



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5874/18

לפני: כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופט א' שטיין

העותר: שלומי רוחם

נגד

המשיבים: 1. בית הדין הארצי לעבודה  
2. בית הדין האזורי לעבודה באר שבע  
3. המוסד לביטוח לאומי  
4. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותר: עו"ד אמיר קמינצקי

בשם המשיב 3: עו"ד ארנה רוזן אמיר  
בשם המשיב 4: עו"ד יאנה סימקין

### פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. העתירה שבפנינו מכוונת, בעיקרו של דבר, כלפי פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה מיום 10.6.2018 (עב"ל 15-06-59583; הנשיא (בדימ') י' פליטמן, הנשיאה ו' וירט-ליבנה, סגן הנשיאה א' איטח ונציגות הציבור ח' שחר ו-א' פלד-גיל), וכלפי פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע מיום 21.5.2015 (ב"ל 13-11-12927; סגן הנשיאה (כתוארו אז) א' סור).  
2. מקורם של ההליכים בתאונה שבה היה מעורב העותר ביום 4.9.2010 בעת שהיה מועסק במגן דוד אדום כחובש ונהג אמבולנס. התאונה הוכרה כפגיעת עבודה. העותר הוכר כזכאי לקצבה חודשית כמפורט להלן, ובהמשך לכך הוא הגיש בקשות לקבלת הקצבה כמענק מהוון, לצורך סילוק חובות. ההסדר בעניין היוון הקצבה קבוע

בסעיף 113 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי). בנוסף לכך, בשנת 2011 הוציא המוסד לביטוח לאומי (להלן: המל"ל) נוהל פנימי חדש (להלן: נוהל ההיוון או הנוהל). על-פי הנוהל, ככלל לא יינתן לזכאי היוון של מלוא הקצבה בדמות מענק, כפי שהתאפשר בעבר, למעט בשני חריגים: תובע שקצבתו אינה עולה על 10% מהשכר הממוצע במשק ואינה מהווה מקור הכנסה משמעותי ביחס ליתר הכנסותיו, או תובע שנסיבותיו חריגות וקיצוניות באופן כזה המצדיק סטייה מהנוהל. בנוהל נקבע כי היוון של מלוא הקצבה יכול להינתן לפרק זמן מוגבל של 5 שנים, ואילו היוון של הקצבה עד לגיל זקנה יינתן רק ביחס ל-25% משיעורה. נוהל זה והיחס בינו לבין הוראת סעיף 113 לחוק הביטוח הלאומי ניצבים בליבת המחלוקת בין הצדדים, כפי שיוסבר להלן.

3. ביום 21.1.2013 הוועדה הרפואית לעררים של המל"ל קבעה לעותר נכות צמיתה בשיעור של 28% החל מיום 6.10.2011. בגין נכות זו היה העותר זכאי לקצבה חודשית בסך של כ-2,600 שקלים (להלן: הקצבה).

4. ביום 24.1.2013 קבע רופא המל"ל כי בתוך שנתיים יש לקיים דיון מחדש בעניינו של העותר מכוח תקנה 37 לתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956 (להלן: תקנות קביעת דרגת נכות), על מנת לבחון אם חל שיפור במצבו. המסמך בעניין זה לא נשלח לעותר.

5. ביום 16.5.2013 הגיש העותר בקשה למל"ל להוון את מלוא קצבתו עד לגיל זקנה, ונימק את בקשתו ברצונו לסלק חוב משכנתה בסך של 817,000 שקלים. ביום 7.8.2013 הגיש העותר בקשה נוספת – להיוון חלקי של 25% מהקצבה עד לגיל זקנה, ולהיוון של מלוא הקצבה ל-5 שנים, על רקע צורך של סילוק חובות.

6. ביום 16.9.2013 נמסר לעותר בכתב כי לא ניתן בשלב זה לדון בתביעתו להיוון, מאחר שהוחלט על בדיקה מחודשת של נכותו מכוח תקנה 37 לתקנות קביעת דרגת נכות. בהתאם לתוצאת הבדיקה המחודשת, כך נכתב, עשויים להשתנות אחוזי הנכות של העותר באופן שישפיע על גובה הקצבה ועל גובה ההיוון, ועל כן יש להמתין לה.

7. בשלב זה הגיש העותר תביעה לבית הדין האזורי לעבודה ובה תקף את הבחינה המחודשת שהתבקשה בעניינו מכוח תקנה 37 לתקנות קביעת דרגת נכות. בנוסף, הלין העותר על נוהל ההיוון שהוצא לטענתו בחוסר סמכות ובניגוד להסדר הקבוע בסעיף

113 לחוק הביטוח הלאומי, המאפשר היוון של מלוא הקצבה בכפוף לתנאים מהותיים של יכולת כלכלית.

8. בית הדין האזורי לעבודה דחה את התביעה, וקבע כי לא נפל פגם בהמלצה לערוך בדיקה מחודשת של עניינו מכוח תקנה 37 לתקנות קביעת דרגת נכות. בית הדין האזורי לעבודה קבע כי למל"ל מוקנה שיקול דעת באשר להפעלתה של תקנה זו בעת שהוא דן בבקשת היוון, וכי בעניינו של העותר שיקול הדעת הופעל כדין. בית הדין האזורי לעבודה הוסיף וקבע כי היה על המל"ל ליידע את העותר על הכוונה להעמידו לבדיקה חוזרת, אך גם שלא נגרם לעותר נזק כתוצאה מכך. באשר לנוהל ההיוון קבע בית הדין האזורי לעבודה כי זה סביר ומידתי. בית הדין האזורי לעבודה עמד על כך שבסעיף 113 לחוק הביטוח הלאומי הטיל המחוקק תנאים מכבידים על אפשרות ההיוון בשל החשש שהמבוטח יהפוך בעתיד לנטל על החברה. הנוהל, כך נקבע, עולה בקנה אחד עם תכלית זו ועם צרכי המבוטחים. בנוסף, קבע בית הדין האזורי לעבודה כי ממילא מוקנה למל"ל שיקול דעת בבואו להכריע בתביעות היוון, וזאת אף אם מתמלאים התנאים המזכים המופיעים בסעיף 113 לחוק הביטוח הלאומי.

9. העותר ערער על כך לבית הדין הארצי לעבודה. במסגרת הליך הערעור הודיע היועץ המשפטי לממשלה על התייצבותו ותמך באופן עקרוני בעמדת המל"ל. ביום 7.9.2015, לאחר הגשת הערעור האמור, הודיע המל"ל לעותר כי הוחלט שלא להפעיל את תקנה 37 לתקנות קביעת דרגת נכות בעניינו. בהמשך אושרה בקשתו של העותר להיוון של 25% מקצבתו עד לגיל הפרישה.

10. ביום 10.6.2018 דחה בית הדין הארצי לעבודה את ערעורו של העותר. בית הדין הארצי לעבודה קבע כי הדיון בתקנה 37 לתקנות קביעת דרגת נכות התייתר לנוכח החלטת המל"ל שלא להפעילה בעניינו של העותר. חרף זאת ולמעלה מן הצורך בית הדין הארצי לעבודה דחה את טענותיו של העותר בעניין זה גם לגופן.

11. בנוגע לסוגיית ההיוון, עמד בית הדין הארצי לעבודה על כך שלעותר אין זכות קנויה להיוון של מלוא קצבתו, בהתחשב בכך שמדובר בחריג לכלל של תשלום קצבה. בית הדין הארצי לעבודה הוסיף ודחה את טענות העותר שלפיהן נוהל ההיוון הוצא בחוסר סמכות, בהפנותו לכך שהסמכות הקבועה בסעיף 113 לחוק הביטוח הלאומי היא סמכות רשות שהמל"ל רשאי לקבוע אמות מידה להפעלתה, ובכלל זה להכריע באילו נסיבות יותר היוון מלא ובאילו יינתן היוון חלקי בלבד. בדומה לבית הדין האזורי לעבודה, סבר גם בית הדין הארצי לעבודה כי נוהל ההיוון עולה בקנה אחד עם

תכליתו של חוק הביטוח הלאומי, ובאופן ספציפי עם הצורך לבחון בזהירות בקשות היוון בהתחשב בסיכון שהמבוטח עלול להיקלע אליו ללא מקור תמיכה קבוע.

12. העתירה דנן מכוונת, כאמור בפתח הדברים, נגד פסקי הדין האמורים, ובה העותר חוזר ומעלה את הטענות שפורטו לעיל, הן בעניין הבדיקה המחודשת והן בעניין נוהל ההיוון. העותר אף עומד על כך שהעתירה חורגת מעניינו הפרטי בהיותה בעלת השלכות רחב משמעותיות.

13. המל"ל מצדו מתנגד לקבלת העתירה וסומך את ידיו על פסקי הדין של בתי הדין לעבודה ועל עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה בעניין, ולפיה נוהל ההיוון הוא מידתי. יצוין כי בהודעה מטעמו מיום 21.11.2018 הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי הוא חוזר על עמדתו האמורה.

14. לאחר שעיינו בעתירה ובתגובה לה הגענו לכלל מסקנה כי דינה להידחות בהיעדר עילה להתערבות. כידוע, בית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על בית הדין הארצי לעבודה. הביקורת השיפוטית על פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה שמורה למקרים חריגים בלבד, שבהם נפלה בפסק הדין טעות משפטית מהותית וכאשר שיקולי צדק מחייבים זאת (ראו למשל: בג"ץ 2203/15 רמת מגשימים - מושב שיתופי של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' המוסד לביטוח לאומי – נצרת, פסקה 8 (14.4.2015); בג"ץ 5527/18 סער נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 7 (12.8.2018)). בפסקי דין רבים נקבע כי אמת מידה מרכזית להתערבות בג"ץ בפסיקתם של בתי הדין לעבודה היא חשיבותה הציבורית הכללית של הסוגיה, השלכות הרוחב שנובעות לה, או אופייה העקרוני (ראו למשל: בג"ץ 2944/10 קוריזקי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 51 (13.10.2015)). בנוסף, ניתן משקל לשאלה אם הטענות המועלות בעתירה נסבות על תחומים שבהם יש לבית הדין לעבודה מומחיות מיוחדת (ראו למשל: בג"ץ 3812/17 סאיג נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 7 (20.7.2017); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 81-82 (2017)).

15. אמות מידה אלה אינן מתקיימות במקרה דנן. בענייננו, העתירה נסבה על סוגיה הנוגעת לתגמולי הביטוח הלאומי, נושא שמצוי בליבת סמכותו של בית הדין לעבודה, כך שהמשוכה הנדרשת להתערבות בו היא כאמור גבוהה ביותר (ראו: בג"ץ 7333/15 פלוני נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פסקה 14 (7.6.2016)). חרף ניסיונותיו לשוות לעתירה נופך עקרוני, העותר לא הצליח להצביע על פגם שנפל בפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה. ראשית, כפי שציין בית הדין הארצי לעבודה, מעת שהוחלט

שלא לבחון בשנית את נכותו של העותר מכוח תקנה 37 לתקנות קביעת דרגת נכות, הפכו טענותיו בהקשר זה לתיאורטיות. שנית, בכל הנוגע לנוהל ההיוון שהעותר מלין עליו, הרי שמדובר כאמור בסוגיה סוציאלית השייכת לתחומי העיסוק המובהקים של בית הדין לעבודה. למעלה מן הצורך יצוין כי על פני הדברים ומבלי לקבוע מסמרות ניתן להתרשם כי הנוהל מתווה עקרונות סבירים ההולמים את התכלית הסוציאלית של חוק הביטוח הלאומי.

16. סוף דבר: העתירה נדחית. לפנים משורת הדין אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ' בכסלו התשע"ט (28.11.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט