



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 2150/22

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט י' אלרון

המערער: יהודה אהוד אסיס

נגד

המשיבים: 1. משרד הבינוי והשיכון, המשרד הראשי
2. עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל
בע"מ

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 16.1.2022 בעת"מ 29081-06-21 שניתן על-ידי כבוד השופטת א' נחליאלי-חייט

תאריך הישיבה: ד' בשבט התשפ"ג (26.1.2023)

בשם המערער: בעצמו

בשם המשיב 1: עו"ד מתן שטיינבוך
בשם המשיבה 2: עו"ד אושרית מוסקוביץ'

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 16.1.2022, בעת"מ 29081-06-21 (השופטת א' נחליאלי-חייט). בפסק הדין, נדחתה עתירת המערער, יהודה אסיס, נגד החלטת ועדת האכלוס העליונה של המשיב 1, משרד הבינוי והשיכון (להלן בהתאמה: הוועדה העליונה ו-המשרד), שלפיה יהודה אינו 'דייר ממשין' בדירת אביו המנוח, וממילא אינו זכאי להתגורר בה.

רקע והליכים קודמים

2. ביום 23.4.2018, נפטר אביו של יהודה, שהתגורר בדירה ציבורית המצויה ברחוב קהילת קנדה 32 בתל אביב-יפו, החל משנת 1991, ועד יום מותו. דירה זו, מנוהלת

על-ידי המשיבה 2 – עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן: עמידר). אמו של יהודה, גרושתו של אביו, מתגוררת בבית שמש, גם היא בדירה ציבורית של עמידר. ביום 5.8.2018, זמן-מה לאחר פטירת אביו, הגיש יהודה לוועדת הלגליזציה החטיבתית בעמידר (להלן: הוועדה המחוזית), בקשה להכיר בו כ'דייר ממשיך', המחזיק בזכות חוזית, להוסיף ולהתגורר בדירת אביו. ביום 9.8.2018, דחתה הוועדה המחוזית את הבקשה, תוך שנקבע, כי יהודה "לא התגורר כלל עם הדייר החוזי". על החלטה זו, השיג יהודה לפני הוועדה העליונה, אולם גם בקשתו-זו – נדחתה, בהחלטת הוועדה מיום 6.11.2018. נקבע, כי יהודה "לא התגורר ברציפות בדירה הציבורית יחד עם הדייר החוזי מהתאריך הקובע 8.2009 ועד לפטירתו. כמו כן אינו זכאי בפני עצמו לדיור ציבורי". עוד נקבע, כי "למרות הנסיבות לא ניתן לחרוג מהכללים ולהעדיפו על פני זכאי הדיור הציבורי הממתנים לדיור ציבורי".

3. בהמשך להחלטה זו, ולאחר שיהודה נמנע מלפנות את הבית, הגישה עמידר לבית משפט השלום בראשון לציון תביעת פינוי נגד יהודה (ת"א 66142-01-19). ביום 27.1.2020, בתום דיון, מחק בית משפט השלום את התביעה, משנמצא כי "מסמכים שעשויים להיות רלוונטיים לבדיקת זכאותו של [יהודה] לא היו מונחים בפני הוועדה [העליונה]"; ובהתחשב בטענת יהודה, כי ברשותו קיימים מסמכים נוספים, אשר "עשויים לסייע בבדיקת הזכאות". עניינו של יהודה הוחזר אפוא לוועדה העליונה, לבחינה מחודשת, אשר תתבסס על כלל המסמכים הרלבנטיים. אחר זאת, שבה הוועדה העליונה ובחנה את בקשתו של יהודה, וביום 3.11.2020, דחתה את בקשתו בשנית. בהחלטה צוין, כי "בהתאם לסמכותה, הוועדה בוחנת האם המבקש עומד בתנאים שנקבעו בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, לצורך הכרה כדייר ממשיך. במסגרת זו, הוועדה אינה בעלת סמכות לאשר חריגים ואין היא בוחנת קיומן של נסיבות בהקשר זה"; וכי בהתאם לכך, "לאחר בחינת נסיבות המקרה, הוועדה מצאה כי [יהודה] לא עמד בתנאי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, וכן לא עמד/ה בתנאי הוראות המעבר שנקבעו בדין".

4. אחר זאת, ביום 2.3.2021, הגישה עמידר לבית משפט השלום תביעת פינוי נוספת נגד יהודה. ביני לביני, ביום 14.6.2021, בחלוף מספר חודשים, הגיש יהודה לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, עתירה מינהלית, המכוונת נגד החלטת הוועדה העליונה. בעקבות הגשת העתירה, עיכב בית משפט השלום את ההכרעה בתביעת הפינוי, עד לאחר מתן הכרעה בבית המשפט המחוזי. ביום 16.1.2022 – נדחתה העתירה. נפסק, כי טענתו של יהודה, שלפיה התגורר ברציפות בדירה למן היום שבו אביו עבר להתגורר בה, כמו גם טענתו כי מעולם לא התגורר עם אמו, בדירתה שבבית שמש, "נסתרו מיניה וביה על ידי המסמכים האותנטיים מזמן אמת שצרפו המשיבים, והמצביעים מחד על העדר רצף מגורים בדירה כנטען, ומאידך מעידים בעד עצמם באופן פוזיטיבי על מגורים בבית שמש בדירת האם,

יחד עימה". לצורך קביעה זו, התבסס בית המשפט המחוזי על דוחות 'ביקורי מעגל' (דוחות הנערכים מדי שנה על-ידי החברות המשכנות, לאחר ביקור מטעמן שנעשה בדירות הציבוריות מעת לעת, לצורך אימות נתוני הדיירים, ומעקב אחר אופן השימוש שלהם בדירה הציבורית) שנערכו ביחס לשתי הדירות, שנקבע כי מן האמור בהם עולה "בבירור כי [יהודה] כלל לא התגורר בדירה עם אביו", אלא "התגורר (דווקא) עם האם בדירתה בבית שמש". בהקשר זה הוסיף בית המשפט המחוזי וציין, כי לא עלה בידי יהודה לבסס כל טענה שיש בה כדי לסתור את האמור בדוחות אלה; וכי מ'תמצית רישום' שהופקה ממרשם האוכלוסין עולה, כי יהודה עדכן את כתובת אמו בבית שמש, כמען לקבלת מכתבים עבורו. בהקשר זה גם נקבע, כי בעניין דנן הדברים מקבלים משנה תוקף, שכן הנטל להוכחת טענה לקיומה של זכות להיחשב כ'דייר ממשך', מוטל על הטוען לה. עוד ציין בית המשפט המחוזי, כי "במעמד הדיון אמר [יהודה] כי אינו טוען שיש לו זכאות עצמאית לדיוור הציבורי [...], כפי שגם מתיישב עם החלטת הועדה העליונה".

יהודה סרב להשלים עם הכרעת בית המשפט המחוזי, ומכאן הערעור שלפנינו.

עיקרי טענות הצדדים

5. יהודה, שאינו מיוצג, טוען כי דוחות ביקורי המעגל שעליהם התבסס בית המשפט המחוזי, אינם מייצגים את המציאות נאמנה; כי דירת אביו היא הבית שבו "נולד וגדל"; כי אמנם היה מבקר אצל אמו באופן תדיר בדירתה, אולם אין להסיק מכך כי התגורר עמה. מה גם, שאמו "סובלות מבעיות פסיכיאטריות [...]. ואי אפשר לגור איתה באופן סדיר". בנוסף, ביקש יהודה להגיש ראיות נוספות, שיש בהן, לשיטתו, כדי לבסס את טענתו; בפרט, מבקש יהודה לצרף תצהיר של גב' נירה גפני, אשר ביצעה, לדבריו, ביקור מעגל בדירת אביו. תצהיר זה מוכיח, לשיטתו, כי התגורר בדירת אביו, באופן שמקנה לו מעמד של 'דייר ממשך', וזכות להמשיך להתגורר בדירת אביו, בהתאם לאמור בחוק זכויות הדייר הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק הדיור הציבורי).

6. עמידר טוענת מנגד, כי דין הערעור להידחות. בהתייחס לבקשה להגשת ראיות נוספות, נטען כי זו אינה עומדת בתנאים להגשת ראיות נוספות בערעור; בפרט, משאין בראיות שאותן מבקש יהודה לצרף, כדי להשפיע על תוצאת הערעור. בנוסף טוענת עמידר, כי דוחות ביקורי המעגל מוכיחים שיהודה לא התגורר בדירת אביו; משכך, אין הוא ממלא אחר התנאים העשויים לאפשר מתן זכות מגורים בדירה, במעמד של 'דייר ממשך', מכוח הוראות חוק הדיור הציבורי. כמו כן נטען, כי "העדפת [יהודה] על פני אחרים הזכאים כדין לקבלת דירה תפגע בעיקרון השוויון וההגיונות כלפי אותם זכאים"; וכי החלטת הוועדה העליונה התקבלה בהתבסס על תשתית ראייתית מספקת, כפי הוראות

החוק ובהתאם לנהלים. נטען אפוא, כי מדובר בהחלטה "ראויה וסבירה", "ומכל מקום לא נפל בה פגם היורד לשורשו של עניין אשר יכול להצדיק התערבותו של בית משפט נכבד זה".

7. המשרד סומך ידו על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, וסבור אף הוא, כי דין הערעור להידחות. בתוך כך נטען, כי עסקינן ב"מחלוקת שכל כולה עובדתית", כך שבלאו הכי, היקף ההתערבות בקביעות הערכאה הדיונית – מצומצם ביותר; קל וחומר, משאין מדובר במחלוקת "לגבי ממצא עובדתי נקודתי, או פרק זמן מסוים בו נעדר [יהודה] מהדירה הציבורית". עוד נטען, כי לפי פסיקת בית משפט זה, יש לייחס משקל משמעותי לדוחות ביקורי המעגל, אשר הוכרו כ"ראיות ישירות מזמן אמת באשר למצב העובדתי מושא המחלוקת", כאשר מדוחות אלה עולה בבירור, כי יהודה לא התגורר בדירת אביו, אלא עם אמו, ומשכך, אינו ממלא אחר התנאים המעוגנים בחוק הדיור הציבורי להכרה כ'דייר ממש'יך', ואינו זכאי להמשיך להתגורר בדירה. נטען אפוא, כי ההחלטה "לדחות את בקשת [יהודה] להקנות לו זכויות חוזיות בדירה הציבורית כ'דייר ממש'יך' נטועה עמוק בתוך מתחם הסבירות".

דיון והכרעה

8. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים, אלה שבכתב ואלה שבעל פה, באתי לכלל מסקנה כי דין הערעור – להידחות. אפרט מדוע.

תחילה, יש להכריע בבקשת יהודה להגשת ראיות נוספות, שכן קביעה בעניין זה עשויה להשפיע באופן ישיר, על האופן שבו יש לבחון את הערעור לגופו.

הבקשה להגשת ראיות נוספות

9. תקנה 144 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, קובעת כדלקמן:

"בעל דין אינו רשאי להגיש ראיות חדשות לבית המשפט שלעורער; ואולם בית המשפט רשאי להתיר הגשת ראיות חדשות אם שוכנע שהן עשויות להשפיע על תוצאות הערעור וכן שמתקיים אחד מאלה:

(1) לא היה ניתן לאתר את הראיה בשקידה סבירה ולהגישה בערכאה הראשונה במועד המתאים לכך;

(2) הגשת הראיה דרושה כדי למנוע עיוות דין" (ההדגשה הוספה – נ' ס').

הנה כי כן, תנאי הכרחי לכך שבית המשפט יאפשר הגשת ראיות חדשות בשלב הערעור, עניינו בשאלה אם אכן, יש בראיות אלה כדי להשפיע על תוצאות ההליך (ראו גם: בע"מ 7799/22 פלונית נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 19 (31.1.2023)). הראיה המרכזית שאותה מבקש יהודה לצרף, היא כאמור, תצהיר של גב' נירה גפני, המאשר כי באחד מביקורי המעגל שנערכו בדירת אביו, נמצא כי הוא התגורר באותה דירה. דא עקא, כפי שאפרט להלן, לצורך ביסוס טענת יהודה, לקיומה של זכות חוזית בדירה, עליו להראות כי התגורר בדירה מספר שנים ברצף. משכך, הראיה שאותה מבקש יהודה לצרף, אינה עשויה להשפיע על תוצאות הערעור, ועל כן, אין להתיר את הגשתה בשלב הערעור. הדברים האמורים אף נכונים, ביתר שאת, לגבי יתר הראיות שיהודה מבקש לצרף, באשר אין בכל אלה כדי להצביע על רצף המגורים בדירה, ובהתאם לכך להשפיע, ולו במקצת, על תוצאות הערעור. בהקשר זה אוסיף ואבהיר, כי משעה שאלה פני הדברים, אין בטענת יהודה כי הראיות האמורות לא הוגשו לבית המשפט המחוזי, בשל מצב רפואי ונפשי קשה שבו היה שרוי, כדי לשנות ממסקנה זו. גם אם אניח, לצורך הדיון בלבד, כי יש ממש בטענותיו אלה של יהודה, כך שניתן לומר כי הוא עומד בתנאי שלפיו "לא היה ניתן לאתר את הראיה בשקידה סבירה ולהגישה בערכאה הראשונה במועד המתאים לכך", הרי שממילא, מדובר בתנאי מצטבר, שמלבדו נדרשת גם עמידה בתנאי שהוזכר קודם לכן, שלפיו יש להוכיח כי הראיות שצירופן מתבקש, עשויות להשפיע על תוצאות הערעור.

10. כזכור, כאמור בפסקה 3 לעיל, כבר הוחזר בשלב קודם עניינו של יהודה לוועדה העליונה, בשים לב לטענתו (גם) אז, על כך שברשותו נמצאים מסמכים נוספים, אשר עשויים לסייע בבדיקת זכאותו. לא היה בכך אז כדי להועיל; זהו מצב הדברים גם כעת. זאת בפרט, משהחלטה להחזיר את עניינו של יהודה לוועדה העליונה נסמכה בעיקרה, עוד אז, על טענת יהודה כי יוכל לבסס את רצף המגורים בדירה, באמצעות ביקורי המעגל של הגב' גפני; ומשיהודה לא הציג לוועדה, אף בחלוף למעלה מ-9 חודשים, כל מסמך או טענה בעניין זה.

האם יהודה זכאי לזכות חוזית בדירה מכוח היותו 'דייר ממשיך'?

11. את המסגרת הנורמטיבית הנדרשת לצורך הדיון, פירטתי בעע"מ 6194/16 ממנ נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקאות 9-10 (1.5.2018). אביא את הדברים כלשונם:

"9. סעיף 1 לחוק [הדיוור הציבורי] מגדיר 'דייר ממשיך' כדלקמן:

'דייר ממשיך' – בן זוג של זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להתגורר במוסד סיעודי, לרבות הידוע בציבור כבן זוגו, וכן ילדו, נכדו, הורה או מי שהזכאי היה אפוטרופסו, ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד הסיעודי."

סעיף 3 לחוק, בנוסחו הקודם, העניק זכאות ל'דייר ממשיך' כהגדרתו לעיל להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית במצבים שבהם הזכאי המקורי נפטר או עבר להתגורר במוסד סיעודי. בשנת 2009 תוקן סעיף 3 לחוק, ובנוסחו החדש נקבע, כי עם פטירתו של הזכאי המקורי או העברתו למוסד סיעודי, 'לא יהיה הדייר הממשיך רשאי להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית עם קרוביו', למעט כאשר 'מוקנית לו זכות לדירה ציבורית לפי הכללים' [...]. בנוהל פנימי שקבע [המשרד] הוסדרו בין היתר הוראות המעבר של התיקון לחוק, ובמסגרתו נקבע כי 'דייר ממשיך' יהיה זכאי להמשיך להתגורר בדירה הציבורית, אם 'גר עם הדייר החוזי בתאריך הקובע [1.8.2009 – נ' ס'] ולפחות 4 שנים ברציפות בסמוך לפני פטירת הדייר החוזי או לפני שעבר למוסד סיעודי. הרציפות אינה נגרעת עקב היעדרויות קצרות וארעיות במהותן כגון שירות מילואים, או אשפוז לטיפול רפואי. תקופת 4 השנים תכלול הן מגורים לפני התאריך הקובע והן לאחריו ובלבד שכל תקופת המגורים היא רציפה' [...].

10. צא ולמד, הגדרתו של פלוני כ'דייר ממשיך' לפי סעיף 1 לחוק הריהי תנאי הכרחי לזכאותו להמשך מגורים בדירה ציבורית; היא איננה תנאי מספיק. משהוגדר פלוני כ'דייר ממשיך' ניצבים לפתחו שני מסלולים שונים לקבלת זכאות להמשך המגורים (להלן: דייר ממשיך זכאי): בהתאם למסלול הראשון, על הדייר הממשיך להתגורר בדירה שלוש שנים ברציפות טרם פטירתו של הזכאי, ובנוסף לכך, להיות זכאי בעצמו לדירה ציבורית; בהתאם למסלול השני, על הדייר הממשיך להתגורר בדירה ב'תאריך הקובע', קרי 1.8.2009, ולפחות 4 שנים ברציפות עובר למועד פטירתו של הזכאי."

12. בענייננו, אין מחלוקת בין הצדדים כי יהודה עצמו, אינו זכאי לדירה ציבורית; בא-כוחו אף ציין בהקשר זה במפורש, במהלך הדיון שהתקיים בבית המשפט המחוזי, כי "לא טענו ש[יהודה] זכאי באופן עצמאי לדיור ציבורי" (עמוד 3 לפרוטוקול הדיון מיום 13.9.2021). אם כן, ברי כי יהודה אינו בא בגדרי המסלול הראשון. יש לבחון אפוא אם יהודה עונה על ההגדרות שנקבעו לעמידה במסלול השני; קרי, אם הוכח כי התגורר בדירה ברציפות, מאז יום 1.8.2009, ועד למועד פטירתו של אביו. בית המשפט המחוזי דחה, כאמור, את טענות יהודה לגבי רצף המגורים בדירה. זאת, בהתבסס על דוחות ביקורי המעגל, ועל תמצית מרשם האוכלוסין. סבורני, כי לא קמה הצדקה להתערב בקביעה עובדתית זו, ודאי לא בשלב הערעור.

13. כידוע, נקודת המוצא היא שערכאת ערעור אינה נוהגת להתערב בממצאים עובדתיים שנקבעו על-ידי הערכאה הדיונית (ראו למשל, מני רבים: ע"מ 5981/19 א. ברינג אירועים ואחזקות בע"מ נ' ועדת המשנה הנקודתית שליד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פסקה 30 (3.1.2022)). כלל זה, חל גם בענייננו-אנו, ולא מצאתי טעם טוב לסטות הימנו. קביעותיו העובדתיות של בית המשפט המחוזי, נסמכות, בעיקרן, על דוחות ביקורי המעגל. בדוחות אלה, שהופקו לאחר ביקורים שנעשו בדירת האב, בשנים 2012-2008, צוין כי אביו של יהודה מתגורר בדירה עם בת-זוגו; בהמשך, בדוחות מן השנים 2012-2017, נכתב כי האב מתגורר לבדו. יהודה לא הוזכר בדוחות אלה, כמי שמתגורר בדירה, אף לא פעם אחת. לא זו אף זו: מדוחות ביקורי המעגל בדירת האב, משנת 2011 ומהשנים 2014-2018, עולה כי באותן שנים, התגורר יהודה יחד עמה, בדירתה. בפסיקת בית משפט זה נקבע, לא פעם ולא פעמיים, בהתייחס לדוחות ביקורי המעגל, כי מדובר ב"ביקורות שנערכו בזמן אמת, ללא התראה מוקדמת, ועל כן יש להם משקל ראייתי רב", וכי דוחות אלה, מהווים "ראיות ישירות מזמן אמת באשר למצב העובדתי מושא המחלוקת" (ע"מ 2732/14 שניידר נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 10 לפסק הדין של השופט מ' מזוז (28.1.2015) (להלן: עניין שניידר); ראו גם: ע"מ 8782/14 מנחם נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 36 (12.6.2017) (להלן: עניין מנחם)). לבד מטענות בעלמא, לא הציג יהודה כל נימוק שיש בו כדי לעורר ספק באשר לאמינות הדוחות, או שעשוי להפחית מן המשקל הראייתי שניתן להם.

14. נוסף על האמור, התבסס בית המשפט המחוזי על תמצית רישום מרשם האוכלוסין של יהודה, שממנה עולה כי יהודה מתגורר בדירת אמו שבבית שמש. סעיף 3 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, קובע, כי רישום המען במרשם, הוא בבחינת ראייה לכאורה לנכונות פרטי הרישום; ובפרט, כי "רישום המען מכוון למטרות שונות, ובין היתר הוא משמש לצורך ניהול הליכים משפטיים" (עניין מנחם, פסקה 37; ראו גם: ע"מ 2851/13 סויסה נ' מדינת ישראל, פסקה 15 (23.06.2014)). אמנם, בהקשר זה טען יהודה,

כי מענו רשום בדירת האם, בשל העדר תיבות דואר תקינות בבניין שבו התגורר אביו. דא עקא, שלצורך ביסוס טענתו-זו, צירף יהודה שתי תמונות, שבהן נראה הקיר החיצוני של הבניין, ואכן, בקיר זה לא תלויות תיבות תקינות. מובן, כי אין בכך כדי ללמד, כי לא קיימות תיבות דואר תקינות במיקום אחר בבניין. מה גם, שבלאו הכי, גם אם בנקודת זמן מסוימת אכן לא היו תיבות דואר תקינות בבניין, אין בכך כדי ללמד כי זה היה מצב הדברים לאורך שנים, ובפרט, משנת 2009 ועד שנת 2018.

15. גם יתר הראיות שצירף יהודה, בהן: תצהירים ומכתבים מחברים, מבעל המכולת, ומיו"ר הוועד של השכונה – נוסחו בכלליות רבה, וחלקן גם התייחסו לאירוע נקודתי כזה או אחר, או לפרק זמן מתוחם ומוגדר. על כן, אין באלה כדי ללמד על רצף המגורים שאותו נדרש יהודה להוכיח. כך או כך, ברי כי אין להעדיף את הראיות הללו, על-פני 17 דוחות ביקורי מעגל, ועל-פני תמצית רישום ממרשם האוכלוסין, המהווה כאמור, ראיה לכאורה לנכונות פרטי הרישום. מן המקובץ עולה אפוא, כי החלטת הוועדה העליונה התבססה על תשתית עובדתית נאותה, וכי לא נפל כל פגם במסקנה שאליה הגיעה הוועדה, על-יסוד תשתית מוצקה זו. משכך, לא מצאתי מקום להתערבות בהחלטת הוועדה, ובהתאם לא קמה עילה להתערבות גם בפסק הדין של בית המשפט המחוזי.

טרם סיום

16. התמונה המצטיירת מן המסמכים שהובאו לעיוננו, מלמדת כי מצבו של יהודה, ובפרט, מצבו הבריאותי והנפשי – אינו מן המשופרים. דומה, כי יש יסוד לחשש, שמא פיננסי מהדירה, לא יטיב עמו; הדעת אינה נוחה מכך. ואולם, כפי שצינתי בעבר, "עלינו לשוות לנגד עינינו את כלל הנזקים הזכאים לדיוור ציבורי, אלו שקולם לא תמיד נשמע. הקפדה שוויונית בכגון דא על הוראות החוק ונהלי 'עמידר' ומשרד הבינוי והשיכון הריהי הכרח בל יגונה, לרווחת הכלל. צרכי עם ישראל מרובים, והמשאבים מועטים. רחמנות יתרה על המערער, כמוה כהתאכזרות אל אחרים הממתינים שנים ארוכות לתורם" (ע"ע"ם 2653/13 חדידא נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (29.1.2015)); ראו גם: ע"ע"ם 823/12 קליטה נ' שמעון, פסקה ב לחוות הדעת של השופט רובינשטיין (8.8.2013); עניין שניידר, פסקה 14 לפסק הדין של השופט מזוז; ע"ע"ם 4445/16 שטיין נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 31 (4.12.2017)).

17. עד כאן – שורת הדין. לצד זאת, בהתחשב במצבו של יהודה, ובפרט, שעה שמהמסמכים שהוגשו לעיוננו, עולה כי באזור הדירה ביפו, קיימת סביבה חברתית וטיפולית תומכת, אשר מסייעת ליהודה בהתמודדות עם קשייו, טוב ישקלו לאפשר ליהודה להוסיף ולשהות בדירה למשך פרק זמן קצוב, וזאת לפנים משורת הדין, לצרכי התארגנות (הא ותו לא), על מנת שיוכל במהלכה למצוא פתרון דיוור חלופי באותו אזור.

18. נוכח כלל האמור, אציע לחברי לדחות את הערעור. עוד אציע, בנסיבות העניין, כי לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

1. איני יכול להצטרף לחוות דעתו של חברי, השופט נ' סולברג.

2. נסיבותיו האישיות של המערער, לרבות מצבו הבריאותי והנפשי – מורכבות עד מאוד. אביו ואחיו נפטרו ואימו חולה במחלה קשה. מטעמי צנעת הפרט, לא ארחיב יותר מכך. לא שפר עליו גורלו. הדירה המדוברת, "דירת עמידר" צנועה בת 2 חדרים, משמשת כעוגן עבורו. המערער אינו מיוצג בהליך זה, והגיש את ערעורו בכתב ידו. גם בדיון – ייצג את עצמו.

3. המחלוקת שלפנינו היא, כביכול, מחלוקת עובדתית בלבד – האם המערער התגורר ברציפות בדירה מיום 1.8.2009 ועד למועד פטירת אביו, ביום 23.4.2018. לעניין זה, לדוחות "ביקורי המעגל" יש משקל רב, אולם הם אינם בגדר סוף פסוק. לטעמי, יש מקום לקבל את הראיות החדשות שהציג המערער, בהתאם לתקנה 144(2) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018. תצהירה של גב' גפני אמנם אינו מלמד, כשלעצמו, כי המערער התגורר ברציפות בדירה כנדרש, אולם יש בו כדי לכרסם בהנחה כי דוחות "ביקורי מעגל" שהוצגו משקפים כראוי את מצב הדברים. גב' גפני הועסקה, לדבריה, על ידי חברת "עמידר". בתצהירה, נכתב כי בביקורה בדירה ראתה את המערער ואף זכור לה המזרון המונח על הרצפה במבואת הדירה אשר שימש אותו. עוד הצהירה כי ציינה זאת בטופס של חברת "עמידר" אשר אמור להימצא ב"תיק הדירה". טופס זה לא הוצג לנו, ובכך יש כדי להקים תהייה האם מלוא המסמכים הרלוונטיים נמצאים ב"תיק הדירה" מלכתחילה, ואם כן, האם ישנם מסמכים מתוך "תיק הדירה" שלא הוצגו. ראיה זו מותירה לטעמי עמימות ראייתית של ממש.

את הברור החסר ניתן עוד להשלים. בנסיבות העניין, בהתחשב במה שמוטל על הכף, ראוי כי ימוצה עד תום. זאת, גם על חשבון הגמשת מסגרות דיוניות מקובלות. לא זה המקרה לזקוף לחובת בעל דין מחדל דיוני בדמות אי הבאת ראיות בעיתוי המתאים (יוסף אלרון "קבלת ראיות שלא על פי סדר הדין" המשפט יב 15 (2007)).

4. המערער ניצב על פי התהום. הוא זעק לפנינו את זעקתו והביע את תחינתו ומצוקתו הרבה. חש אני כי זהו המקרה שנכון יהיה להושיט לו יד. על בית משפט זה להקפיד ולסייע ככל שביכולתו לאלו הזקוקים לכך יותר מכל וכך אני רואה את עניינו של המערער שלפנינו.

יפים לעניינו דבריו של השופט חיים כהן: "[...] מודה אני ומתוודה שלא אנוח ולא אשקוט מלחפש לדלים ולעשוקים ולנדכאים צד זכות בדין, ולא אאמין לאומרים לי, אל תיגע כי לא תמצא" (ע"א 409/78 גולן נ' פרקש, פ"ד לד(1) 813 (1979)).

ניסיון החיים למדני כי "דירת עמידר" אינה קורת גג בלבד. היא משמשת עבור מי שידם אינה משגת כתשתית לבניית עתידם. סביבה מצויים חבריו, שכניו ומכריו של אדם. טול מידיהם את הדירה – ובכך תשמוט את הקרקע תחת רגליהם, פשוטו כמשמעו. כך גם במקרה שלפנינו, שבו ההשלכות של פינוי המערער מדירתו עלולות להיות הרות אסון. איני יכול אפוא להשלים עם עקירת המערער מסביבתו המוכרת והתומכת על בסיס דוחות "ביקורי מעגל" דלים בפרטים, אשר כאמור ניתן לתהות על מידת דיוקם.

ככלל, אעיר כי לאחרונה אני מוצא עצמי דן בעניינם של בני הדור השני של דיירי הדיוור הציבורי, אשר ניצבים בפני סכנת פינוי. אכן, דיוור ציבורי הוא משאב מוגבל ויקר ערך, אולם אסור כי הדבר יבוא על חשבונם של החלשים שבחלשים שבחברה הישראלית. לא על הכתפיים הצנומות של המערער ודומיו יש לפתור את מצוקתם של אחרים.

5. לו תישמע דעתי, היינו מקבלים את הערעור באופן שבו עניינו של המערער יובא פעם נוספת בפני ועדת האכלוס העליונה (להלן: ועדת האכלוס) של המשיב 1. זאת, לאחר שתיערך בדיקה ביחס לטופס שצוין בתצהירה של גב' גפני ויעשה ניסיון לאתר מסמכים רלוונטיים נוספים – הן מצד המערער הן מצד המשיבים. אם יידרש לאור החלטתה העדכנית של ועדת האכלוס, אף ראוי לשקול לחרוג מן הכלל ולשמוע את עדות גב' גפני בבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים.

עד לקבלת החלטה עדכנית מאת ועדת האכלוס המערער יהא רשאי להמשיך ולהתגורר בדירת אביו. במידה שבקשתו להכרה במעמד של "בן ממש" תידחה, תתאפשר לו תקופת התארגנות של 30 ימים נוספים לצורך הגשת עתירה מתאימה לבית המשפט לעניינים מינהליים, ככל שיסבור שיש לכך מקום.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

1. במחלוקת שנפלה בין חבריי אני מצרפת את דעתי לדעתו של חברי השופט יוסף אלרון, שלפיה יש להחזיר את הדיון בענייניו של המערער, יהודה אסיס (להלן: אסיס), לדיון לפני ועדת האכלוס העליונה של משרד הבינוי והשיכון (להלן: הוועדה העליונה). אני מצטרפת גם לנימוקיו של חברי, ואוסיף עוד משלי.

2. ביסוד ההחלטה אם אסיס זכאי למעמד של "דייר ממשיך" בדירת אביו המנוח ניצבת שאלה עובדתית. על פי חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998, והוראות המעבר שנקבעו לתיקון סעיף 3 לחוק זה, ככל שאסיס התגורר בדירת אביו ביום 1.8.2009 ומאז ברציפות עד למועד פטירתו של האב בשנת 2018 (להלן: התקופה הרלוונטית), קמה זכאותו למעמד "דייר ממשיך". אולם אם אסיס לא התגורר בדירת האב במהלך התקופה הרלוונטית, או לא התגורר בה ברציפות, אין הוא זכאי למעמד זה. שאלה עובדתית זו נדונה (בדיון חוזר) על ידי הוועדה העליונה, והוכרעה בהחלטה מיום 3.11.2020. החלטה זו היא שעומדת במוקד ההליך שלפנינו.

הוועדה העליונה בדקה ומצאה כי אסיס לא התגורר כלל בדירת אביו בתקופה הרלוונטית. מנימוקי ההחלטה עולה כי מבין המסמכים השונים שהוצגו לה, הוועדה העליונה נתנה משקל מכריע בהחלטתה לדוחות "ביקורי מעגל" שהוצגו לה – ושנערכו הן ביחס לדירת האב שנמצאת ביפו; הן ביחס לדירה שבה מתגוררת אימו של אסיס, שאף היא זכאית לדיוור ציבורי, ושנמצאת בבית שמש. מדוחות אלה עולה לכאורה כי בתקופה הרלוונטית התגורר האב בדירתו בגפו או עם בת זוג, אך לא עם אסיס; ולעומת זאת אסיס צוין כמי שהתגורר בחלק מהתקופה הרלוונטית בדירת אימו.

3. כאן המקום לבאר כי דוח "ביקור מעגל" הוא מסמך שנערך על ידי נציג החברה המשכנת, בעניינינו עמידר, במסגרת ביקור שנתי שנדרשת האחרונה לערוך בכל אחת מדירות הדיוור הציבורי שברשותה. הנציג מטעם החברה המשכנת נדרש להיפגש עם הדייר בדירה ולתעד בכתב פרמטרים שונים, ובעיקר – את זהותם של המתגוררים בדירה; הכנסותיהם; מצבה הפיזי של הדירה ואם יש צורך בביצוע תיקונים. כפי שציין חברי השופט נעם סולברג, לדוחות ביקורי המעגל נודע משקל ראייתי ממשי, בהיותן ראיות ישירות שנאספו ב"זמן אמת" ביחס למצב העובדתי בדירה – ובעניינינו ביחס לשאלת מגוריו של אסיס בדירת האב בתקופה הרלוונטית. עם זאת, ברי כי דוחות אלה אינם חזות

הכל וכי יש לאפשר לטוען לזכויות בדיור הציבורי הזדמנות נאותה להצביע על פגמים שנפלו בדוחות או לסתור בדרך אחרת את התמונה העובדתית העולה מהם. בהקשר זה, שומה עלינו לתת את הדעת למספר מאפיינים חשובים של ביקורי המעגל ושל הדוחות שמתעדים אותם.

כפי שצוין לעיל, בדוח שנציג החברה המשכנת מנהל בביקור המעגל, שומה עליו לציין את זהותם של המתגוררים בדירה. מידע זה רלוונטי לא רק לצורך קביעת הזכאות של מי מהדיירים למעמד של "דייר ממשיך" בבוא היום – אלא גם לצורך קביעת שכר הדירה שהם נדרשים לשלם בעת הנוכחית. שכן שכר הדירה בדיור ציבורי נקבע, בהתאם לנוהלי משרד השיכון, לפי שורה של פרמטרים ובין היתר מספר הדיירים ושיעור הכנסותיהם. לפרמטר זה נודעת השפעה אף על קביעת מחיר דירת הדיור הציבורי במידה שהדייר יבקש לרכוש אותה מהחברה המשכנת. יתר על כן, מידע בדבר מספר הדיירים בדירה עלול להעיד על הפרת חוזה מצד הדייר. חוזה השכירות בדיור הציבורי לא פעם אוסר על הדייר לאפשר לאדם נוסף לגור בדירה, כך שאם ימצא בביקור מעגל כי מתגורר בדירה אדם נוסף הדבר עלול להוות עילה לפינוי מהדירה. הנה כי כן, דיווח על אדם נוסף המתגורר בדירת דיור ציבורי נושא בחובו סיכון משמעותי – החל מהעלאה של שכר הדירה, ועד לביטול כליל של הזכות לדיור ציבורי. בהינתן האמור, יש יסוד סביר להניח כי דוחות ביקורי המעגל אינם בהכרח משקפים לאשורו את המצב העובדתי בנוגע לזהותם של בני המשפחה המתגוררים בדירה (בקי כהן קשת "ביקורי מעגל או ביקורת מעגלית" מעשי משפט טו(2) 179, 188 (2018)).

4. יהיה מי שיאמר, כי גם אם מתעורר ספק לגבי מהימנות דוחות ביקורי המעגל, אין לאפשר מצב שבו חוטא יוצא נשכר. קרי: משפחה שהתחמקה בעבר מתשלום שכר דירה נוסף, או הסתירה הפרה של חוזה השכירות, אין לאפשר לה "להרוויח" היום מהטענה שבדירה התגורר דייר נוסף. אלא שגישה זו אינה מביאה בחשבון את פערי המידע ואת פערי הכוחות המשמעותיים בין אותו דייר בדיור ציבורי החי בעוני, ובין נציג החברה המשכנת. באותה נקודת מפגש של ביקור המעגל, הדייר נמצא בעמדה נחותה בשל מצבו הסוציו אקונומי; לא פעם בשל מחסומים שפתיים, תרבותיים או השכלתיים שעיימם הוא נדרש להתמודד; ובשל חוסר ניסיון וידע ביחס למיצוי זכויותיו בהתאם לפרוצדורות הסבוכות של הדיור הציבורי. השופטת דפנה ברק-ארז (במסגרת דעת מיעוט) עמדה אף היא על כך שהמתכונת שבה נערכים ביקורי המעגל, מכרסמת מראש באפשרות של בן משפחה לזכות במעמד של "דייר ממשיך":

"הלכה למעשה, נוהלי עמידר מתמרצים את הדיירים המתגוררים בדיוור ציבורי, אנשים קשי יום שעל-פי רוב משתכרים לצרור נקוב, שלא להצהיר על בני משפחה הגרים עמם, הצהרה הכרוכה בהעלאתו של שכר הדירה. הדיירים מודעים לאפשרות להעלאת שכר הדירה בעודם נותנים את ההצהרה. לעומת זאת, אין הם מודעים לכך שטשטוש העובדה שגרים עמם בני משפחה נוספים עלולה להעמיד בסכנה של ממש את יכולתם של אותם בני משפחה לטעון למעמד של 'דייר ממש'". זהו מצב מובנה של אי-סימטריה במידע, העולה בחלק מן המקרים אף כדי 'בפני עיוור לא תיתן מכשול'. אני סבורה אפוא כי כאשר מוצגות לשוכרים בדיוור הציבורי שאלות בדבר משפחה המתגוררים עמם יש לעשות כן לאחר שהשואל וידא כי הנשאל מודע לכל המשמעויות של תשובתו בטווח הארוך – ולא רק לכך שתשובה בדבר 'מגורים לבד' תוביל להוזלת שכר הדירה בטווח הקצר". (ההדגשה שלי- ע'ב') (עע"מ 2732/14 שניידר נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 6 (28.1.2015)).

נוסף על האמור לעיל, יצוין כי לדייר או לבן משפחתו אין זכות להופיע לפני הוועדה העליונה כאשר היא דנה במעמדו כ"דייר ממש", לא כל שכן להיות מיוצג על ידי עורך דין בדיון. גם נציג החברה המשכנת שערך את דוח ביקור המעגל אינו מופיע לדיון בוועדה, וממילא לא ניתן לחקור אותו, זאת חרף הכוח הראייתי הממשי שניתן כאמור לדוח זה במסגרת ההחלטה.

5. הנה כי כן, דוחות ביקורי המעגל הם ראיות הנאספות בזמן אמת ומכאן המשקל הנכבד שמקובל לייחס להן. עם זאת, המציאות המורכבת בנוגע לאופן שבו דוחות אלה נערכים, ובפרט עמדת הנחיתות שבה מצויים דיירי הדיוור הציבורי בעת ביקורי המעגל, מחייבים את בית המשפט לבחון ראיות אלה ב"חשדנות" מסוימת – בפרט בנסיבות שבהן מתעורר חשש שהדוחות אינם משקפים את המצב העובדתי המדויק. כך מתחייב לגישתי גם בעניינו של אסיס.

לדבריו של אסיס, דירתו של אביו המנוח ביפו היא בית ילדותו שאותו לא עזב מעולם ולא מש מצידו של אביו. הוא מכחיש כי התגורר בחלק מן התקופה הרלוונטית בבית אימו, הסובלת ממצב נפשי קשה שאינו מאפשר שהייה רצופה עימה, ולגרסתו הוא רק ביקר אותה בקביעות בדירתה. עוד לדברי אסיס, הוא שינה את כתובת מגוריו לדירת אימו משום שבבניין שבו מתגורר האב אין תיבות דואר כלל. בדיון שנערך לפנינו הבהיר אסיס שייצג את עצמו, כי בתקופה שבה התברר עניין זכאותו למעמד "דייר ממש" לפני הוועדה העליונה, הוא היה נתון באשפוז ממושך ובמצב נפשי ירוד עד מאוד – ונראה כי אין על כך למעשה עוררין. בנסיבות אלה נמנע ממנו להשיג את הראיות הדרושות להוכחת

מגוריו בדירת האב. כיום לדבריו הוא "עומד על רגליו", הגם שעודנו סובל מנכות נפשית בשיעור 100%, ועל כן הגיש בקשה לצירוף ראיות חדשות המוכיחות לדבריו את מגוריו בדירת האב ואת זכאותו למעמד של "בן ממש"ן". הבקשה כוללת מסמכים רבים, ויש לציין במיוחד תצהיר מאת גברת נירה גפני, שערכה ביקורי מעגל מטעם עמידר בדירת האב המנוח, ולדבריה ראתה כי אסיס מתגורר עימו בדירה; מכתב מאת יושב ראש ועד השכונה שבה נמצאת דירת האב, ושממנו עולה כי במשך שנים רבות אסיס סייע לאביו באופן יומיומי בטיפולים רפואיים ובליווי למרכז יום לקשיש שבשכונה, עד לפטירתו; וכן מכתב מאת סגן ראש עיריית בית שמש, שממנו עולה כי אימו של אסיס מוכרת ומטופלת בשירותי הרווחה בעיר והיא מתגוררת בגפה.

6. בנסיבות המתוארות, כאשר נראה כי יש לא מעט אינדיקציות לנוכחות רציפה של אסיס בדירת האב המנוח, חרף האמור בדוחות ביקורי המעגל, דומני כי נדרשים בדיקה ובירור מעמיקים יותר של שאלה עובדתית זו על ידי הוועדה העליונה. במסגרת בדיקה זו יש לאפשר לאסיס להגיש ראיות חדשות שנאספו על ידו, ומן הראוי כי עמידר תעשה אף היא ניסיון לאתר מסמכים רלוונטיים בנוגע למגוריו של אסיס בדירת האב (כעולה מתצהירה של גב' נירה גפני). כפי שציין השופט אלרון, יש לאפשר לאסיס להתגורר בדירת האב עד להחלטת הוועדה העליונה; ואף במשך 30 ימים לאחר מכן לצורך התארגנות, לרבות הגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים ככל שיבחר לעשות כן.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט, ברוב דעות, לקבל את הערעור, כאמור בחוות דעתו של השופט י' אלרון, שאליה הצטרפה השופטת ע' ברון, כנגד דעתו החולקת של השופט נ' סולברג.

ניתן היום, ה' בניסן התשפ"ג (27.3.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט