



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5984/20

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג

העותרים: המון- ווליום בע"מ ואח'

נגד

המשיבים: 1. ממשלת ישראל
2. שר האוצר

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר: עו"ד אסף גרשגורן; עו"ד עמית משה כהן

בשם המשיבים: עו"ד יונתן ברמן; אבי טוויג

פסק-דין

השופט נ' הנדל:

1. בהתאם להוראות חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), ס"ח התש"ף 16 (להלן: החוק המסמך), החליטה ממשלת ישראל להעניק "מענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות" לעסקים שנפגעו (החלטה 5015 של הממשלה ה-34 "מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה" (24.4.2020); להלן: החלטת הממשלה). על פי החלטה, סכום המענק יחושב על יסוד מחזור העסקאות של כל עוסק בשנת 2019, ושיעור הירידה במחזור בחודשים הרלוונטיים, מרץ-אפריל 2020, בהשוואה למקביליהם בשנת 2019 (סעיף 2.2 להחלטה). עם זאת, הובהר כי "עוסק יהיה זכאי למענק", שתקרתו היא 400,000 ₪, רק אם –

”מחזור העסקאות שלו לשנת 2019 עולה על 18,000 ש”ח ואינו עולה על 20 מיליון שקלים חדשים בשנה ולגבי עוסק יחיד – מחזור העסקאות שלו לשנת 2019 עולה על 300 אלף ש”ח ואינו עולה על 20 מיליון ש”ח.”

2. מכאן העתירה שלפנינו, בה מלינים העותרים – עסקים שחוו ”ירידה משמעותית” בהיקף הפעילות בחודשים מרץ-אפריל 2020, אך מחזור העסקאות שלהם עלה, בשנת 2019, על 20,000,000 ש”ח – על תנאי הסף ששלל מהם זכאות למענק ההשתתפות בהוצאות הקבועות. לפי השקפתם, שעה שמטרתה המוצהרת של ההחלטה היא סיוע לעסקים שנפגעו כתוצאה מהתפשטות המגפה, החשיבות שיוחסה למחזור העסקאות ”משוללת היגיון ענייני וכלכלי”, שכן מדובר בפרמטר שאינו מהווה אינדיקציה לרווחיותו או איתנותו הכלכלית של העסק.

דיון והכרעה

3. לאחר העיון בחומר, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות.

נקודת המוצא היא כי ”למשלה שיקול דעת רחב בהתוויית המדיניות הכלכלית בהתאם לראייתה את צרכי המדינה והמשק, סדרי העדיפויות, שיקולי תקציב ומכלול ההיבטים הנוגעים לעניין”. הרשות המבצעת היא שמחזיקה במומחיות הנדרשת, והיא שנושאת – יחד עם הרשות המחוקקת – באחריות הציבורית להכרעות הנורמטיביות הגלומות במדיניותה החברתית-כלכלית. לפיכך:

”תהא התערבותו של בית משפט זה שמורה אך לאותן נסיבות חריגות המצדיקות התערבות, שגם אז היא נעשית בזהירות, באיפוק, בריסון ובהתאם לאמות המידה המשפטיות [...] באותם מקרים בהם ימצא בית המשפט להתערב, יהא זה לא מפאת שהמדיניות עצמה אינה מקובלת עליו משיקולים כלכליים, אלא מפאת שאין היא עומדת באמות מידה משפטיות להפעלת שיקול הדעת המנהלי, עניין אותו הוא יכול לבחון באמצעות מומחיותו המקצועית” (בג”ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ’ שר האוצר, פסקה 66 לחוות דעתה של השופטת ארבל (23.9.2007); להלן: עניין דורון).

במרכז אמות המידה המשפטיות העשויות להביא להתערבות שיפוטית ניצבת דרישת הסבירות – קרי, החובה המוטלת על הרשות המינהלית לבחון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, ואותם בלבד, ולהעניק לכל אחד מהם משקל ראוי. ברם, ”בעניינים שבמדיניות כלכלית מתחם הסבירות רחב ביותר”, ורק חוסר סבירות קיצוני עשוי להצדיק התערבות שיפוטית בהכרעות הרשות (שס), פסקאות 66-67, ופסקה 7 לחוות דעתה של

השופטת פרוקצ'יה). הדברים נכונים שבעתיים כשמדובר על התמודדות סבוכה ורבת ממדים עם משבר כלכלי וחברתי רחב היקף ורוויי אי ודאות (בג"ץ 2382/20 לשכת יועצי המס בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 8 לחוות דעתו של השופט מינץ (28.7.2020)).

אמת מידה משפטית נוספת העשויה להביא להתערבות שיפוטית במדיניות כלכלית היא עקרון השוויון במובנו "המינהלי", המורה לרשות להעניק יחס שווה לשווים. עיקרון זה קשור בטבורו לדרישת הסבירות – שכן התייחסות שונה לגורמים ש"תכלית החוק, ומהות העניין, ערכי היסוד של שיטת המשפט והנסיבות המיוחדות של המקרה" מלמדים שאין ביניהם שונות רלוונטית, משמעה, בהכרח, כי הרשות שקלה שיקולים אחרים, שלא היה בידיה לשקול (בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259, 282 (1997); ברק מדינה "הזכות החוקתית לשוויון בפסיקה בית-המשפט העליון: כבוד האדם, האינטרס הציבורי וצדק חלוקתי" משפט וממשל יז 63, 70-71 (2016)). לצד זאת, בנסיבות שבהן הוא קשור "בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה", יחס שונה לשווים עשוי לפגוע גם בזכות החוקתית לכבוד – הכוללת, בין היתר, את הזכות "שלא לסבול יחס מקפח מהשלטון" (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, 683-685 (2006); בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל, פסקה 46 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (22.5.2012)).

4. אכן, אין מחלוקת כי החלטת הממשלה התקבלה בהתאם להוראת החוק המסמיך, לפיה "הממשלה תניח על שולחן הכנסת את התוכנית המפורטת שתכלול את הסעיפים והסכומים שלהלן [...] (ג) מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים – 9 מיליארד שקלים חדשים". בדברי ההסבר לחוק (הצעת חוק יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020), ה"ח הממשלה 1294, 9), נאמר כי תכליתו היא לסייע למשק "לצלוח את המשבר" שהביאה בכנפיה המגפה – וברוח זו, הובהר בהחלטת הממשלה כי מענק ההשתתפות בהוצאות נועד "לסייע לעסקים אשר פעילותם העסקית נפגעה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף covid-19". תכלית זו יוצרת הבחנה ברורה בין עסקים שמגפת הקורונה הציבה, כבר בשלביה הראשונים – בחודשים מרץ-אפריל 2020 – לבין עסקים שלא נשקפה להם באותה עת סכנה דומה.

בנסיבות אלה, אין מקום להתערב בסדרי העדיפויות שקבעו המשיבים, אשר ביקשו לאזן בין הרצון לסייע במהירות למשק הישראלי – ובין הצורך לשמור גם בתקופת המשבר על ריסון תקציבי ועל קופת המדינה. "שיקולים שעניינם מגבלות תקציב יכולים לשאת משמעות נכבדת בבחינתה של חקיקת משנה או החלטה מנהלית" (עניין דורון,

פסקה 69 לפסק הדין), ובהעדר חובה שבדין למתן מענק ההשתתפות בהוצאות הרי שגם בענייננו ניתן היה להתחשב בשיקולים אלה בקביעת היקף הזכאות לו. "המשאבים הכספיים הנתונים בידי המדינה מוגבלים מעצם טיבם, וכאשר מדובר בנזקי מלחמה שראוי לפצות עליהם, תפקידה של הרשות המוסמכת הוא לגבש מדיניות אשר תכוון את כספי הסיוע הציבורי בדרך שתשרת בצורה הראויה ביותר את תכלית הפיצוי, מתוך הנחה כי העוגה התקציבית לא תמיד תספיק לפצות את כל הניזוקים על מלוא הנזקים. מתחייבת, אפוא, קביעה של מערכת עדיפויות, שתיקח בחשבון את צרכי האוכלוסיה הראויים ביותר לפיצוי" (בג"ץ 7871/07 רפאל רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 13 (6.2.2011)). כך לגבי נזקי מלחמה, וכך לגבי נזקי המלחמה בקורונה (וראו בג"ץ 2397/20 דורון, טיקוצקי, קנטור, גוטמן, נס, עמית גרוס עורכי דין נ' ממשלת ישראל (12.5.2020)).

5. למעשה, טענות העותרים מתמקדות בשימוש שנעשה ב"מבחן המחזור" כמדד להערכת כושר השרידות של עסק. ברם, גם בטענות אלה אין כדי לסדוק את חזקת התקינות, הואיל והן אינן מבוססות על תשתית עובדתית ממשית. לא הוצגה כל ראיה לכך שהנתונים המעטים והאקראיים שמכיל נספח ג' לעתירה – מהם מבקשים העותרים ללמוד על קיום "מתאם שלילי בין גובה מחזור שנתי לבין שיעור הרווח" – מייצגים את התמונה המלאה.

לא למותר לציין כי העותרים מבקשים להורות למשיבים "להחיל הוראות [חוק הסיוע] באופן רטרואקטיבי בשינויים הנדרשים" (פסקה 93 לכתב העתירה). שעה שסעיף 8 לחוק זה נעזר אף הוא במבחן המחזור – אמנם, תוך הצבת רף גבוה בהרבה – יש בכך כדי להקהות את עוקץ טענותיהם העקרוניות של העותרים, ולהעיד על רלוונטיות המבחן (שזכה לאישור והכרה בדברי ההסבר להצעת חוק הסיוע, ה"ח הממשלה 1341, 453; להלן: הצעת חוק הסיוע).

6. לא נותר, אפוא, אלא לבחון האם הרף הספציפי שנבחר בהחלטת הממשלה – מחזור עסקאות שאינו עולה על 20,000,000 ₪ – עומד במבחני הסבירות והשוויון. בסוגיה זו, אני נכון להניח כי ייתכנו "מקרים בהם עסק פלוני שאינו עומד ברף הזכאות, זקוק למענק יותר מאשר עסק אלמוני שעומד ברף", כפי שהודו גם המשיבים. אף על פי כן, שעה שאין מניעה להסתמך על מחזור העסקאות כאינדיקציה לאיתנות הכלכלית של עסק, הרי שאין בחריגים מעין אלה כדי לצבוע את המבחן הכללי שאימצה הממשלה בצבעים של חוסר סבירות והפליה פסולה.

יש לזכור כי הצבת גבולות כרוכה מטבעה בממד של שרירותיות – בין אם מדובר ברף 20 מיליון השקלים שאימצה החלטת הממשלה, בין אם ברף 100,000,000 השקלים שהוזכר בהצעת חוק הסיוע (סעיף 8(1)), ובין אם ברף 400,000,000 השקלים שנקבעה בסעיף 8(1) לחוק הסיוע. השאלה המהותית היא האם מדובר במבחן המשרת, בעיקרו, את תכלית הנורמה הרלוונטית, ובענייננו התשובה לכך חיובית. כפי שהסבירו המשיבים, "הרעיון המנחה" של החלטת הממשלה כלל העברת סיוע לעסקים שנפגעו, "במהירות וביעילות האפשרית, בהתאם לאפשרויות התפעוליות ולמנגנונים הקיימים". הרלוונטיות של שיקול זה הוכרה בהקשרים קרובים (ראו, למשל, בג"ץ 7189/06 גן אירועים תל מגידו בע"מ נ' שר האוצר, פסקה כט לחוות דעת המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (19.1.2009)), והיא מובילה למסקנה שהבחירה במבחן פשוט, ודאי וברור, המבוסס על נתונים המצויים בידי הרשויות – ונשען על נורמות אחרות המזהות מחזור עסקים שאינו עולה על 20,000,000 ₪ עם "עסק קטן" (סעיף 1 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992) – אינה חורגת ממתחם הסבירות. זאת, גם אם ניתן היה לחשוב על מבחנים חלופיים, סבירים לא פחות.

הנה כי כן, מבחן המחזור שאומץ בהחלטת הממשלה מבטא שונות רלוונטית בין עסקים קטנים, שחשיפתם לפגיעתה הכלכלית הרעה של מגפת הקורונה משמעותית יותר, לעסקים אחרים – ומשרת את תכליות החוק המסמיך וההחלטה עצמה. גם אם ניתן היה לאזן בצורה שונה בין הרצון לסייע למשק ושיקולי התקציב, ההחלטה אינה חורגת ממתחם הסבירות, ואינה פוגעת בשוויון או בחופש התחרות בין העסקים הזכאים למענק לאלה שהפגיעה בהם, ככלל, קלה יותר. זאת, גם על רקע הסדרי הסיוע הנוספים, והמאוחרים, שעליהם עמדו המשיבים בתגובתם. ודוקו, חוק הסיוע הרחיב את היקף הסיוע על רקע "התארכות המשבר הבריאותי, וכפועל יוצא של העמקת המשבר הכלכלי" (דברי ההסבר להצעת חוק הסיוע, בעמ' 453), כך שאין בו כדי ללמד על פגם שנפל בהחלטת הממשלה.

7. בטרם חתימה, אומר כי ככל שהעותרים סבורים שתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020 – במתכונתן בחודשים מרץ-אפריל 2020 – פוגעות בזכויות יסוד שלהם, היה עליהם לתקוף אותן בתקיפה ישירה, ולא אגב תקיפת החלטת הממשלה שהתקבלה בשלב מאוחר יותר ובמנותק מאותן תקנות. כך או כך, על רקע שורת פסקי הדין שבהם קבע בית משפט זה כי היבטים שונים של ההגבלות על הפעילות הכלכלית, החברתית והדתית בישראל עומדים במבחן המידתיות (ראו, למשל, בג"ץ 5254/20 תל יו אירועי יוקרה בע"מ נ' ממשלת ישראל (17.8.2020); בג"ץ 4327/20 פרוש נ' ראש הממשלה (28.6.2020); ובג"ץ 2705/20 סמדר נ' ראש הממשלה

(27.4.2020), טענת העותרים דנן כי מידתיות הפגיעה מותנית בפיצוי כספי מעוררת קושי.

8. מן הטעמים האמורים, העתירה דנן אינה מגלה עילת התערבות, והיא נדחית על הסף. אין צו להוצאות.

ניתן היום, ט"ז בחשוון התשפ"א (11.2020.3).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט