

אגב הפסיקה

"סופיות" החלטה כחוסמת זכות או רשות ערעור

ר"ע 88/85 אברמזון נ' זרניצקי, פ"ד לט(4) 181.

מאת

שמואל דורנר

1. השאלה. השאלה היא בכך האם קביעה מפורשת בחוק כי הכרעה פלונית של ערכאה מסוימת "תהיה סופית", יש בה משום חסימת האפשרות לערער או לבקש רשות ערעור על אותה הכרעה – מקום שניתן היה לערער לולא אותה הוראת "סופיות" – או שמא אין הוראה כזו אלא חוסמת את זכות הערעור אך אינה מונעת אפשרות לבקש רשות ערעור.

2. הוראות החוק. א. העניין עלה בדיון על מספר הוראות של חוק פיצוי מפוני סיני, התשמ"ב-1982, הקובע את תנאי הזכאות והתשלומים למפוניי-סיני; בתביעות המפונים מחליטה מינהלה שמונתה עליידי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר האוצר. ב. סעיף 21(א) לחוק קובע זכות ערר לוועדת-ערר (המתוארת בסעיף 22) בשורה של עניינים הכרוכים בזכות לפיצויים, ואילו סעיף 23 קובע כי על החלטת ועדת-הערר ניתן לערער ברשות לבית-המשפט העליון.

ג. סעיף 25 לחוק, שעניינו "תשלום עליידי מורשים", מפרט את תפקידיהם של ה"מורשים" (שאחר מהם הוא נציג החקלאים המפוצים והאחר הוא נציג הממשלה), שעיקרם הוא ביצוע תשלומים שונים על-פי הוראות החוק או על-פי החלטות של רשויות שונות שניתנו מכוח החוק. פסקה (ט) לסעיף זה קובעת כי

שני המורשים לפי סעיף זה יפעלו בהסכמה, ולא תהיה השגה על פעולתם; בענין שלא הסכימו עליו – תכריע ועדת-ערר שלפי סעיף 22 והכרעתה תהיה סופית (כל ההדגשות שלי).

3. פסק הדין. א. בר"ע 88/85 אברמזון נ' זרניצקי הנ"ל עלתה השאלה אם הכרעת ועדת-הערר לפי סעיף 25(ט) הנ"ל ניתנת לערעור ברשות לבית-המשפט העליון, ובית-המשפט השיב עליה בחיוב, תוך אימוץ ההנמקה שניתנה לעניין זה בר"ע 185/83

1 פ"ד לט(א) 181.

ש' משולם ואח' נ' זרניצקי ואח'.² בפסקדין אחרון זה היתה ההנמקה האמורה בבחינת אמרת-אגב, אולם אימוצה בפסקהדין מושא הערות אלה הפכה להלכה פסוקה, שכן עצם ההזקקות לעניין היתה מותנית במתן הרשות לערער (שנבלעה במקרה זה בדין בערעור עצמו).

ב. ההנמקה שניתנה בר"ע 185/83 הנ"ל, שלפיה ניתן להעניק רשות ערעור למשיגים על ההכרעה לפי סעיף 25(ט) הנ"ל, היא כלהלן:

ההחלטה של ועדת-הערר לפי סעיף 25(ט) אכן סופית, במובן זה שאין עליה ערעור בזכות, ואם אין הליכים נוספים ברשות – אין אחרי החלטתה של ועדת-הערר ולא כלום. בית-משפט זה מפרש הוראותיו של כל דין הבא לשלול את אפשרות הערעור כלשונו ולא מעבר לכך: אם לא נקבע בסעיף 23 כי הרשות בה מדובר בהוראת החוק האמורה, ואשר חלה לכאורה על כל החלטה של ועדת הערר, מסוייגת ואינה חלה על החלטה לפי סעיף 25(ט), הרי משמעות הדבר כי ניתן לבקש רשות ערעור על כל החלטה של ועדת ערר, כי זוהי משמעות הוראותיו של סעיף 23 כפשוטו. במלים אחרות, הוראה בדבר סופיותה של החלטה פלוגית, לצדה קבע המחוקק אפשרות של בקשת רשות ערעור, תתפרש לעולם באופן שיש בו כדי ליישב בין הדברים, ואין לצמצם את האפשרות לבקש רשות ערעור, אם המחוקק נקט לשון רחבה וכללית, ואם לא נאמר מפורשות אחרת (ההדגשות במקור).

4. החידוש שבהחלטתה. ההחלטה האמורה, שאומצה כאמור בפסקהדין מושא הערות אלה, יש בה משום סטייה מהלכה פסוקה שלפיה הוראת "סופיות" חוסמת זכות-ערעור (בין ברשות ובין בלא רשות) אף מקום שכזו היתה קיימת לולא הוראת ה"סופיות"; באותה רוח הוחלט אף בד"נ 31/85 זרניצקי נ' אברמזון³, שבו נתבקש דיון נוסף בעניין שהוחלט בו בפסקהדין מושא הערות אלה, אך הבקשה נדחתה מטעם פרוצדורלי שאינו נוגע לענייננו. על אף זאת, לא עמד בית-המשפט העליון על עוברת הסטייה ולא ערך עימות עם ההלכה הפסוקה כמצבה אותה שעה.

5. ביקורת ההחלטה. א. לרעתי לוקה ההנמקה האמורה בשורה של טעויות בפרשנות הוראת סעיף 25(ט) הנ"ל, הן משום לשונה והן משום ההקשר של ההוראות הנוגעות לעניין ומזהותה של הסוגיא, הכל כמפורט להלן.

ב. אין זה מובן מדוע סובר השופט שמגר כי החלטתה של ועדת-הערר לפי סעיף 25(ט) הנ"ל סופית רק במובן זה שאין עליה ערעור בזכות, ואילו ערעור ברשות – קיים. הלא הסעיף קובע מפורשות כי הכרעת הוועדה "תהיה סופית", וסופיות הכרעה אין לה שום

2 פ"ד לו(2) 437.

3 פ"ד לו(2) בע' 442, מפי מ"מ הנשיא מ' שמגר.

4 י' זוסמן, סדרי הדין האזרחי (בוסרי-פרץ את טובים, מהדורה 4, תשל"ב) 605; בר"ע 19/66 המועצה המקומית אשדוד נ' קבוצת ברני ערים בע"מ, ואח', פ"ד כו(2) 666. כמובן שאין לערבב בין הזכות לערער (בין ברשות ובין בלא רשות) לבין האפשרות, בנסיבות המתאימות לכך, לעתור לבג"צ על-פי אחת העילות המנויות כיום בסעיפים 15(ג) ו-15(ד) לחוק יסודי: השפיטה, דבר שאינו כאן מענייננו.

5 פ"ד מ(3) 258, 260.

מוכן אחר מאשר זה כי אין היא עוד נתונה לשינוי – בין ברשות ובין בזכות; שאם ההכרעה עצמה סופית, והיינו שאין עוד אחריה ולא כלום (והלא זה בדיוק המובן של סופיות) – מה טעם לבקש רשות ערעור שכל מגמתו המשכיות הדיון ואפשרות שינויה של ההחלטה הקודמת? הלא אפשרות אחרונה זו סותרת את עצם מושג הסופיות!

ג. לו השלים המחוקק עם אפשרות הערעור ברשות – מה טעם קבע את סופיות החלטתה של ועדת-הערר? הלא קביעת הערעור ברשות נעשתה כבר בסעיף 23 הנ"ל ומה נפקות יש בכלל לציון המיוחד כי החלטת הוועדה לפי סעיף 25(ט) "תהיה סופית"? עלי-פי מסקנת השופט שמגר יוצא כי כל ההוראה המיוחדת בדבר סופיות ההחלטה לפי סעיף 25(ט) יש להתעלם ממנה.

ד. מוסיף ואומר השופט שמגר כי יש לפרשת הוראותיו של כל דין הבא לשלול אפשרות ערעור "כלשונו ולא מעבר לכך". לענין זה יש לזכור כי זכות-ערעור, ככזו, אינה אלא יצירה-חוק, ולא כל החלטה של כל גוף נתונה לערעור כלשהו, אלא באותם התחומים ומאותם הגופים, ובמסגרת אותם הדליכים, המוסדרים וקבועים במגזרי המשפט השונים ובסוגיות השונות של המשפט והמינהל; בענייננו, לולא ההוראה הקובעת מפורשות את סופיות הכרעתה של הוועדה – מן הראוי היה לראות את הוראת הערעור-ברשות האמורה בסעיף 23 הנ"ל כמתפשטת על כל דיוניה של ועדת-הערר, אף על זה שלפי סעיף 25(ט) הנ"ל; אולם אם קובע החוק, לענין הכרעת הוועדה לפי סעיף 25(ט) הנ"ל, כי הכרעה זו תהיה סופית – מה יסוד לסבור כי אין זו לשון החוק וכי קביעת זו בדבר סופיות הכרעתה של ועדת-הערר בנושא זה היא "מעבר" ללשון החוק? והלא זוהי בדיוק לשון החוק! יתר על כן, עצם האפשרות של פניה לפי סעיף 25(ט) הנ"ל לוועדת הערר אף היא עצמה יצירה-חוק, ומה הרבותא בכך שאותו מחוקק שקבע את עצם המסלול המיוחד של פניה בנושא פלוני אל ועדת ערר יקבע אף את טיבו ותחומו של אותו מסלול מיוחד שיצר, בשאומי הנרשא המיוחד מצדיק אמנם פניה אל אותה ועדה אך אינו מצדיק ואינו מתיישב עם דיון ערעורי בבית-המשפט העליון?

ה. מוסיף ואומר השופט שמגר כי לצורך קביעת סופיות ההכרעה לפי סעיף 25(ט) הנ"ל מן הדין היה לקבוע הוראה זו בסעיף 23 לחוק, כי אחרת נותר סעיף כללי זה (המעניק זכות-ערעור-ברשות על החלטותיה של ועדת-הערר) ללא סיג, ואין לנהוג עלי-פי הוראת הסופיות שבסעיף 25(ט); גישה זו נראית לי בלתי-מבוססת; השאלה הטכנית כיצד ראוי לסיג הוראה כללית, האם בדרך של סיוגה בתוכה היא או בדרך של קביעת הוראה נפרדת הפועלת כסיוג על ההוראה הכללית אינה מוסיפה ואינה גורעת לענין הנפקות הנורמטיבית, שכן הסיג חל ותופס בכל אחד מן האופנים האלה. יתר-על-כן, נראה לי כי במקרה שלפנינו יש היגיון מסוים דווקא בקביעת הסיג במסגרת ההוראות בדבר

6 ראה, לדוגמא, י' זוסמן, שם, בע' 580 ("אין לאדם זכות ערעור אלא במידה שהוענקה לו כזו בחוק"); שם, הערה 5: "מקום שהחוק לא נתן לבעל-דין זכות ערעור, אין בית-המשפט מוסמך להיזקק לערעור, ואף אינו מוסמך ליתן רשות לערעור" (ההדגשה שלי); ע"א 16/61 ה' ורקמן נ' ועדת הערר ליד המועצה המקומית נהריה, ואח, פ"ד טו(2) 1748, 1750 ("כידוע אינה קיימת זכות ערעור אלא אם כן זכות זו מוענקה בחוק; דברים אלה חלים גם על סמכות להעניק רשות לערעור").

7 על נקודת-הנגמק אחרונה זו ראה בית-הדרכה בפסקה ו. להלן.

תפקידיהם של ה"מורשים", שכן זהו המקום שבו הוענקה עצם סמכותה של ועדת הערר להכריע במחלוקת שבין המורשים; במלים אחרות, הסמכות להכריע בין המורשים לא הוענקה כלל בהסמכה הכללית שניתנה לוועדת הערר בסעיף 21(א) לחוק, וממילא אין טעם להגבילה בסעיף הכללי 23; סמכות מיוחדת זו הוענקה תוך כדי ריזון בתפקידיהביצוע של ה"מורשים" – וממילא מקומו של הסייג של סמכות זו במקום שבו היא עצמה הוענקה. ומה עניין איזכורו של סעיף 22 אצל קביעת סמכותה של הוועדה בסעיף 25(ט) העניין פשוט בתכלית הפשטות: נאמר בסעיף 25(ט) כי ההכרעה במחלוקת שבין המורשים תיעשה עלידי ועדה שלפי סעיף 22, ועינינו הרואות כי אין כאן אלא הצבעה והפניה אל זהותו של הגוף שיטפל בנושא. נכון שסעיף 23 לחוק מוסיף וקובע כי על החלטות ועדת הערר (האמורה בסעיף 22) ניתן לערער ברשות, אלא שכאמור נקבע כבר, באופן מיוחד, לעניין הברעת הוועדה במחלוקת שבין המורשים לפי סעיף 25(ט), כי הברעתה תהיה סופית, וסובר אני כי אין לשון ברורה יותר להודיע ולהודיע כי רצון המחוקק הוא אמנם שאותו סוג מיוחד של הכרעה לא יהיה נתון עוד להליך ערעורי נוסף. שאם לא רצה המחוקק לקבוע הסדר מיוחד לעניין ההכרעה בין ה"מורשים" – מה טעם נקט כאן לשון "סופיות"? לו כל שניקש לומר היה להודיע כי לא יהיה ערעור בזכות (להבדיל מערעור ברשות) – לא צריך היה לטרוח ולומר דבר, שכן הערעור ברשות על החלטות ועדת הערר הוסדר כבר בהוראת סעיף 23, כאמור לעיל.

ו. כאמור, לצד ההוראות הנורמטיביות של החוק, בדבר הזכויות לפיצויים, מעניק הוא לרשויות שונות סמכויות החלטה בעניינים שונים הנובעים מהוראות החוק; ואילו סעיף 25 הנ"ל, שעניינו "תשלום עלידי מורשים", והמצוי בחלק החוק המוכתר "ביצוע", מפרט את תפקידיהם של המורשים בביצוע התשלומים. והנה קובע סעיף קטן 25(ט) לסעיף 25, כי פעולת ה"מורשים" תהיה בהסכמה, ולא תהיה השגה על פעולתם, כלומר כל עוד פועלים המורשים בהסכמה הדדית – לא יוכלו הצדדים (החלקאים המפוצים מצד אחד והממשלה מן הצד השני) לערער על פעולתם⁸. במלים אחרות, אם מוסד ה"מורשים" פועל מתוך הסכמה – אין כלל זכות לערור על פעולתם, להבדיל מזכויות הערר על החלטות שניתנו בסעיף 21(א) הנ"ל, אלא שאם נחלקו המורשים באשר לדרכיביצוע של תפקידיהם – בכך תכריע ועדת הערר; נמצא שלעניין פעולת המורשים אין ועדת הערר ערכאת ערעור על פעולתם אלא היא מעין ערכאה פנימית הבאה לאפשר תיקון של רשות שהוקמה על פי חוק; לא הצדדים לסכסוך (החלקאים או הממשלה) עוררים כאן, שכן לא קיים כל סכסוך כל עוד המורשים לא הגיעו לידי פעולה משותפת, אלא ה"צדדים", כביכול, הם המורשים עצמם, הזקוקים להכרעה בין גישותיהם השונות. למה הדבר דומה, לשני בוררים בבוררות זבל"א וזבל"א, כאשר המחלוקת ביניהם מוכרעת עלידי בורר מכריע; וכשם שאין עוררים על הכרעה משותפת של שני בוררים כאמור, כן אין עוררים על פעולה משותפת של שני ה"מורשים" בענייננו; וכשם שעם התגלעות המחלוקת שכן שני בוררים בבוררות זבל"א וזבל"א פונים לבורר מכריע – כך אף בענייננו מוכרעת ועדת הערר במקרה של מחלוקת בין שני ה"מורשים". וכשם שאין עוררים על פסק בורות

8 מבלי לפגוע כמובן בזכות העתירה לבג"צ, הנובעת ממקור אחד ואין לה כל נגיעה להסדר החוק הנדון.

שבו הזכרע כפי שהזכרע – כן אין עוררים על פעולת ה"מורשים" לאחר שיושבה המחלוקת ביניהם, שכן בוררים כ"מורשים" נתמנו על ידי הצדדים, ואם הגיעו הם להכרעה מסוימת – אין מניחים לערור עליהם. ומסקנה זו חלה מקל וחומר על המורשים לעומת הבוררים, שבעוד הבוררים מכריעים גם בשאלות של זכויות וחובות מהותיות – אין ה"מורשים", בעיקרו של דבר, אלא מבצעים של נורמות, מעין מוציאים לפועל, ובהיותם נאמנים של שני הצדדים אין עוררים על פעולתם כל עוד לא נתגלה בה פגם המצדיק התערבות בדרך של עתירה לבג"צ.

ז. מן האמור עולה כי לא רק ססופיות הכרעת ועדת הערר במחלוקת שבין המורשים עולה מפורשות מלשון החוק וכן ההקשר של הראותיו אלא שלתוצאה זו אף היגיון פנימי משלה ומשתלבת היא יפה עם השיקולים הענייניים שבסוגיא הנדונה.