

בבית המשפט העליון בירושלים

רע"א 42499-02-25

בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

בעניין:

שולי אברהם ת.ז. *****

ע"י עו"ד ארז תן-עמי, מ.ר. *****

מרחוב ***** , ***** (*****), *****

טלי: *****; פקס': *****

דוא"ל: ****@***-***.com

וע"י עו"ד אורי אורן הראל מ.ר. *****

מרחוב ***** , ***** (*****), *****

טלי: *****

דוא"ל: ***@*****-*****.co.il

המבקש

- נ ג ד -

עיריית תל אביב-יפו

ע"י ב"כ עו"ד ניר בראונשטיין מ.ר. *****

מרחוב ***** , *****

טלי: *****; פקס': *****

דוא"ל: ***@*****.com

המשיבה

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה – המחלקה האזרחית

שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים, 9149001

טלי: 073-3929612; פקס': 073-3929610

דוא"ל: Civil-dep@justice.gov.il

המתייצבת להליך

המועד האחרון להגשת המסמך: 29.12.2025

עמדה מטעם המשנה היועצת המשפטית לממשלה

בהתאם להודעתו בדבר התייצבותו להליך ובהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נעם סולברג) מיום 4.6.2025 ולהארכות המועד שניתנו כמבוקש, מתכבד המשנה היועצת המשפטית לממשלה להגיש עמדה מטעמו בהליך שבכותרת.

כל ההדגשות שלהלן אינן במקור, אלא אם צוין אחרת.

העתק הודעת ההתייצבות להליך מצורף ומסומן כנספח 1.

אריאל רוזנברג, עו"ד

פרקליטות המדינה – מחלקה אזרחית
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה

חגית שפיצר, עו"ד

המחלקה האזרחית - פרקליטות המדינה
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה

היום, ח' בטבת, תשפ"ו (28.12.2025)

א. פתח דבר

1. ענייננו בבקשת רשות ערעור ב"גלגול שלישי" שהגיש המבקש על פסק דינו של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו, בע"א (מחוזי ת"א) 34797-07-23 **אברהם נ' עיריית ת"א** (16.10.2024) (להלן "**פסק הדין המחוזי**"). בפסק הדין נדחה ערעורו של המבקש שהוגש על פסק דינו של בית משפט השלום תל אביב-יפו, בת"א (שלום ת"א) 4488-06-21 **שולי אברהם נ' עיריית תל אביב** (17.5.2023) (כב' השופטת ד' ורד) (להלן: "**פסק הדין בשלום**").
2. המבקש הגיש **בשנת 2021** תובענה לבית משפט השלום נגד עיריית תל אביב (להלן: "**העירייה**"), שבה טען לזכות להשבה של תשלום בסך כולל של 273,856 ש"ח ששילם עבור "קרן חניה" בשנים 1992 ו-1994 כתנאי לקבלת היתר לשימוש חורג עבור אולם שמחות, במקרקעין המיועדים לשימוש לתעשייה, אשר היה ידוע בשם "אולמי רסיטל", וזאת מכוח תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן: "**תקנות החניה**"). לטענת המבקש, על אף ששילם תשלומים לקרן החניה בהתאם לקבוע בתקנות החניה, לא נבנה חניון ציבורי על ידי העירייה כקבוע בתקנות.
3. העירייה הגישה בקשה לסילוק התובענה על הסף מחמת התיישנות, אשר התקבלה בפסק הדין שניתן על ידי כב' השופטת דלית ורד. נקבע שבהתאם לתקנות החניה, ולתיקון מיום 17.6.2004 אשר תחולתו היא רטרואקטיבית, על העירייה חלה חובה להקים את החניון בתוך 10 שנים ממועד ההיתר, דהיינו עד ליום 21.9.2002 או עד ליום 8.2.2004. עוד נקבע כי במועדים אלה קמה לתובע עילת התביעה, והחל מרוץ תקופת ההתיישנות. משכך, המועד האחרון להגשת התביעה היה לכל המאוחר **18.6.2011**.
4. ערעור שהוגש על פסק הדין בשלום נדחה בפסק הדין המחוזי (כב' השופטים ע' רביד, נ' שילה ו-ס' יעקבי). נקבע, תוך שימוש בתקנה 148(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: "**תקנות סד"א**"), שלא נמצאה בפסק הדין בשלום טעות בממצאים העובדתיים, במסקנה המשפטית או בחוק. כמו כן, הוסיף בית המשפט המחוזי מספר נימוקים להכרעתו בדחותו את הערעור.
5. המבקש הגיש בקשת רשות ערעור "בגלגול שלישי", אשר בהחלטת בית משפט הנכבד מיום 26.2.2025 הועברה לתשובת העירייה.
6. בהמשך, בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.6.2025, נקבע כי הבקשה תועבר לדיון לפני הרכב, וכי בשל טענת המבקש לשאלה עקרונית בעניינו, תשקול היועצת המשפטית לממשלה את התייצבותה להליך, כדלקמן:

"המבקש טוען, כי עניינו מעורר שאלה עקרונית בדבר אפשרות הרשות המינהלית להתגונן מפני תביעת השבה בטענת התיישנות. זאת, בנסיבות שבהן, על-פי הנטען, הכספים נגבו על-ידי הרשות כדין, אולם בעקבות שינוי שחל במצב המשפטי, הפכו הכספים לכאלו המוחזקים על-ידה שלא כדין, ומבלי שהאחרונה פעלה להשיב את הכספים, או למצער, ליידע את המבקש על כך.

בקשת רשות הערעור תועבר לדיון לפני מותב תלתא.
נוכח השלכות הרוחב הנטענות, היועצת המשפטית לממשלה תשקול את התייצבותה
בהליך".

7. כבר עתה, יובהר כי לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, רשות מנהלית המעלה טענת התיישנות כטענת הגנה בתובענה אזרחית להשבה, פועלת בהתאם לדיון, וכי העלאת טענה זו כשלעצמה אינה נגועה בחוסר תום לב, למעט במקרים נדירים וחריגים העולים כדי חוסר תום לב דיוני ממשי (ראו למשל ע"א המוסד לביטוח לאומי נ' מגן דוד אדום (נבו 6.12.2028) (להלן: "עניין מגן דוד אדום") ובשים לב גם לאבחנה ברע"א 4705/22 אליהו נ' ישראל-פור (אליהו) (נבו 29.9.2022) (להלן: "עניין פור"). זאת בהתאם להוראות הדין בכלל, ולהוראות חוק ההתיישנות ותכליותיו בפרט.
8. בהתייחס לבחינת המקרה בהליך דנו, נמצא שגביית קרן החניה היתה כדין, תוך שתביעת ההשבה הוגשה לאחר שחלפה תקופת ההתיישנות, ללא שהוכח חריג נדיר של התנהלות בחוסר תום לב דיוני אשר מנע מהמבקש להגיש את תביעתו במועד – כך שהרשות המקומית לא מנועה מלטעון טענה להתיישנות התביעה בהתאם לקבוע בהוראות הדין, והיא בצדק נדחתה על הסף.

ב. רקע והשתלשלות ההליך

9. מעיון בפסקי הדין ובכתבי הטענות שהגישו הצדדים, עולה כדלקמן.
10. המבקש הוא הבעלים הרשום של חלק במקרקעין המוכרים כחלקות 418 ו-419 (בחלק) שבגוש 6110, הנמצאים ברחוב מנחם בגין 156 תל אביב-יפו (להלן: "המקרקעין").
11. ביום 21.9.1992 הוצא היתר בניה לשימוש חורג במקרקעין, המתיר הפעלת אולם לעריכת שמחות במבנה הקיים במקום. האולם כונה "אולמי רסיטל".
12. כחלק מתנאי ההיתר, נדרש המבקש להקים מקומות חניה במקרקעין בהתאם לתקנות החניה או לחלופין לשלם למשיבה, תשלום בסך של 273,856 ש"ח עבור "קרן חניה" עד ליום 8.2.1994, לטובת הקמת חניון ציבורי. המבקש שילם את התשלום בשני תשלומים: ביום 18.11.1992 וביום 8.2.1994.
13. יצוין, כי ביום 17.6.2004 תוקנו תקנות החניה, כך שנוספה בהן הוראה לפיה החניון הציבורי יוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר ובמרחק שלא יעלה על 350 מטרים בקו אווירי. עוד נקבע כי התיקון יחול באופן רטרואקטיבי על כל בקשה להיתר אשר הוגשה, ושולם במסגרתה תשלום ל"קרן החניה", החל מיום תחילתן של התקנות העיקריות – 24.7.1985 (תקנה 8 לתקנות החניה).
14. לימים אושרה במקרקעין תכנית בניין עיר להקמת מגדל משרדים, הכולל, בין היתר גם קומות חניה, שהקמתו הושלמה ביום 26.9.2019 וניתן לו טופס 4.
15. ביום 14.6.2020 פנה לראשונה המבקש למשיבה וביקש לברר אם נבנה החניון הציבורי וכיצד נוצלו כספי קרן החניה שהעביר אל העירייה בשנת 1994. ביום 25.3.2021 השיבה העירייה כי לא נבנה חניון ציבורי במרחק 350 מטר מהנכס וכי אין מקום להחזיר למערער את התשלום, משום שגם אם הייתה למערער עילת השבה, הרי שזו התיישנה לפני שנים רבות.
16. ביום 2.6.2021 הגיש המבקש תובענה כספית לבית משפט השלום בסך 2,018,059 ש"ח, במסגרתה דרש לחייב את המשיבה להשיב לו את הכספים ששילם בגין קרן החניה, לרבות הפרשי הצמדה וריבית.

קביעות בית משפט השלום בפסק דינו בתמצית

17. בית משפט השלום דחה את התובענה על הסף, מחמת התיישנות, והבהיר תחילה, כי ההוראה שלפיה על הרשות המקומית להקים את החניון בתוך 10 שנים חלה רטרואקטיבית ממועד תחילתן של תקנות החניה. בהתאם להכרעה זו, מועדי היעד לבניית החניון היו עד ליום 21.9.2002 (10 שנים ממועד מתן ההיתר), או עד ליום 8.2.2004 (10 שנים ממועד התשלום האחרון). כפועל יוצא מכך, למצער, מועד תחילת ההתיישנות הוא 17.6.2004 (מועד פרסום התיקון לתקנות), ומכאן שהמועד האחרון להגשת התביעה היה עד ליום 18.6.2011. לכן, נקבע שהתביעה התיישנה.
18. כמו כן, נדחתה הטענה של המבקש, כי מדובר במחדל מתמשך בעקבות יחסי נאמנות או נאמנות קונסטרוקטיבית בין העירייה למבקש בזיקה לכספי קרן החניה. זאת, מפני שהכספים שהועברו יועדו להקמת חניון ציבורי לשירות הציבור בכללותו ולא להקמת חניון שישרת רק את המבקש. כמו כן, הובהר כי יש להסתכל על תשלום ל'קרן חניה', כדומה יותר במהותו ל'סוג של היטל או מס' ולא בתור "נכס" המוחזק על ידי העירייה.

קביעות בית המשפט המחוזי בפסק דינו בתמצית

19. בית המשפט המחוזי דחה את הערעור על סמך תקנה 148(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, מאחר שלא מצא בפסק הדין טעות בממצאים העובדתיים, במסקנה המשפטית או בחוק.
20. בית המשפט המחוזי אימץ את קביעות בית משפט השלום, כי מרוץ ההתיישנות הסתיים, לכל המאוחר, בשנת 2011. למעלה מן הצורך, בית המשפט המחוזי חיזק את קביעותיו של בית המשפט קמא לגבי מועדי תחילת ההתיישנות, דחיית טענת הנאמנות הקונסטרוקטיבית ודחיית טענת השעיית ההתיישנות.

הבקשה שלפניו

21. המבקש הגיש את בקשת רשות הערעור שבכותרת, ובמרכזה הטענה כי לאור חובות תום הלב וההגינות, העירייה מנועה מלטעון להתיישנות התביעה. זאת לטענתו, כיוון שהיא מודה באי בניית החניון הציבורי, אך מסרבת להשיב את כספי קרן החניה. עוד טוען המבקש, כי הבקשה שהגיש היא בעלת חשיבות ציבורית מפני שהמקרה נוגע לעשרות משלמי תשלום "קרן חניה" נוספים, בסכום של מיליוני שקלים.
22. בתשובתה לבקשה טענה העירייה כי מדובר במקרה נקודתי, שבו המבקש הגיש תובענה להשבת כספי קרן החניה ששילם בשנת 1994, כאשר תביעתו התיישנה בבירור, והיא אינה מעלה שאלה משפטיות עקרוניות. זאת משום שמרוץ ההתיישנות במקרה דנן, התחיל כאשר חלפו 10 שנים מביצוע התשלום האחרון וקבלת ההיתר האחרון לשימוש חורג בידי המבקש בשנת 1994. מכאן, כפי שקבע בית משפט המחוזי בפסקה 18 לפסק דינו, היה על המבקש להגיש את תביעתו עד חלוף 7 שנים ממועד פרסום התיקון לתקנות החניה ב-17.6.2004, וזאת עד ליום 17.6.2011. בנוסף נטען כי בניגוד לטענת המבקש, בעקבות בירור שנערך, השיבה לו העירייה שאמנם לא הוקם חניון במרחק של 350 מטר מהנכס, אך כי אין בכך משום הודאה שלא עשתה שימוש בכספי קרן החניה שגבתה (כולל מאת המבקש), לשם מימוש תכלית תקנות החניה.
23. במאמר מוסגר יצוין, שהמבקש צירף לבקשת רשות הערעור, דוח של מבקר המדינה משנת 2006 זאת, בניגוד לקבוע בסעיף 30(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 [נוסח משולב]. מבלי לגרוע מכך, נמצא בעמוד 271 לסיכום דוח המבקר, כי ההמלצה היא, שבמקום שבו טרם הוקם חניון ציבורי, יש לתת מענה ראוי לצורכי החניה או לפעול להשבת כספי הקרן, וזאת על פי אמות מידה שייקבעו מראש.

24. ביום 4.6.2025 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט סולברג) במסגרתה נקבע כי הבקשה תקבע לדין לפני מותב תלתא וכי בשל הטענה שלפנינו שאלה עקרונית בעלת השלכות רוחב, התבקשה היועצת המשפטית לממשלה לשקול את אפשרות התייצבותה להליך והגשת עמדה מטעמה.

ג. המסגרת הנורמטיבית – קרן חניה

25. בהתאם לסעיף 265(11) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), שר הפנים מוסמך להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע החוק, ובכלל זה בעניין "התקנתם של מקומות חניה ואיכסון לכלי רכב בקרבתם של בניינים, הגישה למקומות אלה והיציאה מהם".
26. מכוח הסמכות המוקנית לו לפי החוק האמור, ולאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, התקין השר ביום 5.6.1983 את תקנות החניה. בתקנה 8 לתקנות החניה נקבע כי תחילתן תהיה שנתיים מיום פרסומן, ובהתאם נכנסו תקנות החניה לתוקף ביום 24.7.1985. כפי שיובא להלן, בתקנות החניה בוצעו תיקונים שונים במהלך השנים.
27. בתקנה 1א(א) לתקנות החניה נקבע כי "מספר מקומות חניה יהיה בהתאם לקבוע בתוספת; ...". בהמשך, בתוספת האמורה בתקנות החניה, בחלק א' שכותרתו "קביעת מקומות חניה – הוראות כלליות", בסעיף 2(א) בתוספת נקבע כי "היתר בנייה יחייב התקנת מקומות חניה בתחום המגרש שאותו הם משמשים כאמור בתקנות אלה...". על האמור בסעיף זה, בסעיף 2(ב) בתוספת, נקבע חריג לחובה לקבוע מקומות חניה, בדרך של מתן פטור מהתקנת מקומות חניה בתחום המגרש וחיוב המבקש להשתתף בהתקנתם של מקומות חניה בחניון ציבורי מחוץ לנכס נושא ההיתר, כדלקמן:

"2(ב). על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדה מקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי תוספת זו, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר או שהוקם בחמש השנים לפני הוצאת היתר הבנייה ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי".

28. בשנת 2004 תוקנה תקנה 2(ב) לתוספת (קובץ התקנות 6323, כ"ח בסיון התשס"ד, 17.6.2004). עובר לתיקון זה, התקנה הפנתה לתוכנית מאושרת להקמת חניון ציבורי, ואילו המרחק הנדרש בין המגרש נושא ההיתר לבין החניון הציבורי היה 100 מטרים. כפי שניתן ללמוד מדברי ההסבר לתיקון התקנות בשנת 2004, המטרה הייתה לאפשר לרשות המקומית להפקיד את כספי קרן החניה שקיבלה מהאזרחים בקרן כללית ייעודית, ולהרחיב את אפשרות השימוש בכספי הקרן לטובת הקמת חניון ציבורי, כך שהחניון ייבנה בתוך 10 שנים, ובמרחק אווירי של עד 350 מטר (ראו לדוגמה, ת"א (שלום ת"א) 40870-09-13 חוף נ' עיריית תל אביב-יפו (נבו 12.7.2015) (להלן: עניין חוף)).
- בדברי ההסבר לתיקון התקנות (חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 14.7.2004) הוסבר כך:

"4. ישום תקנות החניה והפרשנות המשפטית שניתנה להן על-ידי בתי המשפט, העלה מספר בעיות:
א. טבלת המרחקים נמצאה לא סבירה והאבחנות שבה אינן רלבנטיות יותר.

ב. מהתקנות הקיימות השתמע כאילו התשלום לקרן חניה חייב להתבצע עבור חניון ספציפי שבקרבת הנכס ולא ניתן לשלמו לקרן יעודית לחניה.
ג. מהתקנות הקיימות השתמע כי ניתן לגבות תשלום לקרן חניה רק עבור חניון קיים או חניון מוצע בתכנית מאושרת.

5. התיקון המוצע לתקנות מציע פתרון לשלושת הסוגיות הנ"ל, כדלקמן:
א. קביעת מרחק אחיד בין הנכס לחניון הציבורי שלא יעלה על 350 מטר בקו אווירי.
ב. מתן אפשרות לבצע תשלום לקרן חניה יעודית.
ג. מתן אפשרות להקים את החניון הציבורי תוך עשר שנים מתוך כספי קרן החניה.

6. רשויות מקומיות שונות פעלו על סמך קרנות חניה כלליות, בהתאם למוצע בסעיף 5, ובקרנות אלה הצטברו כספים רבים. לכן מוצע להחיל את התיקון המוצע רטרואקטיבית, כדי שניתן יהיה לנצל את כספי הקרן למטרה שלשמה הם נגבו – הקמת חניונים ציבוריים."

29. על מנת לאפשר להחיל את התיקון בתקנות גם על כספי קרן חניה שנגבו בעת מתן היתר קודם לתיקון, נקבע כי הוא יחול רטרואקטיבית:

"תחילתן של תקנות אלה ביום תחילתן של התקנות העיקריות והן יחולו על בקשה להיתר שהוגשה לוועדה המקומית לאחר תחילתן."

30. בבר"מ 7255/17 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' בורשטיין (נבו 22.3.2021) התייחס כב' השופט ד' מינץ לתכלית העומדת ביסוד תקנות החניה – צמצום מצוקת החניה במרחב התכנון המקומי כתוצאה ממתן היתר הבנייה, תוך העברת הנטל להגדלת מקומות החניה על מבקשי ההיתר. באמצעות חלופה זו הוענקה לוועדה המקומית האפשרות לפטור, בנסיבות המתאימות, את מבקש ההיתר מחובת התקנת מקומות החניה בתחום הנכס, ובמקום זאת לשלם תשלום לקרן החניה.

31. להשלמת התמונה, יצוין, כי במרחב התכנון בעיר תל אביב-יפו חלה משנת 2001 תכנית מתאר ח' – תכנית חניה לתל אביב-יפו (להלן: "תכנית ח'"), בה נקבע תקן החניה לשימושי קרקע שונים, זכויות והוראות בדבר הקמת חניונים ציבוריים והוראות בדבר הקמת קרן חניה בהתאם לתקנות החניה. עוד יצוין, כי בסעיף 16 לתוכנית ח' נקבע כי התכנית לא תחול על בקשה להיתר עבור מבנה שהוצא לו היתר לפני כניסתה של התוכנית לתוקף, ועל כן, תכנית ח' לא חלה בענייננו.

32. יוער כי התשלום לקרן החניה הוא בבחינת תשלום חובה, שאינו "מס", כפי שנפסק ברע"א 7880/15 בן משה נ' עיריית תל אביב-יפו (נבו 16.9.2019) (להלן: "עניין בן משה") בו אומצה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, שהוגשה במסגרתו. זאת, משום שהתשלום לקרן חניה משולם כתנאי למתן היתר, ותכליתו לממן שירות ספציפי שעל הרשות המקומית להעניק – הקמת חניון ציבורי.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין בן משה מצורפת ומסומנת נספח 2.

ד. עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

33. בענייננו, לרשות המקומית, ניתנה סמכות כדין לגבות את כספי קרן החניה כקבוע בתקנות החניה. כעת יבחן מועד הגשת התובענה האזרחית או ההליך המנהלי במקרה שבו המשלם לקרן החניה, טוען לאי בניית חניון הציבורי או לזכותו להשבת כספי קרן החניה.
34. בבחינת מועד עילת התביעה, תקופת ההתיישנות מתחילה להימנות ממועד התגבשות העילה הנטענת – ובענייננו ממועד אי ביצוע פעולה, קרי אי בניית חניון ציבורי בתוך 10 שנים, ככל שלא נבנה כקבוע בתקנות החניה (ראו, לדוגמה, ע"א 2761/09 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' הפטריארך היווני, פסקה 55 (נבו 27.8.2012) (להלן: "עניין הפטריארך")).
35. יצוין, להשלמת התמונה, שהתובענה אומנם הוגשה כתביעה אזרחית נגד העירייה, אך עקרונית היה מקום, ככל שלמבקש היו טענות נגד העירייה ביחס לאי בניית חניון ציבורי בתוך 10 שנים כקבוע בתקנות החניה, לפנות ולברר בתוך התקופה האמורה פרטים ביחס לכך, וככל שהחניון לא נבנה במועד הקבוע בתקנות, היה עליו לפנות בתוך זמן סביר, לאחר מיצוי ההליכים וללא שיהוי בהליך מנהלי מתאים אל מול העירייה (מבלי שיהא בכך כדי להביע עמדה ביחס להליך המתאים שעל המבקש היה לנקוט במקרה זה) (ראו: ע"א 4151/20 נוה-גד בניין ופתוח בע"מ נ' עיריית באר שבע (נבו 18.10.2023)).
36. באשר לבחינת ההתיישנות הנטענת בתביעה דנן – בהתאם לאמור בסעיף 18 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, עם כניסת התיקון לתקנות החניה בשנת 2004, אשר הוחלו רטרואקטיבית (ראו גם בדברי ההסבר לתקנות אלו), משהמבקש קיבל את היתר הבנייה ובו החיוב לתשלום הראשון לקרן החניה ביום 18.11.1992 והשני מיום 8.2.1994, ובשים לב לתיקון מיום 17.6.2004 לתקנות החניה אשר הוחלו רטרואקטיבית – מועד הבחינה יהא, לכל המאוחר, 10 שנים אחורה רטרואקטיבית ממועד התיקון לתקנות האמור. כפועל יוצא מכך, מרוץ ההתיישנות החל ביום 17.6.2004, אם לא נבנה עד למועד זה חניון ציבורי בהתאם לתקנות החניה ולהוראות הדין, ותקופת ההתיישנות הסתיימה ביום 17.6.2011.
37. בהתאם לקבוע בסעיף 2 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק ההתיישנות"), תביעה לקיום זכות כל שהיא, נתונה להתיישנות, כך שנתבע בהליך אזרחי, זכאי לטעון להתיישנות תביעה. בסעיף 15(1) לחוק ההתיישנות נקבע, כי התקופה שבה מתיישנת תביעה שאיננה במקרקעין היא שבע שנים. בחוק אין הבחנה בין רשות מנהלית לבין בעל דין אחר. לפיכך אין מניעה כי רשות מנהלית, ובמקרה שלפנינו רשות מקומית, תטען להתיישנות של תובענה אזרחית שהוגשה נגדה לבית המשפט.
38. בענייננו מדובר כאמור ברשות מקומית, אך להרחבת התמונה, ומאחר שבהחלטה מיום 4.6.2025 נשאלה השאלה ביחס לרשות מנהלית, נזכיר שבהתאם לסעיף 28 לחוק ההתיישנות: "הוראות חוק זה יחולו גם על המדינה", כך שנקבע במפורש שהמדינה גם היא רשאית לטעון טענות להתיישנות תובענה אזרחית, וטענות נוספות מכוח הוראות חוק זה, וממילא גם רשויות מנהליות אחרות.
39. ברע"א 901/07 מדינת ישראל – הוועדה לאנרגיה אטומית נ' גיא ליפל (נבו 19.9.2010) עמד כב' השופט (כתוארו אז) י' עמית על הטעמים בבסיס ההתיישנות הדיונית:

30". הפסיקה ומלומדי המשפט עמדו על מספר טעמים העומדים בבסיס ההתיישנות הדיונית, ואעמוד עליהם בתמצית:

א. טעם ראיתי הקשור בקושי ובהכבדה על הנתבע לשמור את ראיותיו לאורך זמן. מטבע הדברים, במהלך השנים מסמכים וראיות אובדים, עדים הולכים לעולמם או מאבדים את זכרונם, מה שעלול לפגוע בהגנתו של הנתבע ולהקשות על בירור האמת העובדתית.

ב.אינטרס הנתבע לוודאות בדבר זכויותיו וחובותיו בכל זמן נתון, כך שיתאפשר לו לכלכל את ענייניו מבלי להידרש להקצות ממשאביו 'רזרבה כספית' שמא ייתבע בגין שנים עברו.

ג.ההנחה היא כי תובע אשר "ישן על זכויותיו" תקופה ארוכה, זנח או ויתר או מחל על תביעתו, ועם חלוף הזמן הולכת ומתבססת הציפיה של הנתבע כי לא ייתבע.

ד.מנקודת מבט המערכת המשפטית, ראוי להקדיש את משאבי השיפוט לעניינים שבהווה ולא לשחת זמנה על עניינים שאבד עליהם הכלח. קציבת תקופת ההתיישנות מתמרצת תובעים לא לישון על זכויותיהם ולהגיש תביעתם ללא עיכוב.

ה. להסדרי ההתיישנות יש השפעה החורגת מהצדדים הישירים להתדיינות, במיוחד על המדינה, יצרנים, ספקי שירותים ומבטחים. כך, לדוגמה, הארכת תקופת ההתיישנות עשויה להשפיע על גובה הפרמיה בחוזה ביטוח ועל מחירי מצרכים ושירותים, ומכאן שלהסדרי ההתיישנות השלכה על רווחתם של פרטים רבים בחברה." (ראו גם ההפניות שם, ח.ש.).

40. רשות מנהלית, מייצגת את הציבור כולו, גם כשהיא בעלת דין בהליך אזרחי. ויתור על טענת התיישנות כלפי תביעות שהתיישנו עלול לגרום נזק ניכר לקופה הציבורית, הן מבחינת משאבים תקציביים, והן מבחינת נזק ראייתי שנגרם בשל חלוף הזמן. לכן, העלאת טענת התיישנות על ידי רשות מנהלית היא בהתאם לקבוע בחוק, ונובעת בין היתר, משיקולים של אינטרס ציבורי, יעילות המערכת המשפטית, ודאות תקציבית, והגנה מפני תביעות מושהות.

41. להשלמת התמונה, יפים קביעותיה של כב' השופטת (בדימוס) א' פרוקצ'יה בבג"ץ 853/10 **חברת שדמות הדרום בע"מ נ' פרקליט מחוז דרום** (27.07.2010) (להלן: "**עניין שדמות**"), במסגרתה נתקפה החלטה של המדינה שלא לוותר על טענת ההתיישנות העומדת לה, בתובענה שהוגשה נגדה.¹ יובהר, כי הנחיית פרקליט המדינה 16.8 – "העלאת טענת התיישנות על ידי המדינה", לפיה בייצוג המדינה ככלל יש לטעון טענת התיישנות תביעה, וכי כחריג ניתן לשקול ויתור על העלאת הטענה תוך קבלת אישור פרקליט המחוז – אינה מחייבת רשויות אחרות וגורמים שאינם המדינה. בפסק הדין, התייחסה כב' השופטת (בדימוס) א' פרוקצ'יה, לטעמים העומדים בבסיס התפיסה **שככלל יש מקום שגם המדינה תטען להתיישנות** ופסקה כי:

"12. ... עקרונות יסוד אלה חלים על המדינה כבעלת דין, בדומה לכל בעל דין אחר. יתרה מזאת – המדינה, גם במעמדה כבעלת דין בהליך אזרחי, מייצגת את הציבור כולו. בעשותה כן, עליה לראות לנגד עיניה את האינטרס הציבורי, ולצורך ענייננו, את האינטרס הציבורי בהשתקפותו בהליך דיוני".

42. גם המלומד טל חבקין, עמד בספרו **התיישנות** 433-438 (מהדורה שנייה 2021) (להלן: "**חבקין**"), על כך שטעמי ההתיישנות מתקיימים בתובענות נגד המדינה וזאת משום שכמו כל אדם, כך גם המדינה – המייצגת, באמצעות רשויות השלטון, את האינטרס הציבורי – עלולה להיפגע מהגשת תובענה בחלוף זמן רב ממועד התגבשות עילת התביעה.

¹ למעבר להעלאת טענת התיישנות על ידי המדינה ראו, לדוגמה, ישראל גלעד **התיישנות בדין האזרחי** 135-138 (2022) (להלן: "**גלעד**").

43. בהתאם לקבוע בחוק ההתיישנות, ככל תביעה אזרחית לקיום זכות, תביעה בטענה להשבת כספים נגד הרשות המנהלית, היא תביעה שמתיישנת, ויפות לכך הקביעות הבאות בע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שריתי בריאות כללית (נבו 20.8.2009)) (להלן: "עניין עיריית ירושלים"):

"71. תביעת השבה נגד רשות היא תביעה שהיא מטבעה תביעה אזרחית (פרשת צרפתי, פסקה 3 להחלטתו של השופט גרוניס). תביעה אזרחית מתיישנת על-פי האמור בחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (ראו ע"א 2215/00 ג'ורי נ' דנגור, פ"ד נו(3) 932, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת דורנר (2002)) ולפיכך גם תביעת השבה נגד רשות מתיישנת על-פי האמור בחוק ההתיישנות (ראו פרשת אסולין, פסקה 1 לפסק דינו של השופט ברק). הטעם לכך הוא אינטרס היציבות המשפטית ואינטרס ההסתמכות של הנתבע בהשבה המוכרים גם בדיני עשיית עושר ולא במשפט. דין ההשבה הכללי כפוף אפוא לתקופת ההתיישנות של שבע שנים מהיום שבו נולדה עילת התובענה (כאמור בסעיפים 5 ו-6 לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958; החרג הקבוע בסעיף 8 לחוק ההתיישנות לא חל ומרוץ ההתיישנות לא מושעה – ראו ע"א 531/89 להבי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, פ"ד מו(4) 719, פסקה 7 לפסק דינו של השופט ברק (1992)) וזאת למעט כמובן הסדרי ההתיישנות ספציפיים שאינם חלים בענייננו (ראו עניין שחר, פסקה 54 לפסק דינו של השופט חשין). עילת התובענה נולדה בענייננו במועד תשלום כספי האגרה, שכן תשלומי האגרה היו בטלים מחמת חוסר סמכות. לפיכך חופפת תקופת ההתיישנות בענייננו את השנים נשוא התביעה (1993-1999)".

(ראו גם: דנ"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית (נבו 14.4.2015) (להלן: דנ"א עיריית ירושלים); בג"ץ 9060/03 זעתי נ' מפקד כוחות צה"ל (נבו 15.8.2011)).

44. בהקשר זה יוזכר, שחוק ההתיישנות חל גם על תובענות לקבלת פיצויי הפקעה, שכן מדובר בתביעות כספיות הבאות ב"גדר שאינו במקרקעין" במובן חוק ההתיישנות, ולכן חלה עליהן ההתיישנות בת שבע שנים כקבוע בחוק ההתיישנות (ראו: ע"א 5964/03 עיזבון ארידור נ' עיריית פתח-תקוה, (נבו, מיום 16.2.2006); דנ"א 1595/06 עיזבון ארידור נ' עיריית פתח תקווה, (נבו 21.3.2013) (להלן יחד: "עניין ארידור") וכן לאחרונה ע"א 548/23 חמד נ' מדינת ישראל (נבו 27.12.23)).

45. בהיות רשות מקומית נאמן הציבור, חובותיה נושאות בהקשר זה משקל כפול. לרשות המקומית יש חובת תום הלב וחובת הגינות מוגברת כלפי הפרט, אך גם כלפי ציבור התושבים כולו. כך שככלל, תשלום סכומים מקופתה חרף ההתיישנות התביעה, יש בו כדי לפגוע בקופה הציבורית של הרשות ולעתים אף באינטרס הציבורי.

46. **סיכום ביניים**: לאור הקבוע בחוק ההתיישנות ולטעמי ההתיישנות, לרבות סוגיית "ודאות תקציבית", ובהתאם להלכה פסוקה – רשות מנהלית רשאית להעלות טענת ההתיישנות, וזאת גם במקרים שבהם מדובר בתביעה מוצדקת לכאורה של אזרח בטענה להשבה (ראו לדוגמה: ע"א 9863/09 וויריאנט בע"מ נ' אגף המכס ומע"מ (נבו 16.3.2011)); עניין עיריית ירושלים; עניין ארידור וכן גלעד בעמודים 103-139).

47. לאור האמור, נראה כי בענייננו מדובר בניסיון לעקוף הוראת דין ברורה היוצרת מחסום דיוני של ההתיישנות, באמצעות מושגי שסתום מופשטים (חובת תום לב וחובת הגינות).

48. הלכה ידועה היא, שטענת ההתיישנות, בהיותה זכות דיונית, עומדת לנתבע מכוח חוק ההתיישנות ובהתאם להוראותיו, ועשויה להיחסם רק במקרים חריגים ונדירים שבהם מדובר בחוסר תום לב דיוני ממשי המתבטא בכך שעצם העלאת טענת ההתיישנות לוקה בחוסר תום לב.

49. בע"א 3496/15 הורמוז בבלפור נ' גבעת מרום בע"מ (נבו 17.1.2017) קבע בית משפט נכבד זה, שהזכות להעלות טענת התיישנות כפופה לחובת תום הלב הדיוני,² וכי זו הופרה בנסיבות המקרה שהוגדר כחריג ונדיר, שבו נמצא ביחס להתנהלות הדיונית של המשיבה כי :

12. המערער אכן נקט בדרך זו סמוך לאחר מתן ההחלטה בסוגיית הפסיקתה והגיש את התובענה להשבה, אך משזו הוגשה עתרה המשיבה לדחייתה על הסף מחמת התיישנות. מהלך זה שבו נקטה המשיבה נראה על פני הדברים כניסיון מצידה ליהנות מכל העולמות - מחד גיסא לשמר את השליטה בחברה באמצעות המניות שהועברו לידיה על פי ההסכם מ-1995, ומאידך גיסא ליהנות מביטול אותו ההסכם ומן ההפטר שניתן לה בפסק הדין מ-2013 - מלשלם את התמורה עבור אותן מניות. המסקנה הבלתי נמנעת הנובעת מהתנהלותה זו של המשיבה היא כי נעשה על-ידה שימוש שלא תום לב בכלי דיוני - התיישנות - על מנת להשיג לעצמה יתרון בלתי הוגן החורג מן התכלית שאותה נועד כלי דיוני זה לשרת. על כן, אני סבורה כי בפנינו אחד מאותם מקרים חריגים ונדירים אשר בהם מן הראוי לחסום למשיבה את הדרך מלהעלות את טענת ההתיישנות."

50. כך, גם בעניין מגן דוד אדום נחסמה העלאת טענת ההתיישנות. במקרה זה, המוסד לביטוח לאומי (להלן: "המל"ל"), הנחה את ציבור המעסיקים שלא לפנות אליו בפניות פרטניות להשבת גבייה ביתר אלא "להמתין לפיתוח מערכת אוטומטית", ואז טען להתיישנות התביעה. בפסק הדין, בית משפט נכבד זה, דחה את קביעתו של בית המשפט המחוזי שהמל"ל מנוע מלטעון התיישנות בשל הודאתו במכתבים, בגביית יתר בתשלומים למד"א ולמעסיקים אחרים, וקבע שהמל"ל, אשר חובת ההגינות מוטלת עליו כרשות ציבורית, התנהל בדרך האמורה, בחוסר תום לב במישור הדיוני, ומכך הוא מנוע מלטעון זאת בנסיבות אלה.³

51. המלומד חבקין, בספרו דן ב"חובת תום הלב הדיונית ומניעות מלטעון להתיישנות: הפסיקה" (בעמוד 67-79). במסגרת סקירת הפסיקה והדיון בה, נכלל תת נושא לנתבע ציבורי, והתייחסות לעניין "מגן דוד אדום", הבהיר כי מדובר בחריג לכלל, וכי יש להפעילו בצמצום, וכי חסימת האפשרות להעלות טענת התיישנות מחמת הפרת תום הלב הדיוני עשויה להיות מוצדקת במקרים המתאפיינים בהתנהלות דיונית לקויה (להבדיל מהתנהלות לקויה במישור אחר), המקרינה על חלוף הזמן ועל היבט ההתיישנות ואשר בהם העלאת טענת ההתיישנות אינה הוגנה ופוגעת באופן בלתי מידתי, בנסיבות, בבעל דין אחר.

52. בעניין פור, קבע בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) כי יש להבחין בין "התנהלות כללית בחוסר תום לב" (כגון עצם כריתת חוזה למראית עין), שאינה מספיקה כשלעצמה לחסימת הטענה להתיישנות, לבין "העלאת טענת ההתיישנות בחוסר תום לב" שהקנתה לו יתרון דיוני, בדמות טענת ההתיישנות, שאז טענה זו עשויה להיחסם מחמת חוסר תום לב, ובלשונו :

"דא עקא, יש להבחין בין התנהלות כללית בחוסר תום לב, לבין העלאת טענת ההתיישנות בחוסר תום לב. בפסיקת בית משפט זה נקבע, כי נתבע יהיה חסום מלהעלות טענת התיישנות, במקרים "חריגים ונדירים", שבהם "עצם העלאת טענת ההתיישנות לוקה בחוסר תום לב" (עניין בבלפור, פסקאות 9-10; ההדגשה הוספה – נ' ס''). מכך נובע, שאין למנות בין אותם מקרים "חריגים ונדירים", מקרה בו מדובר על התנהלות כללית בחוסר תום לב – כזו שאינה קשורה ישירות לעצם העלאת טענת ההתיישנות. זאת, להבדיל ממקרה שבו התנהלות חסרת תום לב של בעל דין הקנתה

² ראו גם: ע"א 9541/04 שפריאן נ' פקיד שומה (נבו, 29.6.2008); ע"א 9650/05 פריינד נ' פקיד שומה (7.8.2008).

³ ראו גם והשוו: ת"א 41347-01-24 הורייזן בע"מ נ' עיריית כפר יונה (נבו, מיום 16.7.2024).

לו יתרון דיוני, בדמות טענת התיישנות, שאז טענה זו עשויה להיחסם מחמת חוסר תום לב".

53. עוד נקבע בעניין פור, כי בבחינת נסיבות אותו המקרה נמצא ששני הצדדים נהגו בחוסר תום לב, ומשכך מטעם זה כשלעצמו אין הצדקה לחסום את הנתבעות מהעלאת טענת ההתיישנות. בסיכום הנושא נקבע בפסק הדין, כי יש להעדיף פתרונות סטטוטוריים קונקרטיים הקבועים בחוק ההתיישנות (כגון סעיף 8 לחוק ההתיישנות) על פני פנייה לעקרון-העל המופשט של תום הלב, אשר השימוש בו יישמר למקרים חריגים בלבד, ואז הוא יחול רק כאשר מדובר בחוסר תום לב דיוני ממשי:

"מעבר לכך, כפי שאפרט בהמשך, בעניין שלפנינו מתקיימת אחת מעילות ההשעיה הקבועות בחוק ההתיישנות. במצב דברים זה, שבו חלה בנסיבות המקרה הוראת חוק קונקרטית, שבגינה אין תקומה לטענת התיישנות, סבורני כי פניה לעיקרון תום הלב – כמעין נורמת-על החוסמת טענת התיישנות – אינה נדרשת ולא רצויה. במקום שבו קיימת נורמה חקוקה המונעת קבלת טענת התיישנות, עלינו ליטול מן המוכן, ולא לדבוק בעקרון מופשט, חשוב ככל שיהא, אשר היקפו וגדריו פרוצים, ונתונים לשיקול דעתו של בית המשפט. בהקשר של דיני ההתיישנות, ישנה עדיפות לקביעת הסדר 'סגור' על פני הסדר 'פתוח', לנורמה המאופיינת ככלל (rule), על פני נורמה מסוג סטנדרט (standard) (ע"ס 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פסקאות 16-19 [פורסם בנבו] (28.12.2014); להבחנות אלו, ראו: ארז קמיניץ "דיני ההתיישנות בקודקס האזרחי – שיקולים בקביעת ההסדרים החדשים ובפרשנותם" משפט ועסקים ד 339, 353-354 (2006); (טל חבקיני התיישנות 14-16 (מהדורה שניה, 2021) (להלן: חבקיני)). העדפת עילה מופשטת ועמומה, על פני ההסדר הפרטני והקשיח שקבע המחוקק, מעוררת קושי גם בהיבט של חלוקת התפקידים בין המחוקק לבין בית המשפט, באופן שהיא מערבת את האחרון בזירה לא לו – זירת קביעת המדיניות ועיצובה. יפים לענייננו דבריו של המלומד ט' חבקיני:..."

(ראו גם: פסקה 33 בע"א 3290/23 עזבון מנסור נ' משרד הביטחון (נבו 30.7.2025) (להלן: "עניין מנסור"), שבו נקבע לאחרונה שאין בנסיבות המקרה מניעות להעלאת טענת ההתיישנות על ידי המדינה).

54. עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה היא, שרשות מנהלית המעלה טענת התיישנות כטענת הגנה בתובענה אזרחית להשבה, פועלת בהתאם לדין. העלאת טענה זו כשלעצמה אינה נגועה בחוסר תום לב, למעט במקרים נדירים וחריגים העולים כדי חוסר תום לב דיוני ממשי (דוגמת עניין **מגן דוד אדום** ובשים לב גם לאבחנה בעניין פור שהוזכר לעיל). זאת בהתאם להוראות הדין בכלל, ולהוראות חוק ההתיישנות ותכליותיו בפרט, כפי שפורט בעמדה זו.

55. כך, בפסיקת בית משפט הנכבד, הוכרו מקרים ספורים, חריגים ונדירים, שבהם נקבע שיש מניעות להעלות טענה להתיישנות, ואולם זאת רק כאשר נקבע שבעלי דין נהגו בחוסר תום לב דיוני בעצם העלאת טענת ההתיישנות. לגישת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, להרחבת החריג לחוק ההתיישנות, המונע העלאת טענת התיישנות הקבועה בהוראת דין מפורשת, עשויות להיות השלכות רחבות וקשות – ובפרט כאשר מדובר בטענה שבבסיסה מושג שסתום רחב של תום לב שאיננו רק בהקשר הדיוני. לכן, ככל שנוגע הדבר לתובענה נגד רשות מנהלית, היא תהיה מנועה מלטעון להתיישנות התביעה אך ורק במקרה של חוסר תום לב דיוני מטעמה בעצם העלאת טענת התיישנות (דוגמת ההתנהלות שתוארה בעניין **מגן דוד אדום**).

56. בנוסף, כפי שנקבע בעניין פור וצוטט לעיל, בהקשר של עקרון תום הלב בדיני התיישנות, ישנה עדיפות לקביעת הסדר "סגור" על פני הסדר "פתוח", לנורמה המאופיינת ככלל (rule), על פני נורמה מסוג

סטנדרט (standard). חשוב לציין, שהסיכון בהרחבה מסוג זה עלול להביא למצב בו הרשות המנהלית לא תוכל להתגונן מפני תובענות שהוגשו לאחר תום תקופת ההתיישנות, בטענות מטענות שונות בדבר הפרה כביכול של חובת תום הלב וההגינות, וזאת ביחס להתנהלות כללית בין התובע לבין הרשות, באופן שירחיב במידה משמעותית את המקרים שבהם תוצא הרשות המנהלית מגדר תחולת חוק ההתיישנות **בניגוד** לקבוע בהוראות החוק ותכליותיו (ראו גם, לדוגמה: רע"א 4981/16 **עיריית עכו נ' רמת טבעון** (נבו 19.9.2017); **עניין גלעד** בעמודים 477-478)).

57. מן הכלל אל הפרט, המבקש טוען כי הרשות מנועה מלטעון להתיישנות לאחר שהודתה כי הפרה את הוראות תקנות החניה ולא הקימה חניון, ומכאן טענתו כי היא מחויבת להשיב לו את כספי קרן החניה. **אי ההשבה לטענתו**, על אף חלוף השנים, מקימה התנהלות בחוסר תום לב ובניגוד לחובת ההגינות אשר מקימה מניעות להעלאת טענת ההתיישנות התביעה על ידי העירייה.

58. מבחינת הבקשה עולה, שהמבקש מנסה ליתן לה נופך של שאלה עקרונית, אך **אין הוא מדייק בהצגתה**, ולמעשה נמצא גם שהיא נטועה בנסיבות המקרה הקונקרטי, ולא עומדת בתנאים לקבלת רשות ערעור ב"גלגול שלישי". שכן, עיריית תל אביב השיבה בכתבי הטענות, כי אכן לא בנתה חניון ציבורי במרחק של 350 מטר ובתוך 10 שנים, אך הוסיפה שאין בכך הודאה שהיא לא עשתה שימוש בכספי קרן החניה שגבתה (כולל מאת המבקש) **לשם מימוש תכלית תקנות החניה** (ראו סעיפים 39 ו-52 לתשובה לבקשת רשות הערעור).

59. עוד נמצא, **שבשונה מהמקרים החריגים והנדירים** שנקבעו בהתאם לקבוע בחוק ההתיישנות ולהלכה הפסוקה, למניעות בהעלאת ההתיישנות כפי שהובא בפירוט לעיל – **המבקש אינו טוען כי העירייה התנהלה מולו בחוסר תום לב דיוני שהוביל להתיישנות, אלא לקיומה של מניעות בהעלאת טענת ההתיישנות, בשל התנהלות לקויה במישור של אי בניית חניון ציבורי בהתאם לתקנות החניה, אשר לטענתו מובילה מיידית להשבת כספי קרן החניה לידי.**

60. לעומת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, טענה זו, וניסיונו של המבקש לבססה על הקבוע בהלכה הפסוקה שהובאה לעיל, ובכלל זה עניין **מגן דוד אדום – בטעות יסודה**. על כך להלן.

61. בהתאם לקבוע בחוק ההתיישנות ולהלכה הפסוקה שפורטה לעיל, נוצר על ידי המבקש עירוב בין המישור המהותי (הנוגע לגוף הסכסוך) והמישור הדיוני (הנוגע למניעת האפשרות להעלאת טענת ההתיישנות) באופן שיש לדחותו. המענה של העירייה, בעקבות פנייתו של המבקש בשנת 2020, ש"לא הוקם חניון במרחק של 350 מטר מהנכס", וכן טענותיה השונות העולות מכתבי בי-דין, נוגעות כולן לגופו של הסכסוך – מעמד כספי קרן החניה ובניית חניון ציבורי בהתאם לקבוע בתקנות החניה ולא למישור הדיוני. בהתאם, אין בהתנהלות העירייה ובטענותיה בהליך אל מול המבקש כדי לשלול את זכותה הדיונית של העירייה להעלות טענת ההתיישנות התביעה (ראו, לדוגמה: עניין **פור ; חבקין**, בעמוד 67-79 ב"חובת תום הלב הדיונית ומניעות מלטעון להתיישנות: הפסיקה").

62. בעניין זה, ברי כי החלוקה העקרונית שבעניין **פור** בין שני סוגים שונים של התנהלות בחוסר תום הלב, היא חשובה בענייננו, בייחוד כאשר מדובר בחריג יציר הפסיקה, לכלל הקבוע בחוק ההתיישנות של ההתיישנות תביעה כספית לאחר 7 שנים, בכפוף להוראות ההשעיה והארכה שנקבעו במסגרתו.

63. כפי שגם פורט לעיל יודגש, שבמקרה דנן, אין חולק כי **כספי קרן החניה נגבו על ידי העירייה כדון**, ובעקבותיהם הוענק היתר לשימוש חורג למבקש.

64. גביית כספי קרן חניה מכוח תקנה 2(ב) בתוספת לתקנות החניה, היא גבייה ייחודית: במסגרת קבלת היתר וכתנאי לקבלתו, מבקש ההיתר משלם כספים לקרן חניה ייעודית, חלף בניית מקומות חניה במקרקעין שלו בתחום המגרש נושא ההיתר, כאשר בתקנות החניה נקבע שעל הרשות לבנות חניון ציבורי במרחק של 350 מטר קו אווירי ובתוך 10 שנים. משכך, הכספים בקרן האמורה שייכים למטרה ספציפית זו הקבועה בתקנות תוך שמירה על זיקה תכנונית, הן במרחק והן בזמן, לאירוע שחולל את הצורך הציבורי בתוספת חניה – מתן ההיתר.
65. במקרה שבו במסגרת היתר ניתן פטור מחובת התקנת מקומות חניה במגרש, ובמקומה נגבו כספי קרן חניה מכוח תקנה 2(ב) בתוספת לתקנות החניה, כאשר אין הוראת דין הקובעת אחרת, על הרשות המקומית לבנות את החניון הציבורי במרחק של 350 מטר קו אווירי תוך 10 שנים. במקרה שבו אזרח ששילם את כספי קרן החניה, טוען, **בתוך תקופת ההתיישנות**, כי בשל אי בניית החניון או טענות אחרות יש להשיב לו את כספי קרן החנייה ששילם – **ייבחן בית המשפט את טענותיו בהליך המתאים כאשר כל מקרה יוכרע לגופו** בהתאם להוראות הדין ולמכלול נסיבות העניין, תוך הידרשות לשאלה אם עומדת לאזרח עילת השבה (וזאת בשים לב, בין היתר, לאופיו של התשלום ולנסיבות שבהן שולם). בענייננו, משלא נטענו הטענות הנדונות בתקופת ההתיישנות, אין למנוע מן הרשות להתגונן מפני תביעתו של המבקש בטענה להתיישנות לפי סעיף 2 לחוק.
66. בסקירת פסיקות בתי משפט השלום והמחוזי אשר נדונו בהן טענות להשבת כספי קרן חניה, נמצא, כי נערך בהן בירור, לרבות בשאלה אם הרשות פעלה בהתאם לדין הקיים, **אשר בעקבותיו הוחלט אם יש מקום להשבה**. בת"א (שלום ת"א) 9976-06-12 **צפי אפקט טים הפקות נ' עיריית תל אביב-יפו** (נבו 18.7.2018), בתחילה ההליך נדחה על הסף בפסק דין שניתן ביום 14.11.2012. על פסק הדין הוגש ערעור (ע"א 59180-12-12) וביום 24.2.2014 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי, אשר ביטל את פסק הדין קמא והורה על החזרת ההליך ושמיעתו, שכן היה מקום לערוך בירור עובדתי באשר לאופן שבו נשמרו הכספים. לאחר שחזר ההליך, נערך בירור עובדתי, וביום 18.7.2018 ניתן פסק דין מנומק, שבמסגרתו נדחתה התביעה, תוך קבלת הטענה שהתביעה התיישנה ושהרשות עמדה בתנאים הקבועים בתקנות החניה (ראו גם: ת.א. 60224/06 (שלום ת"א) **עיריית תל אביב נ' צימרינג** (נבו 13.3.2007); תא"מ 13350-07-12 (שלום ת"א) **דרדקמן נ' עיריית תל אביב** (נבו 9.12.2012); עניין חוף; ת"א (שלום י-ם) 16855-02-19 **רבינוביץ פוקס נ' עיריית ירושלים** (נבו 28.6.2023); ת"א (שלום הר') 13672-12-22 **סימון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה** (נבו 18.7.2023).
67. יוער בנקודה זו, שטענת המבקש, כאילו כספי קרן החניה שנגבו כדין, מוחזקים היום בידי העירייה בניגוד לדין, היא טענה המניחה את המבוקש, **ולא הוכרעה לאחר שהתביעה סולקה על הסף בטרם התקיים בה בירור לגופה**.
68. מבלי לגרוע מכך, יצויין, כי אף במקרים שבהם גביה כדין הפכה ברבות השנים לגביה שלא כדין, תיבחן ההשבה, במסגרת תביעה בתוך תקופת ההתיישנות, בין היתר, בראי **חוק עשיית עושר ולא במשפט**, התשל"ט-1979, ובחינת השיקולים השונים כפי שנקבעו בפסיקה – לרבות ביחס לפטור מהשבה (סעיף 2 בחוק). (ראו, לדוגמה: ע"א 580/17 **מדינת ישראל נ' המועצה המקומית בית דגן** (נבו 31.5.2018); בר"ם 1245/15 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נ' נווה שוסטר בע"מ** (נבו 16.12.2019) (להלן: עניין **נווה שוסטר**); דנ"א **עיריית ירושלים**; עע"מ 867/11 **עיריית תל אביב יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ** (נבו 28.12.2014)). כל אלה טרם נבחנו וטרם נשקלו במקרה דנן, שכן טענת ההתיישנות התקבלה והתביעה סולקה על הסף.

69. בצד זאת יצויין שעולה לכאורה קושי להתיר לרשות המקומית להשתמש בכספים שלפי הדין מיועדים למטרה ספציפית ולמטרה זו בלבד תוך עמידה בתנאים הקבועים בתקנות, לצורך מטרות אחרות מלבד המטרה הקבועה בדין (בייחוד בנסיבות שבהן שימוש בהם למטרה זו אינו אפשרי או ישים). נשאלת השאלה אם קושי זה לבדו מצדיק קבלת טענה כי הרשות מנועה מלהעלות טענת התיישנות שכן בכך, לכאורה, מאפשרים לרשות להותיר את הכספים בקופתה כאבן שאין לה הופכין, בלי שימשו למטרה שלשלמה נגבו מלכתחילה.
70. לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ככלל אין בקושי האמור כדי למנוע העלאת טענת התיישנות. ראשית, מדובר בהרחבה נוספת של החריגים הנדירים להעלאת טענת התיישנות אשר קבועה בהוראת דין ברורה, ומעבר לאמור לעיל אין לפתור קושי אחד (היכולת להשתמש בכספים) באמצעות קושי אחר (הרחבת המקרים שבהם תישלל האפשרות של רשות מנהלית להעלות טענת התיישנות). שנית, מדובר בענייננו במקרה שבו ניתן למבקש היתר לשימוש חורג, תוך קבלת פטור מהקמת חניות כנגד תשלום לקרן חניה (כלומר, כנגד התשלום קיבל המבקש תמורה מלאה מכוח הוראות הדין). המבקש הגיש את התביעה בטענה להשבת כספי קרן החניה שנים רבות לאחר שקיבל כאמור תמורה לתשלום ששילם ונהנה ממנה (ראו עניין **נווה שוסטר**, בפסקה 57-63). זאת בשונה לדוגמה ממקרה שבו היה חיוב בהיטל השבחה, אך התוכנית פקעה, באופן שהוביל לפגיעה בדיעבד של עילת החיוב בהיטל השבחה (קיומה של השבחה) תוך שהתובע לא נהנה מהשבחה כלל (ראו: עניין **הפטריארך** לעיל). ממילא תכלית הקמת החניון היא למנוע פגיעה בציבור באזור בשל ההיתר שקיבל המבקש – שכלל פטור מהחיוב שבדין להקים מקומות חניה במקרקעין – ולכן הפגיעה לכאורה במבקש היא מכך שהוא נמנה על ציבור רחב שצפוי היה ליהנות מהחניון שעל הרשות הציבורית היה להקים באמצעות (בין היתר) התשלומים שנגבו ממנו.
71. אשר על כן, ומבלי לגרוע מכך שהתביעה נדחתה על הסף כדין מחמת התיישנותה, מן הראוי שהרשות המקומית תשקול את הדרכים המתאימות להתמודד עם מצבים כגון דא ואת השימוש שיעשה בכספי קרן החניה בנסיבות המקרה הקונקרטי באופן שיעמוד בהוראות ותכלית הדין.
72. לצד זאת, יצוין ביחס לטענות המבקש, כי חובת ההגיונות המוטלת על הרשות, אינה פוטרת את האזרח מחובת זהירות בסיסית. כך, בעניין **מנסור** טענו המערערים כי לא יכלו לדעת על תפיסת קרקע ביתר שביצה המדינה, וכי הסתמכו על חזקת התקינות המנהלית ועל חובת ההגיונות של הרשות. בית המשפט הנכבד דחה טענה זו וקבע כי היכולת לגלות את העובדות נבחנת בסטנדרט אובייקטיבי של "זהירות סבירה" וזהות הנתבע כרשות מדינה – על אף חובת ההגיונות שחלה עליה – אינה מסירה מכתפי התובע את "החובה שהייתה מוטלת עליו להתעניין באופן סביר במקרקעין".
73. בענייננו, המבקש טוען בכתבי הטענות, שהוא **בכוונה** לא פנה לכל אורך השנים לרשות המקומית בבקשה לברר ביחס להקמת החניון הציבורי בהתאם לקבוע בתקנות החניה, אלא פעל לקידום תכנית חדשה במקרקעין להקמת בניין משרדים, ורק בשנת 2020 לאחר שקיבל טופס 4, פנה לעירייה לראשונה לצורך ברור ביחס להקמת החניון הציבורי. מכאן שהמבקש ידע או לכל הפחות יכול היה לברר בתוך תקופת ההתיישנות בפנייה לעירייה ביחס לבניית החניון והשימוש בכספי קרן החניה, אילו היה פועל בשקידה ראויה (כפי שהודה שהיה ביכולתו לפעול, אך הוא מטעמיו בחר לא לעשות כן).
74. בנוסף יצוין, כי טענת המבקש לפיה על פי סעיף 7 לחוק ההתיישנות יש להשעות את מירוץ ההתיישנות בענייננו – נדחתה בצדק. זאת, משום שסעיף 7 בנוסחו החדש לא חל בנסיבות ענייננו, מכיוון שהתביעה התיישנה עוד בשנת 2011 ומאחר שלא הוכח, בין היתר, רכיב ההטעיה מצד העירייה.

75. הלכה פסוקה היא, כי המבקש להסתמך על חריג ההתיישנות בגין סעיף 7 לחוק ההתיישנות בנוסחו החדש, שכותרתו "השעיית מירון תקופת ההתיישנות עקב התנהגות פסולה של הנתבע", נושא בנטל להוכיח שלושה רכיבים מצטברים: הטעיה (במעשה או במחדל), לרבות אי-גילוי של עובדה מהעובדות המהוות את עילת התובענה; הוכחה כי ההטעיה בוצעה על-ידי הנתבע "ביודעין" וקיומו של קשר סיבתי בין ההטעיה לבין הימנעות התובע מהגשת התביעה במועד (ראו: רע"א 6737/20 **אסף הראל נ' נס** פסקה 51 לפסק דינה של השופט וילנר (16.8.2021) (להלן: "**עניין הראל**").
76. בענייננו, מבלי להידרש לעובדות המקרה דנן יצוין, כי סעיף 7 לחוק ההתיישנות בנוסחו החדש מחייב התנהגות פסולה אקטיבית או אי-גילוי מכוון מצד הנתבע ובמסגרת טענה זו נדרש לבסס הטעיה "ביודעין" או הסתרת מידע בזדון בתוך תקופת ההתיישנות, כמו גם הוכחת קשר סיבתי סובייקטיבי. משמעות הדבר היא שיש להוכיח כי המבקש נמנע מהגשת התביעה דווקא בגלל ההטעיה או ההתנהגות הפסולה של הנתבע. כפי שנקבע ברע"א 6938/19 **אילני נ' ברוך**, פסקה 32 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (נבו 20.8.2020) (להלן: "**עניין אילני**"): "**מרגע שהימנעות התובע מהגשת תביעה אינה נובעת מבחינה סובייקטיבית מהפעלת האמצעי הפסול, אין תחולה לחריג הקבוע בסעיף 7 לדין ההתיישנות.**"
77. לבסוף, הטוען לתרמית או הטעיה נדרש לרף פירוט והוכחה גבוהה כך לפי ההלכה הפסוקה (**עניין הראל**, בפסקה 51). יתרה מכך, בתביעות מסוג זה נדרשת "ידיעה ממשית וסובייקטיבית" הניתנת להוכחה בראיות, ואין די בחשד גרידא (ראו: **עניין אילני**, בפסקה 10 לפסק דינו של השופט גרוסקופף; ע"א 4725/19 **עזבון חמדאן חג' אחמד נ' עזבון חמדאן חג' אחמד**, פסקה 64 (נבו 26.6.2022)). בע"א 4773/21 **פלונית נ' קופת חולים כללית** (נבו 21.10.2021), התייחס כב' השופט (כתוארו אז) י' עמית, לחשיבות בעמידה בהוכחת התנאים המצטברים הקבועים בסעיף 7 לחוק ההתיישנות, לרבות הוכחת הטעיה ביודעין, לעומת טענה להפרת חובת גילוי, בקובעו כי:
- "12. אכן בתיקונו של סעיף 7 לחוק ביקש המחוקק להרחיב את קשת המצבים בעטיים מושעה מירון ההתיישנות ואת ההגנה על הנפגע במקרים של התנהלות פסולה מצד הנתבע... אך גם תחת הנחה זו, אין לקבל את גישתם של המערערים, אחרת, תיווצר זהות בין עילת התביעה של הפרת חובת גילוי ל"הטעייה ביודעין" כמשמעותה בסעיף 7 לחוק, ונימצא עוקפים את חוק ההתיישנות על נקלה."**
78. בענייננו, לא מוטלת על הרשות המקומית חובה לפעול כדי ליידע את מקבל ההיתר על אי הקמת חניון ציבורי, כפי שגם קבע בצדק בית משפט המחוזי בפסק דינו, ומכאן שאין באי היידוע כדי לחסום את טענת ההתיישנות בהתאם לחוק. השאלה אם אכן פעלה הרשות המקומית בניגוד למוטל עליה בהתאם לתקנות החניה מצריכה בירור עובדתי וההכרעה בה תלויה בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה והיא עשויה להשפיע גם על השאלה אם אכן קמה במקרה הפרטני עילה להשבה.
79. יצוין בהקשר זה, כי בע"א 4595/06 **הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נ' סבן** (נבו 17.7.2011) נדחתה הטענה כי יש להרחיב את חובת היידוע של הוועדה המקומית באותו מקרה, מעבר לקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 תוך שנקבע כי חובת ההגיונות אינה "מילת קסם" שמאפשרת השתה גורפת של חובות מוגברות על הרשות, וכי יש לאזנה עם חובות אחרות המוטלות על הרשות, לרבות חובת היעילות.
80. עם זאת, ראוי כי מכאן ולהבא גורמי התכנון ייבחנו לפרסם הנחייה בעניין לידיעת הציבור, באופן שקוף, גלוי ופומבי, בדרך שתמצא מתאימה על ידם.

81. לסיום יובהר, כי העמדה המובאת בעניין זה, מתייחסת אך ורק ליישום המנגנון הייחודי של קרן החניה ולכספים הנגבים במסגרתו על ידי הוועדות המקומיות, אשר השימוש בהם מוגבל למטרה הקבועה בתקנות. אין בדברים משום התייחסות לתשלומים אחרים הנגבים על ידי רשויות מנהליות, היות שהתשתית העובדתית והמשפטית של כל מנגנון ומנגנון שונה באופן מהותי, וכן ביחס להוראות הדין הרלוונטיות.