

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ירושלים

כ"ה חשון תשפ"א

12 נובמבר 2020

שימושי פעילות לא חקלאית (פל"ח) במגזר החקלאי - עדכון מדיניות

רקע

כידוע, ביום 25.4.2017 התקבל בכנסת תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה, שקבע הליכים מהירים ויעילים יותר לאכיפת דיני התכנון והבניה, מתוך מטרה להילחם בעבירות הבניה, שכונו לא אחת ע"י ביהמ"ש העליון כ"מכת מדינה".

כחלק מתיקון החוק, שנכנס לתוקף ביום 25.10.2017, הותקנו גם תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי- תכנון ובניה), תשע"ח- 2018 (להלן- תקנות העבירות המנהליות), והן נכנסו לתוקף ביום 20.12.2018. מכח התקנות האמורות ניתן להטיל קנסות מנהליים, שבמקרים מסויימים עשויים להגיע לסכומים נכבדים, כנגד מי שמבצע בניה או שימוש שלא כדין.

מערך האכיפה בתחום התכנון והבניה מורכב כידוע מהאכיפה שנעשית על ידי הרשויות המקומיות ואכיפה הנעשית על ידי המדינה- באמצעות הרשות לאכיפה במקרקעין והמחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה. נוכח פעילות מיטבית ויעילה של גורמי האכיפה המדינתיים, תוך שיתוף פעולה הדוק עם מחלקת יעוץ וחקיקה, ניכר כי תיקון 116 לחוק התכנון והבניה אכן "חלחל לשטח", וכי הוא מייצר התרעה מפני עבירות בניה חדשות.

מול אלה, וכפועל יוצא מכך, רבו הפניות מצד חברי כנסת, נבחרי ציבור, ראשי רשויות וראשי המגזר החקלאי, בנוגע לתיקוני החקיקה וליישום מדיניות האכיפה. ביום 30.12.2019 התקיים דיון בעניין בוועדת הכספים של הכנסת, אשר פנתה אף היא בבקשה לבחון מחדש את הוראות החוק והתקנות או את מדיניות האכיפה.

עם כניסתו לתפקיד שר המשפטים של מר אבי ניסנקורן (להלן – השר), הוא ביקש מגורמי המקצוע במשרד המשפטים לבחון את מדיניות האכיפה ביחס למגזר החקלאי (כמו גם ביחס לחברה הערבית והדרוזית) ולבדוק האם יש מקרים שבהם יש הצדקה לנקוט יד מקלה.

בהמשך לכך פנו נציגי המגזר החקלאי אל משרד המשפטים בבקשות ביחס לאכיפה הנעשית במגזר החקלאי. אגב שיח מעמיק עלה כי הקושי איננו ממוקד בהליכי אכיפה דווקא, אלא בצורך להקל על האפשרות להתפרנס מפעילות לא חקלאית (להלן- פל"ח) בחלקת המגורים, לרבות באמצעות הוספת שימושי שכירות מותרים, וכן תוך שימוש במבנים שנבנו כדין מחוץ לחלקת המגורים לשימושים לא חקלאיים מוגבלים. נציגי המגזר החקלאי שבו והבהירו, כי פעילות לא חקלאית מאסיבית, מסחרית או תעשייתית שאינה כדין, אינה מקובלת ואחת דינה להיפסק.

בהמשך למתואר לעיל, התקיימו ישיבות עבודה עם נציגי המגזר החקלאי בשיתוף גורמי האכיפה המדינתיים בתחום התכנון והבניה, מנהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל, הן ביחס למדיניות מקלה אפשרית של רשות מקרקעי ישראל ביחס לשימושי הפל"ח במושבים, והן ביחס להליכי הסדרה אפשריים של שימושי פל"ח במבנים שצמודים לחלקת המגורים בתנאים מגבילים.

להלן תתואר המדיניות שגובשה בעניינים אלו-

שאלת השימושים המותרים בנחלה חקלאית נשענת על שני היבטים מרכזיים -

ההיבט הקנייני - בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, בעל זכויות במשק חקלאי רשאי לבצע פעילות לא חקלאית ("תעסוקה לא חקלאית") בחלקת המגורים בהתאם לכללים הקבועים שם. חלקת המגורים במושב מוגדרת בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל כשטח מתוך חלקה א' של נחלה בגודל כולל של עד 2.5 דונמים, ובלבד שמדובר בשטח רציף המיועד למגורים בתוכנית והכולל את יחידות הדיור הקיימות בחלקה א' וכן עסקאות שאושרו לתעסוקה לא חקלאית¹. בהתאם לנהלי הרשות, חלקת המגורים תהיה צמודה לחזית הנחלה ובשטח רגולרי ככל הניתן בהתחשב בנינוי הקיים שאושר על ידי הרשות.

כמו כן, קיים בנחלה שטח מחוץ לחלקת המגורים בו מותרים שימושים נלווים לשימושים החקלאיים כאמור בפרק משנה 8.10 לקובץ החלטות המועצה.

בהתאם לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, בעל הזכויות רשאי להשכיר מבנים שאושרו לתעסוקה לא חקלאית לשימושים בעלי זיקה למשק החקלאי ולמרקם הכפרי בהתאם לרשימת שימושים שנקבעה על-ידי הנהלת רמ"י, כאמור בפרק משנה 8.9 לקובץ החלטות המועצה.

ההיבט התכנוני – ברי כי כל בנייה ושימוש בנחלת המגורים, שהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מאפשרות, מחייבים גם אישור תכנוני מתאים. ביחס לשימושי פל"ח בנחלה, ובמקרים רבים, המסגרת התכנונית הכללית נקבעת בתוכנית פל"ח. שימושים שלא אושרו תכנונית בתוכנית פל"ח או בתוכנית אחרת נדרשת, גם אם המבנה שבו נעשה השימוש נבנה בעבר כדין (ולטובת שימושים חקלאיים), אינם חוקיים.

להלן תפורט ההתייחסות להיבטי רישוי והאכיפה ביחס לשימושי פל"ח. בנוסף, למסמך זה מצורף נספח א', המפרט הקלות שונות במדיניות רמ"י שאינן נוגעות ישירות להיבטי תכנון.

¹ אם עד ליום 27.3.2007 קיים שטח המיועד למגורים שאינו רציף בתוכנית, במגרש שצורף לנחלה או בשטחים לא רציפים בתוך חלקה א' של הנחלה, חלקת המגורים תכלול גם שטח זה ובלבד ששטחה הכולל של חלקת המגורים לא יעלה על 2.5 דונמים. בנוסף, אם בתאריך 27.3.2007 השטח המיועד למגורים בחלקה א' של נחלה גדול מ-2.5 דונמים (להלן – השטח הנוסף) והחוכר הצטרף להסדר לעיגון הזכויות בחלקת המגורים בהתאם לפרק 8.3.40, לרבות תשלום עבור השטח הנוסף, החוכר יהיה זכאי לבצע את התעסוקה הלא חקלאית גם בשטח זה.

פעילות לא חקלאית בשטח החקלאי בחלקה א' -

מינהל התכנון ציין כי מדיניותו העדכנית ביחס לשימושי פל"ח, ובכפוף לקיומה של תוכנית פל"ח, היא -

- א. ניתן לבחון אפשרות לאשר פעילות לא חקלאית גם בשטח החקלאי הנמצא בהמשך רצוף וצמוד דופן לתחום המגורים, ובלבד שסך השטח המותר לשימוש לא יעלה על 2.5 דונמים בסה"כ².
- ב. ביחס למבנה שהוקם כדין ביום אישורה של תוכנית מתאר מחוזית, הנוגעת לבינוי הנבחר - ניתן יהיה לאשר את שינוי הפריסה של חלקת המגורים, ביחס למבנים כאמור, אשר בעל הזכויות בנחלה מבקש להסב את השימוש בהם לתעסוקה לא חקלאית ואשר אינם נכללים בחלקת המגורים כהגדרתה כיום, כאשר המבנה נמצא רק בחלקו בשטח המותר לשימוש, או כשכל המבנה גובל וצמוד לשטח המותר לשימוש (לעניין זה "גובל" ו-"צמוד" ייחשב גם מבנה המצוי מעבר לדרך חקלאית קיימת ביום אישור התמ"מ, הגובלת בשטח המותר). האישור ייעשה בהליך התכנוני הנדרש לפי העניין - בהיתר התואם את תוכנית הפל"ח, או בהיתר התואם תוכנית פריסה נדרשת התואמת את תוכנית הפל"ח.
- ג. רמ"י תביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל הצעה לאפשר שינוי בפריסת חלקת המגורים בהתאם לאמור וזאת בנוסף להקלות המפורטות בנספח א. בהקשר זה מבהירה רמ"י כי אין באמור לגרוע מיתר הכללים הקבועים בהחלטת המועצה (היקף הבינוי, סוגי השימושים וכו').
- ד. היבטי אכיפה בתחום התכנון והבניה - פעולות אכיפתיות לפי חוק התכנון והבניה נגד מבנים הניתנים להסדרה כאמור בס"ק ב' לעיל, ימוקמו בתחתית סדר העדיפויות לאכיפה המדינתית. מדיניות זו תעמוד בתוקפה עד ליום 31.12.2022.
- ה. הוראות ס"ק ד' לא יחולו במקרים חריגים המצדיקים זאת, כאשר בשל בניה לא חוקית בחלקת המגורים נגרמים מטרדים או נזקים סביבתיים.
- ו. ראשי הרשויות, מרכז המועצות האזוריות וכן תנועות ההתיישבות יפעלו באופן אקטיבי לעידוד החקלאים להסדרת השימושים והמבנים בחלקות המגורים כאמור.

² למעשה ובתוכניות הפל"ח נקבע גבול עליון של 3 דונמים, אך החלטת מועצת מקרקעי ישראל אינה מאפשרת לעשות שימוש בנחלה לשימושים שאינם חקלאיים ביותר מ 2.5 דונם בכפוף לחריגים כאמור בה"ש 1.

נספח א'³

בהמשך לשיח שהתקיים בענין שימושי הפל"ח, סוכם להביא את ההצעות הבאות בפני מועצת מקרקעי ישראל -

1. הרחבת השימושים הניתנים להשכרה בחלקת המגורים –

יוקם צוות, באופן מידי, בראשות מנכ"ל רמ"י או מי מטעמו ובהשתתפות נציג משרד המשפטים, נציג מינהל התכנון ונציג משרד החקלאות, וזאת על-מנת לבחון אלו שימושים ניתן להוסיף לרשימת השימושים המותרים להשכרה במסגרת פל"ח. הצוות יזמן לשימוע, בין היתר, את נציגי המגזר החקלאי.

2. הטבות כלכליות –

תובא הצעת החלטה בפני מועצת מקרקעי ישראל אשר תכלול הקלות, כמפורט להלן, הנוגעות לתשלום דמי שימוש עבור תקופת העבר במסגרת הסדרת יזומה של השימושים הלא מוסדרים בנחלה (למעט תביעות מתנהלות) וכן הקלות רלוונטיות המותאמות למגזר הקיבוצי וזאת לתקופה מוגבלת –

א. תשלום ללא השיעור הנוסף הנגבה על שימוש שלא כדין (לדוג' 5% במרכז הארץ במקום 6%).

ב. מתן הנחות אזורי עדיפות לאומית, ככל שחלים על השימוש בהתאם להחלטות המועצה, כמפורט בנוהל הסדרת הפרות במגזר החקלאי.

ג. אי חיוב ברווח יזמי.

ד. שימוש בטבלה מייצגת לכלל השימושים.

ה. תשלום על תקופת שימוש של 7 שנים אחורה ממועד ההסדרה.

ו. תשלום של תקופת שימוש של 4 שנים אחורה בלבד למי שהגיע לגיל הפנסיה.

ז. הנחה נוספת של 20% על החיוב לתשלום בעד דמי שימוש, זאת במסגרת הסדרה קולקטיבית.

ח. בחינת הורדת גיל הפנסיה לצורך קבלת ההטבות.

³ נספח זה גובש בעקבות שיח שהתקיים עם הגורמים השונים הנוגעים לענין, ובעקבות ישיבה מסכמת שהתקיימה בראשות שר המשפטים ביום 17.9.2020, שבה השתתפו נציגי משרד המשפטים, נציגי רשות מקרקעי ישראל ונציגי המגזר החקלאי.