

- העותרים:**
1. אסנת קקון
 2. אופיר אסולין
 3. ניר גדקר
 4. סיגל אבודרהם
 5. האגודה לזכויות האזרח בישראל
- ע"י ב"כ עוה"ד טל חסין ו/או אבנר פינצ'וק
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

- המשיבים:**
1. שר התיירות
 2. משרד התיירות
- ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
טל': 073-3925687 פקס: 02-6467011
3. המוסד לביטוח לאומי (משיב פורמלי)

תגובה מטעם העותרים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.8.2026, מוגשת תגובת העותרים להודעת המשיבים מיום 26.7.2026.

מבוא

1. נזכיר בקצרה: ב-7.10.2023, עם פרוץ המלחמה, החליטה הממשלה לפנות מבתיים את תושבי קווי העימות בצפון הארץ ובדרומה. עוד הוחלט, שתושב מפונה יוכל להתארח בבתי מלון ובמתקני אירוח על חשבון המדינה, שיתקשרו לצורך זה בהסכם עם משרד התיירות. במקביל, נקבעה זכאותם למענקי אכלוס של מפונים שבחרו להתפנות מבתיים באורח עצמאי. מענקים אלה שולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי. דיווח משרד התיירות לפיו מפונה פלוני שהה בתקופה מסוימת במתקן אירוח על חשבון המדינה, שלל באופן אוטומטי את זכאותו למענק אכלוס בגין אותה תקופה.
2. כבר בשבועות הראשונים למלחמה התגלה, שלמוסד לביטוח לאומי עברו אלפי דיווחים שגויים, לפיהם תושבים שהתפנו לדיוור חלופי התארחו במתקני אירוח. על מנת להתמודד עם שלילת הזכאות למענקי אכלוס מטעם זה, הנחה משרד התיירות את העותרים ואלפי מפונים נוספים להגיש לו ערעורים על שלילת הזכאות בטופס ייעודי, שכותרתו היא "טופס ערעור למענק אכלוס עצמאי". בטופס, אשר פורסם באתר משרד התיירות למשך כ-20 חודשים (למצער עד לאוגוסט 2025), נקראו המפונים לפרוס את טענותיהם בדבר דיווחים שגויים של מתקני אירוח. במקביל הקימו המשיבים 1 ו-2 (להלן:

המשיבים) חמ"ל מיוחד לטיפול בערעורים. המפונים נדרשו להציג מסמכים וראיות להוכחת טענותיהם, וכשאלה לא הניחו את דעת המשיבים נדרשו לצרף ראיות נוספות. העותרים, וכמותם כ- 1,700 מפונים נוספים שמענקי האכלוס נשללו מהם, המתינו במשך חודשים ארוכים לדיון והכרעה בערעורים, אך לשווא.

3. רק משהוגשה תגובת המדינה לעתירה ביוני 2025 התחוויר, שהמשיבים מושכים ידיהם מהכרעה בערעורים שהם עצמם הזמינו. המשיבים הודיעו לבית המשפט הנכבד שאין זה מתפקידו, בסמכותו ובאחריותו של משרד התיירות לפתור סכסוכים בין שני צדדים פרטיים - המפונים ומתקני האירוח - ושלחו אלפי בני אדם ששילמו את מחיר המלחמה לנהל הליכים משפטיים פרטיים. בהודעותיהם המאוחרות לא שעו המשיבים לדברי בית המשפט הנכבד בדיון שהתקיים בספטמבר 2025, לפיהם "אין יחסים בין המפונים לבית המלון", וסירבו להמלצתו להקים מנגנון בוררות בין המשרד למפונים. עם זאת הודיעו המשיבים לבית המשפט פעם אחר פעם, בבקשותיהם לארכה ובהודעותיהם, שהם בוחנים ומגבשים "מתווה חלופי", ולו חלקי, שיעניק מענה לסוגיה ומזור למפונים (ראו, למשל, הודעות המשיבים מהימים 11.12.2025 ו-23.3.2026).

4. עתה מודיעים המשיבים כי מוצו הבדיקות וההתייעצויות, וכי אין בידי המדינה להציע פתרון לכ-1,445 המפונים שעניינם נותר בלתי פתור. העותרים, ורבים כמותם, שמחכים קרוב לשלוש שנים בכיליון עיניים וכיס למענקי האכלוס שלהם הם זכאים, שבו לנקודת ההתחלה. משכך, אין עוד מקום לדחיית ההכרעה בעתירה, והעותרים יבקשו מבית המשפט הנכבד להוציא בה צו על תנאי.

5. עניינה של העתירה היה, בין היתר, בחובת משרד התיירות לברר ולאמת נתונים שהועברו למוסד לביטוח לאומי על שהייתם של מפונים בבתי מלון ובמתקני אירוח; נתונים אשר שימשו את המשרד לצורך חישוב התמורה ששילם להם, ובהתאם את קביעת זכאותם של המפונים למענק אכלוס. עניינה של העתירה ושל תגובה זו הוא אף בחובות המשיבים לעמוד בהבטחות שלטוניות שנתנו ולהגן על אינטרס הציפיה וההסתמכות שיצרו בקרב מי שנעקרו מביתם בכפייה במהלך המלחמה, בחובתם לפעול בהגינות ובסבירות, ובחובתם לבסס את החלטותיהם, בפרט כאלה שבמרכזן הוצאות ניכרות מכספי ציבור, על תשתית עובדתית איתנה. בסמכותם וביכולם לעשות כן.

השתלשלות האירועים

6. מאחר שההליך מתנהל למעלה משנה וחצי וזו הפעם הראשונה שבה ניתן לעותרים להגיב להודעות המשיבים מאז אוגוסט 2025, ועל מנת להציג תמונה ברורה, יתעכבו העותרים על השתלשלות הדברים כפי שהיא משתקפת, בין היתר, בתגובת המשיבים לעתירה ובעדכונים השונים מטעמם.

7. ימים ספורים לאחר החלטת הממשלה לפנות מביתם את תושבי דרום הארץ בתחילת המלחמה (החלטת ממשלה 950 מיום 12.10.2023), קיבלה הממשלה החלטה נוספת שהרחיבה את הפינוי אף לתושבי גבול הצפון (החלטת ממשלה 975 מיום 18.10.2023). החלטה זו קבעה שהפינוי יתבצע לאכסניות, בתי מלון ומתקני אירוח נוספים, אשר התשלום להם יתבצע על ידי משרד התיירות. המשרד הוגדר בהחלטה כמזמין השירותים, שיבצע את התשלום על פי "קליטה בפועל" של מפונים.

יום לאחר מכן, ב-19.10.2023, פרסם משרד התיירות נוהל עבודה בו נקבעו הוראות למתקני האירוח השונים, שנדרשו לעמוד בהן לצורך קבלת תשלום עבור קליטת מפונים ואירוחם (ראו: סעיפים 10 ו-13 לתגובתה המקדמית של המדינה מיום 26.6.2025, להלן גם: **התגובה המקדמית**).

8. לצורך יישום החלטות הממשלה בדבר פינוי התושבים, שהארכו מעת לעת, התקשר משרד התיירות בהסכמים עם מתקני האירוח השונים. בהסכמים נקבעו תנאים שנועדו להבטיח, שהמשרד ישלם רק עבור שירותי אירוח שנצרכו בפועל (סעיפים 15-18 לתגובה המקדמית). מתקני האירוח נדרשו והתחייבו להעביר למשרד דיווחים מפורטים שיבססו את דרישת התשלום, לרבות מסמך שייחתם על ידי המפונה במעמד עזיבתו אותם, ו"כל מידע אחד שיידרש על ידי המזמין". דיווחים אלה הוגדרו בהסכמים "תנאי מהותי לביצוע תשלום" (סעיפים 3.13-3.15 להסכם שצורף כנספח **מש/1** לתגובה המקדמית).

9. במטרה לשמור על הקופה הציבורית ולהימנע מבזבוז כספי ציבור, התשלום לבתי המלון, לצימרים ולמתקני האירוח הותנה גם "בצירוף אסמכתאות נוספות ככל שיידרש על ידי המזמין", והמזמין שמר על "הזכות לשנות בכל עת את דרישת האסמכתאות אשר משמשות תנאי לתשלום בגין מתן השירותים" (שם, סעיפים 7.1 ו-7.5). עוד הוסכם, שמשרד התיירות יוכל "לבצע בדיקה מעמיקה... באופן מלא או מדגמי, באופן שוטף או בדיעבד ביחס לדיווחים שהוגשו", ולקבל "כל מידע שיידרש באופן שוטף או בדיעבד לצורך בדיקה זו" (שם, סעיף 8). בהסכמים אלה נקבע עוד, שהמזמין רשאי לבטל תשלומים למתקני אירוח, להקטינם ואף לדרוש השבת כספים ששילם, אם התברר שהתשלום בוצע על יסוד נתונים שגויים (סעיף 17 לתגובה המקדמית).

10. זכאותם למענק אכלוס של תושבים שבחרו להתפנות במסלול עצמאי, עוגנה בהסכם שנחתם בתחילת נובמבר 2023 בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי – הסכם "בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתייהם או שיצאו מבתייהם להתרעננות במסגרת מלחמת חרבות ברזל לפי חוק הביטוח הלאומי" (י"פ 11762, 886 (2.11.2023)). תשלום המענק, 200 שקלים ליום לבגיר ו-100 שקלים לקטין, הותנה בכך שהמפונה "נקלט באכלוס עצמאי בימים שהוא מבקש בעדם מענק, ובהתאם לנתונים **שהעביר משרד התיירות** ... הוא לא קיבל בהם מקום לינה שבהסדר" (סעיף 4 להסכם).

11. בחודשי המלחמה הראשונים דיווחו מתקני האירוח על שהיית מפונים בהם באמצעות קבצי "אקסל" שנשלחו למשרד התיירות, והועברו על ידו למוסד לביטוח לאומי. לקראת סוף שנת 2023 הוקמה מערכת דיגיטלית ייעודית לקליטת הנתונים, "יחד", ומתקני האירוח נדרשו לדווח בה ישירות על קליטת מפונים (סעיפים 20-23 לתגובה המקדמית). יודגש, כי חרף הודעת המשיבים שהדיווח למוסד לביטוח לאומי בוצע על ידי מתקני האירוח ללא "כל מעורבות של משרד התיירות" (סעיף 21 לתגובה המקדמית), המנגנון האדמיניסטרטיבי והטכנולוגי ששימש את משרד התיירות על מנת לבצע את תפקידו ולדווח למוסד לביטוח לאומי, אינו משליך כהוא זה על אחריותו לדיווחים ועל חובתו לאמתם. מדובר בדיווחים ממערך האירוח שבאחריותו, ושעל בסיסם הוא שילם למתקני האירוח.

12. כבר בדצמבר 2023 התגלה, כי בשל דיווחים שגויים של מתקני אירוח נשללו מענקי האכלוס של אלפי מפונים (סעיפים 18-19 לעתירה). בעקבות אלה פעלו המשיבים כפי שכל רשות מנהלית סבירה אמורה, לפעול: הם הקימו מנגנון לבדיקת התלונות, הזמינו את המפונים לערער על הדיווחים השגויים,

ופרסמו לשם כך טופס ייעודי באתר האינטרנט של המשרד התיירות, תחת הכותרת "הגשת טופס ערעור למענק אכלוס עצמאי". נציגי חמ"ל מיוחד שהקימו המשיבים לצורך טיפול בערעורים הנחה את המפונים בדבר האסמכתאות והאישורים הנדרשים לתמיכה בטענותיהם, ומשאלה לא הניחו את דעתם דרשו אישורים נוספים (ראו תצהירי העותרים שנלוו לעתירה). למפונים שפנו לחמ"ל שוב ושוב כדי לדעת מה עלה בגורל הערעורים שהגישו, נאמר פעם אחר פעם שהנושא בבדיקה, בטיפול או שההכרעה בערעור הועברה לוועדת חריגים במשרד (שם).

13. במאמר מוסגר יצוין, כי בתגובתם המקדמית לעתירה הסתייגו המשיבים מהמונח "ערעור", וטענו שמדובר ב"בקשה לבירור זכאות למענק אכלוס" (סעיף 24 לתגובה המקדמית). אולם אין בכינוי כזה או אחר כדי להשליך על המהות ועל התכלית שלשמה הוקם מנגנון הערעור (או "הבירור"), על חובות המשיבים כלפי המפונים והציבור כולו, שמכספו שלמו המשיבים למתקני האירוח, ועל המצג שגלום בהקמת מנגנון הערעור, בדפוס פעולתו ובתשובות שניתנו לעותרים לפיהם הערעורים מטופלים (לעניין הגשת הערעורים למשרד התיירות ראו גם: משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, **מראות: עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור**, גיליון 65, 126).

14. רק ביוני 2025, למעלה משנה וחצי לאחר הקמת מנגנון הערעורים והחמ"ל, התברר מתוך תגובת המדינה לעתירה שההכרעה הנדרשת באלפי הערעורים שהוגשו למשרד התיירות התמצתה בניסיונות תיווך, פישור וגישור. משרד התיירות פנה למתקני האירוח, וככל שאלה בחנו ומצאו שהמערערים אכן לא שהו בהם, תוקן הדיווח במערכת "יחד" והמערערים קיבלו את מענקי האכלוס. באלפי מקרים אחרים קוטלגו הערעורים בקובץ "אי הסכמות", ומפונים המתינו עד בוש להכרעה בהם. לא ברור מה נעשה, אם בכלל, בסמכויות המשרד שעוגנו בהסכמים עם מתקני האירוח לבדיקות מעמיקות של דרישות התשלום שהפנו למשרד, במטרה להימנע מבזבוז כספי ציבור. האם התבצעו בדיקות כאלה? האם דרשו המשיבים ממתקני האירוח להציג להם את המסמכים שעליהם נדרשו המפונים לחתום במעמד ה-check-out, דרישה שעוגנה בהסכמים כתנאי לתשלום, ויכולה הייתה לשמש כראיה מנהלית ניצחת בבירור הערעורים (לעניין זה ראו הערתו של כב' השופט מינץ בעמ' 2 לפרוטוקול הדיון מיום 11.9.2025)? המשיבים שותקים.

15. משמעות הדברים היא שמתקני האירוח, אשר אין להם כל תמריץ להשבת כספים שכבר שולמו להם, הם שחרצו, הלכה למעשה, את גורל הערעורים. כך עולה אף מתיאור מתווה הפשרה שגובש בין משרד התיירות להתאחדות המלונות שנועד להניעם לעשות כן (סעיף 29 לתגובה המקדמית). העותרים אינם מייחסים חלילה זדון למי מהצדדים. חודשי המלחמה הראשונים התאפיינו בבלבול ניכר ובכאוס. אולם גם אלה אינם פוטרים את המשיבים מאחריותם לשמירה על כספי ציבור, ומחובתם לעמוד בהתחייבויותיהם. העותרים, ורבים כמותם, עדיין ממתנינים להכרעה בערעורים שהגישו ולמענקי האכלוס שמגיעים להם כדין. מתקני האירוח, לעומתם, כבר קיבלו תשלום ממשרד התיירות. במלים אחרות: ההכרעה כבר התקבלה, אך המשיבים לא טרחו ליידע בה את המערערים.

חובת המשרד להכריע בערעורים וסמכותו לעשות כן

16. מה טעם נתנו המשיבים להתנערותם מהמפונים ולסירובם להכריע בערעורים? לשיטתם, עניינה של העתירה הוא במחלוקת עובדתית בין המפונים לבין מתקני האירוח, שלמשיבים אין סמכות או יכולת להכריע בה, מאחר ש"מדובר בהכרעה שהיא במהותה הכרעה עובדתית המסורה לערכאה שיפוטית מתאימה או לגורם מעין שיפוטי בעל סמכות שפיטה שהוסמך בחקיקה ראשית להכריע בה" (סעיף 34 לתגובה המקדמית).

17. המשיבים ממשיכים וטוענים, שהטיפול בערעורים ייאלץ אותם "להכריע במחלוקת עובדתית בין צדדים פרטיים על בסיס נתונים וראיות שיועברו מצדם", ולקבוע ממצאים "הנוגעים למהימנות ההצהרות והדיווחים שנמסרו על ידי הצדדים למחלוקת". פעולות אלה – טוענים המשיבים – חורגות מהסמכות המנהלית הנתונה למשרד התיירות, ומאפיינות הליכים שיפוטיים (סעיף 36 לתגובה המקדמית).

18. טענות אלו, בכל הכבוד, הן חסרות שחר. בירור עובדתי וקביעת ממצאים עובדתיים, כפי שהיה על המשיבים לעשות בטרם שילמו למתקני האירוח, הם לחם חוקו של המנהל הציבורי, תנאי לחוקיות החלטותיו ולתקינותן. הן אינן דורשות חקיקה ראשית או פניה "לערכאה שיפוטית מתאימה" על מנת לבצען. חובתה של רשות מנהלית, בטרם קבלת החלטה, היא לבסס תשתית עובדתית מוצקה לה:

"... תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מינהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה. [...]
על מנת לעמוד בדרישה זו, מוטלות על הרשות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות, שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות"
(דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** כרך א' 439 (2010) (להלן: **משפט מנהלי א'**); בג"ץ 7738/04 **מזרחי נ' משרד הרווחה** (17.1.2007)).

19. חובה זו נגזרת גם מחובת ההגינות והסבירות המוטלת על הרשות. ביסוס החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה, מחייבה "לשקוד באופן סביר על איסוף הנתונים, לסווגם ולמיין מתוכם את הנתונים הרלוונטיים ולקבוע את העובדות על-פי מבחן הראיה המנהלית" (בג"ץ 2062/02 **ארגון הקבלנים והבונים חולון נ' עיריית חולון**, פ"ד נח(5) 933, 943 (2004) והאסמכתאות שם).

20. יתר על כן, רשות מנהלית אינה רשאית להסתפק בראיות ואסמכתאות שנמסרו לה. הבירור העובדתי חייב להיעשות גם באופן יזום ואקטיבי, הן במטרה למנוע בזבז כספי ציבור והן כדי לסייע לפרט:

"כידוע לכל, רשויות רווחה נוקטות פעולות אקטיביות לשם חיפוש ראיות ובירור המצב העובדתי האמיתי בעיקר לשם מניעת ניצול לרעה של מנגנון תשלומי הרווחה, אך מצופה מהן שינקטו בחקירה אקטיבית גם כדי לסייע לפרט המתקשה במיצוי זכויותיו" (אייל פלג **אתגר העוני של המשפט המינהלי** 666 (2013)).

21. אכן, הפעולות שבהן על הרשות לנקוט במסגרת חובתה האמורה הן גם "סממן של ההליך השיפוטי", אך אין בכך כדי לזהות אותן ולתייגן כסמכויות שיפוט. מבחן "ההכרעה על סמך עובדות" אינו משמש כאמת מידה מבחינה לצורך זיהוין של סמכויות שיפוטיות:

"מבחן ההכרעה על סמך עובדות הוא רחב מדי, ולמעשה – נעדר תועלת של ממש. אכן, ההכרעה בבית משפט חייבת להיות מבוססת על התשתית העובדתית שהוכחה בפניו. אולם, גם החלטות מנהליות טהורות חייבות להיות מבוססות על תשתית עובדתית, והימנעות מבדיקה עובדתית קודם לקבלת ההחלטה היא טעם מספיק לפסילתה" (משפט מנהלי א 89-90).

22. כך נקבע מפורשות גם בפסק הדין היחיד עליו סומכים המשיבים את טענותיהם אלה (סעיף 36 לתגובה המקדמית), בפרשת **המועצה האזורית חוף עזה** :

"ההליך של קביעת נתונים עובדיים ומתן החלטה שיש בה כדי להשפיע על זכויותיו המהותיות של התובע, אין בהם כשלעצמם כדי להכריע לעניין טיבו ומהותו של הגוף המחליט. בכל החלטה מינהלית שנדרשת בה הכרעת הרשות בנוגע לזכויות ולאינטרסים מוגנים של הפרט, מתמזגים יחדיו יסודות של קביעת עובדות והכרעה על-פיהן בהתאם לדין. במובן זה, כל החלטה מינהלית מסוג זה יש בה סממנים מעין-שיפוטניים [...]. אולם בכך בלבד אין כדי להפוך גוף מינהלי על-פי מהותו לגוף שיפוטני או מעין-שיפוטני" (בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נגד הכנסת, פ"ד נט(2) 481, 607 (2005); להלן: **עניין חוף עזה**, הדגשים אינם במקור).

23. בהתאם, לא ניתן לקבל את טענת המדינה שמדובר ב"סכסוך בין צדדים פרטיים" שהמשיבים נדרשים לכאורה להכריע בו. אכן, סממן אפשרי נוסף לסמכות שיפוט מצוי במבחן "הסכסוך", אלא שגם מבחן זה אינו תומך בעמדת המשיבים. בעניין **חוף עזה** נדחתה טענה שהסתמכה על מבחן הסכסוך, כיוון ש"וועדת הזכות אינה מכריעה בריב (Lis) בין שני בעלי-דין חיצוניים לה, אלא תפקידה להכריע עבור המנהלה בתביעת הפיצויים שהגיש לה התובע" (שם, 605-606).

24. כך גם בעניינו: "הריב" שבו נדרש משרד התיירות להכריע אינו ניטש בין שני צדדים חיצוניים. למפונים אין מערכת יחסים משפטית מול בתי המלון ומתקני האירוח, כפי שצוין גם בית המשפט הנכבד (ראו פרוטוקול הדיון מיום 11.9.2025 בעמ' 4). הם לא התקשרו עמם ואינם חבים להם דבר. המחלוקת היא בין המפונים לבין רשויות המדינה: משרד התיירות העביר למוסד לביטוח לאומי דיווח לפיו מפונה שהה במתקן אירוח במימון המדינה, ועל יסוד נתון זה נשללה זכאותו למענקי האכלוס.

למשיבים יש מומחיות נדרשת להכרעה בערעורים

25. טענה נוספת שיש לדחות היא שלמשיבים אין "ניסיון או מומחיות" להכריע בערעורים (סעיף 37 לתגובה המקדמית). על משרד התיירות, כמו על כל רשות מנהלית, מוטל תפקיד ייחודי, שלצורך ביצועו עליו להפעיל מיומנויות שונות ומשונות – לתכנן, ליזום, לאסוף נתונים, לבחון אותם, להתקין נהלים, לדרוש מידע, לקבל החלטות המתבססות על תשתית עובדתית איתנה בזמן קצוב. אותה "מומחיות" המתחייבת מהציווי לפעול בהתאם לכללי מנהל תקין; אותה מומחיות שעומדת בבסיס הסעדים שהתבקשו בעתירה.

26. כפי שטענו העותרים בתגובתם לתגובה המקדמית, משרד התיירות עוסק בכל אלה בשגרה ובימות מלחמה. נהלי המשרד השונים מעגנים את סמכות המשיבים להתקין קריטריונים, לדרוש מידע ומסמכים, לבקש, לקבוע מסקנות עובדתיות לגביהם ובהתאם להקטין תקציבים, לשלול אותם ולדרוש השבה שלהם אם שולמו. הם אף מתווים את שיקול הדעת שעל המשיבים להפעיל בקבלת החלטותיהם, לוח זמנים לכך, את זכות הערעור עליהן ואת הדרכים להכרעה בערעורים, ומעגנים את חובת ההנמקה. כל זאת ללא חקיקה, ללא הקמת בית דין מנהלי וללא הפניית נפגעים לערכאות שיפוטיות. לא בכדי קבעו המשיבים בתגובתם המקדמית, כי אין באמור בה "משום ויתור על סמכויות הנתונות למשרד התיירות כפי שהוגדרו בהסכמים עם מתקני האירוח" (ראו סעיף 44 לתגובה). לטעמם של העותרים, המשיבים מושתקים מלטעון זאת כלפיהם. כל שביקשו העותרים הוא שהמשיבים יעשו שימוש באותן סמכויות עצמן שהמשרד דורש לשמר לעצמו בהתקשרויותיו עם מתקני האירוח, אך מכחיש את קיומן כשמדובר בעותרים.

27. התנערות המשיבים מהחובה לברר את ערעורי המפונים ולהכריע בהם מפרה את חובותיהם כלפי המפונים. אולם לא פחות מכך היא מתעלמת מהחובה שמוטלת על כל רשות מנהלית, כנאמנת הציבור, לשמור על הקופה הציבורית. נזכיר: הדיווחים שבעטיים נשללה הזכאות למענק אכלוס, הם אותם דיווחים עצמם ששימשו את משרד התיירות כדי לחשב את התמורה שתשולם למתקני האירוח, ולשלמה.

28. הערעורים שהגישו המפונים חייבים היו, לכל הפחות, לעורר ספק לגבי התמורה שכבר שולמה למתקני האירוח. עצם הגשתם מחייבת את משרד התיירות לבדוק את נכונות הדיווחים ולוודא שהתשלום שהועבר למתקני האירוח אכן הגיע להם. אולם, כאמור, בכל מקרה של חוסר הסכמה מצד מתקן האירוח, משרד התיירות משך את ידיו מהטיפול בטענות המערער, והכסף ששולם למתקן האירוח נותר אצלו. הלכה למעשה, משרד התיירות הותיר בידי מתקני האירוח את הקביעה אם הם זכאים לתשלום שקיבלו אם לאו.

29. התנהלות זו חורגת מכל אמת מידה של מנהל תקין; לנוכח חומרתה, ולמצער הספק הכבד שהיא מעוררת, מצופה היה שהמשיבים יתייחסו לסוגיה זו, בפרט לאחר שהעותרים העלו אותה (סעיפים 13 ו-16 לתגובת העותרים מיום 3.8.2025). הדבר לא קרה.

הבטחה מנהלית מחייבת והגנה על ציפייה והסתמכות

30. קריאת המשיבים למפונים להגיש להם ערעורים בגין דיווח שגוי של בתי המלון ומתקני האירוח, ומנגנון הברור שהקים והפעיל משרד התיירות, עולים כדי הבטחה מנהלית שניתנה למפונים לבחון את טענותיהם בדבר דיווחים שגויים ולהכריע בהן. המשרד לא הסתפק בהודעה כללית לפיה ינסה לסייע למפונים באמצעות תיווך, כפי שנעשה בפועל. הוא הורה להם להגיש ערעור, פירסם טופס ייעודי לכך באתר שלו, הקים חמ"ל שקיבל מן המפונים מסמכים וראיות, דרש במקרים המתאימים השלמות, והודיע למפונים פעם אחר פעם, שעניינם מצוי בבדיקה. אין דרך אחרת לפרש מהלך זה אלא כהבטחה מנהלית ומצג מפורש שטענות המערערים, לפיהן לא שהו במתקני אירוח בתקופה נתונה, ייבחנו במסגרת ההליך שהמשרד יצר ושהטיפול בהן יושלם.

31. זה לא מכבר חזר בית משפט נכבד זה על התנאים להכרה בהבטחה מנהלית מחייבת, ובהם היותה "מפורשת, ברורה וחד-משמעית", מפורטת, מסוימת ולא מסויגת, ושנותן ההבטחה יהיה בעל סמכות לתתה וכי התכוון להקנות לה תוקף משפטי מחייב (בג"ץ 6062/24 שרוני נ' ראש אגף כוח האדם בצה"ל, פסקה 23 (14.4.2025) להלן: **עניין שרוני**). ודקו: ההבטחה שנתנו המשיבים לאוכלוסיית המפונים אינה שערעורם יתקבל או שישולם להם מענק האכלוס, עניין שבסמכות המוסד לביטוח לאומי. ההתחייבות שניתנה מצומצמת, ונוגעת לפעולות המצויות בלבט סמכותו של משרד התיירות: לקיים בירור ממשי של טענות המפונים, לבחון את המסמכים והראיות שהגישו לתמיכה בטענותיהם בדבר דיווח שגוי ולהכריע על בסיסם; התחייבות שהופרה שעה שהמשיבים הפסיקו את הטיפול באותם ערעורים שבהם מתקן האירוח עמד על דיווחו, בלי להשלים את הבירור ובלי למסור למפונה כל החלטה שתסיים את ההליך.

32. סיווג התנהלות הרשות כמי שנתנה התחייבות מנהלית, נלמד גם מדפוס התנהלות המשיבים לאחר מתן ההתחייבות, ומן המצג שהציגה לציבור. בעניין **שרוני** נפסק, כי העובדה שהמדינה המשיכה לפעול בהתאם להתחייבות אף לאחר שפקעה, והציגה לעותר שם שהיא עומדת מאחוריה, הקנתה לה "מעמד עצמאי" של הבטחה מנהלית (עניין **שרוני**, פסקה 27). כך גם בענייננו: אף אם עצם הקריאה למפונים להגיש ערעורים אינה מספיקה לבדה להוכחת הבטחה מנהלית, האופן שבו משרד התיירות הפעיל לאחר מכן את מנגנון הערעורים – הקים חמ"ל, קיבל ערעורים, דרש מסמכים וראיות והודיע למפונים במשך חודשים ארוכים ואף למעלה משנה, כי עניינם נבדק – יצר מצג של הליך בדיקה והכרעה, בוודאי לא של תיווך גרידא בין המפונה לבין מתקן האירוח.

33. יתרה מכך. בשום שלב לא הודיעו המשיבים לעותרים, וככל הנראה אף לכ-1,450 מערערים נוספים אשר ערעורם תלוי ועומד, שמתקן האירוח מסרב לתקן את הדיווח השגוי. זאת, חרף דברים שמסר משרד התיירות לנציגת "עיר מקדמת זכויות" בשדרות, פרויקט עירוני שבין היתר סייע למפוני העיר להגיש ערעורים ועקב אחריהם, לפיהם "אם המלון יסרב לכך, או לא יגיב לפנייה, יקבל מגיש הערר **תשובה רשמית מהמשרד**, המפרטת את תשובת המלון, ובכך תיסלל דרכו להליך משפטי אזרחי" (סעיף 9 לתצהירה של עו"ס תהילה אייאסו שצורף לעתירה, הדגש הוסף). איש מהעותרים לא קיבל תשובה כזאת עד היום.

34. העותרים, כאמור, למדו על סירוב המשיבים לטפל בערעורים, או למצער על אזלת ידו, רק עם הגשת התגובה המקדמית. בעניין **שרוני**, דחה בית המשפט את ניסיונה של המדינה לקרוא בדיעבד לתוך התחייבות שנתנה סייג שלא הוצג בזמן אמת, וקבע כי "סיוג זה, הינו בגדר חוכמה לאחר מעשה" (עניין **שרוני** בפסקה 28). הצגת מנגנון הערעורים כמנגנון "תיווך", שהתבצעה רק כ-20 חודשים לאחר הקמתו, הוא ניסיון להוסיף בדיעבד מגבלה מהותית, שלא הוצגה למפונים שעה שהופנו למסלול הערעור ופעלו על פיו ואף לא לאחר מכן.

35. גם אם בית המשפט הנכבד ימצא שהקמת מסלול הערעורים ודפוס הפעלתו בידי משרד התיירות אינם מקיימים את מלוא התנאים להכרה בהבטחה מנהלית מחייבת, המצג שהציגו המשיבים תקופה

ממושכת מטיל עליהם חובות משפטיות. המשיבים יצרו בקרב העותרים ומערערים נוספים ציפייה והסתמכות, אינטרסים הראויים להגנה מכוח חובת ההגינות המוטלת על הרשות.

36. הדין מבחין בין ציפייה להסתמכות: אינטרס ההסתמכות עוסק בפעולות שהפרט עשה, או נמנע מלעשות, בשל התנהגות הרשות; אינטרס הציפייה עוסק בתוצאה שאדם סביר היה רשאי לצפות לה מכוח אותה התנהגות. בענייננו מתקיימים שני האינטרסים גם יחד: משרד התיירות יצר אצל המפונים ציפייה סבירה שהערעורים שהגישו ייבחנו ויוכרעו; אינטרס ההסתמכות נוצר שעה שהמפונים פעלו בפועל על יסוד מצג זה, הגישו ערעורים וראיות, נענו לדרישות המשרד והמתינו להשלמת ההליך בהנחה שזו הדרך המנהלית שקבעו הרשויות לטיפול בעניינם, תחת לפנות למסלולים חלופיים.

37. ציפייה עשויה להיות ראויה להגנה אף מקום שבו לא הוכח שינוי מצב לרעה, והגנה עצמאית עליה אינה מותנית בהיקף ההסתמכות (דפנה ברק-ארז, "הגנת הציפייה במשפט המנהלי", **עיוני משפט** כז 209, 213 (2003); להלן: **הגנת הציפייה במשפט המנהלי**). "הבטחה מפורשת", "פרסום פומבי" ו"פרקטיקה מתמשכת", רכיבים המאפיינים את התנהלות המשיבים בענייננו, הם סוגי פעילות מנהלית המעוררים ומעודדים ציפייה (שם, 210).

38. לאופיו הקונקרטי של מצג המשיבים כלפי המפונים נודעת חשיבות גם לצורך הגנת ההסתמכות שנוצרה בעטיו. הפסיקה עורכת הבחנה בין הסתמכות על המשך מדיניות כללית של הרשות, אשר ככלל אינה ראויה להגנה משפטית, לבין הסתמכות של אדם או קבוצה מסוימת על מצג קונקרטי שיצרה הרשות כלפיהם, וקבעה כי "ככל שהעותרים הסתמכו באופן לגיטימי על מצג של הרשות כלפי מי מהם באופן קונקרטי, הסתמכות זו ראויה להגנה" (בג"ץ 6951/17 **אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב**, פסקאות 31, 33 (3.4.2019), להלן: **עניין אפיקי מים**). כזה המצב כאן.

39. ודוק: העותרים אינם מבקשים לקבע מדיניות כללית או למנוע מן המדינה לשנות הסדר לעתיד; כל שהם מבקשים הוא שהמדינה תשלים טיפול פרטני וקונקרטי בעניינם, שבו החלה.

40. כאשר רשות יוצרת ציפייה והסתמכות ראויות להגנה, יכול בית המשפט לחייבה לצמצם את הפגיעה בהן באמצעים מידתיים, כגון קביעת הסדרי מעבר או פתרון חלופי אחר (עניין **אפיקי מים** פסקאות 32-33, עניין **שרוני** פסקאות 37-38). כך עולה גם מן הספרות המשפטית. הגנה על אינטרסים אלה עשויה להתבטא אף "באמצעות ציווי, אשר ימנע שינוי של החלטה קודמת באופן הפוגע בהסתמכות" (דפנה ברק-ארז "הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי" **משפטים** כז 17, 18 (1996)) וכן "..." במקרים שקיים בהם אינטרס ציפייה שאינו מתנגש בשיקולים ציבוריים כבדי משקל" (**הגנת הציפייה במשפט המנהלי**, 249).

41. האינטרס הציבורי כבד המשקל היחיד שקיים בענייננו, הוא להורות למשיבים להכריע לאלתר בערעורים שהזמינו כבר בתחילת המלחמה, על יסוד האישורים והראיות שהורו למערערים להגיש, ואשר קיימים אצלם.

סיכום

42. כמעט שלוש שנים חלפו מפרוץ המלחמה ומעקירתם הכפויה של רבבות תושבים מבתיהם. האחריות לתשלום למתקני האירוח, בעטיו נשללה זכאותם למענקי אכלוס של אלפי מפונים שהתפנו מביתם באורח עצמאי, הוטלה על המשיבים. משרד התיירות אינו צינור להעברת כספי ציבור. הוא כפוף לעקרונות המשפט המנהלי שמחייבים אותו, כמו כל רשות מנהלית, לקבל את החלטותיו על סמך תשתית עובדתית איתנה ולפעול בהגינות, ביעילות ובתום לב. חובת המשיבים הייתה לבחון את דרישות התשלום בטרם העברתו, חובתם עודנה לדרוש השבה במקרים המתאימים. חובתם הייתה, ונותרה, לעמוד בהתחייבותם למי שנאלצו לנטוש את בתיהם ונשארו במחיר המלחמה, להגן על אינטרס הציפייה וההסתמכות שיצרה התנהלותם, לבחון את הערעורים שהוגשו להם בעקבות קריאתם לעשות כן ולהכריע בהם. למשרד התיירות, כמו לכל רשות מנהלית אחרת, יש סמכות להתקין נהלים, לבחון ראיות מנהליות ולקבוע בעניין ממצאים עובדיים. הם עושים זאת כדבר שבשגרה.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש בעתירה, ועם קבלת תשובת המשיבים להפכו למוחלט.

31 באוגוסט 2026

אבנר פינצ'וק, עו"ד

טל חסין, עו"ד

ב"כ העותרים