



בבית המשפט העליון

רע"א 4302/16

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ

המבקשת: עיריית ירושלים

נגד

המשיב: פרידמן צבי

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי
ירושלים בע"א 55698-06-15

בשם המבקשת: עו"ד רון חמד; עו"ד ליאת כהן-שטיינברג
בשם המשיב: בעצמו
בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד חגית שפיצר

פסק-דין

השופט נ' הנדל:

1. תיק זה מצוי בצומת המשולש של המשפט המינהלי, המשפט האזרחי, ודיני ההתיישנות.

2. רשות מינהלית רשאית לנקוט בשני סוגי הליכים לשם גביית חובות מסוימים – הליך מינהלי (כגון משלוח התראות או עיקול נכסים על ידי הרשות) והליך אזרחי (כגון הגשת תובענה בבית המשפט בסדר דין מקוצר ובקשת סעדים שונים). השאלה שלפתחנו היא האם הליכי גבייה מינהליים שננקטו על ידי רשות מינהלית – ובענייננו הליכים לגביית חובות ארנונה שננקטו על ידי עירייה – עוצרים את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי, שננקט על ידי הרשות המינהלית לשם גביית החוב.

ערכאות קמא קבעו כי הליכי גבייה מינהליים של חוב הארנונה אינם עוצרים את מרוץ ההתיישנות לעניין הגשת תובענה אזרחית בשל החוב: בית משפט השלום

בירושלים (ת"א 15-01-20237, כבוד השופט א' נחלון) דחה על הסף את תביעת המבקשת (להלן: העירייה) נגד המשיב מחמת התיישנות. בית המשפט המחוזי בירושלים (ע"א 15-06-55698, כבוד השופטת ש' רנד) דחה את הערעור על פסק הדין מאותם טעמים. לפנינו מונחת בקשה למתן רשות ערעור על פסק דין זה.

א. רקע וטענות הצדדים

3. ברקע – סכסוך סביב חוב ארנונה בגובה של כ-106,000 ש"ח, שנוצר בין השנים 2000-2008. בשנת 2015 הגישה העירייה תביעה בסדר דין מקוצר לבית משפט השלום, במסגרתה ביקשה לחייב את המשיב בתשלום החוב. המשיב, שאינו מיוצג בהליכים, הגיש בקשת רשות להתגונן. הוא טען, בין היתר, להתיישנות החוב, שכן חלפו למעלה מ-15 שנים מיום התגבשותו עבור השנה הראשונה, שנת 2000, ולמעלה משבע שנים ממועד התגבשותו ביחס לשנה האחרונה, בתחילת שנת 2008. העירייה טענה בתשובתה לבקשה כי התביעה לא התיישנה מפני שלאורך השנים ננקטו הליכי גבייה מינהליים, אשר לשיטתה עצרו את מרוץ ההתיישנות.

בית משפט השלום דחה כאמור את תביעת העירייה לנוכח התיישנות החוב. נפסק כי אין בהליכי גבייה מינהליים אותם נוקטת רשות, לצורך גביית חוב, כדי להשפיע על מרוץ ההתיישנות לעניין הגשת תובענה אזרחית בגין אותו החוב. בנמקו את הכרעתו התייחס בית משפט השלום להוראות חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות, או: החוק), ובעיקר להוראת סעיף 15 לחוק, הנוגעת להשעיית מרוץ ההתיישנות במקרה של תובענה שנדחתה. בהתייחס ללשון סעיף 15, קבע בית משפט השלום כי הליך שבכוחו להשעות את מרוץ ההתיישנות, בהתקיים תנאי הסעיף, הינו "תובענה" – המוגדרת בסעיף 1 לחוק כ"הליך אזרחי לפני בית משפט" – ולא הליך גבייה מינהלי שנוקטת רשות מינהלית. בית משפט השלום התייחס בפסק דינו המנומק לתכלית הוראת סעיף 15 לחוק, כמו גם לטעמים שביסוד מוסד ההתיישנות ולשיקולי מדיניות נוספים – וקבע כי אף אלה תומכים במסקנה שאין בכוחו של הליך גבייה מינהלי לעצור את מרוץ ההתיישנות. בפרט, הוסבר כי עצירת מרוץ ההתיישנות בשל הליכי גבייה מינהליים עשויה להוביל לחוסר בהירות רב בנוגע למועד התיישנות התובענה, ומכאן לריבוי התדיינויות בסוגיה; וכן ליצור הבחנה בלתי מוצדקת בין רשות מינהלית לבין תובעים אחרים לעניין הגשת תובענות, תוך מתן יתרון מהותי לרשות.

בית המשפט המחוזי דחה ערעור שהגישה העירייה על פסק הדין. בתוך כך, נדחתה הפרשנות שביקשה העירייה להעניק לפסק דינו של בית משפט זה ברע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010) (להלן: עניין נסייר). בית משפט קמא קבע כי לא ניתן לגזור מהלכת נסייר מסקנה לפיה הליכי גבייה מינהליים והליכים אזרחיים חד הם לצרכי חוק ההתיישנות; והדגיש כי בהלכת נסייר לא נקבע מפורשות כי את הביטוי "תובענה" ניתן לפרש ככולל גם הליכי גבייה מינהליים. עוד הודגש, ביחס לסעיף 15 לחוק ההתיישנות, כי הסעיף עוסק, כפי שמעידה כותרתו, ב"תובענה שנדחתה", וקובע כי לא תבוא במניין ההתיישנות מסגרת זמן תחומה – בין הגשת התובענה לבין דחייתה – אשר משכה אינו בשליטת התובע. הליכי גבייה מינהליים מנגד, אינם מתאפיינים במסגרת זמן מתוחמת שכזו, שכן הרשות היא ששולטת במשך הזמן שבמהלכו יינקטו הליכי הגבייה, בתדירותם ובעוצמתם. בית המשפט המחוזי הוסיף, כי המסקנה לפיה הליכי גבייה מינהליים לא ישפיעו על מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי, עולה בקנה אחד אף עם הטעמים שביסוד מוסד ההתיישנות – ובהם הצורך בוודאות ויציבות – שכן יש בה כדי לתמרץ את הרשות לפעול במהירות ובשקדנות הראויה לגביית חובותיה. עוד עמד בית המשפט המחוזי על קיומן של פסיקות סותרות בסוגיה בקרב הערכאות הדיוניות.

4. בלב בקשת העירייה המונחת לפנינו, ניצבת הטענה שהליכי גבייה מינהליים עוצרים את מרוץ ההתיישנות לעניין הגשת תובענה אזרחית בפני בית משפט. לשיטתה, מסקנה זו עולה בקנה אחד הן עם פסיקת בית משפט זה והן עם פסיקות שונות בערכאות הדיוניות. העירייה טוענת כי בהלכת נסייר הנזכרת לעיל נקבע שהמונח "תובענה" בסעיף 2 לחוק ההתיישנות כולל גם הליכי גבייה מינהליים. בהתאם, הואיל ועל פרשנות החוק להיות אחידה והרמונית – אף את מונח "תובענה" בסעיף 15 לחוק יש לפרש לשיטתה ככולל הליכי גבייה מינהליים. עוד הפנתה העירייה לפסיקת בית משפט זה בעניין סלומון, בגדרו נכתב כי פעולות גבייה מינהלית שהובאו לידיעת החייב, יקימו חזקה בדבר איפוס מרוץ ההתיישנות (עע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' סלומון בע"מ (15.4.2015) (להלן: עניין סלומון)), פסקאות 21, 28 ו-52 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס).

לצד האמור, הוסיפה העירייה וטענה כי תכליותיו של סעיף 15 לחוק, כמו גם תכליות מוסד ההתיישנות בכללותו, מצדיקות את עמדתה. כך למשל, לשיטתה אין הצדקה להבחין בין תובענה בפני בית משפט לבין הליך גבייה מינהלי לעניין עצירת מרוץ ההתיישנות, שכן שני ההליכים מבהירים לנתבע את מאזן חובותיו מול הרשות – ומאפשרים לו ודאות ביחס למצב זכויותיו וחובותיו. העירייה הדגישה כי הבקשה

מעוררת שאלה משפטית החורגת מעניינם הפרטני של הצדדים. משכך – ובהינתן פסיקות סותרות בסוגיה בקרב הערכאות הדיוניות – קיימת לטענתה הצדקה למתן רשות ערעור בגלגול שלישי.

המשיב מצדו, שאינו מיוצג בהליך, נסמך על הטענות שהעלה בפני הערכאות קמא ואימץ את קביעותיהן, לרבות בעניין הוראות חוק ההתיישנות. עוד הדגיש, כי בהלכת נסייד נכתב שבשורה ארוכה של פסקי דין עמד בית משפט זה על כך "שהסדרי הגבייה המינהליים, אינם מיועדים ליתן בידי הרשות יתרון מהותי כלשהו" (פסקה 34 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר). לנוכח זאת, לטענתו, אין לאמץ את עמדת העירייה לפיה בכוחם של הליכי גבייה מינהליים להשפיע על שאלת ההתיישנות בהליך האזרחי. המשיב הוסיף והעלה טענות הנוגעות לעובדות המקרה הפרטני, ובהן הטענה כי לא הובאה מטעם העירייה כל ראיה לכך שידע על הליך גבייה מינהלי.

5. בעקבות פניית בית משפט זה התייצב בהליך גם היועץ המשפטי לממשלה, מכוח סמכותו בהתאם לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]. עמדת היועץ היא, בדומה לפסיקת בתי משפט קמא בעניינו, כי הליכי גבייה מינהליים אינם צריכים להשפיע על מרוץ ההתיישנות להגשת תובענה אזרחית לבית המשפט. כפועל יוצא, לשיטתו, אם נקטה הרשות המינהלית הליכי גבייה מינהליים, אך הגישה את התובענה האזרחית לבית המשפט לאחר שחלפו שבע שנים מיום שנולדה עילת התובענה – התובענה התיישנה. לגישת היועץ, יש לראות בהליך הגבייה המינהלי ובהליך התובענה האזרחית הליכים חלופיים, שלכל אחד מהם מרוץ התיישנות נפרד. בהתאם, בעוד שבמסגרת הליך המינהלי נעצר מרוץ ההתיישנות לנוכח הליכי גבייה מינהליים – בהליך האזרחי הגשת תובענה אזרחית היא שעוצרת את מרוץ ההתיישנות. לתפיסתו, עמדה זו משקפת הן את הדין המעוגן בחוק ההתיישנות, והן את המשפט הראוי. אשר להיבט האחרון, לעמדת היועץ אין זה ראוי כי הרשות תזכה לתקופת התיישנות ארוכה מעבר לשבע שנים, הנשענת על הליכי גבייה מינהליים – שהם הליכים חד צדדיים שאינם נתונים לביקורת שיפוטית – תוך העמדת האזרח במצב שייתכן ויקשה עליו להתמודד עם טענת החוב.

לצד האמור, היועץ המשפטי לממשלה הוסיף והדגיש כי אין בעמדתו כדי לשלול את תחולתן של עילות השעייה אחרות הקבועות בחוק ההתיישנות – דוגמת זו הקבועה בסעיף 7 לחוק ההתיישנות, בדבר השעיית מרוץ ההתיישנות עקב התנהגות פסולה של נתבע, או את תחולת סעיף 8 לחוק, הנוגע להתיישנות שלא מדעת. לסיום, ביקש היועץ להחיל את עמדתו באופן פרוספקטיבי, מכאן ואילך, כך שזו לא תחול על

תובענות אזרחיות תלויות ועומדות שכבר הוגשו לבתי המשפט. כך לנוכח הסתמכות הרשויות המקומיות על פסיקת ערכאות דיוניות שקיבלה את פרשנות העירייה בסוגיה, שתפגע ביכולתן של הרשויות לגבות חובות המוערכים בסכומים גבוהים.

ב. דיון והכרעה

6. לאחר עיון בטענות הצדדים, השתכנעתי כי יש לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות ערעור והוגש ערעור על פיה, וכך אציע לחבריי. עולה כי עניין לנו בשאלה משפטית עקרונית ובעלת משמעות רחבת-היקף, שאינה מצומצמת אך לעניינם הפרטי של הצדדים. יתרה מכך, עולה כי אכן קיים חוסר אחידות בקרב הערכאות הדיוניות בהכרעותיהן בשאלה שבמחלוקת, עד שנראה כי דרכיהן התפצלו לנתיבים שונים. כך, בחלק מפסקי הדין הובעה עמדה לפיה מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי ייעצר בשל הליכי גבייה מינהליים, ובחלקם האחר הושמעה עמדה הפוכה, לפיה הליכים מינהליים לא יביאו לעצירת מרוץ ההתיישנות ביחס להליכים אזרחיים (ראו למשל: ע"א (ת"א) 1662-02-14 עיריית תל אביב נ' בית-און, שם טוב שותפות משרד עורכי דין (30.3.2015), וכן ע"א (ת"א) 1986-02-11 בי סג בע"מ נ' עיריית תל אביב (8.11.2012); מנגד ראו: ע"א (חיפה) 35892-09-16 פרץ נ' עיריית חדרה (30.4.2014) (להלן: עניין פרץ); תא"ק (י-ם) 51953-01-15 עיריית ירושלים נ' ל.ר. מתן שירותים בע"מ (20.7.2015) (להלן: עניין עיריית ירושלים); ות"א (חד') 19760-02-14 עיריית חדרה נ' שטרית (3.4.2016) (להלן: עניין עיריית חדרה)). לנוכח חוסר הבהירות – המתגלעת דווקא במטריית דיני ההתיישנות, בה קיימת חשיבות ראשונה במעלה לשיקולי ודאות ובהירות – עמדתי היא כי הגיעה העת שבית משפט זה ישמיע קולו בעניין וכריע בשאלה שבמחלוקת. לשם כך הובאה הבקשה לפני מותב תלתא והתבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

אקדים ואומר כבר בשלב זה כי עמדתי היא שבדין קבע בית משפט קמא כי אין בכוחם של הליכי גבייה מינהליים שנקטה רשות מינהלית כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי. את הילוכנו נפתח בסקירה תמציתית של הרקע הנדרש לבחינת הסוגיה, תוך התייחסות לתמורות שחלו בפסיקת בית משפט זה בממשק שבין דיני ההתיישנות לבין הליכי הגבייה המינהליים. סקירה זו נדרשת להבנת סלע המחלוקת; נמשיך בניתוח הוראות חוק ההתיישנות הרלוונטיות – ובראשן הוראת סעיף 15 לחוק; ונסיים בבחינת הגיון המסקנה הפרשנית והמדיניות הראויה, לנוכח ההבחנה בין ההליך המינהלי לבין ההליך האזרחי.

ג. רקע ומסגרת דיונית – הליכי גביית חוב על ידי רשות מינהלית והתיישנותם

7. בפני רשות מקומית החפצה לגבות חוב ארנונה עומדים שני מסלולי פעולה אפשריים. בקצירת האומר נאמר כי המסלול הראשון הוא פנייה להליכי גבייה מינהליים, בין אם מכוח הפרק החמישה-עשר לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות), ובין אם מכוח פקודת המיסים (גביה). המסלול השני הנו הגשת תביעה אזרחית לבית המשפט המוסמך. מסלול זה – הוא המסלול מושא דיונו – מכונה לעיתים "גבייה משפטית" (להרחבה על אודות מסלולי הפעולה, ראו עניין סלומון, פסקה 45 לפסק דינו של הנשיא גרוניס; עניין נסייר, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ברלינר; וכן הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, נורית לב ורונית כהן כספי ארנונה עירונית – ספר שני (מהדורה חמישית 2007) (להלן: ארנונה עירונית), ובעיקר תחת השער רביעי – גביית הארנונה).

במסגרת המסלול הראשון, המסלול המינהלי, רשאית הרשות לגבות את החוב בלא להיזקק לערכאות משפטיות או להליכי הוצאה לפועל רגילים. הסדר הגביה המינהלי מקנה לרשות סמכויות שונות לשם גביית החוב, בהם, למשל, סמכות לתפוס את נכסי הסרבן ולמוכרם וסמכות להטיל עיקול על משכורתו (ראו סעיפים 310-313 ו-320 לפקודת העיריות). את הליכי הגביה המינהליים ניתן לחלק לשני סוגים: "גביה אקטיבית", במסגרתה הרשות נוקטת ביוזמתה הליכים לגביית החוב, ו"גביה פסיבית", במסגרתה הרשות אינה פועלת לגביית החובות, אלא ממתינה שהפרט יהא זכאי לאישור לפעולה כלשהו – ומתנה את האישור בתשלום החוב (בהתאם לסעיף 324(א) לפקודת העיריות או לסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. להרחבה אודות מסלולי הגבייה המינהליים, ראו טל חבקין התיישנות 382-384 (2014) (להלן: חבקין); הספר ארנונה עירונית; וכן ע"מ 8329/14 עיריית קרית אתא נ' קורן (31.5.2016) (להלן: עניין קורן), פסקה 11 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן).

אופיים של הליכי הגבייה המינהליים מקריין על התוצאה בתיק זה, ולכן נתאר בקצרה את התמורות שחלו בשנים האחרונות בפסיקת בית משפט זה בעניין תחולתם של דיני ההתיישנות במסלול הגבייה המינהלי.

8. בתחילת העשור, בהלכת נסייר הנזכרת לעיל, נקבע לראשונה כי יש להחיל את דיני ההתיישנות הרגילים על הליכי גבייה מינהליים. המשמעות היא שנישום שהרשות מפעילה כלפיו הליך גבייה מינהלית רשאי להתגונן בטענה שהחוב התיישן, וזאת על דרך של הגשת עתירה מינהלית נגד הרשות (להרחבה על אודות הלכת נסייר ראו:

חב'קין, עמודים 75-76 ו-382; וכן ע"מ 10372/08 עיריית בת ים נ' אדוט (4.1.2011) (להלן: עניין עיריית בת ים), בפסקה 13 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ס' ג'ובראן). בהמשך, בעניין סלומון, הורחבה תחולתה של הלכת נסייר, ונקבע כי היא תחול גם בכל הנוגע להליכי גבייה "פסיביים" של חובות לרשויות המקומיות. משמעות הקביעה היא כי בחלוף תקופת ההתיישנות אין הרשות רשאית לדרוש את פירעון החובות שהתיישנו כתנאי למתן אישור או תעודה (להתייחסות נוספת להתפתחות הפסיקה ראו עניין קורן, פסקאות 12-13 לפסק דינו של השופט פוגלמן).

בפסק דינו של הנשיא גרוניס בעניין סלומון הובעה עמדה – וזו מרכזית לדיון בענייננו – לפיה פעולות גבייה שנקטה הרשות ושהובאו לידיעת החייב יקימו חזקה בדבר "איפוס" מרוץ ההתיישנות, כדבריו:

"חשוב לציין, כי על רקע המאפיינים הייחודיים של ההתיישנות ביחס לביצוע פסק דין, קבע המחוקק בסעיף 21 לחוק ההתיישנות הוראה מיוחדת לעניין איפוס מירון ההתיישנות של פסק דין. פעולה שעשה הזוכה בלשכת ההוצאה לפועל לאכיפת ביצועו של פסק הדין מאפסת את מירון ההתיישנות, שכן זו מקימה חזקה לפיה הזוכה עומד על ביצוע פסק הדין (ראו, עניין לחאם, בעמ' 623 (השופט ט' שטרסברג-כהן); טל חב'קין התיישנות, 272 (2014) (להלן – חב'קין)). 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 (השופט שטרסברג-כהן)).

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 מירון ההתיישנות (ראו גם חב'קין, בעמ' 273-274)" (עניין סלומון, פסקאות 15, 21 לפסק דינו של הנשיא גרוניס).

יושם אל לב כי מדברי הנשיא גרוניס עולה, כי "חזקת האיפוס" בעניין סלומון נידונה ביחס למרוץ ההתיישנות לנקיטת הליכי גבייה מינהליים על ידי הרשות – בין אקטיביים ובין פסיביים.

9. התיאור עד כה נטוע כולו, עיקרו כנופו, בחלקת המשפט המינהלי. השאלה שניצבת לפנינו כעת עוסקת בתפר שבין החלקה המינהלית לחלקת המשפט האזרחי. כיצד כללי ההתיישנות של הליכי הגבייה המינהלית משליכים על מרוץ ההתיישנות האזרחי?

ניתן לשרטט שלושה הבדלים מרכזיים בין חזקת האיפוס שהוצעה בעניין סלומון לבין השאלה המשפטית שבפנינו, אשר רלוונטיים להכרעה. ההבדל הראשון, גם בחשיבותו, הוא כי בשונה מהדיון באיפוס המרוץ בעניין סלומון – השאלה המשפטית המונחת לפתחנו נוגעת להשעיית מרוץ ההתיישנות לעניין הגשת תובענה אזרחית, ולא לעניין המשך נקיטה בהליכי גבייה מינהליים. מזווית זו, ניתן לומר שהבקשה שלפנינו טומנת בחובה משאלה לגזור מעין גזירה שווה מעמדתו של הנשיא גרוניס בדבר השפעת הליכי הגבייה על מרוץ ההתיישנות במסלול המינהלי – תוך אימוץ עיקרון דומה בשדה האזרחי. הבדל שני הוא כי בקשת העירייה שבפנינו אינה "לאפס" מרוץ ההתיישנות – קרי, להתחיל את מניינו מחדש לנוכח הליכי גבייה. במקום זה מבקשת העירייה להקפיא את תנועת מחוגי השעון במשך תקופת נקיטת הליכי הגבייה. כפי שיוסבר בהמשך, ניתן להניח כי הבדל זה נובע מההתאמות הנדרשות להוראותיו של חוק ההתיישנות, החלות על תובענות אזרחיות. הבדל שלישי הוא כי המעבר מהמסגרת המינהלית לזו האזרחית מוביל את הדיון לעבר חוק ההתיישנות. כך, בעוד חזקת האיפוס חזקה יצירת פסיקה היא, בחוק ההתיישנות קיימים הסדרים המוציאים פרקי זמן מסוימים ממניין תקופת ההתיישנות. בהתאם, הדיון בענייננו יסוב סביב סעיפי חוק ההתיישנות ובראשם סעיף 15 לחוק. לבחינתו של חוק זה נפנה כעת.

ד. השעיית מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי – הוראות חוק ההתיישנות

10. התפיסה לפיה מרוץ ההתיישנות עשוי לעצור לפרק זמן מסוים בנסיבות שונות אינה זרה לחוק ההתיישנות. כך, החוק מכיל סעיפים שונים המוציאים פרקי זמן מסוימים ממניין תקופת ההתיישנות, בהם, למשל, פרק הזמן בו לא מלאו לתובע 18 שנה (סעיף 10 לחוק) פרק הזמן בו בעלי הדין היו נשואים זה לזה (סעיף 13 לחוק) והתקופה בה היה בעל דין מחוץ לישראל, בנסיבות מסוימות שמנעו קיום בירור משפטי (סעיף 14). המשותף לסעיפים אלה הוא העיסוק "בפרקי זמן שאין בהם באפשרותו של התובע להגיש את תביעתו, או שאין זה סביר לצפות ממנו לעשות כן" (ע"א 7401/00 יחזקאלי נ' גלוסקה, פ"ד נז(1) 289, 311 (2002) (להלן: עניין יחזקאלי)). ראו גם דברי ההסבר להצעת חוק ההתיישנות, התשי"ז-1957 ח"ח 312 (להלן: הצעת חוק ההתיישנות) עמודים 285; עוד ראו חבקין, בדונו בעילות השעיה והארכה, עמודים 14-12.

בין הוראות חוק ההתיישנות המפסיקות את מרוץ ההתיישנות נמנה אף סעיף 15 לחוק, העוסק במצב שבו תובענה ראשונה בזמן נדחית ולא קיימת מניעה כי התובע יגיש תובענה חדשה באותה עילה:

”הוגשה תובענה לפני בית משפט, לרבות בית דין דתי, והתובענה נדחתה באופן שלא נבצר מן התובע להגיש תובענה חדשה בשל אותה עילה, לא יבוא במנין תקופת ההתיישנות הזמן שבין הגשת התובענה ובין דחייתה” (ההדגשה הוספה).

הסעיף קובע כי התקופה שבה מתנהלת התובענה הראשונה אינה נמנית במניין תקופת ההתיישנות. סעיף זה הוא, כאמור, הסעיף שתחתיו מבקשת העירייה לחסות בענייננו. טענתה המרכזית היא כי תחת יריעת סעיף 15 יכולים לבוא גם הליכי גבייה מינהליים, כך שיהא בכוחם של אלה להשעות את מרוץ ההתיישנות, משל היו ”תובענה”. בתי המשפט קמא דחו כאמור עמדה זו מטעמים שונים. כפי שיוסבר להלן, אני מוצא לסטות ממסקנתם. עמדתי היא כי עיון בסעיף 15 מלמד שפרשנות העירייה, לפיה חל הוא גם על הליכי גבייה מינהליים – אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ועם תכליתו.

11. לשון החוק. לפי פשט לשון סעיף 15 לחוק ההתיישנות הוא אינו נוגע להליך גבייה מינהלי. הסעיף פותח בלשון ”הוגשה תובענה לפני בית משפט, לרבות בית דין דתי”. תובענה, ולא הליך גבייה מינהלי. פעמיים הבהיר המחוקק כי המונח תובענה מתייחס להליך המתנהל בפני בית משפט. ראשית, פורש המונח תובענה בסעיף 1 לחוק ההתיישנות, סעיף ההגדרות, כ”הליך אזרחי לפני בית משפט”, ובית משפט הוגדר כך: ”כל רשות שיפוטית או בורר, ולמעט בית דין דתי”; ובהמשך, במסגרת סעיף 15 עצמו, כמו שב המחוקק והבהיר: ”תובענה לפני בית משפט”, והוסיף: ”לרבות בית דין דתי”. עוד עולה מלשון סעיף 15 כי חישוב התקופה שבה קפא מרוץ ההתיישנות על עמדו נערך גם על בסיס מועד דחיית התובענה – ”התובענה נדחתה באופן שלא נבצר מן התובע להגיש תובענה חדשה בשל אותה עילה”. אלא שהליך גבייה מינהלי לא יכול ”להידחות”, שכן העירייה תמיד יכולה לנקוט עוד הליכי גבייה מינהליים. אגב, חיזוק לכך מצוי בהגדרת המונח ”תובענה” בתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ”ד-1984: ”תביעות, בקשות ושאר ענינים שמביא בעל דין לפני בית משפט, באחת הדרכים שנקבעו לכך”. אף תובענה מינהלית היא תובענה המתנהלת בין כתלי בית המשפט בלבד (ראו סעיף 5 בצירוף התוספת השלישית לחוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש”ס-2000). כך או כך, והגם שהפניות אלה מחזקות את המסקנה – כובד המשקל מופנה להגדרות הייחודיות של חוק ההתיישנות, מכוח הכלל שהגדרות החוק הרלוונטי

הן בעלות המשקל הרב ביותר לעניין סוגיות המתעוררות ביחס לאותו חוק, ובענייננו – חוק ההתיישנות.

מלשון החוק נלמד אם כן, כי סעיף 15 עוסק בהשעיית מרוץ ההתיישנות עקב הליך של תובענה, לפני בית משפט, בתנאים המפורטים בסעיף – ולא עקב הליך גבייה מינהלי. לא למותר להדגיש בהקשר זה כי במסגרת ההליך המינהלי נתונה לרשות סמכות לפעול לשם גביית חוב שלא אושר כלל בפסק דין על ידי בית משפט, ולמעשה מבלי להזדקק כלל לערכאות משפטיות (ראו, עניין עיריית בת ים, פסקה 8 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ג'ובראן, וכן בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, פ"ד סד(2) 479 (2010), פסקאות 25-26 לפסק דינו של השופט פוגלמן).

אף על פי שפשט הלשון תומך בעמדת המשיב, טוענת העירייה כי גם עמדתה עולה בקנה אחד עם לשון החוק. הדגש על פי קו זה אינו מושם על בחינה "פנימית" של לשון החוק, כגון פירושם המילוני של המילים, אלא דווקא על בחינה "חיצונית" שלו – האופן שבו נהוג להשתמש בעגה המשפטית במונח "תובענה". ידוע כי הפילוסוף לודוויג ויטגנשטיין, אשר חי באנגליה במאה הקודמת והיה מחשובי האסכולה האנליטית, סבר בתורתו המאוחרת כי משמעותם של מילים ומונחים בשפה נגזרת מאופן השימוש שנעשה בהם בפועל, ולא דווקא מניתוח אפריורי כזה או אחר (LUDWIG WITTGENSTEIN, PHILOSOPHICAL INVESTIGATIONS 225-226 (G.E.M.) (Anscombe 2nd ed. 1958)). לטענת העירייה המונח "תובענה" בחוק ההתיישנות פורש בפסיקה ככולל אף הליכי גבייה מינהליים. טענה זו מבססת העירייה על פרשנותה להלכת נסייר. לפי שיטה זו בהלכת נסייר נקבע כי המונח "תובענה" בחוק מתיישב עם הקביעה כי הוא כולל אף הליכי גבייה מינהליים.

אלא שבניגוד לעמדה זו, בעניין נסייר הובהר כי תובענה היא רק הליך המתנהל בבית המשפט, ולא הליך המתנהל מחוץ לכתלי בית המשפט (פסקה 33 לחוות דעתה של השופטת ברלינר; פסקאות 24-25 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה. וכן ראו עניין סלומון, פסקאות 31-33 לפסק דינו של הנשיא גרוניס). אמנם פרשנות המונח "תובענה" הורחבה, אך לא באמצעות ההכרה בהליכי גבייה מינהליים כ"תובענה", אלא באופן המאפשר להעלות טענת התיישנות במהלך דיון בבית משפט נגד הליכי הגבייה המינהליים. בפסק הדין נקבע כי הליכי הגבייה המינהליים הם בגדר "תביעה לקיום זכות" שבסעיף 2 לחוק ההתיישנות – הלא היא הזכות שנתונה להתיישנות. אך הודגש כי המונחים "תביעה" ו"תובענה" בחוק ההתיישנות אינם זהים. בעוד המונח "תביעה" מתייחס לעצם הדרישה מהזולת, המונח "תובענה" מתייחס לתביעה המוגשת בבית

המשפט לשם מימוש הזכות לקבלת הסעד (עניין נסייר, פסקה 18 לחוות דעתה של השופטת ברלינר). הבחנה זו עולה בפירוש גם מהצעת חוק דיני ממונות, שם הוגדר כי תביעה הינה "זכות של אדם לדרוש את קיומה של זכות העומדת לאותו אדם כלפי אדם אחר", בעוד תובענה הוגדרה כ"הליך אזרחי לפני בית משפט" (הצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011, ה"ח הממשלה 591 (להלן: הצעת חוק דיני ממונות), בחלק השישי להצעה, בסעיף 822. וכן ראו ישראל גלעד "עילת התובענה בהתיישנות האזרחית: מושא ההתיישנות, מושגיות מול קונקרטיות וכוח התביעה" שערך משפט ט 9, 17-12 (2017)). צא ולמד כי הליכי הגבייה לא הושוו ל"תובענה" אלא ל"תביעה לקיום זכות", היינו לא להליך המשפטי המתנהל בבית המשפט אלא לאפשרות לנקוט הליך כזה. ה"תובענה" בעניין נסייר התייחסה להליך בבית המשפט, שבגדרו ביקש המערער סעד הצהרתי לפיו חובו התיישן. אין אפוא בסיס לשוני לכך ש"תובענה" כוללת גם הליכי גבייה מינהליים.

חרף האמור עד כה, לא נסתם הגולל על טענותיה של העירייה. ניתן לטעון – וקו זה עולה מדבריה – כי גם אם המונח "תובענה" אינו כולל הליכי גבייה מינהליים, הרי שניתן להקיש מתובענות להליכי גבייה מינהליים. קרי, כשם שתובענה מקפאה את מרוץ ההתיישנות, כך ראוי שפתיחה בהליכי גבייה תקפא אותו. קו זה מבוסס על שני נדבכים. הנדבך הלשוני הוא שחוק ההתיישנות אינו קובע במפורש הסדר שלילי, השולל כל אפשרות שפעולות הנעשות מחוץ לכתלי בית המשפט יקפאו את מרוץ ההתיישנות. הנדבך התכליתי עוסק בתכלית ההסדר החקוק ביחס לתובענות, ובמסגרתו הטענה היא שהחלת ההסדר גם על הליכי גבייה מינהליים הולמת את אותן תכליות. כשלעצמי, אינני סבור כי קו זה משכנע הוא. כך לנוכח הגדרת המונח "תובענה" בחוק ההתיישנות, ואולם, לנוכח מקומה המוכר של הפרשנות התכליתית ראוי להמשיך ולהתמודד עם מבנה משפטי זה. יש לבחון אפוא את תכליתו של סעיף 15 לחוק ההתיישנות, ולבדוק האם על פי הגיונו יש להחילו גם על הליכי גבייה מינהליים, ולא רק על תובענות המתנהלות בין כתלי בית המשפט.

12. תכלית החוק. מהי מטרתה של הוראת סעיף 15 לחוק ההתיישנות? הסעיף נותן מענה למקרה הבא: פלוני ניהל תובענה, וזו נדחתה באופן שלא מונע ממנו להגיש תובענה חדשה בשל אותה העילה. בא סעיף 15 ומורנו, כי התקופה בה התובענה הראשונה בזמן הייתה תלויה ועומדת – דהיינו, פרק הזמן שבין הגשתה לבין דחייתה – לא תבוא במניין ההתיישנות. יוער, כי המונח "נדחתה" בסעיף 15 לחוק פורש כמכיל את כל המקרים בהם מגיעה תובענה לקיצה מכוח החלטת בית המשפט, ושאינם יוצרים מעשה בית דין, ובהם מחיקת התובענה או הפסקתה (ראו ע"א 1650/00 זיטר נ' משרד

הבינוי והשיכון, פ"ד נז(5) 166 (2003) (להלן: עניין זיסר); עניין יחזקאלי, פסקה 24 לפסק דינו של הנשיא גרוניס וההפניות שם; וכן חבקין, עמוד 229).

תכליתו של סעיף 15 היא למנוע את השימוש בכלי הדיוני הקשה של התיישנות, כלפי בעל דין שהפסיד את זמנו בניהול הליך לשווא אך עודנו מעוניין למצות את זכויותיו. חוק ההתיישנות יוצא לעזרתו, ומאפשר לו לקבל את יומו בבית המשפט באמצעות הגשת תובענה חדשה בשל אותה עילה, גם אם חלפו שבע שנים מיום התחלת מניין ימי התיישנות. ברקע מצויה גם ההבנה כי קצב התקדמות התובענה הראשונה בזמן תלוי בגורמים רבים, אשר חלקם אינו בשליטת התובע – ועל כן אין לזקוף לחובתו פרק זמן זה (חבקין, עמודים 229-230). בכך ניתנת הגנה ראויה לזכות הגישה לערכאות העומדת לתובע (עניין זיסר, פסקה 9 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). אם כן, סעיף 15 לחוק נועד לטפל בבעיה מוגדרת: מניעת קיפוח של בעל דין שהפסיד את זמנו בשעה שניהל הליך "לשווא". לשון אחר, תכליתו של הסעיף היא עשיית צדק בדין ההתיישנות. חוק ההתיישנות הוא חוק מיוחד, שנועד לאזן בין זכות הגישה לערכאות ובין הזכות להתגונן בהן. ההנחה היא כי בחלוף תקופה בת שבע שנים, האפשרות להגיש תביעה תפר את האיזון נגד הנתבע הפוטנציאלי. ואולם, לעיתים יש חשיבות לשאלה מה קרה בפרק זמן זה. דוגמא לכך – הודאה בקיום זכות (ראו סעיף 9 לחוק ההתיישנות). דוגמא נוספת היא הגשת תובענה וקיום הליך שהסתיים ללא שהעניין הוכרע לגופו. עמדתי היא כי בין מצב זה לבין התרחיש הנדון בענייננו – לפיו התנהלו הליכי גביה מנהלית והרשות החליטה לעבור למסלול האזרחי – המרחק רב. אתיחס לשלוש נקודות מרכזיות.

א. היכולת להגיש תובענה. ניהולו של הליך הגבייה המינהלי אינו מקביל או דומה לתובענה ראשונה בזמן ש"נדחתה". האפשרות העומדת בפני הרשות לפנות למסלול האזרחי אינה מותנית באופן פורמלי בכישלון או "דחייה" של ההליך המינהלי. כפי שמורה סעיף 317 לפקודת העיריות: "כל מקום בו הארנונה בפיגור – הרשות רשאית לפתוח בהליך לגביית חוב ארנונה כחוב אזרחי, במקום לנקוט או להמשיך לנקוט בהליכי גבייה מינהלית". לאמור, הבחירה אם ומתי לפנות לנתיב האזרחי, במקום להמשיך בהליך הגבייה המינהלית, מסורה לרשות. בעוד שניהול הליך אזרחי אחד מונע מהתובע לפתוח הליך אזרחי מקביל, נקיטת הליכי גבייה מינהליים אינה מונעת את ניהול ההליכים האזרחיים בבית המשפט. בבחירת הרשות לנקוט בהליך מינהלי לא קיים אפוא ממד של מכשול דיוני, גם בדיעבד, המצדיק הטבה של השעיית מרוץ ההתיישנות. מדובר בהחלטה מחושבת מצד הרשות להשתמש בכלים שהתיר לה המחוקק (עניין סלומון, פסקה 45 לפסק דינו של הנשיא גרוניס וההפניות שם).

ב. ממד הזמן. לסוגיה זו פן עקרוני ופן מעשי. בפן העקרוני, תקופת הזמן הנדונה בסעיף 15 לחוק מוגדרת ותחומה – "בין הגשת התובענה ובין דחייתה". בשונה מכך, הליכי גבייה מינהליים אינם תחומים בפרק זמן מגודר – בין הגשה לבין דחייה. מדובר ברצף של הליכים שעשויים להמשך זמן ממושך. בנוסף, בעוד שיכולתו של התובע להשפיע על משכו של ההליך האזרחי מוגבלת, ותלויה בגורמים נוספים כגון התנהלות הנתבע ויומנו של בית המשפט – הרי שבהליך הגבייה המינהלי הרשות היא שמעצבת ומתווה את אופן הגבייה. יש לה השפעה מכרעת על משך הזמן בו יימשכו ההליכים ועל תזמון הפנייה למסלול האזרחי. באפשרות הרשות לכלכל צעדיה, לרבות האפשרות של הקפאת מרוץ ההתיישנות כרצונה והאפשרות של הגשת תביעה אזרחית בכל עת. חוסר השליטה בממד הזמן ביחס לתובענה אזרחית הוא שמצדיק, בין היתר, את הקפאת תקופת ההתיישנות, ולפיכך השליטה של הרשות בקצב הליכי הגבייה מלמד על שוני עקרוני בהיבט זה בין הליכי הגבייה להליכים אזרחיים.

בפן המעשי יוצרת עמדתה של העירייה קושי ביחס לממד הזמן. ככלל, חישוב התקופה שבין הגשת תובענה לבין דחייתה לפי סעיף 15 הוא פשוט וברור. יש לבחון את מועד הגשת התובענה ואת מועד דחייתה. לעומת זאת, תיחומם של הליכי הגבייה המינהליים עשוי לעורר קושי, וכפועל יוצא ריבוי התדיינות משפטיות. ניתן למשל לשאול – מהי נקודת הסיום של הליכי הגבייה? האם הליכי הגבייה נמשכו ברצף ובשקידה ראויה למן תחילתם ועד סופם, כך שמוצדק למנות את כל התקופה בה ננקטו? אכן, ניתן באופן עקרוני לבחון שאלות אלה בכל מקרה לגופו. ואולם מורכבות זו מעוררת קושי ביתר שאת עת עסקינן במוסד ההתיישנות, שאחת מתכליותיו הבולטות היא יצירת ודאות משפטית, באמצעות שרטוט גבולות זמן חדים וברורים (להרחבה נוספת על אודות שיקולי המדיניות שביסוד מוסד ההתיישנות, ובהם שיקול הוודאות, ראו ע"א 4859/11 עיריית נס ציונה נ' סאדאב חברה לבניין בע"מ, פסקה 20 (7.11.2013); ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה (28.12.2014); עניין יחזקאלי, פסקה 11 לפסק דינו של הנשיא גרוניס. להרחבה ולטעמים נוספים, ראו גם יהושע ויסמן "ההתיישנות והמדינה", משפטים יד (1985) (1984), וכן חבקין, עמודים 21-33).

ג. מעמדה של הרשות בהליכים אזרחיים. עמדת העירייה טומנת בחובה משאלה ליתן לרשות המינהלית יתרון שלא עומד לה בהליך האזרחי, על פני בעלי דין אחרים. טול לדוגמא מקרה בו שלח ראובן לשמעון משך שנים מכתבים שונים בהם דרש את חובו. אף על פי שלנוכח ההתראות שמעון מודע לחובותיו ולצורך לשמור על ראיותיו

—מרוץ ההתיישנות ימשיך בשלו ולא ייעצר. דיני ההתיישנות מורים, ככלל, כי ככל שראובן מעוניין לעמוד על זכויותיו באמצעות תובענה אזרחית, הרי שעליו לכלכל את צעדיו, ולעשות זאת במסגרת תקופת ההתיישנות. רק אם עשה כן, והתובענה נדחתה "באופן שלא נבצר מן התובע להגיש תובענה חדשה בשל אותה עילה", כמאמר סעיף 15 לחוק – תושעה תקופת ההתיישנות. העירייה סבורה כי דינה של רשות שונה מדינו של ראובן. לשיטתה הליכי גבייה מטעמה צריכים להיחשב ל"תובענה" תוך עצירת המרוץ. דא עקא, הסדר כזה חוטא לאחד מעקרונות ההליך האזרחי – הפורש כנפיו גם על הסדרי ההתיישנות – הוא עיקרון השוויון בין בעלי הדין (ראו: יששכר רוזן-צבי ההליך האזרחי (2015), ובעיקר פרק ב' – השוויון בהליך האזרחי; וכן יששכר רוזן-צבי וטליה פישר "מעבר לאזרחי ולפלילי: סדר חדש לסדרי הדין" משפטים לח 489 (2009)). בהקשר זה, יובהר כי פרט להסדרים מיוחדים, ככלל, הרשות המקומית, בכשירותה כצד במשפט הפרטי, כפופה לסדרי הדין האזרחי, ובתוך כך לדיני ההתיישנות. לעניין הגשת תביעה על ידי רשות מקומית, הוסבר בספרות כי "דינה של רשות מקומית, לענין הגשת תביעה בענין אזרחי, כדין כל אדם" (אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומיות – כרך א' 23 (מהדורה חמישית, 1998); וראו גם פסקה 8 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בעניין נסייר).

אכן, במסגרת המסלול המינהלי ניתנו לרשות המקומית על ידי המחוקק אמצעי גבייה שלא ניתנו לבעל דין "רגיל" המבקש לפרוע חובותיו, וזאת בשם האינטרס הציבורי שאותו היא מייצגת (עע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי (5.12.2006), פסקה 7 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל). אלא שהיכולת לנקוט הליכי גבייה מינהליים לא באה להקנות לרשות זכויות מהותיות כלשהן כלפי הנישום, או להשפיע על טענות ההגנה שהלה יכול להעלות נגד דרישתה. כפי שהוסבר בעניין נסייר:

"תכלית הסדר הגבייה המינהלי היא להקל על הרשות בהיבטים שונים של הזמן והעלות הכרוכים בנקיטת הליכים אזרחיים רגילים. לצורך כך פטר המחוקק את הרשות מהחובה לאשר את זכותה בפסק דין והעמיד לעזרתה אמצעי אכיפה שונים. לכן אין דבר וחצי דבר עם שאלת ההתיישנות. ההתיישנות, על אף היותה נטועה במישור הדיוני, אינה טענה טכנית. היא מבקשת לאזן בין האינטרס של התובע והנתבע בנוגע להשפעה שיש למעבר הזמן בין מועד היווצר הזכות לבין המועד בו מימושה נתבע. היתרון שבחר המחוקק להעניק לרשות במישור האכיפה, על ידי קביעתם של הסדרי גבייה מינהליים, אינו צריך להשפיע על איזון זה" (ראו דברי השופטת ברלינר, בפסקה 34 לפסק דינה; וראו גם: ע"א 461/69 ביטון נ' הממונה על מס בולים, פ"ד כד(1) (1970), פסקה 5 לפסק דינו של הנשיא י' זוסמן; וכן

עניין סלומון, פסקה 44 לפסק דינו של הנשיא גרוניס
וההפניות שם).

אם כן, לרשות ניתן כלי עבודה נוח יותר במישור המינהלי, אך לא זכות יתר במישור הדין האזרחי. למעשה, טענת העירייה היא כי היתרון במעמדה המינהלי "מחלחל" אל תוך הדין האזרחי המהותי. אלא שההבדל ברור. במסלול המינהלי הרשות פועלת עם סמכויות מיוחדות שהיא רשאית להפעילן. ברם, בהליך האזרחי הרשות היא צד להליך הניצב מול צד אחר, כאשר במרכז עומד בית המשפט. עניין זה מלמד כי ההגדרה של "תובענה" כהליך המתנהל בין כתליו של בית המשפט אינה בחירה טכנית או שרירותית של המחוקק. היא תואמת את מהותו של ההליך האזרחי. המסקנה היא כי אין להעניק לרשות "הקלות" בדמות עצירת מרוץ ההתיישנות בדין האזרחי, אך בשל העובדה כי נקטה בהליכי גבייה מינהליים. כאמור, בתחום דין ההתיישנות האזרחי ניצבת הרשות הציבורית ככל בעל דין (ראו והשוו להוראות סעיף 28 לחוק ההתיישנות).

המסקנה העולה מהניתוח התכליתי היא כי חוק ההתיישנות אינו מאפשר לרשות להקפיא את מרוץ ההתיישנות באמצעות ביצוע הליכי גבייה. תכליתו של סעיף 15 לחוק שלובה באופן ניהולם של הליכים בערכאה שיפוטית. לא נובעת ממנו התוצאה של הקפאת מניין ימי ההתיישנות לנוכח הליכי גבייה מינהליים חד-צדדיים שונים, הכוללים גם משלוח התראות או התניית העברת זכויות בתשלום החוב. אין אפוא מקום לטענת העירייה כי יש לקרוא את הסעיף כאילו הוא אינו כולל רק תובענות, אלא גם הליכי גבייה. האחרונים שונים במהותם מתובענות, ונקיטתם אינה מצדיקה מתן הטבה לרשות, שבעלי דין אחרים אינם זכאים לה. הנה כי כן, יש הרמוניה בין הפרשנות הלשונית והפרשנות התכליתית של הסוגיה המונחת לפנינו.

ה. ההצדקה לקיום "חזקת איפוס" בהליכים מינהליים

13. בנקודה זו ניתן לשאול: אם הליכי גבייה מינהליים אינם משפיעים על מהלך מרוץ ההתיישנות לפי לשונו ותכליתו של החוק – מדוע אפוא בגדרו של מסלול הגבייה המינהלי, שהוכפף אף הוא לדיני ההתיישנות, הוצע לעצור ואף לאפס את מרוץ ההתיישנות? כפי שנראה, הסדר זה נעוץ בקו התפר שבין התיישנות לשיהוי, והוא נובע מאופיו המיוחד של ההליך המינהלי. לשם הבנת העניין יש להתבונן ולהעמיק בהתפתחות הפסיקה הדנה במהותם של הליכי גבייה מינהליים.

בטרם ניתנה הלכת נסייר הוכפפו הליכי הגבייה המינהליים למשטר של שיהוי. השיהוי הוא מוסד משפטי פתוח וגמיש מסוג סטנדרט, הנתון לשיקול דעתו של בית

המשפט כתלות בנסיבות המקרה הקונקרטי. דוקטרינת ההתיישנות, לעומת זאת, שהוחלה בהלכת נסייד גם על הליכי הגבייה המינהליים היא בגדר הסדר סגור מסוג כלל. בהיעדר עילה להאריך או להשעות את מרוץ ההתיישנות כקבוע בחוק – לבית המשפט לא מוקנה שיקול דעת להאריך את התקופה. על ההבחנה בין אופיו של הסדר ההתיישנותי ושל הסדר השיהוי עמדתי באחרונה בע"א 4352/15 קורן נ' הראל (2.8.2017):

"ניתן לראות כי קיים שוני משמעותי בין הסדרי ההתיישנות השונים לבין דוקטרינת השיהוי. ההתיישנות היא דוקטרינה כללית, המשקפת עקרונות מדיניות כלליים. מטרתה – עשיית סדר וקביעת קו ידוע מראש. מטעם זה היא נחתכת על פי מבחן חד וברור: חלוף הזמן מעת גיבושה של עילת התביעה. בית המשפט אינו צריך לבחון את התנהגות הצדדים במהלך תקופת ההתיישנות או את הנזק שנגרם להם, אלא אם הבירור נחוץ כדי ליישם אל נכון את משטר דיני ההתיישנות עצמם. לעומת זאת, השיהוי הוא נחלת המקרה הפרטני. קיומו נבחן בהתחשב בנתונים המיוחדים של המקרה, ולבית המשפט שיקול דעת רחב לפי נסיבות העניין. חלוף הזמן אינו נתון בלעדי (ע"א 3602/97 נציבות מס הכנסה ומס רכוש נ' דניאל שחר, פ"ד נו(2) 297, 325 (2001); ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פסקאות 13-19 (28.12.2014)).

הגמישות הנתונה בידי בית המשפט במסגרת דוקטרינת השיהוי מאפשרת לאזן בכל מקרה לגופו בין האינטרס הפרטי של האזרח, אינטרס הרשות, אינטרס הציבור ועיקרון שלטון החוק. הסדר ההתיישנותי, לעומת זאת, נעדר גמישות מעין זו. המחוקק הוא שהתווה את האיזון בהסדרי החוק השונים. כפי שהוסבר:

"שלושה המה אפוא אינטרסים שלעניין: אינטרס של טובע-עותר; אינטרס של נתבע-משיב-רשות; ואינטרס טובת הכלל ושלטון החוק. ושיקלולם של שלושה אינטרסים אלה הוא שיכריע בשאלה אם במקרה פלוני תקבל טענת שיהוי או אם תידחה. דרך אגב: שלושה אינטרסים אלה יימצאו גם בהתיישנות הקלאסית, אלא שבהתיישנות – להבדילה מאשר בשיהוי – עשה המחוקק עצמו את עירוב האינטרסים, והקריסטליזציה של אותו עירוב נקבעה בחוק ההתיישנות ככללי התיישנות שווים לכל נפש" (בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715 (1996), פסקה 5 לפסק דינו של המשנה לנשיא מ' חשין; עוד ראו דברי השופטת פרוקצ'יה בעניין נסייד, בפסקאות 17-21 לפסק דינה וההפניות שם).

הנה כי כן, בהינתן ההבחנה בין ההסדר הגמיש שקדם להלכות נסייד וסלומון, לבין מסגרת הזמנים הקשיחה שהוחלה לאחריה – ניתן להבין את הצורך בהסדר של עצירת או איפוס מרוץ ההתיישנות. לאמור, לצד הסדר נוקשה בדמות דיני ההתיישנות שהוחל על הליכי הגבייה, התעורר צורך באימוץ עיקרון המאפשר גמישות בנסיבות המקרה הקונקרטי. גמישות זו נדרשת, בין היתר, כדי למנוע מצב בו הרשות עשתה כל שלא ידה לגביית החוב באמצעים העומדים לרשותה במסלול המינהלי – אך בחלוף שבע שנים, בחיתוך חד, ייחסם מסלול הגבייה המינהלית בפניה, וחוטא ייצא נשכר.

14. נתון חשוב נוסף, לצד מאפייניו של הסדר השיהוי, הוא אופיו של ההליך המינהלי. הרי ניתן היה לטעון את כל האמור בפסקה הקודמת גם ביחס להליך אזרחי: מדוע זה נחסם תובע שלו זכות תביעה טובה מלהגיש תביעה אך בחלוף שבע שנים מיום גיבוש העילה? הרי גם הנתבע במקרה כזה הוא בגדר חוטא נשכר? התשובה לכך נעוצה באופיו של ההליך המינהלי. אחד המאפיינים המרכזיים הוא הצורך בגמישות רבה יותר, לרבות ביחס לאופן גבייתם של חובות. הסיבה לכך היא האופי הציבורי של הרשות ושל החוב. גביית החוב היא אינטרס של הציבור כולו, והרשות אינה אלא שליח ציבור לגביית החוב, שייכנס לקופה ציבורית (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ג 1919 (2014)). נקודה זו הצדיקה מלכתחילה את קביעת האפשרות של הליכי גבייה מינהליים – אפשרות שאינה פתוחה בפני יחיד אלא רק בפני הרשות. ההסדר של הליכי גבייה מינהליים מבטא את הכרעתו של המחוקק להקנות לרשות כוח גבייה רב יותר לנוכח מאפייניה הציבוריים.

העניין בא לידי ביטוי לא רק בעצם הכלי המינהלי אלא גם באופן פעולתו של כלי זה. הגם שהליכי הגבייה הוכפפו למרוץ התיישנות, חוט אחד של שיהוי נותר שזור בהם, באופן המאפשר גמישות רבה יותר לרשות בעת גביית החוב, בדומה לדיני השיהוי: "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" (ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי. ניהול ואחזקה בע"מ, פסקה 22 לחוות דעתו של השופט פוגלמן (28.12.2014)). ניכר כי כך ראו את "חזקת האיפוס" גם שופטי הרוב בעניין סלומון (פסקה ז' לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין).

ניתן להיווכח כי חזקת האיפוס נובעת מאופיים המיוחד של הליכי הגבייה המינהליים. היא נטועה ביחס המיוחד שבין האזרח לרשות. היא אינה מתאימה להליכים

אזרחיים. אכן, אין מניעה תיאורטית לקבוע הסדר דומה גם ביחס להליכים אזרחיים. אפשר לקבוע כי אם ישלח ראובן מכתבי התראה חריפים לשמעון מעת לעת תוארך תקופת ההתיישנות, כך שתוכל להגיע לשנים רבות. אך הסדר כזה – ואפילו בהינתן טענת השיהוי האזרחית – חותר במידה רבה תחת תכליותיה של דוקטרינת ההתיישנות. לא ייפלא כי רוב ככל שיטות המשפט המערביות אינן מאפשרות להקפיד בצורה כזו את מרוץ ההתיישנות, לרבות בתביעת חובות מס מצד המדינה – תביעות שבהן ניתן להאריך את מרוץ ההתיישנות רק בנסיבות מיוחדות, כגון הסכמה בכתב בין הצדדים, אך לא באופן חד צדדי (ראו למשל בדין האמריקאי: 26 U.S.C. Internal Revenue Code, Sec. 6501(a), 6501(c)(4)). מתן אפשרות לרשות להאריך בפעולותיה בלבד את מרוץ ההתיישנות האזרחי תסיט את האיזון שעורכים דיני ההתיישנות בשילוש שבין האזרח, הרשות והאינטרס ציבורי – לעברה של הרשות, כך שיינתן לה יתרון לא הוגן, החורג מההסדר הקשיח הקבוע בחוק ההתיישנות.

כך או אחרת, העיקר הוא שהמחוקק קבע הסדר מינהלי מיוחד – אך לא הסדר אזרחי מיוחד. לשון חוק ההתיישנות ברורה, והיא אינה מעניקה לרשות מעמד מיוחד ושונה מזה של בעל דין רגיל. הליכי גבייה מינהליים אינם בגדר תובענה – זו מוגדרת כהליך בבית משפט. גם מתכלית חוק ההתיישנות לא נובע כי רצוי לאפשר לרשות לעצור את מניין תקופת ההתיישנות באמצעות נקיטת הליכי גבייה. זאת בשונה מההסדר המינהלי המיוחד העוסק בהליכי הגבייה המינהליים עצמם. מתכליתו של הסדר זה אכן עולה בחירתו של המחוקק להעניק לרשות כלי גבייה מינהלי גמיש, הכולל גם אפשרות לגבות את החוב על פני תקופה ארוכה יחסית, בכפוף לשיהוי שנפל בפועלה של הרשות. אומר זאת כך: כל נתיב בו צועדת הרשות סלול וחרוש בפני עצמו. משהחלה צועדת הרשות במסלול המינהלי – קיים היגיון בכך שצעדיה במסגרתו ישפיעו על המשכו, קרי, יעצרו או יאפסו את מרוץ ההתיישנות. הסדר מעין זה עשוי, כאמור, לתת מענה לנוקשות מוסד ההתיישנות במקרים המתאימים, ולמנוע תוצאות לא רצויות. ואולם, המסלול האזרחי הוא מסלול נפרד. משעברה הרשות לצעוד בו, יחולו עליה הכללים האזרחיים – ואין בפעולות שנקטה בנתיב המינהלי כדי להסיטו.

ו. מהלכה למעשה

15. לסגירת המעגל נאמר מספר מילים על ההבדלים המעשיים המשתמעים מעמדתית בין ההליך האזרחי וההליך המינהלי, וכן אתיחס לתחולתה של ההלכה הנוכחית – הלכת פרידמן.

הלכה למעשה, יוצא כי עשוי להיות תרחיש שבו בשלב מסוים ייחסם הנתיב של הגשת תובענה אזרחית בפני הרשות מפאת ההתיישנות עילת התביעה; ומנגד, ועל פי אמות המידה שנקבעו בפסיקה – נתיב הגבייה המינהלית עשוי להיות פתוח בפניה, ככל שנקטה הליכי גבייה מתאימים והוחלט כי מרוץ ההתיישנות במסלול המינהלי הושעה.

אסתפק ואומר בהקשר זה, כי יש לזכור שהבחנה מעשית מעין זו אינה זרה למוסד ההתיישנות. כידוע, ההתיישנות דיונית היא, ואינה מפקיעה זכות מהותית. כמאמר הסיפא של סעיף 2 לחוק ההתיישנות: "אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה". מכאן כי ייתכנו מצבים, בהם ההתיישנות, כמוסד דיוני במהותו, תסכור את פתח הכניסה לבית המשפט – בעוד מסלולי פעולה אחרים יוותרו פתוחים (לשם המחשה, ראו למשל הדיון בדבר הפער שבין ההתיישנות של הליכי הגבייה המינהליים, לבין אפשרות הרשות להוסיף ולנקוט הליכים לאכיפת שעבוד לנוכח סעיף 20 לחוק ההתיישנות, בעניין סלומון, פסקאות 26-27 לפסק דינו של הנשיא גרוניס וההפניות שם). היבט נוסף קשור לכך שהפער בין המסלול המינהלי לזה האזרחי בשאלת גבולות הזמן היה קיים מימים ימימה. אמנם בהלכות נסייד וסלומון הפער צומצם, עת הוכפף המסלול המינהלי (האקטיבי והפסיבי) לדיני ההתיישנות, אך אין בכך כדי לחייב זהות מוחלטת בין המסלולים. הפער בין שני סוגי ההליכים – תובענה אזרחית וגבייה מינהלית – נובע, כאמור, מבחירתו של המחוקק להעניק לרשות אפיק גבייה מיוחד, הקשור לאופייה הציבורי. בגדרי אפיק חקוק זה מסוגלת הרשות למה שאין היא מסוגלת לו כבעל דין רגיל בהליך אזרחי. המסלול המשולב מאזן בין האינטרס של האזרח והאינטרס הציבורי, באמצעות מתן כוח רב יותר (אך עדיין מוגבל) לרשות הפוסעת בנתיב המינהלי, והגבלת כוחה עת החליטה לפסוע בנתיב האזרחי.

ההתיישנות בהליך האזרחי מוסד עתיק יומין היא. משתקפים בה עקרונות של ודאות ואיזונים שנערכו על ידי המחוקק. אל לנו לסטות מהם. ההתיישנות המינהלית, לעומתה, בתחילת דרכה היא. לאחרונה נולדה ועודנה מתעצבת. לא שכחה היא את מקורותיה וסביבת הולדתה – דיני השיהוי. אמנם צעדה היא כברת דרך והתנתקה מהם, אך עודנה נושאת מבטה אל הגמישות הטבועה בהם, באמצעות עיקרון עצירת המרוץ או איפוסו. הפער בין השתיים, זו הרכה בשנים וזו הבאה בימים, בעל היגיון משפטי.

16. לסיום ההכרעה מתעוררת שאלת תחולתה בזמן של ההלכה הנוכחית. היועץ המשפטי לממשלה, שמסכים כאמור לכך שהליכי הגבייה המינהליים לא יעצרו את מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי – כפי שנקבע בפסק דין זה – מבקש לקבוע כי הלכה

זו תחול באופן פרוספקטיבי בלבד, מכאן ולהבא. כפי שיוסבר, איני מוצא לאמץ גישה זו. היועץ מיקד את טיעונו בעניין בכך שקיימת הסתמכות של הרשויות על הפרשנות שהושמעה בפסיקה בסוגיה מושא הבקשה, תוך שציין את ההשלכות התקציביות האפשריות הכרוכות בעניין. לדעתי העניין מורכב יותר ובעל השלכות מצומצמות יותר. מספר טעמים לכך.

ראשית, תיק זה אינו בן יחיד במשפחתו. הוא חוליה נוספת בשרטוט גבולות כוחם של הליכי הגבייה המינהליים. קדמו לו הלכות סלומון ונסייר. בשתי ההלכות הללו שיצאו מבית משפט זה לא ניתנה הוראה דומה בדבר פרוספקטיביות ההלכה. בהלכות שנקבעו בעניין נסייר ובעניין סלומון – שבהם אושרה התיישנות ביחס להליכי גבייה מינהליים שונים – לא התבקשה ולא נקבעה תחולה פרוספקטיבית של ההלכה. באותם עניינים אף היה פן של חומרה שאין בענייננו – נקבעה ההתיישנות של התביעה מבחינה אופרטיבית, ומבלי שהרשויות הופנו להליכי גבייה אחרים. למרות זאת קבע בית המשפט כי ההלכה חלה גם על העניינים הפרטניים שהובאו לפניו, מבלי לדחות את מועד תחולתה. על אחת כמה וכמה שאין הצדקה לתחולה כזו בנסיבות מקרנו, שבו עדיין יכולה הרשות לנסות למצות את הליכי הגבייה המינהליים, בכפוף לטענות של התיישנות או שיהוי מינהליים. לא למותר לציין שגם בענייננו לא עלתה הבקשה לתחולה פרוספקטיבית של ההלכה בהליכים קמא, ואף לא בבקשה לרשות ערעור שהגישה העירייה. במובן זה, הבקשה הוגשה על ידי גורם שאינו צד ישיר להליך – היועץ המשפטי לממשלה ולא העירייה, גם אם לאחר מעשה סמכה העירייה את ידיה על הבקשה.

שנית, ההכרעה בתיק זה אינה סוגרת את כל השערים בפני הרשות. גם אם ננעלו דלתות הליך האזרחי – דלתי הליך מינהלי לא ננעלו. כאמור, הליכי הגבייה המינהליים אינם מקפאים את מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי. ברם, לפי "חזקת האיפוס" שנקבעה בעניין סלומון – בכוחם לסייע לרשות בכל הקשור למרוץ ההתיישנות של הליכי הגבייה המינהליים עצמם. לפי חזקת איפוס זו, "פעולת גבייה מינהלית שהובאה לידיעת החייב מקימה חזקה בדבר איפוס מירוצן ההתיישנות" (שם, פסקה 21 לפסק דינו של הנשיא גרוניס). במילים אחרות, פעולות הגבייה המינהליות שנקטה רשות אינן עוצרות אמנם את המרוץ האזרחי, אך הן עשויות לעצור את מרוץ ההתיישנות המינהלי. הייתי מוסיף כי ככל שתעלינה טענות התיישנות או שיהוי מינהליים נגד רשות ביחס להליכי הגבייה המינהליים – תקופת ניהולם של ההליכים האזרחיים לא תעמוד לרשות לרועץ. אם נקטה הרשות הליכי גבייה מינהליים שהיה בכוחם לעצור את מרוץ ההתיישנות המינהלי, לא תיזקף תקופת ניהול ההליך האזרחי

לחובת הרשות בעת בחינת טענת השיהוי או ההתיישנות במסגרת הליכי הגבייה המינהליים. כך בהליך שלפנינו ובדומיו, למשל כאשר הצעדים הדיוניים בהליך האזרחי ננקטו בטרם נקבעה ההלכה בפסק דין זה. מסקנה זו נגזרת מן האמור בעניין סלומון, ומן ההגיון לפיו אין לזקוף לחובת הרשות את פרק הזמן שבו נקטה הליכים לגביית החוב, והחייב ידע או היה צריך לדעת עליהם. במובן זה, קביעת בית המשפט בעניין סלומון נותנת מקום לאינטרס הציבורי.

שלישית, גם אם נניח כי להלכה הנוכחית עשויות להיות השלכות תקציביות מסוימות – "נקודת המוצא העקרונית הינה כי הלכה חדשה פועלת הן רטרוספקטיבית והן פרוספקטיבית" (רע"א 8925/04 סולל בונה בניין ותשתיות בע"מ נ' עיזבון עבד אלחמיד, פ"ד סא(1) 126, פסקה 5 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (2006)). אף אם לפעמים שיקולים מעשיים או הלכות קודמות מצדיקים לעיתים תחולה עתידית או פרוספקטיבית של הלכה מסוימת, מדובר בחריג שאינו חל בענייננו, לפחות לא באופן גורף. בענייננו הסתמכות אינה על הלכה של בית משפט זה. בנוסף לכך, גם בפסיקת הערכאות הדיוניות קיימות פסיקות סותרות בסוגיית העצירה בהליך האזרחי. זאת ועוד, עיון בפסיקת הערכאות הדיוניות מלמד כי הזרם לפיו המרוץ לא ייעצר אינו זרם חלש. מדובר בקו פסיקתי ניכר ומנומק, לפיו אין לעצור את מרוץ ההתיישנות האזרחי עקב הליכי גבייה מינהלית (ראו, למשל, עניין פרץ, עניין עיריית ירושלים ועניין עיריית חדרה הנזכרים לעיל; עוד ראו פסיקת הערכאות קמא בענייננו וההפניות שם). היקף ההסתמכות וסבירותה אינם חזקים אפוא. המחלוקת בין הערכאות הדיוניות לא הייתה נסתרת, אלא ברורה וממשית. ברבים מפסקי הדין הנזכרים היא צוינה מפורשת. ניתן לומר כי רשות שלא כלכלה את צעדיה ומיהרה לפעול בגדר גבולותיו הברורים של חוק ההתיישנות – לא "הסתמכה" על פרשנות הפסיקה, אלא, בהשאלה, עצמה את עיניה ונשענה על הפרשנות הנוחה לה.

ז. סוף דבר

17. דעתי היא, וכך אציע לחבריי, כי יש לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות ערעור, ערעור הוגש על פיה – ולדחות את הערעור לגופו. בהתאם, יש לקבוע בסוגיה העקרונית – כפי שקבעו אף ערכאות קמא – כי ככל שעסקינן במרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי, הליכי גבייה מינהליים אינם עוצרים או מאפסים את המרוץ. כפועל יוצא, בנסיבות המקרה הפרטני, לו תשמע דעתי, מסקנת בתי משפט קמא לפיה תביעתה של העירייה נגד המשיב התיישנה – תעמוד על כנה. כאמור, וכעולה מהלכת סלומון, יינתן בתיק זה ובדומיו משקל להגשתה של תובענה אזרחית על ידי הרשות במסגרת מרוץ

ההתיישנות של הליכי הגבייה המינהליים, כך שפרק הזמן שבו הייתה התובענה האזרחית תלויה ועומדת לא בהכרח ייזקף לחובת הרשות.

בנסיבות העניין, ובהתחשב בכך שהמשיב לא היה מיוצג בהליך, העירייה תישא בהוצאות המשיב בסך 4,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' הנדל.

ניתן היום, א' באייר התשע"ח (16.4.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. מכ 16043020_Z16.doc
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il