



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5254/20

לפני :
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת י' וילנר

העותרת :
תל יזה אירועי יוקרה בע"מ

נ ג ד

המשיבים :
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. הועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש
4. משרד הבריאות

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת :
עו"ד שי שקד

בשם משיבים 1-2 ו-4 :
עו"ד יצחק ברט ; עו"ד שרון הואש-איגר

בשם משיבה 3 :
עו"ד אביטל סומפולינסקי

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

1. עניינה העיקרי של העתירה הוא בבקשת העותרת, חברה המפעילה גן אירועים פתוח באבן יהודה, לבטל ולחלופין לתקן את סעיף 1(1)(א) לצו לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (שינוי התוספת לחוק)

(מס' 2), התש"ף-2020 (להלן: הצו) מיום 7.7.2020, אשר אסר החל מיום 8.7.2020 על פעילותם של אולמות וגני אירועים. עוד מבקשת העותרת כי נורה למשיבים לפרסם מתווה סדור ומפורט לפתיחה מחודשת של גני האירועים, תוך הבחנה בין אולמות אירועים סגורים לגני אירועים פתוחים, וכן כי ייושמו הוראות שונות שנקבעו ביחס לענפים אחרים, כדוגמת מסעדות, גם עליה.

הרקע לעתירה

2. בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, ביום 15.3.2020 נאסרה פעילותם של אולמות אירועים, יחד עם עסקי בילוי ופנאי נוספים במסגרת סעיף 3ג לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020. בהמשך, ביום 21.3.2020 נקבע איסור דומה בתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: תקנות הגבלת פעילות). ההסדרים שבתקנות הגבלת פעילות עברו שינויים תכופים והותאמו לאתגרים המתפתחים שהציב נגיף הקורונה בהתאם להערכות המצב של הממשלה ועל בסיס עמדת הגורמים המקצועיים, זאת בניסיון להתאימם בצורה מיטבית למצב המשתנה. החלטות הממשלה בנושא יושמו באמצעות תקנות שעת חירום שונות.

3. ביום 22.6.2020 חוקקה הכנסת את החוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: החוק), הקובע כי תקנות הגבלת הפעילות, בנוסח המופיע בתוספת לחוק, יעמדו בתוקפן עד ליום 10.8.2020. כן קובע החוק כי הכנסת רשאית, בתנאים המנויים בחוק, להאריך את תוקפו או לקצרו. כן מסמיך החוק את הממשלה, באישור ועדת הכנסת, לשנות את התקנות שבתוספת בעניינים מסוימים. בין היתר, סעיף 2(א)(2) לחוק קובע כי הממשלה רשאית לקבוע צו המוסיף עסקים מסוימים לתקנה 5(א) לתוספת ובכך לאסור על הפעלתם.

4. בכל הנוגע לעניינינו, הפעלת אולמות וגני אירועים, ביום 12.6.2020 נקבע בתקנות הגבלת הפעילות כי ניתן לקיים חתונה או אירוע לציון טקס דתי, באולם או בגן בעלי רישיון עסק כאולם או גן לשמחות ולאירועים, אם מספר המשתתפים באירוע אינו עולה על 250 איש (למעט עובדי אולם האירועים), זאת בתנאי שלא ישהו באירוע יותר מאדם אחד לכל 2 מ"ר. הסדר זה עוגן יחד עם יתר ההסדרים בתוספת לחוק מיום 22.6.2020.

5. ברם, נוכח עלייה בשיעורי התחלואה, הוציאה הממשלה ביום 30.6.2020 צו המתקן את התוספת לחוק לעניין קיום אירועים וקבעה כדלקמן: לגבי כלל האירועים,

למעט חתונה ובר/בת מצווה, מספר המשתתפים לא יעלה על 50 משתתפים. לגבי חתונה ובר/בת מצווה, בשטח פתוח התפוסה תישאר כמות שהיא (עד 250 איש) ובאולם סגור, בתקופת "בין המיצרים" (בין יום י"ח בתמוז התש"ף לבין יום י' באב התש"ף) מספר המשתתפים לא יעלה על 100 איש. נוכח המשך העלייה החדה בתחלואה, ביום 5.7.2020 שבה הממשלה והוציאה צו נוסף המתקן את התוספת לחוק. צו זה קבע כי החל מיום 6.7.2020 בשעה 8:00 תותר הפעלת אולמות אירועים וגני אירועים רק אם מספר המשתתפים באירוע אינו עולה על 50 איש. הוראה זו תוקנה שוב ביום 7.7.2020, אז יצא הצו אשר אסר כאמור החל מיום 8.7.2020 על פעילותם של אולמות אירועים וגני אירועים.

6. ביום 13.7.2020 הובא הצו לאישור ועדת הכנסת. בהקשר להגבלות שהוטלו על אולמות וגני אירועים החליטה הוועדה לאשר את הצו, ובהיבטים שונים, שאינם נוגעים לענייננו, אישרה הוועדה את הצו בשינויים מסוימים.

טענות הצדדים

7. בתמצית, העותרת טוענת כי ההגבלות שהוטלו במסגרת הצו על קיום אירועים באולמות וגני אירועים הן הגבלות שרירותיות, גורפות, בלתי מידתיות ולא סבירות באופן קיצוני. כן נטען כי ההגבלות מנוגדות לשכל הישר ולהיגיון ופוגעות פגיעה קשה בזכותה החוקתית של העותרת לחופש העיסוק והקניין, תוך הסתמכות על נתונים שגויים, חלקיים ולא מהימנים, ללא כל בחינה של אמצעים מידתיים ופוגעניים פחות, שהיה בכוחם לאיין את הסיכון בהידבקות אנשים הפוקדים אירועים המתקיימים בגני אירועים. בכל הנוגע למידתיות האמצעי שננקט, העותרת מציעה בעתירה מספר תנאים אשר לשיטתה יש בהם כדי להפיג את החשש להדבקה באירועים. עוד טוענת העותרת לאפליה ביחס לענפים ועסקים אחרים שנותרו פתוחים, ובפרט ענף המסעדנות.

8. לצד הטענות נגד תוכנו של הצו, מעלה העותרת טענות כלפי הליך אישורו בכנסת. לשיטתה, הליך זה נעשה באופן בלתי תקין ואף מטעם זה יש לבטל את הצו. בין הפגמים הנטענים ציינה העותרת כי: בפני חברי הכנסת לא עמדה תשתית עובדתית מלאה; הכנסת הפרה את חובתה לפקח על הממשלה; נפגעה זכות השימוע של העותרת בפני "ועדת הקורונה"; נפגע עיקרון ההשתתפות של חברי הכנסת; חברי הכנסת לא שקלו את השיקולים הרלוונטיים; והליך ההצבעה בוועדה לא היה תקין.

9. בתגובתם לעתירה משיבים 1, 2 ו-4 (להלן: הממשלה) טוענים כי יש לדחות את העתירה על הסף בהיעדר עילה להתערבות. הוראות הדין מושא העתירה, המגבילות את

פעילותם של אולמות וגני אירועים, מביאות לידי ביטוי החלטות מקצועיות של גורמי המקצוע במשרד הבריאות, האמונים על ההתמודדות עם נגיף הקורונה בהיבטי הבריאות, ונובעות מבחינת רמות הסיכון השונות ומניתוח נתוני התחלואה המתעדכנים מעת לעת. בהתאם לנתונים שעמדו לפניהם, סברו גורמי המקצוע כי על מנת להגן על בריאות הציבור, יש מקום להורות על סגירת אולמות וגני האירועים כאחד. בניגוד לטענת העותרת, ההחלטה שהתקבלה היא החלטה העומדת בשלושת מבחני המידתיות, ואינה מפלה את ענף האירועים ביחס לענפים אחרים, שכן הפעילות בגני האירועים נושאת אופי אחר מפעילות בענפים אחרים כדוגמת ענף המסעדות, וטומנת בחובה סיכון רב יותר להדבקה של המשתתפים. הממשלה התייחסה בתגובתה גם לסיוע הכלכלי שניתן לבעלי עסקים.

10. משיבה 3 (להלן: הכנסת) סמכה את ידה על תגובת הממשלה אך התמקדה בתגובתה המקדמית בטענות העותרת כלפי הליך אישור הצו בוועדת הקורונה. לעמדתה, טענות העותרת בהקשר זה אינן מבוססות על תשתית משפטית מתאימה, משום שהעותרת מניחה כי מדובר בהליך מינהלי רגיל, ואילו ועדת הקורונה אינה רשות מינהלית, והליך אישור חקיקת משנה בכנסת אינו נבחן על פי כללי המשפט המינהלי הרגילים. לגופו של הליך האישור, טוענת הכנסת כי אין כל בסיס לטענת העותרת כי נפל בהליך אישור הצו בוועדת הקורונה פגם, לא כל שכן פגם היורד לשורשו של ההליך. כמו כן, עמדה הכנסת על כך שהצו פקע ביום 10.8.2020, יום הגשת התגובה מטעמה, וככל שייקבעו במסגרת תקנות חדשות הגבלות על פעילות אולמות וגני אירועים, הן ייקבעו בהתאם לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, וייבחנו בכנסת בהתאם למנגנון הפיקוח שנקבע בחוק. על כן, גם נתון זה מעמיד בספק אם יש מקום להידרש לטענות העותרת לגופן.

דיון והכרעה

11. לאחר עיון בעתירה ובתגובות המשיבים, הגענו למסקנה כי דין העתירה להידחות.

12. בכל הנוגע לתוכנו של הצו, הלכה מושרשת היא כי בהליך של ביקורת שיפוטית על החלטות רשויות השלטון, בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעת הרשות המוסמכת בשיקול דעתו שלו, אלא בוחן אם נפל פגם בהחלטה, בהתאם לכללי המשפט המינהלי, המצדיקה את התערבותו. מעבר לכך, מתחם ההתערבות השיפוטית בהחלטות בעלות אופי מקצועי מובהק, הנתונות לסמכותה ולמומחיותה של הרשות, כבעניינו, מצומצם

עוד יותר. כך נאמר לאחרונה על ידי בית משפט זה בקשר לסגר שהוטל על העיר בני ברק במסגרת המאמצים למנוע את התפשטות מגיפה הקורונה:

"הלכה פסוקה עמנו כי בבוא בית המשפט לבקר החלטה של הרשות, אין הוא מתיימר להיכנס בנעליה ולקבל תחתיה החלטות אשר בתחום מומחיותה. אין דרכו של בית משפט זה להתערב בענייני מדיניות של הרשות והדברים אמורים במיוחד כאשר מדובר במדיניות המתבססת על נתונים מקצועיים מובהקים, וההחלטה היא בעלת אופי מקצועי מובהק הנתונה לסמכותה ולמומחיותה של הרשות. כך על דרך הכלל (ראו, מבין רבים, בג"ץ 8938/11 "All For Peace" חברה לתועלת הציבור נ' שר התקשורת, פסקה 18 (24.2.2015); בג"ץ 5263/16 נשר – מפעלי מלט ישראליים בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה, פסקה 11 (23.7.2018); בג"ץ 5438/19 יאן צ'ברטקין נ' מדינת ישראל משרד המשפטים, פסקה 16 (26.2.2020) וכך במיוחד בעניינים מקצועיים הקושרים בבריאות הציבור (בג"ץ 13/80 "נון" תעשיות שימורים בע"מ נ' משרד הבריאות, פ"ד לד(2) 693, 696 (1980); בג"ץ 4675/03 פייזר פרמצבטיקה ישראל בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פסקה 39 (12.5.2011); בג"ץ 1407/18 קופולק (1949) בע"מ נ' מנהל המחלקה לרישום תכשירים רפואיים (19.8.2021); בג"ץ 703/19 אמ.בי.איי פארמה בע"מ נ' משרד הבריאות, פסקה 19 (26.8.2019); וראו, לאחרונה, בהקשר של מגיפת הקורונה – בר"מ 2199/20 פשה נ' משרד הבריאות, פסקה 6 (24.3.2020); בג"ץ 2233/20 המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור נ' משרד הבריאות (26.3.2020) (בג"ץ 2435/20 ידידיה לוונטהל עו"ד נ' בנימין נתניהו ראש הממשלה, פסקה 17 (7.4.2020)).

הדברים יפים גם לענייננו. המדובר בסוגיה מקצועית מובהקת, בה מתחם שיקול הדעת של הרשות רחב כאמור, ולא מצאנו כי נפל פגם בשיקול דעת הממשלה בהחלטתה על הגבלת הפעילות באולמות האירועים ועל ההבחנה שערכו בין אולמות וגני אירועים לבין ענפים אחרים. כפי שעולה מתגובתם המקדמית של הממשלה, עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא כי הסיכון להידבק באירועים המתקיימים באולמות אירועים, כדוגמת חתונות, הוא גבוה ביותר, בשל המאפיינים הייחודיים לאירועים אלה. לדוגמה: באי האירוע מגיעים לרוב ממספר אזורים שונים בארץ; ישנו קושי לשמור על ריחוק פיזי; קיים קושי להקפיד על כללי הזהירות האחרים למניעת הידבקות, כדוגמת עטיית מסיכות; ועוד. בעניין זה סיכון ההידבקות קיים לדעת הממשלה, גם באירועים המתקיימים בגן פתוח.

13. לנוכח האמור, על פניו נראה כי החלטת הממשלה להגביל במסגרת הצו את פעילותם של גני ואולמות האירועים היא החלטה סבירה ומידתית. מנגד, העותרת לא ביססה בעתירתה קיומה של עילת התערבות מתאימה בשיקול דעתה של הממשלה בסוגיה מקצועית מובהקת כבענייננו (ראו למשל: בג"ץ 203/17 פלונית נ' משרד החינוך, פסקה 16 (26.1.2017); בג"ץ 1400/20 עיריית קרית ביאליק נ' משרד הפנים, פסקה 4 (25.2.2020); בג"ץ 3432/20 טרקלין אולמות ואירועים – אולמי מונדיאל נ' ממשלת ישראל (7.6.2020)). נוסף, כי מהתגובה המקדמית אף עולה כי ההגבלות המוטלות נבחנות באופן תכוף על ידי גורמי המקצוע במשרד הבריאות ויש לקוות כי נתוני התחלואה יאפשרו במהרה קביעת מתווה לפתיחת אולמות וגני האירועים.

14. גם דינן של טענות העותרת כלפי הליך אישור צו הקורונה בכנסת להידחות. כפי שציינה הכנסת בתגובתה, החלטותיה הן החלטות שהתקבלו על ידי אורגן של הרשות המחוקקת במסגרת תפקידו הפרלמנטרי של פיקוח על פעולות הממשלה. משכך, הביקורת השיפוטית על ההליך אינה בוחנת אם עמדה הוועדה באמות המידה שנקבעו לפעולתה של רשות מינהלית (ראו: בג"ץ 1111/12 קס נ' יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ח"כ דוד רותם, פסקה 8 (15.4.2012)). הביקורת בכגון דא היא מוגבלת ומרוסנת (בג"ץ 1139/06 ח"כ גלעד ארדן נ' יו"ר ועדת הכספים, פסקה 5 (12.12.2006)), והתערבותו של בית המשפט תיעשה רק כאשר ישנה "פגיעה ניכרת במרקם החיים הפרלמנטריים או ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי" (בג"ץ 2704/07 התנועה להגיונות שלטונית נ' ועדת הכנסת, פסקה 6 (28.1.2008)). במקרה דנא, עיון בפרוטוקולי דיוני הכנסת בקשר לאישור הצו מעלה כי ההחלטה לאשרו התקבלה בהליך תקין, שלא נפל בו כל פגם, לא כל שכן פגם המצדיק התערבות. גם טענתה של העותרת כי נשללה ממנה זכות השימוע אין לה על מה שתסמוך. כפי שנקבע על ידי בית משפט זה, לאור מעמדה המיוחד של הכנסת, אין להטיל עליה אותן דרישות של הליך נאות לקבלת החלטות המוטלות על רשויות המינהל. כך, בין היתר, לא קיימת זכות טיעון בפני הכנסת או ועדותיה (ראו: בג"ץ 975/89 Nimrodi Land Development Ltd. נ' שילנסקי, פ"ד מה(3) (1991); בג"ץ 5998/12 רונן נ' הכנסת (25.8.2013)).

15. לבסוף, לא למותר לציין כי העובדה שהצו אותו תוקפת העותרת פקע זה מכבר הינה גם היא בעלת השלכות בכל הנוגע לגורל העתירה, אף שזו כמפורט לעיל, אינה הסיבה בגינה העתירה נדחת.

16. שעה שאין מקום להיעתר לסעד העיקרי המבוקש, ממילא אין מקום לדון בסעד המשני המבוקש כי נורה למשיבים לפרסם מתווה לפתיחה מחודשת של גני האירועים.

העתירה נדחת. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ז באב התש"ף (17.8.2020).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט