



12 יוני, 2013

**חוק סילוק פולשים - פגיעה בזכויות יסוד של חוכרים בתנאי נחלות**

בועז מקלר רו"ח, גיל קופליס עו"ד

חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), תשמ"א-1981, להלן "חוק סילוק פולשים", הוא חוק המקנה לרשות מקרקעי ישראל (להלן – רמ"י) כוח רב וחריג, בבואה לסלק חוכרים מקרקעותיהם. כוח זה נובע מן הסמכות שמקנה החוק לרשות המוסמכת להוציא צו סילוק פולש ביחס למקרקעין, המחייב את התופס, גם אם ישב בקרקע לאורך שנים רבות, לפנות את השטח תוך פרק זמן של - 30 ימים במקרה הרגיל, לגבי מקרקעין שהוחכרו בתנאי נחלה (שהוחזקו עד 7 שנים) – תוך 60 ימים ותוך 90 ימים (להחזקה של מעל 7 שנים).

בנוסף, למרות זכותו של התופס לפנות לבית המשפט בתוך התקופה שנקבעה לסילוק, נטל ההוכחה מוטל עליו להוכיח את מקור זכותו, ואם לא עמד בו – יסולק.

**השלכות חריגות ומרחיקות לכת**

המשמעות המשפטית הנובעת מחוק סילוק פולשים איננה טריוויאלית והיא חריגה בנוף החקיקה הישראלית, שכן היא מקנה בידי הרשות כוח לעשיית דין עצמית. זאת בניגוד להליכי הפינוי המקובלים, המחייבים הגשת תביעה משפטית לצורך קבלת צו לפינוי פולש (למעט חריג נוסף, הקבוע בחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, המקנה אפשרות לעשיית דין עצמי במקרים מסוימים ובכפוף למספר תנאים).

כוונת המחוקק, בחוקו את חוק סילוק הפולשים, הייתה להקנות הגנה רבה יותר לשטחים הפתוחים הרבים השייכים למדינה ושאינם תפוסים בפועל. בשטחים אלו מתבצעות פלישות רבות וישנו קושי רב בפיקוח על המתרחש בקרקעות אלו. נוסף לכך, הליך פינוי הקרקעות הוא מסורבל ולא יעיל, כפי שהסביר חבר-הכנסת שלמה הלל את מטרות החוק בקריאה השנייה והשלישית בכנסת:

*"הליך האורך בדרך-כלל, ככל פעולה משפטית, זמן ממושך. זה מכביד על רשויות המדינה וגורם לכך שאנשים יושבים על קרקע לא להם בצורה בלתי-חוקית וידי המדינה די מוגבלות – לא אומר קצרות מהושיע – בגלל הליכים משפטיים מסובכים".*

ובהמשך:

*"החוק הזה אינו בא לנשל איש. החוק הזה בא למנוע תופעה של תפיסת מקרקעי ציבור בצורה לא חוקית על-ידי אנשים... המדינה זכאית וגם חייבת להגן ולשמור על הקרקעות המופקדות בידה".*

לעניין סרבול ההליך, יש לציין את התיקון שהותקן בדין – הוספת פרק ט"ז-4 (תביעה לפינוי מושכר) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984, אשר נועד ליעל ולקצר את הליך הפינוי של שוכרים מסיגי גבול.



חוק סילוק פולשים גרר ביקורת רבה ופורש בצורה מצרה על ידי בית המשפט, כך, לדוגמא, ברע"א 4311/00 מדינת ישראל נ' אליעזר בן שמחון :

"יש לפרש באופן מצמצם ודווקני את היקף הסמכויות לעשיית דין עצמית שניתנו לרשות המוסמכת בחוק לסילוק פולשים".

ובהמשך :

"חריגותו של ההסדר וסטייתו מעקרונות מקובלים של השיטה, המחייבת דרך כלל פתרון מחלוקות באמצעות בתי-משפט, כאשר נטל הראיה מוטל על המוציא מחברו, מחייבות הפעלתו בזהירות מרבית, שלא על דרך שיגרה, ובכפוף לקיום דווקני של התנאים המוקדמים לכך בחוק."

אולם, למרות פסיקת בתי המשפט, שקבעה כי יש להפעיל את החוק בצמצום, הורחב החוק עם תיקון מס' 1 לחוק (2005) אשר החיל את החוק גם על מי שהיה בעל חוזה החזקה במקרקעין אשר פקע (במידה ותקופת החזקה לא עלתה על 7 שנים) וראה בו כפולש :

44.א(א) לענין חוק זה, יראו תפיסה של מקרקעי ציבור שלא כדין, גם אם אותו אדם החזיק בהם לאחר מועד סיומו או פקיעתו של חוזה שהתיר את החזקתם, ובלבד שמשך תקופת החזקה מכוח חוזה לא עלתה על שבע שנים רצופות, ונשלחה הודעה לתופס מקרקעי הציבור, ולפיה הסתיים החוזה ואין כוונה להאריכו או שפקע החוזה, לפי הענין, וכי על התופס לפנות את מקרקעי הציבור".

### תיקון מס' 3 - הרחבת חוק סילוק פולשים על בעלי חוזה חכירה לדורות

תיקון מס' 3 לחוק (2011) הרחיב פעם נוספת את החוק והחילו גם על מי שהחזיק בקרקע כדין עשרות שנים, מכוח חוזה חכירה לדורות (או זכות לקבלת חוזה חכירה לדורות), ואשר שינוי ייעודם של המקרקעין הקנה זכות לרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) לדרוש את השבתם, בכפוף לתנאים להלן :

"(א1) (1) לענין חוק זה, יראו תפיסה של מקרקעי ציבור שלא כדין, גם אם אותו אדם החזיק בהם לאחר מועד סיומו או פקיעתו של חוזה שהתיק את החזקתם, והתקיימו כל אלה :

(א) ייעוד הקרקע שונה מייעוד חקלאי לייעוד של מגורים, תעשייה, מסחר או דרך, ואין לאותו אדם זכות להמשיך ולהחזיק בקרקע לאחר שנדרשה השבתה על ידי הרשות ;

(ב) נשלחה הודעה לתופס ולפיה הסתיים החוזה עקב שינוי הייעוד ואין כוונה להאריכו וכי על התופס לפנות את מקרקעי הציבור ;

(ג) לתופס הוצע פיצוי מלא בהתאם להחלטה בתוקף של מועצת מקרקעי ישראל כמשמעותה בחוק רשות מקרקעי

C:\Users\Shimon\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.Outlook\7HSRDGUL\בתנאי נחלות-0000021.doc  
מאמר - חוק סילוק פולשים - פגיעה בזכויות יסוד של חוכרים



ישראל, התש"ך-1960, הנוגעת לפיצוי בשל קרקע ששינתה את ייעודה החקלאי לאחד הייעודים המנויים בפסקת משנה (א);

לפי דברי ההסבר לחוק: "כיום, קיים מחסור בכלים משמעותיים לאכיפת התנאים הקבועים בחוזי החכירה ולהוצאתם של חוכרים שתם חוזה החכירה שלהם מן הקרקע. פעמים רבות נדרש המינהל להתדיינות ממושכות בבתי המשפט, בעוד מפרי החוזה מחזיקים במקרקעין ואף לעתים קרובות משתמשים במקרקעין לשם הפקת רווחים, כל זאת בניגוד לדין".

לפיכך הוחלט לתקן את חוק סילוק פולשים ולקבוע כי ניתן יהיה להפעיל את הכלים הקבועים בחוק גם כלפי חוכרים שחוזה החכירה שלהם בא לסימו, בלא הגבלה התלויה במשך הזמן שבו החזיקו במקרקעין. ויער, סילוק "הפולשים" לא יוגבל רק למקרים בהם נסתיימה תקופת החכירה, אלא גם למקרים בהם רמ"י הודיע על ביטול החוזה עקב שינוי יעוד הקרקע.

כך נוצר מצב בו המדינה, באמצעות רמ"י, יכולה לפנות כל אדם, אשר חוזה החכירה שלו הסתיים, ממקרקעיו. זאת ללא צו שיפוטי וללא התחשבות במשך הזמן בו החזיק בקרקע. או במילים אחרות, ע"פ החוק הדרקוני והרחבותיו, חקלאים היושבים בקרקע כדת וכדין, במשך שנים רבות, יכולים להיפגע בהינף יד ולהיעקר מאדמתם, תוך פגיעה קשה בזכותם הקניינית בקרקע.

למרות הפגיעה הקשה בזכות היסוד של החקלאים, "נקודת האור" היחידה בהרחבת החוק היא הגבלת תוקפו של התיקון בזמן, דבר שאף מרמז על הסתייגות מסוימת שהייתה למחוקק מהחלת החוק הקיצוני באופן קבוע.

(2) הוראות פסקה (1) יחולו עד יום י"ח בטבת התשע"ג (31 בדצמבר 2012); שר האוצר ושר הבינוי והשיכון רשאים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע, בצו, כי תחולתו של הסעיף האמור תהיה לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת, ואולם לא יקבעו כאמור יותר מפעמיים."

כלומר, על פי הסעיף לעיל, הרחבת החוק הוגבלה בזמן, עד ליום 31.12.12. בנוסף, ניתנה סמכות להארכת תחולת התיקון החקיקתי לשתי תקופות הארכה, מכוח צו של שר האוצר ושר הבינוי והשיכון ובכפוף לאישור ועדת כספים.

עם תום תוקפו של החוק, לא יוכל רמ"י להפעיל על בעלי זכויות בנחלות ואגודות חקלאיות המחזיקים באדמות חקלאיות את חוק סילוק פולשים. בכך תבוא לקיצה סמכות הרשות לפגיעה בלתי-חוקתית אשר הקנתה לרמ"י זכות להתייחס למחזיקים בקרקע חקלאית, במשך שנים, כפולשים ולסלקם ללא הליך שיפוטי.

### תיקון "חוק סילוק פולשים"

במסגרת תכנית הדיוור הממשלתי מוצע תיקון לחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א -  
C:\Users\Shimon\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet  
Files\Content.Outlook\7HSRDGUL\  
בנתאי נחלות-0000021.doc

עמוד 3 מתוך 4



1981 באופן הבא :

1. "לתקן את חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע, תשמ"א-1981, כמפורט להלן :  
להאריך את תוקף סעיף 4א(1)(2), וזאת עד ליום 31.12.2014
2. לשנות את סעיף 4א(1) כך שאחרי "מסחר" יבוא "מתקן תשתית"."

ע"פ דברי ההסבר שצורפו להצעת החוק, צוין כי הארכת הוראת השעה (סעיף 1 לעיל) הומלצה בדו"ח הצוות להתמודדות עם פלישות למקרקעי ציבור שהוקם בהחלטת היועמ"ש לממשלה, ביום 19.01.2012. מדובר בתיקון החוק – שינוי תקופת התחולה המקורית, עד ליום 31.12.2014, ובנוסף יוותרו סמכויות הארכה של שתי תקופות נוספות, בנות שנתיים, כל אחת.

פירושו של דבר, הוא כי אם החלטת ועדת השרים תשתכלל לחקיקה ראשית של הכנסת, תוארך הסמכות לנקוט בצעדים מנהליים להשבת קרקע, כנגד חוכרים בתנאי נחלה, מכוח חוק סילוק פולשים **עד ליום 31.12.2018**.

לעניין זה יש לציין, כי מאחר שחוק סילוק פולשים פקע, כאמור לעיל, ביום 31.12.2012 (ולכל המאוחר ביום 5.5.2013 מכוח ההארכה האוטומטית הקבועה בסעיף 38 לחוק יסוד הכנסת), בכל מקרה של הארכת החוק, בין על ידי שינוי החוק כמוצע על ידי ועדת השרים ובין על ידי צו להארכת תוקף החוק (ע"פ נוסח החוק המקורי) תהיה ההארכה בעלת השלכה רטרואקטיבית פוגענית.

לגבי התיקון השני (סעיף 2 לעיל) נכתב בדברי ההסבר כי לצורך יישום וביצוע פרויקטים נדרשת השבת קרקע גם כאשר הקרקע שינתה יעודה למתקני תשתית.

במקביל וכהשלמה להארכת תוקף חוק סילוק פולשים אושרה בישיבת מועצת מקרקעי ישראל ביום 3.6.2013 ההצעה לשינוי ולהארכת תוקף החלטה 1259 "הפסקת חכירה בקרקע חקלאית שיעודה שונה למטרת מגורים ותעסוקה" לשנתיים ממועד אישורה של החלטה החדשה.

**להערכתנו הן הארכת מועד חוק סילוק פולשים והן השינויים והארכת המועד בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1259 צפויים לעמוד בקרוב למבחן בג"צ בשל אי תקינותם ו/או בשל הסתירה בינם להוראות חוזה החכירה לדורות.**

C:\Users\Shimon\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet  
Files\Content.Outlook\7HSRDGUL\  
תנאי נחלות-0000021.doc  
עמוד 4 מתוך 4