



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3794/21

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרת: פלונית

נ ג ד

המשיב: המוסד לביטוח לאומי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: בעצמה

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

לפנינו עתירה המכוונת נגד שני פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה מיום 20.12.2020 שניתנו בעניינה של העותרת: האחד – פסק דין בעב"ל 59651-05-20 במסגרתו נדחה ערעור שהגישה העותרת נגד פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בב"ל 43607-01-16, אשר דחה את תביעת העותרת לקבלת החזר הוצאות רפואיות, שירותי חונכות, תעודה המעניקה פטור מהמתנה בתור, וכן תשלום בגין ימי הבראה וימי ריפוי; השני – פסק דין בעב"ל 6400-07-20 במסגרתו נדחה ערעורה של העותרת על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בב"ל 33704-12-19, אשר דחה את תביעת העותרת לקבלת תגמולים מיוחדים לנכה "נצרך".

1. העתירה שלפנינו מתארת את נסיבות חייה הקשות והמצערות של העותרת. העותרת, ילידת 1960, נפגעה בפעולת איבה בשנת 1992, ובעקבות זאת הוכרה על ידי המוסד לביטוח לאומי – הוא המשיב בעתירה שלפנינו – כבעלת נכות רפואית בשיעור משוקלל של 67%, מתוכם 30% מיוחדים לנכות נפשית.

2. החל משנת 2014 ניהלה העותרת שורה של הליכים משפטיים נגד המוסד לביטוח לאומי בבית הדין האזורי לעבודה בירושלים (להלן: "בית הדין האזורי") (ב"ל 6738-09-14; ב"ל 7849-06-15; ב"ל 7855-06-15, ב"ל 33704-12-19; וב"ל 43607-01-16). במסגרת הליכים אלו, העלתה העותרת טענות ביחס להתנהלותו של המוסד לביטוח לאומי ולהחלטות שונות שקיבל בעניינה. בכלל זאת, טענה העותרת כי בשל התנהלות המוסד לביטוח לאומי לא עלה בידה לממש את שירותי החונכות להם היא זכאית, ומשכך ביקשה לקבל את שווי הכספי חלף מימושם בעין. לצד זאת, הלינה העותרת על דחיית בקשותיה השונות מהמוסד לביטוח לאומי, לרבות בקשתה לקבלת החזרים כספיים עבור טיפולים רפואיים ותרופות שרכשה החל משנת 2012; בקשתה לקבלת תעודה המקנה פטור מהמתנה בתור לפי תקנה 13 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן: "תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות"); ובקשתה לקבל את שווי הכספי של ימי הבראה וימי ריפוי להם היא זכאית, ואשר לא נוצלו על ידה בשל היעדר ליווי. עוד הלינה העותרת (במסגרת הליך נפרד) על דחיית בקשתה לקבלת תגמולים מיוחדים לנכה "נצרך", לפי סעיף 7 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן: "חוק הנכים").

3. בתום הליכים אלו, ולאחר שבחן את טענות העותרת מלפני ולפנים, החליט בית הדין האזורי לדחות את תביעות העותרת. בתוך כך, בפסק דינו בב"ל 43607-01-16 מיום 29.3.2020 (להלן: "פסק הדין הראשון"), דחה בית הדין האזורי את טענות העותרת לעניין שירותי החונכות. בית הדין מצא כי המוסד לביטוח לאומי עשה כל שביכולתו על מנת לסייע לעותרת לממש את זכאותה לשירות חונכות, לרבות פנייה לחברות כוח אדם איתן אין הוא עובד ברגיל על מנת למצוא לעותרת חונך מתאים. עוד ציין בית הדין כי המוסד לביטוח לאומי אף הסכים לאשר לעותרת, באופן חריג ולפנים משורת הדין, לקבל את שווי הכספי של שירותי החונכות, בכפוף להצגת קבלה מחברת כוח אדם המאשרת קבלת שירות של עובד זר. זאת, על אף שככלל, המרת שירותי החונכות בשווי הכספי אינה אפשרית. כן דחה בית הדין את טענת העותרת לעניין קבלת החזרים כספיים בגין טיפולים רפואיים ותרופות ככל שזו נוגעת לשנים 2012-2013. בהקשר זה, צוין כי העותרת ויתרה על טענותיה ביחס לשנים אלו. עם זאת, הבהיר בית הדין כי ממילא דינו של רכיב תביעה זה להידחות, שכן אגב ניהולו של ההליך, ערך המוסד לביטוח לאומי בחינה חוזרת בעניינה של העותרת, והחליט לאשר לה קבלת החזרים כספיים בגין טיפולים רפואיים ותרופות שרכשה בשנים אלו, ככל שנמצא כי הם קשורים באופן ישיר או עקיף לפגיעתה. זאת, חרף השיהוי שנפל בהגשת הבקשה.

4. במסגרת פסק דינו, דחה בית הדין האזורי גם את בקשת העותרת לקבלת שווים הכספי של ימי הבראה וימי ריפוי אשר לא נוצלו על ידה. לאחר שבחן את הוראות אגף שיקום נכים המסדירות זכויות אלו (הוראה מס' 53.16 והוראה מס' 50.05), הגיע בית הדין למסקנה כי מימושם של ימי הבראה והריפוי, אשר נועדו לתמוך בתהליך הריפוי של המבוטח, מתאפשר רק בעין. בהקשר זה, ציין בית הדין כי ימי הבראה להם זכאית העותרת הם ימי הבראה לאחר אשפוז, המוענקים בצמוד לקיומו של אשפוז ומהווים חלק מהטיפול הרפואי לו זכאי המבוטח לאחר אשפוזו עקב ניתוח או מחלה. גם ביחס לימי הריפוי, ציין בית הדין כי אלו נועדו לאפשר לעותרת, הסובלת ממחלת עור, לקבל טיפולים במרפאה מיוחדת בים המלח. משכך, נקבע כי אף אם העותרת לא ניצלה את זכאותה לימי הבראה והריפוי האמורים בזמן אמת, אין היא זכאית לקבלת שווים הכספי. בהקשר זה, התייחס בית הדין גם לטענת העותרת כי לא ניצלה ימים אלו מאחר שהמוסד לביטוח לאומי לא סיפק לה את הליווי לו היא זקוקה, וקבע כי לא נמצא מקור נורמטיבי כלשהו לקבלת ליווי מעין זה מהמוסד לביטוח לאומי.

5. בית הדין האזורי דחה אף את בקשת העותרת לקבלת תעודה המקנה פטור מהמתנה בתור. לצורך הכרעה בטענה זו, בית הדין נתן דעתו לפרשנות תקנה 13 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הקובעת כי הזכויות לקבלת שירותים ללא המתנה בתור תינתן לאדם עם מוגבלות נפשית או שכלית, שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור של 50% או יותר. לאחר שבחן בית הדין את עמדות הצדדים וכן את עמדתה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: "הנציבות") ביחס לפרשנות הנכונה של התקנה, נקבע כי יש לפרשה כך שתחול רק על אדם בעל מוגבלות שכלית או נפשית בשיעור של 50% לפחות. זאת, הואיל ואדם בעל מוגבלות משמעותית מעין זו אשר איננה נראית לעין, זקוק להגנתה של תקנה זו לא רק על מנת להתגבר על חוסר יכולתו לעמוד בתור, אלא גם כדי למנוע מראש התנגדות אפשרית של נותן השירות או של אנשים אחרים הממתינים בתור לאפשר לו לקבל שירות ללא תור, על אף שאינו נחזה כלפי חוץ כאדם עם מוגבלות. כן קיבל בית הדין את עמדת הנציבות לפיה לא נכון יהיה להגדיל את אוכלוסיית הזכאים לפי תקנה זו, שכן הדבר עלול להביא לשחיקת הזכויות, ולהתייחסות מזלזלת מצד הציבור בצורך האמיתי של המחזיקים בזכויות זו לקבל שירות ללא המתנה בתור. משכך, סבר בית הדין כי הפרשנות שהציעה העותרת – לפיה לצורך קבלת הזכויות די בקיומה של נכות נפשית כלשהי, ובלבד ששיעור הנכות המשוקלל אינו פוחת מ-50% – מאיינת את לשון התקנה וחותרת תחת תכליתה, ולכן אין לקבלה. נוכח דברים אלו, קבע בית הדין כי מאחר שהעותרת הוכרה כבעלת נכות נפשית בשיעור של 30% בלבד, היא אינה זכאית לקבלת התעודה המקנה פטור מהמתנה בתור.

6. למען שלמות התמונה, יוער כי במסגרת ההליך המתואר, נתן בית הדין האזורי פסק דין הדוחה את טענות העותרת כבר ביום 23.1.2018. ואולם, לאחר שהעותרת הגישה ערעור לבית הדין הארצי לעבודה (להלן: "בית הדין הארצי"), הורה האחרון על השבת התיק לבית הדין האזורי לצורך בחינה מחודשת וקיומו של הליך הוכחות ברכיבי התביעה השונים בפני מותב אחר (עב"ל 18-03-1938 מיום 14.8.2018). כמפורט לעיל, אף לאחר בחינה מחודשת זו, סבר בית הדין האזורי כי אין לקבל את טענות העותרת.

7. בהמשך לכך, בפסק דינו בב"ל 19-12-33704 מיום 16.7.2020 (להלן: "פסק הדין השני") דחה בית הדין האזורי את בקשת העותרת לקבלת תגמולים מיוחדים לנכה "נצרך" לפי סעיף 7 לחוק הנכים. בהקשר זה, ציין בית הדין כי בהתאם לחוק הנכים ולהוראת אגף שיקום נכים מס' 07.40 (הקובעת את הזכאות ודרכי הטיפול בתשלום תגמולים לנכים המוגדרים כנצרכים לפי סעיף 7 לחוק הנכים), נכה המבקש לחדש את זכאותו לקבלת תגמולים בגין היותו נכה "נצרך" מחויב במסירת מסמכים המוכיחים את עמידתו בתנאי הזכאות, ובכלל זאת מסמכים המוכיחים כי אין לו הכנסה מספקת למחייתו. משכך, אי-מסירת המסמכים הדרושים עלולה להוביל להפסקת הזכאות. בענייננו, העותרת הוכרה בעבר כמי שזכאית לקבלת תגמולים כאמור, ואולם תקופת זכאותה הסתיימה ביום 30.10.2019. עובר למועד זה, נשלחו לעותרת מכתבים מהמוסד לביטוח לאומי המבהירים לה כי לצורך חידוש הזכאות עליה להציג מסמכים המוכיחים כי אין לה הכנסה מספקת למחייתה, לרבות דפי חשבון עו"ש מהבנק ביחס לששת החודשים האחרונים. אף על פי כן, העותרת נמנעה מלשתף פעולה וסירבה להעביר את המסמכים הדרושים להוכחת עמידתה בתנאי הזכאות. משכך, קבע בית הדין כי המוסד לביטוח לאומי פעל כדין עת נמנע מלהאריך את זכאותה של העותרת לתגמולים כאמור.

8. משלא השלימה העותרת עם קביעותיו של בית הדין האזורי, היא הגישה ערעורים על פסקי הדין האמורים לבית הדין הארצי, במסגרתם חזרה על טענותיה. ביום 20.12.2020 דחה בית הדין הארצי את ערעורי העותרת. אשר לפסק הדין הראשון, קבע בית הדין הארצי כי יש לאשרו מטעמיו, בהתאם לתקנה 108 לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב-1991 (עב"ל 20-05-59651). בתוך כך, מצא בית הדין הארצי כי בית הדין האזורי התייחס לכלל טענות העותרת ואף הגדיל לעשות וניסה לסייע לה חרף דחיית טענותיה. כן ציין בית הדין הארצי כי נימוקיו של בית הדין האזורי לדחיית טענות העותרת מקובלים עליו. לצד זאת, העיר בית הדין כי אגב ההליך שלפניו, החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בזכאותה של העותרת למלווה בימי ההבראה ובימי הריפוי המגיעים לה, כאשר הזכאות הינה בעין ולא בכסף.

גם ביחס לפסק הדין השני קבע בית הדין הארצי כי לא קמה הצדקה להתערבותו (עב"ל 6400-07-20). במסגרת זו, התייחס בית הדין לשלוש טענות עיקריות שהעלתה העותרת, אשר מצדיקות לשיטתה את הארכת זכאותה לקבלת תגמולים לנכה "נצרך" לצמיתות, ללא צורך בהגשת תביעה או מסמכים מטעמה: האחת – כי בשנת 2013 אושרה זכאותה של העותרת לקבלת תגמולים לנכה "נצרך" לצמיתות במסגרת מכתב של המוסד לביטוח לאומי; השנייה – כי בשל הגעתה של העותרת לגיל פרישה, היא זכאית לקבלת תגמול נכה "נצרך" לצמיתות לפי סעיף 35 להוראת אגף שיקום נכים מס' 07.40; והשלישית – כי העברת המסמכים המבוקשים מהבנק פוגעת בזכות העותרת לפרטיות לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ביחס לטענה הראשונה, ציין בית הדין הארצי כי במסגרת המכתב האמור אכן הומלץ על המשך תשלום תגמולי נכה "נצרך" לעותרת לצמיתות, וזאת בשל היעדר סיכוי שמצבה הרפואי ישתפר. ואולם, מכתב זה הוא בגדר המלצה בלבד, שכן הסמכות להחליט בעניין נתונה לוועדת הרשות העליונה של אגף נפגעי פעולות איבה במוסד לביטוח לאומי, אשר ממילא לא אימצה המלצה זו. בנוסף, צוין כי המכתב מתייחס רק לתנאי אחד מבין התנאים הדרושים לקבלת זכאות לתשלום תגמול נכה "נצרך" – הוא העדר מסוגלות להשתכר למחייה, וכלל אינו מתייחס לתנאי אותו נדרשה העותרת להוכיח – היעדר הכנסה מספקת למחייה. אשר לטענה השנייה, ציין בית הדין כי אומנם סעיף 35 האמור קובע כי בהגיע הנכה לגיל פרישה תוארך הזכאות לתגמול לצמיתות, ואולם מצוין שם מפורשות כי מדובר ב"גיל פרישה כמשמעו בחוק גיל פרישה" [התשס"ד-2004]. משכך, קבע בית הדין הארצי כי יש לפרש את המונח "גיל פרישה" כהגדרתו בסעיף 3 לחוק גיל פרישה – היינו, גיל 62 לאישה. הואיל והעותרת טרם הגיעה לגיל הפרישה האמור, אלא פרשה מעבודתה פרישה מוקדמת בשל חוסר יכולתה לעבוד, הרי שאין היא זכאית להארכת אישור התגמול לצמיתות. לבסוף, ביחס לטענתה השלישית של העותרת, קבע בית הדין הארצי כי הדרישה להצגת מסמכים מהבנק טרם קבלת התגמול נועדה לתכלית ראויה, שכן היא נובעת ממהותו של תגמול נכה "נצרך" המשולם מקופת הציבור ומגיע רק למי שאין לו הכנסה מספקת כדי מחייתו. בנוסף, סבר בית הדין כי משדרישה זו הוגבלה למסמכים מששת החודשים הקודמים להגשת הבקשה בלבד, הרי שמדובר בדרישה מידתית שאינה פוגעת בזכות לפרטיות מעבר לנדרש. כך בפרט לאור הצעת המוסד לביטוח לאומי כי לאחר בדיקת המסמכים שתמסור העותרת, הם יושבו אליה. נוכח דברים אלו, דחה בית הדין הארצי את הערעור.

מכאן העתירה שלפנינו.

9. במסגרת עתירתה, מגוללת העותרת – אשר אינה מיוצגת – את נסיבות חייה הקשות, ואת התמודדותה לאורך השנים עם הבעיות הרפואיות והנפשיות השונות מהן

היא סובלת. כן מעלה העותרת שלל טענות ביחס להתנהלותו של המוסד לביטוח לאומי בעניינה – רובן ככולן טענות שכבר הועלו על ידה במסגרת ההליכים הקודמים ונבחנו הן על ידי בית הדין האזורי והן על ידי בית הדין הארצי. ככל שניתן להבין מהעתירה, העותרת מבקשת להצביע על קשיים שונים שנפלו בפסקי דינם של בתי הדין לעבודה אשר תוארו לעיל, ומבקשת כי בית משפט זה יתערב בקביעותיהם.

10. בפתח הדברים, יוער כי המשיב היחיד שצורף לעתירה הוא המוסד לביטוח לאומי. ואולם, מאחר שהעתירה תוקפת הלכה למעשה את פסקי דינו של בית הדין הארצי, היה על העותרת לצרף גם אותו כמשיב לעתירה. מכל מקום, ומבלי להקל ראש בקשיים הפיזיים והנפשיים עמם נדרשת העותרת להתמודד, אנו סבורים כי דינה של העתירה להידחות ללא צורך בקבלת תגובה, משאינה מקימה עילה להתערבותנו.

11. כלל ידוע ומושרש הוא כי בית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על בית הדין הארצי לעבודה, וההתערבות בפסקי דינו שמורה למקרים נדירים בהם נפלה טעות משפטית מהותית ושיקולי הצדק מחייבים התערבות בנסיבות העניין (ראו למשל: בג"ץ 3285/20 ארד נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 7 (4.6.2020); בג"ץ 6283/19 צדקה נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 11 (17.5.2020) (להלן: "עניין צדקה"); בג"ץ 6428/19 בילנקו נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 7 (16.12.2019) (להלן: "עניין בילנקו"). בענייננו, מעלה העותרת טענות 'ערעוריות' במהותן, הקשורות קשר הדוק לעניינה הפרטני, וממילא אינן מצביעות על כל טעות משפטית מהותית שנפלה בפסקי דינו של בית הדין הארצי המצדיקה את התערבותו של בית משפט זה. הדברים מקבלים משנה תוקף שעה שבענייננו עומדות על הפרק סוגיות המצויות בליבת מומחיותם של בתי הדין לעבודה (ראו: עניין צדקה, בפסקה 11; עניין בילנקו, בפסקה 7; בג"ץ 8045/18 כהן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, פסקה 3 (10.3.2019)).

12. יתרה מכך, עיון בפסקי דינו של בית הדין הארצי לעבודה, כמו גם של בית הדין האזורי, מלמד כי כלל טענותיה של העותרת זכו להתייחסות מעמיקה ומקיפה, וההחלטה לדחות התבססה על נימוקים כבדי משקל, תוך איזון ראוי בין אינטרס הציבור לבין האינטרס האישי של העותרת. לא זו אף זו, מתוך התחשבות במצבה של העותרת, הן בית הדין האזורי והן בית הדין הארצי הלכו כברת דרך בניסיון לסייע לעותרת. בעקבות מאמצים אלו, קיבלה העותרת מענה לחלק לא מבוטל מבקשותיה. כך לדוגמה, אגב ההליכים בפני בתי הדין לעבודה, הסכים המוסד לביטוח לאומי לאשר לעותרת, באופן חריג ולפנים משורת הדין, לקבל את שווים הכספי של שירותי החונכות להם היא זכאית, בכפוף להצגת קבלה המאשרת קבלת שירות של עובד זר. זאת ועוד, הוסכם לשלם

לעותרת החזרים בגין הוצאות רפואיות שהוציאה בשנים 2012-2013, והקשורות קשר ישיר או עקיף לפגיעתה בפעולת האיבה, וזאת חרף השיהוי שנפל בהגשת הבקשה להחזרים. בנוסף, הכיר המוסד לביטוח לאומי בזכאותה של העותרת לקבלת מלווה לימי הבראה לאחר אשפוז ולימי הריפוי להם היא זכאית, באופן שמאפשר לה לממש את זכאותה בפועל. לאור הדברים הללו, מתחזקת המסקנה כי לא קמה הצדקה להתערבותנו במסגרת העתירה דנן.

13. העתירה נדחת אפוא. בנסיבות העניין ומשלא נתבקשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתן היום, ב' באב התשפ"א (11.7.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט