



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2397/20

לפני:

כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרים:

1. דורון, טיקוצקי, קנטור, גוטמן, נס, עמית גרוס עורכי דין
2. נשיאות הארגונים העסקים
3. להב לשכת ארגוני העצמאים בישראל
4. לשכת עורכי הדין
5. לשכת יועצי המס בישראל
6. עמותת מסעדנים חזקים ביחד
7. התאחדות אולמות וגני אירועים בישראל
8. התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל
9. התאחדות משרדי הנסיעות ויועצי התיירות בישראל
10. לשכת מסחר ירושלים
11. קארה אביר
12. זברה תערוכות ותפאורות בע"מ
13. זיו שיפר ושות רואי חשבון
14. התאחדות מעונות היום בפרטיים בישראל
15. רו"ח עודד אילת
16. רו"ח רון פישמן ושות'
17. מורשת דרך - עמותה למורי דרך בתיירות נכנסת
18. איגוד מקצועות העיסוי בישראל
19. לשכת ממוני הבטיחות בישראל

נגד

המשיבים:

1. ממשלת ישראל
2. שר האוצר

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים:

עו"ד אלי דורון, עו"ד אסף גרשגורן,
עו"ד אפי אוחנה ועו"ד עמית משה כהן
עו"ד יונתן ברמן ועו"ד אבי טוויג

בשם המשיבים:

פסק-דין

השופט י' עמית:

בעתירה דנן מתבקש בית המשפט להורות למשיבים להתקין תקנות מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן: חוק מס רכוש או החוק), שתקבענה מתווה לפיצוי עסקים שניזוקו כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה בישראל.

1. במהלך החודשים האחרונים נקטה מדינת ישראל צעדים חריפים וחסרי תקדים על מנת לבלום את התפשטות נגיף הקורונה ולמזער את השלכותיו, ולצעדים אלו הייתה השפעה דרמטית על פעילות המגזר העסקי בישראל. העותרים בעתירה שלפנינו הם, בין השאר, עמותות וארגונים המאגדים תחתיהם חברות, עסקים ועצמאים מתחומים רבים במגזר העסקי. יפים לענייננו דברים שציינתי זה לא כבר בפרשה אחרת:

"העתירה שלפנינו משקפת את מצוקתם האוטנטית של עסקים בישראל, שנקלעו בן רגע למציאות חדשה ומורכבת. החל מאמצע חודש מרץ הוחלט על סגירת מקומות בילוי והוטלו מגבלות רבות על פעילות מסחר ופנאי. זאת, לצד הטלת הגבלות תנועה משמעותיות וצמצום מספר העובדים במקומות העבודה. כל אלה הובילו להפסקת פעילותם של עסקים רבים במשק או לצמצום משמעותי בהיקף פעילותם" (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל, בפסקה 2 (להלן: עניין לשכת רואי חשבון)).

יחד עם זאת, יצוין כי מתוך מגמה להשיב את המשק לפעילות סדירה, בימים האחרונים ביטלה הממשלה חלק ניכר מהמגבלות שהוטלו על חיי הפרט ועל התנהלות החברה והמשק, ותקנות שעת החירום בעניין מוסיפות להתעדכן אחת לכמה ימים (כנושא העקרוני של התקנת תקנות לשעת חירום תלויה ועומדת עתירה בבג"ץ 2399/20 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש הממשלה)

2. ביום 11.3.2020 פנתה העותרת 1 למשיב 2 (להלן: שר האוצר) בבקשה "לפעול למען] תיקון חוק מס רכוש והרחבת הגדרתו של 'נזק' כך שיכלול מגיפות מוכרזות ככלל, או לחילופין את מגיפת הקורונה בפרט, והכל על מנת להקנות זכאות לפיצויים שיוענקו לניזוקים ממגיפת הקורונה". אציין כי בעתירה שלפנינו נכתב כי בפנייה זו התבקש שר האוצר "להפעיל את סמכותו הקבועה בחוק מס רכוש וקרן פיצויים ולהתקין תקנות המסדירות את מתווה הפיצוי שיוענק לעסקים בישראל בעקבות נזקי מגיפת הקורונה".

משלא התקבלה תגובה לפנייתה, ביום 22.3.2020 הגישה העותרת 1 יחד עם עותרים נוספים עתירה לבית משפט זה, במסגרתה ביקשה להורות למשיבה 1 (להלן: הממשלה) להקים מנגנון פיצוי ושיפוי לעסקים בישראל שנפגעו ממגפת הקורונה; ולהורות לשר האוצר להתקין תקנות מכוח חוק מס רכוש, לפיצוי עסקים אלו. העתירה נדחתה על הסף, לאחר שנקבע כי העותרים לא הותירו די זמן למשיבים כדי לגבש מענה

לפנייתם, ולפיכך לא מיצו הליכים כדין (בג"ץ 2176/20 דורון, טיקוצקי, קנטור, גוטמן, נס, עמית גרוס עורכי דין נ' ממשלת ישראל (22.3.2020)).

ביום 23.3.2020 פנתה העותרת 1 בשנית לשר האוצר וביקשה לקבל את התייחסותו באופן בהול לפנייתה הראשונה. משלא התקבלה תגובה לפנייה זו, ביום 5.4.2020 הוגשה העתירה שלפנינו, במסגרתה כאמור מתבקש בית המשפט להורות למשיבים להתקין תקנות מכוח חוק מס רכוש, לפיצוי עסקים שנפגעו ממגפת הקורונה.

המסגרת הנורמטיבית

3. סעיף 35 לחוק מס רכוש מגדיר "נזק" בתור "נזק מלחמה, נזק עקיף ונזק בצורת". כך מגדיר הסעיף "נזק מלחמה":

"נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל".

כך מוגדר בסעיף זה "נזק עקיף":

"הפסד או מניעת ריווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום ישוב ספר, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום ישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל".

סעיף 36(א) לחוק מסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות מנגנון לפיצוי בעד "נזק", וקובע כדלהלן:

תשלום פיצויים

36. (א) ישולמו פיצויים בעד נזק ושר האוצר יקבע בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת:
 (1) את הזכאי לקבלת הפיצויים, ורשאי הוא להתנות את תשלום הפיצויים בשיקום הנזק;
 (2) את שיעורי הפיצויים, ורשאי הוא לקבוע שיעורים שונים לכל סוג של נכסים, לכל סוג של ניזוקים ולכל סוג של נזקים, והכל בהתחשב עם היקף הנזק, תדירות הנזקים שפקדו את הניזוק ותדירות הנזקים שפקדו את האזור וגורמים אחרים;

- (3) כללים לקביעת שווי הנזקים והגורמים שיובאו בחשבון לחישוב שווי הנזק, ובנזקי בצורת רשאי הוא להתחשב בין השאר גם בגודל השטח הנזרע;
- (4) כללים למתן ערכות לזכאים לקבלת פיצויים;
- (5) כללים לביצוע תשלום הפיצויים;
- (6) את סוגי הנכסים שניתן לבטחם לפי בקשת בעליהם עד לתקרת שווי שיקבע, התשלומים שיחולו לגבי ביטוח כאמור ותקופת הביטוח;
- (7) ועדות למיניהן, דרכי מינוין, סמכויותיהן ודרכי הערעור לבית משפט מחוזי, בין דרך כלל ובין בבעיה משפטית בלבד;
- (א7) דרכי מסירת הודעה על נזק ודרכי הגשת תביעה לפיצויים;

המנגנון הבסיסי לפיצוי בעד נזק לפי החוק נקבע בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973. לאורך השנים תוקנו תקנות אלה מספר פעמים, לרוב במסגרת הוראת שעה, כדי להתאימן לאירועים שהתרחשו. כך אירע, למשל, בשנת 2006 בעקבות מלחמת לבנון השנייה; בשנת 2009 בעקבות מבצע "עופרת יצוקה"; בשנת 2013 בעקבות מבצע "עמוד ענן"; בשנת 2014 בעקבות מבצע "צוק איתן"; ובשנת 2019 בעקבות שיגורי טילים מרצועת עזה.

תמצית טענות הצדדים

4. לשיטת העותרים, יש לפרש את המונחים "נזק מלחמה" ו"נזק עקיף" כך שיכללו גם נזקים שנגרמו לעסקים כתוצאה ממגפת הקורונה, באשר גורמים בשלטון הגדירו את המאבק בנגיף כ"מלחמה", ואף נקטו צעדים שונים המאפיינים מצבי מלחמה. לטענת העותרים, מנגנון הפיצוי שנקבע לפי חוק מס רכוש הוא מנוסה ויעיל, ועל כן "לא יכול להיות חולק כי קרן הפיצויים היא הגוף הראוי לטיפול בפיצוי העסקים". לעומת זאת, נטען כי התכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה, כפי שהוצגה על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר ביום 30.3.2020, היא "בבחינת לעג לרש"; כי אין באפשרותה להתמודד עם הפגיעה הקשה במגזר העסקי; וכי התכנית אף אינה חלה על גורמים רבים במשק. העותרים גרסו כי הנסיבות הקיצוניות בענייננו – לרבות פגיעה בזכויות חוקתיות דוגמת חופש העיסוק, הזכות לשוויון, זכות הקניין, חופש החוזים והזכות לקיום מינימאלי בכבוד – מצדיקות חריגה מהכלל לפיו בית המשפט ייטה שלא להתערב בהחלטותיהן של רשויות המדינה הנוגעות למדיניות כלכלית.

5. המשיבים גרסו כי דין העתירה להידחות על הסף או להימחק. נטען כי לאחר הגשת העתירה, נקבעו הסדרים משמעותיים שנועדו לסייע לעסקים ולעצמאים, וממילא

העתירה מבוססת על תשתית עובדתית ומשפטית שאינה עדכנית; וכי ככל שתהיינה לעותרים טענות בנוגע להסדרים שנקבעו, הרי שבאפשרותם להפנותן לגורמים הנוגעים בדבר. עוד נטען כי כלל אי-ההתערבות במדיניות כלכלית מקבל בענייננו משנה תוקף, מאחר שמדובר במשבר כלכלי שהיקפו ועוצמתו טרם ברורים די הצורך, אשר מצריך גיבוש מדיניות כלכלית מקיפה למשק כולו. המשיבים הוסיפו כי העתירה לא מבהירה מדוע יש להשתמש דווקא בחוק מס רכוש לפיצוי עסקים שנפגעו ממשבר הקורונה; וכי בכל אופן, לשון החוק ותכליתו אינן יכולות לשאת את המשמעות שמבקשים לייחס לו העותרים.

דיון והכרעה

6. לאחר בחינת טענות הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות.

כאמור, בבסיס העתירה מונחת הטענה לפיה יש לפרש את המונחים "נזק מלחמה" ו"נזק עקיף" בחוק מס רכוש, כך שיחולו גם על נזקים שנגרמו לעסקים כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה. העותרים הפנו בהקשר זה לדברים שנאמרו על ידי אנשי ציבור ומהם עולה כי ישראל נמצאת כעת במצב של מלחמה. כך, הפנו העותרים לדבריו של ראש הממשלה כי "הקרוב הוא קודם כל הקרוב על החיים והקרוב על הבריאות של הציבור [...] עכשיו אנחנו במלחמה עם אויב שהוא בלתי נראה [...] כמו בכל מלחמה, אתה רוצה לאתר את האויב, קשה לאתר את האויב הזה כי הוא חמקמק". כן הפנו העותרים למעורבות של גורמי הביטחון של המדינה כמו המוסד והשב"כ, ולדברי מנכ"ל משרד הבריאות שהודה לגופים אלה בציינו כי "אנחנו במלחמה, ובמלחמה משלבים כוחות עם כולם כדי לנצח".

7. נראה כי העותרים נתפסו למטפורות בהם השתמשו אנשי ציבור כדי לתאר את המצב. אכן, הווירוסים כבר היו על הגדרות. אכן, הרופאים בחזית המאבק נלחמו בגבורה עם ציוד מגן דל כדי להגן על כל חולה וחולה – אל הווירוס הישירו מבט והוא השפיל את עיניו. ועם זאת, עדיין יש לזכור כי מדובר במטפורות בלבד, וגם מטפורה קולעת אינה בהכרח כלי פרשנות של החוק.

מלשון החוק עולה בבירור כי נזקים מהסוג שנגרמו לעסקים כתוצאה ממשבר הקורונה אינם נכנסים לגדר ההגדרות של "נזק מלחמה" או "נזק עקיף". השלכות התפשטותו של הנגיף אינן נובעות מפעולות איבה נגד ישראל או מפעולות לחימה של צה"ל או של צבאות האויב. לא עלה בידי העותרים להראות כי במרוצת השנים נעשה

שימוש בחוק ובתקנות מכוחו כדי לפצות בעד "נזק מלחמה" או "נזק עקיף" שאינם תוצאה של פעולות איבה או מלחמה, במשמעותן המקובלת. אדרבה, מכך שהגדרת ה"נזק" בחוק מס רכוש כוללת גם "נזק בצורת", נמצאנו למדים כי כשהתכוון המחוקק להעניק פיצוי מכוח חוק זה בגין נזק שאינו נובע מפעולות איבה או ממלחמה, במוכח הרווח, נקבעה לשם כך הוראה מפורשת. גם לא ניתן להתעלם מהעובדה כי לפי הגדרת "נזק עקיף", פיצוי בגין אבדן רווחים עשוי להינתן ביישובי ספר בלבד, בעוד שהעותרים מבקשים פיצוי כזה לעסקים ללא מגבלה גיאוגרפית.

ובקיצור, אין ללמוד מלשון החוק או מתכליתו כי נזקים שנגרמו לעסקים כתוצאה ממשבר הקורונה הם בבחינת "נזק מלחמה" או "נזק עקיף", כמשמעותם בחוק מס רכוש.

8. זאת ועוד. העותרים ביקשו מבית המשפט לצקת את המשמעות הנדונה למונחים בחוק, כדי להורות למשיבים לנקוט דווקא מדיניות כלכלית מסוימת במסגרת ההתמודדות עם התפשטות הנגיף והשלכותיה. ואולם, כפי שציינתי לאחרונה, הלכה עמנו כי "נקודת המוצא היא, שבתחומי משק וכלכלה הסמכות לקביעת מדיניות כוללת מצויה בעיקר בידי הרשות המבצעת והמחוקקת" (עניין לשכת רואי חשבון, בפסקה 17). הלכה זו חלה ביתר שאת ביחס לסעד המבוקש בענייננו, שהרי "בית משפט זה יימנע מלהורות לרשות מינהלית להפעיל את סמכותה החקיקתית, ובוודאי שלא יחליף את שיקול דעתה בשיקול דעתו שלו, באמצעות קביעת תוכנו של ההסדר החקיקתי הרלוונטי" (בג"ץ 2875/18 התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניין נ' ממשלת ישראל, בפסקה 37 (18.6.2019); ראו גם, למשל, בג"ץ 8676/18 כבהה נ' שרת המשפטים, בפסקה 8 (14.5.2019); עניין לשכת רואי חשבון, בפסקה 20)).

9. לא למותר לציין כי מתגובת המשיבים עלה כי ננקטו לאחרונה שורה של צעדים, שמטרתם לסייע למשק בכלל ולמגזר העסקי בפרט להתמודד עם השלכות מגפת הקורונה. בתוך כך, ביום 7.4.2020 (יומיים לאחר הגשת העתירה) נחקק חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן: התיקון). המשיבים ציינו כי התיקון נועד לאפשר למדינה לחרוג ממגבלת ההוצאה הקבועה לשנת 2020, וכך להוציא מן הכוח אל הפועל את התכנית הכלכלית שהוכרזה ביום 30.3.2020 על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר, שכוללת בין היתר סיוע לעסקים בסכום של כ-40.9 מיליארד ₪. בין היתר, בתיקון נקבע כי שר האוצר יגיש לממשלה עד ליום 1.5.2020 תכנית מפורטת לגבי השימושים המתוכננים בסכומים שהוקצו לסיוע למשק, וכי הממשלה תניח על שולחן הכנסת תכנית זו, שתכלול בין השאר מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים בסך של 9 מיליארד

נח; הנחות בארנונה בסך של 2.6 מיליארד ₪; מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, בסך של 800 מיליון ₪; ועוד (סעיף 3ב(א2) לחוק יסוד: משק המדינה).

מעבר לכך, המשיבים עמדו על שורה של הסדרים קונקרטיים שנקבעו זה לא כבר (רובם לאחר הגשת העתירה שלפנינו) כדי לסייע לציבור בעלי העסקים והעצמאים. כך, למשל, ביום 2.4.2020 הותקנו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020, שמעניקות סיוע לעצמאים בסך של עד 6,000 ₪; ביום 24.4.2020 אושרו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה), התש"ף-2020, שמגדילות את היקף המענק המרבי לעצמאים לכדי 10,500 ₪ ומרחיבות את אוכלוסיית הזכאים למענק, בעלות של 2.7 מיליארד ₪; ביום 21.4.2020 הותקנו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020, שמפחיתות את שיעור הארנונה העסקית ב-25% ברמה השנתית, לעסקים שנפגעו ממשבר הקורונה; ביום 24.4.2020 החליטה הממשלה על "מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה", בעלות של 5.2 מיליארד ₪; הוקמה קרן למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים, בהיקף של 8 מיליארד ₪, והמדינה פועלת להגדלת היקף הקרן ב-6 מיליארד ₪ נוספים; אושרה הקמת קרן להעמדת הלוואות בערבות מדינה לעסקים גדולים (בעלי מחזור של למעלה מ-200 מיליון ₪) בענפים שנפגעו ממשבר הקורונה, בהיקף של 6 מיליארד ₪; ועוד.

10. לנוכח כל האמור לעיל, לא מצאתי כי מתקיימים בעניינינו טעמים המצדיקים התערבות של בית משפט זה. בנסיבות אלו, "נקודת המוצא היא גם נקודת הסיום ולפיה 'בית המשפט אינו נוטה להתערב בהחלטות הנוגעות להתוויית מדיניותה של הממשלה ולקביעת סדר העדיפויות הכלכלי והחברתי שלה, ואין הוא מורה לממשלה כיצד לנהוג בעניינים כגון אלה' (בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 497 (1999))" (עניין לשכת רואי חשבון, בפסקה 19).

11. מובן כי ככל שתהיינה לעותרים טענות משפטיות קונקרטיות בעניין ההסדרים שקבעה ועוד תקבע המדינה, הרי שסלולה בפניהם הדרך להעלותן באפיקים המקובלים לגורמים הנוגעים בדבר. במידת הצורך, ולאחר נקיטת ההליכים הנדרשים לפי דין, שערי בית משפט זה פתוחים אף הם.

12. לסיום. כפי שציינתי בפתח דבריי, בעתירה שלפנינו נטען כי בפנייתה לשר האוצר, ביקשה ממנו העותרת 1 להתקין תקנות מכוח סמכותו לפי חוק מס רכוש, לפיצוי עסקים מנזקי המגפה. תיאור זה תואם את הסעד שהתבקש בעתירה, והעותרים אף הדגישו כי מאחר שלא התקבל מענה לפנייה זו, "סבורים העותרים כי מיצו את ההליכים אל מול המשיבים" (ההדגשה במקור – י"ע). ואולם, עיון בפנייתה של העותרת 1 לשר האוצר מגלה תמונה שונה, ולפיה בקשתה הייתה לפעול למען תיקון חוק מס רכוש, והרחבת הגדרתו של מונח ה"נזק" כך שיכלול גם נזקי מגפה.

פער זה בין תוכן הפנייה לבין אופן תיאורה בעתירה אומר דרשני. אמנם לא ראיתי להסתמך על פער זה בהכרעתי (יצוין כי נראה שפער זה נעלם מעיני המשיבים בתגובתם). יחד עם זאת, מצאתי להעיר לגביו שתי הערות. ראשית, על העותרים לבית המשפט לדייק בטענותיהם, לא כל שכן בתיאור התשתית העובדתית וההליכים שניהלו מול הרשויות, ואין צורך להכביר מילים על כך. שנית, נראה שתוכן הפנייה מעיד כי העותרת 1 עצמה הייתה מודעת לכך שהדרך לקבלת פיצוי לפי חוק מס רכוש, אינה עוברת בפרשנות החוק הקיים, כי אם בתיקונו. ואכן, אם ברצון העותרים לפעול לשינוי החוק, הכתובת לכך איננה בית המשפט, שהרי "הלכה פסוקה היא כי בית משפט זה אינו מורה לרשות המנהלית ליזום תיקון חקיקה ראשית. סמכות זו נתונה בידי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, והיא נגזרת מתורת הפרדת הרשויות" (בג"ץ 6120/12 פלונית נ' שר הבטחון, בפסקה 2 והאסמכתאות שם (13.1.2015)).

13. סוף דבר, העתירה נדחית.

העותרים יישאו בהוצאות המשיבים בסך של 3,000 ₪.

ניתן היום, י"ח באייר התש"ף (12.5.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט