

**חיוב בארנונה על אזורי מעברים וחניה בקניון.
מתן פירוש שונה להגדרת "רחוב" בחוקי עזר עירוניים לפי תכלית החוקים.**

ע"א 9368/96

מליסרון בע"מ

נגד

עיריית קרית-ביאליק

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

[13.10.98 , 14.12.99]

לפני השופטים ט' שטרסברג-כהן, ד' דורנר, מ' אילן

ערעור על פסק-דין בית-המשפט המחוזי בחיפה מיום 13.11.96 בה"פ 786/95, שניתן על-
ידי כבוד השופטת ש' וסרקרוג

עו"ד אהרן בן-שחר - בשם המערערת
עו"ד דן יהלום - בשם המשיבה

פ ס ק - ד י ן

השופטת ד' דורנר

העובדות, ההליכים והטענות

1. המערערת, שהיא הבעלים והמחזיקה של קניון "הקריון" שבקרית-ביאליק ושל אזורי חנייה לא-מקורים הצמודים אליו (להלן: הקניון), חויבה על-ידי המשיבה בתשלום ארנונה כללית בגין אזורי המעברים, החניה והגיבון של הקניון (להלן ביחד: האזור הציבורי), וזאת עבור שנת 1994. שטחו הבנוי של הקניון מושכר לבתי-עסק שונים על-ידי המערערת. המערערת דואגת

למיזוג הקניון, מאבטחת את הכניסות לקניון, מספקת ללקוחות המבקרים בקניון אפשרות לחניה בחינם באזורי החנייה, ואף מאפשרת לבעלי-עסקים, בתמורה לדמי שכירות, להעמיד באזורי המעברים דוכנים.

2. המערערת, שכפרה בחיוב הארנונה האמור, עתרה לבית-המשפט המחוזי בחיפה למתן פסק-דין המצהיר כי אין לחייבה בתשלום זה. היא התבססה על סעיף 8 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, המסמיך מועצה להטיל ארנונה כללית על "נכסים" שבתחומה, ועל סעיף 7 לאותו חוק, המגדיר מונח זה על דרך הפניה להגדרתו בסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות):

"נכסים" - בנינים וקרקעות שבתחום העירייה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב.

[ההדגשה הוספה]

טענתה של המערערת בעניין זה הייתה, כי האזור הציבורי נושא המחלוקת הוא בגדר "רחוב" כמשמעותו בהגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודת העיריות, שאין חובה לשלם בגינו ארנונה. לעניין אזורי החנייה טענה המערערת, כי על-אף שאלו מצויים בהחזקתה, הרי שהם משמשים גם תושבים מרחובות סמוכים.

3. בית-המשפט המחוזי (השופטת שולמית וסרקרוג) דחה את בקשתה של המערערת.

נקבע, כי פרשנות סעיף 269 לפקודת העיריות מלמדת, שעל-מנת לקבוע אם האזור הציבורי הוא בגדר "רחוב" יש לבחון את שימושו ותכליתו. בחינה זו, הוסיף בית-המשפט המחוזי, מביאה למסקנה שהאזור הציבורי אינו משמש אך למעבר של ציבור המבקרים בקניון, אלא גם את המערערת, ועל-כן המערערת חבה בגינו בתשלום ארנונה. עוד קבע בית-המשפט המחוזי לעניין אזורי החנייה, כי די בכך שהוכח שחלק מן המבקרים בקניון מחנים את רכבם באזורי החנייה, כדי לקבוע שאזורים אלו משמשים את המערערת.

4. מכאן הערעור שבפנינו, שבגדרו חזרה המערערת על טענותיה בפני בית-המשפט המחוזי, אך הוסיפה כי מסכימה היא שמוטלת עליה חובת תשלום ארנונה בגין השטחים המושכרים על-ידיה עבור דוכנים. המערערת תמכה את יתדותיה בפסק-דינו של הנשיא מאיר שמגר ברע"פ 6795/93 אגדי נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(705) 1 (להלן: רע"פ אגדי). באותו ענין הורשעה בעלת חנות בקניון באילת בהפרת חוק עזר עירוני (שנחקק מכוח הסמכה בסעיפים 3(235) ו-250 לפקודת העיריות), אשר אסר על הצבת מפגעים "ברחוב", וזאת לאחר שהציבה שלושה מעמדים (stands) בשטח המשמש לתנועת הציבור שליד חנותה. בקשתה של בעלת החנות למתן רשות ערעור נדחתה, תוך שנפסק כי השטח שבו הציבה את המעמדים נכנס לגדרי הגדרת "רחוב", בהתאם לפירוש שיש לתת למונח המופיע בסעיף 3(235) לפקודת העיריות.

לטענת המערערת, ההרמוניה החקיקתית מחייבת לפרש את המונח "רחוב" שבהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות באופן זהה לפירוש שניתן לו ברע"פ אגדי.

5. מנגד טענה המשיבה, כי יש לדחות את הערעור בהסתמך על ע"א 6365/96 אלקנית פיתוח בע"מ נ' עיריית נתניה (לא פורסם), שבו נדחה ערעור על פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי, שאישר את חיובה בארנונה של בעלת קניון בגין השטח המשמש למעבר הציבור בקניון.

השאלות המשפטיות

6. סעיף 8 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, מסמיך מועצה לחייב בתשלום ארנונה כללית מחזיקי "נכסים" בתחומה. הגדרת המונח "נכסים" - שתוחמת את זהות הנכסים החייבים בתשלום הארנונה - מצויה בסעיף 269 לפקודת העיריות, ומוציאה מרשת הנכסים שמחזיקיהם חייבים בארנונה נכסים שהם "רחוב". השאלות שבפנינו הן, איפוא, האם ההרמוניה החקיקתית אכן מחייבת שהמונח "רחוב" בסעיף 269 לפקודת העיריות יפורש באופן זהה לפירוש שניתן לאותו מונח בהוראת חוק אחרת בפקודת העיריות, והאם האזור הציבורי שבקניון הוא בגדר "רחוב" במובן מונח זה בהגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודת העיריות. אדון בטענות אלו כסידרן.

הרמוניה חקיקתית

7. המערערת הסתמכה בערעורה, כאמור, על רע"פ אגדי, שבו פורש המונח "רחוב", המופיע בסעיף 3(235) לפקודת העיריות, ככולל את השטח המשמש לתנועת הציבור בקניון. לטענתה, יש לפרש את המונח "רחוב" שבהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות באופן זהה לפירוש שניתן לו ברע"פ אגדי.

דין טענה זו להידחות.

אכן, ככלל, רצוי כי ביטויים המופיעים בחיקוקים שונים, ולא-כל-שכן באותו חיקוק עצמו, יהיו בעלי פירוש זהה או למיצער דומה. ניתן אף להניח כי למונח המופיע בהוראות שונות באותו חיקוק יש אותו פירוש.

עם זאת, הנחה זו ניתנת לסתירה. בין השאר, ההנחה עשויה להיסתר מקום בו לכל אחת מן ההוראות שבהן מופיע המונח יש תכלית נפרדת ושונה. השוו דנג"ץ 4601/95 סרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה (טרם פורסם), בסעיף 8 לפסק-דינו של הנשיא ברק; בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד נא(2) 63, בע' 97-98.

זהו הדין גם במשפט האמריקני. עמד על-כך בית-המשפט העליון של ארצות-הברית בפרשת *Cleaners & Dyers, Inc., et al. v. United States*, 286 U.S. 427 Atlantic(1932 באומר:

Most words have different shades of meaning, and consequently may be variously construed, not only when they occur in different statutes, but when used more than once in the same statute or even in the same section...

Where the subject-matter to which the words refer is not the same in the several places where they are used . . . the meaning well may vary to meet the purposes of the law . . . and of the circumstances under which the language was employed. . . T]here is no rule of statutory construction which precludes the] courts from giving to the word the meaning which the [[Legislature intended it should have in each instance. at p. 433

וראו גם פרשות *Timmm*, 502 U.S. 410 (1992), at p. 415-417; *Weaver v. United Dewsnap Information Agency*, 87 F.3d 1429 (D.C. Cir. 1996), at p. 1437 States במקרה שלפנינו, תכליתן של הוראות ההסמכה שבסעיפים 3(235) ו-250 לפקודת העיריות, שמכוחה הותקן חוק-העזר שעל-פיו הורשעה בעלת החנות שהציבה מספר אסור של מעמדים ב"רחוב", שונה מן התכלית שביסוד ההוראה שבסעיף 269 לפקודה זו המשחררת מחזיק "ברחוב" מתשלום ארנונה. תכליתה של ההוראה הראשונה היא לאפשר למועצה להסדיר את מעבר הציבור בשלום וללא פגע במקומות שבהם הציבור נוהג לעבור, ואילו תכליתה של ההוראה השנייה היא לאפשר למועצה להסדיר באופן צודק ויעיל את גביית

הארנונה. על התכלית הראשונה עמד הנשיא שמגר ברע"פ אגדי הנ"ל, בהתייחסו להוראות סעיף 3(235) ו-250 לפקודת העיריות: פקודת העיריות...כוללת בהוראות ההסמכה והסמכות שבה הן רחובות העוברים ברכוש הפרט והן כאלה המותווים על גבי מקרקעין רכוש הציבור...

בכל הנוגע למניעת מכשולים והסרתם...דיבר המחוקק על "רחוב" באופן כללי.

הבחנה זו אף מובנת וסבירה, שהרי חובת תיקונו של רכוש הפרט רובצת על הפרט שהוא הבעלים של הרכוש, אך החובה למנוע מכשולים שיש בהם כדי ליצור סיכון לעוברים ושבים ב"רחוב"...היא כללית וחלה על כל רחוב.

[שם, בעמ' 709. ההדגשה הוספה.]

לחיוב בארנונה, המוטל על רכוש פרטי, אין דבר עם האיסור למנוע מטרדים לציבור במקומות שבהם הוא זכאי לעבור.

עולה מן האמור, כי הפירוש שניתן למונח "רחוב" ברע"פ אגדי אינו מחייב מתן פירוש דומה למונח "רחוב" שבהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות, וזאת לנוכח התכליות השונות של כל אחת מהוראות החוק.

פרשנות המונח "רחוב"

8. המחוקק עצמו ביקש להבהיר למה התכוון בהיזקו למונח "רחוב", שמוגדר בסעיף 269 לפקודת העיריות כך:

"רחוב" - לרבות מסילת ברזל...

ואף סעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] קובע:

"רחוב או דרך" - לרבות כביש, שדרה, סמטה, משעול לרוכבים או לרגלים, כיכר, חצר, טיילת, מבוי מפלש וכל מקום פתוח שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו, או שהציבור נכנס אליו או רשאי להיכנס אליו.

הגדרות אלה הן על דרך הריבוי. נקיטת טכניקה חקיקתית זו משמעה, כי המחוקק ביקש להרחיב את רשימת המקומות שנראה בהם משום "רחוב", מעבר לרשימה שמבחינה לשונית היא "טבעית". ברם, המחוקק לא מיצה בהגדרות אלו את משמעותו של המונח, שאותו יש לפרש - גם בתחיקה המטילה מס - על-פי תכליתו. ראו ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות, פ"ד (לט) 70(2), בע' 75.

יש לפרש איפוא את התיבה "רחוב" על-פי התכלית שעמדה ביסוד הוראת החוק המוציאה מחזיק "רחוב" מגדר החייבים בתשלום ארנונה. תכלית זו נשענת על שני אדנים: הראשון עניינו בעיקרון שעל-פיו מוטל החיוב בתשלום ארנונה; ואילו השני עניינו ביעילות גביית הארנונה.

עקרונות החיוב בארנונה

9. ארנונה מוטלת על-ידי הרשות המקומית על מחזיקי נכסי מקרקעין בתחומה, על-מנת לממן את פעילותה של הרשות המקומית. ראו רע"א 2911/95 אברהם נ' עיריית רמת-גן (טרם פורסם), בסעיף 4 לפסק-דינה של השופטת שטרסברג-כהן; אהרן נמדר, דיני מיסים [מיסוי מקרקעין] (מהדורה שנייה, תשנ"ב) (להלן: נמדר), 392. אופייה של הארנונה כמס נובע מכך שהתמורה שמספקת הרשות המקומית בגינה היא עקיפה ולא ישירה. ראשית,

תמורה זו אינה ניתנת ביחס ישר לסכום המס שמשלמים הנישומים - מחזיקי הנכס. שכן, בקביעת שומת הארנונה אין הנישומים מחויבים בהכרח במחיר השוק של השירותים שאותם הם מקבלים. שנית, השירותים שמספקת הרשות המקומית ניתנים בלא שהנישומים מחויבים לשלם תמורתם עובר לקבלת השירות. שלישית, שירותיה של הרשות המקומית הם, מעצם טיבם, כאלו שלא ניתן למנוע את ההנאה מהם אף מנישומים המסרבים לשאת בתשלום הארנונה.

10. ההצדקה להטלת החיוב העקרוני לשלם ארנונה טמונה בהנאה שמפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית לנכסים המצויים בהחזקתם. ראו נמדר, שם בע' 403-404. כך, הרשות המקומית מספקת שירותים של פינוי אשפה, ניקוי השטח שסביב הנכס, הארתו, ניקוזו ושירותי תשתית נוספים. ראו ע"א 1130/90 חברת מצות ישראל בע"מ נ' עיריית פתח-תקוה, פ"ד מו(778) 4 (להלן: ע"א חברת מצות ישראל בע"מ), בע' 785. הנאת הנישומים מן הנכס שבו הם מחזיקים כרוכה ומותנית איפוא בהנאתם משירותיה של הרשות המקומית. הדעת נותנת, כי מקום שמחזיקי נכס נהנים משירותים אלו, ראוי כי ישתתפו במימון עלותם.

מחזיקים ב"רחוב" אינם חייבים בתשלום ארנונה

11. המחוקק מיעט מהגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודת העיריות, שהמחזיקים בהם חייבים בתשלום ארנונה, נכסים שהם "רחוב". דומה שבכך בוטאה ההשקפה, שכאשר הנהנה מן הנכס ומן השירותים הניתנים לנכס הוא ציבור בלתי-מסוים של פרטים - להבדיל מן המחזיקים בנכס - ראוי כי ציבור זה הוא שיישא בעלות השירותים שמספקת הרשות המקומית לנכס.

שכן, כאמור, אספקת שירותיה של הרשות המקומית לנישומים נעשית בעקיפין.

עלות שירותים אלו נקבעת במנותק מהטלת החיוב בארנונה על כל נישומה ונישום. השוו בג"צ 175/82 גל נ' שר הפנים, פ"ד לז(496) 1, בע' 499-500. שחרור נישום אחד מתשלום ארנונה ביחס לנכס מסוים פירושו הטלת עלות מימון פעילות הרשות המקומית ביחס לאותו נכס על כתפיו של כלל ציבור הנישומים, שנאלץ לשאת בנטל מס כבד יותר. שחרור מחזיקים ברחוב מתשלום ארנונה משמעו על-כן הכבדת עול מימון פעולות הרשות המקומית על יתר הנישומים שבתחומי הרשות המקומית, הנהנים מן השימוש ברחוב לא פחות מן המחזיקים בו. השוו ע"א חברת מצות ישראל בע"מ, בע' 785.

12. שחרור המחזיק ב"רחוב" מתשלום ארנונה מותנה איפוא בזהותו של הנהנה מן הנכס ומן השירותים שמספקת הרשות המקומית לנכס. אכן, אם הנהנה הוא המחזיק בנכס, אין מדובר ב"רחוב". ואם הנהנה הוא ציבור בלתי-מסוים, הרי שהנכס הוא בגדר "רחוב", והמחזיק בו פטור מחובת תשלום הארנונה בגינו.

איתורו של הנהנה משירותי הרשות המקומית הניתנים לנכס אינו פשוט. שכן, קיים קושי לכמת במדויק את הנאתם של המחזיקים בנכס, מחד-גיסא, ושל כלל הציבור, מאידך-גיסא, משירותי הרשות המקומית הניתנים לנכס מסוים. במצב זה מכריעים את הכף שיקולים של יעילות הגבייה.

יעילות גביית הארנונה

13. על-מנת שמש ייחשב "מס טוב", נדרש כי יהיה יעיל. דרישה זו פירושה, שהמס יהיה "...ניתן לגבייה בקלות ובהוצאה מיזערית כך שהשלטון ייהנה ממלוא המס שהאזרח משלם" (יוסף מ' אדרעי "בסיס מס כולל בישראל" משפטים יב (תשמ"ג) 431, בע' 432). הסביר זאת השופט גולדברג:

יעילותה של מערכת גבייה נמדדת ביחס שבין הכנסותיה לבין הוצאותיה. מערכת גבייה שזרם הכנסות הצפוי להתקבל באמצעותה נמוך, או שהוצאות תפעולה גבוהות - אינה יעילה.

...

כאשר מערכת גבייה לוקה בתת-אכיפה פוחתת יעילותה, ונוצר חסר כספי בקופת הציבור. בידי המחוקק לייעל אז את הגבייה על-ידי קביעת בסיס חבות נוח יותר לאכיפה...

[בג"ץ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(529) 4, בע' 541]

דרישת היעילות אינה מעוגנת בחוק. עם זאת, היא משמשת קו מנחה פרשני.

יש לפרש איפוא את התיבה "רחוב" שבהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות כך שגביית מס הארנונה תתבצע באופן יעיל. יעילות זו מחייבת לקבוע את בסיס החבות לתשלום הארנונה בקשר לנכס שהוא "רחוב" על-יסוד חיובו של נישום יחיד. זאת, אף אם הנישום החייב במס איננו הנהנה היחיד מן השירותים שמספקת הרשות המקומית לנכס. עם זאת, הנישום שיחויב במס הארנונה צריך להיות הנהנה העיקרי מן השירותים שמספקת הרשות המקומית לאותו נכס.

בדרך-כלל, אף בנכס שהנהנה העיקרי ממנו הוא ציבור בלתי-מסוים מפיק מחזיק הנכס הנאה מסוימת מן הנכס שברשותו. מנגד, אף במקום שבו מוטל החיוב במס הארנונה על המחזיק בנכס בלבד - לגבי "נכסים" שאינם "רחוב" - ברור שגם ציבור בלתי-מסוים נהנה במידה זו ואחרת מן השירותים הניתנים לנכס. אלא, שלנוכח הקושי למדוד את הנאתם היחסית של המחזיק בנכס ושל הציבור הרחב מן השירותים הניתנים לנכס, תוטל הארנונה על הנהנה העיקרי בלבד.

מכאן, ש"רחוב" לצורך הגדרת נכסים בסעיף 269 לפקודת העיריות הוא נכס שהנהנה העיקרי מן השירותים הניתנים לו על-ידי הרשות המקומית הוא הציבור הרחב.

מן הכלל אל הפרט

14. במקרה שבפנינו, הבאים בשערי המערערת עושים כן בעיקר על-מנת לבקר בבתי - העסק שבעליהם שוכרים את שטחי הקניון שברשותה. אין כל ספק, כי ריכוז בתי-עסק רבים במקום אחד, לצד העובדה שהמעברים בין בתי-העסק הללו מקורים, ממוזגים ומאובטחים על-ידי המערערת, והאפשרות העומדת בפני המבקרים בקניון לחנות בחינם במגרשי החנייה של המערערת, מעודדים את המבקרים להעדיף את הביקור בקניון על-פני ביקור באזורי-מסחר אחרים. כך הוא הדבר אף לגבי אזורי הגינון שבקניון, אשר מקנים לקניון פן אסתטי המושך מבקרים וקונים פוטנציאליים. לתכונות אלו של האזור הציבורי יש איפוא ערך כלכלי לא מבוטל עבור המערערת, הנהנית מהגדלת מספר המבקרים בקניון ויכולה הודות לכך לדרוש דמי שכירות גבוהים יותר מבעלי העסקים השוכרים ממנה שטחים.

לא זו אף זאת: כאמור, המערערת מאפשרת להקים במעברים דוכנים, וזאת תמורת תשלום דמי-שכירות. המערערת נהנית איפוא מן האפשרות לגבות דמי-שכירות נוספים, מלבד אלו הנגבים מבעלי העסקים השוכרים ממנה חנויות, וזאת לנוכח מספר המבקרים הרב בקניון. אכן, הביקוש לשכירת דוכנים מן המערערת, וכתוצאה מכך גם גובה דמי-השכירות הנדרשים על-ידי המערערת, מקורם בתכונה זו של הקניון.

מנגד, השימוש שעושה הציבור הרחב באזור הציבורי, ובכלל זה באזורי החנייה, הוא מוגבל, וכרוך לרוב בביקור בחנויות שבקניון. בעניין זה יש משקל אף ליכולתה של המערערת למנוע מן הציבור את המעבר באזור הציבורי, על-ידי סגירתו או גידורו.

15. לבסוף, המערערת הודתה בסיכומיה, כי בגין השטחים שהיא משכירה לדוכנים במעברים שבין החנויות, מוטלת עליה חובת תשלום ארנונה. יוצא איפוא, כי המערערת טוענת כי היא משוחררת מתשלום ארנונה בגין חלקים מן האזור הציבורי שבהם לכאורה היא אינה משתמשת. ברם, ניסיונה של המערערת לחלק את הנכס שבהחזקתה לחלקים, ולקבוע לכל חלק מעמד שונה לעניין גביית הארנונה, הוא מלאכותי ומנוגד לתכלית החוק, המבקש דווקא לפשט ולייעל את אופן גביית הארנונה. ראו ע"א 739/89 מיכקשוילי נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מה(769) 3, בע' 775.

אני מציעה איפוא לדחות את הערעור, ולהטיל על המערערת לשלם למשיבה הוצאות-משפט בסך 10,000 ש"ח.

השופטת ט' שטרסברג-כהן

אני מסכימה.

השופט מ' אילן

אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת דורנר.

ניתן היום, ה' טבת תש"ס (14.12.99).