

אל : חברי ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת
מאת : הייעוץ המשפטי לוועדה

מסמך הכנה לדיון בהצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016 הקבוע ליום 4.4.2017 - דיון חוזר במספר סעיפים מחלק ג' (יחידים) וכן סעיפים 257-278 (מעמד הנושים וזכויותיהם והממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי) :

נוכח פגרת הכנסת, לא יימשך הדיון בסעיפי חלק ד' (הנשייה). במקום זאת, הדיון יעסוק במספר סעיפים המחייבים דיון נוסף מחלק ג' (יחידים), ובחלקים ה' ו-ו' להצעה העוסקים במעמד הנושים וזכויותיהם ובממונה על הליכי חדלות הפירעון.

סעיף 121: תוצאות צו לפתיחת הליכים

תוצאות צו לפתיחת 121. עם מתן צו לפתיחת הליכים –
הליכים

- (1) נכסי קופת הנשייה יעמדו לפירעון חובות העבר של היחיד והוצאות הליכי חדלות הפירעון, בלבד ;
- (2) לא ייפרעו חובות העבר של היחיד מנכסי קופת הנשייה אלא בהתאם להוראות חוק זה ;
- (3) יוקפאו ההליכים נגד היחיד בהתאם להוראות פרק ה' לחלק ב', בשינויים המחויבים, ואם הוטלו הגבלות על היחיד במסגרת הליכי גבייה – ההגבלות בטלות ;

(4) לא יינתן צו מאסר לביצוע מאסר במקום קנס שהוטל על החייב לפי סעיף 71 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 או לפי סעיף 129א לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב].
תשמ"ב-1982.

- (45) הממונה ימנה נאמן ליישום הליכי חדלות הפירעון של היחיד, בהתאם להוראות פרק ו' ;
- (56) תחל תקופת ביניים עד למתן צו לשיקום כלכלי לגבי היחיד, כאמור בפרק ז', שבמהלכה –

- (א) יחולו על היחיד ההגבלות המנויות בסימן א' לפרק ז' בהתאם להוראות אותו סימן ;
- (ב) הנאמן יערוך בדיקה לעניין מצבו הכלכלי של היחיד, והנסיבות שהובילו למצבו בהתאם להוראות סימן ב' לפרק ז'.

הערות :

- סעיף זה קובע מהן התוצאות של מתן צו לפתיחת הליכים לגבי יחידים.

- הסעיף בכללותו כבר נדון בוועדה, ואולם עתה מוצע להוסיף לסעיף את סעיף-קטן (4) הקובע כי **לאחר פתיחת ההליכים לא ניתן יהיה להוציא כלפי החייב צו מאסר לביצוע מאסר במקום קנס** לפי סעיף 71(א) לחוק העונשין ("בית המשפט הדן אדם לקנס, רשאי להטיל עליו מאסר עד שלוש שנים למקרה שהקנס כולו או מקצתו לא ישולם במועדו ובלבד שתקופת המאסר במקום קנס לא תעלה על תקופת המאסר הקבועה לעבירה שבשלה הוטל הקנס; נקבע לעבירה עונש קנס בלבד, או הייתה העבירה של אחריות קפידה כאמור בסעיף 22(א) סיפה, לא תעלה תקופת המאסר במקום הקנס על שנה"), או לפי סעיף 129א לחוק סדר הדין הפלילי ("לא הוטל מאסר במקום קנס כאמור בסעיף 71 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, בעת מתן גזר הדין, רשאי בית המשפט להטילו בצו מיוחד, על פי בקשת היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, שהוגשה לאחר שהקנס לא שולם במועדו; הוראות סימן ג' לפרק ו' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, לא יחולו על מאסר לפי סעיף זה").
- הסעיף הקטן המוצע מבקש לעגן את "הלכת שטיין", בש"פ 373/89 שטיין נ' מדינת ישראל, פ"ד מג(2) 474 (1989) הקובעת כי משהוכרז חייב כפושט רגל הקנס שלו הופך לחוב בר תביעה, ולא ניתן להטיל עליו מאסר חלף קנס. ביסוד מסקנה זו עומדת ההבנה כי במצב שבו החייב פושט רגל, מצד אחד המדינה יכולה לגבות את הקנס בדרך של הגשת תביעת חוב, ומצד שני, פושט הרגל אינו רשאי לשלם את הקנס למדינה, משום שתשלום כזה ייחשב להעדפת נושים.
- על הלכה זו **נמתחה ביקורת** ונטען כי השהיית הפעלת מאסר בשל חדלות פירעון פוגעת בשוויון בין חדל הפירעון ובין אדם אחר שהוטל עליו קנס ואינו מצוי בחדלות פירעון; ההשהייה עלולה לעודד ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון כדי לחמוק הן מתשלום הקנס והן ממאסר; ואף כי ההשהייה מתעלמת מכך שהקנס מלכתחילה נקבע תוך התחשבות בנטל הכלכלי שיטיל על החייב.
- **מצד שני**, ברור כי גם בהטלת מאסר במצב זה יש קושי רב, שהרי אם דיני חדלות הפירעון **אוסרים** על החייב לשלם את הקנס, אין זה הוגן להטיל עליו מאסר בשל אי התשלום, ואף אין ב"איוס" במאסר כדי להשפיע על שיקוליו במצב זה. גם אין זה ברור מהו היקף הניצול לרעה של הלכה זו, במיוחד בהתחשב בכך שהליכי חדלות פירעון גוררים תוצאות שליליות רבות נוספות ולא ברור שכדאי לחייב להיכנס להליכים אלה רק כדי לעכב את תשלום הקנס. בנוסף, יש להדגיש כי בכל מקרה אין בהליך חדלות הפירעון כדי לפטור את החייב מתשלום קנס, שהרי מדובר בחוב שאינו בר הפטר. **על כן, אנו סבורים כי יש טעם רב בתוספת המוצעת לסעיף.**
- בנוסף, בעקבות הדיון שהתפתח בוועדה בעניין הצורך בעדכון גורמים אחרים בדבר מתן הצו לפתיחת הליכים, הבהירו נציגי משרד המשפטים כי הממונה יעדכן את רשות האכיפה והגבייה על מתן הצו, והרשות תעדכן את כל הגורמים הרלוונטיים, כפי שהייתה עושה בכל מקרה שבו נסגר תיק המצוי אצלה.

סעיפים 123-124: הגבלה על נטילת אשראי בידי היחיד

- | | |
|---|--|
| <p>123. יחיד שניתן לגביו צו לפתיחת הליכים לא יתקשר בעסקת אשראי או יבצע פעולה הכרוכה בקבלת אשראי, ממועד מתן הצו עד תום הליכי חדלות הפירעון, אלא באישור הממונה. אישור הממונה יכול שיינתן לעניין מסוים או לעסקה מסוימת והממונה יקבע כללים לעניין הוצאות הנחוצות למחיית היחיד לגביהן יוכל להתקשר בעסקת אשראי, בסכומים שיקבע, ללא אישור הממונה.</p> | <p>הגבלה על נטילת אשראי בידי היחיד</p> |
| <p>124. (א) הנאמן או כל אדם הפועל מטעמו יציין בכל מסמך שהוא מוציא במסגרת תפקידו, כי היחיד נמצא בהליכי חדלות פירעון.</p> | <p>ציון הליכי חדלות הפירעון</p> |

(ב) יחיד שניתן לגביו צו לפתיחת הליכים המתקשר בעסקה או מבצע פעולה הכרוכות בקבלת אשראי יעשה כן בשם שלפיו ניתן לו הצו ויצוין כי הוא חדל פירעון. הממונה רשאי לקבוע סוגי עסקאות לגביהן לא חלה חובה לציין את הליכי חדלות הפירעון, בסכומים שייקבע.

הערות:

- בסעיפים אלה מוצע לקבוע כי חייב שניתן לגביו צו פתיחת הליכים לא יתקשר בעסקה הכרוכה בקבלת אשראי או יבצע פעולה הכרוכה בקבלת אשראי אלא באישור הממונה. עוד מוצע לקבוע כי על הנאמן ועל אדם הפועל מטעמו לציין בכל מסמך כי היחיד נמצא בהליכי חדלות פירעון. הוראה זו מקבילה לסעיף 27 להצעת החוק בקשר לתאגיד.
- במענה להערות הוועדה, מוצע להוסיף לסעיף 123 הוראה הקובעת כי אישור הממונה לעסקאות אשראי יכולה להינתן באופן כללי לסוג מסוים של עסקאות, והממונה אף יקבע כללים לעניין הוצאות מסוימות הנחוצות למחיית החייב, עד לתקרה מסוימת, שבהן יוכל להתקשר באשראי ללא קבלת אישור פרטני (למשל, הוצאות מזון, לבוש, שכר דירה וכיו"ב). בדומה, מוצע להוסיף לסעיף 124 הוראה המאפשרת לממונה לקבוע סוגי עסקאות שלגביהן לא יצטרך החייב לציין כי הוא חדל פירעון.

סעיף 129: כפיפות הנאמן

כפיפות הנאמן 129. (א) הנאמן יפעל מטעם הממונה ויהיה כפוף להוראותיו ולהנחיותיו.

(ב) הנאמן רשאי לפנות לממונה או לבית המשפט בבקשה למתן הוראות בכל הנוגע למילוי תפקידו או להפעלת סמכויותיו בהתאם להוראות הבאות:

(1) בבקשה למתן הוראות בנושאים הנוגעים לסעיפים 132, 137, 143, 152(א), 153, 156(א)-(ב) ו-158(א) ו-(ב), 160, 165(א), 169, 172, 173, 226, 239, 258(ב), 260, 261, 263 ו-265(ב) – לממונה

(2) בבקשה למתן הוראות בנושאים אחרים – לבית המשפט;

(ג) פנה הנאמן לבית המשפט בבקשה למתן הוראות לפי סעיף קטן (ב)(2), ישלח לממונה העתק מהבקשה.

(ד) נגעה בקשת נאמן לבית המשפט לפי סעיף קטן (ב) (2) לזכויותיו של מי שאינו החייב או הנאמן (בסעיף זה – צד שלישי), ואין מדובר בתביעת חוב המוגשת לפי פרק א' לחלק ד', יידון העניין במסגרת בקשה למתן הוראות, אם מצא בית המשפט כי התקיימו כל אלו:

(1) בירור העניין במסגרת בקשה למתן הוראות נדרש לשם ביצוע יעיל של תפקיד הנאמן;

(2) העניין אינו מחייב בירור עובדתי מורכב;

(3) אין בבירור העניין במסגרת בקשה למתן הוראות כדי לגרום לפגיעה מהותית בזכות דיונית של בעל דין.

(4) בית המשפט לא יכריע בעניין פלילי או מינהלי במסגרת בקשה למתן הוראות, שאינו נוגע להכרעה בתביעות חוב לפי פרק א' לחלק ד'.

הערות:

- בעקבות הערות הוועדה, נתבקש משרד המשפטים לתקן את הסעיף המוצע כך שיכלול הכוונה ברורה של הנאמן תוך הבחנה בין מצבים שבהם נדרש הנאמן לפנות לממונה בבקשה למתן הוראות, ובין מצבים שבהם הפנייה צריכה להיעשות לבית המשפט. החלוקה המוצעת מבוססת על כך שבכל מצב שבו נקבע במפורש כי לממונה תינתן סמכות לקבל החלטה, יידרש הנאמן לפנות אליו בבקשה למתן הוראות, ובכל מצב אחר שאינו מוזכר במפורש הפנייה לקבלת הוראות תיעשה לבית המשפט.
בהתאם לכך, הפנייה לממונה בבקשה למתן הוראות תיעשה במצבים הבאים:
 - סעיף 132 – הסמכויות שהנאמן אמור להפעיל רק באישור הממונה (תביעה או התגוננות בהליך משפטי; העסקת אדם לצורך סיוע בניהול הליכי חדלות הפירעון; פירעון חוב לנושים מסוג מסוים; פשרה מהותית).
 - סעיף 137 – הגשת דוחות תקופתיים או דוחות מידיים.
 - סעיף 143 ו-169 – הסרת הגבלות החלות על החייב (החזקת דרכון; עיכוב יציאה מהארץ; הגבלה כלקוח מוגבל מיוחד; הגבלת משימוש בכרטיס חיוב).
 - סעיף 152(א) – הסמכות לערוך בירורים בעניין מצבו הכלכלי של החייב.
 - סעיף 153 – הגשת דוח ממצאי הבדיקה בתום תקופת הביניים.
 - סעיף 156(א)-(ב) ו-(ה) – תשלום דמי מחייה לחייב בתקופת הביניים.
 - סעיף 158(א) ו-(ב) – הפעלת עסקו של היחיד בתקופת הביניים.
 - סעיף 160 – מימוש נכסי קופת הנשייה בתקופת הביניים.
 - סעיף 165(א) – העברת סכומים נוספים או נכסים לידי היחיד בתקופת התשלומים.
 - סעיף 172 – הגשת דוח מסכם על-ידי הנאמן.
 - סעיף 173 – הארכת תקופת התשלומים בשל אי עמידה של החייב בתנאי הצו לשיקום כלכלי.
 - סעיף 226 – ניהול נכסי קופת הנשייה.
 - סעיף 239 – חלוקת ביניים בידי הנאמן (של כספים שהצטברו בידו ממימוש נכסי קופת הנשייה).
 - סעיף 258(ב) – מתן אישור לנושים לעיין במסמכים המצויים בידי הנאמן.
 - סעיפים 260 ו-261 – כינוס אסיפות נושים.
 - סעיף 265(ב) – מסירת מידע לוועדת הנושים.
- בכל מקרה שלא הוזכר במפורש ברשימה האמורה, הנאמן אמור לפנות לבית המשפט בבקשה למתן הוראות.

חלק ה': מעמד הנושים וזכויותיהם

כללי:

חלק זה קובע הוראות בעניין מעמדם של הנושים בהליכי חדלות הפירעון. מאחר שהליכי חדלות הפירעון נועדו בעיקר לתועלתם של הנושים, היה מקום לכאורה להקנות להם את הכוח לנהל את ההליכים, אלא שניהול ההליכים בידי הנושים מעלה מספר קשיים: ראשית, במקרים רבים הנושים אדישים לקיומם של הליכי חדלות פירעון; שנית, האינטרסים של הנושים השונים אינם זהים; שלישית, הליך כינוס הנושים באסיפות נושים לצורך קבלת החלטות בעניין ההליך הוא יקר ומסורבל.

נוכח הקשיים המובנים הללו, מוצע במסגרת ההסדר כי הליכי חדלות הפירעון ינוהלו על ידי הנאמן תחת פיקוחו של בית המשפט או הממונה. ואולם, בית המשפט, הממונה והנאמן נדרשים להתחשב בעמדת הנושים, והנושים נמצאים בעמדת ייעוץ בלבד. לצד זאת, מוצע להקנות לנושים סמכויות פיקוח מסוימות על ניהול ההליכים בידי הנאמן וכן את הזכות להישמע לפני קבלת החלטות משמעותיות.

סעיף 257 המוצע: מעמד הנושים

- מעמד הנושים 257. (א) בהפעלת סמכויותיהם ובמילוי תפקידיהם לפי חוק זה יתחשבו בית המשפט, הממונה והנאמן, ככל האפשר, בעמדת הנושים המובטחים ושאינם מובטחים.
- (ב) עמדת הנושים שאינם נושים מובטחים תיקבע באסיפת נושים או בוועדת הנושים; היתה סתירה בין עמדת אסיפת הנושים לעמדת ועדת הנושים, תכריע עמדת האסיפה.
- (ג) בית המשפט רשאי להחליט על סוגי עניינים שהנאמן לא יקבל בהם החלטה אלא לאחר שנתן הזדמנות לוועדת הנושים להביע את עמדתה לגביהם.

הערות:

- מוצע לקבוע כי בהפעלת סמכויותיהם ובמילוי תפקידיהם על בית המשפט, הממונה והנאמן יתחשבו במידת האפשר בעמדת הנושים.
- נוכח החשש לבעיית נציג, ולמגוון דעות בקרב הנושים הלא מובטחים, מוצע כי עמדתם תיקבע בוועדת נושים או באסיפת נושים, וכי במקרה של מחלוקת תכריע האסיפה.
- עוד מוצע לקבוע כי בית המשפט יוכל להחליט על סוגי עניינים שהנאמן לא יקבל בהם החלטה אלא לאחר שנתן לנושים הזדמנות להביע את עמדתם. באופן זה ניתן יהיה להגביר את מעורבותם של הנושים, כתלות בנסיבות המקרה ובמספר הנושים, אך בלא חשש כי אלו ישתקו את הפעילות התקינה של הליכי חדלות הפירעון.

לדין: האם יש מקום לאפשר גם לנושים מובטחים להצביע באסיפת הנושים, לפי החלק הלא מובטח של חובם (בדומה לתקנה 64 לתקנות פשיטת הרגל)?

מצד אחד – קיומה של בטוחה, במיוחד אם היא "מכסה" את עיקר החוב, עלול ליצור ניגוד עניינים בין הנושים הללו ובין הנושים הלא מובטחים. מצד שני – בכל הנוגע לחלק הבלתי מובטח, אין הבדל של ממש בין נושה לא מובטח ובין נושה מובטח שהבטוחה מכסה רק חלק מחובו. הדברים אמורים במיוחד במצבים שבהם בטוחה "מכסה" רק חלק קטן יחסית מן החוב, במצב זה עצם קיומה של הבטוחה תגרע מיכולתו של הנושה להיות מעורב בהליך.

סעיף 258 המוצע: זכות עיון במסמכים

זכות עיון במסמכים 258. (א) היה החייב תאגיד, רשאי בית המשפט לאפשר לנושה לעיין במסמכי התאגיד או במסמך אחר המצוי בידי הנאמן, אם מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, ובכלל זה לאחר שנתן דעתו לפרטיותם של יחידים המוזכרים בדוח, ורשאי בית המשפט לקבוע תנאים והגבלות לעניין העיון במידע והשימוש בו.

(ב) היה החייב יחיד, רשאי הממונה לאפשר לנושה לעיין במסמך המצוי בידי הנאמן, אם מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין ולאחר שהביא בחשבון את הפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך, ורשאי הממונה לקבוע תנאים והגבלות לעניין העיון במידע והשימוש בו.

(ג) הוראות סעיף זה לא יחולו על פרוטוקולים של חקירה או בירור שניהל הנאמן לפי סעיפים 50, 152, 281 או 291 ועל מידע שנמסר לנאמן מתאגיד בנקאי או מרשות המסים לפי סעיפים 49 ו-149.

הערות:

- הסעיף עוסק בזכות העיון של הנושים במסמכים הנוגעים לחייב. מוצע להבחין בין נושים של חייב שהוא **תאגיד** ובין נושים של **חייב יחיד**. ביחס **לתאגיד** – מוצע לאפשר את העיון, אם הנאמן מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין. ואולם, בית המשפט רשאי לקבוע תנאים והגבלות, בין היתר, כדי למנוע חשיפה של סודות מסחריים או שימוש לרעה בזכות בידי הנושים. ביחס **ליחיד** – מוצע לקבוע כי זכות העיון תקבע בידי הממונה, לאחר שלקח בחשבון את הפגיעה בפרטיות הכרוכה במתן זכות העיון במידע.
- מוצע לקבוע כי ההוראות האמורות לא יחולו על פרוטוקולים של חקירה או בירור שניהל הנאמן, או על מידע שנאסף מרשות המסים או מתאגיד בנקאי (לפי סעיפים 49 ו-149).

לדין:

- האם יש הצדקה לקביעת איסור גורף על עיון בפרוטוקולים של חקירה או בירור שהתבצעו באמצעות הנאמן? בהקשר זה יש לקחת בחשבון כי על-פי סעיף 50 להצעת החוק, אין לנושים אפשרות לחקור או להשתתף בחקירתו של החייב, וחקירה פומבית של החייב תיתכן רק במסגרת בית המשפט (על-פי סעיף 281 המוצע). זאת בניגוד לדין הקיים - סעיפים 29 ו-56 (א) לפקודת פשיטת הרגל המאפשרת לנושים לנכוח בחקירה ואף לשאול את החייב שאלות.
- האם אין מקום לאפשר לבית המשפט לשקול שיקולי פרטיות גם בהקשר של תאגידים (למשל, ביחס לנושאי משרה בתאגיד)?

סעיף 259 המוצע: זכותו של נושה לפנות לבית המשפט

זכותו של נושה 259. נושה רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה שיחליט בכל שאלה הנוגעת לזכויותיו בהליכי לפנות לבית המשפט חדלות הפירעון.

הערות:

- מוצע לקבוע כי כל נושה יהיה רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה שיכריע בכל שאלה הנוגעת לזכויותיו בהליך. מכיוון ששאלה המועלת על-ידי הנושה תהיה לרוב בעלת אופי אדברסרי, הפנייה תהיה בכל מקרה לבית המשפט (גם כשמדובר בחייב שהוא יחיד).
- **החריג:** סעיף 206 להצעה, בו מוצע לקבוע כי בהליכי חדלות פירעון המתנהלים לפני רשם ההוצאה לפועל (חייב שחובותיו נמוכים מ-150,000 ₪), הנושה יהיה רשאי לפנות אל הרשם.

סעיף 260 המוצע: כינוס אסיפת נושים

260. כינוס אסיפת נושים (א) הנאמן רשאי לכנס אסיפת נושים בכל עת כדי לשמוע את עמדת הנושים.
- (ב) הנאמן יכנס אסיפת נושים, לפי הוראת בית משפט או הממונה או לבקשת ועדת הנושים או לבקשת נושים המחזיקים יחד ב-25% לפחות מערך תביעות החוב, כדי לדווח לאסיפה על פעולותיו או לשמוע את עמדת הנושים.

הערות: מובהר כי הנאמן רשאי לכנס אסיפת נושים בכל עת. כמו כן, מוצע לקבוע כי כינוס אסיפה יכול להיעשות לפי הוראת בית המשפט או הממונה, או לבקשת ועדת הנושים או נושים המחזיקים יחד ב-25% מערך תביעות החוב. זאת לצורך קבלת דיווח של הנאמן או כדי לשמוע את עמדת הנושים.

לדין:

- האם קביעת רף מינימום של 25% לפחות מערך תביעות החוב לצורך כינוס אסיפה מוצדקת? בדין הקיים (סעיף 147(ב) לפקודת פשיטת הרגל), די בדרישה של נושים המחזיקים בשישית מערך תביעות החוב (17%) כדי להוביל לכינוס אסיפה.
- האם יש צורך לקבוע מסגרת זמן לכינוסה של אסיפה מעת שהתבקשה? בדין הקיים, כינוסה של האסיפה צריך להיעשות בתוך 14 ימים ממועד הבקשה (סעיף 147(ב) לפקודת פשיטת הרגל).

סעיף 261 המוצע: אסיפת נושים ראשונה

- אסיפת נושים 261. (א) בהליכי חדלות פירעון של תאגיד יכנס הנאמן אסיפה ראשונה של הנושים בתוך **90-30 ימים** מיום מתן הצו לפתיחת הליכים או במועד אחר שיורה בית המשפט, אלא אם כן **הורה קבע** בית המשפט או הממונה, כי בנסיבות העניין אין בכינוס אסיפה כאמור תועלת לניהול ההליכים.
- (ב) בהליכי חדלות פירעון של יחיד רשאי הנאמן לכנס אסיפה ראשונה של הנושים אם סבר כי יש בכך תועלת לניהול ההליכים.
- (ג) הנאמן יכין, עד שבעה ימים לפני מועד כינוס האסיפה הראשונה, דוח ראשוני לעניין מצבו הכלכלי של החייב ולעניין הפעולות שנקט הנאמן עד למועד כינוס האסיפה; הדוח יועמד לעיון הנושים בדרך שיקבע השר.
- (ד) באסיפה הראשונה יחליטו הנושים על היקף מעורבותם בהליכי חדלות הפירעון, ובכלל זה יחליטו בעניינים אלה:

(1) האם למנות ועדת נושים ;

(2) לגבי חייב שהוא תאגיד – האם לבקש מבית המשפט להורות על החלפת הנאמן שמינה.

הערות:

- לפי הדין הקיים, על הנאמן לכנס אסיפת נושים ראשונה עם מתן צו הכינוס או צו הפירוק (סעיף 26(א) לפקודת פשיטת הרגל; סעיף 308 לפקודת החברות). בדברי ההסבר מובהר כי הניסיון מלמד שברוב המכריע של הליכי חדלות הפירעון של **יחידים**, הנושים אינם מתייצבים לאסיפה, ואף כשמדובר בתאגידים אין תמיד צורך בכינוסה של אסיפה זו.
- בהתאם לכך, בשנת 2009 הוציא הכונס הרשמי דאז, עו"ד שלמה שחר, הנחיה ולפיה יש לשנות את ברירת המחדל ולהימנע מכינוס אסיפת נושים ראשונה, אלא אם יש צורך מיוחד בכך. הכנ"ר הצביע על כך שמטרתה של אסיפת נושים ראשונה היא לשקול את האפשרות לקבל פשרה או הסדר, לדון האם ראוי להכריז על החייב כפושט רגל וכן להחליט באשר לדרך הטיפול בנכסי החייב.
- ואולם, על פי ההנחייה, הניסיון מלמד כי בשלב כה מוקדם החייבים בדרך כלל לא מעלים הצעות של פשרה והסדר; השאלה האם יש להכריז על החייב כפושט רגל או להמליץ על הפטר מוכרעת בסופו של דבר על פי חוות הדעת של הכנ"ר המוגשת לפני הדיון שמתקיים בבית המשפט; ואף ההחלטה מה ייעשה בנכסי החייב אינה מתאפשרת באותה אסיפה בשל אי הגעתם של הנושים, ועל כן מוצאת את פתרונה במידת הצורך בהליכים הננקטים בבית המשפט בהתאם להוראות הדין.
- עם זאת, בחוות הדעת של הכנ"ר הודגש כי מאחר שמדובר בהיפוך הכלל הקבוע בפקודה ובתקנות, והפיכת החרג (הקבוע בתקנה 60 לתקנות פשיטת הרגל) לכלל, הרי שבכל מקרה שביקש נושה או חייב לקיים אסיפת נושים, תיקבע זו בהקדם האפשרי והנושים יזומנו לאסיפה.
- בהצעת החוק מוצע **לשנות את ברירת המחדל** ולקבוע **ביחס לתאגידים** כי האסיפה הראשונה של הנושים תתקיים אלא אם בית המשפט או הממונה קבעו כי היא אינה נדרשת. **ביחס ליחידים** – לקבוע ברירת מחדל הפוכה ולפיה תכונס אסיפת נושים ראשונה רק אם הנאמן – אם סבר כי יהיה בכך תועלת לניהול ההליכים.
- עוד מוצע לקבוע כי, על מנת לייעל את השיבה, הנאמן יגיש לנושים 7 ימים לפני כינוס השיבה דוח על מצב החברה, בדרך שיקבע השר בתקנות, והאסיפה ראשונה בתאגידים תתקיים בתוך 90 ימים ממועד מתן הצו לפתיחת הליכים (אלא אם נקבע אחרת). השהות אמורה לאפשר לנאמן להתמקד בפעולות הדחופות הדרושות לקידום ההליכים.
- באסיפה הראשונה נדרשים הנושים להחליט על מידת מעורבותם בהליכים, ובפרט על מינויה של ועדת נושים. יצוין כי החלטה על הקמת ועדת נושים תחייב את אישור בית המשפט לפי סעיף 263(א) המוצע.
- בנוסף, מוצע כי בהליכי חדלות פירעון של תאגיד באסיפה הראשונה רשאים הנושים להחליט אם לבקש מבית המשפט להחליף את הנאמן, זאת משום שלעיתים במועד מינויו עדיין אין לנושים יכולת אמיתית לבחון אם הוא מתאים.

לדין:

- האם פרק זמן של 90 ימים אינו ארוך מדי? האם לא ראוי לקבוע ברירת מחדל של 30 ימים? יש חשיבות מיוחדת לכינוס מוקדם של האסיפה במיוחד במצב שבו בכוונתה לבקש את החלפת הנאמן (יצוין כי גם בספרם של הנשיא גרוניס והמשנה לנשיא ש' לוי **פשיטת רגל** (מהדורה שלישית, תש"ע), בעמ' 131, עומדים הם על החשיבות בכינוסה של האסיפה זמן קצר יחסית לאחר מתן צו הכינוס.
- האם הבקשה לשינוי זהות הנאמן צריכה להיות מנומקת? האם קביעת ישיבת נושים כתנאי כאמור, ובפרט אם היא מתקיימת רק לאחר 90 ימים אינה עלולה להביא לכך שבפועל כבר יהיה בעייתי מדי להחליף את הנאמן?

• מדוע קיימת הבחנה בסעיף בין חייב יחיד וחייב תאגיד לעניין החלפת הנאמן?

• האם יש מקום להסדרה של שאלת הקוורום הנדרש באסיפת נושים וסוגיית ההצבעה באמצעות שלוח בחוק, או שדי

בהסדרת הנושא בתקנות, כפי שנעשה היום (תקנות 67-70 ו-73 לתקנות פשיטת הרגל)?

סעיף 262 המוצע: סדרי פעולה של אסיפת הנושים

סדרי פעולה של אסיפת הנושים 262. (א) זכות ההצבעה באסיפת הנושים תהיה לנושה שאינו נושה מובטח, שהגיש תביעת חוב לפי הוראות חוק זה, לפי ערך תביעת החוב שהגיש.

(ב) היה חשש כי תביעת חוב שהגיש נושה עולה על אינה תואמת את סכום החוב שבו הוא נושה בפועל, וכי התביעה הוגשה וכי הסכום שצוין בה נקבע מתוך כוונה להשפיע על זכות ההצבעה שלו, רשאי הנאמן לבחון את התביעה לצורך קביעת זכות ההצבעה של הנושה.

(ג) החלטה באסיפת הנושים תתקבל בידי המצביעים באסיפה המחזיקים יחד ברוב ערך תביעות החוב; לעניין זה, "מצביעים" – למעט מי שנמנעו בהצבעה.

(ד) נושה יעשה שימוש בזכות ההצבעה באסיפת נושים בתום לב ובדרך מקובלת ויימנע מניצול לרעה של כוחו.

(ה) השר, באישור ועדת החוקה, רשאי לקבוע הוראות לעניין סדרי עבודתה של אסיפת הנושים ובכלל זה הוראות לעניין זכות ההצבעה באסיפת הנושים, ולעניין הצבעה באמצעות שלוח.

הערות:

• סעיף זה קובע את סדרי הפעולה של אסיפת הנושים. בכלל זה, מוצע לקבוע כי לשם הצבעה באסיפת נושים יש צורך להגיש תביעת חוב, אך אין צורך בהכרעה בתביעה (בתקנות יש דרישה להגשת התביעה 24 שעות מראש, אך זו אינה נאכפת ככל הנראה בפרקטיקה).

• עוד מובהר כי לנאמן זכות לבחון את התביעה לצורך קביעת זכות ההצבעה של הנושה, אם ישנו חשש כי תביעת חוב שהגיש נושה אינה תואמת את סכום החוב שבו הוא נושה בפועל. יודגש כי ההכרעה בעניין תביעת החוב בשלב זה נוגעת רק לזכות ההצבעה של הנושה ואינה מהווה הכרעה סופית בעניין תביעתו.

כך נקבע במפורש כיום בתקנה 1 ו-24 (ג) לתקנות החברות (בקשה לפשרה או להסדר), התשס"ב-2002¹ ופרק ג' לתקנות פשיטת הרגל, וראו לעניין זה גם פסק הדין ברע"א 8417/11 נמי נאמנויות בע"מ נ' עו"ד שאול ברגרזון, **כונס נכסים**, פס' 18-20 לפסק הדין (פורסם בנבו, 7.5.13) (לעניין מקרה שבו נדרשה בחינה מעמיקה יחסית של תביעות החוב כבר בשלב המוקדם - ראו רע"א 986/06 **שותפות עוף חיפה נ' משה בדש** (פורסם בנבו, 11.12.05)). משכך גם מורות התקנות על הליך מזורז יותר של קביעת מעמדם של הנושים לשם השתתפות באסיפות נושים (המועד להגשת תביעת

¹תקנה 1: "תביעת חוב" – תביעה המוגשת על פי תקנות אלה בידי נושה של החברה לשם קביעת זכותו להצביע באסיפות וקביעת כוח הצבעתו בהן ולצורך גיבוש הפשרה או ההסדר בלבד"
תקנה 24 (ג) "החלטת בעל התפקיד בעניין תביעת חוב או תביעה לתיקון מרשם בעלי מניות וכן החלטת בית המשפט בהתאם לתקנת משנה (ב) נועדה אך ורק לשם קביעת זכאותו של בעל המניה או הנושה להצביע באסיפות ולא יהיה בה משום הכרעה בדבר החוב או הזכאות להירשם במרשם בעלי המניות."

החוב נקבע על ידי ביהמ"ש ; על בעל התפקיד לפרסם את ההחלטה בתוך 48 שעות ; וזכות השגה בתוך 15 ימים בלבד – ר' תקנות 15, 16(א) ו-24(ו) לתקנות החברות).

- מוצע לקבוע כי החלטות הנושים יתקבלו ברוב רגיל של המשתתפים בהצבעה לפי ערך החוב, וכי על הנושה להשתמש בזכותו באסיפת הנושים בתום לב ולהימנע משימוש לרעה בכוחו.
- עוד מוצע להסמיך את השר לקבוע הוראות לעניין סדרי הפעולה של אסיפת הנושים ובכלל זה של זכות ההצבעה ולעניין הצבעה באמצעות שלוח.

לדין:

- סעיף קטן (ב) – האם לא כדאי להבהיר כי מדובר רק בתביעה העולה על סכום החוב שבו הוא נושה בפועל?
- סעיף קטן (ג) – האם די בכך שהחלטה התקבלה ברוב רגיל של ערך תביעות החוב, ואין צורך ברוב מספרי מקרב

הנושים או ברוב מיוחס?

גם על-פי הדין הקיים, החלטה באסיפת הנושים **ראשונה**, לפי סעיפים 1 ו-26 לפקודת פשיטת הרגל, בעניין קבלת הצעת פשרה או הסדר, קביעה שהחייב פושט רגל, אם יש ליתן לו הפטר וכיצד לנהוג בנכסי החייב, היא "החלטה רגילה" המחייבת רוב רגיל של ערך התביעות של הנושים הנוכחים ומשתתפים בהצבעה.

מנגד, בסעיף 85 להצעת החוק דן, אישור תכנית לשיקום כלכלי מחייבת רוב מספרי מקרב המצביעים וכן רוב של 3/4 מקרב תביעות החוב. נראה כי יש הצדקה להבחנה בין הרוב הנדרש בהצבעה באסיפת נושים ראשונה ובין הרוב הנדרש באישור תכנית לשיקום כלכלי, משום שתכנית כזו עשויה לכלול ויתור על זכויות מוקנות של הנושים.

- האם יש להתייחס במסגרת הסעיף גם לסוגיית ההצבעה בכתב של נושים הנעשית לאחר האסיפה? (ראו לעניין זה למשל, ע"א 3225/99 שיכון עובדים נ' טש"ת חברה קבלנית לבניין, פס' 46-47 לפסק הדין (פורסם בנבו, 3.10.99)).

סעיף 263 המוצע: מינוי ועדת נושים

מינוי ועדת נושים 263. (א) אסיפת הנושים רשאית למנות, באישור בית המשפט ~~א-הממונה~~, ועדת נושים שתציג את עמדת הנושים שאינם נושים מובטחים ותפעל לקידום עניינם בהליכי חדלות הפירעון.

(ב) החברים בוועדת הנושים יהיו נושים או מי מטעמם ומספרם לא יעלה על חמישה, אלא אם כן הורה בית המשפט או הממונה אחרת.

(ג) בוועדה יינתן ייצוג הולם לסוגי הנושים ; בית המשפט רשאי לשנות את הרכב ועדת הנושים שעליו החליטה אסיפת הנושים אם מצא כי אין בו ייצוג הולם לסוגי הנושים.

(ד) ישיבה ראשונה של ועדת הנושים תתקיים בתוך 30 ימים מיום שמונתה או במועד אחר שעליו תחליט אסיפת הנושים.

(ה) השר רשאי לקבוע הוראות לעניין סדרי עבודתה של ועדת הנושים ; ועדת הנושים תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בידי השר.

הערות:

- ועדת נושים היא גוף קטן היכול לפקח בדרך יעילה וזולה יחסית על הליכי חדלות הפירעון ביחס לאסיפת הנושים שהיא גוף גדול ומסורבל יותר. יתרון נוסף של ועדת הנושים הוא שניתן למסור לה מידע רגיש מבלי שזה יהפוך פומבי.

על כן, מוצע לאפשר לוועדת הנושים למנות ועדה כזאת. עם זאת, בשל העלויות הכרוכות בהפעלתה השוטפת מוצע לאפשר את הקמתה רק באישורו של בית המשפט או הממונה.

- בנוסף, כדי שהוועדה תוכל לפעול ביעילות מוצע לקבוע כי מספר חבריה לא יעלה על חמישה, אלא אם כן קבע בית המשפט או הממונה אחרת. מוצע כי הרכב הוועדה יתן ביטוי הולם לסוגים שונים של הנושים, אם בית המשפט מצא כי הרכבה אינו מייצג באופן הולם את סוגי הנושים. מועד ישיבתה הראשונה של הוועדה יהיה במועד עליו תחליט אסיפת הנושים, ואם לא קבעה – בתוך 30 ימים ממינויה.
- מוצע להסמיך את בית המשפט לקבוע הוראות לעניין סדרי עבודתה של הוועדה, וככל שלא קבע הם יוכלו להיקבע בידי הוועדה עצמה.

לדין: נוכח העלויות הכרוכות בהפעלת הוועדה, האם נכון לאפשר לממונה לאשר מינוי ועדת נושים או שיש להותיר זאת רק לבית המשפט?

סעיף 264 המוצע: שמיעת עמדת ועדת הנושים

שמיעת עמדת ועדת 264. (א) ועדת הנושים רשאית להציג את עמדתה לפני הנאמן, לפני בית המשפט או לפני הנושים הממונה בכל עניין במסגרת הליכי חדלות הפירעון.

(ב) מונתה ועדת נושים, יקבל הנאמן החלטה בעניינים המנויים להלן רק לאחר שנתן לוועדת הנושים הזדמנות להשמיע את עמדתה בתוך פרק הזמן שיורה בהתאם לנסיבות העניין ולצורכי הניהול התקין והיעיל של ההליכים:

(1) תביעה או התגוננות בהליך משפטי בשם החייב;

(2) העסקת אדם מטעם הנאמן לצורך סיוע ~~בביצוע תפקיד~~ בניהול הליכי חדלות הפירעון;

(3) שעבוד נכס מנכסי קופת הנשייה;

(4) נטילת אשראי חדש;

(5) פשרה עם נושה או חייב של החייב בנוגע לגובה החוב ואופן תשלומו שיש לה השפעה מהותית על היקף נכסי קופת הנשייה;

(*) פירעון חוב לנושים מסוג מסוים;

(6) כל עניין שעליו החליט בית המשפט לפי סעיף 257(ג) כי על הנאמן לשמוע את עמדת ועדת הנושים לגביו;

(7) כל עניין נוסף שקבע השר.

(ג) מונתה ועדת נושים, יקבל בית המשפט החלטה לעניין שכרו של הנאמן רק לאחר שנתן לוועדת הנושים הזדמנות להשמיע את עמדתה.

(ד) בכל עניין שבו יש לתת הזדמנות לוועדת הנושים להשמיע את עמדתה לפי סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), תינתן הזדמנות גם לנושים המובטחים להשמיע את עמדתם.

הערות:

- תפקיד ועדת הנושים הוא לפעול לקידום עניינם של הנושים הלא מובטחים. משכך בנושאים מהותיים המנויים בסעיף המוצע ובנושאים נוספים שיקבע בית המשפט או השר, הנאמן יוכל לקבל החלטה רק לאחר ששמע את עמדת ועדת הנושים. מוצע כי הנאמן יקבע את מסגרת הזמן לעניין זה, בהתאם לנסיבות העניין ולצורכי הניהול התקין של התיק.
- מוצע לקבוע כי אם מונתה ועדת נושים, יקבל בית המשפט את עמדתה לעניין שכרו של הנאמן טרם קבלת החלטה בעניין שכרו.
- לבסוף מובהר כי בכל עניין בו יש לתת הזדמנות לוועדת הנושים להשמיע את עמדתה – תינתן הזדמנות גם לנושים המובטחים להשמיע את עמדתם.

לדין: האם אין מקום לחייב את הנאמן להיוועץ עם ועדת הנושים גם במצב שבו הוא מבקש לפרוע לנושים מסוג מסוים (השוו, סעיף 44(א) ו-132(א) להצעה)?

סעיף 265 המוצע: סמכות ועדת הנושים לדרוש מידע

סמכות ועדת הנושים 265. (א) בהליכי חדלות פירעון לגבי חייב שהוא תאגיד רשאית ועדת הנושים לדרוש לדרוש מידע מהנאמן כל מידע המצוי בידיו והדרוש לה לשם מילוי תפקידה; סבר הנאמן כי מידע שדרשה ממנו ועדת הנושים אינו נחוץ לה לשם מילוי תפקידה. עלול לפגוע בתאגיד או לפגוע בפרטיותו של אדם, רשאי הוא לפנות לבית המשפט בבקשה לפטור אותו ממסירת המידע; בית המשפט רשאי לקבוע תנאים למסירת המידע, ובכלל זה לאסור את מסירתו.

(ב) בהליכי חדלות פירעון לגבי חייב שהוא יחיד, רשאי הממונה להורות לנאמן למסור מידע לוועדת הנושים, לפי בקשתה, אם מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין ולאחר שהביא בחשבון את הפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך, ורשאי הוא לקבוע תנאים והגבלות לעניין העיון במידע והשימוש בו.

הערות:

- מוצע כי בהליכי חדלות פירעון של תאגיד, תהיה ועדת הנושים רשאית לדרוש מהנאמן כל מידע הדרוש לה לצורך תפקידה. בית המשפט רשאי למנוע את מסירת המידע או לקבוע תנאים והגבלות במקרים בו מסירתו עלולה לפגוע בתאגיד (כגון חשיפת סודותיו המסחריים).
- מוצע לקבוע שבהליכי חדלות פירעון של יחיד רשאי הממונה להורות לנאמן למסור מידע לוועדת הנושים, לפי בקשתה, אם מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין ולאחר שהביא בחשבון את הפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך.

לדין: האם הנאמן יכול להתנגד לגילוי מידע כשמדובר בחייב שהוא תאגיד גם בעילה אחרת ולא רק אם המידע לא נחוץ לוועדה, כגון שהוא עלול לפגוע בה, כפי שמופיע בדברי ההסבר?

חלק ו': הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי

כללי:

חלק זה קובע את תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי. הצורך במעורבות הממונה הממלא תפקיד ציבורי-מינהלי בהליך שהוא אזרחי, נובע מהעדר מעורבות מספיקה של הנושים ושל החייב בהליכים. לפי הדין הקיים (פרק ד' לפקודת פשיטת הרגל), תפקידו המרכזי של הכונס הרשמי הוא לשמור על האינטרס הציבורי בהליכי חדלות פירעון, ובכלל זה, להכין חוות דעת ודוחות שונים המשתמשים את הנושים ואת בית המשפט בבואו להחליט כיצד לנהוג; להשתתף כצד בכל הליך המתנהל בבית המשפט לפי הפקודה (סעיף 139(ה) לפקודה); לחקור את התנהגות החייב, להשתתף בחקירה פומבית שלו ולהשתתף בתביעה פלילית במקרה של מעשה מרמה (סעיף 140 לפקודה); לשמש ככונס זמני של נכסי החייב עד למינוי נאמן ולפעול כנאמן אם אין כזה (סעיף 141 לפקודה); לכנס את אסיפת הנושים הראשונה ולשבת בראשה, וכן להביא בפני הנושים הצעה שהציע החייב (סעיף 141).

בהצעת החוק מוצע, נוסף על תפקידיו הפיקוחיים של הממונה, להפקיד בידיו גם את ניהול ההליכים בעניינם של יחידים (למעט יחידים שהיקף חובותיהם נמוך – שעל פי המוצע, עניינם אמור להידון בפני רשמי ההוצאה לפועל). עוד תפקיד אותו מוצע להפקיד בידיו הממונה הוא איסוף המידע הנוגע להליכי חדלות הפירעון לצרכי ניתוח ומחקר, זאת כחלק מתפקידו כאחראי על שמירת האינטרס הציבורי בהליכים אלה.

בנוסף, מוצע להקנות לממונה סמכויות אכיפה לגבי עבירות הקשורות להליכי חדלות פירעון. על פי דברי ההסבר, הענקת סמכויות אכיפה לגבי עבירות הקשורות להליכי חדלות פירעון לגורם האחראי על תחום זה, שהוא בעל מומחיות בתחום, תסייע לאכיפה יעילה יותר כלפי מי שמנסים לנצל לרעה את ההליכים. בדברי ההסבר מודגש כי יש לאכיפה זו חשיבות מיוחדת נוכח ההרחבה של אפשרויות השיקום במסגרת הצעת החוק.

נוכח הרחבת סמכויותיו מוצע לשנות את שמו של הכונס הרשמי ל"ממונה על הליכי חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי".

סעיף 266 המוצע: מינוי הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי

מינוי הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי (א) הממשלה תמנה, לפי הצעת השר, ימנה את הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

(ב) הודעה על מינויו של הממונה תפורסם ברשומות.

הערות:

- מוצע לקבוע כי הממונה ימונה על ידי שר המשפטים וכי הודעה על מינויו תפורסם ברשומות. יוער, כי כיום, קובע סעיף 138(א) לפקודת פשיטת הרגל² שמכות לשר לקבוע, בצו, מספר כונסים רשמיים, ואת המחוזות שייחודו להם. כמו כן, מוענקת בסעיף שמכות לשר למנות משנה וסגן או סגנים לכונס הרשמי ולקבוע את סמכויותיהם.

² מינוי כונסים רשמיים וסגנים

138. (א) השר ימנה, בצו ברשומות, כונסים רשמיים הנראים לו לרכושם של חייבים, שיפעלו לפי הנחיותיו הכלליות של השר והוראותיו, אולם יהיו עם זאת פקידי בתי המשפט שאליהם נספחו.

(ב) השר יקבע את מספר הכונסים הרשמיים ואת המחוזות שייחודו להם.

(ג) השר רשאי להורות בצו שעובד המדינה שצויין בצו ימלא תפקידי הכונס הרשמי בזמן שהמשרה פנויה דרך ארעי או כשכונס נעדר דרך ארעי מחמת מחלה או סיבה אחרת.

(ד) השר רשאי למנות משנה וסגן או סגנים לכונס הרשמי ולקבוע את סמכויותיהם.

לדין:

- נוכח מרכזיותו של התפקיד האם אין מקום לקבוע הליך מינוי הדומה לזה של הממונה על ההגבלים העסקיים (סעיף 41 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988), או הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (סעיף 19 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981), **קרי: המינוי יעשה על-ידי הממשלה, בהתאם להצעת השר הרלוונטי?**
- האם יש צורך לקבוע תנאי כשירות מסוימים באשר לממונה?

סעיף 267 המוצע: הממונה – עובד המדינה

הממונה – עובד 267. הממונה יהיה עובד המדינה, ויחולו עליו הדינים החלים על עובדי המדינה. המדינה

הערות:

- מוצע לקבוע כי הממונה יהיה עובד מדינה ויחולו עליו הדינים החלים על עובדי המדינה.
- בדין הנוכחי, נקבע כי הכונס הרשמי יפעל לפי הנחיותיו הכלליות של השר והוראותיו, אך לצד זאת יהיה "פקיד בית המשפט שאליו סופח" (סעיף 138(א) לפקודת פשיטת הרגל). בהצעה אין התייחסות מסוג זה, משום שהתפיסה היא שהממונה הוא חלק מהרשות המבצעת ולא לרשות השופטת.

סעיף 268 המוצע: תפקידי הממונה

תפקידי הממונה 268. תפקידו של הממונה לפעול לשמירת התקינות, היעילות וההגינות של הליכי חדלות הפירעון ולשמירת האינטרס הציבורי בהליכים אלה ובכלל זה:

- (1) לפקח על התנהלות הנאמנים;
- (2) לנהל את הליכי חדלות הפירעון של יחידים לפי חלק ג';
- (3) לאסוף מידע הנוגע להליכי חדלות פירעון לצורכי ניתוח ומחקר.

בניגוד לדין הקיים – סעיפים 139 עד 142 לפקודת פשיטת הרגל – המונים בפירוט את תפקידיו השונים של הכונס הרשמי,³ בסעיף המוצע, יש התייחסות כללית לתפקידו של הממונה, וסמכויותיו הספציפיות מוזכרות בסעיפים הרלוונטיים לאורך הצעת החוק כולה.

³ מעמדו של כונס רשמי

139. (א) תפקידי כונס רשמי יהיו הן לענין התנהגותו של החייב והן לניהול נכסיו.
(ב) כונס רשמי רשאי להשביע על תצהירים הבאים לאמת תביעות חוב, בקשות והליכים אחרים לפי פקודה זו.
(ג) כל הוראה של פקודה זו המדברת בנאמן בפשיטת רגל, יראוה כמדברת גם בכונס הרשמי הפועל כנאמן, אם אין הוראה אחרת בפקודה זו או משתמעת מתוך ההקשר.
(ד) הנאמן יתן לכונס הרשמי מידע, יתיר לו גישה לפנקסים, ולמסמכים של פושט הרגל, יקל עליו את בדיקתם, ויעזור לו ככל הדרוש למילוי תפקידו לפי פקודה זו.
(ה) הכונס הרשמי יהיה צד לכל הליך שיתנהל בבית המשפט על פי פקודה זו.

תפקידי הכונס לענין התנהגות החייב

140. לענין החייב, על הכונס הרשמי –
(1) לחקור בהתנהגותו של החייב ולתת דין וחשבון לבית המשפט, שבו ייאמר אם יש יסוד להניח שהחייב עשה מעשה שהוא עבירה לפי פקודה זו או משמש יסוד לסירוב בית המשפט ליתן צו הפטר, או להתליית צו הפטר או לקביעת תנאים בו;
(2) ליתן דינים וחשבונות אחרים בדבר התנהגותו של החייב, כפי שיוורה בית המשפט;

סעיף 269 המוצע: סמכויות הנאמן נתונות לממונה

סמכויות הנאמן 269. כל סמכות הנתונה לפי חוק זה לנאמן, תהיה נתונה גם לממונה.
נתונות לממונה

מוצע לקבוע כי כל סמכות המוקנית לפי חוק זה לנאמן תהיה נתונה גם לממונה. זאת, על פי דברי ההסבר, לצורך פיקוח על הליכי חדלות הפירעון והתנהלות הנאמנים ולשם מילוי כלל תפקידיו.

סעיף 270 המוצע: הממונה כצד להליכים

הממונה כצד 270. (א) הממונה יהיה צד לכל הליך המתנהל בבית המשפט במסגרת הליכי חדלות להליכים הפירעון, ורשאי הוא לנקוט עמדה בכל הליך כאמור.
(ב) בית המשפט לא יקיים דיון בהליך לפי חוק זה אלא לאחר שנוכח כי הומצאה הזמנה לממונה.

מוצע לקבוע כי הממונה יהיה צד לכל הליך המתנהל בבית משפט במסגרת הליכי חדלות פירעון. סמכות זו נובעת מאחריות הממונה לשמירת האינטרס הציבורי בהליכים. לצורך כך מוצע לקבוע כי בית המשפט לא יקיים דיון בהליך לפי חוק זה, אלא לאחר שנוכח כי הומצאה הזמנה לממונה.

סעיף 271 המוצע: סמכות לבדוק את נסיבות חדלות הפירעון

סמכות לבדוק את 271. הממונה רשאי לבדוק את הנסיבות שהובילו את החייב לחדלות פירעון ובכלל זה את נסיבות חדלות הפירעון של החייב, ולעניין חייב שהוא תאגיד – גם של מי שהיה נושא משרה או בעל שליטה בו, ולדווח על כך לבית המשפט.

-
- (3) להשתתף בחקירה הפומבית של החייב;
(4) להשתתף ולעזור בתביעה פלילית נגד חייב על מעשה מרמה, כפי שיורה היועץ המשפטי לממשלה.
- תפקידי הכונס הרשמי לעניין נכסי החייב**
141. לענין נכסי החייב, על הכונס הרשמי –
(1) לפעול ככונס זמני של נכסי החייב עד למינוי נאמן, וכמנהל הנכסים אם לא נתמנה לכך מנהל מיוחד;
(2) להרשות את המנהל המיוחד להשיג כסף או לשלם כסף לצרכי הנכסים בכל מקרה שבו נראה צורך לעשות כן לטובת הנושים;
(3) לזמן את אסיפת הנושים הראשונה ולשבת בראשה;
(4) להוציא טופסי-שלוח לשימוש באסיפות נושים;
(5) להביא לפני הנושים כל הצעה שהציע החייב בדבר הדרך לחיסול עסקיו;
(6) לפרסם כל ענין שיש לפרסמו לפי הפקודה;
(7) לפעול כנאמן כל אימת שנתפנתה משרתו של נאמן.
- הכונס הרשמי ככונס זמני או כמנהל**
142. במילוי תפקידיו ככונס זמני או כמנהל –
(1) יברר הכונס הרשמי, במידה שהדבר מעשי, את רצון הנושים בדבר ניהול נכסי החייב, ולשם כך רשאי הוא לזמן אסיפות של אנשים הטוענים שהם נושים;
(2) לא יגרום הכונס הרשמי להוצאות יתרות על הדרוש לשמירת נכסי החייב או לעשייה בנכסים פסידים, אלא אם הורה בית המשפט הוראה אחרת, אולם אם אין החייב יכול להכין בעצמו דו"ח כיאות על מצב עסקיו רשאי הכונס להעסיק בני אדם לעזרה בהכנת הדו"ח על חשבון הנכסים ובכפוף לתנאים שנקבעו.

הערות:

- לעיתים, חדלות הפירעון של החייב נובעת מהתנהלות בעייתית שלו קודם לחדלות הפירעון. בשל החשש שלנושים לא יהיה תמריץ מספק לבחון את התנהלותו של החייב קודם לפתיחת ההליכים, מוצע להקנות לממונה סמכות לבדוק את הנסיבות שהובילו את החייב לחדלות הפירעון ולדווח על כך לבית המשפט.
- כאשר מדובר בחייב שהוא תאגיד, סמכות הבדיקה האמורה נוגעת גם להתנהלות בעלי השליטה ונושאי המשרה בו. סמכות זו מצטרפת להוראת סעיף 291 המוצע המקנה סמכות לבית המשפט להורות לממונה או לנאמן לברר חשדות בדבר ניהול מרמה של תאגיד שניתן לגביו צו לפתיחת הליכים.

סעיף 272 עד 275 המוצעים: הנחיות הממונה; סמכות לדרוש מידע מהנאמן; חקירה בדבר התנהלות נאמן;

ופיקוח על הרישומים ודוחות הנאמן

- הנחיות הממונה 272. הממונה רשאי לתת לנאמנים הנחיות כלליות לעניין ביצוע תפקידיהם והפעלת סמכויותיהם לפי חוק זה.
- סמכות לדרוש מידע 273. הממונה רשאי לדרוש מנאמן למסור לו כל מידע הדרוש לו לשם ביצוע תפקידיו מנאמן ולהורות על אופן מסירת המידע כאמור.
- חקירה בדבר התנהלות נאמן 274. (א) היה לממונה חשש כי נאמן אינו ממלא כראוי את תפקידו, יחקור הממונה בדבר, ידווח על כך לבית המשפט וימליץ לבית המשפט על הדרך שאותה ראוי לנקוט; ובכלל זה על הפחתת שכרו של הנאמן. חייב שהוא יחיד או נושה רשאים לפנות לממונה בבקשה כי יערוך חקירה לפי סעיף זה.
- (ב) לשם חקירת התנהלות נאמן, רשאי הממונה לבקש כי בית המשפט יחקור את הנאמן.
- פיקוח על הרישומים 275. הממונה יפקח על הרישומים שמנהלים הנאמנים והדוחות שהם מגישים, ויבקרם. ודוחות הנאמן

הערות:

- עניינם של סעיפים אלה בסמכויות הפיקוח של הממונה על הנאמנים.
- בסעיף 272 מוצע להקנות לממונה סמכות לתת לנאמנים הנחיות כלליות לעניין ביצוע תפקידיהם והפעלת סמכויותיהם, כדי לאפשר לממונה לכוון את פעילות הנאמנים באופן אחיד ולשמור על השוויון בהליכים.
- בסעיף 273 מוצע להקנות לממונה סמכות לדרוש מהנאמן למסור לו כל מידע הדרוש לו לשם ביצוע תפקידיו. הכוונה הן למידע הנדרש לממונה לצורך פיקוח על עבודת הנאמן עצמו והן לצורך פיקוח על הליכי חדלות הפירעון בכללותם.
- בסעיף 274 מוצע לקבוע כי הממונה יחקור בדבר התנהלותו של הנאמן, אם היה לו חשש כי הנאמן לא ממלא את תפקידו כראוי, וימליץ לבית המשפט על הדרך שאותה ראוי לנקוט, לרבות הפחתת שכרו. עוד מוצע להסמיך את הממונה לבקש מבית המשפט לחקור את הנאמן, אך מובן שאין בכך כדי לחייב את בית המשפט לעשות כן.
- בסעיף 275 מוצע לקבוע כי הנאמן יפקח על הרישומים שמנהלים נאמנים ועל הדוחות שהם מגישים.

לדין:

1. האם יש מקום להוסיף לממונה סמכות לערוך ביקורות תקופתיות?

2. האם יש להוסיף התייחסות מפורשת לכך שהחייב או הנושים יכולים לפנות לממונה בבקשה כי יקיים חקירה באשר להתנהלות הנאמן?

סעיף 276 המוצע: פנייה לבית המשפט למתן הוראות

פנייה לבית המשפט 276. הממונה רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה למתן הוראות בכל עניין הנוגע למילוי למתן הוראות תפקידיו ולהפעלת סמכויותיו לפי חוק זה.

סעיף 277 המוצע: סיוע לממונה בביצוע תפקידו

סיוע לממונה בביצוע 277. (א) נאמן יסייע לממונה ככל הדרוש למילוי תפקידיו וביצוע סמכויותיו תפקידו

(ב) החייב יסייע לממונה וישתף עמו פעולה ככל הדרוש למילוי תפקידיו וביצוע סמכויותיו.

סעיף 278 המוצע: עובדי הממונה ונציגיו

עובדי הממונה 278. (א) הממונה רשאי לבצע את תפקידיו ולהפעיל את סמכויותיו בעצמו או באמצעות ונציגיו עובדי המדינה הכפופים לו.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) רשאי הממונה לבצע תפקיד מתפקידיו או להפעיל סמכות מסמכויותיו גם באמצעות מי שאינו עובד המדינה (בסעיף זה – נציג הממונה) ולשלם את שכרו.

(ג) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), סמכויות הממונה לפי סעיפים 105, 122, 125, 129, 139(א), 143, 156(ה), 169 ו-170(ג) יהיו נתונות רק לעובד הממונה שהשר הסמיכו לכך; השר רשאי לקבוע את תנאי הכשירות לצורך הסמכה כאמור.

(ד) נציג הממונה יפעל לפי הוראות הממונה ובפיקוחו, אך אין בכך או בתשלום שכרו לפי סעיף קטן זה כדי ליצור יחסי עובד ומעביד בין הנציג לבין המדינה.

(ה) הממונה רשאי, לפני מינויו של נציג הממונה או לאחר מכן, לדרוש שהנציג ישעבד נכסים או ייתן ערובה להבטחת מילוי תפקידו וחובותיו, ורשאי הוא בכל עת לדרוש מן הנציג ערובה נוספת או לשחרר ערובה שניתנה, כולה או מקצתה.

(ו) דינם של נציגי הממונה כדין עובדי מדינה לעניין חיקוקים אלה:

(1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979⁴;

(2) חוק העונשין – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

⁴ ס"ה התש"ס, עמ' 2.

- (3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969⁵ ;
- (4) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969⁶ ;
- (5) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959⁷ ;
- (6) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971⁸ ;
- (7) חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963⁹, בשינויים המחויבים.

הערות:

- מוצע לקבוע כי, ככלל, הממונה רשאי לבצע את תפקידיו גם באמצעות עובדי המדינה הכפופים לו. עוד מוצע לקבוע כי הממונה רשאי לבצע את תפקידיו גם באמצעות עובדים שאינם עובדי מדינה (נציגי הממונה), אך אלו יפעלו לפי הוראותיו ובפיקוחו. בדברי ההסבר מובהר כי הסדרת מעמדם של נציגי הממונה בהקשר זה נוגעת למודל העסקתם בלבד. הוראה דומה מופיעה כיום בסעיף 142א לפקודת פשיטת הרגל.
- עם זאת, יחולו על נציגי הממונה הדינים החלים על עובדי המדינה המנויים בסעיף קטן (ו) המוצע, ובכלל זה:
 - **חוק שירות הציבור (מתנות)** – הקובע כי מתנה שהוענקה לעובד ציבור "באשר הוא" עובד ציבור שייכת לאוצר המדינה. עובד המדינה חייב לדווח על קבלתה ואם אין בה קניין לשלם את שוויה לאוצר המדינה. במתנה שיש בה קניין – יכול עובד המדינה לפדותה בתשלום לאוצר המדינה, אם אין בה ערך מיוחד למדינה.
 - **ההוראות הנוגעות לעובדי ציבור בחוק העונשין**, לרבות סעיף 280 (שימוש לרעה בכוח המשרה) וסעיף 284 (מרמה והפרת אמונים).
 - **חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה)** – הקובע, בין היתר, הגבלות על מי שטיפל אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור בעניין מסוים של אדם מסוים, מלייצג אותו אדם לאחר פרישתו; וכן איסור, משך שנה מיום הפרישה מהשירות על מי שנמנה על קטגוריות מסוימות של עובדים, מלייצג אדם לפני עובד בשירות שהיה כפוף לו ערב פרישתו.
 - **חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב]** – ובכלל זה איסור על עובד הציבור מלקחת חלק בתעמולת בחירות.
 - **חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים)** – ובכלל זה איסור על עובד שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג (וכן עובדים נוספים), להיות חבר בגוף בוחר (סעיף 2); איסור על פעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור כאמור בסעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (סעיף 23); איסור על ארגון של הפגנה או תהלוכה בעלות אופי מדיני (סעיף 4).
 - **פקודת הראיות [נוסח חדש]** – הקובע הוראות לעניין תעודת עובד ציבור, מעמדה והדרך לעריכתה.
 - **חוק שירות המדינה (משמעת), בשינויים המחויבים** – הקובע, בין היתר, את עבירות המשמעת של עובדי המדינה חלק מהסמכויות שהחוק המוצע מעניק לממונה הן סמכויות משמעותיות יותר.

⁵ ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.

⁶ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

⁷ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

⁹ ס"ח התשכ"ג, עמ' 50.

- בנוסף, מוצע לקבוע בסעיף סמכויות מסוימות אשר יופעלו רק בידי הממונה או מי שהשר הסמיכו לכך, ולא בידי כל עובדי הממונה. סמכויות אלו כוללות את:

- הסמכות לתת החלטה בדבר מתן צו לפתיחת הליכים לגבי יחיד לפי סעיף 105 המוצע.
- תפקידי הממונה כממונה על ניהול הליכי חדלות הפירעון של יחיד לפי סעיף 122 המוצע.
- הסמכות למנות נאמן לפי סעיף 125 המוצע.
- הסמכות להנחות את הנאמנים בהתאם לסעיף 129 המוצע.
- הסמכות לעניין פניית יחיד שנפגע מפעולת הנאמן לפי סעיף 139(א) המוצע.
- הסמכות להחליט על הסרת הגבלות החלות על חייבים לפי סעיפים 143(א) או 169 המוצעים.
- הסמכות להחליט על שינוי גובה דמי המחיה לפי סעיף 156(ה) המוצע.
- והסמכות להחליט על שינוי גובה התשלומים לפי סעיף 170(ג) המוצע.

לדין:

- מהו בדיוק מעמדם של "נציגי הממונה"? מה הכוונה בדברי ההסבר באמירה שהם אינם עובדי מדינה מבחינה "מודל ההעסקה בלבד"?
- האם יש מקום להוסיף גם את חוק שירות הציבור (הצהרות הון) לרשימת החוקים החלים על נציגי הממונה?