



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

ניתן ביום 19 ינואר 2022

המערערת בעב"ל 45543-05-20

1. בטי קיסין

המערער בעב"ל 45473-05-20

2. עודד שמחי

-

המשיב בשני הערעורים

המוסד לביטוח לאומי

מתייצב בהליכים

היועץ המשפטי לממשלה

בפני: סגן הנשיאה אילן איטח, השופט רועי פוליאק, השופט אילן סופר
נציגת ציבור (עובדים) גב' ורדה אדוארדס, נציג ציבור (מעסיקים) מר דורון קמפלר

ב"כ המערערים - עו"ד שרי ורדי, עו"ד בריהאן אבו קאעוד
ב"כ המוסד לביטוח לאומי - עו"ד שרית דמרי דבוש, עו"ד ארנה רוזן-אמיר
ב"כ היועץ המשפטי לממשלה - עו"ד יאנה סימקין

פסק דין

סגן הנשיאה אילן איטח

1. לפנינו שני ערעורים על פסקי דין של בית הדין האזורי תל אביב (הנשיאה הדס יהלום ונציגי הציבור מר משה כהנא ומר איתן קירשנר) שבהם נדחו תביעות המערערים נגד החלטת המשיב (להלן – **המוסד**) להביא בחשבון הכנסותיהם, לצורך הזכאות לגמלת הבטחת או השלמת הכנסה לקצבת אזרח ותיק, תגמול המשולם לניצולי שואה על ידי ממשלת גרמניה, על פי חוק הפיצויים הפדראלי לפיצוי קורבנות רדיפת הנציונאל-סוציאליזם (להלן – **חוק BEG** ו-**רנטת BEG**, לפי העניין).
שני הערעורים מעוררים שאלות זהות ונדונו באותו מועד. לפיכך, בחרנו ליתן את פסקי הדין בשני הערעורים יחד.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

רקע

2. מי שהכנסתו אינה עולה על המינימום הקבוע בחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א – 1980 (להלן - **החוק**), זכאי להשלמת הכנסה.
3. עניינה של גב' קיסין (ב"ל 23266-04-19): גב' קיסין, ילידת 1936, ניצולת שואה. היא נשואה למר קיסין, יליד 1930. לבני הזוג הכנסות מקצבת אזרח ותיק שכל אחד מהם מקבל, וכן מרנטת BEG. בנוסף מקבלים בני הזוג סיוע משפחתי שאינו נדרש לענייננו. תביעתה של גב' קיסין כנגד המוסד בבקשה לקבלת גמלת השלמת הכנסה נדחתה מן הטעם שסך הכנסותיה, לרבות מרנטת BEG, עולות על ההכנסה אשר לפי החוק מזכה בתשלום גמלה על פיו.
4. עניינו של מר שמחי (ב"ל 66818-01-19): מר שמחי, יליד 1934, נכה בשיעור 100% והוא נשוי לגב' שמחי, ילידת 1938, ניצולת שואה. לבני הזוג הכנסות מקצבת אזרח ותיק שכל אחד מהם מקבל, וכן מרנטת BEG המשולמת לגב' שמחי. בנוסף בני הזוג ומקבלים סיוע משפחתי שאינו נדרש לענייננו. תביעתו של מר שמחי כנגד המוסד בבקשה לקבלת גמלת השלמת הכנסה נדחתה מן הטעם שסך הכנסותיהם של בני הזוג עולות על ההכנסה המותרת בחוק, לצורך תשלום השלמת הכנסה.
5. נציין כי בהעדר זכאות לגמלת הבטחה הכנסה, המערערים אינם זכאים לקבל מענק שנתי לפי חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007 (להלן - **חוק ההטבות**).
6. משתביעתם כנגד המוסד נדחתה, הגישו גב' קיסין ומר שמחי (להלן יחד - **המערערים**), כל אחד בעניינו, תביעה לבית הדין האזורי תל אביב. בתביעתם ביקשו להחריג את תשלום רנטת BEG מגדר הכנסה לצורך בחינת זכאותם לפי החוק, ולהורות למוסד לשלם להם גמלת הבטחת/השלמת הכנסה.

פסקי הדין בבית הדין האזורי

7. לאחר עיון בטענות הצדדים, בהוראות הדין הרלוונטיות לעניין, ובשים לב לפסיקות קודמות של בית דין זה בסוגיות דומות, דחה בית הדין האזורי את התביעות ופסק שרנטת BEG היא בבחינת הכנסה לצורך קביעת זכאות לפי החוק. להלן בתמצית עיקרי פסקי הדין של בית הדין האזורי:



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

- א. רנטת BEG המשולמת למערערים, מהווה קצבה הנכללת בגדר סעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - **הפקודה**) ומכאן שמדובר בהכנסה לצורך החוק. אין לקבל את טענת המערערים לפיה רנטת BEG אינה בגדר הכנסה, כיוון שהיא משולמת בעבור נזקי בריאות.
- ב. רנטת BEG אינה נמנית עם הקצבאות שהוחרגו במסגרת תקנה 17 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב - 1982 (להלן - **התקנות**). משהמחוקק החריג באופן מפורש קצבאות מסויימות מגדרי הכנסה, חזקה כי התכוון להביא בחשבון כהכנסה לצורך החוק קצבאות שלא הוחרגו.
- ג. הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מחושבת על פי גובה ההכנסה והמצב המשפחתי, ועל כן אין לקבל את טענת המערערים כי מי שמקבל רנטה בהכרח לא יהיה זכאי לפי החוק, באופן שהופך את הגדרת "ניצול שואה נזקק" שבסעיף 1 לחוק ההטבות לאות מתה.
8. לאור כל האמור, ועם כל ההבנה למצבם של המערערים, קבע בית הדין האזורי כי המוסד "פעל כדין, בהתייחסו אל רנטת BEG כהכנסה, לצורך חוק הבטחת הכנסה". בהתאם, דחה את התביעות ומכאן הערעורים שבפנינו.

טענות הצדדים בערעור

9. המערערים סבורים כי בית הדין שגה עת דחה את תביעותיהם וקבע כי רנטת BEG היא הכנסה שיש להביאה בחשבון בעת קביעת זכאות המערערים לפי החוק. להלן תמצית נימוקי המערערים:
- א. בית הדין שגה כאשר פירש את תקנה 17 לתקנות באופן דווקני ושלא בהתאם לכללי הפרשנות המקובלים אשר קובעים כי חקיקה ראשית גוברת על תקנות משנה. לגישת המערערים היה על בית הדין להידרש לתכלית חוק ההטבות, המבקש להיטיב עם ניצולי שואה נזקקים ובהתאם לכך היה עליו לפרש את תקנה 17 לתקנות באופן שרנטת BEG לא תחשב כהכנסה.
- ב. פרשנות בית הדין סותרת את ההלכה לפיה יש להעדיף פרשנות תכליתית וסוציאלית שתיטיב עם ניצולי שואה בכלל, ועם המערערים בעניין שלפנינו וזאת בשל מספר טעמים: ראשית, אי הכללת רנטת BEG כתשלום שלא יובא בחשבון כהכנסה במסגרת תקנה 17 לתקנות מהווה לקונה שיש להשלימה; שנית, כוונת המחוקק, כפי שמשתקפת בחוק ההטבות, היא להיטיב עם ניצולי שואה; שלישית, נסיבותיהם האישיות של המערערים, ובין היתר גילם



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

- המתקדם, מצב בריאותם הרופף ומצבם הכלכלי הירוד, מצדיקים הפעלת פרשנות תכליתית וסוציאלית שתיטיב עימם.
- ג. פרשנות בית הדין האזורי מפלה את המערערים לעומת ניצולי שואה אחרים שמקבלים קצבאות אחרות, אשר אינן נחשבות כהכנסה לצורך החוק.
- ד. פסק דינו של בית הדין האזורי מוביל לתוצאה אבסורדית ולפיה בעוד מצבם הכלכלי של המערערים מתאים לסיווג של "ניצול שואה נזקק" שבחוק ההטבות, אין הם יכולים להינות מהטבות המוענקות במסגרת אותו חוק. מצב דברים זה אף עלול ליצור מצב לפיו חוק ההטבות יהפוך לאות מתה.
- ה. רנטת BEG משולמת למערערים עבור נזקי בריאות, בכדי לממן את צרכיהם הרפואיים כניצולי שואה, ומשכך אין תכליתה לשמש כמנגנון חליפי לחוק.
- ו. בית הדין שגה כאשר לא אבחן כראוי את עניינם של המערערים מעניינו של **נולמן**¹, במסגרתו נדונו שני הסדרים מיטיבים חלופיים מכח חוקים שונים ואילו כאן מדובר בשתי הטבות שאחת כרוכה בשנייה, באופן ששלילת האחת תביא לשלילת האחרת. בנוסף, בעוד בני הזוג נולמן נהנו מהכנסה גבוהה מצבם הכלכלי של המערערים שונה.
- ז. לקבלת עמדת המערערים כמעט ולא קיימות השלכות רוחב תקציביות נוכח מספרם המועט של מקבלי רנטת BEG.
10. לטענת המוסד, רנטת BEG נכנסת לגדרי סעיף 2(5) לפקודה, ולפיכך מהווה הכנסה לצורך בחינת זכאותם של המערערים לפי החוק. משכך נוכח פסיקות קודמות של בתי הדין לעבודה בנושא, דין הערעור להידחות.
11. ביום 28.1.2020 התקיים דיון בערעור, במסגרתו הוחלט בהסכמת הצדדים וכיוון שמדובר בעניין ציבורי כאמור בסעיף 30 לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969, לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולקבל את עמדתו בסוגיה. ביום 27.6.2021 התקבלה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לתיק, וביום 19.9.2021 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם היועץ המשפטי לממשלה. להלן תובא תמציתה. דיון נוסף בערעור התקיים ביום 30.9.2021.

¹ עב"ל (ארצי) 14405-11-17 המוסד לביטוח לאומי - משה נולמן (24.1.2019) (להלן - עניין נולמן).





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

12. עמדת היועץ המשפטי לממשלה שופכת אור ביחס להתפתחות החקיקתית של התגמולים המשולמים לניצולי שואה. בתמצית, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי רנטת BEG באה בגדר הכנסה בהתאם לסעיף 2(5) לפקודה, ועל כן יש להביאה בחשבון לצורך קביעת זכאותם של המערערים לפי החוק. נוסף על כך, תקנה 17 לתקנות קובעת רשימה סגורה של הכנסות שלא ייחשבו כהכנסה. העובדה שהכנסה מהרנטת BEG אינה מנויה עם ההכנסות המוחרגות כאמור, אין משמעה לקונה. עוד מטעים היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו כי מקום בו חפץ המחוקק להוציא קצבאות ותשלומים מסוימים מגדר "הכנסה", הוא עשה זאת במפורש. על כן, לא נפלה טעות בקביעותו של בית הדין האזורי.

13. בהודעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 19.9.2021, סקר היועץ המשפטי לממשלה הסדרים ופתרונות אפשריים אשר הועלו במסגרת דיוני התקציב בממשלה, אשר עשויים להשפיע על זכויות ניצולי שואה והמערערים בכללם. כמובן שאין באלה כדי לשנות מהתוצאה וזכויות המערערים נבחנות על פי הדין הקיים.

דיון והכרעה

14. לאחר שנתנו דעתנו למכלול טענות הצדדים, לרבות זו של היועץ המשפטי לממשלה, לתשתית העובדתית שנפרשה בבית הדין האזורי ובפנינו ולפסקי הדין של בית הדין האזורי, ועל אף שערים אנו לנסיבות חייהם של המערערים, לגילם המתקדם ולמצבם הבריאותי והכלכלי, אין בידנו לקבל את הערעורים. להלן נביא פירוט לעמדתנו זו.

רנטת BEG - רקע

15. ביום 10.9.1952 נחתם בלוקסמבורג הסכם בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה הפדראלית של גרמניה, ולפיו התחייבה ממשלת גרמניה לתקן "בתחומי יכולתה" את הנזק החומרי שנגרם ליהודים על ידי פשעי הנאצים (להלן - **הסכם השילומים**).

16. במסגרת הסכם זה ובתמורה להתחייבויות הכספיות שנטלה עליה ממשלת גרמניה, הסכימה ממשלת ישראל שאזרחים ישראלים אשר יגיעו לשטחה עד ליום 31.10.1953 לא יוכלו לתבוע את גרמניה על נזקי בריאות שנגרמו להם.

17. בעקבות הסכם השילומים נחקק בגרמניה חוק BEG, מכוחו משולמת רנטת BEG לניצולי שואה, העומדים בשל נכותם בתנאי הזכאות, היא מושא הערעור שבפנינו.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

18. כפועל יוצא של חתימה על הסכם השילומים, נחקק בישראל חוק נכי רדיפת הנאצים, התשי"ז - 1957 (להלן - **חוק הנר"ן**), אשר מסדיר את מתן הפיצוי לניצולי שואה אשר לקו בנכות, וביחס אליהם ויתרה מדינת ישראל בהסכם השילומים על תגמול, קיצבה או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדראלית של גרמניה².

19. מכאן שחוק הנר"ן, בדומה לחוק BEG, מבוססים על תכלית זהה - פיצוי ניצולי שואה על נכותם. על התכלית הדומה של החוקים עמד בית המשפט העליון בעניין **עפרוני**³ בקובעו ביחס לחוק הנר"ן כך:

"חוק זה - שמשלים את 'הסכם השילומים' שנעשה עם גרמניה בשנת 1952 - מהווה תמונת ראי לחקיקת הפיצויים בגרמניה, במובן זה שהוא מקנה זכאות לפיצוי בישראל למי שהיה זכאי לקבלו מגרמניה לפי תנאיו של החוק שם."

20. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 9.10.1992, בעקבות איחוד גרמניה, נחתם הסכם תשלומים נוסף בין ישראל לגרמניה, שמכוחו הוענקו קצבאות לכ- 25,000 ניצולי שואה אשר שהו תקופה מסוימת במחנות ריכוז, בגטאות או במחנות עבודה ולא היו זכאים לקצבה מתוקף מקור אחר (להלן - **הסכם 1992 או רנטת 1992**)⁴.

21. בשנת 2007 מתוך הכרה לתרומתם של ציבור ניצולי השואה ורצון להיטיב עמם, חוקק חוק ההטבות, המעגן מתן הטבות סוציאליות לנזקקים מבין ניצולי השואה⁵.

22. הנה כי כן, לחיקוקים השונים ולתשלומים המשולמים מכוחם תכלית שונה, והם מיועדים לאוכלוסיה שונה. בעוד רנטת BEG משולמת לניצול שואה אשר עלה לישראל עד ליום 13.10.1953, כפיצוי בגין **נכות**, זאת בדומה לחוק הנר"ן, לתשלומים המשולמים מכח חוק ההטבות - **תכלית סוציאלית** לניצול שואה, בדרך כלל על בסיס נזקקותם. על הבחנה זו נעמוד בהמשך.

האם רנטת BEG מהווה "הכנסה" לפי החוק?

23. מטרת החוק היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים⁶, ובכך

² בג"ץ 5263/94 ח"כ אברהם הירשנזון - שר האוצר, מט (5) 837 (29.2.1996).

³ רע"א 2334/18 אהרון עפרוני - הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד האוצר (10.03.2019) (להלן - עניין עפרוני), בסעיף 3 לפסק הדין.

⁴ בג"ץ 6321/14 כ"ן לזקן - לקידום זכויות הזקנים" נ' שר האוצר (9.3.2017) (להלן - עניין כ"ן לזקן), בפסקה ה' לפסק הדין.

⁵ דברי ההסבר בה"ח הכנסת תשס"ו מס' 105, עמ' 71.

⁶ דברי הסבר בה"ח תש"ס מס' 1417, עמ' 3.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

להבטיח הגנה על הזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד.⁷ פרופ' אריה לייב מילר⁸ סבור כי מטרתה של גמלת הבטחת הכנסה היא להבטיח קיום מינימלי הוגן לאוכלוסיה שאינה יכולה להבטיח זאת בכוחותיה שלה או להבטיח הכנסת מינימום סבירה לכל תושב הזקוק לה מסיבות שאינן תלויות בו. בעניין יאיר⁹ נקבע כי העקרון המרכזי העומד בבסיס החוק הוא שגמלה תשולם רק למי שאינו יכול, באופן זמני או קבוע, מטעמים שאינם בשליטתו לספק את צרכיו החיוניים.

24. כאמור, החוק קובע את הזכאות לקבלת גמלה למי שאין ידו משגת להגיע לכדי הכנסה מינימלית. סעיף 9(א) לחוק מגדיר "הכנסה" כך:

"הכנסה" - הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודה, אף אם לא צמחה, הופקה או נתקבלה בישראל, ולרבות -

- (1) כל גימלה 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;" (הדגשות הוספו – א.א.)

25. בין המקורות בסעיף 2 לפקודה מנוי המקור הבא: "(5) קיצבה, מלוג או אנונה;". על כן, נשאלת השאלה האם רנטת BEG המשולמת למערערים מהווה הכנסה בהתאם לס' 2(5) לפקודה?

26. שאלה זוהי נידונה בעניין בידרמן¹⁰, לטעמינו ביחס לרנטת BEG¹¹, המשולמת למערערים. שם, נאמרו דברים היפים גם לענייננו:

"השאלה המרכזית העומדת להכרעה בערעור זה אם התשלום אותו מקבלת המערערת הינו 'קיצבה', או 'אנונה' כמשמעה בסעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה.

את המונחים 'קיצבה' ו'אנונה' עלינו לפרש לפי מובנם בחוקים בישראל. המונח 'קיצבה' (פנסיה) המצוי בשורה של חוקים, כגון

⁷ עב"ל (ארצי) 20952-04-11 אהוד יאיר נ' המוסד לביטוח לאומי (20.11.2015) (להלן - עניין יאיר) בפסקה 53 לפסק הדין.

⁸ לייב מילר, א., דיני הבטחת הכנסה בישראל בהשוואה למשפט במערב-גרמניה, שנתון משפט העבודה, כרך א' (תש"ן) 89.

⁹ עניין יאיר, בפסקה 47 לפסק הדין.

¹⁰ דב"ע (ארצי) מד/0-63 ויקטוריה בידרמן - המוסד לביטוח לאומי, פד"ע טז 53 (1984) (להלן - עניין בידרמן), בפסקה 1 - 5 לפסק הדין.

¹¹ בעניין בידרמן לא ננקב בשם המפורש של חוק ה-BEG, אלא בביטוי "חוק הפיצויים הגרמני". אך מתאורה של רנטה שם ברי כי הכוונה לחוק ה-BEG, וכך נכתב: "הסכום מגרמניה משתלם לפי סעיף 165 לחוק הפיצויים הגרמני, הקובע, כי מקבל פיצויים על אבדן חיים או שלילת חופש, אשר הכנסתו מהפיצויים יחד עם הכנסותיו מרכושו אינן מספיקות לקיומו, יקבל 'השלמה'".



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

חוק הביטוח הלאומי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה ועוד - פירושו תשלום החוזר ונשנה בצורה מחזורית ובעלת קביעות מסוימת. פירוש זה יפה לאותו מונח אף בפקודת מס הכנסה אם נבחן את מהות תשלום אותו מקבלת המעוררת מכח סעי' 165 לחוק הפיצויים הגרמני נראה כי הוא עונה על הגדרת המושג, מאחר וגם 'תשלום סעד', אם היה התשלום אותו מקבלת המעוררת כזה לגירסתה, משתלם בצורה מחזורית ובקביעות.

לאור האמור - אין לנו צורך להתייחס לשאלה באם התשלום האמור הינו 'אנונה', ואם הפירוש הנכון לדיבור 'אנונה'. הוא כל קצובה חודשית שאינה קיצבה מכח חיקוק או הסכם פנסיוני (כגירסת ויתקון נאמן בספרם "דיני מסים" או שהיא תשלום חודשי המשתלם מתוך קרן, שהוקמה לצורך זה עד כלותה, כגירסת רפאל - אפרתי בספרם "מס הכנסה").

27. בעניין גרוסגליק¹² נקבע כי קצבה לפי חוק הנר"ן היא "הכנסה" לעניין תקנות הסיעוד, בהיותה "קצבה" לפי סעיף 52(5) לפקודה, וכך נפסק:

"המונח 'קיצבה' בסעיף 52(5) הנ"ל כולל גם תגמול חודשי המשתלם על-פי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז - 1957 (ראה א' רפאל מס הכנסה [1], בעמ' 120). אמנם, נקבע פטור ממס הכנסה לגבי תגמול זה, על-אף היותו מקור הכנסה (ראה סעיף 9(6) לפקודת מס הכנסה), אולם, לעניין תקנה 3(א) לתקנות הסיעוד, המבחן הוא אם ההכנסה ממקור מסוים כלולה במקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, ולא אם היא חייבת או פטורה ממס הכנסה. לעניין זה, אין נפקא מינה אם התגמול קשור בנכות גופנית או שהוא מבוסס על הכנסת הזכאי."

28. באופן דומה, בעניין לאופמן¹³ נקבע ש"רנטה" מגרמניה - מבלי להבהיר אם אכן הכוונה לרנטת BEG (אם כי סביר להניח שלכך הכוונה - א.א.), על פי מהותה ותכליתה, היא "הכנסה" לעניין תקנות הסיעוד, לפי סעיף 52(5) לפקודה. וכך נימק בית הדין את קביעתו:

"התכלית היא השתתפות בהוצאות לטיפול בקשישים נזקקים. משום כך לוקח החוק בחשבון את ההכנסות הריאליות של המבוטח ומפחיתם מהזכאות לגמלה. התכלית היא לעזור למעוטי יכולת. לא למי שיש בידו אמצעים לשלם בעצמו בגין שירותי סיעוד. מתקין התקנות קבע מהן ההכנסות המפחיתות מגמלת הסיעוד של הזכאים לה. ברי כי הסף כולל כל הכנסה קבועה ועל כן גם הכנסה מרנטה."

¹² דב"ע (ארצי) נו/125-0 יולנדה גרוסגליק - המוסד לביטוח לאומי, פד"ע לא (1998) 635 (3.12.1996), בפסקה 2 לפסק הדין.

¹³ עב"ל (ארצי) 1394/00 רחל לאופמן - המוסד לביטוח לאומי (30.4.2003).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

29. למסקנה דומה הגיע בית דין זה בעניין סטופניצקה¹⁴, בקובעו כי קצבה לפי חוק נר"ן מהווה הכנסה לעניין גמלת סיעוד, לפי סעיף 2 (5) לפקודה. וכך נקבע:

"הלכה מושרשת היא מימים ימימה כי קצבה לפי חוק נכי הרדיפות היא בגדר הכנסה לצורך גמלת הסיעוד. המחוקק מצא לנכון, במספר הזדמנויות, להחריג מגדרה של 'ההכנסה' לצורך שיעור גמלת הסיעוד, קצבאות והטבות שונות המשולמות לניצולי שואה. אך בין הקצבאות והטבות שהוחרגו כאמור, הוא לא מצא לנכון למנות את הקצבה לפי חוק נכי הרדיפות. כפועל יוצא, בעניין זה לא חל כל שינוי במצב המשפטי ובחשבון ההכנסות של המערערת ויש להביא בחשבון גם את הקצבה לפי חוק נכי הרדיפות."

30. אמנם, פסקי הדין הנ"ל ניתנו בקשר לבחינת הזכאות לגמלאות שונות הן לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), והן לפי החוק, אולם כולם הגיעו לכלל מסקנה כי גמלאות המשולמות לניצולי שואה בהיותם, כפי שנקבע בעניין בידרמן, "תשלום החוזר ונשנה בצורה מחזורית ובעלת קביעות מסוימת" מהווים קצבה הנכנסת בגדר "הכנסה" לפי סעיף 2(5) לפקודה.

31. בבואנו לעמוד על אופיה של רנטת BEG המשולמת למערערים, מצאנו שמדובר בתשלום חובה בו מחוייבת ממשלת גרמניה מכח חוק BEG המשתלם באופן מחזורי מדי חודש. לפיכך ונוכח העובדה שבית דין זה הגדיר כ"קצבה" כל "תשלום החוזר ונשנה בצורה מחזורית ובעלת קביעות מסוימת", אין מנוס מהמסקנה כי אף ביחס למערערים, רנטת BEG היא קצבה הנכללת בגדרי סעיף 2(5) לפקודה ובהתאם מהווה הכנסה לפי סעיף 9 (א) לחוק.

32. יצוין כי אין בידנו לקבל את עמדת המערערים לפיה רנטת BEG אינה הכנסה בהיותה פיצוי בגין נזקי גוף ובריאות. טענה דומה נדחתה בעניין סטופניצקה ביחס לקצבה לפי חוק הנר"ן, שהיא "תמונת הראי" של רנטת BEG, וכך נקבע:

"אין בידינו לקבל גם את טענת המערערת לפיה הקצבה לפי חוק נכי הרדיפות אינה בגדר הכנסה אלא בגדר "פיצוי רפואי". ראשית, בעניין גרוסגליק כבר נפסק לגבי מהותה של הקצבה לפי חוק נכי הרדיפות; שנית, כבר נקבע שגם רנטה שהיא בבחינת פיצוי בגין נזק גוף ובריאות באה בגדרה של הכנסה לפי סעיף 2 לפקודת מס הכנסה, וכך נפסק בעניין איוניר: "....."

¹⁴ עב"ל (ארצי) 42845-01-12 שרה סטופניצקה - המוסד לביטוח לאומי (12.11.2013) (להלן - עניין סטופניצקה), ס' 18 לפסק הדין.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

33. בעניין איוניר¹⁵ נפסק ביחס לרנטת BEG שלפנינו :

"גם אם נקבל את טענת המערער לפיה מהותה של הרנטה היא פיצוי בגין נזקי גוף ובריאות בלבד, אין בטענה זו כדי להועיל לו, לאור ניתוח פסקי הדין הרלוונטיים ויישומם בנסיבות שבפנינו. מסכימים אנו לקביעת בית הדין האזורי, לפיה על פי הגדרת "הכנסה" בפסק הדין בעניין בידרמן, הרנטה שמקבל המערער הינה בגדר הכנסה לצורך החוק, משמדובר בתשלום החוזר ונשנה בצורה מחזורית ובקביעות."

34. ערים אנו לכך שעתירתו של איוניר התקבלה, אלא שהיא התקבלה ביחס לעותר בלבד, בהעדר התייחסות פרקליטות המדינה בשל שביתת הפרקליטים באותו מועד וללא הכרעה בטענות לגופן. כך או כך, בית המשפט העליון קבע כי **"טענות המדינה בשאלה הכללית שמורות לה ואם הדבר יידרש בעתיד בהליך מתאים יתבררו במלואן בפני בית הדין לעבודה"**.

35. שבנו ובחנו את הסוגיה ולא מצאנו הצדקה לסטות מהנפסק בפסקי הדין הקודמים של בית דין זה ושנזכרו לעיל ואשר עסקו בשאלת הגדרתה של רנטת BEG כ"הכנסה" לצורכי החוק ולצורכי חוק הביטוח הלאומי. לא הובא על ידי המערער טעם לאי הכללת רנטה זו - רנטת BEG, בגדר הכנסה לפי סעיף 2 לפקודה. המערער גם לא טען, ומימלא לא הוכיחו, ברוח הצו על תנאי שהוצא בבג"צ איוניר - צו במסגרתו הצטוו המוסד והמדינה **"לנמק מדוע לא יחול נוהל הפטור מהכנסה כקבוע בחוק ביטוח לאומי ופקודת מס הכנסה, לעניין תשלומי ביטוח לאומי ומס הכנסה על פי תקנות הבטחת הכנסה ותקנות קצבת זקנה ושארים"**. לטעמינו, פטור ממס הכנסה¹⁶ או מדמי ביטוח לאומי אינו שולל מאופיו של תקבול את אופיו כהכנסה לפי סעיף 2 לפקודה. שהרי, אלמלא היה בגדר "הכנסה" לפי הפקודה לא נדרש היה להעניק לה פטור מפני מיסוי על פיה. שאם לא כן, נגיע לתוצאות מוקשות. למשל, אדם המקבל ממדינה זרה תקבול סוציאלי אחר בסכום נכבד או אדם המשתכר מעבודה בישראל בסכום נכבד - אך בשל טעם כזה או אחר (למשל, טעמי נכות) פטור מתשלום מס הכנסה על הכנסתו, יהיה זכאי להבטחת

¹⁵ עב"ל (ארצי) 570-08 ליואן איוניר - המוסד לביטוח לאומי (18.5.2009) (להלן - עניין איוניר) [עתירה התקבלה: בג"ץ 7377/09 ליואן איוניר - בית הדין הארצי לעבודה (29.11.2020) (להלן - בג"ץ איוניר)].

¹⁶ צו מס הכנסה (פטור ממס על תקבולי ביטוח סוציאלי מחוץ לישראל), תשל"ז - 1979 (ק"ת 3631 תשל"ז, 490). תקנה 2 לצו קובעת כי "תושב ישראל המקבל תקבולי ביטוח סוציאלי פטור עליהם ממס". בתקנה 1 מוגדרים "תקבולי ביטוח סוציאלי" כך: "תקבולי ביטוח סוציאלי המתקבלים בישראל מרשויות מדינה זרה ואינם חייבים מכח דין במס במדינה המשלמת, למעט תקבולים כאמור שאינם חייבים במס מכח אמנה שבה נקבע כי התקבולים חייבים במס בארץ המושב בלבד".



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

הכנסה שנועדה להבטיח קיום מינימלי בכבוד, על אף שבידיו הכנסה בסכום העולה על המינימום הקבוע בחוק.

האם רנטת BEG היא בגדר הכנסה שהותרגה בחוק או בתקנות?

36. משקבענו שרנטה המשולמת למערערים מהווה הכנסה לפי סעיף 2 לפקודה, נפנה לבחון האם מתקיימים לגביה החריגים הקבועים בחוק או בתקנות. סעיף 10 לחוק מחריג - לצורך בחינת הזכאות לפי החוק - תשלומים מסויימים מהגדרת הכנסה. רנטת BEG לא נקבעה באותו סעיף כתשלום שאינו בגדר הכנסה. וכך קובע הסעיף:

"על אף האמור בסעיף 9, לא תיחשב כהכנסה -

(1) קיצבת 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 שר בתקנות."

37. אם כך, נקודת המוצא של המחוקק הייתה שלא כל הכנסה מוצדק להביא בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה. המחוקק עצמו קבע שני סוגי הכנסות שלא תמנינה בגדר הכנסה, ואת שאר המקרים הותיר למחוקק המשנה לקבוע¹⁷. 38. בהתאם, מכח ההסמכה שבסעיף 10(3) לחוק הותקנו התקנות, במסגרתן פורטו בתקנה 17 תשלומים שונים אשר לא ייחשבו כהכנסה לעניין הזכאות לפי החוק, וביניהם תשלומים ספציפיים המשולמים לניצולי שואה. רנטת BEG העומדת ביסוד ערעור זה, אינה כלולה בהם. כך קובעת התקנה:

"לענין הזכאות לגימלה ושיעורה לא תיחשב כהכנסה -

...

(12) תשלום לפי ההסכם מיום 9 באוקטובר 1992 שנחתם בידי שר האוצר הפדרלי של גרמניה ובידי ועדת התביעות החומריות של יהודים נגד גרמניה;

(13) קצבה המשתלמת לפי הוראות החוק בדבר תשלום רנטות בשל עבודה בגטו, כאמור בתיקון הספר השישי לחוק הסוציאל, אשר התקבל בגרמניה ביום 20 ביוני 2002;

"...

¹⁷ עניין יאיר, בפסקה 53 לפסק הדין.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

39. בעניין **איוניר**¹⁸ ובעניין **נולמן**¹⁹ נקבע כי תקנה 17 מהווה רשימה סגורה של סוגי הכנסה אשר לא יבואו בחשבון לקביעת זכויות לגמלה. מכאן, שעה שרנטת BEG לא נמנתה עם ההכנסות שלא יובאו בחשבון (כמו תשלומים אחרים המשולמים לניצולי שואה, כגון קצבה לפי חוק הנר"ן), הרי שיש להביאה בחשבון.

40. זאת ועוד, החרגת תשלומים מסוימים המשולמים לניצולי שואה מגדרי הכנסה לצורך קביעת זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי או לפי החוק מופיעה בחיקוקים נוספים. כך למשל, במסגרת חוק ההטבות, נקבע כי קצבה חודשית לפי הסכם 1992 (דהיינו, רנטת 1992)²⁰ וכן מענק (רבעוני או שנתי) לפי חוק ההטבות, לא ייחשבו הכנסות לעניין גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי או לפי החוק. וכך נקבע בסעיף 8א(א) לחוק ההטבות:

"(א) קצבה חודשית לפי ההסכם עם גרמניה, או מענק רבעוני ומענק שנתי לפי חוק זה, לא ייחשבו כהכנסה –

(1) לענין פקודת מס הכנסה, או לענין תשלומי חובה או היטלים אחרים, לפי כל דין;

(2) לענין גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, או לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980;

(3) לענין שכר דירה בהשכרה ציבורית;

(4) לענין תגמול לפי הכנסה ותגמול מוגדל לפי הכנסה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או לפי חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954.

(ב) "...

הנה כי כן, על פי סעיף זה, המחוקק החרג מגדר הכנסה, בין היתר לפי הפקודה, תשלומים מסוימים המשולמים לניצולי שואה, ולענייננו רנטת 1992. קצבאות חודשיות אחרות המשולמות לניצולי שואה, ובכללן רנטת BEG וקיצבה לפי חוק הנר"ן, שאוזכרו במפורש בחוק ההטבות (כאשר זה מנה אותן בסעיף 1 לאותו חוק בגדר "קצבה בשל רדיפת הנאצים") לא הוחרגו. העובדה כי המחוקק החרג באופן מפורש תשלומים מסוימים (לענייננו, את רנטת 1992) מגדר "הכנסה", בין היתר לפי הפקודה, ולא החרג את רנטת BEG מושא ערעורנו (או קיצבה לפי חוק הנר"ן), מובילה אותנו למסקנה כי אין מדובר בלקונה כטענת המערערים, אלא בהסדר

¹⁸ בפסקה 12 לפסק הדין.

¹⁹ בפסקה 18 לפסק הדין.

²⁰ סעיף 1 לחוק ההטבות מגדיר את "ההסכם עם גרמניה" כך: "ההסכם שנחתם ביום י"ב בתשרי התשנ"ג (9 באוקטובר 1992), בידי שר האוצר הפדרלי של גרמניה ובידי ועידת התביעות החומריות של יהודים נגד גרמניה", דהיינו הכונה להסכם 1992.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

שלילי. קרי, באופן מודע לא החרגי המחוקק את רנטת BEG מגדרי הכנסה, ומשכך "הכנסה" זאת מובאת בחשבון לצורך בחינת הזכאות לגימלת הבטחת הכנסה²¹.

הטענות הנוספות

41. עוד טוענים המערערים כי ניצול שואה שמקבל רנטת BEG בהכרח אינו זכאי לקבל הבטחת הכנסה, באופן שהופך את הגדרת "ניצול שואה נזקק" שבסעיף 1 לחוק ההטבות לאות מתה. אין בידנו לקבל טענה זו. להלן נבאר את עמדתנו.

42. כאמור לעיל, הבטחת הכנסה על פי תכליתה מהווה רשת ביטחון אחרונה לזכאים אשר הכנסתם אינה עולה על המינימום הקבוע בחוק כתלות במצבם המשפחתי. הגדרה זו מבטיחה כי ניצולי שואה (ואחרים) אשר לא מגיעים לרמת הקיום המינימלית הקבועה בדין - יהיו זכאים לקבלה. עוד טוענים המערערים כי פסיקת בית הדין האזורי מפלה אותם ביחס לניצולי שואה אחרים הזכאים לקצבאות אחרות אשר אינן בגדר "הכנסה". טענה זו נטענה בצמצום ומבלי שהוצגו טיעונים או אסמכתאות להוכחתה.

43. אין אנו סבורים שהחרגת רק חלק מהקצבאות המשולמות לניצולי שואה על ידי המחוקק יוצרת בהכרח אפליה אסורה בין קבוצות שונות של ניצולי שואה. מדובר בקצבאות שונות, הנבדלות זו מזו בתכליתן ובתנאי הזכאות להן. בעניין זה מקובלת עלינו עמדת היועץ המשפטי לממשלה (סעי' 84-90 להודעת היועץ המשפטי לממשלה) ולפיה לכל אחת מהקבוצות השונות של ניצולי השואה נסיבות שונות וכפועל יוצא של כך כל קבוצה זכאית לסל שונה ונפרד של הטבות.

44. בית המשפט העליון, קבע כי ההבחנה הנוהגת בחקיקה בין ניצולי שואה אינה לוקה בהפליה פסולה, עת נדרש בעניין **כץ לזקן**²² להבחנה המעוגנת בהסדרים השונים בין ניצולי שואה (כאלו שהגיעו ארצה עד 1953 וזכאים לרנטת BEG לבין ניצולי שואה שעלו ארצה לאחר מכן וזכאים לקצבאות ולהטבות אחרות). גם בעניין **בורובסקי**²³ דחה בית המשפט העליון טענות בדבר אפליה בין ניצולי שואה, בקובעו כי השתייכות ניצול שואה פלוני, על פי מאפייניו הייחודיים, למסלול פיצוי מסוים, המקנה לו מערך הסדרים והטבות שונה, אין בו משום אפליה.

²¹ השוו עניין **סטופניצקה**, בפסקה 19 לפסק הדין.

²² עניין **כץ לזקן**.

²³ בג"ץ 8766/11 **בלומה בורובסקי - ממשלת ישראל** (26.1.2014); דנג"ץ 1911/14 **בלומה בורובסקי נ' ממשלת ישראל** (9.6.2014).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

45. באופן דומה, טענת אפליה ביחס להבחנה בין קבוצות מקבלי הקצבאות בקרב ניצולי השואה נדונה ונדחתה בפסיקתו של בית דין זה בעניין נולמן, שם נאמרו דברים היפים גם לענייננו:

"בענייננו, אין אנו סבורים כי ההבחנה שבין הקצבאות השונות לפי מקורותיהן, היא הבחנה אסורה העולה כדי אפליה אסורה הדורשת התערבותנו על מנת להסירה. ונסביר:

א. כאמור, בענייננו, מדובר בקצבאות בעלות מאפיינים שונים, כאשר קבוצת ניצולי השואה הזכאים לקצבה מכוח הסכם 1992, היא קבוצה בעלת מאפיינים ייחודיים המצדיקים את הבחנתה אל מול קבוצות ניצולי שואה אחרות. כפי שפורט בעמדת היועמ"ש - מדובר בקבוצת ניצולים אשר הוכרו כזכאים לקבלת פיצוי רק החל משנת 1992, בעוד שהסדרים החלים על קבוצות הניצולים האחרות, מכוח חוק הנר"נ או מכוח החוק הגרמני הפדרלי, הוכרו כזכאים לקבלת פיצוי זמן רב לפני כן; הקצבה אותה מקבלים ניצולי השואה מכוח הסכם 1992 נמוכה, משמעותית, מהקצבאות האחרות: כיום עומדת קצבה תלת-חודשית זו על סך של 1,006 יורו לשלושה חודשים, כלומר כ- 1,400 ש"ח לחודש, בעוד שקצבה לפי חוק ההטבות יכולה להגיע עד סכום של 9,372 ש"ח לחודש; הקצבה אותה מקבלים ניצולי השואה מכוח הסכם 1992 אף "קשיחה" מיתר הקצבאות הרלבנטיות, במובן זה שאין קריטריון כל שהוא היכול לשנות את גובהה כך שקצבה זו אינה נותנת מענה נוסף למצבים רפואיים או סוציאליים מיוחדים, בשונה מההסדרים לפי חוק הנר"נ או החוק הגרמני.

ב. עם כל הקושי הכרוך ביצירת הבחנה בין קבוצות שונות של ניצולי השואה, על יסוד שיקולים תקציביים ו/או על יסוד נסיבות חיהם בזמן המלחמה או לאחר עלייתם ארצה – והבחנה זו מעוררת תחושת אי-נוחות גדולה – הבחנה זו אינה זרה לבית דין זה והיא נידונה בפסיקותיו ובפסיקותיו של בית המשפט העליון (ראו, למשל: בג"ץ 6321/14 "כן לזקן - לקידום זכויות הזקנים" נ' שר האוצר (9.3.2017); עניין סטופניצקה).

ג. אף נתנו דעתנו לטענת המוסד, שצוינה גם בעמדת היועמ"ש, לפיה החרגת הפיצוי מכוח הסכם 1992 אינו כרוך בעלויות תקציביות ניכרות, בעוד החרגת הפיצוי מסוג הפיצוי שמקבל מר נולמן כרוכה בעלויות תקציביות ניכרות. אנו סבורים כי אמת מידה זו, לכשעצמה, אינה מספקת על מנת לבסס את הקביעה כי מדובר בהבחנה מותרת. עם זאת, כשנימוק זה מצטרף לאמור לעיל, הרי שלפנינו מכלול נימוקים ענייני ורלבנטי לצורך הקביעה כי אין מדובר במקרה של אפליה פסולה.

ד. הנה כי כן, ייתכן מצב בו יוכר טעם ענייני להבחנה בין קבוצות בקרב אוכלוסיית הניצולים על יסודו של שוני רלבנטי."



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

46. לאור האמור לעיל, ומשלא הוצגו על ידי המערערים טיעונים ונתונים רלוונטיים ביחס להעדר טעם ענייני להבחנה בין קבוצת מקבלי רנטת BEG לבין קבוצת מקבלי תשלומים אחרים ומשעל פניו, עסקינן בקבוצות שונות, שנהוגה ביניהן הבחנה רלוונטית לאור מכלול הנסיבות ולאור תכליתן, ושמלא הוכחה אפליה כנטען - הגענו לכלל מסקנה כי אין בידנו לקבל את הטענה שההבחנה בין הקצבאות השונות לפי מקורותיהן, היא הבחנה אסורה העולה כדי אפליה אסורה הדורשת את התערבותנו על מנת להסירה.

47. עוד טוענים המערערים כי ההשלכות התקציביות של קבלת הערעור בעניינם יהיו זניחות בשל שני טעמים. הראשון, מספרם המועט של ניצולי שואה; השני, העובדה שרנטת BEG משולמת ממשלת גרמניה ולא מתקציב מדינת ישראל. הגם ששיקולים תקציביים מקבלים ביטוי בסוגיות המגיעות לפתחו של בית דין זה, סבורים אנו כי השיקול התקציבי אינו רלוונטי ביחס לסוגיה הדרושה הכרעה. זאת משקבענו כי רנטת BEG המשולמת למערערים מהווה הכנסה אשר תובא בחשבון בעת בחינת זכאותם של המערערים להבטחת הכנסה. לא ניתן לייצר זכות שאינה קיימת בחוק, אך משום שעלותה זניחה.

48. לבסוף נשוב ונציין כי ערים אנו לכך שעתירתו של **איוניר** התקבלה אלא שהיא התקבלה ביחס לעותר בלבד, בהעדר התייצבות פרקליטות המדינה בשל שביתת הפרקליטים באותו מועד, וללא הכרעה בטענות לגופן, ומכאן שאין מקום להקיש מעתירת **איוניר** לעניינם של המערערים. בהקשר זה יצוין כי טענה דומה ביחס לאפליה נדחתה זה מכבר על ידי בית דין זה בעניין **סטופניצקה**.

49. לסיכום, רנטת BEG כמו גם תשלומים חודשיים שונים המשולמים לניצולי שואה הם בבחינת הכנסה לפי סעיף 2(5) לפקודה. זאת בדומה, לפנסיות שונות המשולמות, לרבות בגין נזקי גוף, בריאות ועוד. בשים לב לתכליות החוק, לסייע רק למי שאין בידו אמצעי קיום מינימליים, קבע המחוקק כי ככלל הכנסותיו של מבוטח יובאו בחשבון. המחוקק ומחוקק המשנה ראו לנכון להחריג מגדר עקרון זה רק תשלומים מסויימים, וביניהם רק תשלומים מסויימים המשולמים לניצולי שואה. העובדה כי המחוקק העניק פטור ממס הכנסה לתשלומים מסויימים, כגון לרנטת BEG, אין משמעה כי ניטל מהרנטה אופיה כהכנסה. משכך ומשהוראות החוק והתקנות ברורות, לא הוכחה אפליה פסולה ואין לפנינו השגה על חוקתיותם, אין מנוס מדחיית הערעורים חרף ההבנה לליבם של המערערים.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 45543-05-20

עב"ל 45473-05-20

50. סוף דבר – לצערנו, חרף הרצון הטוב, אין בידינו, בגדרי המסגרת החוקית הקיימת, לקבל את הערעורים. שני הערעורים נדחים. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתן היום, י"ז שבט תשפ"ב (19 ינואר 2022) בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

אילן סופר,
שופט

רועי פוליאק,
שופט

אילן איטח,
סגן נשיאה, אב"ד

מר דורון קמפלר,
נציג ציבור (מעסיקים)

גברת ורדה אדוארדס,
נציגת ציבור (עובדים)

