8. במסגרת הדיון בעתירה לגופה, הסכימו הצדדים כי החלטת ועדת התמיכות תבוטל; כי בקשת העמותה להגשת המסמכים באיחור תועבר לבחינת הגורמים הרלוונטיים באגף החשב"ל; וכי עד לקבלת החלטה על ידי גורמים אלה, הסכמות הצדדים במסגרת הבקשה לצו ביניים יעמדו בתוקפן.

9. ביום 24.12.2019 נמסרה לעמותה החלטת אגף החשב"ל לדחות את הבקשה, מאחר שעל פי נוהל תמיכות לא ניתן היה לצרף מסמכים לבקשה לקבלת תמיכות לאחר יום 28.2.2019.

בכלל זה, הודגש כי נוהל תמיכות מפורסם ברשומות ובאתרי האינטרנט של משרד התרבות והספורט ושל אגף החשב"ל; וכי תנאי לקבלת התמיכה הוא כי הגוף המבקש מודע להוראות הנוהל, ועל כן "חזקה כי העמותה ידעה, או למצער, היה עליה לדעת, כי זהו המועד האחרון להשלמת המסמכים".

10. העמותה שבה ופנתה לגורמי אגף החשב"ל בבקשה כי יבחנו בשנית את בקשתה להגשת המסמכים באיחור, אולם טענותיה נדחו בהודעתם מיום 6.1.2020.

11. על רקע זה, הגישה העמותה עתירה מינהלית נוספת לבית המשפט המחוזי, מושא ההליך דנן, במסגרתה חלקה בין היתר על פרשנות המערערים באשר למועד האחרון להגשת המסמכים לפי נוהל תמיכות.

עוד נטען, כי המסמכים לא הוגשו עד ליום 28.2.2019 בשל התנהלות המערערים וגורמים מטעמם, ממנה עלה כי ניתן יהיה להגישם במועד מאוחר יותר – ואף מטעם זה יש ליתן לעמותה ארכה לצורך הגשתם. זאת, בפרט מאחר שהעדר תמיכה עלול להביא להפסקת פעילות התיאטרון בשל קשייה הכלכליים של העמותה.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

12. בפסק דינו, קבע בית המשפט המחוזי כי "הנוהל ברור", וכי העמותה אף "השכילה להגיש בקשות בשנים הקודמות במועדן כשהן שלמות וראויות", ועל כן אין ממש בטענותיה כי לא הבינה שעליה לצרף את המסמכים עד ליום 28.2.2019.

עם זאת, בית המשפט המחוזי התחשב בכך שאם לא תינתן תמיכה כלשהי לעמותה, פעילותה תופסק – וקבע כי יש לאפשר לה להשלים את בקשתה לקבלת תמיכות – לפנים משורת הדין, ובכפוף לתנאים שונים. בפרט, נקבע כי גובה התמיכה שתינתן לעמותה ייקבע, בין היתר, בהתחשב באיחור שבהגשת המסמכים ובאפשרות כי יש "בשיהוי כדי להשליך על היקף התמיכה ואף על השאלה האם נותרו כספים וניתן עוד לתמוך". כמו כן, נפסקו לחובת העמותה הוצאות בסך 4,000 ש"ח.

על פסק דין זה הוגש הערעור שלפנינו.

טענות הצדדים בערעור

13. לטענת המערערים, פסק הדין אינו מתיישב עם ההלכה המושרשת שלפיה בית המשפט לא יבוא בנעלי הרשות המנהלית, ובפרט, לא ייתן סעדים מטעמים שלפנים משורת הדין.

לשיטתם, משקבע בית המשפט המחוזי כי היה על העמותה להגיש את המסמכים הנלווים לבקשה עד ליום 28.2.2019, לא היה מקום להמשיך ולבחון אם יש לאפשר לה להשלים את בקשתה לפנים משורת הדין – באופן אשר יש בו כדי לפגוע בעקרון השוויון ביחס למוסדות ציבור אחרים.

בהקשר זה צוין כי ייתכן שישנם גופים שנמנעו מלהגיש בקשה לקבלת תמיכה מאחר שהמועד האחרון לכך חלף; וכי התמיכות מחולקות באופן שוויוני לגופים שנמצאו זכאים לכך, ועל כן היכולת לקבל החלטות שוויוניות וענייניות תלויה בכך שכלל בקשות התמיכה תוגשנה ותטופלנה בסדר זמנים קבוע ואחיד. בהקשר זה, בדיון שהתקיים לפנינו ציין בא כוח המערערים כי בקשותיהם של 23 מוסדות ציבור לקבלת תמיכה לשנת 2019 נדחו בשל הגשתן באיחור, וכי בקשותיהם של מרביתם נדחו מאחר שביקשו להשלים את בקשתם לאחר יום 28.2.2019.

לבסוף, נטען כי כספי התמיכה לשנת 2019 הוקצו זה מכבר, ואף מטעם זה אין מקום להורות למערערים לבחון את בקשת העמותה לגופה.

14. מנגד, העמותה טוענת כי יו"ר העמותה הוטעה לחשוב כי באפשרותו לצרף את מסמכי הבקשה גם לאחר יום 28.2.2019, ומפנה בעניין להודעות הדוא"ל שקיבלה ממשרד רואי החשבון המלווה, בהן צוין רק כי עיכוב בהשלמת המסמכים הדרושים עלול להוביל להפחתה בהיקף התמיכה, ולא לדחיית הבקשה על הסף.

לטענתה, בנסיבות אלה, יש לקבוע כי האיחור בהגשת המסמכים נגרם "עקב פעולה או מחדל של רשות מרשויות המדינה", כלשון סעיף 6(ה)(3) לנוהל תמיכות, ועל כן, בהתאם להוראות סעיף זה, יש לאפשר לעמותה להגישם.

לחילופין, נטען כי בהתאם להוראות הנוהל, יש לאפשר לעמותה להגיש את מסמכיה באיחור, תוך קיזוז שיעור של עד 15% מהתמיכה שתאושר לה – אם תאושר לה – או סכום של 300,000 ש"ח, לפי הנמוך מביניהם. על כן, לשיטת העמותה, שגה בית המשפט המחוזי כאשר קבע כי המערערים רשאים להפחית מהתמיכה המגיעה לה לפי שיקול דעתם.

עוד נטען, כי המערערים לא הציגו תימוכין כלשהם לטענתם כי הארכת המועד להגשת המסמכים תביא לפגיעה בעקרון השוויון. על כן, נטען כי ספק אם אכן עלולות להיות השלכות רוחב לכך שייקבע כי בקשת העמותה לקבלת תמיכה תיבחן לגופה.

בנוסף, טוענת העמותה כי אין לקבל את טענת המערערים כעת, שלפיה כספי התמיכות של שנת 2019 כבר הוקצו. זאת, בפרט לאור הסכמת הצדדים במסגרת העתירה הראשונה, כי אם תינתן לעמותה ארכה להגשת הטפסים, בקשתה תיבחן על פי אמות המידה הרגילות – אף לאחר שנת 2019.

לטענת העמותה, בטרם הוגשה העתירה מושא הערעור דנן, פנה בא כוחה לבא כוח המערערים על מנת לוודא שהסכמה זו עומדת בעינה. אף שבתחילה נענה בחיוב, בחלוף כשבוע הודיע בא כוח המערערים כי כספי התמיכה לשנת 2019 כבר חולקו, אולם משרד התרבות והספורט יקיים כל הוראה שייתן בית המשפט המחוזי בעניין.

ברקע הדברים, טוענת העמותה כי בהעדר תמיכה עבור שנת 2019, אף נמנעה ממנה קבלת תמיכות מסוימות בשנים 2020 ו-2021, אשר פגעה משמעותית בפעילותה.

15. בדיון שהתקיים לפנינו שבו הצדדים על עיקר טיעוניהם, ובסימו הצענו להם לבחון את האפשרות להגיע להסכמות מחוץ לאולם בית המשפט.

16. בהודעתם מיום 28.4.2021, ביקשו המערערים כי תינתן הכרעה שיפוטית בערעור ובערעור שכנגד. זאת, תוך שטענו כי לא ניתן לשלם תמיכות למוסד ציבור אלא לפי הוראות הנוהל, אשר לגישתם מחייב את דחיית בקשות העמותה לקבלת תמיכה.

עוד נטען, כי "כלל הכספים לשנת התקציב 2019 מוצו זה מכבר, ובאותה השנה ... נדחו 22 גופים נוספים בגין איחור בהגשת בקשות תמיכה". על כן, לגישת המערערים, "לא קיימת כל אפשרות, הן בהיבט התקציבי והן בהיבט המשפטי הכולל בין היתר יישום של עקרון השוויון, לייצר בעניינה של המשיבה הסדר חריג אך עבורה".

17. בתשובת העמותה להודעה זו, היא שבה על חלק מטענותיה, ובפרט כי האמור בהודעה סותר את התחייבות בא כוח המערערים כי ניתן יהיה לשלם לעמותה את כספי התמיכה עבור שנת 2019 לאחר מתן פסק הדין, כפי שפורט לעיל. עוד נטען כי אין לקבל את טענת המערערים באשר למספר הגופים שבקשותיהם נדחו, מאחר שלא גובתה בתצהיר.

דיון והכרעה

18. לצורך הדיון אנו נדרשים לבחון שתי שאלות מרכזיות. ראשית, האם, ובאילו נסיבות, יש להתיר למוסד ציבורי לצרף מסמכים לבקשה לקבלת תמיכה מתקציב המדינה, בחריגה מסד הזמנים שנקבע לכך בנוהל תמיכות? ושנית, מהי משמעות החריגה מסד הזמנים על גובה התמיכה שתינתן לו?

סוגיות אלו מוסדרות בהוראות נוהל תמיכות, שעניינן בפרשנות המועדים האחרונים הקבועים בו להגשת בקשות לתמיכה במוסדות ציבוריים. נוהל זה הותקן מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המורה בין היתר:

"(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באתו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור (להלן – מבחנים).

(ו) שר האוצר יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה (להלן – נוהל).

(ז) המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות".

סעיפים קטנים אלו נועדו להבטיח, בין היתר, כי תמיכות מתוך תקציב המדינה למוסדות ציבור ייעשו באופן שוויוני, תוך פרסום אמות המידה למתן התמיכות ברשומות, ובאופן שיש בו כדי להבטיח את שקיפות ההליך.

לגישתי, הדרישה לשקיפות באשר לאופן הקצאת המשאבים נחוצה למימוש שתי תכליות עיקריות: האחת, הבטחת הקצאת המשאבים באופן שוויוני, ומתן אפשרות לגופים המגישים בקשות לתמיכה להשיג על אמות המידה שנקבעו בנוהל, ולבחון אם ההחלטות בעניינן נעשו בהתאם לאמות המידה שנקבעו; והשנייה, הנגשת אמות המידה והכללים הפרוצדורליים להגשת בקשות עבור מוסדות הציבור הזקוקים לתמיכה, על מנת שיוכלו להיערך בהתאם (ראו גם בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259, 275 (1997). ראו גם בהקשר אחר ע"א 3213/97 נקר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, פ"ד נג(4) 625, 648 (1999)).

מובן כי לשם השגת תכלית אחרונה זו, רצוי כי הוראות הנוהל תהיינה ברורות ופשוטות להבנה גם לאדם מן השורה. זאת, בפרט מאחר שהנוהל מיועד לשמש ככלי עבור מוסדות ציבור הזקוקים לתמיכה כספית של המדינה, ובהתאם לכך – לעיתים משאביהם הדלים לא מאפשרים להם לשכור גורמי מקצוע לצורך בקשת התמיכה.

19. חרף זאת, הוראות נוהל תמיכות מנוסחות באופן מורכב, המקשה על הבנתן: 24 סעיפים ולמעלה מ-200 תתי-סעיפים הנפרשים על פני 15 עמודים, מנוסחים בלשון משפטית, וקובעים כללים, חריגים לכללים, וסייגים לחריגים. ספק אם אדם מן היישוב יכול להבין את הוראות הנוהל במלואן ולאישורן, וניתן להניח כי מוסדות ציבור רבים מתקשים ביישומן.

הוראותיו הסבוכות של נוהל זה – כמו גם התנהלות המערערים כלפי העמותה כפי שבאה לידי ביטוי בהליך דגן – ממחישות היטב את הקושי העומד לעיתים בפני הפרט בבואו לקבל שירות או סיוע מרשויות המדינה, וזאת רק בשל דרישות טכניות מורכבות, עד שדומה כי לעיתים נשכח שתכליתה לעזור לפרט במימוש צרכיו, שאיפותיו, וערכיו.

20. כפי שאבהיר להלן, לא זו בלבד שספק אם ביכולתו של אדם מן השורה להבין את הנוהל על בוריו, אלא שנראה כי אף המערערים פירשו את הוראותיו באופן שגוי, בעמדתם הבלתי מתפשרת באשר לחריגה מסד הזמנים הקבוע בנוהל, ללא כל התייחסות לנסיבותיו הייחודיות של המקרה.

21. סעיף 6 לנוהל תמיכות, אשר תוקן בשנת 2014 (תיקון נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ולדיון בהן, "פ התשע"ה 658), קובע בין השאר את המועדים להגשת בקשות לקבלת התמיכה.

בפרט, סעיפים 6(ג) ו-6(ד) מורים כי הבקשות תוגשנה עד ליום 1 בדצמבר של השנה הקודמת לשנה שעבורה מבוקשת התמיכה, או עד למועד מוקדם יותר; וכי "בקשה לפי סעיף זה תיחשב רק אם הוגשה בקשה על כל המסמכים הנלווים לה".

אולם, סעיף 6(ה) לנוהל תמיכות ממשיך ומונה חריגים לכלל זה:

"(1) חסרו בבקשה שהגיש מוסד ציבור מסמכים ופרטים, וטרם הסתיימה בדיקת בקשות התמיכה, יודיע לו המשרד על כך עד תאריך 1 בפברואר בשנה שבעדה מבוקשת התמיכה ויאפשר למוסד את השלמתם ארבעה עשר ימים מיום שליחת ההודעה על ידי המשרד באמצעות מערכת מרכבה, דואר אלקטרוני או פקסימילה ולא יאוחר מ-28 בפברואר של אותה שנה.

...

(3) אחר מוסד הציבור בהגשת מסמך עקב פעולה או מחדל של רשות מרשויות המדינה, או מסיבה אחרת שהוכח כי נגרמה שלא באשמת המוסד, יוכל, לאחר שהתקבל אישור החשב הכללי לכך, להגיש מסמך זה גם לאחר המועדים הנזכרים בפסקה (1);

(4) אחר מוסד ציבור בהגשת מסמך, מכל סיבה שהיא מלבד זו המנויה בפסקה (3), יקוּזז מהתמיכה שאושרה לו סכום ששיעורו כשיעור תקופת האיחור ביחס לתקופת התמיכה; לעניין זה –

'תקופת האיחור' – תחילתה ארבעה עשר ימים ממועד שליחת ההודעה להשלמת מסמכים או פרטים כאמור בפסקה (1) וסיומה במועד הגשת המסמך האחרון הנדרש במסגרת הבקשה לתמיכה; 'תקופת התמיכה' – התקופה שבעדה ניתנת התמיכה באותה שנה.

(5) על אף האמור בפסקה (4) בסעיף קטן זה, לא יקוזז ממוסד ציבור סכום העולה על 300,000 שקלים חדשים או 15% מהיקף התמיכה שלה נמצא זכאי, הנמוך מביניהם.

...

החשב הכללי רשאי בנסיבות מיוחדות, שמנימוקים שיירשמו, ולפי תנאים שקבע, לאשר שינוי במועדים האמורים בסעיף זה, בשל נסיבות חדשות שנוצרו במהלך השנה."

2.2. הוראות העוסקות באופן יישום סעיפים אלו נקבעו על ידי החשכ"ל בסעיף 2.2 לתכ"ם 6.1.0.1 "תמיכות במוסדות ציבור" (2.3.2015) (להלן: התכ"ם). סעיף זה, שכותרתו "פרסום הבקשה ומועדי הטיפול בבקשה", מורה:

- 2.2.1" המשרד התומך יפרסם מודעה בדבר האפשרות לקבלת תמיכה בהתאם לאמור בסעיף 6 לנוהל.
- 2.2.2 בטיפול בבקשת התמיכה יפעל המשרד התומך בהתאם למועדים שנקבעו בסעיף 6 לנוהל.
- 2.2.3 חשב המשרד יפנה בכתב לסגן החשב הכללי לקבלת אישורו לשינוי המועדים במקרים הבאים:
- 2.2.3.1 מועד הגשת הבקשה – אם קיימות נסיבות המצדיקות דיון בבקשה שהוגשה באיחור, מועד ההגשה יוארך עד 30 יום.
- 2.2.3.2 איחור בהגשת מסמך – אם מוסד ציבור איחר בהגשת מסמך עקב פעולה או מחדל של רשויות המדינה, או מסיבה שלא באשמת המוסד.
- 2.2.3.3 כלל המועדים – בנסיבות מיוחדות ומנימוקים שיירשמו."

2.3. אין חולק כי הכלל הוא שאת הבקשות, על המסמכים הנלווים להן, יש להגיש לכל המאוחר עד ליום 1 בדצמבר, או קודם לכן – לפי הוראות המשרד הרלוונטי.

אולם, אם מתגלה בעת בדיקת הבקשה כי חסר מסמך שנדרש היה להגיש יחד עם הבקשה, ישנם חריגים שונים המאפשרים להגישו במועד מאוחר יותר.

24. ראשית, לפי סעיף 6(ה)3 לנהל תמיכות וסעיף 2.2.3.2 לתכ"ם, במקרים שבהם לא הוגשו מסמכים במועד מסיבה שאינה "באשמת המוסד" – ובכלל זה, כאשר העיכוב נבע ממעשה או מחדל של רשות מרשויות המדינה – לא חלה מגבלת זמן כלשהי באשר למועד האחרון להשלמתם.

25. שנית, במקרים שבהם העיכוב "באשמת המוסד", חלים סעיפים 6(ה)1 ו-6(ה)4 לנהל תמיכות וכן הסיפא הכללית של סעיף 6(ה).

סעיפים אלו מורים יחד כי המשרד שאליו הוגשה הבקשה לתמיכה יאפשר את השלמת המסמכים החסרים באופן שלא ייחשב כאיחור למשך שבועיים; ולאחר מכן, יאפשר את הגשתם באיחור עד ליום 28 בפברואר (אולם ראו והשוו לסעיף 2.2.31 לתכ"ם). זאת, על מנת שוועדת התמיכות תוכל לדון בבקשות אשר מסמכיהן הושלמו באיחור עד ליום 7 במרץ, לכל המאוחר (סעיף 6(ז) לנהל תמיכות).

26. עם זאת, לחריג זה גם יש סייג – שהרי לפי הסיפא הכללית של סעיף 6 לנהל, לאגף החשכ"ל שיקול דעת רחב לאשר חריגה מהמועדים הקבועים בסעיף, לרבות לשם הגשת מסמכים חסרים – וזאת בהתקיים "נסיבות מיוחדות, מנימוקים שיירשמו, ולפי תנאים שקבע ... בשל נסיבות חדשות שנוצרו במהלך השנה". בהתאם, סעיף 2.2.3.3 לתכ"ם מורה אף הוא כי סגן החשכ"ל מוסמך לאשר שינוי של "כלל המועדים", וזאת "בנסיבות מיוחדות ומנימוקים שיירשמו".

עינינו הרואות כי סעיף 6, וההוראות הנלוות אליו בתכ"ם, ממחישות היטב את הקשיים בהבנת המועד האחרון להגשת מסמכים נלווים לבקשות התמיכה: הסעיף מורכב מכלל (לכתחילה, יוגשו המסמכים הנלווים עד תחילת חודש דצמבר), חריגים לכלל (מתן ארכה להגשת מסמכים עד לסוף חודש פברואר, ואף לאחר מכן אם העיכוב אינו באשמת המוסד), וסייג לחריג (ניתן לחרוג מכל מועד "בנסיבות מיוחדות ומנימוקים שיירשמו").

27. מכל מקום, יוצא אפוא, כי בניגוד לטענות המערערים, הסעיף אינו קובע באופן נחרץ כי לא ניתן לחרוג מסד הזמנים הקבוע בו. חריגה עשויה להתאפשר אם העיכוב בהגשת המסמכים אינו "באשמת המוסד", לפי סעיף 6(ה)3 לנהל תמיכות, כפי

שמציינים גם המערערים; אולם היא גם עשויה להתאפשר אם מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, לפי הסיפא הכללית של סעיף 6 לנוהל זה והוראות התכ"ם.

28. במקרה דנן, בהחלטת אגף החשכ"ל שלא לאפשר לעמותה להגיש את מסמכיה, צוין כי העיכוב בהגשתם "נבע מנסיבות אשר היו בשליטתה", ועל כן סעיף 6(ה)(3) לא חל בעניינה. לעומת זאת, אין בהחלטה כל התייחסות לנסיבות המיוחדות העשויות להצדיק חריגה מהמועדים הקבועים בסעיף 6 לנוהל, בהתאם לסיפא הכללית שלו.

בפרט, אף אין בהחלטה כל התייחסות לכך שבהודעה שנשלחה ליו"ר העמותה לא נכתב המועד אחרון להשלמת המסמכים; ואף לא לכך שיו"ר העמותה עמד בקשר שוטף עם גורמי המינהל, העלה בפניהם את קשייו במילוי הטפסים הדרושים – לאורם אף נקבעה לו הדרכה לאחד המועד האחרון שבו ניתן היה, לגישת המערערים, להשלים את המסמכים הדרושים. לכך הייתה, לכל הפחות, תרומה משמעותית לאי ההבנה שהביאה לעיכוב בהשלמת המסמכים – אף אם לעמותה יש אשם תורם בכך.

בהקשר זה יודגש כי בניגוד לאמור בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, אין בפנינו מוסד ציבור מנוסה המבין היטב את נבכי הנוהל והתכ"ם. מדובר במוסד שצלח פעם אחת בלבד את המשוכות לקבלת תמיכות מטעם משרד התרבות והספורט בשנת 2018; וגם אז, קשיים טכניים הביאו לדחיית חלק מבקשותיו, אף שגורמים רבים במינהל הביעו את תמיכתם בפעילויות בעבורן נתבקשו התמיכות.

לגישתי, בנסיבות אלו, מלכתחילה ראוי היה להורות על ביטול החלטת החשכ"ל, על מנת שידון מחדש בבקשת העמותה להגשת המסמכים, ובאפשרות כי מתקיימות במקרה דנן נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מהמועדים הקבועים בסעיף 6 לנוהל תמיכות, מתוקף הסיפא הכללית של סעיף זה.

עם זאת, לאור השתלשלות ההליכים והתמשכותם הרבה; העובדה כי במוקד הערעור בקשה לאישור תמיכה עבור שנת 2019, אשר עיכוב בבחינתה לגופה מביא בינתיים לפגיעה בתמיכות שייתכן כי מגיעות לעמותה עבור השנים 2020 ו-2021; וכן התנהלות המערערים, כפי שתוארה לעיל – אציע לחבריי כי נדחה את הערעור ונקבל באופן חלקי את הערעור שכנגד.

זאת, באופן שנקבע כבר עתה כי נסיבות אלה מצדיקות חריגה מהמועדים הקבועים בסעיף 6 לנוהל תמיכות. משכך, בקשות העמותה לקבלת תמיכה עבור שנת

2019 תיבחנה לגופן; ואם תאושרנה בקשות אלו או חלקן, יקוזז מסכום התמיכה שיעור של עד 15%, בהתאם להוראות הסעיף.

29. בטרם סיום אעיר כי השתלשלות האירועים בהליך שלפנינו ממחישה היטב את הצורך שבפישוט והנגשת התנאים שבהם נדרשים מוסדות ציבור לעמוד לשם קבלת תמיכות מתקציב המדינה.

קשה בעיניי התוצאה שבירוקרטיה היא שמונעת הקצאת תקציבים למטרות שהמדינה פועלת לקידום, ושוויון הנפש שבו מתקבלים הדברים בקרב המערערים.

לגישתי, על הגורמים האמונים על חלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור להבטיח כי כספים אלו ישרתו את המטרות שלשמן הם הוקצו, ולפעול מתוך תחושת שליחות ושירותיות שתאפשר למוסדות הציבור לממש את התמיכות המגיעות להם. משפנה יו"ר העמותה פעם אחר פעם לגורמים האמונים על מתן התמיכות במינהל, והעלה בפניהם את הקשיים הטכניים שבהם הוא נתקל בהבנת הטפסים ובהגשת בקשות התמיכה – ראוי היה כי נציגי המינהל יבחנו כיצד ניתן לסייע לעמותה להגיש את בקשותיה כנדרש.

אין חולק כי יש להקפיד על הקצאה שוויונית של תקציבי המדינה במסגרת תמיכות המוענקות על ידה. אולם, דרישת השוויון אינה מכתובה בהכרח סרבול ונוקשות מצד מוסדות המדינה. ניתן ורצוי לטעמי לפעול ליצירת כללים פשוטים וברורים, שבהם כל אדם יוכל לעמוד – אף בלי לשכור את שירותיו של עורך דין או רואה חשבון. בכך יהא כדי להביא אף לניצול ראוי ויעיל יותר של תקציבי המדינה המוקצים לטובת פעילות מוסדות הציבור המבקשים תמיכות.

30. בשלב זה הגיעה לעיוני חוות דעת חבריי, וראיתי מקום להעמיד דברים על דיוקם. בניגוד לדברים שכתבו חבריי, הטעם שבבסיס חוות דעתי לסטייה מהמועדים הקבועים בסעיף 6 לנוהל אינו מורכבותן של התקנות בלבד, אלא שאני סבור כי התנהלות המערערים לכל הפחות תרמה לאי-ההבנה שהביאה לאיחור נוסף בצירוף המסמכים. כפי שהבהרתי בחוות דעתי, לאור השתלשלות האירועים אותה פירטתי בהרחבה, מתקיימות לגישתי "נסיבות מיוחדות" המצדיקות חריגה מהמועדים הרגילים הקבועים בסעיף 6 לנוהל, ואף זאת בהתאם להוראות הסעיף עצמו.

31. סוף דבר, אציע לחבריי לדחות את הערעור ולקבל באופן חלקי את הערעור שכנגד, כאמור בפסקה 28 לעיל. בנסיבות העניין, כל צד יישא בהוצאותיו בגין ההליך שלפנינו.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

1. כלל יסודי ובסיסי הוא, כי בבואה לחלק כספי תמיכה, נדרשת הרשות המינהלית לפעול בהתאם לעקרון השוויון המנהלי, ולעשות משמרת למשמרת, שלא יבוכר גוף מסוים על פני זולתו, מבלי שתהא הצדקה מהותית לכך. כמה וכמה טעמים לכך, בהם: צדק, שקיפות, הגינות, ואי-שרירותיות. עוגן לדבר ניתן למצוא גם במקורותינו, מזווית שונה, כזו המתייחסת למישור היחסים שבין אדם לחברו, ומקנה לו תוקף מוסרי, ערכי. כך מפרש המלבי"ם את הפסוק "ואהבת לדעך כמוך" (ויקרא יט, יח), אשר רבי עקיבא קבע לגביו, כי זהו "כלל גדול בתורה": "וכבר בארו הפילוסופים שהחוק הראשי שהוא שורש לחכמת המידות הוא שירצה שכל מה שיעשה יהיה חוק כולל. רוצה לומר, שבאם ירצה שיגיע רע לחברו במקום שעל-ידו יקבל הוא תועלת, ימדוד אם רוצה שזה יהיה חוק כולל, שאז יהיה החוק הזה לכולם להפסיד לחבריהם בשיגיע להם מזה תועלת. וזה ודאי לא יכון בעיניו, שיגיע איש אליו הפסד בעבור תועלת עצמו, ובזה ימנע גם הוא מעשות לחברו. וכן אם יש בידו להועיל לחברו וימנע מזה, ימדוד אם רוצה שיהיה זה חוק כולל, שאז גם כל האנשים ימנעו מהועיל לו. וזה שאמר ר' עקיבא שזה כלל גדול בתורה" (מלבי"ם, שם). אם כך ואם אחרת, דומה כי אין חולק על חשיבות עקרון השוויון, ועל החובה לפעול על-פיו, בכל הנוגע לחלוקת משאבי ציבור.

2. בהתאם, ככלל, ההוראות לגבי חלוקת כספי תמיכה הן קשיחות, בלתי מתפשרות, ואינן ניתנות לשינוי בדיעבד. אם לא כן, נמצאת מקנה יתרון לגוף נתמך אחד, על פני זולתו. כך הם פני הדברים בכל הנוגע למילוי הטפסים כהלכה; הוא הדין לגבי הצורך בהמצאת כלל המסמכים הדרושים; וכך גם לגבי שמירה על לוחות הזמנים שנקבעו להגשתם.

3. אין בפסק דין זה כדי לשנות מן האמור עד כה. חשיבותו של עקרון השוויון – רבה; הנטל בהקשר זה – לפתחו של מבקש התמיכה; והעמידה בלוחות הזמנים – חיונית ונחוצה. על כן, שלא כקביעתו של בית המשפט המחוזי, אין מקום לנקוט בכגון דא גישה של לפנים משורת הדין, אשר עלולה 'לקלקל את השורה' (על-פי: בראשית רבה, וירא,

פרשה נה, סימן ח), ולהקנות יתרון לבקשה אחת, על פני אחרות. יחד עם זאת, כפי שפירט חברי השופט י' אלרון, במקרה דנן, לא ניתן להתעלם מן הנסיבות שקדמו להגשת העתירה המנהלית, שנראה כי הן אשר הביאו לחריגת התיאטרון מן המועדים שנקבעו בהוראות ובנהלים.

4. אדגיש, בשונה מדעת חברי השופט אלרון, שהרחיב בביקורת על האופן שבו נוסח הנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן (כנוסחו אז) (להלן: נוהל התמיכות), ובמידה רבה תלה את קולר האשמה בו, ואף קבע לגביו כי הוא ממחיש היטב "את הקשיים בהבנת המועד האחרון להגשת מסמכים נלווים לבקשות התמיכה", דעתי-שלי, בהקשר זה – שונה. אמת נכון הדבר, מוטב להם לנהלים והנחיות שיהיו נגישים, ברורים, ושווים לכל נפש. יחד עם זאת, ישנם דברי חקיקה רבים, המקנים זכויות וקובעים חובות, אשר דורשים קריאה מעמיקה, עין בוחנת, ולעיתים גם יעוץ משפטי מקדים. לא ניתן אפוא, לשיטתי, 'לגלגל' את האשמה לפתחה של הרשות המנהלית, רק מחמת אי-הבנה של מבקש התמיכה את הוראות הנוהל. ודאי כך מקום שבו עסקינן בנוהל שעמד בתוקף, בנוסחו זה, משך מספר שנים, ועל-פיו התבקשו תמיכות על-ידי מוסדות רבים שלא נתקלו בקושי האמור; למצער לא נטען אחרת. מה גם שעיון בהתכתבויות שצורפו לסיכומי הטענות מטעם התיאטרון, משמיענו כי מנהל התיאטרון היה מודע למועד האחרון שנקבע להגשה, אך טעמים אחרים הביאוהו לסבור כי אין מדובר במועד קשיח, וכי ישנה גמישות מסוימת. אם כן, לא בנוהל התמיכות ומורכבותו תליא מילתא, כי אם בנסיבותיו הפרטניות המיוחדות של המקרה שלפנינו.

5. כך, בשונה מהתמונה המצטיירת מפסק הדין של בית המשפט המחוזי, בקשת התמיכה הנוכחית, היא השניה שהוגשה על-ידי התיאטרון, בסך הכל. הבקשה הקודמת הוגשה לקראת שנת התקציב 2018, ולימים נדחתה בחלקה, מחמת שגיאות שנפלו בה. על כן, לשנה אחרת, וכדי להימנע מגורל דומה, ביקש מנהל התיאטרון להגיש את הבקשה במשנה זהירות, ובמתירות. לשם כך, הגיש תחילה בקשה פורמלית באמצעות המערכת הממוחשבת, אך לא צירף לה את המסמכים הדרושים, משום שביקש להמתין עד לאחר שישלים בירור מקיף לגבי אופן מילויים. סמוך לאחר מכן, פנה לגורמים שונים במינהל התרבות שבמשרד התרבות והספורט, הציג להם טיוטות שגיבש, וביקש הכוונה והנחיות. עוד ביקש מנהל התיאטרון, לקיים עמו 'פגישת הנחיות', שבמסגרתה יוכל להעלות את כל שאלותיו, ולהבין כיצד נכון יהיה להשלים את הדרוש, על הצד הטוב ביותר. במסגרת חילופי הדברים, שב מנהל התיאטרון פעם אחר פעם על חששו, כי מבלעדי סיוע שכזה, תושב בקשתו לתמיכה ריקם – אם כולה, אם חלקה – כפי שאירע בשנה הקודמת. גורמי המשרד מצדם, התייחסו לפניותיו, וניסו לסייע לו, למלא את המסמכים ולהשלימם.

6. במקביל לשיח זה, שנערך כאמור אל מול גורמי המשרד, נשלחו למנהל התיאטרון מכתבים מאת משרד רואי החשבון המלווה את המשרד בהעברת כספי תמיכות, בדרישה להשלמת מסמכי הבקשה. צוין, כי אם לא יעשה כן בתוך 14 ימים, צפוי התיאטרון לספוג "קיזוז מסך התמיכה שתאושר, אם תאושר". דברים אלו, נכתבו על רקע האמור בסעיף 6(ה)(1) לנוהל התמיכות, שלפיו: "חסרו בבקשה שהגיש מוסד ציבור מסמכים ופרטים, וטרם הסתיימה בדיקת בקשות התמיכה, יודיע לו המשרד על כך עד תאריך 1 בפברואר בשנה שבעדה מבוקשת התמיכה ויאפשר למוסד את השלמתם ארבעה עשר ימים מיום שליחת ההודעה על ידי המשרד [...] ולא יאוחר מ-28 בפברואר של אותה שנה"; וכפי האמור בפסקה (4) לסעיף זה, כי אם "אחר מוסד ציבור בהגשת מסמך, מכל סיבה שהיא מלבד זו המנויה בפסקה (3), יקוזז מהתמיכה שאושרה לו סכום ששיעורו כשיעור תקופת האיחור ביחס לתקופת התמיכה [...]".

7. אילו סיפור המעשה היה מסתיים בנקודה זו, ניתן היה לקבוע בבירור, נוכח עקרונות היסוד שהוצגו בראשית הדברים, כי הדין עם המערערים; וכי יש לדחות את טענות התיאטרון מכל וכל. דא עקא, מהמשך ההתכתבויות עולה, כי אף בשבוע האחרון שנותר להשלמת מסמכי הבקשה (שבוע שחל בו ה-28 לפברואר), גם אם באיחור, ואף לאחר משלוח המכתבים מאת משרד רואי החשבון, נמסר למנהל התיאטרון, שכזכור ביקש שוב ושוב 'פגישת הכוונה', כי הוטמעה מערכת דיווח חדשה, וכי הוא מוזמן להדרכה שעתיד המשרד לקיים ביום 13.3.2019. הזמנה זו – לדברי מנהל התיאטרון – היא שגרמה לו לאחר את הרכבת, ו'לפספס' את מועד ההגשה האחרון. לדבריו: "לא היה לי שום ספק שהכוונה להסביר את כל השאלות שנותרו פתוחות, ונרשמנו לכל הקבוצות הרלוונטיות לנו ביום ההדרכה. ומכיוון שפגישת ההדרכה הזאת – לכל מוטבי המשרד – נקבעה לשבועיים לאחר הדד-ליין להשלמת הטפסים, סברתי בטעות שגם אנשי המשרד לא רואים חשיבות עליונה בשמירה על הדד-ליין המקודש הזה, ואמורים לספק לנו תשובות רק ב-13.3. כל זה הביא להחלטתי שעדיין אמתין לתשובה סופית בראשית מרץ וחשבתי שאני מסתכן רק בקיזוז כספי. אבל ב-9.3, כשנאמר לי שמדובר בשלילת התמיכה כולה מיהרתי להעלות טפסים חסרים – באיחור". ניכרים דברי אמת; השיח המקביל שנוהל במקרה זה – עם גורמי המשרד מחד גיסא, ועם משרד רואי החשבון המלווה מאידך גיסא – ללא תיאום, יצר בלבול, אי-סדר; "שמאל דוחה וימין מקרבת" (בבלי, סנהדרין קז, ע"ב). מְסָר אחד מכאן, מְסָר סותר מכאן. אין ספק, התנהלות זו תרמה במידה רבה להגשת המסמכים באיחור, ולדחיית הבקשה. צריך היה לנהוג אחרת. על כן, בנסיבות שנוצרו, סבורני כי קמה הצדקה לפתוח במקרה זה חרך צר, ולבחון את בקשת התמיכה לגופה, חרף האיחור בהגשתה.

8. אדגיש, אין באמור כדי לפרוץ גבולות שגבלו ראשונים. על חשיבותו הרבה של עקרון השוויון המינהלי – אשר ממנו נגזרת הנוקשות והדווקנות שבה תיבחן בקשה מכוח נוהל התמיכות – עמדתי לעיל. החרגי הנדון כאן, על עצמו בלבד יצא ללמד; לא על הכלל כולו. אדרבה. בנסיבות העניין דנן, שבהן נראה כי ניתן לייחס את האיחור, במידה לא מבוטלת, לרצף האירועים שקדמו להגשת המסמכים, ולהתנהלותה של הרשות, מצאתי לנכון לסטות מן הכלל. זאת, בהתחשב באמור בסעיף 6(ה)(3) לנוהל התמיכות, שלפיו, אם "אחר מוסד הציבור בהגשת מסמך עקב פעולה או מחדל של רשות מרשויות המדינה, או מסיבה אחרת שהוכח כי נגרמה שלא באשמת המוסד, יוכל, לאחר שהתקבל אישור החשב הכללי לכך, להגיש מסמך זה גם לאחר המועדים הנזכרים בפסקה (1)", ובשונה מדעת חברי השופט אלרון, הסבור כי יש להורות כן מכוח ההוראה הכללית שבספא לסעיף זה, המקנה לחשב הכללי סמכות, בנסיבות מיוחדות ומנימוקים שירשמו, לאשר שינוי מועדים "בשל נסיבות חדשות שנוצרו במהלך השנה".

9. אשר על כן, כפי מסקנתו של חברי השופט אלרון, סבורני, כי יש לדחות את הערעור, ולקבל באופן חלקי את הערעור שכנגד. בקשות התיאטרון לקבלת תמיכה עבור שנת 2019 תיבחנה אפוא לגופן; אם יאושרו, ניתן יהיה להורות על קיזוז חלקי של סך התמיכה, בהתאם לאמור בסעיף 6(ה)(4)-(5) לנוהל התמיכות.

אמנם, בסעיף 6(ה)(4) לנוהל התמיכות נקבע, כי אם נבע האיחור מן הנסיבות המנויות בפסקה (3) לסעיף זה – לא תקוזז התמיכה. יחד עם זאת, במקרה דנן, כפי שפורט לעיל, האיחור בהמצאת המסמכים (14 ימים מיום קבלת מכתב ההתראה מאת משרד רואי החשבון המלווה) – להבדיל מאי-השלמתם עד תום המועד האחרון (28 בפברואר) – התממש עוד קודם שזומן התיאטרון לשיבת ההדרכה. לא בכדי אישר מנהל התיאטרון, במילותיו שלו, כי גם לאחר קבלת הודעת הזימון הבין שצפוי קיזוז כספי, אלא שהוארך המועד האחרון להשלמת מסמכים; הא ותו לא. כלשונו: "סברתי בטעות שגם אנשי המשרד לא רואים חשיבות עליונה בשמירה על הדד-ליין המקודש הזה, ואמורים לספק לנו תשובות רק ב-13.3. [...] חשבתי שאני מסתכן רק בקיזוז כספי". על כן, בשורת המסקנה, כחברי השופט אלרון, גם אני סבור כי ניתן להורות במקרה זה על קיזוז חלקי של סך התמיכה, כהוראת סעיף 6(ה)(4)-(5) לנוהל התמיכות.

1. עיינתי בחוות דעותיהם של חבריי, השופטים י' אלרון ונ' סולברג, אשר הגיעו אמנם לתוצאה זהה אך מנימוקים שונים. ראיתי להצטרף להנמקותיו של חברי, השופט סולברג.

2. אף אני סבורה כי התנהלותם של גורמי המערערים אל מול מנהל התאטרון, היא- היא אשר מביאה את המקרה שלפנינו בגדר סעיף 6(ה)(3) לנוהל התמיכות, המאפשר להשלים את המסמכים הדרושים להגשת בקשת תמיכה אף לאחר המועדים הקבועים בנוהל. זאת, בין היתר, לאור הזמנתו של מנהל התאטרון להדרכה אשר עתידה היתה להתקיים לאחר המועד האחרון להשלמת המסמכים (28 לפברואר) – הזמנה אשר יצרה הסתמכות לגיטימית, למצער סבירה, בדבר גמישות כלשהי בלוחות הזמנים להשלמת בקשות התמיכה. לפיכך, אף אני סבורה כי יש לדחות את הערעור, לקבל באופן חלקי את הערעור שכנגד, ולהורות למערערים לבחון את בקשות התמיכה של התאטרון לגופן (בכפוף לאפשרות לקיזוז מסוים מסך התמיכה לפי סעיפים 6(ה)(4)-(5) לנוהל התמיכות).

3. עוד אציין כי איני שותפה לעמדת חברי, השופט אלרון, בכל הנוגע לטעם הנוסף שעליו ביסס את חוות דעתו, שהוא מורכבותן של הוראות נוהל התמיכות, אשר עולה, לעמדתו, כדי נסיבות מיוחדות העשויות להצדיק חריגה מן המועדים הקבועים בנוהל זה. אכן, מוטב היה אילו נוסחה כלל מערכת הדינים במדינת ישראל בשפה נהירה לכל אדם. ואולם, מטבע הדברים, ובבחינת כורח המציאות, מערכת דינים ענפה זו – על החוקים, התקנות, הצווים, הנהלים וההנחיות המינהליות שבה – מנוסחת בחלקה בשפה משפטית, ולעתים בשפה מקצועית, אשר אינה מובנת בהכרח לאדם מן השורה. עובדה זו אינה יכולה להוות, אפוא, טעם המצדיק אי עמידה בהוראות הדין, שאם לא כן, נמצאנו פותחים פתח לחריגה מהוראות חקיקה ראשית או משנית, אך בשל מורכבות יתרה שנפלה בהם, ואחריתו של פתח זה – מי ישורנה.

4. לבסוף, מצאתי לנכון לשוב ולהדגיש, כפי שציין חברי, השופט סולברג, כי הנמקתו של בית המשפט המחוזי, לפיה על אף שהתאטרון לא עמד בתנאי נוהל התמיכות, יש לבחון את בקשתו לגופה בבחינת "לפנים משורת הדין" – אינה יכולה להיוותר על כנה. ככלל, יש להיזהר מפני הכרעה (שלא בהסכמה) בדרך של "לפנים משורת הדין", שכן הכרעה בדרך זו על-ידי בית המשפט (להבדיל מהתנהלות "לפנים משורת הדין" בין הצדדים, שהיא רצויה ומבורכת כמובן) לטובת אחד מבעלי הדין עלולה לפגוע בעקרון

השוויון, ואף להביא לחיוב יתר בעלי הדין ללא הצדקה נורמטיבית, ובכך נימצא סוטים, אפוא, משורות הדין והצדק כאחד.

ש ו פ ט ת

הוחלט פה אחד כאמור בתוצאת פסק דינו של השופט י' אלרון (אם כי מנימוקים שונים) לדחות את הערעור ולקבל את הערעור שכנגד באופן חלקי, במובן זה שבקשות העמותה לקבלת תמיכה עבור שנת 2019 תיבחנה לגופן; ואם תאושרנה בקשות אלו או חלקן, יקוזז מסכום התמיכה שיעור של עד 15%, בהתאם להוראות סעיף 6 לנוהל תמיכות.

ניתן היום, כ"א בסיון התשפ"א (1.6.2021).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט