

העותרות זכאיות לקיצבת תלויים הגבוהה בכ- 50% ויותר, לפי הכנסתו המעודכנת של המנוח

IV

5. נוכח כל האמור לעיל, מקבלות העותרות כיום קיצבת תלויים בסך של 1687 ש"ח המכוססת על שומת המס לשנת 1988 (כתוספת מענק לימודים "דמי מחיה" כ-261 ש"ח לשנתים שמקבלת העותרת מט' 2 החל מנובמבר '92).

מצ"ב אישור לקיצבת תלויים כנסתה ז' לעחירה.

חשולם הקיצבה הינו בחסר ניכר, לעומת זכאותן של העותרות לקיצבה הגבוהה בכ- 50% ויותר, לפי חוק ביטוח לאומי (נוסח משולב השכ"ח-1968), ומטרתו. (להלן: חוק ביטוח לאומי); כפי שיבואר להלן, אגב התעלמות מן החריגה מסמכות של מחוקק המשנה בתקנות המפורטות בעתירה זו.

התוצאה היא, כי הפרשים ששילם המבוטח הם מס

V

6. יש לציין ולהדגיש כי, כמשך שנים רבות חוייב המנוח לשלם הפרשים כגין הכנסה הגבוהה מן המקדמות ששולמו; הפרשים אלו שולמו לפי חקנה 10 לתקנות הביטוח הלאומי (מקדמות) המצוטטת להלן כרישת העתירה.

כדיעבד מסתבר, כי הפרשים אלו, שנועדו לכאורה לכטח את המנוח לפי הכנסתו בפועל כאותה שנת המס, לא היו אלא מס שנכה הביטוח הלאומי שלא כדיון, זאת מאחר והפרשים אלו לא כיטחו את המנוח מפני פגיעה בעבודה.

העדר כיסוי ביטוחי זה, כולט במיוחד לגבי שומת המס של שנת 1989 בגינה שולמו הפרשים - בעוד הכיסוי הביטוחי הינו לגבי שנת 1988.

העדר תגובה עניינית לפניות בכחב

VI

4. לאחר שהסתיים הליך ההכרה בתאונת המנוח כתאונת עבודה, פנתה האלמנה לביטוח הלאומי, לכירור דרך חישוב הכנסתו אד-הוק של המנוח.

5. לאחר מכן, פנתה האלמנה לביטוח הלאומי, בדרישה לעדכן את חישוב הגימלה, על סמך שומת המס משנת 1990, כאשר ביומה האחרון של שנת 1990 נפטר בעלה המנוח.

6. לא זו אף זו, האלמנה פנתה לביטוח הלאומי לכירור ההצדקה העניינית לתקנה 11 הגורפת והשרירותית, בטענה שהתקנה נחקקה תוך חריגה מסמכות.

האלמנה צירפה אישורים ואסמכתאות מרואה החשבון של בעלה המנוח לדרישותיה - ברם, ללא הועיל.

7. תשובותיו של המוסד לביטוח הלאומי המשיב מס' 2, הפנו את האלמנה בכל פעם לאחר מספר חודשים, לשלוח מכתבה שוב ושוב למחלקות אחרות כמוסד לביטוח הלאומי (מספר סכא, לירושלים, לת"א, ממחלקת נפגעי עבודה למחלקת גבייה וכיו"ב), מכלי לקבל תגובה עניינית, ולהכנס לעובי הקורה - מלבד ההפנייה לתקנה 11 לתקנות הביטוח הלאומי (מקדמות) הנ"ל.

8. א. למכתבה האחרון של האלמנה, תושבת רעננה, באמצעות באי - כוחה, הודיעה הגברת פנינה גונן מסניף כפר סכא של המוסד לביטוח לאומי, כי יש להמתין לתשובה עניינית לאחר התייעצות עם הסניף המרכזי הראשי בירושלים.

ב. כחודש פברואר '92, לאחר מחצית השנה ממשלוח המכתב האחרון, שוב התקבלה תשובה רבת נפחולים, מן המרכז הביטוח הלאומי בירושלים, המפנה את המבוטחת... לתל-אביב.

ג. בשלב זה, נואשה האלמנה, והורתה לבאי כוחה להגיש עתירה זו לבית הדין הגבוה לצדק.

מצ"כ תכתובת האלמנה עם המוסד לביטוח לאומי המשיב מס' 2, עד לאחרונה כנספח ח' לעתירה.

משנת 1985 מחוקק המשנה מפלה את כל מגזר העצמאים נפגעי עבודה.

9. בבדיקה שערכו באי כוח העותרות, העלתה כי בכל המגזרים האחרים בהם מקבלים מבוטחי הביטוח לאומי קצבאות פרוגרסיביות לפי הכנסותיהם, היינו: כמגזר המילואים, זהלידה, מתעדכנות הקצבאות בהתאם להכנסתם הנומשית השוטפת כפועל של המבוטחים, בשנת המס בה ארע הארועי הביטוח זאת בניגוד למגזר נפגעי העבודה.

10. האפליה של מגזר נפגעי העבודה כדאית למוסד לביטוח לאומי, כאשר היא חוסכת כספים רבים של ערכון קצבאות לשנים רבות.

11. אפליה זו של מגזר נפגעי העבודה העצמאיים הינה כוללת במוכהק, אף לעומת נפגעי עבודה שכירים. זאת בניגוד מובהק לכוונת המחוקק, כפי שבאה לידי ביטוי בדבריו ההסבר לחוק הביטוח הלאומי משנת 1984. (ראה כעמוד הבא להלן)

12. אפליה זו של מחוקק המשנה שהחלה בשנת 1984, מהווה עוול הזועק לשמים, ויש לבטלה מדעיקרא, ויודגשו הדברים שבעתיים כשעסקנן באלמנות וביחומים; בעקבות פגיעה כעבודתו של אב המשפחה.

פרק ב'

הטיעון המשפטי

חליתו של התיקון לחוק הביטוח הלאומי משנת 1984
בסעיף המסמך - דברי הסבר להצעת החוק

I

1. מושל היטור והתכלית החקיקתית של הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 55) התשמ"ד-1984 היתה לתקן את חוק הביטוח הלאומי, כך שהכנסתו השנתית של המבוטח העצמאי לפיה יחוייב בהפרשים ויזוכה בקצבאות, חזא הכנסתו הממשית השוטפת בשנה הארוע הביטוחי. זה לכ ליכו של ההסדר.

2. בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק ביטוח לאומי, נקבע והשתקף, כפי שגלוי על פניו, כדלהלן:

"בהתאם לסעיף 164 לחוק רואים כהכנסה השנתית של המבוטח, את הכנסתו בשנת הכספים שקדמה לשנה שבעדה משתלמים דמי הביטוח, כפי שהכנסה זו נקבעה כשומה סופית שנערכה על פי פקודת מס הכנסה.

כל עור לא נערכה שומה כאמור, משלם המבוטח מקדמות המחושבות על בסיס ההכנסה שנקבעה בשומה האחרונה.

כתוצאה מכך משלם המבוטח דמי ביטוח לא על פי הכנסתו הממשית השוטפת, כפי שמשלם שכיר, אלא על פי הכנסה שהיחה לו בשנה הקודמת ושערכה נשחק בשל האינפלציה. זאת ועוד, תשלום דמי ביטוח על בסיס הכנסה של שנה קודמת מביא לכך שגם הגימלאות המחושבות על בסיס הכנסה אינן מפצות את המבוטח על אובדן הכנסה שוטפת.

לאור זאת מוצעת שיטה חדשה לפיה ישלם המבוטח מקדמות על השבון דמי הביטוח לפי הכנסתו בשנה השוטפת. עם קבלת השומה לאותה שנה, ייערך חישוב סופי של דמי הביטוח. במקביל לכך, יחושבו גם הגימלאות שיקבל המבוטח על בסיס הכנסתו בשנה השוטפת."

(הדגשה לא כמקור)

אסמכתא: הצ"ח (התשמ"ד-1984) עמ' 129 המצ"ב כנספת ט' לעתירה.

3. לפי המצב החקיקתי בטרם חוקן חוק הביטוח הלאומי בשנת 1984, קיבלו כל מגזרי הביטוח של נפגעי עבודה, לידה ומילואים, את קצבאותיהם בהתאם להכנסתם, לפי שומת מס הכנסה בפועל בשנה שקדמה להתרחשות הארוע הביטוחי.

כך למשל, אם מבוטח עצמאי שירת כמילואים, או נפגע בעבודה ב-1 באפריל 1980, מקדמותיו לכיטות לאומי היו מבוטסות כדרך כלל על שומת המס של שנת 1978. וכך גם קיצבת המילואים או קיצבת נפגע עבודה שקיבל כתחילה, היו מבוטסות על מקדמותיו;

לאחר שהמבוטח הגיש שומת מס גבוהה יותר לשנת 1979, למשל ב-30 באפריל 1980, הוא מחוייב כעבור כחודשיים בהפרשי מקדמות לגבי שנת המס 1979, היא שנת המס שקדמה לארוע הביטוחי.
עם זאת, גם קיצבת המילואים, קיצבת נפגעי עבודה או התלויים, מעורכנת בהחאם לשומת המס שלו בשנת המס 1979 (שנת המס שקדמה לארוע הביטוחי), ולא נוצר מצב של הקפאה או חסימת מקדמות.

4. החיקון לסעיף 164 לחוק ביטוח לאומי משנת 1984, נועד לעדכן את הגמלה, ואת החיוב בהפרשים במקביל, לפי הכנסתו של המבוטח בשנה השוטפת עת התרוחש הארוע הביטוחי. דהיינו, כדוגמא ההיפוטטית שניתנה לעיל, המטרה כתיקון החוק משנת 1984, שמבוטח שנפגע בעבודה או שירת כמילואים ב-1 באפריל 1980, יקבל קצבאות לפי הכנסתו בשנת 1980, כפי שדווחה כשומתו למס הכנסה, שהוגשה כמובן לאחר שנת 1980; ולא לפי הכנסתו בשנת 1979, (שנה קודם לכן). (קל וחומר, אין הכרונה להכנסתו בשנת 1978 כפי שגרם המחוקק המשנה כמבואר בעתירה זו). באופן שבו יש תרתי לרעותא בזכויות המבוטחים אל מול מצבם לפני הקון החוק, הן לגבי העדר האפשרות לעדכן המקדמות לענין תחשיכי הקצבאות, והן לענין אי עדכון המקדמות וביסוס התחשיכ על מקדמות ארכאיות שנתיות, עובר לפגיעה.

5. וכך קבע החיקון כעיקרו בסעיף 164 ככתבו וכלשונו, לחוק העיקרי:

"(1) בסעיף קטן (א) אחרי לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) יבוא (להלן "הפקודה") ובמקום בשנת הכספים שקדמה לתקופת התשלום, יבוא בשנת הכספים שבעדה משתלמים דמי הביטוח. (להלן "השנה השוטפת")"

(ראה ספר חוקים התשמ"ד-1984 עמ' 48, סעיף 6 לחיקון לחוק הביטוח הלאומי).

6. וכך קובעים סעיפים 164(א)-ו(ב) כיום:

"164. חישוב הכנסתו השנתית של מבוטח אחר

(א) עובר עצמאי יראו כהכנסתו השנתית את הכנסתו מהמקורות המפורטים בסעיפים 2(1) ו-2(8) לפקודת מס-הכנסה, (נוסח חדש), (להלן - הפקודה)... והכל בשנת המס שבעדה משתלמים דמי הביטוח (להלן: "השנה השוטפת") ולאחר שנוכו ההוצאות הקשורות במישרין בהשגת ההכנסה.

(ב) (1) ההכנסה בשנה השוטפת תיקבע על פי השומה הסופית של ההכנסה כאמור לאותה שנה לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי הפקודה, בהפחתת סכומי דמי ביטוח ומס מקביל המותרים בניכוי לפי סעיף 47א לפקודה מההכנסה האמורה; אולם כל עוד לא נערכה שומה סופית כאמור, ישולמו מקדמות על חשבון דמי הביטוח בהתאם להוראות שנקבעו בחקנות, ודין המקדמות לענין חוק זה כדין דמי ביטוח. בחקנות כאמור ייקבעו גם התנאים והכללים לפיהם תקודם הכנסה של שנות כספים קודמות, כפי שנקבעה בחקנות, לצורך תשלום המקדמות בשנה השוטפת.

(ב) (2) ...

(ב) (3) השר יקבע בחקנות:

(א) חנאים וכללים לפיהם שומה עצמית כמשמעותה בסעיף 145(א) לפקודה (להלן - שומה עצמית), ייחשב כשומה סופית;

(ב) נסיבות שבהן ייחשב ההכנסה בשנה השוטפת, לפיה שולמו מקדמות כאמור בפיסקאות (1) או (2), כהכנסה לפי שומה סופית...".
(הדגשות לא במקור)

7. צא ולמד, המחוקק הראשי ביקש בתיקון בשנת 1984, למנוע את המצב המערות של כלל המבוטחים, שבו הגמלאות היו מחושבות על כסיס הכנסה (ולא מקדמות) בשנה הקודמת לארוע הביטוחי, ולפיכך אינן מפצות את המבוטח על הכנסתו הממשית השוטפת, בעת התרחשות הארוע הביטוחי.

8. עם זאת, המחוקק הראשי שתורתו סדורה עמו, היה ער לנסיבות חריגות בהן ניתן יהיה לקבוע לגבי מבוטחים ספציפים בתקנות, כי ההכנסה לפיה שולמו המקדמות תיחפך להכנסה לפי שומה סופית, מכלי לערכנה.

לא ניתן להעלות על הדעת, לאחר בדיקת הדברים כאופן מחודי, מצב שבו החריג ייחפך לכלל הנפגעים בתאונות עבודה ותלוייהם, בניגוד לכוונת המחוקק בסעיף 164 לחוק ביטוח לאומי.

9. וכמו אין די בכך, לפי תקנות הביטוח לאומי (מקדמות) התשמ"ד-1984 תקנה 11 ותקנה 2, עליהן נסכה העתירה; הורע מצבם של כלל הנפגעים בתאונות עבודה ותלוייהם. זאת מאחר, ולא ניתן אף לעדכן את גימלתם לגובה הכנסה שבשנה שקדמה לשנת הארוע הביטוחי.

גובה ההכנסה כיום, לפיה כל נפגעי העבודה ותלוייהם מקבלים קצבאותיהם, הינו בפיגור של שנתיים לפחות!!! לעומת ההכנסה בשנה השוטפת בה החרש הארוע הביטוחי.

10. זאת בעוד, שבטרם התיקון לחוק הביטוח לאומי (שנועד לעדכן את הגמלאות בהתאם להכנסות בשנה השוטפת), מצבם של התלויים ונפגעי העבודה היה טוב יותר, משום שהם היו מקבלים גמלאותיהם לפי הכנסתם בפועל של השנה שקדמה לארוע הביטוחי, ולא עפ"י המקדמות המבוטחות על הכנסתם שנתיים אחורה לפחות.

11. במקרה של העותרות, כמצב שלפני שנת 1984 העותרות היו מקבלות גמלאותיהן לפי השומה לשנת המס של שנת 1989, הגבוהה, פי כמה וכמה מן השומה לשנת 1988 של המנר, כמבואר לעיל.
12. כהתאם לכוונת המחוקק הראשי כתיקון לביטוח לאומי בשנת 1984, על העותרות לקבל גמלאותיהן לפי השומה בשנת התרחשות הארוע הכיטוחי, היינו שומת שנת 1990.
13. על רקע זה, יש לקרוא את סעיף 164 (ב) (3) (כ) לאותו חיקון בשנת 1984, המסמך את שר העבודה והרווחה לקבוע:
- "נסיבות שבהן תיחשב ההכנסה בשנה השוטפת לפיה שולמו מקדמות כאמור בפסקאות (1) או (2), כהכנסות לפי שומה סופית."
14. יחכן וניתן באופן דחוק ביותר, להעלות על הדעת נסיבות חריגות המתאימות להסמכה זו של המחוקק הראשי.
- כך למשל, סיטואציה שבה המבוטח פיגר בשנתיים ויותר, אחר מועד הגשת השומה למס הכנסה, והמוסד לביטוח לאומי מעוניין לחרוץ את דינם של גובה התגמולים, אזי ראוי המוסד לביטוח לאומי ל"חסום" את המקדמות ולהופכם לשומה סופית.
- (בלשון חוזרי עובדי המוסד לביטוח לאומי - נקראת הקפאת המקדמות "חסימה").
15. מהם איסוא, המניעים של המשיבים להחקיין תקנות השוללות מכל נפגעי העבודה, אח עדכון גימלחט, על לא עוול כפפס?
- ככל הנראה, בקונספציה, מעוניינים המשיבים לחסוך למוסד לביטוח לאומי כספים רבים הנובעים מהעדור עדכון גמלאות נפגעי עבודה עצמאיים.
- כך למשל, עצמאים חדשים, נדרשים בד כבוד, עם פתיחת עיסקם להצהיר על הכנסתם המשוערת לשנת המס הראשונה, ועל סמך זאת נקבעות מקדמותיהם.
16. כרי כי, עצמאים אלו אינם יודעים להעריך אל נכון, את הכנסתם בשנת המס הראשונה, ורובם ימנעו מהערכה מפרזת של הכנסתם זו (לאחר הוצאות).
- יתר על כן, עצמאי חדש, שזה עתה פתח את עיסקו, בדרך כלל בשנה הראשונה מרוויח פחות, משנתו השניה של העסק, כשל הוצאות הקמת העסק.
- לפיכך, מחד, עצמאים חדשים מהווים כ-20% מכלל העצמאים, הנפגעים כתאונת עבודה בשנתם הראשונה או השניה להיותם עצמאים - תשלל זכותם ליהנות מקצבאות לפי הכנסתם השוטפת בפועל, בעוד שהפרשים יגבו מהם כדיעבד, כהתאם להכנסתם המעודכנת. ומאידך, בכך מתעשרת קרפתו של המשיב מס' 2 ככספים רבים הנחסכים מתשלום הגמלאות.

17. יתרה מזאת, מאחר והמוסד לביטוח לאומי מעדכן מקדמות, רק אחת לשנה ב-1 לינואר (לפי תקנה 2 לתקנות המקדמות עליה נסבה העתירה), והמוסד לביטוח לאומי מקבל את שומת המס, כחודש עד חודשיים לאחר הגשתה למס הכנסה - אזי חשלת הזכות של אותם עצמאים חדשים הלכה למעשה, למשך שנתיים לעדכן קצבאותיהם לפי הכנסתם בפועל, אף אם הגישו את שומת המס בינואר שנה לאחר מכן, ואף אם ניסו וטרחו לעדכן ביוזמתם את מקדמותיהם; זאת לפי תקנה 11 לתקנות המקדמות, השוללת תחולת תקנות 4 ו-10 כמבואר לעיל.
18. בכך כאמור, יחסוך המוסד לביטוח לאומי סכום נכבד של הקיצבאות, כאשר בסיס חישוב הקיצבאות לא יהיו מעודכן שנתיים אחורה, וחשוב זה ישפיע על הקיצבאות לשנים רבות.
19. מכל מקום, בכך יסרב הביטוח הלאומי לשפות את המבוטח, לפי הכנסתו המעורכנת בפועל, בניגוד לכוונת המחוקק בתיקון לחוק הביטוח הלאומי משנת 1984.
- תחת זאת מחגמל המשיב מס' 2 את העותרת, לפי מקדמות טכולסטיות שבחלקן שרירותיות (כמבואר בס"ק 16 לעיל), ובחלקן רחוקות מרחק רב מעדכון (כמבואר בעתירה זו).

פרשנות לפי תכליתו של חוק הביטוח הלאומי

II

20. א. כתי המשפט, בפרשנות חוק הביטוח הלאומי, כבר מכראשיתו הסתייעו בתכלית החקיקתית הסוציאלית בפרשנות החוק.

"יש להניח כי כל פירוש של חוק הביטוח הלאומי אשר יפגע דווקא בעובד החלש ויביא לידי עוול כלפיו איננו לפי כוונת המחוקק, אם קיימת אפשרות לפרש את החוק באופן שעוול כזה לא יעשה."

אסמכתא: עב"ל 2/54 המוסד לביטוח לאומי נ' ימין; פכ"ל י"א 3.

"דברים אלה אמורים לא רק לגבי העובד החלש, אלא לא סחות לגבי היחוס."

כך אושר פסק דין ימין הנ"ל, בשנת 1989, בפסק דין נוב לגבי יחומים. אסמכתא: דכ"ע מט/0-74 נוב נ' המוסד לביטוח לאומי, מד"ע כ"א 59.

כ. "כל חוק יש לפרש על פי מטרתו ותכליתו... ולמותר לציין כי דין זה חל ואולי ביחר שאת, מקום שבו מרוכז בחוק בתחום הביטוח הסוציאלי..."

"תפקידו של השופט אינו לפרש את החוק פירוש מיכני בלבד... עליו להעמיק חקור ולשקול את טובת הכלל והפרט, את מידת הצדק והיושר וכיוצא בהן כדי להגיע להערכה נכונה של כוונת המחוקק." (השופט (כתוארו אז) לנדוי בע"פ 112/50 יוספוף נ' היועמ"ש פ"ד ה 481 488).
(הדגשות לא במקור)

אסמכתא: רב"ע חש"נ/107-0 טוריג נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כב' (שנת 1990) 39.

ג. על מבחן השכל הישר ראה להלן:

"כללי הפרשנות אינם אלא כללים של הגיון שבאמצעותם יבקש השופט לחשוף את כוונת המחוקק."

אסמכתא: ע"א 321/71 עלי נ' שר החכורה, פ"ד כו' (1) 110,105.

"כאשר פירוש מסויים מביא לידי סיכול מטרתו של המחוקק... יש כמובן להעדיף על פניו פירוש שיתיישב עם המטרה האמורה, מה גם שהיא לא רק רצויה אלא אף מחוייבת ההגיון; וחוש הצדק."

"תפקידו של ביהמ"ש הנדרש לפרש חוק הינו לרדת לסוף דעתו של המחוקק ולגלות את כוונתו הרצויה, ואם פירוש מסוים של החוק מוליך אותנו לפתרון חסר הגיון; אות הוא, בדרך כלל, כי אין זה הפתרון אשר המחוקק רצה בו, וכי אין זה הפירוש הנכון של החוק..."

אסמכתא: בג"צ 769/83 האיגוד הישראלי של משרד החקירות נ' ועדת הרישוי לפי חוק חוקרים פרטים, פ"ד ל"ח (2) 581, 577, 571.