

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת יוסף עטאונה

פ/25/3790

הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (ביטול סמכויות גבייה מינהליות), התשפ"ג–2023

1. ביטול סעיפים 305, 309 עד 316 ו-319 עד 323 – בפקודת העיריות¹ (להלן – הפקודה), סעיפים 305, 309 עד 316 ו-319 עד 323 – בטלים.
2. תיקון סעיף 317 בסעיף 317 לפקודה, המילים "על אף האמור בסעיפים 309-315", והמילים "במקום לנקוט הליכים לפי הסעיפים האמורים, או במקום להמשיך בהם" – יימחקו.
3. החלפת סעיף 323 א במקום סעיף 323 א לפקודה יבוא :

"גביית תשלומי חובה לעירייה א.323. הוראות סימן זה יחולו, בשינויים המחויבים, על חובות מים, היטל, אגרה, דמי השתתפות או תשלומי חובה אחרים לעירייה; ובלבד שהחובות יצוינו בנפרד על כל הודעה של העירייה."
4. תיקון פקודת המסים (גבייה)², אחרי סעיף 2 יבוא :

"תשלומי חובה א.2. פקודה זו לא תחול על גבייה של חוב ארנונה, לעירייה אגרות או תשלומי חובה לעירייה."
5. הפסקת הליכים הליכי גבייה תלויים ועומדים שננקטו מכוחם של סעיפים 309 עד 323 לפקודה, כנוסחם ערב תחילתו של חוק זה, למעט הליכי גבייה לפי סעיף 317 לפקודה וכן, הליכים שננקטו מכוח פקודת המסים (גבייה), יופסקו במועד תחילתו של חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

במצב המשפטי הנוכחי קיימים שני כלים המאפשרים לעיריות לגבות חובות בהליך מינהלי – אלו הם

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.
² חוקי א"י, כרך ב', עמ' (ע) 1374, (א) 1399.

הליכים מכוח פקודת המסים (גבייה) – שאכרזת המסים (גבייה) מחילה על תשלומי ארנונה ותשלומי חובה אחרים לעירייה; ומכוח פקודת העיריות (כאשר בפועל ככל הנראה לא מתבצע הליך גבייה מינהלי באמצעות חיקוק זה, אלא כאמור באמצעות פקודת המסים). זאת, בניגוד להליכי גבייה הננקטים על ידי כל גוף אחר, המתבצעים על ידי רשות האכיפה והגבייה, הפועלת מכוח חוק ההוצאה לפועל.

הליך הגבייה המינהלי המתנהל ללא פיקוחו של בית משפט על עצם קביעת החוב, וללא פיקוח רשות האכיפה והגבייה, אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות חוקי היסוד ועם האיזונים והבלמים המוטלים על גביית חובות אחרים במדינת ישראל. בנוסף משמשים אמצעי הגבייה המינהליים לעקיפת דיני ההתיישנות ודרישת חוב מעבר למגבלות התקופות הקבועות בהוראות חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, וכן לעקיפת הדרישות המוטלות על רשויות מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בנוגע לפקודת העיריות ברי, כי הראציונל שחל בעת חקיקתה - חקיקה מנדטורית בתקופה שבה היו בארצנו אדונים (בריטים) וילידים (יהודים וערבים), כאשר האדונים הקולוניאליים הפעילו אמצעי אכיפה וגבייה כנגד הילידים-המקומיים ללא כל הליך משפטי שקדם להם - אינו תקף עוד. הא ראייה, כי פקודת העיריות אינה משמשת לרוב לשם גבייה אלא פקודת המסים (גבייה), ומשכך אין צורך להותיר את האפשרות שאין עושים בה שימוש כאבן שאין לה הפכין בספר החוקים.

ביחס להליכים מכוח פקודת המסים נאמר כבר כי הם אינם עומדים בעקרונות המשפט המינהלי-חוקתי, וכי הם חריגים ב"נוף" גביית החובות בישראל. כך, נאמר בעת"ם 3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה, על ידי כב' השופט גדעון גינת כי:

"במצב דברים רגיל, קיימת איפוא, מסננת שיפוטית כפולה. הן בקביעת קיומו של החוב (על ידי בית המשפט) והן בקביעת דרכי הגבייה של החוב (על ידי לשכת ההוצאה לפועל). גבייה מינהלית של חוב ארנונה בידי רשות מקומית עוקפת את המסננת השיפוטית. גבייה מינהלית מאפשרת לרשות המקומית להחליט על דעת עצמה כי פלוני חייב לה כספים. היא מאפשרת לרשות המקומית להחליט על דעת עצמה אלו הליכי גבייה ינקטו כנגד אותו פלוני.... לא יכול להיות מצב שבו הטוען לקיומו של החוב, הוא המחליט באלו הליכים לנקוט כדי לגבות אותו. לא יכול להיות מצב שבו הרשות המקומית היא המחליטה, על פי שיקול דעתה הבלעדי, על קיומו של חוב, ועל הדרכים לגבייתו. כל זאת כאשר קביעות אלה של הרשות אינן צפויות לבחינה מוקדמת של ביקורת שיפוטית כלשהי, קודם להפעלת אמצעי הגבייה.... המצב שבו רשות מקומית הופכת להיות רשות מחוקקת, שופטת ומבצעת כאחת, הוא מצב שיש לחשוש מפניו. לא יכול להיות שרשות מקומית תקבע את דמי הארנונה, תחליט מי חייב לה כספים בגינם, ותפעל לגבייתם על פי שיקול דעתה הבלעדי."

לרוב נטענת נגד ביטול הליך הגבייה המינהלי הטענה (הנטענת לרוב בעלמה וללא תימוכין בנתונים) כי יש הכרח בהליך הגבייה המינהלי לצורך שימור הכנסות הרשויות, משום שאם יאלצו הרשויות להתכבד ולפעול כאחד האדם ולגבות את חובותיהם באמצעות רשות האכיפה והגבייה, ייגרם להן נזק בלתי הפיך. גם לכך התייחס כב' השופט גינת באומרו:

"לא ניתן לעשות שימוש באמירה כללית של נזק בל תקנה לרשויות המקומיות, על מנת להצדיק את הגבייה המינהלית וההימנעות מביקורת שיפוטית מוקדמת. המערכת המשפטית נותנת מענה לאלפים המבקשים לגבות חובות. היא נותנת מענה לחברות גדולות וקטנות אשר מגישות עשרות תביעות מדי יום לבתי המשפט השונים. חברות טלפונים, חברות כבלים ולוויין, חברות תקשורת וחברת החשמל, כל אלה מקבלים מענה מבתי המשפט. הם אינם קורסים בשל הצורך לפנות לערכאות השיפוטיות. המערכת

המשפטית יכולה לתת מענה גם לרשויות המקומיות. אמת, הדבר מצריך אולי השקעה של מאמץ רב יותר של הרשות המקומית. יהיה עליה להגיש תביעות ולבקש סעדים מתאימים. במשטר חוקתי, ליבראלי, דמוקרטי, זהו הכרח. דרך אחרת אינה אפשרית. האמירה כאילו המערכת המשפטית אינה יכולה להעניק סעד דווקא לרשויות המקומיות, היא אמירה ריקה מתוכן. " (יש לציין כי פסק הדין בוטל מאוחר יותר על ידי בית המשפט העליון בע"מ 8380/07, אך ללא התייחסות לתוכן פסק הדין ואך מטעמים פרוצדוראליים). הצעת החוק נכתבה בסיוע המחלקה המשפטית של עמותת "ידיד". הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת כנסת תמר זנדברג (פ/19/1271 ; פ/24/1334). הצעת החוק זהה לפ/24/1334 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ו' באב התשפ"ג (24.07.2023)