



הכנסת
The Knesset

ח"כ מרב מיכאלי
M.K. Merav Michaeli

19.1.2016

לכבי
יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט,
חייכ ניסן סלומינסקי
באמצעות דואר אלקטרוני

הנדון: בקשה לדיון - פקודת המיסים (גבייה)

נכבדי,

אני פונה אליך על מנת לקיים דיון בעניין פקודת המיסים (גבייה).

כידוע, מסלול גבייה מרכזי שבו משתמשים גופים ציבוריים רבים בישראל הוא הליך הגבייה המנהלי. מקור סמכותו של הליך הגבייה המנהלי מצוי בפקודת המסים (גבייה), פקודה מנדטורית משנת 1929. הפקודה היא ארכאית ועדיין כלולים בה ביטויים לא רלוונטיים כמו "מוכתר" ו"גובה המסים", או ביטויים מוטים ושיפוטיים כמו "הסרבן" כלפי אדם לו הרשות מייחסת את החוב. הפקודה מעניקה לרשויות ולגופים שונים סמכויות מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה, וקיים ספק באשר לעמידתה בעקרונות המשפט המנהלי-חוקתי.^[1] ברבות השנים, נגד השימוש בהליך הגבייה המנהלי לפי הפקודה הושמעה ביקורת נוקבת מצד בתי המשפט,^[2] ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת,^[3] חברי כנסת,^[4] רשות אכיפה והגבייה,^[5] לשכת עורכי הדין,^[6] המועצה לצרכנות,^[7] האקדמיה,^[8] כלי התקשורת^[9] ועוד.

[1] ראו עתמ (ח"י) 3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה (2007) [פורסם בנוב 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. (ע"מ 8380/07 עיריית חדרה נ' רכבת ישראל (2010) [פורסם בנוב 16.02.10])
[2] 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."
[3] ביום 24.6.13 קראה אף ועדת 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 מסי 28 של ועדת חוקה, חוק ומשפט הכנסת ה-19, 23 (24.6.2013); כן ראו פרוטוקול מסי 399 משיבת ועדת הכלכלה (13.11.2007), הצעה לסדר היום (דיון מהיר): ענישת האזרח באמצעות קנסות החניה של ח"כ דוד אזולאי.
[4] הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (ביטול סמכויות גבייה מנהליות), התשע"ג-2013, 1271/19/9 של חברת הכנסת תמר זנדברג, דוד אזולאי, יפעת קריב ויחאל חיליק בר; הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הליכי גבייה), התשע"ג-2013, 108/19/9 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, 427/19/9 של חבר הכנסת מאיר שטרית; הצעת חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (הגנה על זכויות הסרבן), התשס"ח-2007, 3234/17/9 של חברי הכנסת ליה שמטוב, דוד רותם, שמואל הלפרט, ישראל חסון; הצעת חוק פקודת המסים (גביה) (תיקון - הגנה על זכויות הסרבן), התשס"ח-2008, 3684/17/9 של חבר הכנסת ניסן סלומינסקי.
[5] ר' דבריו של מר דוד מדיוני, מנהל רשות האכיפה והגבייה בפרוטוקול מסי 7 של ועדת חוקה, חוק ומשפט הכנסת ה-20, 16.6.2015.)

[6] לשכת עורכי הדין הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות - נייר עמדה (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), (הודעה לעיתונות 27.1.2013).
[7] המועצה הישראלית לצרכנות, גבייה מנהלית על ידי רשות מקומית - www.consumers.org.il/category/local-council-collection
[8] דוד בר-אופיר "חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו ודיני הוצאה לפועל" המשפט ג 71, 82 (1995);
[9] איריס מיון "תחקיר: הדרכים המפוקפקות של הרשויות המקומיות לאיתור חייבים" nana10, 3.8.2008; עמית גולדנברג "שוחר מידות" nrg-מעריב, 30.11.2008; מירב קריסטל "אופס, טעות בגבייה" ynet, 30.11.2010; מירב קריסטל "הקלות הבלתי נסבלת של הקנסות" ynet, 8.3.2011; דנה סומברג "תחקיר: מי מרוויח מדוחות החנייה שלכם?" mako-החדשות 2, 17.7.2011; זיו גולדפישר "ניתניה: ניצחון האזרח הקטן על חברת הגבייה של העירייה"

טל': 02-6408321 יועצות פרלמנטריות: ניר רוזן 052-822-052, מיכל גרא מרגליות 054-8063427

דואר: michaelim@knesset.gov.il, פייסבוק: <http://www.facebook.com/MichaeliMerav>

משכן הכנסת קריית בן-גוריון, ירושלים 91950



הכנסת
The Knesset

ח"כ מרב מיכאלי
M.K. Merav Michaeli

בהליך גביה לפי הפקודה מתקיימות פגיעות קשות בזכויותיהם של אזרחי מדינת ישראל מכל חתך ומעמד. להבדיל מהכלל "המוציא מחברו עליו הראייה", בהליך גבייה לפי פקודת המסים (גביה) הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו – הכל מבלי לפנות לבית המשפט או לגורם מעין-שיפוטי חסר פניות כלשהו. מצב דברים זה מעביר את הנטל לסתירת קיומו או גובהו של החוב לחייב או לחייבת וכופה עליהם לפנות לרשות על מנת להוכיח את טענותיהם בפניה, כאשר במרבית הגופים כלל לא מוסדר מנגנון ערעור. אם הרשות אינה משתכנעת בצדקת טענות החייב או החייבת, יאלצו החייבים לפנות לבית המשפט, מה שמצריך מהם יכולת כלכלית (תשלום אגרות, שכר טרחת עו"ד ועוד) יכולת להתגבר על חסמי הידע, חסמים גיאוגרפיים, חסמים פסיכולוגיים ועוד.

כוחה של הרשות על האזרח או אזרחית אינו מתמצה רק בקביעת החוב וגובהו. על-פי הפקודה, לרשות סמכות להוציא לפועל את הגבייה. כלומר, לרשות סמכות קבוע אילו פעולות גבייה ינקטו ומתי, והיא גם הגוף האחראי על ביצוען. כך, מעניקה הפקודה לרשות המנהלית את הסמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם, בין היתר, כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש; שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים; עיקול מקרקעין ומכירתם; עיקול רכב; עיקול בחשבונות בנק או קופת גמל, עיקול רכוש המצוי בידי צד שלישי ועוד. 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.

לפקודה גם פוטנציאל לפגוע בזכות לקיום בכבוד של החייב או החייבת. במרבית הגופים שגובים לפי הפקודה, לא מתקיים הליך שיפוטי שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבות האישיות של החייב או החייבת תוך בדיקה האם ישארו להם דיי אמצעים שיאפשרו להם להתקיים בכבוד. בהליך גבייה דרך מערך ההוצאה לפועל, למשל, קיימים הליכים כגון "חקירת יכולת", הכרזה על חייב כמוגבל באמצעים ואיחוד תיקים – שתכליתם להגן על חייבים מחוסרי אמצעים ולהביא לגבייה יעילה והוגנת. בהליך גבייה מנהלי, לעומת זאת, חייבים מחוסרי אמצעים נשארים תלויים בחסדי הרשות שכן בפקודה אין חובה להפעיל שיקול דעת פרטני לנסיבות האישיות של החייבים. פריסת תשלומים, אם בכל זאת מתבצעת, אינה מתבצעת תוך התחשבות בזכות היסוד של הפרט לקיום בכבוד ואינה לוקחת בחשבון את החובות האחרים שיש לחייב או החייבת.

אם לא דיי בכל אלה, בשנים האחרונות גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות, תאגידי מים ומגן דוד אדום, פירשו את הפקודה ככזו המעניקה להם סמכות להפריט את מערך הגבייה לחברות גבייה פרטיות או למשרדי עורכי דין ולהעביר להם את סמכויות הגבייה הכרוכות בהפעלת שיקול דעת מהותי. הסמכויות שהועברו לידי חברות הגבייה לא כוללות רק את תפקידי הביצוע "הטכניים", אלא גם תפקידים הכרוכים בהפעלת שיקול דעת מהותי.

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. 10[10] החברה היא זו שעונה לפניות החייבים, מנהלת עמם משא ומתן ומבצעת עמם הסדרי תשלום, מפיקה חשבונות וכדומה. הסמכויות שהופרטו לחברות הגבייה 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

nrg-merav, 30.8.2011; לי-אור אברבך "אזרחים שילמו חשבון מים - אך הכסף הגיע לרשות השידור" גלובס, 5.2.2015

[10]10 האגודה לזכויות האזרח חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל 77-70 (2013).

טל': 02-6408321 יועצות פרלמנטריות: ניר רוזן 1-822-052, מיכל גרא מרגליות 054-8063427

דואל: michaelim@knesset.gov.il, פייסבוק: <http://www.facebook.com/MichaeliMerav>

משכן הכנסת קרית בן-גוריון, ירושלים 91950



הכנסת
The Knesset

ח"כ מרב מיכאלי
M.K. Merav Michaeli

לזכותה של הרשות לגבות את חובותיה. החובה לפעול כלפי חייבים בהגיונות 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 איזמים ושימוש בכוח, טעויות בגבייה ועל נקיטה באמצעים פוגעניים ובלתי מידתיים נגד חייבים. [11]11 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.

בעיה נוספת לה גורמת הפקודה היא הגברת חוסר האחידות וביזור מערך הגבייה בישראל. כיום, במדינת ישראל, אין רשות אחת שדרכה גובים את חובותיהם של תושבי המדינה תוך שמירה על זכויותיהם. כנגד האזרח או האזרחית יכול שיפתח תיק בהוצאה לפועל, תיק במרכז לגביית קנסות ושלל תיקים בכל אחת מהרשויות השונות הגובות לפי הפקודה. האזרח או האזרחית, לפיכך, צריכים להתמודד עם כמה נושים שונים, חלקם חברות גבייה פרטיות או עורכי דין פרטיים, כאשר מול כל נושה זכויותיהם משתנות, למעשה הליך הגבייה כולו משתנה. מצב זה לא מאפשר לחייב או לחייבת להסדיר את כלל חובותיהם בהתאם ליכולתם הכלכלית, ומחייב אותם לכלות את משאביהם הנפשיים בהתמודדות עם כל גורם בנפרד. במצב כזה גם עלולה הרשות להטיל עיקול לחייב או חייבת שיש להם איחוד תיקים בהוצאה לפועל ובכל לסכל את הסדר החוב אליו הגיעו לאחר בחינה של מצבם הכלכלי.

שימוש בהליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גבייה) 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 הן אוכלוסיות פגיעות ומחוסרות אמצעים, הזקוקות למסגרת הוגנת שבה חובותיהם ייגבו תוך שמירה על זכויותיהן, בהוצאה לפועל או דרך מרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, שניהם מערכי גבייה מודרניים, מתחדשים, מפקחים ומאוישים בעובדי ציבור.

כאמור, כנגד השימוש בהליך הגבייה המנהלי לפי פקודת המסים (גבייה) קיימת ביקורת נוקבת מצד בתי המשפט, חייכים, לשכת עורכי הדין, המועצה לצרכנות ועוד, על רקע סמכויות הגבייה הנרחבות שזו מעניקה לרשויות ציבוריות שונות. מטרת הדיון המוצע תהיה לפרוס את הכשלים השונים, ולבחון מול משרדי הממשלה השונים ורשות האכיפה והגבייה דרכים חלופיות לגביית חובות ו/או אמצעים להגן על החייבים בהליכים הקיימים.

אני פונה אליך על מנת שתקיים דיון בעניין בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

בכבוד רב,

ח"כ מרב מיכאלי

העתק: מר אסף פרידמן, מנהל ועדת חוקה, חוק ומשפט.

11[11] לעיל הייש 10.