



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 1009-21

לפני כבוד חברי הוועדה:
סגן ראשת בית הדין, ערן בר, עו"ד- יו"ר
וסאם עזאם, רו"ח - חבר

העוררת: גולד-וורק מיון והשמה בע"מ מס' 512740572
ע"י מר אוהד עדי

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. העוררת היא חברה העוסקת בענף כוח אדם. העוררת הגישה למשיבה בקשה לקבלת מענק להוצאות קבועות עבור חודשים מאי-יוני 2020, בהתאם להוראות חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) תש"ף – 2020 (להלן: "**חוק התכנית לסיוע כלכלי**").
2. ביום 21.10.20 הגישה העוררת השגה על ההחלטה הדוחה את בקשתה לקבלת מענק. במסגרת ההשגה טענה העוררת שהיא זכאית למענק בעקבות ירידה שלמעלה מ-40 אחוז במחזור המכירות בחודשים מאי-יוני 2020, לעומת התקופה המקבילה בשנת 2019. עוד נטען, שגם אם סך התשומות שצוין בבקשה נרשם בצורה לא מדויקת, אין הדבר מונע מבעדה לקבל את המענק מאחר והיא עומדת בקריטריונים הקבועים בחוק.
3. ביום 29.12.20 דחתה המשיבה את ההשגה שהגישה העוררת וקבעה שהעוררת אינה זכאית למענק. בהחלטה נקבע כי שיעור הירידה בין מחזור העסקאות בתקופת הבסיס לבין מחזור העסקאות בתקופת הזכאות, אינו עולה על השיעור המינימלי בחוק, קרי 40%. בהחלטה צוין כי ירידת העסקאות היא בשיעור 39.77%.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

טיעוני העוררת

4. ביום 14.1.21 הגישה העוררת ערר על החלטת המשיבה בהשגה. המשיבה טענה כי ירידה במחזור העסקאות בשיעור 39.77% כמוה, כירידה של 40%. העוררת הוסיפה כי מקובל בחישובים שונים (כגון: משכורות, תשלומים לספקים) לעגל כלפי מעלה ומכאן שהיא עומדת בקריטריון של ירידה במחזור העסקאות בגובה 40%.

תגובת המשיבה לערר

5. בהתאם להחלטת הועדה, ביום 16.2.21 הגישה המשיבה כתב תשובה לערר. המשיבה טענה כי דין הערר להידחות וזאת מהטעם שגבולות הנקבעים בהוראת דין אינם יכולים להיות שרירותיים בפני עצמם ולא ניתן למצוא הסדר אופטימלי שייתן מענה מלא ומדויק לכל הנפגעים כתוצאה מהמשבר. לעמדתה, כאשר רשות שלטונית בוחרת לקבוע מנגנון מהיר, ודאי ויעיל, עליה להתייחס להבדלים בין קבוצות נפגעים ומכאן יש לקבוע גבולות שמיקומם הוא לעיתים שרירותי, במובן זה שבכל גבול שייקבע תהיה קבוצה הקרובה לגבול שעלולה להיפגע.

6. המשיבה טענה כי קביעת קו גבול מתוחם לזכאות היא בבחינת רע הכרחי ותמיד יהיה מי שייפגע מקביעה זו. פריצת קו הגבול שנקבע בחוק מסוכנת ואין להיעתר לה. כתימוכין לטענותיה, המשיבה הפנתה לפסיקה הדנה בגבולות ותחומין בהתאם לחוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א – 1961 (להלן: "חוק מס רכוש").

דין והכרעה

הוועדה תקדים ותציין כי דין הערר להידחות ותפרט טעמיה.

7. בחודש מרץ 2020 התפשט בישראל נגיף הקורונה. לצורך צמצום ההדבקה והתמודדות עמו, הוטלו הגבלות שונות שהביאו לפגיעה קשה במשק הישראלי. כדי לסייע למשק להתמודד עם המשבר שנוצר בשל התפשטות הנגיף, יצאה הממשלה בתכנית כלכלית נרחבת. ביום 24.4.20 החליטה ממשלת ישראל על מתן "מענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה" (החלטת ממשלה מס' 5015 מיום 24.4.20 (להלן: "החלטת הממשלה")). מטרת ההחלטה הייתה לסייע לעסקים אשר פעילותם העסקית נפגעה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של נגיף הקורונה בכך, שיינתן מענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים הזכאים למענק.

8. ביום 29.7.20 נחקק חוק התכנית לסיוע כלכלי שאימץ את שיטת חישוב זו שנקבעה בהחלטת הממשלה, והחילה על תקופות המענק הנוספות שניתנו מכוחו. העוררת הגישה בקשה למענק בהתאם להוראות חוק התוכנית לסיוע כלכלי.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

9. סעיף 8 לחוק תכנית הסיוע הכלכלי קובע תנאים מצטברים לקבלת מענק:

"עוסק זכאי למענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש, בסכום כאמור בסעיף 9 ובהתאם להוראות פרק זה (בפרק זה – מענק סיוע בעד השתתפות בהוצאות קבועות), אם מתקיימים לגביו כל אלה:

(1) מחזור עסקאותיו בשנת 2019 עולה על 18 אלף שקלים חדשים ואינו עולה על 400 מיליון שקלים חדשים;

(2) (א) מחזור עסקאותיו בתקופת הזכאות נמוך ממחזור עסקאותיו בתקופת

הבסיס בסכום העולה על 40% ממחזור העסקאות בתקופת הבסיס"

(ההדגשות אינן במקור)

10. בכתב הערר העוררת זנחה את טענותיה לגבי אופן חישוב מחזור העסקאות בתקופת הבסיס. אין מחלוקת בין הצדדים כי מחזור העסקאות של העוררת בתקופת הזכאות נמוך ממחזור עסקאותיה בתקופת הבסיס בשיעור 39.77%.

11. השאלה היחידה העומדת להכרעה בערר זה, האם על המשיבה היה ל"עגל" את שיעור הירידה במחזור העסקאות כלפי מעלה ל-40% ובעקבות כך להעניק לעוררת ממענק בשיעור הקבוע בסעיף 9(א)(4) לחוק התוכנית לסיוע כלכלי.

12. מדברי ההסבר להצעת חוק התוכנית לסיוע כלכלי ניתן ללמוד כי תנאי הסף נועדו:

"כדי למקד את הסיוע לעסקים שנפגעו באופן משמעותי"

(הצעת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, ה"ח 1341 בעמ' 457).

13. המחוקק היה ער להיקף העסקים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה אולם, ביקש לשרטט קו גבול על מנת לסייע לאותם עסקים שנפגעו באופן משמעותי. לצורך השגת תכלית זו, המחוקק קבע תנאי סף באופן שבו רק עסקים שספגו ירידה במחזור העסקאות מעל שיעור מסוים יהיו זכאים למענק. תנאי הסף נועדו לאזן בין הרצון לסייע לאותם עסקים שנפגעו בצורה משמעותית לבין הצורך לשמור על ריסון תקציבי וקופת המדינה בשעת משבר כלכלי.

14. החלטת הממשלה וחוק תכנית הסיוע הכלכלי כוללים מספר תנאי סף נוספים וביניהם מגבלה על מחזור העסקאות לשנת 2019 של העוסקים הזכאים למענק. בית המשפט העליון התייחס לתנאי סף השוללים מעוסקים זכאות למענק השתתפות בהוצאות קבועות וקבע כי הם משרתים את תכלית החקיקה. הדברים שנקבעו בעניין זה נכונים גם למקרה שבפנינו:



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

"יש לזכור כי הצבת גבולות כרוכה מטבעה בממד של שרירותיות – בין אם מדובר ברף 20 מיליון השקלים שאימצה החלטת הממשלה, בין אם ברף 100,000,000 השקלים שהוזכר בהצעת חוק הסיוע (סעיף 8(1)), ובין אם ברף 400,000,000 השקלים שנקבעה בסעיף 8(1) לחוק הסיוע. השאלה המהותית היא האם מדובר במבחן המשרת, בעיקרו, את תכלית הנורמה הרלוונטית, ובענייננו התשובה לכך חיובית." (בג"ץ 5984/20 המון- ווליום בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל [פורסם בנבו] (3.11.2020))

15. תנאי הסף שנקבעו בחוק התכנית לסיוע כלכלי יוצרים גבולות באופן שעוסקים יהיו קרובים מאוד לתנאי הסף ובכל זאת לא יהיו זכאים למענק. הצורך בקביעת גבולות הוא בלתי נמנע ונדרש לשם השגת יעילות במתן המענקים, תוך פרק זמן סביר וקיום וודאות משפטית. סוגיה זו נדונה במסגרת החלטות וערעורים לפי חוק מס רכוש. בבג"ץ 8803/06 גני חוגה בע"מ נ' שר האוצר [פורסם בנבו] (1.4.2007) (להלן: "עניין גני חוגה") נקבע:

"קביעת גבולות היא בלתי נמנעת, פעמים רבות, לשם קיומה של הוודאות המשפטית – למען ידע כל אדם היכן הוא עומד ומהן זכויותיו וחובותיו. בכך תורמת היא גם ליעילות ההליך. בענייננו, קביעת הגבול הגיאוגרפי מקילה על הליך בירור הזכאות לפיצוי. עם זאת, הוודאות והיעילות אינן חזות הכל, ולפיכך, גבול אינו יכול להיות שרירותי לחלוטין. ביסודו הוא מבוסס על רציונאל כלשהו, שתכליתו קידום ערכי היסוד של שיטתנו..."

16. סוגיה דומה נדונה בבג"ץ 7189/06 גן אירועים תל מגידו בע"מ ו-24 אח' נ' שר האוצר [פורסם בנבו] (19.1.2009):

"משקבענו כי קיים פער מסוים בין רמות הפגיעה שנספגו על ידי ענפי החקלאות והתיירות ועל ידי ענף האירועים, נמצא כי עסקינן בסיטואציה לא נדירה, בה נאלץ גוף שלטוני לקבוע גבול, ולהכריע מי יזכה להטבה שלטונית ומי לא. טלו, דרך משל, הטבת סעד הניתנת לבעלי הכנסה הנמוכה מרף מסוים. יהא הרף אשר יהא, "יקופחו" אלו שהכנסתם גבוהה ממנו אך במעט; הללו ירגישו כי הופלו לרעה, וכי אין הצדקה להדרתם מן ההטבה הניתנת לאחרים. ואולם, ההבחנה בין קבוצות שונות, אשר הפער ביניהן הוא עניין של דרגה, היא הכרח בל יגונה – הן דרך כלל, הן כאמור בענייננו – משיקולים תקציביים ואדמיניסטרטיביים; קרי, בדרך כלל יש קושי עיוני ומעשי כאחד בשאלה היכן מוצב קו ההבחנה בין קבוצות ויחידים. התוצאה לא אחת היא מועקה שאין מנוס הימנה." (ההדגשות אינן במקור)



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

17. במקרה שבפנינו ניתן להבין את התסכול שנגרם לעוררת בעקבות קרבתה לתנאי הסף המזכים במענק. בפסיקה נקבע שבכל מקום בו נקבעים גבולות ותחומין (בין אם מדובר בגבול גיאוגרפי, משקל או זמן) תמיד יהיו שימצאו עצמם מחוץ לתחום (ראו עניין גני חוגה, פסקה 6 ובג"ץ 5193/99 **קיבוץ יחיעם נ' ממשלת ישראל** [פורסם בנבו] (7.2.2000)).
18. במצב בו הוראות החוק תכנית הסיוע הכלכלי קובעות תנאי סף לזכאות למענק, יהיו מקרים בהם הבקשות למענקים מתקבלות או נדחות על סמך תוצאה הקרובה מאוד לתנאי הסף. במקרה שבפנינו, בקשת העוררת למענק עבור חודשים מאי-יוני 2020 נדחתה לאור הפרש בשיעור 0.23% מהרף הקבוע בחוק. מאידך, העוררת קיבלה מענק לחודשים מרץ-אפריל 2020 בעקבות שיעור ירידה העולה ב-0.1% מעל הרף המינימלי הקבוע בהחלטת הממשלה (שיעור הירידה במחזור העסקאות עמד על 25.1%, ראו עמ' 1 לפרוטוקול ש' 34).
19. אנו מקבלים את טענת ב"כ העוררת שהעוררת חוותה פגיעה כלכלית משמעותית בעקבות משבר הקורונה. יחד עם זאת, המנגנון שנקבע בחוק נועד לסייע לאותם עוסקים שנפגעו בצורה קשה, גם אם משמעות הדבר היא הותרת עוסקים מחוץ למעגל הזכאים למענק.
20. עמדת המשיבה שלא לחרוג מתנאי הסף הקבועים בחוק בדין ביסודה. במידה והמשיבה הייתה נעתרת לבקשת העוררת, הרי שבעשותה כן הייתה עלולה לגרום לאי שוויון וחוסר אחידות כלפי עוסקים אחרים. מצבה של העוררת אינו שונה ממצבם של עוסקים רבים שקרובים לתנאי הסף, שייתכן ובחרו שלא להגיש בקשה למענק משסברו שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו בחוק.
21. הפער בין הקרבה לתנאי הסף המזכים במענק לתוצאה של דחיית הבקשה למענק הוא בלתי נמנע. לאחרונה, בעמ"מ 8172-20 בולוס סאבא ו-75 אח' נ' מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל [פורסם בנבו] (7.4.21), כב' השופט סולברג התייחס לסוגיות מידות ושיעורים בהם עסקו חז"ל, תוך הפנייה לדברי השופט חשין בעניין גני חוגה:

"אלו הם שוליים של שרירות שאין מנוס מהם" ... עוד מימים ימימה, בימי התלמוד, עסקו חז"ל בגבולות הקשיחים של מידות ושיעורים. ... אך הסדרת חיי-המעשה מחייבת הצבת גבולות ותחומין; ודיני המכרזים, כפי שהראה חברי השופט מזוז – יוכיחו. רבי ירמיה ביקש להטיל ספק בכלל הבסיסי הזה, ולפיכך, הורחק מבית המדרש. אין מנוס: "מוטב שיהא גוזל אחד מני אלף ממון המוטל בספק, ואל תיעקר הלכת שיעורין מישראל" (משה זילברג שם 47); מוטב שיחמיצו המערערים את האפשרות להשתתף במכרז, ואל יעקר עיקרון השוויון וסדר הדברים הנכון מדיני המכרזים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

במענה על שאלה דומה, על אודות שרירותיות במקרי-גבול, נאמר בתלמוד "כל מדת חכמים כן" (כתובות קד, א), כלומר, "העמידה יתד ולא תמוט" (רש"י, שם). "פירוש: ההלכה! בפסוק קצר זה הושיט לנו רש"י בקנה את כל הרעיון כולו: השיעור הוא יתד, בה נתלית ההלכה, שאלמלא היא – ההלכה מתמוטטת" (משה זילברג שם 49)

הסמכות ל"עגל" את שיעור הירידה במחזור העסקאות

22. משנקבעו בחוק תנאי סף ברורים, צדקה המשיבה עת בחנה את הבקשה על פי אותם תנאים. עיגול מידות וסכומים מצריך קביעת נורמה אחידה לשם מניעת שרירות, אי שוויון ויצירת וודאות בין מבקשי המענקים (ראו לדוגמא, חוק עיגול סכומים, תשמ"ו-1985 המתייחס לעיגול סכומי אגרות והיטלים, חוב מס, החזר מס, מילווה של המדינה וקנסות).
23. גם בבחינת דיני ההקפאה, המתייחסים לתעריפים ולשיטות החישוב שבצו הארנונה של הרשויות המקומיות, נקבעו כללים היפים לענייננו:

"התכלית המרכזית שאותה נועדו דיני ההקפאה להגשים היא הגבלת שיקול דעתן של הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה ובשינוים, ישירות או בעקיפין, באמצעות שינוי סיווגים ושיטות חישוב שטח. מטרתם להביא ל"קביעת קריטריונים אחידים וברורים לשם מניעת שרירות ויצירת אחידות, ודאות, שוויון בין שווים והבחנה ראויה בין שונים" (רע"א 2453/13 אלעזר עמר נ' עיריית חדרה [פורסם בנבו] [14.4.2015], פסקה 21)).

24. בשולי ההחלטה יוער כי אף במידה והמשיבה הייתה מאמצת את עמדת העוררת ו"מעגלת" את שיעור הירידה במחזור ל-40%, העוררת עדיין לא הייתה זכאית למענק מאחר ובסעיף 8 לחוק התוכנית לסיוע הכלכלי נדרש כי הירידה במחזור תהיה בשיעור העולה על 40%.
25. סוף דבר, הערר נדחה. לפני משורת הדין, אין צו להוצאות.

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 45 יום.

ניתנה היום, כ"ב אייר תשפ"א, 04/05/2021, בהעדר הצדדים.

1009-20

וסאם עזאם, רו"ח
חבר

ד"ר ערן בר, ענ"ד
יו"ר הוועדה