

תאריך: יום חמישי 18 דצמבר 2025

רע"א 1705/24

בבית המשפט העליון בירושלים

בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

בעניין:

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

ע"י עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל, 520017393

ע"י ב"כ עוה"ד אושרית מוסקוביץ ו/או צביקה מועלם

מרח' צה"ל 8 ת.ד. 1042 אשקלון, 78109

טל: 08-6755122, פקס: 08-6755144

המבקשת

- נ ג ד -

******* ת.ז. *******

ע"י ב"כ עו"ד עמירם בוגט

מרח' כנפי נשרים 15, בית התאומים, ירושלים

טל' 026529097, פקס: 02-6522936

המשיב

היועצת המשפטית לממשלה

על ידי ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה

מרח' קריית המדע 5, בנין B3, קומה 5, הר חוצבים

ירושלים, 9777605

טל' 073-3929611 ; פקס' 073-3927610

המתייצבת להליך

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהמשך להודעתה בדבר התייצבותה להליך מכוח סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], ובהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 7.3.2024, מוגשת בזאת עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

פתח דבר

1. עמדה זו נוגעת לשאלת פרשנות הוראת המעבר אשר נקבעה בסעיף 70 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "**חוק ההסדרים**"), לפיה:

"הוראות סעיף 3 לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, כנוסחו ערב תחילתו של חוק זה, ימשיכו לחול על מי שביום י"א באב התשס"ט (1 באוגוסט 2009), התגורר

עם זכאי בדירה ציבורית אם התגורר כאמור במשך ארבע שנים לפחות, בין אם קודם למועד האמור ובין אם לאחריו, וברציפות, עד למועד שבו נפטר הזכאי או עבר למוסד סיעודי, ובלבד שהיה אחד המנויים בהגדרה "דייר ממשיך" במהלך התקופה האמורה".

2. הוראת המעבר נחקקה על רקע מצוקת הדיור הקשה של אוכלוסיות נזקקות בשל המחסור התמידי בדירות שמיועדות לדיור ציבורי. כך למשל, בשנת 2009 היו כ-70 אלף ממתנינים בתור לקבלת דירה ציבורית. תיקון בחוק נעשה לצורך קידום שוויון וחלוקה צודקת של המשאבים הציבוריים למי שעומד בתנאים הסוציו-האקונומיים הנדרשים, כך שזכויותיהם של דיירים ממשיכים לא תבואנה על חשבונם של אלפי זכאים הממתנינים לפתרונות דיור במסגרת הדיור הציבורי.
3. בתמצית שבתמצית, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי הן לשון הוראת המעבר והן תכליותיה מביאות למסקנה הברורה כי על דייר ממשיך לעמוד בתנאי הגדרת דייר ממשיך שבסעיף 1 לחוק זכויות הדייר ולהתגורר בדירה הציבורית עם הדייר החוזי ברציפות החל מהמועד הקובע ועד למועד פטירת הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי, ועל תקופה זו לעמוד על ארבע שנים לפחות.
4. יש לקבוע, כי הפרשנות הנכונה להוראת המעבר היא דרישה לרציפות הכוללת הן את הרכיב שלפני הביטוי "וברציפות" והן את המשך המשפט שלאחריו. במילים אחרות, הטוען להיותו דייר ממשיך נדרש להוכיח כי גר בדירה מהמועד הקובע ברציפות במשך לפחות 4 שנים וכי על הרציפות להימשך עד למועד פטירת הזכאי או מועד מעברו למוסד סיעודי. **כל זאת כפי שיפורט להלן.**

תמצית הרקע והשתלשלות ההליכים

5. ביום 10.8.2004 חתם *** ***** ז"ל (להלן: "**הדייר החוזי**") על הסכם שכירות עם עמידר לדירה מספר ** ברחוב ***** * ב***** (להלן: "**הדירה**").
6. המשיב התגורר בדירה עם אביו, הדייר החוזי, למשך תקופות זמן מסוימות, בטרם מעבר אביו לדיור סיעודי בחודש יוני 2016 (ובהמשך פטירתו). לפי רישומי עמידר, המשיב לא התגורר בדירה בין השנים 2010 ועד 2015. רק בחודש יוני 2016 חזר המשיב להתגורר בדירה.
7. ביום 8.1.2019 דנה ועדה מוסמכת מטעם עמידר בעניינו של המשיב וקבעה שלא ניתן להכיר בו כדייר ממשיך. בהמשך קבעה גם הוועדה העליונה של משרד הבינוי והשיכון, כי המשיב אינו זכאי למעמד של דייר ממשיך בשל כך ש"לא התגורר עם אביו הדייר החוזי בדירה הציבורית ברציפות מהמועד הקובע 8/2009 ועד כניסתו למוסד הסיעודי" (החלטה מיום 30.4.2019 – עמוד 92 לנספחי הבקשה לרשות ערעור). המבקשת ראתה במשיב כפולש לדירה החל מחודש יוני 2016. על רקע זאת הגישה המבקשת ביום 4.7.2019 תביעה לבית משפט השלום בירושלים בבקשה להורות על פינוי הדירה.
8. במסגרת דיון בהליך שהתקיים לפני בית משפט השלום הוסכם דיונית בין הצדדים שהמשיב התגורר בדירה ביום 1.8.2009 (המועד הקובע לפי חוק ההסדרים (להלן: "**המועד הקובע**")), עזב את הדירה ושב אליה בחודש מרץ 2013.

9. יודגש כי אין מחלוקת שהמשיב אינו זכאי לקבלת דירת דיור ציבורי בהתאם לנהלי המשרד. לפיכך, הוגשה תביעה לפינוי המשיב.

עיקרי קביעות פסקי הדין בבתי המשפט קמא

10. ביום 27.7.2022 ניתן פסק דינו של בית משפט השלום בירושלים (כב' השופט א' וינשל). בפסק הדין נקבע כי רצף המגורים אכן נקטע, ועל כן נדרשת הכרעה במחלוקת משפטית גרידא (פסקה 5 לפסק דינו של בית משפט השלום) – האם לפי סעיף 70 לחוק ההסדרים נדרש רצף מגורים החל מהמועד הקובע ועד למועד עזיבת הדייר החוזי, על-מנת שדייר בדיור הציבורי יהיה זכאי להמשיך לגור בדירה בה התגורר עם בן משפחתו במעמד של "דייר ממשיך", או שמא נדרשים מגורים של ארבע שנים רצופות בלבד.

11. בית משפט השלום קבע כי די בהוכחת מגורים במועד הקובע ובנוסף תקופת מגורים ברצף של ארבע שנים טרם פטירת הדייר החוזי או מעברו לדיור סיעודי, כדי לקנות זכאות להתגורר בדירה כ"דייר ממשיך".

12. עוד נקבע שבעניינו חל סעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק זכויות הדייר**") טרם תיקונו, ושעל הטוען למעמד דייר ממשיך, לעמוד בנוסף בתנאי סעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר ובהם קירבת משפחה מדרגה ראשונה ומגורים עם הדייר הזכאי במשך תקופה של שלוש שנים עד לפטירתו או מעברו למוסד. בית-המשפט קבע שפרשנות זו נתמכת טוב יותר בלשון הסעיף ובתכליתו הסובייקטיבית והאובייקטיבית מאשר הפרשנות לפיה נדרש רצף מגורים מלא מהמועד הקובע ועד למועד המעבר של הדייר החוזי למוסד סיעודי או פטירתו.

13. בית המשפט השלום קבע בפסקה 10 לפסק הדין כי המחוקק העדיף את עניינם של הממתינים לדיור ציבורי, למרות שמשמעות התיקון לחוק היא כי מי שהתגורר בדירה משך שנים רבות, יאלץ לעזוב אותה, וכי בפיסוק הסעיף קיימת תמיכה מסוימת דווקא בפרשנות המשיב, לפיה די במגורים בדירה במשך ארבע שנים רצופות מהמועד הקובע ולא נדרשת רציפות עד למועד פטירת הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי.

14. בפסקה 23 לפסק דינו של בית משפט השלום נקבע כי לנוכח משמעותו הדרמטית של החוק, הוראת המעבר ביקשה להגן על זכויות דיירים קיימים. ולפיכך, תכליתה היא הכרה בזכויותיהם של דיירים ממשיכים שהיו בדירות ערב שינוי החוק להיוותר בהן בהתאם למצב המשפטי שקדם לחוק. בית משפט השלום קבע שקשה להסיק שתכלית החוק הייתה להוסיף שנים רבות על הדרישה למגורים לתקופה של שלוש שנים לפחות טרם פטירת הדייר החוזי לפי סעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר.

15. עמידר הגישה ערעור על פסק הדין של בית-משפט השלום וביום 2.1.2024 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט א' דורות). בפסק הדין נקבע כי מעבר לדרישת המגורים בסמוך למועד הקובע, נדרשת תקופת מגורים של ארבע שנים ברצף, עד למועד עזיבת הדייר החוזי.

16. בית המשפט המחוזי דחה את הסתמכות עמידר על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים – עת"מ (מינהליים י-ם) 21200-11-19 **בשארני נ' משרד הבינוי והשיכון** (נבו 20.2.2020) (להלן: "**עניין בשארני**"). בו נקבע כי המילה

"וברציפות" שבהוראת המעבר משמעה כי התקופה תתחיל במועד הקובע, או בתום 4 שנים הסמוכות לו, ותימשך ברציפות עד למועד פטירת הזכאי, ועל כן לפי טענת עמידר יש להחיל פירוש זה בענייננו. בית המשפט המחוזי קבע כי פרשנות הסעיף כפי שנעשה בעניין בשארי אינה הפרשנות האפשרית היחידה. בהמשך לכך, אימץ בית המשפט המחוזי את קביעות בית משפט השלום באשר לפרשנות הפיסוק לאחר המילה וברציפות. בתוך כך נקבע כי אילו הביטוי "וברציפות" היה חל על סיפת הסעיף עד לפטירת הדייר או מעברו לדיור ציבורי, היה נכון לוותר על הפיסוק שלאחר המילה וברציפות.

17. בית המשפט המחוזי קבע כי מאחר שהוראת המעבר לא ביטלה את חובת דייר ממשיך להתגורר בדירה במשך שלוש שנים שקדמו לפטירה או למעבר הדייר החוזי למוסד סיעודי, הרי שקבלת פרשנות עמידר משמעה ייתור הוראת סעיף 3(א) לחוק. לעומת זאת, בקבלת עמדת המשיב לפיה נדרשת תקופת מגורים עם הדייר החוזי למשך 4 שנים לפחות מהמועד הקובע הרי שיש נפקות להוראות סעיף 3(א) לחוק, ויש בכך תמיכה לעמדה לפיה הרציפות מתייחסת לאמירה שלפניה.

18. אשר לתכלית החוק, קובע בית המשפט המחוזי כי התכלית הסובייקטיבית כפי שמשתקפת ממהלך הדברים בכנסת תומכת בפרשנות המשיב. נקבע כי בהצעת החוק המקורית חויב בן משפחה שהתגורר עם הדייר החוזי לפנות את הדירה שלושה חודשים לאחר מעבר הדייר החוזי למוסד סיעודי, ורק בוועדת הכספים של הכנסת הושג שינוי בחוק כך שהדייר שהתגורר בדירה מעל שבע שנים ייחשב דייר ממשיך – תנאי שבסופו של יום שונה לארבע שנים.

19. עוד בפסק הדין נקבע, כי התכלית האובייקטיבית של החוק היא להגן על זכויות דיירים שהתגוררו בדירות ציבוריות ערב שינוי החוק, מבלי להחיל עליהם את תיקון החוק. החוק נועד להבטיח שמי שהתגורר בדירה ציבורית במשך ארבע שנים לפחות, בין אם לפני המועד הקובע ובין אם לאחריו, יוכל להמשיך ולהתגורר בדירה גם לאחר פטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי.

20. בית המשפט המחוזי התייחס לפסקי הדין שנטען על-ידי הצדדים כי הם תומכים בעניינם. בתוך כך התייחס בית המשפט המחוזי לכך שקביעות בית המשפט המחוזי בעניין בשארי אינן אוביטר, אך פסק דין אינו מהווה תקדים מחייב בשל כך שבית המשפט הנכבד הסתפק בדחיית הערעור באופן תמציתי (עע"מ 3151/20) בהתאם לסמכותו לפי תקנה 460(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984.

רקע נורמטיבי

חוק זכויות הדייר

21. בסעיף 1 לחוק זכויות הדייר מוגדר מיהו דייר ממשיך וקבוע שהגדרה כוללת קרוב משפחה מדרגה ראשונה ובלבד שהתגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד סיעודי, וזו לשונו:

"דייר ממשיך" – בן זוג של זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להתגורר במוסד סיעודי, לרבות הידוע בציבור כבן זוג, וכן ילדו, נכדו, הורו או מי שהזכאי היה אפוטרופסו, ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שלוש

**שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר
במוסד הסיעודי".**

הגדרה זו לא שונתה במסגרת התיקון בשנת 2009.

22. בעבר, נקבע בסעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר כי הדייר הממשיך רשאי, בתנאים מסוימים, להמשיך להתגורר בדירת הדיור הציבורי לאחר פטירתו של הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי, וזו לשונו: **"(א) נפטר זכאי או עבר להתגורר במוסד סיעודי יהיה הדייר הממשיך רשאי להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית עם קרוביו, ובכפוף להוראות סעיף קטן (ג) תחתום עמו החברה לדיור ציבורי על חוזה שכירות, ויראו את הדייר הממשיך כמי שבא בנעלי הזכאי לכל דבר וענין."**

23. בפסיקת בית המשפט הנכבד פורש סעיף החוק כך שמי שרשאי להמשיך ולהתגורר בדירת הדיור הציבורי הוא מי שגר בדירה שלוש שנים לפחות וברציפות וכן שמועד המגורים הוא בסמוך לפטירת הזכאי או למועד שבו הזכאי עבר להתגורר במוסד סיעודי, בהתאם להגדרת דייר ממשיך שבסעיף 1 לחוק זכויות הדייר (ראו: ע"מ 7197/05 **תורג'מן דנקר נ' משרד הבינוי והשיכון** (נב 16.1.2006)). במקרה זה נדחה הערעור משום שהמערערת לא התגוררה עם אמה הזכאית בדירה הציבורית תקופה של שלוש שנים טרם פטירת האם; ע"מ 8025/06 **פלוגי נ' עמיגור ניהול נכסים בע"מ** (נב 17.1.2008) הערעור להכרת המערערת כדיירת ממשיכה נדחה עקב כך שלא התגוררה בדירה במשך השנים ברציפות וכן שלא גרה בדירה בסמוך למועד הפטירה; ע"מ 2827/07 **חיות נ' משרד הבינוי והשיכון** (נב 23.11.2008) הערעור נדחה כיוון שהמערערת לא התגוררה עם המנוחה שלוש שנים ברציפות למועד פטירת הזכאית; בעניין ע"מ 3351/13 **נתנאל נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור ולשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א בע"מ** (נב 23.3.2014) (להלן: **"עניין נתנאל"**) נדחה ערעורו של המערער כיוון שלא גר עם אימו ברציפות עד למועד פטירתה; בעניין ע"מ 2851/13 **סויסה נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון** (נב 23.6.2014) נקבע שלצורך קבלת מעמד של דייר ממשיך יש לגור במשך שלוש שנים רצופות עם הזכאי עד למועד פטירתו. בעניין זה נפסק שכיוון שהאב נפטר בשנת 2006, על המערער היה להתגורר ברציפות בדירה מאז שנת 2003; בעניין ע"מ 2150/22 **אסיס נ' משרד הבינוי והשיכון, המשרד הראשי** (נב 27.03.2023) נקבע כי על-מנת לקבל הכרה כדייר ממשיך יש להתגורר מספר שנים ברצף בדירה).

24. עולה מכך שלצורך הכרה כדייר ממשיך, עובר לתיקון החוק, נדרשו התנאים שלהלן:

- מגורים במשך שלוש שנים לפחות עובר לפטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי.
- המגורים יהיו ברציפות.
- המגורים יהיו ברציפות עד למועד פטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי.

25. במסגרת סעיף 69 לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009 ו-2010 תוקן ביום 15.7.2009 סעיף 3 לחוק זכויות הדייר ונקבעה ברירת המחדל לפיה דייר ממשיך אינו זכאי להמשיך ולגור בדירה הציבורית לאחר פטירת הזכאי או המועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד סיעודי. אולם, דייר ממשיך הזכאי לדירה ציבורית בעצמו, יוכל להמשיך ולגור בדירה.

26. בשנת 2009 היו כ-70 אלף ממתנינים בתור לקבלת דירה ציבורית וברקע לתיקון עמדה אפוא מצוקת הדיור הקשה של אוכלוסיות נזקקות בשל המחסור התמידי בדירות שמיועדות לדיור ציבורי. והצורך בקידום שוויון וחלוקה צודקת של המשאבים הציבוריים למי שעומד בתנאים

הסוציו-האקונומיים הנדרשים, כך שזכויותיהם של דיירים ממשיכים לא תבואנה על חשבונם של אלפי זכאים הממתינים לפתרונות דיור במסגרת הדיור הציבורי ושעומדים בתנאים (דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ס"ח 157, 217-216 (תיקון עקיף לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998)), ה"ח 436; פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, הכנסת 18, 6 (28.6.2009) (להלן: "פרוטוקול ועדת הכספים"). כמו כן ראו: עניין נתנאל בפסקה 6; ע"ם 4589/18 רובין נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, פסקה 12 (נבו, 30.4.2019); ע"ם 1431/21 עופר נ' מדינת ישראל, פסקה 19 (נבו, 14.11.2021); ע"מ 4504/22 משרד הבינוי והשיכון נ' אברהם סויסה (נבו 14.03.2023) (להלן: "עניין סויסה").

27. לצד האמור, בסעיף 70 לחוק ההסדרים נקבעה הוראת מעבר, בה הוגדר על מי ימשיך לחול סעיף 3 לחוק זכויות הדייר בנוסחו ערב תחילתו של חוק ההסדרים, בשינויים שנקבעו בהוראת המעבר.

28. פרשנותו של סעיף 70(א) לחוק ההסדרים עמדה במרכזו של פסק-הדין נושא הערעור. המחלוקת נסבה על השאלה, על איזה חלק של החוק חלה המילה "וברציפות" – האם על החלק שלפניו או שמא לאחריו. כלומר – האם הטוען להיותו דייר ממשיך נדרש אך למגורים ברציפות במשך 4 שנים לפחות או שמא הוא נדרש להתגורר עם הזכאי במשך לפחות 4 שנים מהמועד הקובע וברציפות עד למות הזכאי או מעברו למוסד סיעודי.

29. הוראת המעבר, כשמה כן היא – נועדה לגשר בין התנאים המקלים לקבל הכרה כדייר ממשיך טרם תיקון החוק לבין התנאים שנקבעו לאחר התיקון. בקביעתה אכן ניתן משקל לאינטרס של מי שהתגורר במשך שנים ארוכות בדירה ציבורית להמשיך ולהתגורר בדירתו (ראו עניין סויסה; דברי הסבר להצעת חוק ההסדרים, ה"ח הממשלה 436, 16.6.2009, בעמוד 589-588; פרוטוקול ישיבה מספר 96-111 של ועדת הכספים, הכנסת ה-18 18.7.2009).

30. כפי שיפורט להלן, היועצת המשפטית לממשלה תומכת בפרשנות עמידה להוראת המעבר, שלפיה, דייר המבקש להמשיך להתגורר בדירה כדייר ממשיך, נדרש להוכיח כי התגורר בדירה הציבורית עם הזכאי ביום 1.8.2009, והמשיך להתגורר עם הזכאי תקופה רצופה שתחילתה לכל המאוחר במועד הקובע, וסיומה בפטירתו של האחרון או אשפוזו במוסד סיעודי. תקופה רצופה זו, שתחילתה לפחות במועד הקובע וסופה במועד שבו נפטר הזכאי או אושפז במוסד סיעודי, צריכה להימשך ארבע שנים לפחות.

31. פירוש הסעיף באופן זה מגשים את מטרת החקיקה – מעין גשר בין תנאי החוק שנקבעו לאחר התיקון לבין תנאיו לפניו. לפיכך, לפי הוראת המעבר, על המבקש הכרה כדייר ממשיך לעמוד בתנאים מגבילים יותר מאשר סעיף 3 לחוק זכויות הדייר טרם תיקונו ומקלים יותר מאשר הסעיף לאחר תיקונו. לפיכך הפירוש שיוצג להלן הוא הפירוש המתקבל היחיד.

פרשנות הוראת המעבר

32. כידוע, נקודת המוצא לפרשנות דבר חקיקה נמצאת בלשונו, שמגדירה את תחום הפרשנויות שהחוק יכול לשאת. כאשר קיימות מספר פרשנויות לשוניות אפשריות, יש לבחור בפרשנות המגשימה את תכלית החקיקה בצורה המיטבית, תוך התחשבות בעקרונות היסוד של התחום

המשפטי אליו שייך דבר החקיקה (ראו מיני רבים : רע"א 8022/22 **בנק לאומי לישראל בע"מ** נ' **איילה מלכה מימון ז"ל**, פסקה 23 (נבו 10.1.2024).

33. פרשנות לשונית של הוראת המעבר מביאה למסקנה לפיה יש לאמץ את עמדת המבקשת בהליך דנן. לשם כך, נשוב ונשים מול עינינו את הוראת המעבר :

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

34. בחינת לשון הוראת המעבר מעלה, כי היא מבקשת להחיל את הוראות סעיף 3 לחוק זכויות הדייר בנוסחן הקודם על מי שהתגורר עם זכאי בדירה ציבורית עד למועד שבו נפטר הזכאי או עבר למוסד סיעודי : הרישא של סעיף 3 - **"ימשיכו לחול על מי.."** [שהתגורר במועד הקובע עם זכאי בדירה ציבורית, הח"מ]. **עד למועד שבו נפטר הזכאי או עבר למוסד סיעודי**. זאת, מחילה את ההוראה על דיירים ממשיכים שהתגוררו בדירה באופן רציף מהמועד הקובע ועד המועד בו מתגבשת זכותם (לעניין חובת הרציפות ראו ההפניות בפסקה 23 לעיל). בנוסף, נוקבת הוראת המעבר באורך התקופה המינימלית (ארבע שנים **לפחות**) שתחילתה במועד הקובע וסופה ("עד למועד..") בפטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי.

35. פרשנות המשיב שהתקבלה בבית משפט השלום ואומצה בבית המשפט המחוזי משמעה כי אין נפקות לביטוי **"עד למועד שבו נפטר הזכאי או עבר למוסד סיעודי"**. שכן על פי פרשנות זו הוראת המעבר נוקבת במועד בו יש להתחיל למנות את תקופת המגורים המזכה למעמד של **"דייר ממשיך"** ובחובה להתגורר עם הזכאי בדירה הציבורית במשך לפחות ארבע שנים רצופות, אך ללא מועד הסוגר את התקופה שיש למנות. ראו לעניין זה פסקה 5 בעניין **בשארי** (צוטט בפסקה 26 לפסק הדין של בית המשפט קמא) – ערעור על פסק הדין בעניין **בשארי** נדחה בפסק דינו של בית המשפט הנכבד במסגרת עע"מ 3151/20 **דנה בשארי נ' מדינת ישראל- משרד השיכון** (נבו 15.2.2021).

36. לעניין המשקל שייחס בית המשפט קמא לפסק דין שניתן בהתאם לתקנה 460(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984 או לפי התקנה שהחליפה אותה – תקנה 148(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשע"ט-2018 ראו : רע"א 2453/23 **חאלד חיאדרה נ' מדינת ישראל רשות מקרקעי ישראל** (נבו 02.07.2023) ; רע"א 3126/23 **ערן רובין נ' יצחק בן טובים**, פסקה 5 והאסמכתאות שם (נבו 11.05.2023) ; רע"א 478/88 **דוד בקר נ' רונית שטרן**, פ"ד מב(3) 679 (1988).

37. כמו כן, פרשנות זו מייטרת את המילה **"לפחות"** בהוראת המעבר ("במשך ארבע שנים לפחות"). משמעה של המילה **"לפחות"** היא כי מדובר בתקופת מינימלית שיכולה אף להיות ארוכה יותר, שכן נדרש כי הדייר הממשיך יתגורר עם הזכאי ברציפות מהמועד הקובע ובמשך לפחות ארבע שנים.

38. נוסף על כך, הביטוי המופיע בסיפת הוראת המעבר **"ובלבד שהיה אחד המנויים בהגדרה "דייר ממשיך" במהלך התקופה האמורה"** מפנה לחובה להתגורר עם הזכאי בשלוש השנים שקדמו לפטירתו או מעברו למוסד סיעודי של הדייר, ומכאן שפרשנות פסק הדין מייתרת את הביטוי **"עד למועד שבו נפטר הזכאי או עבר למוסד סיעודי"**, שכן הגדרה זו כבר מצויה בהגדרת דייר ממשיך שבסעיף 1 לחוק זכויות הדייר. מכאן שהתיקון מבאר כי הוא חל על מי שמנוי בהגדרה של דייר ממשיך, הן מבחינת הקירבה המשפחתית והן מגורים עם הזכאי בשלוש השנים שלפני פטירתו או מעברו למוסד סיעודי, תקופה הנכללת בתקופה הנדרשת בתיקון, כלומר התיקון הרחיב את התקופה הזאת ממינימום שלוש שנים למינימום של ארבע שנים שתחילתם במועד הקובע.

39. המילה **"ברציפות"** מצויה באמצעו של המשפט בין שני סימני פיסוק. המשיב טוען כי המילה נושא המחלוקת מתייחסת למספר השנים שעליו להתגורר ברציפות. אולם, אם כוונתו של המחוקק הייתה לכך, היה המחוקק כותב מילה זו לאחר צמד המילים **"התגורר כאמור במשך ארבע שנים לפחות"**. כך, היה המשפט מנוסח: התגורר כאמור במשך ארבע שנים לפחות וברציפות. אלא מאי, שהמחוקק בחר להשתמש בסימן פיסוק על מנת להפריד ולחבר להמשך המשפט שלאחריו שנוקב בלשון של **"עד למועד"**, ומכאן שעל התקופה להתחיל לכל המאוחר במועד הקובע ולהימשך **"עד למועד"** פטירת הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי, ועל תקופה זו להיות בת ארבע שנים לפחות, וברציפות.

40. יוצא אפוא כי הפרשנות הלשונית היחידה שאינה מייתרת אף אחד מרכיבי הוראת המעבר היא הפרשנות שהוצעה על-ידי המבקשת – עמידר. ניתן להשוות זאת למצב דברים בו הוראת הסעיף לא הייתה נוקבת בביטוי המוסגר **"וברציפות"** כלל, ברי כי במצב זה היינו מבינים את הוראת הסעיף כפי שהמבקשת טוענת. לפיכך, פרשנות לשונית של הסעיף מביאה לכלל מסקנה כי נדרשת רציפות מהמועד הקובע עד למות הזכאי או מעברו למוסד סיעודי ועל תקופה זאת להיות בת ארבע שנים לפחות.

41. גם אם ניתן לסבור, ולא כך היא העמדה המובאת כאן, כי הלשון סובלת את שתי הפרשנויות, יש להידרש לבחינת תכלית החוק. בחינת תכליות החוק מביאה למסקנה כי פרשנות המשיב שאומצה בפסקי הדין נושא ההליך מנוגדת לתכלית התיקון לחוק זכויות הדייר.

42. כאמור, הדרישה לרציפות עד למועד הפטירה או למעבר למוסד סיעודי הייתה קיימת קודם לתיקון החוק ולהוראת המעבר, ולכן זה אך הגיוני כי הוראת המעבר שבאה להקשיח במעט על מנת לגשר בין הסעיף בנוסחו הקודם לסעיף בנוסחו הנוכחי, תאריך את התנאים בעוד שנה לפחות ותותיר על כנה את דרישת הרציפות עד למועד הפטירה או עד למועד המעבר למוסד סיעודי ולא תקל בהם.

43. נוסף על כך, את דרישת רציפות המגורים בהוראת המעבר יש לפרש על רקע תכלית החוק בכללותו. כאמור, משאב הדיור הציבורי מוגבל ומצוי במחסור תמידי ולכן האוכלוסייה הנזקקת לדיור ציבורי, אשר עומדת בתנאי הזכאות, נדרשת להמתין לקבלת דירה במשך תקופות ממושכות. לפיכך, בתיקון החוק ביקש המחוקק להקשיח את תנאיו של החוק ביחס ל"דייר ממשיך" ולהבטיח שדיירים ממשיכים לא יבואו על חשבון הזכאים. מטבע הדברים ופי שנהוג בחקיקה, היה צורך לגשר על הפער שבין החוק במתכונתו הקודמת לבין מצב הדברים החדש לאחר תיקון החוק, אך זאת בראי תיקון החוק. פירוש הוראת המעבר כאילו נדרש תנאי

אחד בלבד של מגורים במשך 4 שנים ברציפות מקל, כאמור, בתנאים, אינו עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה ולכן חוטא למטרתו של החוק.

44. אל מול האינטרס הציבורי שבהותרת דירות ציבוריות לזכאי דיור ציבורי שזקוקים לכך, טוען המשיב להסתמכות של הדייר הממשיך על המצב המשפטי הקודם. אכן, אינטרס ההסתמכות על המצב המשפטי הקודם הוא חשוב ויש לתת לו משקל. מפאת חשיבותו הרבה נחקקה הוראת המעבר שבאה לאזן בין שני צידי המתרחס – הסתמכות דיירים על המצב המשפטי הקיים העומדים בתנאי הוראות המעבר שכאמור מקשיחה את התנאים להכרה במעמד של דייר ממשיך לעומת המצב המשפטי הקודם, אל מול פינוי הדירה למען אנשים שעומדים בתנאי הזכאות לדיור ציבורי וממתיינים לדירה, אולם הקלה בתנאים אינה משרתת את אינטרס ההסתמכות או למצער שמה דגש עליו בלבד תוך התעלמות מתכלית התיקון.

45. אשר לתכלית הסובייקטיבית – בסעיף 139 להצעת חוק ההסדרים הוצע תחילה הסדר נוקשה יותר, לפיו הוצע לתקן את החוק כך שעם פטירת הזכאי או מעברו למוסד סיעודי, תיבחן זכאות הדייר הממשיך לדיור ציבורי לפי נהלי משרד הבינוי והשיכון. אם ימצא זכאי, יוכל להמשיך לגור בדירה; אם לא, יידרש לפנותה בתוך שלושה חודשים מההודעה על אי-זכאותו. כמו כן, הוצעה הוראת מעבר בה יוגדר שדייר ממשיך ב-15 ביולי 2009 שאינו זכאי יידרש לפנות הדירה בתוך תשעה חודשים.

46. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר: "העיקרון המרכזי העומד בבסיסה של מדיניות הסיוע בדיור הוא כי הסיוע הניתן לזכאי נקבע בהתאם למצבו הסוציו-אקונומי. בניגוד לעיקרון זה, מעניק החוק לדייר ממשיך זכאות להמשיך להתגורר בדירה הציבורית. בנוסף, החוק מאפשר לדייר הממשיך לשלם שכר דירה בגובה שכר הדירה ששילם הזכאי, וזאת למשך שנתיים בלי לאפשר את העלתו, תוך התעלמות ממאפייניו הסוציו-אקונומיים של הדייר הממשיך, למעט התנאי הקבוע בחוק ולפיו אין בבעלות הדייר הממשיך דירה אחרת. משמעות הדבר היא, כי הקצאת דירות ציבוריות לדיירים ממשיכים, אשר על פי כללי הסיוע של משרד הבינוי והשיכון לא היו זכאים לדירה ציבורית כאמור, באה על חשבונם של מאות זכאים הממתיינים לפתרונות דיור במסגרת הדיור הציבורי, ואשר כן עומדים בתנאים הסוציו-אקונומיים שנקבעו לכך. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, הקצאת דירות לדיירים ממשיכים מהווה כ-10% עד 15% מכלל האכלוסים החדשים של הדיור הציבורי בשנה, שהם כ-300 יחידות דיור בשנה". לפיכך הוצע הסדר נוקשה, כאמור לעיל.

47. בסופו של יום, נוסח הצעת החוק שונה. מבחינת פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מיום 7.7.2009 עולה כי סוגיית הרציפות כלל לא נדונה בפני עצמה וכי הדיון התמקד בתקופה המינימלית שעל הטוען להגדרת דייר ממשיך להתגורר בדירה. אולם נראה כי חברי הכנסת הבינו כי נדרשת רציפות, ראו למשל דברי חברת הכנסת רוגית תירוש שאמרה בדיון: "שבע שנים פחות יום, זה לא חל עליו. הדבר השני הוא ממתי הספירה. כתוב בן זוג של זכאי, לרבות וכולי, שביום 1 באוגוסט 2009 התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שבע שנים לפחות לרבות אם היה לדייר ממשיך במהלך אותה תקופה ובלבד שהתגורר עם הזכאי באופן רצוף עד למועד שבו נפטר הזכאי. אתה אמרת שאפשר לספור לו שבע שנים גם אחרי שהוא נפטר והוא ישלים עוד שלוש שנים לארבע שהוא היה וכך הוא צובר שבע שנים, אבל לא, הם סופרים לו מה-1 בספטמבר 2009." (ההדגשה הוספה, י.ה.).

48. יוצא אפוא, כי בחינת תכליתו הסובייקטיבית של תיקון החוק תומכת בפרשנות עמידר. שכן, בהצעת חוק הוצע תחילה הסדר נוקשה יותר עם הוראת מעבר שונה מזו שנקבעה בסופו של יום בשל מצוקת הממתינים לדיור ציבורי. בנוסף, בחינת פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מעלה כי היה ברור לחברי הכנסת שההסדר המקל יותר שיאומץ במסגרת הוראת המעבר שבחוק כולל דרישת מגורים ברציפות מהמועד הקבוע ועד לפטירת הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי וכל הדיון נסוב על אורך התקופה המינימלית.

49. נראה כי התכלית הסובייקטיבית והאובייקטיבית של הוראת המעבר בחוק בראי מטרת תיקון החוק היא איזון בין המקרים בהם היה אינטרס הסתמכות "חזק" יותר על המצב המשפטי הקודם – עמידה בתנאי הוראת המעבר, לבין האינטרס הציבורי שבפניו הדירות.

50. על-מנת להמחיש את הקשיים שבפסק דינו של בית המשפט קמא ניתן לחשוב על מקרה שבו דייר הטוען למעמד דייר ממשיך התגורר ברציפות בדירה ציבורית עם דייר חוזי מהמועד הקובע ועד ליום 1.8.2013 (ארבע שנים בדיוק מהמועד הקבוע), או אז עזב הדייר את הדירה הציבורית ושב אליה רק ביום 1.1.2021, עוד נניח שהדייר החוזי (הזכאי) נפטר באמצע שנת 2024 (כך שהטוען למעמד דייר ממשיך התגורר עם הדייר החוזי במשך שלוש שנים לפני פטירתו). האם אינטרס הסתמכות כזה על המצב המשפטי הקודם (עזיבת הדירה לאחר "רכישת הזכות"), חזק דיו כדי לדחות את אינטרס הממתינים לדיור ציבורי? האם אינטרס הסתמכות זה מצדיק להבחין בין דייר כמתואר לבין מי שאמנם התגורר עם הדייר החוזי בשלוש השנים שלפני פטירתו, אך לא התגורר עמו במועד הקובע? התשובה לשתי השאלות היא שלילית.

ההלכה הפסוקה תומכת אף היא בפרשנות המוצעת

51. בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע לא אחת שיש לפרש את תנאי הזכאות לדיור ציבורי בדווקנות ובקפדנות. כך, יש לשקול את עניינים של כל הזכאים הממתינים לקבל דיור ציבורי. זאת כיוון שפרשנות המרחיבה את מעגל הזכאים לדיור ציבורי עלולה לסכל את זכאותם של מי שעונים לתנאים גם בלעדית ובכך לפגוע בעקרון השוויון ובחלוקה צודקת של המשאבים המועטים. כפי שנקבע בעבר על ידי בית המשפט הנכבד – "רחמנות יתרה על המערער, כמוה כהתאכזרות אל אחרים הממתינים שנים ארוכות לתורם" (עניין חדידא), וכי "קיומם של נזקקים אחרים- רבים למרבה הצער- העומדים בתור לדיור ציבורי, הוא שיקול ראשון במעלה בפרשנות החוק" (רע"א 3798/07 זריהן נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (12.5.2008) (ר' עניין סויסה; עניין נתנאל; עע"ם 823/12 קליסה נ' שמעון (נבו, 8.8.2013); עע"מ 7197/05 תורג'מן דנקר נ' משרד הבינוי והשיכון (נבו 16.01.2006) עע"ם 8025/06 פלוני נ' עמיגור ניהול נכסים בע"מ (נבו, 17.1.2008); עע"ם 8616/06 כהן נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, (נבו 16.12.2007); עע"ם 7582/03 מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון נ' רבוח, פ"ד נט(4) 481 (2004); עע"מ 1663/09 עזבון המנוחה ביטון שמחה ז"ל נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (נבו 25.11.2010)).

52. ערעור שהוגש בעניין בשארי נדחה על ידי בית המשפט העליון בעע"מ 3151/20 בשארי נ' מדינת ישראל- משרד השיכון (נבו 15.2.2021) וכלשונו: "דבר לא ייחשב לתגלית אם נאמר כי דירות ציבוריות הינן משאב מוגבל. על כן, אף אם מצבו של אדם אינו מן המשופרים יש להקפיד על דרישות הדין הרלוונטיות, שכן נתינת דירה לאחד פירושה מניעת

דיור מאחר. שמענו את טענות הצדדים בענייננו. הן מבחינה עובדתית והן מבחינה משפטית – אין בסיס לקבל את הערעור. פסק הדין בהיר, ואינו מגלה טעות שבעובדה, במשפט או בקשר ביניהם".

53. בעע"מ 2653/13 חדידא נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (נבו 29.01.2015) (להלן: "עניין חדידא") נפסק כי "אחד התנאים להכרה במערער כ"דייר ממשיך"...הוא כי המערער התגורר בדירה ברציפות במשך ארבע השנים שקדמו למותו של אביו", ועל כן נפסק "לא נמצא טעם לסטות מהממצא העובדתי שנקבע לפיו בשנתיים שקדמו לפטירת האב המנוח לא התגורר המערער בדירה...די בכך כדי לדחות את הערעור" (ההדגשות אינן במקור, י.ה.); בעע"מ 6194/16 ממנ' נ' משרד הבינוי והשיכון (נבו 1.5.2018) הדיון הוחזר לבית המשפט לעניינים מנהליים כדי לברר ראיות לכך שהמערער התגורר בדירה עם הזכאית ברצף עד למועד פטירתה. זאת מכיוון שנפסק שכדי לקבל הכרה כדייר ממשיך "על הדייר הממשיך להתגורר בדירה ב'תאריך הקובע', קרי 1.8.2009, ולפחות 4 שנים ברציפות עובר למועד פטירתו של הזכאי" (ההדגשות אינן במקור, י.ה.). הביטוי "עובר ל" פירושו בסמוך לפני. מכאן שנקבע שיש להתגורר בדירה 4 שנים ברציפות עד למועד הפטירה; בעניין סויסה בוררה השאלה האם המערער התגורר בדירה ברציפות במשך 4 שנים – עד לפטירתו של הדייר החוזי או מעברו למוסד סיעודי; בעע"מ 2150/22 אסיס נ' משרד הבינוי והשיכון, המשרד הראשי (נבו 27.3.2023) קבע כב' השופט אלרון בפסקה 2 כי: "המחלוקת שלפנינו היא, כביכול, מחלוקת עובדתית בלבד – האם המערער התגורר ברציפות בדירה מיום 1.8.2009 ועד למועד פטירת אביו, ביום 23.4.2018" (ההדגשות אינן במקור, י.ה.). וכן כבוד השופטת ברון בפסקה 2 קבעה כהאי ליסנא: "לפי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, והוראות המעבר שנקבעו לתיקון סעיף 3 לחוק זה, ככל שאסיס התגורר בדירת אביו ביום 1.8.2009 ומאז ברציפות עד למועד פטירתו של האב בשנת 2018 (להלן: התקופה הרלוונטית) קמה זכאותו למעמד "דייר ממשיך)" (ההדגשות אינן במקור, י.ה.). כלומר, בפסיקות אלו נקבע בפירוש כי יש להתגורר במשך 4 שנים ברציפות וכן ברציפות עד לפטירת הזכאי או מעברו לדיור ציבורי על-מנת להיות מוכר כדייר ממשיך.

54. גם בחינת דברי המלומד אלון גילדין בספרו **דיור בר-השגה במשפט** (2018) מעלה כי הוא תומך בפרשנות עמידר – לדבריו, אחד התנאים בעבר להכרה כדייר ממשיך היה מגורים עם הדייר "הזכאי במשך שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירתו של הזכאי או למועד עזיבתו למוסד סיעודי (בהסדר החדש שונה תנאי זה לארבע שנים)". כלומר, השינוי היחיד הוא מספר השנים ועדיין ישנה דרישה למגורים ברציפות עד לפטירה או לעזיבה למוסד.

55. לנוכח כל האמור לעיל, יש לקבוע כי הפרשנות הנכונה להוראת המעבר היא דרישה לרציפות הכוללת הן את הרכיב שלפני הביטוי "וברציפות" והן את המשך המשפט שלאחריו. ובמילים אחרות, הטוען להיותו דייר ממשיך נדרש להוכיח כי גר בדירה מהמועד הקובע ברציפות במשך לפחות 4 שנים וכי על הרציפות להימשך עד למועד פטירת הזכאי או מועד מעברו למוסד סיעודי.