

1. אסנת קקון
2. אופיר אסולין
3. ניר גזקר
4. סיגל אבודרהם
5. האגודה לזכויות האזרחי בישראל
ע"י ב"כ עו"ד טל חסין ו/או עו"ד אבנר פינצ'וק
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

ה ע ו ת ר י ם

נ ג ד

1. שר התיירות
2. משרד התיירות
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל' 073-3925687, פקס 02-6467011
דוא"ל H CJ-Dep@justice.gov.il

ה מ ש י ב י ם

3. המוסד לביטוח לאומי (משיב פורמלי)

תגובה מקדמית מטעם המשיבים לעתירה

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים**) מתכבדים להגיש תגובה מקדמית מטעמם לעתירה.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

"מדוע לא יתקינו ויפרסמו נוהל מפורט לטיפול בעררים שהגישו תושבים מפונים על הקביעה כי התגוררו בבתי מלון על חשבון המדינה במהלך הפינוי ולהכרעה בהם, ובכלל זה:

- מדוע לא ייקבע בנוהל אילו מסמכים נחוצים להגשת ערר ולהחלטה בו.
- מדוע לא ייקבעו בו קריטריונים להחלטה.
- מדוע לא ייקבע בו לוח זמנים לטיפול בערר ולמתן הכרעה מנומקת בו.

מדוע לא יקבלו הכרעה בכל העררים שהוגשו להם במהלך השנים 2023-2025 בגין דיווחים שגויים של בתי מלון בתוך 45 ימים."

3. לעמדת המשיבים, כפי שתוצג בהרחבה ועל יסוד הנימוקים המפורטים בה, דין העתירה להידחות בהיעדר עילה למתן הסעדים המבוקשים במסגרתה. המשיבים יטענו, כי עם כל ההבנה לקשיים אותם חווים העותרים, הדרישה כי משרד התיירות יכריע בין גרסאות עובדתיות של צדדים פרטיים, על בסיס נתונים, ראיות ותצהירים שיועברו מצדם, אינה תואמת את סמכויות המשרד לפי דין ורחוקה מתחום מומחיותו. לעמדת המשיבים, הכרעה מסוג זה צריכה להיות נתונה בידי ערכאה שיפוטית מתאימה או בידי גורם מעין שיפוטי בעל סמכות שפיטה שהוסמך לכך בדין. יתר על כן, לפתרון זה, שיושם כבר עתה במספר מקרים עליהם נודע למשיבים, ישנם יתרונות משמעותיים עבור הצדדים למחלוקת, כפי שיפורט להלן.

4. בפתח הדברים יבקשו המשיבים להדגיש כי אין בעמדתם המשפטית זו כדי לגרוע מן הרצון והמאמצים לסייע למפונים בהיבטים שעולים במסגרת העתירה. כפי שיפורט להלן, המשיבים פעלו במסגרת הכלים שנתונים בידיהם על מנת להקל ככל הניתן על המפונים, וימשיכו לעשות כן במסגרת סמכויותיהם.

הרקע הרלוונטי

5. בבוקר יום שבת וחג שמחת תורה, 7.10.2023, חדרו מרצועת עזה לשטח מדינת ישראל, החל משעות הבוקר המוקדמות, אלפי פעילי ארגון הטרור חמאס, הגייהאד האיסלאמי וגורמי טרור נוספים ברצועת עזה, אשר פלשו ליישובי עוטף עזה והדרום ולבסיסי צה"ל מן היבשה, האוויר והים, במקביל לירי מאסיבי של רקטות ופצצות מרגמה ששיגרו ארגוני הטרור לעבר יישובים וערים בישראל. עם חדירתם לישראל, ביצעו פעילי הטרור מעשי זוועה – רצח, עינו, אנסו, חיללו, באופן מתוכנן ומכוון, בדם קר, גברים, נשים, זקנים, ילדים וטף, ישראלים וזרים, חיילים וחיילות, ששהו באותה העת ביישובים אזרחיים, במסיבות טבע וכן בבסיסי צה"ל.

6. בהמשך לכך, ביום 7.10.2023, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח סמכותה בסעיפים 40(א) ו-40(א1) לחוק-יסוד: הממשלה, בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל באמצעות מתקפת הטרור הרצחנית מרצועת עזה, מלחמת "חרבות ברזל".

7. בהחלטת הממשלה מס' 950 בעניין **"תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה – 'חרבות ברזל'"**, מיום 12.10.2023, נקבע, כי "לאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה, נוכח ירי הטילים ופשיטת גורמים עוינים אל יישובי הדרום, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה בטווח זה אלא באמצעות פינוי המאורגן", החליטה הממשלה לרשום את הודעת שר הביטחון כי החל פינוי האוכלוסייה בהתאם לתכנית צה"ל "מרחק בטוח", לפי רשימת היישובים המפורטת בנספח א' להחלטה. עוד הוחלט כי מערך מתקני הקליטה יתבסס על פנימיות, אכסניות ובתי מלון, וכי ההתקשרות עמם תיעשה על ידי משרד הפנים, בכפוף לדיני המכרזים.

8. ביום 18.10.2023 התקבלה החלטת ממשלה מס' 975 בעניין **"תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0-5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת 'חרבות ברזל'"**, בה נרשמה הודעת שר הביטחון כי החל גם פינוי האוכלוסייה הנמצאת בטווח של עד 2 ק"מ מהגבול הצפוני של מדינת ישראל, בהתאם לתכנית צה"ל "מרחק בטוח צפון". הממשלה החליטה, בין היתר, כי מערך מתקני הקליטה

יתבסס על אכסניות ובתי מלון, עמם יתקשר משרד הפנים, בכפוף לדיני המכרזים, בהתאם לקליטה בפועל ובהתאם לאישור ההקצאות שיינתן על ידי רשות החירום הלאומית (סעיפים 1(ב) ו-1(ד) להחלטה).

9. עוד קבעה הממשלה כי תפונה האוכלוסייה הנמצאת בטווח של 2-5 ק"מ מהגבול הצפוני, בהתאם לתכנית צה"ל ולהערכת מצב מבצעית של צה"ל, בעיתוי שייקבע על ידי שר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה. עוד נקבע כי מערך מתקני הקליטה יתבסס על אכסניות ובתי מלון ומתקנים נוספים, ככל שייחתמו עימם הסכמים, בהתאם להיצע ולנדרש על פי דיני המכרזים. אשר להתקשרויות עם מתקני הקליטה, הממשלה קבעה כי זו תיעשה בהתאם להסכמים שנחתמו או ייחתמו בין המדינה באמצעות מינהל הרכש הממשלתי ובין מתקן הקליטה או איגוד המאגד מתקני קליטה. עוד קבעה הממשלה, כי "במסגרת ההסכמים ייקבע כי התשלום למתקני הקליטה יתבצע על ידי משרד התיירות על פי קליטה בפועל ובכפוף לכך שר"ל (רשות החירום הלאומית – הח"מ) אישרה את ההקצאה" (סעיף 2(ה)2 להחלטה).

במקביל, הממשלה קבעה כי אזרחים שמתגוררים ביישובים שפונו, ונקלטו באופן עצמאי במסגרות אחרות, שאינן חלק ממערך מתקני הקליטה, יהיו זכאים למענק אכלוס עצמאי: "לאחר ביצוע הפינוי, תינתן לאזרחים המתגוררים ביישובים שפונו לפי החלטה זו האפשרות להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת. החל מיום קבלת החלטה זו, תינתן אפשרות זו גם לאזרחים המתגוררים ביישובים במרחק 0-4 ק"מ מרצועת עזה, שפונו לפי נספח א להחלטת הממשלה מס' 950 מיום 12 באוקטובר 2023. לאזרחים שיבחרו באפשרות זו יינתן מענק אכלוס עצמאי בסך של 150 ₪ למבוגר וסך של 100 ₪ לילד ליום לחימה ולמשך של עד 14 ימים ככל שלא יוכלו לשוב לבתיהם קודם לכן. מנגנון התשלום ייקבע על ידי משרד האוצר ויהיה בהתאם לדיווח של הגורמים המוסמכים כי אזרח מהיישובים כאמור התפנה מהיישוב ונקלט באופן עצמאי במסגרת אחרת" (סעיף 2(ו) להחלטה).

10. ביום 23.10.2023 ניתנה החלטת ממשלה מס' 988 בעניין "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה". יצוין, לענייננו, כי בהחלטה זו הסמיכה הממשלה את משרד התיירות לשלם למתקני אירוח גם עבור שהייתם של תושבים שפונו ביישובי הצפון בטווח של 0-2 ק"מ מהגבול וכן עבור תושבים שפונו מיישובי הדרום, בטווח של 0-7 ק"מ מרצועת עזה.

החלטה זו גם תיקנה את גובה תשלום מענק האכלוס העצמאי הניתן לאזרחים שיבחרו באפשרות זו, כך שהוא יעמוד על סך של 200 ₪ למבוגר ו-100 ₪ לילד, עד גיל 18, ליום לחימה שבו שהה האזרח במסגרת האחרת. כן נקבע, כי "מנגנון התשלום ייקבע על ידי משרד האוצר ויהיה בהתאם לדיווח של הגורמים המוסמכים כי אזרח מהיישובים כאמור התפנה מהיישוב ונקלט באופן עצמאי במסגרת אחרת. בדיווח הגורמים המוסמכים יצוין יום הקליטה ומספר ימי השהייה במסגרת האחרת שבמהלך התקופה האמורה" (סעיף 7 להחלטה).

11. החלטת הממשלה מס' 1006 בעניין "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, תושבי העיר אשקלון ותושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה", מיום 29.10.2023, האריכה את משך הפינוי שבוצע בהתאם להחלטות הממשלה הקודמות, עד ליום 22.11.2023, וקבעה כי עד למועד האמור משרדי

הממשלה ימשיכו לממש את אחריותם כפי שנקבעה בהחלטות קודמות. כמו כן הוארך משך התקופה שבעדה ניתן לקבל מענק אכלוס עצמאי.

12. אשר לתשלום מענק אכלוס עצמאי לאזרחים שנקלטו באופן עצמאי, שלא במתקני הקליטה עמם התקשר משרד התיירות, ביום 1.11.2023 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי, לפיו מענק אכלוס עצמאי ישולם באמצעות המוסד לביטוח לאומי, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: **חוק ביטוח לאומי**). בהתאם להסכם, תושב שפונה מאחד היישובים שנקבעו בהחלטות הממשלה, בתקופה שנקבעה בהחלטות, והתפנה למסגרת עצמאית שאינה במימון המדינה, נדרש להצהיר כי אינו שוהה ביישוב שפונה וכי אינו שוהה במתקן שבמימון המדינה. בהתאם להחלטות הממשלה, ההסכם קובע כי מענק האכלוס ישולם לפי מספר הימים שבהם התושב התגורר במקום לינה שאינו ביישוב מפונה ושאינו מקום לינה במימון המדינה.

13. ביום 16.10.2023 חתמה המדינה, באמצעות מינהל הרכש בחשב הכללי במשרד האוצר, על הסכם לאירוח מפונים עם התאחדות המלונות; ביום 18.10.2023 חתמה על הסכם לאירוח מפונים עם אגודת אכסניות נוער בישראל; וביום 20.10.2023 חתמה על הסכם לאירוח מפונים עם התאחדות מפעילי הדירות למגורים להשכרה לטווח קצר ("איסטררה") (להלן: **הסכמי אירוח ראשוניים**). משרד התיירות הוגדר בהסכמים אלה כמזמין עיקרי. ביום 19.10.2023 פרסם משרד התיירות נוהל עבודה, בו נקבעו הוראות משלימות כלפי מתקני האירוח, אשר נדרשו לעמוד בהן לצורך קבלת התשלומים (להלן: **נוהל עבודה משלים**). הסכמי האירוח הראשוניים הוסבו למשרד התיירות במהלך חודש נובמבר 2023 והסתיימו בסוף אותו חודש.

14. החל מיום 1.12.2023 חלים על אירוח מפונים במתקני האירוח הסכמים בין מדינת ישראל, באמצעות משרד התיירות, לבין מתקני אירוח שונים, לפי שלושה סוגי הסכמים רוחביים (אשר עיקר התנאים הכתובים בהם דומים, פרט לסוג מתקן האירוח והשירותים המחויבים): הסכם לאירוח מפונים במתקני אכסון מלונאיים (שנחתם עם התאחדות המלונות בישראל), הסכם לאירוח במתקני אכסון אחודים (קרי, מתקן אירוח שאינו מתקן אכסון מלונאי, בהתאם להגדרתו בהסכם זה) והסכם לאירוח במתקני אכסון כפריים (צימרים) ודירות אירוח (להלן: **הסכמי האירוח החדשים**). יצוין כי מדובר בהסכמים וולונטריים, כאשר כל בעל מתקן אירוח בחר את ההסכם המתאים לו ובהתאם להצהרתו כי הוא עומד בתנאי ההסכם ומקבל אותם על עצמו, אושרה התקשרותו עם משרד התיירות. עוד יצוין, כי נוהל העבודה המשלים הוטמע בהסכמי האירוח החדשים.

הסכם לאירוח מפונים בין משרד התיירות להתאחדות המלונות מיום 30.11.23 (להלן: **הסכם מתקני אכסון מלונאיים**) מצורף ומסומן **מש/1**; הסכם לאירוח במתקני אכסון אחודים מצורף ומסומן **מש/2**; הסכם לאירוח מפונים במתקני אכסון כפריים ודירות אירוח (להלן: **הסכם דירות, צימרים ווילות**) מצורף ומסומן **מש/3**.

15. בהתאם להוראות הסכמים אלה (ראו סעיפים 3.11 ו-3.13 להסכם מתקני אכסון מלונאיים וכן סעיפים 3.6.3 ו-3.9 להסכם דירות, צימרים ווילות ולהסכם לאירוח במתקני אכסון אחודים), בעל מתקן האירוח נדרש לדווח למשרד התיירות (בהסכם המשרד מכונה "המזמין") על קליטת המפונים במתקנו לצורך קבלת תשלום עבור האירוח:

3.11" לא יאוחר מ-24 שעות ממועד קליטת המפונים במתקן האכסון המלונאי, יעדכן בעל מתקן האכסון המלונאי או מי מטעמו, את המטה המשותף לגביי המפונים וצוותי הסיוע שנקלטו בפועל במתקן האכסון המלונאי. זאת, בהתאם להנחיות המזמין באשר לאופן הדיווח. הדיווח האמור מהווה תנאי מהותי לביצוע תשלום מטעם המזמין.

3.13... הדיווחים יכללו את הפרטים הבאים ביחס לכל מפונה: שם ושם משפחה, מספר תעודת הזהות ותאריך הלידה, מועדי שהייה במתקן האכסון המלונאי (מועד קליטה "Check-in" ומועד עזיבה "Check-out"), פרטי קשר של איש קשר משפחתי, וכל מידע אחר שיידרש על ידי המזמין."

16. עוד בהתאם להסכמים, משרד התיירות רשאי לערוך ביקורת ביחס למתקני האירוח. ראו סעיף 8 להסכם מתקני אכסון מלונאים (וכן הוראה מקבילה בסעיף 7 להסכם דירות, צימרים ווילות ולהסכם לאירוח במתקני אכסון אחודים):

8. בעל מתקן האכסון המלונאי מסכים שהמזמין יבחן באופן שוטף את הדיווחים שיתקבלו ועל בסיס בחינה זו יבוצעו התשלומים. המזמין שומר לעצמו את הזכות לבצע בדיקה מעמיקה בעצמו או על ידי מי מטעמו, באופן מלא או מדגמי, באופן שוטף ובדיעבד ביחס לדיווחים שיוגשו. בעל מתקן האכסון מתחייב לספק כל מידע שיידרש באופן שוטף או בדיעבד לצורך בדיקה זו"

17. כמו כן, בהתאם להסכמים, משרד התיירות רשאי להקטין או לבטל תשלום אם התברר כי הוא ניתן על בסיס נתונים לא נכונים. ראו סעיף 14 להסכם מתקני אכסון מלונאים (וכן הוראה מקבילה בסעיף 13 להסכם דירות, צימרים ווילות ולהסכם לאירוח במתקני אכסון אחודים):

14. המזמין ראשי להקטין או לבטל את התשלום כולו או חלקו אם התברר כי התשלום ניתן על בסיס נתונים לא נכונים ואם יש למזמין חשש סביר כי מתקן האכסון המלונאי פעל שלא על פי דין."

18. בהתאם לסעיפים 7.8 להסכם מתקני אכסון מלונאים, משרד התיירות אף רשאי לקזז תשלומים שבוצעו בפועל בגין תשלום שגוי (וכן הוראה מקבילה בסעיף 6.6 להסכם דירות, צימרים ווילות ולהסכם לאירוח במתקני אכסון אחודים):

7.8. במקרה שבעל מתקן האכסון המלונאי יקבל תשלום מהמדינה עבור מפונה שאינו זכאי, תהיה למדינה זכות לקזז תשלומים המגיעים לבעל מתקן האכסון המלונאי, ככל שמגיעים, וכן לנקוט בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה על מנת להיפרע מהתשלום השגוי/מוטעה/עודף שביצעה."

19. על כן, בהתאם להחלטות הממשלה ולהסכמים שנחתמו בעקבותיהן, משולם למפונה מענק, או שמשולם תשלום למתקן אירוח בגין כל מפונה שהוא מארח. כלומר, מבוצע תשלום באחת משתי דרכים: האחת,

המוסד לביטוח לאומי משלם מענק אכלוס לתושבי היישובים שהתפנו באופן עצמאי למקום לינה שאינו במימון המדינה. אדם המבקש לקבל מענק אכלוס עבור תקופה מסוימת מגיש בקשה מתאימה למוסד לביטוח לאומי, במסגרתה הוא מצהיר כי הוא לא שהה באותה תקופה במתקן אירוח במימון המדינה. השנייה, משרד התיירות מעביר למתקן אירוח תשלום עבור כל מפונה ששהה בו בתקופה מסוימת, כאשר בתקופה זו המפונה לא זכאי למענק אכלוס עצמאי. במילים אחרות המענקים הם מענקים חלופיים האחד לשני, ולא נועדו להינתן באופן מצטבר או במקביל.

אופן ביצוע הדיווח למשרד התיירות על קליטת מפונים

20. בתקופה שהחלה באוקטובר 2023, עם תחילת תוקפם של ההסכמים מול מתקני האירוח ועד לחודש דצמבר 2023 לערך, דיווחו המתקנים על אירוח המפונים באמצעות קבצי אקסל שנשלחו למשרד התיירות. בשל הדחיפות והצורך באותה העת לשלם מוקדם ככל הניתן למתקני האירוח, שילם משרד התיירות למתקנים מקדמות על פי דוחות האקסל האמורים, ובהתאם לחשבונות לתשלום שהגישו מתקני האירוח, כאשר הובהר כי הדיווחים ייבדקו לעומק בהמשך וכי למשרד התיירות ישנה סמכות לבצע בדיקות בדיעבד ולקזז תשלומים ששולמו ביתר. ויובהר, משרד התיירות משלם למתקני האירוח פר אדם לכל לילה.

21. החל מחודש דצמבר 2023 לערך, הועמדה לרשות מתקני האירוח מערכת דיגיטלית בשם מערכת "יחד", לטובת דיווח יעיל יותר בדבר אירוח מפונים במתקנים שהתקשרו עם משרד התיירות. מתקני האירוח דיווחו במערכת "יחד" על קליטה (check in) ועל עזיבה (check out) של כל מפונה לפי מספר תעודת הזהות של המפונה, וקיבלו תשלומים בהתאם. מערכת "יחד" פותחה ומופעלת על ידי מערך הדיגיטל הלאומי, מקושרת למרשם האוכלוסין ובנויה באופן המאפשר גישה לנתונים שבמערכת לגורמים שונים בממשלה, ביניהם המוסד לביטוח לאומי, שמקבל נתונים ישירות מהמערכת (ללא כל מעורבות של משרד התיירות בהליך הדיווח) לצורך מימוש סמכויותיו לעניין תשלום המענקים למפונים. בתוך כך, מהמוסד לביטוח לאומי נמסר, כי דיווח של מתקן אירוח על אודות שהייה של מפונה פלוני במתקן האירוח מתעדכן ברישומי המוסד כהעדר זכאות של אותו מפונה לקבלת מענק אכלוס עבור התקופה אליה מתייחס הדיווח.

22. בהתאם להסכמי האירוח החדשים (ראו סעיף 3.13 להסכם מתקני אכסון מלונאים וסעיף 3.9 להסכם דירות, צימרים ווילות), נדרשים בעלי מתקני האירוח לדווח בעצמם על אירוח המפונים באמצעות מערכת זו, כאשר המערכת מתעדכנת באופן מיידי ובזמן אמת. כמו כן עם עלייתה, נדרשו בעלי מתקני האירוח לעדכן את רישומיהם במערכת באופן רטרואקטיבי מתחילת קליטת מפונים במתקניהם.

בתקופה הראשונית לפעילותה של המערכת, אשר פותחה במהירות ובמקביל לעומס העבודה שהצטבר מתקופת תחילת המלחמה, התקשר משרד התיירות עם חברה חיצונית אשר סייעה למתקנים להעלות ולטעון את הדיווחים במערכת, הן דיווחים חדשים והן דיווחים מתקופת האירוח הקודמת.

23. כעולה מן העתירה, התעוררו קשיים בקרב מפונים ביחס לבקשות מענק אכלוס, בין היתר כאשר הבקשה לקבלת מענק אכלוס הוגשה עבור תקופה בה מתקן אירוח דיווח על אירוח לכאורה של אותו המבקש.

בנסיבות אלה, דחה המוסד לביטוח הלאומי את הבקשה לקבלת מענק אכלוס עבור אותם ימים. מובהר ומודגש, כי מענק האכלוס העצמאי ליום מסוים או לתקופה מסוימת היה מותנה בכך כי באותו מועד המפונה לא שהה במתקן אכסון במימון המדינה, והכל בהתאם להוראות הסכם בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי.

24. נוכח הקשיים כאמור, הורה שר התיירות בחודש דצמבר 2023 על הקמת צוות במשרד התיירות שיסייע למפונים שבקשתם למענק אכלוס סורבה. מפונים אלה הופנו להגיש בקשה לבירור זכאות למענק אכלוס. יוער כי הקישור לטופס הבקשה כונה באתר משרד התיירות "טופס ערעור למענק אכלוס עצמאי", אך בדף הגשת הבקשה הובהר כי מדובר בבירור שנערך על ידי משרד התיירות, ש"מאפשר למפונים להגיש בקשה לבירור זכאות למענק אכלוס למול המידע שהתקבל מהמלונות וזאת רק לאחר שהוגשה כבר בקשה על ידי המפונה לביטוח הלאומי". האפשרות להגיש בקשות כאלה עדיין קיימת ומפורסמת באתר הראשי של משרד התיירות.

25. ההליך לבירור זכאות למענק אכלוס התנהל באופן הבא: גורמי משרד התיירות יצרו קשר עם המבקש ועם מתקן האירוח שדיווח על האירוח של המבקש בתקופה שבגינה התבקש מענק האכלוס, וניסו להגיע להסכמות בין הצדדים בנוגע לתקופת האירוח במתקן. ככל שהצדדים הגיעו להסכמות לפיהן המבקש לא התארח במתקן האירוח בתקופה מסוימת, תיקנו מתקני האירוח בעצמם את הדיווחים במערכת "יחד", דבר אשר אפשר למוסד לביטוח לאומי לתת למבקש את מענק האכלוס. כמו כן, כאשר מתקן אירוח שינה את דיווחיו במערכת "יחד" הוא נדרש להשיב את התשלום שקיבל ממשרד התיירות עבור אותה תקופה בעבור אותו מבקש, באמצעות חשבונית זיכוי בגין תשלום יתר של המשרד למתקן בגין תקופה זו.

26. כאן המקום לציין כי משרד התיירות פעל בדרך זו בשים לב לנסיבות החריגות עד מאוד של התקופה, מתוך רצון לסייע למפונים אשר התפנו מבתיים מכורח הנסיבות ולא מבחירה, ולמתקני האירוח המתמודדים עם אתגרים כלכליים חריגים ושונים, ותוך חריגה מתחום המומחיות של המשרד והתפקידים המוטלים עליו בשגרה (המשרד אמון על הגדלת הכנסות משק המדינה מתיירות, ולשם כך פועל באפיקים מרכזיים אלה: שיפור תדמית מדינת ישראל בעולם כיעד תיירותי; פיתוח תשתיות תיירות; סיוע ליזמים המבקשים להקים מתקני אירוח והיבטים תפעוליים נוספים). כן הוקצו משאבים לא מעטים לשם בירור הבקשות שהוגשו, בדרך של תיווך בין הצדדים.

27. מאמצים אלה של משרד התיירות בתיווך בין הצדדים למחלוקת נחלו הצלחה רבה. במשך התקופה הוגשו למעלה מ-13,000 בקשות לבירור, כאשר במרביתן המוחלט, הגיעו הצדדים להסכמות, בסיועו של משרד התיירות. כיום, נותרו כ-1,700 בקשות שלגביהן הצדדים לא הגיעו להסכמות – וביניהן גם בקשותיהם של העותרים.

28. יצוין, כפי שעוד עולה מן התצהירים שצורפו לעתירה, ולמיטב הידיעה וההיכרות של משרד התיירות עם המקרים שהובאו בפניו, מרבית המחלוקות העובדתיות ביחס ללינה של המפונים התעוררו בחודשים הראשונים של המלחמה, טרם פותחה והוטמעה מערכת "יחד". מכאן עולה כי מדובר בקבוצת מקרים תחומה מבחינה מספרית, וככל הנראה אף סופית (למעט מקרים חריגים), כפי שעוד יפורט בהמשך.

29. ביחס לבקשות בהן לא הושגה הסכמה בין הצדדים, בניסיון לסייע למפונים במקרים אלה, ומתוך נקודת המוצא כי כל הצדדים המעורבים פועלים בתום לב, על בסיס הממצאים לכאורה השמורים אצלם, יזם משרד התיירות ניסיון נוסף למצוא פתרון. כך, לאחר בחינה משותפת עם גורמים במשרד האוצר ובמשרד המשפטים, משרד התיירות קיים שיח ממושך עם התאחדות המלונות והגיע למתווה רוחבי מוסכם לפיו במקרים בהם קיים רישום אצל מתקן האירוח לפיו המפונה לן אצלו בתאריכים מסוימים, ואילו המפונה טוען כי באותם התאריכים הוא לא לן אצלו ולכן ביקש עבורם מענק אכלוס, ולא צלחו הניסיונות לגשר על הפער בין הצדדים, יחול מתווה פשרה כלהלן. בהתאם למתווה, וכאמור מתוך נקודת הנחה ששני הצדדים למחלוקת תמי לב, מתקן אירוח שיחתום על המתווה יידרש להחזיר למשרד התיירות תשלום בשווי המענק שישולם על ידי המוסד לביטוח לאומי למפונה, אך ישאיר לעצמו את הפער בין שווי המענק לבין התעריף היומי לו המתקן זכאי לפי ההסכם. בכך תומרץ מתקן האירוח להיענות למתווה המוסכם, תוך שהמפונה יוכל לקבל את המענק מהביטוח הלאומי.

30. לשלמות התמונה, יוסבר כי התעריף שמשלמת המדינה למתקני אירוח עבור אדם מבוגר לכל לילה נע בין 220 ₪ לפני מע"מ למתקן מסוג דירות אירוח או צימרים, ועד 426.63 ₪ לפני מע"מ במתקן אירוח מלונאי ברמה א' (בהרכב של אדם בחדר זוגי). זאת ביחס למענק האכלוס העצמאי ששולם למפונים (200 ₪ למבוגרים ו-100 ₪ לילד עד גיל 18).

31. משרד התיירות הפיץ את המתווה האמור לכ-300 מתקני אירוח רלוונטיים, וכ-70 מתוכם הסכימו להצטרף אליו (כאשר חלקם הסכימו להחיל את הוראותיו רק ביחס לחלק מהמפונים). יצוין כי משרד התיירות המשיך לנסות ולקדם את המתווה בקרב מתקני האירוח, ואף האריך את התקופה שניתנה להם לקבל על עצמם את המתווה, אך לא הצטרפו אליו מתקנים נוספים.

עמדת המשיבים

32. לעמדת המשיבים, דין העתירה להידחות בהיעדר עילה למתן הסעדים המבוקשים במסגרתה.

33. עתירה זו עוסקת בקושי הטמון בעריכת בירור עובדתי הנדרש במצב בו נמסרו הצהרות עובדתיות סותרות, מטעם גורמים פרטיים שונים – המפונה ומתקן האירוח – אשר אינן יכולות לדור בכפיפה אחת לצורך תשלום מטעם המדינה. בפרט, מצד אחד, מוגשת למוסד לביטוח לאומי בקשה של מפונה לקבלת מענק אכלוס הנסמכת על הצהרתו כי הוא לא שהה בתקופה הרלוונטית במתקן אירוח שבמימון המדינה; ומצד שני, נמסר דיווח מטעם מתקן אירוח לפיו המפונה שהה במתקן באותה תקופה. ביחס לסיטואציה זו, העותרים מבקשים כי משרד התיירות יהיה זה שיכריע בין הגרסאות העובדתיות השונות, הסותרות זו את זו על פי הנתונים להם טוען כל אחד מהצדדים האמורים.

34. עמדת המשיבים היא כי הכרעה במחלוקת עובדתית מסוג זה, בין צדדים פרטיים, חורגת מגדר הסמכות הנתונה למשרד התיירות ורחוקה מתחום מומחיותו. לשיטת המשיבים, מדובר בהכרעה שהיא במהותה הכרעה עובדתית המסורה לערכאה שיפוטית מתאימה, או לגורם מעין-שיפוטי בעל סמכות שפיטה שהוסמך בחקיקה ראשית להכריע בה.

35. בטרם נציג את עמדת המשיבים בהרחבה, נבקש להדגיש, כפי שתואר בפירוט לעיל, כי משרד התיירות, כמזמין העיקרי של השירות ממתקני האירוח, עשה ככל שביכולתו על מנת להגיע לפתרונות על רקע אותם קשיים, וזאת הן בזמן אמת, עם הטמעת השימוש במערכת "יחד" תוך התקשרות עם חברה חיצונית במטרה לייעל את הדיווח למדינה, והן בדיעבד, על ידי התיווך בין הצדדים והניסיון להגיע להסכמות מקום בו התעוררה מחלוקת ביחס לתקופת השהות. צעדים אלה ננקטו על ידי משרד התיירות נוכח הנסיבות החריגות של התקופה ובמסגרת הכלים העומדים לרשותו. ואולם, כאמור, עמדת המדינה היא כי קבלת הסעדים המבוקשים בעתירה, והקמת מנגנון להכרעה במחלוקת עובדתית בין צדדים פרטיים, תדרוש הפעלת סמכויות נוספות שאינן מצויות בידי משרד התיירות כיום לפי דין.

36. למעשה, טיפול בעררים כמבוקש על ידי העותרים ידרוש ממשרד התיירות להכריע במחלוקת עובדתית בין צדדים פרטיים – המפונה מחד גיסא ומתקן האירוח מאידך גיסא – על בסיס נתונים וראיות שיועברו מצדם. ודוק, הכרעה מסוג זה תהיה כרוכה בין היתר בקביעת ממצאים הנוגעים למהימנות ההצהרות והדיווחים שנמסרו על ידי הצדדים למחלוקת. המשיבים יטענו, כי הכרעה כאמור תוך קביעת ממצאים מסוג זה, בהתייחס למחלוקת עובדתית בין צדדים פרטיים, חורגת מהסמכות המינהלית הנתונה למשרד התיירות בעניין שלפנינו, ומאפיינת הליכים שיפוטיים, או מעין שיפוטיים, בהם מופעלת סמכות שפיטה הקבועה בחקיקה ראשית (ראו לעניין זה סעיף 1 לחוק-יסוד: השפיטה הקובע לאילו רשויות נתונה סמכות שפיטה וקובע במפורש כי סמכות שפיטה נתונה בידי בתי המשפט וכן בידי רשויות נוספות "והכל כפי שנקבע בחוק"; עוד ראו לעניין סמכות שפיטה מהי: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל פ"ד נט(2) 481, 606).

37. יודגש, כי מעבר לכך שלמשרד התיירות לא נתונה סמכות שפיטה בעניין שלפנינו ומשכך אין הוא מוסמך לנהל הליך מסוג זה, אף אין לו ניסיון או מומחיות בכך.

38. לכך מצטרפת העובדה שמשרד התיירות, כשלעצמו, לא מחזיק במידע רלוונטי על מנת לאמת או להפריך את טענותיהם של מי מהצדדים ולהכריע במחלוקת. משרד התיירות יכול לברר בדיעבד תלונות על אי סדרים בדיווח מטעם מתקני האירוח, אך אין בידו אפשרות לאמת היכן שהה כל מפונה בכל מועד נקוב.

39. דומה, כי עניינם של העותרים, כפי שפורטו בתצהירים שצורפו לעתירה, ממחיש את המורכבות הכרוכה בהכרעה העובדתית אשר תידרש על מנת להכריע בשאלה מי בין הגורמים הפרטיים - המפונה או מתקן האירוח - זכאי למימוש התשלום המתאים (או נדרש להחזיר תשלום עודף) בהתאם להחלטות הממשלה הרלוונטיות. כך, מבלי להביע כל עמדה ביחס לטענות לגופן ומתוך נקודת מוצא כי הצדדים כולם מעלים את טענותיהם בתום לב, עיון בתצהירי העותרים מלמד כי גם לשיטתם, מתקני האירוח מחזיקים בתיעוד לכאורה, מזמן אמת, המלמד לכאורה על כך שהעותרים שהו במתקני האירוח. בתצהיריהם מסבירים העותרים את השתלשלות העניינים אשר הביאה, להבנתם, לחוסר הדיוק בתיעוד המוחזק בידי מתקני האירוח. כאמור, לשיטת המשיבים, ההכרעה בין הטענות העובדתיות הסותרות, המבוססות על ראיות שקיימות בידי כל אחד מן הצדדים, דורשת בראש ובראשונה סמכות שפיטה הקבועה בחקיקה ראשית ומעבר לכך מומחיות אשר אינה מצויה בידי משרד התיירות.

40. נוכח כל הטעמים שפורטו לעיל, הרי שמשרד התיירות לא הוסמך בדיון להכריע בערר על אי קבלת מענק אכלוס, ועל כן לא קיים מנגנון כאמור עבורו נדרש לקבוע כיום נהלי טיפול, כמבוקש בעתירה. בנסיבות אלה, המשיבים יטענו כי בקשת העותרים כי משרד התיירות הוא אשר יכריע במחלוקות העובדתיות שנוצרו בין צדדים פרטיים אינה מעוגנת בדיון הקיים. כפי שתואר לעיל, מתוך רצון לסייע ככל הניתן למפונים, ותוך חריגה מתחום המומחיות של משרד התיירות ומהתפקידים המוטלים עליו, פעל המשרד כמעין מתווך או מגשר בין הצדדים, בניסיון ליישב את המחלוקות, עד כמה שניתן. לשם כך, משרד התיירות יצר את האפשרות לפנות אליו ב"בקשה לבירור", אך אין דינה של "בקשה לבירור" וולונטרית במסגרתה משמש המשרד ביוזמתו, מתוך הבנה של קשיי המפונים כמו גם של מצוקת מתקני האירוח, כגורם מתווך או מגשר, כדינו של ערר שעניינו הפעלת סמכות שפיטה.

41. נוסף על האמור, לעמדת המשיבים, הליך מסוג ערר אשר יוכרע על ידי גוף מעין-שיפוטי בעל סמכות שפיטה אף אינו הפתרון היעיל ביותר בנסיבות דנן. אף לאחר שהגורמים הרלוונטיים יידרשו לשאלת הצורך בהסדרת הסמכות להקים ועדת ערר בחקיקה ראשית בעניין שלפנינו, תידרש הקצאת משאבים והיערכות מעשית לצורך משימה זו, ובכלל זאת גיוס כוח אדם רלוונטי, התקנת סדרי דין, פתרון סוגיות לוגיסטיות ותקציביות, מתן הכשרה מתאימה וכלים להכריע בשאלות עובדתיות שאינן בתחומי הידע והמומחיות של המשרד לעניין זה. כל אלה ידרשו זמן, ויעכבו בתקופה נוספת את ההכרעה במחלוקת.

בבחינת האמור יש אף להביא בחשבון כי נותרו כאמור כ-1,700 מקרים (מבין למעלה מ-13,000 פניות שהתקבלו בעניין) בהם לא נפתרה המחלוקת בין מפונה לבין מתקן אירוח ביחס לתקופת השהות במתקן. הגם שנתון זה אינו מבוטל, דומה כי מדובר בקבוצת מקרים קטנה באופן יחסי, אשר אף אינה צפויה לגדול באופן שיצריך טיפול שוטף, ונראה כי הסדרת הליך להגשת ערר בחקיקה ראשית, על כל הדרוש לכך מבחינת מתן הסמכויות כדין ומימוש הפתרון באופן מעשי, הוא אינו הפתרון המתאים בהינתן היקף המקרים שנוותרו. בתוך כך, ולשם ההשוואה בלבד, אחד השיקולים אשר נשקלים בעת הקמת בית דין מינהלי הוא האם היקף ההליכים הצפוי מצדיק הקמת בית דין מינהלי (וראו לעניין זה סעיף 24 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3203 אשר כותרתה "המדיניות לגבי הקמת בתי דין מינהליים". ודוק: גם אם היה מקום להקים ערכאה בעלת סמכות שפיטה אשר תדון בעררים במקרה שלפנינו הרי שספק אם ערכאה כזו יכולה להיות ערכאה מסוג בית דין מינהלי שכן כידוע תנאי להקמת בית דין מינהלי הוא קיומו של ריב שרשות מנהלית צד לו, או במילים אחרות קיומה של החלטה מנהלית עליה מוגש ערר לבית דין מינהלי (וראו לעניין זה סעיפים 15-18 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה האמורה); זאת בעוד שבמקרה שלפנינו אין כל החלטה מנהלית על הפרק במובן זה שהצדדים לריב, או לסכסוך, הם שני צדדים פרטיים ומשרד התיירות כלל אינו צד לריב.

42. בתוך כך המשיבים יצינו כי אל מול הפתרון המוצע על ידי העותרים במסגרת הסעד המבוקש, על הקשיים הכרוכים בו כפי שפורטו לעיל, קיים פתרון חלופי בדמות פנייה לערכאה שיפוטית מתאימה, בהליך בין הצדדים הפרטיים. אפשרות זו זמינה באופן מיידי עבור העותרים, ולמעשה, כפי שנודע למשרד התיירות, ננקטה על ידי מפונים במספר מקרים עד כה. למותר לציין כי המדינה תכבד את ההכרעה העובדתית שתקבע על ידי הערכאה השיפוטית ותפעל בעקבותיה, ככל שיידרש.

43. עיון בפסקי הדין שהגיעו לידיעת המדינה עד כה, בהליכים שנוהלו בין הצדדים הפרטיים, מלמד כי לא אחת הצליחו התובעים להגיע להסכמות עם מתקן האירוח לאחר הגשת התביעה. כמו כן, במקרה בו נדרש בית המשפט לתביעות קטנות להכרעה עובדתית, התאפשר לו לשמוע עדויות ולהעריך את מהימנותן, בהתאם לסמכותו ומומחיותו לעניין זה. בנוסף, במסגרת זו ניתנו מגוון רחב יותר של סעדים, לרבות בדרך של גיבוש הסכמה בין הצדדים.

ראו ת"ק 13595-02-24 מיום 14.11.2024 ; ת"ק 64103-01-25 מיום 6.5.2025 ; תאד"מ 78133-12-24 מיום 13.5.2025.

44. יובהר כי אין באמור במסגרת תגובה זו משום ויתור על סמכויות הנתונות למשרד התיירות כפי שהוגדרו בהסכמים עם מתקני האירוח, בין היתר ביחס לפיקוח המשרד על אופן ביצוע ההסכמים ועל פעילות מתקני האירוח במסגרתם.

45. נוכח כל האמור, המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה למתן הסעדים המבוקשים בגדרה. לעמדת המשיבים, דרישת העותרים כי משרד התיירות יכריע בין גרסאות עובדתיות של צדדים פרטיים אינה תואמת את סמכויותיו לפי דין ואף רחוקה מתחום מומחיותו.

46. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהירו של בנטי יעקב, מנהל חמ"ל "חרבות ברזל", במשרד התיירות.

היום, ל' בסיון תשפ"ה
26 ביוני 2025



נעם נורקין, עו"ד
עוזרת במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד
ממונה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה