כ"ו בתמוז התשע"ה 13 ביולי 2015

אל: חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט

מאת: הייעוץ המשפטי לוועדה

מסמך רקע לדיון הוועדה בנושא הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה- 2015

רקע

סימן ז'1 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967 (להלן – חוק ההוצאה לפועל) מאפשר להכריז על חייב כחייב מוגבל באמצעים. הכרזה כאמור, משמעותה כי החייב אינו יכול לפרוע את חובו בתקופה העולה על הקבוע בחוק -לעניין חוב שאינו עולה על 20,000 ₪ בתקופה העולה על שנתיים, אם סכום החוב עולה על 20,000 ואינו עולה על 100,000 ₪ לתקופה של מעל שלוש שנים, אם החוב עולה על 100,000 ₪ לתקופה העולה על 4 שנים (סעיף 69ג). השלכות הכרזה כאמור הן מחד, מתן צו תשלומים שמשמעותו פריסת החוב לתשלומים קטנים לתקופה ארוכה, ומאידך הטלת הגבלות על החייב כגון - עיכוב יציאה מן הארץ, הגבלת החייב כלקוח מוגבל מיוחד כמשמעותו בחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"ה–1981 (הגבלות על פתיחת חשבון בנק, שימוש בשיקים ועוד), הגבלת החייב משימוש בכרטיס חיוב והגבלת החייב מהשתתפות בייסוד תאגיד- כולן או חלקן.

תכליתו של מנגנון זה היא לסייע לחייבים לשלם את חובם באמצעות פריסת החוב לתקופה ממושכת ומאידך, קביעת הגבלות שימנעו מהם להגדיל את החובות בהם הם נתונים. אולם, במערכת ההוצאה לפועל קיימים, לפני נתוני רשות האכיפה והגבייה, עשרות אלפי חייבים כאמור אשר למעשה אינם מצליחים להחזיר את החוב ואף לא להקטין אותו. במצב זה, גם הנושים אינם מקבלים החזר משמעותי מהחוב וגם החייב אינו יכול להשתקם.

פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם -1980 (להלן- פקודת פשיטת רגל או פש"ר) קובעת כי הליך פשיטת הרגל יעשה בבית המשפט המחוזי באופן פומבי וקולקטיבי. סימן ו' לפקודה מקנה סמכות לבית המשפט לתת לפושט הרגל הפטר, הפוטר את פושט הרגל מכל חוב בר תביעה בפשיטת רגל, למעט מספר סייגים, לפיהם לא יינתן הפטר על חוב שקשור לעבירה פלילית או מרמה וככלל גם לא על חוב מזונות. בית המשפט רשאי להתלות את ההפטר או להתנות אותו בתנאים, לרבות לעניין תשלומים שעל פושט הרגל לשלמם. ההפטר נועד לאפשר לחייב לפתוח דף חדש בחייו ולהשתקם.

הצעת החוק הממשלתית

הצעת החוק נועדה להעניק הפטר בתוך מערכת ההוצאה לפועל לחייבים מוגבלים באמצעים הקיימים היום במערכת, ואשר היו זכאים לקבל הפטר לו היו פונים להליכי פשיטת רגל.

ההצעה אינה מבקשת לקבוע מסלול חדש ניסיוני של הוראת שעה שתוארך בתום שלוש השנים, אלא לתת פתרון נקודתי וחד פעמי (למשך שלוש שנים) לחייבים קיימים אשר למעשה הם חדלי פירעון ונשארו במערכת ההוצאה לפועל. הכוונה היא כי בתום הוראת השעה לא ניתן יהיה להכריז על חייבים כמוגבלים באמצעים, כך שחייבים חדשים שהינם חדלי פירעון יידרשו לפנות להליכי פשיטת הרגל, במטרה שעד תום הוראת השעה יושלם הליך החקיקה של הרפורמה בחדלות פירעון שתקבע מסלול קצר יותר ומורכב פחות בפשיטת הרגל.

ההליך המוצע דומה כאמור להליך ההפטר בפשיטת רגל, אולם מיקומו שונה מבחינה מוסדית- במערכת ההוצאה לפועל במקום בבית המשפט, לא נדרשת חוות דעת של כונס הנכסים הרשמי ולא ממונה כונס או נאמן על נכסי החייב. בשל כך, תנאי הסף המוצעים הינם מחמירים יותר בהשוואה לפשיטת הרגל וגם רף ההוכחה כדי להפסיק את הליך ההפטר נמוך יותר- די בכך שיש לרשם יסוד סביר להניח שמתקיים אחד הסייגים. לפיכך, מוצע שההסדר יחול רק לגבי חייבים שהינם מוגבלים באמצעים מזה חמש שנים ומוכרים היטב למערכת ההוצאה לפועל, ורק על חובות קטנים יותר ומורכבים פחות, בהם כבר ברור שלא ניתן להיפרע מהחייב.

תנאי הסף נועדו להבטיח שההפטר יינתן לחייבים מוגבלים באמצעים אשר הטיפול בהם בהוצל"פ אינו צפוי להניב פירות ולהביא לפירעון החוב, כיון שלמעשה הם חדלי פירעון וכן להבטיח שמתן ההפטר לא יפגע בנושים, מאחר שהתשלום החודשי זניח ביחס לסכום החוב הכולל. תנאי הסף המוצעים הם:

1. החייב מוגבל באמצעים כבר חמש שנים בהוצאה לפועל (מוצע לקבוע כי שנה לאחר כניסת החוק לתוקף, שר המשפטים יהיה רשאי להורות כי התקופה תקוצר לארבע שנים).
2. סך חובותיו של החייב, כולל חובות שאינם בני הפטר (כגון חוב מזונות) לא עולה על 800,000 ₪.
3. לחייב אין נכסים בעלי ערך הניתנים לעיקול או מימוש בדרך אחרת (למעט משכורת או הכנסה אחרת).
4. החייב עמד בצו התשלומים שניתן לו (אם הוא לא עמד בכך, רשאי הרשם לתת בכל זאת צו הפטר אם השתכנע שהחייב לא עמד בכך בשל הרעה של ממש במצבו הכלכלי, שלא נובעת מהתנהגות חסרת תום לב או בשל נסיבות אחרות חריגות שיירשמו).
5. אין בקשת פשיטת רגל שתלויה ועומדת באותה עת לגבי החייב, וגם בחמש השנים שקדמו לבקשה לא ניתן לגביו צו כינוס, הפטר או שהוא הוכרז כפושט רגל.
6. אין דוח שהחייב נדרש להגישו לפי פקודת מס הכנסה או מס ערך מוסף שלא הגיש במועד.

תנאי הסף מחמירים כאמור יותר מאלו הקבועים בפשיטת הרגל.

המנגנון המוצע-

מוצע לקבוע כי בשלב ראשון יבדוק הרשם האם מתקיימים לכאורה תנאי הסף, ואם כן, ידרוש איסוף מידע נוסף על החייב כדי לבדוק אם נותרו נכסים כלשהם מהם יכולים הנושים להיפרע.

בדומה להליך פשיטת הרגל, מוצע לקבוע כי אם מתקיימת נסיבה המסייגת מתן הפטר לפי פקודת פשיטת הרגל, כגון – חוסר תום לב, ניהול לא תקין של פנקסים, העברות או העדפות מרמה וכיוצ"ב, לא יינתן הפטר. עוד מוצע לקבוע כי אם לרשם יש יסוד סביר להניח שאורח חייו של החייב לא תואם את מצבו הכלכלי כפי שהצהיר עליו, לא יינתן הפטר ויראוהו כחייב שמתקיים לגביו הסייג של חוסר תום לב. בנוסף, מוצע לקבוע סייג אם החייב ביצע הענקות בסמוך לבקשה או העדפת נושים – פקודת פשיטת הרגל לא מונעת כליל את האפשרות לתת הפטר במצבים אלה, אולם, אז לבית המשפט יש סמכות לבטל את אותן פעולות בטרם מתן ההפטר. לפי דברי ההסבר, מכיוון שאין למערכת ההוצאה לפועל את הכלים העומדים לרשות בית המשפט במקרים מורכבים, לא יינתן הפטר במצב זה בהוצל"פ, אולם, ניתן יהיה עדיין לפנות להליך פשיטת רגל. עוד מוצע לקבוע כסייג מצב בו ההפטר יגרום לפגיעה כלכלית משמעותית בנושה אחד או יותר. אם החוב לנושה אחד עולה על 400,000 ₪, חזקה כי מתן ההפטר כגורם לפגיעה כלכלית משמעותית.

אם סבור הרשם על סמך בקשת ההפטר והמידע שנמסר לו כי מתקיימים התנאים למצן צו הפטר לכאורה, יורה על פיחת תיק במסלול ההפטר. בניגוד להליכי פשיטת הרגל, לא ימונה כונס נכסים/ נאמן בהליך זה. אולם, מוצע לקבוע כי ההליך יהיה פומבי ויאפשר גם לנושים שאינם רשומים כזוכים בהוצל"פ להשתתף בהליך ולהגיש התנגדות- הודעה על פתיחת תיק במסלול הפטר תפורסם ברשומות ובעיתון יומי, וכן תשלח לכל הנושים שפורטו בבקשת ההפטר הודעה על ידי לשכת ההוצאה לפועל. בתוך שלושה חודשים, רשאי נושה להגיש התנגדות מהטעם שלא מתקיים אחד מתנאי הסף או כי מתקיים סייג. אולם, מוצע כי לרשות המיסים תהא אפשרות להגיש התנגדות תוך שנה. אם הגיש נושה בקשת פשיטת רגל נגד החייב לפני חלוף המועד להגשת התנגדו, יושהו ההליכים במסלול ההפטר.

אם הוגשה התנגדות, יקבע הרשם דיון וכל הנושים יקבלו הודעה בדבר מועד הדיון. די בכך שהרשם ימצא שיש יסוד סביר להתנגדות, עליו לקבל אותה ולדחות את בקשת ההפטר. אם לא הוגשה התנגדות, או שנדחתה התנגדות כאמור, הרשם יקיים דיון במעמד החייב ואז רשאי הוא לתת לחייב צו הפטר שיפטור אותו מכל חוב פסוק, קיים או עתידי, ודאי או מותנה שהוא חוב בר תביעה, למעט חובות שאינם בני הפטר כאמור.

מוצע כאמור לקבוע את הליך ההפטר כהוראת שעה לשלוש שנים, עד שיגובש פתרון מערכתי במסגרת תיקון מקיף לדיני חדלות הפירעון עליו עומלים במשרד המשפטים. בעת הוראת השעה, אחת לשנה לפחות, תבדוק רשות האכיפה והגבייה מיהם החייבים שהינם חייבים מוגבלים באמצעים מזה חמש שנים לפחות ושסך החובות שלהם בהוצל"פ לא עולה על 800,000 ותשלח להם הודעה על האפשרות להגיש בקשת הפטר.

עוד מוצע לבטל את האפשרות להכריז על חייב כחייב מוגבל באמצעים לאחר פקיעת הוראת השעה. משמעות הדבר היא כי גם אם הרפורמה בחדלות פירעון עליה עומלים במשרד המשפטים לא תושלם עד לתום הוראת השעה, לא ניתן יהיה עוד להכריז על חייב כחייב מוגבל באמצעים על כל המשתמע מכך.

הצעת החוק הפרטית של חה"כ מרב מיכאלי

מטרת הצעת החוק הפרטית זהה למטרתה של הצעת החוק הממשלתית, אך מוצע בה מנגנון שונה. מוצע כי בכל תיק, לא רק בתיקים של חייבים מוגבלים באמצעים, בהם במשך שלוש שנים רצופות, גובה התשלום החודשי שנקבע במסרגת צו התשלומים, נמוך מגובה הצטברות הריבית החודשית על יתרת החוב יינתן הפטר. הכוונה היא כי ההפטר יינתן במקרים בהם התשלומים גם כך אינם מקטינים את החוב בגלל שהתשלום החודשי נמוך מהריבית שהחוב צובר. אם זוכה בתיק ההוצלפ מתנגד למתן ההפטר, הוא רשאי לבקש חקירת יכולת של החייב. אם מצא הרשם בחקירת היכולת כי ניתן להגדיל את צו התשלומים כך שהתשלום החודשי יעלה על קצב הגדלות החוב, לא יינתן ההפטר.

סוגיות לדיון

1. נתונים מרשות האכיפה והגביה- מוצע לקבל נתונים בדבר מספר התיקים של חייבים מוגבלים באמצעים הקיימים במערכת ההוצאה לפועל ועל הצפי למספר התיקים שיעמדו בתנאי הסף המוצעים.
2. לשכות ההוצאה לפועל בהן יתקיים המסלול - מוצע כי מסלול ההפטר יתנהל בחלק מלשכות ההוצאה לפועל, כדי ליצור התמחות והתמקצעות. מוצע לדון במספר הלשכות בהן ייפתח מסלול כאמור וביכולתן לעמוד בעומס שייווצר בתחילה.
3. תנאי הסף לקבלת הפטר- הסכום המקסימלי של סך חובות החייב; האפשרות לקבוע תקרה לקרן החוב (במקום לסך החובות, הכולל את הריביות שנוספו לקרן)ׂ; פרק הזמן במהלכו החייב מוגבל באמצעים; ההצדקה לתנאי הסף שהחייב הגיש דוחות לרשות המסים.
4. סייגים לקבלת הפטר ומניעת פגיעה בנושים- מוצע לדון בסייגים למתן ההפטר תוך בחינת האיזון הראוי בין מטרת הצעת החוק לבין הצורך למנוע פגיעה בנושים.
5. החזקה המוצעת בדבר פגיעה כלכלית משמעותית בנושה מעל סכום מסוים- לפי ההצעה, אם מתן צו ההפטר יגרום לפגיעה כלכלית משמעותית בנושה אחד או במספר נושים, לא יינתן צו הפטר. בבוא נושה לטעון לפגיעה כאמור, ישקול הרשם את גובה החוב, גובה התשלום החודשי ואת מצבו הכלכלי של הנושה. בנוסף לאמור לעיל, מוצע לקבוע כי במקרה בו עולה החוב לנושה אחד על 400,000 ₪ תהיה חזקה שמתן ההפטר גורם פגיעה כלכלית משמעותית באותו נושה. חזקה חלוטה זו מונעת מתן הפטר בכל אותם מקרים בהם קיים חוב לגוף אחד בסכום העולה על האמור לעיל, מבלי לבדוק את הפגיעה הספציפית הצפויה לאותו נושה. מוצע לדון בהצדקה ליצור חזקה זו- גובה החוב לא בהכרח משקף את עוצמת הפגיעה בנושה, הדבר תלוי, בין היתר, במצבו הכלכלי של הנושה, וגם במשמעות מתן ההפטר ביחס לסכום אותו הנושה מקבל מדי חודש מהחייב. לפיכך, אם החייב ממילא אינו יכול לפרוע את חובו, לא ברור הטעם לכך שלא ניתן להסתפק בקביעה שסכום החוב לכל נושה יהווה את אחד השיקולים שישקול הרשם, ללא יצירת חזקה כאמור.
6. פרק הזמן להגשת התנגדות- בהתאם להצעה, נושה יידרש להגיש התנגדות תוך פרק זמן של שלושה חודשים וניתן יהיה להאריך את התקופה לפרק זמן של שלושה חודשים נוספים, אם מצא הרשם שהתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות מהנושה להגיש התנגדות במועד. אולם, מוצע בנוסף, כי לבקשת רשות המסים ידחה המועד לתקופה נוספת של 9 חודשים (דהיינו, יעמוד לרשותה פרק זמן של שנה), אם הודיעה על כך להוצאה לפועל, ללא מתן שיקול דעת לרשם. מוצע לדון בהצדקת להארכת תקופת ההתנגדות של רשות המיסים לשנה מלאה, וכן באי השוויון המוצע בין נושים אחרים לבין רשות המסים, לרשותה יעמוד פרק זמן ממושך יותר. כמו כן, מוצע לדון בקושי בהארכת המועד באופן משמעותי, אף ללא מתן שיקול דעת לרשם בעניין.
7. דיון בהתנגדות- לפי ההצעה, לרשם תהיה סמכות לקבל התנגדות גם ללא קיום דיון בעניין. מוצע לדון במצבים בהם ניתן יהיה לקבל התנגדות ללא דיון כאמור.
8. דחיית בקשה להפטר בשל הודעה של רשות המסים- בהתאם להצעה אם הודיעה רשות המסים לרשם כי יש יסוד סביר להניח שלא מתקיים לגבי החייב תנאי מתנאי הסף- שהחוב עולה על 800,000 ₪, שהחייב לא הגיש דוח לרשות המסים או למע"מ, שיש לחייב נכסים נוספים, או שהחייב חב לה סך שעולה על 400,000 ₪, די בהודעה כאמור של הרשות כדי לדחות את בקשת מתן ההפטר, ללא מתן שיקול דעת לרשם. רשם ההוצאה לפועל מהווה גורם מעין שיפוטי ולא ברורים הטעמים לכך שרשות המסים, בניגוד לכל רשות או גוף אחר, תוכל להודיע לרשם, כי יש לדחות את בקשת ההפטר ותמנע ממנו להפעיל את שיקול דעתו. מוצע לדון בנושא זה.
9. ביטול האפשרות להכריז על חייב כמוגבל באמצעים- כאמור, מוצע לבטל את האפשרות להכריז על חייב מוגבל באמצעים בתום הוראת השעה. מוצע לדון במשמעות ההצעה ולוודא כי ניתן יהיה להמשיך ולקבוע צו תשלומים בהתאם למצבו הכלכלי של החייב ולאחד את תיקיו, גם בסכום הנמוך מהסכום הקבוע בפריסה לפי סעיף 69ג לחוק כאמור לעיל, ולאחוז הקבוע בסעיף 74ו לחוק לעניין איחוד תיקים. אם לא כן, לא ברור מהו המענה שיינתן במקרה של חייבים שאינם מסוגלים כלכלית לפרוע את חובם. כמו כן, מוצע לדון במצבם של חייבים שיוכרזו כחייבים מוגבלים באמצעים אשר הוראת השעה לא תחול עליהם.