



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8350/23

בג"ץ 714/24

לפני :
כבוד השופט יצחק עמית
כבוד השופט חאלד כבוב
כבוד השופטת רות רוני

העותרים בבג"ץ 8350/23 :
1. פבל דינין
2. אנגיליקה פראס
3. דוד קידר
4. תומר שונים
5. תומר בן דלק
6. יניב קידר
7. ישראל זאב רוטר ו- 730 עותרים

העותרים בבג"ץ 714/24 :
1. אינרה מכלין
2. שמחה עטון ו- 436 עותרים

נגד

המשיבים בבג"ץ 8350/23 :
1. שר האוצר
2. שר הביטחון
3. שר הפנים
4. שר התחבורה
5. השר לביטחון לאומי
6. רב ניצב קובי שבתאי
7. עיריית אשקלון
8. ביטוח לאומי

המשיבים בבג"ץ 714/24 :
1. המוסד לביטוח לאומי
2. משרד האוצר
3. משרד העבודה

עתירות למתן צו על תנאי

תאריך ישיבה : כ"ח בניסן התשפ"ד (6.5.2024)

בשם העותרים : עו"ד תמר קידר

בשם המשיבים 1-6 ו-8
בבג"ץ 8350/23 והמשיבים
בבג"ץ 714/24 : עו"ד ערין ספדי-עטילה ; עו"ד אבי טוויג

בשם משיבה 7 בבג"ץ
8350/23 : עו"ד אורטל בנאור ; אייל אייזמן

פסק-דין

השופט יצחק עמית:

עניינן של שתי העתירות שבפנינו בהיקף תחולתם של הטבות ומענקים שונים, עליהם הוחלט בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ביחס לתושבי אשקלון.

רקע עובדתי

1. מלחמת "חרבות ברזל" שנכפתה על מדינת ישראל ונפתחה במתקפת טרור אכזרית בחג שמחת תורה, יום שבת 7.10.2023, עודנה נמשכת. מדינת ישראל ואזרחיה מצויים במצב לוחמה מתמשך, קשה ומורכב. משפחות רבות נאלצו להיעקר מבתיהן בחטף; יישובים פונו, ותושבים רבים טרם שבו לבתיהם; ואזורי מסחר ומוקדי תעסוקה נפגעו. מצב מורכב זה הוביל לשורת החלטות שהתקבלו על ידי הרשות המבצעת וזרועותיה, במטרה לקבוע וליישם תכניות פעולה לאומיות שתכליתן מתן סיוע לאוכלוסייה שנפגעה.

2. עם פרוץ המלחמה הופעלה תכנית "מרחק בטוח". תכנית זו מבוססת על החלטת הממשלה מס' 4877 משנת 2012 בעניין "מלון אורחים – פינוי וקליטה של אוכלוסייה במצבי סיכון וחירום מחייבים", שתכליתה הסדרת המענה המבצעי למשימת פינוי אוכלוסייה בהיותה תחת סיכון או חסרת קורת גג. עם פרוץ המלחמה הופעלו תכניות הפינוי והקליטה ופנוי ישובים בטווח של 0-4 ק"מ מגדר המערכת. בהמשך, ביום 12.10.2023, עוגנה תכנית הפינוי בהחלטת ממשלה מס' 950 שעניינה "תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לרצועת עזה וקליטתה – 'חרבות ברזל'" (להלן: החלטה 950). החלטה זו חלה על 24 יישובים שהוגדרו מיועדים לפינוי ונמצאים בסמיכות לרצועת עזה. העיר אשקלון אינה מנויה בין יישובים אלו.

3. העיר אשקלון ממוקמת כ-7 קילומטרים צפונית לרצועת עזה. בתחילת המלחמה בוצע ירי אינטנסיבי לעבר העיר ומאז העיר ספגה ירי בעצימות משתנה. בעקבות מצב זה, ביום 19.10.2023 התקבלה החלטת ממשלה מס' 978 שהסדירה את הסיוע לתושבי העיר אשקלון (להלן: החלטה 978) וזו לשונה:

1. לאור האיום הייחודי על העיר אשקלון, נוכח מתקפת הטילים שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023 על ידי

ארגון הטרור חמאס, מתקפה שעודנה נמשכת וכוללת ירי אינטנסיבי בהיקפים משמעותיים, בפרט על העיר אשקלון, לקבוע כי תושבי העיר אשקלון המנויים על האוכלוסיות הבאות יהיו זכאים למענה של לינה ושירותי הארחה:

א. מחוסרי מיגון, קרי אזרחים המתגוררים במבנים ללא מרחב מוגן דירתי או קומתי – בהיקף של עד 24,000 תושבים.

ב. קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב – בהיקף של עד 3,000 תושבים.

המענה יינתן באופן מידי וזאת על מנת להקל על תושבי העיר מחוסרי המיגון והנזקקים ולסייע לחיזוק חוסנם במהלך תקופת הלחימה.

2. לקבוע כי הסיוע יינתן למשך 15 ימים ויכלול שירותי הארחה במתקני הארחה על פי היצע (להלן: מתקני האירוח), בהתאם למפורט להלן:

א. ההתקשרות עם מתקני האירוח תיעשה בהתאם להסכמים שנחתמו או ייחתמו, בכפוף לדיני המכרזים, בין המדינה, באמצעות מנהל הרכש הממשלתי, לבין מתקן האירוח או איגוד המאגד מתקני אירוח. התעריפים ותנאי השעות (לרבות לעניין מזון) יהיו בהתאם להסכמים כאמור.

ב. עיריית אשקלון תעביר את רשימת המפונים למוקד אשר מנגנון תפעולו יוסכם בין משרד הפנים, רח"ל ומשרד התיירות ובהתאם להסכמים כאמור בסעיף קטן א' שלעיל.

ג. התשלום למתקני האירוח יתבצע על פי קליטה בפועל ועל ידי משרד התיירות בהתאם לסכום שיוקצה לו, מהתקציב שיעמיד משרד האוצר לטובת החלטה זו, בהתאם לביצוע בפועל.

ד. מימוש הסיוע יהיה בשים לב לזמינות מתקני האירוח ולכך שמטרת הסיוע היא להקל על תושבי העיר ולחזק את חוסנם.

יובהר, כי יינתן תיעדוף לשיבוץ במתקני האירוח למפונים מכוח החלטת הממשלה מס' 975 מיום 18 באוקטובר 2023 שעניינה "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 – 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת 'חרבות הברזל'" על פני תושבים הזכאים לסיוע מכוח החלטה זו.

3. על אף האמור בסעיף 2(א), תושבים המנויים בסעיף 1 המעוניינים בכך, יכולים להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת. לתושבים שיבחרו באפשרות זו יינתן מענק אכלוס עצמאי בסך של 150 ש"ח למבוגר וסך של 100 ש"ח לילד ליום (בהמשך עודכן הסכום ל-200 ש"ח למבוגר – י"ע). מנגנון התשלום ייקבע על-ידי משרד האוצר ויהיה בהתאם לדיווח של הגורמים המוסמכים כי התושב

כאמור אכן אינו נמצא בעיר וכי הוא נקלט באופן עצמאי במסגרת אחרת.

4. בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון עלות החלטה זו, יוקצה סך של עד 160 מיליון ש"ח בשנת 2023 מתוך הכספים האמורים בהחלטת הממשלה מס' 511 מיום 14 במאי 2023 (להלן – החלטה 511) שטרם הוקצו למשרדי הממשלה או הוקצו למשרדי הממשלה וטרם בוצעו על ידיהם, ואשר אינם מנויים בסעיפים 2 ו-3 להחלטה 511. יובהר כי שימוש זה אינו חלק מיישומו של הסכם קואליציוני או הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית ועל כן מימוש הסכום האמור בסעיף זה אינו כפוף למגבלות המוטלות על הכספים שהוקצו במסגרת החלטה 511.

ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה.

4. כפי שמוצג לעיל, בהחלטה 978 נקבע כי זכאותם של תושבי אשקלון נגזרת מרמת המיגון בביתם. כך, תושבי העיר המוגדרים כמחוסרי מיגון ומתגוררים במבנה ללא מרחב מוגן דירתי או קומתי, יהיו זכאים למענה של לינה ושירותי הארחה, או לחילופין, אם יבחרו להיקלט באופן עצמאי במסגרת אחרת, יהיו זכאים למענק אכלוס (להלן: מענק אכלוס). עוד נקבע בהחלטה כי להסדר זה יהיו זכאים גם תושבים קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב.

ביום 23.10.2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 988, במסגרתה תוקנה החלטה 978 ונקבע כי משרד הביטחון יקבע את העדיפות במתן לינה ושירותי הארחה בהתאם לרמת המיגון שעומדת לרשות התושבים (להלן: החלטה 988). אמות המידה והמכסות למתן הסיוע נקבעו עוד באותו היום, בהחלטתו של מפקד פיקוד העורף, שקבע מכסה מוצעת למימוש הסיוע כדלקמן: מחוסרי מיגון (ממ"ד/ממ"ק) – כ-32,000 איש; בעלי מקלט פרטי משותף שאינו רלוונטי עקב זמן ההתרעה הקצר או היעדר אפשרות לשהייה רצופה במקלט – כ-35,000 איש; קשישים – כ-3,000 איש. המדובר במכסה משמעותית ביותר של כ-70,000 איש, כמעט כמחצית מתושבי אשקלון.

הסיוע לזכאים לפי החלטה 988 הוארך עד ליום 22.11.2023 במסגרת החלטת ממשלה מספר 1006. הסיוע לקשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב השוהים במלונות מטעמי רווחה הוארך ביום 21.11.2023 על פי החלטת ממשלה מספר 1074 בשמונה ימים לצורך מתן תקופת התארגנות (להלן ביחד: ההחלטות המאריכות). למען שלמות התמונה

אציין כי בהמשך התקבלו מספר החלטות ממשלה המאריכות את משך הסיוע לאוכלוסיות שתושבי אשקלון לא נמנים עליהן.

5. ביום 8.11.2023 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1051, שכותרתה "הנחה בארנונה לתושבי יישובים מפונים ולמי שהוכר כחטוף או נעדר" (להלן: החלטה 1051). בהתאם להחלטה זו ניתן פטור מלא מארנונה למגורים לתושבים המתגוררים ביישובים המנויים בתוספת לחוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023, וביניהם תושבי העיר אשקלון. בסעיף 1(ב) להחלטה, נקבע כי "לא כלל תושבי היישוב היו זכאים לפינוי אלא חלקם בלבד, יהיו זכאים לפטור מארנונה כאמור רק מי שזכאים היו להתפנות". ביום 15.11.2023 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון), התשפ"ד-2023, במסגרתן יושמה החלטת הממשלה בעניין.

6. ביום 5.11.2023 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1037, שתכליתה סיוע בהסדרי נסיעה בתחבורה ציבורית לאוכלוסיות שהתפנו בעקבות החלטות ממשלה. לפי החלטה זו, האוכלוסיות הרלוונטיות זכאיות לטעון הסדר נסיעה "חופשי חודשי" ארצי למשך חודש. בעקבות פערי מידע באשר לרשימת הזכאים, ההחלטה לא יושמה תחילה על תושבי אשקלון. בעקבות כך, ביום 27.12.2023 התקבלה החלטת ממשלה 1183, שאפשרה לתושבים הזכאים לטעון הסדר נסיעה "חופשי חודשי" בכפוף לפניה למימוש הזכאות עד ליום 1.2.2024, ובהם תושבי העיר אשקלון (להלן ביחד: החלטות סיוע בהסדרי תחבורה הציבורית).

מכאן ואילך, ולצורך הנוחות, החלטות הממשלה המנויות לעיל, יכוננו "החלטות הממשלה".

תבחינים לרישוי כלי ירייה פרטי

7. ביום 18.10.2023 פורסמו תקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון פרטי לכלי ירייה והוראות נוספות), התשפ"ד-2023 (להלן: תקנות כלי הירייה או התקנות). תקנות אלו מסדירות את תנאי הסף והתבחינים שבהם יש להתחשב בעת בחינת בקשה למתן רישיון או תעודת הרשאה לנשיאת והחזקת כלי ירייה, לפי חוק כלי הירייה, התש"ט-1949 (להלן: חוק כלי הירייה). תבחינים אלה התפרסמו לראשונה בשנת 1995,

ומתעדכנים מדי תקופה על ידי השר הממונה לפי חוק כלי הירייה, ובהתאם לסמכותו לפי סעיף 21 לחוק כלי הירייה.

בתקנות כלי הירייה מוגדרים תנאי הסף לקבלת רישיון פרטי או תעודת הרשאה לנשיאת נשק. תקנה 3 לתקנות מתייחסת לתבחינים לקבלת רישיון פרטי, וקובעת שלפחות אחד מן התבחינים צריך להתקיים ביחס למבקש הרישיון במועד הגשת הבקשה על מנת לקבלה. תבחינים אלו מפורטים בתוספת לתקנות כלי הירייה, וביניהם פרט (1) המתייחס למקום מגורי המבקש כלהלן: "מקום מגורים – מי שמרכז חייו מתקיים במקום מגורים אשר לגביו המליצה משטרת ישראל כי מגורים במקום זה מצדיקים מתן רישיון פרטי" (להלן: יישוב זכאי).

משטרת ישראל היא אפוא הגורם הממליץ על הכרה במגורים ביישוב מסוים כיישוב המצדיק מתן רישיון פרטי. זאת, בהתאם לנוהל אגף מבצעים מס' 222.034.06 "סיווג יישובים זכאים" ברישוי כלי ירייה" (להלן: נוהל המשטרה), שבו נקבעו השיקולים והקריטריונים המקצועיים שעל המשטרה לבחון בעת הכרה ביישוב כזכאי.

ביום 26.11.2023 הועברה המלצת משטרת ישראל לפיה אין צורך בטחוני המצדיק הכרה בעיר אשקלון כיישוב זכאי לצורך רישוי כלי ירייה פרטי, וזאת בהמשך לבקשת המשרד לביטחון לאומי לבחון את פניית תושבי העיר אשקלון להכרה כאמור.

העתירות דנן - כללי

8. על רקע החלטות הממשלה ותקנות כלי ירייה כמפורט לעיל, הוגשו שתי העתירות שבפנינו.

העתירה בבג"ץ 8350/23 (להלן: העתירה הראשונה), עניינה בהחלטות ממשלה העוסקות בהסדרי לינה ושירותי הארחה במימון המדינה לתושבים שהוגדרו כזכאים לפינוי; בפטור מארנונה וסיוע במימון הסדרי נסיעה בתחבורה ציבורית לאותם תושבים מפונים; וכן בהכרה בעיר אשקלון כ"יישוב זכאי" לצורך מתן רישיון נשיאה פרטי בנשק. העתירה בבג"ץ 714/24 (להלן: העתירה השנייה) עניינה במענקי עידוד והמשך תעסוקה לאלו שפוננו מביתם או שבו למקום עבודתם ביישוב מפונה הניתנים מכוח החלטות הממשלה והסכם שנחתם בין ממשלת ישראל לבין המוסד לביטוח לאומי לפי סעיף 9(א)

לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי או החוק).

אדון תחילה בסוגיות המועלות במסגרת העתירה הראשונה.

טענות הצדדים בעתירה הראשונה (בג"ץ 8350/23)

9. העותרים טוענים, בפשטות, כי היה מקום להורות על פינוי של כל תושבי אשקלון. לטענת העותרים, החלטות הממשלה יצרו הפליה פסולה בין תושבי אשקלון לבין תושבי ישובים אחרים, ובין אוכלוסיות בתוך העיר אשקלון עצמה.

העותרים גורסים, בין היתר, כי הזכאים לסיוע בדמות לינה ושירותי הארחה לפי החלטה 988 נקבעו בפועל על ידי רשימה שכללה נתונים מוטעים ושגויים בדבר זהות המחזיק בנכס ומאפייני המבנה, שהעבירה עיריית אשקלון למוסד לביטוח לאומי. לטענתם, התושבים אשר היו כלולים ברשימות העירייה החלו לקבל את חלקו הארי של מענק הפינוי באופן אוטומטי בעוד תושבים אחרים לא קיבלו את המענק, ללא קשר לשאלה אם פונו או לא. משכך, לגישת העותרים, החלטות הממשלה לא יושמו כראוי בעקבות אי-סדרים ברשימות העירייה, וזאת מבלי שניתן היה להשיג על כך בפני עיריית אשקלון או בפני המוסד לביטוח לאומי.

10. ביחס לזכאות לסיוע בהסדרי תחבורה ציבורית, טוענים העותרים כי החלטה 1037 לא יושמה כלל, ועל אף החלטת הממשלה העיר אשקלון אינה נכללת ברשימת היישובים שזכאים לסיוע בהסדרי נסיעה בתחבורה ציבורית. בעניין הזכאות להנחה בארנונה, טוענים העותרים כי הפטור מארנונה לא הוענק לחלק מהתושבים שזכאים לכך. ביחס לשתי הזכאויות האמורות, לסיוע בהסדרי תחבורה ציבורית ולהנחה בארנונה, טוענים העותרים כי אלו נגזרות מהזכאות לסיוע בלינה ושירותי הארחה, ומשכך נשללה הזכאות גם להטבות אלו ממי שאינם מצוי ברשימות שאותן העבירה עיריית אשקלון למוסד לביטוח לאומי.

11. לטענת העותרים, ההבחנה בין ישובים אחרים לבין העיר אשקלון ביישום החלטות הממשלה לא מבוססת על שוני רלוונטי, מהטעם שהעיר אשקלון היא העיר המטווחת ביותר במהלך המלחמה ומצויה תחת איום ייחודי מעזה. ביחס לסוגיית המיגון, נטען כי בעיר שדרות לא בוצעה הבחנה בין תושבים בעלי רמות מיגון שונות, ומשכך אין

להתחשב בנתון זה גם במתן הסיוע בעיר אשקלון; כי בכל מקרה הדגש בהחלטות הממשלה לא הושם על רמת המיגון של התושבים; כי ההבחנה שבוצעה הייתה שטחית וללא התחשבות במאפייני אוכלוסיות מוחלשות; כי ממ"ד אינו מגן באופן הרמטי; וכי בכל אופן לא ניתן לצפות מתושבי עיר מטווחת לשאת במשמעות הכלכלית, הנפשית והאישית של היקף הירי שמבוצע לעבר העיר ולא להתפנות לאזורים שבהם האיומים חמורים פחות. בכך, לטענת העותרים, פגעו המשיבים בעקרון השוויון והפלו את תושבי העיר אשקלון על בסיס שוני שאינו רלוונטי הן ביחס לתושבים אחרים בעיר, והן ביחס לתושבי ערים אחרות.

12. לגבי התבחינים למתן רישיון פרטי לכלי נשק, טוענים העותרים כי עצם העובדה שמשטרת ישראל לא המליצה על העיר אשקלון כמקום מגורים זכאי שמצדיק מתן רישיון פרטי לכלי ירייה, מפלה את תושבי העיר אשקלון באופן פסול אל מול ערים אחרות שהוכרו כמקום מגורים זכאי כדוגמת שדרות, אופקים או נתיבות. עוד מדגישים העותרים כי לא הוקמה כיתת כוננות בעיר שיכולה לתת מענה לחוסר הביטחון האישי של תושבי אשקלון, וכי אין בידי תושבי אשקלון אפשרות להגן על עצמם נוכח האיום מעזה.

13. לטענת המשיבים 1-6 ו-8 (להלן: המשיבים או משיבי המדינה) יש לדחות את העתירה על הסף בשל עירוב סעדים, ואף לדחותה לגופה בהיעדר עילה להתערבות, שכן החלטות הממשלה סבירות והתקבלו על בסיס שיקולים מקצועיים וביטחוניים רלוונטיים. לטיעוני משיבי המדינה אתייחס בהמשך, במסגרת הדיון וההכרעה.

14. המשיבה 7 (להלן: עיריית אשקלון או העירייה) תומכת באופן חלקי בעתירה. לטענת העירייה, הקשיים עמם מתמודדים העיר אשקלון ותושביה הם ייחודיים ודומים לאלו של יישובי העוטף, נוכח האינטנסיביות של הירי לעבר העיר והמגבלות הנכפות על תושביה בשל הוראות פיקוד העורף. לגישת העירייה, מצב הדברים מחייב לתת את מלוא ההטבות לכל תושבי העיר, והחלטות הממשלה מפלות בין תושבי העיר אשקלון לתושבי ערים אחרות ובין תושבי אשקלון עצמם. נטען כי תושבי העיר כולם חווים פגיעה ברווחתם הנפשית והפיזית ללא קשר להימצאותו של מרחב מוגן בביתם, באופן שמצדיק את זכאותם לכלל ההטבות.

העירייה הדגישה בתגובתה כי היא פועלת בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהחלטות הממשלה ומסייעת למשרדי הממשלה ביישומן, בין היתר באמצעות העברת מידע ונתונים, וכי עשתה כל שביכולתה בהתאם לנסיבות ובעקבות הצורך לפעול באופן

מהיר בכדי ליתן מענה לזכאים לפינוי בשעת חירום. אכן, במועד העברת הרשימה לא היה בידה בסיס נתונים מדויק של יחידות הדיור הלא ממוגנות בעיר, אך במרוצת הזמן העירייה הנגישה את המידע בדבר הזכאות לתושביה, הקימה מוקד טלפוני שנועד להשיב על פניות בעניין זה, ואף פועלת לעדכן באופן תדיר את המידע שברשותה בדבר הנכסים מחוסרי המיגון בשטח העיר.

ביחס לאוכלוסיית הקשישים ומחוסרי העורף המשפחתי היציב, העירייה פעלה לטענתה לעדכון הרשימה בהתאם למידע המצוי בידיה, אם בפנייה יזומה לאנשים הרלוונטיים ואם בעקבות פניות לעירייה; וכי ביחס לאוכלוסיית מחוסרי המיגון, העירייה גיבשה רשימה באמצעות הצלבת נתונים הנוגעים לזהות המחזיק בנכס אל מול נתוני פיקוד העורף בדבר רמת המיגון של הנכס, לצד נתוני צריכת המים ונקיטה באמצעים נוספים בכדי למפות את יחידות הדיור.

העירייה מצביעה על כך שימים ספורים לאחר העברת הרשימה הראשונה למוסד לביטוח לאומי, פתחה העירייה מוקד פניות ייעודי לתושבי העיר אליו יכלו לפנות התושבים לצורך בירור זכאותם, וכן החל תהליך דיוק הנתונים שברשימה. משכך, העירייה מעבירה תדיר למוסד לביטוח לאומי רשימות מעודכנות המשקפות את הנתונים העדכניים המצויים בידה.

לעניין הפטור מארנונה ורשימת הזכאים לפטור זה, העירייה מציינת בתגובתה כי נתונים אלו נמצאים בשלבי בדיקה, וכי כל התושבים הזכאים לפטור מארנונה יזוכו ישירות לחשבונם.

דיון והכרעה

15. הסעדים שהתבקשו בעתירה נוגעים לתחומים רבים ונובעים מתשתית עובדתית ונורמטיבית מגוונת וענפה. יש ממש בטענת משיבי המדינה כי העתירה כורכת סעדים שונים ונפרדים, הנוגעים להחלטות ממשלה שונות שהתקבלו כל אחת על בסיס תשתית עובדתית ונסיבתית שונה, ובמצב הדברים הרגיל ספק אם היה מקום להידרש לעתירה במתכונתה הנוכחית (בג"ץ 7753/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי, פסקה 25 (23.11.2023)); בג"ץ 3006/10 ועד מקומי הר עמשא נ' ראש המועצה האזורית תמר (28.7.2010)). עם זאת, לאור מצב החירום וחשיבות ההסדרים העומדים בבסיס העתירה, אחרוג מן המקובל ואדון בעתירה בתצורתה הנוכחית.

16. הימים הם ימי מלחמה. העיר אשקלון ממוקמת בקרבה יחסית לרצועת עזה, תושבי העיר נתונים לירי בעצימות משתנה לאורך תקופה ארוכה, ומצוקתם ברורה וניכרת. מציאות מעין זו גובה מחיר נפשי וכלכלי ואך מובן כי קיים קושי של ממש לנהל את החיים כסדרם. עם זאת, חרף ההבנה למצבם של העותרים ומהטעמים שיפורטו להלן, אין מקום להתערב בהחלטות הממשלה לעניין היקף הזכאים להטבות ולמענקים מבין תושבי העיר.

17. טענות להפליה ופגיעה בשוויון: נקודת המוצא היא היקף התערבותו המצומצם של בית משפט זה בכל הנוגע להחלטות ממשלה הנוגעות להתוויית מדיניות וסדרי עדיפויות בנושאים כלכליים-חברתיים (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 19 והאסמכתאות שם (30.4.2020) (להלן: עניין לשכת רואי חשבון בישראל)). כך על דרך הכלל, וכך במיוחד כאשר מדובר בהחלטה מקצועית שעניינה בסדרי עדיפויות תקציביים וביטחוניים (ראו, מני רבים, בג"ץ 2576/22 שטוי נ' המשרד לביטחון פנים משטרת ישראל (26.2.2024)).

במקרה שלפנינו, החלטות הממשלה התקבלו וגובשו על פי צרכי השעה, על בסיס שיקולים מקצועיים ביטחוניים, ציבוריים ותקציביים תוך מתן משקל להמלצות גורמי הביטחון הרלוונטיים. ההבחנה בין תושבי אשקלון לבין תושבי ישובים הממוקמים בטווח של עד שבעה קילומטרים מהגדר, מעוגנת בהחלטות הממשלה ונובעת משונות רלוונטית בין העיר אשקלון ליישובים אחרים. כפי שצינו משיבי המדינה, ההחלטה על פינוי התושבים מהאזורים שהחלטות הממשלה תקפות לגביהם, נבעה מצורך מבצעי ביטחוני שתכליתו הצלת חיים, בעוד שהעיר אשקלון קיבלה מענה ייעודי שונה, שלא חייב פינוי בפועל של כל התושבים. החלטות הממשלה גובשו על בסיס המלצת גורמים בכירים בצה"ל, תוך התחשבות במגבלות ובאילוצים שונים, וביניהם אילוצים תקציביים.

אין לומר כי החלטות אלה סטו מכללי מינהל תקין ומאמות המידה של המשפט הציבורי-המינהלי (למתחם שיקול הדעת הרחב המוקנה לגורמי הביטחון ולצה"ל בתחומים שונים ראו, בין היתר, בג"ץ 9628/03 צרפתי נ' ראש אכ"א, פסקה 14 (7.3.2006); בג"ץ 8592/23 כהן נ' מפקד פיקוד העורף (29.1.2024)). כלל נקוט בידינו כי בית משפט זה אינו נכנס בנעלי הרשות ואינו ממיר את שיקול דעתם של גורמי המקצוע כל עוד אינם חורגים ממתחם הסבירות (לאי התערבות בנושאים מקצועיים כלליים ראו, מני רבים, עניין לשכת רואי חשבון בישראל; בג"ץ 9205/23 ישראל חופשית נ' שר הביטחון

(11.2.2024); בג"ץ 3054/21 דנון נ' היועצת המשפטית לממשלה (19.2.2024); בג"ץ 4409/21 תאגיד מי רעננה בע"מ נ' משרד הבריאות (24.10.2023).

על רקע נקודת מוצא זו אבחן טענת העותרים לפגיעה בשוויון.

18. כאמור לעיל, העותרים טוענים כי החלטות הממשלה נגועות בהפליה פסולה – הן הפליה פנימית בין תושבי העיר שהם מחוסרי מיגון, קשישים או מחוסרי עורף משפחתי יציב, לבין יתר תושבי העיר שאינם עומדים בקריטריונים אלו; והן הפליה חיצונית בין תושבי העיר אשקלון לבין תושבי יישובים אחרים שפוננו במלואם.

19. החובה לנהוג בשוויון היא אחת החובות הבסיסיות המוטלות על רשויות המינהל, ומובן כי על המדינה לפעול בשוויון בהענקת הטבות מטעמה, גם כאשר אין חובה לפי דין להענקת הטבה. קרי, "משהחליטה המדינה לסבסד את פלוני, חייבת היא מכוח עקרון השוויון להעניק סבסוד לכל מי ששווה לפלוני בתכונותיו הרלוונטיות לעניין הסבסוד" (בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פסקה 43, פ"ד נג(5) 506, 459 (1999) (להלן: עניין קניאל)). אין חולק כי החלטות הממשלה, שמכוחן ניתן מענה של לינה ושירותי הארחה או מענק אכלוס לזכאים, וכנגזרת מכך הנחה בארנונה וסיוע בהסדרי נסיעה בתחבורה ציבורית, מעניקות הטבה שוות ערך לכסף. את הטבות אלו על המדינה להקנות לאזרחיה תוך הבטחת עקרון השוויון.

20. לעניין טענת ההפליה החיצונית, מקובלת עלי עמדת המשיבים לפיה מתקיים שוני רלוונטי בין הערים והיישובים עליהם חלות החלטות 950 ו-975 לבין העיר אשקלון עליה חלה החלטה 978 – ולו מכוח הערכת המצב המבצעית הרלוונטית לאותה העת. פינויים המלא של הערים והיישובים שביחס אליהם העותרים עורכים השוואה נבע מצורך מבצעי וביטחוני מובחן, כפי שראו אותו גורמי המקצוע במערכת הביטחון. גורמים אלו אפיינו את הצורך הביטחוני בעיר אשקלון באופן שונה וייחודי, לנוכח הירי האינטנסיבי בשבועות הראשונים ללחימה, ומטרת הפינוי הוגדרה כהקלה וחיזוק חוסנם של תושבי העיר. נקבע על פי הערכת המצב המבצעית, כי המצב הביטחוני בעיר אינו מחייב פינוי בפועל של כלל התושבים, ובהתאם לכך גובשו הקריטריונים בהחלטות הממשלה, כאשר החלטה 978 תחמה וגידרה את ציבור הזכאים לפינוי.

לעניין טענת ההפליה הפנימית, בהחלטה 978 השוני הרלוונטי בין האוכלוסיות הזכאיות מוצג באופן מפורש. כך, סיוע בשירותי לינה והארחה או מענק אכלוס ניתן

לאוכלוסיות שנמצאו בסיכון מוגבר בשל היעדר מיגון לנוכח המצב הייחודי בעיר אשקלון. נקבע בהחלטה כי המענה יינתן לאוכלוסייה מחוסרת מיגון ולאוכלוסייה קשישה ומחוסרת עורף משפחתי יציב, כאשר קריטריונים אלו נקבעו בהתאם לעמדת גורמי המקצוע הביטחוניים, וכיניהם גורמים בכירים בצה"ל.

21. בשורה התחתונה לא השתכנעתי כי מתקיימת פגיעה בזכות לשוויון במקרה דנן. ההבחנה הפנימית שבוצעה בין תושבי העיר אשקלון בהתאם לרמת המיגון, וההבחנה החיצונית בין העיר אשקלון לבין יישובים אחרים, הן הבחנות ענייניות בשל שונות רלוונטית בין האוכלוסיות, ואינן מגלות עילה להתערבות.

לאור מסקנה זו לגבי החלטות הממשלה הנוגעות להסדרי הלינה, הרי שגם ההחלטות שנגזרות מהן – קרי, הנחה בארנונה וסיוע בהסדרי תחבורה ציבורית – אינן מקימות עילה להתערבות בית משפט זה. פשיטא כי זכאים לפטור מארנונה רק מי שזכאים היו להתפנות, עבור התקופה שבה לא החזיקו למעשה בנכס מושא החיוב בארנונה; ופשיטא כי זכאים לסיוע בהסדרי תחבורה ציבורית רק מי שנפגעה יכולת התניידותם בשל פינוי מכוח החלטות הממשלה, כך שבשני המקרים מדובר בשוני רלוונטי בין התושבים.

22. טענות הנוגעות לאופן יישום החלטות הממשלה: כאמור, העותרים העלו טענות הנוגעות לטיב הרשימות אותן העבירה עיריית אשקלון לצורך מתן הזכאות לפי החלטות הממשלה. אולם, יש קושי להידרש לטענות באשר אין בעתירה נתונים קונקרטיים לגבי הפגיעה הנטענת, והמסד העובדתי בעניין זה חסר. הגם שהעותרים מציגים מספר מקרים קונקרטיים אשר לכאורה עשויים להדגים את הפגיעה שנגרמה, הצגת הדברים הינה כוללנית; חסרה תשתית עובדתית קונקרטית ביחס למבקש פלוני או אלמוני; העתירה כורכת בתוכה סעדים רבים; ונעדרת מיצוי הליכים כדבעי. בנסיבות אלה לא ניתן לערוך דיון פרטני במקרים אלו (ראו והשוו לעניין לשכת רואי חשבון בישראל, בפסקה 16).

מכל מקום, וזה העיקר, מתגובת עיריית אשקלון עולה כי נעשים מאמצים שוטפים לגיבוש תמונת מצב עדכנית ומימנה לגבי זהות הזכאים, וכי ישנם ערוצים שונים אליהם ניתן לפנות בכדי למצות ולממש זכויות. כאמור בתגובת משיבי המדינה והעירייה, באפשרות כל מי שרואה עצמו נפגע מאופן יישום החלטות הממשלה לפנות לגורמים הרלוונטיים בבקשה מתאימה, והבקשות תבחנה באופן פרטני בהתאם לנתוניהם האישיים של הפונה ועמידתו בקריטריונים שהוגדרו בהחלטות הממשלה.

23. הכרה בעיר אשקלון כ"יישוב זכאי" לצורך החזקת כלי ירייה: ניתן לקרוא מבין השורות כי לטענת העותרים נפגעה זכותם להגנה עצמית בכך שמשטרת ישראל החליטה שלא להכיר באשקלון כישוב מגורים זכאי. גם בנקודה זו נטען לפגיעה בשוויון, בהשוואה ליישובים אחרים שהוכרו כיישוב זכאי לצורך החזקת כלי ירייה.

דין הטענה להידחות. גם בנושא זה טענת ההפליה נטענה ללא פירוט או ביסוס עובדתי, וללא התייחסות לנתונים המצדיקים בחינה של העיר אשקלון אל מול יישובים אחרים שהוכרו כ"יישוב זכאי" בהתאם לנוהל המשטרה. חזקת התקינות, גם במקרה זה, לא נסתרה – ולא הועלתה טענה המקימה חשש להפליה בעת הפעלת הנוהל המשטרה וגיבוש ההמלצה על ידי הרשות המוסמכת, משטרת ישראל.

24. לגופן של טענות, הרי שביחס לטענת העותרים באשר לכיתת הכוננות, מוכנותה והציוד העומד לרשותה – מצטיירת מתגובת המשיבים תמונה אחרת. מתגובת המשיבים עולה כי באשקלון יש מספר לא מבוטל של תושבים הנושאים נשק אישי על בסיס תבחינים אחרים בהתאם לתקנות. הוקמה כיתת כוננות בפיקוח משטרה, שתי כיתות כוננות נוספות נמצאות בהקמה, ונמשך המאמץ לצייד את כיתות הכוננות בכל אמצעי ההגנה הנדרשים לפעילותן התקינה. בנוסף, יש אלפי תושבים הנושאים נשק אישי על בסיס תבחינים אחרים בתקנות.

לטענת המשיבים, הכוחות הפועלים במרחב העיר עונים על הצורך הביטחוני בהתאם להערכת הגופים הביטחוניים; בעקבות הלחימה ברצועת עזה ופעולות חיל הים, האיום הימי מרצועת עזה אינו עוד איום בסבירות גבוהה כבימה הראשונים של המלחמה; ואין בנמצא איום ייחודי על העיר אשקלון שמצדיק הכרה בה כמקום מגורים זכאי. מכאן שגם בנושא זה מדובר בהחלטה מקצועית שהתקבלה על פי המלצת הגורמים הרלוונטיים, והיא אינה מגלה עילה להתערבות.

25. סוף דבר, שדין העתירה הראשונה להידחות על כל ראשיה.

העתירה השנייה (בג"ץ 714/24)

רקע – הסכם מענקי העידוד מכוח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי

26. סעיף 9(א) לחוק הביטוח הלאומי קובע כלהלן:

הטבות סוציאליות

(א) המוסד, לאחר התייעצות עם ועדת העבודה והרווחה ועם המועצה ועל פי הסכם בינו לבין הממשלה או לבין גוף ציבורי שקבע השר על דעת הממשלה, רשאי ליתן בשם הממשלה או הגוף הציבורי, שלא בדרך קבע, לכלל תושבי המדינה או לסוגים מהם, הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי חוק זה או לפי חיקוק אחר.

מכוח סעיף זה, ולאחר אישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ביום 27.11.2023 נחתם בין ממשלת ישראל לבין המוסד לביטוח לאומי "הסכם בדבר מתן מענקי עידוד והמשך תעסוקה – מלחמת חרבות ברזל לפי חוק הביטוח הלאומי" (פורסם ביום 29.11.2023) (להלן: ההסכם או הסכם העידוד). ההסכם מסדיר, בין היתר, זכאות למענקי עידוד בעבור עובדים שפוננו מביתם או שמקום עבודתם הוא ביישוב מפונה, במטרה לעודד את חזרתם לעבודה (להלן: מענק העידוד).

בפתח ההסכם נקבע כי הסכם העידוד מתייחס להחלטות ממשלה 950, 975, 978, 988 ו-1006, קרי – להחלטות הממשלה אשר עוסקות בהסדרי לינה ושירותי הארחה ובמענק האכלוס, וכן לכל החלטה אחרת שתתקבל על ידי הממשלה בנוגע לפינוי או ריענון תושבי יישוב בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עוד נקבע בסעיף ההגדרות בהסכם כי יישוב מפונה הוא "אחד היישובים המנויים בהחלטות הממשלה, לרבות יישובים שיתווספו להחלטות הממשלה". אין חולק שהעיר אשקלון מנויה בהחלטות הממשלה הרלוונטיות להסכם.

ההוראה הרלוונטית לענייננו מצויה בסעיף 3(א)(1) להסכם העידוד, וקובעת כי עובד הממלא את כל תנאי הסעיף ונכלל באחת משלוש החלופות הבאות, זכאי למענק העידוד:

3. מענק עידוד

(א) עובד זכאי למענק עידוד אם מתקיימים בו כל אלה (בסעיף זה – עובד זכאי):

(1) מקום מגוריו הקבוע הוא ביישוב מפונה, או שהוא נכלל באוכלוסייה מסוימת של תושבי היישוב שהוחלט לפנותה בהחלטות הממשלה, או שמקום מגוריו הקבוע אינו ביישוב מפונה אך מקום עבודתו הוא ביישוב מפונה;

[...]

חזית המחלוקת היא אם לנוכח הוראת הסעיף, כל תושבי אשקלון זכאים למענק העידוד, בין אם פונו ובין אם לאו, כטענת העותרים.

תמצית טענות הצדדים

27. העותרים טוענים, בין היתר, כי די בכך שהעיר אשקלון עומדת בהגדרת "יישוב מפונה" בהסכם ומצוינת בהחלטות הממשלה הרלוונטיות על מנת לבסס את זכאות כלל תושבי העיר למענק העידוד, בין אם פונו בפועל ובין אם לאו. לגישת העותרים, סעיף 3(א)(1) להסכם קובע שלוש חלופות לקבוצות אוכלוסייה שזכאיות למענק העידוד, ותושבי אשקלון נכללים בגדר החלופה הראשונה: "עובד שמקום מגוריו הקבוע הוא ביישוב מפונה".

עוד טוענים העותרים כי פרשנות תכליתית של ההסכם אף היא מובילה לכך שיש לכלול את העיר אשקלון בהגדרת יישוב מפונה, שכן תכלית ההסכם היא עידוד חזרת עובדים מיישובים מפונים למקומות עבודתם הקבועים וחיזוק חוסנו של המשק כחלק מהמאמץ המלחמתי. לבסוף, העותרים גורסים כי מרגע שהחליטו המשיבים על מתן המענקים, יש להקצותם באופן שוויוני לכל תושביה של העיר אשקלון; וכן באופן שוויוני ביחס לכל היישובים שנזכרו בהחלטות הממשלה הרלוונטיות.

28. לטענת המשיבים 1-3 (להלן: המשיבים), הגדרת המונח "יישוב מפונה" מתבססת על החלטות הממשלה, ומשכך, בכל הנוגע לעיר אשקלון, מתייחסת רק לתושבים שפונו מכוחן – מחוסרי מיגון, קשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב. אלה נופלים בגדר החלופה השנייה בסעיף, חלופה שמתאימה רק לסיטואציה הייחודית של העיר אשקלון, בעוד החלופה השלישית מקנה זכאות למענק העידוד לכל מי שעובד בעיר אשקלון, לרבות תושבי אשקלון שעובדים בעיר.

29. לגישת המשיבים, תכלית מתן מענק העידוד לשתי החלופות הראשונות בסעיף היא מתן תמריץ לאלו שפוננו מביתם לשוב לעבודתם בכדי לסייע להתאוששות המשק, תוך חיסכון של עלויות פיצוי מעסיק, ובשים לב לעלויות ולמשאבים הנדרשים מעובד שפונה בכדי לחזור למקום עבודתו. תכלית המענק לחלופה השלישית בסעיף היא החזרת עסקים המצויים ביישוב מפונה לפעילות תקינה. לצורך כך העיר אשקלון נכללת בהגדרה של "יישוב מפונה", מתוך ההנחה כי עסקים רבים נפגעו בפעילותם השוטפת עקב היעדרות עובדיהם, על אף שלא כל התושבים בעיר היו זכאים לפינוי.

דיון והכרעה

30. העתירה מעוררת שתי שאלות משפטיות. הראשונה, נוגעת לפרשנות המונח "יישוב מפונה" בהסכם. השנייה, בהנחה שלא מקבלים את פרשנות העותרים לפיה ההסכם חל על כל תושבי אשקלון, היא האם הדבר מצדיק התערבות בית משפט זה בשל פגיעה בעקרון השוויון. תחילה, נדון בשאלה הפרשנית, ולאחר מכן אפנה לבחינת טענת ההפליה.

אמות מידה לפרשנות הסכם מכוח סעיף 9(א) לחוק הביטוח הלאומי

31. כמתואר לעיל, הסכם העידוד נכרת מכוח סעיף 9(א) לחוק הביטוח הלאומי. הגם שאין מדובר בחקיקת משנה, אלא בהטבה שניתנת לצד שלישי בהתאם ליחסים חוזיים בין המדינה לבין המוסד לביטוח לאומי, נטתה ההלכה הפסוקה לראות בהסכמים דומים כאקט שלטוני, הנתון לביקורתו של בית המשפט (ראו פסקי הדין להלן, העוסקים כולם בהסכם בדבר גמלת ניידות: עב"ל (ארצי) 1365/04 ארוש - המוסד לביטוח לאומי, עמ' 9 (18.10.2006) (להלן: עניין ארוש); עב"ל 1248/00 יששכר - המוסד לביטוח לאומי, פ"ד לט 212, פסקה 2 (2003) (להלן: עניין יששכר); בג"ץ 516/86 שהינו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(1) 143, 147 (1989) (להלן: עניין שהינו)). בהמשך, ובעקבות היותו של ההסכם הוראה שניתנה מכוח חוק והיא בת-פועל תחיקתי, הוכר הסכם מכוח סעיף 9(א) לחוק אף כ"חקיקה", ובהתאם, פיקוחו של בית הדין לעבודה "כמוהו ('מתקרב') כפיקוח על חקיקת משנה" (עב"ל (ארצי) 655/07 יוסף רונן - המוסד לביטוח לאומי, פסקה 2 (7.2.2010), אף הוא בהתייחס להסכם הניידות).

לאור זאת, נקודת המוצא היא ההלכה לפיה בית משפט זה נוקט גישה מרוסנת בבואו לבחון חקיקת משנה (ראו, לדוגמה, בג"ץ 3577/19 גבאי נ' משרד הבריאות (3.9.2019)). הדברים נכונים במיוחד לגבי חקיקת משנה שאושרה על ידי ועדות הכנסת (ראו, מני רבים, בג"ץ 6539/03 גולדמן נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(3) 385, 391 (2004); בג"ץ 7174/20 ישראל חופשית נ' משרד הבריאות, פסקה 6 (27.10.2020); בג"ץ 8136/20 י.ג. היכלי מלכות נ' ממשלת ישראל (8.12.2020)).

32. ברגיל, בבואנו לפרש הסכם, הדגש הוא על הכוונה הסובייקטיבית של הצדדים. ברם, מאחר שענייננו בהסכם שנעשה על ידי רשויות שלטוניות ויש להתייחס אליו יותר כאל דבר חקיקה, הרי שבמלאכת הפרשנות יש לשים דגש גדול יותר על התכלית האובייקטיבית (עב"ל (ארצי) 1195/02 אלרון – המוסד לביטוח לאומי (1.9.2004) (להלן: עניין אלרון)), גם שם היה מדובר בהסכם הניידות). הסכם העידוד הוא מעין דבר חקיקה, תכליתו לפעול לטובת האזרח ולזכותו בהטבות סוציאליות, ובאספקלריה זו יש לבחון את תכליתו האובייקטיבית (עניין ארוש, בעמ' 8-9). התגמולים שנובעים מההסכם מהווים חלק ממערכת מסועפת של מענקים הניתנים על ידי המנהל הציבורי לצרכים כלכליים וחברתיים שונים, ומקורם בכספי ציבור. בהינתן מאפיינים אלו, מובן כי מדובר בהסכם עליו חלים גם כללי המשפט המנהלי לרבות החובה לנהוג בשוויון (בג"ץ 1662/05 לוי נ' ממשלת ישראל, פסקה 68 ואילך (3.3.2009) (להלן: עניין לוי)), גם שם נדון הסכם הניידות).

33. היבט משמעותי נוסף המשפיע על פרשנות הסכם מסוג זה, הוא השיקול התקציבי (עניין לוי, פסקה 75 והאסמכתאות שם). המדובר בהטבה סוציאלית, שניתנת לקבוצה מוגדרת מכספי הציבור ומכאן שיש להגביל ולתחום את ההטבות הניתנות לפי ההסכם, לפי האילוצים התקציביים בהם נתונים הצדדים להסכם (עניין יששכר, פסקה 1). הרחבת היקף תחולתו של ההסכם בניגוד לתכלית ההסכם, ובהתעלם מהשיקול התקציבי, עשויה להוביל לאי-הגשמת התכלית באופן מיטבי (עניין אלרון).

לסיכום, יש לפרש את הסכם העידוד תוך שימת דגש על תכליתו האובייקטיבית ועריכת האיזון הנדרש בין תכלית ההסכם לבין ההיבטים התקציביים הכרוכים ביישומו והנובעים ממנו, ותוך שימת לב לאילוצים התקציביים שבהם נתונים הצדדים להסכם (עניין יששכר, פסקה 1; עניין שהינו, פסקה 9).

34. ומהתם להכא. אחזור ואעמיד נגד עיננו את הוראת סעיף 3(א)(1) להסכם העידוד:

3. מענק עידוד

(א) עובד זכאי למענק עידוד אם מתקיימים בו כל אלה (בסעיף זה – עובד זכאי):

(1) מקום מגוריו הקבוע הוא ביישוב מפונה, או שהוא נכלל באוכלוסייה מסוימת של תושבי היישוב שהוחלט לפנותה בהחלטת הממשלה, או שמקום מגוריו הקבוע אינו ביישוב מפונה אך מקום עבודתו הוא ביישוב מפונה;

[...]

לגישת העותרים, כלל תושבי עיר אשקלון זכאים למענק העידוד, בין אם פונו ובין אם לאו, וללא קשר למיקום עבודתם. ואילו לגישת המשיבים, רק תושבי אשקלון שפונו מהעיר מכוח החלטות הממשלה, או תושבים שמקום עבודתם בעיר בלבד, זכאים למענק העידוד. במחלוקת פרשנית זו אני מבכר את פרשנות המשיבים.

35. נוסח סעיף 3(א)(1) להסכם קובע שלוש חלופות הנחלקות לשתי קבוצות זכאות: קבוצת זכאות אחת נקבעת לפי מקום מגוריו של העובד והיא כוללת את שתי החלופות הראשונות – האחת בה מקום מגוריו של העובד הוא ביישוב מפונה, והשנייה, מצב שבו פונתה אוכלוסיית יישוב באופן חלקי בהתאם להחלטות הממשלה – כפי שנעשה רק באשקלון. למעשה החלופות מבטיחות כי עובד שגר ביישוב מפונה ופונה בפועל מכוח החלטות הממשלה יהיה זכאי למענק העידוד, בעוד מי שלא פונה לא יהיה זכאי למענק כאמור.

קבוצת זכאות שנייה כוללת את החלופה השלישית, ולפיה הזכאות למענק העידוד ניתנת למי שעובד ביישוב מפונה.

פרשנות הרמונית של ההסכם, והכלל לפיו התייחסות ספציפית גוברת על התייחסות כללית, מובילים למסקנה הפרשנית לפיה מענק העידוד ניתן לאחת משתי קבוצות הזכאות: לעובדים שפונו מכוח החלטות הממשלה או לעובדים שמקום עבודתם הוא ביישוב מפונה שמנוי בהחלטות. פרשנות העותרים לפיה כל תושב אשקלון באשר הוא זכאי למענק העידוד מביאה לסתירה בין קבוצות העובדים השונות המוגדרות כזכאיות בסעיף 3(א)(1) להסכם העידוד, מרוקנת מתוכן את החלופה השנייה, וכפי שנטען על ידי המשיבים, מאיינת את ההבחנה בין עובדים שפונו מביתם לעובדים שלא פונו מביתם.

36. על כוונת הצדדים ניתן ללמוד גם מההיסטוריה החקיקתית, שתומכת בפרשנות המשיבים. בדיון שהתקיים ביום 23.11.2023 בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, שבפניה הונחה טיוטת ההסכם, ציינה נציגת אגף התקציבים כי מענק העידוד מתייחס לאוכלוסיית המפונים הן בדרום והן בצפון, ו"אוכלוסיית המפונים מוגדרת לפי החלטות הממשלה הרלוונטיות". כאמור, אוכלוסיית המפונים באשקלון הוגדרה בהחלטה 978 על פי רמת המיגון, ולא כללה את כל תושבי אשקלון. עוד הוסבר באותו דיון כי יש צורך

לתמרץ את העובדים המפונים שחוזרים פיזית למקום עבודתם, ובנוסף, יש לתמרץ אוכלוסייה שהיא עצמה לא מפונה אך מקום העבודה שלה נמצא באזור המפונה.

37. פרשנות תכליתית של ההסכם מובילה אף היא למסקנה זהה. תכלית ההסכם היא שיקום המשק ועידוד חזרה לעבודה בעקבות השלכות המלחמה, בדרך של מתן הטבה סוציאלית בדמות מענק עידוד לזכאים – קרי, מתן תמריץ לאותם עובדים שחזרתם לשוק העבודה תסייע לחיזוק המשק וחוסנה של הכלכלה בישראל, בין היתר, באמצעות עידוד חזרה לעבודה בעסקים שמקומם הוא ביישוב מפונה.

את תכלית ההסכם עלינו ללמוד הן מהחוק מכוחו הוא נכרת, והן מהכתוב בהסכם עצמו. במבוא להסכם נכתב כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובעקבות החלטות הממשלה שעניינן הסדרת ומתן סיוע לפיננסי ישובים באזורי גבולות הצפון והדרום, נוצר, בין היתר, קושי לגייס עובדים לתעסוקה ביישובים שפוננו. בהסכם נקבע כי עידוד יציאה לעבודה והבטחת המשכיות תעסוקתית הם חלק מהמאמץ המלחמתי, ובשל כך "נבנתה תכנית סיוע לעובדים ומעסיקים שתתמוך בגיוס מהיר של עובדים בענפים שאיבדו מספר רב של עובדים בעת הנוכחית ותעודד חזרה של עובדים מפונים למקומות עבודתם הקבועים".

38. עוד יש ליתן משקל לשיקול התקציבי ולהקצאת כספי הציבור (עניין זכריה, בפסקה 5). פרשנות ההסכם באופן שבו כלל תושבי העיר אשקלון זכאים למענק העידוד, לרבות תושבים שלא פוננו, משנה באופן משמעותי את הקצאת המשאבים, בשל הרחבת מעגל הזכאים לגמלה. פרשנות זו אינה מגשימה את תכלית ההסכם העידוד ואינה תואמת את אמות המידה לפרשנות ההסכם מכוח סעיף 9(א) לחוק הביטוח הלאומי.

סיכומו של דבר, שפרשנות לשונית ותכליתית של המונח "יישוב מפונה" בהסכם, מביאה למסקנה כי אין לראות את מי שלא פונה מהעיר אשקלון לפי החלטות הממשלה כזכאי למענק העידוד.

האם ההסכם מפלה?

39. משהגענו למסקנה זו, אבחן להלן את טענת העותרים כי אי-מתן מענק העידוד לכל תושבי העיר אשקלון, מהווה הפליה פסולה וחורג ממתחם הסבירות באופן שמצדיק התערבות בשל פגיעה בעקרון השוויון.

40. דין הטענה להידחות.

כמתואר לעיל, ההסכם משקף מדיניות כלכלית-תקציבית של המדינה. ההסכם אושר על ידי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ונחתם בין ממשלת ישראל למוסד לביטוח לאומי. כמעשה מנהל, גם הסכם העידוד כפוף כמובן לחובת השוויון, ובעת עריכתו על הרשות המנהלית ליתן משקל ראוי לעקרון זה ולהפעיל סמכותה באופן שאינו מפלה (עניין לוי, בפסקה 69; בג"ץ 8202/17 המרכז לעיוור ב' ישראל נ' שר האוצר, פסקה 14 (27.5.2020) (להלן: עניין המרכז לעיוור בישראל)), גם פסק דין זה עוסק בהסכם הניידות).

כדוננו בעתירה הראשונה, דחינו את טענת ההפליה הפנימית, משהגענו למסקנה כי השוני בין הקבוצות שפוננו מכוח החלטות הממשלה לבין יתר תושבי אשקלון שלא פונו הוא שוני רלוונטי. שוני זה משליך גם על מענק העידוד, ויש להבחין בין אוכלוסיות שלא פונו מהעיר לבין אוכלוסיית המפונים, שמטבע הדברים, מתקשים יותר לחזור למקום עבודתם הקבוע. ניכר מדיוני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בעניין הסכם העידוד כי הקושי התעסוקתי והלוגיסטי עמו מתמודדת אוכלוסיית המפונים, מהצפון ומהדרום, הוא שעמד בפני הוועדה, וכי ההסכם נועד לסייע בקידום חזרתה של אוכלוסייה זו לשוק העבודה. מכאן שההבחנה בין תושבים שפוננו מכוח החלטות הממשלה לאלו שלא פונו, נובעת משוני רלוונטי ומגשימה את תכלית הסכם העידוד.

41. משנמצא שהסכם העידוד אינו מפלה ואינו פוגע בעקרון השוויון, ניתן לסיים את הדיון. עם זאת, אשוב ואתייחס בקצרה גם לשיקול התקציבי העומד בבסיסו של ההסכם. כאמור, שיקול תקציבי הוא שיקול לגיטימי, ראוי וסביר ועליו להישקל במסגרת השיקולים למתן הטבה מכוח ההסכם. יפים לענייננו הדברים הבאים:

"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) 'המשאבים הכספיים הנתונים בידי המדינה מוגבלים מעצם טיבם, וכאשר מדובר בנוקי 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)) (בג"ץ 5984/20 המון-ווליום בע"מ נ' ממשלת ישראל, בפסקה 4 (3.11.2020)).

וראו גם עניין קניאל, בפסקה 31; עניין לוי, בפסקה 71.

42. בשולי הדברים יוער כי שאלת סמכותו העניינית של בית משפט זה לדון בהסכם העידוד לא הועלתה על ידי מי מהצדדים. סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי המונח "גמלה" מתייחס לכל טובת הנאה שמוענקת לפי חוק הביטוח הלאומי, לרבות הטבה לפי הסכם שנערך לפי סעיף 9. קרי, מענק העידוד שניתן מתוקף הסכם העידוד הוא גמלה. סעיף 391(א)(1) לחוק הביטוח הלאומי קובע כי לבית דין אזורי כשמעותו בחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, תהיה סמכות ייחודית לדון ולפסוק בכל תובענה "של הזכאי לגמלה, או של האדם אשר לידיו ניתנה הגמלה, הטוענים שקופחו בזכותם", ומכאן עולה לכאורה כי הסמכות העניינית לדון בטענות הנוגעות להסכם נתונה לבית הדין האזורי לעבודה. עיון בפסיקה מלמד כי לצד פסקי דין שבהם נדחו על הסף עתירות הנוגעות להסכם מכוח סעיף 9(א) לחוק הביטוח הלאומי מחמת סעד חלופי (ראו לדוגמא בג"ץ 3618/12 ויטמן נ' מדינת ישראל (23.9.2012); בג"ץ 6887/17 חדד נ' מדינת ישראל (19.8.2018); בג"ץ 7816/17 אור-נר נ' מוסד לביטוח לאומי (8.1.2018)), ישנם פסקי דין שבהם דנו בעתירות לגופן (עניין לוי; עניין המרכז לעיוור בישראל). משהצדדים לא העלו סוגיה זו, איני מוצא לנכון להידרש אליה כעת.

43. משאלו פני הדברים, גם העתירה השנייה דינה להידחות.

טיכום

44. שתי העתירות שנידונו לעיל עוסקות בסוגיות רגישות בתקופה רגישה. אזרחים רבים במדינת ישראל פונו וטרם שבו לביתם, ואזרחי ישראל כולם חווים את השלכות המלחמה – על כיסם, על משפחתם, על חוסנם ועל רוחם. העותרים, תושביה של העיר אשקלון שלא פונו ולא היו זכאים לסיוע ולהטבות שנדונו בעתירות, חוו ועדיין חווים קשיים רבים בעת הזו. העסקים בעיר נפגעו, וניהול ענייני העיר ותושביה אינו כבימי שגרה.

ואולם, מכל הטעמים שפורטו להלן, ובעיקר מן הטעם שהסיוע וההטבות מושא הדיון מוענקות לזכאים מכוח החלטות ממשלה – אין מקום להיעתר למבוקש בעתירות. ממשלת ישראל היא זו הקובעת את סדרי העדיפויות בנושאים כלכליים-חברתיים, תוך בחינת כלל השיקולים הנדרשים, הביטחוניים והתקציביים, ותוך התייעצות עם גורמי המקצוע, ולא מצאנו הצדקה להתערבות בית המשפט בסוגיה זו.

45. סוף דבר – העתירות נדחות.

בנסיבות העניין, ובהינתן הנושאים שהועלו בעתירות, אין צו להוצאות.



יצחק עמית
שופט

השופט חאלד כבוב:

אני מסכים.



חאלד כבוב
שופט

השופטת רות רונן:

אני מסכימה.



רות רונין
שופטת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, כ"ד באב התשפ"ד (28.8.2024).



רות רונין
שופטת



חאלד כבוב
שופט



יצחק עמית
שופט