



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

עררים 2711/22 2706-2709/22

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

העוררת: רויה & מור בע"מ מס' 515370914
ע"י ב"כ עו"ד רמי אריה, עו"ד שחר נח

נ ג ד

המשיבה: רשות המסים - היחידה לטיפול במענק השתתפות בהוצאות קבועות
רחוב בן גוריון 38 רמת גן
דוא"ל: corona.ararim@taxes.gov.il

החלטה

1. העררים שלפנינו עוסקים בשאלת קיומו של קשר סיבתי בין התפרצות מגפת הקורונה לבין הירידה בהכנסות העוררת, וליתר דיוק בהערכת ההכנסות שהיו צפויות לה אלמלא משבר הקורונה, בהתחשב בשינוי בפעילותה בסוף שנת 2019, טרם התפרצות המגפה.
2. נקדים ונציין כי לאחר שבחנו את הדברים, החלטנו כי יש לקבל את העררים באופן חלקי.

רקע עובדתי ודיוני

3. העוררת העוסקת בתחום ההסעדה, הפעילה מסעדה מקסיקאית בקרית גת עד לסוף שנת 2019, והגישה בקשות למענקי הוצאות קבועות עבור כל תקופות הזכאות למעט ספטמבר-אוקטובר 2020, לפי חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – "החוק"), בסכום מצטבר של 371,193 ₪.
4. העוררת קיבלה מהמשיבה מקדמות בסכום מצטבר של 260,188 ₪.
5. ביום 12.10.20 אישרה המשיבה את בקשת העוררת למענק עבור תקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020, אולם כשנה לאחר מכן, ביום 3.11.21 דחתה בקשה זו, בנימוק כי העוררת לא המציאה את המסמכים שנדרשו ממנה על אף שנערכו אליה מספר פניות.
6. מעיון בפירוט התשלומים שצורף לעררים עולה כי גם הבקשה עבור תקופת הזכאות ינואר-פברואר 2021 אושרה תחילה על ידי המשיבה, אולם לאחר מכן נדחתה, כמו גם הבקשות עבור יתר תקופות הזכאות.
7. ביום 22.11.21 הגישה העוררת השגות על החלטות המשיבה ביחס לכל תקופות הזכאות.
8. ביום 25.8.22 דחתה המשיבה את השגות העוררת, בנימוק כי לא נמצא קשר סיבתי בין הירידה בהכנסות בתקופות הזכאות (בהשוואה לתקופות הבסיס) לבין מגפת הקורונה. בעניין זה הפנתה המשיבה לירידה שחלה בהכנסות העוררת כבר בחודשים ינואר-פברואר



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

2020 לעומת התקופה המקבילה בשנת 2019, וכן לירידה בכמות העובדים בתקופה זו (מ-12 עובדים לעובד אחד). המשיבה הוסיפה כי גם לאחר הסרת כל המגבלות, בשנת 2022, העוררת לא חזרה לדווח על הכנסות בהיקף שדווח לפני הקורונה, ועל כן ברור כי הירידה בפעילות החלה לפני התפרצות המגפה וללא קשר אליה. המשיבה ציינה כי העוררת מכרה את הציוד שלה לשותפות בשם רוייה שפתחה תיק מע"מ בסוף שנת 2019 באותה כתובת של העוררת, וכי אחת מהסיבות לירידה בהכנסותיה של העוררת בחודש ינואר 2020 נובעת מהעברה זו של הפעילות. לבסוף ציינה המשיבה כי היא החליטה על הטלת קנס גירעון לנוכח ההשגה הרשלנית של העוררת.

9. העוררת הגישה את חמשת העררים שלפנינו על החלטות המשיבה, וזאת ביחס לתקופות הזכאות מרץ-אפריל 2020 ונובמבר-דצמבר 2020, ושלוש תקופות הזכאות שבשנת 2021. יצוין כי העוררת הודיעה כי היא מוותרת על הגשת ערר ביחס לתקופת הזכאות מאי-יוני 2020, וגם ביחס לתקופת הזכאות יולי-אוגוסט 2020 לא הוגש ערר. 10. ביום 16.2.23 התקיים דיון בעררים.

עיקר טענות הצדדים

טענות העוררת בכתב הערר

11. העוררת טוענת כי יש לקבל את הערר על הסף בשל חוסר סמכות והתיישנות במתן ההחלטות בהשגות, מאחר שהתקבלו בחריגה של 95 ו-156 ימים מפרקי הזמן שנקבעו לכך בחוק ובהחלטת הממשלה מס' 5015 (ביחס לתקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020).
12. לטענת העוררת, מטרת המענק היא מתן סיוע לעסקים שהכנסותיהם נפגעו בשל מצב החירום, וכי כוונת המחוקק היתה ליצור מנגנון מהיר, יעיל ופשוט, על מנת לאפשר לעסקים לשרוד את תקופת הסגרים והמגבלות. העוררת מוסיפה כי איחור כה משמעותי במתן ההחלטות עומד בסתירה לתכלית המענק, ופוגע קשות באינטרס ההסתמכות שלה.
13. עוד מוסיפה העוררת בהקשר זה כי ההחלטות ביחס לתקופות הזכאות מרץ-אפריל 2020 וינואר-פברואר 2021 תוקנו בשיהוי ניכר ושלא כדין, וכי היא הסתמכה על ההחלטה הקודמת לאשר את המענקים ועשתה שימוש בכספים שקיבלה. כמו כן טוענת העוררת כי בהודעה המתקנת לא צוין מדוע נדרש התיקון, וזאת בניגוד להוראת סעיף 12(ב) לחוק המאפשרת תיקון של החלטה קודמת רק ככל שהתגלו עובדות חדשות או נמצאה טעות. העוררת מפנה בעניין זה להחלטת הוועדה בערר 1626/22 יורם ברק שמאות מקרקעין בע"מ נ' רשות המסים (ניתן ביום 18.7.22).
14. לגוף ההחלטות, העוררת טוענת כי הירידה בהכנסותיה נגרמה בשל הקורונה, וכי ענף ההסעדה שבו היא פועלת היה מהראשונים להיפגע בתקופת המגפה. העוררת מוסיפה כי במקרה שבו נתוני שנת הבסיס (2019) אינם משקפים את הפעילות הצפויה בתקופת הזכאות, יש להתחקות אחר ההכנסות שהיו צפויות לעסק.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

15. במקרה זה טוענת העוררת, כי המגפה ארעה בדיוק בעת שהיא נכנסה לתחומי פעילות נוספים, שאלמלא הקורונה היו מניבים לה הכנסות גבוהות באופן משמעותי ממחזורי הבסיס הרלוונטיים. בעניין זה מציינת המשיבה כי ביום 31.12.19 היא רכשה מחברת י.א. רוייה גרופ בע"מ את הזכות למכור זיכיונות למסעדות מקסיקאיות, וכי בתחילת שנת 2020 היא נכנסה לתחום פעילות נוסף של ניהול מטבחים המצויים במוסדות גדולים, כגון בתי הארחה, פנימיות וכיוצ"ב, אלא שבשל הקורונה לא ניתן היה לקדם פעילות עסקית זו. לטענתה, החל מהמחצית השנייה של שנת 2022, לאחר הסרת כל המגבלות והסגרים, הכנסותיה עלו באופן ניכר והגיעו לסכומים של כ-300 אלף ₪ לחודש.

טענות המשיבה בכתב התשובה

16. המשיבה טוענת בהרחבה ביחס לטענה המקדמית שהעלתה העוררת, שלפיה יש לקבל את העררים על הסף לנוכח האיחור שחל בקבלת החלטה בהשגה. לטענתה, המועד בחוק לקבלת החלטה בהשגה נקבע ללא סנקציה בצדו, וזאת בשונה מהוראות מקבילות בחוקי מס אחרים, שבמסגרתם נקבעה סנקציה מפורשת (שבהתאם לה, בהיעדר החלטה בתקופה שנקבעה דין ההשגה להתקבל). המשיבה מפנה לפסקי דין שונים שניתנו בעניין זה. עוד טוענת המשיבה כי שיטה זו נבחרה על ידי המחוקק בידועין, לנוכח ההשלכות חסרות התקדים של מגפת הקורונה.

17. בהמשך לכך מפנה המשיבה לנתונים שונים הנוגעים למספר הבקשות וההשגות, ואף לכך שמספרן של אלו גדל משמעותית רק לאחר חקיקת החוק, כך שלא ניתן היה לצפות אותם בעת החקיקה. לטענת המשיבה, היא עשתה כל שלאל ידה כדי לטפל בהיקף הבקשות חסר התקדים וכי הסיבה שלא עלה בידה לתת את החלטותיה במועד שנקבע נובע מההיקף העצום של הבקשות וההשגות ולנוכח הסגרים הנוספים שחלו תוך כדי הטיפול, כמו גם אירועי מבצע "שומר חומות" שהתרחש במהלך התקופה ובקשות הפיצוי שהוגשו בעקבותיו. בנוסף טוענת המשיבה כי היא נקטה בגישה ליברלית בנוגע להענקת אורכות כלליות ופרטניות להגשת בקשות למענקים והשגות, וזאת אף במקרים שבהם לא היתה זכאות לפי הנוסחה.

18. המשיבה טוענת כי היא לא הפעילה את סמכותה להפוך את המענקים שיש להשיב עקב דחיית הבקשה או ההשגה לחוב מס ולהתחיל בהליכי גבייה מנהליים, וכי עורר שאינו משיב את המקדמות שקיבל ובמקום זאת מגיש ערר לוועדה (כפי שעשתה העוררת שלפנינו), אינו פועל בידיים נקיות, שכן הגשת הערר אינה מעכבת את השבת הכספים.

19. בנוסף טוענת המשיבה בעניין זה כי המחוקק קבע פתרון אחר לעיכוב האפשרי במתן ההחלטות בדמות הענקת מקדמות על חשבון המענק, ובכך ניתנה לה שהות לקבל את החלטתה ולרפא את הפגם שבאי קבלת החלטה במועד. לטענתה, המקדמות נועדו להעניק לעוסקים אוויר לנשימה, כשבכך שונה החוק שלפנינו מחוקים אחרים שבהם נקבעה סנקציה, שבמסגרתם לא ניתנו מקדמות. לפיכך טוענת המשיבה כי על העוררת להראות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- מהו הנזק שנגרם לה עקב אי קבלת החלטה במועד, בנסיבות שבהן ניתנו לה מקדמות. לבסוף טוענת המשיבה כי ניתן לרפא את הפגם שבאי קבלת החלטה במועד באמצעות סנקציות חלופיות, כגון פסיקת הוצאות.
20. לגוף הדברים טוענת המשיבה כי המענק אינו נועד לפצות בגין הירידה ברווח, אלא לצורך השתתפות בהוצאות הקבועות בלבד. בנוסף מציינת המשיבה כי אין די בירידת המחזורים בשיעורים שנקבעו בחוק, וכי ישנו תנאי סף שלפיו ירידה זו נגרמה במלואה בעקבות משבר הקורונה ולא כתוצאה מגורמים אחרים.
21. בהמשך לכך שבה המשיבה על הנימוקים שהעלתה בהחלטותיה בהשגות, וטוענת כי קיימת ירידה חדה בהכנסות העוררת החל מתום שנת 2019, כלומר עוד לפני שמגפת הקורונה התפרצה בישראל, וכי הכנסות העוררת בחודש ינואר 2020 ירדו בשיעור של למעלה מ-60% בהשוואה לינואר 2019. כמו כן מפנה המשיבה לירידה בכמות העובדים של העוררת מ-12 עובדים לעובד אחד בלבד במהלך תקופה זו.
22. המשיבה טוענת כי בחודש אוקטובר 2019 מכרה העוררת את עסקיה וכן את הציוד שלה לשותפות רויה, וכי גם העוררת אינה סותרת נתונים אלו אלא מודה כי שינתה באותה תקופה את פעילותה העסקית. מכאן טוענת המשיבה כי הירידה בהכנסות העוררת לא נגרמה כתוצאה מהמגפה אלא בשל החלטות עסקיות.

טענות העוררת בתגובה לתשובה

23. לעניין סוגיית האיחור, העוררת טוענת כי בפסק הדין בבר"מ 7502/22 **רשות המסים נ' פודולסקי** (ניתן ביום 22.1.23, להלן – פס"ד **פודולסקי**), הדגיש בית המשפט העליון את החשיבות בקבלת החלטה במועד בהקשר החוק שלפנינו, וקבע כי במקרים של עיכוב משמעותי ייתכן כי יהיה בו די להביא לקבלת ההשגה על הסף. בנוסף לכך מפנה העוררת לקביעה בפסק הדין כי במקרים אלו יש להטיל על המשיבה את נטל הראיה להוכיח את החלטתה, מבלי שחזקת התקינות המנהלית עומדת לצידה.
24. העוררת טוענת כי תכלית המקדמות היא לאפשר את המשך קיום העסק בתקופת המשבר, וכי אין בהן די לרפא את הפגם בגין האיחורים המשמעותיים, שכן כל עוד אין החלטה סופית של המשיבה עוררת אינה יכולה להיות בטוחה כי עניינה הוכרע.
25. לעניין טענת המשיבה בנוגע לאי השבת המקדמות, העוררת טוענת כי מדובר בטענה שאינה עולה בקנה אחד עם טענתה הנוספת של המשיבה שלפיה יש במתן המקדמות כדי לרפא את הנזק שנגרם מהאיחור. בנוסף לכך טוענת העוררת כי טענה זו נדחתה בהחלטות אחרות של ועדת הערר.
26. כמו כן מבקשת העוררת לדחות את טענת המשיבה שלפיה עליה להגיש ערר מייד עם חלוף המועד, שכן היא עומדת לטענתה בסתירה להוראות החוק ואף לכללי הצדק הטבעי.
27. העוררת טוענת כי המשיבה לא התייחסה לטענותיה שלפיה תיקון ההחלטות לתקופות מרץ-אפריל 2020 וינואר-פברואר 2021 נעשה שלא כדין.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

28. לגוף ההחלטות טוענת העוררת כי תכלית המענק אינה רק לכסות את ההוצאות הקבועות אלא לאפשר את ההמשכיות העסקית ואת האצת המשק, תוך מתן תמיכה כספית לעוסק המצוי בשבר קיומו, וזאת ללא תלות בגובה ההוצאות הקבועות, ותוך שימוש במנגנון מהיר, יעיל ופשוט למתן המענקים.
29. העוררת טוענת כי המשיבה לא התייחסה לטענתה, המגובה באסמכתאות, שלפיה היא נכנסה לתחומי פעילות חדשים בשנת 2020 שהיו אמורים להניב לה הכנסות בהיקף ניכר, ולכך שתחום עיסוקה בענף ההסעדה נפגע קשות כתוצאה מהמגפה. בעניין זה שבה העוררת ומדגישה כי במחצית השנייה של שנת 2022 היא רשמה הכנסות גבוהות, שהיו אמורות להתקבל עוד קודם לכן אלמלא מגפת הקורונה.
30. לבסוף מפנה העוררת להחלטות הוועדה שבהן נקבע כי במקרים שבהם ישנו ספק בעניין התקיימותו של קשר סיבתי והממצאים העובדתיים אינם מובהקים, יש לתת משקל מיוחד לאיחור בהחלטה בהשגה, באופן המטה את מאזן הסבירות נגד החלטת המשיבה.

דין והכרעה

31. לאחר שבחנו את טענות הצדדים, את החומרים שלפנינו ואת המצב המשפטי, הגענו כאמור למסקנה כי יש לקבל את העררים באופן חלקי.
32. השאלה העיקרית שבמחלוקת בעררים שלפנינו נוגע לשאלת הקשר הסיבתי, וליתר דיוק לשינוי שחל בפעילות העוררת בחודשים האחרונים של שנת 2019 ולהשלכותיו ביחס לזכאותה למענק ולאופן חישובו. נדון תחילה בשאלה זו, ולאחר מכן נתייחס בקצרה לסוגיית הנפקות שיש לייחס לאיחורים במתן ההחלטות בהשגות, לה הקדישו הצדדים חלק נרחב בטיעוניהם.

קשר סיבתי - כללי

33. התנאי הבסיסי למתן המענק שלפנינו הוא קיומה של ירידה במחזור ההכנסות בין תקופת הזכאות לבין תקופת הבסיס (היינו – התקופה המקבילה בשנת 2019), וזאת בשיעור המזכה במענק ביחס לכל אחת מהתקופות, כפי שנקבע בחוק. אולם, אין די בירידת מחזורים כשלעצמה. סעיף 8(3) לחוק קובע תנאי נוסף: "**הירידה במחזורי העסקאות כאמור בפסקה (2) נגרמה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש**". תנאי דומה נקבע גם בסעיף 1(ג) להחלטת הממשלה מס' 5015 מיום 24.4.20.
34. דרישת הקשר הסיבתי עומדת בבסיס החוק והחלטת הממשלה, ומהווה תנאי מקדמי הכרחי לצורך זכאות למענק. בהחלטות השונות של ועדות הערר נקבע כי עצם עמידתו של העסק בשיעור הירידה המזכה במענק בהתאם לנוסחה יוצרת הנחה בדבר התקיימותו של קשר סיבתי, וכי ככל שמתקיימת ירידה במספר רב יותר של תקופות זכאות, כך מתחזקת הנחה זו. אולם, המשיבה יכולה להצביע על ממצאים עובדתיים מהימנים המערערים חזקה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

זו, ואז יועבר נטל ההוכחה לעוסק להראות את הקשר בין התפשטות נגיף הקורונה לבין הירידה במחזורי ההכנסות בתקופת הזכאות (בהשוואה לתקופת הבסיס).
35. עמדה זו התקבלה גם על ידי בית המשפט העליון (ובתי המשפט המחוזיים). כך לדוגמא קבע בית המשפט העליון בעניין פודולסקי:

"הלכה למעשה, הדרך להוכיח עמידה בתנאי זה היא הצבעה על נתונים של ירידה במחזורי העסקאות בהשוואה לתקופת הבסיס. הא – ותו לא. אכן, ייתכן שגרמו לירידה במחזורי העסקאות נסיבות אחרות, אך אין דרכו של המשפט לדרוש הוכחת יסודות שליליים (במקרה זה, אי-קיומם של גורמים אחרים לירידה במחזורי העסקאות). גם בחיי המעשה, רשות המסים אינה זורשת הוכחה כאמור מכל עוסק הפונה בבקשה בהתאם לחוק. הדברים אף עולים בקנה אחד עם תכליתו של החוק, שהיא מתן מענה יעיל ומהיר למשבר הכלכלי שאליו נקלעו עסקים רבים על רקע מאורעות השעה (ראו: דברי הסבר להצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"פ-2020, ה"ח 432, 453). ככל שלטענת רשות המסים נותק הקשר הסיבתי בין הירידה במחזור ההכנסות של העורר לבין השלכותיו של נגיף הקורונה – קרי, כי לא מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 8(3) לחוק – על רשות המסים לבסס טענתה זו ולסתור את החזקה באשר לכך שמגפת הקורונה היתה הגורם הדומיננטי לשינוי. אם אכן תציג ראיות לכאורה לכך – או אז יעבור הנטל לכתפי העוסק להוכיח אחרת."
(בר"מ 7502/22 רשות המסים נ' פודולסקי, ניתן ביום 22.1.2022, פסקה 22, להלן – פס"ד פודולסקי. ראו גם עמ"נ (חיפה) 27710-06-121 ב.ג. ביטחון הצפון אבטחת מוסדות, ליווי טיולים ומתן שירותי רפואה נ' רשות המיסים בישראל (ניתן ביום 3.1.22, להלן – עמ"נ ב.ג. ביטחון, פסקאות 52 ו-53 לפסק הדין, עמ"נ 49628-08-22 הגר רם תשתיות בע"מ נ' מדינת ישראל – רשות המסים, ניתן ביום 2.12.22, פסקאות 9א-9ב).

קשר סיבתי – המקרה שלפנינו

36. במקרה שלפנינו, אין למעשה מחלוקת כי חל שינוי בפעילותה של העוררת בחודשים האחרונים שנת 2019, קודם להתפרצות הקורונה וללא קשר אליה. עד לאותו מועד הפעילה העוררת מסעדה מקסיקאית בקרית גת. בחודש אוקטובר 2019 מכרה חלק מהמוניטין של המסעדה וכן את הציוד להפעלתה (העוררת צירפה בהקשר זה חשבונית מיום 31.10.19 על מכירת המוניטין בסכום של 140 אלף ₪, נספח 2 לעררים). כתוצאה מכך, הכנסותיה ופעילותה של העוררת ירדו באופן משמעותי.

37. לטענת העוררת, לאחר מכירת המסעדה היא פנתה לשני אפיקים בניסיון להרחיב את הכנסותיה: הראשון הוא באמצעות מכירת זיכיונות להפעלת מסעדות מקסיקאיות ולליווי הזכיינים בתהליך ההקמה. בהקשר זה רכשה העוררת ביום 31.12.19 מחברה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- קשורה, חברת י.א רוייה גרופ בע"מ, את הזכות למכור את הזיכיונות (חשבונית צורפה כנספח 3 לעררים). תחום הפעילות השני והנוסף שאליו פנתה העוררת היה ניהול מטבחים המצויים במוסדות גדולים כגון בתי הארחה, פנימיות וכיוצ"ב (ראו גם הסבריו של מנהל העוררת בעניין זה, עמ' 6-7 לפרוטוקול הדיון).
38. יודגש, כי העוררת לא הראתה כי במהלך החודשים שבין מכירת המסעדה לבין התפרצות מגפת הקורונה היא התקשרה בעסקאות כלשהן במסגרת אחד משני התחומים האלו. למעשה אין מחלוקת כי העוררת לא הספיקה להתקשר בעסקאות שכאלו, עד שבחודש מרץ 2020 התפרצה בישראל מגפת הקורונה, ובעקבות זאת הוטלו מגבלות שונות על המשק, ובמיוחד על תחום ההסעדה שבו היא פועלת, באופן שהיקשה ופעמים רבות מנע מעסקים בתחום זה לפעול באופן שוטף.
39. לצד זאת נראה מהחומר שלפנינו כי העוררת לא שקטה על שמריה במהלך החודשים שלאחר מכירת המסעדה וטרם התפרצות המגפה, אלא השקיעה מאמצים בניסיון לבסס את תחומי פעילותה, כפי שעולה מדבריו של מנהלה במהלך הדיון שנערך: "מכרתי את הציוד ברווח בידיעה שיש לי משא ומתן של תהליך, התפרנסתי מהמכירה היא מילאה לי את ה-3 חודשים הראשונים בידיעה שאני בתהליך להיכנס, אחד המקומות שהייתי איתו במשא ומתן לא צלח כי אנשים אומרים תיתן לי מחיר יותר נמוך ואז מגיעה הקורונה במרץ ואין עם מי לדבר, זה אכסניות שמפעילות ואתה בא לעוד פגישה ואומרים לך כן זה מתקדם ואז יש לך עוד סגר." (עמ' 6 לפרוטוקול הדיון, שורות 24-29).
40. לנוכח השינוי בפעילותה של העוררת החל מסוף שנת 2019, ודאי שלא ניתן להתבסס על מחזורי הבסיס שלה שקדמו לתקופה זו לצורך חישוב המענקים המגיעים לעוררת, שכן הם אינם משקפים את ההכנסות שהיו צפויות לה בתקופות הזכאות (יצוין כי גם העוררת אינה חולקת על מסקנה זו). השאלה הנשאלת אפוא היא מה היו אמורות להיות הכנסותיה של העוררת במהלך תקופות הזכאות אלמלא התפרצות הקורונה, לנוכח השינוי שחל בפעילותה.
41. מדובר מטבע הדברים בשאלה ספקולטיבית, וכל תשובה שתינתן תתבסס על הנחה כזו או אחרת. עוד יצוין, כי מאחר שהמסמכים שהמציאה העוררת להוכחת טענותיה היו חלקיים ביותר, הנתונים העיקריים שעליהם ניתן להתבסס בעניין זה הם הכנסותיה בתקופות הרלוונטיות: הן בתקופה שלאחר מכירת המסעדה ובטרם התפרצות המגפה (החודשים נובמבר 2019 – פברואר 2020), והן בתקופה שלאחר הסרת מרבית המגבלות (יולי 2021 – דצמבר 2022).
42. ברי כי התשובה לשאלה שלפנינו תלויה גם בתקופה הנבחרת: אין דינה של תקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020, הסמוכה לחודשים ינואר-פברואר 2020, כדין תקופת הזכאות שבשנת 2021. בהקשר זה יש לזכור כי הערר שלפנינו עוסקים בחמש תקופות זכאות: מרץ-אפריל 2020, וארבע התקופות שבין נובמבר-דצמבר 2020 למאי-יוני 2021 (לעוררת היתה כזכור ירידה מזכה בכל תקופות הזכאות, אולם העררים שלפנינו נוגעים לחמש תקופות הזכאות שלעיל בלבד).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

43. בהמשך לכך, ומאחר שהעוררת לא הראתה כאמור כי במהלך החודשים שבין מכירת המסעדה להתפרצות המגפה (נובמבר 2019 – פברואר 2020) היא התקשרה בהסכמים שהיו צפויים להניב לה הכנסות, ניתן להניח כי הכנסותיה בחודשים העוקבים (כלומר במחצית הראשונה של שנת 2020) היו נותרות דומות או אף מעט נמוכות יותר. לעומת זאת, ככל שמתרחקים מאותם חודשים שבין מכירת המסעדה לבין התפרצות הקורונה, הנחה זו נחלשת, במיוחד בהתחשב בכך שלאחר שנת הקורונה והסרת המגבלות, החל מיוני 2021, מחזורי ההכנסות של העוררת החלו להתייזב ולעלות, במיוחד וביתר שאת במחצית השנייה של שנת 2022.

44. המשיבה לא ערכה בהחלטותיה חישוב חלופי אחר של ממוצע הבסיס אלא קבעה כי העוררת לא זכאית לכל מענק שהוא, בהיעדר קשר סיבתי. לטעמנו, עמדה זו אינה סבירה, שכן אין די בעצם העובדה שהירידה בהכנסות העוררת החלה לפני תקופת הקורונה, כדי לקבוע כי היא היתה ממשיכה בהכרח אל תוך שנת 2020 גם אלמלא התפרצות המגפה, בהינתן הנסיבות שלפנינו, ובכלל זאת הפגיעה הקשה שנגרמה לתחום שבו פועלת העוררת, המאמצים שהשקיעה על מנת להרחיב את פעילותה לאחר מכירת המסעדה, והעלייה בהכנסותיה לאחר הסרת המגבלות.

45. בנסיבות אלו ולנוכח המפורט לעיל, אנו סבורים כי יש מקום להבחין בין תקופות הזכאות השונות שלפנינו לצורך עריכת חישוב זכאותה של העוררת למענקים.

46. ביחס לתקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020, נכון יהיה לערוך חישוב ממוצע בסיס חלופי המבוסס על התקופה הסמוכה לה שבין ינואר לפברואר 2020. ניתן להניח במידה סבירה של ודאות כי העוררת היתה מקבלת הכנסות דומות בתקופת זכאות זו גם אלמלא התפרצות הקורונה, בהתחשב בכך שבתקופה הקודמת לא עלה בידיה להתקשר בעסקאות כלשהן, על אף מאמציה. נוסף, כי מצאנו לנכון להסתמך על ההכנסות בתקופה ינואר-פברואר 2020 בלבד, מבלי להביא בחשבון את ההכנסות בחודשים שקדמו להם, נובמבר-דצמבר 2019, לנוכח הירידה החדה בהכנסות בין שתי תקופות אלו (בשיעור של כ-38%). בהתאם לחישוב זה זכאית העוררת למענק עבור תקופה זו בסכום של 7,903 ₪.

47. ביחס לארבע תקופות הזכאות הנוספות שבין נובמבר 2020 ליוני 2021, מצאנו לנכון לערוך ממוצע של שני מחזורי בסיס חלופיים: האחד הוא של התקופה של ינואר-פברואר 2020 (בסכום של 131,713 ש"ח), והשני הוא של התקופה שלאחר הסרת מגבלות הקורונה, בין יולי 2021 לדצמבר 2022 (בסכום של 329,907 ₪). הממוצע בין שני ממוצעי בסיס אלו (בסכום של 230,810 ₪) מביא בחשבון הן את התקופה שלאחר מכירת המסעדה ולפני התפרצות המגפה, והן את התקופה שלאחר הסרת המגבלות, שבמהלכה הצליחה העוררת לבסס את עסקיה ובסופו של דבר לרשום הכנסות גבוהות. בהתחשב בכך שארבע תקופות הזכאות הנדונות נמצאות בתווך שבין שתי תקופות אלו, נראה כי ממוצע ההכנסות שלהן מהווה את הדרך הקרובה ביותר להעריך את ההכנסות שהיא היתה צפויה לקבל באותו פרק זמן, בהינתן הנתונים הקיימים ואלמלא התפרצות הקורונה. סכום המענקים הכולל המתקבל בהתאם לחישוב זה עבור ארבעת המענקים הנוספים הוא 84,823 ₪.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

48. לנוכח האמור, העוררת זכאית למענקים עבור התקופות המבוקשות בסכום כולל של 92,726 ₪.
49. לפני סיום יש להתייחס לטענה נוספת שהעלתה העוררת, בנוגע לאיחורים במתן ההחלטות בהשגות.

האיחור במתן החלטה בהשגות ומתן החלטה לפי סעיף 12 ב לחוק

50. חמש ההשגות מושא הדיון הוגשו ביום 22.11.21, והחלטה בגינן ניתנה ביום 25.8.22, כלומר לאחר 276 ימים. מדובר באיחור של 156 ימים מהמועד שנקבע בסעיף 20(א) לחוק (120 ימים), ובאיחור של 95 ימים מהמועד שנקבע בהחלטת הממשלה 5015 ביחס לתקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020. העוררת טענה כי איחורים אלו מצדיקים כשלעצמם את קבלת ההשגות והעררים, והפנתה למספר פסקי דין שניתנו בעניין זה ובכלל זאת לעמ"נ ב.ג. ביטחון, וכן לפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין פודולסקי.
51. אלא, שבפסק הדין פודולסקי דחה למעשה בית המשפט העליון את העמדה שהובעה בעניין ב.ג. ביטחון (ובפסקי דין מחוזיים נוספים) שלפיה יש באיחור במתן ההחלטה כשלעצמו כדי להביא לקבלתה (ולקבלת הערר). בעניין זה קבע בית המשפט העליון כי: "בהיעדר קביעה מפורשת בחוק המטילה "סנקציה" מפורשת על אי-עמידה במועד זה, איני סבורה שאי-מתן החלטה במועד משמעותה היא קבלה "אוטומטית" של ההשגה. זוהי תוצאה קיצונית יחסית, המוצדקת רק במקרה שבו קיים הסדר סטטוטורי מפורש בעניין זה." (פס"ד פודולסקי, פסקה 23). לצד זאת נקבע כי ייתכנו מקרים שבהם יהיה מקום להביא בחשבון את האיחור במסגרת בחינת סבירות ההחלטה לגופה (ראו פסקה 24 לפסק הדין, וכן, לדוגמא, עמ"נ 54772-06-22 מגדלי ברקת חברה להקמת מבנים בע"מ נ' רשות המיסים בישראל, ניתן ביום 30.11.22, פסקה 74).
52. בנסיבות אלו אין האיחורים הממושכים במתן ההחלטות בהשגות מצדיקים את קבלת העררים, אולם יש מקום להביאם בחשבון במסגרת פסיקת ההוצאות בתיק.
53. בנוסף לכך, יש מקום להביא בחשבון בעניין זה כי בעניין תקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020 קיבלה תחילה המשיבה את בקשת העוררת למענק (ביום 12.10.20), ורק למעלה משנה לאחר מכן, ביום 3.11.21, החליטה לשלול אותו מהעוררת (מכוח סעיף 12(ב) לחוק), אך זאת מבלי לציין כי החלטתה מבוססת על סעיף זה ומבלי להבהיר מהי הטעות או העובדות החדשות שנתגלו, בהתאם לנדרש בהוראה זו.



סיכום ומסקנות

54. לנוכח המפורט לעיל, הוחלט כי העוררת תקבל מענקים בסכום מצטבר של 92,726 ₪.
55. בנוסף לכך, המשיבה תישא בהוצאות העוררת בסכום של 2,500 ₪ עבור כל אחת מארבע תקופות הזכאות שבין נובמבר-דצמבר 2020 למאי-יוני 2021, ובסכום של 3,500 ₪ עבור תקופת הזכאות מרץ-אפריל 2020, ובסכום מצטבר של 13,500 ₪.



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 60 יום.
ניתנה היום, כ"ח אדר תשפ"ג, 21/03/2023, בהעדר הצדדים.

 גרמן פייקין, רו"ח, חבר	 נדב כנען, עו"ד יו"ר הוועדה
--	--