

מה הדין של פעילות לא-חקלאית בנחלה

גדעון ויתקון
הכותב הוא עורך דין

שמו של "משרד החקלאות" הוסב לפי החלטה של ממשלת ישראל ל"משרד החקלאות ופיתוח הכפר" בעקבות דו"ח ועדת מומחים שהוגש לשר החקלאות בשנת 1995.¹ השם החדש נועד לאותת על מדיניות חדשה לפיתוח הכפר בישראל. המדיניות החדשה, הרואה בכפר קהילה שלה מגוון תעסוקות, עוצבה על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתוכנית ה"ספר הירוק" שעודכן מאז מעת לעת.² בשנת 2006 עדכנה הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר במשרד החקלאות את תוכנית הפיתוח, והציעה מדיניות משולבת של פיתוח חקלאי, פיתוח כפרי, שיקום יישובים, פיתוח אזורי הפריפריה ותעסוקה יזמית ומגוונת. כל זאת תוך שמירה על משאבי טבע ואיכות הסביבה המהווים תנאי חשוב לעיצוב דמותו העתידית של הכפר בישראל. מטרתה על כפי שהוגדרה בתוכנית החדשה:³ "פיתוח המרחב הכפרי באמצעות הגדלת האוכלוסייה, פיתוח גיוון הבסיס הכלכלי וחיזוק התשתיות תוך שילוב עם שימור השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה".

התוכנית הציעה כי חיזוק הקהילה הכפרית יושג, בין היתר, על ידי גיוון הבסיס הכלכלי של הכפר ובהתאמת המבנה הסטטוטורי והפיזי של היישובים לשינויים הארגוניים ולרוח הזמן. בתחום אמצעי הביצוע, התוכנית שמה דגש רב על "פיתוח תשתית סטטוטורית" שמשמעה, הכנת תוכנית מתאר לצורך רישוי שימושי הקרקע בכפר. אלא שאישור הסדר תשתית המתאר של היישוב עלול להיתקל במגבלות תנאי החכירה ומדיניות מועצת מקרקעי ישראל, המגבילות את הגדלת האוכלוסייה והחוסמות את אפשרויות גיוון הבסיס הכלכלי של כפרים שהקרקע שלהם חכורה

1. דין וחשבון של "ועדה לגיבוש המלצות למדיניות החקלאית והכפרית של ישראל – 1995-2000"; דו"ח של ועדה בהשתתפות פרופ' פ. זוסמן (יו"ר), פרופ' י. כסליו, פרופ' א. שחר, ד"ר א. הלמן, ג. בינשטוק, ג. רוזנטל. הוגש לשר החקלאות ולשר האוצר, רחובות, דצמבר 1995.
2. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר 2000. "פיתוח המרחב הכפרי – תוכנית לאומית לשנים 2001-2005", בית דגן.
3. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, אגף תכנון כפרי אזורי, "תוכנית לפיתוח הכפר, 2006-2007", אוגוסט 2006, עמ' 4.

ממינהל מקרקעי ישראל. הקושי נעוץ ברעיונות תשתית הקניין של המתיישבים. עיון בפסיקה מלמד, שסיכוייו של בעל זכויות בנחלה חקלאית לסעד מבית המשפט אינם רבים. בתי המשפט מפרשים את זכויות הקניין על פי לשון החוזה ועל פי מדיניות המקרקעין בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. לפיכך, נדרש שינוי יסודי במדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל, אם אכן מדיניות ממשלת ישראל נועדה להביא להגדלת האוכלוסייה במרחב הכפרי (בדגש על אזורי עדיפות לאכלוס), ולגיוון מקורות הפרנסה והתעסוקה בכפר.

”המשבצת” והקניין בנחלה החקלאית

מינהל מקרקעי ישראל מופקד על ניהול מקרקעי ישראל על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש”ך – 1960. מכוח החוק מנהל המינהל את מקרקעי רשות הפיתוח, מקרקעי המדינה ומקרקעי קרן קימת. התנאים למסירת קרקע מאת מינהל מקרקעי ישראל ליישובים החקלאיים, קבועים בהסכם בין האגודה השיתופית ביישוב לבין המינהל (הסכם דו־צדדי) או בהסכם משולש שבו גם הסוכנות היהודית היא בעלת זכויות במושכר. זכות הקניין בנחלה מוגבלת לתנאים כפי שנקבעו בהסכם השכירות (או החכירה) של משבצת היישוב. ביישובים שהוקמו לפני קום המדינה נכרתו חוזי חכירה ישירים בין בעל הקרקע, קרן קימת לישראל ובין בעלי הנחלה. חוזים אלו מנוהלים כיום על ידי מינהל מקרקעי ישראל. ביישובים שהוקמו אחרי קום המדינה על ידי הסוכנות היהודית, ובמקומות בהם הסוכנות היהודית עדיין צד לחוזה משבצת היישוב, נכרת “חוזה משולש” בין המינהל כמחכיר, לבין הסוכנות היהודית והאגודה השיתופית ביישוב. בחוזים הוענקו לאגודה זכויות של “בר רשות” מטעמה של הסוכנות היהודית. לעניין מטרת השכירות, נקבע בסעיף 3 להסכם המשבצת כי השימוש המותר במשבצת הוא ל”מטרה חקלאית”. בסעיף 20 ב’ לחוזה נקבע, כי לא יבוצעו עבודות בנייה במשבצת ללא הסכמת המינהל מראש ובכתב. בסעיף 8 ב’ לחוזה המשבצת נקבע כי האגודה רשאית להעניק לחבריה רשות שימוש במשבצת בתנאים שנקבעו בהסכם השכירות. בעל הנחלה איננו צד להסכם המשבצת. אולם, כחבר האגודה ועל פי החלטת האגודה, קיבל לחזקתו את המקרקעין כ”בר רשות”. לפי הסכם המשבצת, חובה על החברים באגודה לעשות בשטח הנחלה ובמבנים הנמצאים בה שימוש למטרה חקלאית בלבד. בנייה או הוספת תוספת למבנה קיים על ידי חבר אגודה ו/או העברת או מסירת זכויות שימוש בנחלה לצד ג’, טעונה

הסכמת המינהל מראש ובכתב.

היקף זכותו של חבר האגודה המחזיק בנחלה נגזר מזכותה של האגודה ולא למעלה מכך, וזאת לנוכח הכלל הידוע שאין אדם יכול להעביר לאחר זכויות יותר משיש בידו. בע"א 1662/99 חיים נ. חיים' נאמר:

... "מערכת היחסים המשפטית בין גורמי המינהל, הסוכנות, האגודה וחבר האגודה בנויה על התשתית הזו: הקרקע היא מדינה המנוהלת בידי המינהל, המשכיר אותה לסוכנות היהודית בתורת גורם מיישב. הסוכנות מצידה מעניקה רשות שימוש במשבצת קרקע לאגודה שיתופית והאגודה כבת רשות מעניקה רשות שימוש לחבר אגודה בנחלה. מעמד חבר האגודה הוא כ"בר רשות". ההלכה הפסוקה הגדירה זכות זו כזכות אישית שאינה קניינית, אשר אופייה וגדריה נקבעים בהתאם להסכמת הצדדים בהסכם הרישיון. הסכם הרישיון לצורך ענייננו הוא "ההסכם המשולש" המגדיר בין היתר, את תנאי הרישיון המחייבים את חבר האגודה".

לא על החקלאות לבד – פעילות לא-חקלאית בנחלה

התפתחות פעילויות לא-חקלאיות בחצרות המשקים היא פרי יוזמה של בעלי משקים המנסים לפתח מקורות הכנסה חדשים ומנצלים לשם כך את המשאבים המצויים ברשותם – קרקע ליד הבית, מבני משק פנויים וכוח אדם משפחתי. מבנה נטוש בחצר המשק הופך בהדרגה ממחסן כלים לבית מלאכה או למסגרייה תעשייתית, וחממה הופכת מענף ייצור צמחי בית לחנות למכירת עציצים, רהיטי גינה, חיות בית ואולי גם מרכז קניות. בחצרות המשקים מוקמים מבנים חדשים בהיתר בנייה כמבנים לשימוש חקלאי, או שללא היתר כלל. לא כל המבנים משמשים את בעלי הנחלות לשימוש עצמי ורבים מושכרים ליזמים חיצוניים למטרות של פעילות עסקית. יזמים בוחרים למקם את פעילותם במרחב הכפרי בשל זמינות שטחים גדולים יחסית, וגם בשל עלויות נמוכות בהשוואה להיצע דומה בערים הסמוכות. בגלל מעמדה של החקלאות כענף מועדף, דמי החכירה של קרקע חקלאית נמוכים מאוד, למעשה סמליים, בשעה שחוכרים באזורי תעשייה עירוניים ומגורים אחרים נדרשים לשלם

4. ע"א 1662/99 חיים נ. חיים פר"י נו (6), 295, 314, פסקה 17.

דמי חכירה מלאים עבור שימושי קרקע זהים. דמי השכירות, הארנונה וההשקעה בתשתיות נמוכים בכפר בהשוואה לעיר. תמריץ לשימושים לא-חקלאיים במרחב הכפרי קיים במקומות בהם ערך הקרקע גבוה במיוחד. יש להניח שאילו נדרשו בעלי הנחלות או היזמים לשלם את המחיר הריאלי של השימוש בקרקע, בדומה לאזור תעשייה עירוני, היו שוקלים למקם את פעילותם במקום אחר ומתאים יותר מבחינת התשתיות.⁵ הפעילויות הלא-חקלאיות במשק המשפחתי תופסת תאוצה.⁶ בשנת 1994 נאמד מספר העסקים הלא-חקלאיים ביישובי המשק המשפחתי⁷ ב-2000 ובשנת 2002 הגיע מספרם ליותר מ-13,000, כאשר רק מיעוטם מבוסס על פעילויות הקשורות בחקלאות. מגוון הפעילויות רחב וכולל מלאכה ותעשייה זעירה, הארחה ותיירות, שירותים עסקיים, שירותים אישיים וגם השכרת מבנים למטרות מגורים או לאחסון. לנוכח התפשטות התופעה, נוקטות רשויות המדינה באמצעים להגשת תביעות נגד השימושים שאינם מורשים. מינהל מקרקעי ישראל מגיש בשם בעלי הקרקע תביעות פינוי, הריסה ודרישה לדמי שימוש ראויים. רשויות התכנון, הוועדות לתכנון ולכנייה, מגישות תביעות להפסקת שימוש ובמידת הצורך, גם תביעות להריסה. התובענה של המינהל היא תובענה אזרחית לאכיפת חוזה, לתשלום דמי שימוש במקרקעין, או לפינוי וסילוק יד. התביעה המוגשת על פי חוק התכנון והבנייה היא תביעה פלילית. המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה הקימה מחלקה ייעודית לטיפול בבעלי נכסים שאין להם היתר שימוש והחליטה לצאת למאבק בבעלי נכסים לא חוקיים המתעלמים מצווי הריסה שהוצאו נגד מבנים באחזקתם. במוקד התביעות מצויים שימושים כמו גני אירועים, משתלות שהם למעשה בתי מסחר לצמחי בית, חנויות ו"מחסנים" למסחר קמעונאי וסיטונאי, אורוות סוסים לרכיבה ומבני משק המשמשים למגורים, ללא היתר בנייה ושימוש. דו"ח מבקר המדינה לשנת 1994 תיאר כך את גורמי התופעה:

"ההתפתחות המואצת של תהליך העיור, בעיקר במרכז הארץ – שבו עלה ערכן של קרקעות חקלאיות לשימושים לא-חקלאיים – וניסיונותיהם של החקלאים למצוא לעצמם מקורות פרנסה חלופיים בעטיו של המשבר המתמשך בענף

5. משרד החקלאות 1994. "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי – היבטים מרחביים פסיים וארגוניים – דו"ח ועדה" (ועדת קדמון), הוגש למנכ"ל משרד החקלאות.

6. דו"ח שנתי מספר 45 של מבקר המדינה לשנת 1994, פרק "משרד החקלאות, שימוש בקרקע חקלאית לייעודים מסחריים", עמ' 361; דו"ח שנתי מספר ב' של מבקר המדינה לשנת 1999, פרק "משרד החקלאות, שימוש בקרקע חקלאית לשימושים מסחריים", עמ' 417.

7. "יישובי המשק המשפחתי" הם המושב והכפר השיתופי. מנגד, יישובי "המשק השיתופי" הם הקיבוץ והמושב השיתופי.

החקלאות, היו בין הגורמים שהביאו להקמתם ולניהולם של אלפי עסקים בתחומי המסחר והתעשייה, על קרקע חקלאית שהועמדה לרשות החקלאים בידי מינהל מקרקעי ישראל. התופעה ההולכת ומתרחבת של פעילות עסקית בקרקעות חקלאיות יצרה מציאות חדשה במגזר הכפרי, בלא תכנון ובלא פיקוח נאות על פעילות זו מצד הרשויות הממלכתיות והמוניציפאליות הנוגעות בדבר. לצד התועלת הכלכלית שהגיבה תופעה זו לרווחתם של אותם בעלי משקים חקלאיים השותפים ביצירתה, היא פוגעת באיכות החיים של עמיתיהם ושכניהם של בעלי משקים כאלה, החפצים בהמשך אורח החיים החקלאי ביישוביהם.”

העדר מעמד חוקי לפעילות לא-חקלאית בנחלה

התפשטות הפעילות הלא-חקלאית בכפר הישראלי עולה בקנה אחד עם מגמות הקיימות בארצות המערב.⁸ בניגוד למתרחש במערב, אין בישראל מדיניות ברורה בדבר פעילות לא-חקלאית לגבי עסקים בנחלה המשפחתית ולגבי אזורי תעסוקה המתפתחים בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות. בגלל מגבלות משפטיות (תנאי חכירה וחקיקה) החלות על השימושים בקרקע חקלאית, מרבית העסקים הלא-חקלאיים כמשק המשפחתי, פועלים מחוץ למסגרת החוק, וחשופים לתביעות רשויות התכנון והבנייה, מצד מינהל מקרקעי ישראל וגופים ממלכתיים אחרים, וגם מצדן של רשויות עירוניות הרואות בהם מתחרים לא-הוגנים.

התרת פעילות כלכלית לא-חקלאית בנחלה החכורה ממינהל מקרקעי ישראל נתונה למספר מערכות של דינים: חוק התכנון והבנייה, שמכווחו ניתן היתר לשימוש בקרקע על פי ייעודה או היתר זמני לשימוש חורג במבנה שהוקם כחוק לייעוד חקלאי; תנאים שנקבעו בהסכמי שכירות בין מינהל מקרקעי ישראל כבעל הקרקע לכין בעלי הזכויות בנחלה; החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר המדיניות הקרקעית במקרקעי ישראל, המתירות את האסור על פי הסכמי השכירות; יחסים משפטיים בין בעלי זכויות בנחלות לכין אגודות שיתופיות (מושב, כפר שיתופי וכיו”ב); חקיקה ראשית ספציפית כגון

8. Smallbone, D., Baldock, R., and North, D. 2003. “Policy support for small firms in rural areas: the English experience”. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21:825
Smallbone, D., North, D., 841-“experience”.
Enterprise in Rural Areas – Report to the Small Baldock, R. and Ekanem, I. (2002). Encouraging and Supporting Business Service. London: Centre for Enterprise and Economic Development, Middlesex University Business School.

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ובמים), ומערכת חוקי העזר כגון, רישוי עסקים בקיבוץ, שילוב פעילות יצרנית לא-חקלאית, ובעיקר מפעלי תעשייה ומפעלי הארחה שזכו להכרה מוסדית עוד לפני קום המדינה. בחוזה החכירה של הקיבוץ עם קרן קימת נקבע כי הקיבוץ רשאי להקים מפעל למטרות תעסוקה ופרנסה של חבריו וכי המפעל בקיבוץ הוא מנכסי האגודה השיתופית. במהלך השנים הביאו השינויים בכלכלת הקיבוץ ובדרכי ניהולו לצורך בגיוס הון עבור המפעל, ומכאן גם לצורך בצירוף שותפים חיצוניים. בשלב זה נדרשו אמצעים משפטיים שיבטיחו כי קריסה כלכלית של המפעל לא תגרור עמה קריסה של הקיבוץ כולו, ומנגד – קריסה של הקיבוץ לא תגרור עמה גם את קריסת המפעל.

בשנת 1990 אישרה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה 441 העוסקת בהחכרת קרקע לדורות לצורכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים.⁹ ההחלטה נועדה לאפשר צירופו של שותף למפעל של קיבוץ והיא קובעת כי קרקע המצויה בשטח בחזקת קיבוץ ומשמשת למפעל, לא תיכלל עוד בחוזה החכירה החקלאי ("חוזה המשבצת") וייחתם חוזה חכירה נפרד בין המינהל ובין הקיבוץ, או התאגיד שבשליטת הקיבוץ. קרקע למפעל שייחתם לגביה חוזה נפרד, ישולמו עבורה דמי חכירה מהוונים כנהוג במינהל למפעל מאותו סוג ובאותו אזור – בעיר או בכפר. בשנת 1995 הוחלפה החלטה 441 בהחלטה 10,717¹⁰ שבה צומצמו הדרישות לגבי שליטת הקיבוץ בתאגיד. כפרק ההגדרות בהחלטה משנת 1995 נאמר, ש"קיבוץ" הוא "בעל שליטה" בתאגיד בתנאי שהוא מחזיק ב-26% לפחות מהון המניות הנפרע על ידי התאגיד, יש לו הזכות למנות לפחות 26% ממנהלי התאגיד ולקבל 26% לפחות מרווחי התאגיד. החלטה 717 בוטלה בשנת 2003 על ידי בית המשפט, כבג"צ 244/00 עמותת "שיח חדש" נגד שר התשתיות הלאומיות¹¹ בנימוק של חוסר סבירות. בהמשך הוחלפו החלטת מועצת מקרקעי ישראל 717, ו-750 בהחלטה 949 שעניינה "החכרת קרקע למטרת תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים".¹² בהחלטה נאמר כי במגמה

9. החלטה 441 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 8.2.90 בדבר החכרת קרקע לדורות לצרכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים.

10. החלטה 717 מיום 20.6.1995 בדבר החכרת קרקע לדורות לצרכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים. ההחלטה בוטלה בשנת 2002 בעקבות בג"צ 244/00 (הקשת הרמוקרטיה המזרחית) ועורכנה בשנת 2003 בהחלטה מספר 949.

11. בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(6) 25.

12. החלטה 949 מיום 4.2.2003 בדבר החכרת קרקע למטרת תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים. החלטה זו באה במקום החלטה 717 ומבטלת החלטה 750. ההחלטה תוקנה בהחלטה מספר 1082 מיום 12.3.2006.

לאפשר פתרונות תעסוקתיים חלופיים לחברי האגודות החקלאיות ביישובים חקלאיים, החליטה מועצת מקרקעי ישראל על הקצאת שטחים לתעסוקה בהתיישבות הכפרית במגבלות הבאות: ביישוב חקלאי במרכז הארץ – עד 75 דונם ברוטו; ביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית ב' וביישובי מרחב התפר – עד 100 דונם ברוטו; וביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית א', בקו העימות וברמת הגולן – עד 150 דונם ברוטו. בחישוב השטח המרכי המותר, יובאו בחשבון כל השטחים אשר ייעודם שונה בתוכנית למטרת תעסוקה בעבר לפי החלטה מספר 717 ושטחים המשמשים לצורכי תעסוקה על פי אישור לשימוש חורג שניתן כדין.

האם הנחלה נועדה לחקלאות בלבד?

החלטת המדיניות הקרקעית המכוננת של ממשלת ישראל ובעקבותיה של מועצת מקרקעי ישראל היא החלטה מספר 1 משנת 1965. בפרק בהחלטה הדין במדיניות מסירת קרקע חקלאית, נקבע כי "קרקע חקלאית" – פירושה "מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית". החלטה מספר 1 מורה כי: "1. קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי...".

החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל, אינה מגבילה את השימוש בקרקע לייצור חקלאי בלבד ומתירה שימוש גם ל"צרכיהם האחרים" של המתישבים. אין בהחלטה התייחסות לסוגיה איזה חוזה חכירה ומה הם תנאי החכירה שיידרשו לגבי כל שימוש. הפרשנות שניתנה בפסיקת בית המשפט העליון, בע"א 1257/01, 1414/01, 1437/01 שמעון אביעזר ואח' נגד מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל ואח',¹³ ניתנה תוך

13. ע"א 1257/01, 1414/01, 1437/01 שמעון אביעזר ואח' נגד מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל ואח', פורסם בתק"ע 2003 (2), 2910. א 003659/03 מינהל מקרקעי ישראל – מדינת ישראל נ' סינה דוד ואח'; ניתן בבית משפט השלום רחובות על ידי כבוד השופט ריקי שמוליץ ביום 28/09/2006.

14. השיבוש חוזר בפסקי דין רבים אשר השופט או הצדדים ככתבי בידין כנראה לא טרחו לכרוך את המקור ככתוב בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל. ראו למשל: ע"א 1257/01 – שמעון אביעזר ואח' נ' מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל. תק"ע 2003(2), 2910, עמ' 2911.

בג"צ 3939/99 – קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל; בג"צ 244/00 הקשת הרמוקרטית המזרחית ואח' נ' יורד מועצת מקרקעי ישראל ואח'. פ"ד (נו), 25, עמ' 42-43. ("בג"צ הקרקעות"). הפ' 4028/04, צביקה חיימון נ' מינהל מקרקעי ישראל – מחוז ירושלים, בבית המשפט המחוזי באר שבע בפני כב' השופטת רחל ברקאי. ניתן ביום 7.8.2006. הפ' 000201/03 עפרוני נגד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל בבית המשפט המחוזי בנצרת בפני כב' השופטת מוניץ

שיבוש נוסח ההחלטה המקורית, כאשר צוטט כי "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים לצרכיהם החקלאיים וכן לצרכי הייצור החקלאי".¹⁴ משתמע כאילו השימוש בקרקע חקלאית הוגבל לצורכי הייצור החקלאי בלבד. המסקנה מהציטוט המשובש בע"א 1257/01 הוסקה עוד באותו פסק דין:

"מכוח חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ן – 1960 נקבעת המדיניות הקרקעית במקרקעי המדינה על ידי מועצת מקרקעי ישראל, ואילו על ביצועה ויישומה של המדיניות מופקד מינהל מקרקעי ישראל (סעיפים 2 ו-3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל בהחלטות 8, 1 ו-9 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל). המדיניות הקרקעית של המדינה ביחס להקצאת שימוש בקרקע חקלאית נקבעה על דרך מתן נחלה. התפיסה הבסיסית העומדת ברקע החלטות אלה היא כי העמדת קרקע חקלאית ומתן זכויות בנחלה חקלאית מתייחדים למתיישב אשר משלח ידו בחקלאות. מדיניות הגורמים המוסמכים התבססה מזה שנים על הקביעה כי קרקע בתנאי נחלה ניתנת אך לצרכי חקלאות ולא לצרכים אחרים, ומקום שמשתנה יעוד הקרקע מחקלאות ליעוד אחר יש להחזיר את הקרקע למינהל. החלטות 653, 755 ו-880 המאפשרות פעילות כלכלית לא-חקלאית בחלק מצומצם משטח הנחלה בחלקה א', אינן סותרות את המדיניות הבסיסית של מועצת מקרקעי ישראל אלא מסדירות קיומו של חריג במגזר צר ביותר של הנחלה שאינו בא לשנות את התכלית המקורית שלשמה נמסרה הקרקע כנחלה חקלאית".

על אף השינויים בתעסוקה בכפר הישראלי, מינהל מקרקעי ישראל דבק בהגדרה משנת 1966 כאילו ה"נחלה" חקלאית בלבד. עמדה זו זכתה לחיזוק מבית המשפט כאשר טענו מתיישבים במושב שילת בדבר זכותם בנחלה שהוקצתה להם על ידי המוסד המיישב (הסוכנות היהודית) כ"נחלה תעשייתית". לטענתם, הזכויות הן שוות ערך לזכויות בעלי נחלה חקלאית. תביעתם נדחתה בבית המשפט המחוזי וגם בערעור בבית המשפט העליון,¹⁵ כדברי השופטת איילה פרוקצ'יה:

נחמה ניתן ביום 12/06/2006. על השיבוש ומשמעותו עמדה כב' השופטת ריקי שמולכיץ מבית משפט השלום ברחובות בא03659/03 מינהל מקרקעי ישראל – מדינת ישראל נ' סינה דוד מושב חגור ואח' ניתן ביום 28/09/2006.
15. ע"א 1257/01 (שמעון אביעזר ואח'); ע"א 1414/01 (מושב שילת); ע"א 1437/01 עמי וציפי ארוי ואח' נ' מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל ואח' פ"ד נו(5), 625.

“הטענה שהעלו המערערים לפיה מושג ה”נחלה” אינו קשור בהכרח לנחלה חקלאית וכי הקצאת נחלות לתעשיינים שאינם מתעתדים לעסוק בחקלאות עולה בקנה אחד עם מדיניות הגורמים המיישבים, אינה מתיישבת עם המדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל והמינהל מזה שנים רבות. מתן פירוש כזה למדיניות אינו מתיישב עם החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל אשר קובעות באורח ברור את המדיניות הקרקעית ואת דרכי היישום שלה על ידי מינהל מקרקעי ישראל; הוא גם אינו מתיישב עם עקרונות צדק חברתי הרואה בקרקעות המדינה משאב לאומי אשר יש להועידו למטרות מוגדרות המקדמות את אינטרס הציבור ואין הן נכס המיועד להפקת רווחים כספיים בעת שינוי ייעודו בידי גורמים התובעים עליו זכות בלא שהם מקיימים את התנאים לקבלתן...”

ובהמשך:

“מכל אלה עולה כי על פי המדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל, קרקע חקלאית מוקצית כנחלה למתיישב לצורך עיסוקו בחקלאות ולא לצורך יעוד אחר. המושג נחלה לעולם מתייחס לקרקע חקלאית והמינהל לא הוסמך להקצות קרקע כנחלה שלא לצורך עיסוק בחקלאות. הסוכנות היהודית כגוף מיישב וכצד להסכם המשולש אינה בעלת מעמד לחרוג ממדיניות זו וליישמה כך בשטח.”

הפסיקה כי הנחלה משמשת לחקלאות בלבד, אינה עומדת בניגוד לאפשרויות שפותרות החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר המדיניות להקצות קרקע בתחומי הכפר לפעילות יצרנית שאינה חקלאית. המדיניות הרצויה היא שפעילות לא־חקלאית במשק המשפחתי לא תוגדר כ”נחלה” אלא כשכירות (חכירה) שהיא מחוץ למסגרת החכירה של הנחלה.

פעילות לא־חקלאית (פל”ח) בנחלה

התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרת שימוש שאינו חקלאי בנחלות נקבעו בהחלטה מספר 755¹⁶ של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1996. בפרק ההגדרות הוגדר “חוכר”

16. החלטה מספר 755 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.2.1996. החלטה 755 מבטלת את החלטה המועצה מס’ 426 מיום 3.8.89 ואת החלטת המועצה 703 מיום 29/3/95.

כמתיישב שהנו בעל זכויות בנחלה, בכל צורת התיישבות חקלאית. "מפעל" הוגדר כשימוש שאינו חקלאי המיועד לפרנסת החוכר, למעט שימוש למטרת קיט כפרי.

החלטה מספר 755 מורה, כי בכפוף להמלצה של משרד החקלאות ולמרות האמור בהגדרת "נחלה" על פי החלטת המועצה מספר 9 משנת 1966, רשאי מינהל מקרקעי ישראל להתיר לחוכר לקיים שימוש למטרת מפעל בחלקה א', המהווה שטח רצוף של קרקע המיועד למגורים ולמבני משק וכן לעיבוד חקלאי של נחלתו. השימוש למפעל יותר על פי תוכנית בניין ערים מאושרת, או שהשימוש למפעל יותר כשימוש חורג במבנה משקי קיים שנבנה כדין. המבנה המשמש למפעל יהווה חלק בלתי נפרד מהנחלה, לרבות לצורך העברת הזכויות בה. בעת הסכמת המינהל לשימוש בחלק מהנחלה למטרת מפעל, מותר החוכר על טענות בקשר לגודל נחלתו, השלמתה וכיו"ב. הזכויות בקרקע ובמבנה המפעל תהיינה של בעל הזכויות בנחלה בלבד, ללא זכות להעבירן בדרך כלשהי לאחר, וללא זכות לשותפות או להשכרה. נדרש כי מבנה המפעל לא יפגע באפשרות להקמת יחידת מגורים בנחלה עבור דור ההמשך. כאשר הנחלה מצויה בתחום יישוב המהווה אגודה חקלאית שיתופית, תידרש הסכמת האגודה לשימושו של החוכר בנחלתו למטרת מפעל. סוגי השימושים שיתרו למפעל הם: תעשייה חקלאית זעירה, הקשורה באופייה ובהיקפה במישרין לעיסוקו החקלאי של בעל הנחלה; שירותי משרד, כגון הנהלת חשבונות, אדריכלות וכדו'; שירותי אחסנה, מלאכה ותעשייה זעירה; שירותי תיירות ונופש (נוסף למבני קיט כפרי).

החלטה 755 מפרטת שורה של מגבלות על סוגי השימושים, גודל המבנים וגובהם ועוד, ברוח המלצות ועדת מומחים שמינה מנכ"ל משרד החקלאות (ועדת קדמון).¹⁷ ההחלטות המתירות שימושים לא-חקלאיים בנחלה קובעות כללים לגבי דמי החכירה שישולמו למינהל עבור השימוש הלא-חקלאי, תוך הבחנה בין מרכז הארץ בו התשלום גבוה יותר, לבין אזורי הפריפריה (עדיפות לאומית ב' וא'), שם התשלומים מופחתים. בהחלטה 755 נקבע, כי במטרה לגרום לצמצום תופעת הפעילויות הלא-חקלאיות ושימוש ללא היתר בשטחים חקלאיים, יוטל תשלום שנתי מוגדל וכפול בשיעור של כ-10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש וכך תוקטן הכדאיות הכלכלית לבעל הנחלה או ליזם. כעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 1999, ההחלטה לגבות דמי חכירה מוגדלים לא יושמה.

17. משרד החקלאות, "דין וחשבון על פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי – היבטים מרחביים וארגוניים", דו"ח ועדה המוגש למנכ"ל משרד החקלאות, יוני, 1994.

18. מבקר המדינה 2000. "שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים". בתוך: דו"ח שנתי 350 לשנת 1999: 417-434.

נאמר כי המינהל נמנע מלבצע את ההחלטה אף על פי שהממשלה הנחתה אותו לגבות את דמי השימוש, כולל חובות עבר.¹⁸ בעקבות הביקורת, החל המינהל להגיש תביעות משפטיות נגד בעלי עסקים הפועלים שלא לפי תנאי חוזה החכירה.

לאחרונה נדון עניין השימושים הלא-חקלאיים בנחלה בדו"ח ועדה בין-משרדית (ועדת הבר) שמינה ממלא מקום ראש הממשלה והשר הממונה על מינהל מקרקעי ישראל בשנת 2004. תפקיד הוועדה להציע החלטה להסדרת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים.¹⁹ הוועדה ביקרה את החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל לגבי השימושים הלא-חקלאיים בשטח חלקת המגורים במושבים. בהחלטה נאמר:

“אלמלא המלצות ועדת קדמון... ואישורן... על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, הממשלה והמועצה והמציאות שנוצרה כשטח כתוצאה מכך, היה נכון לא לאפשר שימושים לתעסוקה בחלקת המגורים”... עם זאת, “בגלל הכרת המציאות שנוצרה בשטח והעדר אפשרות להחזיר את הגלגל אחורה, ממליצה הוועדה כי לצד השימושים למגורים, יתאפשר לבעל זכויות בנחלה במושב ליעד שטח או שטחים בחלקת המגורים, לתעסוקה לא חקלאית (לרבות לבניית מבני קיט). יוער כי כל שינוי במדיניות התכנון שיצמצם היקף השימושים המותרים לתעסוקה ביישובים החקלאיים, יביא בהתאמה להקטנת היקף השימושים לתעסוקה בחלקת המגורים, בהתאם להמלצות אלה”.

על כן הציעה הוועדה כי:

“בעל זכויות בנחלה במושב יוכל ליעד שטחים בחלקת המגורים למטרת תעסוקה בתנאי שהשימושים יאושרו בתוכנית בתוקף או בהיתר לשימוש חורג, והשטח הבנוי הכולל של השימושים לתעסוקה (לרבות מבני קיט), לא יעלה על 500 מ"ר, גם אם מוסדות התכנון אישרו שטח מכונה גדול מזה. בעל הזכויות בנחלה יהיה רשאי להשכיר לצד שלישי את השטח הבנוי המשמש לצרכי תעסוקה, אך לא יהיה רשאי למכרו ו/או לפצלו מתוך חלקת המגורים. השטח המיועד לתעסוקה וזכויות הבניה לתעסוקה תשארנה תמיד חלק בלתי נפרד מהנחלה”.

על פי הצעת ועדת הבר, ישלם בעל זכויות בנחלה למינהל עבור הסדרת השימושים

19. משרד האוצר, דו"ח ועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים” (ועדת הבר, נובמבר, 2004).

לתעסוקה, בשטחים המיועדים על פי תוכנית תקפה, 91% מערך הקרקע המיועדת לתעסוקה במקום בו המינהל יישא בחלף היטל השבחה, ו-46% במקום בו חובת תשלום היטל ההשבחה חלה על בעל הזכויות בנחלה. על התשלומים שישולמו למינהל לא תחולנה הנחות הנהוגות בהקצאת הקרקע באזורי עדיפות לאומית, מלבד השימושים לקיט שעליהם תחולנה הנחות אלה. כמו כן יחויב בעל הזכויות בתשלום רטרואקטיבי בגין התקופה שקדמה למועד הסדרתם של השימושים הלא-חקלאיים בגובה 5% מערך הקרקע ששימשה לתעסוקה לכל שנה. בנוסף לכך המליצה הוועדה להגביר את פעילות האכיפה כנגד שימושים לא-חקלאיים בלתי מוסדרים בחלקות הבנייה כמושבים. בתיקונים קלים, החלטת הוועדה אינה מחדשת דבר ואינה מוסיפה על ההחלטה משנת 1996.

מועצת מקרקעי ישראל הרחיבה בשנת 1998 את אפשרויות הפעילות הלא-חקלאית בנחלה, כאשר קיבלה את החלטה מספר 834 שעניינה זכות בעל הנחלה להשכיר מקרקעין שברשותו שהוקם שלא על פי החלטה מספר 834 בדבר השכרה או החכרת משנה של מקרקעי ישראל קובעת, כי השכרה או החכרת משנה של מקרקעי ישראל לתקופה שאינה עולה על 25 שנה, על ידי מי שרכש בהם זכויות על פי חוזה חכירה לדורות עם מינהל מקרקעי ישראל, למטרת מגורים או תעסוקה, אינה טעונה קבלת הסכמה מאת המינהל ולא תותנה בתשלום כספי למינהל. על אף ההיתר הגורף שניתן להחכרת משנה, הוסף בהחלטה כי למען הסר ספק אין בהחלטה 834 כדי לסתור את האמור בהחלטת המועצה 755 הקובעת כי "הזכויות בקרקע ובמבנה המפעל תהיינה של בעל הזכויות בנחלה בלבד, ללא זכות להעבירן בדרך כלשהי לאחר, וללא זכות לשותפות או להשכרה". בשנת 2006 תוקנה החלטה 834 בהחלטה מספר 1077 והוסף כי השכרה או החכרת-משנה של מקרקעי ישראל על פי תנאי החלטה 834 מותרת ובלבד שהנכס מהוון.

מסלול נוסף להקצאת קרקע למפעלי תעסוקה בנחלה החקלאית הוא בהחלטה מספר 949 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 2003 שעניינה החכרת קרקע למטרת תעסוקה, במשבצות יישובים חקלאיים. ההחלטה חלה על "יישוב חקלאי" שהוא אגודה שיתופית חקלאית שהיא קיבוץ, מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית אשר מושכרים או מוחכרים לה מקרקעין כמשבצת כתנאי נחלה. ההחלטה מתאימה ליישובים שיתופיים (קיבוץ ומושב שיתופי) בהם "היישוב החקלאי" הוא יוזם התעסוקה. ההחלטה אינה מוגבלת למפעל תעסוקה במשק המשפחתי הבודד

ועשויה לחול על מקרקעי האגודה. ההחלטה אינה מבחינה בין הקצאת קרקע לתעסוקה בנחלה המשפחתית, דהיינו בחלקה א' או במשבצת היישוב. בהחלטה הוגדר המונח "תעסוקה" כמקרקעין המיועדים בתוכנית תקפה למטרת תעשייה, מלאכה, אחסנה, מסחר, משרדים, תיירות ונופש, תחנות דלק או לשימוש כלכלי אחר, למעט תוכנית למטרת משק חקלאי ולמטרת מגורים. ההחלטה מגבילה את השטח המרבי שיוקצה למטרת תעסוקה ביישוב חקלאי במרכז הארץ – עד 75 דונם ברוטו, ביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית ב' וביישובי מרחב התפר – עד 100 דונם ברוטו וביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית א', בקו עימות וברמת הגולן – עד 150 דונם ברוטו. בין המינהל לבין היישוב החקלאי או התאגיד אשר היישוב החקלאי הנו בעל שליטה בו ייחתם הסכם פיתוח ל-3 שנים, ובכפוף לעמידה בתנאי הסכם הפיתוח ייחתם בין הצדדים חוזה חכירה ל-49 שנים. חוזה החכירה יכלול תנאי בדבר אפשרות חידושו לתקופה של 49 שנים נוספות. בגין ההקצאה ישולמו למינהל דמי חכירה מהוונים על פי השיעור הנהוג לאותו ייעוד באזור בו מצוי היישוב, על פי מפת אזורי העדיפות הלאומית. דמי החכירה שישולמו למינהל ייקבעו על פי שומה פרטנית שיערוך השמאי הממשלתי או שמאי המינהל. השומה היא למלוא קיבולת הבנייה במגרש, ללא פיתוח. החלטה מספר 949 תוקנה בהחלטה מספר 1082 מ-2006 בה נקבע כי כדמי השימוש עבור תוספת זכויות ועבור היתר לשימוש חורג ישלם החוכר דמי חכירה בשיעור 5% משווי הקרקע לשימוש החורג – במרכז הארץ, 3% באזור עדיפות ב' ובמרחב התפר, 2% משווי הקרקע באזור עדיפות א', לשימוש חורג ו- 0% בקו עימות. דמי השימוש יהיו מהוונים. עוד נקבע כי "היטל השבחה בגין השימוש החורג, אם יידרש כזה, לא יחול על המינהל."

כיצד תותר פעילות לא-חקלאית בנחלה

חוזה המשבצת אינו מתיר פעילות שאינה חקלאית בנחלה, אלא אם ניתנה מראש ובכתב הסכמה של מינהל מקרקעי ישראל. שימוש בקרקע שלא על פי מטרות החוזה מהווה הפרה של החוזה. הסעדים שהמינהל יכול לבקש נגד המשך ההפרה הם: סילוק יד, צו עשה וצו מניעה וגביית דמי שימוש במקרקעין עבור תקופת השימוש עד הפינוי. על פי סעיף 3 לחוזה המשבצת מטרת השכירות היא:

"א. ניצול השטח העליון של הקרקע לצרכי חקלאות בלבד;

- ב. הקמת מבנים משקיים ושימוש בהם למטרה חקלאית בלבד;
 ג. הקמת יחידות מגורים ומגורים בהן;
 ד. הקמת מבני ציבור ושימוש בהם;

אלא שהחזרה מסייג מראש וקובע כי חוזה המשכצת חל רק על השטח המשמש לצורכי החקלאות, להקמת מבנים חקלאיים ולהקמת יחידות המגורים והוא אינו חל על שימושים אחרים שאינם לחקלאות. בסעיף 2 לחוזה המשכצת נאמר כי:

”אין חוזה זה חל על שטחים המנוצלים לתעשייה, מלונאות, קיט, נופש ומסחר, ועל שטחים שנמצאים בהם אתרי עתיקות מוכרזים”.

מכלל הלאו נשמע ההן. מסעיף 2 בחוזה המשכצת עולה, כי קיימת אפשרות של שימוש בשטח למטרות תעשייה, מלונאות ומסחר. אלא שחוזה המשכצת אינו חל על השטח ששימושו אינו לחקלאות ולמגורים ועל כן צריכים לחול עליו הסדרים אחרים. ההסדרים האחרים נקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל המתירות שימוש לא-חקלאי בנחלה²⁰ לתעשייה, מלאכה, מסחר, קיט ונופש או לכל מטרה עסקית אחרת שאינה שימוש חקלאי.

חוק התכנון והבנייה מורה כי שימוש לא-חקלאי בנחלה טעון היתר, אולם לא ניתן להגיש בקשה להיתר ללא הסכמה מראש ובכתב מאת מינהל מקרקעי ישראל. הסכמת המינהל נדרשת על פי תנאי הסכם החכירה והיא נדרשת גם על פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970.²¹ המינהל מצדו, נמנע במקרים רבים מלצרף את הסכמתו לבקשה להיתר, כאשר הבקשה סותרת את מטרות החכירה של הנחלה לשימוש חקלאי בלבד. בדרך זו, נמנעת מהמבקש האפשרות לכרות עם המינהל חוזה נפרד לשימוש שאינו חקלאי מחוץ להסכם המשכצת ונמנעת גם האפשרות להגיש בקשה להיתר מאת רשויות התכנון.

20. החלטה מספר 755, החלטה מספר 949 ואחרות.

ר"ח ועדת הבר אושר בהחלטת הממשלה מספר 4571 מיום 11.12.2005 ובהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1067 בדבר זכויות בחלקת המגורים ביישובים בחקלאיים, מיום 11.1.2006.

21. תקנה 2א(6) שעניינה בעל זכות בנכס שחתימתו דרושה, בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970.

22. תא(ת"א) 2071/00 מינהל מקרקעי ישראל – תל אביב נ' בני ציון כפר שיתופי אגורה חקלאית בע"מ; ניתן על ידי כב' השופטת ר"ר דרורה פלפל ביום 13/09/2005

בתביעת המינהל כנגד השכרת שטח למטרת גן אירועים בנחלה חקלאית בכפר בני ציון,²² העלו הנתבעים טענת הגנה שהמינהל התיר בהחלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל לנתבעים, כמו לכל המגזר החקלאי המשפחתי, לעשות שימוש לא-חקלאי בחלקות א' של הנחלה. כמו כן, התיר המינהל לנתבעים, כמו לכל המגזר החקלאי המשפחתי, להשכיר את המקרקעין שבנחלה, לרבות חלקה א', וגם פטר אותם, בהחלטה 834 של המינהל, מקבלת רשות להשכיר את המבנים ומהחובה לשלם על כך כספים לתובע. גן האירועים הוקם במבנה חממה שנבנתה בהיתר. המינהל אישר, מלכתחילה, הגשת בקשה לשימוש חורג במבנה אולם כקשה זו בוטלה משלא ניתן האישור על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בזמן סביר. השופט ד"ר פלפל בבית המשפט המחוזי, קיבלה את התביעה אך קבעה זמן נוסף לקבלת ההיתר – שאם לא, תתקבל תביעת המינהל במלואה.

החקלאות – בין ייצור למסחר

פעילות מסחרית במקרקעי הנחלה היא הפרה של תנאי החכירה ובנוסף גם עברה על חוק התכנון והבנייה, כאשר הפעילות היא שלא על פי היתר שימוש בקרקע. ההיתר הוא תנאי לרישוי עסק מאת המועצה האזורית. ההבחנה בין חקלאות למסחר היא קביעת גבול המותר לשימוש במקרקעי הנחלה. אין חולק על כך כי החקלאות נועדה לשיווק התוצרת החקלאית, כלומר למסחר. אלא שבמונח "מסחר" מתכוונים למסחר קמעונאי וניהול עסק המוכר, בנוסף לתוצרת המשק, גם תוצרת שמקורותיה מחוץ לנחלה. המינהל מאפשר, במגבלות שנקבעו, לקיים פעילות קמעונאית בנחלה. ליצרן צמחים בבית צמיחה או במשתלה מותר למכור את תוצרתו במקום. כדי למנוע התפתחות בית עסק, המינהל מגביל את השטח המיועד לממכר התוצרת, במטרה שהעסק לא יגלוש לכלל פתיחת חנות לצמחי בית, ציוד גן, תשומות לחקלאות ולגן וכיו"ב. לנוכח ציפיות הצרכנים לרכוש ביחד עם התוצרת החקלאית גם מוצרים נלווים, הגבול שבין חקלאות למסחר אינו חד וברור.

בחקיקה ובפסיקה הובהרו גבולות ההגדרה של השימוש החקלאי כשימושים הדרושים לייצור חקלאי במישרין בלבד: עיבוד חקלאי של האדמה, טיפוח גידולים חקלאיים וגידול חיות משק. מקורה של ההגדרה הוא בסעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, הקובע לאמור:

"(א) לא יינתן על ידי ועדה, מקומית או מחוזית, היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית, אלא בהתאם לתוכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך הועדה.
 (ב) 'מטרה לא חקלאית', בסעיף זה – בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים".

בצד השימוש בקרקע חקלאית במישרין לצורכי ייצור, קיימים שימושי קרקע הנלווים לחקלאות, כגון מחסן שיווק והפצה של חומרי הדברה ותשומות לחקלאות, עיבוד והכנת מזון לבעלי חיים, מוסך לטרקטורים וכיו"ב. בפסיקה נקבע כי שימושים מסוג זה אינם נכנסים לגדרה של הגדרת "שימוש חקלאי". כך נפסק בעניין ניהול עסק של חומרי הדברה על קרקע חקלאית על ידי נשיא בית המשפט העליון השופט שמגר:²³

"טענת המבקשים היא, כאמור כבר, כי ניהול עסק של חומרי הדברה ושל ביצוע הדברות הוא בגדר מטרה חקלאית, ועל-כן ממילא אין צורך בהיתר. סברה זו אינה תואמת את ההגדרה שבסעיף 7(ב) שצוטט לעיל. ניהול עסק של הדברה אינו דרוש במישרין לייצור החקלאי. מה שדרוש לייצור החקלאי הוא ההדברה עצמה, אך לא ניהול עסק של הדברה. בדומה, מה שדרוש לחקלאות ולייצור החקלאי זהו החריש והדיסקוס והזריעה והקציר, אך מכאן אין ללמוד, כי ניהול עסק של מכירת טרקטורים או מכונות חקלאיות הוא שימוש הדרוש במישרין לייצור חקלאי. יש אף יסוד להניח, שהשימוש בסעיף 7 הנ"ל בתיבה במישרין בא להרחיק ספקות, שהרי בלעדיו ייתכן שהיה נמצא מי שנוטה לקבלת התיזה, שעסק פלוני בנושאים חקלאיים דרוש לייצור, ותו לא. על-כן באה המלה במישרין וסייגה סייג נוסף, כי יש בה כדי לחדד את האיסור ולהבליטו ולצמצם כל שימוש לפעולות הקשורות מניה וביה בייצור. אך מובן, שאין בכך כדי להצביע על כך, כי אסור לעולם לאחסן חומרי הדברה או אף לנהל עסק כמוזכר, אך הדבר טעון הסכמה מראש של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואינו מסור בידי ועדת התכנון המקומית או המחוזית. הוועדה המיוחדת האמורה – שהכרעתה כפופה גם לוועדת ערר לפי סעיף 12 לתוספת – שוקלת את משמעות העסק מבחינת השפעתו על השימוש החקלאי הישיר במקרקעין, ולמותר להוסיף, כי היא גם תיתן דעתה לאופיו של העסק, להיקפו, להשלכותיו על הסביבה החקלאית ולשאלה, באיזו מידה יש בכך כדי

23. רע 30/86 פ.א.ב. שרתים בע"מ נ' מדינת ישראל פד"י מ(1) 249.

לשנות את אופיים וייעודם של המקרקעין החקלאיים ולהשפיע על המשך השימוש בהם למטרה אשר למענה הוכרוזו".

הוא הדין באשר לטענה לפיה אחסון מזון לבעלי חיים מהווה שימוש חקלאי. טענה זו נדחתה בערכאות משהוכח, כי מדובר באחסון למטרות מסחריות כחלק מעסק המתנהל בנחלה חקלאית במושב.²⁴ סעיף 7(ב) לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ) סמכות להתיר שימושים למטרה לא־חקלאית, שהם "בנייה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים". בת"פ 4028/05 הוגשה תביעה פלילית נגד חקלאי ממושב אביאל שעסק במשתלה בנחלתו במכירת צמחים וצורכי גן. בפסק הדין שהרשיע את הנתבע, התווה השופט דניאל פיש מבית המשפט השלום בחיפה את האבחנה בין "שימוש מסחרי" ל"שימוש חקלאי" כך:²⁵

"ניתן, לדעתי, לסווג את סוגי המקרים בהם עולה שאלה אם שימוש חדש מהווה שימוש חקלאי לשניים: שימושים חדשים שביסודם נסיבות מסחריות-כלכליות ושימושים חדשים שביסודם שינויים מדעים-טכנולוגיים. באשר לשינויים הנובעים מסיבות כלכליות, התנאים בהם פועלת החקלאות שונים כיום מבעבר. כך, למשל, המוסדות העיקריים שבאמצעותם ארגן המגזר החקלאי את אורח חייו – הקיבוץ והמושב – אינם כתמול שלשום, הקצבות המים השתנו, כמו גם דרכי השיווק וארגוני השיווק של התוצרת החקלאית. בהיבט הטכנולוגי, פני החקלאות המודרנית שונים בתכלית השינוי מפני החקלאות הקלאסית טרם תיעוש החקלאות והמהפכה הירוקה. החקלאות כיום מתועשת ברובה ופעמים רבות מביאה לשינוי פיזי מסיבי בפני הנוף עד שבמקרים מסוימים השימוש החקלאי המודרני רחוק מלדמות למראה החקלאות הקלאסית. צירוף שתי המגמות הביא לשינויים מרחיקי לכת בשימושי הקרקע ופני הנוף, ... שימוש בקרקע כגורם ייצור במישרין אינו כולל שלבים אחרים של הפעילות החקלאית, כגון מכירת מוצרים חקלאיים. קרקע חקלאית נועדה לשם ייצור התוצרת החקלאית בלבד. ההבחנה אינה מלאכותית, אם כי ייתכנו מקרים בהם היא דקה. קיימים מקרים בהם המכירה מתבצעת כחלק מאחד משלבי הייצור, כגון כאשר חקלאי מזמין עוברי אורח לקטוף תוצרת חקלאית, דוגמת פירות או פרחים,

24. רע"פ 252/04 רון שדות ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה לודים, תק"על, 2004 (2), 2148;

25. 05/05 004028/00 (השלום חיפה) מדינת ישראל נ' בשארי יואב ניתן על ידי כב' השופט דניאל פיש ביום 07/11/2006.

בעצמם. במקרים כאלה ייתכן שהפעילות הלא-חקלאית תיחשב כ-*de minimis*. שינוי אופי השימוש בחלקתו של הנאשם והמעבר מגידול צמחים במשתלה לצרכיו כקבלן גינון למכירת הצמחים במקום משקף תגובתו לשינוי שבסיסו מסחרי-כלכלי. השימוש בשטח למכירת הצמחים מהווה חלק ניכר מהפעילות המתקיימת עליו ומרכיב המכירה כרוך בפיתוח פיזי משמעותי בשטח שנועד לשרת את הלקוחות. חלק מהתשתיות במקום הוקמו אך לצורך ביצוע המכירות וכיניהן, מגרש החניה, השלטים והדגלים, ואותו חלק מאזור החממה שהוקדש למכירת מוצרים ושירות לקוחות. מכירת הצמחים אינה שייכת לשלב הייצור ועל כן אינה מותרת באדמה חקלאית. במקרה דנן, פעילות המכירה אינה יכולה להיחשב כטפל ובלתי משמעותי לעומת השימוש בשטח כמשתלה".

בפסיקה גם נקבע שאחסון חומרי הדברה לחקלאות, אחסון מזון לבעלי חיים, חוות רכיבה על סוסים, ייצור פחמים על ידי שרפת עצים ובית בד לייצור שמן זיתים – כל אלה אינם מהווים שימוש חקלאי:

"הייצור הוא חקלאי כאשר הוא נעשה בתור שכזה, היינו לצורך עבודת האדמה והטיפול בבעלי החיים ולשם הפקת היבול מהם. לכך מצטרפות פעולות לוואי הכרחיות, ובהן אחסון היבול, שמירתו וכדומה.²⁶ לעומת זאת "עיבודו של התוצר החקלאי, לאחר שהתקבל, לצורך יצירת מוצר אחר, אינו בא בגדר ייצור חקלאי בהקשר להגדרה שבס' 7 לתוספת..."²⁷

קיט כפרי בנחלה כדוגמה לשימוש לא-חקלאי

המחשה לאפשרויות הכלכליות הטמונות בנחלה היא התפתחות הקיט הכפרי. בשנת 2006 היו כ-7500 חדרי אירוח במגזר הכפרי. לאט ובהדרגה, מאפשר מינהל מקרקעי ישראל בנייה ופיתוח ענף תיירות שתרומתו לכלכלת ישראל אינה שנויה במחלוקת. פיתוח התיירות הכפרית נכלל במדיניות משרד התיירות ומשרד החקלאות. אלמלא התגייסו שני משרדים אלה למשימה, יש להניח שפיתוח התיירות הכפרית היה נבלם

26. רע"פ 5778/93 דגני נ' מדינת ישראל, תקדין עליון 1995(2), 1409.

27. רע"פ. 5. (חיפה) 1305/04 הועדה המחוזית לתכנון ובנייה-צפון נ' מוחמד חוסיין חג' מוחמד.

28. בגלל חשש מפני שימוש במתקני קיט למטרת מגורים רגילים עולה גם המגבלות החלות על הקצאת קרקע ל"דירות נופש".

כפי שנבלמות יוזמות כלכליות אחרות. המגבלות שמטיל מינהל מקרקעי ישראל על היקף הקיט הכפרי המותר בנחלה נועדו למנוע "פריצה" של מספר בתי המגורים בנחלה, שמא יימצא שיש מי שעשה את בית הקיט למגורי קבע.²⁸

מינהל מקרקעי ישראל מאפשר, בתנאים ובמגבלות, שימוש למטרות קיט בנחלות במשקים משפחתיים. מועצת מקרקעי ישראל נדרשה לנושא זה בשנת 1988,²⁹ בהחלטה 370 שעניינה התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרות קיט כפרי, תיירות ומסחר בנחלות במושבים ביישובי קו העימות בגליל ובאזורי פיתוח.³⁰ הותר לבעלי נחלות להקים מבני קיט בחלקה הצמודה לבית המתיישב (חלקה א') של הנחלה ובלבד שהשימוש מותר על פי תוכנית בניין ערים מאושרת ונתקבלה לכך המלצת משרד התיירות. נקבע כי המבנים ייחשבו כחלק בלתי נפרד מהנחלה החקלאית ויותרו לשימוש רק על ידי בעל הזכויות בנחלה. באותה עת נתקבלה החלטה 426 (שהוחלפה בשנת 1996 בהחלטה 755) שהרחיבה את האפשרות למסירת קרקע לכל שימוש אחר שאינו חקלאי בחלקה א', בכל צורות ההתיישבות שבהן יש למתיישב זכויות בנחלה, ובכל אזורי הארץ.³¹

בשנת 1994 התקבלה החלטת המועצה 653 בדבר שימוש בנחלה החקלאית למטרת קיט כפרי.³² בהחלטה נאמר כי "על אף האמור בהגדרת המושג נחלה על פי החלטת המועצה מיום 5.7.66, רשאי יהיה מינהל מקרקעי ישראל להתיר לחוכר שהינו מתיישב חקלאי בעל זכות של נחלה, בכל אזורי הארץ, להקים בחלקה א' של נחלתו, גם מבנה למטרת קיט כפרי, בתנאים..." בהחלטה נדרש כי השימוש למטרה זו מותר, על פי תוכנית בניין ערים מאושרת ובתנאי שמבנה הקיט הכפרי לא יפגע באפשרות להקמת יחידת מגורים שנייה בחלקה א' של הנחלה למגורי דור המשך. עוד נדרש כי מבנה הקיט הכפרי יהיה מבנה נפרד או מבנים נפרדים, או בצמידות לבית המגורים, ובלבד שהכניסה תהיה נפרדת לכל יחידת קיט, ללא מעבר בין יחידות הקיט הכפרי וללא מעבר מיחידות הקיט לבית המגורים. על אף ההתפתחות המרשימה של ענף "הצימרים" בנחלות החקלאיות, עדיין מוטלות מגבלות המונעות פיתוח אטרקציות שהן משלימות

29. החלטה 370 מיום 16.2.88 בדבר התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרות קיט, תיירות ומסחר בהתיישבות החקלאית ביישובי הפיתוח וביישובי קו העימות בצפון.

30. החלטות 401 מיום 28.11.1988 משנת 1988 ו-420 משנת 1989, החילו את תנאי החלטה 370 על תחום המועצה האזורית גולן.

31. החלטה 426 מיום 3.8.1989 והחלטה 755 מיום 27.2.1996 בדבר התנאים לפיהם תימסר קרקע לשימוש שאינו חקלאי בנחלות.

32. החלטה מספר 653 עודכנה בהחלטה מספר 880, שנתקבלה ביום 10.4.00.

לענף התיירות הכפרית (למשל ענף הרכיבה על סוסים), מסעדות בכפרים, תעשייה ביתית של יין וגבינות וכיו"ב.

שימוש אסור בקרקע חקלאית הוא עברה פלילית

סעיף 156(א) בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965, מורה כי לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה לחוק. לוועדה המקומית מוקנית סמכות להמליץ על השימוש המבוקש בקרקע שייעודה חקלאי, כאשר סמכות האישור של התוכנית המפורטת מסורה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ואף זאת בכפוף לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ). בכך הפקיע החוק מוועדות התכנון והבנייה, המקומית והמחוזית, את סמכותן להעניק היתר לבנייה על קרקע חקלאית או לשימוש בה, אלא אם הדבר אושר על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, בתוכנית שנקבעה לפי סעיף 6 לתוספת הראשונה לחוק. המחוקק מסר לידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית את תפקיד השמירה על ייעוד הקרקע החקלאית ועל ניצולה החקלאי ואת הסמכות הבלעדית להתיר בתוכנית כללית או בתוכנית נקודתית, את השימוש הלא-חקלאי בקרקע חקלאית. בסמכות הוועדה להכריז על קרקע כחקלאית, ומשהוכרזה קרקע כאמור, חלה עליה ההגבלה לפיה לא תאושר תוכנית תכנון ובנייה החלה על קרקע חקלאית, אלא אם התוכנית אושרה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית או אם היא תוכנית מפורטת, המקיימת את כל ההוראות של תוכנית מתאר, שכבר אושרה בעבר על ידי הוועדה. הסמכויות שהוקנו לוועדה נועדו לשמר ייעודיה החקלאיים של הקרקע שהוכרזה כחקלאית. בפני מי שרוחים את בקשתו, פתוחה הדרך להליכים של ערר בפני ועדת ערר, על החלטת הוועדה המקומית או ערר על החלטת הוועדה המחוזית, ועדת הערר של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. על החלטת הולקח"שפ ניתן לערור בפני ועדת ערר מיוחדת של המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

עברות של עבודות בנייה ושימוש ללא היתר הם לפי סעיפים 145, 204 (א) ו-208 (ב), ו-253 לחוק התכנון והבנייה. התובע הוא הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. לוועדה מחוזית לתכנון ובנייה יש סמכות להגיש תביעה במקום שהוועדה המקומית לא מילאה את תפקידה. בפרקליטות המדינה במשרד המשפטים הוקמה לפני מספר חודשים מחלקה מיוחדת לאכיפת דיני מקרקעין. המחלקה מתמקדת בהיבטים הפליליים של אכיפת דיני

מקרקעין, בדגש על עברות תכנון ובנייה. בין היתר, הוסמכה המחלקה על ידי היועץ המשפטי לממשלה לפקח מטעמו על פעילות תובעני הוועדות המקומיות והמחוזיות, המחזיקים כתבי הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה. הקמת היחידה החדשה היא שינוי לנהוג בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, שבהן ההחלטה האם לסגור את התיק או להעבירו להמשך טיפול משפטי התקבלה על ידי יחידות הפיקוח עצמן או על ידי בעלי תפקידים בוועדה, כגון יושב ראש הוועדה או מהנדס הוועדה. הנחיה חדשה שהוציאה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, מבהירה את המצב החוקי המחייב, המונע אפשרות לעכב תיקים על מדפי יחידות הפיקוח ובדרך זו למנוע את בחינתם על ידי התובעים המוסמכים, ואי־הגשת כתבי אישום נגד עבריינים. בהנחיה הובהר כי אי־מילוי הוראות החוק בעניין זה עלול לעלות גם כדי עברה פלילית. בתי המשפט נוטים כיום להחמיר בדינם של עברייני בנייה. כפי שנאמר בער"פ 5986/06 אהרון מלכיאל נ' מ"י (לא פורסם):

”דברים אלה ודאי נכונים, נוכח העובדה שהתופעה של בנייה בלתי־חוקית הפכה לרעה חולה במחוזותינו. ממדיה הרחבים של תופעה פסולה זו, שיש לעוקרה מן השורש, מגבירים את הצורך באכיפה יעילה של דיני התכנון והבנייה ובפיקוח הדוק על בנייה ללא היתר. בהקשר זה, נודעת חשיבות רבה לביצועם של צווי הריסה במועד שנקבע לכך, זאת בכדי למנוע קביעת עובדות בשטח.”

פינוי, סילוק יד והריסה

סעיף 16 לחוק המקרקעין תשכ"ט 1969 קובע: "... בעל מקרקעין ומי שזכאי להחזיק בהם זכאי לדרוש מסירת המקרקעין ממי שמחזיק בהם שלא כדין". את התיבה "...שלא כדין" יש לפרש³³ "שלא על פי זכות שנרכשה כדין או בהסכם או בחריגה ממנה שכן, נוסף על מקור הזכות יש לקבוע את גבולותיה ורק בגדרה יחשב המחזיק כמי שמחזיק במקרקעין כדין". מכאן, חריגה ממסגרת הזכות, לרבות לעניין השימושים המותרים על פיה, שוללת את המשך ההחזקה כדין, ובנסיבות אלה ייחשב המחזיק כמי שמחזיק במקרקעין שלא כדין. בעניין זה נקבע כי:³⁴

33. א/3144/99 מינהל מקרקעי ישראל נ' מלכיאל אהרון ואח' בפני השופט מ. בר עם בבית המשפט השלום באשקלון.
34. ע"א 422/75 מועקי נ. חדר, פד"י ל (1) 525, 281, כפי שאוזכר ברע"א 5518/98 יצחק יוסף נ. אביגדור עוקשי ואח' פדי נ"ה (3) 294.

”...בתביעה זו על התובע להוכיח הן את זכותו שלו להחזיק בקרקע והן את העדר זכותו של הנתבע להחזיק בה. בהוכחת תנאים מצטברים אלה תלויה הצלחת התביעה.”

בית המשפט עשוי להעניק למורשע בבנייה או בשימוש בקרקע ללא היתר, הזדמנות להסדיר את ההיתר כדי להימנע מביצוע צו הריסה, בדרך של דחיית מועד ביצוע הצו. סעיף 205 וסעיף 206 לחוק התכנון והבנייה, התשכ”ה-1965 מקנה סמכות בידי בית המשפט לצוות על הריסת בניין או חלק מבניין, לאחר הרשעתו של אדם בעברה של בנייה ללא היתר. סעיף 207 לחוק, קובע בזו הלשון:

”בית המשפט רשאי, בזמן מתן צו לפי סעיפים 205 או 206 ובכל עת לאחר מכן, לקבוע את המועד לכיצועו, ורשאי הוא להאריך מועד שקבע, אם ראה טעם לעשות כן.”

הבקשה לדחיית מועד ביצוע צו ההריסה תינתן רק כאשר יש סיכוי סביר לקבלת ההיתר. בדיון הפלילי מקובל לבקש מתן עיכוב הדיון או עיכוב ביצוע צו ההריסה כדי לתת לנתבע הזדמנות להביא לאישור התוכנית. כאשר עיכוב הביצוע לצו הריסה נעשה במסגרת של הסדר טיעון, הרי שאם לא תצלח דרכו של הנתבע להביא לאישור התוכנית, אזי ייכנס לתוקף צו ההריסה. בע”פ 7548/03 (י”ם) גולאני נ’ מדינת ישראל, נאמרו הדברים הבאים כדלקמן:

”אין חולק שאין לבצע צו הריסה אם קבלת ההיתר היא בהישג יד. אך מה הדין אם הדרך להשגת ההיתר עדיין רחוקה והנאשם רק החל לפעול לשינוי התב”ע כאשר עמד בפני הריסת המבנה הבלתי חוקי. נראה שבמקרה זה התשובה תהיה, בדרך כלל, דחיית הבקשה של הנאשם. מי ששקט על שמריו והחל לפעול לשינוי התב”ע רק כאשר עמד בפני הריסת ביתו אינו זכאי לקבל סעד מבית המשפט. מתן סעד בנסיבות אלה פירושו ביזוי פסק הדין שהורה על הריסת המבנה הבלתי חוקי, פגיעה בשלטון החוק ועידוד הבניה הבלתי חוקית. לכן, במקרה זה, יש להעדיף את אינטרס הציבור על פני זה של הנאשם שביתו ייהרס (ראו גם פסק דינו של בי”מ”ש זה בע”פ 7437/03 סוואחרה נגד מדינת ישראל).”

צו ההריסה יינתן כדי שלא יימצא החוטא נשכר. כפי שנאמר בע”פ 6720/06 דהרי ואח’

נ' מ"י (לא פורסם):

"אין מקום כי חוטא רב שנים יהא נשכר, והדברים נאמרים בכל האהדה האישית הכנה למערער 1 שהוא נכה צה"ל קשה, אך באהדה גדולה יותר לחוק ולא רמיסתו, לאחר תשע שנות הפעלה לא חוקית בחטא קדמון של בניה ללא היתר על קרקע חקלאית, תופעה שהיא בחינת מכת מדינה. אין לדעת אם ומתי יבוא השינוי שמייחלים לו המערערים בתב"ע. באת כוח המשיב הפנתה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מפי המשנה ליועץ המשפטי דאז (כיום היועץ המשפטי לממשלה) שניתנה ב-10/11/03 למשרד הפנים כי '...מרכיב ההרתעה בסוג עבריינות זו הוא מרכיב קריטי, לאור ריבוי העבירות והרווחים הכלכליים הכרוכים בכיצוען. אישור של תיקון או של שינוי לתוכנית, בדיעבד, לשם הכשרת עבירות בנייה בוטות, משרד מסר שלילי לציבור ופוגע ביסוד ההרתעה שבאכיפה...'

הסמכות למתן צו הריסה מסורה לבית המשפט המחוזי. הסמכות הנתונה לבית משפט השלום בסעיף 51(א)(3) לחוק בתי המשפט היא לדרון בתביעות הנוגעות לחזקה ולשימוש במקרקעין "אך בית משפט השלום לא ידון בתביעות בדבר חכירה לדורות ובתביעות אחרות הנוגעות למקרקעין". אשר על כן, בית משפט השלום מוסמך לתת צו המורה לפנות מיושביו מבנה בלתי חוקי מהמשק, אולם אין לו סמכות לפינוי המבנה עצמו מהשטח.³⁵ בע"א 37/59 אפרים שמש נ' "מפעל המים" כפר סבא³⁶ נאמר כי המונח "שימוש", מתייחס לשימוש תוך שמירה על גוף הנכס.³⁷ על אף הוראת החוק, נוהג מינהל מקרקעי ישראל לתבוע את העושים שימוש בניגוד לתנאי חוזה החכירה, לפנות ולהרוס את המבנים העומדים בניגוד לחוק. הטענה היא שהסעד של פינוי פיזי של המבנה והריסתו הוא סעד נלווה לסעד העיקרי המתבקש על ידי בית משפט השלום – והוא הסעד של מניעת השימוש במבנה. בעניין זה אין אחידות בפסיקת בתי משפט השלום ויש הגורסים, בהסתמך על מאמרו של השופט ר"ד ע. אזר "שימוש במקרקעין

35. רע"א 7166/02 פונטה נ' אברמוב, פ"ד (נז)1, 337 וגם רע"א 4669/96 חברת מלונות דן בע"מ נ' שותפות מלון ספורט ואח' תקע"ל 96 (2), 47.

36. ע"א 37/59 אפרים שמש נ' "מפעל המים" כפר סבא (פ"ד יג (א), 834 בעמ' 836.

37. ראו גם זוסמן, סדריידין האזרחי (מהדורה 7) בעמ' 53.

38. אזר עדי, "שימוש במקרקעין תוך שמירה על גוף הנכס – בית משפט מחוזי או שלום", המשפט ג (תשנ"ז-1996), 119 בעמ' 120.

בש"א (חיפה) 4029/03 קעדאן נ' רסמי, פורסם בחק"מח 2003 (1), 22536.

תוך שמירה על גוף הנכס – בית משפט מחוזי או שלום, כי בסמכות בית משפט השלום לתת צו הריסה, כאשר הבקשה לצו נלווית לסעד העיקרי של הפסקת השימוש.³⁸

“הלבנת” שימוש חורג

שימוש חורג הוא שימוש במבנה או בקרקע שלא על פי הייעוד שנקבע בתוכנית מאושרת כדין. למשל, מבנה חממה המשמש כגן אירועים. בעע”מ 402/03 עמותת העצמאים נ’ ועדת ערר מחוז דרום נאמר:³⁹

”... שימוש חורג בקרקע או בבניין מוגדר, בין היתר, כאחת משתי החלופות הבאות: ראשית שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי כל תוכנית החלה על הקרקע או על הבניין. המדובר אפוא בשימוש חורג מתוכנית. שנית שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותרה בהיתר על פי חוק הדין בתכנון ובבניה. המדובר בשימוש חורג מהיתר.”

המונח שימוש חורג מתייחס למבנה שהוקם כחוק ומשמש לייעוד אחר. לא ניתן לקבל היתר לשימוש חורג למבנה שטרם נבנה. לנוכח הוראות תוכניות המתאר, התפתחה “הטכניקה” של קבלת היתר בנייה מאת הוועדה המקומית, למבנה חקלאי, כגון חממה או דיר עזים, ולעשות בו לאחר השלמת הבנייה שימוש לא-חקלאי למטרת גן אירועים, מוסך, או שימוש מסחרי אחר. הביסוס המשפטי ל”טכניקה” זו הוא באשר לא ניתן לבקש היתר בנייה למבנה שהוא מלכתחילה “שימוש חורג”. שימוש חורג הוא שימוש במבנה שהוקם כדין לייעוד שונה מהשימוש שלמענו ניתן ההיתר. הקמת מבנה שלא על פי הייעוד המותר הוא “סטייה מתוכנית” או “סטייה ניכרת מתוכנית” אלא שגם כאן מוגבלת הוועדה המקומית במידת הסטייה. הטכניקה שהתפתחה היא לבקש היתר בנייה לחממה, לול או מבנה לבעלי חיים, שהוא שימוש חקלאי מותר. לאחר בניית המבנה החקלאי, לבקש היתר לשימוש חורג במבנה שהוקם כדין ובהיתר. השימוש החורג הוא למטרת גן אירועים, משתלה מסחרית או כל שימוש לא-חקלאי אחר.

39. סעיף 1 לחוק התכנון והבניה התשנ”ה – 1965.

עע”מ 402/03 עמותת העצמאים נ’ ועדת ערר מחוז דרום ואח’ פר”י נח (3),

ע”א 1805/00 מחצבות כנרת נ’ משרד התשתיות פר”י נ”ו (2) 63.

חתימת המינהל בשם בעלי הקרקע על בקשות להיתר

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 קובעות, כי מבקש ההיתר יגיש לוועדה המקומית בקשה להיתר בצירוף מפרט כפי שנקבע בתקנות. הבקשה להיתר והמפרט יהיו חתומים בידי המבקש; עורך או עורכי הבקשה; מתכנן שלד הבניין; האחראי לביצוע השלד; האחראי או האחראים לביקורת; ובעל הזכות בנכס. בעל זכות בנכס שחתימתו דרושה, הוא הבעל הרשום או חוכרו ובנכס שאינו רשום במרשם המקרקעין – מי שחייב עליו בתשלום מס רכוש וקרן פיצויים לפי הרשום בפנקסים המנוהלים לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, או מי שהיה חייב במס כאמור לולא הופטר מתשלומו מכוח כל חוק.⁴⁰

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) קובעות בסעיף 2א(6) כי על אף האמור לעיל בנכס שהוא מקרקעי ישראל, בין אם הוא רשום במרשם המקרקעין ובין אם לאו – יחתום על הבקשה להיתר מי שמוסמך לכך מטעם מינהל מקרקעי ישראל. לעניין תקנה זו יראו את הודעת מינהל מקרקעי ישראל בכתב על אי-התנגדותו לבקשה להיתר כחתימתו על הבקשה אך אין בהודעה על אי-התנגדות כאמור כדי לפטור חוכר שהגיש את הבקשה ממתן הודעה ליתר החוכרים של אותו נכס כאמור בתקנה 2ב, אם אלה לא חתמו יחד איתו על הבקשה. נוסח החתימה של המינהל הוא "בחתימת המרובעת" הנושאת את הודעת המינהל:

"אין לנו התנגדות עקרונית לתוכנית בתנאי שזו תהיה מתואמת עם רשויות התכנון המוסמכות. החתימה הינה לצרכי תכנון בלבד, אין בה כדי להקנות ליוזם התוכנית או לכל בעל עניין אחר בשטח התוכנית כל עוד לא הוקצה ונחתם הסכם מתאים בגינו ואין חתימתנו באה במקום הסכמת בעל זכות בשטח... כל רשות מוסמכת לפי כל חוזה וע"פ כל דין."

המינהל נוהג למנוע את חתימתו כאשר מטרת השימוש אינה בהתאם למטרת הסכם החכירה. במקרים רבים, תסכים הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לדון בתוכנית לשימוש לפעילות לא-חקלאית, ואף להמליץ על אישור התוכנית, במקום שמתאים לכך בבחינת שיקולי תכנון. אך בהתאם לתקנות ההיתר, מתנה הוועדה את מתן ההיתר בחתימת

40. חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 לא בוטל אלא נקבע ששיעור מס רכוש הוא "אפס". לפיכך, המבחנים לבעלות על נכס לצורך הטלת המס הם בתוקף.

מינהל מקרקעי ישראל. כך היה בפרשת גן האירועים בכפר בני ציון.⁴¹ מלכתחילה הוקמה חממה לגידולי חקלאות בהיתר כדין. לאחר שהוקם המכנה, פנו בעלי החממה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בבקשה לשימוש חורג למטרת גן אירועים. המינהל לא התנגד לבקשה ואף נתן הרשאה לזמן קצוב של שלושה חודשים להשגת ההיתר. משלא הושג ההיתר, תבע המינהל את הפסקת השימוש בשטח כגן אירועים. בפסק הדין בתיבה שהגיש מינהל מקרקעי ישראל נ' כפר בני ציון על הפעלת גן אירועים ללא היתר, אמרה השופטת ד"ר דרורה פלפל:

"המינהל הוא בעל המקרקעין; הוא יכול להתנות הסכמתו למתן היתר, בתנאים, ובמיוחד שהסכמה זו הינה פרי של פרשנות חוזה המשבצת, וכפי שציינתי פרשנות מרחיבה. אפילו נאמר שהוא כבעל המקרקעין, היה "חייב" ליתן הסכמה – במסגרת הסבירות של ניצול המקרקעין – להקמת גן אירועים לכל מבקש, ולא משנה האם הייתה פניה ישירה להקמת גן אירועים או פניה עקיפה "באמצעות חממה", אזי נראה כי ניתן לסגת מהסכמה זו, במידה והתנאי לה, השגת היתר ורישוי עפ"י הדין, לא מתמלא בתקופה קצובה. אין לשכוח כי המינהל ממונה, בין היתר, גם על הרגולציה של בניה בקרקעות הלאום, הוא אמור לפקח על כך, ולמנוע יצירת זכויות במקרקעין שיכולות להביא לפיחות זכויותיו הוא, או להתנהגות שלא כדין על אדמותיו, אדמות המדינה" (ההדגשה שלי – ג.ו.).

קביעת השופטת ד"ר פלפל, כי למינהל הסמכות להיות "ממונה, בין היתר, גם על הרגולציה של בנייה בקרקעות הלאום", ראויה לעיון ודיון. הכלל של חוקיות המינהל קובע, שעל הרשות המינהלית לפעול במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בחוק, או מכוחו, ובה בלבד. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, הטיל על מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות הקרקעית שעל פיו יפעל המינהל. בחוק מינהל מקרקעי ישראל אין הגדרה מהו "ניהול". גם בפסיקה אין הגדרה חד-משמעית של ה"ניהול". במצטבר, ניתן לקבוע כי ניהול מקרקעין כולל את ניהול בעלות הקרקע, רישום זכויות הבעלות, ניהול החכירות והקצאת קרקעות ובמידת הצורך גם יוזמה להכנת תוכניות תכנון ובנייה כדי לנצל את הקרקע ביעילות. הסמכות המקצועית התכנונית להמליץ ולאשר תוכניות לשימושי קרקע ובכלל זה מקומות בהם לא יותרו שימוש זה או אחר, הוענקה על פי חוק התכנון והבנייה לרשויות התכנון והבנייה ולא למינהל מקרקעי ישראל. למינהל, כמי

41. ת.א. 002071/00 מינהל מקרקעי ישראל – תל אביב נ' בני ציון כפר שיתופי אגודה חקלאית בע"מ, ש.י.צ. ארועים בע"מ ואח' ניתן על ידי כב' השופטת ד"ר דרורה פלפל ביום 13.09.2005.

שמנהל מקרקעי ציבור, סמכות לשמור מפני יצירת זכויות במקרקעין שיכולות להביא לפיחות זכויותיו, או להתנהגות שלא כדין על אדמותיו, אדמות המדינה. אך בשום מקום בחוק לא הוענקה למינהל הסמכות לפקח על הרגולציה של הבנייה בקרקעות הלאום. הקביעות התכנוניות של מועצת מקרקעי ישראל לגבי התרת השימוש בקרקע, יוצרות חסימה בהפעלה של שיקולי תכנון מקצועיים. עלינו לזכור שהאמור במדינה בה יותר מתשע-עשיריות של שטחיה הם מקרקעי לאום בניהול המינהל.

בתי המשפט נמנעים מלשמש כערכאת תכנון עליונה המחליפה את שיקול דעתן של רשויות התכנון המוסמכות. רק לעתים נדירות מביע בית המשפט דעתו בשאלות שבמומחיות תכנונית, הדורשות ראייה סביבתית רחבה ושיקולי פיתוח עתידי. השיקול העומד בפני הערכאה השיפוטית הוא קודם כול שיקול משפטי. לא כך נוהגת מועצת מקרקעי ישראל אשר מנחה בהחלטותיה, תוך התעלמות משיקולים תכנוניים וסביבתיים, הנחות תכנוניות.⁴² כך למשל, קביעת גודל השטח שניתן להקצות למפעלי תעסוקה ביישוב כפרי, כפי שהוגדר בהחלטה 949, הוא שיקול תכנוני ואינו שיקול של ניהול קניין הקרקע. התרה או איסור של שימושי קרקע "מסחריים" וכיו"ב, גם הוא מעל לכל שיקול תכנוני. היה ואושר השימוש על ידי רשויות התכנון, יתכבד המינהל ויציע את חוזה החכירה ואת תנאי החכירה המתאימים ואשר יש בהם להגן גם על זכותו של הציבור הרחב.

הימנעות המינהל מהסכמה להגשת תוכניות לוועדות התכנון והבנייה, יצרה מצב שמי שבכל זאת רוצה לקדם את יוזמתו הכלכלית, הוא מפר חוק. לבעל הנחלה אין "זכות מוקנית" לעשות במקרקעין שבבעלותו או בחזקתו כל שימוש אשר יראה לטוב בעיניו, או ימצא כבעל כדאיות כלכלית בנקודת זמן זו או אחרת. זכותו כפופה לאישור רשויות התכנון המוסמכות וכאשר אלה דוחות את תוכניותיו, בהחלטות מנומקות שנתקבלו בהתאם לחוק, הרי שבעל הנחלה לא יוכל לטעון כי "נגרם לו עוול" והוא זכאי להתעלם מהחלטות אלה מכוחה של "הגנה מן הצדק".⁴³

42. ר"ח ועדת גדיש בדבר הרפורמה הנדרשת במדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל ממליץ על העברת סמכויות מינהל מקרקעי ישראל בענייני תכנון לרשויות שהוסמכו לכך על פי החוק. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 959 משנת 2003 עוסקת בבנייה למגורים ב"הרחבות" בכפרים. ההחלטה הגבילה את גודל מגרשי המגורים. תיקון החלטה 959 בהחלטה 1084 משנת 2006 קובע כי "גודל המגרשים בתוכניות יהיה עפ"י קביעת מוסדות התכנון". זהו צעד ביישום ר"ח ועדת גדיש. החלטת ממשלת ישראל מס' 2430 מיום 15.08.2004 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל; ר"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש) מיום 1.6.2005. החלטת ממשלת ישראל מס' 3759 מיום 19.6.05, החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1066 מיום 11.1.06 בדבר הרפורמה במקרקעי ישראל.

43. עמ"ק (כפר-סבא) 5289/00 – מדינת ישראל נ' גרין משה ואח'. תק"ש 2005(3), 8413, עמ' 8429.

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ובמים)

סעיף 19(ג) בחוזה המשבצת קובע כי הוראות חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967 מחייבות את האגודה כאילו נכללו בחוזה. יודגש כי לא כל שימוש בקרקע חקלאית שלא למטרת ייצור חקלאי הוא "שימוש חורג" על פי הגדרת חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ומים), תשכ"ז-1967. בסעיף 1 לחוק הוגדרה קרקע חקלאית כדלקמן:

"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".

"שימוש חורג", לעניין קרקע חקלאית – "שימוש שהוגדר כך בתוספת הראשונה".

סעיף 2 לחוק ההתיישבות החקלאית אוסר על שימוש חורג על ידי מחזיק ו/או זכאי להחזיק קרקע חקלאית על פי הסכם חכירה או על פי רשות, אלא על פי היתר בכתב מאת שר החקלאות או מי שהשר הסמיכו לכך. בתוספת הראשונה לחוק ההתיישבות הוגדרו הפעולות בקרקע חקלאית שהן שימוש חורג:

1. העברה או הקניה של כל זכות שיש למחזיק בקרקע או בחלק ממנה, או שעבוד הזכות; ואולם עיבוד הקרקע על ידי שכירים או על ידי מי שקיבל על עצמו את העיבוד בקבלנות ועל חשבון המחזיק לא יראו כשימוש חורג.
2. יצירת שותפות בקרקע או כיבול, מלבד אם השותפות היא בין תושבי אותו יישוב והשותפים עובדים במידה שווה.
3. הקניית זכות אריסות בקרקע או ביבול.
4. הקניית זכות רכישת היבול בשדה (דמאן).
5. שעבוד היבול, למעט שעבוד שנעשה על פי הוראות פקודת המלוות לזמנים קצרים על יבול (ערובה) 1935, או שעבוד שתנאיו מנעו מהנושה את הטיפול ביבול.
6. הקניית זכות מגורים.

ברשימת השימושים החורגים לא נכלל שימוש לפעילות כלכלית לא-חקלאית, להוציא פעילות בתחום בנייה למגורים להשכרה או הסבת מבנה משק למטרת בנייה להשכרה.

הסבת מכני משק לבנייה למגורים להשכרה הותרה בשנת 1991 בתקנות התכנון והבנייה⁴⁴ ובהחלטת מועצת מקרקעי ישראל שמספרה 480. החלטה מספר 480 ניתנה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בעקבות תקנות התכנון והבנייה, במגמה לסייע בפתרון מצוקת הדיור של עולים חדשים וזכאי משרד השיכון ורק בדרך של שכירות בלתי מוגנת. יש כאלו שלא הזדרזו, עם פקיעת תקנות הפטור, להפסיק את השימוש במבנה המשק למטרת מגורים.

מה הם "דמי שימוש ראויים", והאם המינהל מוסמך להטיל קנסות על החוכר?
דמי החכירה עבור השימוש שיותר למפעל בנחלה חקלאית משולמים למינהל כדמי חכירה שנתיים או כדמי שימוש שנתיים, או כדמי חכירה מהוונים – בשיעורים הנהוגים במינהל, ממלוא תוספת ערך הקרקע של השטח המשמש למפעל, על פי הערכת השמאי הממשלתי. כאשר השימוש בקרקע אינו על פי מטרות חכירה, ייתבע המשתמש לשלם "דמי שימוש ראויים". מקורם של דמי שימוש ראויים הוא בטענה שהשימוש בנחלה שלא כדין, מהווה עשיית עושר ולא במשפט ולאור כך יש לחייב את המשתמש בדמי שימוש. סעיף 1 (א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט-1979 קובע:

1. "חובת השבה"; "מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שרות או טובת הנאה אחרת (להלן – הזוכה) שכאו לו מאדם אחר (להלן – המזכה) חייב להשיב למזכה הזכייה, ואם ההשבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה – לשלם לו את שוויה".

כדי להחיל דמי שימוש ראויים נדרש כי המתעשר קיבל נכס, שירות או טובת הנאה מהמזכה "שלא על פי זכות שכדין"⁴⁵ על מהותה של "התעשרות" זו, כתב פרופ' ד. פרידמן בספרו "דיני עשיית עושר ולא במשפט"⁴⁶:

"סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט איננו מדבר על התעשרות 'בלתי צודקת' אלא על קבלתה של טובת הנאה 'שלא על פי זכות שבדין'. ניסוח המצביע, לכאורה על העברת הנושא מתחום הצדק המופשט לתחום הזכויות

44. תקנות התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודה או שימוש במכני מגורים זמניים באזורים כפריים), תשנ"א-1991. התקנות בוטלו בשנת 2004.

45. רע"א 371/89 ליבוביץ נ' אליהו פד"י מ"ד (2) 309, 321. ע"א 588/87 כהן נ' שמש פד"י מ"ה (5) 297, 319. רע"א 5768/94 א.ש.י.ר. יבוא יצור והפצה נ' פורום אבירים פד"י נ"ב (4) 289, 362.

46. ד. פרידמן, "דיני עשיית עושר ולא במשפט", מהר" 2 כרך א' תשנ"ח-1998, עמ' 81.

שבדין – תחום המצוי, כביכול, בידיעת המשפטן. ואכן במקרים רבים יכריע תחום הזכויות שבדין בשאלת ההתעשרות.”

דמי השימוש נקבעים על כן על פי שווי הזכות שנלקחה שלא כדין. כך שמי שעשה שימוש מסחרי חורג או אסור בנחלה, יידרש לשלם עבור השימוש כאילו היה חייב לשכור מקום מתאים לביצועה של פעילות זו. דמי שימוש ראויים תמורת השימוש אינם קנס אלא תשלום על ידי משתמש, שכן אחרת יימצא כי התעשר שלא על פי זכות שבדין.

החלטה מספר 755 של מועצת מקרקעי ישראל, בדבר פעילות לא-חקלאית בנחלה, קובעת כי על שימוש למפעל הנעשה בחלקה א' של נחלה ללא היתר, שאינו עומד בכללי החלטה 755, ישולמו דמי שימוש בשיעור 10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש, על פי הערכת השמאי הממשלתי. השאלה היא האם בקביעה הגורפת בדבר תשלום שנתי בשיעור של 10% משווי המקרקעין לאותו שימוש, אין עשיית עושר שלא כדין על ידי המינהל, שאם אכן כך הרי שההחלטה פסולה מעיקרה. גביית תשלום על פי שווי השימוש הריאלי, גם כאשר התשלום לא יהווה הכרה של המינהל בהפרה או בשימוש החרגי, עומדת בכללי עשיית עושר ולא במשפט. ספק בעיני אם גביית תשלום "ראוי", שהוא כפול מתשלום דמי השימוש המקובלים, עדיין עומד במגבלות החוק. ויודגש, דמי שימוש ראויים אינם קנס, כי למינהל אין סמכות להטיל קנסות, אלא פיצויי השבה.

סיכום: המדיניות הרצויה

ההתיישבות הכפרית היהודית בישראל נכנתה מראשיתה על בסיס החקלאות כעיסוק כמעט בלעדי של התושבים, כאשר הזיקה לחקלאות נשענה על נימוקים ערכיים-לאומיים וחברתיים, ועל נימוקים כלכליים הקשורים בתנאי המשק הלאומי של התקופה בה הוקמו היישובים. התלות בחקלאות כמקור פרנסה מעוגנת בהסדרים מוסדיים בין המוסד המיישב (קרן קימת, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית) לבין המתיישבים – הקצאת משבצת הקרקע ושאר אמצעי הייצור וההון לפיתוח המשק, בתמורה להתחייבות המתיישבים לגור בנחלה ולעבד את הקרקע. במשק המשפחתי נקבע גודלן של יחידות המשק (הנחלות) והרכבן הענפי על בסיס כושר העיבוד של בעל המשק בעבודה עצמית

ובעזרת בני משפחתו ובמטרה שההכנסה מהנחלה תבטיח קיום ברמה דומה לזו של פועל או שכיר עירוני. תנאי החכירה חייבו את בעל המשק להשתמש בקרקע לעיבוד חקלאי ולא לשימושים אחרים.⁴⁷ במציאות, כמעט מתחילה, היו במושבים בעלי משקים שעבדו גם מחוץ למשק, אם משום שהמשק לא סיפק את רמת ההכנסה הצפויה ואם בשל נטיות אישיות, למשל בתחום הפעילות הציבורית. על אף זאת, פעילות כלכלית נוספת בתחומי המשק החקלאי עצמו הייתה נדירה וברובה הגדול קשורה לחקלאות, שירותים חקלאיים, ייצור ושיווק של תשומות חקלאיות וכדומה. החקלאות הייתה אבן היסוד של הפעילות הכלכלית ושל הזהות הכפרית. לכן גם המדיניות המכוונת לכפר הייתה ביסודה מדיניות חקלאית שמטרתה לסייע לחקלאים להתקיים ולפתח את משקיהם. המדיניות ותכנון הכפר של המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, הכילה רכיבים של תכנון ובינוי תשתיות, מגורים ושירותים ציבוריים. לא היו בה מרכיבים של תעסוקות לא-חקלאיות מחוץ לתחום השירותים.⁴⁸

התפתחות תעסוקות לא-חקלאיות בתוך היישובים החקלאיים היא אסטרטגיה של התאמה בתגובה לשינויים שהתרחשו בענף החקלאות. האסטרטגיה נועדה לתת מענה ליכולתה הפוחתת של החקלאות לספק הכנסה נאותה למרבית העוסקים בה, כתוצאה מן הגידול בפריון הייצור ובתפוקה, הרעת תנאי הסחר וירידת מחירי התוצרת, שהביאו להקטנת התמורה ליצרנים החקלאיים.⁴⁹ מיעוט מבין בעלי המשקים המשפחתיים התמחו והרחיבו פעילות חקלאית, תוך שימוש באמצעי ייצור נוספים – קרקע, מים, הון ועבודה, שחלקם באים ממשקים אחרים שצמצמו את פעילותם. תהליך הריכוז של אמצעי הייצור החקלאיים בידי מיעוט של חקלאים גדולים נמשך כבר שנים רבות. באמצע שנות התשעים סיפקו כ-25% מבעלי המשקים המשפחתיים 70% מן התפוקה החקלאית של המגזר.⁵⁰ בעלי משקים אחרים בחרו לנטוש כליל את הפעילות החקלאית. קיימים כיום

47. על פי החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965, בה נקבע כי קרקע חקלאית תוחכר למטרות חקלאיות בלבד או לצורך הקמת מבני מגורים ומבנים אחרים הדרושים לצורכי המתיישבים והייצור החקלאי. אם לא נעשה בקרקע השימוש לו יועדה או שיעודה שונה, רשאי מינהל מקרקעי ישראל להשיב את הקרקע לחוקתו, כנגד תשלום פיצויים לחוכר.

48. במהלך השנים חל שינוי במדיניות זו, בעיקר כאשר התברר כי החקלאות לבדה לא תוכל לקיים את תושבי הכפרים הקיימים או לשמש כתשתית כלכלית ליישובים כפריים חדשים. על רקע זה ניתן לקבוצים סיוע בפיתוח התעשייה ולאחר מכן פותח עבור המושבים דגם כפר.

49. אפלבוים, ל. וסופר, מ., 2004. "המושב בעידן של תמורות – מגמות לעתיד", אופקים בגיאוגרפיה 59: 36-60.
50. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1998. "סקר החקלאות וההתיישבות תשנ"ה-1995", סדרת פרסומים מיוחדים 1081, ירושלים.

כפרים רבים, מושבים וקיבוצים, בהם קומץ של חקלאים בעלי ידע ומומחיות מעבדים ומנהלים הלכה למעשה את אמצעי הייצור החקלאיים של הכפר כולו.

המענה להקטנת תלות תושבי הכפר בחקלאות הוא בגיוון מקורות התעסוקה, בעיקר באמצעות עבודה נוספת של בעל המשק או של בני ביתו מחוץ למשק החקלאי ולרוב גם מחוץ לכפר, אם כשכירים ואם כעצמאים מסוגים שונים. נתונים משנת 1965 מראים כי כבר לפני ארבעים שנה הייתה עבודת חוץ בשליש מן המשקים בכפרי המשק המשפחתי.⁵¹ שלושים שנה לאחר מכן, בשנת 1995, עבדו מחוץ למשק בלבד יותר ממחצית המשתתפים בכוח העבודה בכפרי המשק המשפחתי, אם כי רובם הגדול לא היו בעלי המשקים אלא בני משפחתם. מנגד, גיוון הפעילות הכלכלית בתחומי המשק עצמו נתפס כאסטרטגיה בלתי מתאימה, משום שהיא נוגדת את האידיאולוגיה החקלאית, עומדת בסתירה לחווי החכירה על הקרקע ולתוכניות המתאר של היישובים, ועד למשבר הכלכלי באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת גם הוגבלה על ידי המנגנונים המוסדיים הפנימיים של היישובים. הסכר נפרץ בעקבות המשבר הכלכלי של שנות השמונים אשר הגביר את הצורך במקורות הכנסה נוספים, ומנגד החליש מאוד את המנגנונים הפנימיים והחיצוניים שחסמו בפני המתיישבים את האפשרות לעשות שימוש לא-חקלאי בקרקע.

בשנים האחרונות עובר המינהל רפורמה מקיפה בניהול המקרקעין העירוניים. כותרת הרפורמה היא הקטנת מעורבות המינהל וריכוז מאמצי הניהול בנושאים שהם בסיסיים לניהול המקרקעין. העברת הבעלות המלאה על הקרקע לחוכרים העירוניים היא שיאה של הרפורמה. קדמה לה הרפורמה בעקבות ועדת רונן משנת 1998 שגרמה להקטנת מעורבות המינהל בכל הקשור לאישורי תכנון, דמי היתר עבור תוספת שימוש וניצול הקרקע ומבצעי "היוון" דמי חכירה שנועדו לנתק את תלות החוכר העירוני במינהל. הרפורמה טרם הגיעה למגזר הקרקע החקלאית. מועצת מקרקעי ישראל ובעקבותיה המינהל, מנסים ללא ליאות להפיח רוח חיים בהחלטות מועצה מלפני יותר מדור, שזמנן עבר.

במשך השנים נוצר פער בלתי ניתן לגישור בין השימוש הפונקציונלי שעושים בעלי הזכויות במקרקעי ישראל לבין ההוראות הכתובות בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל,

51. משרד החקלאות, המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי 1969. "סקר משקים משפחתיים – תשכ"ה, תל אביב, הקריה.

בנוהלי המינהל ובהסכמי החכירה. ישראל היא מדינת חוק שאינה יכולה להסכים עם הפער שנוצר. הפתרון שנמצא הוא בהגברת האכיפה – התראות, דמי שימוש שיש בהם רכיב של קנס ("דמי שימוש ראויים"), צווי מניעה, צווי פינוי וצווי הריסה. בדרך זו נגדעת פרנסתם של רבים והשקעות רבות הולכות לטמיון. אף בר דעת לא ימליץ על מדיניות של השלמה עם עברות נמשכות על החוק והפרה מתמדת של הסכמי חכירה. מנגד, נדרשת מדיניות ממשלתית היודעת להבחין בין אזורים שבהם השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים היא כורח חיוני, לבין אזורים שבהם רצוי להתיר את הרסן ולאפשר פרנסה ותעסוקה במרחב הכפרי. משרד החקלאות ופיתוח הכפר השכיל להוליך מהלך שגרם לתנופה אדירה בהתפתחות החקלאות הישראלית. השינוי הוא בגידול בהיקפי הייצור, התפוקה הכלכלית ויעדי השוק. המהלך לא לווה בפעולות משלימות שמטרתן לאפשר את גיוון התעסוקה לאלו הנשארים בכפר ואין להם עוד חלק משמעותי בהתפתחות החקלאית. למשרד החקלאות ופיתוח הכפר הייתה תרומה משמעותית בפיתוח הקיט הכפרי. הקיט הכפרי מהווה דוגמה מובהקת לצורך במשרד ייעודי לפיתוח הכפר – והלוואי שייעשה כך לגבי מגזרי תעסוקה אחרים המשולבים בכפר הישראלי.