



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה וחרבות ברזל – מסלול ארצי

ערר 1485-23
1486-23
1487-23
(ערר קורונה)

לפני כבוד חברי הוועדה:
ערן עסיס, עו"ד - יו"ר
טניה חכמוב, רו"ח - חברה

העוררת: **סילורה פיתוח אגודה שיתופית חקלאית בע"מ, ח.פ. 570042150**
באמצעות סטפני רחל פינקלשטיין

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

1. העוררת היא אגודה שיתופית, העוסקת בפיתוח וייצור מוצרים להעברת תמונה וקול למכשירי תצוגה.

2. בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **החוק**) הגישה העוררת מספר בקשות למענקי הוצאות קבועות. למען הסדר הטוב נעמוד להלן על הבקשות השונות ועל ההחלטות שהתקבלו לגבי כל אחת מהן בשלבים קודמים:

(א) ביום 16.3.2021 הגישה העוררת בקשה עבור תקופת הזכאות ינואר-פברואר 2021 על סך 500 אלף ש"ח. לעוררת שולמה ביום 25.3.2021 מקדמה על סך 300 אלף ש"ח. ביום 14.4.2021 נמסרו לעוררת שני מכתבי החלטה שונים – בשני המכתבים צוין כי העוררת זכאית למענק בסך של כ-37 אלף ש"ח בלבד, ואולם בכל אחד מהמכתבים צוין נימוק שונה – במכתב הראשון צוין כי מחזור הבסיס נקבע לפי נייר עבודה שהוגש למשיבה, ואילו במכתב השני צוין כי מחזורי ההכנסות של העוררת ירדו משמעותית לפני פרוץ המגפה.

(ב) העוררת ניסתה להגיש השגה על ההחלטה, אולם מסיבה לא ברורה סטטוס הבקשה לא עודכן במערכת, ולכן לא התאפשר לעוררת להגיש השגה באמצעות המערכת האינטרנטית. ביום 1.6.2021 משלא נפתר העניין בשיחת עם מוקד



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

המשיבה ומשלא נענו פניותיה של העוררת בנושא, היא פנתה אל נציגי המשיבה באמצעות דואר אלקטרוני והגישה השגה על החלטה.

(ג) ביני וביני, ביום 11.5.2021, הגישה העוררת בקשה למענק גם עבור תקופת הזכאות מרץ-אפריל 2021, על סך 500 אלף ש"ח. מסיבה שלא הובהרה, בגין בקשה זו לא שולמה לעוררת מקדמה כנדרש בחוק.

(ד) ביום 4.7.2021 התקבל מכתב החלטה חדש, בו אושר לעוררת מלוא המענק המבוקש בשתי תקופת הזכאות שעליהן הוגשה בקשה – ינואר-פברואר 2021, ומרץ-אפריל 2021. מיד לאחר מכן, שולמה לעוררת יתרת המענק. על פניו, מששולם מלוא המענק המבוקש, נראה כי הסתיים הטיפול בבקשות המענק לתקופות הזכאות הללו.

(ה) ביום 26.7.2021 הגישה העוררת בקשה למענק בגין תקופת הזכאות מאי-יוני 2021, על סך כ-216.3 אלף ש"ח. מסיבות שלא הובהרו, גם בגין בקשה זו לא שולמה לעוררת מקדמה כנדרש בחוק.

(ו) ביום 10.2.2022 הפיקה המשיבה החלטה חדשה, הן בנוגע למענק לתקופת הזכאות מאי-יוני 2021 והן בנוגע לשני המענקים הקודמים שכבר שולמו. החלטה זו שללה את זכאות העוררת למענקים בכל תקופות הזכאות. בהחלטה זו צוין כי ישנה ירידה חדה מאוד בהכנסות החברה, שהחלה לפני פרוץ הקורונה, בחודש ספטמבר 2019, וכי באותה תקופה חלה גם ירידה במספר העובדים שהועסקו על ידי העוררת.

(ז) ביום 24.3.2022 הגישה העוררת השגה בנוגע להחלטות אלו. ביום 6.9.2022 (בחלוף 166 ימים) החלטה המשיבה לדחות את ההשגה, כיוון שמצאה שאין קשר סיבתי בין הירידה הנקודתית בהכנסות לבין הקורונה. בהקשר זה צוינו הממצאים הבאים:

(1) ירידה הדרגתית בהכנסות לפני מגפת הקורונה (ירידה של 80% בהשוואה בין ינואר-פברואר 2019 לינואר-פברואר 2020). צוין שהירידה החלה בחודש ספטמבר 2019.

(2) ירידה הדרגתית גם במספר העובדים (ירידה מ-49 עובדים בתחילת 2019 ל-15 עובדים בלבד בתחילת 2020).

(3) גם בתקופות מאוחרות שבהן לא הוטלו סגרים (חודשים יולי-דצמבר 2021) לא דווחו הכנסות בסכומים כאלו שדווחו לפני ספטמבר 2019.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

3. העוררת הגישה עררים על החלטה זו (תיק ערר 22-2665 ואחרים; להלן – **העררים הקודמים**). בדיון שהתקיים בעררים הקודמים, טענה העוררת שיש באפשרותה להציג הסברים מפורטים בכתב בשאלת הקשר הסיבתי, וביקשה כי תינתן לה שהות להציג למשיבה מסמכים נוספים ולקיים דיון פרונטלי בפני נציגי המשיבה. המשיבה הביעה נכונות להחזרת הבקשות לשלב ההשגה, על פי הצעתה של ועדת הערר. העררים הקודמים נסגרו אפוא ביום 16.2.2023, והוצע כי המשיבה תקיים דיון פרונטלי מול נציגי העוררת.
4. בהתאם להחלטה בתום בירור העררים הקודמים, הגישה העוררת השגה מתוקנת. השגה זו נדחתה על ידי המשיבה בהחלטה נוספת, מיום 24.3.2022 (מבלי שהתקיימה פגישה פרונטלית). בהחלטה המתוקנת נקבע כי גם בבחינה של המסמכים הנוספים המשיבה לא השתכנעה לגבי הקשר הסיבתי; בהחלטה זו צוינו שוב נתוני ההכנסות ונתוני העסקת העובדים המעידים על ירידה חדה במהלך שנת 2019, וכן צוינה בשנית רמת ההכנסה הנמוכה בחודשים יולי 2021 ואילך, שאלה נלוותה גם ירידה נמשכת בכמות המועסקים. צוין בנוסף כי קיימת ירידה חדה גם בדיווחי החברה על ניכויים מקבלני משנה, וכן הופנתה תשומת הלב להערת רואה החשבון בחוות דעתו בדוחות הכספיים לשנת 2019.
5. מכאן הערר שלפנינו.

טענות הצדדים

6. העוררת צירפה לכתב הערר את ההשגה המתוקנת, בה הוסבר על פעילות החברה – פעילות המבוססת על פיתוח פתרונות משולבים של חומרה ותוכנה שאותם העוררת מעצבת ומייצרת בעצמה בהתאם לצרכי הלקוח. באשר ללקוח העיקרי של העוררת בחו"ל, חברת [REDACTED], הוסבר כי מאז שנת 2013 העוררת מפתחת עבור הלקוח מוצרים המיועדים לשידור והפקה, פיקוד ובקרה, שילוט דיגיטלי, חינוך, אירוח ועוד, וכי בסוף שנת 2019 השלימה העוררת פיתוח דור ב' של אותם מוצרים עבור החברה (כאשר בניגוד לשלבים קודמים – במקרה זה הפיתוח בוצע על חשבון העוררת). העוררת הסבירה כי הירידה במספר העובדים בשנת 2019 נבעה מסיום שלבי הפיתוח של פרויקט זה, שהיה צפוי להניב לעוררת הכנסות גבוהות בשנים 2020-2021.
7. עוד הוסבר כי בסוף ינואר 2020 נחתם הסכם בין עוררת ובין חברת [REDACTED], ובו התחייבה [REDACTED] לרכוש כמות מינימלית של יחידות מהמוצרים שפותחו עבורה, מתוך מטרה להחזיר עבור העוררת את עלויות הפיתוח. העוררת הסבירה כי [REDACTED] כיבדה את התחייבותה במסגרת ההסכם ורכשה את כמות המוצרים המינימלית, אך בהיעדר ביקוש בתקופת הקורונה – מוצרים אלו הצטברו במלאי של [REDACTED], ושימשו אותה גם בשנת 2021.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

8. העוררת הוסיפה והסבירה כי בהמשך, במהלך שנת 2021, חברת [REDACTED] אכן פנתה לעוררת וביקשה לרכוש יחידות נוספות, אך באותה העת חלה עלייה משמעותית בעלויות הייצור והמגעים בין הצדדים באמצע שנת 2021 לא הבשילו לכדי עיסקה נוספת.
9. לצד זאת צוין שיתוף פעולה עם חברה נוספת ([REDACTED]) שעיימה נערכו מספר עסקאות בשנת 2019, ונערכה טיוטת חוזה לפיתוח מערכת חומרה ייעודית בשנת 2020 – אך שיתוף הפעולה הופסק עם פרוץ המגפה והעיסקה לא יצאה אל הפועל.
10. לצד הטענות לגופו של עניין, העוררת העירה כי המשיבה לא התייחסה לטענותיה, ולא בחנה את המסמכים שהוצגו, כולל מכתבים מפורטים מלקוחות החברה והסברים נוספים. עוד ציינה העוררת כי ההחלטה בהשגה מתייחסת למידע שגוי בנוגע לנתוני ההכנסות בחודש פברואר 2020 – אף שהשגיאה הובהרה עוד בערר הקודם. לצד זאת הודגשו הפגמים בהתנהלות המשיבה בשלבים הקודמים.
11. בכתב התשובה ביקשה המשיבה לקבוע כי הפגיעה בעסקה של העוררת לא נבעה ממגפת הקורונה אלא החלה כבר בחודש ספטמבר 2019, שכן כבר בתקופה זו נצפתה ירידה בהכנסות, וחלה גם ירידה בהעסקת עובדים ובתשלומים לקבלני משנה. המשיבה טענה לא הוצג בכתב הערר הסבר לעניין זה. לעמדת המשיבה, הסברי העוררת לעניין הירידה במספר העובדים עקב סיום הפרויקט רק מחזקת את עמדת המשיבה – שכן נראה כי ירידת המחזורים נבעה מסיום פרויקט הפיתוח.
12. המשיבה הדגישה כי העוררת לא צירפה את הסכמי ההתקשרות עם הלקוח [REDACTED] (וכן עם הלקוח [REDACTED]) אף שביקשה לבסס את טענותיה על התקשרות שבוצעה בחודש ינואר 2020, והעירה כי כל המסמכים שצורפו אינם מזמין אמת. המשיבה הוסיפה כי לא הוצגה ראיה לכך שהיה צפוי לעוררת חוזה בהיקף ובסדרי גודל דומים לפרויקט שהסתיים. המשיבה העירה כי הכנסות העוררת נותרו נמוכות גם לאחר הסרת מגבלות הקורונה, במחצית השנייה של שנת 2021 ובתקופות שלאחר מכן.
13. אשר לטענות בעניין ההתנהלות, העירה המשיבה כי היא אינה מחויבת לאפשר טיעון בעל פה בשלב ההשגה, וטענה כי אין מניעה להעלות טענות נוספות מעבר לאלו שהוזכרו בשלב הדיון בבקשה, על רקע הבדיקה המקיפה יותר המתקיימת בשלב ההשגה.
14. לצד זאת, התייחסה המשיבה גם לסוגיית תיקון ההחלטות – סוגיה שהועלתה על ידי העוררת בערר הקודם. המשיבה טענה כי הסמכות הקבועה בסעיף 12(ב) לחוק הינה רחבה, ואינה מוגבלת בזמן, והפנתה לפסיקה המעידה על הפרשנות הרחבה של הוראה זו והוראות דומות. הודגש כי אין הכרח שיתגלו עובדות חדשות וכי די בקיומה של טעות; נטען כי המחוקק היה ער לכך שהמשיבה מטפלת בהיקף גדול של בקשות והשגות, שעלולות ליפול בהן טעויות, וכי כוונת המחוקק הייתה לאפשר למשיבה לתקן את החלטותיה גם ללא סיבה חריגה (הגם שההחלטה המתקנת כפופה למבחני סבירות).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

לטענת המשיבה, הסמכות הרחבה היא חלק מאיזון חקיקתי שנועד לאפשר לה לשלם מענקים במהירות המרבית האפשרית, תוך שמירה על הסמכות לבדוק את הזכאות בשלב מאוחר יותר ולדרוש את הכספים ממי שלא היה זכאי להם (בהתאם למה שכונה "השיטה האמריקנית").

15. המשיבה הוסיפה כי פסיקת ועדת הערר הכירה בזכותה ואף בחובתה של המשיבה לבצע תיקון של החלטותיה כדי למנוע מצב בו ישולמו מענקי שווא. לטענת המשיבה במקרה כזה התיקון אינו בגדר אפשרות אלא בגדר חובה – להימנע מתשלומי יתר מקופת המדינה למי שאינו זכאי להם. המשיבה הזכירה כי מדובר בתיקון שהתעורר אגב הטיפול בתקופות אחרות, והעירה כי בהזדמנויות שונות נטען כלפיה שעליה לגלות עקביות ולשלול מענקים שניתנו בעבר.

16. המשיבה העירה כי העוררת נוהגת בחוסר ניקיון כפיים שכן היה עליה להשיב את המקדמות שהיא קיבלה ושאותם נדרשה להחזיר (והודגש כי המשיבה לא ויתרה על דרישה זו).

17. בתגובה לכתב התשובה, חזרה העוררת על הסברים שהוצגו בשלבים קודמים. העוררת הדגישה כי מדובר בחברת פיתוח שהכנסותיה תנודתיות, ועיקר ההכנסות צפויות לאחר תקופת הפיתוח ולא במהלכה. במענה לטענה בעניין צירוף החוזים, צירפה העוררת את הסכם המסגרת מול חברת [REDACTED] מחודש ינואר 2020.

דיון והכרעה

18. הערר נקבע לדיון באמצעים טכנולוגיים ביום 10.7.2023, ואולם בפתח הדיון העירה ב"כ המשיבה כי יש לה היכרות אישית על רקע משפחתי עם ב"כ העוררת וביקשה לדחות את הדיון ולהעביר את ייצוג המשיבה למייצג אחר. על רקע זה נדחה הדיון מספר פעמים, וביום 12.2.2024 התקיים הדיון בערר בנוכחות מייצג אחר מטעם המשיבה.

19. לאחר שעיינו בכתבי הטענות ושמענו את טענות הצדדים בדיון, באנו לכלל מסקנה כי דין הערר להתקבל במלואו. להלן נעמוד בהרחבה על טעמי החלטתנו.

רקע נורמטיבי – דרישת הקשר הסיבתי

20. כידוע, נקודת המוצא היא כי המענק לפי החוק נועד לסייע לעסקים שנפגעו כתוצאה מהתפשטות מגפת הקורונה. בהתאם לחוק, לא די בעובדה שחלה בעסק ירידת מחזורים בהשוואה לתקופת הבסיס, אלא יש להראות שישנו קשר סיבתי לקורונה – שהירידה במחזורי העסקאות נגרמה מההשפעה הכלכלית של המגפה (סעיף 8(3) לחוק).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

21. בהתאם לחוק, עוסק המבקש מענק אינו מחויב להוכיח את הקשר הסיבתי באופן פוזיטיבי. בפסיקת בית המשפט העליון בבר"מ 7502/22 רשות המסים נ' בוריס פודולסקי (ניתן ביום 22.1.2023; להלן – עניין פודולסקי), נקבע כי באופן רגיל, הדרך להוכיח את קיומו של הקשר הסיבתי היא באמצעות הצבעה על נתוני ירידת המחזורים, וכי ישנה חזקה באשר לכך שמגפת הקורונה הייתה הגורם לכך. העיקרון הכללי שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון הוא כי הנטל יעבור אל כתפי העורר באותם מקרים שבהם רשות המסים סותרת את החזקה ומציגה ראיות לכאורה להיעדר קשר סיבתי.

22. אולם בפסיקה זו לא התבאר מהם אותם מקרים שבהם החזקה נסתרת, ומהן אותן "ראיות לכאורה" המעבירות את נטל הראיה. בפסיקה קודמת של בית המשפט המחוזי, נקבע כי הנטל עובר לעוררת במקרים שבהם רשות המסים מצביעה על "ממצאים עובדתיים מהימנים" המעמידים בספק את קיומו של הקשר הסיבתי (ראו עמ"נ 27710-06-21 ב.ג. בטחון הצפון אבטחת מוסדות, ליווי טיולים ומתן שירותי רפואה בע"מ נ' רשות המסים בישראל, ניתן ביום 3.1.2022, פסקה 53 לפסק הדין; להלן – עניין ב.ג. בטחון).

23. בעניין ב.ג. בטחון וכן בפסיקות קודמות של ועדות הערר, הוזכרו ממצאים שונים שהוכרו ככאלו שמעבירים לעורר את הנטל הראייתי להוכחת קיומו של הקשר הסיבתי. הדוגמה הבסיסית לכך מתקיימת כאשר חלה ירידה בהיקף ההכנסות או בהיקף הפרויקטים של העורר עוד לפני משבר הקורונה (עניין ב.ג. בטחון, פסקה 53).

נתוני ההכנסות של העוררת

24. הממצא העיקרי שאותו הדגישה המשיבה בעניינה של העוררת הוא הירידה שחלה בהכנסותיה בשנת 2019. בעיון בפירוט ההכנסות של העוררת ניתן להצביע בנקל על חודש ספטמבר 2019 כנקודת זמן שבה חלה ירידה ברורה בהכנסות – ההכנסות בחודשים הקודמים, מתחילת שנת 2018 ואילך, היו בהיקף של למעלה ממיליון ש"ח בכל חודש (למעט חריגה קלה בחודש יולי 2019), ובחלק מהחודשים אף למעלה מ-2 מיליון ש"ח; בחודש ספטמבר 2019 ואילך, לעומת זאת, ההכנסה ירדה לרמה נמוכה מ-800 אלף ש"ח, וזאת באופן עקבי למשך 6 חודשים.

25. ירידת מחזורים שקדמה למגפת הקורונה היא אכן אינדיקציה ברורה שעלולה לעורר חשש להיעדר קשר סיבתי, אולם כפי שהערנו בדיון, התמונה העובדתית במקרה זה מעט שונה. המקרה המובהק של ירידת מחזורים קודמת מתקיים כאשר הירידה החלה לפני מגפת הקורונה, ונתוני ההכנסות נותרו נמוכים גם בתקופת הקורונה. אולם במקרה שלפנינו, לאחר פרוץ הקורונה מגמת הירידה נבלמה – דווקא מחודש מרץ 2020 חלה עליה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- מסוימת בהכנסות, ועד חודש דצמבר 2020 נרשמו הכנסות גבוהות יותר של כמיליון ש"ח ומעלה (ברוב החודשים).
26. ירידה נוספת במחזורי ההכנסות של העוררת נרשמה מחודש ינואר 2021 ואילך. בתקופה זו ירדו ההכנסות לרמה נמוכה מאוד – ההכנסות החודשיות שעליהן דיווחה העוררת היו נמוכות מ-200 אלף ש"ח כמעט בכל חודש.
27. נתונים אלו מותירים רושם מעורב. ירידת המחזורים שחלה לפני מגפת הקורונה אמנם נבלמה, אך קו המגמה של השינויים בהכנסות העוררת מעורר סימני שאלה שכן הוא אינו תואם את גלי ההתפרצות של מגפת הקורונה – ירידה ניכרת אירעה חצי שנה לפני פרוץ המגפה, דווקא בתקופת פרוץ המגפה חזרה העוררת לרמת הכנסה סבירה (גם אם מעט נמוכה בהשוואה לשנה קודמת), ובשנת 2021 חלה צניחה פתאומית לרמת הכנסה נמוכה מאוד.
28. קו מגמה זה אינו תואם את טענת המשיבה – לא מדובר במקרה המובהק שבו ירידת המחזורים החלה לפני פרוץ הקורונה, שכן דווקא בתקופת הקורונה החלה עליה. מאידך, גם ההנחה שירידות המחזורים של העוררת נבעו ממגפת הקורונה אינה מובנת מאליה – אם מגפת הקורונה השפיעה לרעה על הכנסות העוררת, כיצד אירע שחלה עליה, ומדוע חלה ירידה כה דרמטית דווקא בחודש ינואר 2021?
29. אלו הן התהיות המתעוררות לאחר העיון בנתוני ההכנסות של העוררת. בשונה מטענת המשיבה, הנתונים אינם מעידים בבירור על אירוע שחל לפני מגפת הקורונה ואשר ניתק את הקשר הסיבתי. עם זאת דיווחי ההכנסות אומרים דרשני ומחייבים הסבר מסוים.

הסברי העוררת לשינויים בהכנסותיה

30. העוררת הסבירה כי ההכנסות הגבוהות שהיו לה בתחילת תקופת הקורונה הן מימוש של התחייבות של החברה [REDACTED], שהיא הלקוח העיקרי שלה. ב-29 בינואר 2020, זמן קצר לפני פרוץ המגפה, חתמה [REDACTED] על הסכם עם העוררת, ובמסגרתו התחייבה לרכוש את המוצרים שהעוררת פיתחה עבורה, בהיקפים מינימליים שנקבעו בהסכם. העוררת הסבירה כי נערכה לרכישות בהיקף גבוה יותר מ-[REDACTED], שמצידה צמצמה את ההזמנות למינימום שאליו היא נדרשה לפי החוזה – שכן עקב מגפת הקורונה הביקוש למוצרים אלו ירד באופן משמעותי.
31. טענות אלו של העוררת נתמכו במסמכים ובראיות משמעותיות. העוררת הציגה את ההסכם שנערך מול חברת [REDACTED] וכן מכתב מפורט מצד חברת [REDACTED] שבו הוסברה השתלשלות העניינים בתקופות הרלוונטיות וצוינו השיקולים העסקיים שהזכירה העוררת.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

32. הסברים אלו של העוררת תואמים גם את נתוני ההכנסות החודשיים שלה, שהוצגו לוועדה תוך הבחנה בין טור ההכנסות מחברת [REDACTED] לבין טור ההכנסות מיתר הלקוחות שלה. כפי שהסבירה העוררת, בהכנסות מחברת [REDACTED] ניתן לראות את העליה שהחלה עם פרוץ הקורונה, לאחר חתימת ההסכם. לעומת זאת, טור ההכנסות מיתר הלקוחות עולה בקנה אחד עם מועדי ההתפרצות של המגפה – עד חודש מרץ 2020 ההכנסות מלקוחות אחרים היו בסדר גודל של מאות אלפי שקלים בחודש (כמעט כל ההכנסות החודשיות מעל 300 אלף ש"ח בחודש, ולעיתים אף פי 2 ולמעלה מכך) ואילו מחודש אפריל 2020 ההכנסות מלקוחות אחרים ירדו לרמה של נמוכה יותר (עד 150 אלף ש"ח בחודש או מעט יותר).

33. התמונה העולה מהנתונים ומהמסמכים שהציגה העוררת היא ברורה – הביקוש למוצריה של העוררת ירד באופן דרמטי עם פרוץ מגפת הקורונה, והיקף הרכישות ירד באופן משמעותי. הלקוח היחיד שהעלה את היקף הרכש שלו הוא [REDACTED], וכפי שהסבירה העוררת – הוא נאלץ לעשות כן בגלל ההסכם שנערך זמן קצר קודם לכן.

34. על רקע זאת, לא ברור לנו מדוע המשיכה המשיבה לאחוז בדיון בטענותיה. המשיבה המשיכה לטעון כי חלה אצל העוררת ירידת מחזורים קודמת, אף שכבר הובהר כי ירידת המחזורים לא הייתה עקבית והנתונים מלמדים על עליה מיד עם פרוץ המגפה; המשיבה המשיכה לטעון כי מדובר בסיום פרויקט של לקוח מרכזי – אף שהוסבר כי הפרויקט לא הסתיים והלקוח המרכזי ערך עם העוררת התקשרות נוספת. באופן תמוה, טען ב"כ המשיבה בדיון כי מדובר בהמשך של הזמנה קיימת, אף שהעוררת הציגה את ההסכם החדש מחודש ינואר 2020.

35. הממצא העיקרי שאותו הציגה היה הירידה בהכנסותיה, וממצא זה הופרך על ידי העוררת במסגרת הערר.

היעדר התאוששות של העוררת לאחר תום תקופת הקורונה

36. ממצאים עובדתיים נוספים שאותם הציגה העוררת נוגעים להמשך הרכישות מחברת [REDACTED]. העוררת הסבירה כי בתחילת שנת 2021 נותר אצל חברת [REDACTED] מלאי של מוצרים שהיא רכשה לאורך שנת 2020 – כאמור, בתקופה שבה הביקוש ירד – ורק בחודש מאי 2021 פנתה חברת [REDACTED] בבקשה לשוב ולרכוש יחידות נוספות של המוצרים שפיתחה העוררת. בשלב זה, כפי שהוסבר בתכתובות שהוצגו, נאלצה העוררת לדרוש מחיר גבוה יותר בגין אותם מוצרים, וזאת לטענתה עקב עליית מחירי הרכיבים וקשיי האספקה. כתוצאה מכך, הפסיקה חברת [REDACTED] את רכישת המוצרים מן העוררת, ובהיעדר הכנסות מהלקוח העיקרי – סך ההכנסות נותר נמוך.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

37. העוררת הציגה הסבר זה בכדי לחזק את טענותיה לעניין פגיעת מגפת הקורונה בהכנסותיה. על פי הטענה, מחירי הרכיבים עלו כתוצאה מקשיי האספקה ומהמשבר בתחום הרכיבים האלקטרוניים, וזאת בעקבות משבר הקורונה והשפעותיו הכלכליות הרחבות.

38. במהלך הדיון ציינו כי אין צורך להכריע בשאלה מאיזה טעם חלה עליית המחירים, שהובילה להפסקת הרכש מצד חברת [REDACTED]. כיוון שחברת [REDACTED] פנתה לעוררת בחודש מאי 2021 בלבד, ניתן להניח שאף אילו ההתקשרות הייתה יוצאת אל הפועל באותה עת, היא לא הייתה מניבה לעוררת הכנסות לפני חודש יולי 2021. במילים אחרות, כישלון העוררת בהתקשרות עם חברת [REDACTED] באמצע שנת 2021, בואכה המחצית השניה של השנה, אינו מלמד דבר על תקופת המענקים, שמסתיימת בחודש יוני 2021.

39. העוררת ביקשה לעמוד על כך שכישלון המשא ומתן מול חברת [REDACTED] היה כתוצאה מהשפעותיה הכלכליות של מגפת הקורונה. כשלעצמו, לא ראינו צורך להכריע בכך. הביקוש למוצרי העוררת היה נמוך בכל תקופת הקורונה, למעט הביקוש "המלאכותי" של חברת [REDACTED], שהיה פועל יוצא של מחויבות חוזית קודמת. העוררת כשלה בניסיון להתאושש ולחזור להיקפי ההכנסות שהיו לה לפני הקורונה – יהיו הסיבות לכך אשר יהיו.

40. העובדה שהעוררת לא התאוששה אמנם הוזכרה על ידי המשיבה. ככל הנראה, במחצית השניה של שנת 2021 ובשנים שלאחר מכן שררו בשוק תנאים אחרים, שלא איפשרו לעוררת להגיע לרמת ההכנסות שאפיינה אותה בשנים הקודמות. בין אם שינויים אלו קשורים למגפת הקורונה ובין אם לאו, מדובר בסיטואציה אחרת שבה נגרמה לעוררת להתדרדרות נוספת. אין בכך בכדי להעיב על המסקנה שאליה הגענו לעיל, שהעוררת נפגעה כתוצאה מהמגפה – פגיעה שבאה לידי ביטוי רק בהכנסות בחודש ינואר 2021 ואילך, עקב מחויבות של הלקוח העיקרי להמשך רכישות עד תום שנת 2020.

שלילת המענקים הקודמים

41. כפי שהוסבר לעיל, ההחלטה בנוגע לשלושת המענקים הנדונים התקבלה בשלב מאוחר – כשבעה חודשים לאחר שהמשיבה כבר החליטה להעניק לעוררת שניים מתוך שלושת המענקים המבוקשים. במהלך בירור הזכאות למענק השלישי, החליטה המשיבה לשלול את הזכאות למענק בתקופות הקודמות – אף שבנוגע למענק זה כבר התקבלה החלטה שהעניקה לעוררת את מלוא המענק.

42. אכן, המשיבה מוסמכת לפי סעיף 12(ב) לחוק לשנות את החלטותיה הקודמות מיוזמתה, במקרה שבו נפלה טעות בהחלטה או שהתגלו עובדות חדשות. אולם כבר נפסק לא אחת כי הגם שמדובר בסמכות רחבה, הפעלתה צריכה להיעשות בזהירות ובמתינות, תוך מתן



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

משקל משמעותי לאינטרס ההסתמכות של העוסק על המענקים שכבר שולמו (ראו ערר 1626-22 יורם ברק - שמאות מקרקעין בע"מ נ' רשות המסים, ניתן ביום 18.7.2022 וראו בהרחבה את השיקולים שצוינו בפיסקאות 33-43). אגב כך, מחויבת המשיבה לאפשר לעוסק להשמיע את טענותיו בטרם קבלת החלטה על שלילת המענקים, שכן החלטה כזו פוגעת בזכויות שכבר הוקנו לו (שם, פסקה 42(ו)). הנטל המוטל על המשיבה כבד במיוחד שעה שעומדת על הפרק טענה לתיקון טעות עקב היעדר קשר סיבתי – נושא שמעצם טבעו אינו חד משמעי וכרוך בפרשנות משפטית ובהתייחסות למכלול של נסיבות עובדתיות (ראו ערר 1266-23 גלב אסף – אנדי פרויקטים נ' רשות המסים, ניתן ביום 9.5.2023).

43. עמדנו לעיל על כך שהעוררת הפריכה את החששות שהמשיבה הציגה בעניין הקשר הסיבתי. כיוון שבשתיים מתוך שלוש ההחלטות הנדונות מדובר בהחלטה על תיקון "טעות" שנמצאה, כביכול, בהחלטה בדבר אישור המענק – הנטל המוטל על המשיבה הוא כבד יותר. בכדי להוכיח שהמענק אושר "בטעות", היה על המשיבה להוכיח שירידת המחזורים אינה קשורה למגפת הקורונה. לא די בממצאים אינדיקטיביים המעוררים ספקות או סימני שאלה לגבי הזכאות; יש צורך בממצאים חד משמעיים, המוכיחים שהעוררת לא הייתה זכאית למענק כלל. מדובר בשאלה של קשר סיבתי, שנתונה במידה רבה להערכות ולאומדנים, וקיים קושי לאבחן בדיעבד מה הייתה הסיבה למצבו של העסק. טענות המשיבה בדבר "טעות" כביכול הופרכו, וזאת עוד לפני שהובאו בחשבון שיקולי ההסתמכות הלגיטימיים של העוררת. בנסיבות כאלה המשיבה אינה רשאית לתקן את החלטותיה, שכן כלל לא נפלה בהם טעות, ובוודאי שהיא אינה "מחויבת" לעשות זאת. גם אם סברה המשיבה שנתרו סימני שאלה מסוימים לאחר שהעוררת שטחה את טענותיה והציגה את המסמכים והראיות שהוצגו, לא היה מקום לעמוד על עמדתה בנוגע לשתי תקופות הזכאות הראשונות.

סיכום ומסקנות

44. מכל הטעמים המפורטים לעיל, החלטנו לקבל את הערר במלואו. מגפת הקורונה הביאה לירידה בביקוש למוצרי העוררת, שאמנם כתוצאה מהתקשרות ספציפית עם הלקוח העיקרי תורגמה לירידה בהכנסות רק בחודשים ינואר 2021 ואילך.

45. אשר לפסיקת ההוצאות, קשה להתעלם מהתנהלות המשיבה ביחס לעוררת – הן בשלב הערר והן בשלבים קודמים שבהם נדון עניינה של העוררת. הבעיות בתהליך תוארו לעיל – המשיבה הפיקה שתי החלטות שונות בנוגע לתקופת הזכאות ינואר-פברואר 2021, בדבר זכאות בסכום נמוך ביותר, ולא איפשרה לעוררת להגיש השגה באופן תקין; בתקופות הבאות לא שילמה המשיבה לעוררת את המקדמה הקבועה בחוק, ללא כל הסבר מניח את הדעת. אולם הבעיה העיקרית נעוצה בהחלטה לשלול מן העוררת את המענקים שכבר



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

שולמו לה; מדובר בסמכות חריגה שהופעלה ביחס לעוררת, ובניגוד לנדרש - המשיבה לא איפשרה לעוררת להשמיע את טענותיה טרם קבלת ההחלטה. ההחלטה התקבלה על יסוד השערה ספקולטיבית, ללא ממצאים "קשיחים" שמבססים את ההשערה בדבר היעדר קשר סיבתי.

46. כפי שעולה מההחלטה לעיל, המידע והמסמכים בתיק מבססים את המסקנה שהקשר הסיבתי מתקיים ושהעוררת זכאית למענק – גם בתקופת הזכאות מאי-יוני 2021 שבה כלל לא נערך תיקון. מסקנה זו הייתה צריכה להיות בבחינת קל וחומר לתקופות הזכאות הקודמות שבהן נערך תיקון והנטל על המשיבה כבד יותר. במקרים מעין זה שלפנינו אין מקום לערוך תיקון טעות, ולכל הפחות מצופה היה מהמשיבה להכיר בכך בשלב ההשגה הנוסף שהתקיים מול העוררת, או למצער במהלך בירור הערר.

47. המשיבה טענה לחוסר ניקיון כפיים מצידה של העוררת בכך שלא החזירה את המקדמות המענקים ששולמו לה. כיוון שהמקדמות נועדו לסייע לעוסקים שנפגעו עקב מגפת הקורונה, הותרת המקדמות עד תום בירור העניין בהליכי ההשגה והערר מתיישבת עם מטרת החוק. אמנם ראוי היה שהעורר תגיש בקשה לעיכוב ביצוע בד בבד עם הגשת הערר, ואולם לא ראינו לנכון לקבוע כי אי השבת המקדמות עולה כדי חוסר ניקיון כפיים – בוודאי בהתחשב בתוצאה שאליה הגענו.

48. על רקע שיקולים אלה, החלטנו להטיל על המשיבה את הוצאות העוררת על הצד הגבוה, בסכום של 25,000 ש"ח (10,000 ש"ח בגין כל אחד מתיקי הערר שבהם בוצע תיקון טעות, ו-5,000 ש"ח בגין תקופת הזכאות מאי-יוני 2021).

49. המשיבה תשלם לעוררת את יתרת המענקים שטרם שולמו, בצירוף סכום ההוצאות האמור לעיל בתוך 30 ימים ממתן החלטה זו.

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 60 יום.

ניתנה היום, ט"ז אדר ב' תשפ"ד, 26/03/2024, בהעדר הצדדים.

1487-23, 1486-23, 1485-23

טניה חכמוב, רו"ח
נציגת ציבור

ערן עסיס, עו"ד
יו"ר הועדה