



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 3068/17

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט י' אלרון

המערערת: עיריית תל אביב-יפו

נגד

המשיבים: 1. דוד מיכקשווילי
2. כרמלה שמחה שוקרון (מיכקשווילי)
3. רוני קרינסקי (מיכקשווילי)
4. ליאורה מיכקשווילי

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 5.3.2017 בעת"מ 60955-01-15 אשר ניתן על ידי כבוד השופטת ד"ר מ' אגמון-גונן

תאריך הישיבה: ג' בניסן התשע"ח (19.3.2018)

בשם המערערת: עו"ד ציפי ליפשיץ

בשם המשיבים: עו"ד זאב שרף; עו"ד שרון הל-גלעד
עו"ד ערן עוזרי; עו"ד שון טובי

פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו (השופטת ד"ר מ' אגמון-גונן) בעת"מ 60955-01-15 מיום 5.3.2017, שקיבל את עתירת המשיבים וקבע כי המערערת מנועה מלנקוט נגדם הליכים מינהליים לגביית חובות ארנונה ומים.

1. הסכסוך בין העירייה ובין המשיבים נסוב על חובות ארנונה ומים בגין נכסים בתל אביב (להלן: הנכסים) עבור תקופה שראשיתה עוד בשנות ה-70 של המאה הקודמת, ושלעמדת עיריית תל אביב-יפו – המערערת (להלן: העירייה) – סכומם המצטבר הוא כ-87 מיליון ש"ח. חילוקי הדעות בין הצדדים מצאו את ביטויים בשורה ארוכה של הליכים שנפרשו על פני עשרות שנים, חלקם לפני בית משפט זה. לצורך הדיון בענייננו אדרש אך לעובדות הרלוונטיות לערעור זה (להרחבה על אודות הסכסוך בין הצדדים ראו ע"א 9004/12 עיריית תל אביב-יפו נ' מיכקשווילי (28.7.2014) (להלן: ע"א 9004/12)).

2. המשיבים הם בעלי זכויות בנכסים מכוח ירושת זכויותיו של אביהם המנוח (להלן: המנוח) וכן מכוח ירושת זכויותיהן של אחיות האב, דודות המשיבים (להלן: האחיות). לימים, ועוד בטרם הלכו האחיות לעולמן, הגישה העירייה עשרות תביעות אזרחיות נגד המשיבים ונגד האחיות בגין חובות ארנונה ומים שרצו לטענתה על הנכסים. בשנת 2003 הגיעו העירייה והמשיבים להסכם פשרה בו נקבע כי העירייה תפסיק את ניהול ההליכים המשפטיים בין הצדדים, אך תמשיך בהליכים המתנהלים נגד האחיות (להלן: הסכם הפשרה). בהתאם לכך, הודיעה העירייה על הפסקת ההליכים המשפטיים התלויים ועומדים נגד המשיבים ובפועל לא המשיכה העירייה גם בניהול ההליכים נגד האחיות ותחת זאת פנתה – בשלב מסוים – לגביית החובות הנטענים בהליכי גבייה מינהליים. כמו כן נקטה העירייה הליכי הוצאה לפועל למימוש חלק מהנכסים בגין פסקי דין שניתנו נגדם. ואולם, בעקבות הליכים משפטיים נוספים שהתקיימו בין העירייה למשיבים, הודיעה העירייה כי היא מסכימה לביטול הליכי ההוצאה לפועל הנ"ל והליכים נוספים, למעט תיקי ההוצאה לפועל שנפתחו נגד האחיות (ראו ה"פ (ת"א) 509/06 מחקשווילי נ' עיריית תל-אביב יפו (25.10.2006)).

3. לאחר פטירת כל האחיות נקטה העירייה הליכי גבייה מינהליים נגד המשיבים – הפעם בכובעם כיורשי האחיות בנכסים – והמשיבים מצדם הגישו נגד העירייה תביעה בה עתרו להצהיר כי הליכי הגבייה הנ"ל בטלים לנוכח התחייבויות העירייה בהסכם הפשרה. ביום 29.10.2012 קיבל בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (השופט ד"ר מ' אגמון-גונן) את תביעת המשיבים וקבע כי הליכי הגבייה המינהליים שאותם נקטה העירייה עומדים בניגוד להוראות הסכם הפשרה. ערעור על פסק הדין שהגישה העירייה לבית משפט זה התקבל (ע"א 9004/12 הנזכר מעלה), ובשל חשיבותם של

הליכים קודמים אלה לערעור שבפנינו אעמוד בתמצית על עיקר קביעותיו של בית המשפט בערעור הנ"ל.

4. השאלה העיקרית שעמדה בלב ההליכים הנ"ל הייתה האם העירייה מנועה על פי הסכם הפשרה מלנקוט הליכי גבייה מינהליים נגד המשיבים, בכובעם כיורשי האחיות. בית המשפט ניתח את הסכם הפשרה וציין כי בעת שנחתם נחלקו הזכויות בנכסים בין שתי קבוצות שהיו אז יריבות זו לזו: מצד אחד האחיות (אשר היו בעלות זכויות בנכסים לכתחילה), ומצד שני המשיבים בכובעם כיורשי המנוח. נפסק כי הסכם הפשרה חל אך על זכויות המשיבים בנכסים בכובעם כיורשי המנוח וכי ככל שהדבר נוגע לזכויותיהן של האחיות בנכסים שמרה העירייה לעצמה את הזכות להמשיך בהליכים לגביית החוב מתוכם לדבות הליכי גבייה מינהליים. נפסק, כי העובדה שזכויות אלה עברו אף הן בירושה למשיבים, אין בה כדי לשלול מן העירייה את זכותה זו. כמו כן, דחה בית המשפט את טענת המשיבים לפיה העירייה רשאית לנקוט הליכים מינהליים לגביית החובות מתוך זכויותיהן של האחיות בנכסים רק לאחר מיצוי ההליכים האזרחיים נגדן. בית המשפט התייחס בהקשר זה לקביעת בית המשפט המחוזי לפיה נקיטת הליכי גבייה מינהליים בנסיבות העניין אינה עולה בקנה אחד עם חובת תום הלב וחובת ההגינות החלות על העירייה כרשות מינהלית, ופסק:

"אמירה זו חרגה מדל"ת אמותיו של הדיון כפי שהותוו על ידי בית משפט קמא, אשר תחם את המחלוקת לשאלת זכותה של העירייה לנקוט בהליכים אלו לפי הסכם הפשרה. כאמור, גבולותיו של הערעור דנן תחומים גם הם לשאלת פרשנותו של הסכם הפשרה. משכך, [...] אין בכוונתי להידרש לטענות החורגות ממסגרת דיונית זו, לרבות בנוגע לשאלה אם נפל פגם מינהלי בהתנהלות העירייה או בקשר להליכים אחרים בין הצדדים, בין אם כאלה שנסתיימו ובין אם כאלה התלויים ועומדים" (ההדגשות במקור; ע"א 9004/12, פסקה 23).

עם זאת, בית המשפט הוסיף וקבע כי "עצם הפנייה להליכי גבייה מינהליים אין בה כדי לחסום דרכם של המשיבים מלהעלות טענות בנוגע לזהות המחזיקים בנכסים או טענות התיישנות, וטענות המשיבים בעניין זה שמורות להם, בכפוף לכל דין" (ע"א 9004/12, פסקה 25).

בעקבות פסק הדין הנ"ל, הגישו המשיבים את העתירה מושא הערעור דנן, בה התבקש בית המשפט להצהיר כי כל הליכי הגבייה המינהליים שנקטה העירייה בקשר לחובות האמורים הם בלתי חוקיים ודינם להתבטל.

5. בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו (השופטת ד"ר מ' אגמון-גונן) קיבל את עתירת המשיבים. בפתח פסק דינו נדרש בית המשפט לטענות המקדמיות שהעלתה העירייה – ודחה אותן. נקבע כי הסמכות העניינית לדון בעתירה נתונה לבית המשפט לעניינים מינהליים, ולא לוועדת הערר לענייני ארנונה, שכן העתירה תוקפת את עצם חוקיות הליכי הגבייה המינהליים. עוד נקבע כי אין לקבל את טענת העירייה בדבר השיהוי שנפל בהגשת העתירה, שכן לצדדים היה ברור לכל אורך הדרך כי המשיבים לא ויתרו על זכויותיהם ולא נגרמה פגיעה באינטרסים של העירייה או של צדדים שלישיים כתוצאה מהשיהוי הנטען. בית המשפט הוסיף וציין עוד כי בשים לב לכך שהעתירה היא בעלת חשיבות ציבורית החורגת מעניינם הפרטני של הצדדים, אין בשיהוי כשהוא עומד לבדו כדי להביא לדחייתה. טענת העירייה כי העתירה הוגשה בחוסר תום לב ובהיעדר ניקיון כפיים נדחתה אף היא, בשים לב לפסק הדין בע"א 9004/12, בו נקבע כי הדרך פתוחה בפני המשיבים להעלות טענות כנגד תקינות ההליך עצמו.

6. מכאן פנה בית המשפט לבחון את טענות הצדדים לגופן. במוקד הדיון בין הצדדים עמדה עתה השאלה – האם העירייה הייתה רשאית לנקוט הליכי גבייה מינהליים נגד המשיבים כמי שמחזיקים בזכויותיהן של האחיות בנכסים וזאת לאחר שההליכים המשפטיים שאותם נקטה בגין אותם החובות נמחקו, ומשכך, העירייה לא הוכיחה במסגרתם את החובות הנטענים. על כך ענה בית המשפט בשלילה בקובעו כי התנהלות העירייה אינה עולה בקנה אחד עם חובות של תום לב והגינות החלות עליה כרשות ציבורית. בית המשפט עמד על כך שההליכים בין העירייה והאחיות ראשיתם בתביעות האזרחיות שהגישה העירייה כנגדן. נפסק, כי במסגרת תביעות אלו העלו האחיות טענות שונות כנגד החובות הנטענים, ובהן טענות הנוגעות לזהות המחזיקים בנכסים במועדים הרלוונטיים, וטענות בעניין כפל חיוב, התיישנות, ובטלות החיוב. בית המשפט פסק כי הליכים אלה נמחקו לאחר שהעירייה לא הצליחה להמציא מסמכים שיתמכו בטענותיה ובלשון פסק הדין:

"בכל אותן תביעות [שניהלה העירייה כנגד האחיות] ניתנו נגד העירייה צווים המורים לה לפרט את כתבי התביעה, לתקנם, להשמיט מהם סכומים שהתיישנו ולהשיב לשאלונים ולצווי גילוי מסמכים. ברם, העירייה לא שעתה לצווים השיפוטיים הללו, הזניחה את חובותיה כלפי בית המשפט ונמנעה מתגובה גם בשעה שבית המשפט

פנה אליה וביקש את הערותיה לפשר 'חוסר המעש' מצידה.
 הכל, כנראה, על מנת להניח לתביעות האזרחיות 'לגווע'
 חלף דחייתן לגופם של דברים" (ההדגשות הוספו; בעמ'
 15 לפסק הדין).

נקבע כי בנסיבות אלו ולאחר שהתביעות האזרחיות נמחקו, כאמור, אין העירייה רשאית לפנות להליך הגבייה המינהלי. זאת משום שעצם נקיטת ההליכים האזרחיים מלמדת על כך שהעירייה סברה שאכן מתעוררות שאלות בדבר קיומו של חוב שיש לברר. על כן, כך הוסיף בית המשפט וקבע, נקיטת הליכי גבייה מינהליים לאחר שלא עלה בידי העירייה להוכיח את טענותיה בהליכים האזרחיים שנקטה "אינה עולה בקנה אחד עם חובות תום הלב וההגיונות, היא חורגת ממתחם הסבירות והיא פעולה לא מידתית בנסיבות העניין". הוטעם כי קביעה זו נכונה בהינתן העובדה שהעירייה החליטה לנקוט בהליכי הגבייה המינהליים רק כאשר האחיות היו על ערש דווי ולא היו מסוגלות לנהל עוד את הגנתן כראוי. התנהלות זו של העירייה, כך נפסק, הסבה למשיבים נזק ראייתי, המקשה עליהם להתמודד עם טענות העירייה כיום.

7. חיזוק למסקנתו מצא בית המשפט לעניינים מינהליים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה)" (הנחיה מספר 7.1002, 2012) (להלן: הנחיות היועמ"ש), בהן נקבע כי, ככלל, על הרשות המינהלית לנקוט הליכי גבייה מינהליים תוך "פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות [...] פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים" (ההדגשות במקור; סעיף 5 להנחיות). הוטעם, כי אמנם הנחיות היועמ"ש הן מפברואר 2012 ועל כן, אין לראות בהן משום מקור נורמטיבי מחייב לעניין החובות מושא ההליכים דנן (שהם כזכור משנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת) ואולם – כך נקבע – יש בהנחיות כדי להבהיר את הנורמות המצופות מרשות מינהלית.

על כן העתירה התקבלה, כאמור, והעירייה אף חויבה בתשלום הוצאות העותרים ושכר טרחת עורך דין בסכום של 15,000 ש"ח. ביום 17.7.2017, בעקבות קבלת העתירה, נחתמה פסיקתה בה נקבע באופן מפורט ומפורש מהם הנכסים שלגביהם ייפסקו הליכי הגבייה המינהליים; מהם הליכי ההוצאה לפועל שנפתחו ויבוטלו; וכן בוטלו הערות אזהרה שנרשמו על הנכסים כמפורט בפסיקתה.

8. מכאן הערעור שלפנינו. בפתח הדברים מציינת העירייה כי לא היה מקום לדחות את טענות הסף שהעלתה. היא שבה וטוענת כי דין העתירה להידחות על הסף בשל היעדר סמכות עניינית ובשל אי מיצוי הליכים. נטען כי המסלול המתאים לבירור טענות המשיבים אינו בעתירה מינהלית כי אם זה הקבוע בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן: חוק הערר). העירייה מדגישה כי לאורך כל השנים האחיות והמשיבים שבאו בנעליהן, לא נקטו הליכי השגה מתאימים על החלטות מנהל הארנונה בכל הנוגע לחיובים הקשורים בנכסים הגם שידעו עליהם. לכן, כך מטעימה העירייה, משלא הוגשה בקשה למתן ארכה להגשת השגה בהתאם לדין וארכה כאמור לא ניתנה, החמיצו המשיבים את המועד להשיג על החיובים בהתאם להוראות הדין. עוד נטען כי היה מקום לדחות את העתירה נוכח השיהוי הניכר שנפל בהגשתה. לדברי העירייה האחיות היו מודעות עוד בחייהן לקיומם של החובות ועל כן, היה עליהן להעלות את טענותיהן, ככל שהיו להן טענות, לכל המאוחר בשנת 2005 בעת שהעירייה נקטה בהליכי הגבייה המינהליים. הוטעם כי אף לאחר פטירת האחיות, השתהו המשיבים במשך שנים בהעלאת הטענות המועלות בהליך דנן וכי די בכך על מנת לדחות על הסף. לטענת העירייה השיהוי בהעלאת הטענות גרם נזק לקופה הציבורית והקשה עליה לגבות את החובות האמורים.

9. העירייה מוסיפה וטוענת כי היה על בית משפט קמא לדחות את העתירה על הסף גם משום שלפחות לגבי אחדים מן הנכסים ניתנו פסקי דין חלוטים עוד בשנות ה-90 של המאה הקודמת, המאשרים את קיום החוב של האחיות. לטענת העירייה, הגשת העתירה כעת מהווה למעשה "ערעור פסול" על אותם פסקי דין חלוטים וניסיון ל"עקוף" את הקביעות בהם. הוטעם, כי חרף העלאת הטענה עוד בתחילת ההליך, בית משפט קמא כלל לא נדרש אליה, ולכך מוסיפה העירייה כי היה מקום לקבוע שהמשיבים הם אלה שפעלו בחוסר ניקיון כפיים ובחוסר תום לב, וכי בית משפט קמא נמנע מלדון בטענת הסף שהעלתה בדבר חזקת התקינות של המעשה המינהלי, אשר לא נסתרה על ידי המשיבים.

10. לגופם של דברים, לוז טענותיה של העירייה הוא כי לא היה מקום לקבוע שההליכים האזרחיים שנקטה נגד האחיות נמחקו משום שהיא לא הצליחה להוכיח את החובות האמורים. זאת, לשיטתה, בפרט שעה שבית משפט זה קבע בע"א 9004/12 כי האחיות החזיקו בנכסים כמשמעות הדבר לצורך חיובן בארנונה בתקופות הרלוונטיות. נטען כי מההחלטות שניתנו במסגרת התביעות האזרחיות שהוגשו לא ניתן ללמוד כי

אלו נמחקו כתוצאה מקשיי הוכחה, וכי לכל היותר ניתן להסיק מהן על מחיקה מטעמים פרוצדוראליים. העירייה מפנה בהקשר זה לשורה של מסמכים שמהם עולה, לדבריה, כי הקביעה שהיא "הזניחה" את ההליכים האזרחיים או "ישנה על זכויותיה" ובכך הביאה למעשה למחיקתם היא קביעה שגויה, ואין לה על מה להתבסס. העירייה מדגישה כי למן התגבשות החובות היא פעלה ברציפות לגבייתם. כמו כן, מפנה העירייה לשורה של החלטות שניתנו במסגרת ההליכים המשפטיים השונים שהתנהלו בין הצדדים, מהן עולה – לטענת העירייה – כי היא הוכיחה את החובות הנטענים על ידה ואת הזיקה של האחיות לחובות אלה. העירייה גורסת כי בשום שלב במהלך ניהול ההליכים האזרחיים לא טענו המשיבים כי ישנו קושי ראייתי בהוכחת החובות, וכי אף לאחר שהומצא למשיבים פירוט החובות הם לא העלו כל טענה לסתור את האמור בדרישת החיוב. לכך הוסף כי המשיבים לא הציגו כל נתונים ביחס למצב ההחזקה בנכסים בתקופות הרלוונטיות או נתונים עובדתיים שיעידו שאין מקום לחיובם בארנונה. בהקשר זה נטען כי אף אם ימציאו המשיבים כיום את רשימת המחזיקים בנכסים בתקופות הרלוונטיות הרי שבהעלאת הטענה בשלב מאוחר זה נגרם לעירייה נזק בשל הקושי לגבות את החובות. העירייה מוסיפה וטוענת כי לאורך השנים האחיות עשו כל שלעיל ידן על מנת להתחמק מתשלום החוב, ואין לאפשר למשיבים לזכות ביתרונות דיוניים ומהותיים בשל העברת הזכויות בנכסים אליהם. העירייה מדגישה כי לא היה מקום לקבוע שהעדפת מסלול הגבייה המינהלי פסולה ונעשתה בחוסר תום לב, שכן מסלול זה פתוח בפני הרשות על פי הדין והיא רשאית לבכר את השימוש בו. עצם העדפת מסלול זה, כך נטען, אין בה כדי להעיד על קושי ראייתי בהוכחת החובות, ומכל מקום, בהתאם לקביעות בית משפט זה בע"א 9004/12 – גם במסלול הגבייה המינהלי יוכלו המשיבים להעלות טענות הנוגעות להחזקה בנכסים.

ביום 26.9.2017 קיבל בית משפט זה (השופטת ד' ברק-ארז) באופן חלקי בקשה לעיכוב ביצוע שהוגשה מטעם העירייה ובהחלטה מיום 30.10.2017 נקבע כי העירייה לא תפעל לגבייה נוספת בתיקי ההוצאה לפועל הפתוחים, אך גם לא תאלץ להשיב סכומים שנגבו עד כה במסגרתם.

11. המשיבים מצידם סומכים ידיהם על פסק הדין של בית משפט קמא וסבורים כי יש לדחות את הערעור הן לעניין טענות הסף, הן לגופו. באשר לטענות הסף, המשיבים מדגישים כי עניינה של העתירה מושא הערעור דנן הוא בשאלת חוקיות הליכי הגבייה המינהליים, ולא בשאלת המחזיקים בנכסים ועל כן, היא מצויה בסמכות בית משפט קמא. הוטעם כי טענת העירייה לפיה יש לברר את החובות האמורים בהליכי ההשגה הקבועים בחוק הערר נטענה לראשונה בהליך דנן, ומכל מקום המשיבים אינם יכולים

מבחינה מעשית לנקוט הליכים לפי חוק הערר, שכן מדובר בחובות היסטוריים שאין לגביהם כל מידע ופירוט קונקרטי. המשיבים סומכים ידיהם גם על טעמי בית משפט קמא בדחותו את טענת השיהוי והם מוסיפים וטוענים כי בניגוד לטענת העירייה אין בידיה פסקי דין חלוטים הקובעים את קיומם של חלק מהחובות. המשיבים מציינים כי בנסיבות העניין ובשים לב להתנהלותה חסרת תום הלב לאורך השנים, אין העירייה רשאית ליהנות מחזקת תקינותו של המעשה המינהלי.

12. לגופם של דברים גורסים המשיבים כי משעה שקיימת מחלוקת בין הצדדים בדבר עצם קיום החוב ובדבר זהות המחזיקים בנכס במועדים הרלוונטיים, לא הייתה העירייה רשאית לנקוט הליכי גבייה מינהליים. נטען כי העובדה שבעבר הגישה העירייה תביעות אזרחיות מעידה כי גם העירייה סברה שבנסיבות העניין, אין מקום לפעול בערוצי הגבייה המינהליים, וכי מדובר בחובות שלגביהם קיימת מחלוקת. המשיבים גורסים – כקביעת בית משפט קמא – כי לא עלה בידי העירייה לבסס את טענותיה באשר לחובות, וכי אף כיום אין בידה תשתית ראייתית לביסוסם. עוד נטען כי העירייה אינה רשאית לנקוט הליכים מינהליים מחמת שיהוי והתיישנות, שכן – כך הטענה – הליך גבייה מינהלי נועד לשמש מכשיר לגביית חובות באופן שוטף ובסמוך להתגבשות החיוב ולא לאחר חלוף שנים כה רבות.

ההליכים לפני בית משפט זה

13. ביום 5.3.2018 הגישו המשיבים הודעה מעדכנת שבה טענו כי חרף החלטת בית משפט זה בבקשה לעיכוב ביצוע, שלחה העירייה במהלך חודש פברואר 2018 לכל אחד מהמשיבים בנפרד עשרות הודעות על קיום חוב בגין הנכסים האמורים, שמשמעותן היא הפעלת הליכי גבייה מינהליים באופן הסותר את החלטת בית המשפט בבקשה לעיכוב ביצוע. המשיבים אף מצרפים פנייה מטעמם למערערת מיום 5.3.2018, בעניין זה.

ביום 19.3.2018 התקיים בפנינו דיון בערעור ובו הוצע לצדדים להגיע להסכמה שלפיה נחליט בערעור על דרך הפשרה בהתאם לסמכות הקבועה בסעיף 79א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. אך הצדדים לא הגיעו להסכמה בהקשר זה. לפיכך, עלינו להכריע בערעור לגופו.

אקדים אחרית לראשית: לו תשמע דעתי אציע כי הערעור שהגישה העירייה יתקבל במובן זה שהדיון בתיק יוחזר לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שילבן את הסוגיות המפורטות להלן ויכריע בהן.

14. בשנת 2000 פרסם שר האוצר את אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 (להלן: אכרזת המסים (גביה)), שתוקפה הוארך מעת לעת, והיא החילה את פקודת המסים (גביה) ואת מנגנון הגבייה המינהלי הקבוע בה גם בכל הנוגע לגביית חובות ארנונה ותשלומי חובה אחרים לרשויות המקומיות. זאת, במטרה לתת בידי הרשויות המקומיות כלים שיקלו עליהן בהליכי הגבייה (בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 69 (5.2.2014); ע"א 2827/11 ע"ד יוסף בן דור, בתפקידו ככונס הנכסים על זכויות חברת דניאל חן בניה בע"מ נ' מועצה מקומית גבעת זאב, פסקה 18 (3.11.2013); ע"א 9784/05 עיריית תל אביב יפו נ' גורן, פסקאות 1, 27 (12.8.2009) (להלן: עניין גורן)).

משמעות הדבר היא כי מיום כניסתה לתוקף של האכרזה הנ"ל נפתחה בפני העירייה הדרך לנקוט הליכי גבייה מינהליים כאמור בפקודת המסים (גביה) לגביית חובות ארנונה ותשלומי חובה אחרים, ונקודת המוצא היא כי לעירייה קנויה סמכות לבכר את השימוש בהליכי גבייה מינהליים על פני הגשת תביעות אזרחיות (מסלול המכונה לעיתים "גבייה משפטית") לצורך גביית חובותיה (רע"א 4302/16 עיריית ירושלים נ' פרידמן, פסקה 7 (16.4.2018); עע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ, פסקה 45 (15.4.2015)).

15. בענייננו, העירייה החלה לנקוט הליכי גבייה מינהליים נגד האחיות מכוח הסמכות שהוקנתה לה באכרזת המסים (גביה), ומאוחר יותר – לאחר פטירת האחיות – גם נגד המשיבים בכובעם כיורשי האחיות. בע"א 9004/12 קבע בית משפט זה כי על פי האמור בהסכם הפשרה העירייה הייתה רשאית לנקוט הליכי גבייה מינהליים לגביית החובות האמורים והשאלה שעומדת לפנינו היא אם הסמכות האמורה הופעלה כדין ובהתאם לחובות החלות על העירייה כרשות מינהלית לפעול בהגינות ובתום לב. בית המשפט לעניינים מינהליים השיב על כך בשלילה וקבע, כאמור, שהתנהלות העירייה הייתה נגועה בחוסר תום לב משום שפנתה להליכי הגבייה המינהליים לאחר "שהליכים

משפטיים שבהם נקטה העירייה בגין אותם חובות נמחקו, כיוון שהעירייה התקשתה לפרט, לנמק ולהוכיח את החובות הנטענים".

מסקנה גורפת זו אין בידי לקבל.

16. כפי שכבר צוין, העירייה טענה בהקשר זה כי שגה בית המשפט קמא בקובעו שההליכים האזרחיים שאותם נקטה נגד האחיות נמחקו לנוכח קשיי הוכחה שונים. לטענתה, לא היה מקום לקבוע שהיא זנחה את המסלול האזרחי ועברה למסלול הגבייה המינהלי בחוסר תום לב כדי "לעקוף" את המכשולים הראייתיים בתיקים האזרחיים. לתמיכה בטענה האמורה הפנתה העירייה למסמכים שונים שמהם עולה – לדבריה – כי ההליכים האזרחיים נמחקו, לכל היותר, בעטיין של סיבות פרוצדוראליות שונות, וכי גם האחיות העדיפו בזמן אמת שהעירייה תפעל לגביית החובות באמצעות המסלול המינהלי. טענות אלו לא נתבררו די צורכן על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים, שהתייחס להליכים האזרחיים שננקטו באורח כוללני, מבלי להצביע על הסיבות הקונקרטיות שהביאו למחיקת כל אחד מהם ומבלי להתייחס באופן פרטני לטענות שהעלו הצדדים לעניין החובות הקיימים עבור נכסים שונים ותקופות חיוב שונות. בנסיבות אלה, אין לקבל את קביעתו הגורפת של בית המשפט לפיה מקום שבו מחליטה רשות מקומית להעדיף את מסלול הגבייה המינהלי על פני המשך ניהול הליכים אזרחיים לגביית חובות, היא פועלת בחוסר תום לב. למעשה, משעה שנכנסה אכרזת המסים (גביה) לתוקף, ניתן לומר כי לא זו בלבד שהעירייה כרשות ציבורית הייתה רשאית לבחון מחדש את נושא גביית החובות על ידה והמסלול המועדף לכך, אלא שהייתה זו אף חובתה לעשות כן (ראו עניין גורן, פסקה 27). שלא כבית המשפט לעניינים מינהליים, אני סבורה כי אין כל פגם עקרוני בכך שהעירייה החליטה להמשיך בהליכי הגבייה במסלול הגבייה המינהלי חלף ניהול ההליכים האזרחיים. עם זאת ככל שסבר בית המשפט קמא כי בהליך קונקרטי לגביית חוב ביחס לנכס מסוים ולתקופה מסוימת, פעלה העירייה בחוסר תום לב, היה עליו לעגן קביעה זו בחומר הראיות ולקבוע כי בהליך המסוים הנ"ל העובדה שהעירייה פנתה להליך גבייה מינהלי עולה כדי התנהלות בחוסר תום לב שיש בה כדי להביא לביטולו. לפיכך, אציע כי הדיון בעניין זה יוחזר לבחינה מחודשת בפני בית המשפט לעניינים מינהליים על מנת שיתייחס באופן פרטני לכל אחד מן ההליכים הרלוונטיים.

17. במסגרת בחינה פרטנית זו ניתן יהיה להידרש גם לטענות הסף שהעלתה העירייה ולברר, בין היתר, האם הטענות שיש בפי המשיבים נוגעות לעילות הבאות בגדר סעיף 3(א) לחוק הערר או שעניין לנו בטענות שאינן מנויות בסעיף הנ"ל ועל כן

ניתן לברר אותן בדרך של הגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים (בר"ם 7511/14 מנהל הארנונה בעיריית תל אביב-יפו נ' א.ק. יוניברס בע"מ, פסקאות 13-15 (22.11.2016)). אכן, על מנת לקבוע כי טענות המשיבים אינן באות בגדר הטענות הקבועות בסעיף 3(א) לחוק הערר, שומה היה על בית המשפט לבחון את הטענות הפרטניות שמעלים המשיבים ביחס לכל אחד ואחד מהליכי הגבייה המינהליים שאותם נקטה העירייה לגבי הנכסים השונים ולגבי תקופות החיוב השונות. תחת זאת הסתפק בית משפט קמא בקביעה הכללית לפיה טענות המשיבים מופנות כנגד חוקיות ההליכים.

18. החזרת הדיון לבית המשפט קמא לצורך בחינה מחודשת מתחייבת לדעתי גם בכל הנוגע לטענת סף נוספת שהעלתה העירייה והנוגעת לשיהוי שבו לוקה העלאת טענות המשיבים. כאמור, קבע בית משפט קמא כי אין לקבל את הטענה בדבר שיהוי, שכן "היה ברור לכל אורך הדרך כי העותרים [המשיבים] לא ויתרו על זכויותיהם". קביעה זו אין לקבל באופן גורף וללא בחינה פרטנית. זאת בייחוד בשים לב לטענת העירייה לפיה עוד בחייהן יכולות היו האחיות להעלות את הטענות הנשמעות כעת מפי המשיבים. והוא הדין באשר לטענת העירייה לפיה המשיבים מושתקים מלהשיג על החובות – למצער ככל שהדבר נוגע לחלק מהנכסים – בשל קיומם של פסקי דין חלוטים משנות ה-90 של המאה הקודמת הקובעים את חבותן של האחיות בהקשר זה. בצדק גורסת העירייה כי טענה זו כלל לא נבחנה לגופה, אף שלטענתה יש בידיה פסקי דין המשתיקים את המשיבים מלהעלות טענות ביחס לאותם החובות. גם בעניין זה ראוי שהדיון יוחזר לבית משפט קמא על מנת שיבחן באופן פרטני כל אחד מפסקי הדין שעליהם סומכת העירייה את טענותיה בהקשר זה, ויקבע אם אכן – כטענת העירייה – יש בהם כדי להשתיק את המשיבים מלהעלות כעת טענות באשר לחיובים אלה.

סוף דבר

19. לו תשמע דעתי, אציע כי הערעור יתקבל במוכן זה שהתיק יוחזר לבית המשפט לעניינים מינהליים לבחינה מחודשת של הסוגיות המפורטות בפסקאות 16-18. כמו כן אציע לחייב את המשיבים לשאת בהוצאות העירייה ושכר טרחת עורך דין בערעור בסכום של 35,000 ש"ח.

נ ש י א ה

אני מסכים לפסק דינה של חברתי הנשיאה, מטעמיה. ואוסיף אך הערה קצרה.

נקודת המוצא לענייננו הוא הכלל הקבוע בהוראת סעיף 19 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, כי "מתן סמכות או הטלת חובה לפי חיקוק אחד, אין בהם כשהם לעצמם כדי לגרוע מסמכות שניתנה או חובה שהוטלה לפי חיקוק אחר". כלל זה מתייחס למצב בו חיקוקים שונים מעניקים לרשות סמכויות שונות להשגת תכלית מסוימת. מצב דברים זה מכונה "סמכויות מקבילות", או כהצעתו של פרופ' י. זמיר "מקורות מקבילים" של סמכות (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 234 (מהדורה שניה 2010)). ההלכה הפסוקה לענין זה מימים ימימה היא, שאין לראות בסמכות אחת כמבטלת או דוחה את הסמכות האחרת, אלא יש לקיים את שתי הסמכויות זו לצד זו, ובדרך כלל רשאית הרשות לבחור, לפי שיקול דעתה, בין הסמכויות השונות הנתונות לה להשגת המטרה. (ראו: בג"ץ 171/69 פילצר נ' שר האוצר, פ"ד כד(1) 113(1970); בג"ץ 790/78 רוזן נ' שר המסחר התעשייה והתיירות, פ"ד לג(3) 281, 285 (1979); בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 542-549 (1986); ע"א 4278/00 אלישר בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 394, 401 (2003); ובג"ץ 3037/14 אבו ספא נ' משרד הפנים, בפסקה 13 (7.6.2015)).

יישום הכלל לסוגיה דנן הוא, כי הרשות המקומית רשאית לבחור, לפי שיקול דעתה, אם לנקוט בהליכי גביה מינהליים או בהליכים משפטיים ("גביה משפטית") כדי לגבות חובות ארנונה, וככלל אין גם מניעה כי הרשות תחליט מטעמים ענייניים להמיר הליכים משפטיים בהם החלה לנקוט בהליכים מינהליים, או להיפך; זאת, כל עוד אין בכך בנסיבות הענין משום שימוש לרעה בסמכות, או פגם אחר בהפעלת שיקול הדעת המינהלי בהתאם לכללי המשפט המינהלי. מובן כי הטוען לפגם כזה עליו נטל ההוכחה.

על כן, בנסיבות ענייננו, כפי שקבעה חברתי הנשיאה, "אין כל פגם עקרוני בכך שהעירייה החליטה להמשיך בהליכי הגביה במסלול הגביה המינהלי חלף ניהול ההליכים האזרחיים" (פסקה 16); וזאת במיוחד כאשר האפשרות לנקוט בהליכי גביה מינהליים לפי פקודת המסים (גביה) הועמדה לרשות הרשויות המקומיות לאחר שכבר נקטה העירייה בהליכים האזרחיים.

השופט י' אלרון:

אני מסכים עם פסק דינה של הנשיאה, א' חיות, ועם הערותיו של השופט מ' מזוז.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, י"א בכסלו התשע"ט (19.11.2018).

שופט

שופט

נשיאה