



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 4445/16

לפני: כבוד הנשיאה (בדימ') מ' נאור  
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר  
כבוד השופט י' דנציגר

המערערת: מעיין רקפת שני שטיין

נגד

המשיב: משרד הבינוי והשיכון – המשרד הראשי

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו  
כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופט (כתוארו אז)  
ר' סוקול) ב-עת"מ 15-03-46736 מתאריך 16.03.2016

תאריך הישיבה: י"א בסיון התשע"ז (05.06.2017)

בשם המערערת: עו"ד שני רבינוביץ'

בשם המשיב: עו"ד הדס ערן

### פסק-דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופט (כתוארו אז) ר' סוקול) ב-עת"מ 15-03-46736, בגדרו נדחתה עתירת המערערת לביטול החלטתה של הוועדה הציבורית במשרד הבינוי והשיכון מתאריך 26.01.2015 שלא להכיר בה כזכאית לדירה בשכירות בדיוור הציבורי (להלן: החלטת הוועדה הציבורית).

אביא להלן את הנתונים הנדרשים להכרעה בערעור.

הרקע

2. המערערת הינה אם חד הורית, המגדלת ארבעה ילדים, אשר סמוכים על שולחנה. המערערת מתקיימת מגמלת מזונות בסך כ-3,300 ש"ח, המשולמת לה על-ידי המוסד לביטוח לאומי מדי חודש, וזאת בהתאם לסעיף 4 לחוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן: חוק המזונות), וכן משכר עבודה חודשי בסך כ-1,100 ש"ח.

3. בתאריך 10.12.2014 המערערת הגישה למשיב בקשה לקבלת דירה בדיוור הציבורי.

4. בתאריך 18.12.2014 – הוועדה העליונה של המשיב דחתה את בקשתה של המערערת לדיוור ציבורי, וזאת בהנמקה כי המערערת לא עמדה באחד הקריטריונים שנקבעו לשם זכאות לדירה בדיוור הציבורי, והוא: קבלת גמלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי לתקופה מסוימת, כנדרש בנוהל המשיב (ראו: סעיף 5.1 לנוהל 08/05 – "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי"; להלן: נוהל דיוור ציבורי, או הנוהל).

5. בתאריך 19.01.2015 המערערת הגישה ערעור על החלטת הוועדה העליונה של המשיב – לוועדת האכלוס הציבורית של המשיב (להלן: הוועדה הציבורית), ובמסגרתה היא חזרה וביקשה לקבל דירה בדיוור הציבורי.

6. בתאריך 26.01.2015 – הוועדה הציבורית דחתה את ערעורה של המערערת, מהנימוק, שלפיו הכנסתה של המערערת איננה כוללת רכיב של "השלמת הכנסה", הנדרש לצורך זכאות לקבלת דירה בדיוור הציבורי, כאמור בנספח א' לנוהל, וכי בנסיבות העניין אין מקום לחרוג מנוהל דיוור ציבורי, המסדיר טיפול בבקשות מסוג זה.

7. למען שלמות התמונה, ובשולי הדברים, יצוין כי בתאריך 12.11.2014, המשיב אישר את בקשתה של המערערת לסיוע כספי חודשי בשכר דירה בסך 1,470 ש"ח, בהתאם להוראות נוהל 08/04: "השתתפות בתשלום שכר דירה", ובהתבסס על נתונים שהמערערת הציגה. עוד יצוין, כי המערערת פנתה למשיב בבקשה להגדיל את סכום הסיוע הכספי בשכר הדירה, ובתאריך 14.02.2017 – הוועדה העליונה של המשיב נעתרה לבקשה הנ"ל והעמידה את סכום הסיוע לו המערערת זכאית, על סך של 3,000 ש"ח. עוד יוער כי מאחר שלמערערת קיים חוב כספי כלפי המשיב – בהחלטת המשיב מתאריך 14.02.2017 נקבע כי סכום החוב יקוזז לשיעורין מכספי הסיוע בשכר הדירה המשולמים למערערת.

ההליכים בפני בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד

8. בתאריך 23.03.2015 המערערת הגישה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד בבקשה לבטל את החלטת הוועדה הציבורית מתאריך 26.01.2015, ולקבוע כי היא זכאית לדירה בדיוור הציבורי. המערערת טענה בהקשר זה כי קצבאות הבטחת הכנסה וגמלת מזונות הן זהות מבחינת תכליתן, שהיא לגישתה, סיוע לנזקקים. לפיכך, כך נטען, הענקת זכות לסיוע בדיוור למי שמקבל הבטחת הכנסה ושליטת הזכות ממי שמקבל גמלת מזונות, מהווה הפליה פסולה ואבחנה בלתי סבירה. עוד טענה המערערת כי המוסד לביטוח לאומי לא איפשר לה לבחור איזו גמלה לקבל, ומכל מקום לא הובהר לה כי בחירה בגמלת מזונות עלולה לשלול ממנה את הזכות לקבל סיוע בדיוור הציבורי.

9. המערערת הוסיפה וטענה כי משמעות הנוהל ומניעת הזכות לדיוור ממקבלי גמלת מזונות, משמעה, הלכה למעשה, שלילת זכות לדיוור ציבורי מאימהות חד הוריות, אשר נאלצות, רק בשל הפרת חובת תשלום המזונות על ידי בני זוגן, לקבל גמלת מזונות. בתוך כך נטען כי שלילת הזכאות לדיוור, נעוצה בנסיבות, שאינן בשליטתן של האימהות החד הוריות, והיא מביאה לתוצאה בלתי סבירה ובלתי מידתית.

10. המשיב טען מנגד, כי דין העתירה להידחות, היות שהחלטת הוועדה הציבורית שעסקה בעניינה של המערערת – הינה סבירה בנסיבות, ובהתאם לנהלי המשיב. בתוך כך נטען כי הדיוור הציבורי הינו משאב מוגבל ועל כן יש צורך בקביעת מבחנים למתן סיוע, וכי המבחן המתיחס לגמלה, שהנזקק מקבל מהמוסד לביטוח לאומי – רלבנטי לקביעת מידת נזקקותו ויכולתו הכלכלית. עוד נטען כי לנזקק עומדת הזכות לבחור בין קבלת גמלת מזונות לבין גמלת הבטחת הכנסה, וכי לא הוכח בענייננו כי המערערת פנתה למוסד לביטוח לאומי וביקשה לשנות את סוג הגמלה, ולפיכך ממילא ככל שהמוסד לביטוח לאומי הוא שמנע מהמערערת את שינוי סוג הגמלה, הרי שבעל דברה של המערערת הינו המוסד לביטוח לאומי ולא המשיב.

לבסוף המשיב הדגיש כי מוטלת עליו חובה לנהוג בשוויון בין כל הנזקקים, ולפעול על פי אמות מידה קבועות וידועות מראש הקבועות בדין. לפיכך, כך נטען, לא היה מקום לסטייה מהנוהל בעניינה של המערערת.

11. זה המקום לציין כי בפני בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד התקיימו שני דיונים בעתירה, בהם התאפשר למערערת לפנות למוסד לביטוח לאומי לשם בירור הטענות באשר לאפשרותה לקבל גמלת הבטחת הכנסה חלף גמלת מזונות. המערערת

השמיעה בעניין זה טענות בעל פה, וביקשה לצרף את המוסד לביטוח לאומי כצד להליך, ואולם בקשה זו נדחתה בידי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד, בדיון שנערך בפניו בתאריך 08.10.2015, וזאת מאחר שלא התבקש "כל סעד נגד המוסד לביטוח לאומי אשר מצוי בסמכותו של בית משפט זה".

12. בתאריך 16.03.2016 בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד דחה את עתירתה של המערערת, בקובעו, בין היתר, כי משהמערערת לא עמדה בכל המבחנים הקבועים בדין לקבלת דירה בדיור הציבורי, הרי שלא נפל פגם בהחלטת הוועדה הציבורית לדחות את בקשתה לדיור ציבורי, ומשכך אין מקום להתערב בהחלטה זו. בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד קבע עוד במסגרת פסק דינו, כי אף שהן חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן: חוק הבטחת הכנסה), והן חוק המזונות (והתקנות שהותקנו מכוח חיקוקים אלו) – נועדו להבטיח קיום בכבוד, הרי שמדובר בחיקוקים הקובעים מבחני זכאות שונים. משכך נפסק כי אין פסול בכך שהמשיב אימץ דווקא את מבחן הזכאות הקבוע בחוק הבטחת הכנסה כאחד ממבחני הזכאות לקבלת דירה בשכירות בשיכון הציבורי, וכך קבע בהקשר זה בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד:

"אמנם שני החיקוקים נועדו להבטיח קיום מינימאלי ושניהם מיועדים להקניית רשת ביטחון לנזקקים, אולם מעגל הזכאים לגמלת מזונות אינו זהה למעגל הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה. הכרה בזכאות אישה לגמלת מזונות, אינה מלמדת בהכרח כי הינה עומדת גם במבחנים לקבלת הבטחת הכנסה.

[...]

הואיל ומבחני חוק המזונות שונים, אין לכופ על המשיב לאמץ גם את מבחני חוק המזונות כמבחנים לנזקקות של מבקש הסיוע. קבלת גמלת המזונות אינה עונה בהכרח על מבחני חוק הבטחת הכנסה" (ראו: שם, פסקאות 25-28; ההדגשות שלי – ח"מ).

נוכח האמור – בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד לא מצא מקום אף להתערב בהוראות הנוהל, ומשכך הוא דחה את העתירה.

פסק דין זה הוא מושא הערעור שבפנינו.

טענות הצדדים בערעור

13. בערעורה חוזרת המערערת, בעיקרם של דברים, על הטענות שהעלתה בפני בית המשפט קמא הנכבד. לטענת המערערת, בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד שגה

בקובעו כי אין מקום להתערב בהחלטת הוועדה הציבורית ובהוראות נוהל דיור ציבורי. בתוך כך המערערת טוענת כי בבסיסן של גמלת הבטחת הכנסה וגמלת מזונות עומדת תכלית זהה – סיוע לנזקקים. משכך, נטען, כי הענקת זכות לדיור ציבורי למי שמקבל הבטחת הכנסה, ושלייתה ממי שמקבל גמלת מזונות – מהווה הפליה פסולה ואבחנה בלתי סבירה.

14. המערערת מוסיפה וטוענת כי משמעות הנוהל, הלכה למעשה, היא שלילת זכות לדיור ציבורי מאימהות חד הוריות, אשר נאלצות לעיתים, לגישה, לקבל גמלת מזונות בשל הפרת חובת תשלום המזונות על ידי בני זוגן. לשיטתה הוראות נוהל דיור ציבורי יוצרות חזקה חלוטה לפיה כל מי שמתקיימת מגמלת מזונות, ולא מגמלת הבטחת הכנסה – איננה ממצה את כושר ההשתכרות שלה ומשכך היא איננה זכאית לדיור ציבורי. לטענת המערערת, קביעה זו מביאה לשלילה גורפת של זכות יסוד מאותן נשים, מבלי לבדוק את הזכאות לגופה ומבלי לבצע בדיקה פרטנית, וככזאת היא איננה סבירה, או מידתית.

15. המשיב סומך את ידיו מנגד על פסק דינו של בית המשפט קמא הנכבד. לשיטת המשיב, החלטת הוועדה הציבורית לדחות את בקשת המערערת לקבלת דיור ציבורי הינה סבירה, בנסיבות העניין, שכן המערערת איננה עומדת בקריטריונים הקבועים בנוהל דיור ציבורי, הכוללים: קבלת אחת מהגמלאות המפורטות בנספח א' לנוהל (שהן: גמלת הבטחת הכנסה, גמלת השלמת הכנסה, או גמלת נכות זמנית) ומיצוי כושר השתכרות (אשר נבדק במסגרת מבחני הבטחת הכנסה).

לטענת המשיב, נוהל דיור ציבורי – המסדיר את הקריטריונים לקבלת זכאות לדירה בשיכון ציבורי, וקובע כי על המבקש למצות כושר השתכרות ולקבל גמלת הבטחת הכנסה לתקופה מסויימת – הוא סביר וראוי, ונועד להבטיח חלוקת משאב ציבורי מוגבל זה באופן אחיד, שוויוני והוגן. המשיב מטעים בהקשר זה כי מאחר שהוא נעדר את הכלים, המיומנות והידע הדרושים לשם בחינת מצבם הכלכלי של המבקשים דיור ציבורי, אזי אימוץ מבחן של הבטחת הכנסה במסגרת נוהל דיור ציבורי, אשר הלכה למעשה בוחן נתונים אלו, ונעשה על-ידי גופים סטטוטוריים המוסמכים לכך, כדוגמת המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה, הינו סביר ומידתי.

16. עתה, לאחר תיאור הדברים, וסקירת טענות הצדדים – אעבור לליבון הסוגיות העולות מן המכלול.

17. לאחר עיון במכלול החומר שהונח לפתחנו, ושמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות, וכך אציע לחברתי ולחברי שנעשה. אביא להלן את נימוקיי למסקנה זו, ואפתח בהצגת הרקע הנורמטיבי הרלבנטי לסוגיה.

הזכאות לדירה בדיור ציבורי

18. הזכאות לדירה בדיור הציבורי נקבעת בהתאם לקריטריונים הקבועים בנוהל דיור ציבורי. מטרת הנוהל הינה לקבוע אמות מידה למתן סיוע בשכר דירה מחברות ציבוריות המפורטות בנוהל, ומכונות: "חברות מאכלסות" (ראו: סעיף 2.11 לנוהל). הנוהל קובע הוראות מפורטות ומגדיר מהן אמות המידה לזכאות. אמות מידה אלו משתנות בהתאם למאפיינים השונים של חסרי הדיור המבקשים להכיר בהם כזכאים.

19. סעיף 2.3 לנוהל מגדיר מיהו חסר דירה, וסעיף 2.4(ב) לנוהל מגדיר את תנאי הזכאות הכלליים למבקש דיור ציבורי במשפחה חד הורית. סעיף 5.1 לנוהל קובע את תנאי הזכאות למי שהוגדר כחסר דירה. בסעיף זה נקבע כי חסר דיור, כהגדרתו בסעיף 2.3 לנוהל, יזכה לסיוע בדיור ציבורי אם יעמוד בשלושה תנאים מצטברים, כדלקמן:

#### "5.1 זכאות

[...]

עם שלושה ילדים לפחות (על פי הגדרת ילד בסעיף 2.5)  
ממזים כושר השתכרות (בהתאם לסעיף 2.12)  
מקבלים הבטחת הכנסה (כמפורט בנספח א' סעיף 1 ו-2)  
(ההדגשה שלי – ח"מ).

20. סעיף 2.12 בנוהל דיור ציבורי המגדיר מיצוי כושר השתכרות, קובע כך:

"2.12 מיצוי כושר השתכרות לצורך הזכאות לקבלת דירה בשיכון הציבורי, יוגדר באחד האופנים הבאים:  
2.12.1 זוג עם או בלי ילדים  
א. משפחה המקבלת מביטוח לאומי קצבת הבטחת הכנסה במשך שנתיים ברציפות.  
ב. משפחה המתקיימת משכר עבודה או מהכנסה אחרת (פנסיה או גמלה של המוסד לביטוח לאומי: גמלת נכות מעבודה, גמלת נכות בשיעור של 74%, דמי מזונות, קצבת שאירים וכד') ובנוסף מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי גמלת השלמת הכנסה במשך 24 חודשים לפחות.

- ג. משפחה שלאחד מבני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה ובתנאי שמקבלת קצבה למשפחה ולא ליחיד.
- ד. משפחה שלשני בני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה

#### 2.12.2 משפחה חד הורית

- הורה יחיד עם ילד/ים שמתקיימים לגביו אחד התנאים הקבועים בסעיף 2.12.1 " (ההדגשות במקור – פ"ח).

21. בנספח א' לנוהל מפורטים אישורי ההכנסה בהם על מבקש הסיוע להצטייד. עוד מפורט בסעיף 1 לנספח הנ"ל כי זכאי יכול להציג אישורים על מספר גמלאות שונות: גמלת הבטחת הכנסה, גמלת השלמת הכנסה, גמלת נכות זמנית, או להציג אישור בדבר אי כושר השתכרות בשיעור של 75% ומעלה. לצד כל סוג של גמלה קבועה גם תקופה מינימאלית לקבלת הגמלה, המהווה תנאי לזכאות.

22. זה המקום לציין כי מיצוי כושר ההשתכרות נבחן ממילא במסגרת חוק הבטחת הכנסה, כפי שאפרט מיד בסמוך.

המבחנים למתן גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה

23. תכליתו המרכזית של חוק הבטחת הכנסה היא לתמוך בתושבי המדינה הנקלעים למצב בו אין ביכולתם לספק לעצמם את צרכיהם הבסיסיים. בדברי ההסבר להצעת חוק הבטחת הכנסה נאמר בהקשר לכך, כי: "מטרת החוק המוצע היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים לסיפוק צרכיהם החיוניים" (ראו: ה"ח 1417 מיום 30.9.1979, תש"ם, בעמ' 2; בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, סה(1) 782 (2012) (להלן: בג"ץ חסן)). יישומה של תמיכה זו נעשה באמצעות גמלה דיפרנציאלית, המותאמת לגילו ולמצבו המשפחתי של מבקש הגמלה.

24. גמלת הבטחת הכנסה היא רשת המגן האחרונה הניתנת על-ידי המדינה לאדם, שנקלע לקשיים כלכליים, ושאינו בכוחו לספק לעצמו את הדרוש לו לשם קיום ולסיפוק צרכיו החיוניים. ב-בג"ץ חסן, נקבע בהקשר זה כך:

"הנחת היסוד הגלומה בחוק היא כי הדרך המרכזית להשגת והבטחת קיום אנושי בכבוד היא עבודה. הנחה זו משתקפת בשני היבטים משלימים של החוק: ראשית, גמלת הבטחת הכנסה ניתנת רק למי שאינו מסוגל לפרנס

את עצמו בכוחות עצמו. אופייה של הגמלה, בהגדרה, הינו שיורי: היא מוענקת רק לתושב המדינה שאינו מקבל הכנסה מספקת מעבודה, מגמלאות או ממקור מכניס אחר, ואין לו משאבים מספקים להעמיד לצורך קיומו הבסיסי" (ראו: שם, בפסקה 6).

25. הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה (שהיא כאמור התנאי השלישי לזכאות על פי סעיף 2.3 לנוהל, כמובהר בפסקה 19 שלעיל) נקבעת על-ידי שני מבחנים מצטברים: מבחן ההכנסה ומבחן התעסוקה (להלן ביחד: מבחני הבטחת הכנסה), שאלה פירוטם:

(א) מבחן ההכנסה – מתווה כללים לכימות והערכה של הכנסתו של מבקש הגמלה. מטרתו לבחון האם עומדת למבקש הכנסה מספקת כדי למלא את צרכי החיים הבסיסיים, או שמא הוא זקוק לגמלה. כך, בהתאם לכללים הקבועים בחוק הבטחת הכנסה ובתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 – מוערכת הכנסתו של המבקש על בסיס כל מקורות ההכנסה שיש לו (למעט מספר מקורות הקבועים בחוק), וזאת כדי לבחון האם אין לו משאבים מספקים לצורך קיומו הבסיסי.

(ב) מבחן התעסוקה – מתנה את הזכאות לגמלה בכך שהמבקש עשה את כל המאמצים האפשריים מצידו למציאת עבודה שיש בצידה הכנסה, העולה על סכום הגמלה (ובלשון חוק הבטחת הכנסה, שהוא מיצה את כושר השתכרותו). לפיכך, על המבקש להיות מחוסר עבודה מספקת, או בלתי כשיר לעבודה (לפי רשימת פטורים הקבועים בסעיף 2(א) לחוק הבטחת הכנסה ובתוספת הראשונה לחוק); וככל שיש ביכולתו לעבוד, עליו להיות נכון לקבל כל עבודה המוצעת לו על ידי שירות התעסוקה, התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני.

26. נוסף על שני המבחנים הנ"ל, חוק הבטחת הכנסה קובע גם תנאים של תושבות וגיל.

תנאי התושבות תוחם את גבולותיה של רשת המגן האמורה לתושבי המדינה, המחזיקים במעמד של תושבות במשך שנתיים רצופות לכל הפחות.

תנאי הגיל קובע כי הגמלה תינתן לתושבים שגילם עולה על 25 שנה, מתוך הנחה כי בגיל צעיר יכול אדם בדרך כלל להתפרנס לצורכי מחייה קיומיים בכוחות עצמו, או שהוא עודנו סמוך על שולחנו של אחר, ומשכך אין לראותו ככזה הזקוק לתמיכת כספית מטעם המדינה. לצד כלל זה נקבעו חריגים המאפשרים מתן גמלה גם למי שגילו צעיר מגיל הסף. חריגים אלה מטיבם נועדו ליתן מענה למצבים בהם נסיבות חייו של המבקש מעידות כי אין ביכולתו להתפרנס בכוחות עצמו, על אף גילו הצעיר.



(ראו: בג"ץ חסון, פסקאות 8-9 לפסק דינה של הנשיאה ד' בייניש).

המבחנים למתן גמלה לפי חוק מזונות

27. חוק המזונות נועד להבטיח תשלום מינימאלי לילדים ולנשים שנפסקו לזכותם מזונות והחייב מסרב לשלם. תכלית החוק הינה לחסוך מהזכאים את הצורך בנקיטת הליכי גבייה (ראו: דברי ההסבר להצעת חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"א – 1971, ה"ח תשל"א 95) (ראו גם: רע"א 631/07 פלוני נ' המוסד לביטוח לאומי (21.05.2009)).

28. חוק המזונות איננו מעניק זכות לגמלת מזונות לכל זכאי שאינו מצליח לגבות מזונות מהחייב בהם, אלא הוא מתנה את הזכאות בתנאים שונים (ראו: תקנות המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ג – 1972 (להלן: תקנות המזונות)). תנאי הזכאות הבסיסיים לגמלת מזונות קבועים בתקנה 3 לתקנות המזונות, הקובעת כך:

“סוגי הזוכים הזכאים לבקש תשלום מאת המוסד הם -

(1) אשה שמלאו לה 60 שנה וכן אשה שבהחזקה לפחות ילד אחד, בין אם פסק הדין למזונות ניתן לזכותה, בין אם ניתן לזכות הילד בלבד ובין אם ניתן לזכות שניהם;

(2) אשה שפסק-דין למזונות ניתן לזכותה ואינה מסוגלת לכלכל את עצמה אף שאין בהחזקה ילד;

(3) ילד שפסק-דין למזונות ניתן לזכותו ואינו בהחזקה של אמו ואף אינו עמה, למעט ילד שעיקר פרנסתו על חשבון אוצר המדינה או רשות מקומית”.

הנה כי כן, הזכות לגמלת מזונות לא מוענקת רק למי שאין לו הכנסה, אלא היא

כוללת גם זכאים נוספים.

29. קבלת דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי נעשית על-פי **בחינת הכנסה** (ראו: תקנה 6 לתקנות המזונות), שמטרתה לבדוק האם יש למבקש הכנסה מספקת לצורך קיומו הבסיסי, אם לאו. ואולם בשונה מ**מבחני הכנסה**, **בחינת ההכנסה** ממקורות שונים הוא המבחן **היחיד** לצורך קבלת גמלת מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ולא נבחן במסגרתו יכולת ההשתכרות וכושר העבודה של המבקש, כפי שאלו נבדקים במסגרת מבחן התעסוקה.

זה המקום להוסיף ולציין, כי הזכאות לגמלת מזונות איננה שוללת, באופן אוטומטי, את הזכאות להבטחת הכנסה, אלא שבהתאם לחוק הבטחת הכנסה ולחוק

המזונות – הכנסה המתקבלת מגמלת מזונות נלקחת בחשבון בבחינת הזכאות, ובהתאם לה נקבע גובה גמלת הבטחת הכנסה, אשר לה יש "תקרה" מסוימת. מקום שבו הזכאות למזונות הינה בגובה התקרה הנ"ל – לא תינתן למבקש בנוסף גם גמלת הבטחת הכנסה, וזאת כדי להימנע מכפל תשלום. במצב דברים זה, המבקש רשאי להגיש תביעה לגמלת הבטחת הכנסה חלף גמלת מזונות, וזאת בכפוף לעמידתו במבחנים לשם כך, וכפוף להתייצבות בשירות התעסוקה (ראו: מש/2).

30. העולה מן המקובץ מלמד כי הוראות החיקוקים הרלבנטיים הנ"ל מצביעות על כך כי על אף שעסקינן בגמלאות, אשר נועדו להוות רשת ביטחון לנזקים לשם הבטחת קיומם המינימאלי – אופן יישומם של חיקוקים אלה ותנאי הזכאות הקבועים בהם – שונים. לצד זאת, יובהר, כאמור, כי הזכאות למזונות איננה שוללת, כשלעצמה, את הזכאות לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, ובפני הזכאים לגמלת מזונות – פתוחה הדרך להגיש תביעה לפי חוק הבטחת הכנסה, בנוסף, או חלף, גמלת מזונות.

על רקע האמור לעיל – אפנה עתה לבחינת טענות המערערת לגופן.

מן הכלל אל הפרט

31. הדיור הציבורי בישראל הינו משאב ציבורי מוגבל ויש לחלקו באופן שוויוני ועל פי קריטריונים ברורים (ראו: ע"מ 823/12 קליטה נ' שמעון (08.08.2013)). בתמצית יאמר, כי תכלית הדיור הציבורי הינה סיוע חברתי לדירים בו, אשר אין בידם להשיג דירה בתנאי שוק רגילים. בהקשר זה נפסק כך:

"מצויה אחריות כבדה של הרשויות: הדיור הציבורי נועד לזכאים לו במכלולם, המוחילים עד בוש בתור. אין תפוס כפי יכולתך' ברכוש הציבור, ועל הרשויות להקפיד על הצדק החלוקתי, ועל בתי המשפט ליתן יד לכך, כמובן תוך בדיקת כל מקרה לגופו" (ראו: ע"מ 7582/03 מדינת ישראל נ' רבוח פ"ד נט(4) 481, 494 (2004) (להלן: עניין רבוח); רע"א 3798/07 זריהן נ' עמידר, פסקה ו' (3) (12.05.2008); ע"מ 1663/09 עזבון המנוחה ביטון שמחה ז"ל נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (25.11.2010)).

32. ההחלטה בדבר הזכאות לדיור ציבורי הינה החלטה מורכבת המתחשבת במגוון רחב של שיקולים וחייבת להיעשות על פי אמות מידה ענייניות ושוויוניות, וממילא היא כפופה גם למגבלות תקציביות הנקבעות בהתאם לסדרי העדיפויות הכוללים של

הממשלה (ראו: בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000); בג"ץ 8300/02 גדבאן נ' ממשלת ישראל (22.5.2012)).

33. הלכה היא כי החלטות כגון אלו, שמבוססות על שיקולים חברתיים, כלכליים ומקצועיים מובהקים – נתונות לשיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, ובמרחב דיסקרציה זה, בית משפט זה ככלל איננו נוהג להתערב (השוו: בג"ץ 3071/05 לחזון נ' ממשלת ישראל (28.07.2008); בג"ץ 3017/05 חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים (23.03.2011); עע"מ 8782/14 מנחם נ' משרד הבינוי והשיכון (12.06.2017)).

34. בענייננו, החלטת הוועדה הציבורית שלא להעניק למערערת דיור ציבורי, נכון לעת הזו, התקבלה במסגרת שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, שפעלו בהתאם לנהלים המקובלים לעניין זה. החלטת הוועדה הציבורית נסמכה על נתונים עובדתיים שהונחו בפני הגורמים הרלבנטיים בעניינה של המערערת, וניתנה לאחר שקילה ובדיקה. יודגש כי המערערת איננה חולקת על העובדה כי בעניינה לא נבחן, בשום שלב, כושר השתכרותה.

35. יתר על כן, אימוץ מבחני הבטחת הכנסה בנוהל המשיב, לשם בחינת מיצוי כושר השתכרות, נועדו להשיג, לשיטתי, את התכלית לפיה משאב הדיור הציבורי ינתן לאוכלוסיות הנזקקות לכך ביותר, ועל כן מדובר בתכלית ראויה לעניין שיקול הדעת של המשיב.

המשיב אמון על כך כי משאבי הדיור הציבורי המוגבלים יינתנו לנזקקים ביותר לסיוע בדיור. משכך, אין חולק כי כדי להשיג תכלית זו – על המשיב להעריך, בין היתר, את מצבם הכלכלי של המבקשים סיוע. לשם כך, המשיב נדרש לבחון, בין השאר, את מיצוי כושר השתכרותו של המבקש, וזאת, כאמור, כדי להעניק את הזכאות לסיוע בדיור ציבורי לנזקקים לכך ביותר, אשר אין ביכולתם להשתכר מעבר להכנסתם.

36. הערכת מצבו הכלכלי של תא משפחתי, ובפרט מיצוי כושר השתכרותו של מבקש – הינה מיומנות מקצועית המתבצעת כיום על-ידי גופים סטטוטוריים, המוסמכים לכך. קביעת קריטריון קבלת גמלת הבטחת הכנסה, כחלק מהקריטריונים הדרושים לצורך קביעת הזכאות לדיור ציבורי מאפשרת למשיב להעריך באופן אחיד ושוויוני את מצבו הכלכלי של המבקש ואת מיצוי כושר השתכרותו. משכך, דומה כי

היזקקות המשיב למבחני הבטחת הכנסה, אשר מתבצעים על-ידי הגופים המקצועיים המוסמכים לכך – הינה סבירה ואף מתבקשת בנסיבות העניין.

בהקשר זה לא למותר לחזור ולציין כי מבחני הזכאות לגמלת מזונות אינם זהים למבחני הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. שני החיקוקים נועדו, אמנם, להבטיח קיום מינימאלי ושניהם מיועדים להקניית רשת ביטחון לנזקקים. אולם מדובר בחיקוקים בעלי תכליות שונות, כאמור, וכפועל יוצא, גם מעגל הזכאים לגמלת מזונות איננו זהה למעגל הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה. משכך – הכרה בזכאות מבקשת לגמלת מזונות, איננה מלמדת בהכרח כי היא עומדת גם במבחנים לקבלת גמלת הבטחת הכנסה.

37. הנה כי כן, אני סבור כי קבלת טענתה של המערערת לפיה יש להעניק זכאות לדיור ציבורי גם לאלו הזכאים לגמלת מזונות (ולא רק לגמלת הבטחת הכנסה) – עלולה בסופו של יום לפגוע, לכאורה, בשוויון, וזאת בשים לב לכך שההענקה האמורה, תפטור מבקשות הזכאיות לגמלת מזונות מצורך בעמידה במבחן של "מיצוי כושר השתכרות", ובכך תינתן להן, הלכה למעשה, העדפה על פני יתר המבקשים דיור ציבורי. לעומת זאת, במצב הדברים הקיים, בו הקריטריון של "מיצוי כושר השתכרות" נבדק באופן אחיד דרך מבחני הבטחת הכנסה – נשמר השוויון בין המבקשים השונים.

כל האמור לעיל נכון ביתר שאת בהתחשב בכך שכיום, עומדת, כאמור, בפני הזכאיים לגמלת מזונות, האפשרות לעבור למסלול של הבטחת הכנסה, מבלי שיהיה בכך כדי לפגוע בגובה הגמלה לה הם יהיו זכאים.

38. משאלה הם פני הדברים, דומה עליי כי החלטת המשיב היתה סבירה בנסיבות ולא נפל בה פגם בהליך קבלתה, או באופן הפעלת שיקול דעתו של המשיב בגדר ההליך. לפיכך לא מצאתי כי קיימת עילה להתערבות שיפוטית בהחלטה זו.

39. לקראת סיום, זה המקום להעיר, כי הזכאות לשכירות בדיור ציבורי בישראל היא מתמשכת, ונבחנת אחת לשנתיים (ראו: סעיף 10 לנוהל). בנסיבות אלו, סבורני כי אין מנוס אלא לעמוד על תנאי הזכאות בדווקנות, שהרי מתן יתרון לאחד – עלול לסכל את זכותו של האחר, ובכך להפר את עקרון השוויון בחלוקת משאבי הדיור הציבורי שעליו עמדתי לעיל. יפים לעניין זה דברים של חברתי, הנשיאה מ' נאור, בעניין רבוח:

“פרשנות נדיבה של תנאי המבצע היא, בסופו של יום, על חשבון מי שנזקקים לדיור הציבורי” (שם, בעמ’ 494).

בנדון דידן, המערערת איננה עומדת, לעת הזו, בתנאים שנקבעו לצורך זכאות לדיור ציבורי, וכל פרשנות אחרת, שאיננה עומדת בתכלית הנוהל, תעשה על חשבונם של זכאים אחרים.

40. בשולי הדברים אציין, כי האופן בו נבחנת הזכאות לגמלת מזונות, כמו גם הזכאות להבטחת הכנסה – קבועים בחוק, או מכוחו. משכך, כל שינוי, או תיקון של אופן קביעת הזכאות לגמלת מזונות או גמלת הבטחת הכנסה, צריך אף הוא להיעשות בחיקוק, וערעור זה, איננו מהווה, לשיטתי, את המקום המתאים לדון בהיבטים החוקתיים שביקשה המערערת להעלות, אשר יתכן וניתן לנסות ולהעמידם במבחן (לצורך הגמשת הקריטריונים) במסגרת אחרת.

41. נוכח כל האמור לעיל – שוכנעתי כי לא נפל כל פגם בהחלטת המשיב לדחות, לעת הזו, את בקשת המערערת לסיוע בדיור ציבורי, שכן המערערת לא הוכיחה כי עמדה בכל המבחנים לקבלת הסיוע האמור. מבלי לגרוע מהאמור, יש להדגיש כי ככל שהמערערת תעמוד בעתיד במבחנים הנ”ל – פתוחה בפניה הדרך לשוב ולבקש את הסיוע האמור.

לפיכך, אציע לחברתי ולחברי כי נדחה את הערעור, וכי בנסיבות העניין. לא ייעשה צו להוצאות.

המשנה לנשיאה

הנשיאה (בדימ') מ' נאור:

אני מסכימה.

הנשיאה (בדימ')

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר.

ניתן היום, ט"ז בכסלו התשע"ח (4.12.2017).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

הנשיאה (בדימ')