

**בעניין:**

**פרזות – חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, 520024175**

**ע"י עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל, 520017393**

ע"י ב"כ עוה"ד אושרית מוסקוביץ ו/או צביקה מועלם  
מרח' צה"ל 8 אשקלון, 78109 ת.ד. 1042  
טל: 08-6755122, פקס': 08-6755144

**המבקשת**

**- נ ג ד -**

\*\*\*\*\* ת.ז. \*\*\*\*\*

ע"י ב"כ עו"ד עמירם בוגט  
מרח' כנפי נשרים 15, בית התאומים, ירושלים  
טל' 026529097, פקס': 02-6522936

**המשיב**

**היועצת המשפטית לממשלה**

באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה – המחלקה האזרחית  
מרח' נתנאל לורך 2, ירושלים  
טל': 073-3929611/12 ; פקס': 073-3929610  
דוא"ל: [civil-dep@justice.gov.il](mailto:civil-dep@justice.gov.il)

**המתיעצת להליך**

**מועד הגשת המסמך: 7.8.2025**

**עמדה משלימה מטעם היועצת המשפטית לממשלה**

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.2.2025 ולארכות שניתנו, מתכבדת היועצת המשפטית לממשלה להגיש עמדה משלימה מטעמה, כדלקמן.

בתמצית ייאמר, כבר בפתח הדברים, כי היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי אין בנוסחו של נוהל מינהל לסיוע בדיוור מספר 08/19 "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים" (להלן: "הנוהל") או באיזה מהדוגמאות המפורטות בו כדי לשנות מעמדתה בשאלת פרשנות הוראת הדין הצריכה לעניין, כפי שהוגשה לבית המשפט הנכבד ביום 23.12.2024, על טעמיה, והכל כפי שיפורט בהרחבה להלן.

1. עניינה של בקשת רשות הערעור שבכותרת בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בע"א 390094-10-22 (כב' השופט א' דורות) מיום 2.1.2024 (להלן: "פסק הדין המחוזי") אשר דחה את ערעורה של המבקשת על פסק דינו של בית משפט השלום בירושלים (כב' השופט א' וינשל) מיום 27.7.2022 (להלן: "פסק הדין השלום").

2. בקצרה, ביום 15.7.2009 תוקן סעיף 3 לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק זכויות הדייר**" או "**החוק**") ושונתה ברירת המחדל שנהגה עד אותה עת במסגרת דייר ממשיך, כהגדרתו בחוק זכויות הדייר, היה זכאי להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית לאחר פטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי. בעקבות התיקון, עם פטירת זכאי או מעברו להתגורר במוסד סיעודי, על דייר ממשיך לפנות את הדירה הציבורית תוך תשעה חודשים מהמועד בו נמסרה לו הודעה ממשרד הבינוי והשיכון בדבר אי זכאותו לדירה ציבורית (סעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר), אלא אם הדייר הממשיך עומד גם בכללי הזכאות לדירה ציבורית ואזי, ככלל ולמעט הסייג המפורט בסיפא של סעיף 3(ב) לחוק זכויות הדייר, יראו אותו "כמי שבא בנעלי הזכאי לכל דבר ועניין..." (שם, סעיף 3(ב)).

3. במסגרת פסקי הדין של בתי המשפט – נדונה שאלת פרשנות הוראת המעבר שנקבעה בגדרי סעיף 70 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "**הוראת המעבר**"), ובפרט פרשנות סעיף א' של ההוראה דנן. מפאת חשיבותה לענייננו היא תוצג כלשונה:

"70.

(א) הוראות סעיף 3 לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, כנוסחו ערב תחילתו של חוק זה ימשיכו לחול על מי שביום י"א באב התשס"ט (1 באוגוסט 2009), התגורר עם זכאי בדירה ציבורית אם התגורר כאמור במשך ארבע שנים לפחות. בין אם קודם למועד האמור ובין אם לאחריו, וברציפות, עד למועד שבו נפטר הזכאי או עבר למוסד סיעודי, ובלבד שהיה אחד המנויים בהגדרה "דייר ממשיך" במהלך התקופה האמורה.

(ב) הוראות סעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי כנוסחו בסעיף 69(2) לחוק זה. יחולו גם על מי שביום י"א באב התשס"ט (1 באוגוסט 2009) היה דייר ממשיך ולא מוקנית לו זכות לדירה ציבורית לפי הכללים, אלא אם כן עד המועד האמור התגורר ברציפות בדירה הציבורית, עם הזכאי או כדייר ממשיך, במשך ארבע שנים לפחות."

4. בית משפט השלום בירושלים קיבל את הפרשנות לה טען המשיב ביחס לסעיף 70(א) להוראת המעבר לפיה בהתאם "...די בהוכחת מגורים במועד הקובע ובנוסף תקופת מגורים ברצף של ארבע שנים טרם פטירת הדייר החוזי או מעברו לדיוור סיעודי, כדי לקנות זכאות להתגורר בדירה כ"דייר ממשיך". (סעיף 27 לפסק הדין השלום). כאמור, בית המשפט המחוזי בירושלים לא ראה לשנות מקביעות אלה.

5. ביום 29.2.2024 הוגשה בקשת רשות הערעור שבכותרת. בהמשך להחלטתו של בית המשפט הנכבד (כב' השופט א' שטיין) מיום 7.3.2024, הודיעה היועצת המשפטית לממשלה ביום 23.12.2024 על התייצבותה להליך מכוח סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], והוגשה עמדתה באשר לשאלה המשפטית נושא הבקשה.

6. בתמצית, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי הן לשון הוראת המעבר והן תכליותיה מביאות למסקנה, כי על דייר ממשיך לעמוד בתנאי הגדרת דייר ממשיך שבסעיף 1 לחוק זכויות

הדייר ולהתגורר בדירה הציבורית עם הדייר החוזי ברציפות החל מיום 1.8.2009 (להלן: "המועד הקובע") ועד למועד פטירת הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי, ועל תקופה זו לעמוד על ארבע שנים לפחות. כפי שצוין בעמדה, הפרשנות הנכונה להוראת המעבר היא דרישה לרציפות הכוללת הן את הרכיב שלפני הביטוי "וברציפות" והן את המשך המשפט שלאחריו. דהיינו, הטוען להיותו דייר ממשיך בהתאם להוראת המעבר נדרש להוכיח, כי גר בדירה מהמועד הקובע ברציפות, במשך לפחות 4 שנים, עד למועד פטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי.

7. ביום 18.2.2025 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט א' שטיין) ולפיה "בית המשפט מצא אי – התאמה בין עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהובאה בתיק זה לבין נוהל מינהל לסיוע בדיוור 08/19 "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים (18.8.2015)", ובפרט ביחס לאמור בסעיפים 2.12.1 ו-2.13 לנוהל ובדוגמאות המובאות בנספח יב. בהתאם להחלטה זו, התבקשה היועצת המשפטית לממשלה להבהיר את פשר אי ההתאמה, ככל שזו קיימת. מכאן עמדה משלימה זו.

8. בהתאם למצב המשפטי כיום, הנוהג מאז התיקון לחוק, נוצרו שלוש קבוצות זכאות להמשך מגורים בדירה ציבורית כ"דייר ממשיך", כפי שיפורט להלן. הנוהל נועד לפרט את ההוראות השונות ולהבחין בין שלוש קבוצות הזכאות השונות שנוצרו. ודוק, הנוהל מתבסס על הוראות חוק זכויות הדייר והוראת המעבר, ולא נועד לשנות מאלו. ממילא, לא ניתן באמצעות הוראות נוהל לסטות מהוראותיו של חוק, וברי כי במקרה של סתירה בין אלו לאלו, הבכורה נתונה להוראות החוק. זה המקום להזכיר מושכלות ראשונים לפיהם חקיקת משנה לא יכולה לעמוד בסתירה לחקיקה ראשית (לעניין זה ראו בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה לז(3) 337 (1983)), והדברים נכונים מקל וחומר לענייננו.

9. עוד יצוין, שלא בשולי הדברים, כי בנוהל מינהל לסיוע בדיוור מספר 08/13 "ועדת אכלוס עליונה" בו הוגדרו הרכב ועדת האכלוס העליונה, את סמכויותיה וסדרי העדיפות של זו, נקבע מפורשות ביחס לבקשות בנושא "דייר ממשיך" כי "התנאים להכרה כ"דייר ממשיך" וההגדרות בנושא זה קבועים בחוק ואין לוועדה סמכות ושיקול דעת לאשר חריגים בנושאים אלה" (ראו סעיף 3 לנוהל האמור).

10. לא למותר לציין, כי כב' השופט ר' וינוגרד קבע בפסק דינו בעת"מ 21200-11-19 בשארי נ' משרד הבינוי והשיכון, בסעיף 6 (פורסם במאגרים, 20.2.2020) כי "ככל שניתן היה להבין אחרת מהניסוח ההיסטורי של הוראת סעיף 2.12 לנוהל הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים [...] הרי שאין בכך כדי לשנות מפרשנותו הפשוטה של החוק." (ההדגשה נוספה).<sup>1</sup> יוזכר, כי כפי שפורט בעמדת היועצת המשפטית לממשלה (מיום 23.12.2024), ערעור שהוגש על פסק הדין כאמור נדחה על ידי בית המשפט העליון אשר ציין, בין השאר, כי "...פסק הדין בהיר, ואינו מגלה טעות שבעובדה, במשפט או בקשר ביניהם" (עע"ם 3151/20 בשארי נ' מדינת ישראל – משרד השיכון (נבו 15.2.2021)).

11. כאמור, הנוהל, שאינו אלא ראי של הוראות הדין, מבחין בין שלוש קבוצות הזכאות השונות שנוצרו, כדלקמן –

<sup>1</sup> הדברים אמנם נאמרו במענה לטענת העותרת שם לפיה היא נכללת בקבוצה אליה מתייחס סעיף 2.12.2 לנוהל ואולם יפים גם לענייננו.

**האחת,** לפי סעיף 70(א) להוראת המעבר, אליה מתייחסת הוראת סעיף 2.12.1 לנוהל (קבוצה זו מכונה בנוהל "קבוצה א'", וכך גם תכונה להלן); **השניה** לפי סעיף 70(ב) להוראת המעבר, אליה מתייחסת הוראת סעיף 2.12.2 לנוהל (קבוצה זו מכונה בנוהל קבוצה ב'); **והשלישית** לפי נוסחו כיום של חוק זכויות הדייר, לאחר התיקון, ואליה מתייחסת הוראת סעיף 2.12.3 לנוהל.

12. מקום בו בלב בקשת רשות הערעור ניצבת שאלת פרשנות סעיף א' של הוראת המעבר, הוראת סעיף 2.12.1 לנוהל היא הצריכה לעניינו. להלן תובא כלשונה:

"קבוצה א'

אם גר בדירה הציבורית עם הדייר החוזי בתאריך הקובע 1/8/09, יהיה זכאי אם התגורר ברציפות ולא פחות מ-4 שנים בדירה עם הדייר החוזי לפני פטירתו או מעברו למוסד סיעודי. תקופת 4 שנים תכלול הן מגורים לפני התאריך הקובע והן לאחריו ובלבד שכל תקופת המגורים היא רציפה (דוגמאות לקבוצה זו – נספח יב)."

לסעיף זה מצטרף סעיף 2.13 לנוהל, על תת סעיפיו, שנועד לפרט את התנאים הנדרשים על מנת להיכלל בקבוצה א'. וזו לשונו:

"דייר ממשיך" לפי קבוצה א (כמפורט בסעיף 2.12.1) עומד בכל התנאים האלה:

2.13.1 בן זוג של דייר חוזי שנפטר או דייר חוזי שעבר לגור במוסד סיעודי, לרבות ידוע בציבור או בנו/ בתו או נכדו/ נכדתו או הורה או מי שהדייר החוזי היה "אפוטרופוס" לפי מינוי בית משפט לענייני משפחה, או שפעל כ"אפוטרופוס למעשה" (עפ"י סעיף 67 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות).

הערה: במקרה שעבר לגור במוסד סיעודי, יש להחתים את הדייר החוזי או אפוטרופוס על כתב ויתור (נספח ה) בו הוא מוותר על זכויותיו החוזיות.

2.13.2 גר עם הדייר החוזי בתאריך הקובע ולפחות 4 שנים ברציפות בסמוך לפני פטירת הדייר החוזי או לפני שעבר למוסד סיעודי. רציפות אינה נגרעת עקב היעדרויות קצרות וארעיות במהותן כגון שירות מילואים, או אשפוז לטיפול רפואי. תקופת 4 השנים תכלול הן מגורים לפני התאריך הקובע והן לאחריו ולבד שכל תקופת המגורים היא רציפה.

2.13.3 "הדייר הממשיך" ו"הדייר החוזי" עונים להגדרת "בעלות" עפ"י ההגדרה בנוהל זה."

13. יצוין, כי סעיף 2.13 לנוהל לא נועד לצמצם את האמור בסעיף 2.12.1 אלא רק להוסיף עליו הוראות נוספות, כגון הקרבה המשפחתית הנדרשת בין הדייר הממשיך לדייר החוזי, הוראות לעניין בעלות בדירה פרטית והוראות לעניין היעדרות קצרה וארעית מהדירה.

14. סעיף 2.12.1 לנוהל מובאת התייחסות למספר מועדים ופרקי זמן, במצטבר: מגורים עם הדייר החוזי במועד הקובע; המגורים עם הדייר החוזי ברציפות ולא פחות מארבע שנים לפני פטירתו

או מעברו למוסד סיעודי; תקופה בת ארבע השנים הכוללת מגורים לפני המועד הקובע ולאחריו; וכל תקופת המגורים היא רציפה. בסעיף נקבעה רציפות של כל המועדים ופרקי הזמן המתוארים בו. קרי, רצף הכולל את המועד הקובע, מועד הפטירה או המעבר למוסד סיעודי, ושמשכו 4 שנים לפחות.

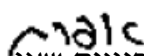
15. ממילא, בסעיף זה בנוהל אין התייחסות מפורשת למצב בו המבקש זכות כדייר ממשיך עזב את הדירה הציבורית בשלב כלשהו אחרי המועד הקובע ואחרי שהשלים תקופה של ארבע שנות מגורים עם הדייר החוזי. בהתאם, גם בדוגמאות המפורטות לעניין קבוצה א' בנספח יב' לנוהל אין התייחסות למצב זה. בדוגמאות 1-3, גלומה ההנחה, כי המועד שלגביו צוין, כי הסתיימו המגורים המשותפים של הדייר הממשיך ושל הדייר החוזי הוא מועד פטירת הדייר החוזי או המעבר שלו למוסד סיעודי. לעניין דוגמה 4, הסיפא אמנם מתייחסת רק לארבע השנים הקודמות לפטירת הדייר החוזי או המעבר למוסד סיעודי ומתייחסת בנפרד למגורים בדירה בתאריך הקובע, אולם בפרטים העובדתיים ברישא לדוגמה מבהירים, כי מדובר במי שהתגורר בדירה עם הדייר החוזי בתאריך הקובע והמשיך להתגורר עמו עד פטירתו או המעבר למוסד סיעודי. משכך, הנוהל אינו חל במצב דברים כאמור ואין מקום לפרשו כאילו נועד לחול על מי שעזב את הדירה לאחר שהשלים תקופה של ארבע שנים.

16. פרשנות המשיב, כמו גם פרשנותם של בתי המשפט קמא, לאותו פתח תחום שהותיר המחוקק בדמות הוראת סעיף א' להוראת המעבר, כפי שבאה לידי ביטוי בסעיף 1.12.2 לנוהל, משנה את אופיו. אם כן, כפי האמור לעיל, אין מקום לפרש את הנוהל כאילו נועד לחול על מי שעזב את הדירה לאחר שהשלים תקופה של ארבע שנים.

17. שלא בשולי הדברים יצוין, כי מתיקון החוק ולאורך השנים, משרד הבינוי והשיכון פעל והנחה את כלל הגורמים הרלבנטיים בהתאם לפרשנות המחייבת רצף הכולל מגורים עם הדייר החוזי במועד הקובע (1.8.2009); במועד הפטירה או המעבר למוסד סיעודי; ושמשכו 4 שנים לפחות רציפות לאורך השנים. עמדה זו הוצגה לפני ערכאות שונות, בהליכים אזרחיים ובהליכים מינהליים, ואף קיבלה תוקף במסגרת פסקי דין. משכך, קביעת פרשנות אחרת כעת עשויה להיות בעלת השלכות מרחיקות לכת.

18. מבלי לגרוע מכלל האמור ולמעלה מן הנדרש, יצוין כי בראשית חודש אוגוסט 2023 הובהר פעם נוספת לגורמי המקצוע הרלוונטיים הנוהל בעניין חובת המגורים הרציפה של המבקש המתגורר בדירה הציבורית יחד עם הדייר החוזי עד למועד הפטירה של הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי.

19. לסיכום, וכאמור בפתח הדברים, היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי אין בנוהל כדי לשנות מעמדתה בשאלת פרשנות הוראת המעבר. הנוהל מפרט את התנאים הקבועים בהוראת המעבר ובחוק זכויות הדייר, בהתאם לפרשנות החוק כפי שהוצגה בעמדה שהוגשה מיום 23.12.2024.

  
אפרת בוגנים-שאג, ע"ד

המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה  
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה