



בבית המשפט העליון

רע"א 4899/18

לפני:

כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט א' שטיין

המבקשת:

מדינת ישראל – קצין התגמולים באגף השיקום,
משרד הביטחון

נגד

המשיב:

פלוני

בקשת רשות ערעור על החלטתו בית המשפט המחוזי בתל
אביב-יפו בבר"ע 63951-01-18 (כב' השופטת י' שבח)

בשם המבקשת:

עו"ד שרון מן-אורין; עו"ד ישראל בלום

בשם המשיב:

עו"ד סיגל יער

פסק-דין

השופט נ' הנדל:

1. הבקשה שלפנינו מעוררת שאלה עקרונית דיונית הנוגעת להליך המשפטי בעניין המבקש כי יוכר כנכה צה"ל: האם ניתן להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959?

המדובר בבקשת רשות ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (בר"ע 63951-01-18 ובר"ע 25106-04-18, כב' השופטת י' שבח (סג"נ)), אשר בגדרה נדחו שתי בקשות רשות ערעור שהגיש קצין התגמולים על שתי החלטות של ועדת הערעורים בשני הליכים שונים (ע"נ 16-09-68454, כב' השופט ש' מזרחי (11.1.2018); ע"נ 17-04-34181, כב' השופט ש' מזרחי (11.3.2018)). בהחלטת בית המשפט המחוזי

נקבע כי אין כלל אפשרות להגיש בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים של ועדת הערעורים. עוד הוכרע כי יש לדחות את הבקשות לגופן. במסגרת התיק שלפנינו, קצין התגמולים חזר בו מבקשתו למתן רשות ערעור ביחס להליך השני, ובקשתו זו מתייחסת אפוא רק להליך הראשון.

רקע עובדתי וההחלטות בערכאות קמא

2. המשיב פנה לקצין התגמולים בתביעה להכרה בנכות בהתאם לחוק הנכים. תביעתו נדחתה והוא הגיש, באמצעות עורך דין, ערעור ראשוני ללא נימוקים לוועדת הערעורים, שהתירה לו להגיש ערעור מתוקן בהמשך. אולם, אצל עורכת הדין שעימה היה בקשר עבור עניין זה התעוררו ספקות באשר לכשרותו המשפטית. על כן, בטרם הוגש ערעור מתוקן, פנתה אימו (להלן: האם) לוועדת הערעורים, באמצעות מכתב שנוסח על-ידי עורכת הדין, וביקשה להיות ממונה כאפוטרופסית של המשיב. זאת, בהתאם לתקנה 32(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984, הקובעת כי "בית המשפט או הרשם המוסמך לדון בתובענה רשאי למנות... למי שזקוק לאפוטרופוס, אפוטרופוס לדין אשר ייצגו ייצוג מלא בכל ההליכים בבית המשפט".

לבקשה למינוי אפוטרופוס צורפה חוות דעת של הפסיכיאטר המטפל במשיב, שבה צוין כי הוא מתמודד עם מחלת נפש מסוג סכיזופרניה פרנואידית פעילה באופן ממושך, "ללא תובנה למצבו ולא משתף כלל וכלל בטיפולו", וכי "מאד לא ברורה לו מהות התביעה". מסקנת חוות הדעת הייתה כי המשיב אינו כשיר לנהל את ענייניו המשפטיים בהליך הנוכחי (תביעתו להכרה בנכות) וכי הוא זקוק למינוי אפוטרופוס לצורך ניהול ההליך. עוד צוין בבקשה כי המשיב בעצמו מתנגד לבקשה.

קצין התגמולים – הוא המבקש בהליך דנן – התנגד למינוי אימו של המשיב כאפוטרופסית שלו על-ידי הוועדה, בטענה כי תקנות סדר הדין האזרחי אינן חלות על ערכאה זו, וכי על כל פנים דרך המלך למינוי אפוטרופוס היא באמצעות הגשת בקשת לבית המשפט לענייני משפחה, לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962. ועדת הערעורים, בהחלטת יושב-הראש כב' השופט ש' מזרחי, קיבלה את בקשת האם והורתה על מינויה כאפוטרופסית של המשיב לצורך ניהול ההליך בפניה.

על החלטה זו הגיש קצין התגמולים בקשת רשות ערעור לבית המשפט המחוזי. הבקשה נדחתה תוך שנקבע כי אין אפשרות לבקש רשות לערער על החלטת ביניים של ועדת הערעורים, אלא ניתן רק להגיש ערעור בזכות על החלטה סופית שלה. לצד זאת,

בית המשפט המחוזי הטעים כי דין בקשת רשות הערעור להידחות גם לגופה. לשיטתו, לא נפל קושי במינוי האם כאפוטרופסית של המשיב בנסיבות התיק, לנוכח הסמכויות הרחבות והגמישות הדיונית המוענקות לוועדת הערעורים בחוק הנכים, ואפשרותה לאמץ כלי מוכר בסדר הדין האזרחי; והן לנוכח האפשרות לראות באם "ידיד קרוב" כלשון תקנה 8 לתקנות בתי דין מינהליים (סדרי דין), תשנ"ב-1992, המאפשרת לידיד קרוב של פסול דין להגיש ערעור בשמו.

מכאן בקשת רשות ערעור זו. להשלמת התמונה יצוין כי במהלך הזמן, מאז מינוי האם כאפוטרופסית של המשיב, הוגשו נימוקי הערעור מטעם המשיב על ההחלטה שלא להכיר בנכותו, אולם טרם הוגש כתב תשובה מטעם קצין התגמולים. ועדת הערעורים נעתרה לבקשת האחרון להאריך את המועד להגיש כתב תשובה מטעמו עד לאחר הכרעת בית משפט זה בבקשת רשות הערעור דנן.

טענות הצדדים בבקשת רשות הערעור

3. המבקש, קצין התגמולים, גורס כי הבקשה מעלה שתי סוגיות חשובות: האפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים; והסמכות של ועדת הערעורים להורות על מינוי אפוטרופוס לבעל דין לצורך ניהול הליך בפניה. לשיטת קצין התגמולים, אלו הן סוגיות משפטיות עקרוניות החורגות מעניינם של הצדדים, ומצדיקות מתן רשות ערעור. באשר לסוגיה הראשונה, מראה קצין התגמולים כי בפסיקת בתי המשפט המחוזיים ניתנו תשובות שונות וסותרות לשאלה האם ישנה אפשרות להשיג על החלטת ביניים של ועדת הערעורים, בין אם באמצעות הגשת ערעור בזכות או בקשת רשות ערעור. לגוף סוגיה זו טוען קצין התגמולים כי יש לפרש את החוק באופן שמאפשר להגיש בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים של ועדת הערעורים. ביחס לסוגיה השנייה, טוען קצין התגמולים כי לוועדת הערעורים אין סמכות להורות על מינוי אפוטרופוס לבעל דין, היות שתקנה 32 לתקנות סדר הדין האזרחי אינה חלה על ועדת הערעורים, ואילו התקנה המקבילה החלה עליה – תקנה 8 לתקנות בתי דין מינהליים – אינה מאפשרת זאת שעה שבעל הדין לא הוכרז כפסול דין. לשיטת קצין התגמולים, אף אין בחוק הנכים או בתקנות בתי דין מינהליים מקור מסמך אחר מינוי אפוטרופוס; והדרך לעשות זאת אפוא היא באמצעות פנייה לבית המשפט לענייני משפחה, בהתאם להוראות חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. על כן, הוא מבקש להורות על ביטול ההחלטה מושא בקשת רשות הערעור.

המשיב טוען כי אין מקום להיעתר לבקשת רשות הערעור. לדבריו, קצין התגמולים מנוע מלטעון כי על-פי דין יש אפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים, שעה שהוא עצמו טען אחרת במסגרת הליכים אחרים. לצד זאת, בתשובתו המשיב לא מציג עמדה מובהקת בשאלה העקרונית האם ניתן להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים. באשר לסוגיה של מינוי אפוטרופוס על-ידי ועדת הערעורים, המשיב טוען כי אין מקום לקבל את טענת קצין התגמולים כי זוהי סוגיה עקרונית ובעלת השלכות רוחב, כאשר האחרון לא מצביע על מקרים נוספים בעלי נסיבות דומות. לגופה של הסוגיה, תומך המשיב בהחלטת בית המשפט המחוזי. הוא מוסיף כי אין כל קושי בהחלטת ועדת הערעורים למנות את אימו של המשיב כאפוטרופוסית שלו, אלא מדובר בהחלטה סבירה העולה בקנה אחד עם האחריות המוטלת עליה לעשות צדק, ובאה בגדר הסמכויות הנרחבות הנתונות לה על-פי חוק הנכים. לחלופין, ועדת הערעורים מוסמכת להורות על מינוי אפוטרופוס לבעלי דין בהליכים שבפניה מכוח סמכותה הנגזרת, לפי סעיף 38 לחוק בתי דין מינהליים, הקובע כי "הובא ערר כדין לפני בית דין, והתעוררה בו דרך אגב שאלה שהכרעתה דרושה לבירור הערר, רשאי בית הדין להכריע בה לצורך אותו ערר אף אם הענין שבשאלה הוא בסמכותו הייחודית של בית משפט או של בית דין אחר". מקורות סמכות נוספים שמעלה המשיב להחלטה מעין זו הם סמכותה הכללית-שיורית של ועדת הערעורים לפי סעיף 20 לחוק בתי דין מינהליים, שלפיו "בכל ענין של סדרי דין שאין לגביו הוראות בחוק זה או בחיקוק אחר, ינהג בית הדין בדרך הנראית לו טובה ביותר לעשיית צדק", או תקנה 8 לתקנות בתי דין מינהליים, שעל-פיה "היה העורר פסול דין, יגיש את הערר אפוטרופוסו, ובאין לו אפוטרופוס – ידידו הקרוב, והדבר יצוין בכתב הערר".

דין והכרעה

4. מוצע לקבל את הבקשה למתן רשות ערעור ולדון בה כערעור, מהטעם שהיא מעלה שאלה עקרונית ביחס לאפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים. ברי כי לשאלה זו יש השלכות רוחב וההכרעה בה תשפיע על כל ההליכים המתנהלים בפני ועדה זו. שאלה זו טרם זכתה לליבון ולמענה בבית משפט זה. בתי המשפט המחוזיים נתנו תשובות סותרות לשאלה זו: מחד גיסא, נפסק כי ניתן להגיש ערעור בזכות על כל החלטה של ועדת הערעורים (בר"ע (ת"א) 1043/02 יעקב נ' קצין התגמולים, פס' 7 (9.6.2002) (להלן: עניין יעקב)); ומאידך גיסא, נפסק – כפי שפסק בית משפט קמא גם במקרה דנן – כי לא ניתן להשיג כלל על החלטת ביניים של ועדת הערעורים (בר"ע (ב"ש) 40/95 קצין התגמולים נ' עייש, פס' 3 (7.3.1995); בר"ע (ב"ש) 860/98 פדידה נ' מדינת ישראל (29.7.1998) (להלן: עניין פדידה); בר"ע (ב"ש) 707/04

לאוניד נ' קצין התגמולים, פס' 4 (1.11.2004); תל"א (חי') 24621-02-10 משרד הביטחון – קצין התגמולים נ' ברייטמן (21.3.2010)). בחלק מהחלטות בתי המשפט המחוזיים הוכרע כי לא ניתן להגיש ערעור בזכות על החלטת ביניים של ועדת הערעורים, אך לא נשללה מפורשות האפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטה מעין זו (בש"א (ב"ש) 3090/06 אמיתי נ' קצין התגמולים (19.9.2006); רע"א (חי') 15023-07-09 קצין התגמולים נ' שוורץ (11.10.2009)). גם לנוכח החלטות סותרות אלו יש צורך בהלכה ברורה ומחייבת של בית משפט זה בשאלת האפשרות והדרך להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים.

סוגיה זו היא המרכזית בטענות הצדדים וההכרעה בה לכיוון של היעדר אפשרות עקרונית להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים עשויה לייתר את האפשרות לדון בהחלטת ועדת הערעורים במקרה דנן לגופה. יוזכר כי בבקשות רשות ערעור הכלל הוא שבית המשפט בוחן את טענות הצדדים וקובע האם יש מקום לדון בהן לגופן. מדובר בהליך שמעניק שיקול דעת לערכאת הערעור האם לתת רשות ערעור, בניגוד למצב שבו הערעור מוגש בזכות וחובה על בית המשפט להכריע בו. סבורני כי יש לקבל אפוא את הבקשה למתן רשות ערעור ביחס לקביעת בית המשפט המחוזי בעניין היעדר האפשרות להגיש בקשות רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים.

5. בניגוד לעמדת המשיב, דעתי היא כי אין מקום להחיל השתק שיפוטי כלפי קצין התגמולים ביחס לטענתו כי יש לאפשר להגיש בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים של ועדת הערעורים. על-פי דוקטרינת ההשתק השיפוטי, "בעל דין שטען טענה בהליך אחד וטענתו התקבלה, מושתק מלהתכחש לטענתו גם בהליך נגד יריב אחר (שבעניינו לא נוצר מעשה-בית-דין) ולטעון טענה הפוכה" (ע"א 513/89 Interlego A/S נ' Exin-Lines Bros. S.A., פ"ד מח(4) 133, 196 (1994)). כאמור, המשיב גורס כי קצין התגמולים מנוע מלטעון כי ישנה אפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים בדרך של בקשת רשות ערעור, משום שהוא טען אחרת בהליכים אחרים. המשיב מפנה לשתי בקשות למחיקה על הסף שהגיש קצין התגמולים – המבקש בהליך דנן – בכובעו כמשיב במסגרת ערעורים על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים (ע"ו 13007-02-15; ע"ו 12530-02-15). בבקשות אלו נכתב כי "אין בנסיבות עניינינו זכות למערער לערער בשלב זה לבית המשפט המחוזי, אלא – בסוף ההליך"; וכי "לפי הדין, החלטה אחרת שניתנת על-ידי ועדת הערעורים איננה נידונה לא בערעור בשלב מקדמי, ואף לא בבר"ע, אלא – בסוף" (ההדגשה הוספה).

יש קושי במצב שבו קצין התגמולים טוען טענות סותרות בהליכים משפטיים שונים. כך במיוחד, כאשר עסקינן בסוגיה משפטית נקייה ודיונית-מובהקת בדבר סמכותה של ערכאת ערעור. קצין התגמולים ממלא תפקיד של שליח מטעם המדינה. הוא מיוצג על-ידי פרקליטות המחוז בהליכים בבית המשפט המחוזי ופרקליטות המדינה בהליכים בבית משפט זה. בניגוד לעורכי דין פרטיים המייצגים צדדים שונים שאין ביניהם קשר, מצופה כי המדינה תדבר בקול אחד ולא במספר קולות; ולא תטען בתיק אחד כי היא סבורה כי לא ניתן להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים ובתיק אחר ההיפך. חרף זאת, החלטתי שלא להכריע את התיק דנן על בסיס דיוני של השתק שיפוטי או טענה דומה, על-אף שמדובר במבקש מטעם המדינה. טעם מרכזי לכך הוא כי שאלת האפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים נוגעת לא רק לקצין התגמולים אלא לצדדים שכנגד – אוסף של יחידים השואפים לקבל תגמול עקב טענה שנפגעו תוך כדי ועקב שירותם הצבאי. במצב זה, נראה שנכון יהיה לקבוע הלכה כללית בשאלה זו ולא לדחות את הבקשה של קצין התגמולים אך ורק בשל השתק שיפוטי.

עוד נזכיר כי הדוקטרינה בדבר השתק שיפוטי טרם פותחה עד תום, ולנוכח פגיעתה בבעל הדין המושתק מוטב להשתמש בה במשורה (ראו: ע"א 6283/12 צדוק נ' שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, פס' 9 לפסק דינה של השופטת א' חיות (26.3.2014); בע"מ 8203/17 פלוני נ' פלוני, פס' 9 להחלטתי (14.6.2018)). על כל פנים, נראה לי כי במקרנו החשיבות לקביעת הלכה כללית לכאן או לכאן גוברת.

המסגרת הנורמטיבית

6. עסקינן בוועדת הערעורים שפועלת מכוח סעיף 26 לחוק הנכים ויושבת כערכאת ערעור על החלטות קצין התגמולים בבקשות להכרה בנכות. על הוועדה חל חוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992 (בהתאם לסעיף 5 לתוספת לחוק זה).

סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים, שכותרתו "ערעור", קובע:

- (א) החלטה סופית של בית דין ניתנת לערעור בזכות בפני בית משפט מחוזי בדין יחיד.
- (ב) היה יושב ראש המותב של בית הדין שופט המכהן בבית משפט מחוזי, יוגש הערעור לפי סעיף קטן (א) לבית המשפט העליון ויידון בדין יחיד או במספר בלתי זוגי גדול יותר של שופטים, כפי שנשיא בית המשפט העליון קבע.
- (ג) פסק דין של בית משפט מחוזי בערעור לפי סעיף קטן (א) ניתן לערעור לפני בית המשפט העליון אם ניתנה

רשות לכך מאת נשיא בית המשפט העליון או מאת שופט אחר של בית המשפט העליון שהנשיא קבע.
 (ד) החלטת ביניים או החלטה לעכב ביצוע של החלטה של רשות מינהלית שנתן בית דין ניתנות לערעור ברשות לפני בית משפט מחוזי, בדרך יחיד, אם ניתנה רשות לכך מאת שופט בית המשפט המחוזי.
 (ה) החלטת ביניים או החלטה לעכב ביצוע של החלטה של רשות מינהלית שנתן בית דין שבראשו שופט המכהן בבית המשפט המחוזי, ניתנות לערעור ברשות לפני בית המשפט העליון, בדרך יחיד, אם ניתנה רשות לכך מאת שופט בית המשפט העליון.

סעיף 4 לחוק בתי דין מינהליים, שכותרתו "תחולה", קובע:

(א) הוראות חוק זה יחולו על בית דין המנוי בתוספת וכן על כל ערכאה אחרת שהוראה בחוק קבעה כי יחולו עליה הוראות חוק זה.
 (ב) שר המשפטים, בהתייעצות עם השר הממונה על ביצוע חיקוק שמכוחו מוקם בית דין ועם המועצה, ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לשנות את התוספת.
 (ג) על אף האמור בסעיף קטן (א) לא תחול הוראה של חוק זה על בית דין אם קיימת בחוק אחר הוראה לאותו ענין החלה על אותו בית דין.

מקריאת סעיף 4(א) וסעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים עולה כי ניתן להגיש ערעור על החלטתה הסופית של ועדת הערעורים ובקשת רשות ערעור על החלטה אחרת שלה. אולם, על-פי סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים, יש לבחון האם יש בחוק אחר הוראה לאותו עניין – כאשר במידה שהתשובה חיובית, היא גוברת על ההוראות לעניין ערעור בסעיף 45.

נפנה אפוא לחוק הנכים שמכוחו פועלת ועדת הערעורים. סעיף 34 לחוק הנכים,

שכותרתו "ערעור לבית המשפט", קובע:

(א) התובע או קצין התגמולים רשאים לערער על החלטת ועדת ערעור לפני בית המשפט המחוזי, בנקודה משפטית בלבד.
 (ב) בית המשפט המחוזי ידון בערעור בשלושה, והוא רשאי לאשר את החלטת הועדה, לבטלה, לשנותה או להחזירה לוועדה.
 (ג) שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות את המועד להגשת ערעור לפי סעיף קטן (א), את אופן הגשתו ואת סדרי הדין בו.
 (ד) פסק דינו של בית המשפט המחוזי ניתן לערעור לפני בית המשפט העליון, אם ניתנה רשות לכך מאת שופט של בית המשפט העליון.

עינינו הרואות כי סעיף 34 לחוק הנכים דן בזכות להגיש ערעור על החלטת ועדת הערעורים – הוא קובע את קיומה של הזכות, את גדרה (בנקודה משפטית בלבד) ואת אופן מימושה (במועד שייקבע בתקנות, לפני בית המשפט המחוזי, שידון בערעור במותב תלתא).

“החלטת ועדת ערעור” – החלטה סופית או כל החלטה?

7. השאלה הראשונה העומדת לפתחנו אפוא היא לאיזו החלטה מתייחס סעיף 34 לחוק הנכים – האם גם להחלטת ביניים או רק להחלטה סופית?

שאלה זו מתעוררת לנוכח שימוש המחוקק במילה “החלטה” – ולא פסק-דין – גם ביחס להחלטה סופית. הדבר נובע מכך שעסקינן בוועדת הערעורים, שהיא בית דין מנהלי ולא בית משפט. בכל מקרה, מצב זה מאפשר לפרש את המונח “החלטה” לכאן או לכאן.

כאמור, שאלה פרשנית זו לא הוכרעה על-ידי בית משפט זה, אולם היא נידונה לא פעם בבתי המשפט המחוזיים. אמנם, בהחלטתו בעניין יעקב הגיע בית המשפט המחוזי למסקנה כי המונח “החלטה” מתייחס גם להחלטת ביניים, וזאת על סמך לשון החוק, שאינה מגבילה את עצמה מפורשות להחלטה סופית. ברם, ברובן המכריע של החלטות בית המשפט המחוזי, נקבע כי יש לפרש את המונח “החלטה” בחוק זה כהחלטה סופית בלבד. זאת, על סמך פרשנות תכליתית של החוק. כפי שכתבתי בעניין פדידה, יש להתמקד בכך שהמחוקק קבע כי ישנה זכות ערעור על החלטת ועדת הערעורים, כי הערעור יידון בבית המשפט המחוזי במותב תלתא, וכי ניתן להגיש על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון. דומה כי המחוקק לא התכוון לקבוע הסדרים אלו באשר להחלטות ביניים, אלא רק באשר להחלטות סופיות. יושם אל לב כי במשפט האזרחי, החלטת ביניים אינה ניתנת לערעור בזכות אלא רק ברשות, ובקשת רשות הערעור אינה נידונה על-ידי מותב תלתא (סעיף 41 וסעיף 52 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ”ד-1984). מכאן המסקנה כי סעיף 34 לחוק הנכים מקנה זכות ערעור על החלטה סופית בלבד של ועדת הערעורים.

מסקנה זו נתמכת גם על-ידי פסיקה שאינה נוגעת לוועדת הערעורים לפי חוק הנכים אלא לטריבונלים אחרים, לרבות כאלו שחל עליהם חוק בתי דין מינהליים. בחקיקה ספציפית הנוגעת לטריבונלים אלו נקבע כי ניתן לערער על החלטותיהם, ועלולה השאלה הפרשנית האם הכוונה היא גם להחלטות ביניים או רק להחלטה סופית. באשר

לזכות הערעור על החלטת ועדת ערר לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963, נקבע כי המונח "החלטה" בסעיף 90 לחוק מתייחס להחלטה סופית בלבד. בואר כי:

"...שאלת הפרשנות של הדיבור 'החלטה' אינה חייבת להיות אחידה לענין כל חיקוק וחיקוק ומקום שבו יכול והחלטת ביניים שתינתן על-ידי ערכאה פלונית לענין חיקוק פלוני עשויה לפגוע בפועל פגיעה שאין לה תקנה באחד מבעלי הדין, יעדיף בית המשפט את הפרשנות המעניקה לבעל דין זכות ערעור גם על החלטת ביניים על פני הנזק העשוי להיגרם לו עקב שלילת הזכות להשיג על ההחלטה גם על דרך של מתן רשות לערער; אך בנסיבות רגילות, שבהן פגיעה כאמור אינה קיימת אין סיבה לפרש את הדין באופן המקנה לכל בעל דין זכות ערעור על כל החלטה טריואלית של בית המשפט, שתחייב את בית המשפט העליון לדון בה ללא כל שיקול דעת. בכגון דא השיקול של מהירות הדיון, שעמד ביסוד הילכת ע"א 4843/91, אינו השיקול היחיד; שהרי כל החלטות הביניים שבסמכות ועדת הערר לתיתן מוגבלות הן ביכולת הפגיעה שלהן בזכויותיו של בעל דין וניתנות לתיקון בגדר הערעור על החלטה הסופית." (רע"א 5959/97 ברק נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור נתניה, פס' 3 (להלן: עניין ברק) (ההדגשה הוספה); ראו גם החלטה מהעת האחרונה שצעדה בגישה זו ביחס לוועדת הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה): רע"א 8621/19 סיסמופ טכנולוגיות בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין חיפה, פס' 8-9 (26.3.2020)).

כך נקבע גם באשר למונח "החלטה" בסעיף 39 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988, שעניינו ערעור על החלטת בית הדין לתחרות (ראו: ע"א 4843/91 אסם תעשיות מזון בע"מ נ' עלית תעשיות מזון ישראליות בע"מ, פ"ד מו(1) 876 (1992) (להלן: עניין אסם)); בסעיף 10 לחוק החוזים האחדים, תשמ"ג-1982, שעניינו ערעור על החלטת בית הדין לחוזים אחדים (ראו: ע"א 3977/07 מדינת ישראל נ' גרנות, פס' 9-13 (18.5.2008) (להלן: עניין גרנות)); ובסעיף 31 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962, שעניינו ערעור על החלטת ועדת הערר לפי חוק זה (ראו: רע"א 4990/05 ממון נ' עיריית הרצליה, פס' 11-12 (7.10.2009) (להלן: עניין ממון); יצוין כי הסעיף בוטל מאז מתן פסק הדין).

הנימוקים שהוצגו שם יפים בחלקם גם לעניינו. בהתאם לאמור בעניין ברק, אין סיבה להניח כי החלטת ביניים של ועדת הערעורים עשויה לפגוע באחד מבעלי הדין פגיעה שלא ניתן יהיה לתקן באמצעות ערעור על החלטתה הסופית, כך שאי-מתן זכות ערעור עליה יגרום לנזק בלתי-הפיך. מרבית מהחלטות הביניים של הוועדה הן החלטות פרוצדורליות שאין הצדקה להקנות זכות לערער עליהן.

לבסוף, גם לשיטת קצין התגמולים – המבקש בהליך דנן – סעיף 34 לחוק הנכים מקנה זכות ערעור על החלטה סופית בלבד של ועדת הערעורים, ולא על החלטות ביניים. דהיינו, קצין התגמולים שואב את עמדתו כי ניתן להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לא מסעיף בחוק הנכים המתייחס לערעור על החלטות הוועדה אלא מסעיף כללי – סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים. משכך, ממכלול הטעמים המפורטים לעיל, ובפרט על רקע פרטי הסדר הערעור הקבוע בסעיף, הגעתי למסקנה כי יש לפרש את המונח "החלטה" בסעיף 34 לחוק הנכים כהחלטה סופית בלבד. עתה נפנה בהרחבה לטענת קצין התגמולים באשר לסעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים.

השגה על החלטת ביניים של ועדת הערעורים מכוח סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים

8. עמדנו על כך שסעיף 34 לחוק הנכים – העוסק בערעור על החלטות ועדת הערעורים – מתייחס להחלטות סופיות של הוועדה בלבד. ברם, לטענת קצין התגמולים, אין מדובר בהסדר ממצה, אלא בהסדר שיש בו חסר (לאקונה); ולצידו חל סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים הקובע כי החלטת ביניים של בית דין מנהלי ניתנת לערעור ברשות. אמנם סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים קובע כי הוראות החוק, ובכללן סעיף 45(ד), לא יחולו על בית דין מינהלי אם קיימת בחוק אחר הוראה לאותו עניין החלה עליו; אולם לשיטת קצין התגמולים, סעיף 34 לחוק הנכים עוסק בערעור על החלטה סופית של ועדת הערעורים ועל כן אינו בגדר הוראה לעניין ערעור על החלטת ביניים.

במהלך פרשני זה מסתמך קצין התגמולים על פסקי הדין בעניין ממון ובעניין גרנות, שבהם עלתה שאלה דומה לזו שבענייננו. בעניין גרנות, שנסוב על החלטה של בית הדין לחוזים אחידים, נקבע כי:

"אין לראות בהוראת סעיף 10 לחוק החוזים האחידים, המתירה, כמבואר, הגשת ערעור בזכות על החלטות סופיות של בית הדין בלבד, כשוללת את תחולת ההסדר שבסעיף 45(ה) לחוק בתי דין מינהליים; ואין היא בבחינת 'הוראה לאותו עניין' כאמור בהוראת סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים. [...] לא נראה כי במאפייני פעולתו של בית הדין לחוזים אחידים יש כדי למנוע את תחולת ההסדר האמור." (שם, פס' 14)

בדומה לכך ובאורח כללי יותר, בעניין ממון נקבע כי:

"השאלה האם וכיצד ניתן לערער על החלטת ביניים של ועדת הערר מצריכה בחינה דו שלבית: ראשית, יש לבחון האם המונח "החלטה" בסעיף 31 לחוק מתפרש גם על החלטת ביניים. [...] אם התשובה שלילית, יש להחיל את

סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים לפיו ניתן להגיש ערעור ברשות על החלטות ביניים, אלא אם נמצא כי יש מניעה לכך מצד תכלית החוק. [...] רק מקום בו הכרה באפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים מעוררת קושי מיוחד ויוצא דופן, בהשוואה לבתי דין מינהליים אחרים, תהיה הצדקה לקבוע שאין להחיל את סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים. (שם, פס' 12)

קצין התגמולים טוען אפוא כי ההסדר שלפנינו דומה להסדר הנוגע לערעור על החלטות בית הדין לחוזים אחידים (שנדון בעניין גרנות) ולהסדר הנוגע לערעור על החלטות ועדת הערר לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב) (שנדון בעניין ממון), וכי בתכלית חוק הנכים אין כדי למנוע את האפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים בדרך של בקשת רשות ערעור לפי סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים, שעה שאפשרות זו אינה מעוררת קושי מיוחד ויוצא דופן.

9. שקלתי את טענות קצין התגמולים אולם הגעתי למסקנה כי יש לדחות את עמדתו. לדעתי, יש לראות את ההסדר הקבוע בסעיף 34 לחוק הנכים כהסדר ממצה לעניין ערעור על החלטות ועדת הערעורים, שאינו מאפשר להחיל את סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים כהסדר נלווה לצידו. כפועל יוצא מכך, נכון לקבוע כי אין בדין אפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים. מסקנתי זו מבוססת על מספר טעמים הנוגעים להסדר הייחודי הקבוע בחוק הנכים, ומעוררים להשקפתי "קושי מיוחד ויוצא דופן" (כלשון פסק הדין בעניין ממון) המצדיק שלא להחיל את סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים. נפרט להלן טעמים אלו.

ראשית, נתבונן בסעיפי החוק עצמם: כותרתו של סעיף 34 לחוק הנכים הוא "ערעור לבית המשפט" – כותרת שממנה עולה כי מדובר בהסדר ממצה, או כלשון סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים, "הוראה לאותו ענין" שבגינה לא יחול סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים על ועדת הערעורים לפי חוק הנכים. כמו כן, סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים קובע כולו הסדר השונה בחלקיו וכמכלול מסעיף 34 לחוק הנכים. סעיף 45(א) לחוק בתי דין מינהליים קובע כי ערעור על החלטה סופית של בית דין ניתנת לערעור בזכות בפני בית משפט מחוזי בדין יחיד; בעוד שסעיף 34 לחוק הנכים קובע שהערעור על החלטה (סופית) של ועדת הערעורים יידון בפני מותב תלתא, וזאת "בנקודה משפטית בלבד". עינינו הרואות כי ההסדרים שונים הן באשר למותב שידון בערעור והן באשר לתוכנו והיקפו האפשריים. על-פי קו זה, החלה חלקית של סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים על ועדת הערעורים – רק לעניין ערעור על החלטת ביניים ולא לעניין ערעור

על החלטה סופית – אינה רק בגדר השלמת החסר, כפי עמדת קצין התגמולים. זוהי החלה חלקית של הסדר שונה המופרד באופן מלאכותי. במילים אחרות, סעיף 34 לחוק הנכים הוא הסדר שלם ועצמאי וסעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים הוא הסדר שלם ועצמאי, השונה ממנו – כך שיש קושי לפרקם ולהחילם זה לצד זה.

לא זו אף זו. עצם ההגבלה של הערעור על החלטת ועדת הערעורים לפי סעיף 34 לחוק הנכים לערעור "בנקודה משפטית בלבד" מעוררת קושי להחיל את סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים, ובכך לאפשר להשיג על החלטות ביניים של הוועדה שלא רק "בנקודה משפטית". הדבר עלול לכרסם בהגבלה שקבע המחוקק. לכאורה, ניתן לפתור קושי זה בקביעה שיפוטית של אמות המידה לקבלת בקשות רשות לערער על החלטות ביניים של הוועדה, שביניהן כי הערעור יהיה בנקודה משפטית. אולם, נכון כי המחוקק יקבע במפורש הגבלה זו; בשאלות של סדרי דין מוטב לקבוע כללים ברורים ולא להתיר מתחם פרשני רחב. והרי, סעיף 45(ד) אינו מגביל את עצמו להגשת בקשת רשות ערעור ב"נקודה משפטית בלבד". יוצא אפוא כי ניסיון לאחוז בשני הסעיפים במקרה זה יוביל להתנגשות שקשה יהיה ליישבה הן מבחינה עקרונית והן מבחינה מעשית. כפי שציין בית משפט קמא בהחלטתו, הדבר מהווה שיקול נוסף נגד החלת סעיף 45(ד) על ועדת הערעורים.

מסקנתי כי אין לאפשר להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים מבוססת לא רק על לשון החוק ומבנהו, כמפורט – אלא גם על טעמים הנוגעים לתכלית החקיקה הספציפית. רבות נכתב על התכלית הסוציאלית של חוק הנכים, כחוק שנועד להיטיב עם נכי צה"ל ולהכיר בתרומתם (ראו, למשל: דנ"א 5343/00 קצין התגמולים נ' אביאן, פ"ד נו(5) 732, פס' 15 (2002); רע"א 8138/07 פאר נ' קצין התגמולים משרד הביטחון, פס' 17 (21.6.2011); רע"א 4949/18 פלוני נ' משרד הביטחון – קצין התגמולים, פס' 14 (12.5.2020)). תכלית זו מצדיקה כי ההליכים בפני ועדת הערעורים יתקיימו במהירות וביעילות המירבית. מתן אפשרות להשיג על החלטות ביניים של הוועדה – בשים לב לכך שהדבר נעשה תוך כדי ההליך ולא בסיומו – יכול לפגוע בתכלית זו. אמנם אין מדובר בהליכים שבהם נדרש לקבל החלטות בסדר זמנים קצר – אולם דומה כי מתן אפשרות ההשגה יאריך את התמשכותם יתר על המידה באופן שאינו מיטיב עם מי שתובעים תגמולים לפי חוק הנכים.

נתייחס בהקשר זה לאופי הייחודי של ועדת הערעורים. על-פי סעיף 28 לחוק הנכים, "קציני תגמולים וועדות ערעור לא יהיו קשורים בדקדוקי דיון ובדיני ראיה, אלא יפעלו בדרך שתראה להם כמועילה ביותר לבירור השאלות העומדות לדיון". לוועדה

אף יש סמכויות של ועדת חקירה (סעיף 27 לחוק הנכים), והיא מהווה גוף מקצועי בעל מומחיות – אחד מחבריה הוא רופא מוסמך (סעיף 26(ב) לחוק הנכים). לא ניתן לערער על קביעותיה העובדתיות, לרבות אלו הרפואיות (סעיף 34 לחוק הנכים). מכאן שיש לה שיקול דעת רחב, שאותו יש להבין גם על רקע התכלית הסוציאלית של חוק הנכים. גם מטעמים זה, התערבות באופן ניהול ההליך באמצעות השגה על החלטות ביניים דיוניות ופרוצדורליות יכולה לפגוע במי שמבקשים להיות מוכרים כנכי צה"ל.

עוד יש מקום לציין כי החשש מפני הגשת בקשות רשות ערעור על מגוון החלטות, לרבות בעלות אופי פרוצדורלי ודיוני, באופן שיעכב את ההליך, אינו מתאיין לנוכח קיומו של צו בתי המשפט (סוגי החלטות שלא תינתן בהן רשות ערעור), תשס"ט-2009. זאת, משום שהאחרון חל רק על בתי משפט "רגילים" ולא על בתי דין מנהליים (ראו: עניין ממן, פס' 13; רע"א 10034/09 עיריית מגדל העמק נ' אנג'ל ג'נרל דיבלפורט בע"מ (6.5.2010)). עניין זה אף רלוונטי ביתר שאת לנוכח האפשרות כי בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים שיוגשו לא ייסובו רק על נקודה משפטית, כפי שבואר לעיל.

לבסוף יובהר כי התוצאה שלפיה לא יתאפשר להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים במהלך ניהול ההליך, באמצעות בקשת רשות ערעור, אינה צפויה לגרום לחוסר צדק. ברי כי יתאפשר להשיג על החלטות אלו במסגרת ערעור על החלטת הסופית של הוועדה, ובכך יש כדי להפיג את החשש מהיווצרות נזק בלתי-הפיך. לשם ההשוואה יציין כי בהליך הפלילי – בניגוד להליך האזרחי – אין ככלל אפשרות להשיג על החלטות ביניים אלא רק על החלטה סופית (הכרעת דין או גזר דין) (ראו, מני רבים: ע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרוויש, פ"ד מה(2) 663, 683 (1989)); כך למעט חריגים מוגדרים הקבועים בחוק (ראו: גיא שני "רשות לערער על בקשת הרשות לערער (ב'גלגול שני')", עיוני משפט ל(1) 120-122 (2006). אף ביחס לעתירות אסיר ראו את עמדת חברי השופט א' שטיין, הדוגל בגישה העקרונית כי אין להתיר להגיש בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים בהליך זה: רע"ב 2375/20 בן משה נ' מדינת ישראל, פס' 8-9 (16.4.2020)). לצד החריגים האמורים, למי שנפגע מהחלטת ביניים בהליך הפלילי עומדת האפשרות להגיש עתירה לבג"ץ, אולם פתח ההתערבות הוא צר עד מאוד-מאוד (ראו: בג"ץ 583/87 הלפרין נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(4) 683, 702 (1987); בג"ץ 11339/05 מדינת ישראל נ' בית המשפט המחוזי בבאר שבע, פ"ד סא(3) 93, פס' 5 לפסק דינו של השופט א' א' לוי והפניות שם (2006)). הכלל שלפיו אין אפשרות להשיג על החלטות ביניים בהליך הפלילי עומד איתן על-אף שהחלטות הביניים בהליך זה יכולות להיות כבדות משקל ומשמעותיות עבור שני הצדדים, ובפרט עבור הנאשם שעליו מבקש הליך זה להגן באמצעים פרוצדורליים שונים. הדבר מלמד כי אין בעיה עקרונית באי-מתן האפשרות

להשיג על החלטות ביניים. יתרה מכך, אף בעניין ברק שהוזכר לעיל נפסק כי אין אפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), ואף בעניין אסם נפסק כי אין אפשרות להשיג על החלטות ביניים של בית הדין לתחרות (לשעבר בית הדין להגבלים עסקיים). המקרה האחרון רלוונטי במיוחד לענייננו, משום שעל בית הדין לתחרות חל חוק בתי דין מינהליים בהתאם לתוספת שבחוק זה. אולם, הוכרע כי סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים כולו אינו חל על בית הדין "משום שלאותו עניין [ערעור] קיימות בסעיף 39 לחוק [התחרות הכלכלית; לשעבר ההגבלים העסקיים] 'הוראות אחרות'" (ע"א 3603/95 הממונה על ההגבלים העסקיים נ' דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ, פ"ד מט(5) 423, 425 (1996)).

המסקנה שאליה הגעתי אפוא, על סמך ניתוח סעיפי החוק ותכליותיהם, היא כי אין מקום לפרש את הדין הקיים באופן שיתיר הגשת בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים לפי חוק הנכים. כל עוד המחוקק לא קבע באופן מפורש כי יש זכות ערעור או אפשרות לבקש רשות ערעור על החלטה מעין זו – בית המשפט אינו יכול לקבוע זאת על דעת עצמו. מובן כי המבקשת – היא המדינה – יכולה לפעול לשינוי מצב זה בחקיקה, ואינני מביע עמדה בשאלה אם שינוי כזה רצוי. עוד יש לזכור כי לשני הצדדים ישנה זכות ערעור על החלטה סופית של ועדת הערעורים ובגדר ערעור זה ניתן להסתייג אף מהחלטות ביניים.

10. לנוכח מסקנתי כי אין אפשרות להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים, אין מקום להידרש במסגרת הליך זה להחלטת הוועדה לגופה. גם אם לעתים יש היגיון מעשי במתן אפשרות להשיג על החלטה בשלב מוקדם יותר, לא ניתן לעקוף את הכלל הדיוני על-ידי דיון לגופו של עניין בשלב זה. יוזכר כי הכלל הוא שאין זכות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים בהיעדר הוראה מפורשת של המחוקק, וכזו אינה בנמצא ביחס לחוק הנכים.

11. סוף דבר: אציע לחבריי לדון בבקשת רשות הערעור כאילו ניתנה רשות ערעור והוגש ערעור על-פי הרשות שניתנה, ולדחות את הערעור. קצין התגמולים יישא בהוצאות המשיב ושכר טרחת עו"ד בסך 10,000 ש"ח.

1. חברי השופט נ' הנדל סבור, כי הוראת סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק בתי דין מינהליים) אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם הוראת סעיף 34 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן: חוק הנכים). לפיכך, בהתאם למצוות סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים – הקובע כי "לא תחול הוראה של חוק זה על בית דין אם קיימת בחוק אחר הוראה לאותו ענין החלה על אותו בית דין" – ידה של הוראת חוק הנכים על העליונה. דעתי שונה. אינני סבור, כי סעיף 34 לחוק הנכים משמיענו "הוראה לאותו ענין" של הגשת בקשת רשות ערעור על החלטות ביניים של ועדת הערעורים שלפי חוק זה. משכך, סבורני, כי אין מניעה להגיש בקשת רשות ערעור כאמור, מכוחו של סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים.

2. בטרם אנמק את עמדתי אציין, כי הדברים שונים באשר לקביעתו הראשונה של חברי. תמים דעים אני עמו, כי התיבה "החלטה" שבסעיף 34 לחוק הנכים – עניינה בהחלטת הסופית של הוועדה. פרשנות זו, הגיונה בצדה, חברי נימק באר היטב את הטעמים לכך; היא גם עולה בקנה אחד עם פסיקה קודמת של בית משפט זה, כנזכר בחוות דעתו. יחד עם זאת אעיר כבר עתה, כי לא אחת ביסס בית משפט זה את פרשנותו לגבי המונח "החלטה" כמכוון להחלטה הסופית, בין היתר, על כך שבמקרה המתאים הנפגע מהחלטות ביניים יוכל להשיג עליהן באמצעות הגשת בקשת רשות ערעור לפי חוק בתי דין מינהליים. מכל מקום, מקובל עלי, כי זכות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים, לא מוקנית לו, לנפגע הימנה.

3. בעניין גרנות ובעניין ממון שלאחריו, דן בית משפט זה באותה שאלה שמונחת עתה לפתחנו, אך זאת בנוגע להליכים המתנהלים לפני בית הדין לחוזים אחידים ולפני ועדת הערר שלפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן: חוק הרשויות המקומיות (ביוב)). בדומה לוועדת הערעורים שלפי חוק הנכים, שני הטריבונלים הנזכרים מהווים גם הם 'בתי דין מינהליים' לצורך תחולת הוראות חוק בתי דין מינהליים (ראו פרט 8 ופרט 14 לתוספת לחוק), ומשכך – משליך עניינם ישירות על נושא דיוננו. בית המשפט העליון הגיע למסקנה – פה אחד, בשני ההליכים הנזכרים – כי הוראת חוק פרטיקולרית באשר לזכות הערעור על החלטה סופית של בתי הדין מושאי פסקי הדין הללו, אינה יוצרת כשלעצמה, הסדר שלילי המונע את תחולתו של סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים. נותר אמנם פתח צר לחריגה מעקרון זה, אם וכאשר תכליתו של חוק מסוים מונעת את החלת הסעיף הנזכר, אך לגישתי, העניין דגן אינו בא בקהל אותם מצבים חריגים. אבהיר.

לשון החוק

4. סעיף 34 לחוק הנכים מסדיר את זכות הערעור על החלטה סופית של ועדת הערעורים. כך הכריע חברי, ולכך הצטרפתי גם אני. סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים קובע כי: "[...] לא תחול הוראה של חוק זה על בית דין אם קיימת בחוק אחר הוראה לאותו ענין החלה על אותו בית דין". הנה כי כן, סעיף 4(ג) לחוק קובע, כי אם הורנו חוק אחר הוראה בנוגע לבית דין מינהלי פלוני, והיא סותרת את ההוראות הכלליות הקבועות בחוק בתי דין מינהליים, או אז יגבר כוחו של החוק הספציפי. ודוק, על מנת לשלול את תחולתה של הוראת חוק בתי דין מינהליים, נדרשת "הוראה לאותו ענין החלה על אותו בית דין". לא זהו מצב הדברים בענייננו. חוק הנכים אינו מורה לנו "הוראה לאותו ענין" של הגשת בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של הוועדה. זכות ערעור לחוד, רשות ערעור לחוד; ויותר מכך: החלטה סופית לחוד, החלטת ביניים לחוד. נמצאנו למדים, כי בערעור על החלטות סופיות, הורה לנו המחוקק את הדרך אשר נלך בה, אך בכל הנוגע להחלטות ביניים – שתק ולא פירש. האם שתיקתו נעשתה במפגיע, והיא מעידה על כוונה ליצור הסדר שלילי, המונע את האפשרות להשיג על החלטות ביניים על דרך של הגשת בקשת רשות ערעור? בית המשפט העליון נדרש לשאלה זו בעניין ממון (פסקה 11), והשיב עליה בשלילה: "שתיקת החוק בנוגע להשגה על החלטות ביניים אינה מלמדת על כוונה ליצור הסדר שלילי המונע את תחולתו של סעיף 45(ד)-(ה) לחוק בתי דין מינהליים, אלא אם מתחייב אחרת מתכליתו של החוק". עוד קודם לכן, בעניין גרנות (פסקה 14) נקבע כדברים האלה: "מבחינה לשונית, אין מניעה לראות בהגשת ערעור על החלטה סופית כ'עניין' אחד, ובהגשת בקשת רשות ערעור על החלטה אחרת כ'עניין' אחר".

5. ראיה לגישה זו, ניתן למצוא באותן החלטות רבות שניתנו על אודות פרשנותו הנכונה של המונח 'החלטה' בדברי חקיקה שונים. הגע עצמך, אילו ביקש המחוקק להשמיענו, כי לא ניתן לבקש רשות ערעור על החלטות-ביניים, כי אז, חזקה עליו שהיה מפרש דבריו, ולמצער, לא היה נוקט בלשון עמומה שיכולה להתפרש באופן הפוך מזה שאליו כיוון; לאמור, כי ניתן להגיש ערעור בזכות גם על החלטות-ביניים. דומני אפוא כי לא אטול סיכון בלתי מחושב אם אציע, שהמחוקק לא נתן דעתו על החלטות-ביניים שרשאית הוועדה להוציא מלפניה, בשעה שקבע את הסדר הערעור בנוגע להחלטותיה הסופיות. בין כך ובין כך, הוראה ברורה, בדיבור או בשתיקה, לעניין הגשת בקשת רשות ערעור על החלטות ביניים של הוועדה – אין בנמצא. משאלו הם פני הדברים, אין תחולה לחריג הקבוע בסעיף 4(ג) לחוק, וממילא חלה הוראת סעיף 45(ד) גם על ועדת הערעורים שלפי חוק הנכים.

6. גישת חברי בעניין הזה, שונה. לדידו, לשונו של סעיף 34 לחוק הנכים מלמדת, כי המחוקק ביקש ליצור "הסדר ממצה" בנוגע לדרכי ההשגה על כל החלטותיה של ועדת הערעורים; הן החלטות סופיות, הן החלטות ביניים. בהקשר זה, מדגיש חברי את השוני שבין הסדר הערעור על החלטות סופיות של ועדת הערעורים שלפי סעיף 34 לחוק הנכים, לבין הסדר הערעור על החלטות סופיות של בתי דין מינהליים, לפי סעיף 45(א) לחוק בתי דין מינהליים. דומני, כי איננו חלוקים בשאלה זו. אכן, סעיף 34 לחוק הנכים מורה אותנו "הוראה לאותו עניין" של הגשת ערעור בזכות על החלטה סופית של ועדת הערעורים. הוראה זו אכן שונה מן ההסדר המעוגן בהוראת חוק בתי דין מינהליים, ומשכך וכנזכר לעיל, אין חולק כי ידו של החוק הספציפי על העליונה. ברם, לעמדתי, וכפי שנפסק פעם ופעמיים בעבר, אין לראות בכך משום "הוראה לאותו עניין" של הגשת בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של הוועדה. לגבי עניין אחרון זה, סתם המחוקק ולא פירש.

7. זאת ועוד. חברי השופט הנדל עומד על המגבלה הקבועה בסעיף 34 לחוק הנכים, לפיה ניתן לערער בזכות על החלטה סופית של הוועדה "בנקודה משפטית בלבד". לשיטתו, הוראה זו "מעוררת קושי" להחיל על ועדת הערעורים שלפי חוק הנכים את הוראת סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים. שאם אמרת כן, השגה על החלטה סופית של הוועדה – תוגבל לנקודה משפטית בלבד, בעוד שעל השגה על החלטת ביניים שלה, לא תחול מגבלה זו. גבי ידי, אין בכך כדי להביאנו למסקנה שלפיה חוק הנכים מורנו הוראה לעניין הנדון. הוראת החוק מבקשת ללמדנו רק זאת, כי תוכנו של הערעור יתמקד בשאלה משפטית; עיתוי הדיון בו לא הוגבל. לשון אחר, מגבלה בדבר מהותו של הערעור, אינה משליכה על השלב שבו יתקבל הערעור לדיון. לגישתי – ארחיב על כך מיד – תיחום הערעור לשאלה משפטית בלבד, יוכל לחול גם בנוגע להגשת בקשת רשות ערעור, וזאת על דרך של היקש. בין כך ובין כך, אינני סבור כי יש בסעיף 34 לחוק הנכים משום "הוראה לאותו עניין" של השגה על החלטות-ביניים, כדרישת סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים. באין תחולה להוראת סעיף 4(ג), שבים אנו אל הכלל המעוגן בסעיף 45(ד).

8. בידוע, כי אינו דומה ערעור בזכות להגשת בקשת רשות ערעור. כאשר מוגשת בקשה לרשות ערעור, על המבקש לעבור משוכה מקדמית, ולשכנע את בית המשפט כי יש מקום להידרש כעת להשגות שברצונו להעלות במסגרת ערעורו: "הליך בקשת רשות הערעור נועד, מעצם שמו, טיבו והגיונו, להותיר בידי של בית המשפט את שיקול הדעת אם ליתן רשות ערעור ולקיים בירור 'ערעורי' ביחס לטענות כנגד החלטת הביניים, או אם להימנע מלעשות כן ולמעשה לדחות את בירור הטענות כנגד החלטת הביניים לשלב הערעור על פסק-הדין" (רע"א 7682/06 אליהו חברה לביטוח בע"מ נ' אלוש, פסקה 3 (25.6.2007)). סבורני, כי בשעה שישקול בית המשפט המחוזי אם להעתר לבקשת רשות ערעור על החלטת

ביניים של ועדת הערעורים, אם לאו, ידרש להביא במניין שיקוליו את הוראת סעיף 34 לחוק הנכים – שנאמרה אמנם לגבי ערעור בזכות על החלטה סופית – לפיה אין ערעור על החלטת ועדת הערעורים אלא בנקודה משפטית בלבד. הגם שהוראה זו לא חלה ישירות בענייננו, אינני רואה מניעה להורות על תחולתה מכוח היקש (השוו לדברי השופט גרוניס בעניין ממון, פסקה 14). שנינו בתלמוד הירושלמי (ראש השנה, פ"ג, הלכה ה'): "תני בשם רבי נחמיה: היתה כאניות סוחר ממרחק תביא לחמה [משלי לא, יד]. דברי תורה עניים במקומן ועשירים במקום אחר"; דומה, כי משעה שהורנו המחוקק במקום אחד כי לא תינתן זכות ערעור על החלטה סופית של הוועדה אלא בנקודה משפטית, יש לדון מקל וחומר, כי על החלטות-ביניים שלה אין לקבל ערעור שלא בנקודה משפטית, גם אם המקור הנורמטיבי להגשתו של ערעור זה, שונה. במאמר מוסגר, יש לזכור בהקשר לכך את הדברים שהעיר בעבר השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין: "אין לחדד כי הגבולות [של אותה 'נקודה משפטית'] פעמים מובהקים הם, ופעמים אינם חדים וברורים ביותר" (רע"א 288/07 פלוני נ' משרד הביטחון קצין תגמולים, פסקה ה1. (13.03.2007); ראו עוד: רע"א 8077/96 קריספיל נ' קצין התגמולים, פסקה 5 (1997); רע"א 43/15 פלוני נ' קצין התגמולים משרד הביטחון, פסקה ב לחוות דעתו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (20.03.2016). ובאופן כללי יותר בע"א 266/97 מנהל מס שבח מקרקעין חיפה נ' וייסמן, פ"ד נז(3) 207 (2003)). מכל מקום, כפי שכבר הבהרתי, שאלת היקף הנושאים שיתבררו בערעור, היא נפרדת מן השאלה הדיונית בנוגע לשלב שבו ניתן להגישו.

9. עוד אשיב לדבריו של חברי, כי בעניין ממון מצאנו מצב משפטי דומה, שלא מנע מבית המשפט להחיל את שני דברי החקיקה זה לצד זה. סעיף 31 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב) (שבוטל בינתיים) קבע, כי בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים, תחומה לשאלה משפטית בלבד, ואילו חוק בתי דין מינהליים אינו מגביל הגשת בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי לנקודה משפטית בלבד. במצב הנורמטיבי המתואר, יפה כוחן של החלטות ביניים – שעליהן ניתן לבקש רשות לערער ב'גלגול שלישי' בכל נושא שהוא, מכוחן של החלטות סופיות – שבעניינן ניתן לבקש רשות לערער ב'גלגול שלישי' בנושא משפטי בלבד. חרף זאת, קבע בית המשפט העליון בעניין ממון כי אין מניעה להחיל את הוראת חוק בתי דין מינהליים לצד ההוראה הנזכרת. אמת נכון הדבר, השופט גרוניס (כתוארו אז) ראה בכך משום 'אנומליה' מסוימת, אולם לא נפסק משום כך, כי החוק הנדון יוצר הסדר שלילי גורף; תהא זו מסקנה מרחיקת לכת לומר כן. אזכיר בהקשר זה, כי לגישתי דלעיל, אותה 'אנומליה' אינה מעוררת קושי ממשי הלכה למעשה; יגזור בית המשפט גזירה שווה מהוראת סעיף 34 לחוק הנכים, ויסרב להעתר לבקשת רשות ערעור שאינה נסובה סביב 'נקודה משפטית'.

10. לסיכום חלק זה, אינני סבור כי הוראות חוק הנכים משמיעות לנו הסדר שלילי שימנע את תחולתו של סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים. כאמור לעיל, יסודה של מסקנתי-זו – ברמה העקרונית – בשתי הלכות שיצאו מלפני בית משפט זה (עניין גרנות ועניין ממון). עם זאת, יישומן של הלכות אלו בנוגע לכל דבר חקיקה פרטיקולרי, דורש היזקקות לתכליתו של דבר החקיקה הנדון, לראות היש בו כדי למנוע את תחולתו של סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים: "כאשר נקבע בחוק באופן סתמי כי קיימת זכות ערעור על 'החלטה', ומדובר בגוף אשר חוק בתי דין מינהליים חל עליו, יש לפרש את התיבה 'החלטה' כמתייחסת להחלטות סופיות בלבד. על החלטות ביניים יחול סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים המאפשר להגיש ערעור ברשות, למעט במקרים חריגים בהם תחייב אותנו תכלית החוק להימנע מהחלתו של סעיף זה" (עניין ממון, פסקה 12). בטרם נצא לדרך, נציטיד באמות המידה שנקבעו לעניין זה: "רק מקום בו הכרה באפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים מעוררת קושי מיוחד ויוצא דופן, בהשוואה לבתי דין מינהליים אחרים, תהיה הצדקה לקבוע שאין להחיל את סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים" (שם). האם עניין לנו במקרה חריג, שבו תכלית החוק מעוררת 'קושי מיוחד ויוצא דופן' המחייב אותנו להימנע מהחלת סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים? לבירור שאלה זו אפנה עתה.

מן הלשון אל התכלית

11. אבקש לעמוד תחילה על תכליתו של חוק בתי דין מינהליים, שעוסקים אנו בפרשנות סעיף 4(ג) שבו. לאחר מכן, אפנה לתכלית החוק הקונקרטי – חוק הנכים.

12. בדברי ההסבר להצעת חוק בתי דין מינהליים, התשנ"א-1991, ה"ח 334 (להלן: הצעת החוק) הוטעם, כי "הקמת בתי הדין המינהליים, כל אחד בחוק נפרד, ללא תכנון כולל ושיטתי, הביאה ליצירת מערכת מגוונת ובלתי אחידה בנושאים השונים [...] המטרות העיקריות של החוק המוצע הן – קביעת הלכות כלליות המסדירות את הקמתם ופעילותם של בתי הדין, האחדת ההוראות הנוגעות למערכת בתי הדין מקום שכיום אין הצדקה עניינית לשוני ביניהם [...] (הובא בעניין גרנות, פסקה 14). הנה כי כן, ביקש המחוקק לעשות להאחדת סדרי הדין של בתי הדין המינהליים החוסים תחת החוק, 'ליישר קו' בנוגע לדרכי פעולתם. מכאן יש להסיק, כי יצירת הבדלים בין סדרי הדין הנוהגים בבית דין מינהלי אחד למשנהו, פוגעת בתכליתו של החוק. נוכח האמור סבורני, כי מקום שלא נדרשנו לכך מכוח הוראת חקיקה מפורשת, או למצער, מטעמים כבדי-משקל הנוגעים לאופיו ולתכליתו של בית הדין הנדון, לא נוכל להורות כן. על רקע זה נקבע בעניין גרנות (שם), כי "הנחת המוצא בחוק בתי דין מינהליים היא כי ההוראות שבחוק חלות על כל בתי הדין (סעיף 4(א) לחוק בתי דין מינהליים). סעיף 4(ג) מהווה חריג להסדר הכללי האמור, ובהיותו כזה, ניטה לפרשו בצמצום". לפיכך ציין בית המשפט בעניין ממון, כי נדרש 'קושי

מיוחד ויוצא דופן' הנובע מתכליתו של דבר החקיקה הנדון, על מנת להצדיק יצירת הבחנות פרוצדוראליות בין בתי דין שונים החוסים תחת הוראות חוק בתי דין מינהליים.

13. מכאן לתכליתו של חוק הנכים. תכלית החוק ידועה ומפורסמת, ועניינה בהבטחת ביטחון סוציאלי למי שהמדינה חבה לו חוב מוסרי ממדרגה ראשונה (ע"ע 4515/08 מדינת ישראל נ' נאמן, פסקה 31 (6.10.2009); רע"א 7678/98 קצין התגמולים נ' דוקטורי, פ"ד ס(1) 489, חוות דעתו של הנשיא ברק (2005)). לשיטת חברי השופט הנדל – "תכלית זו מצדיקה כי ההליכים בפני ועדת הערעורים יתקיימו במהירות וביעילות המירבית". בהמשך לכך הוסיף חברי וקבע, כי לוועדת הערעורים שלפי חוק הנכים נודע "אופי ייחודי", שבעטיו אין להתיר הגשת בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים שלה. זאת, נוכח הוראת סעיף 28 לחוק הקובעת, כי "קציני תגמולים וועדות ערעור לא יהיו קשורים בדקדוקי דיון ובדיני ראיה, אלא יפעלו בדרך שתיראה להם כמועילה ביותר לבירור השאלות העומדות לדיון", וכך בהתאם להוראת סעיף 26(ב) לחוק המלמדת על היותה של הוועדה טריבונל מקצועי שאחד מחבריו הוא רופא. תשובתי לדברים אלו – בשניים. ראשית, מאפיינים אלו שצוינו בדברי חברי, אינם ייחודיים לוועדת הערעורים שלפי חוק הנכים לבדה. כפי שאראה, מדובר בקווי-מתאר משותפים לבתי הדין המינהליים, רובם ככולם. שנית, לטעמי, מאפיינים אלו אינם מעוררים 'קושי מיוחד ויוצא דופן', הכופה אותנו להימנע מהחלת סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים בנוגע לוועדת הערעורים שלפי חוק הנכים. אדון בדברים כסדרם, ראשון-ראשון, אחרון-אחרון.

14. אמת נכון הדבר, ועדת הערעורים שלפי חוק הנכים, הריהי טריבונל מקצועי, היא אינה כפופה ל'דקדוקי דיון ולדיני ראיה', ונודעת חשיבות ליעילותה הדיונית. דא עקא, מאפיינים אלו נכונים לרבים מבתי הדין המינהליים. יתר על כן, אלו הם חלק מעיקרי התכליות שביקש המחוקק להגשים בהקמת בתי הדין המינהליים השונים. כך עולה מדברי ההסבר להצעת חוק בתי דין מינהליים: "הסיבות להקמת בתי הדין הן בעיקר שלוש – ריבוי מחלוקות בין האזרח לרשות, הצורך במומחיות בבירור המחלוקות והדרישה להגברת היעילות [...] טיפול במחלוקות בין האזרח לבין הרשות דורש לעתים מומחיות מיוחדת, משום שמדובר בנושאים אשר דורשים ידע מקצועי, כמו למשל בתחום הרפואה והחקלאות. יתרונו של בית הדין בכך שניתן לשאת בו מומחים בעלי ידע [...] בנושאים שבאים לפני בית הדין יש על פי רוב צורך בדיון יעיל, מהיר וחול. כדי להשיג מטרה זו ניתן, בסוג זה של דיונים, לפשט את סדרי הדין ודיני הראיות, כך שהעורך יוכל במקרים רבים לוותר על שירותיו של עורך דין". המגמה בדבר הקמת בתי דין מינהליים לשם יעול ההתדיינויות שבין הרשות לבין האזרח, חזרה ונשנתה בע"א 6365/00 בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון, נו(4) 38, 45 (2002): "הטלת תפקידים מעין-שיפוטיים על המועצה הארצית מהווה חלק מהמגמה הכללית בחוק ליצור גופי ערר פנימיים המהווים חלק מהמנגנון המינהלי, שנועדו לקיים

בדיקה פנימית של מעשיה של הרשות המינהלית [...] המגמה ליצירת גופי ערר פנימיים אינה נחלתו הבלעדית של החוק. זה שנים מספר נוטה המחוקק להכיר בחשיבות הציבורית של הקמת גופי ערר פנים-מינהלתיים במגזרים השונים של הרשויות המינהליות במטרה ליישב במהירות סכסוכים המתגלעים בין הפרט לרשות המינהלית, ומתוך תקווה כי גישה זו עשויה לטפח יחסים תקינים והוגנים בין האזרח לשלטון". וכך נאמר בעניין ממון (פסקה 13): "הליך הדיון בפני ועדת ערר נועד ליצור מסלול השגה מהיר, מקצועי ויעיל". באופן קונקרטי אציין, כי השחרור מדקדוקי הדיון ומסדרי הראיות, מהווה מוטיב חוזר בסדרי הדין שחלים על הדיונים בבתי דין מינהליים שונים (ראו, סעיפים 20-21 לחוק בתי דין מינהליים; וכן סעיף 9 לחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982; וסעיף 29(ד) לחוק הרשויות המקומיות (ביוב)).

15. עתה להשלכות של המאפיינים הנזכרים בדברי חברי. מושכלות יסוד, כי הליכים משפטיים באשר הם, צריכים להתנהל במהירות וביעילות מירבית, ובאופן מיוחד נכונים הדברים, כאמור לעיל, בנוגע להליכים המתנהלים לפני בתי הדין המינהליים; אכן למדנו במשנה, כי "חרב באה לעולם על עינוי הדין" (משנה, אבות ה, ח; ראו שולחן ערוך, חושן משפט יז, יא). לצד זאת נאמר באותה משנה, כי חרב באה לעולם גם בשל "עיוות הדין"; ועוד שנינו – "הו מתונים בדין" (משנה, אבות א, א; ראו שולחן ערוך, חושן משפט י, א). לאמור, לצד המהירות המתבקשת, גם יסודיות נדרשת. מלאכת איזון זו, בין קידום מהיר של ההליך השיפוטי לבין עיון יסודי בכל פרט מפרטיו, מלווה כל שופט ביושבו על מדין, ומלווה גם את מערכת המשפט בכללותה (ראו אלעד סטופל "על המתח שבין דין אמת לעינוי הדין" פרשת השבוע ברוח המשפט (פרשת יתרו, גיליון מס' 365, תש"ע)). בדבר הזה, הכריע חוק בתי דין מינהליים על דרך הכלל, כי נכון יהיה לאפשר הגשת בקשת רשות ערעור על החלטות ביניים של בתי הדין המינהליים הבאים בשערי החוק, חרף העיכוב הדיוני שכרוך בכך. עמד על כך בית המשפט בעניין ממון (פסקה 12): "באשר לסוגיה של תכלית החוק, מובן כי אין די בכך שפתיחת האפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטות ביניים כרוכה ב'מחיר' מסוים כדי להסיק כי תכלית החוק מחייבת להימנע מהחלת סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים. לקיומה של אפשרות לתקוף החלטות ביניים על דרך ערעור ברשות יש תמיד חסרונות לצד יתרונות [...] בהתחשב בכל אלה, גישתו של חוק בתי דין מינהליים היא שככלל יש להתיר ערעור ברשות על החלטות ביניים של בית דין מינהלי". אזכיר בהקשר זה, כי הפסיקה בעניין גרנות ובעניין ממון נעשתה גם היא על רקע דברי חקיקה המעניקים גמישות דיונית לבתי הדין החוסים תחתם (סעיף 9 לחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, וסעיף 29(ד) לחוק הרשויות המקומיות (ביוב)). חרף זאת, לא מצא בכך בית המשפט, רמז לבקשת המחוקק לקבוע הסדר שלילי המחייב את החרגת בתי הדין הנדונים, מהוראות חוק בתי דין מינהליים. נוכח האמור – הגם שאין חולק כי הדיונים לפני ועדת הערעורים שלפי חוק הנכים נדרשים להתנהל ביעילות מירבית – אין

לומר כי יש בכך טעם משכנע להחריג ועדה זו מההוראות הכלליות שנקבעו בעניינם של בתי הדין המינהליים, ולסתום את הגולל על האפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטות ביניים שלה.

16. לצד האמור, נכון אני לצעוד כברת דרך מסוימת לכיוון עמדתו של חברי, ולהסכים כי יש מקום ליתן משקל לחשיבות שבהאצת ההליכים, שעה שמתבקש בית המשפט ליתן רשות ערעור על החלטות ביניים של הוועדה. זאת ועוד, מטעמים נוספים, אמות המידה לקבלת רשות ערעור בכגון דא תהיינה מחמירות (ראו גם בעניין ממון, פסקה 13). ראשית וכפי שכתבתי לעיל, שיקול הדעת של בית המשפט שלפניו הוגשה בקשה למתן רשות ערעור, מונחה בין היתר על-ידי המגבלה המעוגנת בסעיף 34 לחוק הנכים, לפיה ערעור על החלטת ועדת הנכים יעסוק ב'נקודה משפטית בלבד'. שנית, רוב החלטות הביניים שיוצאות מלפני הוועדה, עניינן בסדרי הדין (השוו לעניין גרנות, פסקה 12). כידוע, עניינים אלו אינם מצדיקים ככלל מתן רשות ערעור, נוכח סמכותה הרחבה של הערכאה הדיונית בכל הנוגע להיבטים הדיוניים של ההליך המתנהל לפניו (ראו שם). כך בכלל, אך בייחוד כך בענייננו, נוכח הוראת סעיף 28 לחוק הנכים הנזכרת לעיל, לפיה "קציני תגמולים וועדות ערעור לא יהיו קשורים בדקדוקי דיון ובדיני ראיה, אלא יפעלו בדרך שתיראה להם כמועילה ביותר לבירור השאלות העומדות לדיון".

17. להשלמת התמונה אוסיף, כי החשש מפני סרבול מיותר של ההליך בשל הגשת בקשות סרק לרשות ערעור, איננו 'כצעקתה'. מעבר למשוכה הגבוהה הניצבת לפני מבקש רשות הערעור, כנזכר לעיל, מאפיין נוסף של ההליך מושא דיוננו מפחית מן החשש המתואר. זהותם של בעלי-הדין בהליכי הערעור שמתנהלים לפני ועדת הערעורים, הריהם – הנכה מחד גיסא, וקצין התגמולים מאידך גיסא. כפי שצוין בעניין אחר, "קצין התגמולים [...] איננו ככל בעל דין בהליך אזרחי. מדובר בבעל סמכות מינהלית המתמנה על-ידי שר הביטחון מתוקף חוק הנכים" (רע"א 4248/14 קצין התגמולים נ' פלוני, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות (28.01.2015)). בשים לב למיהות בעלי-הדין, דומני, ישנו יותר מקורטוב של תקווה לכך שההליך לא יעוכב יתר על המידה, בשל בקשות שאינן מצדיקות זאת; חזקה על רשות מינהלית כי לא תעשה שימוש לרעה בהליכי משפט. לאידך גיסא, אין צריך לומר, כי אם הנכה הוא זה שמגיש את בקשת רשות הערעור, הרי שלבטח לא יהא בכך משום עינוי-דינו שלא לצורך, בניגוד לתכלית החוק. עוד אזכיר את שידוע, כי סדרי הדין הנוהגים ביחס לבקשת רשות ערעור, שונים במהותם מאלו שנוהגים ביחס לערעור המוגש בזכות: "ניתוב הליך ההשגה [...]" על בקשות ביניים לדרך של בקשת רשות ערעור מקהה את החסרונות [...] הדיון בבקשה נערך ככלל לפני שופט אחד; ניתן להורות על דחייתה במעמד צד אחד; ומבחינה מהותית, לבית המשפט שיקול

הדעת אם לברר הבקשה לגופה או לדחות את בירורה לשלב הערעור על ההחלטה הסופית" (עניין גרנות, פסקה 14). במצב דברים זה, פוחת החשש כי הליכים מיותרים יעיקו על התקדמות ההליך, באופן בלתי-מידתי.

18. לבסוף, ציין חברי כי "התוצאה שלפיה לא יתאפשר להשיג על החלטות ביניים של ועדת הערעורים [...] אינה צפויה לגרום לחוסר צדק", שכן ניתן יהיה להשיג על החלטות אלו במסגרת ערעור על ההחלטה הסופית. אמנם כן, לרוב, החלטות ביניים אינן בלתי הדירות. יחד עם זאת, דומני כי האפשרות להשיג על החלטות ביניים בסופו של ההליך, אינה מספקת תמיד מענה ממצה, ומכל מקום, לא כל המקרים שווים לעניין זה (ראו בר"ם 4057/05 קופרמן נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון, עמ' 4 (24.6.2007)). העניין דנן יכול להוכיח זאת. זאת ועוד, לעיתים עצם הימשכותו של הליך שיפוטי בדרך שגויה, יש בה יותר מקורטוב של חוסר צדק כלפי בעלי-הדין, בשעה שניתן היה לסכל מצב כזה בשלב מוקדם יותר. אשר על כן, הקניית שיקול דעת לבית המשפט באשר לקבלת בקשה לרשות ערעור על החלטות ביניים, יש בה משום איזון נאות לעניין זה, למצער בעיניו של המחוקק, האמון על קביעת סדרי הדין (עניין ממון, פסקה 29).

19. אשר לסייעתא שמצא חברי בעניין אסם ובע"א 3603/95 הממונה על ההגבלים העסקיים נ' דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ, פ"ד מט(5) 423 (1996) (להלן: עניין דלק) שעסקו בערעור על החלטות ביניים של בית הדין לתחרות, אינני סבור כי הנדון דומה לראיה. ראשית – עמד על כך בית המשפט בעניין גרנות (פסקה 14) – ההסדר החקיקתי בנוגע להגשת ערעור על החלטות בית הדין לתחרות, שונה מן הנדון דידן. מדובר בהסדר מפורט יותר, ובעיקר חשוב לענייננו, כי נמנים בו כמה וכמה סוגי החלטות שעליהן ניתן להגיש ערעור; לא בהחלטתו הסופית של בית הדין בלבד עוסק הסעיף (ראו סעיף 39 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק התחרות)). משאלו הם פני הדברים, הרי שגם אם מצא בית משפט זה כי חוק התחרות משמיענו הסדר שלילי, בנוגע לאפשרות להגיש ערעור על החלטות שלא נמנו בו, אין לגזור מכך גזירה שווה לענייננו.

20. שנית, פסק הדין בעניין אסם, עסק בפרשנות התיבה 'החלטה' שבסעיף 39 לחוק התחרות; האם עניינה בהחלטתה הסופית של הוועדה בלבד, או שמא גם החלטות-ביניים באות במניין. לעניין זה קבע בית המשפט – מנימוקים משכנעים – כי עסקינן בהחלטה סופית בלבד. לעומת זאת, הוראת סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים, לא הוזכרה כלל בעניין אסם. בהקשר זה אעיר, כי פסק הדין בעניין אסם ניתן ביום 19.3.1992, פחות מחודש-ימים לאחר פרסומו ברשומות של חוק בתי דין מינהליים (ביום 27.2.1992). אכן, בעניין דלק נקבע מפורשות כי הוראת סעיף 39 לחוק התחרות הריהי "הוראה לאותו עניין"

של דרכי ההשגה על החלטות ביניים של בית הדין, ולפיכך היא מונעת את תחולתו של סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים. מכל מקום, כאמור לעיל, אין בכך קושיה על עמדתו, שכן בסעיף 39 לחוק התחרות מנה המחוקק כרוכל שורת החלטות הניתנות לערעור – ביניהן גם החלטות ביניים – ולפיכך, יש רגליים לטענה שלפיה מכלל הן נשמע לאו לגבי החלטות שלא נמנו בחוק. אך למעלה מזו, ראוי לשים לב כי פסק הדין בעניין דלק ניתן במותב יחידי, ומשכך, גם אילו מצאתי שיש לו רלבנטיות לענייננו, לא היה בכוחו לגבור על שתי הלכות מפורשות, ברורות ומאוחרות שיצאו מלפני בית המשפט העליון (בעניין גרנות ובעניין ממון).

21. סוף דבר, אינני סבור כי תכליתו של חוק הנכים כופה אותנו למנוע כליל את האפשרות להגיש בקשת רשות ערעור על החלטות ביניים של ועדת הערעורים שלפי חוק זה; אדרבה, לשיטתי, משקבע המחוקק כי יש לאפשר הגשת בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים של בתי דין מינהליים, אין בנמצא טעם משכנע להוציא את בית הדין שלפנינו מן הכלל.

22. לו תישמע דעתי, נקבע כי ניתן להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערעורים, ונפנה לדון בסוגיה השניה שהובאה לפתחנו – סמכותה של ועדת הערעורים להורות על מינוי אפוטרופוס לבעל-דין לצורך ניהול הליך לפני הוועדה.

23. אחר הדברים האלה: משגברו עלי חברי, ומסקנתם היא כי אין אפשרות להשיג על החלטת-ביניים של ועדת הערעורים, אותיר את הדיון בסוגיה השניה הנ"ל לעת מצוא.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

במחלוקת שנתגלעה בין חבריי, השופט נ' הנדל והשופט נ' סולברג, דעתי היא כדעתו של השופט הנדל; ואלה הם טעמי:

1. סוגייתנו נשלטת על ידי האמור בסעיף 34(א) לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], (להלן: חוק התגמולים או החוק), אשר קובע כדלקמן:

"התובע או קצין התגמולים רשאים לערער על החלטת ועדת ערעור לפני בית המשפט המחוזי, בנקודה משפטית בלבד".

2. חבריי מסכימים כי הוראה זו מתייחסת להחלטתה הסופית של ועדת הערעורים, וגם אני סבור כך. למען הדיוק, אעיר כי מדובר בהחלטה סופית בערעור על אחת מהחלטותיו של קצין התגמולים, לרבות החלטה בדבר מתן מלווה ארעי לתובע (ראו: סעיף 31א לחוק התגמולים) והחלטה בדבר עיכוב זמני של תגמולים (ראו: סעיף 35ב לחוק).

3. השאלה שביחס אליה חבריי חלוקים היא זו:

האם האמור בסעיף 34(א) לחוק התגמולים מהווה הסדר ממצה בכל הקשור לדרכי ההשגה על החלטות ועדת הערעורים אשר פועלת במסגרת החוק (להלן: ועדת הערעורים או הוועדה)?

השופט הנדל עונה לשאלה זו בחיוב: לשיטתו, מדובר בהסדר ממצה שבמסגרתו ניתן לערער – בזכות – רק על החלטתה הסופית של ועדת הערעורים כשהערעור נסוב על נקודה משפטית; ואין כל אפשרות לערער על החלטות ביניים. השופט סולברג עונה לשאלה זו בשלילה: לשיטתו, סעיף 34(א) לחוק התגמולים מטפל אך ורק בערעור בזכות אשר בא לתקוף את החלטתה הסופית של ועדת הערעורים, ואיננו נוקט שום עמדה – לכאן או לכאן – בנוגע לאפשרותם של תובע ושל קצין התגמולים לערער על החלטות ביניים של הוועדה. לדעת השופט סולברג, אפשרות כאמור נקבעה בסעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק בתי דין מינהליים), אשר קובע כי "החלטת ביניים או החלטה לעכב ביצוע של החלטה של רשות מינהלית שנתן בית דין ניתנות לערעור ברשות לפני בית משפט מחוזי, בדין יחיד, אם ניתנה רשות לכך מאת שופט בית המשפט המחוזי". רשימת הטריבונלים שעל החלטותיהם חל חוק בתי דין מינהליים כוללת את ועדת הערעורים אשר פועלת לפי חוק התגמולים (ראו: סעיף 4(א) ופרט 5 לתוספת לחוק). השופט סולברג סבור אפוא כי האמור בסעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים ביחס לאפשרות לערער ברשות על החלטת ביניים של הוועדה ממלא את החלל שהשאיר אחריו סעיף 34(א) לחוק התגמולים. מנגד, סבור השופט הנדל, כי סעיף 34(א) לחוק התגמולים לא השאיר אחריו שום חלל; ולפיכך, בהתאם למצוותו של סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים – אשר קובע כי "לא תחול הוראה של חוק זה על בית דין אם

קיימת בחוק אחר הוראה לאותו עניין החלה על אותו בית דין – ההסדר הכללי שבסעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים איננו חל על החלטות הביניים של הוועדה.

4. הגבלתו הסטטוטורית של ערעור אשר מוגש על החלטתה הסופית של ועדת הערעורים מכוחו של סעיף 34(א) לחוק התגמולים מעמידה קושי בפני פרשנותו של השופט סולברג. כיצד ייתכן שאת הערעור העיקרי על החלטתה הסופית של הוועדה ניתן להגיש רק בנוגע לנקודה משפטית, בשעה שערעורים על החלטות הביניים השונות של הוועדה אינם כפופים לשום מגבלה זולת קבלת רשות? לדעת השופט סולברג, קושי זה לאו קושי הוא – וזאת, משני טעמים. ראשית, ניתן, ולדידו אף ראוי, לפרש את האמור בסעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים, בהחלתו על החלטות הביניים של הוועדה, באופן שיגביל את רשות הערעור לעניינים משפטיים, להבדיל מאלו שבעובדה. שנית, לשיטת השופט סולברג, הלכה שנפסקה על ידי בית משפט זה ברע"א 4990/05 ממנ נ' עיריית הרצליה (7.10.2009) (להלן: עניין או הלכת ממנ), בהתייחס להוראת חיקוק שאף היא הגבילה את הערעור הסופי לנקודה משפטית, תומכת בפרשנותו שלו ומבכרת אותה על פני פרשנותו של השופט הנדל.

5. באשר לי, אינני סבור שהלכת ממנ קבעה עיקרון כללי ומחייב אשר חל בכל מקרה ומקרה. השופט א' גרוניס (כתוארו אז), שכתב את פסק הדין בעניין ממנ, הגביל את פסיקתו לתכלית הספציפית של החיקוק דשם (ראו: שם, פסקאות 11-12 לפסק הדין); והוא אף עמד על הקושי הלשוני הכרוך בכך ועל הפגיעה ביעילות ההליכים אשר עלולה להיגרם עקב עצירת הדיונים אשר נועדה לאפשר שמיעת השגות על החלטות ביניים (ראו: שם, פסקאות 13-14). זאת ועוד: הלכת ממנ אף איננה עולה בקנה אחד עם ההלכה המורשת שנפסקה בעניינו של סעיף 90 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן: חוק המיסוי), אשר קובע כי "על החלטתה של ועדת ערר ניתן לערער בבעיה משפטית לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים [...]". הלכה זו קבעה כי "החלטתה של ועדת הערר" במסגרת חוק המיסוי, משמעה החלטה סופית – זאת, להבדיל מהחלטות ביניים למיניהן, שעליהן לא ניתן לערער אפילו ברשות (ראו: רע"א 3959/97 ברק נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור נתניה (30.11.1997) (להלן: עניין ברק); כמו כן, ראו: החלטת השופטת י' וילנר ברע"א 8621/19 סיסמופ טכנולוגיות בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין חיפה (26.3.2020), והאסמכתאות שם). סעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים איננו חל אמנם על ועדת הערר אשר פועלת לפי חוק המיסוי, אך לדבר זה אין חשיבות רבה. זאת, מאחר שוועדת הערר אשר פועלת בגדרו של חוק המיסוי משולה לבית משפט מחוזי (ראו: אהרן נמדר דיני מסים [מיסוי מקרקעין] מס שבח ומס רכישה 229 (1986)); ערעור על החלטותיה, כאמור בסעיף 90 לחוק המיסוי, כמוהו כערעור אזרחי;

ומשכך, ניתן היה לפרש את הוראות הדין בדבר מתן רשות ערעור על החלטות ביניים של בית משפט מחוזי (ראו: סעיף 41(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; וסימן ב' לפרק ל' לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984) כחלות גם עליה. דא עקא, פרשנות כאמור לא התקבלה (ראו: עניין ברק).

6. דוגמאות אלה אינן עומדות לבדן. בצדן ניצבים מקרים נוספים אשר הוכרעו על ידי בתי המשפט באופנים שונים: בחלק מהמקרים, הלכו בתי המשפט בדרך הזוהה לדרכו של חברי, השופט הנדל, ואילו בחלקם האחר אומצה הגישה הפרשנית בה דוגל חברי, השופט סולברג (ראו: ע"א 3977/07 מדינת ישראל נ' גרנות, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ, פסקאות 6-11 והאסמכתאות שם (18.5.2008) (להלן: עניין גרנות)).

7. כפי שאמר השופט ע' פוגלמן, בהסכמתם של השופט א' גרוניס (כתוארו אז) והמשנה לנשיאה א' ריבלין, בעניין גרנות:

"משקלן של דוגמאות אלה מוגבל. בית משפט זה קבע לא אחת, כי פרשנות התיבה "החלטה" אינה חייבת להיות אחידה לכל חיקוק וחיקוק [...]. בצד האמור, בפסקי הדין האמורים נמנו שיקולים שונים, אותם יכול בית המשפט להביא בחשבון בקובעו את הפרשנות להוראה הקונקרטית העומדת להכרעתו. בכלל אלה נמצא את תכלית החוק הרלוונטי, אופי ההליך אשר בגדרו ניתנה ההחלטה עליה מבקשים לערער, ואופיין של ההחלטות הניתנות בגדרו של אותו הליך [...]. בהקשר זה יבוא לידי ביטוי שיקולים של יעילות הדיון, מניעת סרבולו ועיכובו, הצורך להגיע להכרעה מהירה ויעילה [...] והנזק הפוטנציאלי לצד המבקש לערער על החלטה שניתנה, אם לא יזכה לערער עליה. בהקשר אחרון זה עמדו בתי המשפט על הקושי הקיים מקום בו כפועל יוצא מן הקביעה כי הזכות לערער היא על החלטה סופית בלבד, לא ניתן יהיה להשיג על החלטות ביניים, אלא כחלק מן הערעור על ההחלטה הסופית [...]. עוד תינתן הדעת ללשון הסעיף – האם מדובר בלשון כללית או שמא החריג או כלל המחוקק מפורשות סוגי החלטות מסוימים [...], לסעיפים נוספים באותו חיקוק אשר יש בהם כדי לשפוך אור על כוונת המחוקק [...] ולסעיפים דומים בחיקוקים קרובים." (ראו: עניין גרנות, פסקה 8; ההפניות הושמטו – א.ש.).

8. דברים אלה מקובלים עלי במלואם. לטעמי, לצד השיקולים שמנה השופט פוגלמן, יש להוסיף יציבות מערכתית: משנקבע בהחלטה תקדימית כי ניתן או לא ניתן לערער על סוג מסוים של החלטות ביניים, בין בזכות ובין ברשות, מן הראוי הוא שנלך

אחר התקדים ולא נשנהו גם בהתעורר ספקות כאלה או אחרים לגבי נכונותו. בענייני פרוצדורה, יציבות עדיפה על האמת כמעט תמיד (ראו: החלטת ברע"ב 2375/20 בן משה נ' מדינת ישראל (16.4.2020) (להלן: עניין בן משה), אשר ניתנה בהתאם לפסקי דין קודמים, שהכירו באפשרות לערער ברשות על החלטות ביניים של בית משפט מחוזי בדונו בעתירת אסיר, למרות הספקות הממשיים לגבי נכונותם). בתוך כך, לא נרחיב הלכות שבנוגע לנכונותן עלו ספקות מעבר לגבולותיהן (ראו: עניין בן משה, פסקאות 13-8). מטעם זה, בניגוד לעמדת חברי, השופט סולברג, לא אוכל להעצים את הלכת ממון ולהעמידה בחזקת עיקרון פרשני כללי, לאחר שעמדתי על חולשותיה. לשיטתי, הלכה זו יפה לעניינם של הליכים אשר מתקיימים במסגרתו של חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, הא ותו לא.

9. סבורני אפוא, כי טוב נעשה אם נפרש את האמור בסעיף 34(א) לחוק התגמולים לפי לשונו, לפי הקשרו ולפי תכליתו, כפי שהמחוקק ראה אותם.

10. הלשון וההקשר יבואו תחילה, שכן אלו, לדידי, לעולם קודמים לתכליתו של החיקוק. כפי שאמרה השופטת מ' נאור (כתוארה אז) בפסקה 26 לפסק דינה בע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280 (2008), "אין ליתן למילות החוק משמעות שאין הן יכולות לשאת". השאלה שמעניינת אותנו כאן היא האם המחוקק נתן את דעתו להחלטות הביניים של הוועדה בקבעו בסעיף 34(א) לחוק התגמולים כי אפשר לערער רק על החלטותיה הסופיות, ואף זאת בנקודה משפטית בלבד.

11. לשאלה זו הנני עונה בחיוב. סבורני כי בקבעו את אשר קבע בסעיף 34(א) לחוק התגמולים, המחוקק אכן נתן את דעתו על כל סוגי ההחלטות של הוועדה. סעיף 34(א) לחוק נמצא בפרק השישי ששמו "הבקשות וההחלטה בהן". פרק זה מונה את כל סוגי הבקשות שניתן להגיש לקצין התגמולים: בקשת תגמול קבוע (סעיף 30(א) לחוק); בקשת הכרה כנכה (סעיף 30(ב) לחוק); בקשת מלווה ארעי (סעיף 31א לחוק); ובקשה להארכת מועד ההתיישנות במקרים של חבלה רשומה (סעיף 32א לחוק). החלטת קצין התגמולים בכל אחת ואחת מהבקשות הללו, כמו גם החלטתו על גמר נכות, אשר ניתנת לפי סעיף 35 לחוק, וכן החלטה חדשה בעניינם של תגמולים ועיכובם הזמני (ראו: סעיפים 35 ו-33 לחוק), ניתנות לערעור לפני ועדת הערעורים. את זאת אנו למדים מסעיף 33(א) לחוק לפיו "תובע הרואה עצמו נפגע על ידי החלטה כל שהיא של קצין תגמולים, רשאי לערער עליה לפני ועדת ערעור [...]". הוזה אומר: החלטות ביניים של קצין התגמולים שעניינן מלווה ארעי או עיכוב בתשלום התגמולים ניתנות לערעור לפני הוועדה. החלטת הוועדה בעניינים ארעיים אלו באה בגדרו של סעיף 34(א) לחוק – זאת, למרות שמדובר למעשה

בהחלטת ביניים אשר מתקבלת בגדרו של הליך שעודנו מתקיים. החלטת ביניים כזאת – ורק כזאת – ניתנת אפוא לערעור בזכות לפני בית המשפט המחוזי כל אימת שהערעור נסוב על נקודה משפטית. לא כך הוא הדבר כאשר הוועדה מחליטה להאריך לתובע את המועד להגשת ערעורו מתוקף האמור בסעיף 33(א) לחוק. החלטה זו היא החלטת ביניים שאיננה באה בגדרו של סעיף 34(א) לחוק, ועל כן קצין התגמולים אינו יכול לערער עליה אפילו ברשות. לעומת זאת, כאשר הוועדה מסרבת להאריך מועד כאמור אחרי שזה כבר חלף, ועל ידי כך מביאה את ההליך כולו לסיומו, החלטה זו – בהיותה החלטה סופית שסוגרת את התיק – תהא ניתנת לערעור בנקודה משפטית.

12. בהתחשב בכל אלה, קשה להלום שהמחוקק אמר את כל אשר אמר בפרק השישי לחוק התגמולים בהתכוונו להשאיר מקום לערעורים על כלל החלטות הביניים של ועדת הערעורים. רמת הפירוט של דברי המחוקק בפרק זה; התייחסותו המפורשת להחלטות ביניים בעניינם של מלווה ארעי, עיכוב ארעי של תגמולים והארכת מועד להגשת ערעור; וכן הגבלת הערעור לשאלות משפטיות בלבד – כל אלה מצביעים על רצונו של המחוקק לקבוע בגדרו של סעיף 34(א) לחוק הסדר ממצה בכל הקשור להשגות על החלטותיה של ועדת הערעורים, כפי שביקש לקבוע חברי, השופט הנדל. לנוכח קיומו של הסדר ספציפי וממצה כאמור, אין תחולה להסדר הכללי אשר נקבע בעניינן של בקשות רשות ערעור על החלטות ביניים בסעיף 45(ד) לחוק בתי דין מינהליים. תחולתו של הסדר כללי זה נשללה לפי פקודתו של סעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים, אשר קובעת כי "לא תחול הוראה של חוק זה על בית דין אם קיימת בחוק אחר הוראה לאותו עניין החלה על אותו בית דין".

13. סבורני, כי גם משיקולי יעילות לא נוכל לייחס למחוקק כוונה לפתוח פתח לערעורי ביניים על החלטותיה של ועדת הערעורים אשר פועלת במסגרתו של חוק התגמולים. ראשית, אציין כי יעילות ההליכים – קרי: העלות החברתית שלהם, לרבות משכס, בהשוואה לדיוק ההחלטות אשר מתקבלות במסגרתם – בלי ספק הדריכה את המחוקק בחוקקו את חוק התגמולים, אשר נועד להביא מזור כלכלי מהיר למי שסובל מנכות, מחבלה או ממחלה עקב שירותו הצבאי (ראו: דברי השופט א' גרוניס (כתוארו אז) ברע"א 2907/02 גוטסדינר נ' קצין התגמולים, משרד הביטחון, פ"ד נח(2) 481, 493 (2003), שציטטו בהסכמה את דברי השופט א' חיות (כתוארה אז) בבג"ץ 1082/02 המוסד לביטוח לאומי נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נז(4) 443, 470 (2003) ("קיומו של הליך יעיל לבירור תביעות הוא מרכיב חשוב בהסדרים אשר תכלית סוציאלית ביסודם")).

14. מנקודת ראות זו, בירור זכאותו של התובע לתגמולים המבוקשים חייב להיות מדויק וחשכוני ככל שניתן. על פי רוב, הגשתם ושמיעתם של ערעורי ביניים לא תקדם מטרה זו. ההיפך הוא הנכון: ערעורי ביניים יעכבו, על פי רוב, את הכרעת הוועדה בעניין הזכאות הנטענת מבלי לתרום דבר שאותו לא ניתן יהיה להשיג, בעלות חברתית נמוכה הרבה יותר, במסגרתו של ערעור כולל על החלטתה הסופית של הוועדה. כל נשכח שהכלי המשפטי ששמו ערעור משפר את דיננו על ידי העמדת ההלכה על מכונה במקרים מעטים יחסית. בכל יתר המקרים, מטרתו העיקרית של הערעור היא לייתר את עצמו בזכות התמריץ להגיע להחלטות נכונות שהוא מעמיד בפני הערכאה הדיונית. כאשר הערכאה הדיונית צופה שחריגתה ממתחם הסבירות המשפטית תוביל להפיכת החלטתה – תוצאה שעלולה, בהדרגה, להביא לפיחות במעמדה ובהערכה המוסדית והציבורית שלה היא זוכה – סביר להניח כי היא תימנע מלקבל החלטות שחורגות ממתחם הסבירות. כפועל יוצא מכך, מספר הערעורים יצומצם עד למינימום ההכרחי, דבר שיביא לחיסכון משמעותי בעלויות ההתדיינות – על פי רוב, מבלי לגרוע מאיכות ההחלטות ומנכונותן (ראו: Steven Shavell, *The Appeals Process and Adjudicator Incentives*, 35 J. (LEGAL STUD. 1 (2006)).

15. ערעורים על החלטות ביניים יכולים לקדם מטרה חברתית זו רק כאשר הם הכרחיים ובלעדיהם הצדק לא ייעשה, דהיינו: בנסיבות חריגות ובמקרים נדירים יחסית (ראו והשוו: צו בתי המשפט (סוגי החלטות שלא תינתן בהן רשות ערעור), התשס"ט-2009)). ערעור ביניים יכול שיהא הכרחי רק כאשר השארת ההחלטה מושא הערעור על מכונה ללא תיקון מיידי מסבה למערער נזק ממשי ובלתי הפיך (ראו: גיא שני "רשות לערער על בקשת הרשות לערער (ב'גלגול שני')": דין מצוי, דין מוצע ודין רצוי בסוגיית הערעור על 'החלטה אחרת' עיוני משפט ל 71, 84-91 (2006)). ככלל, נזקים דוגמת אלו אינם יכולים להיגרם לתובע או לקצין התגמולים עקב אי יכולתם לערער על החלטות ביניים של ועדת הערעורים באופן מיידי. על-פי רוב, אם לא בכל המקרים, החלטותיה של ועדת הערעורים בעניינם של תגמולים ואחוזי נכות תהיינה ניתנות לתיקון במסגרת הערעור הסופי. מסיבה זו – כך נראה – המחוקק לא ראה טעם להאט, לסבך, ולייקר את הליכי הבירור של הזכאות לתגמולים במסגרתו של חוק התגמולים על ידי פתיחת פתח להגשת ערעורי ביניים על החלטות הוועדה.

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' הנדל אליו הצטרף השופט
א' שטיין, כנגד דעתו החולקת של השופט נ' סולברג.

ניתן היום, י' בכסלו התשפ"א (26.11.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט