



## **בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים**

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

**לפני:**

**כבוד השופט רם וינוגרד**  
**כבוד השופטת שושנה ליבוביץ**  
**כבוד השופטת תמר בר אשר**

**המערער**

**פלוני**

ע"י ב"כ עו"ד משה אלון

**נגד**

**המשיב**

**קצין התגמולים-משרד הביטחון האגף לשיקום נכים**  
ע"י ב"כ עו"ד אמיר אדרי (מפרקליטות מחוז ירושלים)

### **פסק דין**

1. ערעור על פסק-דינה של ועדת הערעור לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (להלן: **החוק**) בע"נ 19-06-35382 (כבוד השופטת (בדימוס) יעל אחימן, פרופ' בן יוסף ועו"ד צבי רוטנברג) מיום 1.11.20. עניינו של פסק-הדין מושא הערעור בהיקף התפרשותם של המקרים הנכללים בגדר המונח "חבלת שירות" שנוסף לסעיף 1 לחוק במסגרת תיקון מס' 29 לחוק (התיקון הוסף לחוק בדרך של הוספת סעיף 40 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ס"ח 2592 מיום 29.1.2.2016, עמ' 217, 238-239; להלן: **תיקון 29 לחוק**).

בקליפת אגוז ייאמר כי המערער הוא שוטר, אשר נפגע בדרכו חזרה לבסיס לאחר תום פעילות מבצעית שביצע במסגרת תפקידו. ועדת הערעור קבעה כי התכלית החקיקתית של תיקון 29 לחוק מביאה למסקנה לפיה נסיעה לבסיס בתום הפעילות אינה עולה כדי "פעילות מבצעית" ולכן אינה מעניקה למערער זכויות על פי החוק. מכאן הערעור שלפנינו.

2. העובדות הנוגעות לעניין אינן שנויות במחלוקת של ממש בין הצדדים: המערער נחבל בכתפו שעה שנפל מאופניים חשמליים ביום \_\_\_\_\_. באותה עת שירת המערער כשוטר סייר בתחנת המשטרה המקומית. בתצהיר שצורף לתביעתו לקצין התגמולים



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

הבהיר המערער כי ביום האירוע יצא עם צוות סיור לפעילות מבצעית לאכיפת תנועה בלוד. לדבריו, "בתום הפעילות קיבלתי הוראה ממפקדתי לנסוע חזרה לנקודת הבסיס יחד עם צוות הסיור שהיה איתי באותה משמרת". במהלך הרכיבה על האופניים מהפעילות בחזרה לבסיס איבד המערער את השליטה על אופניו בעת שירד ממדרכה, וכתוצאה מכך נפל ונחבל (פסקאות 3-4 לתצהיר מיום 4.1.19, שצורף כחלק מנספח 5 לערעור).

בדיון שהתקיים לפני הוועדה העיד המערער כי הפעילות בה נטל חלק באותו יום היתה פעילות לאכיפת חוקי תנועה במסגרת "מחסום מדלג": השוטרים הגיעו למקום המחסום המתוכנן כשהם רכובים על האופניים. עם הגעתם למקום בו תוכנן המחסום ירדו מהאופניים והקימו את המחסום. לאחר מכן נסעו לנקודה אחרת וחזרו על אותה פעולה (עמ' 2 לפרוטוקול, שורות 20-32).

המערער אישר כי התאונה התרחשה לאחר שסיים את הפעילות ובעת שחזר לבסיס (עמ' 3 לפרוטוקול, שורות 1-3). הוא הבהיר שבאותה עת לא סיים את המשמרת, וזאת מסתיימת רק לאחר שהוא מחזיר את האופניים לבסיס ומחתיים כרטיס (שם, שורות 5-8).

אין מחלוקת שהאירוע מושא הערעור התרחש לאחר מועד כניסתו לתוקף של תיקון מס' 29 לחוק. לפיכך חולשות הוראות התיקון על שאלת זכאותו של המערער לתגמולים ולהטבות שמעניק החוק.

3. מחלוקת הצדדים סובבת את השאלה האם חבלה שהתרחשה בדרך חזרה מביצוע פעילות משטרתית עולה כדי "חבלת שירות" כמשמעה בסעיף 1 לחוק. המערער סבור כי המונח "פעילות מבצעית" שבהגדרת "חבלת שירות" כולל את הדרך אל הפעילות ובחזרה ממנה. המשיב טוען כי מונח זה כולל אך ורק פגיעה במהלך הפעילות המבצעית עצמה, וכי אין להרחיבו אל מעבר למידותיו הטבעיות של מונח זה.

טיעוני הצדדים עסקו במגמת המחוקק בתיקון 29 לחוק, ופסק-דיננו יעסוק אף הוא בסוגיה זו. לפיכך יפתח הדיון בבחינת הוראות החוק והרקע לחקיקתן, ועל יסוד המסקנות העולות מאלה תוכרע הסוגיה המונחת לפתחנו.



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

עוד בטרם הידרשות לשאלה לגופה, נבהיר כי סוגיית היקף ההתפרשות של המונח "חבלת שירות" טרם זכתה להגיע לפתחו של בית המשפט העליון. ההחלטות המעטות שניתנו בעניינה יצאו מבית מדרשן של ועדות הערעור לפי החוק. לעניין זה הפנו הצדדים אך להחלטה מושא הערעור ולע"נ (חי') 29267-12-18 פלוני נ' קצין התגמולים, מיום 1.11.20, שערעור עליו נמחק. לאלה יש להוסיף את החלטת ועדת הערעורים בע"נ (חי') 21321-09-19 פלוני נ' קצין התגמולים, מיום 10.1.21. יובהר כי אף לא אחת משתי החלטות אחרונות אלה עוסקת בשאלה אם הנסיעה בדרך לפעילות מבצעית או בחזרה ממנה עולה כדי "חבלת שירות". ההחלטה בע"נ (חי') 29267-12-18 עסקה בשאלה אם מכונאי מטוסים שנפל מסולם במהלך תחזוקה של מטוס נחשב כמי שנפגע באירוע שאופיו ונסיבותיו ייחודיים לשירות הצבאי, ואילו ההחלטה בע"נ (חי') 21321-09-19 עסקה בפגיעה בלוחם ביחידת המסתערבים שנקבע כי אירעה לאחר ההגעה לנקודת ההיערכות למבצע בשטח שאמור היה לשמש לפעולה, ומכאן שאירעה תוך כדי הפעילות המבצעית.

4. על פי נוסחו של החוק לאחר תיקון 29 לחוק, חייל בשירות חובה או חייל מילואים זכאי להכרה על-פי החוק אם נפגע במהלך שירותו וכתוצאה ממנו. אם הנפגע הוא חייל בשירות קבע או איש כוחות ביטחון, זכאי הוא להכרה אך אם נגרמה לו חבלה "שהיא חבלת שירות" (ראו הגדרת "נכות" בסעיף 1 לחוק). "חבלת שירות" מוגדרת בסעיף 1 לחוק כך:

"חבלה שנגרמה בפעילות מבצעית או באימון לפעילות כאמור, או באירוע אחר שאופיו, מהותו ונסיבותיו ייחודיים לשירות הצבאי".

החוק אינו כולל הגדרה של המונח "פעילות מבצעית". כאמור, המערער סבור שיש לפרש מונח זה ככולל גם את הדרך אל הפעילות המבצעית וממנה, בעוד שהמשיב, וכמוהו גם הוועדה, סברו שאין מקום להרחבה זו של פרשנות המונח "פעילות מבצעית".

5. לחקיקתו של תיקון 29 קדמה מלאכת הכנה מקיפה של הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לסיוע מאגפי השיקום, המכונה "ועדת גורן" על שם היושב בראשה (כבוד הנשיא [בדימ.] אורי גורן). הוועדה מונתה על רקע התפיסה לפיה ברבות השנים "חל ריחוק מהייעוד המקורי של חוקי השיקום" כך שבמקרים רבים זכו



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

המשרתים להכרה מכח החוק גם כאשר נחבלו בנסיבות שאינן ייחודיות לשירות בכוחות הביטחון וגם כאשר חלו במחלות שאינן קשורות ישירות לשירות (ראו דברי ההסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ה"ח הממשלה 1083 בעמ' 433, מיום 31.10.2016, להלן: **דברי ההסבר להצעת החוק**; הציטוט מעמ' 458 להצעת החוק). המלצות ועדת גורן אומצו על ידי ממשלת ישראל ביום י"ג בטבת התשע"ב (8.1.2012) במסגרת החלטה 4088 (דברי ההסבר להצעת החוק, בעמ' 459).

6. דו"ח ועדת גורן (להלן: **דו"ח הוועדה**) המליץ על צמצום מעגל הזכאים להכרה מכח החוק, תוך שהוא מעניק למשרתים בשירות הקבע או בכוחות הביטחון אפיק חלופי של הכרה כנפגעים בתאונת עבודה הזכאים לתגמולים מהביטוח הלאומי בענף נכות מעבודה. יובהר כי עד לאימוץ המלצות ועדת גורן בחוק, חייל או איש קבע בצבא או בכוחות הביטחון שנפגעו במהלך שירותם ולא הוכרו כזכאים על פי חוק הנכים, זכו אך לאותם תגמולים המוענקים במסגרת ענף נכות כללית במוסד לביטוח לאומי. המלצות הוועדה הביאו לכך שמעמדם של המשרתים בכוחות הביטחון השווה למעמדם של כלל העובדים במשק הישראלי, למעט באותם מקרים בהם סבר המחוקק כי ראוי להעניק להם **זכויות יתרות** המוקנות למי שחוק הנכים חל בעניינו.

בדו"ח הוועדה הובהר כי הטיפול בנפגעים במהלך שירותם נתפס ככזה המשקף את ה"מחויבות ערכית ומוסרית של המדינה כלפי מי שלחם למענה, ומעמד זה מהווה נדבך חשוב בחוסן הלאומי ובלכידות החברתית" (פסקה 11 בעמ' 16 לדו"ח הוועדה, שצורף כנספח 3 לתיק המוצגים מטעם המשיב). הובהר כי עם השנים ובשל הגידול מספר הזוכים בהכרה על פי החוק "טושטשה ביותר הייחודיות של נכי צה"ל ושל חללי צה"ל" (פסקה 19 בעמ' 17 לדו"ח הוועדה) "ואף נוצרה זילות מסוימת במעמדם של אלה", מאחר שחלק לא קטן מהם אינו של "פצועי מלחמה, פעילות מבצעית וכדומה" (דברי ההסבר להצעת החוק, בעמ' 458). עוד הובהר כי כפועל יוצא מההתפרשות הנרחבת של ההכרה על פי החוק נגרם עומס רב באגפי השיקום "אשר עלול לגרום לפגיעה באיכותם של ההתייחסות, של השירות ושל הטיפול" הניתנים על ידם (פסקה 19 בעמ' 17 לדו"ח הוועדה). צוין גם כי התפרשותו הרחבה של החוק מביאה להקצאה לא נכונה ולא יעילה של המשאבים הקיימים, ומכבידה מעבר לנצרך על תקציבו של שירות הביטחון, דבר ש"בא בסופו של דבר, על חשבון התעצמותו של צבא הגנה לישראל" (דברי ההסבר להצעת החוק, בעמ' 458-459).



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

על יסוד כל אלה המליצה הוועדה כי יתוסף תנאי לתנאי ההכרה הקבועים בחוק, שלפיו הנפגע יהיה זכאי להכרה רק אם תנאי השירות שהביאו לפגיעה יהיו בעלי מאפיינים "ייחודיים ומיוחדים" לשירות הצבאי, במובחן מתנאים נפוצים בחיים האזרחיים ו"באופן שנוסבות הפגיעה תהיינה בעלות אופי צבאי או ביטחוני במהותן" (פסקה 48 בעמ' 40 לדו"ח הוועדה). כדוגמה למקרה בו "לנוסבות הפגיעה אין ייחודיות לשירות הצבאי" הובאה "נסיעה שגרתית בתפקיד או נסיעה בדרך אל המחנה או בחזרה ממנו", למעט מקרים בהם "בוצעה הנסיעה ברכב צבאי מיוחד, אשר בחיים האזרחיים הנפוצים נדיר למצוא לו מקביל, או שאופי הנסיעה הוא ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי הביטחוני, ואין לו מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים" (פסקה 54 בעמ' 42 לדו"ח). מכאן שלשיטת ועדת גורן לא מתקיים תנאי "הייחודיות והמיוחדות" עת נפגע משרת הקבע במהלך נסיעה שגרתית בתפקיד.

7. בהצעת החוק הוצע כי הגדרת המונח "נכות" בסעיף 1 לחוק תכלול הסתייגות לפיה חייל יזכה להכרה בגין חבלה שאירעה בתקופת שירותו ועקב שירותו "ובלבד שלעניין שירות קבע החבלה נגרמה עקב מאורע ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי". הגדרה זו אימצה את המלצת ועדת גורן ברוחה וכלשונה.

נוסח זה לא אומץ על ידי המחוקק בסופו של דבר. זה מצא לנכון שלא להסתפק בהוספת תנאי כללי בדבר התקיימות "מאורע ייחודי ומיוחד". חלף זאת נקבע כי המונח "נכות" יכלול סייג לפיו "ואולם לעניין חייל בשירות קבע – חבלה כאמור שהיא חבלת שירות". הגדרה זו חייבה הוספת הגדרה של המונח החדש "חבלת שירות", שהוגדר כ"חבלה שנגרמה בפעילות מבצעית או באימון לפעילות כאמור, או באירוע אחר שאופיו, מהותו ונסיבותיו ייחודיים לשירות הצבאי".

עינינו הרואות כי חלף הוספת התנאי הכללי לפיו תוכר הזכאות רק במקרים של "ייחודיות ומיוחדות" השירות, שנכלל בדו"ח הוועדה והוטמע בהצעת החוק, בחר המחוקק לאמץ מינוח מפורט יותר הכולל שלוש קטגוריות משנה: "חבלה שנגרמה בפעילות מבצעית"; חבלה שנגרמה באימון לפעילות מבצעית; וכן אירוע אחר "שאופיו, מהותו ונסיבותיו ייחודיים לשירות הצבאי".



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

דומה כי החלופה השלישית שמצאה את דרכה להגדרת "חבלת שירות", היא בת דמותו של המינוח "ייחודיות ומיוחדות" שבשירות הצבאי או הביטחוני. שתי החלופות הנוספות עניינן בהכרה בפגיעה אגב פעילות מבצעית. נראה שבכך ביקש המחוקק להבהיר ולהרחיב את מעגל הזוכים להכרה, כך שזה יכלול כל מי שנפגע במהלך פעילות מבצעית או באימון לקראתה, אף אם החבלה עצמה ארעה כתוצאה מפעולה שיתכן שאינה ייחודית ומיוחדת לשירות הביטחוני. כך, חייל שימעד במהלך פעילות מבצעית כתוצאה מהיתקלות במהמורה יזכה להכרה על אף שניתן להיתקל במהמורה גם בהליכה בחיים האזרחיים, ובדומה יזכה שוטר להכרה אם נפגע בנסיבות דומות במהלך סיור רגלי כשוטר סיור.

8. בחינת ההיסטוריה החקיקתית מעלה, איפוא, כי תכלית תיקון 29 היא לאמץ לתוך החוק את המלצתה העיקרית של ועדת גורן, כך שהזכאים לתגמולים ולהטבות הניתנות מכח החוק יהיו אך אלה שנפגעו באירוע שהוא ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי. לעניין זה לא נודעת משמעות לעובדה שההגדרה שאומצה בסופו של יום על ידי המחוקק שונה מההגדרה התמציתית שהוצעה על ידי ועדת גורן ושנכללה בדברי הצעת החוק. הכללת שלושה תרחישים שונים במונח "חבלת שירות" נועדה להבהיר את הכלל לפיו האירוע המזכה אמור להיות ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי ("אירוע אחר שאופיו, מהותו ונסיבותיו ייחודיים לשירות הצבאי"), תוך הרחבה מסוימת שעניינה בחבלה שהתרחשה אגב פעילות מבצעית או אימון לקראת הפעילות, אף אם יתכן שאותה חבלה לא היתה מוכרת בהכרח כייחודית ומיוחדת לשירות הצבאי.

9. הפרשנות שמבקש המערער לייחס להגדרה שאימץ המחוקק מרחיבה נוספת את ההרחבה שנכללה כבר בדברי המחוקק. זו הפעם מבקש המערער כי פעולות שאינן בהכרח ייחודיות ומיוחדות לשירות הצבאי או הביטחוני, יוכרו כמקימות זכאות גם אם התרחשו לא במהלך הפעילות המבצעית עצמה אלא בדרך אליה או בדרך חזרה ממנה. הרחבה מעין זו אינה עולה בקנה אחד עם התכליות שביקש החוק לשרת. הכרה בפגיעה במהלך פעילות מבצעית מתיישבת היטב עם הרציונאל הנטוע במחויבות הערכית והמוסרית של המדינה כלפי מי שפעל ולחם עבורה. רציונאל זה הולך ונחלש ככל שהפעילות מתרחקת מהגרעין הקשה של הפעילות המבצעית עצמה. בחירתו של המחוקק היתה לייחד את האירועים המזכים אך לאלה שהתרחשו במהלך הפעילות המבצעית או באימון לפעילות המבצעית. "נסיעות שגרתיות בתפקיד", שהן ככלל נסיעות ברכב אזרחי או דומה לו, בדרך למקום בו תתחיל הפעילות המבצעית או בדרך



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

13 באפריל 2021

ע"ו 20-11-54306 פלוני נ' קצין התגמולים

חזרה ממנה לאחר סיומה, לא ניתן לראות בהן חלק מהפעילות עצמה. אין הן בגדר פעילות מבצעית אלא בגדר אירוע שאינו מיוחד לחיי הצבא ואינו מצדיק את ההטבות הייחודיות הניתנות מכח החוק. תרופתו של הנפגע תימצא במקרים אלה בפניה לביטוח הלאומי ובקבלת אותן גמלאות והטבות שהן מנת חלקו של כל עובד במשק.

10. במקרה דנא, אין מחלוקת שהפעילות הסתיימה קודם להתרחשות התאונה. ממילא אין אנו נדרשים לשאלה מתי תיחשב נסיעה לפעילות או בחזרה ממנה כחלק מהפעילות המבצעית, ומתי ניתן לראות נסיעה מעין זו כנסיעה אזרחית. מאחר שסוגיה זו לא היתה שנויה במחלוקת במקרה זה, הרי משנקבע כי התאונה התרחשה לאחר תום הפעילות, בדין קבע המשיב שאין האירוע נכלל בגדר האירועים המזכים על פי ההגדרות שבחוק.

11. לנוכח כל האמור לעיל הערעור נדחה. בנסיבות העניין לא נעשה צו להוצאות.

המזכירות תשלח העתק מפסק-הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, א' באייר התשפ"א, 13 באפריל 2021, בהעדר.  
גרסה מצונזרת הותרה לפרסום ביום ב' באייר התשפ"א, 14 באפריל 2021.

תמר בר-אשר, שופטת

שושנה ליבוביץ, שופטת

רם יונגרד, שופט