



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7959-07-25

לפני: כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופט אלכס שטיין
כבוד השופטת רות רונן

העותר: גיא מדמוני

נגד

המשיב: שר האוצר

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותר: עו"ד משה הר שמש

בשם המשיב: עו"ד הדס ערן

פסק-דין

השופט אלכס שטיין:

מהות העתירה

1. עניינה של העתירה בבקשת העותר לקבלת פיצויים בגין נזקים עקיפים שלפי הנטען נגרמו לעסק בבעלותו, אשר ממוקם בבסיס חיל-האוויר בחצרים, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: המלחמה). זאת, במסגרת מסלול הפיצויים אשר נקבע בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (להלן: תקנות הפיצויים או התקנות).

2. העותר מבקשנו כי נוציא מלפנינו צו על-תנאי המורה למשיב, שר האוצר, לבוא וליתן טעם מדוע לא ישיב לפניותיו של העותר; מדוע לא יקבע כי בסיסי חיל האוויר הם "אזורי ספר"; ומדוע לא ייתן כל סעד אחר להבטחת זכויותיו של העותר.

הרקע לעתירה

3. פיצויים מטעם המדינה עבור נזקי מלחמה מוסדרים הן בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן: חוק הפיצויים או החוק), והן בתקנות שהותקנו מכוחו. סעיף 35 לחוק מבחין בין שני סוגי נזק – "נזק מלחמה" ו"נזק עקיף".

ההגדרה הקבועה בדין ל"נזק מלחמה" קובעת זאת:

"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".

הגדרתו של "נזק עקיף", הקבועה בדין, היא זאת:

"הפסד או מניעת ריווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום ישוב 197, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום ישוב 197, 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" (ההדגשות הוספו – א.ש.).

4. מן האמור עולה כי הגדרתו של "נזק מלחמה" מצומצמת לנזקים פיזיים לנכס, ואילו הגדרתו של נזק עקיף רחבה יותר מבחינה מהותית וכוללת כל הפסד או מניעת ריווח שנגרמו כתוצאה ממלחמה, דהיינו: נזק כלכלי טהור. יחד עם זאת, בעוד שהזכאות לפיצויים בגין נזק מלחמה משתרעת על כל ניזוק באשר-הוא, ללא קשר לאזור הגאוגרפי בו נגרמה הפגיעה, הזכאות לפיצויים בגין נזק עקיף – אשר כולל, כאמור, נזק כלכלי – מוגבלת לנזקים שנגרמו באזור גאוגרפי מצומצם יותר, הקרוי "יישוב ספר".

הגדרתו של "יישוב ספר", הממוקמת בסעיף 35 לחוק, היא זאת:

"ישוב ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא ישוב 197, וכן אזור ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא ישוב 197 לתקופה קצובה שקבע" (ההדגשות הוספו – א.ש.).

5. מהוראות החוק עולה כי קיימים שני סוגים של יישובי ספר: יישוב 197 קבוע – מעמד שיכול להינתן ליישוב בלבד; ויישוב 197 לתקופה קצובה – מעמד שיכול להינתן גם לאזור שמכיל בתוכו מספר יישובים. עד כה, יישובים שהוכרזו כ"יישובי ספר" כללו יישובים שהיו ממוקמים בסמוך לגבולות המדינה בעת ההכרזה.

6. סעיף 36(א)(2) לחוק קובע כי בסמכותו של שר האוצר – באישור ועדת הכספים של הכנסת – להתקין תקנות בעניין "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". הווה אומר: חוק הפיצויים מהווה חוק מסגרת בלבד לעניין קביעת הפיצויים. הסדר אשר מפרט מהן אמות המידה לתשלום פיצויים קבוע בתקנות הפיצויים. לעניין זכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים, תקנה 2 לתקנות הפיצויים קובעת, כמצוות החוק, כי תביעה לפיצויים כאמור מיועדת ככלל רק לניזוקים מיישובי ספר (ואף לא לניזוקים מיישובי ספר לתקופה קצובה, להם מיועד מסלול פיצויים אחר). כמו כן, תביעה מסוג זה אינה כפופה לגובה הנזק הנתבע ואינה מוגבלת באופן חישובו. מסלול פיצויים זה מכונה גם "המסלול האדום".

7. לצד זאת, במהלך המלחמה אושר מתווה פיצוי ייחודי בגין נזקים עקיפים לניזוקים מיישובי ספר לתקופה קצובה – וזאת, במסגרת תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023 (להלן: הוראת השעה). בשונה מתביעת פיצויים במסלול האדום, תביעת נזק עקיף מכוח הוראת השעה – אשר מיועדת, כאמור, רק לניזוקים מיישובי ספר לתקופה קצובה – כפופה לנוסחת פיצוי קבועה אשר מגבילה את אופן חישוב הנזק ואת גובהו. מסלול פיצויים זה מכונה "המסלול הירוק".

8. בנוסף לאמור, אושר מתווה פיצוי ארצי בגין נזקים עקיפים עבור עוסקים מכלל אזורי הארץ, בהתאם למחזור עסקאותיהם השנתי בשנת הבסיס – וזאת, כאמור בפרק שמיני 2 לחוק. פיצוי מכוח מסלול זה מקנה לעוסקים הניזוקים סיוע בהוצאותיו הקבועות של העסק וכן השתתפות המדינה בתשלום שכר לעובדים בתקופת הזכאות.

9. סיכמו של דבר, קיימים שלושה מסלולי פיצויים בגין נזקים עקיפים שנגרמו בעקבות המלחמה:

המסלול האדום – מסלול לבחינת בקשות לפיצויים עבור עסקים אשר רשומים באחד מיישובי הספר ואשר עומדים בדרישות החוק והתקנות.

המסלול הירוק – מסלול לבחינת בקשות לפיצויים עבור עסקים שמוקדם באחד מיישובי הספר לתקופה קצובה, המנויים ברשימה אשר מופיעה בהוראת השעה.

המסלול הארצי – מסלול לבחינת בקשות לפיצויים לעסקים מכל רחבי הארץ אשר עומדים בדרישות החוק.

10. בנוסף, רשות המיסים קבעה כי אדם התובע פיצויים שלא במסלול לו הוא זכאי, נדרש להגיש בקשה לפתיחת הזכאות לאותו מסלול – וזאת, עובר להגשת התביעה (להלן: בקשה לפתיחת זכאות).

העובדות

11. העותר מפעיל מסעדה בבסיס חיל-האוויר בחצרים. בעקבות המלחמה, נאלץ העותר לסגור את המסעדה למשך כחודש וחצי, ובגין כך טוען כי ספג נזקים כלכליים.

12. ביום 12.12.2023 ניסה העותר להגיש תביעה מקוונת לקרן הפיצויים במסגרת המסלול האדום – מסלול אשר, כאמור, מיועד לעסקים שרשומים באחד מיישובי הספר המוכרים – אולם, נמסר לו, בהודעת מערכת, כי הגשת התביעה אינה מתאפשרת הואיל וחצרים אינו בגדר "יישוב ספר".

13. ביום 16.1.2024 העותר הגיש בקשה לפתיחת זכאות לתביעת פיצויים מכוח המסלול האדום, אשר נדחתה גם היא בהודעת המערכת.

14. ביום 13.2.2024 הגיש העותר עתירה בפני בית משפט זה בעניין המנגנון להגשת תביעות לפיצוי בגין נזק כלכלי עקיף שנבע מהמלחמה. העתירה נדחתה על הסף בשל אי-מיצוי הליכים (ראו: בג"ץ 1310/24 מדמוני נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים (15.2.2024)).

15. ביום 16.4.2024 הגיש העותר עתירה נוספת בפני בית משפט זה, בטענה כי אין בסיס חוקי לחסימת תביעות על הסף על-ידי מנהל מס רכוש וקרן הפיצויים (להלן: מנהל קרן הפיצויים). העתירה נדחתה על הסף מחמת קיומו של שינוי מהותי בתשתית העובדתית שבבסיס העתירה, וכן בשל העדר ביסוס לטענות העותר (ראו: בג"ץ 3334/24 מדמוני נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים (10.6.2024)).

16. ביום 23.9.2024 פנה העותר במכתב למנהל קרן הפיצויים בדרישה לתשלום פיצויים לפי המסלול האדום. ביום 10.10.2024 פנייתו של העותר נדחתה, תוך שהובהר לו כי באפשרותו לבקש החלטה בבקשה לפתיחת זכאות – זאת, בכדי שיוכל להגיש השגה או ערר על החלטה זו על-פי הוראות הדין.

17. ביום 26.11.2024 נמסר לעותר מכתב ובו החלטת רשות המיסים בבקשת העותר לפתיחת זכאות, במסגרתו צוין כי בשים לב לכך שחצרים אינו נכלל ברשימת יישובי הספר שתושביהם זכאים להגיש תביעות במסלול האדום, הבקשה נדחתה.

18. ביום 26.12.2024 פנה העותר למשיב בבקשה כי הלה יפעיל את סמכותו לפי סעיף 35 לחוק הפיצויים ויכיר בבסיס חצרים ובאזורים נוספים ללא סמל יישוב, אשר סמוכים ליישובי ספר או נמצאים באזורי סיכון דומים, כ"יישובי ספר".

19. ביום 5.2.2025, הגיש העותר ערר על ההחלטה לדחות את בקשתו לפתיחת זכאות. ערר זה הוגש לוועדת ערר לעניין מס רכוש וקרן פיצויים (נזק מלחמה ונזק עקיף) מחוז דרום (להלן: ועדת הערר). ביום 6.4.2025 הוגשה תשובת רשות המיסים לפיה דין הערר להידחות. בימים אלה, הערר ממתין לקביעת דיון מקדמי בפני ועדת הערר.

טענות הצדדים

20. לטענת העותר, רשימת יישובי הספר מורכבת מיישובים בעלי סמל יישוב בלבד, כך שלא קיים "אזור ספר". העותר סבור כי קיימים עסקים רבים – כדוגמת העסק שבבעלותו – אשר ממוקמים בבסיס צבאי, ולא ביישוב, ואשר ראויים להכרה כיישובי ספר הגם שהם אינם ממוקמים בהכרח ביישובים בעלי סמל יישוב. לטענתו, על בית המשפט להורות כי סמכות המשיב לפי סעיף 35 לחוק הפיצויים – שכאמור מאפשרת לו לקבוע איזה יישוב הוא "יישוב ספר" – אינה מוגבלת ליישובים וחלה גם על "אזורי ספר".

21. עוד טוען העותר כי מתקנים צבאיים, ובכללם בסיסי חיל-האוויר, מהווים אזורי סיכון בהיותם מטרות מועדפות של האויב. לאור איום זה, לטענת העותר, בבחינת השאלה איזה יישוב הוא "יישוב ספר" לעניין הזכאות לפיצויי נזק עקיף מכוח המסלול האדום, יש לאמוד את מידת האיום על האזור, ולא דווקא את קרבת המקום לגבולות

המדינה. לטענת העותר, על המדינה להבטיח שעסקים אשר ממקמים בבסיסי חיל-האוויר, ואשר תורמים לרווחתם של משרתי צה"ל, לא ייאלצו לספוג את ההפסדים הכלכליים כתוצאה מהמלחמה מבלי לקבל פיצוי הולם. העותר ממשיך וטוען כי אם לא ייקבע שבסיסי חיל האוויר הם יישובי ספר, ייווצר אפקט מצנן על רצונם של יזמים להשתתף במכרזי משרד הביטחון.

22. מנגד, המשיב טוען כי דין העתירה להידחות בהעדר עילה להתערבות בג"ץ. לטענתו, מסלול הפיצויים האדום מיועד לעסקים הממוקמים ביישובי ספר, אשר מתמודדים באופן קבוע וממושך עם האתגרים הביטחוניים הכרוכים בקרבה ממשיית לגבולות המדינה. בשים לב לכך שעסקו של העותר אינו מצוי ביישוב ספר, אלא במרכז הנגב, ואף אינו מוקף ביישובים המוכרים כיישובי ספר, המשיב סבור כי העותר אינו עומד בתנאים להגשת בקשה לפיצויים במסגרת המסלול האדום. המשיב מוסיף וטוען כי לעותר עמדה האפשרות להגיש בקשת פיצויים במסגרת מסלולי פיצוי אחרים: המסלול הירוק והמסלול הארצי. לטענת המשיב, נסיבות העותר אינן מצדיקות התערבות שיפוטית בשיקול הדעת הרחב של המשיב ביחס להכרזה על יישוב כיישוב ספר.

דיון והכרעה

23. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים אשר הועלו לפנינו בכתובים, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות – שכן לא מצאתי עילה להתערב בשיקול דעתו של המשיב.

24. כפי שעולה מהוראות החוק והתקנות, המדינה נותנת מענה לבעלי עסקים שספגו נזקים עקיפים במהלך המלחמה באמצעות מנגנון פיצויים, אשר כולל שלושה מסלולי פיצוי שונים. מדובר במנגנון פיצויים מדורג שבמסגרתו הפיצויים ניתנים בשיעורים שונים על בסיס מיקומם הגאוגרפי של הניזוקים השונים. מנגנון זה מעניק עדיפות לעסקים שממוקמים ביישובי ספר וקובע כי בעלי עסקים כאמור זכאים, במסגרת המסלול האדום, לפיצוי מלא בגין נזקים כלכליים עקיפים. שונה הוא הדין ביחס לעסקים הממוקמים ביישובים מרוחקים יותר מגבולות המדינה, להם ניתנים פיצויים בשיעורים נמוכים יותר, אם במסגרת מסלול הפיצויים הירוק או אם במסגרת מסלול הפיצויים הארצי.

25. רשימת יישובי הספר, כפי שהוכרזה על-ידי שר האוצר ואושרה על-ידי ועדת הכספים של הכנסת, מבוססת על קרבת היישובים לגבול ועל חשיפתם, בשל מיקומם

הגאוגרפי, לאיזמים ביטחוניים משמעותיים יותר, בהיקף גדול יותר, ולמשך תקופה ממושכת יותר בהשוואה ליישובים אחרים. העדיפות שניתנת לעסקים ביישובי ספר נובעת מרצון המדינה לעבות את ההתיישבות הסמוכה לגבולותיה ולעודד פתיחת עסקים שיביאו לפיתוח האזור. כדי להגשים יעדים אלו, ובשים לב לחשיפה המוגברת והממושכת של יישובי הספר לאיזמים ביטחוניים, העמיד המחוקק מטריית הגנה רחבה יותר ליישובים אלה (ראו: בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר, פסקה 37 (23.9.2007)).

26. שיקול הדעת המסור לרשויות השלטון בקביעת מדיניות כלכלית, חברתית וביטחונית, אשר כוללת חלוקת משאבי המדינה, הינו רחב מאד. הלכה היא עמנו, כי ביקורת שיפוטית שבמוקדה מדיניות כלכלית, חברתית וביטחונית תיעשה במשורה ותהא מוגבלת למצבים בהם המדיניות שנקבעה לוקה בפגיעה משמעותית בזכויות אדם, ובפרט בהפליה פסולה (ראו, מיני רבים: בג"ץ 7189/06 גן אירועים תל מגידו בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 6 לפסק דינו של השופט ח' מלצר והאסמכתאות שם (19.1.2009)).

27. העותר מבקש מאתנו להתערב בשיקול דעתו של המשיב בהכרזה על יישוב כיישוב ספר – סמכות אשר נתונה למשיב מכוח סעיף 35 לחוק הפיצויים – כך שייקבע כי בסיסי חיל-האוויר הם "יישובי ספר". בקשה זו מזמינה את בית המשפט להיכנס לנעלי המשיב, לשקול במקומו את המציאות הביטחונית במקום בו מנהל העותר את עסקו, לאמור, במקום המשיב, את ההשלכות התקציביות הכרוכות בהכרזה על אותו מקום כיישוב ספר ולשנות את סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים העומדים לרשות אוצר המדינה. זאת, אין בידינו לעשות. בשורה ארוכה של פסקי דין נפסק כי בית משפט זה לא ימיר את שיקול דעתו של הגורם המקצועי המוסמך בשיקול דעתו-שלו (ראו, מיני רבים: בג"ץ 51433-02-25 מועצה מקומית מטולה נ' ממשלת ישראל, פסקה 18 (28.4.2025)).

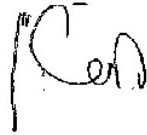
28. העסק בבעלותו של העותר אינו ממוקם ביישוב ספר ואף אינו מוקף ביישובי ספר אשר חשופים לסיכונים ביטחוניים מוגברים ומתמשכים. כפי שהובהר בתגובת המשיב, נקודת המוצא בכל מלחמות ישראל היא כי פיצויים בגין נזקים כלכליים עקיפים מכוח תקנות הפיצויים מוענקים אך ורק לבעלי עסקים שעסקיהם ממוקמים בסמוך לגבולות המדינה, ביישובים אשר הוכרו כיישובי ספר. פשיטא הוא, כי מדובר בהבחנה עניינית בין יישובי קו הגבול לבין יישובים אחרים, להבדיל מהפליה פסולה; ומכאן שאין כל מקום להתערבותנו בשיקול דעתו של המשיב.

29. מטעמים אלה, דין העתירה להידחות, וכך נעשה. לפנים משורת הדין, לא נעשה צו להוצאות.

ניתן היום, א' שבט תשפ"ו (19 ינואר 2026).



רות רונן
שופטת



אלכס שטיין
שופט



דוד מינץ
שופט