



17 אוגוסט 2026, ד' אלול תשפ"ו

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

מר דורון כהן
נציב שירות המדינה
נציבות שירות המדינה
ירושלים

מר איתמר בן גביר
השר לביטחון לאומי
המשרד לביטחון לאומי
ירושלים

הנדון: הקושי בהעברת ראש הרשות לאכיפה במקרקעין מתפקידו בעת הזו

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדות לפנות אליכם בעניין פרסומים הנוגעים לפעולות השר לביטחון לאומי להעברת ראש הרשות לאכיפה במקרקעין מתפקידו, באופן הנראה, על פניו, כמונע משיקולים זרים ומעורר קושי משמעותי בבחינת סבירות המהלך. הקושי האמור מתעצם פי כמה וכמה נוכח הדין בדבר איפוק וריסון החל ביחס למינויים בתקופת בחירות; והכל, כפי שיפורט להלן.

א. רקע עובדתי

1. לפי פרסומו של העיתונאי יהושע (ג'וש) בריינר בעיתון "הארץ" מיום 20.7.2026 (להלן: "הפרסום"), השר לביטחון לאומי, מר איתמר בן גביר, פועל כדי להעביר מתפקידו את ראש הרשות לאכיפה במקרקעין, מר אברהם כהן (להלן: "ראש הרשות" ו-"הרשות"). לפי הפרסום, לפי מספר חודשים יזם השר לביטחון לאומי הקמת ועדה שתבחר מחליף לראש הרשות, אך בסופו של דבר הוועדה האמורה לא כונסה וכהונת ראש הרשות הוארכה בשנה.¹
2. אולם, חרף כך שכהונתו של ראש הרשות הוארכה בשנה, נראה כי הלכה למעשה השר ממשיך לפעול לסיום כהונתו.
3. כך, לפי הפרסום, בחודש יולי האחרון, עת שירת ראש הרשות במילואים, פנה השר לביטחון לאומי לנציב שירות המדינה, מר דורון כהן, במטרה למנות את מר יוסי מימון, שאינו עובד הרשות, לממלא מקום ראש הרשות לתקופת שירות המילואים. אולם, לפי הפרסום מינוי זה נפסל עקב אי עמידתו של מר מימון בתנאי הסף לתפקיד. בהמשך לכך, על פי הפרסום, פנה השר לביטחון לאומי בשנית לנציב שירות המדינה בטענה כי יש "צורך חיוני, חריג ודחוף" במינויו של מר מימון לממלא מקום.
4. לצד זאת, לפי פרסום נוסף מיום 8.8.2026, לאחר שראש הרשות סירב לפנייתו של מר חנמאל דורפמן, יועצו של השר לביטחון לאומי, להימנע מביצוע צו הריסה למפעל בטון בוואדי ערה, אישר מר דורפמן בפומבי את כוונת המשרד לביטחון לאומי לסיים את כהונתו של ראש הרשות בציינו כי: "**המשרד לביטחון לאומי מבקש לסיים את תפקידו של כהן על רקע הירידה באכיפת הרשות בנגב**". על פי פרסום

¹ יהושע (ג'וש) בריינר "בן גביר מבקש להחליף את האחראי לאכיפה נגד בנייה לא חוקית בעודו במילואים" הארץ (20.7.2026).



זה, נדמה כי הסירוב לבקשתו של מר דורפמן הוא אחד המניעים לרצון השר להעביר את ראש הרשות מתפקידו.² לצד זאת, על פי האמור בפרסום הנזכר בסעיף 1,³ מניע נוסף לפעולות השר הוא רצונו לפרק את הרשות לאכיפה במקרקעין, אשר פועלת על פי שיקול דעת עצמאי, ולהקים במקומה אגף במשרד לביטחון לאומי; וכן חוסר שביעות רצונו של השר לביטחון לאומי מכך שראש הרשות קידם אכיפה נגד בנייה לא חוקית גם בישובים יהודים, חרף רצון השר למקד את האכיפה בחברה הערבית.

5. ברקע הדברים, וייתכן כי אף מניע נוסף לכאורה לקידום המהלך להעברת ראש הרשות מתפקידו על-ידי השר לביטחון לאומי, הוא אי שביעות רצונו של השר מתפקודו של ראש הרשות – כך עולה ממכתב מטעם מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, מר רפול אנגל (להלן: "מנכ"ל המשרד") מיום 3.8.2026, כמו גם מהצהרתו של מר דורפמן הנזכרת בסעיף 4 לעיל. במכתב טען מנכ"ל המשרד כי ראש הרשות מתנהל "כאילו אין על יחידתו ממונים" וכאילו הרשות "אינה כפופה לאף משרד ממשלתי". כן נטען בהמשך מכתב זה כי "חלה ירידה דרסטית באכיפה".

מכתבו של מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי מיום 3.8.2026 מצורף ומסומן כנספח 1.

6. אולם, טענה זו נראית תמוהה ואף חסרת בסיס, בהינתן סירובו של השר לחתום על כתבי הסמכה ל-45 מפקחים חדשים הממתינים לחתימתו מזה חודשים רבים, כעולה ממכתבו של היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, עו"ד אריאל סיזל, מיום 16.7.2026 – מה שמטבע הדברים סביר כי מביא לפגיעה בתפקודה השוטף של הרשות ויכולתה לבצע את תפקידה באכיפה.

מכתבו של היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי מיום 16.7.2026 מצורף ומסומן כנספח 2.

ב. הקשיים המשפטיים הנובעים מהמהלך להעברת ראש הרשות מתפקידו כעת

1.1. קיים חשש כי ההחלטה לפטר את מנהל הרשות נסמכת על שיקולים זרים ולכן היא בלתי

סבירה באופן קיצוני

7. סמכות השר לביטחון לאומי למנות מנהל לרשות האכיפה במקרקעין מעוגנת בסעיף 204(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, הקובע כי "שר הפנים ימנה עובד בכיר בשירות המדינה למנהל היחידה הארצית לאכיפה".⁴ סמכות זו של שר הפנים עברה בהמשך לשר האוצר בשנת 2015,⁵ ולאחר מכן לשר לביטחון לאומי בשנת 2024.⁶

² יוסי מזרחי (Yosimiz@) X (7:20, 8.8.2026) <https://x.com/yosimiz1/status/2085944244041056759?s=20>

³ ראו ה"ש 1.

⁴ סעיף 203 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, המבאר את ההגדרות לפרק י' לחוק, מבהיר כי היחידה הארצית לאכיפה היא הרשות לאכיפה במקרקעין.

⁵ החלטת הממשלה מס' 125 (דר/2) "התאמת מבנה ניהול הנדל"ן בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור" (25.6.2015). זמין ב: https://www.gov.il/he/pages/2015_dec125

⁶ החלטת ממשלה מספר 1677 "א. העברת שטח פעולה ממשרד האוצר למשרד לביטחון לאומי ב. העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר האוצר לשר לביטחון לאומי ג. הגברת האכיפה בתחום עבירות סביבה" (7.4.2024). זמין ב: <https://www.gov.il/he/pages/dec1677-2024>



8. מושכלות יסוד הן במשפט המינהלי כי על כל רשות מינהלית, לרבות כל שר בממשלה, חלה החובה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסמכויותיה, על יסוד של שיקולים עניינים, ביושר, בהגינות ולטובת הציבור בלבד (ראו למשל: בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28 (נבו 3.12.1990), בפס' 6 לחוות דעתו של כב' השופט אלון; בג"ץ 7862/04 זוהרייה חסן מורשד נ' מפקד כוחות מה"ל ביהודה ושומרון, בפס' 11 לפסק דינה של כבוד השי' בדימוס פרוקציה (16.02.2005)). בית המשפט העליון אף הדגיש בפסיקתו כי חובה זו של רשות מינהלית, לקבל החלטותיה בסבירות ובהיעדר שיקולים זרים, חלה גם על החלטות בעניין מינוי וסיום כהונה (בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו 21.5.2075), בפס' 40 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית).

9. אם כן, בענייננו, ככל שהניסיון של השר לביטחון לאומי להעביר את ראש הרשות מתפקידו נובע, ולו בחלקו, מהפעלת שיקול דעת עצמאי במילוי תפקידו המקצועי – בהתאם לתפקידו, מאכיפת החוק בכל הנוגע לבנייה לא חוקית על פי דין גם בישובים יהודים וכן מסירובו להיענות לפנייה בלתי עניינית להימנע מביצוע צו הריסה כדין, הרי שמדובר בשיקול זר החורג מן המסגרת העניינית של סמכות המינוי והפיטורים, ועשוי להוות פגם העשוי לרדת לשורש שיקול הדעת המינהלי.

10. שכן, סירובו של ראש הרשות, כך על פי הפרסומים, להיעתר לבקשות השר או מי מטעמו לאכוף את החוק בצורה בררנית – הוא אפוא חלק מהותי מתפקידו ואף חובתו בהתאם למי שכפוף לדין ולכללי המשפט המינהלי והחובה לפעול בצורה שוויונית ועניינית, ולכן אין בכך כל עילה עניינית להעברתו מכהונה.

11. משכך, עולה חשש כבד כי המהלך האמור של השר להעברת ראש הרשות מתפקידו חורג באופן ממשי ממתחם הסבירות החל על הפעלת סמכות מינהלית מסוג זה.

ב.2. המהלך להעברת ראש הרשות מכהונתו בעת הזו מעורר קושי נוסף בשל תקופת הבחירות

12. כל האמור לעיל בדבר הקשיים המשפטיים התעוררים לנוכח המהלך להעביר את ראש הרשות מתפקידו, מתחזק אף ביתר שאת לנוכח העובדה שמאז יום 18.7.2026, ובהתאם לסעיף 3 לחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 46 – הוראת שעה) התשפ"ו-2026, אנו מצויים בתקופת בחירות לכנסת ה-26, שיערכו ביום 27.10.2026.

13. בהתאם, ביום 17.7.2026 נשלח מכתב מטעם היועצת המשפטית לממשלה לחברי הממשלה הקובע כי הממשלה ה-37 הפכה לממשלה יוצאת ומפרט את הדין החל בתקופת בחירות (להלן: "מכתב היועצת"). בתוך כך, מצוין במכתב היועצת כי על פי פסיקת בית המשפט העליון בתקופה זו הממשלה היוצאת מחויבת באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה (שם, בעמ' 1):

"ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות מחויבת באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין החלטות בתקופה זו נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך".

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.7.2026 מצורף ומסומן כנספח 3.



14. עוד נקבע כי הדרישה לאיפוק בהפעלת סמכויות הממשלה בתקופת בחירות נובעת בין היתר מהחשש "מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך"; וכן כי כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף, על השרים לערוך בדיקה מוקדמת בעניין מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת ההחלטה. ראו לעניין זה גם: בג"ץ 5167/00 פרופ' הלל וייס עו"ד נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, נה(2) 455 (2001); בבג"ץ 8815/05 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר, (נבו 26.12.2005); בג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 21.3.2006).

15. בענייננו אם כן, משעסקין בניסיון להעברת בעל תפקיד מתפקידו, כאשר על פני הדברים אין מדובר פעולה של ניהול שוטף או כזו הנובעת מצורך ציבורי דחוף, בהינתן תקופת הבחירות, מתחם הסבירות של פעולות השר מצטמצם, וחלה עליו חובה מוגברת לפעול באיפוק ובריסון בעת הפעלת סמכויותיו. בנסיבות אלה, קידום המהלך דווקא כעת עלול ליצור עובדה מוגמרת ביחס לאיוש תפקיד רגיש בשירות הציבורי, ולהעמיד את הממשלה הבאה בפני מצב שיהיה קשה להפכו. משכך, פעולת השר מעוררת קושי משמעותי נוסף, המצטרף לחשש לשיקולים זרים ולפגיעה בסבירות ההחלטה כמפורט לעיל.

16. בהמשך למכתב היועצת, ביום 20.7.2026 נשלח ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מכתב מטעם המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבור-מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי), עו"ד ד"ר גיל לימון ועו"ד אביטל סומפולינסקי. במכתב זה הובהר, בסעיף 4, כי "השיקולים המנהליים המיוחדים החלים בתקופת בחירות חלים כבר ממועד הקודם לפיזור הכנסת או להכרזה הרשמית על הבחירות, מקום שבו כבר היה ידוע כי הבחירות קרובות וצפויות".

העתק ממכתב המשנים ליועצת מיום 20.7.2026 מצורף ומסומן כנספח 4.

17. משכך, בענייננו, הדין בדבר חובת האיפוק והריסון בהפעלת סמכות עשוי לחול על החלטת השר או על התנעת המהלך להעברת ראש הרשות מתפקידו אף אם החלו בטרם פיזור הכנסת, וזאת נוכח העובדה כי מועד הבחירות היה צפוי זה מכבר.

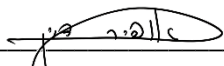
ג. סיכום

18. לאור כל האמור לעיל, דומה כי המהלך שמקדם השר לביטחון לאומי להביא לסיום כהונתו של ראש הרשות לאכיפה במקרקעין ולמינוי גורם אחר תחתיו בעת הזו מעורר קשיים משפטיים מהותיים. קשיים אלה נובעים מן החשש כי המהלך נסמך על שיקולים זרים שאינם ממך העניין ועל כן עולה לכדי חוסר סבירות קיצוני. דברים אלו נכונים ביתר שאת לנוכח כך שהמהלך מקודם בתקופת בחירות או בסמיכות אליה, באופן המנוגד לחובת האיפוק והריסון החלה על הממשלה היוצאת ועל שריה במהלך תקופה זו. זאת בפרט כאשר מדובר בהחלטה שאינה נחזית להיות בגדר ניהול שוטף ואשר עלולה ליצור עובדה מוגמרת ביחס לאיוש תפקיד בכיר ורגיש בשירות הציבורי.



19. אשר על כן, נתכבד לבקש כי בשלב זה, השר לביטחון לאומי יימנע מלקדם את המהלך להעברת ראש הרשות לאכיפה במקרקעין מתפקידו ומינוי מחליף לו, וכי נציב שירות המדינה יימנע ממינוי ועדת איתור לצורך ההליך, אף לצורך מילוי מקום זמני.
20. עוד נתכבד לבקש כי בהתאם למכתב היועצת, כל הליך מינוי על-ידי השר לביטחון לאומי, או כל פעולה אחרת שאינה בגדר ניהול השוטף של המשרד, ככל ויישקלו בתקופת הבחירות, יעברו בדיקה מוקדמת בעניין מול גורמי הייעוץ המשפטי המתאימים, וזאת בטרם קבלת ההחלטה בפועל.
21. לאור חשיבותו הרבה של הנושא, נודה לקבלת תגובתכם בהקדם.

בכבוד רב,


אופיר דיין, עו"ד

מחלקת ליטיגציה


יעל בלוח, עו"ד

מנהלת מחלקת ליטיגציה

העתק:

עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה היועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
עו"ד אריאל סיזל, היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי
עו"ד עידית ביטמן, היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה