|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בית דין ארצי לעבודה** | | |
|  | | |
| חיוב המוסד לביטוח לאומי בתשלום קצבת שירותים מיוחדים | | 30 נוב 2014 31303-01-13, 44397-03-13 |
|  | | |
| **השופטים** | 1. הנשיא יגאל פליטמן 2. סגנית הנשיא ורדה וירט ליבנה 3. השופטת רונית רוזנפלד | |
|  | | |
| **המערער** | המוסד לביטוח לאומי ע"י עו"ד רועי קרת | |
|  | | |
|  | **- נגד -** |  |
|  | | |
| **המשיב** | אהוד פרקש שמשון ע"י עו"ד בנימין פילובסקי מטעם הסיוע המשפטי | |

**פסק דין**

השופטת רונית רוזנפלד

פתח דבר

1. המשיב סובל ממחלה קשה ונדירה, בעטיה הוא נמצא זכאי לקצבת נכות ולקצבת שירותים מיוחדים. זכאותו של המשיב לקצבת שירותים מיוחדים נשללה על ידי המוסד לביטוח לאומי, בהסתמכו על הוראת תקנה 6 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות)(מתן שירותים מיוחדים), תשל"ט-1978. זאת, עקב השתתפות המשיב במכינת 'כנפיים' שבמסגרתה, כך לטענת המוסד, ניתנים שירותי רפואה או שירותי סיעוד ושיקום. תביעת המשיב כנגד החלטת המוסד לביטוח לאומי התקבלה על ידי בית הדין האזורי. בית הדין קבע כי מכינת 'כנפיים' בה משתתף המשיב מיועדת להקנות לו כישורי חיים וכלים לנהל את חייו באופן עצמאי, ואינה מספקת לו שירות רפואי, סיעודי או שיקומי. משכך, אין לראותו כמי ששוהה במוסד בו ניתנים לו שירותי רפואה או שיקום וסיעוד, ואין הצדקה לשלילת קצבת שירותים מיוחדים לה הוא נמצא זכאי (השופט אלכס קוגן ונציג ציבור מר צבי כהנא; בל' 51792-12-10, להלן גם: פסק הדין הראשון). על כך הגיש המוסד ערעור, שהוא אחד משני הערעורים מושא פסק דין זה.

לפנינו גם ערעור המוסד על פסק דינו של בית הדין האזורי, שעל פיו זכאי המשיב לקצבת ניידות על פי הסכם הניידות, כחסר רכב (השופטת מיכל אריסון-חילו ונציגי הציבור מר עדי גולד וגב' אבינע פדידה; בל' 19531-07-10, להלן גם: פסק הדין השני). פסק דין זה נסמך על קביעות פסק הדין הראשון, לפיו זכאי המשיב לקצבת שירותים מיוחדים. על פי החלטת השופט אילן איטח מיום 13.5.2013, נדונו לפנינו שני הערעורים במאוחד.

יצוין כי בתשובה לשאלתנו בדבר פרסום פרטיו האישיים במסגרת פסק הדין ביקש המשיב כי פרטיו האישיים לא יהיו חסויים. לדבריו: "אם פרסום השם עשוי להועיל לאחרים אני אשמח שיתפרסם".

למען הסדר הטוב נדון ראשית בערעור המוסד על פסק הדין הראשון, הנוגע לזכאות המשיב לקצבת שירותים מיוחדים. לאחר מכן ניזקק לשאלה בדבר זכאות המשיב לקצבה לפי הסכם הניידות.

זכאות המשיב לקצבת שירותים מיוחדים (עב"ל 31303-01-13)

הרקע העובדתי

2. המשיב, יליד שנת 1990, סובל ממחלה תורשתית נדירה וחשוכת מרפא בשם דיסאוטונומיה משפחתית. המשיב סובל מהתקפי דיסאוטונומיה, המתבטאים בעליות קיצוניות של לחץ דם, בחילות והקאות קשות, כאבי בטן עזים וחולשה קיצונית, עד כדי חוסר יכולת לעמוד על הרגליים. ההתקפים הם פתאומיים, בלתי צפויים ויכולים להופיע לעיתים תכופות מידי שבוע.

עד הגיעו לגיל 18 קיבל המשיב קצבת ילד נכה, וממועד הגיעו לגיל 18 החל המוסד לשלם לו קצבת נכות כללית בשיעור 100%.

ביום 12.1.2010 הודיע המוסד למשיב כי הוא זכאי לקצבת שירותים מיוחדים בשיעור של 50% החל מיום 1.6.2009. לפי העולה מתעודת עובד ציבור שבתיק, נמצא כי המשיב עצמאי ואינו תלוי בעזרת הזולת ברוב פעולות היום יום. עם זאת הוא נמצא "זקוק להשגחה, עקב מצב בריאותו, אופייניים למחלה המחייבת השגחה מתמדת" (תעודת עובד ציבור של גב' הדס גליה, מיום 9.11.2011).

3. ביום 11.5.2010 הודיע המוסד כי זכאותו של המשיב לקצבת שירותים מיוחדים נשללה החל מיום 1.10.2009 מן הטעם שיש לראותו כמי ש"מוחזק בדרך כלל במוסד בו ניתנים שירותי רפואה או שירותי סיעוד ושיקום". על כן, נוכח הוראת תקנה 6 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות)(מתן שירותים מיוחדים), תשל"ט-1978, (להלן: תקנות שירותים מיוחדים או התקנות), אין הוא זכאי לקצבה. כנגד החלטה זו הגיש המשיב את תביעתו לבית הדין האזורי לקצבת שירותים מיוחדים. כאמור, על קבלת התביעה על ידי בית הדין האזורי סב הערעור שלפנינו.

מכינת 'כנפיים'

4. בחודש ספטמבר 2009 החל המשיב להשתתף בתוכנית "כנפיים – מכינה לחיים", המופעלת על ידי עמותת 'כיוונים' ופועלת במימון אגף השיקום של משרד הרווחה. לפי העולה מתיק בית הדין האזורי, מכינת 'כנפיים' היא "מכינה לחיים עצמאיים עבור צעירים עם נכויות מוטוריות ו/או חושיות" (ראו מכתב עמותת 'כיוונים', מיום 28.8.2011, וכן ראו מסמך משרד הרווחה: מודל תוכנית הכשרה לחיים עצמאיים - מכינת 'כנפיים', להלן: מסמך משרד הרווחה). התכנית במכינה נמשכת שנתיים, ומיועדת לצעירים בעלי נכויות פיזיות קשות שסיימו את חוק לימודיהם התיכוניים, שנמצאו עצמאיים בתפקודם ואינם זקוקים לעזרה פיזית יום יומית בתפקודים שונים, וזקוקים לתוכנית הכשרה, כדי שבסיומה יוכלו לחיות חיים עצמאיים בתוך הבית ובקהילה. בית הדין האזורי עמד בפסק הדין על מטרות המכינה, כפי שהוגדרו על ידי אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שהן: פיתוח כישורי חיים לתפקוד יום יומי עצמאי בתוך הבית ומחוצה לו, פיתוח כישורים אישיים ומיומנויות חברתיות ותעסוקתיות, יכולות למידה אישיות, פיתוח אחריות, אוטונומיה אישית, רכישת השכלה והתנסות מעשית שיסייעו ברכישת מקצוע ושיפור הדימוי העצמי.

בית הדין ציין, כי נוכח מטרות אלה, ובשים לב לכך שמדובר בתוכנית ייחודית להכשרה לקראת מעבר לחיים עצמאיים, הוחלט באגף השיקום של משרד הרווחה, בתיאום עם המוסד, כי לא תחולק קצבת הנכות של המשתתפים בתוכנית עם המכינה, ובמקום חלוקת הקצבה, ישתתפו החניכים ישירות בעלות המכינה בגובה 50% מקצבת הנכות שלהם.

5. חניכי 'כנפיים' שוהים במכינה בתנאי פנימייה 6 ימים בשבוע, ובסופי השבוע והחגים הם שוהים בבתיהם. בשנה השנייה למכינה גרים החניכים בדירות משולבות בנהריה.

כחניך ב'כנפיים', שוהה המשיב במכינה בימים ראשון עד חמישי. בימי שלישי משעות אחרי הצהריים ועד שעות הלילה, בסופי השבוע ובחופשים מגיע המשיב לבית הוריו בקיבוץ כברי. לפי העולה מתצהיר המשיב שלא נסתר, במסגרת המכינה מתנדב המשיב בשירות לאומי.

תמיכת האב

6. במהלך שהותו של המשיב ב'כנפיים' מלווה אותו אביו, מר ש' ש', באופן צמוד. האב מגיע לפחות פעם בשבוע ל'כנפיים' להיות עימו, מסיע אותו פעמיים בשבוע לשירות לאומי בספרייה אזורית, וכן, לפחות 6 פעמים בחודש למפגשים חברתיים ולאירוע ספורט.

כאשר המשיב סובל מהתקף דיסאוטונומיה מוזעק האב באופן מיידי למכינה על מנת לטפל בו, והוא למעשה היחידי אשר יכול ומסוגל לטפל במשיב בעת התקף. לפי שפורט בפסק הדין, התקף דיסאוטונומיה נמשך 6-7 שעות. בעת התקף, המשיב מאבד שליטה על לחץ הדם. במצב זה מערכת העיכול "משנה כיוון". בשעה הראשונה להתקף, המשיב מקיא באופן בלתי פוסק, סובל מכאבי ראש ומתנועתיות בלתי נשלטת בגוף. מיד כאשר פורץ ההתקף האב נותן למשיב טיפול תרופתי הכולל תרופות הממתנות את תופעות ההתקף. התרופות מורידות את לחץ הדם ואת ריווי החמצן בדם באופן קיצוני. התרופות ניתנות למשיב בכמות כזו שהוא מורדם, משום שאם הוא לא יורדם, ההתקף לא יחלוף. לאחר מכן מסיע האב את המשיב לביתו, על מנת לחבר אותו למד ריווי חמצן ולמכשיר למתן נוזלים. לאחר ההתקף נדרש המשיב למספר שעות התאוששות. בית הדין האזורי ציין בפסק דינו כי אביו של המשיב נמצא בכוננות בכל רגע נתון. האב עובד בשתי עבודות, ובשל מצבו של המשיב הוא נעדר רבות מעבודותיו.

השאלה שבמחלוקת

7. השאלה כפי שהועמדה להכרעת בית הדין האזורי הייתה האם מכינת 'כנפיים' נכנסת בגדרה של תקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים במובן זה שיש לראותה כ"מוסד בו ניתנים שירותי רפואה, שירותי סיעוד או שירותי שיקום". כפועל יוצא מכך, האם בהשתתפותו של המשיב במכינת 'כנפיים' יש כדי לשלול ממנו את הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים. ההנחה כפי שעמדה בבסיס הדיון הייתה, כי המשיב היה זכאי לקצבה לולא השתתף במכינה, והיה ממשיך להתגורר בכל ימות השבוע בביתו.

פסק הדין בתביעה לקצבת שירותים מיוחדים

8. בפסק הדין עמד בית הדין האזורי על תכליתה של קצבת שירותים מיוחדים, שהיא מתן שירותים לטיפול אישי בנכה, לשירותו האישי ולמשק ביתו. הקצבה באה להבטיח לנכה תשלום שיהיה בו כיסוי להוצאות הקשורות במטרות אלה. בקשר להוראת תקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים ציין בית הדין האזורי, בהפנותו לפסיקה, כי "למי אשר מוחזק במוסד קיומם של צרכים אלה מובטח ועל כן אין צורך להבטיחם בדרך של מתן גמלת שירותים מיוחדים". תשלום גמלה לאדם המאושפז במוסד כמוהו כמתן כפל גמלה.

מכאן פנה בית הדין האזורי לתשתית העובדתית כפי שהתבררה לפניו בקשר למאפייני מכינת 'כנפיים', מן ההיבטים של הוראת תקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים בכלל, ולאור צרכיו המיוחדים של המשיב בפרט. בית הדין התייחס בפרוטרוט לעדותו של מנכ"ל עמותת כיוונים מר גידי צור, שהייתה מהימנה מאד בעיניו, לפיה "אין במכינה אלמנטים סיעודיים והמשתתפים בה לרוב הם בני נוער שראויים לשיקום, עצמאיים בתפקודם ואינם זקוקים לעזרה יומיומית בתפקודים פיזיים שונים". כמו כן, על פי עדותו של מנכ"ל העמותה, מכינת 'כנפיים' אינה ערוכה מימונית לטפל באלמנטים סיעודיים, ולמדריכים במכינה אין הכשרה רפואית. המדריכים מוגדרים כמטפלים שנותנים מענה למצוקות חברתיות ולסיוע בלקויות למידה. המדריכים אינם מלווים באופן אישי וצמוד את החניכים, והם נמצאים על פי קריאה ככוננים. כמו כן, תפקידה של האחות במכינה הוא בעיקר ריפוי בעיסוק, ואין זה מתפקידה ליתן עזרה סיעודית.

בהתאם, אין המכינה מעניקה למשיב עזרה סיעודית שוטפת. איש במכינה אינו יודע לתת מענה רפואי למשיב בעת שהוא נמצא במצב של התקף. המכינה אינה בנויה לטפל במשיב בעת התקף דיסאוטונומיה, ואינה נותנת לו מענה רפואי, סיעודי או שיקומי במצב זה. היחידי שמטפל במשיב מבחינות אלה בעת התקף הוא אביו אשר מוזעק מביתו, כך שהאב נמצא בכוננות מתמדת, ואף מלווה את המשיב באופן צמוד במהלך שהייתו במכינה.

לאור כלל האמור קבע בית הדין האזורי כי "אין המדובר פה בנכה המוחזק במוסד שיכול ליתן לאותו נכה מענה רפואי, סיעודי או שיקומי בשעת התקף". נוכח נסיבות המקרה, בהן אין המכינה מעניקה למשיב שירותים רפואיים, סיעודיים או שיקומיים באופן העונה על האמור בתקנה 6, ואף אינה מתוקצבת על מנת שתעניק לו שירותים אלה, נקבע כי אין זה מתקבל על הדעת כי לא תשולם למשיב קצבת שירותים מיוחדים לה הוא זכאי. משכך, התקבלה התביעה.

יצוין כי ביום 7.4.2013 החליט בית הדין האזורי לעכב את ביצועו של פסק דינו, עד להכרעה בערעור.

9. להשלמת התמונה שלפנינו יצוין כי בית הדין האזורי בבאר שבע קיבל תביעה שהגישה משתתפת אחרת במכינת 'כנפיים' כנגד החלטת המוסד לביטוח לאומי, ואישר את המשך תשלום קצבת השירותים המיוחדים. על פסק דין זה לא הוגש בשעתו ערעור (בל' 21475-08-10 מור אסולין – המוסד לביטוח לאומי (15.3.2011)).

הערעור

10. לטענת המוסד לביטוח לאומי, מכינת 'כנפיים' מספקת לשוהים בה למשך שנתיים "לכל הפחות" שירותי שיקום. כך עולה מעדותו של מנכ"ל העמותה, כמו גם מחוזר שהוציא משרד הרווחה בעניין "מודל תוכנית הכשרה לחיים עצמאיים – מכינת כנפיים". שירותי השיקום הם לב ליבה ומטרתה העיקרית של התוכנית, והם "עולים כדי שירותי שיקום כנדרש בתקנה 6". המכינה מעניקה למשתתפים בה שירותים הכוללים שירותי עובד סוציאלי, פסיכולוג, מרפא בעיסוק, אחות, אם בית, מטפלים, מדריכי שיקום חברתי, מטפל לילה ועובד ניקיון. מכך עולה כי "במסגרת שהותו של המשיב במכינה מוענקת לו מעטפת טיפולית הכוללת רכיבים סיעודיים, רכיבים רפואיים וגם ובעיקר שירותי שיקום שהינם עיקר התוכנית ומטרתה". לפי העולה מפרוטוקול הדיון בבית הדין האזורי, הוצמד למשיב מדריך במשך תקופה ארוכה וכן אחות המטפלת בקשייו. לטענת המוסד לא היה מקום ליתן משקל להשתתפות בני משפחתו של הזכאי בטיפול בו.

כמו כן, המשיב זכאי לקצבת שירותים מיוחדים רק על בסיס הצורך להשגחה מתמדת. לצורך בהשגחה ניתן מענה במהלך שהותו ב'כנפיים'. משכך, צרכיו של המשיב, או לפחות חלק משמעותי מהם, מובטחים לו בזמן שהותו, רוב זמנו, במכינה.

המכינה מעניקה למשיב שירותי שיקום, הנמצאים בליבת הפעילות של המכינה ובבסיס מטרותיה, באופן העונה על הקבוע בתקנה 6. כנגד הזכות לקבלת שירותים אלה משלמת המדינה סכום העולה על למעלה מכפל שווי קצבת שירותים מיוחדים. אף אם המכינה אינה מקבלת מימון עבור שירותי סיעוד, אין בכך כדי להשליך על זכאות הנכה לקצבת שירותים מיוחדים. לעניין תקנה 6 די בכך שהמכינה תעניק אחד מן השירותים של רפואה, סיעוד או שיקום, כדי לשלול את הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים.

המוסד לביטוח לאומי מבהיר, כי פרשנותו של בית הדין האזורי ללשון התקנה מעניקה לה משמעות חדשה, לפיה הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים תישלל רק מקום בו המוסד מעניק שירותים רפואיים או שירותי סיעוד למבוטח השוהה בו, ואילו מבוטח השוהה במוסד המעניק שירותי שיקום יהיה זכאי לקצבת שירותים מיוחדים על אף השירותים השיקומיים הניתנים במוסד. לקביעתו של בית הדין האזורי ישנה השלכה על מוסדות נוספים ובהם מוסדות מתחום בריאות הנפש.

11. לטענת המשיב מכינת 'כנפיים' אינה 'מוסד' כהגדרתו על פי דין, ואינה גוף רפואי, סיעודי או שיקומי. בתביעה לקצבת שירותים מיוחדים הודתה פקידת מחלקת הנכות במוסד כי המשיב זכאי לקצבת שירותים מיוחדים. המשיב מבהיר שחלק מסניפי המוסד אינם שוללים קצבאות מן המשתתפים במכינת 'כנפיים'. בית הדין האזורי נימק היטב את פסיקתו, קבע קביעות עובדתיות שאין להרהר אחריהן, ותאר את התנהלות המוסד, שבלשון המעטה אינה התנהלות ראויה. לדברי ב"כ המשיב, "המערער אף ניצל מהוצאות משפט כבדות, שכן הח"מ מייצג המשיב באמצעות משרד המשפטים". על כן מבקש המשיב כי ערעור המוסד יידחה, וכי על המוסד יושתו הוצאות ראויות, ושכר טרחת עורך דין.

דיון והכרעה

1. האם מכינת 'כנפיים' הינה בגדר מוסד שבו "מוחזק" המשיב וניתנים בו "שירותי רפואה, סיעוד או שירותי שיקום" כמשמעם בתקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים?

מחומר התיק עולה, כי מכינת 'כנפיים' היא "תוכנית הכנה לחיים עצמאיים", המיועדת לצעירים "שעדיין אינם בשלים נפשית או לימודית להשתלב בלימודים גבוהים שכן נכותם גבתה מהם מחיר ויצרה חסכים גדולים במיומנויות היום יום, בתחומים בין אישיים, חברתיים ואקדמיים" (ראו במכתב אורנה יוגב, מנהלת השירות החוץ ביתי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מיום 4.3.2010, להלן: מכתב יוגב). משזו תכליתה, ספק בעיני אם ניתן לראות את המכינה "כמוסד" שבו "מוחזק" המשיב, או בני נוער אחרים המשתתפים בה כמותו. ואפילו ניתן לראות במכינה כ"מוסד שבו מוחזק" המשיב, כלשון תקנה 6 לתקנות, מן התשתית העובדתית עולה כי אין מדובר במסגרת בה מקבל המשיב שירותי רפואה או סיעוד, כמשמעם בתקנה, ודומה שאף טענות המוסד נטענות לעניין זה אך בחצי פה. בעיקר טוען המוסד בערעורו כי במסגרת המכינה מקבל המשיב שירותי שיקום, ועל כך במיוחד מתבססת עמדתו בדבר שלילת הקצבה מן המשיב.

לאחר עיון במכלול החומר כפי שנפרש לפני בית הדין האזורי ולפנינו, המסקנה המתבקשת לטעמי היא, כי לא ניתן לראות במכינת 'כנפיים' מוסד המעניק "שירותי שיקום" כמשמעם בהוראת תקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים. משכך, זכאי המשיב להמשך תשלום הקצבה כפי שהשתלמה לו ערב הצטרפותו למכינה.

בדברי בהמשך אעמוד ביתר פירוט על הטעמים העומדים בבסיס המסקנה האמורה. ניתן לומר כבר עתה, כי מסקנה זו נשענת בראש ובראשונה על הלקות בגינה נמצא המשיב זקוק להשגחה מתמדת, במשולב עם תכלית ההסדר לעניין תשלום קצבת שירותים מיוחדים, כפי שהיא משתקפת בלשון החוק ובפסיקה. כל זאת, בשים לב למהות הפעילות במכינת כנפיים שבה השתלב המשיב. מדובר במכינה בת שנתיים ימים, המיועדת כאמור לבני נוער בעלי מוגבלות פיזית, לפיתוח כישורי חיים בקהילה. בשים לב ללקות המשיב, לא ל"שיקום" מעין זה מכוונת הוראת תקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים, ולא זו תכליתה. משכך, אין בהוראתה כדי לשלול ממנו את גמלת השירותים המיוחדים לה הוא נמצא זכאי.

בפתח הדברים להלן אעמוד אם כך על עיקרים הנוגעים לתשלום קצבת שירותים מיוחדים בכלל. לאחר מכן אבחן אם בכלל, ועד כמה, ניתן לראות במכינת 'כנפיים' מסגרת שבה ניתנים למשיב שירותי רפואה סיעוד או שיקום, המצדיקים שלילת הקצבה ממנו, על פי הוראת תקנה 6 לתקנות.

קצבת שירותים מיוחדים- המסגרת הנורמטיבית

13. הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים מעוגנת בהוראת סעיף 206 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, שכותרתו "שירותים מיוחדים" וזו לשונו:

"206.(א) שירותים מיוחדים הניתנים לאדם לפי פרק זה הם שירותים לטיפול אישי בו ולעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו.

(ב) השתתפות המוסד במתן שירותים מיוחדים לנכה תהיה לפי כללים, מבחנים ובשיעורים שקבע השר באישור ועדת העבודה והרווחה לכלל הנכים או לסוגיהם.

(ג) ...

(ד) ..."

מכוח סעיף זה (בשעתו סעיף 127כה לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968), הותקנו תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות)(מתן שירותים מיוחדים), תשל"ט-1978.

תקנה 2 לתקנות קובעת כי "נכה התלוי בעזרת הזולת בביצוע פעולות יומיום ברוב שעות היממה עקב נכותו, יהיה זכאי לקצבה מיוחדת על פי תקנות אלה אם נקבע לו אחוז נכות לפי סעיף 208 לחוק בשיעור של 60% לפחות והוא זקוק לשירותים מיוחדים". פעולות יומיום הוגדרו בתקנות כ"פעולות לבישה, אכילה, שליטה בהפרשות, רחצה, ניידות עצמית בבית והקשור בהן". שירותים מיוחדים, על פי הגדרת התקנות, הם "שירותים הניתנים לטיפול אישי בנכה ולעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו לביצוע פעולות יומיום ולהשגחה". השגחה, על פי המוגדר בתקנות, היא "השגחה ופיקוח על הנכה למניעת סכנה לעצמו ולאחרים".

על תכלית הקצבה עמד זה מכבר בית דין זה, בציינו כי:

"לא לשיפור רמת החיים היא מיועדת, לא למזון, לא לביגוד ולא לצרכים חיוניים אחרים, אלא ל"טיפול אישי בנכה" ול"עזרת בית לשירותו האישי של הנכה ולמשק ביתו", ובעקבות זאת בא הצד השני, המחייב שידונו בתביעה עת לעיני בית-הדין לא סתם נכה בדרגת נכות מסוימת ומוגבלת המצריכה "טיפול אישי" ו"עזרת בית לשירותו האישי של הנכה ולמשק ביתו"- אלא מצבו ומידת ההזדקקות של הנכה שבו מדובר בסביבתו, בביתו ובחוג משפחתו" (דיון (ארצי) מא/0-150 המוסד לביטוח לאומי – מאיר פרץ, פד"ע יג' 189, 194 (1982)).

בתקנה 6 לתקנות, העומדת בבסיס המחלוקת שבערעור, נקבע כי "נכה המוחזק בדרך כלל במוסד בו ניתנים שירותי רפואה, שירותי סיעוד או שירותי שיקום, לא יהיה זכאי לקיצבה מיוחדת". ה"קצבה המיוחדת" כמצוין בהוראת תקנה 6 היא קצבת השירותים המיוחדים מושא דיוננו. הוראת תקנה 6 לתקנות עמדה לבירור מקיף בפסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בפרשת קרמן, תוך שבית המשפט העליון נזקק שם לשאלות בדבר חוקיותה, סבירותה ופירושה הנכון (בג"ץ 5129/92 ליאור קרמן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מז(4) 678, 687 (1993), להלן: פרשת קרמן). יפים לכאן דברי השופט אור בפסק הדין בציינו כי גמלת השירותים המיוחדים משולמת לנכה המתגורר בביתו, בשל חשש, שמא בשל קשיים כלכליים של משפחת הנכה "שירותים אלה או חלקם לא יסופקו לו כשהוא מתגורר עם משפחתו". לפי גישתו של השופט אור, שדעתו היא דעת הרוב בפסק הדין:

"גימלת השירותים המיוחדים באה אפוא להבטיח לנכה תשלום שיהא בו כיסוי להוצאות הקשורות במתן שירותים אלה. למי אשר מוחזק במוסד, קיומם של צרכים אלה מובטח, ועל-כן אין צורך להבטיחם בדרך של מתן גימלת שירותים מיוחדים" (שם בע' 699, בפסקה 6 לחוות דעתו של השופט אור, ההדגשה שלי ר.ר.).

השופט אור הוסיף עוד ועמד על כך שתשלום הגמלה מכוון לאפשר לנכים לתפקד בקרב בני משפחתם ובקהילה. בצד זאת, התשלום מביא לחיסכון בתמיכה כספית ציבורית בנכה, תמיכה "שהייתה מוענקת לו בעקיפין לו היה מוחזק במוסד". לדבריו, "הואיל ובדרך כלל נכה שאינו מתגורר בביתו עם בני משפחתו נופל לנטל על הציבור, אשר ייאלץ לדאוג לסידורו במוסד כלשהו, ובדרך כלל העלות הכרוכה בכך לציבור אינה נופלת משיעורה של גימלת שירותים מיוחדים – מן הראוי להקצות גימלת שירותים מיוחדים לנכה, גימלה אשר עשויה למנוע את הצורך באישפוזו של הנכה במוסד" (שם, בע' 700). הנה כי כן, מתוך הדברים הללו ולענייננו, עולה הזיקה הברורה שבין תשלום הגמלה למי ששוהה בביתו, לבין היעדר הצורך בה למי ששוהה במוסד, בו ממילא מסופקים לו ובעין, לפחות עיקר השירותים אותם מיועדת הגמלה לממן בהיותו בביתו. לזיקה ברורה זו דומה שהסכימו כלל חברי ההרכב בפרשת קרמן לרבות השופט חשין שסבר כי תשלום גמלת שירותים מיוחדים לאדם המאושפז במוסד כמוהו כמתן כפל גמלה "פעם במישרין על-פי התקנות ופעם בעקיפין באמצעות תמיכת המדינה במוסד" (שם, בע' 695). יצוין כי דעות השופטים נחלקו שם בנוגע לשאלות אחדות, ובהן השאלה האם יש בהיעדר מימון המדינה למוסד שבו שוהה הנכה כדי להשפיע על יישום הוראת תקנה 6. על פי דעת הרוב, אין במימון מעין זה כדי להשפיע ולהשליך על יישום הוראות התקנה, שכן לאור תכלית התקנה, הזכאות לגמלה נשללת גם בהיעדר מימון של המדינה. אלא שבמחלוקת זו אין כדי להשליך על ענייננו, שכן מוסכם הדבר כי המדינה מממנת חלק משמעותי מהוצאות השתתפותו של המשיב במכינה. אציין כי הנפסק בפרשת קרמן הוסכם בעיקרו של דבר על שופטי בית המשפט העליון בפסיקה מאוחרת יותר, בבג"ץ פלונית. בקשר לכך ראויים לציון דבריה של הנשיאה (כתוארה אז) דורית בייניש, לפיהם: "על פני הדברים ההבחנה בין גימלה המשולמת למי שנזקק לשירותים מיוחדים וטיפול אישי בהיותו בביתו לבין מי ששוהה במוסד, היא הבחנה סבירה כפי שנקבע בהלכת קרמן, אף כי אין בה כדי לענות באופן מספק על כל המצבים של צורך בתמיכה בשל היעדר הבחנה עניינית בין סוגי מוסדות ובין האיפיונים השונים של הנזקק לאישפוז במוסד" (בג"ץ 8269/05 פלונית נ' שר העבודה והרווחה ואח' (29.4.2007)).

נמצא איפוא, כי מתוך בחינת תכלית תשלום הקצבה, סבירה הייתה בעיני בית המשפט העליון, על מגוון הדעות כפי שהובעו בפסיקתו, הקביעה שבתקנה 6, לפיה לא תשולם קצבת שירותים מיוחדים למי שמוחזק במוסד. זאת מתוך ההבנה, שבבסיס שלילת הקצבה, עומדת ההנחה בדבר מתן השירותים "בעין" או לפחות חלק מהם, במסגרת המוסד שבו הוא שוהה.

מכאן שבבחינת השאלה, אם בדין נשללה קצבת השירותים המיוחדים מן המשיב, יש לברר היטב, אם הפירוש כפי שמבקש המוסד לביטוח לאומי לתת להוראת התקנה, ויישומה בנסיבות המקרה דנן, עולה בקנה אחד עם תכלית תשלום הקצבה מחד, ושלילתה על פי הוראת תקנה 6 מאידך.

מתן שירותי רפואה וסיעוד במסגרת מכינת 'כנפיים'

14. כאמור, את עיקר הדגש שם המוסד לביטוח לאומי בטיעוניו על ההיבט השיקומי הטמון במכינת 'כנפיים', שבגינו חלה, לפי טענתו, הוראת תקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים, מכוחה לא יהיה זכאי המשיב לקצבת שירותים מיוחדים. על אף שזה עיקר הטיעון, ולמרות קביעותיו העובדתיות של בית הדין האזורי, טוען המוסד כי המשיב מקבל שירותים רפואיים וסיעודיים במסגרת המכינה, שגם בגינם יש לשלול ממנו את קצבתו. דינן של טענות אלה להידחות מכל וכל, ומוטב היה שלא היו נטענות כלל. בטענותיו לעניין זה נסמך המוסד בעיקר על מסמך משרד הרווחה שבתיק בית הדין האזורי, בו ניתנת סקירה רחבה על מהותה של מכינת 'כנפיים', ובין השאר נמצא בו רשימת בעלי תפקידים במכינה, ובהם "מנהל, עו"ס, פסיכולוג, מרפא בעיסוק, אחות, מטפלים, מדריך שיקום רפואי, מטפל לילה, ניקיון". אכן, על מנת שמוסד ייחשב כמוסד הנותן שירותי רפואה, על פי הוראת תקנה 6, אין הכרח כי יספק שירותי רפואה מלאים (ראו בג"ץ קרמן, בע' 694). עם זאת, סותם המוסד ואינו מפרש, כיצד יכול מוסד לתת שירותי רפואה שעה שצוותו אינו כולל ולו רופא אחד.

המוסד סבור כי משנמצא המשיב זקוק להשגחה, ואין מדובר במי שזקוק לעזרת הזולת ברוב פעולות היום יום, השגחה זו מסופקת לו במסגרת המכינה. בכך מתקיים לשיטתו התנאי של מתן שירותי סיעוד, על פי הוראת תקנה 6 לתקנות. אלא ש"ההשגחה" כמשמעה בתקנות שירותים מיוחדים, היא ההשגחה שמקבל המשיב בפועל, בנסיבות המקרה, מאביו. הוא זה המוזעק לטפל במשיב בבוא ההתקפים הקשים מהם הוא סובל, ואלמלא האב, או מטפל מקצועי אחר, לו היה לו, לא היה המשיב מסוגל להשתתף במכינה. מטפל מקצועי שכזה אינו מסופק למשיב במסגרת המכינה, ועל כך נשמעה עדותו הברורה של מנכ"ל עמותת כיוונים, מר צור, שלא נסתרה.

בקשר לכך נכון יהיה לשוב ולהפנות לתכלית תשלום הקצבה, ולרציונל העומד בבסיס הוראת תקנה 6. כבר צוין כי ההנחה העומדת בבסיס הוראת התקנה היא שבמסגרת המוסד מקבל הנכה את אותם השירותים להם מיועדת הקצבה, או לפחות את חלקם. הנחת יסוד זו ודאי אינה מתקיימת מן ההיבט הסיעודי בנסיבות המקרה שלפנינו. על כך עוד יש להוסיף, כי מחומר הראיות עולה, כי מתוך רצון לשלב את המשיב במכינה, למרות נכותו הקשה, נערכו אנשי הצוות ומצאו פתרונות לסייע לו במצוקתו, אם דרך תורנות לילה, אם דרך מטפל מתנדב. פתרונות אלה הינם פתרונות אד הוק שמצאו אנשי צוות המכינה, ואינם חלק ממהלך פעילותה הרגיל. פתרונות אלה אינם הופכים את המכינה למוסד שבמסגרתו ניתנים שירותי סיעוד. מן הראוי היה שהמוסד לא יתבסס על כך בטיעוניו לשלילת הקצבה.

נותר איפוא לבחון, אם עונה המכינה על הוראת תקנה 6 בהיותה מוסד הנותן שירותי שיקום, כטענת המוסד לביטוח לאומי.

"שירותי שיקום" - על רוחב היריעה והפרשנות התכליתית

15. מה משמעו של הביטוי "שיקום"? מה משמעה של התיבה "שירותי שיקום" בהקשר לתקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים? האם שיקום, מכל מין וסוג שהוא ייכנס בגדרה של הוראת תקנה 6? האם ה"שיקום" אליו מכוונת מכינת 'כנפיים' נכנס בגדרה של הוראת תקנה 6? אלה הן השאלות עימן אנסה להתמודד בחלק זה של ההכרעה בערעור.

בפתחה של ההכרעה בשאלות המתעוררות אזכיר, כי פירוש דבר חקיקה מתבסס על שלושה כללי יסוד בפרשנות. הראשון הוא הכלל הלשוני: מתן פרשנות לטקסט המתפרש שהלשון יכולה לשאת. הכלל השני הוא הכלל התכליתי: את לשון החקיקה יש לפרש באופן שיגשים את תכליתה, כך ש"מבין המשמעויות (הלשוניות) השונות שהטקסט החקיקתי סובל (כיצירה לשונית) יש לבחור באותה משמעות (משפטית) המגשימה את התכלית המונחת ביסוד הטקסט החקיקתי. ... זוהי אמת המידה העיקרית על פיה ניתן מובן לטקסט משפטי. זהו כוכב הצפון של הפרשנות והציר עליו היא סובבת. זהו 'עקרון העל' של הפרשנות" (אהרן ברק, פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות חקיקה (1993), 79-82, 85); בג"ץ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", פ"ד נ(1) 19, 25 (1996)). הכלל השלישי הוא כלל שיקול הדעת השיפוטי. כלל זה קובע כי "במקום שקיימות תכליות שונות לדבר החקיקה, על השופט לאזן בין התכליות השונות, לאחר שנתן להן משקל ראוי, תוך שימוש בשיקול דעתו השיפוטי" (ברק, שם בע' 91-94).

16. בתקנות שירותים מיוחדים אין הגדרה לביטוי "שיקום" או "שירותי שיקום". אף בחוק הביטוח הלאומי לא נמצאה הגדרה למונחים אלה. עם זאת מהוראות החוק עולה התייחסותו בנפרד לשיקום מקצועי (ראו למשל סעיפים 88, 203-205), ולשיקום רפואי (ראו סעיפים 88 ו-89 לחוק). הנה כי כן, כבר מכאן ניתן ללמוד על הכרה שמכיר המחוקק בשתי משמעויות שהביטוי "שיקום" נושא עמו, בקשר להוראות חוק הביטוח הלאומי.

בהיעדר הגדרה בחוק ובתקנות שירותים מיוחדים, אפנה להגדרתו המילונית של הביטוי "שיקום". על פי מילון אבן שושן, שיקום הינו "החזרת אדם לאיתנו ולמצבו הקודם". אלא שמתברר כי "השימוש במושג זה פרץ את ההגדרה הספציפית של החזרת דבר לקדמותו, ועתה שוב אין לפעילויות הרבות הנקראות "שיקום" מכנה משותף אחד" (יונה מ' רוזנפלד, "על השימוש במושג שיקום בישראל ועל פיתוחה של תורת שיקום מקצועית", בטחון סוציאלי 23 (1982), ע' 42). בתורו אחר המשמעות הנכונה שיש לתת לביטוי שיקום, מתוך שלל השימושים הנעשים בו, הגיע פרופ' רוזנפלד במאמרו למסקנה כי "מה שגלום במושג השיקום ומהותי לו הן בעולם והן בישראל הוא המרכיב של התעסוקה, כלומר, העבודה או המקצוע" (שם, בע' 44). פרופ' רוזנפלד מדגיש במאמרו את השיקום כשייך למה שמכנים שירותים סוציאליים אישיים. מתוך ספרות מקצועית העוסקת בהיבטים רחבים יותר של שיקום, עולה כי "שיקום" הינו תהליך שתכליתו להחזיר את הפרט לתפקוד מיטבי בסביבתו הטבעית לאחר פגיעה או מחלה. מטרת תהליך השיקום היא לפתח מיומנויות שמסייעות לנפגע להתמודד עם מציאות החיים שלו, הכוללת את הלקות ממנה הוא סובל, ולהקנות לו עצמאות מרבית בסיומו. הצלחת תהליך השיקום נבחנת בשילוב שבין רמת התפקוד שהאדם מצליח להגיע אליה בתחומי החיים השונים ובין תחושת הרווחה המלווה אותו. טיפול שיקומי במוסדות שיקום כולל מפגש עם צוות רב מקצועי ובו משתתפים רופאים, צוות סיעודי, פיזיותרפיסט, מרפא בעיסוק, קלינאי תקשורת, דיאטן, עובד סוציאלי ובמקרה הצורך פסיכולוג, פסיכיאטר ורופא מומחה אחד (ראו מיקי שרון ואח', "עבודה סוציאלית בשיקום: מיומנות לשמירה על איכות החיים", יסודות ברפואה שיקומית (2011), 505, 505-507). הטיפול השיקומי מתאפיין בדרך כלל בהיותו טיפול הוליסטי, דהיינו, טיפול בכל בעיותיו של החולה ושל משפחתו כיחידה אחת (נג'יב חדד ואח', "הסיעוד ברפואה שיקומית", יסודות ברפואה שיקומית (2011), 547, 549).

בבחינת המשמעות הטמונה בתיבה "שירותי שיקום", ניתן גם להבחין בין שירותי שיקום הניתנים ברמת הפרט ובין שירותי שיקום בעלי מכוונות קהילתית. כך, מאמרם של פלוריאן ודנגור על "סוגיות נבחרות במערכת השיקום בישראל", מצביע על שני מסלולי התפתחות של החקיקה השיקומית בארץ. האחד, המוקדם מבין השניים, מתייחס לגמלאות ושירותי שיקום ברמת הפרט. המסלול המאוחר יותר מתייחס למכוונות קהילתית. נכון למועד כתיבת המאמר מציינים המחברים כי "רוב המוסדות והשירותים מעניקים שירותים אישיים (personal services) המכוונים לפרט (רוזנפלד 1982), ועוסקים בעיקר בתחום הרפואי והתעסוקתי. ברמה הארצית אין התייחסות לנושאים מרכזיים בעלי מכוונות שיקומית כוללנית, כגון מערך הכנה למעבר מבית הספר לעולם העבודה של נוער עם נכות, שירותי תמיכה למשפחה, ותכניות של שילוב חברתי" (ויקטור פלוריאן ונירה דנגור, "סוגיות נבחרות במערכת השיקום בישראל", חברה ורווחה יט(2) 193, 212 (1999). ראו גם בעמ' 200-201, ההדגשה שלי, ר.ר.).

הנה כי כן, הרבה פנים ניתן למצוא ב"שיקום" וב"שירותי שיקום": שיקום רפואי ושיקום מקצועי, שפני שניהם מכוונים לפרט, לעומת שיקום מסוג אחר, רחב יותר, המכוון להכנה להשתלבות כוללנית בחברה. בשעתו, בעת כתיבת מאמרם של פלוריאן ודנגור, היה השיקום מן הסוג האחרון, לשיטת מחברי המאמר, מקובל ונפוץ במידה פחותה בהרבה מן השיקום ברמת השירות האישי. דומה שמכינת 'כנפיים', מושא דיוננו כאן, הפעילה מזה כ-7 שנים בלבד, מספקת את אותם שירותי שיקום בעלי מכוונות שיקומית "כוללנית" כלשון המאמר. אך יפים בהקשר זה הדברים אודת הרציונאל העומד בבסיס תכנית המכינה ובאלה המילים:

"תוכנית מכינת כנפיים נועדה להכשיר צעירים עם נכויות פיזיות וחושיות אשר מסיימים את לימודיהם בבי"ס תיכון כך שיוכלו בהמשך למצות את יכולותיהם ולחיות חיים עצמאיים תוך שילובם בחברה.

עם סיום לימודיהם עומדים צעירים עם נכויות פיזיות קשות בפני "שוקת שבורה". להבדיל מבני גילם, לא עומדת בפניהם תוכנית המשך שכן הצבא דוחה אותם בשל נכותם הפיזית. על אף שילובם במערכת החינוך הרגילה ומאמציהם הבלתי פוסקים להשתלב בה, הרי שרבים מהם צברו בשל נכותם ונסיבות חייהם חסכים גדולים בתחומי חיים שונים ביניהם: התחום האקדמי, תחום המיומנויות החברתיות והבין אישיות וכישורי יום-יום. כמו כן הם עדיין אינם בשלים נפשית להתמודד עם כניסה למסגרת "על-תיכונית" ועמידה בכל הנדרש בה.

יחד עם זאת, צעירים אלה צמאים להשתלב בתוכניות נורמטיביות, צמאים לצאת מחיק המשפחה לחיים עצמאיים כמו כל צעיר בגילם ואף לתרום לשירות המדינה.

בשל העובדה כי התוכנית משלבת בתוכה התייחסות להיבט האישיותי, התפקודי האקדמי והתעסוקתי והיא מתקיימת במסגרת חוץ ביתית המאפשרת יציאה מבית ההורים וחיים עם קבוצת השווים בליווי צוות רב מקצועי, יש לה את מירב סיכויי ההצלחה."

17. אילו הם אם כך "שירותי השיקום" להם מכוונת תקנה 6, שקבלתם תשלול מן הנכה את קצבת השירותים המיוחדים לה הוא נמצא זכאי? בהיעדר הגדרה, האם נכון יהיה לומר כי התקנה מכוונת לשירותי שיקום מכל מין וסוג שהם? לטעמי, בהיעדר הנחיה ברורה בלשון התקנה, ונוכח רוחב יריעת האפשרויות שהביטוי "שירותי שיקום" טומן בחובו, לרבות כאלה שהתפתחו בשלבים מאוחרים בהרבה למועד התקנת התקנות, אין לנו אלא להיעזר בכלל השני בפרשנות דברי חקיקה, הוא כלל התכלית. התכלית היא שתכריע, וזאת בשים לב להסדר המשפטי הכולל כפי שנקבע בתקנות. ביישום כלל התכלית בקשר לתקנות מושא הדיון, יש לזכור כי קצבת השירותים המיוחדים משולמת לנכים הסובלים מלקויות קשות, על מנת שהם ומשפחתם יוכלו להתמודד עם הלקות במסגרת הבית, בלא שיהא צורך באשפוז הנכה. על פי הוראת תקנה 6, הקצבה אינה משולמת לנכה השוהה במוסד, מתוך ההנחה שהוא מקבל במוסד את השירותים אותם מיועדת הקצבה לממן, או לפחות את חלקם. כך בין השאר למדנו מפסקי הדין בפרשת קרמן ובפרשת פלונית. בפסקי הדין הללו אמנם לא דובר בשירותי שיקום המסופקים על ידי המוסד בו שוהה הנכה, כי אם בשירותי רפואה או סיעוד. עם זאת, כמו בשירותי רפואה או סיעוד, כך גם לגבי שירותי השיקום. לא ניתן לנתק את שירותי השיקום מן ההקשר הכללי של הזכאות לקצבה מחד, והעילה לשלילתה מאידך. תכלית ההסדר בכללותו מחייבת קיומה של זיקה משמעותית בין המוגבלות בגינה משולמת לנכה קצבת השירותים המיוחדים, ובין שירותי הרפואה, הסיעוד וגם שירותי השיקום שהוא מקבל. אחרת, אין הצדקה לשלילת הקצבה על פי הוראת תקנה 6. אף ההקשר שבו מופיעה התיבה "שירותי שיקום" בצמוד עם שירותי רפואה ושירותי סיעוד מחייבת קיומו של קשר כזה, בין השיקום הניתן במסגרת המוסד לבין הלקות או המגבלה התפקודית שבגינה משולמת הקצבה.

בהיבט הכללי, ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, ניתן לומר, כי קרוב לוודאי שבמרבית המקרים, אותו שיקום אישי המכוון לפרט מן ההיבט הרפואי, ואף מן ההיבט המקצועי, ייכנסו בגדרם של "שירותי שיקום" בהם מדובר בתקנה 6. אלו הם גם סוגי השיקום המוכרים והמוסדרים בחוק הביטוח הלאומי, ואך סביר הדבר בעיני, כי הם שעמדו לנגד עיני מחוקק המשנה בשעתו, בהתקינו את התקנות. קשה יותר לראות את שירותי השיקום הניתנים בהיבטים החדשניים יותר, את אלה המכוונים להשתלבות כוללנית בחברה, ככאלה שתקנה 6 מכוונת אליהם. כך נוכח הזיקה הרופפת יותר שבין שירותי השיקום מן הסוג הזה לבין תכלית קצבת שירותים מיוחדים. עם זאת יש לשקול כל מקרה לגופו, לרבות בשים לב למוגבלות בגינה משולמת הקצבה מחד, ולמהות שירותי השיקום הניתנים במוסד הספציפי מאידך.

מן הכלל אל הפרט

18. המשיב, יליד שנת 1990, הלוקה במחלה דיסאוטונומיה משפחתית, מוכר כנכה בשיעור 100% על ידי המוסד לביטוח לאומי, ונמצא על ידי המוסד כמי שזקוק להשגחה מתמדת. כפועל יוצא מכך הוכר כזכאי לקצבת שירותים מיוחדים. המשיב נתקף מפעם לפעם בהתקפים קשים של המחלה, ואביו, המיומן בטיפול בו, מוזעק לטפל בו. עם כל הקושי שבדבר, בחר המשיב להשתלב במכינת 'כנפיים' במסגרתה הוא שוהה בשנה הראשונה בתנאי פנימייה. מטרת המכינה לסייע לו ולחבריו, כולם צעירים כמותו, בעלי נכויות קשות, להשתלב בחיי הקהילה. השיקום כפי שהוא בא לידי ביטוי במסגרת המכינה, בא ליתן מענה לצרכים חברתיים חיוניים של בני הנוער הנכים המשתתפים במכינה. ההשתתפות במכינה ממלאת אצלם חסכים רגשיים וחברתיים, ותורמת ככל הנראה באופן משמעותי ליכולת הסתגלותם לחיים בחברה, כבוגרים תורמים ומשמעותיים, בעיני עצמם ובעיני הסובבים אותם. ב"שירותי השיקום" המיוחדים הללו הניתנים במסגרת המכינה, לא מצאנו זיקה ללקות הקשה ממנה סובל המשיב, ולצורך שלו בהשגחה מתמדת. כך למשל אין מדובר בשיקום בו עבר המשיב תהליך שבעזרתו הוא מסוגל להתמודד עם התקף של המחלה או להפחית מעוצמתו, כך שלא יהיה זקוק להשגחה, או שיהיה זקוק להשגחה ברמה פחותה, וכיוצא באלה אפשרויות שיקום (ככל שהדבר בכלל אפשרי). גם במהלך תהליך השיקום במסגרת המכינה, וקרוב לוודאי גם לאחר שיסיימו בהצלחה, ייזקק המשיב למרבה הצער לאותה רמה של השגחה מתמדת, לקראת התקף של המחלה המאיים לבוא, ובמהלכו של התקף כזה. מתן פירוש כה רחב לתיבה "שירותי שיקום" במסגרת הוראת תקנה 6, ככוללת גם את התהליך השיקומי הרחב והכוללני שבו עוסקת המכינה, באופן שישלול מן המשיב את הקצבה הבאה לסייע לו ולמשפחתו עקב הצורך שלו בהשגחה מתמדת כאמור, חורג מתכלית ההסדר שבחוק. לא למותר הוא לציין כי בהתקיים זיקה בין לקות מסוימת בגינה נמצא הנכה זקוק להשגחה מתמדת, ובין השיקום המיוחד הניתן במסגרת המכינה, כגון במקרה של נכות נפשית וכיוצא בזה, אין לשלול אפשרות כי שיקום זה ייכלל במסגרת "שירותי שיקום" כפי שנקבע בתקנה.

משזו המסקנה המתבקשת, צדק לטעמי בית הדין האזורי בקבלו את התביעה. השתתפותו של המשיב בתכנית 'כנפיים' אינה שוללת את זכאותו לגמלת שירותים מיוחדים, ועל כן אני סבורה דין הערעור להידחות.

זכאות המשיב לקצבת ניידות כחסר רכב (עב"ל 44397-03-13)

19. בפסק הדין השני מושא הערעורים שלפנינו קבע בית הדין האזורי כדלקמן:

"התביעה שלפנינו קשורה בקשר ישיר לתביעה שהתנהלה בתיק 51792-12-10 (מותב בראשות כב' השופט קוגן), משהסיבה היחידה בעטיה נשללה מהתובע קצבת הניידות כ"חסר רכב" היא העובדה שבאותו מועד הוא לא היה זכאי לקצבת שירותים מיוחדים.

משנקבע ע"י בית הדין כי קצבת השירותים המיוחדים נשללה מהתובע באותו מועד, שלא כדין, כאשר על פי הדין הוא היה זכאי לקבלה - הרי שסיבה זו אינה מתקיימת עוד ועל כן הנימוק שעמד בבסיס הפסקת תשלום קצבת הניידות כחסר רכב - מתאיין ואין עוד הצדקה לאי תשלום קצבת הניידות כחסר רכב, מהמועד בו חדל הנתבע לשלמה – דהיינו, מחודש 1/1/10."

20. הנה כי כן, בשלילת תשלום קצבת הניידות למשיב כחסר רכב התבסס בשעתו המוסד לביטוח לאומי על קביעתו כי המשיב אינו זכאי עוד לקצבת שירותים מיוחדים. נוכח פסק דינו הראשון של בית הדין האזורי לפיו נמצא המשיב זכאי לקצבת שירותים מיוחדים, החזיר בית הדין האזורי למשיב בפסק הדין השני את הזכאות לקצבת הניידות כחסר רכב, על כנה.

טענתו היחידה של המוסד לביטוח לאומי כנגד פסק הדין השני נסמכת על הנחת היסוד כי אין המשיב זכאי לקצבת שירותים מיוחדים. נוכח הקביעה כי זכאותו של המשיב לגמלת שירותים מיוחדים בעינה עומדת, ובהיעדר כל טענה אחרת בערעור כנגד קביעתו של בית הדין האזורי, דין הערעור להידחות. המשיב יהיה על כן זכאי לקצבת ניידות כחסר רכב, בהתאם לקביעת בית הדין האזורי בפסק הדין השני.

21. לא למותר הוא לציין כי בפסק הדין השני נמנע בית הדין האזורי מלהכריע בטענות המשיב כפי שנטענו לפניו בדבר היותו זכאי לקצבת ניידות על פי הסכם הניידות, כבעל רכב. על כך לא הגיש המשיב ערעור.

עם זאת, ביום 11.12.2013, לאחר הדיון שהתקיים בערעורים, הגיש המשיב בקשה להארכת מועד להגשת ערעור מטעמו על פסק הדין השני. ביום 29.12.2013 הודיע המוסד כי הוא אינו מתנגד להארכת המועד להגשת הערעור, חרף האיחור הניכר בהגשת הבקשה. המוסד ציין בתגובתו כי אין בכך כדי למנוע ממנו לטעון כל טענה במסגרת הערעור, לכשיוגש. בהחלטת חברי הנשיא פליטמן מיום 5.1.2014 התקבלה הבקשה להארכת מועד. עם זאת נקבע כי הוראות לגבי אופן הדיון בערעור שיגיש המשיב יינתנו לאחר מתן פסק הדין בערעורים מושא פסק דין זה. בהמשך להחלטה האמורה נכון יהיה להורות, כי המשיב רשאי להגיש ערעור על פסק הדין השני, הוא פסק דינו של בית הדין האזורי בתיק בל' 1953-07-10, בתוך 30 ימים מיום שיומצא אליו פסק דין זה.

סיכומם של דברים

22. תכלית ההסדר שבתקנה 6 לתקנות שירותים מיוחדים לעניין שלילת קצבת שירותים מיוחדים, מחייבת קיומה של זיקה משמעותית בין המוגבלות בגינה משולמת הקצבה לנכה, ובין שירותי הרפואה, הסיעוד והשיקום שהוא מקבל מחוץ לביתו. בהיעדר זיקה כזו בין המוגבלות של המשיב, שבגינה הוא נמצא זכאי לקצבה, ובין תכנית מכינת כנפיים בה הוא משתתף, אין בסיס לשלילת גמלתו. אשר על כן, לו תשמע דעתי, שני הערעורים ידחו, והמשיב יהיה זכאי להמשך תשלום קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ניידות כחסר רכב לפי הסכם הניידות, החל מן המועד שתשלומם הופסק, וכל עוד לא חל שינוי בתנאי הזכאות.

כמו כן, המשיב יהא רשאי להגיש ערעור על פסק הדין השני, הוא פסק דינו של בית הדין האזורי בתיק בל' 1953-07-10, וזאת בתוך 30 ימים מיום שיומצא לו פסק דין זה.

המוסד לביטוח לאומי ישלם הוצאות המשיב בערעורים בסך 2,000 ש"ח.

הנשיא יגאל פליטמן

לאחר עיון בדעת חברתי השופטת רונית רוזנפלד, הנני מצרף דעתי לדעתה, כי דין שני הערעורים להידחות. מעבר לכך מצאתי מקום להוסיף הדברים הבאים:

1. על פי סעיף 206 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: החוק) קצבת השירותים המיוחדים, כקצבה מיוחדת, ניתנת לאדם לטיפול אישי בו ולעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו.

2. לשון החוק תורגמה בתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות)(מתן שירותים מיוחדים), תשל"ט-1978 (להלן: התקנות), למתן קצבת שירותים מיוחדים לתלוי עקב נכותו בזולת בביצוע פעולות היומיום הבסיסיות, או לנזקק עקב נכותו להשגחה מתמדת של הזולת (תקנות 1 ו-2 לתקנות).

3. בתקנה 6 לתקנות נקבע סייג לאותה זכאות לקצבה. על פי אותו סייג לא תינתן הקצבה למוחזק בדרך כלל במוסד בו ניתנים שירותי רפואה, סיעוד או שיקום.

4. תכלית אותה תקנה היא למנוע כפל זכאויות. פעם מכוח החוק והתקנות; ופעם מכוח השירותים האישיים הניתנים במוסד בו מוחזק הזכאי לקצבה, שירותים שאותם הקצבה אמורה לממן.

שירותים כאלה ניתנים בדרך כלל במוסדות סיעוד רפואה ושיקום. במוסדות אלה ניתנים למוחזקים שם, שירותי עזרה בביצוע פעולות היומיום או השגחה מתמדת, באמצעות העובדים במוסד.

5. באשר ליישום האמור בנסיבות המקרה שלפנינו:

במסגרת מכינת כנפיים לא ניתנים שירותי סיעוד ושירותי רפואה על פי סעיף 6 לתקנות.

לגבי שירותי השיקום הניתנים לנמצאים באותה מסגרת; שירותים אלה מיועדים, בעיקרו של דבר, להכשיר את המשתתף הנכה לרכוש מיומנות תעסוקתית, השכלה, התנסות מעשית לרכישת מקצוע, השתלבות בעבודה ופיתוח קריירה תעסוקתית וחיים עצמאיים בקהילה.

אותה הכשרה, גם אם היא כוללת שיקום תעסוקתי כאמור, אינה יכולה להיחשב כשירות שיקום חליפי לתכלית מתן הקצבה המשולמת למשיב לאור נכותו.

כאלה הם הדברים, ללא כל קשר לכך, שבפועל אבי המשיב המשיך לדאוג לו לעת היזקקותו לעזרת הזולת בתקופת השתתפותו במסגרת מכינת כנפיים.

6. משאלה הם הדברים, אין לקבוע, כי המשיב נהנה מכפל זכאות, בכסף (מהמוסד) ובעין (מהמכינה במסגרת כנפיים); אלא יש לקבוע לגביו, כי אין הוא מוחזק במוסד בו ניתנים שירותי שיקום, כמובנם על פי תכלית תשלום קצבת השירותים המיוחדים.

7. סיכומו של דבר - דין ערעורי המוסד להידחות תוך חיובו בהוצאות כדעת חברתי השופטת רוזנפלד.

סגנית הנשיא ורדה וירט ליבנה

אני מסכימה כי דין הערעורים להידחות כדעת חברתי השופטת רונית רוזנפלד, ומצטרפת להערותיו של חברי הנשיא יגאל פליטמן.

נציג ציבור (עובדים) מר מנחם שוורץ

דין הערעורים להידחות. הנימוקים לכך מפורטים היטב בדברי השופטת רונית רוזנפלד והערות הנשיא יגאל פליטמן וסגניתו השופטת ורדה וירט ליבנה.

נציג ציבור (מעסיקים) מר חיים בנימיני

דין הערעורים להידחות. אני מסכים לפסק הדין המאוד מנומק של השופטת רונית רוזנפלד, ומצטרף להערותיו של הנשיא יגאל פליטמן.

סוף דבר

על דעת כל חברי ההרכב שני הערעורים נדחים. המשיב זכאי לקצבת שירותים מיוחדים ולקצבת ניידות כחסר רכב לפי הסכם הניידות, החל מן המועד שתשלומם הופסק, וכל עוד לא חל שינוי בתנאי הזכאות.

המשיב רשאי להגיש ערעור על פסק דינו של בית הדין האזורי בתיק בל' 1953-07-10, וזאת בתוך 30 ימים מיום שיומצא לו פסק דין זה.

המוסד ישא בהוצאותיו של המשיב בערעורים בסך 2,000 ש"ח. סכום זה ישולם למשיב בתוך 30 ימים ממועד המצאת פסק הדין, שאם לא כן ישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד ליום התשלום בפועל. בהיות המשיב מיוצג על ידי עורך דין מטעם הסיוע המשפטי איננו פוסקים שכר טרחת עורך דין.

ניתן היום, &rlm;ח' בכסלו, תשע"ה (30 בנובמבר, 2014) בהיעדר הצדדים, וישלח אליהם בדואר.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| הנשיא יגאל פליטמן |  | סגנית הנשיא ורדה וירט ליבנה |  | השופטת רונית רוזנפלד |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| נציג ציבור (עובדים) מר מנחם שוורץ |  | נציג ציבור (מעסיקים) מר חיים בנימיני |