

**העותרים:**

1. מ' ב' ח' (ת"ז -----)
2. ע' ב' מ' (ת"ז -----)
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

כולם ע"י ב"כ עוה"ד טל חסין וגיל 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 אן סוציו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417  
טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165  
דוא"ל: [talh@acri.org.il](mailto:talh@acri.org.il)

- נ ג ד -

**המשיבים:**

1. עיריית תל אביב-יפו  
אבן גבירול 69, תל אביב  
טל': 03-5218666 פקס: 03-5216597
2. עזרה וביצרון חברה לשיכון בע"מ  
המסגר 9, תל אביב (בית אמפא קומה 4)  
טל': 03-791-0330 פקס: 03-7910340

**עתירה מנהלית**

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבות:

1. להקצות לעותרת 1 דירה בפרויקט גני שפירא בתל אביב-יפו, שבה זכתה בהגרלת דיור בר השגה בעיר, ולהקצות לעותרת 2, שהגיעה למקום גבוה וריאלי ברשימת ההמתנה, דירה באחד מהמתחמים שבהן שוקו הדירות להגרלה, ככל שיגיע תורה לקבלת דירה בהתאם לתוצאות ההגרלה. אם כל הדירות שעמדו להגרלה נמסרו לאחרים, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבות להקצות לעותרות דירות בהגרלה הבאה שתיערך על דיור בר השגה בשכירות בעיר, וזאת ללא שייאלצו להשתתף בה.

2. לקבוע כי תנאי הסף להשתתפות בהגרלות ובמכרזים לדיור בר השגה בעיר, לפיו ההשתתפות בהם אסורה על מי שמלאו לו 45 – בטל, שכן הוא מהווה אפליה אסורה מחמת גיל.
3. יחד עם עתירה זו מוגשת לבית המשפט הנכבד בקשה למתן צן ביניים, שיורה למשיבות לשריין לעותרות 1 ו-2 דירות במתחמים שבהן זכו, וככל שדירות אלה כבר נמסרו לאחרים לשריין עבורן דירות דומות בהגרלה הבאה שתיערך בעיר לדיור בר השגה בשכירות, וזאת עד להכרעה בעתירה.

## **ואלה נימוקי העתירה:**

### **א. מבוא**

1. בשלהי אוקטובר 2017 החלה המשיבה 1, עיריית תל אביב-יפו (להלן: "העירייה" או "עיריית תל אביב-יפו"), ברישום להגרלת עשרות דירות לדיור בר השגה בשכירות בשלושה מתחמים שונים בעיר. לזוכים הובטח שכר דירה יציב למשך חמש שנים, שנע למיטב ידיעת העותרות בין 3,100 ש' לדירת שלושה חדרים ועד ל-4,200 ש' לדירה בת ארבעה חדרים. הגרלה זו הייתה שלב נוסף בפרויקט רחב היקף, המונה מאות דירות לדיור בר השגה בשכירות בעיר שעלות השכירות בה היא מהגבוהות בישראל. מטרת המהלך, כפי שהצהירה העירייה במסמכי ההגרלה שפרסמה באתר העירייה, היא לייצר לתושבי תל אביב-יפו אפשרות מגורים בעלות נמוכה, בלי להתפשר על איכות הדירות.
2. שלב זה בפרויקט, בו הוגרלו עשרות דירות, יועד לזוגות, לידועים בציבור ולמשפחות חד הוריות. ההשתתפות בהגרלה הותנתה בתבחינים כלכליים שונים ובהם היעדר בעלות על דירה, הכנסה חודשית ממוצעת שלא תעלה על זו של משק בית מהעשירון השביעי, הון עצמי מוגבל ומיצוי כושר השתכרות. קריטריון נוסף, מושא העתירה, היה כי גילו של אחד הבגירים במשק הבית לא יעלה על 45 שנים.
3. קריטריון זה, אשר אינו רלוונטי לשאלת ההיזקקות לדיור ולבחינתה, מהווה אפליה אסורה על רקע גיל. אין כל שוני רלוונטי בין קבוצות הגיל הנמוכות מ-45 והגבוהות ממנו שיצדיק את פסילתם של האחרונים מהשתתפות בהגרלה על דיור מוזל ומזכיה בו, כאשר הם עומדים בתנאים אשר נועדו לבסס היזקקות לדיור. מדיניותה המפלה של העירייה, המדירה פלח אוכלוסייה גדול מחלוקת משאב חיוני ויקר ערך, הממומן מכספי ציבור, אך בשל גילו, פוגעת בזכות החוקתית לשוויון, נשענת על הכללות וסטריאוטיפים, חוטאת לחובתה לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית נאותה ולוקה בגילנות. מדיניות זו, המבכרת צעירים על פני מבוגרים, אף משדרת לתושבים מסר קשה ומשפיל לפיו משפחות מבוגרות נטולות הון ונכסים אינן רצויות בעיר. בשל כל אלה, דינה להיפסל.

### **ב. הצדדים לעתירה**

4. העותרת 1, גב' ב' ח', מתגוררת בשכירות בשכונת שפירא בתל אביב משנת 1988. העותרת, בת 48, היא אם גרושה לשני בנים קטינים, בני 13 ו-15, המצויים במשמורתה הבלעדית. העותרת היא מנהלת משרד במועצה הישראלית לבנייה ירוקה.

5. העותרת 2, גב' ב' מ', מתגוררת בתל אביב מאז שנת 2010, והיא אם לשלוש בנות קטינות בגילאי 8, 11 ו-17, שאחת מהן מצויה במשמורתה הבלעדית. גב' ב' מ' היא אחות במחלקת ----- במרכז הרפואי סוראסקי (איכילוב).
6. העותרת 3, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הינה עמותה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל, ובהן הזכות לשוויון ולכבוד.
7. המשיבה 1, עיריית תל אביב-יפו (להלן: "העירייה" או "עיריית תל אביב יפו"), היא הרשות המקומית אשר מציעה את אותן דירות מוזלות להשכרה ואשר קבעה את הקריטריונים להגרתן.
8. המשיבה 2, חברת עזרה ובצרון (להלן: "עזרה ובצרון"), היא חברה עירונית המשמשת כזרועה הביצועית של עיריית תל-אביב-יפו בתחום הבינוי הציבורי וההתחדשות העירונית בעיר, ומי שמונתה מטעמה להפעיל את מערך הדיור בהישג יד בעיר.

### ג. העובדות הצריכות לעניין

9. במהלך אוקטובר 2017 פרסמה עיריית תל אביב-יפו קול קורא לתושבי העיר להשתתף בהגרת דירה בפרויקט דיור בר השגה בשכירות בשלושה אזורים בעיר. להשתתפות בהגרה נקבעו תנאי סף, אשר נועדו לבסס היזקות כלכלית לדיור מסובסד מחד ויכולת עמידה בדמי השכירות מאידך. התנאים כללו היעדר בעלות על דירה או חלק ממנה, הון עצמי שלא עולה על 300,000 ש"ח, ממוצע השתכרות של כלל משק הבית שלא עולה על זה של העשירון השביעי, מיצוי כושר השתכרות (עבודה במשרה מלאה בשנתיים מתוך השלוש שקדמו להגרה) ואי קבלת קצבת הבטחת הכנסה. תנאי נוסף הגביל את גילם של המשתתפים כך שגילו של "אחד הבגירים, לפחות, במשק הבית... יהיה פחות מגיל 45 שנים".
  10. תנאים אלה אושרו בישיבת ועדת הכספים של העירייה, שהתקיימה במאי 2011, ואשר עסקה בקידום דיור בר השגה בעיר. מפרוטוקול הישיבה עולה כי הגדרת קהל היעד הייתה תוצאה של "עבודה אסטרטגית", אשר סימנה את העשירון השביעי כרף עליון לקהל יעד שמתקשה לעמוד בעלות הדיור הגבוהה בעיר, מעמד ביניים אשר, לדברי ראש העירייה, "העיר מעוניינת להשאיר בתחומה".
- העתק פרוטוקול ישיבת הכספים 33/11 מיום 31.5.2011 מצ"ב ומסומן ע/1.
11. ביום 6.11.2017, בעקבות פרסום הקריטריונים, פנתה העותרת 3, האגודה לזכויות האזרח (להלן: "האגודה" או "אגודה לזכויות האזרח") למנכ"ל העירייה בשמה של העותרת 2, גב' ב' מ' (להלן: "העותרת 2" או "גב' ב' מ'"), והתריעה על כך שקריטריון הגיל, המגביל את גיל המקסימום של המשתתפים בהגרה, מהווה אפליה אסורה. העירייה התבקשה לפרט את הטעמים להבחנה הפסולה, וככל שאלה אינם מוצדקים לבטלה ולאפשר לגב' ב' מ' ליטול חלק בהגרה. ביום 26.11.2017 השיבה הממונה על פניות הציבור בעירייה כי הקריטריונים ליכאות הומלצו על ידי הוועדה לדיור בר השגה של העירייה, נקבעו על ידי ועדה ציבורית בראשות סגן ראש העירייה, והנם פועל יוצא של שיקולי מדיניות, ובראשם הגדרת זוגות ומשפחות ממעמד הביניים בתחילת דרכן

כקהל היעד המרכזי, וכי ההנחה שהנחתה את הוועדה היא ש"חתך הגילים האופייני של משפחות צעירות בראשית דרכן אינו עולה על 45".

העתקי פניית האגודה לזכויות האזרח לעירייה מיום 6.11.2017 ותשובת העירייה מיום 26.11.2017 מצ"ב ומסומנים ע/2 ו-ע/3 בהתאמה.

12. מאחר שתשובת העירייה לא כללה התייחסות לטענת האפליה האסורה, פנתה האגודה ביום 30.11.2017 ליועמ"ש העירייה, וביקשה את התייחסותו לטענת האפליה. ביום 20.12.2017 התקבלה תשובת המחלקה המשפטית של העירייה, לפיה קריטריון הגיל נקבע לאור המטרה לסייע לזוגות ולמשפחות בתחילת דרכן, וכי הוא מהווה אבחנה מותרת.

העתקי דואר אלקטרוני ליועמ"ש המשיבה 1 מיום 30.11.17 ותשובתו של עו"ד שי מרום מהמחלקה המשפטית מיום 20.12.17 מצ"ב ומסומנים ע/4 ו-ע/5 בהתאמה.

13. על אף זאת, סמוך לתכתובת שתוארה לעיל, תוקנו מסמכי ההגרלה באתר העירייה, ונוספה להם הערה לפיה **"אם אינכם עומדים בהגרלה באופן מלא אתם רשאים להגיש בקשת מועמדות. היה ותעלו כמספר זוכה בהגרלה, בקשתכם תידון בוועדת חריגים"**.

העתק ההערה מתוך אתר העירייה מצ"ב ומסומן ע/6.

14. שתי העותרות, שעומדות בכל הקריטריונים שנקבעו להגרלה למעט הגיל, ניגשו להגרלה חרף תנאי הסף הבלתי חוקי, וצירפו מסמכים המעידים על גילן.

15. ביום 8.1.2018 התבצעה ההגרלה בטקס חגיגי בבניין העירייה, וביום 9.1.2018 קיבלה העותרת 1 (להלן: **"העותרת 3"** או **"גב' ב' ח"**), הודעת דואר אלקטרוני המבשרת לה על זכייתה בדירה במתחם גני שפירא. ביום 6.2.2018 היא התבקשה לשריין מועד לסיור במתחם, וניתנו לה הנחיות לעניין חתימת החוזה ותשלום דמי השכירות. גב' ב' ח', המתגוררת היום בשכירות בדירה מוזנחת שתשתיותיה קורסות, שיתפה את בניה בבשורות הטובות והחלה לארוז (ר' סעיפים 11-12 לתצהירה של העותרת 1). אולם השמחה הייתה מוקדמת. ביום 12.2.2018, שלושה ימים לפני מועד הסיור המתוכנן, היא קיבלה הודעת דואר אלקטרוני לפיה מאחר שאינה עומדת בתנאי הגיל המקסימלי שנקבע בתנאי הסף זכייתה נפסלה. ההודעה לא כללה כל התייחסות לקיומה של ועדת חריגים.

העתק הודעות הדואר האלקטרוני מיום 9.1.2018 ומיום 12.2.2018 מצ"ב ומסומנים ע/7 ו-ע/8, בהתאמה.

16. העותרת 1 פנתה ללשכת ראש העירייה ושם, לאחר בירורים שערכו, נאמר לה לכתוב מיד מכתב לוועדת החריגים. ההנחיה לא כללה כל הסבר בדבר דרכי עבודת הוועדה, הנימוקים והטיעונים שיש להציג בפניה והמסמכים שיתמכו בהם. עוד באותו יום, כשהיא המומה וכואבת את פסילת זכייתה, כתבה גב' ב' ח' לוועדת החריגים. משלא התקבלה תשובה, היא פנתה ביום 18.2.2018 לעזרה וביצרון וביקשה לדעת מה עלה בגורל פנייתה. בתשובה, קיבלה בדואר האלקטרוני את החלטת ועדת החריגים, ולפיה על אף **"הנסיבות המיוחדות"** לא ניתן לאשר את זכייתה בשל כך שאינה עומדת בקריטריון הגיל.

העתק פנייתה של גב' ב' ח' לוועדת החריגים מיום 13.2.2018 והעתק תשובת הוועדה מיום 18.2.2018 מצ"ב ומסומן ע/9 ו-ע/10, בהתאמה.

17. לאחר שניסתה ללא הועיל לשנות את רוע הגזרה, פנתה העותרת 1 במהלך חודש מרץ 2018 לאגודה לזכויות האזרח, וביום 11.3.2018 פנתה האגודה בשמה ליועץ המשפטי של העירייה, והתריעה על שורת ליקויים מהותיים שנפלו בהתנהלות העירייה בעניינה ובהם תנאי הסף המפלה, הנחות יסוד שגויות באשר למצבם הכלכלי של זוגות ומשקי בית שבראשם עומדים בגירים בעשור החמישי לחייהם ודפוסי עבודתה של ועדת החריגים. האגודה דרשה כי העירייה תקצה לגב' ב' ח' ולבניה את הדירה שבה זכו בגני שפירא. ביום 26.3.2018 התקבלה תשובתו של עו"ד מרום, לפיה הבקשה נדחית בצער מאחר ואינה עומדת בקריטריון הסף שנקבע לעניין הגיל.

העתקי פניית האגודה מיום 11.3.2018 ומכתבו של עו"ד מרום מיום 25.3.2018 מצ"ב ומסומנים ע/11 ו-ע/12 בהתאמה.

18. העותרת 2, גב' ב' מ', אשר ניסתה את מזלה בשלושת המתחמים שהוגרלו בהם דירות להשכרה בעיר לא זכתה בהגרלה. עם זאת, היא התקרבה לרשימת ההמתנה לדירה במתחם יסוד המעלה: הרשימה נחתמה במקום ה-36 ואילו גב' ב' מ' זכתה במקום 37. ואכן, ביום 21.3.2018 היא קיבלה הודעת דואר אלקטרוני מהמשיבה 2, עליה חתום "צוות דיור בר השגה" בעזרה וביצרון, לפיה היא נכנסה לרשימת ההמתנה ולכן עליה להמציא לחברה מסמכים שונים. ביום 26.3.2018 פנתה העותרת 2 לעזרה וביצרון בשאלה על מסמך מסוים, אז נודע לה כי היא השלישית בתור לקבלת דירה. גב' ב' מ' אמרה לנציגת החברה, גב' לנה, שמאחר שהיא בת 48 אמור עניינה לעבור לוועדת החריגים. נציגת החברה השיבה לה כי בנסיבות אלה חבל על זמנה, ושלא תטרח להמציא מסמכים מאחר והיא אינה עומדת בקריטריון הגיל. הנציגה הוסיפה, שאין טעם בפנייה לוועדת החריגים שכן זו כבר פסלה פנייה של מועמדת בגילה בשל כך שאינה עומדת בקריטריון הגיל.

העתק הודעת הדואר האלקטרוני מעזרה וביצרון מיום 21.3.2018 מצ"ב ומסומן ע/13.

19. עוד באותו היום פנתה האגודה לזכויות האזרח למנהלת דיור בר השגה בעזרה וביצרון, עם העתק ליועמ"ש העירייה, בדרישה כי תכונס לאלתר ועדת החריגים בעניינה של העותרת 2 וכי יתאפשר לה ולח"מ להופיע בפניה. עוד התבקש, שעד לדיון ולהכרעה בוועדה תישמר עבודה ועבור בנותיה דירה במתחם יסוד המעלה. ביום 28.3.2018 התקבלה תשובת החברה לפיה באותו יום תתכנס ועדת חריגים שתדון בפנייה והחלטתה תימסר לעותרות.

העתקי פניית האגודה מיום 26.3.2018 ותשובת עזרה וביצרון מיום 28.3.2018 מצ"ב ומסומנים בהתאמה ע/14 ו-ע/15.

20. המכתבים לוו בשיחות טלפון עם עו"ד מרום מהמחלקה המשפטית בעירייה, ובערבו של יום 10.4.2018 התקבלה תשובת העירייה, שבה היא מודיעה, כי העותרת 2 לא תוכל לקבל דירה מאחר שאינה עומדת בקריטריון הגיל, המהווה "אבחנה מותרת בהתאם לדין ולהלכה הפסוקה". בעניין ועדת החריגים כתב עו"ד מרום, כי למרות האמור באתר האינטרנט של העירייה לא מדובר בוועדת חריגים אלא בוועדת השגות, שאין בסמכותה לאשר חריגה מתנאי הזכאות.

העתק מכתבו של עו"ד מרום מיום 10.4.2018 מצ"ב ומסומן ע/16.

אשר על כן מוגשת העתירה ועמה הבקשה לצו ביניים.

## ד. תכליתו של דיור בהישג יד

21. עוד בטרם פריסת הטיעון המשפטי, מבקשות העותרות לעמוד, בקצרה, על מהותו ותכליתו של דיור בהישג יד. עליית מחירי הדיור בישראל מאז תחילת שנות האלפיים, במרכז הארץ ובתל אביב-יפו בפרט, לצדה של המחאה החברתית בשנת 2011, העלו לראש סדר היום הציבורי את מצוקת הדיור הקשה ואת חובתה של המדינה להבטיח, באמצעים שונים, כי לכל אדם תהיה נגישות לדיור נאות, שיש ביכולתו לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל משפחתו. בבסיס הדיון עמד העיקרון לפיו דיור, כמו שירותי בריאות וחינוך, אינו מוצר צריכה רגיל, אלא שדיור בהישג יד הינו זכות בסיסית, החיונית לקיום בכבוד ולמימוש זכויות אדם נוספות. ואכן, העירייה מתנאה בכך שהיא מקדמת פתרונות דיור בהישג יד. בראיון לתקשורת שנתן העומד בראשה במקביל לפתיחת ההגרלה, באוקטובר 2017, הוא הצהיר כי העירייה "מאמינה בתפיסת עולם ערכית ולפיה דיור וקורת גג הם זכות בסיסית של כל אדם" (נמרוד בוסו, **נפתחה ההגרלה ל-50 דירות בשכירות מוזלת בתל אביב**, כלכליסט, 22.10.2017).

22. קיימים מודלים שונים לדיור בהישג יד. הממשלה, למשל, מאפשרת רכישה מוזלת לזכאים במסגרת מסלול מחיר למשתכן, ומשכירה דירות מוזלות לזכאים במסגרת מסלול השכרה (שמנוהל על ידי החברה הממשלתית "דירה להשכיר"). דגם אחר הוא הדיור הציבורי, שכולל שיכון בדירה או סיוע כספי לשכירת דירה בשוק החופשי. כמה חוקים בתחום התכנון מחייבים יצירה של דיור בהישג יד בבנייה חדשה ובהם חוק התכנון והבנייה (תיקון 120), התשע"א-2018; חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, וחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (ר' בעניין יישום חוק זה עת"מ (י-ס) 44796-05-12 **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים** (מיום 24.14.11)).

23. כל התכניות לדיור בהישג יד להשכרה מתאפיינות בכך שגובה שכר הדירה מפוקח ומצוי תחת רגולציה, וכי שכר הדירה בתקופת השכירות קבוע ולא משתנה למעט הצמדה למדד (ר' עת"מ (ת"א) 38359-02-16 **שופרסל בע"מ נ' הוועדה מחוזית לתכנון ובניה** (מיום 25.10.2016)). תכליתו של מנגנון זה היא להציע לחסרי דירה דיור מוזל ונאות בתנאים נוחים מתנאי השוק, וזאת על מנת להקל על מצוקת הדיור. הנוסחה הרווחת בעולם לחישוב דיור בהישג יד היא שהוצאות הדיור של משק בית, הכוללת שכירות/משכנתא, מסים עירוניים ותשלומי חשמל ומים, אינן עולות על 30% מכלל הכנסותיו. ההערכה היא כי הוצאות דיור גבוהות יותר, באות על חשבון צרכים חיוניים אחרים של בני המשפחה (ר' אלון גילדין, **דיור בר השגה במשפט**, נבו הוצאה לאור (2018), 24). למרות זאת, בישראל המנגנונים לקביעת שכר הדירה המוזל מתבססים לרוב על הנחה ממחיר השוק.

24. עיריית תל-אביב-יפו הייתה בין הערים הראשונות לקדם פרויקטים של דיור מוזל, וזאת הן בשטחים שבבעלותה והן באמצעות הסכמים עם יזמים הבונים בעיר. מדיניות קביעת הזכאים של העירייה דומה ברוב מאפייניה לאלו שקבעה המדינה למעט קריטריון הגיל, שחוסם את דרכן של משפחות שבהן גיל הבגירים גבוה מ-45 מהתמודדות על הדירות, אף אם עמדו בכל הקריטריונים הכלכליים. המדינה לא הציבה קריטריון זה.

## ה. המסגרת הנורמטיבית

### ה.1 הזכות לשוויון ואיסור אפליה על רקע גיל

25. עקרון השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל, זכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בשורה ארוכה של פסקי דין עיגן בית המשפט העליון את מעמדה של הזכות לשוויון כזכות יסוד על חוקתית, רבת עוצמה, שבבסיסה עומדים שיקולים של צדק והגינות (ר', בין היתר, בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד חמ7 (5) (1994) (להלן: "עניין דנילוביץ"); בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) (1994) (להלן: "עניין שדולת הנשים"); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח (2) 358 (2004) (להלן: "עניין האגודה לזכויות האזרח"); בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון ואח', פ"ד מט(4) 94 (1995); בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים, פד"י נד (1) 258 (2000); בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2), 164 (2001).

26. בפסיקה אומצה נוסחת השוויון המהותי (בג"ץ 5394/92 הופרט נ' י"ד ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח (3) 353, 360 (1994); ד"נ 10/69 בורונובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל פ"ד כה (1) 7, 35 (1970)). על כן, בענייננו היה על המשיבה 1 להצביע על שוני רלוונטי המצדיק מדיניות גורפת המונעת מבני 45 ומעלה להתמודד על הדירות המוזלות שהיא מציעה לתושבים.

27. אפליה מחמת גיל, ככלל, היא אפליה אסורה המתבססת על מאפיין שלאדם אין שליטה עליו. המחוקק אסר על אפליה מחמת גיל בכל תחומי החיים, איסור החל הן על רשויות מקומיות והן על גורמים פרטיים. כך, בין היתר, בחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000; בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988; בתיקון מס' 8 לפקודת האגודות השיתופיות, האוסר על אפליה בוועדות קבלה ליישובים; בחוק זכויות התלמיד, התשס"ה-2004; בחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, בתיקונים שנעשו לחוק שכר שווה לעובד ולעובדת תשנ"ו-1996 ובחוקים נוספים. גיל מהווה אחד מהקריטריונים המוגנים בכל דיני איסור אפליה.

28. עיקר העיסוק המשפטי באיסור אפליה מטעמי גיל התבצע בתחום משפט העבודה, אך הוא הולך ומתפשט לשדות משפטיים נוספים, וסביר שיוסיף לעשות כן נוכח העלייה בתוחלת החיים וחלקה ההולך וגדל של האוכלוסייה המבוגרת בכלל האוכלוסייה. אפליה מחמת גיל מבטאת לרוב סטריאוטיפים והבניה חברתית באשר למגבלות הגוף והרוח של האדם המבוגר, מבלי לעגנם בממצאים או בעובדות (ר' ישראל דורון, גילנות ואנטי גילנות בפסיקת בית המשפט העליון, המשפט 25, 25 (2008)); עם זאת, המושג גילנות (Ageism) אינו מתייחס בהכרח לזיקנה. הוגה המושג, מנהלו הראשון של המכון הלאומי לחקר הזיקנה בארצות-הברית, ד"ר רוברט באטלר, אפיין את תופעת הגילנות כאפליה נגד אנשים רק בשל גילם, באופן שאינו רלוונטי לצורך האבחנה, בדומה לאפלייתם של בני אדם בשל מינם, גזעם, דתם או נטייתם המינית (שם).

29. על בסיס הגדרה זו התפתחו הגדרות והבחנות נוספות, ובהן כאלה שהתייחסו לגילנות ממוסדת, שבה מכתוב הממסד, כמו במקרה זה, התנהגות כלפי קבוצת גיל ובכך יוצר או מקבע כלפיה תפיסות

חברתיות מפלות, שלהן השפעה על כלל הציבור (מיטל סגל רייך, **גילנות בפועל: על יסודה החברתי ועל מיסודה של הגילנות בהחלטות ההוצאה לפועל**, עת סיוע 1, קיץ תשע"א).

30. אפליה על רקע גיל מותרת רק כאשר יש לה טעם ענייני כבד משקל המצדיק זאת (דנג"ץ 4191/97 **רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה**, פ"ד נד(5), 330 (2000) (להלן: "**עניין רקנט**"); **עניין שדולת הנשים**; בג"ץ 1268/09 **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 27.08.12); (להלן: "**עניין זוזל**"), **עניין האגודה לזכויות האזרח**). המבחן לקיומה של אפליה, לרבות אפליה מטעמי גיל, אינו מוגבל לחשיבה ולכוונה להפלות קבוצה זו או אחרת. די בתוצאה מפלה על מנת להצביע על אבחנה ואפליה פסולות (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.6.06), פסקאות 18-19 לפסק דינו של הנשיא ברק; בג"ץ 953/87 **פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 309, 333-334 (1988)).

## ה.2 חובת הרשות לבסס החלטותיה על תשתית עובדתית איתנה

31. הפעלת סמכות מנהלית מצריכה הנחת תשתית עובדתית מוצקה שעליה תבסס הרשות את שיקול דעתה (רע"ב 426/06 **חואא נ' שירות בתי הסוהר** תק-על(1)2006, 3425, עמ' 3429 (2006); רע"א 2316/96 **איזקסון נ' רשם המפלגות**, פ"ד נ(2) 529, 537-538 (1996)).

32. בית המשפט העליון התווה מבחנים לבחינת קיומה של תשתית עובדתית מספקת להחלטות הרשות, ובהם איסוף מידע ונתונים שיהוו קרקע מתאימה להפעלת שיקול דעתה; מבחן השייכות לעניין - דהיינו על הרשות לשקול אך ורק מידע הרלבנטי להחלטה הנדונה; ומבחן מהותיות ומשמעות הנתונים שנאספו - שמשמעותו הסתמכות על נתונים מבוססים, אמינים ומספקים לקבלת ההחלטה (בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412, עמ' 423-425 (1994)). רק משהונחה תשתית עובדתית מלאה יכולה רשות לקבל החלטה מושכלת ולפעול על פיה. לעניין זה יפים דברי השופט חשין:

"הלכה כתובה ומסורה היא, שעד אשר מחליטה רשות החלטה האוצלת על זכויות הפרט - החלטה אינדיבידואלית או החלטת מדיניות כללית - שומה עליה לאסוף את הנתונים שלעניין, לבור את הבר מן התבן, לנתח את הנתונים, לשקול אותם, לעמוד על משמעות ההחלטה המוצעת ועל תוצאותיה המשוערות, ורק אז לעשות מעשה" בג"ץ 3648/97 **פטל נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 778-779 (1999).

33. על רשות המבקשת להוכיח כי לא הפלתה מוטלת חובת הוכחה מוגברת (עניין **זוזל**, פסקאות 41-43, עניין **רקנט**, פסקה 21). המשיבה 1, כפי שיפורט מיד, לא עמדה בנטל ההוכחה הנדרש.

## ה.3 מהכלל אל הפרט

34. מדיניותה של עיריית תל אביב-יפו בקביעת תנאי הזכאות להשתתפות בהגרלה על דירות מוזלות מדירה משפחות רבות בשל גיל העומד/ת בראשן. מדיניות זו מהווה אפליה פסולה ואסורה מחמת גיל. קריטריון הגיל אף מניחה בבסיסה הנחות בדבר מסוגלות כלכלית, שאינן עולות בקנה אחד עם המציאות. יוקר המחיה בישראל, מהגבוהים במדינות ה-OECD, ובתל אביב-יפו בפרט, מקשים גם על קבוצות אוכלוסייה מבוגרות יחסית, ובהן משפחות בעשור החמישי והשישי לחייהן, ובוודאי על זקנים.



מחקרים עדכניים מצביעים על כך שלמעלה מחמישית מבני ה-55 ומעלה בישראל הם עניים או בסיכון גבוה לעוני (נתונים מתוך דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **מבוגרים בני 55 ומעלה 2014-2015**, מתוך דו"ח פני החברה, עמ' 9 (באתר הלמ"ס); לעניין העלייה במחירי הדיור יחסית להכנסת משקי בית ר' **בנק ישראל: סקירת ההתפתחויות הכלכליות: רוכשי דירה ראשונה, תמורות בדפוס הרכישה 2012-2002**).

35. מה טעם נתנה המשיבה 1 להבחנה הפסולה שהיא מבצעת בין זוגות ומשפחות אשר הבגירים שבהם בני 45 ופחות, לבין משפחות שהעומד/ת בראשן מבוגר יותר? מתשובותיה לעותרות עולה, כי תכלית מדיניותה היא לסייע לזוגות ולמשפחות ממעמד הביניים בתחילת דרכן (ר' ע/11); אולם פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים שדנה בתנאי הסף מגלה דבר נוסף: משפחות צעירות ממעמד הביניים הן האוכלוסייה שאותה רוצה העירייה להותיר בעיר (ר' דברי ראש העירייה בישיבת ועדת הכספים שצורפה כנספח ע/1). זו אינה תכלית ראויה. העירייה אינה רשאית לבכר אוכלוסיית תושבים אחת על פני אחרת בשל גילה ומצבה הכלכלי-חברתי. על העירייה לסייע לכלל תושביה - צעירים ומבוגרים ומכל מעמד כלכלי-חברתי על פי קריטריונים ענייניים. כלל זה מקבל משנה תוקף כשמדובר במדיניות של מתן הטבות שמקורן בכספי ציבור (ע"ס 4515/08 **מדינת ישראל נ' נאמן** (פורסם בנבו, 06.10.09), פסקאות 15-16), וכך ר' בג"ץ 11020/05 **פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך** שם נקבע כי "עיקרון השוויון... חל גם על חלוקת תקציבים ותמיכות על ידי הרשות... חלוקת התקציבים והתמיכות על ידי המדינה צריכה להיעשות תוך שמירה על עקרונות של שוויון וסבירות... על הרשות שמחלקת את התקציב לשקול שיקולים ענייניים בלבד, ואין היא יכולה להפלות בין קבוצות אשר אין ביניהן שוני רלוונטי" (בג"ץ 11020/05 **פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו, 16.7.2006) פסקה 8 לפסק הדין).

36. אכן, עיריות רבות מעדיפות אוכלוסייה צעירה, בריאה, בעלת פוטנציאל השתכרות עתידי גבוה ודפוס צריכה מגוונים ורחבי יד; מרבית העיריות מתמודדות על לבו של פלח אוכלוסייה זה. אולם העדפה אינה יכולה להוות בסיס להפליה ולמדיניות המעבירה מסר משפיל של דחייה והדרה לאוכלוסייה הבוגרת יותר בעיר, ואשר מעידה על תפיסות המתאפיינות בגילנות בשאלה מה טוב לעיר ומה לא טוב לה.

37. לא בכדי הגבלת גיל מקסימלית אינה מעוגנת בחקיקה העוסקת בזכות לדיור בהישג יד או בהחלטות הממשלה בנושא. ככל שקיים במבחני הזכאות רף כלשהו המתייחס לגיל, הוא מגביל דווקא את זכאותם של צעירים. כך בתנאים שנקבעו לעניין זכאות להשתתפות בפרויקט מחיר למשתכן (על פי מבחני הזכאות שנקבעו בהחלטת קבינט הדיור 547 דר/13 מיום 01.07.2013), בפרויקטים שבונה החברה הממשלתית "דירה להשכיר" (על פי החלטת ממשלה 547 להלן), בדיור הציבורי (קריטריונים שנקבעו בנהלי משרד הבינוי והשיכון), בסיוע בשכר דירה ובתוספת לחוק התכנון והבנייה בנושא פרויקטים בדיור בר השגה (סעיף 2(ב) לתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 וסעיף 2(א) לתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014).

38. כדי להצדיק אפליה על בסיס גיל, ואת אפלייתו של אוכלוסייה מבוגרת בפרט, היה על העירייה לעמוד בנטל כבד ולספק תשתית עובדתית המעידה על שוני רלוונטי וממשי המצדיק את מדיניותה. אולם התשתית העובדתית שעליה התבססה העירייה לקביעת מדיניותה היא רעועה ולוקה בחסר. העלייה

הנחשונית במחירי הדיור במרכז הארץ, ובעיקר בתל אביב-יפו, הביאה לכך ש-46.8% מתושבי העיר מתגוררים בשכירות (לעומת 26.7% בכלל ישראל בכלל, **תל אביב-יפו בראי המספרים**, יולי 2017, באתר העירייה); נקל להניח, כי לא כולם צעירים מגיל 45, זאת בפרט כשלמעלה מ-51% מתושבי תל אביב-יפו הם בני למעלה מ-35 ו-15% מתוכם חצו את גיל 65 (שם). העלייה בגיל הנישואים והילודה אף הביאה לכך שבמשפחות רבות שבהן ילדים קטינים, ואף קטנים, חצו ראשית את גיל 45, ובפרט במשפחות שבראשן נשים (נתוני הלמיס, **גיל אם ממוצע בלידה ובלידה ראשונה לפי קבוצת אוכלוסייה ודת האם 1994-2016**) (באתר הלמיס). עולה מאלה, שמצוקת דיור אינה נחלתם הבלעדית של צעירים ומשפחות בתחילת דרכן, והעותרות, כזכור אימהות חד הוריות – אוכלוסייה שהעירייה עצמה סימנה כיעד לזכייה בדיור מוזל - מהוות דוגמא חיה לכך.

39. העירייה אף התעלמה מכך שסיכוייה של אוכלוסייה צעירה להתבסס, לצבור הון ולעמוד בעלות רכישת דירה או בדמי שכירות גבוהים עולים על אלה של משפחות שבראשן בני 45, 50 ויותר, אשר אין בבעלותם דירה והון עצמי, ואשר אופק ההשתכרות שלהם וסיכוייהם בשוק העבודה פוחתים עם הגיל (שרון רבין מרגליות, **הבחנה אפליה וגיל: משחק של יחסי כוחות בשוק העבודה**, משפטים לב (1) תשס"ב, 139). גם כאן, הנפגעות הראשונות הן משפחות שבראשן עומדות נשים, אשר מלכתחילה מועסקות בתנאי שכר נחותים וסובלות מאי-מיצוי כושר השתכרות (פרנסס רדאי, **"נשים בשוק התעסוקה"**, מעמד האשה בחברה ובמשפט, 64, בעריכת פרנסס רדאי, כרמל שלו, מיכל ליבן-קובי. ירושלים: שוקן, תשנ"ה, 1995).

40. לנתונים אלה אין כל זכר בעיצוב מדיניותה המפלה של העירייה.

41. ונדגיש: לא מתקיים קשר סיבתי הכרחי בין מצב כלכלי או נזקקות לסיוע בדיור לבין גיל, וממילא התנתה המשיבה את ההשתתפות בהגרלה בעמידה בקריטריונים כלכליים, המגבילים את האפשרות לגור בדיור העירוני המוזל למי שיש בבעלותם דירה, שהכנסתם גבוהה או שהנם בעלי הון. קריטריונים אלו מספקים על מנת לתעל את הדירות למי שזקוק להן, וממחישים את השרירותיות, העדר הסבירות והפגיעה בשוויון שבהגבלת הגיל.

#### ה. 4 כשלים בעבודת ועדת החריגים

42. די בקיומה של האפליה המוכחת, נטולת ההצדקה, כדי לפסול את החלטות העירייה בעניינן של העותרות, לחייבה להקצות להן את הדירות בהן זכו ולאסור עליה להפלות בחלוקת משאבים. עם זאת, ולמעלה מן הצורך, יתייחסו העותרות אף לפעולתה של ועדת החריגים שהפעילה עזרה וביצרון מטעמה של העירייה. כפי שפורט, בשלב מסוים נוסף למסמכי ההגרלה המשפט לפיו גם מי שאינו עומד בכל הקריטריונים ראשי להשתתף בהגרלה, וככל שיזכה בה ידון עניינו בוועדת החריגים (ר' ע/6). הקמתה של הוועדה הולם את חובת הרשות שלא להיתלות במדיניות גורפת, ולבחון לגופן בקשות להקלות או לטיפול לפנים משורת הדין (דפנה ברק ארז, **משפט מנהלי** א, 205 (2010)).

43. בהודעה על ביטול זכייתה של העותרת 1, גב' ב' ח', שכאמור עמדה בכל תנאי הסף להשתתפות בהגרלה למעט הגיל, לא הוזכרה כלל ועדת חריגים. למרות זאת, ובהנחיית לשכת ראש העירייה, פנתה העותרת 1 לוועדה, אף שלא ניתנו לה כל הסברים בדבר דרכי עבודתה או הטיעונים שיש להעלות בפניה והמסמכים שיש לצרפם, והוקצה לה פרק זמן קצר ובלתי סביר לעשות כן. לו היו ניתנים לה הסברים

מתאימים, בוודאי הייתה מעלה בפני הוועדה את האלימות ממנה סבלה, את התמודדותה עם חובות בעבר והליך פשיטת הרגל המפרך שנאלצה לעבור, ואת מצוקת הדיור שלה ושל בניה (ר' סעיפים 3-6 לתצהירה של גב' ב' ח'). אולם גם בלי כל אלה, עלתה מפנייתה היזקקותה הנואשת לדיור בר השגה, כמו גם מסכת חיים קשה עמה היא התמודדה ומתמודדת (ר' ע/9). תשובת הוועדה, לפיה למרות "הנסיבות המיוחדות" לא ניתן לאשר את זכאותה שכן אינה עומדת בקריטריון הגיל, מעידה על כשל עמוק בהבנת תפקידה. ועדות חריגים קמות על מנת לבחון את החריג, ורק במקרים נדירים ביותר פטורה הרשות מראש מהצורך לבחון את מדיניותה מחדש נוכח נסיבות חריגות (בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 794 (1999)). תשובת ועדת חריגים שדוחה פנייה בשל כך שהפונה אינה עומדת בקריטריון שעליו מערערים מלכתחילה, מבלי לבחון את הנסיבות הקונקרטיות, לוקה בחוסר סבירות קיצוני (בג"ץ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה (פורסם בנבו, 09.03.24)).

44. תמוהה לא פחות היא התנהלות עזרה וביצרון בעניינה של העותרת 2, גב' ב' מ', שכאמור נכנסה לרשימת ההמתנה לדיירה במתחם יסוד המעלה והתבקשה להמציא מסמכים שונים. נאמנה לדרכי עבודת הוועדה, הודיעה נציגת החברה לעותרת, כאשר זו הזכירה את גילה (48) וביקשה להפנותה לוועדת החריגים, כי אל לה לטרוח להמציא מסמכים וכי אין כל טעם שתפנה לוועדת החריגים, מאחר וזו כבר פסלה בקשה של זוכה בגיל דומה, מהטעם שהיא אינה עומדת בקריטריון הגיל.

45. ועדות חריגים מוקמות, כאמור, על מנת לבחון האם קיימות נסיבות המצדיקות חריגה מהכלל. תשובתה של ועדת החריגים לעותרת 1, וקביעת עזרה וביצרון בעניינה של העותרת 2, מעידות על כך שהקמת ועדת החריגים וההכרזה עליה, כמו גם פתיחת ההגרלה לכלל התושבים, אף אם הם אינם עומדים בכל תנאי הסף, נעשו למראית עין. ועדות חריגים אינן יכולות להימנע מחובתן להפעיל שיקול דעת פרטני, המתבסס על נסיבות כל מקרה ומקרה המובא לפתחן, ולהעניק להן משקל הולם בהחלטתן (ר' והשווה בג"ץ 3933/11 מכבי שירותי בריאות נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 25.3.2014)). במקום לעשות כן, דחתה הוועדה את פנייתה של גב' ב' ח', ונדחתה בקשתה של גב' ב' מ' להביא את עניינה לוועדה, וזאת תוך היתלות בתנאי הסף המפלה שקבעה העירייה.

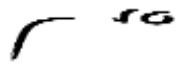
46. אף טענת העירייה מיום 10.4.2018, לפיה על אף האמור באתר העירייה לא מדובר בוועדת חריגים אלא בוועדת השגות, אשר אין בסמכותה לאשר חריגה מתנאי הסף - אינה מהווה מזור לכשלים העמוקים בהתנהלות המשיבות ודינה להידחות. ראשית, מכיוון שהעירייה עצמה פתחה את ההגרלה לכלל התושבים, אף לכאלה שאינם עומדים בכל תנאי הסף, התחייבה שאם יעלו בהגרלה יועבר עניינם לוועדת חריגים (ר' נספח ע/6) והעותרות הסתמכו על התחייבות זו; ושנית משום חובתה, כאמור, לשקול מקרים חריגים ולא לדחותם על יסוד עמדה עקרונית של סירוב להם (ר' ע"א 6291/95 בן יקר גת נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מודיעין, פ"ד נא(2) 825 (1977)). סתימת הפתח למקרים חריגים ואי התחשבות בקיומם, בפרט שעה שעוסקים בחלוקת משאבים, לוקים בחוסר סבירות ובחוסר מידתיות קיצוניים (ר' ברק ארז, משפט מנהלי א, 205-206 ובפרט הי"ש 16 שם).

47. רשות מנהלית מחויבת לשוויון, לאיסור על אפליה ולהליך מנהלי ראוי. על החלטותיה להתבסס על תשתית עובדתית מוצקה, וחובתה היא לתת מענה למקרים חריגים. כך בכלל, וכך בפרט שעה שהיא מעצבת לעצמה מדיניות פוגענית. בכל אלה חדלה עיריית תל אביב-יפו. מדיניותה המפלה, המדירה משפחות מחלוקת הטבות ומשאבים נדירים ויקרי ערך הממומנים מכספי ציבור אך ורק בשל גילם

המתקדם של הבגירים בהן; חוסר יכולתה להצדיק זאת; תפקודה הלקוי של ועדת החריגים והפגיעה הקשה שנגרמה בשל אלה לרווחתם ולכבודם של העותרות וילדיהן, כמו גם המסר המשפיל שמעבירה בכך העירייה לתושבי העיר המבוגרים ונטולי ההון - מחייבים להקצות לעותרות את הדירות שבהן זכו ולפסול את תנאי הסף המפלה בהתמודדות תושבי העיר על דיור בר השגה בה.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בראשית העתירה.

היום, 15.4.2018.



---

טל חסין, עו"ד  
ב"כ העותרות