

**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**העותרים: 1. אסנת קקון**

2. אופיר אסולין

3. ניר גדקר

4. סיגל אבודרהם

5. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עו"ד טל חסין ו/או אבנר פינצ'וק ואח'  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

**המשיבים: 1. שר התיירות**

2. משרד התיירות

3. המוסד לביטוח לאומי (משיב פורמלי)

ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים

טל: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011 ;

דואל: [HCJ-dep@justice.gov.il](mailto:HCJ-dep@justice.gov.il)

**תגובת העותרים לתגובה המקדמית**

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 20.7.2025, מוגשת בתמצית תגובת העותרים לתגובה המקדמית מטעם המדינה.

1. בעתירה נדרשו המשיבים להתקין ולפרסם נוהל מפורט לטיפול בעררים שהגישו תושבים המתגוררים באזורים שפוגו עם תחילת המלחמה, לאחר שתביעתם לקבלת מענק אכלוס נדחתה על יסוד קביעה שגויה, לפיה הם שהו בבתי מלון ובמתקני אירוח על חשבון המדינה במהלך הפינוי.
2. האחריות לשלם למתקני התיירות אשר קלטו מפונים הוטלה על המשיב 2, משרד התיירות (להלן גם: **משרד התיירות** או **המשרד**), בהחלטות ממשלה שונות, אשר הקנו לו את סמכות התשלום עבור "קליטתם בפועל" של המפונים. מתקן האירוח דיווח למשרד התיירות על מפונים שהתארחו אצלו, ובהתאם לכך נקבע התשלום שיקבל. החלטות הממשלה הוארכו מעת לעת, בהתאם להערכת מצב החירום (ראו בין היתר החלטות ממשלה 106 ו-975).
3. כפי שהסתבר גם למשיבים עצמם, דיווחים רבים התבררו כשגויים. מפונים שמצאו בעצמם פתרונות דיור חלופיים, ופנו לממש את זכותם לקבלת מענק אכלוס מהמשיב 3, גילו שבקשתם

נדחתה כיוון שדווח עליהם כאילו הם שהו באותה תקופה ממש במתקן אירוח על חשבון המדינה. אלפי תלונות שהגישו מפונים למשרד התיירות, ובדיקה חוזרת שערך המשרד בעקבותיהן, התגלו כמוצדקות (ראו סעיפים 18 ו-19 לעתירה).

4. על רקע זה יזם המשיב 2 כבר בחודשי המלחמה הראשונים הגשת עררים על דיווחים שגויים של מתקני האירוח, ואף הקים לשם כך דף ייעודי באתר האינטרנט שלו, תחת הכותרת "**הגשת טופס ערעור למענק אכלוס עצמאי**". בדצמבר 2023 הקים המשיב 2 חמ"ל מפונים, שנועד לסייע למי שבקשתם למענק אכלוס סורבה בשל דיווח שגוי. בין היתר, ביקשו נציגי החמ"ל מהתושבים אסמכתאות ומסמכים שונים המעידים שלא שהו במתקני אירוח, וכשאלה לא הניחו את דעתם ביקשו אישורים נוספים (ראו נספח 2/ע לעתירה). למפונים שפנו למשיב שוב ושוב כדי לדעת מה עלה בגורל הערר שהגישו נאמר שהוא הועבר לוועדת חריגים (ראו התצהירים שנלוו לעתירה).

5. חודשים ארוכים רבצו העררים על שולחנם של המשיבים 1 ו-2 (להלן: **המשיבים**) כאבן שאין לה הופכין. בכל אותו הזמן המתינו העותרים ועוררים נוספים למענק האכלוס שנשלל מהם בשגגה, ונאלצו להתמודד לבדם עם המעמסה והמצוקה שפקדו אותם בעקבות המלחמה והפינוי מבתיהם. משהוגדשה הסאה הוגשה העתירה, בתקווה שזו תדברן את המשיבים לסיים את הטיפול בעררים. מה רבה הייתה תדהמת העותרים כאשר בתגובה לעתירה הודיעו המשיבים, לראשונה, שאין להם כל כוונה לטפל בעררים. רק אז "נזכרו" לפתע המשיבים שאין להם – על פי סברתם – מומחיות וסמכות להכריע במחלוקת עובדתית, לבחון ראיות, להכריע בדבר אמיתותן, וכי הכרעה כזו "דורשת בראש ובראשונה סמכות שפיטה הקבועה בחקיקה ראשית" (פסקה 39 לכתב התגובה). המשיבים הפנו את העוררים, כ-1,700 במספר, ליזום ולנהל הליכים משפטיים מול בתי המלון ומתקני האירוח, ולצבוא בהמוניהם על פתחי בתי המשפט על מנת לקבל את המגיע להם.

6. העותרים סבורים שהמשיבים מושתקים מלטעון טענה זו. ראשית, בשל כך שחובתם היא לבחון, ביוזמתם הם, את הדיווח שמעביר כל מלון קודם שתשולם לו התמורה המגיעה לו, על מנת להימנע מבזבז כספי ציבור. חובה זו היא חלק בלתי נפרד מהתפקיד שהטילה עליהם הממשלה, גם ללא קשר למפונים, אך היא מקבלת משנה תוקף כאשר אלה האחרונים מניחים לפתחם ראיות, או למצער אינדיקציות, לטעויות שנפלו בדיווחי מתקני האירוח.

7. שנית, בשל כך שבמהלך 20 חודשים הציגו המשיבים מצג – שעתה מתברר כמצג שווא – לפיו הם דנים בעררים ומכריעים בהם. מצג זה נמשך עד היום: הטופס להגשת ערעור על אי קבלת דמי אכלוס עדיין מופיע באתר האינטרנט של המשרד. לו הודיעו המשיבים על היעדר מסוגלותם הנטענת סמוך למועד הגשת העררים, בחודשי המלחמה הראשונים, היה נפתח לעוררים שיכולים לעמוד בכך פתח לנהל במועד הליכים משפטיים אפקטיביים.

8. שלישית, בשל כך שטענת המשיבים – שלפיה למשרד התיירות אין סמכות ומומחיות לבחון ממצאים עובדתיים ולהכריע בדבר אמינותם – אינה נכונה ואינה מתיישבת עם הסמכות שהוענקה לו בהחלטת הממשלה. המשרד עורך בדיקות עובדתיות (או לפחות שומר לעצמו את הזכות לעשות כן) כדבר שבשגרה. הוא דורש מידע ומסמכים, בוחן אותם וקובע ממצאים. הוא קובע קריטריונים, מפקח, מפעיל שיקול דעת ומקבל הכרעות, אותן סמכויות בדיוק שהתבקשו המשיבים לעגן בנוהל. לא למותר להזכיר בהקשר זה את הוראות סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 ("סמכויות עזרי"):

(א) הסמכה לעשות דבר או לדון בעניין פלוני או להכריע בו – משמעה גם הסמכה לקבוע נוהל עבודה וסדרי דיונים ככל שאלה לא נקבעו בחיקוק.

(ב) הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו – משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת.

9. ואכן, לצורך התשלום למתקני האירוח, סמכות שכאמור הוקנתה למשיבים בהחלטות הממשלה, התקשר המשיב 2 בהסכמים עם מתקני אירוח שונים (ההסכמים צורפו כמ"ש/1-מ"ש/3 לתגובה המקדמית). בהסכמים אלה מעוגנת סמכותו לדרוש מסמכים, לקבל "כל מידע", ולבצע "בדיקה מעמיקה בעצמו או על ידי מי מטעמו... באופן שוטף או בדיעבד, ביחס לדיווחים שיוגשו" (ראו למשל סעיפים 3.2, 3.6 ו-8.1 בהסכם בין המשרד לבין התאחדות המלונות מיום 30.11.2023 (צורף כנספח מ"ש/1 לתגובה)). ההסכמים קובעים עוד, שהמשרד רשאי לקזז תשלומים "ולנקוט באמצעים חוקיים" על מנת להשיב למדינה כספים ששולמו בגין דיווחים שגויים ומוטעים (סעיף 6.3 לנספח מ"ש/1). סעיפים אלה נותנים ביטוי לסמכותם ולחובתם של המשיבים לבחון את הדיווחים לפני תשלום, ולדרוש השבה אם אלה התבררו בדיעבד כלא מדויקים.

10. סמכות המשיב 2 לבחון ממצאים עובדתיים ולהכריע בדבר אמינותם, בין בעצמו ובין באמצעות גורמים מטעמו – סמכות שאותה הוא מכחיש בתגובה – מעוגנת אף בנהליו. כך בנוהל שהותקן במהלך המלחמה, שנועד לשמר עובדי תיירות שפרנסתם קופחה (נוהל 05/2024 "מבחן תמיכה במארגני תיירות נכנסת" מיום 16.9.2024). הנוהל קובע תנאים למתן תמיכה, ומקנה למשיבים סמכות פיקוח על אמינות הדיווחים באמצעות רואה חשבון, הן במהלך בדיקת הבקשה והן לאחר אישורה והעברת התשלום. הוא גם מקנה זכות השגה למי שבקשתו נדחתה, מתווה את אופן הגשתה, את הגורמים המכריעים בה ואת חובת הנמקת ההכרעה בה.

11. כך אף בנהלים שעוסקים בהפעלת סמכויותיו בעתות חולין. למשל, בנוהל המשיב "הוועדה לבדיקת תכניות של משרד התיירות" (חוזר מנכ"ל 03/2021), המסדיר את פעולת הוועדה אשר בודקת תכניות למיזמי תיירות. הנוהל מפרט מי הם חברי הוועדה, קובע את סדרי עבודתה, מתווה את שיקול הדעת שעליו להפעיל ואת התנאים לקבלת המלצתה. גם נוהל זה מקנה זכות השגה, קובע לוח זמנים לכך, את הפורום שיכריע בה, מעגן את אופן קבלת החלטותיה ואת חובת הנמקתן, ומונה סד זמנים להכרעה בה (45 ימים).

12. הנה כי כן, נוהלי המשרד השונים מעגנים את סמכות המשיבים להתקין קריטריונים, לדרוש מידע ומסמכים, לבקש, לקבוע מסקנות עובדתיות לגביהם ובהתאם להקטין תקציבים, לשלול אותם ולדרוש השבה שלהם אם שולמו. הם אף מתווים את שיקול הדעת שעל המשיבים להפעיל בקבלת החלטותיהם, לוח זמנים לכך, את זכות הערעור עליהן ואת הדרכים להכרעה בערעורים, ומעגנים את חובת ההנמקה. כל זאת ללא חקיקה, ללא הקמת בית דין מנהלי וללא הפניית נפגעים לערכאות שיפוטיות. לא בכדי קובעים המשיבים בתגובתם, כי אין באמור בה "משום ויתור על סמכויות הנתונות למשרד התיירות כפי שהוגדרו בהסכמים עם מתקני האירוח" (ראו סעיף 44 לתגובה). אולם המשיבים אינם רשאים לאחוז במקל משני קצותיו.

13. בהתאם, הסעד שהתבקש אינו דורש הכרעה בסכסוך בין צדדים פרטיים, כפי שניסו המשיבים לטעון בתגובתם (סעיפים 34 ו-36 לתגובה). כל שביקשו העותרים הוא להורות למשיבים לבצע כהלכה, בהתאם לעקרונות המנהל התקין, את שהוטל עליהם בהחלטות הממשלה, באמצעים

שבהם הוא ממילא עושה שימוש: התקנת נוהל, פירוט מסמכים נדרשים, קריטריונים להחלטה, הנמקתה ולוח זמנים לכך.

14. תגובת המשיבים לעתירה מעוררת חשש כבד שהם חדלו לחובתם כנאמני ציבור ולסמכות שהופקדה בידם לעשות שימוש ראוי במשאבי ציבור. העובדה שנותרו 1,700 עררים פתוחים מלמדת על אחת משתיים: או שהמשרד לא בחן את המסמכים והראיות שצורפו לעררים – בהם אישורים על שירות מילואים ואישורי מעסיקים – לא בדק לאורם את דיווחי המלונות ומתקני האירוח השונים, ולמרות אלה החליט לשלם למלונות (או לא לדרוש השבה של כסף שכבר שולם); או שהוא בחן את המסמכים שצורפו לעררים, והחליט שאין בהם דבר שיטיל ספק בזכאותו של המלון המדווח לקבל תשלום. במקרה אחרון זה ראוי היה שיודיע לעוררים שהלכה למעשה הערר שהגישו נדחה (או, בלשון המשיבים, שהבירור שערכו מצא שאין בטענותיהם דבר (סעיף 24 לתגובה)).

15. פסקי הדין אליהם מפנה התגובה תומכים באפשרות הראשונה (סעיף 43 לתגובה). בתי המשפט בת"א 7133-12-24 ובת"ק 13595-02-24 קיבלו במלואן את טענות התובעים, לפיהם הם לא שהו במלונות בתקופה שבה דיווחו מתקני האירוח שהם שהו בהם, ואף על פי כן המלונות קיבלו על כך תשלום. כלומר, לשיטת המשיבים, על אזרחים – מי שפנו מבתיים בשל מלחמה וסובלים מצוקה – לשמש גם שומרי הקופה הציבורית, ולנקוט בהליכים משפטיים כדי להבטיח שכספי ציבור לא יינתנו למי שאינם זכאים להם. אבסורד הוא שהמשיבים אינם רואים לעצמם חובה להבטיח זאת.

16. על המשיבים הוטלה החובה להתקשר עם המלונות ומתקני האירוח השונים ולשלם להם. על מנת לעשות שימוש תקין בסמכותם זו, ולהעביר תשלום רק במקום שנמלאו התנאים לכך, היה עליהם לבחון את טענות העוררים ולהכריע בהן. תחת זאת חתרו המשיבים "להגיע להסכמות" ו"לגשר על פערים" (סעיף 29 לתגובה). משרד התיירות אינו צינור להעברת כספי ציבור. הוא כפוף לעקרונות המשפט המנהלי שמחייבים אותו, כמו כל רשות מנהלית, לקבל את החלטותיו על סמך תשתית עובדתית איתנה ולפעול בהגינות, ביעילות ובתום לב. לכל אלה חטא המשרד שעה שלא הכריע בעררים, וחרף זאת שילם לבתי המלון. לכל אלה חטא גם בשל כך שחודשים ארוכים מאוד הציג לעותרים ולעוררים רבים כמותם מצג שווא, לפיו צפויה להתקבל הכרעה בעררים שהגישו. כבר נפסק, שציפייה לגיטימית של הפרט מהרשות היא עילה לביקורת שיפוטית עצמאית (יצחק זמיר "ציפייה כעילה לביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות" ספר עדנה ארבל 535 (2022)).

17. העותרים ואלפי מפונים כמותם ממתינים כמעט שנתיים למענקים המגיעים להם כדין. רבים מהם סובלים מצוקה כלכלית עקב המלחמה והפינוי, וכולם ראויים וזכאים שעניינם יבוא על פתרונו, בלי שיטורטרו לניהול הליכים משפטיים פרטניים.

18. בשל כל אלה מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בעתירה, להורות למשיבים להגיש כתב תשובה ולקבוע בה דיון מהיר.

3 באוגוסט 2025



אבנר פינצ'וק, עו"ד



טל חסין, עו"ד

ב"כ העותרים