



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 1587-21

ערר 1706-21

ערר 1707-21

לפני כבוד חברי הוועדה:

סגן ראשת בית הדין, ד"ר ערן בר, עו"ד - יו"ר

וסאם עזאם, רו"ח - חבר

העוררת:

אבו עוקסא ובניו - מעיליה בע"מ מס' 510835762

ע"י ב"כ רו"ח נאסר סמארה

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

א. כללי

1. ענייננו בשלושה עררים לפי סעיף 20(ב) לחוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) תש"ף – 2020 (להלן: "חוק התכנית לסיוע כלכלי" או "החוק"), על החלטות המשיבה בהשגות מיום 29.08.21 ומיום 25.7.21, במסגרתן נדחו בקשות העוררת למענקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות עבור חודשים מרץ-אפריל 2020, ספטמבר-אוקטובר 2020 ונובמבר-דצמבר 2020 (להלן: "המענקים").

2. העוררת ציינה כי ערר 1706-21 מתייחס לתקופת זכאות ינואר-פברואר 2021, אולם ההחלטה שצורפה לכתב ההשגה מתייחסת לתקופת זכאות נובמבר-דצמבר 2020. גם בכתבי הטענות העוררת הפנתה לבקשה למענק מספר 57381234 המתייחסת לתקופת זכאות נובמבר-דצמבר 2020. מפלט המענקים מיום 25.7.21 שצורף לערר זה, נמצא כי ההשגות הוגשו לתקופות הזכאות המפורטות לעיל. בנסיבות אלה, ערר 1706-21 יידון לגבי החלטת המשיבה בבקשה למענק לתקופת זכאות נובמבר-דצמבר 2020 ולא כפי שצוין בשוגג בכתב הערר. יודגש כי גם המשיבה הגישה כתב תשובה המתייחס לתקופת זכאות זו.

ב. כללי

3. העוררת היא חברה העובדת בתחום עבודות עפר ופיתוח. העוררת עובדת עם המגזר הציבורי ולקוחותיה נמנים עם גופים ממשלתיים וחברות כלכליות כגון חברת הערים, חברה כלכלית ומשרד הבינוי והשיכון.

4. הסוגיה המרכזית העומדת לדיון בעררים אלו, היא החלטת המשיבה כי חל בחישוב הכנסתה של העוררת סעיף 8א לפקודת מס הכנסה (להלן: "סעיף 8א"), בשל עבודה מתמשכת שמשך ביצועה מעל שנה, ועל כן היא אינה זכאית למענקים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

5. ביום 22.5.20 הגישה העוררת בקשה למענק עבור תקופת זכאות מרץ-אפריל 2020. ביום 14.9.20 נדחתה בקשתה למענק בנימוק כי "הנך עוסק במכירת זכות במקרקעין המהווה מלאי עסקי בידך או שבשנת המס 2019 ו-2020 חל בחישוב הכנסתך סעיף 8א לפקודה, בשל עבודה מתמשכת שמשך ביצועה מעל שנה". ביום 17.10.20 הגישה העוררת השגה על דחיית הבקשה וביום 29.8.21 התקבלה החלטה בהשגה. עותק ההחלטה ונימוקיה לא הומצאו לעוררת עד לאחר הגשת העררים. ההחלטות הומצאו לעוררת רק במסגרת הליך זה, בעקבות החלטת הוועדה, כפי שיפורט בהמשך.
6. ביום 4.1.21 הגישה העוררת בקשה למענק עבור תקופת זכאות ספטמבר-אוקטובר 2020. ביום 28.2.21 נדחתה בקשת העוררת למענק מן הטעם כי הכנסות העוררת הן הכנסות משכירות וכי קיימת ירידה טבעית בפעילות העסקית שקדמה לתקופת הזכאות ואשר אינה נובעת כתוצאה מהשפעה כלכלית של התפשטות נגיף הקורונה. לפיכך, מחזור הבסיס חושב בהתאם לשיעור הירידה. העוררת נדרשה להחזיר מקדמה ששולמה לה בסך 30,000 ₪. ביום 18.3.21 הגישה העוררת השגה על דחיית בקשתה. ביום 25.7.21 ניתנה החלטה הדוחה את ההשגה.
7. ביום 13.4.21 הגישה העוררת השגה על ההחלטה הדוחה את בקשתה למענק עבור תקופת זכאות נובמבר-דצמבר 2020. ביום 25.7.21 התקבלה החלטה בהשגה. גם החלטה זו, על נימוקיה, לא הומצאה לעוררת עד לאחר הגשת העררים.
8. נימוקי ההחלטות בהשגות זהים. המשיבה ציינה כי מבדיקה שנערכה נמצא שלעוררת פרויקטים שמשך ביצועם מעל שנה. המשיבה ציינה שני פרויקטים שהתחילו בשנת 2018 והסתיימו בשנת 2020 - פרויקט מלכיה ופרויקט אליפלט. כמו כן צוין כי ע"פ הרשום בטופס ההשגה, העוררת עצמה לא הכחישה שיש לה פרויקטים מעל שנה, כפי שרשמה בהשגה "אמנם תקופת ביצוע העבודות יותר משנה לפעמים...". על כן העוררת מוחרגת מהגדרת "עוסק" ומזכאות למענק שכן חל בחישוב הכנסתה סעיף 8א לפקודה בשל עבודה ממושכת שמשך ביצועה מעל לשנה. בהחלטה בהשגה עבור תקופת זכאות מרץ-אפריל 2020 הוסף נימוק חדש והוא שבהתאם לסמכות המנהל להתערב בשיעור "מקדם השתתפות בהוצאות הקבועות" הוחלט לקבוע את גובה המקדם עם 0% וזאת משום שלא נתגלו הוצאות קבועות לאחר בדיקת הדיווח המפורט של החברה לשנת 2020.
9. העוררת לא השלימה עם החלטות אלה, והגישה שלושה עררים. לעררים 1706-21 ו-1707-21, לא צורף עותק מהחלטת רשות המסים בהשגה, כפי שנדרש בהתאם לתקנה 2(ה) לתקנות התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה) (סדרי הדין והמינהל בוועדת הערר), התפשטות-א-2020. ביום 22.9.21, לאחר שהתברר כי המשיבה לא המציאה לעוררת עותק של החלטותיה בהשגות, הורינו למשיבה להגיש כתב תשובה ולהמציא לתיק הוועדה את ההחלטות בהשגות. ביום 12.10.21 המציאה המשיבה לוועדה עותק של ההחלטות בהשגות לתקופות מרץ-אפריל 2020 ונובמבר-דצמבר 2020.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

10. ביום 22.8.21 ניתנה החלטה המאפשרת לעוררת להמציא כל מסמך שיכול לתמוך בטענתה כי הוראות סעיף 8א לפקודת מס הכנסה אינן חלות עליה, לרבות חוזים, חשבוניות ומאזני בוחן. ביום 26.8.21 צירפה העוררת מסמכים, ביניהם דוח כרטסת הנהלת חשבונות ללקוח בפרויקט "מלכיה" בשנים 2019 ו-2020, חלק ממסמכי מכרז פרויקט "מלכיה", כולל חוזה וכתב כמויות, דוח מאזן בוחן לשנים 2018 ו-2019, דוחות ESNA לשנים 2015-2021.
11. בחלוף המועד להגשת כתב תשובה בערר 21-1587, המשיבה הגישה בקשה בה התבקשה הוועדה להורות לעוררת להמציא חוזה המתייחס לפרויקט אליפלט. עוד ציינה המשיבה כי רק עם הצגת החוזה היא תבחן את הבקשה למענק וככל שתידרש היא תגיש את כתב התשובה. בבקשתה המשיבה לא נתנה כל הסבר מדוע מסמכים אלה מבוקשים כעת, האם נעשה ניסיון לקבל מסמכים אלה מב"כ העוררת קודם לכן ומדוע המשיבה לא הגישה את כתב התשובה במועד. ביום 17.10.21 המשיבה הגישה הודעה, בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה, בה טענה כי אין ולא היה בכוונתה לזלזל בהחלטות הוועדה, וכי לצורך הגשת כתב התשובה בערר נבדקה הבקשה ואופן הטיפול בה פעם נוספת ועלה הצורך לבחון את המסמך המבוקש אשר יכול לשפוך אור על הבקשה ומתן התשובה בה. ביום 19.10.21 הורינו לעוררת להמציא מסמכים נוספים החיוניים לבירור הערר, ביניהם המסמך המבוקש על ידי המשיבה.
12. ביום 27.10.21 המציאה העוררת חלק מהמסמכים שפורטו בהחלטת הוועדה וביניהם: מספר חשבוניות שהוצאו בשנים 2018-2019, שינוי חוזה בפרויקט כרמיאל פארק ונגר, דו"ח כספי מבוקר לשנת 2020 ומסמכי מכרז פרויקט מלכיה. על אף החלטת הוועדה, העוררת לא צירפה מאזן בוחן תנועות לקוחות כולל יתרות אפס לשנים 2019-2021 וכרטסת הכנסות לשנים 2020-2019.
13. המשיבה הגישה כתב תשובה ביום 11.11.21 בשלושת תיקי הערר. בהתאם להחלטת הוועדה, העוררת הגישה תגובה משלימה ביום 18.11.21. לתגובה המשלימה צורף פירוט הכנסותיה בשנת 2018 והסכם שומה שנערך בשנת 2016. ביום 22.11.21 הגישה העוררת אישור מהחברה הכלכלית בעניין הסיבות לעיכוב בביצוע העבודות בפרויקט "מלכיה".
14. ביום 23.11.21 התקיים דיון באמצעים טכנולוגיים (להלן: "הדיון הראשון"). בתום הדיון, ובעקבות השאלה שעלתה בו לעניין הקשר הסיבתי לירידה במחזורי העוררת, הורנו לעוררת להמציא מסמכים נוספים על מנת לבחון האם היא עומדת בתנאי הסף של דרישת הקשר הסיבתי. ביום 5.12.21 הגישה העוררת דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2018-2020, כרטסת הנהלת חשבונות דוח רווח והפסד לשנים 2018-2020, מאזני בוחן יתרות לשנים 2018-2021, דוח ESNA לשנת 2021, וטבלה המפרטת את המכרזים אליהם ניגשה העוררת בין השנים 2019-2021 (להלן: "טבלת המכרזים"). לאחר קבלת המסמכים, ביום 13.12.21 הגישה המשיבה התייחסותה למסמכים אלה.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

15. ביום 23.12.21 ולאור הנתונים שהגישה העוררת בטבלת המכרזים, הורינו לעוררת להמציא לוועדה דוחות ESNA לשנים 2017-2018 ופירוט בנוגע למכרזים שניגשה אליהם במהלך שנת 2018. ביום 31.12.21 העוררת הגישה הודעה בה טענה כי היא אינה שומרת מסמכי מכרזים שלא זכתה בהם, אך פירטה את המכרזים שזכתה בסוף שנת 2017 והגישה את הדוחות המבוקשים.

16. ביום 11.1.22 התקיים דיון נוסף למתן הבהרות באמצעים טכנולוגיים בהשתתפות הצדדים (להלן: "הדיון השני"). בתום הדיון השני הורנו לצדדים להגיש סיכומים בתיק. הודגש כי על המשיבה להתייחס לסוגיית האיחור במתן החלטה בהשגה, וזאת גם לאור פסק הדין בעמ"נ 27710-06-21 (מחוזי חיפה) ב.ג. בטחון הצפון נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 03.01.2022) (להלן: "עניין ב.ג. ביטחון"), הדן בסוגיית איחור במתן החלטה בהשגה. ביום 1.2.22 העוררת הגישה סיכומיה, וביום 22.2.22 הוגשו סיכומי המשיבה.

ג. טענות העוררת

17. בכתבי הערר נטען כי על החברה לא חל סעיף 8א, מאחר והעוררת רושמת הכנסותיה, מאז הקמתה ועד היום, בהתאם לביצוע העבודות כל חודש בחודשו. העוררת הסבירה כי היא מקבלת עבודות מסוימות שזמן ביצוען ארוך משנה, אך בכל חלקי העבודה ההתחשבות מול המזמין הינה בהתאם לחשבון חלקי, ונערך ביצוע תקופתי של חודש שמבטא את כמות העבודה שבוצעה והתמורה המתקבלת לאותה עבודה. הסכם העבודה ממחיש את סך היקף העבודה בהתאם לתקציב המאושר, כל חשבון מוגש בפני עצמו על בסיס תקופת הביצוע השוטף, ומכאן ההכרה בהכנסה.

18. העוררת התייחסה להסכם "מלכיה" שאוזכר בהחלטות בהשגות וטענה כי בהסכם כתוב מפורשות שהעבודה תסתיים תוך שמונה חודשים. בפועל העבודות התארכו בעקבות תנאים סביבתיים כמו מזג אוויר, אשר עלול לעכב ביצוע עבודות עפר. עם זאת נטען כי הדבר לא משפיע על ההכרה בהכנסה לצרכי מס, כיוון שההכרה כאמור הינה בהתאם לביצוע בפועל של כל חודש בחודשו.

19. העוררת טענה כי ההחלטה בהשגה עבור תקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020 ניתנה בחריגה של שבעה חודשים מהמועד הקבוע בחוק.

20. בתגובה המשלימה שהעוררת הגישה ביום 18.11.21 נטען כי רשות המסים מעולם לא התייחסה לעוררת, מבחינת קביעת ההכנסה החייבת, בהתאם לסעיף 8א לפקודה. העוררת צירפה פירוט הכנסות בשנת 2018, שם מפורט כי ההכנסות המוכרות לצרכי מס נרשמו והוכרו עם הוצאת החשבוניות ולא לפי התקדמות העבודה.

21. העוררת טענה, בשונה מהנטען בכתבי הערר, כי תקופת ביצוע העבודה בפרויקט "מלכיה" לפי ההסכם עמד על עשרה חודשים מיום קבלת צווי התחלת העבודה. העוררת חזרה על טענותיה כי גם כשמתקבל מכרז פיתוח גדול שזמן ביצועו ארוך, ההכרה בהכנסותיו תהיה בהתאם לביצוע השוטף, כל חודש בחודשו. העוררת טענה כי ברוב הפרויקטים, אם לא בכולם, תקופת ביצוע העבודות לא עוברת את השנה, ולכן גם מבחינה זו רשות המסים מעולם לא ראתה, לצורך



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

הכרה בהכנסה החייבת, בחברות המבצעות עבודות עפר ופיתוח חברות המבצעות עבודות מתמשכות. תימוכין נוספים לעמדה זו, העוררת צירפה הסכם שומה שנערך בינה לבין המשיבה לגבי שנת המס 2016, ממנו עולה שפקיד השומה הכיר בהכנסות החברה שלא בהתאם לסעיף 8א' לפקודה.

22. בסיכומי העוררת שהוגשו ביום 1.2.22 טענה העוררת כי היא סיפקה את כל המסמכים הדרושים לעניין המחלוקת בנושא סעיף 8א לפקודה, ביניהם הסכמי עבודה שהראו כי בדרך כלל תקופת הביצוע בפרויקטים הוא פחות משנה. עוד הוסיפה העוררת כי במצבים מסוימים, תוך כדי ביצוע העבודות יש הפסקות עבודה בלתי צפויות בשל צורך בתיאום בין גופים ממשלתיים, מזג אוויר קשה ותנאים סביבתיים שמחייבים הפסקת עבודה לתקופות קצרות, מצב מלחמה, סגרים ומכשולים במשק. לאחרונה, התפרצות נגיף הקורונה הביאה למצב של הפסקות זמניות בעבודות, ובמיוחד להארכת זמני התיאום בין המשרדים הממשלתיים.

23. העוררת חזרה על טענתה כי היא מדווחת ומשלמת את המיסים המוטלים עליה לפי דיווח הכנסות הנצמחות בכל חודש. מעולם לא חל עליה סעיף 8א לפקודה לצורך דיווח על הכנסות, ולראיה בשנת 2016 נחתם הסכם שומה המחזק טענה זו. בחודש 12/2017 החליט פקיד השומה לאשר את כל דוחות העוררת. העוררת טענה כי המשיבה נוהגת איפה ואיפה כאשר מצד אחד היא לא מחילה את סעיף 8א לפקודה על העוררת בהסכם השומה, אך מהצד השני מחילה את הסעיף בבחינת זכאות העוררת למענקים.

24. לעניין הירידה במחזוריה העוררת טענה כי הירידה נבעה בעיקרה ובאופן ישיר ומשמעותי מהשפעת נגיף הקורונה. בשנים 2017-2019 (עד חודש 03/2019) העוררת זכתה במכרזים בהיקף גדול ולא ניגשה למכרזים חדשים עד תחילת חודש 11/2019, שאז ניגשה לשני מכרזים וזכתה במכרז אחד בהיקף של 300 אלף שקלים. לעומת זאת בשנת 2020 החברה ניגשה לעשרה מכרזים וזכתה רק בשלושה בהיקף של 7.3 מיליון ₪, ובשנת 2021, עד חודש 06/2021 החברה ניגשה לשישה מכרזים וזכתה רק בשני מכרזים בהיקף של 2.9 מיליון שקלים חדשים. לטענתה, הירידה בזכויות המכרזים נבעה בעקבות משבר הקורונה. כמו כן, בחודש אפריל 2020 היה סגר כללי במשק ומחזור העוררת הסתכם באפס, דבר שמאז תחילת פעילותה לא היה.

25. העוררת טענה כי מחזוריה השנתיים תנודתיים, וזאת כיוון שהיקף המחזור מושפע מהיקף המכרז וביצוע העבודות בו, ומתנאי הסביבה בזמן ביצוע העבודות. כמו כן כאשר החברה זוכה בשנה מסוימת במכרזים בהיקף גדול, מטבע הדברים וכיוון שלעוררת כוח עבודה מוגבל, העוררת מפחיתה את מספר ההגשות למכרזים בשנה שלאחר מכן, דבר שמתבטא בתנודתיות המחזוריים. העוררת פירטה את מחזוריה השנתיים מאז שנת 2014 וטענה כי מחזורי החברה השנתיים שמרו לרוב על יציבות ואילו בשנים 2020 ו-2021 המחזור השנתי ירד באופן חד, דבר אשר מצביע על השפעת נגיף הקורונה על המחזור השנתי. לטענת העוררת שיעור הירידה השנתי בשנת 2020 הוא 36% ביחס ל-2019 ו-48% ביחס ל-2018. אין מדובר בירידה טבעית שאינה קשורה לנגיף הקורונה, ולראיה בשנת 2021 קיימת עליית מחזוריים ביחס לשנת 2020.

26. העוררת טענה כי נטל ההוכחה כי הירידה במחזוריים לא נבעה מנגיף הקורונה הוא על המשיבה ובמקרה זה המשיבה לא הביאה כל ראיה התומכת בטענה זו.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

27. בעניין האיחור במתן החלטה בהשגה לתקופת זכאות מרץ-אפריל 2020, נטען כי ההחלטה בהשגה נתקבלה 316 ימים לאחר הגשת ההשגה, והמשיבה התנהגה בזלזול רב והתעכבה בקבלת החלטה בהשגה הרבה מעבר לזמנים שנקבעו בחוק, וזאת למרות תזכורות שנשלחו למשיבה מטעם העוררת. העוררת הפנתה לפסק הדין בעניין ב.ג. ביטחון שם בית המשפט המחוזי קבע כי תכלית ההוראה היא יצירת ודאות אצל הנישום במסגרת זמנים ידועה וקבועה. על כן בהיעדר מניעה או עיכוב כלשהו בשל נסיבות הקשורות לעוסק יש להורות על קבלת ההשגה. לפיכך ביקשה העוררת לקבל את ערר מרץ אפריל 2020, ללא כל קשר ליתר הנימוקים.

ד. טענות המשיבה

28. בכתב התשובה המשיבה התייחסה לרקע לחקיקת חוק התכנית לסיוע כלכלי, תכלית המענק בדבר השתתפות בהוצאות קבועות, לנוסחה שנקבעה לחישוב גובה המענק והמרכיבים בנוסחה הנותנים ביטוי לתכלית המענק. המשיבה פירטה את תנאי הזכאות למענק, והדגישה את התנאי בדבר קיום קשר סיבתי בין הירידה במחזור העסקאות בתקופת הזכאות בהשוואה לתקופת הבסיס לבין ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה.

29. המשיבה טענה כי כדין נדחו השגות העוררת וכי לא הוכח כי היא עונה על תנאי הזכאות למענק. לעוררת פרויקטים מתמשכים מעל שנה והחוק כולל הוראה ברורה שאינה משתמעת לשתי פנים לפיה עוסק ש"חל" בחישוב הכנסתו סעיף 8 א', לפקודה בשל עבודה ממושכת שמשך ביצועה מעל לשנה, יוחרג מזכאות למענק. זהו לשונה הברור של החלטת הממשלה 5015, והמחוקק חזר על הוראה זו גם במסגרת החוק לגבי תקופות הזכאות הבאות שאושרו במסגרתו.

30. המשיבה טענה כי מטרת המחוקק בבחירת ניסוח על דרך ההפניה להוראת ההחרגה הייתה ללכוד את כל העוסקים בעבודות ממושכות. לכן אין מקום לפנות לתכלית שלשמה נחקק סעיף 8א לפקודה בהבנת החקיקה הנוכחית.

31. עוד נטען כי להוראת ההחרגה שלושה רציונליים. הסיבה העיקרית להחרגה היא שמי שיש לו הסכם לעבודה ממושכת מוגן בהסכם ולכל היותר יחווה דחיית הכנסה עקב ההשפעה הכלכלית של הנגיף, אך לא ייפגע בהכנסותיו, שכן הוא יביא את ההסכם לידי גמר ויקבל הכנסתו לידי. זאת בשונה מעוסקים אחרים שלא הצליחו לתת שירות או למכור בתקופת המשבר.

32. המשיבה טענה כי על אף שלרוב הסכמים של עבודה ממושכת מחולקים לעיתים קרובות לשלבים ויש תשלומים בגין השלבים השונים, אין לראות בשלבי העבודה כחלקים עצמאיים. אין להתעלם מהסכם המסגרת, וכי גם אם שלב אחד סבל דיחוי מסוים בהכנסות עקב הקורונה, הרציונל אותו הרציונל ובשונה מכל עוסק אחר, אין פגיעה בהכנסות אלא לכל היותר דחייתן. כמו כן קיים חשש לכפל פיצויים, וכי עוסק מסוג זה יסיים את תקופת החוזה הן עם מלוא התמורה בגין החוזה והן עם המענק.

33. הסיבה השנייה לסעיף ההחרגה היא חוסר היכולת של המשיבה לקבוע את מחזורי הבסיס ומחזורי תקופת הזכאות באופן ודאי. בשונה ממי שמדווחים על המחזורי עסקאותיהם בשוטף בהתאם לתקבוליהם או לביצוע עסקאות, אצל קבלן המדווח או האמור לדווח לפי סעיף 8א לא ניתן לקבוע בוודאות. הכנסות שדווחו אינן משקפות הכנסות נכונות לחודשי הבסיס או הזכאות, ולא מן הנמנע שהן משקפות התחשבנויות ביניים ונעשות בגין מספר חודשים לאחר.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

34. הסיבה השלישית לסעיף ההחרגה היא היעדר צפי לחזרה על ההכנסות וחוסר יכולת לקבוע כי מתקיימת דרישת הקשר הסיבתי בין ירידת המחזורים לבין נגיף הקורונה. הכנסות קבלנים אינן סדירות ואין צפי כי הכנסה מסוימת שדווחה בחודשי הבסיס תהיה דומה גם בשנה שלאחריה, אלא ההכנסות אקראיות וקשורות להתקדמות הפרויקט. בשל כך לא ניתן לקבוע בוודאות כי מתקיימת דרישת הקשר הסיבתי בין ירידת המחזורים הלכאורית לבין התפשטות הנגיף והשפעתו הכלכלית.

35. בנוסף המשיבה הדגישה כי לשון החלטת הממשלה והחוק נוקטות בנוסח "חל בחישוב הכנסתו" וזאת להבדיל מלשון כגון "מדווח בפועל לפי סעיף 8א". לשיטת המשיבה, המחוקק בחר להחריג מהגדרת עוסק כל מי שמחויב לדווח לפי סעיף 8א ואבן הבוחן אינה אם הוא עושה כן בפועל. לשון זו עולה בקנה אחד עם העובדה שסעיף 8א הוא סעיף חובה, וכל נישום המבצע עבודה ממושכת מחויב לדווח באופן המפורט בסעיף זה. המחוקק בחר באבן בוחן שאינה מתבססת על נכונות הנישום לנהוג לפי הוראה זו, אלא להפנות באופן קטגורי לכל מי שחובה זו חלה עליו. כמו כן יש לשים לב לכך שהמחוקק בחר להחריג עוסקים אלה קטגורית. זאת בניגוד לרישא הסעיף, שמחריג מזכאות למענק מי שמכירת זכות במקרקעין היא משמעותית ומהווה "עיסוק". כאן המחוקק לא דרש שיהיה מדובר בגורם עיקרי מההכנסה ומסתפק בכך שסעיף 8א לפקודה חל בחישוב ההכנסה, זאת על מנת למנוע מהמשיבה להיזקק לבדיקות פרטניות של כל עסקה ועסקה ולבחון מה משכה, דבר שיסרבל ויכביד על בדיקת הבקשות. ככל שנטען שהחלטת המחוקק אינה סבירה או הגיונית, הכתובת היא תקיפת החלטה המחוקק, והמשיבה ממילא מחויבת בביצועה בלבד ואינה מוסמכת לנהוג אחרת.

36. המשיבה טענה כי העוררת מוחרגת מזכאות למענק בהתאם להוראות החלטת הממשלה, משחל בחישוב הכנסתה סעיף 8א לפקודה, וכמי שמבצעת עבודות מעל לשנה. העוררת עצמה מציינת בכתב הערר כי היא מבצעת פרויקטים שארכו מעל לשנה. מדובר בסייג מפורש לזכאות שקבע המחוקק בחוק התכנית לסיוע כלכלי ודי בכך לדחיית הערר.

37. בסיכומי המשיבה שהוגשו ביום 22.2.2020 נטען כי גם אם אין להחריג את העוררת בשל סעיף 8א לפקודה, בהתאם למסמכים אותם צרפה העוררת לכתבי הערר ובהתאם לטענותיה בדיונים, העוררת לא הוכיחה קשר סיבתי בין הירידה בהכנסות לקורונה. קשר סיבתי בין ירידת המחזורים לנגיף הקורונה הוא תנאי סף חשוב לצורך קביעת הזכאות למענק, ולא עלה בידי העוררת להוכיח אותו. טענות העוררת להצעות מחיר נמוך במכרזים ותחרות אינם מהווים קשר סיבתי לירידת מחזורים בשל הקורונה. כמו כן בשנת 2019, טרום משבר הקורונה, העוררת ניגשה רק לשלושה מכרזים וזכתה בשניים.

38. לגבי משמעות האיחור במתן ההחלטה בהשגה, המשיבה טענה כי בשונה מחוקי מס אחרים, חוק התכנית לסיוע כלכלי אינו כולל הוראה הקובעת כי אי מתן החלטה במועד תביא לקבלת ההשגה. המשיבה הפנתה לפסיקה המאבחנת את ההבדל בין הוראות חוק מצוות להוראות חוק מנחות. לטענת המשיבה אי קביעת הסנקציה נעשתה בכוונת מכוון, תוך שהיא מפנה להיקף הבקשות וההשגות חסר התקדים שהוגש תוך פרק זמן קצר. כמו כן נטען כי המחוקק קבע פתרון אחר לעיכוב אפשרי במתן החלטות והוא מקדמות על חשבון המענק. המשיבה טענה כי



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

במקרה של הפרת הוראת חוק מנחה, ניתן להסתפק בסעדים פחות דרסטיים כגון: קביעת הוצאות או שלילת הוצאות וכי יש להתחשב בשיקול התקציבי שעולה מקבלה אוטומטית של עררים בהם הרשות חרגה מהמועד לקבלת ההחלטה.

39. עוד טענה המשיבה כי אין מקום לקבלת ערר 21-1707 עקב האיחור במתן התשובה בהשגה, כיוון שהעוררת איננה זכאית למענק והפנתה לערר 21-1664 **ארג'נטרו אחזקות בע"מ נ' רשות המסים** (31.1.22) (להלן: "**עניין ארג'נטרו**") , שם נקבע כי אין לנתק בחינת משמעות איחור במתן החלטה בהשגה משאלת הנזק או העוול שנגרם לעוסק בשל האיחור, וכי ככל שהעוסק זכאי למענק הדבר יהווה משקל משמעותי בהחלטה לקבל את הערר רק בשל האיחור במתן ההחלטה בהשגה. במצבו בו העורר אינו זכאי למענק, האיחור במתן ההחלטה בהשגה אינו גורם לפגיעה כלכלית בעוסק.

ה. טענות הצדדים שהועלו בדיונים

40. בדיון הראשון העוררת טענה כי ירידת המחזורים שחוותה נבעה בגלל הקורונה, כיוון שכמות המכרזים הצטמצמה בשנת 2020. העוררת זכתה בפחות מכרזים ולכן היו פחות הכנסות. כמו כן קבלנים רבים מגישים הצעות בהפסד על מנת לשמור על קיום העסק. נטען כי לפני הקורונה העוררת הייתה מגישה בין 10-20 הצעות בשנה, והייתה זוכה במספר מכרזים. בזמן האחרון, עקב התחרות הקשה, העוררת זכתה רק בשני מכרזים בשנה. בשנת 2019 לא היו כמעט זכויות, ובשנת 2021 היו שתי זכויות. עד למועד קיום הדיון, מתוך 8-10 הצעות שהוגשו.

41. נטען כי הסיבה לכך שבחודש אפריל 2020 ההכנסות ירדו לאפס הייתה שהפועלים והעובדים פחדו לצאת לעבוד. עוד נטען כי היו עיכובים בביצוע העבודות בעקבות הקורונה. בתקופת הסגרים הייתה הקפאה, אמנם ענף הבנייה עבד כרגיל, אך העוררת אינה עוסקת בעבודות בנייה רגילות, אלא עבודות עפר ופיתוח כבישים. ענף זה לא עבד כרגיל והייתה גם ירידה למי שעבד עם החברה הכלכלית, כאשר חלק מהירידה היא בעקבות הקורונה.

42. ב"כ העוררת טען כי לאורך כל שנות קיומה, משנת 1980 ועד היום, העוררת דיווחה כל חודש בחודשו על עבודות שבוצעו באותו חודש, ולא בהתאם לסעיף 8א'. החברה הוגדרה בענף עבודות עפר, והעבודות לא מדווחות על בסיס עבודה מתמשכת. בסוף השנה העבודה שבוצעה בדצמבר נכנסת כהכנסה של השנה שלפני. הסכם השומה שנחתם בשנת 2016 עסק בתוספת דיבידנד למנהלים, ללא קשר לגובה ההכנסה. העוררת טענה כי לא ייתכן שפקיד שומה רואה את אופן הדיווח בצורה מקרן הפיצויים, על מנת לשלול זכאות ממענק. עוד נטען כי העוררת היא עוסק בענף 4211, וזהו ענף שלפי פקיד שומה לא חל עליו סעיף 8א' לפקודה.

43. המשיבה טענה כי פרויקט "מלכיה" הוא פרויקט מתמשך. החוזה והמכרז יצאנו בינואר 2018, העבודות התחילו בספטמבר של אותה שנה ונמשכו כ-20 חודשים עד מרץ 2020. על העוררת להוכיח שהפרויקט התעכב בעקבות הקורונה, והאישור שהוצג מהחברה הכלכלית ביום 22.11.21 לא מוכיח שהעיכובים הם בעקבות הקורונה אלא בגלל גשם, הוט ובזק. הקורונה אינה קשורה לנזקים או לעיכוב העבודות, ככל שנגרמו. יודגש כי טענה זו חסרת היגיון, כאשר מגפת



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- הקורונה התפשטה החל מחודש מרץ 2020 ואילך. לא ברור כיצד המשיבה ציפתה שהעוררת תצביע על הימשכות עבודות בעקבות משבר הקורונה לגבי עבודות שבוצעו בתקופת הבסיס.
44. המשיבה ציינה בדיון כי בכתב הערר, בכתב ההשגה וגם בשיחה עם מפקחת מטעם המשיבה הודתה העוררת כי ייתכן ומבצעת פרויקטים שמשכם מעל שנה. בנוסף פרויקט אליפלט גם הוא פרויקט מתמשך שהתחיל בשנת 2018 והסתיים בשנת 2020. המשיבה טענה כי ביקשה מהעוררת להציג מסמכים בקשר לפרויקט זה, וכי גם הוועדה ביקשה מהעוררת לצרף את החוזה, אך העוררת לא המציאה מסמכים אלה.
45. המשיבה טענה כי הסכם השומה שנערך בשנת 2016 לא מצביע על כך שלא היה חישוב בהפסד לפי סעיף 8א לפקודה שבא לידי ביטוי בהסכם, אך המשיבה הודתה כי לא בחנה את הסכם השומה. המשיבה טענה כי לא ידוע לה דבר על תחומי פעילות שלא חל עליהם סעיף 8א לפקודה, וכי את הוראת ההחרגה בוחנים לפי אופי פעילות העסק ולא לפי תחום הפעילות. במקרה זה קיימים פרויקטים שארכו מעל שנה, ולכן חוק התכנית לסיוע כלכלי מחריג את העוסק, ללא קשר באיזה תחום קבלנות הוא עוסק. כמו כן אין דרך לדעת אם מדובר בעבודות עפר טהורות, שלדברי העוררת מוחרגים לחלוטין מסעיף 8א לפקודה.
46. המשיבה הסכימה כי אם העוררת תצליח להוכיח שפרויקטים שביצעה בהם עבודות בוטלו לחלוטין עקב הקורונה, הדבר יביא לשינוי בעמדתה, אך אם הפרויקטים רק נדחו, זה לא מספיק לקביעה כי העוררת אינה מוחרגת מזכאות.
47. בתום הדיון הורנו לעוררת להמציא מסמכים נוספים על מנת לבחון האם היא עומדת בתנאי הסף של דרישת הקשר הסיבתי. לאחר קבלת המסמכים המשיבה התבקשה לתת דעתה לנתונים בעניין היקף המכרזים בהם זכתה העוררת, שכן נתונים אלה מעמידים בספק רב את עמדת המשיבה גם ביחס להחרגת העוררת בעקבות החלת סעיף 8א לפקודה. ממסמכים אלה נראה כי לא מדובר בדחיית הכנסות אלא בירידה בהכנסות. במהלך השנים האחרונות מחזורי העוררת עמדו על סך של בין 9-13 מיליון ₪, ובין השנים 2020-2021 המחזוריים ירדו ל-6 מיליון ₪ ופחות מכך.
48. לאחר הדיון הראשון העוררת המציאה טבלאות מפורטות לעניין המכרזים אליהם ניגשה העוררת בין השנים 2019-2021, ובסוף שנת 2017 עם פירוט האם זכתה ואם זכתה מהו ההיקף הכספי של המכרזים.
49. בתגובת המשיבה לאחר הדיון מיום 13.12.21 נטען כי כפי שעלה בדיון העוררת זכתה בפחות מכרזים בשל המחיר והתחרות הרבה בין הקבלנים, ולא בשל הקורונה. בחינת הקשר הסיבתי לא נבחנה בשלב בירור עניינה של העוררת שכן העוררת ממילא מוחרגת מזכאות למענק. גם אם יוחלט כי יש לבחון את הקשר הסיבתי לקורונה, עולה כי מספר הזכיות אינו קשור להתפשטות המגפה כלל, כיוון שלפי העוררת גם בשנת 2019 זכתה רק בשני מכרזים.
50. המשיבה הדגישה כי מרשימת המכרזים אותה הציגה העוררת עולה שבשנת 2019, טרם התפשטות הקורונה, העוררת ניגשה ל-3 מכרזים וזכתה ב-2 מתוכם בהיקף כספי של 3.8 מיליון ₪, בשנת 2020 ניגשה ל-10 מכרזים וזכתה רק ב-3 בהיקף כספי של 8.3 מיליון ₪, כשמתוכם



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- סכום של 6.5 מיליון בחודשים מאי-אוגוסט 20'. כמו כן בחודשים פברואר-יוני 21 זכתה העוררת במכרזים של 7 מיליון ₪.
51. בדיון השני העוררת טענה למרות שזכתה בשנת 2021 במכרזים בהיקף של 7 מיליון ₪, יש להפריד בין הזכייה לבין מה שבוצע בפועל, וכיצד העבודות בוצעו עם סגרים והגבלות. ב"כ העוררת טען כי שאלת הקשר הסיבתי שעלתה היא הרחבת חזית, וכי לא ניתן להוכיח חד משמעית כי הקורונה גרמה לנזק ובאיזה היקף, אך חד משמעית תקופות הסגרים השפיעו על הכנסות העוררת. בשנת 2019 היה היקף עבודה מספק ולכן העוררת לא ניגשה למכרזים, אך בשנת 2020 הייתה ירידה משמעותית.
52. ב"כ העוררת טען כי לא קיבל החלטות הדחייה מהמשיבה בשום שלב בהליך המנהלי וכי החלטות אלה נשלחו ישירות לוועדה. לטענת ב"כ העוררת לא זכורה הטענה שאין קשר סיבתי בכל החלטות המשיבה. כמו כן לקח למשיבה יותר משמונה חודשים כדי לתת תשובה באחת ההשגות, בניגוד להוראות החוק.
53. ב"כ המשיבה טענה כי בהחלטות בהשגות המשיבה התמקדה בסיבת הדחייה של סעיף 8א לפקודה, אך כי בהחלטה הדוחה את בקשת העוררת לחודשים ספטמבר-אוקטובר 2020 ולחודשים נובמבר-דצמבר 2020 צוין גם כי קיימת ירידה טבעית. וכי העוררת בהשגותיה התייחסה לקשר הסיבתי.

ו. דיון והכרעה

54. נקדים ונציין, כי לאחר בחינת טענות הצדדים והמסמכים שצורפו לתיקי הערר, החלטנו לקבל את העררים. המדובר במקרה בו המשיבה שללה את זכאות העוררת למענקים תוך שנפלו פגמים מהותיים בהליך המנהלי וזאת כשגם לגופו של עניין, לא היה מקום להורות על החרגת העוררת מזכאות למענקים בהתאם לסעיף 8 א' לפקודה, הכל כפי שיפורט להלן.

המסגרת הנורמטיבית – מענק השתתפות בהוצאות קבועות

55. ביום 24.4.20 פורסמה החלטת ממשלה מס' 5015, במסגרתה החליטה ממשלת ישראל להעניק "מענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה" (להלן: "**החלטת הממשלה**"), עבור תקופת הזכאות מרץ – אפריל 2020. ביום 29.07.20 פורסם חוק התוכנית לסיוע כלכלי אשר במסגרתו נקבעו תנאים דומים לזכאות למענק עבור תקופות זכאות נוספות. מטרת החלטת הממשלה הייתה לסייע לעסקים אשר פעילותם העסקית נפגעה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של נגיף הקורונה, בכך שיינתן מענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות. במסגרת החלטת הממשלה נקבעה תקופת מענק לחודשים מרץ – אפריל 2020, לעוסקים העומדים בתנאי הזכאות למענק.
56. סעיף 1 להחלטת ממשלה קובע חמישה תנאים מצטברים לזכאות למענק. בסעיף 1(ג) נקבע התנאי:

"**ירידת מחזור העסקאות בתקופת המענק נגרמה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף covid-19.**"



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

57. תנאי דומה נקבע בסעיף 8(3) לחוק התוכנית לסיוע כלכלי:

"(3) הירידה במחזורי העסקאות כאמור בפסקה (2) נגרמה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש";

58. תכלית החלטת הממשלה והחוק היא מתן פיצוי בגין השפעת נגיף הקורונה ולא רק בעקבות ירידה "טכנית" בין מחזורי תקופת הבסיס למחזורי תקופת הזכאות. דרישת הקשר הסיבתי עומדת בבסיס תכלית החלטת הממשלה והחוק ומהווה תנאי מקדמי לזכאות למענק. בכל תקופת זכאות, קבלת המענק מותנית בכך שהירידה במחזור העסקאות, בהשוואה לתקופה מקבילה בשנת 2019, היא כתוצאה מההשפעה הכלכלית של נגיף הקורונה.

59. סוגיית הקשר הסיבתי בהקשר מענקי הקורונה נדונה במספר רב של החלטות ועדות הערר (ראו לדוגמא ערר 1030-21 א.ל. ניהול אולמות חתונה נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 24.3.2021); ערר 1007-21 יתד טכנולוגיות נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 8.3.2021); ערר 1005-21 טי ג'אט סיסטמס 2006 נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 9.3.2021) (להלן: עניין טי ג'אט)) וערר 1008-21 תחנת דלק היצירה בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 31.01.2022).

60. תנאי נוסף שנכלל בסעיף 1(א) להחלטת הממשלה קובע כי למענק זכאי עוסק אם מחזור עסקאותיו בשנת 2019 לא עלה על 20 מיליון ש"ח. נוסף על תנאים אלה, סעיף 5 להחלטת הממשלה מגדיר מיהו "עוסק" הזכאי למענק. בהתאם להגדרה, "עוסק" הוא "חייב במס" כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, למעט עוסקים מסוגים שונים המפורטים בגוף ההגדרה, וביניהם:

"מי שעיסוקו במכירת זכות במקרקעין המהווה מלאי עסקי בידו או שבשנת המס 2019 ו-2020 חל בחישוב הכנסתו סעיף 8א לפקודה, בשל עבודה מתמשכת שמשך ביצועה מעל שנה" (להלן: "ההחלטה") (ההדגשות אינן במקור).

ז. **תכלית החרגת עוסק " בשל ביצוע עבודה מתמשכת שמשך ביצועה מעל שנה "**

61. סעיף 8א לפקודת מס הכנסה מגדיר מהי עבודה ממושכת:

"עבודה ממושכת" - עבודה שמשך ביצועה עולה על שנה, לרבות עבודות בניה בבניין בידי מי שמבצע את העבודה על פי הזמנתו של אדם אחר ולמעט בניית בנין בעלו;



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

62. סעיף 8א(ב) לפקודה מסדיר את אופן הדיווח של נישומים העוסקים בעבודה ממושכת. על פי הוראות הפקודה, עוסקים אלו ידווחו על סמך אומדנים של חלק העבודה שביצעו באותה שנת מס. סעיף 8א הוסף לפקודת מס הכנסה בתיקון מס' 54 משנת 1982, על רקע האינפלציה ומטרתו הייתה למנוע את דחיית הדיווח על ההכנסות לשלב השלמת העבודה הממושכת.

"בעבודות הנמשכות למעלה משנה קשה מאד לקבוע את התוצאות העסקיות כל עוד לא נסתיימה העבודה; קושי זה גדול במיוחד בתקופת אינפלציה. לעומת זה אין כל סיבה לדחות את תשלום המס עד לתום תקופת הבניה אלא אם הנישום ישלם את מחיר הדחיה וגם זאת בהתחשב בגורם האינפלציוני. משום כך ניתנת לנישום הברירה ובתנאי שהמס לא יישחק, כלומר הנישום ישלם בשל דחיית התשלום ריבית והפרשי הצמדה." (הצ"ח 1548, י"ג בסיוון התשמ"א, 15.6.1981 בעמ' 437).

63. בערר 1225-21 אלרון קבלני חשמל בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 23.09.2021) (להלן: "עניין אלרון") וערר 1071-21 ק. סלאמה בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 22.06.21) (להלן: "עניין סלאמה"), קבענו כי תכלית חקיקת תיקון 54 לפקודה הנוגעת לאופן הדיווח של הכנסות מעבודה ממושכת הן תיקון העיוות שנוצר בדיווחים על הכנסה בעקבות העלייה באינפלציה ותיקון העיוות שנוצר בדיווחי עוסקים שמשיך העבודות שביצעו מעל שנה, על מנת לאפשר גביית מס קרוב ככל שניתן לחישוב המס בפועל. מהוראות החוק ניתן ללמוד כי הסיבה להחרגת עוסקים שחל בחישוב הכנסתם סעיף 8א לפקודה נובעת מאחר ודיווח על סמך אומדנים אינו משקף בהכרח את הנזק שנגרם לעוסק, נזק שעל פי הנוסחה שנקבעה בחוק, אמור להתבטא בירידת המחזורים בין מחזורי הבסיס לזכאות. (ראה ערר 1070-21 הגר רם תשתיות בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 22.06.21) (להלן: "עניין הגר רם").

ח. ההחלטה להחרגת העוררת מזכאות למענק נעשתה על סמך מסד נתונים חלקי וללא ביצוע בדיקה ראויה

64. תחולת סעיף 8א לפקודה כרוכה בדיווח על בסיס הערכה ואומדן. במקרה זה החלטות המשיבה לשלול את זכאות העוררת למענקים נעשתה מבלי שהמשיבה בחנה את החוזים וההתקשרויות מול לקוחות העוררת. ההחלטה על שלילת המענקים התקבלה על סמך בחינת כרטיסות ומאזני בוחן וזאת מבלי שהמשיבה טרחה לפנות למשיבה בבקשה להמציא חוזים מהם ניתן ללמוד על התקשרויות לביצוע עבודות שמשכן מעל שנה.

65. על חוסר הסבירות בהתנהלות המשיבה ניתן ללמוד מהעובדה שרק לאחר הגשת העררים, המשיבה ביקשה מהוועדה שתורה לעוררת להמציא העתק מהחוזה של פרויקט אליפלט. יובהר כי כתב הערר הוגש ביום 20.8.21 ורק ביום 12.10.21 המשיבה ביקשה לעיין במסמך זה. העוררת הגישה השגה על החלטת המשיבה כבר ביום 17.10.20 ובמשך תקופה העולה על שנה (ממועד הגשת הבקשות למענקים), המשיבה לא טרחה לבצע בדיקה מעמיקה ולבקש לעיין במסמך שלטענתה הוא מסמך מהותי לשם קבלת החלטה בהשגה.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

66. במהלך הדיון הראשון, אישרה ב"כ המשיבה כי בשלב ההשגה לא בחנה את החוזה של פרויקט "אליפלט" וכי ההחלטה שבוצעה עבודה ממושכת גם בפרויקט זה, הסתמכה על טענת העוררת (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון הראשון, ש' 26).

67. המשיבה דחתה את בקשות העוררת למענקים לאחר שמצאה כי לעוררת פרויקטים אשר משך ביצועם מעל שנה (פרויקט "מלכיה" ופרויקט "אליפלט"). כאמור, החלטות אלו הסתמכו על כרטיסות העוררת בפרויקט "מלכיה" ועל נתונים שעלו ממאזני הבוחן לשנים 2018-2020 לגבי פרויקט, אליפלט" (ראה ההחלטות בהשגות מיום 25.7.21 ו-29.8.21).

68. המשיבה קבעה כי מדובר בעבודות מתמשכות מבלי שבדקה את החוזים, יומני העבודה, חשבוניות ואישור תשלום שנערכו מול לקוחות אלו. ההחלטה בהשגה לתקופת זכאות מרץ-אפריל ניתנה בחלוף למעלה מ-10 חודשים ממועד הגשת ההשגה. במשך כל תקופה זו המשיבה לא פנתה לעוררת ולא ביקשה ממנה להמציא חוזים על מנת לקבוע כי אכן מדובר בהתקשרויות לביצוע עבודות מתמשכות מעל שנה. למעלה מן הצורך, בחינה של מסמכים אלה, באופן חריג בשלב הערר, מעלה כי ספק אם מדובר בעבודה מתמשכת.

ביצוע העבודות במסגרת פרויקט מלכיה

69. בסעיף 1.5 למכרז להתקנת תשתיות ציבוריות בהרחבה קהילת בקיבוץ מלכיה: (להלן: "פרויקט מלכיה") מצוין משך הזמן לביצוע העבודות על פי ההסכם:

"על הזוכה יהיה להתחיל בביצוע העבודה בתוך שבעה (7) ימים מיום קבלת צו תחילת

עבודה ולהשלימה תוך 10 חודשים יום מיום קבלת הצו." (ההדגשות אינן במקור –

ע.ב.)

70. גם בנספח ד' לתמצית החוזה בפרויקט מלכיה, מצוין בסעיף 7 כי על הקבלן לסיים את ביצוע העבודות בתוך 10 חודשים ממועד קבלת הצו. עוד צוין, שבגין כל יום איחור הקבלן ישלם פיצוי מוסכם בסך 1,000 ₪ ליום.

71. בסעיף 35 לחוזה מפורטת התחייבות הקבלן לסיים את העבודות תוך 10 חודשים, אלא אם ניתנה ארכה להשלמת העבודה על ידי המפקח (סעיף 35.2 לחוזה).

72. מעיון במסמכי החוזה ניתן להתרשם כי ההסכם לביצוע העבודות בפרויקט מלכיה היה למשך תקופה שפחות משנה, ולא היה מקום להורות על החרגת העוררת מזכאות למענק בשל פרויקט זה. העבודות בפרויקט זה נמשכו מעבר לשנה, בשל נסיבות שאינן קשורות בעוררת.

73. מעיון בכרטיסות שצורפו על ידי המשיבה לתיק הערר, עולה כי ההכנסות מפרויקט מלכיה נפרשו על פני כ-20 חודשים (בין התאריכים 30.9.18-31.7.20). הקביעה כי מדובר בעבודה מתמשכת התבססה על סמך נתוני חשבוניות חלקיים בלבד. מדובר בהתנהלות בעייתית וספק אם היה מקום לשלול זכאות עוסק ממענק בנסיבות אלה. המשיבה כרשות מנהלית לא התייחסה לגבי



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

משך ביצוע העבודות בפועל והאם נגרמו עיכובים בשל גורמים שאינם תלויים בעוררת. אין ספק כי מדובר בנתונים שעל המשיבה היה לשקול במסגרת החלטתה.

74. לאחר דרישת המשיבה לקבל מסמכים נוספים, ביום 21.11.21 העוררת הגישה לתיק הערר מכתב מטעם מר מאיר כושי לוי, מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח הגליל העליון בע"מ. במסמך זה אישר מנכ"ל החברה הכלכלית כי העוררת ביצעה את העבודות בפרויקט "מלכיה" החל משנת 2018. במסמך צוין כי העבודות היו אמורות להימשך כעשרה חודשים מיום תחילת העבודה, אבל חלו עיכובים בביצוע העבודה, דבר שהביא להימשכותם מעבר למועדים שנקבעו בחוזה:

"כתוצאה מכוח עליון כגון מזג אוויר, עיכובי חברת בזק, חברת חשמל, הוט, וכתוצאה מכך התעכבה העבודה מעבר לזמן הקצוב בהסכם".

75. כאמור, בשלב ההשגה המשיבה לא פנתה לעוררת על מנת לברר את פרטי ההסכם, האם נגרמו עיכובים בשל גורמים שאינם תלויים בעוררת, אלא קיבלה החלטה על סמך מסד נתונים חלקי ביותר. חמור מכך, גם לאחר שנתונים אלה הועלו במסגרת הערר (כשבמהלך ניהול הערר המשיבה ביקשה להמשיך ולבצע בירור עובדתי), המשיבה נמנעה מלבחון עמדתה בשנית לנוכח נתונים אלה והמשיכה להתבצר בעמדה שהעוררת אינה זכאית למענק. זה המקום לציין כי העוררת הגישה את הבקשה למענק בהתאם לדרישות החוק. ככל שהמשיבה סברה כי העוררת אינה זכאית למענקים, על המשיבה רובץ הנטל להוכיח כי המשיבה ביצעה עבודה מתמשכת מעל שנה וחל עליה סעיף 8 א' לפקודה.

76. המשיבה בתגובתה מיום 13.12.21 טענה שלעוררת פרויקטים שאורכים מעל שנה כפי שעלה משיחות שנערכו עם העוררת לצורך מתן החלטה בהשגה. במסגרת הליכי הערר, הצדדים הגישו מאות עמודי נספחים ועל אף זאת, המשיבה לא המציאה תיעוד אודות שיחות אלו. בניסיון לבסס טענה זו, ב"כ המשיבה הפנתה לגרסת בעלי העוררת בדיון הראשון, בעת שציין שייתכן והיו עבודות שבוצעו יותר משנה: **"יש שנתיים, שנה וחצי בהתאם לגודל העבודה"**.
77. כפי שנקבע לאחרונה ב עמ"נ 48298-11-21 מאגמה ישראל פרויקטים בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 12.06.2022) (להלן: **"עניין מאגמה"**), ועדת הערר אינה רשאית לקבוע קביעות עובדתיות בלא שתישמענה טענות ותובאנה ראיות בפניה בעניינים אלו:

"לא ניתן לקבל את הסתמכותה של ועדת הערר על אמירות-אגב שנאמרו על ידי בעל המניות של המערערת בדיון בערר, בסערת נפש, בעת שנדונה הצעת הפשרה של הוועדה. לא ניתן לראות בהתנהלות זו משום הליך ראוי והוגן של הבאת ראיות, בוודאי כאשר אין למערערת או לבעל המניות שלה כל מודעות להלך המחשבה של ועדת הערר שהוביל למתן החלטתה כפי שניתנה."

78. המשיבה בכתבי התשובה חזרה על הרציונל העומד לטענתה, בהחרגת עוסקים שחל בהכנסתם סעיף 8 א' לפקודה, מבלי שבחנה האם בעניינה של העוררת אכן מתקיימות עבודות שמשכן מעל שנה. המשיבה הפנתה לקביעות העובדתיות בהשגות, מבלי להתייחס למסמכים שצירפה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

העוררת בהליכים אלו. המשיבה נמנעה מלהתייחס לעובדה כי משך העבודות שצוינו בהסכם מלכיה עמד על 10 חודשים, כאשר העוררת הציגה ראיות לסיבה שבגינה נגרם עיכוב בביצוע העבודות. היעדר התייחסות המשיבה לממצאים עובדיים, שיש בהם לתמוך בטענות העוררת הוא בעוכרי המשיבה, במיוחד בנסיבות בהן מוטל עליה הנטל להוכיח כי יש להחריג את העוררת מזכאות למענק. לא בכדי גם בסיכומי המשיבה שנפרשו על פני 13 עמודים, לא ניתנה התייחסות כלשהי לכך שהעבודות היו אמורות להימשך 10 חודשים בלבד וכי הימשכות העבודות מעבר לשנה נגרמה בשל נסיבות חיצוניות שאינן תלויות בעוררת.

79. בנסיבות העניין, היה ראוי שהמשיבה תשקול עמדתה במסגרת הליכי הערר, לאור החוזים שהומצאו במהלך ההליך, ומהם עולה כי ההתקשרויות היו מלכתחילה לתקופה של פחות משנה. כפי שקבענו לא אחת, רשות מנהלית מוסמכת לשקול מחדש את הנתונים שלפניה ולשנות מהחלטתה הקודמת על סמך נתונים חדשים שיובאו לפניה (ראה ע"מ 6186/17 ברקוביץ נ' המועצה המקומית מבשרת ציון (פורסם בנבו 25.11.18)).

ביצוע העבודות במסגרת פרויקט אליפלט

80. בהשגות המשיבה טענה כי העוררת ביצעה עבודות בפרויקט אליפלט שהתחיל בשנת 2018 והסתיים בשנת 2020.

81. קביעה זו הסתמכה על נתונים ממאזני הבוחן לשנים אלו. קביעה זו הועלתה מבלי שנעשתה כל בחינה של חוזה העבודה וביצוע העבודות בפרויקט זה. למרות שהמשיבה לא בדקה את החוזה בין הצדדים, באופן חריג אפשרנו לעוררת להמציא מסמך זה.

82. העוררת צירפה חוזה המתייחס למכרז מספר 11890-2014 המתייחס לביצוע העבודות ביישוב אליפלט. המדובר במכרז מטעם משרד הבינוי והשיכון שהתקיים כבר בשנת 2014. מהמסמכים שצורפו לתיק עולה כי מדובר בהסכם מסגרת אליו מצורף כתב כמויות. כפי שיפורט בסעיף ט', אין המדובר ב"הסכם פאושלי", וזאת כשהמשיבה לא נתנה דעתה לאופן ההתחשבות בין העוררת למזמין העבודה. יתרה מכך, המשיבה לא הציגה ראיות מהם ניתן ללמוד האם מדובר בהסכמים לביצוע עבודות נפרדות. העוררת לא צירפה ראיות מהן ניתן ללמוד כי העבודות מלכתחילה היו אמורות להימשך מעל שנה. הקביעה כי מדובר בעבודה מתמשכת נסמכה על זהות הפרויקט בלבד. קביעה השוללת זכאות עוסק ממענק, צריכה להתבסס על מסד ראיתי מלא כגון: חוזים, חשבוניות, יומני עבודה ולא על סמך בדיקה חלקית. בנסיבות העניין, המשיבה אפילו לא טרחה לדרוש מסמכים אלה מהעוררת טרם שלילת הזכאות על מענק.

ט. אי תחולת הוראות סעיף 8א לפקודה בעניינה של העוררת

83. אין מחלוקת כי העוררת לא דיווחה על הכנסותיה בהתאם להוראות סעיף 8א לפקודה. אף במידה והמשיבה הייתה מוכיחה כי העוררת ביצעה עבודות שמשכן מעל שנה, נשאלת השאלה האם היה מקום להחיל בחישוב הכנסותיה של העוררת את סעיף 8א לפקודה.

84. מההסכמים, הכרטסות והחשבוניות שצורפו על ידי העוררת, ניתן ללמוד כי הכנסות העוררת מהפרויקטים לא היו קבועות מראש, והיו מבוססות על כתב כמויות שצורף להסכמים ובו



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

נקבעה התמורה בגין החומרים והעבודות לסוגיהם השונים. ההסכמים המתייחסים לפרויקט מלכיה ואליפלט הם "חוזי מסגרת". בהתאם להסכמים, העוררת זכאית לקבל תמורה אחת לחודש, בהתאם לחשבון ביניים אשר יפרט את העבודות שהיא ביצעה. ההסכמים אינם בגדר "הסכם פאושלי", שכן הם מבוססים על כתבי כמויות. החשבונות החלקיים שנערכו מדי חודש בחודשו ניתנים להפרדה ומשקפים את העבודות שהעוררת ביצעה בפועל. על סמך אותם חשבונות חלקיים הניתנים להפרדה, העוררת דיווחה למשיבה מבלי שהיה מקום לערוך אומדנים. זאת ועוד, העוררת בהיותה הקבלן המבצע, קיבלה תמורה בנפרד בגין כל אחד מעשרת החשבונות החלקיים בפרויקט מלכיה. אין חולק כי כל אחד מאותם חשבונות חלקיים התייחס לביצוע עבודות שמשכן פחות משנה.

85. ההסכמים בפרויקט מלכיה ואליפלט לא התנו את התמורה בהשלמת אבני דרך כאלו או אחרות, והוא הקנה לעוררת תמורה בגין עבודותיה בפועל על בסיס חודשי. בנסיבות אלה, לא חל אומדן בחישוב ההכנסה השנתית של העוררת, שכן ההכנסה מפרויקטים אלה, הייתה הכנסה שוטפת. כיוון שכך, לא מדובר בעבודה ממושכת שניתן לדווח על ביצוע של חלקים ממנה על בסיס הערכה ואומדן, כפי שמחייב סעיף 8 לפקודה (ראה עניין נ.ע. הנדסה, פסקה 43).

86. בעניין אלרון קבענו שתכלית ההחרגה היא למנוע מצב שבו ירידת המחזורים אינה משקפת את הנזק שנגרם לעוררת בעקבות ההשפעה הכלכלית שנגרמה בעקבות התפשטות נגיף הקורונה. מעיון בדוחות ESNA של העוררת ניתן להתרשם בירידה החדה בהכנסותיה של העוררת במהלך משבר הקורונה. בין השנים 2014-2019 העוררת דיווחה מדי שנה על הכנסות בסך שנה בין 8.9-13.2 מיליון ₪. בשנת 2020 הכנסות העוררת הסתכמו בסך 6.2 מיליון ₪ בלבד. העוררת בסעיף 2 לסיכומיה אף ערכה חישוב דו שנתי של הכנסות העוררת בין השנים 2014-2021. מחישוב זה ניתן ללמוד כי בתקופות הזכאות (בין השנים 2020-2021), הכנסות העוררת הסתכמו בסך 13.9 מיליון ₪ בלבד וזאת כשבשנים קודם לכן ההכנסות הדו שנתיות הסתכמו בסך שנה בין 20.9-24.2 מיליון.

87. כאמור, קביעת המשיבה כי העוררת אינה זכאית למענקים התבססה על נתוני כרטסות ומאזני בוחן משני פרויקטים, מהם עלה לכאורה שבוצעו עבודות שנמשכו מעל שנה. במקרה זה לא רק שהמשיבה לא ביצעה בדיקה יסודית טרם שלילת המענקים, אלא שאף לא התייחסה לשוני בין קבלני ביצוע המקבלים תמורה על פי שלבי ביצוע לבין קבלני ביצוע הפועלים על פי הסכם פאושלי, שבו נקבע המחיר הסופי של העבודה בכללותה, מבלי לתמחר את מחיר העבודה ומחירי החלקים של המרכיבים השונים של העבודה.

88. בעניין אלרון קבענו את הדברים הבאים הנכונים גם למקרה זה:

"במקרה של קבלן המבצע עבודה על פי הסכם פאושלי, הנמשכת מעל שנה, בהתאם להוראות סעיף 8 א' פקודה, הוא נדרש בתום שנה קלנדרית להעריך מהו החלק מהעבודה שכבר בוצע, ולדווח בהתאם על הכנסתו. מאידך, קבלן המבצע עבודה על פי שלבי ביצוע, אינו נדרש לערוך אומדן שכן הכנסותיו משקפות את שלבי העבודה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

שבוצעו בפועל. קבלן המבצע עבודה לפי שלבי ביצוע עורך את דוחותיו לפי ההכנסות שלו בפועל ולא על פי אומדנים, בדומה לכל נותן שירותים אחר, ולכן בעסק כזה לא ניתן לומר שבחשוב ההכנסה חל סעיף 8א לפקודת מס הכנסה.

89. כאמור, אף במידה והמשיבה הייתה מציגה ראיות מהן ניתן ללמוד כי העוררת ביצעה עבודות הנמשכות מעל שנה, אנו שותפים לעמדה שנקבעה בעניין ק. סלאמה, לפיה כאשר העבודה מופרדת לחלקים קצרי מועד, העוסק אינו נדרש לדווח על בסיס אומדן. במקרים אלה סעיף 8א לא "חל" בחישוב ההכנסה, שכן אין לו כל השפעה על חישוב ההכנסה. במקרים אלו, נכון יותר לראות כל תת יחידה בפרויקט כ"עבודה" נפרדת לעניין סעיף 8א. בנסיבות בהן מדובר במתן פרשנות התכלית החקיקתית עליה עמדנו כאן בהרחבה, היא הפרשנות על פיה מדובר בביצוע עבודה העשויה מקשה אחת ואיננה ניתנת לחלוקה לתתי יחידות עבודה נפרדות, אשר משך ביצועה עולה על שנה (ראה גם ערר 1185-21 יגאל חיון הנדסה בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 22.8.2021)).

90. כפי שקבענו בעניין אלרון, בנסיבות בהן העבודה מופרדת לחלקים לפרקי זמן קצרים שאינם עולים על שנה והעוסק אינו נדרש לדווח על בסיס אומדן, הרי שבמקרה כזה סעיף 8א לא "חל" בחישוב ההכנסה, שכן אין לו כל השפעה על חישוב ההכנסה. (ראה 1268-21 נ. ע. הנדסה יזמות (2001) בע"מ נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 22.8.21)) (להלן: "עניין נ. ע. הנדסה"). במקרים אלו, שלילת מענקים באופן קטגורי, מבלי שהמשיבה בוחנת את אופי הפעילות של העוסק ודיווחיו, עומדת בסתירה לתכלית החלטת הממשלה והחוק, לסייע לעסקים שנפגעו בשל ההשפעה הכלכלית של נגיף הקורונה.

י. תחולת החרגת עוסק שרק חלק קטן מהכנסותיו הן מעבודות שמשכן מעל שנה

91. מעבר לנימוקים שפורטו עד כה, לא ניתן להתעלם מהעובדה שהמשיבה הורתה על החרגת העוררת מזכאות למענק בהתבסס על שני פרויקטים בלבד, כשלטענתה באותם פרויקטים העבודות נמשכו מעל שנה. מעבר לפרויקט מלכיה ואלילפלט, המשיבה לא הצביעה על ביצוע עבודות נוספות שנמשכו מעבר לפרק זמן זה. במהלך הדיון הראשון, ב"כ המשיבה אישרה לוועדה כי במהלך הדיון בהשגה המשיבה מצאה אינדיקציות לעבודות שנמשכו מעל שנה בפרויקטים אלה בלבד (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון הראשון, ש' 14-26).

92. בכתב התשובה טענה המשיבה כי יש להורות על החרגת עוסק מזכאות למענק אפילו אם ביצע רק עבודה אחת שמשכה מעל שנה. לשיטתה, המחוקק בחר שלא להחריג את מי שחייב בדיווח לפי סעיף 8א' להיקף העבודות הממושכות, אלא בחר להחריגם קטגורית (סעיף 57 לכתב התשובה).

93. ראוי לציין כי אלמלא נמשכו העבודות בפרויקט מלכיה ואלילפלט מספר חודשים מעבר לשנה, לא הייתה כל מחלוקת בין הצדדים בדבר היעדר תחולת סעיף 8א לפקודה וזכאות העוררת למענקים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

94. עמדת המשיבה להחרגה קטגורית, לפיה כל עוסק שביצע עבודה שמשכה מעל שנה מוחרג מזכאות למענק, ללא קשר לנסיבות כגון: עיכובים בביצוע העבודות שהביאו להימשכותן מעבר לשנה, סך ההכנסות מעבודות שנמשכו מעל שנה מסך ההכנסות הכולל, אופן ההכרה ורישום ההכנסות בפועל, אופן ההתחשבות מול מזמין העבודה, ההכנסות מעבודה מתמשכת ביחס לסך הכולל של ההכנסות, בחינת אפשרות עריכת תחשיב של המענק בהתעלם מהכנסות המדווחות על בסיס הערכה ואומדן, אינה מתיישבת עם תכלית החקיקה ואינה ראויה. (ראו עניין נ.ע. הנדסה, בסעיפים 71-73 להחלטה).

95. במקרה שבפנינו, גם במידה ועל העוררת היו חלים הוראות סעיף 8א לפקודה על חלק קטן מעבודותיה (מה שלא כך), ספק רב אם היה מקום להחריגה מזכאות למענק. כפי שנקבע בעניין הגר רם, אין מקום להורות על שלילת מענק באופן גורף וייתכנו מקרים בהם המשיבה תידרש להפעיל את שיקול דעתה בעניין זה.

יא. חובת ההגינות המוטלת על המשיבה כרשות מינהלית

96. תכליתו העיקרית של החוק היא מתן סיוע כלכלי לעסקים קטנים ובינוניים עם כושר הישרדות נמוך יחסית, באמצעות מתן מענקים לתשלום ההוצאות הקבועות, שאין ביכולת העסק לחסוך גם כשהעסק נותר סגור או שפעילותו צומצמה.

97. במקרה שבפנינו, המשיבה טענה כי סעיף 8א לפקודה הוא סעיף חובה וכי הוא חל על כל מי שמחויב לדווח לפי ס' 8א לפקודה, בין אם עשה כן ובין אם לאו. ככלל, קבלני ביצוע המבצעים עבודות עפ"י שלבי ביצוע אינם מדווחים על דרך האומדן, לפי סעיף 8א לפקודה. בשגרה המשיבה נוהגת לאשר את דיווחיהם השנתיים באופן זה. אין חולק שבמהלך פעילותה, העוררת הגישה דיווחיה באופן סדיר, מבלי שהמשיבה לה על דיווחיה וביקשה ממנה לתקנם בהתאם לסעיף 8א לפקודה. התנהלות זו באה לידי ביטוי גם בעניין ק. סלאמה ובעניין נ.ע. הנדסה והגר רם.

98. ראיה נוספת המטילה בספק את עמדת המשיבה, היא העובדה שבשנת 2016 נחתם הסכם שומה בין העוררת למשיבה המתייחס לדיווח חודשי ושוטף של העבודות. המשיבה צירפה לתיק הערר פלט שעי"ם ממנו עולה כי הוצאה שומה כשרה בתאריך 26.12.17 וזאת על סמך דיווחיה למע"מ, בהתאם לדוחות ESNA שצורפו לכתבי הערר. העוררת אף צירפה פירוט הכנסות לשנת 2018, ממנו עולה כי ההכנסות המוכרות לצרכי מס נרשמו והוכרו עם הוצאת החשבוניות ולא לפי התקדמות העבודה בהתאם לסעיף 8א לפקודה.

99. בנסיבות בהן המשיבה אישרה את דיווחי העוררת שלא עפ"י סעיף 8א לפקודה ואף לא העירה לה על דיווחיה השגויים לכאורה, נראה כי שלילת הזכאות למענק, בשעת משבר כלכלי קשה עומדת בניגוד לחובת ההגינות המוטלת עליה. קל חומר במצב שבו נערכה שומה על ידי המשיבה, והסכם השומה מתייחס לדיווחים שלא עפ"י סעיף 8א לפקודה.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

100. כפי שקבענו בעניין אלרון, הטענה שחלה חובה על כלל העוסקים המבצעים עבודות שמשכן מעל שנה לדווח לפי סעיף 8א' לפקודה, מועלית על ידי המשיבה מבלי שהיא נתנה כל הסבר מדוע היא אינה מבצעת כל אכיפה כלפי אותם עוסקים על מנת להעמיד אותם על טעותם. "התנהלות מעין זה יש בה ליצור השתק מנהלי כלפי האזרח כפי שעמד עליה יזמיר בספרו הסמכות המינהלית:

"לא יכול להיות ספק, כי עקרונות מנהל תקין אינם סובלים מצב שבו מדברת הרשות בשתי לשונות. רשות מנהלית אינה זיקית המשנה עורה לפי נוחיותה. חובת ההגינות המוגברת המוטלת על הרשות אינה מתיישבת עם סתירה בלתי מוסברת. אולם השאלה היא, אם הסעד הראוי לכך בכל מקרה הוא השתקתה מלהעלות את הטענה המאוחרת. אכן התשובה כי בנסיבות מסוימות, אם כי לא בכל מקרה התנהגות הרשות עשויה ליצור השתק של הרשות כלפי האזרח: "תפיסת הצדק שביסוד תורת ההשתק- בייחוד לנוכח חובת ההגינות המוגברת של הרשות כלפי האזרח- מצדיקה החלת ההשתק דווקא במשפט המנהלי".

(יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב 1004-1005 (מהדורה שניה 2011) (ההדגשות אינן במקור)

101. בנסיבות העניין לא חלים על העוררת הוראות סעיף 8א' לפקודה, ודי היה להביא בכך לקבלת העררים. הפרת חובת ההגינות כלפי העוררת כמתואר לעיל, מהווה נדבך נוסף המצדיק התערבות ועדת הערר בהחלטת המשיבה.

יב. התייחסות לדרישת הקשר סיבתי בין הירידה בהכנסות העוררת להשפעה הכלכלית שנגרמה בעקבות התפשטות נגיף הקורונה

102. בהחלטה בבקשות למענקים, המשיבה כללה נימוק נוסף לדחיית זכאות העוררת למענקים והוא שקיימת ירידה טבעית בפעילות העסקית שקדמה לתקופת הזכאות ואשר אינה נובעת מהשפעה כלכלית של התפשטות נגיף הקורונה. על כן מחזור הבסיס חושב בהתאם לשיעור הירידה.

103. יודגש כי המשיבה דחתה את שלושת ההשגות בנימוק שלעוררת פרויקטים שמשך ביצועם מעל שנה וזאת מבלי שהתייחסה כלל לנימוק בדבר היעדר קיומו של קשר סיבתי.

104. למעלה מן הצורך, במהלך הדיון הראשון ביקשנו מהעוררת להתייחס לטענה זו וזאת כשספק אם היה מקום לעשות לנוכח נימוקי המשיבה בשלב ההשגה. במהלך הדיון ב"כ העוררת הסביר את הקשיים הרבים שנגרמו בעקבות משבר הקורונה, שהביאו לפגיעה כלכלית בעוררת, אשר כל הכנסותיה תלויות בזכייה במכרזים :



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

" העורר: היות והיו פחות מכרזים, הרבה קבלנים מתחרים,

ולכן היו פחות עבודות.

לשאלת יו"ר הוועדה: תסביר כיצד העובדה שהיו יותר קבלנים קשורה להשפעת הקורונה? הרי אם יש יותר תחרות, זה לא אומר שהקורונה היא המשפיעה.

העורר: היו פחות מכרזים, הרבה קבלנים, וכל מי שהגיש הצעה שהיא גם בהפסד, עובר. אם היית רוצה להתנהל כך, הייתי עושה זאת וזוכה במכרזים נוספים. זה מה שהתכוונתי."

(עמ' 1 לפרוטוקול הדיון הראשון, ש' 30)

105. העוררת טענה כי בעקבות מגפת הקורונה ההכנסות ירדו ממיליון וחצי ₪ לאפס מאחר והעובדים והפועלים פחדו לצאת לעבודה (עמ' 2 לפרוטוקול הדיון הראשון, ש' 9). בעלי העוררת אף הצביע על מגמה שבה בעלי חברות הו ניהלים למכרזים בסכומי הפסד, לאור המצב הכלכלי הקשה בו היו נתונים:

" זה גם בגלל הקורונה. כי לא היו עבודות אז הרבה קבלנים היו מגישים הצעה, ויש כאלו שאין להם נשמה. זאת אומרת כסף, וצריכים לגלגל כסף ובכוח. ואם מגלגלים כסף, לא אכפת לו. הם יישארו על הרגליים."

(עמ' 3 לפרוטוקול הדיון הראשון, ש' 3)

106. מעדות בעלי העוררת ניתן ללמוד כי העוררת זכתה בפחות מכרזים בשנת 2020 ובעל העוררת נימק כי במהלך עשר השנים האחרונות מעולם הכנסות העוררת לא ירדו מתחת ל-6 מיליון ₪, דבר שהתרחש רק בתקופת הקורונה. למרות שענף הבניה הוחרג מהמגבלות שהוטלו על משק בתקופת הקורונה, מצאנו כי לאחר סיום העבודות בפרויקט "מלכיה" העוררת לא דיווחה על הכנסות כלל. גם בהקשר זה הבהיר בעלי העוררת שמשרדי הממשלה לא עבדו במתכונת רגילה וזאת כשכל לקוחותיה של העוררת הן חברות ממשלתיות ולראיה לכך, חלה ירידה בהכנסות העוררת גם בין השנים 2020-2021.

107. לאחר הדיון הראשון, הורינו לעוררת להמציא מסמכים המעידים על הגשת הצעות למכרזים וזכויות במכרזים במהלך התקופות שלפני משבר הקורונה ובמהלכו. לאחר הגשת המסמכים, המשיבה טענה כי מספר הזכויות אינו קשור בהכרח להתפשטות מגפת הקורונה. בהקשר זה טענה המשיבה שמחיר נמוך ותחרות אינם מהווים קשר סיבתי לקורונה ולשיטתה, **"ובכל מקרה - העוררת מוחרגת מזכאות למענק בשל היותה מוחרגת מכוח סעיף 8 א"**.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

108. במהלך הדיון השני בא כוח העוררת טען שהנתונים שהוצגו התבססו על זיכרון של מנהל החברה, שהוא אדם בן 73. במהלך הדיון השני, בא כוח העוררת תקף את עילת הדחיה בסוגית הקשר הסיבתי בטענה שבשלב ההשגה המשיבה לא נימקה כלל את הדחיה בעילה זו.

109. החלטנו להתייחס לטענת הקשר הסיבתי, למרות שספק אם היה מקום לכך בשים לב לעובדה שהמשיבה לא נתנה לכך כל ביטוי לנימוק זה בהשגות. לאחר בחינת טענות הצדדים אנו קובעים שהמשיבה לא הרימה את הנטל בדבר העדרו של קיום קשר סיבתי. המדובר בעוררת שבמשך תקופה ארוכה דיווחה על הכנסות בסך שנע בין כ-9 מיליון ₪ ל-13 מיליון ש"ח ורק בשנים 2020-2021 הכנסותיה ירדו בצורה משמעותית לסך שנע בין 6.2 מיליון ₪ ל-7.6 מיליון ש"ח.

110. יתרה מכך, סיום העבודות בפרויקט "מלכיה" לא היו אמור להביא לירידה קיצונית בהכנסות העוררת. לאחר סיום העבודות בפרויקט, העוררת נוהגת לעבוד בפרויקט אחר בהתאם לזכויותיה במכרזים. יש היגיון רב בטענת העוררת לא הייתה יכולה לזכות באותו היקף מכרזים כפי שהיה עובר למשבר הקורונה. תקופת הקורונה אופיינה בחוסר ודאות רב, משרדי הממשלה עבדו תחת מגבלות ובהיקפים מצומצמים, דבר שייתכן והוביל לצמצום במספר המכרזים המפורסמים. אף במידה והעוררת הייתה זוכה באותו היקף מכרזים, הרי שהעלייה בתחלואה והקושי לבצע עבודות כשהמשק נתון להגבלות, יוצרת עיכוב ממשי בביצוע העבודות, דבר שמשליך באופן ישיר על הכנסות העוררת. במצב דברים זה, אף במידה והמשיבה הייתה מנמקת את דחיית ההשגות בעילה של היעדר קשר סיבתי, אנו סבורים שלא היה כל צידוק לכך משלא הוצגו ראיות המבססות טענה זו.

יג. התייחסות לטענת העוררת בדבר האיחור במתן החלטות בהשגות

111. העוררת הגישה השגה על ההחלטה בבקשה למענק לתקופת זכאות מרץ-אפריל 2020 ביום 17.10.20. בשים לב לטענת העוררת שעד למועד הגשת הערר המשיבה לא המציאה לה את ההחלטה בהשגה, ביום 22.9.22 הורינו למשיבה שההחלטה בהשגה תוגש לתיק המקוון עד לא יאוחר מיום 11.10.21. המשיבה הגישה לתיק החלטה בהשגה הנושאת את התאריך 29.8.21. מההחלטה ניתן ללמוד כי המשיבה קיבלה החלטה בהשגה בחלוף 316 ימים ממועד הגשת ההשגה. איחור מסוים במתן ההחלטה בהשגה, אירע גם בתקופת זכאות ספטמבר-אוקטובר 2020. העוררת הגישה השגה ביום 18.3.21 והמשיבה קיבלה החלטה בהשגה כעבור 129 ימים.

112. סעיף 20א(1) לחוק קובע:

"הרואה את עצמו נפגע מהחלטת המנהל בנוגע למענק הניתן לפי פרק זה, לרבות בנוגע להטלת קנס בשל הגשת תביעה ביתר, רשאי להגיש השגה לעובד רשות המסים בישראל שהמנהל הסמיכו לשם כך, בתוך 45 ימים מיום קבלת ההחלטה; החלטה בהשגה תהיה מנומקת ותינתן בכתב בתוך 120 ימים";



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

113. יובהר כי בהחלטת ממשלה 5015, החלה על תקופת זכאות מרץ-אפריל 2020, נקבע כי ההחלטה בהשגה תינתן בתוך 180 ימים. בעניין ב.ג. ביטחון נדונה סוגיית האיחור במתן החלטה בהשגה לפי חוק התכנית לסיוע כלכלי. בפסק הדין נקבעו הדברים הבאים:

"מן הדברים שצוטטו לעיל מדיוני ועדת הכספים, עולה בבירור כי נציגי המשיבה עצמם גרסו כי המועד של 120 יום למתן ההחלטה בהשגה – הינו מועד מקסימלי – "זמן קצה". האם בשל העובדה כי לא נקבעה סנקציה בהוראת סעיף 20(א)(1) לחוק הסיוע, לפיה אם לא תינתן החלטה בהשגה במסגרת המועד של 120 ימים ממועד הגשת ההשגה – משמע כי ההשגה התקבלה, אזי יש לראות במועד שנקבע בסעיף הנ"ל כמועד שאינו מחייב את המשיבה? לעמדתו – אין לפרש את הוראת סעיף 20(א)(1) לחוק הסיוע בדרך זו, ובכל מקרה, בוודאי שלא ניתן לפרשה כך שכל איחור, לרבות איחור משמעותי כבמקרה דנן, אינו מביא לתוצאה המשפטית של קבלת ההשגה."

(פיסקה 90 בעניין ב.ג. ביטחון הנזכר לעיל)

114. בכתב התשובה המשיבה טענה כי בניגוד לחוקים אחרים בהם נקבעה סנקציה מפורשת בשל אי עמידת הרשות במועד הקבוע בחוק, בחוק התכנית לסיוע כלכלי לא נקבעה סנקציה דומה. לתמיכה בטענתה, המשיבה הפנתה לה"פ 30151/97 **שטראוס מחלבות בע"מ נ' עיריית נהריה**, שם נקבע שישנם מקרים בהם מוטלת "סנקציה חלשה", בצורת העברת נטל הראיה וישנם מקרים שהתוצאה של אי מתן תשובה במועד היא "קבלת עמדת האזרח בטענותיו". עוד טענה המשיבה כי האיחור במתן ההחלטה בהשגה נבע עקב היקף תביעות חסר תקדים שהוגשו למשיבה. לטענתה, בעקבות משבר הקורונה הוגשו 557,042 בקשות למענקים ו- 23,784 השגות.

115. בשולי כתב התשובה, המשיבה טענה כי המחוקק קבע מנגנון לעיכוב אפשרי במתן ההחלטות בדרך של מתן מקדמות על חשבון המענק. בהתאם להוראות החוק, לעוסקים ניתנות מקדמות בתוך 28 יום ולכן המחוקק בחר שלא לכלול סנקציה בחוק.

116. כפי שקבענו בערר 21-2277 **פלרן הנדסה ומסחר בע"מ נ' רשות המסים** (פורסם בנבו, 10.5.2022), ערר 21-1833 **הלל גולנד אחזקות בע"מ נ' רשות המסים** (פורסם בנבו, 13.3.2022) וערר 22-1664 **ארג'נטרו אחזקות בע"מ נ' רשות המסים** (פורסם בנבו, 31.1.2022) (להלן: **"עניין ארג'נטרו"**), המשיבה כרשות מנהלית נדרשת לקבל את החלטותיה במהירות וביעילות. חובה זו היא "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין" ונובעת מחובת הנאמנות וההגינות של הרשות המנהלית כלפי הציבור (ראו בג"ץ 5931/04 **מזורסקי נ' מדינת ישראל, משרד החינוך, פ"ד נט(3) 769, 782 (2004)**). מצב בו הרשות אינה פועלת במהירות הראויה יוצרת "שיהוי מינהלי". בבג"ץ 4630/17 **טגאל נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 25.04.2021) נקבע כי על כל



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

רשות מנהלית לקבוע סדרי עבודה נאותים ויעילים וזאת בכדי למנוע שיהוי בלתי מוצדק, כאשר אי קביעת סדרי עבודה נאותים עלולה להביא להתערבות שיפוטית.

117. בע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין, ע"ר (פורסם בנבו, 20.5.2008) (להלן: "עניין ראש העין"), נקבע כי לחריגה מהמועד הקבוע בחוק עשויה להיות משמעות במסגרת הביקורת מצד ועדת הערר על סבירות ותקינות התנהלות הרשות. בעניין ב.ג. ביטחון, בחן בית המשפט את תכלית ההסדר החקיקתי בהתאם להלכה שנקבעה בעניין ראש העין, וקבע שמאחר ותכלית החקיקה היא מתן סיוע מענק באופן מהיר ויעיל, ספק אם ניתן להתייחס למועד שנקבע כמועד "מנחה בלבד". יודגש כי בעניין ראש העין עמד בית המשפט העליון על ההבחנה בין קביעת מועד מדריך ובין קביעת מועד מחייב וקבע שכאשר לא נקבעה בחוק הוראה מפורשת לגבי תוצאות החריגה מן המועד, חזקה פרשנית כי מדובר בנורמה המגדירה מסגרת זמן לפעולה שהיא בעלת אופי מנחה ומדריך בלבד, ואיננה בעלת אופי מחייב:

יש לבחון מה משמעותו של לוח זמנים זה מבחינת משמעותו הנורמטיבית-משפטית. האם עניין לנו במועדים מחייבים, שלהפרתם מתלווה בהכרח תוצאה משפטית, או שמא מדובר במועדים "מדריכים" בלבד, שמטרתם לתחום מסגרת של זמן ראוי, שנועדה לכוון את הרשות בפעילותה, אך
שלחריגה ממנה אין תוצאה משפטית מתחייבת:

...

האבחנה בין מועד מחייב לבין מועד מנחה לעשיית פעולה מנהלית תלויה בתכלית ההסדר (בג"צ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' ועדה מחוזית לתכנון ובנייה, פד"י מז" (5) 573 (1993); בג"צ 44/68 מועצה מקומית ראש העין נ' שר הפנים, פד"י כב" (2) 150 (1968)). כאשר לא נקבעה בחוק הוראה מפורשת לגבי תוצאות החריגה מן המועד, ולא נקבע בה כי לסטייה מן המועד תהיה השפעה כל שהיא על תקפותה המשפטית של הפעולה, חזקה פרשנית היא כי מדובר בנורמה המגדירה מסגרת זמן לפעולה שהיא בעלת אופי מנחה ומדריך בלבד, ואיננה בעלת אופי מחייב. עם זאת, גם כאשר מדובר במועד שהוא בעל אופי מנחה בלבד, עשויה להיות לחריגה ממנו משמעות במסגרת הפעלת הביקורת השיפוטית על סבירותה ותקינותה של הפעולה המנהלית, בין היתר, מבחינת העיתוי שבביצועה.

(פיסקה 32 בעניין ראש העין, ההדגשות אינן במקור)

118. המותבים השונים של ועדות הערר התייחסו להגדרת המועדים שהוגדרו בחוק, בהם לא נקבעה סנקציה, וזאת בשונה מחוקי מס אחרים בהם נקבע באופן מפורש כי אי מתן החלטה במועד



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

יראו את ההשגה כאילו התקבלה (ראו סעיף 152(ג) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], סעיף 87 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) תשנ"ג – 1963 וסעיף 26(ב) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים). הלכה היא כי "כשרצה המחוקק לקבוע שעצם חלוף מועד שנקצב למתן החלטה ללא מתן החלטה בתכנית כמוהו כאישור, הוא ידע לציין זאת במפורש" (בג"ץ 4816/91 **בניני גיל בע"מ** נ' **הועדה לבנייה למגורים**, פד"י מו(1), 441, 444 (1992)).

119. אנו קובעים כי במקרה זה, החריגה המשמעותית מהמועד הקבוע בהחלטת הממשלה משליכה על סבירות ותקינות התנהלות הרשות. על אף משך הזמן התקופה הארוכה והבלתי סבירה למתן החלטה בהשגה לתקופת זכאות מרץ-אפריל 2020, המשיבה לא ביצעה בדיקה יסודית, לא נתנה משקל לטענות העוררת, לא דרשה מסמכים מהותיים. החריגה מהמועד הקבוע בחוק אינה צריכה להיבחן במנותק מהפעולות שעל המשיבה היה לבצע טרם קבלת החלטה השוללת זכאות עוסק למענקים. זאת ועוד, כפי שנקבע בעניין פלרן ובעניין ארג'נטרו, שאלת האיחור במתן ההחלטה בהשגה אינה יכולה להיבחן במנותק משאלת הנזק או העוול שנגרם לעוררת. בנסיבות העניין, אי העברת מלוא המענקים להם זכאית העוררת בתקופת משבר כלכלי, גרם לפגיעה כלכלית קשה. במקרה שבפנינו, יפים ונכונים הדברים שנקבעו בעניין ב.ג. ביטחון:

"93. לא ניתן גם להתעלם מהקורדינליות של המועד שנקבע למתן ההחלטה בהשגה - ביחס לעסקים שנדחתה בקשת המענק שלהם. המתנה של 120 ימים למתן החלטה בהשגה – היא המתנה ממושכת עד מאוד לבעל עסק שנקטע מקור פרנסתו והוא שוקע תחת עולן של הוצאות קבועות שאינו יכול להימנע מתשלומן, ואשר עשויות להביא את עסקו לעברי פי פחת.

... כאשר מדובר בחקיקת חירום שנועדה לתת סעד מהיר ויעיל לעוסקים אשר מצויים במשבר כלכלי חמור בשל כוח עליון שאינו בשליטתם, שגרם לסגירת עסקם וצמצום פעילותו, כאשר מדובר באיחור של 67 ימים מעבר למועד המקסימלי שקבע החוק – דהיינו, שההחלטה בהשגה ניתנה בחלוף 188 ימים ממועד הגשת ההשגה (למעלה מפי 1.5 מהזמן שקבע המחוקק!), כאשר נשללת בשל כך אפשרותה של המערערת להגיש ערר והיא נותרת בפני שוקת שבורה, כאשר אין בפי המשיבה כל נימוק מתקבל על הדעת לאיחור ואף לא נטען על ידה כי האיחור במתן ההחלטה בהשגה נבע מעומס כלשהו – אזי התוצאה הסבירה והמתבקשת היא קבלת ההשגה בשל האיחור במתן ההחלטה.

...



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

אינני סבורה כי זו ההתנהלות הראויה מצד המשיבה, על אחת כמה וכמה לא בתקופה מאתגרת כגון זו, שבה המענקים – המגיעים לבעלי העסקים מכוח החוק, אינם בגדר "נדבה" לעוסקים והם כאוויר לנשימה עבורם.

120. יודגש כי בעניין ב.ג. ביטחון בית המשפט מחוזי קבע כי יש להורות על קבלת ההשגה וזאת לנוכח חריגה של 68 ימים בלבד, מהמועד שנקבע בחוק. במקרה שבפנינו המדובר בחריגה של 136 ימים מעבר למועד הקבוע בהחלטת הממשלה. אמנם, בניגוד לעניין ב.ג. ביטחון, במקרה העוררת הביאה נתונים המצביעים על עומס חסר תקדים שהוטל עליה בעקבות משבר הקורונה כפי שפירטנו בעניין ארגינטרו:

"אין חולק שמהנתונים שהוצגו על ידי המשיבה עולה כי ממועד החלטת הממשלה היא נאלצה להתמודד עם מספר חסר תקדים של בקשות למענקים והשגות תוך פרק זמן קצר יחסית. מדובר באירוע חריג בהיקפו בו המשיבה נדרשה לאיש כוח אדם ייעודי לטיפול במשימה זו, הקמת מערכות מקוונות למתן מענקים והגשת השגות, התמודדות עם שינויים תכופים שנערכו בקריטריונים בהחלטות הממשלה והחוק."

121. בתיקים בהם מועלית טענה לאיחור בהשגה, המשיבה נוהגת לצרף טיעון גנרי המתייחס לנתונים כגון: מספר הבקשות למענקים שטיפולן, מספר השגות, נתוני כוח אדם וכו' (נתונים שמטעמים שאינם ברורים אינם מתעדכנים מעת לעת). המשיבה טוענת כי נתונים אלה ממחישים את העומס הכבד שמוטל עליה. בעניין ארגינטרו שבנו והערנו כי לא ניתן לקבוע כי הנתונים בדבר היקף הבקשות למענקים וההשגות בהם טיפלה המשיבה מהווים לכשעצמם, טעם המצדיק חריגה כה ניכרת במתן החלטות בהשגות. מהנתונים עולה שלמעלה מ-127,000 בקשות למענקים טופלו באופן פרטי ולא באמצעות המערכת האוטומטית (וזאת בנוסף לטיפול פרטי בלמעלה מ-80,000 בקשות למענקים שנפתחו מחדש לבקשת עוסקים). המשיבה לא העלתה כל הסבר מדוע שליש מהבקשות למענקים נבדקות באופן פרטי (למעלה מ-200,000 בקשות) על פני הקצאת כוח אדם משמעותי לטיפול בהשגות בהתאם למועדים שנקבעו בהחלטת הממשלה והחוק. בנסיבות העניין, החריגה המשמעותית במתן ההחלטה בהשגה לתקופת זכאות מרץ-אפריל 2020, מהווה נימוק נוסף המצדק קבלת הערר לתקופת זכאות זו.

יד. התנהלות המשיבה במהלך ניהול העררים

122. ביום 27.7.21 ניתנה החלטה בערר 21-1587 המורה למשיבה להגיש כתב תשובה בתוך 30 ימים. ביום האחרון להגשת כתב תשובה, המשיבה הגישה בקשה מוסכמת להארכת מועד להגשת כתב תשובה. לאור הנסיבות שפורטו בבקשה והסכמת העוררת, הוארך המועד להגשת כתב תשובה עד ליום 11.10.21. המשיבה לא הגישה כתב תשובה גם במועד זה. בחלוף המועד להגשת כתב תשובה המשיבה הגישה בקשה לצירוף מסמכים. כפי שצוין לעיל, המשיבה ביקשה מהוועדה להורות לעוררת להמציא חוזה המתייחס לפרויקט אליפלט תוך שהיא מציינת שרק עם הצגת החוזה היא תבחן את הבקשה למענק וככל שתידרש היא תגיש את כתב התשובה. מדובר



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

בעשיית דין עצמי, כשהמשיבה לא נתנה כל הסבר מדוע הדרישה להמצאת מסמך לא הוגשה עובר לבקשה הראשונה להארכת מועד להגשת כתב תשובה.

123. ביום 14.10.21 הורינו למשיבה להבהיר מדוע הבקשה לצירוף מסמכים הוגשה רק בשלב זה של ההליך, מדוע כתב התשובה לא הוגש במועד חרף האורכה שניתנה, מדוע לא התבקשה אורכה להגשת כתב התשובה ומדוע לא תחויב בהוצאות משמעותיות בגין התנהלות זו.

124. ביום 16.10.21 העוררת הודיעה שלא קיבלה מהמשיבה בקשה להמצאת מסמכים נוספים ולא ידוע לה באיזה מסמכים מדובר.

125. ביום 17.10.21 הוגשה תגובה נוספת מטעם המשיבה. בתגובה נטען כי הוגשו מספר עצום של בקשות למענקים, מה שיצר עומס רב אצל המשיבה. לטענתה, רק לאחר הגשת הערר ובעת הכנת כתב התשובה, נבדקה הבקשה פעם נוספת ועלה הצורך לבחון את המסמך המבוקש (חוזה אליפלט) אשר יכול לשפוך אור על הבקשה ומתן התשובה.

126. בהחלטתנו מיום 19.10.21 קבענו שלא ניתן להשלים עם התנהלות המשיבה, שרק מספר ימים לפני המועד להגשת כתב תשובה ביצעה בדיקות ובחנה נתונים שלא מצאה לנכון לבדוק בשלב הבקשה ואף לא בשלב ההשגה. נוכח חשיבותם של מסמכים אלה, ועמדת המשיבה שיתכן ומסמכים אלה ישפכו אור על הבקשה (באופן שיכול היה לייתר את המחלוקות בין הצדדים), הורינו לעוררת להמציא את המסמכים הנדרשים לביורר הערר. עוד קבענו כי התנהלות המשיבה תובא בחשבון במסגרת ההחלטה הסופית של הוועדה בעת שתבחן האם יש מקום לחייב בהוצאות את מי מהצדדים.

127. כפי שפורט לעיל, המשיבה קיבלה החלטה בהשגה תוך שיהוי ניכר ומעבר למועד הקבוע בחוק. המשיבה דחתה את ההשגה מבלי שביצעה בדיקות הכרחיות על מנת לקבוע האם העוררת ביצעה עבודות מעבר לשנה. התנהלות זו, הביאה לכך שהעוררת נדרשה להמציא פעם אחר פעם מסמכים, בקשות תגובות וסיכומים. אשר על כן, ראוי לפסוק הוצאות.

טו. סוף דבר

128. העררים מתקבלים. אנו קובעים כי העוררת זכאית למענקים לתקופות זכאות מרץ-אפריל 2020, ספטמבר-אוקטובר 2020 ונובמבר-דצמבר 2020. סכומי המענק יחושבו בהתאם לדיווחי העוררת למע"מ ולנתונים שצוינו על ידה בבקשות למענקים. המענקים ישולמו לעוררת בתוך 15 ימים ממועד מתן החלטה זו, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית החל בתום 30 ימים ממועד הגשת הבקשות למענקים ועד לתשלום בפועל.

129. המשיבה תישא בהוצאות העוררת ובשכר טרחת בא כוחה בסך 20,000 ₪, אשר ישולם בתוך 15 יום מהיום, שאם לא כן יישא סכום זה ריבית והפרשי הצמדה כחוק מהיום ועד התשלום המלא בפועל.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 45 יום.

ניתנה היום, כ' תמוז תשפ"ב, 19/07/2022, בהעדר הצדדים.

וסאם עזאם, רו"ח
חבר הוועדה

ד"ר ערן בר, עו"ד
יו"ר הוועדה