

ע"א 999/20

קבוע לדיון ליום 23.11.2020

בבית המשפט העליון בירושלים

בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

בעניין:

עיריית תל אביב – יפו

על-ידי ב"כ עו"ד יריב שי ישינובסקי

מרח' לינקולן 20, תל אביב, 67143412

טל': 03-7611611 ; פקס': 03-7611655

המעוררת

- נ ג ד -

1. עו"ד עוז עמית

בתפקידו כמנהל מיוחד על נכסי החייבת

מרח' בן גוריון 1, בני ברק, 5120149

טל': 03-9315719 ; פקס': 03-9304643

2. הייזל חלפון

ע"י ב"כ עו"ד גלעד חשן

מרח' שד' רוטשילד 116, תל אביב – יפו, 6527116

טל': 03-6491000 ; פקס': 03-6490999

3. הכונס הרשמי – מחוז ת"א

ע"י ב"כ עו"ד (רו"ח) אסף ברקוביץ

מרח' יפו 216, ירושלים, 94383

טל': 02-5311753 ; פקס': 02-6467784

המשיבים

היועץ המשפטי לממשלה

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

מרח' קריית מדע 5, בנין B3 קומה 5, הר חוצבים, ירושלים, 9777605

טל': 073-3929611 ; פקס': 02-6468027

המתייצב להליך

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להודעתו בדבר התייצבותו להליך דן מכוח סמכותו לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש עמדה מטעמו.

העתק הודעה על התייצבות להליך מצורף ומסומן כ**נספח א'**.

כל ההדגשות בעמדה זו הוספו.

א. פתח דבר

1. עניין לנו בערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כב' השופט עודד מאור) מיום 22.12.2019, שניתן במסגרת פש"ר 42326-03-19 **עיריית תל אביב – יפו נ' הכונס הרשמי מחוז ת"א ואח'** (להלן: **"הערעור"** ו- **"פסק הדין"** בהתאמה).
2. במסגרת פסק הדין נדון ערעורה של המערערת, עיריית תל אביב – יפו (להלן: **"העירייה"**), על החלטתו של המנהל המיוחד, עורך הדין עמית עוז (להלן: **"המנהל המיוחד"**), אשר דחה במלואה תביעת חוב אותה הגישה העירייה במסגרת הליך פשיטת רגל שיזמה החייבת, גב' הייזל חלפון (להלן: **"החייבת"**).
3. אין ולא הייתה כל מחלוקת, כי העירייה ניסתה תחילה, במשך השנים, לגבות חלק מחובות החייבת בגין אי תשלום ארנונה ומים באמצעות **הליכי גבייה מנהליים**, אשר על חלקם לפחות לא חלו כל שיהוי או התיישנות במישור המנהלי. ברם, בחלוף למעלה מ-7 שנים ממועד היווצרות חובותיה של החייבת לעירייה, עתרה החייבת בבקשה למתן צו כינוס לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 (להלן: **"פקודת פשיטת הרגל"**). לפיכך, ובהתאם להוראות הדין, הגישה העירייה למנהל המיוחד תביעת חוב בגין חובות החייבת.
4. המנהל המיוחד קבע, כי משהוגשה תביעת החוב בחלוף למעלה מ-7 שנים ממועד היווצרות החוב, **הרי שתביעת החוב התיישנה** ואין בהליכי הגבייה המנהליים בהם נקטה העירייה כדי לעצור את תקופת ההתיישנות **ביחס לתביעת החוב**. המנהל המיוחד ביסס את קביעתו על פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין ע"א 4302/16 **עיריית ירושלים נ' צבי פרידמן** (פורסם בנבו, 16.4.2018) (להלן: **"הלכת פרידמן"**) בו נקבע, בעיקרו של דבר, שאין בהליכי גבייה מנהליים שננקטו כדי לעצור או לאפס את מרוץ ההתיישנות עבור הליך אזרחי, ותביעת החוב, כך קבע המנהל המיוחד, היא הליך אזרחי.

5. בפסק הדין נדחה ערעור העירייה על החלטת המנהל המיוחד ונקבע למעשה, כי העירייה, שפעלה כדין לגביית חובותיה במסגרת הליכי גבייה מנהליים, לא תמנה על נושי החייבת במסגרת הליכי פשיטת הרגל **היות שתביעת החוב מטעמה התיישנה**.
6. היועץ המשפטי לממשלה יעיר מיד, כי תוצאת יישום פסק הדין היא שבהליכי חדלות פירעון, בנסיבות אלו, הרשות המנהלית לא תוכל להשתתף בנושה גם אם פעלה כדין לפני כניסת החייב להליך זה במשך פרק זמן העולה על שבע שנים.
7. במוקד הערעור דנן ניצבת שאלת תחולתה של הלכת פרידמן בהליכי חדלות פירעון, ובפרט – האם רשות מנהלית שפעלה כדין לגביית חוב במסגרת הליכי גבייה מנהלית, רשאית להגיש תביעת חוב למנהל המיוחד או לנאמן בהליכי חדלות פירעון בחלוף שבע שנים מיום היווצרות החוב? לשון אחרת, האם על חוב שנגבה במסגרת הליכי גבייה מנהליים ומוגש כתביעת חוב במסגרת הליך פשיטת רגל חלים דיני ההתיישנות החלים על תביעה אזרחית?
- תוצאת פסק הדין, כאמור, מחדדת אף את השאלה האם למעשה יש להטיל על הרשות המנהלית, בבואה לשקול כיצד לגבות חוב – במסלול המנהלי או האזרחי – **סיכון נוסף** בדמות חדלות פירעון של החב בחובותיה? זאת, לצד הסיכון המחושב והידוע שבהתיישנות ההליך האזרחי לגביית החובות הגם שנקט הליך גבייה מנהלי (**הלכת פרידמן**).
8. בתמצית שבתמצית, **לגישתו של היועץ המשפטי לממשלה**, התשובה לשאלות אלו היא שלילית. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הגשת תביעת החוב בהליך חדלות פירעון (ובנסיבות המקרה דנן בהליך פשיטת רגל) נותנת ביטוי לזכאות הרשות להיפרע מנכסי קופת הנשייה ועל כן, בהינתן שהליך הגבייה המנהלי לא התיישן ושלא היה שיהוי בנקיטתו, אף תביעת החוב, המהווה גלגול, תחליף והמשך ישיר להליך הגבייה המנהלי בתוך הליכי חדלות הפירעון (ובמקרה זה הליכי פשיטת הרגל), לא התיישנה.
9. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בית המשפט קמא שגה בהחילו את הלכת פרידמן בנסיבות דנן, לא דק פורתא בהשלכות הרוחב של פסיקתו ולא שקל את כלל השיקולים הצריכים להישקל בנסיבות העניין. הכול כפי שיפורט בהרחבה להלן.
10. על כן, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, **דין הערעור להתקבל בשים לב לכך שפסק הדין אינו מיישם באופן ראוי ונכון את הדין על נסיבות המקרה**, בהחילו הלכות שלא היה מקום להחילן; בהחילו על תביעת החוב דנן נורמות החלות על תביעה אזרחית הגם שאינן רלוונטיות בנסיבות דנן; ביוצרו אפליה בין נושים שפעלו במסלול

גבייה מנהלי לנושים שפעלו במסלול גבייה אזורי ובעיגון חוסר הגינות כלפי הרשות המנהלית שפעלה כמצופה ממנה ואך בשל אירוע אקסוגני לא יכולה כעת להמשיך בהליכי גביית החוב; בריקון מתוכן את אפשרות הבחירה שבין מסלולי הגבייה, האזורי והמנהלי, הקיימת לרשות המנהלית; בהטילו סיכון נוסף ולא סביר על הרשות המנהלית וכתוצאה מכך, פסק הדין עלול לגרום וליצור חוסר יעילות משווע בניהול הליכי הגבייה ולהוביל לעליה שלא לצורך בהיקף ההליכים האזוריים שיוגשו למערכת המשפט, וכפועל יוצא אף לעליה בעלויות שיושתו על ציבור החייבים ועל אוצר המדינה כתוצאה מפנייה להליכים אזוריים על כל המשתמע מכך. בתוך כך, פסק הדין אף עשוי להביא למחיקת חובות בהיקפים משמעותיים עד כדי פגיעה בקופה הציבורית ובאופן הסותר את מטרות הגבייה המנהלית.

11. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, המציאות המשפטית פשוטה – אם נושה פעל כדין (בלי להשתוות ומבלי שחלה התיישנות על פעולתו) לגביית חובותיו במסגרת מסלול גבייה מנהלי, פתיחת הליכי חדלות פירעון נגד החייב המחייבת אותו להגיש תביעת חוב, אינה צריכה לפגוע בזכויותו להיפרע באמצעות תביעת החוב גם מקום בו פרק הזמן שבמהלכו פעל לגביית החובות עולה על 7 שנים – תקופת ההתיישנות במישור האזורי.

ב. רקע עובדתי רלוונטי

להלן תפורט בקצרה ההשתלשלות העובדתית כפי שעולה מכתבי הטענות ומפסק הדין, ושעל פני הדברים אינה שנויה במחלוקת כלל.

12. בהתאם לפרק העובדתי שבפסק הדין, כמו גם בהודעת הערעור ובסיכומי הצדדים, תחילתו של דבר הוא בחוב של החייבת לעירייה בגין אי תשלומי ארנונה ומים, שלו התווספו הוצאות אכיפה ושכר טרחה, בקשר עם מספר נכסים אותם שכרה ובהם עשתה החייבת שימוש עד לשנת 2006.

13. ביום 19.6.2017, עתרה החייבת בבקשה ליתן צו כינוס לנכסיה. ביום 16.7.2017, ניתן צו כינוס לנכסי החייבת ומונה לנכסיה עורך הדין רון חמד כמנהל מיוחד.

14. בהתאם לסעיף 20(א) לפקודת פשיטת הרגל, משניתן צו הכינוס חל עיכוב הליכים בעניינה של החייבת. עיכוב ההליכים חל גם על הליכי הגבייה המנהליים בהם נקטה העירייה והיא הייתה מנועה מלהמשיך בהם.

15. בהתאם להוראות הדין והיות שלפיהן העירייה אינה רשאית להמשיך את הליכי הגבייה המנהליים בנסיבות אלו, חדלה העירייה מניהול הליכי גבייה מנהליים וחלף זאת הגישה ביום 21.1.2018, כמתחייב, תביעת חוב נגד

החייבת. תביעת החוב כללה **בשלב זה** חובות בסך של 230,707 ש"ח והתייחסה לחיובים בארבעה חשבונות שונים על שם החייבת.

16. ביום 27.12.2018 מונה המנהל המיוחד **דנן** לבדיקת תביעת החוב שהגישה העירייה.
17. ביום 7.1.2019, פנה המנהל המיוחד אל העירייה בבקשה לקבל הבהרות בסוגיית התיישנות החובות נושא תביעת החוב וכתב כך: **"בהיעדר זכר בכתב תביעת החוב לקיומו של הליך משפטי אזרחי ו/או תיק הוצאה לפועל עולה לכאורה כי עד להגשת תביעת החוב ננקט לשם גבייתו הליכי גבייה מנהליים בלבד"**.
18. ביום 27.1.2019 השיבה העירייה, כי חובות החייבת המפורטים בתביעות החוב לא התיישנו, וזאת לנוכח קיומם של הליכי גבייה מנהליים בהם נקטה העירייה משך השנים.
19. ביום 28.1.2019, התקבלה הכרעת המנהל המיוחד בה דחה במלואה את תביעת החוב של העירייה.
20. המנהל המיוחד קבע כי לאור **הלכת פרידמן** ולנוכח העובדה שהעירייה לא נקטה משך השנים בהליכים אזרחיים נגד החייבת, אין בהליכי הגבייה המנהליים כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות ביחס לתביעת החוב. לפיכך קבע, כי תביעת החוב התיישנה ובתוך כך דחה אותה.
21. על החלטת המנהל המיוחד הגישה העירייה ערעור לפני בית המשפט קמא הנכבד. יודגש, כי הערעור הוגש על אודות החוב שלגביו אין כל חולק שהעירייה נקטה בהליכים מנהליים על מנת לגבותו, ואין כל חולק כי לגביו **אין התיישנות (או שיהוי) במסלול הגבייה המנהלי**, לפיכך העמידה העירייה את הערעור על תביעת החוב בסכום של 98,257 ש"ח.
22. במסגרת הערעור קמא הגיעו הצדדים להסדר דיוני לפיו צומצמה המחלוקת אך ורק לשאלה בדבר תחולת **הלכת פרידמן** על תביעות חוב המוגשות על ידי רשויות שפעלו עובר להליכי חדלות הפירעון במסלול גבייה מנהלי בלבד ומכוחו הגישו תביעת חוב במסגרת הליך חדלות הפירעון.

עיקרי טענות הצדדים בערעור קמא

23. **העירייה** טענה, שאין **להלכת פרידמן** תחולה ביחס לתביעות חוב המתנהלות אצל המנהל המיוחד; שתביעת חוב לא חוסה תחת תחולת סעיף 2 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: **"חוק ההתיישנות"**); כי מספר פעמים ננקטה עמדה לפיה פעולות אכיפה מנהלית שקולות כהגשת תובענה בהליך אזרחי שמכוחן נעצר מרוץ ההתיישנות; כי **הלכת פרידמן** חלה רק מקום בו נקטה העירייה מיוזמתה הליך אזרחי להבדיל ממקום בו נכפה עליה הליך זה;

כי בהליכי חדלות פירעון מתמזגים מסלול הגבייה המנהלי עם מסלול הגבייה האזרחי והלכות הפסוקות בעניין זה אינן מונעות את הליכי הגבייה המנהליים, אלא נועדו למנוע מהרשות לעבור בחלוף תקופת ההתיישנות ממסלול הגבייה המנהלי למסלול הגבייה האזרחי.

24. **המנהל המיוחד** חזר על קביעתו וטען, כי בשים לב **להלכת פרידמן** בה נקבע שאין במסלול הגבייה המנהלי כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות במסלול הליך האזרחי, הרי שתביעת החוב של העירייה, **המהווה הליך אזרחי לשיטתו, התיישנה**. לעמדת המנהל המיוחד, קבלת טענות העירייה עלולה לפגוע בעיקרון השוויון בין הנושים כאשר העירייה עשויה לתבוע ולקבל דיוידנד על חוב שהתיישן, בניגוד לנושים אחרים שתביעתם כפופה להתיישנות.

25. **הכונס הרשמי** סבר, שיש לקבל את ערעור העירייה. לטענתו **הלכת פרידמן** לא פגעה באפשרות העירייה להגיש תביעת חוב למנהל המיוחד אף בחלוף 7 שנים ממועד היווצרות החוב, וזאת בתנאי שאכן ננקטו הליכי גבייה מנהליים כדין והחוב לא התיישן במסלול הגבייה המנהלי. נטען, כי הרציונל הוא שהחייב יודע על חובותיו ומודע לכך כי הרשות לא ויתרה עליהם, לכן, אין זה משנה באיזה מסלול פעלה הרשות. הכונס הרשמי תמך בעמדת העירייה לפיה יש לאבחן את **הלכת פרידמן** מהמקרה דנן היות שבין היתר, במקרה דנן, מי שפנתה להליכי חדלות הפירעון הייתה החייבת שבבקשתה שלה להכריז עליה כפושטת רגל עצרה את הליכי הגבייה. כמו כן נטען, כי קבלת עמדת המנהל המיוחד עלולה להביא למצבים בהם, באמצעות פניה להליכי פשיטת רגל, יתחמקו חייבים מחובותיהם.

פסק הדין

26. בית המשפט קמא הנכבד הגדיר תחילה את השאלות בהן ידון: האם תביעת חוב היא הליך אזרחי לפי חוק ההתיישנות? האם המנהל המיוחד עונה על ההגדרה של בית המשפט בהתאם להוראות חוק ההתיישנות? והאם, ועיקר, בנסיבות אלו, יש בהליכי הגבייה המנהליים כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בתביעת החוב לאור **הלכת פרידמן**? בית המשפט קמא הגדיר, כי אף אם תינתן תשובה חיובית לשאלות אלה, יהא לבחון ולהכריע האם **הלכת פרידמן** חלה רק מקום בו ננקט הליך אזרחי על ידי הרשות/הנושה או שמא גם מקום בו נפתח הליך חדלות פירעון על ידי החייב.

27. בית המשפט קמא קבע, כי המנהל המיוחד הוא רשות שיפוטית לצורך חוק ההתיישנות (סעיפים 33 ו-35 לפסק הדין) וכי תביעת חוב היא הליך אזרחי. את קביעותיו אלה ביסס בית המשפט קמא על הבנתו את ההלכה בעניין ע"א 402/77 **אריה גולדמן ואח' נ' יחיאל הרמן, עו"ד, הנאמן על נכסי פנחס אופק בפשיטת-רגל ואח'** (פורסם

בנבו, 17.5.1978) (להלן: "**הלכת גולדמן**"), (סעיפים 35-36 לפסק הדין). משכך קבע: "**שבירור תביעת חוב על ידי המנהל המיוחד כפופה לשאלת ההתיישנות, כפי שנעשה במקרה דנן**" (פסק דין, סעיף 37).

28. בתוך כך דחה בית המשפט קמא הנכבד את טענת העירייה והכונס הרשמי לפיה יש לראות בנסיבות אלו את הליך הגבייה המנהלי ככזה המתמזג לתוך ההליך האזרחי במסגרת פשיטת רגל. נקבע, כי אומנם פנייה של חייב להליכי חדלות פירעון מובילה לעיכוב הליכים לגביו, אולם הליכי חדלות פירעון הם הליכים קולקטיביים המרכזים את כלל ההליכים נגד החייב על מנת לגבש תמונת מצב אמينة בדבר מצבת חובות החייב ביחס למצב נכסי החייב. לפיכך, בחינת ההליך נעשית במישור הקולקטיבי (סעיפים 41-42 לפסק הדין).

נקבע, כי ככל שטרם פתיחת הליכי חדלות הפירעון היה לעירייה יתרון על פני נושים אחרים, משום שיכולה הייתה לפנות להליכי הגבייה המנהליים השמורים לה, הרי שעם מתן צו הכינוס נבחנים הדברים אחרת ותתכנה פגיעה כזו או אחרת בנושה, בחייב או בצדדים שלישיים (סעיף 43 לפסק הדין).

נקבע, כי טענת העירייה והכונס הרשמי במישור זה, פוגעת במהות הקולקטיבית של ההליך ויתכן שיפגע עיקרון השוויון בין הנושים בהליכי חדלות פירעון, שאמורים לקבל אחוז שווה מהחוב כלפיהם (סעיפים 44-45 לפסק הדין).

29. עוד נקבע, כי **הלכת פרידמן** חלה בין מקום בו נפתח הליך חדלות פירעון על ידי הנושה/רשות ובין אם על ידי החייב. כמו כן נדחתה טענת הכונס הרשמי לפיה פעמים רבות יעדיף חייב להמתין לחלוף תקופת ההתיישנות ואז יחלץ מחובותיו. נקבע כי פעמים רבות דווקא מבקשים החייבים לסיים בהקדם את "**סחרחורת הליכי ההוצאה לפועל**" (סעיף 46 לפסק הדין).

30. לסיכום: בפסק הדין שילב למעשה בית המשפט קמא הנכבד בין **הלכת גולדמן** ל**הלכת פרידמן** וקבע, כי הנאמן עונה להגדרת "בית משפט" כמשמעו בחוק ההתיישנות, כי תביעת חוב המוגשת בעקבות הליכי גבייה מנהליים עונה להגדרת "**תובענה**" כמשמעה בחוק ההתיישנות ולפיכך, כך נקבע, תביעת חוב שמגישה רשות מנהלית בהליכי חדלות פירעון, לאחר שהפעילה הליכים אלה כדין, היא "**הליך אזרחי**" ועל כן עומדת לחייב (ולנאמן שבא בנעליו) טענת התיישנות.

31. בית המשפט קמא הוסיף וקבע, כי תוצאה זו מתכתבת עם חובת הנאמן לבחון את תביעות החוב המוגשות לגופן ולרבות בשאלת ההתיישנות.

32. בתוך כך נקבע, כי **הלכת פרידמן** חלה על תביעות חוב המוגשות על ידי רשויות שפעלו עובר להליכי חדלות הפירעון במסלול גבייה מנהלי ומכוחו הגישו תביעת חוב במסגרת הליך חדלות הפירעון ולכן תביעת החוב של העירייה התיישנה.

33. על פסק דינו של בית המשפט קמא ערערה העירייה, ובגדר הערעור חוזרים הצדדים על טענותיהם.

ג. הסוגיה המשפטית המהותית

34. השאלה המתחדדת בערעור זה, לטעמו של היועץ המשפטי לממשלה, היא כאמור, האם רשות מנהלית שפעלה כדין לגביית חוב במסגרת הליכי גבייה מנהלית (כך שפעולתה אינה לוקה בשיהוי או התיישנות), רשאית להגיש תביעת חוב למנהל המיוחד או לנאמן בהליכי חדלות פירעון בחלוף שבע שנים מיום היווצרות החוב? לשון אחרת, האם יש תחולה להלכת פרידמן במסגרת הליכי חדלות פירעון?

כפי שתואר לעיל, לשאלה זו הסתעפויות נוספות והקשרים נוספים במובנים רחבים שעניינם בזכויות הרשות המנהלית, בהטלת סיכונים על הרשות המנהלית ובהשלכות סיכונים אלה.

35. **לעמדת היועץ המשפטי לממשלה**, לצד בחינת הדין המצוי המשפיע על שאלה זו והסתעפויותיה, וככל שבדין המצוי אין די, הרי שלשאלה זו נלווים גם שיקולים שעניינם בשאלת **הדין הרצוי**, האינטרס הציבורי ומדיניות משפטית ראויה – האם מצדיקים הם את החלת **הלכת פרידמן** בנסיבות אלו בהן הרשות פתחה בהליכי גבייה מנהליים על פי דין והחייב נכנס לאחר מכן להליכי חדלות פירעון (שנפתחו לבקשתו או לבקשת נושה) באופן שהדרך היחידה לקבלת תשלומים בגין החוב לקופת הנשייה היא באמצעות הגשת תביעת חוב? עניין שיקולים אלה אף בתכליות ההתיישנות, תכליות הליכי חדלות פירעון והשלכות רוחב. אל שיקולים אלה, יתייחס היועץ המשפטי לממשלה במסגרת העיון בשאלה המרכזית כפי שפורטה לעיל.

36. **היועץ המשפטי לממשלה סבור**, כי מדובר בשאלה משפטית עקרונית, בעלת עניין ציבורי והשלכות רוחב, ועל כן בחר להתייבב ולהגיש את עמדתו בהליך זה.

ד. המסגרת הנורמטיבית

מסלולי גביית חובות העומדים לרשות המנהלית

37. רשות מנהלית המבקשת לגבות חובות, כגון חובות מס וחובות מס עירוני, מבעל חוב שאינו פורע את חובותיו, רשאית לנקוט בשני סוגים של הליכי גבייה מנהליים: גבייה מנהלית אקטיבית – במסגרתה הרשות המנהלית

יוזמת הליכי גבייה לפי **פקודת המיסים (גביה)** אשר הוחלה אף על רשויות מקומיות באכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), ה'תש"ס-2000 או לפי פרק חמישה עשר לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "**פקודת העיריות**") ; או לחלופין, **גבייה מנהלית פאסיבית** – במסגרתה נשלחת דרישה לחייב לשלם את חובו כתנאי למתן האישור או ביצוע פעולה, במקרה של רשות מקומית – מכוח סעיף 324(א) לפקודת העיריות. זאת, בכפוף להוראות החוק והתקנות הרלבנטיות ולכללים הנהוגים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002: הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה) (להלן: "**הנחיית היועץ המשפטי לממשלה**"), אשר חלה גם על רשויות מקומיות.

העתק הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002 מצורף ומסומן **כנספח ב'**.

38. כחלופה להליכי הגבייה המנהליים, רשאית הרשות המנהלית לגבות את חובותיה בדרכים אחרות: קיזוז, פניה להוצאה לפועל במקרים המתאימים לפי **חוק ההוצאה לפועל**, התשכ"ז-1967, וכמובן – **בהגשת תובענה אזרחית לבית המשפט** (ראו בעניין זה, למשל, את ע"מ 3068/17 **עיריית תל אביב-יפו נ' דוד מיכקשווילי** (פורסם בנבו, 19.11.2018) (להלן: "**עניין מיכקשווילי**")).

39. כך למשל, בהתאמה ובדומה לרשויות המקומיות, אף לרשויות המס האמונות על גביית מיסים לקופה הציבורית קיים מסלול גבייה מנהלי ראשי המופעל באופן שוטף באמצעות **פקודת המיסים (גביה)**, זאת לצד מסלולי גבייה נוספים כדוגמת הגשת תובענת אזרחיות (בעניין דרכי הגבייה של רשויות המס ראו, למשל, את סעיף 102 **לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975** ; סעיף 195 **לפקודת מס הכנסה** [נוסח חדש]).

40. רשויות מנהליות רבות, כדוגמת רשויות מקומיות ורשויות המס, אוכפות את גביית החובות באמצעות **פקודת המיסים (גביה)** ואינן נזקקות או נדרשות לפנות למסלולי הגבייה האזרחיים נגד מאות אלפי החייבים, וזאת לנוכח מהותה של הגבייה המנהלית.

41. כידוע, מהותה של הגבייה המנהלית היא, שבנסיבות המוגדרות בחקיקה, מוסמכת הרשות המנהלית לנקוט בעצמה בהליכי גבייה לגביית החובות הקבועים בחוק, ללא צורך בפנייה לבית המשפט ותוך שהיא קובעת את גובה החוב.

לצד זאת, כלי הגבייה המנהלית הוא חיוני, אפקטיבי וחשוב לעצם פעילותן של רשויות המנהל, שכן הוא מבטיח את גבייתם השוטפת של תשלומי החובה עליהם מבוססת פעילות הרשויות.

42. להליכי הגבייה המנהליים יתרונו נוספים, הן עבור הרשות המנהלית (משמע – כלל הציבור) והן עבור בעל החוב: הליכי הגבייה המנהלית מאפשרים גבייה בעלות זולה יחסית, במרבית המקרים מהירה יותר ובאופן שמשפיע ישירות אף על החייב ממנו נחסכות, לעיתים, הוצאות משפט וגבייה גבוהות יותר. יתרה מכך, הליכי הגבייה המנהלית אף חוסכים העמסת יתר על מערכת בתי המשפט, מערכת ההוצאה לפועל ואף מהיבט זה חוסכים עלויות לקופה הציבורית ולציבור כולו. הליכי הגבייה המנהלית משפרים באופן מדי את מצב הקופה הציבורית ומביאים לגבייה מקסימלית בזמן מינימלי.

נוסף על כך וביחס להחלת אפשרות הגבייה המנהלית אף על הרשויות המקומיות כמפורט לעיל, די שיוזכר כי **חוסר יעילות** בגביית הארנונה ותשלומי חובה אחרים אותם כאחד מהגורמים למשבר התקציבי החמור שפקד את השלטון המקומית בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת (בעניין זה ראו, למשל, את ע"מ 10372/08 **עיריית בת ים נ' שמואל אדוט ז"ל** (פורסם בנבו, 4.1.2011) פסקה 8).

43. לסיכום התכלית, הרציונל והיתרונות העומדים בבסיס הליכי הגבייה המנהליים ברשות המקומית (ובכלל), יפים דבריה של כב' השופטת ע' ארבל:

"לרשות המקומית ניתנו אמצעי גבייה נוספים על ידי המחוקק, אמצעים שהדין נמנע מלהקנות לבעל דין "רגיל" המבקש לפרוע את חובותיו, וזאת בכדי לסייע בידה באכיפת חובותיה. ההצדקה להרחבת קשת האמצעים הנתונים בידי הרשות ברורה. לרשות המקומית חייבים רבים והיא מהווה "שחקן חוזר" בנעליה כנושה. כוח האדם האמון על אכיפת החובות מטעם הרשויות מוגבל בכמותו ופיתוח מנגנוני אכיפה אקטיביים עשוי לגזול משאבים רבים מתקציבה. כמו כן, להבדיל מנושה "רגיל", הנהנה בעצמו מזכייתו בהליך המשפטי, הכספים הנגבים אמורים לשרת את כלל הציבור ולספק שירותים מוניציפאליים בסיסיים לתושבים. אינטרס זה מצדיק כשלעצמו את יצירת מנגנוני האכיפה המפורטים, תוך מתן יתרון דינוני לרשות המקומית על פני בעל דין אחר המבקש לגבות את חובותיו והפרת האיזון האדוורסרי בין הצדדים. אמצעי האכיפה המנהליים מאפשרים לרשות להפעיל מנגנון גבייה אפקטיבי, ללא השקעה רבה של כספי ציבור, על ידי ניצול ה"צמתים" על ציר הזמן בהם נזקק החייב לשירותי הרשות (כלשונו של חברי, השופט מ' חשין (כתוארו אז), בבג"ץ 779/92 סלאמה נ' ראש עיריית נצרת, פ"ד מז (5) 183, 186)" (ראו, ע"מ 1164/04 **עיריית הרצליה נ' דניאל יצחקי** (פורסם בנבו, 05.12.2006) פסקה 7).

44. כאמור, נוסף על הליכי הגבייה המנהליים, עומדת לרשות המנהלית האפשרות לפעול לגביית החוב באמצעות **הגשת תובענה אזרחית**, אשר במסגרתה נתבע מהחייב סכום החוב, מכוח הוראות החוק, ובפרט, עת עסקינן ברשויות מקומיות הגובות חוב מוניציפלי למשל, לפי **סעיף 317 לפקודת העיריות**. תביעות אלו מוגשות בדרך כלל,

בתובענה של סדר דין מקוצר, בהתאם לתקנה 202(2) **לתקנות סדר הדין האזרחי**, התשמ"ד-1984 או בתובענה על סכום קצוב למערכת ההוצאה לפועל בהתאם לסעיף 1א81 **לחוק ההוצאה לפועל**, התשכ"ז-1967.

45. זהו מסלול בו נעשה שימוש לעיתים רחוקות ויש מהרשויות המנהליות, כדוגמת רשויות המס או המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, שאינן עושות שימוש במסלול גבייה זה, בין היתר, משני טעמים עיקריים: **האחד**, לאור העובדה שתוצאותיו הלכה למעשה דורשות המשך הליכי גבייה בדומה להליכי הגבייה המנהלית, וזאת בשים לב לכך שהמיקוד של ההליך האזרחי הוא במישור של קביעת החיוב ולא ברובד הגבייתו של החוב; **השני**, בשים לב למסלול הייחודי שנקבע, למשל ביחס לרשות המסים, בחקיקת המס לתקיפת חובות אלו על ידי החייב (הנישום), ושאם לא נקט בהם הופך החוב לסופי וחלוט באופן שלא ניתן עוד להרהר אחריו בשום הליך אחר או נוסף.

התיישנות הליכים מנהליים – פסיקת בית המשפט הנכבד

46. עד שנת 2010 הדעה המקובלת הייתה, כי הליכי גבייה מנהליים לפי **פקודת המיסים (גבייה)** אינם נתונים להתיישנות. באותה שנה, פסק בית המשפט הנכבד בעניין רע"א 187/05 **נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית** (פורסם בנבו, 20.6.2010) (לעיל ולהלן: "**הלכת נסייר**") **הלכה חדשה**, אשר הורתה, בתמצית, כי כשם שמי שנתבע בתביעה אזרחית בבית המשפט לתשלום חוב ארנונה יכול לטעון טענת התיישנות, כך גם "**נישום אשר הרשות נוקטת כלפיו בהליך גבייה מנהלי רשאי להתגונן בטענה שחוב המס התיישן**" (סעיף 40 לפסק הדין **בהלכת נסייר**). כמו כן נקבע, כי בסעיף 2 לחוק ההתיישנות, צירוף המילים: "**תביעה לקיום זכות**" מתייחס גם להליך לאכיפת זכות בהליך גבייה מנהלי, אשר נתון להתיישנות.

47. בשנת 2012 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה המאזכרת לעיל, **ביחס להפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה)**. הנחיה זו, חלה על רשויות המדינה, רשויות מקומיות וגופים נוספים. מטרת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה היא להנחות את הרשויות כיצד להפעיל את הסמכויות המוענקות להן **בפקודת המיסים (גבייה)**, ובפרט בכל הנוגע להימנעות משיהוי בפתיחה בהליכי גבייה, מן הרגע שבו ניתן לגבות את החוב.

48. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ההליך הפותח את הליכי הגבייה לפי **פקודת המיסים (גבייה)** הוא משלוח מכתב הדרישה הראשון. **סעיף 4 לפקודת המיסים (גבייה)** קובע, כי ניתן לשלוח את מכתב הדרישה הראשון לאחר שחלפו 15 ימים מן המועד שבו **החוב הפך לסופי** והוא לא שולם. לגבי רשויות מקומיות המועדים הקבועים **בפקודת המיסים (גבייה)** שונים במעט, כך שבאכרזת המסים נקבע, כי במקום 15 ימים יבואו 25 ימים. **מכאן, שהמועד שממנו מתחילים לספור את תקופת השיהוי של הרשות הוא היום שבו הייתה רשאית לשלוח את מכתב הדרישה הראשון** (ראו לדוגמה: עת"מ (מרכז) 6882-11-10 **סמקו סנטר (1998) בע"מ נ' עיריית נס ציונה** (פורסם בנבו, 22.11.2011), פסקה 6).

49. לעניין בחינת תקופת השיהוי בעת נקיטת הליכי גבייה מנהליים, נקבע בסעיף 5 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה כי: "...ככלל, תקופת ההתיישנות של תובענות אזרחיות היא 7 שנים, אלא שבהתחשב בטיבם ובאופיים של חובות מנהליים, אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך על הרשות לפתוח בהליכי גבייה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים..."

ובהמשך, בסעיף 6 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מפורטות ההשלכות של השתהות בנקיטת הליכי גבייה: "לא פתחה הרשות בהליכי גבייה מנהליים במועדים הקבועים בהנחיה זו, ולא התקיימו נסיבות חריגות המצדיקות פתיחה מאוחרת של הליכי הגבייה לפי סעיף 5 להנחיה זו, לא תוכל הרשות, ככלל, לגבות מכוח הפקודה..."

50. כלומר, רשות מנהלית רשאית לפתוח בהליכי גבייה מנהליים לפי **פקודת המסים (גביה)** תוך 3 שנים לכל היותר מן היום שבו ניתן לפתוח בהליכי גבייה. זאת, בהיעדר נסיבות חריגות המפורטות בסעיף 7 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, המצדיקות את השעיית המועד לפתיחת הליכי הגבייה. עילות אלו להשעיית הגבייה כוללות, בין היתר, עילות השעיה מכוח דיני ההתיישנות – כגון תרמית והונאה (סעיף 7 לחוק ההתיישנות) והתיישנות שלא מדעת (סעיף 8 לחוק ההתיישנות).

51. כמו כן, מבהירה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כי כל עוד לא חלפה תקופת ההתיישנות לפי דיני ההתיישנות האזרחית, תוכל הרשות לפנות בתביעה אזרחית לגביית החוב.

52. בהמשך חלה התפתחות נוספת בהלכה הפסוקה. בעניין עע"מ 8832/12 **עיריית חיפה נ' יצחק סלומון** (פורסם בנבו, 15.4.2015) (להלן: "**עניין סלומון**") הורחבה **הלכת נסייר** ונפסק, כי דיני ההתיישנות חלים גם על הליכי גבייה פאסיביים. זאת, בשונה מעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר התייצב להליך.

53. עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בהליך **בעניין סלומון** הייתה, כי עיון בהוראות הגבייה המנהלית הפאסיבית ותכליתן – מביא למסקנה, כי היא אינה כפופה לדיני ההתיישנות האזרחית. היועץ המשפטי לממשלה אף הביע את עמדתו, כי יש מקום לשקול מחדש את **הלכת נסייר**, ולהחיל על הגבייה המנהלית את המשפט הציבורי בכלל ודיני השיהוי בפרט, ולא את דיני ההתיישנות האזרחית. ברם, עמדה זו לא התקבלה על ידי בית המשפט הנכבד ונפסק ברוב דעות (כב' הנשיא (בדימוס) א' גרוניס, כב' הנשיאה (בדימוס) מ' נאור, כב' המשנה לנשיאה (בדימוס) א' רובינשטיין וכב' הנשיאה (כתוארה היום) א' חיות), כי יש להחיל את דיני ההתיישנות אף ביחס להליכי גבייה פאסיביים. זאת, לעומת דעת המיעוט (כב' השופט ד' ברק-ארז וכב' השופט ע' פוגלמן), שעמדתם הייתה, כי יש

לסטות **מהלכת נסייר** וכי יש להחיל על הליכי גבייה מנהליים את דיני השיהוי. כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר הצטרף לדעת המיעוט, רק ביחס להליכי גבייה מנהליים פאסיביים, לגביהם סבר שיש להחיל את דיני השיהוי.

54. עם זאת, חשוב לציין את קביעתו של כב' הנשיא (בדימו') גרוניס בסעיף 21 **בעניין סלומון**, בהתייחס לנקיטת הליכי גבייה המביאים להארכת תקופת התיישנות, כי: **"בנקודה זו חשוב להעיר את הדברים הבאים: דבריי האמורים מתייחסים למקרים בהם הרשות אינה נוקטת במשך שנים כל הליך גבייה, בין אם במסלול השיפוט (הגשת תביעה לבית המשפט) ובין אם במסלול המנהלי (הליכי גבייה לפי פקודת הערירות או פקודת המסים). המקרה שנדון בעניין נסייר משתייך לטיפול מקרים זה. שאלה יפה היא האם יש לראות בכל פעולת גבייה מכל סוג שהוא, שהובאה לידיעת החייב, משום פעולה המאפסת את מרוץ ההתיישנות. לדעתי יש לאמץ כלל הקובע שפעולות גבייה מנהליות שלא הובאו לידיעת החייב לא יאפסו את תקופת ההתיישנות, ואילו כאלה שהובאו לידיעתו יקימו חזקה בדבר איפוס מרוץ ההתיישנות (ראו גם חבקין, בעמ' 274-273)..."** (ראו גם המשך דבריו לעניין קביעה זו, בסעיפים 28 ו-52 לפסק הדין).

55. משנקבעה ההלכה בפסקי הדין **נסייר וסלומון**, לפיה הליך גבייה מנהלי אינו חסין מפני טענת התיישנות, כעבור 7 שנים מהיווצרות החוב, לפי חוק ההתיישנות – **עלתה מחלוקת משפטית-פרשנית**: האם משמעות הלכה זו היא, כי נקיטת הליך גבייה מנהלי לפי **פקודת המסים (גביה)**, משהה את מרוץ ההתיישנות בתקופת הזמן בה ננקטו הליכי הגבייה – כך שאם לא הסתיימו ההליכים בגביית מלוא החוב, רשאית הרשות להגיש תובענה אזרחית לבית המשפט לגביית יתרת החוב, והתקופה שבה נקטה הליכי גבייה מנהליים לא תובא במניין ההתיישנות של הגשת התובענה האמורה.

56. מחלוקת זו הניבה פסקי דין סותרים בבתי משפט השלום ובבתי המשפט המחוזיים, והגיעה להכרעתו של בית המשפט הנכבד במסגרת **הלכת פרידמן**, בה דן בשאלה האם בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ההתיישנות הליכי גבייה מנהליים עוצרים את מרוץ ההתיישנות לעניין הגשת תובענה אזרחית לפני בית המשפט?

57. היועץ המשפטי לממשלה הצטרף להליך והביע את עמדתו לפיה אין בנקיטת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה) כדי להשפיע על מרוץ ההתיישנות להגשת תובענה אזרחית לבית המשפט.

58. בית המשפט הנכבד (כב' השופט נ' הנדל, אליו הצטרפו כב' השופטים נ' סולברג ו-ד' מיינץ) קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה וקבע, כי **"אין בכוחם של הליכי גבייה מנהליים שנקטה רשות מנהלית כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי"** (סעיף 6 לפסק הדין בהלכת פרידמן). נקבע, כי הלכה זו **"אינה סוגרת את כל השערים בפני הרשות. גם אם ננעלו דלתי הליך אזרחי – דלתי הליך מנהלי לא ננעלו"**. כאמור, הליכי הגבייה המנהליים אינם מקפיאים את מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי. ברם, לפי **"חזקת האיפוס"** שנקבעה בעניין סלומון –

בכוחם לסייע לרשות בכל הקשור למרוץ ההתיישנות של הליכי הגבייה המנהליים עצמם" (סעיף 16 לפסק הדין בהלכת פרידמן).

59. הנה כי כן, בית המשפט הנכבד קבע במסגרת הלכת פרידמן כי מסלול הגבייה המנהלי ומסלול הגבייה האזרחי הם מסלולים ומישורים נפרדים אשר לכל אחד מהם מרוץ התיישנות נפרד העומד בפני עצמו ואין בנקיטה בהליכי גבייה מנהליים כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות עבור הליך הגבייה האזרחי. זאת, גם להדגיש – החלטה שלא לנקוט בהליך שיפוטי (המסלול האזרחי) אין בה כדי לחסום דרכה של הרשות המנהלית להמשיך ולגבות את חובה בהליכים מנהליים כך מצינו בהקשר זה בהלכת פרידמן: "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" (פסקה 14 לפסק דינו של כב' השופט נ' הנדל).

60. כמו כן, חזר בית המשפט הנכבד במסגרת הלכת פרידמן על אודות חשיבות הליכי הגבייה המנהליים ועל ההצדקה שבמתן כלי אכיפה זה בידי הרשות המנהלית: "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" (שם).

61. משנקבעה הלכת פרידמן כאמור ובשים לב לגבולותיה, עלתה מחלוקת משפטית – פרשנית ביחס לתחולת הלכת פרידמן על הליכי גבייה במסגרת הליכי חדלות פירעון – במילים אחרות – האם משמעות הלכת פרידמן היא שרשות מנהלית שפעלה כדין לגביית חובותיה בהליכי גבייה מנהליים (ללא שיהוי או התיישנות), כאשר עילת התביעה האזרחית שהייתה לה בגין אותם החובות התיישנה במסלול התביעה האזרחית, לא תוכל להגיש תביעת חוב ולא תמנה על נושי החייב במסגרת הליכי חדלות פירעון?

62. מחלוקת זו באה לידי ביטוי במסגרת פסק הדין כמו גם בעניין פר"ק 20-02-55874, והגיעה כעת להכרעת בית המשפט הנכבד במסגרת הערעור הנדון בהליך זה (ובהליך מקביל (וזהה לו) בעניין פר"ק 20-02-55874 שלעיל, עליו תלוי ועומד ערעור הקבוע למועד הדיון בהליך דנן – ע"א 3506/20 עיריית תל אביב-יפו נ' בניהו לאבל בתפקידו כמפרק של י.ע.ל. אגודה שיתופית).

63. למען שלמות התמונה ולאור טענות שנשמעו בעניין, יציין היועץ המשפטי לממשלה, כי במסגרת הלכת גולדמן, אשר עסקה בתביעת חוב שנסובה על גביית חוב אזורי ללא קשר להליך גבייה מנהלית נקבע, כי: "העולה מכל אלה הוא כי מעמדו של הנאמן הוא כמעמדה של רשות שיפוטית לצורך חוק ההתיישנות, והוכחת חוב המוגשת לו הנה הליך אזורי לפני בית-משפט, היינו תובענה לפי משמעותו של חוק זה" (עמוד 429 לפסק הדין בהלכת גולדמן). על אודות משמעות הלכת גולדמן למקרה דנן ירחיב היועץ המשפטי לממשלה בהמשך להלן.

ה. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

ה.1.א. תביעת חוב שבסיסה בהליך גבייה מנהלי איננה הליך אזורי אלא היא מהווה גלגול, תחליף והמשך ישיר

להליכי הגבייה המנהליים

64. דבר חקיקה מרכזי המסמך רשות מנהלית לנקוט בהליכי גבייה מנהליים הוא פקודת המיסים (גביה) (אשר הוחלה על רשויות מקומיות מכוח האכרזה כאמור, לצד פרק חמישה עשר בפקודת העיריות).

65. כמפורט לעיל, הליכי גבייה מנהליים הם פעולות מנהליות אותן מוסמכת הרשות המנהלית לבצע. בהתאמה, המבקש להתנגד להליכי גבייה מנהליים נדרש להגיש עתירה מנהלית, וזאת להבדיל מהליך אזורי כדוגמת תביעה אזורית, תביעה לסעד הצהרתי או תובענה לסכום קצוב בהם מתגונן הנתבע, ככלל, באמצעות כתב הגנה או התנגדות לביצוע התובענה.

66. לעיתים, מטבע הדברים, עשוי להתקיים ממשק בין הליכי הגבייה המנהליים להליכי חדלות הפירעון (או פשיטת הרגל). זאת, בדומה לנסיבות המקרה דנן.

לדוגמה, סעיף 121(3) ופרק ה' בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "חוק חדלות פירעון") עוסקים גם הם בממשק זה. בהתאם להוראות אלו, מקום בו נקטה רשות מנהלית בהליכי גבייה מנהליים נגד חייב, החייב נקלע להליכי חדלות פירעון וניתן לגבי החייב צו כינוס, הרי שעל הליכי הגבייה תחול הקפאת הליכים. לפיכך, על הרשות המנהלית, המבקשת לעמוד על זכויותיה, להגיש תביעת חוב בגין החוב – בנסיבות אלו החוב המנהלי (חוק חדלות פירעון, חלק ד' פרק א', וכן ראו סעיף 20 בפקודת פשיטת הרגל) ועל כך אין חולק. אלא

שלעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הגשת תביעת חוב בנסיבות אלו מהווה תחליף והמשך של ההליך המנהלי בתוך הליך חדלות הפירעון.

67. ודוק: סעיף 31 לחוק חדלות פירעון, העוסק יחד עם סעיף 29 בהקפאת הליכים, קובע: "(א) הקפאת הליכים לא תחול על הליכים פליליים ועל הליכים מנהליים, למעט הליכי גבייה. (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשות מנהלית אינה רשאית להתנות את ביצועה של פעולה מנהלית בתשלום חוב עבר שחלה לגביו הקפאת הליכים".

68. בדברי ההסבר לחוק חדלות פירעון הוסבר רציונל סעיף 31 כך: "חריג לכלל זה הוא כאשר מדובר בהליכי גבייה. במקרה זה, המשכם של הליכי הגבייה יפגע בסדר הפירעון ובעקרון השוויון בין הנושים, ועל כן מוצע לקבוע כי הליכים אלה יוקפאו. הסדר זה מקביל להסדר שמוצע לקבוע בסעיף 25 להצעת החוק ביחס לחובתו של התאגיד לקיים כל הוראה לפי דין מלבד חובה לשלם חוב עבר" (הצעות חוק הממשלה – 1027, כ"ב באדר א' התשע"ו, 2.3.2016, עמוד 628).

69. כלומר, כיוון שככל שהליכי הגבייה המנהליים ימשיכו להתנהל במתכונתם הרגילה יפגעו הם בסדר הפירעון והשוויון בין הנושים נקבע, כי הם ימשיכו להתנהל במסגרת תביעות החוב ויהפכו למעשה לחלק מהליכי חדלות הפירעון במסגרתם מבררים גם את החוב המנהלי, וזאת כאמור בסעיף 31 (א) לחוק חדלות פירעון ובהתאם לכללים החלים בהליכים אלה.

70. ברי אם כן, כי תביעת חוב המוגשת על ידי רשות מנהלית ביחס לחוב שבעניינו בוצעו הליכי גבייה מנהליים – קרי, תביעת חוב שבסיסה בהליכי גבייה מנהליים – אינה הליך אזרחי, היא מצויה במישור המנהלי, שומרת על מאפייניה המנהליים, והגם שכותרתה היא "תביעת חוב", החוב בבסיסה אינו הופך עורו, אינו משנה את מהותו, אינו הופך יסודו והוא ממשיך להתקיים כחוב מנהלי המתנהל בהליך תביעת חוב לנוכח הרציונל הטמון בניהול כלל חובות החייב תחת קורת גג אחת, תוך שימור מאפייניה של תביעת החוב המנהלית לצד שימור מאפייני תביעות חוב אזרחיות. במאמר מוסגר יצוין, כי מוגשות לעיתים גם תביעות חוב בגין חובות פליליים. עצם הגשת תביעת החוב, אינה הופכת את החוב הפלילי לאזרחי ואינה מחילה עליו נורמות אזרחיות רק משום שהוגשה תביעת חוב.

71. היועץ המשפטי לממשלה ידגיש ויבהיר היטב, כי אין מדובר בביטול או בהפיכתם של הליכי הגבייה המנהליים להליכים אזרחיים, אלא בניהולם של הליכי הגבייה המנהליים תחת מטריית הליכי חדלות הפירעון ותחת הכללים החלים בהליכים אלה לרבות שימור השוויון בין הנושים. תביעת החוב בהליך חדלות פירעון (ובנסיבות המקרה דנן בהליך פשיטת רגל) נותנת ביטוי לזכאות הרשות להיפרע מנכסי קופת הנשייה ובהינתן שהליך

הגבייה המנהלי לא התיישן ולא הייתה השתהות בגבייתו, תביעת החוב מהווה גלגול, תחליף והמשך ישיר להליך הגבייה המנהלי.

ה.1.ב. סמכות הנאמן מצומצמת בבחינת תביעת חוב שבסיסה בהליך מנהלי

72. כאמור, וכחיצוק לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ידגיש היועץ המשפטי לממשלה כי הגם שהמחוקק ביקש לכלול את החובות המנהליים ב"סל החובות" הנדון במסגרת הליכי חדלות פירעון, הרי ששיקול הדעת שהוקנה למנהל המיוחד בכל הנוגע לחובות מנהליים מוגבל לפרטים טכניים בלבד (דיון בפן התהליכי). תוקף לעמדה זו מצוי בסעיף 211(ד) לחוק חדלות פירעון הקובע, כי: **"תביעת חוב שהוגשה בשל חוב עבר הנובע מתשלום שהוטל בהליך מנהלי או בהליך פלילי או שהוא חוב למוסד לביטוח לאומי הנובע מתשלום גמלה לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי, תאושר בידי הנאמן אלא אם כן הוגשה שלא במועד או שלא כללה את כל הפרטים והמסמכים כנדרש לפי סעיף 210(ו)".** קרי, כאשר מדובר בחוב שהוטל כתוצאה מהליך מנהלי ובשונה מחוב אזרחי, מוענק לנאמן שיקול דעת מאד מצומצם באופן שתביעת החוב שבסיסה בהליך מנהלי **תאושר** בידי הנאמן, אלא אם נפלו בה פגמים פרוצדורליים שמצדיקים את דחייתה. לצד זאת, אם הנאמן חפץ בהעמדתה למבחן של ההחלטה המנהלית מכוחה הוגשה תביעת החוב, פתוחה לפניו הדרך לפעול בהליכים המנהליים המתאימים, הכל – במגבלות הוראות הדין (קיומו של מסלול ייחודי, מועדים וכו').

73. ואכן, בדברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון, שיקף המחוקק את כוונתו ביחס לסעיף זה כך: **"בכל הנוגע לתשלומים שהוטלו במסגרת הליך מנהלי או פלילי, מוצע לקבוע כי על הנאמן לקבל את תביעת החוב אלא אם כן נפלו בהגשתה פגמים פרוצדורליים המצדיקים את דחייתה. זאת כחלק מהתפיסה הרחבה של החוק המוצע ולפיה אין מקום לשינוי בדין המנהלי החל על מי שמתנהלים לגביי הליכי חדלות פירעון. הוראה זו חלה גם על תביעת חוב שמגיש המוסד לביטוח לאומי בשל תשלום גמלה לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי שכן גם תשלומים אלה נעשים בידי המוסד לביטוח לאומי במסגרת תפקידו כרשות מנהלית"** (הצעות חוק הממשלה 1027, כ"ב באדר א' התשע"ו, 2.3.2016, עמוד 709).

74. יפה לענייננו, לכל הפחות בעניין חוב מס הנגבה בהליך מנהלי, קביעת בית המשפט הנכבד בעניין ע"א 262/76 שמעון בן יעקב, עו"ד נ' פקיד השומה לגבייה מיוחדת (פורסם בנבו, 5.12.1976) (לעיל ולהלן: **"עניין בן יעקב"**), בו קבע בית המשפט הנכבד כי אין בעל תפקיד בהליכי חדלות פירעון רשאי לדחות תביעת חוב המבוססת על שומת מס ועליו לאשרה כל עוד לא הצליח לשנות את החוב במסגרת המסלול הייחודי שנקבע בחוק – הליכי ההשגה או ערעור, לפי העניין (כמו כן ראו, למשל, את ע"א 2499/19 רשות המסים אגף המכס והמע"ס נ' עו"ד פיני יניב (פורסם בנבו, 19.1.2020), סעיף 26 לפסק דינו של כב' השופט ד' מינץ).

75. היועץ המשפטי לממשלה יציין, כי סוגיית סמכותו של בעל תפקיד להכריע בתביעת חוב של הנושה הייתה חלק מעמודי התווך עליהם ביסס בית המשפט קמא הנכבד את פסק דינו (ראו, פסקה 32 ופסקה 43 לפסק הדין).

אולם בניגוד לקביעות אלו, מושכלות יסוד בהלכה הפסוקה ובספרות, כי חריג לסמכותו של הנאמן "להציץ מאחורי הפרגוד", גם במקרה שמדובר בפסק דין, הוא כשמדובר בחוב מס. לעניין זה יפים דברי המלומדים שלמה לוין ואשר גרוניס בספרם **פשיטת רגל** 278 (מהדורה שלישית, התש"ע-2010), עמוד 287: "**כלל שונה נוהג לגבי תביעות חוב של רשויות מס כאשר נקבע בחוק הליך מיוחד לתקיפתה של השומה או של ההחלטה המטילה את המס. במקרים אלה על הנאמן לאשר את תביעת החוב שהוגשה לו, כל עוד לא הצליח לשנות את החוב בדרך הקבועה בחוק**".

כמו כן, נקבע גם בע"א 1057/91 **גבריאל הרצל נ' יחיאל מכטיגר**, פ"ד מו(4) 353 (1992): "**אחד מן הטעמים, שבעטיים מוסמך הנאמן בפשיטת רגל (או המפרק בהליכי פירוק) להרהר אחר פסק הדין המוגש לו, יסודו בחשש מפני קנוניה בין החייב לבין מקורביו. באמצעות השגה בדרך מלאכותית של פסק דין לטובת המקורבים, יכול החייב להבריח רכושו אל חוף מבטחים, הרחק מידיהם של הנושים - Ex parte; 328-325, at [5] (1886) ex parte lennox. In re lennox I. F. Fletcher, the law of insolvency; 124 (1990 london) kibble. In re onslow [6]; חשש מקנוניה כזו אינו קיים, למשל, כאשר מדובר בחוב לשלטונות המס**". אשר על כן, ובעניין זה, הגשת תביעת החוב במסגרת הליך חדלות הפירעון אינה תובענה חדשה אלא דרישה המבוססת על זכות שעומדת לרשות המנהלית בדין ומהווה תחליף והמשך ישיר להליך הגביה המנהלי שהוחל בו בטרם ניתן צו כינוס/ פשיטת רגל.

בעניין זה יוער ויודגש, כי הגם שהפסיקה נסבה סביב חובות מס, הרי שחוק חדלות פירעון מחיל עיקרון זה על כלל החובות המנהליים.

76. **על כן, ולסיכום פרק ה.1:** בהיות תביעת החוב גלגול, תחליף והמשך ישיר להליך הגביה המנהלי, הרי ש**כלל שלא חלה התיישנות (או שיהוי) במסגרת הליכי הגביה המנהליים** ואלה בוצעו כדין, אף תביעת החוב במסגרת הליכי חדלות פירעון שבאה בעקבותיו לא תתיישן, ואין להידרש לשאלת ההתיישנות במישור האזרחי שכן יש לבחון את תביעת החוב בראי דיני השיהוי וההתיישנות המנהליים (שאין חולק שלא התממשו במקרה דנן).

ודוק: אין משמעות הגשת תביעת החוב ביחס לחוב שבסיסו מנהלי חזרה או דילוג למסלול גביה אזרחי. המשמעות היחידה היא המשך ניהול הליכי הגביה תחת הליכי חדלות הפירעון ובכלים שנקבעו בהתאם לתכלית דיני חדלות הפירעון.

ה.2. אין מקום להחיל את הלכת גולדמן והלכת פרידמן על נסיבות של הליכי גבייה מנהליים שנקלעו להליכי

חדלות פירעון

בפתח דברים אלה יבקש היועץ המשפטי לממשלה להבהיר, כי **הלכות גולדמן ופרידמן** כבודן במקומן מונח, אך יישומן בנסיבות דנן היה שגוי.

77. כאמור, בפסק הדין נקבע, כי תביעת חוב היא "תובענה" כהגדרתה בחוק ההתיישנות, וזאת בהתבסס על **הלכת גולדמן**.

78. ברם, **בהלכת גולדמן** דובר על נסיבות השונות בתכלית מהנסיבות של פסק הדין. **בהלכת גולדמן** תביעת החוב הוגשה 7 שנים אחר מתן צו קבלת נכסים כהגדרתו בפקודת פשיטת הרגל משנת 1936.

ודוק: **הלכת גולדמן** ניתנה בשנת 1978 כאשר חלה פקודת פשיטת הרגל משנת 1936 ובה לא נכללה כל הוראה ביחס למגבלת הזמן הקיימת להגשת תביעות חוב. מטעם זה, נדרש בית המשפט הנכבד לפנות לדיני ההתיישנות הכלליים, וזאת כדי להתמודד עם האיחור הניכר בהגשת תביעת החוב (ראו עמוד 427 **לפסק הדין בהלכת גולדמן**).

79. בשנת 1980 נחקקה פקודת פשיטת הרגל בה נקבע בסעיף 71(א): "...**(ב) נושה רשאי להגיש תביעת חוב תוך שישה חודשים מיום מתן צו הכינוס בדרכים ובאופן שיקבע השר**..."

הוראות דומות ישנן בחוק חדלות פירעון, מכאן והיות שהמועד האחרון להגשת תביעות חוב עוגן בחקיקה כאמור, הרי שיישום **הלכת גולדמן** כבר כלל אינו דרוש. לפיכך, לא היה צורך בהחלת דיני ההתיישנות בפסק הדין על נסיבות אלו שלא נדונו **בהלכת גולדמן**.

80. זאת ועוד, **בהלכת גולדמן** נקבע, כי מעמדו של נאמן בהליך פשיטת רגל הוא כמעמדו של מפרק בהליך פירוק חברה. מתוך כך הסיק בית המשפט הנכבד, כי מעמד הנאמן הוא כמעמד רשות שיפוטית לצורך חוק ההתיישנות, והוכחת החוב המוגשת לנאמן היא כמו "הליך אזרחי" המוגש לבית המשפט, אולם **בהלכת גולדמן** לא התקיים דיון מהותי בשאלת הפרשנות המתאימה למושג "הליך אזרחי" (הדיון התמקד בהוכחת חוב), ומכל מקום ההתייחסות שניתנה למושג "הליך אזרחי" **בהלכת גולדמן** אינה זהה לנסיבות המקרה דנן.

81. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כאמור, לפנינו תביעת חוב **שאיננה תובענה אזרחית** כמשמעותה בחוק ההתיישנות ובהלכת **גולדמן**. תביעת החוב שלפנינו היא מעין **שלב** בתוך הליך גביית החוב העיקרי – הגבייה

המנהלית. מכאן כי החלת **הלכת גולדמן** בנסיבות אלו הייתה שגויה או לא ממין העניין. בכל מקרה, יישום נכון של **הלכת גולדמן** משמעותו שהמנהל המיוחד בהליכי חדלות פירעון ימשיך את ההליך הקיים. לפיכך, ובהתאם לנסיבות המקרה דנן, יישומה הנכון של **הלכת גולדמן** לעמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, **כי המנהל המיוחד או הנאמן בהליכי פשיטת הרגל צריך להמשיך את ההליך המנהלי הקיים במסגרת הליך פשיטת הרגל.**

82. כאמור, ובחזרה **להלכת פרידמן**: בית המשפט הנכבד קבע במסגרת **הלכת פרידמן**, כי מסלול הגבייה המנהלי ומסלול הגבייה האזרחי הם **מסלולים ומישורים נפרדים** אשר לכל אחד מהם מרוץ התיישנות נפרד העומד בפני עצמו ואין בנקיטה בהליכי גבייה מנהליים כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות עבור הליך הגבייה האזרחי.

83. אולם, וזאת ידגיש היועץ המשפטי לממשלה – **הלכת פרידמן** עוסקת ביחס שבין הליכי גבייה מנהליים לתביעה אזרחית ואינה דנה בהליכי חדלות פירעון. היועץ המשפטי לממשלה אף לא הביע עמדתו בסוגיה זו במסגרת **הלכת פרידמן**, ו**הלכת פרידמן** עצמה אף אינה דנה, וממילא אינה קובעת דבר, בשאלה האם **תביעת חוב** שמוגשת על אודות **הליכי גבייה מנהליים** מושפעת מהתיישנות ההליך האזרחי.

84. זאת ועוד, הרציונל שהנחה את בית המשפט הנכבד **בהלכת פרידמן** לפיו רשות מנהלית אינה יכולה להחליט על דעתה להגיש תביעה אזרחית לאחר חלוף 7 שנים מיום שקמה העילה אינו תקף **ככלל** בהליכי חדלות פירעון היות שהרשות המנהלית אינה מחליטה על דעת עצמה לעבור למסלול הגבייה האזרחי וכי פתיחת הליכי חדלות הפירעון נעשית, ברובם של המקרים, על ידי החייב או הנושה (שאינו בהכרח הרשות המנהלית).

85. יתרה מכך, אין **בהלכת פרידמן** יחד עם **הלכת גולדמן** כדי להביא למסקנה שלא ניתן לתבוע במסגרת תביעת חוב, חוב שהתיישן מבחינה אזרחית אך הרשות המשיכה לגבותו כדין בהליכי גבייה מנהליים.

לשון אחרת, גם אם תביעת חוב היא הליך אזרחי לעניין חוק ההתיישנות בהתאם **להלכת גולדמן**, אין בכך כדי ליצור הסדר שלילי לגבי האפשרות לתבוע במסגרת תביעת חוב, חוב אשר הרשות בחרה לגבות אותו בהליך מנהלי. קרי, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, תביעת החוב במקרה דנן היא תחליף והמשך ישיר להליך המנהלי. עמדה זו מתבקשת מעצם העובדה שעם מתן צו הכינוס נחסמת דרכו של הנושה להמשיך בהליכי גבייה כאמור לעיל (וכן ראו **סעיף 20 לפקודת פשיטת הרגל**), וכלל ההליכים עוברים לדור תחת הליכי חדלות הפירעון ותביעת החוב. מכאן, שתביעת החוב אינה מהווה גלגול, תחליף והמשך רק להגשת תביעה במישור האזרחי (מה שהיא אכן יכולה להיות, כפי שמלמד אותנו פסק הדין בעניין **גולדמן** אשר עסק בתביעה אזרחית) **אלא היא גלגול, תחליף והמשך להליך גבייה מנהלי שהוחל בו וכאמור עם מתן צו הכינוס לא ניתן להמשיך בו אלא במסגרת תביעת חוב.**

יודגש, הליכי חדלות פירעון "מקפאיים" את המצב הקיים ואת כלל הליכי הגביה שננקטו נגד החייב, והמנהל המיוחד נדרש לטפל במכלול ההליכים, כל אחד בהתאם לכללים החלים עליו.

86. על כך שתביעת חוב אינה מהווה תחליף רק להגשת תביעה במישור האזרחי ניתן ללמוד מכך שאף חובות שכלל לא נדרש לנקוט בעניינם הליך תביעה במישור האזרחי, הם בני תביעה במסגרת הליכי פשיטת רגל, דוגמת חוב מס (עניין בן יעקב), קנסות וכיוצא באלה.

באותו עניין ובמאמר מוסגר יוער המובן מאליו: סעיף 71(א) לפקודת פשיטת רגל קובע "חוב וחבות קיימים או עתידים, ודאים או מותנים, החלים על החייב ביום מתן צו הכינוס, או שיחולו עליו לפני הפטרו עקב התחייבות מלפני מתן הצו, יהיו חובות בני תביעה בפשיטת רגל. חוב וחבות במטבע חוץ יחושבו לפי ערכם במטבע ישראלי ביום מתן הצו". בנסיבות העניין בהן עסקינן בחוב קיים, ודאי, שחל על החייבת ביום הכינוס, חוב שהרשות לא זו בלבד שלא ויתרה עליו אלא גם פעלה כדין לגבותו כך שחוקית לא נוצרה כל מניעה להמשיך ולגבותו – הרי שמדובר בחוב בר תביעה בפשיטת רגל.

87. מהאמור עולה, כי למעשה, הלכת פרידמן לחוד, הלכת גולדמן לחוד ושתייהן יחדיו, אינן עוסקות בשאלה הספציפית נושא דיון זה. בוודאי שהן אינן מגדירות ומכריעות את התוצאה בסוגיה דנן – קרי האם יש אפשרות לתבוע במסגרת תביעת חוב, חוב שלא ניתן עוד להגיש תביעה אזרחית בגינו אך הרשות פעלה לגבות אותו כדין במישור המנהלי (ולא התיישן או ללא שיהוי במישור זה).

88. כך, הקביעה בהלכת פרידמן ולפיה נקיטת הליכי גבייה מנהליים אינם עוצרים את מרוץ ההתיישנות בתובענות אזרחיות, אינה שוללת את האפשרות להגיש תביעת חוב כנגד חייב שלגביו ננקטו הליכי גבייה כדין במישור המנהלי (ולא "התיישן" או "השתהה" במסלול זה). באופן דומה, העובדה שבפסק הדין בעניין גולדמן נקבע כי הגשת תביעת חוב כמוה כהליך אזרחי לפני בית המשפט לעניין חוק ההתיישנות, אינה שוללת אפשרות להגיש תביעת חוב 'אחרת'.

מכאן שיישום ההלכות בפסק הדין נושא הערעור, לא היה, למעשה, ממין העניין, ולא היה מקום להחילן ובטח שלא לגזור מהן את תוצאת פסק הדין.

89. יתרה מכך, כפי שיובהר להלן, אף תכליות חוק ההתיישנות אינן מצדיקות את החלת הלכת פרידמן בנסיבות אלו, ואינן מצדיקות אף החלת התיישנות על תביעת החוב שבסיסה בהליך גבייה אשר לא התיישן.

ה.3. תכליות חוק ההתיישנות אינן מצדיקות את דחיית תביעת החוב בנסיבות אלו

90. היועץ המשפטי לממשלה יטעים עמדתו אף מתכליות חוק ההתיישנות וידגיש, כי קביעה לפיה הלכת פרידמן חלה גם בהליכי חדלות פירעון איננה מתיישבת עם תכליות חוק ההתיישנות בנסיבות אלו.
91. תכליתו של מוסד ההתיישנות היא תחימה בגבולות של זמן את האפשרות להגשת תובענות, תוך יצירת איזון בין אינטרס הנתבע הפוטנציאלי לאינטרס התובע הפוטנציאלי, ושמירה על עניינו של הציבור (ע"א 6805/99 תלמוד תורה והישיבה הגדולה "עץ חיים" בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, (פורסם בנבו, 2.7.2003)).
92. **בהלכת נסייר** עמד בית המשפט הנכבד על שלושה טעמים העומדים בבסיס ובתכלית חוק ההתיישנות, **"הטעם האחד הינו במישור הראייתי. עניינו ההכרה בקושי הניצב בפני נתבע כאשר הוא נדרש לעובדות של מקרה שאירע לפני זמן רב, וההבנה כי יש צורך לתחום את הזמן בו נדרש אדם לשמור מסמכים וראיות אחרות. הטעם השני הוא ההנחה כי חלוף הזמן משמיע ויתור ומחילה של התובע על עילתו. הטעם השלישי הוא האינטרס של הנתבע בוודאות וביציבות. אינטרס זה מצדיק כי האדם יוכל לכלכל את צעדיו בהסתמך על ההנחה כי בידו תמונה מלאה, ככל הניתן, של מצבו הכלכלי"** (פסקה 29 לפסק דינה של כב' השופטת ברלינר).
93. מובן כי טעמים אלה, כולם, לא מתקיימים בנסיבות אלו בהן הרשות המנהלית החלה בהליכי הגבייה המנהליים בזמן ובהתאם לדין (ביצוע הליכי גבייה אקטיביים וידיעת החייב על אודות הליכי הגבייה) עד למתן צו חדלות הפירעון, באופן שלא יכולות להישמע טענות כלפי הרשות המנהלית ובאופן שהתכליות המצדיקות טענת התיישנות אינן מתקיימות. הרשות המנהלית פעלה כדין ואין בפתיחת הליכי חדלות הפירעון – **אירוע חיצוני** לפעולת הרשות – כדי לשנות ולהחיל טעם ותכלית המצדיקים קבלת טענת התיישנות.
94. זאת ועוד, כידוע, רציונל נוסף הבא ליד ביטוי בתכליות ההתיישנות הוא "חינוך התובע" לממש את זכותו בהקדם. היועץ המשפטי לממשלה יבקש להדגיש, כי בעניינו לא בא לידי ביטוי כל "אקט חינוכי" כלפי התובע משום שבנסיבות אלו, ובדומיהן, התובע פעל כדין וללא לאות על מנת לגבות חובו ורק אירוע חיצוני מונע ממנו לבצע ולהשלים את גביית החוב לקופת הנשייה. כמו כן, היועץ המשפטי לממשלה יזכיר, כי הרשות המנהלית פעלה באחד המישורים הפתוחים לפניה – הליכי גביה מנהלית, ולכן הרציונל האמור אף שהוא נכון הרי שעה שננקטים הליכי גביה מנהלית – זוהרו הועם או נחלש.

95. יתרה מכך, דומה כי למעט פסק הדין, אין בנמצא פסיקה הקובעת שבנסיבות בהן תבעה רשות מנהלית זכותה כדין ופעלה באופן עקבי ורצוף לגביית חובות נישום או חייב, תהא היא מנועה מלהמשיך ולגבות חובות כלפיה בתום שבע שנים מיום הוצאת החיוב לאותו נישום.

96. אכן, בהקשר של דיני ההתיישנות, האינטרס הציבורי הוא שבתי המשפט יטפלו בבעיות ההווה חלף טיפול בבעיות העבר. אינטרס ציבורי זה לא מתממש בענייננו היות שהליכי הגבייה המנהליים הם נחלת ההווה בנסיבות אלו. מכל מקום, האינטרס הציבורי הנוסף אותו יש לאזן ולשקול בנסיבות אלו הוא האינטרס הציבורי שבתשלום חובות ציבוריים – אינטרס זה לא נשקל כלל במסגרת פסק הדין.

ה.4. תביעת החוב לא התיישנה בהתאם לחוק ההתיישנות

97. נוסף על האמור לפיו תביעת חוב שבסיסה בהליכי גבייה מנהליים אינה באה בגדרי הליך אזרחי וכי **הלכות גולדמן ופרידמן** אינן רלוונטיות למקרה דנן, הרי שלחלופין **יבקש היועץ המשפטי לממשלה להדגיש כי הליך זה, כך או כך, לא התיישן, וזאת משתי סיבות** כמפורט להלן.

ה.4.א. עילת תביעה קונקרטית

98. אף אם נניח, כי עם הגשת תביעת החוב לנאמן "הופכת" הגבייה המנהלית ל"הליך אזרחי" ויש להחיל עליו את דיני ההתיישנות, הרי ששינוי זה מתרחש רק עם פתיחת הליכי חדלות הפירעון.

99. בהתאם לכך, בנסיבות העניין, טרם פתיחת הליכי חדלות הפירעון, לרשות המנהלית, שבחרה ממילא במסלול הגבייה המנהלי, לא הייתה קיימת עוד עילת תביעה אזרחית, משום שזו התיישנה. **ברם, ניתן לראות את הסיטואציה של פתיחת הליכי חדלות הפירעון והתחלת "הקפאת ההליכים", כשנעלו דלתות הגבייה המנהלית, כמייצרת עילת תביעה אזרחית חדשה – קונקרטית, עבור הרשות המנהלית ומכוחה של עילה חדשה זו היא רשאית להגיש את תביעת החוב.**

100. היועץ המשפטי לממשלה יזכיר את מושכלות היסוד בדיני ההתיישנות לפיהם ככל שמדובר בעילות תביעה שאינן חוסות תחת סעיף 7 או 8 לחוק ההתיישנות, הרי תקופת ההתיישנות לגביהן קבועה בסעיף 6 לחוק ההתיישנות הקובע: **"תקופת ההתיישנות מתחילה ביום שבו נולדה עילת התובענה"**.

101. בהתאם לפסיקה ענפה של בית המשפט הנכבד, במוקד המבחן לקיומה של "עילת התובענה" עומד קיומו של כוח התביעה בידיו של התובע, שמעת שהוא נמצא בידיו של התובע, יכול מרוץ ההתיישנות להתחיל. לאמור, לבד מהתקיימותם של כל המרכיבים הנדרשים כדי לגבש את עילתו של התובע בדין המהותי, יש צורך בהתקיימותם

של נתונים עובדתיים נוספים, אשר מהווים תנאי מוקדם לעצם זכותו של התובע לפנות לערכאות. אין די, אם כן, בקיומה של זכות מושגית בידי התובע, אלא יש צורך בקיומה של **עילה קונקרטית**, אשר מכוחה יכול תובע, הלכה למעשה, לפנות לבית המשפט ולהגיש את תביעתו. מבחינה זו, עילת התביעה נוצרת ביום שבו אילו הגיש התובע את תביעתו לבית המשפט והיה מוכיח את עובדותיה המהותיות, הוא היה זוכה בפסק דין, שהרי ברי כי אין למנות תקופת התיישנות קודם למועד זה מקום שטרם בשלה זכותו של בעל-דין לפנות לבית המשפט בתביעה משפטית ולזכות בסעד (ראו, למשל ומתוך רבים, את ע"א 9382/02 **בולוס ובניו – חברה לאירוח ותיירות בע"מ נ' בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ** (פורסם בנבו, 10.8.2008), פסקאות 40-41 לפסק דינה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה).

102. בנסיבות המקרה דנן, כמו גם במקרים דומים, הגם שכוח התביעה "האזרחי" היה קיים לרשות מהמועד בו נוצר החוב, הרי שבהתאם לסעיף 6 לחוק ההתיישנות שמתייחס כאמור ל"**עילת תביעה קונקרטית**" (ע"א 8438/09 **רובאב חברה לנכסים בע"מ נ' אחים דונץ בע"מ** (פורסם בנבו, 19.4.2012) – **ניתן לראות בעובדת פתיחת הליכי חדלות הפירעון – נסיבה חדשה שמונעת מהרשות המנהלית את היכולת להמשיך ולהשתמש בהליכי הגבייה המנהליים, ומחייבת אותה לפנות להליך משפטי במסגרת הליכי חדלות הפירעון. נסיבה זו יוצרת אפוא עילת תביעה אזרחית חדשה – קונקרטית. יודגש, בנסיבות אלו, רק בשלב זה, נוצרים לראשונה הצורך והאפשרות להגיש תביעת חוב ונולדת עילת התביעה.**

לשון אחרת, אף אם נניח, כי תביעת החוב מהווה הליך אזרחי (ולא המשך להליך המנהלי כמפורט לעיל) מרוץ ההתיישנות לפי חוק ההתיישנות ממילא אינו מתחיל ביום שבו תביעה קונקרטית **וניתן לראות עילה זו כמתגבשת רק עם פתיחת הליכי חדלות הפירעון (עם נעילת שערי הליכי הגבייה ופתיחת שערי תביעת החוב).**

103. ודוק: אם תביעת החוב היא "תובענה" לפי סעיף 1 לחוק ההתיישנות, הרי שלפי סעיף 6 לחוק ההתיישנות מרוץ ההתיישנות מתחיל ביום שבו קמה "עילת התובענה". מכאן, כי הרשות המנהלית עמדה במועדים הקבועים בחוק להגשת תביעת החוב (שישה חודשים).

104. אף הרציונל שעמד בבסיס **הלכת פרידמן** שקבעה, כי מרוץ ההתיישנות "האזרחי" אינו מושפע מנקיטת הליכי גבייה מנהליים, היה ש"גם אם ננעלו דלתי הליך אזרחי – דלתי הליך מינהלי לא ננעלו". ברם, להבדיל, במקרה זה ובנסיבות אלו, בהתאם לפסק הדין, **ננעלו כלל השערים ואף צוהר לא נותר לרשות המנהלית אשר ניצבת מול שוקת שבורה הגם שפעלה כדין**. כאמור, לא זו הייתה כוונת **הלכת פרידמן**. הרשות המנהלית "נגררת" להליך אזרחי מאחר ש**דלתות הגבייה המנהלית נסגרו בפניה**, ולפיכך יש לראות במועד זה כיום הולדתה של **עילת התביעה הקונקרטית**. דהיינו, עבור הרשות המנהלית יום זה הוא היום שהקים את עילת התביעה הקונקרטית במישור האזרחי.

105. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אנלוגיה לסיטואציה זו המתוארת לעיל מצויה ב**סעיף 4 לחוק ההתיישנות** שכן ניתן לראות בתביעת החוב שהוגשה בהליך חדלות הפירעון **כתביעה שכנגד** המוגשת באותו הליך ובאותו נושא מטעם הרשות המנהלית. פרשנות זו תיישם את תכלית סעיף 4 לחוק ההתיישנות לפיה אין זה ראוי להעניק לאדם (במקרה זה חייב) שפתח בהליך, חסם והגנה, ומקום בו התביעה הראשית לא התיישנה אף התביעה שכנגד, תביעת החוב, לא תתיישן.

106. לעניין זה יפים דבריו של המלומד טל חבקין, בספרו **ההתיישנות** (2014), אשר מבאר את תכליות סעיף 4 לחוק ההתיישנות:

"התכלית הראשונה והעיקרית היא לחתור לשוויון פורמלי בין בעלי הדין... כמו כן הוטעם בנוגע לתכלית נוספת שבסיס סעיף 4, הנוגעת למערך התמריצים שיוצר הסעיף: **"הכלל המגולם בו שולל תמריץ של תובע להשעות את הגשת התובענה עד סמוך לתום תקופת ההתיישנות באופן שלא יותיר לנתבע שהות להגיש תובענה מצדו לאחר שתקופת ההתיישנות חלפה"** (עמודים 111-112).

107. פועל יוצא של פסק הדין יהא שבעל דין אשר פתח (או נפתחו נגדו) בהליכי חדלות פירעון זוכה ליתרון על פני רשות מנהלית כבעל דין, אשר פועלת לגביית חובה באמצעות ההליך המנהלי, שכן אפשרותה לגבות את החוב תחסם בנסיבות אלו. תוצאה אופרטיבית שכזאת חוטאת לתכלית הראשונה והעיקרית של הסעיף כאמור.

ה.4.ב. דינו של חוב מס בר גבייה כדין חוב פסוק

108. לחלופין (ואף מלכתחילה) **וביחס לחובות מס**, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי דינו של חוב מס מנהלי **סופי** הוא כשל **חוב פסוק** בתוך הליכי חדלות הפירעון.

לעניין זה יפים הדברים שנקבעו במסגרת ע"א 1167/01 **עיריית ראשון-לציון נ' בנק הפועלים בע"מ**, פ"ד ס(3), 566, 553 (2005): **"אחת הטענות שהעלו המשיבים בהסתייגם מעמדה זו של העירייה הייתה כי החוב הפסוק הוא חוב שנקבע על ידי בית המשפט בתום הליך משפטי, ואילו חוב מסים הוא חוב שקבעה הרשות ושאותו רשאי הנישום לתקוף בהליך של השגה וכן להעמידו לביקורת שיפוטית בהליך של ערעור. גישה זו אינה מקובלת עליי. סעיף 4 לפקודת המסים מעניק לחוב המסים מעמד מיוחד בכך שהוא מאפשר את גבייתו של המס שהוטל ללא צורך בהכרעה שיפוטית בעניינו. למעמד זה זוכים גם חובות ארנונה ותשלומי חובה אחרים, אשר הוצאה בנוגע אליהם אכרזה על פי פקודת המסים. משניתן לחובות אלה מעמד מיוחד כאמור, יש לראות בהם חובות שמעמדם לעניין הגבייה הווהוה על פי חוק למעמדו של חוב פסוק, ועל כן אין מקום להבחנה שביקשו המשיבים**

ליצור בין הליכי גביית מסים להליכי הוצאה לפועל של חובות פסוקים" (פסקה 10 לדברי כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות).

כן ראו, ביחס לשומת מס הכנסה את שנקבע בעניין ע"א 33/72 ל' פרומין ובניו בע"מ נ' מנהל המכס והבלו, פ"ד כח(2) 459,465 (1974): "הלכה פסוקה היא, כי שומה שנעשתה סופית, אין אחריה ולא כלום. חוב המס מובלע בשומה כזאת ואין להרהר אחרי החוב כשלעצמו בכל דיון אחר" (ראו גם דבריה של כב' השופטת חיות (כתוארה אז) בע"א 823/08 אריה חזן נ' רשות המסים – פקיד שומה נתניה (פורסם בנבו, 4.1.2009) וכן את עניין סלומון).

109. כאמור, לצד יתר האדנים המצדיקים שימושה של הרשות המנהלית בכלי הגבייה המנהלי, רשות מנהלית אינה נדרשת להגיש תובענות אזרחיות לשם הפעלת סמכויות הגבייה ביחס לחוב מס, היות שדינו של חוב מס סופי הוא כשל חוב פסוק, זאת בשים לב להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בענייני שיהוי והתיישנות. נוסף על כך, בהסתמך על כלל הנסיבות האמורות, אין לראות בהגשת תביעת חוב בגין שומת מס חלוטה בהליך חדלות פירעון כתובענה אזרחית חדשה מטעם הרשות.

110. הדברים מקבלים משנה תוקף, לנוכח הוראת סעיף 3 בפקודת פשיטת הרגל, הקובעת מתי רשאי נושה לפתוח בהליכי חדלות פירעון ומה ייחשב כפסק דין חלוט:

"התראת פשיטת רגל [3(2)(ז)] (התשל"ו)

3. נושה שהשיג נגד חייב פסק דין חלוט לתשלום סכום כסף, והוצאתו לפועל לא עוכבה כדין, זכאי לבקש להמציא לחייב בישראל, או ברשות בית המשפט בחוץ לארץ, התראת פשיטת רגל; לענין התראת פשיטת רגל -

(1) יראו את מי שזכאי אותה שעה לאכוף פסק דין חלוט כמי שהשיגו;

(2) "פסק דין חלוט" - לרבות צו חלוט, ולרבות שטר חליפין שטר חוב ושיק שהוגשו לביצוע ללשכת ההוצאה לפועל לפי סעיף 81א לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ולא הגיש החייב התנגדות לביצועם או שהתנגדותו נדחתה בפסק דין חלוט או בהחלטה חלוטה".

בפסק דין תל"א (חיפה) 2011-07 יהודה וינגוט נ' משרד האוצר – מכס (פורסם בנבו, 11.8.2008) נקבע, כי יש לראות בשומת מס כפסק דין חלוט בהליכי פשיטת רגל, שמאפשרת המצאת התראה על בסיס סעיף 3 לפקודה, ובלשונו:

"משהפך חוב המס במקרה זה לחלוט, ממילא לא יוכלו החברות או המתנגד לערער על עצם קיומו ותוקפו במסגרת תובענה אזרחית, אם תפתח.

בע"א 1618/06 ברנביץ נ' אגף מס הכנסה פשמ"ג- על ידי היחידה לפירוק- כינוס נכסים, תק-על 2007(3), 4464, נקבע כי החלטה הדוחה ערעור מס הינה שוות ערך לפסק דין המחייב את הנישום בתשלום מס, ובית המשפט התיר לרשות המס להמציא התראה נגד נישום שהינו 'מייצג' של חברה משפחתית.

לו התקבלה עמדת המתנגד, היה מצבו של חייב אשר לא הגיש השגה או ערעור על חוב מס טוב ממצבו של חייב אשר הגיש ערעור על שומה שנקבעה על ידי הרשות וערעורו נדחה. משנדחה ערעור המס על ידי הערכאה השיפוטית עומדת החלטת הרשות בעינה והיא רשאית לפעול לגבייתו של החוב אשר נקבע על ידה.

בעניינו, משבחרו החברות שלא להשיג על השומות, הפכו החלטות הרשות לסופיות, במובן זה שהחייבות במס אינן רשאיות לתקופן, אף לא במסגרת הליך משפטי, ובייחוד מקום בו החברות והמתנגד בהתנהגותם הביעו הסכמה לעצם קיומו של החוב שנקבע ושיעורו, איני רואה מדוע לא לאפשר לרשות לפעול לגביית חוב המס בהליך של פשיטת רגל.

ו. לאור כל האמור לעיל, סבורתני כי במקרה הנדון יש לפרש את **סעיף 3** לפקודה כך שיחול גם על חוב המס".

אשר על כן, בהסתמך על כלל הנסיבות האמורות לעיל, אין לראות בהגשת תביעת החוב בגין שומת מס סופית, בהליך פשיטת הרגל (או הליכי חדלות פירעון), כתובענה אזורית חדשה מטעם הרשות המנהלית אלא דרישה בלבד המבוססת על זכות שקיימת לרשות בדיון.

ה.5. על הדין הראוי בראיית היועץ המשפטי לממשלה ועל אודות השלכות הרוחב של פסק הדין

111. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהליך זה, משקפת בעיניו לא רק את הדין המשפטי הקיים, אלא גם את הדין המשפטי הראוי. כאמור, לרשויות מנהליות ניתנו סמכויות לגבות חוב במסגרת הליכי גבייה מנהליים, תוך חובה לעשות בהן שימוש בתוך זמן סביר מעת שנוצרו החובות, והכול לפי הקבוע בהוראות הדין ובכפוף להנחיית היועץ המשפטי לממשלה (לעניין גבייה מנהלית). בבואנו ליישם חובה זו בבחינת שאלת התיישנות תובענה אומנם נמצא כי אין זה ראוי, בהיבט של התנהלות הרשות, כי היא תזכה בתקופת התיישנות ארוכה יותר, הנשענת אך על הליכי גבייה מנהליים, שהם הליכים חד צדדיים, תוך שהיא עלולה להעמיד את האזרח, לעיתים, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב ועל כך הרחיב היועץ המשפטי לממשלה בפרק שעסק בתכליות חוק ההתיישנות. **אולם, בד בבד, אין זה ראוי כי רשות מנהלית שפעלה כדין לגביית חובה לא תוכל להיפרע מחייב שבעניינו נפתחו הליכי חדלות פירעון ובכך יגרע חלקה, על לא עוול בכפה, שעה שיתר הנושים יחלקו חלק גדול יותר וזאת על חשבון הקופה הציבורית, כך ממש.** בהקשר זה ראוי לשוב ולהזכיר, כי הכלים המנהליים שניתנו לרשות באו להרחיב את ארסנל הכלים שמצוי בידי הרשות ולא במקום הכלים הרגילים. הותרת פסק הדין על כנו משמעותה פגיעה

באפקטיביות הגביה וביכולת להשתמש בכלים העומדים לפני אחרים, שעה שהמחוקק ביקש דווקא להוסיף עליהם ולייעל. אין להלום תוצאה כאמור.

112. יתרה מכך, תכלית הליכי חדלות הפירעון אינה לגרוע מזכויותם הבסיסית של הנושים להיפרע מהחייב (הגם שזכותם זו מוגבלת בדין בהתאם לסדרי הפירעון). ביטול זכות הנושים לתבוע בתביעת חוב את זכויותיהם, כפי שנקבע בפסק הדין, עשוי אף לבסס התנגדות לפתיחת הליכי חדלות פירעון בהתאם לסעיף 108 לחוק חדלות פירעון: **"הרואה את עצמו נפגע ממתן צו לפתיחת הליכים רשאי להגיש לבית המשפט, בתוך 45 ימים ממועד פרסום ההודעה על מתן הצו לפי סעיף 106, בקשה לביטולו"**. זאת, על אף ולמרות היתרונות והתכליות שבהליכי חדלות פירעון.

113. זאת ועוד, אכן, בבסיס הליכי חדלות הפירעון ניצבים ערכי השוויון ומאפיינם של הליכי חדלות הפירעון הוא הקולקטיביות. אולם, אין משמעותן של תכליות אלו הדרת נושה (רשות מנהלית) מקום שפעל בהתאם להוראות הדין באמצעות הליכי גבייה מנהלית. ככל שנדיר נושה זה, כפי שנעשה הלכה למעשה בפסק הדין, נמצאנו דווקא פוגעים באותן מטרות ותכליות של שוויון בין הנושים. תוצאה לפיה הרשות המנהלית מאבדת באופן מוחלט את האפשרות לגבות חובה עם מתן צו כינוס, הגם שפעלה כדין, היא לא ראויה. יודגש, כי אין בדרך זו הענקת זכות שלא קיימת, ההפך הוא הנכון, בכך יש שמירה על זכות קיימת – זכות הרשות המנהלית לפעול לגביית חובותיה במסגרת הליכי גבייה מנהליים, הגנה על זכותה של הרשות המנהלית לבחור באיזה מסלול גבייה לפעול ומימושה. בכך לא נגרע כלל מעמד הנושים האחרים. כל פרשנות אחרת היא היוצרת אפליה אסורה ופוגעת בעיקרון השוויון.

114. לפיכך, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, שגם מצד הדין הראוי: נושה שפעל כדין לגביית חובותיו במסגרת מסלול גבייה מנהלי, הרי מציאות בה נפתחו הליכי חדלות פירעון נגד החייב – והנושה נדרש להגיש תביעת חוב – אינה משפיעה על אפשרותו להמשיך ולגבות את החוב באמצעות תביעת החוב גם מקום בו החובות התיישנו במישור האזרחי (להבדיל מהמישור המנהלי במסגרתו הם לא התיישנו). זהו הדין המצוי וזהו הדין הרצוי.

115. היועץ המשפטי לממשלה יוסיף ויתאר, כי רשויות המס השונות, כמו גם רשויות מקומיות ורשויות מנהליות נוספות, רואות בכלי הגבייה המנהלי ככלי שימושי ביותר, וזאת מן הטעמים שפורטו בהרחבה לעיל ולאור תכליות הגבייה המנהלית ויתרונותיה. רשויות אלה הן גם משתתפות חוזרות ומשמעותיות בהליכי חדלות פירעון והחובות כלפיהן מסתכמים במיליארדי שקלים.

ברם, משמעות פסק הדין קמא היא שרשויות המס והמרכז לגביית קנסות בכל הקשור לחובות שאינם פליליים הנגבים על ידו (ויתכן שרשויות מנהליות נוספות כאמור) ידרשו לפנות לבית המשפט גם במסלול גבייה אזרחי בכל עת בה יעלה חשש לטענת התיישנות, וזאת אף ביחס לסכום קטן.

משמעות פסק הדין קמא היא שנוסף על הסיכון שאותו הרשויות המנהליות היו מוכנות ליטול על עצמן – התיישנות ההליך האזרחי לנוכח נקיטה בהליך מנהלי, מוטל עליהן **סיכון נוסף**, שלא הוכר עד פסק הדין בפסיקה, ומשמעותו הטלת נטל כלכלי על הרשויות המנהליות שיאלצו, לפעול אך במסלול הגבייה האזרחי, **תוך הטלת עומס רב על מערכת המשפט**, הטלת עלויות על הרשויות עצמן, על הקופה הציבורית למעשה, ובתוך כך על החייבים.

116. כך, הרשויות המנהליות יאלצו "לקחת בחשבון" במסגרת הסיכונים, נוסף על הסיכון שהתביעה האזרחית תתיישן, אף את האפשרות שההליך המנהלי "ינעל" במסגרת הליכי חדלות פירעון וזאת כמעט תמיד ללא כל הודעה מוקדמת וללא כל אפשרות לבצע מעקב, **מה שיביא לאיון הליכי הגבייה המנהליים ולעידוד הרשויות המנהליות לנקוט בהליכי גבייה אזרחיים**.

117. זאת ועוד, ובמבט לעבר, ככל שיוותר פסק הדין על כנו, עלולות להיות לו השלכות על פוטנציאל של הליכי גבייה רבים ובסכומים גבוהים ביותר לנוכח התיישנות תביעות חוב במקרים זהים בהם הליך הגבייה המנהלי לא התיישן אך ההליך האזרחי התיישן, ועל הרשות להגיש תביעת חוב (שבהתאם לפסק הדין, כעת, התיישנה).
כל אלה שיקולים ותכליות רחבים וראויים שיסודם במדיניות ראויה ובדין הרצוי אך לא נשקלו כלל עובר למתן פסק הדין של בית המשפט קמא הנכבד.

ה.6. תחולת פסק הדין – פרוספקטיבי בלבד

118. לנוכח הערכות שהתקבלו מהמרכז לגביית קנסות ומרשות המיסים כי בשל פרשנות זו של **הלכת פרידמן וככל שיוותר פסק הדין קמא על כנו**, יפגע פוטנציאל הגבייה מחייבים שונים סכומים כוללים גבוהים מאוד – מתבקש **בית המשפט הנכבד לקבוע במסגרת פסק הדין, כי הלכה חדשה זו תחול פרוספקטיבית בלבד**.

כלומר, הלכה חדשה זו לא תחול על תביעות חוב אשר הוגשו לבתי המשפט, לנאמנים ולמנהלים מיוחדים קודם למועד מתן פסק הדין על ידי בית משפט הנכבד בהליך דנו, ועודם תלויים ועומדים. כך שביחס להליכים אלה, יש לראות בהליכי גבייה מנהליים לגביית חובות, שנוהלו תוך פרק זמן סביר ובשקידה ראויה – כמאריכים את מרוץ ההתיישנות של אותן תביעות החוב שנאלצו הרשויות המנהליות להגיש ככל שנפתחו הליכי חדלות פירעון בקשר עם החייב (ראו לדוגמה: **עניין סלומון**; דנ"א 1595/06 **עזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקוה**, (פורסם בנבו, מיום 21.3.2013)).

119. הלכה פסוקה היא, שככלל, הלכה חדשה המפרשת הוראת דין תחול הן רטרופקטיבית והן פרוספקטיבית. לכלל זה נקבע חריג לפיו במקרים מסוימים יוכל בית משפט לקבוע, כי להלכה מסוימת יהיה תוקף פרוספקטיבי בלבד. התנאי לכך הוא קיומה של הסתמכות משמעותית ולגיטימית על המצב המשפטי הקודם. (להרחבה ראו: רע"א 8925/04 **סולל בונה בניין ותשתיות בע"מ נ' עיזבון המנוח אחמד עבד אלחמיד ז"ל** (פורסם בנבו, 27.2.2006)).
120. הרחבה לחריג זה, ניתנה במסגרת רע"א 2453/13 **אלעזר עמר נ' עיריית חדרה ואח'** (פורסם בנבו, 14.4.2015). נקבע, כי ניתן להחיל הלכה חדשה באופן פרוספקטיבי, אף בהעדר מקרה של הלכה קודמת סותרת באותו עניין, אלא גם במקרה של הלכה חדשה בפרשנות חקיקה, אשר לא הוכרעה בעבר בפסיקתו של בית המשפט העליון. זאת, בפרט, כאשר הייתה הסתמכות ממושכת של רשות ציבורית על פרשנות מסוימת של המצב המשפטי בסוגיה הנתונה, שבנסיבות העניין ניתן לראותה כסבירה (כמו כן ראו לדוגמה פסק דין בו נדחתה כניסתה לתוקף של הלכה חדשה על מנת שיתאפשר להיערך לה, עע"מ 1777/14 **חן המקום נ' עיריית קרית אונו ואח'** (פורסם בנבו, 16.6.2016)).
121. כאמור, לאחר בדיקה אל מול המרכז לגביית קנסות ורשות המסים, נתקבלה ההערכה שככל שתדחה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, עלולה להיפגע יכולת המרכז לגביית קנסות, רשות המסים וניתן להעריך שאף רשויות מקומיות ורשויות מנהל שונות, לגביית סכומים גבוהים מאוד מחייבים שונים. זאת, בשל הפרשנות החדשה שניתנה במסגרת פסק הדין בנסיבות אלו כמובא לעיל.
122. בהקשר זה יציין היועץ המשפטי לממשלה, כי ישנה חשיבות רבה לגבייה של תשלומי חובה, עליהם מבוססת פעילות הרשויות המנהליות והמיועדים לתועלת הציבור כולו. כך למשל, הארנונה היא המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, וכספי הארנונה הנגבים אמורים לשרת את כלל הציבור ולספק שירותים מוניציפליים לתושבים. גבייה סדירה מגנה גם על זכויות האזרחים שומרי החוק המשלמים את תשלומי החובה כסדרם.
123. הבקשה לתחולה פרוספקטיבית בלבד, מכאן ולהבא, ככל שתדחה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, נועדה למנוע פגיעה כאמור בקופה הציבורית, שבתקופה זו הידלדלה ממילא, לאור הסתמכותן של הרשויות המקומיות על כספים שסברו שהינן זכאיות לגבותם, למנוע פגיעה בזכויות האזרחים ששילמו את תשלומי החובה כנדרש, ולהבטיח שלא נימצא מסייעים לסרבני מס להתחמק מתשלום חובות (על התחשבות בנזק שעלול להיגרם לאינטרס הציבורי ראו לדוגמה: עע"מ 867/11 **עיריית תל אביב-יפו נגד אי. בי. סי ניהול ואחזקה בע"מ** (פורסם בנבו, 28.12.2014)).

ו. סיכום

124. אשר על כן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, כי הלכת פרידמן אינה חלה על הליכי חדלות פירעון. כללו של דבר, ככל שרשות מנהלית פעלה כדין בגביית חובותיה במסגרת הליכי גבייה מנהליים לא תחסם זכותה להגיש בגין חובות אלה תביעת חוב לנוכח הליכי חדלות פירעון אליהם נקלע החייב, אף אם מדובר בחוב שנוצר בפרק זמן העולה על 7 שנים עד הגשת תביעת החוב. לפיכך לעמדת היועץ המשפטי לממשלה דין הערעור להתקבל.

היום: כ"ב חשוון, ה'תשפ"א, 9 נובמבר 2020

אביעד

אביעד אמרוסי, עו"ד
סגן בכיר במחלקה האזרחית
פרקליטות המדינה