



בית המשפט העליון

עע"ס 5345/23

לפני: כבוד ממלא מקום הנשיא עוזי פוגלמן
כבוד השופטת יעל וילנר
כבוד השופט יחיאל כשר

המערערת: האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיב: משרד הבינוי והשיכון

המבקשים להצטרף כ"ידידי בית המשפט":
1. רוח נשית
2. הסיוע המשפטי – משרד המשפטים

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
בירושלים (כב' השופט א' סלע) בעת"ס 28198-12-22 מיום
14.5.2023

בשם המערערת: עו"ד רעות שאער

בשם המשיב: עו"ד נטע אורן; עו"ד מתן שטיינבוך

בשם המבקשת 1 להצטרף כ"ידידת בית המשפט":
עו"ד מירב שמואלי; עו"ד הדס צמח סננס

בשם המבקש 2 להצטרף כ"ידיד בית המשפט":
עו"ד איילת הלברשטט-עטיאס; עו"ד קרן כהן

פסק-דין

ממלא מקום הנשיא עוזי פוגלמן:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופט א' סלע) בעת"ס 28198-12-22 מיום 14.5.2023, שבו נדחתה עתירתה של המערערת להורות על ביטול הוראות בנוהל מטעם משרד הבינוי והשיכון (להלן גם: המשרד)

שלפיהן בקשות לקבלת זכאות לדיור ציבורי ייבחנו על ידי ועדת החריגים שפועלת במשרד רק ככל שמגיש הבקשה עומד בתנאי סף מסוימים.

רקע וטענות הצדדים

1. הסיוע בתחום הדיור מטעם המדינה לאוכלוסיות שידן אינה משגת ניתן בשתי דרכים עיקריות. הדרך הראשונה היא סיוע בתשלום שכר דירה, בדמות מענקי סיוע מטעם משרד הבינוי והשיכון (בהתאם לנוהל משרד הבינוי והשיכון מס' 08/04 "השתתפות בתשלום שכר דירה" (21.12.2022) (להלן: נוהל 08/04)). דרך הסיוע השנייה היא הקצאת דירות בדיור הציבורי, והיא שעומדת במוקד הערעור שלפנינו. במסגרת מסלול זה מקבלים הזכאים לדיור ציבורי את האפשרות לשכור דירה מתוך מאגר הדירות שזמינות במאגר ייעודי. אולם, משאב הדיור הציבורי הוא מוגבל ומצוי במחסור תמידי. כפי שצוין בפסיקה, "המציאיות מוכיחה כי הביקוש עולה על ההיצע, והמספרים הזעומים של דירות זמינות לזכאים, ממחישים כי כל דירה זמינה חשובה" (עע"ם 1431/21 עופר נ' מדינת ישראל, פסקה 19 (14.11.2021)). בהתאם, הזכאים לדיור ציבורי נדרשים לא פעם להמתין פרק זמן ממושך עד לקבלת הדירה, אם כי יצוין לשלמות התמונה שבתקופת ההמתנה רשאים הזכאים לקבל סיוע מוגדל בשכר דירה בהשוואה לזכאים לסיוע לפי נוהל 08/04.

2. התנאים לזכאות לדיור ציבורי מפורטים בנוהל משרד הבינוי והשיכון מס' 08/05 שכותרתו "הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי" (17.1.2024) (להלן: נוהל 08/05). בנוהל זה נקבע, בעיקרם של דברים, כי הזכאות תינתן ליחידים או למשפחות שהם חסרי דירה (כהגדרתם בנוהל) ועומדים בתנאים שהוגדרו, אשר מתמקדים בעיקר במצבם הכלכלי של המבקשים, במספר הנפשות במשפחתם ובשיקולי נכות. מבקשים שאינם עומדים באחד או יותר מתנאי הזכאות רשאים לפנות לוועדת האכלוס העליונה (להלן: ועדת האכלוס או הוועדה), אשר פועלת כוועדת חריגים שבסמכותה להקנות זכאות לדיור ציבורי למי שאינם זכאים לכך לפי נוהל 08/05 (והכל בהתאם לנוהל משרד הבינוי והשיכון מס' 08/13 "ועדת אכלוס עליונה" (21.12.2022)). כעולה מהחומרים שלפניי, במקרה שוועדת האכלוס דוחה את הבקשה, ניתן לפנות לוועדה הציבורית לערעורים שחבריה ממונים על ידי שר הבינוי והשיכון (להלן: הוועדה הציבורית), או להגיש עתירה מינהלית, לפי העניין. בשנים עברו דנה ועדת האכלוס בכ-30,000 בקשות בשנה, וכמחצית מכלל הזכאים לדיור ציבורי קיבלו את זכאותם מכוח החלטה של ועדת האכלוס ולא בהתאם לנוהל 08/05 (סעיף 21 לתשובת המשרד לערעור).

3. ביום 4.8.2021 ניתן בבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו פסק דין שבמסגרתו הורה בית המשפט, בין היתר, כי לתבחינים שבהם משתמשת ועדת האכלוס לשם קביעת זכאות לדיור ציבורי יתווספו "משקולות מדידים" (עת"ם (מינהליים ת"א) 47545-01-18 לוי נ' משרד הבינוי והשיכון (4.8.2021)). בהמשך, בשנת 2022 פורסם מטעם משרד הבינוי והשיכון מסמך שכותרתו "תבחינים ומשקלות בקבלת החלטות בוועדת החריגים בנושא דיור ציבורי" (להלן: נוהל התבחינים או הנוהל), שבו נקבעו תבחינים שלפיהם נדרשת ועדת האכלוס לבחון את הבקשות שלפניה. במסגרת הנוהל הוקצה ניקוד מסוים לנסיבות שנקבעו כרלוונטיות לזכאות לדיור ציבורי. כך למשל, עבור רכיב ההכנסה ניתן לצבור עד 30 נקודות; עבור רכיב הנכות ניתן לצבור עד 40 נקודות. לפי הנוהל, זכאות לדיור ציבורי תוקנה למבקשים שצברו סך של 70 נקודות לפחות מתוך 100 נקודות אפשריות. עוד עוגנו בנוהל מספר תנאי סף לעצם הדיון בבקשה. בהקשר זה נקבע כי ועדת האכלוס תדון רק בבקשות של מי שהם חסרי דירה; כי בקשות של משפחות יידונו רק אם קיימת לאחד או יותר מבני המשפחה נכות יציבה; וכי בקשות של יחידים יידונו רק אם הם בעלי נכות אי כושר השתכרות יציבה בשיעור של 100% ומתקיימים מקצבת נכות בלבד.

4. ביום 13.12.2022 הגישה המערערת – האגודה לזכויות האזרח בישראל – את העתירה נושא הערעור שלפנינו, שבמסגרתה העלתה השגות על תנאי הסף שפורטו לעיל. המערערת הדגישה כי עובר לגיבוש נוהל התבחינים דנה ועדת האכלוס בכל בקשה על פי נסיבותיה, ואילו בהתאם להוראות הנוהל, בקשות שאינן עומדות בתנאי הסף כלל לא יידונו. המערערת טענה כי מדיניות זו מובילה לפגיעה בלתי מידתית בזכויות לשוויון, לדיור ולקיום בכבוד, וכן כי היא אינה עולה בקנה אחד עם כללי המשפט המינהלי ובהם חובתה של הרשות להפעיל שיקול דעת בעת קבלת החלטותיה. כמו כן הלינה המערערת על התבחינים שנקבעו בנוהל לשם הבניית שיקול דעתה של ועדת האכלוס. בפרט טענה המערערת כי הלכה למעשה, תבחינים אלה מטמיעים בתוכם חלק מתנאי הסף: לרכיב הנכות הוקצו כאמור 40 נקודות מתוך 100 נקודות אפשריות, ומכיוון שהרף לזכאות לדיור ציבורי עומד על 70 נקודות, בפועל לא תוכל ועדת האכלוס להיעתר לבקשה שאינה כוללת צבירת נקודות ברכיב הנכות. משרד הבינוי והשיכון, מצדו, טען כי המדיניות שבנוהל התבחינים נועדה לשקף, ככל האפשר, את המדיניות שיישמה ועדת האכלוס גם עובר לגיבוש הנוהל, וכי מדובר במדיניות סבירה ומידתית. המשרד הוסיף כי אף שקיומה של נכות יציבה הוא תנאי לדיון בוועדת האכלוס (שפועלת כאמור כוועדת חריגים), אין מדובר בתנאי סף לזכאות לדיור ציבורי לפי המסלול הרגיל שלפי נוהל 08/05; ומכל

מקום, כך צוין, דחיית בקשה לזכאות לדיור ציבורי אינה שוללת קבלת זכאות לסיוע בשכר דירה.

5. ביום 14.5.2023 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופט א' סלע) את עתירתה של המערערת, והורה על חיובה בהוצאות המשרד בסך 12,000 ש"ח. בפתח הדברים ציין בית המשפט כי הגם שהעתירה הוגשה בעניין כלל תנאי הסף שנקבעו בנוהל התבחינים, בפועל מיקדה המערערת את טענותיה בתנאי שעניינו ברכיב הנכות. בית המשפט הדגיש כי היצע הדירות שזמינות לדיור ציבורי הוא נמוך בהשוואה למספר הזכאים לדיור ציבורי, וכי בנסיבות אלו אין מנוס מעריכת תיעדוף בין הזכאים על בסיס קריטריונים רלוונטיים. בהמשך לכך נקבע כי אין מקום להתערב בהחלטה לעגן את רכיב הנכות כבעל עדיפות מהותית בהשוואה לנסיבות אחרות שיוצרות נזקקות. זאת, כך נקבע, שכן "תנאי סף שנקבע על ידי הרשות ייפסל כאשר הוא נקבע על יסוד שיקול ענייני אחד, בהתעלם מיתר השיקולים הענייניים, ובכך הוא פוגע בשוויון" (סעיף 24 לפסק הדין) – והתנאי שנקבע בענייננו אינו מתעלם ממכלול השיקולים הענייניים, אלא מקדם חלוקה שוויונית וצודקת של משאבי המדינה. בהקשר זה הוסיף בית המשפט כי בשונה מבעלי קשיים כלכליים ואחרים, עבור בעלי נכות יציבה הצורך בדיור אינו בר פתרון במסלול הסיוע בשכר דירה – וזאת, בין היתר, מכיוון שלא פעם בעלי דירות מסרבים להשכיר את דירותיהם לבעלי נכות מחשש שיתקשו לפנותם מן הדירות במקרה הצורך.

6. בערעור שלפנינו טענה המערערת כי מדיניות משרד הבינוי והשיכון כובלת מראש את שיקול דעתה של ועדת האכלוס, אף שהאחרונה מחויבת להפעיל שיקול דעת פרטני בכל מקרה לגופו בהתאם לכללי המשפט המינהלי, וכן כי תנאי הסף גורמים לפגיעה בלתי מידתית בזכות לקיום בכבוד. עוד טענה המערערת כי קריטריון הנכות אינו בהכרח קשור בקשר ענייני למצוקת דיור, וכי המדיניות שמעוגנת בנוהל התבחינים אף מנוגדת לסעיף 1א לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק הדיור הציבורי) שעוסק באפשרות ההשגה והערעור על החלטות בנוגע לדיור ציבורי. לצד זאת טענה המערערת כי סכום ההוצאות שבו חויבה היה גבוה יתר על המידה, וכן העלתה השגות על קביעתו של בית משפט קמא בפסק הדין שלפיה לא היה מקום לדרישה לפרטים נוספים שהגישה ואשר במסגרתה ביקשה מהמשרד, בין היתר, מידע בנוגע לתשתית העובדתית שעמדה לפניו בעת גיבוש המדיניות נושא ההליך.

7. משרד הבינוי והשיכון, מצדו, טען כי דין הערעור להידחות בהיעדר עילה להתערבות בפסק הדין או בתנאים שנקבעו לדיון לפני ועדת האכלוס. לטענתו אין פגם בקביעת תנאי הסף האמורים, בפרט מכיוון שגם עובר לגיבוש נוהל התבחינים נהגה הוועדה לדחות בקשות שלא כללו רכיב של נכות יציבה. כמו כן טען המשרד כי מדיניותו אינה מנוגדת לסעיף 1א לחוק הדיור הציבורי. לצד זאת ציין המשרד כי יסכים בנסיבות המקרה "להפחתה מסוימת" בגובה ההוצאות שהוטלו על המערערת, בהתאם לשיקול דעת בית משפט זה (סעיף 57 לתשובה לערעור). לשלמות התמונה יצוין כי לאחר הגשת הערעור הוגשו שתי בקשות להצטרפות במעמד של "ידיד בית המשפט", מטעם עמותת "רוח נשית – עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות" ומטעם הסיוע המשפטי. לאחר שעיינו בטענותיהם הכתובות של המבקשים להצטרף, ראינו להסתפק בכתובים ולא הורינו על צירופם.

8. ביום 11.2.2024 קיימנו דיון בעתירה, ובסיומו הורינו למשרד לשקול אם ניתן לקבוע הסדר שבגדרו תנאי הסף נושא ההליך לא יהיה קשיח לחלוטין. בהמשך לכך, ביום 7.5.2024 הודיע המשרד כי גובש נוהל לבחינת בקשות חריגות לזכאות לדיור ציבורי, במטרה לתת מענה למקרים מיוחדים שאינם עומדים בתנאי הסף בנוגע לנכות ("נוהל הדיון בבקשות חריגות בנושא דיור ציבורי" (6.5.2024); להלן: הנוהל החדש). בנוהל החדש פורטו חמישה תבחינים מצטברים – שעניינם, בין היתר, בסכום ההכנסה לנפש במשפחת המבקש, ובהתקיימותן של נסיבות מיוחדות כגון אלימות במשפחה או צורך שיקומי עקב התמכרויות, טראומה או ניסיונות אובדניים – ונקבע כי בקשות שעומדות בתבחינים מצטברים אלה יועברו לדיון לפני ועדת האכלוס. עוד הובהר כי הנוהל החדש נקבע לתקופת ניסיון וכי המשך תוקפו ייבחן מעת לעת. בנסיבות אלו טען המשרד כי התייתר הצורך להכריע בערעור דנן וכי יש מקום להורות על מחיקתו. המערערת, לעומת זאת, עומדת על המשך ניהול הערעור וטוענת כי הסוגיה העקרונית שהועלתה במסגרתו – עצם קביעתם של תנאי סף לדיון בבקשות על ידי ועדת האכלוס – עודנה טעונה הכרעה. לשלמות התמונה יצוין כי הסיוע המשפטי הגיש בקשה להגשת תגובה מטעמו בנוגע לנוהל החדש, אך בנסיבות העניין ובשים לב להחלטתנו בבקשה להצטרפות כ"ידיד בית המשפט" כמפורט לעיל, לא מצאנו מקום להיעתר לבקשה זו.

דיון והכרעה

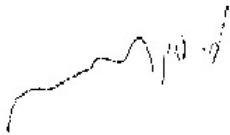
9. לאחר שעיינו בעמדות הצדדים, מצאנו כי הערעור שלפנינו מיצה את עצמו במתכונתו הנוכחית וכי דינו להימחק תוך שמירת טענות הצדדים. כאמור לעיל, בפסק

הדין נושא הערעור נקבע כי אין עילה להתערבות בהחלטה להתנות את הדיון בוועדת האכלוס בכך שהמבקש יעמוד בתנאי סף מסוימים, ובפרט בתנאי שעניינו בנכות יציבה. בעקבות הדיון לפנינו החליט משרד הבינוי והשיכון לשנות מהמדיניות נושא ההליך, כך שעתה "ייבחנו בקשות לדיור ציבורי של מי שלגביו מתקיימות נסיבות חמורות וקיצוניות [...] וזאת גם אם אינו עומד בתנאי סף הנוגע לנכות", בכפוף לעמידת המבקש במספר תבחינים שעוגנו בנוהל החדש (סעיף 8 להודעת המשיב מיום 7.5.2024). עוד יצוין כי מטענות המשרד עולה שבנוהל התבחינים נערך עדכון רלוונטי נוסף לאחר הגשת הערעור: ביום 7.9.2023 נוספו לנוהל הוראות מסוימות בנוגע לדרישת הנכות: כך, נקבע כי דרגת אי כושר השתכרות זמנית לתקופה בת לפחות שנתיים תיחשב אף היא כנכות יציבה; ובנוסף נקבעה שיטת ניקוד שונה עבור נפגעי פעולות איבה, שבאפשרותם לצבור 30 נקודות נוספות (שאינן בהכרח תלויות בנכות) בהשוואה למועמדים אחרים, וסך הנקודות שמקים עבורם זכאות לדיור ציבורי עומד על 70 נקודות מתוך 130 – להבדיל ממועמדים אחרים, שנדרשים כאמור לצבור 70 נקודות מתוך 100 (סעיף 29 לתשובת המשרד לערעור).

10. אמנם, הצדק עם המערערת כי התבחינים שבנוהל החדש יוצרים אף הם תנאים להבאת בקשות לפני ועדת האכלוס, כך שבקשות שאינן עומדות בתבחינים אלה לא ייבחנו על ידי הוועדה. אולם, רכיב הנכות היציבה – אשר עמד במוקד טענותיה של המערערת בעתירתה ובערעור דנן, ושבנו התמקד בית משפט קמא בפסק הדין נושא הערעור – אינו משמש עוד כתנאי שבלעדיו אין להבאת בקשה לדיון לפני ועדת האכלוס. בנסיבות אלו, אנו סבורים כי התשתית העובדתית שבבסיס הערעור דנן השתנתה באופן משמעותי, וכי אין עוד מקום להידרש לערעור במתכונתו הנוכחית. בסוגיה העקרונית שאותה ביקשה המערערת להעלות לפנינו – קביעתם של תנאי סף להגשת בקשה לוועדת האכלוס, יש לדון על רקע תשתית עובדתית קונקרטית, תוך מתן הדעת למכלול של שיקולים וביניהם הכללים בדבר תחימת שיקול דעתה של רשות במסגרת הנחיות מינהליות (ראו למשל: יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך ב 813-803 (2023); יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך א 588-593 (2022)). עוד יש ליתן את הדעת למחסור המשמעותי בדירות הזמינות לדיור ציבורי ולהכרח לתעדף באופן ענייני ושוויוני בין המבקשים השונים, על נסיבותיהם האישיות המגוונות (ראו בהקשר דומה: עע"ם 3351/13 נתנאל נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור ולשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א בע"מ, פסקה 6 (23.3.2014); עע"ם 8616/06 כהן נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, פסקה 11 (16.12.2007)). איננו סבורים כי יש מקום להכריע בסוגיה האמורה במנותק מן המדיניות העדכנית של משרד הבינוי

והשיכון ומן התבחינים הקונקרטיים שנקבעים על ידו בהקשר זה. כפי המקובל, אין מקום לעריכת ביקורת שיפוטית בהתייחס לנוהל החדש לראשונה לפני ערכאת הערעור. ככל שהמערכת מבקשת להעלות טענות בהקשר זה, מן הראוי להעלותן במסלול הרגיל; בין במסלול שתחילתו בהליכים לפני ועדת האכלוס והוועדה הציבורית, בין בעתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים, ויובהר למען הסר ספק כי פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים נושא הערעור שלפנינו לא יהווה מעשה בית דין. טענותיהם של הצדדים בנוגע למדיניות המשרד ולעצם קיומם של תנאי הסף לדיון בוועדת האכלוס – שמורות להם, ולמותר לציין כי ככל שיינתן בעתיד פסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים בהקשר זה, פסק הדין יהיה נתון לביקורתו של בית משפט זה.

11. בכך מסתיים ההליך שלפנינו. החיוב בהוצאות שהושג בערכאה הדיונית מבוטל בזה. משרד הבינוי והשיכון יישא בהוצאות המערערת בסך 10,000 ש"ח.



עוזי פוגלמן
ממלא מקום הנשיא

השופטת יעל וילנר:

אני מסכימה.



יעל וילנר
שופטת

השופט יחיאל כשר:

אני מסכים.



יחיאל כשר
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן.

ניתן היום, י' אב תשפ"ד (14 אוגוסט 2024).



יחיאל כשר
שופט



יעל וילנר
שופטת



עוזי פוגלמן
ממלא מקום הנשיא