

תנאי הסף להפעלת אמצעי גביה מנהליים מכוח פקודת המסים (גביה)

[מהדורה חדשה ומעודכנת | מרץ 2010]

דב גלעד כהן^o

מה הם תנאי הסף לצורך נקיטה באמצעי גביה מינהליים על ידי רשויות מקומיות לשם גביית קנסות חניה?¹

פתח דבר²

פקודת המסים (גביה) משנת 1929, הינה המקור הנורמטיבי לפתיחה ושימוש בהליכי גבייה מנהליים נגד חייבים, לשם גביית חובות מסוגים מסוימים שהוכפפו להוראותיה. בין אלה, ניתן למצוא גם חובות לרשויות מקומיות שמקורם בעבירות ברירת משפט, ובראשם – קנסות חניה. זאת, מכוח הוראת סעיף 70 לחוק העונשין, הקובע כי "קנס שלא שולם במועדו, יחולו על גבייתו הוראות פקודת המסים (גביה)".³

אמצעי הגביה נשוא פקודת המסים שונים מאמצעי גביה אחרים המוסדרים בדברי חקיקה בעלי תכלית דומה-עד-זהה, כדוגמת חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 וחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ה-1995 (להלן – "חוק המרכז"), בכך שהליכי הגביה המנהליים נעדי כל בקרה או פיקוח אינהרנטיים מטעם בתי המשפט, לשכות ההוצאה לפועל או המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. משמע, הסמכות שהוענקה לרשות מכוח פקודת המסים, למעשה, פוטרת אותה לחלוטין מן הצורך לפנות לערכאות לשם הוכחת החוב וקבלת גושפנקא לגבייתו. לא בכדי נחשבים הליכי הגביה המנהליים לאמצעי מהיר, נוח ו"יעיל" לגביית חובות. לא אחת נעשה ניסיון על ידי רשויות מקומיות לעקוף את דיני ההתיישנות⁴ החלים על חובות אלה, תוך ניסיון להעשיר את קופתן, גם מקום בו החוב הנטען, כשלעצמו, שנוי במחלוקת.

^o הכותב עומד בראש משרד דב גלעד כהן ושות' | עורכי דין, המתמחה בעבירות צווארון לבן, פשיעה חמורה ומשפט צבאי. בקרו אותנו באינטרנט בכתובת <http://www.dgc-law.com>.

¹ בחרנו להתמקד בקנסות חניה הנגבים מאת החייב עצמו (ולא צדדים שלישיים), אך הדברים רלוונטיים, בשינויים המחויבים, לחובות נוספים עליהם חלה הפקודה.

² החוקים הרלוונטיים לרשומה זו: פקודת המסים (גביה) (להלן – "פקודת המסים"); תקנות המסים (גביה), תשל"ד-1974 (להלן – "תקנות המסים"); חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן – "חוסד"פ"); תקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974 (להלן – "תקסד"פ"); חוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן – "חוק העונשין").

³ וראו גם סעיף 229(ב) לחסד"פ.

⁴ ע"מ (נצרת) 1043/05 אחים גרינפלד ושות' נ' מועצה מקומית משהד, תק-מח 2006 (4) 6358.

לא מעט ביקורת נשמעת כלפי פקודת המסים וההליכים הנקטים מכוחה ויש המגדירים אותה "דרקונית" ו"ברוטאלית"⁵, בייחוד לאור העובדה שרשויות מקומיות רבות מגייסות לצורך המלאכה חברות גביה פרטיות המרוויחות את שכרן מתוך הסכומים אשר הצליחו לגבות מן החייבים בפועל, תוך השתתפות הוצאות עתק הנלוות להליכי הגביה המנהליים, על החייב. מאידך, יש המבקשים להזכיר כי לאור מצבן הכלכלי העגום של מרבית הרשויות המקומיות, מתן כלי "יעיל" וכוחני לגביית חובות, עשוי, במידה רבה, להוות אינטרס ציבורי לגיטימי.

לאחרונה נדרש לסוגיה זו בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט גדעון גינת) אשר בפסק דין יוצא דופן קבע כי השימוש בהליכי גביה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות, אינו מידתי ולפיכך – אינו חוקתי⁶.

עד אשר תצא הלכה ברורה ומחייבת לעניין ההיבטים החוקתיים הקשורים להליכי הגביה המנהליים, או עד אשר יאות המחוקק להתאים את פקודת המסים לרוח המהפכה החוקתית וייצור הרמוניה חקיקתית⁷ עם דברי חקיקה מקבילים לה, מובאת בפני הקורא רשומה שמטרתה לבאר מה **הם תנאי הסף בלעדיהם-אין להפעלת הליכי גביה מנהליים על ידי רשויות מקומיות, לשם גביית קנסות חניה מאת חייבים.**

נקודת המוצא

נקודת המוצא לפתיחה בהליכי גביה מנהליים, היא סעיף 14(1) לפקודת המסים:

4. הוצאה לפועל בשל אי-תשלומים

(1) הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן.

⁵ פרוטוקול מס' 399 משיבת ועדת הכלכלה, מיום 13.11.2007, הצעה לסדר היום (דיון מהיר): ענישת האזרח באמצעות קנסות החניה של חה"כ דוד אזולאי; שחר הזלרוקן, "להגביל את הברוטאליות של העיריות", YNET, 22.11.2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3474496,00.html>

⁶ עת"מ 3061/06 רכבת ישראל נ' עיריית חדרה, מיום 19.9.2007 [אתר נבו], פסקאות 104-54; להמחשה, ראו פסקה 67, שם נקבע: "בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד, מובן כי יש לפרש בצמצום רב ככל האפשר את הסמכות של הרשות המקומית לנקוט בהליכי גביה מינהליים", וכן פסקה 76, שם נקבע: "מצב כזה המוצג לפנינו, שבו הגביה המינהלית היא ברירת המחל, אינו תקין"; ביום 16.2.2010 ביטל בית המשפט העליון את פסק הדין הנ"ל, במסגרת עע"ם 8380/07 עיריית חדרה נ' רכבת ישראל (2010) [פורסם בנבו], מטעמים דיוניים, על פי הם – בית המשפט המחוזי פסק בפולגתא שלא נתבקש להכריעה בה מלכתחילה.

⁷ לעניין ההרמוניה החקיקתית ראו א' ברק פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה, בעמ' 327 ואילך; תשומת לב לכך שגם חוק המרכז חל על גבייתם של קנסות שמקורם בעבירות קנס שניתנו על ידי רשות מקומית (ראו סעיף 1 לחוק המרכז, הגדרת המונח "חוב"). מדוע בוחרות הרשויות המקומיות לפעול עצמאית באמצעות פקודת המסים (גביה)? התשובה לכך פשוטה – אין על פעולתן כל ביקורת מובנית, אלא שהאזרח צריך לכתת רגליו ולתור אחר סעד רלוונטי בבתי המשפט, תוך שגובי המס נושפים בעורפו.

כאמור, זוהי נקודת מוצא בלבד ("באופן המותנה להלן") שאינה טומנת בחובה את הפרוצדורה כולה (אף שמקריאת הסעיף דומה שהוא מקיף את כולה), ויש לעקוב אחר יישומן המלא והכרונולוגי של הוראות פקודת המסים ותקנות המסים בדקדקנות, לשם מימוש הסמכות המנהלית כדון.

תנאי סף ראשון: קנס שהוטל כדון, חוב שנעשה חלוט

"הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא"

תנאי ראשון להפעלת אמצעי הגביה המנהליים הוא קנס שהוטל כדון והפך חלוט. על כן, תנאי לכניסה לדלת-אמותיה של פקודת המסים הוא קיומם של כל אלה:

1. דו"ח החניה ניתן כדון נגד מבצע העבירה, מכוח החוק המסדיר זאת⁸;
2. הקנס נשלח למבצע בדואר רשום בתוך שנה⁹ – או – בתוך שנתיים אם הוכיח בעל הרכב שלא חלה עליו אחריות לביצוע העבירה¹⁰;
3. חלפו 90 יום מעת שנמסרה למבצע הודעת הקנס, והנ"ל לא הגיש בקשה לביטול הקנס ו/או לא הגיש בקשה להישפט¹¹ (משמע: הקנס הפך חלוט).
4. המבצע לא שילם את הקנס.
5. טרם חלפו עשר¹² שנים מן המועד בו הקנס הפך חלוט ועד אשר ביצעה הרשות המקומית פעולה אקטיבית לשם מימוש גבייתו.

⁸ חוקי עזר עירוניים, לרוב.

⁹ סעיף 225א לחסד"פ ביחד עם תקנה 44 לתקסד"פ;

תשומת לב הקורא לשתי הגישות העיקריות הקיימות נכון לכתיבת שורות אלה באשר להוכחת שליחת הודעת הקנס בדואר רשום, האמת – גישתו של כבי' השופט מודריק במסגרת עפ"א (ת"א) 8329/05 גל אריאלה נ' עיריית תל אביב [פורסם בנבו] (פסק הדין בוטל בהסכמה במסגרת רע"פ 10217/06 אריאלה גל נ' מדינת ישראל (2007) [פורסם בנבו] והוחזר לבית המשפט לעניינים מקומיים לשם שמיעת ראיות לעניין עצם שליחת הודעת תשלום הקנס), והשנייה – גישתו של כבי' השופט רוזן במסגרת עפ"א (ת"א) 80059/07 גנאל אברהם נ' עיריית תל אביב [פורסם בנבו]; להבנת ההקשר הכללי של הדברים יש לעיין בסעיף 36 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, שעניינו קבילותה של רשומה מוסדית כראיה לאמיתות תוכנה; תשומת לב הקורא גם לאסמכתאות אלה: עפ"א 80074/07 מור מילמן נ' עיריית תל אביב (2008), עפ"א 80201/07 נירה נ' עיריית תל אביב (2008), עפ"א 277/08 סולימאן נ' פמ"ח (2008), ב"ש 4/09 יעקובי נ' עיריית רחובות (2009) – כולם פורסמו בנבו.

¹⁰ יש לדרוש לעיין בהוכחה זו, בייחוד כשהמדובר במכתבי "הסבה" הנשלחים על ידי חברות ליסינג וחברות להשכרת רכבים.

¹¹ סעיף 229 לחסד"פ; לאחר שנשלחה על ידי המבצע בקשה לביטול הקנס, ובהנחה שזו נדחתה – נשלחת תשובת התובע למבצע, בצירוף הודעת קנס חדשה, אותה יש לשלם בתוך 90 יום, או להגיש כנגדה בקשה להישפט.

¹² קיים בלבול ביחס לתקופת התיישנות העונש בעבירות תעבורה בכלל ועבירות חניה בפרט, כאשר הנטייה היא לסווג את עבירות הקנס שהן עבירות חניה כ"חטא" שתקופת התיישנות העונש החלה עליהן היא 3 שנים. למעשה, לאחר תיקון פקודת התעבורה (מס' 51), התש"ס-2000, חזרו עבירות אלה והוגדרו כ"עוון", שתקופת התיישנות העונש החלה עליהן היא 10 שנים. ראו לעניין זה רע"א 10200/07 מזל מנצורי-טחורש נ' מדינת ישראל ואח', מיום 1.4.2008 [אתר נבו];

מאידך, ראו ה"פ (ת"א) 200102/08 הדרי ואח' נ' עיריית תל אביב, מיום 11.6.2009 [פורסם בנבו], שם ציין כבי' השופט אטדגי כ, לשיטתו, עבירות קנס מסוג ברירת משפט אותן מטילות רשויות מקומיות מכוח חוקי עזר, הן עבירות מסוג חטא, ואי לכך, תקופת התיישנות העונש בעניינן הינה שלוש שנים.

תנאי סף שני: דרישה בכתב

“ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו”

1. על הרשות המקומית לשלוח למבצע דרישה בכתב לתשלום הקנס.
2. הדרישה תהא ערוכה לפי **טופס 1** שבתוספת לתקנות המסים¹³.

אין חובה לשלוח את הדרישה לחייב בדואר רשום, אך הרשות תתקשה להוכיח את שליחתה אם לא תעשה כן¹⁴.

תנאי סף שלישי: הוצאת כתב הרשאה על ידי פקיד גביה

“יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים”

בהתמלא שני התנאים הקודמים, על מנת להתחיל בפעולות גביה אקטיביות, על פקיד הגביה ברשות המקומית לתת כתב הרשאה בידו של גובה מס, המסמיך אותו לסור למענו של החייב ולדרוש ממנו לפרוע את החוב מיידי (בפועל – לקבל מזומן או המחאה).

פירוט התנאים הנדרשים:

1. פקיד גביה שהוסמך כדין:
 - 1.1 מדובר בעובד ציבור ששר האוצר מינהו להיות פקיד גביה¹⁵.
 - 1.2 נדרשת המלצת שר הפנים למינוי¹⁶.
 - 1.3 מילוי הוראות מנכ"ל משרד הפנים¹⁷.
- ✓ על ראש הרשות המקומית לשלוח בקשה בכתב המפרטת את שם המועמד, מספר תעודת הזהות שלו ותפקידו ברשות המקומית.
- ✓ יש להמציא אישור מטעם היועץ המשפטי של הרשות שבו יצוין כי העובד שהומלץ למנותו הינו עובד ציבור ללא עבר פלילי, וכי הוא כשיר וראוי להתמנות לתפקיד.

¹³ תקנה 1 לתקנות המסים.

¹⁴ אולם ראו בג"ץ 7281/09 **רוזנבאום ואח' נ' עיריית הרצליה ואח'**, מיום 3.1.2010 [פורסם בנבו], שם קבע ביהמ"ש העליון, אגב דחיית עתירה על הסף, כי אין חובה על הרשות המקומית להמציא את דרישות התשלום בדואר רשום; יוער כי עדיין ישנה חובה להוכיח את **עצם המשלוח**, אחרת, בהעדר ראיות לכך שהרשות פעלה לגביית הקנס החלוט, העונש יתיישן.

¹⁵ סעיף (1) לפקודת המסים.

¹⁶ סעיף 12ד לפקודת המסים.

¹⁷ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2007 מיום 25.3.2007, עמוד 4, סעיף 2. ניתן להורדה בכתובת

<http://www.pnim.gov.il>

✓ יש לצרף את פרוטוקול מליאת הרשות המקומית ובו החלטה המאשרת את המינוי.

1.4. המינוי פורסם ברשומות¹⁸.

2. גובה המס התמנה כדין:

2.1. גובה המס התמנה לתפקידו על ידי הממונה על הגביה ברשות המקומית¹⁹.

2.2. כשהמדובר בגובה מס שהינו עובד חברה פרטית המספקת שירותי גביה, יש למלא אחר הוראות מנכ"ל משרד הפנים²⁰:

✓ זהותו של המועמד לשמש גובה המס ידועה לרשות המקומית.

✓ מדובר בתושב ישראל שמלאו לו 21 שנים.

✓ המועמד לא הורשע בעבירה פלילית שיש עמה קלון או עבירה פלילית הכרוכה באלימות או בעבירות מרמה ב-10 שנים שקדמו למתן האישור, וכן לא מתנהלים נגדו למיטב ידיעתו באותו מועד חקירה פלילית או הליכים משפטיים בגין עבירה פלילית כאמור.

✓ עיסוקיו האחרים או מקצועו אינם עשויים ליצור ניגוד עניינים עם עבודתו בחברת הגביה²¹.

3. כתב ההרשאה יהא ערוך לפי **טופס 2** שבתוספת לתקנות המסים²².

תנאי סף רביעי: דרישת פירעון

"ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו"

1. על גובה המס לדרוש מן החייב לפרוע את חובו²³.

2. דרישת הפירעון תהא ערוכה לפי **טופס 3** שבתוספת לתקנות המסים²⁴.

לשם הטלת עיקול על מטלטלי החייב – ראו תנאי סף שישי.

¹⁸ סעיף 1(2) לפקודת המסים.

¹⁹ סעיף 1(2) לפקודת המסים; התנאים למינויו של הממונה על הגביה ברשות המקומית זהים לאלה של **פקיד גביה**.
²⁰ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מסי' 2/03 מחודש מרץ 2003, עמודים 17-12, ובפרט פרק 9 סעיף 7. ניתן להורדה בכתובת <http://www.pnim.gov.il>.

²¹ רלוונטי בעיקר כשהמדובר בחוקר פרטי ו/או במוציא לפועל.

²² תקנה 2 לתקנות המסים.

²³ קיימת מחלוקת באשר לשאלה האם הדרישה צריכה להיות מאת החייב עצמו, באופן אישי, שמא מפאת הלכת השיתוף בין בני זוג – די בכך שגובה המס יעמיד את הדרישה הני"ל גם לזוגתו של החייב; וניודגש: אין לך דרישת פירעון בלא שקדמה לה דרישה בכתב (תנאי סף שני), לא ניתן "לדלג" על איזה מתנאי הסף.

²⁴ תקנה 3 לתקנות המסים.

תנאי סף חמישי: אזהרת החייב

סרב החייב לפרוע את החוב, אף שנדרש לכך כדין על ידי גובה המס (תנאי רביעי):

1. על גובה המס להמציא לחייב **אזהרה לפני פריצה** ערוכה לפי **טופס 3א** שבתוספת לתקנות המסים²⁵.

2. יש למסור את האזהרה לחייב באופן אישי ("ככל האפשר לחייב עצמו"), ובהעדר יכולת לעשות כן, באחד האופנים הבאים²⁶:

✓ המצאה למי שמצוי בבית החייב (שאינו קטין).

✓ אם החייב או מי שמצוי בביתו מסרב לקבל את האזהרה – רק אז ניתן להדביק על הדלת החיצונית (יש לרשום את מועד הביצוע).

✓ שליחה בדואר רשום (ישנה חזקת מסירה ביום השיש).

תנאי סף שישי: חלפו 48 שעות ממועד הדרישה ועד הטלת העיקול

"ולגבותו אם לא ישלמנו על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב"

סרב החייב לפרוע את החוב, אף שנדרש לכך כדין על ידי גובה המס (תנאי רביעי):

1. בחלוף **48 שעות** ממועד הדרישה, או **8 ימים** ממועד שליחתה בדואר רשום, רשאי גובה המס **להיכנס**²⁷ לחצרי החייב ולתפוס את מטלטליו ולהטיל בהם עיקול.

2. העיקול יעשה בנוכחות עד אחד לפחות²⁸.

תנאי סף שביעי: ניתן כתב הרשאה מיוחד המאפשר לפרוץ לחצרי החייב

אם החייב לא פרע את חובו למרות שנדרש לכך כדין (תנאי סף רביעי), ולמרות שהוזהר כדין מפני פריצה לחצרו (תנאי סף חמישי), רשאי **הממונה על הגביה** לתת בידי גובה המס כתב הרשאה מיוחד המתיר לו לפרוץ בכוח לחצרי החייב.

פירוט התנאים הנדרשים:

1. ממונה על הגביה, שהוסמך כדין, נתן בידי גובה המס כתב הרשאה נוסף²⁹.

²⁵ תקנה 3א לתקנות המסים.

²⁶ תקנה 3ב לתקנות המסים.

²⁷ סעיף 5(1)א לפקודת המסים + תקנה 4(א)1 לתקנות המסים; בשלב זה, חל איסור על גובה המס להפעיל כוח או לפרוץ לחצרי החייב.

²⁸ תקנה 4(א)1 לתקנות המסים.

²⁹ סעיף 5(4) לפקודת המסים.

2. כתב ההרשאה הנוסף ערוך לפי **טופס 8** שבתוספת לתקנות המסים³⁰.
3. חלפו **48 שעות** ממועד המצאת האזהרה (תנאי סף חמישי), או **8 ימים** ממועד שליחתה בדואר רשום.
4. הפריצה תבוצע **בשעות היום** ובנוכחות **שוטר**³¹.

סיכום

פקודת המסים מקנה לרשויות מקומיות סמכויות מרחיקות לכת בכל הקשור לגביית חובות שמקורם בקנסות חניה. סמכויות אלה, למעשה, פוטרות את הרשות המקומיות מלפנות לבתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל, כשאר בעלי חוב, לשם גביית חובות להם היא טוענת. אם לא די בכך, הרי שרשויות מקומיות רבות מפקידות את מלאכת הגביה בידיהן של חברות גביה פרטיות המעסיקות גובי מס – שעל הכשרתם וכישריהם אין כל פיקוח, למעט היותם בני 21, נעדרי עבר פלילי (והשוו לתפקיד מוציא לפועל).

מפאת העובדה שמדובר בפקודה דרקונית המאפשרת לפגוע בזכויות היסוד החוקתיות של האזרח, יש להקפיד על קלה כבחמורה ביישום הוראותיה. על כן, מקום בו לא התקיים תנאי סף מן המפורטים, במלואו, אזי חוקיותם של הליכי הגביה המנהליים פוקעת והעוסקים במלאכה עשויים להיות חשופים לביצוע **עבירות פליליות חמורות**, ביניהן – סחיטה בכוח או באיומים, הסגת גבול, היזק בזדון, תקיפה ועבירות פריצה והתפרצות שונות – בלא שיעמוד להם סיג לאחריות הפלילית.

*-**-*

³⁰ סעיף 45(4) לפקודת המסים + תקנה 22 לתקנות המסים.

³¹ סעיף 45(4) לפקודת המסים + תקנה 22 לתקנות המסים.