

בעניין:

מוכתר סוניה ת.ז. 69534386

ע"י ב"כ עו"ד קרן צפריר ו/או עו"ד נעמה הלר  
מהקליניקה לזכויות זקנים וניצולי שואה ע"ש מרטי גייקוב ז"ל  
ו/או כל עורכת/דין אחר/ת ממערך הקליניקות המשפטיות  
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, רמת גן 5290002  
טל/פקס: 03-7384470

המערערת

- נ ג ד -

המוסד לביטוח לאומי

ע"י הלשכה המשפטית

רח' יצחק שדה 17 תל אביב 6777517  
טל': 03-6250730 ; פקס: 03-5127149

המשיב

כתב ערעור

המערערת, גבי סוניה מוכתר, מתכבדת בזאת להגיש לבית הדין הנכבד ערעור על החלטת המוסד לביטוח לאומי (להלן: "המוסד") מתאריך 11.12.2018 (להלן: "ההחלטה"). במסגרת ההחלטה, נדחתה בקשתה של גבי מוכתר לקבלת גמלת סיעוד, בנימוק שהכנסותיה והכנסות בעלה בחישוב משותף עולות על הסכום הקבוע בתקנות.

- העתק ההחלטת המוסד לביטוח לאומי מיום 11.12.2019 מצורף לכתב ערעור זה ומסומן באות "א".

כבוד בית הדין מתבקש לקבל את הערעור, ולקבוע כי החלטת המוסד לביטוח לאומי בטלה וכי המערערת, גבי סוניה מוכתר, זכאית לגמלת סיעוד.

ואלה נימוקי הערעור:

1. מבוא

1.1. גבי מוכתר, ילידת שנת 1945, נולדה במרוקו ועלתה לישראל בשנת 1967. גבי מוכתר סובלת ממחלה גנטית, אשר פגעה בראייתה החל משנותיה הראשונות, ומזה כ-35 שנה שהיא עיוורת לגמרי.

- העתק תעודת עיוור של גבי מוכתר מצורף לכתב ערעור זה ומסומן באות "ב".

- 1.2. עד ליציאתה לפנסיה, עבדה גב' מוכתר בעיריית הרצליה במשך 42 שנים, ולאחר פרישתה לגמלאות המשיכה להתנדב בעירייה במשך כשלוש שנים נוספות, וזאת לצד גידול משפחה וניהול משק בית באופן מלא. מעבר לכך, לאורך כל השנים האמורות, גב' מוכתר לא קיבלה כל קיצבת נכות בגין העיוורון למעט קצבת ניידות.
- 1.3. גב' מוכתר מתגוררת עם בן זוגה לחיים, מר הרצל מוכתר (כבן 80), ניצול שואה שעלה מעירק בצעירותו. מר מוכתר הוא אדם עם עיוורון מלידה אשר בדומה לאשתו, עבד לאורך השנים עד ליציאתו לפנסיה, בין היתר כמנכ"ל בית העיוור. בשנים האחרונות הידרדר מצבו הרפואי של מר מוכתר בשל מחלת לב. נוכח מצבו הרפואי, הוא נעזר בעובד זר, באישור המוסד, אשר אינו מתגורר עם הזוג.
- 1.4. בשנה האחרונה, מתמודדת גב' מוכתר עם הידרדרות תפקודית משמעותית. הידרדרות זאת כוללת שיבוש קשה בדיבור וכן קשיים ביציבה ובשיווי המשקל, הגורמים לנפילות חוזרות ונשנות, אשר אינן מאפשרות לגב' מוכתר לנהל אורח חיים תקין ללא תמיכה צמודה.
- העתק מסמכים רפואיים המעידים על מצבה של גב' מוכתר מצורפים לכתב הערעור **ומסומנים באות "ג"**.
- 1.5. בשל מגבלותיו הרפואיות של מר מוכתר, הוא מתקשה לתמוך באשתו די צרכה, ובין היתר לא מסוגל להרים אותה כאשר היא נופלת. במקרים שאירעו בחודשים האחרונים, בהם גב' מוכתר איבדה את שיווי משקלה ונפלה, והעובד הסיעודי לא נמצא בבית על מנת לסייע לה לקום, נאלצו בני הזוג להזמין אמבולנס, ולשלם מכיסם עבור השירות.
- העתק דו"ח קריאות מנ.ט.ל.י המפרט אירועים בהם הוזנקו אמבולנסים לביתה של גב' מוכתר מצורף לכתב הערעור **ומסומן באות "ד"**.
- 1.6. בחודש האחרון, בני הזוג מסתייעים בעובדת נוספת בשל צרכי הגברת מוכתר, מאחר שהעובד הנוכחי לא יכול להישאר עמם במשך כל שעות היום, וקיים צורך ממשי לעזור לה. כאמור, מצבה הרפואי של גב' מוכתר מחמיר, ושיווי משקלה התערער באופן שהוביל לנפילות מרובות, שלעיתים התרחשו בהיעדר המטפל בבית, ללא יכולת פיזית של מר מוכתר לסייע לה לקום. סיבה נוספת לצורך במטפלת היא רצונם של בני הזוג למתן סיוע לגברת מוכתר מידי אישה.
- 1.7. בשל ההכרח בהעסקת מטפלת עבור גב' מוכתר באופן פרטי ללא סיוע מהמוסד, גדלו הוצאותיהם של בני הזוג מוכתר בצורה ניכרת, אשר לא תאפשר להם להמשיך ולהעסיקה לאורך זמן במידה שערעור זה יידחה.
- 1.8. לאורך שנות נישואיהם, גברת ומר מוכתר פעלו רבות לטובת ציבור העיוורים בישראל הן במסגרת עבודתם והן בהתנדבות, וזאת תוך תפקוד מלא ותקין למרות מוגבלותם. עם זאת כיום, בכדי לתפקד באופן סביר ולהגן על שלומה במהלך היום יום, גב' מוכתר נזקקת לסיוע אשר אין באפשרותה לממן באופן פרטי.
- 1.9. בהקשר זה יוסבר, כי כיום, ניתן לשלם לשני בני זוג עיוורים קצבת שר"מ בשיעור של 50%, עבור כל אחד מהם. אך בהתאם להנחיות המוסד שעמדו בתוקף עד ליום 7.9.2011, לא שולמו קצבאות שירותים מיוחדים לשני בני זוג עיוורים, ובמקרה שכזה, הזכאות של אחד

מבני הזוג היתה מתבטלת, והם היו זכאים כזוג לקצבה בגובה 50% בלבד. במועד ביטול ההנחיות האמורות, היתה גב' מוכתר מעל לגיל פרישה, ולכן לא היתה עוד זכאית לקצבת שירותים מיוחדים. זאת, בהתאם להוראת סעיף 195 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, תחת הגדרת "מבוטח", הקובע כי ניתן לקבל קצבה זו עד גיל פרישה בלבד.

1.10. ויודגש: אלמלא הנחיה זו של המוסד, היתה גב' מוכתר זכאית לקבל קצבת שר"מ. רק בשל הנחיה זו, אשר בוטלה כאמור במועד בו כבר לא היה בביטולה כדי לסייע לגב' מוכתר, נוצר מצב בו היא אינה זכאית לא קצבת שר"מ ולא לגמלת סיעוד.

- העתק מכתבה של גב' לימור לוריא, מנהלת אגף א' גמלאות נכות במוסד מיום 7.9.2011, המאפשר לשני בני זוג עוורים לקבל קצבת שר"מ, מצורף לכתב הערעור **ומסומן באות "ה"**.

1.11. לקראת סוף שנת 2018 הגישה גב' מוכתר תביעה לגמלת סיעוד מהביטוח הלאומי בשל הזדקקותה לליווי כאמור. תביעתה נדחתה בשל הכנסות גבוהות, בהחלטת המוסד מיום 11.12.2018, המצורפת כנספח "א" לערעור זה. בהקשר זה יצויין, כי לאחר קבלת מכתב הדחיה, התקבל מכתב דחיה נוסף מיום 19.2.2019, הדוחה את בקשתה של גב' מוכתר לגמלת סיעוד בשל אי-עמידה במבחני התלות. מבירורים שערכו בני הזוג מוכתר עלה, כי מקורו של מכתב זה בטעות, וכי מכתב הדחיה הרלוונטי היחיד הוא המכתב מיום 11.12.2018.

- העתק התביעה לגמלת סיעוד שהוגשה על ידי גב' מוכתר מצורף לכתב הערעור **ומסומן באות "ו"**.

- העתק מכתב הדחיה **השגוי** מיום 19.2.2019 מצורף לכתב הערעור **ומסומן באות "ז"**.  
1.12. באותו הקשר יצויין, כי בתאריך 21.2.2019 קיבלה גב' מוכתר היתר מרשות האוכלוסין וההגירה להעסקת עובד זר בענף הסיעוד. מאחר שאחד התנאים לקבלת היתר להעסקת עובד זר בסיעוד הוא עמידה במבחני תלות וצורך בהשגחה מטעם המוסד, ברור שעמדת המוסד היא כי גב' מוכתר זקוקה לעזרה בביצוע פעולות היום-יום.

- העתק ההיתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד מיום 21.2.2019 מצורף לכתב הערעור **ומסומן באות "ח"**.

1.13. כאמור, תביעתה של גב' מוכתר לגמלת סיעוד נדחתה רק בשל הכנסות גבוהות, לאחר שבוצע חישוב הכנסות בני הזוג מוכתר **כזוג**.

1.14. לגב' מוכתר הכנסה בגובה 6,575 ש"ח בחודש מכספי פנסיה שחסכה לאורך השנים (אשר סומנו בטעות במסמך הביטוח הלאומי המצורף כהכנסה מרנטה), וכן 2,878 ש"ח בחודש מגמלת אזרח ותיק (נכון למועד קבלת ההחלטה). מכאן, שהכנסתה החודשית של גב' מוכתר עמדה במועד קבלת ההחלטה על סך של 9,453 ₪ בלבד. להרצל מוכתר הכנסה רלוונטית לצורך חישוב הזכאות האמורה, בסך של 13,196 ש"ח מכספי פנסיה שחסך לאורך השנים, וכן 2,878 ש"ח בחודש מגמלת אזרח ותיק. מכאן, שהכנסתו החודשית הכוללת הרלוונטית של הרצל עומדת על סך של 16,074 ש"ח.

- העתק אישור הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי המתייחס לחודשים אוגוסט-אוקטובר 2018, מצ"ב לכתב הערעור **ומסומן באות "ט"**.

- 1.15. אם כן, סך הכנסותיהם המשותפות של סוניה והרצל מוכתר, הרלוונטיות לצורך חישוב קצבת סיעוד, עמד נכון למועד קבלת ההחלטה על 25,527 ש"ח לחודש. סכום זה עולה על 2.25 פעמים השכר החודשי הממוצע לחודש, נכון לחודש דצמבר 2018  $2.25 * 9,906 = 22,288.5$ , הקבוע בסעיף 2 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (מבחני הכנסה לקביעת הזכות לגימלת סיעוד ושיעורה) התשמ"ח-1988 (להלן: "התקנות").
- 1.16. ואולם, חישוב הכנסותיהם של בני הזוג מוכתר **כיחידים**, כאמור בסעיף 7 לתקנות הביטוח הלאומי, יביא לתוצאה לפיה תהיה גב' מוכתר זכאית לגמלת סיעוד, משום שהכנסותיהם של בני הזוג אינן עולות על 3 פעמים השכר החודשי הממוצע, לפי החישוב הבא:  $3 * 9,906 = 29,718$ .

## טיעונים משפטיים

### 2. כללי:

- 2.1. תקנה 7 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (מבחני הכנסה לקביעת הזכות לגימלת סיעוד ושיעורה), תשמ"ח-1988, קובעת כך:

"מתקיימים התנאים שנקבעו בסעיף 127פד(א) [סעיף 224 לחוק בנוסחו כיום, הקובע את מבחני התלות לצורך קבלת גמלת סיעוד – ק.צ.] בשני בני זוג, יוחל לגבי כל אחד מהם מבחן ההכנסה שנקבע בתקנה 2 ליחיד, ואם יש להם ילד – בתוספת מחצית הסכום שנקבע בעד הילד. כהכנסה חדשית של כל אחד מבני הזוג יראו את מחצית הסכום הכולל של הכנסותיהם החדשיות, שחושבו כאילו אין להם בני זוג."

תקנה 2 לתקנות, אליה מפנה תקנה 7 לעיל, קובעת כך:

"(א) גימלת סיעוד תשולם לתובע בשיעור שנקבע בסעיף 127פד(א) ו-(ב) לחוק, אם הכנסתו החדשית אינה עולה על הסכום הבא, לפי הענין –

- (1) ליחיד – סכום השווה לשכר הממוצע;
- (2) למי שיש עמו בן זוג – סכום השווה לפעם וחצי השכר הממוצע;
- (3) למי שיש ילד – סכום נוסף השווה למחצית השכר הממוצע בעד כל ילד.

(ב) גימלת סיעוד תשולם לתובע בשיעור של 50% מהשיעור שנקבע בסעיף 127פד(א) ו-(ב) לחוק, אם הכנסתו החדשית עולה על הסכום כאמור בתקנת משנה (א), אך אינה עולה על הסכום הבא, לפי הענין –

- (1) ליחיד – סכום השווה לפעם וחצי השכר הממוצע;
- (2) למי שיש עמו בן זוג – סכום השווה לפעמיים ורבע השכר הממוצע;
- (3) למי שיש ילד – סכום נוסף השווה לשלושה רבעים מהשכר הממוצע בעד כל ילד."

- 2.2. אם כן, ההטבה המגולמת בהוראות תקנה 7 ותקנה 2, היא בכך שההכנסה המשותפת לשני בני זוג הזכאים לגמלת סיעוד, יכולה לעלות עד פעמיים או שלוש פעמים (בהתאם

- להכנסותיהם) השכר הממוצע, בשל חישובם כשני יחידים במקום כיחיד שיש עמו בן זוג. בענייננו, כאשר אחד מבני הזוג זכאי לשר"מ והשניה לגמלת סיעוד, חושבה הכנסתם של בני הזוג מוכתר על ידי המוסד כזוג, ולא כשני יחידים. מאחר שחלה על בני הזוג מוכתר תקנה 2(ב) לתקנות, ההכנסה המשותפת שלהם יכולה לעלות עד פעמיים ורבע השכר הממוצע בלבד, במקום שלוש פעמים, ובשל כך נשללה זכאותה של הגב' מוכתר.
- 2.3 בהתאם לפרשנות המוסד, תקנה 7 לא חלה על בני הזוג מוכתר, משום שמר מוכתר לא מקבל גמלת סיעוד, אלא קצבת שר"מ. ואולם, פרשנות מצמצמת זו של התקנה מנוגדת לתכלית התקנה, ויוצרת הפליה בין סוגים שונים של מקבלי קצבאות, כפי שיפורט להלן.
- 2.4 **במסגרת ערעור זה, גב' מוכתר תטען כי לאור תכליתה של התקנה, הרואה את הצרכים הנפרדים של שני בני זוג בעלי מוגבלות, לאור הזהות בין תכליות גמלת הסיעוד וקצבת השירותים המיוחדים, ולאור הרצון ליצור הרמוניה חקיקתית בין דברי חקיקה שונים, יש להחיל על בני הזוג מוכתר את הוראות תקנה 7 לתקנות, ולחשב את הכנסותיהם באופן נפרד כיחידים, ולא כזוג.**
- 2.5 גב' מוכתר תטען כי בסמכותו של בית דין נכבד זה לפרש את תכלית החוק והתקנות, באופן אשר יקדם את ערך השוויון בין קבוצות שונות של נכים, אשר לא מתקיימת ביניהן שונות רלוונטית.
- 2.6 נוכח האמור לעיל וכפי שיפורט להלן, יתבקש בית הדין הנכבד לקבל את הערעור ולקבוע, כי יש להחיל על בני הזוג מוכתר את הוראות תקנה 7, על מנת לאפשר לגב' מוכתר לקבל סיוע ראוי זה, הדרוש לה לצורך שמירה על בטחונה ועזרה בתפקודה הבסיסי.

### **3. קצבת השירותים המיוחדים (שר"מ) זהה בתכליתה ובמטרותיה לגמלת הסיעוד:**

- 3.1 כאמור, המוסד דחה את בקשתה של גב' מוכתר לגמלת סיעוד רק משום שחישב את הכנסותיהם של בני הזוג כזוג ולא כיחידים. זאת, רק בשל העובדה שמר מוכתר מקבל קצבת שר"מ ולא גמלת סיעוד, ולכן לעמדת המוסד, לא חל על בני הזוג סעיף 7 לתקנות המאפשר להפריד ביניהם לצורך חישוב הכנסתם.
- 3.2 גב' מוכתר תטען, כי שתי הקצבאות, שר"מ וסיעוד מכוונות, אמנם, לקבוצות גיל שונות – בעוד שאת קצבת השר"מ ניתן לקבל מגיל 18 ועד גיל פרישה לפי סעיף 195 לחוק, גמלת הסיעוד מיועדת לפי סעיף 225(א) למי שעבר את גיל הפרישה – אך מטרותיהן ותכליותיהן זהות לחלוטין. יצוין, כי אדם אשר קיבל קצבת שר"מ בטרם הגיעו לגיל פרישה, יכול להמשיך ולקבלה גם לאחר גיל פרישה, בהתאם לסעיף 206(ד) לחוק.
- 3.3 תכלית קצבת השר"מ היא לסייע לאנשים עם מוגבלויות לממן או לרכוש שירותים אשר יסייעו להם בתפקודם היומיומי הבסיסי, תוך הענקת טיפול אישי ועזרה בביתם. ראו: דב"ע (ארצי) מא/150-0 המוסד לביטוח לאומי – מאיר פרץ, פד"ע יג 189, (1982) בעמ' 194 פסקה 9; עבל (ארצי) 31303-01-13 המוסד לביטוח לאומי נ' אהוד פרקש שמשון (פורסם בנבו, 30.11.2014), עמ' 10-9 פסקה 13 לפסק דינה של הש' רוזנפלד.
- 3.4 קצבת שר"מ קבועה בסעיף 206 לחוק הביטוח הלאומי, בו נקבע:
- "(א) שירותים מיוחדים הניתנים לאדם לפי פרק זה הם שירותים לטיפול אישי בו ולעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו."**

3.5. בהמשך לכך, סעיף 1 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים), תשל"ט-1978 הגדיר "שירותים מיוחדים" כך:

**"שירותים הניתנים לטיפול אישי בנכה ולעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו לביצוע פעולות יומיום ולהשגחה"**

"פעולות היומיום" הוגדרו באותו סעיף כך:

**"פעולות לבישה, אכילה, שליטה בהפרשות, רחצה, ניידות עצמית בבית והקשור בהן"**

3.6. לגמלת הסיעוד תכליות דומות: בעב"ל 500336/97 נחום פירון - המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 29.10.2001), נקבע כי תכלית הגמלה היא להקל על המשפחה המטפלת באדם סיעודי בהתמודדותה עם הקשיים הנובעים מכך, על-מנת לאפשר לו להמשיך לחיות בקהילה ולעכב או למנוע את העברתו למוסד סיעודי.

3.7. גמלת הסיעוד קבועה אף היא בחוק הביטוח הלאומי, בהתבסס על בדיקת תלות, המוגדרת בסעיף 223 לחוק:

**"בדיקה להערכת מידת התלות של המבוטח בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום - יום או בשל הצורך בהשגחה"**

ואילו "פעולות היומיום" לצורך קבלת גמלת סיעוד, הוגדרו באותו סעיף במלים הבאות:

**"לבישה, אכילה, שליטה בהפרשות, רחצה, ניידות עצמית בבית"**

3.8. כפי שניתן לראות, הנוסחים הקבועים בחוק זהים לחלוטין, ומכאן עולה, כי בעיניו של המחוקק, מטרתיהן של הקצבאות והפעולות שהן אמורות לסייע בביצוען, הן זהות באופן מלא. על עובדה זו עמד גם בית הדין הארצי לעבודה בפסק דינו בעב"ל 50358/97 עיזבון המנוחה חנה ליבוביץ ז"ל - המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 11.10.2001).

3.9. הגישה לפיה תכליות גמלת הנכות וקצבת שר"מ זהות זו לזו התקבלה גם על ידי בית המשפט העליון. בפסק הדין בבג"ץ 5129/92 ליאור קרמן נ' בית הדין הארצי לעבודה, מז 678 (1993), בעמ' 21, השווה כב' השופט אור (בהסכמת כב' השופט מלץ) בין תכליות גמלת הסיעוד וקצבת שר"מ לצורך פרשנות סעיף 6 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים), תשל"ט-1978. וראו התייחסות דומה להשוואה בין הקצבאות גם בבל (ארצי) 14668-10-13 פלונית נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 25.10.2015), עמ' 10-11 פסקאות 24-25.

#### 4. הפרשנות המוצעת על ידי המערערת מתיישבת עם תכלית התקנות

4.1. בפרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה מס' 438 מתאריך 7.3.1988, אשר עסק באישור נוסח התקנות, נאמרו על ידי יו"ר הוועדה, ח"כ אורה נמיר, הדברים הבאים ביחס לרציונל מאחורי תקנה 7:

**"...אם יש שני בני זוג שהם חולים וזקוקים לטיפול, זה עולה להם כפליים. זה לא עולה להם חצי."**

ואכן, כך גם הוסברה באותו דיון תכליתה של תקנה 7 על ידי נציג המוסד לביטוח לאומי, ש' כהן:

”...על-פי מבחן ההכנסות העיקרי... אמרנו שהזכאות לגימלה מלאה היא פעם וחצי השכר הממוצע במשק, זאת-אומרת, 2,160 ₪. אם ההכנסה של שני בני הזוג יחד היתה עולה על 2,160 ₪, כי אז הקיצבה לא היתה מלאה, הם היו מקבלים רק מחצית הקיצבה.

מה אנחנו אומרים כאן? בגלל העובדה ששני בני הזוג הנכים, המבחן של 2,160 ₪ הוא מבחן חמור מדי. בואו ניקח למשל מקרה של 2,500 ₪. כלומר, שלשני בני הזוג יחד יש 2,500 ₪. אם היינו נשארים עם המבחן העיקרי, למעשה שני בני הזוג, כל אחד מהם היה מקבל מחצית הקיצבה.

מאחר וקבענו פה כלל חדש שאומר: אל תיקח את כל ההכנסה הזאת, כי אם תיקח את מחצית ההכנסה. מחצית ההכנסה במחקרה כזה היא 1,250 ₪. 1,250 ₪ זה פחות מהשכר הממוצע במשק, זאת-אומרת, שכל אחד מבני הזוג נמדד לא על-פי 2,500 ₪, אז הוא מקבל את מלוא הקיצבה.”

4.2. ניתן לראות, כי אמנם, התקנות עוסקות בשני בני זוג הזכאים לגמלת סיעוד, אך תכליתן מכוונת למעשה, למקרים בהם שני בני הזוג זקוקים לסיוע סיעודי וזקוקים לקצבה, וזאת מתוך הכרה בכך שלכל אחד מהם ישנם צרכים נפרדים.

4.3. בהמשך לכך, מאחר שמטרת התקנות היתה להיטיב עם מקבלי גמלת הסיעוד, הרי שבמקרה זה, הנפגעת מאי-החלת התקנות היא גב' מוכתר, הזכאית לגמלת סיעוד – ולא בעלה, הזכאי לקצבת שר"מ – והיא זו אשר מאבדת את זכאותה. מכאן, שקבלת עמדת המוסד תוביל למצב אבסורדי, במסגרתו הקבוצה הנפגעת מאי-החלת סעיף 7 לתקנות היא הקבוצה שאיתה באו התקנות להיטיב – קבוצת הזכאים לגמלת סיעוד.

## 5. פרשנותו של המוסד לסעיף 7 לתקנות מפלה לרעה את המערער

5.1. המערער תטען, כי הפרשנות לתקנות המוצעת על ידי המוסד פוגעת בעקרון השוויון, ומפלה אותה כזכאית גמלת סיעוד הנשואה לזכאי קצבת שר"מ, הן ביחס לזוגות בהם שני בני הזוג זכאים לגמלת סיעוד; הן ביחס לזוגות בהם שני בני הזוג זכאים לקצבת שר"מ; והן ביחס לזוגות בהם שני בני הזוג הם עיוורים הזכאים לקצבת שר"מ.

5.2. ויוסבר: מאחר שהזכות לקבלת קצבת שר"מ אינה מותנית במבחן הכנסות (למעט המצב המוגדר בסעיף 10א לתקנות שירותים מיוחדים, אשר במסגרתו נקבע רף הכנסות גבוה בהרבה מרף ההכנסות הקבוע בגמלת הסיעוד), שני בני זוג אשר כל אחד מהם עומד בתנאים לקצבת שר"מ, יהיו זכאים לקבל את הקצבה עבור כל אחד מהם. כך גם ביחס לשני בני זוג עיוורים הזכאים לקצבה, אשר יהיו זכאים לקבל את הקצבה עבור כל אחד מהם. בשונה מקצבת שר"מ, גמלת הסיעוד כוללת מבחני הכנסה, ועל כן, על מנת להיטיב עם משפחות ובהן שני בני זוג הזכאים לקבלת הגימלה, נקבע סעיף 7 לתקנות, נשוא ערעור זה.

אם כן, קבלת עמדתו של המוסד תיצור לאקונה, במסגרתה קבוצת האוכלוסייה היחידה אשר זכויותיה אינן נשמרות, תהיה קבוצת הזוגות בהם אחד מבני הזוג זכאי לקצבת שר"מ, ואחד מבני הזוג זכאי לגמלת סיעוד.

5.3. לכן, גב' מוכתר תבקש לטעון כי המחוקק לא התכוון להחריג מקבלי קצבת שר"מ ולהעדיף מקבלי גמלת סיעוד, אלא שלא נתן דעתו על כך. במצב זה, בו התקנות שותקות, על בית

- הדין לפרש אותן בפרשנות העומדת בהתאמה לתכליתן, לתכלית החוק הראשי ולעקרונות היסוד של השיטה, ובהם עקרון השוויון.
- 5.4. אחד מערכי היסוד בשיטת המשפט הנוהגת בישראל, הנוגע במישרין לעניין שבפנינו, הוא עיקרון השוויון אשר זכה למעמד חוקתי (בג"ץ 953/87 פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332-329 (1988); בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, פסקאות 36-40 לפסק-דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו, 11.5.2006); בג"ץ 4124/00 יקותיאל ז"ל נ' השר לעניני דתות, פסקה 35 (פורסם בנבו, 14.6.2010).
- 5.5. טענת אפליה תתעורר, אפוא, מקום בו מוחל דין שונה על פרטים או קבוצות, אשר אין שוני רלוונטי המבחין ביניהם (ראו דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 343-345 (2000)). בעניינו כאמור אין שוני רלוונטי המצדיק התייחסות שונה בין המערערות, שכן זוגה זכאי לקצבת שר"מ, לבין בני זוג אחרים, שבהם שניהם זכאים לקצבת שר"מ או בני זוג אשר שניהם זכאים לגמלת סיעוד.
- 5.6. בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ קבע חזקה, לפיה פירושם של דינים יתאים לערכי היסוד של השיטה, ובהם עקרון השוויון (בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך פ"ד נו (5) 834 (2002) פסקה 8 לדבריה של השופטת דורנר. וכן נקבע, כי "יש להניח ולפרש דברי חקיקה, כבאים להגשים מטרה זו ולא לסתור אותה" (בג"ץ (י-ם) 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות, מו (2) 692).
- 5.7. כאמור, פרשנות המוסד יוצרת פער בין קבוצות שונות אשר אין ביניהן שונות רלוונטיות, ועל כן, מתבקש בית הדין הנכבד לפרש את סעיף 7 לתקנות בהתאם לעקרון השוויון, ולקבוע כי הוא חל גם במצב בו אחד מבני הזוג מקבל קצבת שר"מ, ואילו השני זכאי לגמלת סיעוד.

#### 6. בית הדין מוסמך לבצע פרשנות תכליתית של התקנות על מנת להגשים את תכליתן

- 6.1. המערערות טוען, כי לבית הדין הנכבד הסמכות לפרש את תקנות הביטוח הלאומי בפרשנות תכליתית, אשר תשמור על תכליתן ותגשים אותה.
- 6.2. פרופ' אהרון ברק, בספרו פרשנות תכליתית במשפט הסביר את תפקידו של בית המשפט בפרשנות החקיקה בעמ' 397, במלים אלה:

"... החקיקה נעשית לשם הגשמת תכלית מסוימת שהמחוקק ביקש להגשימה. חוק ללא תכלית הוא דבר הבל. התכלית הסובייקטיבית המונחת ביסוד החקיקה, מן הראוי לה שתהווה אמת מידה לפרשנות החקיקה. אמת, עם חקיקתו של החוק הוא ניתק מהמחוקק, אך אין בניתוק זה כדי לשלול מהתכלית שהמחוקק ביקש להגשים ואשר הונחה ביסוד החוק את מעמדה הפרשני. פרשנות המתעלמת לחלוטין מהתכלית הסובייקטיבית היא פרשנות המתבססת על המילים ולא על המטרה. זוהי גישה פורמלית ועקרה להליך החקיקה ולתפקיד המחוקק."

ובהמשך לכך, בעמ' 398, פירט:

"המסקנה העולה מניתוח זה הינה כי חוק צריך להתפרש על פי תכליתו (הסובייקטיבית והאובייקטיבית). תכלית זו היא המטרות, היעדים, האינטרסים, הערכים, המדיניות, והפונקציה שהחוק נועד להגשים."



6.3. שיקולים אלה יפים גם לענייננו : מטרת חוק הביטוח הלאומי בענף הסיעוד היא להטיב עם אוכלוסיית האנשים הזקנים הזקוקים לעזרה סיעודית. בהמשך לכך, מטרת סעיף 7 לתקנות היא להתמודד עם מצב בו שני בני הזוג הזקנים זקוקים לעזרה סיעודית, ולראותם – בנסיבות אלה – כשני אנשים נפרדים, ולא כזוג. מטרה זו הובהרה היטב על ידי המחוקק כאמור לעיל. על כן, פרשנות של התקנות, אשר מכוחה יחושבו בנפרד הכנסותיהם של שני בני זוג אשר אחד מהם זכאי לקצבת שירותים מיוחדים ואחד מהם לגמלת סיעוד, עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה, ולפיכך נמצאת בליבת תפקידו הפרשני של בית הדין הנכבד, כמובהר לעיל.

6.4. ואף למעלה מזאת : המערערת סבורה, כי בנושא בו עוסק ערעור זה, דווקא בית הדין הנכבד, אשר טובת המבוטחים היא נר לרגליו, ואשר מתמחה בפירושים של דיני הביטוח הלאומי, הוא המקום הראוי ביותר לביצוע פרשנות מרחיבה בנושא זה, ולהתאמת הדין למציאות הנוהגת ולהתפתחויות החלות כל העת בצרכי המבוטחים. וראו : בג"ץ 8210/14 ג'אלאל מרוח סילאוי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פס"ד מיום 26.7.2016, שם חזר בג"ץ והבהיר, בנושא תאונות עבודה :

21. "חוק הביטוח הלאומי הוא חוק סוציאלי בעיקרו העוסק בביטחון סוציאלי של אזרחי המדינה בכלל ושל ציבור העובדים בפרט. כידוע, פרשנות דבר חקיקה העוסק בביטחון סוציאלי מחייבת שימת לב מיוחדת למטרות וליעדים הסוציאליים שנועד לקדם, ומשכך נקבע בשורה ארוכה של פסקי דין כי ככל שיש ספק בנוגע לפרשנותו, יש לפרשו לטובת המבוטח (ראו בעניין פלונית בפסקה 66 והאסמכתאות שם). אמנם, יש ליתן את הדעת כי סעיף 80(1) לחוק מהווה 'חריג' המרחיב את הביטוח גם כלפי סיכונים שאינם 'סיכוני עבודה' במובהק, ומשכך הפרשנות אינה יכולה להיות מרחיבה מדי (ראו בעניין גלולה, בעמ' 1377). עם זאת, דומה כי לאורך השנים ביכרו בתי הדין את הפרשנות המרחיבה של סעיף 80(1) בהקשרים שונים על פני פרשנות מצמצמת המותירה את העובד חסר זכויות, וכבר הורה השופט ש' לויין בעניין זילברשטיין (בעמ' 852), כי את החוק יש לפרש 'ברוחב לב ולא בצרות עין, בנדיבות ולא ביד קפוצה'. כל זאת, כמובן, בכפוף לגבולות הסבירות, וזהירות יתר בכל הנוגע להשלכות הרוחב שבפרשנות המרחיבה, לרבות בעניין שמירת המסגרת התקציבית של הביטוח הלאומי שגם היא מהווה שיקול מבין כלל השיקולים (עניין פלונית, בפסקה 6; עניין זילברשטיין בעמ' 863)."

## 7. סיכום:

כמפורט בהרחבה בכתב ערעור זה, בשל הנחיית המוסד לביטוח לאומי, אשר בוטלה וכבר איננה תקפה עתה, לא היה באפשרותה של גב' מוכתר לקבל קצבת שר"מ, בטרם הגיעה לגיל פרישה. לאחר צאתה לגיל פרישה, הגישה הגב' מוכתר בקשה לקבל גמלת סיעוד, אך נדחתה בשל הכנסות גבוהות, וזאת משום שהמוסד חישב את הכנסותיה של גב' מוכתר כמי שמתגוררת עם בן זוגה, ולא

כשני יחידים, כאמור בתקנה 7 לתקנות. בהקשר זה נזכיר, כי בן זוגה של גב' מוכתר מקבל קצבת שר"מ, ואיננו יכול לסייע לה בביצוע מטלות היום-יום. המוסד איננו מכחיש, כי מצבה הרפואי של גב' מוכתר מקנה לה זכאות לעזרה סיעודית. על כן, שלילת זכותה של גב' מוכתר לגמלת סיעוד תותיר את בני הזוג מוכתר ללא תמיכה בהעסקת מטפלת סיעודית עברה, ובכך תפגע קשות בזכויותיה וביכולתה להתנהל באופן יום-יומי.

#### **בשל כל האמור לעיל, מתבקש בית הדין הנכבד:**

- א. לקבוע כי תקנה 7 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (מבחני הכנסה לקביעת הזכות לגימלת סיעוד ושיעורה) התשמ"ח-1988, חלה גם על שני בני זוג אשר אחד מהם מקבל קצבת שירותים מיוחדים והשני זכאי לגמלת סיעוד.
- ב. בהתאם לתקנה 7 ותקנה 2 לתקנות, להורות כי הכנסותיהם של בני הזוג מוכתר יחושבו כיחידים.
- ג. לקבוע כי החלטתו של המוסד לביטוח לאומי מיום 11.12.2018, אשר לפיה נדחתה בקשתה של גב' מוכתר לגמלת סיעוד בשל הכנסות גבוהות היא שגויה, ולפיכך בטלה.

---

**קרן צפריר, עו"ד**

**הקליניקה לזכויות זקנים וניצולי שואה**

**ע"ש מרטי גייקוב ז"ל**

**הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן**

- ערעור זה נכתב בסיוע הסודנטים גיוש קרסנר, רביב כרמל ואריק בקר מהקליניקה לזכויות זקנים וניצולי שואה ע"ש מרטי גייקוב ז"ל, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת בר-אילן.