
המעורר

- נגד -

המוסד לביטוח לאומי

ע"י ב"כ עוה"ד ע.רוזנצויג ו/או ורד ברקובי ו/או
 ע.פלדמן ו/או ר. טננהאוז ו/או י.שפורטה ו/או
 ר. קרת ו/או מ.רפאלי גורי ו/או ל.אופיר ו/או כ.נאור
 ו/או ו.שהרבני ו/או ש.מור ו/או א.הדר ו/או
 ר.שביט ו/או ר.דיין ו/או א.סבחת ו/או מייטליס
 ו/או ל.מנגיסטו ו/או א.שושנה ו/או א.רוזן-אמיר
 ו/או ת.כזרי ו/או ר.יפרח ו/או ש.דמרי דבוש ו/או ש.בכר
 ו/או מ.מזוז ו/או ד.אבולעפיה
 משדרות וייצמן 13, ירושלים, 91909
 טלפון : 02-6709351 ; פקס : 02-65110010

המשיב**היועץ המשפטי לממשלה**

באמצעות פרקליטות המדינה, המחלקה למשפט העבודה
 מרחוב מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים ת.ד. 49123, 97765
 טל': 02-5419629 ; פקס : 02-6419660

מתייצב להליך**עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה**

בהתאם להחלטת בית הדין הנכבד מיום 10.5.2018, התבקש היועץ המשפטי לממשלה לבחון את האפשרות להביע את עמדתו בשאלת זכאותו של נפגע פוליו, שחלה החמרה במצבו הרפואי לתשלום הפרשי פיצוי חד פעמי, המשולם בהתאם לסעיף 3(א) לחוק הפיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז - 2007 (להלן: "החוק" או "חוק הפוליו"); ולאחר בחינה ושקילה החליט היועץ המשפטי לממשלה להתייצב להליך דנן, ולהביא את עמדתו, כפי שתפורט להלן:

1. בטרם יפרסם את עמדתו לגופו של עניין, יפרט היועץ המשפטי לממשלה את עיקרי העובדות הרלוונטיות, את קביעותיו של כב' בית הדין קמא בעניינו של המערער בפסק הדין נושא עמדתו, וכן את טענות הצדדים להליך. בהמשך, יפורטו המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, והפרשנות הראויה אשר לדעת היועץ המשפטי לממשלה יש להעניק להוראות חוק הפוליו ביחס לשאלה העומדת לדיון.

2. ייאמר כבר עתה, כי לדעת היועץ המשפטי לממשלה, עמדת המוסד לביטוח לאומי (להלן גם: "המוסד" או "המשיב") היא עמדה נכונה ומתבקשת, בשים לב ללשון החוק ותכליתו, ולתפקידו של המוסד כגוף סטטוטורי, האמון על תשלום קצבאות לפי ענפי הביטוח השונים, בהתאם לתנאי הזכאות הקבועים בהוראות הדין, ועל פיהם בלבד. על כן, פסק הדין קמא ראוי להיוותר על כנו מטעמיו, וכן מטעמים המפורטים בעמדת היועץ המשפטי לממשלה.

תמצית העובדות הרלוונטיות

3. המערער, יליד ****, הוכר על ידי המוסד לביטוח לאומי כ"נפגע פוליו", כמשמעו בסעיף 2 לחוק הפוליו.
4. בשנת 2007, נקבעה למערער דרגת נכות בשיעור 50%. בהתאם לכך, קיבל המערער פיצוי חד פעמי, לפי הוראת סעיף 3 לחוק, וכן קצבה חודשית לפי סעיף 4(ב) לחוק.
5. ביום 14.2.2011, הגיש המערער בקשה לבדיקה מחדש, ודרגת נכותו הועלתה ל-65%, ובהתאם הוגדלה גם קצבתו החודשית.
6. ביום 25.10.2015, הגיש המערער בקשה נוספת לבדיקה מחדש עקב החמרה במצבו וזאת, בעקבות קביעת המוסד בדבר מוגבלותו בניידות בשיעור 100%. ביום 8.11.2015, נשלח למערער מכתב מטעם פקיד התביעות במוסד לביטוח הלאומי, המפרט את ההטבות מכוח חוק הפוליו, ובהן: הפיצוי החד פעמי, הפרשי קצבה חודשית לתקופה מיום 25.4.2015 ועד ליום 31.10.2015, וקצבה חודשית שוטפת החל מחודש נובמבר 2015.
7. ביום 17.11.2015, נשלח למערער מכתב מטעם פקיד התביעות במוסד לביטוח הלאומי, בו הובהר כי בהתאם לסעיף 5 לחוק הפוליו, אין הוא זכאי להפרש הפיצוי החד פעמי עקב ההחמרה שחלה במצבו הרפואי. בנוסף, ביום 22.11.2015 נשלח אל באי-כוח המערער מענה לפנייתו בעניין.
8. ביום 16.12.2015, הגיש המערער את תביעתו נגד מכתב המוסד דלעיל, שלפיו אין הוא זכאי לתשלום הפרשי הפיצוי החד פעמי, בבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו.
9. כב' בית הדין קמא דחה את תביעתו של המערער, ומכאן הערעור דנן.

עיקרי קביעותיו של כב' בית הדין קמא¹

10. כב' בית הדין קמא דחה את הערעור, בקובעו, כי לא קיימת בחוק הפוליו כל התייחסות להפרשים בפיצוי החד פעמי; וכן, כי בהיעדר הוראה המתייחסת להחמרה במצב רפואי המעלה את הנפגע למדרגה הבאה, לאחר ששולם לו הפיצוי האמור, אין מקום לתשלום ההפרשים². הפיצוי החד פעמי משולם בהתאם לנכות הרפואית שנקבעת במועד הגשת הבקשה³.
11. כב' בית הדין קמא דחה את טענת המערער בדבר קיומה של לקונה בחוק, שיש להשלימה על פי הגיונם של דברים, ותוך היקש מהמנגנון המתייחס לתשלום מענק או קצבה חודשית במקרה של החמרה.
12. בהקשר זה נקבע, כי כאשר המחוקק רצה להעניק הפרשי פיצוי במקרה של החמרת מצב, הרי שקבע זאת במפורש. לעניין זה, הפנה כב' בית הדין קמא לחוק לפיצוי נפגעי גזות, תשנ"ד-1994 (להלן: "**חוק הגזות**"), אשר קדם לחוק הפוליו. בחוק הגזות קיימת הוראה המזכה את הנפגע שחלה החמרה במצבו הרפואי, בפיצוי נוסף⁴. הוראה דומה לא קיימת בחוק הפוליו, דבר שמעיד על כך כי מקום בו רצה המחוקק להעניק הפרש פיצוי החד פעמי במקרה של החמרת מצב, הוא קבע זאת מפורשות.

¹ בל (ת"א) ***** נ' המוסד לביטוח לאומי, (ניתן ביום *****פורסם בנבו).

² סעיף 4 לפסק הדין קמא.

³ סעיף 7 לפסק הדין קמא.

⁴ בסכום השווה להפרש שבין הפיצוי ששולם לו במועד קביעת נכותו לבין הפיצוי שהיה זכאי לו אילו שולם לו הפיצוי לראשונה במועד ההחמרה (ראו סעיף 8 לפסק הדין קמא).

טענות הצדדים

טענות המערער

13. לטענת המערער, טעה כב' בית הדין קמא עת קבע, כי בהיעדר הוראה בחוק הפוליו המתייחסת להפרש הפיצוי החד פעמי, אין מקום לתשלום ההפרש. לטענתו, "המחוקק היה רשאי לקבוע הסדר לפיו מי שחלה החמרה במצבו הרפואי אינו זכאי למלוא ההטבות להן היה זכאי לו הייתה נכותו נקבעת בשיעור זהה כבר לאחר הגשת התביעה הראשונה". לדידו, אילו המחוקק היה מעוניין בהסדר כגון דא, הרי שהיה עושה זאת באופן ברור ומפורש.

14. המערער ממשיך וטוען, כי סעיף 5 לחוק הפוליו אינו קובע, כי מי שחלה החמרה במצבו הרפואי אינו זכאי להפרש בגין הפיצוי החד פעמי, מכיוון ש"הדבר ברור מאליו ואינו מצריך התייחסות". בנוסף, טוען המערער כי השאלה האם הנכות נקבעה במועד הגשת התביעה הראשונה או בשל החמרה במצב הרפואי אינה רלוונטית לעצם הזכאות לתשלום המענק.

15. לטענת המערער אין להקיש מחוק הגזזת לענייננו, שכן העובדה שבחוק הגזזת ישנו סעיף שמקנה זכאות להפרש בפיצוי החד פעמי אינה שוללת את מתן ההפרש בפיצוי החד פעמי גם בחוק הפוליו.

16. בנוסף, טוען המערער, כי טעה בית הדין קמא עת לא ייחס משמעות למכתב המשיב מיום 8.11.2015, לפיו הינו זכאי להפרשי הפיצוי החד פעמי. לטענת המערער, המכתב מיום 8.11.2015, מעיד על כך שהמשיב עצמו סבור שהחוק מקנה זכאות לקבלת הפרש הפיצוי החד פעמי למי שחלה החמרה במצבו הרפואי.

17. לבסוף טוען המערער, כי כיוון שחוק הפוליו עוסק בביטחון הסוציאלי יש לפרשו לטובת המבוטח.

טענות המשיב

18. המשיב סומך את ידיו על פסק הדין קמא ומבקש לדחות את הערעור דנן. לטענת המשיב, הדין הסוציאלי מעניק הטבות בהתאם להוראות מפורשות שנקבעו בדין, ולפיכך הוא נעדר סמכות ליתן גמלה זו או אחרת, מקום בו המחוקק לא קבע את הזכאות לה.

19. עוד טוען המשיב, כי בכל הנוגע להחמרה במצבו הרפואי של נפגע פוליו, הוראות החוק מפורשות וקובעות הפרשים במענק ובקצבה החודשית, וכי לא קיימת בהן כל הוראה הנוגעת לתשלום הפרש הפיצוי החד פעמי. בהיעדר כל הוראה המתייחסת להפרש הפיצוי החד פעמי, אין מקום לתשלום ההפרש.

20. המשיב מפנה לדיונים שנערכו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, וטוען כי כוונת המחוקק הייתה שיינתן פיצוי אחד ובאופן חד פעמי.

21. עוד מפנה המשיב לחוק הגזזת, בו נקבע באופן מפורש מנגנון לתשלום הפרש פיצוי חד פעמי למי שחלה החמרה במצבו, וטוען כי מקום בו המחוקק רצה ליצור מנגנון לתשלום הפרש פיצוי חד פעמי, הרי שעשה זאת במפורש.

22. בנוסף טוען המשיב, כי המכתב מיום 8.11.2015, מקורו בטעות שאין בה כדי להצמיח למערער זכאות להפרש הפיצוי החד פעמי.

המסגרת הנורמטיבית, על חוק הפוליו

23. ביום 19.3.2007, התקבל בכנסת חוק הפוליו, לפיו זכאים נפגעי פוליו כהגדרתם בחוק, לפיצוי חד פעמי ולקצבה חודשית או למענק במקום קצבה. חוק הפוליו נחקק לאחר שהונחו לפני הכנסת מספר הצעות חוק

פרטיות. בסופו של יום, נתקיימו דיונים בהצעת חוק מטעם של חברי כנסת מטעם ועדת הכספים של הכנסת – "הצעת חוק הטבות לנפגעי פוליו, התשס"ו-2005" (הצ"ח הכנסת 110, התשס"ו עמוד 123).

24. ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת קיימה שמונה דיונים נפרדים בחוק. בנוסף, הוקמה ועדת משנה לניסוח החוק. במסגרת הדיונים הוחלט לאשר הצעת חוק מתוקנת ולהעמידה להצבעת הכנסת, שהצביעה בעד החוק.

25. סעיף 1 לחוק קובע, כי מטרת החוק היא: **"לפצות את נפגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם"**.

26. בכל הנוגע לסעיף 1 לחוק הפוליו, קבע בית המשפט העליון בעניין דוד אלמזרק ואח'5, כי: **"הרציונל מאחורי החוק הוא של פיצוי בגין אחריות שהמדינה נכונה ליטול על עצמה, אך לא של הטבה בשל נזקקות המקבל"** (ההדגשה אינה במקור, י.ס.).

27. על פי ההגדרה שבסעיף 2 לחוק, **"נפגע פוליו"** הינו: **"תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים כאמור בסעיף 7 קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה"**. **"מחלת הפוליו"** מוגדרת כ- **"מחלת שיתוק ילדים (Poliomyelitis), לרבות החמרה מאוחרת של המחלה (Post-poliomyelitis syndrome)"**.

מנגנוני הפיצוי לנפגעי הפוליו

28. החוק מקנה לנפגע פוליו שעקב מחלת הפוליו נקבעה לו נכות יציבה, פיצוי חד פעמי בשיעור שנע בין 50,000 ש"ח ל-120,000 ש"ח (בהתאם לאחוזי הנכות שנקבעו לנפגע), וקצבה חודשית או מענק במקום קצבה, בשיעורים הקבועים בסעיף 4 לחוק. להלן יפרט היועץ המשפטי לממשלה את הוראות החוק הרלוונטיות.

29. בסעיף 3(א) לחוק נקבע, כי נפגע פוליו שעקב מחלת הפוליו נקבעה לו נכות יציבה, יהיה זכאי לפיצוי חד פעמי, בהתאם לאחוזי נכותו, כלהלן:

"פיצוי חד-פעמי"

3. (א) נפגע פוליו שעקב מחלת הפוליו נקבעה לו נכות יציבה, תשלם לו המדינה

פיצוי חד-פעמי כדלקמן:

- (1) סכום של 50,000 שקלים חדשים – אם אחוזי הנכות נמוכים מ-75%;
- (2) סכום של 100,000 שקלים חדשים – אם אחוזי הנכות הם בין 75% ל-94%;
- (3) סכום של 120,000 שקלים חדשים – אם אחוזי הנכות הם 95% ויותר"

30. נוסף על הפיצוי החד פעמי, נפגע פוליו שאחוזי נכותו עולים על 20%, יהיה זכאי לתשלום קצבה חודשית בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק. סעיף קטן (ג) קובע, כי נפגע פוליו, אשר אחוזי נכותו נמוכים מ-20%, יהא זכאי לתשלום מענק במקום קצבה:

"קצבה חודשית ומענק במקום קצבה"

4. (א) בלי לגרוע מהוראות סעיף 3, נפגע פוליו שעקב מחלת הפוליו נקבעו לו, לפי הוראות חוק זה, אחוזי נכות בשיעור של 100%, זכאי לקצבה חודשית בסכום השווה ל-50% מהשכר הממוצע (בסעיף זה – סכום קצבה מלאה).

⁵ ראו סעיף 21 לפסק הדין קמא; בג"ץ דוד אלמזרק נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם ביתקדין, 2.9.2011).

(ב) נפגע פוליו שעקב מחלת הפוליו נקבעו לו, לפי הוראות חוק זה, אחוזי נכות הנמוכים מ-100% והעולים על 20%, זכאי לקצבה חודשית בסכום שהיחס בינו לבין סכום הקצבה המלאה שווה ליחס שבין אחוזי הנכות שנקבעו לו לבין 100%.

(ג) נפגע פוליו שנקבעו לו לפי הוראות חוק זה אחוזי נכות הנמוכים מ-20%, יקבל מענק בסכום המתקבל מהכפלת הסכום הבסיסי ב-70%; לענין סעיף קטן זה, "הסכום הבסיסי" – סכום שהיחס בינו לבין סכום הקצבה המלאה שווה ליחס שבין אחוזי הנכות שנקבעו לנפגע פוליו לבין 100%.

31. סעיף 5 לחוק הפוליו קובע את זכויותיו של נפגע פוליו במקרה של החמרה במצבו הרפואי כתוצאה ממחלת הפוליו. מנוסח הסעיף עולה, כי נפגע פוליו שמצבו הרפואי הוחמר יהיה זכאי להפרישי תשלום המענק או הקצבה החודשית בלבד, וזאת בהתאם לאחוזי הנכות שנקבעו לו:

"החמרת מצב

5. חלפו שישה חודשים או יותר מהמועד שבו נקבעו לאחרונה אחוזי הנכות של נפגע פוליו, ועקב החמרה במצב בריאותו כתוצאה ממחלת הפוליו שבה לקה, עלו אחוזי הנכות שנקבעו לו ב-10% או יותר, יחולו הוראות אלה:

- (1) לגבי נפגע פוליו ששולם לו מענק במקום קצבה לפי סעיף 4(ג) –
 - (א) אם נקבעו לו פחות מ-20% נכות, תשלם לו המדינה מענק משלים לפי החישוב האמור בסעיף 4(ג), ולענין הסכום הבסיסי יובא בחשבון ההפרש שבין אחוזי הנכות שנקבעו לנפגע הפוליו לפני ההחמרה, לבין אחוזי הנכות שנקבעו לו עקב ההחמרה;
 - (ב) אם נקבעו לו 20% נכות ומעלה, תשלם לו המדינה קצבה כאמור בסעיף 4(א) או (ב), לפי הענין, החל בחודש שבו הוגשה הבקשה לבדיקה מחדש, ואולם אם טרם חלפו 70 חודשים מהחודש שבו נקבעה הנכות שבשלה שולם לו המענק – תשולם לו קצבה לפי אחוזי הנכות המזכים בקצבה, בניכוי אחוזי הנכות המזכים במענק, כל עוד טרם חלפו 70 החודשים האמורים; בסעיף זה, "בקשה לבדיקה מחדש" – בקשה שהגיש נפגע פוליו למוסד, לצורך בדיקה מחדש בשל החמרה במצב בריאותו כתוצאה ממחלת הפוליו שבה לקה;
- (2) לגבי נפגע פוליו שמשתלמת לו קצבה לפי סעיף 4(א) או (ב), לפי הענין – תשולם לו הקצבה לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו עקב ההחמרה, בעד התקופה שתחילתה במועד שבו החלה ההחמרה, או בעד שישה חודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לבדיקה מחדש, המאוחר מבניהם.

32. הנה כי כן, מעיון בהוראותיו הברורות של החוק עולה, כי סעיפים 3 ו-4 קובעים את הכלל, שלפיו זכאותו של נפגע פוליו לקצבה ותשלום פיצוי חד פעמי נקבעת במועד קביעת שיעור נכותו, בעוד שהחריג, שעניינו החמרת מצב, מוסדר בסעיף 5 לחוק.

33. סעיף 5 האמור כולל הסדר שלם ומפורט בנוגע להחמרת מצב הכולל שני הסדרי משנה:

- (א) הסדר לגבי נפגע פוליו ששולם לו מענק במקום קצבה שאינו מענייננו בהליך זה;
- (ב) הסדר לגבי נפגע פוליו שקיבל קצבה ומצבו הוחמר, כבענייננו - במסגרת הסדר זה קבע המחוקק באופן ברור ומפורש שנכה הפוליו יהיה זכאי להגדלת קצבה והוא אינו כולל זכאות להגדלת מענק.

34. כלל ידוע בכללי פרשנות החקיקה הוא שעל הפרשן להגשים את תכלית החקיקה, תוך מתן הדעת ללשונה, ואין הפרשן רשאי לתת למילות החוק משמעות שהן אינן יכולות לשאת. עמד על כך פרופ' א. ברק בספרו פרשנות במשפט: "על הפרשן ליתן לטקסט - ואם הטקסט הוא חוק, ללשון החוק - אך אותה משמעות שהוא יכול לשאת מבחינה לשונית" (אהרן ברק פרשנות במשפט, כרך שני - פרשנות החקיקה, 81 (1993)).

35. לעניין זה ראו גם קביעתו של בית המשפט העליון בפרשת חכם נ' מכבי⁶:

"שליפת המשמעות המשפטית של הטקסט נעשית על-פי אמת-המידה של התכלית המונחת ביסוד הטקסט. במעשה השליפה מוגבל הפרשן למגוון המשמעויות הלשוניות של הטקסט. אין הוא רשאי ליתן לטקסט משמעות שהוא אינו יכול לשאת בלשון שבה הוא מבטא. לכל מובן משפטי צריך שיהא עיגון לשוני. חייב להתקיים קשר מילולי, ולו מינימלי, בין המובן המשפטי למובן הלשוני..."

"כל פרשן חייב להתחשב במגבלות הלשון. המשמעות המשפטית של הלשון, אשר נועדה להגשים את התכלית המונחת ביסודה, חייבת להתיישב עם אחת המשמעויות הלשוניות של הטקסט. אמת, המרכיב הלשוני אינו תנאי מספיק לפרשנות, אך הוא תנאי הכרחי לה".

"....מלאכת הפירוש אינה מוגבלת אך למילים, אך המילים מגבילות את הפירוש... ייתכן שיינתן ללשון החוק פירוש מרחיב או פירוש מצמצם, פירוש רגיל או פירוש חריג, אך בדרך כלל יש למצוא נקודת אחיזה ארכימדית למטרה בלשון החוק..."

36. כמו כן, ראו את שנקבע בפרשת קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות⁷:

"כיצד תקבע המשמעות הנכונה של דיבור בחוק? נקודת המוצא היא הלשון שנקט המחוקק. אין לך משמעות "נכונה" של דיבור, אם אין לה עיגון לשוני ולו מינימלי בתורת הלשון. חייבת להיות נקודת אחיזה ארכימדית לפירוש הנכון בלשון החוק.... הלשון היא איפוא נקודת המוצא".

37. לסיכום נקודה זו, יפים דבריה של כב' השופטת נילי ארד (כתוארה אז), בפרשת חורי⁸:

"...בלשון נטועה נקודת האחיזה הראשונית, וממנה והלאה יפליג הפרשן לאור לשון הטקסט, כשהוא מונחה בתכלית החוק ומטרתו. במלאכה זו יש להקפיד שלא יינתן ללשון הכתוב מובן פרשני המבקע את קרום התכלית העוטף את דבר החקיקה".

מן הכלל אל הפרט

38. כמפורט בפתח הדברים, השאלה הדרושה הכרעה בערעור שלפנינו היא האם נפגע פוליו שמצבו הרפואי הוחמר יהיה זכאי, בנוסף לתשלום מענק משלים או להגדלת שיעור קצבתו, גם לתשלום הפרשי פיצוי חד פעמי, כטענת המערער.

⁶ ע"א 3622/96 חכם נ' קופת חולים "מכבי", פ"ד נב(2) 638, כב' השופט ברק (כתוארו אז), פסקה 2.

⁷ ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות, פ"ד לט(2) 70.

⁸ עב"ל (ארצי) 1184/04, המוסד לביטוח לאומי נ' דן חורי (ניתן ביום 15.2.2005, פורסם בנבו).

39. בהתאם להלכה הפסוקה, תחילתה של מלאכת הפרשנות בבחינת לשון החוק על פי פשוטה; אם הפרשן מגיע לכלל מסקנה, לפיה לשון החוק על פניה סובלת יותר מפירוש אחד, יפנה למקורות נוספים שיהיה בהם כדי לסייע באיתור הפרשנות הראויה להוראת החוק.

40. יאמר כבר עתה, כי בענייננו, לשון החוק כפשוטה היא ברורה ואינה מצריכה פרשנות כלשהי, לא כל שכן פרשנות המערער, כפי שיבואר להלן.

41. **ראשית**, אין מחלוקת, כי הוראות סעיף 3 לחוק הפוליו, המסדירות זכאות לפיצוי חד פעמי, מקנות זכאות לתשלום פיצוי זה בהתאם לשיעור הנכות שנקבע לנפגע במעמד הכרתו כנפגע לפי חוק זה, ואינן מקנות זכאות לתשלום הפרשי הפיצוי בשל החמרה במצבו הרפואי. גם סעיף 5 לחוק הפוליו, המסדיר את סוגיית החמרת המצב הרפואי של נפגע פוליו אינו קובע זכאות להפרשי תשלום הפיצוי החד פעמי, להבדיל מן הזכאות למענק משלים ולהגדלת שיעור הקצבה, בהתאם להוראות שנקבעו לעניין זה.

42. חזקה היא, כי לו רצה המחוקק להעניק זכות להפרש הפיצוי החד פעמי המשולם מכוח סעיף 3(א) לחוק, הרי שהיה עושה זאת בלשון מפורשת, כפי שעשה במקרים בהם התכוון להעניק זכות. מסקנה זו מקבלת חיזוק מעיון בהוראות האחרות של חוק הפוליו, כגון מנגנון לתשלום הפרשי המענק במקום קצבה או הגדלת קצבה חודשית במצב של החמרה (ראו סעיף 5 לחוק), לגבי התנסח המחוקק בקפידה וקבע זכות לתשלום נוסף במפורש.

43. למסקנה דומה ניתן להגיע גם מעיון בהוראות חוק אחרות, דוגמת חוק הגזזת, אליהם הפנה כב' בית הדין קמא בפסק דינו, אשר קדם לחוק הפוליו. בחוק הגזזת נקבעו באופן כללי מנגנוני פיצוי דומים, אך לא זהים, לאלו הקיימים בחוק הפוליו. כך, לפי חוק הגזזת, ובשונה מחוק הפוליו, נפגע הגזזת שחלה החמרה במצבו הרפואי יהיה זכאי להפרשי פיצוי חד פעמי. לעניין זה ראו סעיף 2 לחוק הגזזת, הקובע כי:

"פיצוי חד-פעמי"

2. (א) נפגע שעקב המחלה שבה לקה נקבעו לו אחוזי נכות של 40% או יותר, תשלם לו המדינה פיצוי חד-פעמי כדלקמן:

(1) סכום של חמישים אלף שקלים חדשים – אם אחוזי הנכות לא עלו על 74%;

(2) סכום של מאה אלף שקלים חדשים – אם אחוזי הנכות הם 75% או יותר.

(תיקון מס' 3) תשס"ד-2004

(ב) חלה החמרה במצב בריאותו של הנפגע, עקב המחלה שבה לקה, לאחר ששולם לו מענק כאמור בסעיף 4 או פיצוי כאמור בסעיף קטן (א)(1) ונקבעו לו – לענין נפגע ששולם לו מענק – 40% נכות או יותר, ולענין נפגע ששולם לו פיצוי – 75% נכות או יותר, תשלם לו המדינה פיצוי נוסף בסכום השווה להפרש שבין מענק המחושב לפי סעיף 4 או פיצוי המחושב לפי סעיף קטן (א)(1), לפי הענין, כפי שיעורו במועד שבו נקבעו לנכה אחוזי הנכות בעקבות ההחמרה, לבין הפיצוי שהנפגע היה זכאי לו אילו שולם לו הפיצוי לראשונה במועד האמור לפי אחוזי הנכות שנקבעו באותו מועד.

44. אין חולק, כי הוראות כאמור אינן קיימות בחוק הפוליו, ולכן לא ניתן לקרוא לתוכו את מה שאין בו. הנה כי כן, לשון החוק כפשוטה, כמפורט לעיל, אינה תומכת בפרשנות המערער. המערער מבין זאת, ולכן מבקש להפוך על פיהם את כללי הפרשנות הנהוגים במשפט המנהלי, ביסודם עומד עקרון חוקיות המנהל, שלפיו רשות שלטונית אינה רשאית לפעול ללא הסמכה מפורשת בחוק; ומבקש להקיש לענייננו מן העיקרון הידוע בדיני עונשין, הקובע כי ככלל לאדם נתונה חירות לעשות כל דבר שלא נאסר במפורש בחוק. בהתבסס על

כך, מבקש המערער לקבוע, כי משלא אסר המחוקק על תשלום הפרשי הפיצוי החד פעמי במצב של החמרה במפורש, הרי שהמוסד רשאי לשלמו. דע עקא, פרשנות זו אין לה על מה להיסמך ודינה להידחות על הסף.

45. **שנית**, בית דין נכבד זה וגם בית המשפט העליון פסקו זה מכבר, כי גם בפרשנות של חקיקה סוציאלית ראוי להתייחס לשיקולים התקציביים העומדים בבסיסה, ולא ראוי לפרש חוק בעל משמעות תקציבית במנותק משיקולי תקציב.

46. לעניין זה ראו למשל בג"ץ 11674/05 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזזת נ' שר⁹:

"... אין ספק כי משנחקק החוק - אפילו אם, כטענת המדינה, החוק מעניק תגמולים "לפנים משורת הדין" - המצב האופטימאלי הוא להכניס בגדרו את כל המחלות שנמצא קשר סיבתי בינן לבין הטיפול בהקרנה; ודאי כך ככל שמדובר במחלות חמורות וקשות. אכן, עצם העובדה שמדובר בחוק בעל גוון סוציאלי ומיטיב, אין משמעותה, מניה וביה, כי כל הבחנה בין החולים תעלה בקנה אחד עם עקרונות מקובלים ובכללם עקרון השוויון. המדינה בתגובתה כותבת כי רשימת המחלות שבתוספת משקפת את תוצאות המחקר שנערך החל משנות ה-60 על ידי פרופ' מודן ז"ל, אולם נראה שמחקרים חדשים בתחום עשויים להצריך בחינה מחודשת של הרשימה ועדכונה. מצד שני, יש להכיר בכך שבכגון דא, הרצוי אינו תמיד המצוי, ובין השיקולים שלעניין קיים גם השיקול התקציבי. אין למעשה מחלוקת כי החוק אינו נותן מסגרת לפיצוי בגין כל התופעות והנזקים שניתן לקשרם לטיפול בהקרנה. החוק תוחם את הזכאות למחלות מסוימות שגרמו נכות מסוימת. הרחבת היקף הזכאות מצריך השקעה תקציבית ...

... את כל אלה צריכה לשקול הרשות המוסמכת. עליה לבחון את ההצדקה להכניס בגדר החוק את המחלה של גידולים שפירים בבלוטת התריס, או כל מחלה אחרת, תוך התחשבות במכלול השיקולים לרבות השיקול התקציבי. 'חוק שלביצעו יש גם היבט תקציבי אינו יכול להתפרש במנותק מן המגבלות ומן האילוצים התקציביים ...' (בג"צ 3627/92 ארגון מגדלי הפירות נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 387. 'אין רשות הפועלת בחברה על פי חוק הרשאית והיכולה להתעלם מאילוצי תקציב ולספק שירותים ללא חשבון, ותהא חשיבותם של השירותים רבה וחיונית ככל שתהא' (בג"צ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143). מקום בו מדובר בענייני בריאות, האיזון עשוי להיות קשה במיוחד. ההבחנה בין הזכאי לזה שאינו זכאי עשויה להיות קשה וכואבת. אך בהתחשב באופיו של החוק נשוא דיוננו ובגישה המרוסנת המחייבת את בית המשפט עת שדנים או במדיניות כלכלית ובשיקולים תקציביים, לא מצאנו עילה להתערבותנו ..."

47. גם בכל הנוגע לחוק הפוליו, קבע בית המשפט העליון לאחר שסקר את ההיסטוריה החקיקתית, כי יש לפרש את החוק בשים לב לשיקולי תקציב. ובלשון כב' השופט י' עמית, בבג"ץ 1662/05 (ה"ש 2 לעיל):

⁹ פסקה 3 לפסק הדין (פורסם בנבו, 18.03.07); עוד ראו לעניין זה: בג"ץ 1662/05 שושנה לוי ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', ניתן ביום 3.3.2009, פורסם בנבו; עב"ל 50358/97 עזבון המנוחה חנה ליבוביץ ז"ל נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע לו, 515; בג"צ 8313/02 יוסף אייזון נ' המוסד לביטוח לאומי ואח', בפסקה 7 לפסק הדין, (פורסם בנבו, 28.06.04); בג"ץ 932/91 קרן הגימלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח' [5], בעמוד 439.

21. בנקודה זו נחזור ונעמיד נגד עיננו את לשון סעיף 1 לחוק לפיו מטרתו של החוק היא "לפצות את נגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם". הרציונל מאחורי החוק הוא של פיצוי בגין אחריות שהמדינה נכונה ליטול על עצמה, אך לא של הטבה בשל נזקקות המקבל. עוד אפנה בהקשר זה למכתבו של מר שי סומך, ממחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מיום 17.2.07, שנשלח ליו"ר הוועדה, ולפיו יש להימנע מהפיכת החוק ל"חקיקת מחלות" ולשם כך יש להגדיר את החוק כחוק פיצוי ולא כחוק הטבות ולהחילו רק על נפגעי פוליו שחלו במחלה בישראל.

22. ואם ב"חקיקת מחלוקת" עסקינן, הרי שלא ניתן להתעלם מטענת המל"ל לגבי מסגרת התקציב שיועדה לחוק, ואשר אף היא מעידה על כוונת המחוקק. והדברים באו לידי ביטוי, בין היתר, בדיוני הוועדה מהם עולה כי השיקול התקציבי עמד נגד עיניהם של חברי הכנסת בעת חקיקת החוק.

חישוב עלותו של החוק לתקציב המדינה התבסס על מספר חולי הפוליו החיים עתה בארץ, מתוך הנחה שבמהלך השנים בעקבות היעלמות המחלה מתחומי מדינת ישראל בשל החיסון האפקטיבי שניתן במהלך השנים לאוכלוסייה, ילך מספר התביעות על פי חוק ויקטן, עד אשר ייעלם כליל בעוד שנים לא רבות. ...בהקשר זה לא למותר להביא את נתוני המל"ל לפיהם הערכת משרד האוצר לתיקצוב החוק עמדה על כ-190 מיליון ש"ח בשנה. ...".

48. בהקשר זה יוטעם, כי הבדיקה שבוצעה על ידי המוסד לביטוח לאומי לבקשת היועץ המשפטי לממשלה העלתה, כי העלות התקציבית המשוערכת של תשלום הפרשי הפיצוי החד פעמי עומדת על 9.4 מיליון ש"ח¹⁰.

49. על כן, ובהתאם להלכה הפסוקה, נטען כי מן הראוי לפרש את החוק בהלימה אחת עם שיקולי התקציב. בהקשר זה נאמר, כי קבלת פרשנות המערער תוביל למשמעויות תקציביות, כאמור לעיל.

התייחסות לטענותיו הנוספות של המערער

50. המערער טוען, כי יש לייחס משמעות למכתב המשיב מיום 8.11.2015, לפיו הינו זכאי להפרשי הפיצוי החד פעמי. לטענתו, המכתב מיום 8.11.2015 מעיד על כך שהמשיב עצמו סבור שהחוק מקנה זכאות לקבלת הפרש הפיצוי החד פעמי למי שחלה החמרה במצבו הרפואי. ואולם, אין בטענה זו כדי לסייע בידי המערער. ההלכה הפסוקה היא, כי:

"מערכת היחסים בין המוסד למבוטחיו נקבעה על-פי חוק, ומשכך החוק בלבד הוא שמכתיב את מערכת הזכויות והחובות של הגורמים השונים במערך הביטחון הסוציאלי. לפיכך, לא תשמע טענה לפיה יצר המוסד, בהתנהגותו, זכויות או מניעות... בית-דין זה אימץ את ההלכות שנקבעו בבית-המשפט העליון ולפיהן התנהגותו של גוף

¹⁰ אופן החישוב התבצע כך שנבחנה קבוצת מקבלי קצבת פוליו החל מינואר 2008 ועד ספטמבר 2018. מתוך קבוצה זו, נבחנו אלה שהוחמר מצבם ובשל כך הם עברו לקבוצת הזכאות הבאה. את מספרם של כלל המקרים הכפיל המוסד לביטוח לאומי בגובה הפרשי המענק של כל קבוצה. לאחר כל אלה, התקבלה הערכה כי העלות הכוללת לפיצוי כלל מקבלי קצבת פוליו שמצבם הוחמר נאמדת בכ-9.4 מיליון ₪.

ציבורי דוגמת המוסד לביטוח לאומי, אינה יכולה ליצור עילה לזכות אשר אינה קיימת בחוק¹¹.

51. בנסיבות אלו יש לדחות גם את טענתו זו של המערער.

סוף דבר

52. על יסוד הדברים האמורים, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי על בית הדין הנכבד לדחות את הערעור, ולקבוע כי פסק הדין קמא ראוי להיוותר על כנו מטעמים.

היום: כ"ז חשון תשע"ט, 05 נובמבר 2018

יאנה סימקין, עו"ד
סגנית בכירה א' לפרקליט המדינה
המחלקה למשפט העבודה

¹¹ עב"ל 20105/96 אורלי יהלום נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע לו, 603, עמודים 619-620 לפסק דינו של הנשיא אדלר), כן ראו עב"ל (ארצי) 20243/97 עזר מיטרני נ' המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו, 03.06.01] פד"ע לו 326, 332 – 333; עב"ל (ארצי) 1013/00 כץ אלכס נ' המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו] מיום 13.12.2001; עב"ל (ארצי) 16657-09-10 כוכבה סבן נ' המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו] מיום 6.10.2011; עב"ל 677/08 מריאנה ברש נ' המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו] מיום 14.6.2009.