

# זכויות וחובות של בעל הנחלה

השאלה, שהיתה שנויה במחלוקת זמן רב בין החברים בתוך המושב עצמו, ובין חברי המושב-ביס לבין תנועת המושבים, אם לרשום את כל הנחלה על-שם החבר או על-שם המושב — הוכרעה בדרך פשרה, כי רק חלקה א' שעליה נבנה בית המגורים ומבני המשק הסמוכים אליו — תירשם על-שם המושב ואילו יתר המשבצות תירשם על-שם האגודה ● ●

ים המלח, נוכל להגיע למסקנה על קיום הסדר-קרקעות ישראלי קדום.

ניצני הסדר הקרקעות המודרני נתגלו באי-רופה במאה ה-19, ומאז הוא מתעדכן, משתפר ומתחדש. בארצות שונות (למשל, בצרפת) שומר הסדר הקרקעות, עד היום, על אופיו הפיסקלי ובארצות אחרות (כגון: שווייץ, גרמניה וישראל) נהוג הסדרת קרקעות תחוקתי (יוריד), הגורס סימון ומדידה של גבולות המקרקעין, הכנת תוכניות מדידה לצרכי רישום המקרקעין בהתאם להוראות בחוק, ויישום כל חלקה בדרך נפרד בספר רישום הקרקעות.

בשנים האחרונות קיימת נטייה ברוב מדינות בעולם, שהן בעלות "הסדר קרקעות פיסיקלי", להיערך לקראת "הסדר קרקעות תחוקתי" במטרה ליצור שיטת רישום אחידה של זכות בבעלות, חקירה מלאה ומושלמת של זכויות אלה, וסימון ומדידה מדויקים של גבולות ונכסים.

## שלוש שיטות רישום מקרקעין בעולם

א. העברה פרטית — לפיה מועברת זכות יות הקרקע לפי שטרי מכר, ללא כל חקירה ורישום רשמי.

הסדר הקרקעות כולל אוסף של תעודות בעלות אופי ציבורי, המהוות רקע בסיסי ומשפטי להיטל מיסים על נכסי דלא-ניידי והכוללות תיאור בעל אופי משפטי ואדמיניסטרטיבי, המאפשר קביעת הזכויות הנוגעות לבעלות על הקרקע. מכאן שרישום הקרקעות בימינו הוא צורך חיוני של החברה התרבותית והכרת לכל הנהלה אורחית תקינה.

ידוע לנו, שהסדר הקרקעות כבר היה קיים בזמנים קדומים ביותר. מדברי הימים של העמים הקדומים ומתעודות שנתגלו אנו למדי, שכבר בשחר ההיסטוריה קיימו העמים צורות שונות של רישום הבעלות על נכסי המקרקעין. בהיות הקרקע הבסיס העיקרי של הרכוש הקולקטיבי והאינדיבידואלי בתקופה הנסקרת, טבעי היה, שהחברה הקולקטיבית, שנוצרה בעת ההיא, נטתה להטיל מיסים על יבול מן הרכוש הקרקעי. פעולה פיסקלית זו נראתה כקלה לביצוע ומטרתה — הבטחת הפעילות והתפתחות הקולקטיב.

על בעיית הסדר הקרקעות בארץ ישראל העתיקה, לומדים אנו מספר דברים פרקים י"ד, י"ה, י"ז, הדנים בהשגת גבול "רעך אשר נבלו ראשונים כנחלתך". בהסתמך על "הארכיון" של עין-גדי, שנתגלה במערת

ב. רישום שמרי קניין — לפיה מועברות הזכויות בקרקע לפי שטרי מכר החייבים ברישום בספר של תמציות השטרות. הרישום מתבצע ללא חקירה מלאה ומושלמת, ובמקרים רבים אינו מצריך סימון ומדידה של גבולות הקרקע.

ג. רישום זכויות קניין — לפיה גרשמת הבעלות על הנכס לפי זיהויו והגדרתו החד-משמעיים, כתוצאה מחקירה משפטית ומדידת מדוייקות.

כבר במאה ה-19, הונהג במדינות אירופה הסדר-מקרקעין מודרני, אבל ארצנו היתה חלק מן האימפריה העותומנית וחלו עליה החוקים והאגריים של השלטון העותומני, וקרקעות הארץ היו ברובן מונחחות ובלתי מעובדות. כדי למנוע דלדולן הגמור עקב פגעי הטבע, הבהמה והאדם, נעשה מאמץ מטעם השלטון לחלק את האדמות הממלכתי-תיות (אדמות שהוגדרו בשם "מירי") הבלתי מעובדות, לכל המעוניין בהחזקתן ועיבודן, לפי התנאים המוגדרים בחוק.

החוק שגרס, כי הבעלות על האדמות שנמסרו לעיבוד נשארת בידי המדינה, גרם לחוסר עניין בטיוב האדמות וניצולן הרציני, ובוודאי שלמחזיק בהן לא היה כל עניין בסימונן וברישום התקין. מפות הבעלות של אותם ימים היו בבחינת תרשימים בלבד, ורב היה בהן התיאור המילולי על נתוני מדידה.

לאחר מלחמת העולם הראשונה וכיבוש הארץ ע"י הבריטים, נמצאו כמחצית מכל הקרקעות הרשומות לעיבוד קלאי בבעלות משותפת. כל הקרקעות שבמדינה, הן אלה שבבעלות משותפת והן אלה שבבעלות פרטית, לא היו מוגדרות בעזרת סימני גבול והבעלות עליהן, וכל הזכויות הנובעות מן הבעלות, לא נקבעו באופן ברור ומוחלט. בתוקף החוק, שחוקק השלטון הבריטי ב-1928 ("פקודת הקרקעות — סידור זכויות

קניין"), התאפשר לפצל הקרקעות המשותפות לחלקות פרטיות, לקבוע גבולות כל הנכסים ולבצע רישום המדוייק, לשם הבטחת זכויות הבעלות לכל אדם על רכושו.

## שיטת רישום הקרקעות בישראל

שיטת הסדר הקרקעות הארצישראלית היא שיטת "טורנה" האוסטרלית. בשיטה זו הושם הדגש על החלקה המהווה יחידת רישום ולא על הבעלות המשתנה תדירות. לפי שיטה זו, מהווה ספר רישום הקרקעות (ספר האחווה) כעין תעודת-זהות של הקניין ומתפקידו לספק תיאור נאמן ומוסמך של כל הזכויות בבעלות המקרקעין. ספר הרישום מאפשר הגדרת השטח, שעליו חלות הזכויות הראשונות והמשניות (זכויות מעבר, גישה נוחה לצרכי תחבורה ציבורית ולמקורות המים, חכירות לזמן ארוך, משכנתאות ועיבודים אחרים). הרישום מלווה במפה ערוכה בהתאם לחוק, המבוססת על מדידה מדוייקת המאפשרת את איתור הקניין.

פעולות הסדר המקרקעין: בתוקף החוק משנת 1928 וחוק המקרקעין הישראלי משנת 1969, שהחליף את החוק המנדטורי, נעשות במסגרת של יחידות אדמיניסטרטיביות, כגון הכפר או המועצה המתחלקים לצורך הנוחיות לגושים ("גושים לצורך רישום"), שבגבולותיהם מותאמים, במידת האפשר, על-ידי עצי-מים טופוגרפיים. הגוש מתחלק לחלקות — המהוות יחידות רישום והוא כולל רשימת השטחים של כל חלקה וחלקה.

עם הקמת המדינה בשנת 1948, נגמרו פעולות ההסדר רק בכ-25% מהשטח הכללי של המדינה. הכנת ההסדר הוא תהליך ממושך הכרוך בחקירות ובידורים משפטיים וביצוע מדידות מדוייקות, ולכן לא ייפלא אם פעולות ההסדר המקרקעין בשטח המדינה טרם הושלמו עד היום.

בפסיפס של הסדר-מקרקעין חלות תמורות

## רישום עדכני של הבעלות וזכויות החכירה

לפיכך, הוקם באמצע שנת 1977 על-ידי מינהל מקרקעי ישראל והמרכז החקלאי – המרכז לתכנון ורישום האיגונוטר הקרקעי באזורים כפריים (המרכז לרישום משבצות חקלאיות). תכליתו של המרכז להגיע באמצעותו לרישום עדכני של הבעלות וזכויות החכירה לתקופה ארוכה של כל השטחים הכפריים שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. המרכז לרישום משבצות מטפל במשבצת חקלאית שלמה של כל ישוב וישוב, תוך קביעת ייעוד כל חלקה וחלקה בהתאם לשימוש מושים בפועל ולתכנון. במרכז מועסקים שמונה עובדים, מומחים במקצועם, והוא פועל על בסיס תקן מלא, החל מסוף שנת 1978. המטרה היא להגיע לרישום של כ-50 ישובים לשנה.

כדי להכין את הרקע לרישומה של כל משבצת חקלאית, חייב המרכז להכין "מפת-משבצת" לכל ישוב. "מפת-המשבצת" היא תוצאה של מפת סקר-קרקעות שנערך בישוב. הסקר מתבצע על גבי מפות מדויקות, שהוכנו במיוחד למטרה זו מצילומי-אוויר, והוא מפיץ מידע כולל לגבי חלוקת שטח המשבצת לפי שימושים, מידע בדבר בעלויות פרטיות ושיעבודים שונים הרשומים בספרי-המקרקעין עין בשטח האמור (בעיות המצריכות משא ומתן לרכישה, חליפין או ביטול שיעבודים, כדי שאפשר יהיה להגיע למטרה) ומידע רב נוסף הנוגע לשטח והנאסף ממקורות שונים, כגון: מחוזות מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות-היהודית, נציבות-המים, רשות הניקוז והוועדות השונות לתכנון ולבניה וכו'. מימציאי הסקר מרוכזים במפה אחת הנקראת "מפת-המשבצת", החתומה ע"י הישוב, המועצה האזורית, הסוכנות-היהודית ומינהל מקרקעי ישראל.

בעיה מיוחדת במינה בשלב זה של הכנת

תדירות עקב התפתחותה הדינמית של המדינה, וכן – ואולי במיוחד בישראל – בעקבות תוצאות מלחמת השחרור, נפקדים של בעלי זכויות רבים בקרקע וההתיישבות המסיווית שחלה אחרי מלחמה זו בכל רחבי הארץ, התיישבות ששינתה מן היסוד את הסדר המקרקעי שנסתיים קודם לכן.

פעולות העדכון הרצוף של הסדר-המקרקעי הן הכרח ובלעדיהן עשוי ערכו של ההסדר לאבד את כוחו. פעולות רישום הנכסים ששוננו, עקב פיצול או איחוד חלקות, מחייבות הכנת תוכניות המשתקפות אחרי אישורן במיפוי ההסדר, החייב לשמש אספקלריה נאמנה לרישום נכסי המדינה על תמורה תיהם, דבר המהווה תעודה רשמית לשיקום גבולות ומכשיר מונע משפטים הנובעים מהשגת גבול.

בעוד המדינה חייבת, מכוח החוק, להשלים את ביצוע הסדר-המקרקעי בארץ ומוקדשים לשם כך תקציבים ומשאבי כוח-אדם, הרי אין מוטלת עליה החובה לעדכן את ההסדר ולהתאימו לתמורות החלות בשטח. לפיכך נמצאת רוב ההתיישבות בארץ, במיוחד ההתיישבות שהוקמה לאחר קום המדינה, במצב שהחוקה בפועל בקרקע אינה מתבטאת כלל ברישום בספרי המקרקעי. כתוצאה מכך, אין אפשרות לרשום חוזי חכירה לזמן ארוך ע"ש ההתיישבות, באשר זו משתרעת על חלקי חלקות מקוריים.

מינהל מקרקעי ישראל, שהוא הבעלים של מרבית המקרקעי בישראל, החל לפני כחמש-עשרה שנים בפעולה להסדר ורישום המשבצות החקלאיות בארץ, לפי מצב החוקה בפועל. בחלוף השנים התברר, שהמטרה אינה מושגת, בעיקר בגלל קשיים בגיוס כוח-אדם מתאים בשירות המדינה לריכוז, לתיאום ולביצוע הפעולות הנדרשות, שהן בעלות אופי מקצועי, הדורש מיומנות מיוחדת, ידע מקצועי ונסיון רב של העוסקים בעניין.

## רישום מצב קיים ולא מצב מתוכנן

באופן עקרוני, לצורך רישום החוקה בקרקע של ההתיישבות הקיימת, לא היה צורך בהכנת תוכניות מפורטות אילו לא דרש כך החוק, וזאת הואיל והכוונה היא, לרשום ולהסדיר מצב קיים ולא מצב מתוכנן. מובן מאליו, כי לולא דרש זאת החוק, היה תהליך העבודה ברישום המשבצות בחקלאות מתקצר בהרבה, ויש לשקול הכנת חוק או הוראת שעה מתאימים, שידאגו לקיצור הליכים, בדומה לחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), שלפיו אפשר לרשום שיכונים ציבוריים לפי תוכנית רישום-שיכון ציבורי, המהווה צילום מצב קיים והמתאשרת ע"י ועדת תיאום בפרוצדורה מקוצרת בהרבה לעומת חוק התכנון והבנייה.

ברם, לפי החוק הקיים, אין ברירה אלא להכין לכל משבצת-קרקע תוכנית מפורטת, המהווה תצלום מצב קיים של הישוב ואדי-מותיו עם תוספת אלמנטים תכנוניים מסויי-מים, הבאים להסדיר את הבנייה בישובים לעתיד הנראה לעין. התוצאה היא, שבדרך אגב, לצורך הרישום, מקדמים גם את נושא התכנון.

בשעת כתיבת מאמר זה מסכמים סופית את נוסחי חווי החכירה בין מינהל מקרקעי ישראל והתנועות ההתיישבותיות. עם גמר המדידות והכנת התוצאות לצרכי רישום וסי-כום סופי של נוסחי חווי החכירה, יירשמו אדמות הישובים במסגרת משבצת הקרקע שלהם ע"ש מינהל מקרקעי ישראל וכן יירש-מו זכויות החכירה לתקופה של 49 שנים ע"ש המתיישב ו/או ועד האגודה בהתאם למקרה.

## פיתוח דינאמי מחייב שינויים במבנה המשק

בעת האחרונה, כאשר רישום משבצות הישובים ע"ש מינהל מקרקעי ישראל מת-

מפת המשבצת, היא חלוקת החלקות במוש-בים. בהתאם להנחיות המרכז החקלאי ותנו-עת המושבים ועל דעת הסוכנות-היהודית ומינהל מקרקעי ישראל, מכינים לרישום חווי חכירה לזמן ארוך את חלקות א' במושב ע"ש המתיישב, ואילו את כל שאר החלקות מכי-נים לרישום כנ"ל ע"ש ועד האגודה.

הקו המנחה בשיקול הדעת המוביל להנ-חיה זו היה, כי בעידן של חקלאות מודרנית ואינטנסיבית, רצוי ודרוש לרכוש לעיבוד מוש-תף שטחים גדולים ומרוכזים, במקום שטחים מפוצלים קטנים. בכך יביאו לפתרון בעיות של ריסוס, של תכנון מיקום מרוכז לחממות בריחוק מקום מלולים וכד'. ההנחיה בדבר רישום חלקות א' בלבד ע"ש המתיישב — מעוררת מחלוקת במושבים ונמצאת כרגע בדיון במועצת מקרקעי ישראל (פירוט הני-מוקים בעד הסדר הרישום של הנחלה במו-שב — בסוף המאמר).

בעוד שהסדר-המקרקעין בא לתת "צילום" מדויק של מצב החוקה בקרקע, גבולות החו-קה והבעלות עליה — הגובעים מהתפתחות היסטורית, הרי כל תמורה בהסדר חייבת להתבצע בהתאם לתוכנית בנין ערים מפור-טת, המטפלת בחלוקה פונקציונלית נכונה של השטח, מועידה שטחים לצרכי ציבור ומסדירה גם את הבניה והפיתוח העתידיים. הכנת התוכניות המפורטות מתבצעת לפי חוק התכנון והבנייה.

לפי חוק זה, דנות באישורן של תוכניות אלה הן ועדות מקומיות לתכנון ולבניה והן ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה, וכן ניתן זמן לציבור המעוניין, להגיש התנגדויותיו, — במידה שישנן. מובן מאליו, שתהליך אישור תוכניות מפורטות הוא תהליך איטי ומתמשך. רק עם אישור התוכנית המפורטת למתן-תוקף, אפשר להתחיל בביצוע המדידות לצר-כי רישום בספרי המקרקעין.

קדם, ובעקבות רישום המשבצות ע"ש מ.מ.י. יערכו חוזי חכירה ל-49 שנים בין המנהל לבין האגודות בקיבוצים ובמושבים – עלה מחדש ויכוח ישן שהיה קיים במושבים בין חברים אשר תבעו רישום כל הנחלה ע"ש הפרט לבין חברים אשר תבעו רישום המשבצות כולה ע"ש המושב.

אולם בעקבות הויכוח הישן, שהתקיים בזמנו, נפלה הכרעה בתנועת המושבים, והכרעה היתה כהצעת פשרה בין המתייבים רישום הנכס כולו ע"ש האגודה לבין המחייבים רישום הנכס כולו ע"ש המתיישב. ההכרעה קבעה כי רק חלקה א' תירשם ע"ש המתיישב, החלקה שעליה נבנה בית המגורים ומבני המשק הסמוכים אליו, ואילו יתר המשבצות תירשם ע"ש האגודה והנימוקים לכך הם:

הדינאמיות הקיימת בכל שלבי הפיתוח החקלאי, כמעט בכל הענפים בארצות המפותחות בעולם ובישראל בפרט, מחייבת שינויים סטרוקטוראליים במבנה המשקים החקלאיים ובהרכב ענפי החקלאות במשק. שינויים אלה הם בבחינת הכרת המציאות, עקב השימוש הגובר והולך בהישגים הטכנולוגיים ובשיטות מתוחכמות.

ההכרח להתחשב בצורכי איכות הסביבה ובאילוצים תברואתיים, דורש מההתיישבות ומוסדותיה לתכנן ולבצע הקמת רפתות ולולים גדולים, שיהיו משותפים לכלל חברי המושב, וכן ענפים חקלאיים משותפים, בעיקר גידולי תעשייה, שיתרוגם היחסי הוא בגודל היחידה.

הפיתוח הדינאמי של המשק החקלאי המודרני מחייב גם הקצאת שטחי קרקע גדולים בתחום המושב, חפירת תעלות, הנחת צינורות השקייה ורישות שטחים לצורך מתזור זרעים יעיל.

יוקר המים, והמחסור בהם, דורשים הקמת מאגרי מים, הן מי שטפונות והן מי קולחים

וטיהורם. לצורך זה יש להפקיע שטחים. תהליך זה כבר התחיל בשנות ה-70 והוא יימשך בקצב גובר והולך בשנות ה-80.

כל הנימוקים הללו, מחייבים שליטה מלאה של האגודות במושבים על מרבית משבצות הקרקע. ואם כל המשבצות, חלקה א' שליד ביתו של המתיישב וכל החלקות האחרות שברשותו של חבר המושב יירשמו לדור רות על שמו של המתיישב, אי אפשר יהיה לבצע את המערכת שהוזכרה לעיל.

הצורך ברישום חלק מהמשבצות על שמה של האגודה אינו בא רק כדי להוסיף כוח לאגודה כמטרה עיקרית, אלא כדי לאפשר לאגודה לבצע פעולות, שבסופו של דבר הן לטובת המתיישים עצמם, לאורך ימים, ואינן טרס האגודה הוא האינטרס של חבריה.

## צמצום שטח הקרקע ליחידת משק

זאת ועוד: תהליך האינטגרציה בייצור החקלאי, שהתוצאה ממנו היא הקטנת יחידות קרקע ומים בלי להקטין את תפוקת התוצרת, ואף להגדילה – יוצר אפשרות להגיע באזור רים מסויימים לצמצום שטח הקרקע ליחידה משקית, דבר המאפשר להגדיל את המושב ולפתח משקים חדשים לבני המושבים, הרוצים להישאר במושב בו נולדו וגדלו, אך אין להם מקום במשקי הוריהם.

מובן, שפעולות כאלה דורשות השקעות גדולות ומאמצים רבים, והתנאי הראשון לכך הוא – רישום שאר החלקות, חוץ מחלקה א', על שם האגודה. די איפוא בנימוק זה כדי לפסול את הדרישה של חלק מחברי המושב בינם לרשום את המשבצות כולה על שם הפרט. אולם, על אף הצידוק שברישום חלק מהמשבצות על שם האגודה, מובן מאליו שחייבים להבטיח, מבחינה משפטית, את מלוא הזכויות של חבר המושב על המשבצות כולה, כלומר אם קבעו, למשל, שמיכסת הקרקע שנחלה היא 60 דונם, יש להבטיח שבמשבצות

**בעידן של חקלאות אינטנסיבית ומתוחכמת רצוי  
ודרוש לרכז לעיבוד משותף שטחים גדולים  
ומרוכזים במקום שטחים מפוצלים קטנים ● ●**

**ריכוז שטחים מועיל לפעולות משותפות לכלל  
המתישבים, כגון ריסוס ועיבוד משותף של  
גידולי תעשייה ויצוא ● ●**

אפשר היה לפתור את הבעיות הקיימות במו-  
שבים בגין חוק הירושה — אם לא את כולן,  
אזי לפחות את רובן.

**לסיכום:** התביעה לרשום את כל הנחלה  
על שם המחזיק בה בלבד, היא לרעת המת-  
יישב עצמו, שכן רישום אינדיווידואלי זה  
עלול להביא בסופו של דבר כלייה על פיתוח  
המשק לעתיד לבוא. לעומת זאת, רישום חל-  
קה א' בלבד על שם הפרט, חלקה שעליה  
עומדים המכנים, ובו בזמן להבטיח את זכו-  
יות החבר על המשבצת כולה על סמך הסכם  
בין האגודה לחבר — מאפשרים פיתוח משק  
מודרני של כל חבר וחבר במסגרת המושב.

יהיו 60 דונם. בטחונות אלה אפשר להשיג  
לאו דווקא בדרך של חתימה על חוזה חכירה  
אישי בין המתיישב לבין מינהל מקרקעי  
ישראל ורישום המשבצת כולה בטאבו על  
שמו של המתיישב, אלא גם על-ידי חוזה  
משפטי בין האגודה לבין המתיישבים כולם.

## **זכויות מלאות לבעל הנחלה**

לדעתי, אילו אפשר היה להגיע להסכמה  
כללית שהנחלה כולה, לרבות חלקה א', תיר-  
שם על שם האגודה במושב, אז נוסף לכל  
היתרונות שברישום זה, כפי שהוסבר לעיל,