



ליבוביץ, שער ושות'

AVIDGOR LIEBOVITCH, ADV. LLB
SNIR SHAAR, ADV. LLB C.P.A
SHULAMIT RENAR, ADV. LLB
SHAKED KOMEMI, ADV. LLB
KEREN SHEMESH LITTMAN, ADV. LLB
RELI OSHER, ADV. LLB

אביגדור ליבוביץ, עו"ד (מגשר)
שניר שער, עו"ד, רו"ח
שולמית רינאר, עו"ד
שקד קוממי, עו"ד
קרן שמש ליטמן, עו"ד
רלי אושר, עו"ד

ILAN TSION, ADV. LLB

אילן ציאון, עו"ד ונוטריון - יועץ

תאריך: 08 ספטמבר 2019
ח' אלול תשע"ט

- מסירה ביד -
- בדוא"ל mcachlon@knesset.gov.il -

לכבוד
מר משה כחלון, שר האוצר
לשכת שר האוצר
רחוב קפלן 1
ירושלים 9195015

נכבדי,

**הנדון: בקשה בהולה להתערבות ביישום תיקון 116 לחוק התכנון והבניה במושבים
והחלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא שימושים חורגים**

הח"מ מבקש לפנות לכבודו בפניה בהולה להתערבות של כבודו ביישום חוק התכנון והבניה (תיקון 116), התשע"ז - 2017 (להלן: "תיקון 116") ומדיניות רשות מקרקעי ישראל בנושא אכיפת שימושים חורגים במגזר החקלאי במושבים, נוכח מצוקה קיומית בלתי אפשרית אליה נקלעו בעלי נחלות מתוקף יישום אגרסיבי ולא מידתי של תיקון 116 והחלטות רשות מקרקעי ישראל.

הפניה לכבודו מתבצעת על ידי הח"מ כמי שמייצג אגודות שיתופיות ובעלי נחלות רבים ועוסק באופן יומיומי ואינטנסיבי בסוגיות משפטיות של שימושים חורגים, תביעות להריסה ופינוי, כתבי אישום, תביעות לקנסות ודמי שימוש, שמוטלים על ידי הועדות המקומיות לתכנון ובניה (להלן: "הועדות המקומיות"), רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") והיחידה הארצית לאכיפה שפועלת במשרד האוצר (להלן: "היחידה הארצית לאכיפה").

ביום 25.10.17 החל היישום של תיקון 116 במסגרתו הורחבו כלי האכיפה שניתנו למפקחים, הורחבו הצווים המנהליים והקנסות הוגדלו באופן משמעותי.

סעיף 254טז לתיקון 116 קובע, כי הועדות המקומיות יערכו סקר עבירות בניה (להלן: "סקר עבירות בניה") בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של תיקון 116 (עד 25.4.19) שיוגש למנהל היחידה הארצית לאכיפה. עוד נקבע, כי מנהל היחידה הארצית לאכיפה רשאי לבצע את סקר עבירות הבניה ככל והסקר לא בוצע על ידי הועדות המקומיות.

אבקש להביא לידיעת כבודו, כי יישום תיקון 116 במגזר החקלאי בתחום המושבים, מתבצע על ידי היחידה הארצית לאכיפה, באופן אינטנסיבי, ברמה קיצונית ולא מידתית, הן מבחינת היקף הפריסה של האכיפה, רמת הענישה, אוכלוסיות היעד (מבוגרים, חולים, חד הוריות, רמה סוציאקונומית, יישובים בקווי עימות וכו'), תוך ביצוע פעולות אכיפה משולבות ושימוש באמצעים שלא היו מוכרים עד היום, כאשר התוצאות בשטח הן הרת אסון ברמה ארצית, כפי שיוסבר בהרחבה להלן.

אבקש להדגיש, כי מדובר בגזירה שגרמה וגורמת לבעלי נחלות רבים לקרוס כלכלית ולהפוך לנתמכי רווחה ולנטל כלכלי על המשפחות. בהרבה מקרים מדובר על אנשים מעל גיל פנסיה ואף הרבה מעבר לכך, שעבדו כל חייהם בעבודת כפיים ופיתחו את ענף החקלאות במדינת ישראל. אנשים שמוגדרים כ"מלח הארץ" שהקימו מושבים שמסמנים את גבולות מדינת ישראל ונלחמו לטובת המדינה והיום יושבים כתף אל כתף על ספסל הנאשמים לצד עבריינים.

המציאות אליה נקלעו בעלי הנחלות הביאה לכך שהם הפכו לנרדפים ורבים מהם חיים בפחד יומיומי מהביקור הקרוב של הפקחים. בעלי נחלות "שזכו" לביקור של הפקח מתארים את "יום הביקור" כטראומה של ממש. החיים לפני "יום הביקור" ואלו שאחריו הם חיים אחרים, מציאות שלא ניתן להתמודד איתה, תחושות של שבירה ואובדן, איבוד הבטחון הכלכלי ופחד מהמחר. מדובר באנשים מן היישוב, הטובים שבחבורה שהפכו בן לילה לנרדפים ולנאשמים בכתבי אישום פלילי על עבירות בניה ויש אף כאלו שמכרו את הנחלות נוכח המצב הקשה אליו הם נקלעו - נחלה שעברה דורות במשפחה נמכרה בגלל מבצע אכיפה וקנסות שהדעת לא יכולה להשלים איתם.

מבצעי האכיפה מבוצעים באמצעות כוחות משולבים של פקחים מטעם הועדות המקומיות, פקחי רמ"י ופקחים מטעם היחידה הארצית לאכיפה, מלווים עם שוטרים, שעושים שימוש באביזרים טקטיים שמוכרים במבצעי קומנדו לתפיסת עבריינים נמלטים. צוותי האכיפה המשולבים מופיעים בוקר אחד ללא כל התראה בנחלה וממועד זה החיים הופכים לסיוט של ממש.

הרושם שמתקבל נוכח התיאורים שלעיל, הוא שמקבלי ההחלטות לא מכירים את אותם אנשים שמהווים "ייעדי האכיפה" ונראה באופן מאוד ברור, כי מקבלי ההחלטות, לא התכוונו כי אלו יהיו ייעדי האכיפה של תיקון 116 והחלטות רמ"י.

מדובר בשורות של אנשים נורמטיביים שמבקשים להתפרנס בכבוד, אנשים בגיל השלישי והרבה מעבר לכך, אנשים בעלי קשיים כלכליים, חד הוריות, אנשים חולים, יישובים בקווי עימות ועוד ועוד מקרים אנושיים שהדעת לא יכולה לסבול, כי הם אלו שמהווים "ייעדי האכיפה". ברור מתוך ניתוח המקרים מהשטח, כי ייעדי האכיפה המתוארים לעיל, לא עמדו לנגד מקבלי ההחלטות כאשר הם הצביעו לטובת קבלת תיקון 116.

מהסיפורים שמגיעים בכל יום מהשטח, ניתן לומר ללא כחל וסרק, כי **נפל דבר מאז תיקון 116** והאבדות בשטח הן רבות וקשות מנשוא ואין די מילים בכדי לתאר את ממדי הפגיעה, ללא אבחנה של גיל, מצב סוציאקונומי, מצב בריאותי או משפחתי או מיקום גאוגרפי. המכה מורגשת בכל עבר, החל מיישובי קו עימות, דרך אזורי עדיפות לאומית א' ו- ב' ומרכז הארץ. הפקחים נמצאים בכל מקום והפחד שמלווה את בעלי הנחלות מורגש היטב, נוכח שמועות שמגיעות על ביקורים שבוצעו על ידי היחידה הארצית לאכיפה שמלווים בפקחים של רמ"י והועדה המקומית.

במסגרת האכיפה המשולבת, בעלי הנחלות מוצאים עצמם נדרשים לשלם קנסות ליחידה הארצית לאכיפה, לוועדות המקומיות ולרמ"י והכל בעת ובעונה אחת ובגין אותה עבירה, כאשר כל רשות מטילה את הקנסות בתחום סמכותה בהתאם לחוק החל עליה והסכומים נאמדים במאות אלפי שקלים ולעתים במיליוני שקלים.

סיפור מהשטח:

באחד המקרים דיווח בעל נחלה כי בוקר אחד נשמעו דפיקות בדלת. הוא פתח את הדלת ומצא שישה טנדרים וניידת משטרה שחונים בכניסה לנחלה. על מפתן הדלת עמד פקח מהיחידה הארצית לאכיפה שהציג תעודה וביקש מבעל הנחלה לערוך סקר נכסים בנחלה. לאחר סקר שבוצע בנחלה נמצא כי בעל הנחלה משכיר בית מגורים בהיתר וכן מבנה "בית אימון" בשטח כ- 60 מ"ר הממוקם בחלקת המגורים שהוסב למגורים ומושכר וכן מבנה חקלאי שמושכר לעסק. הפקח מילא דו"ח ומסר לבעל הנחלה אזהרה והודיע לו שעליו לפנות את כל המבנים בתוך 30 יום. ככל ולא יבוצע פינוי במועד יוטל קנס בסך 300,000 ₪ וכן קנס יומי בסך 1,400 ₪ עד מועד הפינוי. באותו ביקור נכח גם פקח של רמ"י שדרש מבעל הנחלה לפנות מיידית את המבנים והודיע לו כי הוא יחויב בקנס "דמי שימוש" בגין תקופת השימוש.

בעל הנחלה מתאר את המצב אליו הוא נקלע, כאשר מסביבו עשרה פקחים ושוטרים, כמו "עכבר בכלוב", הוא תיאר "מבצע משולב" באופן כזה שלא מבייש מבצע תפיסה של שודד בנקים או פושע מבוקש. מדובר באדם כבן שמונים שכל פרנסתו מהמבנים, שהבין שהחיים שהיו עד הביקור הם לא אלו שיהיו ממועד הביקור.

קנסות צפויים:

היחידה הארצית לאכיפה - הקנס הצפוי מצד היחידה הארצית עשוי להגיע לסך של 300,000 ₪ וכן סך של 1,400 ₪ ליום בגין התקופה מהמועד שבו הומצא מכתב התראה עד מועד ההסדרה.

רשות מקרקעי ישראל -

מחסן 200 מ"ר שהושכר לעסק - כ- 200,000 ₪.

בית אימון 60 מ"ר שהוסב למגורים והשכרה של בית מגורים בהיתר - כ- 300,000 ₪.

אם נחבר את הסכומים נגיע לסך של כ- 800,000 ₪.

במקרים רבים מדובר באנשים מבוגרים שכל מבוקשם הוא להתפרנס מהנחלה אותה הם פיתחו במשך עשרות שנים, אנשים חולים, אימהות חד הוריות, יישובים באזורי עדיפות לאומית, ייעדי אכיפה שלא יכולים להתמודד עם רוע הגזירה שנופלת עליהם ביום בהיר אחד.

אפליה בין המגזר החקלאי למגזר העירוני :

אם נבחן את התנאים עימם מתמודד המגזר החקלאי למול מגזרים אחרים כגון המגזר העירוני נוכל למצוא אפליה קיצונית בלתי מתקבלת על הדעת, באופן שלא עומד בחוקי היסוד של מדינת ישראל ופוגע בחופש העיסוק ובהנאה מהקניין של בעלי נחלות במגזר החקלאי לעומת בעלי נכסים במגזר העירוני. מדיניות רמ"י שלא מאפשרת לבעלי נחלות להשכיר בתי מגורים בהיתר ומטילה עליהם קנסות של דמי שימוש במקרים שבעל נחלה משכיר בית מגורים, פוגעת באופן יומיומי בבעלי הנחלות שנופלים חלל תחת הנטל של הקנסות ונאלצים להותיר בתי מגורים שנבנו בהיתר ריקים מאדם, בזמן שבעל נכס שמנוהל על ידי רמ"י במגזר העירוני יכול להשכיר את בית המגורים ללא כל הגבלה.

"משטר הנחלות":

הפגיעה בחופש הקניין של בעלי הנחלות מגיעה עד כדי אבסורד בנושא של השכרת בתי מגורים. בעל נחלה שמגיע לגיל פנסיה ומבקש לעבור להתגורר בדיוור מוגן, אינו יכול להשכיר את בית המגורים בנחלה על מנת לממן חלק מהעלויות בדיוור המוגן ובמקרים בהם בעלי נחלות עוזבים את בית המגורים ומשכירים אותו, הם נאלצים לשלם דמי שימוש בגין תקופת ההשכרה.

בעניין זה חשוב להדגיש, כי על בעלי הנחלות חלה מדיניות שנקראת "משטר הנחלות" שהחלה עוד בשנת 1965 וחלה עד היום. לפי מדיניות זו, על בעל הנחלה הרשום חלה חובה להתגורר בבית המגורים בנחלה. מדיניות זו מעמידה את בעלי הנחלות מול מציאות בלתי אפשרית שמותירה אותם "כלואים" בנחלה, כך שהם לא יכולים לעבור להתגורר בדיוור מוגן או בקרבה לילדים ונאלצים להיות בנחלה עד סוף ימיהם, לעיתים קרובות בתנאים בלתי אפשריים, מצב שאף גורם למשפחות מגבלות קשות בהתמודדות עם ההורה המתבגר בנחלה. בעל נחלה שיעבוד להתגורר בדיוור מוגן וישכיר את הבית, עובר על שני כללי יסוד: חובת ההתגוררות ואיסור השכרה של בית המגורים בנחלה. במקרים אלו רמ"י תשלח מכתב התראה ותחייב בדמי שימוש ובהמשך תגיש תביעה כנגד בעל הנחלה.

המצבים המתוארים לעיל הם רק "טיפה ביס" בהתייחס למצב הקשה אליו נקלעו בעלי הנחלות, רבים מהם הטובים שבחבורה, שנאלצים כיום להתמודד עם חקיקה שכלל לא כוונה כלפיהם וברור לכל מי שמתמודד עם המקרים בשטח, שמקבלי ההחלטות לא פיללו לילד הזה והמסקנה היא שהמצב דורש שינוי מיידי בחקיקה.

"משטר הנחלות":

א. **השכרת בתי מגורים בנחלות** - יש להורות על תיקון החלטות מועצת מקרקעי ישראל שאוסרות על בעלי נחלות להשכיר בתי מגורים בהיתר ולקבוע כי **בעלי הנחלות יוכלו להשכיר בתי מגורים שנבנו בהיתר בניה ובהתאם למדיניות החלה על המגזר העירוני**. מתן אפשרות להשכיר בתי מגורים בנחלות תפתור את מצוקת הדירור ותאפשר לבעלי נחלות מקורות הכנסה מהנחלה, שהיא זכות בסיסית שמתיישבת גם עם חוקי היסוד של מדינת ישראל וגם עם המדיניות שהתוותה בהחלטות החדשות של רמ"י שמקבלות ביטוי בפרק משנה 8.3 סימן ז' בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

ב. **ביטול חובת התגוררות במקרים מיוחדים** - יש לקבוע כי בעלי נחלות שמבקשים להתגורר בדירור מוגן או בקרבת הילדים בהגיעם לגיל פנסיה או בכל מקרה מיוחד אחר, **יוכלו לעזוב את הנחלה ולהשכיר את בית המגורים בנחלה עד סוף ימיהם**.

ג. **תביעות לדמי שימוש** - יש לקבוע מתווה הסדרה בגין שימושים חורגים שיאפשר לבעלי נחלות "תקופת הסדרה" ללא קנסות, על מנת להקנות להם תמריץ להסדרה ולאפשר להם להגיש בקשות להיתרי בניה מבלי לחשוש שיוטלו עליהם קנסות ככל וייחשפו השימושים החורגים בנחלה. המצב שנוצר כיום הוא שבעל נחלה שמבקש להסדיר חריגת בניה או שימוש חורג, יידרש בשלב ראשון לשלם את דמי השימוש בסכומים משמעותיים ופעמים רבות בסכומים שלא קיימים בהישג ידו של בעל הנחלה ורק לאחר מכן תפתח בפניו האפשרות להגיש בקשה להיתר בניה להסדרה. **מצב זה מרתיע את בעלי הנחלות וגורם לכך שבפועל רבים חוששים מאוד מנתיב ההסדרה**.

הפתרון המתבקש הוא מתן "תקופת הסדרה" כך שרמ"י תאפשר לבעל נחלה לפנות אליה בתקופה של השנתיים הקרובות על מנת להסדיר מבנים בנחלה בהיתר. מבנים שלא ניתנים להסדרה יפוננו או יושבו למצב בהתאם להיתר המקורי. **בעל נחלה שיפעל להסדרה במסגרת התקופה שתקבע לא יידרש לשלם דמי שימוש ובמקרים בהם מדובר ב"הפרה בוטה" (היקף שימושים חורגים נרחב בשטח החקלאי), ישולמו דמי שימוש בגין שנה אחת**. תשלום דמי השימוש והגשת הבקשה להיתר יבוצעו במקביל, כאשר המטרה היא ליצור תמריץ עבור בעלי הנחלות להסדרה במסגרת התקופה שתקבע וליצור מצב של WINWIN עבור רמ"י ובעלי נחלות.

תנאים אלו יביאו לכך שבעלי נחלות רבים יפעלו להסדרה ובמסגרת זו רמ"י תקבל הכנסות של "דמי היוון" שישולמו בגין הסדרת המבנים.

מתווה ההסדרה המתואר לעיל, מהווה פתרון יעיל, הגיוני, סביר, מידתי וראוי, שמתיישב עם הרצון של מקבלי ההחלטות כי יוסדרו שימושים חורגים וחריגות בניה מצד אחד, ומצד שני, שלא יפלו שורות של אנשים לנטל כלכלי על קופת המדינה או שייגרמו נזקים בלתי הפיכים ולא מידתיים לבעלי נחלות, נוכח מדיניות האכיפה הלא מידתית שמיושמת כיום.

תיקון 116 :

כפי שהובהר היטב לעיל, ברור כי התוצאות של מדיניות האכיפה שמיושמת במסגרת תיקון 116 כלפי בעלי נחלות, לא עמדה לנגד עיני מקבלי ההחלטות כאשר הוחלט לקבל את התיקון בחקיקה. התוצאות של האכיפה הרות הגורל והנזקים שנגרמים לבעלי נחלות ברמת ארצית ללא כל אבחנה, מצביעים על כך שמדובר בחקיקה לא מיידית שלא נבחנה עד הסוף והתוצאות בשטח מעידות על כך היטב. המטרה היא לקבוע "תקופת הסדרה" בהתאם למדיניות שתוארה לעיל ביחס להחלטות רמ"י, על מנת ליצור תמריץ בקרב בעלי הנחלות להסדיר שימושים וחריגות בניה, מבלי לגרום לבעלי הנחלות לקרוס כלכלית, דבר שיביא תוצאה הפוכה מזו אליה התכוונו מקבלי ההחלטות וכפי שתואר בהרחבה לעיל.

יש להקפיד בשלב זה את פעולות האכיפה האגרסיביות שמבוצעות בשטח, ולקבוע מדיניות הסדרה במסגרת תקופה של שנתיים, מהלך שיביא ללא כל ספק את בעלי הנחלות לפתחם של ועדות התכנון והבניה ורמ"י לצורך הסדרה ויכניס כספים לקופת המדינה.

יישום של המדיניות המתוארת לעיל, יעמוד בקנה אחד עם מדיניות האכיפה ויאפשר לבעלי הנחלות לבצע הסדרה בתקופה סבירה ולהיכנס לעידן חדש בהתאם לעקרונות תיקון 116 לחוק, אך באופן מידי שיעומד ברוח חוקי היסוד.

לסיום, אבקש להדגיש, כי במקרים המתוארים לעיל, מדובר בדיני נפשות ממש ולמרות שהמציאות היא של זמן לפני בחירות, נכון יהיה לתת הוראה מיידית לרמ"י וליחידה הארצית לאכיפה, לעצור את מבצעי האכיפה והטלת הקנסות, על מנת לבחון לעומק את המטרות אותן מבקשים מקבלי ההחלטות להשיג במסגרת תיקון 116 והחלטות רמ"י, למול הנזקים הקשים שהמדיניות המיושמת כיום גורמת בשטח ולהגיע למסקנה המתבקשת, כי השינוי המוצע הוא הנכון ביותר על מנת להשיג את המטרות שעומדות בבסיס תיקון 116 והחלטות רמ"י.

אני סמוך ובטוח כי כעת לאחר שהדברים הרבה יותר ברורים ומוחשיים כבודו יפעל על מנת לסייע במצוקה שנוצרה ובכדי לתקן את המצב.



בכבוד ורב וברכה,

אביגדור ליבוביץ, עו"ד

ליבוביץ, שער ושות', משרד עורכי דין