

**ועדת ערר לענייני ארנונה  
שליד המועצה האזורית מנשה**

עו"ד יעקב דרומי (יו"ר הוועדה); עו"ד אסתי שחל (חברה); ; שלמה אבישי (חבר)

בעניין: ערר 2016 נכס 550010946

העוררת: **רמית**

המשיב: **מנהל הארנונה – מועצה אזורית מנשה**

**החלטה**

1. העוררת מפעילה מדגרה לאפרוחים בנכס נשוא השומה, ובקשתה היא לסווג את הנכס כנכס חקלאי.
2. מנהל הארנונה סרב. לטענתו, כדי שנכס יחשב לנכס חקלאי צריכים להתקיים, ובמצטבר, שניים: היותו "מבנה חקלאי" והיותו בנוי על "אדמה חקלאית". לטענתו -
  - 2.1. הנכס אינו מתאים כלל לסיווג של "מבנה חקלאי, כהגדרתו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות, תשס"ז-2007) (ולפיה: "מבנה חקלאי – מבנה של קבע הנמצא על אדמה חקלאית ומשמש לצורכי חקלאות").
  - 2.2. ההגדרה של "אדמה חקלאית", היא לפי סעיף 269 לפקודת העיריות (ולפיה זו: "קרקע המשמשת למטע, למשתלה, למשק בעלי חיים, לגידול תוצרת חקלאית או פרחים או ליעור").
3. לוועדה לא הוצגו היתרי הבניה במקום. נמצא כי לפי תוכנית המיתאר המקומית, ייעודה הוא "לתעשיה חקלאית".
4. בנוסף, טוען מנהל הארנונה כי אף אם היה מדובר "בקרקע חקלאית" הרי השימוש למדגרה אינו חקלאי, וכלשונו:

גם אם ייקבע כי השטח עליו נמצא הנכס הוא שטח חקלאי כהגדרתו על פי סעיף 269 לפקודת העיריות, אין בכך כדי לחייב את סיווג הנכס כנכס חקלאי, מאחר שסיווג נכסים נעשה על פי השימוש שנעשה בהם בפועל.

לדוגמא, בפסיקה נקבע כי מבנה במשק ששימש בית אריזה, מבני עזר, מחסנים, מקררים לאכסון פרחים ושולחנות אריזה ועבודה, איננו מבנה חקלאי כיוון שהשימוש העיקרי שנעשה בו הוא ברובו מסחרי: רכישת פרחים ומכירתם, בנוסף לפרחים שגודלו במקום (עמ"נ 159/05 גדעון ביקל ואח' נ' מנהל הארנונה של המועצה האזורית דרום השרון (פורסם בנבו, 19.10.2005)).

5. צו הארנונה של מנשה - אינו מגדיר מהו מבנה חקלאי או קרקע חקלאית ולצורך חלותו אינו דורש לצורך קיום "מבנה חקלאי" היותו בנוי על "אדמה חקלאית".

6. לאחר שוועדת הערר שקלה את הדברים ובחנה את תוכנית המתאר, מסקנתה היא שניתן לראות במקרקעין, עליהם בנוייה המדגרה, כ"קרקע חקלאית"; השאלה שנוטרה, אם כן, היא אם השימוש שעושה בה העוררת הוא "שימוש חקלאי". לדעתנו, התשובה לכך היא חיובית, כפי שנסביר בהמשך. כאן המקום להביא דברים שאמר בית המשפט, עוד בשנות השישים, בעניין פקיד השומה למפעלים גדולים נ' פי-גלילות בע"מ (ע"א 565/66): "מונחים כגון תעשייה, תחבורה או חקלאות, אינם מונחים חד-משמעיים, ובאשר משתמש המחוקק במונחים כאלה, ללא הגדרה נוספת, עליו לדעת שהוא משאיר כר נרחב לפרשנות בית-המשפט".

7. השאלה מהו "שימוש חקלאי", נדונה בפסיקה בשלושה מישורים: דיני המיסים, ההסכמים שבין החוכר לבין רשות מקרקעי ישראל, דיני התכנון – מוסדות התכנון והבנייה.

7.1. מעיון בדברי החקיקה השונים נדמה כי כל חוק נתן "לבוש" שונה ל"קרקע חקלאית". עדיין אין הגדרות מדוייקות אימתי "שימוש" של מחזיק בנכס מהווה שימוש חקלאי. עיון בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 מלמד על כך שהוא הגדיר בסעיף 1 קרקע חקלאית כקרקע המעובדת לחקלאות או שייעודה בתכנית בניין עיר הוא חקלאי, ולא התייחס לשימושים האפשריים במסגרת העיבוד החקלאי.

7.2. בחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 הוגדרה קרקע חקלאית, (סעיף 1), כדלקמן:

7.2.1. "קרקע חקלאית - קרקע שנועדה לשמש לייצור תוצרת חקלאית, לגידול פרחים, למשתלה, לגידול בעלי חיים או להחזקתם או למרעה להם, או להחזקת ציוד חקלאי או מלאי חקלאי";

7.3. הוראות חוזה משבצת הסטנדרטיות :

7.3.1. הוראות סעיף 3(א) לחוזה המשבצת, סעיף 3(ב) ו-4(ג) יחד עם סעיף 22(א) לחוזה מלמדים שמטרת החוזה היא "עיקר לצרכי חקלאות" או "למטרה חקלאית" וכל זאת במטרה לבסס את הישוב, לגרום להמשך איכלוס הישוב על ידי מתיישבים חקלאים, להקים מבנים למשקים.

7.3.2. החוזה שבין הצדדים וגם החלטות מנהל מקרקעי ישראל אינן מגדירות מהי "חקלאות" או "עיקר למטרה חקלאית" או "שימוש חורג".

7.3.3. בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל נקבע כי "קרקע חקלאית" תימסר בדרך של חכירה לייצור מוצרים חקלאיים, ולהקמת מבני ומיתקנים הדרושים .... לצרכי הייצור החקלאי".

7.4. חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א-1980 הגדיר כי "יצרן חקלאי" הוא מי שמגדל תוצרת חקלאית; בעל מערכות ומיתקנים המשמשים, כולם או בעיקרם, לטיפול בתוצרת חקלאית בצורתה הטבעית, לרבות מיון, אריזה, קילוף וקירור; וכן הוגדרה "תוצרת חקלאית": מוצרים מן החי או מן הצומח שנוצרו בתהליך הגידול, לרבות חמרי ריבוי המיועדים בעיקרם ליצוא.

7.5. בצו ההרחבה בענף החקלאות, ניתן למצוא הגדרה רחבה, ולפיה: "משק" – כל משק או מקום עבודה בענפי החקלאות לכל סוגיה, לרבות עבודות אדמה, בעלי חיים מכל הסוגים, גננות לסוגיה, משתלות, טיפול, מיון, אריזה, או אחסנה של מוצרים טרקטוראים וציוד מכני חקלאי כבד, תנובת משקים וכל עבודה או עיסוק הקשורים באלה;"

7.6. בע"פ (חיפה) 2508/07 - מדינת ישראל נ' קיבוץ יגור ואח'. תק-מח 2007(4), 6375, עמ' 6378, קבעה הוועדה לשמירה על קרקעות חקלאיות כי שיווק של תוצרת חקלאית – אותה מגדל המשווק היא שימוש חקלאי. קביעה זו אושרה בבית משפט השלום וגם בבית המשפט המחוזי.

7.7. ע"פ (חיפה) 4328-10-09 - קיבוץ יגור נ' מדינת ישראל. תק-מח 2010(1), 9043, עמ' 9047: נאסר לפי הצו לבצע במרכול המופעל ע"י המערערים בכניסה לקיבוץ יגור מכירה של תוצרת שאינה בגדר של מוצר מאותם יבולים מהקרקע או החי, פרי הטבע ועבודת החקלאי, מוצרים שאינם בגדר של מוצר טרי שלכל היותר עבר עיבוד ראשוני.

7.8. ע"פ (נצרת) 2256-09-11 - מדינת ישראל/הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נ' יחיעם אוחנה ואח'. תק-מח 2012(1), 8221, עמ' 8230, קיבל בית המשפט את הערעור אך הסכים עם העיקרון כי הקמת מבנה למגורי הרועה היא חלק מהשימוש החקלאי.

7.9. 4475/04 מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה נ' גרינברג דניאל, חקלאי בת שלמה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, נאמר כי:

7.9.1. הטעם היחיד שאותו מוצאת המשיבה נגד הכללתה של הפעילות הנעשית במבנה במונח "שימוש חקלאי" היא העובדה כי מרכז המיון אינו נמצא בסמוך ללולים ולפיכך יש בכך כדי לנתק את רצף השימוש החקלאי.

7.9.2. פני החקלאות המודרנית שונים בתכלית השינוי מפני החקלאות הקלאסית טרם המהפכה התעשייתית וההתקדמות שחלה במדעי החיים. החקלאות כיום מתועשת ברובה ופעמים רבות מביאה לשינוי פיזי, לפעמים שינוי מסיבי, בפני הנוף. טיפוח חיות משק וגידולם מסתמכים על יישום שיטות מתקדמות לרבייה והשבחת מינים. תיעוש

ויישום שיטות גידול מתקדמות אינם בהכרח סימן שאין מדובר בייצור חקלאי במישרין.

7.10. במקרה "הפוך", בו קבע בית המשפט העליון, שמפעל מיון ואריזה של ביצים אינו מהווה שימוש חקלאי (עע"מ 4487/12 אביחי סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון (פורסם בנבו, 09.10.2013), אמר בית המשפט -

7.10.1 "בענייננו התכנית אינה כוללת הגדרה של התיבה "שימוש לחקלאות", ולכן יש לפרש תיבה זו בהתאם לעקרונות פרשניים מקובלים.

7.10.2 "נפנה אפוא לבחון את הגדרת המונח "שימוש חקלאי" המופיעה בחוק התכנון והבניה. סעיף 156(א) לחוק זה קובע: "לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה". סעיף 7(א) לתוספת הראשונה קובע: "לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא-חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך [סעיף 7(ב) לתוספת הראשונה לחוק מגדיר את התיבה "מטרה לא-חקלאית" כ"בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים".

7.10.3 מההגדרה מהו שימוש שאינו חקלאי יש להסיק מהו שימוש חקלאי: "שימוש חקלאי" הוא שימוש בקרקע הדרוש במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים. התיבה "שימוש לחקלאות" – כמשמעותה בתכנית – תפורש אפוא באופן שעולה בקנה אחד עם הפרשנות שניתנה בפסיקתו של בית משפט זה למונח "שימוש חקלאי" כמשמעותו בתוספת הראשונה לחוק. "שימוש בקרקע חקלאית" באופן מצמצם, "כדי שרק שימוש הקשור בטבורו אל מלאכת הייצור החקלאי, ייחשב שימוש הדרוש במישרין לייצור" (שם).

7.10.4 "אכן, עם התפתחות הטכנולוגיה חל גם שינוי משמעותי גם במאפייניה של החקלאות, ולא מן הנמנע כי שימושים מסוימים במקרקעין ישנו את אופיים וייחשבו בעת הנוכחית כשימושים הדרושים במישרין לייצור חקלאי. ....השאלה אם מדובר ב"שימוש לחקלאות" כהגדרתו בתכנית שלפנינו תוכרע לפי שני תנאים מצטברים: האחד נוגע לאופי הפעילות – זו נדרשת לקיים זיקה ישירה והדוקה לפעילות החקלאית; השני נוגע

להיקף הפעילות ולהשלכתה על הסביבה החקלאית – ככל שמדובר בהיקף רחב יותר שעשויות להיות לו השלכות תכנוניות, הכף תיטה לקבוע שאין מדובר בשימוש חקלאי."

7.11. כך גם במקרה של מחסנים רחבי ידיים - עת"מ (מינהליים מרכז) 29212-12-12 גבעת כ"ח מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ נ' שלום מבורך (פורסם בנבו, 05.05.2015) –

7.11.1. "אכן, כפי שגם הובהר בדיון בעל פה, למעשה הנקודה המהותית העיקרית שבמחלוקת בעתירה זו היא האם המחסנים שבגינם ביקש המשיב היתר בנייה "דרושים במישרין לייצור חקלאי" (ראו סעיף 7(ב) לתוספת הראשונה לחוק,).

7.12. במקרה אחר, ע"פ (מחוזי ב"ש) 5294/08 בר עידן ייצור ופיתוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה שקמים (פורסם בנבו, 14.10.2009), ציין בית המשפט כי –

7.12.1. "חשיבותה של חקלאות מודרנית תהליך הייצור החקלאי בימינו אינו דומה לתהליך לפני שנות דור. לא עוד חריש במחרשה, לא עוד הובלת התוצרת עם סוס ועגלה, או זריעת זרעים על פי עונות השנה דווקא. החקלאות המודרנית מבוססת על מיכון, ידע מקצועי ושימוש בדשנים ובחומרי הדברה"

8. כאמור כל אלה אינם אלא מבחנים שנקבעו בפסיקה לעניינים שונים שלא בהכרח יש בינם לבין דיני המיסים והארנונה קשר מובהק, אך בהחלט יש בהם כדי להצביע על מדיניות שיפוטית, שבוחנת את הזיקה לפעילות הייצורית החקלאית.

9. לטעמנו יש לכלול בגדר "השימוש החקלאי" גם מדגרה שעושה שימוש ב"חקלאות מהדור החדש", בשונה, כך נדמה, מ"מדגרה מהדור הישן". האם בשל כך היא לא תהנה מסיווג של "שימוש חקלאי", שכן היא עדיין חוליה בשרשרת תהליך הגידול החקלאי.

10. לאחר שבחנו את הנתונים שהוצגו לנו, ראינו את דוחות הפיקוח והתמונות שצולמו במקום, ולאחר ששמענו את טענות הצדדים בדיון שקיימנו, ובחנו את המבחנים השונים ל"שימוש חקלאי" נחה דעתנו כי השימוש אשר נעשה במקום הוא "שימוש חקלאי", וכי זה הסיווג המתאים ביותר, בנסיבות העניין, מבין כלל הסיווגים הקיימים בצו המועצה (שסיווגה את הנכס כ"מלאכה"), והוא מקיים את הוראות התקנות, לאור המצב התכנוני של המקרקעין.

11. לאור האמור לעיל, אנו מקבלים את הערעור.

12. בשולי ההחלטה נבקש להתייחס לנקודות נוספות שעלו במהלך הדיון –

- 12.1. תחילה נציין, כי ראשיתו של הדיון בע"פ התקיים במושב קטוע, בהסכמת הצדדים.
- 12.2. רמית העלתה טענה כי היה על מזכירות ועדת הערר לציין בהזמנה כי הזימון הוא "לדיון בהוכחות", בשונה מ"דיון כללי". אין אנו מקבלים טענה זו. כעיקרון, ועדת הערר מתחילה ומסיימת את הדיון באותו יום, לרבות שמיעת טענות משפטיות ועובדתיות.
- 12.3. אין הוועדה מתירה הבאת ראיות נוספות במהלך הדיון, אלא במקרים חריגים. ניתן, כמובן, להציג אסמכתאות משפטיות.

13. מנהל הארנונה יוצא שובר תשלום חדש לעוררת.

14. החלטת הוועדה נתונה לערעור לפני בית המשפט לעניינים מינהליים שבאזור שיפוטו מצוי מקום מושבה, בתוך 45 ימים ממועד המצאת ההחלטה לצדדים.

ניתנה היום: 31 ביולי, 2017

  
עו"ד אסתי שחל (חברה) שלמה אבישי (חבר)

  
עו"ד יעקב דרומי (יו"ר הוועדה)