



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצ'נסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

לפני כבוד השופטת אסתר שטמר

המעוררים:

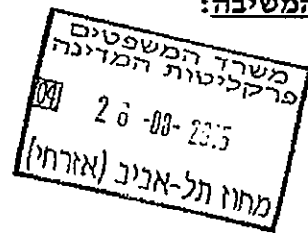
1. מנחם חנצ'נסקי
2. פרוספר דהן
- ע"י ב"כ עו"ד מרדכי רוז

נגד

ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

ע"י ב"כ עו"ד ליפז סרוסי דותן

המשיבה:



פסק דין

1
 2 ערעור על החלטת ועדת ערר שהוקמה על פי חוק תכנון משק החלב, תשע"א – 2011 מיום 3.7.2014,
 3 שבה דחתה הועדה ערר שהגישו המערערים להגדיל לכל אחד מהם את מכסת החלב השנתית ל-
 4 700,000 ליטר, ועד להקצאת המכסה המבוקשת לאפשר לכל אחד מהם להתקשר בשותפות עם יצרן
 5 אחר.

רקע

- 9 1. ענף ייצור החלב מוסדר בחוק תכנון משק החלב, תשע"א -2011 ("החוק"). בהתאם לחוק,
 10 היקף הייצור המקומי הכולל נקבע מדי שנה על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר, וחלוקת
 11 מכסות החלב נעשית על בסיס חלוקת המכסות בשנים קודמות (סעיף 12(א)(1)).
- 12
- 13 2. ביום 19.10.2012 נחתם "הסכם עקרונות לעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב" על
 14 ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שר האוצר, שרת החקלאות, נציג מועצת החלב ונציג
 15 התאחדות מגדלי בקר ("הסכם העקרונות"), וביום 21.10.12 אושר ההסכם בהחלטת ממשלה
 16 (החלטת ממשלה מס' 5177). מטרת ההסכם היתה לייעל את ענף הבקר לחלב ולהביא
 17 להפחתת מחיר החלב ומוצריו לצרכנים, בין היתר באמצעות עידוד יצרנים קטנים להפוך
 18 ליצרנים גדולים או לפרוש מייצור החלב.
 19 "יצרן קטן" הוא מי שמכסתו נמוכה מ – 700,000 ליטר חלב ואילו "יצרן אחר" הוא מי
 20 שמכסתו גדולה מ – 700,000 ליטר חלב.

בית דין



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

- 1 בהסכם נקבע כי "הממשלה.....תבצע תכנית להתייעלות מואצת של ענף הבקר
2 לחלב...שייעדה להביא את יחידות הייצור בענף לגודל מינימלי של 70 פרות חולבות,
3 המקבילה לכושר ייצור שנתי שלא יפחת מ 700 אלף ליטר חלב גולמי לרפת" (שם, בסעיף 2).
4 נקבע כי התכנית תבוצע בשנים 2013 עד 2016.
5
- 6 3. ביום 9.4.2014 פורסמו תקנות תכנון משק החלב (העברת מכסות בשנים 2014 עד 2016
7 ומדיניות הפיתוח לשנת 2014 בענף הבקר) (הוראת שעה), תשע"ד – 2014 ("תקנות העברת
8 מכסות"). בתקנות נקבע בין היתר הנוהל לניוד המכסות של יצרנים קטנים שפורשים מייצור
9 חלב, שיהיו זכאים למענק פרישה מן המדינה.
10
- 11 4. ביום 7.9.2014, לאחר מותן החלטת ועדת הערר נשוא הערעור, פורסמו תקנות ותכנון משק
12 החלב (קביעת מכסות חלב), תשע"ד – 2014 ("תקנות מכסות החלב").
13
- 14 5. בשנת 2010 הגישו המערערים בקשה להכיר בהם יצרני חלב. ביום 11.8.2010 קיבלו
15 המערערים הודעה ממר שייקה דרורי, המנהל על פי צו הפקוח על מצרכים ושרותים (ייצור
16 חלב) תשכ"ז – 1967 ("מנהל המכסות") כי בקשתם אושרה וכי הם זכאים לקבל מכסה לייצור
17 חלב במשקם בכפוף לתנאים המצטברים הבאים:
18 1. בעלות במשק תקלאי בו הינם מתגוררים דרך קבע.
19 2. הצגת אישור של הוועדה לתכנון ובניה בדבר הגשת תכניות להקמת הרפת במשקם.
20 3. קבלת היתר בניה להקמת הרפת.
21 להודעה צורף מתווה להקמת רפת חדשה.
22
- 23 6. בשנת 2010 מכסת הבסיס עמדה על 369,500 ליטר. לאחר מכן הוגדלה המכסה ל – 410,000
24 ליטר, ולאחר חלוקת תוספת המכסות לשנת 2014, עמדה המכסה הבסיסית על 424,000 ליטר.
25
- 26 7. בשנת 2011 הוקצתה למערער 1 מכסה לייצור במשקו של יצרן אחר (סעיף 7(ה)(1) בחוק)
27 ("אומנה"). היתר אומנה ניתן לו גם בשנים 2012 ו- 2013.
28
- 29 8. ביום 28.8.12 דחתה ועדת המכסות את בקשת המערער 1 להגדלת מכסת החלב. כמו כן
30 נדחתה בקשתו לייצור חלב במסגרת שותפות יצרנים. ביום 3.12.12 נערכה פגישה בעניינו של
31 המערער 1 ובנוכחותו, ובה הובהר לו כי עם הקמת הרפת יוכל לקבל את מכסת הבסיס, וכי
32 לא ניתן להבטיח מה תהיה מכסת הבסיס בעתיד.



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

- 1 מכיוון שהמערער 1 לא סיים את בניית הרפת ולא התחיל בייצור חלב בשנת 2014, הוא נדרש
2 להציג למשיבה מסמכים המלמדים על בצוע הדרישות שבמתווה להקמת הרפת טרם
3 שתתקבל החלטה בעניין זכאותו להמשך הקצאת מכסות חלב (מכתב מיום 21.1.14).
4
- 5 9. למערער 2 ניתן היתר לייצר במסגרת אומנה בשנת 2011, ובשנת 2012 אושרה לו אומנה לשנה
6 נוספת. לאחר שוועדת המכסות סברה כי אינו עומד במתווה להקמת הרפת, התליטה כי אין
7 לאשר לו היתר אומנה לשנת 2013 והוא נדרש להציג נתונים המעידים על התקדמותו בבניית
8 הרפת, על מנת שתוקצה לו מכסת חלב.
9
- 10 10. לשני המערערים לא הוקצתה מכסת חלב לשנים 2014, 2015 (עמ' 7, שורה 20 בפרוטוקול).
11
12

החלטת ועדת הערר

- 13
- 14 11. ועדת הערר קבעה כי תוראת סעיף 7(ה)2(ב) בחוק, שמאפשרת מתן מכסת חלב לשותפות, חלה
15 רק על "יצרן"; כי יצרן הוא רק מי שיש לו אמצעי ייצור במשקו (רפת, מכון חליבה והמכשור
16 הנדרש להפעלת רפת) ומקנה ברפת; וכי המערערים אינם עומדים בתנאים אלה.
17 הועדה קבעה כי סעיף 7(ה)2(ב) דן ביצרן שרק מקנהו לא נמצא במשקו ודחתה את פרשנות
18 המערערים כי יש לכלול בסעיף זה גם יצרן שאין לו אמצעי ייצור. לעמדתה, לו רצה המחוקק
19 שהוראה זו תחול גם על מי שעדיין לא הקים את הרפת, היה עליו לציין זאת מפורשות, ומשלא
20 עשה כן, אין הועדה רשאית להוסיף סייג זה.
21 יו"ר הוועדה בקש מהמערערים להצהיר היכן עומדת בניית הרפת, ומשניהם למדה הועדה כי
22 אין רפת במשקיהם.
23
- 24 12. על אף שתקנות מכסות החלב אינן חלות רטרואקטיבית, תקנה 3 בתקנות מחזקת את
25 המסקנה כי המונח "יצרן" כולל קיום רפת ומקנה במשק, ייצור חלב ושיווק.
26
- 27 13. הועדה דחתה את בקשת המערערים להקצות להם מכסה של 700,000 ליטר לשנה, וקבעה כי
28 קבלת הבקשה תפלה לרעה יצרנים אחרים שמכסת הייצור שלהם קטנה יותר.
29
- 30 14. הועדה ציינה כי למרות שחלפו כ- 4 שנים ויותר מאז שהמערערים הגישו את הבקשה להכיר
31 בהם יצרני חלב, הם לא השלימו את הקמת הרפת, לא רכשו פרות ולא התחילו לייצר. בקשת
32 המערערים הוגשה בשנת 2010 אז עמדה המכסה על 369.5 אלף ליטר בשנה, ועל פי מכסה זו
33 עשו המערערים את התחשיבים הכלכליים והחליטו להיכנס לענף ולהשקיע בו. כל שארע

המ



68

לוד



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק תיצוני: 3/14

- 1 לאחר מכן, לרבות השינויים בחקיקה, לא היו שיקול במסגרת שיקולי המערערים כשהגישו
2 את בקשתם.
- 3
- 4 **טענות הצדדים**
- 5
- 6 **טענות המערערים**
- 7
- 8 15. נקודת המוצא של הסכם העקרונות היא כי מכסת חלב שנתית נמוכה מ – 700,000 ליטר
9 לשנה אינה כדאית, ועל מנת להזיל את מחיר החלב לצרכנים יש לעודד יצרנים בעלי מכסה
10 שנתית נמוכה מ- 700,000 ליטר לפרוש מענף החלב או להגדיל את מכסותם.
- 11
- 12 16. המערערים הכינו תכנית עסקית לצורך קבלת אשראי בנקאי. המערער 1 השקיע סכום של
13 162,470 ₪ בעוד שהמערער 2 השקיע 289,499 ₪. נציגי המשיבה ומשרד החקלאות עודדו את
14 המערערים להשקיע את ההשקעות להקמת הרפת, והבטיחו לסייע להם. בהמשך, התנערו
15 הנציגים מהבטחותיהם.
- 16 עלות הקמת רפת ל-40 פרות, המשקפת מכסת חלב שנתית של כ – 410,000 ליטר, עומדת על
17 6,050,000 ₪.
- 18 המערערים נקלעו למצב שבו מחד גיסא אין כדאיות כלכלית להקמת רפת עם מכסת חלב
19 קטנה מ- 700,000 ליטר, ומאידך גיסא המשיבה אינה מתחייבת להגדיל את המכסה השנתית.
- 20
- 21 17. החלטת הועדה שרירותית, לא מנומקת ולא סבירה. אין בהחלטת הועדה התייחסות עניינית
22 לטענת המערערים כי המינימום הנדרש על מנת שהרפת תהיה רווחית היא מכסת חלב שנתית
23 מינימלית של 700,000 ליטר.
- 24
- 25 18. החלטת הועדה מנוגדת להוראות חוק החלב והסכם העקרונות, ובלתי סבירה: הפירוש שנתנה
26 הועדה למונח "ייצור" אינו עולה בקנה אחד עם סעיפים 2 ו- 7(ה)(2) בחוק החלב, ויש לו
27 פרשנות רחבה יותר; מתוך מגוון האפשרויות הלשוניות יש לבחור במשמעות המשפטית
28 המגשימה את תכלית החוק; פרשנות הוועדה מובילה לתוצאה בלתי סבירה לפיה על
29 המערערים להקים תחילה רפת במשקם בעלות עתק, מבלי שניתנת להם הבטחה להגדלת
30 המכסה, מה שיוביל לקריסתם הכלכלית.
- 31 סעיף 7(ה)(1) מאפשר ייצור חלב במשקו של אחר, כך שיצרך יכול להיות גם מי שמייצר חלב
32 במשק של אחר, ולא חייבת להיות לו רפת. מסקנה זו מתבקשת גם לאור תקנות החלב.
33



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

19. החלטות המשיבה וועדת הערר פוגעות בזכויות המערערים מעבר למידה הראויה ומפלות אותם לרעה. לא ניתן להבין מן ההחלטות מהם השיקולים שעמדו בבסיסן, ואם נערך איזון ראוי בין השיקולים השונים. כן נפגע חופש העיסוק של המערערים.
- טענות המשיבה
20. סעיף 7(ג) בחוק החלב קובע תנאי שיצרן ייצר חלב במשקו. ייצור במשקו של אחר אפשרי במסגרת "אומנה" (סעיף 7(ה)(1) בחוק) או במסגרת שותפות (סעיף 7(ה)(2) בחוק), ומהווה חריג לכלל (סעיף 7(ה) בחוק).
- ועדת המכסות רשאית לתת היתר לשותפות יצרנים למי שעונה להגדרת "יצרן" לפי החוק ועוסק בפועל בייצור חלב (סעיף 7(ה)(2) בחוק), או לתת היתר אומנה למי שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה, והוא לא יצרן.
- היות והמערערים אינם יצרני חלב, היתר לייצור חלב במשקו של אחר יכול להינתן להם רק בהיתר אומנה.
- הקמת רפת במשקו של החקלאי היא אחד התנאים הבסיסיים שהמבקש מכסת חלב לראשונה נדרש לעמוד בהם. תנאי זה הובהר למערערים במסגרת "קול קורא" שבו הוזמנו בקשות היצרנים, במכתב הזכאות למכסת חלב ובפניותיהם למשיבה. חזקה על המערערים כי קבלו החלטה בענין הקמת הרפת במועד הגשת הבקשה לקבלת מכסת חלב.
21. הסירוב לבקשת המערערים להקים שותפות יצרנים בהתאם לסעיף 7(ה)(2) בחוק מתחייב מלשון החוק ומעקרון השוויון. תקנה 15(ב) בתקנות החלב מחזקת את המסקנה שהזכאות למכסה אינה מאפשרת מתן היתר לשותפות בין יצרנים. מפרק ג' בתקנות החלב נלמד כי השלבים להכרה ביצרן חדש הם השלבים שבהקמת הרפת במשקו. המערערים לא העבירו לוועדת המכסות נתונים המעידים על התקדמותם בבניית הרפת, והחלטתה של המשיבה בעניין המשך זכאותם לקבלת מכסת חלב התעכבה בשל הגשת הערעור.
22. לטענת המערערים כי רפת שאין לה מכסה של 700,000 ליטר לפחות אינה כדאית מבהירה המשיבה כי רוב היצרנים במגזר המשפחתי (70%) עדיין מוגדרים כיצרנים קטנים שמכסתם קטנה מ- 700,000 ליטר; כי הליך ההכרה ביצרני חלב חדשים נעשה על בסיס אמות מידה ענייניות ושקופות, שמוחלות באופן שוויוני על כל היצרנים החדשים, וסטייה מכללים אלה מהווה פגיעה בעקרון השוויון; וכי המשיבה אינה יכולה להבטיח למערערים את גובה המכסה בעתיד. הקצאת המכסה בעתיד תלויה באופן ישיר בהגדלת המכסה הארצית ובמדיניות שתקבע לחלוקת המכסות. במידה שהמערערים היו מממשים את זכותם למכסת חלב

מרכז



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק היצוני: 3/14

- 1 ומקימים רפת במשקם, הם היו זכאים לקבל תוספות מכסה הן במסגרת תוספת המכסה
2 הארצית הן במסגרת ניווד המכסה.
3 במסגרת פרסום "הקול קורא" הובהר למערערים כי הזכאות למכסה היא ביחס למכסת
4 הבסיס כפי שתהיה בעת הקמת הרפת ותחילת החליבה. לא הובטחה למערערים זכאות
5 למכסה שחורגת ממכסת הבסיס, ובמועד אישור זכאותם היתה מכסת הבסיס בהיקף של
6 369,500 ליטר בלבד.
7
8 23. הטענה בדבר פגיעה בחופש העיסוק אינה רלוונטית שכן ייצור החלב אינו עיסוק חופשי ככל
9 עיסוק אלא כפוף לאסדרה ומחייב קבלת מכסה. היענות לבקשת המערערים היא שתביא
10 לפגיעה בחופש העיסוק של כלל יצרני החלב שמכסתם נקבעה בהתאם לכללים הקבועים בחוק
11 ובתקנות.

דיון והכרעה

- 12
13
14
15 24. לאחר עיון בטענות הצדדים הכתובות, ושמיעת עמדותיהם בעל פה, החלטתי לדחות את
16 הערעור: כפי שאבהיר להלן לא מצאתי כי פרשנות ועדת הערר אינה סבירה או כי נפלה בה
17 טעות, ומשום כך אין מקום להתערבות בית המשפט המנהלי בהחלטה (בר"מ 3186/03 מדינת
18 ישראל נ' שולמית עין דור, פ"ד נח(4) 754, 766-767 (2004)).
19
20 25. כך גם יש לדחות את טענת המערערים כי החלטת ועדת הערר לא נומקה כנדרש. ההחלטה
21 מתייחסת לטענות העיקריות של המערערים ונותנת להן מענה. ההחלטה תמציתית אמנם,
22 אולם עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, וניתן ללמוד ממנה מהם הטעמים שעמדו בבסיס
23 ההחלטה (על חובת ההנמקה בעניין אחר: רע"א 7056/14 פלוני נ' קצין התגמולים
24 (30.11.2014)).

25 שותפות עם יצרן אחר - סעיף 7(ה)(2) בחוק החלב

26 26. סעיף 7(ג) בחוק החלב קובע:

27 "לא תיקבע מכסת חלב אלא למי שמתקיימים בו כל אלה:

- 28 (1) הוא בעל מקנה;
29 (2) המקנה נמצא במשקו;
30 (3) הוא מתגורר ביישוב שבו נמצא המקנה דרך קבע;
31 (4) עיסוקו בייצור חלב גולמי מהמקנה האמור בפסקה (1) ובשיווקו, בין
32 בעצמו ובין בסיוע אחרים" (ההדגשה הוספת - א"ש).
33
34



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

עמ"נ 14-08-24959 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

- 1 בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב: "בסעיף קטן (ג) המוצע (או סעיף 6(ג) - אי"ש) נקבע
- 2 העיקרון שייצור חלב גולמי ייעשה רק במשק שבו היצרן מתגורר דרך קבע, נממקנה שהיצרן
- 3 הוא בעלו והנמצא באותו משק. מטרת הוראה זו היא, בין שאר מטרת החוק, לקבוע שהאדם
- 4 שלו הוקצתה מכסת החלב, שאינה ניתנת לכל אזרח, יעסוק אכן באופן פעיל ביצור חלב...."
- 5 (הצעת חוק תכנון משק החלב, התשס"ח – 2008, הי"ח הממשלה 405, בעמ' 708) (ההדגשה
- 6 שלי – אי"ש). אך אבהיר כי הצעת החוק אינה מתייחסת לאפשרות של שותפות, ועל כן אינה
- 7 מיישבת בין אפשרות כזו לבין הזרישה שהייצור יתבצע רק במשק של היצרן.
- 8
- 9 בסעיף 7(ה) בחוק נקבעו שני חריגים לכלל: אומנה לתקופה שלא תעלה על 3 שנים רצופות;
- 10 ושותפות עם יצרן אחר:
- 11 "על אף האמור בסעיף קטן (ג), רשאית ועדת המכסות לקבוע מכסת חלב –
- 12 (1) למי שאין באפשרותו, באופן זמני, לייצר חלב גולמי במשקו, בין משום
- 13 שמדובר במי שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה ובין מחמת נסיבות
- 14 משקיות או אישיות חריגות אחרות, ולהתיר לו לייצר את מכסת החלב
- 15 שנקבעה לו במשקו של יצרן אחר, או בתנאים שתקבע; היתר יינתן
- 16 לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים רצופות;
- 17 (2) ליצרן שמקנהו אינו נמצא במשקו, אם התקשר בשותפות עם יצרן אחר
- 18 לאחר שוועדת המכסות קבעה, לפי סעיף 12(א)(4), שתנאי השותפות
- 19 מבטיחים שכל אחד מהיצרנים השותפים בה יעסוק בפועל בייצור חלב
- 20 ושאין בהם כדי לפגוע ביישומן של מטרות חוק זה או של הוראות לפיו"
- 21 (ההדגשות שלי - אי"ש).
- 22
- 23 יצרן מוגדר בחוק כ"אדם העוסק בייצור ובשיווק חלב ונקבעה לו מכסת חלב לפי סעיף 7".
- 24
- 25 27. המערערים טוענים כי יש לפרש את סעיף 7(ה)(2) כך שיחול גם על יצרן שאין לו רפת, שאחרת
- 26 היה המחוקק נוקט בלשון "יצרן שהרפת שלו אינה נמצאת במשקו"; וכי פרשנות ועדת הערר
- 27 מרוקנת את הסעיף מתוכנו. אני סבורה כי פרשנות ועדת הערר עולה בקנה אחד עם ניסוח
- 28 החוק ועם מטרתו. אכן, סעיף 7(ה)(2) מתייחס ל"יצרן", שניתן לתת לו אישור לשותפות,
- 29 לעומת סעיף 7(ה)(1) שמתייחס ל"ימיי" או לאדם, שיכול לקבל היתר לאומנה, היתר שניתן
- 30 בתנאים שונים, והוא מוגבל ל- 3 שנים.
- 31
- 32 28. למיטב ידיעתי אין פסיקה המתייחסת ישירות לעניין שלפני. בבג"ץ 1963/97 אליעזר בק נ'
- 33 ועדת הערר על-פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), תשכ"ז – 1967 פסקאות
- 34 7-8 (16.9.1998), שאליו הפנתה המשיבה, קבע בית המשפט כך:
- 35



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

עמ"נ 14-08-24959 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק היצוני: 3/14

1 "...תכלית הצו הינה, בין השאר, לאפשר לבעל משק חקלאי משפחתי להתפרנס
 2 מייצור חלב במשקו, בעוד שמתן היתר לבעל מכסת חלב לנצל את מכסתו מחוץ
 3 למשקו באמצעות הסכמים מסחריים חותרת תחת תכלית זו. ודוק: אין מדובר
 4 בייצור במסגרת שותפות של בעלי רפתות, שלכל אחד מהם הוקצתה מכסת חלב,
 5 כי אם בשותפות בין בעל רפת לבין בעל מכסת חלב. הסדר כזה - כאשר הוא
 6 מתקיים במשך זמן ממושך או אף נוצר על דרך קבע - חותר תחת תכלית הצו. אכן,
 7 ייצור חלב במשק אחר הותר רק בהסדר אומנה, ולפרק זמן שהוגבל בצו, המאפשר
 8 לבעל מכסת החלב לערוך את ההכנות הנדרשות לשם ייצור חלב במשקו, ואף זאת
 9 בכפיפות למתן היתר על-ידי המנהל שנועד גם הוא להבטיח את זמניותה של
 10 האומנה.

.....

11
 12
 13 פירוש המונח "יצרן", כשולל שותפות בין בעל מכסת חלב לבין בעל רפת, מעוגן
 14 אף הוא בלשון הצו ומתחייב כאמור מתכליתו. אף הוראת סעיף 5א לצו,
 15 המאפשרת הסדר אומנה, אינה שוללת פירוש מצמצם זה. שכן, בסעיף זה מדובר
 16 בהסדר זמני למשך שלוש שנים, שבמהלכן על בעל מכסת החלב להקים רפת
 17 במשקו" (ההדגשה הוספה - א"ש).

18
 19 כלומר, שנעשתה הבחנה בין "בעל מכסת חלב" לבין יצרן בעל רפת המתפרנס מייצור חלב
 20 במשקו, ונשללה השותפות ביניהם שלא במסגרת הסדר אומנה.

21
 22 פסק הדין ניתן אמנם לפי חוק תכנון משק החלב בישראל, תשנ"ב - 1992 וצו הפיקוח על
 23 מצרכים ושירותים (ייצור חלב), תשכ"ז - 1967, לפני שהוק החלב נכנס לתוקפו, אולם
 24 הדברים יפים לענייננו:

25 גם בהתאם לחוק החלב, רשאית ועדת המכסות לאפשר ליצרן לייצר חלב שלא במשקו
 26 בנסיבות חריגות, כגון אם מדובר ביצרן חדש, ולתקופה שאינה עולה על 3 שנים רצופות "וזאת
 27 כדי להבטיח שלא ייעשה בו שימוש לרעה בניגוד לכלל הבסיסי שלפיו ייצור החלב ייעשה
 28 באמצעות מגדלים העוסקים בכך כעיסוק עיקרי ומתגוררים במשק שבו מבוצע ייצור החלב
 29 בפועל" (דברי החסבר לה"ח, בעמ' 708).

30
 31 אכן, כדברי המערערים, שותפות בין יצרני חלב מעלה על הדעת אפשרות שלאחד יהיו אמצעי
 32 ייצור כגון רפת, ולאחר אמצעי ייצור כגון מכסת חלב. אלא שבמקום שעצם מתן מכסת החלב
 33 מותנה בקיומה של רפת, וגם השותפות מותנית בקיומה של רפת - פרשנות כזו אינה אפשרית.
 34 בעיקר כך, משום שלפי הגיונו של החוק ומטרותיו, כוונת המחוקק היתה להגביל קיומן של

מח.
 אומנה
 ניתן.



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני : 3/14

- 1 רפתות קטנות ולגרום לפיתוחן של רפתות גדולות, דוקא. לכן, אילו רצה המחוקק להחיל את
2 סעיף 7(ה)(2) גם על מי שעדיין לא הקים רפת, היה עליו לציין זאת מפורשות.
3
4 30. הקמת רפת במשקו של החקלאי היא תנאי בסיסי להקצאת מכסת חלב, שהובהר למערערים
5 היטב:
- א. במכתב הזכאות למכסת חלב צוין כי אחד מתנאי הזכאות הוא הקמת רפת במשק
6 שבו החקלאי מתגורר. למכתב הזכאות צורף מתווה להקמת הרפת (נספחים ג-ג-3
7 לעיקרי הטיעון מטעם המשיבה).
8
ב. במכתב המשיבה למערער 1 מיום 28.8.2012 נכתב: "בקשתך לקבלת מכסת חלב
9 אושרה בכפוף לעמידתך בתנאים שנקבעו לכלל היצרנים החדשים וביניהם, הקמת
10 רפת עצמאית לייצור חלב במשקך ועמידתך במתווה שנקבע להקמת הרפת" (נספח
11 ד' לעיקרי הטיעון מטעם המשיבה).
12
ג. במכתב המשיבה למערער 2 מיום 11.6.12 נאמר: "הקצאת המכסה ליצרנים חדשים
13 מותנית, בין היתר, בהקמת רפת עצמאית במשקו של היצרן החדש" (נספח ו'
14 לעיקרי הטיעון מטעם המשיבה).
15
ד. במכתב נוסף מיום 10.12.12 למערער 2 הבהירה הוועדה שבכוונתה לבטל את היתר
16 האומנה שניתן, ואת הזכאות למכסת חלב, כיוון שלא חלה התקדמות בבניית הרפת
17 (נספח 41 לעיקרי הטיעון מטעם המשיבה).
18
ה. דברים דומים נכתבו במכתב נוסף למערער 2 מיום 11.2.2014 (נספח ו' לעיקרי
19 הטיעון מטעם המשיבה).
20
21
31. תקנות מכסות החלב אמנם מאוחרות להחלטות נשוא הערעור, אך הן מחזקות את המסקנה
22 כי סעיף 7(ה)(2) יחול רק על יצרן בעל רפת במשקו:
23
24 תקנה 3 בתקנות מכסות החלב קובעת: "יצרן שנקבעה לו מכסת חלב חייב לייצרה בעצמו,
25 לבדו או בסיוע אחרים, ממקנה שבבעלותו, ונמצא במשקו וביישוב שהוא מתגורר בו דרך
26 קבע, זולת אם נקבעה לו מכסת חלב לפי סעיף 7(ה) לחוק ותקנות אלה" (ההדגשה שלי –
27 א"ש).
28
29 בתקנה 11 (א) בתקנות מובהר כי "ועדת המכסות תקבע את זכאותם של המבקשים להיות
30 יצרנים חדשים לקבל מכסה, ובלבד שהמבקש להיות יצרן חדש הוכיח כי יש לו יכולת לעמוד
31 בתנאים הקבועים בסעיף 7(ג) לחוק, בתום תקופת הביניים, כמשמעותה בתקנה 12".

י. מרכז
נספח ה



68
לוד



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

עמ"נ 14-08-24959 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

- 1 וראו גם תקנה 15 (ב) בתקנות החלב, שלפיה: "ועדת המכסות לא תתיר ליצרן, אשר קיבל
2 היתר לייצר חלב במשקו של אחר לפי פרק ה', להתקשר בשותפות עם יצרנים אחרים לייצור
3 חלב, לפי פרק זה, אם לא חלפה שנה לפחות מתום תוקפו של ההיתר שניתן כאמור".
4 "שותפות" מוגדרת כ"שותפות בין יצרנים, אשר אישרה ועדת המכסות לפי פרק ז".
5
6 במילים אחרות: יצרן, שאינו "יצרן חדש", שקבל היתר אומנה לפי פרק ה' בתקנות מכסות
7 החלב, לא יוכל להתקשר בשותפות עם יצרנים אחרים, אלא אם חלפה שנה לפחות מתום
8 תוקפו של ההיתר. כלומר, היצרן נדרש לשוב ולייצר חלב במשקו במשך שנה אחת לפחות על
9 מנת לקבל היתר לשותפות עם יצרנים אחרים (ראו גם דברי היועץ המשפטי למועצת החלב
10 של ועדת המכסות בעמ' 5, שורות 29-21 בפרוטוקול).
11
12 שוב, ניתן אולי לחלוק על הגיונו של ההסדר החוקי, ולקבוע הסדר אחר. ניתן אולי לבחון את
13 התועלת בהסדר הנ"ל, בפרט לגבי האפשרות לשותפות. אולם משקבע המחוקק כפי שקבע,
14 וקביעתו סבירה ועולה בקנה אחד עם כוונתו – יש לאפשר לו לממש אותה.
15
16 32. המסקנה אם כן ברורה: מכיוון שאין למערערים רפת לייצור חלב במשקם, הם אינם יצרני
17 חלב, ולכן אינם זכאים להתקשר בשותפות עם יצרן אחר. זכאותם למכסת חלב מאפשרת
18 להם לקבל היתר אומנה בלבד, כאמור בסעיף 7(ה)(1) בחוק, כפי שאכן ניתן להם.
19
20 **הגדלת מכסת החלב**
- 21 33. לא אוכל לקבל את טענות המערערים כי הקצאת מכסה שנתית של 700,000 ליטר היא תנאי
22 הכרחי לכדאיות כלכלית בהקמת הרפת, וכי המערערים זכאים לקבל מכסה שנתית זו.
23 בקביעת מכסה של 700,000 ליטר לא היתה כוונה לקביעת מכסת בסיס שכל יצרן זכאי לה,
24 כי אם יעד עתידי שנועד לייעל את ענף החלב ולהביא להפחתת מחיר החלב ומוצרו לצרכנים.
25 הקצאת המכסה בעתיד תלויה בהגדלת המכסה הארצית ובמדיניות שר החקלאות.
26
27 34. טענת המערערים "שלמכסת חלב שנתית של 410,000 ליטר אין כל כדאיות כלכלית והיא
28 עלולה להוביל לקריסה כלכלית", לא הוכחה. המשיבה הבהירה כי 70% מן היצרנים במגזר
29 המשק המשפחתי אוזחים במכסה קטנה מ-700,000 ליטר. אם כי סביר שהגדלת המכסה
30 תשפר את מצבם הכלכלי של היצרנים, אין זו המטרה הראשית שנועד הסכם העקרונות
31 להשיג, אלא תוצאה אפשרית ורצויה של יישומו.
32
33 35. זאת ועוד, בשנת 2010, עת הגישו המערערים את בקשתם להכיר בהם כיצרני חלב, עמדה
34 המכסה על 369.5 אלף ליטר בשנה, עובדה שהיתה ידועה למערערים, ועל פי נתון זה החליטו



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

עמ"נ 24959-08-14 חנצינסקי ואח' נ' ועדת המכסות לקביעת מכסות חלב

תיק חיצוני: 3/14

- 1 להיכנס לענף. משום כך, הסכם העקרונות משנת 2012 לא השפיע על החלטת המערערים
2 להגיש את בקשתם.
3
4 36. טענת המערערים כי הסתמכו על הבטחות שונות לא הוכחה, אולי משום כוונתם להגיש תביעה
5 אחרת בענין זה. לצורך הטענה שלפני אציין כי בדיון שהתקיים ביום 3.12.12 הבהיר מנהל
6 המכסות למערער 1 כי "המגמה היא להעלות את מכסת הבסיס. לא נוכל לדעת ולהבטיח
7 לכם מה תהיה מכסת הבסיס בעתיד" (נספח ה' לעיקרי הטיעון מטעם המשיבה).
8
9 37. לאור כל האמור, אין לקבל גם את טענת המערערים לפגיעה בחופש העיסוק. נקודת המוצא
10 היא "כי אדם רשאי לעסוק בכל עבודה או משלח-יד, כל עוד לא נקבעו לגביהם הגבלות או
11 איסורים, ואלו האחרונים אין להטילם ולקיימם אלא לפי הוראתו המפורשת של החוק"
12 (בג"ץ 337/81 שלמה מיטרני נ' שד התחבורה, פ"ד לז(3) 337, 353 (1983)). כל משטר רישוי
13 פוגע במידה מסוימת בחופש העיסוק, אולם אין פירוש הדבר כי הוא פסול מן היסוד (ע"מ
14 9187/07 אוזן נ' משיד הפנים פסקה 65 (24.7.2008)). בענייננו, ענף ייצור החלב מוסדר
15 בחוק ובתקנות, אסדרה שמשרתת את הציבור והיא לתכלית ראויה. המשיבה לא מנעה מן
16 המערערים לעסוק בייצור חלב, וברי כי לו היו מקימים רפת במשקם, היו זכאים לקבלת
17 תוספות מכסה במסגרת תוספת המכסה הארצית והליכי נידוד המכסה (השוו: בג"ץ 3676/10
18 כתר כדרך המלכים בע"מ נ' השר לשירותי דת פסקאות 20-21 (8.5.2014)). על כן, דוקא
19 היעדרות לבקשת המערערים עלולה להביא לפגיעה ביצרני החלב האחרים שמכסתם נקבעת
20 בהתאם לכללים שבדין.

סיכום

- 21
22
23
24 38. הערעור נדחה, והחלטת הועדה בעינה עומדת.
25 המערערים ישאו בהוצאות המשיבה ובשכ"ט בא כחה, בסכום כולל של 20,000 ₪.
26
27 ניתן היום, ט' אלול תשע"ה, 24 אוגוסט 2015, בהעדר הצדדים.
28

29
30
31
32

