

רע"א 1347/19
בפני הרכב השופטים:
כב' השופטת ענת ברון
פרופ' דוד האן
עו"ד גיורא ארדינסט

גב' דליה כהן
ע"י ב"כ עו"ד נועה זקצר
מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "המערערת")

- נגד -

הממונה על הליכי חדלות פירעון
ע"י ב"כ עו"ד אחינועם הראל
מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "המשיב")

כתב ערעור

המערערת מתכבדת בזאת להגיש כתב ערעור זה, על החלטת בית משפט קמא להותיר על כנה את החלטת המשיב, אשר דחה את בקשת המערערת לקבל צו לפתיחת הליכים (להלן: "צו לפתיחת הליכים" או "הצו"), לפי סעיף 104(א) לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "החוק" או "החוק החדש"). המערערת תטען, כי יש לבטל את החלטת המשיב בעניינה, ולהעניק לה צו לפתיחת הליכים, מתוקף העובדה כי החלטת המשיב נעדרת סמכות, נגועה בשיקולים זרים וניתנה בסתירה מוחלטת לתכליות החוק החדש. המערערת גם סבורה, כי שגו בתי המשפט קמא, משלא מצאו פגם בהחלטת המשיב, כאשר בחר בית המשפט המחוזי שלא לסטות מהחלטת בית משפט השלום. בהמשך לבקשת רשות ערעור שהוגשה בידי המערערת, בית המשפט הנכבד ניאות ליתן בענייננו רשות ערעור, משראה כי מדובר במקרה חריג המצדיק דיון בגלגול רביעי. מטעמים אלה ונוספים, כפי שיפורט להלן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את הערעור שלפניו, על כל חלקיו.

פתח דבר

1. הליכי חדלות פירעון נועדו בבסיסם לקבוע איזון בין זכותו של החייב לזכותו של הנושה.¹ עם השנים, הלכה והתעצמה ההכרה בזכות החייב לפתוח "דף חדש".² זכות זו, לניהול הליכי חדלות פירעון אשר בסופם יינתן הפטר לחייב, הוכרה בפסיקה כזכות המבטאת באופן יסודי את הזכות לכבוד,³ ואשר התרחבה גם למצבים בהם לא קיימת תועלת בניהולם של הליכי גבייה. בעבר, התמצו הליכי חדלות הפירעון בתועלת הכספית הניתנת לנושים. אולם, מעבר תפיסתי של דיני חדלות פירעון, הכיר בזכותם הבסיסית של החייבים לצאת ממעגל החובות אליו נקלעו ולנהל הליכי חדלות פירעון, גם כאשר אין תועלת כלכלית רבה בצדם לנושים.⁴
2. גישה זו קיבלה ביטוי מיוחד בחיקוקו של החוק החדש.⁵ חוק זה, המציע קודיפיקציה בנושא חדלות הפירעון בישראל, מציב במרכז את שיקומו הכלכלי של היחיד – כך, למשל, הדבר בא לידי ביטוי בשם שהעניק המחוקק לחוק וכמובן גם בהוראותיו.⁶ מטרתו המוצהרת של החוק היא לקדם, לפשט ולייעל את הליכי חדלות הפירעון.⁷
3. לעומת זאת, בעבר קבעו בתי המשפט והמחוקק כי תום לבו של החייב מהווה סף כניסה להליכי חדלות פירעון. באופן זה, בהוראות סעיף 18ה(2) לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 (להלן: "הפקודה") וכן בפסקי דין מגוונים, ניתן לתום לבו של החייב מעמד בכורה, בכל הנוגע לבחינת רלוונטיות קיום ההליך בעניינו. לגישת בתי המשפט, תום לבו של החייב, בהליכי פשיטת הרגל, רלוונטי לשני שלבים עיקריים – תום לבו של החייב בעת יצירת החובות ובמסגרת הליך פשיטת הרגל. יפים לעניין זה, דברי כבוד בית המשפט בפרשת בלום:⁸

"עקרון תום הלב אינו 'נעצר' במועד ההכרזה על החייב כפושט רגל

והוא ממשיך 'לרחף' מעל ראשו של החייב לאורך כל הליך פשיטת

הרגל, עד לסיום ההליך בהסדר או הפטר".

4. למרות האמור, בהוראות החוק החדש, בשונה מהפקודה, תום לבו של החייב אינו מהווה תנאי כניסה להליכי חדלות פירעון.⁹ זאת, לאור שינוי תפיסתי, לפיו אירוע חדלות פירעון אינו מהווה עולה אזרחית או

¹ דוד האן **דיני חדלות פירעון** 12 (2009).

² נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" **המשפט** כה (2018); "דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל" 17 (חוות דעת של פרופ' רון חריס ואח', 8.11.2015) (להלן: "דו"ח ועדת חריס").

³ בג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי**, פ"ד סה(1) 829, 782 (2012); רע"א 1814/12 **סאלח נ' בנק הפועלים בע"מ – סניף זכרון יעקב** (פורסם בנבו, 25.3.2012).

⁴ ע"א 6416/01 **בנבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי**, פ"ד נז(4) 205, 197 (2003); דוד האן "מקדמים רפורמה בפשיטת רגל" **עורך הדין** 21, 60 (2013); דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 1027, 604 (להלן: "דברי הסבר להצעת החוק"); "דו"ח ועדת חריס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 18.

⁵ חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.

⁶ ס' 1 לחוק; דברי הסבר להצעת חוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 604.

⁷ שם.

⁸ ע"א 307/12 **בלום נ' כונס הנכסים הרשמי**, עמ' 13 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 14.8.2012).

⁹ זאת, בשונה מחוסר תום לב שנוצר בשלב ניהול ההליך. ראו לעניין זה את סעיף 163 לחוק החדש.

עבירה פלילית, אלא "תאונה כלכלית". על כן, אין לדחות בקשה של חייב מטעמי אשמה, כפי שעשה המשיב בעניינה של המערערת.¹⁰ כך, לטענת המערערת, שגה המשיב ושגו בתי המשפט קמא, משדחו את בקשתה לפתיחת הליכים, מכוח סעיף 104(א) לחוק החדש – ראויים לציון בהקשר זה, דברי ההסבר להצעת החוק:

"ההבדל המרכזי בין הדין הקיים לבין הדין המוצע הוא הבניית ההליך,

כך שכל חלקיו נועדו להוביל למטרה ברורה – הצו לשיקום כלכלי".¹¹

5. יודגש, החוק החדש מעניק למשיב סמכות לדון בבקשה של יחיד לפתיחת הליכים, כסמכות מינהלית.¹² המשיב הוא עובד מדינה, בגוף ציבורי, ובהתאם חלים עליו כללי המשפט המינהלי.¹³ סעיף 268 לחוק, מגדיר את התפקידים והסמכויות של המשיב, ביניהם, ניהול הליכי חדלות הפירעון, לרבות סמכות ליתן צו לפתיחת הליכים. לטענת המערערת, שיקול דעתו של המשיב הוא **שיקול דעת צר**, בשים לב לתנאים המפורטים בסעיף 104(א) לחוק, כך שסמכות המשיב לדחות את בקשת המערערת, מכוח סעיף 105 לחוק, מתבססת על תנאים אלה בלבד.

6. המערערת תטען, כבר עתה, כי נפלו פגמים מהותיים בהחלטת המשיב. לשון החוק והנסיבות, כפי שייבחנו בהמשך, מלמדות בבירור כי מתן צו לפתיחת הליכים הוא סמכות **חובה**, שאין נתון בצדה שיקול דעת. זאת, מקום בו המערערת עומדת בתנאים המנויים בחוק,¹⁴ ועל כן צריכה להיות פתוחה בפניה הכניסה מבעד לשעריו של הליך השיקום הכלכלי; זאת, כאמור, משום שהחוק אינו מקנה למשיב סמכות לקבל החלטה בדבר מתן הצו, באופן מעין שיפוטי. אם הרשות אינה יכולה להצביע על חוק, ממנו נובעת סמכות לעשות מעשה מינהלי – מתבקשת המסקנה כי המעשה אינו בתחום הסמכות ומשכך הוא בלתי חוקי.¹⁵ בהתאם, על המשיב להפעיל את סמכותו תוך הפעלת שיקול דעת, שבענייננו, לטענת המערערת, נפל בהליך פגם חמור, באופן הפוגע גם בעקרון חוקיות המינהל. מתיחה של גבולות הסמכות מעבר למידה סבירה עלולה לטשטש את הגבולות באופן שיסכן את העיקרון של חוקיות המינהל.¹⁶

7. המערערת תטען, שכל אחד מן הנימוקים שניתנו במעמד דחיית הבקשה שהגישה הוא שגוי מיסודו. כך, שגו גם הערכאות הקודמות, כאשר אישרו את החלטת המשיב, עת דחו את השגותיה של המערערת. עוד תעמוד המערערת, על כך שנימוקי המשיב בדחיית בקשתה לצו פתיחת הליכים, הם מפלים בין יחידים שונים העומדים בתנאי החוק החדש, בנסיבות דומות, ובכך הם מהווים נימוקים שרירותיים (ופסולים). מן המקובץ, עולה כי דחיית בקשת המערערת היא אינה סבירה, ופוגעת במערערת באופן בלתי מידתי,

בנסיבות העניין.

¹⁰ ס' 11(1) לחוק החדש; דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 594.

¹¹ שם, בעמ' 658.

¹² שם, בעמ' 596.

¹³ ס' 267 לחוק החדש.

¹⁴ ס' 104(א) לחוק החדש.

¹⁵ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א 49 (1996).

¹⁶ שם, בעמ' 96.

8. נוסף על האמור, תטען המערערת, כי לשימוש בעיקרון תום הלב, ובוודאי להרחבתו כפי שנהג המשיב, יש מחירים לא מבוטלים, כגון פגיעה בוודאות ובסופיות ההליכים, כיוון שאינו מספק ליחידים מידע מלא ומראש, אשר לחובה המוטלת עליהם במקרה הקונקרטי. עוד תטען המערערת, כי החלטת המשיב אינה מתיישבת עם תכלית הליכי חדלות הפירעון, בייחוד, לאור הוראות החוק החדש, ששם דגש על ממד השיקום, כחלק מאינטרס ציבורי שמטרתו לפתוח דף חדש ולהחזיר יחידים למעגל התעסוקה. הדרך ההפוכה, בה צעד המשיב, תביא לפגיעה באינטרס הציבורי ולהאטה כלכלית של המשק.¹⁷ מכלל האמור, מתבקש כבוד בית המשפט לקבל את הערעור וליתן צו המורה למשיב להתיר למערערת להיכנס בדלת הכניסה של הליכי חדלות הפירעון.

העובדות הצריכות לעניין

9. המערערת קיבלה צו הפטר מחובותיה במעמד הליך פשיטת רגל שנסתיים לפני כשלוש שנים. ביום 1.10.2018, הגישה המערערת למשיב בקשה לפתיחת הליכים לחדלות פירעון, בה פירטה שאין ביכולתה לעמוד בתשלום חובותיה, אשר עולים על סך 150,000 ש"ח.
10. בהמשך לכך, המשיב דחה את בקשת המערערת, תוך שסירב ליתן צו לפתיחת הליכים. כנימוק לדחיית הבקשה, פירט המשיב כי פניית המערערת להליכי חדלות פירעון מהווה ניצול לרעה של ההליך, וזאת משלושה טעמים: ראשית, מדובר בבקשה חוזרת, להיכנס להליכי חדלות פירעון, שמוגשת על ידה בחמש השנים האחרונות; שנית, המערערת נמצאת במצב של "חדלות פירעון" מזה כחודשיים בלבד; ושלישית, לטענת המשיב, המערערת לא ממצה את כושר השתכרותה במשק.
11. לאור החלטתו זו של המשיב, המערערת הגישה ערעור לבית משפט השלום, מכוח סעיף 350(א) לחוק. בית משפט השלום דחה את הערעור, תוך שנימק כי לדעתו החלטת המשיב תואמת את תכלית הליכי חדלות הפירעון, בהתחשב באינטרס הציבורי ובמטרתו של ההליך לשמש כמוצא אחרון להתמודדות עם חובות. המערערת השיגה גם על החלטת בית משפט השלום, עת פנתה לבית המשפט המחוזי. זה האחרון קבע, שלא נפל פגם בהחלטת המשיב, אשר ניתנה תחת סמכותו המינהלית ובהתאם לא מצא מקום להתערב בהחלטתו של בית משפט השלום. על החלטת בית המשפט המחוזי, הגישה המערערת בקשת רשות ערעור לבית משפט נכבד זה. כבוד בית המשפט, כאמור, החליט ליתן רשות ערעור כיוון שמצא כי מדובר במקרה חריג המצדיק דיון בגלגול רביעי.¹⁸

Igor Livishits, James MacGee & Michele Tertilt, *Consumer Bankruptcy: A Fresh Start*, 97 AM. ECON. REV. 402, ¹⁷ 412 (2007)

¹⁸ ראו לעניין זה רע"א 9885/06 שלטי הגליל מ.ז. (1996) בע"מ נ' בנק לאומי לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 18.3.2017).

תכלית החוק החדש

12. מחקרים חדשים מוכיחים כי מתקיים קשר בין היקפי האשראי לבין כשל ביכולת פירעון וכניסה למצב של חדלות פירעון.¹⁹ ביטוי לכך, ניתן לראות בעלייה המתמדת במספר המבקשים לפתוח בהליכי חדלות פירעון (העתק דו"ח פעילות לשנת 2017 של כונס הנכסים הרשמי מצורף לערעור **כנספח ע/1**).²⁰
13. חקיקת החוק החדש מהווה שיקוף ותוצר של אימוץ שינוי תפיסתי, על ידי המחוקק, והתווית דרך חדשה עבור החייבים בהליכים אלו. התפיסה המשפטית המגולמת בשינוי האמור, היא שיש לראות בהליך חדלות הפירעון כהליך שהוא תוצאה של "רע הכרחי", הנובע מן המציאות העכשווית, להבדיל מכלי עונשי.²¹
14. תכלית החוק החדש נלמדת למקרא סעיף 1 לחוק, הקובע כי מטרתו היא להביא, ככל האפשר, לשיקומו הכלכלי של החייב (סעיף 1(1) לחוק) וכן לקדם את שילובו מחדש של החייב במרקם החיים הכלכליים (סעיף 1(3) לחוק). כפי שעולה מפרוטוקול ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט, בכל הנוגע לדיונים על אודות הצעת החוק החדש, לא בכדי הוצבה מטרת השיקום הכלכלי של החייבים כמטרה ראשונה בסדר המטרות. מיקומה נועד להבטיח, כי השיקום הוא המוטו העיקרי, לאורו ייושם החוק, ורק לאחריו ניצבת מטרה נוספת – השאת שיעור החזר החובות כלפי הנושים. מדובר בשינוי מן הפרדיגמה הקיימת בפקודה, אשר הציבה את השאת שיעורי החוב במקום הראשון.²² אם כן, החוק החדש נועד להשפיע על זכויות יחידים נטולי אמצעים ועל יכולתם לשקם את חייהם ואת חיי התלויים בהם, וכך לצאת ממעגל ארוך בשנים של עוני ומצוקה (העתק פרוטוקול ישיבה מספר 205 של ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 14.6.2016, בנוגע להצעת חוק חדלות פירעון, מצורף לערעור זה **כנספח ע/2**).²³ רוח זו מתבטאת גם במילים המפורשות שנכתבו בדברי ההסבר להצעת החוק:

"דיני חדלות הפירעון התבססו בעבר על ההנחה שאי-תשלום החוב מבטא פגם מוסרי בהתנהלות החייב. הנחה זו אינה יכולה לעמוד בעידן המודרני שבו השימוש באשראי צרכני מהווה חלק נכבד מהשימוש באשראי במשק ונתפס כלגיטימי [...] לכן, יש לראות את הכישלון ביכולת פירעון האשראי וחדלות פירעון כתאונה כלכלית ולא כפגם מוסרי ולהתאים את הדינים החלים על חדל הפירעון

לתפיסה זו.²⁴

¹⁹ בנק ישראל המקורות והשימושים – השלכות מקרו-כלכליות של גידול האשראי הצרכני 15 (2015).
²⁰ לנתונים על אודות העלייה בבקשות לצו כינוס בשנים האחרונות ראו האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה **סיכום פעילות** (2017); נטע נדיב, לעיל ה"ש 2.
²¹ עומר קמחי "דרישת תום הלב בהליך פשיטת רגל לבקשת חייב" **משפטים** מו 845, 854 (2017).
²² פרוטוקול ישיבה מס' 205 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 4 (14.6.2016).
²³ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 595.
²⁴ שם, בעמ' 594.

15. לטענת המערערת, החלטת המשיב עומדת בסתירה מהותית לתפיסה החדשה שהתווה המחוקק בחיקוק החוק החדש. המשיב סומך את החלטתו, בין היתר, על בקשתה החוזרת של המערערת להיכנס להליכי חדלות פירעון. יש בכך רמיזה של המשיב, כלפי "אשמתה" של המערערת על מצבה, שלא בדרך של "תאונה כלכלית" – גישה זו, כאמור, מנוגדת לתכלית החוק החדש ומרוקנת אותו מתוכן.
16. גם אם תתקבל הטענה, כי המערערת פעלה תוך הזנחה של ניהול ענייניה הכלכליים, על אף שהמערערת מתנגדת מכל וכל לקביעה זו, הלכה למעשה, על פי הוראות החוק החדש, אין למשיב סמכות לדחות את בקשת המערערת מטעם זה בלבד. עוד תוסיף ותטען המערערת, כי דחיית בקשתה מנימוק זה, פועלת בניגוד לתכלית החוק החדש, לפתוח את שעריו בפני אוכלוסיית חדלי הפירעון ולהקל על הפרוצדורה הנלווית להליכי חדלות הפירעון. אחת המגמות הבאות לידי ביטוי בחוק החדש, היא ייעול הליכי חדלות הפירעון מבחינה פרוצדורלית. בתוך כך, מבקש החוק להבנות מדיניות מערכתית, שאינה נתונה עוד ליד המקרה, ותכליתה להגביר את וודאות המשתתפים ויציבות הדין, לקצר הליכים ולהפחית את הנטל הבירוקרטי.²⁵
17. עוד מבקשת המערערת להדגיש, כי אין בנסיבותיה האישיות משום נסיבות חריגות, כפי שיפורט בהרחבה להלן בכתב ערעור זה, וכפי שעולה ממחקר של רשות האכיפה והגבייה בנושא פרופיל פושטי הרגל שקיבלו הפטר וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל (העתק המחקר מצורף לערעור זה כנספח ע/3).
- חמור מכך, עילות מעין אלו נושאות אופי הרתעתי ומצנן, המנוגד לתכלית השיקומית של החוק, הנובעת מהמצוקה הכלכלית-חברתית המאפיינת את חייהם של רבים מהחייבים. עילות אלו חותרות תחת כוונת המחוקק, ואם תינתן גושפנקא לדחיית בקשת המערערת, על בסיסן – תהא זו בלימה גסה של הרפורמה בתחום רגיש זה.

פגמים במישור המינהלי

18. המערערת תטען, כי בהחלטת המשיב נפלו פגמים כבדי משקל במישור המינהלי, המצדיקים את ביטולה. לשון סעיף 104(א) לחוק החדש ותכליותיו, כפי שיוצגו בהמשך, מלמדות כי משעה שהמבקש (המערערת בעניין זה) עומד בתנאים אלה, המשיב מחויב להעניק צו לפתיחת הליכים. זאת, כאשר מדובר בסמכות חובה של המשיב, אשר מובילה לכלל מסקנה, כי הוא אינו רשאי להפעיל את שיקול דעתו. יפים לעניינינו דבריו של יצחק זמיר:²⁶

²⁵ ש.ם.

²⁶ יצחק זמיר "שיקול הצדק בהחלטות מינהליות" משפט וממשל ז' תשס"ה 623, 636.

”במקרה כזה, ובמקרים אחרים של סמכות־חובה, יש לומר כי המחוקק עצמו נתן דעתו לכל השיקולים הנוגעים לעניין, ובכלל זה שיקול הצדק, שקלל אותם, ועל יסוד האיזון ביניהם קבע את הדרך אשר בה הרשות המנהלית חייבת ללכת. לשון אחר, בסמכות־חובה שיקול הצדק כבר הובא בחשבון על ידי המחוקק, והרשות המנהלית אינה רשאית להביא אותו בחשבון פעם נוספת, באופן שיערער את האיזון שנערך על ידי המחוקק”.

19. רשות מינהלית אינה רשאית לסמוך על שיקול הצדק כדי לפעול בחוסר סמכות שלא במסגרת החוק או בניגוד לו.²⁷ כפי שיוכח להלן, המערערת עומדת בתנאים לקבלת צו לפתיחת הליכים, ועל כן המשיב חרג מסמכותו בעת שדחה את בקשתה, ובהתאם יש לבטל אותה. לבסוף, תוכיח המערערת שכל אחד מן הנימוקים שניתנו לדחיית הבקשה הם שגויים מיסודם, שרירותיים ונוגעים בשיקולים זרים.

הסמכות המינהלית

20. סעיף 105(א) לחוק החדש קובע, כי אם מצא המשיב שמתקיימים התנאים המנויים בסעיף 104(א) לחוק – היחיד נמצא בחדלות פירעון או שהצו יסייע כדי למנוע את חדלות פירעונו, וסך חובותיו עולה על 150,000 ש”ח – ייתן הממונה צו לפתיחת הליכים, בתוך 30 ימים ממועד הגשת בקשת היחיד. על סמכות זו של הממונה, חלים כללי המשפט המינהלי, מכוח סעיף 267 לחוק החדש.

21. **לשיטת המערערת, יש לפרש סמכות זו של המשיב כסמכות חובה.** באופן זה, לשון החוק מנוסחת בלשון ציווי – דוגמת ”ייתן” – ומצביעה על כך שסעיף 105(א) לחוק החדש מטיל על הממונה סמכות חובה זו:

”מצא הממונה כי מתקיימים התנאים המנויים בסעיף 104(א), ייתן, בתוך 30

ימים ממועד הגשת בקשת היחיד, צו לפתיחת הליכים.”

כפועל יוצא, המשמעות היא כי בהתקיים התנאים המנויים בסעיף 105(א) לחוק החדש, והם בלבד – על המשיב לתת צו לפתיחת הליכים, כמבוקש. לטענת המערערת, בהינתן סמכות חובה זו, לא נתון למשיב כל שיקול דעת, אם ליתן את הצו, ובהינתן שהמחוקק מצא לנכון להוסיף תנאים ברורים להפעלת סמכותו בחוק – הולך ומצטמצם היקף שיקול הדעת של המשיב.²⁸

22. עיון בסעיף 105(א) לחוק – סעיף המסמיך את פעולות המשיב – מעלה שסמכות המשיב, לעניין מתן הצו היא סמכות **טכנית**, המבוססת על אוסף נתונים שנמסרו בידי המערערת, עם בקשתה להיכנס בשערי ההליך. זאת, בשונה מסמכותו של נאמן בהליך מכוח סעיף 130(א) לחוק, המבוססת על חקירות ובדיקות,

²⁷ בג”ץ 3511/02 עמותת ”הפורום לזו קיום בנגב” נ’ משרד התשתיות, פ”ד נז(2) 102.
²⁸ זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה”ש 15, בעמ’ 221.

וכלשון הסעיף: **"במסגרת תפקידו, הנאמן: 'יבדוק', 'יכריע' [...]"**. בנסיבות אלה, כל שרשאי המשיב לבחון, על מנת לקבל החלטה בדבר פתיחת הליכים, הוא האם המידע שברשותו מעיד על מצב של חדלות פירעון.²⁹ כך, לטענת המערער, המחוקק ביקש להוביל את המשיב בדרך שתצמצם את שיקול דעתו בעניין זה. עוד יצוין, כי חיזוק להיות סמכות זו טכנית במהותה, ניתן לראות בדברי ההסבר להצעת החוק:

"התנאים למתן צו לפתיחת הליכים הם ברובם טכניים וניתנים לביורור בקלות יחסית. זאת, בעיקר לאור העובדה שדרישת תום הלב שנכללה בפקודת פשיטת הרגל איננה עוד תנאי למתן צו לפתיחת הליכים ליחיד."³⁰

23. סמכותה של רשות מינהלית לפעול, מתייחסת רק לאותה סמכות שהוענקה לה על פי חוק.³¹ כלל זה מהווה "עקרון חוקיות המינהל", שנועד להבטיח את שלטון החוק, וטומן בחובו הן את האיסור בדבר פעולה

בחוסר סמכות והן את האיסור בדבר פעולה תוך חריגה מסמכות שהוענקה לגורם המינהלי.³²

24. מלשון הסעיף עולה, כי ענייננו בסמכות חובה, כזו שאין להפעיל במסגרתה שיקול דעת.³³ ככל שמצא המשיב, כי בקשתה של המערער מעלה סוגיות מהותיות, היה עליו לפעול במסגרת הוראות החוק, ולכל היותר, לפנות לבית המשפט בבקשה להעביר את ניהול הליכי חדלות הפירעון, לשם קיום דיון מהותי בבקשה לפתיחת הליכים, בהתאם לקבוע בהוראות סעיף 181 לחוק החדש.

25. לטענת המערער, ככל שתתקבל גישת המשיב, ייפתח פתח רחב ובלתי מידתי לדחיית בקשות נוספות לפתיחת הליכים, ביחס לאוכלוסיית חייבים רחבה, שהתנהלותה הכלכלית נובעת מחסמי נגישות או מעמדה כלכלית-חברתית מוחלשת. ככל שתתקבל גישת המשיב, לפיה עסקינן בסמכות רשות, במסגרתה יש להפעיל שיקול דעת מינהלי, גם לעניין זה חרג המשיב מסמכותו, כאשר לא הפעיל את שיקול דעתו כהלכה, תוך שקילת שיקולים רלוונטיים. בין היתר, המשיב לא עמד על חובתו להפעיל את שיקול דעתו בנסיבות חריגות.³⁴

26. **לטענת המערער, חרג המשיב מסמכותו.** זאת, נוכח התוויית המחוקק את גדר סמכותו של המשיב, לעניין מתן הצו, באופן ברור ומפורט. זאת, בייחוד, לאור העובדה כי דרישת תום הלב, אליה מפנה המשיב בתשובתו, אינה מהווה תנאי למתן צו לפתיחת הליכים ליחיד, על אף שדרישה זו הופיעה בהוראות הפקודה.

²⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 278 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 36 (8.11.2016).

³⁰ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 662.

³¹ זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 73.

³² דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** א 98 (2010).

³³ בג"ץ 939/05 **ברבי נ' שר התמ"ת** (פורסם בנבו, 18.6.2007).

³⁴ בג"ץ 935/89 **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מד(2) 485, 511 (1990).

27. ההכרעה אשר להיקף השתרעותה של הסמכות המינהלית, כאמור, מחייבת לקיים דיון פרשני על אודות התכלית החקיקתית.³⁵ תכליתו העיקרית של החוק היא שיקום החייב. קרי, לסייע לחייבים לצאת מהמצב אליו נקלעו. על כן, יש לפרש את ההסדר החקיקתי ככזה, שאינו מכשיל יחידים מלהיכנס תחת כנפי החוק החדש. נוסף על כך, ישנה חשיבות מכרעת לתיחום ברור של סמכות המשיב, דווקא עם כניסתו לתוקף של החוק החדש, בו הועברה לסמכות המשיב האחריות לניהול חלקים מינהליים של הליכי חדלות הפירעון. אם בית המשפט הנכבד לא יציב את הגבולות הברורים של סמכות זו, המשיב עשוי לחרוג מסמכותו, מעבר לניהולם השוטף של ההליכים, וכך יהפוך אחראי גם על הכרעות שהן שיפוטיות בעיקרן, על אף שהללו אמורות להיות בסמכות בית משפט השלום.³⁶

28. על אחת כמה וכמה, נדרשת הקפדה יתרה על איתור מקור סמכות ברור, כאשר פעולה של רשות מינהלית פוגעת בזכויות אדם.³⁷ באופן זה, למשיב ניתנה סמכות כבדת משקל, במסגרתה הוא מוסמך לקבוע מי ראוי להיכנס בשעריו של הליך חדלות הפירעון. יש בה כדי להעניק או לשלול מאדם את האפשרות לפתוח "דף חדש" בחייו הכלכליים, וכך גם לממש את הזכות לקיום אנושי בכבוד (זכות שנמצאת בבסיסה של הזכות החוקתית לכבוד האדם, הנגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו).³⁸ כאמור, הוראות החוק מצמצמות את סמכות המשיב, להחלטה על פי תנאים פורמליים בלבד, משום שנועדה להבטיח הגנה על זכויות האדם של היחידים הבאים לפתחו.

29. כאשר רשות מינהלית מבקשת לפגוע בזכויות יסוד, היא נדרשת למקור הסמכה חוקי ברור ומפורש.³⁹ לטענת המערערות, החוק מעניק סמכות חובה, באופן מפורש, לפעולת המשיב ואין בנמצא כל ביסוס לדחיית בקשת המערערות, בוודאי לאור הנימוקים שמסר המשיב. על כן, אין בידי המשיב להצביע על חוק ממנו נובע כי פעולתו כוללת גם סמכות שיפוטית כלפי המערערות, קל וחומר, כאשר מדובר בסמכות שעלולה לפגוע בזכות לכבוד. לאור זאת, אין אלא לקבוע שפעולת המשיב אינה בתחום סמכותו ולכן בלתי חוקית.⁴⁰

סבירות ההחלטה המינהלית

30. במעמד בחינת סבירות החלטת המשיב, יש לבחון האם הוא שקל את כלל השיקולים הרלוונטיים והאם הכניס בגדר שיקוליו גם שיקולים שלא מן העניין. יודגש, כל החלטה מינהלית כפופה לבחינת סבירותה,

³⁵ בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, דינים עליון פ 483 (2006).

³⁶ סי' 353 לחוק החדש.

³⁷ בג"ץ 6665/12 אי. סיג בע"מ נ' משרד הבריאות, פס' 24 לפסק-דינו של כב' השופט מזוז (פורסם בנבו, 2.12.2014).

³⁸ פרשת חסון, לעיל הי"ש 3, בעמ' 829; פרשת סאלח, לעיל הי"ש 3.

³⁹ סי' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי, לעיל הי"ש 32, בעמ' 121; בג"ץ 6824/07 ד"ר מנאע נ' רשות המיסים, עמ' 499 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 20.12.2010).

⁴⁰ זמיר הסמכות המינהלית, לעיל הי"ש 15, בעמ' 221.

זאת, על מנת למצוא איזון ראוי בין אינטרס היחיד לשמירה על זכויותיו לבין אינטרס הרשות למלא את מטרותיה.⁴¹

31. איזון אינטרסים זה ייבחן לפי "מבחן דו שלבי" – בשלב הראשון, ניתוח החוק ולשונו – כפי שנעשה בפרק הקודם, ובשלב השני, בחינת תכלית החקיקה על רקע השיטה המשפטית בכללותה.⁴² בחינת תכלית החקיקה הכללית, להליך חדלות הפירעון ישנן שתי מטרות מרכזיות: האחת, לאפשר לחייב לפתוח "דף חדש" בחייו ולהשתקם כלכלית; השנייה, להבטיח פירעון שוויוני והוגן בין הנושים לבין עצמם.⁴³

32. בהתאם לכך, החלטת המשיב לדחות או לאשר בקשה לפתיחת הליכים, צריכה להתקבל על פי כללי שיקול הדעת המינהלי. על כן, חייב המשיב לקבל את החלטתו, תוך שקילת כלל הגורמים הרלוונטיים, וגורמים אלה בלבד. זאת, תוך שהוא פועל בהגינות, בסבירות ובלא שרירות.⁴⁴ יודגש, כי בחינת הסבירות נמדדת באופן **אובייקטיבי** – השאלה היא אינה מה עשתה הרשות במקרה זה, בהתחשב באופיו ובדעותיו של המשיב, אלא מה הייתה רשות סבירה צריכה לעשות במקרה דנן.⁴⁵ המשיב יצר תנאים יש מאין ובכך, פעל תוך עיוות החוק, עד כי אין בהחלטתו כדי לקדם את המטרות אשר לקידומן נועדה הסמכות שהוקנתה. בנסיבות אלה, שקלול האינטרסים השונים מוביל לתוצאה מעוותת, אשר חורגת ממתחם הסבירות.⁴⁶

33. לטענת המערער, שיקולי צדק במתן רשות להיכנס להליכי חדלות פירעון, הובאו בחשבון על ידי המחוקק. המשיב מצדו, אינו **רשאי להכניס שיקול זה בעצמו**, באופן שיערער את האיזון שהתווה המחוקק.⁴⁷ לפיכך, אין אלא לקבוע, כי החלטת המשיב חורגת מסמכות, היא אינה סבירה ודינה להיפסל.⁴⁸ בהמשך לכך, המערער מבקשת להיכנס לעובי הקורה ולשמוט את ההיגיון, שלטענת המשיב, עומד מאחורי דחיית הבקשה שהגישה.

נימוקי המשיב במסגרת ניהול ההליכים הקודמים

34. המשיב דחה את בקשת המערער לפתיחת הליכי חדלות פירעון, ונימק דחייה זו בשלושה טעמים: הזדקקות חוזרת להליכי חדלות פירעון; הבקשה הוגשה בשלב מוקדם ביחס ליצירת החובות; והמערער אינה ממצה את כושר השתכרותה. בפרק זה, תבקש המערער לעמוד על שלושת הנימוקים שהובאו. כך, להשקפת המערער, לא רק שהמשיב פעל בחוסר סמכות, והפעיל שיקול דעתו מקום שהמחוקק לא התיר לו לעשות כן (ובאופן החורג מן התנאים המנויים בחוק), אלא שהמשיב סטה גם מעקרון חוקיות המינהל

⁴¹ בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד (1) 421, 432 (1980).

⁴² בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 328 (1998).

⁴³ האן "מקדמים רפורמה בפשיטת רגלי", לעיל ה"ש 4, בעמ' 60; ס' 1 לחוק החדש.

⁴⁴ פרשת גנור, לעיל ה"ש 34.

⁴⁵ פרשת דפי זהב, לעיל ה"ש 41, בעמ' 439.

⁴⁶ פרשת גנור, לעיל ה"ש 34, בעמ' 514; רענן-הר-זהב המשפט המינהלי הישראלי 476 (1996).

⁴⁷ יצחק זמיר "שיקול הצדק בהחלטות מינהליות", לעיל ה"ש 26, 636.

⁴⁸ בג"ץ 355/79 קטלון נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294 (1980).

ומצא לנכון לשקול שיקולים בלתי רלוונטיים, שיש בהם להוביל לפגיעה משמעותית, בלתי סבירה ושאינה מידתית בזכויות המערערות.⁴⁹

35. המשיב סמך את החלטתו, בין השאר, על כך שמדובר **בבקשה שנייה של המערערות בתוך חמש השנים האחרונות**. אמנם, בסעיף 90(א) להוראות הפקודה, קבע המחוקק תנאי כי ניתן להגיש בקשה נוספת לפשיטת רגל, רק כעבור חמש שנים מיום מתן צו ההפטר.⁵⁰ אולם, המחוקק בחר באופן מפורש, עם חקיקת החוק החדש, לבטל הוראה זו.⁵¹

36. למעלה מן הצורך, מבקשת המערערות לעמוד גם על הטעם מדוע צדק המחוקק כאשר ביטל את הוראות הפקודה ומדוע אין לשקול שיקול זה, במסגרת בחינת שיקול הדעת המינהלי, מקום שהוא הותר. עקרון זה מקבל משנה תוקף, כאשר מדובר בסמכות שעניינה קשורה בהגנה על זכויות אדם, ובהתאם לאמור, סמכות המשיב אשר מאפשרת לו לפגוע בזכות המערערות לקיום בכבוד, היא סמכות שתפורש באופן הקרוב ביותר ללשון הסעיף.⁵²

37. עוד יצוין, כי המחוקק עצמו הכיר בהישנותם של מקרי חדלות הפירעון בקרב אותם החייבים. משכך, קבע בחוק החדש את מוסד השיקום, ויפים לעניין זה, דברים שהובאו בדברי הסבר להצעת החוק:

"החוק המוצע מבקש להציב את שיקומו הכלכלי של היחיד, חייב שהוא אישיות משפטית טבעית, כערך מרכזי בהליכי חדלות הפירעון של יחידים. הוא אף מבקש לצייד אותו, אם יש צורך בכך, בכלים שימנעו ממנו להיקלע פעם נוספת למצב של חדלות פירעון, באמצעות הכשרה כלכלית."⁵³

38. ככל ששיק כבוד בית המשפט, כי בסמכות המשיב לשקול שיקולים שאינם מנויים בחוק, סבורה המערערות כי המחוקק אמר את דברו בבירור, במעמד החלטתו לבטל הוראה זו, ולכן אין לראות בחוק החדש כהוראה השותקת בעניין זה. יודגש, כי החלטה זו של המחוקק נעשתה שלא בחיפזון, כי אם לאחר הליך חקיקה ממושך, במהלכו נבחנו כלל השיקולים וההשלכות שנלווים לשינוי האמור. במציאות כלכלית הנוכחית, לפיה מגמת מתן האשראי מתרחבת ועמה גם ההיתכנות להיכנס למצב של חדלות פירעון בשל האשראי שניתן, חמש שנים הן פרק זמן ממושך, במהלכו אדם יכול בנקל להיקלע למצב דומה פעם נוספת. לכן, אין לכך כל השלכה פסולה על התנהלותו, כפי שניתן לראות במחקר המתואר בהמשך הדברים. התייקרות סל הצריכה, בצד פיתויים גוברים מצד הנושים, כמו חברות כרטיסי אשראי, בנקים ומערכי פרסום של יצרנים

⁴⁹ בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, עמ' 155 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 13.4.2011).
⁵⁰ בית המשפט נדרש לסוגיה זו גם כאשר הוגשה בקשה חוזרת, לאחר שבוטל הליך פשיטת הרגל. ראו ע"א 8673/13 אלקצאצי נ' הכני"ר (פורסם בנבו, 27.2.2014).
⁵¹ ס' 358 לחוק החדש; לפירוט הוראות הפקודה הבטלות ראו דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 828.
⁵² רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל, פס' 22 לפסק-דינה של כבי הנשיאה (בדימוס) ביניש (פורסם בנבו, 6.3.2012).
⁵³ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 594.

ומשווקים, תורמים אף הם להנעת מצבי משבר פיננסיים, המביאים לחדלות פירעון.⁵⁴ מגמת הגידול בתחום חדלות הפירעון מיוחסת גם להעמקת העוני בקרב השכבות החלשות באוכלוסייה, ולנוכח העמקת הפערים החברתיים בחברה הישראלית (העתק דו"ח המוסד לביטוח לאומי ביחס לממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2017 מצורף לערעור זה **כנספח ע/4**).⁵⁵

39. על סיכוייהם של חדלי פירעון לשוב למצב זה, גם לאחר שקיבלו מבית המשפט צו פשיטת הרגל ובהמשך הפטר, עמדה רשות האכיפה והגבייה במחקר שפורסם לאחרונה.⁵⁶ במחקר נמצא, כי בממוצע נפתחים 2.6 תיקים לכל פושט רגל, לאחר קבלת הפטר. הסיבה העיקרית עליה מצביע המחקר, היא אופייה הטבעי של אוכלוסיית חדלי הפירעון – לרוב, מדובר באוכלוסיות מוחלשות ומעוטות הזדמנויות כלכליות וחברתיות. מתן הפטר מחובות בהליך אחד, אינה פותרת את המאזן הכלכלי של החייבים ובהתאם, הם מוצאים את עצמם במהרה בחזרה במעגל החובות, לרוב, ללא יכולת ממשית לפרוע אותם.

40. חזרה למעגל החובות אינה מסמלת בהכרח את החזרה של החייב למצב של חדלות פירעון, אך מחקרים העומדים על קצב צמיחת החובות מראים, כי בטווח של חמש שנים, חוב ממוצע בהוצאה לפועל **עולה פי 1.5–2**, וכך חייבים מוצאים את עצמם, בקלות יחסית, שוב במצב של חדלות פירעון ונזקקים לפתרון של פתיחת הליכים, כאמור.⁵⁷ ניתן להבין, אם כן, כיצד שרויה המערערת בחדלות פירעון, בפעם השנייה, בתוך חמש שנים, וניתן להסיק, כי במציאות הנוכחית אין במעשיה כל פסול, שיש בו כדי לחסום אותה מלהיכנס פעם נוספת להליכי חדלות הפירעון. ככל שיהיה ניתן להכיר בהתנהלות המערערת, כהתנהלות כלכלית בלתי זהירה, אין באמור **כדי להצביע על חוסר תום לב מצדה ולחסום אפשרות לחסות בצל הליכי חדלות הפירעון**.⁵⁸

41. **הטעם השני עליו סומך המשיב את ידיו – בקשת המערערת לצו לפתיחת הליכים הוגשה בשלב מוקדם, חודשיים בלבד לאחר כניסתה למצב של חדלות פירעון.**

42. בהקשר זה יצוין, כי סעיף 104(א) לחוק החדש קובע שהיחיד רשאי להגיש בקשה אם **"הוא נמצא בחדלות פירעון או שהצו יסייע כדי למנוע את חדלות פירעונו"**. דהיינו, החוק חל גם על חייב שנמצא על סף חדלות פירעון, אך יש בניהול ההליך כדי למנוע את חדלות פירעונו. בבחינת דרך של קל וחומר, אין עוררין כי גם המערערת, ששרויה במצב של חדלות פירעון מזה חודשיים, רשאית להגיש בקשה מסוג זה. בהתאם לאמור, שאלת משך הזמן בו היא שרויה במצב זה, מהווה שיקול זר להכרעה זו של הממונה.

⁵⁴ רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" **עיוני משפט** כג 641, 648 (2000) (להלן: **"חריס 'ממאסר להפטר'"**); פש"ר (מחוזי ת"א) 16-03-34802 **שמש נ' כונס הנכסים הרשמי**, פס' 20 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 25.2.2018); **"הוצאה לצריכה פרטית לנפש, לפי סוג"** (רבעון לסטטיסטיקה של מקרו-כלכלה יולי-ספטמבר 2018, 2019.1.16).

⁵⁵ המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון 2017 – **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי**, 38 (2018).

⁵⁶ האגף לתכנון מדיניות וקשרי חוץ, רשות האכיפה והגבייה **פרופיל פושטי הרגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל** (רבקה אהרוני ורפי גולן עורכים, 2018) (להלן: **"דו"ח רשות האכיפה והגבייה"**).
⁵⁷ נדיב, לעיל ה"ש 2.

⁵⁸ פש"ר (מחוזי נצ') 200/02 **אקוקה נ' כונס הנכסים הרשמי**, פס' 8 לפסק-דינו של כב' השופטת (כתוארה אז) ארבל (פורסם בנבו, 13.1.2004).

43. לא זו בלבד, נימוקי המשיב מעידים, כי החלטתו אפופה בשיקולים שרירותיים ומנותקת מהוראות הדין החדש. זאת, נוכח העובדה כי המחוקק החליט, בכוונת מכוון, שלא לציין את פרק הזמן המינימלי שהיחיד צריך להימצא בו כחדל פירעון, בטרם הגשת בקשה זו. לפיכך, כל המצאה של דרישה מסוג זה יוצרת אקראיות בכל הקשור בסמכות למתן הצו, ויש בה כדי לפגוע בציפייה הסבירה של האזרח, לפיה הוא זכאי לכלכל את צעדיו כרצונו, לפי הכללים הקבועים בחוק.⁵⁹

44. נוסף על האמור, ובדומה לכל פעולה מינהלית, על הפעלת סמכותו של הממונה חלים מבחני הסבירות והמידתיות, במסגרתם חלה החובה לשמירת אינטרס הסופיות והסתמכותו של הפרט. באופן זה, נוצר אפקט מרתיע לקידום המטרה הציבורית.⁶⁰ כאמור, אינטרס זה של המערער, נשלל על ידי המשיב בתואנה, כי מדובר ב"הגשה מוקדמת" – עסקינן בהצבת מכשולים דווקניים ושאינם רלוונטיים לעניינה של המערער. מעבר לכך, לא ברור מדוע מסיק המשיב, כי הגשת בקשה מוקדמת מעידה על ניצול הליכים לרעה, כפי שציין בהכרעתו.

45. לטענת המערער, ניתן להקיש לענייננו מפסיקתו של בית משפט נכבד זה, לעניין זכות החייב לנהל הליכי חדלות פירעון, גם כאשר בנמצא לחובתו תיק חוב אחד בלבד. כבוד השופטת ברון קבעה **בפרשת סלימאן**, כי בקשת חייב לניהול ההליך, על רקע קיומה של נושה יחידה, היא אמנם בקשה חריגה – אך אין בכך כדי להעיד בהכרח על חוסר תום לבו של המבקש.⁶¹ כך גם פסק בית המשפט הנכבד **בפרשת קריספין**, שם נקבע, כי חייב רשאי להגיש בקשה להכרזה עליו כחדל פירעון, גם כאשר מדובר בחוב יחיד.⁶²

46. כלומר, ניתן להסיק כי פנייה להליך של חדלות פירעון היא פעולה לגיטימית כשלעצמה, אשר צריכה להיבחן על רקע נסיבותיו של כל מקרה ומקרה.⁶³ במקרה דנן, פניית המערער להליך, בטרם העמקת חובותיה יתר על המידה, מהווה התנהגות אחראית מצדה. אדרבא, אם היא הייתה נשארת במצב זה, תוך ידיעה כי חובותיה הולכים ותופחים, ובהתאם הפגיעה בה ובנושים מתעצמת, גם אז הייתה התנהלותה מושא לביקורת בידי המשיב. מודעותה של המערער למצבה וניסיונה האמיתי לצמצם את השפעת חדלות פירעונה על זכויות הנושים, ראויים הם להערכה ולעידוד, ולא לגנאי מצד גורמים מינהליים שאמונים על ההליך.

47. **הטעם השלישי עליו ביסס המשיב את דחיית הבקשה – בקשת המערער אינה ממצה את כושר השתכרותה.** לטענת המערער, המקום הראוי לבחינת כושר השתכרותה הוא לצורך קביעת תשלומים של היחיד עבור קופת הנשייה, כפי שמתבטא במקרא הוראות סעיף 162(א)(1) לחוק החדש. רוצה לומר, אין

⁵⁹ ע"א 6805/99 תלמוד תורה כללי נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד נו(5) 433, פס' 13 לפסק-דינה של כב' השופטת (בדימוס) פרוקצ'יה (2003).

⁶⁰ דפנה ברק-ארז הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי כז 20 (1996).

⁶¹ ע"א 5628/14 סלימאן נ' סלימאן, פס' 25 לפסק-דינה של כב' השופטת ברון (פורסם בנבו, 29.6.2016).

⁶² ע"א 9782/05 טנג'י נ' קריספין, פס' 7 לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז) גרוניס (פורסם בנבו, 18.1.2010).

⁶³ פרשת סלימאן, לעיל ה"ש 61. דוגמה לאופן בו בית המשפט בוחן את נסיבות חייו של היחיד שיצר חובות בהזנחה, ניתן למצוא בעניין ה"מ 982/96 ה.א. נ' הנאמן על נכסי הנרי אסרף פושט רגל (1996).

הוראות החוק מתנות את קיומם של הליכי חדלות פירעון בבחינה זו, ולכן, אין מקום לבחון את יכולת ההשתכרות של המערערת, כתנאי סף למתן צו לפתיחת הליכים.

48. נוסף על האמור, בחוק החדש מוגדרת "תקופת ביניים", במהלכה נבדק מצבו הכלכלי של היחיד, על ידי הנאמן.⁶⁴ עם סיום בחינת מצבו הכלכלי של היחיד, מגיש הנאמן דו"ח לממונה (להלן: "דו"ח ממצאי הבדיקה"), בו מפורטים ממצאיו לעניין זה. הנאמן נדרש להתייחס, בין היתר, לשקלול מגוון היבטים כמו נסיבות היווצרות החובות, השכלתו של המבקש וכיוצא באלה.⁶⁵ לפי החוק החדש, רק בשלב זה ניתן לקבל תמונה מלאה ומפורטת על אודות החייב. לפיכך, לא רק שאין בסמכות המשיב לקבוע כך, ביחס לעניינה של המערערת, אלא שגם אין בידיה את המידע הדרוש, על מנת לקבוע באופן נחרץ (בשלב כה ראשוני), לעניין מיצוי כושר ההשתכרות של המערערת.

49. עוד מבקשת המערערת להדגיש, כי החלטת המשיב טומנת בחובה פוטנציאל עצום לפגיעה בזכויות יסוד, כמו הזכות לכבוד, ומשכך דרושה אמת מידה ברורה, חד משמעית ומשכנעת, על מנת לבסס תשתית עובדתית, כאמור.⁶⁶ נוסף על כך, מאחר שהמשיב פגע בציפייה הלגיטימית של המערערת, ביחס לזכותה לחסות בצל החוק החדש, בהיותה מקיימת את התנאים הדרושים, קיים בסיס איתן להחמרה בדרישות הנוגעות לתשתית הראייתית הטמונה בהחלטה המינהלית.⁶⁷

50. מלבד האמור, המחוקק גם התיר למשיב, במעמד עריכת בדיקה מקדמית אשר נסמכת אך על מסמכי הבקשה, לדרוש מהמערערת מידע נוסף הדרוש (לפי סעיף 105(ג) לחוק). למרות זאת, המשיב בחר שלא לפנות למערערת. לטענתה, גם לאחר השלמת מידע, מקום בו הייתה נדרשת לכך, אין למשיב סמכות לחסום את דרכה, ושלא ליתן לה אישור לבקשה, מטעם זה בלבד. ואכן, נדמה שבשלב הגשת הבקשה לפתיחת הליכים, למשיב אין עוד את היכולת לקבוע מסמרות לגבי התנהלות המערערת (או של מבקש אחר בהליך דומה). משכך, ככל שכבר גיבש את דעתו לגבי התנהלותה, הדבר אינו יכול למנוע את כניסתה להליך.

51. יצוין גם, כי הפיקוח אופף את חייהם של אנשים דלי אמצעים, ולרשות המינהלית קיימת השפעה מכרעת על חייהם.⁶⁸ בהתאם לכך, חייה של המערערת ושל רבים כמותה, נתונים באופן מתמיד לבחינה ולפיקוח, כך שאין להם יכולת בחירה בסגנון חיים אחר, שכן חיים תחת פיקוח נכפים עליהם כתנאי לסיוע כלכלי. כתוצאה מכך, המערכת נוטה לגלות חשדנות כלפיהם.⁶⁹ לפיכך, יש להגביל את התערבותה של הרשות בחייה של המערערת, כאשר היא עושה זאת באופן הפוגע בה שלא כצורך.⁷⁰ **לסיכום עניין זה, ניכר כי**

⁶⁴ ס' 144 לחוק החדש.

⁶⁵ ס' 153(ג) לחוק החדש.

⁶⁶ בג"ץ 3379/03 מוסטיקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 899, 865 (2004).

⁶⁷ בג"ץ 56/76 ברמן נ' שר המשטרה, פ"ד לא(2) 687, 692 (1977); עת"ם (מחוזי ת"א) 37447-10-13 אפריקה ישראל תעשיות בע"מ נ' רשות ניירות ערך, עמ' 25 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 2.8.2014).

⁶⁸ רוני סטריאר "עוני כמציאות רבת פנים – תפיסות עוני של תושבים ועובדים סוציאליים על רקע מגדר תרבות ותפקיד בירושלים" **חברה ורווחה** כז(1) 103, 112 (2007).

⁶⁹ מיכל קרומר-נבו, אנסטסיה גורודזייסקי ויובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" **המוסד לביטוח לאומי** 11, 17 (2014).

⁷⁰ איל פלג **אתגר העוני של המשפט המינהלי** פרק שלישי 115 (2013).

המשיב הפעיל את שיקול דעתו, תוך חריגה מסמכות ובאופן שהביא בחשבון גם שיקולים שאינם רלוונטיים בשלב בו הוגשה הבקשה. פגם חמור זה מצדיק התערבות שיפוטית, למען שמירה על עקרון חוקיות המינהל וכן על זכות המערערת לשקם את עצמה, כחלק מההגנה הנחוצה על מרחב מינימלי של כבוד האדם.⁷¹

כפיפות ניהולו של ההליך לחוקי-היסוד

52. לטענת המערערת, יש במעשיו של המשיב כדי לפגוע בזכותה לשיקום כלכלי. ביחס לכך יצוין, כי הגישה השיקומית אשר באה לידי ביטוי בחוק החדש, משקפת תפיסה, לפיה שיקום המערערת הוא ערך חברתי.⁷² על כך נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק:

“לערך השיקום יתרונות כלכליים רבים אך מטרתו העיקרית היא ערכית. היא נועדה להעניק לחייב הזדמנות נוספת. השיקום הכלכלי מאפשר לחייב לזקוף את גבו [...] החוק המוצע נותן חיזוק נוסף לתכלית השיקום הכלכלי של החייב כערך מרכזי בהליך.”⁷³

53. העובדה, כי האפשרות לפתוח בהליך מסורה לא רק לנושה, כי אם גם לחייב (אף במקרים בהם אין גלומה תועלת לנושים), מעידה על הכרה באינטרס לגיטימי של החייב לפתוח “דף חדש” בחייו.⁷⁴ בכך, ניתן ביטוי לזכותו הבסיסית של החייב לכבוד אנושי ולקיום מינימלי בכבוד. כידוע, אלה הוכרו במשפט הישראלי כזכויות חוקתיות על חוקיות, אשר המדינה מחויבת למנוע את הפגיעה בהן ולפעול למימושן.⁷⁵ באופן זה, הזכות לקיום מינימלי בכבוד, היא זכות אחת מתוך מארג של זכויות, שעניינן בהגנה על יכולתו של אדם להתקיים בכבוד, מן הבחינה החומרית.⁷⁶

54. קיימת חשיבות רבה בהתפרשותה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד, לא רק על מצבו המידי של הפרט, אלא אף על יכולתו לקיים את עצמו בכבוד בעתיד. כלומר, בבואנו לפרוט את הזכות לקיום מינימלי בכבוד, בחיי המעשה, נמצא כי קיים מערך שיקולים כפול: ראשית, עלינו לבחון מהם הצרכים אשר בלעדיהם אין אדם יכול להתקיים באופן תקין ולהבטיח אותם; שנית, עלינו לבחון מהם התנאים החומריים והמשפטיים

⁷¹ בג”ץ 6665/12 אי. סיג בע”מ נ’ מנכ”ל משרד הבריאות, עמ’ 12 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 2.12.2014).

⁷² עודד מאור ואסף דגני הפטר א’ 74 (2019).

⁷³ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה”ש 4, בעמ’ 658.

⁷⁴ פרשת בנבנישתי, לעיל ה”ש 4, בעמ’ 205; ס’ 102 לחוק החדש.

⁷⁵ בג”ץ 5578/02 מנור נ’ שר האוצר, פ”ד נט(1) 729, 737 (2004); פש”ר (מחוזי ב”ש) 8469/08 ניקוטין נ’ כונס הנכסים הרשמי – הדרום (פורסם בנבו, 7.2.2011); בג”ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ’ ראש-ממשלת ישראל, פ”ד נח(3) 518, 503 (2004).

⁷⁶ סלים גיבוראן וחגי קלעי “תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על האנשים החיים בעוני – פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק-הדין בבג”ץ 10662/04 חסן נ’ המוסד לביטוח לאומי” עיוני משפט לז’ (1) 195, 199 (2014).

הדרושים, כדי שאדם יוכל לצאת ממעגל המצוקה ולקיים את עצמו בכבוד.⁷⁷ הליכי חדלות פירעון נוגעים בליבת הזכות לקיום מינימלי בכבוד. זאת, אף ביחס לאוכלוסיות מוחלשות ומודרות במיוחד. במסגרתם, יכול אדם להיוותר בלא כלום, ולכן הזכות לקיום בכבוד, למעשה, עומדת כנקודת ייחוס מוסרית ומשפטית אשר לנורמות הקבועות בחוק ולהחלטות של המשיב ושל בתי המשפט.⁷⁸

55. ברמה המוסדית, ראוי להתבונן על הליך תרגום הזכויות החוקתיות לחיי המעשה, כאינטרס המשותף לשלוש רשויות השלטון.⁷⁹ כלומר, על המשיב, כחלק מהרשות המבצעת, חלה החובה לקידום אפקטיבי של הגנה על הזכות לקיום מינימלי בכבוד, כדי להניב תוצאות חיוביות בחייהם של הפרטים במדינה. משום כך, יש לבחון את החלטת המשיב לאור הזכות, על מנת לוודא כי המדינה נמנעת מלפגוע בזכות חשובה זו, ובד בבד שהיא פועלת להבטיח אותה. יודגש, כי אין מדובר בהרחבת היקפה של הזכות החוקתית לכבוד, אלא בזכות הנטועה עמוק בגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד.⁸⁰

56. זאת ועוד, אחת ההצדקות להפקדת הכוח להגבלת חירויות היסוד של האזרחים בידי רשויות המדינה, היא הבטחת רווחתם. בהסתמך על ההוגים הקלאסיים של תורת המדינה, הסמכות להפעיל כוח כופה של שלילת חירות ושל קביעת מגבלות ניתנה למשיבה, כגוף מינהלי, מכוח "חוזה" או "אמנה" חברתית מטפורית שנכרתה בינה לבין האזרחים. ביטוי לתפיסה העקרונית בדבר מהות תפקידיה הבסיסיים של המדינה והיחסים בינה לבין האזרח ניתן למצוא בדבריו של השופט י' זמיר בעניין קונטרס:⁸¹

"...[ש]היחסים בין הרשות לבין האזרח הם, הלכה למעשה, יחסים דו-סטריים. לכן, לדעתי, כנגד חובת ההגינות של הרשות, נדרשת חובת הגינות של האזרח. לדרישה זאת יש שורשים עמוקים: היא צומחת מן האמנה החברתית שביסוד המדינה. לפי אמנה זאת, כמשמעותה במדינה דמוקרטית, הרשות והאזרח אינם עומדים זה מול זה, משני הצדדים של מתרס, אלא הם, זה לצד זה, שותפים במדינה."

57. האמנה החברתית, אשר הפקידה בידי השלטון את האחריות להגדרת נורמות ההתנהגות בחברה, היא שהפקידה בידיו גם את האחריות לאכיפתן, והיא שהתוותה, על פי יסודות השיטה המשטרית, את מגבלות השימוש בכח הממסדי, שהגדרת גבולותיו יונקת מחובת כיבוד זכויות האדם באשר הוא. נובעת מכך גם הכרה בעובדה, כי אינטרס המערערת שלא לחיות את חייה בתנאים של "מחסור בלתי נסבל", אינו נופל מהאינטרסים המוכרים מכוח זכויות אזרחיות ופוליטיות. כלומר, עוצמת החשש כי רשויות השלטון יבקשו

⁷⁷ שם.

⁷⁸ רע"א 1814/12 סאלח נ' בנק הפועלים בע"מ – סניף זכרון יעקב (פורסם בנבו, 25.3.2012).

⁷⁹ ס' 11 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁸⁰ פרשת חסון, לעיל הי"ש 3, בעמ' 829.

⁸¹ בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 320 (1998).

לפגוע באינטרס זה, אינה נופלת מעוצמת החשש, כי ייפגעו אינטרסים מוגנים מכוח הזכויות האזרחיות והפוליטיות.⁸²

58. אם כן, זכות המערערת לחירות כלכלית ואישית, וזכותה לשוב ולקיים את עצמה בדרך מכובדת, הן חלק בסיסי מהזכות לכבוד האדם וחירותו, על פי המעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁸³ הלכה ידועה היא, כי ככל שהאינטרס או הזכות הנפגעים חשובים יותר, כך תגבר נטיית בית המשפט להתערב בהחלטה המינהלית⁸⁴ – כך, למשל, בפרשת גוטמן נקבע כי:⁸⁵

“האינטרסים העומדים בבסיס הליכי פשיטת הרגל, של טובת הנושים בחלוקה יעילה ואמינה של נכסי החייב, שיקומו של החייב, והאינטרס הכללי בהגנה על תקנת הציבור ושלטון החוק הם לעולם אינטרסים יחסיים שיחסיותם נבחנת בהתאם לעניין הספציפי הנדון בהליכי פשיטת הרגל, על מכלול נסיבותיו. משקלן היחסי של התכליות הנוגדות שביסוד הפקודה, ובעיקר – טובת הנושים אל מול אינטרס שיקומו של החייב ודרך האיזון ביניהן, עשויים להשתנות בהתאם לסוגיה העומדת לדיון, ובשים לב לשלב הנדון בהליך”.

59. בחינת תכלית החוק תיעשה בכפוף ללשון פסקת ההגבלה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הפגיעה בזכויותיה של המערערת נעשו מכוח חקיקה ראשית ומפורשת. המחוקק העמיד את אינטרס השיקום הכלכלי בחזית החוק החדש, נימוקי המשיב והתוצאה בענייניה של המערערת, אינם הולמים את ערכיה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. ערכיה של מדינת ישראל הם לא רק אמת מידה לפירושן של זכויות האדם אלא גם אמת מידה חוקתית להגבלה חוקתית על זכויות האדם. “מדינה יהודית” היא מדינה שערכי החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל הם ערכיה. פגיעה בחירותה הכלכלית של המערערת ואי עשיית צדק עמה אינה מתיישבת עם ערכים אלה. פגיעה זו בזכויותיה של המערערת יש בה גם משום ניצול כוחה של המדינה אל מול הפרט. ניצול זה מכוח הוראות החוק החדש, אינה הולמת את ערכי מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.

60. בהמשך הוראות פסקת ההגבלה יש לבחון את הפגיעה בזכויות המערערת, האם מדובר בתכלית ראויה ועל פי שלושת מבחני המידתיות.⁸⁶ המידתיות עומדת במוקד ההגנה על זכויות האדם בישראל, הרשות המבצעת וגם הרשות השופטת נדרשות להפעיל סמכויות הפוגעות בזכויות חוקתיות לפי מבחני המידתיות. **על פי מבחן המשנה הראשון** – נדרש כי יתקיים קשר רציונלי בין האמצעי למטרה. לשיטת המערערת, כל

⁸² אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה 347 (2014).

⁸³ פרשת בנבנישתי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 205.

⁸⁴ עע"ם 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פס' 43 לפסק-דינו של כב' השופט עמית (פורסם בנבו, 14.9.2010).

⁸⁵ ע"א 7994/08 גוטמן נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 1.2.2011).

⁸⁶ בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מנהל קרקעי ישראל, פס' 36 לפסק-דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ארבל (פורסם בנבו, 15.4.2007).

אחד מנימוקיו של המשיב, וכמובן תוצאה אשר חוסמת את כניסתה של המערערת להליכי חדלות פירעון, אינם מתיישבים עם מטרת ההליך, לעודד שיקום כלכלי באמצעות תחולה רחבה של החוק – וכאמור בדברי ההסבר להצעת החוק: **”הדינים החלים על יחידים נותנים משקל רב יותר לשיקום החייב ולשילובו במרקם החיים הכלכליים תוך שמירה על כבודו. הבדלים אלה משפיעים על מבנה ההליכים ועל האיזונים שיש לעשות במסגרת ההליך בין טובת הנושים לטובת החייב.”**⁸⁷ דהיינו, מדובר באינטרס ציבורי רחב, לפיו יש לסייע לאוכלוסייה זו כדי לצאת ממצבים של מיתון כלכלי,⁸⁸ ובעקיפין, לתרום לצמיחה כלכלית במשק הישראלי.⁸⁹

61. **על פי מבחן המשנה השני** – נדרש המשיב לנקוט באמצעי שפגיעתו בזכויות המערערת היא פחותה.⁹⁰ כפועל יוצא, ניכר כי לא ניתן לראות בדחיית בקשת המערערת על הסף, עוד בטרם מתן הצו לפתיחת הליכים וקיום שלב הבירור, כאמצעי בעל הפגיעה הפחותה ביותר. אלא, נדמה כי מדובר באמצעי שפגיעתו היא החמורה ביותר, שכן האפשרות היחידה שנותרה בידי המערערת, היא להישאר עם חובותיה ובלא יכולת לפרוע אותם.

62. ביחס לאמור, המערערת מבקשת להפנות את כבוד בית המשפט, לכך שהמחוקק ביקש לאזן את הפגיעה האמורה, בדרך של שימוש באמצעים שפגיעתם היא פחותה יותר. כך, על פי הוראות החוק, במצבים בהם התנהגות החייב אינה תואמת את הוראות הממונה – לאורך ההליך, קיימים אמצעים מגוונים המאפשרים לנקוט כלפי החייב בצעדי אכיפה. לדוגמה, סעיף 183 לחוק החדש מאפשר לבית המשפט, בתנאים מסוימים, להורות כי הצו לפתיחת הליכים יבוטל **למפרע**; סעיף 163(ג) לחוק החדש מסמיך את בית המשפט לקבוע, במעמד מתן הצו לשיקום כלכלי, תקופת תשלומים ארוכה משלוש שנים (אם היחיד נהג בחוסר תום לב); סעיפים 123 ו-124 לחוק החדש מסמיכים את הממונה לפקח על פעילותה הכלכלית של המערערת, ולהגבילה על פי שיקול דעתו. אפשרויות אלה ניתנות לממונה, אך לאחר כניסת החייב להליך, במקביל לביצוע הליכי בירור כנדרש. כלומר, ההתייחסות שהמחוקק קבע ביחס להליך זה היא אינה התייחסות בינארית – ליתן צו או לסרב לבקשה. באופן זה, התיר המחוקק להתאים את סוג ההפטר ואת תנאיו לנתוני המקרה הספציפי, או להטיל מגבלות אחרות המעוגנות בחוק החדש, אשר יהוו פגיעה פחותה (לעומת שלילה, מבעוד מועד, ובאופן מוחלט של האפשרות להיכנס להליך של חדלות פירעון).⁹¹

63. למעלה מן הצורך, יצוין כי גם אם נידרש **למבחן המידתיות השלישי** – על פיו, יש לבחון האם התועלת המופקת כתוצאה מהפגיעה היא רבה מהנזק הכרוך בה – עולה, כי החלטת המשיב אינה מתיישבת עם

⁸⁷ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 594.

⁸⁸ Livishits, MacGee & Tertilt, לעיל ה"ש 17.

⁸⁹ Will Dobbie & Jae Song, *Debtor Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection*, 105 AM. REV. 1, 2 (2014).

⁹⁰ בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פס' 102 לפסק-דינו של כב' השופטת (כתוארה אז) ארבל (פורסם בנבו, 16.9.2013).

⁹¹ פש"ר (מחוזי ת"א) 2274/06 חימאווי בפשיטת רגל נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' 9 לפסק-דינו של כב' השופט אורנשטיין (פורסם בנבו, 17.5.2015).

מבחן זה. בעת דחיית בקשת המערערת, נגרם נזק כבד ליכולת השיקום שלה, כמו גם ליכולת הגבייה של נושיה. בהיעדר מסלול של חדלות הפירעון, תחת החוק החדש, לא נותרו מסלולים המאפשרים לחייבת להסדיר את חובותיה כחדלת פירעון. בהיעדר נכסים העומדים לרשותה, מהם יוכלו נושיה להיפרע, חוק ההוצאה לפועל (עובר לכניסת החוק החדש לתוקף), אינו מאפשר עוד למערערת להסדיר את חובותיה בצו תשלומים המותאם למידותיה (באופן בו ייגבו מרב הכספים שניתן לגבות מהכנסותיה).⁹² כמבואר לעיל, ממדי נזק זה גדולים בהכרח מן הנזק לו טוען המשיב, שהיה עשוי להיגרם לכאורה, אם בקשתה של המערערת לצו פתיחת הליכים הייתה מתקבלת.

ניצול הליכים לרעה – ניכר כי המערערת פעלה בתום לב

64. לטענת המשיב, כפי שעולה מתשובתו לבקשת המערערת, מנסה המערערת לנצל לרעה את הליכי חדלות הפירעון. טענה זו של "ניצול הליכים לרעה" נקשרה בעבר לעניין תום לבו של החייב – כך היה בסעיף 55 לפקודה וכן בפסקי דין רבים.⁹³ באופן זה, בהוראות סעיף 18(ה)2 לפקודה, העמיד המחוקק, בין היתר, את תום לבו של החייב, כרף כניסה להליכי חדלות הפירעון. אולם, בשונה מהדין הקודם, הוראה זו אינה מאוזכרת בחוק החדש. לכן, לטענת המערערת, תום הלב של היחיד, אינו מהווה עוד תנאי לפתיחת הליכים.

65. נוסף על האמור, בחינת תום לבו של החייב, אינה נבחנת בשלב כניסתו להליך, אלא יכולה להתברר בשלב מאוחר יותר, ולהשליך על אופן ניהול ההליך או על תוצאותיו.⁹⁴ לטענת המערערת, השינוי שחל בדיון, מאפשר להגשים את תכלית השיקום, הנהנית ממעמד מיוחד בהוראות החוק החדש, באופן המאפשר גם ליחידים, שחובותיהם נוצרו בחוסר תום לב, להיכנס להליכי חדלות פירעון (לפחות, לשלב המקדמי בהליך).

66. תפיסה זו עוגנה גם בפסיקת בית המשפט העליון, **בפרשת בלום**, שם נקבע, כי, ככלל, מקום בו מילא החייב אחר הוראות הפקודה ועמד בכל התנאים הראשוניים – אין מקום להתעמק בשלב מתן הצו, בשאלת תום לבו של החייב ביחס לאופן יצירת החובות או לבחון את התנהלותו.⁹⁵ השינוי האמור בדיון, לא חמק מעיני המחוקק – ראו לעניין זה, את דברי ההסבר להצעת החוק, המונים ארבע סיבות בגינן יש לדון בסוגיית תום הלב, רק בשלב קביעת תכנית התשלומים (להבדיל מדחיית בקשתו של היחיד לפתוח בהליכים, מראש).⁹⁶

67. מתן צו לפתיחת הליכים, מהווה אך ורק "שער" דרכו פוסע החייב אל תוך הליך חדלות הפירעון. כלומר, דחיית בקשת החייב בשלב זה, פירושה נעילת שערי ההליך בפניו וקביעה כי החייב לא ייחנה בשום שלב

⁹² ס' 361(8) לחוק החדש ביטל את האפשרות להכריז על חייב מוגבל באמצעים, לפי ס' 69ג(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

⁹³ **פרשת חימאוי**, לעיל ה"ש 91.

⁹⁴ ס' 163(ג)(1)(א) לחוק החדש.

⁹⁵ **פרשת בלום**, לעיל ה"ש 8, בפס' 20.

⁹⁶ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 687; מאור ודגני, לעיל ה"ש 72, בעמ' 120.

מהפטר.⁹⁷ כך נקבע גם במקרים בהם ישנן ראיות מהימנות לכאורה, לפיהן חובותיו נוצרו בדרכים בלתי חוקיות, שיש בהן כדי לפגוע בתקנת הציבור או בתום לבו. **פרשת חימאוי**, למשל, נקבע כי המגמה הנוכחית היא להכריז על היחיד, וכי ההשפעה של ראיות אלו על הליך חדלות הפירעון, תיבחן רק בשלב מאוחר יותר של ההליך.⁹⁸ במקרים אחרים, קבע בית משפט נכבד זה, כי חסימה מראש, מחמת "חוסר תום לב" בתחילת ההליך, היא אינה ראויה ולכן יש להותיר את אופן בחינת נסיבותיו של החייב, במעמד הכניסה להליך, כבחינה בעלת אופי טכני בלבד, ללא הפעלת שיקול דעת, אשר נסמכת על נתונים המוצגים בפני הגורם המכריע בעניינו של החייב.⁹⁹

68. ראו גם **פרשת רוזנברג**, שם נקבע, כי יש לאפשר כניסה להליך, גם אם יש טענות שמבוססות על חוסר תום לב ביחס ליצירת החובות;¹⁰⁰ וכן **פרשת שיכמן**, שם נקבע, כי על אף שהחוב נוצר בנסיבות בלתי חוקיות, אין בכך כדי להוביל לחסימת גישת החייב להליכי פשיטת הרגל, שכן ביום בו תעמוד סוגיית ההפטר על הפרק, תוכל הנושה להגיש בקשה להחרגת החוב כלפיה, ממסגרת ההליך.¹⁰¹ זאת, מתוך כוונה לקבל תמונה רחבה על אודות התנהלות היחיד, כאשר במשך הזמן תופענה עובדות נוספות, שיאירו באור אחר את התנהגותו.

69. המשיב, כגורם מינהלי, אינו רשאי לדחות בשלב מקדמי את הבקשה לפתיחת הליכים, בשל טענת חוסר תום לב, שכן מדובר בפתרון בלתי גמיש, אשר אינו מאפשר להתרשם מנסיבותיו האישיות של היחיד. יתרה מכך, במקרים רבים נקבע, שגם מקום בו נמצא שהחייב ניצל לרעה את הליכי חדלות הפירעון, או נהג בחוסר תום לב, ניתן יהא לרפא פגם זה וליתן לו הפטר.¹⁰² לכן, החלטתו של המשיב, בשלב מקדמי להליך, לא רק שחוסמת את המערערת מלהיכנס בשערי ההליך, אלא גם מונעת את האפשרות לרפא פגמים אלה (ככל שאכן קיימים), בין היתר, בזכות התנהלות טובה של המערערת לאורך ההליך כולו.¹⁰³

70. בהחלטתו, אם כן, מנע המשיב את התועלות הציבוריות הנובעות כתוצאה משיקומה של המערערת, על בסיס הנחה מקדמית סתמית.¹⁰⁴ כאן המקום להדגיש, כי לצורך בחינת תכלית השאת שיעור החוב שייפרע לזכות הנושים, אין משמעות לשאלה האם המערערת נוהגת בתום לב. ניהול הליך קולקטיבי, במסגרת החוק, יעיל יותר, בהשוואה לניהול הליך פרטני מול כל נושה בנפרד. זאת, במיוחד, אם נכסי המערערת אינם מספיקים כדי לפרוע את כלל חובותיה. למען מימושה של תכלית זו, אין הבדל בין יחיד תם לב לבין

⁹⁷ **פרשת בלום**, לעיל הי"ש 8.

⁹⁸ **פרשת חימאוי**, לעיל הי"ש 95, בפס"י 11.

⁹⁹ **פרשת בלום**, לעיל הי"ש 8, בפס"י 20. יישום מוקדם יותר של גישה דומה ראו בעניין ע"א 3224/07 **בן דוד נ' כונס הנכסים הרשמי** (פורסם בנבו, 3.5.2009).

¹⁰⁰ ע"א 3376/11 **רוזנברג נ' כונס הנכסים הרשמי**, פס"י 11 לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז) רובינשטיין (פורסם בנבו, 6.10.2013).

¹⁰¹ ע"א 3083/13 **פלונית נ' שיכמן** (פורסם בנבו, 11.5.2015).

¹⁰² פש"ר (מחוזי חי') 8831-02-10 **קוסייני נ' כונס נכסים רשמי מחוז חיפה**, פס"י 7 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 8.7.2013).

¹⁰³ **פרשת בן דוד**, לעיל הי"ש 99, בפס"י 8.

¹⁰⁴ שחר קטוביץ "הסדרת מצבי חדלות פירעון בלשכת ההוצאה לפועל" **דין ודברים** י 105, 113 (2017).

יחיד שאינו תם לב.¹⁰⁵ דברים אלה מתחזקים נוכח מגמת הריכוך של דרישת תום הלב, ביחס לתקופת יצירת החובות.¹⁰⁶ מגמה זו, אשר אומצה על ידי בית המשפט העליון, בעת שהפקודה עוד הייתה בתוקף, מקבלת, לשיטת המערער, משנה תוקף תחת החוק החדש, משהיא תואמת במהותה את לשונו ותכליתו.¹⁰⁷ 71. דחיית המערער בשל כישלונה הכלכלי, באופן שנטען כי היא מבקשת לנצל לרעה את ההליך, מהווה ענישה בלתי ראויה, המנוגדת בבירור להגשמת תכלית החוק. על אלמנט הענישה, עמדה בהרחבה הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל, אשר בחנה לעומק את סוגיות דמי המחייב וכושר ההשתכרות, ושהגישה את מסקנותיה בדו"ח לכונס הנכסים הרשמי, ביום 8.11.2015 (להלן: "וועדת חריס"):

"בשיטות המשפט המודרניות, ענישה אינה אחת מתכלית הליך פשיטת

הרגל [...] ככל שיש חשד, כי פושט רגל ביצע עבירה פלילית, בין לפי חקיקת

פשיטת הרגל ובין לפי חקיקה כללית, הרי שיש להעמידו לדין בהליך פלילי

ולא להטיל עליו סנקציה ללא הליך פלילי מלא בדרך של מניעת הפטר או

דחייתו.¹⁰⁸

72. פסיקותיו של בית משפט נכבד זה, אף הוסיפו, כי גם במקרים חריגים, בהם ידוע על פעילות עבריינית ובלתי חוקית שהובילה לצבירת החובות, לא בהכרח תימנע כניסתו של החייב להליכי חדלות פירעון.¹⁰⁹ גישה זו מלמדת, כי בשל תועלות רבות של ההליך, אין לפסול חייבים באופן אפרורי. **בית המשפט הציב רף גבוה של אי-חוקיות, שרק אימת שעוצמתה מהותית למדי – תיסגר דלתם של הליכי חדלות פירעון בפני החייב.** בנסיבות העניין, המערער צברה חובות שלא בעקבות פעילות בלתי חוקית, אלא בעקבות התממשות של סיכון טבעי בשוק האשראי – אלה הן נסיבות, שבוודאי אינן מצדיקות את דחיית בקשתה.

73. הסתמכות המשיב על שיקולים עמומים עומדת, אפוא, בניגוד לתכלית נוספת של החוק החדש והיא – הגברת הוודאות והיציבות של הדין, תוך צמצום הנטל הבירוקרטי הקיים בתחום.¹¹⁰ למרות כל זאת, עוד לא יבשה הדיו ממלאכת ניסוח החוק החדש, וכבר מצא המשיב דרך לערער את היציבות אותה ביקש החוק לנטוע. להשקפת המערער, מקום בו כבוד בית המשפט ימצא לנכון כי יש טעם בטענות שמעלה המשיב, יש מקום לבסס נורמת תום לב, בעלת השפעות כה דרמטיות, בזהירות תוך שרטוט גבולות גזרה ברורים

¹⁰⁵ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 687.

¹⁰⁶ קמחי, לעיל ה"ש 21, בעמ' 864; פרשת בן דוד, לעיל ה"ש 99, בפס' 8; פש"ר (מחוזי נצ') 251/09 אסיסקוביץ נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 7.12.2010).

¹⁰⁷ ס' 1 לחוק החדש.

¹⁰⁸ דו"ח ועדת חריס, לעיל ה"ש 2. גם הדין האמריקני מעדיף במודע את הצד השיקומי על פני הצד העונשי, כפי שניתן לראות בפרשת גרהאם: *In re Graham*, 111 B.R. 801,805 (Bankr. E. D. Ark 1990).

¹⁰⁹ פרשת רוזנברג, לעיל ה"ש 100; פרשת שיכמן, לעיל ה"ש 101.

¹¹⁰ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 594; האן "מקדמים רפורמה בפשיטת רגל", לעיל ה"ש 4, בעמ' 62.

לתחולתה, עקב בצד אגודל.¹¹¹ גם תפיסת הליך חדלות הפירעון, כ"חסד של המחוקק", אינה מאפשרת כשלעצמה לעמוד עמידה דווקנית על התנהגות נקיית כפיים, בלי בדיקה מעמיקה של יכולת השיקום.¹¹²

74. פרופיל החייבים שקיבלו הפטר, ולאחר קבלת ההפטר חזרו לניהול הליכים בהוצאה לפועל, שופך אור על המשמעות החברתית העצומה שקיימת ביחס לתופעת חדלות הפירעון במדינת ישראל.¹¹³ כך, הנתונים מלמדים, שממוצע הגיל לקבלת הפטר הוא 50 שנה, שככל שהמשפחה היא מרובת ילדים, קיים סיכוי של כ-25% לחזור להוצאה לפועל, לאחר ההפטר. **בניגוד לגישת המשיב, ניכר כי רובם המכריע של החייבים הם אינם רמאים, אלא אנשים בעלי נתוני פתיחה קשים, המשתייכים לשכבות אוכלוסייה מוחלשות.**

75. לסיכום הדברים, אם ייסגרו שערי הכניסה לקבלת צו לפתיחת הליכים בפני המערערת, תיוותר המערערת עם חובותיה, ללא מזור.¹¹⁴ ההחלטה שלא להעניק למערערת צו לפתיחת הליכים מהווה, הלכה למעשה, סנקציה נגדה, עול נוסף ומכביד, וזאת מעבר לקשיים שכבר מוערמים עליה במצב בו היא נמצאת.¹¹⁵ דרכו של הממונה לדחיית בקשות, על פי שיקוליו האקראיים עשויה לכרות את הענף עליו יושבים הליכי חדלות הפירעון, עם כניסת החוק החדש לתוקף.

76. האינטרס הציבורי מוליך למסקנה משפטית ברורה, בדבר הצורך בפתיחת שעריה של הליכי חדלות הפירעון לרווחה, תוך הסרת מכשולים מהותיים ופרוצדורליים, תוך מתן הגנה רחבה יותר לחייב ולמשפחתו.¹¹⁶ דווקא, אם תותר כניסת המערערת בשערי החוק, וינתן לה צו לפתיחת הליכים, תהיה בכך עדות להטמעת הדרך החדשה בה בחר המחוקק, ויהיה זה אמצעי לחינוך כלכלי, כפי שניסה הממונה לקדם בהכרעתו.¹¹⁷

סוף דבר

77. מכלל האמור, עולה כי התפיסה המשפטית אותה ניסה לקדם המחוקק באמצעות חיקוק החוק החדש, היא כי אין לראות בהליך חדלות הפירעון ככלי עונשי, אלא דווקא כאמצעי שיקומי. לאור זאת, ניכר כי החלטת המשיב, לדחות על הסף את בקשת המערערת למתן צו לפתיחת הליכים, היא החלטה אשר מונעת משיקולים זרים. משכך, החלטה זו נוגדת את תכלית החוק החדש ומרוקנת אותה מתוכן, בצד העובדה כי היא מובילה להפרת כללי יסוד של מינהל תקין, והכל – כמבואר בהרחבה בערעור זה.

¹¹¹ יששכר רוזן-צבי הליך האזרחי 242 (2015).

¹¹² ע"א 7713/06 ג'נח נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' ד' לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז) רובינשטיין (פורסם בנבו, 20.11.2008).

¹¹³ דו"ח רשות האכיפה והגבייה, לעיל ה"ש 56, בעמ' 6.

¹¹⁴ האן "מקדמים רפורמה בפשיטת רגל", לעיל ה"ש 4, בעמ' 62.

¹¹⁵ פרשת רוזנברג, לעיל ה"ש 100, בפס' י"ט לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז) רובינשטיין.

¹¹⁶ חריס "ממאסר להפטר", לעיל ה"ש 5454, בעמ' 650.

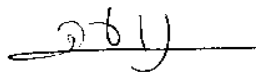
¹¹⁷ דברי הסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 594.

78. לשון החוק ותכליתו מצביעות על כך, שהחוק מטיל על המשיב סמכות חובה. קרי, בהתקיים התנאים המנויים בחוק – על המשיב לתת צו לפתיחת הליכים. הפעלת סמכות המשיב, באופן מעין שיפוטי, פוגעת באופן בוטה בזכויותיה הבסיסיות של המערערת. אם כן, בהיעדר סמכות מפורשת לכך בחוק, יש לראות בה החלטה אשר ניתנה בחוסר סמכות – ואשר על כן, דינה להתבטל.

79. אם לא די בכך, ומלבד האמור, החלטת המשיב חורגת בבירור ממתחם של סבירות, מבעדו יש לבחון כל החלטה מינהלית. כמו כן, כפי שהוכח לעיל, היא גם אינה מידתית, בהיותה מבוססת על תנאים שרירותיים, שניתן להם משקל בלעדי בקבלת החלטה בידי המשיב. מלבד זאת, שימוש בעקרון תום הלב, בייחוד, ביחס לאופן השימוש הרחב בו נקט המשיב, פוגע בוודאות המשפטית בהליך רגיש זה ואינו יכול לשמש כ"רף כניסה". בצד זאת, יש לדחות מכל וכל את הפרשנות אותה הציע המשיב, לפיה עצם פניית המערערת להליך של חדלות פירעון, היא פעולה בלתי לגיטימית כשלעצמה. אדרבא, פניית המערערת להליך זה, בטרם העמקת החובות (מעבר למצבה הכלכלי של המערערת כיום), מהווה התנהגות אחראית מצדה. זאת, משום שאם הייתה נשארת במצב זה, חובותיה היו הולכים ותופחים, ובהתאם הפגיעה באינטרס הנושים הייתה גדלה בהתאמה (בצד הפגיעה הרחבה במשק הישראלי, בכללותו, ברמת המקרו-כלכלה). הדרך ההפוכה, בה בחר המשיב, תוביל את המערערת, ברמת הסתברות גבוהה, לשוב ולהסתבך אל מול נושיה, ובהמשך היא תתקשה פעם נוספת לפרוע את חובותיה. בכך, היא עשויה להוות נטל כלכלי משמעותי וארוך טווח על החברה.

80. נוסף על האמור, דחיית בקשת המערערת פוגמת במתן כלים אשר צופים פני עתיד, ביחס להתנהלות תקינה ונכונה של המערערת במישור הכלכלי. לעומת זאת, אישור הבקשה והכנסתה בשערי ההליך, יאפשרו למערערת להשתקם בצורה אפקטיבית וימנעו ממנה להיכנס למצב של חדלות פירעון, פעם נוספת.

81. בראי האמור, מתבקש בית משפט נכבד זה לקבל את הערעור על כל רכיביו. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע, כי המשיב פעל בחוסר סמכות ולהורות על מתן נימוקים להכרעתו. זאת, בין היתר, משום החשש לעירובם של שיקולים זרים בהליך זה. זאת ועוד, מתבקש בית המשפט הנכבד לבטל את החלטת המשיב בעניינה של המערערת, ובהתאם להשיב את בקשתה למשיב להמשך לפתיחת הליכים בעניינה.



נועה זקצר, ב"כ המערערת

רשימת אסמכתאות ומקורות – רע"א 1347/19 כהן נ' הממונה על

הליכי חדלות פירעון (מטעם המערערת)

חקיקה

1. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
2. חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.
3. פקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש), התש"ם-1980.
4. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.

דברי הסבר

1. דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 1027.

פסיקה

1. בג"ץ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר הפנים, פ"ד יז 225 (1963).
2. בג"ץ 56/76 ברמן נ' שר המשטרה, פ"ד לא(2) 687 (1977).
3. בג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294 (1980).
4. בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980).
5. בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309 (1998).
6. בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (1990).
7. בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994).
8. ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111 (1994).
9. ה"מ 982/96 ה.א. נ' הנאמן על נכסי הנרי אסרף פושט רגל (פורסם בנבו, 23.12.1996).
10. בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289 (1998).
11. ע"א 6805/99 תלמוד תורה כללי נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד נו(5) 433 (2003).
12. בג"ץ 4540/00 אבו-עפאש נ' שר הבריאות, דינים עליון עז 910 (2006).
13. ע"א 6416/01 בנבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נו(4) 197 (2003).
14. בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004).
15. בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503 (2004).
16. פשי"ר (מחוזי נצי') 200/02 אקוקה נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 13.1.2004).
17. בג"ץ 3511/02 עמותת "הפורום לדו קיום בנגב" נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(2) 102.
18. בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865 (2004).
19. בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.2.2006).
20. בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012).
21. בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מנהל קרקעי ישראל (פורסם בנבו, 15.4.2007).
22. בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005).
23. ע"א 9782/05 טנגי נ' קריספין (פורסם בנבו, 18.1.2010).

24. בג"ץ 939/05 ברבי נ' שר התמ"ת (פורסם בנבו, 18.6.2007).
25. בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 13.4.2011).
26. פש"ר (מחוזי ת"א) 2274/06 חימאווי בפשיטת רגל נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 17.5.2015).
27. רע"א 9885/06 שלטי הגליל מ.ז. (1996) בע"מ נ' בנק לאומי לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 18.3.2017).
28. ע"א 7713/06 ג'נח נ' כונס הנכסים הרשמי (20.11.2008).
29. בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, דינים עליון פ 483 (2006).
30. ע"א 3224/07 בן דוד נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 3.5.2009).
31. בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 20.12.2010).
32. ע"א 7994/08 גוטמן נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 1.2.2011).
33. בג"ץ 909/08 A.I.M.D LTD נ' המפקח על היהלומים (פורסם בנבו, 29.12.2009).
34. פש"ר (מחוזי ב"ש) 8469/08 ניקוטין נ' כונס הנכסים הרשמי – הדרום (פורסם בנבו, 7.2.2011).
35. רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 6.3.2012).
36. עע"ם 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 14.9.2010).
37. פש"ר (מחוזי נצ') 251/09 אסיסקוביץ נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 7.12.2010).
38. פש"ר (נצ') 291/09 אורן נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 15.5.2011).
39. בג"ץ 7956/10 גבאי נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 19.11.12).
40. פש"ר (מחוזי חי') 8831-01-10 קוסייני נ' כונס נכסים רשמי מחוז חיפה (פורסם בנבו, 8.7.2013).
41. ע"א 3376/11 רוזנברג נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 6.10.2013).
42. פש"ר 36117-01-11 רומן נ' הכונס הרשמי (פורסם בנבו, 21.7.2017).
43. רע"א 1814/12 סאלח נ' בנק הפועלים בע"מ נ' סניף זכרון יעקב (פורסם בנבו, 25.3.2012).
44. ע"א 307/12 בלום נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 14.8.2012).
45. בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם בנבו, 16.9.2013).
46. בג"ץ 6665/12 אי. סיג בע"מ נ' משרד הבריאות (פורסם בנבו, 2.12.2014).
47. עת"מ (ת"א) 37447-10-13 אפריקה ישראל תעשיות בע"מ נ' רשות ניירות ערך (פורסם בנבו, 2.8.2014).
48. ע"א 7092/13 ד.מ. נ' י.מ (פורסם בנבו, 12.10.2015).
49. ע"א 3304/13 מנהל רשות המסים נ' אייזינגר (פורסם בנבו, 10.5.2015).
50. ע"א 3083/13 פלונית נ' שיכמן (פורסם בנבו, 11.5.2015).
51. ע"א 8673/13 אלקצאצי נ' הכנ"ר (פורסם בנבו, 27.2.2014).
52. ע"א 5628/14 סלימאן נ' סלימאן ואח' (פורסם בנבו, 29.6.2016).
53. פש"ר (מחוזי ת"א) 34802-03-16 שמש נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 25.2.2018).
54. פש"ר 9556-10-16 דרור נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 1.7.2018).

55. ע"א 8096/17 סקוק נ' איסחקוב (פורסם בנבו, 3.2.2019).
56. *In re Graham*, 111 B.R. 801 (Bankr. E. D. Ark 1990).

ועדות ופרוטוקולים

1. "דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל" (חוות דעת של פרופ' רון חריס ואח', 8.11.2015).
2. פרוטוקול ישיבה מס' 205 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (14.6.2016).
3. פרוטוקול ישיבה מס' 278 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (8.11.2016).

ספרים

1. יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א (1996).
2. יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** א (מהדורה שנייה, 2010).
3. דפנה ברק ארז **הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי** כז 20 (1996).
4. דוד האן **דיני חדלות פירעון** (2009).
5. דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** א (2010).
6. דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** ב (2010).
7. איל פלג **אתגר העוני של המשפט המינהלי** (2013).
8. אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** (2014).
9. יששכר רוזן-צבי **ההליך האזרחי** (2015).
10. עודד מאור ואסף דגני **הפטור** א (2019).

מאמרים

11. רון חריס "ממאסר להפטור: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" **עיוני משפט** כג 641 (2000).
12. יצחק זמיר "שיקול הצדק בהחלטות מנהליות" **משפט וממשל** ז 623 (2005).
13. רוני סטריאר "עוני כמציאות רבת פנים: תפיסות עוני של תושבים ועובדים סוציאליים על רקע מגדר תרבות ותפקיד בירושלים" **חברה ורווחה** כז(1) 103 (2007).
14. שחר קטוביץ "הסדרת מצבי חדלות פירעון בלשכת ההוצאה לפועל" **דין ודברים** י 105 (התשע"ז).
15. דוד האן "מקדמים רפורמה בפשיטת רגל" **עורך הדין** 21 (2013).
16. מיכל קרומר-נבו, אנסטסיה גורודזייסקי ויובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" **המוסד לביטוח לאומי** 11 (2014).
17. ברק מדינה "הגנה משפטית על הזכות לקיום בכבוד: הזכות החוקתית ומעבר לה" **עבודה, חברה ומשפט** יד 227 (2015).
18. בנק ישראל **המקורות והשימושים – השלכות מקרו-כלכליות של גידול האשראי הצרכני** (2015).
19. עומר קמחי "דרישת תום הלב בהליך פשיטת רגל לבקשת חייב" **משפטים** מו 845 (2017).

20. האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה **סיכום פעילות** (2017).
21. האגף לתכנון מדיניות וקשרי חוץ, רשות האכיפה והגבייה **פרופיל פושטי הרגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל** (רבקה אהרוני ורפי גולן עורכים, 2018).
22. "הוצאה לצריכה פרטית לנפש, לפי סוג" (רבעון לסטטיסטיקה של מקרו-כלכלה יולי-ספטמבר 2018, 16.1.2019).
23. נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" **המשפט** כה (לא פורסם).
24. המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון 2017 – **ממדי העוני והפערים החברתיים** – דוח שנתי (2018).
25. Igor Livishits, James MacGee & Michele Tertilt, *Consumer Bankruptcy: A Fresh Start*, 97 AM. ECON. REV. 402 (2007).
26. Will Dobbie & Jae Song, *Debtor Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection*, 105 AM. REV. 1 (2014).

גב' דליה כהן

ע"י ב"כ עו"ד נועה זקצר

מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "המערערת")

- נגד -

הממונה על הליכי חדלות פירעון

ע"י ב"כ עו"ד אחינעם הראל

מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "המשיב")

כתב תשובה לערעור

1. בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את הערעור שלפניו, על כל חלקיו, מן הטעמים שיובאו להלן. לשיטת המשיב, בדין צדקו בתי המשפט קמא, בקביעתם כי דינה של בקשת המערערת למתן צו לפתיחת הליכי חדלות פירעון (להלן: "הצו" או "צו לפתיחת הליכים"), להידחות על הסף. המשיב הוא הגורם המינהלי האמון על הליך חדלות הפירעון והחלטתו נעשתה בגדר הסמכויות שהוקנו לו בחוק. כפי שיעמוד המשיב בהרחבה, התנהלותה של המערערת לוקה בחוסר תום לב קיצוני ומצביעה על ניסיון לנצל את ההליך לרעה. עניינינו בבקשה שנייה של המערערת להיכנס להליך חדלות פירעון, בתוך חמש שנים בלבד. הבקשה לצו לפתיחת הליכים, הוגשה כשהמערערת נמצאת במצב של חדלות פירעון מזה כחודשיים בלבד, וכשאינה ממצה את כושר השתכרותה בפועל.

פתח דבר

2. לשיטת המשיב, לא נפל כל פגם בהחלטתו על דחיית בקשת המערערת, אשר ניתנה בסמכות, תוך הקפדה על שמירת כללים של מנהל תקין, ובכלל זאת עקרון חוקיות המינהל. ערעור זה, נסב על אודות דחיית בקשת המערערת, מיום 1.1.2019 (להלן: "הבקשה"), לקבלת צו לפתיחת הליכים.
3. כפי שיבואר להלן, החלטת המשיב הייתה סבירה ומידתית, נוכח בחינת נסיבות עניינה של המערערת. למקרא תכליותיו של חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "חוק חדלות פירעון" או "החוק"), עולה כי הליך חדלות פירעון אמור לשמש כמוצא אחרון לבעלי חוב ונועד לאזן בין אינטרסים נוגדים של כלל הגורמים הרלוונטיים בהליך – החייבים, הנושים, והחברה בכללותה. על כן, אין זה נכון לראות בחוק כ"נתיב בריחה", עבור יחידים שנקלעו לחובות.¹ זאת, בניגוד לטענות שמעלה כיום המערערת, נגד ההחלטות שניתנו בעניינה (בידי המשיב ובתי המשפט קמא). יצוין, בין היתר, כי באפשרותה של המערערת לפנות למערכת ההוצאה לפועל, ערוץ מקביל להסדרת חובותיה, בטרם הגשת הבקשה למשיב, וכי רק לאחר שתמצה אותם, יהא באפשרותה לשוב ולפנות בבקשה למשיב. משכך, ניכר כי הגשת הבקשה בשלב זה, בידי המערערת, היא מוקדמת ואינה תואמת את הגשמת תכליות החוק.
4. המשיב סבור, כי בקשת המערערת לוקה בחוסר תום לב ומהווה ניסיון ציני לנצל לרעה את ההליך, בין השאר, בשל העובדה כי זו בקשתה השנייה של המערערת, להתחיל בהליכי חדלות פירעון, בתוך חמש שנים. כלומר, בקשתה מוקדמת, ביחס לנסיבות מועד היווצרות החובות, כך שהמערערת אינה ממצה, הלכה למעשה, את כושר השתכרותה.
5. המשיב יטען, כי בחינת כל אחד מטעמים אלה בנפרד, מובילה למסקנה הברורה, כי המערערת פועלת בחוסר תום לב וכך מהווה עילה לביטול על הסף של בקשתה לצו לפתיחת הליכים. בוודאי, לאור משקלם המצטבר של אלה יחדיו, כאשר אלה עולים כדי הפרה בוטה של החובה להתנהל בתום לב ובדרך מקובלת. לכן, בית המשפט הנכבד מתבקש להכיר בהתנהגותה כניצול לרעה של ההליך.
6. מן הנימוקים האמורים, כפי שעוד יפורט להלן, מבקש המשיב כי בית המשפט הנכבד ידחה את הערעור על כלל רכיביו.

העובדות הדרושות לעניין

7. ביום 1.10.2018 הצהירה המערערת, בפני המשיב, על הימצאותה במצב של חדלות פירעון. זאת, משלא יכולה הייתה לעמוד בתשלום כלל חובותיה, שנכון למועד הגשת הבקשה, עלו על סך 150,000

¹ עומר קמחי "דרישת תום הלב בהליך פשיטת רגל לבקשת החייב" משפטים 845 (2018).

ש"ח. בהתאם לאמור, הגישה המערערת בקשה לצו לפתיחת הליכים, מכוח הוראות סעיף 104(א) לחוק.

8. לאחר בחינה מדוקדקת של עניינה, לרבות הליכים קודמים ומצבה הכלכלי, החליט המשיב שלא לאשר את בקשתה למתן צו לפתיחת הליכים. לדידו, התנהלות המערערת עולה כדי ניסיון לניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון.

9. במעמד מתן ההחלטה, הצביע המשיב על שלושה טעמים מרכזיים, בגינם החליט על דחיית הבקשה. טעמים אלה מבטאים את חוסר תום לבה של המערערת: ראשית, מדובר בפעם השנייה – בתוך חמש שנים בלבד – שהמערערת מחליטה להגיש בקשה לצו לפתיחת הליכים; שנית, המערערת מצויה במצב של חדלות פירעון מזה כחודשיים בלבד ולכן, מדובר בבקשה מוקדמת; שלישית, המערערת טרם מיצתה את פוטנציאל כושר ההשתכרות שלה.

10. לאור החלטת המשיב, המערערת ערערה לבית משפט השלום הנכבד, שהחליט לדחות את ערעורה, מן הנימוקים, כי חוק חדלות פירעון נועד לשמש אך כמוצא אחרון להתמודדות עם חובות וכן, שהאינטרס הציבורי מחייב את דחיית הבקשה בנסיבות העניין. בית משפט השלום היה סבור, שבחינת תכליות החוק מלמדות, כי נכון לדחות את בקשת המערערת לצו לפתיחת הליכים.

11. בהמשך, גם ערעורה של המערערת, על החלטה זו של בית משפט השלום, נדחה אף הוא על ידי בית המשפט המחוזי. כיום, למרות קביעות ברורות של בתי המשפט קמא, טוענת המערערת כי דינה של החלטת המשיב להתבטל. בהתאם, פנתה המערערת לבית משפט נכבד זה, בבקשת רשות ערעור על החלטת בית משפט קמא, שכאמור, לא ביטל את החלטת המשיב (במסגרתה לא ניתן צו לפתיחת הליכים, לפי סעיף 104(א) לחוק חדלות פירעון). לאחר שבית משפט נכבד זה הורה על מתן רשות ערעור, הוגשה ערעורה של המערערת, ובהתאם מוגש, מטעם המשיב, כתב תשובה זה.

12. בניגוד לטענות המערערת, פעולתו נעשתה בסמכות והחלטתו סבירה ומידתית, בהינתן המבחנים המקובלים שהותוו בפסיקותיו של בית משפט נכבד זה. כך גם, כפי שהכריעו ערכאות בתי המשפט קמא, התנהלות המערערת מהווה ניסיון לניצול לרעה של ההליך, ומשכך יש לדחות את ערעורה.

בחינת החלטת המשיב – המישור המינהלי

הסמכויות שניתנו למשיב מכוח החוק

13. במסגרת הסמכויות שניתנו למשיב, מכוח חוק חדלות פירעון, רשאי המשיב לאשר בקשה לצו לפתיחת הליכים, לפי סעיף 104(א) לחוק. סעיף זה מונה שני תנאים מצטברים, אשר רק

בהתקיימות שניהם יחד, מוסמך המשיב לאשר את הבקשה: התנאי הראשון – על המבקש להיות חדל פירעון או שהצו המבוקש יסייע בידיו כדי למנוע את חדלות פירעונו; התנאי השני – סך חובותיו של המבקש עולה על 150,000 ש"ח.²

14. המחלוקת המרכזית בהליך זה, נסבה על אודות השאלה האם ניתנת למשיב סמכות לשקול שיקולים נוספים, מלבד אלה המנויים בחוק, ובהתאם, האם רשאי המשיב על פיהם, לדחות על הסף את בקשתה של המערערת. לטענת המשיב, המערערת שוגה בפרשנותה כי הוראות החוק מקנות למשיב אך סמכות חובה, שאין בצדה הפעלת שיקול דעת. אם כן, המשיב דווקא סבור, כי לאור אופי הסמכות שהוענק למשיב בחוק, נגזר גם מתחם שיקול דעת רחב, ובמסגרתו יש לבצע בחינה מהותית מקיפה, להבדיל מבחינה בעלת אופי טכני גרידא.³

15. נוסף על האמור, המשיב סבור, כי הסמכות המוענקת לו מתוקף תפקידו היא **סמכות מעין-שיפוטית** אשר מקנה לגורם המינהלי שיקול דעת רחב, למען ביצוע תפקידו כנדרש.⁴

16. כידוע, נהוג לסווג את סמכויות המינהל, כתמונת ראי לסמכויות המוקנות לשלוש רשויות השלטון – המבצעת, המחוקקת והשופטת.⁵ סיווג זה משקף את פעילותן המעשית של רשויות המינהל, אשר מפעילות את סמכותן בהיבטי חקיקה (חקיקת משנה) ושפיטה (סמכות מעין-שיפוטית) גם יחד.⁶ בהתאם, סיווג הסמכות משליך על טיבו של ההליך המינהלי, על היקף שיקול הדעת המסור לגורם המוסמך וכן על אופן הביקורת השיפוטית, הנמתחת ביחס לפעילות הרשות המינהלית.⁷

17. סיווג הסמכות, כאמור, נעשה לפי מבחנים פרשניים, הבוחנים את אופי הסמכות ואת היקף הביקורת השיפוטית, בהתאם לקביעות של בית משפט נכבד זה.⁸ לטענת המשיב, יש לראות בסמכותו – סמכות מעין-שיפוטית – זאת, לאור מכלול סממנים אשר רלוונטיים לעניין הפעלת הסמכות השיפוטית. באופן זה, המשיב נדרש לקבל החלטה על סמך עובדות המוצגות בפניו;⁹ מבקש המעוניין לפתוח בהליכי חדלות פירעון זכאי לממש את זכות הטיעון;¹⁰ וההליך שנערך בפני המשיב

² ס' 104(א) לחוק חדלות פירעון.

³ דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 661 (להלן: "דברי הסבר להצעת החוק").

⁴ בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' הכנסת, פ"ד מח(4) 492, 496 (1993); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א' 86 (2010) (להלן: "ברק-ארז").

⁵ שם, בעמ' 83. ראו גם ברוך ברכה משפט מינהלי א' 53 (1997).

⁶ גיא זיידמן "מי אתה, המשפט המנהלי הישראלי? בשולי הספר 'משפט מינהלי' מאת דפנה ברק-ארז" הפרקליט 701-702 (2012).

⁷ שם.

⁸ ע"א 138/78 מנהל המכס והבלו נ' אי.אי.אל בע"מ, פ"ד לג(3) 490, 495 (1979); ברק-ארז, לעיל ה"ש 4, בעמ' 91.

⁹ בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005); ע"א 835/93 איגנט נ' אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, פ"ד מט(2) 793 (1995). ראו גם ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577 (1997).

¹⁰ ראו, לדוגמה, פש"ר (מחוזי ת"א) 56602-02-14 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' מלכה (פורסם בנבו, 19.11.2017).

הוא סופי.¹¹ כלומר, המשיב חותם את ההליך המינהלי ואחריו אין שלב נוסף, מלבד אפשרות ערעור לבית המשפט. לאור כל זאת, מתבקשת המסקנה כי יש לאפיין את סמכות המשיב כמעין-שיפוטית.¹²

18. כפי שיעמוד המשיב בהרחבה, פעילותו תואמת את שלושת המבחנים לקביעה כי הרשות היא "מעין-שיפוטית", נוכח העובדה כי פעילות המשיב דומה במהותה לפעילות אותה מבצעים בתי המשפט. בעניין זה, נקבע בפסיקה שאף אם אחד מן המבחנים מעורר קושי מסוים, בחינת הסמכות תיעשה ביחס לשלושת המבחנים האמורים, כמקשה אחת.¹³ סמכות הנתונה לבית המשפט, כגורם מקצועי בעל מומחיות בתחומו, היא סמכות **רשות** בעלת שיקול דעת רחב.¹⁴ לטענת המשיב, ולו מטעם זה בלבד, יש לראות בהתאמה בסמכות שהועברה למשיב כסמכות רשות, שבצדה נתון שיקול דעת רחב.

19. ביטוי לסמכות מעין-שיפוטית זו, ניתן למצוא גם בהנחיית מנהל המחלקה המשפטית של האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, בנוגע לבחינת תביעות החוב, כאמור להלן:

"בהכרעו בתביעת חוב, מפעיל בעל התפקיד סמכות מעין שיפוטית. בעשותו כן, עליו להפעיל שיקול דעת עצמאי, בהתאם להוראות הדין. האחריות המונחת על כתפי בעל התפקיד בהפעלת סמכותו המעין שיפוטית הינה כבדה, בפרט לאור ההלכה המותירה לבעל התפקיד מתחם שיקול דעת רחב, הנובע מאופי תפקידו, היקף סמכויותיו ומומחיותו, ומצמצמת את התערבות בתי המשפט בהכרעה למקרים חריגים בלבד".¹⁵

(העתק הנחיית מנהל המחלקה המשפטית של האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, בנוגע לבחינת תביעות החוב, מיום 25.12.2017, מצורף לכתב תשובה זה כנספח מש/1).

20. בהתאם לסמכות המעין-שיפוטית של המשיב, ובשל העובדה שמתאפיינת בהפעלת שיקול דעת רחב מצדו, ניכר כי אין מקום להתערבות שיפוטית בהחלטתו. זאת, ככל שהחלטתו מצויה בתחום מומחיותו ושעה שזו יושמה באופן סביר, לאור נסיבות העניין.¹⁶

21. המשיב יטען, כי המערערת שוגה בפרשנות המוצעת על ידה ביחס לסעיפים 104(א) ו-105(א) לחוק, כאשר לשיטתה, אלה מטילים על המשיב סמכות חובה להורות על פתיחת ההליך. לאור זאת, המשיב

¹¹ בג"ץ 5368/96 ח"כ רפאל פנחסי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (4) 364 (1996).

¹² ברק-ארז, לעיל ה"ש 4, בעמ' 92.

¹³ בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (1958); בג"ץ 77/63 טרודלר נ' יעקב בורנשטיין, פקיד הבחירות לצורך הרכבת ועדה חקלאית למועצה המקומית רמת-השרון, פ"ד יז 2503 (1963); בג"ץ 12002/04 חבר הכנסת עיסאם מח'ול נ' הכנסת, פ"ד ס(2) 325 (2005).

¹⁴ שם.

¹⁵ משרד המשפטים – האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי הנחיית מנהל המחלקה המשפטית: בחינת תביעות החוב www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/documents/decisionprocedureindebt.pdf (25.12.2017).

¹⁶ בג"ץ 939/05 ברבי נ' שר התמ"ת, פסי' 13 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין (פורסם בנבו, 18.6.2007) (להלן: "פרשת ברבי"): "בית המשפט לא יטה לשים את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה של הרשות שהוסמכה לכך על פי דין."

יטען, כי לפי התכלית אותה נועד החוק להגשים, מדובר **בסמכות רשות** אשר במסגרתה הוא רשאי להפעיל את שיקול דעתו וכן לשקול שיקולים רלוונטיים נוספים.¹⁷

22. נוסף על האמור, הפעלת סמכות רשות, המהווה ברירת המחדל בפעילותה של הרשות, מאופיינת בהענקת שיקול דעת רחב יותר לגורמים המוסמכים מטעם הרשות המינהלית. כמו כן, תוצאתה של הפעלת הסמכות תהא תלויה נסיבות, ובהתאם וודאית פחות לעומת הפעלתה של סמכות חובה (שהיא, כאמור, בעלת מתחם שיקול דעת מצומצם).¹⁸ כמו כן, הפירוש של סמכות מסוימת וסיווגה כסמכות רשות או חובה, תלוי בלשון החוק המסמיך וכן בתכליות אותן מבקש החוק להגשים (כמו גם, מהי כוונת המחוקק ביחס למימושן).¹⁹

23. באופן זה, על מטרותיו של חוק חדלות פירעון, ניתן להתרשם מלשון סעיף 1 לחוק וכן למקרא דברי ההסבר להצעת החוק. מכאן, אחת ממטרותיו המרכזיות של החוק היא להשיא את שיעור החוב שייפרע עבור הנושים.²⁰ מטרה זו מבטאת את הצורך בהגנה על הנושים, בתור היותם נפגעים וניזוקים עיקריים, כתוצאה מהליכי חדלות הפירעון. יצוין, כי הגנה זו הוכרה כבעלת צורך מרכזי ולגיטימי, עוד בפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 (להלן: "**הפקודה**"). כאן המקום להדגיש, כי הגנה זו לא השתנה באופן מהותי גם בחוק החדש. לפיכך, תכלית הליכים אלה היא להקטין, ככל האפשר, את הפגיעה הפוטנציאלית שתיגרם לנושים כתוצאה מהכרה בחדלות הפירעון של החייב.²¹ הגשמת תכלית זו מחייבת, בין השאר, כי המשיב ישקול האם נכון לפגוע בנושים, לטובת הגשמת אינטרסים של החייב. ככל שהתשובה על כך היא בחיוב – יש לבחון, באיזו מידה יש לקיים פגיעה מסוג זה.²²

24. כחלק מרפורמה רחבה שהביא עמו החוק, התקיים שינוי מבני בכל הקשור ברשויות האמונות על יישום הדין החדש.²³ מטרת המחוקק הייתה ליצור הליכי חדלות פירעון מהירים ויעילים, וכן לצמצם את הבירוקרטיה בתחום זה – הן לטובת החייבים והן לטובת הנושים. כך, הוחלט שהליך חדלות הפירעון ינוהל, ככלל, תחת אחריותה של רשות מינהלית המתמחה בכך – כונס הנכסים הרשמי ורשות האכיפה והגבייה (ולא תחת אחריותו של בית המשפט).²⁴ לצורך כך, הוענקו למשיב סמכויות רחבות, מכוח חוק חדלות פירעון, המגדירות את אחריותו על שמירת התקינות, היעילות

¹⁷ פרשת ברבי, שם, בפס' 14 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין: "עם זאת, לשון החוק, כשלעצמה, אינה קובעת באופן בלעדי אם הסמכות היא סמכות רשות או סמכות חובה. לעיתים, סמכות המנוסחת באופן ברור כסמכות רשות עשויה להתפרש, בנסיבות מסוימות, כסמכות חובה, וכן להיפך." ראו גם אהרן ברק פרשנות במשפט ב 121 (1992): "שני המובנים עשויים איפוא ליפול לגדר מגוון האפשרויות הלשוניות. דבר זה יהיה לרוב נדיר, שכן 'רשאי' אינו 'חייב' ו'חייב' אינו 'רשאי'. עם זאת יש לציין כי הבחירה ביניהם תעשה על פי תכלית החקיקה."

¹⁸ שם, בעמ' 88: "הסמכות המינהלית הטיפוסית, שיש בה יותר יסודות של שיקול-דעת מאשר יסודות של חובה."

¹⁹ שם, בעמ' 87. ראו גם ברכה, לעיל הי"ש 5, בעמ' 129.

²⁰ ס' 1 לחוק חדלות פירעון. דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל הי"ש 3, בעמ' 594.

²¹ ס' 1 לחוק חדלות פירעון.

²² פרשת ברבי, לעיל הי"ש 16, בפס' 16 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין.

²³ דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל הי"ש 3, בעמ' 598.

²⁴ שם.

וההגיונות, במעמד קיומם של הליכים לפי חוק זה.²⁵ ההיגיון העומד מאחורי שינוי מבני זה, נובע מן הרצון להקים מסלול אשר מתנהל כברירת מחדל, בגדר פעילותה של הרשות המינהלית. כפועל יוצא, אך במידת הצורך, ככל שהרשות המינהלית תמצא לנכון (במקרים הראויים לכך) ולפי שיקול דעתה הבלעדי, ניתן יהא להפנות שאלה משפטית קונקרטיית, בעלת השלכות רוחב על גורמים חיצוניים להליך הנדון, להכרעתו של בית המשפט.²⁶

25. אינדיקציה נוספת לסמכויות הרחבות שניתנו למשיב, נמצא בהוראות החוק אשר מתירות לו לערוך חקירה פלילית באזהרה, לתפוס חפצים, ואף לדרוש ולאכוף צווי חיפוש של חייבים, במסגרת הליך חדלות הפירעון.²⁷ מדובר בסמכויות בעלות משקל משמעותי במיוחד, אשר יש בהן השפעה כבדה על חיי החייבים ועל זכויותיהם. בתוך כך, למשיב מוקנית סמכות לפגוע בזכות היחיד לאוטונומיה, לקניין ולפרטיות. הכל, כמובן, באופן מידתי ולאור ההגנה הניתנת לזכויות אלה מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.²⁸

26. עוד ניתן למצוא בהוראות החוק, סמכויות חקירה ואיסוף מידע רחבות, שלמשיב נתון שיקול דעת אם להפעילן במקרה הקונקרטי שנדון בפניו. כך, למשל, בסעיף 104(3)(ב) לחוק, נקבע כי המשיב רשאי לדרוש מגופים שונים, מידע על אודות מצבו הכלכלי של מבקש הצו, ביניהם: המוסד לביטוח לאומי, רשות האוכלוסין וההגירה, רשם המקרקעין, חברות כרטיסי אשראי, תאגיד בנקאי.²⁹ נוסף על האמור, רשאי המשיב לזמן את המבקש להופיע בפניו וכך להתרשם ממנו באופן ישיר.³⁰

27. כמו כן, על מנת לבצע את תפקידו, הסמיך המחוקק את המשיב לביצוע פעולות, על מנת לבדוק את הנסיבות שהובילו את החייב למצב של חדלות פירעון. בכלל זה, נחוץ לבחון את התנהלות החייב.³¹ מכל אלה, ניתן ללמוד, כי מצופה מהמשיב לאסוף מידע רחב על אודות המבקש, לחקור אותו ולעמוד על תום לבו, ביחס לנסיבות שהובילו אותו לחדלות פירעון (ובהמשך, להגשת בקשה בפני המשיב).

28. ניתן להסיק, כי הוראות החוק ותכליותיו מצביעות באופן ברור על סמכות **רשות**, אשר נתונה למשיב, ובצדה שיקול דעת רחב. יודגש, כי המחוקק בחר להעביר לידי המשיב סמכויות רבות שהיו נתונות בעבר, בטרם כניסתו של החוק לתוקף, לערכאות השיפוטיות.

29. כאן המקום לציין, כי גם אם ייטה בית משפט נכבד זה, לקבל את הפרשנות המוצעת על ידי המערער, לפיה למשיב הוענקה סמכות חובה (ללא שיקול דעת בצדה), יטען המשיב, כי הקו המפריד בין סמכות רשות לסמכות חובה הולך ומטשטש. רוצה לומר, שגם בהפעלת סמכות חובה

²⁵ ס' 268 לחוק חדלות פירעון.

²⁶ דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 596.

²⁷ ס' 348(א) לחוק חדלות פירעון.

²⁸ ס' 2-3 ו-7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

²⁹ ס' 104(ב)(3) לחוק חדלות פירעון.

³⁰ ס' 105(ג) לחוק חדלות פירעון.

³¹ ס' 271 לחוק חדלות פירעון. יש לציין, כי נדרש שממצאי הממונה לאחר בחינת התנהלות החייב תובא בפני בית המשפט.

ישנם מרכיבים המחייבים את הרשות להפעיל שיקול דעת, וכך לבחון האם המקרה שבפניה מצדיק חריגה מהפעלת הסמכות.³² זאת, גם בהינתן צמצום של שיקול הדעת המינהלי, במסגרת הפעלה של סמכות חובה. הרי, אין מדובר בביטול מוחלט של שיקול הדעת, בוודאי לנוכח שליטת המשיב על מלאכת איסוף ובחינת העובדות הרלוונטיות, על בסיסן הוא חייב לבסס את החלטתו הקונקרטית, בהתאם למשקלם של הנתונים והעובדות שבפניו.³³ באופן זה, כשם שאין מתקיים קו גבול חד ויחיד, בין נוסח אחד של סמכות רשות לבין נוסח אחר של סמכות רשות, כך גם אין מתקיים קו גבול ברור, בין נוסחה של סמכות הרשות לבין נוסחה של סמכות החובה.³⁴

האיסור על כבילת שיקול הדעת המינהלי

30. עוד טוענת המערערת, כי המשיב מחויב לאשר את בקשתה לצו לפתיחת הליכים, באופן אוטומטי ומבלי להידרש לעובדות המקרה. למעשה, היא רואה בו כ"חותמת גומי", אשר אינה מצריכה בחינה אמיתית ומהותית של פני הבקשה והנתונים הגלומים בה, למען השגת האישור המבוקש על ידה. מעבר לאפיון סמכותו של המשיב כסמכות רשות, כאמור לעיל, יש לבחון גם את האיסור לכבול את שיקול דעתה של הרשות המינהלית.³⁵
31. בהתאם לכך, המשיב סבור, לאור ההלכה הפסוקה והחד משמעית בעניין זה, כי כבילה גורפת ומראש של שיקול הדעת המינהלי, ללא הותרת דרך מעשית וסבירה לשיקול ענייני ופרטני, ביחס לכל סוגיה רלוונטית הטעונה עיון ובחינה, היא אינה מהווה פירוש סביר לסמכות של הרשות המינהלית.³⁶
32. גם אם יש לפרש את ההסדר החקיקתי, ככזה שאינו מכשיל חייבים מלהיכנס בשעריו של הליך חדלות הפירעון, אין זה אומר שבמקרים חריגים וקיצוניים, המשיב מנוע מלהפעיל את שיקול דעתו. פרשנות אחרת של הוראות החוק עשויה להוביל לתוצאה בלתי סבירה, שאינה מאפשרת לרשות המינהלית להפעיל את שיקול דעתה, במקרים חריגים המחייבים זאת.³⁷

³² ברק-ארז, לעיל הי"ש 4, בעמ' 221; ע"א 6936/00 שאמי נ' שר הבריאות, פ"ד נה(5) 599, 602 (2001).

³³ ברכה, לעיל הי"ש 5, בעמ' 56; יצחק זמיר, "הסמכות המינהלית" א (2010), בעמ' 86.

³⁴ בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429 (1980).

³⁵ בג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט (פורסם בנבו, 20.7.2017).

³⁶ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, (1983); בג"ץ 900/06 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' שר התיירות (פורסם בנבו, 22.8.2006).

³⁷ רע"ב 6956/09 יונס נ' שירות בתי הסוהר, פס' 53 לפסק דינו של כב' השופט (בדימוס) דנציגר (פורסם בנבו, 7.10.2010); ראו גם זמיר, לעיל הי"ש 33, בעמ' 323.

33. דברים אלה נכונים, ביתר שאת, כאשר מדובר בהליכי חדלות פירעון, אשר נתפסים כ"חסד מחוקק"³⁸. כך, בהענקת הטבה משמעותית לזכות יחידים שהם חדלי הפירעון, חייבת להינתן גם האפשרות למשיב להפעיל את שיקול דעתו, וכדברי כבוד השופט (כתוארו אז) רובינשטיין בפרשת ג'נח:

"פשיטת רגל משמעה השתחררות מחובות כלפי הזולת, ומאחורי כל הכרעה בה עומד דילול, העשוי להיות עצום, בחובות הללו. הנושים עומדים לאבד את כספם או חלק גדול הימנו, ולא מילתא זוטרתא היא, ומטיל הדבר אחריות רבה על כונס הנכסים הרשמי."³⁹

בחינת הפגיעה הנטענת בזכויות היסוד של המערערת

34. לגישת המערערת, דחיית בקשתה למתן צו לפתיחת הליכים מובילה לפגיעה בזכותה לשיקום כלכלי. אולם, כפי שיוצג בקצרה להלן, המשיב לא פגע בזכותה זו, אף ככל שייקבע כי זו אכן קיימת.
35. ראשית, אין קיימת בישראל זכות מוקנית להיכנס להליך של חדלות פירעון⁴⁰. מדובר, כאמור, ב"חסד מחוקק"⁴¹. כראיה לכך, יזכיר המשיב, כי החוק מאפשר את ביטול ההליך, לא רק בגין התנהלות בלתי תקינה של החייב,⁴² אלא גם אם נושה מגיש בקשה ומשכנע את בית המשפט, כי ייפגע ככל שיינתן הצו לזכות החייב.⁴³
36. אמנם, חוק חדלות פירעון שם לו למטרה להביא לשיקום כלכלי של יחידים, אשר חוו "תאונה כלכלית"⁴⁴. אולם, החוק גם מסביר, כי: **"ייתכנו מקרים שבהם חדלות הפירעון נובעת מהתנהלות פסולה, כמו גם חייבים המבקשים לנצל לרעה את הליכי חדלות הפירעון. באלה יש לטפל באופן ממוקד ולשם כך כולל החוק המוצע כלי אכיפה חדשים שאינם קיימים בדין הקיים."**⁴⁵

³⁸ ע"א 7113/06 ג'נח נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 20.11.2008) (להלן: "פרשת ג'נח"): "[...] מתן אפשרות לפשיטת רגל הוא מטבעו חסד, בעל היבטים חברתיים ואנושיים". ראו גם ע"א 4892/91 אשכנזי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מח(1) 45 (1993): "החברה המתוקנת רואה בהושטת קרש הצלה לחייבים ובגאולתם מהשתעבדות מתמשכת לחובות אין קץ ערך חשוב. עם זאת אין להשלים עם מצב שבו ינצלו החייבים אפשרות חסד זו והפכוה, עיר מקלט מפני הנושים, אשר כל דיכפין יביא עצמו בשעריה".

³⁹ פרשת ג'נח, שם, בפס' 11.

⁴⁰ נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" המשפט – ספר דנציגר 3 (2018): "מדובר בבקשה בלבד, כלומר זכות במונח הצר שאינה מקימה חובה על המדינה להעניק פשיטת רגל".

⁴¹ שם.

⁴² ס' 183 לחוק חדלות פירעון מאפשר את ביטול הצו לפתיחת הליכים, בשל התנהלות היחיד וס' 176 לחוק חדלות פירעון קובע, כי בית המשפט רשאי, בכל עת, להורות כי ההפטר בטל למפרע ולהורות על שינוי הצו לשיקום כלכלי, ובכלל זה על הארכת תקופת התשלומים.

⁴³ ס' 108 לחוק חדלות פירעון.

⁴⁴ דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 594.

⁴⁵ שם.

37. נוסף על האמור, החלטת המשיב אינה פוגעת בזכותה של המערערת לכבוד. אם המערערת אינה מצליחה כיום להתקיים בכבוד, הרי שהדבר נובע כתוצאה מחובות, מעשי ידיה, והמשיב אינו ערב לכך. המדינה מאפשרת לאזרחיה להגשים את זכותם להתקיים בכבוד וברווחה, בין היתר, באמצעות גופים ממשלתיים, כמו המוסד לביטוח לאומי, שירותי הרווחה ומתן סובסידיות ממשלתיות – שירותים אשר גם המערערת יכולה ליהנות מהם, ככל שהיא עומדת בקריטריונים הרלוונטיים. לכן, המשיב לא חסם את דרכה, בכל הנוגע בקבלת תמיכה ממנגנוני רווחה שיבטיחו את קיומה בכבוד.
38. למעלה מן הצורך, המשיב יטען, כי הפסיקה פירשה את הזכות להתקיים בכבוד, באופן מצמצם אשר לא מקים למדינה חובה לשקם כל אזרח, אלא רק לספק עבורו "רשת ביטחון מינימאלית".⁴⁶ כך, למשל, **בפרשת עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי**,⁴⁷ נדחתה עתירתן של תנועות חברתיות נגד הקיצוץ בקצבאות של הבטחת הכנסה.⁴⁸ בית משפט נכבד זה דחה את טענות העותרים, ביחס לפגיעה הנטענת בזכותם החוקתית של מקבלי הגמלאות לקיום בכבוד. בית המשפט הנכבד, פירש את הזכות החוקתית לקיום בכבוד, כזכות מצומצמת אשר מתמצית בזכאות לקיום בתנאים מינימליים בלבד, וכך להימנע ממחסור קיומי חמור.⁴⁹
39. במקרה שבפנינו, מתבקשת המסקנה, כי למערערת אין זכות מוקנית להיכנס להליכי חדלות פירעון. זכות זו, לטענת המשיב, עשויה להצטמצם עוד יותר, מקום בו המערערת כבר זכתה לממש את זכותה זו בהליכי חדלות פירעון קודמים (וכך נהנתה, בהתאם, מן האפשרות לשיקום כלכלי (בעבר הלא רחוק, כאמור).

בחינת סבירותה של החלטת המשיב

40. בחינת סבירותה של החלטת המשיב, נעשית באמצעות עמידה על טיב התשתית העובדתית עליה התבסס. בצד זאת, יש לבחון האם בכך הושג האיזון הראוי בין האינטרסים השונים, העומדים בפני המשיב בבואו להחליט בבקשת המערערת לקבלת הצו.⁵⁰
41. רשות מינהלית נדרשת לקבל את החלטותיה על יסוד תשתית עובדתית רחבה.⁵¹ קביעת התשתית

⁴⁶ בג"ץ 7245/10 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו, 4.6.2013).

⁴⁷ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 12.12.2005).

⁴⁸ גמלת הבטחת הכנסה מיועדת לתושבי ישראל, החסרים מקור קיום או שהכנסתם אינה מגיעה לרמה המוגדרת בסי' 30 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

⁴⁹ בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421, (1980) (להלן: "פרשת דפי זהב"), בפס' 31 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק.

⁵⁰ שם, בעמ' 431.

⁵¹ זמיר, לעיל הי"ש 33, בעמ' 733.

העובדתית מחייבת את קיומם של ארבעה מבחנים **מצטברים**, שכולם התקיימו במקרה שבפנינו.⁵² ראשית, המשיב אסף נתונים באופן סביר ומספק – לבקשת המערערת צורפו מסמכים שונים אשר אפשרו את מתן הקביעות העובדתיות בידי המשיב, לפי סעיף 104(ב) לחוק; שנית, המשיב הבחין בין נתונים רלוונטיים, לעומת אחרים שאינם ממך העניין. על בסיס הבחנה זו, דחה המשיב את הבקשה ונימק את החלטתו בכך שהמערערת ביקשה לנצל לרעה את ההליך. נתונים אלה, שהומצאו על ידי המערערת, עונים על המבחן השלישי בדבר סבירות התשתית העובדתית לה זקוק המשיב, וכן על המבחן הרביעי – קיומה של תשתית ראייתית מבוססת, במידה מספקת, לצורך קבלת החלטה על פי מהותה.

42. נוסף על האמור, בבואו לבחון את בקשת המערערת, על המשיב לבחון שני אינטרסים מרכזיים, בעלי משקל סגולי – מצד אחד, ניצבת המערערת, שמבקשת להשתקם ולצאת ל"דרך חדשה". על צד זה של כף המאזניים, מונח גם אינטרס ציבורי רחב, כי המערערת תשתקם ולא תהווה נטל על החברה. מצד שני, ניצבים אינטרסים של הנושים, אשר עלולים להיפגע כתוצאה מפתיחת ההליך, וכן האינטרס הציבורי, שלא לאפשר למי שמבקש לנצל לרעה את ההליך (ואגב כך, לבזבז משאבי ציבור) ליהנות ממנו. נוסף על כלל האמור, קיים צורך שלא לאפשר ליחידים דרך מילוט, אשר יביא אותם לחדלות פירעון באופן סדרתי. בהקשר זה יוער, כי על פרופיל פושטי הרגל, שחוזרים למעגל חדלות הפירעון, עמדה המערערת בכתב הערעור שהגישה.

43. בבואו להכריע בין האינטרסים השונים, המשיב היה סבור, כי המערערת מנצלת לרעה את ההליך חדלות הפירעון. המשיב נימק זאת בכך, שהמערערת זה עתה סיימה הליך של פשיטת רגל, לאחר שזכתה בהפטר, ובסמוך לקבלתו היא מבקשת (שוב) להיפטר מחובותיה. כפועל יוצא, מתבקש להסיק, כי בקשתה להיכנס להליך של חדלות פירעון היא בקשה מוקדמת, ובמיוחד כאשר אין היא ממצה את כושר השתכרותה. לטעמו של המשיב, נימוקים אלה מצביעים על חוסר תום לבה של המערערת, על ניסיון לנצל לרעה את ההליך – ודי היה באחד מהם, כדי להשיב על בקשת המערערת בשלילה.

44. כמבואר לעיל, שיקולים אלה זכו לקבלת משקל מכריע בהחלטתו של המשיב. עוד לדעתו של המשיב, בהוראות חוק חדלות פירעון צעד המחוקק כברת דרך כלפי החייבים, והתנהלותה של המערערת מעלה חשש לניצול לרעה. על כן, לטענת המשיב, ניתן משקל ראוי לשיקולים רלוונטיים אלה במעמד קביעתו, כי האינטרס המכריע הוא שלא יתבזבזו כספי ציבור בהליך, עבור מבקשת

⁵² בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד (1) 331 (2010).

הפועלת בחוסר תוס לב. לכן, ברור כי החלטתו היא סבירה בנסיבות העניין.⁵³

45. המשיב ידגיש, כי צדקו בתי המשפט השלום והמחוזי הנכבדים, בערכאות הקודמות, אשר הגיעו גם

הם לאותה המסקנה, אליה הגיע המשיב. העובדה כי הכרעת המשיב כבר נבחנה בידי **שתי ערכאות שיפוטיות**, ונתקבלה כראויה וכמוצדקת, מחזקת מאוד את סבירות ההחלטה המקורית של המשיב.

46. כלל ידוע בשדה המשפט המינהלי, כי אין בית המשפט משים את שיקול דעתו, ביחס לקביעת

עובדות המקרה, במקום שיקול דעתה של הרשות המינהלית.⁵⁴ באופן זה, בתוך מתחם שיקול הדעת הסביר, אשר נתון לרשות, באים לידי ביטוי הכשירות והמומחיות, המהווים את היתרונות הטבעיים בפעילותה של הרשות.⁵⁵ כלומר, מעשה מינהלי של הרשות נהנה מחזקת התקינות, כלומר, כי הוא

נעשה כדין.⁵⁶ על כן, המערערת מחויבת לשאת בנטל לסתירת חזקה זו ולנסות להוכיח אחרת.⁵⁷

47. משמעות הביקורת השיפוטית על פעולה מינהלית, שנעשתה באופן סביר, היא כי בית המשפט

מחליף את שיקול דעתו של המשיב ושל הרשות, בשיקול דעתו שלו ובכך הוא נכנס בנעלי הרשות.⁵⁸

כאן המקום להבהיר, כי גם אם הדרך בה בחרה הרשות, היא אינה הדרך שבית המשפט היה בוחר,

לו היה בנעליה, על בית המשפט להתחשב במומחיות של הרשות לקבל את החלטותיה המקצועיות,

ובכך שלרשות קיים מתחם סבירות רחב, על מנת להפעיל את סמכותה.⁵⁹

48. נוסף על האמור, מלבד החזקה הכללית בדבר תקינות המעשה המינהלי, קיימת גם **חזקת תקינות**

מינהלית ספציפית – מכוח הידע המקצועי.⁶⁰ המשיב הוא הגורם בעל הידע הרחב ביותר, בתחום

חדלות הפירעון, מתוקף היותו הגורם המינהלי האחראי על ביצוע הליכים אלה.⁶¹ מתוקף הניסיון

שצבר, הידע והמומחיות של המשיב, בכל הנוגע להליכי חדלות פירעון של יחידים, כמו בעניינה של

המערערת, ומתוקף המידע שאסף על אודות המערערת, בהתאם לסמכויות שפורטו לעיל, עולה כי יש

להותיר על כנה את החלטת המשיב. אם כן, התערבות בשיקול דעתו של גורם מקצועי, בנוגע

להחלטה מקצועית שקיבל, תיעשה רק במקרים של חוסר סבירות קיצוני – כאמור, ענייננו אינו נמנה

עם מקרים מסוג זה.⁶²

⁵³ בג"ץ 341/81 מושב בית עובד נ' המפקח על התעבורה, פס' 9 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק (פורסם בנבו, 9.8.1982).

⁵⁴ זמיר, לעיל ה"ש 33, בעמ' 758-759.

⁵⁵ שם, בעמ' 758-759.

⁵⁶ בר"ם 1966/06 המשביר הישן בע"מ (בפירוק) נ' עיריית כרמיאל (פורסם בנבו, 17.2.2008). ראו גם רע"פ 1088/86 חסן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מד(2) 417 (1990); בג"ץ 7351/95 נבואני נ' השר לענייני דתות, פ"ד (4) 128, 8 (1996); בג"ץ 4146/95 עיזבון המנוחה דנקנר נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774, 793 (1998).

⁵⁷ Martin, E. A., *Oxford Dictionary of Law*, 378-379 (2009).

⁵⁸ מנחם מאוטנר "בין כשירות לסבירות בעקבות בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט" המשפט יד 403 (2010).

⁵⁹ בג"ץ 5562/07 עו"ד דרור שושהיים נ' שר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 23.7.2007).

⁶⁰ עת"ם (מחוזי ת"א) 37447-10-13 אפריקה ישראל תעשיות בע"מ נ' רשות ניירות ערך, פס' 16 לפסק דינה של כב' השופטת רונן (פורסם בנבו, 28.1.2015).

⁶¹ ס' 268 לחוק חדלות פירעון.

⁶² מיכל שקד "הערות על ביקורת הסבירות במשפט המינהלי" משפטים יב(2) 110, 102 (1982).

בחינת מידתיות החלטתו של המשיב

49. עקרון המידתיות מבטא, בין היתר, יחס נאות בין המטרה הרצויה כתוצאה מנקיטת בצעד כלשהו לבין התוצאה וההשלכות (החיוביות והשליליות) הנובעות מצעד זה.⁶³
50. החלטת המשיב, שלא לאפשר למערערת להיכנס בגדרי הליך פשיטת הרגל, משיגה את תכלית החוק, בכל הנוגע לאחריותו על ניהולם התקין של הליכי חדלות הפירעון. בכך, ההחלטה מגשימה את מבחן הקשר הרציונלי, שבין האמצעי למטרה.⁶⁴ חלק מהניהול התקין מתבטא, בין השאר, באיסור על כניסת גורמים המבקשים לנצל לרעה את ההליך ורואים בו אך כ"פתח מילוט" קל ונוח מחובותיהם. ההנחה היא, כי גורמים אלה לא יעמדו בתשלום חובותיהם, וכך הם עשויים לשוב להליך באופן סדרתי, ולכן אין הם זכאים ליהנות ממנו. האמצעי שבחר המשיב מגשים מטרה זו, ומוביל באופן רציונלי לניהול תקין של מנגנון חדלות הפירעון. זאת, בוודאי, שעה שהמערערת אינה ממצה את כושר ההשתכרות שלה.
51. בכל הנוגע למבחן המידתיות השני, כאמור לעיל, החלטת המשיב אינה פוגעת בזכות של המערערת, אלא מדובר בסירוב לפתיחת הליך אשר מהווה הטבה בלבד. מכיוון שהחלטת המשיב אינה חוסמת את דרכה של המערערת לצמיתות, היא תוכל ליהנות מהליך של שיקום כלכלי, אם וכאשר תהא זכאית לו בעתיד. לפיכך, נהיר, כי מדובר באמצעי שפגיעתו במערערת היא פחותה.⁶⁵
52. בבחינת העלות מול התועלת, כתוצאה מדחיית בקשתה של המערערת, אמנם נראה, כי קיימת עלות אישית מסוימת, בראיית המערערת, אך לעומתה קיימת תועלת רבה עבור גורמים אחרים, ואין להקל את הדעת בעניינם. כך, לדוגמה, ביחס לנושים המבקשים לממש את חובותיה של המערערת כלפיהם, אך בעיקר תועלת לציבור הרחב, שלא לאפשר לגורם שמבקש לנצל לרעה את ההליך להיכנס בגדרו וכך לבזבז כספי ציבור על הליך סרק.⁶⁶
53. אשר על כן, המשיב סבור, כי החלטתו היא סבירה ומידתית בנסיבות המקרה שבפנינו, ואין לסטות ממנה בכל הנוגע לעניינה של המערערת.

⁶³ זאב סגל, "עילת העדר היחסיות (disproportionality) במשפט המינהלי" הפרקליט ל 507 (1990).

⁶⁴ אהרן ברק "איזון חוקתי עקרוני ומידתיות: ההיבט התורתי" ספר ברק – עיונים בהגותו השיפוטית של אהרן ברק 41–42 (2009); ראו גם בג"ץ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, פס" 5 לפסק דינו של כבי השופט קדמי (1996).

⁶⁵ שם. ראו גם בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה(2) 85.

⁶⁶ שם.

תכליותיו של חוק חדלות פירעון

54. חוק חדלות פירעון מבקש להציב את שיקומו הכלכלי של היחיד, כערך מרכזי בהליכי חדלות הפירעון של יחידים. נוסף על כך, וכאמור לעיל, מבקש החוק להגדיל את שיעור פירעון החוב כלפי נושים, ולחלק את קופת הנשייה באופן שוויוני יותר, וגם אופטימלי, בין הנושים החזקים לנושים החלשים. כמו כן, החוק מבקש להגביר את הוודאות והיציבות של הדין, לקצר הליכים ולהפחית את הנטל הבירוקרטי הכבד, המוטל בהליך מסוג זה (העתק דברי מליאת הכנסת מיום 9.3.2016 מצורף לכתב תשובה זה **כנסתפח מש/2**).⁶⁷

55. נוסף על התכליות שצוינו, סעיף 118 לחוק מקנה ליועץ המשפטי לממשלה, סמכות להגיש בקשה לצו לפתיחת הליכים נגד חייב, אם מצא, כי יש בכך "עניין ציבורי".⁶⁸ כלומר, החוק ראה לנכון, להגן על אינטרס ציבורי בדבר הצורך בהתמודדות עם תופעה של שמיטת חובות חייבים, בהתאם לשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ולאור תפיסה ערכית מובהקת – לפיה, חובתה של המדינה לסייע לחייב, בנסיבות מסוימות, ולהביא לשיקום כלכלי את מי שנקלע לחובות, על מנת שלא ימשיך להוות נטל על החברה בישראל.⁶⁹

56. יחד עם זאת, ההגנה על האינטרס הציבורי, בדבר מיגור התופעה בדבר שמיטת חובות, כחלק מחובת המדינה ליזום הליכי חדלות פירעון, מחייבת גם, כי לא יתנהלו הליכי סרק, שלא יתקיים בזבוז של משאבים ציבוריים חשובים, וכי חוק חדלות פירעון לא יהפוך ל"גן עדן לחייבים" (כאשר אלה האחרונים צוברים חובות, על חשבון נושיהם והציבור, מבלי להיות אחראיים לכך).

57. מכך ניתן להסיק, כי אם ברור – כבר בשלב הראשוני של הגשת הבקשה לצו לפתיחת הליכים, שהמערכת פעלה בחוסר תום לב ובמטרה לנצל לרעה את הליכי חדלות הפירעון – וכי בקשתה לחדלות פירעון תידחה, אין המערכת זכאית להגנת החוק, ואין טעם במתן צו כינוס אשר יוביל לניהול של הליך סרק.⁷⁰ יפים לעניין זה, דברי כבוד השופט (בדימוס) דנציגר **בפרשת בלוס**:

"[...] ייתכנו מקרים חריגים, בהם בית המשפט יתרשם כבר בשלב הדין במתן צו הכינוס כי אין מקום לאפשר לחייב להיכנס ב'שער' ההליך, מפאת חוסר תום לב קיצוני בדרך יצירת החובות או בהתנהלותו בהליכי הוצאה לפועל [...]. מדובר במקרים בהם יסבור בית המשפט כי כל רצונו של החייב הינו להתחמק מנושיו

⁶⁷ ס' 1 לחוק חדלות פירעון. דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל הי"ש 4. ראו גם דברי מליאת הכנסת, ד"כ 22, 100 (התשע"ו).

⁶⁸ ס' 118 לחוק חדלות פירעון.

⁶⁹ רע"א 2282/03 גרינברג נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נח(2) 810 (2004).

⁷⁰ פש"ר (מחוזי חי') 1175/06 פינקלשטיין נ' כונס הנכסים הרשמי – מחוז חיפה, עמ' 3 לפסק דינו של כב' השופטת סלע (פורסם בבנו, 7.6.2007). ראו גם שלמה לויך ואשר גרוניס פשיטת רגל 169 (מהדורה שנייה, 2000); ע"א 6416/01 בנבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נז(4) 197, (2003) (להלן: "פרשת בנבנישתי").

ולהפוך את הליך פשיטת הרגל ל'עיר מקלט'. במקרים חריגים אלו אכן אין מקום

לנהל הליך סרק אשר סופו ידוע מראש [...].⁷¹

58. המשיב יטען, כי המערערת מטעה את בית המשפט הנכבד, ביחס לפרשנות הראויה שיש להקנות לחוק חדלות פירעון. שכן, ההגשמה הנכונה ביותר לתכליתו המרכזית של החוק, היא איזון בין כלל תכליותיו, ולא העדפת שיקומה של המערערת, על פני ההגנה הדרושה על הנושים ועל האינטרס הציבורי (כפי שבענייננו, טוענת המערערת שיש לבכר).⁷²

59. על האיזון הדרוש, בין תכליות ואינטרסים שונים, ניתן ללמוד גם מדבריה של כבוד השופטת (בדימוס) שטרסברג-כהן, כפי שהובעו על ידה בפרשת פרמינגר:

"אין מי שיחלוק על כך שיש לשמור על כבודו של אדם גם אם כשל ושקע בחובות, ואין להותירו ללא קורת גג מעל לראשו. אלא שגם הנושה שנתן לחייב כסף, מוצרים או שירותים ואינו יכול להיפרע ממנו, נפגע בקניינו, והזכות לקניין גם היא זכות יסוד חוקתית הזכאית להגנה. זאת ועוד, לא חייב אחד כחייב אחר; זה נקלע לחובות מתוך כורח וכשל בתום-לב, וזה הימר ובזבז כספי אחרים ומתחמק מלהחזיר חובותיו. לא נושה אחד כנושה אחר, זה יכול לעמוד בנטל אי-החזרת החוב לו ואחר

יקרוס ויתמוטט."⁷³

60. משכך הם פני הדברים, אין לראות בחוק חדלות פירעון, ככזה המרוקן מתוכנו את עקרון תום הלב כבר בשלבי הכניסה להליך. אדרבא, המגמה השיפוטית הבולטת, ביחס לבחינת עקרון תום הלב בהליכי חדלות פירעון, היא דווקא להקנות לו נדבך מרכזי בהליך, לכל אורכו ורוחבו, ולא להביא לשחיקתו.⁷⁴

61. לסיכום דברים אלה, אין לראות בתכלית החוק כמגנה רק על שיקומו הכלכלי של החייב, אלא נכון יהיה לראות בו, מנקודת מבט הוליסטית, כמאזן בין מספר תכליות. אם כן, החלטת המשיב בעניין המערערת, וכן ההחלטות שניתנו בידי הערכאות הדיוניות הקודמות (שבחנו את אותה החלטה), הן הנכונות והראויות בנסיבות ענייננו, כך שמגשימות באופן המדויק ביותר את תכליות החוק, ומאזנות כראוי בין האינטרסים השונים.

⁷¹ ע"א 307/12 בלום נ' כונס הנכסים הרישמי, פס' 20 לפסק דינו של כב' השופט (בדימוס) דנציגר (פורסם בנבו, 14.8.2012).

⁷² פרשת בנבנישתי, לעיל הי"ש 70.

⁷³ ע"א 3295/94 גיל פרמינגר, הנאמן על נכסי חוה ויוסף מור, פושטי-רגל נ' חוה מור, פושטת-רגל, פס' 12 לפסק דינו של כב' השופטת שטרסברג-כהן (פורסם בנבו, 6.2.1997).

⁷⁴ פשי"ר (מחוזי ת"א) 37495-09-14 כונס נכסיו רשמי תל אביב (פורסם בנבו, 27.11.2017). פסק הדין מפנה למגמה דומה, הרווחת ברחבי העולם (פס' 45 לפסק הדין): Tyukody Jr, Daniel J., *Good Faith Inquiries Under the Bankruptcy Code: Treating the Symptom, Not the Cause*, 52 U. Chi. L. Rev. 795 (1985).

התנהלות המערערת עולה כדי ניצול לרעה של ההליכים

החובה הכללית לנהוג בתום לב ובדרך מקובלת בניהולם של הליכים משפטיים

62. חובת תום הלב מעוגנת בסעיפים 12, 39 ו-61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, אך מקובל לראות בה כחובה המשתרעת על כל ענפי המשפט האזרחי בדין הישראלי,⁷⁵ וכי **"כל בעל זכות (במובנה הרחב) צריך להפעיל את זכותו בתום לב"**.⁷⁶
63. המבחן לבדיקת פעולתו של בעל דין הוא אינו מבחן סובייקטיבי ואינו מותנה בגישתו האינדיבידואלית של בעל הדין, ביחס לנכון ולראוי.⁷⁷ אלא, שעליו לפעול באופן סביר והוגן במסגרת ניהול הליכי המשפט, וזאת, בהתחשב במכלול נסיבות העניין.⁷⁸
64. מחובת תום הלב הדיונית נגזר האיסור על ניצול לרעה של הליכי משפט, שהוא בעל תכלית **כפולה**: במישור המערכתי – לשמור על תקינות, ניטרליות וטוהר של ההליך השיפוטי, ולמנוע מבעל דין להשתמש לרעה בבתי המשפט וכך לפגוע בהשלטת צדק; במישור הפרטי – למנוע תוצאות בלתי הוגנות בין בעלי הדין המתדיינים בבתי המשפט.⁷⁹
65. לטענת המשיב, בהתנהלותה עד כה, המערערת מנסה לנצל לרעה את ההליכים, ולכן החלטת המשיב בעניינה נועדה למנוע זאת מראש, ועל כן היא מוצדקת בנסיבות אלה.
66. יצוין גם, כי חובת תום הלב בהליכי חדלות פירעון הוכרה כעקרון מרכזי וחשוב, וכבעלת תחולה רחבה, המשתרעת אף מעבר לגבולות ההליך הדיוני. יפים לעניין זה, דברי בית משפט נכבד זה **בפרשת בלום** שאוזכרה לעיל:

"עקרון תום הלב אינו 'נעצר' במועד ההכרזה על החייב כפושט רגל

והוא ממשיך ל'רחף' מעל ראשו של החייב לאורך כל הליך פשיטת

הרגל, עד לסיום ההליך בהסדר או הפטר".⁸⁰

67. בפסיקה נקבע, כי החובה המוטלת על החייב לנהוג בתום לב, מתפרשת על שתי תקופות – התקופה הקודמת להליכי פשיטת הרגל, בעת יצירת חובותיו של החייב; והתקופה המאוחרת, ממועד פתיחת הליכי הכינוס ופשיטת הרגל, עובר לדיון בבקשת ההכרזה על החייב כפושט רגל.⁸¹

⁷⁵ אבישי אדד שימוש לרעה בהליכי משפט – הגנה דיונית מפני ניצול לרעה של זכות הגישה לערכאות 66–67 (2013). ראו גם ע"א 6370/00 קל בנין בע"מ נ' ע.ר.מ. רעננה לבניה והשכרה, פ"ד נו(3) 28 (2002); בג"ץ 1683/93 יבין פלסט בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד מז(4) 702, 708 (1993); ע"א 391/80 לסרסון נ' שיכון עובדים בע"מ, פ"ד לח(2) 237, 264 (1984); בג"ץ 59/80 שירותי תחבורה ציבוריים באר-שבע נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לה(1) 828, 834 (1980).

⁷⁶ ע"א 2643/97 גנז נ' בריטיש וקולוניאל חברה בע"מ, פ"ד נו(2) 385 (2003).

⁷⁷ בר"ע 305/80 שילה נ' רצ'קובסקי, פ"ד לה(3) 449 (1981).

⁷⁸ שם, בעמ' 461 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) ברק. ראו גם רע"א 2919/01 אושרוביץ נ' ליפה, פ"ד נה(5) 592, 597–598 (2001); רע"א 1415/04 סרביאן נ' סרביאן, פ"ד נט(2) 440, 444 (2004); ע"א 9542/04 רותם חברה לביטוח בע"מ נ' נחום, פס' 8 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) ריבלין (פורסם בנבו, 2.1.2006).

⁷⁹ ע"א 513/89 Interlego A/S נ' Exin-Line Bros. S.A., פ"ד מח(4) 133 (1994).

⁸⁰ פרשת בלום, לעיל הי"ש 71, בפס' 19 לפסק דינו של כב' השופט (בדימוס) דנציגר.

68. המשיב סבור, כי מטרת המחוקק הייתה להקל על אוכלוסיית החייבים, אך לא לפטור אותם לחלוטין מחובותיהם כלפי הנושים. כך גם, בוודאי שלא התכוון המחוקק להכשיר את האפשרות בדבר התנהלות חסרת תום לב, בעת הגשת הבקשה לצו לפתיחת הליכים.⁸² המסקנה הברורה היא, כי חובת תום הלב שרירה וקיימת בדיני חדלות הפירעון, כבר במעמד הגשת בקשה להיכנס בשעריו. לנוכח הפרת חובה זו, על ידי המערער, החלטת המשיב לדחות את בקשתה היא סבירה וראויה.
69. כאמור, חוק חדלות פירעון עובר לתפיסה המגלמת בחובה את הבחינה השיקומית, להבדיל מן הביקורת המוסרית על ההתנהלות של החייבים. יחד עם זאת, קיימת חובה ברורה להתנהל בתום לב, גם במהלך ההליך.⁸³ ובאופן ממוקד יותר, קיימת חובה להתנהל בתום לב בשלב הגשת הבקשה לצו לפתיחת הליכים. **כאן המקום להבהיר, כי המשיב לא בחן ולא ייבחן את תום לבה של המערער בשלב יצירת החובות על ידה. אלא, אך בשלב בו היא מגישה את בקשתה, במטרה לנצל לרעה את ההליך, יש דרישה לבדוק האם התנהלותה מקיימת את דרישותיה של חובת תום הלב.**⁸⁴
70. יובהר, כי אין לומר שקיימת "רשימה סגורה" של תוכן המתאים למונח "תום לב", כך שהמשקל אשר ניתן לתת לגורם בעניינו של חייב אחד לא יהא זהה בעניינו של אחר.⁸⁵ כאשר מחליט המשיב שלא לאשר את בקשתו של יחיד, הוא קובע ששוכנע כי החייב מבקש לנצל לרעה את הליכי פשיטת הרגל.⁸⁶ וכך, בין היתר, מכוח דרישת תום הלב, חלה על החייב **חובת גילוי מוגברת** בדבר מסירת מידע מהימן ומלא, בהתייחס למקורות ההכנסה ולרכוש שברשותו,⁸⁷ וכן עליו למצות את כושר השתכרותו, כדי להגדיל את הכנסותיו בפועל ובכך לאפשר גבייה יעילה יותר עבור הנושים.⁸⁸

בקשתה החוזרת של המערער לקיום הליכי חדלות פירעון בעניינה

71. כמבואר לעיל, בחמש השנים האחרונות ניהלה המערער הליכי חדלות פירעון. כעת, היא שבה ומבקשת להיכנס בגדרי ההליך, פעם נוספת, ולפיכך בקשתה זו עומדת בבסיס ערעור זה. ניתן להסיק

⁸¹ ע"א 7994/08 גוטמן נ' **כונס הנכסים הרשמי**, פס" 7 לפסק דינו של כב' השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 1.2.2001) (להלן: "פרשת גוטמן"). ראו גם ע"א 3224/07 **בן דוד נ' כונס הנכסים הרשמי**, פס" 8 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) גרוניס (פורסם בנבו, 3.5.2009); ע"א 2282/03 **גרינברג נ' כונס הנכסים הרשמי**, בעמ' 813 לפסק דינו של כב' השופטת חיות (פורסם בנבו, 10.2.2004); **פרשת בנבנישתי**, לעיל ה"ש 70; ע"א 4892/91 **אשכנזי נ' כונס הנכסים הרשמי**, מח(1) 45, 55 (1993); ע"א 149/90 **קלאר נ' כונס הנכסים הרשמי**, בעמ' 64 לפסק הדין (פורסם בנבו, 30.4.1991).

⁸² דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 594.

⁸³ שם, בעמ' 766.

⁸⁴ ד"כ 20, 190 (התשע"ח): **"עוד נקודה חשובה שצריכים להזכיר זה הנושא של תום לב שעמדנו עליו. שלא יהיה מצב שבגלל שאנחנו הולכים לשיקום הכוונה שכל אחד יכול להרשות לעצמו מראש לקחת את כל הסיכונים שבעולם, לקחת את כל ההלוואות, כשהוא יודע שהוא לא יכול לשלם."**

⁸⁵ בהקשר לעילות המצדיקות את ביטולם של הליכי פשיטת הרגל, ראו לויין וגרוניס, לעיל ה"ש 70, בעמ' 187-189 ו-191-192.

⁸⁶ **פרשת בנבנישתי**, לעיל ה"ש 70.

⁸⁷ **פרשת גוטמן**, לעיל ה"ש 81.

⁸⁸ ע"א 5178/92 **אליהו נ' כונס הנכסים הרשמי**, פ"ד מט(1) 435 (1995).

- מכך, שהמערערת לא השכילה לשנות את התנהלותה הכלכלית ולכן סביר, שגם מתן הזדמנות נוספת לא תוביל לשינוי המיוחל בהתנהלותה. יתרה מכך, החשש הוא מפני הפיכתה לפושטת רגל סדרתית.
72. בראי התכלית השיקומית של הליכי חדלות הפירעון, יש לקחת בחשבון גם את ההיבט החינוכי שעל החייב להפיק וליישם כתוצאה מביצוע ההליך.⁸⁹ שיקומו של החייב נועד לא רק לפתוח "דף חדש" בחייו של החייב, תוך "הורדת הגיבנת" שרובצת עליו עקב חובותיו, והוא אינו מהווה רק "פתרון לשעתו", אלא גם נועד ליצור מסגרת בה החייב ילמד ויתרגל דרכי התנהלות כלכלית נבונות ואחראיות.⁹⁰ אם החייב לא יתרגל לאורח חיים נורמטיבי, מן הבחינה הכלכלית, לא תצמח תועלת חברתית ממשית לטווח הארוך וכך קיים גם סיכוי לא מבוטל, כי החייב ישוב ויצבור חובות חדשים – סיכוי שכבר התממש, כאמור, בעניינה של המערערת.
73. לכן, מתן הפטר מתאפשר רק לאחר ביצוע תקופת תשלומים, כחלק מתכנית הפירעון, למעט במקרים חריגים במיוחד, באופן המגשים את מטרת החינוך להתנהלות כלכלית נכונה, לצמצום ההיתכנות העתידית, כי אותו חייב ישוב למצב של חדלות פירעון.⁹¹ למען שלמות התמונה, יצוין, כי גם וועדת חריס המליצה, שראוי לשקול, כתנאי להענקת הפטר לחייבים שנקלעו להליכי חדלות פירעון בשל ניהול פיננסי לקוי (למשל, בשל ריבוי בהוצאות, נטילת סיכונים גבוהים או ניהול שגוי של האשראי), כי יחייבו אותם בקבלת הדרכה פיננסית, בטרם מתן הפטר, כאמור.⁹²
74. חינוך להתנהלות כלכלית נכונה ומחושבת הוא המפתח לשיקום אמיתי של החייב.⁹³ ללא הטמעת אורח חיים כלכלי מושכל ואחראי, אין טעם של ממש בקיום ההליך, גם מן הבחינה הציבורית. המחיר שמשלמים נושים, בגין מחיקת החובות כלפיהם, הוא אינו מחיר חברתי שראוי לשלמו, ככל שהחייב אינו משנה את דרכו ואינו מפנים את אופן ההתנהלות הכלכלית התקינה, ביחס למעמדו הכלכלי והחברתי. ואכן, סעיף 90א לפקודה,⁹⁴ קבע כי חייב שהוכרז כפושט רגל על פי בקשתו, וקיבל לאור זאת הפטר מחובותיו, אינו רשאי להגיש בקשה נוספת לפשיטת רגל, בתוך חמש שנים מיום מתן צו הפטר.
75. במקרה הנדון, הגעת המערערת בפעם השנייה, בתוך חמש שנים, למצב של חדלות פירעון, מצביע בבירור על התנהלות כלכלית בלתי נכונה, חרף ניסיון המערכת ללמד אותה על אודות התנהלות כלכלית תקינה. כמבואר, מסגרת הליכי חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי, אינו מיועדת למשות

⁸⁹ פשי"ר (מחוזי ת"א) 6689-05-12 לוי נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' 30 לפסק דינו של כב' השופט מאור (פורסם בנבו, 26.9.2017) (להלן: "פרשת לוי").

⁹⁰ פשי"ר (מחוזי ת"א) 16176-06-17 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ – הנושה נ' אסייג, פס' 5 לפסק דינו של כב' השופט שילה (פורסם בנבו, 2.1.2018).

⁹¹ נדיב, לעיל ה"ש 40, בעמ' 28.

⁹² דברי החסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 3, בפס' 121.2. ראו גם Tyukody, לעיל ה"ש 74; "דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל" (חוות דעת של פרופ' רון חריס ואח'), 8.11.2015.

⁹³ פרשת לוי, לעיל ה"ש 89.

⁹⁴ ס' 90א לפקודה.

מהמים שוב ושוב את מי שמסרבים ללמוד להתנהל בצורה אחראית כלפי נושים, צדדים שלישיים והחברה בכללותה.

הגשה מוקדמת של הבקשה לפתיחת ההליך

76. להשקפת המשיב, בקשתה של המערערת מהווה בקשה מוקדמת, כאשר היא מצויה **חודשיים בלבד** במצב של חדלות פירעון, וטרם הוכיחה ניסיון ממשי להתמודד עם החזר חובותיה.

77. סעיף 104(א)(1) לחוק חדלות פירעון קובע, כי זכאי לפתוח בהליך חדלות פירעון מי, שבין השאר: **"נמצא בחדלות פירעון או שהצו יסייע כדי למנוע את חדלות פירעונו"**.

78. תופעה זו, של הגשת בקשה לצו לפתיחת הליכים בשלב מוקדם מאוד, היא אינה חדשה ומעלה חשדות בנוגע לתום לבם של מבקשי הצו. על כך נאמר **בעניין דרור**, כי:

"אם בעבר, חייבים רבים כרעו תחת נטל החובות והליכי הוצאה לפועל שננקטו נגדם, בעיקר בשל הריביות החריגות שגרמו לחובותיהם לתפוח, הרי בשנים האחרונות אנו עדים למקרים לא מעטים בהם חייבים פונים להליכי פשיטת רגל תקופה קצרה לאחר יצירת החובות, בדיוק כפי שקורה בתיק זה כשחלק מחובותיו של החייב נוצרו ממש בסמוך לכניסתו להליך, דבר שמעורר תמיהות בקשר לתום הלב ביצירת החובות."⁹⁵

79. הבעיה המרכזית, כפי שעמד עליה בית המשפט **בעניין דרור** שלעיל, היא שהחייב יוצר חובות, ומיד לאחר מכן הוא פונה להליכי פשיטת הרגל, בתוך פרק זמן קצר במיוחד, ולאחר תקופה נוספת (שאינה ארוכה יחסית), הוא זוכה לקבלת הפטר מחובותיו.⁹⁶ במקרה זה, בית המשפט אף העיר במפורש, כי ראוי שהמחוקק יקבע תנאי סף עבור כניסה להליך, על מנת למנוע ניצול לרעה של ההליך באופן זה.⁹⁷

80. לטענת המשיב, יש לראות בדברים אלה של בית המשפט המחוזי, כהוראות דין המחייבות אותו כגורם מינהלי.⁹⁸ **העובדה, כי המערערת נמצא מזה כחודשיים בלבד במצב של חדלות פירעון,**

⁹⁵ פשי"ר (מחוזי ת"א) 16-10-9556 דרור נ' כונס הנכסים הרשמי, פס" 12 לפסק דינו של כב' השופט מאור (פורסם בנבו, 1.7.2018).

⁹⁶ שם.

⁹⁷ שם נקבע, כי: "המקרה שלפנינו, במסגרתו ניתנים לחייב הלוואות ואשראי ממש עובר להליך של פשיטת הרגל – לא ננקטים כנגדו תביעות בבתי המשפט, לא ננקטים כנגדו הליכי הוצאה לפועל לגביית החובות, והנה פונה הוא להליכי פשיטת רגל, ותוך פרק זמן שאינו ארוך יחסית, זוכה הוא להפטר בתשלום מופחת, היא חזיון נפוץ במסגרת הליכי פשיטת רגל, שיימשך כל עוד לא ייקבעו תנאי סף לכניסה להליך, ואלו אינם בנמצא (גם לא בחוק חדלות פירעון החדש."

⁹⁸ בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ ואח', פ"ד נב(1) 289 (1998), פסקה 24 לפסק דינו של כבוד השופט זמיר. וראו עוד בג"ץ 653/83 מבע מוציאים לאור בע"מ נ' סגן נציב מס הכנסה, פ"ד לט(3) 29 (1985).

מצביעה על כך שלא ניסתה להחזיר את חובותיה ושהיא מנסה לנצל לרעה את הליך, על מנת להיחלץ מהתחייבויותיה הכספיות.

אי מיצוי כושר השתכרותה של המערערת

81. על המערערת, הנמצאת בהליך של חדלות פירעון, רובץ הנטל להוכיח, כי תהא מסוגלת לעמוד בחובות התשלום שיוטלו עליה בעתיד במסגרת הליך זה. בין השאר, עליה להוכיח, כי תהא מסוגלת לפרוע את חובותיה, בהתאם למוסר התשלומים שייקבע בידי המשיב, וכי תהא מסוגלת להתנהל בלא יצירתם של חובות חדשים.⁹⁹
82. יצוין, כי כבר הוכר בפסיקה, ביחס לחייב שניכר כי אינו מסוגל לעמוד בחובות אלה, כי לא יהא זכאי ליהנות מהליכי חדלות הפירעון, ולכן אין לאפשר לו לפתוח בהליך פשיטת הרגל, בראי אינטרסים רחבים, אשר נוגעים להליך זה:

”כאשר החייב שוהה במאסר מאחורי סורג ובריח לתקופה ארוכה, אין הוא יכול

לקיים את חובותיו בהליך ואין הוא יכול למצות כושר השתכרותו ועל כן אין מקום

לבזבז משאבים וזמן שיפוטי וראוי כי ימתין עד לשחרורו.”¹⁰⁰

83. כך גם בענייניו של ג', קבע בית המשפט הנכבד, באופן מפורש, כי אם החייב לא ממצה את כושר השתכרותו, די בכך כדי להצדיק את דחיית בקשתו להיכנס בגדר הליך פשיטת הרגל.¹⁰¹ עוד נקבע, כי חוסר יכולת לעמוד בחובות אלה, מפאת אי מיצוי כושר השתכרותו של החייב, אף מהווה חוסר תום לב. כך צוין בפרשת אליהו:

”חייב שאינו מנצל את מלוא כישוריו ויכולותיו להגדיל את הכנסותיו, התנהלותו

יכולה להיחשב כחוסר תום לב.”¹⁰²

84. יובהר, כי התנהלות חסרת תום לב בהליכי פשיטת הרגל היא אסורה, לפי סעיף 183(א) לחוק חדלות פירעון. אי מיצוי כושר השתכרותה של המערערת, כבר בשלב הגשת בקשה למתן צו לפתיחת הליכים, הוא עדות חזקה לכך שלא תוכל לעמוד בחובותיה במסגרת ההליך המבוקש. כמו כן, גם אם לא נבחן את חוסר תום לבה של המערערת, ביחס להגשת הבקשה לצו לפתיחת הליכים, הרי שאם

⁹⁹ פש"ר (מחוזי חי') 40498-02-16 בולוס נ' בולוס, פס' 2 לפסק דינו של כב' השופט אספרנזה (פורסם בנבו, 26.11.2018).
¹⁰⁰ לעניין זה ראו פש"ר (מחוזי נצ') 16971-05-10 בן חמו נ' הכנ"ר, עמ' 1 לפסק דינו של כב' השופט עיילבוני (פורסם בנבו, 13.2.2011). ראו גם פש"ר (מחוזי מר') 30062-11-11 ביטון נ' הכנ"ר, עמוד 2 לפסק דינו של כב' השופט קינר (פורסם בנבו, 20.6.2013); פש"ר (מחוזי חי') 43416-09-13 פרץ נ' הכנ"ר, פס' 2 לפסק דינו של כב' השופט אטיאס (פורסם בנבו, 30.7.2014).

¹⁰¹ פש"ר (מחוזי חי') 13186-07-15 ג' נ' כונס נכסים רשמי מחוז חיפה והצפון, פס' 44 לפסק דינו של כב' השופט אטיאס (פורסם בנבו, 27.8.2015).

¹⁰² פרשת אליהו, לעיל ה"ש 88.

תמשיך בהתנהלותה זו, נראה כי קיים סיכון סביר בהחלט, שהיא תתנהל בעתיד, תוך כדי ההליך, בחוסר תום לב. משכך, אין לאשר את בקשתה האמורה, ובדין דחה המשיב את בקשתה.

85. המשיב הגיע לקביעתו זו, על בסיס תשתית עובדתית רחבה, כפי שפורט מעלה, כחלק מסמכותו להעריך את כושר השתכרותה של המערערת. באופן זה, המשיב היה חשוף למידע אשר המערערת הגישה יחד עם בקשתה לצו לפתיחת הליכים, בהתאם לדרישות החוק.¹⁰³ בין השאר, כללה הבקשה פרטים על אודות הכנסותיה והוצאותיה של המערערת, בשנתיים האחרונות, וכן מידע לגבי מקצועה והשכלתה. נוסף על כך, יש להזכיר כי זו הפעם השנייה, בתוך חמש שנים בלבד, בה המערערת מגישה בקשה לפתיחת הליכי חדלות פירעון.

86. עוד יצוין, כי **בפרשת בלום**,¹⁰⁴ קבע בית המשפט הנכבד, כי במקרים חריגים תהא הצדקה שלא לאפשר לחייב להיכנס להליכי פשיטת הרגל, מפאת חוסר תום לב קיצוני ומובהק בדרך יצירת החובות או בהתנהלותו במסגרת הליכי ההוצאה לפועל. מדובר במקרים בהם הונחה תשתית עובדתית ברורה ואיתנה המצביעה, כי כל רצונו של החייב הוא להתחמק מנושיו ולהפוך את הליך פשיטת הרגל לעיר מקלט. לטענת המשיב, כזה הוא בדיוק המקרה שבפנינו.

87. מאפייני התנהגותה של המערערת, הידרשותה השנייה (בתוך חמש שנים בלבד) להליכי חדלות פירעון, העובדה כי היא נמצאת חודשיים בלבד במצב של חדלות פירעון ועצם כך שהיא בוחרת שלא למצות את כושר השתכרותה – מהווים כל אחד, בנפרד, עילה עצמאית לביסוס המסקנה בדבר חוסר תום לבה של המערערת, אשר יש בהם (בייחוד לאור משקלם המצטבר יחדיו), כדי להצדיק את דחיית בקשת המערערת. כלומר, אף אם לא ניתן להוכיח זאת, ביחס לכל מאפיין בנפרד, יש לראות את כל המאפיינים האמורים יחדיו, כיוצרים מכלול של התנהגויות, המביאים למסקנה חד משמעית, כי התנהלותה עולה כדי התנהלות בחוסר תום לב ובקשתה נועדה לנצל לרעה את ההליך.

88. כל אחד מהשיקולים שנמנו לעיל, הם בעלי משקל סגולי מכריע, בוודאי כולם יחד הם בעלי "מסה קריטית", במובן בו "**הכמות עושה איכות**"¹⁰⁵ וכך, משנה את התוצאה הסופית הראויה. משקלם המצטבר של הנתונים מביא לכלל מסקנה, כי המערערת מבקשת לנצל לרעה את ההליכים ועושה זאת בחוסר תום לב מובהק.¹⁰⁶

¹⁰³ בהתאם לדרישות ס' 104 לחוק חדלות פירעון.

¹⁰⁴ **פרשת בלום**, לעיל ה"ש 71.

¹⁰⁵ בג"ץ 6298/07 **רסלר נ' כנסת ישראל**, פס' 10 לפסק דינו של כב' השופטת (כתוארה אז) ביניש (פורסם בנבו, 21.2.2012).

¹⁰⁶ **פרשת גוטמן**, לעיל ה"ש 81, בפס' 31.

"... אל לחייב להפוך את דיני פשיטת הרגל ל'עיר מקלט' אשר

כל דכפין יבוא בשעריה [...]".¹⁰⁷

89. עניינה של המערערת הוא מקרה חריג וקיצוני, אשר אין בו כדי להצביע על מגמה כללית ביחס להחמרה עם מי שמבקשים הזדמנות לשיקומם הכלכלי, ושהחוק יכול להגן עליהם.
90. כמבואר לעיל, המשיב הוא הגורם המינהלי האמון על הליך חדלות הפירעון. זאת, לאור הוראות החוק החדש. באחריות המשיב ליישם את תכליותיו של החוק, כפי המפורטים בסעיף 1 לחוק. במסגרת כך, המשיב מחויב למנוע כל ניסיון לניצול לרעה, מטעם מי מהצדדים להליך זה, ולכן מצא בצדק, כי יש לדחות את בקשת המערערת למתן צו לפתיחת הליכים.
91. נוסף על האמור, הוכח כי החלטת המשיב נעשתה בגדר הסמכויות שהוקנו לו בחוק. כאן ראוי להדגיש, פעם נוספת, כי בתור בעל הסמכות לקבל החלטה בעניין המערערת, הרי שאין הוא מהווה "חותמת גומי", אלא נתון לו מתחם של שיקול דעת רחב, על מנת להפעיל את הסמכות שהוענקה לו בחוק חדלות פירעון. בין היתר, מוסמך המשיב לדחות את בקשתה של המערערת, כפי שאכן נעשה במקרה זה.
92. כך גם הוכח, שיש לראות את החלטת המשיב כסבירה בנסיבות העניין, משהתבססה על תשתית עובדתית רחבה ומעמיקה, על שיקולים ענייניים וברורים, תוך ביצוע איזון בין השיקולים הרלוונטיים, ובכללם בחינת האינטרסים של המערערת, הנושים והציבור הרחב, ביחס להליכי חדלות הפירעון. בחינת תכלית החוק, מביאה למסקנה ברורה, כי הליך זה אמור לשמש אך כמוצא אחרון. כמו כן, אין ספק, כי ההחלטה משרתת את תכליות החוק באופן ישיר, הפגיעה במערערת היא מינימלית, שכן האפשרות להגשת בקשה לצו לפתיחת הליכים בעתיד, עודנה פתוחה בפניה, והתועלת שבהחלטה עולה בהרבה על הנזק שהמערערת טוענת לו בהליך זה, כאשר היא זו שצריכה להיות אחראית לחובותיה.¹⁰⁸
93. יתרה מכך, המשיב עמד על החובה הכללית לנהוג בתום לב ובדרך מקובלת בהליכים משפטיים וכן על החובה הספציפית להתנהל בתום לב במעמד קיום הליכי פשיטת הרגל, חובה אשר שרירה וקיימת גם בחוק חדלות פירעון.
94. כפי שהוכח לעיל, התנהלותה של המערערת לוקה בחוסר תום לב קיצוני ומצביעה על ניסיון לנצל את ההליך לרעה. משום שזו היא בקשתה השנייה של המערערת, בתוך חמש שנים בלבד, לצו

¹⁰⁷ **פרשת בנבנישתי**, לעיל ה"ש 70. ראו גם לוי וגרוניס, לעיל ה"ש 70, בעמ' 24; ע"א 6021/06 פיגון נ' **כונס הנכסים הרשמי**, פס"ד 17 לפסק דינו של כב' השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 9.8.2009).

¹⁰⁸ בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980).

לפתיחת הליכי חדלות פירעון, ניתן להסיק כי היא לא הפנימה, הכיצד יש להתנהל באופן נכון מן הבחינה הכלכלית. כך גם, המערערת הגישה בקשה לצו לפתיחת הליכים, כאשר היא נמצאת במצב של חדלות פירעון מזה כחודשיים בלבד, וכשאינה ממצה את כושר השתכרותה בפועל. אלה מצביעים על כך שלא תוכל לעמוד בחובות אשר יוטלו עליה בעתיד, במידה שתוכרז כפושטת רגל, ועל כך שככל הנראה, היא תוסיף להתנהל בחוסר תום לב, גם במהלך קיום ההליך עצמו.

95. גם אם יקבע בית משפט נכבד זה, כי כל אחד מן המאפיינים האמורים אינו עולה לבדו, כדי ניצול לרעה של ההליך, הרי שבחינת כל המאפיינים יחדיו, מלמדת כי הם בעלי משקל מצטבר רב אשר מביא למסקנה, כי המערערת התנהלה בחוסר תום לב וביקשה לנצל לרעה את ההליך, כך שיש לדחות את בקשתה.

96. לאור הדברים האמורים, יחד ולחוד, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את הערעור על כל רכיביו, כמבוקש ברישא לכתב תשובה זה.



אחינעם הראל, ב"כ המשיב

בג"ץ 1347/19

דליה ישראלי נ' המונה על הליכי חדלות פירעון

רשימת אסמכתאות מטעם המשיב

חקיקה

1. חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו
2. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018
3. פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980
4. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002-2003) (תיקון עקיף של חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980), התשס"ג-2002

דברי הסבר

5. דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016

פסיקה

6. בג"ץ 3/58 ברמן ואח נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (1958).
7. בג"ץ 77/63 טרודלר נ' בורנשטיין, פקיד הבחירות לצורך הרכבת ועדה חקלאית למועצה המקומית רמת-השרון, פ"ד יז 2503 (1963).
8. בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566 (1980).
9. בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה(2) 85.
10. בג"ץ 59/80 שירותי תחבורה ציבוריים באר-שבע נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לה(1) 834 (1980).
11. בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980).
12. בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429.
13. בר"ע 305/80 שילה נ' רצ'קובסקי, פ"ד לה(3) 449 (1981).
14. ע"א 391/80 לסרסון נ' שיכון עובדים בע"מ, פ"ד לח(2) 264 (1984).
15. בג"ץ 341/81 מושב בית עובד נ' המפקח על התעבורה, פ"ד לו(3) 349 (1982).
16. בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 029 (1983).
17. בג"ץ 653/83 מבע מוציאים לאור בע"מ נ' סגן נציב מס הכנסה, פ"ד לט(3) 29 (1985).
18. רע"פ 1088/86 חסן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מד(2) 417 (1990).
19. בע"א 513/89 Interlego A/S נ' Exin-Line Bros. S.A., פ"ד מח(4) 133 (1994).
20. ע"א 149/90 קלאר נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 30.4.1991).
21. ע"א 4892/91 אשכנזי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מח(1) 45 (1993).
22. ע"א 5178/92 אליהו נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מט(1) 435 (1995).
23. ע"א 835/93 איגנט נ' אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, פ"ד מט(2) 793 (1980).
24. בג"ץ 1683/93 יבין פלסט בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד מז(4) 702 (1993).
25. ע"א 3295/94 פרמינגר, הנאמן על נכסי חוה ויוסף מור, פושטי-רגל נ' חוה מור, פושטת-רגל (פורסם בנבו, 6.2.1997).
26. ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577 (1997).

27. בג"ץ 7351/95 נבואני נ' השר לענייני דתות, פ"ד נ(4) 8 (1996).
28. בג"ץ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 001 (1996).
29. בג"ץ 4146/95 עיזבון המנוחה דנקנר ז"ל נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774 (1998).
30. בג"ץ 5368/96 ח"כ פנחסי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 364 (1996).
31. בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ ואח', פ"ד נב(1) 289 (1998).
32. ע"א 2643/97 גנז נ' בריטיש וקולוניאל חברה בע"מ, פ"ד נז(2) 385 (2003).
33. ע"א 6370/00 קל בנין בע"מ נ' ע.ר.מ. רעננה לבניה והשכרה, פ"ד נו(3) 28 (2002).
34. ע"א 6936/00 שאמי נ' שר הבריאות, פ"ד נה(5) 599 (2001).
35. רע"א 2919/01 אושרוביץ נ' ליפה, פ"ד נה(5) 592 (2001).
36. ע"א 6416/01 בבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי, נז(4) 197 (2003).
37. רע"א 2282/03 גרינברג נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נח(2) 810 (2004).
38. בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 12.12.2005).
39. בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331 (2010).
40. בג"ץ 12002/04 חבר הכנסת עיסאם מח'ול נ' הכנסת, פ"ד ס(2) 325 (2005).
41. רע"א 1415/04 סרביאן נ' סרביאן, פ"ד נט(2) 440 (2004).
42. ע"א 9542/04 רותם חברה לביטוח בע"מ נ' נחום (פורסם בנבו, 2.1.2006).
43. בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005).
44. בג"ץ 939/05 ברבי נ' שר התמ"ת (פורסם בנבו, 18.6.2007).
45. בג"ץ 900/06 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' שר התיירות (פורסם בנבו, 22.8.2006).
46. ע"א 6021/06 דגנית פיגון נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 9.8.2009).
47. ע"א 7113/06 ג'נח נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 20.11.2008).
48. בר"ם 1966/06 המשביר הישן בע"מ נ' עיריית כרמיאל (פורסם בנבו, 17.2.2008).
49. פש"ר (מחוזי חי') 1175/06 פינקלשטיין נ' כונס הנכסים הרשמי - מחוז חיפה (פורסם בנבו, 7.6.2007).
50. בג"ץ 5562/07 עו"ד דרור שוסהיים נ' שר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 23.7.2007).
51. בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר, רס"ן בדימוס נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 21.2.2012).
52. ע"א 3224/07 בן דוד נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 3.5.2009).
53. ע"א 7994/08 גוטמן נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 1.2.2011).
54. רע"ב 6956/09 יונס נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 7.10.2010).
55. בג"ץ 7245/10 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו, 4.6.2013).
56. פש"ר (מחוזי נצ') 16971-05-10 בן חמו חנניה נ הכנ"ר (פורסם בנבו, 13.2.2011).
57. פש"ר (מחוזי מרכז) 30062-11-11 ביטון נ' הכנ"ר (פורסם בנבו, 20.6.2013).
58. פש"ר (מחוזי ת"א) 6689-05-12 לוי נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 26.9.2017).
59. ע"א 307/12 ישראל בלום נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 14.8.2012).
60. עת"ם (מחוזי ת"א) 37447-10-13 אפריקה ישראל תעשיות בע"מ נ' רשות ניירות ערך (פורסם בנבו, 28.1.2015).
61. פש"ר (מחוזי חי') 43416-09-13 פרץ נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 30.7.2014).
62. פש"ר (מחוזי ת"א) 37495-09-14 כונס נכסים רשמי תל אביב ואח' (ניתן ביום 27.11.2017).

63. פש"ר (מחוזי ת"א) 56602-02-14 **בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' מלכה** (פורסם בנבו, 19.11.2017).
64. פש"ר (מחוזי חי') 13186-07-15 ג' נ' **כונס נכסים רשמי מחוז חיפה והצפון** (פורסם בנבו, 27.8.2015).
65. פש"ר (מחוזי חי') 40498-02-16 **בולוס נ' בולוס** (פורסם בנבו, 26.11.2018).
66. פש"ר (מחוזי ת"א) 9556-10-16 **דרור נ' כונס הנכסים הרשמי** (פורסם בנבו, 1.7.2018).
67. פש"ר (מחוזי ת"א) 16176-06-17 **הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ - הנושה נ' אסייג** (פורסם בנבו, 2.1.2018).
68. בג"ץ 3758/17 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט** (פורסם בנבו, 20.7.2017).

ועדות ופרוטוקולים

69. משרד המשפטים – האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי הנחייית מנהל המחלקה המשפטית: בחינת תביעות החוב (25.12.2017).
70. ד"כ 20, 190 (התשע"ח).
71. דברי מליאת הכנסת, ד"כ 22, 100 (התשע"ו).
72. "דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל" (חוות דעת של פרופ' רון חריס ואח', 8.11.2015).

ספרים

73. אהרון ברק, **פרשנות במשפט** ב (1992).
74. ברוך ברכה, **משפט מינהלי** א (1997).
75. Martin, E. A. *Oxford Dictionary of Law* (2009).
76. אהרון ברק, **"איזון חוקתי עקרוני ומידתיות: ההיבט התורתי"** ספר ברק – עיונים בהגותו השיפוטית של אהרון ברק (2009).
77. דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** א (2010).
78. יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** א (2010).
79. שלמה לויך ואשר גרוניס, **פשיטת רגל**, מהדורה שנייה (2000).
80. אבישי אדד, **שימוש לרעה בהליכי משפט – הגנה דינונית מפני ניצול לרעה של זכות הגישה לערכאות** (2013).

מאמרים

81. מיכל שקד, "הערות על ביקורת הסבירות במשפט המינהלי", **משפטים** יב(2) 102 (1982).
82. זאב סגל, "עילת העדר היחסיות (disproportionality) במשפט המינהלי", **הפרקליט** לט 507 (1990).
83. אהרון ברק, "המהפכה החוקתית: זכויות אדם מוגנות", **משפט וממשל** א (1991).
84. יוסף מ' אדרעי, "מהפכה חוקתית: האמנם?", **משפט וממשל** ג (1996).
85. יואב דותן, "חוקה למדינת ישראל", **משפטים** כח (1997).
86. מנחם מאוטנר, "בין כשירות לסבירות בעקבות בג"ץ 5853/07 אמונה - תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט" **המשפט** יד 403 (2010).
87. גיא זיידמן, "מי אתה, המשפט המנהלי הישראלי? בשולי הספר 'משפט מינהלי' מאת דפנה ברק-ארז" **הפרקליט** (2012).

88. נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" **המשפט** – ספר דנציגר 3 (2018).

89. עומר קמחי, "דרישת תום הלב בהליך פשיטת רגל לבקשת החייב" **משפטים** מו 845 (2018).