

י"א סיון תשפ"ו | 27 במאי 2026

לכבוד:

1. שר הבינוי והשיכון
 2. מנהל רשות מקרקעי ישראל
 3. היועצת המשפטית לממשלה
 4. משרד האוצר
- באמצעות דוא"ל

שלום רב

הנדון: מיצוי הליכים – דרישה לאפשר למחזיקי תעודות זכאות שהונפקו לפני 24.5.2026 להשתתף בהגרלות מחיר מטרה

מכובדיי,

מרשתי, **אמת ליעקב בישראל בע"מ, חל"צ**, מילאה את כוחי לפנות אליכם במכתב מיצוי הליכים זה, בטרם נקיטת הליכים משפטיים, ובדחיפות – בשל הגרלות מחיר מטרה שמועד סיום הרשמתן הינו 22 ביוני 2026. הפנייה עוסקת בהחלת התנאי הצבאי שנוסף לסעיף 4.7.19 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, על מחזיקי תעודות זכאות שהונפקו כדין לפני 24.5.2026, שתוקפן לא פג.

א. הרקע העובדתי

1. ביום 24.5.2026 נוסף לסעיף 4.7.19 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, שכותרתו המפורשת היא "תבחניים לקבלת תעודות זכאות לחסר דיוור", תנאי חדש בנוסח הבא:

"החל מיום 24.5.2026 הזכאות להשתתף בהגרלות מותנית בכך שלפי נתוני צה"ל, היחיד או כל אחד מבני הזוג, אינם מוגדרים על ידי צה"ל כחייבי גיוס שלא הסדירו את מעמדם."

2. רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון מחילים תנאי זה, על דרך של חסם אוטומטי במערכת ההרשמה המקוונת, גם על מחזיקי תעודות זכאות שהונפקו על-ידי משרד הבינוי והשיכון לפני 24.5.2026, ושתוקפן טרם פג. מדובר בתעודות שהונפקו לתקופה מפורשת של 12 חודשים, כמצוין על גביהן, ובהסתמך עליהן קיבלו מחזיקיהן מעמד של "זכאיי" לצורך השתתפות בהגרלות.

3. מרשתי פועלת כארגון ציבורי המייצג ומלווה אוכלוסיות הנתקלות בחסמים מינהליים. הפנייה שלפניכם מתייחסת לפגיעה הרוחבית בכלל מחזיקי תעודות הזכאות הפעילות שהונפקו לפני השינוי, שאין בינם לבין המדינה כל חלוקת דעות בנוגע לנסיבות הנפקת

תעודותיהם, ושעה שהם כבר נמצאים בעיצומו של הליך חיפוש דיור – הם נמצאים חסומים, ללא כל התראה מוקדמת, מהשתתפות בהגרלות שמועד סיום הרשמתן קרוב.

ב. הטעמים המשפטיים

1. פרשנות לשונית ומבנית: התנאי הצבאי נועד לשלב הנפקת תעודה חדשה בלבד

4. הגדרת "זכאי" הקבועה בסעיף 4.7.1 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל – **לא שונתה ולא תוקנה**. ההגדרה קובעת: "בעל אישור זכאות בתוקף מאת משרד הבינוי והשיכון, התואם את נתוניו, לרכישת דירה במסגרת מסלול דיור במחיר מטרה, ובלבד שלא חל שינוי בנתונים שעל בסיסם ניתן אישור הזכאות." מחזיק תעודת זכאות פעילה ממלא, על פי נוסח הגדרה זו שלא שונתה, את כל יסודותיה. אילו ביקש מחוקק המשנה לשלול ממנו את מעמד הזכאות – היה עורך תיקון מפורש בהגדרת "זכאי" גופה. שתיקתו מכוונת ומשמעותית.

5. התנאי הצבאי הוכנס תחת הכותרת המפורשת "תבחינים לקבלת תעודת זכאות" – לא לפרק ההגרלות ולא להגדרת "זכאי". פסיקת בית המשפט העליון עמדה פעמים רבות על כך שמיקומה של הוראה בחוק אינו מקרי, וקובע את תחולתה. בג"ץ 62/22 קלאסיק הוטל מנג'מנט בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה (נבו 24.2.2022)

"הוראות החוק אינן מושלכות ביתפזורת' על פני דבר החקיקה; יש סדר והיגיון בדברים, על הפרשן ליתן דעתו על כך"

6. ובאותו פסק דין נקבע כי "בחירתו של המחוקק למקם את דבריו במיקום ספציפי זה, ולא במיקום אחר" היא בעלת משמעות פרשנית מחייבת.

7. המסקנה המתבקשת – שהתנאי הצבאי נועד לחול על מי שמגיש בקשה לתעודת זכאות מיום 24.5.2026 ואילך – מתחזקת לאור ו"ע (מינהליים חי') 35404-06-23 א. כפיר אחזקות ובנין (1991) בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין חיפה (נבו 19.5.2024) "לא ניתן להתעלם מבחירתו זו של המחוקק ולפרש את הסמכות לתקן שומה במנותק ממיקומה בחוק" הדברים חלים בדיוק לענייננו: אם רצה מחוקק המשנה להחיל את התנאי גם על מחזיקי תעודות קיימות – היה מתקן את סעיף 4.7.17 (הגרלות ועדיפויות), שהוא הסעיף הישיר הקובע מי זכאי להשתתף בהגרלה במסלול מחיר מטרה, ואת הגדרת "זכאי" בסעיף 4.7.1. הוא לא עשה כן. תחת זאת, הוכנס התנאי הצבאי דווקא לסעיף 4.7.19, שכותרתו "תבחינים לקבלת תעודת זכאות" – הפרק העוסק בשלב ההנפקה הראשוני, לא בשלב ההשתתפות בהגרלה. בחירה פרשנית זו אינה מקרית.

2. מעשה מינהלי מוגמר וזכות מוקנית

8. תעודת הזכאות הונפקה עד לפני יום 24.5.2026, בעקבות בדיקה ואישור של משרד הבינוי והשיכון, לאחר שמחזיקה עמד בכל התבחינים שנדרשו ממנו באותה עת. בנפקה את התעודה, יצרה המדינה מעשה מינהלי מוגמר – ובעקבותיו נוצרה זכות. הפסיקה הבחינה בבירור בין שינוי מדיניות המופנה כלפי מי שטרם קיבל אישור – שם עדיין לא נוצרה זכות מוקנית ושינוי מותר – לבין פגיעה במי שכבר מחזיק בהחלטה מינהלית מוגמרת, שם נדרשים נימוקים כבדי משקל ופרוצדורה הולמת, לעניין זה יש לראות עת"מ (מינהליים י-ם) 27046-12-25 סולארפינט בע"מ נ' משרד האוצר (נבו 1.5.2026)

נניח לדוגמה שרשות רישוי העסקים בעירייה כלשהי נוהגת להעניק לבתי קפה באזור מסוים היתרים להוציא שולחנות אל המדרכה שליד העסק, אך בשלב כלשהו מחליטה הרשות לשנות את מדיניותה. פשיטא שהשינוי במדיניות איננו חל על היתרים שהוצא [...]

בדומה לדוגמא שהביא פרופ' דותן, במקרה הנוכחי אמר המחוקק את דברו; מדבר המחוקק עולה שמן הבחינה המשפטית אישורה של תכנית הוא "קו פרשת המים" בסוגיית ההסתמכות (הדגש במקור י.א.)

9. בדומה לעיקרון זה, הנפקת תעודת הזכאות היא קו פרשת המים לעניין ההסתמכות במקרה שלפנינו.

10. הפסיקה אף קבעה כי על שינוי מדיניות לחול מעתה ואילך ולא למפרע, אלא אם קיימים נימוקים כבדי משקל. (עע"מ 3801/13 סיגל ארז - אמו של איש שירות הביטחון תמיר ארז ז"ל נ' שר הבטחון (נבו 21.7.2016))

3. מצג מינהלי מחייב ותוקף מוגדר

11. על גבי תעודת הזכאות כתוב במפורש שהיא "תקפה לתקופה של 12 חודשים" מיום הנפקתה. הנפקת מסמך ממשלתי רשמי עם תקופת תוקף מוגדרת מהווה מצג מינהלי מחייב כלפי מחזיקו. שינוי כללי ההשתתפות בהגרלות תוך כדי תקופת התוקף הנזכרת סותר את המצג שיצרה המדינה עצמה, ועומד בסתירה לחובת ההגינות המינהלית. הפסיקה עמדה על ההבחנה בין הסתמכות על מדיניות כללית – שאינה מוגנת – לבין הסתמכות על מצג קונקרטי שניתן לפרט ספציפי – שהיא מוגנת לעניין זה ראה בג"ץ 6951/17 אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (נבו 3.4.2019)

"קריאה זהירה מראה כי הכלל שלפיו אין לאדם זכות קנויה שמדיניות מסויימת תימשך, בא לשלול טענת להסתמכות על מדיניות כללית, להבדיל מהתחייבות ספציפית (מפורשת או משתמעת) כלפי גורם

מסוים. כלומר: ההסתמכות על מדיניות נוהגת, באופן כללי, אינה ראויה להגנה משפטית, להבדיל מהסתמכות של אדם או קבוצה מסויימת על מצג קונקרטי שהרשות יצרה כלפיהם. ציינתי בעבר, בהקשר שונה, כי "להבחנה בין ציבור מסוים לציבור בלתי מסוים יש משקל במשפט המינהלי עצמו, כמו ההבחנה בין ציפיה שיש לציבור בלתי מסוים לעומת הסתמכות והבטחה מינהלית לאדם או לציבור מסוים"

12. תעודת זכאות אישית, עם תוקף מפורש, היא בדיוק מצג קונקרטי שכזה.

13. שינוי כללים תוך כדי תקופת התוקף מנוגד לעקרון שבית המשפט הנכבד הצביע עליו בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (נבו) (27.3.2016)

"וכיום ניתן לראות הבטחה מינהלית כתקפה ואת הרשות כמחויבת לקיימה, אם עומדת היא בחמשת התנאים המצטברים הבאים: ראשית, ההבטחה ניתנה בסמכות; שנית, הייתה כוונה ליתן הבטחה בעלת תוקף משפטי; שלישית, ההבטחה מפורשת; רביעית, היא בת ביצוע; חמישית, אין צידוק חוקי לשנות את ההבטחה או לבטלה"

14. תעודת הזכאות שבידי מרשי מהווה הבטחה מינהלית מחייבת, העומדת בכל חמשת התנאים המצטברים שנקבעו בפסיקה: היא ניתנה בסמכות, מן הנפקתה בתקופת תוקף מפורשת עולה כוונה ליצור מחויבות משפטית, ההבטחה מפורשת על פני המסמך, היא בת ביצוע, ולא הוצג כל צידוק חוקי המצדיק את ביטולה תוך כדי תוקפה.

4. הצורך בתקופת מעבר והגינות מינהלית

15. בית המשפט הנכבד עמד על עניין זה מקדמא דנא בבג"ץ 396/82 ה.ש.י. - המגדר תעשיות פלדה בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, לז(1) 044 (1982), בקובעו:

"בכל מקרה בו מונהג שינוי בחקיקה, מן הראוי לתת את הדעת למצב הקיים ערב תחילתו של החיקוק כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה ובלתי מוצדקת באלה שנהגו לפני תחילתו של החיקוק בדרך שהייתה אז מותרת, ואשר צריכים עתה להתאים את עצמם להסדרים החוקיים החדשים."

16. בית המשפט הנכבד חזר והדגיש זאת בבג"ץ 2832/96 יוסף בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, נ(2) 582 (1996), בקובעו:

”בנסיבות מסוימות אין הצדקה לתחולה מיידית של החלטה מינהלית. יש לכך טעמים שונים, לפי הנסיבות של כל החלטה. למשל, אפשר שתחולה מיידית של החלטה תגרור פגיעה קשה באדם מסוים או בקבוצה מסוימת, מעבר לנדרש ולמוצדק על-פי שקלול של טובת הציבור לעומת טובת הפרט. לעתים הפגיעה של תחולה מיידית עשויה להיות קשה כמעט כמו הפגיעה של תחולה למפרע. אפשר אף שתחולה מיידית של החלטה, בלי שתיתן לנוגעים בדבר הזדמנות להכין עצמם לשינוי הנובע מן ההחלטה, תסכל אפילו את מטרת ההחלטה. ואפשר גם לומר, במישור העקרוני, כי הצורך לדחות את תחילת ההחלטה נובע בנסיבות מסוימות מן העיקרון הבסיסי בדבר פומביות הדינים או, אולי, ודאות הדינים. לפי עיקרון זה, חובה לתת פירסום לדינים, כדי שכל אדם יידע מראש כיצד לנהוג לפי הדין. העיקרון עשוי לשלול תחולה למפרע. הוא עשוי גם, בנסיבות מסוימות, לשלול תחולה מיידית. אדם נוטה לסמוך על המצב הקיים. הוא מתאים עצמו לדין החל. אכן, הוא אינו מוגן מפני שינוי המצב והדין על-ידי הרשות המוסמכת, אך הוא רשאי לצפות כי השינוי יונהג בסבירות ובהגינות. תחולה מיידית של השינוי עשויה, בנסיבות מסוימות, להיראות כוחנית ושרירותית ולפגוע באמון הציבור במינהל הציבורי. ההגינות המינהלית עשויה לחייב שהות שבה יוכל אדם, הכפוף להחלטה המינהלית, לערוך בירורים, אולי להגיש בקשה או להציע הצעה לפני שההחלטה מחייבת אותו, ולפחות להכין עצמו באופן סביר לקראת השינוי. במצב כזה עשוי להתעורר צורך בתקופת מעבר.”

17. הדברים יפים שבעתיים לעניין שלפנינו. מחזיקי תעודות הזכאות לא קיבלו כל התראה מוקדמת, לא הוזמנו להליך שימוע, ולא ניתנה להם שהות להסדיר את ענינם בטרם ייכנס השינוי לתוקף. החסם מופעל אוטומטית ומבלי שמוצע כל מנגנון פרטני לבחינת הנסיבות. מחזיקי תעודות הזכאות – שהוציאו הוצאות, ארגנו את חייהם, ופועלים בתאום עם הגרלות ספציפיות – מוצאים עצמם ביום אחד, ללא כל הכנה, חסומים ממערכת שבה השקיעו מאמץ ניכר.

5. בג"ץ 5819/24 – הבחנת בית המשפט הנכבד בין שלילת הטבה עתידית לבין פגיעה בזכות

מוקנית

18. בהחלטה שניתנה בג"ץ 27156-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (נבו 26.4.2026)) קיבל בית המשפט הנכבד את עמדת המדינה, לפיה ניתן להפעיל סנקציות כלכליות כלפי ממשותמטים, בין היתר בדרך של שלילת זכות השתתפות בתוכניות דיור מוזל. ואולם, בית המשפט הנכבד הדגיש הדגשה ברורה ומפורשת בפסקה 67 לפסק הדין:

*"מרבית הצעדים שעל הפרק, עניינם בשלילת הטבות המוענקות על-ידי המדינה;
לא בפגיעה בזכויות מוקנות."*

19. הבחנה זו, שבית המשפט הנכבד עצמו ציין כחלק ממסגור הדברים, היא ההבחנה הקובעת לענייננו: הפסיקה התירה שלילת הטבה עתידית – כלומר מניעת השתתפות ממי שטרם קיבל תעודה, ממי שמבקש להגיש בקשה חדשה. הפסיקה לא התירה, ולא נדרשה לשאלה, של ביטול מעשה מינהלי מוגמר שכבר ניתן – כגון תעודת זכאות פעילה שהונפקה כדין ושתוקפה טרם פג. ההבדל אינו הבדל בדרגה; הוא הבדל עקרוני.

6. מדיניות המדינה החל ממתן פסק הדין בבג"ץ 5819/24 – הנפקה ללא כל אזהרה

20. ביום 19.11.2025 ניתן פסק הדין בבג"ץ 5819/24, שבגדרו הורה בית המשפט הנכבד בצו מוחלט כי על הממשלה לגבש, בתוך 45 ימים, מדיניות אפקטיבית במישור הכלכלי-אזרחי לאכיפת חובת הגיוס, ובכלל זה להתנות את ההנחה ברכישת דירה במחיר מטרחה בהסדרת מעמד מול רשויות הצבא. המועד חלף – ולא נעשה דבר. כחצי שנה לאחר מתן פסק הדין, ביום 26.4.2026, נאלץ בית המשפט לחזור ולהוציא הוראות אופרטיביות, תוך שקבע מפורשות: **"מאז ועד היום – לא ננקטו צעדים של ממש ליישום פסק הדין"**.

21. במהלך כל אותם חודשים שבהם הממשלה לא פעלה – מנובמבר 2025 ועד מאי 2026 – המשיכו משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל להנפיק תעודות זכאות לכלל הציבור, ללא כל אזהרה, הסייג, או הודעה מוקדמת לפיה עתיד להיכנס לתוקף תנאי צבאי. לא פורסמה כל הוראת מעבר, לא נקבע כל מועד תחולה עתידי שיאפשר למחזיקי תעודות להיערך, ולא ניתן כל שימוע לנוגעים בדבר. הרשות אשר הנפיקה את התעודות ידעה – או חייבת הייתה לדעת – כי נושא שלילת ההטבה נמצא על שולחנה בשל פסיקת בית המשפט הנכבד, ובחרה שלא להזהיר את ציבור המחזיקים.

22. מדינה אשר, בזמן שאינה מיישמת פסיקת בית משפט, ממשיכה להנפיק תעודות בנות תוקף ללא כל סייג – יוצרת אינטרס הסתמכות מוגן. מי שקיבל תעודה בחודשים אלה עשה זאת בתום לב מלא, בהסתמך על מצג פעיל של הרשות, ומבלי שניתנה לו כל אפשרות להיערך. שלילת זכותו ללא הוראות מעבר, ללא שימוע, וללא כל התראה מוקדמת – אינה עומדת בעקרון ההגיונות המינהלית ואינה עומדת במבחן המידתיות.

23. אף אם תאמרו כי בית המשפט הסמיך את המדינה לנקוט בצעדי שלילת הטבות – הרי שהוראתו הייתה מדודה ומוגבלת בתכלית: בית המשפט הורה כי מועצת מקרקעי ישראל תתכנס בתוך 21 ימים על מנת להחליט באיזה אופן להתנות את מתן ההטבה בהסדרת מעמד מול רשויות הצבא. לא מדובר בהסמכה לנקיטת צעד מיידי וגורף, אלא בחובה לקיים הליך

החלטה מסודר. ממילא, כל החלטה שתתקבל במסגרת אותו הליך כפופה למלוא הוראות המשפט המינהלי – שכן הסמכה שיפוטית לקבוע מדיניות אינה מקנה פטור מחובות אלה, אלא מחייבת שהמדיניות שתקבע תהא עצמה כדין. שעה שהרשות בחרה להחיל את התנאי הצבאי באופן מיידי, גורף ואוטומטי, על מחזיקי תעודות שהונפקו לפני כניסתו לתוקף – מבלי לקבוע הוראות מעבר, מבלי לאפשר שימוע, ומבלי שנקבע מנגנון בחינה פרטני, חרחה הרשות הן ממנדטה הצר שנקבע בפסיקה, הן מחובותיה הבסיסיות כרשות מינהלית, ופעלה בניגוד לעקרונות ההגינות המינהלית והמידתיות.

ג. הדרישות

לאור כל האמור לעיל, מרשתי דורשת כדלקמן:

24. להורות כי התנאי הצבאי הקבוע בסעיף 4.7.19, בנוסחו כפי שנכנס לתוקף ביום 24.5.2026, חל אך ורק על מי שמגיש בקשה חדשה לתעודת זכאות לאחר מועד זה – ואינו חל על מי שתעודת זכאותו הונפקה לפניו ועדיין בתוקף;
25. לחלוטין – לקבוע הוראות מעבר מפורשות, המאפשרות לכל מחזיק תעודת זכאות פעילה שהונפקה לפני 24.5.2026 להשתתף בהגרות עד לפקיעת תוקף תעודתו המקורית, ללא כל הגבלה נוספת שלא הייתה קיימת עובר להנפקתה;
26. ככל שלא יינתן מענה ראוי עד ולא יאוחר מיום 1.6.2026 – ובשים לב כי הגרלות קרובות ומועד ההרשמה אליהן פוקע ביום 22.6.2026 – מרשתי שוקלת הגשת עתירה לבית המשפט לרבות בקשה לסעד זמני המאפשר השתתפות בהגרות תוך כדי בירור.

