

מדיניות הועדה בנוגע לעבודות למילוי קרקע חקלאית

1. סעיף 145 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן: "החוק") קובע כי לא יעשה אדם כל עבודה בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר אלא אם נתנה לו רשות הרישוי המקומית היתר לכך.

2. תקנות התכנון והבניה (עבודות ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז – 1967 (להלן: "התקנות") קובעות, כדלקמן:

"אלה העבודות בקרקע ובבניין והשימושים בהם הטעונים היתר לפי פרק ה' לחוק כדי להבטיח ביצוע כל תכנית:

(1) ...

(2) כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה, למעט –

(א) ...

(ד) עבודה חקלאית רגילה באיזור חקלאי;

(ה) הכשרת קרקע למטרות חקלאיות באיזור חקלאי;

" ...

3. מהוראות החוק והתקנות עולה כי נדרש היתר בניה לכל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי אדמה המשנה את פני הקרקע למעט עבודה חקלאית או הכשרת קרקע למטרה חקלאית.

4. בית המשפט העליון כבר קבע כי הפטור שניתן בסעיף 1(2)(ד) לתקנות, נועד עבור ביצוע "עבודה חקלאית רגילה", בלבד. בבג"צ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים פורש מונח זה, כך:

"מהו אפוא פישרו של הפטור הניתן בתקנה 1(2)(ד) ו-(ה) לתקנות ההיתר? הפטור מכוון עצמו לעבודות מסוימות הנכללות במסגרת האיסור – "כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה" – אלא שתווי אופי מסוימים המייחדים אותן עושים עבודות אלו, ראויות לדעת מחוקק המשנה לפטור מן הצורך להצטייד בהיתר. כוונת הדברים היא, כמסתבר – וכלשון התקנות – לעבודה חקלאית רגילה, קרי: לעבודתו השגרתית והיומיומית של החקלאי (באיזור חקלאי) שלולא הפטור היתה נצרכת עבודתו להיתר. ומהי העבודה? אף אתה אמור: חרישה, נטיעת עצי פרי וכריתתם ועוד כיוצא באלו פעילויות של החקלאי בחיי היומיום. לו נצרך החקלאי להיתרים לפעילויות אלו, חיינו לא היו חיים, ומעולה של צרה זו ביקש המחוקק לפוטרו. כך הוא באשר לגידולים חקלאיים המשתנים מעת לעת, ולעניינם אין צורך בקבלת היתרים."

5. בת.פ. 2832/05 מדינת ישראל נגד מחאג'נה, קבע בית המשפט, כדלקמן:

“גם כאשר מדובר בעבודות לצרכים חקלאיים במידה וקיים צורך בפעולות הכשרה שיש בהן כדי לשנות באופן משמעותי את פני הקרקע, קיימת חובה לבקש היתר בניה. היתר כאמור חייב להתבסס על תכנית בת תוקף. . . ההגיון בדרישה לקבל היתר נובע מכך שמטרות המרכזיות של חוק התכנון והבניה, הינן לקבוע מדניות פתוח ולפקח על אכיפתה. . . ממוש מטרות אלו חייב קבלת אישור לבצוע שינויים משמעותיים בפני הקרקע לרבות באזורים חקלאיים – והחריג הפוטר מהחובה לקבל היתר טרם ביצוע עבודות יחול רק כאשר העבודות אינן כרוכות בשנוי כאמור.”

6. בבש (ים) 4342/09 מדינת ישראל נגד זכריה קהלאני קבע בית המשפט כי עבודות לחישוף הקרקע שהפכו את הקרקע הטבעית שעליה הייתה צמחייה עבותה לקרקע מיושרת לצורך הכשרת הקרקע לעבודה חקלאית אינם נכנסות בגדר הפטור שבתקנות ועבודות אלו מצריכות קבלת היתר בניה.

7. בתב (חד'') 3437/03 פרדס המזרחי בחדרה נגד הועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה [אתר נבו] נדונה השאלה אם החלפת הקרקע לעומק של כמה מטרים, במקרקעין ששימשו במשך שנים רבות כפרדס, מחוייבת בהיתר בניה על פי חוק התכנון והבניה. המערערים ביקשו להקים במקום משתלה לטיפול, אכסון ואיקלום עצים בוגרים ולצורך כך ביקשו להחליף את שכבת הקרקע הקיימת.

בימ"ש המחוזי קבע, כי את הביטוי "הכשרת קרקע למטרות חקלאיות באיזור חקלאי", שבתקנה המצוטטת לעיל, יש לפרש בדרך הצמצום, שהרי מדובר בחריג להוראה שבתקנה 1 לתקנות, שכל חציבה, חפירה או כרייה מצריכים היתר בניה וקבע כי נדרש לקבל היתר בניה לעבודות של החלפת הקרקע.

8. בתו"ב 48585-12-16 הועדה המקומית חוף השרון נגד דניאל אפרים, טען הנאשם כי "אין צורך בקבלת היתר לנשוא העבודות. הנאשם הביא משאיות של חול, התמונות מתייחסות למקרקעין אחרים. . . המטרה של מילוי האדמה נעשה רק לצורך הכשרת הקרקע לשתילת עצי פרי, שבעצם טרם ביצוע העבודות וטרם המילוי, המקרקעין היו במצב משופע וזה בשל סחף של מים ולכן היה צריך ליישר אותם, לפחות למלא אותם בחלקם. . ." (ההדגשה במקור)

בית המשפט הרשיע את הנאשם וקבע כי עסקינן בעבודות ושימוש הטעונים היתר, אשר אינם יכולים לחסות תחת הפטור הקבוע בתקנות.

9. בתי המשפט קבעו כי יש לפרש את הביטוי "הכשרת קרקע למטרות חקלאיות באזור חקלאי" בדרך הצמצום, שהרי מדובר בחריג להוראה שכל חפירה או כרייה מצריכות היתר בניה, וכלל פרשני ידוע הוא שחריג יש לפרש על דרך הצמצום.

10. מהאמור לעיל עולה, כי הפטור הניתן בתקנות 1(2)(ד) ו-1(2)(ה) לתקנות הינו לעבודה חקלאית רגילה, קרי לעבודות השגרתיות והיומיומיות של החקלאי (באזור חקלאי) (חרישה, נטיעה וכו'), שלולא הפטור הייתה נדרשת עבודתו להיתר.

11. יובהר, כי במסגרת בקשה להיתר בניה נדרש מבקש ההיתר להגיש מפת מדידה מעודכנת של המקרקעין עם סימון הגבהים הסופיים של הקרקע לאחר המילוי, לצין את כמות האדמה למילוי וסוג האדמה. הועדה מבקשת, בין היתר, את אישור רשות הניקוז, אישור משרד החקלאות למניעת סחף קרקע, אישור מהנדס בדבר יציבות הקרקע לאחר המילוי.

12. לאור כל האמור לעיל עולה כי עובדות למילוי קרקע בשטח חקלאי דורשות היתר בניה ולא נכנסות תחת הפטור הקבוע בתקנות התכנון והבניה.


בכבוד רב,
גדי טל, עו"ד
יועץ משפטי לועדה

העתקים:
גבי אנה קוגן, מהנדסת הועדה
גבי אירי דור, מנהלת מחלקת הפיקוח