

תאריך החתימה על המסמך: 30 במאי 2023

ב"ל 9630-03-22

בבית הדין האזורי לעבודה חיפה

לפני כב' השופטת אילת שומרוני-ברנשטיין

ענבל כהן

ע"י ב"כ עו"ד אמיליה ציגלר, מ"ר 42434

מרח' העצמאות 83 קרית אתא

טל': 0774406028 פקס: 0774406029

כתובת דוא"ל: emiliaziegler@walla.com

התובעת

- נ ג ד -

המוסד לביטוח לאומי

ע"י ב"כ עו"ד ענת רישין נקש

משד' פלי"ם 8 חיפה 33095

פקס: 04-8134931

הנתבע

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז חיפה – אזורי

משד' פלי"ם 15 א 3309519, ת"ד 550

טל': 073-3921400, פקס: 02-6467069

כתובת דוא"ל: Ez_haifa@justice.gov.il

המתייצבת להליך

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

1. תובענה זו מכוונת נגד החלטת המוסד לביטוח לאומי – ענף אבטלה (להלן גם: "המל"ל"), אשר דחתה את תביעתה של התובעת לתשלום דמי אבטלה מיום 16.8.2021, בנימוק כי התובעת ניצלה את מלוא מכסת זכאותה לימי אבטלה לתקופה המתחילה ביום 1.7.2018 ומסתיימת ביום 30.6.2022, וזאת בהתאם לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק ביטוח לאומי" או "החוק").
2. גדר המחלוקת בין הצדדים בהליך זה, כפי שהוגדרה בהחלטתו של בית הדין הנכבד מיום 15.12.2022 היא כדלקמן:

"...המחלוקת שעומדת בפנינו הינה האם התובעת זכאית לדמי אבטלה עבור חודשים יולי-אוגוסט 2021 או לא, כאשר השאלה היא האם מכסת ימי האבטלה להם הייתה זכאית התובעת בשל הוצאתה לחל"ת בתקופת הקורונה באה בנוסף או על חשבון מכסת ימי האבטלה "הרגילים" להם הייתה זכאית בתקופה הקובעת (1.7.2018-30.6.2022) "

3. בפשטות, התובעת טוענת, כי מכסת ימי האבטלה להם הייתה זכאית בגין יציאתה לחל"ת בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה, בהתאם לתיקון שנערך לחוק, הנה בנוסף למכסת ימי האבטלה להם היא זכאית על פי הוראות חוק המל"ל שאינן מתחשבות בתקופה זו. לטענתה, משעה שתכליתה של הרחבת הזכאות לתשלום דמי אבטלה עקב משבר התפרצות נגיף הקורונה, בהתאם לתיקון, הייתה להיטיב עם מבוססים, הרי שאך ברור הוא לדידה כי לא ניתן לקזז את הימים (שלחם היתה זכאית להם מתוקף ההסדרים המטיבים בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה) מסך ימי הזכאות הקבועים בסימן ג' לפרק ז' בחוק המל"ל, טרם תיקונו כאמור.
4. עוד טוענת התובעת, כי לשון החוק שותקת בעניין היחס בין תשלום דמי אבטלה בגין שהותה בחל"ת בעקבות משבר התפרצות נגיף הקורונה, לבין שהותה בחל"ת בגין היותה עובדת עונתית. שתיקה אותה יש לפרש ככזו שתכליתה אינה להפחית ממניין ימי זכאותה לתשלום דמי אבטלה את הימים שבהם שהתה בחל"ת בעקבות משבר התפרצות נגיף וקיבלה תשלום דמי אבטלה בגינם.
5. המוסד לביטוח לאומי טוען מנגד, כי בדין דחה את תביעתה של התובעת לתשלום דמי אבטלה. לטענתו, הוראות החוק ברורות ומפורשות ואינן מצריכות פרשנות כלשהי, וודאי לא הפרשנות המוצעת על ידי התובעת. לגופו של עניין טוען המל"ל, כי הוראות שנוספו לחוק בעקבות משבר התפרצות נגיף הקורונה הוספו במסגרת פרק האבטלה בחוק, לצד יתר ההוראות בפרק זה וההגבלות לפיהן, ועל כן יש לקרוא אותם כמכלול. מכוח הוראות אלו, אף קיבלה התובעת תשלום בגין 130 ימי אבטלה נוספים, אשר לולא התיקון לחוק לא הייתה זכאית לקבל.
6. בהחלטת בית הדין הנכבד מיום 15.12.2022 נקבע, כי היועצת המשפטית לממשלה תוכל למסור את עמדתה בסוגיה הפרשנית הנובעת בעניין זה מתיקון החוק בהתאם להוראת השעה (נגיף הקורונה החדש – הוראת שעה – תיקון מספר 216) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020 (להלן: "התיקון לחוק"). להלן תובא עמדת היועצת המשפטית לממשלה.
7. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי יש לקבל את עמדת המוסד לביטוח לאומי בסוגיה העומדת לדיון, וזאת הן לאור לשונו המפורשת של החוק בנושא זה, והן לאור תכליתו המוצהרת של התיקון החקיקתי המדובר, כפי שיפורט להלן.
8. סדר הבאת הדברים במסגרת עמדה זו יהיה כדלקמן: תחילה תיבחן המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לעניין תשלום דמי אבטלה (בכלל ובתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה בלבד), בהמשך יפורטו העובדות הצריכות לעניין ובכלל כך תובא התייחסות לחישוב שנערך בעניינה של התובעת על ידי המל"ל בהתאם למסגרת הנורמטיבית שהוצגה, וכן לטענותיה של התובעת נגד חישוב זה. לבסוף תוצג הפרשנות הנכונה לדידה של היועצת המשפטית לממשלה להוראות החוק בנושא, וזאת בהתבסס על לשונו המפורשת של החוק ועל תכלית חקיקתו עליה נצביע. בשולי הדברים תובא התייחסות לטענות נוספות אותן העלתה התובעת במסגרת סיכומי התשובה שהגישה, ויובהר כי גם בהן אין כדי לשנות מהעמדה הנ"ל.

המסגרת הנורמטיבית

חישוב הזכאות לדמי אבטלה

9. חישוב תקופת הזכאות לדמי אבטלה, בימי שגרה ובתקופה משבר התפרצות נגיף הקורונה, בעניינה של התובעת ושל דורשי אבטלה אחרים בגילה ובנסיבותיה, מחושבת בדרך כלל, ולענייננו, לתקופה בת 12 חודשים שבמסגרתם יכול מבוטח לנצל את ימי האבטלה שנקבעו לו, וזאת בהתאם לסעיף 171 לחוק והגדרת "התאריך הקובע" לפי סעיף 158 לחוק.¹

10. ביחס למבוטחים בביטוח אבטלה שטרם מלאו להם 40 שנה, והם מגישים יותר מתביעה אחת לדמי אבטלה בתוך 4 שנים – חישוב תקופות זכאותם מתחשב בנוסף בתקופה כוללת של 48 חודשים, המהווים יחדיו את "התקופה הקובעת", כהגדרתה בסעיף 171א לחוק. במהלך התקופה הקובעת, הזכאות לימי אבטלה לפי המכסה המירבית מוגבלת לתקופה של 12 חודשים, המכונה "תקופת התשלום המרבית". זכאותו של מבוטח אשר מגיש תביעה נוספת לגמלת אבטלה במהלך התקופה הקובעת מוגבלת עד 80% מעבר ל"תקופת התשלום המרבית". המכסה המוגבלת העדכנית ניתנת לניצול במהלך התקופה הקובעת בלבד. קרי, מבוטח כאמור לא יהיה זכאי יותר לדמי אבטלה במהלך התקופה הקובעת לאחר ניצול תקופת התשלום המרבית והתוספת (80%) ליתרת התקופה הקובעת.

11. חישוב "תקופת התשלום המרבית" של התובעת, בהתאם לסעיף 171א(א) בסמך ג' לחוק, מלמד כי התובעת זכאית לתקופת אבטלה מרבית בת 138 ימים בהתאם לגילה ומצבה המשפחתי.

12. בנוסף עומדת לזכות התובעת כאמור "יתרת תקופה קובעת", כהגדרתה בחוק, שהיא תוספת בשיעור 80% מתקופת התשלום המרבית שנקבעה בהתאם לחוק, המתווספת לאחר תום תקופת התשלום המרבית, ועומדת לרשות התובעת עד לסיום התקופה הקובעת. תוספת זו חושבה על ידי המל"ל ונקבעה על 111 ימים, וזאת בהתאם לסעיף 171א(ב)(1) לחוק אליו מפנים סיכומי המל"ל. כלומר, מכסתה הכוללת של התובעת בהתייחס לתקופה של 48 חודשים (התקופה הקובעת), היא 249 ימי אבטלה.

13. כאן המקום לציין, כי מן העולה מכתבי בי-הדין בהליך, לא ניתן לעמוד על הנתונים המדויקים על בסיסם נקבעה זכאותה של התובעת, כאמור לעיל, ל"תקופת תשלום מרבית" בת 138 ימים (ול"יתרת תקופה קובעת" כגזור מכך). ואולם שעה שמדובר בנתון המוסכם על שני הצדדים להליך ושאינו רלוונטי לשאלה העקרונית שבמחלוקת בהליך זה, לא תובא התייחסות לעניין זה.

התיקון לחוק בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה

14. לנוכח מצב החירום בשל משבר התפרצות נגיף הקורונה בישראל, והשפעת מצב זה על המשק הישראלי, נקבעו הוראות מיוחדות במטרה לתת מענה סוציאלי למבוטחים שנפלטו משוק העבודה עקב פיטורים או הוצאה לחל"ת כתוצאה ממצב החירום, או שזכאותם לקבלת גמלת אבטלה פקעה בתוך התקופה שנקבעה בהתאם לתיקון לחוק.

¹ כמו כן ראו עב"ל (ארצי) 20022/95 המוסד לביטוח לאומי נ' פרחאן, פד"ע לה (2000) 385, שם נקבע כי המושג "12 חודשים" מתייחס ל-12 חודשים קלנדריים רצופים, ולא 12 חודשי אבטלה.

בהוראות אלו נקבעו, בין היתר, התאמות בחוק הביטוח הלאומי לשם מתן הקלות והטבות בעניין קבלת דמי אבטלה לעובדים שנפגעו בעקבות משבר התפרצות נגיף הקורונה בדרך שהקלה באופן מיידי על עובדים שהוצאו לחל"ת בעקבות המשבר. כך למשל, בוטל הצורך ברישום בלשכת שירות התעסוקה כתנאי להגשת תביעה לדמי אבטלה, והוארכה תקופת הזכאות למובטלים שתקופת הזכאות שלהם הסתיימה.

15. כפי שיוצג בהמשך, הארכת התקופה הוחלה לגבי מי שתקופת זכאותו לדמי אבטלה הסתיימה במהלך "התקופה הקובעת" כהגדרתה במסגרת התיקון לחוק. מדובר בתקופה שנקבעה במסגרת התיקון לחוק לשם מתן מענה לצורך שהתקיים בתקופת חקיקת התיקון לחוק, ואשר עודכנה מעת לעת בהתאם למצב החירום במשק הישראלי, ולא לתקופה הקובעת המתייחסת לחישוב הזכאות לדמי אבטלה באופן רגיל לעיל.

16. עם זאת, חשוב לציין, כי התיקון לחוק נערך במסגרת הוספת סעיפים לחוק, אליהם תובא התייחסות, אשר השלימו באופן זמני את מסגרת החוק הכללית, ולא החליפו אותה.

17. הארכת תקופת הזכאות נקבעה תחילה, במסגרת תקנות לשעת חירום, ובהמשך הוארכה מספר פעמים, לרבות במסגרת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"פ-2020, אשר החיל על חוק הביטוח הלאומי את תיקון מספר 216.

18. גם התיקון לחוק תוקן בהמשך בהתאם לצורך, על דרך של הארכת תקופת הזכאות, עד שזו הועמדה על תקופה שתחילתה ביום 1.3.2020 וסיומה ביום 30.6.2021 (או במועד מוקדם יותר כפי שיפורט מיד), וזאת בהתאם להוראת שעה מתקנת מיום 29.7.2020. התקופה האמורה, שלא הוארכה עוד, נקבעה במסגרת סעיף 179א, סעיף ההגדרות בפרק ב' לתיקון לחוק שכותרתו: הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה. תקופה זו כונתה אף היא בשם "תקופה קובעת" (להלן: "**התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק**"). ואולם כאמור, מדובר בתקופה שונה מהתקופה שנקבעת במסגרת חישוב תקופת התשלום המרבית.

19. "התקופה הקובעת" בהתאם לתיקון לחוק מסתיימת ביום "... 30 ביוני 2021, או 30 ימים לאחר המועד שבו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה כי **שיעור הבלתי מועסקים החודשי בתקופת הקורונה** פחת מ-7.5%, **לפי המוקדם**, והודעה על כך תפורסם ברשומות על ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר".

20. בבדיקה של פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בירחוני סקר כח אדם (בהתאם להפניה שבסעיף ההגדרות בתיקון וכפי שפורסם באתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) נמצא, כי שיעור הבלתי מועסקים האמור פחת לראשונה מאז התיקון אל מתחת ל-7.5% רק בחודש מאי 2021, וזאת כפי שפורסם בירחון מיום 21.6.2021. בהתאם לכך, "המועד המוקדם" מבין שתי החלופות שצוינו בתיקון, הוא יום 30.6.2021, ועל כן התקופה הקובעת בהתאם לתיקון לחוק הסתיימה במועד זה.

21. במסגרת סעיף 170א לתיקון לחוק נקבע, ואף זאת בסעיף 179א, כי הוצאת עובד לחל"ת (לתקופה רצופה של 30 ימים לפחות ולגבי מי שאינו זכאי לשכר בעד תקופת החל"ת), במהלך התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, תראה כ"הפסקת העסקה" של עובד ביוזמת המעסיק.

22. כך, במסגרת התיקון לחוק הוסף, כהוראת שעה, סעיף 179ד, שכותרתו "הארכת תקופת התשלום המרבית לדמי אבטלה", ובמסגרתו נקבע כדלקמן:

179ד. (א) על אף האמור בסעיפים 171, 171א ו-179ג, מבוטח שאינו זכאי לדמי אבטלה לפי פרק זה, לרבות כנוסחו בתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020², רק בשל כך שמתקיים לגביו תנאי מהתנאים כמפורט להלן, או רק בשל כך שמתקיים לגביו תנאי מהתנאים שלהלן וגם סעיף קטן (ב), יהיה זכאי לדמי אבטלה בהתאם להוראות פרק זה עד היום שבו מסתיימת התקופה הקובעת:

(1) תקופת התשלום המרבית הקבועה לגביו לפי סעיפים 171, 171א או 179ג, לפי העניין, מסתיימת במהלך התקופה הקובעת;

(2) העסקתו הופסקה במהלך התקופה הקובעת, אולם תקופת התשלום המרבית הקבועה לגביו לפי סעיפים 171, 171א או 179ג, לפי העניין, הסתיימה לפני תחילת התקופה הקובעת;

(3) תקופת התשלום המרבית הקבועה לגביו לפי סעיפים 171 או 171א, לפי העניין, הסתיימה בחודשים ינואר או פברואר 2020.

(ב) מבוטח שזכאי לדמי אבטלה לפי סעיף זה וחלפו 12 חודשים מהתאריך הקובע שנקבע לגביו, ישולמו לו דמי האבטלה לפי סעיף זה, ויראו את התאריך האמור כתאריך הקובע לגבי כל התקופה שבה משולמים לו דמי אבטלה בתקופה הקובעת.

(ג) הוראות סעיף זה יחולו לגבי תשלום דמי אבטלה בעד התקופה שמיום ט' בסיוון התש"ף (1 ביוני 2020) ועד היום שבו מסתיימת התקופה הקובעת, ולעניין סעיף קטן (א)(3) – בעד התקופה שמיום ט' בתמוז התש"ף (1 ביולי 2020), ועד היום שבו מסתיימת התקופה הקובעת.

גדר המחלוקת שבין הצדדים

23. לענייננו, הוצאתה של התובעת לחופשה ללא תשלום (להלן: "חל"ת") היתה, בהתאם לכתבי הטענות, ביום 15.3.2020, קרי במהלך "התקופה הקובעת" בהתאם לתיקון לחוק. אין מחלוקת בין הצדדים כי התיקון חל על תביעתה של התובעת לדמי אבטלה בשנת האבטלה במהלכה שהתה בחל"ת מהטעם האמור (שאם לא כן, משמעות הדבר היתה כי יש לבטל את הזכאות ממנה נהנתה התובעת בשנת האבטלה השלישית, העולה על תביעתה שנדחתה לקבלת דמי אבטלה ביחס לשנת האבטלה הרביעית).

24. כפי שצוין על ידי בית הדין הנכבד, גדר המחלוקת מתמקדת בשאלה האם התובעת זכאית לדמי אבטלה עבור חודשים יולי-אוגוסט 2021, כאשר השאלה היא האם מכסת ימי האבטלה להם הייתה זכאית התובעת בשל הוצאתה לחל"ת בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה באה בנוסף או על חשבון מכסת ימי האבטלה להם הייתה זכאית בתקופה הקובעת (1.7.2018-30.6.2022) מכוח החוק, שאינה נגזרת מהוראות סעיף 179ד(א).

25. יובהר, כי לפי עמדת המל"ל, המתחשבת בתקופה המרבית לתשלום וביתרת התקופה גם ביחס לתביעת דמי אבטלה במהלך התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, מובטל חוזר אשר לזכותו נותרה מכסת ימים המספיקה למשל לתשלום בגין חודשיים של אבטלה, ואשר יתבע דמי אבטלה בגין שני החודשים האחרונים באותה התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק עקב יציאתו לחל"ת בשל מצב התחלואה, יקבל תשלום בגין חודשיים אלה בלבד וינצל בכך את מלוא המכסה שלרשותו. בשנת האבטלה העוקבת (ככל שהיא חלק מהתקופה הקובעת) לא תהא לו יתרת ימי אבטלה לניצול. לעומתו, מובטל חוזר אשר יתבע דמי אבטלה בגין שני חודשים בשלב מוקדם יותר במהלך אותה התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, מאותם טעמים, ינצל בכך אף הוא את מלוא מכסת הימים, אך ימשיך לקבל דמי אבטלה עד לסוף התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק (בהתאם להוראות התיקון לחוק). מצב זה דומה לעניינה של התובעת.²

העובדות הצריכות לעניין והטיפול בתביעותיה של התובעת לדמי אבטלה

26. בתקופות הרלוונטיות לתביעה, הועסקה התובעת כסייעת בבתי ספר בעיריית עכו. בהתאם לאופי עבודתה, בחודשי הקיץ, יולי ואוגוסט, התובעת אינה עובדת, ועל כן נהגה לתבוע דמי אבטלה במהלך שנות עבודתה, בחודשים אלה.

27. בשנים 2018 ו-2019 הגישה התובעת תביעות לקבלת דמי אבטלה לחודשים יולי ואוגוסט, ותביעותיה אושרו כפי שיפורט להלן.

א. **בשנת האבטלה הראשונה** (השנה הראשונה בתקופה הקובעת לפי החוק), מיום 1.7.2018 עד ליום 30.6.2019 : 49 ימים (בהתאם לחודשי הקיץ אליהם התייחסה בתביעתה).

ב. **בשנת האבטלה השנייה** (השנה השנייה בתקופה הקובעת לפי החוק), מיום 1.7.2019 עד ליום 30.6.2020 : 95 ימים (תקופה זו כוללת את חודשי הקיץ וחלק מתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה) – יצוין, כי התובעת הוצאה לחל"ת החל מיום 15.3.2020.

² יוער עוד, להשלמת התמונה, כי במסגרת התיקון לחוק ניתן סיוע גם למי שזכאותו הסתיימה בחודשים ינואר-פברואר 2020, קרי טרם התקופה הקובעת, אולם מצב זה אינו רלוונטי לענייננו.

בהתאם לחישוב שערך המל"ל, התובעת ניצלה בשתי שנות האבטלה הנ"ל (2018-2019) 144 ימים מתוך 249 ימים, ועל כן נותרו לה לניצול 105 ימים לכל היותר במהלך התקופה הקובעת לפי החוק. יובהר, כי התקופה הקובעת הרלוונטית, כמוסכם גם בין הצדדים, הינה מתאריך 1.7.2018 עד 30.6.2022 (תקופה בת 4 שנים שתחילתה בתקופת התביעה הראשונה בשנת 2018, כאמור). על כן, "במצב הרגיל" נותרו לתובעת לניצול 105 ימים (נתון המוסכם על הצדדים) בתוך תקופה כוללת זו.

ג. **בשנת האבטלה השלישית** (בשנה השלישית בתקופה הקובעת לפי החוק), מיום 1.7.2020 עד ליום 30.6.2021, זכאותה של התובעת לימי אבטלה עמדה על 105 ימים נוספים. חישוב הימים המדויק בגין כל חודש זכאות בשנות האבטלה הראשונה והשניה מפורט באישורי המל"ל שצורפו לתיק. לעניינו יספיק הציון, כי בחינת התקופה הכוללת (בת 249 ימים) והפחתת הימים שנוצלו בשנות האבטלה הראשונה והשניה, כמפורט בתע"צ שהגיש המל"ל במסגרת תיק זה, מאשרת את יתרת הזכאות כאמור (וכמוסכם על הצדדים).

עם האמור, בתקופת אבטלה זו שולמו לתובעת דמי אבטלה עד לסוף התקופה, קרי עד ליום 30.6.2021 (מועד בו מסתיימת שנת האבטלה המדוברת, שהוא גם מועד תום התקופה הקובעת בהתאם לתיקון לחוק). הסיבה לכך היא שזכאותה של התובעת לימי אבטלה הוארכה בהתאם לתיקונים שנערכו בחוק במהלך תקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה, עליהם עמדנו לעיל, נוכח הוצאתה לחל"ת בשל מצב החירום במשק, החל מיום 15.3.2020. נראה כי התשלום נעשה עד לתום התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק מתוך ההנחה, כי התובעת שהתה בחל"ת במהלך כל התקופה האמורה. נושא זה יורחב בהמשך במסגרת ההתייחסות לגופו של עניין.

ד. **בשנת האבטלה הרביעית** (והשנה האחרונה בתקופה הקובעת לפי החוק), מיום 1.7.2021 עד ליום 30.6.2022, **נדחתה** כאמור תביעתה של התובעת מיום 4.7.2021, לקבלת דמי אבטלה בגין חודשי הקיץ בשנה זו (יולי-אוגוסט 2021). במכתב מטעם המל"ל מיום 19.8.2021, שצורף לכתבי הטענות בהליך צוין, שהתובעת ניצלה את כל תקופת הזכאות המירבית שעמדה לזכותה במהלך תקופה של 4 שנות אבטלה רצופות.

מן הכלל אל הפרט – ההסדר הנורמטיבי החל בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה על תביעתה של התובעת

28. כפי שצוין לעיל, השאלה שהתעוררה בהליך זה היא האם זכאותה של התובעת לימי אבטלה מכוח ההסדרים שהאריכו את הזכאות לדמי אבטלה בתקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, היא בנוסף למכסת ימי זכאותה לפי התקופה המרבית לתשלום לפי החוק ויתרת התקופה לתשלום, או שהן חופפות זו לזו.

29. לפי עמדת המל"ל, תקופת זכאותה של התובעת לימי אבטלה הסתיימה כבר במהלך שנת האבטלה השלישית, ולא נותרה לה יתרה לזכאות בשנת האבטלה הרביעית.

30. מנגד, עמדת התובעת בשאלה זו היא, כי על המל"ל היה לעצור את מנין ניצול ימי האבטלה מהמכסה שעמדה לזכותה, עם תחילת התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, ועד לסיום שנת האבטלה, כך שזכאותה בתקופה זו לא תיגרע מתקופת התשלום המירבית לפי החוק.

31. כפי שצוין לעיל, החלת התיקון המיטיב על עניינה של התובעת נובע משהייתה בחל"ת בשל מצב התחלואה במשק והסגרים בעטיה של התפרצות המגפה, וזאת החל מיום 15.3.2020. באשר למועד סיום חל"ת זו, הרי שבטופס התביעה הרלוונטי לדמי אבטלה (צורף לכתב התביעה), צוין כמועד סיום החל"ת התאריך 4.7.2022 (כך במקור), קרי לאחר תום התקופה הקובעת בהתאם לתיקון, המסתיימת ביום 30.6.2021. בהתאם לכך, שולמו לתובעת דמי אבטלה בשנת האבטלה השלישית (שתחילתה ביום 1.7.2020), עד לסיום שנת האבטלה (שנגמרה ביום 30.6.2021).

32. כאמור בסעיף 179ד(א) לחוק המתוקן, בנוסחו שצוטט לעיל (כפי שעמד בתוקפו בעקבות התיקון), **מבוטח שאינו זכאי לדמי אבטלה רק בשל כך שמתקיים לגביו תנאי מהתנאים המפורטים שם, יהיה זכאי לדמי אבטלה בהתאם להוראות אותו פרק, עד היום בו מסתיימת התקופה הקובעת**. כאמור, בהתאם להוראה זו זכתה התובעת לדמי אבטלה עד לסוף שנת האבטלה 2021-2020 (שהסתיימה ביום 30.6.2021). בין התנאים המפורטים בסעיף 179ד(א) לחוק המתוקן, יצוין התנאי הרלוונטי לתובעת: "(1) **תקופת התשלום המרבית הקבועה לגביו לפי סעיפים 171, 171א או 179ג, לפי העניין, מסתיימת במהלך התקופה הקובעת**". (ההדגשה אינה במקור)

33. בלשונו של סעיף 179ד(א) בהתאם לתיקון לחוק מובהר, אם כן, באופן שאינו משתמע לשני פנים, כי זכאותו של המובטל לתשלום דמי אבטלה היא מיום סיום זכאותו לפי החוק (קרי, הזכאות הרגילה הרלוונטית לגביו), **שעשויה להיות במהלך התקופה הקובעת**, ועד לסיום התקופה הקובעת (30.6.2021). הפרשנות המוצעת על ידי התובעת, לפיה תקופת הזכאות מכח "התיקון לחוק" לא תבוא במניין הימים בהתאם לתקופה הזכאות "הרגילה" לפי החוק, אינה מתיישבת עם לשונו של התיקון לחוק ומטרתו. קבלת פרשנות התובעת היתה שוללת אפשרות שיתרת הזכאות לדמי אבטלה תסתיים במהלך התקופה הקובעת.³

יתר על כן, כפי שיפורט להלן, הפרשנות המוצעת על ידי התובעת גם אינה מתיישבת עם מטרתו של התיקון לחוק, כפי שזו משתקפת, בין השאר, בדברי ההסבר לתיקון.

34. מטרת ההסדרים שנקבעו בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה, וביניהם התיקון לחוק, היתה לתת מענה למי שהוצא לחל"ת כפויה, ואין לו מכסת ימי אבטלה מספקת, עד לסיום התקופה שנקבעה בתיקון לחוק בהתחשב בהשפעת מצב התחלואה על המשק. המטרה היתה לסייע לאלה שאלמלא התיקון לחוק המטיב עמם, היו נפגעים מהוצאה לחל"ת שלא מבחירה ומבלי שעמדה לזכותם מכסת ימי אבטלה מספקת כדי ליצור הכנסה חלף ההכנסה מעבודה. כך, לא היתה כוונה שהתיקון לחוק יאפשר צבירה של ימי אבטלה לשנים הבאות, אלא שימנע פגיעה במי שמכסת ימי האבטלה שלו הסתיימה ונותר ללא כל הכנסה.

³ על כך שלא ניתן ליתן ללשון הוראות החוק פרשנות שהן אינן יכולות לשאת, ר' למשל עב"ל (ארצי) 69075-11-22 **המוסד לביטוח לאומי נ' גלנטה** (טרם פורסם), וההפניות שם.

35. לצורך העמידה על מטרת הוראת השעה נפנה לדברי ההסבר שצורפו לתיקון לחוק, כפי שפורסמו לקראת הקריאה הראשונה בהצעת החוק (תיקון 216 אשר החליף את תקנות שעת החירום שהותקנו לעניין זה לפני כן), שם צוין כדלקמן:

"...בנוסף עקב הסרת חלק ניכר מהמגבלות על מקומות העבודה על ידי הממשלה החל מיום... והמגמה להסרת מגבלות נוספות בשבועות הקרובים, מוצע להאריך

את תקופת תוקפה של ההוראה הנוגעת לקיצור תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה... עם זאת, כדי לאפשר למובטלים **שהסתיימה תקופת זכאותם במהלך התקופה האמורה** פרק זמן נוסף **אחרון** למציאת עבודה במקביל לקבלת דמי אבטלה לאור הסרת המגבלות כאמור, מוצע להאריך את תקופת תוקפן של ההוראות הנוגעות להארכת תקופת התשלום המרבית לדמי אבטלה...". (ההדגשות אינן במקור)

ובהמשך דברי ההסבר, מפורט כדלקמן:

"הארכת תקופת התשלום המרבית לדמי האבטלה - בתקש"ח לעניין ביטוח אבטלה נקבע כי מבוטח שתקופת התשלום המרבית הקבועה לגביו לפי סעיפים 171 או 171א או 179ג לחוק הביטוח הלאומי לעניין ביטוח אבטלה הסתיימה במהלך התקופה שמיום ה' באדר התש"ף (1 במרס 2020) עד יום ו' באייר התש"ף (30 באפריל 2020), ימשיך לקבל דמי אבטלה עד יום ו' באייר התש"ף (31 באפריל 2020). מוצע להאריך תקופה זו עד יום ח' בסיוון התש"ף (31 במאי 2020). עוד מוצע להחיל את ההוראה בדבר הארכת תקופת התשלום המרבית של דמי אבטלה עד המועד כאמור גם למי שהעסקתו הופסקה בתקופה שבין יום ה' באדר התש"ף (1 במרס 2020) עד יום ח' בסיוון התש"ף (31 במאי 2020) (להלן - התקופה הקובעת), ואולם תקופת התשלום המרבית הקבועה לגביו לפי סעיפים 171, 171א או 179ג הסתיימה לפני תחילתה של התקופה ובלבד ששאר התנאים הנדרשים לצורך קבלת דמי אבטלה מתקיימים לגביו".

36. דברי ההסבר מלמדים, כי מטרת התיקון לחוק היא לאפשר למי שהסתיימה זכאותו במהלך התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, תקופת התארגנות נוספת אחרונה עד לתום תקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה. על כן, שמירת "יתרת זכאות" עד לאחר סיום התקופה, למשל, לחודשים מאוחרים בשלהי שנת אבטלה נוספת, כטענתה של התובעת, אינה מתקיימת כלל ועיקר עם מטרת התיקון.

37. עמדת התובעת, המפרשת את הוראות החוק כמאפשרות "גרירה" של הזכאות לדמי אבטלה עד לאחר סיום התקופה אליה מתייחס התיקון לחוק עקב מצב משבר התפרצות נגיף הקורונה, אינה מתיישבת אף עם התכליות של גמלת האבטלה שנועדה לתת מענה לתקופות קצרות יחסית כדי לעודד אנשים להשתלב בחזרה בשוק העבודה. כך למשל, בחוק נקבע כי לא ישולמו דמי אבטלה בעד 5 הימים הראשונים לאחר הפסקת העבודה, וזאת כדי להאיץ באנשים למצוא עבודה חדשה בסמוך ככל הניתן להפסקת העבודה הקודמת. בהתאם לרציונל זה, לעניין חישוב דמי האבטלה, נקבע בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 מיום 29.7.2020, כי במקרה שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודיעה ששיעור הבלתי מועסקים פחת מ 10% אך לא פחת מ 7.5%, דמי האבטלה יעמדו, בחלוף 30 ימים מהודעה כאמור ועד תום התקופה הקובעת, על 75% משיעורם ערב הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

38. התכלית של ההסדר האמור היתה לעודד אנשים לחזור ולהשתלב בשוק העבודה מחדש מקום שמשק העבודה מתחיל לחזור לפעילות רגילה, באמצעות הפחתת דמי האבטלה. משכך, עמדת התובעת לפיה יש לראות בהארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה ככזו שאינה נמנית במנין ימי האבטלה שעמדו לזכותה ערב משבר התפרצות נגיף הקורונה, אינה מתיישבת עם התכליות של גמלת האבטלה – להאיץ באנשים להשתלב במעגלי העבודה ולא ליצור זכאויות ארוכות לאבטלה מקום שאין הצדקה לכך.

39. טרם סיום פרק זה ולמען הזהירות יצוין, כי עניינה של התובעת בהליך דגן אינו שונה מעניינם של מבוטחים רבים אחרים במצב דומה. על כן, לא ניתן להתעלם מהשלכות רחבות היקף שעלולות להיות לקבלת תביעתה. בהקשר זה ההלכה הפסוקה היא, כי גם בפרשנות של חקיקה סוציאלית ראוי להתייחס לשיקולים התקציביים העומדים בבסיסה, ולא ראוי לפרש חוק בעל משמעות תקציבית במנותק משיקולי תקציב (השוו לבג"ץ 11674/05 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזזת נ' שר הבריאות, סעיף 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (נבו 18.3.2007)).

40. על יסוד הדברים האמורים, בדין ובצדק נדחתה תביעתה של התובעת מיום 4.7.2021.

התייחסות לטענותיה הנוספות של התובעת

41. טענות התובעת, כי הוראות החוק אינן רלוונטיות לדרישתה לדמי אבטלה בחודשים יולי ואוגוסט 2021, מתעלמות מכך שמדובר בהסדר חקיקתי כולל, ואף התקופה אליה מתייחס התיקון לחוק היא חלק מתקופה קובעת אחת (בת 48 חודשים). הוראות החוק כתיקון, לעניין תקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה, משליכות על זכאותה בשנת האבטלה המדוברת, ככל שיתרת זכאותה הסתיימה קודם לכן, אולם שנת אבטלה זו עודנה חלק מאותה תקופה זכאות כוללת בת 48 חודשים ("התקופה הקובעת לפי החוק").

42. בסיכומי התשובה מפנה התובעת להוראת סעיף 171 לחוק, כהוראה שמכוחה נתבע הסעד המבוקש על ידה, לכאורה במנותק מההוראות שנסקרו לעיל. טענה זו אינה מתייחסת לכך שהזכאות מכח סעיף 171 לחוק הוגבלה במפורש בהוראות נוספות בחוק, לרבות סעיף 171א שכתרתו: "הפחתת שיעור ותקופת התשלום במקרים מיוחדים". בסעיף זה נקבע, ביחס למי שטרם מלאו לו 40 (כתובעת), תקופה קובעת בת 48 חודשים שתחילתה ביום הקובע (היום בו התחילה תקופת האבטלה), כפי שצינו לעיל.

43. טענת התובעת, כי התקופה הקובעת בהתאם לתיקון לחוק מסתיימת ביום 30.6.2021, קרי לפני התקופה בגינה דרשה התובעת דמי אבטלה בשנת האבטלה הרביעית 2021-2022 (חודשים יולי-אוגוסט 2021), ועל כן אינה רלוונטית לעניין – אינה יכולה להתקבל, ודווקא היא הנותנת. לו היתה התקופה הקובעת לעניין זה, בהתאם לתיקון, מסתיימת לאחר חודשים אלה, ולא ביום 30.6.2021, היתה זוכה התובעת בתשלום ימי אבטלה גם בגין החודשים האמורים הגם שיתרת זכאותה "הרגילה" הסתיימה.

44. בסעיף 3 לסיכומי התשובה נטען, כי התייחסות המל"ל לתקופת האבטלה הנוספת בה זכתה התובעת כתוצאה מהארכת תקופת זכאותה במהלך התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק הינה מטעה, שכן אין כל קביעה בחוק בדבר המספר המדויק של ימי הזכאות לדמי אבטלה לפי הוראות התיקון לחוק. אין לראות כל הטעיה באופן בו הוצגו הדברים בסיכומי המל"ל. ההתייחסות לזכאות לימי אבטלה נוספים, הינה בבדיקה בדיעבד של תקופת האבטלה לה זכתה התובעת, ביחס ליתרת ימי האבטלה שזכאית להם התובעת והימים שהתווספו לה כתוצאה מהארכת התקופה עד לתום שנת האבטלה לאור ההוראה בדבר הארכת התקופה עד לסיום התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק. מכאן, חישוב הזכאות לדמי אבטלה הינו פרטני ונבחן ביחס לכל מבוטח בנפרד בהתאם לצורך שלו בהארכת תקופת הזכאות.

45. ביחס לאמור בסעיף 4 לסיכומי התשובה, לפיו לא נקבעה בתיקון לחוק הגבלה מקסימלית על ימי תשלום דמי האבטלה בתקופת משבר התפרצות נגיף הקורונה, יש להעיר כי הגבלה זו נובעת באופן טבעי מתחילת התקופה בה הוארכה הזכאות עקב מצב התחלואה, עד למועד האחרון שנקבע, שהוא כאמור היום 30.6.2021. בהוראה זו לא בוטלו הוראות קודמות, כפי שצינו התובעת בסעיף 5 לסיכומיה, ודווקא מטעם זה, ההוראות הקודמות הנוגעות למגבלת הזכאות "הרגילה" ממשיכות לחול, עד למיצוי וסיום תקופת הזכאות, כפי שהיה בעניינה של התובעת.

לסיכום

46. זכאותה של התובעת לימי אבטלה הוגבלה בהתאם לחוק ביחס לתקופה כוללת של 48 חודשים שתחילתה במועד הקובע (החל ממנו קיבלה דמי אבטלה). זכאות זו הסתיימה במהלך שנת 2020, עקב ניצול מקסימאלי של ימי אבטלה מצד התובעת, בעקבות הוצאתה לחל"ת בחודש מרץ 2020. חרף האמור, מכח התיקון לחוק, אשר ביקש להיטיב עם מי שהופסקה העסקתו בתקופה המדוברת בהתאם לתנאי שנקבעו, הוארכה תקופת זכאותה של התובעת עד לסיום התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, מכח זאת שהתקיים לגביה התנאי לפיו זכאותה לדמי אבטלה הסתיימה במהלך התקופה הקובעת.

47. משהסתיימה התקופה הקובעת לפי התיקון לחוק, לא נותרה לתובעת זכאות נוספת לימי אבטלה במהלך התקופה הקובעת הכוללת לפי החוק (48 חודשים), ועל כן במהלך שנת האבטלה 2021-2022 (קרי, עד ליום 30.6.2022) היא אינה זכאית, כעמדת המל"ל, לימי אבטלה נוספים.



משה אייל, עו"ד
סגן בכיר א' בפרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)
ב"כ מדינת ישראל