

בית משפט השלום בחיפה**19 אוקטובר 2009****תא"מ 8227-07-08 פרידמן נ' המוסד לביטוח לאומי****בפני כב' השופט יואב פרידמן****תובעים 1. אהובה פרידמן****נגד****נתבעים 1. המוסד לביטוח לאומי****החלטה**

1. תביעה כספית בסדר דין מהיר שהוגשה בתחילה לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה. השאלה הנצרכת להכרעה הנה האם קמה אחריות למוסד לביטוח לאומי בגין נזק כספי שנגרם למבוטח בשל אי יידועו במועד בדבר הזכות להגיש תביעה לקצבת זקנה.

2. הנתבע, המוסד לביטוח לאומי (להלן "מל"ל"), העלה בבית הדין טענת חוסר סמכות עניינית, היות ועילת התביעה הינה נזיקית או בדיני עשיית עושר. הטענה התקבלה והתביעה הועברה לבית משפט זה (תיק בל 3406/07, [פורסם בנבו], החלטה מיום 18.6.08). אין חולק אפוא, כי הסמכות קנויה לבית משפט זה, בין משום שהיתה קנויה במקור ובין משום שרכש הסמכות מכוח העברה לפי סעי' 79 לחוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984 (ראה סעי' 39 לחוק בית הדין לעבודה המחיל סעי' 79 לחוק בתי המשפט. לגבי סמכות שמכוח העברה ראה למשל רע"א 3319/00 יאיר שור נ' בן יקר גת חברה להנדסה ובניין בע"מ פ"ד נה(2) 817; ע"א 145/58 קלקודה נ' אגד פ"ד יג 260).

רקע

3. ב 17.9.02 נפטר בעלה של התובעת. החל מ 1.10.02 משולמת לתובעת קצבת שארים ע"י המוסד לביטוח לאומי.
4. התובעת הנה ילידת 11.3.43, ובהגיעה לגיל 60, ב 11.3.03, היתה זכאית לקצבת זקנה. את התביעה לקצבת זקנה הגישה רק ב 16.4.07.
5. התובעת טוענת כי ראשית, סברה במקור שמאחר והיא מקבלת קצבת שארים אין היא זכאית במקביל גם לגמלת זקנה, ושנית שלא יודעה על ידי המל"ל באופן כלשהו על זכותה להגיש קצבת זקנה (חרף היותה מקבלת קצבת שארים, ובכלל).

6. המל"ל טוען ראשית, שאינו חייב ליידע המבוטחים שהם זכאים להגיש תביעה לקצבת זקנה, ושנית שעובדתית, חרף זאת, פעל ליידע התובעת בדבר זכאותה לקצבת זקנה, ושלח לה טופס יזום תביעה עוד בחודש 1/03, היינו כחודשיים לפני שהגיעה לגיל הזכאות. התובעת טוענת כאמור כי לא קבלה טופס כנ"ל.

7. היות והתביעה לקצבת זקנה הוגשה רק ב 16.4.07, ומכוח סעי' 296 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995 (להלן "החוק") אושרה התביעה ע"י המל"ל רק מ 1.4.06, היינו כשנה רטרואקטיבית ממועד הגשת התביעה. ראוי להבהיר כבר בשלב זה כי התובעת, ואף עמותת המשפט בשירות הזקנה (שצורפה כידיד בית המשפט), אינן חולקות כי למל"ל אין אכן שיקול דעת לאשר התביעה למעלה מ 12 חודשים רטרואקטיבית, שכן כך גוזר סעי' 296 לחוק (ראה להלן). הטענות כאמור אינן שהמל"ל יישם שלא כדין את החוק, אלא שהתרשל כלפי התובעת ולחילופין עשה עושר ולא במשפט משלא קיים חובתו ויידע התובעת במועד בדבר זכותה להגיש תביעה לקצבת זקנה.

9. המשמעות אינה אובדן "מלא" של הקצבה: למי שמשתלמות קצבת שארים וגם קצבת זקנה – מנוכה סכום מסויים מקצבת השארים, שכן קצבת השארים מועמדת על אחוז מסויים מסכום הקצבה המלא. התקופה "האבודה" בה לא השתלמה קצבת הזקנה ואליה מתייחסת התביעה הנה אפוא מ 3/03 ועד 3/06. והנזק שנגרם לתובעת לתקופה זו הנו שווי קצבת הזקנה לכל אותה תקופה, בניכוי סכום שהיה יורד ממילא מקצבת השארים המלאה מדי חודש, אלו הוגשה התביעה לקצבת זקנה במועד והשתלמה לכל התקופה.

10. הסעיפים הרלבנטיים הם סעיפים קטנים (א) ו (ב) של סעי' 296 לחוק וזה נוסחם:

(א) כל תביעה לגמלת כסף, תוגש למוסד תוך שנים עשר חודשים מהיום שבו נוצרה עילת התביעה.

(ב) הוגשה התביעה אחרי המועד האמור בסעיף קטן (א), וקבע המוסד כי התובע זכאי לגמלה בעד תקופה שקדמה להגשת התביעה, תשולם לו הגמלה שהוא זכאי לה, ובלבד שלא תשולם גמלה בעד תקופה העולה על 12 חודשים, שקדמו בתכוף לפני החודש שבו הוגשה התביעה כאמור; היתה התביעה שהוגשה כאמור, למענק או לגמלה אחרת שאינה משתלמת בעד תקופה מסוימת, ישולמו המענק או הגמלה האמורים, בתנאי שבחודש שבו הוגשה התביעה למוסד, טרם חלפו 18 חודשים מהחודש שבו נוצרו התנאים המזכים בגמלה.

נוסח ס"ק (א) הנו הנוסח העדכני כפי תיקון 19 לחוק מ 1998. נוסחו הקודם של ס"ק (א) היה מחמיר פחות, ושייר את שיקול דעת המל"ל להכיר בתביעה אף שהוגשה באיחור, לתקופה רטרואקטיבית העולה על 12 החודשים מן המועד בו הוגשה התביעה. וזה הנוסח הקודם:

"כל תביעה לגמלת כסף תוגש למוסד תוך שנים עשר חודשים מהיום שבו נוצרה עילת התביעה, אולם רשאי המוסד ליתן גמלה, כולה או מקצתה, אף אם נתבעה אחרי המועד האמור."

אותו שיקול דעת ניטל אפוא מן המל"ל.

10.1 עיון בדברי ההסבר להצעת החוק (ה"ח 2608 מ' 26.3.97) מעלה כי המחוקק ביקש ליצור תמריץ להגשת התביעות במועד. בעולה מהצעת החוק:

א. מסתבר שבזמנו הפעיל המוסד לביטוח לאומי את שיקול הדעת שניתן לו על דרך קביעת הנחיות פנימיות, לפיהן הכיר בכל מקרה בתקופה רטרואקטיבית של 12 חודש שקדמה להגשת התביעה; בתקופה נוספת של 12 חודש לפני - בכפוף לסיבה בגינה השהה המבוטח הגשת התביעה, ובתקופה נוספת של 12 חודש לאחר אם מצבו הרפואי והכלכלי של הזכאי הצדיק זאת לדעת המוסד.

ב. בית הדין הארצי לעבודה בפסיקתו אימץ הנחיות פנימיות אלה של המל"ל, עד 1994, כאשר שיקולים שנמנו היו שקצבה אמורה לשמש צרכים שוטפים, שיבוש ייעוד הקרנות התקציביות של המוסד, רשלנות זכאי המשהה תביעתו וכי אין להפוך המוסד לקופת חסכון של הזכאי.

ג. בשנת 1994 חלה שינוי בגישת בית הדין הארצי, באופן שעל המוסד לשלם רטרואקטיבית עד 7 שנים אחורה ממועד הגשת התביעה, בתנאי שיש מסמכים המוכיחים הזכאות לתקופה. המחוקק גרס (עמ' 285 להצעת החוק) כי שנוי זה אינו מתיישב עם הרציונל שקצבה אמורה לשרת צרכים שוטפים, והוא יוצר תמריץ שלילי להגשת התביעה במועד.

ד. בד בבד באותה הצעת חוק, עם קיצור תקופת הזכאות הרטרואקטיבית (הוצע להעמידה על 48 חודש, אלא שבתיקון מאוחר יותר מ' 2002 קוצרה התקופה המנויה בס"ק (ב) והועמדה על 12 חודש כאמור), הוצע לקבוע מנגנון שערך אחד של הפרשי הצמדה לכל התקופה בגינה שולם רטרואקטיבית, תוך ציון שהמנגנון נועד בסה"כ לשמור על ערכה הריאלי של הגמלה, ואין הצדקה להבחין בין תקופות שונות לעניין מנגנון השערוך (עמ' 288 להצעת החוק).

10.2 ב"כ התובעת בהשלמת סיכומיו, הפנה לביקורת שנמתחה על השינוי בסעיף, הפוגע בזכויות מבוטחים תמימים שאינם ערים לחובה להגיש תביעה – בין כי אינם ערים לזכות כלל בזמן אמת, ובין כי אינם ערים למגבלת הזמן, כאשר הלך רוח "סביר" של זכאים הנו שאם הם משלמים דמי ביטוח לאומי כל השנים, מדוע שתאבד זכאותם רק כפרי הגשת תביעה באיחור (שמא יש מקרים בהם לא מודע הזכאי לכך שתביעתו הוגשה באיחור גם בשל גורמים חיצוניים לו עצמו: ראה למשל בל (י-ס) 11290/08 **בן נעים טליה נ' ביטוח לאומי סניף ירושלים** (פרסום נבו)). כאשר מן הצד שכנגד רשאי המוסד לתבוע חובות בגין תשלום דמי ביטוח לאומי ללא מגבלת זמן כה קשוחה. תהי הביקורת על המשטר שנקבע בחוק אשר תהי, במקרה שלפנינו עומד כאמור נוסחו המוגמר של סעי' 296, והמתחייב ממנו: שאין למל"ל שיקול דעת להכיר בתביעה לתקופה רטרואקטיבית שמעבר ל 12 חודש מיום הגשת התביעה.

11. המל"ל הגיש תעודת עובד ציבור לכימות הנזק הנטען שנגרם: עולה שהחישוב אינו רחוק מרחק רב מן הסכום שנתבע. מכל מקום, בישיבת 13.1.09 קיבלו הצדדים המלצתי שקודם תידון השאלה המשפטית, היינו: היש למל"ל חובת משלוח הודעות ויידוע המבוטחים לגבי המועד הקובע ממנו ניתן לקבל קצבת זקנה. היה ואין למל"ל חובה

כזו - תידחה התביעה. היה ויש חובה – יעבור הדיון לחלקו השני, העובדתי, היינו האם נשלחו הודעות במועד וכימות התביעה. הצדדים הגישו סיכומים בשאלה המשפטית, ובין לבין צורפה כאמור כידיד בית המשפט אף עמותת המשפט בשירות הזקנה, על מנת שתוכל להביע עמדה בשאלה המשפטית.

טענות התובעת

12. את מקור החובה המשפטית לשלוח הודעות למבוטחים שיידעו אותם מבעוד מועד בדבר זכותם להגיש תביעה לקצבת זקנה, תולה ב"כ התובעת בכמה מקורות נורמטיביים שרובם נזכרו בפסק הדין של ביה"ד הארצי לעבודה בעב"ל 1365/04 **אסתר ארוש נ' המוסד לביטוח לאומי** (פרסום נבו – להלן: **"עניין ארוש"**). אכן, מקרה זה שבפנינו אינו הפעם הראשונה בה נתבע המל"ל בניזקין מכוח הפרת חובה נטענת שהנה חיצונית לחוק עצמו ונובעת מאופן הפעלת החוק ברשלנות, תוך הפרת חובה נטענת שמן הדין המנהלי או החוזי.

12.1 מקורות לחובת גילוי שבדין החוזי ובאנאלוגיה למבטחות: לשיטת התובעת המל"ל פועל כגוף ביטוחי הגובה פרמיות מכוח חוק (דמי הביטוח הלאומי) מכלל האזרחים. לפיכך מן הדין להטיל עליו חובות גילוי בהיקף כזה שהוטל על מבטחות. לגבי היקף חובת הגילוי של מבטחת כלפי מבוטח ראה עא 4819/92 אליהו חברה לביטוח בע"מ נ' ישר מנשה פ"ד מט(2) 749.

בענין **ארוש** אף הובעה הדעה כי את החובה קיימת על המל"ל ליידע את המבוטחים בדבר ההליכים הנדרשים לשם מיצוי זכויותיהם – יש לעגן אף מכוח חובת תום הלב וחובת הגילוי, כאשר המקור לחובת הגילוי המוגברת שהוטלה על המל"ל (הן ביחס לזכויות והן ביחס לחובות החלות על המבוטחים) הנו גם סעי' 15 לחוק החוזים (חלק כללי), הקובע שהטעייה יכול שתהא ב"אי גילויין של עובדות אשר לפי דין, לפי נוהג או לפי הנסיבות היה על הצד השני לגלותן". כך – באנאלוגיה לחובות הגילוי המוטלות על מבטחת ביחסיה מול מבוטחה ותוך הפניה לע"א 4819/92 הנ"ל. סגנית הנשיא (כתארה אז) אלישבע ברק חזרה בדעת רוב בענין זה על העמדה שהביעה בעב"ל 1381/01 **ויולטה אולחובוק נ' המוסד לביטוח לאומי** [פורסם בנבו], ובע"ע 1341/01 **רחל רפפורט נ' מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי** (פורסמו בנבו). בענין **אולחובוק** נאמרו גם הדברים הבאים ע"י כב' השופטת (כתארה אז) נילי ארד (שהצטרפה באותו מקרה להנמקת כב' השופטת אלישבע ברק):

"ככלל, חלה חובת גילוי הדדית על המוסד ועל המבוטח בכל הנוגע לזכויות ולחובות הנובעים מן הדין. אכן, צודק חברי השופט צור, שחזקה היא "שמבוטח יודע את מכלול זכויותיו וחובותיו". אולם בכך לא סגי. עניין לנו בציבור מבוטחים מגוון, אשר נפתלות החוק, התקנות, הכללים, והתיקונים להם חדשות לבקרים – אינו נהיר להם דיו. אי לכך, חזקה על המוסד כי ינחה את המבוטח ויאיר עיניו, ולשיטתי – אף יתווה לפניו את האפשרויות השונות למיצוי זכויותיו. המוסד לביטוח לאומי הופקד על הקופה הציבורית שתכליתה להגשים את הזכויות הסוציאליות של ציבור המבוטחים, לפי דין. במסגרת זו, המוסד לביטוח לאומי וציבור המבוטחים אינם צדדים לעומתיים הנמצאים משני עברי המתרס, כי אם שותפים לזכויות ולחובות שבדין וככאלה חלים עליהם – אהדדי – וכחובה מוגברת, יחסי אמון, תום הלב והגינות" (הדגשה לא במקור).

המקרה שנידון בעניין **אולחובוק** נגע לדרישת המל"ל להשבת גמלת הבטחת הכנסה שלטענתו שולמה ביתר בהיעדר זכאות כאשר המבוטחת לא גילתה עובדת נישואיה בנישואי פרגוואי. התביעה להשבת הגמלה התקבלה

והתוצאה עמדה בערעור בנתוני המקרה, אולם בדעת רוב נקבעה אף חובת המל"ל להבהיר לציבור הזכאים לגמלה אימתי נוצרת הזכות להבטחת הכנסה ובאילו נתונים רלבנטיים היא תלויה.

12.2 ואכן מקורות חובה נוספים בהם תולה התובעת יהבה נעוצים במעמדו של המל"ל כמוסד סוציאלי האחראי על מימוש רוב הזכויות הסוציאליות במדינת ישראל, כאשר לאזרחים נוצרת ציפייה לגיטימית שחובה של המל"ל בצידה – ליידע אותם כראוי במקרה בו הם זכאים לתשלום ממנו. במסגרת זו, כך הטענה, על המל"ל לפעול ככל רשות ציבורית הפועלת כנאמן של הציבור. אי משלוח הודעה על הזכות להגיש תביעה עשוי שתגרום נזק לזכאי ועשיית עושר שלא במשפט מצדו של המל"ל, הנבנה מכספי הציבור שלא כדין, והכל כאשר אין מדובר בצדדים "לעומתיים" אלא בזכות סוציאלית, ואף בגוף שכל כולו נוצר על מנת לשרת את ציבור הזכאים, "ומשלו אין לו ולא כלום" (כניסוחו של השופט חיים כהן לגבי מעמדה של רשות בסעי' 5 לפסק דינו בבג"צ 142/70 שפירא נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושליים פ"ד כח(1) 325).

12.3 מעבר לחובת הנאמנות הכללית כלפי הציבור שחלה על המל"ל כמו על כל רשות ציבורית, וממנה גוזרת התובעת חובת מתן הודעה, סבורה התובעת כי למל"ל ספציפית קנוי מעמד של נאמן מכוח חוק הנאמנות, תשל"ט - 1979. כך בשים לב להגדרת הנאמנות בסעי' 1 לחוק הנאמנות, המגדירה נאמנות כזיקה לנכס על פיה חייב הנאמן להחזיק בנכס או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת: התובעת טוענת כי המל"ל פועל כנאמן של ציבור הזכאים שהנו בגדר הנהנה, כאשר סעי' 2 לחוק הנאמנות, קובע שאחת מדרכי יצירת נאמנות הנה על פי חוק, ובמקרה שלנו נוצרה הנאמנות בחוק הביטוח הלאומי. ב"כ התובעת מפנה לסעי' 10(ב) לחוק הנאמנות הקובע שהנאמן חייב לנהוג באמונה ושקידה במילוי תפקידו, כפי שאדם סביר היה נהוג בנסיבות, וגוזר מתוך חובה זו את חובת משלוח ההודעה לזכאי לקצבת זקנה, למניעת הנזק לנהנה. לשיטת ב"כ התובעת כפי שלא יתכן שעו"ד המחזיק עבור לקוחו בכספי נאמנות יימנע מלהודיע לו בהגיע המועד, כי הוא זכאי לכספים, כך יש לגזור אף ביחס למל"ל.

12.4 בנוסף טוען ב"כ התובעת כי הפרקטיקה שהמל"ל עצמו מודה בפה מלא בקיומה מאששת את חובתו לשלוח הודעות למבוטחים: המל"ל מודה הרי כי שלח מכתב ייזום תביעה לתובעת ובו הודעה על זכאותה לקצבת זקנה. היינו נוהגו של המל"ל עצמו לשלוח מכתבי ייזום תביעה – הוא המאשש את חובתו לעשות כן. כאן הפנה ב"כ התובעת לפתגם האנגלי "The proof of the pudding is in the eating". להיסטוריה שמאחורי הפתגם (והפודינג) - ראה ביאור באתר:

<http://www.phrases.org.uk/meanings/proof-of-the-pudding.html>

טיעוני המל"ל:

13. המל"ל טוען כי חובת הגשת התביעה רובצת לפתחו של המבוטח, וכי אין חובה על המל"ל לרדוף אחר מבוטחיו או לחפשם. תנאי הכרחי להענקת גמלה על פי החוק הנה הגשת תביעה ע"י המבוטח. בהיעדר תביעה לא קמה זכות לגמלה: תקנה 1 לתקנות הביטוח הלאומי (הגשת תביעה לגימלה ואופן תשלומה) התשנ"ח 1988 מחייבת

הגשת תביעה למל"ל על טופס יעודי, וכן ראה למשל תב"ע (ארצי) לח/95 – 0 המוסד לביטוח לאומי נ' בר יצחק פד"ע י' 247 (סע' 5 לפסה"ד); פסקה 9 לפסק הדין בעב"ל 162/07 אורי מור נ' המוסד לביטוח לאומי [פורסם בנבו], תק-אר (2007) 4 522.

13.1 המל"ל מודה כאמור בכך ששלח לתובעת מכתב ייזום תביעה בחודש 1/03, לקראת גיל 60 שממנו ואילך זכאית היא לקצבת זקנה. אלא שלטעמו אין הוא חייב לעשות כך, שכן פסקי הדין המחייבים בבית הדין הארצי קבעו כי אי ידיעת החוק או הכרת הזכות הסוציאלית שמכוחו אינה מקנה למבוטחים זכויות שאינן קבועות בחוק (דב"ע נב/00-142 אייזיק נ' המוסד לביטוח לאומי; עב"ל 1281/00 אבו ג'אמע נ' המוסד לביטוח לאומי). זאת ועוד: בית הדין הארצי קבע לא אחת כי על המבוטחים לפנות למל"ל באמצעות טופס תביעה מתאים, ואין כל חובה חוקית הרובצת על המל"ל, ליידע את המבוטחים אודות אפשרויות התביעה העומדות בפניהם: המל"ל הפנה כאן לדב"ע לג/51 – 0 יצחק אדרי נ' המוסד לביטוח לאומי פד"ע ד' 381, שם נאמר כי -

"בהיות מתכונת חוק הביטוח הלאומי כפי שהנה, אין המוסד חייב לחפש את מבוטחיו באשר הם שם ולהעניק להם גמלאות, אלא על המבוטחים לפנות אליו בתביעה. המוסד אינו יודע ואינו יכול לדעת אם מגיעה או שאינה מגיעה קצבת זקנה, ובאיזה שיעור..., כל עוד אין המבוטח טורח להציג בפניו את פרטי הכנסתו..."

המלל טוען אפוא בסע' 6 בסיכומיו שלא יעלה על הדעת כי הגוף החולש ומטפל בביטחון הסוציאלי של תושבי מדינת ישראל כולה ידרש כענין שבחובה (להבדיל מייזום תביעות ביוזמתו כאקט של שיפור שירות) לעקוב מדי יום האם פלוני הגיע לאקט פרישה, לאתרו במקום מגוריו ולהתריע בפניו כי עליו להגיש תביעה. דומה כי כאן מתפרץ המל"ל לדלת פתוחה. השאלה אינה האם על המבוטח להגיש תביעה כתנאי לקבלת גמלה או זכות סוציאלית המוענקת בחוק. התשובה לשאלה זאת אכן חיובית. היות והמילה "חיפוש" של המבוטחים היא מילה רחבה, ראוי לציין כבר כאן כי השאלה גם אינה האם על המל"ל להקיש על דלתו של מבוטח וליידעו בשיחה אישית על זכותו להגיש תביעה (להבדיל מחובת פקידי המל"ל להשיב באופן מדויק לשאלות של אזרח הפונה אליהם בשאלה בסניפים). אכן דרישה שכזו אינה מעשית על פניה ועשוי אף שתטיל עלויות יתירות ובלתי מוצדקות הנגרעות בסופו של דבר מכספי תמיכה סוציאלית שלתועלת הציבור כולו, לרבות צבור הקשישים (שברובו מודע ממילא בעצמו או באמצעות בני משפחה או שרותי רווחה לצורך בהגשת תביעת זקנה בהגיע גיל הזכאות). גם התובעת או עמותת המשפט בשירות הזקנה לא התיימרו לטעון לחובה מעין זו, אלא לחובה צנועה בהרבה (בדיוק אותה חובה שהמל"ל טוען שקיים בפועל, ולו לפני משורת הדין, לשם שיפור השירות): ייזום תביעות, באמצעות משלוח מכתב לכתובתו הידועה של המבוטח, המיידע הזכאי לכך שבקרוב יגיע לגיל המזכה אותו בקצבת זקנה, ועליו להגיש תביעה אם הוא רוצה לזכות בה. לא איתור מבוטח שנעלם ללא עדכון כתובת, לא משלוח חוקרים או פקידים לאתרו ולשוחח עמו, בסה"כ לשלוח מכתב. ממילא ברור שאם יחליט המבוטח שהוא מגיש תביעה, הרי שבמסגרת אותה תביעה, המוגשת למל"ל על טופס מתאים, חייב המבוטח ליתן הפרטים המלאים והמדויקים על פי הנחיות הטופס, המאפשרים למל"ל לבדוק הן עצם הזכאות והן כימותה הכספי על פי דין.

המל"ל הפנה גם לפסק דין נוסף של ביה"ד הארצי לעבודה בעב"ל 313/03 בניאל ויקטור נ' המל"ל [פורסם בנבו] (פסק דין מיום 11.5.04 שצורף לסיכומי המל"ל): באותו מקרה נדחתה גמלת הבטחת הכנסה לתקופה שמיום 1.11.97 ועד 1.4.98. טענת המערער היתה שבעקבות תאונת עבודה מיום 6.11.97, בעקבותיה הודע לו ב 29.3.98 כי

אין הוא זכאי לדמי פגיעה מ 15.11.97 ועד 18.3.98, נמנע הוא מלהגיש את תביעתו למל"ל לתשלום גימלת הבטחת הכנסה, באשר המוסד לא יידע אותו לפני כן על זכות הגשת התביעה. הערעור נדחה תוך ציון (שצוטט בסיכומי המל"ל) כי **"בכלל אין חובה על המוסד ליידע את המבוטחים בדבר כל אפשרויות התביעה את המוסד העומדות בפניהם אלא על המבוטח עצמו לברר זאת ולהגיש תביעה כנדרש בדין"**. אלא שהמלים "בכלל" ו "כל" שבחרתי להדגיש, מעדנות ההנמקה ומלמדות על כך שביה"ד הארצי לא ראה לנכון לקבוע שבכל מקרה אין למל"ל חובת יידוע וייזום תביעות. וכן ראוי לציין כי המשכו הישיר של הציטוט הנו: **"נוסיף על כך, כי בפרט כך הם הדברים במקרה שלפנינו שעה שלפני מתן ההחלטה בדבר דחיית התביעה לדמי פגיעה לתקופה שמיום 15.11.97 ועד 18.3.99 לא ידע המוסד מראש, כי תביעתו זו של המערער נדחה על ידו לאחר מכן"**.

13.2 המל"ל טוען עוד כי הביטוח הלאומי הנו ביטוח סוציאלי מכוח חוק ולא שירות סוציאלי, ודמי הביטוח אינם אלא חובה שבחוק שהוטלה על כל מבוטח לצורך מימוש התכלית הסוציאלית שביסוד החוק, בלא קשר באם יהנה המבוטח אי פעם מגמלה כלשהי. לטעון זה ניתן להוסיף גם – "להבדיל מפרמיה" במסגרתה משלם מבוטח למבטחת עבור ביטוח וולונטארי שהוא רוכש ממנה.

טיעוני עמותת המשפט בשירות הזקנה

14. העמותה נמנעה מחזרה על הטיעונים המשפטיים העקרוניים שכבר נזכרו בסיכומי התובעת, והתרכזה במאפיינים היחודיים המאפיינים אוכלוסיית הזקנים, שלאורם מקבלת משנה תוקף לשיטתה, חובת היידוע המוטלת על המל"ל. העמותה ציינה כי כי פלח האוכלוסיה של הזקנים העניים הנו מהמוחלשים והמודרים ביותר בחברה, שעמדתם כקבוצה כמעט אינה נשמעת בהליכים עקרוניים.

14.1 העמותה ביארה כי קצבת הזיקנה הנה הנדבך המרכזי ברשת הביטחון הסוציאלית לעת זקנה, כך בשל צירוף הנתונים הבא:

א. הזקנים הנם "קבוצת הלקוחות" הגדולה ביותר של מערכת הביטחון הסוציאלית במדינה, כאשר יותר משליש מן התשלומים שמדינת ישראל מקצה לגמלאות הבטחון הסוציאלית מיועדים לאוכלוסיה זו (אבהיר כי קבעתי שסיכומי המל"ל יוגשו לאחר סיכומי התובעת והעמותה גם יחד על מנת שיהא בכוחו של המל"ל להתייחס למכלול הטענות, ואף הגדלתי היקף הסיכומים שהוקצו למל"ל לתכלית זו. המל"ל, שבדאי אמון על הנתונים שזכרו בסיכומי העמותה, הגיב אך לטיעונים המשפטיים של התובעת, וטענותיו נזכרו לעיל; אין טענה שהנתונים שצינו ע"י העמותה אינם מדויקים).

ב. בכל שנה מוקדשות לקצבאות הזקנה יותר מ 15 מליארד ₪.

ג. היקפן הניכר של קצבאות הזקנה הנו פועל יוצא של גידול אוכלוסייה זו ובחלקה בכלל אוכלוסיית המדינה (כ 10%), עם הגידול בתוחלת החיים.

ד. לקבוצה זו צרכים רבים המחייבים את התערבות מערכות הבטחון הסוציאליות בישראל באופן מקיף יותר מאשר בנוגע למרבית בני גיל העבודה. עם התקדמות הגיל נדרשות הוצאות גבוהות יותר עבור תרופות ושירותים רפואיים.

ה. יש 4 רבדים לביטחון סוציאלי בזקנה: קצבאות הזקנה האחידות, השלמת הכנסה, פנסיות תעסוקתיות ותכניות חיסכון.

יציאת מבוגרים רבים משוק העבודה אינה רצונית אלא מנדטורית בשל גיל הפרישה, ורק 10% מבני ה-65 ומעלה מתפרנסים מעבודה. הסובלים העיקריים מכך הם זקנים שאינם בעלי פנסיה או חסכונות. אמנם משנת 2007 קיים צו הרחבה להפרשות לפנסיה, אך ממילא אין הוא משפר את מצב הזקנים כיום, כאשר רק ל-35% מבני ה-65 ומעלה יש פנסיה (צוין שהנתונים נלקחו מהשנתון הסטטיסטי לשנת 2007). בפועל, משמעות של היעדר פנסיה מעבודה היא שזקנים רבים שעבדו כל חייהם נאלצים להסתפק לעת זקנה בהכנסה של קו העוני, שכן קצבת הזקנה הנה מקור הכנסה יחיד, ולא אחת הם נאלצים אף לבקש השלמת הכנסה מהמל"ל.

ו. ללא גמלאות המל"ל 56% ממשקי הבית של זקנים היו מצויים מתחת לקו העוני.

14.2 הפועל היוצא הוא שקצבת הזקנה האוניברסלית (שנוסדה מלכתחילה מתוך הכרה שרק למדינה המשאבים והיכולת הארגונית למנוע ירידה חדה ברמת החיים לאחר פרישה מעבודה והבטחת רמת חיים מינימלית), הנה מקור הכנסתם העיקרי של הזקנים במדינת ישראל (כמובן שכאן מתייחס טיעונה של העמותה לפילוח סטטיסטי של האוכלוסיה המבוגרת, כאשר יש זקנים שרמת חייהם גבוהה לאור חסכונות עתירים או נכסים, לעתים בצירוף לפנסיה).

14.3 כיוון שתשלום קצבת הזיקנה מותנה בחוק בהגשת תביעה למל"ל, הרי שאי הידיעה לגבי מועד ההגשה ואובדן הזכאות הנגזר מסעי' 296 לחוק יובילו בהכרח לפגיעה במקור ההכנסה העיקרי של זקנים בארץ. אי משלוח הודעה על מועד הזכאות והסבר על אופן הגשת תביעה מערער בהכרח את רשת הביטחון הסוציאלית של זקנים בישראל.

14.4 מאזן הנוחות בין הצדדים תומך אף הוא בחובת מתן הודעה לציבור המבוטחים על דבר זכאותם לתבוע קצבת זקנה. הנזק שייגרם לחלק מן התובעים הפוטנציאליים רב מזה שייגרם למל"ל, באם תוטל עליו חובת משלוח ההודעה, בפרט כאשר עסקינן בצדדים לא לעומתיים כפי שכבר בואר. מצד אחד עומד האזרח, לעתים אזרח פשוט, ומן העבר השני מוסד גדול של המדינה, מוסד סוציאלי שבידו מערכות מחשוב מתקדמות המאפשרות בלחיצת כפתור להפיק ולשלוח מכתבים אוטומטיים לכל זכאי. לעומתו האדם הזקן שלעתים אין לו נגישות חברתית כלכלית או פיזית למידע עשוי להחמיץ המועד להגשת תביעה ולהפסיד סכומי כסף משמעותיים.

14.5 העמותה מפנה לכך שהמל"ל עצמו, במסגרת תיקים בהם נידונה השאלה האם על המל"ל להעניק הקצבה אוטומטית אף ללא תביעה, טען כי הוא עושה רבות ליידוע המבוטחים בדבר זכותם לקצבת זקנה באמצעות משלוח הודעה, היינו ייזום תביעות. כך טען המל"ל על מנת להמחיש כי אין צורך בתשלום אוטומטי. ההפניה היא לעב"ל (ארצי) 162/07 **אורי מור נ' המוסד לביטוח לאומי** [פורסם בנבו], **תק-אר (2007) 4 522; בל (ת"א) 4400/05 אליעזר גלעדי נ' המל"ל**, [פורסם בנבו].

בענין האחרון (סעי' 35 של פסק הדין) אכן התקבלה עמדתו של המל"ל עצמו לפיה החל מ 1987, נוהג הוא לשלוח מכתבי הודעה למבוטחים אודות זכותם להגיש תביעת זקנה, החל מחודשיים לפני גיל פרישה ועד שנה לאחר גיל הזכאות, ומידי שנה. קודם נהג המל"ל להסתפק במשלוח מכתב פעמיים בלבד במהלך חיי אדם, ולפני 1987 – בכלל לא. כעת כאמור נשלחים המכתבים מדי שנה, לשם שיפור השירות (יצוין כי באותו פסק דין נזכר שישנן סוגי גמלאות שיכול המל"ל בכל זאת לשלם בלא תביעה, אלא שאין המל"ל חייב לעשות כן).

דיון

15. בהקשרה של הפסקה האחרונה, יצוין כי בכתב ההגנה ראה המל"ל להתייחס לטענה לפיה קיים אצלו נוהג לשלוח מכתבי ייזום תביעות למבוטחים. במקום להודות בנוהג (ראוי) זה, בין אם מחוייב הוא בדין ובין אם לאו, טען המל"ל בסעי' 8 לכתב ההגנה שהוכחתו של נוהג חייבת להיות חד משמעית. אולי כך – אלא שעצם ההתייחסות תמוהה, לנוכח העמדה שהציג המל"ל עצמו בהליכים משפטיים אחרים כפי שפורט, ולנוכח מכתב מיום 29.7.07 שצירף המל"ל עצמו לכתב ההגנה (מכתב תשובה לב"כ התובעת), בזה הנוסח:

"בתשובה למכתבך, חובת הגשת התביעה חלה על המבוטח. יחד עם זאת, על מנת להגיע למיצוי מקסימלי של הזכות לקצבת זקנה, יוזם המוסד פניה לכל מי שמתקרב לגיל פרישה..."

אכן הוכח הנוהג בצורה ברורה. השאלה אפוא האם מדובר אך בנוהג ראוי, חובה שאי קיומה עשוי שתחייב המל"ל בפיצוי הזכאי לקצבת זקנה, בשווי החסר הכספי שנגרם לו מאי הגשת התביעה במועד. תשובתי לשאלה האחרונה הנה בחיוב.

16. כשלעצמי, איני סבור שהוכחה קונסטרוקציה של נאמנות שמכוח חוק הנאמנות, להבדיל מחובה המוטלת על כל רשות מנהלית לפעול בנאמנות לטובת הציבור. כפי שיחזור, די בחובה האחרונה על מנת לעגן חובתו של המל"ל במקרה שבפנינו.

איני משוכנע שאת היקף חובות הגילוי והיידוע היוזם של המל"ל כלפי ציבור הזכאים יש לקבוע בהכרח בזיקה ליחסי מבטח הפועל בשוק הפרטי מול מבוטחו. בנוסף, מבלי שאקבע מסמרות באופן נחרץ, אף איני משוכנע שהמקור הכללי לגילוי יזום שכזה צריך שיעוגן בדיני ההטעיה החוזיים המעוגנים בסעיף 15 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973.

בעניין זה אציין כי אמנם גם המוסד לביטוח לאומי מעניק סוג של ביטוח, ולעתים ניתן למצוא קווי דמיון בין המל"ל למבטחת הנגזרים ממאפיין בסיסי זהה זה (דרך משל: כפי שברור שמבטחת אינה יכולה לחזור על מבטחה שלה עצמה בתביעת חזרה עקב מקרה הביטוח שהתממש, כך לא יוכל המוסד לביטוח לאומי לחזור בתביעת חזרה על מעביד, מקום שהוא נאלץ לשלם דמי פגיעה וקצבת נכות לעובד של האחרון שנפגע בתאונת עבודה, אף משנפגע בשל התרשלות המעביד. הטעם לכך הנו שהמעביד הוא שנשא בתגמולי הביטוח הלאומי עבור העובד; וכפי שנקבע בסעי' 82 לפקודת הנזיקין, תגמולי המל"ל הנובעים סיבתית מן הפגיעה, ינוכו מתביעת הנזיקין של העובד עצמו,

ולעומת זאת לא ינוכו תגמולי ביטוח – סעי' 86 לפקודת הנזיקין. המל"ל יוכל לחזור בתביעת חזרה רק על מעוול שאינו מעביד, אם יש כזה, וכפי מידת חלקו באשם שהוליד לקרות התאונה).

אלא שחובות הגלוי ההדדיות החלות על חברת ביטוח ומבוטחה ביחסים ביניהם, אף היקפן של החובות ממקרה למקרה, נגזרות משלוב הוראות חוזה הביטוח (הפוליסה), עם דין החוזים הכללי, הוראות שבחוק חוזה הביטוח, חובת תום הלב הן בניהול מו"מ והן בביצוע חוזה; ולעתים אף עם חוזרי פיקוח של המפקח על הביטוח. הכל בשים לב ליחסי הכוחות הלא שווים שבין הצדדים (בחלק הארי של המקרים), ולהיותו של חוק חוזה הביטוח חוק צרכני שלטובת המבוטח (עם קביעת מספר מנגנוני איזון שימנעו ניצולו לרעה ע"י מבוטחים).

האיזונים הנדרשים ביחסי מבוטח – מל"ל שונים הם בטבעם.

אמנם כמו לבנק, אף לחברת ביטוח ניתן להתייחס כאל גוף דו-מהותי עליו חלות נורמות הן מתחום המשפט הפרטי והן מתחום המשפט הציבורי, מכוח מעמדה הכלכלי המיוחד, והתקשרותה עם ציבור נרחב של מבוטחים. וכאמור מן האידך גיסא אף למל"ל מאפיינים "ביטוחיים".

אולם מבטחת פועלת למטרת רווח, יש סיטואציות בהן מבטחות ומבוטחים הנם צדדים לעומתיים, וחובותיה של מבטחת כלפי מבוטח ספציפי נגזרות בראש ובראשונה מאותו אגד זכויות וחובות שהורתו במשפט הפרטי – חוזה הביטוח (הפוליסה), יחד עם המקורות הנורמטיביים החולשים על אותה התקשרות וצוינו לעיל. ואילו המל"ל כפי שבואר, אינו צד "לעומתי" למבוטחיו, אינו אמור לפעול למטרת רווח (אמנם עליו להקפיד על חלוקת כספים בהתאם להיקף הזכאות הקבוע בדין לא פחות, גם לא יותר, ושתחומי הביטוח הסוציאלי עליו הוא אמון לא ינוצלו לרעה ע"י מגישי תביעות כזב). כל קיומו של המל"ל הנו אכן לתועלת הציבור, כתאגיד סטטוטורי (ראה סעי' 8 לחוק) האמון על הביטחון הסוציאלי של אזרחי המדינה בתחומים שנמסרו לו בחוק.

17. להבדיל מהתקשרות מול מבטחת, אזרחי המדינה אינם נקשרים בחוזה מול המל"ל אלא חבים כלפיו בתשלום דמי הביטוח הלאומי, וזכאים להענקות כספיות בהתקיים אירוע או נתונים מסויימים ומוגדרים, בהיקף מתוחם המעוגן בחוק או (לעתים) בהסכמים בהם מתקשר המל"ל (אותם הסכמים, לנוכח היקפם הרחב והטכניקה בה הם מעניקים זכויות סוציאליות לציבור רחב ולא מסויים, הנם בפועל "דמויי חקיקה" או חקיקת משנה, כפי שנוכח לא אחת בפסיקת בתי הדין לעבודה: כזהו למשל הסכם הניידות שנידון בענין ארוש)).

18. את היקפן של חובות המבוטחים והמל"ל זה כלפי זה, מקום שאלו לא נזכרו במפורש בחוק, לרבות חובת הגלוי והיידוע ההדדית יש לקבוע לטעמי בעיקר מכוח המשפט המנהלי, בשים לב לחובותיו הציבוריות של המל"ל ומעמדו כתאגיד סטטוטורי האמון על החלק הארי שבתחום הביטחון הסוציאלי במדינת ישראל, ופחות מכוח המשפט הפרטי. כמובן, מרגע שנקבעה החובה, ויהא מקורה אשר יהא, יכול וייקבע שהמל"ל חטא בהתרשלות משלא קיים אותה, ויחוב הוא בנזיקין אם נגרם נזק בשל הפרת החובה.

אכן כפי שנוזכר בפסיקת בתי הדין לעבודה, חבים הן המל"ל והן המבוטחים בחובות הגינות, ותוס לב הדדיים, מהם יש לגזור אף חובת גלוי הדדי. אלא שאת אותה חובה אחרונה והיקפה (ביחס לכל צד, ובכל מקרה נתון) מקום שאינה קבועה במפורש בחוק בהיקף זה או אחר, ניתן לגזור ממעמדו של המל"ל כרשות המרכזית האמונה על תחום הביטחון הסוציאלי, והתפקידים שהוענקו לו בחוק. בהתאם, תהיינה סיטואציות בהן חובת הגילוי שחלה על המל"ל כלפי ציבור הזכאים גבוהה מזו הרובצת על מבטחת ביחסים שמול מבטחה, והיו מקרים בהם חובת וצורת הגילוי הרובצת על מבטחת מקיפה יותר. הכל גם בשים לב לתכליות חוק הביטוח הלאומי, הזכות הסוציאלית בה מדובר, העובדות שהקימו הזכאות הקנויה בחוק, דרכי מימושה האפקטיביות, והיקף הידיעה שסביר לצפות שיהא קנוי לצדדים ביחס לכל אלה. הזכויות והגמלאות השונות בהן מטפל חוק הביטוח הלאומי שונות זו מזו. הן בתכלית הסוציאלית העומדת מאחוריהן, הן בטיב צבור הזכאים, הן בזמינות הידיעות הקנויה למל"ל ולזכאים באשר לעצם הזכות וביחס לעובדות המקימות אותה, והן בהשלכות הרוחב החברתיות האפשריות שעשוי שתנבענה מהטלת חובת גלוי או ידוע מוגברות על צד זה או אחר, מבחינת מימוש הזכויות הסוציאליות או מבחינת משאבי המל"ל הנצרכים לשם קיום החובה.

19. לגבי השיקול האחרון: אכן יש ליתן הדעת גם למידת המאמץ והיקף המשאבים שיכול ויהיו כרוכים בהטלת חובות ידוע מוגברות: אלא שסוגיה זו אינה מציבה עצמה בענייננו ואף המל"ל (ובדין) לא טען שיש לפטור אותו מחובת ידוע של הזכאים לקצבת זקנה לאור משאבים גדולים כביכול הכרוכים במימושה ויבואו על חשבון הציבור כולו, לטובת ציבור קטן יחסית (שהרי סביר, כפי שיפורט, שרוב הזכאים לקצבת זקנה מודעים לצורך להגיש תביעה בהגיע גיל הזכאות): ראשית, הרי המל"ל נוהג ליידע ממילא כל ציבור הזכאים הפוטנציאלי לקצבת זקנה במכתבים לעת הגיעם לגיל הזכאות, בדבר הצורך בתביעה. הטלת החובה אינה מטילה עליו עלות כספית למימושה מעבר לעלות הקיימת בלאו הכי. שנית, הדעת נותנת שבידי המל"ל ממילא מיכון ואמצעי מחשוב המתריעים לקראת המועד הקובע, על הצורך בשיגור מכתב יזום תביעה לכתובת המבוטח (שאחרת לא ברור הכיצד משגר המל"ל מכתבי יזום התביעה ועוד אחת לשנה, כפי שפורט, החל ממועד הזכאות). שלישית, אף אלמלא הכיר המל"ל עצמו בחשיבות היידוע של זכאי קצבת הזקנה ופעל בהתאם, הרי שאין צורך בבירורים עובדתיים מורכבים או השקעת משאבים ניכרת לצורך יזום תביעה. כל הנתונים הנצרכים לצורך יזום תביעה על דרך משלוח מכתב, מצויים המה בידי המל"ל, בפרט מין המבוטח וגילו. ריכוז הנתונים לגבי מסת המבוטחים האדירה בה מטפל המל"ל, בעידן המחשב היה מחייב ואף חייב בפועל המל"ל להצטייד ממילא באמצעי מיכון ומחשוב מתאימים שיאפשרו שיגור נוסחים קבועים לצבור המבוטחים על פי התראות או אירועים, אף אלמלא נערך לכך המל"ל בעצמו בכל הקשור ליזום התביעות לצורך קצבת זקנה. הדעת נותנת שהוספת "גורם התראה" שיקפיץ הודעה או נוסח מודפס לשיגור בדבר הגעת מבוטחים לגיל הזכאות לקצבת זקנה, ומדי תקופה, כרוך היה בעלות שולית ביחס. הרי מאגר המידע על שלל הנתונים כולל מין וגיל קיים ממילא, וכך אף המיכון. רביעית, יש להבדיל אמנם בין החובה לשלוח מכתב, לבין הצורך הראייתי לשמר ראיות שתלמדנה על המשלוח. הדעת נותנת שבעידן המחשב והרשומה המוסדית, אף במטלה זו לא טמון קושי של ממש.

בשורה התחתונה: על פני הדברים אין מדובר במקרה בו יכול היה להישמע הגוף הסוציאלי הגדול במדינת ישראל בטענה שמשאבים חסרים (זניחים ביחס) הם המטים הכף כנגד חובת היידוע, במתכונת הצנועה של שיגור מכתב אחת לתקופה.

20. אכן, אף אם אי ידיעת החוק אינה פוטרת ואינה מקנה זכות סוציאלית מעבר לכללים שהותוו בחוק, הרי שמאידך אין בצע בזכות סוציאלית, חשובה ככל שתהא, אם הזכאים לה כלל אינם מודעים לקיומה או דרכי מימושה (כולל הצורך לפעול בטווח זמן מוגדר ומצומצם יחסית). אי ידיעה של מעגלים רחבים בקרב ציבור הזכאים (שעשוי אף שתתרחש לאור שינויים בחוק או בתקנות או מורכבותם היחסית) אף עשוי שתסכל מטרות החוק והמחוקק. כדי ליידע צבור הזכאים נדרשת פעולה סבירה (לא כל פעולה) מצד הרשות, במקרה זה המל"ל. מה ייחשב ל"סביר" מבחינת פעולות ליידוע גלוי והסבר משתנה כאמור בהתאם למכלול הנתונים, כמו טיב הזכות, היקף הזכאות וכמות הזכאים, המטרה החברתית שמאחורי הענקת הזכות בחוק, היקף המשאבים הנצרך לשם קיום חובת היידוע וההסבר, עד כמה סביר לצפות שהזכאים לזכות ילמדו עליה או על דרישות דיוניות הכרוכות במימושה מאמצעים קיימים, עד כמה קיומה ודרך מימושה של הזכות הנם "אינטואיטיביים" או בגדר נחלת הכלל ועוד. לא התיימרתי למצות. עם זאת הדעת נותנת כי ככל שיש לצפות לחוסר ידיעה רחב בהיקפו, כך גוברת חובת המוסד לפעול באמצעים שונים, על המשאבים הכרוכים, כדי למנוע התופעה. מכל מקום על חובתו של המוסד לביטוח לאומי ליתן הסברים נאותים לציבור מבוטחיו הן על הזכות והן על דרכי מימושה ומיצויה – אין חולק, וחובה זו נזכרה לא אחת בפסיקת בתי הדין לעבודה. חובה זו נובעת מעצם קיומו והתכלית לשמה הוקם המל"ל בחוק, והיא "מנשמת אפו".

אמנם כפי שכבר נרמז, וחרף טיעוני העמותה ידית בית המשפט, נראה שחרף חשיבות קצבת הזקנה כשלעצמה (עניין עליו אין חולק), הרי שהטלת חובת יידוע ויזום תביעה לגביה לא תביא לשנוי חברתי גדול מבחינת פוטנציאל הנזק שמונעת אותה חובה: סביר שחלק הארי שבאוכלוסיה המבוגרת מודע ממילא הן לגיל הזכאות לצורך קצבת זקנה, הן לצורך להגיש תביעה, ופועל כך, גם אם אינו מודע לכך ששהוי עשוי להיות בעוכריו. חלק אחר, ויהי מצבו הכלכלי אשר יהא, יכול להיוודע בכך בעצמו על ידי הגעה לסניפי המל"ל, גלישה באינטרנט לאתר המל"ל המפורט, יידוע על ידי חברים, שכנים, קרובים או שירותי הרווחה. אמנם לא כל דרכי היידוע הללו ידועות או זמינות לכל ציבור הזכאים לגמלה (כך למשל ברור שהאינטרנט אינו זמין לכולם בין מבחינת יכולת כלכלית, בין מבחינת נגישות או ידע), אלא שמדובר על דרכי יידוע משלימות המביאות על פי רוב לידיעת הזכאי שאינו מודע לכך ממילא, שעליו להגיש במועד תביעה לקצבת זקנה. ועל פי רוב, סביר שדווקא מי שהפרוטה אינה מצויה בכיסו יטרח ויברר בעצמו או באמצעות קרוביו או מכריו אימתי וכיצד יוכל לזכות בקצבת זקנה, ואף להשלמת הכנסה, ולא ישהה תביעתו בפועל, אף אם אינו מודע להשלכותיו האפשריות של השיהוי.

הדבר משאיר "גרעין" של זכאים, בהיקף לא ידוע אמנם אך כנראה שאינו ניכר באחוזים, שאם לא יקבל הודעה, עשוי שישהה פנייתו למל"ל כמו במקרה זה, בהיעדר ידיעה: בין ביחס לחובת הגשת התביעה, בין ביחס לגיל הזכאות ובין ביחס למשמעות השיהוי. לאותו גרעין יש להוסיף את מי שבשל גמלה "מקבילה" או מסיבה אחרת עשוי שיגרס בטעות כי אין הוא זכאי כלל לקצבת זקנה.

21. אף אם מדובר באחוז לא גבוה מכלל הזכאים, הרי שלפחות בחלק מן המקרים יהא מדובר במי שנמצאים ברמות המצוקה והנזקקות החברתית הגבוהות ביותר. בשים לב לקלות בה יכול המל"ל למנוע הנזק לאותו פלח אוכלוסיה, בלא מעמסה כספית ניכרת ניכרת, ובשים לב לתכלית הסוציאלית הראשונה במעלה הנודעת לקצבת

הזקנה, המהווה לא פחות מאמצעי קיום **חיוני** עבור חלק ניכר ממשקי הבית של הזכאים לה, הרי שמשלוח הודעות אחת לשנה, אינה לדידי רק נוהג רצוי אלא חובה שבדין. חשיבות יתירה נודעת למניעת הנזק לאור העובדה שחלק מציבור הנפגעים הפוטנציאלי נמנה אכן על "הגרעין הקשה" של הזקוקים ביותר לסיוע סוציאלי; אך אין סיבה שלא למנוע נזק גם ממי שהפרוטה מצויה בכיסו וזכאי הוא בזכות ולא בחסד לקצבת הזקנה, משעומד הוא בתנאי הזכאות שקבע המחוקק. החובה נגזרת אכן, כפי שנקבע בפסיקת ביה"ד הארצי לעבודה בענין **ארוש** ובענין **אולחובוק** ובפסקי דין נוספים ממעמדו הציבורי של המל"ל, ככל רשות שחובתה לפעול בסבירות הגינות ונאמנות לטובת הציבור, לשם מימוש תכליותיו של החוק שעל הפעלתו הופקדה. במקרה זה מדובר על תכליות סוציאליות שונות שבחוק הביטוח הלאומי. מכלול הנתונים שאוזכרו לעיל מטים הכף לכך שפעולה סבירה של המל"ל מחייבת במקרה זה משלוח הודעה לזכאי לקצבת זקנה, שעליו לפנות ולהגיש תביעה. את ההודעה ברור שראוי לשלוח מספר חודשים לפני הגיע גיל הזכאות, ומדי תקופה (לענין זה סבירה אף הבחירה של אחת לשנה). אם עמד המל"ל בחובה לא מכבידה זו, והמבוטח לא טרח להגיש תביעה (בין מחמת אי הידרשות למכתב, בין מחמת שעזב כתובתו אליה נשלחה ההודעה בלא שטרח לעדכן כתובת, בין מחמת אדישות או רשלנות לאחר שקיבל המכתב ולא שעה לתוכנו או לא עיין בו) – תם ונשלם והמל"ל יצא ידי חובת הגילוי היזום.

22. בסיכומיו טען המל"ל שאת פסק דין הרוב בענין **ארוש** (השופט אלישבע ברק, ושני נציגי הציבור שהצטרפו לפסק דינה) יש לראות כאוביטר. לא זו בלבד שאיני מסכים, אלא שלטעמי נובעת התוצאה בענייננו אף מן ההנמקה בענין **אולחובוק** כאמור, ואף עולה בקנה אחד עם דעת המיעוט בענין **ארוש** (כב' השופט צור אליו הצטרף כב' השופט פליטמן): במקרה שנדון בענין ארוש סירב המל"ל להכיר בקיצבת ניידות למפרע, מעבר לתקופת חודשיים שלפני מועד הגשת התביעה, לאור הוראת סעי' 16 להסכם הניידות, שקבעה שיש להגיש התביעה תוך חודשיים מיום שנשלחה למוגבל בניידות הודעה על החלטת הוועדה הרפואית, ואם הוגשה לאחר מכן תשולם הקצבה למפרע לתקופת חודשיים בלבד שלפני הגשת התביעה. בטפסים ובהודעה על החלטת הוועדה הרפואית ששלח המל"ל למערערת, צוין מפורשות שהחלטת הוועדה הרפואית אינה מעניקה את הגמלה ועל המבוטח להגיש תביעה לגמלת ניידות. ועוד צוין כי במקרים מסויימים הגשת תביעת לגמלת ניידות תוך 60 יום עשוי שתזכה בקצבה עוד מיום הגשת הבקשה לבדיקה רפואית.

לדעת הרוב בכך לא יצא המל"ל כדי חובת ההסבר והגלוי הנאות והיזום למבוטחים, והמיעוט גרס אחרת, היינו שדי בהסבר ספציפי זה. זו למעשה ובפועל מחלוקת על בהירות ודיות אופן ההסבר, והדגשה מספקת של הנתונים הרלבנטיים. בנתונים, גרסה דעת הרוב שהיה על עובד המל"ל להסביר למערערת מה עליה לעשות, ולא להסתפק בהערות כלליות בטופס או בחוברת הסבר. אלא שגם דעת המיעוט קבעה כי הוראות הסכם הניידות והוראות חוק הביטוח הלאומי מורכבות ויש להביא לידיעת המבוטחים מידע על זכויותיהם, כאשר צוין שמקובל על הכל, כי זה אחד מתפקידיו החשובים של המוסד, וכי תפקיד המוסד לא רק לטפל בבקשות המוגשות לו אלא גם להביא לידיעת הציבור מידע רלבנטי על שלל הזכויות המעוגנות בחוק ועל הדרכים החוקיות והנכונות לממשן. זאת עושה המוסד ע"י הנחיות, טפסים פרסומים וכיוצ"ב, ועליו לפעול ביעילות, בבהירות בסבירות ובתום לב כמתחייב ממעמדו כגוף הפועל על פי חוק ונועד לשרת הציבור (סעי' 9 ו 10 לחו"ד המיעוט). אף דעת המיעוט הסכימה לכך שעל המל"ל מוטלת חובה מוגברת ביחסיו עם המבוטחים לא רק להבהיר את הפרטים הנוגעים לזכויותיהם, אלא גם להתוות בפניהם את האפשרויות למיצוי הזכויות.

במקרה שבפני, לא מתעוררת כאמור כלל שאלה האם על עובדי המל"ל ליזום שיחה אישית עם כלל ציבור הזכאים לקצבת זקנה – דרישה שאף לטעמי אינה מעשית. הפעולה הנדרשת של משלוח מכתב אחת לשנה לכתובת הידועה הנה ברף הנמוך של הגילוי היזום, וזאת לטעמי אף לשיטת המיעוט בענין **ארוש**. הרי אין מדובר על מידע הגלוי ומפורט בטפסים או הודעה הנשלחת למי שכבר נקט בפעולה ולכן ברור שהמידע יגיע אליו במועד המאפשר לו פעולה נדרשת בזמן (והשאלה אינה אלא אם יעיין בדברי ההסבר ויבין המשמעות). בענייננו מדובר על מידע ראשוני הדרוש למנוע נזק ממי שכלל אינו מודע לחובתו להגיש תביעה, או להגישה בטווח זמן נתון.

23. הטלת החובה על המל"ל ליידע את ציבור המבוטחים מתבקשת אף במובן זה, שלא זו בלבד שהיא אינה חותרת תחת תכליתו של סעי' 296 לחוק כתיקונו האחרון, אלא נהפוך הוא: משרתת תכלית זו. כבר עמדתי על כך שהמטרה ששם לו המחוקק לנגד עיניו בהצעת החוק מ 1998 היתה **תמרוץ הזכאים להגיש תביעות במועד**, תוך ציון שתכליתה של קצבה הוא לשרת צרכים שוטפים. כאשר נראה שלנגד עיני המחוקק עמדה המטרה הראויה של הבטחת איזון ובקרה תקציביים של המוסד, שלא ייאלץ לשלם רטרואקטיבית ובאופן לא צפוי ולא מתוכנן סכומי כסף גדולים בבת אחת, בשל כך שזכאים שונים השהו תביעתם משך שנים באופן לא מוצדק (בהצעת החוק נזכרה כאמור, מתוך הסכמה, הנמקה זו מפסיקת עבר של ביה"ד לעבודה). לבטח לא עמדה לנגד עיניו מטרה נסתרת של הכשלת מבוטחים תמימים שכשלו מהגשת תביעה במועד מבלי דעת, או שלילת זכאות חלקית או מלאה ממי שזכאי לקצבה או תגמול לפי החוק: אם חפץ המחוקק לשנות מהיקפן של קצבאות מסוג זה או אחר, מטעם זה או אחר (ולו סדר עדיפויות, שהרי צרכי הציבור רבים הם), יכול הוא לעשות כן באופן מפורש, ואין זה סביר לייחס לו מטרה שכזו של פגיעה בזכויות סוציאליות בדרך עקיפין. אמנם אין חובה שכל אזרח יסכים עם צדקתו או מטרותו של כל חוק (רק שיציית לו); אך כאשר כל הדברים שווים, כלל פרשנות ידוע ומקובל שהמחוקק עומד בחזקתו שהמטרה העומדת לנגד עיניו – מטרה ראויה היא (ראה א. ברק, פרשנות במשפט, כך שני, פרשנות החקיקה, עמ' 505-507 על רשימת האסמכתאות שם). והנה, המל"ל הנו הסוכן החברתי הראשון במעלה במדינת ישראל שהופקד מכוח החוק לביצוע תשלומים סוציאליים שעניינם קצבאות ומענקים מסוגים שונים. הטלת החובה עליו ליידע ציבור הזכאים לקצבת זקנה שעל תשלומה הוא מופקד, עולה אפוא בקנה אחד עם מטרת התיקון לסעי' 296 ששיווה המחוקק לנגד עיניו: מתמרצת היא הזכאים להגיש תביעתם לקצבת זקנה במועד. כך, מחד, יצומצם הסיכוי לפגיעה בזכויות חלק מציבור הזכאים, ועוד בפלח האוכלוסיה המרכז בקרב חלק ניכר ממעגל הנזקקים ביותר לסיוע סוציאלי בחברה. ומאידך לא יאולץ המל"ל לשלם בבת אחת סכומים ניכרים ממרחק של זמן, ויקויים הרציונל של שימוש בקצבה למטרות שוטפות ושמירה על בקרה תקציבית.

24. סוף דבר: למל"ל חובה לשלוח מכתבים לציבור המבוטחים זמן סביר עובר להגעתם לגיל המזכה בקצבת זקנה (טווח זמן של חודש עד כמה חודשים נחזה אכן כסביר). על המכתב ליידעם בלשון ברורה על זכותם להגיש תביעה לקצבת זקנה, ועל המשמעות האפשרית של שהוי (לאור סעי' 296 לחוק). מכתבים דומים יש לשלוח גם אחת לתקופה (די בפעם בשנה) לכתובתו הידועה של מבוטח שכשל מהגיש תביעה לקצבת זקנה בתקופת 12 החודשים מן הגיל בו הוא זכאי לקצבת הזקנה. במידה ונגרם נזק לזכאי לקצבת זקנה כתוצאה מאי משלוח ההודעות – ישא המל"ל באותו נזק, כפי שעור הקצבה שנגרע. החלטה זו כאמור מתייחסת אך לחובת יזום התביעות ע"י המל"ל ביחס לקצבת הזקנה, ולא ביחס לגמלאות או זכויות אחרות שלפי חוק הביטוח הלאומי.

25. אני קובע ישיבת קדם משפט ליום 16.12.09 שעה 8:30.

ניתנה היום, א' חשון תש"ע, 19 אוקטובר 2009, בהעדר הצדדים.

יואב פרידמן 54678313

הוקלד על ידי
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה