



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

עב"ל 18945-02-14

עב"ל 32495-09-13

עב"ל 42783-08-13

עב"ל 58342-06-13

עב"ל 32767-07-11

ניתן ביום 20.11.15

<u>המערער בעב"ל 20952-04-11</u>	1. א' י'
<u>המערערת בעב"ל 32767-07-11</u>	2. ש' ט'
<u>המערער בעב"ל 58342-06-13</u>	3. ג' ג' צ'
<u>המערערת בעב"ל 42783-08-13</u>	4. ר' פ'

-

<u>המשיב בעב"ל 20952-04-11</u>	המוסד לביטוח לאומי
<u>עב"ל 32767-07-11</u>	
<u>עב"ל 58342-06-13</u>	
<u>ועב"ל 42783-08-13</u>	
<u>והמערער בעב"ל 32495-09-13</u>	
<u>ובעב"ל 18945-02-14</u>	
<u>המשיבה בע"ע 32495-09-13</u>	1. ע' י'
<u>המשיבה בע"ע 18945-02-14</u>	2. נ' מ'

ידידת בית המשפט

האגודה לזכויות האזרח

בפני: הנשיא יגאל פליטמן, סגנית הנשיא ורדה וירט ליבנה, השופטת רונית רוזנפלד,

השופט אילן איטח, השופטת סיגל דוידוב-מוטולה

נציג ציבור (עובדים) מר שלום חבשוש, נציגת ציבור (מעסיקים) גב' יודפת הראל - בוכריס

בשם המערער 1 - עו"ד יפית מנגל
 בשם המערערת 2 - בעצמה
 בשם המערער 3 - עו"ד נאוה אילון
 בשם המערערת 4 - בעצמה
 בשם המוסד לביטוח לאומי - עו"ד רועי קרת
 בשם המשיבה 1 - עו"ד טל נוי
 בשם המשיבה 2 - עו"ד שרון אשל-אילון
 בשם האגודה לזכויות האזרח - עו"ד משכית בנדל ועו"ד גיל גן-מור



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

פסק דין

השופטת סיגל דוידוב-מוטולה

1. בפנינו ששה תיקים מאוחדים המעלים לדיון שאלה עקרונית משותפת - האם, וכיצד, יש לקחת בחשבון תמיכה משפחתית כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980 (להלן: **חוק הבטחת הכנסה או החוק**), כאשר התמיכה מיועדת לצורך סיוע בתשלום שכר דירה.

להלן נפרט תחילה את פסקי הדין שניתנו בכל אחד מהתיקים, לרבות התשתית העובדתית על בסיסה ניתנו וטענות הצדדים בערעורים שהוגשו. לאחר מכן נעבור לדון ברקע הנורמטיבי המשותף לכלל התיקים, לרבות נהלי המוסד לביטוח לאומי (להלן: **המוסד**) וטענותיהם של המוסד ושל האגודה לזכויות האזרח במישור העקרוני. בהמשך נדון ונכריע בהיבטיה המשפטיים של הסוגיה, ולאחריה נחזור לדיון פרטני בעניינו של כל אחד מששת מבקשי הגמלה.

עב"ל 20952-04-11 א' י'

התשתית העובדתית ופסק דינו של בית הדין האזורי

2. המערער בתיק עב"ל 20952-04-11, מר א' י' (להלן בפרק זה - **המערער**), זכאי לגמלת הבטחת הכנסה מכוח החוק החל משנת 2003. בתקופה הרלוונטית לדיון שבפנינו, עבד והשתכר שכר בשיעור נמוך ולכן עמד בקריטריונים לקבלת גמלה חלקית (השלמת הכנסה). ביום 1.8.10 הודיע לו המוסד כי בחישוב הכנסותיו תילקח בחשבון גם תמיכה משפחתית קבועה המתקבלת מהוריו, ובהתאם נוצר לו חוב בסך של 1,700 ₪ בגין העבר. להשלמת התמונה יצוין כי המערער מתגורר בשכירות בדירת חדר בגבעתיים; זכאי לתמיכה ממוסד השיכון בסך של 580 ₪ לחודש; והוריו סייעו לו בתקופה הרלוונטית בנטל דמי השכירות, באמצעות תשלום סכום קבוע ואחיד של 2,100 ₪ לחודש ישירות לידי המשכיר, בדרך של העברת המחאות דחויים למשך שנת שכירות מראש.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

3. ביום 28.11.10, לאחר שהמערער הצהיר בפני המוסד כי הוא "מתחשבן" עם הוריו כמיטב יכולתו בהחזר התשלומים החודשיים המשולמים על ידם למשכיר, ביטל המוסד את חובו וכן הסכים שלא להביא בחשבון הכנסותיו את סכום התמיכה המשפחתית. על אף זאת, הגיש המערער תביעה לבית הדין האזורי בתל אביב, במסגרתה עתר לביטול נהלי המוסד העוסקים בדרך לקיחתה בחשבון של תמיכה משפחתית לצרכי דיור כ"הכנסה" לצורך החוק.

4. המוסד הגיש בקשה לסילוק על הסף, וזו התקבלה בפסק דינו של בית הדין האזורי בתל אביב (השופטת אורנית אגסי ונציגי הציבור גב' מיכל רווה ומר אורי ארבל; בל' 10-11-57402) מושא הערעור שבפנינו. בית הדין קבע כי תביעתו של המערער מהמוסד אושרה במלואה מבלי שנפגעה כל זכות שלו בשל נהלי המוסד, ומשכך מדובר בשאלה תיאורטית שבית הדין אינו אמור לדון בה. בית הדין הוסיף כי "ככל שברצונו לתקוף את הנחיות המוסד לביטוח לאומי ו/או החוק אשר לטענתו נוגדות חוקי יסוד עליו לפנות לבית המשפט הנכון, בית המשפט הגבוה לצדק ולא לבית הדין לעבודה". תביעתו של המערער נדחתה לפיכך, ללא צו להוצאות.

טענות הצדדים

5. המערער טוען כי גם טרם יום 1.8.10 קיבל תמיכה חודשית קבועה מהוריו, כאשר המוסד היה מודע לכך ולא ראה בתמיכה האמורה כחלק מהכנסתו. ביום 13.1.10 פרסם המוסד חוזר חדש (שמספרו 16/2010; להלן: **חוזר 2010**) ששינה זאת, מבלי לעדכן את המבוטחים ומבלי לאפשר להם להיערך לשינוי "בדרך שהייתה משמרת בידם את הזכאות לגמלה". כיוון שיישומו של חוזר 2010 הביא לקיצוץ בסך של 1,700 ₪ מגמלתו החודשית הציע המערער למוסד פתרון זמני, עד לקיום ההליך המשפטי, לפיו יחזיר להוריו את סכום דמי השכירות מדי חודש בחודשו ויתעד זאת. המוסד הסכים לכך ולכן חזר לקבל את סכום הגמלה המלא, אך זאת מבלי לפגוע בזכותו לטעון כנגד כך וכנגד אילוצו להסכים לפתרון הזמני האמור.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

6. המערער טוען כי בסעיף 9(ג) לחוק קבע המחוקק במפורש כי הזכות לקורת גג אינה עומדת למבחן הכנסה. משנקבע כי **"זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי"** אינה נמנית ככנס או כהכנסה - יש להתחשב גם בדרך המעשית בה הושגה קורת הגג, כחלק מהזכות עצמה, ולא בכדי המוסד אינו לוקח בחשבון לפי נהליו את הסיוע בתשלום דמי שכירות שמעניק משרד השיכון. לגישתו, פירוש המוסד למילה "החזקה" באופן שמשמעו היחיד הוא "בעלות" מנוגד לחוק ולרוחו, מהווה שיבוש של השפה העברית וכן עומד בסתירה לחוקים אחרים (דוגמת חוק המקרקעין, התשכ"ט - 1969, חוק השכירות והשאיילה, התשל"א - 1971, ופקודת העיריות (נוסח חדש) בה הוגדרה חזקה כ"**החזקה למעשה בנכס כבעל או כשוכר או בכל אופן אחר**").

לאור זאת, המערער סבור כי חוזר 2010 הביא לשינוי לרעה בזכויות המבוטחים תוך חריגה מהוראות החוק ותכליתו, תוך הפליה לרעה של אותם מבוטחים שאין בבעלותם דירה, תוך פגיעה בזכות לקיום מינימאלי המובטחת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תוך חריגה ממהותו של המוסד כגוף סוציאלי שוויוני, וללא סמכות.

7. המערער מדגיש כי הוריו לא העבירו כספים כלשהם לידי אלא ישירות לידי משכיר דירתו, תוך הקרבה אישית ועל חשבון רמת חייהם שלהם, וממילא הסכום נותר "טהור" בייעודו. בנוסף, מדובר בתרומה כספית אשר חסכה לו הוצאה, ואין לקחתה בחשבון כשם שהמוסד אינו לוקח בחשבון תרומות מזון או הנחות כספיות; אין לקחתה בחשבון גם כיוון שאין לוקחים בחשבון הכנסה רעיונית מדירת מגורים, באופן שמבוטח שיש דירה בבעלותו יכול להשתמש במלוא הגמלה לצרכים אחרים; גמלת הבטחת ההכנסה אינה מכסה את מגוון הצרכים הקיומיים, כך שגם אם ניתן סיוע בדיוור אין בכך כדי ליתר את הצורך בסיוע בשאר התחומים (מזון, ביגוד, תרופות, נסיעות וכן הוצאות האחזקה של הדירה); וממילא אין כל הצדקה להוסיף "עזרת קרובים" להגדרת "הכנסה"



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

מבלי שהמחוקק קבע זאת (אם כי לצורך קבלת ערעורו אין צורך לשנות את הפסיקה שדנה בתמיכה משפחתית שאינה מיועדת לתשלום דמי שכירות).

עוד מציין המערער כי פרשנות המוסד יוצרת הפליה לרעה של מבוטח שבן משפחתו שוכר עברו דירה לא רק לעומת מבוטח שיש לו דירה, אלא גם לעומת מבוטח שבן משפחתו מעניק לו זכות להשתמש בדירה ללא תמורה, כאשר אילו צו לבחור בין קורת גג לבין מזון אינו סביר ופוגע בזכויות יסוד שלו. לאור כל זאת, המערער עותר לביטולו של חוזר 2010 (כמו גם חוזר שמספרו 1444/2013 שיצא מאוחר יותר; להלן - חוזר 2013) ולקביעה כי תמיכת קרובים למבוטח זכאי, המשולמת ישירות למשכיר דירה, ושסכומה אינו עולה על גובה דמי השכירות, איננה מהווה הכנסה בידי המבוטח לצורך חישוב הכנסתו בשעת קביעת זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה.

8. המוסד תומך בפסק דינו של בית הדין האזורי, מטעמיו, ומדגיש כי תביעת המערער אושרה עוד טרם הגשת התביעה לבית הדין על ידו; מדובר בתביעה תיאורטית בלבד; לא מוטלת על המוסד חובת יידוע של כל מבוטח ומבוטח ביחס לשינוי החוק או הנהלים; וחוזר 2010 (כמו גם חוזר 2013 שעדכן אותו) מבוסס על ההלכה הפסוקה בנוגע לתמיכה משפחתית קבועה.

אשר לסיוע משרד השיכון הובהר, כי "אין כל היגיון בזקיפת הסכום האמור הואיל והזכאות לסיוע ממשרד השיכון מותנית בכך שהפונה זכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה. יוצא איפוא כי אם המוסד היה זוקף סכום זה כהכנסה לצורך חישוב הזכאות לגמלה, הרי שהיה נוצר מעגל שוטה עת זקיפת הסיוע הייתה עשויה להוביל לשלילת הזכאות לגמלה. בעניין זה יש לציין כי המדובר בשני תשלומים המשולמים על חשבון אוצר המדינה".

עב"ל 11-07-32767 ש' ט'

התשתית העובדתית ופסק דינו של בית הדין האזורי



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

9. המערערת בתיק עב"ל 11-07-32767, גבי ש' טי' (להלן בפרק זה - המערערת), הייתה בתקופה הרלוונטית אם חד הורית לילדה בת כשנה, ובחודש אוקטובר 2009 הגישה תביעה לתשלום גמלת הבטחת הכנסה. המערערת התגוררה בעבר בדירה בבעלותו של אביה, בלא ששילמה שכר דירה; לאחר שאביה החליט בשנת 2007 למכור את דירתו, עברה להתגורר בשכירות בדירה ברמת השרון בקרבת מקום לבית הוריה, ואביה שילם את שכר הדירה בעבורה. בחודש ספטמבר 2009 החל אביה לשלם את שכר הדירה, בסך של 5,500 ₪ לחודש, ישירות לידי המשכיר. בנוסף העביר לה מעת לעת סכומי כסף נוספים, "לפי הרצון והיכולת".

10. בית הדין האזורי בתל אביב (סגנית הנשיא (כתוארה אז) לאה גליקסמן; בל' 10-07-46436) קבע כי בהתאם לפסיקת בית הדין הארצי יש לקחת בחשבון את סכומי הכסף שקיבלה המערערת מאביה, באופן קבוע, לצורך תשלום שכר הדירה, כ"הכנסה" השוללת את זכאותה לגמלת הבטחת הכנסה. בית הדין ציין כי "מדובר בתשלום קבוע ורציף שמקבלת התובעת מאביה (ואין משמעות לכך שהתשלום מועבר ישירות למשכיר) בסך של 5,500 ₪, סכום העולה משמעותית על שיעור גמלת הבטחת הכנסה המגיעה לתובעת - 2,574 ₪". בהתאם, נדחתה התביעה ללא צו להוצאות. עם זאת, בית הדין הוסיף את הדברים הבאים:

"לטעמי, באותם מקרים בהם התמיכה הכספית הקבועה משמשת לתשלום שכר דירה הפסיקה בעניין אורן מעוררת קושי. במקרה הנדון, אילו התגוררה התובעת, כבעבר, בדירה של משפחתה או הייתה בעלת דירה, לא הייתה נזקקת לתמיכה המשפחתית לתשלום שכר דירה והייתה זכאית להבטחת הכנסה, כיוון שדירת מגורים אינה בגדר "נכס" השולל את הזכאות להבטחת הכנסה. התוצאה היא, שהפסיקה בעניין אורן מעמידה מבוטח שאין בבעלותו דירה במצב גרוע יותר ממבוטח שבבעלותו דירה, למרות שמצבו הכלכלי של האחרון ודאי טוב יותר. לפיכך, לדעתי, יש מקום לקבוע כי סכום שניתן כסיוע לתשלום שכר דירה עד לתקרה שתיקבע, גם בהתחשב באזור המגורים, שקול לבעלות על דירה שאינה שוללת את הזכאות להבטחת הכנסה. מכל מקום, פסיקתו של בית הדין הארצי בעניין אורן מחייבת בית דין זה לראות בתשלום שכר הדירה על ידי אביה של התובעת כהכנסה השוללת את זכאותה להבטחת הכנסה, והשינוי המוצע יכול להיקבע רק בפסיקתו של בית הדין הארצי או בחקיקה".



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

טענות הצדדים

11. המערערת טוענת כי זכאותה לקבלת הגמלה נשללה רק כיוון שהוריה בחרו מטעמיהם למכור את הדירה בה התגוררה ולשכור עבורה דירה חלופית, כל זאת **"מבלי שהשתנתה באופן כלשהו יכולתי להשתכר או לקיים אותי ואת בתי באופן ראוי"**. המערערת מדגישה כי הגישה את הבקשה לגמלה כי נקלעה אותה עת למצוקה זמנית לאחר שפוטרה במהלך היריון, כאשר לא הייתה הצדקה לחייבה להפר את חוזה השכירות ולוותר על מקום מגוריה. לגישה, לא נובע מהוראות החוק כי יש לראות בתמיכה משפחתית כ"הכנסה"; נקבע בחוק במפורש כי דירת מגורים אינה "נכס" וזאת מעצם היותה זכות קיומית בסיסית, ולכן גם אין לראות בתשלומים הקשורים אליה כ"הכנסה"; וה"אבסורד" זועק לשמיים מעצם כך שאילו הייתה בעלת דירה משל עצמה - הייתה זכאית לקבלת הגמלה.

12. המוסד טוען כי בהתאם להלכה הפסוקה יש לקחת בחשבון תמיכה משפחתית קבועה כ"הכנסה", מבלי שיש הצדקה להבחין בין מטרות הסיוע ולהוציא מגדר הלכה זו סכומים המשמשים בפועל לתשלום שכר דירה. עוד הודגש כי התמיכה במקרה זה הייתה **"קבועה, משמעותית וסדירה"**, וכי אביה של המערערת יכול היה לשכור עבורה דירה זולה יותר ולשלם את היתרה לצורך שאר צרכיה.

עב"ל 42783-08-13 ר' פ'

התשתית העובדתית ופסק דינו של בית הדין האזורי

13. המערערת בתיק עב"ל 42783-08-13, גבי ר' פ' (להלן בפרק זה - **המערערת**), הגישה למוסד תביעה לקבלת גמלת הבטחת הכנסה בחודש אוקטובר 2011, לאחר שפוטרה מעבודתה כשנתיים קודם לכן. במהלך התקופה בה נותרה ללא הכנסה השתמשה המערערת בכספי פיצויי הפיטורים שקיבלה, פדתה את קרן הפנסיה שצברה, מכרה את רכבה ונעזרה במשפחתה לצורך תשלום ההוצאות השוטפות. בשלב ראשון התקבלה תביעתה של המערערת לקבלת הגמלה אך



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

בתחילת חודש דצמבר 2011 נשללה רטרואקטיבית, נוכח תמיכה משפחתית בסך של 2,000 ₪ לחודש שקיבלה מאחיה.

14. בית הדין האזורי בבאר שבע (הנשיאה אורלי סלע ונציגי הציבור מר יהודה דדון ומר לאון מיוני; בלי' 12-09-3984), לאחר שמיעת עדויות, שוכנע - על בסיס הודעותיהם של המערערת ואחיה לחוקר המוסד - כי אחיה של המערערת העביר לה סך קבוע של 2,000 ₪ לחודש לצורך תשלום שכר דירה והוצאות, מבלי שהוכח כי מדובר בהלוואה. בית הדין הוסיף וקבע כי **"את סכומי הכסף הקבועים יש להחשיב כהכנסה"** וכי **"נוכח העובדה שהתובעת מקבלת מידי חודש באופן סדיר וקבוע סך 2,000 ₪ מבני משפחתה הרי שלא ניתן לכלול אותה בגדר אלה שאינם מסוגלים לספק את צרכיהם הבסיסיים"**. בהתאם נדחתה תביעתה, ללא צו להוצאות.

טענות הצדדים

15. המערערת טוענת כי אמנם קיבלה סיוע לסירוגין מבני משפחתה, לרבות אחיה, בתקופה שממועד פיטוריה ועד מועד הגשת התביעה לגמלה, אך לא בחודשים אוקטובר ונובמבר 2011 בהם קיבלה גמלת הבטחת הכנסה. לטענתה, בהודעות לחוקר המוסד נשאלו היא ואחיה על התקופה בת השנתיים שקדמה למועד הגשת התביעה, ולכן תשובותיהם לא התייחסו כלל לתקופה במהלכה קיבלה את הגמלה. המערערת מוסיפה כי דחיית התביעה משליכה גם על חודשים נוספים במהלכם נדחתה תביעתה לגמלת הבטחת הכנסה מחמת "סירוב" שנרשם לה בשירות התעסוקה (ובוטל במסגרת עב"ל 12-09-9024), חודשים בהם נדרשה לחזור ולקבל עזרה מאחיה נוכח העדר כל תמיכה אחרת.

16. המוסד טוען כי הערעור מעלה מחדש שאלות עובדתיות שכבר נדונו והוכרעו על ידי בית הדין האזורי, לאחר שהלה בחן את חומר הראיות והתרשם באופן בלתי אמצעי מעדויות המערערת ואחיה. בהתאם להלכה הפסוקה, אין הצדקה במקרה זה להתערב בקביעות עובדתיות. בשאלה המשפטית מפנה המוסד לטענותיו הכלליות, ומוסיף כי ככל שהוראות חוזר 2013 היו מיושמות על



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

המערערת - הייתה זכאית לגמלה בסך של 81 ₪ לחודש בלבד (ההפרש בין התמיכה שקיבלה בסך של 2,000 ₪ בהפחתת "דיסריגרד" של 559 ₪ (5% מהשכר הממוצע במשק בהתחשב בגילה) לבין גובה הגמלה המלאה העומד על 1,632 ₪).

עב"ל 13-06-58342 ג' ג' צ'

התשתית העובדתית ופסק דינו של בית הדין האזורי

17. המערער בתיק עב"ל 13-06-58342, מר ג' ג' צ' (להלן בפרק זה - המערער), הינו רווק החי אורח חיים חרדי. המערער קיבל גמלת הבטחת הכנסה עד חודש דצמבר 2011, בו נשללה זכאותו (תוך יצירת חוב) בשל תמיכה חודשית שקיבל מאביו. בתצהיר שהגיש לבית הדין האזורי אישר המערער כי קיבל מאביו מדי חודש במזומן את הסכום שנדרש לשלם כדמי שכירות לדירה בה הוא מתגורר עם שותף, בסך שחושב בערכים דולריים ולא עלה על 2,000 ₪ לחודש. יצוין כי אביו של המערער נפטר בחודש פברואר 2013 או בסמוך לכך, ומאז המערער אינו מקבל תמיכה משפחתית כלשהי והגמלה המשולמת לו עומדת על השיעור המלא.

18. בית הדין האזורי בירושלים (השופט דניאל גולדברג ונציגי הציבור מר אליהו מחלב ומר מאיר ברלך; בל' 12-02-51158) קבע - על בסיס תצהירו של המערער - כי המערער קיבל תמיכה משפחתית קבועה בסך של כ- 2,000 ₪ לחודש לכיסוי הוצאות שכר הדירה, תמיכה שהיוותה "הכנסה" לפי פסיקתו של בית הדין הארצי ולפיכך בדין נשללה גמלתו. התביעה נדחתה לפיכך, ללא צו להוצאות.

טענות הצדדים

19. המערער טוען כי הסיוע שקיבל מאביו ניתן לו מרצון טוב וחופשי, ואין לראותו כ"זכות או טובת הנאה" כמשמעותן בסעיף 9 לחוק. קל וחומר, כאשר העזרה שניתנה לו הייתה לצורך תשלום שכר דירה - עזרה קיומית לצורך מתן קורת גג ומגורים. המערער מוסיף כי "יש להפריד בין שכר דירה למשכנתא כך שדמי שכירות אינם בבחינת השקעה שבסופה תזכה את המערער בנכס, ועל כן סיוע



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

קרוב משפחה בדמי שכירות לא צריך להילקח בחשבון לצורך חישוב זכאות לגמלת הבטחת הכנסה".

20. המוסד לא העלה טיעונים ספציפיים לעניינו של המערער, מלבד תשובתו בסוגיה העקרונית שתפורט להלן. לאחר הדיון במעמד הצדדים הבהיר המוסד כי אילו חוזר 2013 היה מוחל על המערער - זכאי היה לגמלה בשיעור של 801 ₪ לחודש; סכום זה הינו ההפרש בין התמיכה שקיבל המערער מאביו בסך של 2,000 ₪ לחודש, בהפחתת "דיסריגארד" בסך של 1,169 ₪ (13% מהשכר הממוצע במשק בהתחשב בגילו - מעל 55), לבין גובה הגמלה בשיעורה המלא לגביו העומד על 1,632 ₪.

עב"ל 32495-09-13 ע' י'

התשתית העובדתית ופסק דינו של בית הדין האזורי

21. המשיבה בתיק עב"ל 32495-09-13, גבי ע' י' (בפרק זה להלן - **המשיבה**), היא אם חד הורית לשתי בנות קטינות ומקבלת גמלת הבטחת הכנסה, לסירוגין, החל מחודש אוגוסט 2008. בחודש אוגוסט 2009 עברה המשיבה להתגורר בדירתו השכורה של אבי בנותיה בחולון, כאשר האב הוא ששילם את דמי השכירות בסך של 2,800 ₪ לחודש. המשיבה היא שנשאה בהוצאות האחזקה של הדירה (מים, חשמל, ארנונה); האב אינו משלם מזונות ולא נשא בכל הוצאה אחרת הקשורה למשיבה ובנותיה.

22. ביום 18.7.10 הודיע המוסד למשיבה על שלילת זכאותה לגמלת הבטחת הכנסה, מהטעם שהיא מתגוררת עם אבי בנותיה. בחודש דצמבר 2010 הגישה המשיבה תביעה לבית הדין האזורי בתל אביב כנגד החלטה זו (תיק בל' 24640-12-10); להלן: **ההליך הקודם**). בחודש פברואר 2011 עזב האב את הדירה השכורה (לטענת המשיבה - בשל איומים שהשמיע כנגדה בשל מגוריה בדירתו) אך המשיך לשלם את דמי השכירות. ביום 29.3.11 הגישה המשיבה למוסד תביעה חדשה להבטחת הכנסה; תביעתה אושרה לחודשים מרץ ואפריל 2011 אך



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

נשללה לגבי החודשים מאי - אוגוסט 2011 בשל גובה הכנסותיה, הכוללות את הכנסתה מעבודה וכן את דמי השכירות שמשלם האב.

23. ביום 9.2.12 ניתן תוקף של פסק דין להסכמה אליה הגיעו הצדדים בהליך הקודם, לפיה אושרה זכאות המשיבה לגמלת הבטחת הכנסה לחודשים אוגוסט 2010 - פברואר 2011 (כולל), לאחר שהציגה אסמכתאות להעדרו של משק בית משותף (היינו תשלום דמי השכירות על ידי האב, ותשלום ההוצאות השונות בגין הדירה על ידה). עם זאת, המוסד עמד על שלילת הגמלה בתקופה שלאחר מועד זה, מהטעם שהאב המשיך לשלם את שכר הדירה גם לאחר עזיבת הדירה על ידו, ויש לראות בכך "הכנסה" של המשיבה.

24. בית הדין האזורי בתל אביב (השופטת ד"ר אריאלה גילצר-כץ ונציגי הציבור מר יעקב פרסול ומר יצחק לורנס; בל' 12-01-27668) קבע כי במסגרת הסכמתו בהליך הקודם המוסד הכיר בכך שתשלום דמי השכירות אינו מהווה הכנסה, ויש לראות בכך השתק פלוגתא גם לגבי התקופה שלאחר חודש פברואר 2011. עוד נקבע כי האב משלם דמי שכירות בלבד - כפי הנראה כיוון שהוא מחויב בכך כלפי המשכיר - כאשר הזכות למגורים מהווה זכות יסוד בסיסית.

בית הדין הוסיף כי לא חל שינוי נסיבות כלשהו לאחר עזיבת האב את הדירה; בלשונו - "אין מחלוקת כי הוסכם על ידי הנתבע כי התובעת איננה מנהלת משק בית משותף עם האב. סבורים אנו כי אין להעניש את התובעת בשל מעשי אבי ילדיה (מעשי אלימות שנטענו על ידי התובעת) ומאחר שהלכה למעשה הנסיבות לא השתנו (האב משלם את דמי השכירות והאם את הוצאות הבית), אין מקום להכיר בדמי השכירות כהכנסה". בהתאם, התביעה התקבלה, והמוסד חויב בהוצאות בסך של 750 ₪.

טענות הצדדים

25. המוסד טוען כי לא הייתה הצדקה לקבוע קיומו של מעשה בית דין, שכן ההליך הקודם התייחס לשאלת קיומו של משק בית משותף, ולא הייתה בו התייחסות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

לשאלה האם יש לראות בתשלום דמי השכירות כהכנסה. ממילא, חל שינוי מהותי בקשר לכך בחודש פברואר 2011, שכן משלב זה לא התגורר עוד האב עצמו בדירה ולכן דמי השכירות ששולמו על ידו נחשבים כ"הכנסה" עבור המשיבה.

לחלופין טוען המוסד כי התשלום שמשלם האב שווה ערך למזונות, ובהתאם לסעיף 9(א)(3) לחוק יש להביאו בחשבון הכנסתה של המשיבה. שאם לא כן, תופלה לרעה מי שמקבלת מזונות בהתאם לפסיקת בית משפט מוסמך, לעומת מי שבחרה שלא להסדיר את זכותן של בנותיה למזונות באמצעות הסדר משפטי.

26. המשיבה תומכת בפסק דינו של בית הדין האזורי, מטעמיו ובכל היבטיו. המשיבה טוענת כי צדק בית הדין האזורי בקבעו כי קיים בעניינה מעשה בית דין בכל הנוגע לתשלום דמי השכירות על ידי אבי בנותיה. עוד היא מדגישה כי אין מדובר בתשלום מזונות, וכי אין לראות בתשלום דמי השכירות על ידי האב כ"הכנסה" שכן "היא זו אשר נושאת בנטל ההוצאות הקבועות של אחזקת הדירה ויתר הוצאות הילדים".

עב"ל 14-02-18945 נ' מ'

התשתית העובדתית ופסק דינו של בית הדין האזורי

27. המשיבה בתיק עב"ל 14-02-18945, גבי נ' מ' (להלן בפרק זה - **המשיבה**), סובלת ממחלות שונות ועובדת כמטפלת בקשישים. השתכרותה - בסך של 1,400 ₪ לחודש - זיכתה אותה בגמלת השלמת הכנסה החל מיום 1.1.09. בחודש אוקטובר 2011 הודיע לה המוסד על שלילת זכאותה, לאחר שלקח בחישוב הכנסותיה גם "תשלום שכר דירה שהבן משלם" בסך של 4,300 ₪ לחודש. המשיבה הסבירה כי בעלה לשעבר, שהנו אסיר משוחרר, שוהה בדירתה לצרכי השגחה (לא הייתה מחלוקת כי לגבי התקופה מושא הערעור יש לראותו כ"בן זוגה" לצורך החוק), וכי בנם מסייע להם בתשלום שכר הדירה. עוד ציינה כי



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

שכר הדירה משולם על ידי הבן ישירות לידי המשכיר ויש לראות רק מחצית ממנו כתשלום עבורה.

28. בית הדין האזורי בתל אביב (השופטת עידית איצקוביץ ונציגי הציבור מר אלכס לויין ומר יגאל ליבר; בל' 12-07-45821) קבע כי הזכות למגורים מהווה חלק מהזכות לקיום מינימאלי בכבוד, וככזו מוגנת במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהתחשב בכך, על המוסד ליישם את הוראות חוק הבטחת הכנסה בסבירות ובאופן המגשים את תכליתו של החוק. במקרה זה לא הייתה מחלוקת כי בנה של המשיבה שילם את שכר הדירה ישירות לבעל הבית, מבלי שעבר כלל דרך המשיבה, ולכן אין לראות את כל הסכום האמור כ"הכנסה" מבחינתה.

בית הדין הוסיף כי אין בכך סטייה מפסיקתו של בית הדין הארצי שכן המשיבה לא יכולה הייתה לעשות שימוש אחר בתשלום והוא לא שיפר בדרך כלשהי את רמת מחייתה, שכן נועד להבטיח את הזכות הבסיסית למגורים בלבד; קביעה אחרת תביא להפלייתה לרעה של המשיבה לעומת מבוטחים שיש בבעלותם דירה. עוד ציין כי אין משמעות פסיקתו כי כל סכום בכל שיעור לא יובא בחשבון בשם הזכות למגורים, אלא על המוסד לקבוע רף "לסבירות שיעור הסיוע בדמי שכירות", אשר "ממנו והלאה יראו בתמיכה משפחתית ייעודית למגורים 'הכנסה'".

29. בית הדין הוסיף ודן בשאלה אם יש לראות בדירת המגורים של המשיבה כ"נכס" שניתן להפיק ממנו הכנסה, וקבע כי בהתאם לרציונל של סעיף 9(ג) לחוק - זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי לא תיחשב כ"נכס" לצורך החוק. בית הדין הבהיר כי הסיוע שנתן בנה של המשיבה הוא אמנם סיוע כספי ולא מתן זכות החזקה במקרקעין בפועל, אך התשלום שולם ישירות לבעל הדירה ולכן "הפרשנות הנכונה בענייננו, בו ניתן סיוע ייעודי למימוש זכות החזקה במקרקעין, צריכה להיות כזו שלא יהיה בה לשלול את הזכאות להבטחת הכנסה". בית הדין הוסיף כי "איננו שוללים את האפשרות שלפיה סיוע הבן עולה כדי "מתנה" של זכות החזקה במקרקעין. שכן, אילו היה הבן נותן לאמו במתנה דירת מגורים לא היה המוסד רואה בה "נכס". ואם כך, מדוע



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

במקרה בו נותן הבן לאמו הזקוקה לתמיכה כמתנה זכות החזקה במקרקעין (מסוג שכירות) היא דינה שונה?."

ממילא, קבע בית הדין, כי גם אם ניתן היה לראות בתשלום דמי השכירות כ"נכס" - הרי שלא ניתן היה להפיק ממנו הכנסה בפועל, ולכל היותר צריך היה בהתאם לתקנות לזקוף את פירותיו בלבד. התביעה התקבלה לפיכך, ללא צו להוצאות, במובן זה שעניינה של המשיבה הוחזר למוסד לבדיקה מחודשת של זכאותה לגמלת הבטחת הכנסה, **"תוך התייחסות מתאימה לסכום ששולם על ידי הבן בגין דמי שכירות של דירת מגוריה"**.

טענות הצדדים

30. המוסד טוען כי פסיקתו של בית הדין האזורי חורגת מפסיקותיו של בית הדין הארצי לעניין התחשבות בתמיכה משפחתית קבועה כ"הכנסה". המחוקק אמנם החרג זכות החזקה בדירת מגורים אך זאת שכן **"ביקש להימנע מכך שבעל דירת מגורים המתגורר בה, לא יעמוד בפני הבחירה בין גמלת הקיום מזה, ובין הצורך לעזוב את ביתו מזה"** ויאלץ למכרה לצורך קבלת הגמלה; אין להרחיב את החרג החקיקתי מעבר לרשום בו במפורש. עוד נטען כי לא הייתה הצדקה לקבוע כי החלטת המוסד פוגעת בזכות לקיום מינימאלי בכבוד, שכן בג"צ כבר הכריע בשלילה בקשר לכך בהתייחס לשיעור הנוכחי של גמלאות הבטחת ההכנסה (בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005); להלן: **בג"צ עמותת מחויבות**).

31. המשיבה תומכת בפסק דינו של בית הדין האזורי, מטעמיו, ומדגישה כי פרשנות המוסד תביא לתוצאה אבסורדית לפיה **"מחוסרי דיור, הזקוקים לגמלת הבטחת הכנסה לצורך הישרדותם, מקופחים לעומת אלה שגורלם שפר עליהם במובן זה שהם בעלי בית"**. המשיבה סבורה כי פסיקת בית הדין קמא נותנת תוקף ומשמעות לרציונל העומד בבסיס החוק, תוך מתן פרשנות המתיישבת עם חוקי היסוד של מדינת ישראל, ועם היות הזכות לקורת גג חלק מכבוד האדם והזכות לקיום מינימאלי. המשיבה מדגישה עוד את נסיבות חייה הקשות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

במהלכן הגיעה לחרפת רעב, כאשר בנה מסייע לה במימוש זכותה למגורים ואין לראות בכך "הכנסה" אשר שוללת את גמלתה.

הרקע הנורמטיבי המשותף לכלל התיקים

חוזרי המוסד

32. טרם פירוט תשובותיו של המוסד בשאלה העקרונית, יפורטו בקצרה החוזרים שהוציא בסוגיה זו, המהווים הנחיות פנימיות לגבי דרך יישומו את החוק. החוזר הראשון – חוזר 2010 – פורסם כאמור ביום 13.1.10, בעקבות פסיקתו של בית דין זה בעב"ל (ארצי) 681/07 אהרון בנישו – המוסד לביטוח לאומי (6.7.09); להלן: **עניין בנישו**), וכותרתו "כללים והנחיות באילו תנאים תמיכה כספית או יתרות זכות בעובר ושב, יחשבו כהכנסה לעניין חוק הבטחת הכנסה/מזונות".

החוזר קבע כי תמיכה כספית תובא בחישוב ההכנסה כאשר מדובר בתמיכה הנמשכת ששה חודשים רצופים או ששה חודשים מתוך תשעה חודשים, וכן (באופן מצטבר) כאשר התמיכה החודשית הינה בשיעור העולה על 17% מהשכר הממוצע במשק למשפחה (בעת הוצאת החוזר - סך של 1,348 ₪) או מעל 13% מהשכר הממוצע במשק ליחיד (בעת הוצאת החוזר - סך של 1,031 ₪). החוזר הבהיר כי ככל שמתקיימים שני התנאים, "כל הסכום נחשב כהכנסה בחודשים הרלוונטיים". בנוסף, ככל שמועברת תמיכה באמצעות הוראת קבע לכיסוי הוצאותיו של המבוטח כגון "חשמל, מים, טלפון, טלוויזיה, משכנתא, שכר דירה, שכר לימוד, גן" - נקבע כי "ההוצאות ששולמו בהוראות קבע ייחשבו כהכנסה בחודש הרלוונטי" ללא מגבלה.

33. חוזר 2010 המשיך והגדיר "תמיכה שלא תיחשב כהכנסה", והינה - סכומי כסף שהופקדו בסמוך להגשת התביעה ועד להחלטה בתביעה, משום שסביר שמדובר בסיוע למי שלא היו לו מקורות קיום; סיוע שהוא גמילות חסדים על בסיס הלוואה; תמיכה מזדמנת בסכום נמוך מהמצוין לעיל (17% מהשכר הממוצע במשק למשפחה ו - 13% מהשכר הממוצע במשק ליחיד); תרומה חד פעמית עד גובה השכר הממוצע במשק במהלך 12 חודשים רצופים; סכומי כסף המהווים



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

חלק מהוצאות הבית שמקורם מבן משפחה שחי במשק בית משותף עם המבוטח; וסכומי כסף המהווים חלק מתשלום שכר דירה שמקורם מבן משפחה או אחר ששכר דירה במשותף עם המבוטח.

34. ביום 25.11.13, תוך כדי ההליכים המשפטיים בחלק מהערעורים שבפנינו, הוציא המוסד חוזר חדש - חוזר 2013 - שתחולתו מחודש אוקטובר 2013 (במאמר מוסגר יצוין כי לתיק בית הדין הוגשו שני חוזרים במספר זהה, האחד מיום 28.10.13 והשני מיום 25.11.13, שהוראותיהם אינן זהות; אנו יוצאים מנקודת הנחה כי החוזר המאוחר יותר הוא החוזר המעודכן). לפי חוזר 2013, "תמיכה כספית" תחשב כהכנסה ככל שהינה ניתנת "במזומן, בהפקדה בחשבון עו"ש או בהוראת קבע לכיסוי הוצאות" וכן נמשכת ששה חודשים רצופים או ששה מתוך תשעה חודשים. עוד נקבע כדלקמן:

"תמיכה כספית כאמור תחשב כהכנסה ממקור ב' - מכוח חיקוק ודיני חוץ, ויחול דיסריגרד על ההכנסה בשיעור כלהלן: 13% מהשכר הממוצע במשק (כיום 1,148 ₪) ליחיד שמלאו לו 55 שנים; 17% מהשכר הממוצע במשק (כיום 1,501 ₪) למי שאינו יחיד ומלאו לו 55 שנים ועד גיל הפרישה; 20.5% מהשכר הממוצע במשק (כיום 1,809 ₪) למי שאינו יחיד והוא מעל גיל פרישה; 5% מהשכר הממוצע במשק (כיום 441 ₪) ליחיד שטרם מלאו לו 55 שנים; 7% מהשכר הממוצע במשק (כיום 618 ₪) למי שאינו יחיד וטרם מלאו 55 שנים. לתשומת לב: עפ"י סעיף 12 לחוק הבטחת הכנסה, כאשר לתובע הכנסות מעבודה (מקור א') ו/או מפנסיה (מקור ב') ובנוסף תמיכה כספית, יינתן דיסריגרד על סך כל ההכנסות פעם אחת בלבד, בשיעור כאמור לעיל. כמו כן, סדר הניכויים לגבי הכנסה מתמיכה כספית יהיה כמו סדר ניכויים כאשר יש הכנסה הן מפנסיה והן מעבודה".

35. חוזר 2013 ממשיך וקובע מהי "תמיכה שלא תיחשב כהכנסה", והינה - סכומי כסף שהופקדו בסמוך להגשת התביעה ועד להחלטה בתביעה ("מאחר שזהו סיוע למי שלא היו לו מקורות קיום באותו זמן"); סיוע שהוא גמילות חסדים ומהווה הלוואה שיש להחזירה; תרומה חד פעמית "המיועדת למימון כיסוי הוצאות כגון קניית ציוד לבית, טיפול שיניים או סגירת משיכת יתר בבנק וכו'" (כאשר "יש לוודא את מקור התרומה וייעודה כאשר מדובר בסכום מעל השכר הממוצע במשק"); וכן סכומי כסף המהווים חלק מהוצאות הבית שמקורם בבן



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

משפחה שחי במשק בית משותף עם המבוטח, ובכלל זה "שכר דירה, הוצאות למזון וכדומה".

עוד מדגיש החוזר כי "תשלומי בן זוג, בין אם עפ"י פסק דין ובין אם לאו - נחשבים כהכנסה במלואה (מזונות, מקור ג')" וכי "תובע שמקבל תשלום שמקורו בשכר דירה עפ"י חוזה שכירות (תובע שמשכיר חדרים בדירת המגורים שגר בה) - התשלום נחשב כהכנסה במלואו (מקור ג)".

טענות המוסד בשאלה העקרונית

36. המוסד טוען כי המונח "הכנסה" בחוק הבטחת הכנסה הינו "מרחיב וחובק כל", ולכן טומן בחובו, כפי שנקבע בהלכה הפסוקה, גם תמיכה - משפחתית או אחרת - הניתנת באופן קבוע. המוסד מדגיש כי תכליתו של החוק לסייע למי שאינו יכול לספק לעצמו צרכים חיוניים, ואין זה ראוי להבחין בין מי שמשתכר הכנסה קבועה מעבודה לבין מי שמקבל לידיו סכומי כסף גבוהים באופן קבוע מבן משפחה. לאור זאת, אדם שיש לו הכנסה קבועה ומסוגל לספק את צרכיו הבסיסיים - בין בשל סיוע מבני משפחתו ובין בשל הכנסה אחרת - אינו זכאי להסתמך על קופת הציבור. שאם לא כן, תיווצר "אפליה בלתי מוצדקת בין אדם המשתכר הכנסה נמוכה, לרבות זה אשר נאלץ לשוב להתגורר בבית הוריו בשל אי עמידה בתשלומי משכנתא, שיהיו זכאים לפיכך רק לגמלה חלקית, לבין אדם המסוגל לכלכל עצמו באופן קבוע באמצעות סיוע כספי גבוה, הניתן לו מגורם כלשהו ואשר יקבל גמלה מלאה".

37. המוסד ממשיך וטוען כי לא ניתן לבצע הבחנה על סמך המטרה שלשמה ניתנת התמיכה, שכן "לכסף אין צבע" ואין הצדקה להבחין בין מי שמקבל תמיכה לצורך דיור לבין מי שמקבל תמיכה לצרכים ראויים אחרים. ממילא, סיוע הניתן לעניין פלוני "משחרר" למבוטח הכנסה פנויה בה הוא יכול להשתמש לצורך אלמוני, שאינו מוגדר כצורך קיומי. לאור זאת, כל תמיכה כלכלית בעלת אופי משמעותי וקבוע צריכה לקבל התייחסות דומה, שאחרת תיווצר הבחנה בלתי ראויה בין מבוטחים שמצבם בפועל זהה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

38. המוסד מבהיר כי החוזרים שהוציא כמפורט לעיל מתייחסים לתמיכה משפחתית (או אחרת) וקובעים כי תמיכה עד שיעור מסוים לא תילקח בחשבון כ"הכנסה", כאשר הקריטריונים שנקבעו על ידו מתייחסים לגובה התמיכה (בהתאם לתא המשפחתי ושיעור הגמלה) ולא יוצרים סיווג בין התמיכות השונות. לגישתו, לא ניתן לבצע הבחנה על סמך תכלית הסיוע ולקבוע "דיסריגרד" לעניין ספציפי (דוגמת סיוע בדיוור) בלבד; קביעה כזו תחייבו להחליט בעצמו "מהי התכלית שלשמה ניתן הסיוע, מהו גובה הסיוע ממנו יש להתעלם לכל תכלית ומטרה בנפרד, והאם הסיוע אכן ניתן לתכלית שנבחרה (שעה שתיתכנה תכליות ראויות נוספות, זולת דמי שכירות, כגון מימון החזרי משכנתא, הוצאות בריאות, חינוך ילדים, נסיעות ותחבורה לכל אחד מאלה ועוד)". בנוסף יידרש לבחון את הפערים בשיעור דמי השכירות בין חלקי הארץ השונים ומשמעותם.

לאור זאת, המוסד סבור כי קביעת "דיסריגרד" מיוחדת לתמיכה כספית שמשמשת לצורך תשלום שכר דירה יכולה להיעשות בדרך של תיקון חקיקה בלבד, בכפוף לטענות הפליה שעשויות להיטען מצד מי שעובד ומשתכר סכומים דומים, או מצד מי שמקבל תמיכה משפחתית לצרכים קיומיים אחרים.

39. בהתייחס לסעיף 9(ג) לחוק טוען המוסד, כי הוראה זו נועדה למנוע את הצורך של בעל דירת מגורים המתגורר בה למכור את דירתו כתנאי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה, אך לא ניתן להרחיבה באופן שתחול גם על תשלום כספים, וזאת בין אם הם משולמים עבור דמי שכירות ובין עבור משכנתא. המוסד מפנה בקשר לכך לפסיקה אשר קבעה כי אין להוציא מכלל "הכנסה" תשלומים שהועברו על ידי בן משפחה לטובת החזר משכנתא (עב"ל (ארצי) 618/08 דנה אורן - המוסד לביטוח לאומי (16.1.11); להלן: הלכת אורן); עב"ל (ארצי) 40026/98 המוסד לביטוח לאומי - לאה יהוד (8.11.99)), ומבקש להחילה גם על דמי שכירות.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

המוסד מפנה עוד לסעיף 9(א)(3) לחוק, הקובע כי בגדר "הכנסה" יובאו בחשבון גם "דמי מזונות שמקבל אדם לפי כל דין בעדו ובעד ילדיו, לרבות תשלום בעדו ובעד ילדיו לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב - 1972". המוסד מדגיש כי "דמי המזונות לוקחים בחשבון גם את זכותו של בן הזוג למדור", ולכן אין להפלות לטובה את מי שמקבל סיוע משפחתי לצרכי שכירות לעומת מי שמקבל מזונות בדרך רשמית.

40. אשר לטענה בדבר פגיעה בזכות החוקתית לקיום בכבוד, משיב המוסד כי שיעור הגמלה אמנם נמוך אך זאת בהתאם להחלטת המחוקק (שעברה את ביקורת בג"צ ונקבע כי אינה בלתי חוקתית), כאשר לא ניתן לנתק את הסיוע על פי החוק ממארג התמיכה הכולל הניתן על ידי המדינה, לרבות שירותי דיור ציבורי באמצעות חברות ממשלתיות משכנות, סיוע מיחידות הרווחה של השלטון המקומי, הנחות בארנונה, תמיכה ממשלתית במפעלי סעד ועוד. המוסד מבהיר כי הוא עצמו אינו אמון על הסיוע בתחום הדיור, וככל שסיוע זה אינו מספיק למטרה אשר לשמה נועד - יש לבחון אותו מול הגורמים המוסמכים לכך וללא קשר אליו.

לגישתו, הדרך היחידה לפתור את הקושי עליו מצביעים המבוטחים בערעורים שבפנינו היא באמצעות תיקון חקיקה, ותשלום תוספת קצבה למי שאין בבעלותו או בשימוש דירה ואינו זכאי לסיוע למטרות דיור מרשות אחרת. המוסד אף הגיש מסמך "המלצות של ועדת קצבאות משפחה ושירותי רווחה" שהוצא על ידי מנהל המחקר והתכנון שלו ביום 28.2.14, ובו המלצה לשינוי החוק בקשר לכך (במאמר מוסגר יצוין כי הודגש באותו מסמך כי "משרד השיכון אמור לשלם לכל מקבל הבטחת הכנסה תמיכה בתחום הדיור (דיור מוגן או תמיכה בשכר דירה)", ולכן בהנחה שאין "תת מיצוי" לא אמורים להיות בפועל זכאים כלשהם לתוספת הקצבה המומלצת).

טענות האגודה לזכויות האזרח



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

41. האגודה לזכויות האזרח, אשר צורפה לערעורים המאוחדים כ"ידיד בית המשפט", טוענת כי שלילת הזכות לגמלת הבטחת הכנסה בגין תמיכה משפחתית שמטרתה להבטיח קורת גג פוגעת בזכויות האדם של האדם הזכאי לקיום בכבוד ולדיור, ומפלה זכאים שאין בבעלותם דירה, או שדירתם ממושכנת, לעומת מי שיש בבעלותו דירה, ללא הצדקה עניינית. כן היא מפלה לרעה את מי שאינו זכאי לדיור ציבורי או לסיוע בשכר דירה ממשרד השיכון לעומת מי שזכאי לסיוע כזה. האגודה סבורה כי פגיעה כה קשה בזכויות יסוד, עד כדי שלילה מוחלטת של גמלת הבטחת הכנסה, אינה יכולה להיעשות באמצעות הנחיה מנהלית פנימית של המוסד, אלא רק מכוח חוק מפורש.

42. האגודה לזכויות האזרח ממשיכה וטוענת כי איזון בין זכויותיו של מקבל גמלה לבין אינטרסים אחרים שבבסיס מדיניות הרווחה של ישראל, הינו "הסדר ראשוני" וככזה יש לעגנו בחקיקה ראשית בלבד. חוק הבטחת הכנסה אינו מסמיך את המוסד לקבוע הסדר דוגמת זה שנקבע על ידו בחוזר 2010 או חוזר 2013, ולפיקד חוזרים אלו בטלים מחוסר סמכות. לאור זאת, וכל עוד אין הסדר מפורש בחקיקה המתיר לראות בתמיכה משפחתית שמטרתה העמדת דיור בסיסי למקבל הגמלה כ"הכנסה" - יש לפרש את החוק באופן המגשים ככל הניתן את הזכות לקיום בכבוד, לדיור ולשוויון, באופן שתמיכה משפחתית כאמור לא תובא בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה. לחלופין, ככל שבית הדין יסבור שלמוסד יש סמכות לקביעת ההסדר הרצוי בנהלים פנימיים - הרי שחוזר 2010, כמו גם חוזר 2013, אינם מידתיים ודינם להתבטל מחמת העדר תשתית עובדתית מספקת, הפליה ושרירות.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

43. היועץ המשפטי לממשלה הוזמן על ידי בית הדין לשקול את התייצבותו בהליך (במסגרת תיק עב"ל 11-04-20952), אך הודיע כי אינו רואה מקום להתייצבותו, וכי אינו רואה מניעה ביישומו של חוזר 2013.

דיון והכרעה



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

הזכות החוקתית למינימום של קיום אנושי בכבוד

44. הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד הוכרה על ידי בית המשפט העליון כזכות חוקתית, המהווה חלק מכבוד האדם ואף "נטועה עמוק-עמוק בגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד" (בג"צ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.12), להלן: בג"צ חסן; כן ראו את בג"צ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004); בג"צ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פ"ד סב(1) 762 (2007); בג"צ 7245/10 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (4.6.13); אהרן ברק, כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה, כרך ב', 547 ואילך (2014); להלן: ברק, כבוד האדם).

זכות זו אינה רק "שלילית" במהותה, באופן המגן על האזרח מפני פגיעה בה מצד רשויות המדינה, אלא גם "חיובית", באופן המטיל על המדינה חובה פוזיטיבית, להנהיג ולקיים "מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי" (בג"צ עמותת מחויבות; כן ראו אצל גיא מונדלק, "זכויות חברתיות כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם", שנתון משפט העבודה ז' 65 (1999); דפנה ברק-ארז ואייל גרוס, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד", ספר דליה דורנר 189 (2009); ברק מדינה, "הגנה משפטית על הזכות לקיום אנושי בכבוד: הזכות החוקתית ומעבר לה", עתיד להתפרסם בעבודה, חברה ומשפט י"ד (2015); והשוו: ברק מדינה, "חובתה של המדינה לספק צרכים בסיסיים: משיח של זכויות ל'יתאוריה של מימון ציבורי', זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 131 (יורם רבין ויובל שני עורכים; 2004). לגבי חשיבותה של הזכות, והיותה בלב-ליבו של כבוד האדם, יפים דבריה של הנשיאה (בדימוס) דורית ביניש בבג"צ חסן:

"הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של האדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיצוי יתר זכויות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

האדם. אין כל פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירויותיו".

45. השאלה מהו "מינימום של קיום אנושי בכבוד" וכיצד יש לקבעו חורגת מהדרוש לצורך ההליך שבפנינו. די אם נציין כי בהתאם לפסיקתו העכשווית של בית המשפט העליון, וכפועל יוצא מהיות הזכות "חיובית", מצופה מהמדינה "לקבוע מהם תנאי הקיום המינימאליים ולגזור את מערך הרווחה בהתאם לכך" (בג"צ חסן, בסעיף 46 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) ביניש, בו יצאה מנקודת הנחה כי הדבר בוצע; כן ראו את סעיף 7 לפסק דינו של השופט סלים ג'ובראן; לשיטות השונות לקביעת סף המינימום ראו אצל גיוני גל ואברהם דורון, "מינימום לקיום בכבוד", סדרת זקורים על מדיניות חברתית 1/2004 (2004), כפי שהובא אצל רות בן-ישראל, ביטחון סוציאלי (2006) 897-890; להלן: גל ודורון ו בן-ישראל בהתאמה; כן ראו אצל Christina Behrendt, *Holes in the Safety net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective*, in *Social Security in the Global Village* 333 (2002); לכך שאין מדובר בהכרח בקביעה "כמותית" ראו אצל יסמין רובין ודקלה צרפתי, הקלות הבלתי נסבלת של (מינימום) הקיום: על צדק חברתי, הליך "רשלני" והזכות למינימום קיום אנושי, הארת הדין אי' 128 (2004); והשוו לפסק דינו של בית המשפט החוקתי הפדרלי בגרמניה (Bundesverfassungsgericht) אשר התייחס לחובות המוטלות על המחוקק בעת קביעת "מינימום של קיום אנושי בכבוד", תוך פסילת חקיקה שחרגה מכך: (9.2.10) 1 BvL 1/09; לפירוט ראו אצל אבישי בניש ומיכל קרמר, "למלא את החלל: מודל לזכות בקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני", עתיד להתפרסם בעבודה, חברה ומשפט י"ד (2015)).

עוד ראוי להזכיר חלוקה שבוצעה בספרות לשני מישורים "פרקטיים" של הזכות החוקתית - "ההיבט האחד הוא ההיבט הנקודתי, המגולם במחויבותה של המדינה לספק בכל רגע נתון תנאי מחיה מינימליים לפרטים הנמצאים בה; וההיבט האחר הוא ההיבט התהליכי, המגולם במחויבותה של המדינה לוודא



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

שלכל אדם ואדם תהיה האפשרות לשפר את תנאי קיומו, ושלא יהיו פרטים במדינה המצויים במעגל קסמים של מצוקה שאין ממנו מוצא" (סלים ג'ובראן וחגי קלעי, "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני", **עיוני משפט** ל"ז 195 (2014); להלן: **ג'ובראן וקלעי**; ההדגשות אינן במקור).

46. הזכות החוקתית למינימום של קיום אנושי בכבוד כוללת בחובה גם זכות למדור, שהרי "**אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע**" (רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360, 375 (2001)). בפסיקה טרם נקבע היקפה המדויק של הזכות החוקתית בתחום סבוך זה, הכולל בחובו - בין היתר - את הדיור הציבורי על הסדריו השונים; דיור בר-השגה; הגנה הניתנת במסגרת חוק ההוצאה לפועל מפני מימוש דירות מגורים; הסדרים במשפט הפרטי שנועדו להגן על דירת המגורים; זכותם של חסרי בית ל"דיור" במרחב הציבורי ועוד. לעניין שלפנינו די אם נזכיר כי הזכות לקורת גג - ולא רק במובנה הפיזי אלא גם כאמצעי לקיום חיי משפחה וחיים בפרטיות ותוך מימוש האוטונומיה האישית - כבר הוכרה על ידי בית המשפט העליון כחלק מהזכות לקיום מינימאלי בכבוד (ברק, כבוד האדם, בעמ' 603; ע"א 9136/02 **מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' ריז** (21.3.04), בסעיף 7 לפסק הדין; עע"מ 3829/04 **ישראל טויטו, יו"ר עמותת "ככר הלחם" נ' עיריית ירושלים**, פ"ד נט(4) 769 (2004), בסעיף 16 לפסק הדין; ע"א 9120/09 **בנק לאומי למשכנתאות בע"מ נ' פלקסר** (15.9.11), בסעיף 12 לפסק דינה של השופטת חיות; להלן: **עניין בנק לאומי**; כן ראו את סעיף 11(א) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966; אושררה בשנת 1991)). בלשונה של השופטת (בדימוס) איילה פרוקצ'יה:

"כבוד האדם הוא מושג מורכב, שמוטמעים בו ערכים שונים ומגוונים - מהם בעלי אופי פיסי-קיומי, ומהם בעלי אופי נפשי-רוחני. הפגיעה בכבוד האדם עשויה להתבטא בהשפלה נפשית ובביזוי, ועשויה היא להתבטא בשלילת צרכים פיסיים-קיומיים שבלעדיהם אין אדם יכול לקיים חיים בכבוד. טול מאדם את קורת הגג, המזון, המים, והטיפול



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

הרפואי הבסיסי, ונטלת ממנו את יכולתו להתקיים בכבוד, ולהגשים את הווייתו כאדם"
(ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (5.6.11) - במסגרתו נקבע כי הזכות למים נופלת אף היא בגדרי הזכות לקיום מינימאלי בכבוד).

47. חוק הבטחת הכנסה, על אף שנחקק טרם חוק היסוד, הינו אחת הדרכים המרכזיות באמצעותן מיישמת המדינה את חובתה כלפי אזרחיה להבטחת מינימום של קיום אנושי בכבוד (לרקע ההיסטורי לחקיקת החוק ראו אצל בן-ישראל, בעמ' 843 ואילך; גל ודורון; ג'וני גל ונטע אחדות, רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה, **עיצוב מדיניות חברתית בישראל 59** (אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן עורכים) 2007; להלן: **גל ואחדות**). תכליתו של החוק, בלשונה של הצעת החוק, **"להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים"** (מבוא להצעת חוק הבטחת הכנסה, תש"ס – 1979, ה"ח 1417, 2), והוא מהווה את "רשת הביטחון" האחרונה לאותם יחידים ומשפחות שאין להם דרכים אחרות להתמודד עם מצוקתם הכלכלית (עב"ל (ארצי) 136/09 **אלטורי קאיד - המוסד לביטוח לאומי** (8.3.10); עב"ל (ארצי) 31641-04-10 **מוחמד קוזלי - המוסד לביטוח לאומי** (6.3.12); עב"ל (ארצי) 35137-05-12 **מחמוד חאמד - המוסד לביטוח לאומי** (21.9.15)).

בית המשפט העליון הכיר בכך שלחוק הבטחת הכנסה - על אף קיומם של מנגנוני סיוע מדינתיים נוספים - מקום מרכזי בהגנה על הזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד; **"כגמלה מחליפת הכנסה, נועדה היא לאפשר לזכאים לה לרכוש את הדרוש להם לצורך מחייתם הבסיסית והמינימאלית. בהעדר אמצעי אחר, כגון תלושי קנייה או אספקה ישירה של מצרכים חיוניים, אין לה תחליף. חיוניותה וחשיבותה כה גדולה, עד שספק בעיני אם אין לה השלכה גם על הגנה ושמירה על זכויות אדם אחרות, כגון הזכות לחיים..."** (בג"צ חסן). בהתבסס על קביעה זו, אף הכריז בית המשפט העליון על בטלותו של סעיף 9 א'(ב) לחוק הבטחת הכנסה (בנוסחו נכון לשנת 2012), נוכח פגיעה בלתי מידתית בזכות החוקתית.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

48. שיעור הגמלה מכוח חוק הבטחת הכנסה עמד בעת חקיקת החוק על כ - 40% מגובה השכר הממוצע במשק, בהתבסס על עבודת הכנה של ועדה ציבורית שקבעה את רף התמיכה הדרוש למשפחות נזקקות (ראו אצל גל ודורון; בן-ישראל). כן נקבע מנגנון עדכון - הצמדה לשכר הממוצע במשק - על מנת להבטיח כי תכלית הגמלאות לא תיפגע עם עליית רמת החיים של כלל החברה. בשנת 2002 צומצם גובה הקצבאות באופן משמעותי וכן שונה מנגנון העדכון תוך הצמדתן למדד המחירים לצרכן (חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג - 2002); עתירות שהוגשו לבג"צ בקשר לכך - במסגרתן נטען כי השינויים בהיקף הקצבאות ובהטבות הנלוות הם בלתי חוקתיים - נדחו, מהטעם שהעותרים לא הניחו תשתית עובדתית מספקת להוכחת הפגיעה בכבוד (בג"צ **עמותת מחויבות**; לביקורת על התיקונים החקיקתיים בהיבטים חברתיים שונים ראו למשל אצל גל ודורון; אמיר פז-פוקס, "רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג - 2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאימהות חד הוריות", **עבודה חברה ומשפט** י' 339 (2004); שירי רגב-מסלם, "שינויים במדינת הרווחה ובגבולות האזרחות: הדרתן של נשים עניות", **עבודה, חברה ומשפט** י"ד 2 (2014)).

בעקבות הקיצוצים שנערכו, שיעורן הנוכחי של גמלאות הבטחת הכנסה נע בין 1,730 ₪ לחודש ליחיד ל - 4,281 ₪ לחודש למשפחה, בכפוף לגודל משק הבית וגיל העומדים בראשו, שיעור אשר "ספק אם... אכן מאפשר קיום מינימאלי" (עב"ל (ארצי) 6682-03-12 **אבי בן אברהם - המוסד לביטוח לאומי** (4.7.13); להלן: **עניין בן אברהם**).

49. בהליכים שבפנינו אין המבוטחים - או האגודה לזכויות האזרח - תוקפים תקיפה חוקתית את הוראותיו של חוק הבטחת הכנסה, אלא טוענים כי הפרשנות שנתן לו המוסד, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיו ובנהליו, אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו ועם זכותם החוקתית של הזקוקים לגמלה. בהקשר



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

זה אין מחלוקת כי בעת פרשנותו של חוק יש לבחור בפרשנות העולה בקנה אחד עם חוקי היסוד וזכויות היסוד המוגנות במסגרתם (אהרן ברק, **פרשנות במשפט, פרשנות החקיקה** 553 (1993); להלן: **ברק, פרשנות החקיקה**). להלן נבחן לפיכך את הוראותיו הרלוונטיות של חוק הבטחת הכנסה, ואת הפרשנות שיש ליתן להן בהתחשב בתכלית החוק ולאור האמור לעיל.

הוראותיו הרלוונטיות של חוק הבטחת הכנסה ותכליתן

50. חוק הבטחת הכנסה קובע בסעיף 2 זכאות לגמלת הבטחת הכנסה לתושב ישראל שמתקיימים בו התנאים הקבועים בחוק ומצדיקים את תשלום הגמלה, ועיקרם העדר כושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו - בין מחמת שאינו ניתן להשמה בעבודה, בין מחמת שלא הוצעה לו עבודה מתאימה בלשכת שירות התעסוקה, ובין מחמת שמתקיימות בו נסיבות (דוגמת היותו הורה עצמאי לילד שטרם מלאו לו שנתיים) המצדיקות פטור מדרישת תעסוקה (כל אלו בהתאם לתנאים הספציפיים המוגדרים בחוק, ובכפוף לסייגים הנקובים בו; כן ראו את תקנות הבטחת הכנסה (כללי הזכאות והוראות ביצוע), התשמ"ב - 1982; לביקורת ראו אצל עינת אלבין, "דיני הבטחת הכנסה והשלכתם על זכותן של נשים עניות לשוויון בשוק העבודה", **עבודה, חברה ומשפט** י"א 155 (2006)).

שיעור הגמלה נקבע לפי סעיף 5 לחוק, באחוזים מה"סכום הבסיסי" (סך של 6,964 ₪ המתעדכן כיום לפי עליית המדד), בהתאם לגילו של המבוטח והרכב משפחתו, כאשר מודגש כי "הגמלה לזכאי שיש לו הכנסה תהיה בסכום השווה להפרש שבין הגמלה, שהיה זכאי לה לפי סעיפים קטנים (א) עד (ה) לולא ההכנסה, לבין ההכנסה" (סעיף 5(ב)). סעיף 7 לחוק ממשיך וקובע כי שר הרווחה רשאי לקבוע בתקנות "סכום קובע" לגבי סוגי זכאים, כאשר "זכאי שהכנסתו... אינה נמוכה מהסכום הקובע החל לגביו - לא תשולם לו גמלה", וזכאי שהכנסתו נמוכה מהסכום הקובע לגביו - תשולם לו גמלה "אשר סכומה לא יעלה על ההפרש שבין הכנסתו לבין הסכום הקובע".

51. הוראות אלו מבססות את העיקרון המרכזי העומד בבסיס החוק, ולפיו הגמלה תשולם רק למי שאינו יכול, באופן זמני או קבוע, מטעמים שאינם בשליטתו,



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

לספק את צרכיו החיוניים (בן-ישראל, בעמ' 861). מכאן נגזרים שני המבחנים העיקריים בהם נדרש מבקש הגמלה לעמוד לצורך קבלת הגמלה - **המבחן התעסוקתי**, המוודא כי אינו יכול לעשות מאמץ נוסף ולהתפרנס מעבודה, ו**המבחן האמצעי**, המוודא כי אכן אין בידי די משאבים חומריים לסיפוק צרכיו. בדרך זו מבקש המחוקק להבטיח כי גמלאות קיום מכספי ציבור, שלא ניתן לשלמן באופן בלתי מוגבל, תגענה אכן לאלו הזקוקים לכך ביותר.

בהקשר זה ראוי להזכיר כי תקציבן של גמלאות הבטחת ההכנסה מגיע כולו מהמדינה, ואינו נסמך על גבייה "ביטוחית" כלשהי. עוד יש לקחת בחשבון כי החוק מיועד להבטיח את זכויותיהם של ציבור שלם של נזקקים, בהתבסס על משאבים ציבוריים מוגבלים, ולכן הרחבה של מעגל הזכאים מעבר לכוונת המחוקק עלולה בסופו של דבר להביא לסיכול תכליתו של החוק (והשוו - עע"מ 3351/13 נתנאל נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור ולשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א (23.3.14)).

52. לצורך מבחן האמצעים נדרש החוק להגדיר מהי "הכנסה", היינו אילו מהמשאבים החומריים העומדים למבקש הגמלה יילקחו בחשבון בעת קביעת זכאותו. סעיף 9(א) לחוק קובע כי "הכנסה" לצורך החוק הינה –

"הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודה (פקודת מס הכנסה - ס.ד.מ.), אף אם לא צמחה, הופקה או נתקבלה בישראל, ולרבות:
(1) כל גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח;
(2) תשלומים למי שמצוי בהכשרה מקצועית;
(3) דמי מזונות שמקבל אדם לפי כל דין בעדו ובעד ילדיו, לרבות תשלום בעדו ובעד ילדיו לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב - 1972;
(4) סכומים שיראו אותם כהכנסה מנכס, אף אם הנכס הוא של ילדו של הזכאי הנמצא עמו ואף אם אין מופקת ממנו הכנסה".

המחוקק קבע אם כך הגדרה רחבה יחסית, הכוללת הכנסה מכל המקורות החייבים במס לפי פקודת מס הכנסה (נוסח חדש) (להלן: **פקודת מס הכנסה**), לרבות גמלאות למיניהן, ולרבות הכנסות (בפועל או בכוח) מחסכונות או רכוש. סעיף 9(ב) לחוק מסמך את שר הרווחה להתקין תקנות, ומכוחו הותקנו תקנות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

הבטחת הכנסה, התשמ"ב - 1982 (להלן: **התקנות**); תקנה 10 להן קובעת את הדרך לחישוב "הכנסה" מסוגי נכסים שונים (לרבות חסכוניות, מיטלטלין ונכסי מקרקעין).

53. חוק הבטחת הכנסה ממשיך ומבהיר אילו הכנסות **אין** לקחת בחשבון לצורך קביעת הזכאות לגמלה. כך, בסעיף 10 נקבע כי "על אף האמור בסעיף 9, לא תיחשב כהכנסה - (1) קצבת ילדים לפי פרק ד' לחוק הביטוח; (2) הענקות לחיילים ולבני משפחותיהם לפי חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), תש"ט - 1949; (3) כל הכנסה אחרת שקבע השר בתקנות". נקודת המוצא של המחוקק הייתה אם כך שלא כל "הכנסה" מוצדק לקחת בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלה, כאשר הוא עצמו קבע שני סוגי "הכנסות" שלא תימננה, ואת שאר המקרים הותיר למחוקק המשנה. בהתאם, תקנה 17 לתקנות מונה חמישה-עשר סוגי תקבולים נוספים שאינם נחשבים כ"הכנסה", וביניהם גמלת ניידות; גמלת סיעוד; מענק שמשלם משרד הכלכלה לפי הוראות ההסכם בעניין שילוב הורים יחידים מקבלי גמלאות בשוק העבודה; וכן - לענייננו - "הכנסה מדמי שכירות שאדם מקבל בעד השכרת דירתו ששימשה למגוריו, ובלבד שהוא שוכר דירה אחרת למגוריו בסכום שאינו עולה על סכום דמי השכירות שהוא משלם בעד הדירה ששכר" (תקנה 17(11)).

כחלק מהמדיניות הסוציאלית העומדת בבסיסו של החוק הגדיר לפיכך המחוקק (ישירות ובאמצעות מחוקק המשנה) סוגי הכנסות שלא יובאו במניין נכסיו של מבקש הגמלה, ויישארו ברשותו **בנוסף** לגמלה המגיעה לו מכוח החוק.

54. היבט נוסף של החוק שראוי להתעכב עליו הוא הגדרת המעגל המשפחתי שמשאביו נלקחים בחשבון בעת יישומו של מבחן האמצעים. החוק מבהיר כי בני זוג החולקים "משק בית משותף" ייבדקו יחד, באופן שהכנסותיו של בן הזוג תילקחנה בחשבון בעת בחינת זכאותו של מבקש גמלה מכוח החוק (סעיפים 6 ו- 11 לחוק). עוד הובהר כי נכס השייך ל"ילדו של הזכאי הנמצא עמו" יילקח אף הוא בחשבון בעת בדיקת הכנסתו של מבקש הגמלה, לרבות הכנסתו הרעיונית



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

של הנכס (סעיף 9(א)(4) לחוק). בכך בחר המחוקק שלא להתייחס למצבם הכלכלי של קרובי משפחה החורגים מהמשפחה הגרעינית, ולא לבחון כלל את מצבם הכלכלי של בני משפחה נוספים (לגישות שונות במשפט המשווה בקשר לכך ראו אצל מיכל קורא, גיוני גל ורפאלה כהן, "מבט בינלאומי משווה של רשת הביטחון האחרונה בישראל", **ביטחון סוציאלי** 74, 52 (2007); להלן: **קורא, גל וכהן**).

נקודת המוצא של החוק הינה לפיכך כי קרובי משפחה שאינם חלק מהמשפחה הגרעינית, לרבות הורים, אחים וילדים בוגרים - אינם מחויבים לסייע למבקש הגמלה, גם אם יש באפשרותם מבחינה כלכלית לעשות כן, כתנאי לקבלת הגמלה (והשוו לסעיפים 4 ו-5 לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט - 1959).

55. הבחנה נוספת שקיימת בחוק הינה בין "הכנסה", אשר נמנית ככזו באופן ישיר, לבין "נכס" - שערכו אינו נמדד במלואו אלא נחשב כמניב הכנסה חודשית מסוימת, בין בפועל ובין באופן רעיוני. סעיף 9(ג) לחוק מגדיר "נכס" באופן רחב הכולל "כל רכוש, בין מקרקעין ובין מיטלטלין, וכל כל זכות או טובת הנאה ראויות או מוחזקות, והכל בין שהם בישראל ובין שהם מחוץ לישראל, למעט מיטלטלין שאינם ניתנים לעיקול לפי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז - 1967, ולמעט סכום שאינו מובא בחשבון ולמעט זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי ולא לשם השתכרות או ריווח (בסעיף זה - דירת מגורים)" (ההדגשות אינן במקור). סעיף 9א' לחוק קובע הוראות מיוחדות לעניין נכס מסוג רכב מנועי (נוסחו הקודם של סעיף זה הוכרז כבטל במסגרת בג"צ חסן).

ה"סכום שאינו מובא בחשבון", המוצא כאמור מהגדרת "נכס", מוגדר בהמשכו של סעיף 9 לחוק ומבטא את עקרון ה-"disregard", שמשמעו כי רכוש מסוג מסוים, ובתנאים מסוימים, לא ייחשב כ"נכס" ובדרך זו לא תיגזר ממנו הכנסה ממשית או רעיונית (להלן: "דיסריגורד"). ה"דיסריגורד" לפי סעיף 9 לחוק כולל שני נדבכים: האחד "סכום שהתקבל בעד מכירת דירת מגורים" (עד תום 12



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

חודשים מיום קבלתו או עד מועד רכישת דירת מגורים אחרת, לפי המוקדם) – זהו "דיסריגרד" שתכליתו ברורה, ומשתלבת עם הקביעה בחוק לפיה דירת מגורים לא תיחשב כ"נכס" שעשוי להניב הכנסה. ה"דיסריגרד" השני מוגדר כ"סכום כסף שאינו עולה על סכום השווה לסכום הבסיסי (סך של 6,964 ₪ המתעדכן, ככלל, לפי עליית המדד - ס.ד.מ) כפול ארבע, ולגבי מי שעמו ילד או שיש לו בן זוג - סכום שאינו עולה על הסכום הבסיסי כפול שש" - וזהו סכום כסף אותו מאפשר המחוקק למבוטח להשאיר בידי לצורך חיסכון, כדי להבטיח את עצמו מפני סיכונים בלתי צפויים או לצרכים שאינם שוטפים, מבלי שיידרש להשתמש בו לצרכי מחיה כתנאי לקבלת הגמלה (למחקר השוואתי בהקשר זה ראו אצל קורא, גל וכהן, בעמ' 52).

56. עוד קובע החוק "דיסריגרד" בעת בדיקת ההכנסה, היינו סכומי כסף בשיעור מסוים המנוכים מה"הכנסה" בעת חישובה לצורך החוק, ומטרתם מתן תמריץ חיובי להשתלבות בעבודה (אברהם דורון וג'וני גל, גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת העוני - הניסיון הישראלי, ביטחון סוציאלי 58 (2000); כן ראו את ההסבר לכך ב"תיאור גמלת הבטחת הכנסה ואומדן שווי ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה" - מחקר מיום 13.8.14 של המחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של הכנסת). עיקרון ה"דיסריגרד" והשיעורים הקבועים לגביו בחוק עומדים בבסיסו של חוזר 2013, ולכן יובא להשלמת התמונה נוסחו של סעיף 12 לחוק, שכותרתו "ניכויים לעניין מי שמלאו להם 55 שנים וטרם הגיעו לגיל פרישה ולעניין מועסקים בעלי יכולת עבודה מופחתת שלא משתלמות להם קצבאות שאירים או תלויים", וקובע כדלקמן:

"(א) בחישוב הכנסתו לעניין סעיף 5 של מי שמשתלמת לו גמלה לפי פסקה 2(ב) של סעיף 5(א), וכן של זכאי לגמלה שהוא מועסק בעל יכולת עבודה מופחתת שלא משתלמת לו קצבת שאירים לפי חוק הביטוח או קצבת תלויים לפי סימן ח' בפרק ב' לחוק האמור, ינוכו -

(1) סכום השווה ל - 13% מהשכר הממוצע - מתגמול וכן מהכנסתו של כל עובד או עובד עצמאי מהמקורות המפורטים בסעיף 2(1) ו - (2) לפקודה אם הוא יחיד, וסכום השווה ל - 17% מהשכר הממוצע מתגמול וכן מהכנסתו כאמור אם יש לו בן זוג או שבהחזקתו ילד;



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

(2) סכום השווה ל - 40% מתגמול וכן מהכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2(1) ו - (2) לפקודה, לאחר שנוכה מהם הסכום האמור בפסקה (1);

(3) סכום השווה ל - 13% מהשכר הממוצע - מהכנסה שמקורה בקצבה המשולמת מכוח חיקוק, דיני חוץ, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה, למעט קצבה לפי חוק הביטוח אם הזכאי הוא יחיד, וסכום השווה ל - 17% מהשכר הממוצע מהכנסה כאמור אם יש לזכאי בן זוג או שבהחזקתו ילד.

(ב) הסכומים שינוכו לפי סעיף קטן (א)1(1) ו - (3) לא יעלו על סכום השווה ל - 13% מהשכר הממוצע - ליחיד, ועל סכום השווה ל - 17% מהשכר הממוצע - ליחיד שבהחזקתו ילד או לשני בני זוג".

סעיף 12 א' לחוק קובע באופן דומה, ובשיעור ניכויים נמוך יותר, "ניכויים לעניין מי שטרם מלאו להם 55 שנים ולא משתלמות להם קצבאות שאירים או תלויים". סעיף 12 ב' ממשיך וקובע "ניכויים לעניין מי שהגיעו לגיל פרישה, ומי שמשתלמות להם קצבאות זקנה, שאירים או תלויים". תקנה 12 לתקנות מבהירה כי ככל שיש למבקש הגמלה הכנסות הן מעבודה והן מפנסיה - "יחושב תחילה הניכוי לפי סעיף 12(א)3, ואם הסכום שנוכה נמוך מהסכום המכסימלי המותר לניכוי לפי סעיף 12(ב) לחוק ינוכה סכום ההפרש מההכנסה האמורה בסעיף 12(א)1 לחוק".

סעיפים אלו - על אף העדר תחולה ישירה לענייננו - הם שעמדו בבסיס קביעות המוסד בחוזריו; כך, בחוזר 2010 נעשה שימוש בשיעורים הנקובים בסעיף 12 (13% מהשכר הממוצע במשק ליחיד ו - 17% למשפחה) לצורך הגדרת תקרת סכומי תמיכה משפחתית שלא יילקחו בחשבון כ"הכנסה" (כאשר ככל שהתמיכה עברה את התקרה האמורה - היא תיחשב במלואה כהכנסה), בעוד שבחוזר 2013 נעשה שימוש במנגנון ה"דיסריגרד" כפי שנקבע בסעיפים 12, 12 א' ו- 12 ב' לחוק, תוך השוואת סכומי תמיכה משפחתית לתשלומי פנסיה ("קצבה המשולמת מכוח חיקוק, דיני חוץ, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה").

57. החוק קובע אם כך מנגנון מורכב לחישוב ה"הכנסה" שתובא בחשבון לצורך קביעת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ושיעורה, על מנת לנסות ולהגשים במידת האפשר את התכלית של מתן הסיוע לאלו שאינם מסוגלים לדאוג



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

לצרכיהם הקיומיים בכוחות עצמם, תוך איזון עדין בין מתן סיוע לבין מתן תמריצים ליציאה לעבודה. ראוי לשים לב שהדרך שנקבעה על ידי המחוקק לקביעת הזכאות מושתתת על רכיב ה"הכנסה" בלבד, ולא מתייחסת כלל לרכיב ה"הוצאה" (להבדיל ממדינות בהן נקבעת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה גם על בסיס עלותו של סל מוצרים ושירותים בסיסיים - ראו אצל קורא, גל וכהן; כן ראו אצל אייל חסקל ויואב דגני, "מהותה של הזכות לקיום בכבוד בישראל כזכות לקיום בתנאים מינימליים או אולי כזכות לקיום בתנאי מחיה נאותים", **הארץ דין** ג' (2) 124 (2006); אריה מילר, "דיני הבטחת הכנסה בישראל בהשוואה למשפט במערב גרמניה", **שנתון משפט העבודה** א' 89 (1990); להלן: **מילר**).

עוד ראוי לשים לב כי החוק והתקנות אינם קובעים עקרונות בלבד אלא יורדים לפרטי פרטים ולנסיבות ספציפיות, על מנת לנסות ולהגיע לתוצאה מיטבית בכמה שיותר מקרים - וזאת מבלי להותיר כמעט שיקול דעת לפקידי המוסד אשר מיישמים את החוק. למדיניות זו יתרונות ברורים מעצם היותה שוויונית ושקופה ואינה תלויה בשיקול דעת של פקיד זו או אחר, אך יש לזכור גם את חסרונותיה - שכן בקביעת גבולות נוקשים יש מן השרירותיות, באופן שעלולה להישלל גמלה מאדם הזקוק לכך בשל קו גבול טכני שהוא נותר מעברו השני, גם אם בחינה פרטנית של עניינו הייתה מובילה למסקנה שיש לזכותו בסיוע (וראו בעניין זה אצל **בן-ישראל**, בעמ' 845, תוך ביקורת על ה"דה-פרסוניפיקציה של המשפט" וכן אצל **מילר**, בעמ' 97, תוך פירוט שיטת הבחינה האינדיבידואלית הנהוגה בגרמניה).

תמיכה משפחתית או קהילתית כ"הכנסה"

58. ההגדרה המרכזית ל"הכנסה" בחוק הבטחת הכנסה נעשית באמצעות הפניה למקורות ההכנסה המנויים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, שהינם:

- (1) "השתכרות או ריווח מכל עסק או משלח-יד שעסקו בו תקופת זמן כלשהי, או מעסקה או מעסק אקראי בעלי אופי מסחרי;
- (2) (א) השתכרות או ריווח מעבודה; כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו; תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו,



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

- לרבות תשלומים בשל החזקת רכב או טלפון, נסיעות לחוץ לארץ או רכישת ספרות מקצועית או ביגוד, אך למעט תשלומים כאמור המותרים לעובד כהוצאה; שוויו של שימוש ברכב או ברדיו טלפון נייד שהועמד לרשותו של העובד; והכל - בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין או שניתנו לאחר לטובתו;
- (ב) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבע את שוויו של השימוש ברכב או ברדיו טלפון נייד שהועמד כאמור לרשות העובד;
- (3) (בוטלה);
- (4) דיבידנד, לרבות דיבידנד המשתלם מתוך רווחי הון של חברה, ריבית, הפרשי הצמדה או דמי נכיון;
- (5) קיצבה, מלוג או אנונה;
- (6) דמי שכירות, תמלוגים, דמי מפתח, פרמיות ורווחים אחרים שמקורם באחוזת בית או בקרקע או בבניין תעשייתי...;
- (7) השתכרות או ריווח שמקורם בכל נכס שאינו אחוזת בית ולא קרקע ולא בניין תעשייתי;
- (8) השתכרות או ריווח שמקורם בחקלאות, בעבודת אדמה, בייעור או בגידולי קרקע...;
- (9) תמורה המתקבלת בעד מכירת פטנט או מדגם על ידי הממציא, או בעד מכירת זכות יוצרים על ידי היוצר, אם הומצאה האמצאה או נוצרה היצירה שלא בתחום עיסוקם הרגיל של הממציא או היוצר;
- (10) השתכרות או ריווח מכל מקור אחר שאינו כלול בפסקאות (1) עד (9), אך לא הוצא מהם בפירוש ולא ניתן עליו פטור בפקודה זו או בכל דין אחר".

במסגרת הליך זה אין צורך כי ניכנס לעובי הקורה של דיני המס; די אם נציין כי הכנסה לצורך פקודת מס הכנסה מחייבת, ככלל, קיומו של "מקור" (יוסף גרוס, **דיני המס החדשים** 45 (מהדורה שלישית, 2003; להלן: **גרוס**); בג"צ 2105/06 **כהן נ' המוסד לביטוח לאומי** (26.7.10); להלן: בג"צ **אסתר כהן**; דנג"צ 5967/10 **המוסד לביטוח לאומי נ' כהן** (14.4.13); לביקורת ראו אצל יוסף אדרעי, "דוקטרינת המקור - סוף הדרך, על הגדרת המונח 'הכנסה' בדין הישראלי הנוהג", **משפטים** י"ז 25 (1987)). מכאן שעל פי היגיון דיני המס, תשלום הניתן באופן מחזורי, רצוף וקבוע מלמד בדרך כלל על קיומו של "מקור" שיש למסותו, ואילו מתנה - התלויה בנדיבות לבו של המשלם ואינה ניתנת בתמורה לשירות - מהווה תקבול שאינו "הכנסה" (גרוס, בעמ' 59).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

59. שאלה ראשונה שיש לשאול בהקשר שלפנינו היא האם תמיכה משפחתית, או קהילתית, גם כאשר היא חוזרת ונשנית - מהווה "הכנסה" לצורך סעיף 2 לפקודת מס הכנסה, שאם לא כן - על פני הדברים אינה "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה וזאת ללא קשר לייעודה. עיון בסעיפיו הקטנים של סעיף 2 לפקודת מס הכנסה מעלה כי אין בהם הוראה מפורשת המלמדת כי תמיכה משפחתית או קהילתית מהווה "הכנסה", וכך גם בשאר סעיפיו של חוק הבטחת הכנסה שפורטו לעיל. ואכן, בפסק הדין הראשון שעסק בסוגיה (עניין **בנישו**) קבע השופט עמירם רבינוביץ' כי תמיכה כאמור אינה נכללת בהגדרת "הכנסה" בפקודת מס הכנסה אך מהווה "זכות או טובת הנאה ראויות או מוחזקות" (כלשון סעיף 9(ג) לחוק). בהתאם, רק ככל שגובהה עולה על הסכום שאינו מובא בחשבון - יש לראותה כ"נכס", ולקחת בחשבון את ההכנסה שניתן להפיק ממנה בהתאם להוראות התקנות.

60. בפסיקה מאוחרת יותר נערכה הבחנה בין סיוע אקראי (דוגמת זה ששולם בעניין **בנישו**) לבין סכומי כסף המועברים למבוטח באופן קבוע, אשר שיעורם ודרך תשלומם מצדיקים לראותם כ"קצבה, מלוג או אנונה" כמשמעותם בסעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה (עב"ל (ארצי) 176/09 **דוד בליתי - המוסד לביטוח לאומי** (8.6.10); הלכת אורן).

בהלכת אורן הבהיר השופט (כתוארו אז) יגאל פליטמן (בהסכמת הנשיא (בדימוס) סטיב אדלר והשופט רבינוביץ') כי "הגדרת 'הכנסה' של מבקש גמלת הבטחת הכנסה... איננה צריכה להיות הגדרה דווקנית על פי פקודת מס הכנסה, כשם שזכויות בנכס כמפיק 'הכנסה רעיונית' אינן נקבעות על ידינו בהכרח על פי הרשום בפנקס המקרקעין". עוד קבע כי תכלית החוק מחייבת "פסיקה שאינה מבדלת בין דין משתכרי הכנסה קבועה לבין דין מקבלי סכומי כסף גבוהים באופן קבוע", כאשר "אם ייקבע אחרת תסוכל תכלית החוק ויוטל נטל כבד לא מוצדק של המבוטח על החברה, הציבור אינו חייב לתמוך באדם אשר יכול לספק לעצמו צרכים חיוניים... אבן הבוחן הינה היזקקות הנזקק ולא צבע נותן הכסף". בהתאם, נקבע כי תמיכה חודשית קבועה - בין מבני משפחה



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

ובין מקרנות גמילות חסדים - מהווה "הכנסה" לצורך החוק, וזאת להבדיל מ"נזקקים הנתמכים בסיוע חד פעמי מזדמן". הלכה זו - שניתנה בנסיבות עובדתיות חריגות בהן היה ברור כי מקבלת הגמלה אינה זקוקה לה לצרכים קיומיים - אושרה לאחר מכן בפסקי דין נוספים (עב"ל (ארצי) 258/09 מוניקה ספליארסקי - המוסד לביטוח לאומי (1.12.11); עב"ל (ארצי) 11-03-37044 עזר אורלי - המוסד לביטוח לאומי (14.10.12)).

61. במסגרת הליך זה, ונוכח המסקנה אליה הגענו כמפורט להלן לגבי ייחודה של הזכות למגורים, אין צורך להידרש להלכת אורן, ובהתאם הונחו גם הצדדים שלא להתייחס אליה בטיעוניהם. למרות זאת, ולאחר עיון בדרך יישום ההלכה בפועל על מקבלי גמלה בנסיבות חיים שונות - מצאתי לנכון להעיר כי יתכן ויש מקום לבחון את ההלכה (שאף אנוכי הייתי שותפה לה בפסיקה קודמת) פעם נוספת, ולשקול אם אכן יש לקחת בחשבון תמיכה משפחתית וקהילתית כ"הכנסה" לצורך קביעת הזכאות לגמלה מכוח החוק. להלן אפרט בקצרה את טעמי לכך.

62. ראשית, וכפי שציינה בעמדתה האגודה לזכויות האזרח, השאלה אם תמיכה אמורה להיחשב כ"הכנסה" היא שאלת רבת פנים התלויה במדיניות הסוציאלית הכוללת, ובשקלול עדין של הזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד אל מול תכליות ציבוריות אחרות. לקביעה כי תמיכת קרובי משפחה או עמותות סיוע מהווה "הכנסה" - הגם שהמחוקק לא קבע זאת במפורש והגם שתיתכנה גם אפשרויות פרשניות אחרות - השלכה על ציבור רחב של מקבלי גמלות, מבלי שעומדים בפנינו כלל ההסדרים כמו גם המדיניות הכוללת בנוגע להבטחת קיומם בכבוד. בהתחשב בכך, וכאשר הקביעה הפרשנית עלולה להביא לשלילת גמלת קיום ולפגיעה בזכות החוקתית - נראה כי ראוי להותירה למחוקק, ולא להרחיב את הוראות החוק לרעת הנזקקים בדרך של פרשנות (והשוו: דנג"צ 9411/00 ארקו בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (19.10.09)).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

63. הלכת **אורן** התבססה בין היתר על הצעת ה"תכנית לגמלאות להבטחת קיום", בה גובשו עבודת ההכנה והמלצות הצוות המקצועי שקדמו לחקיקת החוק (אברהם דורון וציפי זיסקינד, **גמלאות להבטחת קיום: הצעת תכנית** (1978); להלן: **הצעת התוכנית**). בהצעת התוכנית נרשם, בין היתר, כי **"יש לעודד גופים וולונטריים ומוסדות צדקה המסייעים למשפחות במצוקה"** ולכן אין לקחת בחשבון סיוע חד פעמי או תקופתי שאינו ניתן לצורך הקיום השוטף, ועם זאת **"סיוע בכסף או בעין הניתן באופן קבוע"** מהווה **"תוספת להכנסה הרגילה של תובעי הגמלה"**, ולכן יש להביאו במניין ההכנסות (אלא אם לא ינוצלו זיכויים בתחומים אחרים ואזי יש אפשרות לקחת בחשבון חלק ממנו בלבד; עמ' 44-45 להצעת התוכנית).

תוכנית זו היוותה אמנם בסיס לחקיקת החוק, אך אין להתעלם מההקשר בו נכתבה, כמו גם מההתפתחויות שחלו עם השנים ומצדיקות פרשנות דינאמית של החוק (**ברק, פרשנות החקיקה**, בעמ' 264 ואילך). ממאמרים מאוחרים יותר של פרופ' אברהם דורון, שעמד בראש הצוות המקצועי - כמו גם מאמרים של מלומדים אחרים - ניתן להסיק כי המלצות הצוות המקצועי התבססו על שיעורי הגמלה שאמורים היו להינתן במסגרת החוק, כמו גם על נקודת מוצא לפיה גמלת הבטחת ההכנסה אינה עומדת בחלל ריק אלא תפעל **"במשולב עם המערכת הרחבה יותר של השרותים החברתיים הפועלים או החייבים לפעול בחברתנו; היינו: שירותי תעסוקה והכשרה מקצועית, שירותי הרווחה הנלוים לעבודה, חנוך, בריאות, שיכון, שירותי הטיפול הסוציאלי-אישי ושרותים קהילתיים נוספים"** (הצעת התוכנית, בעמ' 9).

64. מאז ועד היום חלו שינויים משמעותיים במדיניות הרווחה כמו גם בחוק הבטחת הכנסה (גל ואחדות, בעמ' 67 ואילך), ודומה כי כיום גמלת הבטחת ההכנסה אינה מספיקה עוד לכשעצמה להוצאות מחיה ריאליות (וראו על כך מחקר שנערך על ידי המוסד עצמו: דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל - 2009-1997** (מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי; 2011); כן ראו בדו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף), חלק 1, דו"ח המליאה, עמ' 12-13 (2014); להלן: **דו"ח אלאלוף**; גם בבג"צ



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

עמותת מחויבות נקודת המוצא הייתה כי נדרש מארג תמיכה כולל). כתוצאה מכך נזקקים רבים אינם יכולים להסתפק בגמלת הבטחת ההכנסה לצורך סיפוק צרכיהם הבסיסיים, ונאלצים לפנות לסיוע משפחתי וקהילתי נוסף; הדברים הגיעו לכך ש"לפחות חצי מיליון בני אדם בישראל מקבלים מזון מכמאה ושבעים עמותות העוסקות רק באספקת מזון לנזקקים" (אברהם דורון, "האם אפשרית גישה מאוזנת יותר למדינת הרווחה?" **עבודה, חברה ומשפט** י"ב 515 (2010); להסתמכות ההולכת וגדלה על ארגוני צדקה ראו אצל יעל ישי, "חברה אזרחית בתהליכי פירוק? כמה הערות על המצב הנוכחי", **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל** כרך ב' (2) 7 (2008)).

65. בהתחשב במציאות זו, אין מדובר עוד בסוג התמיכה שעמד לנגד עיניהם של מנסחי הצעת התוכנית, אלא בתמיכה שהינה חיונית לחלק ניכר מאותם נזקקים על מנת להגיע - בצירוף הגמלה - למינימום של קיום אנושי בכבוד ("ממד המספיקות" בלשונה של פרופ' רות בן-ישראל - לעיל בעמ' 884). לא בכדי קרא הנשיא פליטמן למחוקק "לשקול, האם אין מקום להגדיל את גובה גמלת הבטחת הכנסה או לפחות להתחשב בתמיכה חודשית קבועה של בני משפחה בשיעור מינימאלי, באופן שלא תיחשב כהכנסה לעניין הגמלה המגיעה על פי חוק" (עניין בן אברהם).

לטעמי, יש מקום לשקול לאור זאת אם אין להפוך את נקודת האיזון, ואם אין הצדקה לקבוע כי כל עוד המחוקק לא אמר את דברו וקבע הסדר ברור בסוגיה זו - אין להרחיב את המושג "הכנסה" בחוק הבטחת הכנסה בדרך של פרשנות, מעבר לנאמר בו במפורש. כפי שציין השופט סלים ג'ובראן - "מנגנון הבטחת ההכנסה הוא בין מנגנוני הסיוע האחרונים הקיימים בישראל לאדם שאינו מסוגל לקיים את עצמו. משכך, ראוי לנקוט זהירות כפולה ומכופלת מקום בו נשלל מאדם מנגנון הגנה אחרון זה. ברי, כי הנזק שייגרם מכך שיקבל אדם בדרך מרמה גמלה שאינו זכאי לה, קטן לאין שיעור מהנזק שייגרם מכך שאדם יוותר ללא אמצעי קיום מינימאליים" (בג"צ חסן). באותו אופן בעניינו, גם אם ההסדר החוקי הנוכחי אינו מיטבי ועלול לגרום לקבלת גמלה על ידי מי שאינו זקוק לכך - יש לשקול אם מוצדק בשל כך בלבד לפרשו באופן שעלול להוציא



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

מגדר החוק מבקש גמלה הזקוק לה, ואשר בלעדיה עלולה להיפגע זכותו החוקתית למינימום של קיום אנושי בכבוד.

66. מעבר לאמור, קיים לכאורה קושי בקביעה פרשנית כי תמיכה משפחתית או קהילתית נכללת בגדר סעיף 2 לפקודת מס הכנסה, מבלי להתייחס להשלכות שעשויות להיות לקביעה כזו על דיני המס, ותוך התעלמות מהפרשנות שניתנה לכך במסגרת דיני המס. כפי שפורט לעיל, מתנה הניתנת מנדיבות לבו של המשלם ולא כנגד תמורה אינה נחשבת, לפי דיני המס, כ"הכנסה" שיש למסותה. לכאורה, זהו הדין גם כאשר מדובר במתנה הניתנת במסגרת תשלומים שוטפים וקבועים, כל עוד ברור שהינה ניתנת כמחווה ולא מכוח חובה כלשהי (וראו בקשר לכך את ע"א 254/87 **סלפתי נ' פקיד השומה נצרת**, פ"ד מד(1) 714 (1990) - אשר דן בתמיכה כספית שוטפת שנתן אב לבנו שהועסק אצלו, ונקבע כי לא נבעה מיחסי העבודה אלא מיחסי המשפחה ולכן אין למסותה).

67. הלכת **אורן** הפנתה לסעיף 52(5) לפקודת מס הכנסה, אך התקבולים המצוינים בו הם "**אנונה**" - שהינה "תשלום קצוב החוזר ונשנה בצורה מחזורית ובעלת קביעות מסוימת ונובע בדרך כלל מהסכם אינדיבידואלי שנעשה במישרין בין המשלם למקבל" (עב"ל 65/96 **אמיר מנקר - המוסד לביטוח לאומי**, פד"ע לו 349 (2001)); "**קצבה**" - שהינה "תשלום המשתלם לעיתים קצובות, במשך תקופה ארוכה, על פי הסכם או מכוח הדין" (אהרן יורן, "מיסוי קצבה, מלוג ואנונה", **משפטים** י' 38 (1980); להלן: **יורן**); כן ראו בהקשר זה את בג"צ 2385/15 **זנגריה נ' המוסד לביטוח לאומי** (14.5.15)), ו"מלוג" (שמשמעותו המילונית "זכות השימוש ברווחים מקרן מסוימת או מנכס, אך לא בקרן או בנכס עצמו") - אשר פורש כ"תשלומים החוזרים ומתקבלים עפ"י צו בית משפט, כגון מזונות לאשה, תשלומים ליורשים מתוך כספי העזבון וכדומה" (יורן, לעיל).

כל סוגי התקבולים העיתיים הנקובים בסעיף 52(5) הינם לפיכך תשלומים המשולמים **מכוח חובה**, ולכאורה אינם דומים כלל לתמיכה משפחתית או



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

קהילתית הניתנת כמחווה אנושית (וראו בהקשר זה את פסק דינו של השופט חיים ארמון בתיק בל' (אזורי נצרת) 2468/08 אנג'ליקה רפאילוב - המוסד לביטוח לאומי (27.8.09)). סעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה אינו מצדיק לפיכך מיסוי של תמיכה משפחתית או קהילתית, ונשאלת השאלה האם יש הצדקה לחרוג מכך בהקשר של הבטחת הכנסה, בניגוד להוראת המחוקק. אשר לסעיף 2(10) לפקודת מס הכנסה, המכונה "סעיף עוללות" - נקבע כי לא כל התעשרות נכנסת בגדרו, ונדרש עדיין כי יתקיים "המבנה הבסיסי של מקור הכנסה שממנו צומח פרי" (בג"צ אסתר כהן, בסעיף 24 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) אשר גרוניס). גם סעיף זה מתייחס לפיכך ל"עניינים עסקיים" בלבד (ע"א 533/89 פקיד שומה למפעלים גדולים נ' זילברשטיין, פ"ד מז(3) 376 (1993)); בהתאם, הודגש כי "אין מטילים מס על טובת הנאה המתקבלת במישור הפרטי מחברים או מקרובים ואף מהמדינה" (שם).

68. ההבחנה בין מתנות בהקשרן הרחב - שאין הצדקה לראותן כ"הכנסה" - לבין תקבולים המועברים כחלק מה"שוק", הוזכרה גם בספרות העוסקת בדיני המס. וכך נאמר:

"מכשירים משפטיים רבים, וגם דיני המס, מבחינים באופן שיטתי בין פעולות הנעשות במסגרת השוק לבין פעולות חיצוניות לו... בחינה רוחבית של דיני המס בישראל מגלה שורה של פעילויות אנושיות שאינן כפופות למס. כך, הדין אינו ממסה הכנסה זקופה משירותים שאדם מעניק לעצמו (כגון סיוד בית מגורים), אך ממסה אותו אדם כאשר הוא רוכש אותם שירותים תמורת כסף (בכך שהוא אינו מאפשר לו לנכות את הוצאות הסיוד); הדין אינו ממסה את המשפחה בגין השירותים של עקרות הבית או הטיפול בילדים על ידי אחד ההורים, אך ממסה משפחה השוכרת מנהלת/משק בית או מטפלת; הדין אינו ממסה מתנות שבנדיבות לב או מתנות בהקשר משפחתי, אך ממסה עסקות חליפין (ברטר) שבהן העבירו הצדדים "מתנות" הדדיות בתמורה למתנות שקיבלו מאחרים, או מעבידים שהעניקו הטבות לעובדיהם; הדין אינו ממסה מתנות או פרסי הצטיינות, אך ממסה פרסים כאלה אם הוענקו כתוצאה של הימורים או כתמורה בעבור שירות; הדין אינו ממסה אגודות למסחר עצמי בגין עסקיהן עם חבריהן, אך ממסה אותן על עסקיהן עם אחרים; לבסוף, הדין אינו ממסה מוסדות ציבור הפועלים לטובת הכלל, אך ממסה את פעילותם העסקית"



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

(צילי דגן ואביטל מרגלית, "מיסים וקהילה: על מיסוי הקיבוץ המסורתי והקיבוץ המתחדש", **עיוני משפט** ל"ו 461 (2013); להלן: **דגן ומרגלית**).

המחברות מוסיפות כי כאשר לתשלום אין הקשר מסחרי או "שוקי" (בהיבט של market), אלא הוא ניתן מתוך נדיבות לב וללא תמורה כלשהי מצד המקבל - אין למסותו על פי דיני המס גם כאשר הינו קבוע, שכן **"הפעולה במסגרת הלא-שוקית שונה במהותה מן הפעולה במסגרת השוקית; היא פועלת (גם) בממדים שהתיאור השוקי צר מלהכיל"**, ומתמקדת ביחסים הבין-אישיים והקהילתיים וברוחתו של האחר. כיוון שכך - מיסוי הפעולה עלול להביא הן לתמריץ שלילי מעשייתה, והן ל"תג מחיר", שיש בו משום מסחור של מערכת היחסים האנושית באופן הפוגע בערכה. בנוסף, עצם ההתערבות השלטונית בפעולות מסוג זה יש בה משום **"משמעות מפתת ומשטחת הפוגעת במהותם של המרכיבים הללו ובמשמעותם"** (דגן ומרגלית, לעיל; כן ראו אצל Tsilly (2009) 93 VA. TAX REV. *Itemizing Personhood*, Dagan).

69. הבחנה זו, בין תקבול "שוקי" ל"לא-שוקי", יפה גם להקשר שבפנינו, ועשויה להצדיק אי התערבות במנגנונים המשפחתיים והקהילתיים של עזרה הדדית ותמיכה שלא על מנת לקבל תמורה. שאם לא כן, מעצם לקיחתה בחשבון של התמיכה המשפחתית או הקהילתית כ"הכנסה" נימצא פוגעים לא רק ב"כדאיות" לביצועה, אלא גם בערכים שתמיכה כזו מקדמת ויש לשמרם בנפרד מה"שוק" ומהתערבות המדינה.

השטחה זו של מערכת היחסים האנושית המורכבת, באופן הפוגע בערכה, באה לידי ביטוי בחלק מהערעורים הנדונים בפנינו. כך, ולמשל, גב' פי טענה כי התמיכה שקיבלה מאחיה היוותה למעשה הלוואה (ובמקרה כזה גם המוסד מסכים שאין לראותה כהכנסה), ועל מנת להוכיח זאת הציגה "גיליון אקסל" המהווה "כרטסת התחשבנויות" ביניהם. בית הדין לא נתן אמון במסמך שהוצג ובגרסת המערער, אך האמנם ראוי - וניתן - לבחון "התחשבנות משפחתית" מסוג זה במשקפיים "שוקיות", ולדרוש הצגת ראיות המעידות על התחייבות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

להחזר התמיכה? לטעמי בעצם החדירה ה"שלטונית" והמשפטית למרחב המשפחתי בהקשר כזה יש מן הפגיעה בפרטיות, באותנטיות של מערכת היחסים המשפחתית ובאוטונומיה, באופן שעלול לפגוע כשלעצמו בכבוד האדם (לפגיעה במרחב הפרטי של אוכלוסיות מעוטות יכולת ראו אצל נטע זיו, "משפט ועוני - מה על סדר היום? הצעה לאגינדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני", **עלי משפט** ד' 17, 30-28 (2005)).

70. מערכת יחסים משפחתית מתאפיינת מעצם טיבה בעזרה מסוגים שונים, שאינה בהכרח כספית או מכומתת, אינה תמיד הדדית, ומשתנה בהתאם לצרכים. כך, לעיתים ההורים מסייעים לילדיהם ושנים לאחר מכן הילדים הם שמסייעים להוריהם, או שאח גדול מסייע לאחיו הצעיר ולהיפך, הכול בתלות בתקופות החיים המשתנות ונסיבותיהן. עצם הבדיקה המשפטית/פורמאלית של עזרה כזו הינה בעייתית ועלולה להביא לתוצאות מלאכותיות ושרירותיות. קחו כדוגמא מצבים בהם הסיוע המשפחתי אינו כספי ישיר אך שיש בו כדי לחסוך - לעיתים באופן ניכר - בהוצאות המחיה (דוגמת השגחה על ילדים, רכישת מזון וביגוד, העמדת דיור ללא תמורה ועוד). האמנם יש הבדל מהותי בין סיוע מסוג זה לבין סיוע כספי ישיר, המצדיק למנות רק את האחרון כחלק מ"הכנסתו" של מקבל הגמלה? בהיבט נוסף, התייחסות לסיוע כספי כ"הכנסה" בעוד שסיוע בעין אינו נלקח בחשבון - מונעת למעשה מנוזקים את אפשרות הבחירה כיצד לקבל את התמיכה (**ג'ובראן וקלעי**, בעמ' 213).

מעבר לכך, במרבית המקרים הסיוע המשפחתי אינו "פורמאלי", ולכן לא תמיד מגדירים בני המשפחה מראש אם מדובר ב"מתנה" או ב"הלוואה" ובאילו תנאים תוחזר. כך, ולמשל, אחיה של גבי פ' ניהל לעצמו רישום על הסיוע שהעמיד לרשותה ומצפה להחזר הסכום ככל שמצבה ישתפר, אך אין בכך בהכרח כדי להגדיר זאת כ"הלוואה" במובנה ה"שוקי" שיש תנאים ברורים להחזרתה. אף אין עליו חובה כלשהי להמשיך ולשלם לאחותו סכומי כסף מדי חודש בחודשו, והוא יכול לחדול מכך בכל עת ומכל סיבה, כך שאין מדובר ב"מקור" במשמעותו המיסויית שאנו יודעים ברמה מסוימת של ודאות שימשיך להצמיח פירות. היבט נוסף שלא ניתן להתעלם ממנו הוא קלות הסוואתו של



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

התשלום שמתקבל מבני משפחה, באופן המזמין דיווחים חסרים והסתרת מידע אשר משליכה בפועל על מידת היכולת של הרשויות לעקוב אחר התשלום לצורך מיסויו או שקלולו ב"הכנסות" מקבל הגמלה. לאמור לעיל יש להוסיף כי לא בכדי קבע המחוקק כי המעגל המשפחתי לצורך חוק הבטחת הכנסה הוא המשפחה הגרעינית בלבד, ולכן אין רלוונטיות למצבם הכלכלי של בני משפחה רחוקים יותר; ממילא, עצם קיומו של סיוע משפחתי אינו מלמד בהכרח על יכולת, ולעיתים הנותנים עצמם מתקשים אף הם במאבק הקיומי.

71. הדברים לעיל נכתבו ביחס לעזרה משפחתית, שמאפייניה ה"לא-שוקיים" מובהקים, אך עשויים להיות נכונים גם לעזרה קהילתית (דוגמת עמותות סיוע וארגונים חברתיים למיניהם), ככל שהיא ניתנת כמחווה אנושית.

אשר לטענת המוסד כי תיתכן העלאת טענת הפליה מצד מי שעובד ומשתכר סכומים דומים לאלו הניתנים כתמיכה משפחתית/קהילתית, אשר זקוק לגמלה אך לא יקבלה נוכח שיעור השתכרותו – על פני הדברים האפשרות להעלאת טענה כזו, ככל שקיימת (ועניינה למעשה דרישה להעלאת שיעור הגמלה), אינה מצדיקה לבחור בפרשנות לחוק שאינה תואמת את תכליתו ואת עקרונות היסוד הסובבים אותו.

72. למעשה, גם המוסד עצמו אינו מתעלם מכך שקיימים סוגי תמיכה שאין להתחשב בהם. כך, ולמשל, קובע חוזר 2013 שאין לקחת בחשבון "סיוע שהוא גמילות חסדים על בסיס הלוואה", וכן תמיכה שהופקדה בסמוך להגשת התביעה לגמלת הבטחת הכנסה ועד להחלטה בה, "משום שסביר שמדובר בסיוע למי שלא היו לו מקורות קיום". בנוסף, המוסד אינו לוקח בחשבון את תמיכת משרד השיכון בתשלום דמי שכירות, שכן בכך יצור "מעגל שוטה" ויפגע דווקא בזקוקים ביותר לסיוע.

לטעמי עולה מסייגים אלו כי גם המוסד עצמו מבין את חוסר הסבירות בהתייחסות לתמיכה משפחתית או קהילתית - ככל שמיועדת לצרכים חיוניים - כ"הכנסה" השוללת את הזכאות לגמלה, אך מתקשה לבצע הבחנה בין מקרים



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

בהם התמיכה אכן חיונית לצורך סיפוק צרכים בסיסיים, לבין מקרים בהם התמיכה היא אינדיקציה לכך שמבחן המשאבים אינו מתקיים ואין מדובר באמת ובתמים באדם הזקוק לגמלת קיום מהמדינה. נוכח הקושי האמור, ונוכח העדפת מבחן אחיד וקל ליישום, בחר המוסד לקחת בחשבון כמעט כל תמיכה שהיא כ"הכנסה", ללא תלות במאפייניהם הספציפיים של מבקש הגמלה, של מעניק התמיכה ושל נסיבותיה. ודוקו: לכאורה החל המוסד לפעול בדרך זו רק בשנת 2010 עם הוצאתו של חוזר 2010, וקודם לכן - כפי שעולה מהעובדות בעניינו של מר א' י' - הפעיל שיקול דעת ולא תמיד לקח בחשבון תמיכה משפחתית קבועה.

73. רצונו של המוסד למנוע ניצול לרעה, ולוודא כי רק הזכאים לכך יממשו את הזכות לגמלת קיום שמשאביה מוגבלים, הינו ראוי ומובן. יפים בהקשר זה דבריה של הנשיאה (בדימוס) ביניש בבג"צ חסן:

"מניעת ניצול לרעה של מערך התמיכה והרווחה המדינתי והניסיון להביא לכך שתמיכת המדינה תינתן רק לאלה הזקוקים לה ביותר, הן מטרות חברתיות ראויות. אכן, משאביה הכספיים של המדינה אינם בלתי מוגבלים, והיא רשאית לשאוף לכך שהתמיכות הכספיות הניתנות על ידה תגענה לאלה הזקוקים להן במידה הרבה ביותר. במיוחד הדברים אמורים כאשר מערך התמיכה המדינתי ממומן מכספי הציבור, ומבטא את הערבות ההדדית הקיימת בין פרטי החברה. לערבות הדדית שני פנים: לצד תמיכת הציבור בפרט הנזקק, נגזרת ממנה גם הדרישה הלגיטימית כי פרטים שיש בידם הכנסה מספקת לצורך קיום מינימאלי בכבוד לא ינצלו לרעה את מערך התמיכה הציבורי ולא יפלו לנטל על כתפי יתר הפרטים בחברה" (סעיף 57 לפסק דינה).

עם זאת, יש להיזהר שהרצון למנוע ניצול לרעה לא יגרור הפרה של החובה השלטונית כלפי חלק מהמבוטחים, וישאירם במצב בו נפגעת זכותם החוקתית למינימום של קיום אנושי בכבוד. דרך אפשרית לפתרון הוצעה בפסק דינה של השופטת נטע רות (בלי' (אזורי ת"א) 9128-01-12 פלונית - המוסד לביטוח לאומי (13.8.13)), בו הטילה על המוסד להוכיח, בכל מקרה נתון, כי התמיכה המשפחתית או הקהילתית עולה על ההשלמה הנדרשת לשם סיפוק צרכיו הבסיסיים של מקבל הגמלה, שאם לא כן אין לקחתה בחשבון כ"הכנסה" לצורך



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

החוק (פסק הדין אמנם בוטל בערעור בהתאם להסכמת הצדדים אך הודגש כי אין בכך הבעת עמדה לגופו של הערעור: עב"ל (ארצי) 13-09-36355 מיום 14.10.66)). לטעמי אין צורך בפתרון פסיקתי מעין זה ולכאורה ניתן לקבוע כי כל עוד המחוקק לא אמר את דברו, ולא קבע דרך להבחין בין תמיכה שאכן נדרשת לצרכים חיוניים לבין תמיכה המלמדת כי מבקש הגמלה אינו נזקק - אל לנו לפרש את החוק בהרחבה יתרה, באופן שעלול להוציא נזקקים מגדר הזכאים לקבלת הגמלה.

74. **לסיכום פרק זה** - לו תישמע דעתי, במקרים הבאים שיובאו לפתחנו יש לשקול אם תמיכה משפחתית או קהילתית, הניתנת מנדיבות לב וללא תמורה בצידה, הנה אכן "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה, וזאת ללא תלות בדרך בה היא ניתנת, במידת קביעותה ובייעודה. להסרת ספק אבהיר כי גם אם תמיכה כאמור לא תיחשב כ"הכנסה" היא עשויה להיחשב כ"נכס", ככל שהינה עולה על ה"סכום שאינו מובא בחשבון" לפי הוראות החוק. בהליך שבפנינו לא מצאנו לנכון לקבוע מסמרות בקשר לכך, משהצדדים לא התבקשו לטעון בנושא זה ובהתחשב בייחודיותה של תמיכה לצורך מגורים, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

סעיף 9(ג) לחוק וייחודה של דירת המגורים

75. כפי שעולה מציטוט הוראות החוק לעיל, במסגרת סעיף 9(ג) לחוק ייחד המחוקק הוראה נפרדת לדירת המגורים של מבקש הגמלה, וקבע כי אין לקחת בחשבון - כנכס שעשוי להפיק הכנסה - "זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי ולא לשם השתכרות או ריווח". מבקש גמלה אינו מחויב לפיכך למכור את דירת מגוריו או להחליפה לדירה זולה יותר על מנת לזכות בגמלת הבטחת הכנסה, גם אם יכול היה בדרך זו לשפר את מצבו הכלכלי עד כדי ביטול הצורך בגמלה מטעם המדינה. הוראת החוק מהווה אמירה ברורה מצד המחוקק, כי במסגרת איזון הערכים בחר ליתן עדיפות לזכותו של אדם למקום מגורים משל עצמו - ללא תלות בגודלו, מאפייניו או שוויו הכלכלי - ולנתק לחלוטין את מקום המגורים מרשימת ה"נכסים" וה"הכנסות" שיובאו בחשבון בעת בחינת הזכאות (להסדרים מדינתיים שונים בקשר לכך ראו אצל קורא, גל וכהן, בעמ' 52).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

76. ייחודה של דירת המגורים בא לידי ביטוי גם בתקנה 17(11) לתקנות שצוטטה לעיל, וקובעת כי לא תיחשב כהכנסה "הכנסה מזמי שכירות שאדם מקבל בעד השכרת דירתו ששימשה למגוריו, ובלבד שהוא שוכר דירה אחרת למגוריו בסכום שאינו עולה על סכום דמי השכירות שהוא משלם בעד הדירה ששכר". בכך שב וניתן תוקף לזכותו של אדם לבחור את מקום מגוריו מבלי לפגוע בזכויותו לגמלת הבטחת הכנסה, והובהר כי ככל שבחר להחליף את בית מגוריו באמצעות השכרת דירתו הקודמת ושכירת דירת מגורים חלופית - דמי השכירות לא ייחשבו כ"הכנסה" כל עוד אינם עולים על דמי השכירות הנדרשים לצורך המדור החלופי (להחלה מרחיבה של התקנה, גם במצב בו מקבל הגמלה לא התגורר בעבר בדירה המושכרת אך זו דירתו היחידה, ראו בתיק בלי' (בי"ש) 1720/09 מרדכי פלג – המוסד לביטוח לאומי (13.11.13); המוסד ביקש לאמץ הרחבה זו - וראו תוכנית הצעות לחקיקה חברתית שפורסמה על ידו (אפריל 2015)).

באותו אופן נקבע בחוק "דיסריגרד" ללא תקרה, ל"סכום שהתקבל בעד מכירת דירת מגורים", עד למועד רכישת דירת מגורים חלופית (או עד תום 12 חודשים ככל שלא נרכשה דירה חלופית עד מועד זה) - על מנת לאפשר למקבל הגמלה זמן סביר לצורך החלפת מקום מגוריו, גם אם נעשה בדרך של מכירה ורכישה, וללא כל מגבלה על גובה הסכום. היינו, גם כאשר מקבל גמלה מחליט ממילא למכור את דירתו ולעבור למקום מגורים אחר - המחוקק מאפשר לו להשתמש בכל הסכום שקיבל בגין דירתו לצורך רכישת דירה חלופית כרצונו, ולא בודק כלל אם יכול היה לרכוש דירה זולה יותר ולנצל את היתרה לצרכים אחרים.

77. המחוקק לא הכיר אם כך רק בזכותו של אדם לקורת גג **כלשהי**, אלא לדור הספציפי בו הנו מתגורר ואותו בחר **לביתו** (בהיבט של home להבדיל מ - house), מתוך הבנה כי מקום מגורים הינו חלק מהגדרתו העצמית של האדם וחלק מהותי ב"סיפור חייו" וחיי משפחתו, כך שאין לחייבו לעזוב את ביתו כתנאי לקבלת הגמלה (המחוקק מצא לנכון להגן על דירת המגורים גם בהיבטים



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

אחרים - וראו למשל את סעיפים 38 ו-81ב' לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז - 1967; רע"א 7700/95 נגולה נ' חזן, פ"ד נ(1) 338 (1996); עניין בנק לאומי; ה"פ (מחוזי י-ם) 4032/05 בנק הפועלים בע"מ נ' שלום (3.4.06); על דירת המגורים כ"ערך מכונן בזהות בעליו" ראו אצל חנוך דגן, קנין על פרשת דרכים 38 (2005); חנוך דגן, "זכות הכניסה", מחקרי משפט כ"ד 59, 66 (2008); Margaret Jane Radin, *Property and Personhood*, 34 Stanford Law Review 957 (1982); Avital Margalit, *The Value of Home Ownership*, 7 Theoretical (Inquiries in Law 467 (2006).

לאור זאת, גם אם ההסדר שקבע המחוקק במסגרת סעיף 9(ג) לחוק אינו ההסדר היחידי האפשרי מבחינה חוקתית - עלינו לתת תוקף להבחנה שביצע ולייחוד שייחד את הזכות למקום מגורים, הבחנה שעומדת בקנה אחד עם הזכות לדיור ועם הזכות לאוטונומיה אישית.

78. כאמור לעיל, סעיף 9(ג) לחוק קובע כי נכס שיכול להפיק הכנסה, אך משמש בפועל למגוריו של מבקש הגמלה, לא יילקח בחישוב הכנסותיו. הסעיף חל במפורש הן על דירת מגורים המצויה בבעלותו של מבקש הגמלה והן על דירת מגורים שהינה ב"החזקתו" בלבד; בהתאם, עלינו להתעלם בעת בחינת הזכאות לגמלה לא רק משוויין של זכויות בעלות בדירה אלא גם מהערך הטמון בזכות שכירות המתייחסת לדירת מגורים, וגם מהערך הכלכלי של דירת מגורים שהועמדה לשימוש של מבקש הגמלה ללא תמורה. הבחינה של זכויות במקרקעין לפי חוק הבטחת הכנסה היא מהותית ולא פורמליסטית (ראו את דב"ע (ארצי) נג/04-215 מנסור סובחי - המוסד לביטוח לאומי (19.10.94); עב"ל (ארצי) 6319-02-12 ג'מיל אלרחמן - המוסד לביטוח לאומי (24.11.13)), ולכן אין לבצע הבחנה בין העמדת דירה באופן ישיר לבין העמדתה באופן עקיף; מכאן שגם אותם תשלומים המועברים כתמיכה לצורך העמדת הזכות לדיור, דוגמת דמי שכירות, אינם מהווים "הכנסה" מבחינת מבקש הגמלה וזאת מכוח פרשנותו של סעיף 9(ג) לחוק.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

משמעות הדברים הינה כי תשלום המועבר על ידי צד שלישי לצורך החזקה בדירת מגורים - בין באופן מלא ובין באופן חלקי, בין באמצעות תשלום ישיר למשכיר ובין באמצעות העברת הכספים לידי המבוטח אך תוך ייעודם לדירת המגורים - לא יבוא בחשבון הכנסותיו של המבוטח לצורך חישוב זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה, וזאת מכוח הוראות החוק עצמן וכל עוד מדובר בתשלום שהינו מתנה במהותו (היינו שלא כתמורה עקיפה בגין עבודה, מוצר או שירות). איננו סבורים כי יש לחייב את נותני הסיוע להעביר את התמיכה ישירות למשכיר על מנת שלא תיחשב כ"הכנסה", ופקידי המוסד מסוגלים לבדוק בכל מקרה נתון האם הסיוע אכן ניתן לצורך תשלום דמי שכירות אם לאו. אשר לתשלומים המועברים על ידי צד שלישי לצורך פירעון הלוואה שהועמדה לזכות המבוטח לצורך רכישת דירת מגוריו (והובטחה במשכנתא) - נושא זה תלוי ועומד כעת במסגרת ערעור נפרד (תיק עב"ל (ארצי) 13-10-39298 **המוסד לביטוח לאומי - פלונית**), ולכן יושאר לאותו הליך.

79. פרשנותנו לסעיף 9(ג) לחוק עומדת בקנה אחד עם הדרך בה מתייחס המוסד לסיוע בתשלום שכר דירה המוענק על ידי משרד השיכון. כפי שעולה מהפירוט לעיל, נהלי המוסד קובעים במפורש שסיוע משרד השיכון בתשלום דמי שכירות **לא ייחשב כ"הכנסה"**. עובדה זו מלמדת כי המוסד עצמו אינו לוקח בחשבון תשלום שמועבר על ידי צד שלישי (משרד השיכון) **לצורך סיוע ייעודי בתשלום שכר דירה**, וזאת ללא הסמכה לכך מכוח הוראות החוק (כפי שמפורשות על ידו). המוסד ממשיך ומבצע הבחנה בין סיוע שמועבר על ידי המדינה (ולא ייחשב כ"הכנסה") לבין סיוע פרטי (אשר יצדיק את שלילת הגמלה), אך הבחנה זו אינה עולה מהוראות החוק, אינה נדרשת נוכח תכליתו ואף מפלה לרעה את אותם מבוטחים שאינם עומדים בקריטריונים שקבע משרד השיכון - ואשר סיוע פרטי לצרכי דיור, אפילו אם יהיה בשיעורו המדויק של הסיוע שמעניק משרד השיכון, ייחשב עבורם לפי נהלי המוסד כ"הכנסה" (וראו בקשר לכך את פסק דינה של סגנית הנשיאה הדס יהלום בתיק בל' (אזורי ת"א) 2109/09 **דיזי דניאל - המוסד לביטוח לאומי** (27.5.13)).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

בשלב מוקדם שקלנו אם ניתן לרפא את הפגם האמור באמצעות השוואת מצבו של מי שמקבל סיוע ממשרד השיכון למצבו של מי שאינו זכאי לסיוע כאמור, באופן שקבלת תמיכה לצרכי דיור עד גובה הסיוע ממשרד השיכון לא תיחשב כ"הכנסה"; לבסוף שוכנענו כי אין הצדקה לקבוע כ"עוגן" סכומים שנקבעו על ידי משרד השיכון לצורך אחר, מבלי שיש לכך בסיס כלשהו בהוראות החוק.

80. במאמר מוסגר נעיר כי עצם ההכרה בצורך בסיוע מטעם המדינה בהעמדת דיור ציבורי, או במתן השתתפות בשכר דירה (נוהל משרד הבינוי והשיכון מס' 08/04 - לפיו עמידה בתנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה הינה תנאי לקבלת הסיוע), מחזקת את הנחת המוצא לפיה גמלת הבטחת ההכנסה לבדה אינה מספיקה לצורך כלל הצרכים הקיומיים לרבות דיור (וראו בקשר לכך בין היתר את דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) 205-206 (2011)).

בהתחשב בכך, מבקשי גמלה שאין בבעלותם דירת מגורים נעזרים כמידת אפשרותם בצדדים שלישיים המסייעים להם לצורך העמדת מדור להם ולמשפחתם, מבלי שיש בעובדה זו - שעשויה ללמד דווקא על מידת נזקקותם - כדי להצדיק את שלילת הגמלה מהם. כשם שהמוסד מסכים לטענה ששלילת הזכאות לגמלת הבטחת ההכנסה ממי שמקבל סיוע ממשרד השיכון תיצור "מעגל שוטה" ותכשיל את תכלית החוק - כך גם לגבי שלילת הזכאות ממי שמקבל סיוע לצרכי דיור מצד שלישי אחר. אין בכך כדי להביע עמדה לגבי תיקון החקיקה שהוצע על ידי המוסד (סעיף 40 לעיל), אך על פני הדברים ולכאורה - גם הסיוע ממשרד השיכון אינו מייתר את הצורך בעזרה בפועל מצדדים שלישיים (וראו בקשר לכך את דו"ח מבקר המדינה מס' 61 ב', 690 (2011), בו צוינו הקשיים בנוגע למימוש הסיוע ממשרד השיכון וגובה הסיוע, וכן את דו"ח אלאוף, בעמ' 15-17).

81. הפרשנות לעיל תואמת גם את עקרון השוויון, שכן אין בה כדי להפלות לרעה אדם שנזקק לגמלת הבטחת ההכנסה ועומד בכל הקריטריונים לקבלתה - אך אינו בעל דירה משל עצמו ולכן נזקק לסיוע חיצוני לצורך תשלום דמי השכירות.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

זאת, לעומת מי שנוזקק לגמלת הבטחת הכנסה אך מחזיק בדירת מגורים שאינו נדרש לשלם על החזקתה - בין מחמת שרכש אותה בעבר, רכשו אותה עבורו, קיבל אותה בירושה או קיבל את הזכות להחזיק בה במתנה. פרשנות המוסד עלולה לגרום למצב בו מבקש גמלה שהוריו או חבריו בעלי דירה נוספת מעבר לדירת מגוריהם, ומעמידים אותה לרשותו ללא צורך בתשלום דמי שכירות - יימצא בעדיפות לעומת מבקש גמלה שהוריו או חבריו אינם מסוגלים להעמיד לו דירה בעין, אך עושים מאמץ על מנת להעמיד לו סיוע כספי לצורך תשלום דמי שכירות. בשני המקרים מטרת הסיוע הינה העמדת קורת גג ומקום מגורים, ולכן אין הצדקה לאבחן בין שני המצבים. כאמור לעיל, כאשר קיימים מספר פירושים אפשריים לחוק יש להעדיף את הפרשנות העולה בקנה אחד עם זכויות היסוד המובטחות במסגרת חוקי היסוד, וזאת מבלי צורך להיכנס לתקיפה חוקתית של החוק עצמו (והשוו: עב"ל (ארצי) 42845-01-12 שרה סטופניצקה - המוסד לביטוח לאומי (12.11.13)).

82. עוד ראוי להזכיר בהקשר שלפנינו את סעיף 24 לחוק, הקובע כי "השר רשאי לקבוע בתקנות כללים, מבחנים ותנאים בדבר השתתפות אוצר המדינה בהוצאות לשכר דירה, לביטוח רפואי ולצרכים מיוחדים אחרים, בשיעורים ולסוגי תושבים, הכל כפי שיקבע", כאשר "בתקנות לפי סעיף זה יכול שייקבע סכום שהמוסד לביטוח לאומי יהיה רשאי לנכות מגמלה כהשתתפות בהוצאות האמורות". היינו, המחוקק יצא מנקודת הנחה כי נדרש סיוע מטעם המדינה - בנוסף לגמלת הבטחת הכנסה - בכל הנוגע ל"שכר דירה, ביטוח רפואי וצרכים מיוחדים אחרים", כאשר הסיוע האמור לא נחשב אוטומטית כ"הכנסה" ומותר יהיה לנכותו מהגמלה רק בהתאם להוראות שייקבעו בתקנות (לכך שהסיוע מכוח סעיף 24 לחוק מתווסף לגמלת הבטחת הכנסה ראו גם בבג"צ עמותת מחויבות, בסעיף 21 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) אהרן ברק; בפועל לא נחקקו תקנות בקשר לכך).

83. שקלנו אם להוסיף לקביעתנו לעיל מבחן כלשהו של סבירות או מידתיות, שכן לכאורה אין אינטרס ציבורי בכך שמבוטח ייעזר במשפחתו לצורך תשלום דמי



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

שכירות של בית מגורים יקר במיוחד, על כל הכרוך בכך מבחינת עלויות אחזקתו של הבית, ובמקביל לכך ידרוש גמלת הבטחת הכנסה מהמדינה לסיפוק צרכיו הנוספים.

כפי שעולה מהפירוט לעיל, המחוקק בחר שלא להוסיף סייג כלשהו ביחס לשווייה של דירת המגורים, וזאת בין אם מדובר בבעלות ובין אם בהחזקה. בהתחשב בכך, וכאשר עסקינן בגמלת קיום שבאה להגשים זכות חוקתית בסיסית ובמארג עדין של דרכים להגשמתה - אני סבורה כי קיים קושי בהוספת מבחני סבירות ומידתיות באמצעות הפסיקה (מלבד במקרים חריגים בהם ברור כי ניתן לבצע הפרדה ולהפיק הכנסה מחלק מ"בית המגורים" במובנו הקנייני, דוגמת קרקע עודפת; לתנאים לכך ראו למשל את עב"ל (ארצי) 13-01-33638 **אחמד מוקטרן - המוסד לביטוח לאומי** (10.4.14)). על פני הדברים, לפיכך, יש להותיר עניין זה למחוקק; את השאלה אם יש דרך להתערבות פסיקתית במקרים חריגים במיוחד – נותר בשלב זה ב"צריך עיון" לעת מצוא.

84. להסרת ספק נבהיר כי פרשנותנו אינה עומדת בסתירה לסעיף 10 לחוק ולהוראות התקנות, הקובעות סוגי הכנסות שלא יובאו בחשבון לצורך קביעת הזכאות לגמלה. הטעם לכך הוא כי משקבע המחוקק בסעיף 9(ג) כי דירת מגורים כלל לא תיחשב ככנס המפיק הכנסה - ממילא אין לפנינו "הכנסה" שיש צורך להחריגה פעם נוספת במפורש.

אשר לטענת המוסד בנוגע לסעיף 9(א)(3) לחוק, לפיו "דמי מזונות לפי דין" מהווים הכנסה ואלו כוללים דרך כלל גם התייחסות לרכיב המדור - לא שוכנענו כי יש בסעיף זה כדי לתמוך בעמדת המוסד, ולא בכדי נדחתה טענה דומה בעניין **בנישו**. כפי שצוין לעיל, החוק יוצא מנקודת מוצא כי משפחה גרעינית על כל חלקיה נבחנת יחד, ולכן גם מזונות "לפי דין" עבור בן זוג וילדים הינם חלק מהמכלול האמור, בלא שיש לכך כדי להשליך על סיוע שאינו מכוח דין מצד מעגל משפחתי מרוחק יותר. לא נשמטה מעינינו בהקשר זה הוראת סעיף 5 לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט - 1959 המחייבת בנסיבות מסוימות תשלום מזונות גם מצד בני משפחה רחוקים יותר, אך המוסד עצמו כלל לא טען



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

לכך, ואינו מבקש לבחון בכל מקרה נתון את יכולות המשפחה המרוחקת/תומכת.

85. טרם סיום נוסף כי פרשנותנו לסעיף 9(ג) לחוק – כל עוד הלכת **אורן** נותרת על כנה - מותירה הבחנה מסוימת בין תמיכה המיועדת לדיור, לעומת תמיכה המיועדת לצרכים קיומיים נוספים. עם זאת, המחוקק הוא שערך את ההבחנה, בכך שקבע כי דירת מגורים - ללא קשר לגודלה, מיקומה ושוויה - אינה נלקחת בחישוב ההכנסות, ובכך ייחד אותה לעומת שאר נכסיו של מבקש הגמלה.

הבחנה נוספת שלכאורה נותרת היא בין הכנסה מעבודה המיועדת לתשלום שכר דירה - שלא נדונה בפנינו במסגרת הליך זה וממילא איננו קובעים לגביה מסמרות - לבין תמיכה מצד ג' המיועדת לתשלום דמי שכירות, לגביה קבענו כאמור לעיל כי לא תילקח בחשבון כהכנסה או כנכס. הבחנה זו נוגעת לסוגיה רחבה יותר והינה האם עקרון השוויון, ותכליתו של החוק, אינם מחייבים התייחסות נפרדת לגבי מי שאינו בעל דירה בכל הנוגע לשיעורה של גמלת הבטחת ההכנסה. נושא זה חורג מדיוננו, ואף לא הובאו בפנינו נתונים או טיעונים בהתייחס אליו.

86. **לסיכום פרק זה** - דירת מגורים הוחרגה על ידי המחוקק מגדר משאביו של מבקש גמלה, ולכן אין לקחת בחשבון כ"הכנסה" או כ"נכס" דמי שכירות המשולמים על ידי צד שלישי על מנת להעמיד למבקש הגמלה דיור. להסרת ספק כוונתנו לדמי שכירות המשולמים על ידי צד שלישי מתוך נדיבות לב וכמחווה, ולא כנגד תמורה (והשוו: עב"ל (ארצי) 157/07 **אנה פירוגובסקי - המוסד לביטוח לאומי** (28.7.08)).

חוזרי המוסד ותקפותם המשפטית

87. לאור מסקנתנו לעיל, לפיה תמיכה משפחתית לצרכי דיור אינה "הכנסה" לצורך החוק - ברי כי אין תוקף לחלק זה בחוזרים שהוציא המוסד בשנת 2010 ובשנת 2013, ומבוססים על פרשנותו - שנדחתה כמפורט לעיל - להוראות החוק.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

אשר לשאר חלקיהם של החוזרים - חוזר 2010 כבר בוטל על ידי המוסד וממילא אין צורך לדון בו (לביקורת על הוראותיו ראו בפסק דינו של השופט אילן סופר בתיק בל' (אזורי ב"ש) 44448-10-11 **נטלי מנשירוב - המוסד לביטוח לאומי** (4.4.13)); אשר לחוזר 2013 - אותם חלקים בו שמתייחסים לתמיכה שאינה לצרכי דיור לא הועמדו לבחינה בהליכים שבפנינו, ולכן תיוותר שאלה זו לעת מצוא. עם זאת נותרו תהיות שראוי כי המוסד יבדקן גם ללא צורך בהליכים נוספים, וכדוגמא - לגבי הסתמכותו על הסכומים שנקבעו בחוק כ"דיסריגרד" לצורך אחר (עידוד יציאה לעבודה) ו"העתקתם" להקשר של תמיכה משפחתית וקהילתית בלא לבצע התאמות כלשהן.

88. מעבר לצורך נציין כי אין מחלוקת שהמוסד רשאי להוציא חוזרים שיסייעו לעובדיו ביישומם של החוק, וברורה החשיבות הציבורית והפרקטית בקיומם של כללים אחידים ושקופים. עם זאת, המוסד אינו רשאי לפגוע במסגרת נהלים פנימיים בזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד או בזכות החוקתית לגמלת הבטחת הכנסה (בג"צ 2581/91 **סלחאת נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(4) 837 (1993); דב"ע (ארצי) מג/04-162 **חביב דהן - המוסד לביטוח לאומי**, פד"ע ט"ו 351 (1984)). חוזריו של המוסד אינם יכולים לפיכך לחצות את גבול הפרשנות הסבירה ולהוות חקיקה ראשית או משנית; בעת הוצאת החוזרים אף מחויב המוסד לנהוג לפי כללי המשפט המינהלי על היבטיו השונים (והשוו: בג"צ 1027/04 **פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל** (9.6.11)).

מהיבט נוסף, בעת קביעת ההנחיות יש להיזהר שהכללים לא יהפכו את נסיבות החיים המגוונות לרשימה טכנית של קריטריונים, שבהכרח יש בה מן השרירותיות; שרירותיות כזו עלולה לא רק לסכל את תכליתו של החוק, אלא גם לגרום לתחושות ייאוש וניכור אצל אותן אוכלוסיות ששקועות במלחמת ההישרדות, וזקוקות לסיועו יותר מכול (ליה לוי, "קואליציה של הדרה: אי מימוש זכאות לסיוע במערכת הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני", **נגישות לצדק חברתי בישראל** 225 (2009); להשלכותיה של המורכבות



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

הביורוקרטית על תחושות הניכור של אנשים החיים בעוני ראו גם בדו"ח אלאוף, בעמ' 5-6).

89. נוכח כל האמור לעיל, ולו תישמע דעתי, פסיקתנו בשאלה העקרונית תהא כדלקמן:

- א. דירת מגורים הוחרגה על ידי המחוקק מגדר משאביו של מבקש גמלה, ולכן אין לקחת בחשבון - בין כ"הכנסה" ובין כ"נכס" - דמי שכירות המשולמים על ידי צד שלישי על מנת להעמיד למבקש הגמלה דיור.
- ב. חוזר 2013, ככל שהינו סותר את האמור לעיל, בטל.

מן הכלל אל הפרט

עב"ל 20952-04-11 א' י'

90. כפי שעולה מהפירוט לעיל, המערער בתיק זה לא נפגע בפועל מחוזרי המוסד והמשיך לקבל את גמלתו, אם כי נדרש לצורך כך להצהיר כי החזיר את דמי השכירות להוריו. כפי שעולה ממסקנתנו המשפטית לעיל, אנו סבורים כי לא הייתה הצדקה מלכתחילה לקחת בחשבון את דמי השכירות ששולמו על ידי הוריו של המערער כ"הכנסה" לגביו, וממילא לא הייתה הצדקה לדרוש ממנו הצהרה כלשהי בקשר לכך. עוד אנו סבורים, כי ראוי היה לקיים דיון בבית הדין בתביעתו של המערער כנגד חוזר 2010, וכנגד ההחלטה שחייבה אותו לבצע "התחשבות" מול הוריו, מבלי שהייתה עילה לסלק את תביעתו על הסף. בהתאם, ולו תישמע דעתי, ערעורו של מר א' י' יתקבל, אם כי אין לכך השלכה מעשית על זכויותיו.

עב"ל 32767-07-11 ש' ט'

91. בהתחשב במסקנתנו לעיל לפיה אין לקחת בחשבון תמיכה משפחתית המיועדת לתשלום דמי שכירות כ"הכנסה", ומשלא הייתה מחלוקת כי תמיכת אביה של המערערת בסך של 5,500 ₪ הועברה ישירות למשכיר - יש לקבל את ערעור המערערת ולקבוע כי המוסד לא אמור היה לקחת בחשבון את סכום דמי



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

השכירות כ"הכנסה" או כ"נכס" בעת בדיקת זכאותה לגמלת הבטחת הכנסה. בהקשר זה לא נשמט מעינינו גובה הסכום החודשי שאינו מבוטל, אך איננו סבורים כי הוא חריג באופן המצדיק בחינה מחדש של סוגיית הסבירות בהתאם לאמור בסעיף 83 לעיל. אשר לסכומים הנוספים שהועברו על ידי אביה של המערערת - מפסק דינו של בית הדין האזורי עולה כי לא הייתה תמיכה **קבועה** נוספת, ולפיכך גם אם הועברו מעת לעת סכומים נוספים באופן שאינו קבוע או רציף - אין לקחתם בחשבון לפי הלכת **אורן**.

לאור זאת, וככל שתישמע דעתי, ערעורה של גבי' ש' ט' יתקבל, והמוסד יתבקש לבדוק את זכאותה לגמלת הבטחת הכנסה לתקופה הרלוונטית בהתחשב בשאר התנאים (ככל שהדבר טרם נעשה), ולשלם לה את הגמלה בהתאם.

עב"ל 13-08-42783 ר' פ'

92. בתיק זה קיימת קביעה עובדתית של בית הדין האזורי, שניתנה לאחר שמיעת ראיות והתרשמות מעדויותיהם של המערערת ואחיה, כי אחיה של המערערת העביר לה סך קבוע של 2,000 ₪ לחודש לצורך תשלום "שכר דירה והוצאות". המערערת טוענת בין היתר כנגד ממצא עובדתי זה, אך לא מצאנו הצדקה להתערב בכך.

93. בהתאם לקביעתנו בסוגיה העקרונית, אין לקחת בחשבון את התמיכה החודשית שקיבלה המערערת מאחיה לצורך תשלום דמי שכירות. אנו ממשיכים וקובעים כי בנסיבות המקרה המיוחדות - בהן בית הדין קבע כי התמיכה הועברה בגין "שכר דירה והוצאות" מבלי להפריד ביניהם, כאשר המוסד לא טען כנגד כך, בהתחשב בחלוף הזמן וכאשר מדובר בתקופה קצרה בלבד - יש להתעלם מכלל התמיכה המשפחתית בחודשים הרלוונטיים. בהתאם, ולו תישמע דעתי, ערעורה של גבי' פ' יתקבל, והמוסד יבדוק את זכאותה לגמלה בהתעלם מתמיכתו של אחיה.

עב"ל 13-06-58342 ג' ג' צ'



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

94. בתיק זה לא הייתה מחלוקת עובדתית כי כל סכום התמיכה החודשית שקיבל המערער מאביו, בסך שלא עלה על 2,000 ₪ לחודש - הועבר על ידו למשכיר, לצורך תשלום דמי השכירות. משכך, בהתאם לקביעתנו לעיל, ולו תישמע דעתי - הערעור יתקבל והמוסד יתבקש לבדוק מחדש את זכאותו של המערער לגמלת הבטחת הכנסה בהתעלם מהתמיכה המשפחתית, ולשלם את גמלתו בהתאם.

עב"ל 13-09-32495 ע' י'

95. המחלוקת הראשונה בתיק זה נגעה לקיומו של מעשה בית דין בגין ההליך הקודם. לאחר שקילת טענות הצדדים, אנו קובעים כי לא ניתן להסיק מהסכמת המוסד או מפסק הדין שניתנו במסגרת ההליך הקודם על קיומו של השתק פלוגתא. צודק המוסד, כי חל שינוי נסיבות משמעותי עם עזיבת האב את הדירה המשותפת בחודש פברואר 2011, שכן דמי השכירות לא שולמו עוד בגין מגוריו שלו אלא בגין מגוריה של המשיבה. על אף זאת, ונוכח כל האמור לעיל, אנו סבורים כי המוסד לא אמור היה לזקוף למשיבה את סכום דמי השכירות - ששולמו כתמיכה משפחתית - כ"הכנסה". אשר לטענתו החלופית של המוסד, כי מבחינה מהותית דמי השכירות שמשלם האב הינם שווי ערך למזונות - לא שוכנענו כי יש הצדקה להרחיב את הוראת סעיף 9(א)(3) לחוק מעבר לנקוב בו במפורש, וזאת מבלי להביע דעה בשאלת משמעותו של התשלום מבחינה מיסויית ו/או לפי דיני המשפחה. לאור זאת, ולו תישמע עמדתו, ערעורו של המוסד ידחה.

עב"ל 14-02-18945 נ' מ'

96. גם בתיק זה לא הייתה מחלוקת עובדתית על כך שסכום התמיכה המשפחתית, שהועבר על ידי בנה של המשיבה, הועבר ישירות לידי המשכיר ובאופן בלעדי לצורך תשלום דמי שכירות. משכך, המוסד לא אמור היה לקחת בחשבון את הסכום האמור כ"הכנסה" (או כ"נכס") של המשיבה. בהתאם, ולו תתקבל עמדתו, ערעורו של המוסד ידחה.

סיכום



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

97. לאחר כתיבת הדברים לעיל עיינתי בחוות דעתו של חברי, הנשיא יגאל פליטמן, אך נותרתי בעמדתי. אני סבורה כי התהיות שמעלה חברי אמורות למצוא את פתרונן באיזונים שיבצע המחוקק בעצמו. המחוקק הוא שקבע כי **"זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי"** לא תובא כלל בחשבון נכסיו או הכנסתו של מבקש גמלה, ללא תלות בשווי הנכס, וממילא חוסר המידתיות עליו מצביע חברי – ככל שקיים – נובע מהוראות החוק עצמן ולא מהפרשנות שהוצעה על ידי. זאת ועוד – חברי משתמש כדוגמא בעניינה של גבי ט' אך התיקים האחרים, שנסיבותיהם פורטו לעיל, מלמדים על נסיבות חיים שונות לחלוטין ועל תמיכה משפחתית שהיוותה **"קרש הצלה"**. אשר להגדרת המונח **"הכנסה"** – זו אמנם כוללת, כפי שציטטתי אף אני, **"כל גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח"**, אך **"גמלה"** לפי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה – 1995 הנה **"כל טובת הנאה שהביטוח לפי חוק זה מעניק אותה..."** (ההדגשה אינה במקור); ממילא, לא ניתן ללמוד מכך – לטעמי – שכל טובת הנאה באשר היא נכללת בגדר **"הכנסה"** לצורך חוק הבטחת הכנסה.

98. נוכח כל האמור לעיל, ולו תישמע דעתי, הערעורים בעב"ל 20952-04-11, עב"ל 32767-07-11, עב"ל 42783-08-13 ועב"ל 58342-06-13 - יתקבלו. הערעורים בעב"ל 32495-09-13 ועב"ל 18945-02-14 - ידחו. כיוון שהמבוטחים יוצגו (ככל שיוצגו) באמצעות הסיוע המשפטי, אין ליתן צו לתשלום שכר טרחה אך תיפסקנה הוצאות בסך של 1,000 ₪ לטובת כל אחד מהם.

הנשיא יגאל פליטמן

1. השאלה, התשובה ואופן ההתייחסות

א. השאלה המשפטית שהועמדה על ידנו לפתחנו הייתה – האם בכלל, ואם כן כיצד, יש להתחשב בתמיכה משפחתית לדיוור, לצורך חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - **החוק**), כאשר אותה תמיכה מיועדת לסיוע בתשלום שכר דירה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

- ב. תמצית תשובת חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה לאותה שאלה, הייתה:
- ראשית** – יש לשקול שוב את ההלכה הפסוקה המביאה בחשבון תמיכה משפחתית כספית קבועה, כהכנסה.
- שנית** – גם אם נתעלם מאותה הלכה פסוקה, הרי כיוון שדירת מגורים הוחרגה מגדר משאביו של מבקש הגמלה, אין להחשיב תמיכה משפחתית למימון שכר דירה, כהכנסה או כנכס.
- ג. לאחר בחינת דעת חברתי דומה לי, שהדרך הטובה ביותר להבהרת דעתי תהא תוך התייחסות לדעתה וטעמיה. וכיוון שחברתי נדרשה לסוגיית התמיכה המשפחתית מעבר להקשרה ביחס לשאלה שלפנינו; לא יהא זה למן המותר, אם אבוא אף אני אחריה, ואעיר הערותיי להערותיה באותה סוגיה פסוקה, שכולנו, לרבות חברתי, הלכנו לאורה.

2. תכלית חוק הבטחת הכנסה

- א. תכלית חוק הבטחת הכנסה איננה להבטיח פיסית וישירות קיום מינימלי בכבוד לתושבי המדינה.
- תכלית חוק הבטחת הכנסה בתמצית, היא - ליתן מדי חודש לתושבי המדינה חסרי אמצעי מחייה, גמלה כספית חודשית מינימלית כאמצעי לקיום מינימלי בכבוד באותו חודש.
- לאור התכלית האמורה נמנו בסעיף 2 לחוק עילות הזכאות לגמלה של מבקשיה, חסרי היכולת והמסוגלות האישית לספק לעצמם את האמצעים הכספיים לקיום מינימלי בכבוד כאמור.
- ב. העובדה, שמבקש הגמלה עונה על עילות הזכאות על פי סעיף 2 לחוק, אין משמעה בהכרח שהוא חסר אמצעים לקיום בכבוד מינימלי, שהרי אף בהעדר מסוגלות אישית כאמור, אפשר שתהא לו הכנסה כזאת או אחרת, שמן הראוי להביאה בחשבון בבחינת היזקקותו לאמצעי המחייה הדרושים לקיום מינימלי בכבוד.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

ג. משאלה הם הדברים, מסקנתם היא, שגמלת הבטחת ההכנסה היא גמלת רשת הביטחון האחרונה, הניתנת לחסר אמצעי המחייבה והיכולת להשיגם, לאחר שמיצה אמצעיו. לפיכך נקבע בסעיף 5 לחוק שיעורה של הגמלה, והזכאות לה על פי ההפרש בין הגמלה ללא ההכנסה ובין ההכנסה. לגבי הכנסה נקבע בסעיף 9 לחוק העיקרון, שכל הכנסה, כל עוד לא הוחרגה, תיחשב כהכנסה; לרבות נכס שניתן להפיק ממנו הכנסה אף אם זו לא הופקה בפועל (להלן - **הכנסה רעיונית**). משום כך, אין מקום לראות למשל, בבעל דירה שנייה, או בעל שני רכבים, או בעל תמונה יקרת ערך, כחסרי אמצעי קיום מינימלי בכבוד הנוזקקים לאמצעי המדינה לקיומם, שעה שבידם לספק לעצמם את אמצעי קיומם מנכסיהם.

3. תכלית החוק והתמיכה המשפחתית

א. אין ספק שפרשנות חוק צריכה להיות על פי תכליתו. לאור האמור, על גמלת הבטחת הכנסה חודשית, להשתלם למבקש גמלה באותו חודש שבו הוא חסר אמצעי מחייבה לקיום מינימלי בכבוד, לרבות הכנסות ממש והכנסות רעיוניות מנכסים. כך מובטח שגמלת הבטחת הכנסה תינתן כאמצעי כספי לקיום מינימלי בכבוד באופן שווה לנוזקיה.

ב. האמור יודגם על פי המקרה של המערערת, הגב' ט'. נניח שבבעלותה של הגב' ט' הייתה דירה. נניח עוד, כי אביה של הגב' ט', היה תומך בה מדי חודש באופן רצוף בסכום של 5,500 ₪ לחודש, שלא לשכר דירה. כלום באמת, ניתן לומר במקרה שכזה, כי מבקשת גמלה שכזאת, שמדי חודש נכנס לחשבונה בבנק אמצעי כספי בסך של 5,500 ₪ למחייתה, היא חסרת אמצעי מחייבה לקיום מינימלי בכבוד? וכי יש להוסיף לה גם את גמלת הקיום המינימלי ליחיד על סך של כ-1,800 ₪; כמו לחסר אמצעי



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

מחייה לקיום מינימלי בכבוד, שחסר הורים בעלי אמצעים כספיים לתמוך בו?
כוונת המחוקק הייתה שלא כפי שהשיבה חברתי לשאלות שלעיל, והדברים נאמרו מפורשות בדברי ההסבר להצעת החוק לסעיף 9 לחוק, לאמור:

"מוצע לראות כהכנסות הזכאי את כל ההכנסות שיש לו מכל המקורות. ... בחישוב ההכנסה תובא בחשבון גם יכולתו של אדם להפיק הכנסה מנכס, אף אם אינו מפיק ממנו הכנסה בפועל"
(דברי ההסבר לסעיף 10 להצעת החוק מיום 30.9.79).

- ג. לאור האמור, על פי תכלית החוק, גם תמיכה משפחתית כספית קבועה ורצופה ראויה להיחשב כהכנסה אצל מבקש הגמלה ואין נפקה מינה לעניין זה לשאלת נדיבות הלב, התמורה, והתקבול השוקי. כל אלה פשוט חסרי רלבנטיות. מעבר לזאת, עניינים אלה לא רק שהם חסרי רלבנטיות, אלא שהתחשבות בהם והפיכתם לרלבנטיים - מסכלת קיום תכלית החוק.
- ד. תימוכין לאמור ניתן למצוא בדברי נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש בבג"ץ 10662/04 חסן ואח' נגד ביטוח לאומי (להלן: בג"ץ חסן). באותו פסק דין נקבע כי:

"אפיה של הגמלה, בהגדרה, הינו שיורי: היא מוענקת רק לתושב המדינה שאינו מקבל הכנסה מספקת מעבודה, מגמלאות או ממקור מכניס אחר, ואין לו משאבים מספקים להעמיד לצורך קיומו הבסיסי"
(סעיף 7 לפסק הדין).

4. החשש

- א. האמור לעיל לקיום תכלית החוק, עוגן בפסיקה בהלכת אורן (עב"ל 618/08), ואין מקום לחזור על הדברים.
לפיכך נפסק לגבי הגדרת הכנסה בסעיף 9 לחוק, המפנה לסעיף 2 לפק' מס הכנסה, כי תמיכה חודשית, גם אם היא ניתנת מתוך נדיבות, ראויה להיחשב, לצורך קיום תכלית החוק, כהכנסה על פי סעיף 2(5) או (10) לאותה הפקודה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

- אלא מאי, שחברתי מביעה חשש מהשלכת פסיקה זו על דיני המיסוי של מבקשי הגמלה ותומכיהם.
- ב. דומה שאין מקום לחשש מהשלכות אותה פסיקה ממוקדת על דיני המס; כשם שלמשל, "תשר" למלצר במסעדה נחשב לשכר עבודה על פי פסיקת בג"ץ, מבלי חשש להשלכות אותה פסיקה על דיני המס; וכשם שלמשל, בעלות על נכס לצורך מילוי תכלית החוק, נקבעת שלא בהכרח על פי דיני המקרקעין, מבלי חשש מהשלכות אותה פסיקה על מס הרכישה ומס השבח.

5. העוגן הנוסף והכרח החוזרים

א. ערים אנו להגיון הכלל הפרשני, לפיו - הגדרת מונח בחוק המתפרש, המפנה להגדרתו בחוק אחר, צריכה להיות על פי הגדרתו בחוק אחר. אולם גם אם נלך על פי אותו כלל, חרף תכלית החוק והגדרתו מהי הכנסה ברישה של סעיף 4(א); עדיין אין באמור סגי לאור הגדרת הכנסה בסעיף 9(א)(1) לחוק.

ב. בסעיף 9(א)(1) לחוק מוגדרת הכנסה, מעבר להפניה לפקודת מס הכנסה:

"לרבות -

"(1) כל גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח".

- בחוק הביטוח הלאומי מוגדרת בסעיף 1 "גמלה" - "כל טובת הנאה". משמעות האמור היא, שכל טובת הנאה למקבלה, גם מעבר לגמלאות המשתלמות על פי חוק הביטוח הלאומי, משמעה הכנסה עבורו, ובכלל זה, כמובן מאליו, גם תמיכה משפחתית כספית חודשית קבועה.
- ג. ההגדרה הרחבה של "הכנסה" על פי החוק ככוללת כל טובת הנאה, חייבה הוצאת חוזרים סדירים על ידי המוסד, עם כללים אחידים ושקופים למימוש תכליתו. לכן, נכון עשה המוסד בהוצאת חוזריו בענייננו, ומתן פרשנות יישומית להגדרה חובקת כל של גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי, על פי סעיף 9(א)(1) לחוק.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

6. התמיכה המשפחתית - ההשלכות

- א. בטרם נחשוש מההשלכות של ההלכה הפסוקה על דיני המיסוי, ביחס לראיית תמיכה משפחתית הניתנת בנדיבות כהכנסה על פי סעיף 9 לחוק; דומה, שיש לחשוש ואולי אף יותר, מההשלכות של אי ראיית התמיכה המשפחתית כהכנסה על פי אותו הסעיף.
- ב. בנוסף לתמיכה משפחתית לנזקק כאמור, קיימים מוסדות צדקה, מוסדות גמילות חסדים ונדבנים למיניהם, התומכים בו. בכלל זה למשל, מוסדות דת וישיבות כאלה או אחרות, המשלמים דמי מחייה לבא בין כתלם, כשחלקם של מוסדות אלו ממומנים אפילו מתקציב המדינה בצורה כזאת או אחרת.
- האם כל הנתונות הללו בכסף, ללא תמורה, ובנדיבות לב, באופן קבוע ובסכומים ממשיים לציבור נזקקים גדול - לא ראויות להיחשב כהכנסה מבחינת מקבלה, הנזקק?
- האם ניתן לומר שאותו ציבור גדול נשאר עדיין חסר אמצעי מחייה, כשבפועל בידו אמצעי מחייה שקיבל באופן כזה או אחר?
- הלכה שכזאת, המתייחסת לנותן ולמניעיו ולא להכנסת המקבל, נוגדת את תכלית החוק, והיא בעלת השלכות רוחב שיש לחשוש מפניה. הלכה שכזאת מגדילה משמעותית את מעגל הזכאים בעלי האמצעים לגמלת הבטחת הכנסה, חרף תכלית החוק; ותוצאותיה - יצירת שוויון זכאות לגמלה בין מקבליה בעלי האמצעים לחסרי האמצעים. משום כך, הלכה מפלה שכזאת בלתי צודקת וראויה להידחות.
- ג. על אי חשיבות כוונת הנותן ביחס למקבל על פי חוק הבטחת הכנסה עמד לפניי ויפה ממני המשורר נתן אלתרמן, בשורות הבאות הלקוחות מן המחזה שלמה המלך ושלמי הסנדלר:

"אם הקבצן גונח כי חשך יומו,
והעשיר שנשמתו נסערת,
נותן פרוטה לו וגונח עימדו,
זוהי גם כן גניחה, אבל אחרת,
כי אם בין הנותן ובין המבקש;
כאילו אין הבדל – הבדל בכל זאת יש".



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

7. התמיכה המשפחתית והאבסורד

לסיכום הערותיה לעניין התמיכה המשפחתית כהכנסה, כותבת חברתי למען "הסרת ספק, כי גם אם תמיכה כאמור לא תחשב כהכנסה היא עשויה להיחשב כ"נכס", ככל שהינה עולה על הסכום שאינו מובא בחשבון לפי הוראות החוק".

תמיכה משפחתית כאמור על פי דעתה – לא צריכה להיחשב כהכנסה על פי החוק.

לגבי "נכס" על פי החוק, הוא ראוי להיחשב כמניב הכנסה רעיונית, אך ורק ככל שזו עולה על הסכום שאינו מובא בחשבון על פי סעיף 9(ג) לחוק.

הסכום שאינו מובא בחשבון לגבי יחיד עומד כיום על סכום העולה על 30,000 ₪. משמעות הדבר אליבא לאותה פרשנות, היא כי תובע גמלה, המקבל תמיכה משפחתית כספית חודשית קבועה, נאמר, בסך של 30,000 ₪ לחודש – עדיין צריך להיחשב כזכאי לגמלת הבטחת הכנסה ליחיד, בסך של 1,800 ₪ לחודש, מהיותו חסר אמצעי מחייה לכלכל את עצמו על פי החוק.

פרשנות שכזאת לחוק נראית אבסורדית, שעה שעם אמצעים כספיים כאלה, ניתן לספק אמצעי מחיה לקיום מינימלי בכבוד לעוד 15 אנשים לפחות חסרי כל אמצעי מחייה באמת.

8. הפרובלמטיקה של הגמלה ושכר דירה

- א. הזכות לקיום מינימלי בכבוד כוללת גם את זכות המדור. על פי סעיף 9(ג) לחוק – הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה, שהוא בעל דירה; דירת מגוריו - לא נחשבת לנכס מניב הכנסה רעיונית. במצב דברים זה, מועדף בעל הדירה הזכאי לגמלה, שאינו צריך לממן מגוריו, על פני חסר הדירה הדומה לו בכל השאר, שצריך לממן לעצמו גם מדור, ומשום כך נותרת בידו גמלה פחותה למחייה. לאור האמור התעוררה שאלת היחס לזכאי הגמלה חסר הדיור.
- ב. הפתרון המתבקש למקרה שכזה הוא – הגדלת שיעור גמלת הבטחת הכנסה לחסר דירה, שצריך לממן מדורו.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

אשר על כן, יפה עשה המוסד שהציע הצעה מטעמו לתיקון החוק, כך שמבוטח שאין בבעלותו דירה ואינו מקבל סיוע בדיוור ממשרד השיכון או מכל גורם ממשלתי אחר – יוגדל שיעור הגמלה שהוא מקבל (סעיף 2 לסיכומי המוסד).

ג. בסעיף 24 לחוק שכותרתו היא **"צרכים מיוחדים"** נפתחה הדרך לפתרון הסוגיה. על פי אותו סעיף:

(א) **"השר רשאי לקבוע בתקנות כללים, מבחנים ותנאים בדבר השתתפות אוצר המדינה בהוצאות לשכר דירה..."**.

(ב) **"בתקנות לפי סעיף זה יכול שייקבע סכום שהמוסד לביטוח לאומי יהיה רשאי לנכות מגימלה בהשתתפות בהוצאות האמורות"**.

עד היום לא הותקנו תקנות לגבי השתתפות המדינה בהוצאות שכר הדירה וניכוי מהגמלה עקב כך.

ד. בנסיבות אלה שקלנו אנו, האם כל עוד לא תוקן החוק, אין מקום שנאמץ, ולו לפי שעה, את ההסדר הקבוע בחוק עובדים זרים, התשנ"א -1991. על פי אותו חוק – **"על המעסיק להעמיד על חשבונו לשימוש העובד הזר מגורים הולמים למשך כל תקופת עבודתו אצלו..."**, ו"המעסיק רשאי לנכות משכרו של העובד הזר סכום להחזר הוצאות שהוציא או התחייב בהן בפועל למגורים כאמור, בשיעור שלא יעלה על השיעור שקבע השר" (סעיף 1ה' לחוק).

בתקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים)(שיעור ניכויים מהשכר בעד מגורים הולמים), התש"ס - 2000, נקבעו סכומים מרביים, שיכולים להסתכם במאות שקלים לחודש, על פי אזורי הארץ השונים, שמעסיק רשאי לנכות משכרו החודשי של העובד הזר כהוצאות והוצאות נלוות (תקנות 2 ו-3).

בסופו של יום הגענו לכלל מסקנה, כי לפי שעה יושאר עניין זה למחוקק לענות בו, ואין מקום שניכנס בנעליו ונקבע התנאים והשיעור של הגדלת גמלת הבטחת הכנסה לחסר דיוור הזכאי לגמלה.

ה. על רקע האמור, התעוררה אותה השאלה לגבי מבקשי גמלת הבטחת הכנסה חסרי דיוור בעלי הכנסה המיועדת לתשלום שכר דירה; וליתר דיוק מקבלי תמיכה משפחתית כסיוע לתשלום שכר דירה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

יש לשים אל לב כי שאלה זו אינה מתעוררת לגבי בעלי דירה המשכירים דירתם ושוכרים דירה אחרת תחתה.

לגבי אלה נקבע בתקנה 17(11) לתקנות הבטחת הכנסה כי "הכנסה מדמי שכירות שאדם מקבל בעד השכרת דירתו ששימשה למגוריו, ובלבד שהוא שוכר דירה אחרת למגוריו בסכום שאינו עולה על סכום דמי השכירות שהוא משלם בעד הדירה ששכר" – לא תחשב כהכנסה.

1. לסיכום האמור כל עוד לא שונה החוק, אזי:

ראשית – תמיכה משפחתית כספית חודשית קבועה ורצופה, כפי שהובהר, כמוה ככל הכנסה אחרת.

שנית – בהיבט העקרוני, מבלי שנתייחס לסייג מפורש כזה או אחר בחוק, אזי חובות מבקש גמלת הכנסה, ייעודה של הכנסתו ואופן הוצאתה; כל אלה - חסרי רלבנטיות על פי הוראות החוק.

שלישית – לאור האמור, תמיכה משפחתית למבקש הגמלה, בין אם היא משולמת כשכר דירה על ידי התומך ישירות למשכיר הדירה, ובין אם היא ניתנת למבקש גמלה המעבירה למשכיר הדירה; תמיכה שכזאת -ראויה להיחשב כהכנסת מבקש הגמלה על פי חוק, כשאר הכנסותיו.

9. המטרה וקידוש האמצעים המיועדים לתשלום שכר דירה

לדעת חבריי, דירת מגורים הוחרגה על ידי המחוקק מגדר משאביו של מבקש הגמלה, ולכן אין לקחת בחשבון כהכנסה, או אפילו לא ככנס, את התשלום הניתן על ידי צד שלישי מתוך נדיבות, למבקש הגמלה או למשכיר, בגין הוצאות שכר דירתו של מבקש הגמלה.

לתפיסה זו אין כל עיגון בחוק. סעיף 9(ג) לחוק עניינו זכות החזקה גופא בדירת המגורים ולא מימון אותה זכות.

תפיסה זו לא רק שאינה מתיישבת עם הוראת החוק אלא היא אף נוגדת תפיסת החוק, ונסתפק במניית מניין טעמים לכך.

א. תמיכה משפחתית כספית חודשית קבועה ורצופה כמוה, כאמור, ככל הכנסה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

- ב. אם גמלת הבטחת הכנסה על פי שיעורה כיום אינה מספקת ליתן אמצעי קיום מינימלי לזכאי לגמלה, יש להגדיל שיעורה כלפי כל זכאיה ללא מתן עדיפות למקבלי תמיכה משפחתית.
- ג. עקרונית כפי שהובהר, תמיכה משפחתית כמוה ככל הכנסה אחרת, בין אם היא מיועדת להחזקה חודשית של רכב, תשלומי משכנתה, ארנונה, מים, חשמל והוצאות חודשיות של ביגוד מזון או כל הוצאה אחרת, לרבות שכר דירה.
- המטרה לסייע למבקש גמלה בעל הוצאת קיום נוספת לדיור, אינה מקדשת את האמצעים הכספיים של מימון מגוריו מתמיכה משפחתית, באופן שאין להחשיבם כהכנסה ובאופן שיש לראותו כחסר אמצעי קיום.
- ד. הקביעה בסעיף 9(ג) לעניין הגדרת "נכס" – "... למעט זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי ולא לשם השתכרות או רווח (בסעיף זה דירת מגורים)", משמעה כאמור בה; שדירת המגורים גופה, של מבקש הגמלה הדר בה, בין אם היא בבעלותו ובין אם שוכר אותה – לא תחשב כנכס מניב הכנסה לעניין חישוב ההכנסה הרעיונית.
- סיבת הדבר ברורה, משום שבדירת המגורים מתממשת הזכות לדיור. משום האמור, לא נדרש בחוק בעל דירה להפיק אמצעי מחייתו ממנה, כלומר, למכור דירתו ולעבור לדירה קטנה; ושוכר דירה לא נדרש לשכור דירה קטנה. לעניין זה אין ולא כלום, עם החיובים שהמגורים מקימים, כמו הוצאות תשלום משכנתה עבור דירה קנויה או הוצאות תשלום שכר דירה עבור דירת מושכרת.
- באמור לעיל יש משום תשובה להערת חברתי סגנית הנשיא השופטת ליבנה, לדעתי. אוסיף על האמור תשובה על דרך השאלה – מדוע מבקש גמלה חסר דירה, יכול לשכור דירה בכל שווי שהוא, כאשר שכר הדירה ממומן מתמיכה משפחתית משום שאותה תמיכה משפחתית אינה נחשבת להכנסה על פי חוק לגביו; ואילו חברו מבקש הגמלה, שלא שפר מזלו, ובמעט חסכוניותו אמנם הצליח לרכוש דירת חדר עליה הוא חב תשלומי משכנתא לשנים ארוכות, לגביו תמיכה משפחתית למימון תשלום המשכנתא החודשי, כן תחשב להכנסה על פי חוק?



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

תוצאה כזאת ניתן לקבל רק תוך התעלמות מתפיסת החוק, לפיה כאמור תמיכה משפחתית קבועה ורציפה בסכומים משמעותיים הינה הכנסה לכל דבר לרבות לתשלום שכר דירה.

ה. בסעיף 10 לחוק ובתקנה 17 לתקנות הבטחת הכנסה נמנו אחד לאחד, כל התשלומים שאינם ראויים להיחשב להכנסה על פי סעיף 9 לחוק. הכנסה לצורך תשלום שכר דירה, ולא כל שכן תמיכה משפחתית מתוך נדיבות לב כסיוע לשכר דירה של מבקש הגמלה - לא נמנית עליהם. משום כך פרשנות חבריי כמוה כתיקון תקנות שאין כל צורך בו.

ו. המוסד הגדיל עשות כשהשווה עקרונית בחוזריו את התמיכה המשפחתית להכנסה מפנסיה, והחיל לגביה בהתאמה את מנגנון הדיסרגרד על פי סעיפים 12 – 12ב לחוק (חוזר 2013). כללית אעיר שעקרונית, אין מקום להעדיף כהכנסה דווקא תמיכה משפחתית על פני הכנסה מפנסיה או מעבודה.

ז. חבריי הכניסו לחוק גורם מתערב זר המנוגד לתפיסתו. הגורם הוא - יעוד התשלום ולשכר דירה דווקא.

ראשית לכל יודגש, שלא ברור ייעוד התשלום בעיני מי? הנותן או המקבל? נניח, כי הכוונה לייעוד התשלום אצל מקבלו מבקש הגמלה. נניח עוד, שלמבקש הגמלה הכנסות ממספר מקורות: פנסיה, שכר עבודה וכו', לרבות תמיכה משפחתית. בשלב זה, אין להתעלם מכך שכל מקור הכנסה מחושב אחרת על פי החוק, לעניין חישוב שיעור ההכנסה מאותו מקור לצורכי קביעת הזכאות לגמלה על פי החוק.

סביר להניח שלאותו מבקש גמלה הוצאות של שכר דירה, הוצאות כלכלה והחזקתה כמו ארנונה, גז, מים, חשמל, ועד בית וכו'; הוצאות לבוש, בריאות, תרבות וכו'.

כאמור, על פי החוק, לחובות ולהוצאות ולייעוד ההכנסה לחוב או הוצאה מסוימת – אין כל חשיבות. אולם מעבר לכך ובנסיבות שתוארו, מבקש גמלה למשל, שהתנהלותו הכספית נעשית בדרך המקובלת של חשבון בנק יחיד - כיצד ניתן יהיה באמת לקבוע לגביו איזו הכנסה יועדה לאיזו הוצאה ובאיזה שיעור?



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

לחבריי פתרוניים.

לדעתי, כאמור, יעוד ההכנסה ואופן הוצאתה אינם רלבנטיים על פי החוק ותכליתו.

נוסיף על כך, שאין כל סיבה להבחין לגבי הכנסה כלשהי למה היא יועדה, למה היא הוצאה ובאיזה שיעור, האם לשכר דירה, אם לאו; ונוסיף על המוסף, שאין גם כל סיבה להבחין בין הכנסה מתמיכה משפחתית המיועדת ישירות כולה או מקצתה לתשלום שכר דירה, ובין הכנסה משפחתית כולה או מקצתה שאינה מיועדת ישירות לכך. המסקנה המתחייבת מהאמור היא, שגישת חבריי תזרה בוקה ומבולקה ביישום החוק, ונזקה יהא רב מהתכלית שלשמה נבראה.

ח. כדי לעמוד על רוח החוק למימוש תכליתו, אין להתעלם מתקנה 11 לתקנות הבטחת הכנסה, שלפיה, גם אם מבקש הגמלה העביר נכס לאחר ללא תמורה; עדיין במשך 5 שנים הוא יחשב כבעל הנכס, ומגמלתו תנוכה ההכנסה הרעיונית ממנו.

משזוהי תפיסת החוק, כשאפילו מתנת מקבל הגמלה לאחר, אינה מפקיעה הכנסתו מהמתנה שנתן; לסבור, שדווקא קבלת מתנה על ידו מאת קרוב משפחה על דרך תשלום חיובו בשכר דירה למשכיר, מפקיעה ראיית אותה מתנה כהכנסה; סברה שכזאת - הופכת את תפיסת החוק ורוחו, על פיה.

ט. אם דמי שכירות המשולמים על ידי צד שלישי מתוך נדיבות על מנת להעמיד דיור למבקש הגמלה - אין להחשיבם כהכנסה, כדעת חבריי; משמעות אותה קביעה היא, שלהבדיל מבעל דירה שנקלע למצוקה כלכלית תוך כדי מגוריו בדירתו ולכן אינו נדרש למכרה למימוש זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה; הרי שמבקש גמלה חסר דיור בתקופת מצוקתו, יכול לשכור דירה בכל שווי שהוא, מבלי שמימון שכר הדירה שקיבל כתמיכה משפחתית ייחשב להכנסה לגביו.

במילים אחרות המערערת, הגב' ט', יכולה לגור בדירה שכורה בדמי שכירות חודשיים של 5,500 ₪ לחודש הממומנים על ידי אביה; והמשיבה, הגב' מ', יכולה לשכור דירה בסכום חודשי של 4,300 ₪ הממומנים על ידי בנה; ושתייהן - לא תחשבנה כבעלות כל הכנסה חודשית, חרף הכנסתן החודשית המסתכמת באלפי שקלים.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

י. מעבר לשאלה האם אכן מבקשי גמלת הבטחת הכנסה, שוכרי דירה בסכום של 5,500 ₪ לחודש, או 4,300 ₪ לחודש, ראויים להיחשב כבעלי הכנסה, כששכר דירתם ממומן מתמיכה משפחתית, יש ליתן הדעת לכך, שלפי הפרשנות המרחיבה של חברתי השופטת דוידוב-מוטולה לסעיף 9 לחוק, הרי שתמיכה משפחתית בשכר דירה לא רק שאינה בגדר הכנסה, אלא היא אפילו איננה בגדר נכס שניתן להפיק ממנו הכנסה רעיונית. אם כך הדברים, אזי - זכאי לגמלת הבטחת הכנסה על פי עילות הזכאות בסעיף 2, חסר דיור, יכול לגור בוויולה שכורה, נאמר בסכום של 50,000 ₪ לחודש, כשדמי השכירות במלואם ממומנים מתמיכה משפחתית, ואותו מבקש גמלה שוכר אותה וילה, יהא זכאי עדיין לגמלת הבטחת הכנסה בסך של 1,800 ₪, כאמצעי לקיום מינימלי בכבוד. אין מקום להרחבת דיבור מעבר לאמור, לגבי פרשנות חוק כל כך נעדרת מידתיות ובלתי מסתברת, המפלה בין מבקשי גמלה, מקבלי תמיכה ואלה החסרים כל תמיכה. בעיניי, פרשנות שכזאת אפשר שאינה שונה, מבחינת אי צידוקה והעדר מידתיותה, משלילה גורפת של גמלת הבטחת הכנסה מבעל רכב, על פי הדין הקודם, טרם תיקונו בעקבות בג"ץ חסן.

10. דבר סיכום

א. לאור האמור, יש להשאיר בתוקפם את חוזרי המוסד משום שבדין הוצאו, ויש לפסוק בכל הערעורים שלפנינו כנטען על ידי המוסד. דהיינו:

- לדחות את תביעתו של א' י' ;
- לדחות את ערעורה של ש' ט', שאביה שילם בעדה באופן קבוע את שכר דירתה בשיעור של 5,500 ₪ לחודש ;
- לדחות את ערעורה של ר' פ' שקיבלה מדי חודש באופן סדיר וקבוע סך של 2,000 ₪ מבני משפחתה לשכר דירה ;
- לקבל ערעור המוסד בעניינה של ע' י', משום שהחל מהמועד שבו עזב בן זוגה את הדירה והמשיך לשלם סך של 3,000 ₪ דמי שכירות, ראוי אותו תשלום להילקח בחשבון כהכנסה שלה, לקביעת זכאותה לגמלה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

- לקבל את ערעור המוסד בעניינה של נ' מ' שבנה שילם עבורה את שכר דירתה בסך של 4,300 ₪ לחודש. אותו תשלום ראוי להילקח בחשבון כהכנסה לקביעת זכאותה לגמלה.
- ב. לאור טיבה של ההתדיינות, אין לפסוק למוסד הוצאות משפט ושכר טרחת עורך דין, למרות שזכה בדינו.

סגנית הנשיא ורדה וירט-ליבנה

מצטרפת אני לחוות דעתה המקיפה והמלומדת של חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה בהסתייגויות המפורטות בחוות דעתו של חברי השופט אילן איטח כי אין צורך בשלב זה לבחון את הלכת דנה אורן ואת נושא התמיכה המשפחתית באופן כללי. כמו כן אני סבורה שאין מקום להדרש לשאלת תקרת התמיכה המשפחתית בהקשר של גובה דמי השכירות וזאת לאור המקרים הפרטניים שבפנינו שאינם מגיעים למקרי הקיצון מבחינת גובה שכר הדירה המשולם עבור המערערים בענייננו.

לכך אוסיף, לאחר עיון בחוות דעתו של חברי הנשיא יגאל פליטמן, כי דרך ניתוח הדברים על ידו הייתה יכולה להיות נכונה אילו חוק הבטחת הכנסה לא היה מייחד את הזכות למגורים ומחריגו מההכנסות האחרות. כך שאם הייתי מקבלת את דברי חברי הנשיא בחוות דעתו, הרי שאז הייתה נשאלת השאלה - מדוע מבקש הגמלה שהוא בר מזל והינו בעלים של דירה, יהא שוויה אשר יהא, וללא כל מגבלת מחיר, מצבו טוב יותר מאותו מבקש גמלה שאין בבעלותו דירה ולו דירת חדר, והוא נזקק לשכור דירה? תוצאה כזו אין בידי לקבל. ולשאלתו של חברי בעניין תמיכה משפחתית לתשלום משכנתא אומר כי אין זה משולל כל יסוד לשקול להכיר גם בתמיכה משפחתית לתשלום המשכנתא אולם על כל אלה מן הראוי הוא כי המחוקק יבחן הסדר חקיקתי בנושא "התמיכה המשפחתית", בכללותה, בהקשר של חוק הבטחת הכנסה והעולה מחוות הדעת של חברי הנשיא יובא במסגרת האיזונים שעל המחוקק לשקול. נכון למצב החקיקתי, דהיום, התוצאה אליה הגיעה חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה מקובלת עלי יותר.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

השופטת רונית רוזנפלד

בחוות דעתה המקיפה והמלומדת דנה חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה בשאלה בדבר זקיפת הכנסה למבקש גמלת הבטחת הכנסה בגין תשלומים המועברים אליו על ידי צד ג' לצורך החזקה בדירת מגורים, כמו גם בזקיפת הכנסה בגין תשלומים המועברים למטרות אחרות כ"תמיכה משפחתית או קהילתית הניתנת מנדיבות לב וללא תמורה בצידה" (להלן: **התמיכה הכללית**). היות שנושא התמיכה הכללית לא הועמד לדיון במסגרת הערעורים שלפנינו, ובהתאמה, לא נזקקו הצדדים בטיעוניהם לסוגיות שנדונו והוכרעו בהלכת אורן, נכון הוא לטעמי, שלא להביע עמדה בסוגיית התמיכה הכללית במסגרת פסק דין זה. כפועל יוצא, איני רואה מקום להביע עמדה גם בהתייחס לחוות דעתו של חברי הנשיא פליטמן בשאלות הנוגעות לעניין "התמיכה הכללית". הניתוח הרחב והמעמיק כפי שנפרש על ידי חברתי השופטת דוידוב מוטולה בכל הקשור ל"תשלום המועבר על ידי צד שלישי לצורך החזקה בדירת מגורים - בין באופן מלא ובין באופן חלקי, בין באמצעות תשלום ישיר למשכיר ובין באמצעות העברת הכספים לידי המבוטח אך תוך ייעודם לדירת המגורים" מקובל עלי במלואו לרבות ההתייחסות הקצרה לחוות דעת הנשיא. בהתאמה, מקובלת עלי ההכרעה כמוצע על ידי השופטת דוידוב-מוטולה בערעורים השונים לגופם.

השופט אילן איטח

1. קראתי את פסק דינה המקיף והמחכים של חברתי, השופטת סיגל דוידוב-מוטולה, ואני מסכים להכרעה עקרונית לפיה:

"תשלום המועבר על ידי צד שלישי לצורך החזקה בדירת מגורים - בין באופן מלא ובין באופן חלקי, בין באמצעות תשלום ישיר למשכיר ובין באמצעות העברת הכספים לידי המבוטח אך תוך ייעודם לדירת המגורים - לא יבוא בחשבון הכנסותיו של המבוטח לצורך חישוב זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה." (הדגשה הוספה – א.א.)



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20952-04-11 ואח'

וזאת בהתייחס למצבים בהם אותו תשלום מהווה, במהותו, "זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי ולא לשם השתכרות או רווח", כקבוע בסעיף 9 (ג) לחוק.

2. כן, אני מסכים לתוצאות הערעורים הפרטניים, ובמקרה של גב' פ' – אני מסכים לתוצאה משאין תועלת מעשית בהחזרת עניינה לבית הדין האזורי בניסיון לבדד מתוך סכום התמיכה את מרכיב ההוצאות.

3. לדידי ניתן להגיע לתוצאה האמורה, מתוך פירוש תכליתי של החוק אשר יוביל ליתר שוויון בין מבוטח בעל דירה לבין מבוטח חסר דירה הנדרש לתמיכה מצד ג', לרבות משפחה, לצורך קיום מגורים, וזאת מבלי להיזקק לדיון בשאלת מעמדה הכללי של "תמיכה משפחתית" או אחרת כ"הכנסה" אם לאו. שכן, גם אם תמיכה מצד ג', לרבות משפחה, לצורך קיום מגורים היא "הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודה", עדין ניתן לראות בה גם "נכס". סעיף 9 לחוק קבע במפורש כי נכס, אשר המבוטח יראה כמפיק ממנו הכנסה, אינו כולל "זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי ולא לשם השתכרות או רווח". במקרים של מר י', גב' ט', גב' י' וגב' מ' – בהם שילם בן משפחה את שכר דירתם ישירות למשכיר, הנכס שקיבלו אלה היה במובהק "זכות החזקה" כאמור. שכן, התמורה הכספית כלל לא הגיעה לידיהם. באופן דומה יש להתייחס לתשלום ששולם גם במקרים של גב' פ' ומר צ' – בהם שילם בן המשפחה לידי הזכאי, ולא ישירות למשכיר, את שכר הדירה או השתתפות בשכר הדירה. אין מקום להבחין בין שני המצבים האמורים, ושני המצבים צריכים להבחן לפי מהות ייעודו של התשלום. העובדה כי התשלום לא הועבר ישירות לידי המשכיר אינה משנה ממהותו. אני ער לכך שהפירוש האמור מעורר קושי מסוים מבחינת לשון החוק, יחד עם זאת ראיית "טובת ההנאה" שקיבלו המבוטחים האמורים כ"נכס" שלא מופקת ממנו הכנסה תחת סיווג אותה "טובת ההנאה" כ"הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודה", תואמת יותר את תכלית חוק הבטחת הכנסה שלא למנוע מאדם הזקוק לגמלת הבטחת הכנסה את הגמלה אך בשל החזקתו בדירת מגורים או בשל הסיוע לכך. יוזכר כי באופן דומה נוהג המוסד בסיוע לתשלום שכר דירה שמעניק משרד השיכון.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

משכך, וכפי שנקבע על ידי חברתי, אין צורך להדרש בהליך זה לגובה הסיוע בהשגת "זכות חזקה" בדירת מגורים ונותיר עניין זה לעת מצוא. אזכיר כי החוק עצמו אינו מסייג את שווי "זכות החזקה" בדירת המגורים.

4. לאור האמור, ליתר העניינים שהעלתה חברתי בחוות דעתה היסודית אין צורך להדרש. אין כל צורך לבחון במסגרת הליך זה האם נכון נפסק בעניין **דנה אורן**. אין כל צורך להכריע במסגרת הליך זה בשאלה מה דינה של "תמיכה" משפחתית או אחרת, וככל שיש הצדקה לבחון מכונה של הלכה קודמת (וככלל אין כל מניעה מלבחון מעת לעת הלכה) ראוי לעשות כן במקרה בו השאלה מתעוררת חזיתית ומונחת חזיתית לפני הצדדים, ובהתייחס למסכת עובדתית קונקרטיית.

נציג ציבור (עובדים) מר שלום חבשוש

אני מצטרף לחוות דעתה המקיפה והמלומדת של כב' השופטת סיגל דוידוב-מוטולה.

נציגת ציבור (מעסיקים) גב' יודפת הראל-בוכריס

לאחר דיון ולמידה מצטרפת אני לחוות דעתה המפורטת של השופטת סיגל דוידוב-מוטולה וכמו כן מוסיפה את הסכמתי להכרעות.

סוף דבר

על דעת רוב חברי המותב, כנגד דעתו החולקת של הנשיא יגאל פליטמן, הערעורים בעב"ל 11-04-20952, עב"ל 11-07-32767, עב"ל 13-08-42783 ועב"ל 13-06-58342 – מתקבלים, כמפורט בחוות דעתה של השופטת סיגל דוידוב-מוטולה. הערעורים בעב"ל 13-09-32495 ועב"ל 14-02-18945 - נדחים. כיוון שהמבוטחים יוצגו (ככל שיוצגו)



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 11-04-20952 ואח'

באמצעות הסיוע המשפטי, לא ניתן צו לתשלום שכר טרחה אך תיפסקנה הוצאות בסך של 1,000 ₪ לטובת כל אחד מהם.

על דעת כל חברי המותב, העתק מפסק דין זה יישלח ליועץ המשפטי לממשלה ולמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, לצורך קידום הליכי החקיקה הדרושים כפי שהומלצו במסגרת פסק הדין.

ניתן בהעדר הצדדים היום, ח' בכסלו תשע"ה (20 בנובמבר 2015) וישלח אליהם.

רונית רוזנפלד,
שופטת

ורדה וירט-ליבנה,
סגנית נשיא

יגאל פליטמן,
נשיא, אב"ד

סיגל דוידוב-מוטולה,
שופטת

אילן איטה, שופט

גב' יודפת הראל בוכריס,
נציגת ציבור (מעסיקים)

מר שלום חבשוש,
נציג ציבור (עובדים)