



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 21-2205

לפני כבוד חברי הוועדה:

ערן עסיס, עו"ד - יו"ר

טניה חכמוב, רו"ח - חברה

העורר:

א.ו.

בעצמו

נ ג ד

המשיבה:

רשות המסים

באמצעות היחידה לטיפול במענק השתתפות בהוצאות קבועות

רחוב בן גוריון 38 רמת גן

מייל: corona.ararim@taxes.gov.il

החלטה

רקע להגשת הערר

1. העורר הוא עורך דין העובד מזה שנים כעורך דין עצמאי.
2. העורר הגיש בקשות למענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **החוק** או **חוק התוכנית לסיוע כלכלי**).
3. לדברי העורר, בהודעת רשות המסים "נקבע כי אין זכאות למענק בגין חודשים אלו", בגין היעדר ירידה בהכנסות. להלן נעמוד ביתר פירוט על טיבה של ההודעה האמורה. כמו כן, הצביע העורר על רשימת מענקים בה צוין כי הוא צריך להחזיר חלק מהתשלומים על מענקי קורונה לחודשים קודמים.
4. ביום 7.11.2021 הגיש העורר השגה כנגד "החלטה" זו (החלטה שכאמור עוד נידרש למהותה בהמשך), וזאת באמצעות מערכת פניות למרכז המידע. במסגרת ההשגה, טען העורר כי עקב אירוע אישי קשה וחריג שעבר בשנת 2019, אין לבחון את ירידת המחזורים לפי השוואה לשנה זו אלא לפי השוואה לשנת 2018. במענה להשגה, נרשמה במערכת הפניות תגובה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

לפניה (ככל הנראה גם התגובה ניתנה ביום 7.11.2021), ובה הובהר כי אין אפשרות להביא בחשבון את נתוני שנת 2018.

5. הערר שבנדון הוגש ביום 21.11.2021, בהמשך לתגובה שהגישה המשיבה. עם קבלת מסמכי הערר, התבקש העורר על ידי מזכירות הוועדה לצרף לתיק הערר את ההחלטה בהשגה. בחלוף 14 יום, ומשלא צורף מסמך נוסף – תיק הערר נפתח.

השתלשלות הטיפול בערר

6. בהחלטת יו"ר הוועדה מיום 5.12.2021, התבקשו הצדדים לערר להבהיר האם בתקופת הזכאות הנדונה התקבלה החלטה בבקשה למענק, האם הוגשה השגה והאם התקבלה החלטה בהשגה.

7. ביני וביני, ביום 9.12.2021, מסרה נציגה מטעם המשיבה הודעת דואר אלקטרוני לעורר, ובו ציינה כי ההשגה נדחתה (ככל הנראה על רקע הגשת הערר). בגוף ההודעה, צוין כי המחוקק אכן איפשר לעסקים לבחור אם ההשוואה תיערך ביחס לשנת 2018 או ביחס לשנת 2019, אך זאת רק לעניין גובה המענק ולא לעניין קביעת הזכאות עצמה, שנבחנת על סמך נתוני שנת 2019 (למעט מקרים חריגים שאינם מענייננו).

8. ביום 14.12.2021, מסרה המשיבה הודעה מטעמה. בהודעה הובהר כי העורר הגיש בקשות למענקים בעד תקופות הזכאות מחודש מרץ-אפריל 2020, ועד תקופת הזכאות ינואר-פברואר 2021 (ולא לתקופת הזכאות מאי-יוני 2021 כפי שצוין בפרטי הערר). המשיבה צירפה צילום מסך של פלט מחשב המפרט את הבקשות שהוגשו ואת הזכאויות למענק. בנוסף, צוין כי בחלק התקופות נמצא כי העורר אינו זכאי למענק בשל עליה במחזורי ההכנסות, או ירידה בשיעור שאינו מזכה במענק.

9. עוד ציינה המשיבה כי העורר קיבל במערכת הפניות הממוחשבת תשובה להשגתו, וכן ציינה כי נשלחה לעורר תשובה לפיה לא ניתן לחשב את המענקים בהסתמך על חישוב אחר (ככל הנראה הכוונה היא להחלטה בהשגה שהוזכר לעיל, מיום 9.12.2021; בגוף ההודעה צוין כי הפניה נענתה ביום 8 לאוגוסט – ככל הנראה בטעות).

10. המשיבה התבקשה למסור כתב תשובה לערר. עם זאת, מסרה המשיבה ביום 30.12.2021 הודעה ממנה עולה כי לא התקבלה החלטה מינהלית בדבר היעדר זכאותו של העורר למענקים. לטענת המשיבה, במהלך חודש יוני 2021 נפתחה מערכת חדשה המאפשרת לבעלי עסקים לברר את זכאותם למענק, להשיב באופן עצמאי ולוונטרי מענקים ששולמו ביתר, או לנמק את הזכאות למענק במקרה שנתוני המע"מ אינם מצביעים על שיעור הירידה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

הנדרש. לטענת המשיבה, מערכת זו נועדה לתת שירות לציבור ולהקל על מי שמעוניין להחזיר את המענק בהקדם, אך מדובר בהצגת נתונים גרידא. לשיטת המשיבה, לא התקבלה החלטה לדרוש את המענקים, וממילא גם לא הגיעה העת להגיש השגה וערר על ההחלטה שטרם התקבלה. מטעם זה, ביקשה המשיבה למחוק את הערר.

11. בהחלטה מיום 6.1.2022, התבקשה המשיבה להבהיר כיצד מתיישבת עמדה זו עם ההחלטה שהתקבלה ביום 9.12.2021 – החלטה שנועדה להוות החלטה בהשגה. המשיבה התבקשה להבהיר אם יש תוקף משפטי להחלטה זו. בתגובה מיום 12.1.2022, הבחינה המשיבה בין מקרים שבהם לא נקבעה זכאות למענק מלכתחילה, בהם היא "נערכת למתן החלטות בהשגות", לבין מקרים שבהם העסק קיבל מענק ומופיעה לגביהם דרישת החזר, ובהם כפי שהובהר עוד טרם ניתנה החלטה מינהלית אופרטיבית. בשורה התחתונה, הציעה המשיבה להחזיר את התיק לשלב ההשגה, על מנת שתניתן החלטה כנדרש ביחס לכל תקופות הזכאות.

12. בהחלטה מיום 18.1.2022, התבקשה המשיבה ליישב בין התגובות השונות שהגישה, והתבקשה להבהיר האם התקבלה החלטה מינהלית כלשהי בעניינו של העורר והאם התקבלה החלטה לתקן החלטה קודמת; כמו כן התבקשה המשיבה להבהיר האם העורר היה רשאי להגיש השגה והאם ההחלטה שהתקבלה בעניינו מהווה החלטה בהשגה.

13. בתגובה מיום 24.1.2022, הבהירה המשיבה כי עוד לא התקבלו החלטות מינהליות בעניין השבת המענק, ולכן טרם קמה לעורר הזכות להגיש ערר. צוין כי ההחלטה בהשגה יצאה קודם לגיבוש מדיניות המשיבה בנושא, וכי יש לראות אותה כבטלה. בנוסף, הפנתה המשיבה להחלטה בבג"ץ 7901/21 **העמותה לצמצום פערים חברתיים הבית החדרני נ' שר האוצר** (ניתן ביום 12.1.2022; להלן – **בג"ץ הבית החדרני**), בה התקבלה העמדה כי השירות המקוון נושא אופי טכני ונועד להשבה וולונטרית, ולכן אין חובה להשיב באמצעותו את המענקים בטרם התקבלה דרישה כזו בהתאם לפרוצדורה הקבועה בחקיקה הרלוונטית. בהחלטה בבג"ץ אף נרשמה הודעת המשיבים כי רשות המסים לא תחל במתן החלטות על השבת המענקים לפני 31.3.2022. בהמשך לכך, שבה המשיבה על עמדתה כי יש למחוק את הערר (ולא להשיבו לשלב ההשגה).

14. יוער כי בד בבד עם הגשת הערר, הגיש העורר בקשה לקיום דיון בדלתיים סגורות ואיסור פרסום, מטעמים של צנעת הפרט. בהחלטה מיום 7.12.2021 הובהר כי הבקשה לקיום דיון בדלתיים סגורות תידון אם יוחלט לקיים דיון בערר. לאחר שניתנה החלטה סופית בערר, ביקש העורר שנורה על איסור פרסום שמו, ובמסגרת החלטה נפרדת שניתנה היום, קבענו כי שם העורר לא יפורסם.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

דיון והכרעה

15. לאחר שעיינו במסמכים שהוגשו על ידי הצדדים, באנו לכלל מסקנה כי **דין הערר להימחק**, מן הטעם שהוא הוגש בשלב מוקדם, בטרם התקבלה החלטה בעניינו של העורר. עם זאת, למרות התוצאה שאליה הגענו, איננו שבעי רצון מהתנהלות המשיבה מול העורר – התנהלות העלולה לעורר סימני שאלה לגבי הטיפול בעסקים רבים המצויים במצב דומה, ועל כן נבקש להתעכב להלן.

רקע משפטי

16. ועדת הערר מוסמכת לדון בהחלטות רשות המסים בעניין זכאות למענקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות – מענקים הניתנים לתקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020 מכוח החלטת הממשלה מס' 5015 (מיום 24.4.2020), ולתקופות זכאות נוספות מכוח החוק. ההליך המובנה בחוק הוא פשוט – העוסק מגיש תביעה לקבלת מענק (סעיף 11 לחוק), מנהל המשיבה נדרש לקבוע את הזכאות למענק במסגרת החלטה מנומקת (סעיף 12 לחוק), על החלטת המנהל ניתן להגיש השגה (סעיף 20(א) לחוק) ועל ההחלטה בהשגה ניתן להגיש ערר (סעיף 20(ב) לחוק). לצד ההחלטות המתקבלות במסלול זה, רשאי המנהל להחליט בנסיבות מסוימות על תיקון טעות בהחלטתו הקודמת (סעיף 12(ב) לחוק), כאשר גם על החלטה זו ניתן להגיש השגה וערר בהליך זהה.

17. המחוקק הקדיש תשומת לב מיוחדת לעסקים שמחזור הכנסותיהם אינו עולה על 300 אלף ₪. עסקים אלו אמורים להיות מטופלים באופן מהיר ויעיל במיוחד, ככל הנראה על רקע כושר השרידות הנמוך שלהם בהתמודדות עם משבר הקורונה. בעסקים שמחזור עסקאותיהם אינו עולה על 300 אלף ₪, נקבע כי בתוך 14 יום ממועד הגשת התביעה, על מנהל המשיבה לקבוע את הזכאות למענק וכן לשלם את הסכום למבקש.

18. למען הסדר הטוב, יוער כי ועדת הערר אינה מוסמכת לדון במענקים אחרים שניתנו בשל משבר הקורונה. בכלל זה, הוועדה אינה מוסמכת לדון במענקי סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה, הניתנים מכוח החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח עבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (לשם הנוחות, יכינו מענקים אלו להלן "מענקי הסיוע").



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

התנהלות המשיבה

19. עיון בכתבי הטענות ובמסמכים שצורפו אליהם, מגלה תמונה מבלבלת ומעורפלת בכל הנוגע למצבם הסטטוטורי של המענקים שניתנו לעורר. ככל הנראה, כפי שעולה מתגובות המשיבה, תמונה זו מאפיינת את כל העסקים המצויים באותה קטגוריה – עסקים שמחזור הכנסותיהם אינו עולה על 300 אלף ש"ח. הגם שעסקים אלו אמורים היו לזכות בטיפול מהיר ויעיל, הם מקבלים מהמשיבה שירות לקוי.

20. מהמסמכים שצורפו בערר עולה כי העורר קיבל את המענקים לכל תקופות הזכאות שבהן הגיש בקשה, אף שככל הנראה, מעולם לא התקבלה החלטה פוזיטיבית על זכאותו למענקים. המשיבה התבקשה להבהיר אילו החלטות התקבלו בעניינו של העורר והתבקשה למסור אותן לוועדה, אך לא מסרה בתגובה כל החלטה, ורק ציינה כי עדיין לא התקבלה החלטה המורה לו להשיב את המענק.

21. התנהלות המשיבה תמוהה, ועל פניו, היא אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. המחוקק הורה כי בתוך 14 ימים תתן המשיבה החלטה מנומקת וכי ועד לאותו מועד ישולם המענק. ממסמכי הערר עולה כי המשיבה לא קיבלה כל החלטה, ושילמה את המענק באופן אוטומטי בכל תקופות הזכאות שבהן הוגשה בקשה – מבלי לבדוק אם העורר זכאי לכך או לא. כאמור, זוהי ככל הנראה התמונה גם לגבי יתר העסקים שמחזור הכנסתם אינו עולה על 300 אלף ש"ח.

22. רק בחודש יוני 2021 – זמן רב לאחר קבלת החלק הארי של המענקים שעליהם נסוב החוק – פתחה המשיבה מערכת אינטרנטית לביורר הזכאות למענק. המשיבה הדגישה כי מערכת זו נפתחה מתוך רצון לתת שירות לעסקים העשויים להידרש להחזיר את המענק, ואולם המשיבה נמנעת מלהזכיר את השירות הבסיסי שאותו היא הייתה מחויבת לתת לפי החוק – מתן החלטה מנומקת בתוך 14 יום. למעשה, המשיבה מודה כי גם היום, בחלוף כשנה וחצי ממועד חקיקת החוק, לא התקבלו ההחלטות שאותן המשיבה נדרשה לקבל בתוך 14 ימים ממועד הגשת התביעה למענק.

23. ספק בעניינו אם העובדה שהעסקים קיבלו את הכספים באופן אוטומטי מרפאת את הפגם הכרוך באי קבלת החלטה לפי החוק. המשיבה מודיעה מעת לעת על כך שחלק מהעסקים קיבלו מענקים שהם אינם זכאים להם, ושהיא מצפה להשבה וולונטרית. עסקים ששולמו להם כספים אך לא קיבלו החלטה על זכאותם למענק כנדרש בחוק, יכולים וצריכים לחשוש שהמשיבה תקבע בהמשך כי הם אינם עומדים בתנאי המענק וכי כספי המענק שולמו להם שלא כדין. המערכת הממוחשבת המציגה את סטטוס הזכאות למענק אכן מהווה צעד בכיוון הראוי, אך מדובר בצעד קטן ולא מספק – המערכת הוצגה בשלב מאוחר מדי, אינה כוללת החלטה מנומקת, וממילא גם אינה מהווה החלטה מינהלית.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

24. נציין במאמר מוסגר כי במערכת הממוחשבת ניתנה אפשרות לנמק את הזכאות למענק, ואולם אפשרות זו מגדילה את הערפול לגבי הסטטוס המשפטי של הליך בירור הזכאות. בהתאם לחוק, מי שצריך לנמק את עמדתו זו המשיבה ולא העסק שמבקש את המענק. הגשת נימוקים עשויה להעלות את הרושם כאילו מדובר בהליך השגה, אך מן העבר השני – המשיבה מבהירה כי לא התקבלה החלטה, וממילא לא הגיעה העת להגיש השגה. לא ברור אם כן מה היחס בין הליך זה לבין שלב ההשגה, ובאיזה אופן צפוי להתקיים שלב ההשגה.

25. לליקויים אלו יש להוסיף את הבלבול ששרר בהתנהלות המשיבה בעניינו של העורר. בשלב ראשון, לאחר שהגיש העורר את ההשגה – המשיבה מסרה לו תגובה במערכת הפניות הממוחשבת. לאחר שהוגש הערר והופנה למשיבה, החליטה המשיבה שוב לדון בהשגה שהגיש העורר ולמסור לגביה החלטה מנומקת בדואר אלקטרוני. בניגוד החלטה זו, ימים ספורים לאחר מכן, הודיעה המשיבה לוועדת הערר כי כלל לא התקבלה החלטה מינהלית הדורשת מן העורר להשיב את המענק, כך שכלל לא החל מרוץ הזמנים להגשת השגה והערר. כיוון שהודעה זו אינו עולה בקנה אחד עם ההחלטה בהשגה שהתקבלה זמן קצר קודם לכן, התבקשה המשיבה להבהיר את הדברים; או אז היא ציינה כי במקרים מסוימים יש צורך במתן החלטה בהשגה, וביקשה להחזיר את הדיון בערר לשלב ההשגה (ולא למחוק את הערר). לאחר שנתבקשה המשיבה בשנית ליישב בין הודעותיה השונות, שבה המשיבה והבהירה כי לא התקבלה החלטה בנוגע לעורר, וכי עוד לא הגיעה העת לדון בהשגה ובערר. הלכה למעשה, מקובלת עלינו הודעתה האחרונה של המשיבה כי לא התקבלה החלטה – הודעה העולה בקנה אחד עם ההחלטה בבג"ץ הבית החדשה. עם זאת, ניכר כי הבלבול אחז גם בנציגי המשיבה, אשר התקשו להסביר מה עלה בגורלו של העורר בזמן שחלף מאז הוגשו בקשותיו למענק.

26. בהערת אגב, נציין כי הערפול והבלבול שהם נחלת המשיבה אינם באים לידי ביטוי רק בהליך קבלת ההחלטות, אלא גם בתוכן ההחלטות. כאמור, ביום 9.12.2021 נמסרה לעורר בדואר אלקטרוני "החלטה בהשגה" (שכאמור, מאוחר יותר הובהר כי אין לה תוקף); על פניו, הגם שההשגה, כביכול, נסובה על זכאותו של העורר למענק הוצאות קבועות, התייחסה המשיבה במסמך זה לשיקולים הרלוונטיים למענקי הסיוע – האפשרות לבחור אם ההשוואה תיערך להכנסות בשנת 2018 או בשנת 2019 אינה קיימת כלל במענקי הוצאות קבועות, בניגוד למה שצוין בהחלטה. המשיבה הצהירה כי החלטה זו אינה ברת תוקף, וממילא ההחלטה לגופה אינה עומדת לדיון, אלא שלטעמנו, יש בנוסח ההחלטה בכדי להוסיף על הרושם הכללי בקשר לליקויי המשיבה בתיק זה.

סיכום והערות אחרונות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

27. כאמור, הובהר כי לא התקבלה החלטה בעניין זכאותו של העורר למענק, ועל רקע זה הובהר כי ההחלטה שהתקבלה ב"השגה" אינה ברת תוקף. כיוון שלא התקבלה החלטה שניתן להשיג אליה – אין מנוס מהמסקנה שהוועדה לא קנתה סמכות לדון בעררו של העורר. לפיכך, החלטנו למחוק את הערר.

28. יובהר ויודגש כי בהחלטה בערר שבנדון איננו מתייחסים לטענות העורר לגופו של עניין. טענות אלו יתבררו רק לאחר שתתקבל החלטה מינהלית בעניינו. החלטתנו אינו גורעת מזכותו של העורר להגיש השגה ולערור כנגד ההחלטה ככל שתתקבל בהמשך.

29. יחד עם זאת, הגם שהערר הוגש טרם זמנו, לא יכולה להיות מחלוקת כי המשיבה היא שאחראית לטעות זו. המשיבה לא קיבלה החלטה מינהלית בעניינו של העורר כנדרש בחוק, ולא עשתה די כדי להבהיר את מצבו המשפטי. אף שהמשיבה העמידה לעיון הציבור מערכת ממוחשבת לבדיקת הזכאות למענק, היא לא עשתה די כדי להבהיר כי המערכת אינה מציגה מידע בדבר החלטה סופית. בנוסף, למרות שלא ניתנה החלטה, המשיבה אף השיבה, בשתי הזדמנויות שונות, לפניתו של העורר, שאותה הוא הציג כ"השגה". מהתנהלות המשיבה בערר, עולה הרושם שהיא עצמה אינה ערה למשמעות המשפטית של אי קבלת ההחלטה בדבר הזכאות למענק, ובוודאי שלא ניתן לבוא בטענות לעורר על הגשת ערר בנסיבות כאלה.

30. מטעם זה, החלטנו כי המשיבה תישא בהוצאות העורר, בסך של 2,000 ש"ח. סכום זה ישולם לעורר בתוך 30 ימים ממועד מתן החלטה זו. המשיבה לא תהא רשאית לקזז מסכום ההוצאות שהיא נדרשת לשלם את המענקים שהעורר נדרש, כביכול, להשיב, וזאת מן הטעם שהמשיבה עומדת על כך שלא התקבלה החלטה לגבי ההשגה.

31. שקלנו אם לחייב את המשיבה לקבל החלטה מינהלית בדבר זכאות העורר למענק בתוך פרק זמן קצוב שייקבע. מנקודת מבטה של המשיבה, דרישת ההשגה היא למעשה תחילתו של הליך גביה, שאותו היא דוחה בעת הזו – ככל הנראה על מנת להקל על בעלי העסקים שקיבלו מענקים שלא כדין. על רקע זה, לא ראינו לנכון להורות על מתן החלטה, שתקדים את הליך הגביה דווקא בעניינו של העורר. בבוא העת, לאחר שתתקבל החלטה מינהלית בהתאם לחוק, יהיה העורר רשאי להשיג עליה ובמידת הצורך להגיש ערר על ההחלטה בהשגה.

ניתנה היום, כ"ב אדר א' תשפ"ב, 23/02/2022, בהעדר הצדדים.

טניה חכמוב, דו"ח
נציגת ציבור

ערן עסיס, עו"ד
יו"ר הועדה