

- העותרים: 1. אנג'לה דנילוב (ת"ז -----)
2. סימיון דנילוב (ת"ז -----)

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או אבנר
פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או נסרין
עליאן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או שרונה
אליהו חי ו/או אן סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רוני פלי
ו/או סנא אבן ברי ו/או שדא עאמר ו/או אורי סבח

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיב: משרד הבינוי והשיכון

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי העותרים זכאים לדיוור ציבורי.
לחלופין – יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי העותרים יהיו זכאים לדיוור ציבורי בתום תקופה קצרה
משמעותית מ-24 חודשים כמקבלי הבטחת הכנסה.

עם הגשת עתירה זו מוגשת גם בקשה לדיון דחוף

מבוא

1. עתירה זו עוסקת בעניינה של משפחה המצויה במצוקה כלכלית גדולה, ואשר המשיב מסרב להכיר
בה כזכאית לדיוור ציבורי. העותרים הם ההורים לששה ילדים קטינים ובהם תינוקות בת כשנתיים.
העותרים נקלעו לחובות ופיגורים בתשלום המשכנתא, וכתוצאה מכך איבדו את ביתם והגיעו עם
ילדיהם למצב של חסרות בית, שהתבטא במגורים זמניים אצל קרובי משפחה, מכרים ואף בגינה
ציבורית. במאמצים גדולים פועלים העותרים לשקם את חייהם. הם כבר כמה חודשים מתגוררים,
7 נפשות, בדירת חדר בשכונת התקווה בתל-אביב. בלית ברירה הבן הבכור, בן ה-17 מתגורר אצל
דודתו ולא עם הוריו ואחיו. העותר עבר הליך גמילה מהתמכרות לאלכוהול והם החלו, בליווי

- האגודה לזכויות האזרח, למצות זכויות המגיעות להם מול הביטוח הלאומי, לפעול להכרה בנכות של העותר, שפוגעת ביכולתו לעבוד, ואף החלו בהליך של פשיטת רגל כדי לטפל בחובות שלהם. למעט הבן הבכור, כל הילדים חזרו למסגרות חינוכיות.
2. ואולם האיום המרכזי על כל ההתקדמות הזאת הינו רכיב הדיור. תנאי הדיור הנוכחיים שלהם קשים ביותר, ומרחפת מעליהם כל העת סכנה של איבוד קורת הגג שכבר השיגו.
3. אין חולק כי מבחינת ההכנסה של העותרים, היותם מקבלי הבטחת הכנסה, ומספר הילדים, העותרים וילדיהם זכאים לדירת דיור ציבורי, ואף לקדימות בתור הממתינים.
4. ואולם המשיב סירב להכיר בהם כזכאים. בתחילה, בטענה כי הייתה בבעלותם דירה בעשר השנים שקדמו לבקשה. העותרים קנו לפני מספר שנים דירה אולם נקלעו לחובות וירדו מנכסיהם. המשיב בסופו של דבר, ולאחר תכתובת ממושכת, הכיר בכך שתנאי זה אינו צריך לעמוד בדרכם לקבלת דיור ציבורי. ואולם אז צץ טעם נוסף – העותרים לא קיבלו הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים (אלא רק 9 חודשים במועד הגשת עתירה זו). בעניין תנאי זה עומד המשיב על רגליו האחוריות למרות שהוסבר לו כי מצוקת המשפחה נמשכת זמן רב וכי הסיבה שאינם על הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה תקופה ממושכת היא אי מיצוי זכויותיהם. העותרים לא ידעו כי ביכולתם לקבל גמלאות אלו והיו עסוקים בעיקר בהישרדות יומיומית.
5. דומה כי אין מקרה יותר מובהק וברור להפעיל את הסמכות העומדת לוועדת הערעורים של המשיב, אולם המשיב מסרב. משמעות הסירוב היא דרמטית. מדובר פה במקרה של ילדים שמתגוררים בתנאי מגורים קשים ובצפיפות בלתי נסבלת. כמי שנמצאים בהליכי פשיטת רגל ומתמודדים עם מציאות כלכלית מורכבת, ובעיות בריאות, הם בסיכון גבוה, מיידית ומוחשי להתדרדרות חזרה למצב של חסרות בית, תוך פגיעה קשה בטובת הילדים. מאמצים רבים לשקם את חייהם עלולים לרדת באחת לטמיון.
6. חמורה במיוחד היא העובדה כי בשל מצבם הכלכלי כבר נדונה האפשרות לכפות הוצאת הילדים למסגרות חוץ ביתיות, והכל בשעה שהרשויות האמונות על הרווחה והשיכון אינן מסוגלות להציע למשפחה סיוע מספק כדי להיחלץ מהמצב הכלכלי הקשה אליו נקלעה. רק בשל מאמצי העותרים טרם התממש איום זה. מצב בו עוני וחובות יוביל לפגיעה בזכות הבסיסית ביותר של הורים מסורים לגדל את ילדיהם ושל ילדים לגדול עם הוריהם הוא בלתי נסבל.
7. לכן משעומדים העותרים בכל הקריטריונים המהותיים לדיור ציבורי יש להכיר בזכאותם גם אם טרם חלפו 24 חודשים כמקבלי הבטחת הכנסה. יש לציין כי גם אם ייקח זמן עד שתתפנה דירה מתאימה, הכרה מיידית בעותרים כזכאים לדיור ציבורי משמעה שבתקופת ההמתנה יהיו זכאים לסיוע המרבי בשכר דירה, בשיעור של כ-3,900 ₪ הגבוה משמעותית ממה שמוצע להם היום – 1,470 ₪ בלבד. דבר זה יאפשר להם לעמוד בתשלומי שכר הדירה. מכאן שקיימת דחיפות בבירור העתירה ולכן עם הגשתה מוגשת גם בקשה לדיון דחוף.

הרקע לעתירה

8. העותרים וחמישה מתוך ששת ילדיהם הקטינים, בהם תינוקת בת כשנתיים, מתגוררים מיוני 2016 בדירת חדר ברח' טרפון בשכונת התקווה בתל אביב-יפו. אריאל הבכור, בן 17 (ת"ז: 209522572) מתגורר אצל הדודה שלו בלית ברירה, בשל מצוקת המקום בדירה. מיכאל, בן 14 (ת"ז: 213047327), מאיה בת 7 (ת"ז: 218973246), דניאלה בת ה-5 (ת"ז: 335435772), אניאלה בת ה-3 (ת"ז: 222136673) ונויה בת השנתיים (ת"ז: 335575445) מתגוררים עם העותרים בדירה השכורה בצפיפות רבה. הבן ושתיים מהבנות ישנים על מיטה זוגית, העותרת ושתי בנות על גבי מזרונים על הרצפה והעותר על מזרון שמונח על שולחן אוכל. הכול בחדר אחד, שבו גם מטבחון.
9. קודם לכן, במהלך חודשים ארוכים, נאלצו בני המשפחה לנדוד בין בתי קרובים, החיים אף הם בצמצום ניכר, ואף הגיעו למגורים ברחוב – כפי שיתואר להלן.
10. העותרים עלו לארץ מאזור הקוקוז בשנת 1993 והכירו בישראל. הם ילידי 1977 ו-1969. הם נישאו בשנת 1998. בשנת 2001 קנו בני הזוג דירת שלושה חדרים בעיר אשקלון אולם העותרים צברו חובות והתקשו לעמוד בתשלומי המשכנתא לדירה בעקבות תקופת אבטלה של העותר. בשנת 2011 נאלצו למכור את דירתם על מנת להימנע מעיקולה על ידי הבנק. מרבית התשלום עבור מכירת הדירה הועבר לכיסוי החובות שהצטברו ולבנק למשכנתאות, ויתרת הסכום הספיקה לתשלום הוצאותיהם במשך חודשים ספורים.
11. לאחר מכירת הדירה, השכירו העותרים דירה לשנה באשקלון, אך הדירה נמכרה והם נאלצו לעבור לדירה אחרת. העותרים שכרו דירה אחרת באשקלון וגרו במשך שלוש שנים. באותה תקופה העותרת טיפלה בילדיה ובחלק מהזמן הייתה בשמירת הריון והעותר עבד באשקלון בשיפוצים אך המשכורת לא הספיקה למחייתם והעותרים צברו חובות. הם נאלצו לעזוב בחודש אוגוסט 2015 את הדירה כיוון שהתקשו מאוד לעמוד בתשלומי השכירות. בעל הדירה הורה להם לפנות את הדירה בהתראה של שבועיים.
12. בלית ברירה ובשל מצוקה כספית גדולה, עברה המשפחה בת שמונה הנפשות לגור בדירה שכורה של אחותו של העותר ושני ילדיה, בשכונת התקווה בתל אביב. לאחר כחודשיים בהם גרו בצפיפות איומה, אחת עשרה נפשות בדירה, נאלצה העותרת לעבור עם ארבע ילדותיה הקטנות לבית אמה המבוגרת בדירת חדר בבניין דיור מוגן לקשישים בלוד, שאמה קיבלה מעמידר. גם שם גרו בצפיפות איומה. העותר ושני הבנים הבכורים המשיכו במגוריהם אצל האחות, והמשפחה נאלצה להתפצל בין שתי ערים ושתי דירות.
13. חמישה חודשים לאחר מכן, בחודש פברואר 2016, שכרה המשפחה דירת חדר בשכונת התקווה בשכר דירה של 2,200 ₪ בחודש והעותרים חזרו לגור יחד עם ארבע הבנות, כאשר שני הבנים ממשיכים לגור עם דודתם בלית ברירה. באותה תקופה העותר עבד בניקיון בקניון עזריאלי. הם גרו יחד בדירה עד חודש מאי 2016, אז נאלצו להתפנות באופן מיידי לבקשת בעל הדירה. בעל הדירה אף חסם את הכניסה לבית ורק באמצעות המשטרה יכלו לחזור לדירה לשבועיים לאחריהם פינו הדירה.

14. העותרת והבנות עברו לגור באופן זמני אצל אחת השכנות בסלון, ללא חוזה או שכ"ד. העותר והבנים חזרו לגור אצל אחותו.
15. כעבור כחודש אותה שכנה ביקשה מהעותרת לעזוב. העותרת חיפשה פתרון אלא שעד מהרה התברר כי לא יוכלו להמשיך ולהתגורר אצל האחות או אצל אמה של העותרת. לגבי אמה של העותרת, השכנים שלה התלוננו שהן מתארחות שם והתנאים לא אפשרו מגוריה שם.
16. העותרת נאלצה לגור לילה ברחוב עם הבנות על הספסל בגינה ציבורית בשכונת התקווה בתל אביב. בהעדר הכנסות קבועות, ערבונות ויכולת לספק ערבים לחתימה על דירה, מצאו עצמם בסיטואציה בה נתקלו בסירוב אחר סירוב מצד בעלי דירות. פעילה חברתית, עובדת האגודה לזכויות האזרח, גב' ספיר סלוצקר-עמרן, ראתה אותה לנה בפארק עם בנותיה והחלה לסייע לעותרת.
17. במשך 5 ימים לנה העותרת והבנות בבית מלון בת"א, שגב' סלוצקר-עמרן מימנה לה באמצעות תרומות שאספה. ביום 6.6.16, לאחר מאמצים רבים, חתמו העותרים על חוזה שכירות לדירת חדר בשכונת התקווה בתל אביב, בה הם מתגוררים נכון להיום יחד עם ארבע הבנות ואחד הבנים, כאמור. שכר הדירה הינו- 2,100 ₪. בחודשים ספטמבר עד פברואר שכר הדירה שולם על ידי קרן אריסון אולם התרומה הייתה מוגבלת בזמן, הסתיימה, וכיום העותרים משלמים את שכר הדירה בעצמם. מנובמבר 2016 הם זכאים לסיוע בשכר דירה בסך 1,470 ₪. סיוע זה מותנה בכל שיש לעותרים חוזה שכירות תקף.
- העתק סיכום מצבם של העותרים מיום 28.2.17 בידי עו"ס סברניה כאהן מצורף ומסומן ע/1.
- העתק הסכם השכירות מיום 6.6.16 מצורף ומסומן ע/2.
18. בשל המצוקה הקשה בה היו העותרים, והמעבר מאשקלון לתל אביב, הבנות לא היו במסגרות חינוכיות במשך שמונה חודשים.
19. רשויות הרווחה הכירו את המצב של העותרים אבל העזרה המרכזית שקיבלו היה סיוע חד פעמי של 600 ₪ במזומן. יתרה מזאת, כשנודע לרשויות הרווחה שהעותרת ובנותיה לנו לילה אחד בפארק, הם הודיעו לה שאם לא תמצא קורת גג בתוך מספר ימים הבנות יועברו למסגרת חירום חוץ ביתית. גב' סלוצקר עמרן אף הגיעה לוועדת החלטה שכונסה בלשכת הרווחה בשכונת התקווה בעניינם של העותרים שם נאמר לעותרת שייקחו את בנותיה למשפחה אומנת אם לא תמצא דיור קבע, ושהבנות לא יוחזרו לחזקתה עד שתתייצב כלכלית, ושתוכל לראות אותן רק פעם בשבוע.
- בשל המעורבות של גב' סלוצקר עמרן והאגודה לזכויות האזרח לא נתקבלו בסוף ההחלטות הקשות והפוגעניות הנוגעות להליכי השמה חוץ ביתית, אולם הרווחה סירבה לתת סיוע חירום במדור (סיוע לדיור לתקופת חודשים הקבוע בתע"ס) בטענה שסיוע כזה אינו ניתן בתל-אביב. כל מה שהעותרים מקבלים הוא סיוע בשכר דירה, שמספיק לחלק מתשלום שכר הדירה לדירת החדר.
20. כיום המשפחה מתגוררת בדירה שאינה מתאימה לגודלה והיא זקוקה בדחיפות לכל עזרה ובראש ובראשונה לסיוע בדיור, בדירת דיור ציבורי מתאימה, וככל שעליהם להמתין לדירה מתאימה –

לסיוע בשכר דירה שיאפשר להם לשכור דירה המתאימה לגודל המשפחה, ולעמוד בתשלומי השכירות באופן יציב וארוך טווח.

21. כפי שניתן לראות, מדובר במשפחה קשת יום שעושה ככל שביכולתה כדי לשקם את חייה ולספק לילדיה קורת גג בטוחה וחיים בכבוד. העותרים שרויים במצב כלכלי קשה מאוד ומתקשים לקנות מוצרים בסיסיים, באופן המחייב קבלת תרומות וסלי מזון.

22. העותר היה במרבית חייו אדם העובד לפרנסתו, בעבודות בניין מזדמנות, אך גם כשעבד בתחום באופן מסודר השתכר בממוצע שכר נמוך מאוד. משנת 2007 סובל מר דנילוב מבעיות בריאותיות שמקשות עליו לעבוד. לפני שנה וחצי אובחן כי למר דנילוב בעיה רפואית בליבו שגורמת לו לכאבים עזים במאמץ פיזי, בגינם אושפז כבר פעמיים בבית החולים איכילוב בעקבות כאסים ומקרה של התעלפות. בנוסף, סובל מר דנילוב מבעיות בכבד וממחלת הסכרת. לפיכך מר דנילוב לא מסוגל כיום לעבוד והוא אחרי הליך גמילה מאלכוהול שעבר באוגוסט 2016. מר דנילוב נמצא עכשיו בהליך בביטוח לאומי להכרתו כבעל נכות. בינתיים הוכר כזכאי ל-46% נכות רפואית ואולם הערכה סופית תתקבל רק לאחר קבלת מסמכים נוספים, כך שההליך טרם הסתיים.

העתקי סיכום מחלותיו מרופאת המשפחה מצורף ומסומן ע/3.

העתקי מכתבים מהביטוח הלאומי בעניין בקשה לקצבת נכות מצורף ומסומן ע/4.

23. בספטמבר 2016 אושרה זכאותם של מר וגבי דנילוב לקצבת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי על סך 2,794 ₪ ובנוסף מקבלים קצבת ילדים על סך 1,210 ₪ ממנה מנוכים 200 ₪ בחודש לביטוח הלאומי. במשך כל השנים שבהם היו במצוקה לא ניגשו העותרים למוסד לביטוח לאומי לקבלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה וזאת משום שסברו בטעות שאינם זכאים. למשל, העותרת לא ידעה שכאם לילדה בת פחות משנתיים היא אינה צריכה לעבור מבחן תעסוקתי ולהיות דורשת עבודה. העותר עבד בעבודות מזדמנות בשכר נמוך והיה על פני הדברים זכאי להשלמת הכנסה. רק כשהעותרת הגיעה לאגודה לזכויות האזרח וקיבלה ייעוץ הבינה שיש לה זכאות להבטחת הכנסה, ובחודש יוני הגישה הבקשה, שאושרה כאמור, בחודש ספטמבר 2016.

העתק אישור על זכאות לגמלת הבטחת הכנסה מצורף ומסומן ע/5.

העתק אישור על זכאות לקצב ילדים מצורף ומסומן ע/6.

24. יש לציין כי בני הזוג צברו חובות רבים להוצאה לפועל שעומדים על מעל 50,000 ש"ח. העותרים הגישו בקשה לפשיטת רגל.

העתק תדפיסי פירוט תיקים לחייב מרשות האכיפה והגבייה מצורף ומסומן ע/7.

מיצוי הליכים מול המשיב

25. כבר בשנת 2014 הגישו העותרים שלוש בקשות לקבלת סיוע בשכר דירה ולדיור ציבורי אך שלוש הבקשות נדחו על הסף. חרף מצבם הקשה והעדר קורת גג ראויה ובטוחה, מר וגברת דנילוב לא

עמדו בתנאי הזכאות לסיוע בשכר דירה או לדיוור ציבורי, שכן הזכאות לסיוע בשכר דירה או לדיוור ציבורי מותנית בכך שלא הייתה דירה בבעלותם בעשר השנים האחרונות בטרם הגשת הבקשה.

העתקי ההחלטות ממאי ומנובמבר 2014 מצורפים ומסומנים ע/8.

26. ביום 20.9.16 פנתה האגודה לזכויות האזרח בשם העותרים לוועדת החריגים של המשיב וליועמ"ש המשיב על מנת להכיר בעותרים כזכאים לדיוור ציבורי. בפנייה צוינו כל הנתונים הרלוונטיים, לרבות מועד קבלת גמלת הבטחת הכנסה. בפנייה נדרש המשיב לבטל את סעיף 2.3 לנוהל הקצאת דירות בשכירות בדיוור הציבורי וסעיף 2.2 בנוהל השתתפות בתשלום שכר דירה המהווים חסם אוטומטי לקבלת סיוע בדיוור כאשר הייתה בבעלותו של אדם דירה בשל היותם שרירותיים ופוגעים יתר על המידה במי שעומד בתנאי הזכאות. במקביל הועברה למשיב פנייה ממחלקת הרווחה בעיריית תל אביב בתמיכה בבקשה להכיר בעותרים כמקרה חריג ולתת להם דיוור ציבורי.

העתק הפנייה לוועדת החריגים מיום 20.9.16 מצורף ומסומן ע/9.

העתק מכתבה של עו"ס ורדה חורש מיום 22.9.16 מצורף ומסומן ע/10.

נוהל המשיב באתר המשרד :

http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/shikun_tziburi/Pages/shikun_tziburi.aspx#Go
vXParagraphTitle1

27. ביום 2.11.16 הודיע המשיב כי ועדה עליונה סירבה לבקשה מהטעם היחיד של בעלות עבר על דירה, וכי מאושר למשפחה סיוע כספי לשכירת דירה בשיעור של 1,470 ₪ לחודש ל-12 חודשים. יודגש כי סיוע זה מובטח רק אם המשפחה תציג חוזה שכירות פעיל.

העתק תשובת המשיב מיום 2.11.16 מצורף ומסומן ע/11.

28. ביום 1.1.17 הגישו העותרים ערר על החלטת ועדת החריגים שלא להכיר בהם כזכאים לדיוור ציבורי, באמצעות האגודה לזכויות האזרח בישראל. הערעור התייחס לנימוק היחיד שהציגה וועדת החריגים – בעלות עבר על דירה. בערעור נטען כי תנאי זה אינו חוקי ולחלופין – שיש להחריג העותרים.

העתק הערר מיום 1.1.17 מצורף ומסומן ע/12.

29. ביום 24.1.17 הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס החליטה לקבל חלקית את הערעור ולהכיר בעותרים כעונים על הגדרת "חסר דיוור", חרף היותם בעלי דירה בעבר. אולם הוועדה החליטה לדחות את בקשת המשפחה לדיוור ציבורי משום שאינה מתקיימת מהבטחת הכנסה במשך 24 חודשים רציפים או השלמת הכנסה במשך 12 חודשים רציפים – נימוק חדש, שלא היה בבסיס הסירוב עליו הוגש הערר.

העתק ההחלטה מיום 24.1.17 מצורף ומסומן ע/13.

30. ביום 19.2.17 הוגשה בשם העותרים בקשה לעיון חוזר, בטענה כי הנימוק של הוועדה העליונה לערעורים הוא נימוק חדש, וכי לא ניתנה לעותרים הזדמנות להתייחס לנימוק זה בערעור שהגישה ביום 1.1.17, משום שעילת הדחייה הייתה אחרת – בעלותם בעבר על דירה.

העתק הבקשה מיום 19.2.17 מצורף ומסומן ע/14.

31. בדוא"ל מיום 21.2.17 לנציגת חברת מ.ג.ע.ר, האמונה על הטיפול בפניות והעברתם לוועדה, נימקה ב"כ העותרים מהאגודה לזכויות האזרח, עו"ד רעות כהן, את הבקשה בכך שסעיף 6 לנוהל הוועדה הציבורית לערעורים קובע במפורש כי ניתן לערער על החלטת הוועדה ולהביא את הנושא לעיון נוסף אם נוספו נתונים שלא הוצגו בפני הוועדה בעת קבלת החלטה. באותו יום השיבה גב' חופית פרנזי מ.מ.ג.ע.ר, כי אין בכוונתם להעביר הבקשה לעיון חוזר.

העתק הדוא"ל הנ"ל מצורף ומסומן ע/15.

32. בו ביום, 21.2.17, פנתה ב"כ העותרים, עו"ד רעות כהן, למר רונן כהן, סמנכ"ל המשרד לענייני אכלוס וביקשה כי ינחה את מ.ג.ע.ר להעביר הבקשה לעיון חוזר לוועדה. מר כהן השיב בדוא"ל חוזר כי הבקשה תיבחן.

העתק הדוא"ל הנ"ל מצורף ומסומן ע/16.

33. ביום 24.4.17 נשלחה תזכורת. ביום 8.5.17 התקבלה תשובתו של מר כהן הדוחה את הבקשה סופית. לדבריו, "ועדה ציבורית דנה בערעור על החלטת הוועדה העליונה, כאשר החלטת הוועדה העליונה ונימוקיה עמד לפניה והיא קבלה שתי החלטות:

1. לקבל את הערעור על אי ההכרה בהם כחסרי דירה, החלטה שבמהותה עומדת בפני עצמה ומאפשרת להם לקבל סיוע בשכר דירה ללא תלות בוועדות חריגים.

2. לדחות את הבקשה לקבלת דירה מאחר שגם כחסרי דירה אינם עומדים בקריטריונים לקבלת דירה ולא נמצאה סיבה המצדיקה חריגה מהכללים. בפני הוועדה הציבורית אלפי בקשות בשנה ובשל המשאבים המוגבלים לרבות בדיור הציבורי, עליה לקבוע סדר עדיפות באישורים החריגים וכאמור לא מצאה שיש לתת למשפחה עדיפות".

העתק הדוא"ל מצורף ומסומן ע/17.

34. מכאן שהעותרים מיצו את כל האפיקים המנהליים עד תום ואין מנוס מהגשת העתירה.

הטיעון המשפטי

סמכות עניינית ומקומית

35. בית המשפט מוסמך לדון בעתירה שכן מדובר בעתירה בעניין החלטה של רשות בענייני דיור ציבורי לפי כל נוהל (סעיף 13 לתוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000).
36. בהתאם לתקנה 2 לתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, הסמכות המקומית נקבעת לפי מקום קבלת ההחלטה המינהלית למעט בענייני מקרקעין בהם הסמכות היא לבית המשפט שבמקום הימצאם של המקרקעין. ואולם נפסק כי החלטות של ועדה עליונה של המשיב בענייני זכאות לדיור ציבורי (בניגוד לזכויות דייר בדירה מסוימת) אינן בגדר החלטות בענייני מקרקעין, ולפיכך נדונות בירושלים, שכן שם פועלות ועדת האכלוס העליונה וועדת הערעורים של המשיב. כך נפסק, למשל, בעת"מ (ת"א) 2290-09 **עבדו נ' משרד הבינוי והשיכון** (מיום 9.3.10) שם פסק בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב שאין לו סמכות לדון בהחלטות של ועדת אכלוס עליונה בנושא זכאות לדיור ציבורי, והעביר העתירה לבית המשפט בירושלים. בדומה, בעניין עת"מ (י-ם) 45447-08-16 **שושן נ' משרד הבינוי והשיכון** דן בית המשפט הנכבד בבקשה לדיור ציבורי של תושבת קריית גת, שנדחתה על ידי ועדת אכלוס עליונה של המשיב.
37. יודגש כי אין אחידות בפסיקה, אולם מסקירה של פסקי הדין נראה כי עתירה שתוקפת זכאות לרכוש דירת דיור ציבורי מסוימת, או הכרה כדייר ממשיך לגבי דירה מסוימת, ואלו בלבד, יידונו במקום הימצאה של אותה דירה (עת"מ (מרכז) 2574-04-11 **יצחק נ' משרד הבינוי והשיכון** (מיום 27.12.11)) ואולם עניינה של עתירה זו, כאמור, בשאלת הזכאות לדיור ציבורי ולא בזיקה לדירה או נכס מסוים, ולכן מוגשת לבית המשפט במקום קבלת ההחלטה המינהלית.

החובה להפעיל שיקול דעת במקרים חריגים

38. למשיב חובה להפעיל שיקול דעת במקרים חריגים אשר מצדיקים סטייה מההנחיות הפנימיות שקבע (ר' בג"ץ 4382/98 **גבאי נ' שר הבריאות**, פ"ד (נב) 3) 418, 423 (1998); דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** 253 (2010)). לעניין זה יש לשקול מצד אחד את הצורך לדבוק בקריטריונים לצורך שמירה על השוויון והאחידות בטיפול בבקשות, ומצד שני את הצורך לסטות מההנחיות במקרים מתאימים ולהפעיל שיקול דעת. אכן, לצד החשיבות בהקפדה על הקריטריונים ישנה סכנה גם בכך שלא ייראו את מצוקת האדם שעניינו חריג:

"הסכנה הנובעת מהיצמדות של הרשות להנחיותיה והפגנת גישה דווקנית ושרירותית, תוך התעלמות מנסיבות קונקרטיות המצדיקות סטייה היא לא פחות ממשית ושכיחה מהסכנה של סטיות לא מוצדקות. הנטייה הכללית של אנשי המינהל להיצמד לכללי הפעולה שלהם, הרוטיניזציה האופיינית לדרך הפעולה המינהלית, לחץ העבודה שבו נתון פקיד המינהל והעובדה שהחלטות קונקרטיות יישומיות נעשות על ידי פקידים בדרג הנמוך ביותר של הארגון המינהלי — כל אלו

מדגישים את הצורך לקיים ביקורת קפדנית גם על החלטות מינהליות "שיגרתיות" הדוחות את אפשרות הסטייה" (יואב דותן **הנחיות מנהליות** 432 (1996)).

39. הדבר נכון במיוחד כאשר בעל הסמכות נתלה בקריטריון קטגורי. כך הוא הקריטריון שמתנה קבלת דיור ציבורי ב-24 חודשי המתנה לאחר קבלת הבטחת הכנסה או 12 חודשים לאחר קבלת השלמת הכנסה. זהו קריטריון בעייתי מלכתחילה לאור העובדה כי הוא מונע, ללא כל בחינה פרטנית, זכאות לדיור ציבורי ממי שכבר נמצא כעומד בכל תנאי הזכאות המהותיים שקבע המשיב (חסר דירה, מקבל הבטחת הכנסה, 3 ילדים ומעלה). הבעייתיות בקריטריון הינה שהוא יוצר חזקה כללית, פיקציה, לפיה מי שלא מקבל קצבת הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים אינו זקוק לדיור ציבורי או אינו בתיעדוף לאכלוס. חזקה זו אינה בוחנת כל מבקש ומבקש ונסיבותיו, אלא מהווה תנאי לפיו בקשות נדחות על הסף.

40. דומה הדבר לסוגיה שהתעוררה בעניין **חסן**, שם ביטל בית המשפט העליון סעיף חוק שיצר חזקה כללית לפיה יש לדחות בקשה לגמלת הבטחת הכנסה ממי שמשמש ברכב. בית המשפט פסק :

"ההסדר פוגע בזכות לקיום אנושי בכבוד משום שהוא קובע כלל קטגורי לפיו כל מי שבבעלותו או בשימושו כלי רכב לא יהא זכאי לגמלת הבטחת הכנסה; וזאת, ללא כל תלות בשאלה הפרטנית האם אכן יש לאותו אדם הכנסה בהיקף אשר יבטיח את מימוש זכותו למינימום של קיום אנושי בכבוד. מכאן ברור שכאשר נשללת גמלת הבטחת הכנסה ממי שזקוק לה לצורך קיום מינימאלי, נפגעת הזכות לקיום אנושי בכבוד" (בג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי**, פ"ד סה(1) 782 (2012) (להלן – **פרשת חסן**)).

41. שופטי בית המשפט הגבוה לצדק הזהירו את הרשויות האמונות על יישום מדיניות הרווחה מפני ההסתמכות על כללים קטגוריים לשלילת זכאות להטבות סוציאליות, שכן חזקות כוללניות לא מסוגלות לשקף את הנזקקות הפרטנית בכל מקרה ומקרה, הן נסמכות על הנחות שלא מתקיימות במציאות, והן יוצרות עיוותים קשים. עיוותים אלו עלולים לגרום לפגיעה בזכות לקיום בכבוד של מי שנזקק לסיוע בתחום הרווחה. זה נכון לקצבאות הקיום כמו גם לדיור הציבורי.

42. לפיכך על המשיב להפעיל שיקול דעת, ולא להסתפק בבחינה פשטנית-טכנית של מספר החודשים בהם המבקש דיור ציבורי מקבל הבטחת הכנסה. ראוי שהמשיב כאשר הוא דן בבקשות יזהיר עצמו כי הסתמכות טכנית על מגבלה כה קטגורית מעוררת קושי רב, והמקרה של העותרים מדגים זאת מצוין. היתלות בקריטריון בצורה טכנית וללא שיקול דעת מובילה לפגיעה ודאית בזכותם לקיום מינימאלי בכבוד.

החלטת המשיב בלתי סבירה ודינה להתבטל

43. בענייננו הטעמים של העותרים להכיר בהם כמקרה חריג הם חזקים ביותר. אין צורך להכביר מילים אודות הפגיעה הקשה בעותרים ובילדיהם כתוצאה מכך שאינם זכאים לדיור ציבורי. הסיוע בשכר דירה אותו הם מקבלים 1,470 ₪ מאפשר להם בקושי רב לשכור דירת חדר בצפיפות יתר נוראית,

גם על פי נהלי משרד השיכון עצמו. המשיב עצמו קבע בנוהל החלפת דירה בדירור הציבורי כי 7 נפשות צריכות לגור בדירה של 76 מ"ר אחרת עומדת להם הזכות להחליף דירה. העותרים גרים בדירת חדר קטנה בהרבה. זה מה שהם מסוגלים למצוא במצבם. כתוצאה מכך הבן הבכור, שעודו קטין, לא יכול לגור עם הוריו ואחיו.

44. גם האפשרות של העותרים להמשיך ולשכור אפילו את הדירה הקטנה והבלתי הולמת הזאת נמצאת בסכנה של ממש לאור מצבם הכלכלי הקשה, היותם בהליכי פשיטת רגל, ומצבו הבריאותי של העותר. המצוקה של העותרים מוחשית וברורה והם כבר היו במשך כמה חודשים במצב בו נסמכו על טוב לבם של אחרים כדי שתהיה להם קורת גג כלשהי. יודגש כי הסיוע בשכר דירה מותנה ביכולתם למצוא דירה ולהציג חוזה שכירות, מה שמחייב אותם גם לעמוד בדרישות המשכירים בנושא פיקדונות, ערבויות וכדומה.

45. סוגיית הדירור הינה חלק ממצוקה כלכלית כוללת. המצב הקיים אינו מאפשר לעותרים ולילדיהם להתקיים בכבוד, אף לא ברמה המינימאלית, כפי שמתחייב מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ר' בג"ץ 366/03 **מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 464 (2005)).

46. הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל בראשות פרופ' רון חריס (להלן – **ועדת חריס**), דנה באופן שבו יש לבחון את הנדרש לחייבים בהליך פשיטת רגל כדי לממש את הזכות לקיום מינימאלי בכבוד. הוועדה עשתה זאת על בסיס בחינת הוצאות ריאליות הנדרשות למשפחה בהתאם לפרמטרים שונים. בנספח לדוח ציינה הוועדה בטבלה את הסכומים שעל פי המדד שייצרה נדרשים כדי להתקיים בכבוד. מהטבלה עולה כי זוג עם עד שלושה ילדים זקוק לסכום של 7,364 ש"ח - 14,484 ₪ בחודש. כאן מדובר במשפחה בלי דירה, עם ששה ילדים, ולא שלושה, שהכנסתה הכוללת היא 5,474 ₪ מהבטחת הכנסה, קצבאות ילדים וסיוע בשכר דירה, ובנוסף יש להם חובות כבדים. הכנסתם ללא ספק אינה מאפשרת קיום מינימאלי בכבוד. אין פלא כי העותרים נסמכים על תרומות כדי לשרוד.

דוח ועדת חריס מצוי באתר משרד המשפטים (הטבלה בעמ' 82):

<http://www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/PressRoom/Documents/haris.pdf>

47. הנה כי כן מדובר במשפחה שאינה מתקיימת ולו קיום מינימאלי בכבוד. אם תחול התדרדרות קלה במצב: בעל הבית יחליט לא לחדש החוזה או להעלות את שכר הדירה, עלול המצב להתדרדר במהירות. התדרדרות כזאת עלולה לגרום לשרשרת של פגיעות נוספות בזכויותיהם, לרבות איום על זכותם הבסיסית לחיי המשפחה, שעה שרשויות הרווחה כבר אמרו בעבר לעותרת כי חובתה לשמור על קורת גג ומסגרת חינוכית כתנאי לכך שלא יופעלו סמכויות להשמה חוץ ביתית. העותרים משקיעים מאמצים כבירים לייצב את מצבם ולספק לילדיהם תנאים נאותים ויציבות, וטובת הילדים מחייבת את הרשויות לעשות ככל הניתן למענם, ובמקום זאת מערים המשיב קשיים, תוך היתלות פורמליסטית בקריטריון שברור שאינו מעיד על מצבם האמיתי.

48. מול כל השיקולים כבדי המשקל התומכים במתן דיור ציבורי עומד הצורך של המשיב לדקדק בנהליו. אולם החריגה המבוקשת אינה מליבת ההנחיות אלא משוליה. אין ספק ואין חולק כי העותרים עומדים בכל התבחינים הסוציאליים לקבלת דיור ציבורי, למעט תנאי אחד ויחיד – הם לא קיבלו הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים או השלמת הכנסה במשך 12 חודשים קודם להגשת הבקשה. נכון למועד הגשת העתירה – הם מקבלים הבטחת הכנסה רק 9 חודשים, ואולם כפי שיוסבר, לולא היו מתקשים במיצוי זכויותיהם היו מקבלים תקופה ממושכת השלמת הכנסה והבטחת הכנסה בשל מצבם. מכאן שאין מדובר בחריגה שיש בה הרחבה משמעותית של מעגל הזכאים או סטייה מליבת תנאי הזכאות, כפי שקבע המשיב. מדובר במקרה חריג וקיצוני בכל אמת מידה.

49. גם בחינה תכליתית של הקריטריון המחייב רציפות בקבלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה תלמד כי ההנחות המובלעות בו, לפיה הוא מצביע על נזקקות, לא מתקיימות כלל בעינים של העותרים. כך, למשל, נראה שמטרת הדרישה ל-24 חודשים של הבטחת הכנסה או 12 חודשים השלמת הכנסה היא לתעדף את מי שמצוקתו יחסית קבועה ומתמשכת, על פני מי שרק לאחרונה נקלע למצב כלכלי קשה המחייב קבלת קצבאות.

50. אלא שיכולים להיות הסברים טובים מדוע אדם כלשהו לא קיבל הבטחת הכנסה, אף שמצבו הכלכלי קשה תקופה ארוכה וממושכת. למשל – קיימת בעיה ידועה של אי מיצוי זכויות בקרב אנשים המתמודדים עם עוני (ר' "אי מיצוי של זכויות חברתיות", דוח מבקר המדינה 65ג (2015), http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_290/7cf0fcb2-918b-417a-94f2-75032d49d01c/65C-101-ver-3.pdf; איל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי 252 (2013)).

51. כפי שהעותרים ניסו להסביר למשיב, מבחינה עובדתית ומהותית, הם היו זכאים לקבל השלמת הכנסה במשך זמן רב, מעל לשנה ברציפות כנדרש בנוהל דיור ציבורי, וגם הבטחת הכנסה במועד מוקדם מזה שבו פנו. כפי שקורה לעיתים קרובות בקרב אוכלוסיות מוחלשות, העותרים התקשו במיצוי זכויותיהם בשל פערי הידע, פערי הכוח, וחסימים פסיכולוגיים, נפשיים המוכרים היטב לכל גורמי הרווחה. הייאוש הגדול, חוסר האמון במערכת, העובדה כי האמינו שאין להם אפשרות בכלל לקבל את הגמלה והעיסוק בשרידות יום יומית מנעה מהם למצות את זכויותיהם.

52. רק כאשר הגיעה המשפחה למגורים ברחוב ובמקרה עברה באזור עובדת האגודה לזכויות האזרח, החלו בני הזוג – בסיועה – למצות את זכויותיהם. מאז שהמשפחה מקבלת ליווי צמוד וסיוע משפטי, בני הזוג החלו לקבל הבטחת הכנסה; העותר החל בהליך הכרה בשל נכות; והעותרים קיבלו סיוע בשכר דירה, אך לא ברמה מספקת, והמשפחה עדיין חיה בתנאי הישרדות קיומית.

53. טעם אפשרי נוסף לתנאי הסף של 24 חודשי הבטחת הכנסה הוא למנוע מצב בו אדם שאופי מצוקתו זמני או נקודתי, למשל – על רקע של אבטלה זמנית, מקבל משאב במחסור כמו דירת דיור ציבורי, בו יחזיק לכל ימי חייו.

54. ואולם גם במקרה זה הנסיבות של העותרים מצביעות בבירור על מצוקה נמשכת ומושכת. הם כבר שנים מצויים בחובות, בקושי להעמיד לעצמם קורת גג. משנת 2011 הם ללא קורת גג יציבה, נודדים בין דירות שכורות, בתי קרובי משפחה ואף הגיעו למצב בו הם מתגוררים ברחוב. מדובר במשפחה עם ילדים קטינים, לרבות תינוקת בת שנתיים. לעותר בעיות בריאות ואין ספק כי לא מדובר במצב זמני ובר חלוף.

מכלול השיקולים מחייב הכרה בעותרים כזכאים לדיור ציבורי

55. הנה כי כן, גם אם לתנאי הסף יש תכליות לגיטימיות, הרי שבנסיבות המקרה ברור שהחזקה, הפיקציה, לפיה מי שלא מקבל 24 חודשים שלמים הבטחת הכנסה אינו בגדר נזקק הראוי לדיור ציבורי, או בתעדוף, אינה מתקיימת בעניינם של העותרים.

56. זאת ועוד, בתסריט אפשרי בו המשיב ממשיך לעמוד בסירובו, המשפחה עלולה לא להחזיק מעמד בדירתה וחרף המאמצים הרבים, תתקשה לשמור על מקום מגורים יציב. הפגיעה שתיגרם לעותרים ולילדיהם תהיה הרסנית. רשויות הרווחה יידרשו, במקרה ותסריט זה יתממש, להשקיע במשפחה סכומים נכבדים, עשרות מונים יותר ממה שנדרש כעת. אף שהעותרים הם הורים מסורים לילדיהם, במקרים דומים הניסיון מלמד על כך שהרשויות מעלות תהיות בדבר המסוגלות ההורית – מצב שחלילה להגיע אליו רק בשל עוני ומצוקה כלכלית של הורים.

57. מכאן שבמכלול כל השיקולים, ובחינת טובת הילדים, החלטת ועדת החריגים של המשיב שלא לאשר להם דיור ציבורי היא בלתי סבירה באופן קיצוני ויש לבטלה.

58. העותרים מודעים לכך כי בתי המשפט עמדו על החשיבות הרבה בעמידה על הקריטריונים על מנת למנוע פגיעה בשוויון במשאב ציבורי שיושב ומצוי במחסור. קביעה זו מוסכמת על העותרים. אולם קבלת הסעד המבוקש בעניינם שונה ממקרים אחרים בהם ביקשו עותרים להחריגם מהקריטריונים. בענייננו, העותרים נמצאו זכאים לפי כל הקריטריונים המהותיים לדירת דיור ציבורי: הם חסרי דירה, הם מקבלים הבטחת הכנסה, יש להם מעל 3 ילדים – אלו הקריטריונים המהותיים שקבע המשיב, והעותרים עומדים בכולם. יתרה מזאת – המשיבים, לו ידעו למצות את זכויותיהם היו עומדים גם בקריטריון של משך הזמן לקבל הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה. לכן, מבחינה מהותית, אין שוני רלוונטי שיכול להבחין בינם לבין אחרים במצבם, שידעו למצות את זכויותיהם טוב יותר.

59. גם לעניין המחסור בדירות דיור ציבורי יש להדגיש, כי קבלת העתירה לא תוביל להרחבה ניכרת של מעגל הזכאים, אלא מדובר במקרה ייחודי, שספק אם יש רבים הדומים לו. בכל מקרה העותרים צפויים להיכנס למעגל הזכאים בעוד 15 חודשים, ואולם הם אינם יכולים להמתין תקופה ממושכת כל כך במצבם. זה מאוחר מדי עבורם.

60. עוד יודגש, כי גם אם משך ההמתנה לדירה ממושך, קבלת העתירה תוביל להקלה מיידיית במצבם, שכן במקום הסכום הנמוך אותו הם מקבלים כעת, 1,470 ₪ הם יהיו זכאים לסכום ריאלי יותר של 3,900 ₪, עד שתתפנה דירה.

לסיכום

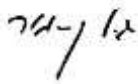
אין חולק כי על המשיב לפעול לפי קריטריונים וכי יש בכך גם כדי לשמור על השוויון. לא כל סטייה קלה מהתנאים מצדיקה החרגה של המקרה. ואולם כאשר מדובר בכלל קטגורי-טכני, שאינו בודק נזקקות באופן פרטני, כמו כלל 24 חודשי הבטחת הכנסה, יש להתייחס אליו בזהירות ולהפעיל שיקול הדעת המופעל על ידי ועדת החריגים. בחינה סבירה הייתה לוקחת בחשבון את מצבם הקשה של העותרים, שזכותם לקיום בכבוד נפגעת, ואת העובדה כי מדובר בחריג ברור שאין בו לגרום להרחבה של הזכאים. ברור אף שהתכליות של הקריטריון לא מתקיימות בעניינם של העותרים.

דומה כי המקרה המובא בעתירה זו הינו דוגמא מובהקת לחריג מוצדק. בחינה מהותית של מצבם של העותרים אף תוביל למסקנה ברורה כי אין שוני רלוונטי בינם לבין זכאים אחרים במצבם, שידעו למצות את זכויותיהם בזמן – ולכן זכאים לדירה.

אם המקרה של העותרים לא מצדיק שימוש בסמכותה של ועדת החריגים או למצער, קיצור משמעותי של הדרישה לתקופה קצרה יותר של הבטחת הכנסה, קשה להעלות על הדעת איזשהו מקרה שיוכר כחריג בוועדת החריגים.

מכל הטעמים האלה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב כמבוקש בראש עתירה זו.

28 במאי 2017



גיל גן-מור, עו"ד
ב"כ העותרים