



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה וחרבות ברזל – מסלול ארצי

ערר 1756-23
ערר 1757-23
ערר 1758-23
ערר 1759-23
ערר 1760-23
ערר 1761-23
ערר 1762-23
ערר 1763-23
ערר 1032-24
(ערר קורונה)

לפני כבוד חברי הוועדה:
עדי ליאב, עו"ד - יו"ר
אריאל ז'יטניצקי, רו"ח ועו"ד - חבר

העוררת: **קליבר תקשורת בע"מ, מס' 513122481**
ע"י ב"כ עו"ד עופר דקר

נ ג ד

המשיבה: **רשות המסים**
באמצעות היחידה לטיפול במענק השתתפות בהוצאות קבועות
רחוב בן גוריון 38 רמת גן
מייל: corona.ararim@taxes.gov.il

החלטה

רקע

1. העוררת היא חברה העוסקת ביעוץ שיווקי וקידום מכירות.
2. ביום 19.2.2015 התקשרה העוררת עם מפעל הפיס כלקוח עיקרי וזאת במסגרת מכרז (להלן - **המכרז**). בהתאם לסעיף 5 לאותו מכרז נקבעה תקופת ההתקשרות ל-12 חודשים, כאשר למפעל הפיס נשמרה הזכות להאריך תקופה זאת בתקופות נוספות אשר משכן המצטבר לא עולה על 48 חודשים נוספים (סעיף 5.2 למכרז). בפועל, הוארכה תקופת ההתקשרות על ידי מפעל הפיס ארבע פעמים, כל פעם לתקופה של שנה אחת נוספת, כך שהתקשרות הצדדים במכרז הסתיימה ביום 19.2.2020 ולא ניתן היה עוד להאריך אותה על בסיס המכרז.
3. בימים 28.11.2018 ו- 8.1.2020 אושר למפעל הפיס על ידי ועדת המכרזים שלו להתקשר עם העוררת שלא באמצעות מכרז. בהינתן האמור, כבר במהלך שנת 2019 קיימו העוררת ומפעל הפיס משא ומתן לצורך חתימה על הסכם חדש. במסגרת זאת, הוחלפו ביניהם תכתובות שונות אשר צורפו במסגרת ההליך.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

4. בסופו של יום הבשיל משא ומתן זה לכלל הסכם אשר עמד בתוקף החל מיום 21.5.2020 ועד ליום 31.12.2020 (להלן- **ההסכם הראשון**). ביום 5.5.2021 חתמו הצדדים על הסכם נוסף המחדש את ההתקשרות ביניהם במסגרת ההסכם הראשון לתקופה שמיום 17.3.2021 ועד 31.12.2021 (להלן- "**ההסכם השני**" וביחד – **ההסכמים**).
5. העוררת הגישה למשיבה בקשות למענקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות עבור שבע תקופות זכאות החל מחודש מרץ 2020 ועד יוני 2021. הבקשה לתקופת זכאות מרץ-אפריל 2020 הוגשה בהתאם להחלטת הממשלה מס' 5015 (להלן- **החלטת הממשלה**) והבקשות ליתר תקופות הזכאות הוגשו בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן- **חוק הסיוע או החוק**).
6. כלל בקשותיה, למעט הבקשה לתקופת הזכאות 11-12/2020, אושרו בתחילה במלואן במספר מועדים שונים והעוררת קיבלה בגינן את מלוא המענקים (להלן- **ההחלטות המקוריות**).
7. במהלך בחינתה של בקשת המענק לתקופת זכאות 11-12/2020 אשר הוגשה רק בחודש אוגוסט 2022 בהסכמת המשיבה ולאור בעיה טכנית בה נתקלה העוררת, ערכה המשיבה בדיקה מול העוררת בנוגע לפעילותה. במסגרת בדיקה זאת הגיעה המשיבה למסקנה כי פעילותה של העוררת מול הלקוח העיקרי שלה, מפעל הפיס, הוקפאה עוד טרם הקורונה וללא קשר לקורונה. בהינתן האמור, ערכה המשיבה לעוררת תחשיב חלופי של תקופות הבסיס השונות המנטרל את כלל הכנסותיה מלקוח זה. חישוב ירידת המחזוריים בהתאם למחזוריים החלופיים כאמור הראה כי לעוררת אין ירידה בשיעור המזכה במענק ביחס לאף אחת מתקופות הזכאות.
8. לפיכך, ביום **15.1.2023** דחתה המשיבה את בקשת העוררת לתקופת הזכאות 11-12/2020 (בגוף ההחלטה לתקופה זאת מצוין כי מדובר בהחלטה מתקנת אף שלגבי תקופה זאת זוהי ההחלטה הראשונה), ובמקביל תיקנה גם את כלל החלטותיה הראשונות באופן בו נשללה לחלוטין זכאותה של העוררת למענקים (להלן- **ההחלטות המתקנות**) (בגוף ההחלטה לתקופת 3-4/2020 לא מצוין כי מדובר בהחלטה מתקנת אף שבהמשך ההליך יובהר כי זוהי החלטה מתקנת).
9. לטענת העוררת, רק שתיים מבין ההחלטות המתקנות הומצאו לה (11-12/2020, 1-2/2021) ועל היתר, למעט תקופת זכאות 3-4/2020, למדה מתוך מערכת המייצגים. בהינתן האמור, ביום **27.2.2023** הגישה העוררת השגות על כלל תקופות הזכאות (למעט 3-4/2020) אף שלגבי חלק מהן לא ידעה באותו המועד מהם הנימוקים שעל פיהם הוחלט לדחות את בקשותיה (להלן- **ההשגות**).
10. אשר לגבי תקופת זכאות 3-4/2020, מאז קבלת מלוא התשלום בגין בקשה זאת ביום **13.7.2020** היה סטאטוס בקשה זאת "תיק סגור" ומכאן הסיקה העוררת כי המשיבה לא



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

תיקנה החלטה זאת. רק בהמשך ובהתאם לדף פירוט תשלומים מיום 30.8.2023 שצורף לאחת מהחלטות המשיבה בהשגות שהגישה העוררת ביחס לתקופות זכאות אחרות, התגלה לעוררת כי גם בקשה זאת נדחתה בהחלטה מתקנת של המשיבה מיום 15.1.2023. על כן, הגישה העוררת השגה על החלטה זאת, אך זאת רק ביום 10.10.2023. השגה זאת נדחתה על הסף בשל איחור בהגשתה ומבלי שהמשיבה דנה בה לגוף העניין.

11. יתר השגות העוררת נדחו על ידי המשיבה לגוף העניין בשל העדר קשר סיבתי. בהחלטותיה, ציינה המשיבה כי פעילות העוררת מול מפעל הפיס החלה בשנת 2015 באמצעות מכרז אך הופסקה לפני הקורונה וללא קשר לקורונה ולפיכך הירידה בהכנסותיה של העוררת איננה נובעת מהקורונה.

12. על כלל החלטות אלו של המשיבה הגישה העוררת עררים, הם העררים שלפנינו.

תמצית טענות העוררת

13. בפי העוררת טענה מקדמית ולפיה איחורה המשיבה במתן כלל החלטותיה הן בשלב הבקשה והן בשלב ההשגה. בהקשר זה ציינה העוררת כי החלטות המשיבה התקבלו בחלוף תקופות הנעות בין 5 ל- 29 חודשים לאחר שבקשותיה אושרו בתחילה, ומכאן שנוצרה אצלה הסתמכות על הכספים ששולמו לה. כמו כן, מציינת העוררת כי גם החלטת המשיבה בהשגות שהגישה התקבלו באיחור של 64 ימים. איחורים אלו מצדיקים לטעמה את קבלת העררים מסיבה זאת לבדה.

14. עוד טוענת העוררת כי המשיבה לא היתה רשאית לתקן את החלטותיה בהעדר טעות או עובדות חדשות. לטענתה, כל שהתרחש מצד המשיבה הוא חוסר טיפול בבקשות לאורך זמן רב אשר רק לאחריו החליטה המשיבה לבדוק את זכאות העוררת לראשונה. לטענתה, טעות שנגרמה בהעדר טיפול מצד המשיבה לא יכולה להצדיק את תיקון ההחלטות.

15. עוד טוענת העוררת כי לא קיבלה את החלטות המשיבה, למעט החלטותיה ביחס לתקופות 11-12/2020 ו- 1-2/2021. על כן נאלצה להגיש את השגותיה מבלי שמרבית ההחלטות עומדות בפניה וזאת למען הזהירות.

16. לגוף העניין סבורה העוררת כי טענת המשיבה לפיה נותק הקשר הסיבתי בעניינה של העוררת שגויה. העוררת מסבירה כי פעילותה מול מפעל הפיס החלה במסגרת מכרז אשר עתיד היה להסתיים בחודש 2/2020. על כן, טרם פקיעתו, פעלה ביחד עם מפעל הפיס על מנת להמשיך את ההתקשרות ביניהם במסגרת הסכם חדש ואף הוחלפו ביניהם טיטות הסכמים. תוך כדי האמור וטרם הגעה לנוסח הסכם סופי החלה המגפה להתפשט והוטלו מגבלות אשר הביאו לעצירת ההתדיינות ביניהם והתנהלותם הוקפאה. רק ביום 13.5.2020 לאחר שהחלו הקלות משמעותיות על המשק שבו הצדדים להתדיין במטרה לחזור לפעילות כך שבסופו של יום נחתם ההסכם ביניהם רק ביום 25.5.2020 ותוקפו נקבע ליום



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

31.12.2020 (להלן- **ההסכם הממשיך**). עוד בהתאם לעוררת, ביום 5.5.2021 חתמו הצדדים על הארכת ההסכם הממשיך (להלן- **ההסכם המאריך**).

17. בנסיבות אלו, טוענת העוררת כי קביעת המשיבה לפיה התקשרותה עם מפעל הפיס הופסקה לחלוטין עם פקיעת תוקף המכרז שגויה. בהקשר זה מצביעה העוררת על כך שהכנסותיה נבעו כתוצאה מההתקשרות עם מפעל הפיס לאורך תקופות הזכאות השונות, וכי מאחר ובמסגרת פעילותה נדרשה לפעול במרחב הציבורי הושפעה פעילותה מן ההגבלות שהוטלו על המשק וגם מסיבה זאת מתקיים קשר סיבתי בעניינה.

תמצית טענות המשיבה

18. בהתאם למשיבה, ההחלטות לגביהן טוענת העוררת כי התקבלו באיחור אינן החלטותיה בבקשות כי אם החלטות מתקנות ומכאן שלא חל כל איחור במועד קבלתן. אשר לאיחור במתן החלטותיה בהשגה, ציינה כי בהעדר סנקציה בחוק לאיחור כאמור ומאחר והחלטותיה אינן נשענות על חזקת התקינות המנהלית, אין באיחור זה כדי להצדיק את קבלת ההשגות מטעם זה לבדו.

19. לעניין עצם תיקון ההחלטות, טוענת המשיבה כי במהלך בחינת בקשת מענק 11-12/2020 אשר הוגשה בהסכמה באיחור התגלו לה עובדות חדשות אשר בהתאם להן הגיעה למסקנה כי העוררת אינה זכאית למענק. לטעמה, בהינתן העובדות החדשות שהתגלו לה קיימת הצדקה לתיקון החלטותיה.

20. לגוף העניין, סבורה המשיבה כי קיימות אינדיקציות שונות המעידות על כך שהעוררת לא נפגעה מן המגפה. המשיבה מציינת כי המכרז במסגרתו התקשרה העוררת עם מפעל הפיס כלקוח עיקרי פקע לפני ובמנותק מהקורונה בהעדר אפשרות חוקית להאריכו. אשר להסכמים שנכרתו בין הצדדים לאחר מכן, טענה המשיבה בתחילה כי מאחר והסכמים אלו נחתמו לאחר פרוץ המגפה יש לראות את העוררת כמי שבחרה להתקשר בהסכם חדש בזמן המגפה ותוך שהיא מודעת לצוק העיתים הנובע ממנה באופן המנתק את הקשר הסיבתי בין ירידת המחזורים שחוותה לבין המגפה. בהמשך ההליך הוסיפה המשיבה וציינה כי חל שינוי בין פעילות העוררת במסגרת המכרז אשר כללה מכירת שוברי מתנה לפעילותה במסגרת ההסכמים אשר במסגרתם לא העניקה שירות זה, ושינוי זה מנתק קיומו של קשר סיבתי. לטענתה, שינוי זה משתקף גם בהעדר הכנסות פטורות ממע"מ (להלן: **"הכנסות פטורות"**) בתקופת ההסכמים אל מול הכנסות משמעותיות כאלו בתקופת המכרז. בהינתן האמור, שינוי זה הוא הגורם שהוביל לירידת המחזורים שחוותה העוררת ולא המגפה.

21. אשר להכנסות העוררת מבית חולים מאיר שהוא לקוח משני בלבד של העוררת, הסכימה המשיבה כי לצורך ההליך ניתן להכיר בירידה בהכנסות מלקוח זה שחוותה העוררת ככזאת הקשורה למגפה.



מדינת ישראל ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

דיון והכרעה

22. לאחר שבחנו את טענות הצדדים כפי שעלו בכתבי הטענות, בדיון ובהשלמות שלאחר מכן ולאחר בחינת הראיות שצירפו הצדדים הגענו לכלל מסקנה כי **דין העררים להתקבל באופן חלקי**. נפרט להלן את נימוקינו.

23. לאור הנימוק השונה בגינו נדחתה השגת העוררת ביחס למענק 3-4/2020 ידונו טענות הצדדים ביחס לתקופה זאת בנפרד וזאת בהמשך החלטתנו.

תיקון החלטות

24. במקרה שלפנינו צירפה המשיבה לכתב התשובה שהגישה את החלטותיה המתקנות מיום 15.1.2023 בהן נשללה זכאות העוררת למענקים ביחס לכלל תקופות הזכאות. במעמד הדיון ציינה המשיבה לראשונה כי על אף שגם בהחלטה לתקופת הזכאות 11-12/2020 מצוין כי מדובר בהחלטה מתקנת (להלן: **הבקשה המאוחרת**), החלטה זאת אינה מתקנת אלא ההחלטה הראשונה שהתקבלה ביחס לתקופת זכאות זאת וכי חלק זה בנוסח ההחלטה הוא בגדר טעות סופר. לדבריה, בקשת מענק זאת הוגשה בהסכמתה במועד מאוחר מיתר בקשות המענקים, וזאת לאור כשל טכני שבו נתקלה העוררת בזמן ניסיון להגישה. העוררת אישרה דברים אלו. לנוכח האמור הדיון שלהלן אינו נוגע לתקופת זכאות זו אלא לתקופות האחרות שביחס אליהן ניתנו החלטות מתקנות.

25. סעיף 12(ב) לחוק הסיוע מסמיך את המשיבה לתקן החלטות בעניין זכאות למענק:

“המנהל רשאי, ביוזמתו או לפי דרישת העוסק, לתקן את קביעתו כאמור בסעיף קטן (א), אם התגלו עובדות חדשות או אם מצא כי נפלה טעות בקביעה זו.”

26. הפסיקה הכירה בכך שסמכות זאת, כמו כל סמכות לתיקון החלטה מנהלית, אינה בלתי מוגבלת. נקבע כי על המשיבה להפעיל את סמכותה בשיקול דעת, תוך התחשבות באינטרס ההסתמכות של מבקש המענק ובמכלול השיקולים הנוגעים לעניין (להרחבה על השיקולים שעל המשיבה לשקול לעניין תיקון החלטה ר' ערר 1626-22 יורם ברק – שמאות מקרקעין בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 18.7.2022), (להלן- יורם ברק).

27. עוד נקבע בפסיקה כי לא כל טעות ולא כל מידע חדש שהתגלה יצדיק את תיקון ההחלטה:

“לא כל טעות שנפלה בהחלטה, ולא כל ראייה חדשה שנתגלתה, יספיקו ויצדיקו ביטול או שינוי ההחלטה. הרשות המינהלית עדיין חייבת לשקול, בכל מקרה כזה, את כל השיקולים הנוגעים לעניין לאור הנסיבות המיוחדות של המקרה, כדי לאזן ביניהם כראוי: האם, למשל, הטעות חמורה; מי אחראי לטעות; מה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

הנזק שנגרם, או עלול להיגרם, כתוצאה מן הטעות; ועוד" (בג"צ 15/96 תרמוקיר חורשים נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (ניתן ביום 24.7.1996)).

28. כאשר עילת התיקון היא גילוי ראיות חדשות, מתעוררת השאלה האם המידע החדש שהתגלה הוא בגדר ראיות חדשות המצדיקות את תיקון ההחלטה. עוד נקבע כי ראיות אשר היו בהישג ידה של המשיבה במועד ההחלטה הראשונה אינן בגדר ראיות חדשות שעליהן ניתן לבסס את תיקון ההחלטה (ערר יורם ברק, פס' 41).

29. לעניין הסיבות שהובילו לתיקון ההחלטות במקרה שלפנינו, המשיבה הסבירה כי במהלך בחינת הבקשה המאוחרת (לתקופה נובמבר—דצמבר 2020) ובעקבות התכתבות שערכה עם העוררת בדואר אלקטרוני בקשר עם בקשת מענק זאת, התגלו לה עובדות חדשות שלא היו ידועות לה קודם לכן: במסגרת אותה התכתבות הסבירה העוררת כי היא פועלת בתחום קידום המכירות וכי בשנת 2019 העניקה את שירותיה לשני לקוחות – מפעל הפיס ובית החולים מאיר, כאשר מפעל הפיס הוא הלקוח המרכזי. העוררת ציינה כי שירותי קידום המכירות שהעניקה למפעל הפיס כללו באותה העת מכירת כרטיסי מנוי פיס באופן פרונטלי ברשת "המשביר לצרכן" וכן מכירה של כרטיסי מתנה למפעל הפיס כמתנה למצטרפים חדשים למנויי מפעל הפיס. בהמשך ולשאלת המשיבה בנוגע לירידה בהכנסותיה הפטורות (כפי שעולה מדיווחיה למע"מ), השיבה העוררת כי הכנסות אלו הן מפעילותה למכירת שוברי מתנה, וכי העדר הכנסות פטורות במהלך השנים 2021-2022 נבע מכך שפעילות זאת הוקפאה בתחילה ואחר כך הופסקה לאחר שההסכם בגין פעילות זאת הסתיים ולא חודש.

30. לעמדת המשיבה, שינוי זה באופי פעילותה של העוררת, שבא לידי ביטוי בירידה מובהקת בהכנסות הפטורות כתוצאה מהפסקת הפעילות למכירת שוברי מתנה, ארע עוד בטרם התפרצות המגפה, ועל כן יש בו כדי לנתק את הקשר הסיבתי בין התפרצותה לבין הירידה בהכנסות.

31. ראשית יש לומר בעניין זה כי המשיבה החליטה לפנות לעוררת בבקשה למתן הסברים לנוכח נתוני ההכנסות שעמדו בפניה במסגרת דיווחי העוררת למע"מ, אשר עוררו לטענתה סימני שאלה בנוגע לדרישת הקשר הסיבתי. אלא שנתוני הכנסות אלו עמדו כמובן בפני המשיבה כבר בעת בחינת הבקשות המקוריות. בהתאם לנתונים אלו דיווחה העוררת לאורך השנים הן על הכנסות חייבות במע"מ והן על הכנסות פטורות ממע"מ. עוד עולה מנתונים אלו כי עם פרוץ המגפה בישראל חלה ירידה חדה ומשמעותית ביחס להכנסותיה הפטורות העומדות על סכומים זניחים בלבד ולמעשה הופסקו לחלוטין החל מחודש 11/2020.

32. ניסיון הוועדה מלמד כי בשל עומס הבקשות בהן היה על המשיבה לטפל קיבלה המשיבה החלטות רבות על בסיס אוטומטי. במובן זה, המשיבה הפעילה את שיקול דעתה במועד בו קיבלה את ההחלטות המקוריות אף אם בדיעבד נמצא כי שיקול דעת זה הסתבר כמוטעה.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- כפי שנקבע בעניין **יורם ברק**, אופן בחינה זה הוא בגדר ניהול סיכונים שלקחה על עצמה המשיבה וטעויות אשר נגרמו כתוצאה מכך אינן צריכות ליפול על כתפי מבקשי המענק.
33. ככל שהמשיבה סברה כי נתונים אלו מעוררים סימני שאלה לעניין התקיימותו של קשר סיבתי, הרי שהיה עליה לפנות אל העוררת כבר בשלב בחינת הבקשות המקוריות. חרף האמור (ובשונה מהאופן בו התנהלה אגב בחינת הבקשה המאוחרת), המשיבה נמנעה מלפנות אל העוררת באותה העת, תוך שהיא מקבלת את החלטותיה ומאשרת את מתן המענקים על סמך החומר המצוי אצלה. במובן זה, האחריות לכך שהמידע הנוסף שקיבלה במסגרת בדיקת הבקשה המאוחרת לא עמד בפניה כבר במועד בדיקת הבקשות המקוריות נופלת על כתפיה, שכן אין מדובר במידע שלא ניתן היה להשיגו.
34. עוד נוסף כי במקרה שלפנינו קיים קושי נוסף הנוגע למידת המובהקות של אותו מידע חדש שקיבלה המשיבה בשאלת הקשר הסיבתי. בפסיקה נקבע כי ככל שתיקון ההחלטה המנהלית גורם פגיעה קשה יותר בזכות או באינטרס ההסתכמות, נדרשים טעמים משכנעים יותר וראיות חזקות יותר להצדקת השינוי או הביטול (יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך ב (2011)). עוד נקבע כי במקרה בו תיקון ההחלטה יוביל לפגיעה קשה באינטרס ההסתכמות נדרשות ראיות מינהליות חזקות במיוחד על מנת לאפשר את התיקון (בג"צ 394/99 **מקסימוב נ' משרד הפנים** (ניתן ביום 10.12.2003)). נוכח הזמן הרב שחלף בעניינו (אשר נע בין 5 ל-29 חודשים), על מנת לשנות מהחלטותיה המקוריות היה על המשיבה להתבסס על ראיות מובהקות, אך כפי שנרחיב להלן ראיות כאלו לא היו בפניה באותה העת.
35. בעקבות הבירור שערכה המשיבה במסגרת בחינת הבקשה המאוחרת, הבהירה כאמור העוררת למשיבה כי היא פועלת בתחום השיווק, כי הכנסותיה הפטורות הן תוצאה ממכירת שוברי מתנה עבור מפעל הפיס, וכי פעילותה זאת למכירת שוברי מתנה הופסקה לאחר שהסכם עם מפעל הפיס בגין פעילות זאת לא חודש. זהו אפוא המידע שעמד בפני המשיבה בעת שקיבלה את החלטות המתקנות. אולם, המשיבה לא המשיכה וביררה מול העוררת באותו מועד מה היה הגורם להפסקת ההתקשרות בקשר עם שוברי המתנה והאם קיים קשר בין הפסקת ההתקשרות למגפה. ודוק, באותה העת לא היו בידי המשיבה נוסח המכרז ונוסח ההסכמים שנחתמו בין העוררת למפעל הפיס, אשר כפי שהובהר לעיל מעידים כי לא ניתן היה להאריך את תקופת המכרז ללא קשר למגפה. חומרים אלו התקבלו אצל המשיבה רק כחצי שנה **לאחר** מתן החלטות המתקנות, וזאת במסגרת בירור שערכה מול מפעל הפיס רק בשלב ההשגה (יוני 2023). על רקע האמור, איננו סבורים כי היה במידע שעמד בפני המשיבה בעת מתן החלטותיה כדי להעיד על ניתוק הקשר הסיבתי באופן מובהק דיו על מנת להצדיק את תיקון החלטות המקוריות.
36. לבסוף, נבקש להפנות לפגם מנהלי נוסף שהתרחש בעניינה של העוררת הוא העדר מתן זכות טיעון טרם תיקון החלטות. כידוע, כלל יסוד הוא כי רשות מנהלית תתייחס בהגינות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

לאזרח ולא תפעיל סמכות שיש בה כדי לפגוע בו אלא אם ניתנה לו ההזדמנות להשמיע טענותיו בעניין (בג"צ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 9 (ניתן ביום 30.7.2007)). זכות הטיעון מאפשרת לרשות המנהלית לקבל החלטה על בסיס תמונה שלמה יותר, תוך שקילת מכלול העובדות והשיקולים ובדרך זאת לשפר את החלטותיה ולהבטיח את תקינות פעולתה. זכות הטיעון מקבלת משנה תוקף מקום בו מדובר בתיקון של החלטות שכבר ניתנו קודם לכן, ושעליהן האזרח או העוסק מסתמכים הסתמכות לגיטימית, לא כל שכן כאשר חלף זמן רב, כמו בענייננו, מעת קבלת ההחלטה ותשלום מלוא המענק עד לעת קבלת ההחלטה לתיקון ושילת הזכאות למענק. במקרה זה נמנעה המשיבה מלהציג לעוררת את כוונתה לתקן את החלטותיה ולאפשר לה לטעון טענותיה בעניין. פגם מנהלי זה מתווסף אפוא לליקויים הנוספים שעליהם עמדנו קודם לכן (העובדה כי המידע החדש היה למעשה בהישג ידה של המשיבה כבר בשלב מתן החלטות המקוריות, כמו גם העובדה כי בשלב קבלת החלטות המתקנות המידע שעמד בפני המשיבה לא היה מובהק דיו), והצטברותם יחד מלמדת כי בנסיבות המקרה לא מתקיימים התנאים המצדיקים את המהלך החריג של תיקון החלטה מנהלית קודמת.

37. לסיכום פרק זה, מוצאת הוועדה כי בנסיבות העניין לא היה מקום להורות על תיקון החלטות על ידי המשיבה בכל הנגוע לתקופות הזכאות 5-6/2020, 7-8/2020, 9-10/2020, 1-2/2021, 3-4/2021 ו-5-6/2021.

38. בשונה מן האמור ומאחר ונמצא כי החלטת המשיבה ביחס לתקופת 11-12/2020 אינה החלטה מתקנת, תבחן הוועדה להלן האם יש מקום להתערב בהחלטת המשיבה הדוחה בקשה זאת בהעדר קשר סיבתי וזאת לאור האינדיקציות אליהן הפנתה המשיבה.

מענק נובמבר-דצמבר 2020

39. חוק הסיוע מורה על מתן מענקים לעסקים שנפגעו כתוצאה מההשלכות הכלכליות של התפשטות המגפה. תנאי סף לזכאות למענקים הוא כי חלה בתקופות הרלבנטיות ירידה בהכנסות המבקש אל מול הכנסותיו בתקופות הבסיס, וזאת בשיעור ירידה מינימלי. תנאי נוסף הוא כי ישנו "קשר סיבתי" ולפיו הירידה בהכנסות "נגרמה מההשפעה הכלכלית של נגיף הקורונה החדש" (סעיף 8(3) לחוק הסיוע).

40. חוק הסיוע אינו קובע כי על המבקש להוכיח קיומו של קשר סיבתי באופן פוזיטיבי. בהתאם לפסיקה, ירידת מחזורים בשיעור המזכה מקימה חזקה כי ירידה זאת נגרמה כתוצאה מן המגפה. עם זאת, ככל שהמשיבה מציגה ראיות המערערות נקודת מוצא זאת, יועבר נטל ההוכחה להראות קיומו של קשר סיבתי כאמור אל כתפי העורר לביסוס קיומו של קשר זה:

"סעיף 8(3) לו קובע, כזכור, תנאי לקבלת המענק, והוא כי הירידה במחזורי העסקאות בהשוואה לתקופת הבסיס "נגרמה מההשפעה הכלכלית של



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

התפשטות נגיף הקורונה החדש". הלכה למעשה, הדרך להוכיח עמידה בתנאי זה היא הצבעה על נתונים של ירידה במחזורי העסקאות בהשוואה לתקופת הבסיס. הא – ותו לא. אכן, ייתכן שגרמו לירידה במחזורי העסקאות נסיבות אחרות, אך אין דרכו של המשפט לדרוש הוכחת יסודות שליליים (במקרה זה, אי-קיומם של גורמים אחרים לירידה במחזורי העסקאות). גם בחיי המעשה, רשות המיסים אינה דורשת הוכחה כאמור מכל עוסק הפונה בבקשה בהתאם לחוק. הדברים אף עולים בקנה אחד עם תכליתו של החוק, שהיא מתן מענה יעיל ומהיר למשבר הכלכלי שאליו נקלעו עסקים רבים על רקע מאורעות השעה (ראו: דברי הסבר להצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, ה"ח 432, 453). ככל שלטענת רשות המיסים נותק הקשר הסיבתי בין הירידה במחזור ההכנסות של העוסק לבין השלכותיו של נגיף הקורונה – קרי, כי לא מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 8(3) לחוק – על רשות המיסים לבסס טענתה זו ולסתור את החזקה באשר לכך שמגפת הקורונה הייתה הגורם הדומיננטי לשינוי. אם אכן תציג ראיות לכאורה לכך – או אז יעבור הנטל לכתפי העוסק להוכיח אחרת." (בר"מ 7502/22 רשות המיסים נ' בוריס פודולסקי (ניתן ביום 22.1.2023)).

41. על מנת להעביר כאמור את נטל ההוכחה אל כתפי המבקש, על המשיבה להציג "ממצאים עובדתיים מהימנים" המערערים את נקודת המוצא בדבר קיומו של קשר סיבתי (עמ"נ 21-06-27710 ב.ג. בטחון הצפון אבטחת מוסדות, ליווי טיולים ומתן שירותי רפואה נ' רשות המיסים בישראל, פס' 53 (ניתן ביום 3.1.2022)). בפסיקה הוכרו ממצאים שונים ככאלו המעבירים את נטל ההוכחה. כך למשל כאשר הירידה בהכנסות החלה טרם פרוץ המגפה וללא קשר אליה (ערר 21-1101 זידאן מוחמד נ' רשות המיסים (ניתן ביום 5.5.2021), ערר 21-1133 מאסטר ביי בע"מ נ' רשות המיסים (ניתן ביום 19.5.2021)); כאשר חלה ירידה בהיקף הפרויקטים עובר להתפרצות המגפה (ערר 21-1059 א.ש.ת. עבודות קבלנות בניה בע"מ נ' רשות המיסים [פורסם בנבו] (ניתן ביום 12.8.2021)); כאשר חלו שינויים בפעילות העסק ללא קשר למגפה (ערר 21-1130 חיאדרה חאלד נ' רשות המיסים (ניתן ביום 5.7.2021); ערר 21-1256 א.ס.ף פיתוח - עבודות קבלניות וצמ"ה בע"מ נ' רשות המיסים (ניתן ביום 10.10.2021)); ערר 21-2153 אבו זהרה למסחר כללי נ' רשות המיסים (ניתן ביום 23.2.2022); ערר 21-1740 דורון אוסט נ' רשות המיסים, פס' 17 (ניתן ביום 21.12.2021).

42. בהחלטתה בהשגה, קבעה המשיבה כי הירידה בהכנסות העוררת אינה נובעת מהקורונה מאחר ופעילותה מול מפעל הפיס כלקוח עיקרי הופסקה לפני הקורונה וללא קשר לקורונה. בכלל זה, צוין בהחלטה כי המכרז בו היתה קשורה העוררת עם מפעל הפיס הסתיים ביום 19.2.2020 מבלי שניתן היה להאריכו עוד.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

43. במסגרת הערר דגן צירפה העוררת לראשונה את ההסכמים בהם התקשרה עם מפעל הפיס לאחר פקיעת תוקף המכרז. בהתאם להסכמים אלה המשיכה העוררת במתן שירותים למפעל הפיס כך שלא ניתן לקבוע שפעילותה מולו הופסקה. בהינתן האמור, נימקה המשיבה בתשובתה את העדרו של הקשר הסיבתי בכך שהתקשרות העוררת עם מפעל הפיס בהסכמים החדשים התבצעה בזמן המגפה ועל אף המגפה ומכאן שהעוררת לא יכלה לצפות להכנסות דומות לאלו שהכניסה בתקופת הזכאות.

44. רק במעמד הדיון הובהרה עמדת המשיבה ולפיה על אף המשך מתן השירותים למפעל הפיס קיים שוני בין פעילות העוררת במסגרת ההסכמים אל מול פעילותה במכרז שפקע. המשיבה עמדה על כך שבמסגרת המכרז יועדו שוברי המתנה אותם שיווקה העוררת למנויים קיימים ואילו במסגרת ההסכמים יועדו השוברים למנויים חדשים. המשיבה הפנתה לכך ששוני זה משתקף בהכנסותיה הפטורות של העוררת אשר בהן חלה ירידה ניכרת בתקופת ההסכמים. בהינתן האמור טענה המשיבה כי העוררת לא יכלה לצפות שתניב בתקופת הזכאות את אותן ההכנסות עליהן דיווחה טרם פרוץ המגפה.

45. בשלב זה ביקשה הוועדה מהעוררת להתייחס לטענות אלו ולפרט אודות פעילותה במסגרת המכרז וההסכמים. העוררת הסבירה כי מפעל הפיס ביקש לפעול שיווקית בהענקת מתנות ללקוחותיו ועל כן יצא במכרז לביצוע האמור באמצעות צד שלישי – הוא העוררת. במסגרת המכרז קישרה העוררת בין המשביר לצרכן למפעל הפיס וכן ביצעה את כל הדרוש על מנת לחלק כרטיסי מתנה בנקודות מכירה וכל זאת למנויים קיימים. לעומת זאת, במסגרת ההסכמים היה עליה לגייס מנויים חדשים כאשר לקוח חדש שהצטרף כמנוי קיבל אגב כך כרטיס מתנה.

46. מאחר וסוגיה מרכזית זאת העשויה להצביע על שינוי בפעילות העסקית התעוררה רק במעמד הדיון, אפשרה הוועדה לעוררת להגיש השלמת טיעון בה התבקשה לפרט אודות השירותים שהעניקה למפעל הפיס במסגרת המכרז וההסכמים, לרבות ההבדלים בשירות ובמוצר הנמכר, קהל יעד (מנויים ושאינם מנויים) וצפי ההכנסות הפטורות והחייבות במע"מ טרם פרוץ המגפה ולאחריה.

47. בהשלמת הטיעון שהגישה העוררת, פירטה העוררת אודות השירותים שהעניקה למפעל הפיס בתקופות השונות כך:

א. שירותיה בתקופת המכרז - "הפקת השוברים מול המשביר, עיטוף ואריזה של השוברים, הפצתן[ם] הפיזית לרבות שינוע לכל נקודות המכירה של מפעל הפיס, כל נקודה בהתאם לצרכיה והזמנתה, קבלת כל האישורים המתאימים, ביטוחים והעסקת כוח אדם לטובת ביצוע הפעולות לעיל" (הטעות במקור, הח"מ);

ב. שירותיה בתקופת ההסכמים - "העוררת הציבה דיילי מכירות בעמדות מכירה בסניפי המשביר לצרכן בפריסה ארצית... [אשר] פנו לעוברים והשבים בתוך



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

סניפי רשת המשביר במטרה להחתימים על מנוי פיס תוך שהם מציעים שוברי

מתנה של המשביר למצטרפים החדשים כתמריץ (ההדגשה במקור).

48. כפי שניתן לראות העוררת בחרה לפרט פעולות שונות שביצעה במסגרת כל אחת מההתקשרויות באופן המקשה על הבנת התמונה המלאה ומבלי שהיא מפרטת אודות הכנסותיה הפטורות בגין פעילות זאת וצפי קבלתן במסגרת ההסכמים.

49. לא זאת אף זאת, במסגרת אותה השלמת טיעון ציינה העוררת לראשונה כי 90% מן השוברים שחילקה במסגרת המכרז ניתנו למנויים חדשים ורק 10% מהם לשימור לקוחות. דברים אלו אינם תואמים את הסבריה במעמד הדיון אז ציינה כי במסגרת המכרז חילקה שוברי מתנה ללקוחות קיימים (ר' עמ' 21 שורות 6-7 לפרוטוקול הדיון) והם עומדים גם בסתירה לשם המכרז: "מכרז פומבי מס' 406/2014 לאספקת שוברי מתנה וכרטיסים מוטענים ללקוחות "מנוי פיס"".

50. בהחלטה נוספת של הוועדה מיום 30.9.2023 הפנתה הוועדה לכך שעל אף הסברי העוררת ולפיהם המשיכה לחלק כרטיסי מתנה גם במסגרת ההסכמים עמדו הכנסותיה הפטורות ממע"מ באותה העת על סכומים מינימליים בלבד. בהשלמת טיעון נוספת שהגישה הבהירה העוררת כי הכנסותיה הפטורות באותה העת הן הכנסות מלקוח קטן אחר וכי לא הניבה כל הכנסה פטורה ממפעל הפיס במסגרת ההסכמים. העוררת הסבירה כי במסגרת ההסכמים לא מכרה שוברים כלל אך חילקה שוברי מתנה דיגיטליים כמתנה למי שרכש מנוי. מאחר ושוברים אלו חולקו על ידה "ללא חיוב" (ועל כך בהמשך), לא היו לה הכנסות פטורות ממע"מ בתקופה זאת.

51. על פעילות העוררת במסגרת המכרז ניתן להסיק כבר משם המכרז בו התקשרה עם המשיבה:

"מכרז פומבי מס' 406/2014 לאספקת שוברי מתנה וכרטיסים מוטענים ללקוחות

"מנוי פיס"

כמו כן סעיף 2.1 למכרז קובע כי:

"השירותים הנדרשים במסגרת מכרז זה הם בעיקרם אספקה של שוברי מתנה

ו/או כרטיסים מוטענים, הכל בהתאם להזמנות שיוציא המפעל מעת לעת לפי

שיקול דעתו".

52. לעומת האמור, בהתאם לסעיף 4 להסכם הראשון (אשר ההסכם השני הוא הסכם המאריך אותו) הוגדרה פעילותה העיקרית של העוררת כפעילות לצירוף מנויים חדשים, היינו לקוחות שאינם לקוחות מפעל הפיס:

"החברה תספק למפעל הפיס שירותי מכירה של כרטיסי מנוי פיס. שירותי

המכירה יתבצעו בסניפי המשביר, באמצעות עמדות ההצטרפות וכן באמצעות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

מחשבים ניידים ו/או טאבלטים (מחשבי לוח), וכמו כן יכללו את כל השירותים הנלווים/המשלימים לפעילות המכירה בסניפי המשביר לרבות שירות back office (בק אופיס), הכל כמפורט בהסכם זה על נספחיו להלן".

53. עוד ניתן ללמוד על פעילות העוררת במועדים הרלבנטיים גם מתשובותיה של מנהלת הכספים של העוררת למשיבה, וזאת במסגרת ההתכתבות שנערכה ביניהם טרם קבלת החלטותיה המתקנות של המשיבה. במסגרת זאת, ציינה מנהלת הכספים כי במהלך 2019 (קרי תקופת המכרז) ביצעה העוררת שני סוגי פעילויות עבור מפעל הפיס:

"מפעל הפיס – מכירת כרטיסי מנויי פיס באופן פרונטלי בסניפי הרשת "המשביר החדש לצרכן" ובנוסף מכירת כרטיס מתנה למפעל הפיס כמתנת למצטרפים חדשים למנויי מפעל הפיס" (הטעות במקור, הח"מ) (ר' תכתובת מייל מיום 12.12.2022, נספח 1 לכתב התשובה)

בהודעה מאוחרת יותר באותה התכתבות מוסיפה מנהלת הכספים ומציינת כי:

"פעילות מפעל הפיס לאחר הקפאה הוחלט על צמצום הפעילות ללא פעילות כרטיסי מתנה למצטרפים חדשים (ההסכם של פעילות שוברי המתנה הסתיים ולא חודש)"

54. מן התיאורים שלעיל עולה תמונה ולפיה הכנסותיה הפטורות של העוררת ממכירת שוברי מתנה פסקה לחלוטין עם פקיעת המכרז. בהמשך ובתקופת ההסכמים חילקה העוררת שוברים דיגיטליים למצטרפים חדשים אך זאת "ללא חיוב" ומשכך לא הניבה כל הכנסה פטורה בגין פעילות זאת. יתכן כי אופן ההתחשבות עם מפעל הפיס בגין פעילות זאת ובכלל היה שונה ועל כן לא היה כל צפי שהכנסות העוררת יפחתו אלמלא המגיפה. עם זאת, שינוי במנגנון העמלות לו זכאית העוררת הוא נתון אשר לו השפעה ישירה על הכנסותיה והעובדה שחל בו שינוי היא בגדר ראיה המעבירה את נטל ההוכחה לקיומו של קשר סיבתי אל כתפי העוררת. חרף האמור ועל אף שהעוררת היתה מודעת לסוגיה זאת והשלכותיה האפשריות על דרישת הקשר הסיבתי, לא סיפקה הסבר מלא המבהיר את התמונה בכללותה ומאפשר לקשור בין מלוא ירידת המחזורים שחוותה לבין המגפה.

55. לצד כל האמור, מקבלת הוועדה את הסברי העוררת ולפיהם בכל זאת ספגה פגיעה כלשהי מן המגפה. כאמור, רק חלק מהכנסותיה בתקופת הבסיס הן הכנסות פטורות ממע"מ. מאחר וטענות המשיבה להעדר קשר סיבתי נוגעות למעשה לפעילות העוררת בקשר עם שוברי המתנה אשר דווחו כהכנסות פטורות, לא נסתרה נקודת המוצא ולפיה הירידה ביתר הכנסותיה קשורה למגפה. במקרה שלפנינו הסבירה העוררת כי בשל אופן פעילותה נדרשה נוכחותם הפיזית של נציגי החנויות המשביר לצרכן. מאחר ואין מחלוקת כי בתקופות המגיפה הוטלו הגבלות התקהלות, רבים באוכלוסייה חלו ורבים אחרים נדרשו לבידוד, יש להניח כי היקף התעבורה בחנויות צומצם ביותר ולכך היתה השפעה על הכנסות העוררת.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

56. בהקשר זה נוסיף בקצרה כי איננו מקבלים את טענת המשיבה כפי שעלתה בכתב התשובה ולפיה עצם התקשרות העוררת עם מפעל הפיס בזמן המגפה שוללת קיומו של קשר סיבתי. גם אם העוררת ידעה על המגפה ביום החתימה על ההסכם והתקשרה עם מפעל הפיס על אף המגפה אין בכך כדי לשלול את האפשרות שנפגעה ממנה. כמו כן, המשא ומתן שניהלו העוררת ומפעל הפיס החל ונמשך זמן רב לפני המגפה, וגם החתימה עצמה התבצעה בשלבים מוקדמים שלה (מאי 2020) ועל כן קשה לראות בעצם החתימה בזמן המגפה כאשר איש לא יודע כמה זמן תימשך ומה יהיו השלכותיה, כנימוק להעדר קשר סיבתי.

57. לבסוף נציין כי העוררת דיווחה על הכנסות נוספות מלקוח משני נוסף הוא בית החולים מאיר. המשיבה אישרה במעמד הדיון כי היא מקבלת את הטענה שהכנסותיה אלו הושפעו מן המגפה ומכאן שניתן להתייחס גם לירידה זאת בהכנסות ככזאת המקיימת את דרישת הקשר הסיבתי.

58. בהינתן האמור, סבורה הוועדה כי מקרה זה מצדיק עריכתו של תחשיב חלופי לתקופת הבסיס המנטרל את הכנסותיה הפטורות בלבד ממפעל הפיס לצורך בחינת זכאותה וחישוב המענק בהתאם. בדרך זאת לא יילקחו בחשבון הכנסות אשר לא הוכח צפי לקבלתן במסגרת ההסכמים, אך מאידך לא ינוטרלו ההכנסות לגביהן מצאנו כי מתקיימת דרישת הקשר הסיבתי הנדרש.

59. נזכיר כי עריכת תחשיב חלופי לתקופת הבסיס היא פרקטיקה מקובלת אצל המשיבה וועדות הערר השונות במקרים בהם לא משקפת תקופת הבסיס את הכנסותיו הצפויות של העוסק בתקופת הזכאות (ר' למשל: ערר 1568-23 מגנזי תשתיות בע"מ נ' רשות המסים, (ניתן ביום 13.10.2024)) וכאשר גם בתי המשפט שבו והדגישו שעריכתו של תחשיב חלופי מהווה כלי חיוני המסייע בבחינת מכלול הנתונים ובשאלת הקשר הסיבתי (עמ"נ (ב"ש) 44553-07-22 אי.וי.אי פרויקטים פיתוח ובניה בע"מ נ' מדינת ישראל, פס' 8 (ניתן ביום 26.02.2023), עמ"נ (מחוזי נצרת) 40181-04-22 סלטי מערכות חשמל 2000 בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 23.3.2023)). לבסוף, נבקש להפנות גם אל דברי בית המשפט הנכבד בבר"מ 7656/23 יגאל חיון הנדסה בע"מ נ' רשות המסים – היחידה לטיפול במענק הקורונה, פס' 47 (ניתן ביום 6.11.2023) אשר בהתאם להם במקרים חריגים ומובהקים בהם אלמלא החישוב החלופי לא היה עומד העוסק בדרישת הקשר הסיבתי, ודומה כי זהו המקרה שלפנינו, ניתן לערוך תחשיב חלופי.

60. לאור כל האמור, ובהתבסס על נתוני פלטי ה-ESNA שהוצגו בהליך, יעמוד מחזור הבסיס החלופי בגין תקופת הזכאות 11-12/2020 על סך 527,729 ₪ אשר בהתאם לו יחושב המענק לו זכאית העוררת.

טענות נוספות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

61. **איחור במתן החלטות** – בהתאם לעוררת, מרבית החלטותיה של המשיבה מעולם לא התקבלו אצלה. כך, לא התקבלו אצלה החלטות המקוריות בהן אושרו בתחילה מלוא בקשותיה, וכך גם בהמשך אז קיבלה העוררת את החלטות המתקנות ביחס לשתי תקופות זכאות בלבד (1-2/2021 ו- 11-12/2020), כאשר על דחיית בקשותיה ביחס ליתר תקופות הזכאות למדה מתוך מערכת המייצגים ומבלי שהיא מקבלת מכתב המסביר את נימוקיי הדחיה (להרחבה בסוגיה זאת ראה תחת הדיון בבקשת מענק 3-4/2020).
62. בהינתן האמור, טענה העוררת כי החלטות המשיבה בבקשותיה ניתנו באיחור. בעניין זה, הצביעה העוררת על כך שבהתאם לחוק הסיוע על החלטות המשיבה להתקבל לא יאוחר מ-100 ימים לאחר הגשת הבקשה (סעיף 12(א) לחוק הסיוע), אך בפועל התקבלו החלטות אלו ימים רבים לאחר הגשת בקשותיה (בין 136 ל- 865 ימים לאחר הגשת הרלבנטיות). עוד טענה העוררת כי מאחר והחלטות המשיבה בגין מרבית תקופות הזכאות כלל לא התקבלו אצלה באותו המועד, היא הגישה את השגותיה בין תקופות אלו למען הזהירות אך מבלי שיש בידיה את נימוקי הדחיה.
63. כעולה מהדברים שצוינו לעיל ניכר כי העוררת נפלה לכלל שגגה בעניין זה. מן החומרים שבתיק ניתן לראות בנקל כי החלטות אשר ביחס אליהן סכמה העוררת את הימים שחלפו אינן החלטותיה המקוריות של המשיבה, אלא החלטות המתקנות אשר לגביהן ממילא אין מגבלת זמן שנקבעה בחוק.
64. בהתאם לדפי פירוט התשלומים שצורפו להחלטות המשיבה קיבלה העוררת את מלוא המענקים בגין כלל תקופות הזכאות במועדים שונים אשר הארוך ביותר עומד על 69 ימים לאחר הגשת בקשת המענק המסוימת. מאחר וכאמור על החלטות המשיבה בבקשות היה להינתן לא יאוחר מ-100 ימים לאחר הגשת הבקשות, ברי כי לא חל כל איחור בהחלטות המשיבה.
65. אכן, מתעוררת שאלה מה קרה להחלטותיה המקוריות של המשיבה אשר לגביהן נטען שלא הגיעו לידי העוררת. עם זאת משעה שאין מחלוקת כי החלטות אלו ניתנו במועד ומלוא התשלומים בגינן שולמו לעוררת (ודוק, העוררת עצמה טוענת להסתכמות על כספים אלו), לא מצאנו מקום להתעכב בסוגיה זאת.
66. בשונה מן האמור ובכל הנוגע לשלב ההשגה, ניכר כי המשיבה איחרה את המועד הקבוע בחוק למתן החלטותיה. החלטות אלו התקבלו בחלוף 184 ימים מיום הגשת ההשגה, ומאחר ובהתאם לסעיף 20(א)(1) לחוק הסיוע היה עליהן להתקבל בתוך 120 ימים, חל איחור של 64 ימים בקבלתן.
67. משמעותו של איחור במתן החלטה בהשגה נדון בע"א בר"ם 7502/22 **רשות המסים נ' בוריס פודולסקי** (ניתן ביום 22.1.2023) שם נקבע כי בהיעדר קביעה מפורשת בחוק המטילה סנקציה בגין איחור במתן החלטה, לא יוביל איחור זה לקבלת הבקשה באופן



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

אוטומטי. לצד זאת, נקבע כי כאשר מדובר בעיכוב משמעותי, יוטל על המשיבה "נטל מוגבר" להוכיח טענותיה מבלי שחזקת התקינות המנהלית עומדת לצידה. (וראה גם: בר"מ 1692/23 **קבוצת ברקת יזמות והקמת מבנים בע"מ נ' רשות המיסים**, פס' 20 (ניתן ביום 27.7.2023); בר"מ 903/23 **הגר תשתיות בע"מ נ' מדינת ישראל רשות המיסים** (ניתן ביום 21.06.2023); בר"מ 7656/23 **יגאל חיון הנדסה בע"מ נ' רשות המיסים היחידה לטיפול במענק הקורונה** (ניתן ביום 06.11.2023)).

68. לאור משך האיחור שבמתן החלטות המשיבה בהשגות במקרה זה, נוכח קביעותינו בעניין תיקון ההחלטות ובהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקה לעניין איחורים במתן החלטות המשיבה, איננו סבורים שיש מקום להורות במקרה זה על קבלת העררים אך בשל איחור במתן ההחלטות בהשגות. לצד זאת, יינתן לאיחור זה משקל במסגרת פסיקת ההוצאות בתיק.

69. **הגשת השגות בהעדר החלטות מנומקות** - העוררת טענה שלא קיבלה את מרבית החלטותיה המתקנות של המשיבה וגילתה עליהן מתוך מערכת המייצגים. בנסיבות אלו, נאלצה להגיש את השגותיה מבלי שמונחים לפניו נימוקי המשיבה לדחיית בקשותיה. העוררת לא פירטה האם פנתה למשיבה טרם הגשת השגותיה ובכל אופן אף לשיטתה החלטות המשיבה ביחס לתקופות זכאות 11-12/2020 ו-1-2/2021 התקבלו אצלה. מאחר ונימוקי המשיבה לדחיית בקשות העוררת זהות בכלל החלטות המתקנות והעוררת כללה במסגרת השגותיה על שתי תקופות הזכאות האמורות את טענותיה לגוף העניין, ניתן לומר שבסופו של דבר העוררת לא נפגעה באופן מהותי מכך שיתר ההחלטות לא התקבלו אצלה.

70. **הרחבת חזית** - איננו מקבלים גם את טענת העוררת ולפיה הסברי המשיבה בדיון בכל הנוגע לשינוי בפעילותה הם בגדר הרחבת חזית אסורה. בהחלטותיה המתקנות של המשיבה צוין כי פעילות העוררת מול מפעל הפיס צומצמה "ללא פעילות כרטיסי מתנה למצטרפים חדשים". במסגרת כתב התשובה הפנתה המשיבה לכך שההסכם מול מפעל הפיס ביחס לפעילות שוברי המתנה הסתיים ולא חודש (פס' 33) ובדברים אלו יש די כדי לבסס טענה לשינוי בפעילות. וממילא, בהתאם לתקנה 22 לתקנות בתי דין מנהליים (סדרי דין), תשנ"ב-1992 ניתן להעלות טענות חדשות אפילו לאחר הגשת הערר או כתב התשובה, ככל שהן נדרשות לעשיית צדק ובתנאי שניתנה לצד שכנגד הזמנות להשיב עליהן. מאחר ולעוררת ניתנה הזדמנות להשיב לטענות אלו מספר פעמים, אין מקום להתעלם מהן גם אם לא נטענו באופן מפורש בכתב התשובה.

71. לבסוף ובשולי הדברים, מוצאת הוועדה להעיר על התנהלות העוררת בשלב המנהלי של ההליך. בשלב ההשגה נימקה העוררת את קיומו של קשר סיבתי בכך שהמכרז בו התקשרה עם מפעל הפיס לא הוארך בשל המגפה. כפי שסקרנו לעיל בהרחבה, במכרז בו התקשרו הצדדים נקבע באופן מפורש שלא ניתן היה להאריכו באותה העת ללא קשר למגפה ועל כן



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

אין מחלוקת כי נימוק זה שגוי. הגשת השגה כאמור היא התנהלות פסולה אשר הוועדה מוצאת כראויה לגינוי תהא הסיבה אשר תהא לכך שמסרה מידע שגוי זה.

מענק מרץ-אפריל 2020

72. בניגוד ליתר תקופות הזכאות אשר נדחו כאמור לגופו של עניין, החלטת המשיבה ביחס לתקופת זכאות 3-4/2020 נדחתה על הסף וללא דיון לגוף העניין בשל איחור בהגשתה.

73. סעיף 4(א) להחלטת הממשלה קובע כי מי שרואה עצמו נפגע מהחלטת המשיבה בנוגע למענק רשאי להגיש השגה בתוך 45 ימים מיום קבלת ההחלטה. החלטת המשיבה ניתנה ביום 15.1.2023 ואילו העוררת הגישה את השגתה רק ביום 10.10.2023 ולפיכך לאחר 45 ימים מהיום בו היה עליה לכאורה להגיש את השגתה. טענת העוררת היא כי מעולם לא קיבלה את החלטת המשיבה, והשגתה הוגשה בתוך 45 מהיום בו נודע לה עליה.

74. המועד הקובע לעניין הגשת ההשגה וחישוב האיחור ממנו הוא מועד מסירת ההחלטה כדין לידי העוררת ולא המועד בו נודע לו עליה לראשונה (ערר 1550-23 אהוד תייר ניהול והנדסה בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 17.7.2023); ערר 1109-24 מטריקס דבאופס בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 15.5.2024); ערר 1114-24 איי.סי.אס. פרויקטים בינלאומיים בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 22.5.2024); ערר 1159-24 מינהל מגורים ישראל - מ.ש.י בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 30.9.2024)). מאחר ונקודת המוצא היא כי החלטות אשר שולחת המשיבה יגיעו ליעדן, ככל שהמשיבה מציגה אינדיקציה לשליחתן יועבר הנטל אל כתפי העוררת להראות כי הודעות אלו לא התקבלו. עם זאת נדגיש כי טענה לפיה החלטת המשיבה לא התקבלה אצל העוסק היא טענה בעלת יסוד שלילי אשר קיים קושי מובנה להוכחתה. על כן, הנטל אשר יוטל על העוסק במקרה כזה הוא בהתאם (לעניין הוכחתם של יסודות שליליים ר' בר"ם 7502/22 בוריס פודולסקי נ' רשות המסים, פס' 22 (ניתן ביום 22.1.2023)) כך שסוגיה זאת תוכרע בהתאם לכלל נסיבות המקרה (ערר 1253-23 החברה לפיתוח יסוד המעלה וחולת הבע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 6.6.2023)).

75. במקרה שלפנינו וכפי שציינו ביחס ליתר תקופות הזכאות, כל שהציגה המשיבה בתמיכה לכך שהחלטתה נשלחה הוא תיעוד ולפיו נשלחה אל העוררת הודעת מייל ומסרון סמס ובהם מצוין כי ההחלטה עצמה תישלח בהמשך:

”שלום רב,

התקבלה החלטה בתביעתך מספר 57045906 בגין אירוע ”מרץ-אפריל/מרץ-יוני 2020” על שם קליבר תקשורת בע”מ.

מכתב החלטה ישלח לדוא”ל המפורט בטופס התביעה.

בברכה,

רשות המסים” (ההדגשות במקור, הח”מ)



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- העוררת מאשרת קבלתה של הודעה זאת, אך מציינת כי ההחלטה עצמה מעולם לא התקבלה אצלה ותוך שהיא תומכת טענה זאת בתצהיר מטעם רואה החשבון אצלה.
76. בהעדר אסמכתא על משלוח ההחלטה בפועל ניתן לומר כי המשיבה לא עמדה בנטל הראשוני המוטל עליה. לפיכך ובהינתן היסוד השלילי שבהסברי העוררת הנתמכים בתצהיר, ניתן היה להעדיף את גרסת העוררת מסיבה זאת לבדה.
77. למעלה מכך, סבורה הוועדה כי במקרה שלפנינו גם כלל נסיבות המקרה תומכות בגרסתה כפי שנפרט להלן:
78. ביום 25.5.2020 הגישה העוררת את בקשתה למענק 3-4/2020.
79. ביום 7.6.2020 שולמה לעוררת מקדמה ראשונה בגין בקשה זאת, ויתרת המענק שולמה לה ביום 13.7.2020.
80. ביום 13.10.2020 וביום 28.10.2020 נתנה המשיבה החלטות המאשרות לעוררת מענק בגין תקופת זכאות זאת בסך 108,514 ₪.
81. ביום 15.1.2023 ומשכך בחלוף כשנתיים וחצי מתשלום מלוא המענק תיקנה המשיבה את החלטותיה ביחס לכלל תקופות הזכאות, לרבות החלטתה בנוגע למענק 3-4/2020. החלטות אלו נשלחו אל העוררת אך העוררת טוענת כאמור כי מעולם לא קיבלה אותן. נוכח טענה זאת, נבקש להתעכב מעט על שאלת המען אליו שלחה המשיבה את החלטותיה.
82. במעמד הגשת הבקשות ציינה העוררת את פרטי התקשורתה כדלהלן:
- א. כתובת הדוא"ל של מגיש הבקשה צוינה כ- Ronen@ovedmatalon.co.il.
- ב. כתובת הדוא"ל של העוררת צוינה כ- SAGIE@matarotltd.co.il.
83. בהמשך, פנתה העוררת וביקשה לעדכן כתובת זאת לכתובת sahar_kaliber@matarotltd.co.il. הצדדים הסכימו כי כתובת זאת עודכנה, אך נחלקו באשר למועד בו נערך השינוי. בהתאם לתצהיר סמנכ"לית הכספים אצל העוררת, הוגשה בקשת העוררת לעדכן כתובת זאת ב- 22.8.2022 (שהוא כאמור לעיל גם המועד בו הוגשה בקשתה לתקופת 11-12/2022 לאור הקושי הטכני בו נתקלה). לעומת זאת בהתאם למשיבה עודכנה כתובת זאת רק ביום 16.2.2023 ובתמיכה צירפה המשיבה תצלום מתוך מערכת המחשוב שלה אשר בהתאם לו עודכנה הכתובת כאמור אך זאת רק ביום 16.2.2023.
84. מאסמכתא נוספת שצירפה העוררת (נספח 8 לתגובת העוררת לכתב התשובה) כמו גם לאור כלל החלטות ששלחה המשיבה ביום 15.1.2023 (נספח 2 לכתבי התשובה ביחס ליתר תקופות הזכאות) ניתן לראות כי ההחלטה שלפנינו כמו גם יתר החלטות המשיבה נשלחו אל הכתובת המעודכנת ולא אל הכתובת המקורית. בכך יש כדי לאמת את טענת העוררת



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ולפיה עודכנה כתובת זאת עוד כבר בחודש אוגוסט 2022 ובטרם קיבלה המשיבה את החלטותיה המתקנות. האמור גם יכול להסביר את טענת העוררת לפיה ההחלטות המתקנות היחידות אשר התקבלו אצלה בפועל הן של תקופות זכאות 11-12/2020 ו-1-2/2021 שהן התקופות היחידות אשר נשלחו לכתובת המעודכנת ולא לכתובת המקורית. נעיר, כי יתכן שמקור הפער בין גרסאות הצדדים בקשר לעדכון הכתובת נובע מהצורך בעדכון כתובת העורר ביחס לכל תקופת זכאות בנפרד, ועל כן האסמכתא אשר הציגה המשיבה ממערכותיה אינו רלבנטי לתקופה שלפנינו. עם זאת, בהעדר אסמכתאות או ידיעה בפועל בעניין זה לא ניתן להכריע בשאלה זאת.

85. כאמור, ביום 15.1.2023 התקבלו אצל העוררת רק שתיים מבין החלטות המשיבה (תקופת זכאות 11-12/2020 ותקופת זכאות 1-2/2021). לטענתה, אל החלטות אלו צורף דף פירוט תשלומים אשר בו מצוין כי סטאטוס בקשתה לתקופת 3-4/2020 עודנו "תיק סגור" (ר' נספח 2 לערר). בהינתן האמור הסיקה העוררת כי בניגוד ליתר תקופות הזכאות לגביהן תיקנה המשיבה את החלטותיה, לא נערך כל תיקון ביחס לתקופה זאת.

86. רק ביום 30.8.2023, אז התקבלו אצל העוררת החלטות המשיבה בהשגות שהגישה ביחס ליתר תקופות הזכאות, ראתה העוררת לראשונה כי באחד מדפי פירוט התשלומים מצוין ביחס לבקשת 3-4/2020 כי גם בקשה זאת נדחתה. בתמיכה, צירפה העוררת שני דפי פירוט תשלומים הנושאים תאריך 30.8.2023 אשר באחד מהם מצוין ביחס לבקשת 3-4/2020 כי היא בבחינת "תיק סגור" ואילו בשני היא בבחינת "תיק נדחה". באמצעות כך ביקשה העוררת להוכיח כי עד ליום זה אכן היה סטאטוס בקשת מענק 3-4/2020 "תיק סגור", קרי שבקשתה למענק התקבלה והתיק נסגר.

87. כאן המקום לעצור ולהבהיר כי דף פירוט התשלומים אינו חלק מן ההחלטה עצמה ולא קיימת בו כל אינדיקציה מהי ההחלטה אליה צורף במקור. כמו כן, מאחר והמשיבה אינה מקבלת או דוחה את בקשותיו של עוסק בפעולה אחת יחידה, מושפע סטאטוס הבקשות המופיע בדף פירוט התשלומים מסדר הקבלה ועדכון ההחלטות במערכת המחשוב של המשיבה כך שיתכן כי באותו היום ייצא דף פירוט תשלומים שבו מופיעה בקשה מסוימת ככזאת שהתקבלה, אף שבהמשך היום ייצא דף פירוט תשלומים המעיד שנדחתה.

88. בכתב התשובה התייחסה המשיבה לאסמכתא זאת תוך שהיא טוענת כי פירוט התשלומים שצירפה העוררת מיום 15.1.2023 שייך לבקשה אחרת. עוד הוסיפה המשיבה כי פירוט התשלומים שצירפה העוררת מיום 30.8.2023 צורף להחלטה במענק האומיקרון (ר' פסקה 8 לכתב התשובה). ואולם, בתשובותיה אלו אין כל מענה לשאלה הכיזב יתכן שביום 30.8.2023 יהיה סטאטוס הבקשה "סגור" אם אכן נדחתה בקשה זאת כבר ביום 15.1.2023.

89. בהקשר זה, נבקש להוסיף ולהפנות דווקא לדף פירוט התשלומים מיום 15.1.2023 אשר צירפה המשיבה לכתב התשובה מטעמה. כפי שניתן לראות, על אף שביחס לתקופת זכאות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

3-4/2020 מצוין שנדרש החזר בסך 108,514.05 ₪, סטאטוס הבקשה נותר כ"תיק סגור" (וזאת בשונה מיתר תקופות הזכאות לגביהן נדרש החזר תשלום אך סטאטוס הבקשה מוגדר כ-"תיק נדחה"). הסיבה בגינה נותר סטאטוס אותה בקשה כתיק סגור לא הוברר, אך יתכן כי אותה הסיבה הובילה לכך שהוא נותר זהה גם בהמשך ועד 30.8.2023.

90. בהינתן כל האמור לעיל נחה דעתנו כי המשיבה לא עמדה בנטל המוטל עליה להראות כי המציאה לעוררת את החלטתה לתקופת 3-4/2020 כדין וכי גרסת העוררת עדיפה. עוד שוכנענו כי העוררת אכן התוודעה להחלטה זאת רק ביום 30.8.2023 ולפיכך הגשת השגתה ביום 10.10.2023 התבצעה בתוך מסגרת 45 הימים להגשתה כך שלא היה מקום לדחות את השגתה על הסף.

91. בהינתן האמור, לא היה מקום לדחות את השגת העוררת על הסף מפאת איחור וקיימת הצדקה להחזיר עניין זה אל המשיבה על מנת שתדון בו לגוף העניין.

מענק פגיעה ממושכת

92. בהתאם להוראות סימן ב' לחוק הסיוע, עוסק שמחזור עסקאותיו בשנת 2019 עולה על 300,000 ₪ זכאי למענק פגיעה ממושכת אם נמצא זכאי לשלושה או יותר ממענקי השתתפות בהוצאות קבועות בשנת 2020. סכום המענק מחושב בהתאם להוראות החוק ועד לסכום מקסימלי של 50,000 ₪.

93. כאמור בפסקה 37 לעיל מצאה הוועדה כי יש להורות על ביטול החלטותיה המתקנות של המשיבה ומשמעות הדבר היא כי העוררת עומדת במספר המענקים המינימלי בשנת 2020 לצורך זכאות למענק.

סוף דבר

94. החלטותיה המתקנות של המשיבה ביחס לתקופות הזכאות 5-6/2020, 7-8/2020, 9-10/2020, 1-2/2021, 3-4/2021 ו-5-6/2021 מבוטלות בזאת, ובהתאם העוררת זכאית למענק פגיעה ממושכת אשר יחושב בהתאם לקבוע בחוק.

95. בגין תקופת זכאות 11-12/2020 תהא העוררת זכאית למענק אשר יחושב בהתאם למחזור בסיס חלופי על סך 527,729 ₪.

96. ההכרעה בהשגת העוררת ביחס למענק לתקופת הזכאות 3-4/2020 תוחזר אל המשיבה אשר תדון בה לגוף העניין ובהינתן הכרעת הוועדה כי לא היה מקום לתקן את החלטות המשיבה, וזאת בתוך 60 ימים ממועד ההחלטה דנן.

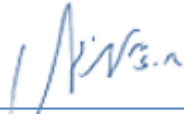
97. נוכח התוצאה אליה הגענו ובשים לב לאיחור המשיבה במתן החלטות בהשגה, תישא המשיבה בהוצאות העוררת בגין הליך זה בסך 5,000 ₪.



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 60 יום.
ניתנה היום, כ"א טבת תשפ"ה, 21/01/2025, בהעדר הצדדים.

1761-23


ארנאל ז'יטניצקי, רו"ח ועו"ד
חבר הוועדה


עדי ליאב, עו"ד
יו"ר הוועדה