

# הרשאות רעייה כאמצעי תומך למימוש יעדי ההתיישבות והשמירה על מקרקעי ישראל

מאת  
ורד דשא\*

## רקע

1. אחת הבעיות איתן נדרשת להתמודד מדינת ישראל דרך קבע, בעיקר באזור הנגב והגליל, היא השמירה על קרקעות המדינה מפני פלישות והסגות גבול<sup>1</sup>.
2. היקף הפלישות למקרקעי המדינה הוא עצום והוא נאמד באלפי דונם לשנה<sup>2</sup>. הבעיה קשה במיוחד באזור הנגב והגליל, בהיותם אזורים פחות מיושבים, ובשל העובדה שהשטחים הפתוחים מהווים יעד קל יחסית לפלישות<sup>3</sup>.
3. חשיבות ההגנה והשמירה על קרקעות המדינה הוכרה ע"י המחוקק זה מכבר. צורך זה שימש בשעתו בסיס לחקיקתו של חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), תשמ"א-1981<sup>4</sup>, אשר מהווה את אחד האמצעים החשובים ביותר להתמודדות עם בעיות של הסגות גבול למקרקעי המדינה. בדברי ההסבר לחוק זה צוין כי:

**"המדינה זכאית וגם חייבת להגן ולשמור על הקרקעות המופקדות בידה"<sup>5</sup>**

4. גישה זו, זכתה גם לתמיכה של בית המשפט העליון. בדונו בנושא סמכותה של המדינה למימוש ההגנה על זכויותיה במקרקעין באמצעות חוק סילוק פולשים, הבהיר בית המשפט כי:  
**"ההצדקה לחוק סילוק פולשים מבוססת על כך שבשטחים פתוחים רבים השייכים למדינה היא איננה מממשת את תפיסת החזקה בפועל. מצב זה פותח פתח לפלישות, ולעתים פלישות המוניות. במקרקעים אלה, המשתרעים לאורכה ולרוחבה של הארץ, עשוי לחלוף זמן רב מעת הפלישה ועד שהמידע על אודותיה נודע לבעלים..."<sup>6</sup>**

5. עם זאת ועל אף האמור, עמדתו של בית המשפט העליון הינה כי ככלל, מתבקשת פרשנות צרה להיקף השימוש בחוק סילוק פולשים. זאת מאחר שמדובר בסעד עצמי אשר מהווה אמצעי אכיפה חריג. מטעם זה, ככלל, הגישה היא כי תחת שימוש בחוק זה יש להעדיף שימוש בהליכים משפטיים לפינוי וסילוק יד.
6. אלא שהשימוש בהליכים משפטיים טומן בחובו כמה חסרונות בולטים. מבין אלה יש למנות את משך הזמן הארוך מרגע תחילת ההליכים עד לסיומם, התלות בהחלטות של המותב השיפוטי,

---

\* חוות הדעת נכתבה עבור משרד החקלאות ובהמשך לפניית משרד החקלאות ב"קול קורא" לציבור לקבלת הערות בנושא של "בחינת סוגיית הקצאת שטחי מרעה"

<sup>1</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 250 לשנת 1999 עמ' 606-602.

<sup>2</sup> נתונים שהובאו מפי ישראל סקופ, ר' אגף פיקוח במינהל מקרקעי ישראל בראיון שנערך עימו ופורסם ביום 1.7.2012. לדברי סקופ, עד לפני 10 שנים עמד היקף הפלישות למקרקעי המדינה על כ- 15,000 דונם בשנה, בשנים האחרונות, בעקבות פעולות אכיפה מסיביות פינה המינהל חלק ניכר מן הפלישות ואולם גם כיום נאמד היקף הפלישות בכ- 4000 דונם לשנה. ראו בכתובת <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/382/074.html>

<sup>3</sup> כך למשל באפריל 2013 פינה המינהל שטחים בהיקף של 7,700 דונם פלישות בנגב. ראו הודעת דוברות באתר המינהל בכתובת [http://www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/show\\_h.asp?key=1347&CodeMaarecet=1](http://www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/show_h.asp?key=1347&CodeMaarecet=1).

<sup>4</sup> כיום חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א-1981.

<sup>5</sup> ראו מטרות חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), תשמ"א-1981, כפי שפורטו בדברי הכנסת 90 תשמ"א עמ' 1453 ו-1456 וכפי שצוטט גם בפסק דינו של ביהמ"ש העליון ברע"א 4311/00 מ"י נ' בן שמחון, פ"ד נח(1)827, 843.

<sup>6</sup> עניין בן שמחון, לעיל הי"ש 5.

והסיכון שהתביעה תידחה מסיבות שונות<sup>7</sup>. זאת ועוד, הליכי הפינוי כרוכים בעלויות כספיות כבדות מאוד. על פי אומדן של מינהל מקרקעי ישראל, עלות פינוי של דונם נעה החל מ - 10,000 ₪ לדונם והיא עשויה להגיע גם לסכום של 150,000 ₪ לדונם<sup>8</sup>.

7. המסקנה המתבקשת הינה כי על פני הדברים, תחת פעולות אכיפה והליכי פינוי בהם נוקטת המדינה לאחר הפלישה, עדיפה פעילות יזומה המאפשרת תפיסת חזקה פיסית בפועל במקרקעי המדינה כאמצעי למניעת הפלישה, בבחינת "ויפה שעה אחת קודם".

### אמצעים לשמירה על קרקעות המדינה

8. מתוך הכרה בחשיבות השמירה על קרקעות המדינה מפני פלישות של גורמים לא רצויים, הן כשטחים פתוחים והן כעתודות הקרקע לבנייה לדורות הבאים, הוצע בשעתו לשר החקלאות להפעיל תכנית יזומה לשמירת קרקעות המדינה. התכנית הציגה חמישה אמצעים לשמירה על הקרקע: התיישבות, עיבוד, רעייה, ייעור ופיקוח<sup>9</sup>.

9. בשעתו, לא נבחנה תכנית זו לעומקה<sup>10</sup>. תחת זו אימצה מדינת ישראל מדיניות לפיה יש לעודד ולקדם את התיישבות היחידים בנגב ובגליל כאמצעי לשמירה על מקרקעי המדינה מפני פלישות ותפיסות על ידי גורמים שאינם מורשים.

10. בתוך כך, קיבלה ממשלת ישראל ביום 8.11.02 את החלטה 2699 ולפיה :

**"התיישבות יחידים היא אמצעי למימוש מדיניות הממשלה לפיתוח הנגב**

**והגליל ולשמירה על קרקעות המדינה בנגב ובגליל. "**<sup>11</sup>

11. ואולם הקמתן של התיישבויות היחידים זכתה לביקורת נוקבת מכיוונים שונים. כנגד מדיניות זו הוגשו כמה עתירות בהן נטען כנגד חוקיותן של חוות הבודדים. כן נטען, כי מדיניות זו בלתי שוויונית ומפלה בין אזרחים יהודיים לאזרחים ערביים<sup>12</sup>. לבקשתו של בית המשפט העליון, הודיעה המועצה הארצית לתכנון ולבניה בשעתו כי עמדתה העקרונית בשאלה זו הינה שככלל, אין מקום להתיישבות בודדים לסוגיה<sup>13</sup>. בעקבות המגמה שתוארה לעיל, התגבשה בקרב הרשויות הרלוונטיות העמדה לפיה ככלל לא יינתן אישור להתיישבות בודדים אלא במקרים חריגים בלבד.

12. סוגיית התיישבות היחידים זכתה גם לביקורת מצד מבקר המדינה, אשר קבע כי מדיניות התיישבות היחידים כפי שמומשה, לא הייתה ראויה<sup>14</sup>. יצוין כי בהמשך הדברים הוסדר נושא התיישבות היחידים בחקיקה<sup>15</sup>. יחד עם זאת בשעתו, אחז מבקר המדינה בדעה לפיה ראוי היה לבחון את האמצעים הנוספים אשר הוצעו בשעתו לשר החקלאות ככלי להשגת המטרה של שמירת קרקעות המדינה. מסקירת הנושא לא ניכר שהיתה רשות שערכה פעולות לתיקון

<sup>7</sup> מרבית הפולשים נעזרים כיום בייצוג משפטי והטענות המשפטיות שלהם הולכות ו"משתכללות" עם השנים. כך למשל מוכרת התופעה של הגשת תביעות שכנגד תוך ניסיון לבסס טענות של בעלות בקרקע. ראו גם סקופ, לעיל ה"ש 2.

<sup>8</sup> ראו סקופ, לעיל ה"ש 2. זאת ועוד: ביום 25.7.2011 הגיש המינהל תביעה בסך 1.8 מל"י נגד 34 בדואים תושבי הנגב בגין הוצאות הפינוי אשר נגרמו למינהל בשל הצורך לפנות מן המקרקעין אליהם פלשו פעם אחר פעם. ראו הודעת דוברות באתר ממי"י [http://www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show\\_h.asp?key=1033&CodeMaarecet=1](http://www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show_h.asp?key=1033&CodeMaarecet=1)

<sup>9</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 1, עמ' 602.

<sup>10</sup> כך, על פי דוח מבקר המדינה, שם.

<sup>11</sup> ביום 6.11.02 קיבלה ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל של ממשלת ישראל את החלטה ג/34. ביום 8.11.02 קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה ( החלטה 2699 (ג/34) )

<sup>12</sup> בג"צ 243/99 אדם טבע ודין נ' שר החקלאות ; בג"צ 2817/06 עדאלה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

<sup>13</sup> בג"צ 243/99 הני"ל.

<sup>14</sup> דוח שנתי לשנת 1999, לעיל ה"ש 1.

<sup>15</sup> תיקון מס' 4 לחוק לפיתוח הנגב, התשי"ע-2010, התקבל בכנסת 12.7.10.

הביקורת. להלן נסקור בקליפת האגוז את האמצעים החלופיים אשר הוצעו ע"י המבקר: עיבוד, רעייה, ייעור ופיקוח: -

13. הפיקוח ופעולות האכיפה המבוצעות על ידי רשויות האכיפה השונות הינן כאמור לעיל פעולות חיוניות ולגיטימיות להגנה ולשמירה על קרקעות המדינה ואולם כאמור לעיל, במובחן מן האמצעים האחרים - אשר יש בהם פעולה יזומה של תפיסת הקרקע כאקט מונע, מהווה נושא הפיקוח אמצעי התגוננות מאוחר לפלישה, הוא אורך זמן רב וכרוך בעלויות כספיות כבדות.

14. מבין האמצעים האחרים, נראית פעולת הייעור כפחות טובה יחסית לאחרות, באשר מעצם טיבה היא איננה מונעת פלישות באופן מוחלט, היא פחות מתאימה באזורי הנגב והיא כרוכה בעלויות כספיות<sup>16</sup>. בנוסף, שתילת העצים עשויה להפריע במקרה שנדרש יהיה להשתמש בקרקע לצרכי פיתוח עתידי. זאת במיוחד בעקבות כניסתו לתוקף של התיקון לחוק התכנון והבניה האוסר על כריתת עצים בוגרים<sup>17</sup>.

15. הפועל היוצא של האמור לעיל הינו כי האמצעים היעילים יותר לשמירה על קרקעות המדינה הינן התיישבות, עיבוד ורעייה - בהיותם אמצעים המתבטאים בתפיסת חזקה בפועל במקרקעי המדינה. השימוש באמצעים אלה יש בו משום תפיסה פיסית באמצעות מחזיקים מורשים, ולפיכך, ככלל הוא נראה לנו עדיף ויעיל יותר כנגד הפלישות.

16. לאור כל אלה באנו לכלל מסקנה כי על מנת לשמור על מקרקעי המדינה מפני פלישות, הסוגת גבול והפרת זכויות המדינה במקרקעיה, נדרשת פעילות יזומה שתופקד בידי גוף ביצועי, המאחדת את פעילות ההתיישבות, העיבוד והרעייה, כתפיסה התיישבותית משולבת, שיש עימה תכנון אסטרטגי ומהותי כאחד. זאת במיוחד באזורי הנגב והגליל המאופיינים בפלישות אינטנסיביות.

### פעילות התיישבות בנגב ובגליל

17. פעילות ההקמה ופיתוח ההתיישבות בנגב ובגליל מופקדת למן שנת 2002 בידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, המשמשת לעניין זה כגוף ביצועי חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות<sup>18</sup>.

18. במסגרת זו הוסמכה החטיבה להתיישבות בין היתר לפעול להקמתה, ביסוסה והרחבתה של ההתיישבות הכפרית והחקלאית, לשמירה על השטחים הפתוחים ושילובם עם המרחב הכפרי ולעידוד פרויקטים בתחומי החקלאות והתיירות הכפרית בתיאום עם משרד החקלאות<sup>19</sup>.

19. ממכלול החלטות הממשלה המסמיכות את החטיבה להתיישבות עולה כי החטיבה להתיישבות מטפלת כיום ממילא בנושא ההתיישבות בנגב ובגליל וכפועל יוצא מכך היא מעורבת ומטפלת גם בנושאים הקשורים למתן הרשאות לשימוש חקלאי במקרקעין. יתר על כן, החטיבה להתיישבות מעורבת באופן עמוק בכל הנושאים החקלאיים, מהטעם שהחקלאות הינה אמצעי הייצור העיקרי בהתיישבות. החטיבה להתיישבות מעניקה ליווי, מסייעת במימון ועוזרת לקיים הן את

<sup>16</sup> סקופ, לעיל ה"ש 2. בין היתר מאזכר סקופ מקרה של פלישה והקמת בית מגורים ביער ירושלים.

<sup>17</sup> חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 89) התשס"ט-2008

<sup>18</sup> סמכותה של החטיבה נגזרת בין היתר מחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952 ומן האמנה בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 16.9.1979. ההסמכה לפעול בנגב ובגליל מקורה בהחלטת ממשלת ישראל 2517 מיום 18.9.2002; החלטה מס' 2701 (ג/מ) של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מיום 6.11.02 והחלטה מס' 1627 (ג/מ) מיום 4.3.04

<sup>19</sup> החלטת ממשלת ישראל 2069 מיום 22.7.07; החלטת ממשלת ישראל 601 מיום 19.7.09.

- ההתיישבות והן את החקלאות בהתיישבות. למעשה, דומה שלא נטעה אם נאמר כי החטיבה להתיישבות הינה כיום הגוף העיקרי, שלא לומר הבלעדי, שמטפל כיום בהתיישבות.
20. משום כך, ולאור היותה של החטיבה להתיישבות גוף ביצועי הפועל בהתיישבות בנגב ובגליל ממילא, הרי שבראייה רחבה, היא נראית בעינינו כגוף שעשוי להתאים יותר מכל למימוש התכנית של תפיסת קרקע יזומה כאמצעי לשמירת קרקעות המדינה, בדרך של התיישבות, עיבוד ורעייה. יצוין כי החטיבה להתיישבות מעורבת גם כיום בנושא הרעייה והיא אף משתתפת באופן פעיל במימון פעילותה של מחלקה זו במשרד החקלאות.
21. זאת ועוד: פיצול הנושאים בידי גופים שונים, עשוי לסרב את הטיפול ובסופו של דבר לפגוע במימוש המטרות. איחוד הטיפול בהתיישבות, העיבוד והרעייה באזורי הנגב והגליל והפקדתו בידי גוף ביצועי אחד, המטפל בשלושת הנושאים גם יחד, יהווה משום הכרה בחשיבותה של תפיסה המשלבת השקפה והסדרה רב מימדית בידי גוף אחד שאמון על נושא ההתיישבות בנגב ובגליל.
22. באופן זה ניתן יהיה להוביל תפיסה משולבת המאגדת את נושאי ההתיישבות, העיבוד והרעייה גם יחד - כאמצעים תומכים למימוש יעדי ההתיישבות והשמירה על מקרקעי המדינה.
23. יישומה של הצעה זו אפשרי באמצעות העברת הסמכות לטיפול בנושאי ההרשאה לרעייה בנגב ובגליל לידי החטיבה להתיישבות, ואימוץ תפיסה של פעילות יזומה ורחבה יותר להענקת הרשאות לרעייה ולשמירה על קרקעות המדינה, באופן שמתמזג עם מטרות ההתיישבות בכללותם.<sup>20</sup>

#### **השימוש בהרשאות הרעייה כאמצעי לשמירה על מקרקעי ישראל**

24. הקצאת שטחי מרעה מתבצעת כיום באמצעות וועדה משותפת למשרד החקלאות ולמינהל מקרקעי ישראל.
25. מפרסומים רשמיים של משרד החקלאות עולה כי אף הוא תופס את הרעייה באזורים הפתוחים כאמצעי לשמירה על השטחים הפתוחים ולהגנה מפני פלישות לשטחי מדינה.<sup>21</sup>
26. אשר למינהל - בעקבות החלטת ממשלת ישראל מס' 2699, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה מס' 1021. החלטה זו מאפשרת מסירת קרקע לצרכי רעייה ושמירה על המקרקעין לקיבוצים, למושבים וליחידים, במגמה לשמור על הקרקעות מפני פלישות והשגות גבול (להלן "הרשאות שמירה ורעייה")<sup>22</sup>. ואולם בפועל, כמעט ולא נעשה שימוש באמצעי זה. את הסיבה לכך אנו מייחסים לעובדה שלצורך יישומה של הוראה זו נדרשת פעולה יזומה שתבוצע על ידי גוף ביצועי שזה תפקידו. מעצם טיבו של מינהל מקרקעי ישראל כגוף מנהל שאינו גוף ביצועי, נראה לנו כי היכולת למימוש מטרותיה של החלטה 1021 מוטל בספק.
27. אף מטעם זה סברנו כי משום אופייה של החטיבה להתיישבות כגוף ביצועי, אשר אחת ממטרותיו הינה השמירה על מקרקעי המדינה, עשויה העברת הסמכות לטיפול בהרשאות לרעייה או לשמירה לאפשר את מימוש מדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטה 1021.
28. ראינו לנכון להעיר כי החלטה 1021 מאפשרת מתן הרשאות לשמירה או לרעייה בפטור ממכרז, כאשר הרציונאל העומד בבסיס החלטה 1021 מטרתו לממש את מדיניות הממשלה לשמירת

<sup>20</sup> אחת מן המטרות המוגדרות של החטיבה להתיישבות הינה שמירה על מקרקעי המדינה. ראו באתר החטיבה להתיישבות

בכתובת <http://www.hityashvut.org.il/PageCat.asp?id=16>

<sup>21</sup> ראו הודעת דוברת משרד החקלאות: [http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/57765DFA-705A-4CF3-9D37-3C524624BA76/0/1006shikum\\_shtahi\\_150107.pdf](http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/57765DFA-705A-4CF3-9D37-3C524624BA76/0/1006shikum_shtahi_150107.pdf)

<sup>22</sup> החלטה 1021 מיום 2.5.2005.

מקרקעי המדינה<sup>23</sup>. זוהי ככל הנראה גם הכוונה העומדת ביסוד הוראת תקנה 25(7) לתקנות חובת המכרזים<sup>24</sup>, המאפשרות הענקת זכויות שימוש בקרקע חקלאית בפטור ממכרז, לצרכי עיבוד עונתי או מרעה. מכיוון שכך, ולאור העובדה שהלכה למעשה ראה המחוקק בשני המקרים לאפשר מתן הרשאות בפטור ממכרז, הרי שנראה לנו, שבעת מתן ההרשאות לרעייה או לשמירה, יש לחתור לפרשנות אשר תאפשר את יישום הכוונה המשותפת העומדת ביסוד שתי ההוראות.

### **הצבת מבנה ארעי בשטח הרעייה**

29. במסגרת ההרשאה לרעייה ו/או ההרשאה לשמירה המוענקות מכוח ההוראות הנזכרות בסעיף 27 לעיל, ראוי היה לדעתנו לשקול לאפשר הצבת מבנה מגורים ארעי בשטח ההרשאה. זאת, מהטעם שניהול עדר בקר או צאן מחייב השגחה רצופה ושהייה בסמוך לעדר בכל שעות היום והלילה.

30. הגישה המקובלת כיום הינה להמליץ דרך כלל על מתן הרשאה לרעייה לפלוני שמתגורר בקרבת מקום ואשר יכול לכנס את עדריו בשעות הערב למבנה בתחום מגוריו בישוב. ואולם נוכח המטרה שביסוד מסמך זה, הרי שלא מן הנמנע שתינתנה הרשאות לרעייה ליחידים שאינם מתגוררים בסמוך לשטח ההרשאה. בנסיבות אלה, הצבת מבנה ארעי למגורי הרועה הינה צורך ממשי. יצוין כי נראה שמשרד החקלאות תומך בעמדה זו<sup>25</sup>.

31. יצוין כי קיימים מקרים בהם אישר המינהל הצבת מבנים ארעיים בשטח חקלאי. כך למשל מאושרת עקרונית על ידי המינהל הצבת מבנים לצורך הלנת פועלים זרים מכוח החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1150 מיום 9.3.08. זאת בכפוף לכך שהצבת המבנים מותרת בתכנית תקפה. בהקשר זה יוער כי מוסדות התכנון אישרו לא פעם תכניות להצבתם של מבנים יבילים ארעיים למטרות שונות<sup>26</sup>. בהתאם, תוכל החטיבה להתיישבות להכין תכניות מתאר ברמה המקומית על מנת לאפשר את הצבת המבנים הארעיים עבור השומר ובני משפחתו בשטחי הרעייה.

### **סיכום**

32. בהתבסס על האמור לעיל אנו סבורים כי על מנת לשמור על מקרקעי המדינה מפני פלישות והסגות גבול, רצוי היה לאמץ פעילות יזומה שתופקד בידי גוף ביצועי, העובד בשיתוף פעולה עם משרד החקלאות, אשר יש בידו ליישם תפיסה משולבת המאגדת את נושאי התכנון, ההתיישבות, העיבוד והרעייה גם יחד. לאור היותה של החטיבה להתיישבות גוף ביצועי הפועל בהתיישבות בנגב ובגליל ממילא, הרי שבראייה רחבה, היא נראית בעינינו כגוף שעשוי להתאים יותר מכל למימוש תכנית זו.

<sup>23</sup> ראו דברי ההסבר להחלטה 1021.

<sup>24</sup> תקנה 25(7) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 מאפשרת הענקת זכויות שימוש בקרקע חקלאית בפטור ממכרז, לצרכי עיבוד עונתי או מרעה, מקום בו שווי ההתקשרות אינו עולה על 50,000 ₪.

<sup>25</sup> פרוטוקול מס' 677 מיישיבת וועדת הכלכלה של הכנסת בעניין הצעת חוק להסדרת הרעייה במקרקעי ציבור, התש"ע 2010 (5.12.11), דברי יוסי ישי – מנכ"ל משרד החקלאות, עמ' 35 לפרוטוקול.

<sup>26</sup> ראו למשל: תכנית רג/340/ג/31 של עיריית רמת גן (פורסמה למתן תוקף 14.11.12) שמטרתה: קביעת הוראות ותנאים להצבת מבנים יבילים בכל שטח השיפוט של העיר; תכנית תא/3380, פורסמה למתן תוקף 16.3.06, מטרת התכנית הקמת מבנים יבילים ארעיים בשטח העיר ת"א יפו; תכנית 42/במ/5 יצירת מסגרת תכנונית להקמת מבנים יבילים למטרת מגורי סטודנטים בקמפוס אוניברסיטת בן גוריון בבאר שבע ועוד.