

הכרסום בדרישת הכתב במסירת הודעת שינוי מחזיק לפי סעיף 325 לפקודת העיריות

מאת

עמית שגב, עו"ד

1. מבוא

מגמת פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות") שלא להכביד על הרשויות יתר על המידה באיתור הגורם המהווה 'מחזיק' של נכס מקרקעין, באה לידי ביטוי, בין היתר, בנוסח סעיף 325 לפקודת העיריות, שעניינו מסירת הודעה בכתב לרשות בדבר חדילת בעלות או החזקה בנכס מקרקעין. הסעיף הנ"ל נוסח על ידי המחוקק באופן שיקל על רשויות לאתר את מחזיק הנכס האמיתי והנכון בכל נקודת זמן ובכך להוזיל עלויות גבייה.

וזו לשון הסעיף:

"חדל אדם ביום מן הימים להיות בעלם או מחזיקם של קרקע או של בנין שהוא חב עליהם בארנונה לפי הוראות הפקודה, ימסור הוא או נציגו הודעה על כך בכתב לעיריה ולאחר מכן לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים; אין האמור גורע מחבותו בשיעורי הארנונה המגיעים מלפני מסירת ההודעה."

לשון הסעיף היא לכאורה פשוטה וקלה ליישום, ועולה הימנה דרישה ברורה למסור הודעה בכתב לרשות על העברת חזקה בנכס, שרק לאחריה יופטר נישום מתשלומי ארנונה. אך בפועל נדרשים בתי המשפט להכריע לא אחת בשאלת זהות המחזיק בנקודת זמן כזו או אחרת, זאת על רקע המתח המתמיד בין רצון המחוקק להקל עם הרשות מחד, ובין הצורך למנוע פסיביות והתרשלות מצד רשויות מקומיות בגביית חובות ובאופן ניהול הספרים והמרשמים מאידך, הכל כדי להימנע מהשתת חובים בלתי ראויים על נישומים.

נקודת המוצא היא, כי חובת ההודעה היא בכתב, אך נשאלת השאלה, האם ניתן להחליף את חובת מסירת ההודעה בהוכחת ידיעה ממשית או קונסטרוקטיבית של הרשות בדבר שינוי מחזיק?

שאלה נוספת בה מתחבטות הערכאות היא, האם התרשלות מצד הרשות המקומית בגביית חובות וכן באופן ניהול ספריה, עלולה להוביל לבטלות הדרישה להוכחת מסירת הודעה בכתב, ומכאן למניעות הרשות לגבות את החוב?

סוגיה נוספת הדורשת ברור הינה, האם בחלופי פרק זמן כלשהו תהא הרשות מנועה מלגבות חובות, זאת שעה שישבה בחיבוק ידיים במשך תקופה ארוכה.

שאלות אלה ואחרות נידונו לאחרונה בהרחבה במספר פסקי דין, מהם עולה כי מגמת הפסיקה היא לבחון את מכלול הנסיבות תוך הענקת משקל לא מבוטל להתנהגות הרשות, לנהלי הרשות באשר לשמירת מסמכים ועדכון פרטי החייב, ולבחינת תום לבה של הרשות, בשעה שהיא באה לגבות את החוב הנטען על ידה.

2. נטל ההוכחה בהעדר ראיה בכתב בדבר מסירת הודעת שינוי מחזיק

אין עוררין, שנישום הטוען כי הוא פטור מתשלום ארנונה - עליו נטל ההוכחה. נקבע, כי על הטוען שמסר הודעה בדרך אחרת להביא ראיות המשתוות מבחינת משקלן להוכחת ההודעה בכתב. בפועל, מדובר בנטל ראיתי כבד, בייחוד מאחר שעל פי רוב מתגלה החוב לנישום אך שנים לאחר היווצרותו.

בעניין זה נקבע, כי גם אם יוכח כי נמסרה הודעה בכתב, אך ההודעה משום מה לא נמצאת, יצא המחזיק ידי חובתו.¹ יתרה מכך, במידה שיוכח, כי נמסרה הודעה בדרך אחרת או כי הגורמים הרלוונטיים ברשות ידעו על זהות המחזיק בנכס בפועל, יופטר הנישום מחובו. הפסיקה קבעה, כי את הידיעה של הרשות ניתן ללמוד, בין היתר, מהתנהגותה. חיזוק לגישה זו ניתן על ידי כב' הנשיאה ב. גילאור בפסק הדין בעניין **בידור נאה**,² שם נקבע, כי תיתכנה נסיבות בהן תידרש הרשות, כנגזרת של חובתה לנהוג בהגינות, לבדוק באופן פעיל, מדוע ארנונה על נכס מסוים לא משולמת. שם דובר בנכס ציבורי מוכר, ונקבע על ידי כב' השופטת גילאור (בדעת מיעוט), כי אין דינה של דירת מגורים כדינו של נכס ציבורי מוכר, שכן לגבי דירת מגורים יהא זה נטל בלתי סביר לחייב את הרשות לעקוב באופן אקטיבי אחר ההחזקה בנכס, בעוד אין זה כך שעה שמדובר, למשל, בבית קולנוע גדול ומוכר. חוסר ידיעה במקרה כזה מהווה מחדל ומבטא חוסר אכפתיות מצד הרשות. לכן, במקרה שמדובר בנכס ציבורי מוכר, יקל על הנישום לבסס ידיעה קונסטרוקטיבית של הרשות.

יחד עם זאת, טענת נישומים בדבר ידיעת הרשות על חילופי מחזיקים המתבססת על הודעה שנמסרה למחלקה אחרת ברשות שאינה עוסקת בארנונה, תידחה, שכן היא אינה בגדר הודעה בדבר חדילת חזקה לפי סעיף 325 לפקודת העיריות. בתי המשפט קבעו לא אחת, והדבר אף נכתב בפסק דינו של כב' השופט דר בעניין **בידור נאה**, כי יהיה זה מנוגד לטובת הציבור ותהא זו מדיניות משפטית לא ראויה, אם יכירו בידעתה של מחלקה אחת כמחייבת את יתר המחלקות.³

1. עת"מ (מינהליים נצ') 1171/05 **טלקר נ' עיריית קרית שמונה**, תק-מח 3251 (3)2006, **מקרקעין** 5/334 (2006) (להלן: "**עניין טלקר**").
2. ע"א (מחוזי חי') 4457/98 **בידור נאה מפעלי בתי זיקוק קולנוע בע"מ נ' עיריית חיפה**, תק-מח 5251 (1)2006.
3. 5251 (2006) (להלן: "**עניין בידור נאה**").
ראו דעת הרוב של כב' השופט י. דר, שם.

אם כן, בפני העותרים ניצבת דילמה, כיצד להוכיח את טענתם לפיה מסרו הודעת שינוי מחזיק, בייחוד בשעה שעל פי רוב, כאמור, מדובר בחובות עבר שייתכן שנוצרו לפני שנים רבות.

לעניין זה יש להעמיד למבחן את נהליה של הרשות המקומית הרלוונטית בעניין העברת שם מחזיק ולבחון, האם הרשות פעלה על פי הוראות סעיף 325 לפקודת העיריות. זאת מאחר שרשויות שונות נוהגות על פי נהלים פנימיים, אשר לאו דווקא תואמים את דרישות הדין, באופן שלעתים מסרב את יכולתו של מחזיק ליתן הודעה בדבר שינוי זהות המחזיק או לחילופין להוכיח את טענתו, כי מסר הודעה כנדרש.

כך למשל, בעיריית חיפה קיים נוהל פנימי, לפיו הודעה על שינוי מחזיק צריכה להימסר בטופס שכותרתו **'הודעה על שינוי מחזיק'**, העומד לרשות האזרח במחלקת ארנונה בעיריה. במידה שנמסרת הודעה ללא צירוף הטופס הנ"ל, נמנעת עיריית חיפה מעדכון פרטי מחזיק, הגם שנמסרה לה על כך הודעה בכתב. בעניין **סבג**⁴ התייחס כב' השופט ברלינר לנוהל זה וקבע, כי סעיף 325 לפקודת העיריות אינו דורש, שההודעה תימסר לרשות על גבי טופס כלשהו. עוד נקבע, כי לא נדרשים פרטים על הסיבות לחדילת ההחזקה בנכס, כתנאי להחלפת מחזיקים ברישומי העיריה:

"... המוסר הודעה על סיום החזקתו בנכס אינו חייב למסור לעיריה פרטים על השוכר החדש. גם לא נדרשת המצאת אסמכתא (כגון חוזה או אישור בכתב) לשינוי זה בהחזקה בנכס. כל שנדרש הוא הודעה בכתב על חדילת ההחזקה בנכס והפסקת ההחזקה הזו - בפועל..."

מכאן ניתן ללמוד, כי די בהודעה לקונית על שינוי פרטי המחזיק כדי למלא אחר דרישות החוק ובלבד שהודעה כזו תהא בכתב. אלא שלעתים רשויות מסתפקות בהצגת חוזה שכירות, זיכרון דברים או מסמך אחר, המעיד כי החזקה שונתה, מבלי שעותק המסמך נשמר בידי פקיד הרשות.⁵

מאחר שבמקרה כזה הרשות מעדכנת את פרטי המחזיק על סמך מסמך שמוצג לה על ידיו, מבלי שהוא מקבל אישור בכתב על שינוי מחזיק, ייקשה על הנישום להוכיח, כי אכן נמסרה הודעה בכתב. לפיכך נקבע, כי במקרה בו הרשות אינה שומרת העתקי מסמכים שהוגשו לה ושעל בסיסם שונו פרטי מחזיקים, הדבר מעיד על התנהלות רשלנית מצדה, המונעת ממנה לטעון, כי לא נמסרה לידה הודעה בכתב.⁶ נקבע, כי ככל שיוכח שהרשות מסתפקת בהצגת מסמך בפניה, ללא קבלת העתק הימנו, די בכך כדי להביא לביטול הדרישה להציג ראיה בכתב. ראו לעניין זה דברי כב' השופט ממן בעניין **טלקר**, כדלקמן:

4. עמ"נ (מינהליים חי') 330/03 **סבג נ' עיריית חיפה - מנהלת הארנונה**, תק-מח 3976 (3)2004 (2004), **מקרקעין** 6/ג 389 (2004) (להלן: **"עניין סבג"**).

5. על כך העידה מנהלת מחלקת הגבייה של עיריית קריית שמונה במסגרת חקירתה בפני בית המשפט בעניין **טלקר**, לעיל ה"ש 1.

6. ראו עניין **טלקר**, שם.

"מסקנתי היא כי התנהלות המשיבה (עיריית קריית שמונה - ע.ש.) היתה רשלנית, היא לא שמרה כראוי מסמכים שהוגשו לה, לא גילתה במהלך שמיעת העתירה את כל המסמכים שישנם בידיה, ומתוך המסמכים שהיא הגישה יש יותר מספק בשאלה האם נמסרה לה הודעה בכתב על דבר השינוי ומי החזיק בדירה באותה תקופה..."

לאור התרשלות הרשות בשמירת אסמכתאות שעל בסיסן שונו שמות המחזיקים, קבע כב' השופט ממן:

"מכך אני מבקש להסיק שנמסרה למשיבה הודעה בכתב אלא שמשום מה היא לא טופלה כראוי על ידי העירייה אלא באיחור, אם בכלל.

אם טעיתי במסקנתי ויסתבר כי לא נמסרה הודעה כזו, הרי התנהגותה של המשיבה מונעת ממנה מלטעון היום כי לא קיבלה הודעה בכתב..."

גם אם יוכח כי הרשות נתנה למחזיק לשעבר להבין שדי בהודעה בעל פה, באופן שפקידת העירייה רשמה בפניה את קבלתה, יהא בכך כדי להוציא את המחזיק לשעבר ידי חובתו, הגם שלא נמסרה הודעה בכתב. כן נקבע, כי גם אם המחזיק לשעבר מסר אסמכתא כלשהי, כגון חוזה של הדייר החדש, המבהירה שחדל להחזיק בנכס, ונציג הרשות רשם זאת בפניו, לא יהא זה מוצדק לדרוש ממנו הודעה דווקא ולחייבו בארנונה על אף שחדל להחזיק בנכס.⁷

מכאן, שנישום המבקש להוכיח, כי לא החזיק בנכס בתקופה מסוימת וכי הרשות ידעה על זהות המחזיק בפועל, צריך לפנות לרשות בבקשה לקבל לידיו את רשימת המחזיקים בנכס למשך כל התקופה הרלוונטית ממועד דרישת החוב ואילך, בצירוף העתקים צילומיים של הודעות שינוי שם מחזיק המצויות בידי הרשות. קבלת המידע המבוקש תקל על נישומים לשחזר את העובדות הרלוונטיות ולהתחקות אחר המחזיק בפועל בזמנים הרלוונטיים.

בהעדר שיתוף פעולה מצד הרשות, יש לעתור במסגרת ההליך המשפטי בבקשה לגילוי המסמכים המבוקשים. טענה מצד הרשות, כי המידע אינו מצוי בידיה מסיבה כזו או אחרת, תוביל לבטלות החיוב, שכן כאמור, אם יוכח שהרשות התרשלה מכיוון שלא שמרה כראוי על מסמכים שהוגשו לה, תהא הרשות מנועה מלטעון כי לא נמסרה לה הודעה בכתב.⁸

7. ראו כב' השופט ברלינר בעניין סבג, לעיל ה"ש 4.

8. ראו לעיל ה"ש 1.

3. עד מתי יחויב מחזיק, שחדל להחזיק בנכס ולא מסר על כך הודעה בכתב, בחובות ארנונה בגין התקופה בה אינו מחזיק?

מלשון סעיף 325 לפקודת העיריות עולה, כי במידה שלא נמסרה הודעה בכתב על שינוי מחזיק, צריך לכאורה החיוב בארנונה להימשך לנצח. תוצאה זו אינה מוצדקת ואינה הוגנת, שכן מול חובתו של הנישום להודיע על שינוי מחזיק, ניצבת חובתה של הרשות לנהוג בתום לב ולפעול לגביית חובות בחריצות ובהגינות.⁹ נקבע, כי בצד חובתה של רשות להטיל ארנונה ולגבותה, עומדת החובה לבדוק מדי פעם מיהו הנישום הנכון, המחזיק בנכס שבגינו נדרשת הארנונה. בפסק הדין בעניין סבג נקבע, כי חובת הרשות לעניין בדיקת המצב בשטח וזיהוי המחזיק בפועל מתגברת, שעה שמדובר בנכסים שאין משלמים בעדם ארנונה ללא הודעה או הסדר, או כאשר הודעות החיוב בארנונה חוזרות, או כאשר מצויות אסמכתאות לכך שעסק כלשהו חדל לפעול בנכס או העתיק פעילותו למקום אחר.

השאלה כמובן היא, מהו פרק זמן סביר, שלאחריו תאבד הרשות את הלגיטימציה לגבות חובות של מי שאינו מחזיק, אך ורק מן הטעם שלא מסר הודעה כנדרש? כבי' השופט ברלינר קבע בעניין סבג, כי בהעדר תגובות להתראות ולדרישות שנשלחות לנכס במשך פרק זמן של שנה, נדרשת הרשות לבחון את הדברים, קרי: לשלוח פקחים לנכס ולבדוק את סיבת אי התשלום. לאחר בירור כזה, על הרשות לשנות את הרישומים בספריה, אף מבלי שקיבלה הודעה לפי סעיף 325 לפקודה:

"לא היתה הצדקה לשבת בחיבוק ידיים במשך שלוש שנים, ורק לאחר מכן להפעיל את מערכת הגביה נגד המערער. בשלב מסוים היתה המשיבה צריכה להבין ולדעת שאין הוא מחזיק יותר בנכס אלא אחר מחזיק בו..."¹⁰

בעניין טלקר¹¹ קבע כבי' השופט ממון, כי דרישת הרשות (במקרה זה עיריית קריית שמונה) להתנות מתן אישור להעברת זכויות בנכס בתשלום חוב ארנונה שנצבר משנת 1991, היא דרישה בלתי סבירה והרשות מנועה מלהעלותה, שעה שישבה כל השנים באפס מעש ולא נקטה בהליכי גבייה אקטיביים. עוד קבע כבי' השופט ממון, כי אין הצדקה להעמיס את האחריות להתנהלות הרשות ולאי גביית החובות במועד על כתפי הנישום והורה לעיריית קריית שמונה על הנפקת אישור להעברת הנכס בלשכת רישום המקרקעין.

לעומת גישה זו, המעודדת בחינת כל עניין לגופו, עומדת דעה מנוגדת, לפיה תהא זו מדיניות משפטית לא ראויה לדרוש כי ידיעה של מחלקה אחת בעיריה תחייב את יתר המחלקות,¹² וכן כי אין להטיל על העיריה חובה לבדוק, האם המחזיק שהצהיר על החזקה עדיין מחזיק בנכס:¹³

9. עניין סבג, לעיל ה"ש 4.

10. שם.

11. לעיל ה"ש 1.

12. ראו פסק דינו של כבי' השופט דר בעניין בידור נאה, לעיל ה"ש 2.

13. עת"מ (מינהליים חי') 1442/05 מנע נ' עיריית חיפה, תק-מח 2006(3) 7578 (2006) (להלן: "עניין מנע").

"פתח כזה מזמין טעון מהסוג שהעירייה לא תוכל להתמודד איתו. מול אמרה נחרצת של נישום שכך נאמר לו, לא יוכל פקיד העיריה, שמפגש עם אזרחים רבים בענייני ארנונה הוא בשגרת יומו, לזכור מפגש בודד שנערך לפני זמן... לא בכדי נראית דרישת הכתב כקונסטטיטובית, ואיני רואה מקום לכרסם בה."

לשיטתו של השופט דר, כפי שבאה לידי ביטוי הן בעניין **בידור נאה** והן בעניין **מנע**, לא רק שיש בכך הטלת עול לא סביר על הרשות, אלא שהרשות רשאית להשית את הארנונה הן על מי שחדל להחזיק בנכס ולא הודיע על כך לעיריה והן על המחזיק בפועל:

"אמנם סעיף 8(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 קובע כי הארנונה תשולם על ידי המחזיק בנכס ומסיפת סעיף 325 לפקודת העיריות עולה כי ההודעה על הפסקת החזקה אינה גורעת מחבותו בארנונה של הנישום בשל התקופה שלפני מסירת ההודעה. מכאן שהעירייה רשאית להשית את הארנונה הן על מי שחדל להחזיק בנכס ולא הודיע על כך לעירייה והן על המחזיק בפועל. ואולם, העירייה אינה חייבת לפנות דווקא למחזיק בפועל, מקום שקשה עליה קביעת זהותו."

חשוב לציין, כי רוב פסקי הדין שדנו בשאלת מועד סיום החזקה מצדדים בגישתו של כב' השופט דר, מן הטעם שקיימת חשיבות עליונה למסירת הודעה סמוך ככל שניתן למועד סיום החזקה. זאת מאחר שאי מסירת הודעה עשויה להקשות על גביית דמי ארנונה מהמחזיק, לעודד מחזיקים לנקוט בגישה פסיבית של "שב ואל תעשה" (קרי: לא לשלם ארנונה, לא להשיג על החיובים ולא לדווח על שינוי מחזיקים), וכן כדי לא להטיל על הרשות נטל כבד של איתור ובדיקת המחזיקים בפועל, נטל שאותו ביקש המחוקק למנוע באופן ניסוח סעיפי פקודת העיריות.¹⁴

4. אופן הפנייה לערכאות לשם ביטול החיוב והעלאת טענת התיישנות

המחלוקת בין נישום לבין רשות בדבר מועד חדילת החזקה בנכס אינה עניין מינהלי כלל ועיקר, כי אם כספי. ההכרעה במחלוקת זו צריכה להתבסס על ראיות התומכות בעובדות הנטענות. לפיכך, הדרך הנכונה לבירור המחלוקת הינה הגשת תביעה בדרך של המרצת פתיחה למתן פסק דין הצהרתי לפיו החוב בטל. שאלת הסמכות העניינית תיקבע לפי גובה הסכום עליו מבקש הנישום להשיג.

בעניין **טלקר** הוגשה התביעה תחילה לבית משפט השלום בעפולה, שסבר בטעות, כי המחלוקת אינה בגדר סמכותו העניינית, מאחר שמדובר במחלוקת בענייני ארנונה, שהסמכות לדון בה נתונה לבתי המשפט לעניינים מינהליים.¹⁵

14. ראו לעניין זה עניין **בידור נאה**, לעיל ה"ש 2.

15. ראו חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.

כב' השופט ממך, במסגרת החלטה בבקשה למתן צו ביניים, התייחס להחלטת בית משפט השלום להעברת התובענה לבית המשפט לעניינים מינהליים וקבע, כי מדובר בהחלטה שגויה וכי בטעות הועבר התיק לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים:

"כל הדברים האלה היו אמורים להתברר בבית משפט השלום, שכן כאמור המחלוקת היא כספית ולא מנהלית."

אם כן, הדרך הנכונה לבירור מחלוקות שעניינן מועד חדילת החזקה בנכס הינה הגשת המרצת פתיחה למתן פסק דין הצהרתי, וזאת ממספר טעמים: ראשית, המחלוקת אינה על החלטה מינהלית של הרשות, כי אם על חיוב כספי. המחלוקת בין הצדדים הינה עובדתית גרידא ומתמצה בשאלת מסירת הודעת שינוי מחזיק. לפיכך, הגם שמהותית, הסמכות לדון בעניינים מסוימים הקשורים בארנונה נתונה לבית המשפט המינהלי, הרי שאין בהחלטת החיוב משום החלטה בעניין ארנונה, כי אם מחלוקת בשאלת זהות המחזיק בתקופה מסוימת. לפיכך, הסמכות נתונה לערכאה האזרחית בהתאם לשווי הכספי של הסכום שבמחלוקת. יתרה מכך, סדרי הדין בעתירה מינהלית אינם מתאימים לשם בירור מחלוקות עובדתיות, הכרוכות באימות גרסאות סותרות ובירור בדרך של זימון עדים וחקירתם.¹⁶

זאת ועוד, מעבר לכך שדרך ניהולו של הליך בהמרצת פתיחה קלה ומהירה יותר מניהול תביעה כספית להשבת תשלום ששולם תחת מחאה, סלולה בו הדרך להעלאת טענת התיישנות, ככל שניתן בנסיבות המקרה, וזאת בהתבסס על העקרונות שהתווה כב' השופט ד"ר ד. ביין בפסק הדין בעניין **בתי זיקוק**¹⁷ כדלקמן:

1. תביעה לפסק דין הצהרתי הינה למעשה צעד מניעתי, שבא לקדם תביעה מצד הרשות.

2. למרות שפורמלית המבקש (הנישום/המחזיק) הינו התובע, הוא למעשה נתבע פוטנציאלי:

"התובענה היא לפס"ד הצהרתי שמטרתה ל"הגן" על הזכויות הנטענות של המבקשת (המחזיקה - ע.ש.) בפני פעולות גבייה ואכיפה בהן נוקטת המשיבה (הרשות - ע.ש.)."

3. עוד נקבע בפסק הדין, כי מבחינה מהותית 'המוציא מחברו' הוא הרשות:

"תובענה לפס"ד הצהרתי יכולה להיות מוגשת (והיא אכן מוגשת לא פעם) על ידי מי שב"פוטנציה" עלול להתבע והוא בא לשריין מראש את

16. כידוע, בהליך של עתירה מנהלית זימון עדים כפוף להסכמת בית המשפט וכך גם היקף חקירתם, שתהא על פי רוב מצומצמת.

17. ה"פ (מחוזי חי) 30340/97 **בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' המועצה האזורית זבולון**, תק-מח 2001(1) 7679 (2001) (להלן: **"עניין בתי זיקוק"**).

זכותו או מעמדו בפני "התקפה" ... היעלה על הדעת שהוא לא יוכל להעלות טענות התיישנות כנגד עילות התקיפה האפשריות?...

... לדעתי מהבחינה המהותית יש לראות את המבקשת (המחזיקה - ע.ש.) כנתבעת לתשלום חוב הארנונה ולכן רשאית היא עקרונית להזקק לטענת התיישנות."

4. קושי ראייתי בשמירת ראיות:¹⁸

"... אותם נימוקים העומדים בבסיס טענת ההתיישנות כשאדם הוא פורמאלית הנתבע כגון הקושי הראייתי בשמירת ראיות, המצג שנוצר באפס המעשה של התובע שהוא זנח את תביעתו וההסתמכות על מצג זה מצד הנתבע, כל אלה קיימים גם במקרה דוגמת זה שלנו שבו נאלץ מי שנדרש לשלם חוב ארנונה להיות זה שפונה לביהמ"ש, באשר הרשות המקומית גובה את חובה בדרך אדמיניסטרטיבית מבלי להיזקק לערכאות."

5. בנוסף, לא סביר שכוונת המחוקק היתה למנוע מחייב את האפשרות להגן על עצמו, שעה שטענת ההתיישנות נועדה בעיקר להגן על נתבע מפני תביעה נוספת.

על פי עקרונות אלה דחה כב' השופט ד"ר ק. ורדי בפסק הדין בעניין סרור¹⁹ את טענת הרשות, כי התיישנות אינה חלה על הליכי גבייה מנהליים.

לעומת זאת, אם יבחר נישום בדרך חלופית - תשלום המס תחת מחאה ולאחר מכן הגשת תביעה כספית להשבה - הוא לא יוכל להעלות טענת התיישנות כנגד הרשות, שכן מדובר בטענה דיונית, אשר ניתן להעלותה כטענת הגנה בלבד.²⁰

חיזוק לדברים אלה ניתן למצוא בדברי כב' השופט ורדי בעניין סרור²¹ כדלקמן:

"מעצם מהותה התיישנות דיונית היא טענת הגנה בלבד, ואין היא יכולה לשמש כעילת תביעה..."

למרות האמור, יש לציין, כי סוגיית העלאת טענת התיישנות בהליכי גבייה מינהליים הננקטים על ידי רשות מקומית, נידונה בהרחבה בפסק הדין בעניין קושינסקי²² שם נטענה ונתקבלה טענת התיישנות שהועלתה במסגרת תביעה כספית להשבה. נקבע, כי

18. ראו אריאל פורת ואלכסנדר שטיין "דוקטרינת הנזק הראייתי - ההצדקות לאימוצה ויישומה במצבים טיפוסיים של אי וודאות בגרימת נזקים" **עיוני משפט** כא(2) 191 (1998).

19. ה"פ (שלום ת"א) 176275/01 סרור נ' עיריית רמת גן (25.10.01) (להלן: "עניין סרור"). ראו: www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s01176275.doc.

20. ע"א 522/71 בנין נ' בנין, פ"ד כח(2) 309 (1974).

21. לעיל ה"ש 19.

22. ת"א (שלום חי) 22872/99 קושינסקי נ' עיריית חיפה (23.6.2004) (להלן: "עניין קושינסקי"). ראו: www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s99022872-183.doc.

כל דרישה לקיום זכות, ובכלל זה דרישת רשות מקומית המופנית לנישום לתשלום ארנונה, הינה בבחינת תביעה לקיום זכות הנתונה להתיישנות:

"... ואין נפקא מינה אם הדרישה נעשתה במישור המינהלי - על דרך משלוח הודעה לתשלום ארנונה לפי סעיף 306 לפקודת העיריות, או במישור האזרחי - על דרך הגשת הליך אזרחי לפי סעיף 317 לפקודה. מכאן, שאם הנתבעת (הרשות - ע.ש.) לא דרשה את קיום הזכות, קרי תשלום חוב הארנונה, תוך התקופה הקבועה בחוק, תהיה "חשופה" לטענת התיישנות."

בעניין קושינסקי, הצטרפה כב' השופטת כ. ג'דעון למסקנתם של כב' השופט ד"ר בין בעניין בתי זיקוק²³ ושל כב' השופט ד"ר ורדי בעניין סרור²⁴ וקבעה, כי מאחר שטענת התיישנות אינה טענה שניתן להעלותה בהשגה לפי סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976,²⁵ פתוחה בפני הנישום הדרך להעלותה בהגשת תביעה לסעד הצהרתי כדלקמן:

"... פתוחה בפני הנישום הדרך להעלותה על דרך של הגשת תביעה לסעד הצהרתי. דרך זו אינה הופכת את הזכות לזכות מהותית ואינה פוגעת בהגדרת הטענה כטענת הגנה דיונית, והיא גם אינה הופכת את הנישום לתובע במובן הפורמאלי של המילה. הטענה מועלית כטענת הגנה מפני דרישת תשלום החוב, ושכזו, היא נשארת טענה דיונית, אף אם מטעמים פרוצדוראליים, היא מועלית במסגרת של תביעה."

יחד עם זאת, ראוי לזכור, כי בתי המשפט אינם נוטים לקבוע מסמרות בשאלת התיישנות חוב מינהלי וכי קיימות פסיקות סותרות בסוגיה זו. לפיכך, בשלב זה, שעה שהסוגיה טרם הוכרעה בפני בית המשפט העליון, יש להניח, כי שאלת מניעות הרשות לגבות חובות ארנונה מחמת שיהוי בפעולתה תוכרע לאור הנסיבות העובדתיות של כל מקרה ומקרה, וכי על פי רוב, תידרש הוכחה כי הרשות ישבה בחוסר מעש בולט כדי להביא לביטול החיוב.

5. סיכום

אמצעי האכיפה והגבייה שהוענקו לרשות המקומית רבים ומגוונים. בין היתר, עומדת בידי הרשות האפשרות שלא להנפיק אישור להעברת זכויות במקרקעין לפי סעיף 324 לפקודת העיריות. במקרה כזה, בעל נכס עשוי למצוא עצמו נדרש להמציא בטוחה חלופית כתנאי להנפקת אישור - קרי: הפקדת ערבות בנקאית לקופת הרשות. לחילופין, ימצא עצמו בעל הנכס מפר התחייבויות שנטל כלפי צד שלישי (רוכש), זאת מאחר שההליך המשפטי הדרוש לשם ביטול חוב ארנונה שהושת על מחזיק

23. ראו לעיל ה"ש 17.

24. ראו לעיל ה"ש 19.

25. ס"ח 822.

לשעבר/בעלים, עלול לארוך מספר שנים (לכל הפחות 18 חודשים מעת הגשת התובענה). הרשות מצדה לא תסכים למחול על חוב, הרשום בספריה כמשויך למחזיק כזה או אחר, ובהתאם תימנע מהנפקת אישור להעברת זכויות, אפילו אם מדובר בחוב שלכאורה התיישן.

יש לזכור, כי ביטול חוב המושת על מחזיק כרוך בשחזור ראיות לפיהן נמסרה הודעה בכתב, או לחילופין בגביית עדויות ובאיסוף מידע מאת הרשות לצורך הוכחה כי היא התרשלה בכך שאיבדה את ההודעה ו/או בשמירת התיעוד הרלוונטי להחלפת שם מחזיק.

אשר על כן, על בעלי נכסים המשכירים נכס להקפיד הקפדה יתרה לקבל לידם אסמכתא מאת הרשות בדבר העברת שם מחזיק, בזמן אמת, כל אימת שמתחלפים מחזיקים בנכס, וטוב יעשו אם ישמרו בידם העתק מההודעה על שינוי המחזיק, שנמסרה על ידם או על ידי המחזיק מטעמם לידי מחלקות הגבייה של רשויות מקומיות, שכן הדרך לביטול חיוב שהוטל על מחזיק לשעבר, ובכלל זה על הבעלים, קשה, מסורבלת ובלתי מובטחת, ולבטח יקרה יותר.