



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 24-01-24630

ניתן ביום 15 ספטמבר 2024

המערער

אלירן אילוז

-

המשיב

המוסד לביטוח לאומי

לפני: סגן הנשיאה אילן איטח, השופטת לאה גליקסמן, השופט אילן סופר
נציג ציבור (עובדים) מר ירון לוינזון, נציג ציבור (מעסיקים) מר יצחק רייף

ב"כ המערער - עו"ד ערן בקר
ב"כ המשיב - עו"ד כפיר אמון, עו"ד מיטל פרץ

פסק דין

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית הדין האזורי חיפה (השופט הבכיר אסף הראל; ב"ל 23-01-8406), שבו נדחתה תביעת המערער לקבוע כי ערר המשיב (להלן – **המוסד**) שהוגש לוועדה הרפואית לעררים (נפגעי עבודה) (להלן – **הערר ו-הוועדה**, לפי העניין) הוגש באיחור, קרי לאחר המועד הקבוע לכך בתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז – 1956 (להלן – **התקנות**).

2. הוראות התקנות הרלוונטיות לענייננו הן כמפורט להלן:
האחת, תקנה 27 שכותרתה "**הרכב ועדה לערעורים ומועד להגשת ערעור**", שקובעת כך:

"(א) **נפגע רשאי לערער על החלטת הועדה בדבר דרגת נכותו בפני ועדה רפואית לערעורים (להלן – ועדה לערעורים), תוך שלושים יום מהתאריך בו נמסרה לו ההחלטה. המוסד רשאי לערער כאמור תוך שלושים יום מהתאריך בו נמסרה ההחלטה למוסד.**



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 24630-01-24

(ב) ועדה לערעורים תורכב משלושה רופאים אשר יוזמנו לוועדה על ידי המזכיר כאמור בתקנה 2(ב), מבין הרופאים אשר שמוניהם כלולים ברשימת חברי ועדות רפואיות לערעורים, שנקבעה על ידי שר העבודה ופורסמה ברשומות. חברי הוועדה לערעורים הדנה בערעור, יבחרו מביניהם יושב ראש.

(ג) מנהל ענף נפגעי עבודה רשאי מיזמתו הוא או לפי בקשת הוועדה או הנפגע למנות יועץ לא רפואי – המומחה בשטח מקצועי מסויים – שיגיש לוועדה את חוות דעתו, בשאלה שהתעוררה עקב קביעת דרגת נכותו של הנפגע.

השניה, תקנה 28 שכותרתה "הארכת מועד להגשת נימוקי הערעור", שקובעת כך:

"הוגש ערעור במועד הנקוב בתקנה 27(א) ולא צוינו בו נימוקי הערעור כאמור בתקנה 29, יוארך המועד להגשת נימוקי הערעור בשלושים ימים נוספים מהיום שבו תם המועד להגשת הערעור כאמור בתקנה 27(א)."

3. התשתית העובדתית המוסכמת כפי שסוכמה בפסק דינו של בית הדין האזורי היא כמפורט להלן:

"**התובע** [המערער בהליך לפנינו] נפגע ביום 7.10.2021 בעבודה והוכר על ידי הנתבע [המשיב בהליך לפנינו] כנפגע עבודה. וועדה רפואית מדרג ראשון (להלן – הוועדה רפואית) התכנסה ביום 23.3.2022 וקבעה לתובע נכות רפואית צמיתה בשיעור 10% החל מיום 7.1.2022 (...). בהודעה מיום 30.3.2022 הודיע הנתבע לתובע על החלטת הוועדה הרפואית וכן על זכותו של התובע להגיש ערר תוך 60 ימים ממועד קבלת הודעת הנתבע (...). ביום 16.5.2022 הגיש הנתבע ערר מנומק על החלטת הוועדה הרפואית שם טען בין היתר שלא היתה הצדקה למתן נכות על ידי הוועדה הרפואית (...). התובע אף הוא [הגיש] ערר על החלטת הוועדה הרפואית: ערר אחד שהוגש על ידי בא כוחו של התובע בהליך כאן הוגש ביום 30.5.2022 והוא מתייחס לתקנה 15. השני שהוגש על ידי בא כוח אחר של התובע הוגש ביום 25.5.2022 (...). התובע טען שערר הנתבע הוגש שלא במועד וכי אל לוועדה הרפואית לעררים לדון בו. משכך לא התייצב התובע לדיון בפני וועדה רפואית לעררים וזאת טרם דנה לא בעררים שהגיש התובע ולא בערר שהגיש הנתבע. משכך, מעכב הנתבע תשלום של גמלה לתובע בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לו על ידי הוועדה הרפואית."

4. כאמור, בית הדין האזורי דחה את תביעת המערער. תחילה, דחה בית הדין האזורי את טענת המוסד כי לבית הדין אין סמכות עניינית לדון בתובענה. וכך נקבע:

"בפתח הדברים יש להטעים כי לא מדובר כאן בהשגה של התובע על החלטת הוועדה הרפואית. תחת זאת, התובע משיג על החלטת הנתבע להגיש ערר מטעמו על החלטת הוועדה הרפואית. החלטה כזו של הנתבע ניתנת לתקיפה



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 24630-01-24

באמצעות תובענה בבית הדין והיא תבחן לפי כללי המשפט המנהלי (סעיף 391(א)(3) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק); עב"ל (ארצי) 18350-05-17 בבייץ - המוסד לביטוח לאומי, פס' 20-22 (12.9.2018)).

5. בהמשך, בית הדין האזורי דחה את התביעה לגופה תוך שקבע כי ערר המוסד הוגש במועד, וזאת מהטעמים הבאים:

"בפועל, מאפשר הנתבע לנפגעים הגשת ערר תוך 60 ימים, ואינו מיישם את הדרישה להגשתם תוך 30 ימים (סעיף 10 לכתב ההגנה; הודעת הנתבע לתובע מיום 30.3.2022 שם צויינה האפשרות להגיש ערר תוך 60 ימים ממועד קבלת ההודעה). יש להניח שהנתבע עושה זאת תוך הסתמכות על תקנה 28 לתקנות, וכדי להקל עם נפגעים.

פרשנות זו של הנתבע לתקנות 27 ו-28 לתקנות, באופן שהוא מאפשר הגשת עררים תוך 60 ימים ולא תוך 30 ימים, אין בה פגם שכן היא מקלה על הנפגעים, שפעמים אינם מיוצגים. בפועל, התובע נהנה מפרשנות מקלה זו של הנתבע להוראות התקנות: הוא לא הגיש את הערר תוך 30 ימים כפי שמורה תקנה 27 לתקנות, אלא בחלוף כחודשיים.

יש לדחות את טענת התובע לפיה ככל שהנתבע מעוניין להגיש ערר, עליו לעשות זאת תוך 30 ימים מקבלת ההודעה על החלטת הוועדה הרפואית וכי אין לאפשר לו לעשות זאת תוך 60 ימים. לפי גישת התובע, האפשרות להגיש ערר תוך 60 ימים שמורה רק לנפגעים. קבלת טענת התובע תביא לתוצאה שזכות דיונית – שעניינה מועד להגשת ערר – תתפרש באופן שונה לגבי צדדים שונים לאותו הליך, מבלי שיש לכך הצדקה או תכלית. החלת תקופות ערר שונות על נפגעים מצד אחד ועל המוסד לביטוח לאומי – אין לה תמיכה בהוראות התקנות המחילות על שני הצדדים מועדים זהים (ראו תקנה 27 לתקנות). מטרת הערר היא לאפשר תיקון טעות בהחלטת הוועדה הרפואית מדרג ראשון. תיקון טעות כזה הוא אינטרס הנפגע, אך גם אינטרס הציבור. אינטרס זה מוגשם, בין היתר, באמצעות הגשת עררים על ידי המוסד לביטוח לאומי באופן שמאפשר מיצוי זכויות של נפגעים בהתאם לדין. אין מקום לקבוע שיש לתת לנפגעים זכות בכורה בהגשת עררים וכי מנגד יש להקשות על המוסד לביטוח לאומי בהגשתם. כאמור, מדובר בשני צדדים לאותו הליך ולכל אחד מהם זכויות ברות הגנה באותו הליך. מטעם זה, יש לקבוע הוראה אחידה, שתחול על שניהם בכל הנוגע למועד להגשת ערר. הפרשנות המקלה של הנתבע, המאפשרת הגשת עררים תוך 60 ימים ממועד קבלת ההודעה על החלטת הוועדה הרפואית, צריכה לחול הן על נפגעים והן על המוסד לביטוח לאומי. אין בתקנות הוראה כלשהיא המצדיקה להבחין ביניהם בעניין זה. תחולה אחידה כזו של המועד להגשת ערר מקלה עם שני הצדדים ומאפשרת מיצוי נכון יותר של הזכויות לפי החוק."



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 24630-01-24

6. לאחר שבחנו את טענות הצדדים וכלל חומר התיק מצאנו כי דין הערעור להתקבל, מנימוקים שיפורטו להלן.

7. תקנה 27(א) לתקנות קובעת כי יש להגיש ערר על החלטת הוועדה הרפואית מדרג ראשון (להלן – **הדרג הראשון**) בתוך 30 יום ממועד מסירת ההחלטה למבוטח או למוסד. תקנה 28 לתקנות קובעת כי אם במועד האמור הוגש ערר לא מנומק, ניתן להגיש את נימוקי הערר בתוך פרק זמן נוסף של 30 יום. לא ניתן להסיק מהאפשרות להגיש את נימוקי הערר במועד מוארך, קרי בתוך 30 ימים נוספים, כי ניתן להגיש את הערר עצמו בתוך 60 יום. אלא, כאמור בתקנה 27(א) לתקנות יש להגיש ערר (מנומק או לא מנומק) בתוך 30 יום ממועד מסירת ההחלטה למבוטח או למוסד, ורק אם הוגש ערר ניתן להגיש את נימוקי הערר תוך פרק זמן נוסף של 30 ימים.

8. עם זאת, שעה שמועד להגשת ערר הוא עניין דיוני אין מניעה כי בהסכמת הצדדים יוארך המועד להגשת הערר או המועד להגשת נימוקי הערר. בפועל, מדיניות המוסד המוזכרת בפסק דינו של בית הדין האזורי היא לא לעמוד על טענת האיחור ככל שהמבוטח מגיש את ערר עצמו בתוך 60 ימים. יצוין, כי המוסד בהגיונותו נוקט מדיניות גמישה כלפי מבוטחים בכל הנוגע למועדים להגשת הליכים גם בתחומים אחרים, כגון ולא רק בכל הנוגע למועד הגשת ערעור על פסק דין של בית הדין האזורי לבית הדין הארצי לעבודה. נדגיש, כי יפה נוהג המוסד כאשר הוא מביא בחשבון כי ככלל קשה למבוטחים לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בתקנות ולכן הוא נוקט כלפיהם גישה מקלה וגמישה. אולם, מדיניות זו אינה מחייבת את המבוטחים כלפי המוסד, ועליו להגיש את הערר על החלטת הדרג הראשון במועד שנקבע לכך בתקנות או לחלופין – לקבל את הסכמת המבוטח להארכת המועד להגשת הערר או אף להגשת נימוקי הערר.

9. נציין, כי במהלך הדיון לפנינו חזר בו המוסד מהבקשה החלופית להארכת מועד להגשת הערר, ככל שתתקבל עמדת המערער לפיה ערר המוסד הוגש באיחור - בקשה שהועלתה בסיכומיו בבית דין זה. משכך אין לנו צורך להכריע בשאלה הנוגעת לאפשרות להאריך את המועד הקבוע בתקנות להגשת הערר או להגשת נימוקי הערר. יחד עם זאת מצאנו לנכון להעיר מבלי לקבוע מסמרות כי על פני הדברים, ובכל מקרה לא נטען בפנינו אחרת, אין לפרש את תקנה 27 ותקנה 28 כתקנות היוצרות הסדר שלילי המונע את האפשרות להאריך את המועדים שנקבעו בתקנות. יש יסוד לסברה כי בנסיבות אלה ובהינתן סעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א – 1981, והסמכות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 24-01-24630

הטבועה, ניתן לפרש את התקנות כמאפשרות להתיר את הארכת המועדים הקבועים בהם להגשת ערר או להגשת נימוקי הערר [השוו: בר"ם 901/14 **עבוד נ' עיריית חיפה** (3.7.2014); ראו גם האסמכתאות הנזכרות בסעיף 58 לפסק הדין בעב"ל (ארצי) 33351-11-12 **דולאני – המוסד לביטוח לאומי** (26.9.2017)]. כך או כך, עניין זה והשאלות הכרוכות בו ייותרו לעת מצוא.

10. **סוף דבר** – ערעור המערער מתקבל. הוועדה הרפואית לעררים לא תדון בערר המוסד נוכח האיחור בהגשתו. המוסד ישלם למערער שכ"ט עו"ד בגין ההתדיינות בשתי הערכאות בסכום של 6,000 ש"ח, וזאת תוך 30 ימים ממועד מתן פסק הדין.

ניתן היום, י"ב אלול תשפ"ד (15 ספטמבר 2024), בהעדר הצדדים וישלח אליהם

אילן סופר,
שופט

לאה גליקסמן,
שופטת

אילן איטח,
סגן נשיאה, אב"ד

מר יצחק רייף,
נציג ציבור (מעסיקים)

מר ירון לוינזון,
נציג ציבור (עובדים)