



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"ם 5828/19

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופט ע' גרוסקופף  
כבוד השופט א' שטיין

המערערת: פלונית

נגד

המשיבות: 1. מדינת ישראל – משרד השיכון  
2. עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים  
מיום 10.6.2019 בעת"ם 15075-12-18 שניתן על-ידי כבוד  
השופט א' אברבנאל

תאריך הישיבה: י"ח בסיון התש"ף (10.6.2020)

בשם המערערת: עו"ד עז אלדד

בשם המשיבה 1: עו"ד יובל שפיצר, עו"ד פנחס גורט

בשם המשיבה 2: עו"ד זיוה אזולאי

### פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. באילו נסיבות ייחשב מועמד הזכאי לקבלת דירה ציבורית למי שדחה אותה, ולכן יצא מרשימת ההמתנה לקבלת דירה? וכיצד יש לנהוג בויתור שניתן על-ידו בתנאים של מצוקה ודחק? שאלות אלה עמדו במרכזו של ההליך שבפנינו.

2. ייאמר כבר עתה, כי לאחר הדיון שהתקיים בפנינו השכילה המשיבה 1, היא המדינה, להבין כי במקרה מיוחד זה היה מקום להתחשב במצוקה שאליה נקלעה

המערערת. על כן, הערעור מתקבל בחלקו הגדול בהסכמת המדינה. לנוכח הסכמה זו, בשלב הנוכחי אין צורך להידרש לכלל פרטי העניין מראשיתו. עם זאת, פטור בלא כלום אי אפשר.

3. המערערת היא אשה ידועת חולי, בעלת אחוזי נכות מוכרים, ולה שני בנים, האחד בעל מוגבלות. עובר לאירועים המתוארים כאן מקום מגוריה של המשפחה היה בירושלים. בחודש ינואר 2016 אושרה זכאותה של המערערת לדיוור ציבורי לאחר שעמדה בתנאים הקבועים בנוהל מס' 08/05 "הקצאת דירות בשיכון הציבורי" מיום 18.7.2007 של משרד השיכון והבינוי (להלן: הנוהל). בשלב זה צורפה המערערת לרשימת הזכאים, וחיכתה לתורה לקבל הצעת דירה על-ידי עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל (להלן: עמידר), היא המשיבה 2.

4. מאחר שהמחלוקת בין הצדדים התמקדה בשאלת הזכאות במקרה של "ויתור" על הדירה שהוצעה לזכאי, נקדים ונתייחס בקצרה להסדרתו של עניין זה בנוהל. סעיף 10.5 לו, הנושא את הכותרת "סירוב/ויתור", קובע כך: "זכאי שסירב ל-2 הצעות לדירות תקניות, לא יהיה זכאי להצעות נוספות עד תום תקופת זכאותו ולא יהיה זכאי לסיוע בשכ"ד דרגה 61/60, מעבר לתום תוקף תעודת הזכאות [...]". (ההדגשה הוספה). בהמשך מצוין כי "למרות האמור לעיל בסמכותו של מנהל מחלקת אכלוס לאפשר הצעה שלישית לפי שיקול דעתו [...]". סעיף 11.1.4 לנוהל מוסיף ומבהיר כי "אם בישוב אין דירות פנויות, ניתן להציע לזכאים דירה פנויה בישוב אחר הנמצא בתחום אותו המחוז לפי סדר הקדימויות של היישוב הקולט. אם הזכאי לא מעוניין לקבל את הדירה המוצעת [...] הודעתו לא תיחשב לו כסירוב". עוד יצוין כי סעיף 11.1.6 לנוהל קובע כי אם זכאי סירב להצעה "תחתים אותו החברה המאכלסת על סירובו".

5. בחודש ינואר 2017 הוצעה למערערת דירה בירושלים והיא נאותה לקבלה. זו הייתה הדירה השנייה שהוצעה לה. לנוכח מצבה של הדירה, נציגי עמידר התחייבו בפניה כי יערכו תיקונים בדירה על מנת להפכה לראויה למגורים, ובהתאם לכך המערערת הסכימה לקבלה, נערכה למעבר אליה והודיעה לבעלי הדירה שבה התגוררה בשכירות על עזיבתה. כאשר הגיעה המערערת לדירה כדי להיערך למעבר, התברר לה כי קיימים במקום סימני פריצה ואף אין אפשרות לסגור את דלת הדירה. המערערת פנתה לעמידר וביקשה לקבל דירה חלופית בהסבירה כי היא חוששת להתגורר בדירה שבה לא ניתן לסגור את הדלת, וכי כבר ארזה את מיטלטליה והתחייבה בפני בעלי הדירה הקודמת שבה התגוררה לפנותה בתוך מספר ימים. המענה שקיבלה המערערת היה שתוכל לקבל דירה אחרת בירושלים בעוד כשבועיים. משהבהירה המערערת כי אין לה מקום להתגורר בו

בתקופת הביניים, הוצעה לה דירה בבית שמש שהוצגה כדירה החלופית היחידה הזמינה לשם כך. בלית ברירה, כשהיא נתונה בין הפטיש לסדן, נאותה המערערת לקבל דירה זו. כתנאי לקבלת הדירה האמורה נדרשה המערערת לחתום על "כתב ויתור" ביחס לקבלת דירה בעיר ירושלים.

6. לאחר שהחלה להתגורר בבית שמש חזרה ופנתה המערערת למשיבים בבקשה לקבל דירה חלופית בירושלים, וזאת לנוכח נסיבותיה האישיות והצורך הרפואי שלה בקבלת טיפולים בבית חולים בירושלים. בקשותיה נדחו על רקע העובדה שקיבלה את הדירה בבית שמש וחתמה על כתב ויתור.

7. מקורו של ההליך המשפטי שבפנינו מצוי בטענתה של המערערת כי יש מקום לאפשר לה לקבל דירה של דיור ציבורי בירושלים, כפי שהיה אמור לקרות מלכתחילה, ולא לזקוף לחובתה את העובדה שקיבלה בינתיים דירה בבית שמש בנסיבות שתוארו. מנגד, המשיבים טענו כי המערערת מיצתה את זכויותיה בקבלת הדירה בבית שמש, ויש לתת משקל לכתב הוויתור שחתמה עליו, כמו גם לעובדה שדיור ציבורי הוא בעת הזו משאב במחסור (ראו והשוו: ע"מ 5017/12 אמזלג נ' עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, פסקה 14 לפסק דיני (29.1.2013)).

8. המערערת הגישה עתירה מינהלית בעניין זה לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עת"מ 15075-1218, השופט א' אברבנאל) וזו נדחתה. בית המשפט המחוזי קבע כי יש מקום להקפיד על הכללים הנוגעים לניהול הדיור הציבורי, וזאת כתנאי לחלוקה שוויונית, וכי אין אפוא לחרוג מהם לטובתו של זכאי זה או אחר. כן נדחתה טענתה של המערערת לפיה היא קיבלה את החלטותיה בתנאים של אילוץ, הגם שזה לא היה קל מבחינתה.

9. הערעור שבפנינו כוון כלפי פסק דינו של בית המשפט המחוזי. הערעור התמקד בתנאים הבלתי אפשריים שבהם הייתה נתונה המערערת לאחר שכבר התחייבה לעזוב את דירתה ועמדה לקראת כניסה לדירה שבה לא יכולה הייתה לחוש בטוחה. כן הודגשו נסיבותיה הרפואיות המורכבות של המערערת.

10. הדיון בערעור התקיים בפנינו ביום 10.6.2020. במהלך הדיון הצדדים חזרו על טענותיהם וכן התברר כי עניינה של המערערת צפוי להתברר על-ידי הוועדה הרפואית הקבועה בנוהל. במהלך הדיון טענה המדינה כי המערערת יכולה לחזור ולבקש דיור ציבורי בעיר ירושלים אך בעשותה כן היא תיכנס לתחתיתה של רשימת הזכאים. בתום

הדיון, בהתאם להחלטתנו, המדינה התבקשה להגיש הודעה מעדכנת ביחס לעמדתה לאחר שתתקבל החלטתה של הוועדה הרפואית, על בסיס תוצאות ההחלטה וכן מכלול הנתונים שעלו מן הדיון.

11. ביום 30.7.2020 הוגשה ההודעה המעדכנת מטעם המדינה. בהודעה צוין כי אמנם המצב הרפואי של המערערת אינו מצדיק כשלעצמו היענות לבקשתה, אולם חרף זאת, עניינה חזר ונבחן על מכלול נסיבותיו ובשים לב להערותינו. בהמשך לכך, נמסר כי עניינה של המערערת הוכר כמקרה חריג שבו תאפשר קבלת דירה בדיוור ציבורי בירושלים בכפוף להשבתה של הדירה בבית שמש. כן צוין בהודעה כי הזכאות תוכר רטרואקטיבית מיום 23.11.2017, מועד הדיון הראשון בבקשה שהגישה המערערת להחלפת הדירה, וכי משמעות הדברים היא שהמערערת מדורגת שלישית ברשימת הזכאים. בהודעה משלימה נוספת מיום 3.8.2020 הבהירה המדינה כי עד למועד שבו תוצע למערערת דירה בירושלים היא תוכל להוסיף ולהתגורר בדירה שקיבלה בבית שמש או בדירה אחרת שתשכור בירושלים עצמה במתכונת של סיוע בשכר דירה, לפי בחירתה.

12. ביום 4.8.2020 הוגשה הודעה אף מטעם המערערת ובה ציינה כי היא אינה מקבלת את הצעת המדינה, לנוכח העובדה שמשמעותה היא דירוג כזכאית מספר שלוש לקבלת דירה בירושלים. לשיטתה, תורה לקבלת דירה כבר הגיע מזמן.

13. בשלב זה הגיעה עת הכרעה – אם כי לנוכח עמדתה העדכנית של המדינה התוצאה בשלב זה היא כמעט מתבקשת מאליה. עם זאת, בהעדר הסכמה ועל מנת לחדד את נורמות ההתנהלות המצופות במקרים מסוג זה, נוסיף התייחסות קצרה מטעמנו.

14. נפתח בכך שנאמר כי עמדתה המקורית של המדינה לא הייתה ראויה להתקבל. אכן, זכאי דיוור ציבורי אינם יכולים לברור ללא גבול את הדירות המוצעות להם. אולם, עניינה של המערערת לא היה מקרה ככל המקרים. המערערת הסכימה לקבל דירה שהוצעה לה, ורק כאשר כבר עמדה על סף עזיבת הדירה שבה התגוררה בשכר דירה והייתה מחויבת לכך חוזית התברר לה כי הדירה שקיבלה אינה מתאימה לכניסה על אתר לצורך מגורים. המערערת נתקלה בסימני פריצה, ופנייתה לעמידר לא הולידה פתרון. היא נותרה בחרדה ובעיקר בחוסר אונים. את המצוקה שאליה נקלעה יש להבין בהקשר של נסיבותיה האישיות – ללא עורך משפחתי וכלכלי, כשהיא מטופלת בילד בעל מוגבלות וסובלת מבעיות בריאותיות מורכבות בעצמה. אם לא הייתה נכנסת לדירה לא

היה לה היכן לגור, פשוטו כמשמעו. כדברי המשורר דוד אבידן, היא פעלה בתוקף העובדה הפשוטה החותכת, שאין לה בעצם לאן ללכת.

15. בנסיבות שאליהן נקלעה, ניתן לראות בכתב הוויתור שעליו חתמה המערערת חוזה שנפל בו או במשא ומתן שנוהל לכריתתו פגם המקנה זכות לבטלו. לחלופין ולמצער, זכות הביטול נובעת מחובות ההגינות הנוספות שבהן נשאו המשיבים כרשויות ציבוריות (ראו והשוו: ע"א 483/16 יהודאי נ' חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור שיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב בע"מ, פסקה 45 (3.10.2017)).

16. המשמעות של ביטול כתב הוויתור אמורה להיות השבת מצבם של הצדדים לקדמותו, כך שיתאפשר למערערת להצטרף מחדש לתור הזכאים – אל המקום שבו עמדה. עמדתה העדכנית של המדינה תואמת ניתוח זה, בכפוף לשינויים שניתן לראות בהם "ביצוע בקירוב" בהתחשב בהשלכות על צדדים שלישיים, ועל כן אנו מברכים עליה.

17. למדנו מן ההודעה העדכנית של המערערת כי חרף ההתקדמות המשמעותית שחלה בעניינה היא עומדת על זכותה לקבל דירה ציבורית בעיר ירושלים "כאן ועכשיו" כראשונה בתור. לא ניתן להיענות לדרישה זו של המערערת, הגם שניתן להבין אותה לנוכח הקשיים שחוותה, וזאת בשל השלכותיה על זכאי דיור שאינם בפנינו (בעניין זה, ראו, בין השאר, את פסק דיני בעע"ם 5667/13 אליה נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, פסקה 7 (2014)). תשומת ליבה של המערערת מוסבת לכך שהעמדה העדכנית ביחס אליה מכירה ב"החזרת הגלגל" לאחור. היא אינה נשלחת לסוף רשימת הממתנינים אלא קרובה מאוד לראשה. כמו כן, ניתנת לה זכות הבחירה בין המשך המגורים בדירתה הנוכחית בתקופת הביניים לבין מגורים בירושלים תוך סיוע בשכר דירה. זהו המרב שניתן לעשות כעת.

18. אנו מוצאים לנכון לחזור ולציין את היענותה של המדינה למתן מענה מתאים לזכאית דיור שנקלעה למצב בלתי אפשרי, הגם שבאיחור. אכן, חשוב לשמור על הנהלים בתחום הדיור הציבורי. אולם, במקרה זה הם לא קוימו כפי שניתן היה לצפות – ודווקא מצד המשיבים. הם לא קוימו "ככתבם וכלשונם" שהרי הכלל בדבר סירוב לשתי דירות, נוגע לדירות "תקניות", כפי שמורה הנוהל. על כך יש להוסיף כי חשוב לא פחות לקיים נהלים אלה גם כרוחם. קיים קושי של ממש בהעברת דירה לזכאי דיור מבלי שתהיה מתאימה למגוריו, ובהמשך לכך להתייחס לויתור עליה כאל בחירה רצונית.

19. סוף דבר: הערעור מתקבל במוכן זה, שכאמור בהודעת המדינה, המערערת תהיה זכאית להחלפת דירתה הנוכחית בדירה בת 2 חדרים בעיר ירושלים (קומה 3 ומעלה) כמדורגת שלישית ברשימת הממתינים. עד לקבלת דירה מתאימה תוכל המערערת להוסיף ולהתגורר בדירתה הנוכחית או לבחור בקבלת סיוע בשכר דירה בהתאם לנהלים. ממילא מתבטל אף החיוב בהוצאות שהושט על המערערת בבית המשפט המחוזי. במכלול הנסיבות ובשים לב לכך שהמערערת מיוצגת על-ידי הסיוע המשפטי, אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ט באב התש"ף (19.8.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט