



## בבית המשפט העליון

רע"א 187/05

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה  
כבוד השופטת א' חיות  
כבוד השופטת ד' ברלינר

המבקש: נעמה נסייר

נגד

המשיבה: עיריית נצרת עילית

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי  
בנצרת בע"א 1014/04 שניתן ביום 22/11/2004 על ידי  
כבוד השופטים מ' בן דוד, נ' ממן וא' אברהם

בשם המבקש: עו"ד עלא דיאב

בשם המשיבה: עו"ד אולגה גורדון; עו"ד אוהד אליעז

### פסק-דין

השופטת ד' ברלינר:

1. בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (כבוד השופטים מ' בן דוד, נ' ממן וא' אברהם), אשר דחה את ערעור המבקש על פסק דינו של בית משפט השלום בנצרת (כבוד השופטת א' הלמן).

העובדות ופסקי הדין דלמטה

2. המסכת העובדתית פשוטה ואין לגביה מחלוקת. המבקש הוא הבעלים והמחזיק של דירה הנמצאת בתחום השיפוט של עיריית נצרת עילית (להלן: המשיבה או העירייה). שטחה המקורי של הדירה היה 79 מ"ר. בשנת 1992, לאחר שקיבל היתר בנייה, הרחיב המבקש את דירתו והגדיל את שטחה ל-198 מ"ר. אולם המשיבה המשיכה לחייב את המבקש בתשלומי ארנונה בגין הדירה בהתאם לגודלה המקורי. רק

לאחר תקופה ארוכה עמדה המשיבה על טעותה. ביום 30.6.02 פנתה המשיבה למבקש בדרישה לשלם הפרשי ארנונה, החל מיום 1.3.92, בגין הפער בין החיוב בפועל לבין החיוב כפי שהיה אמור להיות בהתחשב בגודלה האמיתי של הדירה. המבקש לא שילם את אשר נדרש והמשיבה פתחה בהליכי גבייה מינהליים. בתגובה הגיש המבקש המרצת פתיחה לבית משפט השלום בה עתר לקבל שני סעדים הצהרתיים חלופיים: כי המשיבה לא הייתה רשאית לחייב אותו בתשלומי הארנונה באופן רטרואקטיבי ולחלופין כי המשיבה לא הייתה רשאית לחייבו בתשלומי הארנונה בגין התקופה הקודמת לתקופת ההתיישנות. יודגש, כי המבקש לא חלק על אופן חיובו מעת הודעת המשיבה ולהבא אלא רק על החיוב לאחור.

3. בית משפט השלום דחה את התביעה. לגישת בית המשפט, אין מדובר בחיוב רטרואקטיבי, שכן אין מדובר בשינוי שיטת החישוב, אלא בתיקון טעות חישובית. תיקון כזה רשאית הייתה העירייה, ואף מחויבת, לבצע. לעניין זה היפנה בית המשפט לע"א 6501/98 עיריית הרצליה נ' חדל"פ (לא פורסם, 30.1.00) (להלן: פרשת עיריית הרצליה). לעניין ההתיישנות קבע בית המשפט, כי אף שניתן להעלות טענת התיישנות כנגד הליכי גבייה מינהליים אין לה מקום במקרה הנוכחי, שכן מדובר בטענה דיונית והמבקש אינו כופר בעובדות המקימות את החוב.

4. ערעור שהוגש לבית המשפט המחוזי על ידי המבקש, נדחה. בית המשפט קבע, תוך שהוא מפנה לפסק הדין בעניין עיריית הרצליה, כי מדובר בטעות חישוב גרידא ובכגון דא רשאית המשיבה להשיב לכיסה את אשר לא גבתה עקב שגגה. עוד קבע בית המשפט, כי לכאורה הייתה התנהגותו של המבקש נגועה בחוסר תום לב בשל כך שלא העמיד את העירייה על טעותה. בית המשפט ציין, כי המבקש קיבל מידי שנה הודעה על חיוב הארנונה בה צוין שטח הדירה המהווה בסיס לחישוב החיוב. בית המשפט דחה גם את טענתו של המבקש לעניין ההתיישנות, אולם זאת מנימוק שונה מזה של בית המשפט השלום. לשיטת בית המשפט המחוזי, אין לטעון טענת התיישנות, שהינה טענת הגנה, מקום שמדובר בתביעה לסעד הצהרתי נגד ניהולם של הליכי גבייה מינהליים.

טענות הצדדים

5. לטענת המבקש, שגו שתי הערכאות דלמטה כאשר התעלמו מפסיקה עקבית של בית המשפט העליון אשר אוסרת על תיקון רטרואקטיבי של חיוב ארנונה. המבקש טוען, כי פסק הדין בעניין עיריית הרצליה, עליו הסתמכו הן בית המשפט השלום והן

בית המשפט המחוזי, הינו פסק דין קצרצר באורך שורות מספר ולא ניתן להבין ממנו באיזו סיטואציה הוא עוסק. המבקש מוסיף, כי הוא הופתע לקבל את דרישת התשלום הרטרואקטיבית וכי בכתבי הטענות של המשיבה לא נטען כלל כי הוא פעל בחוסר תום לב. לחלופין טוען המבקש, כי לא היה מקום לחייבו בגין התקופה עליה חלה התיישנות. לשיטת המבקש, ניתן להעלות טענת התיישנות גם במסגרת תביעה לסעד הצהרתי נגד קיום הליכי גבייה מינהליים.

6. המשיבה סבורה, כי יש לדחות את הבקשה. לטענת המשיבה, אין מדובר בנושא בעל חשיבות כללית המצדיק רשות לערעור שני. עוד טוענת המשיבה, כי יש לדחות את הבקשה גם לגופה. המשיבה סבורה, כי צדקו בתי המשפט קמא כשסיווגו את המקרה הנוכחי כטעות טכנית אשר תיקונה הרטרואקטיבי מוצדק. המשיבה מוסיפה וטוענת, כי צדק בית המשפט המחוזי בקובעו שהמבקש פעל בחוסר תום לב. לעניין ההתיישנות, סומכת המשיבה את ידיה על גישתו של בית המשפט המחוזי לפיה אין בטענת התיישנות כדי להועיל במסגרת הליכי גבייה מינהליים. המשיבה מוסיפה וטוענת כי אף אם ניתן להעלות טענת התיישנות בגדרם של הליכים מינהליים, אין המבקש זכאי ליהנות ממנה מאחר שהודה בקיום הזכות.

השאלות העולות

7. הבקשה שבפנינו מעוררת שתי שאלות. השאלה האחת היא, האם רשאית הייתה המשיבה לתקן את הפרמטרים (גודל השטח) לחישוב הארנונה באופן רטרואקטיבי, כלומר להחיל את החישוב המתוקן גם על התקופה שקודם התיקון ולגבות את הפרש. השאלה השנייה, אשר מתעוררת רק אם התשובה לשאלה הראשונה הינה בחיוב, היא האם תהיה התחולה לאחור מוגבלת לתקופה שטרם התיישנה. נפנה תחילה לעניינה של השאלה הראשונה.

8. האם רשאית העירייה לתקן את הודעת חיוב הארנונה באופן רטרואקטיבי? הפסיקה התייחסה לשאלה זו. נקבע כי לרשות מקומית יש סמכות לתקן את חיוב הארנונה באופן רטרואקטיבי, אולם בעשותה כן היא כפופה לעקרונות החלים על שינוי החלטה מינהלית. עמד על כך בית המשפט בע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו(2) 773 (2002) (להלן: פרשת ט.ט. טכנולוגיה):

"כאמור, אין הוראה מיוחדת המסמיכה את הרשות המקומית לשנות למפרע שומת ארנונה. למרות זאת פתוחה בפני הרשות האפשרות לבצע שינוי בשומת

הארנונה, וזאת בהתאם לעקרונות הכלליים בדבר שינוי החלטה מינהלית. הטעמים והשיקולים שיצדיקו שינוי בדרישת הארנונה יהיו דומים אפוא לטעמים המנחים בנוגע לשינוי של החלטה מינהלית ולשיקולים ולאינטרסים שעל הרשות להביא בחשבון במקרה כזה" (עמ' 783).

בהמשך פסק הדין עמד בית המשפט על השיקולים השונים שמוטל על הרשות להביא בחשבון ועל אופן האיזון ביניהם, תוך שהוא מפנה גם לאשר נקבע בע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד(2) 433 (2000). אין לנו צורך להרחיב בשאלה מהם השיקולים שיש להתחשב בהם ומה משקלם. המקרה שבפנינו, בכל הנוגע לשאלה הראשונה, עניינו אך ביישום הקונקרטי של המבחנים שנקבעו בפסיקה, ועל כן אין הוא נכנס לגדרם של המקרים בהם מוצדק לדון בגלגול שלישי (ר"ע 103/82 חניון חיפה בע"מ נ' מצת אור (הדר חיפה) בע"מ, פ"ד לו(3) 123 (1982)). למעלה מן הדרוש נוסף, כי גם לגופו של עניין לא נראה שנפל פגם בעניין זה בפסקי דינם של הערכאות דלמטה. המדובר בתיקון טעות חישובית "טכנית" בשומת הארנונה, הנובעת מהתבססות על נתון שגוי, ולא בשינוי שיטת החישוב. קשה לקבל גם, כי במשך כ-10 שנים לא היה המבקש מודע לטעותה של העירייה, על אף ששטח הדירה יותר מהוכפל. לעניין זה אין משמעות לכך שבכתבי הטענות של המשיבה לא נטען כי המבקש פעל בחוסר תום לב או במרמה (טענה שעליה הושם דגש בבקשה שבפנינו), שכן העובדות מדברות בעד עצמן. בשל שני ההיבטים שהוזכרו לעיל - קרי: העובדה שמדובר בתיקון טעות חישובית טכנית (בהבדל מקביעת מדיניות גבייה חדשה, שיטת חישוב חדשה וכיו"ב) וכן חלקו של המבקש ביצירת הטעות, או לפחות בהתמשכותה - לא ניתן להסיק מפסקי הדין אליהם הפנה המבקש את המסקנה אותה הוא מבקש לאמץ. כך בפרשת ט.ט טכנולוגיה נאמר בין היתר: "חשיבות לא מבוטלת נודעת גם לשאלה... ואם הטעות נגרמה בשל הטעייה מצד האזרח" (עמ' 784). ההדגשה אינה במקור). ובפסק הדין של בית המשפט המחוזי בחיפה (ה"פ (חי') 365/99 מקורות נ' עיריית קרית אתא (2002)) אליו הפנה המבקש: "אין לחייב את המבקשת בהפרשים מן העבר אותם לא היתה יכולה לצפות ואשר נבעו מטעות שלא היה לה בה כל חלק" (ההדגשה אינה במקור). ובע"א 8558/01 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים, פ"ד נז(4) 769 (2003): "...אולם במקרה זה אין למשיבה הסבר מניח את הדעת לעובדה שלא חייבה את המערערת בארנונה... בהתאם למדידה החדשה. בעניין זה אין לה להלין אלא על עצמה" (עמ' 789). פסקי הדין הנ"ל הם תמונת ראי האחד של השני (השניים הראשונים לעומת השלישי), כאשר ככולם ניתן משקל לחלקו של האזרח - או, מן הכיוון ההפוך, לחלקה של הרשות - בהיווצרה או בהתמשכותה של הטעות.

לענייננו, כאמור, גם נתון זה שוקל לחובת המבקש ותומך גם הוא בדחיית הבקשה באשר לשאלה הראשונה.

9. לא כן בנוגע לשאלה השנייה. השאלה הינה, כזכור, האם בתיקון שומת הארנונה מוגבלת העירייה על ידי התיישנות. כפי שנראה, בסוגיה זו, אשר טרם הוכרעה בבית משפט זה (בעניין אחד היא הושארה בצריך עיון: ע"ם 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי, פסקה 10 לחוות דעתה של השופטת ארבל (לא פורסם, 5.12.06)), ישנן גישות סותרות בבתי המשפט המחוזיים. אנו מחליטים ליתן רשות ערעור בשאלה זו ולדון בבקשה כאילו הוגש ערעור על פי הרשות שניתנה. על מנת לחדד ולהבהיר את השאלה המשפטית הניצבת לפנינו ואת הקשיים הפרשניים שהיא מעוררת, נייחד תחילה מספר מילים לחיוב הארנונה ואופן גבייתו מחד גיסא ומוסד ההתיישנות מאידך גיסא.

הארנונה והליכי גבייתה

10. הארנונה הכללית היא תשלום חובה המוטל על ידי רשות מקומית בגין נכסים המצויים בתחומיה והיא מהווה מקור מימון מרכזי של השלטון המקומי (בר"ם 5045/02 סלומון נ' מנהל הארנונה שליד עיריית חדרה, פ"ד נז(5) 302, 306 (2003)). ההצדקה להטלתה הינה ההנאה שמפיקים הנישומים ממגוון השירותים המוניציפליים שמספקת הרשות המקומית. עם זאת, אין זיקה ישירה בין חובת תשלום הארנונה להנאה בפועל משירותי הרשות המקומית, ועל כן מבחינת אופיה נחשבת הארנונה ל"מס" (ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156, 164 (1999)). סמכותה של רשות מקומית לגבות ארנונה מוסדרת כיום בעיקר בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים-1992) (לגלגוליה של סמכות הרשות המקומית להטיל ארנונה לאורך ההיסטוריה החקיקתית ראו בג"ץ 7712/04 וינברג נ' עיריית תל אביב יפו, פסקה 7 לפסק דינה של השופטת נאור (לא פורסם, 13.7.06)). סעיף 8(א) לחוק ההסדרים-1992 מסמיך את הרשות המקומית להטיל ארנונה. הטלת הארנונה נעשית על ידי הרשות המקומית בצו, הנחשב למעשה חקיקה, ובו נקבעים עקרונות חיוב הארנונה, כגון התעריף, אופן החישוב וכדומה. בהפעלה את סמכותה החקיקתית בעניין ארנונה כפופה הרשות המקומית לאמור בחוק ההסדרים-1992 ובתקנות שהותקנו מכוחו. בנוסף, פועלת הרשות המקומית גם כרשות מבצעת כאשר היא מיישמת את צו הארנונה על ידי הוצאת שומה לנכס מסוים (ראו רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה, פסקה 15 לפסק דינה של השופטת ארבל (לא פורסם, 28.12.05)).

11. כאשר נישום לא משלם את אשר נדרש בשומת הארנונה, פתוחות בפני הרשות שתי דרכי פעולה. הדרך האחת היא הגשת תביעה אזרחית לבית המשפט המוסמך (ראו סעיף 317 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות)). תביעה כזו יכול ותוגש כתביעה בסדר דין מקוצר (תקנה 202(2) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984). הדרך השנייה הינה פנייה להליכי גבייה מינהליים. עד שאנו מתייחסים ומגדירים את הסדרי הגבייה האפשריים, נעיר בשלב זה כי יש חשיבות לעצם קיומם של שני המסלולים, קרי הגשת תביעה לצד פנייה להליכי הגבייה המנהליים, זה לצד זה, והדברים יובהרו בהמשך. באשר להסדרי הגבייה המינהלית: לעניין ארנונה, קיימים שני הסדרים מקבילים. ההסדר האחד הוא ההוראות הקבועות בפרק חמישה עשר לפקודת העיריות, החלות גם על מועצה מקומית מכוח סעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. ההסדר השני הוא זה הקבוע בפקודת המסים (גביה), אשר מאז יום 24.2.00 חלה גם על גביית ארנונה כללית, מכוח הכרזתו של שר האוצר בהתאם לסמכותו לפי סעיף 2 לפקודה (אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות), (הוראת שעה), התש"ס-2000, ק"ת 6025 עמ' 406). בין שני ההסדרים יש קירבה רבה, שכן ההסדר הקבוע בפקודת העיריות הינו אימוץ סלקטיבי של הוראות שונות מפקודת המסים (גביה), לעיתים אף על דרך הפניה לפקודה (ראו רע"א 2911/95 אברהם נ' עיריית רמת גן, פ"ד נג(1) 218, 229 (1999)). אנו לא נבחין בין שני ההסדרים ונתייחס אליהם בהמשך כ"הליך גבייה מינהלי" או "הסדר גבייה מינהלי".

12. מאפיין מרכזי של הסדרי הגבייה המינהליים הנוגע לענייננו, הוא העובדה שמדובר בהסדר הנותן לרשות את הכוח לפעול לגביית חוב, וזאת מבלי שהחוב יאושר קודם לכן בפסק דין של בית משפט. הליך הגבייה המינהלי נפתח בהפניית דרישה לנישום לשלם את חובו לרשות (סעיף 4 לפקודת המסים (גביה); סעיף 306 לפקודת העיריות). אם לא מילא הנישום אחר דרישת התשלום, רשאי הגורם המוסמך לכך לפי דבר החקיקה הרלוונטי (פקיד גבייה לפי סעיף 4 לפקודת המסים (גביה); ראש העירייה לפי סעיף 309 לפקודת העיריות) להרשות נקיטת צעדי אכיפה במסגרת הליך הגבייה המינהלי. הסדר הגבייה המינהלי מעניק לרשות סמכויות שונות המסייעות לה לפעול לגביית חובה. כך, למשל, מעניקה פקודת העיריות לרשות סמכות לתפוס את נכסי הסרבן ולמוכרם וכן להטיל עיקול על משכורתו (סעיפים 310-313 ו-320 לפקודת העיריות). פקודת המסים (גביה) מכילה סמכות להטיל עיקול על מיטלטלין של הסרבן. ענייננו אינו מצריך כניסה לפרטיהן של הסדרי הגבייה המינהליים (להרחבה בנוגע לגבייה מינהלית לפי פקודת העיריות ראו א' וינוגרד דיני רשויות מקומיות (כרך ב) עמ'

610-597 ; להרחבה בנוגע לפקודת המסים (גביה) ראו א' רפאל מס הכנסה (כרך ו) -442 (421).

טענת התיישנות לפי חוק ההתיישנות

13. סעיף 2 לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות), מורה כי:

”תביעה לקיים זכות כל שהיא נתונה להתיישנות, ואם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה, אך אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה.”

הסעיף קובע מפורשות כי ההתיישנות אינה גורמת לביטול הזכות לגופה, אלא רק מקימה מחסום מפני תביעה. תכונה זו היא הגורמת לכך שטענת התיישנות לפי חוק ההתיישנות מסווגת כטענה דיונית ולא כזכות מהותית (ע"א Banco Exterior 3552/01 (Suiza) SA נ' Zegluga Polska Spolka Akcyjna, פ"ד נט(4) 941, 954 (2005)). יצוין, כי מלבד חוק ההתיישנות מצויות בחקיקה הישראלית הוראות התיישנות ספציפיות, חלקן קובעות התיישנות דיונית וחלקן קובעות התיישנות מהותית, היינו ביטול של הזכות עצמה (דוגמה להוראת התיישנות מהותית היא סעיף 17א לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, הקובע כי "הזכות לפיצויי הלנת שכר...תתיישן"; וראו גם חוק התובלה האוירית, התש"ם-1980).

14. לאופיה הדיוני של טענת התיישנות נפקויות לא מעטות. חלקן מוצאות ביטוי בחוק ההתיישנות עצמו ובחלקן הכירה הפסיקה. כך למשל, הסיווג הדיוני מבהיר את ההיגיון העומד בבסיסו של סעיף 3 לחוק ההתיישנות הקובע כי "אין נזקקים לטענת התיישנות אם לא טען הנתבע טענה זו בהזדמנות הראשונה לאחר הגשת התובענה" (ראו ע"א 132/85 אמרופא א.ג. נ' ה.ש.י. המגדר – תעשיות פלדה בע"מ, פ"ד מא(4) 477, 485 (1987)). העיקרון הדיוני עומד גם ביסודו של סעיף 9 לחוק ההתיישנות הקובע את הכלל שהודאת הנתבע בקיום זכות התובע מתחילה מחדש את מרוץ ההתיישנות (ד"נ 36/84 רג'ין טייכנר נ' אייר פרנס נתיבי אויר צרפתיים, פ"ד מא(1) 589, 604 (1987) (להלן: פרשת טייכנר)). יש להניח כי המאפיין הדיוני הוא גם זה המונח בבסיסו של סעיף 4 לחוק ההתיישנות, הקובע כי "בתובענה על תביעה שלא התיישנה או שהתיישנה אך לא נטענה נגדה טענת התיישנות, לא תישמע טענת התיישנות נגד קיזוז באותה תובענה ולא נגד תביעה-שכנגד, כשהיא והתביעה שבאותה תובענה נושאן אחד או כשהן נובעות מאותן נסיבות". לעומת זאת, ישנן הוראות בחוק ההתיישנות שאינן

נובעות מסיווגה של טענת ההתיישנות כטענה דיונית אלא הגיון תקף אף לגבי התיישנות מהותית. כך היא, למשל, הוראתו של סעיף 19 לחוק ההתיישנות הקובע את התנאים בהם יכולים בעלי דין להסכים על תקופת התיישנות השונה מזו הקבועה בחוק (ע"א 113/69 חתמי ללוידס פרנק ברדפורד אנד קו. לימיטד נ' לב, פ"ד כ"ג(2) 230, 232 (1969)). השאלה מתי חלות הוראותיו של חוק ההתיישנות על דינים אחרים בהם קבועה התיישנות מהותית נדונה בפרשת טייכנר (ראו פסק דינו של הנשיא א' ברק בעמ' 606-602 וכן פסק דינו של השופט בכך).

15. לאיפיון הדיוני ישנן, כאמור, השלכות נוספות, מעבר לאלו להן נתן החוק ביטוי מפורש. השלכות אלו נקבעו בפסיקה, אשר נזקקה לעיתים לאופיה הדיוני של טענת ההתיישנות על מנת להכריע בשאלה שהתעוררה. כך, למשל, נפסק כי תפיסת חזקה במקרקעין, אף כאשר לא ניתן לפעול נגדה בשל התיישנות דיונית, אינה מקנה זכות חפצית בנכס המאפשרת להעבירו לידי אחר, וההעברה אפשרית רק במקרים בהם מכיר חוק ההתיישנות בנעבר כחליף של המעביר (ע"א 197/84 יגודי נ' רשות הפיתוח באמצעות מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד לט(2) 85 (1985)). נקודה נוספת נוגעת למישור המשפט הבינלאומי הפרטי. סיווגה של ההתיישנות כטענה דיונית משמיע לכאורה, כי כאשר נטענת טענת התיישנות בבית משפט ישראלי יש לדון בה לפי הדין הישראלי גם אם חל על המקרה דין זר. זאת, מכוח הכלל השורר במשפט הבינלאומי הפרטי, לפיו בעניינים פרוצדורליים חל דין הפורום (Lex fori) (אם כי יש לציין כי בהיקפו של כלל זה לגבי התיישנות חלה גריעה של ממש, ראו ע"א 6860/01 חמאדה נ' המאגר הישראלי לביטוח רכב, פ"ד נז(3) 8, 18 (2003)). נושא נוסף ששאלת נפקות הסיווג הדיוני עלתה בו עניינו השאלה האם ניתן לטעון התיישנות כנגד ייפוי כוח. לשאלה זו, כך נראה, אין עדיין מענה חד משמעי בפסיקה (ע"א 6906/00 ענבטאוי נ' זר, פ"ד נו(5) 280, 286 (2002) והאסמכתאות שם).

לענייננו, חשוב במיוחד מאפיין אחד של הצביון הדיוני של טענת ההתיישנות עליו עמדה הפסיקה. כוונתי לאיפיונה של טענת ההתיישנות כטענת הגנה בלבד, מגן ולא חרב. ניתן לומר כי זוהי ההשקפה הקלאסית באשר לטענת ההתיישנות. כך למשל, קבע בית המשפט בע"א 522/71 בנין נ' בנין, פ"ד כח(2) 309 (1974) (להלן: פרשת בנין), כי תנאי מוקדם להעלאתה של טענת התיישנות הינו הגשת תובענה על ידי תובע (ראו גם ע"א 348/75 גורליק נ' פיק, פ"ד ל(2) 182, 187 (1976)). לפירושו של סעיף 2 לחוק ההתיישנות ולפסק דין בנין נשוב בהמשך.



התיישנות בהליכי גבייה מינהליים – הצגת הבעיה

16. העוקב אחר המסגרת הנורמטיבית שתוארה עד כה, לא יתקשה להבין את הבעייתיות שמעוררת טענת התיישנות, ובמיוחד אפיונה כמגן ולא חרב, בגדרם של הליכי גבייה מינהליים. כפי שנאמר לעיל, ניתן לפתוח בהליך גבייה מינהלי גם ללא פסק דין המכיר בזכותה של הרשות לחוב לו היא טוענת. לכאורה, כיוון שכך, על פני הדברים לא ייווצר מצב שבו הנישום יהיה בתפקיד המתגונן שאז יוכל להעלות טענת התיישנות. כדי לבחון האם בכל זאת יש להתיישנות משמעות ומעמד גם בהליכי גבייה אותם נוקטת רשות מקומית, יש ללכת צעד אחד אחורה ולבדוק מהן דרכי הפעולה העומדות בפני נישום שאינו משלים עם הארנונה שנקבעה לו.

קיימים שני מסלולי תקיפה הנוגעים לארנונה. המסלול האחד הינו הגשת השגה בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ז-1976 (להלן: חוק הרשויות המקומיות). השגה לפי חוק זה מוגשת למנהל הארנונה, אשר על החלטתו ניתן לערר לוועדת ערר ועל החלטת ועדת הערר ניתן לערער בפני בית המשפט לעניינים מינהליים (סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות). דא עקא, הגשת השגה לפי חוק זה אפשרית רק בעילות מסוימות הקבועות בסעיף 3 לחוק, אשר טענת התיישנות אינה נמנית עמן. במאמר מוסגר אני רואה להעיר כי כשלעצמי - הייתי מבקשת להשאיר בצריך עיון את השאלה האם לא ניתן להעלות טענת התיישנות גם בהשגה הגם שאינה מנויה בסעיף 3. כיוון שלא זוהי הסוגיה שבפנינו, שהרי לא מדובר בהשגה, איני רואה לדון בכך. המסלול הנוסף, עבור המבקש לטעון כנגד חוב ארנונה בעילות אחרות, הינו פנייה לבית המשפט. כיום נעשה הדבר על דרך הגשת עתירה מינהלית, בעוד בעבר היה זה בסמכותם המקבילה של בית המשפט הגבוה לצדק ובית המשפט האזרחי המוסמך (עע"ם 5640/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש, פסקה 6 (לא פורסם, 5.9.05); ראו גם רע"א 11224/04 המועצה המקומית פרדסיה נ' בלונדר, פ"ד נט(5) 473 (2005)). להשלמת התמונה יוער, כי בכל הנוגע לנושאים שניתן להגיש לגביהם השגה יש לפעול במסלול זה ולא בדרך של פנייה ישירה לבית המשפט, אלא ברשות בית המשפט (סעיף 3(ג) לחוק הרשויות המקומיות. ראו: פרשת ט.ט. טכנולוגיה, עמ' 778-780). עולה אם כן, כי המסגרת היחידה בה ניתן להעלות טענת התיישנות כנגד גבייה מינהלית הינה בעתירה מינהלית או, בעבר, בתביעה לפסק דין הצהרתי. וחזרנו לנקודת המוצא: במסלול זה הנישום הינו תובע או עותר. לכן עתיד הוא להיתקל בטענה שאין הוא רשאי להעלות טענת התיישנות, שהרי זו כזכור, הינה "מגן" בלבד.

17. האם המסקנה החד משמעית מן האמור עד כה צריכה להיות כי הנישום, שיכול להיות בסטטוס של תובע או עותר, לעולם מנוע מלהעלות טענת התיישנות? בשאלה זו, כאמור, חלוקות הדעות בבתי המשפט המחוזיים. גישה אחת גורסת כי אכן כך הוא. לפי גישה זו, הליכי הגבייה המינהליים הינם הליכי ביצוע שאינם תביעה. ביטא זאת בית המשפט המחוזי בנצרת:

“הרשות רשאית לפנות להליכי גבייה אדמינסטרטיביים לאחר שהחובות התגבשו בדרך המיוחדת השמורה להם והליכי הגבייה אינם מיועדים עוד לברור שאלת עצם קיומם או שיעורם של החובות אלא כשמם כן הם, תכליתם לאכוף על האזרח את תשלומם, לגבות אותם ממנו ... ברי אם כן שטענת ההתיישנות הקבועה בחוק ההתיישנות והיפה כנגד תובענה אינה באותו מישור ואינה באותו תחום ומרחב בו פועלת הרשות לגביית החובות המגיעים לה באמצעות הדרך המינהלית השמורה לה. אם ניתן היה להקיש מהוראות חוק ההתיישנות לענייננו אזי היה מקום לקבוע כי יש לראות את החוב שהרשות רשאית לגבות אותו בדרך הגבייה המינהלית כאילו היה פסק דין שניתן בתובענה שאז תקופת ההתיישנות באשר לבצועו והוצאתו אל הפועל היא בת 25 שנה, כקבוע בסעיף 21 לחוק ההתיישנות תקופה שממילא אין בה כדי לסייע כאן למשיבה” (ע”א 2181/02 מועצה מקומית מג’אר נ’ משק משפחת ג’השאן בע”מ (2003)).

ראו גם עת”מ (ת”א) 1292/01 שושן נ’ עיריית רחובות (2002); ע”א (ת”א) 1843/00 חרותי נ’ עיריית רמלה (2003).

גישה אחרת סבורה, לעומת זאת, שניתן להעלות טענת התיישנות גם במסגרת תביעה לסעד הצהרתי המוגשת במטרה לעצור הליכי גבייה מינהליים:

“אכן, אין חולק כי ההתיישנות האזרחית בארצנו היא דיונית כעולה ברורות מנוסחו של סעיף 2 לחוק ההתיישנות, אך אותם נימוקים העומדים בבסיס טענת ההתיישנות כשאדם הוא פורמאלית הנתבע כגון הקושי הראיתי בשמירת ראיות, המצג שנוצר באפס המעשה של התובע שהוא זנח את תביעתו וההסתמכות על מצג זה מצד הנתבע, כל אלה קיימים גם במקרה דוגמת זה שלנו שבו נאלץ מי שנדרש לשלם חוב ארנונה להיות זה שפונה לבית-המשפט, באשר הרשות המקומית גובה את חובה בדרך אדמיניסטרטיבית בלי להיזקק לערכאות...

במקרה הנדון פעלה המשיבה בהליכי גבייה מכוח כוחות המסורים לה לפי פקודת המסים (גבייה), פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות. אני סבור, שיש לראות שימוש בכוחות אלה כאנלוגיים להגשת תביעה לעניין התיישנות. העובדה שהמחוקק איפשר לרשויות מקומיות "לדלג" על שלב הגשת התביעה אינה מעלה ואינה מורידה, ויש לראות פעולה זו לעניין התיישנות כפעולה שהיא שוות מעמד להגשת תביעה" (ההדגשה במקור) (ה"פ (חי') 30340/97 בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' המועצה האזורית זבולון, פ"מ, פסקי דין מינהליים תשס"א-2001 698, 696, 673).

ראו גם פסקי דין של בית משפט השלום המאמצים גישה זו: ה"פ (ת"א) 176275/01 סרור נ' עיריית רמת גן; א 22872/99 קושינסקי נ' עיריית חיפה.

נוכח חילוקי גישות אלו בערכאות הנמוכות, הגיעה העת שבית המשפט העליון

יאמר את דברו בסוגיה.

דין

סעיף 2 לחוק ההתיישנות

18. סעיף החוק הרלוונטי הוא סעיף 2 לחוק ההתיישנות, אשר לשם הנוחות נחזור ונביאהו:

"תביעה לקיים זכות כל שהיא נתונה להתיישנות, ואם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה, אך אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה".

התבוננות במבנהו של הסעיף מצביעה על כך שהוא מורכב מ-3 חוליות

שלוכות זו בזו:

תחילה מוגדר ההליך וסוג הסעד הנתבע שביחס אליו ניתן לטעון טענת התיישנות: "תביעה לקיים זכות כל שהיא נתונה להתיישנות". החוליה הבאה היא הפן האופרטיבי – דרך העלאת הטענה ותוצאותיה: "ואם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה ... לא יזדקק בית המשפט לתובענה". ולבסוף, הפן המהותי: ההתיישנות היא דיונית – "אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה".

הסוגיה שבפנינו – מצריכה ליבון של כל אחת מהחוליות כמו גם השתלבותם

זו בזו.

19. הליך הגבייה והבירור של חיוב הארנונה מורכב משתי מערכות: מערכה ראשונה הינה ההליך המינהלי (הגבייה) אותו יוזמת ומפעילה הרשות המקומית. מערכה שנייה הינה העתירה המינהלית או התביעה לפסק דין הצהרתי אותה מגיש הנישום ואשר במסגרתה הוא מבקש להעלות את טענת ההתיישנות. את יכולתו להעלות את הטענה יש לבחון בשים לב לכל אחת מ"מערכות" אלו. ראשית, יש לבדוק האם הליך הגבייה המינהלי נחשב ל"תביעה לקיים זכות" אשר נתונה להתיישנות לפי החוק. תשובה שלילית לשאלה זו תייתר מניה וביה את המשך הדיון. בהנחה שהתשובה חיובית יש להמשיך ולבדוק האם העובדה שטענת ההתיישנות מושמעת במסגרת פנייה יזומה של הנישום לבית המשפט - בעתירה מינהלית או בתביעה לפסק דין הצהרתי - משליכה על האפשרות להעלותה. נפנה תחילה לשאלה הראשונה.

20. האם הליך הגבייה המינהלי יכול להיחשב "תביעה לקיים זכות" כמובנה בסעיף 2 לחוק ההתיישנות? ניתן להעלות על הדעת שתי חלופות פרשניות. חלופה אחת, מצמצמת, תגרוס כי תביעה לקיום זכות הינה רק תביעה כמובנה הקלאסי - היינו, הליך המתקיים בפני רשות שיפוטית במטרה להכריע בשאלת קיומה ושיעורה של זכות. חלופה שנייה תגרוס כי הביטוי תביעה בהקשר זה הינו רחב יותר. אין ביטוי זה מוגבל, בהכרח, להליך המתנהל בפני רשות שיפוטית ושכגדרו מתלבנת מחלוקת על עצם החבות (או שיעור החבות). לפי חלופה זו, גם הליך לאכיפת הזכות (כגון: גבייה), המתנהל בפני גוף שלטוני, אף אם לא רשות שיפוטית, ייחשב "תביעה". הבחירה בין שתי חלופות אלו הינה מהלך פרשני. בגדר אותו מהלך פרשני, השלב הראשון צריך להיות בחינת לשון החוק, שהרי:

"כלל יסוד בתורת הפרשנות הוא כי בראש ובראשונה יש לתת לדבר החוק את המשמעות המתבקשת מהלשון שנקט המחוקק. "...נקודת המוצא לכל בחינה פרשנית היא לשון החוק. היא קובעת את המסגרת אשר בתוכה תפעל התכלית החקיקתית" (א' ברק פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה, בעמ' 97). קביעת המשמעות הלשונית של החוק פירושה גם קביעת היקף המשמעויות שלשון החוק סובלת תוך בחירת האפשרות המתאימה, הנותנת את המשמעות המשפטית לחוק" (רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, משגב נ' טועאד, פ"ד נט (3) 652, 659-660 (2004)).

(וראו גם רע"א 3126/00 מדינת ישראל נ' א.ש.ת. ניהול פרוייקטים וכוח אדם בע"מ, פ"ד נז(3) 220, 241 (2003); וכן בג"ץ 6862/93 צעירי אגודת חב"ד – המרכז נ' שר החינוך והתרבות, פסקה 7 (לא פורסם, 7.3.95): "בכל מקרה, צריך שהתכלית תצביע על מובן שהלשון יכולה לשאת"). לאחר קביעת המתחם הלשוני בא המבחן התכליתי:

"ממיתחם האפשרויות כאמור תיבחר המשמעות המגשימה בדרך הנכונה ביותר את תכלית החוק... הפרשנות המילולית והתכליתית משתלבות אפוא למעשה שיפוטי אחד. הלשון מקרינה על התכלית, והתכלית מקרינה על הלשון, ויחדיו, כשהן שלובות זרוע, הן מובילות אותנו אל כוונתו האמיתית של החוק" (רע"פ 1782/03 הנ"ל, שם).

21. נראה לי, כי המתחם הלשוני של הביטוי "תביעה לקיים זכות" רחב דיו כדי להכיל את שתי החלופות הפרשניות וניתן אף לומר כי הוא נוטה יותר לאפשרות המרחיבה הכוללת בתחומה גם את הליכי הגבייה המינהליים. כאמור, הליך הגבייה המינהלי נפתח בהפניית דרישה לנישום לעמוד בתשלום חובו. רק אם הנישום לא מציית, מוקנית סמכות לגורם מינהלי להחליט על נקיטת הליכי גבייה מינהליים. בדרישה לשלם ניתן, לכאורה, לראות "תביעה לקיים זכות". מבחינה לשונית, אין ביטוי זה כולל בהכרח את הדרישה שההליך יהיה כזה המיועד לבירור עצם קיומה של זכות, להבדיל מהליך שכל מטרתו דרישה לקיום הזכות. המילים "תביעה לקיים זכות" נפרשות ומרמזות על האפשרות שהזכות כבר התגבשה, ומכאן ואילך מטרת ההליך הוא לדאוג לקיומה, ולענייננו: להביא לתשלום חוב (שהוא הזכות שהתגבשה) (השוו לדברי השופט נתניהו בע"א 217/86 שכטר נ' אבמץ בע"מ, פ"ד מד(2) 846, 859-861 (1990)).

22. תמיכה נוספת בכיוון זה ניתן למצוא בהצעת חוק ההתיישנות, התשס"ד-2004 (ה"ח הממשלה 125, תשס"ד, עמ' 611 (להלן: הצעת החוק)). סע' 2 להצעת החוק אומר:

"תביעה, לקיום זכות העומדת לאדם כלפי אדם אחר (בחוק זה - תביעה), נתונה להתיישנות".

בדברי ההסבר לסעיף זה נאמר:

"עוד יצוין, כי הכוונה במונח "תביעה", בחוק המוצע, היא למובן המהותי של "דרישה" - דרישה מאחר לעשות

או לחדול, זאת להבדיל מהמובן הדיוני של כתב טענות או מהמובן של הכוח לתבוע בבית משפט, שאליהם מתכוון המונח "תובענה". בהתאם להבחנה זו, יש להדגיש, כי השימוש במונח "תובע" או "נתבע" בהוראות החוק המוצע לא נעשה במשמעות הדיונית של מושגים אלה, אלא במשמעות המהותית שלהם - התובע שהוא הצד לתביעה במובנה המהותי, הוא מי שיש לו את זכות התביעה".

הצעת החוק משמרת את ההבדל בין תביעה לתובענה, כאשר תביעה מוגדרת כדרישה המהותית של התובע מהנתבע לקיים את זכותו המהותית (ראה דברי ההסבר לסעיף 1 להצעת החוק). הגדרה זו רחבה דיה כדי לכלול גם הליכי גבייה. יחד עם זאת אני רואה להעיר כבר בשלב זה כי הצעת החוק מתייחסת במפורש להליכי גבייה ואומרת בסעיף 4 (ב), כי "בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), אין בהוראות חוק זה כדי למנוע מימוש של זכות שלא באמצעות תובענה, לפי הוראות כל דין, לרבות באמצעות הליכי גבייה". למשמעותו והשלכתו של סעיף 4 (ב) הנ"ל אתייחס בהמשך.

סיכום ביניים: ההיבט המילולי מאפשר את שתי הפרשנויות שעל כן, על ההכרעה בין שתי החלופות הפרשניות להתקבל לאורה של בחינה תכליתית (שתידון בהמשך).

23. בטרם נפנה לבחינת תכליתה של הוראת ההתיישנות, יש לבחון את השאלה השנייה. האם, בהנחה שהליך הגבייה המינהלי נחשב ל"תביעה לקיים זכות", קיימת דרישה נוספת, מצטברת, הקשורה לאופן השמעת טענת ההתיישנות. פיצול הדיון בשלב זה (לעניין פרשנות המושג "תביעה לקיים זכות") בין המימד הלשוני למימד התכליתי מקורו בכך, שהפרשנות התכליתית יכול ותושפע מהקביעות באשר לדרישות שבהמשך הסעיף. חלקו השני של סעיף 2 לחוק ההתיישנות קובע, כי "ואם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה". "תובענה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק ההתיישנות כ"הליך אזרחי לפני בית-משפט". תיתכן הטענה, כי על פי סעיף 2 דרושים שני תנאים מצטברים שביניהם קשר של סיבה ומסובב להעלאתה של טענת התיישנות: האחד, כי הסעד שנגדו נטענת התיישנות נתבע במסגרת "תביעה לקיים זכות". השני, כי טענת ההתיישנות עצמה מועלית כטענת הגנה בפני אותה תביעה לקיים זכות, כדי להתגונן מפניה. לפי גישה זו, גם אם נעברה המשוכה הראשונה ונקבע כי הליך הגבייה המינהלי הינו "תביעה לקיים זכות", הרי מכיוון שהדרך היחידה הפתוחה להשיג עליו הינה תקיפה ולא הגנה ("חרב ולא מגן"), אין אפשרות להעלות טענת התיישנות. במילים אחרות: יש לבחון לא רק את מהותו של

ההליך "המותקף" אלא גם את מהותו של ההליך "התוקף" (שבו מועלית טענת ההתיישנות).

24. נראה לי, כי לכך אין מקום. אם אכן ההליך הבסיסי במסגרתו מבקשים להעלות טענת התיישנות נחשב "תביעה לקיים זכות", והטוען הינו הרי הנתבע באותו הליך, אין חשיבות לכך שבהליך בגדרו מושמעת בפועל טענת ההתיישנות, חובש הטוען כובע אחר. במיוחד כך, כאשר חבישת הכובע האחר נכפתה למעשה על הטוען, שהרי, כפי שהוסבר לעיל, לא פתוחה בפניו דרך, שאינה מהווה תקיפה לחלוק על חיובו בתשלום הארנונה בסכום שנדרש ממנו. לפיכך, יש להתמקד בבחינת ההליך בו נתבעת הזכות שכנגדה נטען להתיישנות ולא בהליך שבו מועלית טענת ההתיישנות. לשיטתי, המילים בסעיף 2 לחוק ההתיישנות "ואם הוגשה תובענה...לא יזדקק בית המשפט", מטרתן להבהיר את תוצאת קבלת טענת ההתיישנות – היינו, שההתיישנות הינה רק מחסום דיוני ואין בה כדי לבטל את הזכות לגופה. במילים אלו אין כדי לאפיין ולהכתיב את תחום האפשרויות להעלאת הטענה. "טענת ההתיישנות הינה למעשה תגובת הנתבע המתייחסת למועד היווצרות העילה..." (ראה דודי שוורץ סדר דין אזרחי (תשס"ז) עמ' 235). הגדרתה של טענת ההתיישנות כ"תגובה" מעבירה את נקודת הכובד למשמעותה המהותית בהבדל מההליך שבו נעשה בה שימוש.

ודוק: אין בדבריי אלו כדי לכפור בהלכה המבוססת היטב לפיה טענת התיישנות הינה טענת הגנה בלבד, בבחינת מגן ולא חרב. להלכה זו ניתן ביטוי בכך שטענת ההתיישנות עומדת רק לרשותו של מי שהינו הנתבע ב"תביעה לקיים זכות". גם לפי גישתי, נותרת טענת ההתיישנות מחסום דיוני שרק הנתבע רשאי להעלותה וכל כוחה הוא להכשיל תביעה אך לא להקנות זכות מהותית. הערך המוסף באמור לעיל הוא רק באשר לסיווגו ולהגדרתו של הטוען להתיישנות כנגד הזכות הנתבעת בהליך של "תביעה לקיים זכות". לשיטתי, הטוען הוא "נתבע" בהליך זה, ללא קשר להליך בו ניתנה לו ההזדמנות להשמיע בפועל את טענת ההתיישנות. כך במיוחד משום שההליך הוא פועל יוצא של המעמד שנקבע בחוק להליכי הגבייה והדרך לתקיפתם כפי שהוסבר לעיל. לפיכך, אם אכן ההליך המינהלי הוא "תביעה לקיים זכות", ניתן להעלות טענת התיישנות גם אם המסגרת הפורמלית להעלאת הטענה הינה פנייה יזומה של הטוען לבית המשפט.

25. לכאורה, עומדת גישה זו בסתירה להלכה שנקבעה בפרשת בנין, אשר שללה את האפשרות לקבל סעד הצהרתי על התיישנות חוב. בנסיבות פרשה זו הוגשה תביעה לסעד הצהרתי לפיו ייפוי כוח התיישן. בית המשפט בחר להשאיר בצריך עיון את

השאלה האם ייפוי כוח נתון להתיישנות, שכן הוא קבע שבכל מקרה אין חייב זכאי לקבל סעד הצהרתי לפיו חובו התיישן. וכך נאמר:

"כידוע ההתיישנות לפי חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, היא דיונית ולא מהותית, וכפי שנאמר בסיפא לסעיף 2 לחוק "אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה". מעצם מהותה התיישנות דיונית היא טענת הגנה בלבד, ואין היא יכולה לשמש כעילת תביעה. השקפתו של השופט המלומד, שחייב רשאי להגיש תביעה נגד הנושה למתן פסק-דין הצהרתי שהחוב התיישן ושאינן הנושה רשאי לגבותו, הופכת את ההתיישנות לפי החוק מדיונית למהותית, ועומדת בניגוד להוראות סעיף 2 של החוק. בסעיף 2 קבע המחוקק את התוצאה של ההתיישנות והיא; שאם "הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית-המשפט לתובענה". זאת היא התוצאה ותו לא; על-כן תנאי מוקדם להעלאת טענת ההתיישנות הוא - הגשת תובענה על תביעה שהתיישנה. באין תובענה כזו, אין טענת התיישנות" (עמ' 326).

ובהמשך מוסיף בית המשפט כי:

"...אין להעלות נגד נושה טענת התיישנות, כאשר הנושה אינו נזקק להליכים משפטיים לשם גביית חובו, אלא יכול לגבותו בדרך אחרת. ההלכה בענין זה אף היא תוצאה הכרחית של ההבדל בין התיישנות דיונית ובין התיישנות מהותית, ואין עוררין עליה ... במקרה דנא אלברט לא היה זקוק להליכים משפטיים לשם גביית חובו. שימוש ביפוי-כוח לשם העברת מקרקעין איננו הליך בפני רשות שיפוטית או מעין-שיפוטית לשם גביית חוב. על-כן לא נפתחה בפני מוריס ההזדמנות לטעון התיישנות והוא לא יכול היה ליצור הזדמנות כזו בבחינת יש מאין על-ידי הגשת תביעה מצדו" (עמ' 327).

לכאורה עולה מהאמור לעיל – כי העלאת טענת ההתיישנות מותנית גם בסוג ההליך שבו היא מועלית, ללא קשר לאופיה המהותי (שהוא התגוננות מפני תובענה שהוגשה גם כשהתגוננות נעשית בדרך של הגשת הליך), שהרי: "אם לא נפתחה הזדמנות ... הוא לא יכול יהיה ליצור הזדמנות כזו... על-ידי הגשת תביעה מצדו".

אולם עיון מדוקדק בפסק הדין מצביע על כך שניתן להבינו גם בדרך אחרת. בית המשפט שם אינו עושה הבחנה ברורה בין חלקי הסעיף, דהיינו בין החלק הראשון הדין בהליך שכנגדו מתגוננים: "תביעה לקיים זכות", לבין החלק השני: "לא יזדקק בית המשפט לתובענה". מהקשר הדברים עולה כי את הבעייתיות ראה בית המשפט דווקא



בסיווג המשפטי של ייפוי הכוח עצמו, אשר "איננו הליך בפני רשות שיפוטית או מעין-שיפוטית" (עמ' 327) (דהיינו אינו "תביעה לקיים זכות"), ולא בכך, או לפחות לא רק בכך, שטענת ההתיישנות מושמעת במסגרת תביעה לסעד הצהרתי. לפיכך, איני משוכנעת כי ניתן להסיק מסקנה חד משמעית לענייננו מפרשת בנין. מכל מקום, אני סבורה שראוי להבחין ולצמצם במידת מה את אשר נקבע בעניין בנין כפי שאפרט מיד.

26. בשאלה האם רשאי חייב להגיש תביעה לסעד הצהרתי כלפי הנושה לפיה התיישן חובו יש להבחין בין שלושה סוגי מקרים. סוג מקרים אחד הוא כאשר מוגשת תביעה לסעד הצהרתי אשר יצהיר כי בשל התיישנות חוב חלה על הנושה מגבלה מסוימת, אשר חורגת מפועלה של טענת ההתיישנות. כלומר, באמצעות הגשת תביעה לסעד הצהרתי מבקש החייב להשיג מעבר למה שהוא "זכאי" לו על פי דיני ההתיישנות. כך, למשל, כאשר מבקש החייב כי יוצהר שהנושה מנוע מלנקוט פעולה שהיא מסוג "סעד עצמי" אשר ההתיישנות, בשל היותה טענת הגנה, אינה חוסמת אותו. טול, למשל, טענת קיזוז. בספרות הובעה הדעה, שלא ניתן לטעון התיישנות כנגד קיזוז גם במקרים שאינם נופלים לגדרו של סעיף 4 לחוק ההתיישנות (ראו מ' מאוטנר "קיזוז" דיני חיובים – חלק כללי (ד' פרידמן – עורך) 462, 528 (1994)). אם אכן כך הוא, ובעניין זה איני מביעה דעה, ודאי שלא ניתן לעקוף זאת על דרך הגשת תביעה לסעד הצהרתי כנגד הנושה בו יוצהר כי החוב התיישן ועל כן לא ניתן לקזוז. הגיון הדברים ברור: בהנחה שההתיישנות אינה טענת הגנה כנגד פעולה של קיזוז, אין כל הצדקה, לגופו של עניין, לתת סעד הצהרתי הקובע אחרת.

27. סוג מקרים שני הוא תביעה לסעד הצהרתי אשר תוכן ההצהרה המבוקש בה אינו חורג מהתוצאות אשר טומנת בחובה טענת ההתיישנות, אם תתקבל. היינו, חייב מגיש כנגד נושה תביעה לסעד הצהרתי לפיו עילה מסוימת התיישנה ולא ניתן יהיה להגיש בגינה תביעה בעתיד. כל המבוקש במקרה כזה מוגבל לקביעה שקם מחסום דיוני אשר ימנע בעתיד הגשת תביעה – תוצאה שאכן תקרה אם תתקבל טענת ההתיישנות – הא ותו לא. אלא שמדובר במקרה בו הנושה עדיין לא הגיש תביעה, והחייב מבקש להבטיח כבר עתה כי הוא לא יוכל לעשות זאת. במקרה כזה נראה שהגישה בפסיקה היא, כי אין החייב רשאי "לקדם את פני הרעה" ולהגיש תביעה לסעד הצהרתי כאמור, שכן לעת הזו אין הוא בגדר "נתבע" (ראו ע"א 289/65 רובינשטיין נ' רון, פ"ד (1) 505, 511 (1966)). זאת, אף שאם צודק החייב כי החוב התיישן, אכן כל תביעה שתוגש בעתיד דינה יהיה להידחות. לדעתי, ראויה גישה זו להרהור נוסף. לחייב יש אינטרס ברור בוודאות לגבי אפשרויות התביעה כנגדו בעתיד. מן הצד האחר, קשה לראות מהו האינטרס הלגיטימי של הנושה שנפגע – בהנחה שעילתו התיישנה והוא אכן לא יהיה

זכאי להגיש בגינה תביעה, וזה בלבד הסעד ההצהרתי המבוקש (השוו לדברי השופט כהן בע"א 289/65 הנ"ל). אולם אוכל להשאיר נקודה זו בצריך עיון, שכן ענייננו שונה הוא.

28. המקרה שבפנינו משתייך לסוג מקרים שלישי. בעוד בסוג המקרים השני החייב יוזם תביעה לסעד הצהרתי בלא שננקט נגדו כל הליך, כאן הנישום פונה לבית המשפט בשל כך שהופעל נגדו הליך גבייה מינהלי. אם הליך הגבייה המינהלי הינו "תביעה לקיים זכות" – ובשאלה זו, כזכור, עוד לא הכרענו – הרי בעת הפנייה לבית המשפט בתביעה לסעד הצהרתי או בעתירה מינהלית הנישום הינו כבר "נתבע". הפנייה לבית המשפט לא באה ביוזמת החייב כדי למנוע הגשת תביעה נגדו בעתיד – כמו בסוג המקרים השני – אלא באה כתגובה ל"תביעה" שמנוהלת נגדו. בנסיבות אלו יש לראות ב"מערכה" הראשונה, בה הנישום הינו "נתבע", וב"מערכה" השנייה, בה פונה הנישום לבית המשפט, מסכת אחת. מכאן שהטענות אותן מעלה הנישום בהליך השני – התביעה לסעד הצהרתי או העתירה המינהלית – הינן טענות ההגנה של ההליך הראשון – הליך הגבייה המינהלי. בהבחנה הפורמלית בין ההליכים אין כדי לבטל את אופיין ההגנתי של הטענות. סיכום הדברים הוא כי אם יוכר הליך הגבייה המינהלי כ"תביעה לקיים זכות" ניתן להעלות בגדרו טענת התיישנות, הגם שה"במה" בה מושמעת הטענה הינה במסגרת פנייה יזומה של הנישום לבית המשפט.

וחזרנו לחלקו השני של הדיון, השאלה האם הליך הגבייה המינהלי על ידי הרשות הינו "תביעה לקיים זכות" כמובנה בסעיף 2 לחוק ההתיישנות. התייחסנו לעיל ללשון סעיף 2 לחוק ההתיישנות. בכך – לא סגי. נותרה על הפרק הבחינה התכליתית של הוראת החוק הנזכרת.

29. בשורה ארוכה של פסקי דין, שהראשון שבהם היה כנראה ע"א 158/54 דה בוטון נ' בנק המזרחי בע"מ, ת"א, פ"ד י 687, 695-696 (1956) (להלן: פרשת דה בוטון), עמד בית המשפט על שלושה טעמים העומדים בבסיס מוסד ההתיישנות. הטעם האחד הינו במישור הראייתי. עניינו ההכרה בקושי הניצב בפני נתבע כאשר הוא נדרש לעובדות של מקרה שאירע לפני זמן רב, וההבנה כי יש צורך לתחום את הזמן בו נדרש אדם לשמור מסמכים וראיות אחרות. הטעם השני הוא ההנחה כי חלוף הזמן משמיע ויתור ומחילה של התובע על עילתו. הטעם השלישי הוא האינטרס של הנתבע בוודאות וביציבות. אינטרס זה מצדיק כי האדם יוכל לכלכל את צעדיו בהסתמך על ההנחה כי בידו תמונה מלאה, ככל הניתן, של מצבו הכלכלי. ובלשון בית המשפט בפרשת דה בוטון: "בעולם המסחר המסחר של זמננו, חייב אדם כל שעה ושעה לדעת, מהו

האקטיב ומהו הפסיב שלו, ומה הם הכספים העומדים לרשותו לשם השקעה בעסקים חדשים" (עמ' 695). שלושת הטעמים האמורים הוזכרו גם בדברי ההסבר להצעת חוק ההתיישנות, תשי"ז-1957 (ה"ח 312, תשי"ז, 283; ראו גם י' ויסמן "ההתיישנות והמדינה" משפטים יד 3, 3-5 (1984-1985)). מלבד שלושה טעמים אלו הוזכר במהלך השנים טעם נוסף הממוקד באינטרס הציבור: הזמן השיפוטי הינו משאב יקר ואינטרס הכלל יוצא נשכר על ידי אי העסקת מערכת משפט בעניינים שאבד עליהם הכלח (ראו ע"א 7401/00 יחזקאלי נ' גלוסקה, פ"ד נז(1) 289, 301 (2002)).

30. במבוא להצעת החוק הוגדרו טעמי ההתיישנות בצורה שונה מעט, אם כי בסיסם הרעיוני של הטעמים לא השתנה. המבוא מונה 4 טעמים:

1. הגנה על הנתבעים בכוח מפני ההכבדה הכרוכה בחשיפה ממושכת לתביעות משפטיות.

2. צמצום מספרן של תובענות שבשל עיכוב בהגשתן יש בהן כדי לפגוע בציפיות הראויות של נתבעים וביכולתם להתגונן מפניהן.

(שני טעמים אלה כלולים למעשה בטעם הראשון "הוותיק" שצוין לעיל).

3. מניעת התדיינות במחלוקות אשר בשל הזמן הארוך שבו לא הובאו לדיון אין עוד לציבור עניין בבירורן או שהבירור סבוך או שקיים חשש שבשל חלוף הזמן תתקבל בהם הכרעה מוטעית.

4. עידוד זכאים לתבוע את קיום זכותם בלא עיכוב.

(שני הטעמים האחרונים נותנים ביטוי לטעם הנוסף שהוזכר לעיל קרי אינטרס הציבור).

31. מן העבר האחר ניצב, כמובן, אינטרס התובע למיצוי זכויותיו המהותיות (רע"א 9041/03 בטחיש נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון, פסקה 7 (לא פורסם, 16.8.05)). דיני ההתיישנות מאזנים בין השיקולים הנוגדים. הוראות שונות המוסדרות בגדרו של הסדר ההתיישנות – כגון כללי הולדת העילה, השהיית מרוץ ההתיישנות וכו' – הינן פרי האיזון האמור (ראו ע"א 1254/99 המאירי נ' הכשרת הישוב – חברה לביטוח בע"מ, פ"ד נד(2) 535, 553 (2000)). גם ההכרעה על אופיו של מוסד ההתיישנות – אם

מהותי או דיוני הוא – הינה תוצאה של המשקל היחסי הניתן לכל אחד מהשיקולים. עמד על כך השופט (כתוארו אז) א' ברק בעניין טייכנר:

”שיטות המשפט השונות מתחשבות בשיקולים אלה, ועל-פי המשקל היחסי הניתן להם, קובעים את דין ההתיישנות באותה שיטה. ”דיני ההתיישנות באים ליצור איזון עדין בין האינטרס של המזיק הפוטנציאלי לבין האינטרס של הניזוק הפוטנציאלי, תוך שמירה על אינטרס הציבור כולו” (ע”א 165/83 הנ”ל, בעמ’ 558). כך, למשל, מקום שניתן משקל מיוחד לשיקולי הוויתור והמחילה, ההתיישנות עשויה להיות מהותית. לעומת זאת, שיטות משפט שעיקר הדגש בהן הוא במערכת השיקולים האחרים, נוטות לראות בהתיישנות עניין דיוני. אך טבעי הוא, על-כן, כי לעתים, באותה שיטת משפט עצמה, בעניינים מסוימים ההתיישנות היא דיונית, ובעניינים אחרים היא מהותית” (עמ’ 603).

32. עצם הבחירה של שיטת המשפט הישראלי בהסדר דיוני כהסדר ההתיישנות הכללי מלמדת על נטייה מסוימת לטובת התובע. במספר הזדמנויות הזכיר בית משפט זה את האופי הדיוני כמצדד בפרשנות מצמצמת של מוסד ההתיישנות (ראו למשל, ע”א 169/65 רשות הפיתוח נ’ ירקוני, פ”ד יט(2) 595, 597 (1965); ע”א 288/95 לחאם נ’ אל זארובי, פ”ד נד(2) 598, 612 (2000); ע”א 244/81 פתאל נ’ קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, פ”ד לח(3) 673 (1984)), אף כי הודגש, כי אין בכך כדי להביא לפרשנות ”מלאכותית ומאולצת” של החוק (ע”א 244/81 הנ”ל, עמ’ 679). עם זאת, בפסיקה נשמעו גם קולות אחרים. בע”א 8301/98 אנואר נ’ ש.א.פ בע”מ, פ”ד נו(3) 345 (2002), הביע הנשיא ברק את דעתו כי אין לנקוט גישה אפרוירית מצמצמת כלפי חוק ההתיישנות, אלא יש לפרשו, ככל חוק, על רקע תכליתו:

”חוק ההתיישנות אינו חסר תכלית. ככל חוק אחר, הוא בא להגשים תכלית חברתית. יש לפרשו באופן המגשים תכלית זו. לעתים הפירוש יביא לתוצאה המצמצמת את ההתיישנות. לעתים הפירוש יביא לתוצאה המרחיבה את ההתיישנות. כל מקרה ונסיבותיו; כל אירוע ותכליתו.” (עמ’ 353).

השופט אור הסכים באותו פסק דין עם דברים אלו של הנשיא ברק (ראו גם ע”א 3812/91 ג’ראייס ברבארה נ’ ”אריה” חברה ישראלית לביטוח בע”מ, פ”ד מח(3) 441, 454 (1994)). נראה כי גישת האיזון שבאה לידי ביטוי בדברי הנשיא ברק אומצה גם בהצעת החוק. במבוא להצעת החוק נאמר בין היתר:

“ההוראות המוצעות ... נקבעו ... במטרה להביא לאיזון הראוי בין האינטרסים של קבוצת התובעים מצד אחד, לבין אלה של קבוצת הנתבעים מצד שני, תוך התחשבות באינטרס הציבורי. נקודת המוצא לעניין זה היא כי יש לתת לתובע הטוען לזכות כלשהי את הכוח לפתוח ולנהל הליכים למימוש זכותו. עם זאת, אין להתעלם מההשלכות החברתיות והאישיות הנובעות ממתן האפשרות להגיש תובענות באיחור.”

מכל מקום, תהא אשר תהא גישתנו בשאלה אם יש לנקוט, כנקודת מוצא, אמת מידה פרשנית מצמצמת אם לאו, פרשנותם התכליתית של דיני ההתיישנות מוכתבת, בראש ובראשונה, מהשיקולים העומדים ביסודם של דינים אלו.

33. האם מבחינת תכליתו של מוסד ההתיישנות ישנו טעם טוב ליצור הבחנה הנעוצה בכך שהחוב נגבה באמצעי גבייה מינהליים? אני סבורה שהתשובה שלילית. כל הרציונלים העומדים ביסוד טענת ההתיישנות כוחם יפה גם כאשר מדובר בחוב הנתבע בהליך גבייה מינהלי. הקושי של האזרח בשמירת ראיותיו והצורך שלו בוודאות תקציבית אינם מושפעים כהוא זה מהשאלה כיצד פועל הנושה לגביית חובו. גם השיקולים של ויתור ומחילה ושל אינטרס הציבור באי העסקת מערכות השלטון בחובות ישנים, תקפים באותה מידה. על פני הדברים אין מקום להשאיר את האזרח חשוף בפני סיכון של תביעה ללא מגבלת זמן, אך בשל כך שמדובר בהליך שאינו נפתח בהגשת תובענה בבית המשפט.

34. נקודת מבט נוספת היא הסדר הגבייה המינהלי. האם יש בתכליתו של הסדר זה כדי להצדיק את אי תחולתו של מוסד ההתיישנות? גם כאן, סבורה אני שהתשובה היא בשלילה. תכליתם של הסדרי הגבייה המינהליים היא להעניק לרשות אמצעי אדמיניסטרטיבי נוח ויעיל לגביית החוב. הא ותו לא. בשורה ארוכה של פסקי דין עמד בית משפט זה על כך שהסדרי הגבייה המינהליים, אינם מיועדים ליתן בידי הרשות יתרון מהותי כלשהו. אמר על כך השופט ד' לויין:

“בחקיקה הישראלית קבועים הסדרים לא מעטים, שתכליתם לסייע לרשויות בגביית תשלומי המס ובאכיפת ההוראות הפיסקליות השונות. הסדרים אלה, ברובם המכריע, נותנים בידי הרשויות הגובות אמצעי-עזר אדמיניסטרטיביים גרידא, שכל תפקידם להקל על מלאכת הגבייה. בכלל אלה מצויות, דרך כלל, אותן הוראות חוק שמכוון יכולות הרשויות להתנות השלמתן של עיסקאות במקרקעין בפרעון חוב המס... טיבם של הסדרים סטטוטוריים אלה הוא, איפוא,

אדמיניסטרטיבי-אכיפתי, ולמעשה, אין המדובר אלא בהליכים ממין מיוחד של הוצאה לפועל" (ע"א 633/91 מנהל מס רכוש ומנהל מס שבח מקרקעין ת"א נ' שמש, פ"ד מח(1) 850, 841 (1994)) (להלן: פרשת שמש).

יוער, כי לכלל זה ישנו חריג אחד, והוא הוראתו של סעיף 11א(1) לפקודת המיסים (גבייה) המקנה לרשות שיעבוד ראשון על מקרקעין של סרבני מס. אולם חריג זה חריג מדומה הוא – שכן, למעשה, סעיף 11א(1) הינו הוראת העדפה מהותית אשר רק משכנה בפקודת המיסים (גבייה) (ראו פרשת שמש, עמ' 851).

תכלית הסדר הגבייה המינהלי היא להקל על הרשות בהיבטים שונים של הזמן והעלות הכרוכים בנקיטת הליכים אזרחיים רגילים. לצורך כך פטר המחוקק את הרשות מהחובה לאשר את זכותה בפסק דין והעמיד לעזרתה אמצעי אכיפה שונים. לכך אין דבר וחצי דבר עם שאלת ההתיישנות. ההתיישנות, על אף היותה נטועה במישור הדיוני, אינה טענה טכנית. היא מבקשת לאזן בין האינטרס של התובע והנתבע בנוגע להשפעה שיש למעבר הזמן בין מועד היווצר הזכות לבין המועד בו מימושה נתבע. היתרון שבחר המחוקק להעניק לרשות במישור האכיפה, על ידי קביעתם של הסדרי גבייה מינהליים, אינו צריך להשפיע על איזון זה.

35. טעם נוסף לדחיית הגישה לפיה בהליך גבייה מינהלי לא ניתן להעלות טענת התיישנות, עניינו הצורך שלא ליצור הבחנה בלתי עניינית בין שני מסלולי האכיפה העומדים לרשות הרשות המקומית. כאמור, רשאית הרשות המקומית לפעול לגביית חוב ארנונה גם באמצעות הגשת תביעה בבית המשפט. ללא ספק יהיו מקרים בהם תבכר הרשות, משיקולים שונים, לפעול בדרך זו. כך, למשל, כאשר בכלים שנותן הסדר הגבייה המינהלי בידי הרשות לא יהיה די והיא תבקש ליהנות מיתרונותיו של הסדר האכיפה הקבוע בחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967. אין חולק, כי במקרים אלו יהיה הנתבע רשאי להעלות טענת התיישנות. כלומר, שאלת ההתיישנות תקום ותיפול על בחירתה של הרשות את המסלול בו תפעל למיצוי זכויותיה. תוצאה זו אינה רצויה, שכן אין כל טעם ענייני הכורך בין מסלול האכיפה בו בוחרת הרשות לפעול לבין טענת ההתיישנות. בהקשר שונה קבע בעבר בית משפט זה, כי:

"...מקום שדרך הגביה מסורה לשיקול-דעתה של הרשות, מהותו של החוב הנגבה אינה מותנית בדרך בה בחרה הרשות כדי להיפרע; טענות-ההגנה העומדות לאזרח אינן יכולות להיות תלויות בסדרי הגביה. אם יפה כוחה של טענה, ניתן להשמיעה בהליך שיפוטי, בין אם נגבה החוב בדרך זו או בדרך אחרת" (ע"א 461/69 ביטון

נ' הממונה על מס בולים, פ"ד כד(1), 5350 (1970); ראו גם ע"א 714/68 זיס נ' המועצה המקומית אשדוד, פ"ד כג(2) 623, 627 (1969).

דברים אלו יפים גם לענייננו. אין זה ראוי כי בחירתה של הרשות לפעול למיצוי תביעת הארנונה בדרך של גבייה מינהלית תכתוב את האפשרויות הפתוחות בפני הנישום להתגונן.

36. לסופו של הדיון בפרק זה יוער, כי רשויות המדינה רשאיות להעלות טענת התיישנות על מנת לחסום תביעות המוגשות נגדן על ידי האזרח (ראו סעיף 28 לחוק ההתיישנות). בעבר שררה אי נוחות אל מול שימוש של המדינה בטענה דיונית זו ועל כן הנחה היועץ המשפטי לממשלה כי לא תעלה המדינה טענת התיישנות ללא אישורו. לימים נהפך הכלל, וכיום הימנעות מהעלאת טענת התיישנות טעונה אישור של פרקליט מחוז (ראו בג"ץ 2825/04 בארד נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם, 4.12.05)). ביסוד השינוי עמד, כמסתבר, שינוי בהשקפה לגבי מעמדה של המדינה בהליכים אזרחיים וכן ההבנה כי הטעמים העומדים בבסיס מוסד ההתיישנות יפים הם גם כאשר הרשות היא הנתבעת (ראו בג"ץ 2825/04 הנ"ל; ראו גם ע"א 5964/03 עזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקוה, פ"ד ס(4) 437, 528 (השופט גרוניס) (2006)). כלומר - היותו של נתבע רשות מינהלית, אף כי אפשר שיספק הצדקה להטיל עליו חובות מוגברות מסוימות, אינו עילה למנוע ממנו שימוש בטענת ההתיישנות. זאת, שכן תכליותיו של מוסד ההתיישנות ישימות גם על מקרים בהם הנתבעת היא רשות מינהלית. נבוא אנו ונוסיף - היותו של תובע רשות מינהלית, אין בו כדי לעצור את הנתבע מלהעלות נגדו טענת התיישנות, בהיעדר טעם ענייני המצדיק זאת. היתרון שניתן לרשויות מסוימות במישור ההוצאה לפועל, אינו טעם שראוי וישמש גם לביטולו של מוסד ההתיישנות.

37. האם הצעת החוק משנה את התמונה? למען הנוחות יובא נוסחו של סעיף 4 במלואו:

4" (א) אין בהתיישנות תביעה כדי להפקיע את הזכות עצמה, אם אין הוראה אחרת בחיקוק.  
 (ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), אין בהוראות חוק זה כדי למנוע מימוש של זכות שלא באמצעות תובענה, לפי הוראות כל דין, לרבות באמצעות הליכי גבייה".

על פני הדברים, מבטא סעיף 4(ב) גישה נוגדת לתיזה שהוצגה לעיל, ומכיר ביכולתן של הרשויות לפעול בהליכי גבייה כשהן משוחררות ממגבלות ההתיישנות, וזאת משום שאינן נזקקות לתובענה בבית משפט. אולם נראה לי, כי לעת הזו – האמור בהצעה אינו צריך להכתיב את התוצאה ואין בו כדי להוות משקל נגד לכל הנימוקים התומכים במתן האפשרות להעלות טענת התיישנות גם בהליכי גבייה.

בסיפא למבוא להצעת החוק נכתב, כי היא אמורה להיכלל כחלק מהקודקס האזרחי החדש המוצע. הקודקס – הוא עולם ומלואו המכיל קונספט שלם באשר לים הנושאים המרכיבים יחד את התחום האזרחי. הדעת נותנת כי מדובר במכלול שיתדותיו משתלבות זו בזו, שעל כן את הסדריו יש לבחון על רקע המכלול, או לפחות על רקע ההסדר המלא באותו תחום שמדובר בו.

כך למשל, לענייננו הצעת החוק מציעה להעמיד את תקופת ההתיישנות על 4 שנים במקום 7 שנים דהיום (סעיף 5 להצעה). בדברי ההסבר נאמר כי "התקופה המוצעת ארוכה דיה כדי לאפשר לתובע להכין את התובענה כהלכה, ובה בעת אינה חושפת את הנתבע בכוח לתקופה ארוכה מדי של המתנה וחוטר ודאות". בהיבט הרעיוני, שעניינו הגנה על הנתבע מפני תקופה ארוכה מדי של חוסר ודאות, עולה ההצעה בקנה אחד עם מתן אפשרות לנתבע להתגונן (גם בדרך תקיפה) כנגד דרישה המופנית אליו במסגרת הליך גבייה בטענת התיישנות.

מכל מקום, ניתן אולי לראות בשני ההסדרים (קיצור תקופת ההתיישנות, לצד אי מתן אפשרות להעלות טענת התיישנות בהליכים שאינם מצריכים תובענה) מעין איזון, במבט על, שעורכת הצעת החוק. בהיבט אחד – מחוזק מעמדו של הנתבע (שאינו חשוף לתביעות תקופה ארוכה מידי). בהיבט אחר ושונה – גובר הקושי של הנתבע כשנחסמת בפניו הדרך לטענת ההתיישנות בהליך גבייה.

נראה לי, על כן, כי כל עוד לא התקבל החוק המוצע על מכלול הסדריו, אין מקום כאמור "לשלוף" הוראה בודדת שבו כמכתיבה את ההלכה באשר למצב הקיים.

38. לחלופין, או שמא לצד האמור לעיל, נראה לי גם התייחסות להוראת סעיף 4(ב) המוצע כהוראה מחייבת – אינה מאיינת לחלוטין את משמעותה של ההתיישנות כטענת הגנה של הנישום.

דברי ההסבר לסעיף זה אומרים כדלקמן:



"...כך, למשל, ניתן יהיה לממש זכות באמצעות הליכי גביה ככל שאלה לא יצריכו פניה לבית המשפט ... עם זאת, ברור, כי יתכנו הגבלות אחרות על מימוש הזכות, שמקורן בחלוף הזמן, וזאת על-פי הדינים החלים על אותו מימוש. כך, למשל, דיני השיהוי יחולו על הליכי גביה".

הגם שדיני השיהוי עומדים על רגליהם העצמאיות, שמא פתיחת הדלת בפני טיעון זה, יכולה להביא לכך שטענת ההתיישנות תישקל כחלק וכנדבך של טענת השיהוי. מכל מקום הנושא ודאי טעון ליבון ודיון שמן הסתם יזכה לו אם וכאשר ייכנס החוק שהוצע או הסדר דומה לו לתוקפו.

לפיכך, חרף קיומה של הצעת החוק, שלא הוזכרה כלל בטיעוני הצדדים, לא שיניתי מדעתי באשר לתוצאה הראויה לעת הזו.

הודאה בקיום זכות

39. טענתה החלופית של המשיבה הינה, כי המבקש אינו יכול להישמע בטענת התיישנות מכיוון שהוא מודה בנכונותה העקרונית של נוסחת החישוב המתוקנת. זה היה גם נימוקו של בית המשפט השלום לדחיית התביעה. דין הטענה להידחות.

על אף שהמשיבה לא ציינה זאת, הטענה מכוונת לאמור בסעיף 9 לחוק ההתיישנות, שזו לשונו:

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

בענייננו, מודה המבקש כי החיוב היה צריך להתבצע על פי הנוסחה העדכנית של המשיבה ולא על פי הנוסחה לפיה חויב. אולם אין הוא מודה בחובתו להשלים את ההפרש בין שתי נוסחות החיוב בגין התקופה שחלפה. הודאתו של המבקש אינה עונה על תנאי ה"הודאה" המופיעה בסעיף כפי שפורשה בפסיקה. תוכן ההודאה הנדרשת לפי

הסעיף הינה "שהודאת הנתבע תכיר "בקיום זכות התובע", כלומר בקיום "הזכות" אותה הוא תובע בבית המשפט. לכל הפחות צריך שהנתבע יודה בקיום כל העובדות הנדרשות כדי לבסס באופן ברור זכות זאת, כך שניתן וצריך יהיה להסיק כי הנתבע מודה, לא רק בעובדות, אלא גם בקיום הזכות" (ע"א 1017/91 משה נ' הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ, פסקה 8 (לא פורסם, 1.4.96)). לא זה המצב בענייננו. המבקש לא הודה בזכותה של המשיבה לגבות ממנו באופן רטרואקטיבי. מהסכמתו לגבי נוסחת החישוב הנכונה הצופה פני עתיד, קרי התשלום המגיע ממנו מרגע הדרישה ואילך, אין להבין כי הוא מודה בזכותה של הרשות לחייב אותו על פיה באופן רטרואקטיבי. ההיפך הוא הנכון: המבקש חלק מכל וכל על הזכות לחיוב רטרואקטיבי, וגם על עובדות הרלוונטיות לשאלת החיוב הרטרואקטיבי, כגון בשאלה האם היה מודע לטעותה של המשיבה. בנסיבות אלו יש לדחות את טענת ההודאה בקיום זכות.

סוף דבר

40. דעתי היא, שנישום אשר הרשות מפעילה כלפיו הליך גבייה מינהלי רשאי להתגונן בטענה שחוב המס התיישן. טענת התיישנות זו נותרת טענת הגנה, הגם שאופן השמעתה הוא על דרך יזימת הליך – כיום, עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים. על כן אין לקבל את גישתו של בית המשפט המחוזי, אשר דחה את טענת ההתיישנות של המבקש בשל כך שסבר שהעלאתה במסגרת תביעה לפסק דין הצהרתי נוטלת ממנה את אופיה כטענת הגנה. יודגש, כי המשיבה לא טענה שהתקיימה עילה מן העילות המפסיקות את מרוץ ההתיישנות, למעט טענת ההודאה בזכות, אותה יש לדחות. לפיכך אני סבורה כי דין טענת ההתיישנות שהעלה המבקש - להתקבל.

41. אציע לחברותיי כי הבקשה לרשות ערעור, בכל הנוגע לתיקון הרטרואקטיבי של שומת הארנונה, תידחה. לעומת זאת, בשאלת ההתיישנות אציע לדון כאילו ניתנה רשות ערעור, לקבל את הערעור ולקבוע כי המשיבה אינה רשאית לחייב את המבקש בהפרש החיוב בארנונה באשר לתקופה הקודמת לתקופת ההתיישנות. עוד אציע, נוכח התוצאה, כי ההוצאות שהושגו על המבקש בערכאות דלמטה יבוטלו ולא יוצא צו להוצאות בערכאתנו.

42. אחר הדברים האלה, קיבלתי את חוות דעתה של חברתי, השופטת פרוקצ'יה, שהתייחסה אף היא להצעת החוק. כיוון שכך, אני רואה להעיר ולעדכן כדלקמן:

א. ביני לביני, ועד להשלמת פסק הדין, דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, באישור הצעת חוק ההתיישנות לקראת קריאה שנייה ושלישית. מפרוטוקול הדיון עולה, כי אחד הנושאים שהטרידו את חברי הוועדה היה ההצעה לקבוע שהסדר ההתיישנות אינו חל על הליך גבייה מינהלי. במהלך הדיון הועלו הצעות שונות לתיקון הסעיף. בסופו של יום דומה שהתגבשה החלטה להחיל התיישנות על הליכי גבייה מינהליים, ואולי אף לקצרה מעבר לתקופה הרגילה המוצעת (אף כי הועלתה האפשרות ליתן לרשויות תקופת התארגנות). כך או אחרת, בהמשך הדיון דחתה הוועדה, ברוב קולות, את ההצעה לקצר את תקופת ההתיישנות לארבע שנים. עקב כך, הודיע נציג משרד המשפטים, עורך דין ארז קמניץ, כי ימליץ לדרגים הממונים שלא להמשיך את הדיון בהצעת החוק. ככל הנראה, מסמנת התפתחות זו את קיצה של הצעת החוק, לפחות במתכונת שהוצעה, אולם כיוון שהמילה האחרונה טרם נאמרה, הנושא עדיין רלוונטי.

עוד אעיר, כי הונחה הצעת חוק פרטית מטעם חברי הכנסת שי חרמש וציון פנאן, בה הוצע לקבוע במפורש כי חוק ההתיישנות יחול על הליכי גבייה מינהליים (הצעת חוק מס' 2082).

ב. חברתי מעוררת את שאלת היחס בין דיני ההתיישנות האזרחיים לבין דיני השיהוי במשפט המינהלי. לשיטת חברתי, שאלת תחולתו של חוק ההתיישנות על הליך המערב הן היבטים אזרחיים והן היבטים מינהליים תוכרע על פי מהות העניין בהתאם ליסודות הדומיננטיים המאפיינים אותו. חברתי מציינת, כי "יש להניח כי ענינים שמהותם העיקרית נוגעת בענינים בעלי אופי כספי ייחשבו ענינים אזרחיים לצורך תחולת דיני ההתיישנות" (פסקה 23 לחוות דעתה). על פני הדברים, נראה לי כי כל הליך שתכליתו מימוש זכות כספית קיימת, להבדיל מיצירת זכות חדשה כגון הטלת מס חדש וכדומה, כפוף לחוק ההתיישנות. עם זאת, מכיוון שהדבר אינו נחוץ להכרעה אשאר סוגיה זו בצריך עיון.

ש ו פ ט ת

השופטת א' פרוקצ'יה:

קראתי את פסק דינה המעניין בנושא ההתיישנות של חברתי, השופטת ברלינר, ואבקש להוסיף את ההערות הבאות:

1. אדם הוא בעלים ומחזיק של דירה בשטח נתון. הוא הרחיב את דירתו לשטח העולה באופן ניכר על השטח המקורי. הרשות המקומית המשיכה לחייבו בתשלומי ארנונה על בסיס שטחה המקורי של הדירה. חלפו עשר שנים ממועד הרחבת הבנייה, ורק אז פנתה הרשות אל התושב, ודרשה הפרשי ארנונה החל ממועד הרחבת הדירה. הרשות פתחה בהליכי גבייה מינהליים. בתגובה, הגיש התושב תובענה לסעד הצהרתי בבית משפט אזרחי, ועתר לשני סעדים הצהרתיים חלופיים: האחד – איסור לחייבו בתשלומי ארנונה באופן רטרואקטיבי; השני – כי אין לחייבו בהפרשי הארנונה בתקופה הקודמת לתקופת ההתיישנות האזרחית.

2. אשר לסעד הראשון, קבעה השופטת ברלינר, על יסוד ההלכה הפסוקה, כי הרשות המקומית רשאית לתקן באופן רטרואקטיבי את חיוב הארנונה, בכפוף לעקרונות כלליים של המשפט המינהלי. לגישה, בענין זה לא מתקיימים התנאים למתן רשות ערעור, וגם לגופו של ענין עומדת החלטת הרשות המקומית במבחן החוקיות על פי עקרונות המשפט הציבורי. אני מצטרפת למסקנתה בענין זה.

3. אשר לשאלה השניה – השופטת ברלינר ניתחה בהרחבה את הוראות חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן – חוק ההתיישנות) והחילה אותן על ענין זה. היא ניתחה במקביל את שני המסלולים העיקריים לגביית חוב ארנונה – המסלול המינהלי והמסלול השיפוטי. היא בחנה את השאלה האם נישום התובע בערכאה שיפוטית סעד הצהרתי, כנגד חיובו בארנונה, יוכל להעלות טענת התיישנות במסגרת תביעתו. מסקנתה, תוך החלת הוראות חוק ההתיישנות האזרחי, היא, כי טענת ההתיישנות, הנטענת במהותה כנגד מי שתובע קיומה של זכות, צריכה להישמע בלא זיקה הכרחית לסוג ההליך בו היא עולה, ולשאלה האם טוען הטענה הוא תובע או נתבע באותו הליך. לגישה, יש להעביר את "נקודת הכובד למשמעותה המהותית [של טענת ההתיישנות] בהבדל מההליך שבו נעשה בה שימוש", כדברי חברתי (שם, פסקה 24).

אני מצטרפת בהסכמה גם לעמדה זו של חברתי. אכן, טענת התיישנות היא, ביסודה, טענת "מגן" ולא "חרב", ומשמעותה היא דיונית ולא מהותית. מאפיינים אלה אינם נפגעים כהוא זה על ידי הקביעה כי העלאתה בידי תובע בהליך לסעד הצהרתי כמוה כטענת הגנה במהותה בפני הליך גביית חוב מינהלי הננקט בידי הרשות כלפיו מחוץ לבית המשפט. מעמדו הפורמלי של הטוען טענת התיישנות, בין כתובע ובין כנתבע, אינו מעלה ואינו מוריד לענין זה, ובלבד שטענת ההתיישנות נותרת במהותה טענת הגנה בעלת אופי דיוני כלפי מי שתובע קיום זכות מהטוען.

4. אני מסכימה גם לגישת חברתי כי טענת ההתיישנות הנשמעת מפי התובע בנסיבות ענין זה אינה צריכה להיות מושפעת מן העובדה כי היא מועלית כנגד הרשות, המנהלת כנגד התובע הליך גבייה מינהלי לגביית החוב. היתרון שהמחוקק בחר להעניק לרשות המינהלית במישור האכיפה המינהלית אינו אמור להשפיע על מקומה של טענת ההתיישנות ביחסים שבין תובע החוב – היא הרשות – לבין הנתבע לתשלום החוב – הוא האזרח. בחירתה של הרשות לפעול לגביית החוב בדרך מינהלית או במסלול שיפוטי אינה אמורה לגרוע מזכות האזרח להעלות טענות שעניינן חסימת הליך הגבייה על הסף בשל מעבר הזמן.

5. הסכמתי לניתוח המשפטי של חברתי ביחס לאופן החלתו של חוק ההתיישנות על ענייננו כפופה, עם זאת, לשאלת המפתח, והיא – האם על הליך הגבייה המינהלי שיזמה הרשות, שכנגדו מוגשת התובענה לסעד הצהרתי, חלים דיני ההתיישנות של המשפט האזרחי, או שמא מצויים אנו "במגרש" המינהלי, העוסק ביחסי הרשות השלטונית והאזרח בתחום המינהלי, שאפשר וחלים עליו דיני השיהוי מהמשפט הציבורי; האם הליך גביית ארנונה, המתבצע במסגרת פעולתה השלטונית של הרשות כלפי האזרח, כפוף לדיני ההתיישנות האזרחיים, או שמא מדובר בפעולה שלטונית, הכפופה לעיקרי המשפט הציבורי, והנתונה לפיכך לדיני השיהוי של המשפט הציבורי; האם העובדה כי מדובר בענין הכרוך בתשלום כסף על ידי האזרח לרשות די בו כדי להופכו לענין בעל מאפיינים אזרחיים, שחלים עליו דיני ההתיישנות האזרחיים; והאם אופי הערכאה בה נדונה התובענה לסעד הצהרתי – ובמקרה זה ערכאה אזרחית – אמור להשפיע על סיווגו הענייני של ההליך, ולהופכו להליך בעל אופי אזרחי, שחלים עליו דיני ההתיישנות האזרחיים. אין צריך לומר, כי סיווגו הענייני של ההליך כהליך בעל אופי אזרחי, שחל עליו חוק ההתיישנות, או כהליך בעל אופי מינהלי, שחלים עליו דיני השיהוי מתחום המשפט הציבורי, הוא בעל חשיבות מכרעת. התוצאות המשפטיות הנובעות מהבדלי הסיווג בשני המצבים עשויות להיות שונות בתכלית. השאלה מורכבת ועתירת השלכות, ולא אנסה בהקשר נקודתי זה להקיף את מלוא יריעתה. אבחן רק שאלות מפתח הנדרשות לצורך הכרעתנו כאן.

גורם מעבר הזמן

6. למעבר הזמן חשיבות מהותית כגורם במשפט. חלוף הזמן משפיע במישרין על זכויות ואינטרסים של הפרט. הוא משפיע על ערכים ואינטרסים ציבוריים. הוא גורם בעל חשיבות מרכזית בפעולתו של השלטון, בדרך ביצוע משימותיו, ובתכנון פעולותיו

לעתיד. התייחסות המשפט לגורם הזמן במימוש זכויות ובהגנה על זכויות היא מורכבת, וזכתה להסדרים שונים שמאפייניהם נבדלים זה מזה. ביניהם, מוכרים הסדרי ההתיישנות וכללי השיהוי בתחום המשפט האזרחי, כללי השיהוי במשפט המינהלי, וההתיישנות במשפט הפלילי. המחוקק קבע גם הסדרי התיישנות סטטוטוריים מיוחדים לתחומים ספציפיים, כדי לקדם תכליות מיוחדות לאותם ענינים.

7. ענייננו מתמקד ביחס שבין הדין האזרחי למשפט המינהלי בהקשר לגורם מעבר הזמן. נתמקד, אפוא, בשני תחומים אלה, בנסיון לאתר את האבחנות הראויות ביניהם, ככל שהן נדרשות לענין.

#### ההתיישנות בדין האזרחי

8. ההתיישנות על פי חוק ההתיישנות חלה על תביעה לקיום זכות, המוגשת בדרך של "תובענה". המושג "תובענה" מוגדר בסעיף 1 לחוק ההתיישנות כ"הליך אזרחי לפני בית משפט"; סעיף 6 לחוק מגדיר את תחילת ההתיישנות כיום שבו נולדה עילת התובענה, קרי – היום שבו נולדה עילת התביעה שבגינה מוגש ההליך האזרחי.

ההתיישנות כמובנה בחוק ההתיישנות חלה על מערכות יחסים הנשלטות על ידי המשפט האזרחי. היא חלה על יחסים בין פרטים וכן בין פרט לבין המדינה, בכשירותה כצד במשפט הפרטי. ההתיישנות נועדה לתחום גבולות של זמן להגשת תובענות, תוך יצירת איזון בין אינטרס התובע הפוטנציאלי, לבין אינטרס הנתבע הפוטנציאלי, ותוך הגנה על עניינו של הציבור במובן הרחב (ע"א 165/83 בוכריס נ' דיור לעולה בע"מ, פ"ד לח(4) 554, 558-559 (1984); ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, פ"ד נז(5) 433 (2003) (להלן – פרשת תלמוד תורה)). עניינו של התובע מצדיק מתן שהות סבירה להיערך למימוש זכות תביעתו, ולמצות אפשרות השגת הסדר מחוץ לכתלי בית המשפט; עניינו של הנתבע מחייב תחימת גבולות התקופה שבה יהיה חשוף לסכנת תביעה, והגבלת משך הזמן שבו ייאלץ לשמור על ראיותיו לצורך המשפט; האינטרס הציבורי הכללי מחייב הגבלת משך הזמן לפתיחת הליך אזרחי כדי להבטיח שבתי המשפט יעסקו בענייני השעה, ולא בנושאים שאבד עליהם הכלת. האיזון בין מכלול האינטרסים הללו משתקף בדין ההתיישנות האזרחי.

9. עוד חשוב להדגיש, כי מוסד ההתיישנות בדין האזרחי נתפס כיום על רקע זכות הגישה לערכאות הנתונה לאזרח, המוכרת כזכות בעלת אופי חוקתי. ההתיישנות מניחה

מעצור ומגבלות על זכות הגישה לערכאות. ככזו, הנטייה היא לפרש את תחומי חלותה באופן שזכותו של אדם ל"יומו בבית המשפט" לא תיפגע פגיעה בלתי מידתית.

השיהוי בדין האזרחי

10. חוק ההתיישנות הותיר על כנה את סמכות בית המשפט האזרחי לדחות תביעה מחמת שיהוי גם אם טרם חלפה תקופת ההתיישנות (סעיף 27 סיפא לחוק ההתיישנות). דיני השיהוי במשפט האזרחי, שמקורם בדיני היושר האנגליים, חיים לצד הוראות ההתיישנות שבדין האזרחי, כאשר תקופת ההתיישנות מכח הדין נחשבת "גבול עליון" לחסימת זכות התביעה, ואילו השיהוי מכוח דיני היושר עשוי לחול בתוך תחומי תקופת ההתיישנות ולהביא לקיצורה בנסיבות מסוימות (פרשת תלמוד תורה, פסקה 10).

דיני השיהוי במשפט האזרחי מסיטים את נקודת האיזון בין המשקל הניתן לאינטרס התובע לבין המשקל הניתן לאינטרס הנתבע במסגרת ההתיישנות מכח הדין. דיני השיהוי במשפט האזרחי מרחיבים את מחסום הגישה לערכאות בשל מעבר הזמן. השיהוי בדין האזרחי בא למעט מתקופת ההתיישנות הסטטוטורית, והוא מתגבש, בהתקיים תנאים מסוימים, במקום שבו, אפילו הוגשה התובענה בתחומי תקופת ההתיישנות הסטטוטורית, עדיין יש לראות בהגשת התביעה משום שימוש לא נאות בזכות הדיונית בידי התובע, ופגיעה בציפייה הלגיטימית של הנתבע שלא להיתבע, כדי ניצול לרעה של ההליך השיפוטי. לצורך טענת שיהוי בדין האזרחי, נדרש להוכיח כי בנסיבות המקרה, התובע זנח את זכות התביעה העומדת לו, או שבמהלך הזמן הנתבע שינה את מצבו לרעה; היו שהוסיפו תנאי חלופי שלישי, שעניינו שיהוי שנגרם עקב חוסר תום לבו של התובע (רע"א 4928/92 עזרא נ' שמואלי, פ"ד יח(1) 47, 53 (1964); ע"א מז(5) 94 (1993); ע"א 403/63 תמיר נ' שמואלי, פ"ד יח(1) 47, 53 (1964); ע"א 410/87 עזבון ליברמן נ' יונגר, פ"ד מה(3) 749, 755-756 (1991)). השימוש בטענת השיהוי בדין האזרחי, שנועד לסייג ולהגביל את תקופת ההתיישנות הסטטוטורית, הוא ענין נדיר וחריג ביותר, וייעשה כאשר הדבר מתחייב מטעמים מהותיים של צדק והגינות כלפי הנתבע, משיקולים שבאינטרס ציבורי, ומדאגה לקיום הליך שיפוטי תקין. חריג זה יוחל גם על רקע התודעה בדבר זכות הגישה של התובע לערכאות המשפט, בבחינת זכות חוקתית, שההתיישנות שבדין מגבילה אותה, ודין השיהוי האזרחי מצר אותה עוד יותר.

11. אין דיני השיהוי במשפט האזרחי דומים לדיני השיהוי במשפט הציבורי. השיקולים והאינטרסים המשמשים בדיני השיהוי של המשפט הציבורי שונים בתכלית מאלה שבהתיישנות ובשיהוי במשפט הפרטי.

השיהוי במשפט הציבורי

12. לשיהוי במשפט הציבורי שתי פנים: בפן האחד – הוא עשוי להיטען כטענת סף בפי הרשות המינהלית כדי להדוף עתירה לסעד המוגשת על ידי עותר; בפן האחר – הוא עשוי להיטען כטענת סף בפי אזרח הנתבע על ידי הרשות המינהלית לבצע פעולה במישור השלטוני. טענת שיהוי הנתענת כטענת סף בפי הרשות המינהלית כנגד עתירת אזרח המוגשת נגדה מצריכה בחינת קיומם של שלושה יסודות: שיהוי סובייקטיבי, שיהוי אובייקטיבי, ומבחן הפגיעה בשלטון החוק. היסוד הראשון – השיהוי הסובייקטיבי – מתמקד בבחינת התנהגות העותר, ובשאלה אם התנהגותו מצביעה על ויתור על זכותו לפנות לערכאות; היסוד השני – השיהוי האובייקטיבי – עניינו בבחינה האם חלה במובן האובייקטיבי פגיעה באינטרסים של הרשות הציבורית או של צדדים שלישיים עקב האיחור בהגשת העתירה; והיסוד השלישי – הפגיעה בשלטון החוק – עניינו בבחינת מהותה של העתירה מבחינת החשש לפגיעה בשלטון החוק, העולה מתשתית הטענות הנתענות. השאלה אם בסופו של יום תידחה העתירה על הסף עקב טענת השיהוי תוכרע על יסוד איזון בין שלושת היסודות הללו, תוך ייחוס משקל ראוי לכל אחד מהם, ובמיוחד –

”תוך קביעת היחס בין מידת הפגיעה באינטרסים של היחיד או הציבור, לבין מידת הפגיעה בחוק ובערכי שלטון החוק. פגיעה כזו נשקלת אף מעבר לעניינם של הצדדים הישירים לעתירה, מתוך מבט כללי ורחב בדבר הצורך להעמיד את מעשי המינהל במבחן הביקורת, כדי להבטיח שמירה על החוק ותקינות הסדר הציבורי” (פרשת תלמוד תורה, פסקה 16).

13. הפן האחר של דיני השיהוי במשפט הציבורי משקיף על מעבר הזמן מנקודת ראות האזרח כלפי השלטון. הוא מתקשר לטענת האזרח כי הרשות הציבורית השתהתה בביצוע פעולה שלטונית שהיתה חייבת לבצעה במהירות הראויה. פתיחת הליך על ידי הרשות כנגד אזרח לצורך אכיפת חובה החלה עליו מכוח הדין – בין כספית ובין אחרת – עשויה להיתקל בטענת האזרח כי חלף זמן בלתי סביר מאז נתגבשה עילת התביעה בידי הרשות ועד לפתיחת ההליך, באופן ההופך את קיום ההליך מטעם הרשות לבלתי הוגן ובלתי ראוי כלפיו על פי מושגי המשפט הציבורי. טענת השיהוי בהיבט זה בנויה



על חובתה של הרשות לפעול במהירות הראויה בדרישתה מן האזרח לקיים את חובותיו. "החובה לפעול במהירות הראויה היא מן המושכלות הראשוניים של מינהל תקין" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב, 717 (1996) (להלן – זמיר)). חובה זו לפעול במהירות ראויה הוחלה על חתך רחב ביותר של פעילות המינהל. מקורה של החובה בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ובהלכה פסוקה ענפה. היא חלה על סמכויות המינהל, בין סמכות חובה, ובין סמכות רשות. אשר לשאלה מהי מהירות ראויה – הדבר תלוי במהות הסמכות המינהלית ובנסיבות המקרה. השאלה מהי מהירות ראויה אינה מותנית במעבר זמן אובייקטיבי בלבד. היא תלויה בכל מערך הנסיבות האוצל על השאלה האם נקטה הרשות פעולה במהירות הראויה. המהירות הראויה אינה אלא המהירות הסבירה; הסבירות תלויה בנסיבות כל מקרה (זמיר, כרך ב, בעמ' 720-721):

"חובת המהירות הראויה המוטלת על הרשות המינהלית אינה אלא חובת התנהגות סבירה: היא דורשת כי הרשות המינהלית תפעל באורח רציני ואחראי בהתחשב בנסיבות ובמשאבים. שינויים בנסיבות ובמשאבים עשויים להשפיע על קצב הביצוע על ידי הרשות המינהלית. הם עשויים גם להשפיע על הערכת המהירות הראויה על ידי בית המשפט" (בג"ץ 7198/93 מיטראל בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד מח(2) 844, 853 (1994)).

14. סבירות פעולתה של הרשות המינהלית מבחינת מעבר הזמן מחייבת קיומו של שיקול ענייני המצדיק את ההשתהות, להבדיל משיקול זר שאין בו כדי להצדיקה (בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 35 (1983)). חובת הרשות לפעול במהירות ראויה מלווה בשיקול דעת בהערכת הנסיבות ובקביעת סדרי עדיפויות בפעילות המינהלית. חריגה מגבולות הסבירות במתחם שיקול הדעת הנתון לרשות בענין זה מהווה הפרת החובה לפעול במהירות ראויה.

15. הדין מספק תשובות שונות למצבים של הפרת החובה לפעול במהירות ראויה. השיהוי המינהלי עשוי להביא לחיובה של הרשות לעשות מעשה במסגרת סמכותה; הוא עשוי גם להביא לכך שדרישתה המושהית של הרשות כלפי האזרח תידחה, משלא הועלתה במהירות הראויה, כנדרש על פי אמות המידה לפעולה סבירה של הרשות המינהלית. כך, למשל, נעתר בית המשפט לבקשת אזרח להפסיק הליכי הפקעה שנוהלו על ידי הרשות המינהלית עקב שיהוי ניכר שחל בדרך התנהלותה. בבג"ץ 174/88 אמיתי נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה, פ"ד מב(4) 89 (1988) נקבע:

”כאשר השיהוי בבצוע הרכישה יש בו כדי להוכיח הזנחה מופלגת בנקיטת ההליכים, או ויתור על ההפקעה, יוכל הדבר לשמש עילה לביטול הליכי הרכישה, או להמרצת פעולותיה של הרשות” (שס, בעמ' 95, השופט חלימה).

(כן ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א, 410 (2010); בג"ץ 5931/04 מזורסקי נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(3) 769 (2004); בג"ץ 5812/00 SAMEDAN MEDITERRANNEAN SEA נ' הממונה על ענייני נפט במשרד התשתיות, פ"ד נה(4) 312, 352 (2001)).

16. שאלת השיהוי במשפט הציבורי כורכת עימה שיקולים מורכבים, החורגים מעבר למבחן האובייקטיבי הנעוץ בגורמי התמשכות הזמן ומשך הזמן שחלף. היא מחייבת איזון אינטרסים רחב, המשלב התייחסות לנזק הנגרם לאדם כפרט נוכח מעבר הזמן, כנגד הנזק העלול להיגרם לציבור כתוצאה מאי מימוש המטרה הציבורית שביסוד הפעולה המינהלית העומדת למבחן. כדברי השופט זמיר בבג"ץ 465/93 טריידט ס.א. חברה זרה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, פ"ד מח(2) 622 (1994):

”בכל מקרה, יש לשקול את הנזק לאדם כפרט, שבית המשפט מצווה להגן על זכות הקניין שלו, כנגד הנזק לציבור. בית המשפט צריך לאזן, זה כנגד זה, כל אינטרס מהאינטרסים השייכים לענין, תוך מתן משקל ראוי לכל אחד מהם” (שס, בעמ' 631).

ההתיישנות בדין האזרחי והשיהוי במשפט הציבורי – הדומה והשונה

17. למוסד ההתיישנות בדין האזרחי ולדוקטרינת השיהוי במשפט הציבורי קווים דומים: שניהם מבקשים לאזן בין זכותו של התובע לממש את זכותו המהותית במשפט, לבין הנזקים הצפויים לנתבע ולציבור בשל מעבר הזמן שחלף בין גיבוש עילת התביעה לבין פתיחת ההליך. עם זאת, ההבדלים ביניהם עמוקים: ההתיישנות בנויה על גבולות זמן קשיחים; השיהוי במשפט הציבורי הוא מושג גמיש, הנתון לבחינה על פי נסיבות הענין (בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715, 741 (1996) (להלן – פרשת דגניה א')). השיהוי במשפט הציבורי עשוי להתגבש בטרם חלפה תקופת ההתיישנות האזרחית, או לאחריה, בהתאם לנסיבות הענין. השיהוי המינהלי מתמקד, מצד אחד, באינטרס האזרח כפרט, אך מצד שני, ביכולותיה האובייקטיביות והסבירות של הרשות המינהלית לנקוט בפעולה הנדרשת במסגרת מימוש סמכותה השלטונית, ועל רקע שיקולים רחבים שבאינטרס ציבורי כללי.

18. בסכסוך מינהלי מובא במנין השיקולים לא רק אינטרס המתדיינים במובנו הצר, אלא אינטרס הכלל, ובגדרו – שלטון החוק.

אכן,

”ומתוך שכך הוא טיבו של הסכסוך המינהלי (או החוקתי), מסקנה נדרשת מאליה היא, כי בסכסוך זה יובא במניין לא אך אינטרס המתדיינים – במובנו הצר של המושג – אלא אינטרס הכלל, ובו, כמובן, עקרון שלטון החוק. מסקנה זו תוליכנו מעצמה אל מסקנה נוספת, ולפיה בכל סיכסוך מינהלי או חוקתי יכול שאינטרס הכלל (לרבות אינטרס שלטון החוק) יגבר בנסיבות אלו ואחרות על כל שאר האינטרסים כולם” (פרשת דגניה א’, דברי המישנה לנשיא חשין, בעמ’ 743).

דברים דומים מעלה השופט ברק, בבג”ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע”מ נ’ שר התקשורת, פ”ד לח(4) 617 (1985):

”ודוק: לא הרי שיהוי כהרי התיישנות. עבור הזמן כשלעצמו אין בו כדי להוות שיהוי. בבסיסו של השיהוי עומדת העובדה, כי עבור הזמן גרם לשינוי המצב ולפגיעה באינטרסים ראויים להגנה. בין אם אלה אינטרסים של הרשות השלטונית, בין אם אלה אינטרסים של אדם אחר, ובין אם זהו אינטרס הכלל; ובאיזון הכולל, השמירה על אינטרסים אלה חשובה היא יותר מהשמירה על האינטרס של העותר, שעתירתו נדחית בשל השיהוי... מכאן, כי אין לקבוע כלל נוקשה בנוגע למקרים בהם יהווה איחור מכשול על דרך מבקשים סעד מבית משפט זה” (בג”צ 76/49, בעמ’ 154) והכול תלוי בנסיבות הענין. לעתים, ימים אחדים בלבד דיים כדי להוות שיהוי, ולעתים אין בחלוף חודשים כדי להוות שיהוי. אכן, השיהוי הוא פונקציה של הדחיפות (השופט זילברג בבג”צ 8/59) (שס, בעמ’ 621).

19. על השוני המהותי בין ההתיישנות האזרחית לשיהוי המינהלי עמד בית המשפט בפרשת דגניה א’, מפי המישנה לנשיא חשין:

”ההתיישנות ה’קלאסית’ עניינה בזכויות ובחבובות ‘קלאסיות’ מן המשפט הפרטי: חובות כספיים וחובים אחרים מן המשפט הפרטי, כחיובי נזיקין, חיובי קניין ועוד חיובים כיוצא באלה. בכל מערכת ממערכות אלו שותפים, ככלל, מספר מצומצם של אנשים – דרך כלל: שניים או שלושה אנשים; הסיכסוך הוא בין אותם אנשים; והכרעת-הדין אמורה להשפיע במישרין על

בעלי-הדין ועליהם בלבד. שונה מעיקרו הוא הסיכסוך המינהלי (או החוקתי), שעל-פי עצם טיבו מעורב בו הציבור הרחב (המיוצג על-ידי הרשות הנתבעת) ולעתים צדדים שלישיים ספציפיים אף-הם. לא בכל סיכסוך מינהלי או חוקתי מעורבים הציבור הרחב וצדדים שלישיים באותה מידה של עוצמה, אך לא תמצא סיכסוך מינהלי שהציבור אינו מעורב בו במידה זו או אחרת. הדברים מסתברים מאליהם, בזכרנו כי הרשות שוקלת בדעתה את אינטרס הציבור וכי אמורה היא להגן על אינטרס הציבור" (שם, בעמ' 742-741).

20. הנה כי כן, מערכת השיקולים העומדת ביסוד דיני ההתיישנות והשיהוי האזרחיים שונה מזו העומדת ברקע דיני השיהוי במשפט הציבורי. דין ההתיישנות האזרחי חל במישור ההליך האזרחי, והוא מתמקד באיזון האינטרסים שבין שני צדדים מתדיינים על רקע עניינה של המערכת למנוע עיסוק בעניינים שחיוניות בירורם חלפה עם הזמן. דיני ההתיישנות האזרחיים חלים על הרשות הציבורית מכח סעיף 28 לחוק ההתיישנות, אך ההנחה היא כי הדבר נוגע לכשירותה כגורם במשפט האזרחי, שהרי דיני ההתיישנות חלים על הליך אזרחי, להבדיל מהליך מינהלי. לעומת זאת, בפעילותה של הרשות כגורם שלטוני, בתחום המשפט הציבורי, חלים עליה דיני השיהוי מתחום המשפט הציבורי, המחייבים אותה לפעול במהירות הראויה בהתאם לנסיבות הענין. שיהוי בלתי סביר בנקיטת פעולה על ידה עשוי, במצבים מסוימים, להביא לאי הכרה בזכותה השלטונית לתבוע מהאזרח קיום חובה או קיום חיוב שהוא חב בהם; השיקולים המתמודדים בענין זה משלבים בחינה של האינטרס הציבורי הכללי אל מול האינטרס הפרטי, על רקע מעבר הזמן, תוך איזון ביניהם. על פי רוב, החוק אינו קובע הסדר סטטוטורי מפורש המגדיר את אורך התקופה שבגדרה מתגבש השיהוי, ושאלת איזון השיקולים לצורך החלת השיהוי נותרת בידיה של הערכאה השיפוטית.

21. שיקולי מעבר הזמן שונים, אפוא, באופן מהותי במישור המשפט האזרחי לעומת מישור המשפט הציבורי. מכאן גם קשיחותם של דיני ההתיישנות האזרחיים בהגדרת גבולות הזמן להתיישנות, מול גמישותה של דוקטרינת השיהוי המינהלית, המתחשבת במכלול אינטרסים הנגזרים מצרכי השילוב בין ההגנה על הפרט לבין הדאגה לאינטרס הציבורי הרחב.

22. השוני בין דיני ההתיישנות החלים על הליך אזרחי לבין דיני השיהוי מתחום המשפט הציבורי, החלים על ההליך המינהלי, מעלה שאלה של סיווג ההליך על פי תוכנו ומהותו. שאלת סיווג זו אינה קלה.

כאשר מדובר במקרי-קצה, בעלי סממנים מובהקים של תביעה אזרחית או עתירה מינהלית, הקושי לא מתעורר. הקושי עולה באותם ענינים שמשולבים בהם יסודות מינהליים ואזרחיים, העשויים להעלות את השאלה מהו המשטר הרלבנטי החל עליהם – דין ההתיישנות האזרחי או דיני השיהוי של המשפט המינהלי. אימתי ניתן לומר כי ענין הוא בגדר "הליך אזרחי", כמובנו בחוק ההתיישנות, שחלים עליו דיני ההתיישנות האזרחיים, ומתי הוא הליך מינהלי, הנתון לדיני השיהוי? הסיווג הטכני של ההליך כ"תובענה", או כ"עתירה מינהלית", אינו עונה בהכרח לשאלה זו, שכן לא תמיד הוא משקף בצורה ממצה את תוכנו וטיבו האמיתי של ההליך. הקושי בסיווג מתעורר כאשר תוכנו של ההליך משלב יסודות "אזרחיים" ו"מינהליים" במשולב. הצורך בסיווג הליכים, המשלבים יסודות מינהליים ואזרחיים כאחד, עלה בהקשרים שונים במשפט. כך, למשל, עלתה שאלת הסיווג לצורך ברירת דיני הסמכות העניינית של בית המשפט האזרחי אל מול בית המשפט לענינים מינהליים ובית המשפט הגבוה לצדק. לענין ברירת הסמכות העניינית כאמור, שיוכם של הענינים בעלי הדואליות הנורמטיבית לסמכות בית המשפט האזרחי או לבית המשפט לענינים מינהליים נקבע על פי היסוד הדומיננטי המאפיין את ההליך (הנשיא שמגר בבג"ץ 4306/93 חלפון נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, פ"ד מז(4) 37 (1993); בג"ץ 991/91 פסטרנק נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מה(5) 50 (1991) (להלן – פרשת פסטרנק); ע"א 9379/03 צ'רני נ' מדינת ישראל, פסקאות 13, 23 (לא פורסם, 6.12.2006); ע"א 1662/99 חיים נ' חיים, פ"ד נו(6) 295, 308 (2002)).

23. ענין המתאפיין בדואליות נורמטיבית ישוייך לתחום ההתיישנות האזרחית או לדיני השיהוי המינהליים בשים לב ליסודות הדומיננטיים המאפיינים את מהותו. תיבחן מהותו של הענין מבחינת השאלה האם היסודות השליטים בו הם בעלי אופי אזרחי או מינהלי; יש להניח כי ענינים שמהותם העיקרית נוגעת בענינים בעלי אופי ייחשבו ענינים אזרחיים לצורך תחולת דיני ההתיישנות. ענינים שמהותם המרכזית היא מינהלית, דינם להיות מוכרעים על פי דיני השיהוי המינהליים. הלבוש הדיוני של ההליך – כהליך אזרחי או עתירה מינהלית – אינו מכריע לענין זה.

24. הצעת חוק ההתיישנות, התשס"ד-2004 שמה דגש על סיווגו הפורמלי של ההליך, להבדיל ממהותו העניינית, ביחס לשאלה אם יחולו על הענין דיני ההתיישנות האזרחיים או דיני השיהוי המינהליים. לגישת ההצעה, משמוגשת "תובענה", יחולו דיני ההתיישנות, גם אם על פי תוכנו מדובר בענין שעיקרו מינהלי, ואפילו ניתן לממש את הזכות מחוץ לערכאות, שאז יחולו עליו דיני השיהוי.

כך קובע סעיף 4 להצעה:

"השפעת ההתיישנות על הזכות  
 4. (א) אין בהתיישנות תביעה כדי להפקיע את הזכות עצמה, אם אין הוראה אחרת בחיקוק.  
 (ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), אין בהוראות חוק זה כדי למנוע מימוש של זכות שלא באמצעות תובענה, לפי הוראות כל דין, לרבות באמצעות הליכי גבייה".

בדברי ההסבר לסעיף קטן (ב) נאמר:

"סעיף קטן (ב) המוצע מבהיר את ההוראה השיורית שנקבעה בסעיף קטן (א) המוצע לענין הסיווג הדיוני של ההתיישנות. הואיל ואין בהתיישנות כדי להפקיע את הזכות עצמה, אין כל מניעה כי התובע יממש את זכותו בכל דרך אחרת, המותרת על פי הדין, שלא באמצעות תובענה. כך, למשל, ניתן יהיה לממש זכות באמצעות הליכי גבייה מכח פקודת המיסים (גבייה), ככל שאלה לא יצריכו פנייה לבית המשפט כהגדרתו בחוק המוצע. עם זאת, ברור כי ייתכנו הגבלות אחרות על מימוש הזכות, שמקורן בחלופי הזמן, וזאת על פי הדינים החלים על אותו מימוש. כך, למשל, דיני השיהוי יחולו על הליכי גבייה" (ההדגשה לא במקור).

25. אני מצטרפת לתמיהה שהעלתה חברתי, השופטת ברלינר, ביחס להסדר מוצע זה, המבקש להכריע בדבר מהות ההסדר שיחול – התיישנות או שיהוי – על פי הסיווג הדיוני של ההליך המוגש – "תובענה" לבית משפט או הליך גבייה מינהלי המתנהל מחוץ לכותלי בית המשפט. עם זאת, גם מציע ההצעה היה ער – וזאת חשיבות הדבר לענייננו – כי שני משטרים שונים של התיישנות או שיהוי עשויים לחלוש על ענין מסוים, אלא שלגישתו, אבן הבוחן למשטר החל היא סוג ההליך הננקט, להבדיל מתוכנו המהותי של ההליך. שלא בדומה לגישה זו, נראה לי כי ההכרעה האם דיני ההתיישנות או השיהוי יחולו על ענינים בעלי דואליות נורמטיבית צריכה להיקבע בהתאם למבחן הדומיננטיות, המוכר לנו מהקשרים אחרים, ולא על פי הלבוש הפרוצדורלי של ההליך כ"תובענה" או כהליך מינהלי. מבחן הדומיננטיות מבקש לסווג

את תוכנו של הענין מבחינת שיוכו העיקרי לתחום המשפט הפרטי או הציבורי. ענין זה אמור להיבחן ולהיות מוכרע על פי נסיבותיו.

סיווג ענייני מסים לצורך התיישנות או שיהוי

26. תחום המסים הוא מענפיו המובהקים של המשפט הציבורי. באמצעותו, מפעילות המדינה ורשויות הציבור השונות את כוחן הכופה על האזרח, ומחייבות אותו להעביר, במישרין או בעקיפין, סכומי כסף למימון קופתן הציבורית (אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425 (התשנ"ז); יוסף מ' אדרעי "דיני מסים כמשפט ציבורי" משפט וממשל ה 57 (התש"ס)). המדינה, או רשויות הציבור האחרות, פועלות במסגרת זו בכובען כסמכות שלטונית, ולא כישות פרטית – "Fiscus" (ע"א 250/88 קופת חולים של ההסתדרות הכללית נ' עיריית באר שבע, פ"ד מג(4) 488, 492 (1989)). יחד עם זאת, גם בתחום זה, עשויה לעלות שאלה מהו היסוד הדומיננטי בהליכים שעניינם קשור באכיפת חובות האזרח לשלם מסים; האם האלמנט המכריע בהם הוא מינהלי או אזרחי, לצורך החלת ההתיישנות או השיהוי.

27. עניינים הקשורים בגביית מיסים הם בעלי מאפיין אזרחי בולט. כך בכלל, וכך בגביית ארנונה בפרט: ראשית, המדובר בתביעה לתשלום סכום כסף, המשווה מאפיין אזרחי להליך. שנית, הוראות פקודת העיריות [נוסח חדש] עצמן מורות, כי חוב ארנונה יכול להיגבות בהליך משפטי, כחוב אזרחי (סעיף 317). בענין זה, מורה תקנה 202(2) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, כי "תביעות של רשות מקומית לתשלום סכום כסף קצוב המגיע לה בחזקת רשות מקומית על פי כל דין כארנונה, כהיטל, כאגרה או כדמי השתתפות", ניתן להגישן בסדר דין מקוצר. שלישית, השגות כנגד חוקיות הארנונה (שהן צידן השני של תביעות לתשלום ארנונה) הוכרו בפסיקה, טרם חקיקתו של חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן – חוק בתי משפט לעניינים מינהליים), כעניין אזרחי, לצורך הכרה בסמכותו של בית המשפט המחוזי לדון בהן (ע"א 436/62 עיריית רמת-גן נ' תיק, פ"ד יז 1262 (1963); רע"א 92/89 טלרד נ' עיריית לוד, פ"ד מג(1) 643 (1989)). העברת הסמכות לדון בהן לבית המשפט לעניינים מינהליים (פריט 1 לתוספת הראשונה ופריט 7 לתוספת השניה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים) אינה נוטלת מאופיו של ההליך כהליך בעל מאפיין אזרחי בולט.

28. 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; ואשר לאינטרס הציבורי – אמנם, חסימת תביעת הרשות בטענת התיישנות פוגעת באינטרס הציבורי לממש את גביית המס במלואה; עם זאת, עוצמת הפגיעה אינה עומדת כנגד שיקולי היציבות והוודאות המושגים בהחלת תקופת ההתיישנות האזרחית על תביעות הרשות למימוש הגבייה.

29. תוצאה זו, לפיה התביעה לתשלום ארנונה כפופה להתיישנות האזרחית, מתיישבת עם התפיסה הכללית העולה מתוך חקיקת המס בישראל והפסיקה הקשורה בה, לפיה תביעות לתשלום מס או להשבתן כפופות בדרך כלל לתקופת התיישנות אזרחית. אכן, בחוקי מס רבים קיימות הוראות התיישנות ספציפיות, בעיקר ביחס לתביעות להשבת מס ששולם ביתר או בחסר, אולם לעתים גם ביחס לקביעת השומה עצמה. כך למשל, בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (בעיקר סעיפים 145, 159-169); בחוק מסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר), התשכ"ח-1968 (בעיקר סעיפים 1, 2 ו-7); בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (בעיקר סעיף 56); בפקודת המכס (בעיקר סעיפים 150 ו-154); ובחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (בעיקר סעיפים 532-534) (וראו דניאל פרידמן דיני עשיית עושר ולא במשפט כרך ב, 876-885 (מהד' שניה, 1998)). הימצאותם של הסדרי התיישנות ספציפיים מצביעה אף היא על שיוכם הענייני של חוקי המס לדין ההתיישנות האזרחי, להבדיל מהשיהוי המינהלי.

30. יש להוסיף, כי בענייננו, בית המשפט המוסמך כיום לדון בענייני ארנונה הוא בית המשפט לעניינים מינהליים, במסגרת עתירה מינהלית או ערעור מינהלי. עם זאת, נוכח אופיו הכספי של ההליך, ולאור הסממן האזרחי המובהק של הליך זה, הדעת נותנת כי דין ההתיישנות האזרחי יחול על הליך כזה גם בבית המשפט לעניינים מינהליים. מסקנה זו מושתתת על תוכן ההליך ואופיו, ולא על הסיווג הדיוני הניתן לו. לא סוג הערכאה אלא טיבו של ההליך יכריע בדבר, שהרי הדין הולך "אחר הענין" ולא "אחר הדיין" (בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל, פ"ד מא(2) 449, 461 ואילך (1987); בג"ץ 1921/94 סוקר נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז ירושלים, פ"ד מח(4) 237, 249 (1994); פרשת פסטורנק; יצחק זמיר "מכרזים ציבוריים בבית-משפט אזרחי" משפט וממשל א 197, 206 (התשנ"ב-התשנ"ג)).

31. סיכומו של דבר: מסקנתי היא, אפוא, כי על ההליך שיזם המבקש לקבלת סעד הצהרתי חל דין ההתיישנות האזרחי ולא דיני השיהוי מהמשפט המינהלי, מהטעמים שהובהרו לעיל.



32. מקובלות עלי מסקנותיה של חברתי, השופטת ברלינר, באשר לדרך החלתן של הוראות דיני ההתיישנות על נסיבות מקרה זה. אני מצטרפת, אפוא, לתוצאה לפיה אין לחייב את המבקש בהפרש החיוב בארנונה לתקופה שהתיישנה, כמו גם להצעתה בענין ההוצאות.

ש ו פ ט ת

השופטת א' חיות:

אני מסכימה לפסק-דינה המאלף והמקיף של חברתי השופטת ד' ברלינר.

לאחר הינתן הסכמתי זו קיבלתי את חוות דעתה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה אשר הצטרפה אף היא למסקנות ולתוצאה שאליה הגיעה השופטת ד' ברלינר, אך הוסיפה והתייחסה לשוני הקיים בין דיני ההתיישנות החלים בהליכים אזרחיים ובין דיני השיהוי הנוהגים בהליכים מנהליים. כמו כן התייחסה חברתי השופטת א' פרוקצ'יה לקושי העשוי להתעורר בשאלת סיווגו של הליך קונקרטי כהליך אזרחי או מנהלי.

במקרה שלפנינו לא עלתה וממילא לא נדונה טענה בדבר שיהוי מנהלי. כמו כן, אין חולק כי מדובר בענייננו בהליך המאופיין בסממנים אזרחיים מובהקים (ר' פסקאות 28-30 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה). משכך נראה לי כי ניתן להותיר לעת מצוא את הדיון בסוגיות הנוגעות לשיהוי מנהלי ולנקודות ההשקה והשוני בינו ובין דין ההתיישנות האזרחי.

אני מצטרפת, אפוא, למסקנותיה של חברתי השופטת ד' ברלינר ולתוצאה המוצעת על ידה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ברלינר.

ניתן היום, ח' בתמוז התש"ע (20.06.10).

שופטת

שופטת

שופטת