



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 2897-22
ערר 2898-22
ערר 2899-22
ערר 2900-22
ערר 2901-22

לפני כבוד חברי הוועדה:
ערן עסיס, עו"ד - יו"ר
טניה חכמוב, רו"ח - חברה

איכות מזון י.ג.ש. מס' 540182466
באמצעות רו"ח שמואל אלגרנטי

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

1. העוררת היא שותפות רשומה המעניקה שירותים בתחום ההסעדה המוסדית.
2. בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **החוק** או **חוק התוכנית לסיוע כלכלי**), הגישה העוררת בקשות למענקי הוצאות קבועות בכל תקופות הזכאות מחודש ספטמבר 2020 ואילך (ספטמבר-אוקטובר 2020, נובמבר-דצמבר 2020, ינואר-פברואר 2021, מרץ-אפריל 2021, ומאי-יוני 2021).
3. בקשות העוררת למענקים התקבלו, והמענקים המבוקשים הועברו לעוררת במלואם בזה אחר זה, במועדים שונים מחודש דצמבר 2020 ועד חודש אוקטובר 2021, בסך כולל של 1,609,998 ש"ח.
4. זמן קצר לאחר תשלום המענק האחרון, ביום 21.10.2021, שינתה המשיבה את עמדתה והפיקה הודעות דחייה השוללות את זכאות העוררת למענק בכל תקופות הזכאות. במסגרת זו נדרשה העוררת להשיב את כל סכומי המענקים שהתקבלו אצלה.
5. הודעות הדחייה נוסחו באופן זהה, והמשיבה קבעה בהן כי אין קשר סיבתי בין הירידה בהכנסות ובין מגפת הקורונה, שכן הירידה בהכנסות נבעה מסיום התקשרות עם היחידות הצבאיות שבהן סיפקה העוררת את שירותיה קודם לכן. המשיבה פירטה את מועדי סיום החוזה ב-4 מ-5 היחידות הצבאיות שבהן סיפקה העוררת שירותים – החוזים הסתיימו



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

במועדים שונים במהלך שנת 2020 (בחודש ינואר, בחודש מרץ, בחודש אוגוסט ובחודש נובמבר).

6. כנגד החלטות אלה הגישה העוררת השגה, אשר נדחתה על ידי המשיבה, תוך שצוינו הנימוקים הבאים:

בנוסף לכל האמור במכתב ההחלטה גם בתקפות (צ"ל – בתקופות) ללא סגרים והגבלות כמו 07/2021 עד 08/2022 החברה לא חזרה לדווח על הכנסות כמו אלו שדווחו בתקפות הבסיס. נציין כי מבירור אשר נערך מול משרד הביטחון נמסרו הפרטים הבאים:

1. החברה לא זכתה במכרזים אשר השתתפה בהן בשנים 2019-2021, וכי ההכנסות בשנים 2019 עד 2020 נובעות מאופציות הארכה של הסכמים משנים 2017-2018.

2. אחת הסיבות ליציאה למרכז (צ"ל – למכרז) הינה חוסר שביעות רצון מהשירות של הספק.

3. לא הייתה ירידה בהיקף המכרזים המנוהלים על ידי משרד הביטחון בשנים 2020-2021, לעומת השנים 2017-2019.

4. התקבלה ממשרד הביטחון טבלה אשר מציגה בצורה מאוד ברורה את מספרי ההסכמים כולל הסכמי הבסיס כולל האופציות להארכה.

7. מכאן הערר שבפנינו

8. להשלמת התמונה נציין כי בהחלטה בהשגה צוין גם כי ההשגה הוגשה באיחור ולכן נדחתה על הסף ללא בדיקה. נושא זה התברר בשלב הערר ונתייחס גם אליו בנפרד להלן.

9. כמו כן צוין בשולי ההחלטה כי תשלח בנפרד הודעת קנס גירעון מפורטת, וכי התיק מועבר למחלקה הפלילית. הערות אלו אינן סופיות ואינן מהוות בפני עצמן החלטה הנתונה לדיון בפנינו לפי החוק, ומובן לכל כי הערר אינו נסוב עליהן.

טענות הצדדים

10. בכתב הערר הסבירה העוררת כי משרד הביטחון הוא לקוח מרכזי שלה וכי פעילותה מבוססת על זכיה בחלק קטן של מכרזים אליה היא ניגשת – מכרזים המיועדים לתקופות של שנה או שנתיים, עם אופציה מובנית להארכה של עוד שנתיים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

11. העוררת הסבירה כי מחודש ינואר 2016 עד יולי 2019, היא ניגשה ל-17 מכרזים וזכתה ב-5 מהם. מנגד, מתחילת שנת 2020 הגישה העוררת הצעות ל-14 מכרזים ולא זכתה באף אחד מהם. לטענת העוררת, היא ציפתה לזכות בכעשרים אחוז מהמכרזים אליהם ניגשה, לאור ניסיון העבר והמוניטין הטוב שלה, לדבריה.

12. העוררת הזכירה כי עם פרוץ המגפה נסגרו אולמות אירועים, מוסדות לימוד, פנימיות ומוסדות אחרים שצורכים שירותי הסעדה מהסוג שהעוררת מספקת, ובכך נוצר מצב שהביקוש לשירותי העוררת צנח לרמה נמוכה. העוררת העירה כי היא ערה לכך ששירותי הביטחון המשיכו לפעול אך לטענתה הפעילות הייתה בעצימות נמוכה, תוך נקיטת מדיניות של סגירה "מהיום למחר" בחלק מהבסיסים. לטענת העוררת, היא הופתעה לגלות שלא זכתה במכרזים, אף שהציעה בהם סכומים נמוכים, תוך שמירה על עקביות והתבססות על ניסיון העבר הטוב והמוצלח. לטענת העוררת, דבר לא השתנה מאז זכתה במכרזים, והדבר מלמד על כך שהסיבה היחידה לאי הזכיה במכרזים היא השפעת הקורונה על המשק. העוררת העירה כי הגישה עתירה מינהלית כנגד ההחלטה באחד המכרזים, שבו סכום ההצעה היה נמוך במיוחד.

13. העוררת העירה כי הטענה בדבר חוסר שביעות רצון של הספק מהשירות מתייחסת ככל הנראה לבסיס פלמחים, שבו אכן הייתה חוסר שביעות רצון של הלקוח והעוררת לא סיימה את מלוא מימוש האופציה. לטענת העוררת מדובר במכרז חריג שהיווה פיילוט במסגרת הפרטת מערך המטבחים בחיל האוויר, ואין לזקוף לחובתה של העוררת את תוצאותיו.

14. העוררת הוסיפה וטענה כי הודעות דחיית הזכאות למענק שנשלחו לה לאחר שכבר קיבלה את המענקים – אינן חוקיות, שכן בהתאם לסעיף 12 בחוק, האפשרות לתקן את ההחלטה (הקבועה בסעיף 12(ב) לחוק) מוגבלת לטווח זמן קצר של 120 ימים ממועד הגשת הבקשה (כאמור בסעיף 12(א) לחוק). כמו כן טענה העוררת כי החלטות אלו בטלות כיוון שניתנו בהיעדר סמכות, שכן לא צוין בהחלטה מי בעל הסמכות שקיבל את ההחלטה. העוררת הוסיפה וטענה כי נשללה ממנה זכות הטיעון, שכן לא התקיימה כל שיחת בירור או בדיקה עובדתית עימה או עם בא כוחה בנוגע למסד העובדתי והמשפטי.

15. בכתב התשובה טענה המשיבה כי הירידה בהכנסות העוררת נבע מהפסדים במכרזי משרד הביטחון. המשיבה צירפה את רשימת המכרזים שאליהם ניגשה העוררת, והבהירה כי גם בשנים 2021 ו-2022 לאחר מגפת הקורונה לא זכתה העוררת באף אחד מהמכרזים שאליהם ניגשה. נטען כי ההפסד במכרזי משרד הביטחון הוא תוצאה רווחת אצל העוררת, ולא הוצג הסבר כיצד הפסדים אלו קשורים דווקא למגפת הקורונה. בנוסף ציינה המשיבה את הממצאים בדבר חוסר שביעות רצון משירותיה של העוררת, שהובילו בין היתר ליציאה למכרז חדש באחד הבסיסים, וציינה כי נסיבה זו יכולה ליתן רקע סבר להפסד במכרזים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

16. המשיבה הדגישה כי כמעט כל הפעילות של העוררת היא מול צה"ל, והזכירה כי שירותי ההסעדה בצה"ל נמשכו כסידרם. המשיבה הבהירה כי את הטענות בנוגע למכרזים אין להפנות למשיבה אלא למשרד הביטחון, וכן ציינה כי העתירה שהגישה העוררת בנוגע לאחד המכרזים נדחתה על הסף. לטענת המשיבה, הטענות בדבר סגירת מוסדות ואולמות אירועים אינן רלוונטיות כיוון שהעוררת לא העניקה שירותים במוסדות כאלו.

17. בתגובה לכתב התשובה חידדה העוררת את טענותיה לעניין אי הזכיה במכרזים – לטענת העוררת העובדה שאולמות אירועים ומוסדות אחרים נסגרו בשל הגבלות הקורונה הביאה לכך שחברות רבות הגישו הצעות למכרזים של משרד הביטחון, ונוכח מצב השוק היו ההצעות במחירים נמוכים שהיוו למעשה מחירי הפסד או לאי עמידה בתנאי המינימום שנקבעו במכרז לעניין העסקת כוח אדם. העוררת הביעה תמיהה על הטענה שיש חוסר שביעות רצון משירותיה – היא ציינה כי משרד הביטחון לא הסיר אותה מרשימת הספקים שלו, וכן צירפה תעודות הוקרה שהיא קיבלה ממספר בסיסים שבהם העניקה שירות לשביעות רצון היחידות (יוער כי בתעודות אלו לא צוין תאריך).

18. בדיון שהתקיים באמצעים טכנולוגיים ביום 9.1.2023, עמדנו על הקשיים העומדים בבסיס טענות העוררת, וציינו כי ההחלטה תינתן במועד מאוחר יותר. לאחר ששבנו ועיינו בכתבי הטענות ובטענות הצדדים כפי שנשמעו בדיון, באנו לכלל מסקנה כי **דין הערר להידחות**. להלן נעמוד בהרחבה על טעמי החלטתנו.

רקע נורמטיבי – דרישת הקשר הסיבתי

19. נקודת המוצא היא כי המענקים לפי חוק התוכנית לסיוע כלכלי נועדו לסייע לעסקים שנפגעו כתוצאה מהתפשטות של נגיף הקורונה. בהתאם להחלטת הממשלה ולחוק, לא די בעובדה שחלה בעסק ירידת מחזורים בהשוואה לשנת 2019, אלא יש להראות כי **"ירידת מחזור העסקאות בתקופת המענק נגרמה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף covid-19"** (סעיף 8(3) לחוק). במילים אחרות, המענק יינתן רק אם קיים קשר סיבתי בין ירידת המחזורים ובין התפשטות נגיף הקורונה.

20. בחוק התוכנית לסיוע כלכלי לא נקבע כי עוסק המבקש מענק מחויב להוכיח את הקשר הסיבתי באופן פוזיטיבי. בפסיקת בית המשפט העליון לעניין זה נקבע כי באופן רגיל, הדרך להוכיח את קיומו של הקשר הסיבתי היא באמצעות הצבעה על נתוני ירידת המחזורים, וכי ישנה חזקה באשר לכך שמגפת הקורונה הייתה הגורם לכך; במקרה שבו רשות המסים מציגה ראיות לכאורה לניתוק הקשר הסיבתי, מועבר נטל הוכחת הקשר הסיבתי לכתפי העוסק (בר"מ 7502/22 **רשות המסים נ' בוריס פודולסקי**, ניתן ביום 22.1.2023) לצורך העברת הנטל, רשות המסים נדרשת להצביע על ממצאים עובדתיים מהימנים המעמידים



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

בספק את קיומו של קשר סיבתי (ראו עמ"נ 27710-06-21 ב.ג בטחון הצפון אבטחת מוסדות, ליווי טיולים ומתן שירותי רפואה בע"מ נ' רשות המסים בישראל, ניתן ביום 3.1.2022, להלן – עניין ב.ג בטחון, פיסקה 53 לפסק הדין).

21. בעניין ב.ג בטחון ובפסיקות קודמות של ועדות הערר הוזכרו ממצאים שונים שהוכרו ככאלו שמעבירים לעורר את הנטל הראייתי להוכחת קיומו של הקשר הסיבתי. בין היתר נקבע כי העורר נדרש להוכיח את הסיבה לירידת המחזורים כאשר חלה ירידה בהיקף ההכנסות או בהיקף הפרויקטים שלו, עוד לפני משבר הקורונה, או שחל שינוי אחר בעסק לפני פרוץ המגפה (עניין ב.ג בטחון, שם; ולפירוט אודות מקרים נוספים ראו ערר 1740-21 דורון אוסט נ' רשות המסים, ניתן ביום 21.12.2021, בפיסקה 17 להחלטה, ובמובאות שם).

הסמכות לתיקון החלטה

22. סעיף 12(ב) לחוק מורה על כך שהמשיבה רשאית לתקן את החלטתה, אם מצאה שנפלה בה טעות או שהתגלו עובדות חדשות. בהחלטות קודמות של ועדת הערר נקבע כי מדובר בסמכות רחבה – העשויה לפעול הן לטובת מבקשי המענק והן לרעתם (ערר 2039-21 א.ו שיווק תוצרת חקלאית בע"מ נ' רשות המסים, ניתן ביום 8.5.2022). צוין כי המנהל מוסמך לערוך תיקון לא רק במקרה שהתגלו עובדות חדשות שלא היו ידועות לו בעבר, אלא גם בשל טעות (ראו ערר 1626-22 יורם ברק – שמאות מקרקעין בע"מ נ' רשות המסים, ניתן ביום 18.7.2022, להלן – עניין יורם ברק; ערר 1714-22 פיליפ כלכלה שיתופית בע"מ נ' רשות המסים, ניתן ביום 1.1.2023; להלן – עניין פיליפ).

23. במסגרת הפעלת הסמכות לתיקון החלטה, נדרשת המשיבה להפעיל שיקול דעת מינהלי, תוך התחשבות באינטרס של מי שכבר קיבל את המענק, ויכול היה להניח שיש בידיו אפשרות להסתמך עליו. בעניין יורם ברק, עמדנו בהרחבה על השיקולים שעל המשיבה להביא בחשבון בעת תיקון החלטה, ובכלל זה ציינו שיש לשקול את משמעות העובדות החדשות או הטעות שהתגלתה, את משך הזמן שחלף, ואת השאלה מי האחראי לטעות (לצד שיקולים נוספים שפורטו שם – פיסקה 41 להחלטה). בנוסף, עמדה הוועדה על כך שבסוגיית הקשר הסיבתי, הנטל המוטל על המשיבה להצדיק את החלטת התיקון, עשוי להטיל עליה נטל ראייתי לביסוס החלטתה, גם אם באופן רגיל הנטל מוטל על העוררת (עניין פיליפ פיסקה 43 להחלטה; וראו ערר 1269-22 לבנות ועוד בע"מ נ' רשות המסים, ניתן ביום 4.9.2022, פסקאות 72-82 להחלטה; להלן – עניין לבנות ועוד; ערר 1809-21 מדיה פקר בע"מ נ' רשות המסים, ניתן ביום 3.11.2022; להלן – עניין מדיה פקר).

24. נעיר כי לא ראינו בסיס לטענת העוררת כי תיקון החלטה מוגבל בסד הזמנים של 120 ימים שנקבע למתן החלטה. מסגרת זמנים זו קבועה בסעיף 12(א), והיא נוגעת לקבלת החלטה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

בשלב הגשת הבקשה. הסמכות לתיקון ההחלטה מעוגנת בסעיף 12(ב) ולא מצאנו בסיס לטענה שניתן לקשור בין הוראה זו לבין מסגרת הזמנים שמופיעה בהוראה קודמת. נציין כי בהחלטות קודמות של ועדת הערר כבר הוזכר כי הסמכות אינה מוגבלת בזמן (וזאת בניגוד להסדרי חקיקה אחרים שבהם סמכות התיקון הוגבלה במפורש בזמן – ראו **עניין יורם ברק**, פיסקה 42(ב) להחלטה; **עניין פיליפ**, פיסקה 37 להחלטה).

מן הכלל אל הפרט

25. העוררת קיבלה מענקים לאורך כל תקופות הזכאות, ורק לאחר מכן המשיבה החליטה לתקן את החלטותיה הקודמות. כאמור לעיל, הנטל הראייתי המוטל על המשיבה בשלב הזה הוא נטל מוגבר – ניתן לשלול מענקים שניתנו לעוררת, אם נמצא שיסודם בטעות או שהתגלו עובדות חדשות, אך נוכח שיקולי ההסתמכות ובשים לב לזמן הרב שחלף מאז קבלת חלק מהמענקים, יש צורך להשתית את ההחלטה על בסיס מוצק וחד משמעי.

26. לטעמנו, המידע שהמשיבה מצאה בשלב הזה הוא מידע קריטי, שמשנה מן היסוד את התמונה לגבי מצבה העסקי של העוררת, שיש בו כדי להצדיק את שלילת המענקים. העוררת ספגה ירידות מחזוריים החל משנת 2020, אולם הירידות נבעו מסיוס החוזים שהיו לה מול משרד הביטחון לאספקת שירותים בבסיסי צה"ל. אין מחלוקת כי אספקת המזון בבסיסי צה"ל נמשכה כסדרה, ולא הייתה מניעה שהעוררת תמשיך לספק את השירותים הללו. העוררת אף ניגשה למכרזים בבסיסים אלו ובבסיסים אחרים, ולא זכתה בהם.

27. נראה אפוא כי המשיבה איתרה את הגורם לירידת המחזוריים של העוררת – גורם אחר שלכאורה אינו קשור למגפת הקורונה (ולהלן נעמוד על טענות העוררת הנוגעות לכך). זהו ממצא פוזיטיבי – מוצק וחד משמעי – המפריך בבירור את חזקת הקשר הסיבתי. לא מדובר רק במידע כללי העשוי לעורר שאלות (כגון ממצאים בדבר תנודתיות או הכנסות חריגות, שנדונו **בעניין יורם ברק**, או ממצאים עקיפים בנוגע להוצאות קבועות, שנדונו **בעניין לבנות ועוד**). בה במידה, לא ניתן לומר שעומד על הפרק גורם אחר שמשמעותו שנויה במחלוקת (כפי שאירע **בעניין פיליפ**). המשיבה הניחה במקרה זה תשתית עובדתית המוכיחה את ההפך מקיומו של קשר סיבתי – הוכח שקיים גורם אחר, שאינו מושפע ממגפת הקורונה, ושירידת המחזוריים נובעת ממנו באופן מובהק. לטעמנו, מידע כזה, המעיד על טעות יסודית בהחלטה הקודמת, והוא מהווה דוגמה נאותה לשיקולים שעשויים להצדיק את תיקון ההחלטה ואת שלילת הזכאות בדיעבד.

28. לכך יש להוסיף את המידע בנוגע לחוסר שביעות הרצון שהובעה בצה"ל בנוגע לשירותיה של העוררת. המשיבה הדגישה בדיון כי מדובר בשיקול משני, ואכן – מהממצאים שהונחו בפנינו לא ניתן לקבוע בבירור האם שרר חוסר שביעות רצון משירותי העוררת באופן כללי,



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

והאם זו הסיבה שהיא לא זכתה במכרזי משרד הביטחון, או מה הייתה מידת ההשפעה של עניין זה על תוצאות המכרזים שבהם הפסידה העוררת. עם זאת, נתון זה מצטרף לצבר הראיות נגד זכאותה של העוררת למענקים, ויש בו כדי לחזק את עמדת המשיבה.

29. העוררת לא הכחישה כי ירידת המחזורים נבעה מהעובדה שהיא לא זכתה במכרזים ואולם ביקשה בטענותיה לקשור בין עובדה זו ובין מגפת הקורונה. הקשר, לטענת העוררת, נובע ממצבו של השוק בתקופת מגפת הקורונה – חברות שונות שפעלו בשוק המוסדי, שבו חלו הגבלות משמעותיות, הציפו את השוק והגישו הצעות למכרזי משרד הביטחון במחירי הפסד, כך שאלמלא מגפת הקורונה היא הייתה יכולה לזכות בחלק מהמכרזים כפי שזכתה בעבר.

30. עם כל ההבנה למצבה הקשה של העוררת, אין בידינו אלא לדחות טענה זו. מדובר בטענה ספקולטיבית ביותר, שמניחה הנחות קשות לגבי התנהלות של חברות אחרות שאינן צד לדיון. כך למשל, העוררת טענה כי ההצעות שזכו במכרזים היו כאלה שלא ניתן לעמוד בהן בתנאי המינימום שנקבעו לגבי העסקת כוח אדם, או לגבי שכר המינימום. טענות אלו הועלו בעלמא, ולא הוצגה כל תשתית עובדתית ביחס אליהן. תמוה בעינינו כיצד מבקשת העוררת לבסס את טענת הקשר הסיבתי על בסיס תרחיש כה מורכב, שכולל התנהלות לא חוקית או מניפולטיבית מצד חברות שהוכרו כזוכות במכרז, מבלי להציג תשתית מינימלית להוכחת יסוד עובדתי זה או אחר.

31. מעבר לכך, התרחיש שאותו ציירה בפנינו העוררת אינו מתיישב עם ההיגיון. גם אם נקבל את הטענה – שלא הוכחה – שבמקרה זה או אחר תנאי השוק הביאו לעיוות בתוצאות המכרז, הרי העוררת הפסידה ב-14 מכרזים של משרד הביטחון, מתחילת שנת 2020. הטענה שכביכול כל המכרזים הללו היו נגועים בעיוות היא מרחיקת לכת ביותר.

32. למעלה מכך, טענת העוררת אינה מתיישבת עם לוחות הזמנים ועם טווחי הזמן שבהם התרחשו השינויים. המכרזים שבהם זכתה העוררת פורסמו שנים רבות לפני מגפת הקורונה – העוררת זכתה בשני מכרזים בשנת 2016, בשני מכרזים נוספים בשנת 2017 ובמכרז חמישי בשנת 2018. מאז שנת 2018 לא זכתה העוררת באף מכרז, גם ללא קשר למגפת הקורונה (אם כי ניגשה למספר מועט של מכרזים עד שנת 2020). במהלך השנים 2020-2022 הפסידה העוררת ב-14 מכרזים, אחד בחודש ינואר 2020 (לפני פרוץ המגפה) רק 6 בשנת 2020 לאחר פרוץ המגפה, והיתר במהלך שנת 2021 ושנת 2022. תקופות אלו התאפיינו בחזרה הדרגתית של המשק לשיגרת העבודה, בכפוף למגבלות נקודתיות בתחילת 2021. קשה להלום את טענות העוררת בנוגע לעיוות שנוצר כביכול במכרזים בשנים אלו.

33. בנוסף, נציין כי טענות העוררת בנושא המכרזים נשמעו בבית המשפט המחוזי. בעתירה שהגישה העוררת בנוגע לזכייה במכרז, עת"מ 40914-08-20 איכות מזון י.ג.ש בע"מ נ' משרד הביטחון, נדחתה בקשתה של העוררת למתן צו ביניים (החלטה מיום 30.8.2022). בהחלטה



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

זו, לצד שיקולים הנוגעים למועד המאוחר שבו הוגשה העתירה, ציין בית המשפט כי העוררת לא דורגה בין חמשת ההצעות הזולות ביותר. מדובר על בקשה למתן צו ביניים בלבד, ואולם התיק נסגר מבלי שהתקבלה החלטה על פסילת המכרז. טענות אלו של העוררת, בנוגע למכרז ספציפי, לא עמדו לה בבית המשפט המחוזי, וקל וחומר שאין לתת להן משקל בהליך שבפנינו – שעה שהן נטענות באופן כוללני וללא כל ביסוס.

34. עולה אפוא כי ירידת המחזורים של העוררת לא נבעה ממגפת הקורונה, אלא מהעובדה הפשוטה שהיא לא הצליחה לזכות במכרזים של משרד הביטחון. הסיבה לאי זכייתה של העוררת במכרזים נותרה עלומה. העוררת הגישה פרטים תמציתיים ביותר על הצעות שהגישה בהשוואה להצעות שזכו, ולא הוגשו לוועדה פרטים נוספים בנוגע לתנאי המכרזים השונים ובנוגע למשקלות שנקבעו לקביעת זהות הזוכה במכרז. אין בידינו דרך לקבוע מדוע הפסידה העוררת במכרזים, ולא מצאנו בסיס לטענה הספקולטיבית שמגפת הקורונה גרמה לתוצאה זו.

35. לכך יש להוסיף את החשש שהובע בנוגע לשביעות הרצון של משרד הביטחון מהשירות של העוררת. המשיבה הציגה ממצאים בנוגע לאי שביעות רצון משירותי העוררת באחד מהבסיסים. העוררת לא חלקה על ממצא זה, ואולם טענה כי מדובר במקרה מיוחד שבו ניתן שירות במסגרת פיילוט, והציגה מנגד העתקים של תעודות הוקרה שקיבלה מיחידות שונות שבהן סיפקה שירותי מזון. העוררת הדגישה כי בכל הבסיסים האחרים ההתקשרות עימם הוארכה במסגרת תקופות האופציה שנקבעו בהסכם, ובמקרה אחד אף ניתנה הארכה נוספת – התנהלות שאינה מעידה על חוסר שביעות רצון.

36. כאמור לעיל, אין בידינו תמונה מספקת באשר לשיקולי משרד הביטחון בהחלטותיו בדבר אי זכייתה של העוררת. ייתכן אמנם כי בעת שקילת מועמדותה של העוררת במכרז חדש – להבדיל מהארכת הסכם קיים – נערכת בחינה מעמיקה יותר של נתוני שביעות הרצון ביחידות השונות, וייתכן שהעוררת נפסלה או נפגעה מהטעם הזה. ניסיון החיים מלמד כי התקשרויות ממשלתיות רבות כוללות אמת מידה של "שביעות רצון מהתקשרויות קודמות", ואולם העוררת לא הציגה את הניקוד שהיא קיבלה במכרז או כל מידע אחר בנוגע לשיקולי משרד הביטחון. התמונה בהקשר זה נותרה כאמור מעורפלת, והדבר אינו מסייע להוכחת טענותיה של העוררת. גם אם היינו מוצאים שמשרד הביטחון נותר שבע רצון משירותיה של העוררת, הבעיה העיקרית היא שהעוררת לא זכתה במכרזים נוספים – ללא קשר למגפת הקורונה.

37. בשולי הדברים נעיר כי אכן נפל פגם בהתנהלותה של המשיבה, בכך שקיבלה את ההחלטה מבלי לפנות לעוררת ומבלי לשמוע את טענותיה. השימוש בסמכות לתקן החלטות לפי סעיף 12(ב) לחוק כרוך בפגיעה בזכויותיה של העוררת, ובנסיבות כאלו שומה על המשיבה, כרשות מינהלית, לשמור על זכות הטיעון ולאפשר לעוררת להישמע, בדרך כזו או אחרת, לפני מתן



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ההחלטה. עם זאת, במסגרת הערר שמענו את טענות העוררת וניתנו לה הזדמנויות שונות להישמע בפנינו בכתב או בעל פה. כיוון שממילא לא נמצאו בפיה של העוררת טענות טובות נגד ההחלטה, לא ראינו לנכון לקבוע כי הפגם שנפל בתחילת התהליך משפיע על התוצאה שאליה הגענו.

סיכום והערות אחרונות

38. מכל השיקולים שפורטו לעיל, החלטנו לדחות את העררים, לאחר שמצאנו כי הירידה במחזורי ההכנסות לא נבעה ממגפת הקורונה, וכי המשיבה הייתה רשאית לתקן את ההחלטות המוטעות שקיבלה בעניין זכאותה של העוררת למענקים.

39. בשולי הדברים, נעיר כי לא ראינו צורך להידרש לקביעת המשיבה כי ההשגה הוגשה באיחור. בכתבי הטענות הובהר היטב כי ההשגות הוגשו במועד באמצעות דואר אלקטרוני – בכתובת שפורסמה בעבר לצורך הגשת השגות. המשיבה הסבירה כי החל מחודש מרץ 2021 התבקשו העוסקים להגיש השגות באמצעות האזור האישי באתר רשות המסים, ולא בדואר אלקטרוני, ואף טענה כי מאותה העת הופעל בדואר האלקטרוני מענה אוטומטי המפנה להגשה מקוונת (אם כי לא הוכח שהעוררת קיבלה מענה כזה). בנוסף, הוזכר כי בהודעות הדחייה שבהן נשללה הזכאות למענק צוין במפורש כי ההשגות יוגשו באתר רשות המסים. אין ספק שהעוררת טעתה באופן הגשת ההשגה, ואולם כיוון שהתברר כי ההשגה הוגשה בכתובת דואר אלקטרוני שפורסמה על ידי המשיבה לצורך הגשת השגות, איננו סבורים כי הייתה הצדקה לדחות את ההשגה על הסף. מכל מקום, ההשגה התבררה גם לגופו של עניין ולא נדחתה על הסף, וגם המשיבה הגישה את הבקשה לסילוק על הסף בד בבד עם כתב התשובה. לעניין זה נותרה אפוא משמעות תיאורטית, אם בכלל, קל וחומר לנוכח התוצאה שאליה הגענו.

40. על רקע זה, לא נדרשנו לטענות העוררת בעניין האיחור שחל במתן החלטה בשלב ההשגה. ממועד הגשת ההשגה בדואר האלקטרוני ועד מתן ההחלטה חלפו 321 ימים, הרבה מעבר לרף 120 הימים הקבוע בחוק, ואולם מעת שנקלטה ההשגה במחשבי המשיבה ועד שטופלה חלף זמן קצר יותר, המגלם איחור של כ-30 ימים בלבד. מדובר באיחור קל, ולנוכח הליקוי שנפל מנגד בהתנהלותה של העוררת, שהגישה את הערר במסגרת לא נכונה, לא ראינו לייחס לכך משקל בהחלטתנו.

41. בנוסף, לא ראינו לייחס משמעות מיוחדת לעובדה שהחלטות המשיבה אינן חתומות ולכך שלא צוין מי בעל הסמכות. אמנם, ראוי היה לציין במפורש את זהות הגורם האחראי, אך לטעמנו אין מדובר בפגם שיש לו נפקות לענייננו. המחוקק הותיר גמישות בידי המשיבה ליתן החלטות בידי המנהל "או מי שהמנהל הסמיכו לעניין פרק זה". ההחלטה ניתנה על



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ידי אורגן של רשות המסים, הפועל תחת אחריותה, ואין סיבה להניח שהוא לא פועל בסמכות וברשות המנהל, רק בשל העובדה ששמו לא צוין בגוף ההחלטה.

42. כאמור לעיל, העררים נדחים במלואם. לנוכח אופי ההליך, ובעיקר בשים לב לפרוצדורה המיוחדת של תיקון טעות ושליחת מענקים שנקטה כלפי העוררת, איננו עושים צו להוצאות.

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

ניתנה היום, ט' שבט תשפ"ג, 31/01/2023, בהעדר הצדדים.

2901-22, 2900-22, 2899-22, 2898-22, 2897-22

טניה חכמוב, רו"ח
נציגת ציבור

ערן עסיס, עו"ד
יו"ר הועדה