



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 4308-10-18

ניתן ביום 13 מאי 2019

המערער

חנן גרין

-

המשיב

המוסד לביטוח לאומי

לפני: סגן הנשיאה אילן איטח, השופטת לאה גליקסמן, השופטת חני אופק גנדלר  
נציג ציבור (עובדים) מר ירון לוינזון, נציג ציבור (מעסיקים) מר צבי טבצ'ניק

בשם המערער - בעצמו

בשם המשיב - עו"ד ענת רישין נקש

### פסק דין

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית הדין האזורי חיפה (השופטת קרן כהן ונציגי הציבור מר הנו סלימאן ומר שלמה קסל; ב"ל 8796-09-17), שבו נדחתה תביעתו של המערער להחזר דמי ביטוח שנגבו ממנו בגין שנת 2013.

#### רקע ופסק דינו של בית הדין האזורי

2. להלן תפורט אך ורק המסגרת העובדתית הדרושה להכרעה:
  - 2.1. המערער תושב ישראל, נכה בשיעור העולה על 90%, ועל כן הכנסתו פטורה ממש הכנסה.
  - 2.2. החל משנת 2000 ועד לחודש פברואר 2013, מועד הגיע המערער לגיל המזכה בקצבת זקנה, קיבל המערער קצבת נכות כללית.
  - 2.3. בשנת 2005 הקים בנו של המערער עסק. החל משנת 2007 המערער שותף בעסק, ולטענתו עובד בו כ- 10 שעות בשבוע לערך. המערער לא דיווח למשיב (להלן – המוסד) על שינוי במעמדו או על הכנסותיו (שאינן מחלוקת כי היו), לרבות על מקורות ההכנסה.
  - 2.4. כעולה מנספח א' לתשובת המערער לכתב ההגנה של המוסד (להלן – נספח א'), המוסד קיבל מדי שנה מרשות המיסים את השומות השנתיות של המערער, כאשר לפחות משנת 2008 מופיעות הכנסותיו השנתיות תחת הקטגוריה של



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 4308-10-18

"הכנסות נכים", מבלי שיפורט אם מקור ההכנסה הוא מעבודה - כעצמאי או כשכיר, או הכנסות שלא מעבודה.

על פי קביעת בית הדין האזורי עליה אין ערעור, הטעם לכך הוא האופן שבו נוהגת רשות המיסים להציג שומות סופיות של מי שפטור מתשלום מס הכנסה (ראו סעיף 36 לפסק הדין).

2.5. בשנת 2013, בעקבות שומה שגויה בגין שנת 2012 שבה צוין כי הכנסותיו של המערער הן כעצמאי, פנה המוסד למערער על מנת לברר את פירוט מקורות הכנסותיו כפי שהוגש לרשות המיסים (להלן – **פירוט השומה**). המערער הודיע למוסד כי הכנסותיו הן כתוצאה מהשכרת נכסים, שפטורה מתשלום דמי ביטוח. המוסד הסתפק בדיווח זה ולכן המערער לא חויב בדמי ביטוח בגין שנת 2012.

2.6. בחודש אוקטובר 2014 נערכה למערער שומה ובה צוין שוב כי הכנסותיו בסך של 321,205 ₪ הן הכנסות כעצמאי. כעולה ממוצג ת/5 - בחודש מרץ 2015 הוצאה למערער שומה מתוקנת שבה נרשמו הכנסותיו, כפי שהיה בשומות הקודמות, תחת הכותרת של "הכנסות נכים". מנספח א' עולה כי השומה המתוקנת לשנת 2013 הומצאה למוסד כבר ביום 12.4.2015, ועל רקע זה תמוה מדוע המוסד עשה שימוש בשומה הראשונה ולא בזו המתוקנת.

2.7. בין לבין, בשנת 2014 – לאחר הוצאתה של השומה המקורית (השגויה) בגין שנת 2013 פנה המוסד למערער כדי לברר את מקור ההכנסה, והמערער הבהיר כי מדובר בטעות כפי שארע בשומה בגין שנת 2012. כאמור, בעקבות פנייתו של המערער לרשות המיסים נערכה לו שומה מתוקנת שבה צוין כי הכנסתו בשנת 2013 היא תחת הכותרת של "הכנסות נכים". השומה המתוקנת הומצאה למוסד. אחר זאת, המוסד פנה למערער ודרש לקבל את פירוט השומה. המערער לא הסכים להמציא את פירוט שומה, אלא אם המוסד יצביע על הוראות חוק מפורשת המסמיכה אותו לדרוש את פירוט השומה.

2.8. לאחר דין ודברים בין הצדדים, ומשלא הומצא פירוט השומה, חייב המוסד את המערער בדמי ביטוח בגין שנת 2013. משהחוב לא שולם החל המוסד לגבות את דמי הביטוח באמצעות קיזוז קצבת הזקנה ועיקול חשבון הבנק של המערער.

2.9. יצוין שגם במקביל לגביית החוב, וכן במהלך ניהול ההליך בבית הדין האזורי ולפנינו, הבהיר המוסד כי ככל שיומצא לו פירוט השומה יבחן את מקורות הכנסותיו של המערער שהוגדרו כ"הכנסות נכים" ואם אכן הכנסות אלה



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 4308-10-18

חייבות בתשלום דמי ביטוח. כאמור, המערער סירב למסור את פירוט השומה בטענה שאין הוראת חוק המסמיכה את המוסד לדרוש את פירוט השומה.

3. בית הדין האזורי דחה את תביעתו של המערער, תוך שהוא מפרט מספר נימוקים המבססים את חובתו של המערער למסור למוסד את פירוט השומה. כן קבע בית הדין האזורי כי משלא הומצא פירוט השומה נהג המוסד כדין בחייבו את המערער בתשלום דמי ביטוח על הכנסותיו על פי השומה בגין שנת 2013.

### הכרעה

4. **לאחר שבחנו את כלל חומר התיק וטענות הצדדים בכתב ובעל פה הגענו לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות.** להלן נפרט את טעמינו.

5. תחילה נציין כי פירוט השומה חיוני לקביעת דמי הביטוח, שכן כעולה מסעיף 342 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה – 1995 (להלן – **החוק**), עצם החיוב בדמי הביטוח ושיעורם מושפע מסווג מקורות ההכנסה לפי סעיף 2 לפקודת מס הכנסה. נוכח היות המידע בדבר הרכב ההכנסות חיוני להפעלת הסמכות על פי החוק, קבעו המחוקק הראשי ומחוקק המשנה, כפי שנפרט להלן, הסדרים הבאים להבטיח כי המידע יהיה לנגד עיני המוסד, בין אם באמצעות קבלתו מהמבוטח עצמו (בדרכים שונות) ובין אם באמצעות קבלתו מרשות המיסים. משמע המידע אינו חסוי בפני המוסד ואף לא נטען כדלפנינו. גדר המחלוקת בהליך זה נוגעת לסמכותו של המוסד לדרוש מהמבוטח את המידע הדרוש - פירוט השומה.

### חובת המבוטח מכוח החוק והתקנות

6. סעיף 355 לחוק מסמיך את השר לקבוע תקנות, בין היתר, "**בדבר דין וחשבון שאדם חייב להגיש על הכנסותיו**" (סעיף 355(א)(1) לחוק). מכוח סעיף זה הותקנו תקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד – 1954 (להלן – **תקנות הגבייה**). מאחר שאין חולק כי המערער אינו במעמד של "עובד", המעמדות הרלוונטיים לגביו הם של "עצמאיי" (ובלשון החוק – "עובד עצמאיי") או של "לא עובד ולא עובד עצמאיי" (לעלע). מכאן, שהתקנה הרלוונטית לגבי המערער היא תקנה 7 לתקנות הגבייה, הקובעת כך:

**"מבוטח שאינו עובד ולא נערכה לגביו שומה ולא נתקבלה שומה עצמית כמשמעותן בתקנות המקדמות ... ימסור ב- 31 ביולי שבכל שנת כספים דין וחשבון, בטופס שאפשר להשיגו בכל סניפי המוסד, ויצהיר בו על הכנסתו בשנת הכספים שקדמה לשנה בה מוגשת הצהרה ...".** (הדגשה הוספה)



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 18-10-4308

7. חובה נוספת על החובה להמציא דין וחשבון על פי תקנות הגבייה קמה מכוח תקנה 3 לתקנות הביטוח הלאומי (מקדמות), התשמ"ד – 1984 (להלן – **תקנות המקדמות**). תקנה 3 קובעת כי:

**"לא המציא מבוטח למוסד העתק שומה כשנדרש לכך מאת המוסד, ישלם מקדמה רבעונית על בסיס ההכנסה המרבית שלפיה משתלמים דמי ביטוח כפי שהיא בתחילתו של רבעון האמורה בלוח י"א לחוק לגבי אותו מבוטח".**

כפי שציין בית הדין האזורי, מהוראת תקנה 3 לתקנות המקדמות עולה כי למוסד סמכות לדרוש מהמבוטח העתק "שומה".

8. תקנה 1 לתקנות המקדמות מגדירה "שומה" ו"שומה עצמית" כדלקמן:

**" 'שומה' – השומה הסופית האחרונה לענין הפקודה של ההכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 345 לחוק, לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי הפקודה, למעט שומה לפי מיטב שפיטה שנערכה לפי סעיפים 145 או 145א לפקודה – לתקופה של 12 חדשים מיום עריכתה**

**'שומה עצמית' - כמשמעותה בסעיף 145(א) לפקודה של ההכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 345 לחוק, לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי הפקודה; " (הדגשות הוספו)**

כפי העולה מהגדרת ה"שומה" בתקנות המקדמות, וכך גם בהגדרת ה"שומה עצמית", אך מטעמי נוחות נתייחס רק לראשונה, השומה אליה מתייחסות תקנות המקדמות היא זו ש"לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי הפקודה". דהיינו, השומה הכוללת את פירוט מרכיבי ההכנסות, ולא רק השומה הסופית שבה מפורט סכום ההכנסה הכולל החייב (או פטור) ממס.

בענייננו, השומות שהומצאו למוסד לביטוח לאומי בגין המערער הן שומות **שלאחר הפטור ממס הכנסה** – פטור שניתן למערער עקב נכותו. שומות אלה אינן עונות על הגדרת שומה לפי תקנות המקדמות.

לא בכדי נקבע כי השומה הדרושה למוסד היא זו ש"לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי הפקודה" והדבר מתחייב מהתכלית שלשמה נדרשת השומה, קביעת דמי הביטוח לפי סוגי ההכנסות (המקורות השונים לפי סעיף 2 לפקודת מה הכנסה). שומה סופית, לאחר פטור ומבלי שיש בה פירוט המקורות מהווה "קופסה שחורה" שאינה מאפשרת למוסד לקבוע את דמי הביטוח כחוק.

יכולתו של המוסד לקבל את המידע בדרך אחרת

9. אפיק נוסף מכוחו יכול המוסד להשיג את פירוט השומה קבוע בסעיף 384א(א) לחוק. על פי סעיף 384א(א) לחוק רשאי המוסד לדרוש מרשות המיסים מידע הדרוש לו





## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 4308-10-18

"לצורך קביעת חיובו של אדם בדמי ביטוח". סעיף זה מהווה אפיק הסמכה נוסף למוסד לקבלת המידע החיוני לו להפעלת סמכותו בקביעת דמי הביטוח. אולם, אפיק סמכות זה אינו מאיין את אפיק הסמכות האחר לדרוש מהמבוטח מסירת המידע ומחובתו של המבוטח מכוח תקנות המקדמות למסור את המידע (פירוט השומה). לענין זה אין לנו אלא להפנות להוראת סעיף 19 לחוק הפרשנות, התשמ"א – 1981, אשר קובעת כי:

**"מתן סמכות או הטלת חובה לפי חיקוק אחד, אין בהם כשהם לעצמם כדי לגרוע מסמכות שניתנה או חובה שהוטלה לפי חיקוק אחר."**

והדברים יפים מכוח קל וחומר כאשר המדובר בסמכויות הקבועות בתוך אותו חיקוק או מכוחו ואשר מיועדות להשיג אותה התכלית (מידע הדרוש לקביעת דמי הביטוח, והמופנות כלפי גופים שונים). דהיינו, הסמכות של המוסד לפנות לרשות המיסים בבקשה לקבלת מידע לא גורעת מסמכות המוסד לפנות למבוטח בבקשה לקבלת אותו מידע.

### מסירת המידע מכוח חובת תום הלב כלפי הרשות

10. למעשה, דרישת המערער כי המוסד יפנה לרשות המיסים לצורך קבלת המידע נגועה בחוסר תום לב, שכן הוא מבקש להטיל על המוסד ועל רשות נוספת (רשות המיסים) מעמסה שהוא יכול על נקלה לחסוך אותה. נציין כי בדין, ובהמשך בהלכה הפסוקה, הוכרה חובתו של הפרט עת הוא מבקש גמלה לגלות את מלוא העובדות הרלבנטיות לבקשתו, וזאת הן מכוח הוראות דין מיוחדות והן מכוחה של חובת תום הלב שחב הפרט. עמדה על כך השופטת ארד (כתוארה אז) בעב"ל (ארצי) 280/05 ברנס - המוסד לביטוח לאומי (13.2.2006) בקובעה:

**"על התובע זכויותיו במסגרת החוק לבוא בידיים נקיות בפני הרשות ולעשות כל הנדרש ממנו להוכחת קיומה של הזכות לקבלת הגמלה, שלא בכחש ובדרכי עקלקלות. בית דין זה חזר ושנה בפסיקתו, את חובת הגילוי ההדדית החלה על הרשות המעניקה זכויות סוציאליות ועל התובע זכויות הימנה."**

זאת ועוד. הפרתה של חובה זו בעלת משקל בעת הערכת קיומו של שיהוי מינהלי (ראו: עב"ל (ארצי) 1844-09-10 חג'ג' – המוסד לביטוח לאומי (1.4.2015)). בענייננו, אין המדובר בחובת גילוי עת מבוקשת קבלת זכות מן המוסד, אלא עת נדרשת קביעתם של שיעור דמי הביטוח. ואולם, ספק אם הפרדה דיכוטומית שכזו הולמת את טיבה של מערכת הביטחון הסוציאלית. מכל מקום, ניתן להשקיף על



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 18-10-4308

ההחלטה כהחלטה לקביעת שיעורם של דמי הביטוח ולמסירת מידע בהקשר לכך, מידע שאותו מחויב הפרט למסור אם התבקש לכך מאת הרשות. בבג"ץ 164/97 קונטרס נ' משרד האוצר, פ"ד נב(1) 289 (1998) נחלקו השופטים בדעותיהם אם חלה חובת הגינות של הפרט כלפי הרשות ביחסיו עימה ואם זו כוללת חובת גילוי יזומה מצד הפרט. השופט זמיר נטה להכיר בקיומה של חובה כללית, שאחת מנגזרותיה היא חובת גילוי של הפרט לרשות אודות מידע הקיים ברשותו והרלבנטי להפעלת סמכותה (אם כי לא קבע מסמרות בנוגע להיקפה ומהותה).

השופט ברק (כתוארו אז) סבר כי היחסים המורכבים בין פרט לשלטון אינם מבוססים על חובה כללית אחת של הפרט כלפי השלטון. לצד שלילת קיומה של חובת הגינות כללית הכיר השופט ברק בכך שבנסיבות מתאימות – ובכפוף לאיזון בין זכויות הפרט וצרכי הכלל – עשויה לקום חובת גילוי יזומה נקודתית מצד הפרט בנוגע למידע המצוי אצלו והרלבנטי להפעלת סמכותה של הרשות.

השופט חשין ז"ל הסתייג מהכרה בקיומה של חובת הגינות כללית (כדעת השופט זמיר) או נקודתית מכוחה מחויב הפרט למסור אף ביוזמתו מידע חיוני להפעלת הסמכות המצוי בידיו (כדעת השופט ברק). לדעתו, גם במצב של משטר רישוי, אין על המבקש חובת גילוי יזומה של עובדות הרלוונטיות להפעלת שיקול-הדעת, ואולם מקום בו דרשה הרשות מסירת המידע ממנו חלה עליו החובה למסור מידע רלבנטי להפעלת הסמכות. לשיטתו, את סמכות הרשות לדרוש מהפרט למסור מידע רלבנטי להפעלת סמכותה ניתן לגזור מסעיף 17(ב) לחוק הפרשנות. וכך נאמר (סעיפים 34-35):

**34. נמצא לנו אפוא, כי במקום שהדין קובע מפורשות תנאים מוקדמים להענקתו של רישיון, רשאית ומוסמכת היא הרשות – רשאית היא אף חייבת – לדרוש מאת מבקש הרישיון כי ישכנע אותה בקיומם של אותם תנאים, כי יגלה לה אותו מידע הנדרש להוכחה כי נתקיימו אותם תנאים. מקרה אופייני אחר הוא במקום שהדין החרות אינו קובע אמנם מפורשות תנאים מוקדמים להענקתו של רישיון, אך נדע על היקף שיקול-דעתה של הרשות – קרי: על סמכותה של הרשות לקבוע אילו תנאים חייבים להתקיים עד שתעניק רישיון – תוך לימוד תכליתו של החוק. משנלמד וידענו כי שיקול-דעתה של הרשות כונס אל-תוכו שיקולים אלה ואלה, נוסף ונדע מעצמנו כי למילוי תפקידה מוסמכת הרשות לאסוף מידע באותם נושאים. סמכות זו של הרשות משמיעה מעצמה סמכות-משנה הקנויה לה, לדרוש ממבקש הרישיון כי ימסור לה את המידע המבוקש (אלא אם קנה זכות על-פי דין שלא לגלות אותו מידע, ובעניין זה הנטל הוא עליו לייסד את זכותו), שכן רק אם ייענה מבקש הרישיון לדרישה תוכל הרשות למלא כראוי את המוטל עליה בדין. והוא כהוראת סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, שלפיו 'הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו – משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת'. הסמכתה של רשות שלטון להעניק רישיון – או לסרב להעניק רישיון – חובקת בין ידיה**



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 4308-10-18

גם סמכות-עזר לדרוש מידע ממבקש רישיון. סמכות-משנה זו דרושה לרשות 'במידה המתקבלת על הדעת' כדי שתוכל להפעיל את סמכותה כיאות.

35. הנה-הינו הגשר המגשר בין החובה המוטלת על רשות שלטון להפעיל סמכותה בדרך המיטבית, לבין החובה המוטלת על מבקש-רישיון למסור מידע לרשות: במקום שקבלת המידע ממבקש הרישיון נחוצה לרשות השלטון כדי שתוכל להפעיל את סמכותה כיאות, רשאי ומוסמך הוא השלטון לדרוש מן היחיד – בחוק, בחקיקת-משנה, בהנחיות-פנימיות או באורח פרטני – כי ימסור לו מידע בתחום שהוא רשאי להפעיל בו את שיקול-דעתו. משנדרש כך למסור מידע, חייב הוא היחיד למסור אותו מידע שנדרש, ככל שנדרש וכפי שנדרש. ואולם הנטל הוא על השלטון לפתוח בדרישה – אם על דרך הצבתם של תנאים מוקדמים באורח נורמטיבי אם על דרך דרישה פרטנית – והיחיד אין מוטלת עליו כל חובה אלא להיענות לדרישה המופנית אליו. כשאני לעצמי, לא אסכים להטלת חובה הילכתית על היחיד – כמוצע בידי חבריי – בין חובת הגינות כללית, כהצעת חברי השופט זמיר, בין חובת היחיד למסור, מיוזמתו, מידע רלוונטי להפעלת שיקול-דעתה של הרשות, כהצעתו של חברי הנשיא ברק."

לטעמינו, במקרה זה אין צורך להידרש למחלוקת שעלתה בעניין קונטרס בנוגע לשאלת קיומה של חובת הגינות כללית של הפרט כלפי הרשות, והיקפה של חובת הגילוי היזומה מצדו. גם על פי הגישה המקלה ביותר עם הפרט הרי שככלל, ובהעדר טעם מיוחד לסתור, הוא מחויב למסור לרשות מידע רלבנטי להפעלת סמכותה אם נדרש לכך על ידה. את סמכות ההכרעה בבקשה יש לפרש ככוללת גם את הסמכות לדרוש מסירת מידע רלבנטי, וזאת בהיותה סמכות עזר כאמור בסעיף 17(ב) לחוק הפרשנות. משמע, משביקש המוסד מהמערער למסור את המידע שבידו, ובהעדר טעם לסתור, הרי שעל המערער חלה החובה לעשות כן.

### שונות

11. טרם נעילה נתייחס לטענת המערער בנוגע לסעיף 357 לחוק. סעיף זה קובע כך:

"היה אדם חייב להגיש דין וחשבון כאמור בסעיפים 342, 355(א), (א)2 או (א)1 ו-1(ב) ו-355א ולא הגישו, רשאי פקיד גביה ראשי שהמוסד מינהו לכך לקבוע את הסכום המגיע כדמי ביטוח שיש לשלם, ורואים כאילו חל פרעון הסכום במועד התשלום של תקופת התשלום שאליה מתייחס הסכום."

אין בסמכות מכוח הסעיף האמור כדי למנוע את פועלה של תקנה 3 לתקנות המקדמות. הבחירה כיצד לפעול מבין מסלולי הסמכה חלופיים נתונה לשיקול דעת המוסד ולא למבוטח, כמובן בכפוף לכללי המשפט המינהלי. נציין שלא נטען וממילא



## בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 4308-10-18

לא הוכח כי פעולת המוסד במקרה של המערער נגועה בשיקולים פסולים או בחוסר סבירות.

12. משהמערער לא המציא את פירוט השומה כפי שנדרש, הרי שבדין נהג המוסד כאשר חייב את הכנסתו של המערער בגין שנת 2013 בדמי ביטוח, כאמור בסיפא של תקנה 3 לתקנות המקדמות. נציין כי לא עלתה לפנינו טענה הנוגעת לשיעור דמי הביטוח שנקבעו.

13. לבסוף נציין כי לא מצאנו שנפל פגם בהחלטת המוסד שלא להסתפק לצורך שומת שנת 2013 בדווח של המערער כי ההכנסות הנ"ל יסודן בדמי שכירות של נכסים. המוסד רשאי היה לעמוד על קבלת פירוט השומה. העובדה כי בגין שנת 2012 הסתפק המוסד בדווח עצמי, אינה שוללת את סמכותו של המוסד לעמוד על קבלת המידע הרשמי כמופיע בפירוט השומה.

14. סוף דבר – הערעור נדחה, ועם מתן פסק הדין מתבטל עיכוב הביצוע. המערער ישלם למוסד הוצאות משפט בסכום של 5,000 ₪.

למען הסר ספק, משניתן פסק הדין מבוטלת ההחלטה מיום 16.1.19 בדבר עיכוב הליכי הגבייה.

ניתן היום, ח' אייר תשע"ט (13 מאי 2019) בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

חני אופק גנדלר,  
שופטת

לאה גליקסמן,  
שופטת

אילן איטה,  
סגן נשיאה, אב"ד

מר צבי טבצ'ניק,  
נציג ציבור (מעסיקים)

מר ירון לוינזון,  
נציג ציבור (עובדים)

