



## פורום הוצאה לפועל

יו"ר הפורום:  
עו"ד ליאור שפירא

ת"א, ט"ו בתמוז תשע"ג  
23 ביולי 2013  
7950/13

- בדוא"ל ובפקס' -

לכבוד  
**ח"כ דוד רותם**  
יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט  
הכנסת  
ירושלים

מכובדי,

### הנדון: הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות - נייר עמדה לקראת ישיבת ועדת חוקה בנושא ביום 24.6.13

הובא לידיעתנו כי ביום 24.6.13 תקיים ועדת חוקה דיון בנושא הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות.

בעניין זה נבקש להביא לידיעתך, כי כבר ביום 4.8.09 מינה הוועד המרכזי של הלשכה צוות בראשותו של עו"ד איתן ארז לגיבוש הצעה לתיקון פקודת המיסים (גביה) (להלן: "הפקודה"). הצוות כלל נציגים מהוועדות המקצועיות של הלשכה שהסוגיה רלבנטית לטיפולן: פורום הוצל"פ, פורום מיסים והוועדה למניעת הסגת גבול המקצוע.

ביום 26.1.10 אישר הוועד המרכזי את המלצות הצוות, וביום 25.1.11 הועברו לשר המשפטים דאז, מר יעקב נאמן, על מנת שמושרד המשפטים יפעל לקדם את תיקון הפקודה כמוצע.

### עיקרי ההמלצות

חקיקת הפקודה מחדש וצמצומה כך שתחול על גביית מיסי מדינה בלבד.  
**מיסים לרשויות המקומיות ייגבו מכוח חוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.**  
חובות לרשויות אחרות כגון: המוסד לביטוח לאומי, רשות העתיקות, קנסות משטרה ייגבו מכוח חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995.



## המלצות הצוות

רקע:

פקודת המיסים (גביה) היא שריד חקיקה מנדטורי משנת 1929, שתכליתו לספק מסלול מינהלי מקביל למסלול השיפוטי עבור רשויות ציבוריות במדינה, המעוניינות להפעיל הליכי גביה נגד חייבים. פקודה זו מאפשרת לרשות לעקוף את כל ההסדרים הקבועים בחוק בקשר להוכחת קיומו של חוב וגבייתו בהליך של הוצל"פ, מעניקה לה סמכות לקבוע קיומו של חוב, ולשלוח ידה לכיסו של האזרח לצורך גבייתו בהליכי גביה מנהליים מבלי לפנות לבית משפט. הפקודה משתמשת במונחים ארכאיים כגון מוכתר הכפר, שבט וכיו"ב. מונחים אלה התאימו לראשיתה של המאה הקודמת, אך אינם מתאימים לתקופתנו.

השימוש בפקודה אינו עולה בקנה אחד עם מושכלות יסוד משפטיים המקובלים בשיטתנו המשפטית. כך לדוגמה, הוא מהווה חריג לכלל של "המוציא מחברו עליו הראיה", פוגע בעקרון היסוד של הפרדת רשויות, כמו גם בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, בזכות היסוד של שוויון בפני החוק ועוד כהנה. יתירה מכך, העברת סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק, כדוגמת גביית מיסי הרשות, מהרשות השלטונית לגופים חיצוניים, הפועלים למטרת רווח, כגון: חברות גביה, עלולה ליצור קשיים ועיוותים הן בהיבט המינהלי והן בהיבט הפלילי (בנגזרת של הסגת גבול המקצוע).

אשר על כן, הציע הצוות לצמצם את גדרי תחולתה של פקודת המיסים (גביה) תוך שימוש בחלופות מידתיות יותר, המאזנות נכוחה בין צרכי הרשות השלטונית לזכויות הפרט, בהתאם לפירוט הבא:

גביית תשלום חובה שיש לשלמו למדינה לפי דין תבוצע כדלקמן:

1. **פקודת המיסים (גביה) תצומצם, כך שתחול על גביית מיסי מדינה בלבד** (מס הכנסה, מס שבח, מס רכישה, מע"מ וכיו"ב) (להלן: "מיסי מדינה").

2. **מיסי עיריה ומועצות מקומיות (לרבות מועצות אזוריות) ייגבו מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז – 1967** (להלן: "מיסי עיריה"), ובכלל זה, בהתבסס על הרפורמה בחוק הוצל"פ, המאפשרת הן הגשת תביעות של רשות מקומית ישירות ללשכות הוצל"פ והן הליכים יעילים ומהירים הרבה מעבר למה שהיה בעבר.

<- לצורך כך יתוקנו סעיף 315 לפקודת העיריות, הקובע את תחולת פקודת המיסים (גביה) על מיסי עיריה, וסעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), המשווה את דין המועצות המקומיות והאזוריות לדין עיריות בכל הנוגע לגביית תשלומי חובה.

3. **שאר החובות, שעד כה נגבו באמצעות פקודת המיסים גביה, ואשר אינם מיסי מדינה או עירייה כהגדרתם לעיל, ייגבו מכוח חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה – 1995** (שהינו

# לשכת עורכי - הדין בישראל THE ISRAEL BAR



מעין יציר ביניים בין פקודת המיסים לחוק ההוצל"פ). הכוונה לחובות למוסד לביטוח לאומי, רשות העתיקות, מד"א, מכבי אש, קנסות בימ"ש ומשטרה, הוצאות בימ"ש וכיו"ב.

<- לצורך כך תפורסם ברשומות הודעה של השרים הרלבנטיים, בדבר החובות הנוספים שייגבו באמצעות המרכז לגביית קנסות - זאת מכוח ס"ק 13 להגדרת "חוב" בסעיף 1 לחוק המרכז לגביית קנסות.

יודגש, כי הרציונל לאבחנה בין מיסי עירייה, הנגבים מכוח חוק ההוצל"פ, לשאר המיסים המוזכרים לעיל, שאינם נגבים מכוחו, נעוץ בכשלים הממשיים, שנחשפו בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2008 (מצ"ב) בפיקוח של הרשויות המקומיות שנבדקו על חברות הגבייה אשר קיבלו לידיהן סמכויות לפעול בתחום הרגיש של אכיפה מינהלית.

**בהמשך להמלצות הצוות, אבקש לנמק בהרחבה את הרציונל להחלת חוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 על גביית מיסי עירייה, כמפורט לקמן:**

## **הליך של גבייה מינהלית בעייתי מבחינה חוקתית**

הליך של גבייה מנהלית הוא הליך דרסטי, השואב כוחו מפקודה היסטורית שחוקקה בזמן המנדט הבריטי. ספק אם הליך זה עומד במבחן חוקתי, בעידן שלאחר חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. הרשות קובעת את השומה מחד, וגם אוכפת אותה מאידך. כך יוצא שהרשות היא גם המחוקק וגם המבצע.

מנגד, רשות מקומית המפעילה הליכי גבייה משפטית, עושה זאת בחסות החוק, בחסות בית המשפט ובאמצעות לשכת ההוצל"פ. מדובר בגביית עומק, מסודרת, יעילה ובטוחה, המאפשרת אחוזי גבייה גבוהים כשלחייב ניתן "יומו בבית המשפט" והוא רשאי להעלות טענות נגד החיוב ונגד הליכי הגבייה עצמם.

## **ביקורת שיפוטית על הליך הגבייה המינהלית**

בעת"מ 3061/06 רכבת ישראל נ' עיריית חדרה קבע בית המשפט המחוזי, כי הליכי הגבייה המנהלית פגומים מבחינה חוקתית והשימוש בהם על דרך השגרה, חורג ממתחם הסבירות. פסק דין זה בוטל על ידי בית המשפט העליון. עם זאת, נמנעו שופטי העליון מלקבוע בפסק דינם הלכה עקרונית בעניין חוקיותם ותוקפם של הליכי הגבייה המנהלית. בפסק דין חשוב אחר שניתן על ידי בית המשפט העליון נפסק, כי רשות מקומית אינה רשאית לנקוט בהליך גבייה מנהלית בגין חוב ארנונה שהתיישן (רע"א 187/05 נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית).

ברוח אותה גישה רווחת בציבור, המבקשת לבטל או למצער לצמצם את תחולת ההליך המנהלי, יש מקום ליזום שינוי חקיקה אשר יאפשר גביית חובות בגין קנסות בהליכי הוצאה לפועל. מהלך דומה

## לשכת עורכי - הדין בישראל THE ISRAEL BAR



נעשה, למשל, לגבי גביית אגרת נסיעת רכב בכביש אגרה. בהקשר זה קובע חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה – 1995, כי חוב חלוט בגין אגרת נסיעה ניתן להוצאה לפועל כמו פסק דין בעניין אזרחי.

יש לזכור, כי הליכי הגביה לפי חוק ההוצאה לפועל, חוסים תחת ביקורת שיפוטית ומאפשרים לחייב את יומו בבית המשפט. הליכים אלה עולים בקנה אחד עם חוק יסוד כבוד האדם וחירותו ומתאימים למציאות של ימינו. בהשוואה לפקודת המסים (גביה), אשר הנה פקודה עתיקה וקיצונית, שקפאה על שמריה, מתחדש חוק ההוצאה לפועל, ומאפשר לפועלים על פיו להשתמש בכלים ומאגרי מידע יעילים ומודרניים יותר. נוכח כל זאת, ראוי ומתבקש להחיל את מנגנון הגביה לפי חוק ההוצאה לפועל אף על גביית קנסות. אין כל היגיון במצב הקיים, לפיו גביית קנסות מוגבלת להליך מנהלי שנוי במחלוקת, אשר נראה שכלל לא היה בא לעולם לו נחקק במציאות המודרנית של ימינו.

### הפרטת הליכי הגביה ברשויות המקומיות לחברות הגביה

רשויות מקומיות רבות בחרו לנקוט בהליכי הגביה המנהלית בעזרת חברות גביה. כך שהלכה למעשה, שיקול הדעת בנקיטת הליכי הגביה לרבות מועד נקיטת הליכים, סוג ההליך הנקט, משכו ומהותו הועבר מעובד הרשת, הפועל ללא משוא פנים, אל עובד חברת הגביה, הפועל מתוך אינטרסים שונים.

אם לא די בכך, חברות הגביה פועלות מתוך אינטרסים השונים מזו של הרשות ולעיתים אלה עלולים לגרום לפגיעה של ממש באינטרסים של החייבים. התמורה שמקבלות חברות הגביה מבוססות על אחוזי גבייה ותשלום הוצאות שחברת הגביה גובה מהחייבים עבור פעולותיה. כך יוצא שאינטרס חברות הגביה הוא לנקוט כמה שיותר הליכים (בפרט הליכי עיקול מיטלטלין בבתי הנישומים, זאת מבלי שניתן לנישומים יומם בביהמ"ש) ופעולות כדי למקסם הוצאות ולהעשיר קופתן כגון משלוח התראות רבות וביצוע עיקולי מיטלטלין באופן שאינו מניב גבייה של ממש.

למרות חוזר מנכל משרד הפנים משנת 2003 בדבר נוהל העסקת חברות הגביה עדיין מצא מבקר המדינה בדוח שנערך על רשויות מקומיות בשנת 2008 כי יש ליקויים ממשיים בפעולות הגביה אשר נעשו באמצעות חברות הגביה (כמובא לעיל).

### הליכי הוצאה לפועל מבוקרים ויעילים מהליכי הגביה המנהלית

לרשות הרשויות המקומיות מגוון הליכי גביה באמצעות לשכת ההוצל"פ שאינם מוכרים בדין לגבי הליכי הגביה המינהליים (הגבלות בדבר יציאה מהארץ, מניעה מחידוש רישיון נהיגה וכו'). בהליכי הוצל"פ הורחבה קשת מקורות ומאגרי המידע הנגישים לעירייה בהיותה זוכה בהוצל"פ כגון: דו"ח כניסות ויציאות לחו"ל, מקום תעסוקה, זכויות במקרקעין, בעלות על כלי רכב ועוד. מגוון הליכים אלה יאפרו לרשות המקומיות לנקוט בהליכים יעילים ומעמיקים כדי לגבות חובם.

# לשכת עורכי - הדין בישראל

## THE ISRAEL BAR



רשם ההוצל"פ והמוציא לפועל (החייב ברישיון מטעם משרד המשפטים) מבקרים ובוחנים את הליכי הגבייה. חייבים, חדלי פרעון, יוכלו לפנות בבקשה לביצוע חקירת יכולת, בקשה להכריז עליהם כמוגבלים באמצעים או בקשה לאיחוד תיקים.

עם ביצוע חקירה כלכלית, יוכלו החייבים לשלם עפ"י יכולתם הכלכלית כפי שימצא לנכון חוקר ההוצל"פ ורשם ההוצל"פ, וזאת לאחר מתן צווים למל"ל, רשויות המס, לשכת רישום המקרקעין, משרד התחבורה ועוד, לפיהם יוכל לחקור על מצבו הכלכלי של החייב.

כל אלה אינם קיימים בהליכי הגבייה המינהליים.

### סוף דבר

בגביה משפטית (לפי חוק ההוצאה לפועל) נהנית העירייה הן מבקרה שיפוטית והן מהאפשרות לנהל הליכים מגוונים, מעמיקים ויעילים. לחייבים ניתן "יומם בבית המשפט" ולחייבים שהינם באמת מעוטי יכולת ניתנת אפשרות לשלם עפ"י "מבחן יכולת הכלכלית", מבלי שינהלו נגדם הליכי סרק מנהליים, המעשירים את קופתן של חברות הגבייה, מבלי לגבות את החוב עצמו. כל אלה הופכים את הליך הגביה המשפטית לאפקטיבי, יעיל ומתאים יותר, בהשוואה להליך המנהלי.

ב ב ר כ ה ,

ליאור שפירא, עו"ד  
יו"ר הפורום וסגן ראש הלשכה

### העתקים :

מוזכרות ועדת חוקה – בדוא"ל ובפקס.  
עו"ד דורון ברזילי – ראש הלשכה.  
עו"ד אלי נקר – סמנכ"ל הלשכה.  
עו"ד שמעון לפיד – ממונה בכיר (הוצאה לפועל והגנת המקצוע).  
עו"ד מיטל שחר – ממונה (מיסים).  
עו"ד רועי כהן – ממונה קשרי ממשל.