



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4899/21

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: יפית מנגל חברת עו"ד

נ ג ד

המשיבים: 1. בית הדין הארצי לעבודה
2. המוסד לביטוח לאומי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד יפית מנגל; עו"ד יועז יובל

בשם המשיבים: עו"ד יוסף פולסקי; עו"ד ארנה רוזן אמיר

פסק-דין

השופט י' אלרון:

העתירה שלפנינו עניינה בפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בירושלים בעב"ל 26486-10-19 (השופטים א' איטח, ח' אופק גנדלר, וא' סופר, ונציגי הציבור: ח' שחר וד' בן חיים) מיום 20.12.2020, בגדרו נדחה ערעור העותרת על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב יפו בב"ל 30008-07-16 (השופט ד' יפת, ונציגי הציבור י' גל) מיום 13.9.2019.

רקע והליכים קודמים

1. כעולה מן המסמכים אשר צורפו לעתירה ולתגובה, ביום 13.7.2008 הוצאה לעותרת קביעה לתשלום דמי ביטוח לפי סעיף 358 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: החוק) על סך כולל של 77,836 ש"ח (להלן: הקביעה).

2. הקביעה הוצאה לאחר שנערכה לעותרת ביקורת ניכויים לשנים 2001-2005, והיא מכילה מספר רכיבים: סך של 44,037 ש"ח בגין שווי רכב צמוד, פריסת שכר בסך של 4,501 ש"ח, ותוספת קנס ושיעורי הצמדה.

3. בעקבות זאת, העותרת הגישה ביום 10.8.2008 "הודעת ערר" לאגף ביקורת ניכויים במוסד לביטוח לאומי (להלן: המשיב 2), במסגרתה ביקשה להעלות את השגותיה, אשר לא פורטו במכתבה, בפני ועדת שומה. משהשיב נציג המשיב 2 וביקש מן העותרת לפרט את השגותיה ולצרף אסמכתאות מתאימות, מחתה העותרת על דרישתו ונמנעה מלפעול לפיה. אז, ובמענה לדרישת העותרת לעלות את השגותיה בפני ועדת שומה, הבהיר המשיב 2 כי כל עוד לא כוננה ועדת שומה – "אזי מה שמצוי במחלוקת יוקפא".

4. לאחר התכתבות זו, התקיימו בין הצדדים מגעים נוספים אשר כללו בין היתר פגישה במשרד המשיב 2 ושורת תכתובות נוספות, במסגרתן בוטל חלק מן הקנס אשר הוטל על העותרת במסגרת הקביעה, הנוגע לחיוב בגין פריסת שכר. בהמשך, ביום 19.7.2010 העותרת שילמה בגין רכיב פריסת השכר בקביעה.

5. ביחס ליתרת סכום הקביעה – משניתן פסק הדין בבג"ץ 2300/14 חברת נט א.טכנולוגיה בע"מ נגד שר הרווחה ואח' (2.2.2015), הוקמה ועדת השומה. לאחר הקמתה, זימן המשיב 2 את העותרת לדיון בפני הוועדה ביום 26.11.2015, והתובעת התבקשה להגיש תוך 30 יום כתב ערר ומסמכים מתאימים.

6. העותרת השיבה לכך במגוון טענות, ביניהן הטענה כי הביקורת אשר הולידה את הקביעה נולדה בחטא והיא מהווה חלק מ"מסע נקמה אישי"; כי מבחינתה סוגיה זו הסתיימה כבר בשנת 2010; כי הדרישה בלתי סבירה בשל חלוף הזמן; וכי המשיב 2 חורג מסמכותו.

7. לאחר שורת התכתבויות נוספות בין העותרת למשיב 2, דחיית הדיון בפני ועדת השומה פעמיים, ושורת דרישות נוספות שהעלתה העותרת בפני המשיב 2, הודיעה ביום 2.2.2016 יו"ר ועדת השומה לעותרת כי מאחר שלא הוגש כתב ערר, ניתנת לה ארכה אחרונה להגשת כתב ערר מפורט תוך 30 יום ממועד המכתב.

8. משלא הגישה העותרת כתב ערר לוועדה במועד האחרון שנקצב לה, ניתן ביום 10.3.2016 פסק דינה של ועדת השומה. לפי פסק דין זה, לאור אי הגשת כתב הערר, ובנסיבות הקיימות, אין מנוס מלקבוע כי לעותרת לא תעמוד הזכות לערעור בפני ועדת שומה. משכך, החיוב בדמי הביטוח ייעשה על פי הקביעה בתוספת הפרשי הצמדה מיום הקביעה עד למועד התשלום.

9. העותרת הגישה לוועדה בקשה לביטול פסק הדין וטענה כי סברה שהמועד האחרון להגשת כתב הערר הוא 30 יום מיום 18.2.2016, וכי כתב הערר נשלח לוועדה במסגרת הזמנים שניתנה לה, ביום 10.3.2016. הוועדה דחתה את הבקשה.

10. לאחר כל זאת, ולאחר שורת התכתבויות נוספת, ביום 14.7.2016 הגישה העותרת כתב תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב יפו.

11. במסגרת דיון קדם המשפט בהליך אשר התקיים ביום 23.4.2017, נציגי המשיב הבהירו כי בשל תיקון חקיקה ועדות השומה אינן קיימות יותר, ו"פקיד השגות" הוא הגורם אשר סוגיות אלו מתבררות בפניו כעת. בהמלצת בית הדין האזורי, הוחזר הדיון בהשגת העותרת אל פקיד ההשגות על מנת שתינתן החלטה לגופו של עניין, כאשר לעותרת נשמרה הזכות לחזור על טענותיה "העקרוניות" בכתב התביעה.

12. לאחר שהעותרת הגישה השגתה לפקידת ההשגות, ובה התמקדה, פעם נוספת, בטענות בקשר להתנהלות המשיב 2, התיישנות ושיהוי, סירבה העותרת להצעת פקידת ההשגות לקבוע מועד לדיון בהשגה לגופו של עניין ולהציג מסמכים בנוגע לכך. ביום 15.6.2017 נדחתה ההשגה על ידי פקידת ההשגות.

13. לאחר זאת, במסגרת הדיון בבית הדין האזורי, נקבעו הפלוגתאות הבאות בהן נדרש בית הדין להכריע: "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 שהושגה (החלטה מיום 15.6.2017)".

14. בסופו של ההליך, דחה בית הדין האזורי את טענות העותרת. בתמצית - בית הדין האזורי דחה את טענות העותרת כי הביקורת אשר הניבה את הקביעה יסודה בשיקולים זרים ומניעים פסולים, וכי לבית הדין אין סמכות לדון בעניין. מנגד, דחה בית הדין האזורי את טענת המשיב 2 כי התביעה כנגדו התיישנה. ביחס לטענת העותרת כי פרק זמן אשר חלף מקים שיהוי המאיין את גביית הקביעה, בית הדין האזורי קבע כי

השיהוי אינו מאיין את גביית הסכומים, אך יש בו בכדי להשפיע על גביית התוספות לקרן – ריביות וקנסות. לפיכך, נקבע כי התובעת לא תחויב בריביות שצברה קרן החוב עד למועד פסק הדין, וכי הקנס שהוטל עליה במסגרת הקביעה יותר בעינו, אך החל מיום 13.7.2008 ואילך לא יוטלו קנסות נוספים על קרן החוב.

15. על פסק דינו של בית הדין האזורי ערערו הן העותרת והן המשיב 2. בין היתר, העותרת הלינה על כך שלשיטתה בית הדין האזורי לא בחן את טענותיה לגוף הקביעה. המשיב 2 ערער (עב"ל 19-10-49789), בין היתר, על קביעת בית הדין האזורי בדבר ביטול חלק מן הקנסות אשר הוטלו על העותרת. הצדדים חזרו, במידה כזו או אחרת, גם על טענותיהם אשר נדונו על ידי בית הדין האזורי.

16. ביום 20.12.2020 ניתן פסק דינו של בית הדין הארצי, במסגרתו נדחו טענות העותרת, בין היתר בהסתמך על ממצאיו העובדתיים של בית הדין האזורי. בגדר זאת נקבע, כי אין לקבל את טענת העותרת כי טענותיה לגוף הקביעה לא נדונו על ידי בית הדין האזורי, שכן ניתנו לה מספר הזדמנויות להעלות טענות אלו, אשר לא נוצלו. עוד נומק, כי לפני משורת הדין נתן בית הדין האזורי לעותרת את האפשרות לדון בסוגיה, פעם נוספת, בפני פקיד ההשגות, אך גם הזדמנות זו לא נוצלה על ידי העותרת. הוסיף בית הדין הארצי כי העותרת נטלה סיכון כאשר מיקדה את טענותיה בטענה כי קיים שיהוי, ולא טענה לגוף הקביעה בפני ועדת השומה או פקידת ההשגות – משסיכון זה אכן התממש, אין לה להלין אלא על עצמה. בית הדין הארצי דחה גם את טענת העותרת כי בנסיבות העניין קיים שיהוי המאיין את גביית הקביעה על ידי המשיב 2. טענות נוספות של העותרת נבחנו, ונדחו אף הן.

17. ביחס לערעור המשיב 2, קבע בית הדין הארצי כי בית הדין האזורי הפעיל את שיקול דעתו חלף הפעלת שיקול דעת זה על ידי הפקיד המוסמך לפי דין. לכן, נכון להביא סוגיה זו בפני הפקיד המוסמך על מנת שיפעיל סמכותו לפי ס' 370 לחוק ויקבע האם יש לוותר על הקנסות אשר הוטלו על העותרת או חלקם, זאת הגם שהעותרת לא הגישה בקשה לכך. על כן, קבע בית הדין הארצי כי יש לקבל את ערעור המשיב 2, כך שקביעת בית הדין האזורי בדבר ביטול חלק מן הקנסות אשר הוטלו על העותרת, תבוטל, ו - " לחברה שמורה הזכות לפנות לאורגן המוסמך בבקשה מתאימה בתוך 60 יום. לאחר מתן ההחלטה, וככל שהחברה תחפוץ בכך, תהא נתונה לה האפשרות להעמיד את החלטת האורגן המוסמך לביקורת שיפוטית בבית הדין לעבודה." (פסקה 73 לפסק הדין).

18. מכאן העתירה שבפנינו.

19. בעתירתה, מבקשת העותרת כי יבוטל פסק דינו של בית הדין הארצי. לטענתה, נפלו מספר שגגות בהחלטת בית הדין הארצי אשר, לשיטתה, נתן אישור למדיניות ה"הקפאה" בה נקט המשיב 2. עוד נטען בין היתר, כי קביעת הפסיקה לפיה היקף ביקורתו של בית משפט זה על הכרעותיו של בית הדין הארצי הוא מצומצם, אינה חלה בסוגיות כבהליך דנן; כי נושא העתירה בעל חשיבות רבה מן הבחינה העקרונית והציבורית; וכי שיקולי צדק מצדיקים את התערבותו של בית משפט זה. העותרת מוסיפה ומעלה טיעונים הדומים לאלו אשר נדונו ונדחו בבית הדין האזורי ובבית הדין הארצי.

20. עוד טוענת העותרת, כי היא איננה תוקפת את ממצאיו העובדתיים של בית הדין האזורי (אשר אושרו על ידי בית הדין הארצי) כי המשיב 2 לא ויתר על גביית החוב ביחס לרכיבים מסוימים בקביעה, ולכן "נושא הוויתור אינו חלק מהעתירה דנא..." וכי עניינה של העתירה "...בפן הנורמטיבי של הסוגייה במרכזו עומדת השאלה האם מנוע היה המל"ל מלנקוט מדיניות של "הקפאה" במשך השנים...".

21. ביום 27.7.2021, הגיש המשיב 2 "תגובה מקדמית ובקשה לדחייה על הסף מטעם הביטוח הלאומי". בתגובתו, טוען המשיב 2 כי יש לדחות את העתירה על הסף מחמת שיהוי בהגשתה, העדר גילוי מלא, אי צירוף מסמכים, הרחבת חזית והוספת מסמכים שלא צורפו בהליכים בפני בית הדין לעבודה, וכן כי מדובר בהשגות על קביעות עובדתיות מובהקות של הערכאות הקודמות.

דיון והכרעה

22. לאחר עיון בעתירה ובתגובת המשיב 2, על צרופותיהן, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת שיהוי בהגשתה, ולמעלה מן הנדרש, בהיעדר עילה להתערבות בהכרעותיו של בית הדין הארצי לעבודה.

23. מן המתואר עולה, כי העותרת המתינה זמן ממושך ממועד פסק דינו של בית הדין הארצי ועד להגשת עתירה זו. פסק דינו של בית הדין הארצי ניתן ביום 20.12.2020, ואילו העתירה דנן הוגשה ביום 13.7.2021 – כ-7 חודשים לאחר מכן.

24. בפנייתה של העותרת בכתב למשיב 2 לאחר פסק דינו של בית הדין הארצי, אשר נעשתה רק ביום 21.2.2021, הסבירה העותרת כי בכוונתה להגיש בג"ץ על פסק הדין "בימים הקרובים". חרף הצהרתה, לא פעלה כך.

יתרה מזאת: מאותה פניה עולה כי גם לשיטת העותרת, אין בפנייתה להפחתת/ביטול הקנסות (לנוכח פסקה 73 לפסק דינו של בית הדין הארצי) בכדי להצדיק את דחיית מועד הגשת עתירה זו, שעה שכתבה למשיב 2 כי – "באשר לבקשה לביטול/הפחתת הקנסות, בקשה זו תוגש בכפוף להחלטת בג"ץ וככל שבג"ץ ידחה את טענותיי...".

25. מן המסמכים שצורפו לעתירה עוד ניכר, כי את הבקשה עצמה, מכוח פסקה 73 לפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה, שלחה העותרת למשיב 2 רק ביום 4.3.2021, בחלוף זמן משמעותי ביותר מפסק הדין. לאחר שהמשיב 2 נעתר, ביום 25.5.2021, לחלק מדרישות העותרת והפחית סכומים משמעותיים מן הקנסות אשר הוטלו על העותרת, כך שיתרת התשלום בגינה היא חייבת, נותרה על סך של 15,097 ₪, ורק לאחר שביום 9.6.2021 הונפקו הודעות העותרת על סכומי הקנסות אשר הופחתו, הוגשה העתירה דנן.

26. דומה כי העותרת הייתה מודעת לקושי אשר התנהלותה זו מעוררת, ולכן בעתירתה טענה כי את פרק הזמן אשר חלף מפסק הדין ועד הגשת העתירה, ניצלה על מנת "...למצות את ההליכים בכל היבטי פסק הדין".

27. איננו סבורים כי ניתן לראות באותן תכתובות להן מתייחסת העותרת כ-"מיצוי הליכים", ככאלו.

28. קיים גם טעם רב בעמדת המשיב 2, כי משהעותרת סבורה כי אין להשית עליה כל חיוב מכוח הקביעה (למעט בנוגע לסכום אשר כבר שולם), המגעים האמורים אשר נוהלו בין העותרת למשיב 2 ביחס לגובה הקנסות, אינם מצדיקים את השתהותה בהגשת העתירה.

29. התנהלות העותרת אף מעוררת קושי נוסף, שעה שהיא פעלה למימוש הוראות פסקה 73 לפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה והמשיב 2 נעתר לחלק מבקשתה והפחית מתשלום הקנסות המוטל עליה. בחלוף הזמן, לאחר שלא הוגשה העתירה חרף הצהרת העותרת ביום 21.2.2021 כי בג"ץ יוגש "בימים הקרובים", ולאחר שהמשיב 2

נקט כלפי העותרת בבקשתה להפחתת/ביטול הקנסות בגישת "בית הלל" (לשיטתו) על מנת לסלק ולייתר מחלוקות בעניין תוך שהתגבשה אצלו ודאות משפטית מסוימת, הוגשה העתירה.

30. השתלשלות הדברים אשר תוארה לעיל, מצדיקה את דחיית העתירה על הסף מחמת שיהוי. תוצאה זו רצויה, כפי שכבר נקבע, גם מטעמי סופיות הדיון:

"אילו היתה קיימת אפשרות לערער על פסק הדין, בגלגול שלישי, וגיא היה פונה בשלב כה מאוחר לבית המשפט, היה ערעורו נדחה מן המרשם לאלתר. הגשת עתירה, ודאי אינה מצדיקה יחס מועדף. הטעם העיקרי לקציבת מועד להגשת ערעור, נובע מעקרון סופיות הדיון, ומהצורך בוודאות משפטית. על הפונים לבית המשפט לדעת, כי ההתדיינות לא תימשך עד אין קץ; לכל שבת, יש מוצאי שבת. הוא הדין בעניינינו-אנו. משנדחתה תביעתו של גיא, תחילה בבית הדין האזורי לעבודה, ובהמשך גם בבית הדין הארצי לעבודה, ומשנקפו הימים ועתירה לא הוגשה, ניתן להניח כי מיום ליום, ומחודש לחודש, התחזקה ודאותו המשפטית של המוסד לביטוח לאומי, כי הדיון בסוגיה תם ונשלם. 'החייאת' התביעה כיום, באמצעות הגשת עתירה, תפגע בעקרונות יסוד אלו. זאת אין לאפשר. מטעם זה לבדו, דין העתירה להידחות על הסף". (בג"ץ 1459/21 טיקוצ'ינסקי נ' בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו, פס' 12 לפסק דינו של השופט סולברג (25.03.2021)).

31. למעלה מן הצורך, דין העתירה להידחות על הסף גם מחמת שהלכה היא כי בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, אינו משמש כערכאת ערעור על פסקי דין והחלטות של בתי הדין לעבודה, והתערבותו מוגבלת למקרים חריגים, בהתקיים שני תנאים מצטברים: האחד, כי בהחלטת בית הדין מתגלה טעות משפטית מהותית, ובנסיבות הענין הצדק מחייב את התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק; והשני - שהחלטת בית הדין מעלה סוגיה עקרונית כללית, בתחום יחסי העבודה או בכלל (בג"ץ 524/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(1) 673, 693 (1986); בג"ץ 2360/19 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' היועץ המשפטי לממשלה (16.1.2020)). ביחסי הגומלין שבין בית משפט זה לבית הדין הארצי לעבודה, יש לראות בבית הדין הארצי את הערכאה השיפוטית בעלת המומחיות בתחום משפט העבודה, עליה הטיל המחוקק את התפקיד של גיבוש גופי ההלכה בתחום זה (בג"ץ 123/81 אלקטרה בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד לו(1) 421, 429 (1982)). ובפרט נקבע, כי "לבית הדין מומחיות מובהקת משחר ברייתו בנושאי הביטוח הלאומי..." (בג"ץ 4998/14 נבעה נ' המוסד לביטוח לאומי, בפסקה ד' לפסק הדין (26.10.2014)).

32. במקרה שלפנינו, חרף טיעוני המבקשת, שני התנאים הללו אינם מתקיימים: בהחלטת בית הדין הארצי לא נפלה כל טעות משפטית, לבטח לא מהותית; גם שיקולי צדק אינם בנמצא. טענות העותרת נבחנו, נדונו והוכרעו באופן מנומק בפני שתי ערכאות.

33. כמו כן, וחרף טענתה של העותרת, חלק ניכר מטענותיה נוגע להכרעותיו העובדתיות של בית הדין האזורי אשר אומצו על ידי בית הדין הארצי. אין זו דרכו של בית משפט זה להתערב בממצאים שכאלו, לא כל שכן בנסיבות דנן.

34. לנוכח כל האמור, דין העתירה להידחות על הסף, וכך אנו מורים. העותרת תישא בהוצאות המשיב 2, בסך של 4,000 ש"ח.

ניתן היום, ו' בתשרי התשפ"ב (12.9.2021).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט