



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6488/17

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופטת י' וילנר

העותרת: תאטרון אלמידאן

נ ג ד

המשיבים: 1. משרד התרבות
2. שרת התרבות

התנגדות לצו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד ווליד כבוב; עו"ד מוחמד כבוב

בשם המשיבים: עו"ד עמרי אפשטיין

פסק-דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. לפנינו עתירה העוסקת בבקשת העותרת לקבל תמיכה תקציבית ממשרד התרבות והספורט בתחום התאטרון לשנת 2016, וכן בבקשתה לקבל מקדמות לשנת 2017, בהתבסס על הסכם פשרה שנחתם בין הצדדים בתאריך 29.03.2016 (להלן – הסכם הפשרה) ואשר בעקבותיו נמחקה עתירה קודמת שהגישה העותרת (בג"ץ 6982/15, להלן: העתירה הקודמת).

2. בד בבד עם הגשת העתירה, הוגשה גם בקשה לצו ביניים, במסגרתה ביקשה העותרת כי נורה למשיבים להעביר את כספי התמיכה לשנת 2016 ואת המקדמות לשנת 2017, בהתאם להסכם הפשרה.

3. בתאריך 16.08.2017, חברתי, השופטת ע' ברון, קבעה כי: "הבקשה לצו ביניים תידון על ידי המותב שידון בעתירה" ומאז חלו התפתחויות רבות במכלול שיסקרו בהמשך.

נפתח איפוא בהצגת הנתונים הנדרשים להכרעה.

רקע

4. תמיכה תקציבית במוסדות ציבור (ומוסדות תרבות ביניהם) מוסדרת בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב), הקובע בחלקו הרלבנטיים לענייננו כדלקמן:

"3א. (א) בסעיף זה –
"מוסד ציבור" – גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה,
הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות,
רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה;
"סעיף תקציב" – סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע
את ההוצאות של משרד ממשלתי.

(ב) חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות
הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור.

(ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות
ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של
מוסדות ציבור.

(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של
מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו
סוג לפי מבחנים שוויוניים.

(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות
עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת
הסכום שנקבע באותו 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.

(ח) לא יוצא סכום שנקבע בחוק תקציב שנתי
לצורך תמיכה במוסד ציבור אלא אם כן הוא מואגד
ומקיים את הוראות הנוהל ובמידה המתיישבת עם
המבחנים.

(1ח) (1) לא יקבל מוסד ציבור תמיכה מיותר ממשרד ממשלתי אחד, אלא אם כן נתקיימו לגביו שני אלה:

(א) סך כל סכום התמיכה לא יעלה על 90% מעלות הפעולות שבעבורן מבקש מוסד הציבור את התמיכה;
(ב) הממונה על סעיף התקציב שבו נקבע הסכום הגבוה ביותר של התמיכה כאמור בפסקה (א) יאשר, לפני העברת יתרת סכום התמיכה, כי מוסד הציבור מקיים את הוראות הנוהל ואת כל יתר התנאים על פי סעיף זה; לענין זה, "יתרת סכום התמיכה" – 20% מהסכום הכולל של התמיכה כאמור בפסקה (א).

(2) שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ובאישור הוועדה, הוראות לביצוע סעיף קטן זה.

...[...].

5. בתאריך 02.08.2005 פורסמו מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור בתחום התאטרון (להלן: מבחני התמיכה), הרלבנטיים לעתירה שבפנינו, ואלה תוקנו, בין היתר, בתאריך 11.05.2016 (י"פ 7263 התשע"ו, עמ' 6065), כאשר תחילת תוקפם מתאריך 01.01.2016.

6. שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, התקין נוהל להגשת בקשות תמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן, שפורסם בתאריך 05.03.2013 (י"פ 6558 התשע"ג, עמ' 3172) מכוח סעיף 3א(ו) הנ"ל (להלן: נוהל הגשת בקשות התמיכה). נוהל זה מסדיר את הליך הגשת בקשות התמיכה והטיפול בהן.

נוסף לכך, הוצאה בתאריך 18.08.2009 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2005 בעניין: "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: הנחיית היועמ"ש), אשר קובעת כללים שונים בנושא התמיכות, כדי לסייע למנסחי מבחני תמיכות חדשים ולאלה המיישמים את המבחנים הקיימים, הכל כאמור בסעיף 2 להנחיית היועמ"ש.

7. סעיף 5 למבחני התמיכה קובע תנאי סף לזכאות של תאטרון לתמיכה, כאשר אחד מהם הינו גודל התאטרון. בענייננו, העותרת סווגה כ"תאטרון קטן" המוגדר בסעיף 3(ה) למבחני התמיכה כך:

"תאטרון קטן" - אחד מאלה:

- (1) תאטרון שהתקיימו בו כל התנאים המפורטים להלן:
 - (א) קיים 2 הפקות חדשות לפחות בכל אחת מהשנתיים שקדמו לשנת התקציב שבעבורה מתבקשת התמיכה; לעניין זה תימנה הפקה שהיא קופרודוקציה כמחצית הפקה חדשה והפקה שהיא הפקה מאומצת כחמישית הפקה חדשה;
 - (ב) קיים 100 הרצות לפחות של 4 הפקות לפחות של התאטרון בכל אחת מהשנתיים שקדמו לשנת התקציב שבעבורה מתבקשת התמיכה;
 - (ג) בשנת הערכה היה בעל וותק של 5 שנים לפחות בתחום התיאטרון;
 - (ד) תקציבו השנתי בשנת תקציב מבוקר היה 1.2 מיליון שקלים חדשים לפחות; ...
 - (2) תאטרון שמתקיימים בו התנאים האמורים בפסקה (1) באופן מלא, למעט תנאי אחד מהם, ובלבד שתנאי זה מתקיים בשיעור של 80% לפחות, והמדור לתאטרון המליץ לסווגו כתאטרון קטן מנימוקים מיוחדים שירשמו;"
- (ההדגשות שלי – ח"מ).

ס"ק (ב) בסעיף 3 הנ"ל מוסיף כדלקמן:

"(ב) התקיימות התנאים כאמור, לרבות סיווגו של התאטרון לפי ההגדרות האמורות בסעיף קטן (ה) תיבחן מדי שנה על ידי המדור לתיאטרון בהתאם לאופי ולהיקפי פעילות התאגיד בשנת הערכה".

(ההדגשות שלי – ח"מ)

הנה כי כן, לשם קבלת תמיכה, היה על העותרת לעמוד בתנאי הסף הקבועים בסעיף 5 למבחני התמיכה, ובתוך כך בתנאים הקבועים ל"תאטרון קטן", אשר מופיעים בסעיף 3 למבחני התמיכה.

8. בחינת זכות מוסד התרבות לכספי תמיכה נעשית על בסיס "שנת הערכה", אשר מוגדרת בסעיף 2 למבחני התמיכה כך:

"שלושת הרבעונים הראשונים (חודשים ינואר עד ספטמבר) בשנה שקדמה לשנת התקציב שבעבורה מתבקשת התמיכה והרבעון האחרון (חודשים אוקטובר עד דצמבר) בשנה שלפניה; לדוגמא: בבקשה בעבור שנת התקציב 2016 תהיה שנת הערכה התקופה המתחילה ב-1 באוקטובר 2014 ומסתיימת ב-31 בספטמבר 2015".

לפיכך, בחינת זכות מוסד התרבות לכספי תמיכה נעשית בשנת התמיכות השוטפת, על בסיס נתוני שנת ההערכה, ומעבר לכך המוסד נדרש להעביר דו"חות ביצוע תקציביים המעידים על הפעילות שעשה בפועל. דו"חות אלו נבחנים ע"י מכון פיל"ת – גוף פרטי, אשר בתקופה הרלבנטית לעתירה זו ועד מרץ 2018 סיפק למשרד התרבות והספורט שירותי ריכוז ועיבוד נתונים.

עוד יש לציין כי לפי סעיף 8(ח)(1) לנוהל הגשת בקשות התמיכה – "לא תינתן תמיכה למוסד העולה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת...", ולפי סעיף 6(י) למבחני התמיכה – שיעור התמיכה המירבי האפשרי של סכום התמיכה הוא 75% מעלות הפעילות הנתמכת. לפיכך, אם מתגלה בסיום שנת תמיכות שוטפת כי שולמה תמיכה בסכום העולה על שיעור התמיכה המירבי המותר (בהתבסס על סכום התמיכה שאושר מלכתחילה, על יסוד נתוני שנת ההערכה) – הרי שהמוסד "נתמך ביתר", ועליו להשיב למשרד התרבות והספורט את התמיכה העודפת.

9. כעולה מן העתירה, העותרת הרשומה כעמותה, מפעילה תיאטרון ערבי משנת 1995 בעיר חיפה. העותרת נתמכת מזה למעלה מ-10 שנים על ידי משרד התרבות והספורט כ"תאטרון קטן", לפי ההגדרה במבחני התמיכה. שאר הכנסותיה של העותרת הן מעיריית חיפה, מהכנסות עצמיות הנובעות ממכירת כרטיסים ומקבלת תרומות מהציבור הרחב.

10. במחצית הראשונה של שנת 2015 הועברה לעותרת מקדמה לכספי התמיכה לאותה שנה, למקרה שבקשתה לתמיכה לשנת 2015 תאושר. עם זאת, ועדת התמיכות במשרד התרבות (להלן: ועדת התמיכות) בדקה את בקשת התמיכה של העותרת, ולאחר מכן הוחלט שלא להעביר לעותרת מקדמות נוספות. בעקבות האמור, העותרת הגישה את העתירה הקודמת, במסגרתה דרשה לקבל את יתרת כספי התמיכה לשנת 2015. לפני שנערך דיון בעתירה הקודמת, ולאחר שהוסכם על-ידי הצדדים לראות בעתירה הקודמת כאילו הוצא בה צו על תנאי, הצדדים חתמו בתאריך 29.03.2016 על הסכם הפשרה, שבעקבותיו נמחקה העתירה הקודמת. בין היתר, נקבע בהסכם הפשרה כי משרד התרבות והספורט יסיים את הליכי הטיפול בבקשת העותרת לתמיכה לשנת 2015, כך שהבקשה הנ"ל תובא לדיון בוועדת התמיכות, וזו תאשר את סכום התמיכה לעותרת לשנת 2015 במנגנון כספי מסוים (שאיננו רלבנטי לענייננו).

11. מעבר לכך הסכם הפשרה הסדיר נושאים נוספים וביניהם עומד סעיף 8 להסכם הפשרה, שהוא מושא העתירה שבפנינו. סעיף זה עוסק, בין היתר, בתמיכה בשנים 2017-2016, וקובע כדלקמן:

”8. אם יתברר כי העיכוב בהעברת התמיכה לשנת 2015, גרם לפגיעה באשר לזכאות או לסכום כספי התמיכה שהתיאטרון היה מקבל אלמלא העיכוב לשנים 2015 עד 2017 (כולל) (להלן – ”הפרש התמיכה”), הדבר לא יהווה עילה לאי מתן אישור התמיכה עבור אותה שנה, בהתאם לאמור בהגדרת המונח ”פגיעה” למטה, והמשרד ישלם לתיאטרון את סכום הפרש התמיכה, בקיזוז סך התשלום השנתי לפי סעיף 3 לעיל; האמור לעיל, הוא בכפוף לכך שלא תשולם תמיכה ביתר, ומבלי להודות בחבות כלשהי של המשרד;

לעניין סעיף זה,

’העיכוב בהעברת תמיכה’ – פיגור בהעברת כספי תמיכה לתיאטרון בין התאריכים 1.6.2015 לבין 31.12.2015 בהשוואה למועדים שבהם העביר המשרד כספי תמיכה לכלל התיאטרון הרפרטואריים הקטנים באותה תקופה;

’פגיעה’ – לגבי בקשת תמיכה של התיאטרון בשנת 2016 או 2017 (אם תוגש): מניעת תמיכה מחמת אי-עמידה בתנאי סף כמותי שבמבחן התמיכה או הפחתת סכום התמיכה המחושב בהתאם למבחן התמיכה, זאת מחמת הקטנת פעילות התיאטרון בתקופת העיכוב, הכל בהתייחס לשנת ההערכה הרלבנטית, כהגדרתה במבחן התמיכה, לכל שנת תמיכה;

’תמיכה ביתר’ – מצב שבו התמיכה ששולמה בפועל לתיאטרון בגין הפעילות הנתמכת שביצע בשנת התמיכה הרלבנטית עלתה על 75% מההוצאות המאושרות שהוא הוציא לצורך קיומה”.

12. סעיף 9 להסכם הפשרה קובע, בין השאר, כך:

”9. מובהר ומודגש בזאת כי:

(א) כל האמור במסמך זה יבוצע בכפוף לכל דין, מבחני תמיכה ו/או נוהלי התמיכה הרלבנטיים, לרבות הצורך באישור ניהול תקין.

”[...].”

13. בתאריך 12.04.2016 הועברה לעותרת לפי הסכם הפשרה יתרת התמיכה לשנת 2015, על אף שבאותו מועד לא היה עדיין בידי העותרת אישור על ניהול תקין לשנת

2016 מרשם העמותות, שהגשתו מהווה תנאי לקבלת תמיכה לפי סעיפים 6(ד)-(ה) לנוהל הגשת בקשות התמיכה, סעיף 5(3) למבחני התמיכה וסעיף 9 להסכם הפשרה. הדבר נעשה באופן חריג, לאחר התייעצות עם משרד המשפטים, ונוכח פרשנות מקלה של האמור בהסכם הפשרה שנחתם.

14. בתאריך 30.11.2015 העותרת הגישה בקשת תמיכה עבור שנת 2016. כמצוין לעיל, במועד זה טרם היה בידה אישור בדבר ניהול תקין לשנת 2016 מרשם העמותות. לפיכך, ועדת התמיכות לא הייתה רשאית לאשר לעותרת מקדמה לשנת 2016, שכן כאמור, אישור בדבר ניהול תקין הינו תנאי הכרחי לקבלת כספי תמיכה. בשים לב לכך – ועדת התמיכות דחתה את מועד ההכרעה בבקשת העותרת לתמיכה לשנת 2016. עם זאת, ועדת התמיכות הקצתה למשמרת סכום תמיכה לטובת העותרת לפי מודל התמיכה לשנת 2016 (אשר התבסס על נתוני שנת ההערכה), במטרה להבטיח את האפשרות לשלם לעותרת כספי תמיכה, במידה ותאושר בקשתה לשנת 2016.

15. בתאריך 13.11.2016 העותרת קיבלה מרשם העמותות אישורים בדבר ניהול תקין לשנים: 2016 ו-2017. בשל האיחור בקבלת האישור האמור לשנת 2016, העותרת פנתה בתאריך 17.11.2016 לאגף החשב הכללי, כדי שזה יאשר לה את הגשת המסמך באיחור, כקבוע בסעיף 6(ה)(3) לנוהל הגשת בקשות התמיכה.

בתאריך 28.12.2016 אישר החשב הכללי את הגשת המסמך באיחור, תוך שקבע כי האיחור נבע מחילופי דברים שהתקיימו בין העותרת לבין רשם העמותות (נוכח תלונות שונות שהגיעו אליו לגבי העותרת), ולא רבץ לפתחי העותרת.

16. ביום קבלת אישור החשב הכללי (28.12.2016) ועדת התמיכות קיבלה החלטה בבקשת העותרת לתמיכה לשנת 2016. במסגרת זו נקבע, על בסיס נתוני שנת ההערכה, כי העותרת עומדת בתנאי הסף לאישור התמיכה כ"תאטרון קטן", ולפיכך אושרה לה תמיכה לשנת 2016, אולם הובהר כי תמיכה זו מותנית בהגשת דוחות ביצוע לשנים 2015 ו-2016, וכך נאמר בהחלטה:

"א. חשכ"ל אישר היום לקבל באיחור את אישור הניהול התקין של העמותה ל-2016...
 ב. בהתאם לאישור החשכ"ל, מאושרת תמיכה בתיאטרון ל-2016 בהתאם לטבלה הרצ"ב.
 ג. תשלום התמיכה מותנה בהגשת דוח ביצוע סופי ל-2015 ול-2016 וייעשה בהתאם לבדיקתם;..."

(ההדגשה שלי – ח"מ)

ההחלטה הנ"ל נשלחה לעותרת בתאריך 02.01.2017, תוך שהעותרת התבקשה להמציא דו"חות ביצוע לשנת 2015 ולחודשים ינואר-נובמבר לשנת 2016, יחד עם תחזית נתונים לחודש דצמבר 2016.

17. בתאריך 10.01.2017 העותרת הגישה למשרד התרבות והספורט את דו"ח הביצוע התקציבי שלה לשנת 2016. כמו כן, מכון פיל"ת העביר למינהל התרבות נתונים על הפעילות שביצעה העותרת במהלך שנת 2016, ומהם עלה כי באותה שנה: העותרת הפיקה הפקה חדשה אחת בלבד; אירחה 3 הפקות מאומצות (שמשקלן כחמישית הפקה) וביצעה בסך הכל רק 9 "הרצות", כאשר 4 מהן בוצעו בחו"ל (ולפיכך משקלן נמוך יותר).

סיכומם של דברים – נתוני הביצוע של העותרת בשנת 2016 היו נמוכים מאד, גם ביחס לתנאי הסף ל"תאטרון קטן", המפורטים במבחני התמיכה. המסקנה אשר נבעה מן הנתונים היתה שהעותרת לא עמדה בתנאי הסף לקבלת תמיכה בשנת 2016.

הנה כי כן – בחינה מראש של נתוני שנת ההערכה (רבעון ד' של שנת 2014 ורבעונים א'-ג' של שנת 2015) העלתה כי העותרת היתה זכאית לקבל תמיכה לשנת 2016, אולם בדיעבד, מבדיקת הביצוע בשנת 2016, התברר כי כמעט ולא היה במה לתמוך וכי העותרת לא עמדה בתנאי הסף הבסיסיים לקבלת תמיכה. בהמשך לאמור, בתאריך 25.01.2017 הוחלט לעכב את תשלום התמיכה שאושר לעותרת לשנת 2016, וזאת לפי סעיף 13 לנוהל הגשת בקשות התמיכה, תוך שהעותרת הורשתה לשטוח את טענותיה בכתב כנגד שלילת זכאותה ועיכוב ההעברה עד לתאריך 01.03.2017. כמו כן, העותרת התבקשה להסביר את הפער שבין הדו"ח התקציבי שהגישה, שהצביע על פעילות תקציבית שגרתית לכאורה בשנת 2016, לבין הדו"ח על הפעילות שהיא ביצעה בפועל, שהצביע על היקף פעילות קטן ביותר בשנה זו.

18. בתאריך 02.02.2017 העותרת שלחה מכתב למשיב 1 ובו טענה, בין היתר, כי המשיבים מפרים את הסכם הפשרה.

19. בתאריך 08.02.2017 ועדת התמיכות ערכה דיון נוסף בעניינה של העותרת, בסופו הוחלט כך:

“היקף הפעילות הקטן, שהתקיים ב-2016 בהתאם למידע שהתקבל, מצביע על כך שאלמידאן (העותרת – ח”ח) אינו עונה להגדרה של תיאטרון רפרטוארי בהתאם לתנאי הסף שבמבחן התמיכה וככזה אינו זכאי לתמיכה ב-2016.”

20. יחד עם זאת, נקבע כי בטרם קבלת החלטה סופית, ייערך לעותרת שימוע. בתאריך 08.03.2017 העותרת העבירה את טענותיה בכתב לקראת השימוע, ובתאריך 26.03.2017 נערך לה שימוע בעל-פה, שלאחריו ועדת התמיכות ערכה התייעצות בנושא, ובגדרה הגיעה למסקנה כי אין להעניק לעותרת תמיכה לשנת 2016. על אף האמור, ונוכח מורכבות ורגישות המכלול, הוחלט לפנות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) טרם שתתקבל החלטה סופית בנושא. לפיכך קוימו דיונים בסוגיה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ובראשות היועץ המשפטי לממשלה עצמו.

21. יצוין כי קודם לכן, בתאריך 30.12.2016, העותרת פנתה למשרד התרבות והספורט בבקשה שלא תיפגע התמיכה בה לשנת 2017. לאחר התכתבויות וחילופי דברים בין הצדדים – ועדת התמיכות דחתה את הדיון בבקשת התמיכה של העותרת לשנת 2017 מעת לעת, בשים לב לכך שמיעוט הפעילות בשנת 2016, שחלקה חופף לשנת ההערכה לשנת 2017, עלול להשפיע גם על זכאות העותרת לתמיכה לשנת 2017.

22. בעקבות כל האירועים המתוארים לעיל ולאחר שלעותרת לא הועברו כספי התמיכה שהתבקשו על ידה לשנים: 2016 ו-2017 היא הגישה, בתאריך 16.08.2017, את העתירה שבפנינו.

טענות הצדדים

23. העותרת טוענת כי משרד התרבות והספורט הפר ומפר את סעיף 8 להסכם הפשרה. לשיטת העותרת, הסעיף הנ”ל נועד לתת מענה למקרה בו עיכוב בהעברת כספי התמיכה לשנת 2015 יגרום לפגיעה בזכאות לתמיכה בשנים 2016-2017. לפיכך, משהתברר, בנסיבות, כי העותרת איננה עומדת במבחני התמיכה לשנת 2016, היה על המשיבים לברר האם העיכוב בשנת 2015 הוא שגרם לפגיעה האמורה, ואם כן – היה עליהם לשלם את הפרש התמיכה (בקיצוץ “הקנס” שנקבע בהסכם הפשרה). במילים אחרות, העותרת גורסת כי למרות שאיננה עומדת במבחני התמיכה לשנים 2016-2017 – על המשיבים להעניק לה את כספי התמיכה מכוח סעיף 8 להסכם הפשרה, שכן הסיבה לאי עמידתה במבחנים הנ”ל טמונה, לשיטתה, בעיכוב בהעברת כספי התמיכה לשנת

2015. בתוך כך, נטען כי עיכוב הכספים הנ"ל גרם אצלה לקיצוץ במצבת כוח האדם, אשר הקשה עליה העותרת לבצע הפקות. לפיכך, לגרסת העותרת, קיים קשר סיבתי בין עיכוב הכספים לבין אי זכאותה לתמיכה בשנים 2016-2017.

24. יתר על כן, העותרת העלתה בכתב העתירה טענות נוספות וגרסה כי התנהלות המשיבים כלפיה היתה נגועה בחוסר תום לב ובשיקולים זרים. עוד היא טענה לפגיעה בחופש הביטוי וכן להפליה, כמו גם להפרה של חובת המשיבים לקבל החלטה בעניין השימוע. כן היא העלתה טענות שונות בדבר חריגה מסמכות של ועדת התמיכות. זה המקום לציין כי הצו על תנאי שהוצא בעתירה, כמתואר וכמבואר בפסקה 37 שלהלן, התמקד רק בתחולתו ובפרשנותו של סעיף 8 להסכם הפשרה, ולפיכך **בפרק הדיון וההכרעה** נעסוק בנושא זה בלבד, שכן שאר הטענות לא נמצאו, בנסיבות העניין, מבוססות דיין להוצאת צו-על-תנאי.

25. המשיבים טוענים מנגד כי דין העתירה – להידחות.

המשיבים גורסים תחילה כי אין למוסד ציבור זכות קנויה לקבלת תמיכה מהמדינה, וכי לפי ההלכה הפסוקה, בית המשפט ימעט להתערב בהחלטות מסוג זה. בגדר כך, נטען כי החלטת ועדת התמיכות לדחות את בקשות התמיכה של העותרת לשנים: 2016-2017 הינה סבירה ומצויה במתחם שיקול הדעת המקצועי הנתון לה.

26. ביחס לפרשנות סעיף 8 להסכם הפשרה – נטען על ידי המשיבים כי ההגנה המעוגנת בסעיף הנ"ל מתייחסת רק ל"תקופת העיכוב" המוגדרת בהסכם הפשרה, קרי, התקופה שבין תאריך 01.06.2015 לתאריך 31.12.2015, הנכללת בבסיס הנתונים להערכת זכאות לתמיכה לשנים: 2016 ו-2017, וכי ההגנה לא חלה בגין הקטנת פעילות במהלך השנים 2016 ו-2017. משכך, לטענת המשיבים, ההגנה לשנים: 2016 ו-2017 תינתן רק אם יסתבר שהעיכוב בהעברת הכספים בשנת 2015 גרם לפגיעה בהיקף פעילותה של העותרת **במהלך אותה תקופת עיכוב**. לפיכך, לשיטת המשיבים, הסכם הפשרה קבע מנגנון, אשר מגן רק על בסיס הנתונים הנדרשים להערכת התמיכה לשנים: 2016 ו-2017 (כאשר רבעון ג' של שנת 2015 מהווה חלק משנת ההערכה ל-2016, ורבעון ד' לשנת 2015 נכלל בשנת ההערכה ל-2017).

בתוך כך, נטען כי הסכם הפשרה לא נועד להבטיח תשלום כספי תמיכה בעד פעילות שלא בוצעה בפועל בשנים: 2016-2017, וכי הדבר תואם את האמור בסעיף 8 להסכם הפשרה כי: "האמור לעיל, הוא בכפוף לכך שלא תשולם תמיכה ביתר...".

27. בהמשך לאמור לעיל – המשיבים גורסים כי, כפי שצוין בהחלטת ועדת התמיכות, בבחינת בקשת התמיכה של העותרת לשנת 2016, נמצא, על בסיס נתוני שנת ההערכה, כי העותרת צלחה את תנאי הסף לקבלת כספי תמיכה. בגדר כך נטען כי הסיבה לאי קבלת כספי התמיכה לשנת 2016 טמונה באי ביצוע פעילויות מספיקות במהלך שנת 2016 עצמה, ולא משום שהיתה פגיעה בבסיס הנתונים של שנת ההערכה לשנת 2016. המשמעות היא שהקטנת פעילותה של העותרת התקיימה בתקופה שאיננה נכללת בתקופת העיכוב המוגדרת בהסכם הפשרה, ולכן ההסכם האמור איננו מגן עליה.

28. המשיבים טוענים עוד כי החלטת ועדת התמיכות, אשר קבעה (לאחר שבחנה, בליווי רואה חשבון, נתונים שונים שהעותרת העבירה), שההיקף הנמוך של פעילות העותרת בשנת 2016 נבע מהחלטות ניהוליות, ולא מעיכוב העברת כספי התמיכה לשנת 2015 – היא מוצדקת. בין היתר, צוין כי העותרת סיימה את השנים: 2015 ו-2016 ביתרות תקציביות, ולכן היא יכולה הייתה לכאורה לקיים פעילות נתמכת בתקופות אלה. עוד נקבע כי נתוני שנת ההערכה לשנת 2017 העידו כי אי עמידת העותרת בתנאי הסף לקבלת תמיכה לא נבעה מרבעון ד' של שנת 2015 (הנכלל בתקופת העיכוב), אלא מהיעדר הפעילות בשלושת הרבעונים הנוספים לשנת ההערכה (רבעונים א'-ג' של שנת 2016), שהסכם הפשרה לא חל עליהם.

התפתחויות נוספות

29. לאחר שהוגשה תגובה מקדמית מטעם המשיבים, התקיים בתאריך 13.11.2017 דיון ראשון בעתירה, בסיומו הוחלט כך:

1. יש להצר מאוד על קצב הטיפול בבקשת התמיכה של העותרת לשנת 2016 ונראה כי אף המשיבים מודעים לכך שהטיפול נמשך לאורך פרק זמן ממושך מדי וכי הגיעה העת לקבל החלטה ללא דיחוי נוסף. חזקה על המשיבים כי כך אכן יהיה.

2. רשמנו לפנינו את הודעת המשיבים כי בתוך שבעה ימים מהיום יעבירו המשיבים לעותרת פירוט הנתונים הטעונים השלמה, לטענתם. כמו כן רשמנו לפנינו את הודעת המשיבים כי בתוך 30 ימים מיום קבלת נתונים

אלה תתקבל החלטה בעניין בקשת התמיכה של העותרת לשנת 2016.

3. המשיבים יגישו הודעת עדכון לא יאוחר מיום 7 בינואר 2018 ולאחר קבלתה יוחלט על המשך הטיפול בעתירה.

30. בתאריך 07.01.2018 המשיבים הגישו לבית המשפט הודעה מעדכנת, אליה צורפו: מכתבו של סגן היועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט, בגדרו התבקשה העותרת למסור פרטים נוספים מטעמה, וכן מכתב תשובה מטעם העותרת, שהכיל גם קבצי נתונים. במסגרת ההודעה הנ"ל, המשיבים ביקשו לשוב ולעדכן את בית המשפט לאחר קבלת החלטה בבקשות התמיכה לשנים: 2016 ו-2017.

31. בתאריך 12.02.2018 התקבלה החלטת ועדת התמיכות, אשר דחתה את בקשות התמיכה של העותרת לשנים: 2016 ו-2017. במסגרת החלטה זו, נקבע כי העותרת לא עמדה בתנאי הסף של מבחני התמיכה, וכי אין בסעיף 8 להסכם הפשרה כדי לסייע לה בנדון. מפאת חשיבות הדברים, אביא להלן את עיקרי החלטת ועדת התמיכות:

א. [...]

ב. ועדת התמיכות של מינהל התרבות סבורה שבנסיבות העניין אין תחולה לסעיף 8 להסכם הפשרה, שנחתם בין המשרד ובין תאטרון אלמידאן (להלן – "התאטרון") במסגרת בג"צ 6982/15. סעיף 8 קובע שאם או ככל שהעיכוב בהעברת החצי השני של תמיכת 2015 לתאטרון, ברבעון ג' או רבעון ד' של 2015 (ליתר דיוק, מיום 1.6.15 ועד 30.9.15 או מ-1.10.15 ועד יום 31.12.15, לפי העניין) גרם להקטנת היקף פעילותו באותה תקופה וכתוצאה מכך נפגעה זכאותו של התאטרון לתמיכה ב-2016 או ב-2017 או נפגע סכום התמיכה שיחושב לו על פי מודל החלוקה או התאטרון יהיה זכאי לאישור תמיכה או סכום התמיכה שיאושר לו לא ייפגע, לפי העניין, על אף הקטנת היקף הפעילות כאמור. זאת, מאחר שנתוני הפעילות של רבעון ג' או רבעון ד' של 2015 כלולים בבסיס לבדיקת זכאותו של התאטרון לתמיכה או לחישוב סכום התמיכה של 2016 או של 2017, בהתאמה. במילים אחרות סעיף 8 מבטיח שלא ייפגע בסיס הנתונים לבדיקת זכאות או לחישוב תמיכה ב-2016 או 2017 אם העיכוב בהעברת החצי השני של כספי התמיכה ל-2015 במהלך המחצית השנייה של 2015 גרם להקטנת היקף פעילותו של התאטרון באותה תקופה.

ג. [...] מכאן שהוועדה סבורה שביצועי התאטרון בפועל במהלך שנת תמיכה 2016 לא עמדו בסף המינימלי שנקבע

במבחני התמיכה לתאטרון קטן ועקב כך אין לשלם לו כספי תמיכה ל-2016... סעיף 8 להסכם הפשרה לא נועד להבטיח תשלום כספי תמיכה לתאטרון אם בפועל יתברר לאחר מעשה שהוא לא קיים פעילות תאטרלית נתמכת במהלך שנת תמיכות 2016 או 2017, לפי העניין, אלא הוא נועד להבטיח שלא ייפגע בסיס הנתונים, שלפיו תיקבע הזכאות לתמיכה בשנים אלה מלכתחילה או שלפיו תחושב התמיכה בשנים אלה לצורך אישור התמיכה מלכתחילה. יתירה מזאת... נערכה בחינה של נתונים נוספים שהעביר התאטרון, מהם עולה תמונה, שלפיה דומה כי ההיקף הנמוך של הפעילות התיאטרלית בשנת 2016 אינו מהווה תוצאה של העיכוב בהעברת כספי התמיכה לשנת 2015, אלא נובע מהחלטות ניהוליות של הנהלת התאטרון.

ד. היוצא מהאמור הוא שאין לאשר תשלום תמיכה לתאטרון בהתייחס ל-2016 על אף שהתמיכה אושרה מלכתחילה כדין וכי אין לאשר את בקשת התמיכה שהגיש התאטרון ל-2017...

[...]

... סעיף 8 מסייג במפורש את תחולת "רשת הבטחון" אם כתוצאה מהפעלתו ייוצר מצב של תמיכה ביתר – הוא בדיוק המצב שהתאטרון מבקש ליצור בכך שהוא דורש מהמשרד לשלם לו כ-2.2 מלש"ח דמי תמיכה בפעילות שלא קיים...

[...]

– החלטה

לאור כל האמור לעיל ועדת התמיכות מחליטה כדלקמן:

א. הוועדה מבטלת את התמיכה שהיא אישרה לתאטרון ל-2016;

ב. הוועדה דוחה את בקשת התמיכה של התאטרון ל-2017;

ג. [...].

(ההדגשות במקור – מ"ח).

32. בתאריך 14.02.2018 המשיבים הגישו לבית המשפט הודעה מעדכנת נוספת, במסגרתה דיווחו על החלטת ועדת התמיכות הנ"ל, וגרסו כי התשתית העובדתית שבבסיס העתירה השתנתה, ולפיכך יש מקום לתיקון העתירה.

33. בתאריך 08.03.2018 העותרת מסרה בתגובה מטעמה כי היא עומדת על עתירתה ושטחה טיעונים נוספים.

34. נוכח האמור לעיל, הנשיאה, השופטת א' חיות, החליטה, בתאריך 12.03.2018, כי העתירה תיקבע לדיון.

35. לאחר שהוגשה בתאריך 25.06.2018 השלמת טיעונים מטעם המשיבים, בגדרה הם השיבו לעיקרי טענות העותרת בתגובתה מתאריך 08.03.2018 – התקיים, בתאריך 28.06.2018, דיון המשך בפנינו, בגדרו הוצע למשיבים כי לא יעמדו על טענותיהם ביחס לפרשנות סעיף 8 להסכם הפשרה, וכי נוכח קביעת ועדת התמיכות שהקטנת פעילות העותרת נבעה מהחלטות ניהוליות ולא מהעיכוב בהעברת כספי התמיכה לשנת 2015 – העותרת תוכל לתקוף את ההחלטה החדשה בהליך חדש. בתום הדיון הוחלט כך:

”תמו טיעוני הצדדים ובתום הדיון העלינו הצעה לגביה ביקש בא כוח המשיבים שהות בת 7 ימים לצורך גיבוש הודעת עדכון. הודעה מעדכנת כאמור תוגש לא יאחר מיום 8.7.2018 ולאחר מכן נחליט על המשך הטיפול בעתירה.”

36. בתאריך 12.07.2018 המשיבים הגישו הודעה מעדכנת מטעמם, ובה מסרו כי הם עומדים על טענותיהם, ובכך נדחתה למעשה הצעת בית המשפט הנ”ל.

37. בתאריך 16.07.2018 בעקבות ההודעות המעדכנות הנ”ל, הוצאנו צו על תנאי, המורה כך:

”מוצא בזאת צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יפורש סעיף 8 להסכם הפשרה בין הצדדים מיום 29.3.2016 כך שהגדרת ”פגיעה” בגין העיכוב בהעברת סכום התמיכה לשנת 2015 תכלול גם ירידה בביצוע פעילות תיאטרלית נתמכת בפועל על ידי העותרת במהלך שנות התמיכה 2016 ו-2017.

תצהיר תגובה יוגש בתוך 30 ימים. ימי פגרה במניין.”

הערה: לא ראינו כאמור להוציא צו-על-תנאי בשאר הטענות שהעלתה העותרת.

38. לאחר הארכות מועד שניתנו להם – המשיבים הגישו בתאריך 07.10.2018 כתב תשובה מטעמם, המגובה בתצהיר ומתמקד בעיקרו בפרשנות סעיף 8 להסכם הפשרה.

בתאריך 31.12.2018 התקיים בפנינו דיון בהתנגדות לצו על תנאי, ולאחריו נדחה התיק לעיון.

39. אחרי הצגת הרקע, טענות הצדדים והשתלשלות האירועים – אפנה כעת להכרעה בעתירה במכלול. כאמור לעיל, הצו על תנאי שהוצא בעתירה שבפנינו עוסק בפרשנות ובתחולת סעיף 8 להסכם הפשרה, ולפיכך אדון רק בטענות הצדדים הנוגעות בכך.

דיון והכרעה

40. לאחר עיון במכלול החומר הרב שבתיק ושמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים בדיונים שהתקיימו – הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברותיי שנעשה.

אומר כבר עתה כי להשקפתי, יש לקבל את פרשנות המשיבים לסעיף 8 להסכם הפשרה. בהקשר זה אציין כי לטעמי, לא קיים קשר סיבתי בין העיכוב בתשלום כספי התמיכה לעותרת בשנת 2015 לבין אי עמידתה בתנאים לקבלת תמיכה בשנים: 2016 ו-2017, ולפיכך, אף אם נקבל את פרשנות העותרת לסעיף 8 להסכם הפשרה, הוא איננו מקנה לה את המבוקש על ידה.

אפרט עתה את הדברים, ראשון-ראשון ואחרון-אחרון.

41. כאמור, מוקד העתירה שבפנינו הינו בפרשנות ובתחולת סעיף 8 להסכם הפשרה, שיש בו התחייבות של הגורם השלטוני ביחס לאופן הפעלת שיקול דעתו. על דרך הכלל, פעולות משפטיות והסדרים מסוג זה אינם מאופיינים כחווה רגיל, ואולם ישנם מצבים בהם הסכמי פשרה כאלה נדונים על פי דיני החוזים בין במישרין, בין מכוח האמור בסעיף 61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 (להלן: חוק החוזים) (עיינו והשוו: חוות דעתי ב-בע"מ 1813/18 פלוני נ' פלוני (23.06.2019) והאסמכתאות הנזכרות שם (להלן: עניין פלוני)).

מדובר פה למעשה ב"עיסקה מעורבת", השייכת בחלקה לתחום המשפט הציבורי, אך רכיב מרכזי שלה נוגע לדיני החוזים של המשפט הפרטי, או נושק להם.

ראו: דניאל פרידמן ונילי כהן חוזים א, עמ' 117-119 וההפניות הנזכרות שם (מהדורה שנייה, 2018) (להלן: פרידמן וכהן חוזים כך א).
(השוו לדיון דומה – באופיו הכפול של פסק דין בהסכמה, שהינו כפסק דין וכחווה: פרידמן וכהן חוזים כך א, בעמ' 118 והאסמכתאות המובאות שם בה"ש 39. לעקרונות הפרשנות של פסק דין ככזה – עיינו: בג"ץ 3406/91 בבלי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מה(5) 1, 8 (1991); רע"א 369/10 אוהיון נ' חממי (30.05.2010)).

בנסיבות המקרה שבפנינו, מדובר איפוא בפעולה משפטית דו-מהותית מן הסוג המתואר לעיל, ועל כן יש לדון בה, לענייננו, לפי עקרונות דיני החוזים, ובפרט – עקרונות הפרשנות החוזית. בכך אתמקד בהמשך הדברים. סדר הניתוח יתנתב איפוא כדלקמן:

ראשית, אבחן את השאלה איזו פרשנות יש לתת לסעיף 8 להסכם הפרשה, מבין הפרשנויות המוצעות על ידי הצדדים.

שנית, אדון בשאלה האם בנסיבות העניין הסעיף הנ"ל חל כאן.

פרשנות סעיף 8 להסכם הפרשה

42. כאמור לעיל, העותרת טוענת כי יש לפרש את המונח "פגיעה" שבסעיף הנ"ל בצורה רחבה – כך שתוקנה הגנה גם במקרה של ירידה בביצוע פעילות נתמכת בפועל במהלך השנים: 2016 ו-2017, אם היא נובעת מהעיכוב בקבלת כספי התמיכה בשנת 2015. לעומת זאת, המשיבים גורסים כי המונח "פגיעה" כולל רק את התקופה בה עוכבו הכספים בשנת 2015, ולפיכך הסעיף חל רק אם העיכוב בהעברת הכספים גרם לפגיעה באותה תקופה, והשפיע על נתוני שנת ההערכה.

43. בהתאם לקבוע בסעיף 25(א) לחוק החוזים, פרשנות חוזה נעשית לפי אומד דעת הצדדים, המשתמע מתוך החוזה ומנסיבות העניין – המטרות, התכליות, היעדים והאינטרסים, אשר הצדדים ביקשו להגשים בצורה משותפת (ראו: ע"א 4628/93 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום (1991) בע"מ, פ"ד מט(2) 265, 310-311 (1995) (להלן: עניין אפרופים); עיינו לאחרונה: עניין פלוני והאסמכתאות הנזכרות שם).

תכלית החוזה מורכבת מהתכלית הסובייקטיבית של הצדדים – כוונת הצדדים, שעל יסודה נכרת החוזה ומתכלית אובייקטיבית, שהיא היעדים והמטרות, אשר ניתן להניח שצדדים סבירים לחוזה היו מבקשים להגשים. התכלית האובייקטיבית נקבעת על

פי טיב החוזה, מהות העיסקה והמטרה העסקית והכלכלית העומדת בבסיסה (ראו: בג"ץ 846/93 ברק נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, פ"ד נא(1) 3 (1994); ע"א 554/83 "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ נ' עיזבון המנוח זולוטוב ז"ל, פ"ד מא(1) 282 (1987); ע"א 136/14 דן אופ בע"מ נ' CORNUCOPIA EQUITIES LTD (06.09.2017)).

44. בבואנו לפרש את הסכם הפשרה שנכרת בין הצדדים כאן, עלינו להידרש ללשון החוזה ולנסיבות החיצוניות לו (ראו: עניין אפרופים; ע"א 2553/01 ארגון מגדלי ירקות – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 481 (2005) (דיון נוסף נדחה: דנ"א 2045/05 ארגון מגדלי ירקות – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד סא(2) 1 (2006)). כן עיינו: רע"א 3961/10 המוסד לביטוח לאומי נ' סהר חברה לתביעות בע"מ פ"ד סה(2) 563 (2012) (להלן: עניין המוסד לביטוח לאומי) ולאחרונה: עניין פלוני). בבחינת הנסיבות החיצוניות לחוזה, יש לבדוק, בין היתר, את התנהלות הצדדים במשא ומתן שנערך ביניהם; את התנהגותם לאחר כריתת החוזה ואת ההקשר שבו נחתם החוזה (ראו: עניין אפרופים, בעמ' 312; דניאל פרידמן "פרשנות החוזה" חוזים ג 241-242 (דניאל פרידמן ונילי כהן עורכים, 2003)).

45. בענייננו עסקינן בפרשנות סעיף 8 להסכם הפשרה, שאת נוסחו אביא כאן בשנית:

8. אם יתברר כי העיכוב בהעברת התמיכה לשנת 2015, גרם לפגיעה באשר לזכאות או לסכום כספי התמיכה שהתיאטרון היה מקבל אלמלא העיכוב לשנים 2015 עד 2017 (כולל) – (להלן – "הפרש התמיכה"), הדבר לא יהווה עילה לאי מתן אישור התמיכה עבור אותה שנה, בהתאם לאמור בהגדרת המונח "פגיעה" למטה, והמשרד ישלם לתיאטרון את סכום הפרש התמיכה, בקיזוז סך התשלום השנתי לפי סעיף 3 לעיל; האמור לעיל, הוא בכפוף לכך שלא תשולם תמיכה ביתר, ומבלי להודות בחבות כלשהי של המשרד;

לעניין סעיף זה,

'העיכוב בהעברת תמיכה' – פיגור בהעברת כספי תמיכה לתאטרון בין התאריכים 1.6.2015 לבין 31.12.2015 בהשוואה למועדים שבהם העביר המשרד כספי תמיכה לכלל התיאטרון הרפרטואריים הקטנים באותה תקופה;

'פגיעה' – לגבי בקשת תמיכה של התאטרון בשנת 2016 או 2017 (אם תוגש): מניעת תמיכה מחמת אי-עמידה בתנאי סף כמותי שבמבחן התמיכה או הפחתת סכום התמיכה המחושב בהתאם למבחן התמיכה, זאת מחמת הקטנת פעילות התיאטרון בתקופת העיכוב, הכל בהתייחס לשנת ההערכה הרלבנטית, כהגדרתה במבחן התמיכה, לכל שנת תמיכה;

‘תמיכה ביתר’ – מצב שבו התמיכה ששולמה בפועל לתיאטרון בגין הפעילות הנתמכת שביצע בשנת התמיכה הרלבנטית עלתה על 75% מההוצאות המאושרות שהוא הוציא לצורך קיומה”.
(ההדגשות שלי – ח”מ).

נפנה אם כן לפרשנותו המילולית של הסעיף הנ”ל, ונתמקד במילים: “מחמת הקטנת פעילות התיאטרון בתקופת העיכוב, הכל בהתייחס לשנת ההערכה הרלבנטית”. סבורני כי נוסח זה איננו יכול להתפרש באופן רחב, כפי שהעותרת טוענת לו, שכן לשונו ברורה ומעידה על כך שכוונת הצדדים הייתה ש”פגיעה” תפורש כהקטנת פעילות בתקופת העיכוב בלבד. המשך הסעיף, הקובע כי: “הכל בהתייחס לשנת ההערכה הרלבנטית” מחזק מסקנה זו, שכן הוא מדגיש את העובדה שתקופת העיכוב מהווה חלק מבסיס הנתונים של שנות ההערכה לשנים 2016 ו-2017 (כאשר רבעון ג’ של שנת 2015 רלבנטי לשנת 2016, ורבעון ד’ של שנת 2015 רלבנטי לשנת 2017, כאמור).

יתר על כן, האיסור על “תמיכה ביתר” (המוגדרת כתשלום סכום העולה על 75% מההוצאות שהוציאה העותרת לצורך ביצוע הפעילות הנתמכת), המעוגן בהסכם הפשרה, בסעיף 6(י) למבחני התמיכה ובסעיף 8(ח)(1) לנוהל להגשת בקשות התמיכה, מחזק את הסברה כי סעיף 8 להסכם הפשרה לא נועד להבטיח תשלום תמיכה בגין אי קיום, או ירידה בביצוע פעילות נתמכת בפועל במהלך השנים: 2016 או 2017. זאת ועוד – הגדרת המונח “פגיעה” באופן הכולל גם ירידה בביצוע פעילות נתמכת בפועל בשנים: 2016 ו-2017 והפעלת מנגנון ההגנה המעוגן בסעיף 8 בהתאם לכך – יובילו ל”תמיכה ביתר”, שכן משמעותן מתן תמיכה בגין פעילות שלא בוצעה בפועל. האמור מתחדד גם נוכח סעיף 9 להסכם הפשרה, אשר קובע, בין היתר, כי כל האמור בהסכם יבוצע בכפוף לכל דין, מבחני תמיכה ונוהלי תמיכה רלבנטיים.

נוכח האמור, ולאור החזקה הפרשנית לפיה פרשנות החוזה היא לרוב זו שתואמת את משמעותו הפשוטה והטבעית של הכתוב בו, העולה מקריאתו על רקע הקשר הכללי (ראו: עניין המוסד לביטוח לאומי, בעמ’ 583; ע”א 8080/16 עמודי שחף בע”מ נ’ לברניצ’וק, בפסקה 12 לפסק דינו של השופט מ’ מזוז (08.08.2018)) – נראה לי כי יש להעדיף כאן את פרשנות המשיבים, על זו שמציעה העותרת.

46. זאת ועוד – אחרת. המסקנה בדבר העדפת פרשנות המשיבים מתחזקת גם נוכח הנסיבות החיצוניות להסכם הפשרה, כאשר בין אלה יש לשקול את ההקשר בו נחתם החוזה. הסכם הפשרה נחתם במסגרת העתירה הקודמת (שאף נמחקה בעקבותיו). מאחר

ונתוני שנת ההערכה משפיעים על קביעת זכאות העותרת לתמיכה, ניתן ללמוד מן ההקשר כי הצדדים חששו שגם אם יוענקו כספי התמיכה לשנת 2015 (עליהם נסובה המחלוקת בעתירה הקודמת) – הפעילות המעטה שביצעה העותרת בתקופה זו תשפיע על זכאותה לתמיכות בשנים הבאות. מכך ניתן להבין כי סעיף 8 להסכם הפשרה בא אל העולם כדי לאיין את ההשלכות השליליות העתידיות של פגיעה אפשרית בתקופת העיכוב – על שנת ההערכה הרלבנטית לשנים: 2016 ו-2017 (אך לא על הביצוע בשנים אלו).

47. נוכח כל האמור לעיל – סבורני כי יש לקבל את פרשנות המשיבים לסעיף 8 להסכם הפשרה. משכך, נותר עדיין לדון בשאלה האם ישנה תחולה כלשהי לסעיף הנ"ל בענייננו.

תחולת סעיף 8 להסכם הפשרה בענייננו

48. משהגעתי למסקנה כי יש לקבל את פרשנות המשיבים לסעיף 8 להסכם הפשרה, תחולת הסעיף תלויה בקיומו של קשר סיבתי כפול: הראשון – קשר סיבתי בין העיכוב בהעברת הכספים בשנת 2015 לבין הקטנת הפעילות במהלך תקופת העיכוב. השני – קשר סיבתי בין הקטנת הפעילות בתקופת העיכוב, שפוגעת בבסיס נתוני שנת ההערכה – לבין פגיעה בזכאות לכספי התמיכה בשנים: 2016-2017.

לשיטתי, קשר סיבתי כאמור לא הוכח, ומכל מקום, כפי שאראה להלן, לגישתי לא עלה בידי העותרת להוכיח כל קשר סיבתי בין העיכוב בהעברת הכספים לבין אי הזכאות לכספי התמיכה בשנים: 2016 או 2017. אבהיר ואפרט הדברים מיד בסמוך.

49. בתאריך 12.02.2018 התקבלה החלטת ועדת התמיכות, בגדרה נקבע, בין היתר, כי העותרת לא נפגעה מהקטנת פעילותה ברבעון ג' של שנת 2015 (הנכלל בתקופת העיכוב), שכן שלושת הרבעונים הנוספים מלבדו גרמו לכך שהעותרת צלחה לכאורה את תנאי הסף לזכאות לתמיכה עבור שנת 2016 (והיא היתה גם מקבלת את הכספים אם היתה עומדת במבחני הביצוע). לפיכך ועדת התמיכות הגיעה למסקנה נכונה כי אין תחולה לסעיף 8 הנ"ל בנסיבות אלו. יש להזכיר ולציין כאן כי אמנם בסופו של דבר הוחלט שהעותרת איננה זכאית לקבל בפועל את כספי התמיכה לשנת 2016, אך הסיבה לכך לא היתה נעוצה בפגיעה בבסיס הנתונים של שנת ההערכה לצורך זה, אלא בהיקף הפעילות, הנמוך ביותר, שהעותרת קיימה למעשה בשנת 2016 (תקופה שהסכם הפשרה איננו מגן עליה), כפי שהשתקף מדו"חות הביצוע שהיא הגישה. ואכן אין להעניק כספי תמיכה כאשר כמעט ואין במה לתמוך.

50. גם ביחס לשנת 2017, החלטת ועדת התמיכות קבעה כי אי עמידת העותרת בתנאי הסף לתמיכה – לא נבעה מפגיעה בנתוני רבעון ד' של שנת 2015 (הנכלל בתקופת העיכוב, ועליו מגן הסכם הפשרה), אלא מהיעדר פעילות בשלושת הרבעונים הנוספים של שנת ההערכה – עליהם הסכם הפשרה לא מגן.

51. עוד נקבע בהחלטת ועדת התמיכות כי היקף הפעילות הנמוך של העותרת בשנת 2016 לא נבע מהעיכוב בהעברת הכספים בשנת 2015, אלא מהחלטות ניהוליות שלה. אמנה כאן בקצרה את הטעמים המרכזיים למסקנה זו:

ראשית, העותרת סיימה את שנת 2015 ביתרה תקציבית של כ-230,000 ש"ח – ולפיכך הייתה יכולה לבצע פעילות (גם אם חלקית) בסוף שנת 2015 ובתחילת שנת 2016. זאת ועוד: בתאריך 12.04.2016 העותרת קיבלה את השלמת התמיכה לשנת 2015 בסך של 570,000 ש"ח, ובתאריך זה היא הייתה בעודף תזרימי של כ-500,000 ש"ח. כמו כן, העותרת סיימה גם את שנת 2016 ביתרה תקציבית בסך של 709,000 ש"ח. מהנתונים הנ"ל לא ניתן להבין מדוע לא בוצע שימוש ולו בחלק מן הכסף לביצוע פעילות נתמכת בפועל.

שנית, כספי התמיכה מהמשיבים אינם המקור התקציבי היחיד של העותרת – כאמור בעתירה ובהחלטת ועדת התמיכות. תמיכת המשיבים בעותרת מהווה במוצק רק כ-32% ממחזור ההכנסות שלה. מלבד תמיכה זו, 40% ממקורות ההכנסה של העותרת הינם כספי תמיכה מעיריית חיפה, ו-28% הם הכנסות עצמיות, בין היתר ממכירת כרטיסים, או תרומות מהציבור הרחב. לפיכך אין זה סביר כי העיכוב בקבלת התמיכה מהמשיבים לשנת 2015 גרמה לכך שהעותרת הייתה יכולה לבצע רק 5 הרצות בשנת 2016 (לעומת 160 הרצות שקיימה בשנת 2015).

שלישית, הוצאות התפעול של העותרת, הכרוכות בהשכרת האולמות שלה, עלו בהרבה על הכנסותיה מהשכרות אלו. כך, למשל, העותרת העמידה לעיתים את אולמותיה לשימוש צדדים שלישיים פרטיים בחינם.

רביעית, בין שנת 2015 לשנת 2016 חלה ירידה של 17% בהוצאות העותרת, אך הפער בהרצות שהיא קיימה גבוה בהרבה – 160 הרצות בשנת 2015, לעומת 5 הרצות בארץ בשנת 2016 כולה.

52. לאור כל האמור לעיל, מכח ההלכה הפסוקה, שקבעה גבולות צרים להתערבות בהחלטות בדבר תמיכות (ראו: בג"צ 5264/05 ישיבת שבי שומרון נ' שרת החינוך (16.01.2005); בג"צ 9547/06 הקרן החדשה לקידום ולעידוד יוצרי קולנוע נ' המועצה הישראלית לקולנוע (14.04.2008)) – לא מצאתי כי יש מקום לשינוי החלטת ועדת התמיכות נשוא העתירה, שכן ההחלטה מצויה במתחם שיקול הדעת הנתון לה כגורם מקצועי, והיא נראית, בנסיבות, סבירה, מנומקת ומבוססת על נתונים שהעותרת בעצמה סיפקה. המסקנה המתחייבת לפיכך, היא כי סעיף 8 להסכם הפשרה – לפי פרשנותו הנכונה – איננו חל בענייננו.

53. טרם סיום אעיר כי עתירה זו דנה רק בנסיבות המקרה שלפנינו, ואין היא עוסקת במבחני התמיכה למוסדות הציבור בתחום התיאטרון באופן כללי, שהן נשוא לעתירות אחרות.

סוף דבר

54. נוכח כל האמור לעיל – אציע לחברותיי כי נדחה את העתירה, נבטל את הצו-על-תנאי שהוצא בגדרה, אך בנסיבות הענין – לא נעשה פה צו להוצאות.

המשנה-לנשיאה

כב' השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ת

הנשיאה א' חיות:

1. השאלה שבמוקד העתירה דנן פורטה בצו על תנאי שניתן ביום 16.7.2018 והיא – "מדוע לא יפורש סעיף 8 להסכם הפרשה בין הצדדים מיום 29.3.2016 כך שהגדרת 'פגיעה' בגין העיכוב בהעברת סכום התמיכה לשנת 2015 תכלול גם ירידה בביצוע פעילות תיאטרלית נתמכת בפועל על ידי העותרת במהלך שנות התמיכה 2016 ו-2017".

חברי המשנה לנשיאה ח' מלצר הגיע למסקנה כי יש לאמץ לעניין פרשנותו של סעיף 8 הנ"ל את עמדת המשיבים ולפיה ההגנה שעליה הוסכם מתייחסת רק לתקופת העיכוב שפורטה בסעיף (1.6.2015 – 31.12.2015), אשר נכללת בבסיס הנתונים להערכת זכאות לשנים 2016 (רבעונים א'-ג' של שנת 2015) ו-2017 (רבעון ד' של שנת 2015). זאת בניגוד לעמדת העותרת אשר סברה כי הסעיף נועד להבטיח הגנה רחבה יותר המתבטאת בתשלום תמיכה בגין אי קיום או ירידה בפועל של הפעילות הנתמכת שביצעה העותרת במהלך השנים 2016 ו-2017, ככל שאלה נובעים מהעיכוב בהעברת סכום התמיכה לשנת 2015.

2. הפרשנות שמציע חברי המשנה לנשיאה ח' מלצר לסעיף 8 יש לה עיגון בלשון ההסכם, כפי שהיטיב חברי לפרט בחוות דעתו (פסקאות 45-46), אך לטעמי לשון ההסכם ובעיקר תכליתו אינם שוללים לחלוטין גם את הפרשנות הרחבה יותר שמציעה העותרת. סעיף 8 להסכם הפרשה אינו כולל הגדרה של התיבה "תקופת העיכוב". הוא מגדיר את התיבה "העיכוב בהעברת התמיכה" וההתייחסות שם היא לשני הרבעונים האחרונים של שנת 2015 "בהשוואה למועדים שבהם העביר המשרד כספי תמיכה לכלל התיאטרון[ים] הרפרטואריים הקטנים באותה תקופה".

מן העובדות שהוצגו בפנינו עולה בבירור כי בעוד שהתיאטרונים הרפרטואריים הקטנים קיבלו את יתרת סכום התמיכה לשנת 2015 במהלך חודש אוקטובר באותה שנה (עמ' 3 להחלטת ועדת התמיכות מיום 12.2.2018, מש/20), יתרת סכום התמיכה שהעותרת הייתה זכאית לו (570,666 ש"ח) שולם לה רק ב-12.4.2016, לאחר הסכם הפרשה שהושג בין הצדדים ביום 29.3.2016 בעקבות העתירה הקודמת (בג"ץ 6982/15). לפיכך, "בהשוואה למועדים שבהם העביר המשרד כספי תמיכה לכלל התיאטרונים הרפרטואריים הקטנים באותה תקופה", תקופת העיכוב בפועל של תשלום יתרת סכום התמיכה לשנת 2015 לעותרת נמשכה כשישה חודשים - מאוקטובר 2015 ועד אפריל 2016. יתרה מכך, בעת שנחתם הסכם הפרשה במרץ 2016 טרם בוצע התשלום. ניתן להניח, אפוא, כי כאשר הסכימו הצדדים שיש לתקן את הפגיעה שנגרמה לעותרת

בעקבות אותו העיכוב, הם ראו לנגד עיניהם את תקופת העיכוב בפועל ואת השלכותיה האפשריות בהיבט הרחב. לכן הייתי נכונה לשקול אימוץ פרשנותה של העותרת לסעיף 8 להסכם הפשרה, אף שפרשנות זו אינה נטולת קשיים. ואולם, כפי שיבואר להלן, בכך אין כדי להועיל לעותרת משום שלא עלה בידה להראות כי העיכוב בפועל שחל בתשלום יתרת סכום התמיכה לשנת 2015, הוא זה שהביא אצלה לירידה בפעילות התיאטרלית הנתמכת בפועל בשנים 2016 ו-2017.

3. בהחלטתנו מיום 13.11.2017 (עליה עמד גם חברי בסעיף 29 לחוות דעתו), הבענו מורת רוח מקצב הטיפול בבקשת התמיכה של העותרת לשנת 2016 וציינו "נראה כי אף המשיבים מודעים לכך שהטיפול נמשך לאורך פרק זמן ממושך מדי וכי הגיעה העת לקבל החלטה ללא דיחוי נוסף". בעקבות החלטה זו ראו לנכון היועץ המשפטי לממשלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד דינה זילבר, לבחון את הנושא מפאת מורכבותו ורגישותו (סעיף 90 לתצהיר התשובה מטעם המשיבים). אך בסיכום הישיבה שקיימו הוחלט כי בטרם שוועדת התמיכות תקבל את החלטתה בנדון, על העותרת להעביר נתונים נוספים. במכתבה מיום 27.12.2017, העבירה העותרת נתונים נוספים לוועדה וביום 12.2.2018 ניתנה החלטת הוועדה לפיה יש לבטל את התמיכה שאושרה לעותרת לשנת 2016 ולדחות את בקשת התמיכה של העותרת לשנת 2017.

4. החלטתה של ועדת התמיכות כוללת ניתוח יסודי ומפורט של כל הנתונים שהוצגו בפניה לרבות אלה הנוגעים לביצועים בפועל של העותרת לשנים 2016 ו-2017. הוועדה מתחה ביקורת על כך שהעותרת בחרה שלא לספק תמונה עובדתית, כללית וברורה אלא העבירה מידע חלקי בלבד, למרות שהיה באפשרותה להעביר חלק גדול מהחומרים שנתבקשו ממנה ללא קושי מיוחד. עוד נקבע בהחלטת הוועדה כי העותרת הסתפקה בהסברים קצרים ועמומים שלא היה בהם כדי להסביר את אופן התנהלותה. במוקד הדברים עמדה העובדה כי בהתאם לנתונים שהוצגו, ביצעה העותרת 5 הרצות בלבד בשנת 2016 לעומת 160 הרצות בשנת 2015. זאת חרף העובדה כי בחודש אפריל 2016 היא הייתה בעודף תזרימי של כחצי מיליון ש"ח ובסוף 2016 הייתה ביתרה תקציבית במזומן, בחשבון הבנק, של כ-709,000 ש"ח. על פי דיווחיה הוציאה העותרת בשנת 2015 2.9 מיליון ש"ח לעומת כ-2.4 מיליון ש"ח בשנת 2016, אך היא לא סיפקה הסבר לשאלה כיצד נתונים אלה - המלמדים על ירידה מתונה יחסית בהיקף הוצאותיה בשנת 2016 - מתיישבים עם הירידה הדרמטית במספר ההרצות באותה שנה. כמו כן, העותרת לא סיפקה כל הסבר מדוע השקיעה בשנת 2016 500,000 ש"ח בארבע הפקות חדשות,

אך באופן חריג בחרה להריץ כל אחת מהן פעם אחת בלבד בניגוד למקובל בענף התיאטרון (סעיף 38 להחלטת הוועדה, מ"ש/20).

הניתוח המפורט שערכה הוועדה בנתונים שהובאו בפניה, הוביל אותה אל המסקנה כי היקף הפעילות הנמוך של העותרת בשנת 2016 לא נבע מהעיכוב בהעברת יתרת כספי התמיכות לשנת 2015, אלא מהחלטות ניהוליות של העותרת. ובמילים אחרות, הוועדה הגיעה למסקנה כי אין קשר סיבתי בין העיכוב הנ"ל ובין הפעילות הנתמכת של העותרת בפועל בשנת 2016, אשר ממנה נגזרות במידה רבה גם ההערכות לשנת 2017.

5. למרבה הצער, לאחר הוצאת הצו על תנאי מיום 16.7.2018, בחרה העותרת שלא להגיש עיקרי טיעון מטעמה ולא סיפקה, אף לא בדיון שהתקיים בפנינו ביום 31.12.2018, הסברים שיש בהם כדי ליתן מענה למסקנות שאליהן הגיעה ועדת התמיכות כמפורט לעיל.

לפיכך, אני מצטרפת לתוצאה שאליה הגיע חברי ולפיה דין העתירה להידחות. זאת מן הטעם כי גם אם תתקבל הפרשנות שביקשה העותרת לייחס לסעיף 8 של הסכם הפשרה, אין בכך כדי להועיל לה משלא עלה בידה להצביע על קשר סיבתי בין העיכוב בהעברת יתרת סכום התמיכה לשנת 2015 ובין הירידה בביצוע בפועל של פעילות תיאטרלית נתמכת במהלך שנות התמיכה 2016 ו-2017.

ה נ ש י א ה

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה-לנשיאה, השופט ח' מלצר.

ניתן היום, י"ט בתמוז התשע"ט (22.7.2019).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

מרכז מידע, טלי 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il> 17064880_K20.docx על+מה