



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2883/20

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ג' קרא

העותר: אברהם נתיב

נ ג ד

המשיבים: 1. בית הדין הארצי לעבודה
2. המוסד לביטוח לאומי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר: עו"ד גל קורן
בשם המשיב 2: עו"ד ארנה רוזן-אמיר

פסק-דין

השופט ג' קרא:

העתירה היא לביטול פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה (סגן הנשיאה א' איטח, השופטת ל' גליקסמן, השופטת ח' אופק גנדלר ונציגי הציבור י' לוינזון ו-צ' טבצ'ניק) מיום 15.1.2020 בעב"ל 31753-10-18 (להלן: פסק הדין), בו קיבל בית הדין את ערעור המשיב, המוסד לביטוח לאומי (להלן: המל"ל) על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בתיק ב"ל 18728-03-17 שניתן ביום 29.8.2018.

עיקרי העובדות ופסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה

1. העותר נפגע בשלוש תאונות עבודה אשר המל"ל הכיר בהן כפגיעות עבודה ואשר עבורן הגיש העותר תביעות לנכות מעבודה, כדלקמן:
 - משנת 2004, בגין מחלת מקצוע. נקבעה לעותר נכות צמיתה בשיעור 19 אחוזים החל מיום 28.8.2013 ושולם מענק בגינה (להלן: תאונת 2004);

- משנת 2005, ונקבעה לעותר נכות צמיתה בשיעור 14.5 אחוזים החל מיום 1.1.2009 (להלן: תאונת 2005). בגין תאונה זו לא שולם מענק עקב שיהוי בהגשת התביעה (בשל השיהוי מלוא המענק קוזז כך ששולם לעותר 0 ש"ח בגין נכות זו לפי סעיף 107 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: החוק));
- משנת 2009, ונקבעה לעותר נכות יציבה בשיעור 19 אחוזים החל מיום 1.6.2011 ושולם מענק בגינה (להלן: תאונת 2009).

2. בשנת 2016 הגיש העותר תביעה לצירוף נכויות בהתאם להוראת סעיף 121 לחוק בגין שלוש הנכויות. המל"ל דחה את תביעת העותר לצירוף שלוש הנכויות, אך אישר צירוף של הנכויות בגין תאונת 2004 ותאונת 2009. סיבת הדחייה לצירוף הנכות בגין תאונת 2005 הייתה שלא שולם או משתלם לעותר מענק בגינה, וזאת עקב שיהוי העותר בהגשת התביעה – ולכן העותר אינו עומד בתנאי הסף של סעיף 121 לחוק. על החלטה זו ערער העותר לבית הדין האזורי לעבודה. בית הדין קבע כי אין משמעות לכך שבגין אחת הפגימות לא שולמו בפועל מענק או גמלה עקב שיהוי ויש לראות בעותר כמי שעומד בתנאי סעיף 121 לחוק. המל"ל ערער על פסק דינו של בית הדין האזורי.

3. בבית הדין הארצי לעבודה נדונו במאוחד שני ערעורים בהם התעוררו שאלות משותפות הנוגעות לצירוף נכויות לפי החוק, כאשר לענייננו נדונה השאלה מהו הדין כשבגין הנכות שמבקשים לצרף לא שולמה בפועל גמלה. בית הדין הארצי קיבל את ערעור המל"ל וקבע כי:

"לאחר בחינת מכלול הטענות הגענו למסקנה כי אין מנוס בלתי אם לקבל את פירוש המוסד לביטוי 'שולמה או משתלמת גמלה', ובכך לחזור על הנפסק בעניין סוליימנוב. להלן נפרט את טעמינו.

[...]

האם ניתן לקרוא אל הביטוי 'שולמה או משתלמת' גם משמעות לשונית אחרת של 'זכאי לתשלום' גמלה, כטענת המשיבים? לטעמינו התשובה לכך שלילית, וזאת מכמה טעמים [...]

אכן, יש אי נחת במצב שבו לעניין צירוף הנכויות יש אבחנה בין מי שזכאי לגמלה וגמלתו שולמה ובין מי שזכאי לגמלה וגמלתו לא שולמה, מקום שבו לא ברורה הרלוונטיות של שוני זה. למעט אולי, רצונו של המחוקק מטעמים זה או אחרים, לרבות כלכליים, להגביל את צירוף הנכויות. אך, דומה כי קבלת עמדת המשיבים תיצוק ללשון הסעיף משמעות שהלשון אינה יכולה להחזיק. יש לזכור כי המחוקק הגביל את צירוף הנכויות בתנאים נוספים. [...]

שיהוי ארוך מוביל לתוצאה לפיה הגמלה לא משולמת לנפגע. גמלה בשיעור 0 ש אינה יכולה לעלות כדי גמלה משולמת. קבלת טענה זו תרוקן מתוכן את המשמעות הלשונית של המונח 'שולמה'.

לאור המקובץ, לא ראינו מקום לסטות לעניין הנכות המוקדמת מהנפסק בעניין סוליימנוב, זאת חרף ההערה בעניין ספר. לפיכך, את הביטוי 'שולמה או משתלמת גמלה' בעד הנכות המוקדמת יש לפרש כמתייחסת לפשוטה של לשון, קרי לתשלום בפועל של גמלה בגין הנכות היציבה – בין מענק ובין קצבה.

ערים אנו לכך שכעת נוצרה חוסר סימטריה בין הנכות המוקדמת לבין הנכות המאוחרת. חוסר סימטריה זה אינו יכול להיפתר בדרך של פירוש סעיף 121 לחוק באופן שאין לו עוגן מילולי. האם חוסר סימטריה זה מחייב תוצאה הפוכה מזו שנפסקה בעניין ספר? לטעמינו התשובה לכך שלילית, ועל כל פנים שאלה זו חורגת ממסגרת הדיון לפנינו" (שם, בפס' 41, 47-50; ההדגשות הוספו).

בית הדין הארצי אבחן את עב"ל (עבודה ארצי) 52303-06-13 המוסד לביטוח לאומי – ספר (24.4.2014) (להלן: עניין ספר) מענייננו.

4. העתירה שלפניי הוגשה ביום 6.5.2020, ובמסגרתה מבקש העותר לבטל את פסק הדין בערעור ולהותיר על כנו את פסק הדין של בית הדין האזורי.

טענות הצדדים

5. העותר טוען כי השאלה האם עקב שיהוי קוזזו כספים מהגמלה – אינה רלוונטית לצירוף נכויות. לטענתו, בית הדין הארצי לעבודה שגה בכללי הפרשנות והדבר יוצר חוסר שוויון בין מבוטחים. לטענתו, אין להבחין בין מי שזכאי לגמלה וגמלתו שולמה, לבין מי שזכאי לגמלה וגמלתו לא שולמה עקב שיהוי. זאת, משום שתכליתו הסוציאלית של החוק מדריכה לבחור בפרשנות הסבירה המיטיבה עם המבוטחים. לטענתו, גם תשלום גמלה על סך 0 ש"ח עקב שיהוי מהווה "תשלום גמלה".

6. בתגובת המל"ל נטען כי יש לדחות את העתירה על הסף מהטעמים הבאים: ראשית, העתירה הוגשה בשיהוי – הגשת העתירה נעשתה כשלושה חודשים וחצי לאחר מתן פסק הדין. שנית, העתירה הוגשה בחוסר ניקיון כפיים היות שבמקביל להגשת העתירה, העותר הגיש ביום 22.4.2020, בקשה לבית הדין הארצי להשלמת פסק דין "חלקי" בטענה שבית הדין הארצי לא דן בכל טענותיו. הבקשה הועברה לתגובת המל"ל ולתשובת העותר, שהוגשה יומיים לפני מועד הגשת העתירה. לטענת המל"ל, הליך זה

בו נקט המבקש איננו קיים (משום שכבר ניתן פסק דין המסיים את ההליך) והעותר אף לא ציין בעתירה את דבר בקשתו זו כחלק מהתשתית העובדתית בעתירה. יתר על כן, ההליך בבית הדין הארצי היה ערעור מטעם המל"ל ולא הוגש ערעור נגדי מטעם העותר, כך שלעותר אין מעמד להגיש בקשה למתן פסק דין חלקי בטענה שלא כל המחלוקות הוכרעו. שלישית, בית המשפט הגבוה לצדק אינו ערכאת ערעור נוספת. מדובר בערעור על פסק דין של בית הדין הארצי, אשר חזר על פסיקתו ולא קבע כל הלכה חדשה. כמו כן, ההליך נוגע לחוק הביטוח הלאומי, נושא המצוי בלב מומחיותו של בית הדין לעבודה. לא מדובר בטעות משפטית או בשאלה עקרונית, אלא בקביעה מצומצמת הנוגעת לעותר הספציפי. לפיכך, אין מקום להתערב בפסק הדין.

לטענת המל"ל, דין העתירה להידחות גם לגופה. הוראת סעיף 121 היא ברורה וכוללת דרישה שהגמלה שולמה או משתלמת, ולכן אין מקום לפרש הוראה זו אלא יש לפעול לפי לשונה הברורה והחד משמעית: הביטוי "שולמה או משתלמת גמלה" משמעותה זכאות לתשלום גמלה בפועל, ואין די בזכאות לגמלה (הזכאות לתשלום היא שונה ודורשת עמידה בתנאים חקיקתיים נוספים). לטענת המל"ל, קבלת תשלום עבור הנכות בגין תאונת 2005 מהווה תנאי לצורך צירוף נכויות. כדי לצרף את שלוש הנכויות בענייננו, על העותר לעמוד בתנאי הבסיסי שבגין הנכות המוקדמת שולמה או משתלמת קצבה או מענק. משאין חולק כי לעותר לא שולם מענק או קצבה בגין הנכות של תאונת 2005 – הוא אינו עומד בתנאי סעיף 121, כפי שנפסק בהלכה הפסוקה ב-עב"ל (עבודה ארצי) 497-09 המוסד לביטול לאומי – ד (7.12.2010) (להלן: עניין ד) וב-עב"ל (עבודה ארצי) 153/10 סוליימנוב – המוסד לביטול לאומי (12.9.2011) (להלן: עניין סוליימנוב) ("...נשאלת השאלה, מדוע לא ניתן לצרף נכויות שלא משולמת גמלה עבורן. התשובה הפשוטה היא, שזו לשון הכתוב, וכאשר לשון הכתוב ברורה, יש אכן קושי לסטות ממנה. דברים אלה נאמרו לא אחת הן בפסיקה והן בספרות המקצועית..." (שם, בפס' 14)). כמו כן, לטענת המל"ל, אימוץ פרשנותו המרחיבה של העותר תביא ל"עקיפת" החוק ותכליתו. יש להחיל בענייננו את ההלכות שנפסקו בעניין ד ובעניין סוליימנוב, ואין להחיל את שנפסק בעניין ספר, שעוסק במקרה אחר (עניין ספר, בפס' 13). בית הדין הארצי אבחן את הסוגיות שנדונו בעניין ספר מעניין סוליימנוב.

דיון והכרעה

7. דין העתירה להידחות על הסף.

סעיף 121 לחוק, שכותרתו "התחשבות בנכות קודמת", קובע כדלקמן:

"על אף הוראות סעיף 120, רשאי השר לקבוע, באישור ועדת העבודה והרווחה, נסיבות שלפיהן תובא בחשבון לצורך הגדלת דרגת הנכות אף נכות קודמת כתוצאה מפגיעה בעבודה אשר בשלה שולמה או משתלמת גמלה לפי סימן ה', אם עקב האופי המצטבר של הנכויות נפגע במידה ניכרת כושר השתכרותו של נכה העבודה".

כלומר, סעיף 121 לחוק מאפשר צירוף נכויות כאשר: "...לצורך הגדלת דרגת הנכות אף נכות קודמת כתוצאה מפגיעה בעבודה אשר בשלה שולמה או משתלמת גמלה..." (ההדגשה הוספה).

אין מחלוקת, כי לעותר לא שולם מענק או קצבה בגין הנכות של תאונת 2005 וזאת עקב שיהוי העותר בהגשת התביעה. משכך, העותר אינו עומד בתנאי סעיף 121 לחוק, כפי שנקבע בהלכה הפסוקה. בית הדין הארצי קבע כי לשון החקיקה ברורה וכן הסתמך על פסיקה קודמת בעניין סוליימנוב בסוגיה. בעניין סוליימנוב, הוסבר הרציונל לכך, כדלקמן:

"אין זה סביר, שתביעות שהזכות לתשלומן נדחה, יזכו לחיים מחדש עקב צירופן יחדיו. דרגות נכות אלה זכו כל אחת ל-0 תשלום גמלה. האם יהיה זה סביר לפרש, שצירופם של שני "אפסי" תשלום גמלה אלה, יולידו מחדש זכויות תשלום לגמלאות אלו על ידי הליך של צירופם. ההיגיון המשפטי מחייב תשובה שלילית במקרה זה" (שם, בפס' 16; ההדגשה הוספה).

פסק דינו של בית הדין הארצי גם אבחן את הסוגיות שנדונו בעניין סוליימנוב.

8. הלכה פסוקה היא כי בית המשפט הגבוה לצדק אינו משמש כערכאת ערעור על בתי הדין לעבודה. התערבות בפסיקתו של בית הדין הארצי תיעשה במקרים חריגים ובהתקיים שני תנאים מצטברים: אם נפלה טעות משפטית מהותית בפסק הדין שעליו נסבה העתירה, וכאשר בנסיבות העניין הצדק מחייב התערבות. התנאי של "טעות מהותית" מכוון גם למידת השפעתה וחשיבותה של ההכרעה מבחינה ציבורית (ראו, למשל: בג"ץ 3190/20 אביטל נ' בית הדין הארצי לעבודה, בפס' 11 וההפניות שם (24.5.2020); בג"ץ 7228/19 מדינת ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, בפס' 15 וההפניות שם (23.4.2020); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי דיוני כרך ד 85-89 (2017)). בבחינת התערבות כאמור, יש ליתן משקל לשאלה האם הטענות המועלות בעתירה נסבות על שאלות בהן לבית הדין לעבודה יש מומחיות (שם).

אמות מידה אלה אינן מתקיימות בענייננו. כמפורט בפס' 7 לעיל, טענות העותר אינן מגלות טעות משפטית, לא כל שכן מהותית, שנפלה בפסק דינו של בית הדין הארצי. עניינו של העותר גם איננו נמנה בגדרי המקרים החריגים המצדיקים התערבותנו. בנוסף, מדובר בחוק הביטוח הלאומי, נושא המצוי בליבת סמכותו ומומחיותו של בית הדין לעבודה.

9. אשר על כן, העתירה נדחית. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, ז' בתמוז התש"פ (29.6.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט