

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

עע"ם 4612/06

בפני : כבוד הנשיאה ד' ביניש
 כבוד השופטת ע' ארבל
 כבוד השופט ע' פוגלמן

המערערת : עיריית לוד

נגד

המשיבה : רכבת ישראל בע"מ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים
 בתל-אביב-יפו בעת"מ 1926/05 מיום 4.5.06 שניתן על-ידי
 כב' השופט נ. ישעיה

בשם המערערת : עו"ד עפר שפיר ; עו"ד אמיר בירנבוים

בשם המשיבה : עו"ד שרה גולדין

לסיכומים בטענות (2007-07-26) : [עעמ 4612/06 עיריית לוד נ' רכבת ישראל בע"מ - ב"כ עו"ד שרה גולדין](#)
 עו"ד : שרה גולדין

נושא התיק :

מסים, האם ניתן להטיל היטל פיתוח על שטחים בהם עוברות מסילות ברזל בתחום העיר לוד ?

חקיקה שאזכרה :

[חוק הרשויות המקומיות \(ביוב\), תשכ"ב-1962](#)

[פקודת העיריות \[נוסח חדש\] : סע' 14, C15, 28, \(2\)235, \(6\)242, \(11\)249, 250, 251, 269](#)

[חוק עזר ללוד \(סלילת רחובות\), תש"ס-2000 : סע' 1, 2](#)

[חוק עזר ללוד \(תיעול\), תש"ס-2000 : סע' 2](#)

[חוק עזר ללוד \(אספקת מים\), תש"ס-2000 : סע' 1, 9](#)

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 : סע' 1](#)

[פקודת מסילות הברזל \[נוסח חדש\], תשל"ב-1972 : סע' 2, \(1\), \(2\)](#)

[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992](#)

[פקודת הפרשנות \(נוסח חדש\) : סע' 1](#)

ספרות :

ע' שפיר, אגרות והיטלי פיתוחא' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה (התשנ"ג)

מיני-רציו:

* מסים – היטלים – היטל פיתוח

* רשויות מקומיות – היטלים – גבייתם

* פרשנות – מונחים – נכס

* פרשנות – מונחים – רחוב

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי, אשר קבע כי בהתאם להוראות הדין פטורה המשיבה – רכבת ישראל, מתשלום היטלי פיתוח בגין שטחים המוחזקים על ידה, בתחום העיר לוד, אשר בהם, או בצמוד להם, עוברות או מונחות מסילות ברזל. לטענת העירייה, אין לפטור את המשיבה מתשלום היטלי הפיתוח בגין המקרקעין, שכן אלה הינם בבחינת "דרך מעבר שאינה ציבורית", כאמור בסיפא להגדרת "נכס" שבחוקי העזר. עוד טוענת העירייה כי המקרקעין כלל אינם בבחינת "רחוב", וכי את מונח זה אין לפרש – כשיטת רכבת ישראל – בהתאם להגדרה שבסעיף 269 לפקודה, אלא בהתאם להוראות אחרות.

ביהמ"ש העליון (מפי השופט ע' פוגלמן ובהסכמת הנשיאה ד' ביניש והשופטת ע' ארבל) דחה את הערעור ופסק כי:

חלקים מן המקרקעין בהם פרושות מסילות הברזל המשמשות לתנועת רכבות נוסעים ומשאות, וכן רצועות הקרקע הצמודות להן, אינם בבחינת "נכס" כמשמעותם בחוקי העזר הרלוונטיים ולפיכך, רכבת ישראל אינה חבה בהיטלי פיתוח בגינם.

הגדרת "נכס" (על כך אין חולק) ואף והגדרת "רחוב" שתחול בענייננו היא זו שבסעיף 269 לפקודה. מסקנה זו נגזרת בראש ובראשונה מנוסחם של חוקי העזר, המפנים במפורש להגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודה. בחינת ההיסטוריה החקיקתית וכן כי התכלית בבסיס מתן פטור לנכס שהוא בבחינת "רחוב" מתשלום ארנונה, נכונה ומתאימה גם למתן פטור מתשלום היטלי הפיתוח.

המונח "דרכי מעבר שאינן ציבוריות" אינו מוגדר בחוקי העזר. הלכה למעשה, מצמצמת תוספת זו את גדר התפרשות המונח "רחוב", ומביאה לכך שרק "רחוב" שהוא בבחינת "דרך מעבר ציבורית" יקנה פטור מתשלום היטלי פיתוח. בהוספת הסייג האמור גם נמנע החשש כי בעלי נכסים ישנו את מאפייני הקרקע בצורה מלאכותית – כך שתחשב כ"רחוב" – על מנת להימנע מתשלום היטלי הפיתוח וגם מובטחת תכלית הפטור, כי הפטור האמור יינתן רק למקומות שאכן הנהנה מהם הוא הציבור הרחב.

בחינת מהותם ותפקידם של המקרקעין נשוא הדיון, קרי, מסילות הברזל והשטחים הצמודים להן, מובילה למסקנה, כי מבחינת תכלית החקיקה ולשונה, נכון להגדירם כ"רחוב" אשר אינו בבחינת "דרכי מעבר שאינן ציבוריות". מסילות אלו משמשות לשימוש ציבורי מובהק – תנועת רכבות נוסעים ומשאות. העובדה כי הגישה למסילות הברזל מוגבלת – הן בהגבלה פיזית בדרך של הקמת גדרות ומחסומים אחרים, הן בהגבלת הגישה למסילות בתשלום – אינה גורעת, מאופיין הציבורי של מסילות הברזל. ולפיכך פטורה רכבת ישראל מחבות בהיטלי פיתוח בגינם.

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו (כב' השופט נ' ישעיה), אשר קבע כי הדין פוטר את המשיבה מתשלום היטלי פיתוח בגין שטחים המוחזקים על ידה אשר בהם, או בצמוד להם, עוברות או מונחות מסילות ברזל.

רקע עובדתי וההליך לפני בית משפט קמא

1. המערערת (עיריית לוד) חייבה את המשיבה (רכבת ישראל) בתשלום היטל תיעול, היטל סלילת כבישים והיטל הנחת צנרת מים (להלן: היטלי הפיתוח), בגין שטח קרקע בן 282 דונם הממוקם בגוש 4027, חלקה 43 בלוד (להלן: המקרקעין). הדרישה

לתשלום ההיטלים נכללה במכתבו של הממונה על הכנסות עיריית לוד מיום 7.3.05 (להלן: הודעת החיוב), וסכומם הכולל כשלושים מליון ש"ח.

כחודשיים לפני משלוח הודעת החיוב, בחודש ינואר 2005, חתמו רכבת ישראל ועיריית לוד על הסכם פשרה שבא להסדיר את תשלומם של היטלי הפיתוח (וכן תשלומן של אגרות בנייה שונות) בגין נכסים בנויים של הרכבת, אשר מרביתם ממוקמים אף הם באותה חלקה (להלן: הסכם הפשרה). בהודעת החיוב נכללה התייחסות להסכם הפשרה ונכתב בה כי היא נשלחת "כהשלמה לחיוב השטח הבנוי שביחס אליו הגענו לכלל פשרה".

רכבת ישראל עתרה לבית המשפט לענינים מינהליים והשיגה על חיובה בהיטלי הפיתוח. הרכבת העלתה טענות שונות נגד החיוב האמור. טענתה העיקרית היתה כי המקרקעין אינם בבחינת "נכס", כהגדרת המונח בחוקי העזר, אשר בגינו ניתן לחייבה בתשלום היטלי פיתוח. ביום 25.12.05 החליט בית המשפט לפצל את הדיון, באופן שבשלב הראשון תידון טענה זו. ביום 4.5.06 ניתן פסק הדין אשר קיבל את העתירה.

טענת רכבת ישראל התקבלה, ונפסק כי בהתאם להוראות הדין פטורה היא מתשלום היטלי פיתוח בגין המקרקעין. על הנמקות פסק הדין נעמוד בהמשך הדברים.

2. בגדרי הודעת החיוב הושת על רכבת ישראל גם תשלום היטל ביוב ביחס למקרקעין. בגין חיוב אחרון זה הוגש ערר לועדת הערר במחוז מרכז, לפי [חוק הרשויות המקומיות \(ביוב\)](#), התשכ"ב – 1962, והוא אינו עומד לדיון לפנינו.

עוד נעיר, כי בהודעת החיוב ציינה עיריית לוד את האפשרות העומדת לרכבת ישראל לערער על חיובה בהיטל הנחת צנרת מים לפני שר הפנים, בהתאם להוראת [סעיף 28 לפקודת העיריות](#) (אספקת מים) 1936. ככל העולה מן החומר שלפנינו, ערעור כאמור לא הוגש. על אף האמור, לא טענה עיריית לוד לקיומו של סעד חלופי (השוו: [רע"א 2425/99 עיריית רעננה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד\(4\) 481, 492](#) (2000)). בנסיבות אלה, ומכיוון שהשאלה שלפנינו משותפת לכלל ההיטלים, לא ראינו להיזקק לשאלת קיומו של סעד חלופי, בשלב הדיוני הנוכחי.

התשתית הנורמטיבית והשאלה העומדת לדיון

3. בפתח הדברים נעמוד על התשתית הנורמטיבית הצריכה לענייננו, ובכלל זה ההגדרות הרלוונטיות המופיעות בדברי החקיקה השונים, בזיקה לשאלה העומדת לדיון.

תפקידם של היטלי הפיתוח לממן את התקנתן של התשתיות המוניציפליות (עפר [שפיר אגרות והיטלי פיתוח](#) ברשויות המקומיות כרך א 73 (מהדורה שנייה, 2005); [ע"א 1711/02 ארגון הקבלנים והבונים חולון נ' עיריית חולון, פ"ד נח\(5\) 933](#), 941 – 942 (2004)). הטלת היטלי פיתוח מוסדרת בחוקי עזר, אותם מוסמכת מועצת העירייה להתקין, בין היתר, מכוח הוראות [סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] (להלן: הפקודה) ([עע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי](#) (לא פורסם, 5.12.06, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל)). בענייננו הוטלו היטלי הפיתוח מכוח [חוק עזר ללוד \(סלילת רחובות\)](#), התש"ס – 2000; [חוק עזר ללוד \(תיעול\)](#).

התש"ס – 2000; [וחוק עזר ללוד \(אספקת מים\)](#), התש"ס – 2000 (להלן: חוקי העזר בעניין סלילת רחובות; בעניין תיעול; ובעניין אספקת מים, בהתאמה).

בשלושת חוקי העזר נקבע כי חובת תשלום ההיטל תוטל על "בעל הנכס" ([סעיף 2 לחוק העזר בעניין סלילת רחובות](#); [סעיף 9 לחוק העזר בעניין אספקת מים](#); [סעיף 1 לחוק העזר בעניין סלילת רחובות ותיעול בדרך של הפנייה לסעיף 269 לפקודה](#), בזו הלשון:

"נכס" – המצוי בתחום העיריה כמשמעותו בסעיף 269 לפקודה לרבות דרכי מעבר שאינן ציבוריות".

[בסעיף 1 לחוק העזר בעניין אספקת מים מופיעה הגדרה זהה](#), אלא שלא נכלל בה הרישא "המצוי בתחום העיריה". לענייננו אין לשוני זה חשיבות, והתייחסותנו לשלושת חוקי העזר תהא זהה.

4. [בסעיף 269 לפקודה מוגדר המונח "נכסים" בזו הלשון](#):

"נכסים – בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב".

"רחוב" מוגדר בסעיף 269 לפקודה בזו הלשון:

"רחוב – לרבות כביש שהנסיעה בו כרוכה בתשלום אגרה, היטל או תשלום אחר כיוצא באלה, וכן דרך כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שבה עובר הכביש, שטחי השיקום הנופי בכביש ובדרך שבה הוא עובר, וכל מיתקן בתחום הכביש והדרך, למעט בנין, הדרוש במישרין לגביית האגרה, ההיטל או תשלום אחר כיוצא באלה, וכן מסילת ברזל כמשמעותה בסעיף 2 רישה ופסקאות (1) ו-(2) לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972, וכן מיתקנים לצורך מסילת הברזל או בקשר אליה, המהווים חלק בלתי נפרד ממנה".

נזכיר עוד כי המונח "רחוב" מוגדר בסעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] (להלן: פקודת הפרשנות) כך:

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

5. השאלה העומדת להכרעה לפנינו הינה האם המקרקעין הם בבחינת "נכס" החייב בהיטלי פיתוח, כאמור בחוקי העזר. בחינת הוראות הדין שפורטו, מעלה כי מתן מענה לשאלה זו מצריך בחינה תלת-שלבית. בשלב הראשון, יש לבחון אם המקרקעין הם בבחינת "נכסים" כהגדרתם ברישא לסעיף 269 לפקודה (קרי: "בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים"). אם התשובה חיובית, עלינו להמשיך ולבחון האם המקרקעין הם בבחינת "רחוב" כאמור בסיפא להגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודה. אם גם לכך נענה בחיוב, הפועל היוצא הוא שאין רכבת ישראל חבה בתשלום היטלי פיתוח בגין המקרקעין. זאת, אלא אם נמצא כי המקרקעין הינם בבחינת "דרכי מעבר שאינן ציבוריות", כאמור בסיפא להגדרת "נכס" שבחוקי העזר. במקרה אחרון זה יחול החיוב בהיטלים.

הנמקות פסק הדין

6. בית המשפט ניתח את ההוראות הרלוונטיות בחוקי העזר ובפקודה, וקבע כי עולה מהן כוונת המחוקק ומחוקק המשנה לפטור מתשלום היטלי פיתוח (כמו גם

מחויבים מוניציפאליים אחרים) "נכסים שהם רחובות או דרכי מעבר, בעלי צביון ציבורי, המשמשים את הכלל לצרכי מעבר ותנועה, והמחברים את חלקי העיר או השכונה ליחידה אחת". בית המשפט המשיך וקבע כי את מסילות הברזל והשטחים הצמודים להן, יש לראות כ"דרך". את מסקנתו זו ביסס בית המשפט על הכללת מסילת ברזל בהגדרת "דרך" שבסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, ועל הגדרת "רחוב" או "דרך" שבפקודת הפרשנות. בית המשפט המשיך וקבע כי הנהנה העיקרי משירותי התעבורה שמספקת רכבת ישראל הוא הציבור הרחב, ולכן יש לראות במסילות הברזל כ"דרך מעבר ציבורית". בהקשר זה קבע בית המשפט, כי עצם העובדה שמסילות הברזל מגודרות באופן המונע כניסה חופשית של הציבור אליהן, אינה שוללת את אופיין ומהותן כדרך מעבר ציבורית, הנקבעים על פי מבחן השימוש ומיהות המשתמשים.

על יסוד אלה קיבל בית המשפט את העתירה ופסק, כאמור, כי "הדין (סעיף 269 לפקודת העיריות הנ"ל וחוקי העזר הנוגעים בדבר) פוטר את העותרת מתשלום היטלי הפיתוח הנ"ל בגין השטחים המוחזקים על ידה אשר בהם, או בצמוד להם, עוברות או מונחות מסילות ברזל".

טענות הצדדים

7. עיריית לוד משיגה על תוצאת פסק הדין. לשיטתה, אין לפטור את רכבת ישראל מתשלום היטלי פיתוח בגין המקרקעין, שכן אלה הינם בבחינת "דרך מעבר שאינה ציבורית", כאמור בסיפא להגדרת "נכס" שבחוקי העזר. עוד טוענת עיריית לוד כי המקרקעין כלל אינם בבחינת "רחוב", וכי את מונח זה אין לפרש – כשיטת רכבת ישראל – בהתאם להגדרה שבסעיף 269 לפקודה, אלא בהתאם להוראות אחרות, כדוגמת הוראת סעיף 249(11) לפקודה. עיריית לוד טענה בערעורה כי גם אם יינתן פטור לרכבת ישראל בגין המקרקעין, יש להחילו רק על מסילות הברזל והשטחים הצמודים להן, ולא על חלקים מהמקרקעין החורגים מתחום זה. אולם בדיון תזכורת שנערך ביום 17.7.07 הסכימו הצדדים לתחום את גדר המחלוקת ביניהם באופן שפסק הדין בערעור יתייחס רק למסילות הברזל ולשטחי הקרקע הצמודים להן. בהתייחס לשטחים האחרים להם טוענת העירייה, ינסו הצדדים להגיע למנגנון הכרעה מוסכם. אם

לא יצלה הדבר, יהיו רשאים לנקוט בהליך מתאים. בנושא אחרון זה שומר כל צד על טענותיו.

רכבת ישראל תומכת בפסק דינו של בית המשפט. לשיטתה, חוקי העזר מפנים במפורש להגדרת "נכס" בסעיף 269 לפקודה, וזו מוציאה מגדרה "רחוב". המונח "רחוב" מוגדר באותו סעיף, במפורש, ככולל גם מסילות ברזל ומתקנים. לחלופין טוענת רכבת ישראל, כי המקרקעין הינם בבחינת "רחוב" גם בהתאם להגדרת המונח בפקודת הפרשנות. רכבת ישראל טוענת בנוסף כי השימוש שנעשה במקרקעין הוא שימוש ציבורי, ולכן יש לראות את המקרקעין כ"דרך מעבר ציבורית". לפיכך, אין מקום לחייבה בתשלום היטלי פיתוח בגין המקרקעין.

ד"ר

8. מתן מענה לשאלה שלפנינו מחייב להיזקק לפרשנותם של המונחים: "נכסים"; "רחוב"; ו"דרכי מעבר שאינן ציבוריות". לאחר שנפרש מונחים אלו, עלינו לבחון האם המקרקעין נכנסים לגדרם.

"נכסים"

9. חוקי העזר מפנים במפורש להגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודה. אין מחלוקת בין הצדדים כי המקרקעין נכנסים לגדר הרישא להגדרה זו, והינם בבחינת "בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים".

"רחוב"

10. הצדדים חלוקים בשאלה האם המקרקעין הינם בבחינת "רחוב" כאמור בסיפא להגדרת "נכסים" שבפקודה. כפי שכבר הוזכר, אם המקרקעין הינם בבחינת "רחוב" פטורה רכבת ישראל מתשלום היטלי פיתוח בגינם, אלא אם ימצא כי המקרקעין הם בבחינת "דרך מעבר שאינה ציבורית".

11. ראשית לכל, חלוקים הצדדים ביחס להגדרת "רחוב" שתחול בענייננו. רכבת ישראל טוענת לתחולת הגדרת "רחוב" המופיעה [בסעיף 269](#) לפקודה. עיריית לוד מצידה, סבורה כי להגדרה זו אין תחולה בענייננו, שכן עוסקת היא בענייני ארנונה, בעוד אנו עוסקים בהיטלי פיתוח. נראה כי במחלוקת שנפלה בין הצדדים הדין עם רכבת ישראל, כפי שיבואר להלן.

חוקי העזר מפנים להגדרת "נכסים" שבסעיף [269](#) לפקודה, אשר כאמור, כוללת בחובה את המונח "רחוב". המונח "רחוב" עצמו מוגדר [בסעיף 269](#) לפקודה בצמוד להגדרת המונח "נכסים". הגדרות אלו חלות, כאמור ברישא הסעיף, על [פרקים ארבעה-עשר וחמישה-עשר לפקודה](#) (שכותרתם "ארנונה" ו"גביית ארנונות"). אולם, מלבד אזכורו בהגדרת "נכסים", המונח "רחוב" אינו מופיע כלל בפרקים אלה. מונח זה גם אינו מופיע בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג – 1992, המשמש כיום כמקור החוקי להטלת ארנונה עירונית. מאלה נלמד, כי בסעיף [269](#) לפקודה הגדיר המחוקק את המונח "רחוב" אך ורק משום שמונח זה נכלל בהגדרת המונח "נכסים", ולצורך קביעת משמעותו של מונח זה. מכאן, כי בעת שחוקי העזר מפנים להגדרת "נכסים" שבסעיף [269](#) לפקודה, הפנייה זו כוללת מניה וביה הפנייה להגדרת "רחוב" שבאותו סעיף.

תוצאה זו נלמדת גם מן ההיסטוריה החקיקתית. הגדרת המונח "רחוב" נוספה [לסעיף 269](#) לפקודה במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ו – 1995. באותו תיקון נוספה הסיפא להגדרה הקיימת היום, המבהירה כי מסילת ברזל נכללת בהגדרת "רחוב". בדברי ההסבר להצעת החוק (ס"ח 136 – 137) הוסבר הצורך בתיקון זה בזו הלשון:

"[פקודת העיריות](#) קובעת את חובת תשלום הארנונה ביחס לנכסים, המוגדרים בפקודה ככוללים 'בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב'. פקודת הפרשנות מגדירה 'רחוב' או 'דרך' ... התעורר ספק האם הגדרה זו שבפקודת הפרשנות כוללת גם מסילת ברזל שבמהותה היא דרך, ולכן מוצע להבהיר לענין החיוב בארנונה כי המונח רחוב שבפקודת [העיריות](#) כולל גם מסילות ברזל במשמעות המצומצמת שלהן לפי [פקודת מסילות ברזל](#)".

יוצא, כי בחינת ההיסטוריה החקיקתית מבהירה כי יש לראות את הגדרת "רחוב" שבסעיף 269 לפקודה כחלק מהגדרת "נכסים" שבאותו הסעיף. גם מטעם זה, הדין עם טיעוני רכבת ישראל ביחס להגדרת המונח "רחוב" שתחול בענייננו.

בצד האמור נעיר עוד, כי התכלית בבסיס מתן פטור לנכס שהוא בבחינת "רחוב" מתשלום ארנונה (עליה נעמוד בהמשך הדברים), נכונה ומתאימה גם למתן פטור מתשלום היטלי הפיתוח. גם בכך יש לתמוך בתוצאה אליה הגענו, לפיה הגדרת "רחוב" הפטור מארנונה, תשמש אותנו גם להגדרת "רחוב" הפטור מתשלום היטלי פיתוח (השוו: אהרון ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה כרך שני 313 – 314, 341 – 342 (1995); להלן: ברק).

12. בשולי עניין זה נתייחס לטענה נוספת שהציגה רכבת ישראל (לראשונה במעמד דיון התזכורת), כי יש להחיל בענייננו את הגדרת "רחוב" שבחוק העזר בענין סלילת רחובות, שזו נוסחה:

"שטח שהוקצה או יועד בתכנית בני עיר לשמש דרך, לרבות כביש ומדרכה או כביש או מדרכה או רחוב משולב; לענין זה, 'דרך' – כהגדרתה בחקיקת התכנון והבניה".

לשיטת רכבת ישראל, בהתאם להגדרה זו המקרקעין הינם בבחינת "רחוב" שבעליו פטור מתשלום היטלי הפיתוח. על פני הדברים יש קושי בקבלת הטענה ביחס לכלל היטלי הפיתוח הנדונים, שכן ההגדרה האמורה אינה נכללת בחוקי העזר בעניין אספקת מים ובעניין תיעול. בהתייחס לחוק העזר בענין סלילת רחובות – מיקומה והקשרה של ההגדרה יכולים ללמד לכאורה כי היא נועדה כדי לקבוע מהו "רחוב" שבגין סלילתו רשאית העיריה לחייב בהיטל סלילת הרחובות, וכי אין היא מהווה רכיב בהגדרת "נכס" שבחוק העזר. עם זאת, אין לנו צורך לקבוע מסמרות בטענה חדשה זו, נוכח התוצאה אליה הגענו, לפיה ממילא דין הערעור להדחות.

13. הגענו, אפוא, למסקנה כי הגדרת "רחוב" שתחול בענייננו היא זו שבסעיף 269 לפקודה. מסקנה זו נגזרת בראש ובראשונה מנוסחם של חוקי העזר, המפנים במפורש להגדרת "נכסים" שבסעיף 269 לפקודה. למותר לציין אפוא כי אין אנו מחוויים דעה מה היה הדין לו היה נוסחם של חוקי העזר שונה (והשוו: פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב-יפו (השופטת א' קובו) בעת"מ 2122/05 רכבת ישראל נ' עיריית הרצליה (לא פורסם, 4.7.07) אליו הפנו הצדדים בהסכמה).

14. ראינו כי הגדרת "רחוב" שבסעיף 269 לפקודה כוללת בתוכה, במפורש, "מסילת ברזל כמשמעותה בסעיף 2 רישה ופסקאות (1) ו-(2) לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972, וכן מיתקנים לצורך מסילת הברזל או בקשר אליה, המהווים חלק בלתי נפרד ממנה". פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב – 1972 (להלן: פקודת מסילות הברזל) קובעת כך:

"מסילת ברזל מהי
מסילת ברזל האמורה בפקודה זו (להלן - מסילה), לרבות כל חלק ממנה שבבניה וכל הרחבה עתידה, ולרבות -
(1) מקרקעין שבתוך גדרות או סימנים אחרים המציינים את גבול המקרקעין השייכים למסילה, ובאין גדרות או סימנים אחרים - המקרקעין שבתוך תחום של חמישה עשר מטרים מציר המסילה; ואם היתה המסילה על גבי סוללה או בתוך מחפורת או בתוך מנהרה - המקרקעין שבתוך תחום של חמישה מטרים לפחות משני צדי תחתית הסוללה או ראש המחפורת או המנהרה או שבתוך תחום של חמישה עשר מטרים מציר המסילה, הכל לפי המרווח יותר;
(2) קווי פסים, שלוחות והסתעפויות שמשמשים בהם לצורך מסילה או בקשר אליה".

נמצא, כי את המונח "רחוב" יש לבחון על פי ההגדרה שבסעיף 269 לפקודה, המפנה, כאמור, להגדרה שבפקודת מסילות הברזל, שצוטטה לעיל. הגדרות אלו תשמנה לצורך קביעת היקף הפרשנות הלשונית של המונח "רחוב". בכך אין בהכרח לגזור את התוצאה המשפטית, שכן זו תיקבע על פי תכלית החקיקה, המעניקה פטור מתשלום ארנונה (ובענייננו – מתשלום היטלי פיתוח) למקום שהוא בבחינת "רחוב" (השוו: ברק, בעמ' 138).

15. על התכלית במתן פטור מתשלומי ארנונה ל"רחוב" – המתאימה גם לענייננו – עמד בית משפט זה בע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156, 164 (1999) (להלן: עניין מליסרון):

"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".

וכן:

"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" (עניין מליטרון, בעמ' 166).

התכלית במתן פטור מתשלום ארנונה (או היטלי פיתוח) ל"רחוב" יסודה, אם כן, בזהות הנהנה מן הנכס שהוא הציבור הרחב. בשים לב לתכלית זו, על מנת לבחון אם מבחינה משפטית מקום הוא בבחינת "רחוב", עלינו לבחון את מהותם ותפקידם של המקרקעין. כך נעשה בהמשך, לאחר שנבחנו את גדר התפרשותו של המונח "דרכי מעבר שאינן ציבוריות", אשר כפי שנראה, מחייב אותנו גם הוא לבחינה דומה.

"דרכי מעבר שאינן ציבוריות"

16. המונח "דרכי מעבר שאינן ציבוריות" אינו מוגדר בחוקי העזר. על מנת לעמוד על פרשנותו של המונח, נבחן מה התכלית שבהוספת מונח זה להגדרת "נכס" שבחוקי העזר.

הוספת המונח "דרכי מעבר שאינן ציבוריות" להגדרת "נכס" שבחוקי העזר, הרחיבה את סוגי המקרקעין שנופלים בהגדרת "נכס" אשר בגינו חל חיוב בתשלום היטלי פיתוח. הלכה למעשה, מצמצמת תוספת זו את גדר התפרשות המונח "רחוב", ומביאה לכך שה"רחוב" בגינו לא יהיה חיוב בהיטלי פיתוח, הוא רק כזה אשר אינו בבחינת "דרך מעבר שאינה ציבורית" (לשון אחר – רק "רחוב" שהוא בבחינת "דרך מעבר ציבורית" יקנה פטור מתשלום היטלי פיתוח).

עמדנו לעיל על הגדרות "רחוב" בפקודת הפרשנות ובפקודה. הגדרות אלה מנוסחות "על דרך הריבוי", כלשונו של בית המשפט בעניין מליסרון (עמ' 163). נקיטת טכניקה חקיקתית זו משמעה, כאמור שם, "כי המחוקק ביקש להרחיב את רשימת המקומות שנראה בהם משום 'רחוב' מעבר לרשימה שמבחינה לשונית היא 'טבעית'" (ראו גם ברק, בעמ' 138 – 139). עיון ברשימת המקומות המנויה בהגדרות אלה מלמד כי חלקם כולל בתוכו, כחלק מתיאור המקום, דרישה לשימוש של הציבור (למשל, "כל מקום פתוח שהציבור משתמש בו"), ואילו ביחס לחלקם, לא מופיעה דרישה כאמור (למשל, כביש, שדרה, סמטה, ככר).

על רקע דברים אלה, ניתן להסיק כי התכלית שבהוספת הסייג "למעט דרכי מעבר שאינן ציבוריות", היתה למעט מהגדרת "רחוב" (בין זו שבסעיף 269 לפקודה, בין זו שבפקודת הפרשנות) מקומות העונים על הגדרת "רחוב" אך משום שנמנים הם על המקומות הכלולים בהגדרות האמורות, אך מבחינת תפקודם ומהותם אינם "ציבוריים". מסקנה זו עולה בקנה אחד עם התכלית שבמתן פטור ל"רחוב", עליה עמדנו לעיל.

בהוספת הסייג האמור גם נמנע החשש כי בעלי נכסים ישנו את מאפייני הקרקע בצורה מלאכותית – כך שתחשב כ"רחוב" – על מנת להימנע מתשלום היטלי הפיתוח. על החשש האמור, עמד בית משפט זה – בהקשר של חיוב בארנונה – בזו הלשון:

"... אינני סבור שיש לקבל גרסת העותרת ש'רחוב' בפקודת העיריות, מובנו גם רחוב העומד לשימוש הצבור הרחב וגם דרך פרטית הסגורה בפני הצבור ... אך חוששני שפרשנות העותרת עלולה להוביל להתחמקות מכוונת מארנונה. פרשנות המכלילה בגדר פטור מארנונה גם דרכים פרטיות, תוביל בעלי שטחי קרקע נרחבים להתוות באדמתם דרכים כלשהן המשמשות רק לצרכיהם או שאינם בשימוש כלל וכל זאת אך ורק כדי להפחית מנטל הארנונה המוטל עליהם" (בג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793, 809 – להלן: עניין דשנים).

הדברים יפים גם לענייננו.

נמצא כי כאשר הנכס הרלוונטי הינו בבחינת "רחוב" שכן נכלל הוא בהגדרת המונח, אך מבחינה תפקודית מי שנהנה מן הנכס אינו "ציבור בלתי מסוים של פרטים"

– לא מתקיימת התכלית שבמתן פטור מתשלום היטלי הפיתוח. נכס כאמור, אם כן, יהיה בבחינת "דרך מעבר שאינה ציבורית". הוספת המונח "דרך מעבר שאינה ציבורית" מתחייבת, אפוא, מן התכלית שבמתן פטור ל"רחוב", ומבטיחה כי הפטור האמור יינתן רק למקומות שאכן הנהנה מהם הוא הציבור הרחב.

אמנם, כאמור לעיל, וכעולה מפסקי הדין בעניין דשנים ובעניין מליטרון, ייתכן וניתן היה להגיע לתוצאה זו בדרך של פרשנות תכליתית של המונח "רחוב", מבלי שהיה צורך להוסיף במפורש את הסייג "דרכי מעבר שאינן ציבוריות". אך אין בכך, כמובן, למנוע את ציון הסייג במפורש בחוקי העזר – כפי שאכן נעשה.

17. בשולי הדברים נתייחס לטענת עיריית לוד לפיה יש לפרש את המונח "דרכי מעבר שאינן ציבוריות" בהתאמה להוראת [סעיף 249\(11\)](#) לפקודה. הוראה זו קובעת כי בין סמכויותיה של העירייה "לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין של כל רחוב כאמור". לשון אחר – פטור יינתן רק לרחוב שהוא אינו רכוש הפרט ומשרת את הציבור הרחב. איננו סבורים כי ה"רחוב הציבורי" המוזכר [בסעיף 249\(11\)](#) (והשוו להוראות דומות [בסעיפים 235\(2\)](#) ו-[242\(6\)](#) לפקודה) הוא לבדו ה"רחוב" שבעליו יהיה זכאי לפטור מהיטלים. ההלכה הפסוקה הכירה בכך שגם רחוב שנשלל בשטח פרטי יכול ויהיה "רחוב" כאמור בהגדרת "נכסים" שבסעיף [269](#) לפקודה (השוו: עניין דשנים, בעמ' 709; [ע"א 62/51 עיריית ת"א-יפו נ' יפה, פ"ד ח\(1\) 234, 239](#); אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומיות כרך א 351 (מהדורה חמישית, 1998)). גם השימוש בביטוי "דרך מעבר שאינה ציבורית" אין בו לשנות מתוצאה זו, שכן מונח זה שם את הדגש על זהות הנהנה מן הנכס, ולא על זהות בעלי הנכס, או על בחינת הגורם שהכשיר או בנה את הנכס מלכתחילה. טענה זו אינה יכולה אפוא להתקבל.

מן הכלל אל הפרט – מהותם ותפקידם של המקרקעין

18. עלינו לבחון, אם כן, את מהותם ותפקידם של המקרקעין, על מנת לקבוע האם מבחינת תכלית החקיקה ולשונה, נכון להגדירם כ"רחוב" אשר אינו בבחינת "דרכי מעבר שאינן ציבוריות", שאז פטורה רכבת ישראל מחבות בהיטלי פיתוח בגינם. נוכח המסגרת הדיונית עליה עמדנו, התייחסותנו מוגבלת לחלקים מן המקרקעין הכוללים את מסילות הברזל והשטחים הצמודים להן בלבד.

להשקפתנו, חלקים מן המקרקעין בהם מונחות מסילות ברזל המשמשות לתנועת רכבות נוסעים ומשאות הם בבחינת "רחוב" ואינם בבחינת "דרך מעבר שאינה ציבורית", ולכן פטורה רכבת ישראל מתשלום היטלי הפיתוח בגינם.

חלקים אלה של המקרקעין, מבחינת תיאורם, הינם בבחינת "רחוב" כאמור בסעיף 269 לפקודה (המפנה, כאמור, להגדרה שבפקודת מסילות הברזל, שצוטטה לעיל). הגדרת חלקים אלו של המקרקעין כ"רחוב" עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה עליה עמדנו. מסילות אלו משמשות לשימוש ציבורי מובהק – תנועת רכבות נוסעים ומשאות (השוו: עניין דשנים, בעמ' 809). העובדה כי הגישה למסילות הברזל מוגבלת – הן בהגבלה פיזית בדרך של הקמת גדרות ומחסומים אחרים, הן בהגבלת הגישה למסילות בתשלום – אינה גורעת, כך דעתנו, מאופיין הציבורי של מסילות הברזל. בשונה מעובדות עניין מליסרון, למשל, אין מסילות הברזל משמשות לצורך מעבר לשטח ממנו מפיקה הרכבת הנאה (השוו: שס, בעמ' 166). מסילות הברזל משמשות לצורך מעבר רכבות נוסעים ומשאות ממקום אחד בארץ למשנהו, ובהיבט זה דומות הן לכבישים הפרושים ברחבי הארץ.

בנוסף סבורים אנו, כי אין היגיון לכלול בשטח זה אך ורק את מסילות הברזל עצמן. מבחינת השימוש הציבורי ומבחינת ההיבט הפיזי, אין לנתק את המסילות מרצועת הקרקע הצמודה להן. הגדרת המחוקק בפקודת מסילות הברזל, הקובעת, כברירת מחדל, רצועה ברוחב של 15 מטרים משני צידי המסילה, ישימה גם בענייננו. לפיכך, מסקנתנו ביחס למסילות גופן, נכונה גם ביחס לרצועת הקרקע האמורה.

ט"כ

19. סוף דבר – בבחינת החיוב בהיטלי הפיתוח לפי חוקי העזר הנדונים, נמצא כי חלקים מן המקרקעין בהם פרושות מסילות הברזל המשמשות לתנועת רכבות נוסעים ומשאות, וכן רצועות הקרקע הצמודות להן, אינם בבחינת "נכס", ורכבת ישראל אינה חבה בהיטלי פיתוח בגינם. בשל כך, דין הערעור להידחות.

בהתחשב בהסכמת הצדדים שהביאה לצמצום גדר המחלוקת, תשלם המערערת למשיבה שכר טרחת עורך-דין בשיעור מופחת, בסך של 10,000 ש"ח.

ש ו פ

ט

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ט' באב התשס"ז (24.7.07).

דורית ביניש 54678313-4612/06

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 06046120_M06.doc נב
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)