



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 8832/12

לפני :
כבוד הנשיא (בדימ') א' גרוניס
כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המערערת : עיריית חיפה

נגד

המשיבים :
1. יצחק סלומון בע"מ
חברה לבניה ועבודות ציבוריות
2. היועץ המשפטי לממשלה

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה
מיום 5.11.2012 בתיק עת"מ 7909-06-12 שניתן
על ידי כבוד השופט ר' טוקול

תאריך הישיבה : י"ב בסיון התשע"ד (10.6.2014)

בשם המערערת : עו"ד רשף חן ; עו"ד טל שחר בלוך

בשם המשיבה 1 : עו"ד ויסאם ג' אסמר

בשם המשיב 2 : עו"ד עמנואל לינדר

פסק-דין

הנשיא (בדימ') א' גרוניס:

1. אדם מבקש לרשום במרשם המקרקעין עסקה של העברת זכויות
במקרקעין. הוראות דין שונות קובעות שורה של דרישות להשלמת הרישום. אחת

מאותן דרישות היא הצגתה של תעודה מטעם הרשות המקומית, המעידה כי כל החובות המגיעים לה מבעל הנכס ביחס לנכס סולקו במלואם, או שאין חובות כאלה.

2. הכוח שניתן לרשויות מינהליות לדרוש את פירעון החובות כתנאי להשלמת רישום העסקה, מכונה לעתים "הליך גבייה פסיבי". סמכויות נוספות של רשויות מינהליות לדרוש מהאזרח פירעון של חובות כתנאי למתן אישורים שונים, מכונות אף הן "הליכי גבייה פסיביים". השאלה המתעוררת בערעור שלפנינו היא האם דיני ההתיישנות חלים על סמכויותיהן אלה של הרשויות. במילים אחרות, האם בחלוף תקופת ההתיישנות הרלוונטית, אין הרשות יכולה לדרוש את פירעון החובות שהתיישנו, כתנאי למתן האישור או התעודה. נציין כבר עתה, כי בפסק דין תקדימי שניתן לפני מספר שנים – שזכה לכינוי הלכת נסייר – נפסק כי דיני ההתיישנות חולשים על "הליכי גבייה אקטיביים", קרי הליכים לגביית חובות שרשויות יוזמות מכוח פקודת המסים (גביה) (רע"א 187/05 נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010) (להלן, בהתאמה – פקודת המסים ו-עניין נסייר)). עתה אנו נדרשים להכריע האם יש להחיל את דיני ההתיישנות אף על ההליכים המכונים "הליכי גבייה פסיביים".

רקע

3. העובדות שבגינן הוגש הערעור הן אלה: המשיבה 1 (להלן – המשיבה) היא הבעלים הרשום של נכס מקרקעין בחיפה. ביחס לנכס רובץ חוב ארנונה למערערת, עיריית חיפה (להלן – העירייה), לגבי תקופה בה החזיקה המשיבה במקרקעין. החוב מתייחס לתקופה שבין חודש אוגוסט 1999 עד לחודש דצמבר 2001. לטענת המערערת, סכומו של החוב עומד על למעלה ממיליון שקלים נכון למועד הגשת הערעור דנא. בשנת 2010, סמוך לאחר שהעירייה שלחה דרישת תשלום למשיבה, הגישה המשיבה עתירה לבית המשפט לענינים מינהליים בחיפה, בה ביקשה לקבוע כי החוב "בטל ומבוטל" (עת"מ 47884-07-10; להלן – העתירה הראשונה). בפסק הדין בעתירה הראשונה קבע בית המשפט לענינים מינהליים בחיפה (כבוד השופט א' אליקים) כי חוב הארנונה אינו "בטל ומבוטל"

כפי שטענה המשיבה. אלא שלצד זאת קבע בית המשפט כי החוב התיישן. זאת, נוכח ההלכה שנקבעה בעניין נטייר. מטעם זה קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים את העתירה ונתן צו האוסר על העירייה לנקוט הליכים לגביית החוב, בשל התיישנות. יש לציין שהעירייה לא ערערה על פסק הדין.

4. בחודש מרס 2012 התחייבה המשיבה למכור את זכויותיה במקרקעין. בחלוף כחודשיים פנתה לעירייה בבקשה לקבלת תעודה בדבר היעדר חובות ארנונה. זאת, על מנת שהרוכשת תירשם כבעלים החדשים של המקרקעין. פנייתה של המשיבה לעירייה באה על רקע סעיף 324(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות), הקובע כך:

“לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה שתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנוכעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.”

כפי שצוין, קבלת התעודה והצגתה לרשם מהווים תנאי לרישום העסקה במרשם המקרקעין (ראו גם תקנה 9(ג)(3) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011 (להלן – תקנות הרישום)). ברם, העירייה סירבה למסור למשיבה את התעודה ודרשה את תשלום מלוא חוב הארנונה כתנאי למתן התעודה. על רקע זה הגישה המשיבה עתירה נוספת לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (עת"מ 7907-06-12; להלן – העתירה השנייה) בה עתרה להורות לעירייה ליתן לה את התעודה בלא שהמשיבה תידרש לפרוע את החוב. המשיבה הסתמכה על פסק הדין שניתן בעתירה הראשונה, על ידי כבוד השופט אליקים, בו נקבע שהחוב התיישן. במקביל הגישה המשיבה בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט במסגרת העתירה הראשונה. בקשת הבזיון נדחתה על ידי השופט אליקים, אשר קבע כי יש לדון בטענות המשיבה במסגרת העתירה השנייה.

5. בפסק הדין שניתן בעתירה השנייה קבע בית המשפט לעניינים מינהליים (כבוד השופט ר' סוקול) כי סוגיית התיישנות כבר נדונה והוכרעה בעתירה הראשונה. זאת, נוכח קביעתו של השופט אליקים, שהפכה חלוטה, לפיה חובה של

המשיבה לעירייה התיישן. קביעה זו, כך נפסק בעתירה השנייה, "לא נועדה לפתוח פתח להעלאת הטענות מחדש בכל הליך חדש". עוד הדגיש בית המשפט לענינים מינהליים, כי קביעתו של השופט אליקים, לפיה אסור לעירייה לנקוט הליכי גבייה, "חלה על כל סוגי ההליכים, בין הליכי גבייה אקטיביים ובין פסיביים". השופט סוקול היפנה בפסק דינו לדברים שכתב בפסק דין בעתירה מינהלית נוספת שהגישה המשיבה נגד העירייה, אותה טרם הזכרנו, שהתייחסה לנכס אחר שבבעלות המשיבה ואשר נמצא בתחומי העיר חיפה (עת"מ 476-07-10). גם באותו מקרה התחייבה המשיבה למכור נכס מקרקעין וביקשה לרשום את העברת הזכויות בו, ועל כן ביקשה מהעירייה תעודה המעידה על פירעון כל החובות ביחס לנכס. אף הפעם סירבה העירייה ליתן את התעודה, וגם שם הגישה המשיבה עתירה נגד העירייה. בפסק הדין שניתן באותו מקרה קבע כבוד השופט סוקול, בין היתר, כי ההלכה שנפסקה בעניין נסייר ביחס להליך גבייה מינהלי אקטיבי נכונה גם לגבי "אמצעי גבייה פסיבי", כדוגמת סעיף 324(א) לפקודת העיריות, ובלשונו של השופט סוקול: "ככל שהעירייה אינה רשאית לנקוט בהליך גבייה אזרחי, ואף לא בהליך גבייה מנהלי אקטיבי, ברי שאין להכיר בזכותה לשבת באין מעשה ולנצל את הכלים הפסיביים שניתנו לה כדי לגבות מס שאחרת אין בכוחה לגבותו" (פיסקה 18 לפסק הדין בעת"מ 476-07-10). כאמור, בפסק דינו בעתירה השנייה, שעליו הוגש הערעור שלפנינו, היפנה השופט סוקול לדבריו אלה שנכתבו בפסק הדין בעת"מ 476-07-10. על פסק הדין בעת"מ 476-07-10 הוגש לבית משפט זה ערעור (עע"מ 397/11). הערעור נמחק ביום 28.11.2012, לאחר שמיעת טענות בעלי הדין ובעקבות המלצת בית המשפט. בפסק הדין הקצר הבהיר בית המשפט כי אין הוא מביע עמדה כלשהי לגבי סוגיית ההתיישנות.

טענות בעלי הדין והשתלשלות העניינים הדיונית

6. הערעור שלפנינו הוגש על ידי העירייה ביום 6.12.2012. טענתה המרכזית של העירייה היא שדיני ההתיישנות אינם חולשים על פעולות גבייה פסיביות או על סעדים עצמיים אחרים העומדים לרשות המקומיות, כגון הסמכות לסרב למתן תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות. עמדת העירייה היא, כי אין לגזור גזירה שווה לעניין זה מההלכה שנפסקה בעניין נסייר, שהחילה את דיני

ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים. העירייה מבהירה, כי אף לשיטתה לא עומדת לרשויות המקומיות אפשרות נצחית ובלתי מסויגת לסרב ליתן את האישור לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות. אלא שלטענתה אין להגביל את סמכותה של העירייה מכוח דיני ההתיישנות אלא מכוח דיני השיהוי המינהליים. לגישה, אם נמצא כי הרשות השתהתה באופן שאינו מוצדק בגביית החוב ניתן להורות לה למסור את התעודה מחמת שיהוי במימוש הליכי הגבייה. בהקשר זה מפרטת העירייה את השיקולים שראוי לבחון כאשר מועלית טענה של שיהוי ביחס לסירוב למתן תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות.

המשיבה מצידה סומכת ידיה על פסק דינו של בית המשפט לענינים מינהליים. היא מדגישה כי לא יכולה להיות עוד מחלוקת כי החוב עצמו התיישן. זאת, בעקבות קביעתו החלוטה של כבוד השופט אליקים בפסק הדין שניתן בעתירה הראשונה. המשיבה מדגישה, כמו כן, כי הערעור דנא מהווה למעשה ניסיון לערער על קביעות שנכללו בשני פסקי דין שהפכו חלוטים, וכי מפסק דינו של השופט אליקים עולה שאסור לה לעירייה לנקוט הליך גבייה כלשהו ביחס לחוב שהתיישן, בין אם הליך גבייה אקטיבי ובין אם הליך גבייה מכל סוג אחר.

7. ביום 12.11.2013 הודיע היועץ המשפטי לממשלה (להלן – היועץ) על התייצבותו בהליך, בהתאם לסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]. היועץ (המופיע כמשיב 2) התייחס בעמדתו המפורטת לדינים שלגישתו צריכים לחלוש על הסמכות לסרב למתן תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות, ועל הליכי גבייה פסיביים מסוגים אחרים. בתמצית, עמדתו היא שהליכי גבייה מינהלית פסיבית, כדוגמת סעיף 324(א) לפקודת העיריות, צריכים להיות כפופים לדינים הרלוונטיים מתחום המשפט הציבורי, ובפרט לדיני השיהוי, ולא לדיני ההתיישנות האזרחית. בכך מצטרף היועץ לעמדת העירייה. אולם, היועץ לא הסתפק בהעלאת טענה זו וביקש בטיעונו שבית משפט זה יבחן מחדש את ההלכה שנפסקה בפרשת נסייד. לטענתו יש לסטות מהלכה זו ולבטלה. טענתו המרכזית בהקשר זה היא שגם הליכי גבייה אקטיביים, כדוגמת הליכי הגבייה מכוח פקודת המסים שנדונו בפרשת נסייד, צריכים להיות כפופים

לדיני השיהוי המינהלי – ולא לדיני ההתיישנות האזרחיים. היועץ מדגיש בטיעונו, בהקשר זה, כי המדינה לא הייתה בעלת דין בעניין נסייד וההליך לא הובא לידיעתו ולא התבקשה התייצבותו. לטענתו, אילו היה מתאפשר לו להתייצב בהליך היה ביכולתו להציג לבית המשפט טענות מטענות שונות, המלמדות שאין להחיל את דיני ההתיישנות האזרחיים על הליכי גבייה אקטיביים. לטענות אלה נתייחס בהרחבה בהמשך הדברים. יצוין, כי בהשלמת הטיעון של העירייה שהוגשה לאחר התייצבותו של היועץ, הצטרפה העירייה לטענותיו של היועץ לעניין הצורך בביטול הלכת נסייד והחלת דיני השיהוי המינהלי על הליכי גבייה אקטיביים, אף שלא טענה כן בהודעת הערעור ובסיכומיה.

דיון ראשון בערעור התקיים ביום 18.11.2013 (השופטים ע' ארבל, ע' פוגלמן ו-ד' ברק-ארז). בתום הדיון קבע ההרכב כי המשך הדיון בערעור יהא בפני הרכב מורחב. ביום 10.6.2014 שמענו, בהרכב מורחב, את השלמת הטיעון הנוספת של בעלי הדין.

דיון

8. אקדים ואומר בפתח דבריי, כי לדעתי אין מקום לשנות מהלכת נסייד או לבטלה ככל שעסקינן בהחלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה אקטיביים. זאת ועוד, להשקפתי יש להחיל את דיני ההתיישנות גם על הליכי גבייה פסיביים, כדוגמת סעיף 324(א) לפקודת העיריות. דעתי היא, כי בחלוף תקופת ההתיישנות אין הרשות רשאית לדרוש את פירעון החובות שהתיישנו, כתנאי למתן אישור או תעודה. לפני שאעמיק בסוגיות המשפטיות הטעונות הכרעה ובטרם אנמק את עמדתי, חובה להעיר הערה מקדימה חשובה: עיקר הדיון בהמשך יתמקד בסמכויותיהן של עיריות ומועצות מקומיות (להלן ביחד – רשויות מקומיות) לסרב ליתן תעודה, המעידה שהחובות המגיעים לה מאת בעל הנכס ביחס לנכס סולקו, או שאין חובות כאלה. כפי שצוין, קבלת התעודה היא תנאי להשלמת רישומה של עסקה של העברת זכויות במקרקעין. סמכות זו מעוגנת, ביחס לעיריות, בסעיף 324(א) לפקודת העיריות, וביחס למועצות מקומיות בסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – פקודת המועצות המקומיות). אף שנזכיר בהמשך

הדברים אמצעי גבייה פסיביים נוספים לגביית מסים או היטלים, הרי שדיוננו יתמקד בהוראות הנוגעות לרשויות מקומיות, וביתר פירוט בסמכויותיהן של הרשויות לגביית ארנונה (אם כי חובה לציין שהסעיפים הנזכרים מתייחסים לא רק לחיובי ארנונה אלא לכל מס והיטל שחייב הבעלים לרשות המקומית בשל הנכס; ראו, בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 32 לחוות דעתי (5.2.2014) (להלן – עניין עיריית הרצליה)). בטרם אפנה לשאלה של תחולת דיני ההתיישנות בהליכי גבייה פסיביים, אתייחס בפתח הדברים לטענות שהעלה היועץ המשפטי לממשלה בעניינה של הלכת נסייר, ולבקשתו כי נשנה את אותה הלכה, או נסטה ממנה.

הלכת נסייר – החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים "אקטיביים"

9. מהי, אם כן, הלכת נסייר ומה נקבע בה? מדובר היה באותו מקרה בנישום שהרחיב את דירתו בנצרת עילית, מכוח היתר בניה. לאורך השנים שלאחר מכן המשיכה העירייה לחייבו בארנונה על בסיס גודלה המקורי של הדירה ובהתעלם מהרחבת הבנייה. רק לאחר כעשר שנים שלחה העירייה דרישת תשלום לגבי ההפרש בין החיוב בפועל לבין החיוב כפי שהיה אמור להיות לשיטתה. בהמשך נקטה העירייה הליכי גבייה מינהליים. הנישום הגיש בשנת 2002 תביעה אזרחית נגד העירייה לבית משפט השלום בה טען, בין היתר, כי אין לחייבו בהפרשי הארנונה לגבי התקופה שקדמה לתקופת ההתיישנות האזרחית העומדת על שבע שנים. בבית משפט השלום, ובערעור בבית המשפט המחוזי, נקבע, בין השאר, כי אין לטעון טענת התיישנות, שהיא טענת הגנה, בתביעה לסעד הצהרתי נגד ניהולם של הליכי גבייה מינהליים. הנישום לא אמר נואש והגיש לבית המשפט העליון בקשת רשות ערעור, ושם נתקבלה עמדתו בסוגיית ההתיישנות. יצוין, כי הנישום דשם הוסיף וטען שלא היה מקום לחייבו כלל באופן רטרואקטיבי בתשלום הפרשי הארנונה, אך טענותיו בנושא זה נדחו בכל הערכאות ולא ניתנה לגביהן רשות ערעור בבית המשפט העליון (עניין נסייר, בעמ' 228-229).

10. חוות הדעת המרכזית בעניין נסייר ניתנה על ידי השופטת ד' ברלינר. בחוות דעתה התייחסה השופטת ברלינר לכך שטענת ההתיישנות בדין הישראלי אינה

יכולה לגרום לביטול הזכות המהותית לגופה, אלא רק להקמת מחסום דיוני מפני תביעה, ובמילים אחרות, אופייה של ההתיישנות הוא דיוני ולא מהותי. כפי שצוין בפסק הדין (עמ' 232), הדבר נלמד מהסיפה לסעיף 2 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן – חוק ההתיישנות), המגדיר טענת התיישנות מהי באלו המילים:

“תביעה לקיום 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.”

עוד ציינה השופטת ברלינר, שם, כי מאפיין נוסף וחשוב של ההתיישנות בדין הישראלי הוא שזו נתפשת כטענת הגנה בלבד, “מגן” ולא “חרב”, במובן זה שתנאי מוקדם להעלאתה הוא הגשת תובענה על ידי תובע.

11. בבואה ליישם על הליכי הגבייה המינהליים את שני המאפיינים הבסיסיים הללו של ההתיישנות – אופייה הדיוני והיותה “מגן” ולא “חרב” – בחנה השופטת ברלינר את לשון סעיף 2 לחוק ההתיישנות ואת תכליתו של מוסד ההתיישנות כולו. בכל הנוגע ללשון החוק נקבע, כי הדיבור “תביעה לקיום זכות” ברישה של סעיף 2 לחוק ההתיישנות (“תביעה לקיום זכות כל שהיא נתונה להתיישנות...”) הוא רחב דיו כדי להכיל את שתי החלופות הפרשניות: החלופה המצמצמת, הגורסת כי “תביעה לקיום זכות” היא רק תביעה המוגשת לבית המשפט “במובנה הקלסי”; והחלופה הרחבה, לפיה גם הליך לאכיפת זכות המתנהל לפני גוף שלטוני יכול להיחשב “תביעה” במשמעות סעיף 2 לחוק ההתיישנות, אף אם אותו “הליך” אינו מתברר לפני רשות שיפוטית (שם, בעמ' 238-239). בהמשך התייחסה השופטת ברלינר לכך שהאזרח יכול להתגונן בפני הליכי גבייה מינהליים רק באמצעות הליך שהוא עצמו יוזם, ובין היתר בדרך של הגשת עתירה לבית המשפט לענינים מינהליים (קיימת גם אפשרות להגיש השגה למנהל הארנונה, אולם רק בשורה של עילות סגורות שטענת התיישנות אינה נמנית עמן). השופטת ברלינר לא התעלמה מכך שמבחינה דיונית פורמלית, העותר בעתירה המינהלית המבקש להעלות טענת התיישנות, אינו “נתבע”. על כן, מתעורר לכאורה קושי לשוני בהחלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים, שהרי סעיף 2 לחוק ההתיישנות קובע כי רק

"נתבע" רשאי להעלות טענת התיישנות. על קושי זה השיבה השופטת ברלינר כי אם ההליך הבסיסי שבו מבקשים להעלות טענת התיישנות נחשב ל"תביעה לקיום זכות", ואם מי שטוען את טענת ההתיישנות הוא הנתבע באותה "תביעה לקיום זכות", הרי ש"אין חשיבות לכך שבהליך שבגדרו מושמעת בפועל טענת ההתיישנות חובש הטוען כובע אחר" [ההדגשה במקור – א' ג'] (שם, בעמ' 241; וראו גם דברי השופטת א' פרוקצ'יה, שם בעמ' 257).

12. בהתחשב במסקנה כי לשון החוק אינה שוללת העלאת טענת התיישנות בהליכי גבייה מינהליים, הוסיפה ובחנה השופטת ברלינר האם אפשרות מעין זו מתיישבת עם התכליות של דיני ההתיישנות. לשיטתה, תכליות אלה מצדיקות לאפשר העלאת טענת התיישנות בהליכי גבייה מינהליים. בהקשר זה מנתה השופטת ברלינר את התכליות הבאות של מוסד ההתיישנות: התכלית הראייתית (ההכרה בקושי הראייתי הניצב בפני מי שנתבע על מקרה שאירע לפני זמן רב); ההנחה כי חלוף הזמן משמיע ויתור ומחילה של התובע על תביעתו; האינטרס של הנתבע בוודאות וביציבות; והאינטרס הציבורי הנוגע לניצול מיטבי של הזמן השיפוטי ולצורך במניעת השחתת זמן שיפוטי יקר ערך על עניינים ישנים שאבד עליהם הכלח. בסופו של דבר, מסקנתה של השופטת ברלינר הייתה, כי מבחינת תכליתו של מוסד ההתיישנות, אין טעם טוב ליצור הבחנה הנובעת מן האופן בו בחרה הרשות לתבוע את החוב, וכלשונה שלה: "כל הרציונלים העומדים ביסודה של טענת ההתיישנות כוחם יפה גם כאשר מדובר בחוב הנתבע בהליך גבייה מינהלי" (שם, בעמ' 248). במקביל בחנה השופטת ברלינר את נקודת המבט הנוגעת לתכלית הסדר הגבייה המינהלי, והגיעה למסקנה כי הסדרים אלה אינם מיועדים ליתן בידי הרשות יתרון מהותי כלשהו שבכוחו לשלול טענות הגנה מהאזרח (שם, בעמ' 248-249). בהתחשב בכל הדברים האמורים, הגיעה השופטת ברלינר למסקנה הפרשנית כי "[...] גישום 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).

13. שתי השופטות האחרות בהרכב – השופטת א' פרוקצ'יה והשופטת א' חיות – הסכימו עם חוות דעתה של השופטת ד' ברלינר. השופטת פרוקצ'יה התייחסה בחוות דעתה לשאלת סיווגו הענייני של ההליך בו תוקף האזרח את חיובו בארנונה, קרי האם מדובר בהליך בעל אופי אזרחי שחלים עליו דיני ההתיישנות האזרחיים, או שמא עסקינן בהליך בעל אופי מינהלי, שיש להחיל עליו את דיני השיהוי המינהליים. היא הדגישה, בהקשר זה, כי לשיהוי במשפט הציבורי שני פנים: הפן האחד, כטענת סף שטוענת הרשות על מנת להוביל לדחייתה על הסף של עתירה שהוגשה נגדה; והפן השני, כטענת סף של אזרח הנתבע על ידי הרשות לבצע פעולה במישור השלטוני, מן הטעם שחלף זמן בלתי סביר מאז שנתגבשה עילת התביעה ועד לפתיחת ההליך (שם, בעמ' 260-261). בשאלת היחס שבין דיני ההתיישנות בדין האזרחי והשיהוי במשפט הציבורי הבהירה השופטת פרוקצ'יה כי ההבדלים בין שני הדינים עמוקים. לדבריה, ההבדל המרכזי הוא שההתיישנות בנויה על גבולות זמן קשיחים, ואילו השיהוי במשפט הציבורי הוא מושג גמיש, הנתון לבחינה על פי נסיבות העניין (שם, בעמ' 263). בסופו של דבר הסכימה השופטת פרוקצ'יה עם מסקנתה של השופטת ברלינר, כי יש להחיל בהליכי גבייה מינהליים של ארנונה את דיני ההתיישנות, שכן בעניינים אלה מתקיימים הרציונלים העיקריים שביסוד ההתיישנות האזרחית בתביעות בעלות אופי כספי.

השופטת א' חיות הסכימה עם חוות דעתה של השופטת ברלינר והתייחסה גם לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה. דעתה של השופטת חיות הייתה, כי במקרה שהתברר באותה פרשה לא נדונה טענה בדבר שיהוי מינהלי, ואף לא היה חולק שמדובר בהליך המאופיין בסממנים אזרחיים מובהקים. על כן סברה השופטת חיות, כי ניתן להותיר לעת מצוא את הדיון בסוגיות הנוגעות לשיהוי מינהלי ולנקודות ההשקה והשוני בינו לבין דין ההתיישנות האזרחי (שם, בעמ' 271).

יוער, להשלמת התמונה, כי בחוות דעתה התייחסה השופטת ברלינר להצעת חוק ההתיישנות, התשס"ד-2004, ה"ח הממשלה 125, שעמדה על הפרק בעת שניתן פסק הדין. בהצעה נקבע, כי הוראותיו של החוק המוצע לא ימנעו מימוש של זכות שלא באמצעות תובענה, לדבות באמצעות הליכי גבייה (סעיף 4(ב) להצעת החוק הנזכרת לעיל). השופטת ברלינר ציינה, כי הצעת החוק מבטאת, על פני הדברים,

גישה שאינה מאפשרת את החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים. ברם, לגישה לא היה בהצעת החוק הנזכרת כדי להכתיב את התוצאה, או להוות משקל נגד לכל הנימוקים התומכים במתן האפשרות להעלות טענת התיישנות גם בהליכי הגבייה (עניין נסייד, בעמ' 251). נציין עוד, כי כשנה לאחר שניתן פסק הדין בעניין נסייד פורסמה ברשומות ביום 15.6.2011 הצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011, ה"ח הממשלה 591 (להלן – הצעת חוק דיני ממונות). בהצעה נקבע חלק שלם שנועד להסדיר מחדש את נושא התיישנותן של תביעות, שאינן תביעות במקרקעין, ולהחליף את ההסדר הקבוע לעניין זה בחוק ההתיישנות (ראו חלק שישי להצעה, סעיפים 822-859). לענייננו חשוב לציין, כי בניגוד להצעת החוק משנת 2004, וככל הנראה בעקבות פסק הדין שניתן בעניין נסייד, קובעת הצעת חוק דיני ממונות ברחל בתך הקטנה כי הסדר ההתיישנות החדש המוצע יחול בשניוניים המחויבים גם על הליכי גבייה לפי חוק (סעיף 825(ג) להצעת חוק דיני ממונות).

האם מוצדק לסטות מהלכת נסייד או לבטלה?

14. כפי שצוין, אחת הטענות המרכזיות שהעלה בפנינו היועץ הייתה כי יש לסטות מהלכת נסייד ולקבוע כי על הליכי גבייה מינהליים חולשים דיני השיהוי המינהלי ולא דיני ההתיישנות האזרחיים. טענותיו של היועץ בהקשר זה נסמכות כל כולן על הוראות סעיפים 20 ו-21 לחוק ההתיישנות, אליהם אידרש מייד, המערערים לדעתו את יסודות ההלכה שנפסקה בעניין נסייד ומצדיקים את שינוייה. בהקשר זה מדגיש היועץ, כי בית המשפט העליון לא התייחס להוראות הסעיפים הנזכרים בפסק הדין, וכי אם היה מתאפשר ליועץ להשמיע את טענותיו היה ביכולתו לשכנע את בית המשפט להגיע לתוצאה פרשנית שאינה מחילה את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מכוח פקודת המסים.

לא על נקלה סוטה בית המשפט העליון מתקדימיו שלו (ראו לדוגמה, רע"א 3749/12 בר-עוז נ' סטר, פסקה 18 לחוות דעתי (1.8.2013)). "סטייה מתקדים של בית המשפט העליון היא עניין רציני" (אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית, 242 (2004)). הלכה מושרשת זו משמיעה לנו את החשיבות הרבה שבריסון שיפוטי

מצד שופטי הערכאה העליונה, עת נשקלת האפשרות לשנות מהלכה שנפסקה בבית המשפט העליון בעבר. בשל טעם זה ספק רב בעיניי אם מוצדק לסטות מהלכת נסייד. נזכור, כי המדובר בהלכה שנפסקה לפני שנים ספורות בלבד. מכל מקום, גם מבחינה עניינית אין, לדעתי, הצדקה לבטל את הלכת נסייד או לשנותה. אבאר את דבריי.

סעיף 21 לחוק ההתיישנות

15. טענתו הראשונה של היועץ נסמכת על סעיף 21 לחוק ההתיישנות, שעניינו התיישנות של פסק דין. סעיף זה קובע בזו הלשון:

"פסק דין בתובענה שעברו עליו עשרים וחמש שנה בלי שהזכאי לפיו עשה פעולה כל שהיא כדי לבצעו, רשאי החייב לטעון טענת התיישנות; ואולם פסק דין בתובענה שלפי תכנו אינו טעון ביצוע אינו נתון להתיישנות."

מבחינה לשונית מדבר סעיף 21 לחוק ההתיישנות על התיישנות של "פסק דין בתובענה" (סעיף 1 לחוק ההתיישנות מגדיר תובענה כ-"הליך אזרחי לפני בית משפט"). משמעותה הברורה של הוראה זו היא כי משניתן פסק דין בהליך אזרחי, חלה עליו תקופת התיישנות בת עשרים וחמש שנים, ובלבד שמדובר בפסק דין "טעון ביצוע". לעומת זאת, פסק דין שאינו "טעון ביצוע" אינו נתון כלל להתיישנות (ראו גם, ע"א 288/95 לחאם נ' אל-זארובי, פ"ד נד(2) 598, 610-608 (השופט י' טירקל שהיה בדעת מיעוט), 619-621 (השופט ט' שטרסברג-כהן) (2000) (להלן – עניין לחאם); ע"א 7401/00 יחזקאלי נ' עו"ד גלוסקה, כונס נכסים, פ"ד נז(1) 289, 300 (2002) (להלן – עניין יחזקאלי)). ודוק, תקופת התיישנות של עשרים וחמש שנים היא ארוכה משמעותית מתקופת התיישנות הרגילה של שבע שנים, החלה על העילה עצמה, בטרם עמדו טענותיו של התובע למבחן שיפוטי (סעיף 5(1) לחוק ההתיישנות). עוד חשוב לציין, כי על רקע המאפיינים הייחודיים של התיישנות ביחס לביצוע פסק דין, קבע המחוקק בסעיף 21 לחוק ההתיישנות הוראה מיוחדת לעניין איפוס מירוך התיישנות של פסק דין. פעולה שעשה הזוכה בלשכת ההוצאה לפועל לאכיפת ביצועו של פסק הדין מאפסת את מירוך התיישנות, שכן זו מקימה חזקה לפיה הזוכה עומד על

ביצוע פסק הדין (ראו, עניין לחאם, בעמ' 623 (השופטת ט' שטרסברג-כהן); טל חבקיין התיישנות, 272 (2014) (להלן – חבקיין)). בעניין לחאם נקבע עם זאת, בדעת רוב, כי החזקה לא תעמוד על כנה לנצח. כך למשל יקרה אם הזוכה אינו משלים את פעולתו במשך שנים. או אז עשוי מירון ההתיישנות להיפתח מחדש (שם, בעמ' 623 (השופטת שטרסברג-כהן)).

16. טענתו של היועץ היא שחובות ארנונה, אותם ניתן לגבות בהליכי גבייה מינהליים, מהווים על פי ההלכה "חובות פסוקים", מרגע בו חלף המועד להשיג על השומה וזו הפכה חלוטה. על כן סבור היועץ, שיש להתייחס לחובות מסוג זה כאל "פסק דין בתובענה" במשמעות סעיף 21 לחוק ההתיישנות, כלומר כאל חוב שתקופת ההתיישנות לגביו עומדת על עשרים וחמש שנים. לטענת היועץ, "לא יהיה זה מרחיק לכת להניח" שאם ההרכב שדן בעניין נסייד היה נותן דעתו לכך שמדובר בתקופת ההתיישנות מינימלית של עשרים וחמש שנים, "אולי התוצאה הייתה אחרת – ומבין שתי האפשרויות... היה כב' ההרכב מעדיף להחיל על הגבייה המנהלית האקטיבית את דיני המשפט הציבורי... ולא את דין ההתיישנות האזרחי" (סעיף 103 להודעת ההתייצבות של היועץ המשפטי לממשלה; יוער, בשולי הדברים, כי השופטת פרוקצ'יה התייחסה בחוות דעתה בעניין נסייד לתקופת ההתיישנות הרלוונטית בתביעות בענייני ארנונה, בציינה כי "לרשות ניתן פרק זמן של שבע שנים לממש את תביעתה" (שם, בעמ' 269)).

17. אכן, צודק היועץ בטענתו כי ההתייחסות בפסיקתנו לחוב מס הנגבה על-ידי הרשות, היא כאל חוב פסוק וסופי. זאת, כאשר הנישום לא הגיש הליך משפטי המופנה נגד שומת הארנונה שהוצאה לו, בין אם בדרך של השגה לוועדת הערר מכוח חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן – חוק הערר) ובין אם בדרך של הגשת עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים (ראו, עניין נסייד, בעמ' 234-235). נעיר, כי טרם נפסקה הלכה ברורה באשר לגבולות סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים לדון כערכאה ראשונה בעניינים הנתונים לסמכותה של ועדת הערר מכוח סעיף 3 לחוק הערר (ראו, רע"א 2425/99 עיריית נס ציונה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד(4) 481

(2000); וראו עוד, ע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו(2) 773, 780-778 (2002); עע"ם 5640/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש, פסקאות 4-6, 8 (5.9.2005), ע"א 259/05 שי נ' עיריית נצרת עילית, פסקאות 5-6 (6.11.2011). הכלל שהשתרש בפסיקה הוא שאם הנישום לא נקט את אחד מהליכי התקיפה הנ"ל, הופך החוב לסופי ופסוק. יפים לעניין זה דבריו של השופט י' זוסמן בע"א 461/69 ביטון נ' הממונה על מס בולים, פ"ד כד(1) 50, 53 (1970) (להלן – עניין ביטון), שציין כי "גם מקום שנמנע אדם מלערער על דרישת המינהל, והזמן להגשת ערעור עבר, אין ולא כלום אחר מעשה המינהל; מעשה המינהל כמוהו כמעשה-בית-דין". ובאותו אופן ציין השופט א' ויתקון בע"א 33/72 ל' פרומין ובניו בע"מ נ' מנהל המכס והבלו, פ"ד כח(2) 459, 464 (1974), כי "הלכה פסוקה היא, כי שומה שנעשתה סופית, אין אחריה ולא כלום. חוב המס 'מובלע' בשומה כזאת ואין להרהר אחרי החוב כשלעצמו בכל דיון אחר (אלא על-פי אותם נימוקים הידועים המצדיקים ביטולו של פסק)" [ההדגשה הוספה – א' ג']. על כן, נישום שלא פעל במסגרת הליכי ההשגה שנקבעו בחוק, לא יוכל לפעול בדרך אחרת על מנת לתקוף את השומה (ע"א 157/77 מדינת ישראל נ' רמאדאן, פ"ד לב(2) 673, 674-675 (השופט א' ויתקון) (1978); וראו גם, ע"א 823/08 חזן נ' רשות המסים – פקיד שומה נתניה, פסקה 10 (4.1.2009); ע"א 9168/06 יזדי נ' פקיד שומה 3 י-ם, פסקאות ז'-י' (19.1.2010)). משהפך החוב לפסוק, בשל כך שלא הוגשה עליו השגה או עתירה על פי התנאים שנקבעו בחוק, ניתן לגבותו בדרך של הגשת תביעה אזרחית, או באמצעי הגבייה המינהליים (ראו, ע"א 1167/01 עיריית ראשון לציון נ' בנק הפועלים בע"מ, פ"ד ס(3) 553 (2005); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים (20.12.2010) (להלן – עניין מנאע)).

18. ההלכה הקובעת שחוב מס שלא נתקף במועד כמוהו כ"חוב פסוק", עדיין אינה משמיעה לנו, בהכרח, כי יש להחיל על חוב כגון דא תקופת התיישנות בת עשרים וחמש שנים, בהתאם לסעיף 21 לחוק ההתיישנות. על מנת להשיב על שאלה זו מן הראוי לבחון את לשונה של הוראת סעיף 21 לחוק ההתיישנות וכן את תכליתה. מבחינה לשונית קובע סעיף 21 לחוק ההתיישנות כי תקופת ההתיישנות של עשרים וחמש שנים תחול על "פסק דין בתובענה". כפי שצוין לעיל, הדיבור

"תובענה" מוגדר בסעיף 1 לחוק ההתיישנות כ"הליך אזרחי לפני בית משפט". לפיכך מתעוררת השאלה הלשונית, אם ניתן לראות ב"חוב פסוק", גם אם הפך כזה בלא שנערך לגביו בירור שיפוטי, כ"פסק דין" ב"הליך אזרחי לפני בית משפט". על רקע הפרשנות המרחיבה שניתנה בעניין נסייר לדיבור "תובענה" (אם כי בהקשר של סעיף 2 לחוק ההתיישנות; וראו גם חבקין, בעמ' 75-76), מוכן אני להניח כי מתחם האפשרויות הלשוני מאפשר לראות חובות מס פסוקים כ"פסק דין בתובענה" במשמעות סעיף 21 לחוק ההתיישנות. אולם, אפילו ניתן לקבוע שחוב מס פסוק, שלא התברר בפני ערכאה שיפוטית, יכול לבוא מבחינה לשונית תחת הדיבור "פסק דין בתובענה", במשמעות סעיף 21 לחוק ההתיישנות, הרי שאיני סבור כי פרשנות תכליתית של הסעיף הנזכר מצדיקה תוצאה זו.

19. נהוג לומר שקיימים מספר טעמים העומדים בבסיס מוסד ההתיישנות במשפט האזרחי (ראו גם פסקה 12 לעיל, שם באה התייחסות קצרה לתכליות של מוסד ההתיישנות כפי שהובאו בעניין נסייר). קבוצת הטעמים הראשונה עניינה בהגנה על האינטרסים של בעלי הדין בהליך המסוים. מחד, יש להתחשב בעניינו של התובע. יש ליתן לו שהות סבירה לנסות ולפתור את הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט (למשל בדרך של פשרה), לעמוד על זכויותיו, ואם המהלך לא צלח – להגיש תביעה לבית המשפט. מנגד, דיני ההתיישנות מתחשבים גם באינטרסים של הנתבע. הפסיקה מנתה שלושה טעמים מרכזיים בהקשר זה: הקושי הראייתי העומד בפני מי שנתבע על מקרה שארע לפני זמן רב; טעם הנוגע לחלוף הזמן, המשמיע ויתור ומחילה של התובע; ונימוק נוסף הנוגע לאינטרס של הנתבע ביציבות ובוודאות (ראו, ע"א 158/54 דה בוטון נ' בנק המזרחי בע"מ, תל-אביב, פ"ד י 687, 696-695 (1956) (להלן – עניין דה בוטון); ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נז(5) 433, 444 (השופטת א' פרוקצ'יה) (2003) (להלן – עניין תלמוד תורה); ע"א 4859/11 עיריית נס ציונה נ' סאדאב חברה לבניין בע"מ, פסקה 20 (7.11.2013)). נוסף לטעמים אלה, הכירה הפסיקה בטעם נוסף החורג מעניינם של בעלי הדין בהליך המסוים. עניינו של טעם זה בחשיבות שבניצול יעיל של המשאב השיפוטי. נימוק זה מבקש למנוע את השחתת זמנם של בתי המשפט על עניינים ישנים

ונושנים שאבד עליהם הכלח (עניין יחזקאלי, עמ' 300-301; עניין נסייר, בעמ' 245-246).

כל הטעמים הללו הובילו את המחוקק לקבוע את נקודת האיזון של שבע שנים להתיישנותה של עילת תביעה אזרחית שטרם התבררה בפני ערכאה משפטית (סעיף 5(1) לחוק ההתיישנות). דומה שחלק מאותן הצדקות נחלשות עת מדובר בביצוע של פסק דין שניתן בתובענה שהתבררה לפני בית המשפט. כוונתי היא לשניים מבין מכלול הטעמים עליהם עמדתי: ראשית, הטעם הבוחן מבחינת הנתבע את הקושי הראיתי שיעמוד בפניו עת הוא ייתבע על מקרה שארע לפני זמן רב. שנית, הטעם הנוגע למשאב הזמן השיפוטי. עמדתי על כך בעניין יחזקאלי באומרי כי "הנימוק בדבר קושי ראיתי המתעורר לאחר שחלפה תקופה ארוכה, איננו רלוונטי כלל לעניין התיישנות פסקי-דין, וכך אף הנימוק בדבר ייחוד זמנם של בתי המשפט לענייני ההווה" (שם, בעמ' 302; וראו חבקין, בעמ' 271). על רקע דברים אלה, ניתן להבין מדוע בחר המחוקק לסטות מנקודת האיזון של שבע השנים, וקצב תקופת התיישנות של עשרים וחמש שנים, אם מדובר בביצוע של פסק דין בתובענה.

20. להשקפתי, שני הטעמים שהצדיקו את הארכת תקופת ההתיישנות לגבי פסק דין בתובענה, אינם מתקיימים לגבי חוב מס פסוק שלא עמד למבחן שיפוטי. הטעם המבקש שלא להטריד את בתי המשפט בענייני העבר מתקיים גם כשמדובר בגבייה של חוב מס פסוק. אם הרשות המתינה שנים ארוכות ולא נקטה הליכי גבייה של חוב מס פסוק, אשר כאמור טרם עמד למבחן שיפוטי כלשהו, עשויה להתעורר השאלה אם יש טעם שבית המשפט ישקיע משאבים לגבי עניין ישן ונושן (ככל שהנישום מנסה לעתור נגד הליכי הגבייה מטעמים כלשהם). שנית, ודומה כי זהו השיקול החשוב לענייננו, הטעם הראיתי העומד בבסיס מוסד ההתיישנות מתקיים במלוא עוזו ביחס לחוב מס פסוק שטרם עבר בירור שיפוטי. כפי שצינתי, חוב המס הפסוק מתגבש לאחר שחלף המועד להשיג או לערור עליו. אלא שבנקודת הזמן הזו אין אנו יכולים להניח, א-פריורית, שהנישום מודע וער לכך שרובץ נגדו חוב מס פסוק. בהחלט ניתן להעלות על הדעת מקרים בהם הנישום אינו מודע לחוב

באותו שלב. מעבר לכך, גם אם הנישום ידע על החוב, אך הרשות לא פעלה לגבותו, ובהינתן שהחוב לא עבר את המסננת השיפוטית, הרי שאפשר להניח שיעמוד בפני הנישום קושי ראייתי, אם לפתע נזכרה הרשות לתבוע את החוב בחלוף שנים רבות. אם הרשות שקטה על שמריה ולא נקטה כל הליכי גבייה בגין חוב המס הפסוק במשך שנים, ניצב בפניי הנישום קושי ראייתי דומה לזה שעשוי לעמוד בפני מי שהוגש נגדו הליך משפטי בעילה אזרחית "רגילה", שנים ארוכות לאחר שזו נולדה (להבדיל מהקושי הראייתי הפחות משמעותי העומד בפני מי שניתן נגדו פסק דין בהליך אזרחי). אכן, "את השובר (הקבלה) יאכלו העכברים, כפי שנאמר בתלמוד... ועדים עלולים למות" (דברי השופט זילברג בעניין דה בוטון, בעמ' 695). כשם שאמירה זו יפה לגבי כל עילת תביעה אזרחית "רגילה", כך היא נכונה, לדעתי, גם לגבי חוב מס פסוק שהנישום לא בהכרח ידע עליו ושלא התברר מעולם בפני בית משפט כלשהו.

21. בנקודה זו חשוב להעיר את הדברים הבאים: דבריי האמורים מתייחסים למקרים בהם הרשות אינה נוקטת במשך שנים כל הליך גבייה, בין אם במסלול השיפוטי (הגשת תביעה לבית המשפט) ובין אם במסלול המינהלי (הליכי גבייה לפי פקודת העיריות או לפי פקודת המסים). המקרה שנדון בעניין נסייר משתייך לטיפוס מקרים זה. שאלה יפה היא האם יש לראות בכל פעולה גבייה מכל סוג שהוא, שהובאה לידיעת החייב, משום פעולה המאפסת את מירוץ ההתיישנות. לדעתי, יש לאמץ כלל הקובע שפעולות גבייה מינהליות שלא הובאו לידיעת החייב לא יאפסו את תקופת ההתיישנות, ואילו כאלה שהובאו לידיעתו יקימו חזקה בדבר איפוס מירוץ ההתיישנות (ראו גם חבקין, בעמ' 273-274). מסקנה כזו מתיישבת עם פסק דינו של בית משפט זה ברע"א 5255/11 עיריית הדצליה נ' כרם (11.6.2013) (להלן – עניין כרם), שם נפסק כי רשות מינהלית, המבצעת גבייה מינהלית של קנסות פליליים שהוטלו כדין, רשאית להסתמך על חזקת המצאה בדואר של דרישת תשלום מכוח סעיף 12ב לפקודת המסים לצורך איפוס תקופת התיישנותו של הקנס (ראו במיוחד פסקה 15 והאסמכתאות שם) נוסף, כי רשות מקומית שאינה מודעת כלל לעילה שבגינה ניתן לגבות ארנונה (למשל, כאשר הרשות אינה מודעת לבנייה לא חוקית), עשויה לנסות להסתמך על סעיף 8 לחוק

ההתיישנות, על מנת להאריך את תקופת ההתיישנות (ראו והשוו, ע"מ 7878/10 עיריית רעננה נ' שמיע (31.1.2012)).

עוד הערה חשובה נוגעת לאופן בו הפך חוב המס לסופי וחלוט. ברור שיש להתייחס בצורה שונה לחוב מס שהפך חלוט לאחר שננקטו הליכי השגה וערעור וניתנה לגביו הכרעה שיפוטית. בלא לטעת מסמרות, ייתכן שאפשר לסווג הכרעה שיפוטית בהשגה או בערר כ"פסק דין בתובענה" במשמעות סעיף 21 לחוק ההתיישנות, ועל כן לקבוע, כי חלה לגביה תקופת התיישנות של עשרים וחמש שנים. זאת, בהתחשב בתכליות של דיני ההתיישנות עליהם עמדתי לעיל. יוער, כי שאלה דומה במהותה התעוררה ביחס לסעיף 3 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980 (להלן – פקודת פשיטת הרגל), הקובע כי תנאי להמצאתה של התראת פשיטת רגל הוא ש"נושה השיג נגד חייב פסק דין חלוט לתשלום סכום כסף". בפסיקה נקבע, כי דחייתו של ערעור מס היא שוות ערך למתן פסק דין כספי נגד הנישום, ועל כן יש לראות בדחיית הערעור משום "פסק דין חלוט לתשלום סכום כסף" במשמעות סעיף 3 לפקודת פשיטת הרגל (ראו, ע"א 1168/06 ברנוביץ נ' אגף מס הכנסה פשמ"ג, פסקה 8 (19.9.2007) (להלן – עניין ברנוביץ); שלמה לויין ואשר גרוניס פשיטת רגל 70-72 (מהדורה שלישית, 2010)).

הנה כי כן, התכליות של חוק ההתיישנות אינן מצדיקות לסווג חוב פסוק שלא עמד למבחן שיפוטי כ"פסק דין בתובענה" במשמעות סעיף 21 לחוק ההתיישנות. על כן, אין מקום להתייחס אל חוב כזה כאל חוב המתיישן תוך עשרים וחמש שנים, אלא כאל חוב שמתיישן כעבור שבע שנים. לצד זאת, סבורני כי פעולת גבייה מינהלית שהובאה לידיעת החייב מקימה חזקה בדבר איפוס מירון ההתיישנות. יובהר, כי אין לראות בדבריי משום ניסיון לערער תחת הפסיקה הרבה שהבהירה לאורך השנים את המעמד שיש לחובות מס פסוקים בדין הישראלי, ואת האפשרויות השונות לגבייתם. הדיון שנערך לעיל ממוקד כל כולו בשאלה אם יש לראות חוב מס פסוק, שלא עבר בירור שיפוטי, כ"פסק דין בתובענה" במשמעות סעיף 21 לחוק ההתיישנות, הא ותו לא. לשאלה זו משיב אני, כאמור, בשלילה.

אשר על כן, לא מצאתי בטענות היועץ ביחס לסעיף 21 לחוק ההתיישנות משום נימוק המצדיק שינוי או סטייה מההלכה שנפסקה בעניין נסייד.

סעיף 20 לחוק ההתיישנות

22. היועץ הוסיף וטען לפנינו, כי הוראת סעיף 20 לחוק ההתיישנות מלמדת אף היא כי אין להותיר את הלכת נסייד על כנה. סעיף זה קובע כך:

”נושה שיש לו על חובו ערבון, משכנתה, משכון או שעבוד כיוצא באלה, אין בהתיישנות כדי לפגוע בזכותו ליפרע מן השעבוד.”

לטענת היועץ, בכל הנוגע לרשויות המקומיות יש לקרוא את סעיף 20 לחוק ההתיישנות ביחד עם העובדה שחלק מחובות המס, ובכלל זה חובות ארנונה, מקנים שעבוד על המקרקעין של החייב. על כן, לשיטתו של היועץ, החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים, כפי שנעשה בהלכת נסייד, אינה מונעת מהרשות המקומית לממש בכל עת את השעבוד שהוקנה לה. לדעתו של היועץ המשפטי לממשלה, "אין זה סביר לקבוע שאת נכס המקרקעין רשאית הרשות לממש, ולעומת זאת היא איננה רשאית להטיל עיקולים, שאין חולק שפגיעתם פחותה" (סעיף 112 לעמדתו של היועץ).

23. אין לקבל טענה זו. כידוע, פקודת המסים היא דבר חקיקה מנדטורי משנת 1929, המעניק לרשויות מסוימות אמצעי אכיפה וגבייה כלפי מי שחב במסים ובתשלומי חובה שונים, והכל בלא צורך להיזקק להליכים משפטיים. בנוסף לסמכויות הגבייה והאכיפה, קבועות בפקודה הוראות המעניקות לרשויות המס זכות קניינית בנכסי החייב להבטחת תשלום החוב (ראו, עניין עיריית הרצליה, פסקה 58 לחוות דעתי). ההוראה המרכזית היא זו הקבועה בסעיף 11א לפקודה. היא מורה אותנו כך [ההדגשות הוספו – א' ג'] -

”(1) מס המגיע על מקרקעי הסרבן יהיה שעבוד ראשון על אותם מקרקעין.

...(א1)

(2) כל מס אחר המגיע מסרבן שהוא בעל מקרקעין יהיה שעבוד על המקרקעין אם נרשמה בפנקס המקרקעין הערה

על כך על פי הודעת גובה המס; נרשמה הערה על שעבוד כאמור, תהא דרגתו נדחית בפני כל שעבוד של אותם מקרקעין שהיה רשום שעה שנרשמה ההערה."

בעניין עיריית הרצליה (פיסקה 60) עמדתי על ההבחנה בין שני סוגי השעבודים הסטטוטוריים הקבועים בסעיף 11א(1) ו-11א(2) לפקודת המסים, באלו הדברים [ההדגשות במקור – א' ג']:

"ההוראה שנקבעה בסעיף 11א לפקודה מבחינה, למעשה, בין שני סוגים מרכזיים של חובות שסרבן מס חייב לרשויות. הסוג האחד הינו 'מס המגיע על מקרקעי הסרבן'. בהקשר זה קובע סעיף 11א(1) לפקודת המסים, כי מס כאמור יהא שעבוד ראשון על אותם המקרקעין. שעבוד מסוג זה הינו בעל תוקף אף אם קיומו לא נרשם במרשם המקרקעין... סוג המסים השני, אליו מתייחס סעיף 11א(2) לפקודת המסים, עניינו ב'כל מס אחד מסרבן שהוא בעל מקרקעין'. לגבי מס זה, העניק המחוקק בטוחה מסוג שעבוד 'רגיל' ולא 'שעבוד ראשון'. זאת, בתנאי שגובה המס רשם הערה על כך בפנקס המקרקעין..."

24. הנה כי כן, המחוקק העניק לרשויות בטוחה בעלת מעמד רב מכוח סעיף 11א לפקודת המסים: שעבוד "ראשון" החל על "מס המגיע על מקרקעי הסרבן", שאין צורך לרושמו (סעיף 11א(1) לפקודת המסים); ושעבוד החל על "כל מס אחר המגיע מסרבן שהוא בעל מקרקעין" ובלבד שנרשמה על כך הערה במרשם (סעיף 11א(2) לפקודת המסים). השעבוד הסטטוטורי שהוקנה לרשויות בסעיף 11א לפקודת המסים מקים, למעשה, זיקה חפצית בין בעל השעבוד (הרשות) לנכס המשועבד (המקרקעין), שמכוחה מיוחד הנכס להבטחת פירעון חוב המס המגיע לרשות. זו נהפכת, למעשה, לנושה מובטח (ראו, ע"א 633/91 מנהל מס דכוש ומנהל מס שבח מקרקעין, תל אביב נ' א' שמח, פ"ד מח(1) 841, 846 (1994) (להלן – עניין שמח)). ביחס לארנונה חשוב לציין, להשלמת התמונה, כי בית משפט זה פסק בשנת 1999 כי ארנונה איננה "מס" במשמעות סעיף 11א לפקודת המסים, בהיעדר הכרזה על ידי שר האוצר (רע"א 2911/95 אברהם נ' עיריית רמת-גן, פ"ד נג(1) 218 (1999) (להלן – עניין אברהם)). על פי ההגדרה של המונח "מס" שבסעיף 2 לפקודת המסים, רשאי שר האוצר להרחיב בצו את תחולתה של הפקודה לגבי תשלומים שונים המגיעים לרשות, כולל ארנונה. בעקבות פסק הדין בעניין אברהם,

פרסם שר האוצר אכרזות שהחילו את פקודת המסים על חובות ארנונה (לסקירת האכרזות ראו עניין עיריית הרצליה, פסקאות 63-65; האכרזות מתפרסמות מדי שנה; לאכרזה האחרונה, לגבי שנת 2015, ראו ק"ת 7469, 554). על רקע אכרזות אלה פסקנו לאחרונה בעניין עיריית הרצליה כי ארנונה מהווה "מס המגיע על מקרקעי הסרבן" במשמעות סעיף 11א(1) לפקודת המסים (שס, פסקאות 73-70). עוד פסקנו שס, כי נוכח אכרזותיו השונות של שר האוצר, הרי ככל שעסקינן בתקופה שלאחר יום 16.3.2000 ועד ליום 31.3.2001 מעמד הבטוחה הוא כשל שעבוד ראשון. ברם, החל מיום 1.4.2001 מעמד הבטוחה הוא כשל שעבוד רגיל (ראו, ק"ת 6099, 723). על כן, ככל שמדובר בחובות שצמחו מחודש אפריל 2001, הרי שבתחרות בין הרשות לבין נושה מובטח שנשייתו שוכללה לפני שצמחו החובות בארנונה, ידו של אף אחד מן השניים הינה על העליונה, ודרגת הנשייה שלהם היא שווה (*Pari Passu*) (ראו עניין עיריית הרצליה, פסקאות 74-81, 86). להשלמת התמונה נציין, כי החבות בארנונה חלה, כידוע, לגבי המחזיק בנכס ולא על בעליו (סעיף 8א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), (התשנ"ג-1992). זאת, בעוד שהשעבודים שלפי סעיף 11א לפקודת המסים חלים על מקרקעין שהחייב במס הוא בעליהם. מכאן, שהשעבודים, ככל שמדובר בארנונה, הינם בני תחולה מקום שהבעלים הוא גם המחזיק. ברי, כי אם המחזיק החייב בארנונה אינו הבעלים, אין השעבוד חל.

25. בזכרנו את הלכת נסייד, שהחילה את דיני ההתיישנות האזרחיים על הליכי גבייה מכוח פקודת המסים, וביודענו כי פקודה זו מעניקה מעמד של שעבוד סטטוטורי (ראשון או רגיל) לחובות ארנונה, נשובעתה להוראת סעיף 20 לחוק ההתיישנות. הסעיף קובע, כזכור, כי נושה שיש לו על חובו שעבוד, אין בהתיישנות כדי לפגוע בזכותו להיפרע ממנו. דעתי היא, כי אין בסעיף זה כדי לערער תחת יסודותיה של הלכת נסייד. הלכה זו מכוונת כל כולה להליכי גבייה של הרשות מכוח פקודת המסים שמטרתם גביית החוב העיקרי עצמו. על כן, אין הלכה זו מכוונת לחול על הליכים שהרשות מבקשת לנקוט על מנת לממש את השעבוד שהוקנה לה בסעיף 11א לפקודת המסים. ברור הוא, כי יש להפריד בין ההליך המשפטי או המינהלי לגביית החוב העיקרי עצמו (הכפוף להתיישנות), לבין הליך

שבגדרו מבקשת הרשות לאכוף את השעבוד (שאינו כפוף להתיישנות). אכן, מלשוננו הברורה של סעיף 20 לחוק ההתיישנות עולה כי "...אף אם החוב התיישן, הרי השיעבוד לא התיישן" (ע"א 6330/06 מלון אשכולות חברון בע"מ נ' ענבל חברה לביטוח בע"מ, פסקה 5 (2.4.2009) (להלן – עניין מלון אשכולות חברון)).

26. יטען הטוען, ובמידה מסוימת של צדק, כי הלכת נסייד מובילה לכך שלא ניתן יהיה לנקוט הליכי גבייה מינהליים ביחס לחובות לרשויות שהתיישנו, אך ניתן יהיה בכל עת לנקוט הליכים לאכיפת שעבוד. זאת, משום שסעיף 20 לחוק ההתיישנות קובע שהזכות להיפרע מן השעבוד אינה מתיישנת לעולם. זו למעשה טענתו של היועץ, הגורס ש"אין זה סביר" לקבוע שהרשות אינה יכולה, מחמת התיישנות, לנקוט הליכי גבייה מתונים, אך באותה נשימה יכולה לנקוט הליך דרסטי של מימוש נכס המקרקעין ששועבד לה מכוח סעיף 11א לפקודת המסים.

יש לדחות טענתו זו של היועץ על יסוד מספר נימוקים. ראשית, הטענה מתעלמת מאופיו הדיוני של מוסד ההתיישנות בישראל. חשיבותו המרכזית של השעבוד שהוקנה לרשויות בסעיף 11א לפקודת המסים טמונה במתן העדפה מהותית במסגרת סדרי הנשייה בהליכי חדלות פירעון וכינוס נכסים (ראו גם, עניין עיריית הדצליה, פסקאות 74-75). אכן, השעבוד מקנה לרשות גם את האפשרות לנקוט הליכים מזורזים לפירעון החוב בדרך של מימוש השעבוד, כאשר החייב עודנו בר-פירעון (השוו, עניין מלון אשכולות חברון). אולם, עיקר חשיבותו של השעבוד היא במקרים בהם נקלע החייב להליכי חדלות פירעון (ראו גם עניין שמש, בעמ' 847). במובן זה, ונחזור לנקודה זו גם בהמשך הדברים, ניתן לקרוא את סעיף 20 לחוק ההתיישנות כביטוי נוסף לפן הדיוני של מוסד ההתיישנות בישראל. בדומה לכל זכות מהותית אחרת שההתיישנות אינה מפקיעה אותה (כפי שמורה אותנו סעיף 2 סיפה לחוק ההתיישנות), גם סעיף 20 לחוק ההתיישנות משקף את התפישה כי התיישנותו של החוב המקורי, אינה גוררת את הפקעתו של השעבוד (ראו, חיים זנדברג "התיישנות שיעבודים" משפטים כב 641, 668 (1993); חבקין, בעמ' 267-268). דווקא על רקע זה אין לקבל את עמדתו של היועץ הטוען שאין זה סביר שהרשות לא תוכל בחלוף תקופת ההתיישנות להטיל עיקולים או אמצעי

אכיפה אחרים הקבועים בפקודת המסים, אך יהיה ביכולתה לממש את השעבוד. הדברים מתיישבים היטב אחד עם השני, בהתחשב באופייה הדיוני של ההתיישנות. טלו, למשל, סכסוך אזרחי "רגיל" בין חייב לבין נושה המחזיק בשעבוד על נכסי החייב. בחלוף תקופת ההתיישנות אין הנושה יכול לתבוע את החוב בהליך משפטי רגיל. אילו אופייה של ההתיישנות היה מהותי, היה הדבר צריך להוביל להפקעתן של כל הזכויות המהותיות העומדות לנושה, כולל, למשל, האפשרויות החוקיות השונות לנקיטת סעד עצמי חוקי. אלא שאופייה של ההתיישנות בישראל הוא דיוני. לכן, הפקעת הזכות הדיונית להגשת תביעה לגביית החוב עצמו אינה צריכה להוביל, מניה וביה, להפקעתן של זכויות מהותיות, כגון מעמד הבכורה של נושה המחזיק בשעבוד על פני נושים רגילים, בעת שהחייב נקלע להליכי חדלות פירעון.

27. שנית, בהחלט יש ממש בדברי היועץ לפיהם הרשויות תוכלנה באופן עקרוני להגיש הליך לאכיפת השעבוד (הליך שאינו נתון להתיישנות), על מנת "לעקוף" את מחסום ההתיישנות החל לגבי ההליכים המינהליים לגביית החוב עצמו. אולם, עלינו לזכור כי האפשרות של "עקיפת" דיני ההתיישנות עומדת באופן עקרוני לכל נושה המחזיק בשעבוד מכל סוג שהוא, בשלב בו הוא אינו יכול עוד להגיש תביעה אזרחית בשל חלוף תקופת ההתיישנות. בחנתי ושקלתי את טענות היועץ, אך לא מצאתי בטענותיו טעם מבורר המצדיק ליצור בהקשר זה דין שונה לרשויות. עוד אציין, כי ספק בעיני אם הכוח שהוקנה לרשויות להגיש הליך לאכיפת השעבוד הוא בגדר אפשרות בלתי מסויגת שניתן להפעילה לנצח נצחים. אכן, קריאה פשוטה של סעיף 20 לחוק ההתיישנות מלמדת שהזכות להיפרע מן השעבוד אינה מתיישנת לעולם (אולם יוער, כי גישה השוללת כל תקופת התיישנות ביחס להליכים למימוש שעבוד מעוררת קשיים עיוניים לא מבוטלים. ראו, חבקין, בעמ' 265-266; והשוו לעמדתי בע"א 5964/03 עיזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח-תקווה, פ"ד ס(4) 437, 533 (2006), שם גרסתי כי יש לקבוע את המועד בו נוצרת עילת תביעה של פיצויי הפקעה באופן שאינו מוביל לאיונה של ההתיישנות לגבי עילה כאמור; עמדתי בסוגיה האמורה נתקבלה בדעת רוב בדיון הנוסף על פסק הדין (דנ"א 1595/06 עזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקוה (21.3.2013)); עוד נעיר, כי בסעיף 846 להצעת חוק דיני ממונות הוצע כי

תביעה של נושה למימוש משכנתה, או למימוש משכון של זכות לגבי מקרקעין, תתיישן בתום עשר שנים מהיום שבו הסתיימה תקופת ההתיישנות של התביעה לקיום החיוב שלהבטחתו ניתנו המשכנתה או המשכון. לסקירת ההצעה ראו חבקין, בעמ' 268-270). עם זאת, אפילו נסכים כי לא חלה כל תקופת התיישנות על הליכים למימוש שיעבוד, דומה כי דיני השיהוי המינהלי עשויים ליתן מענה למקרים חריגים בהם בוחרת הרשות הציבורית לממש את השעבוד שהוקנה לה מכוח פקודת המסים, רק בחלוף תקופה ארוכה מעת שהשעבוד ניתן למימוש. ברי, כי במסגרת הדיון הנוכחי לא ניתן להתוות את השיקולים שבית המשפט עשוי לבחון עת מועלית טענה של שיהוי מינהלי בהפעלת הליכים למימוש שעבוד.

עוד יוער, כי עשויה להיטען הטענה כי יש לפרש באופן מצמצם את סעיף 20 לחוק ההתיישנות כך שזה יחול, לאור תכליתו, רק על שעבודים הסכמיים ולא על שעבודים סטוטוריים, דוגמת זה שהוקנה לרשויות מכוח סעיף 11א לפקודת המסים. אפילו נאמר שסעיף 20 לחוק ההתיישנות יכול לחול על שעבודים סטוטוריים, עדיין נשאלת השאלה אם עליו לחול רק על שעבודים סטוטוריים שיש חובה לרושםם (סעיף 11א(2) לפקודת המסים) ולא על כאלה שאינם נרשמים (סעיף 11א(1) לפקודת המסים). ודוק, מגמתו העקבית של בית משפט זה היא לפרש את פקודת המסים באופן מצמצם, נוכח סמכויות האכיפה מרחיקות הלכת והבטוחות הקנייניות שהוקנו לרשויות בפקודה זו (ראו, לדוגמה, עניין אברהם, בעמ' 238; ע"א 4227/92 מדינת ישראל – מנהל מס רכוש נ' ארטיק תחיה בע"מ, פ"ד נב(1) 433, 445-446 (1998); עניין מנאע, פסקה 50 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן; עניין עיריית הרצליה, פסקה 84 לחוות דעתי). ייתכן בהחלט, שמגמה פרשנית מצמצמת זו צריכה לקבל את ביטויה גם בעת שנדרשים אנו לפרש את תחולתו של סעיף 20 לחוק ההתיישנות על שעבוד סטוטורי יציר פקודת המסים. מכל מקום, במקרה שלפנינו – כמו גם בעניין נסייר – לא הוגש על ידי הרשות המקומית הרלוונטית הליך לאכיפת השעבוד. על כן, אין צורך לטעת מסמרות במכלול הסוגיות הנזכרות לעיל.

28. לסיכום, אף הטענות של היועץ ביחס לסעיף 20 לחוק ההתיישנות אינן מצדיקות, להשקפתי, כי נסטה מהלכת נסייד. הלכה זו צריכה לדעתי לעמוד על כנה ואין מקום שנבטלה. זאת, לא רק משום הריסון השיפוטי הנדרש בעת שנשקל שינוי של תקדים שניתן על ידי בית משפט זה, במיוחד כאשר מדובר בתקדים שנפסק לפני שנים ספורות, אלא בעיקר משום שלא הונח לפנינו טעם משכנע המצדיק לסטות מאותה הלכה. אזכיר, כי טענותיו של היועץ כנגד הלכת נסייד התבססו על סעיפים 20 ו-21 לחוק ההתיישנות. עוד יוזכר, כי בהצעת חוק דיני ממונות הוצע להחיל את דיני ההתיישנות גם על הליכי גבייה לפי חוק (סעיף 825(ג) להצעת חוק דיני ממונות), ובכך למעשה עוגנה הלכת נסייד בהצעת חוק דיני ממונות (ראו פסקה 13 לעיל). עוד חשוב להדגיש כי את הלכת נסייד יש לקרוא על רקע הנסיבות בהן נפסקה. באותו מקרה לא נקטה הרשות כל הליכי גבייה לגבי חוב מסוים, אלא לאחר חלוף תקופת ההתיישנות, כאשר ניסתה לגבות חובות ארנונה באופן רטרואקטיבי. כפי שצינתי, במקרים בהם הרשות מתחילה בהליכי גבייה שהובאו לידיעת החייב, והיא עושה כן בתוך תקופת ההתיישנות, הרי שיש בכך כדי להקים חזקה בדבר איפוס של מירוץ ההתיישנות, במובן זה שיש להתחיל ולמנות את התקופה מחדש.

הליכי גבייה פסיביים והחלת דיני ההתיישנות

29. מכאן אנו מגיעים לחלק השני של הדיון, הנוגע להליכי הגבייה הפסיביים. דעתי היא, כי גם על הליכי גבייה מסוג זה יש להחיל את דיני ההתיישנות. כזכור, המחוקק היקנה לעיריות בישראל את הכוח לסרב להנפיק תעודה המעידה כי כל החובות של בעל נכס מקרקעין ביחס לנכס נפרעו. תעודה זו מהווה, כאמור, תנאי לרישום עסקת העברת זכויות במרשם המקרקעין. סמכות זו של העיריות הוסדרה בסעיף 324(א) לפקודת העיריות, שנצטטו עתה שוב:

“לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות המגיעים לעיריה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.”

ובסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות הקנה המחוקק סמכות דומה למועצות המקומיות, בקובעו כי -

”אין לרשום בפנקס מקרקעין כל העברת נכס המצוי בתחומה של מועצה מקומית, אלא לאחר שהוצגה לפני רשם מקרקעין תעודה חתומה בידי ראש המועצה המקומית, המעידה שכל החובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס והנובעים מהוראות הפקודה או כל חיקוק אחר, סולקו במלואם או שאין חובות כאלה. 'העברה', לענין סעיף זה – כמשמעותה בפקודת העברת קרקעות.”

בדין נשזרו הוראות נוספות המונעות רישום של עסקה במרשם המקרקעין, כל עוד לא נפרעו חובות מסוימים (ראו למשל, סעיף 12 לפקודת המסים; סעיף 54(א) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – חוק מס רכוש); סעיף 16(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – חוק מס שבח)).

30. האם יש להחיל את דיני ההתיישנות על סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לסרב להנפיק תעודה בדבר תשלום חובות, מכוח סעיף 324(א) לפקודת העיריות וסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות? במילים אחרות, האם מוצדק לקבוע כי אין הרשויות רשאיות לסרב להנפיק את התעודה בחלוף תקופת ההתיישנות? במוקד הדיון בסוגיה זו עומד סעיף 2 לחוק ההתיישנות. סעיף זה משקף את עקרונות היסוד המרכזיים של מוסד ההתיישנות בדין הישראלי. לנוחיות הקוראים נביאו במלואו פעם נוספת:

”תביעה לקיום 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.”

בעניין נסייד נאמר (עמ' 237), כי סעיף 2 לחוק ההתיישנות מורכב משלוש חוליות השלובות זו בזו: החוליה הראשונה מגדירה את ההליך ואת סוג הסעד שלגביהם ניתן לטעון טענת התיישנות ("תביעה לקיום זכות"); החוליה השנייה

מבהירה את הפן המעשי של טענת ההתיישנות - כיצד יש להעלות את הטענה ומה ותוצאותיה ("ואם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה"); החוליה השלישית מבהירה לנו כי ההתיישנות בישראל אינה מהותית אלא דיונית. במילים אחרות, ההתיישנות אינה גורמת לביטול הזכות המהותית עצמה, אלא רק מקימה מחסום דיוני מפני תביעתה ("אך אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה"). נבחן תחילה את השאלה הטעונה הכרעה בענייננו – החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים – על רקע לשונה של סעיף 2 לחוק ההתיישנות. בהמשך, נבחן את הסוגיה בהתחשב בתכליתה של ההוראה, ועל בסיס המטרות של מוסד ההתיישנות כולו.

הבחינה הלשונית

31. במסגרת הבחינה הלשונית, יש להידרש תחילה לשאלה אם הליכי הגבייה הפסיביים יכולים לבוא תחת הדיבור "תביעה לקיום זכות". דעתי היא, כי יש להשיב על שאלה זו בחיוב, במיוחד לאור הלכת נסייד. כאשר בעלים של נכס מבקש לרשום עסקה במקרקעין, נדרש הוא לצלוח שורה של משוכות. המשוכה הרלוונטית לענייננו היא קבלת תעודה מהרשות המקומית המעידה שאין לו חובות ביחס לנכס. בעת שהתושב פונה לרשות ומבקש כי זו תנפיק לו את התעודה, נאלץ הוא לעשות זאת מכוח הוראות הדין המבהירות את התנאים המקדמיים לרישום של עסקה במרשם. מכאן, שאת פנייתו של האזרח לרשות המקומית יש להבין בראש ובראשונה על רקע עסקת המקרקעין שהוא מבקש להשלים בדרך של רישום. במילים אחרות, בשלב בו פונה בעל הנכס לרשות המקומית, אין הוא עושה זאת מתוך מטרה לפתוח עמה חזית כלשהי, ואין הוא מציב בפניה כל דרישה. האזרח פונה אל הרשות המקומית על מנת לקבל ממנה שירות מוניציפלי לו הוא נזקק כתנאי לרישום העסקה. אלא שאז מציבה הרשות דרישה: עליך לשלם את חובך, שאם לא כן לא יינתן לך השירות המוניציפלי שביקשת. כלומר, כל עוד לא תסלק את החוב, לא תונפק לך התעודה ולא תוכל להשלים את רישום העסקה.

במובן זה, איני רואה הבדל מהותי בין דרישתה של רשות לתשלום חוב במסגרת הליכי גבייה אקטיביים, דרישה שנקבע לגביה בעניין נסייד כי היא מהווה

"תביעה לקיום זכות", לבין הדרישה שמציבה הרשות מכוח סעיף 324(א) לפקודת העיריות או מכוח סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות, כתנאי להנפקת תעודה. בשני המקרים מדובר בדרישה של הרשות, ועל כן אפשר לראות זאת כ"תביעה". בשני המקרים, בעצם הצבת הדרישה, הרשות היא שפותחת מול האזרח חזית ישירה ("תביעה") ולא להיפך (ראו והשוו, ע"א 3812/91 ג'רייס נ' "אריה" חברה ישראלית לביטוח בע"מ, פ"ד מח(3) 441, 446-447 (1994)). על כן, המסקנה אליה הגיע בית משפט זה בעניין נסייד, לפיה "בדרישה לשלם ניתן, לכאורה, לראות משום 'תביעה לקיום זכות'" (שם, בעמ' 239), היא מסקנה שכוחה יפה אף לעניין הדרישה לתשלום החוב כתנאי להנפקת התעודה. כלומר, המתחם הלשוני של הדיבור "תביעה לקיום זכות" הינו רחב מספיק על מנת שאפשר יהיה לראותו כמתייחס גם לדרישת תשלום שרשות מציבה בפני האזרח, כתנאי להנפקת תעודה.

32. הוא הדין לעניין החוליה השנייה של סעיף 2 לחוק ההתיישנות, הקובעת כיצד יש להעלות את טענת ההתיישנות. כזכור, הסעיף האמור קובע כי "[...] אם... אם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה". לכאורה, הוראה זו מעוררת קושי לשוני, שהרי הצבת הדרישה מצד הרשות המקומית לתשלום החוב, כתנאי להנפקת התעודה, לא הועלתה על ידי הרשות במסגרת "תובענה", וטענת הנישום להתיישנות אינה מועלית מתוקף היותו "נתבע" במובן הדיוני והפורמלי של הדברים. יוזכר, כי דרך המלך להתגונן בפני סירובה של הרשות להנפיק תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות או סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות, היא הגשתה של עתירה לבית המשפט לענינים מינהליים. דרך זו ננקטה על ידי המשיבה בהליך שלפנינו. במקרה כזה לא רק שהנישום אינו "נתבע" - הוא למעשה ה"נתבע", שהרי הוא זה שעתר נגד הרשות בדרישה שזו תנפיק את התעודה.

אולם, בעניין נסייד הבהירה השופטת ברלינר כי הקושי המילולי האמור אינו מונע את החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים, באומרה כי -

"אם אכן ההליך הבסיסי שבו מבקשים להעלות טענת התיישנות נחשב ל'תביעה לקיום זכות', והטוען הוא הרי הנתבע באותו הליך, אין חשיבות לכך שבהליך שבגדרו

מושמעת בפועל טענת ההתיישנות חובש הטוען כובע אחר. במיוחד כך הוא כאשר חבישת הכובע האחר נכפתה למעשה על הטוען, שהרי, כפי שהוסבר לעיל, אין פתוחה לפניו דרך – שאינה תקיפה – לחלוק על חיובו בתשלום הארנונה בסכום שנדרש ממנו" (שם, בעמ' 241; [ההדגשה במקור – א' ג']).

33. השופטת ברלינר הוסיפה וציינה (שם בעמ' 245), כי "אם הליך הגבייה המינהלי הוא 'תביעה לקיום זכות'... הרי שבעת הפנייה לבית המשפט בתביעה לסעד הצהרתי או בעתירה מינהלית, הנישום הוא כבר 'נתבע'... בנסיבות אלה, יש לראות ב'מערכה' הראשונה, שבה הנישום הוא 'נתבע', וב'מערכה' השנייה, שבה פונה הנישום לבית המשפט, משום מסכת אחת". ובאותו אופן ציינה השופטת פרוקצ'יה (שם בעמ' 257), כי "מעמדו הפורמלי של הטוען טענת התיישנות, בין כתובע בין כנתבע, אינו מעלה ואינו מוריד..." [ההדגשה הוספה – א' ג']. אכן, ניתן לטעון במידה מסוימת של צדק כי הפרשנות הלשונית שניתנה בעניין נסייד למילים "נתבע" ו"תובענה" היא גבולית. אולם, כפי שציינתי, איני סבור כי עלינו לסטות מהלכת נסייד, או לשנותה. על כן, אף איני סבור שיש מקום לסטות מהפרשנות הלשונית שניתנה למילים "תובענה" ו-"נתבע" באותו מקרה. לאור מסקנתי הפרשנית, לפיה סירובה של הרשות להנפיק תעודה יכול לבוא מבחינה לשונית תחת הדיבור "תביעה לקיום זכות", הגעתי אם כן לכלל מסקנה, כי גם החוליה השנייה של סעיף 2 לחוק ההתיישנות אינה מונעת, מבחינה לשונית, את החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים. לסיום הבחינה הלשונית יצוין, כי החוליה השלישית של הסעיף – "...אך אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה", מגדירה את אופייה של ההתיישנות כדיונית ולא כמהותית. היא אינה מעוררת כל קושי לשוני ביחס לשאלה המונחת לפנינו. בוודאי שיש לאופייה של ההתיישנות נפקות לעניין הבחינה התכליתית, ולכך נגיע מיד.

לסיכום הבחינה הלשונית: התייחסנו ללשון של סעיף 2 לחוק ההתיישנות ומצאנו כי אין בלשון כדי למנוע את החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים. למסקנה זו הגענו בעיקר נוכח הפרשנות הלשונית שניתנה בעניין נסייד לסעיף 2 לחוק ההתיישנות. נותר לנו לבחון אם החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים מתיישבת עם העקרונות הבסיסיים והמטרות של דיני ההתיישנות,

וכן עם המטרות העומדות בבסיס הליכי הגבייה המינהליים. נפתח את הדיון מנקודת המבט של דיני ההתיישנות. לאחר מכן נעבור לבחון את העניין מנקודת המבט של דיני הגבייה.

הבחינה התכליתית: (א) דיני ההתיישנות

34. בשורה של פסקי דין קבע בית משפט זה כי אף ששורשיה של ההתיישנות נטועים בדין הדיוני, הרי שבסופו של דבר אין מדובר בטענה "טכנית". מטרתה המרכזית של ההתיישנות, כך נפסק, היא ליצור איזון עדין בין האינטרסים של התובע לאלה של הנתבע. זאת, בכל הקשור להשפעתו של הזמן שחלף מעת היווצרה של הזכות ועד שמימושה נתבע, ותוך שמירה על האינטרס הציבורי הכללי (ראו לדוגמה, ע"א 165/83 בוכריס נ' דיור לעולה בע"מ, פ"ד לח(4) 554, 558 (1984); ד"נ 36/84 טייכנר נ' איר-פרנס נתיבי אוויר צרפתיים, פ"ד מא(1) 589, 603 (1987); רע"א 830/06 גלמן נ' כהן פיתוח-דרעד, פסקה 10 (2.4.2008); עניין נסייד, בעמ' 247-246; ע"א 4381/08 קופת חולים כללית נ' מוסקוביץ, פסקה י"א (16.1.2012); עע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי. ניהול ואחזקה בע"מ, פסקה 13 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן (28.12.2014) (להלן – עניין אי.בי.סי)). נציין, כי בפסיקה נתגלעה מחלוקת לעניין נקודת המוצא הפרשנית של דיני ההתיישנות: האם יש לנקוט מגמה פרשנית מצמצמת להוראות ההתיישנות, בשל הפגיעה הקשה בזכות הגישה לערכאות הנגרמת מדחייתה של תביעה על בסיס טענת התיישנות בלבד; או שמא יש לפרש את חוק ההתיישנות ככל חוק, על בסיס תכליתו (לסקירת שתי הגישות ראו עניין נסייד, בעמ' 247-248; ראו גם חבקין, בעמ' 39-40). בין אם נקבל את הגישה האחת ובין אם נקבל את זו האחרת, הרי שאין ספק שבמסגרת האיזון האמור קבע המחוקק שני עקרונות פרשניים ביחס למוסד ההתיישנות. עקרונות אלה זכו להתייחסות נרחבת בפרשת נסייד ובטיעוניהם של בעלי הדין לפנינו. העקרון הפרשני הראשון הוא היותה של ההתיישנות טענת הגנה ("מגן" ולא "חרב"). העקרון הפרשני השני הוא היותה של ההתיישנות טענה דיונית ולא מהותית. על מנת לבחון אם יש להחיל את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים, מוטל עלינו לבדוק תחילה אם החלה כזו מתיישבת כלל עם שני העקרונות הפרשניים הנזכרים.

התיישנות כ"מגן" ולא "חרב"

35. עקרון פרשני בסיסי בדיני ההתיישנות הוא שההתיישנות היא טענת הגנה מובהקת. כפי שנקבע בפסיקה לא אחת, תנאי להעלאתה של טענת התיישנות הוא הגשת תובענה על ידי תובע (ראו לדוגמה, ע"א 289/65 רובינשטיין נ' רוז, פ"ד כ(1) 505, 511 (1966) (להלן – עניין רובינשטיין); ע"א 348/75 גורליק נ' פיק, פ"ד ל(2) 182, 187 (1976)). על רקע זה נפסק בע"א 522/71 בנין נ' בנין, פ"ד כח(2) 309 (1974) (להלן – עניין בנין), כי מאחר שטענת התיישנות היא טענת הגנה דיונית, אין ליתן לפלוני סעד הצהרתי הקובע כי תביעה שיש לאלמוני נגדו התיישנה. בית המשפט ציין שם, כי בעל דין שלא נפתחה בפניו הזדמנות לטעון התיישנות, "לא יכול היה ליצור הזדמנות כזו בבחינת יש מאין על-ידי הגשת תביעה מצדו" (שם, בעמ' 327; ולניתוח פסק הדין ראו עניין נסייר, בעמ' 243-242). בפרשת נסייר הדגישה, עם זאת, השופטת ברלינר, כי לא ניתן להסיק מפסק הדין בעניין בנין מסקנה חד משמעית לעניין תחולת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מכוח פקודת המסים. לגישתה, אין סיבה שלא לאפשר העלאת טענת התיישנות בהליך הגבייה המינהלי. הטעם לכך הוא שטענת ההתיישנות נותרת מבחינה מהותית בגדר טענת הגנה, הגם שאופן השמעתה הוא על דרך של ייזום הליך של עתירה לבית המשפט לענינים מינהליים (שם, בעמ' 254). כלומר, העלאתה של הטענה בידי העותר כמוה כטענת הגנה במהותה, מפני הליך הגבייה המינהלי אותו נוקטת הרשות מחוץ לכותלי בית המשפט (ראו גם דברי השופטת פרוקצ'יה, שם בעמ' 257).

36. סבורני, כי אין מקום להבדיל בהקשר זה בין הליך גבייה אקטיבי מכוח פקודת המסים (מן הסוג שנדון בפרשת נסייר) לבין הליך גבייה פסיבי, בגדרו מסרבת הרשות להנפיק תעודה עד אשר ישולמו חובות המס. בשניהם, טענת ההתיישנות מהווה במהותה טענת הגנה ולא טענת התקפה. להשקפתי, את מצבו של הנישום שנתקל בסירובה של הרשות להנפיק לו תעודה עד אשר ישולם לה החוב, ניתן לנמנות לנהג רכב שהחל בנסיעה במטרה להגיע ליעד מסוים. במהלך הנסיעה מעוכב הנהג על ידי שוטר תנועה. השוטר מונע מן הנהג להמשיך בדרכו, עד אשר

ישלם הנהג חוב מס שהוא חב בו. נניח שהנהג יוצר קשר עם עורך דינו על מנת שיגיש הליך משפטי במטרה להורות לשוטר שישחררו. אחת מטענותיו של הנהג יכולה להיות שהחוב התיישן ולכן אסור לו לשוטר לדרוש את פירעון החוב. ננסה עתה לסווג את טענת ההתיישנות שתועלה על ידי הנהג בעת שהלה מעוכב במחסום הדרכים: האם מדובר, מבחינה מהותית, בטענה "התקפית" או שמא בטענה "הגנתית"?! לטעמי, הפעולה ה"התקפית" בתרחיש זה הייתה של השוטר ולא של הנהג שביקש להגיע ליעד מסוים ועוכב באופן אקראי בצד הדרך. ודוקו, אין מדובר בתרחיש דמיוני. מדיניות דומה לזו המתוארת לעיל עמדה למבחן שיפוטי בעניין מנאע. באותו מקרה עלתה השאלה האם רשויות המס מוסמכות לגבות חובות מס בדרך של עיכוב חייבים במחסומי דרכים שהוצבו לצרכים מבצעיים על-ידי כוחות שיטור, ועיקול רכבו של חייב שאינו משלם את חובו על אתר. בית משפט זה פסק שם, כי אין לפרש את פקודת המסים כמעניקה סמכות להפעלת אמצעי הגבייה האמורים (שם, פסקה 50 לחוות דעתו של השופט פוגלמן). אולם נניח, לצורך הדיון בלבד, כי הייתה נמצאת באותו מקרה הסמכה מפורשת בחקיקה הראשית להפעלת אמצעי הגבייה וזו הייתה נמצאת חוקית. האם טענתו של הנישום כי החוב התיישן הייתה מסווגת כטענת התקפה או כטענת הגנה?! לטעמי התשובה לכך ברורה, כי היה מקום לסווג טענה כזו כטענה הגנתית מובהקת. זאת, בלא קשר לשאלה אם היא נטענה מבחינה פורמלית במסגרת הליך שמוגש על ידי הנישום לערכאה משפטית.

37. הסמכות המוקנית לרשויות מכוח סעיף 324(א) לפקודת העיריות וסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות דומה להפליא לזו שתוארה לעיל, ואף אותה יש לסווג כסמכות "התקפית". בעל נכס המבקש לרשום עסקה של העברת זכויות במקרקעין יוצא אף הוא ל"מסע". היעד שלו הוא השלמת עסקת העברת הזכויות ורישומה. במסעו זה נדרש הוא לצלוח משוכות שונות. סירובה של הרשות להעניק לו תעודה כמוהו כהצבת "תמרור עצור" הבולם אותו בדרכו ומעכבו בהגעה ליעד (רישום העסקה), עד אשר יפרע את חוב המס. טענתו של הנישום כי החוב התיישן צריכה על כן להיות מסווגת כטענת הגנה. המהלך ה"התקפי" בתרחיש המתואר הוא של הרשות. הנישום שהגיע למשרדיה של הרשות המקומית על מנת שזו תנפיק לו

את התעודה לא ביקש להיקלע לסכסוך עמה, בדיוק כשם שהנהג שנעצר במחסום הדרכים לא התכוון, בעצם הגעתו לשם, להיקלע לסכסוך עם רשויות המס. אכן, הרשות היא זו שנקטה מהלך "התקפי" בכך שיזמה את פתיחת החזית בינה לבין הנישום. זאת, בעצם מחדלה וסירובה להנפיק את התעודה. התפישה בדין הישראלי היא שרשויות מינהליות יכולות לבצע מהלך "התקפי" נגד האזרח אף במחדל או בהיעדר החלטה. או אז רשאי האזרח להתגונן מפני מהלך זה על דרך הגשת הליך נגד הרשות (וראו בהקשר זה את סעיף 1 לחוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש"ס-2000, המגדיר "החלטה של רשות" באופן הבא: "החלטה של רשות במילוי תפקיד ציבורי על פי דין, לדבות העדר החלטה וכן מעשה או מחדל"). לכן, וברוח הדרך הפרשנית שנסללה בעניין נסייד, מסקנתי היא כי כאשר הנישום עותר לבית המשפט בדרישה כי הרשות תנפיק לו את התעודה, בשל התיישנות החוב הרלוונטי, נותרת טענת ההתיישנות טענת הגנה, "מגן" ולא "חרב".

התיישנות כטענה דיונית

38. עקרון פרשני נוסף שהזכרנו מורה אותנו שמוסד ההתיישנות הוא דיוני ולא מהותי, ועל כן אין בקבלת טענת ההתיישנות כדי להפקיע את הזכות המהותית עצמה. תכונה זו של ההתיישנות קיבלה את ביטויה בסיפה של סעיף 2 לחוק ההתיישנות, לפיה "אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה". המאפיין הדיוני של ההתיישנות עומד גם בבסיס סעיף 3 לחוק ההתיישנות, הקובע כי על הנתבע להעלות את טענת ההתיישנות בהזדמנות הראשונה. הוא עומד, כמו כן, בבסיס סעיף 9 לחוק ההתיישנות, המורה כי אם הודה הנתבע בקיום זכותו של התובע מתחיל מחדש מירוץ ההתיישנות (ראו עניין נסייד, בעמ' 232-233 והאסמכתאות המאוזכרות שם; ע"א 9413/03 אלנקווה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פסקה 13 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה (22.6.2008)). אחת הטענות המרכזיות שהעלו בפנינו העירייה והיועץ הייתה, כי מתן אפשרות לנישום להעלות טענת התיישנות כנגד הליכי גבייה פסיביים, משולה להפקעת הזכות המהותית עצמה. בדרך זו, כך נטען, הופכת ההתיישנות למהותית. טענה זו אינה משכנעת. אכן, אין ספק כי אם תישלל מהרשויות האפשרות לסרב להנפיק תעודה בחלוף תקופת ההתיישנות, יהיה בכך כדי להקשות עליהן באופן משמעותי

בגביית החוב. אולם, מכך אין ללמוד כי הזכות המהותית, קרי חוב המס עצמו, הופקע מן הרשויות. ודוקו, לאופייה הדיוני של ההתיישנות נפקויות במישורים שונים. כך למשל, טענת ההתיישנות אינה יכולה להישמע כנגד טענת קיזוז לפי סעיף 4 לחוק ההתיישנות, בהתקיים התנאים הנקובים בסעיף זה (ראו עניין נסייר, בעמ' 233; חבקיין בעמ' 92). נוסף על כך, אין בהתיישנות כדי למנוע מהתובע לממש באופן חוקי את הזכות המהותית באמצעות סעד עצמי, מחוץ לכותלי בית המשפט (ראו, חבקיין, שם). עוד נזכיר, כי בדיוננו בעניין סעיף 20 לחוק ההתיישנות, הקובע כי אין בהתיישנות כדי לפגוע בזכותו של נושה להיפרע משעבוד שיש לו, ציינו כי אף סעיף זה משקף את אופיה הדיוני של ההתיישנות. זאת, שכן גם בחלוף תקופת ההתיישנות יוכל הנושה לפעול למימוש השעבוד, להבדיל מן האפשרות לפעול לגביית החוב העיקרי עצמו.

39. ניתן ללמוד מן האמור לעיל, כי מסקנה פרשנית המונעת מהרשות לסרב למתן תעודה בחלוף תקופת ההתיישנות, אינה הופכת את ההתיישנות למהותית. הזכות עצמה נותרת על כנה, וניתן לממשה באחד האמצעים שתוארו לעיל, ובאמצעים חוקיים אחרים, ככל שקיימים. ניקח לשם הדוגמה את האפשרות של קיזוז. בחלוף תקופת ההתיישנות הרשות אינה רשאית עוד לסרב למתן תעודה בגין חוב שהיא סבורה שפלוגי חב לה. אולם, אם בעתיד יוגש על ידי אותו פלוגי הליך נגד הרשות (למשל, להשבת ארנונה שנגבתה ביתר), ואם יתקיימו התנאים הקבועים בסעיף 4 לחוק ההתיישנות, תוכל הרשות להסתמך על החוב על מנת להעלות טענת קיזוז אשר תהיה חסינה מפני טענת התיישנות (ראו, עניין רובינשטיין, עמ' 521; שלום לרנר קיזוז חיובים 189-194 (2009)). כמו כן, אם הוקנה לרשות שעבוד מכוח פקודת המסים לגבי החוב שבמחלוקת, ואם אותו פלוגי ייקלע להליכי חדלות פירעון, תוכל הרשות לדרוש כי תינתן לה עדיפות מהותית על פני נושים אחרים. מיותר לומר שאם החייב בר פירעון עומדת לרשות האפשרות העקרונית לפעול למימוש השעבוד. ודוקו, עשויה להישמע הטענה כי מעת שהרשות נתנה את התעודה לנישום, וזה השתמש בה על מנת לרשום עסקה של העברת בעלות, הרי שסרבן המס אינו עוד הבעלים של הנכס המשועבד. על כן, ניתן לטעון שלא עומדת עוד לרשות אפשרות מעשית לממש את השעבוד מכוח

סעיף 11א(1) לפקודת המסים, שכן השעבוד מוטל על מקרקעי הסדבן (ראו פסקאות 23-24 לעיל). מכל מקום, השאלה מה נפקותו של השעבוד בעקבות רישום הנכס על שמו של הרוכש לא עלתה בהליך דנא ועל כן איננו רואים צורך להרחיב בעניין. עם זאת, ייתכנו מצבים בהם לא חל שינוי באשר לזהותו של הבעלים הרשום, למשל במקרה של רישום משכנתה. נזכיר, כי בעניין עיריית הרצליה פסקנו, כי עסקת הלוואה המובטחת במשכנתה מהווה העברת זכויות ועל כן רישומה מחייב הצגת תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות (שס, פסקה 95(ב) לחוות דעתי). במקרה כזה תוכל הרשות, באופן עקרוני, לממש את השעבוד גם לאחר מסירת התעודה, שהרי זהותו של הבעלים לא השתנתה. מכל מקום, תרחישים אלה מלמדים שהכפפת דיני הגבייה הפסיביים לדיני ההתיישנות אינה מפקיעה מהרשות את הזכות המהותית עצמה. בסופו של דבר עלינו לזכור, כי צמצום אפשרויות הגבייה של כל חוב כספי כתוצאה מהתיישנות, הוא תוצר לוואי הכרחי של מוסד ההתיישנות וחלק בלתי נפרד ממנו. עצם העובדה שאפשרויות הגבייה תצטמצמנה מבחינת הרשויות בחלוף תקופת ההתיישנות אינה משמיעה לנו כי ההתיישנות הופכת למהותית.

מוסד ההתיישנות כמכשיר דיוני לאיזון האינטרסים של התובע והנתבע ולצורך שמירת האינטרס הציבורי

40. משמצאנו כי אין בהחלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים משום סטייה מהעקרון של "מגן" ולא "חרב" או מהמאפיין הדיוני של ההתיישנות, נותר לנו לבדוק אם החלה כזו מתיישבת, במבט על, עם המטרות של דיני ההתיישנות. על המטרות של דינים אלה עמדתי בהרחבה בפסקאות 12 ו-19 לעיל ואין צורך לחזור על הדברים. לשיטתי, כל המטרות של מוסד ההתיישנות כוחם יפה גם כאשר מדברים אנו על הליכי גבייה פסיביים. כך נפסק בעניין נסייר לגבי הליכי גבייה אקטיביים, ואיני רואה טעם טוב ליצור הבחנה בין שני סוגי הגבייה. הקושי העומד בפני הנישום לשמור על ראיותיו, שעה שהרשות דורשת ממנו פירעון של חוב שהתגבש לפני זמן רב, מתקיים במלואו עוזו גם בעת שהרשות מעלה את דרישת התשלום כתנאי להנפקת תעודה. הוא הדין לעניין החשיבות שמוסד ההתיישנות מקנה לחלוף הזמן מבחינת היציבות הפיננסית ואינטרס הוודאות של הנישום. גם

השיקול של ויתור ומחילה כוחו יפה לעניין דרישה של הרשות לפירעון חוב כתנאי להנפקת תעודה.

41. נימוק נוסף שיש להתעכב עליו הוא הרצון שלא להטריד את בתי המשפט בעניינים שאבד עליהם הכלח. החלת מוסד ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים מקדמת מטרה זו, שכן אין עוררין כי החלופה לכך היא החלת דיני השיהוי המינהלי, כלומר מתן אפשרות לנישום לטעון כי אסור לה לרשות לגבות את החוב משום שהשתתה במשך תקופה ארוכה מלעשות כן (לדיון בשיהוי המינהלי ובחובתה של הרשות לפעול במהירות ראויה, ראו יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב' 1092-1094 (מהדורה שנייה, 2011); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 407 (2010) (להלן – ברק-ארז); וראו גם סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה). אילו הייתה מתקבלת עמדתם של העירייה ושל היועץ, ודיני השיהוי המינהלי היו מוחלים על הליכי גבייה מינהליים, היה הדבר מוביל לכך שכל סירוב של הרשות להנפיק תעודה היה פותח פתח לנישום להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בטענה כי הרשות השתתה בגביית החוב. כידוע, השיהוי במשפט הציבורי, בין אם כטענה המופנית נגד התנהלותה של הרשות המינהלית ובין אם כטענת סף של הרשות נגד מי שעתר נגדה, הוא מושג גמיש מאוד. בניגוד להתיישנות, הקובעת מסגרת זמן קשיחה, השיהוי המינהלי נתון לבחינה על פי נסיבות העניין (ראו, בג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד לח(4) 617, 621 (1985); בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715, 741 (1996); עניין נסייר, 264-265). על ההבחנה בין השיהוי להתיישנות עמד לאחרונה השופט ע' פוגלמן באומרו בעניין אי.בי.סי כי -

"דוקטרינת ההתיישנות – השלטת במשפט הפלילי ובמשפט האזרחי – מאופיינת כהסדר סגור מסוג כלל. הטעם לכך הוא שבהיעדר קיומן של אחת או יותר מנסיבותיהן של עילות ההארכה או ההשעיה הסטטוטוריות... בית המשפט אינו רשאי להיזקק להליך בחלוף תקופת ההתיישנות, ואין לו שיקול דעת להאריך את המועד. מנגד, דוקטרינת השיהוי – השלטת במשפט המינהלי... – מאופיינת כהסדר פתוח מסוג סטנדרט,

משום שהיא מקנה לערכאה המבררת שיקול דעת רחב לשקול את מכלול נסיבות העניין ולהחליט אם להיזקק להליך שהוגש לה אף כשהוגש באיחור, בלא שהיא תחומה מראש ברשימה סגורה של נסיבות שאין בלתן". (שם, פסקה 19 [ההדגשות במקור – א' ג']).

עשויה להישמע הטענה כי הליכי גבייה מינהליים אקטיביים ופסיביים, הם הליכים שמטיבם משתייכים למשפט המינהלי ועל כן יש להחיל לגביהם את דיני השיהוי המינהלי ולא את דיני ההתיישנות האזרחיים. אולם, בהקשר זה מקובלת עלי מסקנתה של השופטת פרוקצ'יה בעניין נסייד, כי עניינים הקשורים בגביית מיסים הם בעלי מאפיין אזרחי בולט, במיוחד כאשר עסקינן בגביית ארנונה (שם, בעמ' 269, וראו גם האסמכתאות שהובאו שם). מובן, כי להליכים אלה גם מאפיין מינהלי. על כן, ניתן לומר כי מדובר בהליכים שאופיים "אזרחי ומינהלי 'מעורב'" (עניין אי.בי.טי, פסקה 19 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן). מכל מקום, בבחירה בין השיהוי המינהלי לדיני ההתיישנות האזרחיים, בעת שעסקינן בטענה כי הרשות התעכבה בגביית המס, עלינו לתת משקל לצורך בניצול יעיל של משאבי הרשות השופטת. מאחר שמדובר ברמת ודאות גבוהה יותר, החלתו של מוסד ההתיישנות על דיני הגבייה, כאשר נטען שהרשות היא זו שהתעכבה בגבייה, תביא לחיסכון בזמן שיפוטי, אם הרשות נקטה הליכי גבייה לאחר תקופת ההתיישנות. החלת דיני ההתיישנות מציבה, איפוא, בפני הרשות מסגרת זמנים קשיחה לגביית החוב שלא יהא צורך לבחון אותה בכל מקרה ומקרה לפי נסיבות העניין (בכפוף לטענות ההגנה שהרשות יכולה להעלות לפי חוק ההתיישנות).

אוסף, כי איני מתעלם מכך שאך לאחרונה פסקנו בעניין אי.בי.טי בהרכב מורחב, כי יש להחיל את דיני השיהוי בעת שמוגשת עתירה מינהלית המכוונת לפגם "משורשר" שנפל בצו ארנונה. הביטוי פגם "משורשר" מכוון לפגם בו נגוע צו ארנונה שנתקבל בעבר וכאשר צווי הארנונה שבאו בעקבותיו סמכו עליו ועל כן נגועים אף הם. בפסק הדין נקבעה חזקה הניתנת לסתירה, לפיה עתירה כגון דא, המוגשת בחלוף שבע שנים ממועד התקנתו של הצו הפגום, לוקה בשיהוי. עוד קבענו שם, כי הלכה זו תחול הן ביחס לעתירות התוקפות בתקיפה ישירה צווים שנפלו בהם פגמים משורשרים הן ביחס לתביעות אזרחיות להשבה של סכומים

שנגבו שלא כדין מחמת פגם משורשר (פיסקה 50 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן). לכאורה ניתן לתלות כיצד בעניין אי.בי.סי הוחלט ליישם את דיני השיהוי, ועתה, לעניין הליכי גבייה אקטיביים ופסיביים, בוחרים אנו להחיל את דיני ההתיישנות. זאת, כאשר ברקע שני סוגי ההליכים עומדים דיני הארנונה. התשובה לתהייה זו טמונה במיהותו של בעל הדין הטוען כי בעל הדין שכנגד התעכב בהעלאת הטענה נגדו. כך, בהליכי גבייה מינהליים (אקטיביים ופסיביים, כמו בענייננו ובעניין נסייד) הנישום הוא שטוען כי הרשות התעכבה בהליכי הגבייה. לעומת זאת, בעת שהנישום תוקף צו ארנונה (כמו בעניין אי.בי.סי), הרשות היא שתטען כי הנישום התעכב בהגשת ההליך התוקף את הצו. מדוע מוצדק, אם כן, לקבוע לרשות מסגרת זמן קשיחה (התיישנות) לצורך גביית החוב, ומנגד להעמיד לנישום מסגרת זמן גמישה יותר (שיהוי) לתקיפת צווי הארנונה? דומה, כי אפשר להסביר את היעדר הסימטריה בהבדלים הבסיסיים לעניין חובת ההגינות החלה על הרשות כלפי האזרח, לבין זו החלה על האזרח כלפי הרשות. ודוק, אין ספק בדבר קיומה של חובת הגינות של הרשות כלפי הפרט. אולם, בפסיקה התעוררה מחלוקת לגבי קיומה של חובת הגינות המוטלת על האזרח ביחסיו עם הרשות (ראו, בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289 (1998), והעמדות השונות שהציג כל אחד מחברי המותב (השופט י' זמיר, הנשיא א' ברק והשופט מ' חשין); וכן ראו הדעות השונות שהובעו בעניין זה לאחרונה בעע"ם 89/13 עיריית רמת גן נ' הראל (24.2.2015) (להלן – עניין עיריית רמת גן)). מכל מקום, על פי כל הגישות השונות, חובת ההגינות המוטלת על האזרח מצומצמת מזו המוטלת על הרשות השלטונית. לטעמי, יש בכך כדי ליתן הסבר מסוים לאופן השונה בו נבחנת טענתה של הרשות כי הפרט התעכב בהגשת ההליך נגדה התוקף צו ארנונה (כטענת שיהוי) לבין האופן בו נבחנת טענת הנישום כי הרשות התעכבה בהליך הגבייה נגדו (כטענת התיישנות). הצבת מסגרת זמנים קשיחה יותר לרשות השלטונית מבטאת את היקפה של חובת ההגינות המוטלת עליה בהשוואה לזו של הפרט.

42. עוד אבקש להבהיר, כי אין ללמוד מן הדברים שאמרתי עד עתה כי לדיני השיהוי המינהלי אין שום נפקות במסגרת הליכי הגבייה המינהליים. כלומר, אין

ללמוד מדבריי כי לא ניתן להעלות טענת שיהוי בתוך תקופת ההתיישנות (ראו לעניין זה סעיף 27 לחוק ההתיישנות, וראו גם פרשת תלמוד תורה, בעמ' 443). יוער, כי התפישה כי הנישום רשאי להעלות טענת שיהוי בתוך תקופת ההתיישנות החלה על הליכי גבייה מינהליים קיבלה את ביטוייה בהנחיה שיצאה לפני מספר שנים מתחת ידו של היועץ המשפטי לממשלה עצמו. הנחיה זו, שפורסמה בשנת 2012, מתייחסת להפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גבייה) (ראו, הודעה בדבר הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לפי פקודת המסים (גבייה), ילקוט הפרסומים 6405, 3576 (25.4.2012)). בהנחיה נקבע, כי על רשויות הנוקטות פעולות גבייה אסור להשתוות בגביית החוב. על כן, נקבעו בהנחיה כללים שונים לעניין המועד שעומד לרשות לצורך גביית החוב בתוך תקופת ההתיישנות. כן נכללו בהנחיה הוראות לגבי הנסיבות שבהן מוצדק להאריך או לקצר את התקופה שלאחריה תיחשב הרשות כמי שהשתתה בגבייה. בהקשר זה הבהיר היועץ בהנחייתו, כי "על הרשות לפתוח בהליכי גבייה בתוך פרק זמן סביר, שהוא קצר מתקופת ההתיישנות... פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים" (שם, בעמ' 3579 [ההדגשה שלי – א' ג']). מכל מקום, הליכי הגבייה הפסיביים במקרה דנא ננקטו על ידי העירייה לאחר חלוף תקופת ההתיישנות ולא בתוך התקופה. על כן, בנסיבות המקרה דנא אין צורך להתייחס להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולמכלול הוראותיה, כמו גם לשאלת תחולתה. כך, למשל, עשויה להתעורר השאלה אם בכוחה של ההנחיה לחול אף על הרשויות המקומיות בישראל ולא רק על גופי השלטון המרכזי (ראו לעניין זה סעיף 12ב1(ח) לפקודת המסים). נותר שאלות אלו פתוחות לעת הזו.

לסיכום הדברים עד עתה: העקרונות והמטרות העומדים בבסיס דיני ההתיישנות, תומכים במסקנה כי יש להחיל את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים. טענת ההתיישנות שמעלה הנישום נגד סירובה של הרשות להנפיק לו תעודה נותרת בגדר טענת הגנה. קבלתה אינה הופכת את ההתיישנות למהותית. פתיחת האפשרות להעלאת טענת התיישנות מתיישבת עם הרציונלים של ההתיישנות, הבוחנים את העניין מנקודת המבט של הנישום, ומתיישבת עם האינטרס הציבורי הכולל. לסיום, נותר לנו לבדוק אם החלתם של דיני ההתיישנות

הינה אפשרית וראויה אף מנקודת המבט של הרשות הציבורית. בחינה זו, שנפנה אליה עתה, תיעשה על בסיס דיני הגבייה המינהליים ומטרותיהם.

הבחינה התכליתית: (ב) דיני הגבייה המינהליים

43. אין ספק כי סעיף 324(א) לפקודת העיריות וסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות מהווים נדבך חשוב בשרשרת אמצעי האכיפה המינהליים הנתונים לרשויות המקומיות בישראל לגביית חובות. עמדה על כך השופטת ע' ארבל בע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי (5.12.2006) –

”... הרשות מוסמכת לנקוט אמצעים שונים לשם גביית החוב ולהתנות מתן אישורים שונים, להם הפרט עשוי להיזקק לצרכים אחרים שלו, בתשלום חובותיו לרשות. כך, עשויה הרשות המקומית לסרב ליתן אישור לטאבו אותו היא מוסמכת ליתן מכוח סעיף 324(א) לפקודה... אמצעי האכיפה המנהליים מאפשרים לרשות להפעיל מנגנון גבייה אפקטיבי, ללא השקעה רבה של כספי ציבור, על ידי ניצול ה'צמתים' על ציר הזמן בהם נזקק החייב לשירותי הרשות... 'צמתים' כגון העברת זכויות במרשם המקרקעין (המותנית, כאמור, באישור הרשות בדבר היעדר חובות הרובצים על המקרקעין) וקבלת היתרים שונים מידי הרשות וועדת התכנון” (פיסקה 7).

הנה כי כן, המטרה המרכזית של דיני הגבייה הפסיבית היא להקל על הרשות בגביית חוב באמצעות מנגנון גבייה שבכוחו לאפשר לה לגבות את החוב באופן אפקטיבי, פשוט ונוח (ראו גם עניין עיריית הרצליה, פסקה 24 לחוות דעתי). אין ספק שמערכת גבייה המתפקדת באופן לא יעיל ובלתי אפקטיבי מביאה בסופו של דבר לפגיעה בציבור כולו. זאת, בשל החסר הכספי שעלול להיווצר בקופת הציבור (ראו, בג"ץ 5503/94 סגל נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 541 (1997)). בצדק ציין השופט א' גולדברג, כי "השיקול של יעילות הגבייה הינו מרכיב במערך ההגנה על זכויותיהם של שומרי החוק" (שם, בעמ' 542 [ההדגשה במקור – א' ג']). ובאופן דומה ציין השופט פוגלמן בעניין מנאע, כי "מערכת גבייה יעילה של תשלומי חובה מגשימה גם ערכים של צדק חברתי, צדק חלוקתי ושל שוויון מהותי; היא מממשת את אופיה של המדינה כמדינת רווחה" (שם, בעמ' 25; וראו גם, עניין

כרם, פסקה 17). על רקע זה יש לראות בהליכי הגבייה הפסיביים מרכיב חשוב במכלול האמצעים והכלים שהוקנו לרשויות לגביית חובות.

44. בבואנו לבחון אם יש להחיל את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים עלינו ליתן, איפוא, משקל למטרותיו הבסיסיות של מערך הגבייה המינהלית על כל רבדיו. לצד הדברים האמורים, אין לשכוח כי דיני הגבייה הפסיביים, על אף חשיבותם הרבה, מהווים בסופו של דבר אמצעי אדמיניסטרטיבי, הא ותו לא (ראו, עניין נסייד, בעמ' 249). במילים אחרות, כלי הגבייה הפסיביים שהוקנו לרשויות לא נועדו להקנות להן זכויות מהותיות כלשהן כלפי הנישום. עמד על כך המשנה לנשיא ש' לוי ברע"א 7037/00 עיריית ראשון לציון נ' וינבוים, פ"ד נו(4) 856, 863 (2002), באומרו כי סעיף 324(א) לפקודת העיריות "... הוא אך אמצעי אדמיניסטרטיבי לגבייה, ואין הוא שייך למישור הזכויות המהותיות..." [ההדגשה הוספה – א' ג'] (וראו גם עניין שמש, בעמ' 850). ומטעם זה כבר קבע בית המשפט העליון, כי אמצעי הגבייה הפסיביים אינם יכולים להקנות לרשויות המקומיות זכות מהותית הגוברת על סדרי הנשייה בהליכי חדלות פירעון (בג"ץ 243/60 ד. אולדק ואח', נאמנים בפשיטת הרגל של בולימובסקי נ' עיריית רמת גן, פ"ד יד 2265, 2267 (1960); בג"ץ 199/88 קהילת ציון אמריקאית (בפירוק) נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, קריית אתא, פ"ד מג(1) 89 (1989)). עוד נפסק, כי גם בהליכי כינוס נכסים אין ליתן לרשויות מעמד עדיף מכוה סעיף 324(א) לפקודת העיריות (עניין עיריית הרצליה, פסקה 54 לחוות דעתי).

45. הטענה הגורסת כי אין להחיל את דיני ההתיישנות על הגבייה הפסיבית אינה מתיישבת בעיני עם התפישה כי דיני הגבייה הם אמצעים אדמיניסטרטיביים גרידא. במה דברים אמורים? בעניין נסייד (עמ' 230-231) נקבע, כי מקום בו נישום אינו משלם את שומת הארנונה שנשלחה אליו, פתוחות לפני הרשויות המקומיות שתי דרכי פעולה מרכזיות. מסלול פעולה אפשרי ראשון הוא הגשת תביעה אזרחית לבית המשפט המוסמך. מסלול זה מכונה לעתים "גבייה משפטית" (ראו, ה' רוסטוביץ, מ' וקנין, נ' לב, ר' כהן כספי ארנונה עירונית ספר שני - 848-847 (מהדורה חמישית, ענבל וקנין צוקר עורכת, 2007) (להלן – ארנונה

עירונית)). הדרך השנייה, המכונה "גבייה מינהלית", היא נקיטת הליכי גבייה מינהליים, בין אם לפי פקודת המסים ובין לפי הפרק החמישה-עשר לפקודת העיריות, המאמץ באופן סלקטיבי הוראות שונות מפקודת המסים, גם בדרך של הפנייה אליה. כך למשל קובע סעיף 315 לפקודת העיריות, שהוראות מסוימות בתקנות המסים (גבייה) יחולו על הליכים שיינקטו לגביית ארנונה "...כאילו הייתה מס הנגבה לפי פקודת המסים (גבייה)... " (ראו עניין נסייד, בעמ' 231; ע"מ 8804/10 חלקה 6 בגוש 6950 בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 8 (4.9.2012); בר"מ 6072/12 דוד נ' עיריית נצרת עילית, פסקה 7 (19.9.2012); ארנונה עירונית, 847-848, 919). השוני המרכזי בין מסלול הגבייה המשפטית לבין מסלול הגבייה המינהלית, הוא שבמסלול המינהלי רשאית הרשות לגבות את החוב בלא להיזקק לערכאות משפטיות או להליכי הוצאה לפועל רגילים (ראו, ע"א 92/76 בן-ציון נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(1) 164, 166 (1976) (להלן – עניין בן-ציון)). יוער, כי בצדק ציינה השופטת ברלינר בעניין נסייד (עמ' 250), כי בהחלט ניתן להעלות על הדעת מקרים (אפילו מדובר במקרים זניחים), בהם תעדיף הרשות לפעול דווקא בדרך של הגשת תביעה אזרחית. כך, למשל, יקרה אם הרשות אינה מסתפקת בכלי הגבייה הנתונים לה מכוח מסלול הגבייה המינהלית, ומעוניינת לפעול לפי הכלים הקבועים בדיני ההוצאה לפועל. הוא הדין מקום בו מבקשת הרשות לחסן עצמה מפני תביעה נזיקית או תביעת פיצויים בשל האופן בו נקטה הליכי גבייה מינהליים.

ואכן, בעניין זה נאמר בספרות, כי -

"הגבייה המשפטית מאריכה את משך הליכי הגבייה. יש להקדים ולהגיש תובענה לבית המשפט ואת פסק הדין להגיש לביצוע בלשכת ההוצאה לפועל. רשות מקומית, הבוחרת ללכת בדרך זו, נהנית מיתרונות רבים. הרשות המקומית אינה מסתכנת בתביעת פיצויים על פי סעיף 314 לפקודת העיריות או על פי דיני הנזיקין, אין היא מחויבת לקיים מנגנון לגבייה מינהלית, שתפקידו הוא לתפוס טובין, לאחסנם ולמכרם, והיא פטורה מלעמוד בתנאים המוקדמים המתחייבים בסעיף 309 לפקודת העיריות, ומהתנאים המוקדמים המתחייבים מפקודת המסים " (ארנונה עירונית, בעמ' 848) [ההדגשה שלי – א' ג']".

ועוד נפסק על ידי בית משפט זה, כי לעתים עשויה הרשות להעדיף לנקוט הליכים לפי פקודת פשיטת הרגל על פני הליכים לפי פקודת המסים (ראו, עניין בו-ציון, עמ' 165-166; עניין ברנוביץ, פסקה 10). אכן, ניתן להניח כי ברוב המקרים של המקרים תבחר הרשות ללכת בדרך של גבייה מינהלית. אולם לצד זאת, לא ניתן להתעלם מכך שהדין מעמיד לה את אפשרות הבחירה: נקיטת הליך משפטי או הליכה בדרך של גבייה מינהלית.

46. כוח הבחירה שניתן לרשויות בבחירת הליך הגבייה הוא בעל נפקות מסוימת גם לענייננו. אם הרשות בחרה לפעול במסלול של "גבייה משפטית", היינו בדרך של הגשת תביעה אזרחית, הרי שאין ספק שלנתבע עומדת אפשרות לטעון טענת התיישנות, כמו כל נתבע בהליך אזרחי כלשהו (ראו גם עניין נסייר, בעמ' 250). לטעמי, העובדה שהרשות בחרה מיוזמתה שלה לנקוט הליכי גבייה מינהליים אינה אמורה להשפיע על טענות ההגנה שהנתבע, או הנישום, יכול להעלות כנגד אותה דרישה. יפים לענייננו דבריו של השופט זוסמן בעניין ביטון:

"[...] מקום שדרך הגבייה 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 הגבייה. אם יפה כוחה של טענה, ניתן להשמיעה בהליך שיפוטי, בין אם נגבה החוב בדרך זו או בדרך אחרת." (עניין ביטון, בעמ' 53) [ההדגשה הוספה – א' ג']

על רקע זה קבע בית המשפט בעניין נסייר, כי אם הנישום רשאי להעלות טענת התיישנות במסגרת תביעה אזרחית שהוגשה נגדו על ידי הרשות לגביית חוב המס, אין סיבה מוצדקת לשלול ממנו את אותה טענת הגנה ממש אך בשל בחירתה של הרשות במסלול הגבייה המינהלית. אותם דברים ממש צריכים להוביל אותנו למסקנה כי גם בהליכי גבייה פסיביים יש לאפשר לנישום להעלות טענת התיישנות. אם נקבע אחרת, נהפוך את הליכי הגבייה המינהליים מאמצעי אדמיניסטרטיבי גרידא לאמצעי המקנה לרשות יתרון שלא היה עומד לה אילו הייתה בוחרת במסלול גבייה אחר. אכן, ונחזור על הדברים פעם נוספת מפאת חשיבותם: "טענות-ההגנה העומדות לאזרח אינן יכולות להיות תלויות בסדרי הגבייה" (עניין ביטון, בעמ' 53).

47. מוסיף היועץ וטוען, כי החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים עומדת בסתירה חזיתית לדינים אחרונים אלה. נזכיר, כי סעיף 324(א) לפקודת הערירות, קובע כי תנאי לרישום עסקת העברת זכויות במקרקעין הוא הצגת תעודה החתומה בידי ראש העירייה, המעידה "שכל החובות המגיעים לעיריה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס... סולקו במלואם או שאין חובות כאלה". לטענת היועץ, אם הרשויות תיאלצנה למסור תעודה בנוסח האמור בחלוף תקופת ההתיישנות, יהיה בכך כדי להעמיד את עובדי הרשות במצב דברים בעייתי, שכן יהיה עליהם לחתום על תעודה העומדת בניגוד למצב הדברים העובדתי, שהרי חלוף תקופת ההתיישנות אינו מפקיע את החוב עצמו. עוד מדגיש היועץ כי חיובה של הרשות להנפיק תעודה גם כאשר חובו של הנישום שריר וקיים, עשוי לקעקע את חזקת התקינות המינהלית בכל הנוגע לרישומי חובות מס. בנוסף, יש בכך לטענתו כדי לשדר מסר שלילי לסרבני מס, לפיו יוכלו הם לקבל תעודה המעידה על פירעון החובות שלהם אך בשל חלוף תקופת ההתיישנות.

48. טענותיו אלה של היועץ היו אולי משכנעות אם החלופה להחלת דיני ההתיישנות הייתה אי החלטה של כל מגבלת זמן על הרשות לעניין נקיטה של הליכי גבייה מינהליים. ברם, זו אינה טענתו של היועץ. לטענתו, אין זה מתקבל על הדעת ששיקול הדעת של הרשויות יהיה בלתי מוגבל, ועל כן יש להחיל לשיטתו על הליכי הגבייה הפסיביים את דיני השיהוי המינהלי. טענה זוהי העלתה לפנינו גם העירייה. לצורך הדיון נניח שהיינו מקבלים טענה זו ובוחרים במסלול של שיהוי מינהלי. גם כאן, אילו הייתה מתקבלת במקרה מסוים הטענה כי הרשות השתתה בגביית החוב, היו נאלצים בעלי התפקידים ברשויות לחתום על תעודה המעידה על מצב דברים עובדתי שאינו נכון. שהרי, הקביעה השיפוטית כי נפל שיהוי בהתנהלות הרשות, משמעה כי אין הרשות רשאית לגבות את החוב, אולם אין משמעה כי החוב עצמו פקע. במובן זה, השיהוי מהווה אף הוא טענה דיונית ולא טענה מהותית (לדיון בנפקותה של קבלת טענת השיהוי המינהלי ראו גם עניין אי.בי.סי., בפיסקאות 13-22; ברק-ארוז, בעמ' 211-212). הסבר זה גם נותן מענה לטענת היועץ כי יש בחיובה של הרשות למסור את התעודה משום קעקוע של חזקת

התקינות המינהלית בנוגע לרישומי חובות מס. שהרי, אותה בעיה ממש עליה מצביע היועץ תתעורר גם אם נחיל את דיני השיהוי המינהלי. הוא הדין לעניין החשש שהעלה היועץ ביחס לתמריץ שעשוי להיווצר מבחינת מי שמעוניין להתחמק מתשלום המס.

49. מכל מקום, דומה שניתן למצוא פתרון מסוים לקושי הנוגע לנוסח התעודה שעל הרשות ליתן, לפי סעיפים 324(א) לפקודת העיריות וסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות. אכן, לא ניתן להתעלם מכך שבסעיפים אלו נקבע מפורשות, כי התעודה שמנפיקה הרשות צריכה להעיד על כך שכל החובות לרשות של בעל הנכס ביחס לנכס "סולקו במלואם או שאין חובות כאלה". במקרים בהם הרשויות תידרשנה למסור את התעודה אך בשל חלופת תקופת ההתיישנות, בעוד הן סבורות שהחוב עצמו שריר וקיים, הרי שדומה ששום דבר אינו מונע מהן להוסיף בתעודה הערה המבהירה את נסיבות הנפקת התעודה. בהערה כזו יכולה הרשות להבהיר כי האמור בתעודה נובע אך ורק מהתיישנות החוב, ועל כן אין באמור בה כדי למנוע מן הרשות לפעול למימוש החוב באמצעים אחרים (כמו קיזוז ומימוש שעבוד). בכך יושג איזון בין העובדה שלא ניתן עוד לפעול לגביית החוב באמצעים מינהליים, לבין האופי הדיוני של ההתיישנות. כך גם יינתן מענה לקושי שהציגו היועץ והעירייה, לפיו בעלי התפקידים השונים ייאלצו, כביכול, לחתום על תעודה המציגה מצב דברים שגוי מבחינה עובדתית.

50. נשמעה לפנינו טענה נוספת, לפיה החלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים תטשטש את העובדה שהליכים אלה אמורים לשמש "קו ההגנה האחרון" של הרשויות בגביית חובות מס. לפי טענה זו, האפשרות לנקוט הליכי גבייה פסיביים, בדרך של סירוב להנפקת תעודה המהווה תנאי לרישומה של עסקה, מאפשרת לרשות להתמודד עם שורה של בעיות אופייניות לתחום של מיסוי מקרקעין, ובהן שאלת הבעלות בנכס, סוגיית אופיו של הנכס, ומיהותו של המחזיק בנכס (כמי שחייב במס). לטענת היועץ, השורה הארוכה של הבעיות המתוארות מערימה קשיים לא מבוטלים על הרשויות כשברצונן לנקוט הליכי גבייה אקטיביים. על כן, הקנה המחוקק לרשויות את "קו ההגנה האחרון", בדמות הליכי הגבייה

הפסיביים, אותם ניתן להחיל על הנישום בין אם הסיבה לאי תשלום המס הייתה תמימה או לא, ובין אם מדובר בחייב ש"לא הופיע על מסך הרדאר" של הרשות. לטענת היועץ, קו ההגנה האחרון הזה מאפשר לרשות לגבות את החוב בצומת בו מועברת השליטה בנכס, כאשר הבעלים נדרש לפנות לרשות לפני שיוכל להשלים את רישום העסקה. המענה לטענתו זו של היועץ מתקשר אף הוא לכך שאין עוררין שיש להגביל בדרך כלשהי (התיישנות או שיהוי) את שיקול הדעת של הרשויות בהפעלת הליכי גבייה פסיביים. ואכן, אף לשיטתו של היועץ המשפטי לממשלה, הסבור שיש להחיל את דיני השיהוי המינהלי, "קו הגנה אחרון" זה לא יעמוד לרשות לנצח נצחים. דעתי היא, כי בהתחשב בתכליות ובעקרונות של מוסד ההתיישנות בישראל, ולאור הדרך שנשללה בעניין נסייד, אין להחיל את דיני השיהוי המינהלי אך ורק משום שהמחוקק ביקש להקנות לרשויות "קו הגנה האחרון". יש לזכור, כי הליכי הגבייה המינהליים מעניקים לרשויות המס יתרונות מרחיקי לכת בהשוואה לבעלי חוב "רגילים" במשפט האזרחי, וכך למשל נמסרו לרשויות סמכויות האכיפה והגבייה הקבועות בפקודת המסים. כלומר, הרשויות זוכות לשורה של "קווי הגנה", כולל אלה המתייחסים לדיני הגבייה הפסיביים, ולטעמי, לכל "קו הגנה" יש להציב גבולות.

51. בהודעת ההתייצבות של היועץ הוא ציין בקיצור נמרץ, כי קיימים חובות מס בהיקף עצום שההכרעה במקרה דנא עשויה להיות בעלת השלכה לגביהם (סעיף 123 להודעה מיום 12.11.2013). לעניין זה יש להעיר מספר הערות: ראשית, אם אכן מדובר בחובות מס שמצטברים לסכומים גבוהים מאד, הרי עולה מכך שהרשויות המינהליות הנוגעות בדבר לא פעלו במשך שנים על מנת לגבות את המיסים וזנחו את חובתן לגבות מס מחייבי המס. שנית, אין לקבל טענה הקשורה לעניין זה, ואשר לפיה הרשויות להן מגיעים המיסים שלא נגבו במשך תקופה ארוכה, הסתמכו על חובות אלה בהתנהלותן הפיננסית ובחישוביהן הכלכליים. אם הרשות לא גבתה את המס המגיע במשך שנים, אין היא יכולה להסתמך על כך שבספריה (וכיום במחשביה) רשום כי מגיעים לה חובות אלה. האם מתקבל על הדעת שהרשות תצא מהנחה שחוב מסוים מגיע לה אם לא פעלה לגבייתו במשך שבע שנים?! שלישית, יהיו מי שיטענו, שקביעה כי דיני ההתיישנות חלים לגבי

הליכי גבייה פסיביים תתמרץ את הרשויות הרלוונטיות לפעול באופן נמרץ ובהקדם לגבייה של חובות, תוך הפעלת כוחות הנתונים להן, כולל הליכי גבייה אקטיביים. אודה, כי ספק בעיניי אם אומנם הקביעה בעניין התיישנות של הליכי גבייה פסיביים תפעל כתמרץ כאמור.

52. נוסף ונזכיר, כי הרשות יכולה תמיד לבחור במסלול הגבייה המשפטי ולהגיש תביעה לבית המשפט, ובלבד שתעשה כן בתוך תקופת ההתיישנות. אם יינתן לטובתה פסק דין המחייב את הנישום בתשלום המס, הרי שתקופת ההתיישנות לגבי פסק הדין תעמוד על עשרים וחמש שנים, וזו תקופה ארוכה משמעותית מתקופת ההתיישנות החולשת על הליכי הגבייה המינהליים, העומדת על שבע שנים. עוד אוסיף, לסיום, כי אין זה מדויק לומר שקו ההגנה האחרון והסופי של הרשויות הוא הליך הגבייה הפסיבי. כבר ציינו, לעיל, שגם במקרה כזה ההתיישנות נותרת בגדר טענת הגנה דיונית שאין בכוחה, אם תתקבל, להפקיע את החוב עצמו. על כן, יכולה הרשות לנסות לגבות את החוב באמצעים שנותרים על כנם אף בחלוף תקופת ההתיישנות. זאת, גם במצבים בהם היא לא פעלה לגביית הארנונה במשך שנים. ברוח זו נפסק לאחרונה, כי כאשר הרשות מתרשלת ולא פועלת במשך שנים לגביית ארנונה, הרי שרק במקרים חריגים תתקבל טענתו של הנישום כי הסתמך על כך שהארנונה לא נגבתה ממנו במשך אותן שנים (ראו, עניין עיריית רמת גן, פסקה 6 לחוות דעתה של השופטת ד' ברק-ארוז).

יש לציין, כי דיוננו התייחס אך למקרים בהם הרשות לא נקטה במשך שנים כל פעולת גבייה שהובאה לידיעת החייב. בדיוננו לעניין הלכת נסייד ותחולת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה אקטיביים, ציינתי כי יש לאמץ כלל הקובע שפעולת גבייה שהובאה לידיעת החייב מקימה חזקה בדבר איפוס מידוך ההתיישנות, כך שיש להתחיל ולמנות את התקופה מחדש (ראו פסקאות 21 ו-28 לעיל). לדעתי יש לאמץ כלל זהה אף לעניין תקופת ההתיישנות החולשת על הליכי גבייה פסיביים. כלומר, כאשר הרשות מבצעת פעולת גבייה וזו הובאה לידיעת החייב, יהיה בכך כדי להקים חזקה בדבר איפוס מירוך ההתיישנות, גם לעניין סמכותה של הרשות לפיה סעיף 324(א) לפקודת העיריות או סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות.

סיכומו של דבר הוא שאף בחינתה של הסוגיה במשקפיים של דיני הגבייה המינהלית, מלמדת כי יש להחיל את דיני ההתיישנות על הליכי הגבייה הפסיביים.

הערות לפני סיום

53. מסקנתי היא, אם כן, כי דיני ההתיישנות חולשים הן על דיני הגבייה האקטיביים, בהתאם להלכה שנקבעה בעניין נסייר שאין לדעתי מקום לשנותה, הן על דיני הגבייה הפסיביים. לפני שאפנה ליישם את מסקנתי הפרשנית על נסיבות המקרה דנא, חובה לחזור ולציין כי בדיוננו התרכזנו בהליכי הגבייה הפסיביים שהוקנו לרשויות המקומיות בסעיף 324(א) לפקודת העיריות ובסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות. זאת ועוד, התמקדותנו בסעיפים אלה הייתה אך לעניין סמכותן של הרשויות המקומיות ל"גבייה פסיבית" של ארנונה, בלא שהתייחסנו לסוגי מסים והיטלים אחרים שהסעיפים הללו חלים עליהם. כמו כן, וכפי שצינתי לעיל, הוראות דומות המאפשרות הליכי גבייה פסיביים נקבעו בסעיף 12 לפקודת המסים, בסעיף 54(א) לחוק מס רכוש ובסעיף 16(א) לחוק מס שבח. יוער, כי הוראת סעיף 16(א) לחוק מס שבח שונה במידה מסוימת מההוראות האחרות הנזכרות לעיל, שכן זו אינה מהווה אמצעי גבייה דיוני גרידא. בהוראה זו לא הסתפק המחוקק בקביעה, כי תנאי לרישום עסקת מכירת זכות במקרקעין הוא קבלת אישור על פירעון חובות המס. נכלל בה בנוסף תנאי מהותי לתוקף העסקה, הקובע שהעסקה תהא משוללת תוקף ללא תשלום המס המתחייב ממנה (ראו לעניין זה, ע"א 1117/06 חברת אלקודס קורפוריישן נ' יורשי המנוח מוחמד עלי עבד אלרחמן, פסקה 26 (14.4.2010)). מכל מקום, אף שהתייחסנו בדיוננו רק לגבייה פסיבית של ארנונה, נראה כי על פני הדברים אין קושי להחיל את אותה מסקנה אף לגבי כל הליכי הגבייה הפסיביים האחרים שנזכרו לעיל. דומה, שנדרשים טעמים משכנעים במיוחד על מנת לקבוע שאין להחיל את דיני ההתיישנות על סוגי הליכי גבייה פסיביים שאליהם לא נדרשנו. אולם, מאחר שלא נפרסה בפנינו מלוא התמונה לגבי כל הליכי הגבייה האחרים, הייתי נמנע מלטעת מסמרות לגבי תחולת דיני ההתיישנות עליהם. על כן, ביחס לכל אחד מהליכי הגבייה הפסיביים האחרים, יש להותיר את הסוגיה לעת מצוא.

54. נקודה נוספת לפני סיום נוגעת לתחולתה בזמן של ההלכה. רק היועץ התייחס לסוגיה בטיעונו בפנינו, אולם הוא העלה את הטענה בעלמא ובאופן תמציתי מאד. לדבריו, החלת דיני ההתיישנות מחייבת את הקביעה כי תחולת ההלכה תהיה פרוספקטיבית כך שזו תתייחס אך ורק לחובות שייווצרו לאחר פסק הדין. היועץ הדגיש כי אין בכוונתו להרחיב בעניין "בשלב זה של הדיון", וכי אם יהיה בכך צורך הוא יבקש להציג "נתונים מבוררים לגבי ההיקף העצום של החובות הקיימים התלויים ועומדים בהם מדובר" (סעיף 123 להודעת ההתיישנות של היועץ מיום 12.11.2013). בכל הכבוד, איני סבור שהצגת טיעונים לפני בית המשפט, בין אם לעניין תחולתה בזמן של הלכה ובין אם לגבי כל עניין אחר, היא בגדר התכתבות בין בית המשפט לבין מי מבעלי הדין או "סיפור בהמשכים". אין זה ברור מה הקושי שעמד בפני היועץ להציג את הנתונים הללו בעת שהתייצב בהליך, ומאוחר יותר, בעת שהוגשה מטעמו השלמת טיעון לקראת הדיון שנערך לפנינו (השלמת טיעון מיום 2.4.2014). כך או אחרת, בסופו של דבר סוגיית התחולה בזמן לא נתלבנה לפנינו ולא נשמעו לגביה טיעונים. על כן, לא ראיתי מקום להכריע בה. יש להניח כי יהיה מקום לבחון סוגיה זו כשתתעורר (השוו, עע"מ 5575/08 גני מרחביה בע"מ נ' תרשיש (1.9.2011); דנ"א 9048/08 גרינוולד נ' תשתית ציוד ובינוי בע"מ, פסקה 8 (15.6.2009)). ברור עם זאת, כי ההלכה שנפסקת על ידינו היום חלה לגבי המקרה הקונקרטי שהתברר לפנינו (ראו והשוו, דנ"א 3993/07 פקיד שומה ירושלים 3 נ' איקאפוד בע"מ, פסקה 3 לחוות-דעתי, פסקה 9 לחוות-דעתה של השופטת ע' ארבל (14.7.2011)).

מן הכלל אל הפרט

55. לדעתי, בהתחשב במסקנה הפרשנית המחילה את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים, הרי שאין מנוס מדחיית הערעור שהגישה העירייה במקרה שלפנינו. נזכיר, כי המאבקים המשפטיים בין העירייה לבין המשיבה ידעו כבר כמה

גלגולים. ב"סיבוב הראשון" נקטה העירייה הליכי גבייה אקטיביים מכוח פקודת המסים. זאת, לגבי חוב ארנונה ביחס לתקופה שבין חודש אוגוסט 1999 לבין חודש ינואר 2002. בשנת 2010, סמוך לאחר שהעירייה שלחה דרישת תשלום למשיבה, הגישה המשיבה את העתירה שהתבררה לפני השופט אליקים. אין זה ברור מקריאת פסק הדין באיזה מועד בדיוק נקטה העירייה את הליך הגבייה המינהלי. ברם, שאלה עובדתית זו אינה טעונה כל הכרעה בענייננו, שכן בפסק הדין קבע כבוד השופט אליקים כי החוב התיישן, וקביעה זו הפכה חלוטה וסופית, שהרי העירייה לא ערערה על פסק הדין. יצוין, כי מטענותיה של העירייה לפנינו ולפני בית המשפט לענינים מינהליים עולה כי לגישתה היא ניסתה לגבות את החוב במהלך השנים. אולם, כאמור, בפסק דינו של השופט אליקים נקבע כי החוב התיישן, וקביעה זו הפכה חלוטה. השופט אליקים אף הדגיש בפסק דינו, כי העירייה "מזכירה פעולות לגביית החוב, אך היא לא מתארת מתי פעלה לגביי החוב באמצעות איזה חברה...". לא ניתן לפתוח הכרעה עובדתית זו שהפכה חלוטה. למעשה, העירייה אינה מנסה לעשות כן בהליך שלפנינו (ראו סעיף 1 להשלמת הטענות של העירייה מיום 30.1.2014).

הפרק השני של ההתדיינות בין בעלות הדין הוא שעומד להכרעתנו בערעור דנא. נוכח המסקנה הפרשנית אליה הגעתי, איני סבור כי יש להתערב במסקנתו של כבוד השופט סוקול, לפיה סוגיית ההתיישנות הוכרעה בפסק הדין שניתן על ידי השופט אליקים, וכי כשם שמסקנה זו חוסמת את העירייה מלנקוט הליכי גבייה אקטיביים, כך היא חוסמת את העירייה מלנקוט הליכי גבייה פסיביים. אשר על כן, צדק השופט סוקול משהורה לעירייה להנפיק למשיבה תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות. נוסף, עם זאת, כי ככל שהתעודה טרם נמסרה, הרי שאין מניעה שהעירייה תוסיף בה הערה המבהירה כי הנפקת התעודה באה על רקע התיישנותו של החוב, וכי אין במסירת התעודה כדי להפקיע את החוב עצמו, הכל כמפורט בפסקה 49 לעיל.

56. סוף דבר, דעתי היא שעלינו ללכת בדרך שנחרשה לא מכבר בעניין נסייד ואין מקום לשינוי ההלכה שנפסקה שם באשר להליכי גבייה אקטיביים. כמו כן אציע לחבריי שנקבע כי יש להחיל את דיני ההתיישנות אף על הליכי גבייה פסיביים, וביתר פירוט על סמכותה של רשות מקומית לסרב להנפיק תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות או סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות בגין חוב ארנונה. משמע, הרשות המקומית תהא חייבת ליתן תעודה אם חלפה תקופת ההתיישנות. בהתחשב בכך, ובכל הנוגע לערעור דנא, אציע לחבריי לדחות את הערעור ולקבוע כי העירייה לא הייתה רשאית לסרב במקרה דנא להנפיק למשיבה את התעודה שנתבקשה על ידה, לאור התיישנותו של חוב הארנונה. העירייה תישא בשכר טרחת עורך דין בסך 30,000 ש"ח לטובת המשיבה.

ה נ ש י א (בדימ')

הנשיאה מ' נאור:

אני מסכימה לחוות דעתו המקיפה של חברי הנשיא (בדימ') גרוניס.

דעתי כדעתו היא שאין מקום לשינוי של הלכת נסייד לגבי הליכי גבייה אקטיביים וכי יש להחיל הלכה זו אף על הליכי גבייה פסיביים. אדגיש כי לנוכח מסקנה זו איני רואה מקום להידרש לשאלה האם היועץ המשפטי לממשלה יכול היה להעלות את הבקשה לביטול הלכת נסייד בדרך שתוארה על ידי חברי, אף שיש לי הרהורים בעניין.

עוד מבקשת אני להדגיש כי אין זה ממנהגנו לשנות הלכות חדשות וככלל ראוי לעשות כן רק במקרה שנפלה בהלכה החדשה טעות שאין להשלים עימה, כגון התעלמות מהוראת חוק כתובה.

ה נ ש י א ה

1. השאלה שעלתה בערעור שבפנינו היא האם יש בחלוף הזמן כדי להשפיע על זכותה של רשות מקומית לממש את כוחה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות). במלים אחרות, האם יש בחלוף הזמן כדי למנוע מרשות מקומית לסרב לתת תעודה המאפשרת רישום של העברת זכויות בנכס בפנקסי המקרקעין כאשר בעל הנכס חייב לרשות כספים בגין ארנונה, סירוב המכונה גם "גבייה פאסיבית", ואם כן – מכוחה של איזו דוקטרינה משפטית. שאלה זו מתעוררת לנוכח העובדה שסעיף 324(א) לפקודת העיריות אינו מגביל לכאורה את כוחה זה של הרשות המקומית בזמן, בה בשעה שלפי פסיקתו של בית משפט זה כאשר רשות מקומית נוקטת בהליכים "אקטיביים" לגבייתם של חובות, יכולתה לעשות כן מושפעת גם מחלוף הזמן, כפי שנקבע לפני מספר שנים ברע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד (1) 215 (2010) (להלן: הלכת נסייר)). באופן יותר ספציפי, נקבע בהלכת נסייר כי גבייה אקטיבית – גם כאשר היא ננקטת במתכונת של גבייה מינהלית, להבדיל מתביעה אזרחית – כפופה להתיישנות לפי חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות). האם הגבייה הפאסיבית לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות כפופה גם כן להתיישנות? חברי הנשיא (בדימ') א' גרוניס השיב על שאלה זו בחיוב במתכונת שמתיישבת עם הלכת נסייר ובכך יוצרת לכאורה הרמוניה משפטית באשר להכפפתם של הליכי הגבייה של חובות ארנונה לדיני ההתיישנות. דעתי שונה. בעיקרו של דבר, אף אני סבורה כמו חברי כי נכון להחיל עקרונות ושיקולים דומים על גבייה אקטיבית וגבייה פאסיבית של חובות ארנונה. אולם, לשיטתי, המשטר המשפטי התוחם את הזמן שבו רשאית רשות מקומית לפעול בהליכי גבייה – הן אקטיביים והן פאסיביים – הוא משטר של דיני השיהוי, להבדיל מדיני ההתיישנות. אכן, ה"מחיר" הכרוך בקביעה זו הוא סטייה מסוימת מהלכת נסייר, ויש להודות שזהו חיסרון שאין להקל בו ראש. אולם, כפי שאראה להלן אני סבורה כי סטייה זו מהווה בנסיבות העניין "התאמה" של העיקרון שעמד בבסיסה של הלכת נסייר, להבדיל מסטייה מוחלטת ממנו. יתר על כן, מאחר שלשיטתי לא ניתן לפרש את

חוק ההתיישנות כחל על הליכים של גבייה פאסיבית התאמה זו היא מחויבת המציאות.

2. מהלך הטיעון שאציג להלן מושתת על שלושה רבדים עיקריים. ראשית, אבחן את דיני ההתיישנות עצמם ואבהיר מדוע לשיטתי הם אינם מתאימים לחול – לא על-פי לשונו של חוק ההתיישנות ולא על-פי מכלול ההסדרים המעוגנים בו – על הליכי גבייה פאסיביים שאינם כרוכים בנקיטת צעדים "אקטיביים" שעניינם ייזום הליכים משפטיים. שנית, ובהמשך לכך, אראה כי למעשה דיני השיהוי מתאימים יותר לחול על החלטות שיקול-דעתיות שמקבלת הרשות ביחסיה עם הפרט, ובכלל זה על נקיטתם של הליכי גבייה אקטיביים, שאף הם מבוססים על הפעלת שיקול דעת. שלישית, אטען כי גישתי עולה בקנה אחד עם הלכות אחרות של בית משפט זה שאינן מתיישבות עם הלכת נסייד ובמובן זה יוצרת הרמוניה בפסיקה. אכן, כפי שאסביר בהמשך, אני סבורה שמתקיימים במקרה זה שיקולים רבים התומכים בשינוי של הלכת נסייד, הגם שלא חלפו שנים רבות מאז נקבעה.

3. חברי הנשיא (בדימ') גרוניס פותח את הדיון בשאלה האם הלכת נסייד הולמת את הגבייה האקטיבית של חובות ארנונה נוכח הטיעונים הנוספים שהובאו בפנינו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. משהוא מגיע למסקנה כי יש להשיב על שאלה זו בחיוב, ההרמוניה הפסיקתית המתבקשת מובילה אותו, במידה רבה, למסקנה כי יש להחיל את דיני ההתיישנות גם על גבייה פאסיבית. כפי שאסביר, לא זו בלבד שאני חולקת על מסקנה זו, אלא שלשיטתי ראוי להתחיל ולברר את הדברים בסדר אחר. לשיטתי, אין מוצא מלפתוח בהצגת השאלה הישירה שהונחה לפתחנו בהליך הזה: האם ניתן להחיל את הוראות חוק ההתיישנות על הליכי גבייה פאסיביים? לא העיון מחדש בהלכת נסייד הוא נושא הדיון שבפנינו, אלא – קודם כול – השאלה האם חוק ההתיישנות חל על הליכי גבייה פאסיביים. הדיון בהלכת נסייד חייב להיעשות בזיקה לתשובה שיש לתת תחילה לשאלה זו. בהמשך לכך, אני סבורה שהדיון בסוגיה שבפנינו מחייב לחזור ולהגדיר את גבולות התחולה של דיני השיהוי ודיני ההתיישנות על הליכי גבייה ארנונה באופן כללי, הן פאסיביים והן אקטיביים. רק בסיכומי של דבר, יש לבחון האם בשים לב לכל אלה יש היגיון

בשימורה של הלכת נסייר במתכונת שבה נקבעה, או שמא מתחייבת התאמה מסוימת שלה.

4. אוסיף עוד, כבר בפתח הדברים, כי הלכה למעשה, הגישה המוצעת על-ידי וגישתו של חברי הנשיא (בדימ') גרוניס צפויות להוביל ברוב המקרים לתוצאות מעשיות דומות. זאת ועוד, שתי הגישות גם יחד מניחות כי הרשויות אינן יכולות לנקוט "לנצה" הליכי גבייה – בין אקטיביים ובין פאסיביים. עם זאת, אני סבורה כי להבדלים ביניהן יש חשיבות עקרונית, בין השאר בשל השלכתם על פרשנותם של דיני ההתיישנות בהקשרים אזרחיים "רגילים". בנוסף לכך, לא ניתן להתעלם מכך שנובעות מהבדלים אלה תוצאות מעשיות שונות, ולא כל שכן ב"מקרי קצה".

הגדרת המחלוקת והאופנים השונים שבו משפיע חלוף הזמן על הליכים משפטיים

5. קודם לכניסה לפרטיו של הדיון, אני מבקשת להקדים ולהבהיר את ההקשר הרחב יותר של הדיון שבפנינו. כידוע, עקרון יסוד בכל שיטה משפטית הוא תחמת הזמן שבו ניתן לפתוח בהליך שיפוטי (ראו: ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, בפסקה 13 (28.12.2014) (להלן: עניין אי.בי.סי); טל חבקינ התיישנות 8-10 (2014) (להלן: חבקינ)). היישום הדוקטרינרי של עיקרון זה עשוי להשתנות בהתאם לאופיו של ההליך, לתכליותיו ולמאפייניהם של הצדדים לו. לאמיתו של דבר, המחלוקת שבפנינו מתמקדת בשאלה מהי הדוקטרינה המשפטית שיש להחיל על התיחום בזמן של נקיטה בהליכי גבייה מינהליים של ארנונה: התיישנות או שיהוי.

6. בכל הנוגע להליכים משפטיים בעלי אופי אזרחי ההסדר המרכזי שחל בעניין הוא חוק ההתיישנות. חוק ההתיישנות קובע הסדר בעל אופי דיוני, לפיו לא ניתן לנקוט הליכים משפטיים בחלוף תקופות הזמן הקבועות בו, וזאת במתכונת של תקופה קצובה מראש שבהליך אזרחי "רגיל" עומדת על שבע שנים. מערכת דינים אחרת, שונה בעיקרה, חלה על הליכים בעלי אופי מינהלי – דיני השיהוי, אשר אינם מבוססים על קביעת תקופה קצובה, אלא על בחינה כוללת של נסיבות העניין. אני סבורה שזוהי המסגרת הנורמטיבית המתאימה לחול גם על הליכי גבייה

פאסיביים – הן משום שחוק ההתיישנות אינו יכול לחול עליהם על-פי לשוננו, תכליותיו וההסדרים הקבועים בו, והן משום שדיני השיהוי מתאימים יותר לחול, לגופם של דברים, על מערכת היחסים שבין האזרח לרשות.

מישור ראשון: האם חוק ההתיישנות חל על גבייה "פאסיבית"?

7. כאמור, ההליך שבפנינו נסב על הליכים של גבייה פאסיבית. על כן, עוד קודם לדיון בהלכת נסייד שעסקה רק בגבייה אקטיבית של חובות, יש להקדים ולשאול האם חוק ההתיישנות חל על הליכים של גבייה פאסיבית. כפי שציין חברי הנשיא (בדימ') גרוניס, נקודת המוצא לדיון בשאלה זו מצויה בסעיף 2 לחוק ההתיישנות המורה כי "תביעה לקיום 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". אם כן, השאלה היא, האם הצבתה של דרישה לתשלום חוב כתנאי להנפקת תעודה לפי סעיף 324(א) יכולה להיחשב "תובענה". חברי משיב על שאלה זו בחיוב תוך הפנייה להלכת נסייד שבה נקבע כי באופן רעיוני ניתן לראות בהליכי גבייה שבהם נוקטת הרשות ובהליך המשפטי שנוקט הנישום נגדם (על דרך תביעה לסעד הצהרתי או הגשת עתירה מינהלית) משום "תובענה". אני חולקת על תשובה זו. גם אם נאמר שניתן לראות בנקיטה בהליכי גבייה מינהליים מצד הרשות משום תובענה, במובנו הרחב של הליך זה (פרשנות שגם מלכתחילה לא הייתי נוטה אליה), קשה להלום את ההרחבה הפרשנית הנוספת לפיה גם ללא כל פעולה יזומה מצד הרשות (במסגרת גבייה פאסיבית) הליך הגבייה יכול להיחשב "תובענה" של הרשות. פרשנות זו "מותחת" את לשון החוק מבלי שיש בזו האחרונה אף "נקודת אחיזה ארכימדית" לכך. קושי זה היה גלום במידה רבה כבר בהלכת נסייד, אשר הרחיבה את פרשנות המונח "תובענה" מעבר למקובל בכל הקשר אחר, והחילה את חוק ההתיישנות אף במתכונת של מעין-חרב, בכך שאפשרה גם ליוזם ההליך המשפטי להעלות טענת התיישנות. אולם, גם אם אפשר שניתן היה להלום פרשנות זו במקרה שבו יש לרשות תפקיד אקטיבי, ולו בייזומם של הליכי גבייה, הרי שהיא נותרת מנותקת לחלוטין מלשון החוק בהקשרם של הליכי גבייה פאסיביים. מכל מקום, כפי שיובהר בהמשך, אני סבורה כי ממילא קיימים טעמים רבים לשקול

סטייה מהלכת נסייד, ולכן פרשנות המתבססת עליה בלבד אינה יכולה להיחשב מבוססת די צורכה.

8. במישור כללי יותר, אני סבורה שהפרשנות המוצעת לפיה גם גבייה פאסיבית באה בגדרו של חוק ההתיישנות מעקרת במידה רבה את התפיסה לפיה חוק זה אינו פועל במישור המהותי של הזכות, אלא רק מגביל את האפשרות לנקוט בצעדים משפטיים לאכיפת זכויות, ובכלל זה לגביית חובות (ראו: ע"א 522/71 בנין נ' בנין, פ"ד כח(2) 309, 325-326 (1974) (להלן: עניין בנין); ד"נ 36/84 טייכנר נ' איר-פרנס נתיבי אוויר צרפתיים, פ"ד מא(1) 589, 599, 602 (1987) (להלן: עניין טייכנר)). סעיף 2 לחוק ההתיישנות קובע מפורשות כי ההתיישנות אינה מבטלת את הזכות המהותית גופה אלא רק את הזכות הדיונית להגשת תובענה (וגם זאת רק במקרה שטענת ההתיישנות עלתה בהזדמנות הראשונה, כפי שמורה סעיף 3 לחוק ההתיישנות). מן הטעם הזה, מורה סעיף 4 לחוק ההתיישנות כי לא תישמע טענת התיישנות במצב שבו מופעלת זכות קיזוז (ראו: מנחם מאוטנר "קיזוז" דיני חיובים – חלק כללי 464, 527-528 (דניאל פרידמן, עורך, 1994); חבקין, בעמ' 92)). כמו כן, סעיף 20 לחוק ההתיישנות קובע כי חלוף תקופת ההתיישנות לא מגביל את כוחו של נושה לממש ערבון, משכנתה, משכון, עירבון וכיוצא באלה. מאותם טעמים, גם כאשר חל חוק ההתיישנות על הזכות הדיונית לתבוע, ניתן לממש את הזכות המהותית באמצעים אחרים שאינם כרוכים בהתדיינות, לרבות נקיטת סעד עצמי, אף לאחר חלוף תקופת ההתיישנות (ראו: חבקין, בעמ' 10-11 ו-92). כך למשל, בעל דין רשאי לבטל חוזה מחמת הפרתו אף אם חלפה תקופת ההתיישנות לאכיפתו, בכפוף למגבלות שמטיל חוק החוזים עצמו על מתן הודעת ביטול (ראו: סעיף 7 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970; חבקין, בעמ' 93). למעשה, בפסיקתו של בית משפט זה אף נקבע מפורשות כי אין להעלות טענת התיישנות נגד נושה, כאשר הנושה אינו נזקק להליכים משפטיים לגביית חובו (ראו: עניין בנין; רע"א 8604/11 בלחסן נ' מושב תלמי אליהו (קראוזה) אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, בפסקה 16 (3.1.2012)).

9. האם נקיטה בהליכי גבייה פאסיביים דומה לפעולה במישור המהותי של הזכות או במישור הדיוני שלה? אני סבורה כי מאפייני הגבייה הפאסיבית מצביעים

בבירור על כך שמדובר בזכות הדומה באופייה לפעולות של נקיטת סעד עצמי, ומשום כך מדובר בזכות שאינה כפופה להליכי ההתיישנות. נקיטה בהליכי גבייה פאסיביים, כמו שאר הזכויות שאינן כפופות לחוק ההתיישנות, אינה תלויה בנקיטתו של הליך משפטי מצד הרשות. יתרה מכך, היא אף אינה תלויה בעשיית מעשה אקטיבי מצידה של הרשות, כמו הליכי גבייה אקטיביים, אלא רק בסירוב להנפקת תעודה. למעשה, הרשות מפעילה הליכי גבייה אלה רק במענה לפנייתו של האזרח, ולא מיוזמתה שלה.

10. זאת ועוד, עמדתי מתיישבת עם היבטים נוספים בפסיקתו של בית משפט זה הנוגעים להחלה של דיני ההתיישנות. כך למשל, בעניין בנין נקבע כי לא ניתן להגיש תביעה למתן סעד הצהרתי לפיה חוב התיישן. אני סבורה כי גישתו של חברי הנשיא גרוניס מביאה הלכה למעשה לתוצאה שאינה מתיישבת – מבחינה פונקציונאלית – עם הפסיקה בעניין בנין. מחוות דעתו של חברי עולה כי חייב אינו יכול לקבל סעד הצהרתי מבית משפט לפיו החוב לא התיישן אולם הוא יכול לקבל סעד זה מהרשות עצמה אף ללא התערבות שיפוטית. מבחינה זו, ובכך אני מקדימה את המאוחר, לא ניתן לומר כי גישתי כרוכה במחיר של סטייה מתקדים (הלכת נסייד) ואילו גישתו של חברי אינה כרוכה במחיר כזה. אני סבורה שבמישור המהותי גישתו של חברי אינה מתיישבת עם פסיקתו המסורתית של בית משפט זה, פסיקה שהדגישה את אופייה הדיוני של ההתיישנות. על כן, הבחירה האמיתית שבפנינו היא הבחירה בין התקדימים שתידרש סטייה מסוימת מהם.

11. מעבר לכך, אני סבורה שיש לתת את הדעת על ההשלכות הנובעות מגישתו של חברי על סכסוכים אזרחיים "רגילים". הפרשנות הרחבה למונח "תובענה" לפיה אף "דרישה" של הרשות היא בגדר "תובענה" (פסקה 31 לחוות דעתו של חברי) יכולה להוביל למצבים לא רצויים בעולם העסקי. האם צד פרטי יהיה מנוע מלהצהיר כי הוא נושה בחברו, לדרוש תשלום ולציין את סכום הנשייה בנסיבות שבהן כבר חלפה תקופת ההתיישנות? האם גם במצב דברים זה נסבור כי עצם ההצהרה על כך שקיים חוב לטובת הנושה והדרישה לשלמו מהוות כשלעצמן תובענה הכפופה לדיני ההתיישנות, ולכן אינן יכולות לבוא לעולם (למשל, כאשר

הנושה נשאל על-ידי צד שלישי, לצרכיו העסקיים, מהו סכום הנשייה). אם, לעומת זאת, ייטען שדרישה לא תחשב כ"תובענה" בהקשר האזרחי, נמצא עצמנו במצב שבו אותו מונח בחוק ההתיישנות מיושם באופן שונה בהקשרים שונים.

12. תוצאה בלתי רצויה נוספת של החלת חוק ההתיישנות על הליכי גבייה פאסיביים נוגעת לכך שבפועל היא מאפשרת לחייב ליהנות מטענת ההתיישנות אף כאשר לא התקיימו התנאים להחלתו של חוק ההתיישנות. תנאי שבו צריך לעמוד כל צד מתדיין המבקש להעלות את טענת ההתיישנות בפני בית המשפט הוא העלאת טענת ההתיישנות "בהזדמנות הראשונה". זוהי חובה שמקפידים עליה, ולא אחת בעלי דין אינם נהנים מטענת ההתיישנות תקפה שיכולה הייתה לעמוד להם אך משום שלא טענו אותה באופן מפורש בהזדמנות הראשונה (ראו למשל: ע"א 580/73 טויטו נ' ביטון, פ"מ כח(2) 527 (1974); ע"א 681/88 עיזבון המנוח מוחמד סלים עבד אלג'ליל אבו אל היג'א נ' מדינת ישראל, פ"ד מד(2) 653, 657 (1990); ע"א 630/90 רוח'נסקי נ' ארגון מובילי לוד בע"מ, פ"ד מה(5) 365, 370-371 (1991); ע"א 9245/99 ויינברג נ' אריאן, פ"ד נח(4) 769 (2004); חבקין, בעמ' 101-102). לעומת זאת, פרשנותו של חברי מובילה לכך שבחלוף שבע שנים ייהנה כל חייב של ארנונה מטענת ההתיישנות – בין שטען אותה בהזדמנות הראשונה ובין שלא. כלומר, הרחבתו של חוק ההתיישנות מעבר למסגרת הדיונית הרגילה שלו מובילה לשינוי משמעותי בדרך שבה מופעלים באופן מסורתי הסדריו, השומרים על אופייה הדיוני של טענת ההתיישנות. התוצאה היא אם כן חיזוקה של טענת ההתיישנות מעבר למידה הראויה.

13. חוסר ההתאמה בין הסדריו של חוק ההתיישנות לבין הליכי גבייה מינהליים עולה אף מחוות דעתו של חברי הנשיא (בדימ') גרוניס. לשיטת חברי, כל פעולת גבייה מכל סוג שהוא "תאפס" את מרוץ ההתיישנות אם הובאה לידיעת החייב (פסקה 21 לחוות דעתו). ברי, כי כלל זה מנוגד לחוק ההתיישנות אשר קובע כי "תקופת ההתיישנות מתחילה ביום שבו נולדה עילת התובענה" (סעיף 6 לחוק) ומסתיימת עם הגשת תובענה (ראו: חבקין, בעמ' 12-14). החריגים לכך מנויים בחוק ההתיישנות, ונקיטתה של פעולת גבייה אינה נמנית עמם. גם דוגמה זו

ממחישה היטב כי ההסדרים בחוק ההתיישנות, אשר מותאמים להתדיינות אזרחית, אינם מביאים בחשבון שיקולים הנוגעים לפעולתן של רשויות מינהליות במימוש סמכויותיהן, כמפורט בהמשך חוות דעתי.

14. אכן, האמת ניתנת להיאמר, כי לעתים, בית המשפט נכון להשלים עם פרשנות דחוקה ללשון החוק, כאשר היא חיונית להגשמת התכלית החקיקתית או למימוש ערכי היסוד של השיטה המשפטית. אולם, לא אלה הם פני הדברים במקרה שבפנינו. ככל שהמוטיבציה להחלתם של דיני ההתיישנות על הליכי הגבייה הפאסיביים נובעת מן החשש שהרשויות אכן ינקטו בגישה של "שב ואל תעשה" ויחדלו לחובתן לפעול לגבייה כשהן "סומכות" על כך שבסופו של דבר יגיע יום דין וחשבון אשר בו תידרש העברה של הזכויות בנכס בפנקסי המקרקעין – הרי שקיים מענה מתאים לחשש זה בדיני השיהוי המינהליים. בהתאם לדינים אלה, רשות שהשתתה, היינו לא נקטה בהליכי גבייה ורובץ אשם לפתחה בכך, תהיה מנועה מלעמוד על זכותה לפי דיני השיהוי המינהליים, המהווים בהקשר זה תת-ענף של חובת ההגינות הכללית המוטלת על הרשויות. מענה זה מוביל לשאלה האמיתית שצריכה לעמוד במרכזו של הדיון הנוכחי – מהי המגבלה המתאימה יותר לחול במצבים שבהם חלף זמן מאז החל הפרט לשאת בחוב כלפי הרשות על גבייתו העתידית – דיני ההתיישנות או דיני השיהוי. אני סבורה שהתשובה הברורה לשאלה זו היא: דיני השיהוי. אפנה כעת לפירוט הטעמים לכך.

מישור שני: דיני השיהוי מול דיני ההתיישנות בהקשר של דיני ארנונה

15. "מיפוי" ההליכים החלים על גביית הארנונה – כתשתית ראשונית לדיון בשאלה מהו המשטר שיש להחיל על הליכי גבייה מינהליים יש להקדים ולמפות את הכלים המשפטיים העומדים לרשותה של הרשות המקומית לגביית ארנונה. במסלול ה"אקטיבי" של ייזום הליכים משפטיים עומדות בפני הרשות שתי דרכי פעולה מרכזיות. ראשית, וכאן הדברים פשוטים, הרשות יכולה להגיש תביעה אזרחית לפי סעיף 317 לפקודת העיריות (לדוגמאות לתביעות מסוג זה, ראו למשל: ע"א (חי) 4170/07 טיסו נ' עיריית קרית אתא (24.6.2008) (להלן: עניין טיסו); ה"פ (י-ם) 512/01 קומרי נ' עיריית ירושלים (17.9.2002) (להלן: עניין קומרי); ת"א (ת"א)

11-09-3285 עיריית תל-אביב-יפו נ' חלזון מתכת בע"מ (16.10.2013) (להלן: עניין חלזון)). שנית, ובנוסף לכך, הרשות המקומית רשאית לנקוט בהליכי גבייה מינהליים, המבוססים על סמכויות סטטוטוריות מיוחדות שעניינן תפיסת נכסים ומכירתם ללא צורך בהגשת תביעה. פקודת העיריות כוללת כמה הסדרים מסוג זה (בפרק 15 לה). בנוסף לכך, בתחילת שנת 2000 ניתן לרשויות המקומיות כלי נוסף לגביית ארנונה, באמצעות החלת ההסדרים של פקודת המסים (גביה) (להלן: פקודת המסים) גם על חובות ארנונה (ראו: אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000). כן ראו: ע"א 1167/01 עיריית ראשון-לציון נ' בנק הפועלים בע"מ, פ"ד ס(3) 553, 559 (2005); ע"מ 8804/10 חלקה 6 בגוש 6950 בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 8 (12.08.2009); עניין נסייד, בעמ' 231; ע"מ 10372/08 עיריית בת ים נ' אדוט, פסקה 8 (4.1.2011); ע"א 2827/11 דור נ' מועצה מקומית גבעת זאב, פסקה 14 (3.11.2013)). לבסוף, לרשות מוקנית אף הסמכות לנקוט בהליכי גבייה פאסיביים מכוחו של סעיף 324(א) לפקודת העיריות, סמכות העומדת במוקד הדיון שבפנינו ושעליה כבר הרחבתי את הדיון לעיל.

16. שתי דרכי הפעולה האקטיביות שהוצגו לעיל הן שונות בתכלית זו מזו. כאשר הרשות מגישה תביעה אזרחית הרי שהליך זה כפוף גם להסדרים הכלליים החלים על תביעות אזרחיות, ובכללם דיני ההתיישנות (ראו למשל: עניין סיסו; עניין קומרי; עניין חלזון, בפסקה 22). ההנחה הבסיסית העומדת ביסוד ההליך היא השוויון הפורמאלי בין הצדדים להליך, ללא התייחסות לסמכויות המיוחדות המוקנות לרשות כגוף מינהלי. לעומת זאת, כאשר הרשות נוקטת בהליכי גבייה מינהליים היא פועלת בתוקף הסמכויות המוקנות לה כרשות מינהלית, לרבות שימוש בסמכויות פוגעניות, ללא פנייה מקדימה לבית המשפט. ההחלטה לנקוט בהליכי גבייה מינהליים היא החלטה מינהלית, וממילא חלים עליה בראש ובראשונה הכללים המכוונים קבלת החלטות מינהליות, ובכלל זה החובה לפעול במהירות הראויה ולהביא בחשבון את האינטרס הציבורי, שעליהם ארחיב את הדיבור בהמשך.

17. דיני ההתיישנות – דיני ההתיישנות מבוססים על עיקור היכולת לנקוט הליך משפטי בהתאם למבחן חד ופורמאלי הנדרש לחלוף הזמן, ובכפוף לחריגים המוכרים במסגרת דינים אלה (ראו: עניין אי.בי.טי, בפסקה 19). עניינו של מוסד ההתיישנות הוא בתחימתו של גבול זמן ברור להגשת תובענות אזרחיות תוך איזון בין זכויות התובע, הנתבע ומשאבי השיפוט הציבוריים (להרחבה על הרציונאליים העומדים בבסיסה של דוקטרינת ההתיישנות, ראו גם: דברי ההסבר להצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011, בחלק השישי, פרק 1; עניין טייכנר, בעמ' 602-623; ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נז(5) 433, 444 (2003); עניין אי.בי.טי, בפסקה 13 וההפניות שם). בקליפת האגוז ניתן לומר כי מטרתם של דיני ההתיישנות היא להסדיר את מערכת היחסים שבין שני פרטים, תוך מתן משקל לשיקולי הציבור בדבר חלוקת משאבי השיפוט. ככלל, היתרונות הגלומים ב"חיתוך החד" של הליך ההתיישנות ממוקדים במתן וודאות משפטית לצדדים להליך. דומה, כי יתרון זה הוא מובהק בהקשר האזרחי, היינו כי במערכת היחסים החלה על סכסוכים משפטיים בין הפרטים בחברה יש הצדקה להחלתו של מבחן קשיח שהפעלתו פשוטה ואינה נדרשת לשיקולים ציבוריים.

18. דיני השיהוי – בשונה מדיני ההתיישנות, דיני השיהוי מגבילים את היכולת לנקוט בהליכים בזיקה להשלכה שהייתה לחלוף הזמן על זכויותיהם של הצדדים המעורבים, כמו גם על זכויותיהם של צדדים שלישיים או אף על אינטרסים של הציבור בכללותו. גם במסגרת דיני השיהוי חלוף הזמן הוא בעל משמעות, אולם המבחן המוחל אינו פורמאלי, אלא נותן בידי בית המשפט מרחב של שיקול דעת לאיזון בין ההשלכות שהיו לזמן שעבר לבין שיקולים ציבוריים. במקרה הטיפוסי, תקופת השיהוי בהליכים מינהליים היא קצרה מתקופת ההתיישנות בהליכים אזרחיים רגילים. אולם, היא עשויה להיות אף ארוכה יותר.

19. הביטוי המסורתי של דוקטרינת השיהוי בפסיקתם של בתי המשפט נסב על מצבים שבהם הפרט ביקש לנקוט הליכים משפטיים כנגד החלטה מינהלית, והשאלה היא האם עשה כן במועד, בשים לב לחלוף הזמן ולשינוי הנסיבות בשל

חלוף הזמן. עם זאת, דוקטרינת השיהוי יכולה להיות רלוונטית גם בכל הנוגע לקבלת החלטות מינהליות ולנקיטת צעדים מינהליים על-ידי הרשות עצמה, ובכלל זה החלטות מינהליות הנוגעות לניהול הליכים משפטיים (ראו: עניין נסייד, בעמ' 261-262). חובתה של הרשות שלא להשתהות בכך נובעת מכמה מקורות. ראשית, היא נובעת מחובתה הכללית של הרשות לנהוג בהגינות. פעולה של הרשות תוך זמן סביר משרתת הן את האינטרס הציבורי והן את הפרט עצמו הממתין להחלטתה (ראו: דפנה ברק-ארז המשפט המינהלי כרך א' 407 (2010) (להלן: ברק-ארז)). באופן כללי יותר ניתן לציין כי הרשות מחויבת אף בצדק דיוני כלפי האזרח, וכדברי השופט זמיר: "הצדק אינו חד-סטרי. כשם שהוא עשוי לחסום טענה של האזרח, כך הוא עשוי לחסום גם טענה של הרשות" (ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463, 472 (1995)). שנית, היא נובעת מן החובה הכללית המוטלת על הרשות לפעול במהירות הראויה, חובה שאף קיבלה עיגון חוקי בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

20. הלכה למעשה, הפרט עשוי להעלות טענה של שיהוי נגד הרשות בשני אופנים עיקריים – בהליך משפטי המכוון לכך שהרשות תפעיל את סמכותה ולא תשתהה בכך (ראו למשל: בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לבטחון פנים (12.2.2007)); בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נט(3) 224 (2004); ברק-ארז, כרך א', בעמ' 407-409) או כטענה המכוונת נגד הפעלת הסמכות של הרשות בעניינו של הפרט לנוכח הזמן שחלף (ראו למשל: בג"ץ 174/88 אמיתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, המרכז, פ"ד מב(4) 89 (1988) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 5931/04 מזורסקי נ' מדינת ישראל, משרד החינוך, פ"ד נט(3) 769 (2004) (להלן: עניין מזורסקי)). טענה מהסוג השני תעלה בהליך משפטי שבו הפרט מבקש להתגונן מפני החלטתה של הרשות בעניינו, ולצורך הדיון בה בית המשפט ישקול את הפגיעה באינטרס ההסתמכות של הפרט הנוגע בדבר וכן את הנזק הציבורי שעלול להיגרם מאי הפעלתה של הסמכות (ראו למשל: ע"מ 89/13 עיריית רמת גן נ' הרצל (24.2.2015)). לעתים, גם אם לא כעניין שבשגרה, בית המשפט עשוי לתת סעד

שעניינו מניעה מהפעלת הסמכות נוכח הנסיבות שנוצרו (ראו למשל: עניין אמיתי; עניין מזורסקי).

21. השוואה בין דיני ההתיישנות לדיני השיהוי – ההחלטה לנקוט בהליכי גבייה מינהליים, פאסיביים או אקטיביים, היא החלטה מינהלית. היא מתקבלת בגדר הסמכויות המיוחדות המוקנות לרשויות שיכולות לממש את זכויותיהן לא רק על דרך הגשת תביעה אזרחית רגילה. היא מבוססת על הפעלת כוח שלטוני מובהק. ככזו, היא חייבת להיות מופעלת בהגינות ומבלי להשתהות יתר על המידה. אופיים זה של הליכי הגבייה מתאים להחלטה של דוקטרינת השיהוי. במסגרת הליכים אלה על הרשות לשקול שיקולים רחבים שעניינם הנזק שעלול להיגרם לפרט בשל הזמן שחלף אל מול הנזק שעלול להיגרם לציבור אם הרשות לא תנקוט בהליכי הגבייה. השיקולים שעל הרשות לשקול בפועלה בהליכי גבייה מינהליים הם רחבים יותר מאלה שבאים לידי ביטוי בגדרם של דיני ההתיישנות המבוססים על תחימתו של גבול זמן חד וברור.

22. הדוקטרינה המתאימה יותר לחול בתחום המשפט המינהלי היא דוקטרינת השיהוי, מאחר שהיא משקללת, זה לצד זה, הן שיקולים הנוגעים ל"מאזן הצדק" בין הצדדים והן את ההגנה על האינטרס הציבורי. המשפט המינהלי חולש בראש ובראשונה על סכסוכים שבין הפרט לבין הרשות ב"כובעה" הציבורי. בסכסוכים מסוג זה הרשות אינה מייצגת רק את עצמה אלא את האינטרס של הציבור בכללותו, ובית המשפט נדרש להכריע בין האינטרס של הפרט לבין האינטרס של הציבור (ראו: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ג 1919 (2014)). בנסיבות מסוג זה נודע יתרון להחלטה של דוקטרינה המביאה בחשבון גם את ההשלכות של חלוף הזמן על האינטרס הציבורי. כפי שציין חברי השופט ע' פוגלמן בעניין אי.בי.סי: "תקופת התיישנות נוקשה בלא שיקול דעת לחרוג ממנה עלולה לגרום לפגיעה באינטרס ציבורי חשוב ולגרום לנזק גדול. דוקטרינת השיהוי הגמישה מאפשרת לבית המשפט להידרש לעתירה גם בחלוף זמן רב מאז שנוצרה העילה, ובלבד שהאיזון בין הזכויות והאינטרסים המתחרים מטה את כפות המאזניים לעשות כן" (שם, בפסקה 22). אכן, כפי שצוין בצדק בהלכת נטייר, כאשר הרשות

היא צד להליך אזרחי חלים על הליך זה דיני ההתיישנות, מאחר שמסגרת הדיון האזרחית היא המכתיבה את כללי ההתדיינות. אולם, דווקא בשל ההתאמה המיוחדת של דיני השיהוי לאיזון המתבקש במערכת היחסים בין הפרט לבין הרשות ראוי להגביל את תחולתם של דיני ההתיישנות אך למצבים שבהם ההליך בין הפרט לבין הרשות הוא אזרחי. מבחינה זו, בשונה מעמדתה של השופטת פרוקצ'יה (בפסק דינה בעניין נסייר), אני סבורה שאופייה של הפרוצדורה שננקטה – היינו האם ההליך הוא מינהלי או אזרחי – הוא הקובע, ולא השאלה האם הסכסוך הוא כספי אם לאו. למעשה, עובר להלכת נסייר מעולם לא הוחל חוק ההתיישנות על הליכים שבין פרט לבין רשות מחוץ למצב שבו ננקט הליך אזרחי על-פי סדרי הדין האזרחיים (ראו והשוו: רע"פ 2976/01 אסף נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(3) 418). על כך ניתן להוסיף, כי אין להתפלא על כך שהכללים הדיוניים החלים על תביעה אזרחית של חוב ארנונה ועל הליכי גבייה מינהליים הם שונים. כפי שהוסבר לעיל (בפסקה 15), המדובר בשני הליכים אשר כל אחד מושתת על הנחות יסוד שונות. ההליך האזרחי מבוסס על הנחה של שוויון פורמאלי בין שני הצדדים לו. לעומת זאת, במסגרת של הליכי גבייה מינהליים, הרשות פועלת בתוקף סמכויותיה השלטוניות ולשם הגשמת תפקידיה הסטטוטוריים. הליכים אלה נבדלים זה מזה במאפיינים רבים, ולכן, בשונה מחברי הנשיא (בדימ') גרוניס (ראו פסקה 46 לחוות דעתו), אינני סבורה כי המסקנה שאף יחולו בהם כללים שונים בכל הנוגע להשפעה של חלוף הזמן על ההליך צריכה להיחשב מסקנה מעוררת קושי.

23. חברי הנשיא (בדימ') גרוניס מצביע על חסרונם של דיני השיהוי בהשוואה לדיני ההתיישנות במישור הוודאות המשפטית, אשר קשור בקשר אמיץ לשיקולים שעניינם הקצאתם של משאבי שפיטה. במלים אחרות, חברי מצביע על התועלת הגלומה בהחלתם של דיני ההתיישנות אשר קובעים אמת מידה ברורה של שבע שנים לנקיטת הליכים לגביית ארנונה, וסבור כי החלתם תמנע ריבוי התדיינויות. אכן, אילו חלו במקרים מסוג זה דיני ההתיישנות בלבד – הייתה יכולה להיות מושגת התועלת היחסית של חיסכון במשאבי התדיינות. עיון נוסף בפסק דינו של חברי מלמד כי לאמיתו של דבר אף הוא סבור שיוסיפו לחול, לצדם של דיני ההתיישנות, גם דיני השיהוי. אם כך, החלתם של דיני ההתיישנות לא תצמיח אף את התועלת המקווה של צמצום היקפן של ההתדיינויות בנושא. חברי מכיר למעשה

בהמשך תחולתם של דיני השיהוי לצד דיני ההתיישנות ביותר ממוכן אחד. ראשית, הוא אינו שולל את האפשרות שגם בתוך תקופת ההתיישנות ניתן יהיה להעלות טענה של שיהוי כנגד הרשות (בפסקה 38 לחוות דעתו). אם כך, במקרים רבים לא תיחסך התדיינות שעניינה אופן החלתם של דיני השיהוי, וממילא נשמט אחד היתרונות המרכזיים שניתן היה לייחס להחלת דיני ההתיישנות במקרה זה. שנית, וזוהי נקודה מהותית אף יותר, חברי מציין כי במצבים שבהם הרשות נקטה בהליכי גבייה במהלך תקופת ההתיישנות, ואלה הובאו לידיעת החייב, תקום חזקה בדבר "איפוס" של תחילת המרוץ של תקופת ההתיישנות (בפסקה 21 לחוות דעתו). החלת כלל זה של "איפוס" הוא בעייתי ביותר. במישור היעילות הדיונית שבו התמקד חברי ניתן לצפות לריבוי התדיינויות שיעסקו בשאלה האם ההליכים שבהם נקטה הרשות הגיעו כדי הדרגה המצדיקה את "איפוס" תקופת ההתיישנות. במישור המשפטי הטהור, ניתן להוסיף ולתהות מה מקורו של כלל "האיפוס" שחוק ההתיישנות עצמו אינו מכיר בו, ומהווה למעשה קריאת הסדר חדש אל תוך חוק ההתיישנות במתכונת מובהקת של חקיקה שיפוטית. לאמיתו של דבר, כלל זה מבוסס על עקרונות של הגינות, הקרובים לאלה שמונחים ביסודם של דיני השיהוי המינהליים (ראו: חבקין, בעמ' 273-274). יתר על כן, הוא מחדד את העובדה שדיני ההתיישנות כשלעצמם אינם נותנים מענה לבעיה העיקרית שעלולה לצמוח מהחלתם, ללא החידוש של "האיפוס" – מתן פרס למשתמטים מתשלום חובות ארנונה אף במצבים שבהם הרשויות שוקדות על ניסיונות הגבייה מהם, תוך פגיעה קשה באינטרס הציבורי. כך למשל, האם יש מקום לתת פטור דה-פקטו מתשלום ארנונה לגוף עסקי שהשכיל לחמוק מחובת התשלום המוטלת עליו ו"למשוך" זמן לעבר היעד הנכסף של שבע שנות חוב? אכן, רשלנות של רשות בגביית חובות ארנונה עשויה להיות מטרידה, אך מתן פרס לחוטא בנסיבות אלה היא מטרידה אף יותר. בכל מקרה, דיני השיהוי מיטיבים לתת מענה למורכבות העולה מן הצורך לאזן בין שיקולים אלה.

24. בהקשר זה, אשוב ואציין כי ההבדלים המעשיים בין גישתו של חברי לבין גישתי עשויים להיות פחות גדולים מכפי שניתן היה לצפות לנוכח ההנמקה הדוקטרינרית השונה שעליהן הן מבוססות. חברי ואני מסכימים כי יש להחיל את

דיני השיהוי על הליכי גבייה מינהליים – אקטיביים ופאסיביים. חברי רק סבור כי יש להחיל לצידם של דיני השיהוי גם את דיני ההתיישנות. ככל שגישתו של חברי תיושם במתכונת הכוללת "איפוס" של תקופת ההתיישנות במקרה של נקיטה בהליכי גבייה, הפער המעשי העיקרי בין שתי הגישות יתבטא רק באותם מצבים שבהם הרשות התרשלה בנקיטתם של הליכי גבייה ובינתיים חלפה תקופת ההתיישנות. לפי גישתו של חברי במקרה זה אין תקנה לחלוף הזמן מהיבט גביית החובות. לעומת זאת, גישה של שיהוי עשויה להביא בחשבון הן את התרשלותה של הרשות והן את מידת האשם של הנישום, לפחות באותם מצבים שבהם התחמק באופן מודע מתשלום, וכן את הנזק שנגרם לציבור.

25. היבטים יישומיים של החלת דיני השיהוי – אם כן, אני סבורה אפוא שיש להחיל על הליכי הגבייה של ארנונה את דיני השיהוי, ולא את דיני ההתיישנות. הקושי המעשי שעלול להיות כרוך בכך הוא, כפי שציין בצדק חברי, שדיני השיהוי הם הקשירים, ולכן צריך יהיה לכאורה לבחון, בכל מקרה ומקרה, האם אי-נקיטתם של הליכי גבייה על-ידי הרשות המקומית (או זניחתם) עלתה כדי שיהוי – בין לצורך הליכי גבייה אקטיביים ובין לצורך הליכי גבייה פאסיביים. האם קיים מענה מעשי לקושי זה? בפתח תשובתי אחזור ואזכיר כי הקושי האמור אינו עולה רק מגישתי, אלא מכביד גם על חוות דעתו של חברי, אשר משמר את דיני השיהוי לצידם של דיני ההתיישנות. כך או כך, הפתרון המעשי לקושי זה נעוץ בהוצאתן של הנחיות מינהליות שיקבעו אמות מידה להחלתם של דיני השיהוי בכל הנוגע להליכי גבייה של ארנונה. הנחיות מינהליות אלה יכולות לקבוע תקופה אשר לאחריה תקום חזקה של שיהוי. לאמיתו של דבר, בית משפט זה נקט בדרך של "כימות" תקופת השיהוי בעניין אי.בי.סי וניתן לעשות כן גם בהקשר הנוכחי. יתר על כן, כפי שציין היועץ המשפטי לממשלה, כבר הוצאו מטעמו הנחיות באשר להחלת דיני השיהוי על גביית חובות לפי פקודת המסים (גבייה) במתכונת הקובעת "חזקה" (או "ברירת מחדל") של שיהוי בחלוף תקופה "סטנדרטית" של אי-נקיטה בהליכים מצד הרשות (ראו: "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גבייה)" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 7.1002 (התשע"ב)). אם תתקבל דעתי, וככל שיהיה בכך צורך, ניתן יהיה לחזור ולעדכן הנחיות אלה. הנחיות מסוג זה

צפויות לתרום לוודאות המשפטית, להגן על הסתמכות לגיטימית של נישומים, וכך להקהות את עיקר החששות שהעלה חברי באשר לשימוש בדוקטרינת השיהוי.

מישור שלישי: השיקולים התומכים בעדכונה של הלכת נסייר

26. האמת ניתנת להיאמר שהקושי העיקרי הניצב על דרכי קשור בשאלה כיצד מתיישבת הקביעה שיש להחיל על הליכי הגבייה הפאסיבית את דיני השיהוי – ולא את דיני ההתיישנות – עם הלכת נסייר.

27. לאמיתו של דבר, ההתנגשות הנוצרת בין גישתי באשר להחלתם של דיני השיהוי, להבדיל מדיני ההתיישנות, על הליכי גבייה פאסיביים, עם הלכת נסייר אינה התנגשות ישירה. לכאורה, בשם הערך של כבוד לתקדימיו של בית משפט זה ניתן היה אולי לחשוב על השארתה של הלכת נסייר על מכונה בכל הנוגע להליכי גבייה אקטיביים, שהרי רק בהם היא עסקה, ועל החלתם של דיני השיהוי על הליכי גבייה פאסיביים, הנושא שעמד להכרעתנו כאן. עם זאת, אני מסכימה עם חברי הנשיא (בדימ') גרוניס כי תוצאה זו אינה רצויה. ראוי שתהא "הרמוניה" בכללים החלים על שתי דרכי הגבייה. אולם, אם אלה הם פני הדברים, לשיטתי, המסקנה היא שיש לסטות מהלכת נסייר, ולקבוע כי גם על הליכי גבייה אקטיביים יחולו דיני השיהוי ולא דיני ההתיישנות. זאת, בשל כך שהטעמים התומכים בהחלת דיני השיהוי על הליכי גבייה פאסיביים, בהיותם הליכים מינהליים, כפי שפורטו בהרחבה לעיל, יפים למעשה גם להליכי גבייה אקטיביים. הקושי הנעוץ בכך קשור בעובדה שהלכת נסייר נקבעה לפני מספר שנים לא רב, וכידוע בית משפט זה נוקט משנה זהירות בבואו לסטות מתקדימים שאינם "באים בימים". אף-על-פי-כן, אני סבורה שבמקרה שבפנינו חוברים מספר שיקולים אשר בהצטברותם יחד מצדיקים את הסטייה מהלכת נסייר, מה גם שסטייה זו כרוכה ב"התאמה" שלה למצבים נוספים שלא נדונו בה ולפסיקתו העדכנית של בית משפט זה, להבדיל מביטולה מדעיקרא.

28. טעם ראשון התומך בסטייה מהלכת נסייר כרוך בכך ששימורה עלול ליצור חוסר הרמוניה בין הדינים החלים על גבייה אקטיבית לבין הדינים החלים על גבייה

פאסיבית, ככל שתתקבל גישתי לפיה לא ניתן להחיל את חוק ההתיישנות על מצב שבו הרשות המינהלית לא נוקטת בכל צעד אקטיבי של גבייה. זאת, מאחר שלשיטתי, החלתו של חוק ההתיישנות על הליכי גבייה פאסיביים אינה מתיישבת עם לשונו ועם תכליתו של חוק ההתיישנות, ואף לא עם פרטי הסדריו. בנוסף לכך, כפי שהסברתי, ההכרעות הפרשניות הכרוכות בהחלתו של חוק ההתיישנות על הליכי גבייה פאסיביים עלולות להשליך באופן בלתי רצוי על אופן החלתו בהקשרים אזרחיים "רגילים". אכן, במקרה הטיפוסי שינוי הלכה פסוקה של בית משפט זה נעשה במקרים שבהם חלף זמן רב יחסית מאז היא נקבעה. אולם, שינויה של הלכה פסוקה אינו מוגבל למצבים שבהם חלוף הזמן חולל שינוי בערכים החברתיים או בתנאים החברתיים ששימשו בסיס לפסיקה. בית משפט זה אינו נרתע מהעמדת הלכה על מכונה גם כאשר הטעם לשינוי התקדים שנקבע בעבר אינו קשור לחלוף הזמן, אלא לכך שהתברר – בדיעבד – כי אף מלכתחילה היה צריך להכריע באופן שונה (כפי שנעשה, למשל, בכל הנוגע לפסיקת פיצויים בגין אובדן כושר השתכרות ב"שנים האבודות". ראו: ע"א 140/00 עזבון המנוח מיכאל אטינגר ז"ל נ' החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי (15.3.2004)). על כן, במקרים מתאימים, בית משפט זה סטה מתקדימיו אף לאחר פרק זמן שאינו ארוך (ראו למשל: בג"צ 4914/91 איראני נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 749, 772-773; ע"ם 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשכד נכסים בע"מ (24.6.2012); ע"א 3178/12 שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה (17.11.2014)).

29. טעם שני התומך בסטייה מהלכת נסייר קשור בכך שמאז קביעתה ניתן פסק דינו של בית משפט זה בעניין אי.בי.סי אשר הכפיף את האפשרות להעלות טענות כנגד פגמים בצווי ארנונה לדיני השיהוי. המדיניות המשפטית הראויה בתחום דיני הארנונה מחייבת להחיל עליהם כמכלול את דיני השיהוי, ולא ליצור הבחנה בין "אזורים" של דיני הארנונה שבהם יחולו דיני התיישנות לבין "אזורים" אחרים של דינים אלה שבהם יחולו דיני השיהוי. חברי הנשיא (בדימ') גרוניס הצביע על טעמים אשר מצדיקים לשיטתו הבחנה בין עניין אי.בי.סי לבין המקרה שבפנינו, טעמים המתמקדים בהבדל בין חובת ההגינות שחלה על הרשות כלפי האזרח לבין חובת ההגינות שחלה על האזרח כלפי הרשות. אכן, חובת ההגינות המוטלת על

הרשות היא גבוהה יותר. אולם, אינני סבורה שעובדה זו, כשלעצמה, מצדיקה החלתם של סטנדרטים אזרחיים על הליכים מינהליים. לשיטתי, זהו שיקול שיש להביא בחשבון במסגרת החלתם של דיני השיהוי. יתרה מכך, לשיטתי – וזאת ממעוף הציפור – נודעת תועלת רבה בצמצום המורכבות של דיני הארנונה, ולא בשימורן של הבחנות ותתי-הבחנות במסגרתם. ביטולן של הבחנות כאלה צפוי לתרום אף הוא לתכלית החשובה של וודאות משפטית, שאף חברי מדגיש בחוות דעתו.

30. טעם שלישי וחשוב נוגע בנסיבות שאפפו את ההתדיינות אשר הולידה את הלכת נסייר. הלכה למעשה, ההתדיינות באותו מקרה הייתה מוגבלת בהיקפה. לא הוצגה בה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, אף אחד מן הצדדים לא טען באותו מקרה להחלתם של דיני השיהוי. מלכתחילה השאלה שהוצגה באותו עניין לא הייתה איזו מערכת דינים מתאימה יותר לחול על גבייתם של חובות ארנונה – דיני ההתיישנות או דיני השיהוי. להפך: השאלה שהוצגה לדיון הייתה האם חלה מגבלה על גבייתם של חובות ארנונה ישנים על-ידי הרשות. במידה רבה, הדיון התמקד בשאלה האם גביית חובות הארנונה יכולה להיעשות ללא כל מגבלה חרף חלוף הזמן או לא – כאשר החלופה שלה טענה החייבת הייתה תחולתם של דיני ההתיישנות. אם כן, פסק דינה של השופטת בדלינר לא עסק כלל בדיני השיהוי. השופטת בדלינר סברה – ובצדק – כי לא ניתן להלום מצב שבו לא תחול מגבלה על גבייתם של חובות ארנונה ישנים ומצאה ביסוס לדברים בפרשנות תכליתית של דיני ההתיישנות. גם הסכמתה של חברתי השופטת א' חיות לפסק דינה של השופטת בדלינר ניתנה במסגרת דיונית זו. ההתלבטות בין דיני ההתיישנות לדיני השיהוי עלתה לראשונה רק בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה שהצביעה על האפשרות הנוספת שלה הצדדים לא טענו כלל – החלופה של החלת דיני השיהוי. לאחר שעשתה כן, היא הגיעה לכלל דעה כי ראוי להחיל על הליכי הגבייה האקטיביים את דיני ההתיישנות. חברתי השופטת חיות ציינה במפורש בפסק דינה כי שאלת תחולתם של דיני השיהוי כלל לא נבחנה באותו מקרה, ולכן יש להותיר לעת מצוא את הדיון בשאלות שהם מעוררים. דומה שהעת לכך בשלה כעת. אני סבורה שהיסטוריה דיונית זו מצדיקה, כשלעצמה, "פתיחה" מחדש של השאלה, כאשר

חוברים לכך אף טעמים נוספים כפי שהוסבר לעיל. לא למותר לציין שמצאתי טעם לפחות בחלק מן הטענות שהוצגו מטעם היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע להוראות בחוק ההתיישנות שלא נדונו בהלכת נסייד, ושהחלתן מעוררת קשיים בכל הנוגע להחלת חוק ההתיישנות על הליכי גבייה של ארנונה. כפי שציין חברי הנשיא (בדימ') גרוניס אחת מהוראות אלה היא סעיף 21 לחוק ההתיישנות הקובע כי תקופת ההתיישנות של פסק דין היא עשרים וחמש שנה, להבדיל משבע שנים. היועץ המשפטי לממשלה טען בהקשר לכך כי מאחר שחובות ארנונה נחשבים ל"חובות פסוקים" החלתו של חוק ההתיישנות עליהם צריכה להוביל למסקנה שתקופת ההתיישנות הרלוונטית להליכי גבייה של ארנונה היא עשרים וחמש שנים, ולא שבע שנים כפי שנקבע בהלכת נסייד. טענה זו אינה מקובלת עלי במלואה מטעמים דומים לאלה שהסביר חברי (בפסקה 21 לחוות דעתו) – עצם העובדה שחובות ארנונה נחשבים לחובות פסוקים לצורך נקיטתם של הליכי גבייה מינהליים אינה משווה את מעמדם לפסקי דין לכל דבר ועניין, ויש לכאורה מקום להבחין בין חובות ארנונה "רגילים" לבין חובות ארנונה שהפכו חלוטים לאחר שננקטו הליכים של השגה והגשת ערר. הבחנה זו לא נעשתה בהלכת נסייד, ולכן אף לשיטת חברי התוצאה היא סטייה מחלק מפרטיה. ככל שאלה הם פני הדברים, אני סבורה שרצוי לא ללכת בדרך של עדכון הלכת נסייד במסגרת חוק ההתיישנות, אלא ללכת ב"דרך המלך" ולהכיר בכך שעל מכלול הליכי הגבייה המינהליים יחולו דיני השיהוי, ולא דיני ההתיישנות (שוב, להוציא אותם מקרים שבהם הרשות המקומית תגיש תביעה אזרחית רגילה כנגד חייב הארנונה).

31. על כל אלה ניתן להוסיף, כי הסטייה המוצעת מהלכת נסייד אינה עולה כדי "הפיכתה" על ראשה, והיא מתמקדת בהתאמה שלה להתפתחויות אחרות בפסיקה. מנקודת מבטי, ה"גרעין" של הלכת נסייד הוא בקביעה שהליכי גבייה של ארנונה אינם יכולים להיות "נצחיים", אלא חייבים להיות כפופים למגבלות הנובעות מחלוף הזמן. אף לשיטתי היבט זה של ההלכה יוותר על מכונו ללא שינוי. השינוי הוא בפרטים, ומתמקד במעבר מאימוץ המגבלה של דיני ההתיישנות למגבלה של דיני השיהוי, המתאימים יותר לחול על מערכת היחסים שבין הפרט לרשות, במקרה הרגיל (להוציא מקרים של הליכים אזרחיים לכל דבר ועניין). אם כן, ראוי

– במקרים המתאימים – "לעדכן" תקדימים, באופן שמשמר את "ליבתם" אך פתוח לשינוי בפרטיהם. הבחירה הניצבת בפני בית משפט אשר נדרש לתקדים אינה חייבת להיות מתורגמת לבחירה בין "ביטול" מוחלט של התקדים לבין "שימור" מלא שלו. לעתים, הגישה הנכונה להחלתם של תקדימים היא שימור העיקרון הבסיסי העומד ביסודם, תוך עדכוןם והתאמתם, בין בשל שינויים שחלו בדין ובנסיבות ובין בשל קשיים שהם מעוררים והתגלו רק בדיעבד.

32. לקראת סיום, ובשים לב להיבטים העקרוניים הנוגעים לסטייה מתקדים שנדונו על-ידי חלק מחברי, אוסיף כי להשקפתי אף פסק דינו של חברי הנשיא (בדימ') גרוניס מבוסס על עדכון של הלכת נסייד, היינו על שימור ליבתה בכפוף לשינוייה. הלכת נסייד הייתה מבוססת על הכרה בתקופת התיישנות "חדה" של שבע שנים בכל הנוגע להליכי גבייה מינהליים. לעומת זאת, יסוד חשוב בפסק דינו של חברי הוא החזקה המכירה ב"איפוס" של תקופה זו במתכונת המאפשרת את הארכתה.

סיכום

33. אם כן, לו הייתה נשמעת דעתי, תתקבל העמדה העקרונית של עיריית חיפה, שבה תמך גם היועץ המשפטי לממשלה, קרי שדיני השיהוי יחולו על הליכי גבייה מינהליים – פאסיביים ואקטיביים כאחד. עם זאת, בנסיבות העניין אני מסכימה עם חברי הנשיא (בדימ') כי אין מקום לקבל את ערעורה של העירייה בכל הנוגע לנסיבות המקרה. העירייה התנגדה להחלתם של דיני ההתיישנות וטענה להחלתם של דיני השיהוי. אולם, טיעוניה לא התייחסו לנסיבות אשר בגינן השנים הרבות שחלפו אינן מקימות חזקת שיהוי במקרה שלה. לאמיתו של דבר, דומה שהעירייה לא הראתה כי פעולותיה במקרה זה לא היו נגועות בשיהוי, בשים לב לכך שהליכי הגבייה מטעמה החלו שנים לאחר מועד התגבשותו של החוב. מטעמים אלה ומטעמים אלה בלבד אני סבורה שדין הערעור להידחות, וזאת מבלי להשית הוצאות על מי מן הצדדים.

34. משלא נתקבלה דעתי אני מצרפת את דעתי לחוות דעתו של השופט ח' מלצר לעניין התוצאה בכל הנוגע למועד תחולת ההלכה על הליכי גביה פאסיביים.

ש ו פ ט ת

השופט ע' פוגלמן:

חבריי, הנשיא (בדימ') א' גרוניס, והשופטת ד' ברק-ארז, הניחו מסכת מפורטת של טענות לתמיכה בגישות השונות המוצעות על ידם בהתייחס למשטר שיחול על הליכי גביה מינהליים. שתי הגישות מייצרות כפיפות למגבלות הנובעות מחלוף הזמן. מגבלות אלו עשויות להוביל פעמים רבות לתוצאה דיונית זהה (והמקרה שלפנינו יוכיח). עם זאת, מסכים אני עם חברתי כי יש חשיבות דוקטרינרית ומעשית למשטר שייקבע.

מצטרף אני לקביעת חברתי כי המשטר המשפטי שאותו יש להחיל – הן בגביה אקטיבית, הן בגביה פאסיבית של חובות ארנונה – הוא משטר של דיני השיהוי, נוכח הטעמים שעליהם היא עמדה בהרחבה.

אכן, הכרעה זו כרוכה בסטייה מהלכת נסייד (רע"א 187/05 נסייד נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010)), שניתנה לפני שנים לא רבות, ואין מחלוקת כי סטייה מתקדימיו של בית משפט זה אינה נעשית כדבר שבשגרה, אולם חברתי מציגה טעמים טובים להתאמה הנדרשת כאשר באים אנו לבחון במושב מורחב את סוגיית הגביה המינהלית במכלול, ואת עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוצגה לראשונה בדיון שלפנינו.

מטעמים אלה אני מצטרף לעמדתה.

לאחר זאת עיינתי בחוות הדעת הנוספות של חבריי, ומשנתברר כי דעתנו לא התקבלה ראיתי גם אני לצרף את דעתי לתוצאה שאליה הגיע חברי השופט ח' מלצר בחוות דעתו בכל הנוגע למועד תחולת ההלכה על הליכי גביה פאסיביים.

השופטת א' חיות:

אני מצטרפת לחוות דעתו של חברי הנשיא בדימוס א' גרוניס ולתוצאה שאליה הגיע ודעתי כדעתו גם במחלוקת הדוקטרינרית שנפלה בינו ובין חברתי השופטת ברק-ארז. עם זאת, ראיתי להוסיף מספר הערות בסוגיות המתעוררות בערעור זה.

התייצבות היועץ המשפטי לממשלה

1. אני רואה צורך להסתייג מן השער שפתח חברי הנשיא ליועץ המשפטי לממשלה במסגרת הערעור דנן להעלות טענות התוקפות את פסק הדין שניתן לפני כחמש שנים ברע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010) (להלן: עניין נסייר), ולעתור לביטולו. סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] מאפשר ליועץ המשפטי לממשלה להתייצב ולהשמיע את דברו בכל הליך המתנהל בבית המשפט אם ראה "כי זכות של מדינת ישראל או זכות ציבורית או ענין ציבורי מושפעים או כרוכים, או עלולים להיות מושפעים או כרוכים" באותו ההליך. מותר להניח כי נוכח סמכות זו שניתנה ליועץ המשפטי הוקם ומתקיים לצורך מימושה מנגנון המאפשר ליועץ לאתר הליכים מסוג זה על מנת שיוכל לשקול אם ברצונו להתייצב ולהשמיע את דברו בהם. זאת, לצד מהלך אפשרי נוסף המוכר בהקשר זה לפיו מזמין בית המשפט את התייצבותו של היועץ בעניינים שהוא סבור כי מן הראוי שכך יעשה.

כפי שציין חברי הנשיא בדימוס גרוניס, לא התייצב היועץ המשפטי לממשלה בשלב כלשהו של ההליכים שהתנהלו בעניין נסייר. כמו-כן לא התייצב היועץ בהליכים המשפטיים המסועפים שהתנהלו לאורך השנים בפני בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה בין בעלי הדין בערעור שבפנינו לעניין חוב הארנונה הנדון. הליכים אלה פורטו בהרחבה על-ידי חברי בחוות דעתו ואין צורך לשוב ולפרטם. כך קרה שבכל הנוגע למה שמכונה "הליך הגבייה האקטיבי" שנקטה

עיריית חיפה, המערערת שבפנינו (להלן: העירייה), ניתן על-ידי בית המשפט לענינים מינהליים בחיפה פסק דין הקובע כי חוב זה התיישן וכי העירייה אינה רשאית לנקוט נגד המשיבה 1 הליכי גבייה לגביו (פסק דינו של השופט אליקים בעת"מ 47884-07-10 מיום 19.12.2010). ויודגש - אותו פסק דין נסמך כל כולו על ההלכה שנפסקה בעניין נסייד והעירייה לא ערערה עליו ומשכך, עניין לנו בפסק דין חלוט שאין עליו ערעור.

2. הערעור שבפנינו הוא תולדה של עתירה נוספת שהגישה המשיבה 1 בקשר לאותו החוב והיא נוגעת למה שמכונה "הליך גבייה פאסיבי", בו נקטה העירייה מכוח סעיף 324(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות), בסרבה ליתן למשיבה תעודה בדבר היעדר חובות על הנכס הרלוונטי. תעודה זו נדרשה למשיבה 1 לאחר שמכרה את הנכס לצד ג' וביקשה להעביר את רישום הזכויות בו בלשכת רישום המקרקעין על שמו. בית המשפט לענינים מינהליים קיבל את העתירה וקבע כי יש להחיל את דיני התיישנות גם על הליך הגבייה הפאסיבי. פסק דינו זה של בית המשפט לענינים מינהליים הוא, כאמור, נושא הערעור דנן שהגישה העירייה. בשלב זה, שלב הערעור, הודיע היועץ המשפטי כי ברצונו להצטרף להליך אך הוא לא צמצם את טיעונו לפסק הדין שניתן על-ידי בית המשפט לענינים מינהליים בעניין תחולת דיני ההתיישנות על הליך גבייה פאסיבי ובהזדמנות זו עתר גם לפתיחת דיון מחודש בעניין תחולתם של דיני ההתיישנות על הליך גבייה אקטיבי וביקש להשמיע את טיעונו בנושא זה, המוליכים לגישתו אל המסקנה כי הלכת נסייד דינה להתבטל.

3. דומני כי השער שנפתח ליועץ להעלות את טיעונו בנוגע להלכת נסייד לאחר שלא התייצב לדיון באותו הליך ולאחר שסוגיית הליך הגבייה האקטיבי באשר לחוב המסוים הנוגע לעניינו כבר הוכרעה בפסק דין חלוט הנסמך על אותה הלכה, מוטב היה שלא יפתח בנסיבות שתוארו. זאת, בין היתר, משום שיש בו כדי לכרסם באופן לא רצוי בעקרון סופיות הדיון ובוודאות המשפטית שהיא אחת התכליות החשובות המונחות ביסודו של עקרון זה, וכן משום שהוא נותן ליועץ המשפטי פתח רחב מדי להשלים בהליך מאוחר את שהחסיר בהליך הרלוונטי, מבלי

שנדרש כלל ליתן ולו הסבר כלשהו להתנהלותו זו. ויודגש, אינני מוציאה מכלל אפשרות כי ייתכנו מקרים אשר בהם יינתן בהקשר זה על-ידי היועץ המשפטי הסבר המניח את הדעת וכן ייתכנו מקרים שבהם השפעת ההליך על זכויות המדינה או על עניינים ציבוריים תהא בעלת עוצמה כה משמעותית עד כי אינטרסים אלה יהא בכוחם לגבור גם על העקרונות שצוינו לעיל, השוללים מתן אפשרות ליועץ להשלים בהליך מאוחר את שהחסיר בהליך הרלוונטי.

לגישתי, אין זה המקרה שבפנינו ועל כן, אילו נשמעה דעתי היו טענות אלה נדחות על הסף והדיון בתוקפה של הלכת נסייר לא היה מוצא מקום בפסק הדין דנן. אך משנדרש חברי הנשיא לגופן של הטענות שהעלה היועץ המשפטי נגד הלכת נסייר (אליהן הצטרפה באותו שלב גם העירייה, אף שלא העלתה טענות אלה בערעורה מלכתחילה מטעמים מובנים, בהינתן פסק הדין החלוט שניתן נגדה בעת"מ 47884-07-10), אומר כי גם לגופם של דברים ומן הנימוקים שמנה חברי הנשיא, לא מצאתי בטענות אלה טעם מבורר המצדיק את ביטולה של הלכת נסייר בכל הנוגע להליך גבייה אקטיבי.

דיני התיישנות ותחולתם בהליכי גבייה פאסיביים

4. הסוגיה העומדת במוקד הערעור דנן היא - תחולת דיני ההתיישנות על מה שכונה הליך הגבייה הפאסיבי, המעוגן בהוראת סעיף 324(א) לפקודת העיריות והמתנה רישום בפנקסי המקרקעין של כל העברת נכס בהצגת תעודה מטעם העירייה המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה ביחס לאותו הנכס "סולקו במלואם או שאין חובות כאלה". חברי הנשיא בדימוס סבור כי יש לאמץ בעניין זה את פסק דינו של בית המשפט קמא אשר קבע כי יש להחיל את חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות) גם על הליך הגבייה הפאסיבי האמור, ואילו חברתי השופטת ברק-ארוז מצטרפת לתוצאה שאליה הגיע הנשיא ולפיה דין הערעור להידחות אך ל"תחנה סופית" זו מגיעה חברתי לאחר שפסעה בנתיב שונה, בסוברה כי חוק ההתיישנות אין לו תחולה בהליכי גבייה מינהליים, אקטיביים ופאסיביים כאחד, וכי בשדה זה יש להחיל את דיני השיהוי בלבד. ההבדלים המעשיים הנובעים מן ההנמקה הדוקטרינרית שהוליכה את חבריי, כל אחד על-פי

גישתו, אל אותה התוצאה אינם גדולים. עמדה על כך חברתי ואף הדגישה כי "במקרה הטיפוסי, תקופת השיהוי בהליכים מינהליים היא קצרה מתקופת ההתיישנות בהליכים אזרחיים רגילים". אולם, כך מוסיפה חברתי ומציינת, ייתכנו מקרים אשר בהם מגבלת הזמן אשר תיקבע מתוקף דיני השיהוי עשויה להיות ארוכה מזו הקבועה בחוק ההתיישנות (ראו: פסקה 23 סיפא לחוות דעתה והדוגמה המובאת שם) ומכאן, בין היתר, חשיבות האבחנה הדוקטרינרית שעליה היא עומדת.

כפי שכבר צוין, דעתי בעניין זה כדעתו של חברי הנשיא בדימוס, וכמוהו אף אני סבורה כי יש להחיל את שתי מערכות הדינים - דיני ההתיישנות ודיני השיהוי - לא רק על הליכי גבייה אקטיביים אלא גם על הליכי גבייה פאסיביים, וזאת מן הטעמים שפרט חברי אם כי יש להודות כי המהלך הפרשני שנדרש לו חברי לצורך מסקנה זו אינו פשוט כלל ועיקר. ואוסיף בעניין זה הערות אחדות בלבד.

5. סעיף 27 לחוק ההתיישנות משמיע לנו כי דיני השיהוי ממשיכים לחול לצד דיני ההתיישנות הקבועים בחוק זה, באופן המאפשר דחיית תובענה או סירוב ליתן סעד מחמת שיהוי, גם מקום שבו טרם נקפה תקופת ההתיישנות הקבועה בחוק. החוק מכיר, אפוא, באפשרות קיומה של דואליות נורמטיבית לפיה יחולו דיני ההתיישנות ודיני השיהוי אלה בצד אלה ובלבד שמגבלת הזמן המקסימאלית תהא זו הקבועה בחוק, ולענייננו - 7 שנים. במילים אחרות - חוק ההתיישנות אינו מחייב פתרון בינארי לפיו מקום שבו לא התיישנה התובענה על-פיו לא ניתן יהיה להחיל את דיני השיהוי. על-פי אותו היגיון, כבר נפסק כי הגם שדיני השיהוי פותחו בשדה המינהלי והם מציבים, בין היתר, מגבלת זמן גמישה בפני הפרט לקבלת סעד מן הרשות וכן מגבלת זמן בפני הרשות בפעולותיה, אין הדבר מוציא בהכרח את תחולתם של דיני ההתיישנות בשדה זה. זאת, מקום שבו מדובר בהליכים מינהליים אשר על-פי מהותם ניתן לראותם כהליכים המערבים מאפיינים אזרחיים. עמד על כך חברי השופט פוגלמן בעע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.2014) באומרו כי:

"דוקטרינת ההתיישנות חלה גם בהליכים מינהליים מסוימים, בעיקר כאלה שאופיים אזרחי ומינהלי "מעורב", כגון דיני מיסים, חקיקה סוציאלית והליכי גבייה מינהלית" (שם, פס' 19).

ההליכים שבהם נוקטת רשות לצורך גבייתו של חוב נושאים אופי מעורב כזה, בין אם בחרה הרשות לנקוט בדרך של תובענה אזרחית לצורך הגבייה ובין אם בחרה לנקוט בהליך גבייה מינהלי. העובדה שלרשות נתונה האפשרות לבחור בדרך הגבייה והעובדה כי בחרה לנקוט בהליך גבייה מינהלי, שהינו ככלל אמצעי מהיר ויעיל יותר לגביית החוב, אין בה בעיני כדי לשנות ברובד המהותי את מערך היחסים בין "הנפשות הפועלות" המתאפייין בהיבט האזרחי כיחסי חייב ונושה ובהיבט המינהלי כיחסי פרט-רשות. מאפיינים מעורבים אלה מלווים את יחסי הצדדים תהא אשר תהא ה"אכסניה" בה בחרה הרשות לפעול לגביית החוב. כפועל היוצא מכך, העובדה לבדה שהרשות בחרה לנקוט לצורך גביית החוב בהליך גבייה מינהלי, אקטיבי או פאסיבי, אינה עילה מספקת לשלול את תחולתם של דיני ההתיישנות על הליך זה נוכח המאפיינים האזרחיים הנלווים אליו. אחרת ינתן לרשות כנושה יתרון משמעותי נוסף לעומת נושה "רגיל", משום שהיא תוכל לנקוט הליכי גבייה נגד חייביה במשך שנים ארוכות לאחר מועד היווצרות העילה לגביית החוב. זאת בעוד שבפני נושים "רגילים" נחסמת בחלוף 7 שנים ממועד היווצרות העילה האפשרות לנקוט הליכים לגביית חובותיהם מתוקף המגבלה הדיונית הקבועה בחוק ההתיישנות.

6. האם יש מקום ליתן בידי הרשות יתרון כזה? האם יש לכך הצדקה בהינתן ארסנל אמצעי הגבייה המקוצרים והעודפים שכבר ניתנו לה לצורך גביית חובותיה בשם האינטרס הציבורי שאותו היא מייצגת ובהם, בין היתר, אמצעי דרקוני במיוחד בדמות שעבוד סטטוטורי על הנכס הרלוונטי שאינו טעון רישום וממשיך להיות בר-מימוש גם בחלוף תקופת ההתיישנות (ראו סעיף 11א לפקודת המסים (גבייה) בשילוב עם סעיף 20 לחוק ההתיישנות)? האם מתן יתרון כזה אכן מקדם את האינטרס הציבורי הקיים בכך שהרשות תפעל במהירות הראויה לגביית חובות, כנגזרת של חובת ההגינות המוטלת עליה בכל פעולותיה?

כפי שכבר צוין, אני סבורה כי אין מקום ליתן בידי הרשות יתרון כזה וכי ה"אכסניה" אשר במסגרתה היא מממשת את הליכי הגבייה אינה צריכה ליצור הבדל נורמטיבי לעניין מגבלת הזמן החלה עליה בהקשר זה (ראו "בבחינת יין ישן וטוב" את דברי השופט זוסמן בע"א 461/69 ביטון נ' הממונה על מס בולים, פ"ד כד(1), 50, 53 (1970), מתוכם ציטט חברי הנשיא בדימוס בפסקה 46 לחוות דעתו). עוד אני סבורה כי הרחבת מתחם הזמן אשר במסגרתו תוכל הרשות לפעול לגביית החובות, תחת קביעת רף עליון של 7 שנים מכוח חוק ההתיישנות, לא תקדם את העקרונות המינהליים המחייבים את הרשות בהליכי הגבייה שהיא מפעילה, עקרונות המשמיעים לנו בין היתר כי עליה לפעול לגביית חובותיה במהירות הראויה ובתוך זמן סביר מעת שנוצרו.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה א' רובינשטיין:

א. דעתי ניטלטלה אנה ואנה במחלוקת שנפלה בין חברי הנשיא (בדימ'), המשתית את התוצאה (המשותפת) בתיק על דיני ההתיישנות האזרחיים ברוח הלכת רע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד ס"ד(1) 215(2010), לבין חברתי השופטת ברק-ארז, המשתיתה אותה על דיני השיהוי המינהלי. גדר הספקות שהתלבטתי בהם היה, כי מחד גיסא, נטייתי הכללית היא לגמישות המאפשרת "דרכי אמצע" ולא פתרונות של שחור ולבן, ודיני השיהוי בודאי נוחים לכך יותר, ולנגד עיניי גם האחריות לקופת הציבור והרצון שלא יהא חוטא נשכר, קרי, לא ישלם וייצא שמח כל הדרך אל הבנק בשל התיישנות. אלה תומכים לכאורה בגישת השופטת ברק-ארז. מאידך גיסא, גישת ההתיישנות, בה דוגל חברי הנשיא (בדימ') מתמרצת יותר את הרשויות לעשות מלאכתן במועד סביר, וכך ראוי להן במוטעם, והרי אין עסקינן בהתיישנות "מקוצרת" אלא בזו הסטטוטורית, בת שבע השנים, ובסופו של יום הועמד "קו הפדות" גם לגבי שיהוי על מועד דומה בע"מ 867/11 עיריית תל-אביב נ' א. אי.בי.סי. ניהול ואחזקה בע"מ (2014) (להלן עניין אי.בי.סי.), פסקה 49 לחוות דעתו של השופט פוגלמן, ופסקה ד' לחוות דעתי. ולא פחות מזה,

הלכת נסייד עודנה ב"גן-חובה", שכן ניתנה ב-2010 ולא ראינו ראיות של ממש לקושי שיצרה ביישומה, ולא במהרה משנה בית משפט זה תקדימים משלו שניתנו לפני שנים מעטות ופה אחד. בסופו של יום, לאחר התלבטות, החלטתי לתמוך בגישתו של חברי הנשיא (בדימ') כפי שאנמק, אף כי יש – בכל הכבוד – טעם רב גם בדברי חברתי. אומר כבר כאן, כי לדידי נחוצות מספר שנים משמעותי של הפקת לקחים מהלכת נסייד ומפסק דיננו הנוכחי, בטרם יוחלט בישוב הדעת אם אכן יש מקום לשנות את הלכת נסייד, כעולה מחוות דעת חברתי.

ב. בטרם אמשיך אציין בכבוד, כי איני רואה עין בעין עם חברתי השופטת חיות בהסתייגותה מן האפשרות שניתנה ליועץ המשפטי לממשלה לומר דברו בהליכי הערעור. אכן, בצדק ציינה חברתי, כי היועץ לא התייצב בעבר בפרשת נסייד ובפרשה שלפנינו; ואולם, גישתי העקרונית היא, כי ככלל רצוי שלא לנעול את הדלת בפני מוסד היועץ המשפטי, כמייצג האינטרס הציבורי, לומר את דברו, ואנו מצפים לתגובתו (ראו למשל ע"א 7187/12 צמח נ. אל-על (2014)); אציין כי התיק מצוי בדיון נוסף). לטעמי רצוי כי בתי המשפט המחוזיים יבקשו בכגון דא התייחסותו של היועץ המשפטי לממשלה, מקום שעסקינן בשאלת רוחב הנוגעת לכלל הרשויות המקומיות בישראל (ראו גם עניין צמח הנזכר, פסקאות ל"ז-ל"ח). ואכן, גם חברתי השופטת חיות הותירה פתח לכך במקרים המתאימים.

ג. ועוד הערה מקדימה: שקלתי אם אין מקום להבחין בין הליכי גביה פסיביים, קרי, סירוב ליתן "תעודת יושר" פיסקלית, לבין הליכי גביה אקטיביים שהלכת נסייד עסקה בהם. טעם ההרהור היה, ובכך התרשמתי מהערתה של חברתי השופטת ברק-ארז, שיש קושי לשוני ומשפטי להביט אל הגביה הפסיבית כאל תובענה; זאת – מקום בו לא רק שאין בפועל תובע ונתבע, שכן לא הוגש הליך משפטי, אלא בשונה מן הגביה האקטיבית, גם אין באמת אפשרות תביעה, כי שעתה חלפה. על כן שבתה את ליבי תחילה המחשבה להבחין בין ההליכים האקטיביים לפסיביים. ואולם, בסופו של יום באתי לכלל מסקנה, ראשית, כי פרשנות תכליתית לא מרחיקת לכת תראה ב"הצהרה" או בהכרזה שיש בגביה הפסיבית משום "הבעת תביעה"; אכן, הדבר דחוק במקצת, ועל צד האמת – כדברי

חברתי – מותח את גבול הגזרה של הביטוי "תובענה". אלא שנראה לי, כי "ההרמוניה הגבייתית" מצריכה להידרש אל שני סוגי הגביה כאחד. "התנחמתי" בכך שבאופן עיוני ורעיוני מייצגת הגביה הפסיבית חוב שהיה יכול לגלם בלא קושי תובענה, והוא לא נמחק מן העולם.

ד. כפי שציין הנשיא (בדימ') ניתן לכאורה, במישור המשפטי, להחיל את דיני ההתיישנות על הליכים כגון דא על פי לשונו והסדריו של חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, בהמשך להלכת נסייד. מהו היחס בין דיני ההתיישנות האזרחית לדיני השיהוי המינהלי כאשר עסקינן במערכת היחסים בין האזרח לרשות? לפי גישתה של חברתי השופטת ברק-ארז, דוקטרינת השיהוי מאפשרת מרחב של שיקול דעת לבית המשפט, לתמהיל שיקולים הנוגעים הן ל"מאזן הצדק" כלפי הפרט והן להגנה על האינטרס הציבורי ולגביית מס ראויה. חברי הנשיא (בדימ') דוגל בסופו של הליך בהלכת נסייד, קרי, כי ההתיישנות היא הדרך הפרוצדורלית הראויה.

ה. כאן רואה אני לשוב להלכת נסייד, שפסק הדין העיקרי בה נכתב על-ידי חברתנו השופטת ברלינר, והוסיפו בהסכמה חברותינו השופטות פרוקצ'יה וחיות. השופטת פרוקצ'יה הטעימה שם, לאחר שעמדה בהרחבה על ההבדלים בין ההתיישנות האזרחית לשיהוי המינהלי, כי "עניין המתאפיין בדואליות נורמטיבית ישויד לתחום ההתיישנות האזרחית או לדיני השיהוי המינהליים בשים לב ליסודות הדומיננטיים המאפיינים את מהותו. תיבחן מהותו של העניין מבחינת השאלה האם היסודות השליטים בו הם בעלי אופי אזרחי או מינהלי; יש להניח כי עניינים שמהותם העיקרית נוגעת בעניינים בעלי אופי כספי, ייחשבו עניינים אזרחיים לצורך תחולת דיני ההתיישנות. עניינים שמהותם המרכזית היא מינהלית, דינם להיות מוכרעים על פי דיני השיהוי המינהליים. הלבוש הדיוני של ההליך – כהליך אזרחי או עתירה מינהלית – אינו מכריע לעניין זה" (עמ' 267). אומר כבר כאן, כי דברים אלה תואמים את ענייננו ביסודו.

ו. ואכן, לאחר סקירת המאפיינים של תביעות לגביית ארנונה באה השופטת פרוקצ'יה למסקנה, כי אלה בעלות מאפיינים אזרחיים בולטים; תוכן ההליך ואופיו,

כמפורט שם בשורת טעמים שבמהות, תומכים במסקנה זו, כמו גם הרציונלים שביסוד דיני ההתיישנות האזרחית. אכן, האינטרס של הפרט בודאות וביציבות – טעם כבד משקל בבסיס ההתיישנות האזרחית – יתכן שאינו מקבל מענה די הצורך בגדרי השיהוי המינהלי, שכן ההכרעה בעניין זה נתונה לשיקול דעתו של בית המשפט, והפרט לא בהכרח יוכל לצפותה ב"הערכת מצב" סבירה. נוסף על כך, חלוף הזמן, ולא פעם עסקינן בפרק זמן רב שבו הרשות לא עמדה על זכויותיה, עלול ללמד על מחילת הרשות על תביעתה, למצער במחדל; וודאי קשה להלום את הטענה, כי להחלת הלכת נסייד על הליכי גביה פסיביים השלכות נרחבות נוכח קיומם של חובות בהיקף עצום לרשות והסתמכותה של הרשות על סכומים אלה, שאם לא כן – מדוע לא פעלה לגבייתם במועדם. כאן אעיר, כי התקשיתי להלום את טענת היועץ המשפטי (ראו פסקה 16 לחוות דעת הנשיא (בדימ')) שלפיה מכוח סעיף 21 לחוק ההתיישנות עסקינן בחובות בחינת פסק-דין, שעליה חלה התיישנות של עשרים וחמש שנים. מעבר להנמקות חברי הדוחות טענה זו (פסקאות 17-20) אוסיף כי הדבר בלתי סביר בעליל, בגדרי התנהגות מצופה מרשות מינהלית, שתועלה תביעה בתום עשרות שנים על-ידי לא פחות מאשר רשות מרשויות הציבור. עוד אוסיף, כי נדמה שאף קשה למדי להעלות על הדעת מצב שבו חלפה תקופת ההתיישנות, אך לא קם שיהוי, ולא בכדי עוסקת הפסיקה באפשרות להעלאת טענת שיהוי בתוך תקופת ההתיישנות, ולא להיפך (ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה נ' הועדה המקומית, פ"ד נז(5) 433 (2003)); ראו גם פסק הדין בעניין אי.בי.סי. בהקשר זה אזכיר, כי אף חברתי השופטת ברק-ארז סבורה כי הבדלי הגישות בינה לבין הנשיא (בדימ') באופן מעשי אינם גדולים מאוד.

ז. אמנם, ער אני לחשש, כי נישומים יעשו שימוש לרעה בפסיקתנו זו ויימנעו מפרעון את חובם, והנה "קו ההגנה האחרון", כלשון חברי הנשיא (בדימ'), נשמט מידי הרשות וחוטא ייצא – כאמור – נשכר; ראו והשוו לעניין האיזון העדין בין הצורך לאפשר לרשות התגוננות בטענת שיהוי במקרה של גביה שלא כדין לבין החשש מ"מדרון חלקלק" של גביה כאמור, בחוות דעתי בעניין אי.בי.סי הנזכר, שם נאמר (פסקה ו'): "כשלעצמי אבקש להטעים בכל לשון את הצורך בזהירות רבתי (הדגשה במקור – א"ר). בקבלת טענת שיהוי במקרי חוסר סמכות ושאלת

שלטון החוק. בעיני האתגר הוא כיצד – מחד גיסא – למחול לרשות במקרים מתאימים בעקבות השיהוי, כדי שלא ליצור תוצאה קשה במיוחד, וזאת כאשר פעילותה השגויה היתה בתום לב; ומאידך גיסא שלא לטעת ברשויות תחושה של 'רשיון חריגה', היתר, ל'מדרון חלקלק' של גביה שלא כדין, מתוך תקווה שהדבר לא יתגלה מהרה או בכלל, והקופה תתמלא; זאת אף אם הדבר נעשה למטרות טובות של שירות לתושבים, בחינת 'מרובים צרכי עמך' (בעקבות בבלי ברכות, כ"ט ב' ופיוט בתפילות הסליחות)". מכל מקום, לאיזון נכון מסייעת הצעתו של חברי בהקשר סעיף 21 לחוק ההתיישנות, בין מקרים שבהם נערכו פעולות גביה מינהליות אשר הובאו לידיעת החייב (ואינני סבור כשלעצמי כי יש קושי להבטיח זאת) ואשר יאפסו את תקופת ההתיישנות, לבין כאלה שלא הובאו לידיעתו של החייב ולא יאפסו את מירוץ ההתיישנות. זאת כדי שלא לפקוד על הציבור את רשלנות שלוחיו ברשות, שלא דאגו לגביה במועדה.

ח. ועוד אוסיף את שאמרנו לא פעם: "חובת המדינה להגינות יתרה בהתנהגותה בכל דרכיה ברורה לדידי כשמש בצהרי היום, עד כי אינה טעונה אסמכתאות; 'דבר שאינו מחוור ומבורר אל נכון, מבקשים לו אסמכתאות ממקומות רבים' (מתוך אוצר המשלים והפתגמים ל"ח טביוב). זהו מותר המדינה, במיוחד, והשירות הציבורי בכללו, באופן חד ומובהק. אף שאין הדברים צריכים ראייה, בית משפט זה עמד פעמים רבות על חובותיה של המדינה כנאמן הציבור" (רע"א 470/08 כרמל התפלה בע"מ נ' מדינת ישראל (2010), פסקה ט'; ע"א 7726/10 מדינת ישראל נ' מחלב (2012), פסקה 35). חובת הגינות זו היא שמוליקה אל המסקנה כי אין לאפשר לרשות "לישון" על זכויותיה פרק זמן ארוך, ולהעמיד את הפרט כ"בן ערובה" באופן כמעט לא מוגבל ולא ידוע. על כן בסופו של יום, גם אם דוקטרינת השיהוי מאפשרת, מטבעה, את האיזון האמור, יתכן כי בלוחות הזמנים יעלו היא ודוקטרינת ההתיישנות בקנה אחד.

ט. זאת ועוד, הלכת נסייר נפסקה – כאמור – לפני שנים ספורות, וסטייה של בית משפט זה מתקדימיו נעשית במשורה שבמשורה. לאו מילתא זוטרתא היא, וחברתי השופטת ברק-ארז וחברי השופט פוגלמן ערים לכך. משנערך בה דיון

מפורט בדיני ההתיישנות תוך בחינת ההסדרים הקבועים בחוק על תכליותיהם, ונמצא כי ראוי להחילם, קשה להלום, בכל הכבוד, צמצומה והצגתה של הלכת נסייד אך כקביעה שהליכי גביה של ארנונה חייבים להיות כפופים למגבלות הנובעות מחלוף הזמן. חברתי נימקה את הנכונות לסטות מהלכת נסייד – או ל"פרשנות מעדכנת" – בין היתר, בהצביעה על כך שעמדת היועץ המשפטי לא היתה לנגד עיני בית המשפט אז. איני מקל ראש בכך – אך לדעתי, כאמור, עלינו ללמוד מה אירע להלכת נסייד כדי לבחון את פעלה ולהפיק לקח.

י. לבסוף יצוין למען שלמות התמונה, כי הדין העברי אינו מכיר בטענת התיישנות כטענת הגנה (שולחן ערוך, חושן משפט, סימן צח, סעיפים א-ב), ואולם קמו לאמור חריגים במקרים שבהם היה הדבר נחוץ למען ההוגנות. כך, למשל, לנתבע זכות להגנה במקום שהתביעה נגועה בשיהוי רב ויש חשש ל"דין מרומה". יוטעם, כי בדין העברי די בשיהוי בהגשת התביעה בלא הסבר סביר כדי לעורר את חשדו של השופט שהדין בפניו "דין מרומה" הוא (עו"ד צ' אילוז ברשימתו "דין מרומה, התיישנות ושיהוי" פרשת השבוע (א' הכהן ומ' ויגודה עורכים) ויקרא 174); כן ראו הסקירה בבע"מ 8098/04 פלונית נ' פלוני, פ"ד נט (3) 111 והאסמכתאות שם (להלן עניין פלונית). מסקנתנו בעניין פלונית היתה כי "יש המדקדקים יותר בדין העברי הבסיסי של אי התיישנות כעיקרון... ואולם גם לדידם של הראשונים זמן רב מדי החולף עלול להיות גורם לנעילת דלת בפני תביעה" (עמ' 124); וראו עוד להרחבה הרב ר' סרוסי "התיישנות בחוק ובהלכה" תחומין כ"א (תשס"א), 422; פרופ' מ' אלון "על התיישנות בדין העברי" הפרקליט י"ד (תשי"ח), 179.

י"א. אחר הדברים האלה קראתי את חוות דעתו המעניינת של חברי השופט מלצר. הוא נדרש לנקודה בה התלבטתי (פסקה ג' למעלה), קרי, ההבחנה בין הליכי גביה אקטיביים לפסיביים, ומכריע כי ניתן לערוך הבחנה זו; בעוד הוא דבק בהלכת נסייד לעניין ההליכים האקטיביים, לדעתו בעניין ההליכים הפסיביים יש לנקוט בדיני השיהוי המינהליים. חברי השופט מלצר מנמק זאת הן (פסקה 4(א)) בקושי הפרשני הכרוך בפרשנות הסעיף, והן ובמיוחד (פסקה 5) בנכונות רשויות מקומיות לדחות גביית ארנונה ממי שמצבו הכלכלי-סוציאלי מצדיק זחיה כזאת,

וכדי שלא להעמיד את הרשויות בפני שוקת שבורה בכגון דא, לאחר שהמתינו ולא גבו מטעמים טובים, ובתנאי שלא התרשלו. לשיטת השופט מלצר והשופטת ברק-ארז גם לא יהא בהצבת ההתישנות כרף משום חיסכון בהליכים שיפוטיים, שכן ייפתחו על-ידי רשויות גם הליכי גביה למניעת התישנות. חוות דעתו של חברי עוררה בי מחדש את שאלת ההבחנה האמורה בין גביה אקטיבית לפסיבית, ובנוסף לשאלת הפרשנות, בקשר לקושי הכלכלי-סוציאלי שהועלה. אציין כי דומני שההבדל המעשי בין שתי השיטות אינו רב, שכן לטעמי לא יהיו רבים המקרים שבהם השיהוי יהא מעבר לתקופת ההתישנות, ואז באמת יהא על הרשות, בגדרי המשפט המינהלי, להראות כי באה בידיים נקיות.

י"ב. בנושא הפרשני עדיין סבורני, בכל הדוחק, כי הפרשנות התכליתית מורה דרכה, כאן ובפסיקות אחרות של בית משפט זה, והיא הדרך הראויה. גם אני בטוח היכן ייפול פור ריבוי ההליכים, שכן התישנות יוצרת מועד קשיח, ושיהוי ידרוש התדיינות מורכבת יותר.

י"ג. ואולם אחרי ככלות הכל, מתוך התחשבות בטעם הכלכלי-סוציאלי שהעלה חברי, וכדי לאפשר לרשויות להתמודד עם אותם מקרים שבהם המתינו מטעם זה ולמנוע שידיהן יהיו על ראשן, נכון אני להצטרף להצעת חברי השופט מלצר בסיפה של פסקה 9, קרי, כי הגישה שהוכרעה בפסק דין זה תחול מכאן ולהבא בלבד, ולא על חובות קודמים שנצברו. הדבר יאפשר לרשויות לכלכל צעדיהן במבט צופה פני עתיד. כמו כן אני מצטרף להערת חברי לעניין הצורך בכינונו של חוק יסוד: הרשויות המקומיות או למצער – לטעמי ובידיעת הקושי בכינון חוקי יסוד – בחקיקת חוק הרשויות המקומיות, שלמיטב ידיעתי טרחו על שכמותו במשרד הפנים אך טרם בא עת גאולתו.

י"ד. סוף דבר, ועם שמכבד אני את גישת כל חבריי שדעתם שונה בצורה זו או אחרת, החלטתי להצטרף לחוות דעתו של חברי הנשיא (בדימ') בכפוף למועד התחולה כאמור.

המשנה לנשיאה

השופט ח' מלצר:

1. לאחר שעיינתי בחוות דעתו המקיפה של חברי, הנשיא (בדימ.) א' גרוניס – הנני מצטרף למסקנתו (אליה הגיעו גם: חברתי, הנשיאה מ' נאור, חברי, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין וחברתי, השופטת א' חיות) שאין לשנות את ההלכה שנקבעה ב-רע"א 187/05 נסייד נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010) (להלן: הלכת נסייד) בכל מה שנוגע לתחולתם של דיני ההתיישנות על "הליכי גבייה אקטיביים". אני אף שותף לתוצאה במקרה הפרטני שבפנינו. כמו כן, מקובלות עלי הערותיה של חברתי, השופטת א' חיות, בנוגע לדרך הטיפול הראויה בטענות שהועלו על ידי היועץ המשפטי לממשלה במסגרת הערעור הנוכחי ביחס להלכת נסייד, וזאת לאחר שהיועץ לא התייצב לדיון באותו הליך, או במסגרת ההליכים המשפטיים הנוגעים לעתירה, מושאת הערעור שבפנינו (ראו: פסקאות 1-3 לחוות דעתה). השוו: דנג"ץ 5967/10 המוסד לביטוח לאומי נ' כהן, בפיסקה 22 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) א' גרוניס (14.04.2013).

2. על אף הסכמתי בדבר הצורך להותיר את הלכת נסייד על כנה – אין, לדעתי, לגזור דין זהה ולהחיל את דיני ההתיישנות גם על "הליכי גבייה פסיביים", ובהקשר זה מקובלים עלי חלק מן הטעמים שאותם מנו: חברתי, השופטת ד' ברק-ארו וחברתי, השופט ע' פוגלמן. עם זאת, לגישתי – לא מתחייבת "הרמוניה משפטית" בין הליכי גבייה פסיביים לאלה האקטיביים, שכן במהות, הם שונים לחלוטין באופיים, כפי שיבואר מיד בסמוך.

3. בו בזמן שהליך הגבייה המינהלי האקטיבי נועד להעניק לרשויות המקומיות אמצעי אכיפה נוח ויעיל ביחס למסלול התביעה האזרחית, והוא עשוי להיות חליף לנתיב האמור (ראו: סעיף 317 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות)); ועיינו ב-הלכת נסייד, בפיסקה 34 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר) – הסמכות המגולמת במסגרת הוראות סעיף 324(א) לפקודת העיריות וסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (לצורך הפשטות אתייחס מעתה ואילך לשתי הוראות

החוק הללו יחדיו כ: סעיף 324(א) לפקודת העיריות) הינה נפרדת, ובלתי תלויה בדרכי הפעולה האקטיביות העומדות לרשותן של הרשויות. סמכות זו לא נועדה להיות חלופה לאמצעים אחרים, אלא לשמש כ"קו הגנה", פסיבי, אחרון, שבו יכולות הרשויות המקומיות לעשות שימוש טרם שתנתק זיקתו של הנישום אליהן, ותלותו בהן. משמעות הדבר היא שבשונה מהליך הגבייה האקטיבי, לגביו הוחלו – ביחס לחלוף הזמן – דיני ההתיישנות הלקוחים מהמשפט האזרחי משל היה מדובר בתובענה, וזאת כדי להימנע מהענקת יתרון בלתי רצוי לרשויות המקומיות בבוחרן במסלול זה, על פני נתיב התובענה האזרחית – בהליכי הגבייה הפסיביים אין בעיני הצדקה לסטות מעקרונות המשפט המינהלי, המובילים להחלה של דיני השיהוי המינהליים (ראו: עניין נסייד, פסקאות 12-16 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה; יצחק זמיר הסמכות המינהלית כך ב 1092-1094 (מהדורה שנייה, 2011)).

4. לאחר שהצגתי לעיל את עמדתי העקרונית, ברצוני להתייחס למספר נקודות נוספות בנוגע לפרשנות שהוצעה על ידי חברי, הנשיא (בדימ.) א' גרוניס, ועל ידי אלה שתמכו בדעתו, בנוגע להחלת דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים, ולהעיר כדלקמן:

(א) אני מסכים עם גישתה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז, כי הפרשנות לפיה דרישתן של הרשויות המקומיות לתשלום הסדר חיובי הארנונה כתנאי מקדים להנפקת תעודה לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות – יכולה להיחשב "תובענה" לצורך סעיף 2 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות) – אכן נעדרת "נקודת אחיזה ארכימדית" הנדרשת לכך (ראו: פסקה 7 לחוות דעתה).

(ב) מעבר לקושי הלשוני הקיים בפרשנות הנ"ל, הנני שותף לחשש שמעלה חברתי, השופטת ד' ברק-ארז בהיבט התכליתי, שהרי הפרשנות האמורה מאיינת כמעט לחלוטין את אפשרויות הגבייה שעומדות בפני הרשויות המקומיות בחלוף תקופת ההתיישנות, ובכך היא פוגעת באופייה של ההתיישנות כדיונית ולא כמהותית, בניגוד להוראת סעיף 2 לחוק ההתיישנות.

דברים אלה מקבלים משנה תוקף בהתחשב בהערותיו של חברי, הנשיא (בדימ.) א' גרוניס, בנוגע לסוגיית התיישנותם האפשרית של שעבודים סטטוטוריים שאין חובה לרשום אותם, כגון: השעבוד המוקנה לרשויות המקומיות מכח סעיף 11א(1) לפקודת המסים (גביה) (בעניין זה ראו גם: בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', בפסקה 60 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) א' גרוניס (05.02.2014) (להלן: בג"ץ עיריית הרצליה)), והספק שבתחולתו של סעיף 20 לחוק התיישנות על שעבודים שכאלה (ראו: פסקה 27 לחוות דעתו בערעור שבפנינו). ברי כי ככל שקיימת אפשרות ששעבוד מהסוג האמור, יהיה כפוף אף הוא להתיישנות (חלופה עליה רומז חברי, הנשיא (בדימ.)), בפסקה 27 לחוות דעתו) – כך עולה, ברמה העקרונית, חשיבותה של הותרת האפשרות בפני הרשויות המקומיות לגבייה פסיבית, גם בחלוף תקופת התיישנות, באמצעות החלת של דוקטרינת השיהוי על הליכים אלו. אמנם סוגיית דין השעבודים הסטטוטוריים האמורים הושארה בצריך עיון על ידי חברי, הנשיא (בדימ.) בחוות דעתו, אך סבורני שיש להביאה בחשבון כבר פה ועתה, בהתחשב בסבירות הגבוהה שהיא תבוא בפנינו בהקדם, ככל שתתקבל התיזה המחילה את דיני התיישנות על הליכי הגבייה הפסיביים, והנה נעמוד בפני "סיבוב שלישי" במערכה הכוללת ביחס לדרכים הפתוחות בפני הרשויות המקומיות לגביית חובות ארנונה.

5. זאת ועוד – אחרת. כל אדם המצוי בהתנהלות של רשויות מקומיות יודע כי במסגרת הצורך לגבות חובות ארנונה קיימים נדרשת, לפרקים, התחשבות במצבו הכללי של הנישום, לרבות מעמדו הכלכלי (ראו בעניין זה גם הנחיה מס' 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה מפברואר 2012, אשר במסגרתה נכתב כי מוצדק להקפיא הליכי גבייה לפי פקודת המסים (גביה) כאשר: "מצבו הכלכלי או הבריאותי של החייב מצדיק זאת"). הנה כי כן, במקרים שבהם הרשות מזהה, למשל, כי מצבו הפיננסי של הנישום בעייתי, במובן זה שגבייה של חוב הארנונה עלולה להוביל לקריסתו – היא ממתינה לעיתים קרובות במכוון בייזום הליכי גבייה, עד למועד שניתן יהיה לגבות את החוב, מבלי לפגוע בנישום באופן בלתי מידתי. נכונות הרשויות המקומיות לדחות במקרים שכאלה את גביית החוב מתאפשרת, בעיקר, לנוכח

הידיעה כי קיים בידן אמצעי לגביית החוב בעתיד, על דרך של שימוש בסעיף 324(א) לפקודת העיריות, זאת כאשר מצבו הכלכלי של הנישום ישתפר והנזילות שבעקבות מימוש הנכס, מושא סעיף 324(א) הנ"ל, תאפשר לו לפרוע את חיוביו. אמצעי זה, הנתון בידי הרשות המקומית מכח הסעיף האמור – מקנה לה איפוא סמכות לדרוש כי הנישום יפרע את חובותיו כלפיה כתנאי מקדים להנפקת התעודה המתחייבת לשם השלמת פעולת העברת הנכס, מושא החובות, בפנקסי המקרקעין, כאשר רווח לו לנישום.

לאור האמור לעיל, נראה כי ככל שתתקבל הפרשנות המוצעת על ידי חברי, הנשיא (בדימ.) א' גרוניס, ועל ידי אלה שתמכו בדעתו, התוחמת את התקופה המותרת לשימוש בסמכות המוקנית לרשות המקומית מכח סעיף 324(א) לפקודת העיריות בהתאם להוראות חוק ההתיישנות – הרשויות תאלצנה לפתוח בהליכי גבייה (על ידי הגשת תביעה אזרחית, או באמצעות הליכי גבייה אקטיביים) בתוך התקופה המוגדת בחוק ההתיישנות, אף במקרים שבהם מצבם הכלכלי של הנישומים מצדיק דחייה, או הקפאה של הליכים אלה. מובן כי תוצאה זו איננה רצויה מבחינה סוציאלית וחברתית, ולכן, לדעתי, יש להחיל דווקא את דיני השיהוי בהליכי הגבייה הפסיביים, שכן רק אלה מאפשרים גמישות והתחשבות ראויים בנסיבות שהביאו את הרשות שלא לנקוט במסלולים לגבייה אקטיבית של חובות הארנונה עד לאותו מועד. למותר לציין כי במידה שמחדלה של הרשות מלפתוח בהליכי גבייה איננה תוצאה של הימנעות מכוונת לאור קיומן של נסיבות מצדיקות, אלא נובע מהתרשלות גרידא – הדבר ודאי יובא בחשבון על ידי בית המשפט במסגרת מערכת השיקולים הרלבנטיים לבחינת השתהות הרשות, ויטה את הכף במקרה שכזה לטובת הנישום.

6. זה המקום גם להתייחס לדבריו של חברי, הנשיא (בדימ.) א' גרוניס בעניין הוודאות המשפטית, שתושג באמצעות החלתם של דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים, והחיסכון שינבע, לשיטתו, בזמן שיפוטי כתוצאה מוודאות משפטית זו.

אין חולק שהחלה של דיני ההתיישנות צפויה להגדיל את הוודאות המשפטית בהליכי גבייה הננקטים על ידי הרשויות המקומיות, שכן חוק ההתיישנות מגדיר באופן מפורש וקשיח את התקופה שבמסגרתה יכול הנושה לפעול לגבייה של החוב, וזאת בשונה מדוקטרינת השיהוי, שהינה גמישה, ונתונה לבחינה על פי נסיבות העניין ולאחר: "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" (ראו: הלכת נסייד, פסקאות 16-17 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה; ראו גם: בג"ץ 465/93 טריידט ס.א. חברה זרה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, פ"ד מח(2) 622, 631 (1994); בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715, 741 (1996)). ואולם, בהתחשב במכלול השיקולים – לא ברור כלל ועיקר שהוודאות הנטענת האמורה תקטין בהכרח את כמות ההתדיינויות בנושא (במיוחד בשים לב לרעיון ה"איפוס" שהציג חברי, הנשיא (בדימ.) ולאפשרות תקיפתו הפרטנית), מה גם שאפשר שדווקא החלתם של דיני ההתיישנות תביא לריבוי הליכים. אבהיר את דברי להלן.

7. כפי שצוין לעיל, צמצום הסמכות המוקנית לרשויות המקומיות מתוקף סעיף 324(א) לפקודת העיריות, במובן זה שתוגבל באופן נוקשה התקופה שבה תוכל הרשות לעשות שימוש בסמכות זו – תאלץ את הרשויות להגיש תובענות, או לפתוח בהליכי גבייה אקטיביים לפני חלוף תקופת ההתיישנות, אף במקרים שבהן אין בידי הנישומים אפשרות מעשית לשלם את החוב. מעבר למשמעות החברתית הקשה של תופעה זו, עליה עמדתי כבר לעיל, הדבר אף עלול להוביל לגידול בעומס על מערכת המשפט, שכן לא זו בלבד שהרשויות המקומיות יפתחו בהליכי גבייה של חובות ארנונה שלא היו ננקטים על ידן אילו עמדה בפניהם אפשרות ממשית להשתמש בעתיד בסמכותם לפי סעיף 324(א) לפקודת העיריות, אלא יתכן כי אף תחול עליה במספר ההליכים הנובעים מהחמרה במצבם הכלכלי של אותם נישומים קשיי יום, כגון: הליכי פשיטת רגל, הליכי הוצאה לפועל, וכו'.

8. בנוסף לאמור עד הנה – הוודאות המשפטית שבעבור השגתה תומך חברי, הנשיא (בדימ.), ואלה המצטרפים לדעתו, בהכנסתם של הליכי הגבייה הפסיביים תחת כנפי סעיף 2 לחוק ההתיישנות – עלולה לערער את היציבות הפסיקתית. לאחרונה נדרש בית משפט זה לשאלות של פרשנות חקיקתית במסגרת דנ"מ 6673/12 עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים- הממונה על מחוז ירושלים (23.03.2015) (להלן: עניין עטרת בנות). דעת הרוב שם סברה כי יש לנקוט בגישה פרשנית דווקנית, למרות שפרשנות זו היתה כרוכה בסטייה מהלכה קודמת של בית משפט זה (ע"מ 10673/05 מכללת הדרום נ' מדינת ישראל – משרד הפנים (31.12.2007) (להלן: הלכת מכללת הדרום)), וכן מפסק הדין, שהיה מושא הדיון הנוסף שם. סבורני כי הפרשנות הרחבה לסעיף 2 לחוק ההתיישנות המוצעת כאן על ידי חברותי וחברי, וזאת, בין היתר, כדי לאפשר "הרמוניה משפטית" ברוח הלכת נסייר – איננה עולה בקנה אחד עם הגישה שנעשה בה שימוש שם לצורך שינוי הלכת מכללת הדרום, והיא אף חורגת הרבה מעבר מדעת המיעוט שלי, ושל חברי, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, שם, וכן מגישתו של המשנה לנשיאה במסגרת הלכת מכללת הדרום, אשר צידדו בפרשנות תכליתית.

האיזון הראוי דורש איפוא השארת הפרשנות שהוצעה במסגרת הלכת נסייר, אשר הרחיבה במידה מסוימת חלק מהמונחים המופיעים בסעיף 2 לחוק ההתיישנות לשם החלת הוראות חוק ההתיישנות על הליכי גבייה אקטיביים, אך לא מעבר לכך. לטעמי, כל "מתיחה" נוספת של לשון סעיף 2 לחוק ההתיישנות לשם החלתם של דיני ההתיישנות על הליכי גבייה פסיביים חורגת מעקרונות פרשנות מקובלים, הגורסים כי גם במסגרת הפרשנות התכליתית צריך שימצא עיגון לשוני כלשהו לפרשנות המוצעת, (בעניין עטרת בנות היה סעיף חוק מפורש כזה). ראו: ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד לו(3) 701, 715 (1982); ע"א 65/82 מנהל מס שבח מקרקעין נ' הרשקוביץ, פ"ד לט(4) 281 (1985); אהרן ברק פרשנות במשפט: כרך שני – פרשנות החקיקה 83 (1993).

9. סיכומו של דבר, על פי דעתי – הרציונל המנחה בהלכת נסייד, לפיו יש להשוות את דיני חלוף הזמן בין מסלול הגבייה המנהלית האקטיבי לבין מסלול התביעה האזרחית, איננו מתאים להליכי הגבייה הפסיביים. משכך, ובהתחשב בקושי הפרשני ובחסרונות של החלתם של דיני ההתיישנות על הליכי הגבייה הפסיביים – דעתי היא כי ראוי להחיל את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה אקטיביים (כפי שנקבע בהלכת נסייד), אך להכפיף את הליכי הגבייה הפסיביים לדוקטרינת השיהוי. תוצאה זו מתיישבת גם עם הגישה הנוהגת לפיה בהתקיים שני פירושים אפשריים, יש להתחשב במציאות העובדתית "בשטח" ולבכר את הפרשנות הנוהגת, אלא אם יתרונות הפרשנות החדשה עולים בהרבה על התקלות הצפויות מאימוצה, במקום הפרשנות הנוהגת (ראו: בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית נ' המועצה המקומית דמת ישי, פ"ד מ(1) 113 (1987); בג"ץ 716/86 מלון מרחצאות מוריה ים המלח נ' המועצה האיזורית תמר נווה זוהר, פ"ד מא(2) 389 (1987); חוות דעתי ב- בג"ץ עיריית הרצליה).

יתר על כן, אם דעתי ודעתם של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז ושל חברי, השופט ע' פוגלמן – לא תתקבלנה, יש לקבוע, למצער, כי הגישה האחרת תחול רק מכאן ולהבא, ולא על חובות קודמים שנצברו, שהרי אחרת יסוכלו – באחת – הנחות תקציביות לגיטימיות של כלל הרשויות המקומיות, שסמכו על סעיף 324(א) לפקודת העיריות, כפי שהוא פורש עד כה.

10. לבסוף, נדמה שההליך דנא והליכים קודמים נוספים הקשורים לעניין זה (ובניהם: הלכת נסייד, בג"ץ עיריית הרצליה ו-ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.2014)) מדגישים את הצורך בהסדרה של מרקם היחסים העדין שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי לבין האזרח – באמצעות חקיקת יסוד. מכאן מתבקש, לשיטתי, צורך בחקיקה בהקדם של חוק-יסוד: הרשויות המקומיות. חקיקה שכזו תאפשר התווית עקרונות-על ביחס לחובותיהם וזכויותיהם של כל אחד מה"שחקנים" במערכת מורכבת זו, ותוכל להנחות את בית

המשפט בבואו לבחון, ברמה התת-חוקתית, מקרים פרטניים הנוגעים למערכת היחסים האמורה.

ש ו פ ט

הוחלט ברוב דעות של הנשיא (בדימ') א' גרוניס, הנשיאה מ' נאור, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין והשופטת א' חיות לקבוע כי גם בכל הנוגע להליכי גביה פסיביים של חובות לרשויות המקומיות תחול הלכת רע"א 187/05 נסייר נ' נצרת עילית, פ"ד ס"ד(1) 215 (2010). זו תישאר על כנה כמות שהיתה גם בנוגע להליכי גביה אקטיביים, קרי, על פי דיני ההתיישנות. לעניין אחרון זה הצטרף גם השופט ח' מלצר. דעת השופטים ע' פוגלמן וד' ברק-ארז היא כי הן בהליכי גביה אקטיבית הן בהליכי גביה פסיבית יש להחיל את דיני השיהוי המינהליים. השופט מלצר סבור כי בהליכי גביה פסיבית בלבד יש להחיל את דיני השיהוי.

אשר למועד תחולת ההלכה לעניין הליכי גביה פסיביים, הוחלט ברוב דעות של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין והשופטים ח' מלצר, ע' פוגלמן וד' ברק-ארז כי ההלכה החדשה תחול מכאן ולהבא ולא על חובות קודמים שנצברו.

בכל הנוגע לערעור שבכותרת, הוחלט פה אחד לדחותו ולקבוע כי העירייה לא הייתה רשאית לסרב להנפיק למשיבה את התעודה שנתבקשה על ידה.

העירייה תישא בשכר טרחת עורך דין בסך 30,000 ש"ח לטובת המשיבה.

ניתן היום, כ"ו בניסן התשע"ה (15.4.2015).

המשנה לנשיאה

הנשיאה

הנשיא (בדימ')

שופ

שופט

שופט

שופטת

טת