בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 28625-03-21 פלונית נ' משרד הבינוי והשיכון

בפני כבוד השופטת תמר נאות פרי

העותרת **פלונית**
ע"י ב"כ עוה"ד שי דנה

נגד

המשיב **משרד הבינוי והשיכון**
ע"י ב"כ עוה"ד קרן וול – פרקליטות מחוז חיפה - אזרחי

פסק דין

עתירה נגד החלטת וועדת האכלוס הציבורית של משרד הבינוי והשיכון (להלן: "**המשיב**") מיום 2.2.2021, אשר דחתה את בקשת העותרת לקבלת זכאות בדיור הציבורי.

רקע -

1. העותרת, גרושה, בת 56, ולה שני ילדים, מתקיימת מקצבת אי כושר השתכרות בשיעור 75% מהמוסד לביטוח לאומי.

2. העותרת זכאית על פי נתוניה לקבל מהמשיב סיוע בשכר דירה בסך 770 ₪ לחודש, הניתן ליחידים המתקיימים מקצבת אי כושר השתכרות בשיעור 75% או יותר מהמוסד לביטוח לאומי, וממשת סיוע זה מידי חודש בחודשו.

3. ביום 12.10.2020 הגישה העותרת למשיב בקשה לקבלת דירה בשכירות בדיור הציבורי.

4. ביום 8.12.2020 דנה וועדת האכלוס העליונה של המשיב (להלן: "**הוועדה העליונה**"), בעניינה של העותרת ודחתה את בקשתה מהטעם שאינה עונה על קריטריון בנוהל מס' 08/05 שעניינו "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" (להלן: "**נוהל מס' 08/05**") הדורש כי מבקש הסיוע יהא "עם 3 ילדים לפחות". עם זאת, אושרה לעותרת הגדלת הסיוע בשכר הדירה ב-274 ₪ נוספים החל מחודש דצמבר 2020 עד נובמבר 2021, וזאת בהתחשב באופי הכנסתה, מצבה הרפואי ונסיבותיה.

5. ביום 14.12.2020 הגישה העותרת ערר על החלטת הוועדה העליונה לוועדת האכלוס הציבורית (להלן: "**הוועדה הציבורית**").

6. ביום 2.2.2021 דנה הוועדה הציבורית בערר העותרת ודחתה את הערר (להלן: "**ההחלטה**") - היא נשוא העתירה.

טענות העותרת -

7. העותרת מעלה שני נימוקים עיקריים בעתירתה.

8. <u>ראשית</u>, טוענת העותרת להפליה אסורה הקיימת בנוהל מס' 08/05. לטענת העותרת, סעיף 5.1.3(ד) לנוהל מס' 08/05 נוקט הפליה אסורה בין נכים שכולם בעלי דרגת אי-כושר השתכרות בשיעור של 75% לפחות, וזאת מחמת מעמדם האישי בלבד. לטענתה, לפי סעיף 5.1.3(ד), **זוג** נכים נשוי יהא זכאי לדירה ציבורית, ללא תלות בסוג הנכות של בני הזוג, אך לעומת זאת, נכה **יחיד** שאינו

נשוי, כדוגמת העותרת, יוכר כזכאי לדירה ציבורית אך ורק אם הוא רתוק לכיסא גלגלים (לפי סעיף 5.1.3(א)), וככלל לא יוכל לבוא בשעריו של הסעיף המפלה, סעיף 5.1.3(ד), באשר סעיף זה מתייחס אך ורק **לבני זוג** נכים ולא **ליחיד** שהוא נכה. יוצא אם כן, לטענת העותרת, כי היא מופלית בהשוואה לבני זוג נשואים, וכי המשמעות הינה כי סינון המקרים המצדיקים זכאות לדירה ציבורית נעשה בהתאם לקריטריון של מעמד אישי ולא לפי חומרת המקרה ונסיבותיו. לטענת העותרת אין כל סבירות בשלילת זכות כלשהי - בכלל, וזכות למדור - בפרט, ממועמדת כמוה רק בשל היותה נכה יחידה שאינה נשואה.

9. עוד טוענת העותרת כי ההבחנה הקיימת בין נכה **יחיד** לנכה **נשוי** בסעיף 5.1.3 והעדיפות אשר ניתנת לזוג נכים נשוי, אף אינה צודקת ואינה נכונה מהסיבה שנכה יחיד מתמודד עם מצב קשה יותר מאשר זוג נכים, מאחר ואצל בני זוג קיים פוטנציאל לגמלה מוגדלת או לעזרה הדדית בביצוע פעולות ומטלות שונות בחיי היום יום, בעוד שנכה יחיד נאלץ להתמודד עם מטלות אלה לבדו.

10. לכן, לטענתה, מדובר בהפליה מחמת מעמד אישי אשר הינה אסורה וכי מחובתו של המשיב לבחון את מצבו של כל דורש זכאות באופן ענייני ולא לקחת בחשבון את מעמדו האישי, אשר אינו מהווה קריטריון רלוונטי. משכך יש לטענת העותרת לתקן את סעיף 5.1.3(ד) לנוהל ולהסיר את ההפליה האמורה. לאור האמור, מבקשת העותרת כי בית המשפט יקבע כי יש לשנות את נוסחו של סעיף 5.1.3(ד) לנוהל מס' 08/05, באופן שהוראותיו יחולו גם על נכה יחיד.

11. <u>שנית</u>, ולחילופין, מבקשת העותרת כי תבוטל החלטת הוועדה הציבורית בשל חוסר סבירות קיצוני היורד לשורש העניין, ותוכר זכאותה של העותרת לדירה ציבורית. כלומר, שאף אם לא יתוקן סעיף 5.1.3(ד) הנ"ל – יורה בית המשפט על כך כי היא זכאית לדיור ציבורי בבחינת "חריגה".

12. לטענת העותרת, היא סובלת משורה ארוכה של מחלות אשר מצדיקות מציאת פתרון מגורים ראוי ההולם את מצבה, וכי היה על הוועדה העליונה והוועדה הציבורית (אשר יקראו ביחד: "**וועדות החריגים**") לאפשר לעותרת זכאות לדיור.

13. עוד טוענת העותרת כי הוצע לה על ידי הוועדה הציבורית להתגורר בבית גיל הזהב לדיור מוגן, אולם היא סירבה לכך מאחר ומגורים בבית גיל הזהב עלולים להביא להתדרדרות במצבה הבריאותי והנפשי, וזאת מעבר לעובדה שאינה בגיל המתאים למגורים במקום כזה.

14. בנוסף טוענת העותרת כי הנתונים הרפואיים והסוציו-אקונומיים שלה היו מצויים בפני הוועדות במלואם בעת מתן ההחלטות השונות, לרבות ההחלטה נשוא העתירה, אך ההחלטות אינן מעניקות לנתוני העותרת את המשקל הראוי ואינן מפרטות כיצד נשקלו הנתונים, שכן, החלטת הוועדה הציבורית הינה החלטה כוללנית, הזהה לחלוטין במבנה ובנימוקים שלה להחלטות אחרות של הוועדה בעניינם של מבקשים אחרים, וההחלטה אינה כוללת נימוקים כדבעי או התייחסות לנתוניו הפרטניים של מקרה מורכב זה.

<u>תשובת המשיב -</u>

15. לטענת המשיב, הטיפול בבקשות להקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי מתקיים בהתאם לנוהל מס' 08/05, אשר מטרתו לקבוע כללים, סמכויות והוראות אחידות לקביעת זכאות להקצאת

דירות בשיכון הציבורי שהינן בגדר משאב מוגבל המחייב את המשיב לנהוג בו בצורה צודקת וראויה, בהתאם לכללים אחידים.

16. עוד טוען המשיב כי בשל הכמות העצומה של בקשות לקבלת זכויות בדיור הציבורי ובשל כמות ההליכים המינהליים המתקיימים בסוגיה זו בפני ועדות המשרד השונות, קיימת הצדקה לגיבוש הנחיות פנימיות מפורטות שפועלות במתכונת נוקשה יחסית, על מנת לאפשר לגורמי המשיב לקבל החלטות שוויוניות ואחידות במידת האפשר וזאת בלוח זמנים יעיל שישקף אגב כך עשיית צדק אפקטיבית.

17. לגבי זכאותה של העותרת, נטען כי העותרת אינה עונה על הקריטריונים הקבועים בנוהל מס' 08/05 לקבלת דירת דיור ציבורי נוכח דרישת מספר הנפשות בתא המשפחתי (שלושה ילדים, וזאת כאשר לעותרת שני ילדים), ואף אינה עונה על הקריטריונים בנוהל הנוגעים ספציפית לזכאותם של נכים, מאחר ואינה רתוקה לכסא גלגלים כפי שקבוע בסעיף 5.1.3(א) בנוהל מס' 08/05, המתייחס לנכה יחיד שאינו נשוי. בנוסף נטען כי הוועדה הציבורית אף לא מצאה כי נסיבות המקרה של העותרת מצדיקות החרגה מנהלי המשיב, וכי עצם נכותה של העותרת אינו מקים חריגות כשלעצמה. כמו כן, נטען כי על המבקש להיות מוכר כחריג להוכיח כי קיימת לו מידת חריגות בסדר גודל משמעותי לגבי אחד מהתבחינים המופיעים בסעיף 3 לנוהל מס' 08/13 שכותרתו: "ועדת אכלוס עליונה" (להלן: "**נוהל מס' 08/13**"), וכי העותרת לא הוכיחה תנאי זה.

18. עוד טען המשיב כי הוצע לעותרת פתרון בדמות יחידת דיור בבית גיל הזהב באזור XXX או XXX, אולם, העותרת ביקשה דיור ציבורי קרוב לילדיה באזור XXX, והדבר אינו אפשרי.

19. לעניין טענת העותרת לקיומה של הפליה אסורה - נטען כי המתואר בעתירה אינו בגדר "הפליה אסורה" אלא הבחנה ענייניות בין מדרג של מקרים, אשר החמורים בהם זכאים בנסיבות מסוימות לדירה בשכירות בשיכון הציבורי. כלומר, ההבחנה בין "נכה יחיד", כדוגמת העותרת, לבין "זוג נכים נשוי", נובעת מתוך הכרה בצרכים המיוחדים של משק בית המכיל יותר מנכה אחד, ולפיכך כרוך בהתמודדות מורכבת יותר של התא המשפחתי ומצריך עדיפות על פני נכה יחיד. עוד נטען כי הכרה בזכאותם של זוג נכים לדיור ציבורי מאפשרת פתרון כמותי טוב יותר מהכרה בזכאותם של נכים יחידנים, בפרט כאשר כמות הדירות העומדת בעת הזאת לרשות המשיב במאגר הדיור הציבורי הינה מוגבלת ביותר וכי נדרשת קביעת קריטריונים מחמירים ונוקשים, המעניקים זכאות רק לפונים הזקוקים לכך ביותר, והעותרת אינה נמנית עליהם. עוד נטען, באופן כללי, כי נוהל מס' 08/05 גובש לאחר הפעלת שיקול דעת ואיזון מכלול הנתונים הרלבנטיים, ועל בית המשפט להימנע מביטול או תיקון או שינוי הוראות הקיימות בנוהל שכזה.

20. בנוסף נטען כי בית משפט אינו משמש כמעין "רשות על", ואין הוא מחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו. בית המשפט מוסמך לבחון את החלטת הרשות באספקלריה של חוקיות וסבירות, ובענייננו, לא קמה כל עילת התערבות מנהלית בהחלטה, מאחר והחלטת המשיב התקבלה בהתאם למומחיותם וניסיונם של חברי ועדות החריגים ובהתאם לנהלים, כך שההחלטה נכונה, מוצדקת, עניינית ואינה חורגת ממתחם הסבירות באופן המצדיק את התערבותו של בית המשפט. עמדת המשיב הינה כי החלטה נשוא העתירה נהנית מחזקת התקינות המנהלית, חזקה שלא נסתרה

על ידי העותרת, משלא הוכח כי נפל פגם בהחלטת המשיב או באופן הפעלת שיקול דעתו – ולכן מבוקש לדחות את העתירה על שני ראשיה.

<u>הדיון מיום 13.5.2021 -</u>

21. במהלך הדיון חזר <u>ב"כ העותרת</u> על הטיעונים מעלה. לגבי ההפליה – הוסיף ב"כ העותרת כי נוהל מס' 08/05 עורך למעשה הבחנה בין נכה נשוי, כפי שמופיע בסעיפים 5.1.3(ב) - 5.1.3(ה), לבין נכה שאינו נשוי, שעניינו מופיע בסעיף 5.1.3(א), וכי מדובר בהפליה המבוססת על מעמד אישי שהינה הפליה אסורה. ב"כ העותרת הוסיף כי חייו של נכה בודד אינם קלים יותר מחייו של זוג נכים נשוי כפי שסבר המשיב, מאחר ובמקרה של זוג נכים קיימת אפשרות להיתמך האחד בשני וזאת בשונה מנכה יחיד. עוד טען ב"כ העותרת כי ההחלטה נשוא העתירה אינה כוללת נימוקים ואינה מפרטת את הסיבות אשר בעטין הוחלט כי נסיבות העותרת אינן מזכות אותה בדיור, ולא ניתן במקרה זה להפעיל ביקורת שיפוטית על ההחלטה.

22. <u>ב"כ המשיב</u> חזרה וטענה כי העותרת לא עמדה בתנאי סעיף 5.1 לנוהל מס' 08/05 ואף לא עמדה בתנאי סעיף 5.1.3, המתייחס ספציפית לנכים. עוד נטען כי הוועדה הציבורית בחנה את כל הקריטריונים בעניינה של העותרת, בחנה את כל המסמכים שהיו בפניה הכוללים את נתוניה האישיים של העותרת והחליטה כי העותרת לא עומדת בקריטריונים ולא זכאית לדיור, כאשר בפני ועדות החריגים מופיעים מידי יום מקרים רבים וקשים יותר מהמקרה של העותרת. לגבי טענת ההפליה – הובהר כי נוהל מס' 08/05 הינו נוהל סביר ולא קיימת הפליה על בסיס אישי, אלא קיימת אבחנה על בסיס גודל המשפחה, וכי קיימים מנגנוני סיוע ומענקים שונים מטעם המדינה אשר גם לגביהם קיים הבדל בין נשואים לבין לא נשואים, ללא שהדבר מלמד על הפליה, שכן יש טעם והצדקה מאחורי הקביעה השונה.

<u>דיון והכרעה -</u>

23. לאחר שקילת טענות הצדדים – מצאתי לדחות את העתירה, אם כי אבקש מהועדה הציבורית לפרט עוד את הנמקותיה לגבי העותרת באופן ספציפי.

<u>טענת העותרת לגבי ההפליה אשר בנוהל מס' 08/05 -</u>

24. סעיף 5 לנוהל 08/05 שכותרתו: "**"חסרי דירה" – זכאות, תהליך הגשת הבקשה והטיפול בה**", עוסק בתנאים המזכים את מבקש הסיוע בדיור.

סעיף 5.1 לנוהל, שכותרתו "**זכאות**", קובע כי על מבקש זכאות לדיור לעמוד בשלושה קריטריונים, וזו לשונו:

> **"זכאות לדירה בשכירות, לחסרי דירה, תהיה ביישוב המגורים של מבקש הסיוע.**
>
> **פונים אשר עונים לכללים המפורטים בסעיף 2.3 לעיל, ובנוסף עונים על שלושת הקריטריונים הבאים:**
>
> **עם 3 ילדים לפחות (עפ"י הגדרת "ילד" בסעיף 2.5)**
>
> **ממצים כושר השתכרות (בהתאם לסעיף 2.12)**

מקבלים קיצבת הבטחת הכנסה (כמפורט בנספח א' סעיף 1 ו-2)"

25. בענייננו, העותרת אינה עומדת בקריטריונים של סעיף 5.1 (שהינם שלושה תנאים מצטברים), נוכח דרישת מספר הנפשות בתא המשפחתי, שכן הקריטריון מתייחס לשלושה ילדים ולעותרת שני ילדים. העותרת אינה מעלה טיעונים לגבי סעיף זה.

26. סעיף 5.1.3 לנוהל מס' 08/05 שכותרתו: "**נכים**", דן בזכאות נפרדת לנכים, **ללא תלות** בקריטריונים המצוינים בסעיף 5.1, וקובע תנאים שעמידה בהם מקנה זכאות לדיור ציבורי בכל הנוגע לנכים, וזו לשון סעיף 5.1.3 (ההדגשות אינן במקור):

> "א. משפחה שאחד מבני הזוג הינו נכה הרתוק לכיסא גלגלים או **יחיד נכה הרתוק לכיסא גלגלים** ובתנאי שסך הכנסותיהם אינו עולה על **השכר הממוצע במשק**.
>
> ב. זוג נשוי, שאחד מבני הזוג נכה בשיעור של 75% אי כושר השתכרות יציבה ומקבל קצבה כמשפחה וסה"כ הכנסות המשפחה אינן עולות על **ההכנסה המזכה** המתעדכנת מעת לעת (נספח א' סעיף 3) ולהם שני ילדים ומעלה.
>
> ג. זוג נשוי, שאחד מבני הזוג נכה בשיעור של 75% אי כושר השתכרות יציבה ומקבל קצבה כמשפחה וסה"כ הכנסות המשפחה אינן עולות על **ההכנסה המזכה** המתעדכנת מעת לעת ולהם ילד אחד לפחות שמקבל גמלת נכות בשיעור של 100% מהמוסד לביטוח לאומי.
>
> ד. זוג נשוי, מעל 5 שנים, ללא ילדים, **שכל אחד מבני הזוג נכה** בשיעור של 75% אי כושר השתכרות יציבה.
>
> ה. זוג נשוי, **שכל אחד מבני הזוג נכה** בשיעור של 75% אי כושר השתכרות יציבה ולהם ילד אחד לפחות (לא כולל הריון)."

27. ניתן לראות כי הסעיף דן בחמש חלופות, כאשר בכל חלופה תנאים שונים מעט. רק סעיף 5.1.3(א) מתייחס ל"יחיד נכה". בסעיף זה הקריטריון העיקרי הינו השימוש בכיסא גלגלים, והקריטריון הכלכלי מפנה לשכר הממוצע במשק. סעיפים 5.1.3(ב) ו-(ג) מתייחסים למקרים בהם במשפחה מסוימת יש לפחות בן זוג אחד אשר דרגת אי-כושר ההשתכרות שלו הינה 75% לפחות, וכאשר בכל אחד משני הסעיפים הקטנים צריך להתקיים קריטריון **נוסף** מצטבר שונה – ס"ק (ב) מתייחס לכך שבמשפחה יש יותר משני ילדים, וס"ק (ג) מתייחס למקרה בו במשפחה גם ילד עם גמלת נכות. הקריטריון הכלכלי לגבי שני סעיפים קטנים אלו מפנה להכנסה המזכה (ולא לשכר הממוצע במשק). סעיפים 5.1.3(ד) ו-(ה) עוסקים בזכאות של זוגות נשואים, כאשר שני בני הזוג נכים, בין אם ללא ילדים (אך נשואים פרק זמן מסוים) ובין אם עם ילד אחד, אך ללא קריטריון כלכלי הקשור לגובה הכנסה מירבי. מכאן, שהמדובר בחמישה סעיפים קטנים, שכל אחד כולל קריטריונים שונים מעט, עם שילוב שונה בכל הנוגע למצב המשפחתי, דרגת הנכות, מספר הנכים במשפחה, גודל התא המשפחתי וההכנסה.

28. על פניו, העותרת **אינה** עונה על הקריטריונים של סעיף 5.1.3, הנוגעים לזכאות הקמה לנכים, מאחר והסעיף היחיד אשר ניתן לשקול לגביה הוא 5.1.3(א), בהיותה "נכה יחיד", אך העותרת **אינה** מרותקת לכיסא גלגלים, כקבוע בסעיף 5.1.3(א).

29. העותרת, כזכור, טוענת כי סעיף 5.1.3 כולל הפליה אסורה על רקע של מעמד אישי, היות והוא מגלם הפליה לרעה של מי שאינו נשוי יחסית למי שנשוי – והיא מפנה את טענתה באופן ממוקד לסעיף 5.1.3(ד), המתייחס ל"זוג נשוי ... **ללא ילדים, שכל אחד מבני הזוג נכה בשיעור של 75% אי כושר השתכרות יציבה**". לשיטתה, אם סעיף זה לא היה מתייחס רק לזוגות נשואים, אלא גם לנכים לא נשואים – היא הייתה זכאית לקבל דיור מכוחו, שכן היא נכה בשיעור של 75% כפי שנקבע בסעיף. ובמילים אחרות, לטענתה הסעיף מפלה לרעה את מי שלא נישא יחסית למי שנשוי, כאשר לשניהם אותה דרגת נכות. לכן, העותרת סבורה כי יש להורות על ביטול ההפליה האמורה, כך שיתוקן סעיף 5.1.3(ד) ויחול דין שווה על זוג נשוי ועל נכה לא נשוי.

30. לאחר בחינת הוראות סעיף 5.1.3 לנוהל מס' 08/05 הגעתי למסקנה כי מדובר בהוראות הקובעות סדר עדיפות הגיוני ואינן בגדר הפליה אסורה כפי שטוענת העותרת.

31. סעיף 5.1.3(ד), אותו מבקשת העותרת לבטל ועליו מבססת היא את טענת ההפליה, מכיר במתן זכאות לזוג נשוי, ללא ילדים, **שכל אחד מבני הזוג נכה** בשיעור של 75% אי כושר השתכרות יציבה. כלומר הסעיף מעניק זכאות במצב בו קיימים בתא המשפחתי **שני נכים**, מצב, אשר לגביו ניתן להניח כי קיימת מורכבות רבה יותר מאשר במצב של נכה יחיד. כפי שטען המשיב, המורכבות המאפיינת את צרכיו של נכה יחיד אינה זהה למורכבות המאפיינת את צרכיו של זוג נכים אשר צריכים להתמודד עם בעיות תפקוד כפולות, תחלואה כפולה וצרכים כפולים הנובעים מנכותו של כל אחד מבני הזוג בפני עצמו. סיבה נוספת להכרה בזכאות ולהעדפת שני נכים לדיור היא העובדה כי מדובר בפתרון שמספק מענה לשני אנשים בעלי קושי, ולא רק לאחד – ולכן, יש לתת משקל לטענת המשיב כי המדובר בפתרון "כמותי" טוב יותר. הכרה בזכאות של "זוג" מאפשרת לפתור בה בעת כפליים של מקרי נזקקות קשים, מאחר ובאותה יחידת דיור ציבורית מתאכלסים שני אנשים הזקוקים לכך, להבדיל מנכה יחיד. ניתן אף לומר כי הסעיף אינו מתייחס לנכה נשוי בהשוואה לנכה לא נשוי, אלא לשני נכים למול נכה אחד. משכך, מדובר בסעיף אשר שם דגש על "כמות הנכים" אשר אמורה להתגורר בדירה השייכת לדיור הציבורי, והדגש אינו בנוגע לשאלה אם שני הנכים שיתגוררו בדירה נשואים. מדובר אם כך בשיקול ענייני והגיוני הרלבנטי לחלוקה יעילה של הדיור הציבורי שהינו משאב מוגבל.

32. נוכח האמור, לא מצאתי כי מדובר בסעיף אשר מפלה את העותרת לרעה, ומשכך אף לא מצאתי כי יש להורות על ביטולו של הסעיף או על שינוי הנוהל בעניין זה.

33. אפנה בהקשר זה לצורך ההשוואה לעת"מ (מינהליים ת"א) 28922-03-17 **אלבז נ' משרד הבינוי והשיכון** (01.04.2019), שם בית המשפט המחוזי הורה על ביטול של סעיף בנוהל לגבי הזכאות לדיור ציבורי המתייחס לאבחנה בין נשים שמקבלות קצבת מזונות לבין מי שמקבלת הבטחת הכנסה, בכל הנוגע ליכולתן להוכיח את קריטריון מיצוי כושר ההשתכרות, אך פסק הדין בוטל על ידי בית המשפט העליון בעע"מ 3554/19 **משרד הבינוי והשיכון נ' אלבז** (31.05.2020) לאחר שבוצע תיקון בנוהלים לגבי אופן הוכחת מיצוי כושר ההשתכרות. אף בעת"מ (מינהליים נצ') 65401-12-18 **פלוני נ' משרד הבינוי והשיכון** (25.06.2019), הועלתה דרישה להורות על ביטול של סעיף בנוהל מחמת טענת הפליה פסולה, ונקבע כי אין המדובר בהפליה אסורה, אלא באבחנה מותרת, הנדרשת נוכח המחסור

החמור בדירות והצורך לאכלס את הדירות באלו הנזקקים להן היזקקות גבוהה יותר, משמעותית, מאחרים (וראו כי ערעור שהוגש מטעם המבקש נמחק לבקשתו – עע"מ 6242/19 מיום 24.12.2019).

באשר לטענה לפיה נוהל מס' 08/05 מגלם הפליה פסולה כלפי לא נשואים יחסית לנשואים, אפנה בנוסף גם לעת"מ (מינהליים ב"ש) 13654-04-16 **פלוני נ' משרד הבינוי והשיכון** (14.06.2016) והאסמכתאות שם, וראו כי אף שם נדחתה טענת האפליה ונפסק כי הקריטריונים בהם עסקינן סבירים הם, למרות שהם כוללים התייחסות שונה למי שלא נישא או למי שאין לו ילדים, שכן הרשות המנהלית רשאית לערוך אבחנות ענייניות בין אנשים שונים, תוך שהיא שוקלת במבט כולל את האוכלוסייה הנזקקת לעומת מלאי הדירות הציבוריות הקיים.

<u>טענת העותרת לגבי החלטות וועדות החריגים לגופן –</u>

34. הטענה החלופית של העותרת הינה כי אף אם היא אינה עומדת בקריטריונים של הנוהל, מן הראוי היה להכיר בכך שהמקרה שלה הוא "חריג" ולאשר לה את הסיוע המבוקש מטעמן של וועדות החריגים, וזאת בשל מצבה הרפואי החמור.

35. דומה כי אין מחלוקת בין הצדדים באשר לכך כי לאור המגבלה הקיימת בדיור הציבורי, אין מנוס אלא מקביעת קריטריונים אחידים לגבי הטיפול בבקשות המוגשות לקבלת דיור ציבורי (עע"מ 823/12 **קליסה נ' שמעון** (8.8.2013)), ואף מוסכם כי הענקת הדיור הציבורי הינה אחד הביטויים להגנה על הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד (עע"מ 2414/17 **קלדרון נ' חלמיש**, פסקה 69 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (13.2.2018)).

36. סמכויותיהן של וועדות החריגים עוגנו בנהלי משרד מס' 08/13 שכותרתו "ועדת אכלוס עליונה" ונוהל מס' 08/17 שכותרתו "הוועדה הציבורית לערעורים בנושא אכלוס". וועדות החריגים מוסמכות לבדוק האם קיימות נסיבות נוספות מיוחדות המתקיימות למבקש הסיוע, אשר יש בהן כדי להצדיק סיוע שהוא לפנים משורת הדין במקרה הפרטני. במסגרת הנהלים האמורים, מפורטים תבחיני מסגרת אותם על וועדות החריגים לשקול בבואן לקבל החלטה בעניינו של המבקש להכיר בנסיבותיו כחריגות, לאחר שלא עמד בקריטריונים הקבועים בנוהל מס' 08/05.

37. סעיף 3 לנוהל מס' 08/13 קובע את התבחינים אותם שוקלות וועדות החריגים לצורך קביעה בשאלת חריגות מצבו של מבקש הסיוע (להלן: "**התבחינים**"), וזו לשונו:

> "3. התבחינים אותם בוחנת הוועדה בבואה לקבל החלטה:
>
> תבחינים הנוגעים לכל סוגי הבקשות:
> 1. מצב כלכלי – הכנסות, מקורות הכנסה, כושר השתכרות, פוטנציאל השתכרות.
> 2. גודל משפחה – מספר נפשות, גילאי הילדים.
> 3. נכות – נכות למי מבני המשפחה, לרבות תמהיל נכויות במשפחה וסוג הנכות.
> 4. תפקוד.
> 5. רקע בריאותי - בעיות רפואיות של כל אחד מבני המשפחה.
> 6. סטטוס משפחתי – הורה עצמאי, עורף משפחתי.
> 7. רקע סוציאלי – בהתבסס על דו"ח סוציאלי של גורם ממשלתי או עירוני.

> בכל מקרה מסוים ייבחנו התבחינים הרלבנטיים מבין כלל התבחינים שלעיל. .....
>
> בקשות לסיוע בדיור הציבורי:
> נוסף על התבחינים 1-7 שלעיל, הוועדה תביא בחשבון תבחינים נוספים, כדלקמן:
> - מלאי הדירות המתפנות ביישוב.
> - מספר הזכאים הממתינים בתור."

38. כלומר, וועדות החריגים בוחנות האם על אף אי עמידת מבקש הסיוע בקריטריונים שנקבעו בנוהל מס' 08/05, גדולה מידת החריגות של מבקש הסיוע ביחס לתבחין אחד או יותר המצוין בסעיף 3 לנוהל מס' 08/13, בסדר גודל שהוא משמעותי דיו, המטה את הכף למתן סיוע לפנים משורת הדין.

39. לצורך בדיקת התבחינים המפורטים בסעיף 3 לנוהל מס' 08/13, בוחנות וועדות החריגים את עניינו ונתוניו של המבקש על סמך חומר שנאסף בתיק אשר מצוי לפניהן, לרבות מלוא המסמכים אשר מומצאים על ידי המבקש, ונותנות החלטה האם בעניינו של המבקש הספציפי ניתן לחרוג מן הנוהל "הרגיל" הקבוע בסעיף 08/05 אם לאו.

40. בענייננו, הגיעו וועדות החריגים למסקנה כי אין הצדקה לאשר זכאות לדיור לעותרת גם לא מטעמים חריגים.

41. ככלל, ההלכה בהקשר זה הינה כי בית המשפט ימעט להתערב בשיקול דעתן של וועדות החריגים, אשר לפניהן מובאות הבקשות של כלל מבקשי הדיור הציבורי, ואשר להן המומחיות והניסיון המצטבר בכל נוגע לבחינת כל בקשה כשלעצמה, בחינת הנתונים שבבקשה יחסית לתבחינים, מידת חריגותו של המקרה יחסית לתבחינים ובחינת הבקשה יחסית לשאר הבקשות, לרבות בהתייחס למקום המגורים – שכן, עסקינן במובן מסוים במדרג של "חריגות" יחסית למלאי הדירות ולרשימת הממתינים. נפסק כי הסמכות ושיקול הדעת בקבלת החלטות מורכבות אלו מסורים לוועדות החריגים, שנדרשות להתחשב במגוון רחב של שיקולים מקצועיים ולפעול בכפוף למגבלות התקציב והמשאבים (עע"מ 4445/16 **שטיין נ' משרד הבינוי והשיכון**, פסקאות 33-32 לפסק דינו של השופט מלצר (4.12.2017)).

42. בדומה, ההלכה היא כי בית המשפט אינו מתערב במארג השיקולים ובהחלטות של וועדות החריגים המתקבלות על בסיסו, כאשר הביקורת השיפוטית מוגבלת לעילות המשפט המינהלי, ובית המשפט אינו ממיר את שיקול הדעת של הוועדה בשיקול דעתו. ההתערבות שמורה למצבים חריגים, של הפרת כללי הצדק הטבעי, שקילת שיקולים זרים, התעלמות משיקולים עניינים, הפלייה, שרירות, או חוסר סבירות קיצוני (ע"א 4589/18 **רובין נ' משרד הבינוי והשיכון**, פסקה 12 לפסק דינו של השופט שטיין (30.4.2019)).

43. לכן, באופן עקרוני, ככל שלא מוכחים שיקולים זרים או חריגה ממתחם הסבירות, בית המשפט נוטה שלא להתערב בשיקול דעתן של וועדות החריגים – וכך אעשה אף אני לעת הזו.

44. אלא מאי? שבמקרה זה מצאתי כי החלטת הוועדה הציבורית אינה מנומקת בצורה מספקת, ולכן – אין להתערב בהחלטה במובן שלא אורה על קבלת הבקשה של העותרת להורות על קבלת בקשתה לסיוע, אך אני סבורה כי מן הראוי להוסיף ולנמק את ההחלטה.

<u>חובת ההנמקה -</u>

45. חובת ההנמקה שחלה על הרשות אינה מוטלת בספק.

בעע"מ 823/12 **קליסה נ' שמעון** (08.08.2013), לדוגמא, נפסק כי:

> "אכן, 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 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 שרוחש האזרח לרשות ותומכת גם במראית פני הצדק (ראו: רע"א 8996/04 **שכטר נ' נציגות הבית המשותף**, פ"ד נט(5) 17 (2004); יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים" **מחקרי משפט** יט 5, 7-12 (2002); **ברק-ארז**, כרך א, עמ' 423-425)".

46. מכאן, שחובת ההנמקה החלה על וועדות החריגים, ככל רשות, ברורה ואין צורך להרחיב (וראו את עת"מ (מינהליים ב"ש) 317/09 **עמותת איתך, משפטניות למען צדק חברתי נ' משרד הבינוי והשיכון** (10.11.2009)); כאשר יש לזכור כי מלאכתן של ועדות החריגים של הדיור הציבורי קשה היא, שכן הן נאלצות לפעול במציאות בה הדיור הציבורי הוא משאב מוגבל, הביקוש הולך ועולה, וכל המקרים הבאים בפני הוועדות הם "מקרים קשים".

47. לגבי ההנמקה של החלטת הוועדה הציבורית, בעניינה של העותרת, הרי שזו לשון ההחלטה:

> "הרינו להודיעכם כי ועדה ציבורית בישיבתה מיום 2.2.2021 דנה בבקשתכם והחליטה כדלקמן:
>
> מהות הבקשה: דיור ציבורי
>
> החלטה: דחיית הבקשה – סיבה לאי זכאות לפי נוהל אינה עונה למספר נפשות מזכה, לא ניתן לערער לוועדה ציבורית.
>
> נימוקי ההחלטה: הוועדה בחנה את מכלול הנסיבות הנוגעות לבקשה והמפורטות בפרוטוקול הדיון המצורף להחלטה, כחלק ממנה. במסגרת זאת נתנה הוועדה דעתה, בין היתר, למסמכים שצורפו לבקשה, המפורטים להלן. לאחר שקילת הדברים הגיעה הוועדה להחלטה כי על אף הנסיבות המפורטות בבקשה ובמסמכים שצורפו לה – לא ניתן לצערנו לקבלה, וזאת נוכח היות הדיור הציבורי משאב מוגבל בכלל ובפרט בישוב המבוקש וקצב התפנות הדירות בדיור הציבורי, ובשים לב למקרים אחרים המובאים בפניה במסגרת בקשות לדיור ציבורי בחריגה מהכללים, בישוב 231 ממתינים לדיור ציבורי. להלן פירוט המסמכים אשר עמדו בפני הוועדה: מכתב ערעור מ-14/12/20, אישור מל"ל מ-26/11/20, אישור על מעמד לא עובד, דפי עו"ש, אישורים רפואיים, דו"ח סוציאלי מדיור מוגן, חוזה שכירות."

48. כך שעל פניו, למקרא ההחלטה, ניתן להבין כי הסיבה אשר בגינה נדחתה בקשת העותרת לדיור היא אי עמידה בקריטריונים הקבועים בנוהל מס' 08/05, אך אין התייחסות פרטנית למצבה

של העותרת על פי אותם תבחינים הקבועים בנוהל מספר 08/13 המאפשרים במידת הצורך לחרוג מהקריטריונים הקבועים בנוהל מס' 08/05.

49. כפי שטען בא כוחה של העותרת, אין התייחסות בהחלטה למקרה הפרטני של העותרת בזיקה לתבחינים. בהיבט זה – ההחלטה לאקונית, שכן כל מה שכתוב בה הוא כי - "נוכח היות הדיור הציבורי משאב מוגבל בכלל ובפרט בישוב המבוקש וקצב התפנות הדירות בדיור הציבורי, ובשים לב למקרים אחרים המובאים בפניה במסגרת בקשות לדיור ציבורי בחריגה מהכללים, בישוב 231 ממתינים לדיור ציבורי." כלומר – ההנמקה כוללת רק את המובן מאליו, והוא, שמלאי הדירות מוגבל ביותר, כי הבקשה נבחנת יחסית לבקשות אחרות וכי בנקודת הזמן בה נבחנה הבקשה קיימים 231 ממתינים (וראו כי במועד מתן החלטתה של הוועדה העליונה שלושה חודשים קודם לכן – רשימת הממתינים מנתה "רק" 227).

50. אין די לשיטתי בציון העובדה שיש קושי אמיתי לגבי כמות הדירות בדיור הציבורי ובציון מספר הממתינים. במובן זה, קיומם של כל כך הרבה ממתינים אינו מעלה ואינו מוריד, שכן כפי שרשימת הממתינים הארוכה יכולה ללמד על המצוקה הממשית, אזי שניתן גם לומר שבשים לב לרשימה ארוכה זו, הוספתה של העותרת לרשימה, כך שיהיו 232 ממתינים ולא "רק" 231 ממתינים, אינה בעלת חשיבות מבחינת המשיב, אך חשובה היא מבחינת העותרת. בדומה, אם היינו רוצים לומר שקיומה של רשימת ממתינים זכאים ארוכה יכולה להוות סיבה לדחיית בקשות המובאות בפני וועדת החריגים – אזי שבכך "גזרנו" את גורלן של כל הבקשות. שכן – המשמעות של הנימוק כפי שצוין הוא שבגלל שרשימת הזכאים הממתינים היא כה ארוכה, אין טעם בהוספת העותרת לרשימה כיון שהסיכוי שלה לזכות בדירה גם אם "תיכנס" לרשימה – הינו סיכוי אפסי בטווח הזמן הנראה לעין. ואם כך – אזי שיש לדחות את כל הבקשות ואין בכלל טעם לדון בהן.

51. מכאן, שהנתון הגולמי לגבי כך שיש 231 ממתינים – אינו מהווה הנמקה מספקת.

52. באשר לנתונים הקשורים לעותרת - אמנם, ההחלטה מפנה לפרוטוקול, ומעיון בפרוטוקול הוועדה הציבורית, מיום 2.2.2021, עולה כי בפני הוועדה הציבורית היו מלוא הנתונים הדורשים בחינה בזיקה לתבחינים הרלבנטיים. כך, הוצגו בפניה מכתבים ואישורים בעניינה של העותרת אשר כללו: מכתב ערעור שהגישה העותרת מיום 14.12.2020, אישור מל"ל מיום 26.11.2020, אישור על מעמד לא עובד, דפי עו"ש, אישורים רפואיים, דו"ח סוציאלי מדיור מוגן וחוזה שכירות. בפרוטוקול פורט מצבה של העותרת על פי המסמכים האמורים, ופורט דו"ח דיור מוגן מיום 12.10.2020 לפיו: **"במסגרת זכאותה לשירותי דיור מוגן מ- 6/16, מתגוררת לבדה בדירה שכורה. מתמודדת עם הפרעת מאניה-דפרסיה, חרדה ופאניקה ובעיות רפואיות רבות. לאחרונה חלה החמרה במצבה הנפשי והפיזי, אשר מקשים עליה לצאת לעבוד. נתמכת ע"י רווחה בחבילות מזון. מתקשה לממן את הוצאותיה. מבקשים לאשר דיור ציבורי על מנת להקל על מצבה הכלכלי ולאפשר המשך תפקוד עצמאי בכבוד."** כמו כן פורט הכתוב באישור רופא מיום 23.11.2020, לאמור: **"המבקשת סובלת מהשמת סרטן שד, מועמדת לניתוח ובהמשך טיפול כימי וביולוגי. ברקע סרטן רחם, פיברומיאלגיה, הפרעה דוקוטבית, סכרת, לאחרונה כאבים בכפות ידיים ובזרועות ידיים עם מגבלה, עדות לדלקת מפרקים. מטופלת תרופתית ונמצאת במעקב פסיכיאטרית."** עוד צוינו פרטי מכתב הערעור בעניינה של העותרת ולפיו

העותרת "פונה בכוחות אחרונים לעזרה". בנוסף צוין כי "לפי שיחה עם המבקשת אינה מעוניינת ביחידת דיור בבית גיל הזהב XXX, מבקשת דיור ציבורי קרוב לילדיה באיזור XXX."

53. כלומר, שמהפרוטוקול ניתן ללמוד על כך שהוועדה הציבורית הייתה ערה לנתונים של העותרת ונתנה דעתה למקרה הפרטני שלה.

54. אלא שפירוט הנתונים לחוד – והנמקה לגבי דחיית הבקשה לחוד. ובמילים אחרות, העובדה שבפרוטוקול (שהינו חלק מההחלטה) מפורטים כל הנתונים של העותרת אכן מלמדת על כך שהם נשקלו, אך זה עדיין אינו מספק הסבר לדחיית הבקשה, ולשאלה – מהי עמדת הועדה לגבי הנתונים? מדוע המקרה אינו חריג באופן המצדיק סיוע מטעם וועדת החריגים? האם השיקול הדומיננטי היה קשור למצב הרפואי? האם לגודל הדירה הקיימת ושכר הדירה המשולם כעת בשוק החופשי? האם ההחלטה קשורה להצעה שעלתה לגבי הדיור המוגן? האם הסיבה נעוצה בך שאושר בעבר סיוע בשכר דירה? האם אושרו בקשות רק אם המצב הרפואי היה קשה יותר? האם אושרו בקשות רק אם סך ההכנסות היה נמוך יותר?

יש לראות כי קיימים מספר פסקי דין בהם בתי המשפט קבעו במקרים דומים כי החלטות דומות עומדות ברף הסביר של פירוט ההנמקה (כגון עת"מ (מינהליים ב"ש) 10252-04-18 **סלפוי נ' משרד הבינוי והשיכון** (06.05.2019); עת"מ (מינהליים ת"א) 32567-04-20 **אלייב נ' משרד הבינוי והשיכון** (03.12.2020); עת"מ (מינהליים ת"א) 9717-03-20 **קיבה נ' משרד השיכון** (15.11.2020) שם נקבע כי גם הנמקה קצרה ותכליתית יכולה לעמוד בחובת ההנמקה המתבקשת; עת"מ 10945-05-19 (מינהליים נצ') **אמורה נ' משרד השיכון** (31.10.2019); ועת"מ (מינהליים ת"א) 8661-08-18 **זיתון נ' משרד השיכון** (2.10.2019)).

לעומתם – ישנם מקרים בהם בתי המשפט קבעו כי החלטות שכאלו, המנוסחות בצורה דומה, אינן מפורטות דיין בכל הנוגע לחובת ההנמקה – וניתנה הוראה להנמקה מפורטת יותר מטעם הוועדה (כגון עת"מ (מינהליים באר שבע) 32498-07-20 **פלונית נ' משרד הבינוי והשיכון** (21.10.2020); עת"מ (מינהליים תל אביב) 20215-08-17 **גול נ' משרד הבינוי והשיכון** (12.12.2017); ועת"מ (מינהליים ת"א) 47220-12-14 **איר נ' משרד הבינוי והשיכון** (04.08.2015)).

יש עוד לראות כי היו מקרים בהם נקבע כי ההחלטה הייתה לאקונית במידה מסוימת אך לא נדרשה הנמקה חוזרת שכן לתשובה של המשיב לעתירה צורפו עוד נתונים, אשר לא היו חלק מההחלטה, ושהיה בהם כדי ללמד על סבירות ההחלטות באותם מקרים (כגון בעת"מ (מינהליים ב"ש) 14626-02-20 **פלונית נ' משרד הבינוי והשיכון** (09.02.2021), שם להשלמת הטיעון מטעם המשיב צורפה טבלה המפרטת את הבקשות שהתקבלו על ידי ועדת החריגים בתקופה הרלוונטית, המתייחסת לנסיבות קשות ביותר, ובחלקן, שילוב נסיבות של מחלות ונכויות קשות, קשיי תפקוד ונכידות, לצד מצוקה כלכלית; וראו אף את עת"מ (מינהליים נצ') 65401-12-18 **פלוני נ' משרד הבינוי והשיכון** (25.06.2019), שם בכתב התשובה לעתירה הציג המשיב תמונת מצב לעניין הדירות הפנויות ברחבי הארץ לרבות רשימת ההמתנה לדירות באזור המבוקש על ידי העותר, באופן התומך בנימוקיו באשר למלאי הדירות).

55. במקרה דכאן, לתשובה במסגרת העתירה לא צורפו נתונים נוספים לגבי המצב בחיפה, בשכונות השונות, בישובים סמוכים וכו', לא ניתן לדעת כמה בקשות התקבלו, מהם השיקולים בעלי המשקל המכריע וכו'. אני בדעה כי אין מקום לחייב את וועדות החריגים להוסיף בהחלטותיהן פירוט יתר הנוגע לבקשות אחרות ספציפיות שהתקבלו מחשש לפגיעה בפרטיות של מבקשים אחרים, ואף ייתכן ויש קושי למסור למבקש פלוני כי בקשתו לא התקבלה היות ו"מצבו לא מספיק גרוע"; ועם זאת, אולי יש מקום להוסיף נתונים לגבי מספר הבקשות שהתקבלו או נדחו, ונתונים לגבי "מידת החריגות" אשר מאפשרת קבלת בקשות דומות בעת הזו בחיפה.

56. לפיכך, לשיטתי, ההנמקה במקרה זה אינה מספקת. ויובהר – אין המדובר בכך שהיקף ההנמקה עולה כדי פגם בהחלטה המינהלית, אשר יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה, אלא במצב בו יש להוסיף ולבחון את האפשרות להוסיף להנמקה נתונים נוספים אשר יוכלו לבאר לעותרת את עמדת הוועדה באשר לבקשתה. לכן, אני סבורה כי יש להשיב את הדיון לוועדה הציבורית לצורך בחינת עניינה של העותרת שנית ופירוט ההנמקה.

<u>סיכום -</u>

57. נוכח האמור, לא אוכל להיעתר לסעדים העיקריים להם עותרת העותרת, שכן, לא מצאתי כי יש מקום להורות על ביטול או תיקון הוראות סעיף 5.1.3(ד) לנוהל מס' 08/05 ולא מצאתי כי יש מקום להתערב בהחלטת הוועדה הציבורית באופן שבו אורה על קבלת הבקשה של העותרת לקבלת דיור ציבורי. עם זאת, מצאתי כי יש מקום לבחון שנית את עניינה של העותרת ולפרט עוד אודות ההנמקות לגבי החלטת הוועדה הציבורית בעניינה, בשים לב לתבחינים.

58. אשר על כן, הבקשה מוחזרת לוועדה הציבורית להשלמה כאמור. על באת כוחו של המשיב להסדיר את הדרוש הסדרה לצורך האמור, בהקדם. לא מצאתי לעשות צו להוצאות.

59. פסק הדין המקורי ניתן ביום 30.5.2021. לבקשת המשיב – נוסח זה של פסק הדין מותר לפרסום, לאחר השמטת פרטים מזהים לגבי העותרת (וסעיף 59 זה בא במקום סעיף 59 בנוסח של פסק הדין המקורי לגבי איסור הפרסום).

ניתן היום, י"ט סיוון תשפ"א, 30 מאי 2021, בהעדר הצדדים.



תמר נאות פרי, שופטת