14 במרץ 2016

לכבוד

ח"כ ניסן סלומינסקי

יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט

הכנסת

שלום רב,

הנדון: **דיון בנושא פקודת המיסים (גבייה) – נייר עמדה**

לקראת הדיון בועדת חוקה ביום ראשון 20.3.16 בנושא שבנדון, להלן עמדת האגודה לזכויות האזרח:

1. מסלול גבייה מרכזי שבו משתמשים גופים ציבוריים רבים בישראל הוא הליך הגבייה המנהלי. הליך גביה מנהלי הוא חריג לכלל "המוציא מחברו – עליו הראייה", שלפיו מי שתובע כספים חייב להוכיח את החוב בפני ערכאה שיפוטית **טרם** נקיטה באמצעים לשם גבייתו. בהליך גבייה מנהלי הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו, ויש לה סמכות לרדת לנכסיו של החייב על מנת לגבות אותו – הכל מבלי לפנות לבית המשפט או לגורם מעין-שיפוטי חסר פניות.
2. מקור סמכותו של הליך הגבייה המנהלי מצוי בפקודת המסים (גביה), פקודה מנדטורית משנת 1929. הפקודה היא ארכאית ועדיין כלולים בה ביטויים לא רלוונטיים כמו "מוכתר" ו"גובֶה המסים", או ביטויים מוטים ושיפוטיים כמו "הסרבן" כלפי אדם לו הרשות מייחסת את החוב.
3. **הליך הגבייה המנהלי נחשב לאמצעי נוח ויעיל לגביית חובות, אולם הוא מעניק לרשויות ולגופים שונים, כמו המוסד לביטוח לאומי, תאגידי המים והביוב, רשויות מקומיות, מגן דוד אדום, רשות המסים ועוד, סמכויות מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה**. כך, מעניקה הפקודה לרשות את הסמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם, בין היתר, כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש;[[1]](#footnote-1) שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים;[[2]](#footnote-2) עיקול מקרקעין ומכירתם;[[3]](#footnote-3) עיקול רכב;[[4]](#footnote-4) עיקול בחשבונות בנק או קופת גמל,[[5]](#footnote-5) עיקול רכוש המצוי בידי צד שלישי ועוד. קיים ספק באשר לעמידת הפקודה בעקרונות המשפט המנהלי-חוקתי.[[6]](#footnote-6)
4. ברבות השנים, נגד השימוש בהליך הגבייה המנהלי לפי הפקודה הושמעה ביקורתנוקבתמצד בתי המשפט,[[7]](#footnote-7) ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת,[[8]](#footnote-8) חברי כנסת,[[9]](#footnote-9) רשות האכיפה והגבייה,[[10]](#footnote-10) לשכת עורכי הדין,[[11]](#footnote-11) המועצה לצרכנות,[[12]](#footnote-12) האקדמיה,[[13]](#footnote-13) כלי התקשורת[[14]](#footnote-14) ועוד. על אף הביקורת שמגיעה מכל גווני הקשת הפוליטית ומגורמים מקצועיים רבים, עד היום הפקודה לא בוטלה.

***מדוע הליך גביה מנהלי עלול לפגוע בזכויות אדם?***

1. **הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו.** ***לא מתקיים הליך שיפוטי שבוחן את עילת החוב ואת גובהו טרם נקיטה בהליכי גבייה***, **והנטל לסתירת קיומו של החוב וגובהו** **עובר לחייב או החייבת**. מצב דברים זה כופה על החייב, שלעיתים כבר ננקטו נגדו הליכי גבייה, לפנות הרשות על מנת להוכיח את טענותיו בפניה, כאשר במרבית הגופים כלל לא מוסדר מנגנון ערעור. במידה והרשות אינה משתכנעת בצדקתו, יאלץ החייב לפנות לבית המשפט, מה שמצריך ממנו יכולת כלכלית (תשלום אגרות, שכר טרחת עו"ד ועוד) ויכולת להתגבר על חסמי הידע וחסמים נוספים.
2. כוחה של הרשות על האזרח או אזרחית אינו מתמצה רק בקביעת החוב וגובהו. **על-פי הפקודה, לרשות סמכות להוציא לפועל את הגבייה.** לרשות סמכות לקבוע אילו פעולות גבייה ינקטו ומתי, והיא גם הגוף האחראי על ביצוען. אמצעי גבייה אלה פוגעים באופן ישיר בזכויות הפרט של האזרח או אזרחית לפרטיות, לקניין ולכבוד. וכן, בזכות להליך הוגן שכן כל אלה מתבצעים, כאמור, ללא הליך שיפוטי, מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי, בעוד שהדרך היחידה של החייב או החייבת להתגונן היא פניה לבית המשפט.
3. ***לא מתקיים הליך שיפוטי שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבותיה האישיות של החייב* או חייבת**. בהליך גבייה דרך ההוצאה לפועל קיימים הליכים כגון "חקירת יכולת", הכרזה על חייב כמוגבלת באמצעים ואיחוד תיקים – שתכליתם להגן על חייבות וחייבים מחוסרי אמצעים ולהביא לגבייה יעילה והוגנת. בהליך גבייה מנהלי, לעומת זאת, חייבים מחוסרי אמצעים נשארים תלויים בחסדי הרשות או חברת הגבייה הפרטית, שלה אינטרסים כלכליים. בפקודת המסים (גביה) אין חובה להפעיל שיקול דעת פרטני באשר לנסיבותיה האישיות של החייבת, ופריסת תשלומים, אם בכל זאת מתבצעת, אינה מתבצעת תוך התחשבות בזכות היסוד של הפרט לקיום בכבוד.
4. **לא ניתן לאחד חובות שנגבים דרך פקודת המיסים, מה שעלול להוביל לקריסת החייב נטול האמצעים**. העוני ומצוקת החובות שנלווית לו מייצרת מציאות שבה למשקי בית רבים יש חובות כלפי כמה נושים בו זמנית. גם אם לחייב בוצע איחוד תיקים בהוצאה לפועל, אי אפשר לאחד לתוכו את החובות שנגבים לפי פקודת המסים (גביה). למצב דברים זה כמה השלכות: ראשית, חייבת שמצליחה לעמוד בצו תשלומים שניתן בהוצאה לפועל עלולה לקרוס כאשר יש נגדה חוב פתאומי "חיצוני" אחר; שנית, מצב זה לא מאפשר לחייבת להסדיר את כלל חובותיה בהתאם ליכולתה הכלכלית, ומחייב אותה לכלות את משאביה הנפשיים בהתמודדות עם כל גורם בנפרד; שלישית, במצב זה גם טמונה הסכנה שהחייבת תפעל להשיג אמצעים כלכליים מעבר ליכולתה, גם במחיר של פנייה לגורמים בשוק האפור והעמקת חובותיה.
5. ***הפרטת מערכת הגבייה לחברות פרטיות*.** בשנים האחרונות, גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות, תאגידי מים ומגן דוד אדום, פירשו את הפקודה ככזו המעניקה להם סמכות להפריט את מערך הגבייה לחברות פרטיות או למשרדי עורכי דין ולהעביר להם את סמכויות הגבייה, הכרוכות בהפעלת שיקול דעת מהותי. קיים ספק אם העברת סמכויות הגבייה של הרשויות לידי חברות למטרות רווח היא חוקית, והיא נעשית לעתים ללא נהלים מסודרים ואחידים ובלא פיקוח ראוי. בבדיקה שערכה האגודה לזכויות האזרח ביחס להליכי הגבייה ברשויות מקומיות שהפריטו את סמכותן, נמצא כי הטיפול בכל השלבים של הליך הגבייה הועבר לידי החברה הפרטית, אשר בפועל מחליפה את מחלקת הגבייה בעירייה.[[15]](#footnote-15) החברה היא זו שעונה לפניות החייבים, מנהלת עמם משא ומתן ומבצעת עמם הסדרי תשלום, מפיקה חשבונות וכדומה. כמו כן, הסמכויות שהופרטו לחברות הגביה כוללות את השימוש במגוון אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות שפורטו לעיל והפעלתם על ידי גורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח אינו לגיטימי וגורמת לביטול האיזון הראוי בין זכויות החייב לזכותה של הרשות לגבות את חובותיה. החובה לפעול כלפי חייבים בהגינות ובסבירות אינה יכולה להתממש בידי גורם פרטי שרווחיו תלויים בהצלחת הגבייה. במסגרת הליכי גביית חובות לרשויות ציבוריות על הגובה לשקול, בין היתר, שיקולים חברתיים-כלכליים הנוגעים למצבו של החייב. ספק רב אם שיקולים אלה עומדים לנגד עיניה של חברת גבייה המונעת משיקולי רווח. ואכן, לצד הנתונים המוכיחים כי חברות גבייה חיצוניות אכן מרחיבות את היקף ההכנסות של הרשות מגביית מסים, קיימים דיווחים רבים על שימוש באמצעים בלתי חוקיים כלפי תושבים, כגון איומים ושימוש בכוח, טעויות בגבייה ועל נקיטה באמצעים פוגעניים ובלתי מידתיים נגד חייבים.[[16]](#footnote-16) חברת גבייה שכל רווחיה מבוססים על הצלחה בגביית החוב נמצאת במצב של ניגוד עניינים אינהרנטי, ולא צפוי שתסכים לוותר על גביית החוב גם במקרים שבהם הדבר מוצדק או שראוי להפנות את החייב להסדר תשלומים עם הרשות.
6. **ניפוח החוב באמצעות ריביות והוצאות גבייה.** החובות לרשויות השונות מתנפחים בעקבות ריבית פיגורים והוצאות גבייה המוטלות על החוב. המטרה של ריבית הפיגורים היא לתמרץ את החייב לשלם את החוב במועד, ולהעניש אותו במקרה שאיחר בתשלום. אולם כאשר מדובר באנשים שידם אינה משגת ואינם מתחמקים מתשלום, התכלית לתמרץ את החייב לשלם לא מתקיימת. במצב כזה הריבית מהווה למעשה עונש, שהסיבה להטלתו היא חוסר יכולתו הכלכלית של החייב לשלם. יתרה מזאת, ריביות הפיגורים הן כה גבוהות, כך שבנסיבות מסוימות עדיף לחייב ללוות כסף מגופים מוסדיים כדי לכסות את החוב, מכיוון שהריבית על ההלוואה עשויה להיות נמוכה יותר. אלא שאנשים החיים בעוני סובלים מהדרה כלכלית, המתבטאת בין היתר בכך שאין להם חשבון בנק או שאין להם אפשרות לקחת הלוואות בשוק המפוקח, ונמנעת מהם האפשרות לצאת מהחוב בדרך זו.

**המלצתנו ביחס להליך הגבייה המנהלי:**

1. **ביטול פקודת המסים (גבייה):** שימוש בהליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה) אינו עומד בקנה אחד עם חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועלול להוביל לפגיעה בזכויות של החייב או החייבת לקיום בכבוד, לפרטיות ולקניין. אין זה ראוי שבחברה דמוקרטית ומודרנית יתאפשר שימוש בכלי ארכאי ודרקוני שעיקר נפגעיו הם אוכלוסיות פגיעות ומחוסרות אמצעים, הזקוקות למסגרת הוגנת שבה חובותיהם ייגבו תוך שמירה על זכויותיהם. מוצע לפיכך לבטל את פקודת המסים (גביה) כך שכלל הליכי הגבייה יתרכזו תחת רשות אחת מפוקחת ושקופה – רשות האכיפה והגבייה. חובותיהם של תושבי מדינת ישראל ייגבו או בהוצאה לפועל או דרך מרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, שניהם מערכי גבייה מודרניים, מתחדשים, מפוקחים ומאוישים בעובדי ציבור.
2. לכל הפחות, **צמצום הפקודה ככל האפשר**. בראש ובראשונה יש לבטל את תחולתה על רשויות מקומיות, על תאגידי המים, על מגן דוד אדום ועל המוסד לביטוח לאומי, לנוכח השימוש הרב שגופים אלה עושים בפקודה ואופי השירותים שהם מעניקים לתושבי המדינה, תוך השארת הסמכות לשימוש בפקודה אך ורק לרשות המיסים. משמעות הדבר, היא העברת הגבייה להליכי הוצל"פ. בהקשר זה יש לציין שגם ועדת חוקה, חוק ומשפט ולשכת עורכי הדין תומכות בביטול תחולת הפקודה על רשויות מקומיות (ראו הערות שוליים לעיל).

**לחילופין, ניתן להעביר את הסמכות לגבות חובות למרכז לגביית קנסות** לגבי רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מגן דוד אדום ותאגידי המים. אמנם, גם למרכז לגביית קנסות מוענקות סמכויות פוגעניות לפי הפקודה, אולם חוק המרכז לגביית קנסות כופה על פקודת המסים (גביה) שינויים אשר הופכים את הגבייה המנהלית לסבירה ולמידתית יותר. למשל: גבייה על-ידי עובדי רשות, שחלים עליהם כללים וחובות מן המשפט המנהלי, ושהאינטרסים העומדים לנגד עיניהם הם ציבוריים בלבד; אפשרות לפרוס חובות או לדחות תשלום בנסיבות אישיות מיוחדות המצדיקות זאת; אפשרות לפטור מריבית פיגורים כאשר מתקיימות נסיבות אישיות של בעל החוב המצדיקות זאת; אפשרות של מעין "איחוד חובות", שיכולה להקל על חייבים מאוכלוסיות מוחלשות; הגבלות המוטלות על בעל החוב כגון איסור יציאה מהארץ, הגבלה על שימוש בכרטיסי אשראי או המחאות ועוד, יכולות להיות מוטלות רק על ידי גורם שיפוטי מפקח.

**לאור כל האמור לעיל, אנו קוראים לכם להשתתף בדיון חשוב זה ולפעול לביטול פקודת המיסים (גבייה).**

בכבוד רב ובברכה,

רעות כהן, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד

מחלקת זכויות חברתיות מקדמת מדיניות וחקיקה

052-8282444

1. סעיף 5(1) וסעיף 5(2) לפקודת המסים (גביה), 1929 חא"י ב' 1374, 1929. (להלן: פקודת המסים (גביה) או הפקודה). [↑](#footnote-ref-1)
2. סעיף 5(4) לפקודת המסים (גביה). [↑](#footnote-ref-2)
3. סעיף 8 לפקודת המסים (גביה). [↑](#footnote-ref-3)
4. סעיף 5(1) לפקודת המסים (גביה). [↑](#footnote-ref-4)
5. סעיף 7א, 7ב, 7ג, ו-7ד לפקודת המסים (גביה). [↑](#footnote-ref-5)
6. ראו עתמ (חי') [3061/06](http://www.nevo.co.il/psika_html/minhali/mm06003061-1a.htm) **רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה** (2007) [פורסם בנבו 19.09.07] (להלן: ענין **רכבת ישראל**), שם נקבע כי השימוש בהליכי גבייה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות לא עומד בעקרונות של המשפט המינהלי-חוקתי בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד, ולכן יש להשתמש בהליכים אלה רק במקרים חריגים. פסק דין זה בוטל על ידי בית המשפט העליון מן הנימוק שבית המשפט המחוזי פסק בשאלה שלא נתבקש להכריע בה מלכתחילה. (עע"ם [8380/07](http://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/07083800-s30.htm) **עיריית חדרה נ' רכבת ישראל** (2010) [פורסם בנבו 16.02.10]) [↑](#footnote-ref-6)
7. ראו ענין **רכבת ישראל**, לעיל, ה"ש 22; וכן ראו תא"מ 9031-07 **המר נ' עיריית פתח תקוה ואח'** (21.2.2011): "...וכמו לגבי הפעלה של כל סמכות מינהלית, שמוסרת בידי הרשות כוח לבצע פעולות פוגעניות ללא הליך משפטי - שומה על הרשות להפעיל סמכות זו בזהירות, תוך הקפדה בבדיקת קיומם של כל התנאים להפעלתה. " [↑](#footnote-ref-7)
8. ביום 24.6.13 קראה אף וועדת חוקה, חוק ומשפט לשר האוצר "לבטל את ההסמכה שיש לרשויות המקומיות לפעול לפי פקודת המסים- גביה.... ושכולם יפעלו בדרך הגונה וישרה, דהיינו, יפנו להליכים שיש בבתי המשפט ובמרכז לגביית קנסות". פרוטוקול מס' 28 של ועדת חוקה, חוק ומשפט הכנסת ה-19, 23 (24.6.2013); כן ראו פרוטוקול מס' 399 מישיבת ועדת הכלכלה (13.11.2007), הצעה לסדר היום (דיון מהיר): ענישת האזרח באמצעות קנסות החניה של חה"כ דוד אזולאי. [↑](#footnote-ref-8)
9. הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (ביטול סמכויות גבייה מנהליות), התשע"ג–2013, פ/1271/19, של חברת הכנסת תמר זנדברג, דוד אזולאי, יפעת קריב ויחיאל חיליק בר; הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הליכי גבייה), התשע"ג–2013, פ/108/19, של חבר הכנסת דב חנין, מוחמד ברכה, חנא סוויד ואפו אגבאריה; הצעת חוק לתיקון פקודת המיסים (גביה) (איסור הטלת עיקול על רכוש החייב בשל חובות חנייה), התשע"ג–2013, פ/427/19, של חבר הכנסת מאיר שטרית; הצעת חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (הגנה על זכויות הסרבן), התשס"ח–2007, פ/3234/17, של חברי הכנסת ליה שמטוב, דוד רותם, שמואל הלפרט, ישראל חסון; הצעת חוק פקודת המסים (גביה) (תיקון – הגנה על זכויות הסרבן), התשס"ח–2008, פ/3684/17, של חבר הכנסת ניסן סלומינסקי. [↑](#footnote-ref-9)
10. ר' דבריו של מר דוד מדיוני, מנהל רשות האכיפה והגבייה בפרוטוקול מס' 7 של ועדת חוקה, חוק ומשפט הכנסת ה-20, (16.6.2015) [↑](#footnote-ref-10)
11. לשכת עורכי הדין [**הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות - נייר עמדה**](http://www.israelbar.org.il/UpLoadFiles/tax_collection_by_local_authority_position_paper_june_2013.pdf) (2013) www.israelbar.org.il/UpLoadFiles/tax\_collection\_by\_local\_authority\_position\_paper\_june\_2013.pdf; לשכת עורכי הדין, [לשכת עורכי הדין נגד פקודת המסים (גבייה](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=92184&catId=6http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=92184&catId=6)), (הודעה לעיתונות 27.1.2013). [↑](#footnote-ref-11)
12. המועצה הישראלית לצרכנות, [גבייה מנהלית על ידי רשות מקומית](http://www.consumers.org.il/category/local-council-collection)  www.consumers.org.il/category/local-council-collection [↑](#footnote-ref-12)
13. דוד בר-אופיר "חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו ודיני הוצאה לפועל" המשפט ג 71, 82 (1995); [↑](#footnote-ref-13)
14. איריס מיזן "[תחקיר: הדרכים המפוקפקות של הרשויות המקומיות לאיתור חייבים](http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=571538)" nana10, 3.8.2008; עמית גולדנברג "[שוהר מידות](http://www.nrg.co.il/online/54/ART1/818/115.html)" nrg-מעריב, 30.11.2008; מירב קריסטל "[אופס, טעות בגבייה](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3991912,00.html)" ynet, 30.11.2010; מירב קריסטל "[הקלות הבלתי נסבלת של הקנסות](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4023268,00.html)" ynet, 8.3.2011; דנה סומברג "[תחקיר: מי מרוויח מדוחות החנייה שלכם?](http://www.mako.co.il/news-israel/local/Article-83654cd91883131004.htm)" mako-החדשות 2, 17.7.2011; זיו גולדפישר "[נתניה: ניצחון האזרח הקטן על חברת הגבייה של העירייה](http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/277/532.html)" nrg-מעריב, 30.8.2011; לי-אור אברבך "[אזרחים שילמו חשבון מים - אך הכסף הגיע לרשות השידור](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001007394)" גלובס, 5.2.2015. [↑](#footnote-ref-14)
15. האגודה לזכויות האזרח [**חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/10/laworderltd.pdf) 77-70 (2013). [↑](#footnote-ref-15)
16. לעיל ה"ש 10. [↑](#footnote-ref-16)