

העותרת:

....
באמצעות עו"ד ורדית דמרי מדר
הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה,
הפקולטה למשפטים,
האוניברסיטה העברית הר הצופים, ירושלים
טל: 02-5882554; פקס: 02-5882544

(להלן: "העותרת")

- נגד -

המשיב:

מדינת ישראל-משרד הבינוי והשיכון
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי - מנהלי)
מרחי מח"ל 7, ירושלים
טל': 02-5419555; פקס': 02-5419582

(להלן: "משרד הבינוי והשיכון" או "המשיב")

עתירה מנהלית

מוגשת בזה עתירה מנהלית לבית המשפט הנכבד, במסגרת סמכותו על פי הוראות ס' 5(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 ולסעיף 13 לתוספת הראשונה לחוק, בגדרה מתבקש בית המשפט הנכבד להזמין את המשיבים ולדון בעתירה שעניינה החלטת ועדה ציבורית מטעם המשיב מיום 22/10/12, ואשר הועברה לידי המשיב ביום 18/11/12, אשר דחתה את בקשת העותרת להכרה כזכאית לדירה בשכירות בשיכון הציבורי.

החלטת המשיב מיום 22/10/12 מצ"ב לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה ומסומן ע/1.

הסעדים המבוקשים:

1. בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להורות כי החלטת המשיב מיום 22/10/12 שגויה היא ולכן בטלה ומבוטלת, וכי העותרת זכאית לדירה בדיוור הציבורי.
2. משכך מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב להכניס את העותרת לרשימת הממתנינים, ולקבוע כי עד לקבלת דירה בשכירות בשיכון ציבורי תהיה העותרת זכאית לסיוע מוגדל בשכר דירה כזכאית לדיוור ציבורי בהתאם לסעיף 10.2 לנהלי המשיב.
3. כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי נוהל המשיב יקבע כי גם אימהות חד-הוריות המקבלות קצבת מזונות מהמוסד לביטוח הלאומי ולא קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה יהיו זכאיות לקבלת דירה בדיוור הציבורי.

כל ההדגשות אינן במקור אלא אם נכתב אחרת

ואלה נימוקי העתירה:

א. העתירה בקליפת אגוז:

1. מהותה ועיקרה של עתירה זו הינה כנגד החלטת ועדה ציבורית של המשיב, הפועלת מכוח נהלי המשיב, הדוחה את בקשתה של העותרת לזכאות לדיור ציבורי וזאת לכאורה מהטעם שהיא אינה מקבלת קצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי (להלן: "המל"ל") במשך 24 חודשים לפחות, או לחילופין קצבת השלמת הכנסה במשך 12 חודשים לפחות.
2. משמעות קביעה זו היא שהעותרת, אשר מקבלת קצבת מזונות מהמל"ל, וכן כל אם חד-הורית המתקיימת מקצבת מזונות של המל"ל, אינה ולעולם לא תוכל להיות זכאית לדירה בדיור ציבורי מהסיבה היחידה שקצבתה נקראת "מזונות" ולא "הבטחת הכנסה" או "השלמת הכנסה", וזאת על אף העובדה שאין למבקשת זכות בחירה בין שתי קצבאות אלו, וכן על אף העובדה שסכום הקצבה המשולמת לעותרת זהה לסכום הקצבה שהייתה משולמת לה אם הייתה מקבלת קצבת השלמת הכנסה.
3. מדובר בהחלטה המתעלמת ממצב החוקי בו נמצאת העותרת בעל כורחה, לפיו מחוקי הביטוח הלאומי קובעים כי אם חד-הורית חייבת לממש פסק דין למזונות ואינה יכולה לבכר קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה במקומו. התוצאה אם כך של הנוהל הינה הפליה פסולה של ציבור רחב של אימהות חד-הוריות. זאת משום שבפועל נמנעת מקבוצה זו הזכאות לדירה בדיור הציבורי, מפאת סיבות שאינן בשליטתן.
4. יתרה מכך, בהתחשב בעובדה כי אין לעותרת זכות לבחור בין שתי הקצבאות, ובהתחשב בעובדה כי מדובר בקצבאות זהות בסכומן ובתכליתן, מדובר בהחלטה בלתי סבירה הפוגעת בזכותה של העותרת לדיור הולם ולקורת גג, ובכך גם בזכותם לקיום מינימאלי בכבוד.

ב. הצדדים לעתירה:

5. **העותרת, מ....** הינה אם חד-הורית ל-3 ילדים קטינים הסמוכים על שולחנה, בני
צילום ת.ז. של העותרת בצירוף הספח מצ"ב ומסומן ע/2.
6. העותרת התחתנה בשנת ..., פתחה בתיק גירושין בשנת ובאותה שנה קיבלה פסק דין למזונות. בחודש 06/2011 התחילה העותרת לקבל קצבת מזונות מהמל"ל.
אישורי זכאות לקצבת מזונות מהמל"ל מצ"ב ומסומן ע/3.
7. קצבת המזונות המשולמת לעותרת עמדה נכון למועד החלטת המשיב על סך 3,264 ₪, לאחר ניכוי דמי בריאות 3,164 ₪. כפי שיפורט בהמשך, זו הייתה גם הכנסתה לו הייתה מקבלת קצבת הבטחת הכנסה.
8. העותרת וילדיה מתגוררים בדירת אמה שגודלה 90 מ"ר. דירה זו משמשת למגוריהם של תשע נפשות, ובנוסף בסופי שבוע ובחגים אחות נוספת מתגוררת עמם. מלבד העותרת, ילדיה ואמה, מתגוררים בדירה גם אחיה של העותרת, אחותה, בעלה וילדם. אמה של העותרת

זכאית לקצבת נכות בשיעור של 75% בעקבות ניתוח לב פתוח שעברה, והעותרת משמשת כאפוטרופוסית החוקית שלה, וכן מנהלת את כל משק הבית בשל מגבלותיה של אמה. העותרת וילדיה מתגוררים בסלון הבית וישנים על מזרונים על הרצפה. למותר לציין, כי הצפיפות בדירה קשה לאין שיעור, דבר הגורר מריבות ומתחים משפחתיים רבים. לעותרת וילדיה אין אפשרות לפרטיות, כך שהתנאים מקשים מאוד על ניהול חיי משפחה תקינים. מצב זה מבהיר את הצורך בפתרון מיידי בדמות דיור ציבורי.

אישור על זכאות לקצבת נכות של האם מצורף ומסומן ע/4.

9. ילדיה של העותרת זקוקים לטיפולים שונים. בתה הגדולה של העותרת, פריאל, הוכרה כזקוקה לטיפול על-ידי פסיכולוג רגשי. בנה השני של העותרת, אוראל, מטופל ע"י קלינאית תקשורת מדי שבוע. בתה השלישית של העותרת, אנאאל, טופלה וצפויה לקבל טיפולים של קלינאית תקשורת, ריפוי בעיסוק ופסיכולוג רגשי. בנוסף, העותרת בעצמה סובלת מבעיות ברכיים קשות, ומטופלת מזה מספר שנים אצל אורתופדים ורופאים שונים. בשל כך, נשלחה העותרת לטיפולים שונים וכיום ממתנה לטיפול בידי רופאים מומחים.

אישורים על טיפולים רפואיים מצורפים ומסומנים ע/5.

10. יודגש גם כי על אף מאמציה לנהל חיים כלכליים נורמטיביים, הוצאותיה השוטפות של העותרת, המורכבות מהוצאות חיוניות בלבד, עולות על הכנסותיה ועומדות על סך של כ-3,400 ₪ בחודש: 2,000 ₪ בגין כלכלה ל-4 נפשות, 200 ₪ על תקשורת, על כל אחד מילדיה הגדולים 76 ₪ לחודש בעבור דמי שכלול לביה"ס, 30 ₪ עבור ארוחות ו-243 ₪ לחודש למועדוניות. עבור בתה הקטנה משלמת העותרת 70 ₪ לחודש דמי שכלול, בנוסף ל-80 ₪ ש"ח לצהרון. כן, העותרת משלמת 300 ₪ עבור תשלומים לקופ"ח, 240 ₪ להשכרת מחסן בו היא מאחסנת את חפציה שנותרו ללא מקום. זאת ועוד, לעותרת קיים חוב עבור מעון ויצו בסך 998 ₪ עבור שהותה של אנאאל, וזאת כלל מבלי להשתתף בהוצאות הבית כמו מים, חשמל ועוד. עבור מחייתה העותרת לוותה 5,000 ₪ מאחיה, וכן 1500 ₪ מאחותה. כתוצאה ממצב כלכלי זה אין בכוחה של העותרת לממן לילדיה חוגים, אירועי תרבות וכיוצ"ב. **כמו כן, הבנק לא מאפשר לה לנהל חשבון אשראי וחריגות, אלא רק שימוש בכספי הגמלאות אותן היא מקבלת מדי חודש.** במצב זה, לא אין באפשרות העותרת כל אפשרות מעשית להשכיר דירה בכוחות עצמה, ולעמוד בחובות הנובעות מכך.

אישורים על הוצאות מצורפים ומסומנים ע/6.

11. **המשיב, משרד הבינוי והשיכון של מדינת ישראל**, ממונה על ענייני שיכון ודיור ציבורי. במסגרת זו, המדינה הינה הבעלים של הדיור הציבורי ומשרד השיכון אחראי מטעמה בין היתר על קביעת הנהלים והקריטריונים לקבלת זכאות לדירה בדיור הציבורי, ועל פעילותן של ועדות משרד השיכון הדנות בבקשות ובעררים לזכאות לדיור ציבורי, לרבות הוועדה הציבורית אשר נתנה את ההחלטה נשוא עתירה זו. מתוך אתר האינטרנט של המשיב:

"משרד הבינוי והשיכון ממונה על ייזום וביצוע מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים. פעילות המשרד מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו לכלל

(<http://www.moch.gov.il/odot/Pages/odot.aspx>)

ג. הרקע העובדתי

12. הפונה הינה אם חד-הורית לשלושה ילדים הנמצאים בחזקתה.
 13. החל מ-01/10/10 ועד ל-07/2011 הפונה קיבלה קצבת הבטחת הכנסה מאת המוסד לביטוח לאומי.
 14. לאחר גירושה ב-06/2011 נפסקו לפונה מזונות, ולאחר שבעלה לא עמד בתשלומים, החלה לקבל מאת המוסד לביטוח לאומי קצבת מזונות החל מה-28/07/11.
- אישורי הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מצורפים מסומנים ע/7.**
15. בתאריך 11/02/12 פנתה לוועדה העליונה ונדחתה מהנימוק "שאינה עונה למספר נפשות מזכה הבטחת הכנסה ל-12 חודשים".
 16. כנגד החלטה זו הגישה העותרת בתאריך 22/10/12, באמצעות הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה של הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, ערר לוועדה הציבורית של המשיב.
- החלטת ועדה עליונה וערר של העותרת מיום 12.8.12 מצ"ב ומסומן ע/8.**
17. ביום 3.12.12 דחתה הוועדה הציבורית את בקשתה בהחלטה נשוא עתירה זו, מהנימוק "שאינה מתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה במשך 12 חודשים" (ההחלטה צורפה כנספח ע/1 לעיל).
 18. על החלטה זו מוגשת העתירה דנא.
 19. כתגובה לדרישות הוועדה, פנתה העותרת, בליווי הקליניקה, לביטוח לאומי בתאריך 25/12/12, במטרה לבקש את הפסקת תשלום דמי המזונות לעותרת, ולהחליפם בקצבת הבטחת הכנסה, תוך מתן הסבר כי רצונה לעבור לקצבת הבטחת הכנסה נובע מדרישות הנוהל של המשיב לשם קבלת דירה בדיור הציבורי. העותרת נענתה בחיוב לבקשה זו. ואולם, משניגשה העותרת לסניף המל"ל בתאריך 14/03/13 במטרה להחליף בין הקצבאות, בניגוד לתשובה שקיבלה בפנייתה הקודמת, זכתה לתשובה שלילית. כששאלה לפשר התשובות הסותרות, נאמר לה כי אינה זכאית לוותר על זכאותה לגמלה מכוח חוק המזונות, לאור הוראות חוק הבטחת הכנסה (ותכליתו כגמלה שיורית).
 20. היות ואין הממון מצוי בכיסה של העותרת, פנתה העותרת לשם פתרון המצוקה אליה נקלעה לקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה של הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, המסייעת לפונים אליה, חינם וללא תמורה, במימוש זכויותיהם החברתיות. **במקרים**

ייחודיים מעניקה הקליניקה ייצוג פרו-בוננו, וכך בחרה לפעול גם במקרה זנו, לאור החלטתה השגויה של המשיב, אשר הינה בלתי סביר ומביאה להפליית המשיבה.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד כללי – זכאות לקבלת דירה ציבורית ותנאי ההכנסה

21. לשם הקניית זכאות לדירה בדיוור הציבורי על המבקש לעמוד ב-4 תנאים עיקריים:

א. משפחה (זוג או חד-הורית) עם 3 ילדים ויותר;

ב. חסר דירה מאז שנת 1971;

ג. הכנסה שאינו עולה על ההכנסה המזכה, אשר עמדה נכון למועד מתן ההחלטה (ולא שונתה עד היום) על סך 5,652 ₪ (ללא קשר למספר הנפשות במשפחה) (לא כולל קצבת ילדים וסיוע בשכר דירה);

ד. קבלת קצבת השלמת הכנסה מאת המוסד לביטוח לאומי במשך 12 חודשים לפחות, או הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים לפחות, קודם למועד הגשת הבקשה;

22. יודגש כי אין מחלוקת כי העותרת עומדת ב-3 תנאים הראשונים:

א. העותרת הינה אם חד-הורית ל-3 ילדים;

ב. העותרת אינה בעלת דירה ולא הייתה בבעלותה דירה אי פעם;

ג. הכנסתה החודשית של העותרת מקצבת המל"ל עמדה נכון למועד הגשת בקשתה על סך 3,264 ₪ בלבד.

23. ואילו, העותרת אינה עומדת בדרישה הרביעית, קבלת קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה. כאמור, העותרת מקבלת קצבת מזונות מהמל"ל, אשר גובהה זהה לגובה קצבת הבטחת הכנסה, באופן רצוף מאז חודש דצמבר 2011. על אף העובדה כי מדובר בסכום זהה, ועל אף העובדה כי אין לעותרת זכות בחירה בין קצבת מזונות לבין קצבת הבטחת הכנסה, כפי שיפורט להלן, הוועדה הציבורית לא ראתה לנכון לאשר את בקשתה של העותרת לדירה בדיוור הציבורי. למען הסדר הטוב נדגיש כי הכנסתה של העותרת הייתה תמיד זהה לגובה ההכנסה לו הייתה מקבלת הבטחת הכנסה:

מסלול מזונות	מסלול הבטחת הכנסה	
בעת הגשת הבקשה	3,164 ₪ קצבת מזונות (לאחר ניכוי דמי בריאות) 0 ₪ מעבודה סה"כ: 3,164 ₪	3,164 ₪ קצבת הבטחת הכנסה (לאחר ניכוי דמי בריאות) 0 ₪ מעבודה סה"כ: 3,164 ₪
עת הגשת העתירה	3,210 ₪ קצבת מזונות (לאחר ניכוי דמי בריאות)	3,210 ₪ קצבת הבטחת הכנסה (לאחר ניכוי דמי בריאות)

0 ש"ח מעבודה	0 ש"ח מעבודה	
סה"כ: 3,210 ש"ח	סה"כ: 3,210 ש"ח	

הנתונים נקלחו מאתר הביטוח הלאומי:

http://www.btl.gov.il/benefits/Income_support

2ד. המסגרת המשפטית:

2דא. נהלי משרד הבינוי והשיכון

24. יודגש כבר בתחילת פרק זה כי מרבית הכללים החלים בשיכון הציבורי מוסדרים בכללי פעולה בלבד (נהלים, מבצעים וכד') שנקבעים מעת לעת על פי החלטות הממשלה או משרד הבינוי והשיכון, ולא בחקיקה ראשית או משנית, למעט חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 (הדן ברשימה צרה של סוגיות הקשורות לדיירים שכבר אוכלסו בדירות) וחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ח-1998 (אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.13 אך טרם בוצע בפועל).

25. כך, רוב זכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי וכל זכויותיהם של אלה המבקשים להתמנות בקבוצה זו, לרבות הזכאות לקבלת דירה בדיוור הציבורי, קבועים בנהלים של המשיב.

26. לענייננו, הנוהל הרלוונטי הקובע את הזכאות לקבלת דירה בדיוור הציבורי הוא נוהל 08/05 "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" מתאריך 18.7.07 (להלן: "הנוהל").

העתק הנוהל מצ"ב ומסומן ע/9.

27. ס' 5.1 לנהל קובע כי הזכאים לדיור ציבורי הם אלה ש:

"...

ממצים כושר השתכרות (בהתאם לסעיף 2.12)

מקבלים קצבת הבטחת הכנסה (כמפורט בנספח א' סעיף 1-2)

28. ס' 5.1.2 לנהל ממשיך ומפרט:

"משפחות חד הוריות: משפחה חד הורית אשר לה 3 ילדים או יותר העונה על

הגדרת מיצוי כושר השתכרות...."

29. ס' 2.12 לנהל מגדיר את התנאי של "מיצוי כושר השתכרות":

"משפחה המקבלת מביטוח לאומי קצבת הבטחת הכנסה במשך שנתיים רצופות"

(ס' 2.12.1(א))

או:

"משפחה המתקיימת משכר עבודה או מהכנסה אחרת (פנסיה או גמלה של

המוסד לביטוח הלאומי: גמלת נכות מעבודה, גמלת נכות בשיעור של עד 74%,

דמי מזונות, קצבת שאירים וכד') ובנוסף מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי גמלת השלמת הכנסה במשך 24 חודשים לפחות" (ס' 2.12.1(ב)).

ס' 2.12.2 לנוהל מחיל את האמור בס' 2.12.1 גם על משפחות חד הוריות כמו במקרה דנא.

30. נספח א' סעיף 1 לנוהל מפרט ומגדיר את אישורי ההכנסה אשר על המבקש דיור ציבורי להמציא לשם קבלת זכאות:

"מי שמתקיים מגמלת הבטחת הכנסה בלבד ימציא אישורי הכנסה ל-24 החודשים שקדמו להגשת הבקשה.

מי שמתקיים מגמלת השלמת הכנסה ימציא אישורי הכנסה ואישורי המוסד לביטוח לאומי ל-12 החודשים שקדמו להגשת הבקשה."

31. במילים אחרות, רק משפחה המקבלת הבטחת הכנסה או השלמת הבטחת הכנסה תהא זכאית לדיור ציבורי על פי הנוהל הקיים.

2ב. המסגרת הנורמטיבית המסדירה את כללי הזכאות לקצבות המוסד לביטוח לאומי

32. בניגוד לזכאות לדירה בדיור הציבורי, הזכאות לקצבאות מטעם המוסד לביטוח הלאומי קבועה בחקיקה ראשית ומשנית.

33. הזכאות לקבלת קצבת מזונות מעוגנת בחוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972 (להלן: "חוק המזונות") ותקנות המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972 (להלן: "תקנות המזונות").

34. חוק המזונות קובע כי זוכה אשר יש בידה פסק דין למזונות זכאית לקבל קצבת מזונות מהמל"ל.

35. תקנה 5 לתקנות המזונות קובעת גם כי אין זכות לכפל קצבאות, וזו לשונה:

"שולמה לזוכה גימלה להבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, בעד תקופה שבעדה הוא זכאי לתשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, רשאי המוסד לנכות מהתשלום את סכום הגימלה, כולו או מקצתו, ובלבד שלא ינוכה יותר מסכום התשלום המגיע בעד אותה תקופה."

36. כך, ברי כי אין אישה רשאית לקבל גם קצבת מזונות וגם קצבת הבטחת הכנסה בעד אותה תקופה, ואולם לכאורה, על פי קריאת חוק המזונות ותקנות המזונות בלבד, לא עולה שום חובה על אישה לתבוע דווקא קצבת מזונות ולא קצבת הבטחת הכנסה.

37. ואולם, מבידיקת החקיקה הקובעת את הזכות לקצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה – חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980 (להלן: "חוק הבטחת הכנסה") ותקנות הבטחת הכנסה, תשמ"ב-1982 (להלן: "תקנות הבטחת הכנסה") – עולה כי לאישה שהיא פרודה או גרושה מבעלה אין זכות בחירה בן שתי קצבאות אלו אלא שהינה חייבת קודם לממש את זכותה

לקצבת מזונות, ורק אם יותר הפרש – ויודגש כי כאשר לאישה 2 ילדים ויותר אין הפרש – תוכל לקבל קצבת השלמת הכנסה.

38. כך, קובעת תקנה 8(ד) לתקנות הבטחת הכנסה כי:

“על אף האמור בתקנת משנה (ג), הגימלה לזכאי שנפסקו לזכותו מזונות תהיה בסכום השווה להפרש שבין הסכום המתקבל לפי תקנת- משנה (ג) לבין סכום המזונות שנקבע בפסק הדין.”

39. ודוק – תקנה 8(ד) אינו רק חוזרת על האיסור על כפל קצבאות המצוי בתקנה 5 לתקנות המזונות המצוטט לעיל, או על החישוב של דמי מזונות שמתקבלים בפועל על ידי האישה ב"הכנסה" לפי ס' 9(א)(3) לחוק הבטחת הכנסה, אלא שתקנה 8(ד) מוסיפה עוד תנאי: לא רק שמי שמקבלת קצבת מזונות לא תקבל קצבת הבטחת הכנסה, אלא שגם מי שנפסקו לטובתה מזונות לא תהיה זכאית להבטחת הכנסה אלא בסכום ההפרש בין פסק הדין למזונות לבין קצבת הבטחת הכנסה. זאת אומרת, גם אם האישה בוחרת שלא לממש את פסק הדין למזונות המצוי בידה, באמצעות גרושה או באמצעות המל"ל, בחישוב קצבת הבטחת הכנסה לה היא תהיה זכאית ייחשב המל"ל בסכום המזונות שנפסק לה. (זאת, למעט המקרים החריגים הנופלים בגדר ס' 5(ו) לחוק הבטחת הכנסה, אשר לא חל במקרה דנא).

40. זאת ועוד, על פי טופס בל/5619 "תביעה להבטחת הכנסה – טופס למילוי עצמי", לא רק שהאישה חייבת לממש את פסק דינה למזונות מול המל"ל בטרם יבקש קצבת הבטחת הכנסה, אלא שהיא אף חייבת לתבוע פסק דין למזונות בבית הדין או בית המשפט לענייני משפחה. זאת, על פי ס' 16 לטופס, שם נמצאת רשימת מסמכים ואישורים שעל התובעת קצבת הבטחת הכנסה לצרף לתביעתה. בנוגע לאישה פרודה מצוין כי "אם לא הגשת תביעה למזונות ואת פרודה פחות מ-12 חודשים – עליך להגיש תביעה למזונות". אמנם, על פי הטופס אישה שפרודה מבעלה יותר מ-12 חודשים פטורה מלהגיש תביעת מזונות, ואולם נשים גרושות גם חייבות להמציא פסק דין למזונות.

טופס בל/5619 מצ"ב ומסומן ע/10.

41. פועל יוצא מזה – על פי חוקי המל"ל, ובפרט תקנות הבטחת הכנסה, אין לאישה זכות בחירה בין קצבת הבטחת הכנסה לבין קצבת מזונות, שהרי ברגע שהיא פרודה או גרושה הינה חייבת לתבוע מזונות, ומשיש בידה פסק דין למזונות המל"ל ייחשב סכום זה בקביעתו האם מגיעה לאישה קצבת הבטחת הכנסה או לא.

42. ר' לעניין זה גם דיון של הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מיום 17.7.12, שם נדון נושא זה בדיוק (להלן: "דיון הוועדה בכנסת").

דבריה של מרכזת הבטחת הכנסה במל"ל, אפרת פורת (עמ' 31 לפרוטוקול): "אי אפשר להחליף, כי זו זכאות של הילדים, דמי מזונות זה בעצם הילדים. אנחנו לא יכולים לתת לה עכשיו הבטחת הכנסה".

פרוטוקול מס' 151 מדין הוועדה בכנסת מיום 17.7.12 מצ"ב ומסומן ע/11 (להלן: "הפרוטוקול").

43. ודוק – הזכאות המירבית להבטחת הכנסה מעניקה סכום זהה לדמי המזונות המקסימליים – 3,310 ₪ לחודש נכון למועד הגשת העתירה. יוצא מכך, שכל אישה המקבלת דמי מזונות בסכום המקסימאלי, על פי הנהלים, כל אישה שיש לה לפחות 2 ילדים, הנחשבים כאמור להכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, אין באפשרותה לקבל קצבת הבטחת או השלמת הכנסה.

44. לעניין זה ר' גם פסקי דין של בתי הדין לעבודה הדנים במשמעותה והשלכותיה של תקנה 8(ד) לתקנות הבטחת הכנסה, לדוגמא: ב"ל (י-ם) 2663/01 חנאן גמגום נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 15.8.04); ב"ל (י-ם) 12214/05 אבו סנינה חולוד נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 23.6.08); ב"ל (נצ') 1569/01 יפה להב נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 17.9.03), קובע כי תביעת ההבטחת הכנסה תאושר רק במידה והתובעת תוכיח כי הגישה קודם תביעה לתשלום מזונות – פסק הדין אושר על ידי בית הדין הארצי בעב"ל (ארצי) 1030/04 יפה להב נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 15.10.07).

45. יודגש, כי על מנת לעמוד בתנאי הנוהל של המשיב, פנתה העותרת, בליווי הקליניקה, לביטוח לאומי בתאריך 25/12/12, במטרה לבקש את הפסקת תשלום דמי המזונות לעותרת, ולהחליפם בקצבת הבטחת הכנסה, תוך מתן הסבר כי רצונה לעבור לקצבת הבטחת הכנסה נובע מדרישות הנוהל של המשיב לשם קבלת דירה בדיור הציבורי. העותרת נענתה בחיוב לבקשה זו. ואולם, משניגשה העותרת לסניף המל"ל בתאריך 14/03/13 במטרה להחליף בין הקצבאות, בהתאם לתשובה שקיבלה בפנייתה הקודמת, זכתה לתשובה שלילית. כששאלה לפשר התשובות הסותרות, נאמר לה כי אינה זכאית לוותר על זכאותה לגמלה מכוח חוק המזונות, לאור הוראות חוק הבטחת הכנסה (ותכליתו כגמלה שיורית).

46. לסיכומו של עניין, הן נהליו של המשיב והן חוק הבטחת הכנסה, יוצרים מצב בו אמהות חד הוריות המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי, נשללת אוטומטית זכאותן לדיור ציבורי, מכוח נסיבות שאינן תלויות בהן ואינן ברות שינוי על-ידן.

3ד. קצבאות זהות בסכומן ובתכליתן

47. חשוב להבהיר כי בנוסף לעובדה כי מדובר בדיוק באותו סכום, כפי שפורט לעיל, קצבת מזונות וקצבת הבטחת הכנסה זהות גם מבחינת תכליתן, שהרי שתיהן הן קצבאות קיום הנועדות להבטיח קיום מינימאלי בכבוד למקבליהם.

48. ראו לעניין זה דברי הסבר להצעת חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972, ה"ח תשל"א מס' 922 עמ' 95:

"החוק המוצע בא להבטיח אמצעי מחיה לאשה וילדים שזכו בפסק דין למזונות ולשחרר אותם מהליכי הוצאה לפועל... אולם עד שתושג המטרה הסופית, יש לפתור קודם כל את בעיית מעוטי היכולת, שהם הסובלים העיקריים."

והשווה לדברי הסבר להצעת חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, ה"ח תש"ס מס' 1417 עמ' 3 :

"מטרת החוק המוצע היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים. גימלה לפי חוק זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם ותשלום הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום."

49. ר' גם דברי בית הדין הארצי לעבודה בדב"ע מח/116-04 המוסד לביטוח לאומי נ' ציפורה מנדל, פד"ע כ' 176:

"לחוק המזונות ולחוק הבטחת הכנסה מטרה אחת והיא להבטיח לאשה שבדיה פסק דין למזונות, הכנסה עד גבול מסויים."

בית הדין ממשיך ומסביר ביחס לתקנה 8(ד) לתקנות הבטחת הכנסה :

"ראיה לכך נמצא בתקנה 8(ד) לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982, הקובעות כי "הגמלה לזכאי שנפסקו לזכותו מזונות תהיה בסכום השווה להפרש "שבין שעור הגמלה על-פי תקנה 8(ג) לבין סכום המזונות שנקבע בפסק-הדין". ישנן איפוא הגבלה והשלמה, צעד בצעד בין הסכומים המתקבלים משני המקורות: חוק הבטחת הכנסה וחוק המזונות (ר' תקנות המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ג-1973).

50. ראוי בהקשר זה להפנות גם לדבריה של אפרת פורת, מרכזת הבטחת הכנסה במל"ל, בדיון הוועדה בכנסת, בעמ' 31 לפרוטוקול :

"אני נציגת הביטוח הלאומי, את הקריטריונים של משרד השיכון לא אנחנו קבענו, רק אני רוצה לומר כאן שאישה שמקבלת דמי מזונות ואישה שמקבלת הבטחת הכנסה עוברות את אותו מבחן הכנסה, כך שהן צריכות להיכנס לאותם קריטריונים."

...

אותו מבחן הכנסה, זה אותו הדבר. אם היא עובדת ב-7,000 שקל היא לא תקבל גם דמי מזונות. ההבדל היחיד בין שניהם זה שאישה שמקבלת הבטחת הכנסה צריכה לקיים עילת זכאות, אם זה מבחן תעסוקה, אם זה אם לילדים, ואישה שמקבלת דמי מזונות - - אבל זה לא קשור למבחן הכנסות. זה אותו מבחן הכנסות ולכן הן עונות על אותם הקריטריונים.

אני יכולה לומר שבקבלת קהל הגיעה אליי אישה שקיבלה סיוע בשכר דירה בצפון בעודה מקבלת דמי מזונות, והיא הגיעה לירושלים כי היא ברחה מהגרוש, היא הבינה שבירושלים היא לא מקבלת סיוע בשכר דירה והיא החליטה שהיא חוזרת לצפון, כי ביטוח לאומי אמר לה 'אנחנו לא יכולים להחליף לך את זה

להבטחת הכנסה, בדיוק כמו הגברת שישבה פה וביקשה. אי אפשר להחליף, כי זו זכאות של הילדים, דמי מזונות זה בעצם הילדים. אנחנו לא יכולים לתת לה עכשיו הבטחת הכנסה. ובצפון היא קיבלה.”

51. ר' גם דבריה של תמי סלע, יועצת המשפטית של הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, מאותו דיון, בעמ' 24 לפרוטוקול:

”גם הנושא של דמי מזונות. אחר כך בדיונים בנושאים אחרים ביטוח לאומי בא ומסביר איך קצבת מזונות זה בדיוק קצבת קיום כמו הבטחת הכנסה אבל כשזה בא לעניין הזה, אז פתאום רואים את זה אחרת. גם לזה אין תשובה טובה. למה אישה שמקבלת דמי מזונות, שזה גם נבדק לפי מבחני הכנסה וזה נחשב כקצבת קיום לעניינים אחרים, למה לעניין הזה זה לא נחשב קצבת קיום?”

52. למען הסדר הטוב יצוין כי אכן קיים הבדל בין שתי הקצבאות המגולם במבחן תעסוקתי. במבחן זה נדרשים לעמוד מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, זאת בעוד מקבלות קצבת מזונות אינן נדרשות לעמוד במבחן מסוג זה. אולם, כאמור, העותרת או כל אם חד-הורית במצבה, אינן בוחרות האם לקבל קצבת הבטחת הכנסה או מזונות, אלא שהן נאלצות לקבל כגמלת קיום את קצבת המזונות ואינן יכולות לבחור במסלול של הבטחת הכנסה. על כן, הבדל זה אינו מצדיק פגיעה בזכויותיה של העותרת ואחרות כמוה. ר' הרחבה לעניין זה בהמשך.

44. איסור אפליה פסולה

44א. עיקרון השוויון ואיסור הפליה – כללי

53. נשים, אשר מקבלות קצבת מזונות מן הביטוח הלאומי ולא מקבלות קצבת הבטחה הכנסה, אינן זכאיות לדיוור ציבורי לפי נהלי המשיב והלכה למעשה לא יהיו זכאיות לדיוור ציבורי אף פעם. משכך, אותן נשים מופלות לרעה לעומת זכאים אחרים לדיוור ציבורי, וזאת רק מהטעם שהינן מקבלות קצבת מזונות.

54. השוויון הוא ערך יסוד במשפט הישראלי:

”הוא מונשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו” (השופט לנדוי בבב”צ [98/69](#) ברגמן נ' שר האוצר, בעמ' 698), והוא ”ממהותה ומאופיה של מדינת ישראל” (המשנה לנשיא, השופט אלון, בע”ב 2/88 בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, בעמ' 272).

55. ובאשר להפליה, אמר השופט בך בבג”ץ 104/87 נבו נ' בית-הדין הארצי לעבודה, בעמ' 760: ”ההפליה היא נגד היוצר תחושת קיפוח ותיסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיוואציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה. חברה אשר בה נוהגת הפליה איננה חברה בריאה, ומדינה שבה נוהגת אפליה לא תוכל להיקרא מדינה מתוקנת.”

56. זכות היסוד לכבוד האדם מעגנת בתוכה את עיקרון השוויון. עמד על כך הנשיא ברק בבג"ץ

6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006) בקובעו כך:

"אותם היבטים של כבוד האדם אשר מוצאים בחוקות שונות ביטוי בזכויות אדם מיוחדות, אך המתאפיינים בכך שהם קשורים, על פי תפיסתנו, בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם (אם בגרעינו ואם בשוליו). על פי גישה זו, ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם גם הפליה שאין עימה השפלה, ובלבד שהיא תהא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה וכיוצא בהם היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית".

57. גם האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966 (אותה אשררה

מדינת ישראל בשנת 1991) (ICESCR) (להלן: "האמנה"), אליה הצטרפה ואותה אשררה מדינת-ישראל, מורה לרשויות המדינה לנהוג באופן שוויוני כלפי אזרחיה. ר' מדברי הפתיחה לאמנה:

"המדינות שהן צד באמנה זו בשימן אל לבן כי בהתאם לעקרונות המוצהרים במגילת האומות המאוחדות, ההכרה בכבודם העצמי ובזכויותיהם השוות והבלתי-ניתנות לשלילה של כל בני משפחת האדם היא יסודית..."

וכן מס' 3 לאמנה:

"מדינות שהן צד לאמנה זו מחייבות להבטיח את זכותם השווה של גברים ונשים להנאה מכל הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות שפורשו באמנה זו"

ודוק – ס' 11 לאמנה מבטיח גם את הזכות ל"דיוור נאות".

58. עיקרון השוויון יכול להכיר בטעמים עניינים המצדיקים שוני המחייב הבחנה. אולם, הפליה

– שהיא ניגודו המובהק של השוויון – תקום כאשר הדין השונה לאנשים השונים יתבסס על טעמים שאין להצדיקם. התייחס לכך הנשיא שמגר בד"נ 10/69 בורונובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל, בעמ' 35:

"עקרון השוויון...משמעותו, כי יש להתייחס, לצורך המטרה הנדונה, יחס שווה אל בני אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה. אם אין מתייחסים אליהם יחס שווה, כי אז לפנינו הפליה. לעומת זאת, אם ההבדל או ההבדלים בין אנשים שונים הינם רלוונטיים למטרה הנדונה, אזי תהיה זו הבחנה מותרת, אם מתייחסים אליהם, לצורך אותה מטרה, יחס שונה, ובלבד שההבדלים ההם מצדיקים זאת."

59. ר' גם בבג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אוויר לישראל נ' יונתן דנילוביץ' פ"ד מח(5) 749, בעמ' 761

עמד על כך הנשיא ברק:

"...דין נתון יוצר הפליה כאשר שני בני אדם, השונים זה מזה (חוסר שוויון עובדתי), מטופלים על-ידי הדין באופן שונה, בלי שהשוני העובדתי שביניהם

יש בו כדי להצדיק מיפול שונה בנסיבות העניין. ביסוד ההפליה מונחים אפוא גורם הערירות, חוסר הצדק וחוסר הסבירות".

וכן, בג"ץ 4124/00 ארנן יקותיאל ז"ל ל' נ' השר לעניני דתות (ניתן ביום 14.6.10) (להלן "פרשת יקותיאל"):

"עצם העובדה שניתן להבחין בין הקבוצות על יסוד קיומם של הבדלים ביניהן אין משמעה שהבחנה כאמור היא חוקית. הבחנה בין שונים אינה עולה כדי הפליה פסולה רק מקום בו השוני הוא רלוונטי לתכליתה של הנורמה המבחינה ביניהם."

60. כאמור, חוק הביטוח הלאומי לא מותיר לאמהות חד-הוריות אפשרות בחירה בין הקצבאות. כתוצאה מכך, לאמהות חד-הוריות, שזכאיות לקצבת מזונות מביטוח לאומי, אין כל אפשרות חוקית לעמוד בקריטריונים שמציב משרד השיכון לזכאות לדיוור ציבורי.

61. נוהל משרד השיכון למעשה מתעלם מחוק הביטוח הלאומי והמצב המשפטי אותו יוצר החוק עבור האמהות חד-הוריות. הנוהל שולל באופן גורף זכאות האמהות חד-הוריות לדיוור ציבורי.

62. יודגש גם כי לשם הוכחת הפליה פסולה אין צורך להוכיח כי המפלה, במקרה דנא המשיב, התכוון או אף מעוניין בהפליה או בתוצאות המפלות, אלא שדי בהוכחת תוצאה מפלה. יפים לעניין זה דבריו של כב' הנשיא ברק בבג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (ניתן ביום 27.2.2006), פסקה 18:

"אכן, הפליה אסורה עשויה להתקיים גם בהיעדר כוונה או מניע של הפליה מצד יוצרי הנורמה המפלה. לעניין ההפליה, די בתוצאה המפלה. כאשר מימוש הנורמה שיצרה הרשות - שיכול והתגבשה ללא כוונת הפליה - גורר תוצאה שהיא בלתי שוויונית ומפלה, עשויה הנורמה להיפסל בשל ההפליה שדבקה בה. הפליה אינה נקבעת אך על - פי מחשבתו וכוונתו של יוצר הנורמה המפלה. היא נקבעת גם על - פי האפקט שיש לה הלכה למעשה."

ר' גם דברי כב' הנשיא (בדימוס) ברק בבג"ץ בבלי נ' בית הדין הרבני, פ"ד מח(2) 221, בעמ' 241-242:

"קיומה או היעדרה של הפליה נקבע, בין השאר, על פי האפקט שדבר חקיקה משיג, הלכה למעשה... על כן דין שניסוחו ניטראלי עשוי להיות מפלה, אם האפקט שלו הוא מפלה אכן, הפליה עשויה להיות בלתי מכוונת... אפילו מטרתה של נורמה משפטית אינה ליצור הפליה, אם ההפליה נוצרת הלכה למעשה, הנורמה נגועה בהפליה... הפליה עשויה להיות נסתרת ושיטתית, במובן זה, שאין היא מופיעה על פני הנורמה אלא נובעת מהאפקט של הנורמה."

63. כך, גם אם מטרתו של המשיב אינה הפליית נשים חד-הוריות, מאחר והתוצאה של הנוהל היא כזו אשר אינה מוצדקת על ידי השוני שבין הקבוצות מדובר בהפליה פסולה שדינה להיפסל.

44. הפליה פסולה כלפי נשים חד-הוריות

64. מעבר לזכות לשוויון הכללית המוקנית לעותרת מכוח עקרונות היסוד של המדינה ומכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקבוצה אליה משתייכת העותרת, נשים בכלל ואימהות חד-הוריות בפרט, מוגנת באופן ספציפי בחוקים רבים. ר' לדוגמא: **חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951** (להלן: "**חוק שיווי זכויות האישה**"); **חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988**, האוסר הפליה במקומות עבודה בין היתר על רקע מין ועל רקע מעמד אישי, הכולל "היות אדם רווק, נשוי, גרוש או אלמן"; **חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000**, האוסר הפליה במוצרים, שירותים ומקומות ציבוריים בין היתר על רקע מין ועל רקע מעמד האישי.

65. בנוסף, נשים חד-הוריות הוכרו גם בפסיקה כראויות להגנה מפני הפליה. ר' לדוגמא בג"ץ 998/96 **ויץ נ' שר הבריאות** (לא פורסם).

66. ר' גם ת"א (י-ם) 7020/05 **עזבון המנוחה רוננה סושרד ז"ל נ' מדינת ישראל נ' משטרת ישראל** (ניתן ביום 31.8.08), שם קיבל בית המשפט את טענת התובעים לפיה חישוב הפיצוי המגיע ליורשיה של אם חד-הורית שנרצחה, בצורה שונה מחישוב הפיצוי המגיע ליורשיו של הורה במשפחה שכללה זוג הורים, יש בו הפליה לא מוצדקת.

67. ר' גם את תיקון מס' 33 לחוק הבטחת הכנסה (הנודע בכינוי "חוק ג'ני ברוכיי"), בו נקבע כי מהורים יחידים הלומדים במוסד השכלה לא תישלל זכאותם לקצבת הבטחת הכנסה, זאת מפאת ההפליה הפסולה נגדם לעומת אברכים, ועל מנת "לאפשר להורים יחידים... לשפר את אפשרויות התעסוקה שלהם ולתרום לעצמאותם הכלכלית" (ס"ח תשס"ח מס' 2170 מיום 29.7.2008 עמ' 686, ה"ח הכנסת תשס"ח מס' 225 עמ' 279). ר' בקשר זה גם פרשת **יקותיאל**.

68. ונחזור ונדגיש, **העובדה שאין ביכולת העותרת ונשים נוספות לפנות למסלול הבטחת הכנסה, משמעה שכל אם חד-הורית הזכאית לקצבת מזונות – לעולם לא תהא זכאית לדיור ציבורי**.

54 איסור הפליה בזכות לדיור

54א. על הזכות לדיור וקיום בכבוד

69. לעיקרון השוויון ואיסור הפליה נודעה חשיבות במיוחד בתחום הדיור, כפי שניתן להבין הן מהפסיקה והן מהחקיקה והנהלים הנוגעים לתחום. ר' לדוגמא בג"ץ 4906/98 **עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון**, פ"ד נד(2) 503 (2000) (להלן: "**פרשת "כאשר התכלית היא אלעד"**), בעמ' 514-513:

סיוע מהטעם של צורך כלכלי, מידת הסיוע מושפעת מגודל המשפחה, מהכנסתה, מתנאי הדיור העומדים לרשותה ומיתר הנתונים האישיים המצביעים על נזקקות. מצוקת דיור היא אותה מצוקה לכל משפחה נזקקת.

כל הנוקקים לסיוע מהווים קבוצת שוויון אחת, תהא אשר תהא השתייכותם הלאומית, הדתית הקהילתית והחברתית ... אשר-על-כן, אין להבחין בין הנמנים על קבוצה זו על פי נתון שאיננו רלוונטי למצוקה ולצורך בסיוע לדיוור – השתייכותם לקהילה החרדית”.

ר' גם בג"ץ 1/98 כבל נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241 (1999).

70. כמו כן, לעניין איסור הפליה נגד נשים בכל הנוגע לזכויות חברתית, לרבות הזכות לדיוור, ר' ס' 6 לחוק שיווי זכויות האישה:

“לכל אישה ואיש זכות שווה לקיום בכבוד אנושי, ובכלל זה לשוויון בתחומי העבודה, החינוך, ההשכלה, הבריאות, הדיוור, איכות הסביבה והרווחה החברתית.”

71. כמו כן, אף בנהליו של המשיב עצמו, נקבעת מפורשות החובה לכבד את עיקרון השוויון. כך, ס' 1.2 לנוהל 08/17 של משרד השיכון, “הועדה הציבורית לערעורים בנושא אכלוס” מתאריך 18.6.09, הקובע את סמכויותיה וחובותיה של הועדה הציבורית של משרד השיכון, הגוף שנתן את ההחלטה נשוא העתירה דנא:

“על הועדה לתת הדעת על השלכות הרחב של ההחלטה לאור חובת השוויון וההגינות ובכלל זה יובהר כי החלטות הועדה מותנות בקיום חוק התקציב.”

נוהל 08/17 של המשיב מצ"ב ומסומן ע/12.

72. כך, ברי כי, הן על יסוד הזכות החוקתית לשוויון המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והן על יסוד הזכות החוקתית לשוויון בתחום הדיוור מכוח חוק שיווי זכויות האישה ומכוח נהלי המשיב, חלה על המדינה חובה לנהוג כלפי אזרחיה, לרבות העותרת, בצורה שוויונית בכל הקשור להבטחת הזכות לדיוור לרבות בנוגע לקריטריונים לקבלת זכאות לדירה בדיוור הציבורי.

73. ואולם, נוהלו של המשיב, כאמור, מתעלם, למעשה, מהמצב המשפטי הקיים מכוח חוקי הביטוח הלאומי. לפיו, אימהות חד-הוריות אינן יכולות לבחור בין קצבת מזונות לבין קצבת הבטחת הכנסה. כתוצאה מכך, לאימהות חד-הוריות, אין ולא תהיה כל אפשרות חוקית לעמוד בקריטריונים שמציב משרד השיכון לזכאות לדיוור ציבורי.

74. אם כן, נותר לבדוק האם קיים שוני רלוונטי בין שתי הקבוצות המצדיק את הפגיעה בשוויון. כאמור לעיל, אכן קיים שוני בין שתי הקבוצות, והוא מבחן התעסוקה. ואולם, כאמור, תטען העותרת כי אין שוני זה יכול לשמש הצדקה להפליה בעניין זכאות לדירה בדיוור הציבורי לאור העובדה, כי חוקי הביטוח הלאומי שוללים מאימהות חד-הוריות בחירה ומחייבים אותן לקבל קצבת מזונות.

75. כך, למיטב ידיעתה של העותרת, ההצדקה, לכאורה, של הנוהל היא רצונו של המשיב לוודא שמבקש הזכאות עומד בתנאי מיצוי כושר השתכרות. הדבר עולה מהעובדה כי הדרישה לקבלת קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה באה בגדר הגדרת “כושר מיצוי השתכרות” (ר' ס' 2.12 לנוהל, המצוטט לעיל). מאחר ונשים שמקבלות קצבת מזונות אינן

נדרשות לעמוד במבחן תעסוקה לשם קבלת קצבתן, בניגוד לאלה שמקבלים קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה, נטען כי אין הן עומדות בתנאי מיצוי כושר השתכרות ועל כן אינן זכאיות לדירה בדירור הציבורי.

76. ואולם, תטען העותרת, כפי שיפורט בפרק ד' 7 להלן, כי מסקנה זו הינה תוצאה של חזקה חלוטה פסולה. כאמור זוהי החלטה של המחוקק ואינה בשליטתה של העותרת. כן, תטען העותרת כי בפועל לא הוכח שיש בינה לבין מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שוני רלוונטי המצדיק הבחנה ביניהם לעניין זכאותם לדירור הציבורי, ועל כן פגיעה בלתי מוצדקת בזכותה לשוויון ומהווה הפליה פסולה נגדה ונגד הקבוצה בה היא משתייכת.

77. יתר על כן, תטען העותרת, כפי שיפורט בפרק ד' 6 להלן, כי הפליה זו אינה עומדת בתנאי פיסקת ההגבלה ועל כן אינה חוקתית ודינה להיפסל.

78. ויודגש – מאחר ומדובר בנוהל של משרד השיכון ולא בחקיקה ראשית או משנית, מבחינה נורמטיבית מדובר במקור נמוך יותר מחקיקה ומתקנות ועל כן אינו יכול לעמוד בסתירה לו.

79. זאת ועוד, שלילת זכאותן של אמהות חד הוריות לדירור ציבורי, בהכרח מציבה אותן במצב של מחסור ועוני, מצב בו אין ביכולתן לקיים ולשמור על הכבוד האנושי שלהן ושל ילדיהן, ומהווה פגיעה במישרין בזכות לקיום בכבוד.

80. לאור האמור, כפועל יוצא מחשיבותה ומהותה של הזכויות החוקתיות לדירור ולבית, והתכלית הסוציאלית והחברתית בבסיס מערך הדירור הציבורי, וכן מהזכות לקיום בכבוד, על משרד השיכון לשקול את נהליו מחדש, כך שיתאימו לתכלית הדירור הציבורי, ויתרה מכך, לזכות החוקתית לדירור ולבית, של העותרת ושל אמהות חד-הוריות בישראל.

25ב. הנוהל והחלטת המשיב פוגעות בזכותה של העותרת לדירור הולם ולקיום מינימאלי בכבוד

81. במקרה דנא, המצב המשפטי הקיים מחייב את המשיב לשנות את הנוהל הקובע כי רק מי שמקבלת קצבת הבטחת הכנסה או השלמה הכנסה, ולא מי שמקבלת קצבת מזונות, תהיה זכאית לדירה בדירור הציבורי. זאת בהתחשב בכך שנוהל המשיב מונע דירור ציבורי מאימהות חד-הוריות באופן גורף ומהווה פגיעה מהותית בזכויות החוקתיות לדירור ולבית, ועל כן מנוגדת לתכלית הדירור הציבורי.

82. מערך הדירור הציבורי תכליתו סוציאלית וחברתית. מטרתו, בין היתר, צמצום ממדי העוני והפערים החברתיים, ואף כולל היבטים של תיקון עוול היסטורי גם אם באיחור של שנים רבות. הזכות לדירור הוכרה זה מכבר כזכות חוקתית, הנכללת בזכות לכבוד המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ר' בג"צ 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, בעמ' 375:

”כבודו של האדם כולל בחובו, כפי שראינו, הגנה על מינימום הקיום האנושי
(ראו בג"צ 161/94 אמרי נ' מדינת ישראל [9]). אדם המתגורר בחוצות ואין לו
דירור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב לחם, הוא אדם שכבודו
כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו

כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו
כאדם נפגע..."

83. כך גם בע"א (י-ם) 6184/05 משה זריהן נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ,
ניתן ביום 19.3.07 [פורסם באתר נבו], בחן כב' השופט רביד את הפסיקה בעניין הזכות
החוקתית לדיור, ופסק כי:

"לא יהא זה למותר לציין, כי גם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו יש השלכה
על פרשנותו של חוק הדיור הציבורי, כפי שעמד על כך בית המשפט העליון
בשורה של פסקי דין, בקובעו כי כבוד האדם כולל בחובו גם הזכות לדיור."

84. כאמור לעיל גם המשפט הבינלאומי מכיר בזכות של כל אדם לדיור הולם. ר' האמנה
הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

85. לצידה של הזכות לדיור, עומדת הזכות לקיום בכבוד המהווה את ביטויה של הזכות לכבוד
האדם. היטיבה לתאר זאת כב' הנשיאה (בדימוס) בייניש בפרשת חסן, באומרה (בפס' 35):

"הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד
האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו
של אדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק
לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיציאת יתר זכויות האדם. אין כל
פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם
יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירותיו."

הוסיפה ופסקה הנשיאה (בפס' 36):

"אין לראות בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד זכות הנגזרת מן הזכות
לכבוד האדם, אלא יש לראות בה זכות המהווה ביטוי ממשי של כבוד האדם."

ור' גם דבריו של כב' הש' ג'ובראן באותה פרשה:

"הזכות לקיום מינימאלי בכבוד היא המאפשרת את עצם קיומו החומרי של
האדם. משכך, זכות זו ראשונה היא במעלה, ומהווה את אבן הבסיס לזכותו
של האדם לכבוד, ולעתים אף ליתר הזכויות כולן. כידוע, עוני ומצוקה יוצרים
מעגל קסמים ממנו קשה, אף לחזקים ביותר, להיחלץ. זוהי מציאות המעוררת
תחושות של ניכור וחוסר הזדהות, וחונקת את התקווה לשינוי. ללא תנאי
מחייה מינימאליים אין האדם יכול לממש את חירותו. ללא תנאי מחייה
מינימאליים אין באפשרותו לקיים חיים אוטונומיים ומלאים ואין הוא יכול
להפוך לחלק פעיל מחברתו וקהילתו."

86. ויודגש, העותרת הינה אם חד הורית לשלושה ילדים קטינים המתקשה לעמוד בהוצאות
השוטפות שלה לרבות הוצאות הדיור. נכון להיום העותרת מצליחה, בקושי רב, לספק קורת
גג לילדיה. לא בכדי הכיר המשיב כי אנשים המתקיימים מהכנסה הפחותה מסכום מסוים –
ויודגש שוב כי באותו תנאי עומדת העותרת – זקוקים ועל כן זכאים לסיוע מהמדינה לשם
הבטחת דיור נאות.

87. לאור האמור, כפועל יוצא מחשיבותה ומהותה של הזכויות החוקתית לדיור ולבית, והתכלית הסוציאלית והחברתית בבסיס מערך הדיור הציבורי, וכן מהזכות לקיום מינימאלי בכבוד, על המשיב לשקול את נהליו מחדש, כך שיתאימו לתכלית הדיור הציבורי, ויתרה מכך, לזכות החוקתית לדיור ולבית, של העותרת ושל אימהות חד-הוריות בישראל.

64. בחינה חוקתית של הפגיעה

88. משנמצא כי שלילת הזכאות לדיור ציבורי במקרה דנא פוגעת הן בזכות לשוויון והן בזכות לדיור ובזכות לקיום מינימאלי בכבוד, נותר לבחון האם פגיעה זו עומדת בפיסקת ההגבלה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ס' 8), לאמור:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."

89. מאחר וכאמור מדובר כאן בפגיעה הנובעת מנהל של המשיב ולא מחוק, די בכך כדי לקבוע כי הוא אינו עומד בפיסקת ההגבלה. על כן, תטען העותרת כי אין חובה לבחון אם הפגיעה עומדת בתנאים האחרים של פיסקת ההגבלה.

90. על אף האמור וכדי להדגיש את אי החוקתיות של הנוהל, תטען העותרת כי אף לו עוגן הנוהל בחוק, לא היה עומד בשאר מבחני פסקת ההגבלה בשל חוסר סבירות והיעדר מידתיות.

91. העותרת משאירה לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד את שאלת עמידת הנוהל בתנאי "תכלית ראויה" של פיסקת ההגבלה.

92. אשר לתנאי המידתיות, תטען העותרת כי הנוהל אינו עומד במבחני המידתיות, ועל כן דינו להיפסל ודין ההחלטה שניתנה מכוחו להיבטל.

93. כאמור לעיל, אם מטרתו של המשיב הוא לוודא כי המבקשת זכאות לדירה עומדת בתנאי מיצוי כושר השתכרות, יכול הוא בעצמו לבחון עמידה בתנאי זה. הסתמכות על המל"ל לבחון דרך לשכת התעסוקה עמידה בתנאי זה אינו הכרחי כלל, אלא שהיא נובעת ככל הנראה מטעמי נוחות ותקציב בלבד. ואולם, אין בטעמים אלה כדי להצדיק הפגיעה המתוארת בנשים חד-הוריות.

94. כך, ברי כי עומדים למשיב אמצעים אחרים להגשמת תכלית הנוהל, אמצעים שעוצמת פגיעתם באזרח פחותים בהרבה מהאמצעי שנבחר ואף בהעדר פגיעה כלל. האמצעי שנבחר, לפיו רק אלה שמקבלים קבצת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה מהל"ל, ולכן עומדים במבחן תעסוקה של המל"ל, יקבלו זכאות לדירה, הוא בגדר כלל, שתוצאות הפעלתו הן שלילה מוחלטת של הזכאות לדיור ציבורי למי שזקוק לו לצורך קיום בסיסי בכבוד.

95. המסקנה הטבעית מכל האמור לעיל הינה, שבהעדר מבחן אינדיבידואלי מתפספת תכלית הנוהל, תוך פגיעה קשה בזכות לקיום מינימאלי בכבוד ולזכות לשוויון. ר' לעניין זה שוב את דבריה של כב' הנשיאה (בדימוס) ביניש בפרשת חסן:

“דומה כי המקרה שלפנינו מוסיף וממחיש את הקושי הגלום בהחלת הסדרים גורפים במקרים בהם נשללת זכאות לסיוע מדינתי כלשהו. הסדרים גורפים, מעצם טיבם, אינם מתחשבים במצבו הפרטני של כל אדם ואדם. הם מבוססים על מבחנים סטטיסטיים ועל הערכה שמוחלת באופן אחיד וללא הבחנה. קיימת בהם בעייתיות טבועה בשל נכונותם להתעלם מנסיבות של מקרים קונקרטיים.”

96. יצוין, כי הקריטריון אף אינו עולה בקנה אחד עם דרישת המידתיות במובן הצר, אשר בוחן את היחס שבין התועלת המופקת מהמעשה השלטוני הפוגע בזכות החוקתית למול הנזק הנגרם לה על ידי אותו מעשה. נראה, כי בנסיבות אלו התועלת הכלכלית שצומחת מהעדרה של בחינה אינדיבידואלית לאותן זכאיות אינה עולה על הנזק הרב שנגרם להן. מסקנה זאת מתחזקת בהתחשב בעובדה שנשים אלו בדרך כלל מצויות בתחתית “ההיררכיה החברתית”.
97. לאור האמור, הנוהל אינו עומד בתנאי פיסקת ההגבלה ועל כן דינו להיפסל ודין ההחלטה שניתנה מכוחו בעניינה של העותרת להיבטל.

7.7. הנוהל יוצר חזקה חלוטה פסולה

98. כאמור, נוהל המשיב שולל את הזכאות לדירה בדיוור הציבורי לא רק של העותרת, אלא של כל אם חד-הורית.
99. יובהר שוב – חוקי הביטוח הלאומי אינם מאפשרים לאימהות חד-הורית לבחור לקבל קצבת הבטחת הכנסה תחת קצבת מזונות אלא שהחוקים מחייבים אותן קודם להגיש תביעה למזונות ולממש פסק דין למזונות, ורק במידה ויהיה הפרש בין גובה דמי המזונות שיקבלו לבין גובה קצבת הבטחת הכנסה שהיו מקבלות – מה שלא יהיה במדובר באישה עם לפחות 2 ילדים – רק אז יהיו זכאיות לקצבת השלמת הכנסה.
100. כך, מאחר וקצבת מזונות המקסימאלית עבור אימא ל-2 ילדים ויותר היא זהה בסכומה לקצבת הבטחת הכנסה, אין כל אפשרות מעשית שאם חד-הורית ל-2 ילדים ויותר תהיה זכאית לקצבת הבטחת הכנסה. אשר על כן, מאחר ותנאי נוסף לקבלת דירה בדיוור ציבורי הוא 3 ילדים ויותר, יוצא כי אין כל אפשרות לאם חד-הודית לקבל זכאות לדירה בדיוור הציבורי.
101. מדובר, אם כן, בשלילה גורפת של זכאותן לדיוור ציבורי של אימהות חד-הוריות, מבלי להתחשב כלל וכלל במצבן הכלכלי האישי של נשים אלו.
102. כאמור לעיל, כותרתו של סעיף 2.12 לנוהל, הקובע את הדרישה לקבלת קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה, הינו “מיצוי כושר השתכרות”. כך, בעצם הנוהל קובע כי הדרך היחידה להוכיח עמידה בתנאי מיצוי כושר השתכרות היא על ידי קבלת קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה מהמל"ל. אם כן, אין אלא להסיק כי הסיבה שנשים המתקיימות מקצבת מזונות מהמל"ל אינן זכאיות לדירה, על אף שהן מתקיימות מאותו סכום בדיוק, היא שאין להן הוכחה לעמידה בתנאי של מיצוי כושר השתכרות.

103. ואולם, מכאן ועד למסקנה כי בפועל אין הן עומדות בתנאי של כושר השתכרות יש מרחק גדול, ואילו המשיב בעצם מסתמך על חזקה חלוטה כי כל אישה המקבלת קצבת מזונות אינה עומדת בתנאי של מיצוי כושר השתכרות, מבלי לבדוק את זה כלל לגופו ומבלי לאפשר לאישה לעמוד במבחן זה.

104. לעניין זה יפים דבריה של כב' הנשיאה (בדימוס) בייניש בבג"ץ 10662/04 **חסן נ' הביטוח הלאומי** (ניתן ביום 28.2.12) (להלן: "**פרשת חסן**") באשר לחזקה חלוטה, הקובעת כי בעלי רכב לא זכאים לקצבת הבטחת הכנסה:

"מטבע הדברים, יש להניח שהפגיעה האמורה בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד אינה משתרעת על כל מבקשי הגמלה. שהרי, ייתכן שישנם מבקשי גמלה שיש בידיהם הכנסה מספקת לסיפוק צרכיהם הבסיסיים ולכן, שלילת הגמלה כתוצאה מהחזקה החלוטה אינה מביאה לפגיעה באפשרותם לקיים חיים בכבוד. יחד עם זאת, יש בה כדי לפגוע בכל מי שההנחה האמורה אינה מתקיימת בו, והשימוש ברכב אינו מעיד על כך שאין הוא נוקק להבטחת הכנסה". (פס' 45)

ור' שם, בפס' 47:

"הפגיעה שהחוק יוצר אינה בעצם תפיסת הרכב כנכס שניתן לכמת את עלות ההנאה מן הבעלות או השימוש בו. הפגיעה נוצרת כתוצאה מהחזקה החלוטה הקבועה בחוק, לפיה רואים בכל מקרה של בעלות או שימוש כאילו הייתה לבעלים או למשתמש ברכב הכנסה בגובה כזה שמוציא אותו ממעגל הזכאים לגמלה. חוקה כזו מתעלמת מהנתונים הפרטניים של כל מקרה ומקרה, וסופה שהיא מובילה לשלילת הגמלה ללא אבחנה".

105. כמו כן, דבריה של הנשיאה לעניין חומרת הפגיעה, נוכח העובדה כי מדובר בקצבת קיום הנחוצה לשם קיום מינימאלי בכבוד ועל כן חשובה הבדיקה הפרטנית עוד יותר, רלוונטיים אף הם לענייננו, שהרי גם כאן מדובר בזכות יסוד, הזכות לדיוור, אשר נחוצה לשם קיום מינימאלי בכבוד:

"תוצאה קשה זו מתחדדת על רקע העובדה שהחזקה החלוטה הקבועה בסעיף 9א(ב) עומדת בניגוד לאופן בו מקובל לבחון זכאות לגמלת הבטחת הכנסה בישראל – באמצעות מבחן פרטני הנערך ביחס לכל אחד ואחת ממבקשי הגמלה, שתכליתו לעמוד על מידת הזדקקותם לגמלה...

והנה, בניגוד לעמידה הפרטנית על היקף ההכנסות של אדם, החזקה הקבועה בסעיף 9א(ב) יוצרת כלל קטיגורי לפיו בעלות או שימוש ברכב שווים להכנסה בגובה הגמלה. ללא כל קשר להכנסותיו של אדם בפועל, מרגע שמוכח כי בבעלותו או בשימושו כלי רכב, רואה בו המל"ל כמי שיש לו הכנסה גבוהה דיה ולפיכך אין הוא נוקק לסיוע. הלכה למעשה, הבעלות או השימוש ברכב מייתרים את מבחני ההכנסה האחרים הקבועים בחוק ואין צורך ממשי בבדיקה פרטנית של מבקש הגמלה ובעמידה על יכולתו הכלכלית

האמיתית, שכן אותה פיקציה הגלומה בסעיף 9א(ב) ממילא אינה ניתנת לסתירה על ידו." (שם, פס' 45)

106. לאור האמור, תטען העותרת כי על המשיב לשנות את הנוהל ולבטל את החזקה החלוטה לפיה כל מי שמתקיימת מקצבת מזונות אינה ממצה את כושר השתכרותה, ובמקום זאת לבדוק כל מקרה לגופו.

107. חשוב להדגיש בהקשר זה – רצונו של המשיב להסתמך על המוסד לביטוח לאומי לשם ביצוע בחינת מיצוי ההשתכרות, ובכך לפטור את משרד השיכון מהצורך לבצע בחינה זו בעצמו, אינו יכול להצדיק פגיעה בנשים אשר עצם קבלת קצבת מזונות במקום קצבת הבטחת הכנסה אינו בשליטתן כלל.

108. ר' לעניין זה דבריו של ישראל שוורץ, סמנכ"ל אכלוס במשרד השיכון, בדיון הוועדה בכנסת, בעמ' 32 לפרוטוקול:

"כמו שאמרה הגברת, מבחן ההכנסה הוא אותו מבחן, אבל אין מבחן תעסוקה, זאת אומרת יכולת השתכרות, וכשאתה נותן דירה בשיכון הציבורי שזה מכאן ועד 120 אז זה אלמנט חשוב. פנינו לביטוח לאומי, ממני כפקיד עד למנכ"ל המשרד ועד שר השיכון, שפנו וביקשו שחד הורית שמבקשת מיוזמתה לעבור את מבחן התעסוקה, שיעשו את המבחן הזה. לצערנו התשובה הייתה 'לא'."

109. עם כל הכבוד ליוזמה זו של המשיב, יודגש כי באם המל"ל דחה את בקשתו לבצע מבחני תעסוקה עבור נשים המקבלות קצבת מזונות, אז למשיב יש שתי אופציות חוקיות: הוא יכול לבצע מבחן תעסוקה בעצמו, או הוא יכול לוותר על המבחן בנוגע לנשים חד-הוריות המקבלות קצבת מזונות. ואילו האופציה שבה בחר המשיב – שלילת הזכאות באופן גורף לכל קבוצת הנשים חד-הוריות המקבלות קצבת מזונות – פסולה היא, מאחר והיא פוגעת כאמור בעיקרון השוויון, בזכות לדיור ובזכות לקיום מינימאלי בכבוד ועל כן לוקה בחוסר סבירות, חוסר מידתיות וחוסר חוקתיות.

110. בהקשר זה ראוי גם להדגיש כי על אף שמדובר בענפים נפרדים, משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי הם שניהם מחלקות של אותו גוף – מדינת ישראל. אף עובדה זו מחדדת את תחושת אי הצדק במצב בו נמצאת העותרת ואחרות כמוה: מצד האחד המדינה, באמצעות המל"ל, אוסרת עליה לקבל קצבת הבטחת הכנסה, ומצד שני אותה מדינה, באמצעות משרד השיכון, מונעת ממנה את הזכות לדיור ציבורי אלא אם היא תקבל קצבת הבטחת הכנסה. תישאל השאלה כלפי המדינה: הרצחת וגם ירשת?

8ד. חוסר סבירות של הנוהל וההחלטה

111. הלכה פסוקה היא כי החלטותיה של כל רשות ציבורית צריכות לעמוד במבחני הסבירות והמידתיות. כדי שתהיה סבירה, על החלטת הרשות להיות מושתתת על כל השיקולים הרלוונטיים לעניין תוך מתן משקל יחסי הולם לכל אחד מהם וביצוע מלאכת האיזון בין

השיקולים השונים (ר' בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2)485; בג"ץ 5688/92 ויכסלבאום נ' שר הביטחון פ"ד מז(2)812. כך, חוסר סבירות הוא עילה לפסלותו של שיקול-דעת מינהלי (ר' בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1)421).

112. המשיב, בהיותו גוף ציבורי, מחויב לכללים מנהליים ובכלל זה מחויב לפעול בתום-לב, ללא שרירות, בהגינות ובסבירות (ר' עע"מ 7197/05 עליזה תורג'מן-דנקר נ' משרד הבינוי והשיכון (ניתן ביום 16.1.06).

113. שיקול הדעת הבא לידי ביטוי בנוהל המשיב הינו בלתי סביר, תוך שלא ניתן משקל מספק למצב המשפטי במקרה דנן, לפיו חוקי הביטוח הלאומי קובעים כי נשים חד-הוריות דוגמת העותרת לא רשאיות לוותר על קצבת מזונות ולבחור במקומה בקצבת הבטחת הכנסה.

114. כמו כן, שיקול הדעת הבא לידי ביטוי בהחלטת הוועדה הציבורית נשוא העתירה דנא, גם הוא לוקה בחוסר סבירות קיצונית. זאת, הן מכוח היות הוועדה ועדה לערעורים אשר מחויבת "לתת הדעת על השלכות הרחוב של ההחלטה לאור חובת השוויון וההגינות..." (ס' 1.2 לנוהל 08/17) והן מכוח היותה ועדת חריגים – ר' ס' 2.9 לנוהל 08/05, וכן ס' 2.4 לנוהל 08/17:

"הוועדה תפעל במגמה לתת מענה לבעיות חריגות של משפחות ויחידים להם לא נמצא מענה במסגרת הכללים והקריטריונים של המשרד."

115. יתר על כן, הוועדה הציבורית מוסמכת א, על ס' 1.3 לנוהל 08/17:

"[לה]מליץ על שינוי הנהלים של המשרד במידת הצורך."

116. כך, עת הגיעה בקשתה של העותרת בפני הוועדה הציבורית, ומאחר וברי כי שלילת זכאותה לדירה בדיוור הציבורי בעקבות הנוהל הדורש קצבת הבטחת הכנסה – מבלי להתחשב בעובדה כי לעותרת אין זכות בחירה לקבל קצבת הבטחת הכנסה במקום קצבת מזונות, ומבלי להתחשב בעובדה כי הן הסכום והן התכלית של קצבת המזונות זהות לסכומה ותכליתה של קצבת הבטחת הכנסה – לוקה בהפליה פסולה ובחוסה סבירות וחוסר מידתיות חמורה, היה על הוועדה לפעול בשתי דרכים: היה על הוועדה קודם כל לאשר את בקשתה של העותרת לדירה בדיוור הציבורי כחריג מהנוהל, ובד בבד היה עליה גם להמליץ למשרד השיכון לשנות את הנוהל המדובר. משלא עשתה כן, החלטת הוועדה גם היא נגועה בהפליה פסולה וחוסר סבירות חמורה, ועל כן דינה להיבטל.

117. יודגש ויובהר – לדעתה של העותרת, דין הנוהל להיפסל ו/או להיתקן מכל הנימוקים המפורטים בעתירה זו, ואולם גם אם ימנע בית המשפט הנכבד מלפסול את הנוהל במסגרת הליך זה, בכל מקרה החלטת המשיב במקרה של העותרת דינה להיבטל, זאת לאור חוסר הסבירות החמורה בהחלטה זו במקרה הספציפית של העותרת:

- א. כאמור העותרת עומדת בכל יתר התנאים לקבלת זכאות לדירה בדיור הציבורי: יש לה 3 ילדים, היא "חסרת דירה" כהגדרת הנוהל, והיא מתקיימת מהכנסה הנמוכה מה"הכנסה המזכה" המוגדרת בנוהל;
- ב. העותרת מקבלת קצבת מזונות בלית ברירה, וראיה לכך שהיא אף ביקשה מהמל"ל לאפשר לה לעבור לקצבת הבטחת הכנסה ונדחתה בגלל חוקי הביטוח הלאומי;
118. כך, גם אם הנוהל לא יבוטל או יתוקן באופן כללי, ברי כי במקרה של העותרת החלטת הוועדה הציבורית אינה סבירה, ומן הדין ומן הצדק לאשר את בקשתה לזכאות לקבלת דירה בדיור הציבורי.

94. סמכות בית המשפט הנכבד להורות על פסילת הנוהל או תיקונו

119. כאמור עתירה זו מוגשת בהתאם לס' 15(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 ולפרט 13 לתוספת הראשונה לחוק, וזו לשונו:

"דיור ציבורי - החלטה של רשות בענין דיור ציבורי לפי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, למעט סעיף 12, ולפי חוק זכויות הדיור הציבורי, תשנ"ח-1998, וכן עניני דיור ציבורי לפי כל נוהל."

120. הסעדים המבוקשים בעתירה הן שניים – ראשית, קביעה כי החלטת הוועדה הציבורית בטלה והעותרת זכאית לדירה בדיור הציבורי. שנית, שינוי סעיפים 5.1 ו-2.12 בנוהל 08/05, העומדים בבסיס החלטת הוועדה, באופן שיקבע כי גם קצבת מזונות תזכה אישה לקבלת זכאות לדירה בדיור הציבורי.

121. לענין זה יודגש כי לבית המשפט לעניינים מנהליים סמכות לדון גם בבקשות לפסילת ו/או תיקון נוהל. ר' לענין זה: בג"ץ 6227/07 נבות נ' שר התעשייה המסחר והתעסוקה ואח' (ניתן ביום 31.7.07):

"העותרת טוענת כי בעתירתה היא תוקפת גם נהלים קיימים של המשיבים. אין בטענה זו לסייע לעותרת, שכן פרט 12 לתוספת הראשונה לחוק חל על "החלטה של רשות לפי חוק עובדים זרים", ומשכך, כולל בחובו גם החלטה בעניין נהלים (בין אם מדובר בקביעת נהלים, שינויים וכיוצא בזה)."

קביעה זו יפה גם לענין פרט 13 לתוספת הראשונה לחוק החל בעניינו.

122. ר' בג"ץ 8072/07 חסון גשר כח אדם בע"מ נ' שר התעשייה המסחר והתעסוקה (ניתן ביום 28.10.07):

"העובדה שהסעד העיקרי המבוקש בעתירה הוא ביטולו של נוהל או חלק ממנו אינה שוללת את סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בעתירה."

123. כמו כן, הלכה פסוקה היא, כי בעת פרשנותו של חוק, ומקל וחומר גם נוהל, נדרש בית המשפט לעשות כל שניתן לעשות כדי לתת לחוק/נוהל אותו פירוש אפשרי אשר יתאים לחוקי היסוד ולא ינגוד להם (ר' בג"ץ 9098/01 ילנה גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241).

124. בתוך כך, גם אם לא ייפסל או יתוקן הנוהל, בית המשפט מתבקש לפרשו בדרך שמכבדת את הזכות לדיור ולקיום מינימאלי בכבוד ואת הזכות לשוויון של העותרת ואימהות חד-הוריות אחרות. על כן, יהיה לפרש אותו כך שגם נשים המתקיימות מקצבת מזונות, כמו העותרת, שהינה כאמור גם קצבת קיום העומדת על אותו סכום בדיוק כמו קצבת הבטחת הכנסה, יהיו זכאיות לדירה בדיור הציבורי.

ה. סיכום

125. כאמור, הן הנוהל הקובע כי רק מקבלי הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה, ולא מקבלי מזונות, יהיו זכאים לדירה בדיור הציבורי, והן ההחלטה הדוחה, על סמך הנוהל האמור, את בקשתה של העותרת לזכאות לדירה בדיור הציבורי, לוקים בחוסר סבירות וחוסר מדיתיות, ופוגעים בעיקרון השוויון ובזכות לדיור ולקיום מינימאלי בכבוד.

126. על כן, דין הנוהל להיפסל ודין ההחלטה להיבטל.

127. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להורות כמבוקש בפתיח לעתירה ולהזמין את המשיב ולדון בעתירה שעניינה החלטת המשיב, באמצעות הוועדה הציבורית, לדחות את בקשת העותרת להכרה כזכאית לדירה בדיור הציבורי, ולהורות כי החלטה זו שגויה ולכן בטלה ומבוטלת, וכי העותרת זכאית לדירה בדיור הציבורי.

128. כך, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב להכניס את העותרת לרשימת הממתנינים, ולקבוע כי עד לקבלת דירה בשכירות בשיכון ציבורי תהיה העותרת זכאית לסיוע מוגדל בשכר דירה כזכאית לדיור ציבורי בהתאם לסעיף 10.2 לנוהל, וכי הייתה זכאית לכך מיום הגשת הבקשה.

129. כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להשית על המשיב את הוצאות משפטיות ושכ"ט עו"ד.

130. לבית המשפט הנכבד הסמכות העניינית והמקומית לדון בעתירה מכוח ס' 15(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 ולפרט 13 לתוספת הראשונה לחוק, ומכוח תקנה 2(א) לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000.

131. לתמיכה בעתירה מצורף תצהיר של העותרת, המהווה חלק הבלתי נפרד מהעתירה.

132. מן הדין ומן הצדק להורות כמבוקש בעתירה זו.

ירושלים, היום, 18 באפריל, 2013