



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19  
עב"ל 49789-10-19

ניתן ביום 20 דצמבר 2020

המערערת בעב"ל 26486-10-19  
המשיבה בעב"ל 49789-10-19

יפית מנגל, חברת עו"ד

המשיב בעב"ל 26486-10-19  
המערער בעב"ל 49789-10-19

המוסד לביטוח לאומי

בפני סגן הנשיאה אילן איטח, השופטת חני אופק גנדלר, השופט אילן סופר  
נציגת ציבור (עובדים) גב' חיה שחר, נציג ציבור (מעסיקים) מר דן בן חיים

עו"ד יפית מנגל - בעצמה  
ב"כ המוסד - עו"ד יוסף פולסקי

### פסק דין

1. לפנינו שני ערעורים על פסק דינו של בית הדין האזורי תל אביב (השופט דורון יפת ונציג הציבור מר יוסי גל; ב"ל 30008-07-16) בו נדחתה תביעת המערערת בעב"ל 26486-10-19 לביטול חוב דמי ביטוח בסך 77,836 ש"ח מיום 13.7.2008 עקב ביקורת שנערכה ביום 19.11.2007. יחד עם זאת, בית הדין האזורי קבע כי יחד עם הקנס שהוטל, קרן החוב תישא הצמדה כחוק ללא ריבית מיום 13.7.2008 ועד למועד התשלום בפועל.

### (א) רקע עובדתי

2. המערערת הינה חברה שפעלה בשנים הרלוונטיות תחת השם י.ד. קידום ייעוץ כלכלי בע"מ. בשנת 2010 שינתה המערערת את שמה ל"יפית מנגל חברת עו"ד" אשר עסקה בייצוג משפטי לרבות בתחום הגבייה ממעסיקים (להלן – החברה).  
3. ביום 19.11.2007 ערך מר יגאל אלקובי, מנהל באגף ביקורת וניכויים אצל המשיב (להלן – המוסד), ביקורת בתיק הניכויים של החברה לשנים 2001-2005. הביקורת נערכה מכוח סעיף 358 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

- 1995 (להלן - **החוק**). ביום 13.7.2008 הוצאה לחברה קביעה לתשלום דמי ביטוח אשר כללה מספר סעיפי חיוב: סכום של 44,037 ש"ח בגין שווי רכב צמוד, סכום של 4,501 ש"ח (קרן) בגין פריסת שכר, קנס בסך 24,885 ש"ח והפרשי הצמדה בסך 4,413 ש"ח; כך שקביעת דמי הביטוח הועמדה על סך כולל של 77,836 ש"ח.

4. חיוב דמי הביטוח בגין פריסת השכר נבע מניכוי דמי ביטוח שגויים לעובדת החברה בשנים 2004 ו-2005. החברה לא ערערה על החיוב בסעיף זה. חיוב דמי הביטוח בגין שווי רכב התייחס לארבעה רכבים אשר היו בבעלות מר דן מנגל, שהוא ואשתו בעלי השליטה בחברה. שווי רכב חושב על פי קבוצת המחיר שנקבעה לרכבים בתוספת לתקנות התעבורה, בהתאם לתקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברכב), התשמ"ז -1987 (להלן - **תקנות מס הכנסה**). חיוב זה נוצר לטענת המוסד בשל כך שהחברה מימנה את הוצאות אחזקת הרכבים שהיו בשימוש מר דן מנגל ו/או עו"ד יפית מנגל, אך לא זקפה שווי רכב צמוד לשכרם, כמתחייב מהוראת סעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה ומתקנות מס הכנסה. לפיכך, לא נוכו דמי ביטוח מהכנסת עבודה זו, כמתחייב מהוראות סעיף 344 לחוק.

5. ביום 10.8.2008 הגישה החברה לאגף ביקורת ניכויים במוסד, "הודעת ערר" על סכומי החיוב בגין שווי השימוש ברכב וכן על סכום הקנס. בהודעת הערער צויין כי "מבדיקת הקביעה, ע"י רו"ח של החברה, עולות השגות לגבי סכומי החיוב בגין שווי השימוש ברכב, בהם חוייבה החברה. וכמו כן, מבקשת החברה להשיג על על סכום הקנס....". כן צויין כי לאור אלה "מבקשת החברה להעלות את השגותיה בפני וועדת שומה, בהתאם לסעיף 372 לחוק על מנת שהוועדה תקבע את סכום דמי הביטוח שעל החברה לשלם". ביום 20.8.2008 נשלח לחברה מכתבו של מר רון עובד, סגן מנהל אגף ביקורת ניכויים דאז, במסגרתו נתבקשה החברה לפרט, באמצעות רואה חשבון, את השגותיה באשר להפרש שווי השימוש ברכב ולצרף אסמכתאות לטעוניהם. ביום למחרת הגיבה החברה למכתבו של מר עובד, כי דרישתו תמוהה שכן בהתאם לסעיף 359 לחוק, סמכותו של פקיד הגבייה מסתיימת עם העברת הודעת התשלום לחייב, וכי דרישה זו מתעלמת מפסק הדין בעב"ל (ארצי) 1096/02 **חיה זייפר – המוסד לביטוח לאומי**



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

(מיום 14.5.2005) (להלן - **עניין זייפר**). מכל מקום ציינה החברה, כי משחייב בחר לערור בפני ועדת השומה, עובר הדיון לוועדת השומה והיא בלבד מוסמכת לבחון את ההשגה בהתאם לעובדות ולראיות שכל צד יגיש בפניה.

6. ביום 28.10.2008 השיב מר יגאל אלקובי, מנהל אגף ביקורת וניכויים לפניותיה של החברה מיום 10.8.2008 ומיום 21.8.2008. במכתבו זה הדגיש מר אלקובי, כי החברה אינה חולקת על עצם החיוב בגין שווי שימוש ברכב אלא על גובה הסכום בעניין זה. משכך הבהיר מר אלקובי, בין היתר לאמור:

"3...אנו חוזרים על דרישתנו לקבל את הנימוקים להשגה לרבות האסמכתאות עליהן הינכם מסתמכים על מנת שנבחין בין סכומי החיוב שבגדר המחלוקת לבין אלה שקיימת בגינם הסכמה ואין לגביהם מחלוקת. אלה כמו אלה יובאו לדיון בפני ועדת שומה עם כינוסה.

4. לעניין סכומי חיוב שאינם במחלוקת, הן בגין סעיף חיוב שווי שימוש ברכב והן בגין סעיף חיוב ע"ש פריסת שכר נוסף (כאמור בסעיף 5 במכתבך האמור), יש להסדיר את התשלום לאלתר.

5. ראוי לציין כאן, כי רמת שיתוף הפעולה מצידכם ביחס לדרישותינו להמצאת מסמכים ומתן הבהרות גם במהלך הביקורת לקתה בחסר בלשון זהירה...

6. לעניין בקשתך לדון בהשגתך בפני ועדת שומה בהתאם לסעיף 372 לחוק הביטוח לאומי, יובהר בזאת כי המוסד פועל ליישום ההוראות לעניין ועדת שומה... **כל עוד לא כוננה ועדת שומה לפי בקשתך אזי מה שמצוי במחלוקת יוקפא.**

7. על אף זאת יצוין כי לכשתוכרע המחלוקת ויחלט כי היה מקום לתשלום דמי ביטוח כפי שקבע המוסד, תשא דרישת התשלום הפרשי הצמדה וקנס כדין והכל עד למועד התשלום.

...

10. יודגש כי אין באמור במכתב זה בכדי לגרוע מכל טענה או זכות העומדת למוסד לביטוח לאומי כדין."

7. ביום 2.11.2008 התקיימה פגישה במשרדי אגף ביקורת ניכויים בנוכחות מר אלקובי, מר עובד ועו"ד יפית מנגל. המוסד חזר על עמדתו בסיכום פגישה (שנשלח לחברה ביום 16.12.2018) כי "אין באמור זה בכדי לגרוע מכל טענה או





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

זכות העומדת למוסד לביטוח לאומי כדין; ואילו החברה ציינה (במכתבה מיום 19.2.2009) שלפיה הפגישה "לא נועדה מלכתחילה לדון בהשגה שהוגשה בנוגע לביקורת הניכויים שבנדון", אלא לסוגיות הנוגעות לכלל המעסיקים במשק. מכל מקום היא עומדת על ביטול הקביעה ואת יתרת החוב בחשבון החברה הצוברת קנסות שלא כדין, כמו גם ביטול הודעת העיקול והיא עומדת על כך כי המקום לדון בטענותיה הוא בפני ועדת השומה.

8. במקביל לחילופי המכתבים בין החברה לבין אגף ביקורת ניכויים במוסד, התקיימו חילופי מכתבים בין החברה לבין מחלקת הגביה של הנתבע בסניף רמלה, בקשר לתשלום החוב בגין פריסת שכר אשר החברה הסכימה לשלמו. ביום 12.10.2008 נשלח לתובעת פירוט של רכיבי הקביעה בנושא זה. ביום 19.7.2010 נמסר לחברה כי הקנס על החיוב בגין פריסת שכר בוטל.

9. בין לבין, ביום 27.4.2009 חזר מר אלקובי על האמור במכתביו הקודמים, מהם עולה כי המוסד לא ויתר על החיוב בגין שווי שימוש רכב, ורק הקפיאו עקב דרישת החברה להתדיין בפני ועדת השומה וזאת עד למועד כינון וועדת שומה על פי החוק. ביום 4.7.2010 פנתה החברה למר עובד במכתב, בו הדגישה כי ביקשה להשיג בפני ועדת השומה על ממצאי הביקורת ככל שהם נוגעים לחיוב בגין שווי שימוש ברכב. בסיפא למכתבה ציינה כך:

"22. לאור המפורט לעיל ועל מנת לסיים את הפרשה, שתחילתה היתה בחטא (שהרי, עצם עריכת הביקורת נעשתה משיקולים זרים ולא בחלל ריק...) הנני לפנות אליך בבקשה כי החברה תשלם את סכום הקרן [בגין פריסת השכר – הח"מ] שנשלח בהודעה המקורית על סך 4,501 ₪ בתוספת הצמדה.

23. לעניין רכיב שווי הרכב שנתבקשה לגביו השגה, הואיל ועברו שנתיים ממועד הבקשה ומבלי שבקשת החברה נענתה, והואיל ואין כל מקום למדיניות לפיה המוסד "מקפיא" חוב לתקופה בלתי סבירה ומשאירו תלוי ועומד בספרי החברה, ולאור טענות ענייניות כבדות שיש לחברה כנגד חיוב זה, כגון שומות מס הכנסה סופיות, נתונים הקיימים בידי החברה לפיהם אין כל ממש בסכום שנקבע בביקורת והעובדה כי שווי שימוש על פי הפסיקה היא חזקה הניתנת לסתירה וכו', מבוקש בזאת לבטל את סכום הקביעה בגין שווי שימוש ברכב."





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

ביום 19.7.2010 שילמה החברה את החוב בגין פריסת שכר בסך 4,679 ש"ח. בד בבד בוטל הקנס על רכיב זה.

10. בין לבין הוגשה עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ (בג"ץ 2300/14 חברה נס א. טכנולוגיה בע"מ נגד שר הרווחה, המוסד לביטוח לאומי ומועצת הביטוח הלאומי (להלן - בג"ץ נס טכנולוגיות)). העתירה הוגשה באמצעות עו"ד מנגל ועו"ד עדנה מירב; ביום 2.2.2015 ניתן פסק דין על ידי מותב בראשות כב' השופטת חיות (כתוארה אז), ולפיו נוכח הודעת המוסד וההבהרות שנמסרו במהלך הדיון, הרי שהעתירה מיצתה את עצמה ודינה להימחק. במסגרת פסק הדין נקבע כי "רשמנו לפנינו את הצהרת המשיבים 2 ו-3 לפיה בתוך חודשים ספורים תקום ועדת השומה הראשונה בירושלים אשר בשלב הראשון תדון בעררים שיגיעו אליה מן הסניפים השונים בכל הארץ. ראינו לנכון להעיר כי הקמת ועדה אחת כזו בלבד לכאורה אינה עונה על דרישות החוק ומן הראוי כי תקומנה כבר בשלב הראשון לפחות ועדות – שומה ברמה האזורית על מנת ליתן מענה הולם בהוראות החוק למעסיקים המבקשים להגיש עררים כאמור. כמו כן רשמנו לפנינו את הודעת עו"ד רוזנצווייג כי לעותרת תינתן זכות ערר וזאת כמובן מבלי לגרוע מכל עמדה שיש למשיב 2 לגופן של הטענות שתועלנה בערר שיוגש על ידה כאמור...אנו מורים כי המשיבים יישאו בהוצאות העותרת ושכר טרחת עורך דין בסך של 40,000 ש"ח".

11. ביום 19.10.2015 שלח המוסד לחברה זימון לדיון ליום 26.11.2015 בפני ועדת שומה שהחלה לפעול בסמוך למועד זה. החברה התבקשה להגיש תוך 30 יום כתב ערר ומסמכים לתמיכת הערר. בסיפא לזימון נקבע כי אם לא יוגש כתב ערר מנומק, הדיון יערך במועד האמור על סמך המסמכים שהוגשו והכל לפי שיקול דעת והחלטת הוועדה.

12. ביום 5.11.2015 פנתה החברה למר יגאל ברזני, סמנכ"ל ביטוח גבייה- חקירות במוסד, תוך שטענה כי ההחלטה על ביקורת ניכויים נולדה בחטא – ניסיון לאתר חשבונית שכר טרחה ספציפית, כחלק ממסע נקמה אישי, לא על פי הדין ולא על פי כללי מנהל תקין. עוד טענה החברה, כי פרשה עגומה זו הסתיימה כבר ביום 4.7.2010 במכתבה למר עובד. כמו כן, הביקורת מתייחסת לשנים 2001-2005



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

היינו לתקופה שתחילתה לפני 14 שנים, כך שמעבר לחוסר סבירותה של הדרישה בשל חלוף הזמן הרי שכבר בעת משלוח הקביעה בביקורת זו, בוודאי היום, שומות הניכויים של החברה סגורות. המשמעות היא כי "הקביעה" בביקורת זו סותרת את שומות הניכויים של החברה ואינה עולה עם סמכותם לפי החוק. כל זאת, על רקע העובדה כי כל השנים ישב המוסד בחיבוק ידיים, סירב למנות וועדות שומה וכיום "מעלה מהאוב" חיובים המתייחסים לשנים היסטוריות, בלא כל הצדקה לא מכוח הדין, לא מכוח סמכותם בחוק ולא מכוח כללי מנהל תקין. לפיכך, ראוי כי "החיוב" בספרי הנתבע יבוטל.

13. ביום 21.12.2015 פנתה מזכירת וועדה השומה לחברה וביקשה ממנה להגיש כתב ערר מנומק, בהתאם לנוהל, בששה העתקים. בהמשך לכך ביום 22.11.2015 הודיעה יו"ר ועדת שומה, השופטת בדימוס ורדה סאמט, לחברה כי "בהמשך למכתבינו מיום 16.11.15 לא תתכנס ועדת שומה במועד שנקבע ליום 26.11.2015 בכדי לדון בערר של יפית מנגל חברת עו"ד בע"מ."

14. ביום 3.1.2016 השיבה גב' מזל בן חמו, מנהלת תחום בכירה באגף ביקורת ניכויים לחברה, כי על פי בקשתה לדון בהשגה בפני ועדת שומה, הוקפא החוב ולא בוטל עד להקמת וועדת שומה. מכל מקום המוסד רשאי לקבוע חיוב בדמי ביטוח לשנים בהן נקבעו שומות סופיות על הכנסות החברה ולעניין זה הפנה לע"א 196/89 פקיד שומה ירושלים נ' חברת אמי פרטס בע"מ (מיום 14.6.2013)(להלן- עניין פרטס). בנוסף, החיוב בדמי ביטוח נקבע עוד בשנת 2008 טרם נקבעו שומות סופיות של החברה. הקפאת החיובים אינם בגדר ביטול ולא מדובר בקביעה חדשה. בקשת החברה לערור בפני ועדת שומה בעינה עומדת ואין החיוב מתבטל כתוצאה מבקשת החברה.

15. ביום 13.1.2016 פנתה החברה למזכירת אגף ביקורת ניכויים, ודרשה לקבל לידיה שוב את כל המסמכים שעליהם נסמכה קביעת דמי הביטוח. ביום 20.1.2016 השיבה גב' בן חמו למכתב החברה והפנתה אותה לתכתובות קודמות בין הצדדים. במכתבה ציינה גב' בן חמו, בין היתר, כי "ביום 10.8.2008 הגישה החברה השגה. ההשגה הוגשה על רכיב שווי רכב ללא נימוקים ואילו על רכיב פריסת שכר הביעה החברה את הסכמתה לתשלום. לפיכך טענתך לפיה מעולם



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

לא קיבלה החברה את המסמכים שעל בסיסם נעשתה הקביעה תמוהה בלשון המעטה. וזאת בשים לב לכך שהחברה הגישה השגה ואף הסכימה לשלם את חובה בדמי ביטוח בגין פריסת שכר...". מכל מקום, ולפנים משורת הדין הועברו המסמכים לחברה פעם נוספת. באותו יום נשלח לחברה זימון נוסף לדיון בפני ועדת השומה אשר נקבע ליום 24.2.2016.

16. ביום 25.1.2016 פנתה החברה לוועדת השומה וביקשה לדחות את מועד הדיון, שכן ביום זה נקבע לה דיון בבית משפט השלום בחיפה, כמו גם מן הטעם כי טרם ניתנו תשובות שבקשה לקבל מהמוסד בנוגע לחישובי הקביעה. ביום 27.1.2016 פנתה החברה לגבי בן חמו במכתב, במסגרתו הלינה על דרישת המוסד להטיל על המעסיק את החובה לנתח ולנמק את הקביעה בביקורת ניכויים בטענה כי המסמכים הוצגו בזמן אמת, יש קושי לאתר מסמכים בגין שנות מס אשר תחילתם לפני כ- 15 שנים וקושי בכך שמשרד רואה חשבון ישמש ארכיון למסמכים אלה, וכי חובת ההנמקה כמו חובת הראייה הוטלה על המוסד מכוח סעיף 359 לחוק. בנוסף החברה ביקשה הבהרות נוספות בנוגע לחישוב חיובי שווי רכב על פי המסמכים.

17. ביום 2.2.2016 הודיעה יו"ר ועדת השומה לחברה, כי "מאחר ולא הוגש כתב ערר, ניתנת ארכה אחרונה להגשת כתב ערר מפורט ומנומק תוך 30 יום מיום מכתבנו זה. הטענות המועלות במכתבה של עו"ד יפית מנגל מיום 27.1.16 יועלו במסגרת כתב הערר...בנסיבות העניין אין מנוס מדחיית המועד שנקבע. מועד חדש לדיון ישלח לצדדים". ביום 9.2.2016 פנתה החברה למזכירת אגף ביקורת ניכויים וביקשה לדעת מדוע היא נדרשת להגיש את כתב הערר ב-6 עותקים ולא ב-4 עותקים, כמספר הצדדים המעורבים (סעי' 35 לתע"צ). ביום 18.2.2016 נשלח זימון מועד דיון חדש לחברה שנקבע ליום 4.5.2016. ביום 7.3.2016 פנתה החברה אל המוסד פעם נוספת, וביקשה את התייחסותו של הגורם שקבע את הנוהל שלפיו יש להגיש את הערר ב-6 העתקים (סעי' 35 לתע"צ).

18. ביום 10.3.2016 ניתן החלטת ועדת השומה על דחיית הערר, לאמור:



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

"...בקשה נוספת ואחרונה להגשת כתב ערר הועברה לעוררת ולב"כ ביום 2.2.2016 מועד דיון חדש טרם נשלח לצדדים. מאחר וממועד הבקשה האחרונה, 2.2.2016, חלפו למעלה מ-30 יום בהם לא הוגש כתב הערר עפ"י הקבוע בסעיף 359 לחוק הביטוח הלאומי, ובהתאם לסדרי הדין שנקבעו בנוהל וועדת השומה, אין מנוס מלקבוע כי לעוררת לא תעמוד הזכות לערור בפני ועדת שומה. החיוב בדמי הביטוח ייקבע עפ"י הודעת הקביעה מיום 13.7.2008 (לאחר הפחתת קנס שאושרה) בתוספת הפרשי הצמדה מיום הקביעה ועד למועד התשלום."

19. ביום 13.3.2016 הגישה החברה לוועדת הערר בקשה לביטול החלטת הוועדה. במסגרת הבקשה טענה החברה כי סברה שהמועד האחרון להגשת כתב הערר הוא 30 יום מהמועד בו קיבלה את ההודעה על מועד חדש לדיון, דהיינו 30 יום מיום 18.2.2016. עוד טענה החברה כי השלימה את כתיבת הערר כבר ביום 6.3.2016 ושלחה אותו בדואר רשום לוועדה ביום 10.3.2016. ביום 14.3.2016 דחתה ועדת השומה את בקשת החברה לביטול פסק דין, שכן:

"...מהמסמכים עולה שביום ה- 2.2.18 נשלחה לעוררת החלטה בדבר מתן אורכה להגשת כתב ערר תוך 30 יום, כלומר עד ה- 2.3.16, החלטה זו הגיעה לידי העוררת באותו יום כפי שעולה מאישור הפקס. המסמך מיום 18.2.18 עליו מתבססת ב"כ העוררת אינו רלוונטי בנסיבות אלה שכן מסמך זה הינו הודעה בדבר מועד הדיון שנקבע ואינו מתייחס כלל ועיקר אל הארכת המועד להגשת כתב ערר. בנסיבות אלו החלטתנו מיום 10.3.16 בעינה עומדת."

20. ביום 21.4.2016 פנתה החברה לאגף ביקורת ניכויים במוסד והודיעה על כוונתה להגיש עתירה לבג"ץ בעניין הקביעה מיום 13.8.2008. לפיכך ביקשה להקפיא את החוב בגין הקביעה הנ"ל עד הכרעה בעתירה. ביום 10.5.2016 השיבה גבי בן חמו לחברה, כי על פי הנהלים חיוב מוקפא רק לאחר הגשת כתב התביעה, אך בנסיבות המיוחדות אושרה הקפאת החוב לעוד 45 יום. ביום 21.6.2016 נשלחה לחברה הודעה על דחיית ההשגה לאחר שלא הוגשה תביעה לבית הדין תוך 45 יום. בעקבות דחיית ההשגה הופשר החוב שהוקפא. ביום 17.7.2016 שלחה החברה למוסד אישור על הגשת תביעה לבית הדין ובעקבות זאת נרשמה שוב הקפאה לגביית החוב.







## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

21. ביום 14.7.2016 הוגש כתב התביעה. ביום 23.4.2017 התקיים דיון קדם משפט במסגרתו הבהירו נציגי המוסד כי ועדות השומה אינן קיימות יותר בחוק וכי העררים מתבררים כיום על ידי פקיד השגות. בהמלצת בית הדין ובהסכמת הצדדים הוחזר הדיון בהשגה אל פקיד ההשגות, בהתאם לתיקון 159 לחוק, זאת על מנת שייתן החלטה לגופו של עניין, כאשר לחברה תישמר הזכות לחזור על טענותיה העקרוניות כפי שמועלות בכתב התביעה.

22. ביום 4.5.2017 הגישה החברה השגה שהועברה לטיפולו של גב' דון יחיא, מתוקף מינוייה כפקידת השגות. בהשגה הועלו טענות בקשר להתנהלות המוסד בביקורת, וכן טענות משפטיות כלליות בקשר להתיישנות ושיהוי. טענות לגופו של עניין לא נכללו באותה השגה. גב' דון יחיא פנתה לחברה בהצעה לקבוע מועד לדיון בהשגה לגופו של עניין, ולהציג מסמכים להוכחת הטענה כי החיוב בגין שווי רכב שגוי ויש לבטלו או להפחיתו. החברה דחתה את הצעת גב' דון יחיא. ביום 15.6.2017 דחתה גב' דון יחיא את ההשגה תוך שהחלטה מתמקדת בטענות המשפטיות של החברה ולא עוסקת כלל בגופו של עניין (בהעדר טענות רלוונטיות).

23. ביום 22.10.2017 התקיים דיון קדם משפט נוסף אשר בסופו נקבעו הפלוגתאות הבאות:

"א. התיישנות.

ב. האם כטענת התובעת, הנתבע מנוע מלדרוש ממנה את הסכום

שנדרש בשל שיהוי בלתי סביר בדיון בהשגה.

ג. ככל שיקבע שלא חל שיהוי, תבחן סבירות החלטת המל"ל בהשגה".

עוד נקבע בהחלטה, כי "הנתבע יגיש תעודת עובד ציבור ובה יתייחס, בין השאר, למסמכים שהתבקשו בפרוטוקול לעיל (פניות של המוסד לתובעת בין השנים 2010 – 2015, ככל שישנן כאלה)....".

ביום 10.12.2017 הגיש המוסד תעודת עובדת ציבור של גב' דון יחיא; וביום 4.1.2018 הגישה החברה תצהיר באמצעות עו"ד יפית מנגל.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

### (ב) פסק דינו של בית הדין האזורי

24. בית הדין האזורי דן תחילה בטענות מקדמיות מצד הצדדים. כך נדחתה טענת החברה לפיה המוסד ביצע את הביקורת בספרי החברה, באמצעות מנהל אגף ביקורת ניכויים מר יגאל אלקובי, זאת לא על מנת לגבות דמי ביטוח אלא ממניעים פסולים על רקע פעילותה של עו"ד מנגל בהצפת כשלים בפעילות המוסד אל מול המעסיקים. בית הדין האזורי ציין כי טענה זו לא היתה חלק מהפלוגתאות בתיק, החברה הינה אחד מאלף מעסיקים ויותר שנערכה בעניינם ביקורת, לא הוכחו שיקולים זרים, גברת דון יחיא העידה כי ביקשה לערוך דיון ענייני בהשגה לגופה אך סורבה, וגם החברה הסכימה כי נמצאו ליקויים בביקורת בכל הנוגע לפריסת השכר. נדחתה גם טענת המוסד להתיישנות בהסתמך על כך שהודעה בדבר קביעת דמי ביטוח נשלחה לחברה עוד ביום 13.7.2008 והתקבלה על ידה ואילו כתב התביעה הוגש לבית הדין רק בחודש יולי 2016, קרי בחלוף למעלה משנה ממועד הקביעה. בית הדין קבע כי ביום 10.8.2008 הגישה החברה השגה - ערר, כך שבמועד זה נעצר מרוץ ההתיישנות העומד על 12 חודשים (ראה סעיף 1(ב) לתקנות הביטוח הלאומי (מועדים להגשת תובענות), תש"ל – 1969), אשר החל ביום 13.7.2008 עם מועד הוצאת הקביעה. בנוסף מר אלקובי הבהיר בסעיף 6 למכתבו מיום 28.10.2008, ש"כל עוד לא כוננה ועדת שומה לפי בקשתך אזי מה שמצוי במחלוקת **יוקפא**" – הבהרה עליה חזר אף במכתבו מיום 27.4.2009. משכך, כל עוד לא ניתן פסק דין בהשגה, מזה, והקפאת החוב עמדה בעינה, מזה, מרוץ ההתיישנות נעצר. עוד ציין בית הדין כי סעיף 359 (א) לחוק קובע את זכותו של המעסיק לערוך תוך שלושים יום על הקביעה בפני ועדת שומה, אחרת תהא קביעת פקיד גביה סופית. מכאן, כי עם הגשת ההשגה הקביעה האמורה אינה סופית. משזו אינה סופית ממילא לא מתחיל מרוץ ההתיישנות.

המוסד טען כי החברה היתה יכולה להעלות טענותיה העובדתיות והמשפטיות בעניין החיוב בדמי הביטוח, אך היא לא עשתה כן, ועל כן משתכללת קביעת פקיד הגבייה והופכת סופית. משכך בית הדין נעדר סמכות עניינית לדון בטענותיה העובדתיות של החברה, ולכל היותר יהיה מוסמך לדון בשאלות משפטיות בלבד. גם ביחס לטענה זו ציין בית הדין כי זו לא נכללה בגדר הפלוגתאות ואינה נובעת מהן ועל כן יש לדחותה. בנוסף, כך נקבע, משפקידת





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

ההשגות הוציאה החלטה מלפניה, תוך שהפנתה את החברה לבית הדין, אין מניעה לדון בתביעה. אך משלא הוגשה השגה לגופן של הקביעות, הדיון הוגבל לנושאי ההשגה בלבד.

25. אשר לטענת השיהוי - בית הדין מצא כי קיים פגם מהותי באי כינונה של ועדת השומה על פני תקופה ארוכה. פגם זה הוביל, הלכה למעשה, להפרת חובת גביית החוב לדמי ביטוח במהירות הראויה. הוכח כי המוסד המשיך לגבות את חובותיו מהמעסיקים במסגרת השגות שהוגשו, אף אם אלו לא נדונו בפני ועדת שומה. לא הוכח כי קיימת מדיניות של המוסד המלמדת על ויתור על החוב או זניחת גבייתו. מה עוד שהמוסד הודיע לחברה שהוא מקפיד את החוב. בית הדין דחה עוד את טענת החברה לנזק ראייתי. משהוקפא החוב, היה על החברה לצאת מנקודת הנחה, כי בבוא העת, עם כינונה של ועדת השומה, היא תידרש למסמכים אשר היו באמתחתה או אצל רואה החשבון של החברה, ועל כן היה עליה לאצור את מסמכים אלה. בית הדין הפנה למכתבה של החברה מיום 4.7.2010 ממנו עולה כי חלק מהמסמכים היו ברשותה, כאמור בסעיף 23 למכתב לפיו: "לאור טענות ענייניות כבדות משקל שיש לחברה כנגד חיוב זה, כגון שומות מס הכנסה סופיות, נתונים הקיימים בידי החברה לפיהם אין כל ממש בסכום שנקבע בביקורת והעובדה כי שווי שימוש על פי הפסיקה היא חזקה הניתנת לסתירה...". בית הדין תהה אם כל המסמכים היו חסרים, כיצד לבסוף החברה התרצתה ולא השיגה על חוב דמי ביטוח בגין פריסת השכר שהיתה חלק מהקביעה אם לא היו בידה מסמכים?

בית הדין מצא שאין זה מתפקידו להכריע בשאלה האם החיוב בדמי ביטוח שנקבע בשנת 2008 נעשה טרם נקבעו שומות סופיות של החברה, כטענת המוסד או שמא "בפועל בשומותיה של התובעת במס הכנסה לא חויבה התובעת ברכיב שווי השימוש ברכב, ובכל מקרה השומות הפכו לסופיות", כטענת החברה בתצהירה. זאת משטענתה העובדתית של החברה לא באה לידי ביטוי, במפורש, בהשגה מטעמה, ובהקשר זה נטענו על ידה טענות כוללניות. בית הדין קבע כי "חיובו של המחזיק במס לשלמו לפקיד השומה לשם תיקון המעוות, אינו תלוי כלל במהלכי שומת הכנסתו של החייב בניכוי ואינו יכול להיחשב כהפרת עקרון הסופיות או כהטרחת יתר של הנישום. כלל זה כוחו יפה לא רק בנוגע למס



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

הכנסה, שמקורו בהכנסתו של העובד, אלא גם בנוגע למס מעסיקים, שחובת תשלומו מוטלת מדעיקרא על המעסיק, אך כרוכה בחובת הניכויים והעברתם במועדס". בשים לב לעובדה שאף לשיטת החברה היא לא חויבה ברכיב שווי השימוש ברכב במס הכנסה, הרי שעקרון הסופיות לא הופר.

לסיכום פרק זה נקבע כי החברה לא הוכיחה כי שינתה מצבה לרעה עקב השינוי, כאשר ממילא לא חלקה על עצם החיוב בגין שווי רכב ולגבי פריסת שכר לא הוגשה כל השגה.

26. בית הדין התרשם כי החברה עשתה כל שלאל ידה על מנת שוועדת השומה לא תדון בעניינה. החברה לא הגישה ערר מנומק בשנת 2008. בשנת 2016 הערר הוגש באיחור (בצירוף מקרים, הערר נשלח בדואר רשום בצהרי היום, בשעה 14:35, ביום בו ניתן פסק הדין של ועדת השומה) ובמאי 2017 הערר הוגש מבלי שנטענו בו טענות לגופו של עניין, זאת חרף בקשתה של פקידת ההשגות. בנוסף עדותה של עו"ד מנגל לא הייתה אחידה בנושא המסמכים שהיו חסרים והיא השתנתה חליפות. החברה לא הסתירה את מורת רוחה מהרכב ועדת השומה, פנתה לבית הדין ולבג"ץ בנושא ועדות השומה בשם חברות שונות אך לא עשתה כן בשמה, עו"ד מנגל לא זכרה האם בשלהי שנת 2015 ביקשה לדחות את כינוס הוועדה; החברה לא שיתפה פעולה עם המוסד בהעברת מסמכים שהתבקשו ממנה (מכתבו של מר עובד מיום 20.8.2008, מכתבו של מר אלקובי מיום 28.10.2008), שכן ההשגה היתה בלתי מנומקת. עצם העובדה שהוגשה השגה (ככל שניתן לראות בכך השגה), אין משמעה שהמוסד מתפרק מסמכויותיו לבקש פרטים או לבקש אסמכתאות לטיעונים מהחייב.

27. בית הדין מצא כי החלטת פקידת ההשגות סבירה והתייחסה לכל טענות החברה. ביניהן התייחסות החברה לתיקון 159 לחוק לעניין "מגבלת ההתיישנות"; ופרק הזמן המקסימאלי שנקבע בתיקון להשיב על השגות מעסיקים, העומד על שלושה חודשים, כאשר פקיד שומה מוסמך להאריך את פרק הזמן בשלושה חודשים נוספים. פקידת ההשגות קבעה כי "לא חלה התיישנות על קביעת הביטוח שעליה הוגשה ההשגה", וליתר דיוק, כי לא חלה עליו מגבלה מכוח סעיף





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

363 א לגביית החוב, שכן "מקרה דנן לא נלכד ברשתן של ההגבלות הקבועות בסעיף האמור, ואף לא נטען כך".

למרות שכל טענות החברה נדחו, קבע בית הדין כי המוסד לא הקים את ועדות השומה כמתחייב בחוק במשך תקופה ארוכה, ודומה כי בדרך הילוכו, כפי שהוברר בעניין זייפר, תרם לעמימות הצורך בהקמתן. בנסיבות העניין ובמסגרת חובת ההגינות, מדובר בהשתהות פגומה המצדיקה הושטת סעד, וזאת בהיבט התוספות לקרן החוב, ולא לקרן החוב עצמה, שכן התוספות נבדלות זו מזו בתכליתן. עוד נלקח בחשבון כי לא היה מקום כי ועדת השומה תדחה את הערר על הסף נוכח איחור בהגשתו למצער איחור בן שמונה ימים (שכן הערר אך נשלח בדואר לאחר שמונה ימים), אפילו הנימוק להגשתו באיחור מעורר תמיהה ואינו עולה בקנה אחד עם התכתובות שהוצגו בפני בית הדין. זאת על רקע התקופה הארוכה בה לכאורה המתינה החברה לכינוסה של הוועדה. על כן בית הדין קבע כי קרן החוב (בגין שווי שימוש ברכב), כפי שנקבעה ביום 13.7.2008, תישא הפרשי הצמדה מיום 13.7.2008 ועד ליום התשלום בפועל. החברה לא תחויב בריביות שצברה קרן החוב (בגין שווי שימוש ברכב) עד למועד מתן פסק דין זה. הקנס שהוטל על החברה בקביעה מיום 13.7.2008 (בגין שווי שימוש רכב) יוותר בעינו; אך החל מיום 13.7.2008 ואילך לא יוטלו קנסות נוספים על קרן החוב.

### (ג) ערעור החברה

28. לטענת החברה היה על בית הדין לבחון את השאלה האם שיהוי של המוסד במשך שבע שנים בטיפול בהשגה שהוגשה כדין היה סביר או שהוא מחייב לבטל את דרישת התשלום ו/או לראות בהשגה כאלו התקבלה. החברה הפנתה לחקיקה ולפסיקה לפיה פניות של נישומים שלא יענו בזמן יגרמו לביטול השומה וקבלת עמדת הנישום. החברה הפנתה לסעיף 359 לחוק בנוסחו המתוקן, שאמנם לא חל על המקרה, אך נקבע בו כי לפקיד ההשגות זמן מקסימלי של שלושה חודשים להשיב על ההשגות ולכל היותר ניתן להאריך זאת בשלושה חודשים נוספים.

המוסד נמנע במשך למעלה מ-20 שנים מלמנות ועדות שומה אשר ידונו בהשגות של מעסיקים. המוסד הקפיא את החוב, והחיה את הדין בו בחלוף 14 שנים



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

מהשנה הראשונה לגביה הוצאה הקביעה, ו- 11 שנים מהשנה המאוחרת בהן. התנהגות המוסד פגעה בעיקרון ההסתמכות של החברה, ששינתה בינתיים את מעמדה ופעילותה, בעלי המניות והעובדים התחלפו בה, והמסמכים והנתונים הרלוונטיים בוועד. בנוסף, במועד הוצאת דרישת התשלום ב- 2008, היו לחברה שומות מס סופיות לשנים 2001-2003. קל וחומר שבחלוף השנים עד 2015 התיישנו שומות המס של החברה ולא ניתן עוד לתקן.

החברה פנתה למוסד בשנת 2010 והציעה לשלם את החוב שאינו שנוי במחלוקת תוך שיתרת החוב בגין שווי רכב תבוטל. משלא הובעה התנגדות להצעה, הוצאה לחברה הודעת חיוב מתוקנת לגבי הרכיב של פריסת שכר אשר שולמה, והמוסד לא פנה עוד לחברה בנוגע ליתרת החוב. מכאן ניתן היה להבין כי המוסד ויתר על יתרת החוב. רק עם זימונה לוועדת השומה ב- 2015 הבינה החברה שהשגתה קיימת. אך גם בה לא התקיים דיון בשל איחור קל בהגשתו.

29. נטען כי החברה חלקה על סכומי הקביעה בביקורת הניכויים, בהשגה שהגישה במקור, בכתב הערר, בכתב התביעה, בתצהירה ובסיכומיה. החברה לא הגישה ערר מנומק ב- 2008 משסברה כי מר אלקובי אינו מוסמך לדון בערר ועל רקע חוסר האמון במוסד ובנציגיו. במסגרת הדיון המוקדם שהתקיים בבית הדין האזורי הסכימה החברה לפנות לפקידת ההשגות אך עם אותן טענות עקרוניות שהועלו בכתב התביעה.

משההשגה נדחתה היה על בית הדין לדון בכלל הטענות, גם אלו לגופן של הקביעות שלא זכו להתייחסות המוסד. לכל הפחות היה על בית הדין לבטל או להפחית את הקנסות. כמו כן סכומי החיוב בגין שווי שימוש ברכב, חושבו על ידי מר אלקובי לכל חודשי השנה, שעה שהיו חודשים בהם לא בוצעה עבודה, וסכום השכר ברוטו חושב בתוספת גילום של שיעור מס גבוה משיעורי המס שהופיעו בתלושי השכר.

30. המוסד סומך את טענותיו על פסק דינו של בית הדין האזורי, המבוסס על קביעות עובדתיות המעוגנות בחומר הראיות. המוסד מכחיש כי הוא מנהל "מסע רדיפה" כנגד החברה, במיוחד כאשר לא הוכח כי המוסד נוקט אכיפה בררנית.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

הטענות שיוחסו למר רון ולמר אלקובי לא הוכחו והחברה הייתה צריכה לזמנם לעדות ולא על המוסד היה לעשות כן. כל טענות החברה ביחס להתנהלות ועדות השומה, הגם שלעמדת המוסד לא נפל בה פגם, אינן קשורות בו, כיון שמדובר בגוף מעין שיפוטי, חיצוני למוסד. דחיינות החברה היא שורשית והיא עשתה כל אשר לאל ידה כדי שוועדת השומה לא תדון בעניינה: החל מאי הגשת ערר מנומק ועד הטלת דופי במומחיות הוועדה ובכפירה בסמכותה. המוסד טוען עוד כי מעולם לא ויתר על החוב, וגם לא הייתה מדיניות כזו. המוסד דרש מהחברה מסמכים החל משלב ביקורת הניכויים בשנת 2007 ובהמשך ואלו לא הוצאו באופן עקבי עד היום. ביחס לכך טוען עוד המוסד כי במסגרת הדיון בבית הדין החברה העלתה לראשונה טענות עובדתיות שלא הופיעו בהשגה והחברה דרשה להכריע בהן. בנסיבות אלו לא היה מקום לקבל את טענת השיהוי של החברה, מקום בו החברה ביקשה כי הטיפול בהשגה יעוכב עד להקמת ועדות השומה, לא הגישה ערר, וכאשר הוגש היה זה באיחור וכלל טענות מנהליות ללא טיעון לגוף הענין. גם כאשר התאפשר לחברה להגיש השגה, לא טענה לגוף החיוב.

### (ד) ערעור המוסד

31. לטענת המוסד תביעת החברה התיישנה, שכן קביעת דמי הביטוח ניתנה בשנת 2008 והחברה הגישה את תביעתה לבית הדין האזורי בחודש יולי 2016. משלא כוננה ועדת השומה במשך שנים, יכלה החברה לפנות לגורמים בתוך המוסד או לבית הדין. החברה עמדה על זכותה להגשת ערר לוועדה, ומשזו קמה, לא אצה לחברה הדרך להגיש את הערר ואף הטילה ספק בסמכות הוועדה לדון בטענותיה. גם הודעת המוסד מיום 28.10.2008 לפיה החוב השנוי במחלוקת יוקפא, אין בכוחו לעצור את מרוץ ההתיישנות. בנוסף, החברה לא הגישה ערר מנומק ממנו ניתן היה להבין מהן הטענות לגופו של החוב.

עוד טוען המוסד כי משגם בהשגה שהגישה החברה בפני פקידת ההשגות לא העלתה טענות לגופו של עניין, ההליך חזר לנקודת המוצא שהוא החלטת המוסד מ-2008 בדבר קביעת דמי ביטוח, עליה לא הוגש ערר ובשל כך אין לבית הדין סמכות לדון בתביעה. המוסד מוסיף כי קשה לקבל טענה בדבר שיהוי ממשי, עת החברה הייתה זו שביקשה כי הטיפול בהשגה יעוכב עד להקמת ועדות השומה. לכך יש לצרף את אי הגשת הערר לוועדה, וכשהוא מוגש הוא אינו מנומק, וכאשר



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

הוגש באופן מנומק הוא כולל בעיקר טענות מנהליות ולא טענות לגוף החיוב. מכאן שמבחינת החברה וועדת השומה לא הייתה אמצעי לברור המחלוקת אלא כלי לדחיית התשלום, עיכובו והקפאתו. לפיכך השיהוי אינו מכיוונו של המוסד אלא מצידה של החברה ולא היה מקום לתת לה פרס בדמות הפחתת הריבית והקנס.

32. החברה טוענת, כפי שבית הדין האזורי קבע, כי הקפאת החוב עצרה את מרוץ ההתיישנות. החברה עמדה על זכותה שהשגתה תתברר בפני גורם בלתי תלוי כוועדת השומה ולא גורמים במוסד בהם לא נתנה אמון. אין המדובר בדחיינות כי אם בזכות של החברה כי עיקרון חוקיות המנהל יקוים הלכה למעשה. החברה גם דוחה את טענת המוסד לפיה ביקשה כי החוב יוקפא. עוד טענה החברה כי יש לתמוה על טענתו הנוספת של המוסד בדבר העדר סמכות של בית הדין. וכך נאמר בסעיף 32 לסיכומיה מיום 24.6.20 בערעור המוסד:

**"... לאורך שנים ארוכות שבהן נמנע המערער מלקיים את חובתו בחוק ולהקים ועדות שומה עמדתו היתה כי מעסיקים המעוניינים לערער על קביעה לתשלום דמי ביטוח במסגרת בקורת ניכויים רשאים לבחור בין שתי אפשרויות: א. לדון בהשגה בפני מנהל אגף ביקורת וניכויים או בפני סגנו. ב. לפנות ישירות לבית הדין האזורי לעבודה ללא הבחנה בין טענות משפטיות ובין טענות עובדתיות".**

החברה חוזרת ומציינת כי במסגרת הערר שהוגש באיחור של 8 ימים, הובאו טענות לגופה של הקביעה ועל כן בית הדין היה צריך לדון בהן.

בנסיבות בהן התברר כי המוסד לא קיים את הוראות החוק ולא מינה וועדות שומה, בוודאי שלא היה מקום כי בית הדין ישית קנסות נוספים ממועד הגשת ההשגה ועד למועד התשלום, 11 שנים לאחר מכן. בנוסף, מדובר בבקשה לחייב בקנס על סכום שטרם הפך לחוב סופי בר גבייה ועל כן הסמכות לחייב בקנסות קמה מכוח סעיף 364 לחוק שעניינו תוצאת אי תשלום דמי ביטוח במועד.





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

### (ה) הדיון בערעור

33. במהלך הדיון בערעור הוחלט כי מתן פסק הדין יעוכב עד למתן הכרעה בהליכים אחרים בהם התעוררו שאלות דומות (עב"ל (ארצי) 19-02-53714 המוסד לביטוח לאומי – מגן דוד אדום (להלן – ענין מגן דוד אדום או פסק הדין)). המדובר היה בארבעה ערעורים בהם התעוררה שאלה משפטית משותפת בדבר סמכותו של המוסד לביטוח לאומי להטיל קנסות על מעסיקים בגין שומות שהוצאו להם בעקבות ביקורת ניכויים שנערכה על ידי מס הכנסה וכן המועד הקובע לעניין חיוב הקנס. בפסק הדין שניתן ביום 24.8.2020 נקבע כי המוסד רשאי לסמוך ידיו על שומת הניכויים שנערכה על ידי מס הכנסה שהיא תוצאה של הסכם פשרה בין הצדדים, בבואו לקבוע מהו שיעור דמי הביטוח על תשלומם הוא עומד. באשר למועד ממנו יחויב הקנס נקבע כדלקמן:

"חיוב הקנסות יהיה מהמועד בו קמה חובת תשלום דמי הביטוח (השלב הראשון). כפי שהוגדר בסעיף 353(א) לחוק, ביחס לעובד, כיום ה-15 שאחרי תקופת התשלום. ממועד זה, וככל שתעלה טענה בדבר אי הפעלת שיקול הדעת של המוסד כדבעי, הרי שבמקרים המתאימים, שיקבע כי אכן לא הופעל שיקול הדעת המנהלי כפי שראוי היה שיעשה, העניין יוחזר אל הגורם המוסמך במוסד על מנת שיפעיל את שיקול דעתו, ואולם שונים הם פני הדברים במקרים שלפנינו. לדעתנו, מאחר שהייתה קיימת אי בהירות רבתי בנושאים הנדונים, ומדובר בסוגיה שהועלתה לראשונה לדיון משפטי, ובפרט נוכח כך שמנגנון ועדות ההשגה לא כונן בחלק הארי של התקופה הרלוונטית לערעורים שלפנינו – הרי שיש מקום לכך שבתיקים מושא הערעורים שלפנינו, נפעל באופן מקל כך, שיוטלו הפרשי פסיקת ריבית והצמדה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, החל מהמועד בו קמה חובת תשלום דמי הביטוח (השלב הראשון), והחל ממועד עריכת השומה על ידי מס הכנסה (השלב השני) - חלף תשלום הקנס במלואו, עד לתשלומם של דמי הביטוח. לא ישולמו דמי הביטוח בתוך 30 ימים מהיום, יהיה המוסד רשאי לחייב את המשיבות בקנסות מיום מתן פסק דיננו ועד למועד תשלומם של דמי הביטוח."

34. עם מתן פסק הדין בעניין **מגן דוד אדום** ניתנה לצדדים הזכות להשלים טיעוניהם אשר יובאו להלן בתמצית:

החברה טוענת כי הסוגיות שנדונו בפסק הדין שונות מהותית מאלו שעומדות להכרעה בערעורה. פסק הדין נשען על הוראות חוק מכוחן מוסמך המוסד לגבות



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

דמי ביטוח ולחייב בקנסות. בעוד החברה טוענת בערעור מכוח כללי המשפט המנהלי וסבירות פעילות המוסד במקום בו מוגשת לו השגה. באשר לקביעה בפסק הדין לפיה השגה על חיובי קנסות תידון בפני הגורם המוסמך לפי סעיף 370 לחוק, טוענת החברה כי היא מנוגדת להנחיות המוסד והפרקטיקה שהייתה קיימת בעבר לפיה נהגה החברה. בפסק בדין אין התייחסות למקרה בו ההשגה מוגשת לא רק על חיובי הקנסות כי אם גם על סכומי הקרן, שאז הדיון בקנסות הוא משני לשאלה הראשונה של עצם החוב. בנוסף בהתאם לכללי המוסד זכאית המערערת לפטור מקנסות עת מדובר בביקורת ניכויים ראשונה.

אף המוסד סבור שלפסק הדין אין השלכה ישירה על הערעורים. יחד עם זאת לדעת המוסד יש בפסק הדין כדי לדחות את טענות החברה בדבר העדר סמכות להטלת קנסות ובדבר השיהוי במועד ביקורת הניכויים. המוסד טוען עוד כי עמדתו העקבית הייתה כי בקשה להפחתת קנסות יש להגיש לגורם המוסמך במוסד. בקשה כזו מעולם לא הוגשה על ידי המערערת. באשר לחוזר המוסד בענין הפחתת קנסות, הדבר היה מותנה ברמת שיתוף הפעולה של המעסיק. החברה ומייצגיה כאן שיתפה פעולה באופן חסר כך שאין היא זכאית לפטור מהקנסות. בפסק הדין נקבע כי ממועד התשלום לכל הפחות יש להוסיף על קרן החוב ריבית והצמדה כחוק ואילו ממועד הקביעה שכאן הוא 7/2008 יש להוסיף קנס מלא. קנס זה עולה על כל התשלומים הנוספים לקרן החוב ובהם חויבה החברה.

### (ו) הכרעה

#### (ו)(1) התשתית הנורמטיבית

35. בהתאם לסעיפים 347-348 ו-357 לחוק, פקיד גביה מוסמך לקבוע את דמי הביטוח בו חב מבוטח/מעסיק. בענייננו נקבעה החבות בדמי ביטוח בזיקה לביקורת ניכויים שנערכה בידי המוסד מכוח סעיף 358 לחוק. וכך נאמר:

"היה פקיד גביה ראשי משוכנע שהכנסתו של המבוטח או שכר העבודה של עובדי מעביד פלוני עולים על הסכומים הנקובים בדין וחשבון שהמעביד או שהמבוטח הגיש לפי התקנות, רשאי הוא לקבוע את הסכום המגיע כדמי ביטוח שיש לשלם, ורואים



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

כאילו חל פרעון הסכום במועד התשלום של תקופת התשלום  
שאליה מתייחס הסכום".

לענין זה נאמר בענין מגן דוד אדום כך :

"המחוקק הסמיך את פקיד השומה של מס הכנסה (בסעיף 145 לפקודה) ואת פקיד הגביה של המוסד לביטוח לאומי (בסעיף 358 לחוק) לערוך ביקורת ניכויים. לשני גופים אלו לא נקבעו מנגנוני ביצוע ביקורת הניכויים, והדבר נתון לשיקול דעת מס הכנסה וביטוח לאומי. מס הכנסה עורך ביקורת ניכויים לשם בדיקה האם המעסיק ביצע את הניכויים מהשכר על פי פקודת מס הכנסה והאם הוא שילם מקדמות בגין ההוצאות העודפות. המוסד עורך אף הוא ביקורת ניכויים ובה הוא בוחן אם המעסיק שילם דמי ביטוח כנדרש עבור עובדיו בהעדר דוח (סעיף 357 לחוק) ובהתאם להכנסתם המלאה

...

נמצאנו למדים כי לפקיד הגביה במוסד הזכות לקבוע כי הכנסתו של עובד היא בניגוד לדו"ח שהוגש על ידי המעסיק וכי ההכנסות הלכה למעשה גבוהות יותר ולקבוע סכום דמי ביטוח גבוהים יותר.

...

הנה כי כן, מכלל האמור עולה כי המוסד רשאי להוציא שומת ניכויים בעצמו, אך משנערכה שומת ניכויים על ידי מס הכנסה רשאי המוסד להתבסס עליה".

36. דרכי ההשגה על השומה שנערכה, לרבות על ממצאי בקורת הניכויים, נקבעו בסעיף 359 לחוק (ביחד עם סעיף 372 לחוק) כנוסחם במועד בו הוצאה לחברה הודעה בדבר חיוב בדמי ביטוח בשנת 2008. בתמצית, ההשגה נערכה בדרך של הגשת ערר לוועדת שומה. הועדה כוננה מכוח סעיף 372 דאז לחוק. וכך נאמר :

"(א) ליד כל סניף של המוסד תוקם ועדת שומה, והיא תקבע, לפי בקשת החייב בתשלום דמי ביטוח, את דמי הביטוח שיש לשלם.

(ב) המועצה תמנה את חברי ועדת השומה.

(ג) ועדת שומה תדון בשלושה; מנהל הסניף שליחו הוקמה ועדת שומה יקבע את התור שלפיו יכהנו חבריה.

(ד) ועדת שומה תקבע את סדרי הדין לפנייה, במידה שלא נקבעו בתקנות, ולא תהיה כפופה לדיני הראיות אלא תשקול לפי אומד דעתה את חומר הראיות שהובאו לפנייה; ואולם שומה סופית של הכנסה מהמקורות האמורים בסעיפים 344(א) ו-



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

345(א), לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי פקודת מס הכנסה, תחייב את הועדה.  
(ה) החלטת ועדת שומה בשאלה שבעובדה תהיה סופית."

זכות הערר בפני ועדת השומה עוגנה בסעיף 359 לחוק בנוסחו דאז. וכך נאמר:

### "ערר על קביעת דמי ביטוח

359. (א) קבע פקיד גביה ראשי את דמי הביטוח כאמור בסעיפים 347, 357 או 358, תימסר לחייב בתשלום הודעה על כך במכתב רשום, והחייב בתשלום רשאי לערור לפני ועדת שומה הפועלת לפי סעיף 372, תוך שלושים ימים מהיום שבו נמסרה לו ההודעה; לא ערר החייב בתשלום כאמור, תהא קביעת פקיד גביה ראשי סופית.

(ב) השתמש פקיד גביה ראשי בסמכותו לפי סעיפים 357 או 358, חייב הוא לנמק את החלטתו בהודעה על פי סעיף קטן (א).

(ג) העורר על קביעה לפי סעיפים 347 או 357 עליו הראיה.

(ד) הוגש ערר על קביעה לפי סעיף 358, על המוסד הראיה שהקביעה היתה סבירה."

37. בעב"ל (ארצי) 7073-10-19 המוסד לביטוח לאומי - ברלינר מעליות בע"מ (6.2.20) עמדנו על כך שוועדת השומה אינה זרועו הארוכה של המוסד אלא גוף מינהלי המפעיל סמכויות מעין שיפוטיות וכי המוסד (בדומה למעסיק) הוא בגדר בעל דין בדיון בפניה. וכך נאמר:

"... ועדת השומה – להבדיל מפקיד ההשגות שנוצר מכוחו של תיקון 187 לחוק – הינה גוף בעל סמכויות מעין שיפוטיות, והליך קביעת דמי הביטוח בפניה נושא מאפיינים מעין שיפוטיים. מסקנה זו מבוססת על מספר טעמים מצטברים: ראשית, בחינת החלטת ועדת השומה בעניינה של המשיבה וההליך שקדם לה – כעולה מנוסח ההחלטה – מעלה בבירור יחס משולש של שני צדדים מתדיינים (המוסד והמשיבה) וביניהם הוועדה. במילים אחרות, המוסד (כמו המשיבה) היה בעל דין חיצוני לוועדה. מרכיב הסכסוך (lis), שהוא מרכיב מהותי בהגדרת החלטה כמעין שיפוטית – להבדיל ממינהלית-ביצועית – מתקיים איפוא בוועדת השומה. אכן, מלשון ההחלטה עולה כי כך גם הוועדה תפסה את תפקידה, כשלהחלטה מבנה של החלטה שיפוטית, והמשיבה בפנינו כונתה עוררת והמוסד משיב. שנית, המחוקק לא קבע בחוק את הרכבה של ועדת השומה, אך בפועל חברי הוועדה



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

שמונו- חיצוניים למוסד, ובראשותה מכהנת שופטת בדימוס. העובדה שחבריה חיצוניים למוסד מתיישבת עם היחס המשולש המאפיין גופים מעין שיפוטיים, ולכן שיקול זה בעל רלבנטיות בהערכת מידת המאפיינים המעין שיפוטיים בוועדת השומה. יחד עם זאת, נתון זה כשלעצמו אינו נתון מכריע ויש להידרש למכלול נסיבות הענין. **שלישית**, המחוקק העניק לוועדה בסעיף 372(ד) לחוק את הסמכות לקבוע את סדרי הדין בפניה ולשקול לפי אומד דעתה את חומר הראיות שהובא בפניה, כשסממן זה גם מתיישב עם אופייה המעין שיפוטי. **רביעית**, מינוי ועדת השומה נעשה כאמור בסעיף 372(ב) בידי מועצת המוסד, שהיא הרשות העליונה של המוסד כעולה מסעיף 1 יחד עם סעיף 8(ב) לחוק. כעולה מתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), תשי"ח-1958, המועצה מורכבת מנציגים שונים- נציגי המעסיקים, נציגי העובדים, ומומחים מתחומים שונים. הרכבו המגוון של הגוף הממנה מהווה חיזוק מסוים למסקנה כי הוועדה אינה זרועו הארוכה של המוסד. **חמישית**, המודל שאומץ בתיקון 187 לחוק הוא הכרעה בפני פקיד השגות, שהוא ללא ספק גוף מינהלי- ביצועי, קרי עובד מוסד הקובע את השומה. המעבר לגוף מינהלי טהור מכוחו של תיקון 187 לחוק מחזק את המסקנה כי המודל שקדם לו היה שונה ובעל מאפיינים מעין שיפוטיים".

38. כאמור, משך שנים ארוכות חדלה מועצת המוסד מלמנות את ועדת שומה, ורק בשנת 2015 בעקבות הגשת העתירה בענין **נס טכנולוגיה** כוננה הוועדה. נציין כבר עתה כי המחדל מהקמת וועדת השומה לא מנע את יישום התכלית המונחת ביסוד כינון הוועדה גם טרם כינונה במובן זה שניתן היה להגשים תכלית זו באמצעות פניה לערכאות שיפוטיות. למעשה החברה לא חלקה על כך. ראו האמור סעיף 8 לסיכומי המוסד מיום 18.3.20 וכן האמור בסעיף 32 לסיכומי החברה מיום 26.4.20, ומפאת חשיבות הדברים נחזור ונצטט את דברי החברה בסיכומיה לפיהם "**... לאורך שנים ארוכות שבהן נמנע המערער את חובתו בחוק ולהקים ועדות שומה עמדתו היתה כי מעסיקים המעוניינים לערער על קביעה לתשלום דמי ביטוח במסגרת בקורת ניכויים רשאים לבחור בין שתי אפשרויות: א. לדון בהשגה בפני מנהל אגף ביקורת וניכויים או בפני סגנו. ב. לפנות ישירות לבית הדין האיזורי לעבודה ללא הבחנה בין טענות משפטיות ובין טענות עובדתיות**". משכך, התכלית המונחת ביסוד וועדת השומה, היא קיום הליך בקורת מעין שיפוטית בפני גוף עצמאי ובלתי תלוי, שאינו זרועו הארוכה של המוסד, אלא המוסד הוא בעל דין בפניו. תכלית זו ניתנת היתה להגשמה איפוא באמצעות פניה לבית הדין לעבודה, משמע, בתקופה שטרם כינון הוועדה לא היה חלל ריק, שחייב הקפאת בירור החבות והתשלום, שכן בידי



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

נישומים היה לפנות לבית הדין לעבודה ולהעמיד את חוקיות השומה לביקורת שיפוטית שם.

39. למען שלמות התמונה נציין כי ועדת השומה שכוננה בעקבות פסק הדין בבג"צ נס טכנולוגיה לא האריכה ימים. בשנת 2016 בוטלה ועדת השומה במסגרת תיקון 187 לחוק, ותחתיה נקבע הסדר חלופי לפיו החל מיום 1.1.2017 השגות על שומה תתבררנה בפני פקיד השגות, שהוא עובד המוסד המשמש כפקיד גביה ראשי (סעיף 359(ג)-ד) לחוק). על קביעה כאמור של פקיד ההשגות רשאי המשיג להגיש תובענה לבית הדין האזורי לעבודה (סעיף 359(י)-(יא) לחוק). וכך נאמר בנוסחו העדכני של הסעיף:

- ”(א) קבע פקיד גבייה ראשי את דמי הביטוח כאמור בסעיפים 347, 357 או 358, תימסר לחייב בתשלום הודעה על כך בדואר רשום.
- (ב) השתמש פקיד גבייה ראשי בסמכותו לפי סעיפים 347, 357 או 358, חייב הוא לנמק את החלטתו, בהודעה לפי סעיף קטן (א).
- (ג) החייב בתשלום דמי ביטוח בהתאם לקביעה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי להגיש השגה בכתב על הקביעה לפני פקיד גבייה ראשי שמינה המוסד לשם כך בהתאם להוראות סעיף קטן (ד) (בסעיף זה – פקיד השגות).
- (ד) המוסד ימנה פקיד השגות שהוא עובד המוסד המשמש כפקיד גבייה ראשי, והוא בעל ניסיון כמפורט להלן בקביעת הסכום המגיע כדמי ביטוח שיש לשלם או בעריכת ביקורת אצל מעסיק בכל הנוגע לתשלום דמי ביטוח:
- (1) לעניין מי שהוא רואה חשבון – ניסיון של חמש שנים לפחות;
- (2) לעניין מי שאינו רואה חשבון – ניסיון של עשר שנים לפחות.
- (ה) השגה כאמור בסעיף קטן (ג) תוגש בתוך 30 ימים מהיום שבו נמסרה לחייב בתשלום הודעה לפי סעיף קטן (א); בהשגה כאמור יפורטו הנימוקים להשגה.
- (ו) פקיד השגות רשאי להאריך את המועד להגשת ההשגה.
- (ז) פקיד השגות לא ידון בהשגה על קביעת דמי ביטוח שנקבעה על ידו לפי סעיף קטן (א) או בהשגה על קביעה שנקבעה על ידי הממונה עליו.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

- (ח) פקיד השגות יודיע למשיג על החלטתו בתוך שלושה חודשים מהיום שבו הוגשה ההשגה או מהיום שבו מסר לו מגיש ההשגה את כל המסמכים והפרטים הנדרשים לצורך ההחלטה בהשגה, לפי המאוחר; פקיד השגות רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את התקופה האמורה בשלושה חודשים נוספים.
- (ט) התקבלה ההשגה, תתוקן קביעת דמי הביטוח בהתאם לו תומצא למשיג הודעה על דמי הביטוח שעליו לשלם.
- (י) נדחתה ההשגה או התקבלה באופן חלקי, יקבע פקיד השגות את דמי הביטוח שעל המשיג לשלם ותומצא על כך הודעה למשיג בדואר רשום.
- (יא) המשיג רשאי להגיש תובענה על קביעה כאמור בסעיף קטן (י) לפני בית הדין האזורי לעבודה."

40. על פי סעיף 364 לחוק חייב בדמי ביטוח שלא שילמם במועד יחוב בקנס ובתוספות כמפורט להלן:

- "(א) לא שולמו דמי ביטוח במועד התשלום, ישלם החייב בתשלום דמי ביטוח, בנוסף על דמי הביטוח –
- (1) קנס בשיעור של 1.5% מסכום דמי הביטוח שבפיגור לכל שבוע של פיגור או חלק ממנו; עלה הפיגור על 90 ימים – יהיה הקנס, החל ביום ה-91, 3% מסכום דמי הביטוח שבפיגור לכל שבוע של פיגור או חלק ממנו; השר, באישור ועדת העבודה והרווחה, רשאי לשנות בצו את התקופות ואת שיעורי הקנס האמורים;
- (2) החל ב-1 בחודש שלאחר מועד התשלום – תוספת לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום תשלום הסכום בפועל לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני מועד התשלום.
- (ב) לענין סעיף קטן (א), "דמי ביטוח" – לרבות תשלומים שהמוסד גובה לפי חיקוק אחר.
- (ג) דין קנס ותוספת לפי סעיף קטן (א) כדין דמי ביטוח לענין סעיפים 28(א), 312, 362, 363, 367 עד 367ג ו-397(א)."

41. על מי שהוטלו קנסות ותוספות פתוחה הדרך לפעול להפחתתם או ביטולם לפי סעיף 370 לחוק.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

"(א) עובד המוסד שהמינהלה הסמיכה לכך רשאי, על פי בקשה מנומקת ומטעמים מיוחדים המצדיקים זאת בנסיבות המקרה שיירשמו, לוותר על הפרש דמי ביטוח לפי סעיף 345, על קנס לפי סעיף 356, על קנס ותוספת לפי סעיף 364 ועל ריבית לפי סעיף 368(ב), כולם או חלקם.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי עובד המוסד שהמינהלה הסמיכה לכך, לוותר מיוזמתו, על הפרש, קנס, תוספת או ריבית, כאמור באותו סעיף קטן, כולם או חלקם, גם אם לא הוגשה בקשה לפי הסעיף הקטן האמור, בהתקיים אחד מאלה:

- (1) החייב בתשלום נפטר;
- (2) עובד המוסד שוכנע, על יסוד אישור רפואי, כי מחמת מצב בריאותו של החייב בתשלום, נבצר ממנו להגיש בקשה כאמור;
- (3) החייב מטפל בבן משפחה חולה הזקוק להשגחה מתמדת; בפסקה זו, "בן משפחה" – בן זוג, הורה או ילד;
- (4) החייב מטופל במוסד, נמצא בתהליך גמילה מסם או אינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי בגלל שימוש בסמים; בפסקה זו, "מוסד" ו"סם" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993;
- (5) אם הוויתור הוא על קנס, תוספת או ריבית – הסכום הכולל שעליו מוותרים אינו עולה על 10% מהשכר הממוצע, והחוב שבשלהם הוטלו הקנס, התוספת או הריבית שולם במלואו;
- (6) מי שהשר קבע, בצו, לעניין זה.

### (2)(ו) האם רשאי המוסד לפעול לגביית החוב?

42. מכאן נפנה לבחון את טענת החברה בערעור בפנינו כי מבחינה עובדתית המוסד הסכים לביטול החוב ומבחינה נורמטיבית אי כינון ועדת השומה משך שנים רבות מצדיק את ביטולו.

43. אשר לטענה העובדתית כי המוסד ויתר בשנת 2010 על גביית חוב דמי הביטוח סבורים אנו כי דינה להידחות. בית הדין האזורי קבע ממצא עובדתי המוסד לא ויתר על גביית דמי הביטוח בהתאם לשומה שערך בעקבות בקורות הניכויים, אלא היה נכון להקפיא את ביצוע התשלום עד לכינון של ועדות ההשגה. בקביעה זו לא מצאנו להתערב, וזאת מכמה טעמים:





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

44. **ראשית**, המדובר בקביעה עובדתית, וכידוע ערכאת הערעור ממעטת להתערב בקביעותיה העובדתיות של הערכאה הדיונית, אשר בפניה פרוש המארג הראייתית ובידה להתרשם באופן בלתי אמצעי מן העדויות.

45. **שנית**, נציין כי מסקנה עובדתית זו עולה בקנה עם ההתכתבויות מ"זמן אמת". סעיף 23 למכתב החברה מיום 24.7.09 מאשש את המסקנה בדבר קיומה של הסכמה ראשונית להקפאת החוב, ולמעשה במכתב זה בקשה החברה כי החוב יבוטל, וכלשונה "הואיל ואין כל מקום למדיניות לפיה המוסד "מקפיא" חוב לתקופה בלתי סבירה ומשאירו תלוי ועומד בספרי החברה...". החברה אינה חולקת על כך שהמוסד לא נתן הסכמה אקטיבית להצעתה זו, אלא שהיא מבקשת ללמוד על קיומה של הסכמה מצד המוסד להצעתה עקב העדר התנגדותו המפורשת לה. אין בידינו לקבל טענה זו במיוחד נוכח ההתכתבויות הענפות בין הצדדים. למעלה מהצורך נציין כי על פי דיני החוזים העדר התנגדות, כשלעצמו, אינו מהווה קיבול להצעה, למעט במקרים בהם ההצעה מזכה את הניצע (קרי המוסד) וגם אז מקים המחדל אך חזקת קיבול (ראו סעיף 7 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973). אולם, משהצעתה של החברה לביטול החוב כלפי המוסד אינה מזכה את האחרון, אלא גורעת, הרי שלא די בהעדר התנגדות ונדרשת הסכמה אקטיבית. זאת ועוד. על פי דיני החוזים אף אם החברה היתה מציינת במכתב למוסד כי העדר תגובה מצידו ייחשב לקיבול הצעתה הרי שקביעה זו היתה חסרת תוקף, ולא ניתן היה לבסס עליה הסכמה (ראו סעיף 6(ב) לחוק החוזים). קל וחומר שזהו מצב הדברים כאשר החברה אך הציעה שהקפאת החוב תהפוך ליותר מוסד עליו. בתוך כך נציין כי טענת החברה לפיה המוסד לא פנה אליה בענין גבית החוק אינה מדויקת, שכן המוסד - נוכח ההבנה כי היא מבקשת להעלות את השגותיה בפני ועדת השומה - לא פנה אליה כל עוד לא הוקמה הוועדה. אולם משכוננה הוועדה פנה אליה בסמוך לאחר מכן.

46. **שלישית**, גם במקרים אחרים שנידונו בבית הדין ביחס לביקורות ניכויים שנערכו טרם הקמת ועדת השומה, עולה כי המוסד נאות להקפיא את החוב עד לעריכת בקורת שיפוטית או מעין שיפוטית על חוקיות החוב שיוחס לנישום (ראו למשל סעיף 3(ו) לפסק הדין **בענין מגן דוד אדום**). האפשרות כי לחברה ניתן יחס



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

שונה אך בשל הצעתה בסעיף 23 למכתבה מיום 24.7.09 מסתברת פחות מהאפשרות שלא ניתנה הסכמה כאמור.

47. **רביעית**, דמי הביטוח הינם תשלום חובה, ומבחינה חוקית אין בידי המוסד להסכים לפטור מבוטח מהם, אלא מכוח סעיף 370 לחוק הביטוח הלאומי. לענין זה יפים הדברים שנאמרו בדב"ע (ארצי) לה/0-22 המוסד לביטוח לאומי – **דבורה כרמלי**, פד"ע ו 371 (להלן – **ענין כרמלי**). וכך נאמר:

"המוסד לביטוח לאומי הוקם על-ידי מעשה המחוקק וסמכויותיו וכוחו נקבעו על-ידי המחוקק. אין המוסד רשאי לעשות בכספי המוסד, בין שכבר הגיעו לידי ובין שהם מהווים חוב למוסד, כעשות אדם בשלו. המוסד לביטוח לאומי אינו רשאי "למחוק חוב" כפי שמוצע לו בפסק-הדין שבערעור (סעיף 7, שבחלק דלעיל), ועד אשר לא תוקן החוק ונוסף לו המקביל לסעיף 184 דעכשיו [368 בנוסחו היום העוסק בהסכם תשלומים – הח"מ], המוסד לביטוח לאומי לא היה רשאי אף לערוך הסכם תשלומים בדבר תשלום לשיעורים של חוב דמי ביטוח. משברור שאין המוסד לביטוח לאומי רשאי להיות נדיב על חשבון כלל המבוטחים ולוותר, בהסכם מפורש, על דמי ביטוח או למחול דמי ביטוח - ברור מקל וחומר שלא ילמדו כי עשה כן, מתוך נסיבות והתנהגות, כפי שביקשו לעשות בפסק-הדין שבערעור".

למותר לציין כי לא נטען שהוגשה מטעם החברה בקשה לפי סעיף 370 לחוק, וממילא המוסד לא נתן פטור מכוחו. כעולה מקביעותיו העובדתיות של בית הדין האזורי, המוסד אך הסכים לעכב את ביצוע התשלום, שכן החברה בקשה להשיג על השומה בפני ועדת שומה, שאותה עת טרם כוננה. משכך, דין הערעור המופנה כנגד קביעתו העובדתית של בית הדין האזורי להידחות.

48. בפי החברה טענה נוספת, המצויה בפן הנורמטיבי, ולפיה המוסד מנוע מלעמוד על תשלום החוב בשל הזמן שחלף מהשנים מאז עריכת השומה בשנת 2008 (כשהיא מתייחסת לשנים 2001-2005) ועד לכינונה של ועדת השומה בשנת 2015. נקדים ונציין כי אכן קיים טעם לפגם בכך שהמועצה השתתה שנים רבות במינוי הוועדה. ואולם השאלה הממוקדת העומדת לפתחנו היא אם האם השיהוי בהקמת ועדת השומה מאיין את אפשרות המוסד לגבות את החוב? לטעמינו, המענה לשאלה זו שלילי.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

49. נקדים ונציין כי בנסיבות הענין לא נטען לקיומה של מניעה על פי דין לפעול לגביית תשלום דמי הביטוח מכוח סעיף 363 לחוק, ולכן נקודת המוצא כי החוב בר גביה מבחינת סעיף 363 לחוק. החברה העמידה בחזית טענותיה את השיהוי בכינון ועדת השומה, כששיהוי זה השליך על היכולת לברר את טענותיה במועד.

50. עוד טענה החברה בשפה רפה לשיהוי בקביעת השומה בשנת 2008 בהתייחס לשנים 2001-2005, שכן ביחס לחלק משנים אלה הפכה השומה לסופית. כאמור טענה זו לא עמדה בחזית טענותיה עת לא הוברר בהיבט העובדתי אם ואיזה שומות היו סופיות ודי בכך לדחותה. מעבר לכך יש לזכור כי למוסד ניתנה סמכות עצמאית ומקבילה לעריכת ביקורת נכויים (ראו בהקשר זה **ענין מגן דוד אדום** פסקה 42 סיפה). משכך איננו סבורים כי המוסד היה מנוע מלהפעיל סמכותו זו.

51. אשר לחלוף הזמן נציין כי התקופה המשמעותית לבחינת השלכות בעיכוב ועדת השומה היא התקופה שבין 13.7.08 (מועד משלוח קביעת השומה לחברה) ועד 19.10.15 (מועד משלוח הזימון לדיון בוועדת השומה לחברה). העיכוב במינוי הוועדה טרם שנת 2008 (ובמשך שני עשורים) אינה בעלת משמעות ממשית על החברה הקונקרטי, שכן רק לאחר קביעת השומה ניתן לפנות לוועדת השומה. התקופה המאוחרת למשלוח הזימון אינה בעלת משמעות ממשית, שכן - וכעולה מפירוט ההשתלשלות העובדתית ובמיוחד סעיף 11 לעיל - לחברה לא אצה הדרך לממש את הזימון לדיון בוועדת השומה לאחר כינונה. נזכיר, ועדת השומה נתנה לחברה הזדמנות נדיבה להעלות טענותיה, כשלצורך כך נקבעו שלושה מועדים לדיון (26.11.15, 24.2.16 ו- 4.5.16). החברה לא נקטה פעולות שהתבקשה לנקוט על מנת לאפשר מיצוי הדיון, ובכלל זה הגשת ערר מנומק בששה העתקים במועדים שנקצבו לה, ואלה בוטלו מבלי שנערך דיון לגוף הענין. נזכיר כי הוועדה הינה גוף מעין שיפוטי, ולא זרועו הארוכה של המוסד, ולכן אף אם לחברה היו טרוניות כנגד המוסד – ואיננו נוקטים עמדה בצדקתן לגופן - אלה אינן מהוות הצדק סביר לאי מילוי הוראות וועדת השומה. בשל התנהלות זו הרי שבנסיבות הענין חלוף הזמן מאז משלוח הזימון אינו נלקח בחשבון בהערכת משך השיהוי.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

52. טענת החברה במהותה היא כי בנסיבות הענין השיהוי בכינון ועדת השומה מאיין את גבייה בידי המוסד. על מהות השיהוי המאיין את הגביה נאמר בעב"ל (ארצי) 10820-09-17 **המוסד לביטוח לאומי - אריה מיזל** (30.7.2019) (להלן: **ענין מיזל**) בקשר לגביית דמי הביטוח, והעקרונות שנקבעו לבחינת הסוגיה יפים – בשינויים המחויבים – עת נבחנת ההשלכה של העיכוב בכינון ועדת השומה על גבית החוב בדמי ביטוח. וכך נאמר בענין מיזל:

**"אמנם, שיהוי (בתוך מגבלות התקופה שהותרה בדין לגבייה) עשוי לאיין את הגביה, ואולם הפסיקה קבעה בהקשרים שונים (אך בעלי קווי דימיון מסוימים) תנאים מחמירים להחלת הדוקטרינה של שיהוי מאיין גביה בתוך התקופה המותרת לגבייה. בין התנאים שנקבעו ניתן למנות קיומן של נסיבות מהן ניתן להסיק כי הרשות זנחה את סוג החוב וויתרה על גבייתו, קרי מדיניות ברורה ומובהקת של אי אכיפה, להבדיל מ"שיהוי גרידא" כמינוחו של השופט שוהם בענין סער – וכן שינוי מצבו של החייב לרעה עקב השיהוי, ואף אז כפוף היישום לשיקול דעתו של בית הדין. נציין כי לא בכדי התנאים לקבלת טענת השיהוי מאיין גבייה בגדריה של תקופת ההתיישנות מחמירים, ו"נסיבות החלטה נדירות", כמינוחה של השופטת פרוקצ'יה בענין תלמוד תורה הכללי. החמרה זו נובעת מתפיסת ההתיישנות והשלכותיה על ציפיות הצדדים בכל הנוגע לגבייה במהלך תקופה זו".**

עתירה שהוגשה נדחתה: בג"ץ 6919/19 **אריה מיזל נ' בית הדין הארצי לעבודה** (5.11.19).

53. לטעמינו, התנאים המחמירים לקביעה כי שיהוי הינו מאיין גבייה לא מתקיימים במקרה זה. להלן נפרט נימוקינו לכך:

54. **ראשית**, בית הדין האזורי קבע ממצא עובדתי לפיה החברה לא הוכיחה מדיניות כללית שגיבש המוסד לפיה החליט לזנוח גביית חובות שבחרו להמתין לכינונה של ועדת ההשגה. נציין כי מדיניות כזו – לו הוכח שנקבעה – היתה מנוגדת לחוק ולרוחו של פסק הדין **בענין כרמלי**, המצוטט לעיל. כאמור, ערכאת הערעור ממעטת להתערב בקביעותיה העובדתיות של בית הדין האזורי, והקביעה בדבר העדר הוכחת מדיניות כללית אינה מצדיקה סטייה ממדיניות זו. נהפוך הוא, אנו



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

סבורים כי בחינה של מכלול הנסיבות מובילה למסקנה הפוכה. נקדים ונציין כי החברה עצמה "בזמן אמת" הודתה בקיומה של מדיניות הקפאת גביית החוב עד לדיון בוועדה, ולא בביטולו. מסקנה זו נובעת מלשונו של סעיף 23 למכתב החברה מיום 24.7.09 שבו נאמר כי "הואיל ואין כל מקום למדיניות לפיה המוסד "מקפיא" חוב לתקופה בלתי סבירה ומשאירו תלוי ועומד בספרי החברה..." (ההדגשה שלנו). עוד נזכיר כי אף בענין נס טכנולוגיה הוחזר הענין לדיון בוועדת השומה שהוקמה עקב הגשת העתירה מבלי שניתן פטור מגביה. בנוסף, מעיון בפסק הדין בסעיף 3(ו) לפסק הדין בענין מגן דוד אדום עולה כי גם שם גביית החוב הוקפאה עד לכינון וועדת השומה. לבסוף, גם בעניינו לא ניתנה הסכמה לפטור מגביית דמי הביטוח, ועל כך יצא קצפה של החברה במכתב מיום 24.7.09 המצוטט לעיל. ממכלול טעמים אלה סברנו כי קביעתו העובדתית של בית הדין לעבודה בדבר העדר הוכחת מדיניות של זניחת גביית החוב מעוגנת היטב בתשתית הראייתית, ולא מצאנו כי מקרה זה בא בגדר המקרים המעטים בהם ערכת הערעור תתערב בממצאיה העובדתיים של הערכאה הדיונית.

55. שנית, בית הדין האזורי קבע כי החברה לא ביססה את טענתה לשינוי המצב לרעה עקב העיכוב בגביית החוב, וגם מסקנתו זו מקובלת עלינו. כאמור, ההסכמה בין החברה לבין המוסד היתה כי גביית החוב תעוכב עד לכינון ועדת השומה. משזו תוכן ההסכמה הרי שקשה לבסס טענת הסתמכות סבירה או ציפיה לגיטימית לביטול החוב עקב השיהוי בכינון הוועדה. הטענה לשינויים שחלו בינתיים בזהות בעלי המניות והעובדים של החברה, כשלעצמה, אינה מהווה שינוי מצב לרעה. אשר לטענה כי המסמכים והנתונים הרלבנטיים בוערו הרי שבענין זה אין לחברה אלא להלין על עצמה, שכן – ובשים לב להסכמה כי החוב יוקפא עד לכינון הוועדה – היה עליה לפעול בשקידה ראויה לשמירה על האינטרסים הדיוניים שלה. לאלה נוסף כי טענת ההסתמכות צריכה להיבחן גם בראי המסקנה אליה הגענו לפיה עיכוב בבירור השגותיה של החברה לא היה מחויב המציאות, נוכח אפשרות הפניה לבית הדין לעבודה, כפי שנרחיב להלן.

56. שלישית, בנסיבותיו המיוחדות של מקרה זה השיהוי בכינון ועדת השומה לא חייב עיכוב בקיום בקורת שיפוטית על קביעת השומה אף טרם הקמת ועדת השומה. כאמור לעיל, ניתן היה ליישם את התכלית המונחת ביסוד ועדת השומה



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

טרם הקמתן – קרי בקורת מעין שיפוטית על החוב או שיעורו – באמצעות פנייה לערכאות שיפוטיות. בקשר למידת הכרחיות העיכוב בבירור ההשגה עקב אי הקמת ועדת השומה ניתן להקיש – הגם שהקשר הדברים שונה – מרוח פסקי הדין שניתנו בקשר לאפשרות יישום חוק בהעדר התקנת תקנות לביצועו. בדנג"ץ 10007/09 יולנדה גלוטן – בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סו(1) 518 (18.3.13) התייחס בית המשפט לעליון לשאלת התרופה לחוק שלא הותקנו תקנות לביצועו או שקיים ריק חקיקתי אחר, ונקבע כי "התרופה הישירה והרגילה למצב דברים כזה היא הגשת עתירה לבג"ץ ודרישת סעד של התקנת התקנות". נציין כי סעד כזה נתבע בשנת 2014 בעתירתה של נס טכנולוגיות, ובעקבות העתירה כוננה הוועדה. אשר לאפשרות יישום החוק שלא הותקנו תקנות לביצועו סוכמה ההלכה על ידי המלומד פרופ' זמיר בספרו "הסמכות המינהלית" (כרך א' מהדורה שניה) עמ' 210, באומרו:

"קורה לא פעם שהתקנות אינן מותקנות, או, מכל מקום, טרם הותקנו. האם ניתן במקרה כזה להפעיל את הסמכות אף אם לא הותקנו תקנות לביצועה? התשובה משתנה לפי נסיבות הענין. יש מקרים בהם בית המשפט פסק כי ניתן להפעיל את הסמכות אף אם לא הותקנו תקנות לביצועה, אך כנגד זאת יש גם מקרים שבהם בית השפט פסק כי לא ניתן להפעיל את הסמכות עד שיותקנו תקנות לביצועה".

בבג"צ 28/94 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 804, שם פורטו אמות המידה לבחינת אפשרות יישום חוק טרם התקנת תקנות לביצועו. אמנם, הסוגיה שבפנינו שונה במובן זה שלא מתעוררת השאלה אם גוף מינהלי רשאי ליישם סמכות המסורה לו טרם הותקנו תקנות לביצוע החוק. אולם השאלה אם מנגנון ההשגה הקבוע ניתן היה ליישום אף טרם כוננה ועדת השומה, וזאת באמצעות פניה לבית הדין – בעלת קווי דמיון. לטעמינו, משהביקורת בפני הוועדה היא מעין שיפוטית, בה המוסד צד, וערעור על החלטת ועדת השומה ממילא נידון בבית הדין האזורי לעבודה – המסקנה המתחייבת מכך היא כי החוק היה ניתן ליישום בצורה הולמת אף טרם כינונה של ועדת השומה באמצעות פניה בית הדין האזורי לעבודה. אמנם, לחברה היתה נתונה הזכות להעדיף שהביקורת על החלטת המוסד תעשה בפני ועדת השומה כגוף מעין שיפוטי, אף במחיר של דחיית מועד עריכתה, ולא בפני בית הדין לעבודה כערכאה ראשונה. ואולם – וזה העיקר – משהיא בחרה בכך, ותוצאת בחירה זו היא עיכוב ממושך בבירור



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

השגותיה עד לכינון הוועדה – אזי אין בידה לטעון לשיהוי מאיין גבייה מטעם זה. לטעמינו, העיכוב בעריכת בקורת שיפוטית על קביעת השומה לא היה מחויב המציאות. עובדה זו בעלת משקל בבחינה השאלה אם יש להשקיף על השהוי בנסיבות הענין כמאיין גביה.

57. **רביעית**, זקיפת השיהוי בכינון ועדת השומה לחובת המוסד באופן המביא לאיון הגבייה מעוררת קושי בנסיבות הענין. נזכיר כי ועדת השומה אינה זרועו הארוכה של המוסד, אלא הוא בעל דין בפניה. עוד נזכיר כי ועדת השומה מתמנה בידי מועצת המוסד המורכבת מנציגים שונים- נציגי המעסיקים, נציגי העובדים, ומומחים מתחומים שונים. משהמחדל במינוי הוועדה אינו פרי התנהלות המוסד הרי שזקיפת תוצאות השיהוי לחובתו עד כדי איון הגבייה מעוררת קושי.

58. **חמישית**, עסקינן בתשלום חובה על פי דין, המשמש אחד ממקורות מימון גמלאות המוסד, ומכאן חיוניותו לכך שהמוסד יוכל למלא את תפקידו החברתי החשוב והמיוחד. בהקשר זה נאמר בעב"ל (ארצי) 10-09-1844 **המוסד לביטוח לאומי - לבנה חג'ג' (1.4.15) כד** :

"תכלית חקיקתו של חוק הביטוח הלאומי, החוק הסוציאלי העיקרי בחקיקתנו, הינה - 'חלוקת הגמלאות לסוגיהן על פי קריטריונים סוציאליים לאותה נזקקים בחברתנו כנכה הזקן, הילד, היולדת, המובטל, היתום והאלמנה... אותה חלוקה, שהיא כאמור תכלית החוק - לא תוכל להיעשות ללא גביית כספים מכלל ציבור המבוטחים... למילוי אותה תכלית, הוטלה חובת תשלום דמי הביטוח על המבוטח, ללא קשר לשאלה - האם ייהנה אי פעם מגמלה כלשהי. זה טיבו של הביטוח הסוציאלי להבדיל מן הביטוח האישי".

ברוח זו גם נאמר בענין מיזל כד :

"מאופיו המיוחד של התשלום ותכליתו נובע כי חובת ההגיונות של המוסד אינה רק כלפי המבוטח החייב בתשלום אלא גם כלפי המבוטחים ששילמו דמי ביטוח מלאים לאורך השנים, ואשר האירוע המזכה בעניינם עלול להתרחש בעתיד. חובת



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

ההגנות כלפי כלל המבוטחים גלומה בציפייה כי המוסד כגוף האחראי על תשלומי הגמלאות יגבה בשקידה ראויה ולאורך זמן את דמי הביטוח על פי דין. זאת, על מנת שגם אם בעתיד עלולים המה (לאחר ששילמו דמי ביטוח כדבעי לאורך השנים) להיזקק לגמלאות אזי יהיו בידיו מקורות – שגביית דמי הביטוח היא חלק מהם – לתשלוםם בהיקף נאות. מכאן כי התנאים המחמירים שנקבעו ליישומה של דוקטרינת השיהוי המנהלי המאיינ גבייה בתוך תקופת ההתיישנות כוחם יפה, ואף ביתר שאת, כאשר עסקינן בחובת תשלום דמי ביטוח למוסד בשל תכליתם" (סעיף 51 לפסק הדין).

בשים לב לטיבם של דמי הביטוח (תשלום חובה) ותכליתם (מקור מימון הגמלאות) הרי שלא על נקלה ייחשב שיהוי לכזה המאיינ את הגבייה. זאת, כיוון שיש לנקוט משנה זהירות טרם תיקון עוול (הכרוך בשיהוי) בעוול (לקופת הציבור).

59. ממכלול טעמים סברנו כי בנסיבות הענין לא עלה בידי החברה לבסס קיומו של שיהוי המאיינ את גבית קרן החוב. נשוב ונחדד כי פרק הזמן הרלבנטי הוא מעת קביעת השומה בשנת 2008 ועד הקמת ועדת השומה בשנת 2015, או אז חלפו כשבע שנים. החברה אינה יכולה להיבנות מכך שהועדה לא כוננה משך 20 שנים, כאשר דרישת התשלום הקונקרטי המופנית כלפיה נעשתה אך בשנת 2008. בנוסף, באוקטובר 2015, ובסמוך לכינון הוועדה – נשלח לחברה הזימון הראשון (מתוך שלושה זימונים שנשלחו) לדיון בפני ועדת שהומה, ולכן שם נעצר מנין תקופת הזמן בה חל עיכוב בבירור טענותיה עקב אי כינון ועדת השומה. אכן, חלוף הזמן הוא נתון רלבנטי, ואולם כפי שכבר נפסק "חלוף הזמן הוא אפוא אינו נתון בלעדי וניתן אף לומר כי 'אינו נתון בעל חשיבות עצמאית בעת בחינת השיהוי'" (מתוך ע"א 9839/17 הביטאט בע"מ נ' CAFOM (17.12.18) וכן ראו ענין מיזל). אמנם, מבחינת החברה תקופת שבע השנים בה המתינה לכינון הוועדה אינה מבוטלת. אולם אין במשך זה, כשלעצמו, וקל וחומר בראי נסיבות הענין המיוחדות כדי להצדיק איון גביית החוב. ונבהיר, לא הוכחה מדיניות כללית של זניחת תשלום החוב עקב אי כינון ועדת השומה; ההסכמה עם החברה – כמו גם במקרים נוספים – היתה כי החוב יוקפא עד לכינון ועדת השומה, ולא ניתנה הסכמה לביטולו; החברה לא הוכחה אינטרס הסתמכות הראוי להגנה נורמטיבית; העיכוב בקיום בקורת מעין שיפוטית על קביעת השומה לא היה





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 26486-10-19

עב"ל 49789-10-19

מחויב המציאות במובן זה שבמהלך תקופה ניתן היה להעמיד את חוקיות קביעת השומה לבקורת שיפוטית בבית הדין לעבודה; יש קושי בייחוס השיהוי בכינון הוועדה למוסד, משהוא בעל דין בפניה, ולא הגורם הממנה את ועדת השומה; על כל אלה חולש העקרון כי דמי ביטוח הינו תשלום חובה, המשמש אחד ממקורות תשלום דמי הגמלאות, ולכן לא על נקלה יינתן פטור מתשלום מחמת שיהוי מאיין גביה. ממכלול הטעמים שפרטנו אנו סבורים כי לא בוסס שיהוי המאיין את גביית קרן החוב בדמי הביטוח.

### (ו)3 לענין החבות הקונקרטי – קרן ותוספות

60. החברה מלינה על כך שבית הדין האזורי לא בחן במסגרת הדיון בתובענה שהגישה בשנת 2016 את טענותיה כנגד השומה לגופה, קרי קרן החוב בדמי הביטוח. טענה זו אין בידינו לקבל. נקדים ונציין כי אילו היתה מוגשת התובענה טרם כינונה של ועדת השומה היה על בית הדין לדון בטענותיה לגוף השומה, שכן זו היתה הדרך היחידה להעמיד את קביעת השומה לביקורת שיפוטית. לטעמינו, עד משלוח הזימון לדיון בוועדת השומה בשנת 2015 לא הפכה השומה לסופית. אולם – וזה העיקר – התובענה הוגשה בשנת 2016 לאחר כינונה של ועדת השומה, ולאחר ששלוש פעמים נשלח לחברה זימון לדיון בוועדת השומה, ומחדליה הדיוניים מנעו דיון לגוף הענין בוועדת השומה. לטעמינו, עובר להגשת התובענה בשנת 2016 – לאחר שלחברה נשלחו שלושה זימונים לדיון בוועדת השומה והיא נקטה פעולות שנדרשה לשם קיום הדיון – מקבל עקרון הסופיות ביחס לתוכן השומה משנה תוקף. משכך, קיום דיון לגוף השומה לראשונה בבית הדין - מצריך טעם ראוי ומבורר.

61. לפנים משורת הדין, נתן בית הדין האזורי לחברה במהלך הדיון בפניו הזדמנות נוספת ללבן טענותיה לגוף השומה עת איפשר לה לטעון טענותיה בפני פקיד ההשגות, וזאת בשים לב לכך שבינתיים נכנס לתוקף תיקון 187 לחוק. גם הזדמנות זו לא ניצלה החברה לצורך העלאת טענות לגופה של השומה, אלא טענה טענות נורמטיביות למניעות בגביית החוב.

62. לטעמינו, החברה נטלה סיכון עת השליכה את יהבה על טענותיה המשפטיות בדבר קיום השיהוי מאיין גביה, ולא ניסתה לטעון לגוף השומה בפני ועדת



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

השומה לאחר שנשלחו לה שלושה זימונים או בפני פקיד ההשגות מכוח ההזדמנות לפני משורת הדין שניתנה לה. הסיכון הדיוני שנטלה החברה עת לא מימשה את ההזדמנות לטעון טענותיה בפני פקיד ההשגות מועצם בשים לב לנוסח הפלוגתאות לדיון שנקבעו, ואשר לא כללו את גוף השומה. התנהלות החברה הביאה להתממשות הסיכון הדיוני, ואין לה להלין אלא על עצמה. המסקנה העולה מכך היא כי החברה לא העמידה טעם ראוי ומבורר המצדיק שבית הדין האזורי יידרש בפסק דינו לקיים דיון ראשוני לגופה של שומה לאחר כינון ועדת השומה וההזדמנויות שניתנו לחברה לקיים דיון בפניה ולאחר שניתנה לה הזדמנות נוספת במהלך הדיון בתובענה להביא את השגותיה בפני פקיד ההשגות. משכך, ובהעדר מיצוי הליכים נאות מצד החברה בוועדת השומה או בפני פקיד השומה, בדין נמנע בית הדין האזורי מלבחון את טענות החברה לגוף השומה.

63. בשולי הדברים נציין כי המוסד טען בין השאר במסגרת ערעורו כי החברה כלל לא הגישה ערר מנומק. נוכח הקביעות אליהן הגענו ביחס להתנהלותה הדיונית של החברה, מתייטר הצורך להתייחס לשאלה האם ערר שאינו מנומק יחשב לערר. ועדת השומה ממילא אפשרה לחברה לתקן את מחדליה ומשלא עשתה כן, נדחה הערר. ומכאן נעבור לדיון בשאלת הסמכות לבטל או להפחית את הקנסות.

64. בית הדין האזורי קבע כי קרן החוב (בגין שווי שימוש ברכב), כפי שנקבעה ביום 13.7.2008, תישא הפרשי הצמדה מיום 13.7.2008 ועד ליום התשלום בפועל. החברה לא תחויב בריביות שצברה קרן החוב (בגין שווי שימוש ברכב) עד למועד מתן פסק דין זה. הקנס שהוטל על החברה בקביעה מיום 13.7.2008 (בגין שווי שימוש רכב) יוותר בעינו; אך החל מיום 13.7.2008 ואילך לא יוטלו קנסות נוספים על קרן החוב. הנימוקים לכך היו אי הקמת ועדות השומה כמתחייב בחוק במשך תקופה ארוכה, אשר מהווה שיהוי המצדיק הושטת סעד, וכי לא היה מקום כי ועדת השומה תדחה את הערר על הסף נוכח איחור בהגשתו בשמונה ימים.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

65. לעניין זה, המוסד טען בערעורו שלא היה מקום לתת לחברה פרס בדמות הפחתת הריבית והקנס כאשר הנימוק שנתן בית הדין האזורי לכך אינו יכול לעמוד. השיהוי לא היה מכיוונו של המוסד אלא מצידה של החברה שמבחינתה וועדת השומה לא הייתה אמצעי לברור המחלוקת אלא כלי לדחיית התשלום, עיכובו והקפאתו. החברה טענה כי בנסיבות בהן התברר כי המוסד לא קיים את הוראות החוק ולא מינה וועדות שומה, בוודאי שלא היה מקום כי בית הדין ישית קנסות נוספים ממועד הגשת ההשגה ועד למועד התשלום, 11 שנים לאחר מכן. בנוסף, מדובר בבקשה לחייב בקנס על סכום שטרם הפך לחוב סופי בר גבייה ועל כן הסמכות לחייב בקנסות קמה מכוח סעיף 364 לחוק שעניינו תוצאת אי תשלום דמי ביטוח במועד.

66. כאמור, בסעיף 370(א) לחוק הקנה המחוקק למוסד שיקול דעת "לוותר על הפרש דמי ביטוח לפי סעיף 345, על קנס לפי סעיף 356, על קנס ותוספת לפי סעיף 364 ועל ריבית לפי סעיף 368(ב), כולם או חלקם". במקרה דנן לא נטען לקיומן של הנסיבות המנויות בסעיף 370(ב), שבהן יכול פקיד המוסד אף מיוזמתו להורות על הפחתה או ביטול של קנסות. משכך, ככל שחפצה החברה להביא להפחתת הקנסות או ביטולם מכוח סעיף 370 - עליה להגיש בקשה מתאימה ומנומקת לפקיד המוסד.

67. נציין כי ברגיל הפרשי ההצמדה נותנים מענה על שמירת ערכו הריאלי של הכסף. ההצמדה נועדה לגשר על חלופי הזמן ותנודות האינפלציה, ולהעמיד את הסכום על ערך הקניה שלו במועד תשלום החוב. על כן, אי השתתם של הפרשי הצמדה על חוב שלא שולם במועד גורמת למעשה לשחיקתה של הקרן (עב"ל (ארצי) 10820-09-17 המוסד לביטוח לאומי - אריה מיזל (30.7.19)). כך גם תוספת ריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961, או בשיעור גבוה יותר ה"מבטאת את פירותיה הרעיוניים של קרן החוב עקב השקעתה הרעיונית הריבית מהווה את "דמי השימוש" בכסף. הוספת ריבית נועדה, ברגיל, ליתן בידי הצד שהיה אמור להחזיק בכסף את הפירות שיכול היה להפיק מן הכסף, לו היה בידו בזמן אמת. ההנחה היא כי לו החזיק בכסף, יכול היה להשקיעו ולהוציא ממנו, למצער, את סכום הריבית המקובל במשק. הזדמנות זו נשללה ממנו, בה בעת שהמחזיק בכסף יכול היה להפיק ממנו את פירות הריבית" (ענין מגן דוד אדום בסעיף 51). לעומת הפרשי ההצמדה והריבית הקנס כולל אלמנט של פיצוי עונשי.



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

68. הנחת היסוד שעומדת בבסיס שיקול דעת המוקנה לפקיד המוסד מכוח סעיף 370 לחוק היא שבמסגרת דיני הביטוח הלאומי אין מנגנון נפרד של הטלת ריבית על אי תשלום דמי הביטוח. הקנס הוא שמגלם בתוכו את כלל התשלומים על תכליותיהם, לרבות הפונקציה של שמירה על ערכו הריאלי של הכסף שתכליתו היא ביטוחית סוציאלית ומהווה מקור לתשלום גמלאות. זאת בנוסף לתכלית של הפיצוי העונשי הגלומה מעצם טיבו של קנס.

69. במסגרת השיקולים שעל הפקיד המוסמך להביא בחשבון בשאלת הפחתת הקנסות ניתן להביא בין השאר, מקרים שבהם אין מדובר במעסיק שמטרתו הייתה להתחמק מתשלום דמי ביטוח והייתה מחלוקת לגיטימית ביחס לחובת התשלום. כך במקרים שבהם אין מחלוקת כי הדיווח נעשה בתום לב ומתוך אמונה מלאה כי רכיבי השכר בגינם שולמו דמי הביטוח הם, ורק הם, הרכיבים בגינם יש לשלם דמי ביטוח ובשיעורים ששולמו בגינם. בנסיבות כאלו, נקבע בענין **מגן דוד אדום כי :**

**"בגין התקופה שחלה ממועד חובת התשלום (השלב הראשון) ועד למועד עריכת השומה על ידי מס הכנסה (השלב השני) - תהיה הפחתה של הקנס להפרשי הצמדה בלבד, או הפרשי הצמדה ותוספת ריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961. (להלן: חוק פסיקת ריבית והצמדה) דהיינו החל ממועד זה רף המינימום להפחתה של הקנס הוא הוספה של הפרשי הצמדה, וזאת מאחר שההצמדה מיועדת לשמור על ערכו הריאלי של התשלום בחלוף הזמן. מאחר שכפי שפרטנו לעיל, הצמדה מטרתה לשמור על ערכו הריאלי של הכסף, הרי שעל הוספת הפרשי ההצמדה, אין מקום לוותר אלא בנסיבות מיוחדות ויוצאות דופן.**

**ואולם שונים הם פני הדברים ביחס לתקופה שממועד קביעת השומה הסופית על ידי מס הכנסה, לרבות בדרך של פשרה, ועד המועד בו יידע המוסד את המעסיק בגין החוב העדכני (השלב השלישי) - מאחר שממועד קביעת השומה על ידי מס הכנסה, כבר ידע המעסיק על עצם החוב, ניתן לשקול אפשרות, בנסיבות עובדתיות שבהן לא מיוחס על פני הדברים חוסר תום לב למעסיק, כי המעסיק יחויב לשלם הפרשי הצמדה על החוב (כמו בשלב הראשון), והקנס המלא יופחת לריבית לפי סעיף 159 א' לפקודת מס הכנסה (ריבית בשיעור של 4% לשנה על הסכום שמדובר בו לאחר שנוספו הפרשי הצמדה).**

אפשרות זו משקפת לדידנו מיצוע המאזן נכונה בין הטלת סנקציה מסוימת על המעסיק שפעל בתום לב (הפחתת מלוא הקנס לריבית לפי הפקודה הגבוהה מריבית על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה,



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

תשכ"א-1961) על מנת שלא ליצור תמריץ שלילי לדווח באופן שאינו מלא על ידי המעסיקים, מחד גיסא, ומאידך גיסא אי חיוב במלוא הקנס כך שגם למוסד לא יהיה תמריץ שלילי שלא לידע את המעסיקים אודות חובת התשלום העדכנית בהתאם לביקורת הניכויים".

70. עוד נקבע בעניין **מגן דוד אדום** כי מאחר שלמעשה הקנס הניתן במסגרת הביטוח הלאומי כולל מעבר להיבט העונשי – הרתעתי אף את ההיבט של שמירה על ערכו הריאלי של הכסף, אין לאפשר מצב שבו לא ייקבעו קנסות בגין אי תשלום דמי ביטוח כל עוד נמצא העניין במחלוקת משפטית. זאת כדי שלא ייווצר מצב לפיו הנישום יוצא וידו על העליונה, ומבלי שניתן ביטוי, להיבט של שמירה על ערכו הריאלי של הכסף. עוד נקבע בענין **מגן דוד אדום** כי מאחר שהייתה קיימת אי בהירות רבתי בנושאים שנדונו שם, ומדובר היה בסוגיה שהועלתה לראשונה לדיון משפטי, ובשים לב לכך שמנגנון ההשגה לא כונן בחלק הארי של התקופה הרלוונטית, הוטלו הפרשי ריבית והצמדה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, החל מהמועד בו קמה חובת תשלום דמי הביטוח (השלב הראשון), והחל ממועד עריכת השומה על ידי מס הכנסה (השלב השני) - חלף תשלום הקנס במלואו, עד לתשלומם של דמי הביטוח. **"ואולם במקרים אחרים בהם תתעוררנה שאלות דומות, חיוב הקנס יהיה במלואו, והאורגן המוסמך מטעם המוסד, הוא בלבד שיידרש לאפשרות הפחתתו"** ולא בית הדין האזורי יידרש לכך ויבטל את הקנסות בעצמו.

71. **מן הכלל אל הפרט.** הדרך בה פסע בית הדין האזורי בכל הקשור להותרת הקנס המקורי אך בתוספת הפרשי הצמדה ללא קנסות נוספים נתנה ביטוי לשיהוי שנפל בהקמת ועדות השומה ולכך שכאשר ההשגה הגיעה לפתחה של הוועדה, היא נדחתה בשל איחור בן 8 ימים (ולאחר מספר הזדמנויות שניתנו לחברה לתקן מחדליה). יחד עם זאת בית הדין האזורי הפעיל שיקול דעת חלף הפעלתו על ידי הפקיד המוסמך. וכבר נקבע בעניין **מגן דוד אדום** כי אף אם היה מופעל שיקול הדעת על ידי הפקיד המוסמך, באופן שנפל בו ליקוי, דרך המלך הייתה בהחזרה אליו על מנת לשקול מחדש. מכאן שבקל וחומר עת לא הופעל כלל שיקול הדעת, משום שלא הייתה פניה לפקיד המוסמך, הרי שנכון להביא זאת בפניו על מנת שיפעיל סמכותו לפי סעיף 370 לחוק.





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 19-10-26486

עב"ל 19-10-49789

72. אמנם, החברה לא הגישה בקשה כאמור, ועליה לעשות כן עת ההפחתה או הבקשה נסמכים על סעיף 370(א) לחוק. לא זו בלבד שעל הבקשה להיות מנומקת כדבעי. משכך, איננו סבורים כי נפל פגם בכך שהמוסד לא הפעיל את סמכותו מכוח סעיף 370(א) לחוק מיוזמתו.

73. עם זאת, ובשים לב לאי הבהירות ששררה בנוגע לביטול הקנסות על ידי בית הדין, ובשים לב למשמעויות הכספיות שיש להותרת הקנס אין מקום לחסום את דרכה של החברה, שעה שלא קיימת הוראה המצמצמת או מסייגת זכות זאת, ומשבענין **מגן דוד אדום** הובהרה החשיבות של הבאת הענין להכרעת האורגן המוסמך – הרי שאין מנוס מקבלת ערעור המוסד. משמעויות הדבר היא כי ביטול הקנסות מבוטל מבלי שתהא בכך הבעת עמדה לגוף הענין. לחברה שמורה הזכות לפנות לאורגן המוסמך בבקשה מתאימה בתוך 60 ימים מהיום. לאחר מתן החלטה, וככל שהחברה תחפוץ בכך, תהא נתונה לה האפשרות להעמיד את החלטת האורגן המוסמך המוסד לביקורת שיפוטית בבית הדין לעבודה.

74. **סוף דבר** – ערעור החברה נדחה, וערעור המוסד מתקבל כאמור בסעיף 73 לפסק הדין. בנסיבות הענין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, ה' טבת תשפ"א (20 דצמבר 2020) בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

אילן סופר,  
שופט

חני אופק גנדלר,  
שופטת

אילן איטח,  
סגן נשיאה, אב"ד

מר דן בן-חיים,  
נציג ציבור (מעסיקים)

גברת חיה שחר,  
נציגת ציבור (עובדים)

