



## מדינת ישראל

### ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 1812-23

לפני כבוד חברי הוועדה:  
ערן עסיס, עו"ד - יו"ר  
צבי פרלמוטר, רו"ח - חבר

עבדאללה פאדי לחקלאות בע"מ, ח.פ. 514856764  
באמצעות חוסיין טאהא

העוררת:

נ ג ד

#### רשות המסים

המשיבה:

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

### החלטה

רקע

1. הערר שבנדון נסוב על החלטת המשיבה לדחות את ההשגה שהגישה העוררת, בנוגע לתביעת העוררת למענק סיוע לפי חוק מענק סיוע לעסקים בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות זן אומיקרון של נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תשפ"ב-2022 (להלן – **החוק**).
2. בהחלטה בהשגה, שניתנה ביום 1.11.2023, פורטו התאריכים שבהם פנתה המשיבה אל העוררת – בדואר אלקטרוני ובשיחות טלפוניות – ונטען כי הובהר לה שעליה להגיש מסמכים תומכים (העתקי חשבוניות, חוזים שבוטלו, הכנסות והוצאות במחצית הראשונה של שנת 2022 והסברים לקשר הסיבתי). עוד צוין כי הוצעה פשרה וכי העוררת לא הגיבה להצעות (גם בחלוף ארכה של שבוע).
3. בשלב ראשון, בהחלטה מיום 16.11.2023, הציע יו"ר הוועדה כי הערר יוחזר לשלב ההשגה, למתן החלטה מנומקת. זאת, על רקע העובדה שהמשיבה לא ציינה בהחלטה בהשגה מאיזה טעם נדרשו המסמכים הנוספים, מה הייתה תגובת העוררת לדרישת המסמכים ומה עמדת המשיבה לכך; מנגד, צוין כי גם העוררת לא הציגה לוועדה מידע שיכול לסייע להבין את טענות הצדדים. יו"ר הוועדה העיר כי נותרה אי בהירות בשאלה האם בכלל חסרים מסמכים והציע כי המשיבה תציין אם נחוצים לה מסמכים נוספים לצורך מתן החלטתה.
4. ב"כ העוררת הודיע כי הצעה זו מקובלת עליו.



## מדינת ישראל

### ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

5. באי כוח המשיבה הביעו התנגדות נחרצת להצעה. בתגובתם, טענו נציגי המשיבה כי העוררת לא העבירה את המסמכים שהתבקשה להעביר, אף שניתנו לה מספר הזדמנויות לעשות כן. המשיבה טענה כי לא יכולה הייתה לפרט את הממצאים העובדתיים כיוון שהמסמכים לא הועברו לה, וכי אי שיתוף פעולה מצד העוררת מצדיק את דחיית ההשגה. באי כוח המשיבה הביעו תמיהה, מדוע ההחלטה שבה פורטה הצעת יו"ר הוועדה מותחת ביקורת בעיקר על המשיבה, ללא חיוב העוררת בהוצאות.
6. בהמשך, התבקשה תגובת העוררת, ונמסרה תגובת המשיבה לתגובת העוררת. לתגובות אלו, התבקשו הצדדים לצרף את כל התכתובות שהוחלפו בין הצדדים, על מנת שהתמונה המלאה תעמוד בפני הוועדה.
7. מהמסמכים שצורפו עולה כי חילופי הדברים העיקריים בין הצדדים התקיימו בעל פה, בשיחות טלפוניות שהתקיימו במועדים שונים בין המפקח מטעם המשיבה ובין נציג העוררת. לעמדת המשיבה, באותן שיחות טלפוניות התבקש ב"כ העוררת למסור הסברים בנושא הקשר הסיבתי, והוזכרה תקופה מאוחרת לתקופת האומיקרון שבה ההכנסה הייתה נמוכה יותר; המשיבה הוסיפה וטענה כי באחת השיחות נאמר לעוררת שאם היא סבורה שגישת המשיבה שגויה, עליה להציג מסמכים. מנגד, ב"כ העוררת טוען כי הסביר לנציג המשיבה מדוע אין מסמכים שניתן להמציא – לטענתו, הוסבר כי העוררת עובדת עם לקוחות קבועים מזה מספר שנים, על בסיס סיכומים בעל פה, וכי בתקופת האומיקרון לא הועברו לעוררת הזמנות עבודה.
8. התכתובת היחידה שהתקיימה בין הצדדים התייחסה להצעת פשרה שהועלתה על הכתב על ידי המפקח מטעם המשיבה (הצעה שאכן לא זכתה להתייחסות מצד העוררת, גם לאחר שנציג העוררת ביקש שהות למסור תגובה להצעה).
9. בתגובה האחרונה הודיעה המשיבה כי היא מסכימה להצעת יו"ר הוועדה כי הערר יוחזר לשלב ההשגה למתן החלטה (אף שהיא סבורה שהדבר אינו נדרש בנסיבות המקרה). המשיבה הדגישה כי היא מבקשת שהעוררת תמציא את כל המסמכים המפורטים בהחלטה בהשגה וכן את כל תלושי השכר של העובדים הישראלים ושירות התעסוקה בחודשים 1/2022 עד 6/2022. המשיבה הדגישה כי לעמדתה, כל איחור בהגשת המסמכים המבוקשים מצד העוררת, כמו גם היעדר שיתוף פעולה, יביא לדחיית ההשגה בשנית, מבלי לבדוק את העניין לגופו. כמו כן, למען הזהירות, שבה המשיבה וביקשה להטיל הוצאות על העוררת בגין אי שיתוף פעולה עם דרישותיה.
10. בשלב זה, הסכימו שני הצדדים כי הערר יוחזר לשלב ההשגה, בהתאם להצעת יו"ר הוועדה, וכך אנחנו מורים. יחד עם זאת, כיוון שהמחלוקת העיקרית בין הצדדים עדיין לא יושבה, ראינו לנכון להוסיף מספר הערות והוראות לגבי המשך בירור הערר.



## מדינת ישראל

### ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

#### דרישת מסמכים

11. הסיטואציה שבה עורר מתבקש להשלים מסמכים לא נדונה באופן מעמיק בפסיקה, ונבקש להבהיר בכמה מילים את הרקע המשפטי הרלוונטי לעניין.

12. ככלל, עוסק המגיש תביעה לקבלת מענק סיוע לפי החוק אינו נדרש לצרף לתביעה מסמכים כלשהם. הטופס המקוון שנקבע על ידי המנהל בהתאם לחוק כולל את הפרטים הדרושים לפי החוק לשם בחינת עמידתו של העוסק בתנאים לקבלת המענק (ראו סעיף 5(ד) לחוק).

13. יחד עם זאת, המחוקק הכיר בכך שבמקרים מסוימים נדרשים למשיבה פרטים נוספים (ראו סעיף 6(א) לחוק). במקרים שבהם קיימת אי בהירות לגבי התשתית העובדתית או אם נדרשות אסמכתאות לאימות הטענות, יכולה המשיבה לפנות לעוסק ולדרוש ממנו מסמכים נוספים. ייתכן כי בנתונים המצויים בידי המשיבה יתגלו ממצאים ראשוניים שיש בהם כדי לעורר ספקות לגבי עמידת העוסק בתנאי הזכאות למענק. במקרים רבים, סימני השאלה יתעוררו לנוכח נתוני הכנסות החודשיים של העוסק כפי שדווחו למע"מ, המצויים בידי המשיבה; עיתוי השינויים בדפוס ההכנסה יכול לעורר שאלות לגבי קיום דרישת הקשר הסיבתי (כפי שעולה לא אחת בדיונים המתקיימים בפני הוועדה, וכפי שעלה גם במקרה זה).

14. בקשר לדרישת המסמכים, חשוב להדגיש את הצורך בהעברת מסרים בכתב. מקום שקיים ספק לגבי הזכאות, אמנם ראוי ורצוי כי תתקיימנה שיחות בעל פה – שיחות כאלה עשויות לסייע לצדדים לצמצם את גדר המחלוקת ולחדד את העניינים הטעונים בירור; יחד עם זאת, אם המשיבה מגיעה למסקנה שיש לדרוש מן העוסק פרטים נוספים (בין אם התקיימה שיחה בעל פה ובין אם לאו) – עליה למסור לו על כך הודעה כתובה. שיחה בעל פה עשויה לפתוח פתח לאי הבנה, והיא לא יכולה לשמש בסיס לדרישה פורמלית.

15. שאלה נפרדת היא מה הדין במקרה שבו העוסק אינו מעביר את המסמכים הנדרשים. דרישת המסמכים היא בגדר סמכות עזר הנתונה למשיבה, אולם היא אינה מהווה חלק מההליך של קביעת הזכאות למענק. החוק אינו מחייב את העוסק להיענות לדרישת המסמכים, ואי היענות לדרישת המסמכים אינה מהווה עילה עצמאית לשלילת המענק. יחד עם זאת, מקום שקיימת חוסר בהירות בתשתית העובדתית, יש לתגובת העוסק – וכן להיעדר תגובה מטעמו – השפעה על התמונה הראייתית. אם ניתנה לעוסק הזדמנות ראויה להציג את המסמכים הנדרשים ולהבהיר את התשתית העובדתית והוא נמנע מלעשות כן, רשאית המשיבה להניח שהתשתית העובדתית היא כזו שאינה מיטיבה עם העוסק, ולבחון את הזכאות למענק בהתאם. גם אם העוסק אינו מחויב חוקית להיענות לדרישות המשיבה ולמסור לה מסמכים, הרי שהוא נוטל סיכון של ממש שהפערים הראייתיים שנוצרו אצל המשיבה יושלמו לרעתו.



## מדינת ישראל

### ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

16. אשר על כן, לא יהיה זה נכון לדחות תביעת מענק רק מן הטעם שלא הוגשו מסמכים שנדרשו. על המשיבה לציין מהן השאלות העובדתיות שהתגלו, מהם הפערים שלגביהם נדרשה התייחסות מטעם העוסק, או מדוע דרישת המסמכים היא רלוונטית והכרחית לברור הזכאות, ורק אגב כך יכולה המשיבה לקבוע כי העוסק אינו זכאי למענק, על בסיס אחת העילות המנויות בחוק, בשים לב לתשתית הראייתית ולהשלכות של אי הגשת המסמכים.

17. בוודאי ובוודאי שאין המשיבה יכולה לדחות תביעת מענק או השגה על בסיס אי היענות לדרישת מסמכים שהועברה בשיחה טלפונית בלבד.

18. בתגובה מיום 24.1.2024 הודיעה המשיבה כי במקרה של איחור בהגשת המסמכים או היעדר שיתוף פעולה, בכוונתה לדחות את ההשגה מבלי לבדוק אותה לגופו של עניין. נוכח האמור לעיל, אנו מורים למשיבה כי במקרה של איחור או היעדר שיתוף פעולה, אין היא רשאית להימנע מהתייחסות לגופו של עניין – המשיבה מחויבת לנמק את החלטה ולציין מהי התשתית העובדתית החסרה ומהן המסקנות שאליהן הגיעה לנוכח אי הגשת מסמכים.

### דרישת המסמכים בעניין שלפנינו

19. המשיבה ביקשה כי נורה לעוררת לצרף את כל המסמכים שצוין בהחלטה בהשגה כי התבקשו קודם לכן – חשבוניות ההוצאות הקבועות, העתקים מחוזים שבוטלו, העתקים של הכנסות והוצאות לחודשים 01/2022 עד 06/2022, וכן הסברים לקשר הסיבתי.

20. חלק מהמסמכים שדרשה המשיבה הם מסמכים ספציפיים – חשבוניות והעתקי חוזים – ואולם במקרים אחרים ביקשה המשיבה דרישות "הבהרה" – כגון, הסבר לסוגיית הקשר הסיבתי, התייחסות להוצאות קבועות וכדומה. גם אם לא מדובר במסמכים קונקרטיים שאותם יש להגיש, העיקרון הוא דומה – אם המשיבה מצביעה על ממצאים שיש בהם כדי לעורר סימני שאלה מסוימים, הם עשויים להעביר אל כתפי העוסק את נטל ההוכחה (ראו בר"מ 7502/22 רשות המסים נ' בוריס פודולסקי, ניתן ביום 22.1.2023). אם העורר אינו מוסר תגובה או הבהרה כנדרש, אזי די בממצאים העובדתיים שעוררו את סימני השאלה, בכדי לבסס את דחיית הזכאות למענק. גם במקרה כזה, לא ניתן להסתפק בציון העובדה שהעורר לא מסר תגובה או הבהרה, אלא יש לציין מהם הממצאים העובדתיים שבגינם נדרש מסמך ההברה.

21. עיון במסמכים השונים שהוגשו בערר מותיר ערפול מסוים בשאלה מהם הממצאים שבגינם דרשה המשיבה את ההבהרות והמסמכים הללו. בהודעת הדואר האלקטרוני צוין – ברקע להצעת הפשרה בלבד – כי לדעת המשיבה "אין לחברה הוצאות קבועות" וכן צוין



## מדינת ישראל

### ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

כי "גם ללא אומיקרון ישנן תקופות עם הכנסה נמוכה יותר" (ככל הנראה הכוונה היא לתקופת ינואר-פברואר 2023 שצוינה בהחלטה בהשגה). עוד צוין כי "הוצאות העסקת עובדים בתקופה זו עלו על ההכנסות שקיבלה החברה" (אם כי לא ברור אם מדובר על תקופת האומיקרון או על תקופה מאוחרת יותר שהוזכרה – ייתכן כי הדברים הובהרו בעל פה בשיחות טלפוניות).

22. לגבי העתקי החוזים שבוטלו, העוררת מצידה הסבירה כי היא מקיימת הסכמות בעל פה עם לקוחותיה הקבועים, וכי בתקופת האומיקרון פשוט לא בוצעו הזמנות עבודה חדשות. על פניו, ומבלי לקבוע מסמרות, ייתכן שלא די בכך בכדי לתת מענה לשאלות בסוגיית הקשר הסיבתי. נתוני ההכנסות של העוררת לשנת 2019 ולשנת 2022 מצויים בפנינו, והם מעידים על תנודתיות רבה שקיימת ממילא ברמת ההכנסות החודשית, שיכולה לעורר סימני שאלה אם הירידה נובעת מהקורונה או שהיא חלק מעליות ומורדות טבעיות ברמת ההכנסה החודשית. אם בתקופת האומיקרון ההכנסות נמוכות עקב אי ביצוע הזמנות, איך תסביר העוררת את החודשים אוקטובר עד דצמבר 2022, שבהם ההכנסות נמוכות אף יותר (וכפי שעולה מההחלטה בהשגה, מצב דומה מתקיים גם בהשוואה לחודשים ינואר-פברואר 2023). גם העובדה שהעוררת מבססת את טענותיה על סיכומים והסכמות בעל פה, מכבידה את נטל ההוכחה המוטל עליה. אין בפנינו את התמונה המלאה, ובוודאי שאין בכוונתנו לקבוע מסמרות בשלב זה. מכל מקום, אם העוררת משוכנעת שמצבה הנוכחי נובע מתוצאות המגפה, עליה להציג בפני המשיבה תמונה רחבה יותר, שיהיה בה כדי להסביר את השינויים בהכנסות בתקופות השונות, ולא בטוח שיהיה די בהסבר נקודתי אודות היעדר חוזים. גם אם הדרישה הספציפית לחוזים מבוטלים אינה תואמת את אופי הפעילות של העוררת, מן הראוי שהעוררת תציג הסברים מקיפים יותר על מנת להניח את דעת המשיבה בקשר לספקות שהתעוררו בסוגיית הקשר הסיבתי.

23. העוררת גם לא התייחסה לנושא ההוצאות הקבועות. גם בהנחה שהיא זכאית למענק, המשיבה רשאית לחשב את גובה המענק כך שיתאים לגובה ההוצאות הקבועות שלה (בתוספת מרכיב של אובדן הכנסה עד 15 אלף ש"ח). בהקשר זה לא הוצגו לוועדה נתונים, לכאן או לכאן. ככל שהעוררת לא תציג למשיבה נתונים בנוגע להוצאות קבועות, וככל שאכן יש למשיבה בסיס להנחה שאין לעוררת הוצאות קבועות, ייתכן שלא יהיה מנוס ממסקנה זו. מוצע כי העוררת תתייחס לעניין זה ותמסור פירוט מתאים.

24. לצד זאת, המשיבה ביקשה כי נורה לעוררת למסור גם תלושי שכר ונתוני העסקה לחודשים 1/2022 עד 06/2022. בהקשר זה לא הוסבר מדוע נדרשים הנתונים, ואולם כיוון שמדובר על מסמכים קונקרטיים מוצע כי העוררת תמסור את המידע, וכי המשיבה תבהיר את מסקנותיה בהקשר זה ככל שתמצא לנכון.



## מדינת ישראל

### ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

#### המשך ההליכים בערר

25. נוכח האמור לעיל, העוררת מתבקשת למסור למפקח מטעם המשיבה הודעה מטעמה כמפורט להלן, אשר תכלול את הפרטים והמסמכים הבאים:

(א) הסברים בנושא הקשר הסיבתי, הן באופן כללי והן בהתייחס באופן ספציפי לתקופות ההשוואה שהוזכרו (10/2022 עד 02/2023), שבהן לא אמורה להיות השפעה של מגפת האומיקרון או הקורונה.

(ב) פירוט של ההוצאות הקבועות של העוררת בתקופת הזכאות, בצירוף חשבוניות או אסמכתאות אחרות.

(ג) תלושי שכר של העובדים הישראליים ונתוני העסקה משירות התעסוקה לחודשים 01/2022 עד 06/2022.

(ד) פירוט הכנסות והוצאות לחודשים 01/2022 עד 06/2022.

26. ההודעה מטעם העוררת תוגש למפקח מטעם המשיבה בתוך 30 ימים ממתן החלטה זו. לאחר הגשת ההודעה, ובתקופה שלא תעלה על 30 ימים נוספים, תהא המשיבה רשאית לדרוש מן העוררת מסמכים נוספים, כפי שתמצא לנכון (בכפוף להערות לעיל).

27. המשיבה תיתן החלטה מתוקנת בהשגה בתוך 60 ימים מהמועד שבו יוגשו כל המסמכים שהתבקשו על ידה.

28. אין צורך לומר כי הצדדים רשאים להסכים ביניהם על הארכת המועדים הנקובים לעיל. בהיעדר הסכמה, ניתן לפנות לוועדת הערר בבקשה למתן הוראות.

29. בשים לב לכל השיקולים לעיל, הערר ייסגר ללא צו להוצאות.

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

ניתנה היום, כ"ז שבט תשפ"ד, 06/02/2024, בהעדר הצדדים.

1812-23

צבי פרלמוטר, רו"ח  
נציג ציבור

ערן עסיס, עו"ד  
יו"ר הועדה