

אזור יהודה והשומרון  
לשכת היועץ המשפטי  
ת"ד 5, בית אל 90631  
טל': 02-9977071/711  
פקס: 02-9977326

[Redacted]  
[Redacted] [Redacted] [Redacted]  
[Redacted] [Redacted] [Redacted]

(רשימת תפוצה)

הנדון: טיוטת תקנות תכנון ערים כפרים ובניינים (רישוי זמני למחצבות אבן קטנות)(יהודה והשומרון)(הוראת שעה), התשע"ג - 2013 - בקשה להתייחסויות

[Redacted]

מבוא

1. מועברת לעיונכם ובחינתכם טיוטת התקנות שבנדון, המבקשות להסדיר הליך מקוצר ומקל להנפקת רישיונות זמניים עבור מחצבות אבן קטנות באזור. במסמך זה נבקש לפרט בקצרה את ההליכים שקדמו להוצאת טיוטה זו, לאחר מכן נסקור את המנגנונים הקבועים בנוסחן המוצע של התקנות ולבסוף נבקש את התייחסותכם והערותיכם לטיוטה האמורה.

סקירת הצורך בתקנות

2. ביקש ראש [Redacted] המנהל האזרחי, כי לשכת התכנון של המנהל האזרחי ויועמ"ש איו"ש יקדמו תיקון חקיקה, אשר יאפשר הקמתן של **מחצבות אבן בודדות** בשטחי C, שישמשו את תושבי האזור.
3. הוסבר, כי הצורך בתקנות מקלות מעין אלו נובע מן העובדה, כי העלות של הוצאת היתר כדון, הכולל, בין היתר, הכנת תוכנית מפורטת בהתאם לדרישות הדין עבור מחצבת אבן **קטנה** בת מספר דונמים, הופכת את עצם הפעילות של המחצבה ללא כדאית ופוגעת באפשרותם של אנשי קשיי יום להתפרנס מחציבת אבן.
4. מן העבר השני נשקלה העובדה, כי הקמתן של מחצבות אבן בשטחי האזור, ובכלל, מהווה פגיעה קשה בנוף, אשר יש לפעול לשם מניעתה או למצער, לצמצומה.

[Redacted]

[Redacted]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] 9.

#### מנגנונים שנקבעו בתקנות

10. בראשיתם של הדברים נבקש להבהיר את המנגנון הקבוע בתקנות. בהתאם למנגנון זה, מדי שנה יקבע ראש המינהל האזרחי בהודעה את מספר המחצבות, שעתידות להיות מאושרות באותה שנה, שאינן עולה על חמש עשרה. לאחר מכן, למשך חודשיים תתאפשר למבקשי הקמת המחצבות להגיש את בקשותיהם לרע"ן כלכלה. נדגיש, כי בשלב זה הבקשות אינן נבחנות אלא מונחות בתיבה נפרדת - בדומה להליך של מכרז.

11. בתום החודשיים האמורים נבדקות הבקשות באופן ראשוני בהתאם לדרישות המקדמיות, העוסקות בעיקרן באופן הגשת הבקשה והמסמכים הנדרשים במסגרתה, לרבות מפות ומסמכי בעלות על הקרקע. בתום הבחינה הראשונית מועברות כלל הבקשות לבחינת קמ"ט ארכיאולוגיה, שמו"ט ורת"ח תשתית על מנת שאלו יפסלו את כלל הבקשות, שלעמדתם לא ניתן לקדם בשל אי עמידה בתנאי הסף. בתום שלב זה מועברות כלל הבקשות **שלא נפסלו** לבחינה של לשכת התכנון, קמ"ט איכה"ס וקמ"ט מסו"ת על מנת שאלו ידרגו את הבקשות בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידם ויצורפו כנספח לתקנות. בתום בחינתם מועברות כלל הבקשות, על הניקוד הקבוע בצידן, לוועדת המשנה לכרייה וחציבה, שלצד מועצת התכנון העליונה על מנת שזו תקבע את רשימת הבקשות המאושרות, בהתאם לרשימת תעדוף.

12. נדגיש, כי הוועדה אמורה בעת החלטתה להסתמך על הניקוד, שניתן לבקשות בשלב הקודם ואולם היא אינה מחויבת בכך. לוועדה יש שיקול דעת מקצועי עצמאי והיא יכולה לסטות מההמלצות שבפניה מנימוקים שיירשמו על ידה. עם קביעת הרשימה מועברות כלל הבקשות לקמ"ט איכה"ס לקביעת תוכנית שיקום נופי וגובה ערבות, שתידרש לשם הבטחת ביצועה. לאחר מכן מועברות הדרישות האמורות למבקשים המדורגים בין המקום הראשון ברשימה למספר המקסימאלי של הבקשות הניתנות לאישור בכל שנה (לכל היותר חמש עשרה) ולאחר אישורם את התוכנית והפקדת הערובה יינתן להם רישיון להפעלת המחצבה למשך שלוש שנים ממועד הוצאת ההיתר, אשר יהיה כפוף בוודאי להתנגדויות שיישמעו בוועדת המשנה להתנגדויות, ככל שיוגשו בענייננו בתוך פרק זמן של עשרים יום ממועד הוצאתו.

<sup>2</sup> ראו מכתבנו מיום 09.08.12 שבסימוכין.

13. מנגנון זה מבקש לאזן בין הצורך בתקנות לבין שיקולים נוספים, כגון: הגדלת היקף הפגיעה בסביבה וכן פריצת המסגרת של דיני התכנון והבנייה. המנגנון המוסדר בתקנות מבקש לתת מענה לחששות מפני תופעות אלו במספר מובנים שיפורטו להלן. הראשון, מגבלת מספר המחצבות להם ניתן רישיון מדי שנה, וזאת שעה שהוצאת רישיונות למספר רב של מחצבות יהיה בה כדי לפגוע באופן מהותי בדיני התכנון והבנייה באזור, המשמשים את רשויות האזור לשם השמירה על הסדר הציבורי כדבר שבשגרה.

14. זאת ועוד, קביעת מגבלת גודל מחצבה לחמישה דונם וקביעה, כי בסמוך לכל מחצבה יהיו שתי מחצבות נוספות בלבד או לחלופין, כי ברדיוס של קילומטר מקצה של כל מחצבה ומחצבה לא יתקיימו יותר מעוד ארבע מחצבות, שהשטח הכולל של חמישתן אינו עולה על חמישה עשר דונם, מגבילה את מתן הרישיונות לעמידה בצורך שהוגדר מלכתחילה, דהיינו – התמודדות של אנשים קשיי יום, אשר עבורם דרישה לעריכת תוכנית מפורטת, הנדרשת בדין, מהווה מגבלה שאין הם יכולים לעמוד בה.

15. תנאי התחייבותו של המבקש לתוכנית השיקום הנופי והפקדת ערובה מהווה התמודדות עם הפגיעה הפוטנציאלית בקרקע בה תופעל המחצבה והפגיעה הנופית-סביבתית באזור בכלל.

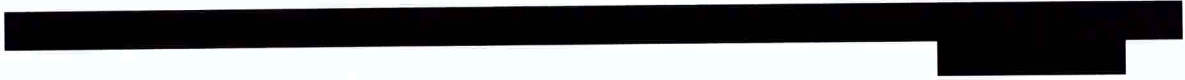
16. נבקש להפנות את תשומת ליבכם, כי כל רישיון המוצא מכוח תקנות אלו מוגבל לפרק זמן של שלוש שנים ואולם ראש המינהל האזרחי יכול להאריכו בשנה נוספת, בעת הצורך, ככל שבעלים של מחצבה פרטיקולארית לא ימצא את מרבץ האבן המצוי בה בפרק הזמן שניתן לו.

לבסוף, התקנות האמורות הינן תקנות זמניות ועל כן גם נקבע, כי הן יפוגו בתוך פרק זמן של שלוש שנים ממועד חתימתן, ואולם יודגש, כי הרישיונות שהוצאו מכוחן ימשיכו להתקיים עד תום תקופת הרישיון ולא ייפגעו מעצם ביטולן של התקנות.

18. נבקש להפנות את תשומת ליבכם למועדים הקבועים בתקנות לפיהם על הבקשות להיות מוגשות בין הראשון בינואר ליום העשרים ושמונה בפברואר ויתר המועדים הקבועים בתקנות נגזרים ממועדים אלו. משהתקנות ייחתמו במהלך שנת 2013, ככל שכמובן ייחתמו, הרי שיהיה מקום לשנות את מועדי הגשת הבקשות בהתאם למועד, כך שהוא ייקבע ל-חודש לאחר מועד התקנת התקנות.

בלמ"ס

-4-



בברכה,

## צבא ההגנה לישראל

חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966

### תקנות תכנון ערים, כפרים ובניינים (רישוי זמני למחצבות אבן קטנות) (יהודה והשומרון)(הוראת שעה), התשע"ג-2013

בתוקף סמכותי כראש המינהל האזרחי, בהתאם לסעיף 67 לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן – "החוק") ויתר סמכויותיי לפי כל דין ותחיקת ביטחון, ובהמלצת מועצת התכנון העליונה, הנני מתקין תקנות אלה:

#### הגדרות 1. בתקנות אלה –

"מחצבה" – הקמה או הצבה של מחצבת אבן ששטחה עד 5 דונם;

"ועדה" – ועדת המשנה לכרייה וחציבה של מועצת התכנון העליונה;

"מבנה תמך" – מחסן עבור כלי חציבה, סככה לכלים המשמשים לעבודת חציבה, וכן מבנה שירות וכל בינוי אחר, למעט דרך או מבנה המיועד או המשמש למגורי אדם; הנדרש במישרין לקיום עבודות החציבה, ובלבד שהשימוש במבנים אינו מחייב סילוק שפכים;

"בינוי" – הקמת מחצבה לרבות מבני תמך כמפורט מעלה;

"מבקש" – מי שמבקש רישיון לפי תקנות אלה;

"נכס" – חלקה רשומה בספרי המקרקעין, ובהיעדר רישום כאמור – קרקע תחומה במפת מדידה טופוגרפית מצבית לפי רשת קואורדינטות ברשת ישראל החדשה, שבה מבוקש להציב ולעשות שימוש במחצבה או מבני התמך;

"רכוש ממשלתי" – כהגדרתו בצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967;

"רישיון" – רישיון על פי סעיף 12 לתקנות אלו;

"יו"ר לשכת התכנון" – יו"ר לשכת התכנון במינהל האזרחי או ממלא מקומו;

"קמ"ט איכות הסביבה" – קצין מטה לאיכות הסביבה במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו;

"קמ"ט מסחר ותעשייה" – קצין מטה למסחר ותעשייה במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו;

"קמ"ט שמורות טבע" – קצין מטה לשמורות טבע במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו;

"קמ"ט ארכיאולוגיה" – קצין מטה לארכיאולוגיה במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו;

"קמ"ט רישום מקרקעין" – קצין מטה לרישום מקרקעין במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו;

"רע"ן תשתית" – ראש ענף תשתית במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו;

"רע"ן כלכלה" – ראש ענף כלכלה במינהל האזרחי, ממלא מקומו או נציגו ;

"תכנית חלוקה" – תכנית חלוקה על פי סעיף 28 ו-29 לחוק, ובהתאם להוראות כל תכנית תכנון שאושרה טרם היום הקובע.

2. **רישוי בינוי מחצבות**  
על אף האמור בכל תכנית תכנון, שאושרה טרם היום הקובע, על בקשת רישיון לבינוי מחצבה באזור, יחולו כל התנאים וההוראות המפורטים בתקנות אלה, ובלבד שאין בתכנית התכנון האמורה הוראה האוסרת על הקמת בינוי כאמור.

3. **פרק זמן הפעלת המחצבה**  
(א) רישיון להפעלת המחצבה יינתן לפרק זמן של שלוש שנים בלבד, אלא אם הוארך המועד כאמור בסעיף 3(ב). בתום תקופת הרישיון על מקבל הרישיון להשיב את השטח, עליו הוקמה המחצבה לקדמותו, לרבות הסרת הבינוי כהגדרתו בסעיף 1 וביצוע תוכנית לשיקום נופי בהתאם לתקנה 11(ה)(1) לתקנות אלו.

(ב) ראש המנהל האזרחי, בהתייעצות עם רע"ן כלכלה, קמ"ט מסו"ת וקמ"ט איכה"ס, רשאי להאריך את תוקפו של הרישיון להפעלת המחצבה בשנה אחת נוספת בלבד.

4. **תנאים להגשת בקשה לרישיון**  
בקשה לרישיון להקמת מחצבה, מבני התמך ושימוש בהם תוגש באופן המפורט בסעיף 9 לתקנות אלו, ותכלול את כל אלה:

(א) תכנית על רקע מפה מדידה טופוגרפית מצבית על פי רשת קואורדינטות ברשת ישראל החדשה, בקנה מידה של 1:250 (להלן: "התכנית"), שבה יצוינו:

- (1) פרטי המבקש ;
  - (2) מחוז, נפה, כפר, גוש, חלקה או מאוקע של הנכס ;
  - (3) שטח הנכס וגבולותיו לפי הרישום בספרי המקרקעין ;
  - (4) הדרכים הגובלות בנכס ותשתיות בתחום הנכס ובגבולותיו, לרבות דרכי גישה מדרך ציבורית ;
  - (5) השימושים המותרים בנכס על פי תכניות התכנון החלות עליו ;
  - (6) חץ הצפון ;
  - (7) קנה המידה שלפיו נערכה המפה ;
  - (8) תרשים סביבה המפרט את מיקום הנכס, בקנה מידה שלא יפחת מ-50,000. וכן תרשים של מיקום הנכס על רקע מפת הגוש ;
  - (9) תיאור וסימון הנדסי או אדריכלי של העבודות לצורכי הקמת המבנים המבוקשים בתכנית, לרבות אופן חיבורו לתשתיות ;
- (ב) חתימת בעל הזכויות בנכס, כמשמעו בתקנה 6, על התכנית ;

(ג) תיעוד בדבר יידועם של בעלי הזכויות בחלקות, המרוחקות מרחק של עד 1 קילומטר מקצה מיקומה של המחצבה המבוקשת, בדבר הגשת הבקשה לרישיון, שיהיה בו להעיד על יידועם בכך, שקיומה של המחצבה במקום המבוקש מהווה שיקול נגד מתן רישיון להקמת מחצבה נוספת בחלקתם,

ככל שזו תהייה מרוחקת פחות מ-1 קילומטר מקצה מיקומה של המחצבה המבוקשת.

(ד) התחייבות של מגיש הבקשה לפרק, להרוס ולפנות את הבינוי שהוקם לפי תקנות אלה, מקום בו בוטל הרישיון או פקע תוקפו, בנוסח שבתוספת ומקום, בו פקע רישיונו בהתאם לסעיף 3 לתקנות אלו ;

5. **פטור מתכנית חלוקה**  
הקמת הבינוי כהגדרתו בסעיף 1 והשימוש בהם פטורים מתכנית חלוקה, ובלבד שהתקיימו כל התנאים הקבועים בסעיף 4.

6. **חתימת בעל זכות בנכס**  
בקשה להקים מחצבה לפי תקנות אלה תיחתם בידי בעל הזכויות בנכס, כדלקמן :

(א) בנכס הרשום במרשם המקרקעין – הבעל הרשום או חוכרו של הנכס, וכן מי שזכאי להירשם כבעל הנכס מכוח מכר או ירושה ;

(ב) בנכס שאינו רשום במרשם המקרקעין – מי שרשום ברישומי המס לגבי אותו נכס כחייב בגינו בתשלום מס לפי חוק מס קרקעות, מס' 30 לשנת 1955 או לפי חוק מס המבנים והקרקעות בתוך אזורי העיריות, מס' 11 לשנת 1954, לפי העניין, וכן מי שהיה זכאי להירשם ברשימה האמורה מכוח מכר או ירושה ;

(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) עד (ב), בנכס שהוא רכוש ממשלתי, בין אם הוא רשום במרשם המקרקעין ובין אם לאו – הממונה על הרכוש הממשלתי או מי שמוסמך לכך על ידו (להלן בתקנת משנה זו : "הממונה"), בכפוף להוראות אלה :

(1) לעניין תקנת משנה זו, יראו את הודעת הממונה בכתב על אי-התנגדותו לתכנית כחתימתו על הבקשה ;

(2) אין בהודעה על אי-התנגדות כאמור כדי לפטור חוכר שהגיש את התכנית ממתן הודעה ליתר החוכרים של אותו נכס כאמור בתקנה 7, אם אלה לא חתמו יחד עמו על התכנית.

(ד) הקיף הבינוי המבוקש כהגדרתו בסעיף 1 בתכנית שטח מסוים, או שהיה בו כדי למנוע גישה לשטח מסוים, ייראה גם בעל הזכות בשטח שהוקף או שהגישה אליו נמנעה, כבעל זכות שחתימתו דרושה.

7. **מגבלה לעניין מספר מחצבות סמוכות**  
לא יינתן רישיון למחצבה כד, שברדיוס של 1 קילומטר מגבולה של כל מחצבה יפעלו יותר משלוש מחצבות להן ניתן רישיון או, לחלופין, לא יינתן רישיון ברדיוס האמור ללמעלה מחמש מחצבות שסך שטח החציבה שלהן עולה על 15 דונם.

8. **מתן הודעה לזכאים אחרים**  
(א) היו מספר בעלי זכות באותו נכס, כאמור בסעיף 6, ולא חתמו כולם על התוכנית, לא יינתן הרישיון, אלא לאחר שהומצא העתק התכנית לאלו שלא חתמו ; המבקש יצרף העתק מהתכנית כמספר הזכאים לקבלם ואת מענם של הזכאים להעתק, והוועדה תמציא את ההעתקים לזכאים להם, על חשבונו של המבקש ;

(ב) לא ידוע מענו של זכאי להעתק התכנית, על המבקש לצרף תצהיר ובו יפרט, כי מענו של הזכאי להעתק אינו ידוע לו, ושעשה מאמץ סביר כדי להשיגו, תוך פירוט הצעדים שבהם נקט לשם כך ;

(ג) בנסיבות האמורות בפסקה (א) או בפסקה (ב), על המבקש לפרסם את התכנית בדרך שהוועדה תורה עליה, לרבות פרסום במקום בולט בנכס או פרסום בעתון יומי, ולצרף עותק הפרסום לתכנית;

(ד) המצאה לעניין תקנה זו יכול שתהא בדואר.

(א) ראש המנהל האזרחי, לאחר היוועצות ברע"ן כלכלה, קמ"ט איכה"ס, יו"ר לשכת התכנון וקמ"ט מסו"ת, ייקבע בהודעה את מספרם המירבי של הרישיונות שיינתנו באותה שנה, אשר לא יעלה על 15;

(ב) הודעה מכוח סעיף זה תפורסם לא יאוחר מן הראשון לינואר של כל שנה בדרך הנקובה בסעיף 20 לחוק.

(א) **10.** הבקשות לקבלת רישיונות יוגשו לרע"ן כלכלה בין יום 1 בינואר עד יום 28 בפברואר מדי שנה. הייתה השנה מעוברת, יוגשו הבקשות עד יום 29 בפברואר;

(ב) ביום 1 במרץ כל שנה יבחן רע"ן כלכלה, אם הבקשות שהוגשו עומדות בתנאי סעיפים 4, 6 ו-8. בקשה, שאינה עומדת באיזה מן התנאים האמורים מעלה, תידחה מבלי שבחינתה תימשך. דחה רע"ן כלכלה את הבקשה, יפרט בכתב באילו תנאים לא עמד מגיש הבקשה. סבר רע"ן כלכלה, כי ניתן להשלים את הבקשה על דרך של המצאת מסמכים נוספים בלבד, יודיע על כך למבקש, וזה יוכל להשלים בתוך עשרה ימים ממועד ההודעה כאמור;

(ג) כלל הבקשות העומדות בתנאי האמור בסעיף 10(ב) יועברו לבחינת בעלי התפקידים המפורטים להלן, שיבחנו אם ניתן לאשר את הבקשה:

(1) קמ"ט ארכיאולוגיה;

(2) קמ"ט שמורות טבע;

(3) רת"ח תשתית;

(ד) כל בעל תפקיד מבעלי התפקידים המפורטים בסעיף 10(ג) המקבלים בקשה כאמור יבחנוה בתוך ארבעה-עשר ימים ממועד קבלתה. דחה מי מבעלי התפקידים את הבקשה, יפרט בכתב את נימוקיו. היו למי מבעלי התפקידים הערות לבקשה, יביאן בפני הוועדה, בטרם תחליט בדבר קבלתה של הבקשה;

(ה) עם קבלת התייחסות בעלי התפקידים המפורטים בסעיף 10(ג) יודיע רע"ן כלכלה למגישי הבקשות שנדחו כמפורט בסעיף 10(ד) את הסיבה לדחיית בקשותיהם. ערר על החלטה לדחיית הבקשה יוגש תוך שבעה ימים ממועד קבלת ההודעה לראש המנהל האזרחי, שייוועץ לגביו עם היועץ המשפטי או נציגו. החליט ראש המנהל האזרחי לקבל את הערר, תועבר הבקשה להמשך בדיקה, כמפורט בסעיף 10(ו). החלטת ראש המנהל האזרחי בעניין זה תהייה סופית.

(ו) בקשות שלא יידחו כאמור בסעיף 10(ד) יועברו לבחינת בעלי התפקידים המפורטים להלן:

(1) קמ"ט איכות הסביבה;

**מספרם  
המירבי של  
רישיונות**

**אופן  
הגשת  
הבקשה**

- (2) יו"ר לשכת התכנון ;
- (3) קמ"ט מסחר ותעשייה ;
- (ז) בעלי התפקידים המפורטים בסעיף 10(ו) יבחנו את הבקשות בהתאם לקריטריונים, המפורטים בנספח א' לתקנות אלו, ויכמתו את משקלן בהתאם. כל בעל תפקיד מבעלי התפקידים המפורטים מעלה, המקבלים בקשה כאמור, יבחנה בתוך עשרים ואחד ימים ממועד קבלתה אצלו ;
- (ח) עם קבלת ממצאי בחינת בעלי התפקידים כמפורט בסעיף 10(ו) יערוך רע"ן כלכלה רשימה של כלל הבקשות, בהתאם למשקל שהוענק להן. בתום בחינת הבקשות יאשר רע"ן כלכלה את הרשימה בחתימתו.
11. **בחינת הבקשות על ידי הוועדה**
- (א) לא יאוחר מיום ה-1 ביוני מדי שנה תתכנס הוועדה לשם בחינת הבקשות. לדיון יוזמנו כלל בעלי התפקידים המפורטים בסעיפים 10(ג) ו-10(ו) ומגישי הבקשות.
- (ב) בעת תהליך הבחינה תיתן הוועדה את הדעת לממצאים ולמשקל שניתן לבקשות על ידי הגורמים המפורטים בסעיף 10(ו), להערות שניתנו לה, ככל שניתנו, כמפורט בסעיף 10(ג) ולמגבלה המפורטת בסעיף 7. הוועדה רשאית לסטות מהמשקל שניתן לכל אחת מהבקשות מנימוקים שיירשמו ;
- (ג) בתום הדיון תדרג הוועדה את הבקשות בהתאם לסדר העדיפות ביניהן ;
- (ד) לאחר קביעת הרשימה, כאמור בסעיף 11(ג), יקבע קמ"ט איכות הסביבה את התנאים המפורטים להלן לגבי כל אחת מן הבקשות המנויות ברשימה, גם אם מספרן גדול מן המספר המירבי של הרישיונות המאושר לאותה השנה, בהתאם להודעת ראש המנהל האזרחי כאמור בסעיף 9 :
- (1) תכנית לשיקום נופי, בה יהיה על מגיש הבקשה לעמוד לאחר פקיעת תקופת הרישיון ;
- (2) גובה הערבות, שיידרש להפקיד המבקש לשם הבטחת הריסת הבינוי נושא הרישיון עם פקיעתו, ושיקומו הנופי של האזור, בהתאם לתוכנית המפורטים בסעיף קטן (1).
- (3) בבחינת גובה הערבות רשאי קמ"ט איכות הסביבה לשקול, בין היתר, את הפגיעה הנופית הצפויה מעבודות החציבה במקום, גודלה של המחצבה, מספר המבנים עבורם מתבקש הרישיון וההוצאות הצפויות בעת הריסת הבינוי.
12. **פרסום הרשימה**
- (א) רע"ן כלכלה יודיע למבקשי הבקשות, בהתאם לדירוגם ברשימה עד המספר המרבי של הרישיונות שנקבע בהתאם לסעיף 9, כי בתוך ארבעה-עשר יום עליהם להפקיד את הערבות שנקבעה בעניינם ולאשרר את תוכנית השיקום הנופי שנקבעה בסעיף 11 שלעיל. להודעה תצורף התוכנית לשיקום נופי ויפורט גובה הערבות הנדרש כמפורט בסעיפים 11(ד)(1) ו-11(ד)(2) בהתאמה ;
- (ב) תוך ארבעה-עשר ימים ממועד קבלת ההודעה יפקיד המבקש את הערבות הנדרשת ויעביר אישור על כך לרע"ן כלכלה. לא העביר אישור כאמור מבקש לו ניתנה ההודעה כמפורט בסעיף 12(א) במועד ולא ערער על גובה

הערבות כמפורט בסעיף (ג) שלהלן, תיפסל בקשתו. נפסלה בקשה של כאמור יודיע רע"ן כלכלה למבקש שבקשתו דורגה ברשימה האמורה בסעיף 11(ג) ראשונה לאחר אלו שקיבלו הודעה כמפורט בסעיף 12 ויאפשר לו להפקיד הערבות ולאשרר את תוכנית השיקום הנופי בתוך ארבעה-עשר ימים ממועד ההודעה;

(ג) ערעור על החלטת קמ"ט איכות סביבה בדבר גובה הערבות יוגש בתוך שלושה ימים ממועד קבלת ההודעה, כמפורט בסעיף 12(א), לראש המנהל האזרחי, שייתן החלטתו בערעור בתוך שבעה ימים ממועד הגשתו לאחר היוועצות עם היועץ המשפטי או נציגו. החלטתו של ראש המנהל האזרחי בעניין זה תהייה סופית.

**מתן הרישיון** 13. מבקש שניתנו לו הודעות בהתאם לסעיפים 12(א) ו-12(ב) והפקיד הערבות כמפורט בסעיף 12(ב) יקבל עד יום 1 באוגוסט רישיון להפעלת מחצבה בכפוף לאמור בסעיף 16.

**ביטול רישיון** 14. (א) סבר מי מן הגורמים המפורטים בסעיף 10, רע"ן כלכלה או ראש המנהל האזרחי, כי המבקש חרג מן הרישיון שניתן, יוזמן המבקש לדיון בפני הועדה;

(ב) מצאה הועדה, לאחר שמיעת המבקש, כי אחד מתנאי מתן הרישיון, חדל להתקיים או מטעמים מיוחדים שיירשמו, תבטלו תוך מתן אורכה בת 30 יום לערעור על החלטתה זו;

(ג) ערעור על החלטת הועדה יידון על ידי מועצת התכנון העליונה בתוך 60 יום ממועד הגשתו. החלטת מועצת התכנון העליונה בעניין זה תהייה סופית.

**תנאים מיוחדים** 15. (א) מתן רישיון לפי תקנות אלו, באתר שהוכרז כאתר הנצחה לפי סעיף 147ב לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 או סעיף 179ב לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979, טעון הסכמת המועצה להנצחה, כמשמעותה בסעיף 43 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 כמשמעותה בתקנות המועצות המקומיות ותקנות המועצות האזוריות, כפי תוקפו בישראל מעת לעת. בחינת מתן האישור ייבחן על ידי המועצה להנצחה כאחד הגורמים המנויים בסעיף 10(ב);

(ב) מתן רישיון לפי תקנות אלו, בשטחי יער או נטיעות ובשטחים המיועדים ליעור או לנטיעות לפי צו בדבר חוקי ייעור ויערות (יהודה והשומרון) (מס' 306), התשכ"ט-1969, טעון הסכמת קצין מטה חקלאות. בחינת מתן האישור ייבחן על ידי קמ"ט שמירת הטבע כאחד הגורמים המנויים בסעיף 10(ב).

**התנגדות למתן רישיון** 16. לצורך הגשת ערר, כאמור בסעיף 36 לחוק, דינו של רישיון לפי תקנות אלו כדינו של רישיון לפי החוק.

**שמירת דינים** 17. רישיון שניתן מכוח תקנות אלה אין בו כדי לגרוע מהוראות כל דין ותחיקת בטחון, מקום בו הן אינן עומדות בסתירה לתקנות אלה.

**סמכות שינוי מועדים הקבועים** 18. לרע"ן כלכלה סמכות לדחות או להקדים את המועדים הקבועים בתקנות אלו, ובלבד שישמר הזמן הקבוע בין מועד למועד כפי שהוא קבוע בתקנות אלו.

בתקנות אלו		
תחילה	19.	תחילתן של תקנות אלה ביום חתימתן.
תוקף	20.	(א) תוקפן של תקנות אלו שלוש שנים ממועד חתימתן ;
		(ב) ראש המינהל האזרחי, בהתייעצות עם רע"ן כלכלה, מנהל לשכת התכנון, קמ"ט מסו"ת, קמ"ט איכה"ס והיועץ המשפטי או נציגו, יכול להאריך תוקפן של תקנות אלו בשנתיים נוספות בכל פעם ;
		(ג) אין בפקיעת תוקפן של התקנות כדי לפגוע בתוקפם של הרישיונות שהוצאו מכוחן.
השם	51.	תקנות אלו ייקראו : "תקנות תכנון ערים, כפרים ובניינים (רישוי זמני למחצבות אבן קטנות) (יהודה והשומרון)(הוראת שעה), התשע"ג-2013".

התשע"ג , \_\_\_\_\_

2013 , \_\_\_\_\_

מוטי אלמוז, תא"ל  
ראש המינהל האזרחי  
באזור יהודה והשומרון

**אישור מועצת התכנון העליונה**

בתוקף סמכותה לפי סעיף 17(1) לצו בדבר תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, מועצת התכנון העליונה, בישיבתה מס' \_\_\_\_\_ ביום \_\_\_\_\_ **התשע"ג** (\_\_\_\_\_ **2013**) אישרה כי רישיון הניתן מכוח תקנות אלה, יהווה רישיון על פי החוק.

דניאל חלימי, אדריכל  
מ"מ יו"ר מועצת התכנון העליונה

**תוספת**  
**(תקנה 4(ד))**  
**כתב התחייבות**

הואיל ופנינו אל ועדת המשנה לתכנון ורישוי של מועצת התכנון העליונה (להלן – "הוועדה") בבקשה לקבלת רישיון להקמת מחצבה, מבני תמך ושימוש בהם, כהגדרתם בתקנות תכנון ערים, כפרים ובניינים (רישוי זמני למחצבות אבן קטנות) (יהודה והשומרון), התשע"ג-2013 (להלן: "התקנות");

והואיל וידוע לנו כי על פי הוראות התקנות, רשאית הוועדה, בהתאם לשיקול דעתה בעניין, לאשר רישיון לבינוי מחצבה, מבני תמך ושימוש בהם על דרך אישור תוכנית מתאימה, כמפורט בתקנה 4 לתקנות אלו;

לפיכך, הננו מצהירים, מאשרים ומתחייבים בזאת כדלקמן:

1. המבוא לכתב התחייבות זה מהווה חלק בלתי נפרד ממנו.
2. הוראות התקנות מוכרות לנו, וידוע לנו, כי בהתאם להוראותיהן, ככל שתחליט הוועדה לאשר את הרישיון המבוקש על ידינו, רשאית הוועדה לקבוע את משך תוקפו של הרישיון ולבטל רישיון שאישרה בעבר, אם נמצא כי אחד מתנאי מתן הרישיון חדל להתקיים או מטעמים מיוחדים שיירשמו.
3. אנו מתחייבים בזאת לפרק, להרוס ולפנות את הבינוי שהוקם ברישיון לפי תקנות אלה, מקום בו בוטל הרישיון, פקע תוקפו או חדל להתקיים אחד או יותר מהתנאים למתן הרישיון. זאת, תוך תקופה אשר לא תעלה על שבוע ימים, מיום סיום תוקף הרישיון, ובלבד שלא נקבע אחרת בידי הוועדה.
4. ידוע לנו, כי ככל שלא נקיים התחייבותנו זו, רשאיות הרשויות לממש את הערבות אותה הפקדנו לשם קבלת רישיון זה ולהרוס את המבנים בעבורם ניתן לנו הרישיון מבלי לנקוט בכל הליך נוסף. ככל שעלות הליך ההריסה והשבת המצב לקדמותו יעלה על גובה הערבות, נחויב בגין הפרש זה. כן ידוע לנו, כי רשויות האכיפה עשויות לנקוט בענייננו כל צעד שימצאו לנכון, לרבות פתיחת הליך פיקוח מכוח סעיף 38 לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966.
5. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, הרינו מתחייבים בזאת לשפות את הוועדה, הרשות המקומית, המינהל האזרחי, מפקד כוחות צה"ל באיו"ש וכל הפועל בשמם ו/או מטעמם בגין כל נזק ו/או אובדן ו/או הפסד ו/או הוצאה שיגרמו להם, לרבות ומבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, כל סכום בו יאלצו לשאת כלפינו ו/או כלפי חליפינו על פי כל דין ותחיקת ביטחון, בקשר עם האמור בכתב התחייבות זה ו/או בקשר עם הפרת התחייבויותינו על פי כתב התחייבות זה.
6. אין באמור לעיל כדי לפטור אותנו מכל חובה המוטלת עלינו לפי הדין ותחיקת הביטחון.
7. ידוע לנו, כי קיום התחייבויותינו בכתב זה הוא תנאי לכך שהוועדה תדון בבקשתנו.

צבא	ההגנה	לישראל
אזור	יהודה	והשומרון
לשכת	היועץ	המשפטי
ת"ד 5,	בית אל	90631
טל':	02-9977071/711	
פקס:	02-9977326	
סימוכין:	[REDACTED]	

- בדוא"ל -

קמ"ט תקשורת

סגן רמ"א

קמ"ט אוצר

הנדון: תקנות בדבר שידור ואיתות (רישיונות, תעודות ואגרות) תיקון והוראת שעה –  
העברה לחתימה

1. ביום 31.12.2015 פורסמו תקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות) (תיקון), התשע"ו-2015, ותקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות) (הוראת שעה), התשע"ו-2015.
2. המדובר בשני תיקונים לתקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז-1987 (להלן: "תקנות הטלגרף"). הראשון, תיקון קבע שבו נקבעה, בין היתר, תקופת תוקף חדשה לרישיונות מסוימים (תחנות חד-מגמיות, תחנות ים ואוויר, רשיון הדגמה או ניסוי, סוגי תעודות חדשים שינתנו בידי אגף הספקטרום לשידור בים, תיקונים לאגרות שישולמו בעד רישיונות (למשל, עבור רשיון לתחנות עסק, תחנות מוקד, תחנת כלי שיט, תחנת כלי טיס, תיקונים להגדרות בתקנות ותיקונים טכניים נוספים).
3. השני, הוראת שעה שתוקפה נקבע לשלוש שנים ובה נקבעה הוראה בנוגע להנחה בעד שימוש בתחנות קשר בפריפריה בהתאם למפה שבתוספת לתקנות, לתקופה של שלוש שנים. בנוסף, נקבעו עדכונים לסכומי האגרות בעד הקצאת תדרים לקו נל"ן אלחוטי שפועל בתדרי רדיו שנעשה בהם שימוש חוזר, עדכונים לסכומי האגרות אשר מביא להפחתתן בפועל (למשל, עבור קווי נל"ן, מערכות גישה אלחוטיות קבועות, תחנות רדיו, ניידות שידור, ועדכונים לתחומי תדרים חדשים לשימוש בעורקי מיקרוגל.
4. כידוע, תקנות הטלגרף הוחלו באיו"ש באמצעות התקנות בדבר שידור ואיתות (רישיונות, תעודות, ואגרות) (יהודה ושומרון), תש"ע-2009, (להלן: "תקנות השידור ואיתות") מכוח הצו בדבר שידור ואיתות (יהודה והשומרון) (מס' 79), התשכ"ז-1967, בשינויים המחויבים.
5. על כן, ובהתאם לסיכום ועדת האגרות, הוחלט להשוות את ההסדר הקיים בתקנות השידור ואיתות החלות באיו"ש למצב הקיים בישראל, לאחר התיקון שנעשה בתקנות הטלגרף, ולהחיל בתקנות השידור ואיתות את התיקונים שנוכרו לעיל.
6. נוסף על כך, בוצעו מספר תיקונים בתקנות השידור ואיתות, במטרה להתאימן ולהקבילן לתקנות הטלגרף כפי תוקפם בישראל כיום. מדובר בתיקונים טכניים לרוב, אשר עודכנו בישראל בשנים האחרונות אך טרם תוקנו בתקנות השידור ואיתות החלות באיו"ש.

7. נוכח האמור, וכשלב ראשוני, ביום 17.2.2016 חתם קמ"ט תקשורת על **התקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות) (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשע"ז-2016** על מנת ששיעורי האגרות באיו"ש בעד רישיון תקשורת או חידושו ובעד הועדת תדירים והקצאתם, ייגבו כפי שנעשה בישראל בתיקון לתקנות הטלגרף (הוראת שעה זו הוארכה עד ליום 31.12.2017). זאת, עד לביצוע התיקון המקיף לתקנות השידור ואיתות בדומה לנעשה בישראל (ומחיקת הוראת השעה במסגרתו).
8. כעת, משהסתיימה עבודת המטה במחלקתנו לכתיבת טיוטת התיקון המקיף לתקנות השידור ואיתות, ומשהתקבלו האישורים מכלל הגורמים הרלוונטיים, נבקש להעביר טיוטה זו, אשר מחילה את כלל התיקונים שנעשו בתקנות הטלגרף בשנים האחרונות, לחתימתך.

בברכה,



לוט :

- טיוטת תקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות) (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשע"ז-2017 ;  
טיוטת תקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות) (תיקון מס' ) (יהודה ושומרון), התשע"ז-2017 ;  
טיוטת נוסח משולב לתקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות), התש"ע-2009.

## צבא הגנה לישראל

צו בדבר שידור ואיתות (יהודה ושומרון) (מס' 79), התשכ"ז-1967

תקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות) (תיקון מס' 1)  
(יהודה ושומרון), התשע"ז-2017

בתוקף סמכותי בהתאם לסעיף 7א בצו בדבר שידור ואיתות (מס' 79) (יהודה ושומרון),  
תשכ"ז-1967, אני מתקין תקנות אלה:

- תיקון תקנה 6** 1. בתקנה 6 לתקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות), התש"ע-2009 (להלן – התקנות העיקריות) –
- (1) אחרי תקנת משנה (א) יבוא:
- "(א1) תוקפו של רשיון שסוגו מפורט בחלקים ד' וה' של התוספת הראשונה יהיה עד ה-31 בדצמבר של השנה השנייה שלאחר שנת נתינתו או חידושו; על אף האמור, ניתן או חודש רשיון כאמור בשנה זוגית, יהיה תוקפו של הרשיון עד ה-31 בדצמבר של שנת נתינתו או חידושו, ותוקפו של חידוש הרשיון העוקב, יהיה עד ה-31 בדצמבר של השנה השנייה שלאחר חידושו.";
- (2) בתקנת משנה (ב), המילים "רשיון שסוגו מפורט בחלקים ד' וה' של התוספת וכן שלי" – יימחקו;
- (3) אחרי תקנת משנה (ה) יבוא:
- "(ה1) תוקפו של רשיון הדגמה או ניסוי שבפרט 3 בחלק ט' של התוספת הראשונה יהיה לתקופה של עד שישה חודשים מיום נתינתו.";
- (4) בתקנת משנה (ז), בסופה, במקום "שקבע הממונה" יבוא "שהורה הממונה, ולעניין רשיון הדגמה או ניסוי שבפרט 3 בחלק ט' של התוספת הראשונה – וכן בלבד שהוכח להנחת דעתו של הממונה כי יש צורך בהמשך קיום ההדגמה או הניסוי."
- תיקון תקנה 13** 2. בתקנה 13 לתקנות העיקריות, פסקאות (7) ו-(8) – יימחקו.
- תיקון תקנה 14** 3. בתקנה 14(1) לתקנות העיקריות –
- (1) במקום פסקת משנה (א) יבוא:-
- "(א) בים –
- (1) כשירות ברדיו – אלקטרוניקה, דרגה בי (REO);
- (2) כשירות, דרגה כללית (GOC);
- (3) כשירות, דרגה מוגבלת (ROC);
- (4) כשירות, דרגה לטווח ארוך (LRC);
- (5) כשירות, דרגה לטווח קצר (SRC);
- (6) כשירות, דרגה לשיט חופי (CRC).
- (2) בפסקת משנה (ב) (4), במקום "ללא מורס" יבוא "תעופה ספורטיבית".
- תיקון תקנה 17** 4. בתקנה 17(ב) לתקנות העיקריות, בסופה יבוא "ולעניין רשיון שסוגו מפורט בחלקים ד' וה' בתוספת הראשונה, שניתן או חודש בשנה זוגית ושתוקפו נקבע בתקנה 6(א1) עד ה-31 בדצמבר של שנת נתינתו או חידושו, תשולם בעד אותה

תקופת רשיון אגרה יחסית משיעור האגרה הקבוע בתוספת הראשונה לסוגי רשיונות אלה.

5. תקנה 20 לתקנות העיקריות – תימחק.

6. תיקון התוספת

(1) בחלק א' -

(א) בהגדרה "רוחב פס", המילים "סביב תדר מרכזי או בין התדר הנמוך ביותר לבין התדר הגבוה ביותר" – יימחקו;

(ב) בהגדרה "תדר משותף", בכל מקום, אחרי המילה "תדר" יבוא "שהוקצה";

(2) במקום חלק ב' יבוא:

חלק ב' – תחנות עסק			
האגרה לשנה אחת בשקלים חדשים		הגדרה ותיאור	סוג הרשיון
בעד הקצאת תדרים ברוחב פס של 12.5 קילו הרץ, לכל תדר	בעד רשיון לכל תחנת קשר בעסק		
12,300	570	תחנה למתן שירות קשר אלחוטי לתחנות מנוי או לתחנותיו של בעל הרשיון באמצעות קבוצה של ממסרים שפעולתם מתואמת על-ידי מערכת בקרה	1. עסק בלישה
12,300	570	תחנה למתן שירות קשר אלחוטי להרחבת טווחי הקשר של תחנות מנוי או של תחנותיו של בעל הרשיון	2. עסק ממסרים
12,300	570	תחנה למתן שירות קשר אלחוטי דו-כיווני לתחנות מנוי	3. עסק שירות
לתדר שאינו משותף 12,300 ----- -- לתדר משותף 2,450	---	תחנה עסקית להשכרת תחנות	4. עסק השכרה
לתדר שאינו משותף 12,300 ----- -- לתדר משותף 2,450	570	תחנה למתן שירות מוקד מוגדר של אותות פיקוד ובקרה לתחנות מנוי או לתחנותיו של בעל הרשיון שמספרן עולה על 23*	5. עסק מוקד
12,300		תחנה למתן שירות קשר אלחוטי חד-כיווני לזימון, לתחנות מנוי	6. עסק שירותי זימון

	570			
7.	עסק איכון ואיתור כלי רכב	תחנה למתן שירות מוגדר של אותות פיקוד ובקרה לאיכון ואיתור כלי רכב לתחנות מנוי, בתדר עד 959.99 מגה-הרץ	570	לתדר שאינו משותף 12,300 ----- לתדר משותף 2,450
8.	עסק איכון ואיתור כלי רכב	תחנה למתן שירות מוגדר של אותות פיקוד ובקרה לאיכון ואיתור כלי רכב לתחנת מנוי, בתדר העולה על 959.99 מגה-הרץ, על בסיס משני	570	לכל 1 מגה-הרץ 24,000
9.	ערוץ עזר (TALK AROUND)	ערוץ המשמש באופן בלעדי תחנות מנוי ניידות או נישאות של עסק בלישה, לטווחי קשר קצרים, ושאינו פועל באמצעות ממסר	--	12,300
10.	עסק גביה אלקטרונית של אגרה	תחנה קבועה למתן שירות של גביה אלקטרונית של אגרה בכבישי אגרה ובנתיבי אגרה, על ידי שידור או קליטה של אותות פיקוד או בקרה -		לכל 1 מגה-הרץ -
		1. בתדר העולה על 922 מגה-הרץ ונמוך מ-931 מגה-הרץ, על בסיס משני;	3,050	5,100
		2. בתדר העולה על 5795 מגה-הרץ ונמוך מ-5815 מגה-הרץ.	1,000	1,000
* בעד כל אחת מתחנותיו של בעל הרשיון, עד 23 תחנות, ישלם בעל הרשיון אגרה לפי פרט 6 בחלק ד'.				

(3) במקום חלק ג' יבוא:

חלק ג' – תחנות עסק רט"ן		
סוג הרשיון	הגדרה ותיאור	האגרה לשנה אחת בשקלים חדשים בעד רישוי והקצאת תדרים לכל פס תדרים ברוחב 1 מגה-הרץ*
1. עסק רט"ן (רדיו טלפון נייד)	מערכת המשמשת למתן שירותי רט"ן בשיטה התאית והפועלת בתחום התדרים עד 3.8 גיגה הרץ	<p>בעד השנה הראשונה ממועד ההקצאה 195,100</p> <p>בעד השנה השנייה ממועד ההקצאה 389,800</p> <p>בעד השנה השלישית ממועד ההקצאה **584,600</p> <p>בעד השנה הרביעית ממועד ההקצאה **779,500</p>

<p>בעד השנה החמישית ממועד ההקצאה ובעד כל שנה שאחריה 974,700</p>			
<p>974,700</p>	<p>(ב) בעל עסק רט"ן שהוקצו לו תדרים לצורך הרחבת רישיון כללי משולב למתן שירותי רט"ן בשיטה התאית, שניתן לו לפי חוק התקשורת (בזק ושירותים), התשמ"ב-1982, כפי תוקפו בישראל ולפי הפקודה</p>		
	<p>570</p>	<p>מערכת המשמשת למתן שירותי תשתית רדיו סלולארית לבעל עסק רט"ן על ידי שימוש בתדרים שהוקצו לבעלי עסק רט"ן שונים.</p>	<p>2. עסק תשתית רדיו סלולארית</p>
<p>*לעניין פרט זה – (1) בעל רישיון יחויב בתשלום אגרה בעד רישיון או חידושו ובעד הועדת תדרים והקצאת תדרים רק בעד הרישיון שניתן לו והתדרים שהוקצו לו, ולא יחוייב בתשלום אגרה כאמור בעד רישיון שניתן לבעל רישיון רט"ן אחר ובעד שימוש בתדרים שהוקצו לבעל רישיון רט"ן אחר ואשר בהם הותר לו לעשות שימוש במוקדי הרדיו התאיים שלו באמצעות בעל רישיון תשתית רדיו סלולרית; (2) בעל רישיון יחויב בתשלום אגרה ממועד הקצאת התדר, אף אם הרישיון הוענק או תוקן קודם למועד ההקצאה. **לעניין מי שחלה עליו תקנות בדבר שיזור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות) הוראת שעה) (יהודה ושמרון), התשע"ז-2016, הסכום המעודכן לגבי השנה השלישית ממועד ההקצאה הוא 572,000 שקלים חדשים, ולגבי השנה הרביעית ממועד ההקצאה הוא 762,700 שקלים חדשים.</p>			

(4) במקום חלק ד' יבוא:

<p>חלק ד' - תחנות חד-מגמיות (סימפלקס)</p>		
<p>אגרת רישוי והקצאת תדרים ברוחב פס של 12.5 קילו-הרץ בשקלים חדשים לשנתיים</p>	<p>הגדרה ותיאור</p>	<p>סוג הרישיון</p>
<p>260</p>	<p>תחנה הפועלת בתדר יחיד לקיום קשר אלחוטי ממקום קבוע</p>	<p>1. תחנה קבועה</p>
<p>260</p>	<p>תחנה הפועלת בתדר יחיד לקיום קשר</p>	<p>2. תחנה ניידת</p>

	אלחוטי בעת תנועה והמותקנת בתוך כלי רכב	
260	תחנה הפועלת בתדר יחיד לקיום קשר אלחוטי בעת תנועה והנישאת בידי אדם	3. תחנה נישאת
לכל תחנה ברשת 260	כמוגדר בתקנה 1	4. רשת תחנות
לתדר שאינו משותף 24,000 לתדר משותף 2,450	תחנה למתן קשר אלחוטי חד-כיווני לזימון, לתחנותיו של בעל הרשיון	5. רשת זימון פרטית
260";	תחנה למתן שירות מוקד של אותות פיקוד ובקרה לתחנות מנוי או לתחנותיו של בעל הרישיון, עד 23 תחנות	6. תחנת מוקד

(5) במקום חלק ה' יבוא:

חלק ה' - תחנות ים ואויר		
סוג הרשיון	הגדרה ותיאור	אגרת רישוי והקצאת תדרים בשקלים חדשים לשנתיים
1. תחנת כלי שיט*	תחנה ניידת לקיום קשר אלחוטי-ימי המותקנת בכלי שיט -	
	א. שתפוסתו ברוטו עד 20 טונות	100
	ב. שתפוסתו ברוטו 20 עד 100 טונות	550
	ג. שתפוסתו ברוטו עולה על 100 טונות	830
2. תחנת חוף	תחנה קבועה ביבשה לקיום קשר אלחוטי עם כלי שיט	550
3. תחנה ימית	תחנה נישאת, הפועלת בתחום התדרים של השירות הימי, לקיום קשר אלחוטי עם כלי שיט	550
4. תחנת כלי טיס*	תחנה ניידת לקיום קשר אלחוטי-אוירי המותקנת בכלי טיס -	

100	א. שמשקלו המורשה להמראה עד 2,000 קילוגרם		
550	ב. שמשקלו המורשה להמראה עד 2,000 עד 5,700 קילוגרם		
820	ג. שמשקלו המורשה להמראה עולה על 5,700 קילוגרם		
550	תחנה קבועה ביבשה לקיום קשר אלחוטי עם כלי טיס	תחנת קרקע	5.
550	תחנה נישאת לקיום קשר אלחוטי הפועלת בתחום התדרים של השירות האווירי	תחנה אווירית	6.
550	תחנה קבועה לניווט תחנות ניידות, ימיות או אוויריות, באמצעות משואות רדיו	תחנת משואות רדיו וניווט	7.
550	תחנה קבועה או ניידת, לרבות תחנה בשירות היבשתי, לקביעת מיקום באמצעות גלי רדיו או למטרת חיזוי מזג אוויר	תחנת מכ"ם	8.
550	תחנה קבועה לניווט כלי טיס נוחתים, הכוללת משדר, אחד או יותר	תחנת עזר לנחיתה באמצעות מכשירים	9.
*הותקנה בכלי השיט או בכלי הטיס מערכת לפי פרט 3 שבחלק ח', ישלם בעל הרשיון אגרה לפי חלק ה' בלבד.			

(6) בחלק ז' -  
(א) במקום חלק משנה א' יבוא:

חלק ז' - שידורים לציבור			
האגרה לכל שנה בשקלים חדשים		הגדרה ותיאור	סוג הרשיון
בעד רשיון לכל משדר	בעד הקצאת תדרים לכל אפיק*		
<b>א. תחנות טלוויזיה</b>			
2,119,300		לכל אפיק טלוויזיה:	1. תחנת טלוויזיה בהספק** העולה על 10 קילוואט (א) תדר גבוה מאוד (תג"מ-VHF)

4,238,400	570	(ב) תדר אולטרה גבוה (תא"ג-UHF)	
		לכל אפיק טלויזיה:	2. תחנת טלויזיה בהספק** העולה על 1 קילוואט עד 10 קילוואט
1,694,900	570	(א) תדר גבוה מאוד (תג"מ-VHF)	
2,119,300		(ב) תדר אולטרה גבוה (תא"ג-UHF)	
1,130,300	570	לכל אפיק טלויזיה:	3. תחנת טלויזיה בהספק** העולה על 0.1 קילוואט עד 1 קילוואט
		(א) תדר גבוה מאוד (תג"מ-VHF)	
1,412,500		(ב) תדר אולטרה גבוה (תא"ג-UHF)	
706,700	570	לכל אפיק טלויזיה	4. תחנת טלויזיה בהספק** העולה על 0.01 קילוואט עד 0.1 קילוואט
141,300	570	לכל אפיק טלויזיה	5. תחנת טלויזיה בהספק** עד 10 וואט
*האגרה בעד הקצאת תדרים למשדרים נפרדים של בעל הרשיון הפועלים באפיק זהה, לא תעלה על האגרה שבפרט 1. היה הספק משדריו הנפרדים כאמור של בעל הרשיון עד 10 קילוואט, לא תעלה האגרה על הנקוב בפרט 2.			
**הספק המשדר נקבע על פי נתוני היצרן במיפרט המשדר.			

(ב) בחלק משנה ב', בטור "הגדרה ותיאור" בפרטים 7 עד 9, בכל מקום, במקום "לכל אפיק רדיו ובהספק\*\*" יבוא: "לכל אפיק רדיו, ובלבד שמותקן בו מכשיר לניטור רציף של ההספק במוצא המשדר, לפי ההספק הקבוע ברשיון", וההערה, בשולי העמוד "הספק המשדר נקבע על פי נתוני היצרן במפרט המשדר" = תימחק;

(7) בחלק ח' -

(א) במקום פרטים 1 עד 4 יבוא:

חלק ח' - תחנות לוויין			
האגרה לכל שנה בשקלים חדשים		הגדרה, תיאור ורכיבי המערכת	סוג הרשיון
בעד הקצאת תדרים	בעד רשיון לכל תחנה		
		מערכת לקליטה בלבד, באמצעות לוויין, של	1. מערכת לקליטה אישית

---	300	אותות חוזי וקול לתכניות טלוויזיה, המיועדות לקליטה ישירה על ידי הציבור, לשימוש עצמי בלבד ; רכיבים : משושה (אנטנה) פרבולית בקוטר העולה על 244 סנטימטר, זן למשושה, מגבר דל רחש (LNB/LNA) ומקלט לוויני.	
---	למערכת הקליטה 5,700 ----- לכל משושה באותם חצרים מלבד המשושה הראשונה 570	מערכת לקליטה בלבד, באמצעות לוויין, של אותות חוזי, קול או נתונים, שאינה נכללת בהגדרה של פרט 1 ; רכיבים : משושה (אנטנה) פרבולית בכל קוטר, זן למשושה, מגבר דל רחש (LNB/LNA), מקלט לוויני וציוד קצה נלווה בהתאם לסוגי השירות.	2. מערכת לקליטה מסחרית
---	300	מערכת לתקשורת אורית, יבשתית או ימית, לשידור או לקליטה של תמסורת נתונים, קול או פקסימילה על-פי סטנדרט A, B, C, או M, באמצעות לוויני ארגון אינמרסט ; רכיבים : משושה (אנטנה) פרבולית או שטוחה, מקלט ומשדר לוויני וציוד נלווה בהתאם לסוג התמסורת.	3. מערכת ניידת מול לוויין אינמרסט
---	5,700	מערכת ניידת לשידור או לקליטה של אותות חוזי וקול, באמצעות לוויין ; רכיבים : משושה (אנטנה) פרבולית, זן לאנטנה, מערכת שידור וקליטה לווינית וציוד נלווה לתמסורת חוזי וקול.	4. מערכת ניידת FLYAWAY

(ב) בפרט 5, בטור "בעד רשיון לכל תחנה" יבוא: "לתחנת קרקע ראשית 5,700; לכל משושה באותם חצרים מלבד המשושה הראשונה 570."

(ג) בפרט 6, בטור "בעד רשיון לכל תחנה" יבוא: "לתחנת קרקע ראשית 5,700; לכל משושה באותם חצרים מלבד המשושה הראשונה 570."

(8) בחלק ט' -  
(א) במקום פרטים 1 ו-2 יבוא:

סוג הרשיון	הגדרה ותיאור	האגרה בשקלים חדשים בעד רשיון והקצאת תדרים
1. תחנות חד-מגמיות	(א) רשיון לתקופה שאינה עולה על 3 חודשים מיום נתינתו, לתחנה המנויה בחלק ד'	130
	(ב) אם לא ניתן לחזור ולהשתמש בתחנה האמורה בפסקה (א) לאחר תום תקופת הרשיון	26
2. תחנות חובבים, ים ואויר	(א) רשיון לתקופה שאינה עולה על 3 חודשים מיום נתינתו, לתחנה המנויה בחלק ה'	130
	(ב) רשיון לתקופה שאינה עולה על 3 חודשים מיום נתינתו לתחנה המנויה בחלק ה', למבקש ממדינה הקשורה עם ישראל בהסכם הדדיות לרישוי חובבי רדיו	-

(ב) בפרט 3, בטור "האגרה בשקלים חדשים בעד רשיון והקצאת תדרים" יבוא: "130".

(9) במקום חלק י' יבוא:

חלק י' - רשיונות מיוחדים		
סוג הרשיון	הגדרה ותיאור	האגרה בשקלים חדשים בעד רשיון
1. החזקה	רשיון להחזקת תחנת קשר אלחוטי שהפעלתה הופסקה, כאמור בתקנה 19	אגרה חד פעמית, כאמור בתקנה 19
2. סחר	כמוגדר בתקנה 1	2,450 - אגרה לשנתיים כאמור בתקנה 6(ב)
3. מגשר ידני	מיתקן עזר לחיבור תחנת קשר לרשת טלפון ציבורית באמצעות יד אדם	650 - אגרה לשנה כאמור בתקנה 6(א)

(10) במקום חלק י"א יבוא:

חלק י"א - תחנת חובבים		
סוג הרשיון	הגדרה ותיאור	האגרה בשקלים חדשים בעד רשיון לתקופה כאמור בתקנה 6(ג)
תחנת חובבים	כמוגדר בתקנה 10	"96

- תחילה** 7. (א) תחילתן של תקנות אלה, למעט האמור בתקנות משנה (ב) ו-(ג), ביום חתימתן (להלן – יום התחילה).
- (ב) תחילתה של תקנה 6(ב) לתקנות אלה בתום תוקפן של תקנות בדבר שידור ואיתות (רשיונות, תעודות ואגרות) (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשע"ז-2017.
- (ג) תחילתה של תקנה 3(2) לתקנות אלה ביום נ"ד בטבת התשע"ח 1 בינואר 2018.
- הוראת מעבר** 8. מי שערב תחילתן של תקנות אלה קיבל תעודה מהסוג המפורט בפסקאות משנה (1) עד (6) ובפסקת משנה (10) בתקנה 14(1)(א) לתקנות העיקריות, כנוסחן ערב תחילתן של תקנות אלה, יראו אותו כבעל תעודה מהסוג הקבוע בתקנה 14(1)(א)(2) לתקנות העיקריות, כתיקונה בתקנה 3 לתקנות אלה, לעניין תקנה 11 לתקנות העיקריות, החל ביום התחילה.

התשע"ז \_\_\_\_\_

2017 \_\_\_\_\_

כהן דוד  
תקשורת קמ"ט  
ה נ ו מ מ ה

אזור            יהודה            ושומרון  
 לשכת           היועץ           המשפטי  
 טל':            02-9977071/711  
 פקס:            02-9977326

י"ד באדר א            התשס"ה  
 23 בפברואר            2005

יועמ"ש איו"ש

**הנדון: תיקון חקיקה - קביעת סנקציה מינהלית ביחס למבנים  
 יבילים ששונעו באזור יהודה ושומרון שלא בהיתר**

**א. כללי**

רצ"ב נוסח תיקון חקיקה המתייחס לאפשרות נקיטה בסנקציות מינהלית המתייחסות למקרים שבהם שונעו מבנים יבילים באזור יהודה ושומרון (להלן: "האזור") ללא היתר, כמתחייב מהוראות הדין ותחיקת הביטחון. ודוק: עיקרו של תיקון החקיקה המוצע מתייחס לאפשרות תפיסתם של מבנים יבילים **ככלי מינהלי**. נזכיר לכל, כי גם על פי מערכת הדינים הנוהגת באזור כיום, קיימת אפשרות לפעול לתפיסתם של מבנים יבילים ששונעו באזור ללא היתר. יחד עם זאת, אפשרות זו מתגבשת במסגרת הליך פלילי, המתבסס בעיקרו על הוראת סעיף 80 לצו בדבר הוראות ביטחון (יהודה ושומרון) (מס' 378), התש"ל-1970 (להלן: "הצו בדבר הוראות ביטחון"), הקובעת את אפשרות תפיסתם של "טובין" המשמשים בביצוע עבירה.

2. תיקון החקיקה המוצע מהווה, אם כן, חידוש מבחינת מגוון הכלים הקיים על פי הדין הקיים ביחס לאפשרות הטיפול בחריגות בנייה המבוצעות באזור יהודה ושומרון. נפרט ונסביר להלן את הרציונלים העומדים ביסוד הסדר תיקון החקיקה המוצע, נעמוד על עיקרי הסדר זה ועל עמידתו בכללי המשפט הבינלאומי והמשפט הציבורי הישראלי, ונעמוד על סוגיה מרכזית הדורשת בחינה מעמיקה במסגרתו. ניגש, איפוא, למלאכה בהתאם לסדר העבודה שהותווה להלן.

**ב. הרקע העומד ביסוד הסדר החקיקה המוצע**

**ב.1. כללי**

3. עניינו של הסדר החקיקה המוצע הינו בהסדרת השימוש שנעשה במבנים יבילים לצורך ביצוע הפרות בנייה בלתי חוקיות באזור יהודה ושומרון. תיקון החקיקה המוצע מהווה, למעשה, הסדר משלים להסדר הקבוע בהוראות הצו בדבר העברת טובין (יהודה ושומרון) (מס' 1252), התשמ"ח - 1988 (להלן: "הצו בדבר העברת טובין") ובהוראות התקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה ושומרון), התשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות בדבר הובלת מבנים יבילים"), שהוצאו מכוח סעיף 2א שבו.

4. להלן נפרט את התשתית החקיקתית הקיימת ביחס לאפשרות השימוש במבנים יבילים באזור יהודה ושומרון בהתאם לדברי החקיקה המצויינים לעיל. לאחר מכן, נפרט האם ומדוע תשתית חקיקתית זו אינה מקנה די כלים כדי להתמודד עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית באזור יהודה ושומרון הנעשית באמצעות מבנים יבילים. בעשותנו זאת, נצביע על ההצדקה הקיימת לגיבושו של תיקון חקיקה שיכלול הסדר מפורט באשר לאופן הטיפול במבנים יבילים אשר שונעו באזור ללא היתר.

### 2.2. הובלת מבנים יבילים באזור - התשתית החקיקתית

5. הובלת מבנה יביל באזור אסורה אלא בהיתר שניתן על ידי ראש תחום תשתית במינהל האזרחי. החובה להצטייד בהיתר כאמור קבועה בתקנות בדבר הובלת מבנים יבילים, שהוצאו מכוח סעיף 2א לצו בדבר העברת טובין. יובהר כי סעיף 2א הוסף לצו זה ביום 23.2.1993, והתקנות הנוגעות להובלת מבנים יבילים נחתמו ביום 25.2.1993 על ידי ראש המינהל האזרחי (רצ"ב נוסח מתקנות אלה).

6. ניתן להבין את הרקע להתקנת התקנות בדבר הובלת מבנים יבילים על רקע מדיניות ההתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון באותה עת, והרצון ליצור מנגנון פיקוח ובקרה על נושא הבנייה באזור. כזכור, בחודש נובמבר 1992, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 360, שהיוותה ביטוי לשינוי מדיניות הממשלה בכל הנוגע להתיישבות הישראלית באיו"ש ובאזח"ע. בהחלטה זו נקבע כי יופסקו הליכי התכנון לגבי תוכניות תכנון הרלבנטיות להתיישבות הישראלית באיו"ש ובאזח"ע. הפסקת הליכי התכנון, כך נקבע בהחלטה, כפופה להחלטות ועדת חריגים וקריטריונים, שתפקידה היה לדון בבקשות חריגות לאישור המשך הליכי התכנון ביחס לתוכנית תכנון.

7. ניתן, איפוא, להבין את ההוראה המחייבת מתן היתר לצורך הובלה של מבנה יביל בתוככי האזור, על רקע החלטת ממשלה מס' 360 ועל רקע הרצון והצורך לקבוע מנגנון פיקוח ובקרה על תנועת המבנים היבילים המוכנסים והמובלים באזור. יודגש, כי הסיבה לקביעת הצורך בהיתר ביחס למבנים היבילים נובע מן העובדה כי מבנים יבילים (לרבות, קרוואנים ומכולות), עשויים לשמש למגורים, ולמעשה, מהווים בנייה לכל דבר ועניין.

8. הדרך שנבחרה לשם יישום מנגנון פיקוח ובקרה היא בקביעה לפיה שינוע מבנים יבילים באזור טעון היתר מהרשות המוסמכת. ודוק: לא נקבעה בדין האזור, במישור דיני התכנון והבניה, הוראה האוסרת שימוש במבנים יבילים לשם בנייה.

### 3.3. תופעת הבנייה הבלתי חוקית – קווים לדמותה

9. תופעת הבנייה הבלתי חוקית פשתה באזור יהודה ושומרון במימדים מדאיגים. תופעה זו משותפת הן למגזר הבנייה הישראלי והן למגזר הבנייה הפלשתיני. לא היא מותרת זה לציין, כי תופעה זו שכיחה ונפוצה גם בתחומי מדינת ישראל, שם הוכרה התופעה כמכת מדינה, שעל רשויות האכיפה לנקוט פעולות בטיפול בה. היטיב להגדיר תופעה זו בתחומי מדינת ישראל השופט חשין, בפסק דין שניתן אך לאחרונה ברע"פ 5584/03 פינטו נ' עיריית חיפה (ניתן ביום 1.12.04) בפסקה 17:

<sup>2</sup> סעיף 2א קובע כדלקמן: "ראש המינהל האזרחי רשאי לקבוע בתקנות כי הובלתם של טובין מסויימים בתוך האזור תהיה טעונה היתר מטעם הממונה".

<sup>3</sup> בהחלטת ממשלה 360 נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"ד. תותר בניה פרטית למגורים בתחומי הישובים הישראליים הקיימים באזור יהודה וחבל עזה. על-יסוד תכניות מיתאר מפורטות שקיבלו תוקף כדן, ובלבד שהתשתית והבניה לא תהיינה כרוכות בהוצאה מתקציב המדינה.  
ה. (1) ההליכים הנוגעים לתכניות מיתאר שטרם קיבלו תוקף עד ליום מתן החלטה זו לגבי ישובים ישראליים באזור יהודה, ושומרון וחבל עזה - יופסקו, זולת אם ועדת חריגים המליצה אחרת.  
(2) ועדת החריגים והקריטריונים על-פיהם תפעל, ייקבעו על-ידי ראש הממשלה ושר הבטחון, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר.

ו. כל הרשאה חדשה לתכנון (והקצאת קרקע לבניה על אדמות מדינה) באזורים תהיה טעונה אישור של ועדת החריגים האמורה".

החלטת ממשלה 360 עוגנה בדין האזור לאחר שמפקד כוחות צה"ל באיו"ש חוקק את הצו בדבר חוק ערים כפרים ובניינים (הפסקת הליכי תכנון) (הוראת שעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1385) תשנ"ג - 1993. בסעיף 2 לצו זה נקבע איסור על מוסד תכנון לדון בתוכנית אשר עובר לתחילת תוקפו של הצו טרם קיבלה תוקף כדן. עוד נקבע בסעיף זה איסור על מוסד תכנון ליתן רישיון בנייה על פי התוכנית. כן מכונן הצו ועדת חריגים לצורך דיון בבקשות חריגות שיש בהן משום סטייה מההנחיה הכללית שבסעיף 2 האמור.

"חרף כל אותן סמכויות לצוות צווים (לטיפול בבנייה בלתי חוקית – ת"פ), פשתה והלכה בארצנו התופעה - שמא נאמר: המגיפה - של בנייה בלתי-חוקית. וכפי שנאמר ברע"פ 4357/01 סבן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "אונז", פ"ד נו(3) 49, 59: "אכן כן, תופעת הבנייה הבלתי חוקית הפכה מכת-מדינה - [ו]ברבות הימים והשנים צירפה עצמה מכה זו - בצד מכת גניבות רכב - לעשר המכות".

וראו גם האמור בר"ע 1/84 דוויק ואח' נ' ראש העיר ירושלים ויושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פ"ד לח(1) 494, 500:

"בנייה שלא כדין היא לא רק תופעה, החותרת תחת התכנון הנאות של הבנייה, אלא השלכותיה מרחיקות לכת יותר: היא בין התופעות הבולטות, הפוגעות בהשלטת החוק. מי שעושה דין לעצמו פוגע באופן הגלוי והברור בהשלטת החוק, והשיקול של בית-משפט השלום ובית המשפט המחוזי, כי יש למנוע עובדות מוגמרות, המעוגנות במעשה בלתי חוקי, אין לגלות בו פגם".

10. תיאור תופעת הבנייה הבלתי חוקית בתחומי מדינת ישראל קולע גם לתיאור מצב הבנייה הבלתי חוקית באזור. אין ספק כי מדובר בתופעה שהיא בבחינת "מכת האזור" ונגע רב שיש לעשות לאל ידינו כדי למנוע את התרחבותו והתפשטותו למימדים נרחבים ומדאיגים יותר ויותר.

#### ב.4. הכלים הקיימים בדין האזור לטיפול בבנייה בלתי חוקית

11. דין האזור מקנה לרשויות האכיפה מספר כלים משפטיים בהם ניתן לעשות שימוש לצורך טיפול ופיקוח על בנייה בלתי חוקית במגזר הישראלי באזור, בכלל, ועל בנייה בלתי חוקית הנעשית באמצעות יבילים, בפרט.

12. הערוץ המרכזי לטיפול בתופעת הבנייה הבלתי חוקית הינו **ההליך התכנוני** (הליך הפיקוח על הבנייה הקבוע בחוק התכנון הירדני החל באזור). תחילתו של הליך זה הוא באיתור בנייה בלתי חוקית באזור ובהוצאת צווי הפסקת עבודה הכוללים זימון לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, וסופו של הליך זה הוא בהוצאת צווים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה ביחס לבנייה הבלתי חוקית, ובמימושם של צווים אלה.

13. ערוץ נוסף שניתן לעשות בו שימוש לצורך טיפול בבנייה בלתי חוקית הוא **הערוץ הקנייני**, שבאמצעותו ניתן לפעול לסילוק ולפינוי פלישות לאדמות מדינה, בין פלישה טרייה (בתוך 30 יום ממועד הפלישה) ובין פלישה ותיקה.

14. לאחרונה, עם הוצאתו של **הצו בדבר מבנים בלתי מורשים** (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1539), התשס"ד-2003 (להלן: "הצו בדבר מבנים בלתי מורשים") התווסף ערוץ אפשרי נוסף, שניתן לעשות בו שימוש לצורך פינוי נקודות התיישבות בלתי מורשות באזור. צו זה מגדיר תא שטח מסויים וקובע מספר מגבלות ואיסורים החלים בתחומן. האיסורים הקבועים הינם הן במישור הקנייני (איסור כניסה ושהייה) והן במישור התכנוני (חובה לפנות מבנים בלתי מורשים המצויים בתחום ההכרזה).

15. לצד הערוצים הללו, קיים גם **הערוץ הפלילי**, המאפשר תפיסת טובין הקשורים בביצוע עבירה מכוח סעיף 80 לצו בדבר הוראות ביטחון. הפעלתו של ערוץ זה רלבנטית היא אך במידה וניתן להגדיר את הבנייה הבלתי חוקית שביחס אליה קיימת כוונה לטפל כ"טובין".

16. ערוצים אלה מהווים את חוד החנית ביחס לטיפול בבנייה הבלתי חוקית באזור. דא עקא, בכלים נכבדים אלה אין די. המציאות מוכיחה כי על אף קיומם של ערוצים אלה ועל אף יישומם הלכה למעשה, ממשיך הנגע של הבנייה הבלתי חוקית באזור להתפשט כנגע ממאיר. נשאלת השאלה, איפוא, האם ניתן לשפר או ליתן בידי רשויות האכיפה כלי נוסף לצורך הטיפול בבנייה הבלתי חוקית. בדיון שלהלן נתמקד דווקא באפשרות הטיפול בבנייה בלתי חוקית המתבצעת באמצעות מבנים יבילים.

### 5. בנייה בלתי חוקית המתבצעת באמצעות מבנים יבילים – הצגת הבעיה

17. בתחומי האזור נעשה שימוש נרחב במבנים יבילים לצורך בנייה בלתי חוקית. [REDACTED] שימוש זה נעשה בתחום השטחים הבנויים של יישובים קיימים, כשלעניין זה, ניתן להבחין בין שימוש במבנים אלה בתחומי תוכניות תכנון מאושרות ובין שימוש במבנים אלה בחריגה ומחוץ לתחומי תוכניות תכנון מאושרות. בנוסף, שימוש במבנים יבילים מלווה במקרים רבים את כל שלבי הקמתם והתפתחותם של מאחזים בלתי מורשים באזור. [REDACTED]

18. ניגש, איפוא, לבחינת ישימות ותאימות הכלים המשפטיים הקיימים ביחס לטיפול בבנייה בלתי חוקית הנעשית באמצעות מבנים יבילים והקשיים המתעוררים אגב השימוש בכלים אלה בהקשרים הנדונים.

### 6. תאימות הכלים המשפטיים הקיימים לבנייה בלתי חוקית של מבנים יבילים

19. בטרם ניגש לפירוט הקשיים כאמור, ראוי יהא להקדים מספר מלים באשר לאופיים ולטיבם של המבנים היבילים. המבנים היבילים כשם כן הם: מבנים הניתנים להובלה. תכונתם המרכזית של המבנים היבילים הינה, אפוא, ניידותם. ניידות זו מאפשרת הצבת עובדות קיימות בשטח במהירות רבה. אי טיפול יעיל ומהיר בהצבתם של מבנים יבילים בשטח עלול להוביל למצב שבו בפרק זמן קצר ביותר ישונה המצב בשטח באופן דרסטי ומשמעותי, כך שגבעה חשופה וריקה תהפוך תוך זמן קצר לגבעה "בנויה", הכוללת מספר רב של מבנים יבילים. בנוסף, ניידותם של המבנים היבילים מאפשרת גם להעתיקם מעת לעת וממקום למקום. [REDACTED]

### ב.6.א. הקשיים המתעוררים אגב הטיפול בהליך התכנוני

20. בהליך התכנוני אין די כדי ליתן מענה לתופעת הבנייה הבלתי חוקית הנעשית באמצעות מבנים יבילים. ההליך התכנוני הינו תהליך הנמשך זמן רב. הליך זה מתחיל משלב איתורו של המבנה היביל והוצאת צו הפסקת עבודה מכוח סעיף 38 לחוק התכנון הירדני, וסופו בהוצאת צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה המתייחס למבנה שביחס אליו ננקט הליך הפיקוח. בין לבין, מוזמן נמען הצו והאחראי על הבנייה לדיון בפני ועדה סטטוטורית (ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה). במסגרת ההליכים המתקיימים בפני ועדה זו, ניתנת בידי האחראי על הבנייה האפשרות להסדיר באופן חוקי את המצב השורר בשטח, בין על דרך הגשת בקשה להיתר בנייה, ובין על דרך הגשת תוכנית מפורטת המתייחסת לבנייה נשוא הדיון.<sup>6</sup> [REDACTED]

<sup>6</sup> ראו סעיף 38(4) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (מס' 79) לשנת 1966.

21. מן המקובץ עולה כי הליך הפיקוח על הבנייה הקבוע בחוק התכנון הירדני לצורך הוצאתם ומימושם של צווים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה הינו הליך הנמשך זמן רב. במקרים מסויימים, ניתן אף להגדיר הליך זה כמסורבל משהו. אין הליך זה משרת את הצורך לפעול במהירות וביעילות ביחס לבנייה בלתי חוקית.

22. נוסף על קושי זה, המתקיים ביחס לכל גילויים של בנייה בלתי חוקית באזור, בין אם זו מתבצעת באמצעות מבנים יבילים ובין אם לאו, מתווסף קושי נוסף הרלבנטי אך ביחס למבנים יבילים. קושי זה קם ועולה לאור ניידותם של המבנים היבילים ולאור האפשרות להזיזם ממקומם, בין בעיצומו של הליך הפיקוח שנקט ביחס למבנים ובין לאחר סיומו. במקרים שבהם מוזזים מבנים יבילים כאמור, הדבר מחייב פתיחת הליך פיקוח חדש. זאת, היות שהצווים התכנוניים שהוצאו במסגרת הליך הפיקוח הקיים, לא חלים על המבנה היביל שהועתק למקום אחר. המגבלות שמציבים דיני התכנון והבנייה בהקשר זה מאפשרים, איפוא, למעשה, לסכל את אפשרות אכיפת דינים אלה במהירות וביעילות.

### ב.6.ג. הקשיים המתעוררים אגב הטיפול בהליך הקנייני

23. גם השימוש בערוץ הקנייני של **פינוי פלישה טרייה מאדמות מדינה** מעורר קשיים לא מבוטלים בשעה שנבחנת הפעלתו ביחס למבנים יבילים. רכיבי השימוש בהליך של פלישה טרייה הם שניים: האחד, **מיידיות**, קרי, הצורך לפעול באופן מיידי לסילוק הפלישה (בתוך 30 יום ממועד הפלישה), והשני, **ודאות**, קרי, נקיטה בהליך של סילוק פלישה טרייה תיעשה רק במקום בו מוברר, מעל לכל ספק, כי לאדם הפולש אין כל זכויות בקרקע, לרבות זכויות הנובעות מהקצאת הקרקע מהממונה על הרכוש הממשלתי לגורם התיישבותי. על השימוש בהליך סילוק פלישה טרייה מאדמות מדינה, להתבצע כאשר לרשויות האזור אין ספק, ולו הקל שבקלים, בדבר זכויותיו של הפולש במקרקעין אליהם הוא פלש. לנוכח העובדה, כי חלק ניכר מאדמות המדינה הוקצו לגורמים התיישבותיים ואלה העבירו את זכויותיהם לאחרים, ניתן יהא לטעון כי כמעט בכל מקרה של פלישה לאדמות מדינה, יעלה הספק בדבר זכויותיהם של הפולשים באדמות אלה ובדבר האפשרות לפנות את המבנים הבלתי חוקיים שהוקמו על אדמות אלה על יסוד כללי הפלישה הטרייה.

24. גם לעניין פלישות טריות המבוצעות לקרקעות פרטיות, אין הדין הקיים מספק פתרונות נאותים להתמודדות עם התופעה.<sup>7</sup>

### ב.6.ד. הקשיים המתעוררים אגב ההליך הפלילי

25. גם השימוש בערוץ הפלילי מעורר קשיים רבים ביישומו. על קשיים אלה עמדנו בחוות דעתנו שבסימוכין. נחזור בקצרה על קשיים אלה: שאלת הגדרת מבנה יביל כ"טובין", קיומם ותאימותם של כלים משפטיים קיימים לשם הטיפול במבנים יבילים כבנייה בלתי חוקית, אי מתן זכות שימוע בהליך זה, וכן קשיים העולים עקב מדיניות העמדה לדין במקרים של שינוע מבנה יביל ללא היתר.<sup>8</sup>

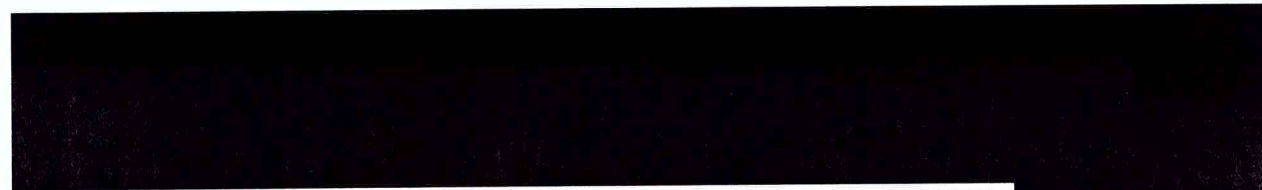
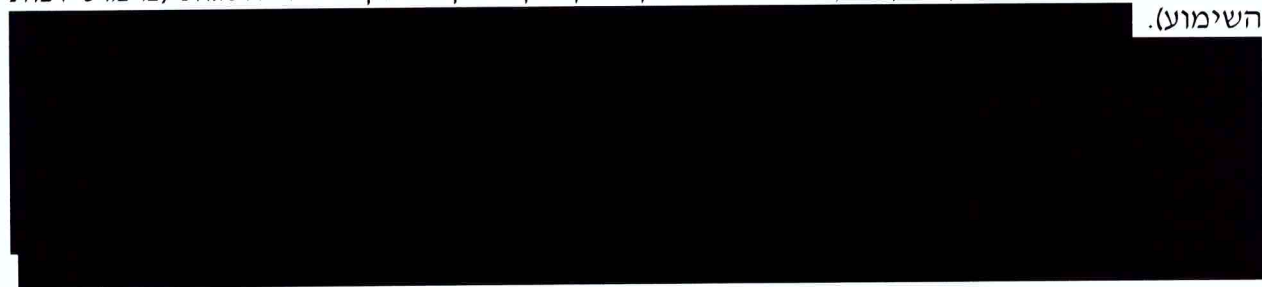
<sup>7</sup> אופן השימוש בהליך הקנייני עלה אגב הדיון בבית המשפט העליון בבג"צ 5798/03 אמנה נ' **שר הביטחון**, שדן באפשרות פינוי מבנים יבילים, שהוצבו במאחזי שבות רחל – הבית האדום (נ.ג. 805).

<sup>8</sup> ראו לעניין זה דברי השופטת פרוקצ'יה בבג"צ 548/04 אמנה נ' **מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון**, פ"ד נח(3) 373, בעמ' 383-384: "הדין המקומי באזור העוסק בסילוק פולשים (צו מס' 1472 בדבר מקרקעין (סילוק פולשים) משנת 1999) אף הוא אינו עונה לצורך המיוחד שלפנינו, ולו מן הטעם שהפעלתו מותנית לגבי קרקע פרטית ביוזמתו העצמאית של בעל הזכות בקרקע, וזאת בתוך 30 יום מיום תפיסת הקרקע. ברי כי בנסיבות הקיימות באזור יכולת מיצויה של יוזמה כזו בידי בעלים פרטי נתונה בסימן שאלה בין בשל העובדה כי לא אחת בעל הקרקע אינו מצוי באזור או אינו מודע כלל לקיומה של פלישה לאדמתו, ובין מאחר שלא תמיד נתונים בידו אמצעים ויכולת לזוים בעצמו פעולות לסילוק הפולש. בתנאים הקיימים באזור מתחייב אפוא הסדר חקיקתי ישיר וכולל אשר יסמך את המפקד הצבאי לפעול לצורך מניעת השתלטות בלתי מורשית על שטחי קרקע באזור, וההתמודדות עם תופעה זו אינה יכולה למצוא את פתרונה בהסדרי החקיקה הקיימים".<sup>9</sup> להרחסה ראו חוות דעתנו שבסימוכין.

**ב.6.ה. הקשיים המתעוררים אגב ההליך על פי הצו בדבר מבנים בלתי מורשים**

26. ההליך על פי הצו בדבר מבנים בלתי מורשים אינו מספק אף הוא כלים משפטיים מהירים ויעילים לצורך הטיפול בבנייה בלתי חוקית הנעשית באמצעות מבנים יבילים. הליך זה הינו הליך הנועד לטפל בתופעה הכללית של קיומם של מאחזים בלתי מורשים באזור יהודה ושומרון. אין ההליך מתייחס באופן נקודתי וספציפי למבנים פרטניים המוקמים באופן בלתי חוקי. ראייתו הינה ראייה רחבה יותר, ובתור שכזה, מתייחס הליך זה לתא שטח מסויים, המוגדר ומתוחם באמצעות הכרזה של מפקד כוחות צה"ל באזור, וקובע כללי התנהגות ומגבלות ואיסורים ביחס לשטח זה. אין ההליך מתייחס באופן נקודתי למבנים בלתי חוקיים הנמצאים בתוך השטח המתוחם, אלא כאמור, התייחסותו רחבה, כוללת ומערכתית יותר.

27. אופיו וטיבו של ההליך על פי הצו בדבר מבנים בלתי מורשים משפיע גם על ההסדרים הקבועים בו. ההליך על פי צו זה נמשך זמן רב, ובמסגרתו ניתן פרק זמן ארוך לצורך הגשת השגות (מימוש זכות השימוע).



28. המשמעות הנובעת מכך הינה כי גם ההליך על פי הצו בדבר מבנים בלתי מורשים הינו הליך ארוך ומסורבל ואין בו כדי ליתן מענה מידי ומהיר למצבים של שינוי הסטטוס קוו בשטח על ידי עברייני בנייה. בנוסף, אין הצו בדבר מבנים בלתי מורשים נותן מענה מספיק להרחבות מאחזים בלתי מורשים (במיוחד מאחזים שלא תוחמו בהכרזות מכוח הצו) ולתוספות וחריגות בנייה בנקודות התיישבות שלא הוגדרו כמאחזים.

**ג.6.ו. הכלים המשפטיים הנהוגים כיום לטיפול בבניה בלתי חוקית - סיכום**

29. מן המקובץ עולה כי המצב המשפטי הנוהג דהיום, יוצר הכרח וצורך לייצר כלים מתאימים שיאפשרו טיפול יעיל ומהיר במבנים יבילים המובלים באזור ללא היתר כדין. כלי כזה עליו לאפשר להתגבר על חלק גדול מהקשיים שפורטו לעיל, מצד אחד ולפישוט ההליכים, מצד שני. ודוק: ייחודיותו של כלי חקיקתי זה הוא בהתמקדות שיש בו על המבנה היביל, בבחינת "דין איש" החל על המבנה היביל, תוך בחינת השאלה האם ניתן היתר להובלת היביל, אם לאו. אין כלי זה בוחן את השאלה מה סטטוס הקרקע שעליה הונח היביל ומה הסטטוס התכנוני החל בשטח זה.

**ג. הסדר החקיקה המוצע – עקרונות יסוד**

30. הסדר החקיקה המוצע מחולל שינוי בדין הקיים בשלושה היבטים מרכזיים. נסקור להלן היבטים אלה בהרחבה.

**ג.1. הרחבת הגדרה של מבנה יביל**

31. ההסדר המוצע מרחיב את הגדרת מבנה יביל. על פי ההסדר הקיים, הגדרת מבנה יביל הינה הגדרה מצמצמת, שבה נקבע כדלקמן: "מבנה יביל – לרבות מבנה טרומי יצוק מבנה יביל בלתי מושלם". הבעייתיות שהתעוררה לנוכח הגדרה זו היתה כי זו לא חלה או עלו ספיקות באשר לתחולתה ביחס למבנים נוספים המשמשים לבנייה בלתי חוקית והניתנים להובלה באופן קל יותר.

32. לאור בעייתיות זו, מוצע להרחיב את הגדרת מבנה יביל, באופן שזו תחול גם על "מגדל מים, מכולה, מבנה שירותים נייד, רכב או גרוטות רכב העשויים לשמש כמבנה". במקביל, הוכנסה בהוראות התקנות גם הגדרת רכב (כמשמעותו בצו בדבר התעבורה (יהודה והשומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992) ו"גרוטות רכב" (כמשמעותן בצו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), התשמ"ו – 1986). יודגש, כי הגדרות אלה מאפשרות נקיטת פעולות אכיפה מכוח תקנות אלה גם ביחס לשלדות רכב ו/או אוטובוס. בנוסף, הגדרת "רכב" כוללת גם רכב או מתקן נגררים.

33. ודוק: הגדרת מבנה יביל המוצעת, כמו גם ההגדרה הקיימת, מותירה מקום נוסף לפרשנות ולהכנסת מבנים ואלמנטים נוספים מעבר למבנים המצויינים באופן מפורש בהגדרה. זאת, לנוכח העובדה כי הגדרה זו משתמשת במילה "לרבות".

34. דומנו, כי בנסיבות העניין ולאור התפשטות הנגע של בנייה בלתי חוקית, שנעשית באמצעות מבנים יבילים, קיימת הצדקה אמיתית להרחבת הגדרת מבנה יביל, באופן שזו תחול גם מעבר למבנים שעליהם חלה ההגדרה הקיימת.

## ג.2. נקיטת פעולות אכיפה ביחס לכלי רכב המובילים מבנים יבילים

35. סעיף 2א לתיקון החקיקה, שכותרתו "איסור שימוש ברכב", קובע את סמכותו של חייל, שוטר או פקח למסור לנהג רכב שבאמצעותו נעברה עבירה של הובלת מבנה יביל ללא היתר הודעה האוסרת את השימוש ברכב זה לתקופה של ארבעה עשר ימים וליטול את רשיון הרכב לאותה תקופה. יודגש כי סמכות זו מותנית בקיומו של יסוד סביר לחשד כי נעברה עבירה של הובלת מבנה יביל ללא היתר.

36. הרציונל העומד ביסוד הוראה זו הוא הרצון לנקוט בפעולות אכיפה גם ביחס לכלים שבאמצעותם מתבצעות העבירות של הובלת מבנים יבילים ללא היתר. התפיסה העומדת ביסוד סעיף זה הוא הרצון לטפל בנגע הבנייה הבלתי חוקית הנעשית באמצעות מבנים יבילים מן השורש, ולעקור את גזע העץ שעליו צומחים ענפי הבנייה הבלתי חוקית הנעשית באמצעות מבנים יבילים. ודוק: ללא נכונותן של חברות הובלה להוביל את המבנים היבילים, לא ניתן יהא לעשות במשאביהן לצורך עקיפת הוראות התקנות בדבר הובלת מבנים יבילים. מוצע, אם כן, לנקוט בפעולות אכיפה וענישה כנגד חברות הובלה הנותנות יד לביצוען של עבירות על הוראות הובלת יבילים.

37. יישומו של ההסדר המוצע יביא, למעשה, להשבתה של כלי רכב מובילים, שייעודם, בהרבה מן המקרים, הינו הובלתם של מבנים יבילים באופן בלתי חוקי. השבתת כלי הרכב (על פי תיקון החקיקה המוצע- לתקופה של 14 יום) תשרת בהקשר זה שתי מטרות מרכזיות: הראשונה, מטרה מניעתית - השבתת כלי הרכב המוביל תמנע את האפשרות לעשות בו שימוש כאמצעי לביצוע עבירות נוספות של הובלת מבנה יביל ללא היתר. כל זאת, בפרק הזמן שבו כלי הרכב המוביל "מושבת". השנייה, מטרה הרתעתית - השבתת כלי הרכב המוביל עלולה להוות יסוד מרתיע כנגד בעלי חברות הובלה לבל ייתנו יד לביצוען של עבירות נוספות על התקנות בדבר הובלת מבנים יבילים. בהקשר זה, יש לזכור, כי השבתת כלי רכב מוביל עלולה להסב הפסדים ונזקים רבים לחברות הובלה, משום שכלי הרכב המושבת לא "ייצר" הכנסות משך פרק הזמן שבו הוא מושבת. כלל ידוע, הוא כי שימוש בסנקציות כלכליות, כדוגמת זו המוצעת על ידינו, הינו אפשרי בנסיבות שבהן רשויות המדינה שמו להן למטרה לפעול כנגד תופעה פסולה ואסורה.<sup>10</sup>

38. את הפיתוי הכלכלי והכספי, הטמון בסיוע לעבירות של הובלת מבנה יביל ללא היתר, בא סעיף 2א לתיקון החקיקה המוצע לעקור מן השורש.

<sup>10</sup> ראוי יהא להפנות בהקשר זה לאמור בפסק הדין ב ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 112, בעמ' 141-142: "רק עונשים מכאיבים עשויים לצמצם את הנגע של בניה בניגוד לחוק, בעיקר בניה של פרויקטים גדולים על ידי חברות גדולות, שבהם הסיכוי להרוויח כסף רב מציב פיתוי גדול לחריגה רבתי מתכניות בינוי ומהיתרי בניה. לכן, ספק בעיני אם הייתה הצדקה מספקת לבית המשפט המחוזי להתערב בעונשים שהוטלו על המערערים על ידי בית משפט השלום".

39. יודגש כי ההסדר של איסור שימוש בכלי רכב שבו נעשה שימוש לשם ביצוע עבירה קיים גם בדין בישראל וגם בדין האזור. בישראל, קיימת הוראה בסעיף 12א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, הקובעת ביחס לכלי רכב שנעשה בהם שימוש לצורך הסעת שוהים בלתי חוקיים בישראל כי רשאי שוטר למסור לנהג רכב שבו נעברה עבירה כאמור הודעה האוסרת את השימוש ברכב לתקופה של 30 יום<sup>11</sup>. בדין האזור קיימת הוראה דומה ביחס לכלי רכב המפרים את הוראות ההכרזה בדבר סגירת שטח (כתר) (אזור א). על פי הוראה זו, הודעה בדבר איסור שימוש ברכב שנעשה בו שימוש לשם ביצוע עבירה כאמור, תינתן לתקופה של 14 יום<sup>12</sup>.

40. יודגש, כי הסיבה לקביעת פרקי זמן שונים בין ההסדר הקבוע בישראל לבין ההסדר שנקבע בדין האזור נובעת מכך שההסדר בישראל (על פי חוק הכניסה לישראל) קובע אפשרות לפנות לבית המשפט בבקשה לבטל את הודעת האיסור שימוש ברכב, בעוד שההסדר על פי דין האזור אינו קובע הוראה כאמור אלא מקנה אפשרות להגיש השגה על מסירת ההודעה כאמור. לפיכך, ועל מנת לאזן בין הפגיעה בזכות הקניין לבין אינטרס שלטון החוק, נקבע פרק זמן קצר יותר שבגדרו תהא תקפה הודעת האיסור שימוש ברכב.

### ג.3. תפיסה מינהלית של מבנים יבילים ששונעו באזור יהודה ושומרון ללא היתר הובלה

42. עוד קובע הסדר החקיקה המוצע סמכות מינהלית לתפיסת מבנים יבילים ששונעו באזור ללא היתר הובלה כנדרש על פי הוראות הדין ותחיקת הביטחון. יש לציין כי הפעלת הסמכות המינהלית האמורה קיימת לצד האפשרות לתפוס את המבנה היביל מכוח סעיף 80 לצו בדבר הוראות ביטחון (הערוד הפלילי),

44. יודגש, כי זכות השימוע לאדם שנפגע מהתפיסה, ניתנת אך לאחר התפיסה, ולא לפניה (לפירוט אודות סוגייה זו ראו להלן). במסגרת הליך ההשגה המפורט הקבוע בסעיף 2ג, ניתנת אפשרות בידי בעל עניין להגיש השגה כנגד התפיסה. להשגה זו חייב הוא לצרף היתר הובלה על פי סעיף 2 לתקנות. הממונה רשאי לדחות השגה על הסף במידה ולא צורף לה היתר הובלה כאמור.

45. בנוסף, קובע הסדר החקיקה המוצע הסדרים שונים באשר לאופן שחרור המבנה היביל (לעניין זה, קובע סעיף 2ד(ג) כי שחרור מבנה יביל יותנה בתשלום הוצאות פינויו ואחזקתו. עוד קובע סעיף 2ד כי רשאי הממונה להתנות תנאים נוספים לשחרור מבנה יביל שהובל באזור ללא היתר), לאפשרות מכירתו (בהתקיים תנאים מסויימים) ולתנאים שבהתקיימם ניתן לפעול לחילוטו.

### ד. הסדר החקיקה המוצע – בחינתו בראי המשפט הבינלאומי והמשפט הציבורי הישראלי

46. לאחר שבחנו את הרקע העומד ביסוד הסדר החקיקה המוצע ולאחר שסקרנו את עיקריו, נבחן להלן הסדר זה בראי המשפט הבינלאומי והמשפט הציבורי הישראלי.

<sup>11</sup> ראו סעיף 12א(1) הקובע כדלקמן: "היה לשוטר יסוד סביר לחשד כי נעברה עבירה לפי סעיף קטן (ג) או (ג5), רשאי הוא למסור לנהג הרכב שבו נעברה העבירה או לבעל הרכב כאמור הודעה האוסרת את השימוש ברכב לתקופה של שלושים ימים וליטול את רישיון הרכב לאותה תקופה; בהודעה תצוין הסיבה לאיסור השימוש ברכב ולנטילת הרישיון".

<sup>12</sup> ראו סעיף 3א להכרזה בדבר סגירת שטח (כתר) (אזור A) (תיקון).

**ד.1. המשפט הבינלאומי**

47. דומנו, כי לאור הרקע העומד ביסוד הסדר החקיקה המוצע ולאור עיקריו, ניתן לקבוע כי זה עולה בקנה אחד עם כללי המשפט הבינלאומי בכלל, ועם הוראת תקנה 43 לתקנות האג בפרט. במה דברים אמורים?

48. כזכור, תקנה 43 קובעת את חובתו של הכובש לכבד את החוקים בארץ אלא אם כן קיימת מניעה מוחלטת לכך. לאור המסד העובדתי שהונח לעיל, דומנו, כי אכן קיימת **מניעה מוחלטת** המחייבת לשנות את החוקים הקיימים לצורך הטיפול במבנים יבילים, כאשר הכלים המשפטיים הקיימים אינם מאפשרים, בצורה יעילה, אכיפת החוק<sup>13</sup>.

49. ניתן, איפוא, להצדיק את שינוי הדין הקיים בראיית המשפט הבינלאומי. זאת, בשים לב לחובתו של מפקד כוחות צה"ל באזור לשמור על הסדר הציבורי בשטח המוחזק ולאכוף את החוק כלפי המפרים אותו. בעניין זה נדגיש כי החובה הקבועה בתקנה 43 היא חובתו של המפקד הצבאי לפעול להחזרת הסדר והחיים הציבוריים ולהבטחתם.

50. הביטוי "הסדר והחיים הציבוריים" זכה לפרשנות רחבה ועניפה בפסיקה. נפסק כי חובת המפקד הצבאי משתרעת על הסדר והחיים הציבוריים בכל היבטיהם. על-כן חלה סמכות זו, בצד ענייני ביטחון וצבא, גם על נסיבות אזרחיות רב-גוניות, כגון נסיבות כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות, תברואתיות, בריאותיות, תעבורתיות וכיוצא באלה עניינים, שחיי אדם בחברה מודרנית קשורים עמהם<sup>14</sup>. אין ספק כי אכיפת החוק הינה בגדר חובה בסיסית המוטלת על המפקד הצבאי.

51. לעניין העיקרון של "מניעה מוחלטת" כבסיס לשינוי הדין הקיים נפנה למאמרו של פרופ' דינשטיין, המפרש את התנאי האחרון של תקנה 43 (חובתו של המפקד הצבאי לכבד את הדינים הקיימים) "אלא אם כן לחלוטין מן הנמנע לעשות כן" כך :

'מוסכם בדרך-כלל, שתואר-השם 'מוחלטת' אינו כה מוחלט, כפי שהוא נשמע, ואלבא דאמת אינו מעלה ואינו מוריד. הפירוש הנכון והמקובל הוא, ש'מניעה מוחלטת' קרי **וכתיב 'צורך'** (ההדגשה שלי- ת"פ)<sup>15</sup>.

52. עוד מן הראוי יהא להביא מדבריה של השופטת דורנר בבג"צ 548/04 אמנה, בעמ' 379 לפסק הדין :

"כפי שקובעת תקנה 43 לתקנות האג, על המפקד להבטיח את קיומו של הסדר הציבורי. ראו פסק-דין אסקאן הנ"ל, בעמ' 798. גם אין ספק כי הקמה חוזרת ונשנית של מבנים בלתי מורשים, שחלק מתוכם הם על קרקע בבעלות פלסטינאית, חרף פינוים משבשת את הסדר הציבורי. אמנם, המפקד לא פעל במסגרת הדינים המקומיים, שלא היה בהם כדי להתמודד עם תופעה זו, והוציא צווים חדשים, אך הלכה היא כי בגדר סמכויותיו של המפקד הצבאי על-פי המשפט הבינלאומי אין הוא מוגבל להשליט סדר בגדרי הדין הקיים, אלא מוסמך הוא לקבוע הסדרים נוספים בצווים" (ההדגשה שלי – ת"פ).

53. דומנו, אם כן, כי המצב העובדתי השורר בשטח בכל הנוגע לבנייה הבלתי חוקית המתבצעת באמצעות מבנים יבילים, גוזר את המסקנה כי תיקון החקיקה המוצע עומד בכללי המשפט הבינלאומי.

<sup>13</sup> לעניין חובתו של מפקד כוחות צה"ל באזור לפעול לאכיפת החוק והסדר כחלק מן החובות המוטלות בשטח המוחזק בתפיסה לוחמתית, נפנה לאמור בבג"צ 175/81 אל נתאשה נ' שר הביטחון, פ"ד לה(3) 361 : "אין ספק, שתפקידו העיקרי של הריבון בשטח מוחזק הוא לשמור על החוק והסדר. זאת עליו לעשות גם בהעדר כל תלונה מצד תושבי המקום".

<sup>14</sup> ראו בג"צ 660/88 אגודת אינש אל אוסרא נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה ושומרון, פ"ד מג(3) 673, בעמ' 679.

<sup>15</sup> ראו דינשטיין, "סמכות החקיקה בשטחים המוחזקים" עיוני משפט ב (תשלי"ב-לי"ג) 505, בעמ' 509.

2.ד. המשפט הציבורי הישראלי

54. בבחינת השאלה האם הסדר החקיקה המוצע עומד במבחני החוקיות והחוקתיות של המשפט הציבורי הישראלי על יסוד ההצדקות שהובאו לעיל באשר לצורך בקיומו, נבקש להצביע על יסודות דומים וחופפים הקיימים בין הסדר זה לבין הסדר מינהלי הקיים בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

ד.2.א. סעיף 238 לחוק התכנון והבניה - סמכות יו"ר ועדה מקומית להוציא צו הריסה מינהלי

55. במובנים לא מעטים, ניתן להקביל את ההצדקות העומדות ביסוד תיקון החקיקה המוצע על ידינו גם להסדר הקבוע בהוראת סעיף 238 לחוק התכנון והבניה. הוראת סעיף זו מקנה ליו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה את הסמכות להוציא צו הריסה מינהלי, וקובעת לשם כך מסגרת זמן נוקשה. כוונת הסעיף היא לאפשר הריסה מינהלית של בניינים חדשים בלבד, כלומר, בניינים שעודם בבנייה או בניינים שנבנו או אוכלסו זה מקרוב. לפיכך קובע הסעיף הליך של הריסה מינהלית המורכב משני שלבים מוגבלים בזמן: השלב הראשון, שנקבע בסעיף-קטן 238א(א), הוא השלב של הוצאת צו ההריסה; השלב השני, שנקבע בסעיף-קטן 238א(ט), הוא השלב של ביצוע הצו.

56. בשלב הראשון, לפי סעיף-קטן 238א(א), אין יושב ראש הוועדה המקומית רשאי להוציא צו הריסה אלא אם (על פי התצהיר החתום בידי מהנדס) הקמת הבניין לא נסתיימה, או שהיא נסתיימה לא יותר מששים ימים לפני יום הגשת התצהיר, וכן שהבניין, אם אוכלס, אוכלס לא יותר משלושים ימים לפני יום הגשת התצהיר. בשלב השני, אם צו ההריסה הוצא בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בסעיף-קטן 238א(א), ניתן לבצע את הצו, לפי סעיף-קטן 238א(ט), תוך 30 ימים מיום הגשת התצהיר ליושב ראש הוועדה המקומית.

57. שילוב שני סעיפים-קטנים אלה יוצר את מסגרת הזמן להליך של הריסה מינהלית: אין לבצע צו הריסה מינהלי אלא, לכל המאוחר, תוך תקופה של תשעים ימים מיום שנסתיימה הקמת הבניין או, אם הבניין אוכלס, תוך תקופה של ששים ימים מיום אכלוס הבניין.

58. ואלו דברים שנאמרו על ידי שופטי בתי המשפט בישראל ביחס להפעלת הסמכות הדרסטית הקבועה בסעיף 238. ראו למשל, דבריו של השופט חשין ברע"פ 5584/03 פינטו האמור בפסקה 17 ואילך לפסק הדין:

"...גם יתר הכלים שבחוק לא נמצאו יעילים דיים. נתעורר אפוא צורך להמציא כלי משפטי חדש שיהיה בו כדי לתת מענה מעשי, מהיר, יעיל ומרתיע לבנייה הבלתי-חוקית, וכך יוכל לסייע לרשויות - ולמערכת שילטון החוק כולה - לעמוד בפרץ הבנייה הבלתי-חוקית. בראותו, אפוא, כי אין די בהסדר הקיים, הוסיף המחוקק בשנת תשמ"א-1980 את ההסדר שבסעיף 238 לחוק, ובו הוסמך יושב-ראש הוועדה המקומית לצוות צו הריסה מינהלי. צו זה יועד, מעיקרו, לתגובה על-אתר, תגובת-בזק, על מעשה של הפרת החוק בתחום הבנייה, תוך שמירה על שילטון החוק בכלל ועל דיני התכנון והבניה בפרט. יפים לכאן דבריו של השופט שמגר בר"ע 273/86 פרץ נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, פ"ד מ(2) 445, 447-448:

"...המדובר בסמכות מיוחדת, שהרי נקודת המוצא הראשונית של המחוקק הייתה, כי אין הורסים אלא על-פי צו הריסה שיפוט. הסמכות המינהלית ניתוספה כדי לאפשר תגובה על אתר וכדי למנוע קביעת עובדות בהסתמך על כך שההליכים המשפטיים הרגילים דורשים, לא אחת, זמן לא מועט, וכי גם קיימות דרכים, שאין תמיד אפשרות מעשית לחסמן, כדי למשוך הליכים באופן מלאכותי. על-כן הוספה, כאמור, הסמכות להורות על פעולה מינהלית, הבאה למנוע על אתר עובדה מוגמרת.

18. על הצורך בחקיקתו של סעיף 238 לחוק ניתן ללמוד מתוך הדיון שנערך בו בקריאה הראשונה בכנסת (ד"כ 85, 6.2.79, 1325 ואילך). הדברים הוסברו בהרחבה על-ידי חבר-הכנסת שלמה הלל, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, בעת הדיון בקריאות השנייה והשלישית (ד"כ 90, 3.11.80, 270-271):

ה'חוק הזה נחוץ לנו, כללית, באותה מגמה של חוקים אחדים שקיבלנו לאחרונה. מצד אחד אנו באים למנוע סכנה של בנייה בלתי-חוקית, דבר הפוגע בדמותה של המדינה ובטיבם של החיים שלנו; מצד שני אנו באים למנוע תקלה ובעיה קשה בכך שלא אחת עד שמבוצעים צווי הריסה על-ידי בית-המשפט ועד שמגיעים לכדי גמר טיפולם המשפטי, בניין הבית כבר הושלם, גרים בו האנשים, ואז יש בעיה... כדי להרוס את הבית צריכים לא רק להרוס מבנה אלא גם להוציא משפחה, דיירים, על מיטלטליהם. הדבר הזה כרוך גם בעגמת נפש, ולצער, לעתים קרובות גם בסכנת נפשות...

התכלית של החוק הזה היא מצד אחד למנוע סכנה של בנייה בלתי-חוקית, ומצד שני, להבטיח או לתת בידי הרשויות סמכות שאם אמנם תהיה בנייה בלתי-חוקית, בניגוד לכל ההוראות והתקנות, תהיה אפשרות להרוס את המבנה בעודנו באבו, לפני שבנייתו תושלם תוך כדי המשפטים המתנהלים. ברגע שהרשות המוסמכת תיווכח שיש מבנה בלתי-חוקי, תהיה לה אפשרות להביא להריסתו, עוד לפני שיושלם...

אם הרשות לא תפעל, אין לכך תקנה. אני רק רוצה לתת לה את המכשיר, כדי שאם היא תגלה בנייה בלתי-חוקית ותרצה לפעול, שלא תצטרך לחכות לסיומה של מערכה משפטית ממושכת, כשבנייתם נוצרת עובדה קשה ומרה המחייבת להרוס בית שכבר הושלמה הקמתו ואולי אף גרים בו. ...

... 19. סעיף 238 לחוק נולד, אפוא, מתוך צורך דוחק ליצירתו של כלי אכיפה יעיל, מהיר ואפקטיבי, אשר גם אם לא ימנע לחלוטין את תופעת הבנייה הבלתי-חוקית, למיצער יהיה בו כדי להביא לצימצום ממדיה, על-דרך הרתעתם של עבריינים בכוח ועל-דרך מניעתם של עבריינים בפועל ליהנות מפרי עוולתם.

20. וזו היא אמנם תכליתה העיקרית של הוראת סעיף 238 לחוק: ליתן בידי הוועדה המקומית כלי יעיל וקל למיגורה של הבנייה הבלתי-חוקית בעוד היא בחיתוליה. ראו והשוו: ע"פ 10505/03 **אזולאי ואח' נ' מדינת ישראל** (לא פורסם). צו הריסה מינהלי - מתחילתו ומעיקרו - נועד למנוע היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח ולקדם פני מצב של "נבנה ונשמע", קרא: נקבע עובדות בשטח ורק לאחר מכן נעשה - אם נעשה בכלל - להשגת היתרים ואישורי בנייה. מכאן סמכותו של יושב-ראש ועדה מקומית לתקוף כאשר הבנייה נמצאת בשלביה הראשונים. כך גם באשר למהירות בה ניתן הצו לביצוע. אכן, תכלית צו ההריסה המינהלי באה לידי ביטוי בהיקפה הרחב והעמוק של הסמכות אשר הופקדה בידי יושב-ראש ועדה מקומית, סמכות שמכוחה יכול הוא להורות על פגיעה משמעותית ומיידית בקניינו של הפרט ללא כל צורך בצו שיפוטי."

59. וראו גם דברי השופט גל בע"פ (י-ם) 1027/99 **יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים נ' לימור כהן**, תק-מח 3262 (2)99, בעמ' 3265:

"אכן, אין ספק כי המדובר בסמכות דרסטית יוצאת דופן. לרשות המנהלית הוקנו סמכויות מופלגות, של שינוי מצב ממש, תוך אפשרות פגיעה בזכות הקניין, מבלי שלאזרח מוענקת קודם לכן זכות השימוע. למרות זאת, גבולות התקיפה של הצו נותרו צרות, לעילות בודדות המפורטות לעיל. ואולם, מסתבר שזוהי תוצאה בלתי נמנעת, לאור התפשטות הנגע במימדים מדאיגים וההשלכות החמורות היכולות לנבוע בעטיו, בבחינת כל דאלים גבר. השלכות אלו נוגעות לא רק לעצם התכליות הקונקרטיות, שלשמן נועדו דיני התכנון והבנייה, כי אם ליסוד השלטת החוק בכללותו וכיבודו בידי הציבור... זהו תנאי פרלמנרי לסדרי שלטון תקינים במדינה דמוקרטית. היעילות האכיפתית, למניעת יצירת עובדות מוגמרות בשטח, גברה כאן על האינטרסים האחרים."

60. וראו גם דברי השופט זמיר ברע"פ 6034/99 **לימור כהן נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים**, פ"ד נד(1) 438, בעמ' 446-447:

"התכלית העיקרית של סעיף 238 לחוק התכנון והבנייה, שהקנה את הסמכות להוציא צו הריסה מינהלי, אינה הגנה על הקנין. אמנם זכות הקנין היא זכות יסוד, וכך היתה גם לפני שנקבעה כזכות יסוד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפיכך ראוי להתחשב בזכות הקנין, כתכלית כללית, לצורך פירוש החוק. אולם, כמו כל זכות יסוד, גם זכות הקנין מוגבלת באמצעות דינים והלכות שנועדו להגן על זכויות של אחרים ולשרת את טובת הציבור. טובת הציבור, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק התכנון והבנייה, מחייבת שבנייה תיעשה רק על פי היתר... צווי הריסה שיפוטיים לא הועילו, למרבה הצער, כדי למגר תופעה זאת. וכך אמר השופט ויתקון בבג"ץ 327/60 ש. רפאלי נ' הוועדה המחוזית לבניין ולתכנון ערים, ירושלים, פ"ד טז 558, 550: 'ישוב עדים אנו למחזה העגום, המכער את דמות המשפט, שערכאה שיפוטית מתבקשת להוציא צווים, ומשעשתה כמבוקש, אין הרשות מוכנה לבצע אותם. לא פעם התריע בית-המשפט על הנוהג הנפסד הזה להשאיר צווי הריסה ללא ביצוע.'

כדי למנוע בנייה ללא היתר, לא ראה המחוקק מנוס אלא להקנות סמכות קיצונית של הריסה מינהלית. וכך אמרתי לעניין זה ברע"פ 5635/93 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו נ' עורקבי, פ"ד מח(2) 397, 403-404: "הסמכות להוציא צווי הריסה מינהליים לא הוענקה על ידי המחוקק, אלא בשנת תשמ"א-1980. ראה חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 12), תשמ"א-1980. אותה עת נתברר כי בנייה בלתי חוקית פשתה כנגד ברחבי הארץ. כדי שניתן יהיה להילחם בנגע זה ביעילות, העניק המחוקק את הסמכות הקיצונית של הריסת בניין - סמכות שחוק התכנון והבנייה בנוסח המקורי לא העניק אלא לבית המשפט - ליושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. אכן, עדיין נזהר המחוקק והגביל את הסמכות בתנאים, קבע לה סייגים והכפיף אותה לביקורת שיפוטית, כדי שלא תופעל בטעות או בשרירות. עם זאת, ניכר מתוך הוראות החוק כי תכלית ברורה היתה לנגד עיני המחוקק: שבמקרים המתאימים, שבהם נתקיימו התנאים והסייגים שנקבעו בחוק, ניתן יהיה להפעיל סמכות זאת במהירות וביעילות. יש בתכלית זאת כדי להשליך על הפרשנות

הראוייה של הוראות החוק בעניין זה... הפיקוח על הבנייה מתמודד לא פעם עם אנשים הפורצים את גדר החוק ומקימים בניינים שלא כחוק, אם מטעמים של רווח כספי ואם מטעמים של מצוקה אישית... משום כך יש צידוק וצורך במכונה יעילה למלחמה בבנייה שלא כחוק. צו ההריסה המינהלי נועד להיות מכונה כזאת. אך די שחלק אחד של המכונה יעלה חלודה, כדי שהמכונה כולה תושבת. אכן, יש להיזהר, במתן פירוש לסעיף 238א, שלא לשים את הסמכות להוציא צו הריסה מינהלי בסד, באופן שישבש את האפשרות להילחם ביעילות בבנייה בלתי-חוקית. בהתאם לכך, מן הראוי שלא לכרסם בתקופה שנקבעה בחוק לביצוע צו הריסה מינהלי, שהיא שלושים ימים מיום הגשת התצהיר ליושב ראש הוועדה המקומית. תקופה של שלושים ימים, לביצוע הצו, אינה תקופה ארוכה, בהתחשב בסרבול הטבעי של גוף ציבורי כמו עיריה. לכן, קיצור ניכר של תקופה זאת עלול להוציא את צו ההריסה המינהלי מכלל שימוש, בניגוד לתכלית החוק. לפיכך יש לומר שגם לפי תכלית החוק, כמו לפי לשון החוק, התקופה של שלושים ימים לביצוע הצו מתחילה לרוץ ביום בו התצהיר, חתום על ידי המהנדס, הוגש בפועל ליושב ראש הוועדה המקומית".

61. כאמור, דברים אלה נאמרו ביחס לסמכות יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה להוציא צו הריסה מינהלי, אולם ההצדקות העומדות ביסוד סמכות זו, זהות וחופפות גם לתיקון החקיקה המוצע על ידינו.

62. דומנו, כי בנסיבות העניין הנדון, תיקון חקיקה שנועד ליתן מענה מהיר ומיידי לטיפול בתופעת שינוע מבנים יבילים באזור יהודה ושומרון ללא היתר, הן בשל קיומה של הפרה בוטה, מזלזלת ומתמשכת בכל הנוגע לחובת ההצטיידות בהיתר מהרשות המוסמכת לצורך הובלה של מבנה יביל באזור, והן בשל העובדה כי קיים צורך בכלי מהיר ויעיל לטיפול בתופעת הבנייה הבלתי חוקית המתבצעת באזור באמצעות מבנים יבילים, שהם בעלי מאפיינים מיוחדים וייחודיים המחייבים וגוזרים אופן טיפול ואכיפה שונה מאשר סוגים אחרים של בנייה בלתי חוקית באזור.

63. אשר על כן, דומנו, כי תיקון החקיקה המוצע עומד במבחני החוקיות והחוקתיות של המשפט הציבורי הישראלי.

64. לקראת סיום, נבקש להתייחס להלן לסוגיה נוספת הדורשת ליבון מעמיק לאור ההסדר הקבוע בתיקון החקיקה המוצע לעניין מתן זכות שימוע אך לאחר תפיסת המבנה היביל.

### ה. סוגיית זכות השימוע באשר לתפיסת המבנה היביל

65. הסדר החקיקה המוצע קובע אפשרות למי שנפגע מתפיסת היביל להשיג כנגד התפיסה. הסדר זה מקנה, איפוא, הזדמנות לפרט להשמיע טענותיו כנגד התפיסה ובכך מגשים את זכות הטיעון מכוח כללי המשפט המינהלי. יחד עם זאת, על פי ההסדר המוצע ניתנת זכות השימוע לאחר האקט המינהלי ולא לפניו. האם הסדר זה עומד בכללי המשפט המינהלי לעניין מתן זכות שימוע והאם הסדר זה יעמוד בביקורת בג"צ? בשאלות אלה נדון להלן.

66. זכות הטיעון במשפט הישראלי הינה זכות יסוד. תכליתה של זכות הטיעון היא ליתן כלי בידי מי שעלול להיפגע מהחלטה מנהלית להשמיע את דבריו במגמה לשכנע את המחליטים, שהחלטה אינה מוצדקת או שאינה כדין.<sup>16</sup>

67. השמיעה היא תכלית בפני עצמה.<sup>17</sup> בנוסף, השימוע נועד להשפיע על החלטה המינהלית. מכאן, גם הדרישה כי דברו של הנפגע יישמע בטרם תתקבל החלטה בעניינו. יחד עם זאת, יש נסיבות בהן שימוע מאוחר עדיין יכול להיות הוגן ויעיל. יפים לעניין זה דבריו של השופט זמיר בבג"צ 3486/94 **מסאלחה נ' ועדת התכנון והבניה נחל עירון**, פ"ד מח(5) 291, בעמ' 306-305:

"יש סוגים של מקרים בהם אין נפקא מינה אם השימוע מוקדם או מאוחר. יש אפילו סוגים של מקרים בהם השימוע יהיה, בדרך כלל, מאוחר. כדברי השופט ויתקון בבג"צ 549/75 **חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע**, פ"ד ל(1) 757, 761: "יש הרבה מקרים שאין בהם הבדל, מבחינת האזרח, אם ניתן לו להשמיע את טענותיו לפני החלטה או אחריה. כך, למשל, הדין בכל החלטות שיש בהן אמנם משום פגיעה באזרח, אך מטבע בריאתן הן ארעיות בלבד ואינן אלא שלב מוקדם לדיון העיקרי, שבו יוזמן הנפגע להופיע ולהשמיע את טענותיו". כזה הוא, לדוגמא, המקרה של הוצאת צו זמני לעיקול נכס. ראו בג"צ 155/65 **גורוביץ נ' בית הדין הרבני האזורי - תל אביב**, פ"ד יט(4) 16, 19. כזה הוא גם המקרה של הגשת כתב אישום לבית המשפט. ראו בג"צ 3406/91 **בבלי נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מה(5) 1, 9. אלה הם מקרים מיוחדים. במקרים אלה או דומים לאלה, שימוע מוקדם אינו מתיישב עם מהות הסמכות או עם תכלית החוק, או שהוא עלול לסכל את התפקוד התקין של הרשות המינהלית, או שיש בו כדי לפגוע באופן ממשי באינטרס חשוב אחר. איזון האינטרסים במקרים כאלה מלמד כי הנזק שייגרם לאדם כתוצאה משימוע מאוחר אינו שקול כנגד הנזק שייגרם לאינטרס אחר כתוצאה משימוע מוקדם. לכן צריך אדם, במקרים כאלה, להסתפק בשימוע מאוחר. אולם במקרה הרגיל שאני: שימוע, כשהוא מתחייב מן הדין, הוא שימוע מוקדם ולא שימוע מאוחר.

<sup>16</sup> ראו בג"צ 654/78 **גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד לה(2) 649, 655. על חשיבותה של זכות הטיעון ע עמד הנשיא ברק בפסק דינו בבג"צ 6696/02 **עאמר נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון**, פ"ד נו(6) 110, בעמ' 114-115: "זכותו של אדם, כי יישמע קולו בטרם ייפגע, בגופו או ברכושו, היא זכות יסוד. על זכות זו עמד בית משפט זה בשורה ארוכה של פסקי דין (ראו בג"צ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד י"ב 1493, 1503; בג"צ 290/65 **אלחגר נ' ראש עיריית רמת-גן**, פ"ד כ(1) 29, 33; בג"צ 654/78 **גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה** פ"ד לה(2) 649, 654; ע"פ 768/80 **שפירא נ' מדינת ישראל**, פ"ד לו(3) 363; בג"צ 4112/90 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' אלוף פיקוד הדרום**, פ"ד מד(4) 626, בעמ' 637-638; בג"צ 5621/96 **מיכה הרמן נ' השר לעניני דתות**, פ"ד נא(5) 791, 816; ראו עוד: זמיר, **הסמכות המנהלית** (1996) 793). זכות זו חלה לא רק בשטחה של מדינת ישראל. היא חלה גם באיזור (ראו בג"צ 5973/92 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הביטחון**, פ"ד מז(1) 268. היא חלה בתקופות רגיעה. היא חלה בתקופות לחימה. היא חלה גם לעניין הריסת מבנים בהם מתגוררים מחבלים, אם בתקופת רגיעה ואם בתקופת לחימה. עם זאת, ככל זכות אחרת, אין היא זכות מוחלטת. זוהי זכות בעלת אופי יחסי. היא אינה חלה בנסיבות מיוחדות וחרוגות (ראו ע"פ 768/80 **שפירא נ' מדינת ישראל**, פ"ד לו(1) 337, 365). אחת מאותן נסיבות חריגות ויוצאות דופן, אשר בהן אין מקום להעניק זכות טיעון, היא המקרה שבו הפגיעה בגוף או ברכוש מתרחשת במהלך של פעולה צבאית-מבצעית המתקיימת במסגרת פעולות לחימה של הצבא".

<sup>17</sup> יצויין, כי בבג"צ 6696/02 **עאמר הנ"ל**, הורחבו החריגים לכלל של מתן זכות שימוע ונקבע כי גם כאשר קיים חשש רציני כי הענקת זכות טיעון יש בה כדי לסכן את חיי החיילים ולסכל את הפעולה עצמה, נדחית זכות הטיעון מפני צרכי הלחימה החיוניים. ראו יי זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב', 1996) 810.

בדרך כלל שימוע מאוחר שונה מבחינות חשובות משימוע מוקדם. בשימוע מאוחר קיים קושי כפול. ראשית, קשה יותר לשנות את דעת הרשות המוסמכת לאחר שנתגבשה מאשר להשפיע עליה לפני שנתגבשה. שנית, קשה להניע את הרשות המוסמכת שתבטל החלטה שקיבלה, במיוחד אם ניתן לה פומבי, וכביכול תודה כי שגתה. והסיכוי להצליח בשימוע מאוחר עומד ביחס הפוך לקושי: ככל שהקושי גדל, הסיכוי קטן. נמצא כי מי שזכאי לשימוע מוקדם, והוא נאלץ להסתפק בשימוע מאוחר, מתקפח בזכותו. ולא זו בלבד. מי שזכאי לשימוע, והשימוע נדחה עד לאחר שנתקבלה החלטת הרשות, עצם ההחלטה עשויה לגרום לו נזק, לרכושו, לעסקו או למעמדו. והנזק הוא נזק, גם אם ההחלטה תשונה לאחר זמן בעקבות שימוע מאוחר. ועל כל אלה יש להוסיף כי שימוע מאוחר פוגם במראית פני הצדק, ולכן הוא עלול לפגוע באמון הציבור כלפי המינהל הציבורי" (ההדגשה שלי – ת"פ).

68. ודוק: גם כאשר הופרה חובת השימוע המוקדם, אין בכך כדי להביא בהכרח לביטול ההחלטה המינהלית<sup>18</sup>. לפי דוקטרינת הבטלות היחסית, יש להתאים את נפקות ההפרה (לרבות הסעד הניתן על ידי בית המשפט) לנסיבות המקרה. בין יתר השיקולים שיש לשקול ניתן למנות את חומרת ההפרה, הנזק שעלול להיגרם לאדם משום שנמנע ממנו שימוע מוקדם, הנזק שעלול להיגרם לציבור אם תבוטל ההחלטה, וכיו"ב שיקולים נוספים. יש גם נסיבות בהן, אף שחובת השימוע המוקדם הופרה, לא יראה בית המשפט לבטל את ההחלטה. כך אם מניעת השימוע המוקדם לא גרמה עוול<sup>19</sup>.
69. כפי שצויין לעיל, הסדר החקיקה המוצע קובע "שימוע מאוחר" למי שנפגע מאקט תפיסת המבנה היביל. לדידנו, קביעה זו אפשרית וחוקית היא בנסיבות העניין.
70. ראשית, יש לזכור את התכלית העומדת ביסוד הסדר החקיקה המוצע. הסדר זה נועד להגן על אינטרס שמירת החוק ואכיפתו. המטרה העומדת ביסודו היא הצורך לפעול ביתר יעילות ובמהירות לפינוי מבנים יבילים שהובלו באזור ללא היתר וכדי למנוע מצב שבו מפרי חוק עושים דין לעצמם ויוצרים עובדות בשטח מבלי שלרשויות האכיפה יש די כלים כדי למנוע את שינוי הסטטוס קוו במהירות וביעילות. בהקשר זה, חשוב לציין ולהדגיש שוב את הקלות הרבה של הובלת מבנה יביל, הצבתו, חיבורו לתשתיות ואיכלוסו. היכולת ליצור עובדות בשטח במהירות כה גבוהה ובקלות כה גדולה מחייבת מתן כלי מינהלי הולם בידי רשויות האכיפה שיאפשר תגובה על אתר. ההסדר החקיקתי המוצע נועד למנוע היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח ולקדם פני מצב של "נבנה ונשמע". מכאן סמכותו של הממונה לפעול מוגבלת לפרק הזמן של 30 יום ממועד הצבת המבנה היביל.
71. במובן זה, חופף הסדר החקיקה המוצע גם את ההסדר הקבוע בסעיף 238א לחוק התכנון והבנייה. לא יהא זה מיותר לחזור שוב על דברי השופט גל בע"פ (ירושלים) 1027/99 יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים נ' לימור כהן, תק-מח 3262 (2)99, שנאמרו בהקשר לסעיף זה:

<sup>18</sup> ראו למשל, בג"צ 118/80 גרינשטיין נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד לה(1) 239, 246: "לא תמיד גורמת הפרת אחד מכללי הצדק לבטלות הדיון מעיקרא. המבחן אינו נוקשה אלא גמיש ויחסי. הדברים תלויים במידת החומרה של ההפרה ובנסיבותיה".

<sup>19</sup> ראו לדוגמא, ע"א 530/78 מיפרומאל ירושלים נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לה(2) 169. וראו גם האמור בעת"מ (ירושלים) 564/03 סלאימה נ' עיריית ירושלים, תק-מח 2003(2) 5475, עמ' 5479: "לאור הדוקטרינה של הבטלות היחסית, קיימים מקרים בהם בית המשפט לא יבטל את ההחלטה, חרף הפגיעה באי מתן זכות שימוע מוקדם. כאלה הם המקרים בהם לא נגרם לעותר עוול עקב אי מתן זכות הטיעון, כגון כאשר ברור וגלוי על פני הדברים כי אין לעותר מה לטעון גם לו ניתנה לו זכות טיעון. המקרה הנוכחי אינו נמנה (גם לא נטען שהוא נמנה) על מקרים אלה. שקלתי בהקשר זה גם את הנזק העשוי להיגרם לציבור עקב ביטול ההחלטה (הגם שאינני בטוח כלל שבשלב זה, להבדיל מהשלב שבו מתקבלת, ללא שימוע מוקדם, ההחלטה, שיקול זה הוא ממין העניין".

"אכן, אין ספק כי המדובר בסמכות דרסטית יוצאת דופן. לרשות המנהלית הוקנו סמכויות מופלגות, של שינוי מצב ממשי, תוך אפשרות פגיעה בזכות הקניין, מבלי שלאזרח מוענקת קודם לכן זכות השימוע. למרות זאת, גבולות התקיפה של הצו נותרו צרות, לעילות בודדות המפורטות לעיל. ואולם, מסתבר שזוהי תוצאה בלתי נמנעת, לאור התפשטות הנגע במימדים מדאיגים וההשלכות החמורות היכולות לנבוע בעטיו, בבחינת כל דאלים גבר. השלכות אלו נוגעות לא רק לעצם התכליות הקונקרטיות, שלשמן נועדו דיני התכנון והבנייה, כי אם ליסוד השלטת החוק בכללותו וכיבודו בידי הציבור ... זהו תנאי פרלמינרי לסדרי שלטון תקינים במדינה דמוקרטית. היעילות האכיפתית, למניעת יצירת עובדות מוגמרות בשטח, גברה כאן על האינטרסים האחרים" (ההדגשה שלי- ת"פ).

72. שנית, יש לזכור כי בשונה מהריסה של בנייה קשיחה או מבני קבע, פינוי מבנה יביל באמצעות הובלתו אינו גורם להריסתו או לחוסר היכולת או האפשרות להשתמש בו בעתיד. תוצאה זו היא נגזרת ישירה מאופיו ומטיבו של המבנה היביל ומן העובדה כי ניתן להובלה וכי זוהי תכליתו ומהותו. משום כך גם, פינוי מבנה יביל, שנעשה באמצעות הובלה, אינו גורם נזק בלתי הפיך למבנה (אם בכלל גורם הוא נזק). מטעמים אלה, ניתן להצדיק גם מתן שימוע מאוחר לאחר אקט הפינוי. הפינוי בנסיבות אלה לא יוצר לא גורם פגיעה בלתי הפיכה במבנה היביל. והשוו לעניין זה האמור בפסק הדין בבג"צ 358/88 **האגודה לזכויות האזרח נ' אלוף פיקוד המרכז**, פ"ד מג(2) 529, שנאמרו בהקשר למתן זכות שימוע לפני הריסת בתים מכוח תקנה 119 לתקנות ההגנה (שעת חירום):

"זאת ועוד, אם דרושה פעולה על אתר, ניתן להסתפק בפעולה שהיא הפיכה, כגון פינוי ואטימה, ולהשהות את עניין ההריסה עד לאחר ההכרעה השיפוטית. לשון אחרת, רואה אני מקום לאבחנה בין אטימה להריסה. הראשונה יכולה להתבצע על אתר אם הנסיבות מחייבות זאת. לפני נקיטת פעולה מן הסוג השני (הריסה) תנתן השהות לפנות בהשגה או בעתירה, לפי העניין" (עמ' 542-541 לפסק הדין).

73. שלישית, יש לזכור כי שיקול דעתו של הממונה (או רשויות האכיפה האחרות), בשאלה האם לתפוס מבנה יביל אם לאו או בשאלה האם ליתן הודעת "איסור שימוש ברכב" הינו מוגבל ביותר. המידע בדבר קיומו של היתר שינוע נמצא בידי הממונה משום שהוא הגורם האמון על הנפקת ההיתר. אין ספק כי לו החלטה על תפיסת יביל היתה מחייבת הפעלת שיקול דעת ושקילת שיקולים שונים תוך מתן משקל יחסי לכל אחד מן השיקולים טרם קבלת החלטה, ראוי היה ליתן שימוע מוקדם טרם תפיסת המבנה היביל. אך במקרה של תפיסת יביל בדרך מינהלית, אין בנמצא שיקולים נוספים מעבר לשאלת קיומו של היתר שינוע אם לאו. בנסיבות אלה, אין מקום לדידנו, לקבוע הסדר של שימוע מוקדם.<sup>20</sup>

74. רביעית, לא ניתן לומר כי מתן שימוע מאוחר בנסיבות העניין לא תינתן בלב פתוח ובנפש חפצה.<sup>21</sup> השימוע המאוחר יקנה לנפגע או למי שעלול להיפגע מקבלת החלטה המינהלית הזדמנות הוגנת לשכנע את הרשות המינהלית לחזור בה מהחלטתו. כאמור, השאלה היחידה הרלבנטית לעניין הנדון הינה האם לצורך הובלת היביל ניתן היתר שינוע אם לאו. המדובר בנתון עובדתי גרידא.



<sup>20</sup> והשוו ע"ע 300146/98 **פרנקשטיין נ' מועצה אזורית גליל תחתון**, תק-אר 1375 (2)2003, שעניינו החלטה לפטר את המערער מתפקידו כסדרן תחבורה במועצה האזורית גליל תחתון בטרם ניתנה למערער אפשרות להשמיע את דבריו. ראו לעניין זה האמור בעמ' 1379 לפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה: "אין ספק כי שיקולה של הועדה בדבר היחס בין המערער לבין הממונה עליו ובינו לבין ראש המועצה, הוא שיקול ענייני ולגיטימי. בחינת מערך יחסי העבודה במקום עבודה הוא שיקול ראוי ומעסיק השוקל המשך העסקתו של עובד ראוי להביא שיקול זה במערכת שיקוליו. עם זאת, החלטה על המשך העסקתו של עובד, או פיטוריו, או העברתו לתפקיד אחר, כרוכה לעולם במכלול של שיקולים אותם יש להביא בחשבון, תוך מתן משקל מתאים לכל שיקול. בסופו של דבר, החלטה עניינית ונכונה מתקבלת לאחר בחינת כלל השיקולים הראויים ומשקלם היחסי. במקרה הנדון סבורים אנו כי החלטת המשיבה שלא להחזיר את המערער לתפקידו כסדרן היתה לקויה ולא הביאה בחשבון את מכלול השיקולים הראויים". וראו גם בש"א (ת"א) 1601/00 **צויזנר נ' בית ספר תיכון עירוני - כל ישראל חברים בתל אביב יפו**, תק-עב 198 (1)2000.

<sup>21</sup> ראו למשל, בג"צ 646/93 **ברכה נ' שר התקשורת**, פ"ד מח(3) 661, בעמ' 665-664.

סיכום

76. במסמך זה סקרנו את הרקע ואת הצורך בקביעת סנקציה מינהלית בנוגע לאקט של שינוע מבנים יבילים ששונעו באזור יהודה ושומרון (להלן: "האזור") ללא היתר, כמתחייב מהוראות הדין ותחיקת הביטחון. כן הצגנו את עיקרי תיקון החקיקה המוצע. במסמך זה אף עמדנו על הצורך בהיערכות לוגיסטית ותקציבית מצד רשויות האכיפה באזור, על מנת לאכוף וליישם את תיקון החקיקה.

77. בברכה.



מסמך זה משמש לצרכי עבודה פנימית ואינו מהווה נוסח משולב רשמי

## צ ב א ה ג נ ה ל י ש ר א ל

צו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988

### תקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים)

בתוקף סמכותי לפי סעיף 2א לצו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988, הנני מורה בזאת לאמור:

- 1. הגדרות** בתקנות אלה -
- הוחלף בתיקון מס' 1** "הוצאות פינוי ואחזקה" - הוצאות תפיסת המבנה היביל, הובלתו למגרש כאמור בהוראות וכן הוצאות האחזקה של המבנה היביל, לרבות הוצאות ביטוח ושמירה, בסכום שייקבע על ידי הממונה;
- "מבנה יביל" - לרבות מגדל מים, מכולה, מבנה טרומי יצוק ומבנה יביל בלתי מושלם;
- "מגרש" - כהגדרתו בהוראות בדבר תפיסת רכוש (יהודה והשומרון), התשס"ז-2006;
- "פקח" - פקח ביחידה המרכזית לפיקוח במינהל האזרחי.
- 2. הובלת מבנה יביל**
- 2א. (א)** נעשתה הובלתו של מבנה יביל מבלי שניתן היתר לכך לפי תקנה 2 או בסטייה מהוראות ההיתר, רשאי פקח למסור לנהג הרכב שבאמצעותו נעשתה ההובלה או לבעל הרכב כאמור הודעה האוסרת את השימוש ברכב (להלן - הודעת איסור שימוש) לתקופה של ארבעה עשר ימים וליטול את רשיון הרכב לאותה תקופה; בהודעת איסור שימוש תצוין הסיבה לאיסור השימוש ברכב ולנטילת רשיון הרכב.
- (ב)** פקח רשאי להורות לנהג הרכב שלגביו נמסרה הודעת איסור שימוש להעמיד את הרכב במגרש או בכל מקום אחר עליו יורה.
- (ג)** לא ישתמש אדם ברכב עליו נמסרה הודעת איסור שימוש אלא לצורך נסיעה לשם ביצוע הפעולות האמורות בתקנת משנה (ב), ולא יעבירו מהמקום שנקבע להעמדת הרכב.
- (ד)** הוצאות בשל העמדת רכב במגרש בתקופת איסור השימוש לפי תקנת משנה (ב), ישולמו על ידי בעל הרכב, אלא אם איסור השימוש ברכב בוטל כאמור בתקנה 2ד(א), וניתן לעכב את הרכב עד שישולמו.
- 2ב. (א)** נעשתה הובלתו של מבנה יביל מבלי שניתן היתר לכך לפי תקנה 2 או בסטייה מהוראות ההיתר, רשאי פקח או קצין צה"ל לתפוס את

## מסמך זה משמש לצרכי עבודה פנימית ואינו מהווה נוסח משולב רשמי

יביל	
הוסף בתיקון מס' 1	(ב) למען הסר ספק, רשאי פקח או קצין צה"ל לבצע כל פעולה הדרושה לשם ביצוע תפיסת המבנה היביל והעברתו למגרש.
תוקן בתיקון מס' 2	(ג) הוצב מבנה יביל על הקרקע, יהא רשאי פקח או קצין צה"ל להפעיל את סמכויותיו לפי תקנה זו, בתנאים הבאים:
	(1) טרם חלפו 30 יום ממועד הצבת המבנה היביל על הקרקע, ופקח, קצין צה"ל או קצין משטרה אישר זאת, לפי ידיעתו, בהצהרה החתומה בידו; ההצהרה תיערך לפי הנוסח שבתוספת <sup>1</sup> ;
	(2) ניתן אישור הממונה בכתב לביצוע התפיסה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי או נציגו.
השגה תיקון מס' 1	ג2. (א) נאסר שימוש ברכב וניטל רשיון הרכב כאמור בתקנה 2א, או נתפס מבנה יביל כאמור בתקנה 2ב, רשאי מי שרואה עצמו נפגע מכך להגיש השגה בכתב בפני הממונה.
	(ב) הממונה רשאי לקבל השגה שהוגשה בפניו, כולה או מקצתה, או לדחותה.
שחרור מבנה יביל וביטול איסור לשימוש ברכב	ד2. (א) קבע הממונה כי הובלת המבנה היביל נעשתה בהיתר שניתן לפי תקנה 2 ועל פי הוראות ההיתר, יבוטל איסור השימוש ברכב ויוחזר רשיון הרכב או ישוחרר המבנה היביל לבעליו או למי שהחזיק בו בעת תפיסתו (להלן: "הבעלים הקודם").
הוסף תיקון מס' 1	(ב) קבע הממונה כי הובלת המבנה היביל נעשתה שלא בהיתר שהוצא בהתאם לתקנה 2 או בסטייה מהוראות ההיתר, רשאי הוא, בנסיבות מיוחדות, להורות על ביטול איסור השימוש ברכב, החזרת רשיון הרכב או שחרור המבנה היביל, בתנאים שיקבע, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי או נציגו.
	(ג) הוחלט לשחרר מבנה יביל לפי תקנת משנה (ב), ישלם מי שהמבנה היביל עומד להיות משוחרר לרשותו את הוצאות הפינוי והאחזקה, וניתן לעכב את המבנה היביל עד שישולמו.
מכירת מבנה יביל	ה2. על מבנה יביל שנתפס לפי תקנות אלה יחולו הוראות סעיף 5 להוראות בדבר תפיסת רכוש (יהודה והשומרון), התשס"ז-2006, בשינויים אלה:
הוחלף בתיקון מס' 2	(א) בכל מקום, אחרי "בעל סמכות שחרור" קרי "או הממונה כמשמעותו בתקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), התשנ"ג-1993";
	(ב) בסעיף קטן (א), במקום "30 יום מיום מסירת הודעה כאמור בסעיף

<sup>1</sup> בהתאם לתקנה 4 לתקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (תיקון מס 2 והוראת שעה) (יהודה והשומרון), התשס"ח-2008, בתקופה שמיום ט"ו בשבט התשס"ח (22 בינואר 2008) ועד יום ז' בשבט התשס"ט (1 בפברואר 2009), במקום "30 יקראו "45".

מסמך זה משמש לצרכי עבודה פנימית ואינו מהווה נוסח משולב רשמי

4(ג) "קרי" 60 יום מיום התפיסה".

2. בוטל בתיקון מס' 2.

2. בוטל בתיקון מס' 2.

2. בוטל בתיקון מס' 2.

3. תחילת תוקפן של תקנות אלה ביום חתימתן. **תחילת תוקף**

4. תקנות אלה תיקראנה: "תקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), התשנ"ג-1993". **השם**

**תוספת**  
(תקנה ב2(ג)1)

**הצהרה**

(לפי תקנה ב2(ג)1) לתקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), התשנ"ג-1993

אני החתום מטה, \_\_\_\_\_, שם \_\_\_\_\_, ת"ז / מ"א \_\_\_\_\_,  
הממלא תפקיד \_\_\_\_\_, תפקיד \_\_\_\_\_

מצהיר בזה לאמור:

לפי ידיעתי, טרם חלפו \_\_\_\_\_ יום ממועד הצבת המבנה היביל מסוג

\_\_\_\_\_ סוג מבנה יביל

שהובלתו נעשתה ללא היתר לכך, על הקרקע באזור

\_\_\_\_\_ שם / כינוי מקום

\_\_\_\_\_ חתימה

\_\_\_\_\_ תאריך

ד' באדר התשנ"ג

25 בפברואר 1993

גדי זהר, תת-אלוף  
ראש המינהל האזרחי  
באזור יהודה והשומרון

מסמך זה משמש לצרכי עבודה פנימית ואינו מהווה נוסח משולב רשמי

פורסם: קמצ"ס 145, עמ' 1100  
תיקונים:

1. תיקון מס' 1 (28.1.07) קמצ"ס 219, עמ' 4484
2. תיקון מס' 2 והוראת שעה (22.1.08) קמצ"ס 222, עמ' 5042