

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ע"מ 3285-07-25 רמת הדר כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' עיריית הוד השרון ואח'

תיק הייצוגי:

לפני כבוד השופט שמואל בורנשטיין

עותרת רמת הדר כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ

נגד

משיבים 1. עיריית הוד השרון

2. משרד הפנים

חקיקה שאוזכרה:

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992: סע' 8, 9, 9(ב)(2)

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007: סע' 1, 3(א), 5, 6, 7, 8, 10

תקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000: סע' 3(ג)

חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976

מיני-רציו:

* מקום שבו השימוש הדומיננטי בנכס הוא שימוש חקלאי או שימוש הנלווה באופן אינטגרלי לפעילות חקלאית, אין הצדקה לסווגו תחת סיווג שיורי של "משרדים, שירותים ומסחר". אין מקום לסווג נכס מסוג מיכל אגירה תחת הקטגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר".

* מסים – ארנונה – סיווג נכס

* ארנונה – סיווג נכס – לצורך חיובו בארנונה

העותרת הגישה השגה כנגד צו הארנונה שהוצא על ידי העירייה לשנת 2025, בטענה כי העירייה העלתה במסגרת הצו את התעריף הנוגע למיכל אגירת מים בניגוד לדיני ההקפאה. השגה זו נדחתה על ידי העירייה בטענה לחוסר סמכות עניינית. בהמשך טענה העירייה כי התעריף שנקבע בצו הארנונה למיכל אגירה הוא התעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים לנכס מסוג "משרדים, שירותים ומסחר" ולכן אין צורך באישור השרים על מנת להעלות את התעריף.

בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את העתירה ופסק:

המבחן הקובע לצורך סיווג נכס לצרכי ארנונה, הוא מבחן השימוש בפועל הנעשה בו, ולא ייעודו התכנוני, צורתו הפיזית או הכותרת שניתנה לו. בהתאם לפסיקה עקבית, יש לבחון את טיב הפעילות המתקיימת

בנכס הלכה למעשה, את הזיקה הפונקציונלית שלו לפעילות העיקרית, ואת התכלית שלשמה הוא משמש בפועל. מקום שבו השימוש הדומיננטי בנכס הוא שימוש חקלאי, או שימוש הנלווה באופן אינטגרלי לפעילות חקלאית, אין הצדקה לסווגו תחת סיווג שיווי של "משרדים, שירותים ומסחר", אשר נועד לנכסים בעלי אופי עסקי מסחרי מובהק. לטענה לפיה רק מבנה דוגמת בית בד או בית אריזה יכול להיחשב "מבנה חקלאי", אין כל עיגון בלשון התקנות או בתכליתן. אין מקום לסווג נכס מסוג מיכל אגירה תחת הקטגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר". מסקנה זו מתיישבת עם התנהלותה של העירייה.

הכלל לפיו עומדת לרשות "חזקת התקינות המנהלית" ראוי שישמש גם לחובתה, מקום שבו לכל הפחות קיים ספק באשר לעמדה החדשה בה היא נוקטת, לעומת העמדה בה היא נקטה בעבר, ועל פני תקופה משמעותית. על אחת כמה וכמה קשה בנסיבות אלה לקבל את הטענה כי מדובר בתיקון של "אי חוקיות מובהקת" או אך ורק בהתאמה "טכנית" לתעריף המזערי הנדרש. לאור האמור, העתירה, ככל שהיא נוגעת להעלאת התעריף ל"מיכל אגירת מים" סוג נכס 902 במסגרת צו הארנונה לשנת 2025 בלא שהתקבל אישור השרים ובניגוד לדיני ההקפאה – מתקבלת. את המחלוקת הנוגעת לגודל שטח הנכס, אין מקום לברר במסגרת ההליך דנן. מדובר במחלוקת עובדתית – מקצועית מובהקת, אשר המחוקק ייעד לברור במסגרת המסלול הסטטוטורי הייעודי.

פסק דין

רקע

1. העותרת הינה אגודה שיתופית בעלת הזכויות והמחזיקה במשבצת קרקע ברמת הדר. המשיבה 1, עיריית הוד השרון (להלן: "העירייה"), הינה רשות מקומית ורמת הדר כלולה בתחומה. משיב 2, משרד הפנים, צורף לעתירה לאחר תיקונה ועל פי החלטתי מיום 18.8.2025, מאחר שהעותרת ביקשה לתקוף בעתירתה את חוקיות צו הארנונה שהוצא על ידי העירייה.

2. משבצת הקרקע של רמת הדר נמסרה לעותרת על פי הוראות חוזה משבצת מתחדש למול רשות מקרקעי ישראל. העותרת חויבה במשך מספר שנים בארנונה על ידי העירייה בגין נכס האגודה מסוג "מיכל אגירת מים" - סוג נכס מס' 902 (להלן: "מיכל אגירה"), המצוי בגוש 6565 חלקה 98. החיוב מבוצע על ידי העירייה לפי שטח של 250 מ"ר.

3. ביום 5.3.2025 הגישה העותרת השגה כנגד צו הארנונה שהוצא על ידי העירייה לשנת 2025 (להלן: "צו הארנונה"). לטענת העותרת, העירייה העלתה במסגרת הצו, ושלא כדין, את התעריף הנוגע למיכל אגירה, כך שבמקום חיוב בסך 5.82 ₪ למ"ר כפי שהיה בשנת 2024 (או 6.13 ₪ למ"ר כפי החיוב שהיה אמור להיות בשנת 2025), הועלה החיוב לסך של 79.35 ₪ למ"ר, וזאת בניגוד לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) תשנ"ג – 1992 וחוקי ההסדרים שבאו אחריו (להלן: "חוק ההסדרים") ותקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות),

תשס"ז-2007 (להלן: "**תקנות ההסדרים**"); חוק ההסדרים ותקנות ההסדרים יכנונו "**דיני ההקפאה**"). בהתאם לדיני ההקפאה רשות מקומית אינה רשאית להעלות את תעריפי הארנונה בלא קבלת אישור שרי הפנים והאוצר (להלן: "**השרים**") כאמור [בסעיף 9\(ב\)\(2\)](#) לחוק ההסדרים. השגה זו נדחתה על ידי העירייה בתאריך 22.4.2025 בטענה לחוסר סמכות עניינית.

4. בתאריך 19.5.2025 פנתה העותרת בשנית אל העירייה וצירפה טיוטה של עתירה זו. ביום 29.5.2025 השיבה העירייה לעותרת וציינה כי אין צורך באישור השרים על מנת להעלות את תעריף ארנונה **לתעריף המזערי** הקבוע בתקנות ההסדרים, וכי העירייה אמנם פנתה לשרים לקבלת אישור להעלאת התעריף, ואישור כאמור לא נתקבל, אך הבקשה לשרים הוגשה בשוגג, וכי התעריף שנקבע בצו הארנונה למיכל אגירה הוא התעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים לנכס מסוג "משרדים, שירותים ומסחר".

5. העתירה הוגשה לראשונה ביום 2.7.2025 יחד עם בקשה להארכת מועד להגשת העתירה בהתאם [לתקנה 3\(ג\)](#) **לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין)**, תשס"א-2000. בהחלטתי הנ"ל שמיום 18.8.2025 קבעתי כי חרף האיחור בהגשת העתירה, במקרה דנן קיימת הצדקה להארכת המועד. זאת בשל העובדה שהנסיבות הנוגעות לפנייה לשרים והמסקנה אליה הגיעה העירייה לפיה אין צורך באישורם, לא הובהרו. יתר על כן, נדמה היה שקיים ספק בדבר הסיווג הראשי של מיכל האגירה כ"משרדים שירותים ומסחר". כאמור, במסגרת אותה החלטה אף הוריתי על תיקון העתירה, כך שמשרד הפנים יצורף כמשיב.

טענות העותרת

6. בטרם הוצאת צו הארנונה לשנת 2025, פנתה העירייה לחברי מועצת העיר במסגרת מסמך "אישור צו המיסים (ארנונה) לשנת 2025" והודיעה על כוונתה לבקש מהשרים העלאה חריגה בתעריף הארנונה לנכס המסווג כנכס בסיווג 902 – "מיכל אגירת מים". בהתאם לכך, הוגשה הבקשה לשרים. במסגרת בקשה זו ביקשה העירייה לקבוע העלאה חריגה בתעריף הארנונה למיכל אגירה, כך שתעריף הארנונה יעמוד בשנה זו על סך של 79.35 ₪ במקום 6.13 ₪ כפי התעריף הנכון אותו מועד. עוד נכתב במסמך הפונה למועצת העיר, כי מאחר ומדובר בתת סיווג, נדרש ליידע את חברי המועצה אודות השינוי ולפנות לאישור משרד הפנים בהתאם לסעיף ג.2 בפרק ג' בקווים

המנחים, כפי שפורסמו על ידי משרד הפנים. האמור לעיל, מוכיח שהעירייה ידעה, כי לשם שינוי תעריף הארנונה של מיכל אגירה עליה לקבל את אישור השרים.

7. במסמך האישור החריג להטלת הארנונה לשנת 2025 מטעם שר הפנים, צוין כי יש לדחות את בקשת העירייה בכל הנוגע לשינוי סיווג, תת-סיווג, העלאה חריגה או הפחתה בארנונה של נכסים שלא פורטו בסעיפים 1-2 של המסמך. לאור העובדה שמיכל אגירה אינו מופיע בפירוט האמור, נדחתה למעשה בקשת העירייה להעלאת התעריף הנוגע לנכס זה. והנה, למרות שבקשת העירייה להעלאת התעריף נדחתה על ידי השרים, העירייה פעלה בניגוד לסעיפים [10-5](#) לתקנות הסדרים, והעלתה את תעריף הארנונה בגין הנכס האמור בכ-130%.

8. העירייה מחייבת את העותרת עבור הנכס לפי שטח של 250 מ"ר. עם זאת, לא ברור לעותרת כיצד חושב גודל השטח של נכס האגודה ועל מה מבססת העירייה את חיובי הארנונה. לאחר בדיקה שביצעה העותרת, נמצא כי גודל שטח נכס האגודה הוא 66 מ"ר בלבד.

9. אף כי בצווי הארנונה של העירייה נקבע במפורש כי חיוב הנכס של העותרת יבוצע על פי מ"ק, בפועל חיוב הארנונה בוצע במשך השנים לפי מ"ר. לאחר פניות העותרת בנושא, שינתה העירייה את צו הארנונה לשנת 2025 כך שהחיוב יתבצע לפי מ"ר. אין לקבל את העובדה כי רשות ציבורית משנה צו ארנונה באופן שרירותי, כדי לכסות על תקלות בהתנהלותה. יש בכך כדי להמחיש את אופן ההתנהלות הלקוי של העירייה, אשר לאחר פנייה מצד העותרת בחרה לשנות את הצו ולמעשה להסתיר את ההפרה שבוצעה.

10. אין זה ברור על בסיס מה החליטה העירייה לסווג נכס מסוג מיכל אגירה בקטגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר". גישה זו סותרת את מבנה צו הארנונה לאורך השנים, את הדין ואת קביעותיה הקודמות של העירייה בצווי המיסים, ואינה מבוססת על כל ראייה. ממסמכי העירייה עולה כי הנכס האמור סווג תמיד תחת הסיווג הראשי "מלאכה" או במיקום צמוד לו.

11. נכס מסוג מיכל אגירה אינו מתאים לסיווג ראשי מסוג "משרדים שירותים ומסחר" לו טוענת העירייה. סיווג זה מוגדר בתקנות ואין בו כל אזכור לסוג הנכס של העותרת. הסיווג הראשי המתאים לנכס זה, נכס הממוקם על אדמה חקלאית ומשמש לצורכי חקלאות, הינו סיווג של "מבנה חקלאי" כמוגדר בתקנות.

טענות העירייה

12. המחלוקת בענייננו נוגעת לפרשנות של צו הארנונה של עיריית הוד השרון, ומשכך יש לבררה במסגרת ההליך הסטטוטורי הקבוע בדין בפני ועדת הערר. לפיכך, יש לדחות את העתירה על הסף מחמת היעדר סמכות עניינית של בית המשפט לדון בה.

13. טענות העותרת בדבר אי - חוקיות צו הארנונה, כרוכות בטענות הנוגעות לסיווג הנכס ולשטחו, סוגיות אשר אינן מצויות בסמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מינהליים. המסלול הסטטוטורי הייעודי לבירור מחלוקות בעניינים אלה הוא בפני מנהל הארנונה, ובהמשך, ככל שיש בכך צורך, בפני ועדת הערר לענייני ארנונה, בהתאם להוראות [חוק הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\)](#), התשל"ו-1976 (להלן: "[חוק הרשויות המקומיות \(ארנונה\)](#)"). בענייננו, העותרת לא הגישה ערר על החלטת מנהל הארנונה, ומשכך הפכה השומה לשנת 2025 לחלוטה.

14. בית המשפט לעניינים מינהליים אינו משמש כערכאה דיونית לבירור מחלוקות עובדתיות הנוגעות לגודל הנכס או לסיווגו, אלא נדרש להכרעות המבוססות על תשתית עובדתית שהוכרעה והתגבשה במסגרת ההליכים בפני ועדת הערר. בנוסף, הפסיקה הרחיבה את סמכויות מנהל הארנונה וועדת הערר כך שיכללו גם דיון בשאלות משפטיות, ולא רק בסוגיות עובדתיות גרידא.

15. שינוי התעריף החל על מיכל אגירה נעשה כדיון, ולא היה צורך בקבלת אישור השרים. אמנם במכתבה של העירייה לחברי המועצה צוין, כי מתבקש אישורם להעלאה חריגה, אולם מדובר בטעות, שכן לא נדרש כל אישור כאמור. במסגרת הפנייה לחברי המועצה התבקשה העלאה חריגה בשיעור של 3% לכלל הסיווגים בצו הארנונה, ומשכך, מאחר שהעדכון לתעריף המזערי של מיכל אגירה עלה על השיעור האמור - נכללה בטעות בקשה לאישור מועצת העיר, ובהמשך אף לאישור השרים, ביחס להפרש שמעבר לשיעור זה.

16. אין מדובר בטענה בעלמא שלפיה תעריף מיכל אגירה נמוך מהתעריף המזערי. די בעיון בצווי הארנונה הקודמים, לצד טבלאות תעריפי המינימום והמקסימום של משרד הפנים ומשרד האוצר, כדי להיווכח כי במשך שנים נקבע התעריף בשיעור הנמוך באופן משמעותי מן התעריף החוקי החל על

סיווג "משרדים, שירותים ומסחר". אין חולק כי מיכל אגירה משמש לאספקת מים, וכי העותרת מעניקה שירות בתמורה לתשלום, ומשכך הסיווג הראשי המתאים והראוי הוא "משרדים, שירותים ומסחר". בניגוד לטענת העותרים, אין מדובר בשינוי סוג נכס, סיווג או תת סיווג, אשר מחייב קבלת אישור השרים

17. העירייה לא שינתה סוג, סיווג או תת סיווג של נכס, אלא את התעריף לחיוב, כפי שמחייבות תקנות ההסדרים. העירייה גם לא העלתה את התעריף מעבר לתעריף העדכון לסכום המזערי על פי הדין ולא חרגה מעבר לסכום המרבי שנקבע בטבלאות העדכון של משרד הפנים. לכן, בניגוד לטענת העותרת, העירייה לא פעלה בניגוד לסעיפים [5 ו-10](#) לתקנות ההסדרים.

18. אמנם העירייה פנתה, בשגגה, בבקשה לקבלת אישור השרים להעלאת התעריף, אולם לאחר שהתברר כי השרים כלל לא נדרשו לבקשה ולא התייחסו אליה, פנתה באת כוח העירייה בבקשת הבהרה לגב' גליה כהן, מנהלת תחום בקשות וכלכלה ברשויות המקומיות במשרד הפנים. בשיחה טלפונית שנערכה עמה הבהירה גב' כהן כי בנסיבות העניין לא נדרש כלל אישור השרים.

19. מיכל אגירה משמש לאספקת מים, בין לצורכי שתייה ובין לצורכי חקלאות. משכך הסיווג הראשי המתאים והראוי לו הוא "משרדים, שירותים ומסחר". הסיווג האמור חל על נכסים המשמשים לפעילות כלכלית, עסקית או מסחרית, לרבות משרדים של בעלי מקצועות חופשיים ודוגמאות נוספות המנויות בתקנות ההסדרים. אין מדובר ברשימה סגורה של נכסים והסיווג יכול, אפוא, לכלול גם נכס מסוג מיכל אגירה. הנכס הנדון משמש לאספקת מים לחקלאים כאשר לכל חבר אגודה קיים כרטיס חשבון נפרד והוא מחויב בהתאם להיקף הצריכה הפרטני. בנסיבות אלה, ובהתחשב בכלל האמור, אין מקום לספק, כי הסיווג הראשי המתאים והראוי לנכס הוא "משרדים, שירותים ומסחר".

20. בעוד שהסיווגים הראשיים נקבעים בתקנות ההסדרים, קביעת סיווגי המשנה נתונה לשיקול דעתה של הרשות המקומית. בענייננו, הסיווג הראשי הוא "משרדים, שירותים ומסחר", ואילו סיווג המשנה שנקבע הוא "מיכל אגירת מים". העירייה, כרשות מינהלית, נהנית מחזקת התקינות המינהלית, ומשכך, על בית המשפט לבחון אם החלטתה התקבלה כדין, משיקולים ענייניים, ותוך עמידה במתחם הסבירות.

21. טענת העותרת שלפיה סיווג "מיכל אגירת מים" נכלל בעבר תחת הסיווג הראשי "מלאכה" אינה ברורה ואינה מבוססת. מכל מקום, אין בעצם מיקומו של סעיף מסוים בצו הארנונה כדי להכריע בדבר הסיווג הראוי, שכן כידוע, סיווג נכס לצורכי ארנונה נקבע בהתאם לשימוש הנעשה בו בפועל.
22. תקנות ההסדרים מגדירות "מבנה חקלאי" כמבנה של קבע המצוי על אדמה חקלאית ומשמש לצורכי חקלאות. בפסיקה הורחבה הגדרה זו גם למבנים שבהם מתבצעת פעילות חקלאית או פעילות המצויה בזיקה ישירה והדוקה לשרשרת הייצור החקלאית, כגון בתי בד או בתי אריזה. בענייננו, אין לראות במיכל האגירה "מבנה חקלאי", שכן השימוש הנעשה בהם אינו עולה כדי פעילות חקלאית או פעילות נלווית בעלת זיקה ישירה כאמור.
23. אשר לטענה בדבר אופן חישוב התעריף (מ"ר או מ"ק) הרי שתיקון מספר 16 לחוק ההסדרים במשק המדינה [ותקנה 3\(א\)](#) לתקנות ההסדרים קובעים במפורש שחישוב שטח נכס לצורך הטלת ארנונה יהיה במטרים רבועים (מ"ר). גם העותרת עצמה ציינה כי חויבה במ"ר לאורך השנים. בצווי הארנונה הקודמים אמנם צוין במלל "לכל מ"ק" לצד הסיווג, אך מדובר בטעות סופר שתוקנה בצו הארנונה שפורסם באתר האינטרנט של העירייה.

טענות משרד הפנים

24. העתירה אינה מגלה כל עילה כלפי משרד הפנים, שכן לא נתקפה במסגרתה כל החלטה מינהלית שניתנה על ידו, ואף לא התבקש כל סעד אופרטיבי המופנה כלפיו. תיקון צו הארנונה, אשר עומד במוקד העתירה, אינו מהווה החלטה של משרד הפנים, אלא החלטה של הרשות המקומית.
25. לגופו של עניין, לא נדרש אישורם של שר הפנים ושר האוצר לשינוי תעריף בצו ארנונה, מקום שבו מדובר בתיקון של אי - חוקיות מובהקת בצו. כאשר תעריף המופיע בצו הארנונה נמוך מן התעריף המזערי הקבוע בתקנות, העלאתו עד לגובה התעריף המזערי אינה טעונה אישור השרים. בהתאם לפסיקה, תיקון של אי - חוקיות מובהקת בצו ארנונה אינו מחייב קבלת אישור השרים. במקרים מסוג זה, רשות מקומית רשאית, ואף מחויבת, לתקן טעויות שנפלו בצווי ארנונה קודמים ולהתאים את הוראות הצו להוראות הדין והתקנות. אין מדובר בשינוי סיווג אסור או בשינוי המחייב קבלת אישור חריג.

26. כך נוהג משרד הפנים באופן עקבי גם ביחס לבקשות נוספות שעניינן תיקון אי - חוקיות בצווי ארנונה, ובמקרים אלה אין ניתן אישור שרים, מן הטעם שאין כלל צורך בקבלתו. עמדה זו אף נמסרה בשיחה טלפונית שנערכה בין נציגת העירייה לבין הגורם המקצועי במשרד האמון על בחינת בקשות לאישורים חריגים.

27. כאן המקום לציין כי בדיון שהתקיים בפניי ביום 11.12.2025 הדגישה ב"כ משרד הפנים כי העמדה הנ"ל ניתנה במישור העקרוני, דהיינו כי אין צורך באישור השרים מקום שבו המדובר בהעלאת התעריף לכדי התעריף המזערי. עם זאת "המשרד לא מביע עמדה בשאלה האם הסיווג שקבעה העירייה הוא הסיווג המתאים לנכס". (פרוטוקול, עמ' 1 ש' 19).

דיון והכרעה

28. השאלה המרכזית העולה בעתירה זו היא האם כדין העלתה העירייה את התעריף החל על מיכל אגירה בצו הארנונה לשנת 2025, מחיוב בסך 6.13 ש"ח למ"ר, כפי התעריף המעודכן לאותה שנה על בסיס התעריף בשנת 2024 (5.82 ש"ח למ"ר) (להלן: "התעריף הקודם") לחיוב בסך של 79.35 ש"ח (להלן: "התעריף החדש"). נטען כי הדבר מנוגד לדיני ההקפאה לפיהם רשות מקומית אינה רשאית להעלות את תעריפי הארנונה בלא קבלת אישור השרים.

29. [סעיף 8](#) לחוק ההסדרים קובע כי –

"(א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.

(ב) השרים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה כללית בכפוף להוראות סעיף קטן (ב1) לעניין אופן חישוב שטחו של נכס."

[סעיף 9](#) לחוק ההסדרים קובע כי -

"(א) השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכן רשאים הם לקבוע יחס בין

הסכומים אשר יוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים. הסכומים המרביים והמזעריים יעודכנו לכל שנת כספים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות.

(ב)...

(1).....

(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים..."

30. [תקנה 1](#) לתקנות ההסדרים כוללת הגדרות של סוגי נכסים, וכן הגדרה שיורית של "נכסים אחרים". תקנות [6 ו-7](#) כוללות רשימה של סוגי הנכסים (מבנה מגורים; **משרד, שירותים ומסחר**; בנק וחברת ביטוח; תעשייה; בית מלון; בית מלאכה, **מבנה חקלאי** וכו'), כאשר לצד כל סוג נכס נקבע הסכום **המזערי** (תקנה [6](#)) והסכום **המרבי** (תקנה [7](#)) למ"ר שניתן להטיל כארנונה.

31. [תקנה 8](#) מסמיכה את השרים לקבוע כללי עדכון של הסכום המזערי והסכום המרבי לכל שנת כספים, ואילו [תקנה 10](#) שכותרתה "**אישור חריג**" מסמיכה את השרים לאשר שינוי התעריף בשנת כספים מסוימת שלא כאמור בכללי העדכון, בתנאי שסכום הארנונה לא יעלה על הסכום המרבי ולא יפחת מהסכום המזערי, וכן לאשר לשנות סיווג של נכס.

32. על יסוד הוראות אלה בחוק ההסדרים ובתקנות ההסדרים ובכפוף להן, על הרשות המקומית להתקין את צו הארנונה השנתי בתחומה, כאשר צו הארנונה צריך לכלול את רשימת הסיווגים הקבועים בתקנות ואת תעריפיהם - בכפוף לתעריפים המזעריים והמרביים ולכללי העדכון שנקבעו.

33. לטענת העירייה, היא העלתה בצו הארנונה לשנת 2025 את תעריף הארנונה החל על מיכל אגירה לתעריף המזערי המותר לנכס המסווג כ"משרדים שירותים ומסחר" בתקנות ההסדרים, ולפיכך העלתה התעריף נעשתה כדין ואין כל צורך באישור השרים. אקדים, אפוא, ואומר כי אין בידי לקבל את טענת העירייה לפיה הסיווג הראשי הראוי לנכס נשוא העתירה הוא "משרדים, שירותים ומסחר". בתקנות ההסדרים אמנם מוגדר סיווג זה בדרך של "לרבות", לאמור - "לרבות מיתקן חשמל, תחנת אוטובוס, מסעדה, בית קולנוע, תחנת דלק, חנות, רשת שיווק, דוכן, מרכול, בית מרקחת, סניף דואר וסוכנות דואר, שבהם ניתן שירות לציבור ולמעט בנק וחברת ביטוח;" ואולם,

סבורני כי הסיווג **המתאים יותר** למיכל אגירה מהסוג דנן, הוא "מבנה חקלאי" כהגדרתו בתקנות ההסדרים, בהתחשב בעובדה כי מיכל האגירה משמש באופן מובהק למטרה חקלאית וכי הוא מצוי על קרקע חקלאית.

34. זו הגדרתו של הנכס האמור [בתקנה 1](#) לתקנות ההסדרים: **"מבנה חקלאי – מבנה של קבע הנמצא על אדמה חקלאית ומשמש לצרכי חקלאות"**. כפי שאף אישרה העירייה, יש לפרש הגדרה זו באופן רחב, והיא כוללת כל מבנה שבו מתבצעת פעילות חקלאית או פעילות "המצויה בזיקה ישירה והדוקה לשרשרת הייצור החקלאית". עם זאת, ובניגוד לגישת העירייה, איני סבור כי הכוונה היא אך רק למבנים כגון בתי בד או בתי אריזה, אלא אף למבנים מסוג מיכלי אגירת מים, המשמשים באופן ברור לחקלאות. הדעת נותנת, כי סיווג מיכל אגירה כמבנה חקלאי (ואין חולק כי מדובר ב"מבנה", כפי שניתן להתרשם מהתמונות שצורפו לתגובת העירייה, וכי המים במקרה דנן משמשים "לצרכי חקלאות"), שהינו סיווג ספציפי, מתאים יותר מאשר הסיווג הכללי של "משרדים, מסחר ושירותים".

35. דומה, כי הדבר אף עולה בקנה אחד עם המטרה שעמדה ביסוד קביעת תעריפים נמוכים ל"מבנה חקלאי" (0.11 ₪ למ"ר עד 53.36 ₪ למ"ר בשנת 2025), דהיינו עידוד וסיוע לחקלאות; מיכל אגירת מים, המצוי ברשותה של אגודה חקלאית והמשמש לצרכי החקלאות של חבריה, ראוי להקלה בתעריף הארנונה, גם אם החברים משלמים עבור צריכת המים. טענת העירייה לפיה אין מדובר במבנה חקלאי על שום שהוא אינו עולה כדי פעילות חקלאית, או פעילות הנעשית **בזיקה ישירה** לפעילות חקלאית, לא רק שאינה מתחייבת כלל ועיקר מלשון ההגדרה ומתכליתה, אלא שספק בעיני אם אין מדובר, לכל הפחות, בפעילות נלווית בעלת זיקה ישירה וברורה לפעילות החקלאית עצמה.

36. אין זאת אלא כי לטענה, לפיה רק מבנה דוגמת בית בד או בית אריזה יכול להיחשב "מבנה חקלאי", אין כל עיגון בלשון התקנות או בתכליתן, כאשר הדוגמאות הנ"ל שנזכרו בפסיקה שהובאה על ידי העירייה (ראו סעיף 69 ו-70 לכתב התשובה מטעמה) נועדו להמחיש פעילות בעלת זיקה ישירה לחקלאות, ובוודאי שלא ליצור רשימה סגורה של מבנים חקלאיים אפשריים, מה גם שחלקם מתייחסים למטריה משפטית שונה לחלוטין (ראו למשל [עע"מ 4487/12 אביחי סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון \[נבו\]](#) (9.10.2013)). עוד יש לציין כי אינני רואה כל דמיון בין המבנה שנבחן בעניין **סטולרו הנ"ל** – מחסן מרכזי רחב היקף למיון ואריזת ביצים המשנה באופן

מהותי את אופי השימוש בקרקע החקלאית – לבין מבנה מסוג "מיכל אגירת מים".

37. אזכיר, כי המבחן הקובע לצורך סיווג נכס לצרכי ארנונה, הוא מבחן השימוש בפועל הנעשה בו, ולא ייעודו התכנוני, צורתו הפיזית או הכותרת שניתנה לו. בהתאם לפסיקה עקבית, יש לבחון את טיב הפעילות המתקיימת בנכס הלכה למעשה, את הזיקה הפונקציונלית שלו לפעילות העיקרית, ואת התכלית שלשמה הוא משמש בפועל (ראו [ע"א 7975/98 אחוזת ראשונים רובינשטיין שותפות רשומה נ' עיריית ראשון לציון](#) [נבון] (9.2.2003); [עע"מ 803/15 עיריית פתח תקווה נ' קונטאל אוטומציה ובקרה בע"מ](#) (פורסם בנבו 13.9.2017)). מקום שבו השימוש הדומיננטי בנכס הוא שימוש חקלאי, או שימוש הנלווה באופן אינטגרלי לפעילות חקלאית, אין הצדקה לסווג תחת סיווג שיורי של "משרדים, שירותים ומסחר", אשר נועד לנכסים בעלי אופי עסקי מסחרי מובהק.

38. אדגיש, כי ער אני לכך ששאלה הנוגעת לסיווג נכס לצרכי ארנונה צריכה להתברר בפני ועדת הערר המקומית לענייני ארנונה, ולאחר מכן, בבית המשפט המנהלי אליו יש להגיש ערעור מנהלי. עתירה מנהלית אינה הדרך שהתווה המחוקק לדיון בשאלת סיווג הנכס. עם זאת, במקרה שלפניי אין עסקינן בסיווג הנכס על פי צו הארנונה, עניין המסור למנהל הארנונה ולוועדת הערר לענייני ארנונה, אלא באופן שיש לסווג את הנכס על פי תקנות ההסדרים, וזאת אך ורק לצורך הכרעה בשאלה האם רשאית העירייה להעלות את התעריף החל על הנכס על דעת עצמה ובלא אישור השרים. סבורני כי שאלה זו יש לברר במסגרת עתירה מנהלית, ודומה כי אף העירייה, בדחותה את ההשגה שהוגשה על ידי העותרת בטענה לחוסר סמכות, אינה סבורה אחרת. ואכן, כך נאמר בסעיף 3(ב) **לחוק הרשויות המקומיות (ארנונה): " (ב) אין באמור בחוק זה כדי להסמיך את מנהל הארנונה או את ועדת הערר לדון או להחליט בטענה שמעשה המועצה של הרשות המקומית בהטלת הארנונה או בקביעת סכומיה היה נגוע באי-חוקיות שלא כאמור בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (א)."**

39. נוכח מסקנתי בדבר הסיווג המתאים של הנכס הנדון לצורך תקנות ההסדרים, ממילא איני נדרש לטענה כי רשות מקומית רשאית להעלות את התעריף בצו הארנונה לתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים בלא צורך באישור השרים. די שאעיר כי בעניין עקרוני זה הצדק עם העירייה, וזו אף עמדתו של משרד הפנים. ככל שהתעריף בצו הארנונה נופל מהתעריף

המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים, לא רק שאין צורך באישור השרים על מנת להעלותו כדי השיעור המזערי האמור, אלא שצו הארנונה, הכולל תעריף זה, נגוע באי חוקיות "מובהקת" ויש צורך לתקנו מיד עם גילוי הטעות. העובדה כי במשך שנים נגבה התעריף השגוי, אין בה כדי לתת הכשר לרשות המקומית שלא למלא את חובתה ולהעלות את התעריף כדי התעריף המזערי הנדרש.

40. באופן דומה קבעתי בעת"מ (מרכז) 12034-06-18 בן גוריון ראשון לציון - מרכז מסחרי בע"מ ואח' 1 נ' עיריית ראשון לציון [נבו] (11.10.2020), פסקה 28:

"אשר לשאלה העקרונית האם רשאית העירייה להתאים את התעריף לתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים וזאת ללא צורך באישור השרים, סבורני כי יש להשיב לשאלה זו בחיוב. כשם שמוכן מאליו הוא שאם התעריף הקבוע בצו הארנונה היה גבוה מהתעריף המרבי המותר לפי תקנות ההסדרים, היתה מוטלת על העירייה החובה לתקן לאלתר את התעריף ולהפחיתו כנדרש, וזאת בלא להמתין לאישור השרים, כך אין צורך בקבלת אישורם כאשר התעריף הקיים נופל מהתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים. בזו אף בזו באה לידי ביטוי חובתה של הרשות לדאוג לתושביה; לא לגבות מהם ארנונה בסכומים העולים על המותר בחוק, ובאותה מידה לא לגבות מהם ארנונה בסכומים הנמוכים מהמותר בחוק, ובכך לפגוע בשירותים שהיא מחויבת להעניק להם." (וראו גם הפסיקה הענפה המוזכרת בהמשך הציטוט הנ"ל).

41. מסקנתי לפיה אין מקום לסווג נכס מסוג מיכל אגירה תחת הקטגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר" אף מתיישבת עם התנהלותה של העירייה עצמה. כזכור, במשך שנים חויב הנכס מושא העתירה בתעריף הנמוך מהתעריף המזערי החל על סיווג זה בתקנות ההסדרים, ולא רק זאת, אלא שהעירייה עצמה סברה בתחילה, כי העלאת התעריף מחייבת קבלת אישור השרים. מטעם זה פנתה העירייה לחברי מועצת העיר והודיעה מפורשות כי בכוונתה להגיש בקשה להעלאה חריגה ביחס לנכס המסווג בסיווג 902, ובהמשך אף הגישה בקשה כאמור לשרים.

42. רק לאחר שהסתבר כי הבקשה לא אושרה, שינתה העירייה את טעמה וטענה כי כלל לא נדרש אישור השרים, וכי פנייתה אליהם נעשתה בטעות. אלא שלא הוצג כל הסבר מניח את הדעת באשר למהות הטעות או לשינוי שחל בפרשנותה. כך לא ניתן כל הסבר לשאלה מדוע סברה העירייה במשך שנים רבות כי היא רשאית לגבות תעריף הנמוך מהתעריף המזערי הקבוע לנכס מסוג "משרדים שירותים ומסחר", כאשר ההסבר היחיד שניתן להעלות על הדעת הוא, כי אף היא עצמה לא סברה כי יש לסווג נכס מסוג מיכל אגירה, תחת הסיווג האמור. באותה מידה לא ניתן כל הסבר מניח את הדעת לשאלה מדוע סברה תחילה העירייה, כי נדרש אישור השרים, ורק לאחר מעשה היא הגיעה למסקנה כי מדובר ב"טעות".

43. דומני כי הכלל לפיו עומדת לרשות "חזקת התקינות המנהלית" ראוי שישמש גם לחובתה, מקום שבו לכל הפחות קיים ספק באשר לעמדה החדשה בה היא נוקטת, לעומת העמדה בה היא נקטה בעבר, ועל פני תקופה משמעותית. על אחת כמה וכמה קשה בנסיבות אלה לקבל את הטענה כי מדובר בתיקון של "אי חוקיות מובהקת" (ראה סעיף 26 לתגובת משרד הפנים), או אך ורק בהתאמה "טכנית" לתעריף המזערי הנדרש.

44. נראה כי אף מבנה צו הארנונה של העירייה אינו מתיישב עם עמדתה החדשה. ראשית, נכס מסוג מיכל אגירת מים אינו מצוי תחת סיווג כללי כלשהו (כדוגמת "משרדים שירותים ומסחר", הסיווג הראשי לו טוענת העירייה), אלא עומד בפני עצמו וכקטגוריה נפרדת (תחת הסעיף שמספרו 5.28). שנית, בסעיף האמור מופיעים שני סוגי נכסים המוגדרים באופן הבא: "א. מיכלי אחסון, פרט למיכלי מים" (סוג 901); ב. מיכלי אגירת מים (סוג 902)". ישאל השואל, על שום מה הבחין הצו בין שני סוגי מיכלים אלה, ובעיקר, מדוע מצא לנכון להדגיש, בהתייחסו למיכלי אחסון, כי אלה אינם כוללים מיכלי מים? תשובה לכך תמצא רק בצו הארנונה בשנת 2024 כאשר התעריף למיכלי אחסון אכן גבוה בהרבה מהתעריף למיכלי אגירת מים. לעומת זאת, בצו הארנונה לשנת 2025 לגבי שני נכסים אלה התעריף הוא זהה – 79.35 ₪.

45. במאמר מוסגר אעיר כי בבקשת העירייה לשרים (צורפה כנספח 6 לעתירה) צוין לגבי נכס 901 כי הוא מסווג תחת "משרדים, שירותים ומסחר" וכי התעריף החל עליו הוא בהתאם לתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים (79.35 ₪ למ"ר) וזאת בשעה שבצו הארנונה לשנת 2024 מצוין תעריף של 46.28 ₪ למ"ר. מכל מקום, גם באותה בקשה, ובהתייחס לסוג נכס 902, העירייה אמנם מזכירה את התעריף המזערי הקבוע ל"משרדים,

שירותים ומסחר", וכי היא מבקשת להעלות את התעריף לתעריף המזערי הנ"ל, אך הן "הגדרת סיווג קיים" לנכס זה, והן "הגדרת סיווג מבוקש" היא "מיכלי אגירת מים", ולא "משרדים, שירותים ומסחר", הגדרה המשמשת בבקשה לסוג נכס 901. אין זאת אלא, שאף העירייה לא רק, כטענתה, טענה בצורך להידרש לאישור השרים, אלא נראה כי אף לא סברה שהסיווג המתאים לנכס 902 הוא "משרדים, שירותים ומסחר", גם אם ביקשה להעלות, **כהעלאה חריגה**, את התעריף לתעריף המזערי החל על סוגי נכסים אלה.

46. אשר למחלוקת הנוגעת לגודל שטח הנכס, צודקת העירייה כי אין מקום לבררה במסגרת ההליך דנן. טענות העותרת בדבר אופן חישוב שטח הנכס, הצורך בביצוע מדידה חוזרת והטענה כי שטח הנכס בפועל עומד על 66 מ"ר בלבד, הן טענות המצויות בליבת סמכותם של מנהל הארנונה ושל ועדת הערר לענייני ארנונה, בהתאם להוראות חוק הרשויות המקומיות (ארנונה), מדובר במחלוקת עובדתית - מקצועית מובהקת הנוגעת לגודל הנכס ולבסיס החיוב בארנונה, אשר המחוקק ייעד לבירור במסגרת המסלול הסטטוטורי הייעודי.

47. בענייננו, העותרת לא מיצתה את ההליכים הקבועים בדין ולא הגישה ערר על קביעת מנהל הארנונה ביחס לשטח הנכס. בנסיבות אלה, אין מקום לעקוף את מנגנון ההשגה והערר באמצעות הגשת עתירה מינהלית. זאת ועוד, אף אם קיימת לבית המשפט לעניינים מינהליים סמכות עקרונית להידרש למכלול הטענות המועלות לפניו, אין זה נכון, כעניין של מדיניות שיפוטית וסדרי דין ראויים, לברר במסגרת עתירה מינהלית מחלוקת עובדתית וטכנית מסוג זה, אשר מצויות בתחום מומחיותם של הגורמים המקצועיים שהוסמכו לכך בדין. לפיכך, דין טענות העותרת בכל הנוגע לגודל שטח הנכס להידחות.

48. אשר לטענת העותרת בעניין חיוב הנכס לפי מ"ק לעומת מ"ר, הרי שהעותרת זנחה טענה זו (ראו סעיף 10ד. לעתירה המתוקנת), מה גם שממילא מקובלת עליו עמדת העירייה, שלפיה החיוב בארנונה נעשה בפועל לאורך השנים לפי מטרים רבועים (מ"ר), וזאת בהתאם להוראות הדין וכמתחייב מחוק ההסדרים ותקנות ההסדרים. אין זאת אלא, כי העובדה שבצווי ארנונה קודמים נרשם לצד התעריף החל על הנכס "לכל מ"ק", אינה אלא טעות סופר בנוסח הצו, אשר תוקנה במסגרת צו הארנונה לשנת 2025.

49. סוף דבר – העתירה, ככל שהיא נוגעת להעלאת התעריף ל"מיכל אגירת מים" סוג נכס 902 במסגרת צו הארנונה לשנת 2025 בלא שהתקבל אישור השרים ובניגוד לדיני ההקפאה – מתקבלת.

50. העירייה תישא בהוצאות העותרת בסך של 25,000 ₪ שישולמו בתוך 30 יום שאם לא כן יישאו הפרשי הצמדה וריבית החל מהיום ועד למועד התשלום בפועל.

51. המזכירות תשלח את פסק הדין לצדדים.

ניתן היום, כ"ג סיוון תשפ"ו, 08 יוני
2026, בהעדר הצדדים.

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

[נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה](#)