



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

ע"ם 5017/12

לפני : כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המערערת : 1. פריחה אמזלג
המערער : 2. יוסף אמזלג

נגד

המשיבים : 1. עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ
2. משרד הבינוי והשיכון
3. הוועדה הבינמשרדית לאכלוס

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים
בעת"ם 25672-02-12 מיום 26.3.2012 שניתן על-ידי
השופטת נ' בן-אור

תאריך הישיבה : כ"ט בכסלו התשע"ג (13.12.2012)

בשם המערערים : עו"ד גלעד בלוי

בשם המשיבה 1 : עו"ד דודי גלמן

בשם המשיבים 2-3 : עו"ד ליאורה וייס-בנסקי

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים (השופטת נ'
בן אור) בגדרו נדחתה עתירת המערערים נגד החלטה על דחיית בקשתה של המערערת
לרכוש את הדירה שבה היא מתגוררת בשכירות במסגרת מבצע מכר "דירה משלי".

עיקרי העובדות וההליכים

1. המערערים הם אָם, אישה כבת 90, ובנה החסוי, כבן 50, אשר התגוררו יחדיו בשכירות בדירת עמידר. בעבר, מעת עלייתם ארצה, התגוררו בני המשפחה (14 נפשות) משנת 1964 ועד שנת 1989, בשתי דירות של חברת עמידר באור-עקיבא. לימים, החזירו האם וילדיה את הדירות באור-עקיבא לעמידר, ובשנת 1998 עברו להתגורר בדירת מגוריהם הנוכחית בירושלים, גם זו של חברת עמידר.

2. ביום 25.7.2008, בעת מגורי המערערים בדירה בירושלים, פורסם מבצע "דירה משלי". המבצע העניק לדיירי הדיור הציבורי המתגוררים לפחות 5 שנים בדירה, וממלאים אחר תנאים מסויימים, הנחות לרכישת דירת מגוריהם. המבצע היה בתוקף מיום 1.9.2008 ועד יום 31.12.2010. בחודש ינואר 2011 הגישו המערערים עתירה מנהלית (עת"מ (מחוזי י-ם) 45623-01-11), בה ביקשו מבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים להורות לחברת עמידר ולמשרד הבינוי והשיכון, לחתום עמם על הסכם לרכישת דירת מגוריהם בהתאם לתנאי המבצע. בגדרי העתירה הגיעו אז הצדדים להסכמה, אשר קיבלה תוקף של פסק דין, לבדוק תחילה האם הגישו המערערים לעמידר בקשה לרכוש את הדירה, וככל שיתברר שאכן הוגשה בקשה כזו כדין, כי אז תיבחן הבקשה בהתאם לכללי מבצע "דירה משלי", וזאת למרות חלוף תקופת המבצע. בהתאם להסכמה זו, נמחקה העתירה.

3. הבדיקה העלתה כי המערערים לא הגישו בקשה פורמאלית במועד לרכישת הדירה. אף-על-פי-כן, לאחר עיון במסמכים נוספים ושקילת נסיבות העניין, הוחלט במשרד הבינוי והשיכון לבחון לגופה את בקשתם של המערערים לרכוש את דירת המגורים על-פי תנאי מבצע "דירה משלי". הבקשה נדונה ונדחתה בהחלטה של הוועדה הבינמשרדית מיום 17.1.2012, משום שנמצא כי המערערים אינם ממלאים אחר תנאי המבצע, ועל כן אינם זכאים לרכוש את הדירה. בהחלטה צויין כי המערערת ובנה נטשו את הדירה, ובכך הפרו הפרה יסודית את חוזה השכירות. ביקורי "מעגל" וחקירות ב-8 מועדים במהלך השנים 2006-2010 העלו כי המערערת ובנה לא התגוררו בדירה. גם במכתב מאת בא-כוחם מיום 11.10.2011 (בהחלטה נכתב בטעות 1.12.2012) צויין כי הם לא גרו בדירה במשך למעלה מ-3 שנים, משנת 2003 עד לשנת 2007. הבן מתגורר בדירת אק"ם ולא בדירה; האם מתגוררת בנתניה. בשנת 2007 נשלחה אל המערערת התראה על נטישת הנכס וסיום יחסי השכירות. עם זאת, לפני משורת הדין, בוטלה ההתראה, והוחלט לאפשר למערערת להמשיך להתגורר בדירה. ההחלטה נבעה מתוך התחשבות במצבה של המערערת, שבעקבות תאונת דרכים שעברה בשנת 2003 נאלצה להעתיק את מגוריה אל דירת בני משפחתה. לפיכך, חרף הנטישה למשך שנים, לפני משורת הדין, אישרה לה עמידר לחזור ולהמשיך להתגורר בדירה. הוועדה הבינמשרדית

ציינה בהחלטתה כי שאלת הזכאות לרכוש את הדירה במסגרת המבצע וההטבות הגלומות בו, היא שאלה נפרדת. למערערת אין בעיית דיור, ומנגד, ממתנינים זכאים רבים לדיור ציבורי במשך שנים. הוועדה לא ראתה אפוא הצדקה לחרוג מהכללים ולאפשר חריגה נוספת באופן שהמערערת תועדף על פני דיירים אחרים, שלא אושרה להם רכישת דירה בנסיבות דומות.

4. נגד החלטת הוועדה הבינמשרדית הגישו האם ובנה עתירה נוספת לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (עת"ם (מחוזי י-ם) 25672-02-12), בה תקפו את ההחלטה שלא לאפשר להם לרכוש את הדירה.

עיקרי פסק הדין של בית משפט קמא

5. בית משפט קמא דחה את עתירתם של המערערים, בהסתמך בין היתר על דוחות ביקורי "מעגל" ודוחות חקירות הנ"ל בשמונה מועדים שונים במהלך השנים 2006-2010 אשר העלו כי המערערים לא מתגוררים בדירה. למשל, בדוח מיום 9.7.2006 צויין כי מונה החשמל בדירה לא זז, וכאשר מצלצלים בדלת נשמע הד. בדוח מיום 29.4.2007 צויין כי שכנה טענה ש"גרים שם ערבים". גם בחודש אפריל 2010 דיווחו שכנים כי המערערים אינם מתגוררים בדירה באופן קבוע, אלא מגיעים אליה מדי פעם בפעם ועוזבים. בדוח מיום 26.8.2010 צויין כי החוקרים מצאו את המערערים בדירה. המערערת אמרה אז לחוקרים כי היא סובלת מבעיות רפואיות, אינה מסוגלת להישאר לבד בדירה, ולרוב היא שוהה אצל בנותיה הנשואות, בעיקר בנתניה. המערער מתגורר בדירת אקי"ם בגילה. מסקנת החוקר, כפי שצויין בדוח החקירה, היא כי המערערת אינה מנהלת את מרכז חייה בדירה, אין לה כתובת מגורים קבועה והיא נודדת בין בנותיה. להערכת החוקר, המערערת הובאה לדירה ביום הביקור, לאחר שנודע למשפחה שנציג מטעם עמידר ביקר מספר פעמים בדירה ושאל על אודותיה.

6. בהתאם לדברים אלה, קבע בית משפט קמא כי אין עילה להתערב בהחלטת הוועדה לדחות את בקשת המערערים לרכוש את הדירה במסגרת מבצע "דירה משלי". בית המשפט ציין כי אחד מתנאי המבצע קובע כי מכירת דירה לא תתאפשר אם הייתה הפרה יסודית של חוזה השכירות. המערערים הפרו הפרה יסודית את תנאי חוזה השכירות בכך שנטשו את הדירה ולא התגוררו בה במשך תקופות ארוכות, העולות על 6 חודשים. בית המשפט הכיר בכך שהסיבה לנטישת הדירה נבעה ממצבה הרפואי של המערערת, אולם נפסק כי אין בכך כדי להצדיק חריגה משמעותית מהכללים ומתן אפשרות לרכישת הדירה. לפנים משורת הדין נאותה עמידר לאפשר למערערת להמשיך ולהתגורר בדירה, אך אין בכך כדי להשליך על זכאותה לרכוש את הדירה, "מאגר

הדירות בדיור הציבורי מוגבל והצרכים רבים. חריגה מתנאי הנוהל תפגע במי שזכאי לדיור ציבורי וממתין תקופה ארוכה לדירה שתתפנה" (עמוד 4 לפסק הדין).

7. על פסק דין זה הוגש הערעור שלפנינו.

עיקרי טענות המערערים

8. לטענת המערערים, הם לא "נטשו" את הדירה, וקנויה להם הזכות לרכוש אותה בתנאי מבצע "דירה משלי". לדבריהם, המושג "נטישה" אוצר בחובו "כוונה שלא לשוב לעולם למקום ה'ננטש'" (סעיף 2 לעיקרי הטיעון). הרציונאל שבבסיס הכלל שנטישה שוללת רכישה מוזלת הוא כי מי שנוהג כך מעיד על עצמו כי עומדת לרשותו דירה אחרת למגוריו. המערערת אכן לא התגוררה בדירה במשך פרקי זמן ארוכים, אך מעולם לא התגבשה אצלה כוונה שלא לשוב עוד לדירה. היא עזבה את הדירה רק לצורך קבלת סיוע מילדיה, בשל מצבה הרפואי בעקבות תאונת דרכים קשה שעברה, ומחמת גילה המתקדם. גם בנה של המערערת עזב את הדירה לנוכח מצבו הרפואי המיוחד אשר אינו מאפשר לו להתגורר בדירה בגפו. אין למערערת דירה חלופית, ותמיד הייתה לה כוונה מלאה לשוב לדירה. כל אימת שיכלה לעשות כן, שבה המערערת בחזרה לדירה, והתנהלותה אינה עולה אפוא כדי נטישה.

9. לטענת המערערים, גם דוחות החקירה וביקורי המעגל אינם מלמדים על נטישת הדירה. מונה החשמל המשיך לעבוד במשך תקופה והמערערת גם נמצאה בדירה בחלק מהביקורים. חברת עמידר אף היא לא סברה שהמערערת נטשה את דירתה, וראיה לכך היא שבשנת 2007 ביטלה עמידר את התראת הנטישה. עמידר החזירה את הדירה לסטטוס של "שכירות חוזית", למרות ידיעתה על כך שהמערערת התגוררה תקופות זמן מסוימות אצל בנותיה בשל מצבה הרפואי. במעשה זה, כך נטען, ויתרה עמידר על טענתה כי המערערת נטשה את הדירה.

10. עוד טענו המערערים כי בכללי מבצע "דירה משלי" צויין כי שהייה לשם אשפוז בבית חולים לתקופה של עד ששה חודשים אינה מוגדרת כנטישה. אין זה סביר שדייר שמצבו הרפואי הרע עמו, ובשל כך הוא נאלץ לשהות מחוץ לדירתו למשך תקופה ארוכה יותר, יחשב כמי שנטש את דירתו. זוהי פגיעה לא מוצדקת במי שלא שפר עליו גורלו. לדעת המערערת אין להסתפק בעובדה שהותר לה להמשיך ולהתגורר בדירה, אלא יש לאפשר לה גם לרכוש אותה, על מנת שתוכל להזדקק בכבוד, וכדי להבטיח שלבנה החסוי יהיה מקום מגורים מובטח. לעת הזו שוהה הבן החסוי בדירה של "אקי"ם, ואולם ככל שפתרון זה יבוא לקיצו, הוא יצטרך למצוא מקום מגורים

הולם, גם לאחר אריכות-ימיה של אמו. בהתאם לכך, מבקשים המערערים להתחשב במצבם הייחודי כך שיותר להם לרכוש את הדירה בהתאם לתנאי מבצע "דירה משלי".

עיקרי טענות המשיבים

עמידר

11. על-פי תנאי המבצע, אין הבדל בין נטישה עם כוונה לשוב, לבין נטישה ללא כוונה לשוב. ההגדרה בנוהל המבצע קובעת כי עצם העזיבה הפיזית של הדירה לפרק זמן העולה על ששה חודשים, הריהי נטישה, בלי קשר לכוונותיו של הדייר ובלי תלות בסיבת העזיבה. הדיור הציבורי הוא מצרך יקר ערך, המחסור ניכר, ולפיכך נקבעו כללים נוקשים כדי למנוע מצב שבו דיירים שאינם זקוקים לדירות, ושאינם מתגוררים בהן, ימשיכו להחזיק בהן על חשבון אנשים אחרים הממתינים לתורם. המערערת הודתה כי לא התגוררה בדירה משנת 2003 ועד שנת 2007, ובכך נטשה את הדירה. אין נפקות לכך שהנטישה נבעה מחמת בריאותה הרופפת. משעה שעזבה את הדירה לתקופה העולה על ששה חודשים, נחשבת המערערת כמי שנטשה את הדירה. יתירה מזאת, לטענת עמידר, מדוחות ביקורי המעגל ודוחות החקירה עולה כי המערערת לא מתגוררת בדירה באופן סדיר, גם לאחר שנת 2007. גם מדבריה-שלה עלה כך. בדוח ביקור המעגל מיום 14.4.2010, צויין כי המערערת לא נמצאה בדירה. לדברי השכנים המערערת ובנה אינם מתגוררים בדירה באופן קבוע, ומגיעים רק לביקורים קצרים ועד מהרה עוזבים. בסיכום דוח החקירה מיום 26.8.2010 נכתב כי מרכז חייה של המערערת אינו בדירה. המערערת הפרה הפרה יסודית את ההסכם, נטשה את הדירה, ועל כן בדין נקבע כי היא אינה זכאית להנות מתנאי המבצע. יתירה מזאת, גם בהתעלם מנטישת הדירה על-ידי המערערת, בין השנים 2003 ועד 2007 ובתקופות שלאחר מכן, הרי שלפי סעיף 1.7 לתנאי המבצע, מי שזכאי להנות ממנו הוא דייר אשר התגורר בדירה ציבורית כדין או על-פי חוזה לפחות 5 שנים עד הגשת הבקשה לרכישה. מאחר וטרם חלפו 5 שנים מאז שנת 2007 ועד מועד הגשת בקשת הרכישה, הרי שהמערערת איננה זכאית כך או כך לרכוש את הדירה.

12. אין ללמוד מן ההחלטה לבטל את התראת הנטישה שהייתה תלויה ועומדת במהלך שנת 2007, על זכאותה של המערערת לרכישת הדירה. עמידר התחשבה בגילה של המערערת ובמצבה הרפואי, ולא הורתה על פינויה מן הדירה, למרות שנטשה אותה. אין בהתחשבות זו, שנעשתה לפנים משורת הדין, כדי ללמד על כך שהמערערת זכאית לרכוש את הדירה. הישארות בדירה למגורים היא דבר אחד, אך רכישתה היא עניין אחר, והמערערת איננה ממלאת אחר התנאים לעשות כן. באיזון שבין זכותה של

המערערת לרכוש את הדירה בהנחה, לבין זכותם של הזכאים לדיור הציבורי הממתינים לתורם, יש להעדיף את זכאותם של הממתינים הללו.

משרד הבינוי והשיכון והוועדה הבינמשרדית לאכלוס

13. אין מקום להתערב בפסק דינו המנומק של בית משפט קמא. הקביעה העובדתית לפיה עזבה המערערת את הדירה לתקופות ארוכות וממושכות מעוגנת כדין, נסמכת הן על דוחות החקירה וביקורי מעגל, הן על מכתביו של בא-כוח המערערים, ואינה שנויה במחלוקת. אין בכוונה הסובייקטיבית הנטענת של המערערת לשוב אל הדירה בכדי לאיין את עובדת נטישת הדירה. "הפסקת המגורים לתקופה של למעלה מ-6 חודשים, בין אם לשם אשפוז בבית חולים, ובין אם לכל מטרה אחרת, תיחשב כנטישה" (סעיף 5 לעיקרי הטיעון), וזוהי הפרה יסודית של הסכם השכירות. המערערת אינה זכאית אפוא לרכוש את הדירה. בהתחשב עם המאגר המוגבל של הדירות, הרי שמתן אפשרות למערערת לרכוש את הדירה, על אף שאינה עומדת בתנאי המבצע, יבוא בהכרח על חשבון אנשים אחרים שהוכרו כזכאים לדיור ציבורי, ואשר ממתינים לקבלת דירה ציבורית שתתפנה. מדובר במשאב ציבורי שיש לחלקו באופן שוויוני על סמך קריטריונים ברורים, אך ורק לזכאים לכך. החלטת הוועדה הבינמשרדית היא סבירה, אין מקום להתערב בה, מן הראוי לדחות את הערעור ולהותיר את פסיקת בית משפט קמא על כנה.

דיון והכרעה

14. במגבלות התקציב, מנסה מדינת ישראל להקל על מצוקתם הכלכלית של נזקקים באמצעות סיוע בדיור, בין היתר באמצעות מתן אפשרות לרכישת דירות בדיור הציבורי בתנאים מקלים. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן: חוק הדיור הציבורי) קובע את זכאותו של דייר שהתגורר בדירה ציבורית 5 שנים לפחות ומילא אחר תנאים נוספים שנקבעו, לרכוש את הדירה שבה הוא מתגורר במחיר מסובסד. כניסתו לתוקף של חוק הדיור הציבורי נדחתה מעת לעת, עד אשר לאחרונה לא עוד: החוק נכנס לתוקפו ביום 1.1.2013. קודם לכן פרסמה המדינה מספר מבצעים שאפשרו לזכאי הדיור הציבורי לרכוש דירות במחיר מסובסד. דוגמה למבצע מסוג זה הוא מבצע "דירה משלי" שפורסם ביום 25.7.2008, הוא המבצע שהמערערים ביקשו ליטול בו חלק, ובו הם תולים את יהבם.

15. תנאי מבצע "דירה משלי" פורסמו בנוהל מיום 25.7.2008. סעיף 1.7 לנוהל קובע מיהו הזכאי: "זכאי" – כהגדרתו בחוק הלוואות לדיור או מי שעוונה להגדרה 'חסר דירה' מאז מגוריו בשיכון הציבורי, ובלבד שהתגורר בדירה ציבורית כדין או על-פי חוזה

לפחות 5 שנים עד הגשת הבקשה לרכישה". לבר מתנאי הזכאות החיובי הנ"ל, נקבע בנוהל גם תנאי שלילי. סעיף 2 לנוהל, כותרתו "הזכות לרכוש דירה ציבורית", קובע בין היתר כי "זכאי רשאי לרכוש את הדירה הציבורית שבה הוא מתגורר במחיר ובתנאים האמורים, לצורך זה יגיש בקשה. מכירת הדירה תבוצע רק אם אין הפרה יסודית של חוזה השכירות ואין לדייר חובות כלשהם לחברה".

16. הנה כי כן, על-פי נוהל המבצע, הזכות לרכוש דירה ציבורית מותנית בקיומה של זכאות כפי שהוגדרה בסעיף 1.7 הנ"ל לנוהל, ובלבד ש"אין הפרה יסודית של חוזה השכירות". מהי הפרה יסודית? סעיף 1.13 לנוהל קובע כי –

"הפרה יסודית של חוזה השכירות תחשב אחד מאלה:

...1.13.1

1.13.2 נטישת הדירה ע"י הזכאי, בכל נקודת זמן במהלך תקופת השכירות.
לא תחשב כנטישה הפסקת מגורים באופן זמני – עד 6 חודשים מהסיבות הבאות: ניסיון מגורים בבית אבות; אשפוז בבית חולים; שהייה בבית סוהר, או מעצר; אלימות במשפחה: צו הרחקה, מקלט לנשים מוכות, נשים מוכות בקהילה.

...1.13.3."

17. נבחן אפוא את זכאותה של המערערת; ואת הנטישה. המערערת ובנה החלו להתגורר בדירה בשנת 1998. את בקשת הרכישה הגישה המערערת בשנת 2010. בכך מתקיים לכאורה התנאי שבסעיף 1.7 הנ"ל, קרי, בעצם מגוריהם של המערערים בדירה לפחות 5 שנים בטרם הגשת בקשת הרכישה. בעניין זה טענה עמידר כי מעת חידוש סטטוס השכירות שנעשה כאמור לפני משורת הדין, בשנת 2007, טרם חלפו חמש שנים עד אשר הוגשה בקשת הרכישה על-ידי המערערת, ולפיכך היא אינה ממלאת את תנאי סעיף 1.7 הנ"ל.

18. דומני כי את הטענה הזאת מן הראוי לדחות, משום שאין בסעיף 1.7 דרישה לרציפות של מגורים במשך חמש שנים. המערערת ובנה התגוררו בדירה כאמור החל משנת 1998, עד אשר הגישו את בקשתם בשנת 2010. גם אם נטשו את הדירה למשך שלוש שנים ויותר, הרי שהתגוררו בה במצטבר לבטח יותר מחמש שנים. במבצעי רכישה אחרים – לאחד מהם אתיחס בהמשך – נקבע תנאי של רציפות. העדרו מנוהל מבצע "דירה משלי" דנן, אומר דרשני, ומן הראוי שיפעל בהקשר זה לחובת המשיבים מנסחי הנוהל, ולטובת המערערים. נקודת המוצא היא אפוא כי המערערים מקיימים את תנאי הזכאות שלפי סעיף 1.7. אך בכך לא סגי.

19. האם אכן נטשה המערערת את הדירה בזמן מן הזמנים, ובכך הפרה הפרה יסודית את חוזה השכירות, ואינה זכאית עוד לרכוש את הדירה? זו השאלה העיקרית העומדת לדיון ולהכרעה. פרק הזמן שנקבע בנוהל, קו פרשת המים, הוא: 6 חודשים. הפסקה זמנית של המגורים בדירה לתקופה שעד ל-6 חודשים, בגין הסיבות שנמנו בסעיף 1.13.2 הנ"ל, לא תחשב כנטישה; אלו הם היוצאים מן הכלל המלמדים על הכלל, שלגבי זולתם תחשב הפסקת המגורים כנטישה. לפי גישת המשיבים, אין נפקות לסיבת הפסקת המגורים, ולא לכוונה הסובייקטיבית לעזיבת הדירה. הנטישה היא תנאי פיזי. משלא נכחה המערערת באופן פיזי בדירה למשך תקופה העולה על ששה חודשים – לא כל שכן שלוש שנים, וכנראה הרבה יותר – הרי שהיא נטשה את הדירה ובכך הפרה הפרה יסודית את חוזה השכירות. לעומתם טוענים המערערים כי נטישה אינה עזיבה או הפסקת מגורים פיזית בלבד, אלא יש לבחון את הכוונה הסובייקטיבית של הנוטש. כל עוד קיימת אצלו כוונה לחזור לדירה, אין לראות את עזיבתו את הדירה כנטישה.

20. דומה כי לשון סעיף 1.13.2 הנ"ל היא ברורה, אינה משתמעת לשתי פנים, ולא מותירה לכאורה מקום לבחינה סובייקטיבית של כוונת הנטישה. הדעת נותנת כי רבים מן הנוטשים מקווים לשוב אל הדירה, לבטח פאלו שעזיבת הדירה נבעה אצלם מטעמי בריאות וזקנה. ברם, רצון לחוד ומציאות לחוד. הכוונה גם עשויה להשתנות, מטבע הדברים, על ציר הזמן. סעיף 1.13.2 ביקש שלא להשאיר את נושא הנטישה לוט בערפל, להתלבטות לגבי כוונות נסתרות ותכניות עתידיות, אלא לקבוע כלל ברור והחלטי: הבחנה בין נטישה, שהיא הפרה יסודית של חוזה השכירות, לבין הפסקת מגורים באופן זמני עד לששה חודשים מן הסיבות שנמנו, שאינה בגדר הפרת החוזה. כך הלשון, וכך גם התכלית. מבצעי רכישה בדיור הציבורי מעניקים סבסוד ניכר לרכישת דירה לנזקקים הזכאים לסיוע. הדיור הציבורי הוא מצרך יקר ונדיר. הביקוש עולה לאין ערוך על ההיצע. רבים הם העומדים וממתנינים לתורם על מנת לממש את זכאותם. פרשנות מרחיבה של תנאי המבצע, אשר אינה מסתפקת בעזיבה פיזית גרידא, אלא בוחנת באופן סובייקטיבי את כוונותיו של הדייר, סותרת את הצורך בבחינה דקדקנית ובפרשנות מצמצמת של תנאי הזכאות לרכישה על מנת שרוכשי הדיור הציבורי לא יעשו כן על חשבונם של אחרים, נזקקים זכאים (השוו: ע"מ 7197/05 תורג'מן נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 9 לפסק הדין (16.1.2006)); ע"מ 7582/03 מדינת ישראל נ' רבוח פ"ד נט(4) 481 (2005)).

21. דא עקא, בעניין רבוה הנ"ל ננקטה גישה שונה במקצת. גם שם נפצעה אישה שגרה בשכירות בדירת עמידר בירושלים בתאונת דרכים, וביקשה לרכוש את הדירה במבצע ממשלתי ("קנה ביתך"). אותה אישה לא שבה אל הדירה מאז שנפצעה, שהתה בבית אבות, ובקשתה נדחתה מחמת נטישת הדירה. בפסק הדין נדחתה טענת המדינה "לפיה 'תנאי המגורים', הוא תנאי פיזי בלבד" (פסקה 17 לחוות דעתה של השופטת (כתארה אז) מ' נאור). "יש לבחון את כל נסיבות העניין, ואין די, לצורך דחיית הבקשה, בכך שהמשיבה לא התגוררה בדירה פיזית, משך כל התקופה הנקובה בסעיף 1.7 לנוהל. יש לבחון מבחינים אובייקטיביים וסובייקטיביים כאחת" (פסקה 20). בא-כוח המערערים ביקש לגזור גזירה שווה מהתם להכא, ולקבוע כי נטישה אינה רק הפסקת מגורים ועזיבה פיזית, אלא עזיבה שאין עמה כוונה לחזור. לטענת בא-כוח המערערים, לאור כוונת המערערת לשוב ולהתגורר בדירה, הרי שהיא לא נטשה את הדירה.

22. כשלעצמי דומני כי אין הנדון דומה לראיה, וכל מבצע קובע פרק לעצמו, על-פי תנאיו. בתנאי מבצע "קנה ביתך" אשר נדון בעניין רבוה, דרישות הזכאות אינן זהות לדרישות במבצע "דירה משלי" נשוא דיוננו. על-פי סעיף 2 לתנאי מבצע "קנה ביתך", כפי המצויין בעניין רבוה, "זכאי" הוא "כהגדרתו בחוק הלוואות לדיור ובלבד שהתגורר בדירה ציבורית כדין או על פי חוזה, תקופה של שתיים עשרה שנים שלמות ורצופות לפחות, מהן לפחות 7 שנים רצופות לפני היום הקובע". עינינו הרואות, פרק זמן המגורים הריהו אחר, וכן גם דרישת הרציפות, שזכרה לא בא במבצע דנן. מטבע הדברים, משנוספה דרישה של רציפות, על הדרישה שחווה השכירות לא הופר הפרה יסודית ושלא הייתה נטישה, הרי שיש לדבר הזה השלכה על פרשנות התנאי של נטישת הדירה. אבהיר. תנאי רציפות המגורים מכיל בתוכו, מיניה וביה, את תנאי הנטישה, משום שנטישת דירה מאיננת את רציפות המגורים. בעניין רבוה, בתנאי מבצע הרכישה נדרשו השניים: הן רציפות מגורים, הן אי-נטישה. בנסיבות אלה, דומה כי לא היה מנוס מלילך בדרך פרשנית אשר מרחיבה את תנאי הנטישה. כך כתבה שם השופטת נאור: "אני סבורה כי... אין מקום לפרשנות לפיה כשאין הדייר מתגורר פיזית בדירת עמידר, משך כל תקופת המגורים הקבועה בסעיף 1.7 לחוזר – אין הוא זכאי לרכוש את הדירה. פירוש כזה היה מייתר, מניה וביה, את כל שאלת 'הנטישה' והיה הופך את ההוראה בעניין זה למיותרת" (פסקה 19). אכן, צירוף תנאי הזכאות, הדורש רציפות מגורים, ביחד עם איסור נטישה, מצריך הענקת תוכן נוסף לעצם הנטישה, הוא-הוא הפן הסובייקטיבי שעליו מצביעים המערערים. פרשנות זו נדרשה לצורך תנאי מבצע "קנה ביתך" בעניין רבוה. לעומת כן, בענייננו, הדבר איננו נצרך. נוהל מבצע "דירה משלי" אינו דורש כי הזכאי יתגורר בדירה ברציפות. נדרשים כאמור מגורים למשך 5 שנים בטרם הגשת בקשת הרכישה. נטישה פיזית איננה מאיננת אפוא תנאי של רציפות המגורים, כי אין תנאי שכזה, והריהו

תנאי העומד בפני עצמו. משכך הם פני הדברים, שוב אין צורך לצקת תוכן נוסף לתנאי הנטישה, על מנת שיהיה בו מותר ביחס לתנאי הרציפות – צורך שהוא אילוץ – כפי שנעשה בעניין רבוח. בענייננו, די בקביעה כי מדובר בעזיבה פיזית, באשר זו מעוגנת בלשון נוהל המבצע ובתכליתו, מבלי להיזקק לבחינת הכוונה הסובייקטיבית של הדייר.

23. לבד מן העזיבה הפיזית של הדירה, הפרה המערערת את חוזה השכירות עם עמידר גם בהימנעותה מלדווח על העזיבה (בניגוד לסעיף 11 לחוזה השכירות), גם בהשתלטותה של הבת מרים על הדירה במהלך השנים. על כל פנים, כמתואר לעיל, אין ספק שהמערערת נטשה את הדירה, נטישה פיזית, קודם כל משנת 2003, לפחות עד שנת 2007. כך עולה ממכתביו של ב"כ המערערים לחברת עמידר, בנמקו את הפסקת מגוריה של המערערת בדירה במצבה הבריאותי (ראו: סעיף 19 למכתב מיום 11.10.2011 (מע/23) וסעיף 4 למכתב מיום 27.12.2011 (מע/24)). המערערת נפצעה בתאונת דרכים בשנת 2003, ונאלצה בשל מצב בריאותה וגילה לעזוב את הדירה ולהסתייע בילדיה. אין זה מן הנמנע, כי לפי האמת אכן לא רצתה לעזוב את הדירה, לבטח לא מפאת מצב בריאותה. ברם, השיקול הזה לא בא בגדרו של סעיף 1.13.2 לנוהל. המערערת הפסיקה את מגוריה בדירה, ותנאי הנטישה מתקיים בעניינה. לבד מפרק הזמן שבין שנת 2003 לבין שנת 2007, הרי שהמערער לא התגורר בדירה גם בשנים שלאחר מכן, אלא בדירור ציבורי (דירת אקי"ם) בגילה, וכן גם המערערת. בית משפט קמא ציין "כי מדברי המערערת עצמה עולה מפורשות כי אין היא מתגוררת בדירה" (עמוד 4 לפסק הדין). ממצא זה על אודות נטישת הדירה מעוגן היטב בחומר הראיות, בדברי המערערת, השכנים, וכעולה מדוחות ביקורי המעגל והחקירות, כפי שציין בית משפט קמא. מצער הדבר, אך לפי מצבה הבריאותי ולאור גילה המתקדם, חזרתה של המערערת אל הדירה אינה ריאלית, כפי שאמרה בעצמה לנציג עמידר.

24. אשר על כן, גם אם ננקוט בגישה שלפיה אין די בנטישה פיזית, אלא בגישה לפיה יש לבחון מבחנים אובייקטיביים וסובייקטיביים כאחת, כפי שנעשה בעניין רבוח לגבי מבצע "קנה ביתך", הרי שנסיבות ענייננו יובילו (כמו שם) למסקנה בדבר נטישת הדירה. דבריה של השופטת נאור (שם, בפסקאות 22 ו-23) ישימים לענייננו:

"לא היה מקום לדעתי להטיל על המערערת [המדינה – נ' ס'] או על עמידר להוכיח כי המשיבה [הדיירת – נ' ס'] לא תוכל לשוב לביתה. העובדות הנוגעות לעניין מצב בריאותה של המשיבה והאפשרות שתוכל לגור בדירה מצויות כולן בידי המשיבה וילדיה. אך אפילו נקבל שהנטל הוא על המערערת, דעתי היא כי חלוף הזמן הינו אינדיקציה חזקה לכך שאין סיכוי של ממש כי המשיבה תשוב אי פעם לדירה. הזמן כשלעצמו יוצר,

באין ראייה לסתור, חזקה עובדתית בעניין. נוכח חלוף הזמן הייתה המשיבה צריכה להראות שיש סיכוי ממשי שעם הזמן תוכל לשוב לדירה... נראה כי האפשרות שהמשיבה תחזור לביתה היא, במקרה הטוב, משאלת לב גרידא של ילדיה. אין די בהצהרה סתמית על כוונה לחזור לדירה; צריכה זו להיות כוונה שיש מאחוריה 'כיסוי'... העולה מכל המקובץ הוא שאין לומר שהתקיים במשיבה תנאי המגורים. הפן האחר של אותו הרעיון הוא כי המשיבה 'נטשה' את הדירה אף שהיו נסיבות אובייקטיביות שאילצו אותה לעשות כן. לא מן המותר לומר גלויות: הקרב האמיתי בין בעלי-הדין הוא הקרב על הירושה העתידית. ילדיה של המשיבה אינם, כמבואר, דיירים ממשיכים. רק אם תוכל אמם לרכוש את הדירה ולהעבירה לבעלותה יוכלו הילדים, בבוא היום, לזכות בדירה בדרך של ירושה. רצונם זה של הילדים טבעי הוא ומובן: אלמלא נפגעה אמם בתאונה הייתה יכולה לרכוש את הדירה בתנאי המבצע, ואחרי אריכות ימים ושנים – להורשה לילדיה. ואולם מול אינטרס מובן זה ניצב האינטרס של תור הממתינים לדיור ציבורי. פרשנות 'נדיבה' של תנאי המבצע היא, בסופו של יום, על חשבון מי שנזקקים לדיור הציבורי."

25. כאמור שם גם כאן, אין די במשאלת-לב ובכוונה פסיבית גרידא שאין עמה ביטוי חיצוני אובייקטיבי ריאלי; כמו שם גם כאן, לפי האמת, בשורש הדברים מדובר ברצון לזכות בדירה בירושה, לאחר אריכות-ימיה של המערערת. הבעיה איננה של דיור. שכן, המערער נמצא בדיור ציבורי אחר, ולגבי המערערת, יפה עשתה עמידר, לפנים משורת הדין, בביטול התראת הנטישה ובמתן אפשרות למגוריה של המערערת בדירה עד לאריכות-ימיה. יחד עם זאת, נכון עשו המשיבים כולם, בראייתם הרחבה, לא רק את המערערים דנן, אלא את כלל הנזקקים הזכאים לדיור הציבורי – קולם לא תמיד נשמע – אשר ממתינים שנים ארוכות לתורם. הקפדה על הוראות נוהל המבצע באופן שוויוני הריהי הכרח בל יגונה, לרווחת הכלל.

26. אין אפוא עילה להתערב בהחלטת הוועדה הבינמשרדית, ולא הצדקה לשנות מפסיקת בית משפט קמא. לפיכך אציע לחברי לדחות את הערעור, ובנסיבות העניין לא לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

קראתי את פסק דינו של חברי השופט נ' סולברג, ולצערי אינני מסכימה לו.

1. אין חולק על כך שהדיור הציבורי הוא, לעת הזו, משאב במחסור, כמו גם על כך שיש להקצות זכויות בו על-פי אמות מידה שוויוניות ותוך הקפדה על הנהלים. עם זאת, אני סבורה שהכרה בזכותה של המערערת לרכוש את הדירה שבה היא מתגוררת אינה סותרת את הנהלים, על-פי פרשנותם הנכונה, ואף עושה במקרה זה צדק ראוי עם סיפור חייה של המערערת כמי שהתגוררה בדיור ציבורי במשך עשרות שנים.

2. במישור הפורמאלי, כנקודת המוצא לדיון משמשים תנאי מבצע "דירה משלי", שחל על רכישת דירות על-ידי שוכרי דירות ציבוריות בתקופה שבין 1.9.2008 ל-31.12.2010 (להלן: תנאי המבצע). על-פי תנאי המבצע הזכאות לרכישת דירה במסגרתו מותנית בכך ש"אין הפרה יסודית של חוזה השכירות" (סעיף 2 לתנאי המבצע). המונח "הפרה יסודית" מוגדר בסעיף 1.13 לתנאי המבצע, וכולל, בין השאר, אירוע של "נטישת הדירה ע"י הזכאי, בכל נקודת זמן במהלך תקופת השכירות" (סעיף 1.13.2 לתנאי המבצע). המונח "נטישה" אינו מוגדר בתנאי המבצע. עם זאת, נקבע בהם כך:

"לא תחשב כנטישה הפסקת מגורים באופן זמני – עד 6 חודשים מהסיבות הבאות:
ניסיון מגורים בבית אבות; אשפוז בבית חולים; שהייה בבית סוהר, או מעצר; אלימות במשפחה: צו הרחקה, מקלט לנשים מוכות, נשים מוכות בקהילה".

3. במקרה שבפנינו, נטען כנגד המערערת כי היא "נטישה" את דירתה. לאמיתו של דבר, טענה זו מבוססת על שני אדנים חלופיים: ראשית, נטען כנגדה כי הנטישה התבטאה בכך שלא התגוררה באופן קבוע בדירה בתקופה של למעלה משלוש שנים, שהשתרעה על פני חלק משנת 2003, עת עברה תאונת דרכים קשה, ועד שנת 2007, עת חל שיפור במצבה והיא שוהה בדירה, לפחות חלקית, אף לשיטת המשיבים. שנית, נטען כנגדה כי הנטישה מוסיפה ומתבטאת בכך שאף מאז חזרה לכאורה לדירה בשנת 2007 היא אינה מתגוררת בה באופן קבוע. בשונה מחברי השופט סולברג, אני סבורה שאלה הן שאלות נפרדות, שכל אחת מהן ראויה לבחינה עצמאית.

שאלה ראשונה: תקופה ממושכת של אשפוז ושיקום כנטישה?

4. לגישת המשיבים, יציאתה של המערערת את ביתה לצורכי אשפוז ושיקום בשל פציעתה הקשה בתאונת דרכים מהווה "נטישה". אני סבורה שיש לדחות פרשנות זו – הן על-פי לשונו של הנוהל והן על-פי תכליתו.

5. ראשית, מן הבחינה הלשונית הפשוטה, המונח "נטישה" משמיע עזיבה באופן מוחלט ללא כוונת חזרה. לעומת זאת, המערערת עזבה את ביתה מתוך כוונה לשוב אליו, ולא ניתן לייחס לה כוונה אחרת בנסיבות שבהן נפצעה על כורחה בתאונת דרכים. אכן, יש נסיבות שבהן כוונה אינה מספקת, אלא נדרש שיהיה יסוד אובייקטיבי לאפשרות לממשה. כך נטען בפנינו כי עלול להיות מצב שבו אדם לא יוכל לשוב לביתו חרף רצונו העז לעשות כן. למרבית הצער, אלה אכן עלולים להיות פני הדברים. אולם, במקרה שבפנינו, סוף דבר מעיד על תחילתו. המערערת יצאה מבית-החולים ושאלת חזרתה לדירה שוב אינה אך תקווה בעלמא, אלא השאלה שאנו נדרשים להכריע בה. בכך, ענייננו שונה בתכלית מעע"מ 7582/03 מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון נ' רבוח, פ"ד נט(4) 481 (2005) (להלן: עניין רבוח), שאף בו נדון עניינה של דיירת שנפצעה קשה בתאונת דרכים. בנסיבות העניין, חרף השנים שחלפו הדיירת לא שבה לדירתה, אף במועד שבו התקיים הדיון בעניינה בבית המשפט, ועל כן קבעה השופטת (כתוארה אז) מ' נאור כי "האפשרות שהמשיבה תחזור לביתה היא, במקרה הטוב, משאלת לב גרדא של ילדיה" (שם, בעמ' 494). לא כן בענייננו.

6. שנית, לא ניתן להתעלם מתכליתו של הנוהל ושל מבצע רכישת הדירות שלו הנוהל נותן תוקף. ביסודם של מבצעי רכישת הדירות לדיירי הדיור הציבורי הייתה מונחת הכרה בחשיבות החברתית הנודעת לכך שאוכלוסיות מוחלשות יוכלו לרכוש את הדירות ששכרו במשך שנים ארוכות, ובכך יוכלו לזכות לקורת גג של קבע, וכן להבטיח לעצמן הון משפחתי ראשוני. מבצעים אלה הכירו במשך התקופה שבה התגוררו הזכאים בדירותיהם על יסוד הבנה שמן הבחינה הרעיונית, גם אם לא מבחינה משפטית פורמאלית, ניתן לראות בתשלומיהן לאורך שנים כסוג של "תמורה" על חשבון רכישת הדירה (מה שהיה קורה ממילא אילו ניתן להן מלכתחילה לרכוש את הדירות תוך הגדרת התשלומים שהעבירו כתשלומים "על חשבון" מחיר הדירה) (לפירוט נוסף של הרקע ההיסטורי להתפתחות זו ולהצדקות לה, ראו: נ' זיו "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית" משפט וממשל ט 411 (2006)). בנסיבות אלה, ראוי לפרש את המונח "נטישה" גם ביחס לאורך התקופה שבה התגוררו הזכאים בדיור הציבורי. ככל שתקופה זו היא ארוכה יותר, כך "מתגמדים" ממדיה של ההיעדרות ומרחיקים אותה מן המונח "נטישה", באותם מקרים שבהם יש אינדיקציות נוספות לכך שהעזיבה אכן לא הייתה לשם נטישה.

7. הטענה העיקרית שעליה ביססו המשיבים את עמדתם הסתמכה על ההתייחסות המפורשת בסעיף 1.13.2 לתנאי המבצע לאותן נסיבות שלא ייחשבו לנטישה. כאמור לעיל, הוראה זו קובעת במפורש כי "לא תחשב כנטישה" הפסקת מגורים מכמה עילות,

ובהן "אשפוז בבית חולים", כאשר תקופת ההיעדרות נופלת משה חודשים (תוספת שלא באה לעולם בתקופה שעליה נסב עניין רבוח). המשיבים מבססים כאן את טיעוניהם על כלל פרשנות של לימוד ההן מן הלאו, לאמור: אם אשפוז הנופל משה חודשים אינו נטישה, ניתן ללמוד שאשפוז האורך יותר משה חודשים מהווה נטישה. אינני סבורה שאנוסים אנו על-פי הנוסח לאמץ פרשנות זו. זוהי אפוא נקודה נוספת שבה נפרדת דרכי מדרכו של חברי השופט סולברג. לשון ההוראה, כמו גם תכליתה, מתיישבות היטב עם פרשנות הגורסת כי מנסח הנוהל קבע חזקה לפיה הפסקת מגורים זמנית לצורכי אשפוז (או אחד מן הטעמים האחרים המנויים בנוהל) אינה נטישה – על מנת ליצור כלל מינהלי קל ליישום, שממילא יענה על מרבית המקרים ה"שגרתיים" של הפסקת מגורים זמנית. כך פטר הנוהל אנשים העוזבים את ביתם לתקופות קצרות מהתמודדות עם טענות הנוגעות לכך שנטשו את ביתם וחסך תלאות ביורוקרטיות בעניינם. אולם, ההגדרה המובאת אינה הגדרה ממצה של המונח "נטישה". ההגדרה קובעת מה אינה נטישה, ונמנעת במכוון מלהגדיר את המונח "נטישה" עצמו. לשיטתי, אפוא ההגדרה אינה מקיפה את המונח "נטישה" מכל עבריו, אלא רק הגדרה ממעטת. בכך שונה הנוהל מדברי חקיקה שכוללים הגדרה כללית למצב מסוים (למשל, הגדרת המונח "תאונת דרכים" בסעיף 1 לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975), ורק אז גורעים ממנה תת-קבוצה מסוימת (למשל, בסיפא להגדרת "תאונת דרכים" כוללת התייחסות למצבים שאותם "לא יראו כתאונת דרכים").

8. למעשה, הפרשנות שלה טוענים המשיבים לפיה יש להגדיר את המונח "נטישה" על יסוד כלל פורמאלי של היעדרות למשך ששה חודשים מתימרת ליצור חזקה חלוטה באשר לנטישה, גם כאשר זו מנותקת מן העובדות הממשיות של המקרה. בית משפט זה כבר הבהיר בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 28.2.2012), כי אף בניסוחה של חקיקה ראשית ראוי להימנע מחזקות חלוטות, שעל-פי רוב כרוכה בהן פגיעה בלתי מידתית בזכויות. לא כן שכך, ראוי שלא לאמץ פרשנות היוצרת חזקות חלוטות בנהלים, כאשר נוסח הכתוב אינו מחייב זאת. לשם השוואה, ניתן להזכיר, בהקשר זה, כי המונח "תושב ישראל" מוגדר בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] באופן שאמנם מקים חזקת תושבות לגבי מי ש"שהה בישראל בשנת המס 183 ימים או יותר" (לצורך אימוץ מבחן פורמאלי ונוח להפעלה), אך חזקה ניתנת לסתירה.

9. למעלה מן הצורך, ניתן להוסיף, כי ניתן להגיע לתוצאה שאליה הגעתי גם לפי פרשנות אחרת לנוהל, בשים לב למעמדו הנורמטיבי כהנחיות מינהליות. הנחיות מינהליות אכן מחייבות את הרשות המינהלית הנוגעת בדבר במקרה הרגיל, אך שומה עליה לבחון שמא נסיבות המקרה הן ייחודיות במידה המצדיקה חריגה ממנו (ראו:

דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 253-255 (2010)). אני סבורה, שמקרה בו אשה קשישה נפצעת קשה בתאונת דרכים ומצליחה לשוב אל ביתה מחייב הפעלת שיקול דעת מצדה של הרשות. הדברים נאמרים, כאמור, למעלה מן הדרוש, מאחר שלשיטתי, תוצאה זו נובעת אף מנוסח הנוהל עצמו.

שאלה שנייה: האם קיימת תשתית עובדתית לאי-מגורים בדירה?

10. המשוכה הנוספת שהמערערת שבפנינו נדרשת להתמודד עמה עניינה בשאלה האם אמנם שבה לביתה בשנת 2007. עמדת המשיבים באשר לנטישת הדירה אינה מיוסדת, אפוא, רק על הפסקת המגורים בדירה לרגל האשפוז והשיקום, אלא גם על טענה עובדתית פשוטה יותר: המערערת, לפי הטענה, כלל אינה מתגוררת בדירה אף היום.

11. כאן השאלה שניצבת בפנינו אינה עקרונית-נורמטיבית אלא עובדתית. המשיבים מבססים את טענתם העובדתית על דו"חות שמולאו ביחס לדירה הן במסגרת מה שמכונה "ביקור מעגל" מטעם עמידר והן במתכונת של דו"חות חקירה שהוזמנו על-ידי עמידר בעקבות דיווחים שהתקבלו. עם זאת, אני סבורה שבדיקה מדוקדקת יותר של הממצאים מלמדת כי מרבית הדיווחים נוגעים לתקופה הקודמת לחזרתה של המערערת לדירתה לאחר התקופה הממושכת שבה התאוששה מתאונת הדרכים שעברה עליה. אם אמנם אין לראות את ההיעדרות בתקופת ההחלמה מן התאונה כ"נטישה" הרי שהשאלה בה יש להתמקד כעת היא האם משנת 2007 ואילך התגוררה המערערת בדירה. אני סבורה שהתשתית העובדתית בעניין זה אינה תומכת בעמדת המשיבים, ומכל מקום, ששאלה זו לא התבררה כראוי תוך הבחנה בין תקופת ההחלמה (עד החזרה למגורים בפועל בדירה בשנת 2007) לבין התקופה שלאחר מכן. כך למשל, חלק מן הדו"חות שהוצגו מתייחסים לשנת 2006, שבה אף המערערת עצמה מודה שלא גרה בדירה. כך למשל, ניתן ללמוד כי בעוד "ביקור מעגל" שהתקיים ביום 29.4.2007 העלה שהדיירת "לא בבית", הרי שדיווח על "ביקור מעגל" שהתקיים ביום 2.1.2008 מתייחס לכך ש"המשפחה חיה בצניעות" ו"הדיירת בדיוק חזרה מבית חולים". לדידי, דו"ח החקירה מיום 20.8.2009 אינו תומך בעמדת המשיבים כפי שהם מציגים זאת. דו"ח זה מציין שהמערערת "מתגוררת בדירה", וכן שהיא "נוסעת לבקר אצל ילדיה". מצוין בדו"ח במפורש כי "החשמל בדירה פועל". כן נמסר בדו"ח ש"התקבל מידע כי הנדון מבקרת לעיתים בדירה לזמן קצר וכי הבן אבי מבקר בדירה גם לעיתים לראות אם הכל בסדר". דו"ח בדיקת איכלוס וגביה מיום 14.4.2010 כולל דיווח על כך ש"מדברי השכנים אינם מתגוררים דירה באופן קבוע אלא מגיעים מפעם לפעם ועוזבים". בהמשך

לכך, נערך דו"ח חקירה ביום 26.8.2010. בדו"ח מפרט החוקר כי "ערך 3 ביקורים בתאריכים ובשעות שונות בדירה ואיש לא היה בבית" (ללא פירוט), אך באותו יום מצא את המערערת ובנה במקום. על-פי הדו"ח "בתחילה סירבו לפתוח את הדלת ולהכניס את נציגנו לדירה אולם נציגנו שיכנע את האשה לפתוח את הדלת". אני סבורה שהתמונה המצטיירת מן הדברים רחוקה מלהיות חד-משמעית כפי שסוברים המשיבים. היעדרותה של אשה חולנית מביתה בחלק מן הפעמים שבהם מתקיימת בדיקה אינה מעידה על דבר. בשתי הפעמים שבהם תועד ביקור בדירה לא הצביעו מחברי המסמכים על כך שהדירה אינה נראית כדירה המשמשת למגורים. כן הובהר כי מונה החשמל בדירה פעל במהלך שנים אלה.

12. זאת ועוד, התמונה המצטיירת באשר לאופן איסוף המידע לגבי אכלוס הדירה מעוררת אי-נחת. המערערת צריכה להתמודד עם שמועות עלומות לגבי היקף היעדרותה מן הדירה, מפי אנשים שייתכן כי אינה נמצאת עמם בקשר ממשי. זוהי אשה חולנית, שככל הנראה אינה נמצאת בקשר אינטנסיבי עם סביבתה בשל קשייה. האם יודעים השכנים האם יצאה לביקור בן כמה ימים אצל אחד מילדיה או נעדרה מן הדירה היעדרות של קבע? במיוחד הטריד אותי דו"ח החקירה אחרון מיום 26.8.2010. קשישה כבת 90 שוהה בדירתה, מבצרה הקטן מפני העולם, כשבאותה עת נמצא עימה בנה הסובל מתסמונת דאון. השניים שומעים דפיקה בלתי צפויה בדלת ונדרשים לפתוח לאורח לא קרוא, שצריך "לשכנע" אותם להיכנס. לאחר מכן, מתקיימת חקירה של שניים אלה, ללא נוכחות אדם בוגר נוסף, וחקירה זו היא שמספקת את הראיות כביכול נגד המערערת – החוקר מדווח כי "לדבריה לא מסוגלת להישאר לבדה בדירה ועל כן נמצאת לרוב אצל הבנות הנשואות". האומנם ניתן לדעת לבטח שהמערערת הבינה באופן מלא את השאלות שנשאלה? האם הובנה באופן מדויק על-ידי החוקר? אין בדו"ח החקירה כל התייחסות לממצאים אובייקטיביים בדירה שמהם ניתן להעלות העדר מגורים בה – חשמל לא מתפקד, מקרר לא פעיל וכדומה. אני סבורה, כי אף לפי רמת ההוכחה הנדרשת במשפט המינהלי, התשתית העובדתית שעליה נסמכו המשיבים אינה איתנה דיה, ומכל מקום, נאספה באופן שאינו מכבד את המערערת.

שאלת השוויון והמחסור במשאבי דיור

13. הדיון במקרה זה התקיים בצילה של טענה כללית יותר בדבר המחסור התמידי במשאבי דיור ציבורי. בשל מצוקת הדיור הקשה של אוכלוסיות נזקקות, כך נטען בפנינו, לא ניתן לגלות גמישות ורוחב לב בפרשנותם של תנאי המבצע, מאחר שכל דירה הנרכשת על-ידי משפחה המתגוררת בה היא דירה שתיגרע ממלאי הדיור הציבורי

שאמור לשמש גם בעתיד זכאי דיור. לא ניתן להתעלם ממצוקת האמת שטענה זו חושפת, אך לאמיתו של דבר, אין היא יכולה לשמש אמת מידה להכרעה שבפנינו.

14. מחסור בדירות לנזקקים הוא טעם שעשוי להצדיק הימנעות ממכירת דירות לזכאים, כשם שהוא יכול להוביל לנקיטת צעדים אחרים, ובכללם סיוע לנזקקים מחוסרי דיור בשכר דירה או בנייה לחידושו של מלאי הדיור הציבורי (ולא לנו לחוות דעה באשר לבחירה בין חלופות אלה ואחרות). עם זאת, בכל הנוגע לתקופות שבהן הוחלו מבצעי רכישה, יש להפעיל את המבצעים בהתאם לתנאיהם, ככתבם, כלשונם וברוחם, ולא לצמצמם בדיעבד. לא מכך ייושעו הנזקקים לדיור. לא למותר להזכיר, כי ממילא גם אם לא יינתן למערערת לרכוש את דירתה, היא תוסיף לגור בה עד אריכות ימיה, כך שאין מדובר בנטילתו של סעד דיור מן הזקוק לו בעת הזו. יש לדחות גם את טענת המשיבים כי המערערת אינה זקוקה לדירה לצרכיה שלה, שהרי בהתאם לנוהלי המשיב היא תוסיף להתגורר בה בשכירות. השאלה האמיתית שיש לשאול במקרה כמו זה שבפנינו היא האם שונה המערערת שוני רלוונטי מאנשים אחרים הנמנים עם קבוצת השוויון שלה – זכאי דיור אחרים ששכרו דירות מחברת עמידר במשך עשרות בשנים, ומימשו את זכאותם לרכישת דירתם. אני סבורה שבמקרה זה התשובה לשאלה זו חייבת להיות שלילית.

15. מטעמים אלה, אני סבורה שדין הערעור להתקבל, במובן זה שיתאפשר למערערת לרכוש את הדירה על-פי תנאי המבצע, בשינויים המחויבים מחלוף התאריכים שצוינו בו.

ש ו פ ט ת

השופט ע' פוגלמן:

לאחר שקראתי את חוות הדעת של חבריי, הגעתי לכלל מסקנה כי אין מנוס אלא לדחות את הערעור.

1. כפי שמציינים חבריי, ברקע להכרעתנו במקרה הקונקרטי ניצב האיזון בין שני אינטרסים חשובים המוליכים לכיוונים מנוגדים בפרשנות הנוהל ותנאיו. מן העבר האחד, ניצב האינטרס של המערערת ובני משפחתה בכך שהדירה שבה התגוררה במשך שנים ארוכות בשכירות תעבור לבעלותה ולאחר אריכות ימיה – לבני משפחתה, וכן

האינטרס החברתי הכללי בכך שאוכלוסיות מוחלשות יוכלו לרכוש את הדירות ששכרו במשך שנים ארוכות. מן העבר השני, ניצב עניינם של נזקקים אחרים לדיור ציבורי על רקע המחסור התמידי במשאב זה. בלשונה של השופטת (כתארה אז) מ' נאור: "פרשנות 'נדיבה' של תנאי המבצע היא, בסופו של יום, על חשבון מי שנזקקים לדיור הציבורי" (עע"ם 7582/03 מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון נ' רבוח, פ"ד נט(4) 481, 494 (2004) (להלן: עניין רבוח)). האינטרס הראשון שעליו עמדנו בא לידי ביטוי בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן: חוק דיור ציבורי), שכניסתו לתוקף נדחתה מעת לעת, ונכנס לתוקפו רק ביום 1.1.2013 (במאמר מוסגר יצוין כי אך לפני מספר ימים הוגשה עתירה לבית משפט זה המכוונת ליישומו של החוק בנקודת הזמן הנוכחית על-ידי המדינה – בג"ץ 519/13 כהן נ' שר הבינוי והשיכון). עם זאת, הוראות חוק זה ותנאיו אינם התשתית הנורמטיבית שעל בסיסה התקבלו ההחלטה המינהלית ופסק-דינו של בית המשפט קמא, אלא נהלי מבצע "דירה משלי" של משרד הבינוי והשיכון שעל פרטיו עמדו חבריי (השוו: עניין רבוח, בעמ' 485-486). על כן, כל עוד לא נכנס חוק הדיור הציבורי לתוקפו (וזוהי נקודת המוצא לדיוננו בערעור דנן) לא הייתה למערערת זכות קנויה לרכוש את דירתה בתנאים מיטיבים, אלא בהתאם לנוהלי מבצע "דירה משלי".

2. אין חולק כי המערערת לא התגוררה בדירתה במשך שלוש שנים. המחלוקת בין חבריי היא אם מדובר ב"נטישה" כהגדרתה בסעיף 1.13.2 לנוהל, שהיא הפרה יסודית השוללת את זכאות הדייר לרכוש דירה ציבורית. סעיף 1.13.2 לנוהל קובע כי "הפרה יסודית של חוזה השכירות תחשב אחד מאלה: [...] נטישת הדירה על-ידי הזכאי, בכל נקודת זמן במהלך תקופת השכירות", ובהמשך, "לא תחשב כנטישה הפסקת מגורים באופן זמני – עד 6 חודשים – מהסיבות הבאות: ניסיון מגורים בבית אבות; אשפוז בבית חולים; שהייה בבית סוהר או מעצר; אלימות במשפחה: צו הרחקה, מקלט לנשים מוכות, נשים מוכות בקהילה". גם אם אניח לטובת המערערת כי פרשנות תכליתית של הוראה זו מאפשרת לקבוע כי עזיבתה את הדירה לתקופה של שלוש שנים עקב תאונת הדרכים שעברה לא עלתה מלכתחילה כדי "נטישה" כמשמעותה בנוהל (כמוצע על-ידי חברתי השופטת ד' ברק-ארז), הרי שלגבי דידי – ולאחר בחינת המכלול שהוצג לפנינו ומתייחס גם לתקופות מאוחרות יותר – אין בכך כדי לשנות את התוצאה.

3. אני מסכים לדברי חברתי השופטת ד' ברק-ארז בדבר חובתן של החברות המשכנות לנהוג בהגינות וברגישות בביצוע בדיקותיהן וחקירותיהן, אך לא מצאתי כי בנסיבות העניין ניתן להימנע ממתן משקל לדו"חות המעגל, למכתבי חברת החקירות ולממצאיהם. ממכתב חברת החקירות בעקבות ביקור שנערך ביום 14.8.2009, עולה כי

המערערת "מזה כחצי שנה נוסעת לבקר אצל ילדיה". עוד נכתב כי "התקבל מידע כי המערערת מבקרת לעתים בדירה לזמן קצר וכי הבן אבי מבקר בדירה גם לעיתים, לראות אם הכל בסדר וכן לוקח דואר" (מע/16). ביום 14.4.2010 נערכה בדיקת אכלוס וגבייה, ולא נמצא איש בדירה. מדברי השכנים עלה כי הדיירים אינם מתגוררים בה באופן קבוע (מע/17). במהלך חודש אוגוסט 2010 נעשו מספר ניסיונות של חברת החקירות לבקר בדירה. בשלושה ביקורים לא נמצא איש בדירה. ביום 26.8.2010 נערך ביקור נוסף שבו פגש החוקר את המערערת ובנה. מדבריה של המערערת לחוקר עולה כי היא "אינה מסוגלת להישאר לבדה בדירה, ועל כן נמצאת לרוב אצל הבנות הנשואות בעיקר אצל הבת ... בנתניה ובנוסף אצל יתר הבנות". מדבריהם של שכנים עולה כי המערערת מגיעה לדירה מדי פעם בלבד כשהיא מלווה באחד מילדיה (מע/19). על רקע התמונה המצטיירת ממכלול הנתונים הללו, לא מצאתי (גם בהינתן הפרשנות המקילה עם המערערת שמציעה חברתי) כי החלטת הוועדה הבין-משרדית מיום 17.1.2012, שלפיה המערערת נטשה את הדירה ולא חזרה להתגורר בה דרך קבע (ולכן אינה זכאית לרכוש את הדירה בהתאם לנוהל "דירה משלי") – חורגת ממתחם הסבירות. יובהר כי אין בהכרעה זו כדי להשליך על זכאותה של המערערת לגור בדירה עד לאריכות ימיה, ככל שהיא חפצה בכך, על רקע הסכמתה של עמידר לאפשר זאת. השאלה שעמדה להכרעתנו היא אך ורק זכאותה לרכוש את הדירה בתנאי המבצע "דירה משלי" – תנאים שבהם היא אינה עומדת.

אשר על כן, גם אני סבור כי דין הערעור להידחות.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' סולברג.

ניתן היום, יח' בשבט התשע"ג (29.1.2013).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט