



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 21-2342
ערר 21-2343
ערר 21-2344
ערר 21-2345
ערר 21-2348

לפני כבוד חברי הוועדה:
שירה שגיא, עו"ד - יו"ר
גרמן פייקין, רו"ח - חבר

העוררת: קסנטיני ובניו - תשתית ופיתוח בע"מ מס' 511829806
באמצעות עו"ד יוסי אלישע

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. בפנינו עררים שהגישה העוררת על החלטות המשיבה בהשגות ביחס לתקופות הזכאות יולי אוגוסט 2020, ספטמבר אוקטובר 2020, נובמבר דצמבר 2020, ינואר פברואר 2021 ומרץ אפריל 2021. העררים הוגשו בהתאם לפרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: "החוק").
2. ההנמקה שבבסיס כל חמש ההחלטות זהה, והיא כי "החברה התבקשה בשלב ההשגה לשלוח מסמכים לצורך (כך במקור - הח"מ) בדיקת הזכאות למענק, החברה סירבה לשלוח את המסמכים הנדרשים בטענה שהם נשלחו בעבר".
3. נקדים ונציין כי על אף שנוסח ההחלטות בהשגות זהה, ההחלטות בבקשות למענק לא היו זהות ונחלקו לשתי קבוצות שנבדלו זו מזו בהנמקה שעמדה בבסיס ההחלטה לדחות את הבקשה למענק:

 - א. החלטות בבקשות למענק עבור תקופות הזכאות יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020 – ההנמקה שבבסיס ההחלטה לדחות את הבקשות למענק היתה כי לעוררת עבודות שנמשכות יותר משנה ועל כן היא מוחרגת מגדרי הזכאים למענק בהתאם לפסקה (5) סיפא להגדרת "עוסק" שבסעיף 7 לחוק (להלן: "נימוק העבודות הממושכות");
 - ב. החלטות בבקשות למענק עבור תקופות הזכאות ספטמבר אוקטובר 2020, ינואר פברואר 2021 ומרץ אפריל 2021 – ההנמקה שבבסיס ההחלטה לדחות את הבקשות היתה כי הירידה בהכנסות העוררת נבעה מהקפאת תקציבים בקרב הלקוחות הגדולים/ מוסדיים שלא נבעה ממשבר הקורונה ועל כן לא מתקיימת דרישת הקשר הסיבתי (להלן: "נימוק הקשר הסיבתי");

4. על החלטות אלה הגישה העוררת את ערריה.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

5. לאחר קבלת כתב התשובה, התיקים נקבעו לדיון ועל העוררת היה להגיש את תגובתה לכתב התשובה לקראת הדיון. ביום 12/05/2022 התקיים הדיון הראשון בתיק. לאחריו המשיבה הגישה הודעה משלימה, והוחלט על קיום דיון נוסף בתיקים. לקראת הדיון השני התבקשה העוררת להגיש פירוט של הוצאות השכר של עובדיה. ביום 23/06/2022 התקיים דיון שני בתיקים.

השתלשלות העניינים עד לקבלת החלטות בהשגות וטענות הצדדים בעניין

6. בהתאם לחומרים שצורפו לתיק, בתחילת חודש יולי 2021 פנתה מפקחת מטעם המשיבה לעוררת לקבלת מסמכים. ביום 04/07/2021 נשלחה הודעת דוא"ל מטעם במשרד ב"כ העוררת, הנושאת את הכותרת "קסנטיני ובניו ... השגה על החלטות בעניין מענקי השתתפות בהוצאות קבועות לחודשים יולי-אוגוסט ונובמבר דצמבר 2020", ובה כרטסת הנהלת חשבונות של אחד מספקי העוררת, הסכם מסגרת בין העוררת לאותו הספק, הסכם המחירים עם צה"ל. כן הובהר כי המדובר בהסכמי מסגרת בלבד. כן צורף פלט צבר דוגמאות להזמנות כפי שבוצעו בפועל, המראה טיבן של העבודות שבוצעו ומשכן.

7. ביום 15/08/2021 נשלחה פניה נוספת מטעם המפקח מטעם המשיבה. כותרת הדוא"ל היתה "קסנטיני מענק קורונה השגה – מס' בקשה 57204418", ובמסגרת הדוא"ל התבקשה העוררת להגיש חומרים שונים (הפירוט אינו מובא שכן התדפיסים שהוגשו לתיק הוועדה קטועים).

8. לאחר חילופי דברים כלליים בין הצדדים, ביום 15/09/2021 שלחה העוררת את החומרים הבאים (שמהקשר הדברים נראה כי אלו החומרים שהתבקשו): דו"חות כספיים לשנת 2019 ומאזן בוחן לשנת 2019; דו"ח פרויקטים לשנים 2018 ו-2019 בפירוט מועדי התחלה וסיום של הפרויקטים שבוצעו במהלך אותן השנים. כן הוסבר כי דו"ח הפרויקטים לשנת 2020 בהכנה וצפוי להישלח בהקדם, וכן צורף מאזן בוחן לשנת 2020. ביום 30/09/2021 הועבר דו"ח הפרויקטים לשנת 2020.

9. ביום 11/10/2021, פנה ב"כ העוררת בבקשת עדכון והתייחס לשתי תקופות זכאות – יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020. במסגרת התזכורת חזר ב"כ העוררת על העמדה כי יש מקום לקבל את ההשגות ופירט את נימוקיו, שהתייחסו לנימוק העבודות הממושכות.

10. לאחר תזכורת נוספת מיום 19/10/2021, ביום 20/10/2021 פנה המפקח בבקשת חומרים נוספים: (א) החוזים היסודיים שנערכו בין משרד הבטחון לבין שני קבלנים שהעוררת שימשה קבלנית משנה שלהם, הרלבנטיים לשנים 2018 עד 2021 וכן כרטיסי ספק לאותן השנים;

(ב) חוזים לביצוע שבעה פרויקטים, הרלבנטיים לשנים 2019 עד 2021;

(ג) חוזה של לקוח ספציפי נוסף של העוררת עם המזמין גב אל גב וכרטיסי ספק ולקוח של אותו הלקוח;

(ד) חוזים עם ארבעה ספקים הרלבנטיים לשנים 2019 עד 2021 וכן כרטיסי הספקים לאותן השנים (ולגבי אחד הספקים – גם כרטיס לקוח);



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- (ה) אישורי ביטוח לכל החוזים שפורטו ;
(ו) פקודות יומן נוספות רו"ח לשנים 2019-2020 ;
(ז) הסבר ביחס לכרטיס אחד הפרויקטים בשנת 2020.
11. ביום 28/10/2021 נשלחה תזכורת מצד המפקח להעברת החומרים. בו ביום נשלחה תגובת ב"כ העוררת כדלקמן: "אנו סבורים שדרישת המסמכים במייל מטה (שלישית במספר) היא חזרה על דרישות קודמות אשר סופקו במלואן, ואין בה אלא כדי לייצר משיכת זמן מקום בו ההשגה התיישנה זה מכבר, וכאשר אין כל בסיס אמיתי לשלילת המענק מהחברה. אנו שוקלים את צעדנו בהקשר זה".
12. בתגובה לכך, ביום 03/11/2021 ביקש המפקח כי ב"כ העוררת יסמן בדרישת החומרים את החומרים שהתבקשו בעבר או שיש בהם כפילות.
13. ביום 14/11/2021 ניתנו ההחלטות בהשגות. בו ביום נשלחה תגובת ב"כ העוררת למפקח במשיבה. היא נפתחה בהתנצלות על העיכוב במענה שנבע מעומס עבודה במשרד המייצג. מעבר לכך, הביע ב"כ העוררת את הפתעתו מקבלת החלטות המשיבה הדוחות את כל חמש ההשגות בנימוק שהעוררת סירבה לשלוח חומרים. כן הבהיר ב"כ העוררת כי העוררת מעולם לא סירבה להמציא נתונים אלא רק שקלה את צעדיה לנוכח הדרישה השלישית במספר שיצאה. כן עמד ב"כ העוררת על כך שהמשיבה לא קצבה זמן או מועד להגשת החומרים וכי הכנת החומרים בעיצומה.
14. בתגובת המפקח מיום 15/11/2021 הוסבר כי משלא התייחסה העוררת לדוא"ל הקודם (בו התבקשה להבהיר מהו כפל החומרים) ובחלוף עשרה ימים הוחלט על דחיית ההשגות. יחד עם זאת הביע המפקח נכונות לבחון את החומרים הנוספים לכשיומצאו.
15. ביום 15/11/2021 הועברו חומרים נוספים מטעם העוררת (בהתאם למספור שבפסקה 10 לעיל):
(א) הסכם של העוררת עם אחד משני הקבלנים שהוזכרו בסעיף 10(א) לעיל וכרטיס של אותו הקבלן ;
(ב) חמישה מתוך שבעת ההסכמים שהתבקשו וכן הזמנות לביצוע ביחס לשתי התקשרויות נוספות, יחד עם צבר הזמנות נוסף ביחס לפרויקטים שונים שביצעה החברה ;
- ביחס לחלק מחומרים אלה צוין כי הם הועברו במסגרת המענה לדרישה הראשונה ובחלקם צורפו לנספחי ההשגה. כן צוין כי ההסכמים הנ"ל קיבלו ביטוי בדו"חות הפרויקטים שנמסרו.
- (ג) ההסכם שנחתם עם הלקוח וכן כרטיס ספק לקוח.
(ד) החוזים עם הספקים שפורטו בבקשת המשיבה וכן כרטיסי הספקים ;
(ה) אישורי ביטוח לכל החוזים הנ"ל ;
(ו) פקודות יומן נוספות רו"ח לשנת 2019, וביחס לשנת 2020 הוסבר כי טרם נערכו ;
(ז) הסבר לעניין כרטיס הספק.
16. באותו הדוא"ל אף התייחס ב"כ העוררת לכך שביחס לשלוש ההשגות הנוספות (הן ההשגות שהתבססו על נימוק הקשר הסיבתי) לא התקבלה כל דרישת מסמכים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

17. ביום 23/11/2021 הבהיר המפקח כי ביחס לשני הסכמים, ביקש את ההסכמים בין הקבלן הראשי (ככל הנראה) לבין משרד הבטחון ולא את ההסכם בין העוררת לקבלן הראשי.
18. ביום 24/11/2022 נשלח עותק של אחד ההסכמים "היסודיים", וביחס לשני הוסבר כי אינו ברשות העוררת.
19. ביום 15/02/2022 (לאחר שהוגשו העררים שבפנינו), התבקש מייצג העוררת להעביר מאזן בוחן לשנת 2021 מפוצל לחודשים וכן דו"ח פרויקטים לשנת 2021.
20. בו ביום השיב ב"כ העוררת כי הנושא בטיפול וכן הפנה את תשומת הלב לכך שהוא ממתין לתיאום דיון מתוך מטרה לבוא בדברים ולהגיע להבנות (בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה מיום 09/02/2022 במסגרתה ניתנה לצדדים, בהתאם לבקשת המשיבה, שהות בת שבועיים לבוא בדברים ולנסות להגיע להסכמות). ביום 20/02/2022 עדכן ב"כ העוררת על עיכוב בהעברת החומרים על רקע מחלת העובד האחראי אצל העוררת, וכן הזכיר בשנית כי ממתנינים לקביעת דיון בנושא. תזכורת שלישית באותה הרוח נשלח ביום 22/02/2022, בצירוף מאזן הבוחן לשנת 2021.
21. ביום 23/02/2022 נשלח דוא"ל נוסף מהמפקח, ובו הוסבר כי בדיקת דו"חות הפרויקטים שהומצאו מעלה כי הדו"חות הם דו"חות התאמה לתשלומים שהתקבלו ולסכומים במאזני הבוחן, ואינם משקפים את תאריך ההתחלה והסיום של הפרויקטים בפועל. הודעת הדוא"ל אף כללה מספר דוגמאות לאי ההתאמות המדוברות. בסיום הדוא"ל הוסבר כי דו"ח פרויקטים הוא דו"ח המציין את שם הפרויקט, תאריך תחילת העבודה ותאריך סיומה. כן התבקשה העוררת להמציא דו"חות פרויקטים מגובים במסמכים מתאימים וכן להסביר את שיטת הדיווח של ההכנסות בחברה לשנים 2018 עד 2021.
22. בתגובת ב"כ העוררת מיום 27/02/2022 הוסבר כי בחינת תאריך התחלה וסיום של כל עבודה היא משימה קשה לריכוז בהינתן שהזמנות נעשו לתקופות קצרות ביותר של מספר ימים או שבועות ולפעמים אפילו יום אחד. על כן, לטענת העוררת פתרון נכון ויעיל המשקף מענה לדרישה הוא התחקות אחר חשבוניות המס או תקופות החתך, במשולב עם הזמנות העבודה שעמדו ברקע הדברים. כן הבהיר ב"כ העוררת כי העוררת מדווחת על הכנסותיה במועד קבלת התקבול.

טענות העוררת



מדינת ישראל ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

טענות הנוגעות להליך

איחור במתן ההחלטות בהשגה

23. ביחס לשלוש מתקופות הזכאות, העוררת טוענת כי ההחלטות התקבלו באיחור באופן המצדיק את קבלת העררים מטעם זה. הכוונה היא לתקופות הזכאות יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020, שההשגות בעניינן הוגשו ביום 03/03/21, ותקופת הזכאות ספטמבר אוקטובר 2020, שההשגה בעניינה הוגשה ביום 24/01/2021. ההחלטות כאמור התקבלו ביום 14/11/2021, כלומר באיחור של 136 ימים ו-174 ימים בהתאמה.
24. בהקשר זה העוררת אף מלינה על כך שהפניה הראשונה לבירור השגותיה נשלחה בתחילת חודש יולי 2021, כלומר עם חלוף המועד למתן ההחלטה בהשגות המאוחרות. כפי שנראה להלן, לטענת העוררת לא נערך עימה כל בירור לעניין הקשר הסיבתי, כך שביחס לתקופת הזכאות ספטמבר אוקטובר נטען כי ההחלטה בהשגה התקבלה באיחור רב וזאת מבלי שנערך כל בירור.
25. לטענת העוררת קושי זה אף מתחדד בהתחשב בכך שהחלטת המשיבה לדחות את ההשגות בהעדר הגשת חומרים התקבלה על אף שכלל לא נקבע מועד להגשת המסמכים.
26. בתגובה לכתב התשובה הפנתה העוררת להחלטת בית המשפט המחוזי בעמ"נ 27710-06-21 ב.ג. **בטחון הצפון אבטחת מוסדות, לוו טיולים ומתן שירותי רפואה נ' רשות המסים בישראל** (ניתן ביום 03/01/2022, פורסם בנבו)(להלן: "**פס"ד בטחון הצפון**") שם נקבע כי איחור של 68 ימים במתן ההחלטה בהשגה יכול להצדיק את קבלת הערר על הסף. לעניין זה הפנתה העוררת את תשומת הלב כי בנסיבות שבפנינו המדובר באיחורים גדולים יותר באופן משמעותי.
27. יתר על כן, לטענת העוררת יש לדחות את טענת המשיבה כי עליה היה להגיש את הערר עם חלוף המועד למתן ההחלטה בהשגה, שכן אין כל הצדקה לצפות ממנה לשאת בעלויות הכרוכות בהגשת ערר רק בשל מחדל המשיבה ליתן את החלטתה במועד הקבוע בחוק.

הליך בירור ההשגות

28. לטענת העוררת נפלו מספר פגמים בהליך קבלת ההחלטות בהשגותיה.
29. ראשית, בקשות המידע חזרו על עצמן ולמעשה העוררת התבקשה להגיש את אותם החומרים. לעניין זה נציין כבר כעת כי הצדדים חלוקים בשאלה האם העוררת הגישה את כלל המסמכים שהתבקשה להגיש, כשבלב המחלוקת מצוי דו"ח הפרויקטים שהתבקש על ידי המשיבה. לעניין זה, טענה העוררת בתגובתה מיום 13/06/2022 כי דו"ח הפרויקטים ביחס לשנים 2018 עד 2020 הומצא למשיבה עוד בחודש ספטמבר 2021, והדו"ח ביחס לשנת 2021 הומצא בחודש פברואר 2022 (בסמוך לאחר דרישת המשיבה לראשונה לקבלו, באותו החודש – לאחר שהוגשו העררים). בהמשך אותה התגובה אף צוין כי דו"ח הפרויקטים שהוגש אינו תואם את מה שהתבקש ע"י המשיבה בשל הקשיים הכרוכים בהפקתו, ונטען כי מנגד הומצאה חלופה מספקת, מפורטת ומדויקת שנתנה מענה מהימן. כן נטען כי גם אם המענה של העוררת לא היה מספק, היה על



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- המשיבה לשקף את עמדתה לעוררת וליצור עם נציגיה קשר כפי שביקשו נציגי העוררת פעמים רבות.
30. שנית, בהחלטתה המשיבה לא נדרשה לשלל המסמכים שהוגשו לה לבקשתה לפני קבלת ההחלטה בהשגה וגם לאחריה. בהקשר זה נטען כי ניהול הליך ההשגה מצד המשיבה היה מלאכותי, והמשיבה לא עמדה בחובתה לבצע בירור ענייני וקונסטרוקטיבי.
31. בהקשר זה טוענת העוררת כי הנמקת המשיבה בדחיית ההשגות חורה אף יותר מקום בו מדובר בתקופות הזכאות לגביהן נקבע בהחלטות בבקשות למענקים כי לא מתקיים קשר סיבתי, שכן ביחס לנימוק זה כלל לא התבקשו חומרים.
32. לעניין זה נציין כי הצדדים חלוקים בשאלה האם הליך הבירור שהתקיים התייחס גם לנימוק הקשר הסיבתי; בתגובתה מיום 13/06/2022, עמדה העוררת על כך שבשונה מטענת המשיבה לפיה הליך הבירור התייחס לכל תקופות הזכאות (ומשכך לשני הנימוקים), הדבר לא צוין על ידי המשיבה, לא במפורש ולא במשתמע, וכי היה סביר לצפות כי ביחס לתקופות הזכאות הנוספות, שנדחו מטעם אחר, יתבקשו חומרים נוספים.
33. באשר לטענת המשיבה כי הדו"ח שהתבקש התייחס לשנת 2020 כולה ובכך יש כדי להעיד כי הבירור התייחס לכל תקופות הזכאות, לטענת העוררת אין בכך כדי להעיד על דבר, שכן לצורך בחינת קיומן של עבודות ממושכות ברור שיש לבחון את שנת הפעילות כולה.
34. כן עמדה העוררת על כך שבהתייחסות ב"כ העוררת לתקופת זכאות נוספת בכותרת הדוא"ל, יש כדי לתמוך בכך שהבנת העוררת היתה כי הדיון מתייחס לנימוק העבודות הממושכות בלבד.

טענות לגופו של עניין

נימוק העבודות הממושכות

35. לטענת העוררת, בדיקה פשוטה של דיווחיה למס הכנסה היתה מעלה כי אינה מדווחת בהתאם לסעיף 8א לפקודת מס הכנסה ועל כן שאין להחריגה מזכאות למענק.
36. כן מדגישה העוררת כי תוקפם של כלל ההסכמים עליהם היא חתומה הוא שנה ומטה. בחלק מהמקרים ההסכמים כוללים אפשרות להארכה לשנה נוספת. יתר על כן, כלל ההסכמים עליהם חתומה העוררת הם הסכמי מסגרת ומכוחם מופקות הזמנות לביצוע עבודות, אשר משכן של העבודות אף הוא קצר משנה.
37. יתר על כן, העוררת אינה מיישמת על הכנסותיה את סעיף 8א לפקודת מס הכנסה אלא מדווחת על בסיס הכנסותיה בפועל.
38. גם במישור המהותי, גורסת העוררת כי מעיון בהצעת החוק ובדברי ההסבר ניתן להבין כי כוונת המחוקק בקביעת החריג מהגדרת עוסק בו עסקינן היתה לשמר את הזכאות לעסקים קטנים ובינוניים ולהחריג גופים גדולים בעלי אורך נשימה, בשל מחזורי הכנסות גבוהים או מנגנון הכנסות המבוסס על מחזוריות ארוכה, כגון קבלנים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

39. מכך מסיקה העוררת כי תכלית ההחרגה היתה להוציא מגדר הזכאים למענק את מי שאופי עסקיהם שונה מהותית באופן המקשה הלכה למעשה לאמוד את הפגיעה ממנה סבלו ולכן פיצוי לפי אופן הפגיעה צריך להיות מבוסס על תחשיב פרטני המתאים לאופי עסקיהם השונה.
40. על רקע תכליות אלה, הרי שהעוררת בהחלט נכנסת לגדרי הזכאים למענק גם במישור המהותי ושליטת המענק על רקע ראיית עבודותיה כעבודות ממושכות מנוגדת לתכלית החקיקה.

קיומו של קשר סיבתי בין ירידת המחזורים לבין משבר הקורונה

41. העוררת הפנתה לפסיקות הוועדה לפיהן ככלל ישנה הנחה עובדתית בדבר קיומו של קשר סיבתי בין ירידת המחזורים לבין משבר הקורונה, וזאת למעט במקרים בהם המשיבה מצביעה על ממצאים המעמידים בספק את קיומו של הקשר הסיבתי.
42. בתשובה לנימוק המשיבה כי הירידה בהכנסות נבעה מהעדר תקציב מדינה ולא ממשבר הקורונה, טוענת העוררת כי היעדר התקציב נבע אף הוא מהמשבר. במצב דברים זה, גם אם טענת המשיבה בדבר הקפאת תקציבים היתה נכונה, הרי שהקפאת התקציבים נבעה ממשבר הקורונה ועל כן אין בכך כדי לנתק את הקשר הסיבתי בין ירידת המחזורים לבין המשבר.
43. בתגובה לטענה כי הקפאת התקציבים נבעה מהמצב הפוליטי בישראל, מפנה העוררת לנימוקים שפורטו בבג"צ 5969/20 סתיו שפיר ואח' נ' הכנסת (פורסם בנבו, 23/05/2021) מהם עולה כי משבר הקורונה הוא שהוביל לעיכוב בטיפול במשבר הפוליטי שבו נמצאה הממשלה.
44. כן נטען כי גם בשנת 2019 לא אושר חוק התקציב והדבר לא הוביל לעצירת עבודות בשנת 2019 (עמ' 7 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 26-27).
45. כן טענה העוררת כי לא ניתן לראות בהודעת נציג משרד הבטחון שהציגה המשיבה כהוכחה לנטען על ידה, וזאת מפני שמדובר בעמדה של גורם אינו רלבנטי; התשובות שהוצגו התקבלו מוועדת ההתקשרויות, אך לא מהגורם המקצועי שמפעיל את ההתקשרויות בפועל (עמ' 7 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 14 עד 25). בהמשך אף הוסבר כי על רקע העדר התקציב ניתנה הוראה שלא לצאת בפרויקטים בהיקפים גדולים וגם בכך היה להגביל את היקף הפעילות (עמ' 11 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 32 עד 36). בתגובה לטענת המשיבה בדיון כי העוררת זכתה בהתקשרות בשווי העולה על שני מיליון ₪ בשנת 2020, חידד ב"כ העוררת כי יש הבדל בין שווי המכרז שהוא שווי פוטנציאלי לבין הזמנות עבודה בפועל מכוח המכרז, עליהן הוטלו המגבלות בדבר שווי ההתקשרות, כלומר ההבדל בין שווי המכרז לבין מימוש התקציב בפועל לעבודות (עמ' 15 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 7 עד 16).
46. באשר לטענות המשיבה בדבר סיבות נוספות לירידת המחזורים שאינן קשורות לקורונה (ובפרט ירידה בזכייה במכרזים) הסבירה העוררת על כך שאין טעם או מקום להסתמך על סכומי המכרזים בשנת 2019 לעומת השנים הקודמות כפי שמבקשת המשיבה לעשות, אלא יש לבחון את פעילותה בהתאם למחזור עסקאותיה. זאת, מפני שהתמודדות במכרזים מושפעת מהחלטות הנוגעות לוויסות העומס. ואמנם, בבחינת מחזורי העסקאות של העוררת בשנים



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- 2019, 2020 ו- 2021 ניתן לראות כי מחזור העסקאות בשנת 2019 היה גבוה באופן משמעותי, ואף יציב לאורך שנת הפעילות.
47. כן הדגישה העוררת כי לא חל כל שינוי אחר באופן פעילותה או בהסכמים עליהם היא חתומה עם לקוחותיה.
48. בנסיבות אלה, לטענת העוררת המשיבה כלל לא הצביעה על ממצא עובדתי מהימן שיש בו כדי להעביר את הנטל לכתפי העוררת.
49. יתר על כן, לטענת העוררת ההגבלות שהוטלו על המשק הובילו לפגיעה בפעילותה מפני שהעבודה בפרויקטים רבים שבוצעו על ידי העוררת נעצרה או צומצמה. זאת, בשל המגבלות על פתיחת מקומות העבודה והירידה בהתייצבות עובדים, הוצאת עובדים לחל"ת וכיו"ב.
50. בפרט, מציינת העוררת כי מנהל החברה חלה בקורונה בחודש יולי 2020, ומאז סבל מהנגיף ומסיבוכיו למשך תקופה ארוכה בת מספר חודשים. על רקע מחלתו גם עובדים נוספים נכנסו לבידוד ומשרדי העוררת נסגרו למספר שבועות.
51. משמנהל החברה המשיך לסבול מתסמינים שונים גם לאחר החלמתו הרשמית, גם בכך היה כדי לפגוע בפעילות החברה שהתבטאה בירידה דרסטית במחזור ההכנסות שכן נבצר מהנהלת העוררת לקיים פגישות ושיחות שיניעו את המשך העבודה, פרויקטים קיימים נעצרו וקידום של פרויקטים חדשים נעצר אף הוא. בתמיכה לכך צירפה העוררת דוגמאות לרישומי דחיית עבודה בשל המשבר. לאור האמור, טוענת העוררת כי קביעת המשיבה כי ירידת המחזוריים נגרמה מהקפאת תקציבים מתעלמת ממחלתו של מנהל החברה כפי שנטען לעיל.
52. במעמד הדיון אף הבהיר ב"כ העוררת כי פרט למנהל העוררת, לעוררת עובדים בני 60 ויותר ועל כן נאלצו להישמר ולהישאר בבתיהם (עמ' 6 לפרוטוקול, שורות 13-14).
53. מעבר לכך, לטענתה העוררת מצטרף הסבר ענייני והוא שעל רקע המשבר צומצמו אירועים וטקסים ועל כן ירד הביקוש גם לשירותי העוררת. כמו כן הושהו נדחו ובוטלו עבודות תשתית ובינוני שהיו נדרשות באופן שוטף לצורך אספקת תשתיות לקהל אנשים. בתמיכה לכך הפנתה העוררת להודעות של חברת החשמל ושל משרד הבטחון על הימנעות מאישור פרויקטים שונים ודחייה או צמצום פרויקטים שכבר תוכננו לביצוע.
54. בתשובה לשאלת הוועדה, על רקע העובדה כי האסמכתאות שצורפו מתייחסות למניעת כניסה לאתרים עד לחודש נובמבר 2020, טען מנהל העוררת כי "התחלנו את הירידה, מחודש אפריל, לאט, לאט התחיל להבין סוגרים לא סוגרים הרמטכ"ל נתן הוראה לקבלנים לא להיכנס לבסיסים נאלצתי לחפש עבודות בחוץ לא הצלחתי ב-2019 עבדתי ב-70 ומשהו פרויקטים ב-2020 כל הבעיה הייתה כל המעצורים היו -2020 מתחילת הקורונה" (עמ' 9 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 17-20).
55. במעמד הדיון העוררת אף התבקשה להתייחס לכך שהכנסותיה בשנת 2019 היו גבוהות ביחס לשנת 2018, מה שמוביל לספק האם ההכנסות בשנת 2019 היו צפויות לחזור על עצמן בשנת 2020. לעניין זה הסביר ב"כ העוררת כי לקראת סוף שנת 2018 מנהל העוררת הנוכחי (שהוא בנם של בעלי העוררת) החל לעבוד בעוררת במשרה מלאה והעליה בהכנסות העוררת בשנת 2019 היא התוצר של שינוי זה (עמ' 10 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 12 עד 24).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

56. כן התבקשה העוררת להסביר מדוע לא נצפתה עליית מחזורים בשנת 2021, וזאת על אף שרבות מהסיבות הקשורות למשבר הקורונה חדלו מלהתקיים. בתשובה לכך הסביר ב"כ העוררת כי השיקום של פעילות העוררת ארך זמן רב יותר (עמ' 11 לפרוטוקול, שורות 1 עד 18).

טענות המשיבה

איחור במתן ההחלטות בהשגה

57. לטענת המשיבה, המועד למתן ההחלטה הקבוע בחוק הוא מועד מנחה ולא מחייב ועל כן חריגה ממנו אינה מצדיקה את קבלת העררים על הסף, וזאת בין היתר מפני שהמועד לקבלת ההחלטה בהשגה נקבע ללא סנקציה בצידו, וכי הדבר היה בכוונת מכוון (וזאת גם בהשוואה לדברי חקיקה אחרים שהותקנו כחקיקת חירום). המשיבה אף הפנתה לפסק הדין בעע"ם 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין, ע"ר (20/05/2008), פורסם באתר הרשות השופטת) (להלן: "פס"ד המועצה הארצית") בו נקבע כי מקום בו לא נקבעה סנקציה מפורשת על חריגה במועדים, ישנה חזקה פרשנית שחלוף המועד לא יבטל את תוקף הפעולה.

58. על סמך האמור, לגישת המשיבה יש לבחון את האיחורים בהתחשב במכלול הנסיבות. לטענת המשיבה, מכלול הנסיבות מצדיק שלא להתערב בהחלטה בשל האיחור בלבד. לעניין זה מציינת המשיבה מספר נימוקים, כגון ההיקף חסר התקדים של הבקשות שהוגשו, אודותיו פרטה בהרחבה, ובכלל זאת הבקשות שהוגשו על רקע מבצע "שומר החומות".

59. בהקשר זה אף מציינת המשיבה את גישתה הליברלית בהענקת אורכות כלליות ופרטניות להגשות הבקשות למענקים וכן בהגשת השגות. מעבר לכך, המשיבה איפשרה הגשת בקשות למענקים גם במקרים בהם לא היתה זכאות לפי הנוסחה, מה שהגדיל את כמות הבקשות לטיפול ולכן גם את מספר ההשגות שהוגשו. כן תיארה כי קיבלה השגות שהוגשו ללא מסמכים תומכים וללא נימוקים מפורטים, עניין שלעצמו האריך את משך הטיפול בהשגות.

60. שיקול נוסף עליו מצביעה המשיבה כשיקול אותו יש לבחון במסגרת סבירות ההחלטה המינהלית הוא האם הגורם המטפל נרדם על משמרתו. לטענתה, על רקע העומס האמור, לא ניתן לומר כי הגורם המטפל נרדם על משמרתו. בנסיבות המקרה שבפנינו, לטענת המשיבה גם לחוסר שיתוף הפעולה מצד העוררת בהמצאת המסמכים היה כדי לתרום להתמשכות הליך הברור.

61. לעניין זה מזכירה המשיבה את קיומו של פתרון אחר לעיכוב אפשרי במתן ההחלטות, בדמות מקדמות על חשבון המענק בהתאם לסעיף 13 לחוק. גם בכך, יש לטענת המשיבה כדי לרפא את הפגם שבאי קבלת החלטה במועד.

62. גישתה הליברלית של המשיבה מתבטאת, לטענתה, גם בכך שעד כה לא הפעילה את סמכותה לגבות את המענקים שיש להשיב עקב דחיית הבקשה או ההשגה לחוב מס ולפתוח בהליכי גבייה מינהליים לגביהם.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

63. בהקשר זה, עמדה המשיבה על כך שלעוררת שולמו מקדמות בסך מאות אלפי שקלים, אותן נדרשה להשיב וטרם השיבה. לטענת המשיבה, בכך העוררת עשתה דין לעצמה והדבר חמור מאיחור במתן ההחלטה בהשגה.
64. כן טענה המשיבה כי ניתן לתת ביטוי לאיחור בהחלטה בהשגה באמצעות סנקציה חלופית כגון פסיקת הוצאות או אי פסיקת הוצאות.
65. לסיום טענה המשיבה כי היה על העוררת להגיש ערר מיד עם חלוף המועד ומשלא עשתה כן היא מושתקת מלטעון נגד האיחור.

הליך בירור ההשגות

66. בשונה מהנטען על ידי העוררת, לטענת המשיבה החומרים שהתבקשו הוגשו באופן חלקי ולא בהתאם למה שהתבקש.
67. באשר לדו"ח הפרויקטים שבמחלוקת, טענה המשיבה כי זהו הנתון העיקרי שהתבקש מהעוררת, כבר בפניה מיום 15/08/2021. כן הוסבר כי דו"ח הפרויקטים היה נחוץ על מנת לבדוק האם לעוררת היו עבודות שארכו יותר משנה וכן על מנת לבדוק את סוגיית הקשר הסיבתי וזאת באמצעות הבדיקה האם ישנם פרויקטים שהיו אמורים להסתיים בשנת 2020 ללא קשר למשבר הקורונה.
68. המשיבה עמדה על כך שהעוררת לא הגישה את הדו"ח שהתבקש אלא דו"ח חלקי שהתייחס רק לשנת 2019 שלא כלל פירוט ביחס לכל פרויקט בדבר מועד התחלתו וסיומו, כפי שהעוררת עצמה אישרה בתגובתה בדוא"ל מיום 27/02/2022.
69. לסיכום עמדתה מסבירה המשיבה כי הוגשו ההסכמים אך לא הדו"ח שהתבקש. כן הבהירה המשיבה כי חלק מהמידע שהיה נחוץ מהדו"ח שהתבקש הובא זה מכבר לידיעת המשיבה במסגרת הבירור שנערך עם משרד הבטחון לקראת הכנת כתב התשובה. באשר לנימוק העבודות הממושכות, נטען כי מהמידע שנמסר ממשרד הבטחון כי ישנן עבודות שמשכן עולה כל השנה, אך "אין עדיין את התמונה המלאה על מנת לדעת כמה פרויקטים נמשכו מעל שנה".
70. בהודעתה המשלימה של המשיבה מיום 18/05/2022, טענה המשיבה כי הליך הבירור שהתקיים התייחס לכל ההשגות ולשתי ההנמקות שבבסיס ההחלטות בהשגות. בעניין זה, הבהירה המשיבה כי הדוא"ל שנשלח התייחס לכל ההשגות ומטעמי נוחות בלבד נרשמה בכותרת מספר הבקשה של תקופת הזכאות יולי אוגוסט 2020. בהמשך לכך נטען כי גם המשך ההתכתבות בין הצדדים, על בסיס אותו הדוא"ל, המשיך לשאת את אותה הכותרת, אך ההתכתבות התייחסה לכל התקופות כפי שהגיוני שייעשה, לטענת המשיבה. כן ציינה המשיבה כי בשלב מסוים החל מייצג העוררת לשלוח דוא"ל שבכותרתם צוינה גם תקופת הזכאות נובמבר דצמבר 2020 (תקופת הזכאות הנוספת בה הבקשה למענק נדחתה על בסיס הנימוק בדבר קיומן של עבודות ממושכות).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

71. המשיבה תומכת את עמדתה גם בכך שדו"ח הפרויקטים שהתבקש התייחס לכל שנת 2020, ואילו היה מתייחס רק לתקופת הזכאות יולי אוגוסט לא היה צורך בקבלת חומר ביחס לכל השנה, ובדוא"ל מחודש אוקטובר 2021 אף התבקש חומר ביחס לשנת 2021.
72. במעמד הדיון השני התבקשה המשיבה להסביר כיצד החומרים שהתבקשו היו יכולים למצות את הבדיקה בשאלת הקשר הסיבתי, מקום בו לא התבקשה התייחסות העוררת לשאלת הקשר הסיבתי ובפרט לא נשאלה על עבודות שהיו צפויות לצאת לפועל אך בוטלו על רקע המשבר (עמ' 3, שורות 6 עד 15). בתשובה לכך, הסביר נציג המשיבה כי התבקשו חומרים שונים שהיה אמורים לשפוך אור גם על שאלת הקשר הסיבתי אך חומרים אלה לא הומצאו.

טענות לגופו של עניין

נימוק העבודות הממושכות

73. מעיון בכתב התשובה של המשיבה עולה כי אינו כולל התייחסות ממשית לנימוק העבודות הממושכות.
74. במעמד הדיון הסבירה ב"כ המשיבה כי ישנן מספר אינדיקציות המעידות על קיומן של עבודות ממושכות, והן הסכם בו נקבע כי משכו לשנתיים, דו"ח כספי הכולל התייחסות למלאי עבודות בביצוע (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון הראשון).
75. במעמד הדיון השני חידדה ב"כ המשיבה כי למעשה לאחר קבלת החומרים ממשרד הבטחון חלק ניכר מהסוגיות כבר הוברר (עמ' 2 לפרוטוקול השני, שורות 1-7).

העדר קיומו של קשר סיבתי בין ירידת המחזורים לבין משבר הקורונה

76. בכתב התשובה, מסבירה המשיבה כי בשיחה טלפונית שהתקיימה עם בעלי מניות ומנהלי העוררת התברר כי לקוח מרכזי של העוררת הוא משרד הבטחון (כ- 70% מהעבודות), משרד החקלאות ומשרדי ממשלה נוספים. כן נמסר כי עקב היעדר תקציב מדינה לא התקבלו עבודות חדשות ועל כן העוררת המשיכה לעבוד על פרויקטים שהיו קיימים. בתמיכה לכך צירפה המשיבה העתק תרשומת שיחה של המפקח מטעמה עם נציג העוררת.
77. כן מציינת המשיבה כי לאחר הגשת הערר ומשביינתיים הומצאו המסמכים, התבקשה ארכה כדי לבדוק את אותם המסמכים. במקביל נעשתה פניה ללקוח העיקרי, משרד הבטחון. מהגורם הרלבנטי במשרד הבטחון נמסר כי בשנת 2020 בשל היעדר תקציב יצאו פחות מכרזים אך לא נעצרו עבודות בשל הקורונה אלא בשל היעדר תקציב המדינה. בתגובה לטענת העוררת בדיון כי ההתייחסות שהתקבלה ניתנה מגורם שאינו רלבנטי במשרד הבטחון, עמדה המשיבה על כך שהעוררת היתה יכולה להציג התייחסות של גורם אחר והיא בחרה שלא לעשות כן (עמ' 14 לפרוטוקול הדיון הראשון, שורות 27 עד 31).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

78. כן התקבלו מאותו הגורם נתונים בדבר כמות המכרזים בהם התמודדה העוררת בשנים 2018 עד 2021. בהקשר זה נטען כי היקף המכרזים אליהם ניגשה העוררת בשנת 2020 כלל לא ירד אלא ירדה רק כמות הזכיות; ביחס לשנת 2021 נטען כי חלה ירידה במספר המכרזים אליהם ניגשה, על רקע הצמצום בכמות המכרזים – אך לא בשל נגיף הקורונה. כן נטען כי בשנת 2019 חלה ירידה בהיקף העסקאות ביחס לשנים קודמות. בתמיכה לטענותיה צירפה המשיבה תכתובת עם גורם מקצועי במשרד הבטחון ובה פירוט של מספר המכרזים בהם הגישה העוררת הצעות, מספר הזכיות, פירוט ההסכמים בהם זכתה וכן טבלה המפרטת את שווי כל אחד מההסכמים בחלוקה לשנים.

79. בתשובה לשאלת הוועדה, ציינה ב"כ המשיבה כי היא נכונה לראות במחלת מנהל העוררת כמולידת חלק מהפגיעה שנגרמה לעורר, אך אינה יודעת כיצד לכמת פגיעה זו והאם גרמה להפסד הכנסה או רק לדחיית הכנסה. כן טענה כי המידע הנוסף מעיד על כך שסיבה זו נבלעה בתוך המחוללים האחרים לירידה בהכנסות שכאמור לטענת המשיבה אינם קשורים למשבר (עמ' 5 לפרוטוקול, שורות 14 עד 17). נציג המשיבה אף ציין כי מבדיקה עם משרד הבטחון עלה כי לא היתה נחיצות במנהל החברה דווקא לצורך הגשת הצעות במכרז (עמ' 5 לפרוטוקול, שורות 18 עד 23).

80. בתגובה לטענת העוררת בדיון כי העליה בהכנסות בשנת 2019 נבעה מהצטרפות מנהל העוררת הפנתה המשיבה את תשומת הלב לנתונים, מהם עולה כי עיקר הכנסות בשנת 2019 נבעו מהתקשרויות שנחתמו בשנת 2017 ובשנת 2018 כך שהטענה אינה עולה בקנה אחד עם הנתונים (עמ' 14 לפרוטוקול, שורות 8 עד 15).

דיון והכרעה

81. לאחר בחינת טענות הצדדים, הגענו לכלל מסקנה כי דין ארבעה מהעררים להידחות ודין אחד מהעררים להתקבל, כפי שיפורט להלן.

התשתית המשפטית

איחור בהחלטה בהשגה

82. בהתאם לסעיף 20(א)(1) לחוק, החלטה בהשגה תינתן בתוך 120 ימים.

83. בפס"ד בטחון הצפון, אליו הפנתה העוררת, בית המשפט קיבל את טענות המערערת לגופו של עניין בדבר אופן חישוב המענק לו היא זכאית. לאחר מכן, ובבחינת למעלה מן הצורך כפי שצוין בפסק הדין, הוא אף נדרש לכך שההחלטה בהשגה באותו המקרה ניתנה באיחור של 68 ימים מהמועד הקבוע בחוק.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

84. בעניין זה, ביטא בית המשפט את עמדתו כי איחור של 68 ימים במתן החלטה בהשגה הוא איחור משמעותי ביותר, וזאת בהתחשב בתכלית החוק שהיא מתן סיוע מהיר ויעיל של כספים שימשו כ- "אוויר לנשימה" לעוסקים שפעילותם העסקית הופסקה בשל המגבלות שהוטלו על המגזר העסקי בשל התפשטות נגיף הקורונה.
85. בהחלטות קודמות ביטאנו את הבנתנו את פסק הדין, לפיה יש לשקול את הפגם שבמתן ההחלטה באיחור כשיקול במסגרת בחינת סבירות ותקינות החלטת המשיבה בהחלטה בהשגה (וראו, למשל, ערר 1008-22 פרינטופ סחר בע"מ נ' רשות המסים (06/07/2022), פסקאות 69 עד 78).
86. להשלמת התמונה יצוין כי לאחרונה ניתן פסק הדין בעמ"נ 3720-11-21 פודולסקי נ' רשות המסים (ניתן ביום 15/07/2022, פורסם בנבו) (להלן: "פס"ד פודולסקי") שנדרש גם הוא לשאלת האיחור במתן ההחלטה בהשגה. באותו המקרה דובר על איחור של 130 ימים במתן אחת ההחלטות בהשגה. באותו העניין, חידד בית המשפט כי הקביעה בפס"ד בטחון הצפון היתה כי לא "כל איחור במתן ההחלטה בהשגה משמעו קבלה אוטומטית של ההשגה, אלא איחור משמעותי במתן ההחלטה בהשגה, בשים לב לנסיבותיו הפרטניות של כל מקרה" (פסקה 98 לפסק הדין). בהמשך פסק הדין אף קובע בית המשפט כי לאיחור במתן ההחלטה בהשגה, ולהתנהלות המשיבה לאורך ההליך, תהיה משמעות במסגרת היקף הביקורת מצד ועדת הערר ובתי המשפט, הבוחנים את סבירותה ותקינותה של התנהלות זו. לעניין זה, מפנה בית המשפט לפס"ד המועצה הארצית.
87. כלומר, גם בפס"ד פודולסקי יש כדי לחזק את הבנתנו כי כוונת בית המשפט היתה כי המדובר בפגם מינהלי, ואולם בפסק דין זה הדגיש בית המשפט את חומרתו של פגם זה במסגרת בחינת ההחלטה הסופית.
88. לעניין זה אף נציין כי בית המשפט הבהיר כי גם בכל האילוצים והנתונים שהציגה המשיבה אין כדי להצדיק את החריגה מהמועדים, וכי במצב בו המשיבה אינה מסוגלת לעמוד בסדי הזמנים הקבועים בחוק, היה עליה לפעול לתיקון החקיקה (פסקה 103), וכי אין בעומס הנתען כדי לפטור את המשיבה מקיום הוראות החוק (פסקה 111).
89. בהחלטות קודמות של הוועדה נקבע כי בבחינת המשמעות של האיחור במתן החלטה בהשגה יש לתת משקל משמעותי לתכלית ההוראה שהיא מתן מענה מהיר ויעיל לעסקים שנפגעו בעקבות נגיף הקורונה. כך, איחור במתן החלטה בהשגה הוא שיקול במסגרת בחינת החלטות המשיבה. ואולם שיקול זה אינו עומד לבדו אלא נבחן בצד שיקולים נוספים ובהם עצם הזכאות למענק, כך שמקום בו מלכתחילה העורר לא היה זכאי למענק, איחור במתן ההחלטה בהשגה לא יוכל להצדיק את מתן המענק (ערר 1795-21 חיים ישראלי ובניו בע"מ נ' רשות המסים (18/01/2022) (להלן: "ערר 1795-21"), פסקה 51), וזאת לעומת מקום בו מדובר בעסק הזכאי למענק והמחלוקת מתמקדת בגובה המענק (ערר 1664-21 ארג'נטרו אחזקות בע"מ נ' רשות המסים (31/01/2022) (להלן: "ערר 1664-21"), פסקה 75), מידת הנזק שנגרמה לעורר מהאיחור במתן ההחלטה בהשגה ובכלל זאת האם קיבל את המענקים או המקדמות להם היה זכאי (ערר 1664-21, פסקאות 79-80).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

90. בפרט, נקבע כי במצבים מסוימים איחור במתן ההחלטה בהשגה יוכל להטות את הכף לטובת העורר, מקום בו מתעוררת שאלת הקשר הסיבתי והממצאים העובדתיים אינם מובהקים דים (וראו ערר 21-1795, פסקה 51).

דרישת הקשר הסיבתי

91. סעיף 8(2) לחוק קובע כי אחד מתנאי הזכאות למענק הוא כי חלה ירידת מחזורים בהכנסותיו של מבקש המענק, בשיעור הקבוע באותו הסעיף. ככלל, שיעור ירידת המחזורים נבחן באמצעות השוואה בין מחזור העסקאות שדווחו למע"מ בתקופת הזכאות (החודשים עבורם מבוקש המענק) לבין מחזור העסקאות שדווחו למע"מ בתקופת הבסיס (החודשים המקבילים בשנת 2019).

92. תנאי זכאות נוסף הרלבנטי לענייננו הוא דרישת הקשר הסיבתי הקבועה בסעיף 8(3) לחוק, שהיא הדרישה כי "הירידה במחזורי העסקאות כאמור בפסקה (2) **נגרמה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש**"; (ההדגשה הוספה). כלומר, הדרישה היא כי יש קשר סיבתי בין ירידת המחזורים לבין משבר הקורונה, וכי ירידת המחזורים לא נגרמה מסיבות אחרות.

93. בפס"ד בטחון הצפון נקבע כי הנחת המוצא היא כי דרישת הקשר הסיבתי מתקיימת, ונדרשים ממצאים עובדתיים מהימנים המעמידים בספק את קיומו של הקשר הסיבתי (פסקאות 52-53 לפסק הדין).

94. מקום בו התערערה ההנחה בדבר קשר סיבתי, נטל ההוכחה עובר למבקש המענק ועליו להוכיח כי ירידת המחזורים נגרמה ממשבר הקורונה (וראו למשל ערר 21-1268 נ.ע. **הנדסה ייזמות** (2001) בע"מ נ' **רשות המסים** (22/08/2021), פסקה 28 להחלטה), והנטל שיוטל על מבקש המענק ייגזר מעוצמת האינדיקציות שיש בהן לערער את הקשר הסיבתי (וראו ערר 21-1640 מי **קומפני ישראל בע"מ נ' רשות המסים** (06/02/2022), פסקאות 25 ו-34).

מן הכלל אל הפרט

איחור במתן החלטות בהשגות

95. כזכור, אחת מהטענות שבפי העוררת נוגעת למועד קבלת ההחלטה בשלוש מהשגותיה. ההשגות ביחס לתקופות הזכאות יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020 ניתנו באיחור של 136 ימים מהמועד האחרון למתן החלטות לפי החוק; ההשגה ביחס לתקופת הזכאות ספטמבר אוקטובר ניתנה באיחור של 174 ימים מהמועד האחרון למתן החלטות בהשגות.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

96. יצוין כי בהליך שבפנינו לעובדת האיחור מצטרפות נסיבות שיש בהן כדי לצבוע את האיחורים בגווניים מחמירים אף יותר; הראשונה היא העובדה כי הליך בדיקת ההשגות החל רק בתחילת חודש יולי 2021, כלומר בחלוף המועד למתן ההחלטה בהשגה; מנגד, מצאה המשיבה לנכון לדחות את ההשגות מהטעם שלא הומצאו חומרים, וזאת בחלוף עשרה ימים בלבד מהפניה האחרונה, ומבלי שהוגדר מועד להעברת החומרים.
97. לעניין זה יצוין כי בפס"ד פודולסקי, סבר בית המשפט כי איחור קטן מהאיחור שבפנינו יכול להצדיק את קבלת טענות מבקש המענק על הסף; כמו כן, באותו פסק דין נדחו חלק מנימוקי המשיבה שהוצגו גם בפנינו, ובכלל זאת טיעון העומס המוטל על כתפי המשיבה (פסקאות 103 ו-111 לפסק הדין), וכי היה על העוררת להגיש ערר עם חלוף המועד (פסקה 106 לפסק הדין).
98. לעניין זה נעיר כי מעמדת בית המשפט לעניין טיעון העומס עולה גם תהיה בדבר נפקותו של הטיעון לפיו יש לשקול האם הרשות המינהלית נרדמה על משמרתה, מקום בו גם אם במסגרת העומס הכללי לא נרדמה על משמרתה, ביחס לעורר הספציפי ייתכן שאכן נרדמה על משמרתה (בהתחשב בכך שהפניה הראשונה לקבלת מסמכים נשלחה סמוך לחלוף המועד למתן החלטות בהשגות). לעניין זה לא נעלמה מעינינו טענת המשיבה בדבר חוסר שיתוף פעולה מצד העוררת שנראה שיש בה ממש במידה מסוימת (לעניין המצאת דו"ח הפרויקטים), ואולם מנגד גם המשיבה לא התייחסה לאף הצעה או בקשה של העוררת לקיים דיון בעניינה.
99. בנסיבות אלה, הגענו למסקנה כי נפל פגם נוסף בהתנהלות המשיבה ביחס לתקופות הזכאות בהן ההחלטה ניתנה באיחור; ואולם, המדובר בפגם מינהלי, שיש לבחון את הסעד המתאים להם בהתאם למכלול נסיבות המקרה, וכך נעשה בהמשך דברינו.

הליך קבלת ההחלטה והתשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההחלטה

100. כזכור, במסגרת בירור ההשגות התבקשה העוררת להגיש מסמכים וחומרים שונים; בשלב מסוים, לאחר שציינה כי מדובר בחומרים שהועברו זה מכבר, וכי היא שוקלת את צעדיה, החליטה המשיבה לדחות את כל ההשגות מהטעם שלא הוגשו החומרים המבוקשים. גם לאחר קבלת החומרים הנוספים, המשיבה לא מצאה לנכון לשנות מהחלטתה או לנמקה באופן מפורט יותר.
101. הצדדים חלוקים ביחס לשני היבטים מרכזיים הנוגעים להשתלשלות עניינים זו: **ראשית**, בשאלה האם העוררת הגישה את כל החומרים שהתבקשה להגיש; **שנית**, בשאלה האם הליך הבירור שהתקיים התייחס גם להשגות שהוגשו על החלטות המשיבה לדחות את הבקשות למענקים על בסיס נימוק הקשר הסיבתי.
102. באשר לשאלה הראשונה, מעיון בהתייחסויות העוררת עולה כי היא טוענת בשני קולות: מחד גיסא טוענת כי כל המידע שהתבקש הוגש למשיבה, ומאידך גיסא מסבירה מדוע אין באפשרותה להציג את דו"ח הפרויקטים כך שיכלול את כל המידע שהתבקש על ידי המשיבה. טוב היה אילו העוררת היתה מתנהלת בשקיפות ובבהירות רבה יותר בנקודה זו, ואולם מנגד, עולה השאלה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

מה דינה של בקשת מידע הכרוכה בהשקעת משאבים שאינה סבירה מטעם מבקש המענק. בהקשר זה נעיר כי המשיבה מיקדה את טענותיה בעניין זה בדו"ח הפרויקטים דווקא וזאת בשונה מחומרי גלם אחרים שניתן היה לצפות שהעוררת תוכל להציג מבלי שהדבר ידרוש השקעת משאבים משמעותית (הסכמים; כרטסות וכיו"ב).

103. **באשר לשאלה השניה**, אנו מתקשים לקבל את גרסת המשיבה כי הליך הבירור שנערך נועד להתייחס לכל ההנמקות שעמדו בבסיס החלטות המשיבה לדחות את הבקשות למענק. ראשית, וכפי ששוקף למשיבה גם במעמד הדיון, לא ברור כיצד המידע שהתבקש ממצה את בחינת הקשר הסיבתי, וזאת בייחוד מקום בו העוררת לא התבקשה להסביר כיצד נפגעה מהמשבר. לעניין זה נעיר, כי לכאורה, כדי להעריך את התקיימות הקשר הסיבתי על סמך דו"ח הפרויקטים, היה צריך לבקש לא רק את מועד סיום הפרויקט בפועל אלא גם את מועד הסיום המתוכנן (שכן גם עיכובים מסוג זה יכולים לשקף פגיעה בשל המשבר) וייתכן שגם לבחון את קיומה של אפשרות להארכת כל התקשרות לתקופה נוספת.

104. מעבר לכך, גם במישור המעשי, לא ניתן להבין מההתכתבות בין הצדדים כי כוונת המפקח היתה לבדיקת כל השגות העוררת; לעניין זה נציין כי שתיים מההשגות כלל לא הוגשו במועד פתיחת הבירור (ההשגות ביחס לתקופות הזכאות ינואר-פברואר 2021 ומרץ-אפריל 2021). בנסיבות אלה, כלל לא ברור על מה הסתמכה החלטת המשיבה לדחות את הבקשות למענק ביחס לתקופות הזכאות לגביהן נקבע כי הסיבה היתה היעדר תקציב, שכן רק בשלב הכנת כתב התשובה התקבל המידע הנוסף ממשרד הבטחון.

105. לשאלות אלה מצטרפת טענת העוררת כי נפל פגם בהחלטת המשיבה בכך שהחלטה בהשגה (וגם ההחלטה הנוספת שניתנה מאוחר יותר) כלל לא התייחסה לחומרים שכן הוגשו. המשיבה לא התייחסה לטענה זו.

106. אנו סבורים כי יש קושי בהחלטת המשיבה לדחות את כלל השגות על סמך אי המצאת חומרים, וזאת מקום בו חומרים רבים הומצאו, ולא זכו לכל התייחסות – לא בהחלטה "הרשמית" לדחיית ההשגות וגם לא לאחר שהוגשו חומרים נוספים בשלב מאוחר יותר. יוער כי בהיעדר הנמקה להחלטות המשיבה קשה להבין או להעריך מדוע סברה המשיבה שאין בחומרים שהוגשו כדי למצות את הדיון או כדי שלא להצדיק את קבלת ההשגות. האמור נכון ביתר שאת ביחס לתקופות הזכאות שנדחו בשל היעדר קשר סיבתי. יוער כי גם לאורך ההליך שבפנינו, המשיבה לא פירטה או ציינה על סמך מה מלכתחילה סברה כי לעוררת עבודות ממושכות או מדוע אין במידע שכן הוגש כדי למצות את הבירור (ואם כן – מדוע נדרש מלכתחילה). לעניין זה נזכיר כי העוררת העלתה טענות בגוף ההשגה ואף הן לא זכו להתייחסות בהחלטות בהשגה.

108. ואולם, המדובר בפגמים מינהליים, שיש לבחון את הסעד המתאים להם בהתאם למכלול נסיבות המקרה, וכך נעשה גם בעניין זה.



מדינת ישראל ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

לגופו של עניין

קיומן של עבודות ממושכות

109. העוררת טענה בפירוט מדוע אינה נכנסת לגדרי ההחרגה המתייחסת לעוסקים המבצעים עבודות ממושכות. זאת, עוד בכתב ההשגה וגם בכתבי הערר בהליך שבפנינו.
110. המשיבה לא התייחסה לטענותיה של העוררת בעניין זה. בהקשר זה טענה העוררת במעמד הדיון הראשון כי יש לראותה כמי שזנחה את טענתה.
111. במעמד הדיון הבהירה המשיבה כי לא זנחה את הטיעון אך הבירור לא הושלם בהעדר שיתוף פעולה מצד העוררת, ומצד שני הפנתה לאינדיקציות לקיומן של עבודות ממושכות – שעל פני הדברים היו בידיה כבר במעמד הגשת כתב התשובה.
112. בתוך כך, הפנתה המשיבה לשתי אינדיקציות: קיומו של חוזה בו נקבע כי יעמוד בתוקף למשך שנתיים, והעובדה כי בדו"ח הכספי ישנו סעיף מלאי עבודות בביצוע.
113. מעיון בחומרים שהוגשו לתיק עולה כי ההסכם לא צורף לכתבי טענות המשיבה. לעניין זה מקובל עלינו הסברה של העוררת כי ההסכם הוא הסכם מסגרת ואינו מעיד על ביצוע עבודה בכלל, כל שכן עבודה ממושכת. לעניין זה, מתיאורה של העוררת עולה הרושם כי כל הזמנת עבודה היא יחידת עבודה נפרדת (וראו ערר 1071-21 ק. סלאמה בע"מ נ' רשות המסים (22/06/2021)).
114. באשר לאינדיקציה השניה אליה הפנתה המשיבה, מעיון בדו"ח הכספי עולה כי הוא אמנם כולל מלאי עבודות בביצוע. ואולם, קיומו של מלאי עבודות בביצוע, יכול להעיד במקרים מסוימים, על קיומן של עבודות ממושכות, אך ייתכנו גם הסברים אחרים, ועל כן לא מדובר בהוכחה חותכת.
115. מקום בו זוהי האינדיקציה היחידה עליה הצביעה המשיבה, וגם זאת במעמד הדיון ולא בכתב התשובה, ובשים לב לנסיבות הכלליות, לא מצאנו בכך כדי לקבל את טענת המשיבה בדבר קיומן של עבודות ממושכות.
116. נשלים ונציין כי גם אם נקבל את עמדת המשיבה כי נפל פגם בהתנהלות העוררת בכך שלא הגישה את דו"ח הפרויקטים (וספק שכן), אין לכתחילה למשיבה הוגשו חומרים לא מעטים, והמשיבה לא מצאה לנכון להתייחס בהחלטה בהשגה או בכתב התשובה ולו לפיסת מידע אחת שתומכת בעמדתה, ודומה כי הדבר אומר דרשני.
117. בנסיבות אלה הגענו לכלל מסקנה כי המשיבה לא הראתה אף לא ראשית עדות לכך שלעוררת עבודות ממושכות המצדיקות להחריגה מזכאות למענק. וממילא, אף טענת המשיבה בעניין זה היתה מתקבלת, הרי שבהתאם לנקבע בערר 1070-21 הגר רם תשתיות בע"מ נ' רשות המסים (22/06/2021), משמעות הדבר היא העברת הנטל לבחינת הקשר הסיבתי אליו אנו נדרשים כעת ממילא.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

עמידה בדרישת הקשר הסיבתי

118. כזכור, שלוש מבקשות המענק נדחו מהטעם שירידת המחזורים נגרמה מהעדר תקציבים בשל העדר תקציב המדינה; בכתב התשובה ובהליך שבפנינו המשיבה הצביעה על ממצאים נוספים שיש בהם כדי לערער לדעתה, את ההנחה בדבר קיומו של קשר סיבתי בין ירידת המחזורים לבין משבר הקורונה.

119. בפתח חלק זה נשלים ונציין כי אין בידינו לקבל את טענת העוררת כי בהעלאת טענת הקשר הסיבתי ביחס לתקופות הזכאות יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020 יש משום הרחבת חזית. כפי שכבר קבענו בעבר, בהתאם לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 והתקנות שהותקנו מכוחו, המועד האחרון להעלאת טענות הוא בהגשת כתב התשובה, שבענייננו התייחס לכל חמשת העררים כאחד. כן יושם אל לב כי לעוררת ניתנה ההזדמנות להתייחס לטענות (וראו ערר 1167-21 אפרים ויינשטין עורכי דין נ' רשות המסים (30/08/2021), פסקה 55).

120. להלן נבחן את האינדיקציות עליהן הצביעה המשיבה ככאלה שיש בהן לערער את ההנחה בדבר קשר סיבתי.

121. האינדיקציה הראשונה, שהופיעה עוד בהחלטות בבקשות למענק, היתה כי ירידת המחזורים נבעה מהעדר תקציב המדינה ואינה קשורה למשבר הקורונה. עמדה זו נתמכה בשלב מאוחר יותר בתגובת גורם מקצועי במשרד הבטחון, שאישר כי משבר הקורונה לא הוביל לביטול מכרזים וכיו"ב.

122. בתגובה לכך, טען ב"כ העוררת כי הגורם ממנו התקבלה התשובה ממשרד הבטחון אינו הגורם המתאים והרלבנטי להעיד על ענין זה; ואולם, כפי שהצביעה המשיבה, העורר לא הציג התייחסות התומכת בעמדתו מצד אף גורם אחר.

123. גם את טענתה הנוספת של העוררת לפיה גם בשנת 2019 לא היה תקציב מדינה ולא היה בכך כדי לצמצם את היקפי ההתקשרויות אין בידינו לקבל, שכן על פני הדברים הטענה שגויה עובדתית; בחודש מרץ 2018 אושר חוק התקציב לשנת 2019. כלומר, שנת 2020 היתה השנה הראשונה בה לא עבר חוק תקציב. כן טענה כי בהקשר אחר טענו גורמי המדינה כי אי אישור התקציב כרוך גם במשבר הקורונה, וכי ממילא משבר הקורונה הוביל לצמצום התקציבים שכן משאבים שונים נותבו כדי להתמודד עם המשבר.

124. אמנם, נראה כי לא ניתן להפריד באופן מלא בין חוסר היציבות הפוליטית לבין משבר הקורונה ובהתאם להכריע באופן חד משמעי בדבר ההשפעה הישירה והעקיפה של משבר הקורונה על אישור תקציב המדינה, אך מבחינת מובהקות הממצאים שהובאו בהליך שבפנינו, נראה כי ידה של המשיבה על העליונה.

125. האינדיקציה השניה אליה מפנה המשיבה היא הירידה בהיקף הפעילות עם משרד הבטחון שהיה לקוח מרכזי של העוררת בשנים קודמות, וזאת בדמות הירידה בכמות המכרזים בהם העוררת זכתה בשנת 2020 על אף שמספר המכרזים בהם התמודדה נותר דומה (7 בשנת 2019 לעומת 6 בשנת 2020); לעמדת העוררת, הירידה בהגשת ההצעות היתה מכוונת ונבעה מעומס הפרויקטים הפעילים. כן הסבירה העוררת כי יש לבחון את היקף הפעילות בהתאם להכנסות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

בפועל ולא בהתאם להיקף ההתקשרויות הפוטנציאליות. לעניין זה נזכיר את הסברה של העוררת כי ההסכמים הם הסכמי מסגרת אשר מכוחם נחתמות הזמנות קונקרטיות. על פני הדברים, הסברה של העוררת בדבר ירידה מכוונת בהגשת ההצעות היה יכול להסביר ירידה בכמות ההצעות שהוגשו, אך אין בו בהכרח כדי להסביר את הירידה בכמות הזכיות. יתר על כן, מקום בו לטענת העוררת עצמה קיומה של התקשרות אין משמעה קיומן של הזמנות בהכרח, ניתן לתהות על עוצמתו של שיקול זה בהחלטה שלא להגיש הצעות במכרזים נוספים ומנגד גם ניתן לתהות האם זכיות במכרזים מהוות מנבא מספק להכנסה עתידית. נוסף על כך, כפי שעלה גם לאורך הדיון שבפנינו, פעילות העוררת נסמכת על קבלני משנה, וגם בכך יש כדי לעורר תמיהה בדבר מגבלות היקף העבודות שהיתה יכולה לקבל על עצמה. על כן, גם לעניין זה, על אף חוסר הוודאות הקיים לצורך הכרעה חותכת, נראה שיד המשיבה על העליונה.

126. היבט נוסף אליו התבקשה העוררת להתייחס הוא הכנסותיה הגבוהות בשנת 2019. לשם השוואה נציין כי הכנסות העוררת בשנת 2019 מהוות כ- 150% מהכנסותיה בשנת 2018; בהשוואה בין מחזורי העסקאות של תקופות הזכאות שבפנינו לבין מחזורי העסקאות של התקופות המקבילות בשנת 2018 עולה כי רק בתקופת זכאות אחת (נובמבר דצמבר 2020) ישנה ירידת מחזורים בשיעור המזכה במענק. הסברה של העוררת בעניין זה הוא כי זוהי תוצאה של הצטרפותו של מנהל החברה הנוכחי לפעילות במשרה מלאה. בתגובה לכך הצביעה המשיבה על כך שרוב הכנסות העוררת בשנת 2019 התקבלו מהתקשרויות שנחתמו בשנים 2017 ו- 2018. במצב דברים זה, נראה כי הסברה של העוררת יכול להסביר רק חלק מעליית המחזורים. 127. לסיכומו של חלק זה, ניתן לומר כי המשיבה הצביעה על ממצאים עובדתיים שיש בהם כדי לערער את ההנחה בדבר קיומו של קשר סיבתי, וכי בתשובות העוררת יש כדי להרים מידה מסוימת של הנטל, אך לא את כולו.

128. בהמשך לכך, בפי העוררת מספר טענות משלה המסבירות כיצד משבר הקורונה פגע בהכנסותיה; באופן תיאורטי, הסברים מעין אלה יכולים להטות את הכף.

129. הטענה הראשונה היא כי מנהל העוררת חלה בקורונה, וסבל מתסמינים רבים למשך תקופה ממושכת, באופן שפגע בניהול החברה. לעניין זה, מסכימה המשיבה כי ניתן לראות בכך סיבה המקיימת את דרישת הקשר הסיבתי, אך לטענתה ישנו קושי בכימות פגיעה זו, בייחוד מקום בו היא מתרחשת בצירוף האירועים השונים שפורטו לעיל (העדר תקציב, ירידה בזכיות במכרזים וכו'). טענה דומה היא כי המנהלים הבכירים בחברה הם אנשים מבוגרים, שלאורך תקופת המשבר נאלצו לנהוג במשנה זהירות ועל כן לא היו זמינים לעבודה באתרים. יוער, כי טיעון זה אינו עולה בקנה אחד באופן מלא עם טיעון אחר שבפי העוררת, שהוא כי על אף קיומן של התקשרויות, לא הוצאו הזמנות (בין היתר על רקע ירידה בביקוש). כן טענה העוררת כי לא ניתן היה לבצע עבודות על רקע מגבלות התנועה שמנעו מעובדי העוררת להיכנס לאתרי העבודה.

130. ואולם, העוררת לא הציגה אסמכתאות המעידות על ביטול עבודות (כפי שניתן היה לצפות, לפחות ביחס להזמנות בחודשים הסמוכים לפרוץ המשבר); באשר למגבלות תנועה שמנעו כניסה לאתרים, העוררת צירפה בתמיכה לטענותיה תכתובות שונות, שהתייחסו לחודשים השונים עד לחודש נובמבר 2020 ולא מאוחר יותר. יוער כי בשלב מאוחר יותר בהליך, הגישה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

העוררת צילומי מסך של הודעות כניסה לבידוד ממועדים מאוחרים יותר, אך זאת מבלי להסביר מי העובדים שקיבלו את ההודעות וכיצד היה בכך כדי להשפיע על יכולתה של העוררת להמשיך ולפעול.

131. מעיון במסמכים שצורפו בתמיכה לטענה בדבר צמצום ההזמנות והפעילות על רקע המשבר עולה כי בהודעת חברת החשמל הודע כי על רקע המעבר לפעילות במתכונת חירום חלק מעובדי החברה מבצעים את משימותיהם מבתיים וכי חברת החשמל תעשה כל שביכולתה להסדיר במועד את ביצוע התשלומים, אך לא נכללה בהודעה התייחסות ממשית להקפאת עבודות; מהודעת משרד הבטחון שצורפה (שהיא למעשה נספח מיוחד למכרז) הודע כי לאור אי חקיקת חוק התקציב לשנת 2020 משרד הבטחון שומר לעצמו את הזכות לבטל מכרזים, להחליט על עיכוב החלטה וכן לעכב הוצאת הזמנות (יצוין כי על אף שכתב הערר ההתייחסות היא לנספח 10, מעיון בחומרים שהוגשו עולה כי לא נכלל נספח 10 ותחת זאת חומרים אלה צורפו בחלק מהעררים כנספח מס' 7).

132. ניתן לראות, אם כן, כי טענות העוררת בדבר האופן שבו נפגעה מהמשבר הן טענות כלליות למדי, שנתמכו בפחות מידע ממה שאפשר היה לצפות בנסיבות הללו.

133. מעבר לכך, גם אם נקבל את כל טענות העוררת בדבר הדרכים בהן סבלה ממשבר הקורונה, הרי שמתעורר קושי בכימות הפגיעה. כלומר, ניתן לקבל כי העוררת סבלה מפגיעה מסוימת, אך לאור האינדיקציות עליהן הצביעה המשיבה, לא ניתן לומר כי כל ירידת המחזורים נגרמה ממשבר הקורונה לבדו.

134. הקושי בכימות הפגיעה מתבטא בעיקר בשניים: ההיבט הראשון הוא חוסר הוודאות ביחס להכנסות הצפויות בשנת 2020, וזאת על רקע ההכנסות הגבוהות בשנת 2019 (שלא ייצגו את הכנסות העוררת בשנים קודמות); לעניין זה, שוכנענו רק באופן חלקי במידת ההשפעה של כניסתו של מנהל חדש לחברה כמסביר את העליה החדה. יתר על כן, כפי שאף טענה העוררת, קיומן של התקשרויות הוא רק שלב ראשון לקראת ייצור הכנסה, שכן ההכנסה תלויה בהזמנות. מקום בו לא ניתן לצפות או להעריך את ההזמנות, גם לא ניתן להעריך את ההכנסות הצפויות בשנת 2020, אלמלא המשבר.

135. ההיבט השני הוא ייחוס נפח לכל אחת מהסיבות שהובילו לירידת המחזורים, אשר ייתכן שחלקן לא היו קשורות למשבר. אמנם, מקובל עלינו כי מחלת מנהל החברה, כמו גם הצורך להגן על עובדי העוררת המבוגרים הוביל לפגיעה מסוימת בהכנסה, אך קשה לקבל כי כל ירידת המחזורים נבעה מסיבה זו, ולו כי ניתן היה לחשוב על פתרונות אחרים, במיוחד כאשר מדובר בהתמשכות המשבר למשך תקופה כה ארוכה.

136. במצב זה, בו אנו מתקשים לקבל את טענת העוררת כי כל ירידת המחזורים נגרמה ממשבר הקורונה, באופן המוביל למסקנה כי העוררת לא הרימה את הנטל לעניין קיומו של קשר סיבתי. בנקודה זו אנו שבים לפגמים שנפלו בהחלטות המשיבה ולמשמעות שיש לייחס להם. כזכור בשלוש מתקופות הזכאות ההחלטה בהשגה התקבלה באיחור ניכר; האיחור המשמעותי ביותר היה בתקופת הזכאות ספטמבר אוקטובר 2020, בה ההחלטה התקבלה באיחור של 174 ימים. בשתי תקופות נוספות (יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020), ההחלטות התקבלו באיחור



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

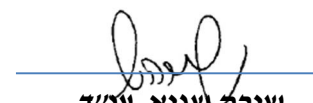
של 134 ימים. בנסיבות המקרה שבפנינו, לא מצאנו באיחור בתקופת הזכאות יולי אוגוסט 2020 ונובמבר דצמבר 2020 כדי להצדיק את הטיית הכף לטובת העוררת; זאת, בשים לב לכך שהתקיים הליך בירור לבחינת הנימוק שעמד בבסיס ההחלטות בבקשות למענק (גם אם החל באיחור, ועל כך יש להצר). לעומת זאת, ביחס לתקופת הזכאות ספטמבר אוקטובר 2020, מדובר באיחור ארוך יותר, ואף נסיבותיו חמורות יותר, וזאת לאור מסקנתנו כי הליך בדיקת ההשגות לא כלל בירור מהותי של טענת הקשר הסיבתי. בנסיבות אלה, ביחס לתקופת זכאות זו, הגענו למסקנה שהאיחור וחומרתו מטים את הכף לטובת העוררת. בכך יש גם כדי לתת מענה לקושי בכימות וייחוס הפגיעה שנגרמה בשל משבר הקורונה ביחס לסיבות אחרות.

סוף דבר

137. ערר 21-2343, המתייחס לתקופת הזכאות ספטמבר אוקטובר 2020 – מתקבל. ארבעת העררים הנוספים – נדחים.
138. על רקע הפגמים המינהליים בכל חמשת העררים, המשיבה תישא בהוצאות העוררת בכל חמשת העררים. בפסיקת ההוצאות הבאנו בחשבון גם את העובדה כי על אף שמדובר בחמישה עררים, בפועל נדונו שתי מסכות עובדתיות שונות (לעניין שלב הליך הבירור) ומעבר לכך התיקים טופלו במאוחד.
139. כן נתנו דעתנו להתנהלות הצדדים בהליך בפנינו ובשלבם שקדמו לו; ובכלל זאת, הפגמים המינהליים בהתנהלות המשיבה שפורטו לעיל, וכן חוסר בהירות מסוימת בו התנהלה העוררת לאורך ההליך (דוגמת התייחסותה להגשת דו"ח הפרויקטים).
140. המשיבה תישא בהוצאות העוררת בסך 20,000 ₪.
141. העוררת תשיב את סכומי המקדמות ששולמו לה ביתר בהתאם להוראות סעיף 16, ובהתאם להסדר פרישה שיסוכם עם גורמי המשיבה, ככל שייקבע.

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 45 יום.
ניתנה היום, ה' חשוון תשפ"ג, 30/10/2022, בהעדר הצדדים.


גרמן פייקין, רו"ח
חבר


שירת שגיא, עו"ד
יו"ר הוועדה



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים