



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7901/21

לפני :

כבוד המשנה לנשיאה נ' הנדל
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט י' אלרון

העותרת :

העמותה לצמצום פערים חברתיים - הבית
החברתי

נ ג ד

המשיבים :

1. שר האוצר
2. משרד האוצר
3. רשות המיסים
4. מנהל רשות המיסים
5. ועדת הכספים של הכנסת
6. ועדת הכלכלה של הכנסת

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה :

ג' בשבט התשפ"ב (05.01.2022)

בשם העותרת :

עו"ד קידר תמר

בשם המשיבים 1-4 :

עו"ד אבי טוויג

בשם המשיבים 5-6 :

עו"ד אביטל סומפולינסקי

פסק-דין

המשנה לנשיאה נ' הנדל:

העותרת משיגה בעתירה על היבטים שונים של התנהלות המשיבים לגבי "החזר מענקי סיוע שניתנו לעצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברת מעטים בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה".

1. נוכח ריבוי מענקי הקורונה ומקורותיהם הנורמטיביים, ולמען הסדר הטוב, אפתח דווקא בהצגה קצרה של "מפת המענקים": בראשית היו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020, ק"ת 1010, שהוסיפו לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007 (להלן: החוק לצמצום פערים), את פרק ג'1. תחת הכותרת "מענק סיוע לעצמאי בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה", הסדיר פרק זה תשלום מענקי סיוע עבור החודשים מרץ-אפריל 2020 (להלן: הפעימה הראשונה).

בהמשך, התקינה הממשלה, ביום 24.4.2020, את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים), התש"ף-2020, ק"ת 1222 – במסגרתן התווסף לחוק לצמצום פערים פרק ג'2, המסדיר מתן "מענק סיוע לעצמאי – פעימה שנייה, ומענק סיוע לשכיר בעל שליטה, בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה" (להלן: הפעימה השנייה). כפי שעולה מסעיף 18(ב) לחוק, מדובר במענק עבור התקופה שבין החודשים מרץ עד יוני 2020, החופפת, בחלקה, לתקופה בגינה ניתנה הפעימה הראשונה. ביום 12.7.2020 החליטה ממשלת ישראל כי אלה שאושרה זכאותם לקבלת הפעימה השנייה, ייהנו ממענק נוסף "בגין התקופה של חודשים מאי ויוני 2020" (סעיף 1 להחלטה 204 של הממשלה ה-35 "מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים עבור חודשים מאי ויוני 2020 ותיקון החלטת ממשלה" (12.7.2020); להלן, בהתאמה: החלטת הממשלה ו-המענק הנוסף). בד בבד, הטילה הממשלה על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק שנועד לכלול, בין היתר, "מענקים דו-חודשיים לעצמאים, לשכירים בעלי שליטה, וכן השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים" (סעיף 2 להחלטה). החלטת הממשלה נדרשה ליחס בין המענק הנוסף למענקי החקיקה העתידית, וקבעה כי "המענק הנוסף יהיה חלק מהמענק" הסטטוטורי "עבור החודשים מאי ויוני 2020" – אם כי, "ככל שמקבל המענק הנוסף לא יהיה זכאי למענק" מכוח החוק עבור תקופה זו, "הוא לא יידרש בהשבת המענק הנוסף" (סעיף ג.2).

הליך החקיקה הושלם במהירות, וביום 29.7.2020 פורסם ברשומות חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, ס"ח 298 (להלן: חוק התוכנית הכלכלית). לענייננו, חשובים פרק ה' לחוק, שערך תיקון עקיף בחוק לצמצום פערים (תיקון מס' 14), והטמיע בו את פרק ג'3, המסדיר חלוקת "מענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים, בעד תקופת הזכאות, לשם סיוע בהתמודדות עם נגיף הקורונה". בניגוד לקודמיו, הסדר זה חל על "תקופת זכאות" ארוכה יחסית, המורכבת מתקופות משנה בנות חודשיים: ראשיתה, בחודשים מאי-יוני 2020 – כך שהיא חופפת לתקופה שבגינה ניתן המענק הנוסף – וקיצה בחודש יוני 2021 (בכפוף לשיקול

דעת שניתן לשר האוצר; סעיף 18 כד לחוק לצמצום פערים) (להלן: המענק הדו-חודשי). חשיבות נודעת גם לפרק ו' לחוק התוכנית הכלכלית, שהסדיר "מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות", במהלך "תקופת זכאות" דומה (להלן: מענק השתתפות בהוצאות).

2. על רקע סקירה זו, ניתן להידרש לקשת ההשגות שמעלה העותרת. ראשית, העותרת טוענת כי יש להחיל, "בנסיבות דנן", את סעיף 13(ג) לחוק לצמצום פערים, ולהורות למשיב 4 (להלן: מנהל רשות המיסים) להעניק פטור "מהשבת מענקי הקורונה שנלקחו בהתאם לחוקי הסיוע" – ולמצער, לפטור את מקבלי המענקים מתשלום הפרשי הצמדה בגין הסכומים שהועברו להם ביתר. יצוין כי בגוף העתירה, ביקשה העותרת להורות למנהל להקים "ועדת חריגים אשר תבחן [...] את השיקולים להלן" – ותעניק, בין היתר, "פטור מלא מדרישת ההשבה" לקבוצות מסוימות (ראו פסקה 171 לכתב העתירה).

לצד זאת, מבקשת העותרת לבטל "לאלתר" את "השימוש בדף המקוון הייעודי שהקימה רשות המיסים" במהלך חודש יוני 2021, תחת הכותרת "בדיקת זכאות למענקי סיוע ואפשרות להשבת מענקים ששולמו ביתר" (להלן: השירות המקוון). לדידה, שירות זה הופעל ללא הסמכה, "ביחס למענקי סיוע שנלקחו במסלול של פעימות ומענק נוסף לפי פרק ה' [לחוק התוכנית הכלכלית]" – ואופציית ההשבה שהוא מעניק, אינה אלא "דרישה להחזר תשלום ביתר" [...] בניגוד להוראת סעיף 13 "לחוק לצמצום פערים. קשיים דומים היא מוצאת גם ב"חיווי הדעה לגבי מענקים סוציאליים שקיבלו בעלי עסקים, ומענקי השתתפות בהוצאות קבועות".

בד בבד, מבקשת העותרת כי המשיבים ינמקו "מדוע לא תבוטל הדרישה מכל מי שקיבל את 'המענק הנוסף', בהתאם להחלטת הממשלה [...] להשיב את 'המענק הנוסף'". להשקפתה, בסעיף 2.ג להחלטת הממשלה הובטח שלא תידרש השבה, ומכאן שההתנהלות הנוכחית עולה כדי הפרת "הבטחה שלטונית" [...] אשר מקבלי המענק הנוסף הסתמכו עליה".

במישור אחר, העותרת מבקשת להורות למשיבים לנמק "מדוע לא תבוטל בהגדרת 'תקופת הזכאות' בחוק התכנית הכלכלית, התקופה המפורטת בפסקה (1)" – הואיל ויש בה כדי להקשיח, בצורה "רטוראקטיבית ושלא כדין", את תנאי הזכאות שעמדו בתוקף בזמן אמת. לטעמה, יש לערוך התאמה דומה גם בהגדרות השירות המקוון שמפעילה, כאמור, רשות המיסים.

ראש נוסף של העתירה מתמקד במנגנוני ההשגה על דרישה להשבת מענק ששולם ביתר. לשיטת העותרת, רק "עסקים אשר קיבלו מענק סיוע בעד השתתפות בהוצאות קבועות בהתאם לפרק ו' [לחוק התוכנית הכלכלית]" נהנים ממנגנון השגה וערר על החלטות מנהל רשות המיסים בנוגע למענק – כאמור בסעיף 20 לחוק. לעומתם, עצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברת מעטים שביקשו מענק דו-חודשי לפי פרק ה' לחוק התוכנית הכלכלית, אינם נהנים מזכות דומה, כך שלפנינו הבחנה מפלה ובלתי סבירה בין הקבוצות.

לבסוף, העותרת דורשת להורות למשיב 1 (להלן: שר האוצר) לנמק מדוע "לא יתקין [...] תקנות לעניין יישום הוראת החוק בכל הנוגע לדרישה להחזר תשלום ביתר בהתאם לסמכותו בסעיף 18 לחוק, החלטות הממשלה וחוקי הסיוע שהיו בתוקף במועד קבלת המענקים".

3. מנגד, משיבים 1-4 (להלן: משיבי הממשלה) סבורים כי דין העתירה להידחות על הסף, נוכח קיום משוכות "בלתי עבירות ממש, המורכבות ממספר רב של עילות סף הנערמות האחת על גבי רעותה". לגישתם, אליה מצטרפות גם משיבות 5-6 (להלן: הכנסת), העותרת חטאה בעירוב סעדים מינהליים וחוקתיים, וביקשה לבסס את האחרונים על "טענות מינהליות באופיין", חלף הצגת "טיעון חוקתי סדור". עוד טוענים משיבי הממשלה כי העתירה לוקה בשיהוי חריף: מן הבחינה הסובייקטיבית, ניתן היה להגיש אותה "לאחר חודש יולי 2020, מועד פרסום חוק התוכנית לסיוע כלכלית" – ומן הבחינה האובייקטיבית, תקיפת חוקים שנועדו "לנקיטת צעדים דחופים וחשובים בקנה מידה לאומי, זמן רב לאחר חקיקתם", פוגעת באינטרס הציבורי. כמו כן, הם סבורים שהעתירה "נעדרת תשתית עובדתית הדרושה להכרעה", שעה שלא צורפו לה נפגעים קונקרטיים. אשר לטענות העותרת במישור המינהלי, משיבי הממשלה מדגישים כי רשות המיסים טרם הפעילה "את סמכותה לגבות מענקים ביתר", וסבורים כי מדובר, בנסיבות אלה, בעתירה מוקדמת. הם מוסיפים כי דין העתירה להידחות על הסף גם בשל קיום סעד חלופי, בדמות מנגנוני ההשגה הקבועים בחוק לצמצום פערים – ומשום שמדובר בעתירה "כוללנית", הכורכת בצורה מלאכותית חקיקה והחלטות מינהליות שונות. לבסוף, משיבי הממשלה מעירים כי "חלק ניכר" מן הסעדים שהתבקשו בעתירה – וליתר דיוק, הסעדים שעניינם פטור מהשבת מענקים ששולמו ביתר (פסקאות 1.1 ו-1.4 לעתירה) – לא הוזכרו בפנייה המוקדמת של העותרת, כך שלא מוצו ההליכים לגביהם.

4. מלבד עילות הסף האמורות, משיבי הממשלה גורסים כי דין העתירה להידחות גם לגופה.

אשר לפטור מהשבת מענקים שניתנו ביתר – משיבי הממשלה סבורים כי סעיף 13(ג) לחוק לצמצום פערים הסמיך את המנהל להתחשב בנסיבות הפרטניות של המבקש. ברם, מתן פטור גורף לקבוצות מסוימות, כפי שמבקשת העותרת, חותר תחת תכלית החוק, וחורג מסמכות המנהל. אף הבקשה לפטור מהשבת המענק הנוסף, אינה מגלה, לדעתם, עילה. אכן, בהחלטת הממשלה הובהר שהזכאות אינה מותנית בעמידה בדרישות חוק התוכנית הכלכלית, אלא שאין בכך כדי לנתק את הקשר בין המענק הנוסף לפעימה השנייה. כאשר מתברר בדיעבד שפלוני לא היה זכאי לפעימה השנייה – שאישורה הוצג בהחלטת הממשלה כתנאי למתן המענק הנוסף – מובן מאליו שהוא מאבד גם את הזכאות לתוספת שחולקה למקבלי פעימה זו.

משיבי הממשלה דוחים גם את הטענות כלפי השירות המקוון, ומדגישים שזהו שירות וולונטרי, שנועד לסייע למקבלי המענקים להעריך את מצבם, אך אינו משנה בשום מובן את מערך הזכויות שלהם. כך, למשל, אם משתמש בחר "שלא להשיב את המענק בהתאם לרישום שביצע במערכת, אין ביכולתה של רשות המיסים להתחיל בפעולות לגביית סכום היתר ללא קבלת החלטה ספציפית בעניינו". בנסיבות אלה, הם סבורים שלא מדובר ב"פעולת גבייה מיוחדת", הטעונה הסמכה בחוק.

לבסוף, משיבי הממשלה טוענים כי יתר ראשי העתירה מבוססים על טעות של העותרת "בהכנת מצב הדברים". ראשית, הם מבהירים כי המענק הדו-חודשי לחוד, והפעימה השנייה לחוד: "מדובר, למעשה, בשני מענקים שונים, הניתנים במצטבר, אשר לכל אחד מהם תנאי זכאות שונים", ומכאן שאין בתנאי הזכאות למענק הדו-חודשי (ירידה של 40% במחזור העסקים) כדי לכרסם, באופן רטרואקטיבי, בתנאי הזכאות לפעימה השנייה (ירידה של 25% במחזור). בד בבד, משיבי הממשלה עומדים על כך שמנגנון ההשגה והערעור הקבוע בסעיפים 10-11 לחוק לצמצום פערים חל – מכוח סעיפים 18 כ ו-18 לב לחוק – על החלטות מנהל רשות המיסים בנוגע לפעימה השנייה והמענק הדו-חודשי, לרבות במישור של גביית מענק ששולם ביתר (לפי סעיפים 18 כא ו-18 לג לחוק, בשילוב סעיף 13(ג) לו). כפועל יוצא, הם סבורים שטענות העותרת בדבר הפליית מקבלי המענקים לפי פרק ה' לחוק התוכנית הכלכלית, נטולות בסיס.

5. תחילה, יצוין כי במהלך הדיון הוסכם על מחיקת העתירה נגד הכנסת, וכך נעשה – ללא צו להוצאות.

באשר לעתירה כלפי משיבי הממשלה, סבורני כי לאור ההבהרות, העובדות והנורמטיביות, שהציגו משיבים אלה – כמו גם הבהרת באת כוח העותרת לגבי הסעדים המבוקשים – דין העתירה להידחות.

ראשית, יודגש כי על אף שרשימת הסעדים המפורטת שביקשה העותרת יוצרת רושם שונה, באת כוחה הבהירה בפתח הדיון בעתירה כי "אם יש בעתירה כל סעד שדורש לחוקק חוקים או תקנות ולהתקין אותם, זאת לא העתירה שלנו" (עמוד 2, שורות 21-22 לפרוטוקול הדיון מיום 5.1.2022; ראו גם עמודים 8-9 לפרוטוקול, ופסקאות 15-18 לכתב העתירה). מטבע הדברים, די בכך כדי לסתום את הגולל על ראשי העתירה שעניינם בהתקנת תקנות (פסקה 1.9 לעתירה), וביטול חלקי של ההגדרה הסטטוטורית לתקופת הזכאות לקבלת המענק הדו-חודשי (פסקה 1.5 לעתירה). אף על פי כן, יש טעם להזכיר את עמדת משיבי הממשלה לפיה אין בתנאי הזכאות הקבועים בפרק ג' 3 לחוק לצמצום פערים, ביחס למענק הדו-חודשי, כדי להקשיח את תנאי הזכאות לפעימה השנייה. עמדה זו חשובה כשלעצמה, אך היא גם שומטת את הקרקע מתחת לטענת הפגיעה הרטרואקטיבית בתנאי הזכאות, עליה ביססה העותרת את הסעדים שביקשה בפסקאות 1.5 ו-1.6, ומובילה למסקנה שדינם להידחות על הסף בהעדר עילת התערבות.

6. זהו גם דינם של ראשי העתירה המבוססים על ההנחה כי "במסלול הסיוע בהתאם לפרק ה' לא קיימת זכות השגה וערר ואילו במסלול קבלת [מענק השתתפות בהוצאות] בהתאם לפרק ו' – קיימת זכות השגה וערר" (פסקאות 1.7 ו-1.8 לעתירה). אקדים ואומר כי העותרת הגדירה הפליה זו כ"חוסר שוויון מנהלי" (פסקה 129 לכתב העתירה), והלינה על העדר "הצדקה מנהלית לחוסר שוויון זה" (פסקה 130). דא עקא, בהעדר חפיפה בין עקרון השוויון במובנו המינהלי ובין הזכות החוקתית לשוויון (ראו, למשל, בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 38-41 לחוות דעת הנשיא א' ברק (11.5.2006)), מובן שאין בטענות אלה, כפי שנוסחו, כדי לגלות עילת התערבות בחקיקה ראשית – שהוראותיה הן שיצרו את ההפליה-לכאורה, עליה מלינה העותרת.

על כן, ומאחר שהעותרת הבהירה שהיא אינה חותרת לתיקוני חקיקה (לעיל, פסקה 5), יש חשיבות מכרעת לרובד היישומי. בהקשר זה, משיבי הממשלה טענו כי

סעיפים 18 כ ו-18 לג לחוק לצמצום פערים מאפשרים "להשיג על קביעת המנהל" לפי סעיף 13 לחוק לצמצום פערים, "בדרך הקבועה בסעיפים 9-11 לחוק [...] וניתן לערער על החלטתו לבית המשפט המחוזי". כלומר, הם מעניקים בפועל זכות השגה גם למקבלי המענק הדו-חודשי (מושא התיקון העקיף שערך פרק ה' לחוק התוכנית הכלכלית בחוק לצמצום פערים), ולמקבלי הפעימה השנייה (לפי פרק ג' 2 לחוק לצמצום פערים). בנסיבות אלה, אין להידרש לטענת ההפליה של העותרת במתכונתה הנוכחית, ודינה להידחות – מבלי לנקוט עמדה בדבר הפרשנות הראויה של החקיקה הרלוונטית, ומבלי להידרש להבדלים בין מנגנון ההשגה והערעור שבסעיפים 10-11 לחוק לצמצום פערים, למנגנון ההשגה והערעור שבסעיף 20 לחוק התוכנית הכלכלית (ראו גם עמוד 3 לפרוטוקול הדיון בעתירה, לרבות שורה 31).

7. להבהרות שסיפקו משיבי הממשלה חשיבות רבה גם בקשר לשירות המקוון, מושא הסעדים שהתבקשו בפסקאות 1.2 ו-1.3 לעתירה. לדבריהם, מדובר בשירות וולונטרי, המאפשר למקבלי מענקי הסיוע לקבל חיווי על המענקים ששולמו להם; לנסות ולהסביר מדוע הם עומדים בכל זאת בקריטריונים המהותיים לקבלת הסיוע; ולהחזיר את המענק, במידת הצורך – אם הם חפצים בכך. כפי שהסביר בא כוח משיבי הממשלה, אדם שפנה לשירות המקוון אינו מחויב להשיב באמצעותו את הכסף, ו"גם אם לחצת על השבה אתה עדיין יכול לחזור. הוא יכול לשלוח מכתב. אין בחיווי הדעת הזה בשירות המקוון [...] מבחינת שינוי מצבו לרעה, מצבו לא משתנה לרעה בשום צורה מחוץ לקבוע בחוק" (עמוד 7 לפרוטוקול הדיון בעתירה).

אמירות חד משמעיות אלה מלמדות כי גם אם ניתן היה להתרשם אחרת, השירות המקוון נושא אופי טכני מובהק – ואינו אלא פלטפורמה שנועדה להקל על אלה המעוניינים בכך. אין חובה להשיב באמצעותו את הכספים, בטרם התקבלה דרישה כזו בהתאם לפרוצדורה הקבועה בחקיקה הרלוונטית (החל בסעיף 16 לחוק התוכנית הכלכלית, ביחס למענק ההשתתפות בהוצאות, וכלה בסעיף 18 לג לחוק לצמצום פערים, בהקשר של המענק הדו-חודשי), ואין בהפעלתו כדי לכרסם בשיקולים המהותיים העשויים להשליך על חובת ההשבה, לפי סעיף 13 לחוק. בנסיבות אלה, מתן השירות בא בגדרי סמכויות העזר של הרשות, ומתיישב עם המדיניות הכללית "שמטרתה עידוד שימוש מקוון בשירותי רשות המיסים, מתוך מטרה לייעל ולחסוך במשאבים הן עבור המשתמשים במערכת, והן עבור המשיבה עצמה" (ע"מ 7741/15 מנירב נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פסקה 30 (22.10.2017) [יועזר כי דנ"ם 8628/17 מנירב נ' מדינת ישראל (11.11.2020) לא שינה רכיב זה של פסק הדין]; ראו גם ע"מ 980/08 מנירב נ' מדינת ישראל – משרד האוצר (6.9.2011), בו נדונה סוגיית הסמכות לגביית תשלום עבור שימוש

במערכת מקוונת). משכך, לא נפל פגם בעצם הקמתו, או ב"חיווי" שהוא מעניק לגבי הצורך בהשבה.

8. לבסוף, הבהרות המשיבים לגבי מדיניות ההשבה של מענקים ששולמו ביתר חוצות לשבט גם את גורל טענות העותרת במישור זה (פסקאות 1.1 ו-1.4 לעתירה). כאמור, משיבי הממשלה ציינו בתגובתם כי "טרם התקבלה החלטה ביחס לגביית דמי היתר, וכל שכן טרם נעשה שימוש בסמכות המנהל לפי סעיף 13(ג)" לחוק לצמצום פערים. למעשה, בהודעת עדכון שהגישו ביום 10.1.2022, נמסר כי "נקיטת הליכים לפי הוראות סעיף 18לג ו-13 [לחוק לצמצום פערים], קרי, הודעות חיוב לנישומים אשר קיבלו מענקים ביתר, לא תבוצע על ידי רשות המסים, למצער עד ליום 31.3.22" – וכי הוארכה, בהתאם, "התקופה לביצוע הסדר תשלומים מורחב" להשבה וולונטרית של מענקים ששולמו ביתר (באמצעות השירות המקוון). בנסיבות אלה, ובשים לב לכך שאם תופעל בעתיד הסמכות לפי סעיף 13 לחוק לצמצום פערים, ניתן יהיה להעלות כלפיה השגות פרטניות במסגרת מסלולי ההשגה שהוצגו לעיל, הרי שלפנינו עתירה מוקדמת, שדינה להידחות גם בשל קיום סעד חלופי. תוצאה זו מתבקשת גם בשל אי מיצוי הליכים – למצער ביחס לגורל המענק הנוסף (ראו דברי באת כוח העותרת בעמוד 4, שורה 31 לפרוטוקול הדיון).

9. סוף דבר, אציע לחבריי לדחות את העתירה מן הטעמים שפורטו לעיל – ועמה, את הבקשה למתן צו ביניים. נוכח תרומת ההליך להתרת פקעת הסדרי הסיוע, ולהבהרת המצב המשפטי במספר סוגיות – לרבות מהות השירות המקוון; זכות ההשגה על דרישה להשבת מענקים שניתנו מכוח החוק לצמצום פערים; והותרת תנאי הזכאות לפעימה השנייה על כנם – לא יהיה צו להוצאות.

המשנה לנשיאה

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה נ' הנדל.

ניתן היום, י' בשבט התשפ"ב (12.1.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

מא 21079010_Z06.docx
מרכז מידע, טלי 2703333-077, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>