



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2382/20

לפני: כבוד השופט נ' הנדל  
כבוד השופט ד' מינץ  
כבוד השופט י' אלרון

העותרת: לשכת יועצי המס בישראל

נגד

המשיבים: 1. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו  
2. ממשלת ישראל  
3. שר האוצר  
4. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים  
5. המוסד לביטוח לאומי

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: א' באב התש"ף (22.7.2020)

בשם העותרת: עו"ד יוסי אור הכהן; עוד ליאור דץ

בשם המשיבים: עו"ד ברמן יונתן; עו"ד אבי טוויג

### פסק-דין

השופט ד' מינץ:

העתירה שלפנינו מכוונת נגד התקנות שהתקינה הממשלה בקשר לקצבאות האבטלה להן זכאי ציבור העובדים השכירים בעקבות צמצום הפעילות במשק בתקופת התפרצות נגיף הקורונה. זאת לעומת אי-הסדרת קצבאות שוות ערך לציבור העובדים העצמאים.

הרקע לעתירה

1. ברקע לעתירה, הגבלות שהוטלו לאחרונה על הפעילות הכלכלית בכלל המשק בשל התפרצות נגיף הקורונה ומצב החירום שנוצר (להלן: המשבר). עקב אותן הגבלות,

מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום (חל"ת) או הודיעו על פיטוריהם. לצד הפגיעה בציבור השכירים, גם ציבור העצמאים ובעלי העסקים במרבית ענפי המשק נפגעו כתוצאה מהמגבלות, בשל ירידה בנפח הפעילות והשינוי המשמעותי בהתנהלות המשק.

2. הממשלה פעלה במספר דרכים על מנת ליתן מענה לקבוצות השונות של העובדים בקרב האוכלוסייה. בקשר לעובדים השכירים, ביום 9.3.2020 פרסם המוסד לביטוח לאומי הנחיות לקבלת דמי אבטלה לעובדים הנאלצים לצאת לחל"ת בעקבות המשבר, למשך למעלה משלושים יום, שבגדרן הוסבר כי מי שהוצא לחל"ת יוכל לתבוע דמי אבטלה גם אם לא ניצל את כל ימי החופש שלו. כמו כן, במטרה לתת מענה סוציאלי למבוטחים שפוטרו או הוצאו לחל"ת בעקבות המשבר, או שזכאותם לקבלת דמי אבטלה פקעה בתוך תקופת החירום שהוכרזה, התקינה הממשלה ביום 27.3.2020 את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020 (להלן: תקנות ביטוח האבטלה), בהן נקבעו התאמות בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי) לשם מתן הקלות והטבות בעניין קבלת דמי אבטלה לעובדים שנפגעו בעקבות המשבר באופן אשר בא להקל באופן מיידי, בין היתר, על עובדים שהוצאו לחל"ת. במסגרת התקנות נקבע, בין היתר, כי יבוטל הצורך ברישום בלשכת שירות התעסוקה לעניין הגשת תביעה לדמי אבטלה בעד חודש מרץ 2020; תשולם מקדמה בסך של עד 2,000 ש"ח למבוטח בגין הזכאות לדמי אבטלה עבור חודש מרץ; יוארך משך הזכאות למובטלים שתקופת הזכאות שלהם הסתיימה החל מיום 1.3.2020 עד ליום 30.4.2020; תקוצר תקופת האכשרה לשם זכאות לדמי אבטלה.

#### תמצית טענות הצדדים

3. בעקבות התקנת תקנות ביטוח האבטלה ביום 2.4.2020 הגישה העותרת את העתירה שלפנינו. במסגרת העתירה התבקשו סעדים שונים, אולם העותרת מעלה, הלכה למעשה, טענה אחת ויחידה, כי לפי תחשיבי העותרת ההסדר שנקבע ביחס לשכירים, בדמות הרחבות והקלות בזכאות לדמי אבטלה, מפלה לרעה את ציבור העובדים העצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברות מעטים, להם ניתנו הטבות בהיקף כלכלי קטן יותר. הסעד המבוקש על ידי העותרת הוא קביעת מנגנון חוקי שיקנה דמי אבטלה או תשלום סוציאלי אחר לכלל ציבור העצמאים, בהיקף דומה לזה שמוענק לעובדים שכירים. בניסוח מעט אחר, אבל קולע – למה הם ולא אנחנו?

4. בתגובתם המקדמית לעתירה טענו המשיבים כי אין כל מקום לברר את העתירה במתכונת בה הוגשה, שכן היא נשענת על תשתית עובדתית ומשפטית שאינה מעודכנת

עוד. באופן ספציפי, עמדו המשיבים על כך שלאחר הגשת העתירה נקבעו הסדרים משמעותיים, לרבות בחקיקת משנה ובהחלטות ממשלה, ביחס לציבור העצמאים. לגופם של דברים, טענו המשיבים כי בשים לב להלכה הפסוקה, העתירה אינה מניחה כל עילה משפטית המחייבת את הממשלה ליזום הליך חקיקה כמבוקש בה. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שמדובר בחקיקה המעגנת מדיניות חברתית-כלכלית.

5. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 21.7.2020 הגישו המשיבים הודעה מעדכנת במסגרתה פירטו על אודות הצעדים שננקטו ממועד הגשת העתירה גם ביחס לציבור העובדים העצמאים שנפגע כתוצאה מהמגבלות שהוטלו בשל מגפת הקורונה.

דיון והכרעה

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

7. בהתאם לתקופה הייחודית בה אנו מצויים, ממועד הגשת העתירה ועד לדיון שהתקיים לפנינו חלו התפתחויות רבות – חלקן עובדתיות וחלקן משפטיות – שקצרה היריעה מלפרטן. חרף זאת, ביום 3.6.2020 הודיעה העותרת כי על אף השינויים שחלו ממועד הגשת העתירה, היא עודנה עומדת על העתירה, בין היתר, מאחר שלשיטתה נותר פער בגינו מופלה ציבור העצמאים לרעה ביחס לציבור העובדים השכירים. ברם, דומה כי העתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה את עצמה, מכיוון שלא ניתן עוד להישען על התשתית העובדתית והמשפטית המפורטת בה ורק מטעם זה דינה להידחות (השוו: בג"ץ 3887/20 מ.ש ובניו בע"מ נ' ממשלת ישראל (7.7.2020)).

8. מעבר לכך, דינה להידחות על הסף גם בשל היעדר כל עילה להתערבותנו. כפי שצוין מספר פעמים לאחרונה גם בהקשר למשבר הקורונה, "נקודת המוצא היא, שבתחומי משק וכלכלה הסמכות לקביעת מדיניות כוללת מצויה בעיקר בידי הרשות המבצעת והמחוקקת" (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי החשבון נ' מדינת ישראל, פסקה 17 (30.4.2020); בג"ץ 2397/20 דורון, טיקוצקי, קנטור, גוטמן, נס, עמית גרוס עורכי דין נ' ממשלת ישראל, פסקה 8 (12.5.2020); וראו גם: בג"ץ 4140/95 סופר פארם (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד(1) 49, 69 (1999)). בסוגיות אלה בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של הרשות המוסמכת בשיקול דעתו שלו, ונכונותו להתערב מצטמצמת במיוחד כאשר מדובר בהחלטה שעניינה עיצוב מדיניות כלכלית וקביעת סדרי עדיפויות כלכליות וחברתיות (בג"ץ 434/09 דוידוב נ' שר הבריאות, פסקה 41 (3.5.2009); בג"ץ 6356/17 פנימיית אחוזת שרה-אמונה נ' משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (18.7.2019)). כלל אי-ההתערבות מקבל משנה תוקף לעת הזאת מכיוון שמדובר במשבר

שנתן את אותותיו כמעט בכל ענפי המשק (ראו: בג"ץ 3008/20 עמותת הרצליה למען תושביה נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 5 (21.6.2020)).

9. זאת ועוד. מההודעה המעדכנת מטעם המשיבים עולה כי הן הממשלה והן הכנסת לא קפאו על שמריהן ונקטו שורה של צעדים, שמטרתם לסייע לכלל המשק ובתוכו גם לציבור העצמאים להתמודד עם השלכות המשבר. בין היתר, ביום 12.7.2020 קיבלה הממשלה את החלטת ממשלה 204, במסגרתה נקבע כי עצמאי ושכיר בעל שליטה בחברת מעטים, אשר היה זכאי למענק בהתאם לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים), התש"ף-2020 יהיה זכאי למענק נוסף עבור חודשים מאי ויוני 2020, בסכום שקיבל ובלבד שלא יעלה על סך של 7,500 ש"ח. המענק האמור ניתן אוטומטית עוד ביום בו התקבלה החלטת הממשלה, ללא צורך בהגשת בקשה נוספת עבורו.

10. כמו כן, ביום 13.7.2020 אישרה הממשלה את תזכיר חוק התכנית לסיוע כלכלי, התש"ף-2020 (להלן: הצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי), במסגרתו הוצע לקבוע תנאים והוראות למתן מענקים דו-חודשיים לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים. ככל שיאושר החוק, המענק יינתן בכפוף לצו שיוציא שר האוצר עבור כל אחת מתקופות הזכאות שנקבעו, שתחילתן במאי 2020 וסופן ביוני 2021. על פי המתווה המוצע, המענק יינתן בהתאם לבחינה של ההכנסה החייבת של מבקש המענק לצד התניה שלמבקש ירידה של למעלה מ-40% במחזור העסקאות לתקופות הקבועות. כמו כן נקבעו תנאים נוספים, ביניהם, הגשת הדוחות הנדרשים, בהתאם להוראות הדין, וכן אי-קבלת דמי אבטלה עבור שכיר בעל שליטה בחברת מעטים. המענק יינתן בהתאם לנוסחת חישוב ועד לסכום של 15,000 ש"ח עבור כל פעימה דו-חודשית. במסגרת הצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי מוצע עוד לקבוע מענקי סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות עד לחודש יוני 2021. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ואושרה בקריאה ראשונה ביום 14.7.2020.

11. לנוכח האמור, ברי כי אין כל עילה להתערבות בית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בעניין מושא העתירה. ההסדר בו בחרה הממשלה לסייע לציבור העובדים השכירים שנפגעו כתוצאה מהמשבר הוא באמצעות מנגנון דמי האבטלה הקבוע בחוק הביטוח הלאומי. לעומת זאת, ביחס לציבור העצמאים בחרה הממשלה לפעול באפיקים אחרים. אולם, ההבחנה עליה יוצא קצפה של העותרת בין שכירים לבין עצמאים ביחס לתשלום דמי אבטלה אינה פועל יוצא של ההסדרים שתוקנו בעקבות המשבר, כי אם בשל המנגנון הבסיסי הקבוע בחוק ביטוח לאומי, לפיו עובדים שכירים הם מבוטחים וזכאים לדמי אבטלה ואילו עצמאים אינם מבוטחים בענף זה.

12. לסיום אפוא, אין לי אלא לחזור על מושכלות ראשונים: "בית המשפט אינו נוטה להתערב בהחלטות הנוגעות להתווית 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)).

אציע אפוא לדחות את העתירה.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים עם חברי, השופט ד' מין, כי דין העתירה להידחות.

כשלעצמי, לא הייתי דוחה את העתירה בשל השינויים בתשתית העובדתית שעמדה בבסיסה. בהתחשב בדינמיות של האירועים בשטח, ובכך שהשאלה המשפטית הכללית לגבי השוואת מעמדם של עצמאים ושכירים בעינה עומדת, הרי שלטעמי ניתן ואפשר להתייחס לטענות עצמן.

לגופו של עניין, מקובלת עלי הקביעה לפיה לא עלה בידי העותרים להצביע על פגיעה בעקרון השוויון שמקימה עילת התערבות שיפוטית – שהרי "לא כל הבחנה בין אדם לאדם או בין הסדר להסדר מהווה הפליה; לעיתים, הבחנה בין השניים מוצדקת לאור השוני ביניהם" (בג"ץ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 873, 898 (2004)). שכירים ועצמאיים אינם קבוצות זהות, ולהם צרכים ומאפיינים שונים. כפי שמעידות ההוראות הרלוונטיות בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, המחוקק הוא שקבע כי עובד שכיר ועצמאי אינם משתייכים לאותה קבוצת שוויון בהקשר של דמי האבטלה – ומכאן שאין בהחלטות הממשלה מושא העתירה דנן משום יחס שונה לשווים (והשוו, בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת

המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 282, 259 (1997)). יושם אל לב, כי העתירה מתייחסת לכלל העובדים העצמאיים כמקשה אחת, וקשה לקבל את הטענה כי מגפת הקורונה, על המגבלות השונות שנקבעו בגינה על ידי הממשלה והכנסת, למשל, לגבי ענפים שונים, משליכה בצורה אחידה ובאופן גורף על כלל ציבור העצמאיים. אכן, המצב החדש מקשה על רבים מאוד בשוק העבודה, אך לא מחק את השונות הקיימת בין שכירים ועצמאיים.

בהעדר עילה משפטית, אין מקום להתערבות שיפוטית במדיניותה הכלכלית של הממשלה – הפועלת, ויש להניח שתוסיף ותפעל, למתן סיוע לכלל העובדים שנפגעו מהתפרצות המגיפה, שכירים כעצמאיים, באמצעות כלים שונים התואמים את מאפייניהם הייחודיים. קביעת מדיניות כלכלית מהסוג הנדון נתונה לרשויות אחרות, ולא לבית משפט זה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מין.

ניתן היום, ז' באב התש"פ (28.7.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט