

העותרת:

תנועת רגבים, ע.ר. 580460319

באמצעות עו"ד בועז ארזי

ת.ד. 44439 ירושלים, מיקוד 9144302

טל: 02-6560303, פקס: 02-6560363

-- נ ג ד --

המשיבים:

1. שר הביטחון, מר בני גנץ
 2. מפקד פיקוד המרכז, האלוף יהודה פוקס
 3. ראש המינהל האזרחי, תא"ל פארס עטילה
 4. מנהל יחידת הפיקוח במינהל האזרחי, מר מרקו בן שבת
- באמצעות מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה

עתירה למתן צו על תנאי

זוהי עתירה למתן צו על תנאי לפיה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לנמק מדוע לא תוקנו סדרי העדיפויות לאכיפה תכנונית במרחב יו"ש באופן אשר:

• יאחד את סדרי העדיפויות לרשימה יחידה המאפשרת ניהול ובקרה של אופן הקצאת משאבי האכיפה במרחב יו"ש, במקום שתי הרשימות המקבילות הקיימות כיום – אחת למגזר הישראלי ואחת למגזר הערבי.

• יבטל את האפליה המובנית ברשימות סדרי העדיפות הקיימות.

• יביא לידי ביטוי פריטים אשר נעדרים היום מרשימת סדרי העדיפויות – כמפורט להלן בעתירה זו.

ולאחר שמיעת טיעוני המשיבים, ככל שיחפצו בכך, להורות על צו מוחלט כאמור.

ואלה נימוקי העתירה

מבוא

כידוע, במרחב יהודה ושומרון קיימת "מכת מדינה" של בניה בלתי חוקית ואשר הביאה לכך שבשטחי C, המצויים בשליטה אזרחית מלאה של מדינת ישראל – נבנו במהלך השנים כ- 60,000 (!) מבנים בלתי חוקיים – כמחצית מהם בעשור האחרון.

התמודדותה של מדינת ישראל כנגד תופעת הבניה הבלתי חוקית ביו"ש לוקה בחסר חמור – וזאת בלשון המעטה ודי אם נצטט את דברי כב' חה"כ מיכאל ביטון מעל במת הכנסת, בהיותו שר במשרד הביטחון כדלקמן:

"אני רוצה להגיד לך את האמת וגם ליושב-ראש. מדינת ישראל לא בנתה מנגנון מתפקד, חד, מהיר, ביהודה ושומרון. היא לא בנתה ולא בונה ולא מתקצבת. יש שם אנשים טובים במינהל האזרחי שעושים עבודה קשה מאוד, אבל המינהל האזרחי בנוי כפי שהוא – שירת 50,000 מתיישבים בעבר, ויש היום כבר חצי מיליון מתיישבים. הוא בנוי כפי שהוא – שירת שני מיליון פלסטינים ביהודה ושומרון, ויש שם ארבעה מיליון.

המבנה הארגוני של המינהל האזרחי לא עונה על המטרות הלאומיות והמדיניות של ישראל בעת הזאת, והדבר הזה פוגע בכלל האזרחים, ובראש ובראשונה באזרחים יהודים ביהודה ושומרון, ופוגע גם בפלסטינים.

המינהל לא יכול, ולא מאורגן למלחמה על שטחי C. אין מלחמה על שטחי C – זה בלוף. זה בלוף של מדינת ישראל. זה בלוף של ממשלת ישראל. בכל יהודה ושומרון יש 17 פקחים – פקחי סביבה, פקחי קרקע, פקחי תכנון ובנייה.

אם רוצים שלא יהיו עבירות בניה בשטחי C ושתהיה אפקטיביות ושיהיו פתרונות של תשתית, חשמל, מים ושירות לאזרחים, צריך לעשות רביזיה.

תופעת בניית מבנים בלתי חוקיים באי"ש היא תופעה שלא ניתן להשלים עימה, ואנו פועלים בכל האמצעים למגר תופעה זו. אתה נכחת פה באולם כשציננתי שמדינת ישראל וממשלת ישראל לא העמידה למינהל האזרחי את כל הכלים כדי לנצח במלחמה הזאת, ויש כל הזמן שמיכה קצרה באיתור העבירות ובפיקוח".

לשם ביצוע פעילות האכיפה ביו"ש, נקבעו על ידי רשויות האכיפה "סדרי עדיפויות לאכיפה" וזאת על מנת לאפשר למערכת האכיפה לנהל את משאביה בצורה מיטבית.

במרחב יהודה ושומרון קיימת יחידת פיקוח יחידה – אולם לעותרת הסתבר כי ליחידה זו ישנן שתי מערכות נפרדות של "סדרי עדיפות" אשר למעשה מאיינות את היכולת לנהל את משאבי האכיפה ומונעות אפשרות של פיקוח ובקרה על פעולות האכיפה והתאמתן לסדרי העדיפויות.

בנוסף, מבחינת שתי הרשימות של סדרי העדיפויות עולה כי קיימים פערים בלתי סבירים בין ההתייחסות של רשויות האכיפה לבניה בלתי חוקית במגזר הישראלי לבין התייחסות רשויות האכיפה כלפי בניה בלתי חוקית במגזר הערבי – באופן שהוא גם בלתי סביר - באופן כללי וגם מעיד על אפליה בהתייחסות של גורמי האכיפה לאוכלוסיות השונות.

הצדדים לעתירה

1. **העותרת** הינה תנועה ציבורית, אשר שמה לה למטרה, בין היתר, לבדוק ולבקר את פעולת הרשויות המנהליות בדרך טיפול בנשאי מדיניות קרקעית וסביבתית כך שיפעלו בהתאם לחוק ולכללי מנהל תקין.
2. **המשיב מס' 1** הינו שר הביטחון של מדינת ישראל אשר מתוקף סמכותו הוא מופקד, מבחינה מדינית ומנהלית, על פעילות המשיבים 2, 3, ו-4.
3. **משיב מס' 2** הינו מפקד כוחות צה"ל ביו"ש ובידו מצויות כל סמכויות החקיקה והניהול באזור.
4. **משיב מס' 3** הינו ראש המנהל האזרחי אשר בידו מצויות סמכויות ניהול החיים האזרחיים ביו"ש, ובכלל זה בסמכותו ומחובתו לאכוף את חוקי המקרקעין החלים ביו"ש והוא הממונה הישיר על מערכות אישור ורישום המקרקעין ביו"ש.
5. **המשיב מס' 4** הוא מנהל יחידת הפיקוח המרכזית של המינהל האזרחי ביו"ש והא זה האמון על ההוצאה לפועל של מדיניות האכיפה כלפי בניה בלתי חוקית במרחב יו"ש (למעט האכיפה במרחב ההתיישבות הישראלית המצוי בתחומי היישובים).

הפרק העובדתי ומיצוי ההליכים

6. במסגרת פעילותה השוטפת, פנתה העותרת למשיבים ביום 3.3.2020 בבקשה לקבל לידיה את "סדרי העדיפויות לאכיפה תכנונית" במרחב יו"ש.
7. מאחר והמשיבים לא השיבו לפניית חוזרו ונשנות של העותרת - נאלצה העותרת לפנות ביום 3.8.2020 לבית המשפט בעתירה מנהלית לקבלת המידע בהתאם להוראות חוק חופש המידע (עת"מ 3971-08-20).
8. ביום 22.10.2020 השיבו המשיבים לעתירת חופש המידע ומסרו את המידע המבוקש. בעקבות מסירת המידע – העתירה נמחקה תוך חיוב המשיבים בהוצאות העותרת.
9. סדרי העדיפויות שנמסרו לעותרת הינם כמופיע בתשובת המינהל מיום 22.10.2020 והמצ"ב לעתירה זו **כנספח א'**.
10. בשל חשיבות המידע לטיעוני עתירה זו, להלן סדרי העדיפויות – כפי שנמסרו :

א. סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הפלסטיני:

1. החלטות שיפוטיות והתחייבויות המדינה לבג"ץ.
2. מרחב עוטף ירושלים (E1) ודרום הר חברון.
3. שטחי אש.
4. בקעת הירדן.
5. מגבלות בנייה מכשול התפר.
6. עורקי חיים מרכזיים.
7. אדמות מדינה.
8. יתר המבנים.

ב. סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הישראלי:

1. החלטות שיפוטיות והתחייבויות המדינה לבג"ץ.
2. מבנים שהוקמו על קרקע פרטית לאחר מועד מכתבו של שהב"ט אל היועמ"ש לממשלה מיום 5 לדצמבר 2013.
3. מקבצי בניה בלתי חוקיים חדשים.
4. מבנים אשר מהווים סכנה לביטחון האזור ו/או לשלום הציבור ו/או לסדר הציבורי ו/או צווי הריסה למבנים המשמשים אכסניה לפעילות שגורמת לסכנה כאמור.
5. בנייה בשלבים התחלתיים.
6. מבנים שהוקמו על קרקע פרטית לפני מועד מכתבו של שהב"ט אל היועמ"ש לממשלה מיום 5 לדצמבר 2013.
7. מבנים שהוקמו על אדמות מדינה מחוץ לתכנית מתאר מפורטות בתוקף.
8. יתר המבנים.

11. בעקבות מסירת המידע, ולאור הכשלים המובנים ברשימות סדרי העדיפויות, פנתה העותרת ביום 7.2.2021 למשיבים בדרישה לתיקון סדרי העדיפויות.

* פניית העותרת מיום 7.2.2021 מצ"ב לעתירה זו כנספח ב'.

12. כעולה מפניית העותרת – העותרת התייחסה הן לסוגייה הכללית לפי קיומן של שתי רשימות נפרדות של סדרי עדיפויות – שולל את הרציונל של סדרי העדיפויות והן לעובדה כי סדרי העדיפויות עצמם לוקים באפליה ובחוסר מהותי.

13. כהרגלם של המשיבים – פניית העותרת לא נענתה, והעותרת שבה ופנתה לקבלת מענה בפנית תזכורת מיום 12.4.2021.

* **פניית העותרת מיום 12.4.2021 מצ"ב לעתירה זו כנספח ג'.**

14. בהיעדר מענה – שבה העותרת ופנתה גם ביום 4.7.2021, תוך שהיא מבהירה כי, ככל שלא יינתן מענה – תיאלץ העותרת לפנות לבית המשפט.

* **פניית העותרת מיום 4.7.2021 מצ"ב לעתירה זו כנספח ד'.**

15. עד למועד הגשת עתירה זו – לא טרחו המשיבים להשיב לפניית העותרת ולעותרת לא נותרה כל ברירה כי אם לפנות לבית המשפט על מנת לקבל סעד.

הפרק המשפטי

החובה לקבוע סדרי עדיפויות לאכיפת החוק

16. בעניין שקם בע"מ נגד מנהל מכס ומע"מ ואח', בג"ץ 551/99, כתב כב' השופט י' זמיר כדלקמן:

בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים. לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות.

17. הפועל היוצא מכך הוא שמערכת אכיפה צריכה לברר מהן העבירות בהן היא תשקיע את מירב המאמצים ומהם המקרים בהם יש לטפל באופן יותר דחוף.

החשיבות בקיומם של מדיניות וסדרי עדיפויות לאכיפה

18. יצירת מדיניות אכיפה מושכלת נועדה להבטיח מספר מטרות:

א. הבטחת אכיפה מתוך ראייה כוללת ומקיפה.

ב. תיאום בין גורמים שונים (גורמי אכיפה, חקירה וכד').

ג. קביעת יעדים וסדרי עדיפויות להקצאת משאבים יעילה.

ד. אחידות והימנעות מאכיפה בררנית.

ה. חיזוק תחושת הצדק והגברת אמון הציבור במערכת האכיפה.

ו. יכולת בקרה פנימית, חיצונית ושיפוטית על מימוש האחריות לאכיפה.

19. התייחסות למטרות אלו ניתן ללמוד מהאמור בדוח מבקר המדינה דוח שנתי 59ב לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007:

היעדר מדיניות אכיפה מגובשת, היעדר מסד נתונים מלא ומהימן המאפשר מיפוי העברות והצווים, וחסרונן של תוכניות עבודה המבוססות על מדיניות אכיפה מגובשת, מקשים על גופי הפיקוח להתמקד בסוגיות העיקריות והמהותיות, בעלות האינטרס הציבורי, ועלולים להוביל לבזבז משאבים ועמה לתת-אכיפה ולאכיפה לא שוויונית. מאחר ומדובר בעברות הנגלות לעיני כל, טיפול לא מושכל ולא שיטתי בהן פוגע באמון הציבור בגופי האכיפה ובשלטון החוק.

יתר על כן, חוסר יכולתה של מינהלת מתפ"א לשמש גוף היגוי לגופי הפיקוח ולגבש תכנית מערכתית ראויה לטיפול בעברות בנייה - כנקבע בהחלטת הממשלה - מקשה על גופי הפיקוח בפעולותיהם, ובכך נפגעת אפקטיביות האכיפה ונמנע ריכוז מאמצים על פי תעודף לאומי" (דוח המבקר בעמ' 65).

20. וכן מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 410002 - הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין:

"התועלת הנובעת מקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה באה לידי ביטוי בעיקר באלה:

א) מדיניות מרכזית נקבעת לאחר בירורים ודיונים בדרג בכיר, בהם שותפו גם הגורמים העיקריים שיש להם מומחיות ועניין בנושא הנדון, ולכן היא אמורה לייצג את האיזון הראוי בין השיקולים השונים השייכים לעניין, ובכך אף לשרת במידה מירבית את טובת הציבור.

ב) באמצעות מדיניות מרכזית ניתן לכוון את המספר הרב של אנשי החקירה והתביעה בכיוון אחד, המיועד לשרת את טובת הציבור, ולהמעיט את מספר ההחלטות שאינן מתיישבות זו עם זו ואולי אף אינן משרתות כראוי את טובת הציבור, כפי שהיא נראית למופקדים על קביעת המדיניות.

ג) מדיניות מרכזית משמשת כלי חשוב למימוש העיקרון של שוויון בפני החוק, ובדרך זאת יש בה גם כדי לחזק את תחושת הצדק ואת הסדר החברתי.

ד) קיומה של מדיניות מרכזית מקל על החוקר או התובע, כשהוא בא לקבל החלטה במקרה מסוים".

מן הכלל אל הפרט

21. כאמור לעיל – פניית העותרת למשיבים נגעה לשני עניינים:

א. דרישה לקבוע רשימה אחידה של סדרי עדיפויות לאכיפה, באופן שיאפשר למערכת לפעול בבהירות, בעקביות וביעילות ובאופן שיאפשר בקרה ראויה על עמידה בסדרי האכיפה שנקבעו.

ב. דרישה בדבר הצורך להתייחס בשיוויון ביחס לאוכלוסיה הישראל והערבית ובדבר היעדרם של פריטים נדרשים מרשימת סדרי העדיפויות במגזר הערבי.

דרישה לרשימה אחידה

22. העותרת תטען כי קביעת שתי מערכות סדרי עדיפויות מקבילות, במטרה להנחות מערכת האכיפה אחת, הפועלת מכוח דין אחד, ללא סנכרון בין שתי המערכות, חותרת תחת משמעותו היסודית של המונח "סדרי עדיפויות".

23. כאמור לעיל - מטרת הקביעה של סדרי עדיפויות לאכיפה הינה שימוש מושכל ונכון במשאבי האכיפה וזאת מתוך הנחה לפיה משאבי הרשות האוכפת אינם מספיקים לאכיפה בו-זמנית של כלל המקרים המונחים לפתחה ועל כן קביעת סדר עדיפויות לאכיפה צריך להיות מושכל וברור באופן שיאפשר למערכת האכיפה לקבוע באיזה מן המקרים לטפל בהקדם ובאילו מן המקרים לדחות את הטיפול – וזאת בצורה עקבית.

24. קביעת סדרי עדיפויות לאכיפה צריכה לאפשר גם בקרה על יחידת הפיקוח כדי לוודא שפעילות האכיפה נעשית משיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, כפי שהוגדרו.

25. קיומן של שתי מערכות מקבילות, שאינן מסונכרנות זו עם זו, כפי שהוצג על ידי המשיבים - חותר תחת תכליות אלו.

26. הסיבה לכך פשוטה ונעוצה בעובדה כי לא ניתן לדעת את היחס בין שתי המערכות והאם פריט המצוי במערכת סדרי העדיפויות האחת – עדיף על פריט המצוי במערכת סדרי העדיפויות האחרת.

27. לדוגמא, לא ניתן לדעת אם פריט מספר 4 ברשימת האכיפה האחת קודם לפריט מספר 6 במערכת השניה. כלומר הן בעת הקצאת משאבי האכיפה – רשות האכיפה איננה יכולה לדעת לאן לשלוח את הפקח, והן לגבי בקרת האכיפה – מערכת הבקרה איננה יכולה לקבוע אם מה שנעשה בפועל – אכן מייצג מדיניות מושכלת ועיקבית.

28. יתרה מכך, במסגרת ההליכים בבג"ץ 4588/18 (אגודת סנט איב ואח' נגד המפקד הצבאי בגדה המערבית ואח') (דיווח המינהל האזרחי לבג"ץ על סדרי העדיפויות לביצוע הפיילוט ביחס לשימוש בצו בדבר סילוק מבנים חדשים (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1797), תשע"ח-2018. עפ"י הדיווח שנמסר, נקבעה מערכת אחת של סדרי עדיפויות לאכיפה לכלל האוכלוסיה באזור, בניגוד לסדרי העדיפויות נשוא עתירה זו. עובדה זו מחדדת את התמיהה ביחס להחלטה לפרסם שתי מערכות מקבילות כשמדובר בהליכי האכיפה הכלליים.

29. למען הסר ספק, אין באמור כדי למנוע את האפשרות לבדל בין אוכלוסיות שונות, במקרים בהם מאפייני האוכלוסייה משפיעים על חומרת המעשה או האינטרס הציבורי באכיפה. עם זאת, ככל שנקבע כי יש צורך בבידול, יש לתת לכך ביטוי בתוך מערכת יחידה של סדרי העדיפויות לאכיפה.
30. **למעשה – העותרת תטען כי קיומן של שתי מערכות מקבילות כמוה כהיעדר מדיניות סדרי עדיפויות סדורה – ובאופן המצדיק את התערבותו של בית המשפט.**
31. יתר על כן, העותרת תטען כי קיומן של שתי מערכות מקבילות של סדרי עדיפויות לאכיפה- תביא, כמעט בוודאות, למצב של אכיפה בררנית – בניגוד לרציונל של קביעת סדרי עדיפויות על מנת לקיים אכיפה שיוויונית.
32. העובדה כי ההבדל בין הרשימות מבוסס, ראשית לכל, על הבחנה בין יהודים לערבים – יחד עם העובדה שאין סנכרון של הרשימות לרשימה יחידה, גורמים לאכיפה בלתי שוויונית וזאת לאור הקושי בנקיטת הליכי אכיפה כנגד המגזר הערבי (הן בשל הקושי הבטחוני הכרוך בכך והן בשל היקף התופעה במגזר הערבי).
33. העותרת אף תטען כי אי הבהירות האופפת את "סדרי העדיפויות" של המינהל האזרחי נעשה באופן מודע ומתוך כוונה להימנע מהתמודדות עם הכשל הקולוסאלי בתחום זה במרחב יהודה ושומרון.
34. כפי שצויין לעיל (בדברי השר מיכאל ביטון בסעיף המבוא לעתירה זו לעיל), מדינת ישראל מודה בפה מלא כי היא נכשלה בתחום אכיפת דיני התכנון והבניה וכי היא איננה מסוגלת לקיים מערכת אכיפה ראויה במסגרת המשאבים המוקצים לטיפול ביהודה ושומרון.
35. מנגד – העותרת, אשר ניהלה עשרות רבות של עתירות כנגד המינהל האזרחי במהלך העשור האחרון, לא נתקלה מעולם ב"הודאה" של המדינה בפני בית המשפט כי המשאבים אינם מספיקים לטיפול בבניה הבלתי חוקית ביו"ש.
36. ההסבר לפער בין הצהרות השר ביטון לבין התנהלותה של המדינה בפני בתי המשפט – פשוט.
- במקום להביא את האמת לבית המשפט – המדינה טוענת, שוב ושוב, את טענת "סדרי העדיפויות" תוך שהיא מסתמכת על פסיקה עניפה לפיה בית המשפט לא יתערב בניהול "סדרי העדיפויות" של רשויות האכיפה – ובכך נמנעת המדינה, מזה שנים, הן מביצועה של אכיפה ראויה לשמה במרחב יו"ש והן מביקורת שיפוטית. קשה לתאר פגיעה כה עמוקה ונרחבת בשלטון החוק.
37. לעניין זה ראוי להביא גם את דברי בית משפט נכבד זה ביחס לכך שאין לקבל מצב שטענות של "סדרי עדיפויות" יהוו כסות לאי אכיפה:

"גם אם קיימים סדרי עדיפויות מוצדקים, אסור שהללו יהוו – ולוא בלי משיגם ושלא במתכוון – כסות להפקרות בבנייה. כאמור חוק הוא חוק, בין אם מדובר בבנייה בלתי חוקית בקרב התושבים הישראליים ביהודה ובשומרון, בין אם מדובר בתושבים הפלסטינים – ואין להלום מצב של 'איש הישר בעיניו יעשה' (בג"צ 5377/09 רגבים נ' שר הביטחון, כב' השופט א' רובינשטיין).

38. העותרת סבורה כי מהאמור לעיל עולה כי קיומן של שתי רשימות מקבילות לסדרי עדיפויות לאכיפה – למערכת אכיפה אחת, איננו עולה כדי קביעת סדרי עדיפויות בכלל ואיננו מקיים את התכלית שבקביעת סדרי עדיפויות כנדרש.

אפליה וחוסר סבירות ברשימות סדרי העדיפויות

39. כאמור, בפנייתה למשיבים טענה העותרת כי קיימת אפליה בסדרי העדיפויות וכן ישנו פער משמעותי בין הצרכים האכיפתיים לבין המופיע בסדרי העדיפויות כדלקמן:

א. טענת קיומה של אפליה פסולה בין מערכות סדר העדיפות השונות – עפ"י האמור ברשימות סדרי העדיפויות שהתקבלו מהמשיבים, "בניה ישראלית תוך פלישה לאדמה פרטית" מצויה בסדר עדיפות גבוה לאכיפה ואילו "בניה ערבית המבוצעת תוך פלישה לאדמה פרטית" מצויה בתחתית סדר העדיפויות.

ב. אכן לאור פסיקת בית המשפט העליון, בניה בלתי חוקית המבוצעת תוך פלישה לאדמה פרטית צריכה להיות בראש סדרי העדיפויות – אולם קביעה זו אינה מבדילה בין האוכלוסיות השונות כפי שנקבע על ידי המשיבים ביחס לאוכלוסיה הישראלית והאוכלוסיה הערבית. היעדר פריט זה מרשימת סדרי העדיפויות במגזר הערבי תמוה ביותר, וכאמור – אף מהווה אפליה פסולה בין האוכלוסיות.

ג. הטענה בדבר היעדר מרשימת סדרי העדיפויות של מבנים "אשר מהווים סכנה לביטחון האזור ו/או לשלום הציבור ו/או לסדר הציבורי ו/או צווי הריסה למבנים המשמשים אכסניה לפעילות שגורמת לסכנה כאמור" – פריט זה, הממוקם כפריט 4 ברשימת סדרי העדיפויות ביחס למגזר הישראלי – כלל איננו קיים ביחס למגזר הערבי באופן מתמיה ביותר.

ד. העותרת איננה מבינה כיצד בניה הפוגעת בביטחון איננה מופיעה ברשימת סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הערבי.

ה. היעדר התייחסות לבניה חדשה במגזר הערבי – באופן תמוה, סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הערבי אינם מתייחסים כלל לבניה חדשה, בעוד שבמגזר הישראלי הבניה החדשה מוגדרת כעדיפה לביצוע פעולות אכיפה.

- ו. וידוגש, בית משפט נכבד זה עמד, לא אחת ולא שתיים, על הצורך בטיפול בבנייה חדשה בעודה באיבה וזאת על מנת למנוע אכלוס וקיבוע של הבניה החדשה באופן המונע, ולמצער מקשה מאד, ביצוע פעולות אכיפה עם חלוף הזמן.
- ז. היעדר התייחסות לכך בסדרי העדיפויות המוצגים, מעוררת תמיהה, במיוחד על רקע צו 1797 (צו סילוק בניה חדשה), הנזכר לעיל, אשר נחקק על רקע הבנת חשיבות הטיפול בבניה חדשה בשלבי התהוות **בכלל המגזרים** ואשר מקנה לרשויות האכיפה ביו"ש כלי משמעותי לטיפול בבניה חדשה.
- ח. בנוסף תציין העותרת כי במסגרת הפיילוט למימוש הוראות צו 1797 הנזכר לעיל – מופיעים, באופן תמוה, סדרי עדיפויות לאכיפה השונים מסדרי העדיפויות נשוא עתירה זו. כך, לשם הדוגמה – בעוד בניה בקרבת מתקנים בטחוניים כלולה בפיילוט למימוש צו 1797 – אין כל התייחסות לכך בסדרי העדיפויות נשוא עתירה זו.

טענת חוסר סבירות

40. העותרת תטען כי קיומן של שתי רשימות לסדרי אכיפה במקרה דנן – כמוה כהיעדר מדיניות ברורה ומוסדרת – באופן המצדיק את התערבותו של בית המשפט.
41. טענה זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה כי המדינה עצמה מודה בכשלונה בכל הקשור לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב יו"ש ולאור הצורך הדחוף בתיקון המצב והשבת שלטון החוק על מכונן.
42. בנוסף תטען העותרת כי הפערים בין הרשימות, כשלעצמם – מצדיקים את התערבות בית המשפט באופן שיחייב שוויון בפני החוק ויחייב את המדינה להכניס לסדרי העדיפויות – לכלל המגזרים, גם בניה בטחונית וגם בניה חדשה.
43. כידוע, עפ"י הפסיקה¹, קיימים שני מבחנים עיקריים לבחינת התערבותו של בית המשפט במעשה או במחדל מנהלי: מבחן "ההתנערות המוחלטת" ומבחן "ההימנעות הבלתי סבירה":

"אכן, כדי שבית המשפט יתערב ברמת האכיפה של חוק זה או אחר, צריך שהרשויות המוסמכות יתנערו לחלוטין מחובתן לאכוף את החוק, דבר שאינו קיים במקרה זה, או יימנעו ממילוי חובתן באופן בלתי סביר"

44. העותרת תטען כי התנהלות המשיבים בענייננו עולה לכדי התנערות מוחלטת ו/או בלתי סבירה מחובת הרשויות לקיים מדיניות אכיפה סדורה המצדיקה את התערבותו של בית המשפט, באופן המבוקש בעתירה זו.

1 בג"צ 6579/99, עמיחי פילבר נ' ממשלת ישראל.

סיכום

לאור האמור לעיל בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי, כמבוקש ברישא של עתירה זו, ולאחר קבלת תגובת המשיבים להפוך את הצו על תנאי למוחלט תוך חיוב המשיבים בהוצאות ושכ"ט.

עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר יכין זיק, מנהל הפעילות של העותרת.

בועז ארזי, עו"ד

ב"כ העותרים

היום, יום ראשון, ח' בטבת תשפ"ב, 12.12.2021

תצהיר

אני הח"מ, **יכין זיק ת.ז. 040199556** לאחר שהזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי באם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:

הנני עושה תצהירי זה בתמיכה לעתירה לבג"ץ המוגשת על ידי תנועת רגבים כנגד שר הביטחון ואח'

אני עובד אצל הנתבעת כמנהל הפעילות והעובדות הכלולות בעתירה הגיעו לידיעתי מתוקף תפקידי.

הנני מצהיר כי כל העובדות והטענות שמובאות בעתירה נכונות למיטב ידיעתי, הבנתי ואמונתי.

זה שמי, זו חתימתי וכל האמור לעיל אמת.



איומות חתימה

היום, 12.12.2021, התייצב בפני - עו"ד בועז ארזי ממעלה מכמש 210 - מר יכין זיק, המוכר לי באופן אישי, וחתם על תצהירו זה, לאחר שהזהרתי כי עליו לומר את האמת, וכי באם לא יעשה כן יהא צפוי לעונשים הקבועים בחוק.



עמוד	פירוט	נספח
	סדרי העדיפויות כמופיע בתשובת המינהל מיום 22.10.2020	א'
	פניית העותרת מיום 7.2.2021	ב'
	פניית העותרת מיום 12.4.2021	ג'
	פניית העותרת מיום 4.7.2021	ד'

נספח א'

סדרי העדיפויות כמופיע בתשובת המינהל מיום

22.10.2020

נספח א'

סדרי העדיפויות כמופיע בתשובת המינהל מיום

22.10.2020

לישראל איו"ש הציבור כללי EVEN465-01-1854 תשפ"א 2020	הגנה אזרחי	צבא מנהל פניות תיק: סימוכין: ד' 22
---	---------------	--



לכבוד,
עו"ד בועז ארזי

באמצעות דוא"ל/פקס : regavim2014@gmail.com

הנדון: "סדרי עדיפויות לאכיפה תכנונית"

שלך : מיום 03/03/2020

1. הרינו מתכבדים לאשר קבלת פנייתך אשר בסימוכין.
2. בפתח הדברים, נציין כי הוראותיו של חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") אינן חלות על רשויות באזור יהודה והשומרון (ר' בג"ץ 6870/14 רגבים נ' ראש המנהל האזרחי). עם זאת, וכפי שהוצהר על ידי המדינה בהליכים, אין באמור כדי לגרוע מתחולת המשפט המנהלי הישראלי על פעולתן של רשויות האזור, לרבות עקרונות חופש המידע במובנם הרחב. תשובה זו מנוסחת ברוח הוראות חוק חופש המידע. אין בכך כדי ללמד על תחולת בחוק על הבקשה. להלן התייחסות מנהל"ז איו"ש:
3. בהתאם לבקשתך, להלן פירוט סדרי העדיפויות לאכיפה (בסדר יורד) בחלוקה למגזרים, כפי שאושר ע"י הדרג המדיני:

א. סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הפלסטיני:

1. החלטות שיפוטיות והתחייבויות המדינה לבג"ץ.
2. מרחב עוטף ירושלים (E1) ודרום הר חברון.
3. שטחי אש.
4. בקעת הירדן.
5. מגבלות בנייה מכשול התפר.
6. עורקי חיים מרכזיים.
7. אדמות מדינה.
8. יתר המבנים.

ב. סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הישראלי:

1. החלטות שיפוטיות והתחייבויות המדינה לבג"ץ.
 2. מבנים שהוקמו על קרקע פרטית לאחר מועד מכתבו של שהב"ט אל היועמ"ש לממשלה מיום 5 לדצמבר 2013.
 3. מקבצי בניה בלתי חוקיים חדשים.
 4. מבנים אשר מהווים סכנה לביטחון האזור ו/או לשלום הציבור ו/או לסדר הציבורי ו/או צווי הריסה למבנים המשמשים אכסניה לפעילות שגורמת לסכנה כאמור.
 5. בנייה בשלבים התחלתיים.
 6. מבנים שהוקמו על קרקע פרטית לפני מועד מכתבו של שהב"ט אל היועמ"ש לממשלה מיום 5 לדצמבר 2013.
 7. מבנים שהוקמו על אדמות מדינה מחוץ לתכנית מתאר מפורטות בתוקף.
 8. יתר המבנים.
4. בהתייחס לשאלתכם השנייה, נשיב כי אין בידי רשויות האזור נוהל בנושא. סדרי העדיפויות לאכיפה נקבעו בתיאום בין הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ובאישור הדרג המדיני כאמור, והוצהרו לאורך השנים בפני ערכאות שיפוטיות שונות.

בברכה,

יואב ברנס, סגן
קפ"צ ממנוח חופש מידע
לשכת ראש המנהל האזרחי



נספח ב'

פניית העותרת מיום 7.2.2021

נספח ב'

פניית העותרת מיום 7.2.2021



רגבים - המחלקה המשפטית

כ"ה בשבט תשפ"א

7.2.2021

לכבוד

שר הביטחון, חה"כ בני גנץ

האלוף תמיר ידעי, מפקד פיקוד המרכז

תא"ל רסאן עליאן, ראש המנהל האזרחי

מר מרקו בן שבת, מנהל יחידת הפיקוח, המנהל האזרחי

שלום רב,

הנדון: סדרי העדיפויות לאכיפה תכנונית ביו"ש

בשם מרשתי, תנועת רגבים, ועל יסוד הוראות החוק לתיקון סדרי מנהל (החלטות והנמקות) התשי"ט – 1958 (להלן: "החוק") הנני מתכבד לפנות אליכם כדלקמן:

1. ביום 22.10.2020 נשלחה אלינו תגובתכם לפנייה לפי חוק חופש המידע לקבלת סדרי העדיפויות לאכיפה תכנונית ביו"ש. למען הסדר הטוב – מכתבכם הנ"ל מצורף לפנייתי זו.
 2. בתשובתכם נמסר כי מערכת האכיפה התכנונית פועלת על פי שתי מערכות שונות של סדרי עדיפות לאכיפה – האחת כנגד בניה בלתי חוקית במגזר הישראלי והשניה כנגד בניה בלתי חוקית במגזר הערבי.
 3. ראשית, קביעת שתי מערכות סדרי עדיפויות במטרה להנחות מערכת אכיפה אחת, הפועלת מכוח דין אחד, ללא סנכרון בין שתי המערכות, חותרת תחת משמעותו היסודית של המונח "סדרי עדיפויות" ואף נמצאת בסתירה לסדרי עדיפויות לאכיפה כפי שפורסמו לאחרונה, וזאת כמפורט להלן:
- א. כידוע, מטרת הקביעה של סדרי עדיפויות לאכיפה הינה שימוש מושכל ונכון במשאבי האכיפה וזאת מתוך הנחה לפיה תקציבי הרשות האוכפת אינם מספיקים לאכיפה בו-זמנית של כלל המקרים המונחים לפתחה.



רגבים - המחלקה המשפטית

קביעת סדר עדיפויות לאכיפה צריך להיות מושכל וברור באופן שיאפשר למערכת האכיפה לקבוע באיזה מן המקרים לטפל בהקדם ובאילו מן המקרים לדחות את הטיפול – וזאת בצורה עקבית.

ב. קביעת סדרי עדיפויות לאכיפה מאפשרת גם בקרה על יחידת הפיקוח כדי לוודא שפעילות האכיפה נעשית משיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, כפי שהוגדרו.

ג. קיומן של שתי מערכות מקבילות ולא מסונכרנות חותר תחת תכליות אלו.

ד. הסיבה לכך פשוטה ונעוצה בעובדה כי לא ניתן לדעת את היחס בין שתי המערכות והאם פריט המצוי במערכת סדרי העדיפויות האחת – עדיף על פריט המצוי במערכת סדרי העדיפויות האחרת.

לדוגמא, מתוך מכתבכם הנ"ל – לא ניתן לדעת אם פריט מספר 4 ברשימת האכיפה האחת קודם לפריט מספר 6 במערכת השניה. כלומר הן בעת הקצאת משאבי האכיפה – רשות האכיפה איננה יכולה לדעת לאן לשלוח את הפקח, והן לגבי בקרת האכיפה – מערכת הבקרה איננה יכולה לקבוע אם מה שנעשה בפועל – אכן מייצג מדיניות מושכלת ועיקבית.

ה. יתרה מכך, רק לאחרונה דיווח המינהל האזרחי לבג"ץ על סדרי העדיפויות במסגרת הפיילוט שבוצע ביחס לשימוש בצו בדבר סילוק מבנים חדשים (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1797), תשע"ח-2018. עפ"י הדיווח שנמסר, נקבעה מערכת אחת של סדרי עדיפויות לאכיפה לכלל האוכלוסיה באזור, בניגוד לסדרי העדיפויות נשוא פניה זו. עובדה זו מחדדת את התמיהה ביחס להחלטה לפרסם שתי מערכות מקבילות כשמדובר בהליכי האכיפה הכלליים.

ו. למען הסר ספק, אין באמור כדי למנוע את האפשרות לבדל בין אוכלוסיות שונות, במקרים בהם מאפייני האוכלוסייה משפיעים על חומרת המעשה או האינטרס הציבורי באכיפה. עם זאת, ככל שנקבע כי יש צורך בבידול, יש לתת לכך ביטוי בתוך מערכת יחידה של סדרי העדיפויות לאכיפה.

4. שנית – לעניין חוסר הסבירות שבקביעת סדרי העדיפויות כפי שנמסרו:

א. קיומה של אפליה פסולה בין מערכות סדר העדיפות השונות – עפ"י האמור במכתבכם, פניה ישראלית תוך פלישה לאדמה פרטית מצויה בסדר עדיפות גבוה



רגבים - המחלקה המשפטית

לאכיפה ואילו בניה ערבית המבוצעת תוך פלישה לאדמה פרטית מצויה בתחתית סדר העדיפויות.

לאור פסיקת בית המשפט העליון, בניה בלתי חוקית המבוצעת תוך פלישה לאדמה פרטית אכן צריכה להיות בראש סדרי העדיפויות – אולם קביעה זו אינה מבדילה בין האוכלוסיות השונות כפי שנקבע על ידיכם ביחס לאוכלוסיה הישראלית והאוכלוסיה הערבית. היעדר פריט זה מרשימת סדרי העדיפויות במגזר הערבי תמוה ביותר, וכאמור – אף מהווה אפליה פסולה בין האוכלוסיות.

ב. היעדרם של מבנים "אשר מהווים סכנה לביטחון האזור ו/או לשלום הציבור ו/או לסדר הציבורי ו/או צווי הריסה למבנים המשמשים אכסניה לפעילות שגורמת לסכנה כאמור" – פריט זה, הממוקם כפריט 4 ברשימת סדרי העדיפויות ביחס למגזר הישראלי – כלל איננו קיים ביחס למגזר הערבי באופן מתמיה ביותר.

ג. היעדר התייחסות לבניה חדשה במגזר הערבי – באופן תמוה, סדרי העדיפויות לאכיפה במגזר הערבי אינם מתייחסים כלל לבניה חדשה, בעוד שבמגזר הישראלי הבניה החדשה מוגדרת כעדיפה לביצוע פעולות אכיפה.

בית המשפט העליון עמד, לא אחת ולא שתיים, על הצורך בטיפול בבנייה חדשה בעודה באיבה וזאת על מנת למנוע אכלוס וקיבוע של הבניה החדשה באופן המונע, ולמצער מקשה מאד, ביצוע פעולות אכיפה עם חלוף הזמן. היעדר התייחסות לכך בסדרי העדיפויות המוצגים, מעוררת תמיהה, במיוחד על רקע צו 1797, הנזכר לעיל, אשר נחקק על רקע הבנת חשיבות הטיפול בבניה חדשה בשלבי התהוות בכל המגזרים.

ד. בנוסף נציין כי במסגרת הפיילוט למימוש הוראות צו 1797 הנזכר לעיל – מופיעים, באופן תמוה, סדרי עדיפויות לאכיפה השונים מסדרי העדיפויות האמורים במכתבכם מיום 22.10.2021 הנ"ל. כך, לשם הדוגמה – בעוד בניה בקרבת מתקנים בטחוניים מופיעה ככלולה בפיילוט למימוש צו 1797 – אין כל התייחסות לכך בסדרי העדיפויות נשוא פנייתנו זו.

5. לאור האמור לעיל נבקש כי תקבעו רשימה אחידה של סדרי עדיפויות לאכיפה, באופן שיאפשר למערכת לפעול בבהירות, בעקביות וביעילות ובאופן שיאפר בקרה ראויה על עמידה בסדרי האכיפה שנקבעו ובנוסף נבקש כי תינתן הדעת על הערותינו דלעיל בדבר



רגבים - המחלקה המשפטית

הצורך להתייחס בשיויון ביחס לאוכלוסיה הישראל והערבית ובדבר היעדרם של פריטים
נדרשים מרשימת סדרי העדיפויות במגזר הערבי.

6. אודה על קבלת מענה במסגרת הימים הקצובים לכך בחוק.

בכבוד רב,
בועז ארזי, עו"ד



נספח ג'

פניית העותרת מיום 12.4.2021

נספח ג'

פניית העותרת מיום 12.4.2021



רגבים - המחלקה המשפטית

ל' בניסן תשפ"א

12.4.2021

לכבוד

שר הביטחון, חה"כ בני גנץ

האלוף תמיר ידעי, מפקד פיקוד המרכז

תא"ל פארס עטילה, ראש המנהל האזרחי

מר מרקו בן שבת, מנהל יחידת הפיקוח, המנהל האזרחי

שלום רב,

הנדון: סדרי העדיפויות לאכיפה תכנונית ביו"ש

שלנו: מיום 7.2.2021

בשם מרשתי, תנועת רגבים, ועל יסוד הוראות החוק לתיקון סדרי מנהל (החלטות והנמקות) התשי"ט – 1958 (להלן: "החוק") הנני מתכבד לשוב ולפנות אליכם כדלקמן:

1. בפנייתנו מיום 7.2.2021 נדרשתם לקבוע רשימה אחידה של סדרי עדיפויות לאכיפה, באופן שיאפשר למערכת לפעול בבהירות, בעקביות וביעילות ובאופן שיאפשר בקרה ראויה על עמידה בסדרי האכיפה שנקבעו.
2. בנוסף נתבקשתם כי תינתן הדעת על הערותינו, כפי שהובאו במפורט בפנייתנו הנ"ל - בדבר הצורך להתייחס בשיוויון ביחס לאוכלוסייה הישראל והערבית ובדבר היעדרם של פריטים נדרשים מרשימת סדרי העדיפויות במגזר הערבי.
3. עד ליום זה טרם התקבלה תגובתכם לפניה.
4. אודה על קבלת מענה בדחיפות.

בכבוד רב,

בועז ארזי, עו"ד

נספח ד'

פניית העותרת מיום 4.7.2021

נספח ד'

פניית העותרת מיום 4.7.2021



רגבים - המחלקה המשפטית

כ"ד בתמוז תשפ"א

4.7.2021

לכבוד

שר הביטחון, חה"כ בני גנץ

האלוף תמיר ידעי, מפקד פיקוד המרכז

תא"ל פארס עטילה, ראש המנהל האזרחי

מר מרקו בן שבת, מנהל יחידת הפיקוח, המנהל האזרחי

שלום רב,

הנדון: סדרי העדיפויות לאכיפה תכנונית ביו"ש

שלנו: מיום 7.2.2021

שלנו: מיום 12.4.2021

בשם מרשתי, תנועת רגבים, ועל יסוד הוראות החוק לתיקון סדרי מנהל (החלטות והנמקות) התשי"ט – 1958 (להלן: "החוק") הנני מתכבד לשוב ולפנות אליכם כדלקמן:

1. בפנייתנו מיום 7.2.2021 נדרשתם לקבוע רשימה אחידה של סדרי עדיפויות לאכיפה, באופן שיאפשר למערכת לפעול בבהירות, בעקביות וביעילות ובאופן שיאפשר בקרה ראויה על עמידה בסדרי האכיפה שנקבעו.
2. בנוסף נתבקשתם כי תינתן הדעת על הערותינו, כפי שהובאו במפורט בפנייתנו הנ"ל - בדבר הצורך להתייחס בשיוויון ביחס לאוכלוסייה הישראל והערבית ובדבר היעדרם של פריטים נדרשים מרשימת סדרי העדיפויות במגזר הערבי.
3. עד ליום זה טרם התקבלה תגובתכם לפניה, למרות תזכורת שנשלחה ביום 12.4.2021.
4. ככל שלא יתקבל מענה תוך 7 ימים – תשקול מרשתי פניה לבית המשפט.

בכבוד רב,

בועז ארזי, עו"ד