



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6362/17

לפני: כבוד השופט י' דנציגר  
כבוד השופט נ' הנדל  
כבוד השופט א' שהם

העותרים: אחלאס סמריה ואחי

נגד

המשיב: משרד הבריאות

תאריך הישיבה: י"ז בחשון התשע"ח (6.11.2017)

בשם העותרים: עו"ד סאוסן זהר

בשם המשיב: עו"ד ערין ספדי-עטילה

### פסק-דין

השופט י' דנציגר:

עתירה זו מופנית נגד משרד הבריאות, ומתבקש בה להורות על ביטול החלטתו לסגור את מרפאת "אם וילד" בכפר ח'ואלד, אשר מעניקה שירותים לתושבי הכפרים ח'ואלד וראס עלי.

רקע

1. תחנות טיפת חלב מעניקות שירותים שונים לתינוקות על פי "נוהל הטיפול בתינוק ובפעוט בתחנות לבריאות המשפחה ("טיפת חלב)"). כעולה מתגובתו

המקדמית של משרד הבריאות, בעבר מדיניותו דגלה בכיזור תחנות טיפת חלב במוקדים גיאוגרפיים רבים, במטרה לצמצמם את המרחק הפיזי בין מגורי האוכלוסייה המטופלת לבין התחנות. בהתאם למדיניות זו, נפרסו בעבר תחנות טיפת חלב בעלות נפח פעילות קטן במוקדים גיאוגרפיים רבים. במרוצת השנים השתנתה המדיניות, וכיום מדיניותו החדשה של משרד הבריאות אינה דוגלת עוד בכיזור גאוגרפי של התחנות, אלא בהאחדת מרכזי פעילותן למספר קטן יותר של תחנות בעלות נפח פעילות גדול. זאת, מתוך תפישה שלפיה יש "יתרון לגודל". לפי מדיניות זו, האחדת מרכזי הפעילות נושאת עמה יתרונות יחסיים, כאשר היא מאפשרת להוסיף סוגים שונים של טיפולים ולהרחיב את איכות והיקף השירות שניתן למטופלים. מדיניות חדשה זו עוגנה, בין היתר, בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות מספר 12/07 מיום 13.6.2007 שעניינו "סטנדרט (תקן) להפעלת השירות המונע לפרט בטיפות חלב" (להלן: חוזר המנכ"ל). בחוזר זה הומלץ לרכז את פעילות מרפאות הטיפול, באופן שבו מרפאת טיפת חלב "תשרת לא פחות מ-100 תינוקות ולא יותר מ-500, על מנת לתת טיפול אופטימלי". יצוין כי בהתאם למדיניות החדשה, התקבלו בשנים האחרונות מספר החלטות קונקרטיות בדבר סגירה והאחדה של תחנות טיפות חלב באזורים שונים ברחבי המדינה.

2. בהתאם למדיניות החדשה, בחן משרד הבריאות גם את האפשרות לסגור את תחנת טיפת חלב בכפר ח'ואלד. תחנה זו פעלה במועצה האזורית זבולון והעניקה שירותים לתושבי הכפרים ח'ואלד וראס עלי. ממצאי הבחינה שערך משרד הבריאות העלו כי מספר המטופלים בתחנת ח'ואלד נמוך משמעותית מהמספר המומלץ לשם הפעלת תחנת טיפת חלב ייעודית על-פי חוזר המנכ"ל. עוד נמצא, כי במקביל לנתון בדבר מספר המטופלים, תחנת ח'ואלד העניקה למטופליה טיפול חלקי בלבד, כאשר היא הייתה פתוחה רק אחת לשבוע, ורופאי ילדים ונשים היו מגיעים אליה רק אחת לכמה שבועות. זאת ועוד, נמצא כי לא ניתנו בתחנה טיפולים מיוחדים שניתן היה לקבלם בתחנות טיפת חלב אחרות. על רקע ממצאים אלו החליט משרד הבריאות בחודש מרץ 2017, לסגור את תחנת ח'ואלד ולהפנות את מטופליה לתחנות גדולות יותר, הקיימות בכפר איבטין ובעיר קריית אתא. יצוין כי עובר לקבלת החלטה זו נלקחו בחשבון פרמטרים שונים, לרבות היקף וטיב השירות הניתן למטופלים בתחנות היעד החדשות; המרחק בין הכפרים ח'ואלד וראס עלי למרפאות באיבטין ובקריית אתא; והמענה התחבורתי-הציבורי הקיים (כאשר בהקשר זה, נמצא כי ישנם מספר קווי אוטובוס בתדירות של מספר פעמים ביום בין הכפר ח'ואלד והיעדים, במרחק נסיעה של 10-15 דקות לכל כיוון). שיג-ושיח שקיימו העותרים עם משרד הבריאות, וכך גם פניות של נציגי ציבור ומספר חברי כנסת, לא הובילו לשינוי ההחלטה. בהתאם, ביום 1.8.2017, לאחר שניתנה הודעה לציבור, נסגרה המרפאה.

3. העותרים טוענים כי החלטת משרד הבריאות לסגור את תחנת טיפת חלב בכפר ח'ואלד פוגעת בזכויות חוקתיות וחוקיות לבריאות ולשלמות הגוף, אשר מעוגנות בהוראות דין שונות, בהן סעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994; וחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1966. עוד נטען, כי החלטה זו סותרת את חובת המדינה לספק ולהנגיש שירותים רפואיים. בהקשר האחרון הוסבר בפרט, כי לא קיימת תחבורה ציבורית מהכפר ראס עלי למרפאות היעד באיבטיין ובקריית אתא. לפי הטענה, נשות הכפר ראס עלי, נדרשות לצעוד ברגל מרחק של מספר קילומטרים לכפר ח'ואלד, ממנו פועלת תחבורה ציבורית. משכך, נטען, כי מטופלות אלה וילדיהן נאלצים לוותר על השירות הרפואי, בעל כורחם, חרף כך שהטיפול הניתן בתחנות טיפת חלב הוא חיוני עבורם. זאת ועוד, נטען כי תחנת היעד החדשה בכפר איבטיין נגישה רק למבוטחי קופת חולים "כללית". העותרים מדגישים כי לשיטתם, החלטת משרד הבריאות אף אינה לתכלית ראויה ואינה מידתית, בשל הפגיעה הגלומה בה.

4. בתגובתו המקדמית של משרד הבריאות לעתירה נטען כי ההחלטה לסגור את התחנה בכפר ח'ואלד התקבלה מכוח יישום של מדיניות ארצית שתכליתה להרחיב ולשפר את איכות והיקף השירות שניתן למטופלים. נטען כי מדובר בהחלטה המצויה בלב שיקול הדעת בקביעת מדיניות בתחום הבריאות, וכי מדובר בהחלטה סבירה לגופה. משרד הבריאות דחה את טענת העותרים שלפיה תחנות היעד החדשות באיבטיין ובקריית אתא אינן נגישות לחלק מתושבי הכפרים ח'ואלד וראס עלי, והסביר כי קיימים פתרונות תחבורה ציבורית הולמים. כמו כן, משרד הבריאות דחה את טענת העותרים שלפיה תחנת טיפת חלב החדשה בכפר איבטיין נגישה רק למבוטחי קופת חולים "כללית", כאשר הובהר על-ידו ששירותי התחנה פתוחים ונגישים למבוטחים של כלל קופות החולים. לבסוף הטעים משרד הבריאות, כי במישור העובדתי, עוד לפני סגירת התחנה בכפר ח'ואלד פנו חלק מתושבי הכפרים ח'ואלד וראס עלי לקבלת טיפול בתחנות טיפת חלב אחרות, בשל הטיפול החלקי שהיה באפשרותם לקבל בתחנה. זאת ועוד, נטען כי גם לאחר סגירת התחנה בכפר ח'ואלד, 14 תינוקות מהכפרים ח'ואלד וראס עלי נרשמו לקבלת טיפול בתחנות טיפת חלב אחרות, הווה אומר שהם לא ויתרו על השירות הרפואי.

5. ביום 6.11.2017 התקיים לפנינו דיון בעתירה. בתום הדיון, לאחר ששמענו את טענות באות כוח הצדדים ואת התייחסותן לשאלות שהצגנו, הורינו למשרד הבריאות להגיש הודעת עדכון מגובה בתצהיר, בהתייחס לסוגיות הבאות: (א) האם ישנם מקרים

שבהם מטופלים לא רשאים לקבל טיפול בתחנת טיפת החלב בכפר איבטין, והאם קיימים מקרים שבהם תחנה זו סירבה להושיט טיפול לאמהות?; (ב) האם לאחר סגירת תחנת טיפת חלב בכפר ח'ואלד אכן מסופק שירות לכלל האוכלוסייה הזקוקה לטיפול ובאיזה תדירות?; (ג) האם ישנה תחבורה ציבורית מספקת מהכפר ראס עלי לתחנת היעד החדשה בכפר איבטין. בהקשר זה ביקשנו משרד הבריאות לבחון אפשרות להפעיל מערכת היסעים, בין אם של חברת האוטובוסים ובין אם מערכת יזומה עצמאית, כדי שתושבי הכפר ראס עלי יוכלו להגיע למרפאה בכפר איבטין באופן מהיר.

6. בהודעת עדכון מיום 22.12.2017, שהוגשה בצירוף תצהיר של רופא המחוז של לשכת הבריאות המחוזית בחיפה, עדכן משרד הבריאות כדלהלן: אשר לסוגיה הראשונה, נמסר כי ניתן מענה לכל המקרים שנטען לגביהם כי במסגרתם לא הוענק טיפול בתחנת טיפת חלב בכפר איבטין. משרד הבריאות שב על הצהרתו לפיה תחנה זו פתוחה ונגישה למבוטחים של כלל קופות החולים. אשר לסוגיה השנייה, משרד הבריאות פרש תשתית נתונים נכבדה, המלמדת כי לאחר סגירת התחנה בכפר ח'ואלד, משפחותיהם של 49 מתוך 57 תינוקות שנולדו בכפרים ח'ואלד וראס עלי, ושטופלו במרפאה בח'ואלד, נרשמו לתחנת יעד חדשה. נמסר כי נעשה ניסיון ליצור קשר עם משפחותיהם של 8 התינוקות הנוספים, אך זה לא צלח. אשר לסוגיה השלישית, נמסר כי התקיימה ישיבה במשרד הבריאות, בה נבחנה האפשרות להפעיל מערכת היסעים יזומה עצמאית מהכפר ראס עלי לכפר איבטין. לאחר בחינה, הוחלט כי מדובר בהצעה שמעוררת קשיים משמעותיים ושאינה ישימה, בין היתר משום שהיא תדרוש הקצאת משאבים לא סבירה, ועשויות להיות גלומות בה השלכות רוחב. עם זאת, משרד הבריאות שב על עמדתו לפיה קיים מענה תחבורתי ציבורי בין הכפר ח'ואלד לכפר איבטין, ומסר כי אף שלא קיימים שירותי תחבורה ציבוריים בין הכפר ראס עלי לכפר ח'ואלד, הרי שנתון זה היה נכון גם אם המרפאה בכפר ח'ואלד הייתה נפתחת מחדש.

7. בתגובת העותרים להודעת העדכון נטען כי אין בדברים שמסר משרד הבריאות כדי לתת מענה לטענות שהועלו בעתירה, או לשאלות שהופנו אליו מצד בית המשפט. בפרט, נטען כי גם מנתוני משרד הבריאות עולה כי קיימות לפחות שמונה משפחות מטופלות אשר היו רשומות לטיפול בתחנה בכפר ח'ואלד, שלא פנו לרישום בתחנות היעד החדשות לאחר סגירתה. עוד נטען, באשר למצבם של מטופלים המתגוררים בכפר ראס עלי, כי אין לזקוף לחובתם את העובדה שממילא הם היו צריכים לצעוד לכפר ח'ואלד, גם אם התחנה שם הייתה נפתחת מחדש. לטענת העותרים, המצב החדש, לאחר סגירת התחנה בח'ואלד, מוביל לסיטואציה שבה משך זמן ההגעה מביתם למרפאה עשוי לעלות על שעה. העותרים שבים על טענתם כי הדבר אינו סביר ואיננו

ממלא אחר דרישות החוק וחובת המדינה להנגיש לאזרחיה את שירותי הבריאות. משרד הבריאות הגיש תשובה לתגובה זו, בה הוא שב על עמדותיו.

דיון והכרעה

8. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברי לקבוע.

9. הלכה למעשה, עתירה זו דומה למדי לעתירה קודמת שנדונה על-ידי בית משפט זה בבג"ץ 8094/15 קבהא נ' משרד הבריאות (9.5.2016) (להלן: עניין קבהא). באותו המקרה, ביקשו העותרים למנוע את סגירתה של מרפאת טיפת חלב בכפר עין סהלה, והעברת הטיפול למרפאה בכפר ערערה, החלטה שהתקבלה על בסיס אותה המדיניות של משרד הבריאות. גם בעתירה בעניין קבהא, טענו העותרים כי חסימת דרכן של נשות עין סהלה לקבלת שירותי הרפואה המונעת פוגעת בזכויותיהן החוקתיות לחיים ולשלמות הגוף, לבריאות ולכבוד, באופן בלתי מידתי, ומנוגדת לחובת המדינה להנגיש באופן סביר את שירותי הבריאות. בית משפט זה דחה את העתירה, בקבעו כי אין חולק כי חובתו של משרד הבריאות לספק לכל תושב את שירותי הרפואה המונעת הניתנים בתחנות טיפת חלב, אך ההחלטה כיצד לתת שירותים אלה והיכן למקם את התחנות לאם ולילד בדרך שתספק את השירות המיטבי, נמצאת "בלב ליבו של שיקול הדעת המקצועי" (שם, פסקה ח). הוסף ונקבע כי:

"ט. אין להלום את טענת העותרים, כי סגירת התחנה פוגעת בזכויותיהם החוקתיות... הזכויות החוקתיות של שמנו העותרים בהקשר זה נוגעות לזכות למינימום של תנאי קיום אנושיים או למניעת פגיעה גופנית מיידית... ואולם, בנידון דידן אין חשש, כי סגירת התחנה ואיחודה עם תחנה קרובה יביאו למצוקה גופנית מיידית או לפגיעה בתנאי קיום בסיסיים. עסקינן ברפואה מונעת, היכולה להיעשות גם תוך שהשירות ניתן במרחק מסוים מבית המטופל, ובשל כך אין לראות את העברת השירותים מן הכפר לתחנה אחרת כפגיעה בזכויות חוקתיות אלה. נזכור, כי אין מדובר בענייננו בהימנעות מנתינתם של שירותים, אלא אך בהרחקה מסוימת ממקום מושבם של המטופלים, אך עמה גם כנמסר אספקה טובה יותר של שירותים נוספים..."

י. ובאשר לשאלת הנגישות: לפי סעיף 3(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי "שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות יינתנו בישראל, לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום

מגורי המבוטח, והכל במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות קופות החולים לפי סעיף 13". על השירות הרפואי להיות איפוא זמין ובמרחק סביר ממקום מגוריו של הזכאי לו. כך, ביתר שאת, כשעסקינן בנשים הרות ובפעוטות. בענייננו, כפי שעולה מהודעת המשיב, הן המרחק בין עין סהלה לערערה (1,700 מטרים) ולישובים סמוכים בהן ישנה תחנת טיפת חלב (למשל כפר קרע – 4,500 מטרים), והן זמינות התחבורה הציבורית בין מקומות אלה עומדים בדרישת הסבירות... סגירת התחנה הקשתה במידה מסוימת על תושבי עין סהלה, אך יש לזכור שקושי יחסי זה גם שכרו – שיפור שירותי הרפואה – לכאורה בצידו, כאמור. אם אכן יוברר כי שירותי התחבורה הציבורית שעליהם דווח, אינם פועלים, פתוחה הדרך לתלונה בדרך המקובלת לנוגעים בדבר. יש לקוות, כי אכן יהיה בשינוי גם אותו שיפור בשירות שהמדינה טוענת לו, ודבר זה ייבחן על ציר הזמן, וחזקה על המשיב כי יקיים מעקב נאות מתמשך. כללם של דברים, עם כל ההבנה לאי הנוחות המסוימת שבשינוי, אין הוא מצדיק התערבות בהחלטת המשיב".

10. דין העתירה שלפנינו להידחות, אפוא, מאותם הטעמים. גם במקרה דנן, לא הורם הנטל בעניין טענת הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של העותרים, או הנטל להוכיח כי החלטת משרד הבריאות סותרת את חובותיו לפי דין, בלתי סבירה או בלתי מידתית. כפי שציין משרד הבריאות, אין חולק על כך שסגירת מרפאת טיפת חלב בכפר ח'ואלד יצרה הכבדה מסוימת על תושבי הכפרים ח'ואלד וראס עלי. במיוחד נכונים הדברים באשר לתושבי ראס עלי, שכן אלו, שבעבר נדרשו לצעוד למרפאה בכפר ח'ואלד, נדרשים עתה לצעוד לשם ולהמשיך בנסיעה בתחבורה ציבורית לתחנת יעד נוספת. עם זאת, מהנתונים שהונחו לפנינו – בין היתר לעניין תדירות ונגישות התחבורה הציבורית מהכפר ח'ואלד לכפר איבטין – עולה כי ההכבדה המדוברת אינה חורגת ממתחם הסבירות והמידתיות. זאת, בפרט בשים לב שמטרתה להביא לשיפור השירות שניתן למטופלים. בנסיבות אלה, אינני סבור כי יש מקום להתערבות שיפוטית בשיקול דעתו של משרד הבריאות.

11. לו תישמע דעתי העתירה תידחה אפוא, ללא צו להוצאות.

השופט ניל הנדל:

אני מסכים.

שופט

השופט א' שהם:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' דנציגר.

ניתן היום, ה' באדר התשע"ח (20.2.2018).

שופט

שופט

שופט