

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי)

ירושלים: כ"ט שבט תשע"ח  
14 פברואר 2018

לכבוד:

מר אלעזר במברגר, יועץ משפטי, משרד הבינוי והשיכון.

### חוות דעת בנושא דירות בבעלות משרד הבינוי והשיכון במרחב הכפרי

על דעת היועץ המשפטי לממשלה, להלן התייחסותנו לדירות משרד הבינוי והשיכון במרחב הכפרי, נוכח עתירה הדורשת למכרן למחזיקים בהן בתנאי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה). כפי שיפורט להלן, מבחינת הנתונים כפי שהועברו על ידכם עולה כי הדירות האמורות מהוות חלק ממלאי הדיור הציבורי ומכיוון שכך יש להשכירן או לייחד את פירותיהן לטובת הזכאים לדיור ציבורי.

### רקע

1. להווה ידוע כי נדרשנו לנושא מעמדן של דירות ציבוריות במרחב הכפרי בשל עתירה המתנהלת בבית המשפט המחוזי – עת"מ 2205-02-17 **צוראל אחרר ואח' נגד משב"ש וחב' שיכון ופיתוח** (העתירה מצ"ב **כנספח א'**). העותרים המתגוררים ב-5 דירות בבעלות משרד הבינוי והשיכון (להלן: **המשרד**) באלון מורה, ואינם נמנים עם אוכלוסיית זכאי הדיור הציבורי, דורשים כי המשרד ימכור להם את הדירות על-פי תנאי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998 (להלן: **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)**). זאת, בין היתר בעקבות מכתב שקיבלו העותרים בשנת 2014 מאת שר הבינוי והשיכון דאז אורי אריאל, אשר הזמין אותם לרכוש את הדירה בה הם מתגוררים בהנחה לפי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה).

2. עוד ברקע הדברים, חוות דעתנו מיום 6.6.2016, אשר אושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, בנושא מכירת דירות הדיור הציבורי לשוכרים ציבוריים (מצ"ב **כנספח ב'**). כידוע, חוות הדעת נכתבה בסופה של בחינה שנערכה על-ידנו, בעקבות פניות שהתקבלו מחברי כנסת ופונים נוספים בנוגע למכירה והשכרת דירות השייכות למאגר הדיור הציבורי לגופים שונים ובכללם עמותות, רשויות מקומיות, מוסדות חינוך ועוד. חוות הדעת קובעת, בעיקרה, כי יש להשיב את הדירות אל מאגר הדיור הציבורי, למעט מקרים חריגים, כדי שתשמשנה לטובתם של אוכלוסיית זכאי הדיור הציבורי.

3. ביום 26.3.2017 (ובהמשך לישיבה שנערכה בלשכת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ביום 27.12.2016), הועברה אלינו חוות דעת מטעם הלשכה המשפטית במשרד הבינוי והשיכון, בנושא **"נכסי משרד הבינוי והשיכון בהתיישבות הכפרית"**. על-פי חוות הדעת, ישנן למעלה מאלף דירות ב"מרחב הכפרי" (בישובי הנגב, הגליל ויו"ש, להלן: **המרחב הכפרי**) בבעלות משרד

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

הבינוי והשיכון. לעמדת הלשכה המשפטית כפי שהובעה בחוות הדעת, דירות אלו אינן מהוות חלק ממאגר הדיוור הציבורי, ולפיכך, בין היתר, לא חלה עליהן חוות הדעת בעניין מניעת מכירת והשכרת דירות הדיוור הציבורי לשוכרים ציבוריים, ואין קושי בכך שהן אינן מושכרות לזכאי הדיוור הציבורי או משמשות לצורך הדיוור הציבורי. בהמשך לכך נטען, כי הדירות באלון מורה, נושא העתירה הנ"ל, הן חלק מאותן דירות במרחב הכפרי. משכך, נדרשנו לבחינת הדברים.

4. בישיבה שהתקיימה אצל גב' כרמית יוליס ביום 29.5.2017 לצורך גיבוש עמדה בעתירה, מסר משרד הבינוי והשיכון כי, מבדיקה עובדתית שנערכה, התברר כי הדירות נושא העתירה נבנו שלא כדין וכי כל עוד מצבן התכנוני של הדירות אינו מוסדר – לא ניתן למכור את הדירות. במסגרת הישיבה הוצגה דרך הפעולה של המשרד במקרים כגון אלו, שלפיה – כאשר ניתן להסדיר את הבעיה התכנונית הכרוכה בדירות הנדונות (בדרך כלל – הוצאת היתר בלבד) בעלות המוערכת בכ-12,000 ₪, המדינה נושאת בעלויות הכשרת המבנים, ולאחר מכן מוכרת את הדירות לדיירים המתגוררים בהן; אולם כאשר עלויות ההסדרה עולות על הסכום האמור, לא מתבצעות עסקאות שכן המשרד מצא שאין הצדקה שהמדינה תוציא סכומים אלה כדי לאפשר רכישה; בדומה, כמובן, לא יימכרו דירות במקרים שבהם לא ניתן כלל להכשיר את הדירות מהבחינה התכנונית. עוד נאמר בישיבה, כי לגבי אחת הדירות נושא העתירה, העותרים אינם עומדים בתנאי חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה) – דהיינו כי אין בבעלותם דירה נוספת וכי הם מתגוררים בדירה לפחות 5 שנים, ולפיכך מספיק לדחות את טענותיהם מטעם זה בלבד.

5. לשאלות נציגי הפרקליטות וייעוץ וחקיקה בישיבה, הבהירו נציגי משרד הבינוי והשיכון כי הדירות שבמוקד העתירה הן חלק מאותם נכסים בבעלות משרד הבינוי והשיכון ב"מרחב הכפרי", אשר מאוכלסות על-ידי מי שאינם נמנים עם אוכלוסיית זכאי הדיוור הציבורי, וכי הדבר תואם את עמדתם המשפטית לפיה נכסים אלה אינם מהווים חלק ממאגר הדיוור הציבורי, כפי שהובעה בחוות דעתם הנ"ל מיום 26.3.2017. למרות עמדה עקרונית זו שהוצגה על ידי המשרד, מובן היה אף למשרד, כי מדובר במצב מורכב, שכן הדרך בה נהגו ביחס לדירות האמורות – הן הדירות נושא העתירה, וכפי הנראה גם אלו שבמרחב הכפרי באופן כללי, תאמה את הדרך בה נהגו בדירות דיוור ציבורי בכלל.

6. לאחר הישיבה, ביקשנו ממשרד הבינוי והשיכון להעביר אלינו נתונים נוספים באשר להיקף הדירות שמושכרות למי שאינם זכאי הדיוור הציבורי, אופן ניהול הדירות והשכרתן, נתונים בנוגע לשכר הדירה שמשלמים השוכרים וכן נתונים בדבר מכירתן של דירות אלו במהלך השנים. לבקשתנו, העביר משרד הבינוי והשיכון את הנתונים והעובדות הרלוונטיים, כפי שנפרט להלן.

7. ביום 19.12.2017 התקיימה ישיבה בלשכתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) בנושא זה, בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה, נציגת לשכת היועץ, פרקליטות מחוז

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

ירושלים (אזרחי), ומשרד הבינוי והשיכון. בישיבה הובהר כי לצורך הגשת עמדה בעתירה המתנהלת יש להכריע בשאלת מעמדן של הדירות במרחב הכפרי: ככל שיוחלט כי הן אינן מהוות חלק ממאגר הדיור הציבורי, כעמדת משרד הבינוי והשיכון, אזי נראה כי אין הצדקה לאפשר לעותרים את רכישתן בתנאיו המיטיבים של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה). בהקשר זה עלתה טענה, כי גם אם אין מדובר בדירות שהן דיור ציבורי, יש מקום להצדיק תנאי רכישה משופרים לעומת רכישה בשוק החופשי, וזאת נוכח הנסיבות המיוחדות המתקיימות בעניין זה. מן העבר השני, ככל שיוחלט כי הדירות אכן מהוות דירות דיור ציבורי, אזי נראה יש לפעול להשבתן למאגר הדיור הציבורי, תוך פינוי העותרים המאכלסים אותן, או לכל הפחות, בהיעדר זכאי שמעוניין להתגורר בהן, להשכירן או למכרן במחירי שוק חופשי, תוך העברת הכספים המתקבלים מכך לקרן לדיור ציבורי (לפי הוראות סעיף 10 לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)). זאת, על מנת להבטיח כי האינטרס של האוכלוסייה הזכאית לדיור ציבורי, שהיא האוכלוסייה הנזקקת ביותר, לא ייפגע, וכי דיור מסוג זה לא ישמש לצרכים אחרים. עקרון זה הוא שעומד גם בבסיסה של חוות הדעת שהוצאה ביחס לשוכרים ציבוריים (נספח ב' הנ"ל).

8. ביום 25.1.2018 העברנו את טיוטת חוות הדעת להערות משרד הבינוי והשיכון ובעקבות מספר הערות שהתקבלו, עדכנו את חוות הדעת.

### דירות משרד הבינוי והשיכון במרחב הכפרי – נתונים

9. מהנתונים שנמסרו על-ידי משרד הבינוי והשיכון, עלה כי במרחב הכפרי ישנן 1,394 דירות בבעלות משרד הבינוי והשיכון,<sup>1</sup> אשר מרביתן נבנו בשנים 1990-1992. בירורים נרחבים שנערכו בלשכה המשפטית במשרד העלו כי אין בנמצא החלטות ממשלה או תיעוד של החלטות פנימיות במשרד שיש בהם כדי לשפוך אור על המטרות שעמדו ביסוד בניית הדירות.

10. 234 יחידות דיור מתוך סך הדירות האמורות משמשות את היישובים הכפריים בהם הוקמו לצרכים ציבוריים שונים, לרבות קופות חולים, מזכירות, מוסדות לימוד ועוד. יתר הדירות משמשות למגורי אנשים פרטיים.

11. אכלוס הדירות התבצע במהלך השנים על-ידי היישובים עצמם, באופן שהאגודה השיתופית החליטה מי יאוכלס בדירות, וזאת, בין היתר, באמצעות ועדות קבלה. מעולם לא הופנו לדירות אלה משפחות בעלות זכאות לדיור ציבורי על-ידי המשרד.<sup>2</sup> חלק מהדירות האמורות מושכרות

<sup>1</sup> בנוסף למבני הקבע שפורטו, ישנם עוד 2,251 מבנים יבילים בבעלות המשרד, אשר מנוהלים על-ידי החטיבה להתיישבות. חוות הדעת לא תתייחס אל מבנים אלה.

<sup>2</sup> בחוות דעתו של עו"ד אמיר פז מיום 26.3.2017 צוין כי לגבי חלק מהדירות שהושכרו בעבר, נמצא כי המשרד הנחה את היישובים להשכירן אך ורק למתיישבים שהינם חסרי דיור, כלומר שאין נכס בבעלותם (לאו דווקא זכאים לדיור ציבורי, שנדרשים לעמוד בשורת קריטריונים נוספים). בשנים שלאחר מכן בוטלה ההנחיה והיישובים השכירו את הדירות באופן חופשי, שלא בכפוף לדרישה האמורה.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

לאגודה השיתופית של היישוב, המשכירה את הדירות בשכירות משנה לתושבים. יתרת הדירות מושכרות ישירות לדיירים עצמם (לאחר שנבחרו, כאמור, על-ידי האגודה השיתופית הרלוונטית).

12. הדירות מנוהלות על ידי מספר חברות לדיור ציבורי – עמידר, עמיגור ושיכון ופיתוח,<sup>3</sup> וחלקן על-ידי החטיבה להתיישבות<sup>4</sup> (להלן: **החברות המנהלות**). החברות המנהלות היו אחראיות לתחזוקה השוטפת של הנכסים, אם כי בחלק מהמקרים נקבע כי האגודה משלמת 70% משכר הדירה שנקבע על-ידי המשרד, כאשר כנגד ההנחה הניתנת לה (בסך 30%) היא נושאת באחריות לתחזוקת מבנים אלו בעצמה.<sup>5</sup>

13. **שכר הדירה** בדירות שבבעלות המשרד בהתיישבות הכפרית הועמד בשנת 2003 על מחיר למ"ר אשר אמור לשקף שכר דירה נאות בגין נכסים אלה. עם זאת, שכה"ד לא עדכן במהלך השנים במרחב הכפרי ובפועל היה נמוך מאוד ביחס למחיר השוק (כך למשל, מהחוזים שצורפו לעתירה הנ"ל, עולה כי שכה"ד ששילמו העותרים לפי חוזי השכירות עבור דירות 3 חדרים באלון מורה נע בין 625 ל-751 ₪ לחודש). כמו כן, במהלך השנים אפשר המשרד למשפחות אשר מצבן הסוציאקונומי קשה לפנות למשרד ובאם נתוניהם הצדיקו זאת, ניתנה להם הנחה בדומה לזו הניתנת לדיירי הדיור הציבורי. הנחה כאמור ניתנה לכ-10% מהשוכרים במרחב הכפרי.

14. במהלך השנים נמכרו 554 יח"ד במרחב הכפרי לדיירים שאכלסו את הדירות ב-3 אופנים: (1) מכוח חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה); (2) במסגרת "מבצעי מכר" שקדמו לכניסתו של חוק הדיור הציבורי לתוקף; (3) על-פי החלטות נקודתיות של ועדת מחירים של המשרד. הכל כפי שנפרט להלן:

א. מכירה מכוח חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) – ביום 29.10.1998 פורסם חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998. מטרתו של חוק זה היא לאפשר לזכאים לרכוש את הדירה הציבורית שבה הם מתגוררים בשיעור הנחה משמעותי העשוי להגיע עד ל-90% ממחיר השוק שלהן. לאחר שמועד תחילת החוק נדחה פעמים רבות, בעיקר נוכח דרישת משרד האוצר לאורך השנים, נקבע לבסוף כי תחילתו תהא ביום 1.1.2013 (סעיף 21 לחוק).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> עמידר- 390 דירות; עמיגור – 46 דירות; שיכון ופיתוח- 330 דירות

<sup>4</sup> 628 דירות מנוהלות ע"י החטיבה להתיישבות.

<sup>5</sup> במכתבה של אסנת קמחי, מנהלת מינהל ענייני הכפר אל יועמ"ש משרד הבינוי והשיכון מיום 5.2.2017 נאמר כי נוהג זה החל בעיקר ביישובי יו"ש בתקופת האינתיפאדה, בה היה קושי לחברות מאכלסות להגיע לביקורי מעגל ביישובים מסיבות בטחוניות, ולאחר מכן הורחב גם לנגב והגליל.

<sup>6</sup> החוק נכנס לתוקפו כהוראת שעה למשך 5 שנים, אשר עתידות להסתיים בשנת 2018. משרד השיכון הגיש הצעת חוק שעניינה הארכת תוקפו של החוק ב-5 שנים נוספות. בהחלטה מיום 10.12.2017 אישרה ועדת שרים את קידום טיוטת החוק.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

מהנתונים שהתקבלו עלה, כי מאז כניסתו של החוק לתוקף בשנת 2013, נמכרו 30 **דירות** במרחב הכפרי, למי שאינם זכאי הדיור הציבורי בתנאים הקבועים בחוק האמור.<sup>7</sup>

ב. מכירה במסגרת "מבצעי מכר" שקדמו לכניסתו של חוק הדיור הציבורי לתוקף – כאמור לעיל, על אף שחוק הדיור הציבורי נחקק עוד בשנת 1998, מועד תחילתו נדחה פעמים רבות עד לשנת 2013. בשל דחיות אלה, ומתוך רצון של הממשלה לאפשר את מכירת הדירות לדיירי הדיור הציבורי עוד בטרם יכנס החוק לתוקף, ניתנה ביום 12.3.2000 החלטת ממשלה 1315, בה נקבע **"להתחיל במכירת דירות הדיור הציבורי... בהקדם האפשרי ולכל המאוחר ביום ד' בניסן התש"ס (9.4.2000)"**. מאז החלטת הממשלה האמורה, במהלך השנים ועד לכניסתו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) לתוקף, הפעילה הממשלה ארבעה מבצעי מכר: **"הבית שלי"**, **"קנה ביתך"**, **"כאן ביתי"** ו**"דירה משלי"**. במסגרת מבצעים אלה נמכרו דירות לדיירי הדיור הציבורי בהנחות משמעותיות, שנעו בין 53% ל-80% ממחירי השוק. מהנתונים שהתקבלו ממשרד השיכון עלה כי במסגרת מבצעי המכר האמורים, נמכרו **91 דירות** במרחב הכפרי למי שאינם זכאי הדיור הציבורי.

ג. מכירה על-פי החלטות נקודתיות של ועדת מחירים של המשרד – ועדת מחירים המורכבת מנציגי משרד הבינוי והשיכון ונציגי החשכ"ל במשרד האוצר קבעה במהלך השנים, באופן נקודתי, כי ניתן למכור דירות בבעלות המשרד בהנחות מסוימות ועל-פי הערכות שמאיות. נציגי משרד הבינוי והשיכון ציינו כי לא נמצא תיעוד של מרבית ההחלטות שהתקבלו במהלך השנים, וצרפו מספר מסמכים בודדים כדוגמא להחלטות ועדת המחירים. מהמסמכים שצורפו עלה כי הועדה החליטה על מכירת דירות באזורים שונים בהנחות משמעותיות (בדוגמאות שנמסרו הופיעו הנחות של כ-50%). על פי הנתונים שנמסרו ממשרד הבינוי והשיכון, **433 דירות** במרחב הכפרי נמכרו במהלך השנים בהתאם להחלטות נקודתיות של ועדת המחירים.

### דיון והכרעה

15. השאלה העומדת להכרעתנו היא מה מעמדן של הדירות במרחב הכפרי והאם הן שייכות למאגר הדיור הציבורי.

16. תחילתו של הדיון בשאלה זו, בהוראות החוק הרלבנטיות. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) וחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998 (להלן: **חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי**) מגדירים "דירה ציבורית" כ-

<sup>7</sup> להשלמת התמונה נציין כי מאז שנכנס החוק לתוקף רכשו את דירות מגוריהם כ- 6,100 דיירי דיור ציבורי.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

**"דירה שהיא בבעלות, בחכירה לדורות או בניהולה של חברה לדיור ציבורי והמשמשת להשכרה ציבורית, או שהחברה לדיור ציבורי ייעדה אותה להשכרה ציבורית, לרבות דירה כאמור שהבעלות או החכירה לדורות בה משותפת למספר חברות לדיור ציבורי".**

ההגדרה בחוקים אלה כוללת מספר פרמטרים שיש לבחון משמעותם ופרשנותם, כמפורט להלן

- א. הדירות צריכות להיות בבעלות, בחכירה לדורות או בניהול של חברה לדיור ציבורי.<sup>8</sup>
- ב. הדירות צריכות לשמש להשכרה ציבורית או להיות מיועדות להשכרה ציבורית – "השכרה ציבורית" מוגדרת בחוק זכויות רכישה כ"השכרה של דירה שמשד הבינוי והשיכון או המשרד לקליטת העליה ייעד אותה לדיור ציבורי", ובחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, מוגדרת "השכרה ציבורית" כ"השכרה למי שהופנה על ידי משרד הבינוי והשיכון או המשרד לקליטת העליה לחברה לדיור ציבורי לצורך שכירת דירה ציבורית".

ענינו הרואות, כי הגדרות המונח "דירה ציבורית" בשני החוקים הן הגדרות מעגליות וזאת בשני הפרמטרים שלהן – ביחס להגדרת המונח "חברה לדיור ציבורי" יש הפניה למונח "דירה ציבורית" שאותה בעצם יש להגדיר מלכתחילה; גם ביחס לפרמטר השני, "שימוש או יעוד להשכרה ציבורית" – יש הפניה למונח "דירה ציבורית", שאותו כאמור יש להגדיר. הגדרות מעגליות אלה – אין בהן כדי לדייק ולתחם באופן ברור מהי "דירה ציבורית", ומשכך נדרשת **"הגדרה תכליתית"**, הגדרה שתמצא לאחר שתיעשה פרשנות תכליתית לסעיף ההגדרות.<sup>9</sup>

17. בחוות דעתנו הקודמת בנושא השוכרים הציבוריים (נספח ב' לעיל) עמדנו על הקושי שבהגדרות "דירה ציבורית" בחוקי הדיור הציבורי ואמרנו כי לצורך המתווה יש לקבוע כי דירת דיור ציבורי היא דירה שנבנתה ע"י המדינה ואשר מיועדת למגורים, או שמשא או משמשת למגורים וניתן תכנונית לשנות את יעודה למגורים. בסוגיית השוכרים הציבוריים שנדונה אז לא הייתה מחלוקת בשאלת הגדרת דירה ציבורית והוסכם כי כל הדירות שלגביהן נכתבה חוות הדעת (ומשמשות למגורים) מהוות דיור ציבורי. עם זאת, לנוכח עמדת משרד הבינוי והשיכון בסוגיה זו לפיה הדירות במרחב הכפרי הן אינן דיור ציבורי, הגם שהן נבנו על-ידי המדינה ומשמשות בפועל למגורים, נדרשנו לחדד את ההגדרה שנקבעה אז.

<sup>8</sup> שני החוקים מגדירים "חברה לדיור ציבורי" כך: "המדינה או מי מטעמה, חברה ממשלתית, חברה עירונית או חברה בשליטה של הסוכנות היהודית לארץ ישראל או של המגבית המאוחדת לישראל, או חברה בת של כל אחת מאלה, המנהלת דירות ציבוריות".

<sup>9</sup> בחוות דעתנו שעסקה במכירת דירות הדיור הציבורי לשוכרים ציבוריים, עמדנו על העמימות הנובעת מההגדרה החקיקתית לדירה ציבורית ואמרנו כי "יש לקבוע כי דירת דיור ציבורי היא דירה שנבנתה ע"י המדינה ואשר מיועדת למגורים, או שמשא או משמשת למגורים וניתן תכנונית לשנות את יעודה למגורים. לצורך המתווה דירה המיועדת ומשמשת לצרכים ציבוריים לא תחשב כחלק ממאגר הדירות הרלבנטי למתווה" (פסקה 15 לחווה"ד). על-פי הגדרה זו, הדירות ביו"ש המשמשות למגורים או כאלה שיעודן התכנוני הוא למגורים, נכנסות בגדר "דיור ציבורי". עם זאת, כאמור, עמדת משרד הבינוי והשיכון היא כי חוות הדעת אינה חלה על הדירות במרחב הכפרי.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

18. אם לתור אחר נקודת העוגן בהגדרות השונות למונח דירה ציבורית, נמצא כי שאלת השתייכותן של דירות למאגר הדיור הציבורי תלויה בעיקר בשאלת הייעוד שקבע משרד הבינוי והשיכון לדירות אלו.<sup>10</sup> דירה ציבורית אינה בהכרח כזו המשמשת לדיור ציבורי אלא כזו שיועדה לשמש לכך. זאת, שכן המילה היחידה שמכוונת למהות ומצויה בהגדרה היא זו הנוגעת לכוונת הגורם הממשלתי – לשם מה ייעד את הדירה הנבחנת?

אלא שבכך לא תם מסע הפרשנות. לכאורה, ההיגד "יעד את הדירה" – סביר שיתייחס אך לייעוד כפי שהיה בעת שנבנתה הדירה לראשונה, היינו היעוד שהיה בנקודת זמן אחת בעבר; אלא שהוא יכול לסבול גם התייחסות החוצה גבולות בזמן, היינו, שבכל עת מרגע הקמתה של הדירה, רשאי הגורם הממשלתי לייעדה להשכרה ציבורית, ואז תהפוך הדירה להיות דירת דיור ציבורי, על כל המשתמע מכך. מהי, אם כן הפרשנות הנכונה?

בהתאם לתורת הפרשנות התכליתית ראוי כי לפני שנחרוץ דין, נדרש הן להיבטי הפרשנות הסובייקטיבית והן להיבטי הפרשנות האובייקטיבית. כידוע, תכלית החוק מורכבת מתכלית סובייקטיבית – המטרה שהמחוקק ביקש להגשים באמצעות החוק; ומתכלית אובייקטיבית – המטרות, הערכים והעקרונות שנועד להגשים דבר חקיקה בחברה דמוקרטית ומודרנית.<sup>11</sup>

בהקשר הסובייקטיבי, בדברי ההסבר ובדברי הכנסת לא מצאנו התייחסות מפורשת לסוגיית ייעוד הדירה או שאלת תחולתה בזמן. עם זאת, ניתן ללמוד מלשון החוק על כוונת המחוקק לדבר גם בלשון הווה: בהגדרת "דירה ציבורית" נאמר, בין היתר, כחלופה לדרישת הייעוד, כי הדירה "משמשת לדיור ציבורי". כלומר בחינת השאלה אם דירה נכנסת להגדרת "דירה ציבורית" אינה מוגבלת אך לנקודה אחת בזמן שבה הוקמה הדירה, אלא היא נעשית גם ביחס ל"משך חייה" של הדירה.

19. במישור האובייקטיבי – יש להביא בחשבון את המטרות, הערכים והעקרונות שהנורמה נועדה להגשים.<sup>12</sup> הצעת החוק נועדה לצמצם את הפערים החברתיים בישראל, ולאפשר בעלות על דירת מגורים גם לדיירי הדיור הציבורי שידם אינה משגת.<sup>13</sup> תכלית חוקי הדיור הציבורי שמהם נלקח המונח דירה ציבורית, היא לגדר את מלאי דירות הדיור הציבורי ולהחיל עליהן דין מיוחד,

<sup>10</sup> עיון בהצעת החוק המקורית שהוגשה (הצעה פרטית, מטעם חה"כ לשעבר רן כהן ואח') מעלה כי במקור, הוגדרה "דירה ציבורית" כ"דירה שהיא בבעלות מלאה או בבעלות חלקית של חברה לדיור ציבורי" אולם הנוסח שהוגש לקריאה שנייה ושלישית הוא כבר הנוסח הקיים היום כפי שצוטט לעיל, שבו נוספה דרישת ה"ייעוד" לדיור ציבורי. בכך יש כדי להעיד על החשיבות שראה המחוקק בשאלת ייעוד הדירה מנקודת מבטו של המשרד. נציין כי קיימנו חיפוש נרחב של הדיונים שהתקיימו בוועדת הכלכלה כדי לבדוק את ההסבר שניתן לשינוי ההגדרה מנוסחה במקור, אך לא מצאנו תיעוד שלהם בדברי הכנסת. מאמירות חברי כנסת בעת ההצבעה על החוק בקריאה שנייה ושלישית עולה כי הקואליציה החרימה את הדיונים ולא השתתפה בהם. ראו את הדברים שנאמרו בדיון שהתקיים במליאה לקראת קריאה שנייה ושלישית מיום 19.10.1998.

<sup>11</sup> ראו למשל: ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (2012).

<sup>12</sup> אהרן ברק, פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית, 374 (1992).

<sup>13</sup> שם, שם.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

שרק הנזקקים מאוד יוכלו להשתמש בו. בהינתן תכלית זו ברי כי עדיפה פרשנות מרחיבה האדישה למימד הזמן. היינו, דירה ציבורית תהיה כזו גם אם יועדה לשמש לדיוור ציבורי בנקודת זמן מאוחרת להקמתה. זאת ועוד, פרשנות אובייקטיבית נדרשת לא פעם להעמיד את דבר החקיקה לאור עקרונות של צדק חלוקתי ושוויון. על-פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, כ- 3,000 יחידים ומשפחות זכאים ממתנינים לקבלת דירה בדיוור הציבורי, חלקם ממתנינים כבר מספר שנים. עצם עמידתם של אלו בקריטריונים לקבלת דיוור ציבורי במשרד הבינוי והשיכון, מלמדת כי הם מצויים בקצה קצהו של הסולם הסוציו-אקונומי. אין צורך להכביר מילים על משמעות המחסור בדיוור ציבורי ועל הקושי שנגרם עקב המחסור לממתנינים, חלקם נכים, קשישים או הורים לילדים קטנים ותינוקות, ברי, כי נקיטת פרשנות מרחיבה למונח דירה ציבורית, אשר בוחנת האם הדירה יועדה לדיוור ציבורי לאורך השנים ולא רק בנקודת זמן אחת בעת הקמת הדירה, בוודאי תקל עם אוכלוסיות קשות יום אלה.

20. לצערנו, אין החלטות ממשלה או החלטות פנים-משרדיות מהן ניתן ללמוד על הכוונה או המטרה שעמדה ביסוד בניית אותן דירות. מכאן, שגם מעשית, עדיפה פרשנות רחבה למונח יעוד, הכוללת גם דירות שהיעוד שלהן הפך להיות ציבורי ברבות השנים, ולא רק דירות שנקבעו כדירות דיוור ציבורי כבר בעת הקמתן.

21. לאור האמור, ההכרעה בשאלת מעמדן של הדירות תיגזר מאופן התייחסותו של המשרד לדירות אלו במהלך השנים: **האם אופן ניהול הדירות והפעולות שנעשו בהן דומה לאופן ניהול דירות הדיוור הציבורי, או שניכר כי יחסו של המשרד לדירות במרחב הכפרי היה שונה ונפרד מאופן ההתייחסות לדירות הדיוור הציבורי, באופן שמעיד על כך שמדובר בדירות מסוג אחר, שלא נועדו לדיוור ציבורי?** בישיבה עם משרד השיכון נדונו העובדות לאור פרשנות זו.

22. לאחר ששמענו את עמדת משרד הבינוי והשיכון, עיינו בחומרים שנשלחו אלינו, במסמכי העתירה שברקע הדברים ובכלל החומרים שיש בידנו בנושא, ושקלנו את כלל השיקולים הצריכים לעניין, הגענו לכלל מסקנה, כי הדירות הציבוריות במרחב הכפרי הן דירות ציבוריות כמשמען בחוקי הדיוור הציבורי, וכי אין הצדקה לעשות בהן שימוש לטובת מי שאינם נמנים עם אוכלוסיית הזכאים לדיוור ציבורי. נסביר.

23. **מועד הקמת הדירות** – בהתאם להגדרת שכירות ציבורית, כפי שהובאה לעיל, שכירות ציבורית יכולה להיות כזו המיועדת למי שהופנה על ידי משרד הבינוי והשיכון או המשרד לקליטת עלייה. בניית הדירות בתקופת העליה המאסיבית יכולה להעיד דווקא על רצון להרחיב את מאגר דירות הדיוור הציבורי לטובת העולים הזכאים לכך ולהקל על קליטתם (ובנוסף גם לחזק את ההתיישבות בדרך של בניית הדירות לזכאים בהתיישבות הכפרית דווקא).



# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

**שכר הדירה** – שכר הדירה שמשלמים דיירי הדירות הציבורי נקבע בנוהל 08/28 של המשרד בנושא **"שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי"** מיום 29.12.2011. הנוהל קובע הנחה של עד 95% ביחס לשכר הדירה הנאות. מקריאת הנוהל עולה כי מפורטים בו קריטריונים לשיעור ההנחה שתינתן לדייר, וזאת בהתאם להרכב משפחתו והכנסותיה, קצבאות שהדייר מקבל מביטוח לאומי, השאלה אם הוא מחזיק ברכב או לא, אם הוא ממצה את כושר השתכרותו, מיקומה הגיאוגרפי של הדירה, גודל הדירה ועוד. שכר הדירה שנקבע בסופו של דבר לדייר על-פי הנוהל הוא שכר דירה חופשי (המכונה בנוהל "שד"ח"), בניכוי שיעור ההנחה שנקבעה לו לפי הקריטריונים כאמור. הנוהל (סעיף 3.5.3) אף קובע מהם המקרים בהם ישלם הדייר שכר דירה חופשי ללא הנחות (למשל כאשר הוא בעל רכב, מי שהכנסתו הקובעת גבוהה מההכנסה המזכה בשכר דירה כפי שנקבעה בנוהל, ועוד).<sup>14</sup> מבירור הסוגיה עם המשרד עלה כי לא ברור האם נוהל שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי חל גם על מי שאינם נמנים עם אוכלוסיית זכאי הדירות הציבורי, ובין היתר הדיירים המתגוררים בדירות נשוא חוות הדעת, אולם מכיוון שהנוהל קובע שיטת שד"ח שממנו מופחתות ההנחות להן זכאי הדייר, יתכן כי הנוהל חל גם על אותם דיירים על אף שהם לא זכאים מכוחו להנחות בשכר הדירה, וישלמו, **מכוח הנוהל**, שכר דירה חופשי.

במסגרת הדיון הוברר, כי המסמך שבו מפורט מהו שד"ח לגבי כל עיר ויישוב (נספח ג' הנ"ל) – חל גם על דירות הדירות הציבורי במרחב העירוני וגם על הדירות במרחב הכפרי.

לא זו אף זו. הובהר לנו כי, ככל שמדובר בדירות הדירות הציבורי שבמרחב העירוני, שכר הדירה החופשי (ממנו כאמור נגזר שכר הדירה הסופי שעל דיירי הדירות הציבורי לשלם), עודכן במהלך השנים, כך שהוא משקף את מחירי השוק. לעומת זאת, **שכר הדירה החופשי לגבי המרחב הכפרי לא עודכן מאז שנת 2003**, וכתוצאה מכך, דמי השכירות שמשלמים מי שמאכלסים את אותן דירות, שאינם זכאי הדירות הציבורי, נמוכים בהרבה ממחיר השוק (מדובר במחירים המופיעים בנספח ג' הנ"ל באזורים הרלוונטיים). כפועל יוצא מכך, דמי השכירות שמשלמים דיירי הדירות במרחב הכפרי דה פקטו, אינם גבוהים באופן משמעותי מדמי השכירות שמשלמים דיירי הדירות הציבורי במרחב העירוני (הזכאים להנחה).<sup>15</sup>

בנוסף, כפי שנאמר לעיל, כ-10% מדיירי הדירות במרחב הכפרי קיבלו אישור לקבלת שכ"ד סוציאלי (כלומר הנחה על שד"ח), בדומה לדיירי הדירות הציבורי, וזאת לאחר שהוכחו כי מצבם הכלכלי קשה (אם כי, כאמור, הם אינם עומדים בקריטריונים לזכאות לדירות ציבורי).

מהאמור עולה, כי משרד הבינוי והשיכון היטיב עם המחזיקים בדירות שבמרחב הכפרי, בהימנעו מעדכון שכר הדירה לפי מחיר השוק, כך ששכר הדירה שמשלמים הדיירים בדירות

<sup>14</sup> ממשרד הבינוי והשיכון נמסר בעניין זה כי כ-90% מדיירי הדירות הציבורי במרחב העירוני זכאים להנחות מכוח הנוהל.

<sup>15</sup> בסוף 2014 עמד ממוצע שכ"ד שמשלמים דיירי הדירות הציבורי על כ-340 ש"ח, ובחוזי העותרים מדובר על 650-750 ש"ח.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

במרחב הכפרי לא שונה באופן משמעותי מדמי השכירות שמשלמים דיירי הדיור הציבורי הזכאים להנחה.

24. **מכירת הדירות** – מכירת הדירות מעידה כי לא ננקט יחס שונה או נעשתה הפרדה אמיתית בין דירות במרחב הכפרי לבין דירות במרחב העירוני.

כאמור, כ-120 דירות נמכרו במסגרת **מבצעי המכר ולפי חוק הדיור הציבורי** (זכויות רכישה), באותם תנאים מיטיבים ותחת אותם נהלים לפיהם נמכרו דירות דיור ציבורי לאוכלוסיית זכאי הדיור הציבורי. נראה כי התפיסה ששררה במשרד השיכון, כמו גם בחברות המאכלסות, היא כי הדירות במרחב הכפרי הן דיור ציבורי, וככאלו יש לבצע מכירתן בהתאם להוראות חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) ולמבצעי המכר.

כך למשל, במסגרת התגובה שהוגשה לבג"ץ מטעם המדינה בעתירה של חה"כ לשעבר רן כהן נגד אי מימושו של חוק הדיור הציבורי ב-2013, נכתב כי **"במסגרת מבצעי המכר שניהלה הממשלה מאז שנת 1999 ("הבית שלי", "קנה ביתך", "כאן ביתי" ו"דירה משלי") נמכרו לזכאים כ-33,400 דירות דיור ציבורי, בהנחות משמעותיות, שנעו בין 53% ל-80% ממחיר השוק. 4,100 דירות נוספות נמכרו שלא במסגרת המבצעים (ולפיכך שאלת השימוש בהכנסות ממכירתן חורגת ממסגרת העתירה שבפנינו). זאת, מתוך כ-108,000 דירות דיור הציבורי שהיו קיימות בשנת 1999, חלקן בבעלות המדינה וחלקן בבעלות הסוכנות היהודית."** לשאלתנו הובהר לנו על-ידי משרד הבינוי והשיכון כי הנתונים הנ"ל שהוצגו על-ידי המדינה במסגרת התשובה לעתירה על מכירת דירות הדיור הציבורי כוללים גם מכירת דירות במרחב הכפרי, ולא נעשתה הבחנה בהקשר זה בין הדירות במרחב הכפרי לאלו שבמרחב העירוני.

גם המכירות שנעשו לפי החלטות ועדת המחירים לא מצביעות על מדיניות שונה שחלה על המרחב הכפרי לעומת המרחב העירוני. נוסף על כך, בחנו גם דוגמאות נוספות של מסמכים המתעדים החלטות ועדת המחירים במשרד השיכון. בין המסמכים האמורים מופיע מכתב מיום 24.11.2014 של מר אורי בר חיים, מנהל אגף בכיר נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, לשמעיה ברקוביץ, מזכיר אלון שבות בנושא **"דירות המושכרות לשוכרים הציבוריים"**, וכן מכתבו של השר אורי אריאל לעותרים, שכזכור מתגוררים באלון מורה, צוין כי מדובר במכירת דירות של הדיור הציבורי.

מהאמור עולה כי משרד הבינוי והשיכון ראה בדירות שבמרחב הכפרי כדירות ציבוריות ולכן פעל למכירתן באופן דומה למכירת דירות הדיור הציבורי במרחב העירוני.

25. **אכלוס הדירות** – השאלה שבמוקד מסמך זה היא האם אכלוס הדירות בידי מי שאינו זכאי הדיור הציבורי היא כדין מאחר ואין מדובר בדירות ציבוריות. לכן, אין ולא יכול להיות ממש בהנחה כי הדירות אינן ציבוריות מאחר ואוכלסו בידי מי שאינם זכאים. גם העובדה שהאכלוס

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

נעשה על-פי החלטתן הבלעדית של האגודות השיתופיות השונות, בלא כל כללים מצד משרד הבינוי והשיכון, אינה יכולה להצדיק את סיווג הדירות כדירות שאינן ציבוריות. יתרה מכך, מתן הטבה כל-כך משמעותית, בדרך זו, מעוררת תמיהה כשלעצמה.

גם הטענה כי מיקומן של הדירות ביישובים כפריים, מעיד כי לא נועדו לדיירי הדיור הציבורי, אינה מקובלת עלינו. ראשית, ספק אם העולים אשר היו זכאים לדיור ציבורי בשנות התשעים היו מסרבים לדירה במרחב הכפרי באזורים אלה. שנית, אנו מטילים ספק רב בכך שכל זכאי הדיור הציבורי הממתינים לקבלת דירה יסרבו, בהכרח, לקבל דירה ביישובים כפריים. ניתן לציין את העובדה כי אזור יהודה ושומרון למשל, סמוך למרכז הארץ, אזור שבו הביקוש לדיור ציבורי עולה משמעותית על ההיצע. אך גם אם בחלק מהמקומות לא ימצא זכאי מעוניין, הרי שעדיין ניתן להפיק פירות מהנכסים להפנותם לטובת הקרן ותקציבי הדיור הציבורי (כפי שנקבע בחוות דעתנו שבנספח ב' הנ"ל).

26. **הטיפול בדירות וחווה השכירות** – הדירות במרחב הכפרי נוהלו על-ידי החברות לדיור ציבורי, תוך מתן שירותי תחזוקה (או התקזזות של הפחתת שכ"ד תמורת ויתור על התחזוקה), באופן זהה לניהול ואחזקת דירות הדיור הציבורי. יתרה מכך, הסכמי השכירות של העותרים (דיירי הדירות באלון מורה) עם חברת שיכון ופיתוח, אשר צורפו לעתירה, מפנים לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998: כך למשל, נאמר כי **"המשכירה מתחייבת להתחיל בביצוע כל תיקון של ליקוי הנוגע לאחזקה השוטפת של המושכר כאמור בסעיף 2(4) לחוק ובתקנות הנוגעות על-פיו"**.<sup>16</sup> בנוסף, מופיעות בחוזי השכירות הוראות לפיהן **"השוכר מצהיר ומאשר כי הוא אושר כ'זכאי' לקבלת דיור בשכירות ביישוב, עפ"י החלטת ועדת אכלוס של משהב"ש..."**. כי הרושם המתקבל הוא שמדובר בשימוש בנוסחי חוזים סטנדרטיים שלא בהכרח התאימו להשכרות המסוימות הללו. מכאן, שנוסח החוזה הוא ככל הנראה אותו נוסח שמופיע בחוזים של החברות לדיור ציבורי עם דיירי הדיור הציבורי, אם כי במקרה של הדירות במרחב הכפרי, בשונה מהדירות במרחב העירוני, לא עמדו החברות לדיור ציבורי על קיום דרישת הזכאות של הדייר.

עיון באתר החטיבה להתיישבות, תחת הלשונית "חטיבת האיכלוס" מעלה כי החטיבה תופסת את תפקידה בניהול נכסי משרד הבינוי והשיכון במרחב הכפרי כ"חברה משכנת" בהתאם לדינים החלים על אכלוס ותחזוקת דיור ציבורי. לפי האמור באתר, **"חטיבת האכלוס משמשת חברה משכנת לכ – 3,000 יחידות דיור שהן בבעלות מדינת ישראל, יחידות הדיור מוצבות באזורי הפריפריה רמת הגולן, גליל, יו"ש, הנגב והערבה. הטיפול ביחידות אלה הוא בכפוף לחוק 'זכויות הדייר בדיור הציבורי', היינו: גביית דמי שימוש, אחזקת הדירה בעת איכלוסה, שיפוץ לקליטת משפחות, מכירה ורכישת יחידות דיור, טיפול משפטי בחייבים"** (ההדגשה אינה במקור).

<sup>16</sup> סעיף 10(א) לחוזי השכירות שצורפו לעתירה.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

למעשה, משרד הבינוי והשיכון התייחס לדירות במרחב הכפרי כדיור ציבורי ומתוך כך התנהל ביחס אליהן בדומה לדירות הדיור הציבורי במרחב העירוני: הדירות נוהלו על-ידי החברות לדיור ציבורי, על-פי חוזה שככל הנראה זהה לחוזים שנכרתים מול דיירי הדיור הציבורי, בוצעה תחזוקה על-ידי החברות המנהלות, ובפעולות תיקון הליקויים ראו עצמן החברות ככפופות לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי.

27. לסיכום פרק זה, **משרד הבינוי והשיכון התייחס לדירות במרחב הכפרי בדומה לאופן בו התייחס לדירות הדיור הציבורי במרחב העירוני**: הדירות נמכרו בדומה למכירת דירות הדיור הציבורי, שכר הדירה בהן נקבע על פי הכללים החלים על דיור ציבורי ובפועל אינו שונה באופן משמעותי משכר הדירה הסוציאלית, הדירות טופלו ותוחזקו באופן זהה לתחזוקת דירות הדיור הציבורי ובכפוף לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי. הגיונו של הדבר ברור נוכח העובדה שדירות אלו הוקמו בעת העלייה הגדולה ממדינות ברה"מ לשעבר, ונוכח מצוקת הדיור שנוצרה באותה עת. כפי שהסתבר, בפועל, המחזיקים בדירות אלו אינם זכאים לפי כללי משרד הבינוי והשיכון, ואולם אין בעובדה זו לאיין ייעודן של הדירות לדיור ציבורי שהוקמו על ידי המדינה ונוהלו על ידי במשך השנים.

### סיכום

28. השאלה שבמוקד מסמך זה היא מה מעמדן של דירות שבבעלות משרד הבינוי והשיכון או החברות המשכנות במרחב הכפרי, והאם דירות אלה שייכות למאגר הדירות של ה"דיור הציבורי". **עמדתנו כפי שפורטה בהרחבה לעיל היא כי דירות אלה הן אכן חלק ממאגר הדיור הציבורי.**

29. כאמור לעיל, ההגדרה בחוק ביחס להיותה של דירה, דירה שהיא "דיור ציבורי" היא מעגלית ואיננה ברורה דיה. למעשה, על מנת לצקת בה תוכן ממשי יש למקד את מרכז הכובד בשאלה האם הדירה **נועדה** לדיור ציבורי אם לאו. לאחר בחינה תכליתית הגענו למסקנה כי יש לבצע בחינה זו לכל אורך חיי הנכס, ולא רק בעת שבה הדירה נבנתה. ועוד, בשל העדר מסמכים וראיות אחרות אשר יעידו על הכוונה המפורשת בעת הקמת הדירות, ובכלל זה החלטות ממשלה שליוו את הקמתן, לא נותר לנו אלא לסמוך על מה שעינינו רואות, כלומר, על הדרך שבה נהגו בדירות אלו, אופן השימוש שנעשה בהן, לרבות שיעור שכר הדירה ששולם בעבורן והמחירים בהם הן נמכרו משך השנים.

30. כאמור, לאחר בחינת מכלול הנסיבות ועל סמך הנתונים שהובאו בפנינו, הגענו לכלל מסקנה כי הדרך שבה נהגו בדירות במרחב הכפרי דומה עד מאוד לדרך שבה נהגו בדירות הדיור הציבורי וזאת למעט אכלוס הדירות במי שאינם זכאי הדיור הציבורי. משרד הבינוי והשיכון התייחס

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

לדירות אלו באופן כמעט זהה לדירות הדיור הציבורי במרחב העירוני: קביעת דמי השכירות עבור הדירות במרחב הכפרי נעשית ככל הנראה על-פי אותו נוהל שכר-דירה שחל על דירות הדיור הציבורי; מכירת הדירות במרחב הכפרי במהלך השנים נעשתה באופן דומה למכירת דירות הדיור הציבורי: כך ודאי במכירות שנעשו על-פי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) ובמסגרת מבצעי המכר, וכך גם במכירות שנעשו לפי החלטות נקודתיות של ועדות מחירים בדומה להחלטות ועדת המחירים על מכירת דירות דיור ציבורי; הדירות נוהלו על-ידי החברות לדיור ציבורי (או החטיבה להתיישבות שכאמור לעניין זה ממלאת תפקיד של חברה משכנת), על-פי חוזה שעל-פני הדברים זהה לחוזים שנכרתים מול דיירי הדיור הציבורי, בוצעה תחזוקה על-ידי החברות המנהלות, ובפעולות תיקון הליקויים ראו עצמן החברות ככפופות לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי. העובדה כי הדירות לא אוכלסו בהכרח במי שהם זכאי הדיור הציבורי איננה מסייעת לטעמנו למסקנה כי לא מדובר בדירות דיור ציבורי. למצער, נתון זה אך מחדד את הקושי שבפנינו, באשר מדובר במשאב שיועד לטובת אוכלוסייה מסוימת, ושימש, הלכה למעשה, אוכלוסייה אחרת, שעל פני הדברים לא מתקיימים בה נתונים המצדיקים העדפה בולטת זו.

31. לא ניתן להשלים את חוות הדעת מבלי להתייחס גם לסוגיה המהותית המצויה על הפרק. כידוע, בישראל ממתניס מספר רב של זכאים לדירה בדיור הציבורי. בהתאם לכללי הזכאות, מדובר באחת מהאוכלוסיות הנזקקות ביותר במדינה, עד כדי כך שנשמעת ביקורת חריפה על כללי הזכאות לדיור ציבורי, בשל היותם "קשוחים" עד מאוד, כאלו שלא מאפשרים, גם למי שאין ידו משגת, להיכנס לרשימת ההמתנה, בשל העובדה כי אינו נזקק מספיק. לאור מצוקה מוכרת וידועה זו, ובמטרה לשפר את מצבם של מי שמתגוררים בדירות ציבוריות משך זמן לא מבוטל, חוקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תוך שהוא מאפשר לזכאים אלו לרכוש קורת גג שתהא בבעלותם. הכספים המתקבלים ממכירת הדירות בדיור הציבורי מיועדים כולם לרכישה או שיפוץ דירות דיור ציבורי אחרות. משק כספים סגור זה מטרתו להבטיח כי האינטרס של דייר הדיור הציבורי יישמר. בשנים האחרונות, ונוכח הידלדלותו של מלאי הדיור הציבורי במדינה, שב משרד השיכון והדגיש מחויבותו להרחבת מלאי זה ולמתן מענה לזכאים.

ודוק, אל מול אינטרסים ציבוריים כבדי משקל אלו, התופעה העולה מהעתירה ומחוות הדעת, נתפסת כפוגעת בלי הצדקה באינטרס של זכאי הדיור הציבורי. בעוד הם ממתניס משך שנים לדירות, הרי שדירות, שלפי האינדיקציות עליהן הצבענו, עונות לקריטריון של "דיור ציבורי" משמשות אנשים אחרים, פרטיים, שנבחרו כפי הנראה על ידי אגודות שיתופיות של יישובים, מבלי שמצבם הסוציו אקונומי נבחן על ידי מאן דהוא מרשויות המדינה. לא זו אף זו, לאותם דיירים בפועל מוצע גם לרכוש את הדירות שבהן הם מתגוררים, בהטבות מפליגות, משל היו דיירי דיור ציבורי, כאשר הדבר בוודאי אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות משרד השיכון בנושא זה. עם תופעה זו קשה להשלים ויש לעשות כל מאמץ לשנותה.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

נדמה אף, כי בהינתן לשונו העמומה של הדין, ובדגש על הדרך בה נהגו בדירות אלו משך השנים, כמו גם האינטרס של דיירי הדירות הציבורי המצוי על הפרק, מהווה הרצון האובייקטיבי להקל על סבלם של זכאי הדירות הציבורי כר פרשנות נוסף להגדרה שבחוק ולניתוח המצב העובדתי המונח לפתחנו. בעשותנו כן, כאמור, הגענו לכלל מסקנה כי הדירות במרחב הכפרי שבבעלות משרד הבינוי והשיכון הן דירות דיור ציבורי.

32. משהגענו למסקנה האמורה, משמעות הדברים היא כי יש להחיל על הדירות במרחב הכפרי את הכללים והנהלים החלים על דירות הדירות הציבורי במרחב העירוני, ובראש ובראשונה לייחד אותן כך שישמשו לטובת אוכלוסיית זכאי הדירות הציבורי. זאת, בין אם בדרך של אכלוס בזכאים ממתינים, ובין אם בדרך של מקסום הרווחים מהן והפנייתם התקבולים המכסימליים לטובת הדירות הציבורי, במקרה שאין זכאים המעוניינים להתגורר בהן. יש אפוא לפעול במהירות להשבת הדירות למאגר הדירות הציבורי כך שיושכרו לזכאים וישמשו לטובתם כאמור. מובן, כי אם וככל שהדירות מאוכלסות כיום, אך נדרש פינויים, ייעשה הדבר תוך רגישות לצרכי הדיירים הנוכחיים.

33. אשר למכירת הדירות – סעיף 2 לחוק זכויות רכישה קובע כי "זכאי רשאי לרכוש את הדירה הציבורית שבה הוא מתגורר". הגדרת "זכאי" שבסעיף 1 לחוק היא: "מי שמתגורר כדין או על פי חוזה, תקופה של חמש שנים לפחות, בדירה ציבורית...". במסגרת הערות משרד השיכון לטיוטת חוות דעת זו, נטען על-ידי המשרד כי מי שמתגוררים כיום בדירות במרחב הכפרי נכללים בגדר "זכאי" לפי החוק לעניין רכישת דירה ציבורית, שכן החוק מסתפק בדרישה שהם מתגוררים בדירות "כדין" או "על פי חוזה", ואינו דורש כי הדיירים עומדים או עמדו אי פעם בכללי הזכאות לדיור ציבורי של משרד הבינוי והשיכון. אין בידנו לקבל פרשנות זו. אנו סבורים כי יש לפרש את הגדרת "זכאי" לפי החוק באופן מהותי ולא פורמאלי. לאור תכליות החוק שפורטו לעיל, האובייקטיביות והסובייקטיביות, יש לעמדתנו לפרש את ההגדרה ככוללת בתוכה באופן אינהרנטי את דרישת העמידה בכללי הזכאות לדיור ציבורי של משרד השיכון. החוק לא נועד לתת הטבה כה משמעותית של מכירת הדירות בהנחות מאסיביות למי שאינם זכאים ולמעשה למי שעמידתם בכללי הזכאות לדיור ציבורי של משרד השיכון מעולם לא נבחנה. המחוקק הניח כי מי שמתגורר בדירות הדירות הציבורי ואינו פולש הוא ודאי זכאי לדיור ציבורי, אשר בעת אכלוסו נבחנה עמידתו בכללי הזכאות של משרד השיכון, ולא העלה על הדעת כי קיימות למעלה מ-1,000 דירות דיור ציבורי שהושכרו למי שאינם זכאים, באופן שיטתי, מבלי שהדיירים צריכים היו לעמוד בכללים כלשהם. אכן, "לכל פעילות פרשנות חייב שיהיה עיגון – ולו מינימלי – בלשונו של הטקסט הנורמטיבי";<sup>17</sup> ואכן – עיון נוסף בלשון הגדרת "זכאי" מעלה כי ניתן לעגן בתוכה גם את הפרשנות התכליתית – לגבי מי שמתגוררים בדירות הדירות הציבורי ואינם זכאים לדיור ציבורי, ספק אם מגוריהם בדירות הוא "כדין", במובן הרחב של המילה "כדין" הכולל בתוכו גם את כללי המינהל התקין, לרבות כללי השוויון והצדק החלוקתי.

<sup>17</sup> אהרן ברק, פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית, 431 (1992)

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

בנוסף, אכן אותם שוכרים מתגוררים בדירות על-פי חוזה, אולם, לנוכח המסקנה כי מדובר בדירות דיור ציבורי שהושכרו למי שאינם זכאי הדיור הציבורי, חוזה השכירות יכול להיחשב ככזה שאינו מייצר זכות שבדין לרכישת הדירה שכן אינו נשען על מקור סמכות חוקי.

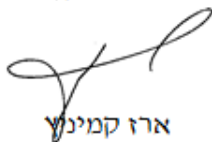
יצוין כי עקבות לפרשנות האמורה לעיל ניתן למצוא בסעיף 1א לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי אשר קובע הוראות בעניין אופן הטיפול בבקשות לקביעת זכאות לדיור ציבורי, ולפיו: "בקשה לקביעת זכאות לדיור ציבורי תוגש למשרד הבינוי והשיכון; משרד הבינוי והשיכון יודיע למבקש, בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה, אם הוא עמד בכללים ועל הדרכים להשיג או לערער על ההחלטה בעניינו", כאשר "הכללים" הם "כללי משרד הבינוי והשיכון לעניין זכאות לדיור ציבורי".<sup>18</sup> מכאן, שעמידה בכללי משרד השיכון מוזכרת גם בחקיקה כתנאי סף לקבלת זכאות לדירה ציבורית.

בנסיבות האמורות, אין ממש בטענה כי מי שמתגוררים בדירות זכאים לרכוש אותן, הגם שאינם זכאים לדיור ציבורי.

34. יחד עם זאת, וביחס לדירות שכבר נמכרו בעבר, אין בחוות דעת זו כדי להשפיע על מעמדן, שהרי הבעלות בהן כבר הועברה לפרטיים, בתמורה ובתום לב ובהסתמכות על כך שמדובר בדירות "רגילות".

35. אשר לעתירה שברקע הדברים – לנוכח האמור לעיל, מובן כי לא ניתן להיעתר לדרישת העותרים למכור להם את הדירות בתנאי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה). כמו כן, משעה שהוכרע כי הדירות שבהן מתגוררים העותרים הן דירות דיור ציבורי והם אינם נמנים עם אוכלוסיית זכאי הדיור הציבורי, הרי שיש לקבוע תקופת זמן שבסופה יחויבו העותרים (כמו יתר דיירי הדירות במרחב הכפרי) לפנותן כך שיוכלו לשמש לטובת זכאי הדיור הציבורי כאמור. באם לא ימצאו זכאי דיור ציבורי שמעוניינים לגור בדירות, ניתן לשקול אפשרות של מכירת הדירות לדיירים המתגוררים בהן במחירי שוק חופשי (ניתן לבחון בהמשך, ככל שיהיה צורך, אפשרות של פטור ממכרז) כך שתמורת הדירות תשמש לטובת רכישת דירות למאגר הדיור הציבורי ושיפוץ דירות קיימות, או לנקוט דרך דומה אחרת כפי שימצא משרד הבינוי והשיכון לנכון.

ב ב ר כ ה



ארז קמינץ

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

<sup>18</sup> סעיף 1 לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי;

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה;

עו"ד כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);

עו"ד איריס פרנקל-כהן, ממלאת מקום ראש אשכול נדל"ן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);

עו"ד אסתי ורהפטיג-בס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);

עו"ד כוכבית נצח-דולב, פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי);

עו"ד פנינה סין-שלום, פרקליטות מחוז ירושלים;

עו"ד אמיר פז, הלשכה המשפטית, משרד הבינוי והשיכון;