

תוכן עניינים

מבוא	3
פרשת נסייר	4
הדומה והשונה בין התיישנות לבין שיהוי	8
התיישנות ושיהוי במשפט האזרחי	8
התיישנות ושיהוי במשפט המנהלי	12
פרשת פרידמן	16
דיון ומסקנות	21
סיכום	24
רשימה ביבליוגרפית	25

מבוא

המחוקק קובע את כללי ההתיישנות לגבי הגשת תביעה אזרחית. כללי ההתיישנות קובעים את הרף העליון לגבי סד הזמנים שבו יכול התובע לממש את עילת התביעה שלו כנגד הנתבע. ביסודם של כללי ההתיישנות עומדים שיקולים שונים שעיקם הוא הרצון לאזן בין האינטרס של התובע לממש את תביעתו, לממש את זכותו החוקתית של הגישה לערכאות ולתת לו את יומו בבית המשפט, לבין האינטרס של הנתבע שלא יצטרך לנתח לחשוש מפני התביעה שתוגש נגדו גם כאשר זו מוגשת לאחר זמן רב, ולאחר שנגרם לנתבע נזק ראייתי והוא שינה את מצבו לרעה. בצדם של כללי ההתיישנות הסטטוטוריים, התפתחה בפסיקה דוקטרינת השיהוי במשפט האזרחי. על פי דוקטרינה זו, בית המשפט רשאי לדחות תובענה למרות שהוגשה בתוך תקופת ההתיישנות הקבועה בחוק, אם מצא כי התובענה הוגשה תוך שיהוי ניכר וכי התקיימו התנאים להחלתה של דוקטרינת השיהוי האזרחית כפי שנקבעו בפסיקה. ניתן אם כן לומר, כי דוקטרינת השיהוי במשפט האזרחי קובעת רך נמוך יותר במודך המתחם אותו קובעים הכללים הסטטוטוריים, כך שכללי ההתיישנות קובעים את הרף העליון שלגביו אין לבית המשפט שיקול דעת אם להאריך אותו או לקצר אותו, ואילו דוקטרינת השיהוי במשפט האזרחי קובעת רך נמוך יותר מהרף העליון שאותו רשאי בית המשפט לקבוע והמועד שבו היא תוחל נתון לשיקוליו של בית המשפט בהתאם לנסיבות המקרה הספציפיות.

דוקטרינות אלו חלים במשפט האזרחי, אולם גם במשפט המנהלי ידועה דוקטרינת השיהוי המנהלית. דוקטרינה זו שהינה יציר הפסיקה חלה הן לגבי עתירות המוגשות כנגד החלטות ופעולות מנהליות כאשר העתירה הוגשה בשיהוי והן לגבי פעולות מנהליות שבוצעו בשיהוי. דוקטרינה זו אם כן, מהווה מחסום דיוני הן כנגד תקיפת ההחלטה המנהלית והן כנגד הרשות המנהלית עצמה כאשר פעולותיה נגועות בשיהוי.

מערכת השיקולים העומדת בבסיס כל אחת משלושת הדוקטרינות הדיוניות הללו הינה שונה, והאינטרסים שעל בית המשפט לאזן ביניהם במסגרת כל אחת מהדוקטרינות הללו, שונים. במסגרת העבודה, אבקש לעמוד על הדמיון והשוני בין כל אחת מהדוקטרינות הללו, ואבחן את תחולתן של הדוקטרינות מהמשפט האזרחי על פעולות מנהליות שונות, בהתמקד בגבייה כספית שמבצעת הרשות כנגד האזרח. אעמוד על ההלכות שנקבעו על ידי בית המשפט העליון הן לעניין החלת הדוקטרינות מהמשפט האזרחי על פעולות גבייה מנהליות והן לעניין היחס שבין פעולות הגבייה המנהליות להליך אזרחי שננקט על ידי הרשות המנהלית באספקלריה של הדוקטרינות המגבילות. בראשית העבודה, אעמוד על ההלכות שנקבעו בבית המשפט העליון לעניין תחולתן של הדוקטרינות מהמשפט האזרחי על פעולות מנהליות. אעמוד על ההבדלים בין פעולות מנהליות שונות ועל סיווגן של הפעולות לתחום ה"אזרחי" או לתחום ה"מנהלי" לעניין הדוקטרינות המתאימות שיחולו לגביהן. בהמשך, אעמוד על השיקולים השונים העומדים בבסיס כל אחת משלושת הדוקטרינות הדיוניות ועל האינטרסים השונים המתאזנים במסגרת כל אחת מהדוקטרינות. לבסוף, אעמוד על ההלכה שנקבעה על ידי בית המשפט העליון לעניין היחס בין פעולות הגבייה המנהליות לבין התביעה האזרחית שהוגשה על ידי הרשות ואציג את עמדתי לפיה, ובהתאם להלכה שנפסקה על ידי בית המשפט, יש לראות בכך כשני מסלולים שונים אשר לגבי כל אחד מהם חלים הכללים הייחודיים לו.

פרשת נסייר

בפרשת נסייר¹ דן בית המשפט העליון בהרחבה בשאלה האם ניתן להחיל את ההוראות הקבועות בחוק ההתיישנות² לגבי הליכי גבייה מנהליים. בפסק דין זה, נקבע לראשונה כי דיני ההתיישנות האזרחיים חלים גם על הליכי גבייה מנהליים וזאת חרף העובדה שפעולות מנהליות כפופות לכללים אחרים הידועים כ"שיהוי", ומכאן חשיבותו של פסק הדין.

על פי העובדות שעלו בפסק הדין, המערערת הייתה בעלים והחזיקה בדירה המצויה בתחום שיפוטה של המשיבה, עיריית נצרת עילית. בשנת 1992 הרחיבה המערערת את דירתה בהתאם להיתר בניה שניתן לה, והגדילה את שטחה של הדירה באופן ניכר. אלא שהעירייה המשיכה לגבות תשלומי ארנונה בהתאם לגודל של הדירה שהיה בתחילה, וחיובה של המערערת בתשלומי הארנונה לא צמח בעקבות הרחבת הדירה. רק בשנת 2002 פנתה העירייה אל המערערת בדרישה כי תשלם באופן רטרואקטיבי את חיובי הארנונה הנוספים המחושבים לפי גודלה של הדירה לאחר שהורחבה. משלא שילמה המערערת את תוספת התשלומים הרטרואקטיביים שנדרשו ממנה, החלה העירייה בפעולות גבייה מנהליים. המערערת הגישה המרצת פתיחה לבית המשפט לקבלת סעד הצהרתי בקשר לדרישת התשלום של העירייה. מבלי להידרש לכל הטענות שהועלו בהמרצת הפתיחה אשר אינן רלבנטיות לעניינינו, טענה המערערת כי העירייה איננה יכולה לגבות ממנה תשלומים בגין התקופה של למעלה משבע שנים מהיום שבו שלחה העירייה את דרישת התשלום הראשונה וזאת בשל חלוקת תקופת ההתיישנות הקבועה בחוק.

טענותיה של המערערת נדחו על ידי בית המשפט והיא הגישה ערעור לבית המשפט המחוזי. בית המשפט המחוזי אף הוא דחה את הערעור וקבע כי טענת ההתיישנות הינה טענת הגנה בלבד, ולא ניתן להעלות אותה במסגרת תביעה לקבלת סעד הצהרתי. כלומר, טענת ההתיישנות המעניקה מחסום דיוני מפני תביעות ואיננה טענה מהותית, ובלשונות של בית המשפט מדובר ב"מגן" ולא ב"חרב", ועל כן המקום לטעון אותה הוא רק במקום שבו הטוען אותה הוא הנתבע בהליך משפטי ולא כאשר הטוען את טענת ההתיישנות הוא התובע לקבלת פסק דין הצהרתי. כנגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון.

בית המשפט העליון בחר לקבל את הבקשה ולדון בערעור. בפסק הדין העקרוני נאמר על ידי בית המשפט העליון כי אמנם שאלה זו טרם הוכרעה בפסיקה וישנן גישות שונות בבתי המשפט המחוזיים³, ובית המשפט העליון מצא מקרה זה כמתאים לקביעת ההלכה העקרונית והמחייבת בעניין.

בפסק דינו עמד בית המשפט על כך שרשות מנהלית המבקשת לגבות כספים מהאזרח יכולה לעשות זאת בשני דרכים: האחת, היא להגיש תביעה לבית המשפט אשר יכולה להיות תביעה בסדר דין מקוצר⁴. השנייה, לפעול באמצעות הליכי גבייה מנהליים. במקרה של חיוב בארנונה, נאמר על ידי בית המשפט כי המקור הנורמטיבי לאפשרות הראשונה של הגשת תביעה לבית המשפט מצוי בסעיף 317 לפקודת העיריות⁵, והמקור לאפשרות של נקיטת הליכי גבייה מנהליים מצוי בפקודת המיסים (גבייה)⁶ החלה על

¹ רע"א 187/05 נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית, (פורסם בנבו, 20.06.10). (להלן: "פרשת נסייר").

² חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958. (להלן: "חוק ההתיישנות").

³ ראה למשל: ע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' דניאל יצחקי, (פורסם בנבו, 05.12.06). בפסקה 10 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל.

⁴ ראה תקנה 202(2) לתקנות סדר הדין האזרחי תשמ"ד-1984. (להלן: "תקנות סדר הדין האזרחי").

⁵ פקודת העיריות [נוסח חדש]. יצוין כי סעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מחיל את ההוראות לעניין גביית ארנונה על ידי עירייה גם על גביית ארנונה על ידי מועצה מקומית.

⁶ פקודת המיסים (גבייה), 1929.