



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

לפני: כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן

העותרת בעת"מ 18-01-47545:	סגלית לוי ע"י ב"כ עו"ד דוד חכמוב מינוי מכוח חוק הסיוע המשפטי
העותרת בעת"מ 18-07-8948:	חנה קמרי ע"י ב"כ עו"ד דוד חכמוב מינוי מכוח חוק הסיוע המשפטי
העותרת בעת"מ 18-04-4245:	נורית גמזו ע"י ב"כ עו"ד דוד חכמוב מינוי מכוח חוק הסיוע המשפטי
העותרים בעת"מ 18-03-67881:	אילנית וגבריאל בן שטרית ע"י ב"כ עוה"ד טליה רמתי ונירה שלו ממשרד רמתי ושלו, עורכות דין (פרו בוננו)
העותרת בעת"מ 18-03-24387:	אדריאנה מרקוביץ ע"י ב"כ עו"ד אופיר פרל מינוי מכוח חוק הסיוע המשפטי
הסיוע המשפטי:	ע"י ב"כ עוה"ד מלי ורוסלבסקי, מירב שיבק, איילת הלברשטט עטיאס ויעל קסטן-רבסקי

נגד

המשיב:	משרד הבינוי והשיכון ע"י ב"כ עוה"ד קרן יוסט יוסי צדוק ווסים סיבאט מפרקליטות מחוז ת"א - אזורחי
--------	--

פסק דין

1
2
3
4
5
6
7

"תביאו שניים, תביאו שלושה
תביאו ארבעה ילדים,
תקבלו שיכונים עם כניסה ומטבח ושני חדרים קטנים"
להקת הברירה הטבעית, מילים: יהושוע סובול

1. סיגלית לוי ביקשה לקבל סיוע בדיוור (ההתייחסות הן לבקשות לקבלת דיוור ציבורי, הן לסיוע בשכ"ד יקראו להלן: **בקשות לסיוע בדיוור**), ובקשתה נדחתה. גב' לוי היא קרבן התעללות ואלימות קשה במשפחה, שהפכה לפגועת נפש ומוכרת כבעלת נכות נפשית ותפקודית, לצד מחלות קשות נוספות שמפאת צנעת הפרט לא יפורטו. גב' לוי, חיה עם שני ילדיה, אחת מהם קטינה. לאחר שבקשתה לדיוור ציבורי נדחתה (כיון שזכאות על פי הנהלים מותנית בהורות לשלושה ילדים תחת גיל 21 לפחות), פנתה גב' לוי לוועדת חריגים.

14



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 וזו התשובה שקיבלה גב' לוי:

2 **"למרות הנסיבות של המבקשת אשר הוצגו בועדה, לרבות מצבה הכלכלי, החובות**
3 **בהם היא שרויה, המצב הנפשי הקשה, הנכות ממנה היא סובלת והטיפול בבתה,**
4 **הועדה סבורה כי אין בנתונים כדי להצדיק חריגה מהכללים וזאת בין היתר**
5 **בהסתכלות מבחינה רוחבית של המקרים המגיעים לפתחה של הועדה".**
6

7 לוועדת חריגים של משרד השיכון מגיעים כ-30,000 פונות ופונים כל שנה. מקרים כמו של גב' לוי,
8 העותרת בעתירה 18-01-47545, והעותרות והעותר בארבע העתירות הנוספות שלפניי. מדי שנה על
9 וועדות החריגים לדון ב-30,000 בקשות כמו זו של גב' לוי, ולבחון אותן בחינה רוחבית, כך שרק אלו
10 במצב הקשה ביותר יזכו לסיוע.

11
12 2. הייחוד בעתירות שלפניי הינו כי אין מדובר בטענה לפיה במקרה נתון לא ערך משרד השיכון
13 בחינה ראויה בעניינה של עותרת כזו או אחרת, אלא בטענה לפיה עצם הדיון בכשלושים אלף מקרים
14 חריגים בשנה (המהווים כ-17% מכלל הפניות למשרד השיכון בנוגע לסיוע בדיון), אינה מאפשרת
15 הכרעה שוויונית במקרים המובאים לפתחן של וועדות החריגים, ללא תבחינים מדידים

16
17 הטיעון המרכזי שמעלות העתירות שלפניי הינו כי ללא תבחינים ברורים, תוך מתן משקלות מדידים
18 לכל תבחין ותבחין, הנמקה מפורטת ופרסום ההחלטות של וועדות החריגים של משרד השיכון, לא
19 ניתן לבחון מהי אותה **"הסתכלות מבחינה רוחבית של המקרים המגיעים לפתחה של הועדה"**.
20 היינו כי לוועדה אין את האפשרות, בהינתן מספר המקרים העצום, לשקול, ללא משקלות מדויקים
21 מה משקלו של המקרה הנתון למול עשרות אלפי הבקשות האחרות המגיעות לפתחן של ועדות
22 החריגים. העותרות טוענות כי טיפול, לכאורה פרטני, בכ-30,000 בקשות מידי שנה, מביא בהכרח
23 לתוצאות שאינן שוויוניות ולפגיעה בזכות לדיון שבבסיסה הינה זכות חוקתית המהווה חלק מכבוד
24 האדם. כל העתירות הוגשו ע"י עותרות החיות בתנאים סוציו אקונומיים קשים ביותר, כנגד
25 החלטות ועדות החריגים של משרד הבינוי והשיכון (להלן: **משרד השיכון**) בנוגע לדיון ציבורי:
26 החלטות שלא לאשר חריגה מהנהלים הקבועים, ובהתאם, אי אישור זכאות לסיוע בדיון לעותרות.
27 ייחוד נוסף בהליך זה הינו כי ארבע עתירות הוגשו בידי הסיוע המשפטי, שהתייצב בהליך וביקש
28 לבחון גם את השלכות הרוחב של נהלי משרד השיכון, ככל שהם נוגעים לעתירות הספציפיות.
29 העתירה החמישית, של הזוג בן שטרית, הוגשה בידי עוה"ד, שהחלו לייצג את המשפחה במסגרת
30 עמותת ידיד, ולאחר שזו חדלה לפעול המשיכו בייצוג פרו בונו.

31
32 העותרות, כמו גם הסיוע המשפטי שהתייצב בהליך, אינן טוענות כנגד חברי וועדת החריגים. ההפך
33 הוא הנכון. הכל מסכימים ומבינים כי העיסוק והדיון בעשרות אלפי בקשות של אנשים קשיי יום,
34 המתמודדים כולם עם מצבי חיים לא פשוטים, ושמתוכן ניתן לאשר בקשות מעטות לאור התקציב
35 הנתון, היא מטלה קשה ביותר. התקציב המוגבל העומד לרשות וועדות החריגים, מחייב דחיית
36 בקשות של אנשים במצב קשה ביותר, לטובת אחרים שמצבם קשה אף יותר. בחינת הבקשות
37 ותעדופן היא מטלה לא פשוטה עם זאת, הטיעון הוא שבהינתן מספר המקרים והעדר משקלות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 ברורים ומדידים לתבחינים השונים, לא ניתן להשוות בין המקרים באופן שוויוני, שיגשים את
2 המטרה שכולם שואפים לה – לחלק את המשאב המצומצם כל כך של הסיוע בדיוור לנזקקים ביותר.
3
4 3. העתירות מעוררות שאלות משותפות הנוגעות לחשיבות הזכות לדיוור, וחוסר השוויון בהחלטות
5 וועדת החריגים, נהלי משרד השיכון והקריטריונים שנקבעו לעניין הזכאות לסיוע בדיוור, בין
6 הקצאת דירות בדיוור הציבורי, בין סיוע בשכר דירה, שאלות הנוגעות הן לסיוע בדיוור על פי הנוהל,
7 הן לאופן פעולת ועדת החריגים, ושאלות לגבי אנשים ובעיקר נשים החיות בעוני, ולגבי צדק חלוקתי
8 בהקצאת משאבים נתונים.
9

10 אדגיש כבר בפתח הדברים כי העתירות שלפניי אינן תוקפות את הקצאת התקציבים לדיוור הציבורי.
11 המציאות בכל הנוגע לדיוור ציבורי היא קשה וכואבת, אך המפתח לשינוי מדיניות זו אינו נתון בידי
12 בית המשפט. הסעדים המתבקשים בעתירות אלו נוגעים לתבחינים לחלוקת המשאבים, לאופן
13 קבלת והנמקת ההחלטות ולשקיפות ההליך המנהלי בהקשר של דיוור ציבורי.
14

15 4. עוד אציין בפתח הדברים כי בעקבות הגשת העתירות, ערך משרד השיכון עבודת מטה מרשימה
16 ובסופה נקבעו תבחינים ושיקולים לעבודת וועדות החריגים תוך קביעת מדרג החשיבות שעל ועדות
17 החריגים לייחס להם. כן לקח על עצמו משרד השיכון לפרסם חלק מההחלטות ואף הודיע כי נשקלת
18 האפשרות להאריך את הזכאות לסיוע בשכר דירה משנה לשנתיים. לאור זאת התייתרו חלק
19 מהסעדים שהתבקשו בעתירות, ויש לברך על כך. עם זאת, נטען כי ישנם מקרים אחרים של נעדרי
20 זכאות, שהם בתנאים קשים פחות מאלו של העותרות בעתירות שלפניי, ובהם התקבלו הבקשות.
21 על כן, על אף עבודת המטה המבורכת שנעשתה, עדיין נותרו סעדים כלליים כגון קביעת משקולות
22 מדידים לתבחינים, כדי שניתן יהיה לערוך השוואה מושכלת בין המקרים, הנמקת ופרסום כלל
23 ההחלטות, לצד סעדים בעתירות הפרטניות.
24

פרק ראשון: העובדות וההליכים שלעניין

סיוע בדיוור - המצב בפועל

25
26
27 5. באופן מעט לא שגרתי, לא אפתח פרק זה בסקירת העובדות בעתירות שלפניי (שיובא להלן) אלא
28 דווקא בתיאור המצב בשטח, התקציבים המוקצים לסיוע בדיוור בכלל, ולמקרים החריגים בפרט,
29 לכמות הדירות ותור הממתינים, ומעל הכל לכמות הפניות לוועדות החריגים, והתקציב העומד
30 לרשותם. כל אלו עומדים ברקע, תלויים כענן קודר מעל העותרות שלפניי, כמו גם מעל כל הנזקקים
31 לסיוע בדיוור, והופכים את עבודת וועדות החריגים לכמעט בלתי אפשרית מראש.
32

33 סיוע בדיוור נועד למבקשים בעלי נתונים סוציאקונומיים קשים. אולם, הביקוש לסיוע בדיוור עולה
34 לעין ערוך על ההיצע. כך ככלל, כך בעיקר בכל הנוגע לדירות בדיוור הציבורי ההולכות ומתמעטות,
35 בעוד שתור הזכאים הולך וגדל, רובם בעלי קשיים כלכליים רציניים ומגבלות רפואיות. בפסיקה
36 צוין, שמלאי הדירות קטן ואילו הזכאים "מייחלים בתור עד בוש" (ראו רע"א 3798/07 משה זריהן



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 2008, להלן: עניין זריהן). עוד צויין, שקיימת ירידה מתמדת במספר הדירות הציבוריות העומדות לאכלוס (ראו ע"ס 1663/09 עזבון המנוחה ביטון סמחה ז"ל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 2010, להלן: עניין ביטון). כך לגבי הזכאים על פי הנוהל, כך ביתר שאת לגבי מי שאינם עונים על תנאי הזכאות, ופונים לוועדות החרוגים. התקציב לסיוע במקרים אלו מצומצם עוד יותר.

6. בשנת 2016, בדו"ח הוועדה הציבורית לנושא הפינויים מדירות הדיור הציבורי (בראשות אורנה ברביבאי, שהוגש לשר הבינוי והשיכון, להלן דוח הפינוי מהדיור הציבורי), הגדירה את הבעיה בדיור הציבורי בכך ש"הצורך [בדיור ציבורי] עולה משמעותית על המצא" לצד "עדכון קריטריונים כלפי מעלה [פחות זכאים] ו: "סיוע בשכ"ד: לרוב לא ריאלי". הוועדה הדגישה כי: "הקריטריונים אינם מאפשרים הבחנה המשקפת את מצוקת הפרט ובפועל אוכלוסייה המוגדרת כלא זכאית עולה במכלול הקשיים על זו המוגדרת כזכאית" (עמ' 15 לדוח).

7. ביום 29.7.18 אושרה בממשלה תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי, "לגור בכבוד" (החלטה מספר 4078 של הממשלה מיום 29.07.2018), כשבין עיקריה, הקמת צוות בינמשרדי לגיבוש תכנית פעולה ממשלתית להגדלת מלאי הדיור הציבורי. בדוח פנימי של משרד השיכון שהוצג לצוות ההיגוי של תכנית "לגור בכבוד" בספטמבר 2018 (הנתונים הוצגו בכתבתה של לי ירון "מספר המשפחות הממתינות לדיור ציבורי צפוי לגדול לפי שלושה בתוך עשור", הארץ, 6.9.18), נכתב כי מספר המשפחות הממתינות לדיור ציבורי (הן זכאי משרד השיכון, הן זכאי משרד הקליטה) עמד בשנת 2018 על כ-9,000 וכי על פי הצפי, בשנת 2028, יהיו בתור כ-28,000 משפחות (אם ישאר קצב גידול הדירות זהה, כ-2,000 לשנה). ביום 28.3.19, פרסם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד השיכון לשעבר, חגי רזניק, שמונה לגיבוש תוכנית החירום לתחום הדיור הציבורי (לגור בכבוד) דו"ח ולפיו:

"אף על פי ששיערנו כי מצבה של מדינת ישראל בכי רע ביחס לעולם, לא שיערנו עד כמה הוא נורא. ישראל נמצאת בתחתית הסולם ביחס למדינות ה-OECD-בהשקעה בדיור הציבורי, ואם לא נפעל במתכונת חירום לפתרון הבעיה, נדרדר לשפל חסר תקדים, ובתוך פחות משני עשורים יהווה הדיור הציבורי פחות מ-1% מהדירות במשק".

על פי הדו"ח, בישראל ישנם כ-3,500 משקי בית הזכאים לדיור ציבורי, וברשימות הממתינים של משרד הקליטה ישנם עשרות אלפים נוספים. עם זאת לאור מחלוקת בין נציגי האוצר למשרד השיכון, מרבית ההמלצות לא הוגשו בהסכמה (על המחלוקת והנתונים ראו: <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.7063820>, לנתונים נוספים ראו: דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, בעמ' 197 (2011); ילדין, דיור בר השגה, בעמ' 42 ובעמ' 213, והאסמכתאות שם, בה"ש 47).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

בשנת 2020 פרסם המרכז המרכז להעצמת האזרח, דוח מעקב לתכנית החירום הלאומית לדיור הציבורי (אוגוסט 2020), העלה כי אכן הוקמו צוותי עבודה בינמשרדיים, אך לאור חוסר הסכמה בסיסי, בעיקר בין נציגי משרד השיכון לנציגי משרד האוצר, לא נדונו המלצות הצוות (שהתקבלו לאחר פרישת נציגי האוצר ממנו).

8. דו"ח מבקר המדינה (70ב'): **משרד הבינוי והשיכון – רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי**, תש"ף-2020, עומד על הנתונים (נכון לסוף שנת 2019). על פי הדו"ח (החל בעמ' 725) בשנת 2019 המתו 3,700 משקי בית זכאים לדיור ציבורי, כאשר ההמתנה הממוצעת של אלו שזכו לקבל דירה בשנת 2019 עמד על 31 חודשים. עוד צוין כי מלאי הדירות נותן מענה בערך ל-4.5% מהמתנינים לדיור הציבורי. נתון נוסף עליו עומד המבקר (שם בעמ' 729) הוא כי בשנת 2018 התגוררו בדירות ציבוריות 49,000 משקי בית, ואילו סיוע בשכר דירה (הנע בין 340 ₪ ל-3,900 ₪ תלוי גודל המשפחה והאיזור הגיאוגרפי) ניתן לכ-170,000 משקי בית בסכום של כשני מיליארד שקלים (כשמלאי הדירות הציבוריות נכון נל-2019 עומד על 53,000 דירות).

9. נתונים דומים נוספים ניתן למצוא בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שנכתב ע"י נתנאל קופראק, ביום 2.12.19, בנושא: **"מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ונתוני זכאות"**. בעמ' 5 לדו"ח מופיעים הנתונים על מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה, שעלה מ-145,061 בשנת 2014 ל-171,711 בשנת 2018. עוד עולה מהדוח כי ביולי 2016 היו 50,416 דירות בדיור הציבורי, שני שלישים מהם לזכאי משרד השיכון, וכשליש לזכאי משרד הקליטה.

10. אשר לתקציב משרד השיכון בהקשר של סיוע בדיור, במסגרת העתירות שלפניי הבהיר משרד השיכון כי תקציב הסיוע לזכאים העומדים בכללי הזכאות (שעניינם אינו נדון בעתירות שלפניי), אינו מוגבל, במובן זה שבכל שנת תקציב, נערכת הערכה של מספר הזכאים, על סמך השנה הקודמת, וככל שבדיעבד מתברר שהיו מקרים רבים יותר, מועבר תקציב נוסף מותאם. שונים הם פני הדברים כאשר מדובר בחריגים. שם ניתן תקציב מוגבל בסכום, שעל המשרד לחלקו בין כלל הפונים בבקשות חריגות (שמספרם עומד, כאמור, על כ-30,000). בדו"ח שהגיש משרד השיכון במסגרת העתירות שלפניי ובו פירוט החלטות של ועדת החריגים (מיום 10.7.18), פירט משרד השיכון את גובה התקציב שהוקצה לחריגים, וכן היחס בינו לבין התקציב שהוקצה לזכאים על פי הנהלים כמפורט:

שנה	הסיוע בדיור לזכאים ע"פי הנהלים	תקציב החריגים המקורי	תקציב החריגים תוספות	סה"כ תקציב החריגים
2013	1,485,049,000	38,938,000	12,162,000	51,100,000
2014	1,516,238,000	39,438,000	-9,178,000	30,260,000
2015	1,552,489,000	39,438,000	25,000,000	64,438,000
2016	1,712,386,000	39,438,000	16,773,000	56,211,000
2017	1,820,000,000	39,438,000	22,500,000	61,938,000
2018	1,847,670,000 (על סמך חצי שנה בפועל)	39,438,000	1,078,000	40,516,000



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1

2 מטבלה זו עולה, כי מבחינת הסכומים אכן מדובר בחריגים. כך, למשל, בשנת 2017 עמד תקציב
3 הזכאים על 1.820 מיליארד שקל, בעוד תקציב החריגים עמד על כ-60 מיליון שקלים (כ-3%), לעומת
4 שנת 2018, אז תקציב הזכאים עלה ועמד על 1.847 מיליארד שקל בעוד תקציב החריגים ירד
5 משמעותית ועמד על כ-40 מיליון שקלים (כ-2%). כפי שניתן ללמוד מהטבלה, בעוד תקציב הזכאים
6 עולה בהתמדה, תקציב החריגים אינו קבוע, לעיתים עולה ולעיתים יורד.

7

8 מעניין להשוות את אחוז החריגים מבחינת התקציב, העומד על בין 2%-3, לבין אחוז הבקשות
9 לוועדות החריגים מכלל הבקשות לסיוע המוגשות לוועדות החריגים במשרד השיכון, העומד על כ-
10 18% (כ-30,000 בשנים 2018-2019, מתוך כ-170,000 בקשות). היינו כ-17% מהבקשות, זוכות,
11 בהיותן חריגות ל-2%-3 מתקציב הסיוע בדיוור, כך שקשה עוד לכנותן בקשות חריגות.

12

13 11. לאור נתונים אלו, העולים שוב ושוב בדוחות השונים, ברור לחלוטין שלא כל מי שאכן נזקק
14 לסיוע בדיוור, מוגדר כזכאי על פי הנהלים, ומכאן, התור המתארך לוועדות החריגים, והצורך של
15 ועדות אלו, להתנהל בשוויון ותוך צדק חלוקתי בגדרי התקציב והדיוור הציבורי הקיימים.

16

17 כעת אעבור לסקירה תמציתית של נתוני העותרות והעותר בעתירות השונות, וההחלטות שניתנו
18 בעניינם (יודגש כי פירוט העובדות באשר לכל אחת מהעתירות יובא לקראת סיום, בדיון הפרטני
19 בסעדים המבוקשים בכל אחת מהעתירות). אדגיש כי בחלק מהעתירות הבקשה הייתה לקבל דיוור
20 ציבורי, באחרות סיוע בשכר דירה, ובחלקן, סיוע מוגדל בשכר דירה חלף דיוור ציבורי. בכל המקרים
21 הבקשות נדחו כיון שהפונות לא עמדו בתנאי הנוהל (נוהל סיוע בשכר דירה ונוהל דיוור ציבורי,
22 עליהם אעמוד בהרחבה להלן), ולכן נזקקו להחלטת וועדת חריגים.

23

24 12. סיגלית לוי (עת"מ 18-01-47545)

25 גב' סיגלית לוי (העותרת בעת"מ 18-01-47545), היא אם יחידנית לשני ילדים, האחד בגיר והשנייה
26 קטינה בת 9. העותרת היא בעלת נכות נפשית על רקע היותה קרבן להתעללות ואלימות קשה
27 במשפחה. אימה נהגה להתעלל בה ולהכותה, ולבסוף עזבה את הבית, ואביה היה מכור לאלכוהול.
28 נוסף על כך, העותרת היא בעלת 100% נכות תפקודית, וסובלת ממחלות נוספות (שמפאת צנעת
29 הפרט לא יפורטו). לגב' לוי, קשיים כלכליים ניכרים ואין לה כל תמיכה או עורף משפחתי (דו"ח
30 סוציאלי בעניינה צורף לעתירה).

31

32 בקשתה של גב' לוי לסיוע בדיוור נדחתה לאור העובדה שאינה עומדת בגודל משפחה מזכה על פי
33 הנוהל. זאת, בין היתר, לאור העובדה שיש לה שני ילדים בלבד, אחד מהם בגיר (כאשר זכאות לדיוור
34 ציבורי מותנית בשלושה ילדים קטינים לצד תנאים נוספים). בהחלטה בעניינה נקבע, כאמור בפתח
35 הדברים, כי נסיבותיה אינן מצדיקות חריגה מכללי הזכאות הקבועים בנוהל, לאור שיקולי הרוחב
36 שעמדו לפני הועדה. בניגוד לכך, טענה גב' לוי, כי מבחינת מקרים אותם הציג משרד השיכון, בהם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 נתקבלו בקשות לוועדות חריגים, עולה כי ניתן סיוע בדיוור במקרים "קלים" משלה, שהינם כמובן,
2 קשים כשלעצמם.

3

4

13. ענבל גמזו (עת"מ 18-04-4245)

5 גב' גמזו היא בת למשפחה רב בעייתית, כהגדרת שירותי הרווחה ואם לקטינה (ילידת 2011). גב'
6 גמזו גרה בבית אמה, משפחה בת 5 נפשות בדירת חדר של עמידר של האם, כאשר עם חזרתו של
7 אביה הביתה מהכלא, עברה להתגורר בחצר הבית. לאחר מכן ובשל המצב הבעייתי והצפיפות, עברה
8 עם בתה להתגורר בדירת חדר, אלא שבשל היותה מובטלת, ובשל בעיות בריאות מהן היא סובלת,
9 אינה יכולה לעמוד בתשלומי השכירות. פנית גב' גמזו לסיוע בדיוור נדחתה גם היא לאור העובדה
10 שיש לה ילדה קטינה אחת (כאשר על פי הנוהל, כאמור, רק משפחה (לרבות אם יחידנית), ובה
11 שלושה ילדים קטינים עונים על כללי הזכאות). גם במקרה של גב' גמזו, הנימוק של ועדת החריגים
12 היה כי "למרות הנסיבות", כך לשון ההחלטה, אין מקום להחריג את עניינה של גב' גמזו ולהעניק
13 לה סיוע בדיוור.

14

15 השאלה העולה בעתירותיהן של גב' לוי וגב' גמזו, היא על סמך מה מכריעה הועדה מי יקבל סיוע
16 בחריגה מנהלי הזכאות, ללא תבחינים ומשקולות מדויקים, ובהינתן שעל ועדות החריגים לדון
17 בעשרות אלפי בקשות לשנה.

18

19

14. חנה קמרי (עת"מ 18-07-8948)

20 גב' קמרי, ילידת 1965, ואם לארבעה (אחד מהם צעיר מ-21), הוכרה כבעלת 28% נכות חייה
21 במצוקה כלכלית, כפי שעולה מהדוח הסוציאלי שצורף לעתירתה (נספח ע/1). גב' קמרי המתינה
22 במשך 13 שנים בתור לקבלת דיוור ציבורי, לאחר שנמצאה כזכאית לכך, אולם, בחלוף השנים, בגרו
23 ילדיה של גב' קמרי, ובשנת 2016 נקבע כי אינה זכאית עוד לדיוור ציבורי (עקב אי עמידה
24 בקריטריונים המחייבים בעניין גודל משפחה). הפסקת זכאותה, הביאה עמה גם ירידה בסיוע בשכר
25 דירה, שכן מי שממתין לדיוור ציבורי, זכאי להשתתפות גבוהה יותר בשכר דירה בתקופת ההמתנה.

26

27 השאלה המרכזית שעולה מעובדות המקרה בעניינה של גב' קמרי היא מעמדם של זכאים לדיוור
28 הציבורי, הממתינים שנים בתור לדיוור ציבורי ואינם זוכים בו. כאשר מדובר בתנאי של שלושה
29 ילדים מתחת לגיל 21, הרי שבעת ההמתנה בתור, הילדים בוגרים, מה ששולל לכאורה את זכאותם
30 לדיוור ציבורי. שאלה זו מתחדדת לאור העובדה שמי שזוכה בדיוור ציבורי, נשאר להתגורר בו ללא
31 הגבלת זמן, גם אם ילדיו בגרו ועזבו את הבית.

32

33

15. אילנה וגבריאלי בן שטרית (עת"מ 18-03-67881)

34 לבני הזוג בן שטרית חמישה ילדים, מתוכם בעת הגשת העתירה היו ארבעה קטינים. גבריאלי בן
35 שטרית הוא בעל 100% נכות המקבל קצבה מהביטוח הלאומי. במקרה זה מדובר על בני משפחה
36 שהם בעלי בעיות בריאות וקשיים כלכליים ניכרים, כפי שעולה מהדו"ח הסוציאלי שהוגש בעניינם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 (נספח 7 לעתירתם). העילה בעקבותיה נשללה זכאותם לדיור ציבורי היא העובדה כי בני המשפחה
2 אינם חסרי דיוור לפי הקריטריונים, זאת משתי סיבות: ראשית, העותרים היו בעלי דירה, אותה
3 רכשו בחודש מארס 2001. הדירה נמכרה בחודש יולי 2011, כאשר על פי תנאי הזכאות מי שהיה
4 בעל דירה בעשר השנים קודם להגשת הבקשה לא יזכה לדיור ציבורי או לסיוע בשכר דירה. שנית,
5 העותרת היא בעלת זכויות חלקיות בדירה נוספת שקיבלה בירושה (להלן: דירת הירושה). העותרים
6 טוענים כי כספי התמורה שקיבלו בגין הדירה שנמכרה, שימשו לצרכי חייהם השוטפים ונגמרו
7 מזמן, כשכיום חלפו ממילא עשר השנים החוסמות ממי שהייתה בבעלותו דירה לקבל סיוע בדיוור.
8 אשר לדירת הירושה טענו כי חלקה של העותרת קטן, ולא ניתן לממש את הדירה כי חיים בה שניים
9 מאחיה של העותרת, שהם בעלי מוגבלויות קשות בעצמם.

10
11 גם במקרה זה עמדה הועדה, בדחותה את בקשתם על עי עמידתם בכללי הזכות וציינה כנימוקי
12 ההחלטה כי: **"למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה"**.

16. אדריאנה מרקוביץ (עת"מ 18-03-24387)

15 גב' מרקוביץ היא ניצולת שואה בת 75, גרושה, המתקיימת מקצבת זקנה והשלמת הכנסה בסך
16 3,118 ₪ בחודש ומסכום שנתי חד פעמי ע"ס 3,600 ₪ עקב היותה ניצולת שואה. עד שנת 2010
17 התגוררה גב' מרקוביץ בדירה שהייתה בבעלותה. בשנת 2010 התגרשה והדירה שהייתה בבעלותה
18 נמכרה (כל אחד מבני הזוג קיבל 300,000). עקב כך, נדחתה בקשתה לקבל דירה בדיוור ציבורי.

19
20 אף שאין חולק כי העותרת הייתה בעלת דירה טרם גירושה, ואף אין חולק על כך כי אותה הדירה
21 נמכרה עקב גירושה בשנת 2010, נטען שהסכום הנמוך יחסית שנותר בידיה לאחר המכירה, אינו
22 מספיק לקיום מינימלי בכבוד. העותרת משלמת שכירות ע"ס 3,100 ₪ בחודש. משכך, הראתה
23 העותרת כי עם חלוף שמונה שנים מעת מכירת הדירה, לא נותר בידיה דבר מעבר לקצבת החודשית
24 אותה היא מקבלת, אשר מכסה את סכום השכירות ותו לא. גם כאן, החלטת הועדה נומקה
25 בלקויות: **"למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה"**.

26
27 עתירתה של גב' מרקוביץ, כמו גם עתירתם של הזוג בן שטרית נוגעת לשאלה, האם יש מקום להחריג
28 מהזכאות על פי הנהלים, גם מי שהיתה בידו דירה, גם בנסיבות בהן לא נותרה יתרה ממכירת
29 הדירה, או שבפועל הדירה אינה ניתנת למימוש.

30
31 על פני הדברים, ניתן היה לקבל את כלל העתירות בהיעדר הנמקה (על כך להלן), ולהחזיר את עניינם
32 לדיון בועדה. אולם, עתירות אלו הוגשו (ארבע מתוך חמש) ע"י הסיוע המשפטי, במטרה לבחון את
33 נהלי ועדות החריגים, ואופן קבלת ההחלטות בהן. על כן בהליך הוצגו נתוני רחב ע"י משרד השיכון,
34 תוך התייחסות הן של באי כוח המייצגים בעתירות השונות, הן של הסיוע המשפטי לאותם נתונים.
35 טיעונים שהביאו מחד, לעבודת מטה נרחבת שערך משרד השיכון, עליה מברך גם הסיוע המשפטי,
36 כמו גם לחידוד סוגיות עקרוניות הנוגעות לוועדות החריגים בנוגע לסיוע בדיוור. על כן במסגרת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 עתירות אלו ייבחנו גם השינויים אותם קיבל על עצמו משרד השיכון לבצע במסגרת ההליך. על כן
2 אעמוד להלן על השתלשלות העניינים בהליך שלפניי, וטיעוני הצדדים בשאלות אלו.

התנהלות ההליך בפן הכללי

3
4
5 17. לאור הטענה לפיה קיים חוסר שוויון בהחלטות וועדות החריגים, הנובע מהעדר קריטריונים
6 מדידים להחלטות וועדות החריגים, סוכם כי משרד השיכון יגיש רשימת מקרים מהשנה הרלבנטית
7 לעתירות, ובה יפרט את נסיבות הפונים, ההחלטה שהתקבלה והנימוקים עליהם נסמכה וועדת
8 החריגים. ביום 23.4.2018, הוגש דו"ח חלקי המציג את המקרים בהם אישרה וועדת החריגים
9 בקשות חריגות להקצאת דיור ציבורי, אף שאלה אינן עומדות בתנאי הסף של הנוהל. במסגרת הדוח
10 הוצגו 19 בקשות שאושרו בוועדת החריגים ועשרים בקשות שנדחו. הדוח המלא הוגש ביום
11 07.06.2018, ובו פורטו עשרים וחמישה מקרים בהם אישרה וועדת החריגים הקצאת דיור ציבורי
12 במקרים בהם לא עמדו הזכאים בתנאי הזכאות ו-50 החלטות בהן נדחו בקשות כאמור (רק ארבעה
13 מקרים מופיעים בחפיפה בין הדוחות). כן הגיש משרד השיכון את 50 המקרים האחרונים (נכון
14 למועד הגשת הדו"ח – מאי 2018), בהם אושרה זכאות לסיוע בשכר דירה בהעדר זכאות על פי הנוהל)

15
16 בתגובות הצדדים ובדיון שנערך, הועלתה טענה כי לאור המקרים המופיעים בדוחות, מתחייבת
17 המסקנה כי בהעדר תבחינים והבניית שיקול דעת וועדות החריגים, לא ניתן לבחון את ההחלטות
18 לגופן ולהשוות בין המקרים. בתשובה לכך טען משרד השיכון כי יש בנהלים החדשים של וועדות
19 החריגים שנכנסו לתוקף באותה תקופה (אוקטובר 2018), כדי לפתור את הבעיה, שכן נהלים אלו
20 כוללים רשימת תבחינים אותם אמורות וועדות החריגים לשקול. ביום 16.12.2018 הגיש משרד
21 השיכון לבית המשפט את נהלי וועדות החריגים שנכנסו לתוקף בחודש אוקטובר 2018: נוהל ועדת
22 האיכלוס העליונה (הוראה מס' 8/13, להלן: **נוהל ועדת האיכלוס**) ונוהל הוועדה הציבורית
23 לערעורים בנושאי אכלוס (הוראה מס' 8/17, להלן: **נוהל ועדת הערעורים**). הנהלים מגדירים את
24 תפקידי וועדות החריגים וסמכויותיהן (כל נוהל והוועדה המוסדרת במסגרתו); מפרטים את
25 התבחינים לפיהם אמורות הוועדות לבחון את הבקשות המובאות לפנייהן (למשל: מצב כלכלי, גודל
26 משפחה, נכות, תפקוד, רקע בריאותי), את הרכבן, סדרי העבודה בהן ועוד. נוהל ועדת הערעורים
27 (ועדת החריגים הגבוהה יותר מבחינה היררכית), מתייחס אף לחובת הוועדה לקחת בחשבון
28 אילוצים, לרבות אילוצים תקציביים; את מלאי הדירות המתפנות ביישוב ומספר הזכאים
29 הממתינים בתור. הנהלים לא קבעו מדרג לעניינים התבחינים השונים, כל שנאמר שאלו תבחינים
30 שעל הוועדות לקחת בחשבון.

31
32 18. **ביום 30.12.18** התקיים דיון בכל העתירות המאוחדות, אליו התייצבו גם עורכות דין מהסיוע
33 המשפטי עצמו, וכן סמנכ"ל בכיר במשרד השיכון, מר רונן כהן וגב' ליאת גואלי הרוש, מנהלת תחום
34 פרט וחריגים במשרד השיכון ועורכי דין מהלשכה המשפטית במשרד השיכון. משרד השיכון אישר
35 בדיון כי ההנמקות לכשעצמן, אינן מאפשרות בכל המקרים להבין מדוע הועדף מקרה אחד על מקרה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 אחר, למרות שלטענת המשרד, אם מסתכלים, למשל, בדוחות הסוציאליים הדברים ברורים (עמ' 8
2 לפר' מיום 30.12.18, ש'17-27).

3

4 עוד הבהיר המשרד (דבריו של הסמנכ"ל הבכיר רונן כהן בדיון מיום 30.12.18, עמ' 9, ש'1-7, כי
5 המשרד מטפל בכ-170,000 בקשות של משקי בית בשנה, כשהרוב לא נדרש לוועדות חריגים. כאשר
6 לוועדות חריגים מגיעים כ-30,000 מקרים בשנה (קצת פחות מחמישית מהמקרים -17%).

7

8 בסיום הדיון ב"כ משרד השיכון ביקשה להודיע לבית המשפט כיצד משרד השיכון מתכוון לטפל
9 בשני עניינים – הראשון, מספר הפניות לוועדה, והאם בהינתן שיש מקרים רבים כל כך, האם מתכוון
10 המשרד לקבוע סדרי עדיפויות ומשקולות מדידים בין התבחינים השונים שנקבעו בנהלים
11 המתוקנים.

12

13 19. **ביום 21.1.19**, הוגשה עמדת משרד השיכון. משרד השיכון קיבל חלקית את המלצת בית המשפט
14 והסכים לקבוע מדרג בין התבחינים השונים, שיהיו כלי להבניית שיקול הדעת של חברי ועדות
15 החריגים, כשידונו בבקשות העומדות לפניהם. עם זאת, המשרד הבהיר כי אינו סבור כי יש ליתן
16 ניקוד או משקלות מדידים מעבר למדרג, בכדי לא לצמצם את שיקול דעת ועדות החריגים. עוד
17 נאמר בהודעה כי משרד השיכון החל בביצוע עבודת מטה במטרה לגבש סדרי עדיפויות או מדרג בין
18 התבחינים, וכן לצורך בחינה מחדש של הפן הפרוצדורלי של הליך קבלת ההחלטות בוועדות, לרבות
19 לעניין אופן ההנמקה ותייעוד הדיון בוועדה.

20

21 עוד נאמר כי על אף שמספר הבקשות לוועדות החריגים הוא רב, ועומד על כ-30,000 בשנה, הרי שכל
22 בקשה נבחנת לגופה בצורה עניינית ובתשומת הלב המתבקשת. עם זאת, נאמר כי עבודת המטה
23 תכלול גם התייחסות לעניין זה.

24

25 20. **ביום 4.8.19** הוגשה הודעה ממשרד השיכון ובה טיוטת מסמך התבחינים לוועדות החריגים,
26 הכוללות הן מספר תבחינים רב יותר, לרבות תת תבחינים בכל קטגוריה, כמו גם דירוג התבחינים
27 על פי סדר חשיבות (להלן: **מסמך התבחינים** או: **התבחינים החדשים**). מטרתו המרכזית של מסמך
28 התבחינים, כך לדברי משרד השיכון, היא להנחות את שיקול דעתן של וועדות החריגים, זאת על-
29 ידי יצירת מדרג בין התבחינים הרלוונטיים, בסדר יורד (נכות, מצב כלכלי, רקע ונסיבות משפחתיות
30 אישיות, גודל משפחה ומצב משפחתי). כל אחד מהתבחינים מחולק לתתי סעיפים המפרטים את
31 השיקולים והמאפיינים של כל תבחין, כאשר בחלק מהמרכיבים ישנו דירוג פנימי במסגרת כל
32 קטגוריה. בטרם אעמוד על מסמך התבחינים, אדגיש כי פסק הדין ניתן על בסיס מסמך זה, ועל כן
33 על משרד השיכון להכניסו לנהלים. בנוסף, אדגיש, וזה אחד הטיעונים המרכזיים בעתירות שלפניי
34 כנגד מסמך זה, כי הוא אינו כולל מדדים או ניקוד הניתנים להשוואה. כך, לא ניתן להשוות בין
35 נכות קלה, כאשר נכות הוא התבחין הראשון במדרג, לבין נתונים אישים קשים במיוחד לצד מספר
36 ילדים רב מאד, שהם התבחינים בסוף המדרג.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1
2 21. אשר לתבחינים לגופם, ככלל, לגבי כלל התבחינים נקבע כי ככל שהסטייה מכללי הזכאות נמוכה
3 יותר, כך יינתן משקל רב יותר לתבחינים. אפרט בקצרה את עיקרי הדברים:
4

5 **בעלות בדירה** – מדובר במעין תנאי סף, אשר גם אם מתקיימים תבחינים אחרים, ככלל לא יינתן
6 סיוע בדיוור במקרה כזה, גם אם מתקיימים תבחינים אחרים. זאת, למעט "מקרים חריגים במיוחד
7 וקיצוניים". עם זאת, ככל שיוגשו בקשות על ידי מי שהם בעלים בדירה, ילקחו בחשבון השיקולים
8 הבאים: שווי החלק בדירה; האפשרות המעשית לקבל תמורה; שווי התמורה לאחר סילוק
9 משכנתא; משך הזמן שחלף מאז מכירת הדירה ביחס לתקופה הקובעת בנהלי הזכאות; הוצאות
10 שכר דירה בתקופה שחלפה ממועד מכירת הדירה, וככל שהדירה אינה זמינה- יינתן משקל למצב
11 בו מתגוררים בדירה בני משפחה אחרים עם מוגבלויות או צרכים מיוחדים, שהם עצמם חסרי דירה.
12

13 **נכות**- העדיפות הראשונה תינתן לבעלי נכויות. לעניין זה ילקחו בחשבון מספר הנכים במשפחה, ומי
14 מבני המשפחה הינו נכה לפי סדר יורד: הורה וילד; שני בני זוג; ילדים; הורה אחד או ילד אחד.
15 בנוסף, בכל תמהיל נכויות הורה עצמאי יקבל משקל גבוה יותר לעומת משפחה בה יש שני הורים.
16 כן ילקחו בחשבון שיעור הנכות, שיעור קצבת הנכות או אי כושר השתכרות; סטטוס הנכות (זמנית
17 או יציבה); קצבת נכות עבודה ואופי הנכות. לעניין זה נקבע כי יינתן משקל גבוה יותר לנכות פיזית
18 המבטאת קושי בניידות לעומת נכות פיזית אחרת או נכות נפשית, וכאשר מדובר בדיוור ציבורי תינתן
19 עדיפות למי שנזקק לכסא גלגלים או לעיוורון המחייבים פתרונות דיוור ייחודיים.
20

21 **מצב כלכלי** – השני במדרג. ילקחו בחשבון הכנסות (ככל שהפער בין ההכנסה לתקרת ההכנסה לפי
22 הכללים קטן יותר, יינתן משקל גבוה יותר); מקורות תמיכה נוספים; הוצאות דיוריות (הנובעות
23 מצפיפות, גודל המשפחה, בריאות או נגישות הדירה); פוטנציאל ההשתכרות והיחס בין פוטנציאל
24 ההשתכרות לכללי הזכאות בעניין זה.
25

26 **רקע ונסיבות אישיות ומשפחתיות** – לעניין זה פורטו מספר תתי תבחינים בסדר חשיבות יורד:
27 אלימות במשפחה; צרכים שיקומיים (דרי רחוב, התמכרויות, זנות, מאסרים חוזרים); מצבי קיצון
28 כגון נטיות אובדניות או ניסיונות התאבדות; העדר עורף משפחתי; ילד אומנה או אפטרופסות
29 בנוסף לילדים הביולוגיים; ילדים שנלקחו מהמשפחה על רקע תפקוד הורי לקוי, או מגורי ילד עם
30 סבים בשל תפקוד לקוי של ההורים.
31

32 **גודל המשפחה** – יינתן משקל למספר הנפשות, גילאי הילדים (עדיפות ככל שהם קטנים יותר, כמו
33 גם לתאומים או שלישיות.
34

35 **מצב משפחתי** – גם כאן ישנם תתי תבחינים בסדר חשיבות יורד: הורה עצמאי, גילאי ההורים (אם
36 הם מבוגרים במיוחד).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1
2 בנוסף, יינתן משקל למגורים באזורים מרוחקים בהם קיים מלאי גדול יחסית של דירות בדיוור
3 הציבורי, שאז יוקצה דיוור ציבורי בקלות רבה יותר, אך לא תאושר החלפת דירה לאזור מרכזי, אלא
4 בנסיבות חריגות ביותר.

5
6 משרד השיכון הבהיר כי המסמך נערך תוך איזון בין הרצון למסד את הקריטריונים שעל הוועדה
7 לשקול בבואה לבחון בקשות חריגות, זאת באמצעות קביעת מדרג וסדרי עדיפויות, ומנגד, להותיר
8 לוועדה מתחם שיקול דעת רחב. נטען, כי שיקולים אלה ישקפו את נאותות ההליך, ומראית פני
9 הצדק כלפי הציבור, ובנוסף, יקלו על ביקורת שיפוטית של החלטות הוועדות.

10
11 עוד ציין משרד השיכון (סעיף 5 להודעה) כי: **"משרד השיכון שוקל יצירת מערכת אשר תשקף**
12 **לציבור מהו הבסיס להחלטות וועדות החריגים, בהתאם למסמך תבחינים זה. מהלך זה דורש**
13 **היערכות מחשובית ועל כן ביצעו יחל בעוד זמן מה"**.

14
15 אשר לחובת ההנמקה צוין כי הוצעו מספר ניסוחים, מפורטים יותר מאלו הניתנים כיום, וכוללים
16 גם את סוגי המסמכים העומדים לפני הוועדה.

17
18 אשר לסיוע בשכר דירה נאמר כי משרד השיכון שוקל להאריך את הזכאות לעניין זה משנה
19 לשנתיים, מה שיקטין את מספר הפניות, שמרביתן נוגעות לסיוע בשכר דירה.

20
21 **22. עמדת הסיוע המשפטי למסמך התבחינים - ביום 15.12.19** הוגשה עמדת הסיוע המשפטי
22 (מעבר לבאי הכוח בעתירות הספציפיות מטעמו), בהתייחס להודעת משרד השיכון על אודות תוצרי
23 עבודת המטה, ובפרט, על מסמך התבחינים.

24
25 בראש ובראשונה טוען הסיוע המשפטי כי מדובר בטיוות תבחינים שטרם אושרה, כמו גם
26 ב"כוונות" להטמיע מערכת ממוחשבת כזו או אחרת. לעניין זה אדגיש, כי פסק הדין ניתן על בסיס
27 מסמך התבחינים, כך שייקבע בעתירות כי הנוהל ישתנה ומסמך התבחינים יאומץ.

28
29 לגופם של דברים, לשיטת הסיוע המשפטי, עמדת משרד השיכון, כפי שהוצגה בטיווה שהוגשה לבית
30 המשפט בתאריך 4.8.2019 אינה מספקת. זאת, לאור העובדה שלפי הסיוע המשפטי, התבחינים
31 המוצעים אינם בהירים דיים: התבחינים כלליים, ללא כימות או ניקוד, ואף ללא פירוט כיצד לבצע
32 את הבדיקה ביחס לחלק מהם. הסיוע המשפטי סבור שיש להבהיר את המדרג. כך למשל, מדוע
33 הורה וילד נכים גובר על מקרה בו מספר ילדים נכים במשפחה. אשר לאופי הנכות, הסיוע המשפטי
34 סבור שאין להפחית מהמשמעות של נכויות נפשיות ופיזיות שאינן כרוכות במגבלת התניידות. כך,
35 לטענתם, הורה יחידני הסובל מסכיזופרניה קשה יתקשה לתפקד ויזדקק לסיוע אולי אפילו יותר
36 ממי שנזקק לכסא גלגלים.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1

2 הטיעון המרכזי של הסיוע המשפטי הוא כי גם בהינתן המדרג, עדיין אין כלים בידי וועדת החריגים
3 שלקול ולהשוות בין 30,000 המקרים המובאים לפניה כל שנה. כך, כיצד ניתן להשוות מי שנכנס
4 לקריטריון הראשון של נכות שאינה חמורה במיוחד, עם בקשה אחרת, שם אין קריטריון של נכות,
5 אך מתקיימים כל התבחינים האחרים ברמה הגבוהה ביותר. הסיוע המשפטי עומד על כך שבכדי
6 לחלק את המשאב המוגבל של סיוע בדיור לנזקקים לו ביותר יש צורך במדדים ברי השוואה, היינו
7 ניקוד או כימות מדיד ובר השוואה של התבחינים השונים.

8

9 בהקשר לחובת ההנמקה, הסיוע המשפטי טוען כי אחת מן הבעיות המשמעותיות בראייתו היא
10 היעדר פירוט ביחס לנסיבות החריגות הקונקרטיות שהובילו לדחיית הבקשה. זאת לאור העובדה
11 שבמרבית המקרים נימוקי הדחייה הם יחסית גנריים, ולא מתייחסים לעובדות המקרה
12 הספציפיות. לשיטת הסיוע המשפטי, העובדה כי ההנמקה היא "טכנית" בלבד, מבקשי הסיוע (ואף
13 בית המשפט) לא יוכלו להתחקות אחר כוונת הוועדה ולהסיק מדוע בקשה מסוימת לא אושרה
14 כחריגה. הסיוע המשפטי טוען כי גם לאחר שינוי הנוהל ב-2018, שקבע את התבחינים (גם אם ללא
15 מדרג), עדיין ניתנות הנמקות חסרות ע"י ועדות המכרזים, כמו אלו שניתנו בבקשות נשוא העתירות
16 שלפניי המדברות על כלל הנסיבות ואינן מפרטות דבר (לעניין זה צרף הסיוע המשפטי החלטות
17 נוספות המדגימות זאת - נספחים 1-7 לתגובת הסיוע המשפטי). הסיוע המשפטי טוען כי יש לחייב
18 את משרד השיכון לנמק כראוי את ההחלטות על פי כללי המשפט המנהלי.

19

20 הסיוע המשפטי התייחס למספר סוגיות שלטענתו יש להבהיר או לתקן, בנהלים עצמם או במסמך
21 התבחינים ואתייחס אליהם בדיון בנושאים הפרטניים.

22

23 23. **ביום 26.1.20** התקיים דיון בהשתתפות באי כוח המייצגים, נציגי משרד השיכון ונציגי הסיוע
24 המשפטי. בדיון חזרו בעלי הכוח המייצגים וב"כ הסיוע המשפטי על עמדותיהם בנוגע למסמך
25 התבחינים ולהסכמות העקרוניות עליהם הודיע משרד השיכון. בסיום הדיון הוריתי למשרד השיכון
26 להודיע פרטנית בכל אחת מהעתירות האם היא עונה לתבחינים החדשים, וכן במישור הכללי בנוגע
27 לחובת ההנמקה ולפרסום כלל ההחלטות.

28

29 24. **ביום 5.3.20** הוגשה תגובת משרד השיכון. אשר לעתירות הפרטניות, משרד השיכון טען כי
30 העתירות הספציפיות היו נדחות גם על סמך התבחינים החדשים. אפרט לעניין זה בדיון בעתירות
31 הפרטניות, אך אציין כי משרד השיכון פירט אלו תבחינים נלקחו בחשבון ומה מיקומם במדרג
32 התבחינים, אך לא פירט כיצד נקבע שיש לדחות את המקרים שלפניי לעומת כלל הבקשות שהיו
33 לפני הוועדה במועדים הרלבנטיים. אשר לעמדה הכללית, משרד השיכון עמד על כך שבכוונתו לפרט
34 ולפרסם את הנימוקים רק במקרים בהם התקבלו בקשות ולא מקרים בהם נדחו (על כך להלן בפרק
35 על חובת ההנמקה והפרסום).

36



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 כיוון שהצדדים לא הגיעו להבנות, הוריתי על הגשת סיכומים. הסיכומים הוגשו על בסיס התבחינים
2 החדשים וההסכמות החלקיות של משרד השיכון כפי שפורט לעיל.
3

פרק שני : הרקע הנורמטיבי

5 25. אני פותחת ברקע הנורמטיבי, ומקדימה אותו לטיעוני הצדדים, שכן טיעוני הצדדים יהיו
6 ברורים יותר לאור הוראות הנוהל הרלבנטיות. הדיון בכלל העתירות שלפניי הוא במקרים החריגים,
7 בהם לפונים אין זכאות על פי הנהלים. עם זאת, התבחינים עומדים על כך שכל שהחריג קרוב יותר
8 למבחן הזכאות, יעלה המקרה במדרג. כך אם תנאי הזכאות הם שלושה ילדים תחת גיל 21,
9 ולמשפחה יש שני ילדים מתחת גיל זה ואחד בן 22, יזכו למדרג גבוה יותר (כך לגבי כלל התנאים).
10 על כן, יש לבחון הן את הנהלים בהם קבועים תנאי הזכאות לסיוע בדיוור (נוהל 08/05 הנוגע להקצאת
11 דירות בשיכון הציבורי ונוהל 08/04 – הנוגע להשתתפות בתשלום שכר דירה, להלן ביחד : **נהלי**
12 **הזכאות**); אך בעיקר את נהלי ועדות החריגים : ניהול ועדת האיכלוס העליונה (הוראה מס' 8/13,
13 להלן : **נוהל ועדת האיכלוס**) ונוהל הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס (הוראה מס' 8/17,
14 להלן : **נוהל ועדת הערעורים**).
15

נוהל 08/05 – הקצאת דירות בשכירות בדיוור הציבורי

16 26. ניהול מס' 08/05 של משרד השיכון (מיום 18.7.07) "**נוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון**
17 **הציבורי**" (להלן : **נוהל 8/05** או **נוהל הקצאת שיכון ציבורי**), קובע את תנאי הזכאות לדיוור ציבורי.
18 יש להדגיש כי מי שאושרה זכאותו לדיוור ציבורי, וטרם נמצאה עבורו דירה, זכאי לסיוע מוגדל בשכר
19 דירה. בסעיף 1.1 נקבעה מטרת הנוהל : "**לקבוע כללים, סמכויות והוראות אחידים לקביעת זכות**
20 **להקצאת דירות מתפנות ודירות נ"ר (נכסי רכישה) בשכירות בשיכון הציבורי**". סעיף 2 הוא סעיף
21 ההגדרות מגדיר חסרי דירה (בסעיף 2.3), כמו גם הגדרות אחרות כמו מהי משפחה לצורך הנוהל,
22 מיהו ילד, מיצוי כושר השתכרות ועוד. הזכאים יהיו מי שעונים לכללים המפורטים בסעיף 2.3
23 [חסרי דירה] ובנוסף עונים על שלושת הקריטריונים הבאים גם יחד : עם 3 ילדים לפחות (עפ"י
24 הגדרת ילד בסעיף 2.5); ממצים כושר השתכרות (בהתאם לסעיף 2.12) ומקבלים קצבת הבטחת
25 הכנסה (כמפורט בנספח א). סעיף 8.8 לניהול קובע כי : "**מגישי בקשות שיאושרו יוכנסו לרשימת**
26 **קדימויות לפי סוג הדירה המתאימה להם וזאת בהתאם לתונייהם האישיים**".
27
28

29 ועדת האכלוס העליונה, אחד משני סוגי ועדות החריגים (הנמוכה יותר במדרג הנורמטיבי במשרד
30 השיכון), פועלת מכוח סעיף 8 לניהול זה, שכותרתו "ועדת חריגים" הקובע את המקרים בהם ניתן
31 לפנות לוועדה.
32

33 כל העותרות בעתירות שלפניי, כמו גם הזוג בן שטרית, אינן עונות על תנאי הזכאות. כך, גב' לוי, גב'
34 גמזו וגב' קמרי אינן עונות על גודל המשפחה המינימלי, ואילו הזוג בן שטרית והגב' מרקוביץ, אינם
35 עונים על התנאי שלא הייתה להם דירה בבעלותם במהלך 10 השנים האחרונות.
36



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 נוהל 08/04 – השתתפות בתשלום שכר דירה

2 27. נוהל זה מפרט את הזכאות לקבלת השתתפות בתשלום שכר דירה, משך תקופת הסיוע, סכום
3 הסיוע והתנאים לקבלתו. גם על פי נוהל זה, בדומה לנוהל 05/08 הסיוע בשכר דירה ניתן לחסרי
4 דירה, אם כי תנאי הזכאות הקבועים בו מקלים מעט יותר. העותרות בעתירות שלפניי לא עונות גם
5 על תנאי הזכאות על פי נוהל זה.

6

7 נהלי ועדות החריגים

8 28. **נוהל ועדת האוכלוס העליונה** (הוראה מס' 8/13, להלן: **נוהל ועדת האוכלוס**) ונוהל הוועדה
9 הציבורית לערעורים בנושאי אוכלוס (הוראה מס' 8/17, להלן: **נוהל ועדת הערעורים**) הן וועדות
10 חריגים (במדרג עולה), כשהנהלים קובעים את סדרי עבודתם (כאשר אתייחס לעניינים הנוגעים
11 לשתי הוועדות, הן ייקראו בשם הכולל: **ועדות חריגים**). אדגיש, כי נהלים אלו עודכנו ביום 21.10.18
12 והוכנסו בהם תבחינים שיש על הוועדות לשקול (ללא מדרג או משקולות מדידים).

13

14 29. **נוהל ועדת האוכלוס** - מבקש שבקשתו לסיוע בדיוור נדחתה ע"י הועדה של "הערכאה הראשונה"
15 רשאי לערער על אותה החלטה (ראו סעיף 8 לנוהל 08/05 הדן בוועדת החריגים). הערעור יוגש לוועדת
16 האוכלוס העליונה בהתאם לנוהל. ועדה זו היא ועדת חריגים במדרג הנמוך יותר, ותכליתה (כמפורט
17 בסעיף 2.1 לנוהל) לדון ולהחליט: **"בערעורים של מבקשי סיוע בדיוור שאינם זכאים לסיוע, או
18 מערערים על קביעת זכאות שנקבעה לפי נתוניהם, למעט הועדה הציבורית לאוכלוס, או במקרים
19 שאין בסמכות הועדה לדון בהם"**. תפקיד הוועדה (ס' 2.2 לנוהל): **"לפעול במגמה לתת מענה
20 לבעיות חריגות של משפחות ויחידים המבקשים סיוע בדיוור, להם לא נמצא מענה במסגרת
21 הכללים והקריטריונים של המשרד."**

22

23 עוד נקבע בנוהל כי הרכב הועדה מתחלק לשניים. ועדה עליונה אזורית בהרכב של 3 ראשי תחום
24 לאוכלוס, כשאחד החברים ישמש יו"ר, וועדה עליונה במטה (בירושלים) תהיה מורכבת מיו"ר שיהיה
25 מנהל אגף א' פרט וחריגים או ראש תחום פרט וחריגים, ושני חברים מבין אלו: ראש תחום לאוכלוס,
26 ממונה פניות ציבור, ונציג מינהל לסיוע בדיוור שיהיה גם מרכז הוועדה (סעיף 4 לנוהל) הועדה תדון
27 בהרכב של שלושה חברים לפחות, כולל היו"ר ותתכנס פעם בשבוע לפחות (סעיף 6 לנוהל). אני
28 עומדת על הרכב הועדה בכדי להדגיש כי מבחינה נורמטיבית קיימים שני סוגי ועדות חריגים, כאשר
29 ההרכב הפרסונלי מתחלף. ערעור על החלטת ועדה זו ניתן להגיש בתוך שנה לוועדה הציבורית
30 לאוכלוס (סעיף 7.1 לנוהל) ובמקרה של שינוי נסיבות ניתן לבקש דיון נוסף בוועדה זו (שם).

31

32 הנוסח המתוקן של נוהל זה הוא בתוקף מיום 21.10.18, (קודם היה בתוקף נוהל מיום 28.5.03
33 שבוטל עם פרסום נוהל זה). בנוהל המעודכן התווסף סעיף 3, בו נקבעו השיקולים (תבחינים) שתבחן
34 הוועדה בעת דיון בכל בקשה:

35

36 **"התבחינים אותם בוחנת הוועדה בבואה לקבל החלטה:**
37 **תבחינים הנוגעים לכל סוגי הבקשות:**
מצב כלכלי- הכנסות, מקורות הכנסה, כושר השתכרות, פוטנציאל השתכרות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

גודל משפחה- מספר נפשות, גילאי הילדים.
נכות- נכות למי מבני המשפחה, לרבות תמהיל נכויות במשפחה וסוג הנכות.
תפקוד.
רקע בריאותי- בעיות רפואיות של כל אחד מבני המשפחה.
סטטוס משפחתי- הורה עצמאי, עורף משפחתי.
רקע סוציאלי- בהתבסס על דו"ח סוציאלי.

...
בקשות לסיוע בדיוור ציבורי:
נוסף על תבחנים 1-7 שלעיל, הוועדה תביא בחשבון תבחנים נוספים, כדלקמן:
מלאי הדירות המתפנות ביישוב.
מספר הזכאים הממתינים בתור".

מעבר לתבחנים אלו קובע הנוהל כי בכל הנוגע לבקשות סיוע בשכר דירה: "הוועדה תביא בחשבון את מגבלת התקציב העומד לרשותה וכן את מספר הפניות לוועדה", וכאשר מדובר בבקשות להקצאת דיוור ציבורי יילקחו בחשבון גם מלאי הדירות המתפנות ביישוב ומספר הזכאים הממתינים בתור. כפי שניתן לראות אין מדרג בין התבחנים, ולא תיעדוף מדיד של התבחנים השונים.

30. נוהל 8/17 – הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס (להלן נוהל ועדת הערעורים) - ועדת הערעורים על פי נוהל זה היא ועדת חריגים בכירה יותר. גם נוהל זה עודכן ביום 21.10.18. בחלק הכללי של הנוהל (סעיף 1.2) נאמר כי "על הוועדה לתת את הדעת על השלכות הרוחב של ההחלטה לאור חובת השוויון וההגינות ובכלל זה יובהר כי החלטות הוועדה מותנות בקיום חוק התקציב". עוד נקבע כי הוועדה תמליץ על שינוי הנהלים של המשרד במידת הצורך (סעיף 1.4 לנוהל).

תפקיד ועדת הערעורים הוא לדון בערעורים של מבקשי סיוע בדיוור (מכל הסוגים) שבקשותיהם נדונו ונדחו בוועדות אכלוס עליונה ובוועדה לעובדי מערכת של משרד הבינוי והשיכון (סעיף 2.1 לנוהל). גם לעניין וועדה זו, בדומה לוועדת האכלוס נאמר כי היא: "תפעל במגמה לתת מענה לבעיות חריגות של משפחות ויחידים להם לא נמצא מענה במסגרת הכללים והקריטריונים של המשרד. סעיף 3 קובע את התבחנים שעל הוועדה לשקול, הזהים לאלו שנכללו בנהל ועדת האכלוס, כפי שפורט לעיל.

בועדה זו עד 14 חברים המתמנים בידי שר השיכון, מתוכם עד 11 חברים מקרב הציבור בתשלום (שימונו לקדנציות של 3 שנים, לכל היותר ברצף ל-9 שנים); 3 חברים עובדי מדינה בהם: נציג משרד השיכון – סמנכ"ל בכיר לאכלוס; נציג משרד העבודה והרווחה ונציג המשרד לקליטת עלייה. כן יהיה משקיף בועדה – נציג חשב המשרד. עוד נקבע כי יו"ר הוועדה וממלא מקומו יהיו אנשים מקרב הציבור (שימונה לארבע שנים מקסימום לשתי תקופות). מרכז הוועדה יהיה עובד אגף אכלוס שימונה ע"י סמנכ"ל בכיר לאכלוס (סעיף 4 לנוהל).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 ישיבות הועדה תתקיימנה בהתאם לצורך, ולפחות פעם בחודש, כשבכל ועדה יזומנו 9 חברים – 6
2 אנשי ציבור ו-3 עובדי מדינה. החלטות הועדה תתקבלנה בנוכחות 5 חברים, ביניהם היו"ר או ממלא
3 מקומו ועובד מדינה אחד לפחות. ככל שיש שוויון קולות, יכריע קולו של היו"ר (סעיף 6 לנוהל).
4
5 היינו, קיימים שני סוגים של ועדות חריגים: וועדת אכלוס וועדת ערעורים, כשבכל אחת מהן משתנה
6 ההרכב הפרסונלי. שתי ועדות אלו דנות בכ-30,000 בקשות חריגות לשנה (רובן בועדת האכלוס
7 העליונה).
8
9 על רקע נהלים אלו אביא את טיעוני הצדדים.

פרק שלישי: טיעוני הצדדים

12 בחלק זה אעמוד על הטיעונים הכלליים המשותפים, על בסיס מסמך התבחינים החדש, וההסכמות
13 החלקיות אליהם הגיעו הצדדים בדיונים באשר לסוגיות העקרוניות, כאשר לדיונים הפרטניים
14 אתייחס בדיון בעתירות הפרטניות ובסעדים הפרטניים המבוקשים בהן.

טיעוני העותרים והסיוע המשפטי

17 31. בחלק זה אעמוד על הטיעונים המשותפים שעלו בכלל העתירות, מבלי לייחס אותם לעתירה זו
18 או אחרת. טיעונים אלו מתייחסים גם למסמך תבחינים שהוגש ע"י משרד השיכון, ולתיקונים
19 שהוצעו לעניין אופן ההנמקה ופרסום ההחלטות.

21 32. ישנם שלושה טיעונים עקרוניים שמעלים הסיוע המשפטי והעותרות (ההתייחסות לעותרות
22 כוללות גם את עתירת הזוג בן שטרית). הראשון, והמרכזי בעתירות שלפניי הינו כי דיון על פי מדרג
23 כללי של תבחינים, כאשר מדובר בדיון בכ-30,000 בקשות לשנה, יביא בהכרח לחוסר שוויון ולחוסר
24 וודאות בקרב האוכלוסייה הנזקקת לסיוע בדיון. לטענתם, יש לכלול את מרבית המקרים בגדר נהלי
25 הזכאות עצמם, כך שישארו מספר קטן יותר של חריגים. לחלופין, וכיון שהגדלת מספר המקרים
26 הכלולים בזכאות עצמה, יביא בהכרח להגדלת תקציב, מבקש הסיוע המשפטי, כי לכל הפחות ייתן
27 ניקוד או משקל לכל אחד מהתבחינים ותתי התבחינים, שאחרת לא ניתן להשוות באופן אפקטיבי
28 בין המקרים. טענת הסיוע המשפטי היא כי בהעדר משקלות לתבחינים לא תוכל הוועדה "להביא
29 בחשבון את מגבלת התקציב העומד לרשותה וכן את מספר הפניות לוועדה", כפי שמורה אותה
30 הנוהל. הסיוע המשפטי מוסיף וטוען לעניין זה, שלאור חוסר השוויון ואי הוודאות, לא ניתן לקבל
31 החלטות מושכלות במקרים הספציפיים המובאים לפתחם, האם לפנות להליכים משפטיים.

33 טיעונים נוספים בהקשר זה נוגעים לתבחינים החדשים עצמם, כפי שהוצעו במסמך התבחינים,
34 לבהירותם, למדרג ביניהם, ולתבחינים שאינם מופיעים כמו למשל משך ההמתנה בתור. טיעונים
35 אלו יובאו בהרחבה בפרק שידון בתבחינים המוצעים לגופם.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

33. טיעון עקרוני שני, נוגע לעניין העדר שוויון בתוך קבוצת הזכאים לדירור ציבורי - בין הזכאים הממתיינים שנים בתור ומאבדים את זכאותם, כפי שמדגים המקרה של גבי קמרי, לבין זכאים שתוך המתנה לתורם קיבלו הקצאה של דירור ציבורי, ורשאים להישאר בו ללא כל מגבלה, גם אם מצבם השתפר. הסיוע המשפטי עומד על שני טיעונים בהקשר זה. הראשון, נוגע לעצם שקיפות המיקום בתור וכיצד הוא נקבע, כאשר אין לדעת האם בתקופת ההמתנה, למשל 13 השנים בהם המתנה גבי קמרי, אכן מי שקיבלו דירות לפניה, היו רק כאלו שהיו אמורים לקבל דירות לפניה. לעניין זה טוען הסיוע המשפטי כי יש ליצור שקיפות בנוגע למיקום בתור, ולקבלת דירות ע"י הממתיינים בתור.

טיעון נוסף בהקשר זה נוגע לשינוי בכללי הזכאות במהלך שנות ההמתנה, לעומת הדירור הציבורי הניתן ללא הגבלת זמן. כך, עולה כי מי שקיבל דירור ציבורי, ולאחר מספר שנים ילדיו בגרו, יישאר בדירור הציבורי שקיבל, למרות שלו היה נדרש לכך לא היה עומד בתנאי הזכאות. זאת, בשעה שמי שהמתין בתור, באותן נסיבות איבד את זכאותו ולא יהיה זכאי כלל לסיוע בדירור. לאור זאת טוען הסיוע המשפטי, כי לכל הפחות יש לכלול את משך ההמתנה בתור כתבחין מרכזי, שהמשקל שיינתן לו יעלה, ככל שזמן ההמתנה ארוך יותר.

34. טיעון עקרוני שלישי של העותרת והסיוע המשפטי נוגע לחובת ההנמקה. לטענתם, ההחלטות של וועדות החריגים בכלל, ובעתירות שלפניי בפרט לוקה בחסר, בלשון המעטה. כך, ההחלטות כוללות הפניה לסעיף הזכאות החסר, ואמירות לפיהן לא ניתן להיעתר לבקשה בנסיבות העניין. זאת, ללא כל פירוט מינימלי או התייחסות למקרה הנדון, ולפירוט התבחינים השונים, שכבר מופיעים בנהלי ועדות החריגים. לטענתם, יש לנמק במפורט, על פי כללי המשפט המנהלי הן את ההחלטות המקבלות את הבקשות, הן את ההחלטות הדוחות את הבקשות.

לטיעון זה של הנמקה מתלווה הטיעון של שקיפות ופרסום. העותרת והסיוע המשפטי סבורים כי יש להורות למשרד השיכון לפרסם את כלל ההחלטות המתקבלות בוועדות/בין לחיוב בין לשלילה, ואילו תבחינים נלקחו בחשבון בכל מקרה ומקרה, שאחרת, לא ניתן להפעיל שיקול דעת ולבחון האם בקשה נדחתה בצדק, האם מקרים אחרים קיבלו סיוע בתבחינים דומים, וכמובן לא ניתן להפעיל ביקורת שיפוטית אפקטיבית.

טיעוני משרד השיכון

35. בפתח הדברים אציין כי משרד השיכון מעוניין, כמו העותרות והסיוע המשפטי, כי סיוע בדירור יינתן לזכאים לכך במסגרת התקציב באופן שוויוני ככל הניתן, וכי עבודת המטה שנערכה במהלך העתירה שלפניי, הביאה להתקדמות ממשית בכיוון זה. על כן טיעוני משרד השיכון המובאים להלן, מבוססים כבר על ההסכמות ועבודת המטה לעניין מסמך התבחינים, וכן הסכמה עקרונית לנמק ולפרסם בהתאם לתבחינים בקשות לוועדות חריגים שהתקבלו.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

- 1 משרד השיכון טוען בראש ובראשונה כי התקציב לסיוע בדיוור נקבע בהתחשב במגבלות תקציביות
2 כלליות, ואין להתערב בו על דרך של הוספת מקרים למקרים בהם יהיו פונים זכאים לסיוע בדיוור.
3
4 36. אשר לנהלים, לרבות התבחינים החדשים והמדרג ביניהם טוען משרד השיכון כי נהליו הותקנו
5 לאחר מחשבה, תוך יצירת איזונים פנימיים וסדרי עדיפויות לקבלת פניות חריגות (מעבר לכללי
6 הזכאות עצמם). משרד השיכון עמד על כך שהדיוור הציבורי הינו משאב מוגבל האמור להתחלק בין
7 מספר רב של מבקשים בעלי נתונים סוציו אקונומיים קשים. היות והביקוש לדיוור ציבורי עולה על
8 ההיצע, נקבעו במסגרת נהלי משרד השיכון כללים המגדירים במדויק ובאופן אחיד מי הם הזכאים
9 להקצאת דירה בדיוור הציבורי, כך שסיוע יינתן, במסגרת התקציב, למי שזקוקים לו ביותר. על
10 משרד השיכון מוטלת החובה לפעול בשוויון ובהגינות כלפי האזרחים בהקצאת הדירות. סטייה
11 מכללי הזכאות המוגדרים בנוהל תגרום להעדפת זכאי אחד על פני האחר ועלולה לפגוע בשוויון שבין
12 אוכלוסיית הזכאים אשר עומדים בתנאים הקבועים בנוהל, לבין מי שאינו עומד בתנאי הנוהל.
13
14 37. משרד השיכון מוסיף וטוען כי היקף הסיוע והקריטריונים לו אינם מעוגנים בחקיקה ראשית.
15 לפיכך, בסמכות משרד השיכון לקבוע מדרג לפי חומרת המקרים, כאשר ועדות החריגים יבחנו
16 לאורם כל מקרה לגופו. ההבחנות שעורך משרד השיכון לעניין זה הן הבחנות ענייניות בין מקרים
17 שונים כדי להחליט מי מבין המבקשים זכאי לסיוע, ובאיזה היקף. לטענת משרד השיכון, אף
18 שקיימים בין העותרות מקרים קשים מבחינה הומניטרית, לא ניתן לאפשר לכלל המבקשים לקבל
19 דירה ציבורית ואף לא סיוע בשכר דירה.
20
21 משרד השיכון טוען עוד כי על בית המשפט לבחון את ההליך ואת סבירות ההחלטה המנהלית, ולא
22 האם התוצאה היא ראויה ומועדפת עליו. קרי, בהליך המנהלי אין בית המשפט נכנס לנעלי הרשות.
23 משרד השיכון מדגיש כי בית המשפט אינו מהווה "רשות על", ואין הוא מחליף את שיקול דעתה של
24 הרשות. אין זה ראוי שבית המשפט יכפה על הרשות לאשר את בקשתם של העותרים, שכן אם יעשה
25 כן הוא למעשה יפלה לטובה את העותרים ביחס ליתר המועמדים לדיוור ציבורי.
26
27 38. משרד השיכון הדגיש כי בתקופה האחרונה בצעה עבודת מטה משמעותית שמטרתה לפרט את
28 התבחינים שעל וועדות החריגים לשקול בבואה לאשר חריגים, לרבות קביעת מדרג ביניהם. עם
29 זאת, טוען משרד השיכון כי מטרת התבחינים היא לסייע בהבניית שיקול הדעת של וועדת החריגים
30 ולא להחליפו באופן מלא, שכן מטרות וועדות החריגים היא לשקול כל מקרה לגופו, שכן העומדים
31 בפניה של וועדת החריגים הם מבקשים אשר בקשותיהם הראשוניות נדחו. על כן מתנגד משרד
32 השיכון לבחינת משקולות מדידים לתבחינים.
33
34 39. אשר להנמקה ופרסום, משרד השיכון מסכים לנמק ולפרסם על פי התבחינים את החלטות
35 וועדות החריגים שהתקבלו, אך עומד על כך כי ככל שנדחו בקשות, אין לנמק על דרך השלילה את



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

התבחינים. עוד טוען משרד השיכון לעניין זה כי כאשר נדחות בבקשות ממילא אין סטיה מנהלי
הזכאות ועל כן אין צורך בהנמקה.

מבנה פסק הדין

40. לאחר שעמדתי על רקע הדברים בכלל, על תמצית העתירות הפרטניות, ועל הבסיס הנורמטיבי,
דרך הילוכי תהא כזו: **בפרק הרביעי** אדון בזכות לדיור משמעותה ותוקפה הן במישור הבינלאומי
הן בישראל; **בפרק החמישי** אדון בחסמים המונחים לפתחם של אנשים החיים בעוני בניסיון למיצוי
הזכויות הנתונות להם. אדון בבירוקרטיה והשפעתה הקשה על אנשים החיים בעוני, וכן על תפקיד
הסיוע המשפטי בהקשר זה; **בפרק הששי** אדון בהיקף הביקורת השיפוטית בעניין דיור ציבורי;
בפרק השביעי אדון בשאלה האם העדר ניקוד או תבחינים מדידים בבסיס החלטות וועדות
החריגים מביאים לפגיעה בשוויון בין הפונים. אעמוד על החובה לנהוג בשוויון הכוללת צדק
חלוקתי, אעמוד על המצב הקשה בפועל בתחום הדיור הציבורי ואסקור דוגמאות לבקשות שנדונו
בוועדות החריגים; **בפרק השמיני** אדון בטיעונים לחוסר שוויון הנובעים מהתבחינים עצמם.
במסגרת זו אדון בסוגית אבדן הזכאות עקב המתנה בתור, וכן בסוגית הבעלות על דירה או חלקה
במהלך 10 שנים קודם לבקשה, בעלות השוללת סיוע בדיור בועדת חריגים. בסוף פרק זה אסכם את
ההכרעה בנוגע למסמך התבחינים; **בפרק התשיעי** אדון בשקיפות הנדרשת, הנמקת החלטות
הוועדות ופרסומן, כמו גם שקיפות בנוגע לתור לדיור ציבורי ואסכם את ההכרעה בנוגע להנמקה
ופרסום; **בפרק העשירי** אדון בעתירות הפרטניות ולבסוף אסכם את ההכרעה.

דיון והכרעה

פרק רביעי: הזכות לדיור ומשמעותה

על חשיבותה של קורת גג

41. לא ניתן לדון בעתירות העוסקות בדיור ציבורי מבלי לעמוד על הזכות לדיור. אמנם, כפי שצינתי
בפתח הדברים, אין עניינן של העתירות שלפניי בדרישות לתוספות או שינויים תקציביים. עם זאת,
הקשיים לפנייהם ניצבות העותרות, במאבקן לקבל דיור ציבורי או למצער, סיוע בשכר דירה,
מקבלים משנה תוקף ומשמעות לאורה של הזכות לדיור, וגם הנהלים צריכים להתחשב בעניין זה.

כל אדם זקוק למקום מגורים שבו יוכל לקיים את שגרת חייו ולהבטיח לו ולבני משפחתו ביטחון
בסיסי, פרטיות ומחסה. דיור הוא צורך קיומי בסיסי להישרדות מאז ומעולם. בהיעדר קורת גג
נפגעות גם זכויות אחרות כמו הזכות לשלמות הגוף, לפרטיות, ולעיתים אף לבריאות ולחיים.
כדבריו של גור סלומון, "תשתמש בסמים או שתביא עוד ילדים", **ארץ אחרת** 20 (2004):

**"דירה היא לא רק נכס, אלא אמצעי ראשון במעלה לשיקום אישי ובבסיס לחיים
נורמטיביים.... העדרו של דיור קבוע ונדודים תכופים מזירה לדירה מובילים לחוסר
איזון ובעיקר משפיעים על הילדים".**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

וכן דבריו של אלון גילדין, בספרו: דיור בר השגה במשפט, 331 (2018), להלן: גילדין, דיור בר השגה):

אי-אפשר להגזים בחשיבות של דירת המגורים לחיים של אדם..... מבחינת חשיבותו הרגשית. הדיור משפיע על דרך חייו של הפרט, על עבודתו, על מסגרת החינוך שבה ילמדו ילדיו, על חיי החברה שיפתח, על עיצוב העצמי ועל הרגשות החיוביים או השליליים שיקננו בו. מחד גיסא, דירת המגורים מהווה חיץ בין האדם לבין העולם ויוצרת לו מרחב אישי שדרכו הוא יכול להגשים את עצמו; מאידך גיסא, דירת המגורים יוצרת לאדם חיבור לחברה באמצעות מיקומה במרחב, דבר המשליך על קשריו החברתיים. השילוב בין שני היבטים אלה של הדיור משפיע על חיי הדיירים, על פיתוח הזהות שלהם ועל אספקטים רבים בחוויות, בזיכרונות ובאפשרויות הפעולה שלהם. שילוב זה דומיננטי במיוחד כשהמקורות החברתיים והכלכליים של הפרט מוגבלים."

ובהמשך, בעמ' 333 :

דיור בר-השגה צריך ליצור עבור הפרט הזדמנויות ממשיות ליציאה ממצב של חוסר אונים, ובה בעת לטעת בו תחושה של יכולת ואמונה בעצמו..... יצירת של תחושת בית ולא רק אספקה של מקום מגורים. הבית הוא גם מקום מפלט מהסערות המאיימות של העולם החיצון, וגם חיבור לסביבת מגורים ולחברה המתגוררת בה, המניב לפרט הון חברתי."

במחקר שנערך (תמר שורץ-זיו, עידית בליט-כהן ומימי איזנשטדט, "התארגנותן של נפגעות מדיניות הדיור הציבורי בישראל: הבחירה במאבק", ביטחון סוציאלי, גליון 106, עמ' 123, 134 (תשע"ט-2019, להלן: שורץ-זיו, בליט-כהן ואיזנשטדט, נפגעות מדיניות הדיור הציבורי)), עומדות המחברות על חשיבות הדיור:

לפי הממצאים להעדר קורת גג השלכות מרחיקות לכת על מילוי צורכיהן הבסיסיים של המרואיינות, כמו גם על מצבן הנפשי ועל תפיסת אימהותן. הבנת המשמעות שהנשים מייחסות לקורת הגג פותחת צוהר לדחק ולמועקה הכרוכים בהיעדרה..... מהממצאים עולה שמשמעות קורת הגג מבחינת המרואיינות היא ביטחון סימבולי, פיסי ונפשי, והן רואות בה שיקוף של תפיסות בדבר טיב האימהות. המרואיינות ראו בקורת הגג בסיס לחיים ולאנושיות ותשתית לבניית חיים נורמטיביים לתפיסתן, ממכלול מצבי הסיכון שהיו שרויות בהם, עלה חסרון הדיור על כולם. מדבריהן עלה שללא קורת גג אין אלה חיים שראוי לחיותם, ולכן הן מוכנות להסתכן ממש כדי להשיג בית.... לצד ההשלכות הפיסיות של חסרון דיור, אמרו כל המרואיינות שקורת הגג מספקת ביטחון רגשי והיעדרה מטלטל נפשית. היבט זה מפנה את הזרקור אל ערעור היציבות ואל תחושות הארעיות, החרדה והפחד, מנת חלקן של נפגעות מדיניות הדיור הציבורי."

הזכות לדיור במבט משווה

42. הזכות לדיור נאות הוכרה במספר אמנות ומסמכים בינלאומיים. בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם של האום, מעוגנת זכותו של כל אדם לתנאי מחיה הנחוצים לבריאותו ולרווחתו, לרבות לדיור (סעיף 25(1) לאמנה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, 1948). כך גם באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, נקבע כי כל אדם הזכות לתנאי מחיה נאותים ובכלל זה זכות לדיור נאות (ס' 11(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (שישראל אשררה בשנת 1991). הזכות לדיור נאות הוכרה גם באג'נדת השיכון (הצהרת איסטנבול) בשנת 1996 (לניתוח האמנות והמשמעויות המעשיות שלהן ראו: Anna K. Tibaijuka



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

and Mary Robinson, **Housing rights legislation, Review of International and National Legal Instruments** (United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT) Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2002) עוד ראו: **גילדין, דיור בר השגה**, עמ' 157; גיל גן-מור, "הזכות לדיור, הזכות לשוויון בדיור וקהילת הלהט"ב", 537, 538, **זכויות הקהילה הגאה בישראל: משפט, נטייה מינית וזהות מגדרית** (2016). עוד ראו: גיא זיידמן, "זכויות חברתיות: מבט השוואתי להודו ולדרום אפריקה", בתוך: **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, 347, 366, 385 (יורם רבין ויובל שני, עורכים, 2004, להלן: **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**). עוד לעניין זכויות חברתיות ראו: Daphne Barak-Erez & Aeyal M Gross, eds., **Exploring Social Rights: Between Theory and Practice** (2008).

מסמכים בינלאומיים אלו ואחרים, אינם כוללים הגדרה של הזכות לדיור, אך מקובל לכלול בכך את: זכותו של אדם למשאבי דיור נאותים, בסביבה הכוללת נגישות לשירותים חברתיים נאותים, בהתאם למשאביו הכלכליים, ברמה המשקפת קיום בכבוד וביטחון בחברה שבה הוא חי (**גילדין, דיור בר השגה**, בעמ' 157). מעבר לבסיס משותף זה, ההתייחסות במדינות השונות הן באשר לתוכן הזכות, ובעיקר באשר לחובת המדינה להעניקה, שונה ממדינה למדינה.

הזכות לדיור במשפט הישראלי

43. הזכות לדיור לא עוגנה, ככזאת, בחוקי היסוד, אולם בפסקי דין רבים הוכרה הזכות לדיור כזכות חוקתית, הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומהזכות לקיום אנושי בכבוד (לראייה אחרת של הזכויות החברתיות ככלי לשינוי מבני בחברה ראו: ריקי שיו, "עצרו את המהפכה בלעדי": על השמעתו ומשטורו של שיח הצדק החלוקתי והזכויות החברתיות", **מעשי משפט** ב', 185 (2009) וכן המאמרים בספר **צדק חלוקתי בישראל** (מנחם מאוטנר עורך, 2000)).

לאור עיגונה החוקתי של הזכות לדיור במסגרת כבוד האדם, מדובר באמצעים מינימליים ביותר (לניתוח העיגון החוקתי של זכות הדיור והיקפה ראו: ע"א 3295/94 **גיל פרמינגר, הנאמן על נכסי חוה ויוסף מור נ' חוה מור**, פ"ד נ' (5) 111, 121 (1997); רע"א 4905/98 **פרופ' יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו**, פ"ד נה (3) 360, פסקה 20 לפסק דינו של הנשיא אהרן ברק (2001); ע"א 9136/02 **מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' שרה רייז**, פ"ד נח (3) 934, פסקה 7 לפסק דינו של השופט, לימים המשנה לנשיא, אליעזר ריבלין (2004); עע"מ 3829/04 **ישראל טויטו, יו"ר עמותת "מכל הלב" נ' עיריית ירושלים**, פ"ד נט (4) 769 (2004), סעיף 16 לפסק דינה של כב' השופטת איילה פרוקצ'יה; בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד סי' (3) 464, 484 (2005), להלן: **עניין עמותת מחויבות**), דברי כב' הנשיא אהרן ברק, שם בעמ' 481 ומנגד דברי כב' השופט אדמונד א' לוי בעמ' 495; בג"ץ 3071/05 **גילה לוזון נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 2008); **עניין חסן**, פסקה 36 לפסק דינה של כב' הנשיאה דורית ביניש.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1

2 לעיגון זכויות חברתיות (או זכויות רווחה כפי שהעדיפו לקרוא לכך דפנה ברק-ארז ואיל גרוס,
3 "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות בכבוד", בתוך: **ספר**
4 **דליה דורנר**, 189, 190, (תשס"ט, להלן: **ברק-ארז וגרוס, זכויות חברתיות**), בחקיקת יסוד, השלכות
5 משמעותיות ושאלה זו שנויה במחלוקת (ראו לעניין זה: יורם רבין ויובל שני, "הזכויות החברתיות
6 – רעיון שהגיע זמנו", בתוך: **זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל**, שם בעמ' 11; **גילדין**,
7 **דיוור בר השגה** בעמ' 179-181). לניתוח הזכות לדיוור והפסיקה ראו, בין רבים: אהרן ברק, "זכות-
8 הבת למינימום קיום אנושי בכבוד", **עבודה, חברה ומשפט** יד' 145, 172 (2015); אהרן ברק, **כבוד**
9 **האדם – הזכות החוקתית ובנותיה**, בעמ' 566 (2014), להלן: **ברק, כבוד האדם**; אהרן ברק,
10 "מורשתו של השופט אדמונד לוי והזכות לתנאי מחייה נאותים", בתוך **ספר אדמונד לוי**, 39 (אוהד
11 גורדון, עורך, 2017: להלן: **ספר אדמונד לוי**); דפנה ברק-ארז, "זכויות חברתיות במשפט הישראלי:
12 הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך", **ספר אדמונד לוי** 53; ברק מדינה "הזכות לקיום
13 בכבוד: הערכה ביקורתית של הפסיקה" **ספר אדמונד לוי** 197; יואב דותן, "כבוד האדם, צדק
14 סוציאלי וזכויות חברתיות חוקתיות", **עבודה חברה ומשפט** יד' 207 (2015); אבישי בניש, מיכל
15 קרמר, "למלא את החלל: מודל לעיצוב הזכות לקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני",
16 **עבודה חברה ומשפט** יד' 263 (2015) וברק מדינה, "הגנה משפטית על הזכות לקיום אנושי בכבוד:
17 הזכות החוקתית ונעבר לה", **עבודה חברה ומשפט** יד' 227 (2015).

18

19 44. הכללים הקובעים את זכאותו של אדם לדיוור ציבורי, כמו גם את סדר הקדימויות שבין הזכאים
20 השונים, אינם קבועים בחקיקה ראשית או בחקיקה משנית, אלא מוסדרים בנהלים פנימיים של
21 משרד הבינוי והשיכון (למעט בנוגע לזכויות דיירים בדיוור הציבורי באשר למצב הדירות, אפשרות
22 המשך שהייה בהן ורכישתן שעוגנו בחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 וחוק הדיור
23 הציבורי זכויות רכישה, התשנ"ט-1998 – שאינם מעניינן של העתירות שלפנינו). ראו בהקשר זה:
24 נטע זיו "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין דורית בפרספקטיבה
25 היסטורית", **משפט וממשל** ט' 411, 433-434 (2006).

26

27 הסדרת הזכות לסיוע בדיוור בנהלי משרד השיכון, היא בעייתית, כפי שציין גילדין, **דיוור בר השגה**,
28 בעמ' 183:

29 "מצב זה [העדר זכויות לדיוור בחקיקה] אינו כובל את המדינה ומאפשר לה לבצע
30 שינויים תכופים במדיניות הדיור, בהתאם לשיקולים תקציבים או מדיניים עתיים.
31 אם כן, הזכות לדיוור שונה מזכויות חברתיות אחרות כגון חינוך או ביטחון סוציאלי:
32 גם הן אינן מעוגנות חוקתית או חקיקתית במפורש, אך - בשונה מהזכות לדיוור - יש
33 להן ביטויים נרחבים בחקיקה הראשית. בעבר הועלו טענות שהמצב הנורמטיבי
34 האמור מעביר לאזרחים מסר שלפיו אין להם זכות המקנה להם רשת בטחון ודאית,
35 והמתת הממשלתי בתחום הדיור הוא סעד העלול להילקח מהם בכל עת....נוסף על
36 כך, הרשות המבצעת אינה נרתעת מקיצוצים ניכרים ושרירותיים בתכניות דיור, ללא
37 דיון ציבורי, ולעיתים ללא חקיקה מפורשת".

38

39



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1

2

ומוסיף בעמ' 71:

3

"החלטות ונהלים אלה נוטים להיות מורכבים להבנה וניסוחם מסורבל. בהיעדר
4 כללים ברורים ונגישים הזכאים אינם מצליחים לממש את זכויותיהם, מה גם שחלק
5 מהאנשים שאליהם כללי הסיוע מכוונים הם בעלי השכלה מעטה או שהיכרותם עם
6 השפה העברית אינה מיטבית."

7

8

לטענתו, ייתכן שיש בכך אף הפרה של מחויבותה הבינלאומית של ישראל מכוח החתימה על אמנת
9 הזכויות החברתיות (לעניין זה בהרחבה ראו **דיוור בר השגה**, שם, בעמ' 271-274). מנגד, נהלים
10 ניתנים לביקורת שיפוטית ביתר קלות.

11

12

אני סבורה כי הסדרה בנהלי משרד השיכון של עצם הזכאות לסיוע בדיוור בכלל, ולהקצאת דיוור
13 ציבורי בפרט, מעלה קשיים ניכרים, בעיקר כשמדובר בזכות יסוד. ראוי היה כי עניינים אלו
14 יוסדרו בחקיקה ראשית ובתקנות מכוחה, כאשר הנהלים אך יפרטו את כללי הזכאות והכללים
15 הפרוצדורליים. היתרון היחיד שניתן למצוא בקביעת הזכאות לסיוע בדיוור בנהלים הוא בגמישות
16 שבה והאפשרות לשנותה, כמו גם אפשרות לביקורת שיפוטית משמעותית יותר.

17

18

קודם שאדון בשאלות העולות בעתירות שלפניי לגופן, אקדיש פרק לבירוקרטיה בהקשר של אנשים
19 החיים בעוני, שכן לבירוקרטיה בהקשר זה השפעה ניכרת על יכולת, או יותר במדויק חוסר היכולת,
20 של אנשים החיים בעוני למצות את זכויותיהם, ומחייבות חשיבה אחרת בנוגע לנהלים ולתבחינים
21 הנקבעים, כמו גם לצורך בפרסום החלטות הוועדות.

22

23

פרק חמישי: חיים בעוני

24

45. כל ההחלטות שהתקבלו ע"י משרד השיכון בעתירות שלפניי, הן בעניין הקצאת שיכון ציבורי
25 (או יותר נכון הכרה בזכאות וכניסה לתור הממתנים), הן בעניין סיוע בשכר דירה, נומקו בלקויות
26 בנימוקים לפיהם "אינה עומדת בנוהל כי....". בוועדת החריגים נוסף לנימוק זה נימוק כללי נוסף
27 ולפיו: "למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה". אפתח בקשיים העומדים לפני אנשים החיים
28 בעוני במיצוי זכויותיהם, וכיצד היעדר הנמקה לדחיית הבקשות תורם לעניין זה.

29

30

זכויות היסוד ואוכלוסיות מוחלשות – [א]נשים בעוני

31

46. בפרק זה אני מתייחסת לאנשים בעוני בכלל, ולנשים בעוני בפרט, כיון שכפי שניתן לראות
32 בארבע מתוך חמש העתירות מדובר בנשים החיות ללא בן זוג, חלקן עם ילדים קטינים או בוגרים.
33 זכות הגישה לערכאות, הזכות למשפט הוגן, והזכות לקניין הוכרו כולן כזכויות חוקתיות, אולם,
34 לגבי אוכלוסיות קשות יום, אוכלוסיות מוחלשות, כמו נשים חד הוריות החיות בעוני, פעמים רבות
35 זכויות אלו הינן תיאורטיות ולא מעשיות (ראו לעניין זה, בין רבים: גיא מונדלק, "זכויות חברתיות
36 כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם" בתוך: **ספר**
37 **ברנזון (חלק ב') בני סברה**, 183 (תש"ס-2000), להלן: **מונדלק, זכויות חברתיות כלכליות**); נטע זיו,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

"מה בין עריכת דין, צדק חברתי ולימודי משפטים?" **עלי משפט** ב' 253 (2002); דפנה ברק-ארז, "מדיניות הרווחה בישראל – בין החקיקה לבירוקרטיה, **עבודה חברה ומשפט** ט', 175 (2002), להלן: **ברק-ארז, בירוקרטית רווחה**); יובל אלבשן, "נגישות האוכלוסיה המוחלשת למשפט בישראל", **עלי משפט** ג' 497 (2003); יובל אלבשן, **זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל** (2005); נטע זיו "עריכת דין לשינוי חברתי בישראל: מבט לעתיד לאחר שני עשורי פעילות" **מעשי משפט** א' 19 (2008); אמיר פז-פוקס, "מדוע זכויות עלי-ספר נשארות עלי-ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי, בתוך: **נגישות לצדק חברתי בישראל**, 29 (ג'וני גל ומימי איזנשטדט, עורכים, 2009, להלן: **גל ואיזנשטדט, נגישות לצדק חברתי**); ליה לוי, "קואליציה של הדרה": אי-מימוש זכויות לסיוע מצד מערכת הבטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני", בתוך: **גל ואיזנשטדט, נגישות לצדק חברתי**, שם בעמ' 225; עינת אלבין, "על נגישות למשפט ונגישות לצדק", **חוקים** ח' 14 (2016).

מונדלק, זכויות חברתיות כלכליות אומר לעניין זה (שם):

"מה מהפכה חוקתית זו טומנת בחובה לעני, לשכיר, לחסר ההשכלה, לחולה לקשיש ולמובטל? יש הסוברים כי המהפכה החוקתית טומנת בחובה מהפכה המוגבלת לעשיר, למעביד, למשקיע האסטרטגי... בהסתמך על ניצנים ראשוניים לשיח החוקתי יש מקום לסברה כי עיקרה של המהפכה החוקתית תיתרגם למהפכה בעבור אלה החזקים בחברה.... על מנת להגיע לשינוי חברתי על יוצרי המשפט לפחות לנסות ולכון את השינוי... נדמה כי התמורות החוקתיות של ראשית שנות התשעים בישראל לא הצליחו להעניק לכל אחד תחושת שייכות לתהליכים החברתיים הניזונים מהתמורות החוקתיות ומזינים אותן. התמורות החוקתיות לא העבירו מסר כי ישנם פרטים בחברה, כמו גם קבוצות שלמות, אשר קולם אינו נשמע."

עמדה על כך ברק-ארז, בירוקרטית רווחה, בעמ' 177:

דיון בפועלה של בירוקרטיית הרווחה בישראל חייב להיעשות על רקע התובנות הקיימות לגבי בירוקרטיית הרווחה באופן כללי. כפי שצוין, בירוקרטיית הרווחה אינה תומכת בהכרח במימושן של הזכויות שחקיקת הרווחה מעניקה. דברים אלה נכונים ביחס לשני המודלים המקובלים של חוקי רווחה - הן אלה המעניקים שיקולי דעת נרחב והן אלה המבוססים על קביעה של כללי זכויות מפורטים ביותר ונטולי שיקול-דעת. כאשר החוק כולל מרכיב של שיקול-דעת, היקף הזכויות בפועל נקבע על ידי הפקידות, תוך החלשתן של תחושות הזכויות והוודאות. מצד אחר, כאשר החקיקה כוללת פרטים רבים, יש בה כדי להרתיע את הזכאים מפנייה לנתיב הקשה והמכביד, שבו כל אי-התאמה קלה לתנאים הסטטוטוריים יכולה להכשיל את הזכויות. נוסף על כך, מחקרים רבים מציינים לשלילה עמדות וגישות שנמצאו בקרב פקידות הרווחה, עד כדי יצירת ניכור בקרב הפונים. גישות אלה מוצאות לעיתים את ביטויין גם בפרקטיקות בלתי-פורמליות המרתיעות את הפונים, כגון המתנה ממושכת, הימנעות ממתן הסברים ועוד. בעיות אחרות הטבועות במנגנוני הרווחה מתייחסות לסבילות (פאסיביות) שלהם, דהיינו, ההתבססות על פנייה פעילה של הנזקקים, כזו המצריכה לעיתים אף ייעוץ משפטי...."

(הדגשה שלי – מ' א' ג')

ובמקום אחר הוסיפה: "המבחן המעשי של הזכויות החוקתיות הוא בספירה המנהלית" (דפנה ברק-ארז, "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך, **ספר אדמונד לוי**, 53, 70).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

ועוד אביא מדברי כב' השופט יצחק זמיר בבגץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס
והמע"מ, פ"ד נה (1) 289, 340 (1998), להלן: עניין קונטרס):

"לפיכך אין לומר כי תפקיד השלטון הוא לכבד את זכויות האדם. נקודה. אכן, זהו
תפקיד ראשון במעלה. אך זהו רק אחד התפקידים. יש לומר גם, בנשימה אחת,
שתפקיד נוסף הוא לקדם את רווחת האדם. כל אדם. ועוד תפקיד הוא לעשות צדק
חברתי. צדק לכול. זכויות האדם אינן אמורות להאפיל על רווחת האדם ועל הצדק
החברתי. אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה
שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם."
(הדגשה שלי – מ' א' ג').

יובל אלבשן בספרו: זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל (תל-אביב, 2005) מסכם זאת (בעמ'
131): "כשזכויות חברתיות אינן מוגנות, החוקה נהפכת למכשיר שמשרת את מיעוט בעלי ההון
והרכוש במאבק על משאבים מול הרוב שחסר אותם". ד"ר נטע זיו, במאמרה: "משפט ועוני –
מה על סדר היום? הצעה לאגינדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני", עלי משפט
ד' (תשס"ה-ה) 2005) 17 (להלן: נטע זיו, משפט ועוני) מציינת כי:

"הדרך שבה חווים אנשים עניים את מערכת המשפט שונה מזו של אוכלוסיות
חזקות...אנשים עניים בדרך כלל אינם חווים את המשפט ככלי מעצים המהווה
מקור לכוח או לזכויות אלא כמוסד המאיים "לקחת" מהם דבר מה ולהטיל
סנקציות."

איל פלג הקדיש את ספרו: אתגר העוני של המשפט המינהלי (2013, להלן: פלג, אתגר העוני),
לפיתוח משפט מנהלי בהקשר של אנשים החיים בעוני, ועמד על הקשיים עמם הם מתמודדים. בעמ'
537-538 הוא עומד על תמצית הקשיים:

"נקודת מוצא שאמורה להשפיע על המשפט המינהלי בהקשר דנן היא שהמפגש בין
האדם העני ופקידות הרווחה הוא מפגש שלטוני אינטנסיבי ועוצמתי במיוחד....
חלק ניכר מחייהם של אנשים עניים נשלט על ידי רשויות הרווחה. זוהי שליטה רב-
זירתית – כלומר של כמה רשויות רווחה – כאשר הקשר עם כל אותן רשויות הוא
אינטנסיבי ונמשך. באינטראקציות אלו, הרשות מצוידת בסמכויות שמבססות
שליטה ממשית בחייו של הפרט.... לפקידות נתונה הסמכות להכריע ביחס לזכות
של אדם עני לתמיכות רווחה, ובהמשך לבחון שוב ושוב האם אותה זכאות עדיין
מתקיימת בו (ובאיזה היקף). האינטראקציה ברווחה היא מיוחדת. גם בהנחה
שלרוב יש פערי כוחות בין הרשות המינהלית לפרט המטופל על ידה, הרי שבמפגש
בין פקידות רווחה לפרטים עניים מדובר בפערי כוחות עצומים בין אדם חסר
אמצעים ומודר ובין פקידות שטח המצוידת בסמכויות מרובות.
מפגש אינטנסיבי זה מתקשר לגישה המתרכזת בהגדרת העוני כחיים במצב של
תלות - חוסר שליטה על החיים ותלות באחר. בהקשר דנן, זוהי תלות מתמשכת
בכמה רשויות רווחה, וקשורה באופן ישיר לסמכויות המקנות שליטה על עצם
מימוש הזכות לקיום מינימלי בכבוד של הפרט ומשפחתו.
תוצר הלוואי של האינטנסיביות השלטונית והתלות הבסיסית ברווחה הוא תחושת
פחד מתמשכת שבה לרוב שרויים מטופלים עניים בתחום הרווחה. פחד זה עלול
לשתק את הנתמכים ולמנוע מהם לפעול נגד הפקידות, למרות התייעוד הנרחב
לקיומן של פרקטיקות מטרטרות ומדירות של שלילת זכאות ביורוקרטית, וזאת בשל
חשש מ"תגמול" עתידי שלילי על הניסיון לעמוד אל מול הרשות ופקידיה ולטעון
נגדם..... חשוב להזכיר שהפרט העני לכוד במציאות שלטונית עוצמתית זו: לרוב
אין לו אופציה "לצאת החוצה" מן השירות הציבורי..... כמכלול, מפגש שלטוני
אינטנסיבי זה מעצים את הפגיעות, שפרטים עניים מגיעים עמה מלכתחילה אל



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

רשויות הרווחה — פגיעות הנובעות מן המצוקה החומרית והנפשית הכרוכה בחיים בעוני, וכן מפערי מידע וידע שבין העני והפקידות.
אין פלא אפוא שמפגש מינהלי טעון זה נחוזה רבות כמפגש בעייתי וכמקור סבל עצמאי בתודעתם של אותם מטופלים עניים."

יש להדגיש כי החיים בעוני מחייבים תלות מתמשכת במוסדות שונים, כפי שציין, פלג, אתגר העוני, בעמ' 125-127:

"בבסיס היחסים שבין מינהל הרווחה והעני מצויה "תלות" של העני ברשות.... תלות זו היא בעיקרה תלות ברשויות הרווחה, כלומר במוסדות שהפרט והמשפחה הענייה תלויים בהם לצורך הקיום המינימלי בכבוד. בישראל מדובר, בין השאר, ביחסים מתמשכים עם המוסד לביטוח לאומי לעניין תמיכות קיום; עם המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית בעניין סיוע טיפולי וחומרי שבעין; עם משרד השיכון וחברות משכנות בתחום של דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה; בחברת החשמל וברשות המקומית (וחברות עירוניות) לגבי המשך קבלת שירותי חשמל ומים למרות בעיות בתשלום החשבון ועוד.... התלות הכה בסיסית של עניים במינהל היא בסיס למרות שלטונית אינטנסיבית במיוחד, שאדם מן היישוב שלא חווה אותה לא יבין את פשרה.... אין זו תלות במינהל בעניין מסוים..... אלא תלות בכמה זירות — ביטוח לאומי, רווחה מקומית, רשות דיור, שירות תעסוקה, רשות חשמל/מים — שכל אחת מהן בנפרד משפיעה באופן משמעותי על הקיום בכבוד. לכך שמדובר בכמה תחומים יש השפעה מצטברת על עוצמת התלות במינהל. היסוד המצטבר מבהיר עד כמה "תלות" היא מאפיין מרכזי המגדיר את חייו של העני."

כל אלו עומדים בדרכם של אנשים החיים בעוני למיצוי זכויותיהם, וכפי שמציע פלג, אתגר העוני, יש לתת על כך את הדעת, כאשר דנים בזכויותיהם (עוד ראו בהרחבה לעניין זה: Felicia Kornbluh and Gwendolyn Mink, Ensuring Poverty, 130 (2019)).

לעניין זה יש לקבל את טיעוני הסיוע המשפטי, לפיהם העדר משקלות לתבחינים השונים, גם אינו מאפשר לאותן מייצגים, כאשר מגיעים הפונים אליהם, לשקול האם יש מקום לתקיפת ההחלטות.

החסמים למיצוי זכויות של אנשים החיים בעוני

47. לאנשים החיים בעוני בעיות רבות בהקשר של מיצוי זכויותיהם, אך השתיים המרכזיות שבהן, עליהן אעמוד בהרחבה, הן בראש ובראשונה העדר ידע ומידע בנוגע לזכויות המגיעות להם, והשנייה, נגישות למערכות המינהליות ולבתי המשפט.

48. **מחסום הידע והמידע** - אחד החסמים המרכזיים העומדים בפני האוכלוסיות המוחלשות בדרכן למימוש זכויות המוקנות להן, הוא ידע על קיומן של אותן זכויות. המחסום המשותף לשתי בעיות אלו הוא מחסום הידע. כפי שמציינת נטע זיו, משפט ועוני, עמ' 24: "**מחסום הידע כולל חוסר מודעות לכך ששיטת המשפט מגדירה מציאות מסוימת כאסורה או כמקנה זכויות**" ובלשון אחרת, גילדין, דיור בר השגה, בעמ' 338:

"גורם מרכזי למצבים של היעדר עוצמה הוא חוסר מודעות של פרטים לאפשרויות המוקנות להם במשפט ומחוצה לו. כלכלת השוק המודרנית והרגולציה המופעלת עליה יוצרות מערך מורכב של הסדרים. המידע לגבי הסדרים אלה קשה להכלה בשל



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

היקפו, בשל פיזורו ובשל אי-נגישותו לאוכלוסייה הרלוונטית ובעיקר לאוכלוסייה מוחלשת."

העותרים, בכלל העתירות, מתקשים לעמוד על זכויותיהם, לאור הנהלים המורכבים ומסובכים מאד להבנה לשעצמם.

49. הנגישות למינהל - אחד הקשיים המרכזיים הוא נגישות למינהל כדי לקבל את הזכויות המגיעות לאוכלוסיות החיות בעוני כמו גם חוסר במשאבים לפנות לרשויות ולבתי המשפט (ראו לעניין זה נטע זיו, משפט ועוני, שם בעמ' 24; יובל אלבשן, "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", עלי משפט ג' (2003) 497).

כפי שצינו ג'וני גל ומימי איזנשטדט במבוא לספר בעריכתם: גל ואיזנשטדט, נגישות לצדק חברתי (בעמ' 14):

"נגישות, אם כן, היא הזכות של כל חבר בקהילה ליהנות מאפשרות הגישה אל יעד או אל שירות, אשר פעמים רבות ממוקמים רחוק מהישג היד ולעיתים הם שמורים, הלכה למעשה, רק לקבוצה נפרדת. בבסיס המונח נגישות לצדק נמצאת ההנחה, שבחברה צודקת, המושתתת על ערכי צדק ושוויון, האפשרות לפלס את הדרך ולפסוע בה בביטחה לעבר מערכות השלטון והמערכות הביורוקרטיות, המופקדות על חלוקת משאבים ועל עשיית צדק, צריכה להיות פתוחה בפני הכל. ההנגשה של צדק ומשאבים היא הבסיס להבטחת הגשמת זכויות של יחידים וקבוצות בכל תחומי החיים. הבטחת הנגישות איננה רק עניין משפטי ואיננה טכנית או פיזית-גיאוגרפית אלא כוללת בתוכה גם היבטים מוסריים ואתיים, בהטילה על החברה את החובה לדאוג להבטחת הגישה המלאה ביותר של כל חברי החברה, תוך התאמת הדרך לקבוצות שונות בתוכה. חוקרים מסכימים, כי במקרים רבים השבילים, המובילים להגשמת הזכויות והשגת הצדק, אינם פתוחים ונגישים לכל חברי החברה באופן צודק ושווה.פעמים רבות הם אף סגורים ונמצאים מחוץ להישג היד של חלק מחברי הקבוצות, הזקוקים להם במיוחד: עניים, עולים חדשים, מיעוטים אתניים ולאומיים וחברי קבוצות אחרות, מודרות ומוחלשות.במקרים אלו מפוזרים לאורך השבילים חסמים שונים, המונעים מיחידים ומקבוצות את האפשרות לגשת בקלות למקום הממשי או לעיתים למקום הסמלי בו ממוקם הצדק ואתו הזכויות המבטיחות אותו."

עוד עמדו על כך אבישי בניש ולירון דוד, "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-) מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית, משפט וממשל יט', 395 (תשע"ח, להלן: בניש ודוד, זכות הגישה למנהל). בעמ' 406 מציינים המחברים:

"הטיפול הביורוקרטי כרוך, בדרך-כלל בצורך להגיע פיזית לסניפים של הרשות המנהלית (אשר ממוקמים לעיתים במקומות מרוחקים, ופתוחים בשעות לא-נוחות); בצורך למלא טפסים רבים ולהמציא אישורים מגורמים שונים; ולעיתים גם בצורך להגיש את הבקשה מחדש בכל פרק-זמן קצוב... [ולעיתים] דרישות בלתי-פוסקות מצד הרשות המנהלית להמציא טפסים ומסמכים, גם כאשר אלה כבר נשלחו בעבר. מעבר לכך, מכיוון שבדרך-כלל כל רשות ממשלתית מתמקדת אך ורק בתחומי האחריות הישירה שלה, המבנה הביורוקרטי יוצר פעמים רבות פיצול וחוסר תיאום בין גורמים שונים, ומחייב לעיתים את הפרט להגיש בקשות שונות לגורמים שונים בגין אותה בעייה."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 עמדו על כך ברק-ארז וגרוס, זכויות חברתיות, בעמ' 211 :

2 "היום יום של אכיפת הזכויות החברתיות....בא לידי ביטוי בהתמודדות עם החלטות
3 של רשויות מינהליות, ובהמשך לכך בהליכים המתקיימים בפני ערכאות
4 שיפוטיות.... ההתמודדות עם הליכים אלו מחייבת ידע, תעצומות נפש וייעוץ
5 משפטי שאינם נמצאים תמיד בהישג ידם של הנוגעים בדבר, הנמנים, על פי רוב,
6 על הקבוצות החלשות והנזקקות ביותר של החברה הישראלית. "
7

8 50. חסמים נוספים - חסם נוסף הבולט בעניין שלפניי הוא שבעניינים משפטיים הנוגעים
9 לאוכלוסיות אלו החלטת הרשות היא לגביהן, למעשה סוף פסוק. אנשים החיים בעוני פונים
10 לרשות, זו דוחה אותם, ולרוב, הם נעדרים המשאבים להמשיך ולפנות בעניין ולברר מה מגיע להם,
11 ובהמשך לעמוד על זכויותיהם. כל זאת, כאשר מולם עומדת הרשות שלה הידע והכלים, וכן הייצוג
12 המשפטי, החסר פעמים רבות לאוכלוסיות אלו.
13

14 לעניין זה אביא מדבריה של ד"ר אורית קמיר בספרה: **כבוד אדם וחווה** (הוצ' כרמל, ירושלים,
15 תשס"ז-2007) בעמ' 46 :

16 "במציאות החברתית הקיימת, לרשותם של פרטים שונים עומדים משאבים שונים
17 למימוש חירויותיהם. נוסחת שיוויון החירות הליברלית מתעלמת מעובדת יסוד זו
18 לחלוטין ומתייחסת אליה כבלתי רלוונטית. התעלמות זו... מנציחה בעצם את המצב
19 החברתי הקיים. התוצאה היא שפרטים שהם בעלי משאבים ובעלי דחף חזק לממש
20 את חירותם באמצעות ניהול החברה או צבירת משאבים, יכולים בחסות נוסחה זה
21 לממש את חירותם כמעט ללא הגבלה על חשבון רווחתם של כל האחרים... גישה כזו
22 יכולה לשרת את מי שהסדר החברתי כבר העניק להם זכויות יתר, אך לא לשפר את
23 מצבם של מי שהסדר החברתי מבנה אותם בתור שייכים למעמדות המשועבדים"
24

25 המחברת מציעה לעבור לגזירת זכויות לא משוויון פורמלי והגנה מצומצמת מפני פגיעה בחירות
26 אלא לגזור את זכויותיו של כל פרט ופרט: "מכבודו הסגולי, שהוא הכבוד האנושי הסגולי המשותף
27 לכל בני האדם" (עוד ראו לעניין זה: א' קמיר, **שאלה של כבוד: ישראליות וכבוד האדם** (הוצ' כרמל,
28 ירושלים, 2004).
29

30 במקרה זה האוכלוסייה אליה משתייכים העותרים בעתירות השונות שבמרביתם מיוצגים
31 באמצעות הסיוע המשפטי, מחייבת התייחסות אחרת. כאמור זו אוכלוסייה קשת יום שקשה לה
32 להתמודד עם מערכת בירוקרטית, המכניסה אותה לנתיב ללא מוצא.
33

34 לעניין זה אביא מדברי כב' המשנה לנשיא, השופט מישאל חשין **בעניין קונטרס** (שם, בעמ' 367) :

35 "יתר-על-כן: היחיד והשלטון אין הם שווי-זכויות, אין הם שווי-כוחות ואין הם
36 שווי-מעמד. הם גם אינם ידידים זה לזה. השלטון מחזיק בידו רוב כוח, רוב עוצמה
37 ורוב עושר, עד שהיחיד – יהיו כוחו, עוצמתו ועושרו רבים ככל שיהיו – לא ישווה לו
38 ולא ידמה לו.... התופעה שאנו עדים לה יום-יום, שעה-שעה, שהיחיד עומד בתור
39 לפני דלפק-השלטון, והתור משתרך ומתפתל עוד ועוד. יש המכנים תופעה זו
40 "בירוקרטיה" ויש המכנים אותה אחרת. היא כינויה של התופעה אשר היא,
41 התופעה ידועה ומוכרת לכולנו, ולא לטוב. מטעם זה אף נחלצו בתי-המשפט בעבר
42 לעזרו של היחיד בעומדו מול אותה מכונת-ענק – נחלצו בעבר, ממשיכים הם להיחלץ
43 כיום וימשיכו להיחלץ בעתיד. מטעם זה אף קבעו בתי-המשפט את עקרון הנאמנות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

שהשלטון חב ליחיד. מאותו טעם קבעה ההלכה את חובת ההגנות שהשלטון חב ליחיד. עיקרון וחובה אלה מקורם בסמכותה היתרה של הרשות, בכוחה-היתר, ביכולתה למנוע מן היחיד טובה שלולא נאסרה עליו יכול היה ליהנות ממנה...חובת ההגנות שהשלטון חב בה כלפי יחיד החברה נגזרת מהכוח היתר שהשלטון מחזיק בו, מעוצמתו של השלטון כי-רבה. חובת ההגנות נועדה לשמש – בצדם של אמצעים אחרים – בלם לכוח ורסן לעוצמה....הנה הוא גוליבר בארץ הענקים: הענקים מסבים לסעודה וגוליבר עומד על שולחן-האוכל מלוא-קומתו הזעירה וכל עצמותיו רוחפות מיראה. כמלחיה היה בעיניהם, כזנב-גזר. נשיפת פה מצויה וגוליבר היה-כלא-היה."

(הדגשה שלי – מ' א' ג')

דימוי זה של גוליבר בארץ הענקים מתאים שבעתיים בענייננו, בהתייחס לעותרות השונות החיות בעוני ונזקקות למדינה לשם קיום מינימלי ובהתייחס לאוכלוסייה קשת יום, שמכנים אותה "אוכלוסייה מוחלשת" שאין לה המשאבים הנפשיים והכלכליים ואף הידע לפנות לסיוע משפטי, להגיע למוסדות המתאימים ולהעלות טענות מסוג אלו המתעוררות בעתירות שלפניי. ובמקרה זה אם נאמץ את הדוגמא של השופט חשין: "נשיפת פה מצויה [של משרד השיכון] וסיוע לעותרות בדיוור היה כלא היה".

על כן בדיון בנהלים ובתבחינים יש לזכור כי אחת המטרות היא להקל על הבירוקרטיה בכלל, ולגבי אנשים בעוני בפרט.

תפקיד הסיוע המשפטי

51. בפסק דיני בעניין דבורה אלבז (עת"מ (מינהליים ת"א-יפו) 17-03-28922 דבורה אלבז נ' משרד הבינוי והשיכון, פורסם בנבו 1.4.19), עמדתי על חשיבות תפקידו של הסיוע המשפטי בהקשר זה. כיון שפסק הדין בוטל בערעור, לאור שינוי הנוהל שם בידי משרד השיכון (עע"מ 3554/10 משרד הבינוי והשיכון נ' דבורה אלבז, פורסם בנבו, 2020), אביא מהדברים שאמרתי שם על תפקיד הסיוע המשפטי עמ' 27, פרק 7.3 לפסק דיני):

"כאשר הסיוע המשפטי בוחר, כמו במקרה זה, להעלות בעיה שהוא נתקל בה כבעיית רוחב, ולהעלותה באמצעות עתירות פרטניות, יש לברך על כך. זו אחת הדרכים, להתגבר על אותם חסמים ולהביא לפתרון של מקרים רבים.כדי שבית המשפט יוכל לתרום למיציא זכויות יש להביא לפניו את הסוגיה על בסיס תשתית חוקית,לסיוע המשפטי היכולת לעשות זאת. הקושי בביקורת שיפוטית נובע מכך, שככלל, יש קושי לאוכלוסיות החיות בעוני להגיע לבית המשפט.הסיוע המשפטי "מנטרל" השפעות שליליות אלו, שכן הסיוע המשפטי, בדומה לרשויות, גם הוא "שחקן-חוזר" המופיע שוב ושוב מול אותן רשויות, ואף מסתכל בהיבט רוחבי על סוגיות המובאות לפתחו, על ידי האוכלוסיות המוחלשות....על כן טוב יעשו הרשויות אם במקרים כאלו ידברו עם הסיוע המשפטי וינסו למצוא פתרון, עוד טרם הפנייה לבית המשפט."

ארבע מתוך חמש העתירות שלפניי הוגשו בידי ב"כ במינוי מכוח חוק הסיוע המשפטי, שאיתר בעיית רוחב הנוגעת לנהלי משרד השיכון בנוגע לדיוור ציבורי בכלל, ולוועדות החריגים בפרט. כיון שמדובר היה בשאלות עקרוניות לגבי נהלי משרד השיכון, בנוסף לב"כ העותרות בעתירות השונות, התייצב



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 גם הסיוע המשפטי עצמו, ופרש תמונת רוח של הבעיות המתעוררות, מה שאיפשר קבלת החלטות
2 מושכלת בראייה רחבה יותר (לדיון מקיף בייצוג אנשים החיים בעוני בתיקי הבטחת הכנסה ראו:
3 תמי קצביאן, "הזכות לייצוג של תובעים ותובעות בתיקי הבטחת הכנסה – על התוודע שבין התובעים
4 לבית הדין, על הפער שבין התיאוריה לפרקטיקה, מחקרי משפט לג', 65 (התשפ"א-2021).

5

6 פרק ששי: על היקף הביקורת השיפוטית בעניין דיור ציבורי

7 52. לפני שאכנס לגופם של דברים, אעמוד על היקף הביקורת השיפוטית בהקשר של סיוע בדיור.
8 ההחלטה בדבר הזכאות לסיוע בדיור, שמצוי, כאמור, במשורה, בעיקר בכל מה שנוגע לדירות בדיור
9 הציבורי, הינה החלטה מורכבת המתחשבת במגוון רחב של שיקולים, החייבת להיעשות על פי אמות
10 מידה ענייניות ושוויוניות, וממילא היא כפופה גם למגבלות תקציביות הנקבעות בהתאם לסדרי
11 העדיפויות הכוללים של המדינה. החלטות כגון אלו, שמבוססות על שיקולים חברתיים, כלכליים
12 ומקצועיים מובהקים – נתונות לשיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, וככלל בית המשפט אינו
13 נוהג להתערב בשיקול דעתם (לניתוח הטעמים לכך, ראו: משה כהן-אליה, "הכחולים האדומים
14 והשופט בתווך: גישה הליכית לביקורת שיפוטית "עם שיניים" ביחס לזכויות החברתיות", **משפט**
15 **וממשל** יב', 407 (תש"ע-2010)).

16

17 וועדות משרד השיכון, ובהן וועדות החריגים, הן גופים מנהליים הכפופים לביקורת שיפוטית
18 בהתאם לכללי המשפט המנהלי (ראו: עע"מ 3351/13 **אברהם נתנאל נ' חלמיש חברה ממשלתית**
19 **עירונית לדיור ולשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א בע"מ** (פורסם בנבו, פסקה 6 לפסק דינה של
20 כב' השופטת, כיום כב' הנשיאה, אסתר חיות, 2014, להלן: **עניין נתנאל**),

21

22 הלכה פסוקה וידועה היא כי התערבות בית המשפט בהחלטות של רשויות מינהליות, לרבות בתחום
23 הזכאות לדיור ציבורי, תהא מצומצמת, וכי בית המשפט לא ישים את שיקול דעתו במקום שיקול
24 דעת הרשות, שהרי לוועדות הרלבנטיות ראייה רחבה וכוללת וניסיון בבחינת בקשות בנושא דיור
25 ציבורי וסיוע בשכר דירה. לבית המשפט אין את המידע והכלים לבחון את כל הבקשות התלויות
26 ועומדות לקבלת דיור ציבורי. בית המשפט בוחן אך האם נפל פגם בהליך קבלת ההחלטה, האם
27 ההחלטה שוויונית סבירה ומידתית והאם הרשות שקלה את כל השיקולים הרלבנטיים ואיזנה
28 ביניהם כדין (ראו: עע"מ 210/08 **פרויס הסגיל והדי נ' משרד הבינוי והשיכון ירושלים** פסקה 10
29 לפסק הדין (פורסם בנבו, 2008).

30

31 בעת שנתקפת החלטה של איזו מוועדות משרד השיכון בעניין זכאות לסיוע בדיור, בית המשפט יבחן
32 את חוקיות פעולתה ואת סבירות החלטתה, דהיינו: האם החלטתה של הוועדה, שקבעה כי המערער
33 אינו עונה להגדת "זכאי" לסיוע בדיור כלל ולדיור ציבורי בעין בפרט, נופלת במתחם הסבירות,
34 כאשר שאלת השוויון היא שאלה מרכזית בהקשר זה (**עניין נתנאל** פסקה 7 לפסק הדין); עע"מ
35 8025/06 **פלוני נ' עמיגור ניהול נכסים בע"מ**, פסקאות 14-15 לפסק הדין (פורסם בנבו, 2008).

36



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

53. בעתירות שלפניי עולים, בהקשר זה, טיעונים משני סוגים. הראשון, טיעונים הנוגעים להוראות הנוהל עצמן. השני והעיקרי, טיעונים הנוגעים לאופן בחינת החריגים בוועדות החריגים (כמות הבקשות, השיקולים, ההנמקה וכיו"ב). אשר לסוג הראשון, טיעונים הנוגעים לעצם התבחינים לזכאות, הטענה היא כי אי סבירות ההחלטה נובעת מאי סבירות הנוהל עצמו וההסתמכות עליו, ועל כן יש לבחון את ההוראה הרלבנטית בנוהל עצמו (ראו, בדומה: עת"מ (מינהליים ת"א) 47220-12-14 אהוד יאיר נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 2015), שם ביקש העותר להורות על ביטולו של סעיף 4.13 לנוהל מס' 08/04 של משרד הבינוי והשיכון בנושא השתתפות בתשלום שכר דירה והעניין נבחן לגופו; עת"מ 11-12-1036 (מנהליים י-ם) איריס שריג נ' משרד הבינוי (פורסם בנבו, 2013, להלן: עניין שריג), שם תקפו העותרות את הוראת סעיף 2.15.2 לנוהל של משרד השיכון בעניין השתתפות בתשלום שכר דירה שמגדיר את היישובים, שניתן לקבל בהם סיוע בשכר דירה, וכב' השופט יגאל מרזל קבע כי יש להורות על בטלות הסעיף הרלבנטי בנוהל; ועת"מ 1083-09-10 (מנהליים י-ם) ביטון נ' מדינת ישראל, (פורסם בנבו, 2011), שם תקפה העותרת נוהל של משרד השיכון המחייב את המבקש לקבל שכר דירה מוגדל, לוותר על תורו ברשימת הממתנים לשיכון ציבורי והנוהל נבחן לגופו). בעתירות שלפניי עולה טיעון כאמור רק לעניין הסעיף הקובע כי מי שהייתה בבעלותו דירה או חלק ממנה בעשר השנים האחרונות, אינו זכאי לדיר ציבורי, ואעמוד על כך בהמשך.

54. אשר לטיעונים מהסוג השני, שהם המרכזיים בעתירות שלפניי, אלו הנוגעים להתנהלות הוועדות, שם יש לבחון מבחינה תהליכית את ההליך המנהלי שננקט. בעניין זה יש פסיקה לרוב, בעיקרה בבתי המשפט לעניינים מנהליים, במסגרתה, במקרים רבים הוחזרו מקרים לבחינת הוועדות, בהעדר הנמקה מספיקה, ובמקרים אחרים נדחו עתירות, כשהנימוק המרכזי היה כי חלוקת המשאבים של הסיוע בדיר הוא עניין שבמומחיות הרשות.

כך, בעע"מ 4445/16 מעיין רקפת שני שטיין נ' משרד הבינוי והשיכון המשרד הראשי (פורסם בנבו, 2017, להלן: עניין שטיין), קבע כב' המשנה לנשיאה חנן מלצר (בפסקה 32):

"ההחלטה בדבר הזכאות לדיר ציבורי הינה החלטה מורכבת המתחשבת במגוון רחב של שיקולים וחייבת להיעשות על פי אמות מידה ענייניות ושוויוניות, וממילא היא כפופה גם למגבלות תקציביות הנקבעות בהתאם לסדרי העדיפויות הכוללים של הממשלה"

ובהמשך (בפס' 14):

"הקצאת דיור ציבורי מסורה לשיקול דעתו של המשיב [משרד השיכון], ולא לשיקול דעתנו. כפי שכבר אמרתי, ביקורת שיפוטית על החלטות המשיב, אשר מופעלת על ידי בתי המשפט המינהליים ועל ידינו, לא נועדה אלא להבטיח שהחלטותיו תקיימנה את כללי הצדק הטבעי ולא תפרנה את הכללים האוסרים על שקילת שיקולים זרים, על התעלמות משיקולים רלבנטיים, על הפליה, על שרירות, על חוסר תום-לב ועל חוסר סבירות קיצוני.... אנו חיים בעולם של משאבים מוגבלים, ואף מוגבלים מאד, ככל שמדובר בדירות שמוסדות הרווחה שלנו מקצים לנזקקי דיור. עובדה מצערת זו אין בידינו לשנות. לא נותר לנו אפוא אלא לסמוך את ידינו על שיקול דעתו של המשיב שמכיר היטב את משאבי הדיר הציבורי שעליהם הוא



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

מופקד; וכל אימת שהלה מקיים את כללי המשפט המינהלי שצוינו לעיל, נאשר את החלטתו ונמנע מלהתערב בה."

והוסיף (שם בפס' 31-36):

"הדיוור הציבורי בישראל הינו משאב ציבורי מוגבל ויש לחלקו באופן שוויוני ועל פי קריטריונים ברורים.... ההחלטה בדבר הזכאות לדיוור ציבורי הינה החלטה מורכבת המתחשבת במגוון רחב של שיקולים וחייבת להיעשות על פי אמות מידה ענייניות ושוויוניות, וממילא היא כפופה גם למגבלות תקציביות הנקבעות בהתאם לסדרי העדיפויות הכלליות של הממשלה... הלכה היא כי החלטות כגון אלו, שמבוססות על שיקולים חברתיים, כלכליים ומקצועיים מובהקים – נתונות לשיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, ובמרחב דיסקרציה זה, בית משפט זה ככלל איננו נוהג להתערב... המשיב אמון על כך כי משאבי הדיוור הציבורי המוגבלים יינתנו לנזקקים ביותר לסיוע בדיוור. משכך, אין חולק כי כדי להשיג תכלית זו – על המשיב להעריך, בין היתר, את מצבם הכלכלי של המבקשים סיוע....וזאת, כאמור, כדי להעניק את הזכאות לסיוע בדיוור ציבורי לנזקקים לכך ביותר..."

בדומה נקבע בע"מ 8782/14 מוטי מנחם נ' משרד הבינוי והשיכון, פס' 40 (פורסם בנבו, 2017):

"נוכח העובדה שהדירה מהווה משאב ציבורי מוגבל בביקוש גבוה, כשכל דורשו נמצאים במצב סוציו-אקונומי נמוך – על המשיב לנקוט בשוויון בחלוקתו, ועל בית המשפט לסייע במניעת עיוותים בחלוקתו ובשימוש בו."

וכן בע"מ 4589/18 כוכבה רובין נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 2019),

להלן: עניין רובין), נקבע (בפסקה 13 לפסק הדין):

"דיוור ציבורי הוא משאב רווחה מוגבל ורב ערך. הקצאתו מסורה לשיקול דעתו של המשיב, אשר מחליט גם לגבי קדימויות בתור הממתינים אליו. בגדרו של שיקול דעת זה, רשאי המשיב – ולדידי, אף חייב – לבסס את החלטתו על רמת הנזקקות של כל פונה ופונה; וחובה עליו להקצות את הדירות הציבוריות, שנבנות במשורה, במקצועיות, בנאמנות, בתבונה ותוך גילוי רגישות לצרכיו של כל נזקק ונזקק. ברי הוא, כי מדובר בהחלטות מורכבות אשר באות לאזן בין צרכי הדיוור של הנזקקים השונים במציאות של מחסור שאינה מאפשרת לספק את צרכיהם של כולם. במציאות זו אמור המשיב ליישם את מדיניות הרווחה שלו תוך שקילת שיקולי צדק חלוקתי ביחס למצבו של מבקש הדיוור. מטבע הדברים, במארג שיקולים זה ובהחלטות המתקבלות על בסיסו לא נוכל להתערב אלא במקרים חריגים. בין אלו נכללים, בין היתר, מקרים של הפרת כללי הצדק הטבעי, של שקילת שיקולים זרים, של התעלמות משיקולים ענייניים שאמורים היו להשפיע על ההחלטה, של הפלייה, של שרירות, של חוסר תום-לב, וכן של חוסר סבירות קיצוני" (הדגשה במקור).

על משרד השיכון לנהוג בשוויוניות בפונים לוועדות החריגים, בהתבסס על המגבלות התקציביות, כך שיזכו בסיוע בדיוור רק אותם הנזקקים לכך ביותר, על כך משרד השיכון אינו חולק כלל ועיקר. תפקיד בית המשפט הוא לוודא כי כך נעשה.

כך נקבע בע"מ 8782/14 מנחם נ' משרד הבינוי והשיכון, פסק 40 (פורסם בנבו, 2017):

"נוכח העובדה שהדירה מהווה משאב ציבורי מוגבל בביקוש גבוה, כשכל דורשו נמצאים במצב סוציו-אקונומי נמוך – על המשיב לנקוט בשוויון בחלוקתו, ועל בית המשפט לסייע במניעת עיוותים בחלוקתו ובשימוש בו"



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

55. אדגיש כי טיעוני הסיוע המשפטי בעתירות שלפניי מופנים בדיוק לתפקידו זה של בית המשפט.
הטיעון המרכזי אינו נוגע לצורך בהוספת תקציבים, ואף לא למקרה זה או אחר בו לא העניק משרד
השיכון משקל לנתון מסוים, אלא כי בהינתן כמות המקרים העצומה, 30,000 מקרים לשנה, הנדונה
בוועדות החריגים (שתי וועדות בהרכבים שונים), ההליך הוא כזה שללא ניקוד ומתן משקולות
מדידים, לתבחינים שמשרד השיכון קבע בעצמו, על פי שיקול דעתו, לא ניתן באמת להשוות בין
המקרים, ולא ניתן לשקול שיקולי צדק חלוקתי ושוויון ביחס למצבו של מבקש הדיור.

לכחינה זו אפנה עתה.

9

פרק שביעי: האם העדר משקולות מדידים לתבחינים בוועדות החריגים פוגע בשוויון

56. הטענה המרכזית בעתירות בנוגע להתנהלות ועדת החריגים, נוגע לשאלת השוויון. נטען, במרבית
העתירות כי לאור ריבוי הבקשות, המגיע לעשרות אלפים בשנה, ומהווה כ-17% מהפניות בנושא זה
למשרד השיכון, ההחלטות המתקבלות אינן ולא יכולות להיות שוויוניות. הטענה היא כי גם אם
יתקבל המדרג בין התבחינים, עדיין מדובר במספר רב של תבחינים, שבהיעדר ניקוד, קשה לכמתם
ולשקול אותם אלו מול אלו. כך, טוענת למשל גב' לוי, כי במקרים קלים משלה ניתן דיור ציבורי או
סיוע בשכר דירה. בפרק זה אדון בקצרה בתחילה בשאלות של שוויון והפליה, לאחר מכן אבחן מהי
קבוצת השוויון לאור מטרות הדיור הציבורי שבמרכזן הסיוע לאוכלוסיות מוחלשות, כן אעמוד
בחלק זה על הנתונים בשטח, כפי שהובאו ע"י משרד השיכון, ולבסוף, אבחן האם מדרג התבחינים
שהוצעו על ידי משרד השיכון (ללא משקולות מדידים), עונים על הצורך בשוויון.

20

החובה לפעול בשוויון

57. על כל רשות ציבורית חלה החובה לפעול בשוויון ולא להפלות בהפעלת סמכויותיה בין בני אדם
שונים, שלא קיים ביניהם שוני רלוונטי. חובה זו לנהוג בשוויון כוללת גם את חובת הרשות המנהלית
לפעול באופן שוויוני בהקצאות ובתמיכות שהיא נותנת לפרט (ראו לעניין זה: דפנה ברק-
ארז, **משפט מינהלי כלכלי** 359 (2013). בית המשפט עמד על כך גם בהקשר של הדיור הציבורי
(כמפורט לעיל בעניין רובין ובעניין שטיין). בעע"מ 6401/17 **אילנה דאזילי נ' משרד הבינוי והשיכון**
(פורסם בנבו, 2017), קבעה זאת מפורשות כב' הנשיאה אסתר חיות (בפס' 10 לפסק דינה): "**בית**
משפט זה הדגיש לא אחת את החובה לנהוג בשוויון לעניין סדר הקדימויות בין הזכאים לדיור
ציבורי ובהקצאת יחידות דיור על פי הנהלים והקריטריונים שנקבעו לשם כך".

29

הזכות לשוויון הוכרה כזכות חוקתית כחלק מכבוד האדם במסגרת חוק-יסוד: כבוד האדם
וחירותו, על אף שאינה נזכרת מפורשות בלשון החוק (ראו: בג"ץ 721/94 **אל-על נתיבי אויר לישראל**
בע"מ נ' יונתן דנילוביץ, מח(5) 749 (1994), פסקה 12 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (כתוארו
דאז) השופט ברק, להלן: **עניין דנילוביץ**).

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

על מנת לבסס טענת הפליה המהווה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון, יש להצביע על קיומה של הבחנה בלתי מוצדקת. התייחס לכך כב' המשנה לנשיא (כתוארו דאז) השופט אהרן ברק בעניין דנילוביץ, בעמ' 762:

"דין נתון יוצר הפליה כאשר שני בני אדם, השונים זה מזה (חוסר שוויון עובדתי), מטופלים על-ידי הדין באופן שונה, בלי שהשוני העובדתי שביניהם יש בו כדי להצדיק טיפול שונה בנסיבות העניין. ביסוד ההפליה מונחים אפוא גורם השרירות, חוסר הצדק וחוסר הסבירות."

הבחנה בין קבוצות המבוססת על שוני רלוונטי אינה מהווה כשלעצמה הפליה (ראו: בג"ץ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נ' שר הבטחון, פ"ד סב(1) 296, פסקה 23 לפסק הדין, (2006); בג"ץ 11956/05 סוהאד בשארה נ' שר הבינוי והשיכון, פסקה 8 לפסק הדין (פורסם בנבו, 2006).

אולם, אין הסכמה מהו שוויון ואף לא מהי הגדרה של הפליה או מהי פגיעה בזכות לשוויון. כך נאמר בבג"ץ 1703/92 ק.א.ל קווי אויר למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, פ"ד נב(4) 193, 230 (1998):

"השוויון הוא ערך סבוך. השוויון הוא זכות מורכבת [...] נקודת המוצא הינה כי בני-האדם שונים הם זה מזה. כל אדם הרי הוא עולם בפני עצמו. כל אדם חופשי לפתח את גופו ורוחו על-פי רצונו הוא. משטר דמוקרטי מבוסס על שונות זו ומכבד אותה. והנה, בין בני-אדם שונים אלה מבקש משטר דמוקרטי לקיים שוויון. זהו אפוא שוויון בין שונים. דרישה זו יוצרת, מטבע ברייתה, קושי: אם בני-האדם שונים הם, כיצד זה ניתן לקיים ביניהם שוויון?"

כב' השופט נועם סולברג עמד על כך בבג"ץ 6411/16 הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 2018, להלן: עניין הוועד הארצי), בקבעו (בפסקה 32 לפסק הדין) כי: "עיקרון השוויון עצמו הוא עיקרון מורכב שקשה להגדירו" (לאי-הבהירות הכרוכה במושג השוויון ראו: ראם שגב "שוויון ודברים אחרים" ספר מרדכי (מוטה) קרמניצר 193 (2017) אריאל בנדור, חאלד גנאים ואילן סבן, עורכים, 2017, להלן: ספר קרמניצר).

58. בעתירות שלפניי הכוונה בפגיעה בשוויון אינה נוגעת להפליה על בסיס קבוצתי כלשהו, וגם לא על הפליה בין מגזרים שונים, שכן כל העותרות נמנות על קבוצת האנשים החיים בעוני. שאלת ההפליה במקרה זה נוגעת לצדק חלוקתי, שאומצה בפסיקה, בעיקר בהטלת חובה על רשויות המינהל לפעול על יסוד שיקולים ענייניים (ראו: בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 64 (2002) לניתוח פסק הדין ראו: דפנה ברק-ארז, "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות", המשפט י' 291 (2005) וכן, מדינה, שוויון חוקתי, בעמ' 131-132). כדבריו, בעמ' 132:

"במקרים מסוימים הוחלה הלכה זו כדי להשיג מצב של שוויון בהקשרים של קבוצות חברתיות מובהקות.... אך היא הוחלה גם בהקשרים אחרים. בית המשפט הדגיש בהקשרים אלה כי העיקר אינו בחלוקה שווה של מקורות כספיים, אלא בשאיפה שהתוצאה שתתקבל לאחר ההקצאה תהיה שוויון רב יותר במקורות העומדים לרשות הפרטים הרלוונטיים לשם מימוש צרכים מסוימים. יש לציין עם זאת, כי לעת עתה לפחות, אין מדובר בהכרח בהיקף פרישה רחב של הזכות החוקתית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

לשוויון, אלא בעיקר בקביעת נורמות מתחום המשפט המנהלי, שלא הוחלו עדיין
ביחס לחקיקה"

וראו הדברים שנאמרו בעניין זריהן, פסקה ו(3) לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין, 12.05.2008:

"הדיור הציבורי נועד לזכאים לו במכלולם, המוחילים עד בוש בתור. אין "תפוס כפי
יכולתך" ברכוש הציבור, ועל הרשויות להקפיד על הצדק החלוקתי, ועל בתי המשפט
ליתן יד לכך, כמובן תוך בדיקת כל מקרה לגופו...".
(הדגשה שלי – מ'א'ג')

(ראו גם: עניין שמחה ביטון, פסקה י"א לפסק הדין, 25.11.2010; עע"מ 823/12 תמר קליסה נ'
יצחק שמעון (פורסם בנבו, 2013, להלן: עניין קליסה), פסקה ב' לפסק דינו של כב' השופט
רובינשטיין, 08.08.2013; עע"מ 2851/13 אילן סויסה נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון
(פסקה 17 לפסק דינו של כב' השופט חנן מלצר, פורסם בנבו, 2014) ועניין נתנאל (שם בפסקה 6
לפסק הדין)).

היינו, יש לבחון, האם התנהלות וועדות החריגים, על פי מסמך התבחינים, אינן פוגעות בצדק
החלוקתי, כטענת העותרות, ובראשן, בהקשר זה, גב' לוי. כדי לעשות כן יש לעמוד על תכליות הדיור
הציבורי.

מטרות הדיור הציבורי – עזרה לאוכלוסיות מוחלשות

59. הדיור הוא כאמור, צורך בסיסי, שהוגדר, בבסיסו, כזכות חוקתית. דיור הינו ככלל ההוצאה
הגדולה ביותר של משק בית ממוצע, לא כל שכן של אנשים החיים בעוני.

לאור המחסור הכבד בדירות בדיור הציבורי, מפעיל משרד השיכון תכניות סיוע, שמטרתן סיוע
בפתרונות דיור, ובמרכזן סיוע בכספי שכר דירה כדי לשכור דירה בשוק החופשי. בידי הרשות,
במקרה זה משרד השיכון, שיקול דעת רחב באשר לאופן בו היא בוחרת להגשים את מדיניות הסיוע
בתחום הדיור ומימוש זכות הדיור. אכן, הגשמת תכלית זו נעשית בדרכים שונות ובין היתר בהעמדת
דיור ציבורי לזכאים או סיוע בשכר דירה (ראו: רע"א 357/13 ליחצ"ב אינסה נ' עמידר החברה
הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, פסקה ח' לפסק הדין (פורסם בנבו, 2013) ועניין שטיין,
בפסקה 31 לפסק הדין). זכאות ל"שיכון הציבורי" היא דרך אחת, וסיוע בשכר דירה היא דרך נוספת.
בשני המקרים על המדינה לפעול לחלוקת הסיוע באופן שוויוני ועל פי קריטריונים ונהלים קבועים
וברורים.

60. סיוע בדיור בכלל והקצאת דירות בדיור הציבורי לזכאים בפרט, נועדו להגשמת תכלית חברתית
סוציאלית ולאפשר דיור למי שידו אינה משגת לרכוש או לשכור דירה בתנאי שוק רגילים. עמדה על
כך כב' השופטת דפנה ברק-ארז בעע"מ 2414/17 ירדנה קלדרון נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית
לדיור לשיקום ולהתחדשות (פורסם בנבו, 13.02.2018, בפסקה 2 לפסק דינה): "מוסד הדיור



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

הציבורי נועד, כידוע, לתכלית סוציאלית מובהקת – מתן מענה למצוקת הדיור וסיוע למי שידם
אינה משגת לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי."

בעניין נתנאל עמדה על כך כב' השופטת, כיום הנשיאה אסתר חיות, בפסקה 6 לפסק דינה:

"חוק הדיור הציבורי משנת 1998 נועד להגשמת תכלית סוציו-אקונומית מובהקת.
הדיור הציבורי משמש מכשיר חשוב לצמצום מימדי העוני בישראל, הוא מבקש ליתן
מענה למצוקת הדיור ולרכך את הפערים בין בעלי אמצעים כלכליים אשר יש
ביכולתם לרכוש דירות בשוק הפתוח, לבין אלו שידם אינה משגת....".

ובעניין שטיין (פסקה 31):

"תכלית הדיור הציבורי הינה סיוע חברתי לדלים בו, אשר אין בידם להשיג דירה
בתנאי שוק רגילים".

יש להדגיש כי בעתירות שלפניי נטען אמנם, כי ללא קבלת סיוע, נפגעת זכותן של העותרות, רובן
ככולן לקיום בכבוד. אולם, למעט טיעון בעניין זה לא הביאו העותרות נתונים לכך, ועל כן בעתירה
זו לא אעסוק בשאלה זו, וגם לא בשאלה האם די בתקציבים שמקצה המדינה לטיפול בסיוע בדיור
בהקשר זה. היינו, הדיון בפסק הדין הוא בשאלת החלוקה הקיימת בשוויון בין הפונים, ולא בשאלה,
האם ללא דיור ציבורי, תפגע הזכות לקיום מינימלי בכבוד (על כך ראו עת"מ (מינהליים ת"א)
26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו 16.03.2021).

שוויון והשיקול התקציבי

61. משרד השיכון עמד על כך שאין להוסיף מקרים שיכללו בתנאי הזכאות, שכן הדבר מטיל נטל
נוסף על התקציב, ולא מתפקידו של בית המשפט לעשות כן. אכן כך הם פני הדברים, ועמדתו על כך
בדיון על היקף ההתערבות בשיקול דעת הרשות בהקשר זה.

עם זאת, הטיעון המרכזי בעתירות שלפניי נוגע לאופן חלוקת התקציב בשוויון תוך מימוש צדק
חלוקתי. יש להדגיש לעניין זה, כי השיקול התקציבי הוא אכן שיקול חשוב ומרכזי, אך יש לשקול
שיקול זה בכפוף ולאור הזכות לשוויון.

על החשיבות בשיקול התקציבי עמד כב' השופט א' רובינשטיין בעע"ס 7335/10 קצין התגמולים נ'
משה לופו, בפסקה כ"ז לפסק דינו (פורסם בנבו 2013):

"מושכלות יסוד הן, כי הקופה הציבורית אינה "בור ללא תחתית", וכי פריסתה
וחלוקתה של העוגה התקציבית, היא כשמיכה קצרה מכיסוי המצע כולו, נוכח
המשימות והאתגרים שבפני המדינה בתחומי החינוך, הביטחון, הרווחה ועוד. על
שומרי הסף של התקציב החובה לנהוג בכספי הציבור בזהירות ובאחריות הראויה,
שהרי הרשות "כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום:
כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן... על אינטרס ציבורי חשוב זה עמד בית משפט
זה לא אחת, בציינו כי משאבים מוגבלים אכן יכולים לעלות כדי שיקול ענייני, ואף
להצדיק סטייה מעקרון השוויון... אולם חשוב ככל שיהיה, אין משמעות הדברים כי
הנפת דגל השיקול התקציבי חזות הכל היא, והיא מאדה את שאר השיקולים".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

על השיקול התקציבי כשיקול חשוב ולגיטימי עמדה גם פרופ' דפנה ברק-ארז, בספרה **משפט מינהלי** (2010). פרופ' ברק ארז ציינה, כי השאלה עד כמה יש להתחשב בשיקול התקציבי תבחן במבחני סבירות, מידתיות והפליה (עמ' 695-694):

"שיקולים תקציביים הם, על-פי רוב, שיקולים ענייניים. רשויות מינהליות פועלות במסגרת של תקציב נתון, וחובתן לפעול למען האינטרס הציבורי בדרך הטובה ביותר מחייבת התחשבות באילוצים תקציביים. אין בכך, כמובן, הכשר להתחשבות בלעדית בשיקול התקציבי, תוך התעלמות משיקולים אחרים. המשקל שראוי לתת לגורם התקציבי הוא נושא לדיון נפרד – במסגרת עילות הסבירות והמידתיות, ולמעשה גם במסגרת עילת ההפליה (בהתייחס לשאלה אם החיסכון התקציבי הוביל לתוצאות לא-שוויוניות)."

ברם, כאשר מועלית טענה לפגיעה בשוויון, כבענייננו, יהא משקלו של השיקול התקציבי מצומצם יחסית ולא על בסיסו לבד תיקבע קבוצת השוויון, וכפי שהבהירה כב' השופטת עדנה ארבל בע"מ 4515/08 **מדינת ישראל נ' יוסי נאמן**, פסקה 25 (פורסם בנבו, 2009):

"אכן, בבחינת היקף ההטבות שיש להעניק לנכי צה"ל אין להתעלם משיקולי תקציב ומן הצורך לקבוע סדר עדיפויות בהקצאתו. ואולם כשעל שולחנו מונחת טענה לפגיעה בזכות לשוויון, יהיה משקלם של אלה במסגרת האיזון, מצומצם יחסית, ולא על בסיסם לבד תיקבע "קבוצת השוויון", שהרי זה מכבר נקבע כי כדי לממש זכויות יסוד-ומי זכות לשוויון זכות יסוד- נדרשים אמצעים כספיים, וכי "חברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית" (אהרון ברק פרשנות משפט: כרך ג'-פרשנות חוקתית, 528 (1994); בג"צ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995))."

הנה כי כן, גם אם משיקולי תקציב מעוניינת הרשות להגביל את הסיוע בדיוור עליה לעשות כן באורח שוויוני.

עוד נטען בהקשר התקציבי כי פרשנות נדיבה של תנאי הזכאות, או חריגה לטובת אדם שאינו עומד בהם, בהכרח תבוא על חשבון זכאים אחרים הממתינים זמן רב למימוש זכויותיהם (ראו: ע"מ 7582/03 **מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון נ' לידיה רבוח**, פ"ד נט(4) 481, פסקה 23 לפסק הדין (פורסם בנבו, 2004). אולם, בעתירות שלפניי לא מדובר בפרשנות נדיבה של כללי הזכאות, אלא בקביעת קריטריונים שוויוניים יותר למימושם.

בקשות שאושרו בוועדות החריגים בתקופה המקבילה

62. בכדי לסבר את האוזן, ולהדגים את הקושי שבבחינת מקרים רבים כל כך, של אנשים בתנאי חיים קשים כל כך, ללא מתן משקולות מדידים לתבחינים, אביא מספר מקרים בהם, על פני הדברים, אושרו בקשות של מי שתנאי חייהם פחות קשים מאשר של חלק מהעותרות שלפניי. כמובן שמכלל המקרים שהוצגו לבית המשפט, קיימים גם מקרים קשים יותר, והמשימה, הכמעט בלתי אפשרית בהגדרה, לפניה עומדות ועדות החריגים היא בעריכת ההבחנות הדקות במצבי חיים, שכולם קשים מנשוא, כפי שעולה מהנתונים שהובאו לעיל. בפתח הדברים אדגיש ראשית, כי לא מובאים מקרים בהם נאמר כי ניתנה דירה במקום בו לא היה תור ממתינים לאותה דירה, והובאו



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

- 1 מקרים ממקומות שונים. עוד אציין כי מדובר בהחלטות למתן דיור ציבורי, לרבות שכ"ד מוגדל
2 בתקופת ההמתנה (בהמשך יובאו גם מקרים הנוגעים לסיוע בשכר דירה):
3
4 (1) החלטת ועדה עליונה אזורית מס. 7884322 (מס. תיק 1399806) – ניתן דיור ציבורי בעפולה לבני
5 זוג יוצאי אתיופיה, שעלו לישראל בשנת 1983 (הגבר בן 36, האישה בת 32), הורים לשלושה ילדים
6 (בגילאי 7, 3 ושנה). גרים עם ההורים שכן מתקשים לשלם דמי שכירות. אינם זכאים לפי נתוני
7 הכנסה. הגבר עובד ומשתכר 5197 ₪ לחודש. האישה אינה עובדת. מצוין כי אין בעיות רפואיות
8 חריגות. לבני הזוג חובות בהוצל"פ בסכום של כ-90,000 שקלים, והם משלמים כ-1,000 שקל לחודש
9 החזר חובות.
10
11 (2) החלטת ועדה ציבורית עליונה מיום 21.2.18 (סימוכין , 07873659, מס. תיק 921754). אושר דיור
12 ציבורי באילת לאם יחידנית לארבעה ילדים. אחד בוגר בן 21 לא חי עמה, והאחרים בני 16, 3 ושנה.
13 אינה זכאית לדיור ציבורי שכן אינה מתקיימת מהבטחת הכנסה 24 חודשים ברצף. אין נסיבות
14 נוספות.
15
16 (3) החלטת ועדה עליונה אזורית מתאריך 21.2.18 (סימוכין 7873679 מס. תיק 1371408). אושר דיור
17 ציבורי בבאר שבע לאם יחידנית רווקה בת 28 עם שני ילדים בגילאים 10 ושנתיים. אינה זכאית כיון
18 שאינה עונה לגודל משפחה על פי הנוהל. לאם נכות זמנית כללית של 75% פחות מ-24 חודשים. לא
19 מפורט סוג הנכות.
20
21 (4) החלטת ועדה עליונה אזורית מיום 15.2.18 (סימוכין 7831020 מספר תיק 145827), אושר דיור
22 ציבורי בחיפה לרווקה, אם יחידנית בת 31 לילד בן 3, שאינה עונה על הנדרש לזכאות מבחינת גודל
23 משפחה. הילד אובחן בגיל שנתיים על רצף האוטיזם בקטגוריה של אוטיזם קל. הילד במעון יום.
24 עובדת מעט. מתגוררת עם אמה שמקבלת גם היא סיוע בשכר דירה.
25
26 (5) החלטת ועד עליונה מיום 15.2.18 (סימוכין 7830916 מס. תיק 1526559), אושר דיור ציבורי
27 בטבריה להורים בסביבות גיל ה-40, עם 8 ילדים בגילאי: 12, 10, 9, 6, 4.5, 3, 1.8, 0.4. אינם זכאים
28 לדיור ציבורי כי לא קיבלו הבטחת הכנסה במשך 12 חודשים. אינם מוכרים לרווחה. הנסיבות
29 היחידות מספר הילדים.
30
31 (6) החלטת ועדה אזורית עליונה מיום 15.2.18 (סימוכין 7831392 מס. תיק 1171778), אושר דיור
32 ציבורי בקריית ים לגרושה בת 53 עם שני ילדים, שאינה עונה על גודל משפחה לצרכי זכאות. מקבלת
33 קצבת נכות ואי כושר. הנימוקים: רקע ונסיבות המקרה (שאינם מפורטים).
34
35 (7) החלטת ועדה עליונה אזורית מיום 14.2.18 (סימוכין 7822064 מס. תיק 760994), אושר דיור
36 ציבורי בתל אביב. נעדרת זכאות שכן לא מתקיימת מקצבה מזכה אלא מקצבת מזונות. אם יחידנית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 בת 33. שלושה ילדים בגילאי 15, 11 ו-9, שניים מהם נכות על רקע נפשי ובעיות קשב וריכוז (כל
2 אחד מהשניים בשיעור 75%). כתוב שהתבקשה להמציא אישור עדכני על מצבם הרפואי של הילדים
3 אך טוענת כי אין לה אפשרות בשל חיסיון רפואי (על אף שלפי הנוהל יש חובה לותר על סודיות
4 רפואית במצבים בהם המצב הרפואי הוא הנימוק למתן הסיוע).

5

6 (8) החלטת ועדה אזורית עליונה מיום 14.2.18 (סימוכין 7826303 מס. תיק 1450550), אושר דיור
7 ציבורי ברחובות לזוג. הוא בן 37 היא בת 32 ולהם 3 ילדים בגילאי 4, 3 ושנה. לא עונים לתנאי של
8 קצבאות מזכות לצרכי זכאות. האב לומד בכולל (תורתו אומנותו) ומקבל 800 ₪ מלגה. לאב נכות
9 זמנית על רקע נפשי כתוצאה ממחלה קשה ממנה החלים. האם אינה עובדת. אינם מטופלים
10 ברווחה. המשפחה המורחבת עוזרת במוצרי מזון.

11

12 (9) החלטת ועדה אזורית עליונה מיום 14.2.18 (סימוכין 07825792, מס. תיק 1481582), אושר דיור
13 ציבורי ברחובות לזוג בגילאי 40, הורים לשלושה ילדים בגילאי 9, 6 ו-5. אינם עונים על הגדרת
14 משפחה לפי נהלי זכאות כיון שהינם פרודים. האם עקרת בית. אחרי הלידה האחרונה נכנסה
15 לדיכאון ובעלה מטפל בה ובילדים. על אף האמור להיותם פרודים נכתב כי לאם תמיכה נרחבת מבני
16 משפחה ומבעלה.

17

18 (10) החלטת ועדה אזורית מיום 15.2.18 (סימוכין 07832373), אושר דיור ציבורי בעפולה,
19 לאם יחדנית בת 25 לשני ילדים בגילאי 5 ו-1.5, משני אבות שונים, שאינם תומכים בה. לא עונה על
20 גודל משפחה מזכה. לא מטופלת ברווחה.

21

22 63. ב"כ סגלית לוי הצביע על מקרים נוספים כמו מקרה בו יחיד ללא ילדים קיבל דירה (סימוכין
23 07874087) אולם, מעיון בדוח עולה כי מדובר בדירה בדימונה, וזו ניתנה לפונה כיון שביום הצעת
24 הדירה לא היו ממתנינים לדירה זו בדו"ח הממתינים. כך גם סימוכין 07830823, שם אושר דיור
25 ציבורי בטבריה לרווקה בת 48 המתגוררת עם ביתה בת ה-19. אולם, גם שם הייתה משפחה אחת
26 בתור לדירה שסירבה לקבלה ולכן לדירה לא היו פונים נוספים.

27

28 ב"כ סגלית לוי הוסיף והפנה לשני מקרים בפסיקה, בהם לכאורה הוצעו פתרונות דיור במקרים
29 קלים יותר מזה של גב' לוי, אולם עיון באותם תיקים מעלה כי במקרה אחד מדובר בדייר ממשיך,
30 סוגיה שונה מזו המתעוררת במקרים שלפני (עת"מ (מרכז) 17-10-64423 אלכנסנדר גולדשטיין נ'
31 משרד השיכון, ובמקרה השני, הייתה זכאות על פי הנוהל שנשללה בשל סירוב לדירות בעפולה
32 (העותר שם היה מאזור פתח תקוה, והסכים לכל היותר לדירה בחדרה). הדירה שהוצעה לו במסגרת
33 ההליך הייתה שוב בעפולה, שם, על פי הנאמר בפרוטוקול באותו עניין יש דירות ציבוריות ללא תור
34 (עת"מ (מרכז) 17-09-34905 דולב נ' משרד השיכון).

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

עם זאת, קיימים מקרים בהם הפנייה לבית המשפט הביאה לבחינה מעמיקה יותר ומציאת פתרונות דיור, מה שמביא, בהכרח, גם כן לחוסר שוויון. כך, למשל, בעת"מ 15-05-7835 הוכרה העותרת כמי שזכאית לדיור ציבורי בנתונים הבאים (פסק דינה של כב' השופטת ורדה מרוז מיום 8.3.2016): נכות נפשית בשיעור 58% ובדרגת אי כושר בשיעור 75%, זכאית לקצבה בגובה 100%. חיה עם בנה, בן ה-18 שהתגייס לצבא, ויש לה בת בכורה (בתה אלמנה ואם לשבעה ילדים), נעדרת יכולת כלכלית. יש לה חובות בהוצאה לפועל (לא מפורט גובה החובות) ומקבלת חבילות מזון מאגף הרווחה.

כן אביא דוגמא אחת למקרה בו נדחתה בקשה במצב שנראה קשה מהמקרים בהם התקבלו הבקשות. כך, למשל, נדחתה בקשה בהחלטת ועדה אזורית עליונה מיום 18.7.2 (סימוכין 7778568 מס. תיק 1390469), ולא אושר דיור ציבורי לפי נהלי הזכאות כיון שאינם מתקיימים מהשלמת הכנסה 12 חודשים רצופים. מדובר בזוג כבני שלושים, הורים לארבעה ילדים בגילאי 5, 7, 9 ושנתיים, כאשר הילד בן ה-7 מקבל קצבת נכות של 50%. האישה חולת זאבת. מקבלת קצבת נכות זמנית 60%. אביה היה מכור לסמים ואסיר. אמה נפטרה מדום לב כשהייתה בת 6 מאז במשפחת אומנה. לזוג קשיים כלכליים ניכרים, לרבות חובות בהוצאה לפועל בסכום של כ-150,000.

64. אבהיר, אין הכוונה לקבוע מסמרות לגבי המקרים בהם התקבלו הבקשות, וגם לא לגבי אלו שנדחו, אלא להדגים שעם כל הרצון והכוונות הטובות, לא ניתן, כשמדובר בשני סוגי ועדות חריגים בהרכבים שונים (ובועדת אכלוס גם במחוזות שונים), לחלק את משאב הסיוע בדיור הניתן בצמצום, בצורה שוויונית, בין 30,000 פונים בשנה, ללא קביעת משקלות מדידים לתבחינים שקבע משרד השיכון.

65. בחינת הדוחות הסוציאליים במקרה של ענבל גמזו, ובעיקר במקרה של סיגלית לוי, הם קשים במיוחד, ולא ברור למה הפונים שנזכרו בדוח הוחרגו מגודל משפחה מזכה ואילו גב' לוי וגב' גמזו לא. כיון שלגבי הבקשות שנדחו אין פירוט של הנסיבות לא ניתן היה לבחון זאת.

בתגובת משרד השיכון בה חן את עניינן של העתירות הפרטניות על פי מסמך התבחינים, נקבע שוב, כי גם לאורם, לא זכאית מי מהעותרות לסיוע. ההנמקה לגבי התבחינים החדשים בכלל העתירות עומדת על התבחינים שנלקחו בחשבון, ומהו מיקומם במדרג כך, למשל, נקבע בעניינה של גב' לוי (הודעת משרד השיכון מיום 5.3.20):

1. "נכות – העותרת מצויה במדרג הנמוך ביותר – אמנם הורה עצמאי אך לילדה אחת מתחת לגיל 21, וכן עם נכות אחת במשפחה, כאשר שיעור הנכות הרפואית נמוך יחסית – 40 אחוזים בלבד (נפשית). שיעור קצבת נכות או כושר השתכרות 100 אחוזים (שאינו המקסימלי) יציבה. לא ידוע על מצב של נכות פיסית המבטאת קושי בניידות.
2. רקע ונסיבות אישיות ומשפחתיות: נראה שחוותה בילדותה אלימות במשפחה וחסרת עורף משפחתי.
3. מצב משפחתי – מדובר בהורה עצמאי. כאמור זהו התבחין הנמוך ביותר בסדר החשיבות היורד של התבחינים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

ד. על פי התבחינים במקרה של בקשה להקצאת דירה יינתן משקל למצבים בהם
המבקשים מתגוררים ביישובים מרוחקים בהם קיים מלאי משמעותי של דירות
מתפנות – במקרה זה המצב הפוך – בעיר תל אביב קיים מחסור חמור בדירות ואין
מלאי דירות. תור הממתינים לדירה גדול.
ה. מצב כלכלי – מתקיימת מקצבת נכות וקצבת שאירים עבור ביתה.
ו. העותרת לא עונה על התבחין של גודל משפחה – יש ילד אחד, כאשר בהתאם
לתבחינים נקבע כי יינתן משקל גדול יותר למשפחות גדולות. כמו כן לא ידוע על רקע
ונסיבות אישיות ומשפחתיות חריגות."

משרד השיכון טען בסיכומים לעניין זה (סעיף 30) כי לא ניתן לקבוע ניקוד חד ערכי, וכי לו הדבר
היה ניתן, הדבר היה מייתר את הצורך בועדת החריגים. אני סבורה אחרת.

66. הבעיה, העולה מבחינת ההחלטות שניתנו במקרים לעיל הינה, שגם לו היו נבחנות על פי
התבחינים החדשים, יש קושי אמיתי להשוות בין המקרים, בוודאי כך, כשמדובר בעשרות אלפי
מקרים לשנה. זאת, כיון שהתבחינים אינם כוללים משקל או ניקוד מדידים ובני השוואה. כך למשל,
מה הדין במקרה בו יש נכות קלה יחסית (שזהו התבחין החשוב ביותר על פי המדרג), לעומת מקרה
שאינו כולל נכות, אך במסגרתו הנסיבות המשפחתיות והאישיות הן קשות במיוחד (כגון אישה מוכה
שעברה התעללות), או משפחה גדולה במיוחד עם רקע כלכלי קשה מאד.

67. בהעדר משקלות מדידים וברי השוואה, ההנמקה עומדת על התבחינים שנלקחו בחשבון
במקרה מסוים, אולם, גם אם נלקחו כל התבחינים הרלבנטיים בחשבון, כיצד ניתן להשוות זאת
למקרים אחרים, או להחלטות קודמות. קבלת טיעון זה של משרד השיכון משמעותו להניח כי
הועדות השונות, בהרכבים השונים, שבחנו כ-30,000 מקרים, או מאות מקרים בחודש נתון,
יכולות היו להשוות בין המקרים בהסתכלות כוללת. נראה כי די בדוגמאות שהובאו לעיל, ובמקרים
המתעוררים בעתירות שלפניי, כדי להביא למסקנה אחרת.

כיצד, ללא קביעת משקלות, נשלל מגב' לוי דיור ציבורי ובמקרים אחרים ניתן סיוע כזה על פי
אותם תבחינים. אחזור ואדגיש. אני מטילה כל דופי בהחלטות הועדה, לאור הנתונים של הפונים,
הרי שגם באותם מקרים בהם אושר סיוע בדיור, הרקע והנסיבות היו קשים דיים, שהביאו את
ועדת החריגים לאשר את הבקשות. אולם ללא פירוט ומתן משקל לתבחינים, כיצד ניתן להשוות
בין המקרים, כך ככלל, כך קל וחומר במקרה מוגשות לוועדות החריגים כ-30,000 בקשות לשנה,
הנדונות במספר הרכבים שונים.

זאת ועוד, בהעדר משקלות לתבחינים השונים, בית המשפט אינו יכול לקבוע, במקרים שלפניי,
ובמקרים אחרים, גם בהינתן ההנמקה המפורטת במסגרת העתירות לאור התבחינים החדשים,
האם בצדק נדחו הבקשות, שכן כל או למצער הרוב המכריע של הבקשות שאושרו, היו במצבים
חמורים יותר, או שמא, התקבלו החלטות במקרים לא מעטים, במצבים קלים יותר. למעשה
הנמקת משרד השיכון במקרים שלפניי על פי התבחינים (שניתנה במסגרת עתירה זו), אינה עושה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

דבר פרט להבהרה היכן עומדות העותרות על פי התבחינים, והמדרג ביניהם. אולם, הדבר אינו
מבהיר האם מקרים אחרים עומדים ביותר תבחינים המדורגים גבוה אם לאו.

כך למשל, בעת"מ (מינהליים חי') 1049-09-20 אסף הצדק נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו
04.11.2020), נדון מקרה בו ועדת החריגים התייחסה למצב הרפואי של העותר שם וקבעה, לאחר
עיון בכל המסמכים הרפואיים שהוגשו לה כי: "לאחר שקילת הדברים, הגיעה הוועדה להחלטה
כי על אף הנסיבות המיוחדות של הבקשה - לא ניתן לקבלה, וזאת נוכח התקציב המוגבל העומד
לרשות הוועדה, ובשים לב למקרים אחרים המובאים בפניה במסגרת בקשות לסיוע בשכר-דירה
בחריגה מהכללים."

בית המשפט קבע כי לאור הנמקה זו לא יתן ללמוד על שיקול דעת פרטני, והורה על החזרת עניינו
של העותר לוועדה הציבורית פעם נוספת: "על-מנת שתתייחס במנומק לבקשת העותר להגדלת
סיוע לתשלום שכר-דירה, תגדיר מהי החריגות אשר לה טוען העותר, והאם מדובר בחריגות
בהשוואה ליתר הפונים....." (הדגשה שלי – מ' א' ג').

68. משרד השיכון טוען, ובצדק, כי יש להשאיר שיקול דעת לוועדות, שכן, עליהן לדון בחריגים,
הכוללות מרכיבים שונים של אי זכאות, ותנאי חיים ייחודיים. עם זאת, לאור העובדה שמדובר על
עשרות אלפי פניות בשנה, לא ניתן להשאיר שיקול דעת מוחלט, שכן הדבר ייפגע בשוויון. ככל
שמספר החריגים הפונים לוועדה הוא קטן יותר, כך יש להשאיר שיקול דעת רחב יותר, שכן אם
מדובר בפניות בודדות, ניתן להשוות בין המקרים, ובינם לבין הקריטריונים הקבועים בנהלים אף
ללא משקלות מדידים בני השוואה. אם לעומת זאת, כמו במקרה של סיוע בדירה, מדובר בעשרות
אלפי פניות לשנה, ובמספר ועדות (מבחינת ההרכב) העוסקות בכך, לא ניתן להימנע מפגיעה בשוויון,
מבלי להגדיר כללים ברורים, תוך השארת מתחם שיקול דעת צר יחסית לסטות מהם לאור המקרים
הסוציאליים המורכבים הבאים לפני הוועדות. יודגש, קביעת המשקלות, כמו גם קביעת מתחם
השוואה או רף לקבלת סיוע נתון כולו לשיקול דעת משרד השיכון, ויכול שישתנה על פי התקציב
הנתון. בנוסף, ניתן להשאיר מרווח מסוים של משקל להתרשמות כללית של הוועדה, אולם יש
לקבוע משקולות מדידים לתבחינים כדי לאפשר בסיס להשוואה (תהליך דומה נקבע בחוק העונשין
בתיקון שעניינו הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה, בין היתר בשל פערים משמעותיים בענישה,
במקרים הנחזים להיות דומים, ראו: דוח הוועדה לבחינת דרכי ההבניה של שיקול הדעת השיפוטי
בגזירת הדין (בראשות השופט אליעזר גולדברג, 1997); סיגל קוגוט, אפרת חקאק ואיתמר גלבפיש
"מי מפחד מהבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה? על ערכאת הערעור ותיקון 113" משפט צדק;
ההליך הפלילי בישראל – כשלים ואתגרים 267 (אלון הראל עורך, 2017) וכן: ענת הורוויץ, "החוק
להבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה", משרד המשפטים, מיזם שורשים במשפט (02.04.2019).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

אכן, קשה לקבל את הנמקת הועדה לפיה דחתה את הבקשה "בשים לב למקרים אחרים המובאים
לפניה", כאשר מדובר בכ-30,000 מקרים הנדונים בשתי ועדות על פי הנהלים, ובמספר הרכבים
לאור כמות הבקשות.

69. על כן, כדי להביא לשוויון, וחלוקת משאבים צודקת, אין מנוס מקביעת משקולות ברי השוואה
לתבחינים ותתי התבחינים השונים. מובן כי על משרד השיכון לקבוע את הדברים על פי שיקול
דעתו המקצועי, תוך התייעצות בגורמי רפואה ורווחה. יודגש, אין הכוונה בכך להגדלת התקציב
לסיוע בדיור. אין בכך כדי להגדיל את מספר הזכאים על פי נהלי הזכאות. אין הכוונה כי כל מי
שיגיע לניקוד מסוים יקבל סיוע. הכוונה היא כי בכל הנוגע לוועדות החריגים, בכדי להגיע לצדק
חלוקתי, לשוויון ולהחרגת הנזקקים ביותר (בהתאם לתקציב), הרי שמשוואת על סיוע במקרה
אחד, יינתן הסיוע במקרים המצויים במתחם דומה מבחינת חומרתם. כמוכן שמשד השיכון, על
פי תקציבו, יקבע הן את המשקולות, הן מתי יוקצה סיוע במקרים חריגים, וכמוכן שהדבר ניתן
לשינוי על פי זמינות הדירות והתקציב הרלבנטי. במסגרת זו, בכדי להשאיר מרווח שיקול דעת
לוועדה, ניתן לקבוע מתחמים מסוימים, במסגרתם יינתן שיקול דעת מסוים לוועדה, או למשל, כי
יינתן משקל מסוים (גם הוא בר השוואה) להתרשמות הוועדה מחומרת המקרה על כלל נסיבותיו,
בין היתר בסעיף העוסק בנתונים האישיים, שלעולם לא ניתן יהיה למנות את כולם.

חוסר שוויון – טיעונים לגוף התבחינים החדשים

70. טענה אחרת לחוסר שוויון נוגעת לתבחינים החדשים לגופם. בעניין זה עולים שני טיעונים.
הראשון נוגע לקביעת המדרג, כך למשל, נטען כי לא ברור למה נבחר המדרג שנבחר, לעניין נכות.
מדוע יש להעדיף הורה נכה וילד נכה על שני ילדים נכים. הנימוק השני נוגע לעצם התבחינים. בעניין
זה נטען כי יש תבחינים שנלקחו בחשבון לחומרה, כמו למשל בכל הנוגע לקיומה של דירה, ואחרים
נעדרים – כמו זמן ההמתנה בתור. לכך אפנה עתה.

71. **קביעת המדרג** - הסיוע המשפטי וב"כ העותרות העלו טיעונים שונים באשר למדרג לגופו. כך
נטען, למשל, כי אין מקום להעדיף נכים עם קשיי התניידות, על פגועי נפש שפעמים קשה להם יותר
מבחינה תפקודית, או כי לא ברור למה לתת עדיפות למקרה בו יש הורה נכה וילד נכה על מקרה בו
יש שני ילדים נכים. אני סבורה כי לעניין זה אין מקום, לעת הזו, לקבל את טיעוני העותרות והסיוע
המשפטי. ניתן לחלוק על המדרג שנקבע, וניתן לשנותו, באופן זה או אחר, כפי שטוענות העותרות
והסיוע המשפטי. עם זאת, כפי שהבהיר משרד השיכון, זו המדיניות שנקבעה, לאחר עבודת מטה
מקיפה. גם את קביעת המשקולות יש להשאיר לשיקול דעת משרד השיכון. ככל שבעתיד, במסגרת
עתירה פרטנית יעלה טיעון כנגד תבחין זה או אחר, יהיה מקום לבחון זאת בעתיד.

כפי שציינתי בפרק על היקף ההתערבות, הסמכות ושיקול הדעת בקביעת המדרג, מסורים כמוכן
למשרד השיכון, שנדרש, כפי שעולה ממסמך התבחינים, להתחשב במגוון רחב של שיקולים
מקצועיים ולפעול בכפוף למגבלות התקציב והמשאבים, וככלל, בית המשפט לא יתערב במארג



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

שיקולים זה, אלא בעיות המשפט המנהלי. על כן, למעט טיעונים לחוסר שוויון מהותי, עליהם
אעמוד להלן, הרי אין מקום להיכנס לתבחינים לגופם. בנוסף לטיעונים הכלליים הועלו טענות
ספציפיות ראשית, בנוגע לבעלות בדירה כתנאי סף השולל כמעט בכל מקרה, אישור ועדת חריגים
לסיוע בדיוור, ושנית, אי הכללת זמן המתנה בתור כתבחין. אפנה עתה לשני נושאים אלו.

5

72. **בעלות בדירה** - משרד השיכון טען כי בעלות בדירה הינה תנאי סף לזכאות, כמו גם לאישור
סיוע בדיוור במקרים חריגים בוועדות חריגים. גם אם כך הם פני הדברים (ומהנהלים הדבר אינו
ברור לחלוטין), עדיין יש מקום לקבוע משקולות גם לעניי זה ואפרט.

9

נוהל 8/05 שעניינו, כאמור, הקצאת דירות בשיכון הציבורי קובע בסעיף 1.1 את מטרת הנוהל:
"לקבוע כללים, סמכויות והוראות אחידים לקביעת זכות להקצאת דירות מתפנות ודירות נ"ר
(נכסי רכישה) בשכירות בשיכון הציבורי". סעיף 2 הוא סעיף ההגדרות מגדיר חסרי דירה (בסעיף
2.3), כמו גם הגדרות אחרות כמו מהי משפחה לצורך הנוהל, מיהו ילד, מיצוי כושר השתכרות ועוד.
כלומר, נהל 08/05 אינו מגדיר חסר דירה כתנאי סף, אלא כאחד מארבעה תנאים המתחייבים
לקבלת דירה בדיוור הציבורי, כאשר העדר אחד התנאים, מביא את העניין לפתחה של ועדת חריגים.

16

נוהל 08/04 העוסק בהשתתפות בתשלום שכר דירה, קובע בסעיף 1.1: "הזכאות ניתנת ל'חסרי
דירה' בלבד או למי שהוכרו כחסרי דירה". סעיף 2.2 לנוהל (שתוקן בהוראת שעה מיום 28.1.15)
מגדיר מהו חסר דירה נספח ז' לתגובה המקדימה של משרד השיכון לעתירה גב' מרקוביץ):

20

21

22

23

באתר משרד השיכון, ישנה הגדרה נוספת של "חסר דירה" לעניין סיוע בשכר דירה שהיא: "זוג או
משפחה עם ילדים לרבות הורה עצמאי שמכרו דירה ונשארה בידם יתרה של 74,762 ₪ - ייחשב
כחסר דירה. זאת ובלבד שאין דירה או חלק מדירה בבעלותו". (ראו: הגדרת המונח "חסר דירה"

27

28

במסמך התבחינים החדשים נקבע, לעניין סיוע בדיוור (בין דיור ציבורי, בין סיוע בשכר דירה) כי:

30

31

32

33

73. לשיטת הסיוע המשפטי (בתגובתו למסמך התבחינים), מדובר בהבחנה בעייתית זאת לאור היות
תקופת היעדר הבעלות ממושכת מאוד (עשר שנים), ביחס, למשל לתוכנית "מחיר למשתכן", שם
הקריטריון הוא "חסר דירה" ב-3 שנים האחרונות. לשיטת הסיוע המשפטי, בעוד ביחס למעמד
הביניים (משתתפי תוכנית מחיר למשתכן) הדרישה היא מקלה וגמישה, הרי בהקשר של אוכלוסיות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 נזקקות המעוניינות לקבל סיוע בדיוור, הדרישה מחמירה מאוד ואף בלתי סבירה. זאת ועוד, בעוד
2 בתוכנית מחיר למשתכן בעלות על 1/3 דירה או פחות אינה נחשבת כבעלות השוללת זכאות
3 להשתתפות בתוכנית, הרי לצורך קביעת זכאות לדיוור ציבורי אין קביעה דומה. עוד טענו בהקשר
4 זה כי בעקבות עת"מ (מרכז) 1835-07-11 אלימלך זולדן נ' משרד הבינוי והשיכון (מיום 12.2.12),
5 יש להתייחס בתבחינים גם למקרה של פירוד או גירושין בו טרם עברו הזכויות בדירה בטאבו.

6
7 74. עוד טוען הסיוע המשפטי כי קביעת מעין תנאי סף בתבחינים ולפיו רק במקרים חריגים
8 וקיצוניים תאושר בקשה חריגה למי שבידיו דירה מהווה הפליה, שכן פעמים רבות מדובר בחלק
9 קטן בדירה, או בבעלות שאיננה ניתנת למימוש ומצבם של הפונים גרוע מזה של אחרים שבבעלותם
10 לא הייתה דירה. ובכן, ככל שמדובר בתנאי הזכאות עצמם, הקבועים בנהלי הזכאות, אלו אינם
11 מעניינין של העתירות שלפניי, והעתורים בעתירות הרלבנטיות לא הניחו העותרים תשתית עובדתית
12 בעניין זה, כמו למשל מטרות התכנית והעלות התקציבית של מחיר למשתכן. לעניין זה יש לקבל את
13 טיעוני משרד השיכון לעת הזו, כי מדובר בתכנית שלה מטרות אחרות, מימון תקציבי שונה, ומכאן
14 נגזרות גם הגדרות אחרות של חסר דירה. עם זאת, יש להדגיש כי בעבר כבר ניתנו המלצות ברוח זו.
15 כך, לעניין חסר דירה, הומלץ בדוח פינוי מדיוור ציבורי, בין היתר לשנות את הגדרת "חסר דירה",
16 כך: "שיכיל את מי שאין ולא הייתה בבעלותו דירה במהלך ה-5 השנים אחרונות, או בדומה
17 לקריטריון בתכנית מחיר למשתכן (6 שנים)" זאת בעקבות המלצת הועדה למלחמה בעוני בישראל
18 (עמ' 28 לדוח). עם זאת הובהר כי מדובר בשינוי תקציבי שכן הרחבה זו צפויה מחד להגדיל את
19 היקף הזכאים לדיוור ציבורי ומנגד להקל על משפחות רבות המתקשות במימוש זכותן לדיוור בר
20 השגה (שם, בעמ' 29).

21
22 75. אשר לתבחינים, בהם אכן צוין כי גם אם מתקיימים התבחינים האחרים, לא יינתן סיוע בדיוור
23 למי שאינו מוגדר כ"חסר דירה" על פי נהלי הזכאות, אלא במקרים חריגים וקיצוניים. נטען כי הדבר
24 מפלה נזקקים אלו לעומת אחרים, כשפעמים מצבם גרוע יותר. במקרה שלפניי, תנאי זה רלבנטי
25 לעתירות מרקוביץ ובן שטרית. יש לציין כי גב' מרקוביץ בסיכומיה, הפנתה לשלושה עשר מקרים
26 מקרים בטבלה שהוגשה, ובה מקרים בהם אושר סיוע בדיוור למי שאינו עומד בתנאי הזכאות הופיעו
27 גם מקרים בהם לא הייתה זכאות לסיוע בשל בעלות בדירה, במקרים "קלים" משלה:

28
29 (1) בהחלטת ועדה עליונה אזורית מיום 2.5.18 (סימוכין 08275852, מספר הפניה 1624456, אושר
30 סיוע בשכר דירה, על אף שלמבקש הייתה דירה שנמכרה ביום 4.1.11 (שבע שנים קודם להגשת
31 הבקשה) והיתרה שנותרה אינה מזכה בסיוע. מדובר בהורה עצמאי, אלמן בן 41, אשתו נפטרה
32 ממחלת הסרטן בשנת 2013, ובעת שסעד אותה נאלץ לסגור את העסק שהיה לו. עובד בעבודות
33 מזדמנות. אב לארבעה ילדים, שניים מתגוררים איתו. בת אחת עם פיגור שכלי שוהה במוסד סיעודי.
34 הדירה נמכרה בסכום של 1,745,000 שקלים בשנת 2011, סולקה משכנתא בסכום של 686,812
35 שקלים, ונותרה יתרה של 1,058,188.

36



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 (2) בהחלטת ועדה עליונה אזורית מיום 2.5.18 (סימוכין 08274410, מס. הפניה 1583352), אושר
2 סיוע בשכר דירה לאישה נשואה, החיה בנפרד מבעלה במהלך שש השנים קודם להגשת הבקשה.
3 מדובר בבני זוג נשואים בשנית, ללא ילדים. לאישה ילדים בגירים מנישואין ראשוניים. לפי פסק
4 הדין של בית המשפט לענייני משפחה, הצדדים החלו את חייהם המשותפים בשנת 2003, והדירה
5 נרכשה ע"י הבעל קודם לכן, בשנת 2002. על כן נפסק כי הדירה תישאר בבעלות הבעל, אך יוחזר
6 לאישה חלקה במשכנתא ששולמה בתקופת נישואיהם מחשבון משותף. בשנת 2015 קיבלה את
7 ההחזר בסכום של 58,000 שקלים. לאישה נכות זמנית של 75% בשל ניתוח לכריתה חלקית של כליה
8 ימנית.
9

10 (3) החלטת ועדה עליונה אזורית מיום 2.5.18 (סימוכין 08272518, מספר הפניה 1630676) אושר
11 סיוע בשכר דירה לאישה בת 65, נשואה אך חיה בנפרד מבעלה מזה עשור. אם לחמישה ילדים, כולם
12 נשואים. מתקיימת מקצבת זקנה והשלמת הכנסה. הדירה שנמכרה, נמכרה עם הבעל בשנת 2008,
13 בסכום של 600,000 שקלים, מתוכם קיבלה 300,000 שקלים, צוין בחוזה כי קיימת משכנתא על סך
14 35,000 שקלים אך לא הומצא סילוק משכנתא. לכאורה אין מדובר בחריגה כלל כי הדירה נמכרה
15 עשר שנים לפני הגשת הבקשה, אך בסיבות לחוסר הזכאות הדבר מופיע. יתכן כי לא מלאו עשר
16 שנים בדיוק.
17

18 (4) החלטת ועדה עליונה אזורית מיום 2.5.18 (סימוכין 08273950, מספר הפניה 1629086) אושר
19 סיוע בשכר דירה לאישה בת 61 נכה, אי כושר קבוע 100%, שהייתה בעלת דירה וטרם חלפו 10 שנים
20 מיום מכירתה. מדובר במי שרכשה דירת עמידר לא הצליחה לעמוד בהחזרים והדירה נמכרה
21 לביתה. מתגוררת עם הבת ומשתתפת בהוצאות, כי אין ביכולתה לשכור דירה, כיון שהבת לפני לידה
22 מעוניינת לעזוב. סובלת מבעיות רפואיות (שחיקת סחוס, כאבים ברגלים ומחלת ריאות כרונית).
23 חוזה המכירה מספטמבר 2010, קיבלה 440,000 ₪ (כאשר מתוכם 200,000 קיבלה בעבר כהלוואה
24 מביתה וחתנה).
25

26 (5) החלטת ועדה עליונה אזורית מיום 2.5.18 (סימוכין 8275178, מספר הפניה 1611870) אושר סיוע
27 בשכר דירה לגבר, גרוש, שקיבל סיוע כדר רחוב בין השנים 2014-2017, מכר דירה ביולי 2008. בעת
28 הגשת הבקשה חסרים 3 חודשים לתקופת 10 השנים. כן צוין כי הסיוע כדר רחוב ניתן לו על אף
29 שהנתונים בדבר היותו בעל דירה בעבר היו לפני הועדה. בנוסף, ירש חלק בדירת אמו ברמלה, 1/5
30 מהדירה. ב-2014 ביהמ"ש אישר פדיון זכויותיו בעזבון בסכום של 60,000 שקלים שהועבר לקופת
31 הכינוס.
32

33 (6) החלטת ועדה עליונה אזורית מיום 2.5.18 (סימוכין 08275047), אושר סיוע בשכר דירה לרווקה,
34 הורה עצמאית לילד בגיל 12 (האב אינו מכיר בו), שמכרה דירה בשנת 2011. מדובר באישה
35 שמתקיימת מקצבת אי כושר בשיעור 74%, עקב גידולים בשד וניתוחים חוזרים להסרתם. עובדת
36 במשרה חלקית בסכום של כ-4,000 ₪ לחודש. הדירה שהייתה בבעלותה היא דירת ירושה שנמכרה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 ביוני 2011 בתמורה ל-1,450,000 שקלים. כל אחד מששת האחים קיבל 201,000 שקלים. הנסיבות
2 המיוחדות: מצבה הרפואי, רקע של תקיפה מינית בגיל 5 ותאונת דרכים בשנת 94).

3
4 מקרים נוספים, מופיעים, כאמור, בסיכומי גב' מרקוביץ.

5
6 76. אכן, נקבע בתבחינים החדשים שככל שיוגשו בקשות על ידי מי שהם בעלים בדירה, יילקחו
7 בחשבון בין השאר השיקולים הבאים: שווי התמורה לאחר סילוק משכנתא; משך הזמן שחלף מאז
8 מכירת הדירה ביחס לתקופה הקובעת בנהלי הזכאות והוצאות שכר דירה בתקופה שחלפה ממועד
9 מכירת הדירה. כמובן שככל שהנתונים קרובים לנתוני הזכאות תיטה הכף לטובת המבקשים.

10
11 שאלת הבעלות בדירה, כמו שאר התבחינים, נתונה לשיקולי משרד השיכון, וכפופה למגבלות
12 התקציביות. גם לעניין זה יש ליתן משקלות מדידים לתבחין של בעלות בדירה (שאפשר ויהיה נמוך
13 ביחס לאחרים), אך כיון שמשרד השיכון אינו חולק על כך שיהיו מקרים בהם יהיה מקום ליתן סיוע
14 בדיוור גם למי שאינו נכלל בהגדרת חסר דירה, על התבחינים והמשקולות לשקף מצבים אלו.

15
16 77. ההמתנה בתור לדיוור ציבורי - עתירת גב' קמרי מעלה את השאלה העקרונית, של בחינה
17 תקופתית של הזכאות, כך שמי שממתין בתור לדיוור ציבורי במשך שנים (הממוצע הוא כשנתיים
18 וחצי), מאבד את זכאותו.

19
20 הטענה היא כי מי שאיבדה את זכאותה, במהלך ההמתנה בתור לדיוור ציבורי, מופלית לרעה, ביחס
21 לאחרים במצבה, שקיבלו דיוור ציבורי, בעוד ילדיהם היו קטינים, אולם הם נותרים לגור בדיוור
22 הציבורי ללא הגבלת זמן, גם כאשר הילדים בוגרים ועוזבים את הבית. חוסר השוויון מתבטא בכך
23 שלו אותם אנשים היו מבקשים היום זכאות, בדומה למי שאיבדה זכאותה בהמתנה בתור, הם לא
24 היו עומדים בתנאים.

25
26 78. המצב כיום הוא כי יש לחלק את תקופת הזכאות לשני חלקים: לפני קבלת דירה ולאחר קבלת
27 דירה. כל עוד הזכאי לא קיבל דירה בדיוור הציבורי הזכאות לדיוור הציבורי היא לתקופה של ארבע
28 שנים. לאחר תקופה זו הזכאות נבחנת מחדש לפי הנתונים העדכניים של המשפחה. לעומת זאת,
29 אם הזכאי קיבל דירה בדיוור הציבורי הוא אינו מאבד את הזכות לגור בדירה גם אם אינו עומד עוד
30 בתנאי הזכאות, למשל אם ילדיו בגרו ועזבו את הבית. מכיוון שהסיוע ניתן לטווח ארוך, והמצוקה
31 חולפת, בעיקר במקרים בהם הילדים בגרו ועזבו, או אף במקרים של קבלת דירת ירושה, נשארים
32 בדירות אנשים שלו היו מבקשים לא היו זכאים עוד לדיוור ציבורי. על פי דוח מרכז המחקר והמידע
33 של הכנסת (בעמ' 13):

34 "המקרה היחיד שבו זכאי לדיוור ציבורי אמור לאבד את זכאותו לדירה היא בעלות
35 על דירה, אך רק לאחרונה התחיל משרד הבינוי והשיכון להניע תהליך של פינוי
36 דיירים שבבעלותם דירה מדירות הדיוור הציבורי".
37



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 אין ספק כי זהו מצב לא שוויוני, שניתן להביאו, על פני הדברים, לפתרון בשתי דרכים, הראשונה,
2 לקבוע שדיור ציבורי בעין יינתן רק לתקופת הזכאות ולאחר מכן יפנו הזכאים את הדירה, או למצער
3 יישאו בשכר דירה ריאלי, והשנייה, מתן דיור ציבורי למי שלא קיבל דיור ציבורי במהלך תקופת
4 ההמתנה, היינו הקפאת הזכאות לאחר תקופת המתנה מסוימת.

5

6 טענת משרד השיכון כי אין זה ראוי כי מי שמצבו השתפר, גם אם יחסית, יזכה לדיור ציבורי על
7 חשבון הזכאים האחרים לו, יפה גם למצבים בהם אנשים קיבלו דיור ציבורי ומצבם השתפר (אם
8 בעקבות קבלת דירת ירושה, אך גם במקרה בו הילדים בגרו ועזבו את הבית).

9

10 79. מדובר בשאלת מדיניות סבוכה. מחד, הוצאת אנשים מדירות שקיבלו היא מורכבת, מאידך,
11 הקפאת הזכאות תרחיב את מצבת הזכאים, והדבר יטיל נטל נוסף על התקציב. למרות זאת, על
12 משרד השיכון לשקול את האלטרנטיבות ולהשוות את מצבן של שתי האוכלוסיות שמצבן השתפר,
13 זו שזכתה לדיור ציבורי בתקופת ההמתנה וזאת שלא זכתה לכך, שכו אין כל סיבה להעדיף את מי
14 שזכה בתקופת הזכאות לתורו לדיור ציבורי, שאלה שיכולה להיות מקרית בלבד. בעתירת גב' קמרי,
15 שעניינה עוסק בסוגיה זו, לא הובאו די נתונים כדי לבחון את היקף התופעה והפתרון הראוי לה.

16

17 בפסיקה ניתנו לכך פתרונות שונים, למקרים קונקרטיים, כמו הארכת תקופת הזכאות (ראו: עתמ
18 (חי') 8115-10-17 דוד איוש נ' מדינת ישראל-משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו 27.12.18), אולם
19 לא ניתן לקבוע זאת כפתרון רוחבי. כיון שהעותרות לא הביאו לפניי נתונים לעניין זה, לא ניתן
20 להכריע בשאלה זו במסגרת העתירות שלפניי, פרט להפניית תשומת ליבו של משרד השיכון כי
21 מדובר במצב לא שוויוני שיש לשקוד על פתרונן.

22

23 80. לעניין העתירות שלפניי, ניתן לפתור זאת בדרך שלישית, שאמנם אינה משווה את המצב
24 העקרוני בין הקבוצות, כפי שראוי לעשות, אולם, מחייבת את ועדת החריגים להתייחס לנתון של
25 המתנה בתור כתבחין רלבנטי, שכן מדובר בנתון חשוב להחלטה המנהלית. אם ניקח כדוגמא שני
26 מקרים בהם שאר הפרמטרים דומים, אך במקרה אחד ממתנה המבקשת בתור שנתיים, ובמקרה
27 אחר שבע שנים בהם איבדה את זכאותה על פי נהלי הזכאות, האם אין מקום כי הדבר ילקח
28 בחשבון? אשר לסדר הדברים ולמשקל התבחין האמור, משרד השיכון יקבע זאת על פי שיקול דעתו
29 במסגרת הטמעת מסמך התבחינים בנוהל. על כן, ככל שמדובר בועדות חריגים, יש להוסיף תבחין
30 לרשימת התבחינים של תקופת ההמתנה לדיור הציבורי. כאשר ככל שתקופת ההמתנה ארוכה
31 יותר, המשקל שיש ליתן לכך גבוה יותר.

32

33

סיכום ביניים לעניין התבחינים

34 81. מסמך התבחינים יעוגן בנהלי משרד השיכון, לאחר שיוכנסו בו השינויים הבאים:
35 א. יתווסף תבחין של משך זמן ההמתנה בדיור הציבורי, ואבדן זכאות תוך המתנה בתור. מקומו של
36 התבחין במדרג יקבע על פי שיקול דעת משרד השיכון.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

- 1 ב. יתווספו משקולות מדידים לתבחינים השונים. המשקולות לתבחינים השונים יקבעו על פי שיקול
- 2 דעת משרד השיכון, כאשר ניתן לקבוע מתחמי השוואה או להותיר חלק מהמשקולות לשיקולים
- 3 פתוחים להתרשמות הועדה. כמו כן אין חובה לקבוע כי ממשקל מסוים יינתן סיוע, והמשקולות
- 4 יסייעו להבניית שיקול דעת הוועדות.
- 5 ג. המשקולות יתווספו גם לחריגים בהם יש אפשרות ליתן סיוע בדיוור במקרה שהפונה אינו עונה על
- 6 הגדרת חסר דירה. גם לעניין זה המשקולות עצמם יקבעו על פי שיקול דעת משרד השיכון.
- 7 ד. ככל שיש הבחנות לעניין המשקולות בין מתן דיוור ציבורי לסיוע בשכר דירה, הדבר יצוין
- 8 בתבחינים.
- 9 ה. כיוון שיש צורך בעבודת מטה סדורה לעניין זה, אני מאפשרת למשרד השיכון להכניס לנוהל
- 10 ועדות החריגים מסמך תבחינים מתוקן כאמור עד ליום 1.1.23, כאשר בתקופה זו יערכו גם
- 11 השינויים המחשוביים הנדרשים עליהם אעמוד בהמשך.
- 12 ו. עד שייכנס הנוהל המעודכן לתוקף, יפעלו וועדות החריגים על פי מסמך התבחינים המדורג שהוגש
- 13 במסגרת העתירות שלפניי, כשלבתבחינים יתווסף השיקול של זמן ההמתנה בתור, כאחד התבחינים.
- 14 החלטה מחודשת בעתירות שלפניי תתקבל רק לאחר הטמעת השינויים האמורים במסמך
- 15 התבחינים (כפי שיפורט להלן).

פרק תשיעי: שקיפות - הנמקה ופרסום

- 18 82. העתירות שלפניי מדגימות את חוסר השקיפות בנוגע לסיוע בדיוור, לרבות מלאי הדירות,
- 19 המיקום בתור ואופן ההקצאה בכלל, ולהחלטות וועדות החריגים בהקשר זה בפרט. על אף כמות
- 20 הממתינים העצומה, ומספר הפונים העצום לוועדות החריגים, יש מקום לשנות זאת מהיסוד.
- 21
- 22 דובר רבות בהקשרים רבים ושונים על "מהפכת השקיפות" על כך שאין לנהל עניינים במחשכים,
- 23 ועל כך ש"אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר". הדברים נאמרו בין היתר בהקשר המנהלי של
- 24 אופן פעולת הרשויות (ראו בהקשר זה ע"א 6919/15 עו"ד שאל ברגרזון נ' אשפלסט תעשיות
- 25 פלסטיק בע"מ, שם חויבו מפרקים בין היתר מנימוק זה, למסור, בתנאים מסוימים, פרוטוקולים
- 26 של חקירות מפרק (פורסם בנבו, 2017). הרשות, משרד השיכון במקרה שלפניי, אמונה על חלוקת
- 27 משאב ציבורי יקר ערך הנמצא בחסר. יש חשיבות לכך שחלוקה זו תעשה בשקיפות המירבית תוך
- 28 שיקוף הנתונים, לרבות מספר הממתינים ומאפייניהם, מספר הדירות לחלוקה, וכמובן הנמקת
- 29 ההחלטות ופרסומן. שקיפות מאפשרת ביקורת אפקטיבית על הפעילות המתבצעת. השקיפות
- 30 מאפשרת קבלת החלטות מושכלת ברמת המדיניות, בקרה על תקינות הפעילות, יעילותה ואיתור
- 31 כשלים בה, כמו גם תמרוץ את בעלי התפקיד הרלוונטים לפעילות ראוייה מראש (נימוקים העומדים
- 32 גם בבסיס חוק חופש המידע ראו לעניין זה (עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים
- 33 (פורסם בנבו, 2008) ו יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבלת מידע" ספר דליה דורנר, 463,
- 34 466-468 (תשס"ט-2009).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

83. בדוח פינוי מהדירור הציבורי (בעמ' 23 לדוח), הומלץ: "לבנות מסד נתונים אחוד, מטויב ושקוף בנושא הדירור הציבורי אשר יסייע לייעל את ניהול מאגר הדירור הציבורי.... להנגיש את המידע בדבר מיצוי זכויות לאוכלוסיית הזכאים.... ולשקף את מצאי הדירות הציבוריות הפנויות לכלל הממתינים הזכאים ולהציע להם את האפשרות להיכנס לאחת מדירות הדירור הציבורי הפנויות, גם אם אלה מצויות בישוב אחר (לכל הפחות לאחר המתנה מסוימת בתור)."

לענייננו, יפים נימוקי הועדה בהקשר זה (שם בעמ' 23):

"הועדה סבורה כי שיקוף בעיית המחסור באופן קבוע לממשלה ולכנסת ולקובעי המדיניות הוא הכרחי וראוי שיהיה כל הזמן על סדר היום הציבורי על מנת לאפשר קידום תהליכי חקיקה ואם בגיבוש סדרי עדיפות בהקצאת משאבי המדינה ותקציביה. הועדה רואה קושי ערכי בהבחנה הקיימת בין אוכלוסייה שעומדת בקריטריונים המזכים בדירור ציבורי לבין האוכלוסייה שעומדת המזכים בסיוע בשכר דירה, בלבד, שכן ההבחנה מתבססת על פרמטרים כגון: מספר הילדים ומקורות ההכנסה (ביטוח לאומי), בלבד. הועדה רואה באוכלוסייה שהוגדרה כענייה כאוכלוסיית היעד שזקוקה לסיוע בדירור. על היקף העוני ניתן ללמוד מהדוח השנתי 2015 של הביטוח הלאומי בנושא ממדי העוני והפערים החברתיים אשר פורסם בחודש דצמבר 2016. לפי הדוח עולה כי בשנת 2015 היו בישראל 460,800 משפחות עניות, שבהן חיו 1,712,900 נפשות מתוכן 764,200 ילדים. עוד עולה כי בשנתיים האחרונות חומרת העוני, דהיינו מצב העוני של מי שחי בעוני הוחרף. דוח הועדה למלחמה בעוני בישראל קבע כי: "ההכרה בקשר ההדוק בין דירור ועוני עמדה בבסיס עבודת ועדת המשנה בנושא הדירור. ברור וברור כי על המדינה לדאוג ליצירת התנאים לדירור הולם עבור משפחות החיות בעוני". כיום לא קיים מאגר נתונים אחוד המרכז את כלל המידע על נושא הדירור הציבורי הכולל גם את אלה של החברות המשכנות על מנת לאפשר קביעת מדיניות מושכלת המבוססת על מידע אמין ומעודכן."

במקרה של וועדות החריגים, ובעיקר לאור מספרן הרב של הבקשות, השקיפות תאפשר גם בחינת המקרים במבט השוואתי, ובעתירות שיגיעו לבתי המשפט הדבר יאפשר ביקורת שיפוטית יעילה וממוקדת, וייתכן שאף תחסוך פניות רבות לבתי המשפט.

84. בהקשר זה אציין שהפיקוח האפקטיבי ביותר על פעולת הרשות הוא של הנזקקים לשירות, וגופים מדינתיים ואזרחיים כמו הסיוע המשפטי וארגוני חברה אזרחית העוסקים בכך. בתי המשפט, בוודאי בדיעבד, אינם בוחנים כל תיק ותיק, כל בקשה ובקשה. אולם, הנמקה ופרסום ההחלטות יאפשרו בחינה והשוואה ביניהם על ידי מי שזקוקים לסיוע, על ידי סוכנים כמו הסיוע המשפטי, ואולי אף, למחקר אקדמי בנושא.

85. בעקבות הדיונים בעתירות הסכים משרד השיכון לנמק באופן מפורט, בבקשות שהתקבלו בוועדות החריגים, את התבחינים שנלקחו בחשבון, בעוד שטען שאין מקום לנמק על דרך השלילה בקשות שנדחו. בדומה, הסכים משרד השיכון לשקול הקמת מערכת נגישה לציבור ובה יפורסמו תמצית החלטות הוועדות, אך גם כאן, נכון משרד השיכון לפרסם רק את אותן החלטות שמתקבלות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1

2 משרד השיכון טען כי יש שוני בין החלטה שמתקבלת להחלטה שנדחת בוועדת חריגים. כיון
3 שעניינה של ועדת חריגים רק במי שאינם עומדים בנוהל, הרי שאם דחתה הועדה את הבקשה, היא
4 עמדה בנוהל, ואילו רק אם קיבלה את הבקשה מדובר בחריג, ורק חריגה מהנוהל יש לפרסם.

5

6 מנגד טוענות העותרות והסיוע המשפטי כי יש לנמק בפירוט ולפרסם גם את ההחלטות שנדחות,
7 אחרת מתקבלת תמונה לא נכונה ולא מאוזנת עם מידע חסר. כך לא יוכל מי שעניינו נדון ונדחה,
8 כמו העותרות שלפניי, לבחון לא רק האם מקרים דומים לשלו התקבלו, אלא גם אם מקרים דומים
9 לשלו נדחו, וייתכן, כי מקרה כזה ייתר את הפניה או הערעור, בוודאי כשמעורבים בנושא באי כוח.

10

11 משרד השיכון השיב לכך (בתגובתו מיום 5.3.20) והבהיר:

12 **"אכן, יש להבטיח כי המקרה בו אין מקום לחרוג מהנהלים אינו דומה למקרים**
13 **שבהם מאושרת חריגה שכזו. הדבר בא אל פתרונו באמצעות הבניה של התבחינים**
14 **העומדים בבסיס המקרים שכן יאושרו כחריגים ופרסום ההחלטות שמאשרות את**
15 **אותם מקרים חריגים".**

16

17 טיעון זה מבקש, למעשה, כי הפונים, כמו גם המסייעים להם ואף בית המשפט, יסמכו על כך
18 שהוועדות עובדות על פי התבחינים, ושואפות לשוויון גם בכל מה שנוגע לבקשות שנדחו. כפי
19 שאבהיר להלן, טענה זו אין לקבל.

20

21 86. טיעון נוסף הנוגע לשקיפות הנדרשת, ולאפשרות לבחון את החלטות הוועדות, נוגעת למיקום
22 בתור. סעיף 9 לנוהל 8/05 הקצאת דיור ציבורי, שכותרתו "סדר הקדימויות" קובע כי לכל סוג דירה
23 ביישוב נתון תונפק רשימת זכאים לפי סדר קדימויות. בכותרת נקבע כי: "המחשב ממייין ומשבץ
24 את הזכאי ברשימת הממתינים לפי סדר הקדימויות הבא". ואז מפורט הסדר בו דיירי שיכון ציבורי
25 שאושרו בשל בעייה בריאותית; דיירי דיור ציבורי שאושרו להחלפה, חסרי דירה עם בעיה בריאותית
26 וחסרי דירה שאושרו מסיבה אחרת. סדר הקדימויות המשני (קבוע בסעיף 9.2) קובע כי בכל
27 קטגוריה באותו מצב דברים תהיה עדיפות לפי מספר הנפשות במשפחה, ומשך זמן ההמתנה
28 מהאישור הראשון. סעיף 9.7 קובע כי רשימת הזכאים תופק: **"בדף נפרד לכל גודל דירה ביישוב**
29 **וכן תופק רשימה נפרדת לקומת קרקע או לדירה בבית עם מעלית"** כן נאמר כי **"הדוח יופק ביזמת**
30 **המחוז ולפי דרישה מיוחדת"**

31

32 טענת הסיוע המשפטי כי גם אם, כפי שנאמר בדיון, הפונה יכול להתקשר ולדעת את מקומו בתור,
33 אין לכך משמעות בהעדר שקיפות בנוגע למלאי הדירות הכולל ומספר הדירות הפנויות, מיקום
34 הזכאי בתור אינו מלמד דבר על זמן ההמתנה הצפוי. בנוסף, לא ניתן לבחון האם מעבר לעיר אחרת,
35 סמוכה, תביא לקבלת דירה.

36



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

כלומר, כך לשיטת הסיוע המשפטי, יש צורך הפרסום ושקיפות גם בעניין זה, כדי שניתן יהיה לבחון את החלטות הוועדות.

לשאלות ההנמקה והפרסום אפנה עתה.

חובת ההנמקה

87. במקרה שלפני מעלות העותרות והסיוע המשפטי שלושה טיעונים באשר לחובת ההנמקה. הראשון, כי וועדות החריגים אינן שולחות את פרוטוקול הדיון, ועושות כן רק אם פונים ומבקשים, מה שמרבית הפונים אינם עושים, ועל כן קשה ללמוד מההחלטה (בה כתוב שהפרוטוקול הוא חלק בלתי נפרד ממנה), על מה היה הדיון. השנייה, נוגעת לאופן ההנמקה גם במקרה בו ניתנות תשובות חיוביות – לטענת העותרות והסיוע המשפטי מדובר בהנמקה לקונית וחסרה, כאשר לא מפורטים התבחינים שנלקחו בחשבון, גם לאחר שינוי הנהלים שכללו את עיגון התבחינים בעבודת וועדות החריגים, והשלישית, העיקרית, כי יש חובה לנמק בפירוט גם החלטות שנדחות.

אפתח בבסיס הרעיוני לחובת ההנמקה, ולאחר מכן אדון בשלושת הטענות שהועלו כנגד ההנמקות של וועדות החריגים במשרד השיכון.

88. על חשיבותה של חובת ההנמקה דובר ונכתב רבות. **ראשית**, חובת ההנמקה מבקשת לסייע בהבניית שיקול הדעת המנהלי. ההכרח לתת טעם להחלטות המנהל מעודדת חשיבה מסודרת של הרשות, מבטיחה אחידות, מונעת החלטות שרירותיות ואפליה ומבטיחה הגינות שלטונית. **שנית**, היא מסייעת לנפגע מן ההחלטה המנהלית בהתמודדותו עמה, בשני היבטים עיקריים: היא מגבירה את אמונו של האזרח ברשות ובהליך שהוביל להחלטה בעניינו ובכך משמרת את תחושת הצדק בנוגע להליך המנהלי, ולעיתים אף משכנעת בצדקתה. בנוסף היא תורמת למימוש זכות הטיעון של האזרח (אף היא זכות בסיסית של הפרט), ובכך ממקסמת את יכולתו של האזרח לתקוף את ההחלטה ככל שירצה בכך. לצורך מימושה של זכות הטיעון מוטלת על הרשות חובה להציג בפני הפרט את נימוקי ההחלטה, שכן בהעדרם של אלו לא ניתן לממש את הזכות ואין האזרח יכול לבחון את ההחלטה המינהלית, תקינותה וסבירותה שכן לא ידוע לו על בסיס מה ניתנה, ומכאן שהוא גם אינו יודע האם קיימת לו עילה בדין לפנות לבית המשפט לצורך קבלת סעד. **שלישית**, חובת ההנמקה מאפשרת ביקורת עצמית, פנימית וחיצונית על ההחלטה ומחייבת את הרשות עצמה לבחון את השיקולים שבבסיס החלטתה (יואב דותן, "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים", **מחקרי משפט**, כט' 2 (תשס"ב-תשס"ג); דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי** 423-424 (2010). יפים לעניין זה דבריה של כב' השופטת דפנה ברק ארז בע"מ 823/12 **תמר קליסה נ' יצחק שמעון** (פורסם בנבו, 2013, בפסקה 28 לפסק דינה):

"על הרשות המינהלית לנמק את החלטותיה באופן סדור שאינו משתמע לשני פנים. חשיבותה של בהירות ההנמקה היא ברורה. הנמקה בהירה ומסודרת מסייעת לרשות לקבל החלטה רציונאלית ולא שרירותית. הנמקה כזו מאפשרת להבין את משמעות ההחלטה ואת השלכותיה התקדימיות לגבי מקרים אחרים. כמו כן, היא



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

מאפשרת לתקוף את ההחלטה תוך התייחסות מושכלת לטעמים העומדים בבסיסה.
הנמקה ראויה אף מבטאת יחס מכבד לפרט שההחלטה עוסקת בו, מפחיתה את
החשש שההחלטה התקבלה משיקולים לא ענייניים, מחזקת את האמון שרושש
האזרח לרשות ותומכת גם במראית פני הצדק ... בענייננו גם סביר להניח כי הנמקה
סדורה וברורה הייתה מבהירה לצדדים את השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה
ומונעת תחושות של קיפוח, שרירותיות ואי צדקחשיבות הנודעת להנמקה
מסודרת וקוהרנטית, אשר יכולה לחסוך בעיות רבות בהמשך".

פרופ' יצחק זמיר בספרו **הסמכות המינהלית** כרך ב', עמ' 1279 (מהדורה שנייה, 2011), מסכם את
הכלל העולה מן הפסיקה, ולפיו מבחינת היקף ההנמקה, העיקר הוא שההנמקה תבהיר את הטעם
או הטעמים העיקריים להחלטה, באופן שיאפשר לברר האם היא חוקית. זמיר מוסיף ומציין כי
מקרים שונים יצריכו הנמקה שונה. כך, לעתים נדרשת הרשות לפרט שיקולי מדיניות, אם הם אלו
שהנחו אותה. חובת ההנמקה, החשובה כשלעצמה, מקבלת חשיבות מיוחדת נוכח הזכות שבה דנות
ועדות החריגים של משרד השיכון – הזכות לדיור ולקורת גג.

חובת ההנמקה - הנהלים

89. משרד השיכון קבע בנהלים וועדות שונות שהוסמכו לבחון בקשות של מבקשי סיוע בדיור
הציבורי. בקשות של מבקשי סיוע מופנות לוועדות המחוזיות, המהוות את "הערכאה הראשונה"
הדנה בבקשות מבקשי הסיוע. במקרים בהם לא מתקיימים הקריטריונים הקבועים בנהלים לצורך
הזכאות מועבר הדיון לוועדת חריגים (ראו סעיף 8 לנוהל 08/05).

אשר לחובת ההנמקה - במקרה של ועדת האכלוס, הדבר היה קבוע במפורש, טרם תיקון הנהלים,
בסעיף 2.5 לנוהל הוועדה העליונה, נוהל 8/13 לפני תיקונו (הנוסח מיום 25.6.03) שקבע, בסעיף 2.5
כי: "**החלטות הוועדה תהיינה מנומקות, והוועדה בהחלטותיה לעתיד תונחה על ידן כתקדים**".
בעת"מ (מנהליים ב"ש) 317/09 **עמותת איתך מעכי – משפטניות למען צדק חברתי נ' מדינת
ישראל- משרד הבינוי והשיכון**, פורסם בנבו, 2009), פנתה העמותה לבית המשפט לעניינים מנהליים
בעתירה כי וועדות משרד השיכון ינמקו את החלטותיהם. כיוון שמשרד השיכון לא חלק על חובת
הוועדות לעשות כן, נדחתה העתירה (בכפוף להתחייבות משרד השיכון להוסיף לנוהל הבהרה לעניין
חובת ההנמקה).

אולם, חובה מפורשת זו הושמטה מהנהלים לאחר תיקונם. נהלי ועדת האכלוס 8/13, וועדת
הערעורים 8/17, שתוקנו בשנת 2018 אינם קובעים עוד במפורש את חובת ההנמקה. עדיף היה לו
לא היו משמיטים חובה זו, אם כי במסגרת העתירות שלפניי משרד השיכון לא חלק על חובתו לנמק,
אלא על היקף ואופן ההנמקה, וכן לגבי החובה לנמק החלטות הדוחות בקשות. במקרה שלפניי
הנמקת משרד השיכון אינה עונה על הנדרש, בשלושת ההיבטים עליהם עמדתי.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

מסירת פרוטוקול הדיון למבקשים עם ההחלטה

90. בסעיף 5.2.2 נוהל נועדת האכלוס 8/13 נקבע כי לכל פניה ייערך טופס דיון בידי עובד אגף אכלוס במחוז, שיהווה בסיס להחלטה ולפרוטוקול, וכי ממונה מחוזי לאכלוס במחוז או בחברה המשכנת יחתום על טופס הדיון ויהיה אחראי לכך שכל הפרטים הרשומים בטופס זהים למסמכים הנמצאים בתיק הבקשה וכי כל העובדות הנוגעות בדבר הוצגו בפני הועדה. סעיף 6.3 לנוהל ממשיך וקובע כי אותו טופס דיון כשהוא חתום, יהווה פרוטוקול הוועדה.

הוראות דומות לעניין הכנת טופס לערעור, קבוע בנוהל ועדת ערעורים, נוהל 8/17, בסעיף 5.1.1, הסעיף קובע כי טופס כאמור יהווה, גם במקרה זה, בסיס להחלטה ולפרוטוקול. כיון שבועדת הערעורים חברים 9 חברים, נקבע כי אם חבר וועדה מתנגד או מסתייג מההחלטה, יצוין הדבר במפורש בפרוטוקול (סעיף 6.2. לנוהל). סעיף 6.4 לנוהל ועדת הערעורים קובע גם הוראה כי הטופס החתום יהווה את פרוטוקול הוועדה.

כלומר, פרוטוקול הוועדה הוא זה שמאפשר לפונים לבדוק אם בקשתם נבחנה כראוי, והאם כל העובדות והנתונים עליהם ביססו את הבקשה אכן היו לפני הוועדה, והאם ההחלטה התקבלה פה אחד או שהיה מי שהתנגד.

משרד השיכון בסיכומים הבהיר (החל מסעיף 109 לסיכומים בעניין בן שטרית, החלק הכללי), מדוע אינו שולח פרוטוקולים אלא לאחר פניה :

"מטרת הפניה המוקדמת לקבלת פרוטוקול הוועדה היא למנוע מצב של פגיעה בפרטיות הפונים. למעשה מדובר בפעולה של משנה זהירות, במסגרתה מבקשת המשיבה לא להעביר את פרוטוקול הדיון למבקשים, אלא לאחר בקשה מפורטת שיש בכוחה לפוגג את החשש שמידע זה יגיע לגורמים שאינם רלבנטיים לעניין. כידוע עסקינן במבקשים שמצבם אינו מן המשופרים, ששוכרים דירות בשוק החופשי ולעיתים די קרובות מחליפים את כתובתם, לנוכח נסיבות חייהם."

נימוק זה אין לקבל, בעיקר לאור העובדה שעל חלק מהחלטות הוועדות ניתן לערער או לבקש בהם דיון נוסף תוך תקופת זמן קצובה. על כן יש חשיבות רבה כי ההחלטות עצמן, ולצדן הפרוטוקולים יגיעו לידי הפונים. על משרד השיכון למצוא דרך לוודא כי הכתובת שבידיו היא כתובת עדכנית (כמו הודעת טקסט טלפונית, שיחת טלפון לפונים או כל דרך אחרת שיימצא לנכון). כך ניתן יהיה לוודא שההחלטות עצמן התקבלו ע"י המבקשים, ואז אין כל חשש לצרף אליהן את הפרוטוקול.

עוד יש להדגיש כי לפונים לוועדה, זכות טיעון בכתב בלבד, ועל כן על ההנמקה לשקף בפירוט, אילו נסיבות ושיקולים שקלה הוועדה, ומה החומר שהיה מונח לפניה. כיון שאין זכות טיעון בעל פה אלא בכתב בלבד, הרי שהפונים זכאים להבין כיצד התנהל הדיו בעניינם.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

אני סבורה כי כדי להקל על אנשים החיים בעוני, ולחסוך בבירוקרטיה מיותרת, יש לצרף לכל
ההחלטות לפונים את הפרוטוקול בעניינם, ולא להמתין שיבקשו זאת.
לאור האמור, משרד השיכון יצרף לכל החלטה הנשלחת לפונים לוועדה, את פרוטוקול הדיון. חובה
זו תיקבע בנהלי ועדות החריגים.

פירוט ההנמקה

91. ככל שמדובר בהנמקה של החלטה לקבל בקשה לסיוע בדיון שהופנתה לוועדות החריגים, משרד
השיכון אינו חולק על חובתו לעשות כן, וטוען כי לאחר עדכון נהלי ועדות החריגים בשנת 2018,
הדבר נעשה. לטענתו, גם אם ההחלטות מנומקות בקצרה, הרי שדי בכך לצורך העניין.

הסיוע המשפטי בסיכומיו, הביא שורה של החלטות (בסעיף 17) שניתנו לאחר שינוי הנוהל, בכולן
ניתנו החלטות לקוניות המפנות לתנאי הזכאות בנוהל, ולקביעה כי לאחר עיון בכלל המסמכים
(הנמנים על ידי הוועדה) לא מצאה הוועדה בנסיבות העניין לנכון להיעתר לבקשה (החלטות נוספות
בנוסחים דומים צורפו לתגובת הסיוע המשפטי מיום 15.12.19, בסעיפים 9-13 לתגובה). על אף שחל
שיפור מסוים בכך שהוועדות מציינות מה המסמכים שעמדו לפניהם, כמו גם את מספר הממתיינים
לדיון ציבורי ביישוב מסוים, אין בהם התייחסות לנסיבות האישיות ולתבחינים שנלקחו בחשבון,
אין הסבר מדוע בנסיבות המקרה הקונקרטי, הבקשה נדחת בעוד מקרים אחרים מאושרים, ואין
התייחסות או יישום של התבחינים שאומצו ביחס לאותו מקרה קונקרטי.

גם בעתירות שלפניי, דחיית הבקשות נומקה, ככלל, בהפניה לנוהל ולציון הסיבה בשלה לא עומדת
הבקשה בתנאי הזכאות, ובהחלטות ועדות החריגים ככלל מוסיפים כי בנסיבות העניין לא מצאו
לנכון לאשר.

הנמקה זו לאו הנמקה היא, בעיקר כאשר הנימוק המרכזי של משרד השיכון הינו כי עליו לפעול
בשוויון, כדי לתת סיוע בדיון רק לנזקקים ביותר. כיצד ניתן יהיה לבחון אם כך אכן הם פני
הדברים, ללא הנמקה ראויה? בתי המשפט עמדו שוב ושוב על הבעייתיות בהנמקת חסר של
החלטות המנהל ככלל, כן עמדו על הבעייתיות בהעדר הנמקה בוועדת חריגים של משרד השיכון,
ויש שהביא הדבר לביטול החלטת הוועדה. (כך לעיל בעניין קליסה, בפסקה 28 לפסק דינה של כבי'
השופטת דפנה ברק ארז).

כך היה, למשל, בעת"מ (מנהליים חיפה) 680/08 מלמד יעקב נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו,
2009). שם, בפסק דין קודם בעניינו של העותר, הוחזר הדיון לוועדה בהעדר נימוקים לעניין מיצוי
כושר השתכרות, בפסק דין זה שב בית המשפט והחזיר את הדיון לוועדה שכן על אף שאישרה לעותר
באותו עניין סיוע בשכר דירה בשיעור חלקי ו"לפנים משורת הדין" לא נמקה את החלטתה (כן ראו:
עת"מ (מינהליים ב"ש) 7123-09-12 לבנה אוזן נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 2013), שם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 נקבע כי בהיעדר הנמקה לא ניתן לבחון את סבירות ההחלטה ולכן הורה בית המשפט לוועדה לבחון
2 מחדש עמדתה ולנמק אותה בפירוט. בעת"מ (מינהליים ב"ש) 32498-07-20 פלונית נ' משרד הבינוי
3 והשיכון (פורסם בנבו 21.10.20), נקבע (פס' 19-20 לפסק הדין, בדומה כי הנמקה המפנה לאי עמידה
4 בקריטריונים, ואינה מתייחסת לנסיבות החריגות הספציפיות חוטאת למטרתה. בפס' 23 נקבע כי:
5 "נמצא, כי בהחלטה אין ביטוי להפעלה של שיקול דעת פרטני וקיים בה חסר מהותי. משכך, אין
6 אפשרות מצד בית המשפט לבחון האם הופעל שיקול הדעת בסבירות, תוך התחשבות בכל
7 השיקולים הצריכים לעניין." על כן הוחזר העניין לוועדה.

8

9 92. כאשר וועדות החריגים מפנות לקריטריונים לזכאות או לחריגה מהם, כנימוק לדחיית
10 הבקשה, הרי הן חוטאות למטרתן ותפקידן. שהרי כל מטרתן של וועדות חריגים הוא לבחון, כפי
11 שמורה אותנו שמן, האם מדובר בעניין חריג המחייב סטייה מסוימת מהנהלים (ראו: דפנה ברק
12 ארז, "כללים, חריגים ושיקול דעת במשפט" בתוך: ספר דורית בייניש, 111 (בעריכת קרן אזולאי,
13 איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ, 2018). בנוסף, כאמור, נהלי וועדות החריגים קובעים,
14 כמפורט כי מטרתן לתת פתרון למקרים שלא נמצא להם מענה "במסגרת הכללים והקריטריונים
15 של המשרד". הפנייה לאותם קריטריונים חוטא לתפקיד הוועדה, שכן ברור שבקשה שהוגשה
16 לוועדת החריגים אינה עומדת בתנאי הזכאות..

17

18 על כן עצם החזרה על כך שהפונה אינה עומדת בנהלים, לא מוסיפה דבר על ההחלטה המקורית
19 לדחות את הבקשה משום שאינה עומדת בתנאי הזכאות. וועדת החריגים אמורה לבחון את כלל
20 הנסיבות, ואין די באמירה סתמית (החוזרת, כפי שעולה מהפסיקה, ברבות מהחלטות הוועדה),
21 לפיה הוועדה לא מצאה מקום, בנסיבות העניין, להיעתר לבקשה.

22

23 על וועדת הערר להתייחס באופן פרטני לטענות המועלות לפניה ע"י הפונים אליה, בהתייחס
24 לתבחינים, והעמיד גם למשקולות שייקבעו. כך ניתן יהיה לוודא שהוועדה אכן דנה בנסיבות
25 הרלבנטיות של הפונים, ולהבין האם השיקולים שלקחה בחשבון עונים על דרישות המשפט המנהלי.
26 ההנמקה בהחלטת הוועדה לפיה: "למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה" הינה הנמקת חסר,
27 לאקונית ביותר, וללא כל פירוט ממשי, שאינה משקפת את נסיבותיהם האישיות של הפונות
28 והפונים לוועדה, אינה מפרטת את המסמכים שעמדו בפני הוועדה ואינה מפרטת מהן אותן נסיבות
29 שעל אף ולמרות קיומן סירבה הוועדה להיעתר למבוקש. לא ניתן לדעת מה עומד בבסיס ההחלטה,
30 מה השיקולים שנשקלו, ומה המשקל שניתן לכל תבחין שנשקל. על כן בית המשפט אינו יכול לוודא
31 שהוועדות עמדו בחובותיהם על פי המשפט המנהלי, על אף טענת משרד השיכון כי כך אכן פעלו.
32 לאור ריבוי המקרים בפסיקה בהם בהיעדר הנמקה הוחזר העניין לדיון מחדש בוועדה פוגעת הן
33 בפונים, הנדרשים להליך משפטי כדי להביא להנמקה שהיה עליהם לקבל מלכתחילה, ומטילה עומס
34 הן על בתי המשפט, הן על משרד השיכון והפרקליטות

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

93. אין לקבל את טענות העותרים לפיהם מנועה הוועדה מלעשות שימוש בנוסח אחיד, אולם גם אם מדובר בנוסח אחיד, בחלק בו דנה הועדה בהתאמת התבחינים למקרה הספציפי, עליה לפרט באילו תבחינים עומד המקרה, ובעיקר כשמדובר בנסיבות אישיות, יש לפרט מה נלקח בחשבון ואיזה משקל ניתן לכך. למשל, במקרה של סיגלית לוי, מדובר באישה בעלת נכות נפשית, כתוצאה מהתעללות ואלימות מהם סבלה בילדותה, והם אלו שהביאו למצבה הנפשי הקשה. במקרה כזה יש לפרט נסיבות אלו ולהבהיר איזה משקל נתנה להם הועדה.

7

94. משרד השיכון הבהיר כי כיום מפורטים בפרוטוקול המסמכים שעמדו לפני הועדה, וכלל ההחלטות לפי נהלי וועדות החריגים מ-2018 מפורטות יותר וכי כאשר מדובר בעשרות אלפי מקרים אין להטיל נטל על הרשות לנמק מעבר לכך. אין לקבל טיעון זה.

11

משרד השיכון מנסה לאחוז במקל בשני קצותיו, מחד, משיקולי תקציב לא לעדכן את תנאי הזכאות ולא לכלול בהן יותר מקרים, מה שזכותו כמובן לעשות, אך מנגד להימנע מטיפול והנמקה פרטניים ב-30,000 בקשות, מה שוודאי מטיל עומס רב על וועדות החריגים. ובכן, כל עוד לא מעודכנים הנהלים, ומוגשות עשרות אלפי בקשות חריגות, חייב המשרד לעמוד בחובותיו ולנמק את כלל ההחלטות על פי כללי המשפט המנהלי.

17

בהעדר כל הנמקה שתתייחס לטענותיהן הספציפיות של העותרות (למעט הפנייה לקונית להוראות הנוהל, ואמירה לקונית לפיה אין די בנסיבות כדי להביא לחריגה מהנוהל), אין לביהמ"ש דרך להתחקות אחר השיקולים שגרמו לדחיית הערעור, ואין אפשרות ולבחון את ההחלטה שהתקבלה. יתרה מכך, אין אפשרות אפילו לדעת אם חברי הועדה היו מודעים לטענות הספציפיות שהעלו הפונים.

23

בדיון מיום 25.2.18, הבהירה הממונה המחוזית, גב' ריקי אלימלך, עד כמה החברי הוועדה לוקחים את עבודתם ברצינות וקוראים ובוחנים כל דוח וכל נתון שמוגש להם. אני בטוחה שכך הם פני הדברים, ודבריה של גב' אלימלך על הקושי בעבודת הוועדה נגעה לליבי. עם זאת, על מצב הדברים האמור, לבוא לידי ביטוי בהחלטות הועדות.

28

יש לעדכן את נהלי וועדות החריגים ולקבוע במפורש חובת הנמקה, ולצדה כי ההנמקה תתייחס לכלל התבחינים שנלקחו בחשבון, ולמשקלם היחסי.

30

אמנם, כפי שנאמר בעניין קליסה (פסקה 29 לפסק דינה של כב' השופטת דפנה ברק ארז): **"בדיעבד, הנמקה פגומה אינה יורדת בהכרח לשורש החלטתה של הרשות, ולכן אינה מהווה עילה אוטומאטית לביטולה של ההחלטה"**.

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

אולם, המקרים הרבים בפסיקה בהם הוחזרו לדיון בועדה מביאים לפניות מרובות לבית המשפט ולחוסר יעילות של המערכת כולה. כדי שהדבר לא יישנה, יש לתקן את הנוהל, ולהחזיר את חובת ההנמקה שנשמטה ממנו, כמו גם את החובה לפרט מה התבחינים שנלקחו בחשבון, ובאיזה מדרג, בכל מקרה ומקרה.

הנמקת בקשות הנדחות בוועדות החריגים

95. משרד השיכון בסיכומיו (סעיף 55) טען כי לא ניתן לנמק דחיית בקשות על פי התבחינים, שכן, לטענתו, יהיה מדובר בהנמקה שלילית – לא מתקיימים התבחינים. טענה זו אין לקבל, הן במישור העקרוני, הן במישור המעשי.

טיעון זה, לפיו אין אפשרות לנמק החלטות השוללות בקשה על סמך תבחינים, חותרת תחת כל יסודות המשפט המינהלי. דומה כי דווקא מי שבקשתו נדחתה ע"י ועדת החריגים נזקק להנמקה מפורטת כדי שיוכל לשקול האם בדיון נדחתה בקשתו, או שמא עליו לנקוט בהליכים נוספים למימוש זכותו. כך ככלל, כך בוודאי בעניינם של אנשים החיים בעוני, על כל החסמים העומדים לפניהם. יכולתו של האזרח, או יכולתם של באי כוחו, להעריך האם בדיון נדחתה פנייתו, מחייב כי כלל המקרים יפורסמו. כך אם היה מתפרסם שמקרה קל מזה של גבי לוי למשל התקבל, ואילו המקרה שלה נשלל, ייתכן כי אף אם היא עצמה לא הייתה עותרת, הייתה מוגשת עתירה ע"י מישהו במצבה, שיכול היה לראות את הנמקת הדחייה.

במישור המעשי, הרי מדובר בדיוק בהנמקה לפיה לא מתקיימים התבחינים, או מתקיים חלק קטן מהם. כך בדיוק ניתן יהיה להשוות ולוודא, שאכן הוועדה פועלת על פי התבחינים. בנוסף, בתגובות ותשובות משרד השיכון לעתירות, מנומקות החלטות הדחייה בפירוט. על כן בפועל, כדי לקבל תשובה ברורה, יהיה על הפונים להגיש עתירה, שאז יקבלו תשובות מפורטות. אין מקום כי לצורך קבלת ההנמקה, יהיה על הפונים לסיוע, להמשיך ולפנות לערכאות, ועניין זה, כשלעצמו, עלול להביא לחוסר שוויון.

פרסום ההחלטות

96. חלק משמעותי מהנימוקים העומדים בבסיס החובה לנמק את ההחלטות, ימומשו רק אם יפורסמו ההחלטות לציבור. בהקשר זה ראוי גם להתייחס לשני היבטים של חובת ההנמקה, אותם ניתן לכנות ההיבט הפנימי וההיבט החיצוני (ראו: ברק-ארז, משפט מינהלי, 425):

"הדיון בחובת ההנמקה מחייב להבחין בין שתי פנים שלה. פן אחד של חובת ההנמקה מתייחס לחובה שחלה על הרשות לקבל החלטה מנומקת ולפרט את הטעמים בגוף ההחלטה לצרכיה הפנימיים. הפן האחר של חובת ההנמקה בוחן את היקפה של החובה למסור את טעמי ההנמקה לפרט הנוגע בדבר או אף לציבור בכללותו".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

כדי לוודא שההחלטות ב-30,000, התקבלו בהליך ראוי, ובשוויון יחסי, יש לוודא כי ההחלטות
מפורסמות לציבור. הדבר יתרום ליעילות ולוודאות, ויתכן שאף יקטין את מספר המקרים הפונים
לבתי המשפט

משרד השיכון הבהיר במסגרת ההליך (פרוטוקול הדיון מיום 26.1.20, בעמ' 23 ש' 11-21 וכן בסעיף
57 לסיכומים בעתירת בן שטרית), כי הוא מוכן לפרסם ההחלטות בהן התקבלו בקשות שהופנו
לועדת חריגים), אך כיון שמדובר במהלך מחשבי עליו להיערך לכך. אני סבורה כי יש לפרסם את
כלל ההחלטות, גם אם יינתן זמן למשרד השיכון להיערך לכך. כיום בעידן הדיגיטלי, לא ברור איזה
קושי טכני עומד לפני פרסום כלל ההחלטות, ומשרד השיכון לא פרט בעניין זה והעלה טענה זו
בעלמא.

פרסום מלאי הדירות והתור לקבלת דיור ציבורי

97. עתירת גב' קמרי, שהמתנה בתור 13 שנה, במהלך אבדה את זכאותה, העלה, בנוסף לנושא
העקרוני של זמן המתנה בתור כתבחין, עליו עמדתי לעיל, גם את חוסר השקיפות והמידע בכל הנוגע
לתור הממתינים לקבלת דירה, שנקבעו כזכאים. בנוהל 05/08, הדין בהקצאת דירות בדיור הציבורי
נקבע כי "המחשב יקבע" את סדרי העדיפות כאמור בנוהל. גב' קמרי טענה כי מיקומה בתור השתנה
כשבתוך 13 שנה היא לא הגיעה לתחילת התור. ב"כ משרד השיכון הבהירה בדיון לעניין זה כי: (פרי'
הדיון מיום 26.1.20, עמ' 24, ש' 26-30):

**"יש עכשיו קיבוע [של המקום בתור] ולא הולכים אחורה בתור, יש אפשרות רק
להתקדם. לשאלת בית המשפט, האם האדם יכול לדעת היכן הוא ממוקם, אני
משיבה שכן. האדם יודע את מקומו בתור. במוקד הטלפוני ניתן לדעת בדיוק היכן
אותו אדם עומד וכמובן גם אצל החברות המאכלסות."**

אולם, ראשית, הדבר אינו קבוע בנוהל, ולא היה ידוע אף לא לב"כ העותרות. בנוסף, לא ניתן לדעת
מהמענה הטלפוני, שלמעשה בודק את המיקום במחשב, האם בדין נקבע המיקום שנקבע, האם על
סמך הנתונים המעודכנים? לא ברור אם ניתן לדעת מהו זמן ההמתנה בתור, והאם תכנות המחשב
לוקח זאת בחשבון.

בנוסף, מי שממתין בתור, נאלץ להמתין למוקד הטלפוני כדי לקבל מענה, ואינו יכול לבדוק זאת
בעצמו. זאת ועוד, הן הנזקקים לדיור ציבורי, הן המייצגים, כמו הסיוע המשפטי, אינם יכולים
לבדוק מה גודל התור ביישוב מסוים, ומה המאפיינים של הממתינים בתור, בראש ובראשונה כדי
לבחון האם התור מתנהל כסדרו, ובנוסף, כדי לשקול למשל, לבקש דיור ציבורי במקום אחר, זמין
יותר, בעיקר אם הם עומדים לאבד את זכאותם. בהחלט ייתכן כי גב' קמרי הייתה שוקלת קבלת
דיור ציבורי במקום מרוחק במקצת, חלף אבדן הזכאות בכלל.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

98. סיכום ביניים לעניין הנמקה ופרסום

א. משרד השיכון יתקן את נהלי וועדות החריגים, ויכלול בהם חובה לנמק הן בקשות שמתקבלות, הן בקשות שנדחות על פי התבחינים והמשקולות שיינתנו להם. עד לתיקון הנהלים לעניין המשקולות, יכללו ההנמקות התייחסות לתבחינים שנלקחו בחשבון באופן מפורט. החלטה תכלול את נתוני הפונים על פי התבחינים (מצב משפחתי, גיל, מספר ילדים, נכות, וכיו"ב). כן יצוין אם נלקחו בחשבון במקרה ספציפי נתונים נוספים. לאחר מכן יצוין אילו מבין התבחינים מתקיימים לדעת הוועדה ובאיזה עוצמה (בעיקר נתונים כמו נסיבות משפחתיות אישיות), ולבסוף ההחלטה – לקבל או לדחות. הדבר ייעשה הן לגבי דיור ציבורי, הן לגבי סיוע בשכר דירה.

ב. אשר לפונים הספציפיים, המשרד יקבע בנהלים את החובה לוודא את כתובתו העדכנית של הפונה, ולאחר מכן יישלחו לו הן החלטת הוועדה בעניינו, הן הפרוטוקול.

ג. ההחלטות יפורסמו לציבור, ללא פרטים מזהים של הפונים, אולם יכללו את הסיבה להעדר הזכאות, כמו גם את התבחינים שנלקחו בחשבון בעניינם. בסיכומים ציין משרד השיכון (סעיף 38) כי הינו שוקל: **"יצירת מערכת אשר תשקף לציבור מהו הבסיס להחלטות וועדות החריגים, בהתאם למסמך תבחינים זה. מהלך זה דורש היערכות מחשובית, ועל כן ביצעו יחל בעוד זמן מה, ככל שיוחלט על ביצועו".** לאור האמור, יפעל המשרד ליצירת מערכת כאמור לפרסום כלל ההחלטות עד ליום 1.1.23. ההחלטות המתומצתות באופן זה יפורסמו לציבור באופן דיגיטלי, ויהיו נגישות מרחוק. משרד השיכון יעשה מאמץ כי ניתן יהיה לערוך חיפושים על פי תבחינים.

ד. בנוסף להחלטות וועדות החריגים, יפרסם משרד השיכון, עד לאותו מועד, את מספר הדירות, על פי גודל בכל יישוב, את מספר הממתינים בתור והפרמטרים של הזכאים הממתינים בתור (מועד הכניסה לתור, מספר החדרים שאושר ואם יש קדימויות מסוימות על פי הנוהל). באופן זה, מי שממתין בתור יוכל לעשות שיקול מושכל, לבחון האם מקומו בתור אכן מתאים לנתוניו, וכן לשקול האם לעבור לאזור אחר, או לנסות לבדוק אפשרות כזו עם משרד השיכון.

ומכאן אעבור לבחינת העתירות הפרטניות.

פרק עשירי: העתירות הפרטניות

סיגלית לוי (עת"מ 18-01-47545)

99. גב' סיגלית לוי (העותרת בעת"מ 18-01-47545), היא אם יחידנית לשני ילדים (משני אבות שונים), האחד בגיר והשנייה קטינה בת 9 שאביה נפטר. בעתירה מתוארות נסיבות חייה הקשות של גב' לוי. כעולה מהעתירה והמסמכים שצורפו לה גב' לוי הינה קרבן התעללות קשה בילדותה מצד אמה (לרבות מכות קשות שגרמו לחבלות בגופה ושבירת שיניה), חולת סכיזופרניה, סובלת מדיכאון ונכה בשיעור 100% (נכות נפשית בשיעור 100% ודרגת אי כושר בשיעור 100%). אשר למצבה הכלכלי, על פי הדוח של מחלקת הרווחה שצורף לעתירה (נספח 1/ לעתירתה), לגב' לוי חובות במסגרת הוצאה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 לפועל בסכום של כ-400,000 שקלים, חיה בדירת חדר וחצי עם שני ילדיה, עליה היא משלמת 3,500
2 ש"ח, ומקבלת סיוע בדיוור בסכום של 1200 שקלים בלבד. היתרה משולמת מהקצבאות להן היא
3 זכאית. לפיכך, כך על פי הדוח, חדשות לבקרים מבקשת גב' לוי סיוע לקניית אוכל ומזון. על פי
4 הדוח, אבי ביתה שחל סיגלית, עמו הייתה ביתה בקשר, נפטר גם הוא, כך שהיא לבדה אחראית
5 לביתה הקטינה, ללא כל משפחה תומכת. לעתירה צורפו אישורים מהמל"ל וכן אישורים רפואיים
6 המבססים את הטענות לגבי מצבה (נספח ע/2 לעתירה). גב' לוי מדגישה כי המקרה שלה הוא חריג,
7 שאף אם אינו עומד באופן מלא בנהלים, הרי שמדובר במקרה שמצריך חריגה מהנהלים משיקולים
8 הומניטאריים.

9

10 100. לאור נסיבות חיה הקשות, הגישה גב' לוי, ביום 27.3.2016, בקשה לקבל דירה בשיכון ציבורי,
11 שנדונה בוועדה העליונה האזורית בתאריך 30.3.2016. הוועדה האזורית החליטה לדחות את
12 בקשתה של גב' לוי, לאור העובדה שאינה עומדת בגודל משפחה מזכה על פי הנוהל. זאת, בין היתר,
13 לאור העובדה שיש לה שני ילדים בלבד, אחד מהם בגיר (כאשר זכאות לדיוור ציבורי מותנית
14 בשלושה ילדים מתחת גיל 21, לצד נתונים נוספים), וזו לשון ההחלטה במלואה (נספח ע/3
15 לעתירה):

16 **"לכבוד**
17 **סיגלית לוי**

18 ...

19 **הנדון: בקשתך/כם לקבל סיוע**
20 **הרינו להודיעכם כי ועדה עליונה אזורית בישיבתה מיום 30.2.16 דנה בבקשתכם**
21 **והחליטה כדלקמן:**

22 **מהות הבקשה: דיוור ציבורי**
23 **החלטה: דחיית הבקשה מהסיבה לא עונה על גודל משפחה מזכה**
24 **נימוקי הבקשה: למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה."**
25

26 כך, בהחלטה לקונית, ללא פירוט מפורט, כך שלא ניתן לדעת כלל ועיקר מה עמד לפני הוועדה,
27 נשללת זכותה של גב' לוי לדיוור ציבורי, ללא כל נימוק, ומבלי שניתן ללמוד מההחלטה שאכן כלל
28 הנסיבות עמדו לפני חברי הוועדה.

29

30 ביום 25.6.2016 ערערה גב' לוי על החלטת הוועדה האזורית לוועדת הערעורים. ביום 26.8.2016
31 החליטה וועדת האכלוס לדחות אף היא את בקשתה של גב' לוי, בקובעה כי אינה עומדת בתנאי
32 הסף לזכאות, אף חרף הנסיבות המיוחדות שתוארו בבקשה. במסגרת החלטת וועדת האכלוס נקבע
33 כי העותרת תהיה זכאית לקבל סיוע מוגדל בשכר דירה בין החודשים מרץ-נובמבר 2016, אולם לא
34 תהיה זכאית לדיוור ציבורי.

35

36 בעקבות החלטה זו הגישה גב' לוי את עתירתה הראשונה (עת"מ 17-03-61986, להלן: **העתירה**
37 **הראשונה**). בהתאם להסכמה אליה הגיעו ב"כ הצדדים לאחר הגשת העתירה הראשונה, אך עוד
38 קודם לדיון בעתירה לגופה, עלה שוב עניינה של גב' לוי לפני הוועדה הציבורית ביום 17.10.17 (נספח



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

4/ לעתירתה, ההחלטה נשוא העתירה שלפניי, גם הפעם נדון העניין בועדת הערעורים וזו לשון ההחלטה במלואה:

"לכבוד
סיגלית לוי

...

הנדון: בקשתך/כס לקבל סיוע
הרינו להודיעכם כי ועדה ציבורית בישיבתה מיום 17.10.17 דנה בקשתכם והחליטה כדלקמן:

מהות הבקשה: דיור ציבורי

החלטה: דחיית הבקשה מהסיבה לא עונה על גודל משפחה מזכה
נימוקי הבקשה: למרות הנסיבות של המבקשת אשר הוצגו בוועדה, לרבות מצבה הכלכלי והחובות בהם היא שרויה, המצב הנפשי הקשה, הנכות ממנה היא סובלת והטיפול בביתה, הוועדה סבורה שאין בנתונים אלה כדי להצדיק חריגה מהנהלים ומהכללים וזאת בין היתר בהסתכלות מבחינה רוחבית של המקרים המגיעים לפתחה של הועדה"
(הדגשה שלי – מ' א' ג')

כאן יש יותר פירוט לגבי הנתונים שעמדו לפני הועדה, כפי הנראה כיון שהעניין הוחזר לוועדה בעקבות הגשת העתירה. עם זאת, גם להחלטה זו לא צורף פרוטוקול, וההנמקה אינה מבהירה מדוע הגב' לוי אינה מקרה המצדיק חריגה מהנהלים. בדיון באותה עתירה ציין ב"כ משרד השיכון כי הועדה בחנה את בקשת גב' לוי " ביחס לשאר הבקשות שממתינות בתור" (עמ' 2 לפר' מיום 24.10.17, ש' 13-14).

גב' לוי טענה לעניין זה כי מדובר בנימוקים סתמיים וטכניים, אשר לא זו בלבד שאינם מבהירים לעותרת מדוע בקשתה נדחתה, למעט הטעם הכללי, אלא אף לא מאפשרת ביקורת שיפוטית אפקטיבית על החלטה זו.

כיון שהחלטה זו ניתנה לאחר הגשת העתירה הראשונה, כשהעתירה הראשונה כלל לא התייחסה להחלטה זו, הסכים ב"כ גב' לוי כי העתירה תימחק, תוך שהוא שומר על זכותו להגיש עתירה חדשה על ההחלטה מ-17.10.17, ובית המשפט הורה על מחיקת העתירה (החלטת כב' השופטת אסתר נחליאלי היאט מיום 24.10.17).

101. בעקבות זאת הוגשה העתירה שלפניי על ההחלטה השנייה של ועדת הערעורים שהובאה לעיל, במסגרתה עמדה גב' לוי על התכלית הסוציאלית שניצבת במוקד חוק זכות הדיור בדיוור ציבורי: התכלית היא לאפשר דיור למי שידו אינה משגת. לאור רציונל סוציאלי זה, כך לטענתה, מתחייבת בחינה פרטנית של כל מקרה לגופו, באופן מהותי, ולא באופן טכני-"מתמטי" שמתייחס לנתונים היבשים גרידא. גב' לוי טוענת כי הימנעות מהתייחסות ספציפית למאפייני הייחודיים חורגת מהתכלית האמורה, ואף מחובתם של חברי הוועדה. לטענת גב' לוי, התעלמות הוועדה מהנסיבות האישיות שלה, מעידה בפועל על שרירותיות ואף על כך שסביר להניח שלא נשקלו כלל השיקולים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

- 1 הרלוונטיים במסגרת הליך קבלת ההחלטות של הוועדה. לפיכך, העובדה שלא נשקלו כל השיקולים
- 2 הרלוונטיים מעידה על אי-סבירות ההחלטה.
- 3
- 4 102. עוד טוענת גב' לוי כי במקרים בהם המצב קל יותר ממצב העותרת אושר סיוע בוועדת החריגים,
- 5 מה שמעיד, לטענתה, על חוסר שוויון בהחלטות וועדת החריגים, כמו גם על אי סבירות של החלטות
- 6 הוועדה. ביום 7.12.2018 הגישה גב' לוי את תגובתה לדוח משרד השיכון בו פורטו החלטות שניתנו
- 7 בבקשות לועדות חריגים לעניין הקצאת דיור ציבורי. במסגרת תגובה זו הדגישה גב' לוי פעם נוספת
- 8 את נסיבות חייה הקשות, המצדיקות, לטענתה, זכאות לדיור ציבורי. זאת ועוד, טענה גב' לוי כי
- 9 במקרים רבים אחרים המופיעים באותו דו"ח, בהם הנסיבות אינן כה חמורות כשלה, אישרו וועדות
- 10 החריגים בקשות חריגות. גב' לוי הצביעה על מספר מקרים בהם אף ללא עמידה בתנאי הסף
- 11 למשפחה מזכה, אושר דיור ציבורי: כך למשל, אושר דיור ציבורי לזוג צעירים ללא ילדים, לאור
- 12 נכות נפשית (75%) ולאור הנסיבות, או מקרה בו אושרה בקשתה של אם חד הורית עם שני ילדים
- 13 בגירים, זאת לאור נסיבות אישיות (דוג' מס' 7 ו-15 בהתאמה, בטבלה שהציגה גב' לוי בתגובתה
- 14 מיום 7.12.2018). מדובר בדוגמאות בלבד, ולטענת גב' לוי, קיימים מקרים רבים בהם אושרו בקשות
- 15 באופן חריג, אף ללא עמידה בתנאי גודל המשפחה, מה שמעיד על חוסר אחידות באישור בקשות
- 16 חריגות. גב' לוי אף הבהירה כי הדבר פוגע בזכות לשוויון וכי ההנמקה הלקונית שקיבלה מהוועדה
- 17 בנוגע להחלטה שלא לאשר את בקשתה באופן חריג, אינו מקיים את חובת ההנמקה הנדרשת
- 18 במשפט המנהלי.
- 19
- 20 ביום 04.11.2018 הגישה גב' לוי בקשה דחופה למתן צו לחייב את המשיבה להעביר לה כספי שכר
- 21 דירה, זאת לאור קרבת המועד בו עתידה העותרת להיות מפונה מדירתה. משרד השיכון לא שלל
- 22 את דרישתה בעצם העברת הכספים ישירות לבעלי הדירה, אולם הדגיש כי לגב' לוי לא הייתה תעודת
- 23 זכאות בתוקף, וכי לא ניתן לאשר בקשה זו ללא תעודת הזכאות.
- 24
- 25 ביום 24.12.2018 הודיעה גב' לוי כי הגישה בקשה להנפקת תעודת זכאות לסיוע בשכר דירה. בהמשך
- 26 לכך, ביום 21.1.2019 הודיע משרד השיכון לבית המשפט כי מוקדם יותר באותו החודש החליט
- 27 משרד השיכון להעביר לגב' לוי סיוע בדמי שכירות ע"ס 1,800 ₪ לחודש, בגין החודשים ינואר –
- 28 נובמבר 2018, באופן רטרואקטיבי, לטענת משרד השיכון, לפנים משורת הדין. נוסף על כך, הוחלט
- 29 גם לאשר לעותרת סיוע עתידי בשכר דירה, בכפוף להמצאת חוזה שכירות.
- 30
- 31 103. ביום 24.09.2019 הוסיפה גב' לוי טיעון נוסף – לפיו, בשנת 2009 היה בתוקף נוהל משלים,
- 32 שלדברי גב' לוי הוסתר מבית המשפט ע"י משרד השיכון. לפי נוהל זה, אם יחידנית, אשר לה שני
- 33 ילדים קטינים, תהא זכאית לדיור ציבורי באם היא מוכרת כבעלת יותר מ-75% נכות. גב' לוי טענה
- 34 כי היא עמדה בקריטריונים אלה נכון לשנת 2009 (עת בנה הבכור היה עדיין קטין). לטענתה, העובדה
- 35 שאף שהייתה זכאית לדיור ציבורי בעת שהגישה בקשה לכך, המשיבה פעלה בחוסר תום לב תוך



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

הסתרת נוהל משלים. כדי להצביע על קיומו של הנוהל, הוסיפה העותרת מכתב שכתב מר רונן כהן, אז ראש תחום פרט וחריגים וכיום סמנכ"ל המשרד (להלן: **מכתב רת"ח פרט וחריגים**).

בתגובה לטענתה זו של גב' לוי, טען משרד השיכון כי מכתב רת"ח פרט וחריגים שצורף ע"י גב' לוי כדי להעיד על הנוהל משנת 2009 היה נוהל משלים, שמשרד השיכון פעל לאורו, ועודנו פועל לאורו. משרד השיכון הדגיש כי לא פעל בחוסר תום לב ולא ניסה להסתיר את קיומו של הנוהל מגב' לוי. משרד השיכון טען כי טענות העותרת כיום כבר אינן רלוונטיות, זאת לאור העובדה שלא ניתן לבחון כיום את בקשתה לאור קריטריונים שכבר אינם רלוונטים בעת הגשתה העתירה דנן (לאור העובדה כי בנה הבכור של העותרת 1 כבר איננו קטין משך מספר שנים לא מועט).

אשר להנמקת משרד השיכון בנוגע למצבה של גב' לוי כיום: גב' לוי טוענת, בהתייחס לטיוטת התבחינים, כי זו אינה מסייעת לה שכן, אף שמסמך התבחינים מוצג כמסמך שמטרתו לטייב את איכות החלטות ועדות החריגים, הרי שגם לאורו אין ביכולתה לצפות מה יהיו החלטות הוועדה בעניינה, זאת לאור העובדה שאף בהתייחס לתבחינים המוצעים נשמר שיקול דעת רחב ביותר של משרד השיכון, וחברי וועדת החריגים בפרט.

104. על כן אבחן את עניינה של גב' לוי לא על פי ההחלטה שניתנה בעניינה, שאכן אינה יכולה לעמוד, בהעדר הנמקה ראויה, כמפורט בהרחבה לעיל, אלא בהתייחס לעמדת משרד השיכון בנוגע לתבחינים החדשים. ב"כ גב' לוי טען כי גם מסמך התבחינים כללי מדי ושומר על שיקול דעת בלתי מוגבל של ועדת החריגים.

לעניין זה אביא את ההנמקה של משרד השיכון, שכן ניתן לנמק גם החלטות הדוחות בקשות לסיוע בדירור, ומבהירות את השיקולים במקרה שלפניי (הבאתי הנמקה זו כדוגמא לבעייתיות שבחוסר מתן משקלות ניתנים להשוואה לתבחינים):

"נכות – העותרת מצויה במדרג הנמוך ביותר – אמנם הורה עצמאי אך לילדה אחת מתחת לגיל 21, וכן עם נכות אחת במשפחה, כאשר שיעור הנכות הרפואית נמוך יחסית – 40 אחוזים בלבד (נפשית). שיעור קצבת נכות או כושר השתכרות 100 אחוזים (שאינו המקסימלי) יציבה. לא ידוע על מצב של נכות פיסית המבטאת קושי בניידות.
ב. רקע ונסיבות אישיות ומשפחתיות: נראה שחוותה בילדותה אלימות במשפחה וחסרת עורף משפחתי.
ג. מצב משפחתי – מדובר בהורה עצמאי. כאמור זהו התבחין הנמוך ביותר בסדר החשיבות היורד של התבחינים
ד. על פי התבחינים במקרה של בקשה להקצאת דירה יינתן משקל למצבים בהם המבקשים מתגוררים ביישובים מרוחקים בהם קיים מלאי משמעותי של דירות מתפנות – במקרה זה המצב הפוך – בעיר תל אביב קיים מחסור חמור בדירות ואין מלאי דירות. תור הממתינים לדירה גדול.
ה. מצב כלכלי – מתקיימת מקצבת נכות וקצבת שאירים עבור ביתה.
ו. העותרת לא עונה על התבחין של גדל משפחה – יש ילד אחד, כאשר בהתאם לתבחינים נקבע כי יינתן משקל גדול יותר למשפחות גדולות. כמו כן לא ידוע על רקע ונסיבות אישיות ומשפחתיות חריגות."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1 מעבר לבעייתיות עליה עמדתי בהרחבה לעיל, לגבי העדר השוויון הקצאת המשאבים, הרי שבעניינה
2 של גב' לוי, יש סתירה בתוך ההנמקות בין סעיף ב' בו מתוארות נסיבות אישיות ומשפחתיות חריגות,
3 לבין סעיף ו' שם נאמר "לא ידוע על רקע ונסיבות משפחתיות חריגות". שנית הנסיבות האישיות
4 החריגות אינן כוללות את העובדה שאמה הכתה אותה ואביה היה אלכוהוליסט.

5
6 105. אשר לטענה לפיה הייתה זכאית בעבר – אני סבורה כי אין להתעלם מהעובדה שעל פני הדברים,
7 כאשר גב' לוי הגישה את בקשתה, היא הייתה זכאית לדיוור ציבורי, ועניינה לא נדון על פי הנוהל
8 המתאים, עובדה שלא הוכחה ע"י משרד השיכון. עם זאת, כפי שצינתי לגבי אבדן זכויות בעת
9 המתנה בתור, כיום זה אינו המצב, ואין לתת לגב' לוי עדיפות על פני מי שכיום זכאים לדיוור ציבורי,
10 וגם הם, על פי הנתונים שהוצגו לעיל, ממתניים שנים לתורם.

11
12 106. על כן במקרה של גב' לוי יוחזר עניינה לוועדה, וזה ייבחן לאחר שיתוקנו נהלי ועדות החריגים
13 ויתווספו לתבחינים משקלות ניתנים להשוואה, ועניינה של גב' לוי ייבחן לאור מקרים אחרים
14 שעניינם בא לפני הוועדה.

15
16 כן תלקח בחשבון העובדה שבעבר, ככל הנראה, עמדה גב' לוי בתנאי הזכאות, אלא שהדבר לא הובא
17 לידיעתה.

18
19 ההחלטה, בין אם בקשתה של גב' לוי תתקבל, בין אם לאו, תנומק, תוך פירוט התבחינים והמשקלות
20 בעניינה, והשוואתם לאותם מקרים שבא כוחה נתן כדוגמאות, למקרים קלים יותר בהם התקבלו
21 בקשות חריגות לסיוע.

22
23 עד לבחינת החלטתה מחדש, לאחר קביעת משקולות מדידים לתבחינים, כמפורט, וכיוון שכל
24 הנראה גב' לוי הייתה אמורה בשעתו לקבל דיוור ציבורי, תקבל שכר דירה מוגדל, כמי שזכאית לדיוור
25 ציבורי. ככל שתידחה בקשתה (לאחר בחינה כאמור), יימשך הסיוע האמור למשך שלושה חודשים
26 נוספים, כדי שגב' לוי תוכל לשקול את צעדיה.

27
28 ענבל גמזו (עת"מ 18-04-4245)

29 107. עניינה של העתירה החלטה של הוועדה הציבורית העליונה מיום 17.10.2017 לדחות את בקשת
30 גב' ענבל גמזו להגדלת סיוע בשכר דירה ולקבלת דירה בדיוור ציבורי. גב' גמזו היא בת למשפחה רב
31 בעייתית, כהגדרת שירותי הרווחה ואם לקטינה (ילדת 2011), מתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה
32 וסיוע בשכר דירה. אחיה ואביה ריצו תקופות מאסר ממושכות בגין ביצוע עבירות סמים. עד סמוך
33 להגשת העתירה, התגוררה עם בתה הקטינה בדירת עמידר של אמה, בת 40 מ', לצד אחיה, כאשר
34 האם אינה מעוניינת כי תשהה במקום. גב' גמזו נאלצה לעזוב את גב' אביה השתחרר מהכלא וחזר
35 לגור בבית, אז עברה להתגורר בחצר הבית. לאחר מכן ובשל המצב הבעייתי והצפיפות, עברה עם
36 ביתה להתגורר בדירת חדר, אלא שבשל היותה מובטלת, ובשל בעיות בריאות מהן היא סובלת,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

אינה יכולה לעמוד בתשלומי השכירות (דוח האגף לשירותים חברתיים בעניינה צורף כנספח ע/2
לעתירתה והדוח הסוציאלי צורף כנספח ע/4 לעתירתה). גם עם פטירתו של אביה, בסמוך להגשת
העתירה, סירבה האם לאפשר לביתה, העותרת, לחזור ולהתגורר עמה.

בהעדר פתרון, פלשה הגב' גמזו לדירות בדיור הציבורי, וננקטו כנגדה הליכי פינוי וכן הליכים
פליליים בגין הסגת גבול ואיומים, שהתבררו במסגרת בית המשפט הקהילתי, תוך שנבנתה לגב'
גמזו תכנית שיקום ארוכת טווח (נספח ע/6 לעתירה).

ביום 25.10.2012 הוציאה גב' גמזו תעודת זכאות לסיוע בשכר דירה, אשר הייתה בתוקף עד ליום
26.7.2013. ביום 14.2.2013 הוציאה תעודה נוספת לתקופה שעד ליום 5.2.2014.

ביום 13.8.2014 דנה הועדה הציבורית העליונה בבקשתה של גב' גמזו לדיור ציבורי והחליטה לשלול
בקשה זו עקב העובדה שאינה עומדת בקריטריון של גודל משפחה מזכה. העותרת פנתה פעם נוספת
בשנת 2015, ובקשה זו נדחתה אף היא ע"י הוועדה הציבורית ביום 27.12.2015. ביום 24.1.2016 דנה
הועדה הציבורית והחליטה לדחות את בקשת גב' גמזו לקבל דירה בדיור ציבורי, ובהמשך, אף
החליטה לשלול את בקשתה להגדלת הסיוע בשכ"ד (28.05.2017).

גב' גמזו פנתה לוועדת חריגים, ובהחלטתה מיום 17.10.17, דחתה הועדה את בקשתה (נספח ע/7
לעתירה):

"לכבוד

ענבל גמזו

הנדון: בקשתך/כם לקבל סיוע

**הרינו להודיעכם כי ועדה ציבורית בישיבתה מיום 17.10.17 דנה בבקשתכם
והחליטה כדלקמן:**

מהות הבקשה: דיור ציבורי

**החלטה: דחיית הבקשה מהסיבה אינה עונה לגודל משפחה מזכה, הועדה בחנה את
מכלול הנתונים שהוצגו לפיה ולא מצאה סיבה לחריגה מהכללים**

נימוקי הבקשה [צל' נימוקי ההחלטה]: למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה.

מהות הבקשה: הגדלת סיוע לזכאים

**החלטה: הפרשי סיוע בשכר דירה בסך 330 ₪ מחודש 7/2017 ועד חודש 9/2018,
סה"כ חודשים 15.**

**נימוקי הבקשה [צל' נימוקי ההחלטה]: השלמה ל-1500 ₪ בהתחשב בנתוני דוח
סוציאלי רקע ונסיבות."**

גב' גמזו טוענת בעיקר כנגד ההנמקה הלקונית, לטענתה, בדחיית בקשותיה ועתירותיה. בסיכומיה
של גב' גמזו, הודגש כי יתכן ומאפייניה של העותרת ענבל גמזו אינם חריגים כמו מאפייניה של
סיגלית לוי, אולם בכל זאת, כך נטען, למצוא פתרונות יצירתיים ולאפשר לה ליהנות מדיור ציבורי.

משרד השיכון טען כי גב' גמזו רחוקה מאד מתנאי הזכאות, וכן אינה עונה על התבחינים (הודעת
משרד השיכון מיום 5.3.20):

"התבחינים הרלוונטיים בעניינה: מצב משפחתי והקצאת דירה בשיכון הציבורי.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

מצב משפחתי – מדובר בהורה עצמאי לילדה בת 8 שנים. זהו התבחין הנמוך ביותר בסדר החשיבות היורד של התבחינים.
ב. במקרה של בקשה להקצאת דירה כמו זו, יינתן משקל למצבים בהם המבקשים מתגוררים ביישובים מרוחקים בהם קיים מלאי משמעותי של דירות מתפנות. בגבעת שמואל קיים מחסור חמור בדירות ואין מלאי דירות פנויות. לא ידוע על נכות, המהווה כזכור את התבחין הראשון במעלה בסדר החשיבות היורד של התבחינים.
העותרת קיבלה סיוע מוגדל בשכר דירה עד סוף ספטמבר בסכום של 1,500 ₪. לא הגישה בקשה להמשך קבלת הסיוע המוגדל ולכן מקבלת נכון להיום סיוע על סך 1170 ₪.

108. מקרה זה מדגים את הקושי בהגשת בקשות מחודשות כל שנה, ועל כן ינתן לגבי גמזו הסיוע המוגדל, במשך שנתיים, לאור הודעת משרד השיכון כי הזכאות לסיוע בשכר דירה תיבחן בכל שנתיים (ולא כל שנה כפי שהמצב היום).

אשר לזכאות לדיוור ציבורי גם עניינה של גב' גמזו יוחזר לבחינה מחודשת לאחר שיקבעו משקולות מדידים לתבחינים החדשים. ההנמקה של החלטת הועדה תתייחס לנסיבות חייה כפי שהן מפורטות בדו"ח הסוציאלי. עד להחלטה כאמור, ינתן גם לגבי גמזו סיוע בשכ"ד, כפי שקיבלה בעבר. ככל שתידחה בקשתה, הסיוע יינתן למשך שלושה חודשים נוספים כדי לאפשר לה לשקול את צעדיה.

חנה קמרי (עת"מ 18-07-8948)

109. גב' קמרי גב' קמרי, ילידת 1965, ואם לארבעה (אחד מהם צעיר מ-21), הוכרה כבעלת 28% נכות חייה במצוקה כלכלית, כפי שעולה מהדוח הסוציאלי שצורף לעתירתה (נספח ע/1). גב' קמרי המתינה במשך 13 שנים בתור לקבלת דיוור ציבורי, לאחר שנמצאה כזכאית לכך, אולם, בחלוף השנים, בגרו ילדיה של גב' קמרי, ובשנת 2016 נקבע כי אינה זכאית עוד לדיוור ציבורי (עקב אי עמידה בקריטריונים המחייבים בעניין גודל משפחה). הפסקת זכאותה, הביאה עמה גם ירידה בסיוע בשכר דירה, שכן מי שממתין לדיוור ציבורי, זכאי להשתתפות גבוהה יותר בשכר דירה בתקופת ההמתנה.

גב' קמרי פנתה לוועדת חריגים של משרד השיכון, ובקשתה להמשיך להכיר בה כזכאית ולהקצות לה דירה בדיוור הציבורי נדחו (החלטת וועדת אכלוס עליונה מיום 24.5.16 והחלטת וועדת אכלוס ציבורית בהחלטתה מיום 19.7.16, שכן באותה עת גרו עמה שניים מילדיה, שרק אחד מהם בן פחות מ-21 שנים. זאת, כאשר על פי נהלי משרד השיכון זכאות ניתנת למי שחיים עמו לפחות שלושה ילדים בני פחות מ-21 שנים).

לאור זאת הגישה גב' קמרי עתירה ראשונה, עת"מ (ת"א) 70174-11-16. עתירתה נדחתה (פסק דינה של כב' השופטת ארנה לוי מיום 6.4.17). בית המשפט קבע כי הקריטריונים, הקובעים זכאות למי שחיים עמו שלושה ילדים הם סבירים, לאור היות הדיוור הציבורי משאב מוגבל. עוד קבע בית המשפט כי החלטת משרד השיכון היא סבירה וקביעה לפיה גב' קמרי תהיה זכאית לדיוור ציבורי "לעולמים", בלשון בית המשפט, תפגע בזכאים אחרים. ערעור שהוגש לבית המשפט העליון התקבל



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

בהסכמת הצדדים (עע"מ 5030/17, פסק דין מיום 22.1.2018) ועניינה של גב' קמרי הוחזר לדיון
מחדש לפני ועדת האיכלוס על מנת שתדון בעניינה כמקרה חריג, ותיקח בחשבון גם את תקופת
ההמתנה הארוכה כזכאית לדיור ציבורי. בית המשפט המליץ לועדה לשקול למצער הגדלת הסיוע
בשכר דירה לתקופה שתקבע הועדה.

בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון, חזרה ופנתה גב' קמרי, באמצעות הסיוע המשפטי לועדה
הציבורית (נספח ע/6 לעתירתה) וביום 27.3.18 התקבלה ההחלטה נשוא העתירה שלפניי בה נקבע
כי גב' קמרי תקבל סיוע מופחת בשכ"ד (בסך 1,800 שקלים, כשבעבר קיבלה סיוע בסכום של 2,500
שקלים, וזאת לתקופה של שנה בלבד (נספח ע/7 לעתירתה).

לטענת גב' קמרי, היא זכאית לדיור ציבורי גם אם ילדיה בגרו, ויש לקבע את הזכאות לדיור ציבורי
לאחר תקופת המתנה מסוימת. משרד השיכון טען כי אין לכך מקום, שכן בעת הבחינה אינה זכאית,
ולאור נדירות משאב הדיור הציבורי יש לתיתו רק למי שזכאים לכך.

כאמור לעיל, במסגרת עתירה זו לא הונחה התשתית לקבלת החלטה רוחבית בעניינים אלו.

110. עם זאת, עניינה של גב' קמרי יוחזר לוועדת החריגים, שתשקול שוב את עניינה, לאחר תיקון
הנוהל, הוספת תבחין של המתנה בתור לזכאות, וכן קביעת משקלות מדידים לתבחינים
הספציפיים. לאור העובדה שאין מחלוקת שגב' קמרי הייתה זכאית לדיור ציבורי, היא תקבל סיוע
מוגדל בשכר דירה, כפי שהייתה מקבלת לו הייתה ממתנה בתור לזכאי הדיור הציבורי עד להחלטת
הועדה כאמור. ככל שתידחה בקשתה, יימשך הסיוע למשך שלושה חודשים נוספים, שיאפשרו לה
שקול את צעדיה.

אדריאנה מרקוביץ (עת"מ 18-03-24387)

111. גב' מרקוביץ היא ניצולת שואה בת 75, גרושה, המתקיימת מקצבת זקנה והשלמת הכנסה בסך
3,118 ₪ בחודש ומסכום שנתי חד פעמי ע"ס 3,600 ₪ עקב היותה ניצולת שואה. גב' מרקוביץ
התגרשה לאחר 30 שנות נישואין ובשנת 2010, עקב הגירושין נמכרה דירתם של בני הזוג בסכום של
600,000 שקלים, מתוכם קיבלה גב' מרקוביץ מחצית. אף שאין חולק כי העותרת הייתה בעלת דירה
טרם גירושיה, ואף אין חולק על כך כי אותה הדירה נמכרה עקב גירושיה בשנת 2010, נטען שהסכום
הנמוך יחסית שנותר בידיה לאחר המכירה, אינו מספיק לקיום מינימלי בכבוד. העותרת משלמת
שכירות ע"ס 3,100 ₪ בחודש. משכך, הראתה העותרת כי עם חלוף שמונה שנים מעת מכירת הדירה,
לא נותר בידיה דבר מעבר לקצבת החודשית אותה היא מקבלת, אשר מכסה את סכום השכירות
ותו לא. לטענתה, כשהגישה את הבקשה בשנת 2017, שמונה שנים לאחר מכירת הדירה, לא נותר
לה דבר מסכום זה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

גב' מרקוביץ ביקשה ממשרד השיכון סיוע בשכר דירה (בקשה מיום 13.11.16, נספח ג' לתגובת
משרד השיכון לעתירת גב' מרקוביץ מיום 29.4.18) ובקשה נדחתה. גב' מרקוביץ ערערה על החלטה
זו ביום 3.4.17 לוועדה הציבורית לערעורים (הערעור צורף לתגובת משרד השיכון לעתירת גב'
מרקוביץ כנספח ה'). ביום 16.5.17 נדחתה הבקשה ע"י ועדת האכלוס, ולפיה:

"לכבוד אדריאנה מרקוביץ

הנדון בקשה/כס לקבלת סיוע

הרינו להודיעכם כי ועדה ציבורית בישיבתה מיום 16.5.17 דנה בבקשתכם והחליטה

כדלקמן:

מהות הבקשה: שכר דירה חריגים – כללי

החלטה: דחיית הבקשה מהסיבה מכרה דירה בשנת 2010, נותרה יתרה.

נימוקי הבקשה [צל': ההחלטה]: למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה."

בתאריך 27.3.2020 הגיש משרד השיכון בקשה לסילוק על הסף של העתירה בטענה כי חלפו עשר
שנים מיום מכירת הדירה ע"י העותרת, מה שלטענתו מייתר את העתירה. העותרת התנגדה לבקשת
הסילוק על הסף, וביקשה כי העתירה תוכרע לגופה, וייקבע כי הייתה זכאית לסיוע בדיוור כבר בעת
הגשת הבקשה.

אני סבורה כי אין מקום לדחיית העתירה על הסף, רק בשל העובדה שבשל צירוף העתירות, ובחינת
הנושא לעומק בידי משרד השיכון, התמשכו ההליכים, וחלפו שנתיים נוספות, מה שמאפשר לגב'
מרקוביץ להגיש בקשה חדשה. אין מדובר בשינוי שחל בעת ההמתנה בתור, אלא בזמן שחלף תוך
כדי ההליך.

112. לאור האמור לעיל לעניין פירוט התבחינים בהקשר של בעלות בדירה, ומתן משקולות מדידים
לתבחינים, יוחזר, עניינה של גב' מרקוביץ לוועדת החריגים שתדון בשאלת זכאותה במועד הגשת
הבקשה המקורית לאחר שינוי הנוהל כאמור לעיל, וככל שיוחלט שהיא זכאית, ישולמו לה
התשלומים באופן רטרואקטיבי. אין באמור מלגרוע מזכותה של גב' מרקוביץ לפנות בבקשה
מחודשת היום, לאחר שחלפו 10 שנים מהמועד בו נמכרה דירתה והיא שוב נכנסת להגדרת "חסרת
דירה".

אילנה וגבראל בן שיטריט (עת"מ 18-03-67881)

113. עניינה של עתירה זו החלטתה של ועדת האכלוס מיום 20.2.2018, לדחות את ערעורם של בני
הזוג בן שטרית להכיר בהם כחסרי דירה וכזכאים לדיוור ציבורי או לסיוע בשכ"ד מוגדל.

לבני הזוג בן שטרית חמישה ילדים, מתוכם בעת הגשת העתירה היו ארבעה קטינים. גבראל בן
שטרית הוא בעל 100% נכות המקבל קצבה מהביטוח הלאומי. בעת הגשת הבקשות מדובר היה
בנכות זמנית ועל כן משרד השיכון שלל את זכאותו לאור היות הקצבה זמנית, אולם לאחר הדיון
בוועדה השתנה המצב, ובשנתיים האחרונות מקבלים בני הזוג הבטחת הכנסה כך שלטענתם הם
עומדים בקריטריון ההכנסה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

במקרה זה מדובר על בני משפחה עם בעיות בריאות וקשיים כלכליים ניכרים, כפי שעולה מהדו"ח הסוציאלי שהוגש בעניינם (נספח 7 לעתירתם). העילה בשלה נשללה זכאותם לדיור ציבורי היא העובדה שבני המשפחה אינם חסרי דיור לפי הנהלים, משתי סיבות: ראשית, העותרים היו בעלי דירה, אותה רכשו בחודש מארס 2001. הדירה נמכרה בחודש יולי 2011, כאשר על פי תנאי הזכאות מי שהיה בעל דירה בעשר השנים קודם להגשת הבקשה לא יזכה לדיור ציבורי או לסיוע בשכר דירה. שנית, העותרת היא בעלת זכויות חלקיות בדירה נוספת שקיבלה בירושה (להלן: **דירת הירושה**).

החלטת הוועדה לדחות את בקשתם נומקה כך:

**"החלטה: דחיית הבקשה מהסיבה בעלי דירה שנמכרה בשנת 2011, נותרה יתרה, כמו כן בעלי חלק בדירת ירושה.
נימוקי הבקשה: למרות הנסיבות לא ניתן להיענות לבקשה.
זכאים לקבלת סיוע בדיור הן משפחות שאין ולא הייתה להן דירה ב-10 השנים".**

בני הזוג בן שטרית טוענים כי חרף זאת, אין לשלול מהם את הזכאות, שכן ללא סיוע, סביר להניח שפניהם לרחוב. בעניין הדירה הראשונה, לפי העותרים מדובר בדירה שנמכרה בשנת 2011, כך שבשנת 2021 (סמוך למועד הגש הסיכומים) עניין זה לא יהיה עוד רלוונטי, לאור הדרישה להיעדר דיור משך עשר שנים טרם קבלת הזכאות לדיור ציבורי. לעניין דירת הירושה, נטען כי לעותרת בעלות בחמישית מהדירה, עוד נטען כי בפועל אין לעותרים אפשרות להיעזר בכך, זאת לאור העובדה שאחיה הנכים של העותרת מתגוררים בדירת הירושה, לפיכך אינה יכולה למכור או להשכיר את הדירה, ללא נקיטת הליך של פירוק שיתוף. עוד טוענים בני הזוג בן שטרית כי שוויה של הדירה נמוך בהרבה מהסכום שנטען ע"י המשיבה, וכן כי מדובר בדירה ישנה מאוד שגם כך אינה הולמת לשכירות. נוסף על כך, בעניין דירת הירושה העותרים טענו כי חלקם בדירת הירושה אינו עולה על סכום של 74,762 ₪, אולם לטענת משרד השיכון חלקם היחסי בדירה הוא כ-190,000 ₪, ואף בחיסור החלק היחסי הממושכן של הדירה, חישוביהם של בני הזוג לפיהם חלקם היחסי נמוך מ-70,000 ₪ אינם מניחים את הדעת. זאת ועוד, נטען כי לאחר מכירת דירתם בשנת 2011 נותר לבני הזוג סכום של כ-500,000 ₪.

אשר לדירה שנמכרה, במקרה זה צודק משרד השיכון כי אין להעדיף את עניינם על אחרים שלא מכרו דירה בסכום של 500,000 שקלים. על כן ככל שמדובר בדירה שמכרו הזוג, ממילא העותרים זכאים להגיש בקשה חדשה בחלוף עשר שנים.

אשר לדירת הירושה, אין מחלוקת כי חלקה של גב' בן שטרית בדירה עומד על חמישית, כאשר אחיה של העותרת, בעלי 100% נכות כל אחד, חיים בדירה כל חייהם. לטענת העותרים מצבם הכלכלי אינו מאפשר להם להשיג חוות דעת שמאי, אולם שווי עסקות דומות באזור, בניכוי משכנתא מעמיד את חלקה של העותרת על כ-70,000 ₪, סכום הנמוך מזה המוציא מהגדרת חסר דירה על פי הנוהל. משרד השיכון חולק על תחשיב זה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

1

2 114. לאור האמור, ככל שתוגש ע"י העותרים בקשה חדשה משיחלפו 10 שנים ממועד מכירת דירתם,
3 יישקל מחדש מתן סיוע בדיוור על אף חלקה של העותרת בדירת הירושה, על פי התבחינים החדשים
4 והמשקלות שיינתנו להם כמפורט לעיל.

5

6

סוף דבר

7

משרד השיכון יפעל כמפורט:

8

9 א. הנהלים של ועדות החריגים יתוקנו כך שיתווספו לתבחינים משקולות מדידים, וכן ייוסף תבחין
10 של זמן המתנה בתור לדיוור ציבורי במועדים הקבועים בפס' 81, בסיום הפרק השמיני בסיכום
11 הביניים לעניין התבחינים.

12

13 ב. משרד השיכון יתקן את נהלי ועדות החריגים גם לענין חובת ההנמקה ואופן ההנמקה. החלטות
14 הועדה ימסרו לפונים עם פרוטוקול הדיון.

15

16 ג. משרד השיכון יפרסם באופן דיגיטלי הנגיש לציבור את כלל החלטות הועדות, על התבחינים
17 שמקיימים הפונים, וקביעת המשקולות בעניינם, תוך שמירה על פרטיות המבקשים.

18

19 ד. משרד השיכון יפרסם את מספר הדירות ביישוב לדירות ציבורי, כמה ממתכנים בתור ומה
20 מאפייניהם, ויאפשר, לזכאים לעבור ליישוב אחר לצורך קבלת דירה, חלף המתנה בתור, הכל
21 במועדים שנקבתי לעיל, בפס' 98, בסיכום הביניים לעניין הנמקה ופרסום בסיום הפרק התשיעי.

22

23 ה. אשר לעתירות הפרטניות, הן יוחזרו להחלטת ועדות החריגים המתאימות, שינתנו לאחר תיקון
24 הנהלים, כמפורט לגבי כל עתירה ועתירה.

25

26 ו. משרד השיכון ישקול בחיוב, כפי שהתחייב לעשות במסגרת העתירות שלפניי, כי תוקף הזכאות
27 לסיוע בשכ"ד יוארך לשנתיים.

28

29 אשר להוצאות – אני סבורה כי במקרה זה משרד השיכון לצד הסיוע המשפטי והעותרות הספציפיות
30 ערכו עבודה יסודית ועניינית, שהביאה להתקדמות משמעותית, לאור נכונות משרד השיכון לערוך
31 עבודת מטה רצינית בעניין, בעתירות הפרטניות שהתקבלו ולו בחלקן, ייפסקו הוצאות אם כי על
32 הצד הנמוך -10,000 שקלים לעותרות בכל אחת מהעתירות, לרבות בעתירת הזוג בן שטרית.

33

34 ניתן והודע לצדדים, היום, כ"ו אב תשפ"א, 04 אוגוסט 2021.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-01-47545 לוי; עת"מ 18-07-8948 קמרי; עת"מ 18-04-4245 גמזו; עת"מ 18-03-67881 בן שטרית
ועת"מ 18-03-24387 מרקוביץ, נ' משרד הבינוי והשיכון

מיכל אגמון-גונן, שופטת

1
2