

מדינת ישראל
מחוז מרכז
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה
פיצויים והיטלי השבחה

	1
	2
	3
	4
	5
עו"ד: רונית אלפר	6
	7
חברי הועדה: חבר ועדה: מר יניב תרוש	8
נציגות מתכנן המחוז: גבי מירה מוסקוביץ'	9
	10
	11
העורר: ישראל כץ	12
	13
-נגד-	14
	15
	16
המשיבה: הועדה המקומית לתכנון ולבניה לב השרון	17
	18
	19
מטעם העורר: עו"ד עודד שמעון	20
מטעם המשיבה: משרד עו"ד וילצ'יק	21
	22
	23
	24
כתובת הנכס: רח' הנחלה פינת המעיין, עין ורד	25
	26
גוש וחלקה: 7801/32	27
	28
	29
<u>החלטה</u>	30
	31
1. המקרקעין הנדונים ידועים כגוש 7801 חלק מחלקה 32, ששטחם הוא 2.5 דונם, ומצויים בתחום המושב עין ורד.	32
	33
2. העוררים הם בעלי זכות החכירה במקרקעין (בירושה מאימם המנוחה), המוגדרים כימשק עזרי.	34
	35
3. בעקבות בקשת העוררים לקבלת שומת השבחה טרום מימוש, לפי סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), הוצאה להם שומה בגין 2 תכניות: תכנית צש/0-2/0, מיום 27.5.1990 (להלן תקרא: "תכנית 0"), ותכנית צש/0-2/80, מיום 26.11.2009 (להלן תקרא: "תכנית 80" או "תכנית הפל"ח").	36
	37
	38
4. בתמצית נסביר, כי תכנית 0 איפשרה הקמת יח"ד שלישית בשני מבנים בשטח של 450 מ"ר (מעבר לשתי יח"ד שהותרו במצב התכנוני הקודם בשטח של 300 מ"ר), אולם קבעה כי שלוש היחידות יוקמו בשני מבנים בלבד ובתנאי שימשו למגורי שלושה דורות בנחלה.	39
	40
	41

- 1 5. תכנית 80, הקרויה גם תכנית הפל"ח (פעילות לא חקלאית), נועדה להוסיף שימושים שאינם
2 חקלאיים בחלקה א' שנחלה בשטח של 500 מ"ר (להלן גם: "תכנית הפל"ח"). התכנית אינה
3 מוסיפה זכויות בניה לטובת שימושי הפל"ח אלא קובעת כי השטחים לשימושים אלו יגרעו
4 מהשטחים המותרים לבניה ולשימושים אחרים בשטח בו מתירה התכנית להקים או להסב
5 מבנה לטובת תעסוקה לא חקלאית.
- 6 6. המחלוקת שבין הצדדים נטושה בשאלה האם המקרקעין הנדונים, שהוחזרו לעוררים
7 למטרת 'משק עזר', זכאים להטבה הגלומה בתכנית הפל"ח, אשר כאמור הסדירה פעילות
8 יצרנית נוספת לפעילות החקלאית הקיימת בחלקה א' שבנחלה, אם לאו.
- 9 7. בעוד שלעמדת הוועדה המקומית, החלקה הנדונה חוסה תחת הגדרות התכנית למונחים
10 "נחלה" ו"חלקה א'" ועל כן, יש לקבוע כי התכנית חלה עליה ומשביחה אותה, הרי שלעמדת
11 העוררים, זכויותיהם אינן אלא זכויות של משק עזר וככאלה, אינן מהוות "נחלה" ו/או
12 "חלקה א'", אם בהתאם להגדרות מונחים אלו בהחלטות השונות של רשות מקרקעי ישראל
13 ואם בהתאם להגדרות המונחים בתכנית.
- 14 8. לעמדת העוררים, על תכניות בניין העיר שמתכננת הוועדה המקומית לעלות בקנה אחד עם
15 החלטות רשות מקרקעי ישראל, שאם לא כן, עשויה להתקבל קביעה תכנונית שרמיי לא
16 תכבד בהתאם להחלטותיה.
- 17 9. לטענתם, תכנית הפל"ח באה בעקבות החלטת מועצת מקרקעי ישראל (כתוארה אז) מס'
18 1265 (המחליפה את החלטות 1101 ו-755) שאיפשרה פעילות שאינה חקלאית שנחלה.
- 19 10. לאחר הדיון ביקשנו את עמדת רמ"י אשר הסבירה כי זכות החכירה של העוררים מתייחסת
20 לשטח של 2,500 מ"ר ומטרתה היא למשק עזר. בהתאם לחוזה החכירה זכאים העוררים
21 להקים יחידת דיור אחת בלבד וכן לעשות שימוש חקלאי ביתרת המגרש. בהתייחס
22 לאפשרות מימוש זכויות מכח תכנית הפל"ח הפנתה רמ"י להחלטה 1301 (שהיתה תקפה
23 באותו מועד) שקבעה, מחד כי "בעל זכויות במשק עזר אינו רשאי לבצע שימוש חורג גם אם
24 ניתן לכך אישור כדין ממוסדות התכנון" (סעיף 6 להחלטה) ומאידך, כי "לא ניתן לבצע
25 פעילות לא חקלאית במשק עזר ללא שינוי ייעוד סטטוטורי והסדרת השימוש החדש
26 בכללים שנקבעו בהחלטה זו" (סעיף 19 להחלטה). לאור זאת, הסבירה רמ"י, כי כל בקשה
27 מצד העוררים למימוש תכנית כזו או אחרת החלה על המקרקעין תבחן בהתאם להוראות
28 ההחלטה ונוחלי הרשות הרלבנטיים למשק עזר.
- 29 11. העוררים סברו כי תגובה זו של רמ"י מדברת בעד עצמה ותומכת בעמדתם.
- 30 12. תוועדה המקומית סברה מנגד, כי עמדת רמ"י מוכיחה שאין מניעה לאפשר שימושי פל"ח
31 במקרקעין כל עוד מתקיימים הכללים הקבועים בהחלטה. כללים אלו מתייחסים, בין היתר,
32 לאפשרות שינוי הייעוד בשטח משק העזר ולשיעור התשלומים בגין שינוי זה.

	1
בהתייחס לסעיף 6 להחלטה 1301, שצוטט על ידי רמ"י, טענה הוועדה המקומית כי הוא אינו	2
רלוונטי מאחר ושימושי הפלי"ח מעוגנים בתכנית ואינם מצריכים היתר לשימוש חורג.	3
13. כך או כך, סבורה הוועדה המקומית, עמדתה של רמ"י אינה רלוונטית לענייננו הואיל	4
ותהגדרה היחידה הרלוונטית היא הגדרתם התכנונית של המקרקעין, להבדיל מהגדרתם	5
החוזית-קניינית. ומשאלו מוגדרים כ"נחלה" בתכנית הפל"ח, ברי כי תכנית זו משביחה	6
אותם.	7
<u>זיון והכרעה</u>	8
14. תכנית 80 היא תכנית המהווה שינוי לתכנית 0.	9
15: שם התכנית הוגדר בסעיף א.3 לתקנון כ:	10
"תכנית מפורטת צש/0-2/80	11
הסדרת פעילות לא חקלאית בחלקות א' במושבים	12
שינוי לתכנית מתאר לב השרון צש/0-2/0."	13
16. בסעיף א.4 לתקנון נקבע כי "התכנית תחול על כל הנחלות בתחום המועצה האיזורית לב	14
השרון במושבים המופיעים ברשימה...". בין מושבים אלו מופיע גם המושב עין ורד.	15
17. בסעיף א.7 לתקנון, שעניינו 'תחולת התכנית' נקבע, כי "התכנית תחול במושבים באזורים	16
המוגדרים כחלקה א' בנחלות בתחום מרחב התכנון לב השרון כמפורט בסעיף א.4 ובנספח	17
א' בדף 14 בתכנית זו."	18
18. מטרת התכנית כפי שנקבעו בסעיף א.10 לתקנון, הן:	19
"1. הסדרת פעילות יצרנית נוספת לפעילות החקלאית הקיימת בחלקה א'.	20
2. שמירת האופי הכפרי של המושב ומתן אפשרות לחקלאים להמשיך בפעילותם	21
החקלאית.	22
3. קביעת הודאות שתאפשרנה פעילות לא חקלאית (פל"ח) בחלקה א' בנחלה.	23
4. ... "	24
19. נציין כי המונחים 'חלקה א'" ו'נחלה' החוזרים כחוט השני לאורך כל התכנית (והודגשו על	25
ידינו לעיל) הוגדרו בפרק ב' של התכנית כדלקמן:	26
	27

- 1
- 2 המונח "חלקה א'" הוגדר כ: "שטח קרקע בתוך המשבצת החקלאית של המושב המהווה
- 3 חלק מנחלה רצופה או מפוצלת המיועד למגורים ולהקמת מבנים חקלאיים ומבני שירות
- 4 לצורך אחסנה, מיון ואריזה של כלים ותוצרת חקלאית וגידול בעלי חיים".
- 5 המונח "נחלה" הוגדר כ: "יחידת קרקע במושב, בין ברצף קרקע ובין שלא ברצף קרקעי,
- 6 המשמשת או נועדה לשמש לעיבוד חקלאי, יצור תוצרת חקלאית, גידול בעלי חיים והקמת
- 7 בתי מגורים".
- 8 20. מונחים נוספים בהם נעשה שימוש בתכנית הוגדרו אף הם בפרק ב' לתקנון ובחם:
- 9 "בעל משק": "מי שמחזיק כדין בעצמו או יחד עם אחרים במשק חקלאי בתור בעל, חוכר
- 10 או חוכר משנה, או כבד רשות של מוסד מיישב או של האגודה שניתנה לתקופה קצובה או
- 11 בלתי קצובה";
- 12 "חלקה ב'": "קרקע המוחכרת כחלק ממשבצת, בין שהיא מוחכרת ורשומה כחלק מיחידת
- 13 משק חקלאי בודד מנחלה, ובין שהיא מהווה חלק מעתודות הקרקע החקלאית המחולקות
- 14 על ידי המושב לחבריו"
- 15 ו"השטח המותר": "השטח שבו מותר להקים או להסב מבנה לתעסוקה לא חקלאית
- 16 הכולל, בנוסף לשטח המגורים, גם את השטח החקלאי הנמצא בהמשך רציף וצמוד דופן
- 17 למגורים ובלבד שסך השטח לא יעלה על 3 דונם".
- 18 21. המונחים 'נחלה', 'חלקה א' ו'חלקה ב', הם מונחים הלקוחים מתוך עולם המושגים של
- 19 מינהל מקרקעי ישראל (רמ"י כשמה היום).
- 20 22. בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל המעודכן הוגדרו מושגים אלו כך:
- 21 "נחלה" - קרקע חקלאית בגודל שקבע שר החקלאות ופיתוח הכפר בהתייעצות עם הרשות
- 22 לתכנון ופיתוח במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, המיועדת למתיישב לצורך מגוריו ופרנסתו
- 23 מהמשק החקלאי שפותח או יפותח בה.
- 24 "חלקה א'" - חלק מנחלה שהוא שטח רצוף של קרקע, המיועד בתוכנית למגורים, למבני
- 25 משק ולעיבוד חקלאי של בעל הזכויות בנחלה; אם צורך בנחלה בהסכמת הרשות מגרש
- 26 מגורים לצורך בניית יחידת מגורים שנייה למגורי דור המשך, יהיה המגרש שצורך לנחלה
- 27 חלק בלתי נפרד מחלקה א', אף אם אינו מהווה שטח רצוף.
- 28 "חלקה ב'" - חלק מתוך נחלה המיועד לשימוש חקלאי בלבד על ידי בעל הנחלה בנוסף
- 29 לחלקה א'.
- 30

1

23. המושג "משק עזר" הוגדר לעומת זאת כך: "קרקע שהוכרה או נמסרה למטרות משק עזר, הכוללת מגורים ועיבוד חקלאי ובלבד שהקרקע אינה נחלה." (ההדגשה אינה במקור).

24. על ההבדלים בין שני המושגים 'נחלה' ו'משק עזר', כהגדרתם על ידי רמ"י, עמד בהרחבה בית המשפט העליון בע"א 1910/07 אברהם מרשי נ' קרן קיימת לישראל [פורסם בבנב] (מיום 29.12.08):

"המושגים 'נחלה' ו'משק עזר' היו נהוגים ומוכרים בהתיישבות הארצישראלית שנים הרבה לפני כינון המינהל ומועצת מקרקעי ישראל וניתן אף לומר כי עקרונות המדיניות שעל פיהם נמסרה קרקע לנחלות באותן השנים ליישובים שונים דומים בעיקרם למדיניות אשר עוגנה מאוחר יותר, בשינויים כאלה ואחרים, בהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל שחלקן צוטט לעיל (ראו ויתקון, דיני מינהל מקרקעי ישראל ב, 878). כמו כן הוקמו ביישוב היהודי כבר בשנות ה-50 של המאה הקודמת "משקי עזר" שאינם אלא משקים חקלאיים זעירים ששטחם נע בין דונם וחצי לארבעה דונמים. משקים אלה נועדו לסייע בפרנסת המשפחה (בענף הלול למשל) מקום שהמפרנס העיקרי עבד מחוץ לבית או שימש ביישוב כעובד ציבור או כבעל מקצוע דרוש (למשל רופא), וכן לצורך ייצור מזון לאספקה עצמית, בעיקר ירקות ופירות. משקי עזר כאלו תוכננו והוקמו במושבות חקלאיות, בכרברי שכונות מגורים עירוניות כמו גם במושבים ובכפרים שיתופיים והיו גם יישובים שלמים שהוקמו עוד בשנות ה-50 במתכונת זו של משקי עזר (ראו: גדעון ויתקון "סוף עידן משקי העזר" מקרקעין ד/77, 77-80 (2005) (להלן: ויתקון, סוף עידן משקי העזר); ויתקון, דיני מינהל מקרקעי ישראל ב, 1106-1107).

...

אחד ההבדלים המובהקים בין משק עזר לנחלה שהיה מוכר וידוע עוד לפני קום המדינה, נוגע לגודלן של נחלות לעומת משקי עזר והוא נגזר מייעודם השונה. עמד על כך ויתקון בחיבורו, בציינו: בשנות העשרים של המאה שעברה, תוכננו המשקים המשפחתיים במושב העובדים במתכונת של נחלות חקלאיות שוות גודל בשטח המסוגל לספק את פרנסת האיכר. בצד המשק החקלאי המשפחתי, תוכננו גם נחלות חקלאיות קטנות על מנת שישמשו כמשקי עזר. גודל הנחלה החקלאית המתוכננת עמד על 30-60 דונם למשפחה חקלאית. "משק העזר" תוכנן בגודל של 3-6 דונם בלבד. באותם ימים, המטרה של הגופים המיישבים הייתה להגדיל את האוכלוסייה הכפרית. משק העזר היווה אמצעי למשיכת תושבים לכפר, מבלי לספק להם את מלוא מיכסת הקרקע הדרושה לנחלה החקלאית. לימים, הפכו משקי העזר לנדבך חשוב בתכנון הכפר (ויתקון, סוף עידן

- 1
- 2 משקי העזר, 78; וראו גם ויתקון, דיני מינהל מקרקעי ישראל ב, 879-882,
- 3 "888-886, 1106-1107")
- 4 25. וכן בע"א 6483/10 קרן קיימת לישראל נ' שאול ספיר [פורסם בנבו] (מיום 2.7.12):
- 5 "ההגדרה של "משק-עזר" מופיעה בהחלטה מס' 1178 מיום 05.01.09
- 6 (ואושררה בהחלטה מס' 1213 מיום 15.11.10):
- 7 "קרקע שהוכרה, או שנמסרה למטרת משק עזר, הכוללת מגורים ועיבוד
- 8 חקלאי ובלבד שהקרקע אינה מהווה נחלה כהגדרתה בהחלטות מועצת
- 9 מקרקעי ישראל."
- 10 יצוין כי הגדרות אלו של נחלה ומשק עזר חוזרות על עצמן, בשינויים
- 11 מינוריים, בהחלטות נוספות (ראו למשל: החלטה 189 מיום 14.06.77 בפרק
- 12 ב': פרשנות להחלטה).
- 13 מהגדרת משק עזר עולה כי מטרתו כשמו – משק שנועד לעזור לקיום
- 14 המתיישב, על-ידי אספקת מקום מגורים ומקום לעיבוד חקלאי. מאפייני
- 15 הנחלה כקרקע חקלאית, בבעלות לאומית, המוכרת לרוב לתקופת חכירה
- 16 ארוכה משותפים הם גם למשק העזר. כך עולה מהחלטות המועצה
- 17 השונות. בהגדרת משק העזר לעיל נכתב כי הוא נמסר למטרה ה"כוללת ...
- 18 עיבוד חקלאי". בהחלטת מועצה מס' 7 נקבע שקרקע חקלאית יכול
- 19 שתימסר שלא בדרך של נחלה לתקופות זמן שונות: לתקופה שלא תעלה
- 20 על שלוש שנים או לזמן ארוך של 49 שנים. בהחלטה מס' 46 בדבר
- 21 "הדרכים לפיהם [צ.ל לפיהן] תימסר קרקע חקלאית למשק עזר ולמשקים
- 22 זעירים" (26.02.1968) הובהר כי "קרקע חקלאית שנמסרה, עד עתה,
- 23 למשקי עזר או למשקים זעירים...באותם מקרים שטרם נחתמו חוזה-
- 24 חכירה...תמסר לפי הכללים הבאים: 2... תקופת החכירה תהיה 49
- 25 שנה." כך גם אוזכר בעניין מרשי כי משק העזר נועד לגידול ירקות ופירות
- 26 (פסקה 11 לפסק הדין). יוצא, איפוא, שקרקע המוכרת למטרת משק עזר
- 27 אף היא קרקע חקלאית, בבעלות המדינה, שהתכרתה נעשתה פעמים רבות
- 28 לתקופות ארוכות. לצד זאת, המינהל ראה לנכון להבהיר כי קיימת הבחנה
- 29 קטגורית בין קרקעות שהוכרו למטרת נחלה לבין קרקעות שהוכרו
- 30 למטרת משק עזר, כהגדרת משק העזר בהחלטה 1178 - "ובלבד שהקרקע
- 31 אינה מהווה נחלה". מהי אותה הבחנה בין נחלה למשק עזר שעל בסיסה
- 32 יש לסווג את הקרקע נשוא התובענה?
- 33 בעניין מרשי בית משפט זה עמד על המאפיין המבחין במובהק בין "נחלה"
- 34 ל"משק עזר", על פי מובנם עובר להקמת המינהל והוא – גודל החלקה,
- 35 אשר נגזר מייעודה. הרקע להבדל הגודל בין שני סוגי הקרקעות
- 36

1 מקורו בשנות ה-20 של המאה שעברה, כאשר תוכנו המשקים
2 המשפחתיים במתכונת של "נחלות חקלאיות" בשטח שבין 60-30 דונמים
3 שיש ביכולתו לספק את צרכי הפרנסה של המתדיינים החקלאיים. הנחלה
4 כוללת שלוש חלקות: חלקה א' המיועדת למגורים ומבני משק של החוכר,
5 חלקה ב' שהינה קרקע לחקלאות בלבד, וחלקה ג' היא שטח מעובד
6 במשותף (החלטה מס' 279 מיום 29.05.1984). לעומת זאת משקי העזר,
7 כשם כן הם, תוכנו כאדמות חקלאיות קטנות, בין 6-3 דונמים, שמטרתן
8 לשמש פרנסת עזר לעובדי הכפר בעלי המקצוע שאיננו חקלאות, למשל
9 לצורך ייצור מזון לאספקה עצמית (גדעון ויתקון, "סוף עידן משקי
10 עזר" מקרקעין 2/77, 78 (2005) (להלן: ויתקון, סוף עידן משקי
11 העזר); עניין מרשי, פסקה 13 לפסק הדין). ייעודן השונה של הקרקעות
12 בא לידי ביטוי גם בהחלטות המועצה שהובאו לעיל. הוגדר שחכירת הנחלה
13 למתדיינים הינה "לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או שיפותח
14 בחלקה זו". רוצה לומר, הנחלה מיועדת לספק את צרכי החוכר המתפרנס
15 מעיבוד חקלאי; ואילו חכירת משק העזר נועדה לסייע למי שפרנסתו
16 העיקרית אינה מחקלאות, כפי שכתב: "למטרת משק עזר, הכוללת
17 מגורים ועיבוד חקלאי" (החלטה מס' 1178 לעיל). מכאן, שהייעוד שלשמו
18 נמסר משק העזר לחוכר עזר חקלאי אך שונה ממטרת החכרת קרקע
19 כנחלה. מכך יוצא גם שיש טעם בטענת המערערים שאין בשימוש החקלאי
20 בחלקה כדי ללמד על סיווגה כ"נחלה", כי גם משקי העזר נועדו לעיבוד
21 חקלאי זעיר.

22 נוכח השוני בייעוד הקרקעות השונות, מובן מדוע רק לגבי נחלה נדרש
23 שתהא בגודל מסוים שנקבע על-ידי שר החקלאות (כיום על-ידי שר
24 התשתיות), כך שתוכל לקיים את ייעודה. ואמנם, לא רק גודל החלקה
25 מעיד על ייעודה. דמי החכירה שנקבעו עבור החלקה משקפים את יחס
26 הרשויות למטרתה של החלקה – הואיל ופרנסתו העיקרית של בעל משק
27 עזר איננה מחקלאות, נגבו ממנו דמי חכירה פחותים מאלו שנגבו עבור
28 נחלה.

29 הנה כי כן, תכלית החכירה של החלקה היא המאפיין שעומד בבסיס
30 קביעת מהות הזכויות שהוקנו לבעלי חלקה מכוח חוזה חכירה – אם של
31 "נחלה" או שמא של "משק עזר", כמשמעותם בהחלטות המועצה.

32 26. מן האמור עולה אפוא, כי ההבחנה המסורתית בין 'משק עזר' ל'נחלה' היא בתכלית לשמה
33 הוקצתה הקרקע: הנחלה נועדה להוות מקור פרנסה עבור המתדיינים ומשפחות המתפרנסים
34 מעיבוד חקלאי, בעוד שמשק העזר נועד לעזור בכלכלת משפחתו של מי שעיסוקו אינו
35 בחקלאות (רע"א 725/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' עוזי ושפרה בלוח
36 [פורסם בבנו] (מיום 3.9.14), שם בטעיה 69).

37

- 1 27. הבחנה זו, מטבע הדברים, משליכח על גודל השטח המוכר למתיישב.
- 2 28. שטח קרקע שגודלו נע בין 2 ל-6 דונם וכולל גם בית מגורים אינו גדול דיו כדי לספק את
- 3 פרנסתו של מי שעיקר עיסוקו בחקלאות. שימוש חקלאי ככל שיעשה בשטח זה יסייע לכל
- 4 היותר להשלמת הכנסה ולצרכים אישיים.
- 5 29. לעומת זאת, חלקה שגודלה נע בין 30 ל-60 דונם היא ללא ספק בעלת נפח משמעותי היכולה
- 6 לשמש כמקור פרנסה.
- 7 30. במילים אחרות, על אף שלשני סוגי ההחכרות מאפיינים של קרקע חקלאית, על כל המשתמע
- 8 מכך, הרי שהמטרה העומדת ביסוד החכרתם כמו גם אפשרות השימוש בהן בפועל, היא שונה
- 9 בתכלית.
- 10 31. הבחנות אלו עמדו גם בבסיס החלטת המינהל לאשר קיומה של פעילות לא חקלאית בנחלות,
- 11 שכבר מראשיתה נועדה כדי לסייע ולהקל על המגזר החקלאי שהתקשה להתפרנס מחקלאות
- 12 בלבד.
- 13 32. תחילתו של המהלך הוא בשנות ה-80, אז קיבל המינהל שורה של החלטות שאיפשרו לבעלי
- 14 חלקה א' בנחלה לעשות בה שימושים לא חקלאיים. על הרקע להחלטות אלו עמד בית
- 15 המשפט העליון בבג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל [פורסם
- 16 בנבו] (מיום 19.11.13):
- 17 "בתחילה, לא נתאפשר בדרך כלל, לבעלי הזכויות, לקיים שימוש לא
- 18 חקלאי בנחלות שבמושבים. ואולם, עם הירידה שחלה ברבות השנים
- 19 ביכולת להתפרנס מענף החקלאות, והמשברים שליוו את הענף, החלה
- 20 להסתמן הגמשה בגישה הקטגורית כלפי תעסוקה לא חקלאית. כך, למן
- 21 המחצית השנייה של שנות ה-80, נתקבלו בגופי המינהל החלטות שונות
- 22 שאפשרו לבעל הזכויות בנחלה לבצע שימושים לא חקלאיים בחלקה א' של
- 23 הנחלה. גם במצב דברים זה, הוסיפו חקלאים רבים לעשות שימוש לא-
- 24 חקלאי בלתי מוסדר בנחלותיהם בהיקפים ניכרים. על רקע זה, הוקמה
- 25 בשנת 1994 ועדה שביקשה לבחון "היבטים מרחביים פיזיים וארגוניים"
- 26 של "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי" (להלן: ועדת קדמון). ועדת
- 27 קדמון מצאה כי על אף שבמרבית המקרים, רצוי לרכז את התעסוקה חללא
- 28 חקלאית במרכז מלאכה אחד ביישוב החקלאי, הרי שבהתחשב במציאות
- 29 שנוצרה, לרבות מצב המשק החקלאי, התכנון הפיסי של חלקה א'
- 30 והמבנים החקלאיים העומדים בחלקה זו כאבן שאין לה הופכין, יש מקום
- 31 לאפשר תעסוקה לא-חקלאית גם בחלקה א'. במסגרת זו, הומלץ להתיר
- 32 שימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקה א' בהיקף של 500 מ"ר, במקרה
- 33 של הסבת מבנה חקלאי קיים, ו-300 מ"ר, במקרה של הקמת מבנה חדש.
- 34 אופי השימושים במבנים אלה הוגבל לתעשייה חקלאית זעירה, שירותי

- 1 משרד, שירותי אחסנה ותיירות כפרית, ונאסרה השכרתם לצדדים
2 שלישיים.
- 3 מועצת מקרקעי ישראל אימצה את דו"ח ועדת קדמון וקיבלה על בסיסו את
4 החלטה 755. במסגרת ההחלטה נקבע, בין היתר, כי השימוש לתעסוקה
5 לא חקלאית בחלקה א' של הנחלה יותר על-פי תכנית או במסגרת היתר
6 לשימוש חורג; בד בבד עם שימוש זה יחויב החוכר להתגורר בנחלה
7 ולעבדה; המבנה המשמש למפעל, שכפי שהומלץ על-ידי ועדת קדמון,
8 גדול יגיע ל-500 מ"ר במבנה מוסב ול-300 מ"ר במבנה חדש, יהיה חלק
9 אינטגרלי מן הנחלה ולא תותר העברת הזכויות בו לרבות בדרך של
10 שותפות או השכרה; ועבור חובות עבר בגין שימוש לא חוקי, ישולמו
11 רטרואקטיבית
- 12 דמי שימוש בשיעור 10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש. בצד זה, לא
13 אימצה המועצה את המלצתה של ועדת קדמון להקים מרכזי מלאכה. תחת
14 זאת נקבע, כי פעילות לא חקלאית תוגבל אך לחלקה א' של הנחלה."
- 15 33. בעקבות דו"ח ועדת קדמון והחלטות המינהל לאשר שימושים לא חקלאיים בנחלה, הורתה
16 המועצה הארצית לוועדות המחוזית להכין תכניות מתאר מחוזיות שיאפשרו אישור תכניות
17 מתאר מקומיות שיעגנו את ההנחיות לפעילות לא חקלאית בחלקה א' בנחלות, ויאזנו בין
18 צרכי התכנון ואיכות הסביבה לבין צרכיו של הסקטור הכפרי.
- 19 34. בעקבות כך אושרה במחוז מרכז תמ"מ/7/3 (מיום 14.5.2000).
- 20 35. תכנית זו סללה את הדרך לאישור תכניות מתאר מקומיות שהוסיפו שימושים לא חקלאיים
21 בחלקות א' בנחלה, ובהן תכנית 80 הנדונה.
- 22 36. מן המקובץ עד כה עולה אפוא, כי היסטורית, נועדו שימושי הפלי"ח עבור בעלי הנחלות
23 החקלאיות, קרי, אלו המחזיקים בשטחי עיבוד גדולים שניתנו להם לצרכי פרנסתם ולא
24 עבור בעלי משקי העזר שמלכתחילה לא נשענו על אפשרויות העיבוד החקלאי לצרכי פרנסתם.
- 25 37. כן עולה, כי תכנית 80 נולדה על רקע הסכמת מוסדות התכנון להתאים את המצב התכנוני
26 למציאות הקרקעית המשתנה ולקבוע את ההנחיות התכנוניות המתחייבות לשם כך.
- 27 38. במילים אחרות. תכנית הפלי"ח לא נולדה בחלל ריק או מתוך חשיבה תכנונית מקיפה
28 שביקשה לשנות את האופי החקלאי והכפרי של המושבים, אלא מתוך הבנה כי המישור
29 הקנייני והמישור התכנוני חייבים להתקיים במקביל ולהיות מתואמים זה לזה. ראיה לכך
30 ניתן למצוא בסעיף מטרת התכנית, שם נכתב בבירור, כי בצד הרצון להסדיר פעילות יצרנית
31 נוספת לפעילות החקלאית הקיימת בחלקה א', מבקשת התכנית לשמור על "האופי

32

39. הכפרי של המושב ומתן אפשרות לחקלאים להמשיך בפעילותם החקלאית", לצמצם ולמזער "מפגעים טביבתיים וחזותיים של המושב" ולשמור בצורה מירבית על הקרקע החקלאית (ר' סעיף א.10 לתקנון).
40. מכאן נובע להבנתנו, כי בהיבט התכלית, נועדה התכנית לחול באופן ברור ומפורש על בעלי נחלות בלבד, כמשמעותן על פי החלטות רמ"י ולא על בעליהם של משקי העזר.
41. חיזוק לאמור אנו מוצאים גם בפן הלשוני של התכנית.
42. ראשית, התכנית קובעת כי היא חלה על כל הנחלות שבתחום המושבים המפורטים בתכנית ולא על כל המושבים המפורטים בתכנית או על מרחב התכנון הכולו, כפי שצוין בתכנית 0.
43. שנית, התכנית עושה שימוש בבנק מושגים שונה מהתכניות הקודמות שחלו במרחב התכנון ומגדירה נחלה, חלקה א', חלקה ב' ועוד מונחים נוספים, הלקוחים ברובם מעולם התוכן של מינהל מקרקעי ישראל, ולא מעולמות התכנון המוכרים.
44. בהקשר זה טענה הוועדה המקומית, כי האופן בו הוגדרו המקרקעין הנדונים בתכניות קודמות והעובדה כי כלל המקרקעין בתחום המושב סווגו באופן זהה, ללא אבחנה בין נחלות למשקי עזר (כסיווגם במינהל), מוכיחה כי מבחינה תכנונית מהווים המקרקעין 'נחלה' ועל כן, תכנית 80, שלא ביטלה שימושים מותרים אלא רק ביקשה להוסיף שימושים לא חקלאיים בנחלות, בוודאי חלה על מקרקעין אלו.
45. אלא שלטעמנו, העובדה שכלל המקרקעין במושב עין ורד סווגו באופן זהה מבחינה תכנונית אינה מלמדת בהכרח, כי גם תכנית 80 - תחלה גם על מושבים נוספים בתחום המרחב התכנוני של לב השרון - חלה על כל תחום המושב, שאם לא כן לא היה נדרש לציין במטרות התכנית ולכלל אורכה כי היא חלה על נחלות בלבד.
46. להבנתנו, תכנית 80 ביקשה ליצור מכנה משותף בין כלל המושבים שהיא חלה עליהם, שלא בהכרח סיווגו את המקרקעין שבתחומם באופן זהה ועל כן, השתמשה במושגים הלקוחים מלקסיקון המינהל אך לא התכוונה בהכרח ליצוק להם תוכן תכנוני חדש ושונה מהמקובל.
47. ודוק- גם אם, כטענת הוועדה המקומית, קיימות חלקות המסווגות במינהל כ'נחלה' אך דומות במהותן למשקי עזר היות ואינן כוללות את החלוקה המקובלת ליחלקה א' ויחלקה ב' בנחלה, כאשר אין כל חולק כי התכנית חלה גם עליהם, הרי שאין בכך כדי ללמד כי התכנית חלה גם על משקי עזר והכל כפי שהבחרנו לעיל.
48. סיכמו של דבר - משהגענו למסקנה כי את תכנית הפלי"ח לא ניתן לפרש במנותק ממדיניות המינהל ומהכללים החלים על סוגי הקרקעות המוחכרות על ידה, הפועל היוצא הוא שאין לחייב את העוררים בהיטל השבחה בגינה.

1 49. כהערה לסיום נציין, כי העובדה שהעוררים בחרו שלא להשיג על חיובם בהיטל השבתה בגין
 2 תכנית 0 אינה מוכיחה לטעמנו כי תכנית זו חלה עליהם ומכל מקום אין בעובדה זו לבדה
 3 כדי לשנות ממסקנתנו לעיל.

4 50. הערר אפוא מתקבל.

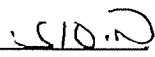
5 51. המשיבה תישא בהוצאות העוררים בסך של 5,000 ₪ בתוספת מע"מ כדין.
 6

7 ההחלטה התקבלה פה אחד.
 8
 9

10 ההחלטה התקבלה ביום: יא' אלול תש"ף, 31 באוגוסט 2020.
 11
 12
 13



 רונית אלפר, עו"ד
 יו"ר ועדת ערר
 מחוז מרכז



 נורית גור
 מזכירת ועדת ערר
 מחוז מרכז