



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 8968/14

לפני : כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד המשנה לנשיאה (בדימי) א' רובינשטיין
כבוד המשנה לנשיאה (בדימי) ס' ג'ובראן

המערער : יצחק שטרית

נ ג ד

המשיבה : עיריית טבריה

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים
בנצרת מיום 14.7.2014 בתיק עת"מ 4935-06-13 שניתן על
ידי כבוד השופטת א' הלמן

תאריך הישיבה : כ"ט בשבט התשע"ו (8.2.2016)

בשם המערער : עו"ד סבאח סמאח מנאסרה

בשם המשיבה : עו"ד דן ארטן

פסק-דין

הנשיאה מ' נאור:

1. המערער הגיש לבית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת עתירה מינהלית לביטול שעבוד סטטוטורי שהמשיבה, עיריית טבריה (להלן: העירייה) הטילה על נכס מקרקעין שבבעלותו בשל חוב ארנונה. בית המשפט לעניינים מינהליים (כבוד השופטת א' הלמן) דחה את העתירה על הסף מחמת שיהוי ואי ניקיון כפיים. מכאן הערעור.

2. המערער היה הבעלים של נכס מקרקעין ברחוב אחד העם בעיר טבריה. בשנת 1993 חתם המערער על הסכם קומבינציה שבמסגרתו העביר את זכויותיו במקרקעין לחברה קבלנית בתמורה לדירה בבניין שהחברה התחייבה להקים על המקרקעין (להלן: הדירה ברחוב אחד העם). כשהבניין הוקם כמתוכנן נמסרו הדירות למערער ולרוכשים האחרים של הדירות. ביום 30.12.2001 מכר המערער את הדירה לצד שלישי. בהסכם המכר נקבע כי החזקה בדירה תימסר לרוכש ביום 15.2.2002 וכי עד למועד זה יישא המערער בארנונה החלה על הנכס (להלן: הסכם המכר).

3. ביום 21.12.2010, כלומר כשמונה שנים לאחר מכירת הדירה, שלחה העירייה למערער דרישת תשלום מכוח סעיפים 4 ו-5 לפקודת המסים (גביה) (להלן: פקודת המסים). דרישת התשלום התייחסה לחובות ארנונה שהמערער חב לעירייה, לטענתה, בגין התקופה שבה החזיק בדירה עד למועד כריתת הסכם המכר. סכום החוב שנקב בדרישת התשלום עמד על כ-215,000 ש"ח. בתגובה לדרישת החוב הודיע המערער לעירייה כי הוא מכר את הדירה לפני שנים רבות ועל כן טען שהחוב אינו מתייחס אליו. בחלוף כשנתיים, ביום 19.7.2012, רשמה העירייה הערה במרשם המקרקעין בדבר הטלת שעבוד סטטוטורי על נכס מקרקעין אחר שבבעלות המערער, ברחוב הרקפת בעיר טבריה (להלן: הנכס ברחוב הרקפת). את ההערה על הנכס ברחוב הרקפת רשמה העירייה בהתאם לסעיף 11א(2) לפקודת המסים.

4. ביום 16.8.2012 נמסרה למערער הודעה על רישום השעבוד והתראה לפני מימוש המקרקעין. ביום 28.10.2012 שלח המערער מכתב לעירייה שבו פירט את התפתחות העניינים ביחס לנכס הנדון וביקש לבצע חישוב מחודש של החיובים כך שיוכל לשלם את החוב האמיתי בגינו. מכתבו של המערער לא הועיל לו שכן ביום 12.11.2012 פתחה העירייה תיק הוצאה לפועל לשם מימוש הנכס ברחוב הרקפת. בהמשך, ביום 2.1.2013 הומצאה למערער אזהרה בטרם מימוש. בתגובה לכך הגיש המערער ביום 18.5.2013 בקשה ללשכת ההוצאה לפועל לסגירת התיק. בבקשה זו טען המערער כי אין לפעול למימוש הנכס לאור התיישנות החוב. ראש ההוצאה לפועל דחה את בקשת המערער לסגירת התיק. על רקע זה הגיש המערער בחודש יוני 2013 עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת.

5. טענתו המרכזית של המערער בעתירה הייתה להתיישנותו של חוב הארנונה שבגינו נרשם השעבוד. המערער הסתמך לעניין זה על ההלכה שנפסקה בבית המשפט

העליון ברע"א 187/05 נעמה נסייד נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010) (להלן: עניין נסייד). בפרשה זו קבע בית המשפט העליון כי דיני ההתיישנות, המעוגנים בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות) חולשים גם על הליכי גבייה מינהליים. כפי שהוסבר בעניין נסייד, כאשר נישום אינו משלם את אשר נדרש בשומת הארנונה יכולה הרשות להגיש נגדו תביעה אזרחית לבית המשפט, או לחלופין לפנות להליכי גבייה מינהליים המאפשרים את גביית החוב מבלי שהחוב אושר בפסק דין של בית המשפט (שם, בעמ' 231). בפרשת נסייד נקבע – לראשונה – שיש להחיל את דיני ההתיישנות על שני המסלולים העומדים בפני הרשות, משמע שכפי שדיני ההתיישנות חלים על תביעות אזרחיות המוגשות לבית המשפט, כך יש להחילם על הליכי גבייה מינהליים. משכך, כשם שהרשות אינה יכולה להגיש תביעה אזרחית על חוב ארנונה בחלוף תקופת ההתיישנות הסטטוטורית, כך אין היא יכולה לנקוט הליכי גבייה מינהליים בחלוף תקופה זו (שם, בעמ' 248).

6. המערער טען בבית המשפט לענינים מינהליים שלאור הלכת נסייד יש לקבוע כי הליכי הגבייה המינהליים שהעירייה נקטה נגדו התיישנו ועל כן יש לבטל את השעבוד הסטטוטורי שהעירייה רשמה על הנכס ברחוב הרקפת. לעניין מירון ההתיישנות הדגיש המערער, כי השעבוד נרשם על ידי העירייה בחודש יולי 2012, שעה שחובות הארנונה, לשיטת העירייה עצמה, נצברו עד לשנת 2001, עת מכר המערער את הדירה. מאחר שחלפו למעלה משבע שנים מהמועד האחרון שאליו התייחסה תקופת החוב ועד למועד יצירת השעבוד, טען המערער כי חובות הארנונה התיישנו והעירייה הייתה מנועה מלנקוט הליכי גבייה ביחס לחובות אלה. לחילופין טען המערער כי היה על העירייה לנקוט הליך מידתי יותר מרישום השעבוד על הנכס האחר, כגון הליך לעיקול מיטלטלין.

7. בכתב התשובה העלתה העירייה שורה של טענות סף. ראשית טענה העירייה כי העתירה שהגיש המערער בחודש יוני 2013 לקתה בשיהוי. העירייה טענה שהמערער ידע על החוב לכל המאוחר בסוף שנת 2010 בעת שנשלחה לו דרישת התשלום. בהמשך, כך טענה העירייה, נמסרו למערער התראה ואזהרה (בחודשים אוגוסט 2012 וינואר 2013 בהתאמה). לטענת העירייה, העתירה הוגשה רק בחודש יוני 2013, שלא בהתאם לסד הזמנים הקבוע בתקנה 3 לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, שלפיו יש להגיש עתירה מינהלית עד 45 ימים לאחר קבלת ההחלטה שנגדה עותרים. בנוסף טענה העירייה כי התנהלותו הדיונית של המערער לקתה בחוסר תום לב, שכן הוא לא צירף לעתירה מסמכים רלוונטיים להכרעה בה. לגופו של עניין ביקשה העירייה לדחות את טענת ההתיישנות שהעלה המערער נגד חוב הארנונה.

העירייה הדגישה, כי כבר ביום 26.11.2003 נשלחה למערער "התראה ממוכנת" בטרם נקיטת הליכי גביה מינהלית. התראה זו לשיטת העירייה "איפסה" את מירון ההתיישנות. טענה נוספת שהעלתה העירייה כנגד טענת ההתיישנות הייתה שבהסכם המכר שנכרת בין המערער לרוכש הדירה הודה המערער במפורש בקיומן של חובות ארנונה הרוכזים על הדירה.

הדיון בעתירה המינהלית

8. דיון ראשון בעתירה המינהלית התקיים ביום 3.9.2013. במהלך הדיון חזר וטען בא-כוח העירייה כי בחודש נובמבר 2003 נשלחה למערער "התראה ממוכנת" לפני נקיטת הליכים משפטיים. לביסוס טענה זו הסתמך בא-כוח העירייה על תדפיס שצירפה העירייה שבו נרשם: "קליטה מהאוטומציה – 26.11.2003". בעקבות שאלות הבהרה שהעלה בית המשפט ביחס לרישום זה ביקש בא-כוח העירייה כי יתאפשר לו להגיש תצהיר משלים. בית המשפט נעתר לבקשה זו. ביום 30.10.2013 הגיש בא-כוח העירייה בקשה לאפשר לו לחזור בו מן הטענה האמורה שהשמיע בדיון, שלפיה כבר בשנת 2003 נשלחה למערער דרישת תשלום בדמות ה"התראה הממוכנת". בא-כוח העירייה טען בבקשה זו, כי בירור נוסף העלה שאין בתיעוד הפעולה של "קליטה מהאוטומציה" כדי להעיד במפורש על משלוח התראה. לצד זאת עתר בא-כוח העירייה לאפשר למרשתו לצרף מסמך חדש: תשובה של העירייה משנת 2002 להשגה שהגיש באותה שנה בא-כוחו של המערער דאז, נגד חוב הארנונה. בא-כוח העירייה הסביר כי מרשתו הצליחה לאתר רק את תשובתה להשגה משנת 2002, אך לא את ההשגה עצמה.

9. ביום 8.12.2013 התקיים דיון נוסף בפני בית המשפט לענינים מינהליים. בפתח הדיון הצהירה באת-כוחו של המערער, כי הוא מעולם לא הגיש השגה וכי הוא מוכן להגיש על כך תצהיר. אלא שבהשלמת טיעון בכתב שהוגשה לאחר מכן ציינה באת-כוח המערער כי בירורים שונים העלו שהמערער אכן הגיש השגה כנגד החוב בחודש אפריל 2002. כמו כן אותר מכתב נוסף שנשלח מטעמו למנהל הארנונה בחודש אוגוסט 2002. עם זאת הובהר בהשלמת הטיעון מטעם המערער כי המסמכים החדשים שאותרו מבססים דווקא את טענת ההתיישנות, שכן הם מלמדים שבין חודש אוגוסט 2002 עד למועד משלוח דרישת התשלום מטעם העירייה בחודש דצמבר 2010 לא היה כל שיג ושיח בין העירייה לבין המערער ביחס לחוב מושא ההליך. מאחר שבין אוגוסט 2002 לבין דצמבר 2010 חלפו למעלה משבע שנים, טען המערער כי יש לבטל את הליכי הגביה המינהליים שנקטה העירייה מחמת התיישנות.

10. בהשלמת טיעון נוספת מטעם העירייה היא טענה כי יש לדחות את העתירה על הסף אך מן הטעם שהמסמכים החדשים שאותרו על ידי המערער – ההשגה והמענה להשגה משנת 2002 – סותרים את הטענה הנחרצת שהעלה המערער פעם אחר פעם שלפיה מעולם לא הגיש השגה ולא ידע על החוב עד שהומצאה לו בשנת 2010 דרישת התשלום. לעניין זה הדגישה העירייה כי בהשגה משנת 2002 אף נזכרה השגה נוספת שהוגשה על ידי המערער בשנת 1999; השגה שלא נזכרה בעבר ולא צורפה מעולם לכתבי הטענות של המערער. העירייה חזרה וטענה שהעתירה הוגשה בשיהוי.

פסק-דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

11. בית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת (כבוד השופטת א' הלמן) דחה על הסף את העתירה מחמת שיהוי ובהיותה נגועה בחוסר תום לב ואי ניקיון כפיים מצד המערער. בכל הנוגע לשיהוי שנפל בהגשת העתירה ציין בית המשפט כי בשנת 2010 קיבל המערער דרישת תשלום, ובחודש אוגוסט 2012 הודע לו שנרשם שעבוד על נכס מקרקעין שבבעלותו בגין חוב הארנונה. העתירה הוגשה רק בחודש יוני 2013, זמן רב לאחר האירועים המתוארים לעיל. בית המשפט הוסיף וקבע כי בחודש אוגוסט 2012 היה על המערער לעתור ללא שיהוי לבית המשפט, משנודע לו על רישום השעבוד. משלא עשה כן לוקה העתירה בשיהוי. עוד קבע בית המשפט כי בניגוד לדרך שבה הוצגו הדברים בעתירה, התברר בסופו של דבר שהמערער הגיש במשך השנים שתי השגות (בשנים 1999 ו-2002). על כן, טענת המערער כי נודע לו על החוב רק בשנת 2010 הובררה כלא מבוססת. בית המשפט מצא להדגיש כי אין מדובר בהעלמת עובדות "המצויות בשולי המחלוקת". לפיכך קבע בית המשפט כי העתירה לוקה גם בחוסר תום לב ואי ניקיון כפיים. סופו של דבר שהעתירה נדחתה על הסף מבלי שבית המשפט דן כלל בטענת ההתיישנות. על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הוגש הערעור שלפנינו.

טענות הצדדים

12. לטענת המערער, המסכת העובדתית שהונחה בפני בית המשפט מלמדת בבירור כי רק בשנת 2010 שלחה העירייה לראשונה דרישת תשלום ביחס לחוב שהצטבר עד לחודש דצמבר 2001, דהיינו כי במשך למעלה משמונה שנים לא נקטה העירייה כל פעולה לצורך גביית החוב. זאת ועוד, אף שדרישת התשלום נשלחה בשנת 2010, רק בחלוף כשנתיים, בשנת 2012, נקטה העירייה הליך גבייה ראשון, בדמות רישום השעבוד הסטטוטורי. על רקע פער הזמנים שבין מועד היווצרות החוב (דצמבר 2001)

לבין המועד שבו החלה העירייה בהליכי גבייה (דצמבר 2010), סבור המערער שהחוב התיישן ושבהתאם להלכת נסייד לא ניתן היה לנקוט לגביו הליך גבייה מינהלי. בנוסף לכך הדגיש המערער כי העירייה לא השיבה למכתב ששלח לה בשנת 2010 בתגובה לדרישת התשלום ששלחה לו בשנה זו. לפיכך הוא רשאי היה להבין שהעירייה חזרה בה מדרישותיה בשנת 2010. לבסוף חזר המערער על טענתו שלפיה היה על העירייה לנקוט הליכי גבייה מינהלי מידתי יותר מזה שבו בחרה במקרה דנן – רישום שעבוד סטטוטורי ופעולות למימוש.

13. העירייה מצידה סבורה שהמערער השתהה בהגשת העתירה, שהרי הוא הגיש שתי השגות בשנים 1999 ו-2002 ולא הגיש ערר על החלטות העירייה בהשגות ובכך הפכו החיובים חלוטים. זאת ועוד, המערער היה ער לטענות העירייה בשנת 2010 (עת נשלחה לו דרישת התשלום) ובכל זאת בחר להגיש את העתירה זמן רב לאחר מכן, בחודש יוני 2013. לטענת העירייה המערער הטעה את בית המשפט כשטען כי מעולם לא הגיש השגה. גם התנהלותו זו הצדיקה את דחיית העתירה על הסף. אשר לטענת ההתיישנות טענה העירייה כי המערער הודה במפורש בקיום החובות בהסכם המכר ומשעשה כן אין הוא רשאי להשמיע טענה כלשהי בדבר התיישנותו של החוב. לבסוף סבורה העירייה כי אין ממש בטענת המערער בנוגע לחוסר סבירות ההחלטה לפעול למימוש המקרקעין תחת נקיטת הליכי גבייה מידתיים יותר.

דיון

14. בערעור שלפנינו יש להכריע אם צדק בית המשפט לענינים מינהליים בעת שדחה את עתירתו המינהלית של המערער מחמת שיהוי, או שמא היה על בית המשפט לענינים מינהליים לדון בעתירה המינהלית לגופה ולבחון את טענת ההתיישנות שהעלה המערער. במוקד ההכרעה בהליך זה ניצבות אפוא שתי מערכות של דינים, מחד – דיני השיהוי הנוגעים למועד שבו יש להגיש עתירה מינהלית לבית המשפט לענינים מינהליים; ומנגד – דיני ההתיישנות, שהוחלו מכוח הלכת נסייד אף על הליכי גבייה מינהליים. אקדים ואומר שנוכח נסיבותיו של המקרה מצאתי שיש לדחות את טענת השיהוי ולקבל את טענת ההתיישנות. הכרעה זו יסודה בעובדות המקרה וביחס שבין שתי מערכות הדינים כפי שיבוארו להלן.

15. בטרם נידרש להכרעה עצמה יש להזכיר כי השתלשלות העניינים העובדתית העומדת ברקע הסכסוך דנן הוצגה לבית המשפט לענינים מינהליים חלקים-חלקים וידעה התפתחויות ותמורות שונות מצד שני הצדדים. מלוא התשתית העובדתית לא

נפרסה בפני בית המשפט בעת הגשת העתירה והגשת התשובה (ולשני הצדדים יש חלק בכך, כפי שיתואר בהמשך). רק לאחר כמה דיונים והשלמות טיעון התבררה התמונה העובדתית המלאה. בסופו של דבר, השתלשלות העניינים הכרונוולוגית, שעליה דומה שאין מחלוקת, היא זו:

- (א) 15.2.2002 – המערער מוסר את החזקה בנכס לרוכש;
 (ב) 8.4.2002 - המערער מגיש השגה נגד חוב הארנונה;
 (ג) 28.4.2002 - העירייה דוחה את ההשגה;
 (ד) 21.2.2010 – דרישת תשלום לפי פקודת המסים;
 (ה) 19.7.2012 – רישום השעבוד;
 (ו) 16.8.2012 – הודעה למערער על רישום השעבוד והתראה לפני מימוש;
 (ז) 28.10.2012 – המערער שולח מכתב השגה על החוב;
 (ח) 12.11.2012 – פתיחת תיק ההוצאה לפועל;
 (ט) 2.1.2013 – אזהרה בטרם מימוש הנכס;
 (י) 18.5.2013 – בקשה מטעם המערער לסגירת תיק ההוצאה לפועל;
 (יא) 28.5.2013 - דחיית הבקשה שהוגשה לתיק ההוצאה לפועל;
 (יב) 3.6.2013 – הגשת העתירה המינהלית.

16. כאמור, בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את העתירה על הסף בשל השיהוי שנפל בה ולאור חוסר ניקיון-כפיו של המערער. לדעתי, אף שאכן נפל פגם בהתנהלותו הדיונית של המערער, הרי שבנסיבות העניין לא היה מקום לדחות את העתירה על הסף מטעם זה. אבאר את דבריי.

התנהלותו של המערער בהליך דנן אכן לא הייתה נאותה, והראיה לכך היא התהפוכות והשינויים שידעה התשתית העובדתית שהוצגה על ידו לבית המשפט. על המערער, ככל עותר, מוטלת הייתה חובה להציג תשתית עובדתית מלאה עם הגשת העתירה (ראו דפנה ברק ארז משפט מינהלי – כרך ד משפט מינהלי דיוני 386-384 (2017) (להלן: ברק-ארז)). בענייננו טען המערער באופן נחרץ כי מעולם לא הגיש השגה על חובותיו הנטענים לעירייה וכי לא ידע על החוב עד שהעירייה המציאה לו את דרישת התשלום בשנת 2010. והנה, טענה זו של המערער נסתרה לאחר שהמערער עצמו הציג לבית המשפט מסמכים המלמדים כי בשנת 2002 הוגשה על ידו השגה כנגד החוב. התנהלות זו אינה נאותה, וכשהיא עומדת לעצמה עשויה היא להצדיק דחיית של עתירה על הסף (ראו, יצחק זמיר הסמכות המינהלית – כרך ג – הביקורת השיפוטית: כללי הסף, 2015-2017 (2014) (להלן: זמיר); ברק-ארז, בעמ' 384-386). ואולם, בנסיבות המקרה דנן סבורני כי אין מקום לדחות את העתירה על הסף אך בשל התנהלותו הקלוקלת של המערער. שכן לצד התנהלות זו, לא ניתן להתעלם, מנגד, גם מהמחדלים הדיוניים של העירייה. כזכור, בתחילתו של ההליך טענה העירייה כי היא שלחה למערער, בשנת 2003, התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים. אם טענה עובדתית זו

הייתה מתקבלת, ייתכן שהיה בה כדי לחרוץ את גורל העתירה שכן קבלתה הייתה מובילה, כנראה, לדחיית טענתו של המערער בדבר התיישנות החוב. ואולם, גם טענה עובדתית זו שהעלתה העירייה התבררה בסופו של דבר כלא מבוססת. בדיון שהתקיים ביום 30.10.2013 ביקש בא-כוח העירייה לחזור בו מטענה עובדתית זו לאחר שהתברר לעירייה שאין בתיעוד הפעולה שהייתה בתיק שנת 2003, כדי להעיד על כך שלמערער אכן נשלחה התראה.

17. הנה כי כן, התנהלותה הדיונית הבעייתית של הרשות מנטרלת בנסיבות העניין את הפגם שנפל בהתנהלותו הדיונית הבעייתית של המערער. לא יהיה זה מוצדק לדחות את העתירה על הסף אך בשל התנהלותו של המערער ובהתעלם מאופן ניהול ההליך על ידי העירייה. דברים ברוח דומה נפסקו על ידי בית משפט זה בעבר. כך למשל בבג"ץ 10/80 זילכה נ' ראש עיריית חולון, פ"ד לד(4) 651, 655 (1980) ציינה השופטת בן-ענת כי אי נקיון כפיה של הרשות עשוי לשמש עילה לבית המשפט לדון בעתירה לגופה וזאת גם אם העותר "עשה דין לעצמו והכתים ידיו הוא". ובמקרה נוסף פסק בית המשפט, בדחותו טענת סף הנוגעת להתנהלותו של עותר, כי כל עותר חייב לנהוג כדין אך גם הרשות נדרשת לנהוג בהגינות ובשוויון (ראו, ע"מ 7245/11 ג'בארין נ' יושב ראש הוועדה המחוזית חיפה, פסקה 24 (30.12.2012)). הלכה זו נפסקה אומנם ביחס להתנהלותם של הצדדים לפני הגשת העתירה. ואולם היא יפה, בשינויים המחויבים, גם ביחס להתנהלותם של הצדדים במהלך הדיון בעתירה עצמה (וראו גם זמיר, בעמ' 2018). שגה אפוא בית המשפט קמא משקבע שיש לדחות את העתירה על הסף מחמת אי ניקיון כפיו של המערער.

18. טענת הסף השנייה שהתקבלה על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים הייתה טענת השיהוי. לפי תקנה 3(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, יש להגיש עתירה לבית המשפט המינהליים "בלא שיהוי, לפי נסיבות הענין, ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום שהחלטה פורסמה כדין, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה או מיום שנודע לעותר עליה, לפי המוקדם".

מהו המועד אשר החל ממנו יש למנות את התקופה של 45 הימים במקרה שלפנינו? לעניין זה יש לזכור שעסקינן בעתירה מינהלית שבה נטען להתיישנות של הליכי גבייה מינהליים. לפי סעיף 3 לחוק ההתיישנות "אין נזקקים לטענת התיישנות אם לא טען הנתבע טענה זו בהזדמנות הראשונה לאחר הגשת התובענה". בענייננו ה"תובענה" שכנגדה טוען המערער להתיישנות, כטענת הגנה, הם הליכי הגבייה המינהליים של הרשות (ראו עניין נסייד, בעמ' 254). משמעות הדברים היא כי על

המערער היה להגיש את העתירה המינהלית ללא שיהוי לאחר שהחלו נגדו הליכי הגבייה המינהליים (ראו והשוו, עע"ם 9130/11 יורשי המנוח יוסף סויסה ז"ל נ' עיריית רחובות, פסקה י"ח (1.9.2015) (להלן: עניין סויסה); וראו עוד טל חבקין התיישנות, 105 (2004)). עמדה על כך פרופ' ברק-ארז:

"את טענת ההתיישנות יש להעלות בהזדמנות הראשונה, והחלתו של עיקרון זה, בשינויים המחויבים, על העלאתה של טענת התיישנות בעתירה מינהלית, מביאה למסקנה כי שיהוי בהגשת העתירה כמוהו כהחמצת ההזדמנות להעלות את טענת ההתיישנות בהזדמנות הראשונה." (שם, בעמ' 156).

19. במקרה דנן, המועד הרלוונטי שבו החלו הליכי הגבייה המינהליים הוא לכל המוקדם המועד שבו הודע למערער על רישום השעבוד, בחודש אוגוסט 2012. יצוין כי בחודש פברואר 2010 המציאה העירייה למערער דרישת תשלום, אולם בנסיבות העניין אין זה מוצדק לראות במועד זה כמועד תחילתם של הליכי הגבייה, לצורך בחינת טענת השיהוי. זאת ולו מן הטעם שהמערער השיב לדרישת התשלום, ושטח את טענותיו בפני העירייה, וזו מצידה כלל לא טרחה להשיב לו (עד שפעלה לרישום השעבוד שעליו הודע למערער בחודש אוגוסט 2012). יוער כי העירייה טענה שמכתב זה לא הגיע אליה וכי למערער אין ראייה המוכיחה אחרת, אולם בית המשפט לענינים מינהליים לא הכריע בטענה זו ויצא מנקודת הנחה שהמועד הרלוונטי לבחינת טענת השיהוי הוא מועד ההודעה על השעבוד, בחודש אוגוסט 2012 (ראו פסקאות 20-21 לפסק-הדין). המערער הגיש כזכור את העתירה בחודש יוני 2013. על כן, התקופה הרלוונטית לבחינת טענת השיהוי עומדת בענייננו על כעשרה חודשים. פרק זמן זה הוא ארוך מ-45 ימים ומכאן שהעתירה אכן הוגשה בשיהוי.

20. ואולם, הלכה היא כי דינה של עתירה שהוגשה בשיהוי אינו בהכרח סילוק על הסף. לבית המשפט שמור שיקול הדעת להאריך את המועד להגשת העתירה והוא רשאי לחרוג מסד הזמנים הקבוע בתקנה 3(ב) הנ"ל (ראו, מבין רבים, עע"ם 3832/07 עיריית עפולה נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 11 (21.12.2010); וראו לעניין זה תקנה 3(ג) הקובעת כי "בית המשפט רשאי להאריך מועד שנקבע להגשת עתירה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), לאחר שנתן למשיב הזדמנות להגיב לבקשת ההארכה, אם ראה הצדקה לכך"). המועד הקבוע בתקנות ניתן איפוא להארכה והוא משמש אמת מידה מנחה שניתן לסטות ממנה (ראו, ברק-ארז, בעמ' 371).

21. שלושת ההיבטים המנחים את בית המשפט בכואו לבחון חריגה מסד הזמנים הקבוע בתקנה 3 הינם ה"שיהוי הסובייקטיבי" (המתמקד בדופי שנפל בהתנהלותו של העותר המגיש עתירה בשיהוי אף שכל העובדות הנוגעות לה היו בידיעתו לפני כן); ה"שיהוי האובייקטיבי" (המתמקד בנזק שנגרם לרשות או לצדדים נוספים כתוצאה מהשיהוי); ומידת הפגיעה בשלטון החוק. על היבטים אלה עמד השופט ע' פוגלמן בעע"ם 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.2014) (להלן: עניין אי.בי.סי), בצינו כי –

"כבואו לקבוע אם עתירה לוקה בשיהוי המצדיק לדחותה, נדרש בית המשפט לערוך איזון דו-שלבי: בשלב הראשון יבחן את רכיבי השיהוי – הסובייקטיבי (האשם) והאובייקטיבי (הנזק); ובשלב השני – המתקיים רק אם נמצא כי העתירה לוקה בשיהוי המטה את הכף לדחותה, יבחן בית המשפט אם הרכיב השלישי – אינטרס ההגנה על שלטון החוק (במובן הרחב) – מטה את הכף להידרש לה. אם ימצא שהתשובה לכך שלילית, או אז ידחה את העתירה מחמת שיהוי שדבק בה (שם, בפסקה 30).

(וראו גם ברק-ארז, בעמ' 360-364).

22. את הדיון נפתח בבחינת השיהוי האובייקטיבי. לעניין זה יש לבחון אם השיהוי בהגשת העתירה גרם נזק לרשות או לצדדים אחרים (ראו גם עניין אי.בי.סי, פסקה 25). בענייננו טענה העירייה שהשיהוי בהגשת העתירה גרם לה לנזק ראייתי בעניין הוכחת קיומו של החוב וגובהו. טענה זו מוקשית בעיני. כזכור, השתהותו של המערער עומדת על פרק זמן של עשרה חודשים. אפילו נניח כי נגרם לעירייה נזק ראייתי כלשהו בשל חלוף זמן זה, ספק רב בעיני אם עיקר הנזק נגרם בשל השתהותו של המערער בהגשת העתירה. לעניין זה יש לזכור כי עסקינן בחובות שנצברו לשיטת העירייה עצמה עד לשנת 2002 (11 שנים לפני הגשת העתירה), ושהעירייה עצמה – ועל כך אין מחלוקת – לא נקטה כל הליך גבייה בין שנת 2002 לשנת 2010. בנסיבות אלה, גם אם יש למערער אשם כלשהו בנזק הראייתי שנגרם לעירייה, ככל שנגרם, הרי שמדובר במידה זניחה של אשם. זאת, אם בוחנים את השתלשלות העניינים הכרונוולוגית המלאה ואת פרק הזמן הממושך שבו בחרה העירייה – מסיבותיה שלה – לישון על זכויותיה. לא יהיה זה הוגן לדחות את העתירה על הסף, בשל שיהוי שאורכו חודשים בודדים, כאשר העירייה עצמה לא פעלה לגביית החוב במשך כשמונה שנים.

23. אשר לרכיב השיהוי הסובייקטיבי, יש לבחון, כזכור, את התנהגותו של העותר ואם הגשת העתירה בשיהוי לוקה באשם מצידו (ראו עניין אי.בי.טי, פסקה 24). בענייננו אין לומר שהשיהוי בהגשת העתירה עלה בנסיבות העניין כדי ויתור על זכויותיו של המערער באופן המצדיק את דחיית העתירה על הסף. זאת, משום שבפרק הזמן שחלף בין מועד רישום השעבוד לבין הגשת העתירה, ניסה המערער לבוא בדברים עם העירייה. הוא ניסה לשטוח את טענותיו בפניה פעם נוספת ואף הגיש בקשות שונות ללשכת ההוצאה לפועל. בנסיבות אלה, יהיה זה מוקשה לקבוע שנפל שיהוי סובייקטיבי חמור בהתנהלותו של המערער. משמצאנו כי העתירה אינה לוקה בשיהוי המטה את הכף לדחותה, אין אפוא מקום לבחון את הרכיב השלישי – אינטרס ההגנה על שלטון החוק. אכן, אם המערער היה מגיש את העתירה בשיהוי רב יותר, ייתכן שהיה מקום לדחות את העתירה על הסף בשל שיהוי (ראו והשוו עניין סויסה, בפסקה כ' לפסק-דינו של חברי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, שם נדחתה עתירה כנגד הליכי גבייה מינהליים, בשל שיהוי של שנתיים). בענייננו, מדובר בשיהוי שאורכו חודשים בודדים, והמערער סיפק הסברים לכך (גם זאת בניגוד לעובדות מושא פסק-הדין בעניין סויסה, שם צוין כי לא הובא הסבר מניח את הדעת לשיהוי).

24. בהתחשב באמור לעיל הגעתי לכלל מסקנה כי שגה בית המשפט לעניינים מינהליים משקיבל את טענת השיהוי והורה על דחייתה של העתירה על הסף. לפיכך יש לפנות לבחינת העתירה לגופה, דהיינו לבחינתה של טענת ההתיישנות.

בחינת העתירה לגופה – האם החוב התיישן?

25. כזכור, בפסק הדין בעניין נסייר - אשר אושר על ידי הרכב מורחב של בית משפט זה בעע"ם 8832/12 עיריית חיפה נ' סלומון בע"מ (15.4.2015) - נפסק כי "כל הרציונלים העומדים ביסודה של טענת ההתיישנות כוחם יפה גם כאשר מדובר בחוב הנתבע בהליך גבייה מינהלי" (שם, בעמ' 248, השופטת ד' ברלינר). עוד נפסק שם כי "[...]נישום אשר הרשות נוקטת כלפיו הליך גבייה מינהלי רשאי להתגונן בטענה שחוב המס התיישן. טענת התיישנות זו נותרת בגדר טענת הגנה, הגם שאופן השמעתה הוא על דרך של יזימת הליך..." (שם, בעמ' 254, השופטת ד' ברלינר). השופטת א' פרוקצ'יה הוסיפה וציינה שם, בעמ' 269-270 לפסק-דינה, כי -

"ככלל, בתביעות בענייני ארנונה מתקיימים הרציונלים העיקריים שביסוד ההתיישנות האזרחית בתביעות בעלות אופי כספי. לרשות ניתן פרק זמן של שבע שנים לממש את תביעתה; הנישום רשאי לצפות כי בחלוף

התקופה לא ייחשף עוד לתביעה לתשלום הכסף; אשר לאינטרס הציבורי – אמנם, חסימתה של תביעת הרשות בטענת התיישנות פוגעת באינטרס הציבורי לממש את גביית המס במלואה, עם זאת, עוצמת הפגיעה אינה עומדת כנגד שיקולי היציבות והוודאות המושגים בהחלתה של תקופת התיישנות האזרחית על תביעות של הרשות למימוש הגבייה. (ההדגשות הוספו – מ'נ').

במקרה דנן חרגה העירייה מפרק הזמן של שבע שנים שבו יכולה הייתה לממש את תביעתה לחובות הארנונה. לעניין זה העובדות ברורות: לשיטת העירייה עצמה, מדובר בחוב שנצבר עד למועד כריתת הסכם המכר בחודש דצמבר 2001. אין כל מחלוקת כי בשנת 2002 הגיש המערער השגות על החוב. העירייה דחתה את ההשגות באותה שנה וכך הפך החוב חלוט. את הליכי הגבייה חידשה העירייה רק בשנת 2010. על רקע זה אין מנוס מן המסקנה כי חלפו בענייננו למעלה משבע שנים בין מועד דחיית ההשגה, שבו הפך החוב חלוט, לבין המועד שבו החלה העירייה בהליכי הגבייה. המסקנה המתבקשת מכך היא שהחוב התיישן והעירייה הייתה מנועה מלנקוט בהליכי גבייה מינהליים לגביו (ראו והשוו, עע"ם 10372/08 עיריית בת ים נ' אדוט, פסקה 14 (4.1.2011)).

26. טענתה המרכזית של העירייה כנגד טענת התיישנות הייתה שבהסכם המכר הודה המערער בקיומם של חובות הארנונה. לכן גורסת העירייה שאין לאפשר למערער להעלות טענת התיישנות כנגד חוב שהוא עצמו הודה בקיומו. דינה של טענה זו להידחות. משמעותה של הודאה בקיום זכות, לעניין בחינתה של טענת התיישנות, מוסדרת בסעיף 9 לחוק התיישנות הקובע:

"הודה הנתבע, בכתב או בפני בית משפט, בין בתוך תקופת התיישנות ובין לאחריה, בקיום זכות התובע, תתחיל תקופת התיישנות מיום ההודאה; ומעשה שיש בו משום ביצוע מקצת הזכות, דינו כהודאה לענין סעיף זה.

בסעיף זה, 'הודאה' – למעט הודאה שהיה עמה טיעון התיישנות."

במקרה שנתבע הודה בכתב בקיום זכותו של התובע (ובענייננו בזכותה של העירייה לגביית חוב הארנונה הנטען), יתאפס אפוא מירוץ התיישנות ותחל מנייתו מחדש ביום ההודאה (ראו חבקין, בעמ' 195). אלא שאין בכך כדי לסייע לעירייה בנסיבות המקרה שלפנינו: אפילו נניח שהמערער הודה בקיום החובות במסגרת הסכם

המכר, הרי שהסכם זה נכרת בסוף חודש דצמבר 2001. העירייה נקטה הליכי גבייה בשנת 2010, שמונה שנים לאחר ההכרעה בהשגה (בשנת 2002) ותשע שנים לאחר ה"הודאה" בקיומו של החוב. לכן, אין כל משמעות מעשית לכך שהמערער הודה (אם אכן הודה) בקיומו של החוב, במסגרת הסכם מכר שנכרת בשנת 2001. משכך גם דינה של טענה זו של העירייה – להידחות.

סוף דבר

27. הגעתי למסקנה שלא היה מקום לדחות על הסף את העתירה מחמת שיהוי או אי נקיון כפיים של המערער. בחינת טענות הצדדים לגופן בראי התשתית העובדתית שהונחה בפני בית המשפט לענינים מינהליים מלמדת, בבירור, כי חלף פרק זמן של למעלה משבע שנים בין המועד שבו הפך החוב חלוט לבין המועד שבו נקטה העירייה, לראשונה, הליכים מינהליים לגבייתו. משכך בדין טען המערער כי חובו הנטען לעירייה – התיישן.

אציע אפוא לחבריי לקבל את הערעור ולהורות על ביטול הליכי הגבייה שנקטה העירייה בעניין חובותיו הנטענים של המערער בגין הנכס ברחוב אחד העם, ובכלל זה על ביטול השעבוד והערת האזהרה שנרשמו על הנכס ברחוב הרקפת הידוע כגוש 15282 חלקה 81. בנסיבות העניין, יבוטלו ההוצאות שנפסקו בבית המשפט קמא. לא יהיה צו להוצאות בערכאתנו.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין:

א. מסכים אני לחוות דעתה של חברתי הנשיאה.

ב. ראיתי לנכון להעיר בעניין ההליך. בדיון בפנינו הפצרנו מאוד, כעולה מן הפרוטוקול, בבא כוח העירייה לקבל הצעת פשרה, והדברים נומקו, וגם ניתן לעירייה להבין היטב כי אנו נוטים לקבל את הערעור, והמשמעות היתה כי במתח לבין שיהוי, שבשלו הכריע בית המשפט קמא, לבין התישנות שטען לה המערער, תהיה יד ההתישנות על העליונה. היתה נכונות של המערער לשלם קרן חוב עם הצמדה וריבית לשבע השנים האחרונות. הצענו גם פסיקה לפי סעיף 79א לחוק בתי המשפט (נוסח

משולב), תשמ"ד-1984, מתוך רצון כי העיריה תקבל סכום נכבד – והרי המערער, כעולה מפסק דינה של חברתי, גם הוא לא נהג לחלוטין כשורה – אף אם לא כל תאוותה; ובכספי ציבור עסקינן. סברנו כי העיריה אינה צריכה לסכן את כספי הציבור. לצערנו לא ניתנה הסכמה על-ידי העיריה, כפי שהודיע לנו בא כוחה לאחר התיעצות, מן הסתם כיון שחשב מי שחשב שבהיות פסק הדין קמא לטובתם, מדוע להסכים לפחות מזה. בסיום הדיון אחר כך נתנו החלטה שכללה הארכת שבוע לעניין השגת פשרה או נכונות להכרעה לפי סעיף 79א, אך לא אסתייעא מילתא, וחבל.

ג. התוצאה המשפטית של "יקוב הדין" נכתבה על-ידי חברתי. אוסיף רק, כי כדאי להאזין להצעות פשרה שמציע בית משפט לרשות ציבורית (ולא רק לה), המועלות לאחר התיעצות ועיון. על דברי הפסוק (דברים ו', י"ח) "... ועשית הישר והטוב בעיני ה'", אומר רש"י "זו פשרה לפני משורת הדין", הגמרא (בבלי סנהדרין ל"ב, ע"ב) אומרת לעניין הפסוק "צדק צדק תרדף", שבו חוזרת המלה "צדק" פעמיים (דברים ט"ס, כ') – "אחד לדין ואחד לפשרה". ואכן חכמי המשפט העברי המליצו מאוד על פשרה; נאמר בתורה "ושפטתי בין איש ובין רעהו" (שמות י"ח, ט"ז), ומדרש מכילתא (יתרו ב') מלמדנו "בין איש, זה הדין שאין בו פשרה. בין רעהו, זה שיש בו פשרה, ששניהם נפטרין זה מזה כרעים". ועוד, "רבי יהושע בן קרחה אומר: מצוה לבצוע (לעשות פשרה – א"ר) שנאמר (זכריה ח', ט"ז) 'אמת ומשפט שלום שפטו בשעריכם', והלא כל מקום שיש משפט אמת – אין שלום, וכל מקום שיש שלום – אין משפט אמת. אלא איזהו משפט שיש בו שלום – הוי אומר, זה ביצוע" (תוספתא, סנהדרין א'). אפשר לומר רעיונית-ערכית שסעיף 79א' לחוק בתי המשפט, ולפניו סעיף 4(ג) לחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975, מיוסדים על הרעיון שבתוספתא, קרי. דרך למנוע "יקוב הדין" על הטרוניות שבו, אל עבר מאמץ לשלום (מכאן גם תורת הגישור עוד ראו לעניין פשרה עבודת הדוקטור היפה של איתי א' ליפשיץ, הפשרה במשפט העברי (בר אילן (תשס"ד)). ראו גם דברי הרב ז"נ גולדברג (בספר עלהו לא יבול מאת הרב נ' סטפנסקי על תורת הפוסק הגדול הרב ש"ז אוירבך (ב', רמ"ד), הכותב "שבמקום שלא ניתן לפסוק דין אמת, צריך לפשר ביניהם אף שהפשרה ודאי אמת, שהחלוקה אינה אמת, מכל מקום כך הדין לעשות פשרה במקום כזה... במקום שלא ניתן לפסוק דין אמת אמרה תורה לעשות פשרה ולכן חולקים". ראו גם דנ"א 4693/05 כרמל נ' מלול (2010), בפסקה י"ב לחוות דעתי, וכן סיפת פסקה ט"ו, שם נאמר "יתכנו מקרים שבהם הצדק כולו בצד אחד, אך רבים רבים הם המקרים שבהם ישנו 'אמצע' של צדק וראוי לפסוק לפיו". הנידון דידן, במתחם שבין ההתישנות לשיהוי, הוא "קלאסי" לפשרה (ראו לעניין התישנות ושיהוי, גם ע"א 9130/11 יורשי המנוח סויסה נ' עיריית רחובות (2015), שהזכירה גם חברתי). התיחסות נודעת לפשרה מצויה בתלמוד הבבלי

בהמשך המקור שהובא מעלה (סנהדרין ל"ב, ע"ב) באשר לשתי ספינות בנהר או שני גמלים במעלה צר, כשאינן יכולות לעבור יחד, והוחלו מבחני "טעונה" ו"קרובה" (הספינה) אל מול "שאינה טעונה" ו"שאינה קרובה", אל מול זו שאינה טעונה וזו שקרובה (לעירה); אך "היו שתיהן קרובות, שתיהן רחוקות – הטל פשרה ביניהן ומעלות שכר זו לזו" (במקרה של הפסד). בעניין זה מעיר הנצי"ב (הרב נפתלי צבי יהודה ברלין מוולוז'ין, המאה הי"ט), בפירושו העמק דבר לדברי הפסוק "צדק צדק תרדף" כי ישנם מקרים שבהם הצדק מחייב כי בית הדין יכפה פשרה.

ד. בהליכים שבהם על עורך הדין לקבל הוראות משולחיו ולא בא מצויד בהן, לא כל שכן במשפט המינהלי, ראוי ואף הכרח שנציג מוסמך של הרשות שבידו להחליט יימצא בבית המשפט, ישמע את הערות בית המשפט ויתרשם, ולא יישב בניחותא במשרדו בשלט רחוק ויאמר לעורך הדין המתקשר מבית המשפט "לא, לא, לא" כאותו דובון לאלא במשחקי הילדים. אכן, יהיו מקרים שההערכה המקצועית בהם תאמר כי כדאי להמתין לפסק דין חרף הצעת פשרה. ואולם, רבים מאוד המקרים, ובמיוחד כאשר בית המשפט משמיע קול ברור, שכדאי להאזין לו.

ה. סוף דבר, צר שלא הושגה כאן פשרה; קופת הציבור ניזוקה לשווא כי יכלה לקבל נתח של ממש מן החוב, נקב איפוא הדין את ההר וההתישנות "הפילה את הגרזן". "כי לקח טוב נתתי לכם" (משלי ד', ב').

המשנה לנשיאה (בדימ')

המשנה לנשיאה (בדימ') ס' ג' ובראן:

אני מסכים לפסק דינה של חברתי הנשיאה מ' נאור ולהערותיו של חברי המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין.

המשנה לנשיאה (בדימ')

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה נ' נאור.

ניתן היום, ט' באלול התשע"ז (31.8.2017).

המשנה לנשיאה (בדימ')

המשנה לנשיאה (בדימ')

ה נ ש י א ה