



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6061/08

בפני : כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט א' רובינשטיין

העותרים : 1. דוד ישראלי
2. בנימין קוטין

נגד

המשיבים : 1. משרד החקלאות
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. מועצת הצמחים - המועצה לייצור צמחים
ולשיווקם

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ב באלול תשס"ח (22.9.08)

בשם העותרים : עו"ד ד' הולץ-לכנר

בשם המשיבים : עו"ד ד' בריסקמן

פסק-דין

השופטת ע' ארבל:

1. סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג – 1973 (להלן: חוק מועצת הצמחים או החוק) מסמיך את מועצת הצמחים – מועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: מועצת הצמחים), לגבות היטלים ממגדלים בענף החקלאות. האם הוראת הסעיף כדין היא, או שמא דינה להתבטל? זוהי השאלה הנדרשת להכרעתנו בגדריה של עתירה זו.

2. העותרים הם חקלאים, מגדלי מטעים בעיסוקם. המשיבים 1 ו-2 הם משרד החקלאות והיועץ המשפטי לממשלה, בהתאמה. המשיבה 3 היא מועצת הצמחים, אשר הוקמה על פי תיקון מס' 6 לחוק מועצת הצמחים (להלן: תיקון מס' 6), שבוצע במסגרת פרק יא' לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג – 2003 (להלן: חוק התכנית הכלכלית).

3. מועצת הצמחים מאחדת תחתיה את ענף הירקות, ענף הפירות, וענף פרי ההדר. על-פי סעיף 4 לחוק, במועצת הצמחים מכהנים לא יותר מ-41 חברים, כאשר חמישה מבין חבריה הם נציגי ממשלה והיתר נציגי ציבור.

הרכב נציגי הציבור קבוע בסעיף 4(ב), ולפיו על נציגי הציבור נמנים חברים שהם נציגים נבחרים של המגדלים מכל ענף ומספרם לפחות מחצית מכלל חברי המועצה; שלושה חברים שהם נציגי ארגון מגדלים יציג, אחד מכל ענף; שישה חברים מקרב תעשיינים, משווקי צמחים ויצואני צמחים, שימונו באופן שיינתן ביטוי הולם לייצוגם של כלל הענפים; שני חברים מקרב צרכנים של צמחים, שהם בעלי ניסיון וידע בתחום הגנת הצרכן. יתר על כן, סעיף 4(ב1) לחוק קובע כי מקום בו השר סבור שהרכב נציגי המגדלים אינו נותן ביטוי הולם לייצוגם של כלל המגדלים, רשאי הוא, כדי להבטיח ייצוג הולם, למנות עד שלושה חברים נוספים מקרב קבוצת המגדלים שאינה מיוצגת באופן הולם, וזאת לאחר התייעצות עם גוף המייצג, לדעת השר, את קבוצת המגדלים שאינה מיוצגת באופן הולם, ככל שקיים גוף כאמור.

תפקידי מועצת הצמחים מנוסחים בסעיף 11 לחוק מועצת הצמחים, כדלקמן:

- (1) לפתח, לעודד ולבסס את הענפים, לרבות שיפור שיטות העיבוד, להעלות את פריון העבודה, לתמוך בקיומם של ארגוני מגדלים, לעודד את פעילותם ולשתף עמם פעולה, ולעשות כל פעולה אחרת כיוצא באלה שיש בה כדי לתרום לפיתוחם ולביסוסם של הענפים;
- (2) להבטיח מחיר הוגן למגדלים;
- (3) לנקוט אמצעים להקטנת הוצאות הייצור והשווק;
- (4) להבטיח הספקה סדירה של צמחים ובמחירים נאותים לאוכלוסייה;

(5) לעודד וליזום מחקרים הקשורים בענפים ובמוצריהם, לרבות מחקרי שווקים, מחקרים בדבר שיטות שיווק ואריזה ומחקרים כיוצא באלה;
 (6) להסדיר את הייצור ואת השיווק בארץ ובחוץ לארץ של כל מין צמחים ששר החקלאות קבעו בהודעה ברשומות.

4. ביום 2.8.2007 נחקק חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז – 2007 (להלן: תיקון מס' 8). במסגרת תיקון זה בוצעו מספר שינויים בסעיף 36 לחוק (להלן: סעיף 36 או הסעיף), וביניהם העברת הסמכות לגביית היטלים מן המגדלים, שהייתה נתונה אותה העת בידי שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: שר החקלאות או השר), לידי המועצה. שינוי זה בוצע, בין היתר, עקב אימוץ מסקנותיו של דו"ח מפורט שהגישה ועדה שהוקמה על ידי שר החקלאות, מר שלום שמחון (להלן: דו"ח הועדה). עיקרי ההמלצות בדו"ח הועדה היו כי יש להחזיר את הסמכויות מידי שר החקלאות לידי המועצה; להגביר את כוחם של המגדלים והאוטונומיה של הועדות הענפיות; ולקצץ בהיטלי המועצה ובתקציבה. לשונו העדכנית של הסעיף היא כדלהלן:

(א) המועצה, לאחר שנתנה הזדמנות לועדה הענפית ולועדת המשנה להשמיע את עמדתן באישור השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאית, בכללים -

(1) להטיל היטלים על מגדלים, משווקים מורשים או יצואנים, ויכול שההיטל יהיה כללי למספר ענפים, לענף מסוים או למין או מינים של צמחים שהוקמו לגביהם ועדות משנה לפי סעיף 10א(ד), או מסוייג או מדורג לפי אזורים, לפי מיני צמחים, וכן לפי עונת שיווקם, ייעודם, מחירם, שטח גידולם, משקלם או צורת אריזתם של הצמחים;

(א1) לקבוע מועדים ודרכים לעדכון סכומי ההיטלים;

(2) לקבוע מועדים ודרכים לתשלום ההיטלים, לרבות ניכויים מתמורת צמחים שנמכרו באמצעות המועצה, המשווקים, היצואנים, בתי האריזה או התעשיינים, או בידיהם, או בכל דרך אחרת.

(3) לחייב מגדלים, משווקים, יצואנים, בתי אריזה או תעשיינים לנהל רישום ולמסור דינים וחשבונות לצרכי ההיטלים במדיה מגנטית או אופטית, בתקשורת מחשבים או בכל דרך אחרת שתקבע המועצה.

(א1) שיעור ההיטלים שייקבעו לפי סעיף קטן (א) לא יפחת מ-0.25% מסך הפדיון במכירה בסיטונות של הצמחים באותם ענפים או מינים שלגביהם נקבע ההיטל,

ששווקו בעונה הקודמת לקביעת ההיטלים (בסעיף קטן זה - רצפת ההיטל), ולא יעלה על 0.8% מסך הפדיון כאמור (בסעיף קטן זה - תקרת ההיטל); השר רשאי, מיזמתו או לפי בקשת המועצה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לשנות, בצו, את שיעורי רצפת ההיטל ותקרת ההיטל הקבועים בסעיף קטן זה.

(2א) המועצה רשאית, בכללים כאמור בסעיף קטן (א), להטיל היטל על מגדלים של מין או מינים של צמחים, באזור מסוים, לשם מימון פעולות מסוימות לגבי אותו מין או מינים של צמחים באזור האמור, ובלבד שביקשו זאת רוב המגדלים כאמור; היטל לפי סעיף קטן זה יוטל, לתקופה קצובה, נוסף על ההיטלים שהוטלו לפי סעיף קטן (א) על מגדלי אותו מין או מינים של צמחים באזור המסוים, ובלבד ששיעורו לא יעלה על 10% מסכומי ההיטלים כאמור; בסעיף קטן זה, "אזור" - שטח הכולל תחום שיפוט של רשות מקומית אחת לפחות.

יצוין כי מספר חודשים עובר לתיקון מס' 8, המסמיך את המועצה לקבוע היטלים, פורסמו תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז – 2007 (להלן: התקנות), אשר תוקנו על-ידי שר החקלאות על-פי סמכותו דאז, בהתאם להמלצות דו"ח הועדה שעוגנו מאוחר יותר בתיקון מס' 8.

העתירה דנן מופנית נגד חוקיותו וחוקתיותו של סעיף 36, בהיותו מסמיך את מועצת הצמחים לגבות מהחקלאים היטל כספי.

נימוקי העותרים

5 העותרים תוקפים בטיעוניהם את סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים בשני מישורים מרכזיים, האחד הוא מישור עיקרון החוקיות, והשני הוא המישור החוקתי.

6. במישור עיקרון החוקיות, נטען כי הסעיף מסמיך את המועצה לקבוע הסדרים ראשוניים. לטענתם, ההיטלים אותם מוסמכת המועצה לייצור צמחים לקבוע על-פי הסעיף הינם הסדרים ראשוניים באופיים בעלי משמעות מרחיקת לכת על ציבור רחב של אנשים, ולפיכך עומדת הוראת הסעיף בסתירה לעקרון החוקיות, המחייב חקיקת הסדרים ראשוניים בחקיקה ראשית.

העותרים גורסים כי הסמכות להטיל היטלים מנוסחת בסעיף 36 בצורה רחבה וכללית, בעוד שעל המחוקק לקבוע את אופן קביעת גובהו של ההיטל על-ידי מועצת

הצמחים. העותרים מפרטים את השאלות אשר ראוי כי יוכרעו על-ידי המחוקק ומצביעים, בין היתר, על הקריטריונים הבאים: האם ראוי שההיטל יהיה פרוגרסיבי, תלוי תמורה כלשהי, תלוי הכנסה כלשהי, תלוי משך חייו של מטע וכיוצא באלו פרמטרים לקביעת ההיטלים.

7. במישור החוקתי, טוענים העותרים כי הסעיף פוגע בזכויות היסוד לחופש עיסוק ולקניין, מבלי לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה. לדבריהם, הסעיף מאפשר להטיל על החקלאים היטל המגיע לעיתים להיקף של עשרות אחוזים מהרווח הנקי שלהם, באופן המגביל משמעותית את חופש העיסוק שלהם. נטען כי הסעיף אינו מידתי, באשר הוא קובע היטל בגובה אחיד וקבוע על כל החקלאים בהתעלם ממצבם הכלכלי ומגובה הכנסותיהם או הפסדיהם באותה שנה ובנוסף למיסים ששילמו. לדברי העותרים, לא מתקיים קשר רציונאלי בין הסעיף למטרותיו, כיון שהטלת נטל כבד כל כך על החקלאים תביא לקריסת ענף החקלאות. העותרים גורסים כי ניתן להגשים את תכליותיו על ידי בחירה בחלופות מימון אחרות, שלא נשקלו על ידי המחוקק. בנוסף, מצביעים העותרים על כי הגוף אשר אוחד בסמכות לקבוע את ההיטלים – המועצה – הוא גם זה אשר נהנה מהסכומים המשולמים.

בנוסף, נטען כי הסעיף לא נועד לתכלית ראויה. תכלית הסעיף, לדברי העותרים, היא להסדיר מקור מימון עצמאי למנגנון שהקימה המדינה לצורך הסדרת תחום ייצור הצמחים ושיווקם. לשיטתם, על הסדרת ייצור הצמחים ושיווקם להיות חלק אינטגראלי ובלתי נפרד מתפקידיו של משרד החקלאות, הממומן באמצעות כספי ציבור משלמי המיסים, אשר גם החקלאים נמנים עליו. בנוסף, טוענים העותרים כי החקלאים אינם נהנים כלל משרותי המועצה. החקלאי לא זוכה לקבל כל תמורה שהיא ממועצת הצמחים שעיקר עיסוקה הוא מתן שירות לציבור הרחב: ביטוח נזקי טבע; מחקר ופיתוח; קידום מכירות והדברה. לכן ככל שיש הצדקה לקיומה של מועצת צמחים כגוף נפרד ממשרד החקלאות, מימונה צריך להתבצע מהקופה הציבורית ולא מכיסם של החקלאים. ההוראה אף אינה תקפה מכוח ס' 8(א) לחוק יסוד: חופש העיסוק, שכן היא לא התקבלה ברוב חברי הכנסת ולא נאמר בה במפורש שהיא תקפה על אף האמור בחוק יסוד: חופש העיסוק.

בדיון שנערך בעתירה, העלו העותרים גם טענות לגבי אופן בחירת חברי המועצה כפי שהיא קבועה בסעיף 7(ב) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), תשס"ו – 2006, וגרסו כי בשיטה זו, כוחם של המגדלים הקטנים מוחלש.

תגובת המועצה לייצור צמחים (משיבה 3)

8. עמדת המועצה לייצור צמחים היא כי אין כל פסול בסעיף 36, וכי טענות העותרים בדבר אי חוקיותו עומדות בסתירה לנפסק בבג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט (2) 14 (2004) (להלן: פרשת ארגון מגדלי העופות). המועצה טוענת כי תיקון מס' 8 לא הרע את מצבם של החקלאים בהשוואה לחוק המועצה המקורי שנידון והוכשר חוקתית בפרשת מגדלי העופות, ומצביעה על כך שעתה, ההיטלים נקבעים על ידי המגדלים באמצעות נציגיהם שנבחרו באורח דמוקרטי, וכי שיעור ההיטלים פחת בלמעלה מ-50% והוא מוגבל עתה ל-0.8% מהפדיון במכירה בסיטונות של הפירות ששווקו בעונה הקודמת. בנוסף, מצביעה היא על כך כי תקרת חלק ההיטל המיועד למימון הוצאות המינהל של המועצה עומדת עתה על 0.25% לעומת 1.3% בנוסח חוק מועצת הצמחים עובר לתיקון.

המועצה טוענת כי הסעיף קובע בחקיקה ראשית הסדרים ראשוניים ביחס להיטלים. המועצה מפנה לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה, המאפשר להטיל מיסים גם על פי חוק, דהיינו בחקיקת משנה. באשר לטענות העותרים ביחס לתפקידי המועצה ולנחיצותה, טוענת המועצה כי קיום תפקידי המועצה חיוני למגדלים. לדבריה, קיום ביטוח נזקי טבע בתנאי שוק רגילים טעון פרמיות גבוהות ביותר שהחקלאי הבודד איננו יכול לשאת בהן; פעולות המחקר והפיתוח חיוניות לקידום הענפים השונים; ופעולות ויסות השוק שמבצעת המועצה חיוניות לעצם קיומם של משקי המגדלים ומונעות קריסת מחירים ויציאת המוני מגדלים ממעגל הייצור.

עוד גורסת המועצה כי העתירה נעדרת תשתית עובדתית מפני שהעותרים לא הציגו עובדות כלשהן ביחס להפסדיהם הנטענים. לדבריה, העותרים מתיימרים להעלות טענות בשם רוב מגדלי הפירות ללא ביסוס עובדתי ומשפטי, ומציגים את נתוני משרד החקלאות באופן חלקי ומטעה. המועצה מטעימה כי העותרים מעלימים מידע בית המשפט כי אינם משלמים היטלים מזה כשנתיים. עוד הועלתה טענת שיהוי.

תגובת המדינה (משיבים 1-2)

9. המדינה שותפה לעמדתה של מועצת הצמחים, וגורסת אף היא כי אין ממש בעתירה. זאת בנימוק שסעיף 36 אינו אלא הסדר ראשוני לגביית היטלים, הנתון במסגרת מפורטת שהותוותה בכנסת בדרך של חקיקה ראשית. לטענתה אין המדובר

אלא בהסמכה שגרתית למדי להטלת היטלים, הסמכה הנעשית במסגרת דיני המס ואשר עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: משק המדינה. המדינה מדגישה כי נציגי המגדלים מהווים רוב בכל האורגנים של המועצה (מליאת המועצה, הועד הפועל, ועדות ענפיות וועדות משנה), כך שהכללים נקבעים על ידי נציגי המגדלים עצמם, באישור שרי החקלאות והאוצר וועדת הכספים של הכנסת.

עוד טוענת המדינה כי אף אם טענות העותרים בדבר פגיעה בזכויותיהם נכונות הן, הרי שתכליות הקמת המועצה - הגנה על האינטרסים של המגדלים והגנה על הציבור הרחב הנזקק לתוצרת חקלאית - הן תכליות ראויות.

ד"ן

10. העותרים מבקשים כי נורה על ביטולו של סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים. השאלות אותן מציבה העתירה בפנינו הן האם הוראת סעיף 36 עולה בקנה אחד עם עיקרון החוקיות, והאם היא עומדת בהוראות חוקי היסוד שבשיטתנו המשפטית. סבורני, כי התשובה לשתי שאלות אלו הינה חיובית, ועל כן דין העתירה להידחות.

11. בית משפט זה נדרש לשאלת חוקתיותו של פרק יא' לחוק התכנית הכלכלית בכלל (תיקון 6 לחוק מועצת הצמחים) והקמת מועצת הצמחים בפרט, במסגרת פרשת ארגון מגדלי העופות, בה קבלו העותרים דאז הן על דרך חקיקתו של חוק התכנית הכלכלית (במסגרתו, כאמור, הוקמה מועצת הצמחים), והן על תוכנו. באשר לסוגיה האחרונה, הרלוונטית יותר לענייננו, התמקדו העותרים בטענה כי חוק התכנית הכלכלית צמצם במידה ניכרת אוטונומיה אשר הייתה נתונה למגדלים בענף החקלאות השונים בניהול ובהסדרת ענפיהם החקלאיים עובר לתיקון מס' 6, על-ידי העברת עיקר סמכויות הרגולציה מן המועצות לשר החקלאות. בעתירה ההיא נטען, בין היתר, כי העברת מרבית סמכויות הרגולציה מהמועצות לידי השר פוגעת באופן בלתי מידתי בחופש העיסוק של המגדלים.

בית המשפט דחה את העתירות בפרשת ארגון מגדלי העופות, תוך שהוא מקבל מספר קביעות הנוגעות לענייננו. בין היתר, נקבע כי תיקון מס' 6 והרפורמות שהנהיג במועצות עומדים במבחן התכלית הראויה, והיא להביא להסדרה יעילה והוגנת של ענפי החקלאות. כמו כן נקבע כי ההסדר שנקבע אינו חורג ממתחם המידתיות הנתון למחוקק ועל כן אינו סותר את חוק יסוד: חופש העיסוק.

אם כן, פרשת ארגון מגדלי העופות עוסקת, על פניה, בעתירה 'הפוכה' מזו המונחת בפנינו כיום: בעוד בפרשת ארגון מגדלי העופות תקפו העותרים דאז את היקף הסמכויות שניתנו לשר בטענה כי הוא רחב מדי, בעתירה דנן גורסים העותרים כי למועצה הואצלו סמכויות יתר בקביעת ההיטלים, באופן הנוגד את עיקרון החוקיות ופוגע בחופש העיסוק של המגדלים. אפתח אפוא בבחינת הטענה כי הסעיף נוגד את עיקרון החוקיות, בה אני רואה את טענתם המרכזית של העותרים. לאחר מכן, אדון בטענתם הנוספת בדבר הפגיעה בחופש העיסוק.

עיקרון החוקיות והסדרים ראשוניים

12. נוכח ריבוי הנושאים החוסים תחת אחריותה של המדינה המודרנית, התפתח מנגנון של העברת סמכויות לקביעת כללים מידי בית המחוקקים, הכנסת, לידיהן של רשויות המינהל (ראו: ברוך ברכה המשפט המנהלי כרך ראשון 82 (1997); בג"צ 825/88 איגוד שחקני הכדורסל בישראל-עמותה נ' התאחדות לכדורגל בישראל, פ"ד מה(5) 89, 103 (1991)). ישנן מספר הצדקות להעברת המשימה של עיצוב הכללים הפרטניים מידי הרשות המחוקקת לרשויות המינהל. עליהן נמנית, בין היתר, יכולתן של רשויות המינהל לגבש ביעילות ובזריזות את פרטי הביצוע של המדיניות שהותוותה על ידי המחוקק. כמו כן, נוכח חלוקת העבודה בין הרשויות ולאור טיפולן השוטף בנושאים הנמצאים תחת סמכותן, הרשויות נהנות מניסיון עשיר ומהיכרות עם ידע מקצועי רב. יתרון נוסף שקיים לרשויות המינהליות הוא האחריות שמוטלת עליהן בכל הקשור לאכיפת ההסדר המעמידה אותן בכוננות מתמדת באשר להתאמתם של פרטי הביצוע לנסיבות המשתנות ובאשר לשינויים לפי צרכי השעה (ברוך ברכה המשפט המנהלי כרך ראשון 82 (1997)). האצלת סמכויות לתיקון כללים לרשויות המינהל היא אפוא אמצעי רב חשיבות הנתון בידה של הכנסת בבואה למלא אחר תפקידה ולהסדיר את הנתון לאחריותה, באופן המחזק את יעילותה ואיכותה של מלאכת החקיקה.

יחד עם זאת, קיימות מגבלות על היקף סמכויות החקיקה הנמסרות לרשויות המינהל. על הכנסת, בית הנבחרים של אזרחי ישראל, מוטל לקבוע את מדיניותו הכללית של השלטון ואת עקרונותיו המנחים, אלו אשר מכונים "הסדרים ראשוניים", ואל לה לפרוק מעליה אחריות זו. כנאמר בבג"צ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 502 (2006) (להלן: פרשת רובינשטיין):

"כלל בסיסי של המשפט הציבורי בישראל קובע, כי מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות

המידה העקרונית המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המינהל. בלשון "טכנית" יותר קובע הכלל הבסיסי, כי "הסדרים ראשוניים" הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים - צריכים להיקבע בחוק של הכנסת, ואילו התקנות או הוראות המינהל צריכות לקבוע אך "הסדרים משניים".

13. שלושה טעמים מרכזיים עומדים ביסוד התפיסה כי על הכנסת, ועליה בלבד, מוטל לקבוע הסדרים ראשוניים. הטעם הראשון הוא עיקרון הפרדת הרשויות, לפיו הרשות המחוקקת היא האמונה על חקיקת חוקי המדינה. הטעם השני הוא עיקרון שלטון החוק לפיו החקיקה צריכה לקבוע את אמות המידה והקווים המנחים לפעולות אנשי הרשות המבצעת, והטעם השלישי מעוגן בעקרון הדמוקרטי לפיו ההכרעות העקרוניות והמהותיות לחיי האזרחים צריכות להתקבל על ידי הגוף שנבחר על ידי העם לקבל הכרעות אלה (פרשת רובינשטיין עמודים 503-515).

14. לעיתים, קם קושי בעריכת הבחנה בין הסדר ראשוני במהותו, הראוי להיקבע בחקיקה ראשית, להסדר משני, אותו יכולה לקבוע הרשות המנהלית. עמדה על כך השופטת מ' נאור בבג"ץ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח (2) 760, 746 (2004):

"ההבחנה בין הסדר ראשוני למשני אינה חדה. מהות ההסדר, השלכותיו החברתיות, מידת פגיעתו בחירות הפרט – כל אלה משפיעות על היקפו של ההסדר הראשוני ועל מידת הפירוט הנדרשת ממנו; גם במשטר דמוקרטי מודרני קשה לקיים את תורת ההסדרים הראשוניים במלוא היקפה."

15. לצד עקרונות של מהות ההסדר, השלכותיו החברתיות ומידת פגיעתו בחירות הפרט, התוותה הפסיקה מספר כללים לבחינת מהותה של פעולה שלטונית וסיווגה כהסדר ראשוני או הסדר משני. כך למשל, צוינה הרלוונטיות של מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל, כך שפעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית קרובה בטיבה לסמכויות ביצוע שבהסדר משני, ואילו פעולה שיש בה כדי להשפיע על מגזר שלם מתקרבת להסדר ראשוני; פעולה שתכליתה שנויה במחלוקת בציבור, אופייה נוטה להסדר ראשוני; עלותה של הפעולה אף היא יכולה להשפיע על מהותה, מאחר שאין דין פעולה שהשלכותיה הכספיות מזעריות כדין העברתם של עשרות מיליוני שקלים מקופת הציבור למגזר פלוני (בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים

בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (לא פורסם, 27.2.2006) פסקה 38 לחוות דעתו של כב' המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין).

בהתאם, על מחוקק המשנה להימנע מקביעת הסדרים ראשוניים בעצמו, ועליו להתמקד בקביעת דרכי היישום, ההפעלה והאכיפה של ההסדרים המהותיים שהותוו על-ידי המחוקק הראשי. זאת על-מנת שלא להחליף משטר דמוקרטי-פרלמנטארי במשטר דמוקרטי-פורמאלי (בג"ץ 256/88 מדאיוונסט מרכז רפואי הרצליה בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מד(1) 19, 45 (1989); בג"צ 10203/03 "המפקד הלאומי בע"מ" נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם, 28.8.2008)).

16. הכלל הוא אפוא כי על הסדרים ראשוניים להיות מוסדרים בחקיקה ראשית ולא בחקיקת משנה. התשובה לשאלה מה דינו של חוק אשר נחקק בחקיקה ראשית, המסמיך מפורשות את הרשות המנהלית להתקין הסדרים ראשוניים במהותם, נחלקת לפי שתי תקופות בהיסטוריה המשפטית של המשפט החוקתי הישראלי: האחת טרם חקיקת חוקי היסוד, והשנייה לאחר חקיקתם. במהלך התקופה שטרם חקיקת חוקי היסוד, רווחה ההלכה כי הכנסת רשאית להסמיך את המינהל לקבוע הסדרים ראשוניים, ולכן תוקפה של חקיקת המשנה לא נפגם אם עסקה היא בהסדרים ראשוניים, כל עוד הוסמכה לכך כדין. במסגרת זו התפתחה אבחנה בין חקיקת משנה והוראות מינהל שאינן פוגעות בזכויות אדם לבין חקיקת משנה והוראות מינהל הפוגעות בזכויות אדם. ביחס לאחרונות נקבע כי הסמכתו של המינהל בחקיקה הראשית תהא ברורה, מפורשת וחד-משמעית. התקופה השנייה החלה עם חקיקת של חוקי היסוד. הפסיקה הכירה בכך שלחוקי היסוד יש פוטנציאל להשפיע על הכלל בדבר הסדרים ראשוניים ועל אפשרותה של הכנסת להסמיך רשות מינהלית להסדיר הסדרים ראשוניים, אולם משמעותה והיקפה של השפעה זו נותר בצריך עיון (ראו: פרשת רובינשטיין, בעמ' 522; בג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25, 58 (2002)). הסמכת המועצה לגבות היטלים בוצעה בתיקון מספר 8 לאחר חקיקת חוקי היסוד, ברם משהגעתי למסקנה, כפי שיובהר להלן, כי סעיף 36 אינו מסמיך את המועצה לקבוע הסדרים ראשוניים, לא מצאתי מקום להידרש לסוגיה.

17. השאלה העומדת בפנינו, אם כן, היא האם סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים עולה בקנה אחד עם העקרונות שהוצגו לעיל, או שמא הוא מסמיך את המועצה להתקין הסדרים ראשוניים בחקיקת משנה? במילים אחרות, האם ראוי שהכללים לגבי סכום ההיטלים והקריטריונים לגבייתם יחוקקו על ידי הכנסת, ולא על ידי המועצה?

עיון בסעיף 36 מגלה כי כלל אין מדובר, כלשון טענת העותרים, "בהסמכה כללית" המתירה לרשות המנהלית, המועצה, לקבוע בעצמה הסדרים ראשוניים לגביית היטלים. הסעיף מסמיך את המועצה להטיל היטלים על מגדלים, משווקים מורשים או יצואנים. סעיף קטן א1 קובע, כאמור לעיל, את שיעור המינימום של ההיטל (0.25% מסך הפדיון במכירה בסיטונות של הצמחים באותם ענפים או מינים שלגביהם נקבע ההיטל שווקו בעונה הקודמת לקביעת ההיטלים) והן את שיעור המקסימום של ההיטל (0.8% מסך הפדיון כאמור). המועצה אם כן מוגבלת בקביעת גובה ההיטלים, ואינה מוסמכת לקבוע אותם ככל שיעלה על רוחה. הגורם היחיד המוסמך, על פי הסעיף, לשנות את שיעורי המינימום והמקסימום של ההיטל, הוא שר החקלאות. בנוסף, על-פי סעיף קטן א2, המועצה רשאית, לבקשת רוב המגדלים, להטיל היטל על מגדלים של מין מסוים של צמחים באזור מסוים לשם מימון פעולות מסוימות לגבי אותו מין של צמחים, אשר שיעורו לא יעלה על 10% מסכומי ההיטלים. כל זאת מתוך חוק מועצת הצמחים המעוגן בחקיקה ראשית של הכנסת.

בחינת התקנות שהותקנו מכוחו של סעיף 36 בשנת 2007 מלמדת כי עניינן הוראות יישום פרטניות של הקבוע בחוק מועצת הצמחים. כך, למשל, נקבע כי ההיטלים בענפי הירקות ופרי ההדר יחושבו לפי משקל, בעוד ההיטלים בענף הפירות יחושבו ביחס לשטח הגידול. בתוספת הראשונה לתקנות מפורטים סכומי ההיטלים לפי קטגוריות של שם הצמח, המין או הזן בכל ענף. עוד נקבעו בתקנות אופן ומועד העברת ההיטלים למועצה.

18. הנה כי כן, סעיף 36 בחוק מועצת הצמחים מתווה מדיניות ומסגרת לניסוח כללים לגביית ההיטלים, אשר תיקונם בתקנות הוא בבחינת ביצוע ההנחיות המוגדרות במפורש בחקיקה הראשית. סעיף 36 קובע הסדר ראשוני של גביית היטלים מן המגדלים, ובכללם העותרים, ואילו התקנות המותקנות מכוחו הינן הסדר משני לו הבא להגשימו על דרך פריטתו להוראות ספציפיות וביצועיות, והפיכתו מהלכה למעשה. נוכח האמור, דעתי היא כי אין לקבל את טענתם של העותרים לפיה סעיף 36 סותר את עיקרון החוקיות ומסדיר בתקנות את אשר ראוי היה להיות מוסדר על ידי הכנסת.

זכות הקניין וחופש העיסוק

19. העותרים טוענים עוד כי סעיף 36 אינו חוקתי שכן הוא פוגע בחופש העיסוק של המגדלים ובזכות הקניין בהם אוחזים, וזאת באופן הסותר את הוראות חוקי

היסוד. לדבריהם, גביית ההיטלים פוגעת בהם בצורה בלתי מידתית ושלא לתכלית ראויה.

זכות הקניין הוכרה כזכות יסוד מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המורה כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". מתוקף מעמדה של הזכות כזכות יסוד, משמשת היא אמת מידה לבחינת חקיקה ראשית, ומאפשרת ביקורת שיפוטית על חוקתיותה (לדיון מורחב ראו: ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995) (להלן: פרשת בנק המזרחי)). הוא הדין כאשר לחופש העיסוק, אשר נקבע כזכות יסוד בחוק יסוד: חופש העיסוק.

20. כאשר קמה טענה בדבר הצורך לבטל הוראת חוק בשל היותה בלתי חוקתית, יש לבחון את השאלה האם כלל קיימת פגיעה בזכות חוקתית. עמדות שונות הובעו בפסיקה ביחס לשאלה האם חקיקה כלכלית בכלל וחקיקת מס בפרט פוגעות בזכות הקניין, ובאיזה היקף. כנאמר על-ידי השופטת (כתוארה אז) ד' בייניש בפסקה 7 לחוות דעתה בבג"צ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 10.5.2006), (להלן: פרשת עיריית באר-שבע):

"אין ספק כי זכות הקניין זכתה למעמד של זכות חוקתית מוגנת בחוק היסוד; השאלה מה הם גבולותיה של הזכות החוקתית לקניין והאם יש לראות בחקיקה המטילה מיסים (או המבטלת הטבות מס, כפי שאירע במקרה דנן) כחקיקה הפוגעת בזכות זו הינה שאלה מורכבת. מטבע הדברים חקיקה כלכלית היא רבת ענפין וחוקים רבים שמחוקקת הכנסת הם בעלי השפעה שלילית על שווי הרכוש של האדם ויש להם השפעה ישירה או עקיפה על זכויותיו הכלכליות והקנייניות. נשאלת, אפוא, השאלה באילו נסיבות יראו חקיקת מס כפוגעת בזכות לקניין... על שאלת היקפה של זכות הקניין כאשר באים לבחון חקיקת כלכלית בכלל, וחקיקת מס בפרט, באספקלריה של הזכות החוקתית לקניין הובעו דעות שונות גם בפסיקתנו... אולם, עד כה לא נפלה בבית משפט זה הכרעה מחייבת בשאלת מהות ואופי הפגיעה של חקיקת מס בזכות החוקתית לקניין."

באשר לחופש העיסוק, נקבע כי חוק מס עשוי לפגוע בחופש העיסוק, הן לעניין חוק המטיל מס על כניסה למקצוע פלוני והן לעניין חוק המטיל מס על עיסוק באותו מקצוע (בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 16.5.2005), פסקה 16 לחוות דעתו של הנשיא (כתוארו אז) א' ברק וההפניות שם).

מאחר שהמדינה הביעה בתגובתה את עמדתה כי לצורך הדיון, מוכנה היא להניח כי גביית ההיטלים אכן פוגעת בזכות הקניין וכן בחופש העיסוק של העותרים במידה כלשהי, הרי שאין ענייננו מצריך הכרעה בסוגיה, והיא תותר לעת עתה בצריך עיון.

21. הזכות לקניין והזכות לחופש עיסוק, ככל זכויות האדם האחרות, אינן זכויות מוחלטות אלא יחסיות. יחסיות זו מתבטאת באפשרות הפגיעה בזכויות אלה כדין, אם מתקיימים תנאיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק. משראינו כי הפגיעה הלכאורית מעוגנת בחוק, ומשקבענו את הנחת המוצא לפיה סעיף 36 פוגע בזכות הקניין של העותרים וכן בחופש העיסוק שלהם, נותר לבחון האם פגיעה זו עומדת ביתר תנאי פסקת ההגבלה, דהיינו האם הפגיעה הולמת את ערכי מדינת ישראל והאם היא נועדה לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

טרם בחינת התקיימותם של תנאי פסקת ההגבלה, יודגש כי אין משמעה החלפת שיקול דעתו של המחוקק בקביעת המדיניות הראויה. השאלה היחידה הניצבת בפני בית המשפט הינה האם החוק חוקתי, ולא האם החוק ראוי. עמד על כך השופט (כתוארו אז) א' ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל ואח' נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997) (להלן: פרשת לשכת מנהלי ההשקעות) באמרו:

”אכן, נקודת המוצא העקרונית הינה, כי תפקיד החקיקה הוטל על המחוקק. הוא נציגו הנאמן של הריבון – העם. האחריות הלאומית לחקיקת חוקים אשר יגשימו תכלית ראויה באמצעים מידתיים מוטלת, על-פי עקרון הפרדת הרשויות, על המחוקק. בידיו הכלים לאיתור התכלית הראויה ולבחירת האמצעי המידתי. בית המשפט לא בא להחליף את שיקוליו של המחוקק בשיקוליו שלו. בית המשפט אינו נכנס לנעליו של המחוקק. הוא אינו שואל את עצמו מהם האמצעים שהוא היה בוחר אילו היה חבר בגוף המחוקק. בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית. הוא בוחר את חוקתיות החוק, לא את תבונתו. השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי”

זאת ביתר שאת כאשר החקיקה העומדת לביקורת חוקתית היא חקיקה כלכלית, שהרי “הביקורת השיפוטית על חקיקה זו לא נועדה לבחון את תבונת המחוקק או את שיקוליו ביחס למדיניות הכלכלית הראויה או אף את שיקוליו ביחס לאמצעים שיש לנקוט למימוש המדיניות הכלכלית. על אלה מופקדות הממשלה והכנסת, הן המנהלות

את כלכלת המדינה ואחראיות לחלוקת המשאבים והן אף ישאו בתוצאות מדיניותן" (פרשת עיריית באר-שבע, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש). על כן, על הביקורת השיפוטית בבחינת התקיימותם של תנאי פסקת ההגבלה להיערך ללא התערבות במרחב שיקוליו של המחוקק, תוך הכרה בכך שלא פעם מצויים בפני המחוקק מספר פתרונות ראויים לסוגיות העומדות לפתחו.

22. תכלית חוק היא ראויה אם היא משרתת מטרה חברתית חשובה הרגישה לזכויות האדם, וכן אם הצורך בהגשמתה הינו בעל חשיבות חברתית או מדינית (בג"צ 5578/02 מנור נ' מדינת ישראל, פ"ד נט (1) 729, 739 (2004) (להלן: פרשת מנור)). עיון בתכליות חוק מועצת הצמחים שהובאו לעיל, הניח את דעתי כי מדובר בתכליות ראויות ההולמות את ערכי מדינת ישראל. תיקון מס' 6, במסגרתו הוקמה מועצת הצמחים, נבחן בפרשת ארגון מגדלי העופות, שם נקבע כי:

"התכלית המוצהרת העומדת ביסודו של פרק החקלאות- הסדרה יעילה והוגנת, אשר תבטיח איזון ראוי בין האינטרסים של כלל הגורמים בענפי החקלאות השונים – ראויה היא" (פרשת ארגון מגדלי העופות, פסקה 34 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש).

קביעה זו מתייחסת לנוסח החוק טרם הועברה הסמכות לקבוע היטלים מידי שר החקלאות למועצה, אולם כוחה יפה, בכל האמור לתכלית הכללית של החוק, גם לאחר השינוי שבוצע במסגרת תיקון מס' 8. זאת מפני שתכלית התיקון, אשר הוביל לניסוחו השנוי במחלוקת של סעיף 36, אינה שונה מתכליתו של תיקון מס' 6 מכוחו הוקמה המועצה, ועיקר ההבדל בין התיקונים הוא אופן הגשמתה של אותה התכלית.

העותרים טוענים כי תכליתו הספציפית של סעיף 36 - מימונה של פעילות המועצה - אינה עומדת במבחן התכלית הראויה. אינני סבורה שכך הדבר. לטענת המדינה, ללא ההיטלים אין אפשרות קיום למועצה, ואילו המועצה נחוצה לשם השגת תכלית חוק מועצת הצמחים - הסדרה יעילה והוגנת של ענפי החקלאות. אכן, על תפקידי המועצה, המוגדרים בסעיף 11 לחוק, נמנית גם תכלית ציבורית באופן מובהק, והיא להבטיח הספקה סדירה של צמחים ובמחירים נאותים לאוכלוסיה. ברם, לצידה מוגדרות גם תכליות רבות המסורות לקידום האינטרסים של החקלאים והעותרים בתוכם, כגון לפתח, לעודד ולבסס את הענפים החקלאיים; להבטיח מחיר הוגן למגדלים; לנקוט אמצעים להקטנת הוצאות הייצור והשיווק; לעודד וליזום מחקרים הקשורים בענפים ובמוצריהם; ולהסדיר את הייצור ואת השיווק בארץ ובחוץ לארץ. כל

אלה הן תכליות ראויות לגביית היטלים מן העותרים. בנוסף, כפי שצוין מעלה, המועצה מורכבת בחלקה הארי מנציגי המגדלים. על כן, המועצה מורכבת מהחקלאים ומטרתה העיקרית לפעול למען קידום החקלאות, ואין לומר כי מימונה אינו תכלית ראויה להטלת היטלים.

23. עתה נותר לבחון האם הפגיעה בעותרים אינה במידה העולה על הנדרש, דהיינו לבחון את קיומו של תנאי המידתיות. הפסיקה פיתחה שלושה מבחני משנה עקרוניים לבחינתה של מידתיות הפגיעה: על-פי מבחן המשנה ראשון, הוא מבחן "האמצעי המתאים" או מבחן "האמצעי הרציונאלי", נדרש קשר של התאמה בין המטרה לבין האמצעי, כך שעל האמצעי להוביל באופן רציונאלי להשגת המטרה; במסגרת מבחן המשנה השני, הוא מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה" או מבחן "הצורך/ההכרחיות", נבחנת השאלה האם האמצעי שנוקט הוא בעל הפגיעה הפחותה ביותר בזכותו של הפרט העומדת על הפרק; לבסוף, במסגרת מבחן המשנה השלישי, הוא מבחן המידתיות "במובן הצר" או מבחן "האמצעי המידתי", נערך איזון בין התועלת הנובעת מהפעולה לבין הנזק הכרוך בה, ונדונה השאלה האם הנזק שנגרם לפרט כתוצאה מהאמצעי שהרשות המנהלית נוקטת בו הינו ביחס ראוי לתועלת שתצמח ממנו. רק בהתקיימם של שלושה מבחנים מצטברים אלו ייחשב האמצעי שנוקט על-ידי הרשות לאמצעי מידתי (ראו: פרשת בנק המזרחי, עמ' 436-437; בג"צ 2887/04 אבו מדיגם נ' מנהל מקרקעי ישראל (לא פורסם, 15.4.2007) פסקה 36 לחוות דעתי).

24. מבחן המשנה הראשון דורש קשר בין האמצעי אשר ננקט לבין התכלית שאותה מבקשים להשיג, קרי, על האמצעי שנבחר על ידי המחוקק להוביל באופן רציונאלי להגשמתה של התכלית. תכלית החוק, כאמור, היא קידום ענפי החקלאות המוסדרים בו, ותכלית הסעיף היא יצירת מקור מימון לפעילות המועצה. גביית היטלים מן העותרים באופן מבוקר ומוסדר הינה אמצעי העומד ביחס ישיר להשגת המטרה של הפעלת המועצה לקידום תכלית החוק בכללותו, ועל כן עומדת הוראת הסעיף במבחן הראשון של דרישת המידתיות.

25. מבחן המשנה השני הוא מבחן האמצעי שמידת פגיעתו בזכויות היא פחותה. העותרים טוענים בהקשר זה כי על המדינה היה לאתר מקורות מימון חלופיים לתפקוד המועצה, כדוגמת הכנסות המיסים מכלל הציבור. לטעמי, שתי אפשרויות אלו, זו אשר מוצעת על ידי העותרים וזו אשר נבחרה על-ידי המחוקק, נמנות על דרכי הפתרון האפשריות העומדות בפני המחוקק, כל אחת עם יתרונותיה וחסרונותיה עבור ציבור כזה או אחר של אזרחים. ודוק, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה אינו מקים על המחוקק

חובה לבחור באמצעי שבאופן מוחלט הוא הפוגעני פחות, וזאת נוכח מורכבות השיקולים המנחים את המחוקק והקשיים הכרוכים בהערכה מדויקת של משמעויות הפגיעות השונות. בנוסף, יתכנו מצבים בהם בחירה באמצעי חלופי הפוגע בזכות החוקתית מעט פחות תביא להפחתה ניכרת במידת ההגשמה של התכלית (פרשת מנור, עמ' 742). לכן בעניין דנן יש לתת את המשקל המתאים למומחיותו של המחוקק, אשר פועל במסגרת "מתחם מידתיות", המכונה גם "מרחב תמרון חוקתי" (בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 16.5.2005)). מרחב תמרון זה הוכר על ידי הפסיקה כרחב במיוחד כאשר עסקינן בתחום החקיקה הכלכלית, וזאת נוכח הקושי המובנה של המחוקק ושל בית המשפט בכואם להשוות בין מידות פגיעה אפשריות בזכויות האדם, כאשר נדרשת בחירה בין אלטרנטיבות תקציביות וכלכליות שונות (ראו: פרשת לשכת מנהלי ההשקעות, עמ' 389; פרשת עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש; בג"ץ 956/06 איגוד הבנקים בישראל נ' שר התקשורת (לא פורסם, 25.3.2007) פסקה 9 לפסק דינה של השופטת א' חיות).

נוסף לכל אלה, יש להדגיש כי המגדלים הם הנהנים העיקריים מפעילותה של המועצה על-פי הגדרות תפקידה, כאמור לעיל. השגת מטרות המועצה תיטיב עם ענפי החקלאות אותם היא מסדירה ותשפר את מצבם של המגדלים. פתרון אחר, כדוגמת העברת הנטל לכלל הציבור, עלול היה לפגוע באופן בלתי מידתי באוכלוסייה שהנאתה מקיום המועצה משנית יחסית להנאתם של העותרים. לכן, בפרספקטיבה ציבורית רחבה, הבחירה לגבות את היטלי המועצה מן המגדלים עונה לקריטריון המידתיות.

על רקע דברים אלה, הגעתי למסקנה כי הסעיף עומד גם במבחן השני של תנאי המידתיות.

26. מבחן המשנה השלישי, מבחן המידתיות במובן הצר, דורש קיומו של יחס ראוי בין התועלת הצומחת מן האמצעי הפוגע בזכות לבין מידת הנזק הנגרם כתוצאה מן הפגיעה האמורה. תחילה יודגש כי קשייהם של העותרים לא נסתרים מעיני. עבודתו של החקלאי קשה היא. תלוי הוא במזג האוויר ובתנודות השוק. לעולם אינו בטוח מה ילד יום, והשקעותיו לא פעם יורדות לטמיון בשל פגעי טבע כאלה או אחרים. יחד עם זאת, לא הובאו מטעם העותרים נתונים משכנעים לגבי עוצמת הפגיעה הכלכלית הקשה הכרוכה בתשלום ההיטלים להם טוענים. ראשית, יצוין כי שיעור ההיטלים פחת בלמעלה מ-50% במסגרת תיקון 8 ביחס לשנים עברו (ראו סעיף 32 לתגובת המועצה מיום 4.8.2008). גובה ההיטלים אותם רשאית המועצה לקבוע אינו נשען על סכום

אחיד ושרירותי אלא נקבע, על פי הסעיף, בהתאם לסך הפדיון במכירה בסיטונות של הצמחים באותם ענפים או מינים שלגביהם נקבע ההיטל, ששווקו בעונה הקודמת לקביעת ההיטלים. גובהם של ההיטלים משתנה אפוא על-פי היקף המכירות שלהם, המעיד על הכנסותיו של מגדל המטע, ולפיכך הפגיעה במגדל שמקורה בגביית ההיטלים מתאזנת אל מול הכנסותיו של המגדל. העותרים לא הציגו כל טיעון הסותר מושכל זה. העותרים אמנם מצביעים על מספר ענפי פרי בהם לא רואה המגדל רווחים כלל בשנים הראשונות של גידול המטע, אולם המועצה גורסת כי הוצאות המגדלים לטובת גידול עצי פרי עד לעת בה הם מניבים פרי הינן בגדר סכומי השקעה ולא סכומי הפסד, ומלבד מספר זנים אשר ההשקעה בהם אינה כדאית, ההשקעה במיני פירות רבים היא כדאית. עמדת המועצה, כבעלת המומחיות לעניין, מתקבלת על דעת.

יתר על כן, סעיף 36 מבטיח כי קולם של המגדלים יישמע במסגרת הליך קבלת ההחלטות באשר לקביעת גובה ההיטלים. סעיף קטן (א) מורה למועצה ליתן הזדמנות לוועדה הענפית ולעדת המשנה להשמיע את עמדתן באשר לכללים. הוועדה הענפית, כמובהר בסעיף 10א(ב) לחוק מועצת הצמחים, מורכבת מרוב של המגדלים בענף. באופן דומה וכמובהר בסעיף 10א(ה) לחוק, גם ועדת המשנה, הממונה על ידי הוועדה הענפית לכל מין של צמחים, מורכבת מרוב של מגדלים של מין הצמחים. ניכר אפוא כי החוק מספק למגדלים אפשרות להביע הסתייגויותיהם ולהציע רעיונותיהם בפני המועצה באמצעות מנגנונים אלה. בל נשכח שאף המועצה גופא מורכבת ברובה מחברים הנמנים על ציבור המגדלים (ראו סעיף 4 לעיל). נציגות המגדלים במועצה ובאורגנים של המועצה מחזקת אפוא את כוחם של המגדלים בקביעת ההיטלים.

על רקע דברים אלה, הגעתי למסקנה כי גם לו פוגעים ההיטלים בזכות הקניין ובחופש העיסוק של העותרים, סעיף 36 מתווה מדיניות היטלים מידתית לטובת קידומה של תכלית ראויה, ולפיכך אינו נוגד את הוראות חוקי היסוד.

טיכום

27. בעבודת האדמה, במאמץ הבלתי נדלה וקרבתו הבלתי אמצעית לטבע, שומר החקלאי על הערכים הראשוניים והחשובים ביותר עליהם קמה מדינת ישראל. מועצת הצמחים קמה על מנת לחזק את ענפי החקלאות, והיא מגנה בעקיפין גם על ערכים אלה. אם תנקוט המועצה יד גסה במגדלים, תחטיא המועצה את מטרתה. לאחר עיון בעמדות העותרים, המועצה והמדינה, אני סבורה כי גביית ההיטלים, המוסדרת בסעיף 36 לחוק מועצת הצמחים, נקבעה כחוק ואינה מפרה את זכויותיהם של העותרים. על

כן, עמדתי היא כי העתירה אינה מגלה כל עילה לביטול סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים, ואין מנוס מדחייתה.

טרם סיום, ידעו העותרים כי ככל שיש בידם טענות ממוקדות לגבי גובה ההיטלים כפי שנקבע בתקנות ולגבי התנהלות המועצה, עליהם להעלות זאת בהליך המתאים. עוד אעיר כי ככל שהעותרים חשים, כעולה מבין שורות העתירה, כי עמדתם אינה מיוצגת כראוי בהחלטות המועצה וכי הם מקופחים מתוקף היותם מגדלים "קטנים", הרי שסעיף 4(ב1) לחוק מאפשר לשר החקלאות למנות למועצה חברים מקרב קבוצת המגדלים שאינה מיוצגת באופן הולם. מיותר להדגיש את החובה המוטלת על המועצה להקשיב לקולם של כלל המגדלים במסגרת הליך קבלת ההחלטות, ולהתחשב בו בהתאם לנסיבות.

על כל האמור, אציע לחברי לדחות את העתירה. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' רובינשטיין:

א. מצטרף אני לעמדת חברתי השופטת ארבל. אוסיף דברים קצרים.

ב. ראשית, סבורני כי יש בזבוז כספי ציבור בכך שהמדינה ומועצת הצמחים מיוצגים בתיק זה בנפרד על-ידי עורכי דין שונים, המדינה על-ידי מחלקת הבג"צים בפרקליטות והמועצה על-ידי עורכי דין פרטיים. אכן, המועצה היא גוף סטטוטורי על פי חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) תשל"ג-1973, אך אין כל ניגוד עניינים בין המדינה לבינה בתיק זה, וחבל על כספי הציבור שהוצאו לייצוג נפרד של המועצה. אציין כי דבר זה נכון גם בתיקים לא מעטים אחרים של רשויות ציבוריות, ולדעתי על היועץ המשפטי לממשלה ליתן לכך דעתו. מבלי לפגוע בכישרונם ובצרכי פרנסתם של עורכי הדין המייצגים, די במקרים רבים כאלה בייצוג הניתן על-ידי המדינה, וראוי כי

הנוגעים בדבר יתנו זאת אל ליבם. אכן, המועצה היא איחוד של ארבע מועצות משכבר, מועצת הפירות, מועצת הירקות, המועצה לשיווק פרי הדר והמועצה לצמחי נוי, ובכך היתה לכאורה בשורת התקדמות לכיוון של חסכון כספי ציבור, אף כי כנמסר לא מומש החיסכון בתקופה הראשונה ולשם כך בין השאר בא תיקון החוק מס' 8 מתשס"ז. אך דומה שניתן לצעוד צעד נוסף, וכידוע לא אחת מייצגת המדינה גם גופים סטטוטוריים. כאמור, ראוי כי נושא זה ייבדק.

ג. חברתי ניתחה את הטענות המשפטיות שעלו בעתירה, ואשר כתבה, הן בהקשר טענת ההסדרים הראשוניים והן בהקשר הטענה הקניינית מקובל עלי. והנה, כפי שציינה באת כוח המדינה, טרוניתם המהותית של העותרים היא כנגד הקמת המועצה וכנגד הטלת ההיטלים מכל וכל; היא הפנתה לסעיף 11 לחוק ולתפקידי המועצה המנויים בו, ולנאמר בבג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2)14. ואכן, עיון באלה מצביע על כך, שאם מבקשים העותרים להשיג על החוק, הכתובת לכך היא הכנסת ולא בית המשפט. אך חשוב לטעמי כי נחתום את פסק דיננו, כפי שעשתה חברתי, ומבקש אני להדגיש זאת, בחובה המוטלת על המועצה להקשיב לקולם של כלל המגדלים, וכן על האיזון המוטל על שר החקלאות לפי סעיף 4(ב) (מב) חוק לעניין מינוי מגדלים "קטנים" – מי שאינם מיוצגים באופן הולם; בכל אלה על המועצה והשר להקפיד, כדי שבצד תועלת הכלל לא יינזק גם היחיד.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתנה היום, כ"ט באב תשס"ט (19.8.09).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט