



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

**העותרות בעת"מ 1036-12-11:**  
1. איריס שריג  
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

**העותרת בעת"מ 21575-02-12:**  
נג'ארה קאות'ר  
כולן על-ידי ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ואח'  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

**המשיב:**  
מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון  
על-ידי ב"כ עו"ד פנינה סין-שלום  
פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

### פסק דין

1. העתירות שבכותרת – עניינן סעיף מסעיפי נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה של משרד הבינוי והשיכון. מדובר בסעיף המגדיר את היישובים, שניתן לקבל בהם סיוע בשכר דירה. סעיף זה שבנוהל מתנה את האפשרות לקבל סיוע בשכר דירה ביישובים שאינם ערים בכך ש"מספר התושבים בהם גדול מ-1,000 ועל פי מפקד אוכלוסין האחרון היו ביישוב לפחות 5% משקי בית ששכרו דירה מבעל בית פרטי ובתנאי שהם מונים לפחות 30 משקי בית". בעתירות נטען שסעיף זה לנוהל אינו חוקתי ואינו חוקי ודינו בטלות. זאת, מן הטעם שהוא, לפי הנטען, מצמצם שלא כדין את רשימת היישובים שניתן לקבל בהם סיוע בשכר דירה. כפועל יוצא מכך נטען, שהוא פוגע באופן לא מידתי בזכות לדיור ובזכות לבחור את מקום המגורים. נטען שהוא מהווה הפליה פסולה בכלל; והפליה פסולה של בני המיעוט הערבי – בפרט.

### העותרות

2. **גב' איריס שריג** היא העותרת 1 בעת"מ 1036-12-11 (יחד עם האגודה לזכויות האזרח, עותרת 2). לפי העתירה, גב' שריג היא אם חד הורית לילד בן 5. היא ילידת קיבוץ זיקים. לאחר שנים רבות מחוץ לקיבוץ – ומספר חודשים לאחר הולדת בנה – היא חזרה להתגורר בקיבוץ בדירה שכורה שהקיבוץ משכיר. נטען בעתירה, שהעותרת בחרה לגור בקיבוץ זה בשל העזרה הרבה שמגישה לה אימה, חברת הקיבוץ, בטיפול בבנה. העותרת



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

אינה חברת קיבוץ ואינה מועמדת להיות חברת קיבוץ. העותרת מוכרת כזכאית לסיוע בשכר דירה והיא קיבלה בעבר סיוע עבור דירה ששכרה בתל-אביב. אלא שמשפנתה לקבל סיוע בשכר דירה עבור מגוריה בקיבוץ זיקים, נדחתה בקשתה על הסף. זאת, מהסיבה שהיישוב זיקים אינו מופיע ברשימת היישובים שניתן לקבל בהם את הסיוע. הוא אינו מופיע ברשימה זו מכיוון שאין הוא עומד בתנאי הדורש שיהיו ביישוב לפחות 5% משקי בית ששכרו דירה מבעל בית פרטי והם מונים לפחות 30 משקי בית (סעיף 2.15.2 לנוהל "השתתפות בתשלום שכר דירה" (נוהל 8/04 מיום 29.1.2012)).

3. יצוין עוד, שכעולה מתשובת המדינה, שכר הדירה שמשלמת העותרת לדירה שהיא שוכרת (בית פרטי צמוד קרקע בן שלושה חדרים עם חצר) הוא 1,600 ₪ לחודש כאשר התשלום כולל ארנונה. בכתב התשובה של המדינה נטען עוד, על יסוד חוות דעת של שמאי מקרקעין, שעלות ממוצעת של שכירות של דירת שלושה חדרים צמודת קרקע בעיר אשקלון, הצמודה לקיבוץ זיקים, היא 2,700 ₪ לחודש לא כולל ארנונה והוצאות נוספות. למשמעות טענה זו של המשיב – והרלבנטיות שלה – נשוב בהמשך.

4. **גב' נג'ארה קאות'ר** היא העותרת בעת"מ 21575-02-12. לפי העתירה, העותרת היא אם חד הורית לשלוש בנות קטינות. היא שוכרת דירה ביישוב דבורייה. נטען בעתירה, שלעותרת יש הכרח לגור ביישוב זה דווקא. צוין בעתירה שהעותרת היא גרושה, אשר סבלה אלימות בעברה, וכך גם בנותיה. היא זקוקה לעזרה יומיומית מבני משפחתה המורחבת המתגוררים בדבורייה. עוד נטען בעתירה, שמשפחתה של העותרת היא "משפחה ערבית מסורתית". ועוד צוין בעתירה, שבמשפחתה אין זה מקובל שאישה גרושה תתגורר הרחק מהמשפחה. מגורים בדבורייה על פי הטענה הם האפשרות היחידה עבור העותרת להתגורר בדירה משלה. אין חולק שהעותרת נמצאה זכאית לסיוע בשכר דירה לפי נהלי המשיב. היא שכרה דירה מאחד מאחיה בעלות של 1,200 ₪ לחודש. יודגש שהעותרת ציינה בעתירתה – ועניין זה לא נסתר – שהיא עברה חקירות מצד המשיב בהן נבדק שהיא אכן אחראית על בנותיה ושהיא שוכרת את הבית בלא שיש לה קרקע או דירה אחרת.

5. גם עותרת זו פנתה למשיב בבקשה לממש את הסיוע לו היא זכאית בשכר דירה בשל שכירת הדירה ביישוב דבורייה; וגם בקשתה של עותרת זו נדחתה רק מן הטעם שהיישוב דבורייה לא נכלל ברשימת היישובים, שניתן לממש בהם את הזכאות לסיוע. כך הדבר, לפי כתב התשובה, מהסיבה שביישוב דבורייה יש 2,100 משקי בית ומתוכם רק 1.2% מתגוררים



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

בשכירות. אשר על כן, היישוב דבורייה לא נכלל ברשימה והבקשה שהגישה העותרת – סורבה. בעניינה של העותרת גב' קאות'ר טען המשיב, בכתב התשובה שהגיש יחד עם חוות דעת של שמאי מקרקעין, שעלות ממוצעת של שכירת דירה בת שלושה חדרים צמודת קרקע בעיר עפולה – הסמוכה ליישוב דבורייה – היא 2,160 ₪ לחודש בממוצע.

### הליך קודם בנדון

6. קודם שנבוא לפרט את עיקר טענות הצדדים בעתירה שלפניי, אציין ששאלת חוקיות נוהלי המשיב בעניין זכאות לסיוע בשכר דירה, התבררה בעבר בערכאות. מדובר בבג"ץ 2101/99 שבלי נ' שר הבינוי והשיכון (21.4.2002). באותו מקרה נתקפה גם כן רשימת היישובים שבהם ניתן היה לממש את הסיוע, לפי קביעת המשיב. זאת, בטענה שהנוהל דאז פגע בעקרון השוויון ובזכות לדיוור של זכאים בני מיעוטים. נטען באותה עתירה, שהרוב המכריע של היישובים הערביים בישראל אינם מסווגים כיישובים שניתן לממש בהם את הזכאות להשתתפות בשכר דירה. הוצא באותה עתירה צו על תנאי והוגש תצהיר תשובה.

7. בתצהיר התשובה חלק המשיב על טענת ההפליה. המשיב טען שם, שהעיקרון המנחה הוא שיש לקבוע אמות מידה שוויוניות לסיוע בשכר דירה וליישומן באופן אחיד בכל יישוב ללא קשר לשאלת היותו יישוב יהודי או יישוב של בני מיעוטים. הכל, ובלבד שביישוב מתקיים שוק פרטי ממשי של דירות להשכרה. המשיב הסביר, שהמשמעות של דרישתו היא שהסיוע יינתן רק ביישובים שקיים בהם בכל עת היצע מינימלי של יחידות דיוור להשכרה; וכן ששכר הדירה נקבע על פי כללי ההיצע והביקוש. נטען עוד, שבהיעדר שוק שכירות שכזה, תיווצר תופעה של השכרה פיקטיבית של דירות וגובה שכר הדירה ייקבע בהתאם לסיוע המקסימאלי שיוצע על ידי המדינה. התוצאה שעלולה להיגרם היא, ששכר הדירה יעלה ועיקר הסיוע יעבור לכיסם של בעלי הדירות המשכירים. מעבר לכך, עלולה להיגרם עליה משמעותית בשכר הדירה באותו יישוב – לרעת המשכירים כולם. המשיב גיבש אותה עת נוהל חדש בהתאם לעמדתו זו בעתירה שהתבררה בבית המשפט הגבוה לצדק, תוך שבין היתר נטען שהתווספו יישובים ערביים לרשימה; וייגרעו ממנה בהתאם ליישובים יהודיים רבים.

8. בהמשך לכך, והגם שהעותרים שם טענו שיש לבטל את הנוהל החדש בשל טענותיהם להפליה, דחה בית המשפט העליון את העתירה. צוין בפסק הדין (סעיף 5) כי:



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

"אין לבחון את טענות העותרים כל עוד לא הובאו נתונים המעידים על כך שהתוצאה של הפעלת הנוהל החדש היא אמנם תוצאה מפלה. דא עקא, שהנוהל החדש טרם יושם ועל כן השפעתו טרם נבחנה. משכך, ראוי לאפשר לעותרים זמן מסוים על מנת לבחון את תוצאות הפעלת הנוהל מחדש, שלאחריו תהיה פתוחה לפנייהם הדרך לשוב ולפנות לבית-המשפט זה, אם תימצא להם עילה. עם זאת, בנסיבות שנוצרו, דעתנו היא כי אף על המדינה לקיים מעקב אחר אופן יישום הנוהל החדש, ולצבור נתונים שיאפשרו לעמוד על השלכותיו".

העתירה נדחתה "בכפוף אפוא להערה זו".

### שינוי בנוהל לאחר הגשת העתירה שלפניי

9. נציין עוד, שהנוהל שעמד בתוקפו עד לאחר הגשת העתירה של גב' שריג שלפניי, כלל סייג בכל הקשור ליישובים שניתן לממש בהם את הזכאות לשכר דירה, שעניינו יישובים ב"אזורי עדיפות לאומית א". מדובר באותו הנוהל שנוזכר לעיל בגרסה שהייתה בתוקף מיום 2.6.2005 (ע/1) ועד ליום 29.1.2012. נוהל זה, כאמור, היה בתוקף בעת שהתקבלו ההחלטות בעניינן של העותרות; ואף לאחר הגשת העתירה של גב' שריג, שהוגשה ביום 1.12.2011. סעיף 1.2.11.2 ג1 לנוהל זה, צימצם גם הוא את היישובים שניתן לממש בהם את הזכאות לסיוע בשכר דירה על פי הקריטריונים שנוזכרו לעיל בעניין מספר התושבים (גדול מ-1000); קיום 5% של משקי בית בשכירות; המונים לפחות 30 משקי בית. בקשות העותרות לסיוע בשכר דירה נדחו על יסוד סעיף זה. אלא שבנוהל זה הופיע סייג שהחריג יישובים הנמצאים ב"אזורי עדיפות לאומית א" מתחולת הקריטריונים המצמצמים. מדובר, על כן, ב"חריג לחריג". הנוהל קבע, שיישובי עדיפות לאומית א' יוכלו להיכלל ברשימת היישובים בהם ניתן לממש את הזכאות לשכר דירה – **וזאת גם אם הם לא מקיימים את יתר התנאים המצמצמים הנתקפים בעתירה שלפניי לעניין גודל היישוב והיקף שוק השכירות שבו**. לא הייתה לפניי מחלוקת על כך שהוראה זו שהייתה בנוהל לעניין יישובים שבאזור עדיפות לאומית א'



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

הביאה להכללה של 414 יישובים שלא עמדו בתנאים המצמצמים הנתקפים בעתירה זו (פסקה 13 לתגובת המשיב).

10. העתירות שהוגשו לבית משפט זה תקפו בתחילה את חוקתיות וחוקיות הוראת נוהל זו, לעניין אזורי עדיפות לאומית א', בטענה שמדובר בהוראה מפלה בעיקר כלפי הציבור הערבי. אלא שלאחר הגשת העתירה של גב' שריג - ועוד קודם שהתקיים דיון - תוקן הנוהל. אותו הסעיף לעניין יישובים באזור עדיפות לאומית א' - הוסר מן הנוהל (ביום 29.1.2012). הנוהל העדכני (נספח י"ט לכתב התשובה - מחודש ינואר 2012) אינו כולל עוד הוראה זו. בהמשך לכך, העותרות לא עמדו עוד על טענתן נגד הוראה זו כשלעצמה, הגם שנותרו טענותיהן נגד משמעות העובדה שהוראת נוהל זו בדבר אזורי עדיפות לאומית א' הייתה קיימת בנוהל. נותרה, אפוא, על כנה הוראת הנוהל השנויה במחלוקת בעתירות אלה - היא ההוראה המצמצמת כאמור את היישובים, שניתן לממש בהם את הזכאות לשכר דירה בתנאים של גודל היישוב ומספר (ואחוז) משקי הבית שגרים בשכירות (סעיף 2.15.2 לנוהל העדכני). למשמעות הוראת הנוהל בדבר יישובים באזורי עדיפות לאומית א' - שהוסרה כאמור - נידרש בהמשך.

### עיקר טענות העותרות

11. בעתירותיהן, שאוחדו בהסכמת הצדדים, טענו העותרות (באמצעות בא כוחן, עו"ד גיל גן-מור) שצמצום היישובים בנוהל של המשיב לפי מאפיינים של מספר התושבים ביישוב ושל היקף שוק השכירות - הוא בלתי חוקי ומפלה. דינו בטלות. כנתונים עובדתיים, הנסמכים על דו"ח מבקר המדינה, טענו העותרות שנכון לשנת 2010 נוהל המשיב מביא לכך שב-47% מהיישובים בארץ לא ניתן לממש את הסיוע בשכר דירה. עוד נטען, שלפי מחקר שנערך בשנת 2010 היקפי מימוש הסיוע בשכר דירה במגזר הערבי הם קטנים במיוחד - באופן אבסולוטי ובאופן יחסי. על רקע זה נטען, שלכל אדם הזכות והחירות לבחור את מקום מגוריו כחלק מהאוטונומיה הבסיסית שלו. כמו כן, על המשיב להפעיל את מנגנון הזכאות בשוויון ובלא הפליה. אלא שלא כך נוהג המשיב בהוראת הנוהל הקיים. נטען על ידי העותרות, שחרף פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת **שבלי**, שהורה למשיב לאסוף נתונים על אודות הנוהל ויישומו, אין למשיב נתונים מעין אלה. הצמצום שבנוהל של רשימת היישובים פוגע, לפי הטענה, שלא כדין ובאופן לא מידתי באוכלוסיות הנזקקות לגור דווקא ביישובים קטנים מעין אלה ותוך פגיעה בזכותם לדיור, לכבוד, לאוטונומיה ולשוויון. פגיעה



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

זו חריפה במיוחד, לפי הטענה, כלפי בני המיעוט הערבי, כאשר מימוש הסיוע ומספר היישובים היכולים להיכלל ברשימה מתוך יישובי המיעוט הערבי – הם מצומצמים ומדובר אשר על כן בהפליה תוצאתית. עוד נטען, שהקריטריונים הספציפיים שנקבעו על ידי המשיב בסעיף הנוהל הרלבנטי – לעניין מספר התושבים ביישוב; מספר הדירות המושכרות ואחוזן מכלל הדירות – הם קריטריונים שנקבעו בלא בסיס עובדתי מינימלי או מספיק.

### עיקר טענות המשיב

12. המשיב טען (באמצעות באת כוחו, עו"ד פנינה סין-שלום), שיש לדחות את העתירה ושאינן עילה להתערב בהוראת הנוהל הרלבנטית. עמדת המשיב היא שיש לנתב את הסיוע בשכר הדירה באופן שהסיוע יגיע לכיסם של השוכרים הנזקקים, ולא לכיסם של המשכירים. על מנת לקיים עקרון זה, יש לנתב את כספי הסיוע למקומות בהם הצורך בסיוע גדול יותר בשל מחירי שכירות גבוהים; וזאת לעומת מקומות קטנים בהם לא מתקיים שוק שכירות. נתונים שנאספו במהלך השנים הראו, לטענת המשיב, שביישובים קטנים שמתקיים בהם שוק שכירות קטן, מתן סיוע עלול להיות לא אפקטיבי באופן שהסיוע מועבר למעשה לידי המשכירים במקום לשוכרים. עוד נטען, שבשוק שכירות קטן קיימת מוטיבציה גבוהה יותר באופן יחסי ליצירת חוזים פיקטיביים לצורך מימוש הסיוע. ועוד נטען, שקיים חשש שמתן סיוע לשכר דירה בשוק שכירות קטן ולא משוכלל יוביל לעליה לא מבוקרת ולא רצויה של מחירי השכירות הכללית באותו יישוב תוך פגיעה בציבור השוכרים.

13. המשיב הוסיף וציין, שעל פי נתונים ובדיקות שנערכו ביישובים הכפריים, הסתבר באופן חד משמעי שאין שוק דירות להשכרה בכפרי המיעוטים. רק 2% מן המשפחות מתגוררות בתנאי שכירות ביישובי המיעוטים כאשר קרוב למחציתן שוכרות את הדירה מקרובי משפחה. כמו כן צוין, שלפנים משורת הדין צורפו לרשימה מספר יישובים ערבים, ששוק השכירות בהם היה מצומצם. נטען על כן, שקיים "שוני רלבנטי" בין היישובים השונים, שעניינו היקף שוק השכירות ושאינן מדובר בהפליה. לא כל שכר אין מדובר בהפליה מכוונת או בהפליה תוצאתית. המשיב ציין אמנם, שבנוהל הקודם הוחרגו אזורי עדיפות לאומית א' מן התנאים המצמצמים שבהוראת הנוהל מושא עתירה זו. אולם, לאחר הגשת העתירות סעיף זה בוטל וככל שטענת ההפליה כלפי הציבור הערבי הייתה מבוססת עליו – הרי שטענה זו אינה עומדת עוד.



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

14. בכל הקשור למהימנות הנתונים שעליהם הסתמך המשיב, נטען שאלו עומדים ב"מתודולוגיה הסטטיסטית". 30 משקי בית הם אומדן מספיק לקביעת התפלגות נורמלית. הקריטריון הנוסף של 5% דירות בשכירות ביישובים שבהם למעלה מ-1,000 תושבים "משלים את קריטריון ה-30 לצורך הגדרת שוק שכירות ממשי" (סעיף 69 לכתב התשובה). נתונים אלה תוקפו על ידי הגורמים המקצועיים במשיב והעמדה המקצועית היא כאמור שמקום בו אין שוק שכירות ממשי, מתן הסיוע יוביל להעלאת מחירים תוך גלגול כספי הסיוע למשכירים.

15. עמדת המשיב היא אפוא שדין העתירות להידחות. הנוהל סביר ומידתי. אין בו הפליה כלשהי אלא החלה שוויונית של תבחינים מבוססים ושוויוניים על כל הזכאים. המשיב גם דוחה את טענת העותרות לעניין הפגיעה בזכות לבחור את מקום המגורים. לפי הטענה, העותרות יכולות לבחור לגור בכל מקום שבו יחפצו. אלא שככל שמדובר בקבלת סיוע מהמשיב, הרי שעל המשיב לפעול באופן שוויוני ותוך הקצאת הסיוע באופן אפקטיבי. כך פועל הנוהל וזו תכליתו.

### חוות דעת מומחים ומהלך הדיון

16. זמן קצר לפני המועד שנקבע לדיון בעתירה, הגישו העותרות בקשה לצרף חוות דעת מומחה מטעמן לעניין הבסיס העיוני-תיאורטי שעליו מבסס המשיב את הנוהל. המשיב התנגד לבקשה זו בעיקר מן הטעם שחוות הדעת לא הובאה לפניו קודם להגשת העתירה. אלא שהחלטתי לאפשר את הגשת חוות הדעת תוך שמירת טענות הצדדים בנדון והתאפשר אף למשיב להגיש חוות דעת מומחה מטעמו. בדיון שהתקיים לפניי, לא עמד עוד המשיב על התנגדותו לצירוף חוות הדעת (עמ' 1 שורות 17-18 לפרוטוקול). חוות הדעת שהוגשה מטעם העותרות היא של ד"ר אפרת טולקובסקי; ומנגד הוגשה חוות דעתם של ד"ר אריאל לוי ורו"ח רפי דורסט מטעם המשיב. בקצרה נציין בשלב זה, שהמומחית מטעם העותרות ביקשה לערער בחוות דעתה את הבסיס העובדתי והכלכלי שביסוד הקריטריונים של עמדת המשיב; בעוד שהמומחים מטעם המשיב טענו שמדובר בקריטריונים ראויים, סבירים ומבוססים מבחינה עובדתית וכלכלית.

17. נציין גם, שבשלהי הדיון שהתקיים לפניי ביום 3.4.2013 הוצע לצדדים הסדר מסוים חלף מתן פסק הדין בעתירה. עיקרו של ההסדר המוצע היה שיערך "פיילוט", שבמסגרתו



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

המשיב יבחן את הנתונים העובדתיים העומדים ביסוד הקריטריונים שנקבעו בנוהל לגבי יישובים קטנים ואת הקריטריונים שנקבעו. אולם המשיב הודיע לבית המשפט, לאחר שקילה מחודשת, שהוראות הנוהל הן סבירות ומידתיות ומבוססות תיאורטית וכלכליות ואשר על כן לא נמצא מקום לבחינה עובדתית נוספת של הנתונים שביסוד עמדתו. הצדדים ביקשו שיינתן פסק דין בעתירה – וכך ייעשה.

### דיון והכרעה

18. לאחר שעיינתי במכלול החומר שלפניי ושמעתי בהרחבה את טענות באי כוח הצדדים בדיון שהתקיים לפניי, מסקנתי היא שדין העתירה להתקבל. כך הדבר, שכן הסעיף הרלבנטי לנוהל (העדכני) – סעיף 2.15.2 – מוסד על נתונים עובדתיים וכלכליים שאינם מבוססים דיים, בנסיבות העניין. כפועל יוצא מכך, התנאים שנקבעו בסעיף זה לנוהל והצמצום של רשימת היישובים שניתן לממש בהם את הסיוע בשכר דירה – נגועים בהפליה פסולה וממילא הם בלתי סבירים. בנסיבות המקרה הפגיעה שלהם במתכונתם הנוכחית בזכות העותרות לשוויון היא גם לא מידתית. אשר על כן, דינו של הסעיף האמור בנוהל להתבטל. אלה הם נימוקיי:

### הנוהל

19. הנוהל הרלבנטי לנדון הוא כאמור "נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה". כפי שהוסבר לבית המשפט, על ידי נציג המשיב, הנוהל מאפשר קבלת סכומי סיוע מסוימים וקבועים לאוכלוסיית זכאים על פי תנאים ספציפיים לזכאותם. הסיוע ניתן ללא קשר ישיר לסכום שכר הדירה המשולם בפועל, למעט מגבלה שקיימת ולפיה רמת הסיוע לא תעלה על 95% משכר הדירה המשולם בפועל. על מבקש הסיוע להגיש את הסכם השכירות והסיוע ניתן בלא קשר לשכר הדירה המשולם בפועל כאמור כפוף למגבלת ה-95% (עמ' 2, שורה 25 לפרוטוקול).

20. הסיוע ניתן למי שמתגורר ב"יישוב שכר דירה". ההגדרה של "יישוב שכר דירה" היא  
ז:





## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

2.15.1 יישובים שהינם ערים.

2.15.2 יישובים שאינם ערים אך מספר התושבים בהם גדול מ-1,000 ועל פי מפקד אוכלוסין האחרון היו ביישוב לפחות 5% משקי בית ששכרו דירה מבעל בית פרטי ובתנאי שהם מונים לפחות 30 משקי בית.

יוצאים מכלל הגדרה זו, הינם:

- זכאי סיוע בשכר דירה המתקיימים מקצבת אי כושר השתכרות בשיעור 75% ומעלה של המוסד לביטוח לאומי בשיעור צמיתה/זמנית. אוכלוסיה זו יכולה לממש סיוע בכל היישובים בארץ.
- ...

רשימת יישובי שכר דירה מתעדכנת ומתפרסמת מעת לעת ע"י אגף אכלוס".

כנזכר כבר מספר פעמים לעיל, ההוראה שבסעיף 2.15.2 לנוהל העדכני (שהופיעה בגרסתו הקודמת של הנוהל בסעיף 1.2 ג) היא זו שבמחלוקת בעתירה שלפניי.

### הזכות לדיוור והחירות לדיוור

21. בא-כוח העותרות טען בהרחבה לעניין זכות העותרות לדיוור וזכותן כנגזרת מכך, לבחור את מקום מגוריהן. בהמשך לכך נטען שסעיף 2.15.2 לנוהל פוגע שלא כדין בזכויות אלו של העותרות. אכן, במשפט הבינלאומי מוכרת זכות האדם לדיוור (ראו למשל סעיף 25(1) להצהרה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם (1948); סעיף 11(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966) (כ"א 1037, 205)). יש לה ביטויים גם במשפט ההשוואתי (ראו למשל בדרום אפריקה ובהודו – גיא זיידמן, "זכויות חברתיות: מבט השוואתי להודו ולדרום אפריקה" (בתוך) **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (יורם רבין ויובל שני, עורכים, 2004) 347, 366, 385). גם במשפט בישראל יש הכרה חוקתית בזכות לדיוור (ראו למשל ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997)).

22. אלא שהתשובה לשאלה מהו היקף זכות זו – ומהי חובת השלטון שכנגדה והיקפה – אינה פשוטה כל עיקר. ככל שעיונה של הזכות לדיוור הוא במסגרת "כבוד האדם" שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הרי שיכול ומדובר רק בעיגון של "מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לו להתקיים בכבוד... ובחובה לקיים מערכת שתבטיח רשת מגן למעוטי



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

האמצעים שבחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר... (ראו בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 486-488 (2005) (הנשיא א' ברק); בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2012); בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (9.6.2011); כן ראו ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' ריז, פ"ד נח(3) 934, 942 (2004)). במובן זה, ובהמשך לכך, לא ברור אם ניתן לבסס את טענת העותרות, שלפיה קיימת להן זכות – שכנגדה חובה של המדינה – לקיים להן זכות לדיור דווקא במקום ספציפי שבו יבחרו (להבדיל מזכות אוטונומית שלהם – חירות – לבחור בעצמן את מקום מגוריהן) (וראו סעיף 12(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966) (כ"א 269,1040). כך הדבר, גם נוכח המורכבות של התשובה לשאלה בדבר היקף חובת המדינה במימוש הזכות לדיור; שאלה שגם במשפט הבינלאומי ובמשפט ההשוואתי, התשובה לה מורכבת ולא אחידה (ראו למשל הקומנטר הכללי (General Comment) מס' 4 לסעיף 11(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (13.12.1991); בצרפת – החיבור המקיף של מועצת המדינה, **Droit au logement**, בפורטוגל – פסק-דין לחוקה מיום 8.11.2000 (תקצירו HUN-2000-3-007 במאגר CODECIS); בפורטוגל – פסק-דין של בית הדין לחוקה מיום 28.4.1993 (תקצירו POR-1993-2-011 במאגר CODECIS); וכן פסק דינו של בית המשפט לחוקה בדרום אפריקה בפרשת **The Government of South Africa v. Irene Grootboom** (2001(1) SA 46).

23. אלא שנסיונות המקרה שלפניי אינן מצריכות הכרעה בשאלת היקפה של הזכות לדיור; כמו גם בשאלה אם היא נכללת – ובאיזה היקף של מימוש – ב"כבוד האדם" שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. נסיבות המקרה שלפניי גם אינן מצריכות הכרעה בשאלה אם חובת המשיב במסגרת מימוש הזכות הנטענת לדיור – כוללת כאמור גם את החובה לסייע בשכר דירה, אם באופן עקיף (באמצעות סיוע בשכר דירה) ואם באופן ישיר (כמימוש הזכות ב"עין"), דווקא במקום מגורים מסוים. ניתן אפוא להשאיר שאלות אלו בצריך עיון לעת מצוא. כך הדבר, שכן המחלוקת בהליכים שלפניי אינה בשאלת זכאות העותרות לסיוע בשכר דירה. המחלוקת היא בשאלה אם הקריטריון שנקבע בנוהל בסעיף 2.15.2 והצמצום ברשימת



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

היישובים הזכאים לסיוע בשכר דירה – הוא קריטריון שבדין יסודו; אם ההבחנה בין היישובים היא מוצדקת.

### חובת השוויון במתן הסיוע בשכר הדירה

24. אכן, מיקוד הטענות בעתירה שלפניי הוא בראש ובראשונה בשאלת השוויון, כלומר בשאלה אם מוצדקת ההבחנה שבין מבקשי הסיוע בשכר דירה באותם יישובים "קטנים", כפי הגדרתם בסעיף 2.15.2 לנוהל, לבין מבקשי הסיוע בשכר דירה המתגוררים, או שמא המבקשים להתגורר – ביישובים גדולים יותר. המשיב לא חלק על חובתו לנהוג בשוויון בין מבקשי הסיוע הזכאים לו; וכידוע, על הרשות המינהלית מוטלת החובה לנהוג בשוויון, ובכלל זה עליה לפעול באופן שוויוני בהקצאות ובתמיכות שהיא נותנת לפרט (ראו בהרחבה דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי כלכלי** 359 (2013)), ובוודאי שכך הדבר במסגרת מימוש הזכות לדיוור, **שנטלה המדינה על עצמה**. אך המשיב טען לפניי בהרחבה שהקריטריונים שנקבעו בסעיף 2.15.2 לנוהל אינם מפלים. טענתו היא כאמור, שקיימת הבחנה רלבנטית בין "היישובים הקטנים" (כהגדרתם בסעיף 2.15.2 לנוהל) לבין היישובים האחרים באופן שמצדיק לשלול סיוע בשכר דירה מזכאים המתגוררים או מבקשים להתגורר באותם יישובים קטנים. כלום הבחנה זו שעשה המשיב באמצעות הסעיף האמור בנוהל היא כדין? תשובתי לשאלה זו היא בשלילה. אסביר:

### רלבנטיות שיקול האפקטיביות בסיוע

25. כנקודת מוצא מוכן אני להניח, והדבר לא היה שנוי לפניי במחלוקת, שלמשיב שיקול דעת רחב בכל הקשור לצורה ולמנגנון שבהם הוא בוחר במסגרת מתן סיוע ככלל – ולנוקקי דיוור, בפרט. בהקשר זה, בחר המשיב להעניק סיוע בשכר דירה בהינתן תנאים מסוימים חלף מתן דיוור ב"עין", ועצם בחירה זו של המשיב אינה שנויה במחלוקת לפניי (ראו והשוו בג"ץ 7716/11 **אסותא מרכזים רפואיים נ' שר הבריאות** (17.3.2013)). זאת ועוד: לא היה לפניי חולק על כך שהמשיב רשאי לקחת במסגרת השיקולים שהוא שוקל את השיקול שעניינו האפקטיביות של הסיוע בשכר דירה שהוא מעניק לזכאים לכך (השוו בג"ץ 5636/01 **בקמן נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נח(5) 890 (2004)). לשון אחר, אם הטעם להבחנה בין זכאים שונים לסיוע בשכר דירה מבוססת על האפקטיביות של הסיוע הניתן, מוכן היה אף בא-כוח



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

העותרות לקבל כעיקרון הבחנה מעין זו (פסקה 70 לעיקרי הטיעון). הוא אף ציין ש"איננו רוצים שכספי הציבור יינתנו בלי שום אפקטיביות" (עמ' 3, שורות 15-16 לפרוטוקול).

26. עיקר המחלוקת לפניי הייתה אפוא בשאלה אם אכן ההבחנה הגלומה בתנאים המצמצמים שנקבעו בסעיף 2.15.2 לנוהל – הבחנה בין יישובים שונים לעניין זכאות לסיוע שכר דירה שהם "קבוצת השוויון" הרלבנטית – היא הבחנה מבוססת דיה מבחינה עובדתית-כלכלית. חשיבותה של מחלוקת זו היא בכך שאם ההבחנה שביסוד הנוהל אינה מבוססת דיה, הרי שהיא עלולה להיות בגדר שיקול שאינו סביר ואף מפלה – ואפילו היא עניינית מלכתחילה (ראו בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות, פ"ד נא(4) 259, 283 (1997)). הדבר משליך גם על מידתיות ההחלטה שלא להיעתר לבקשות של זכאים לקבלת שכר דירה באותם היישובים, חרף הזכאות העקרונית לסיוע.

### מדוע הקריטריונים מפלים?

27. במתן התשובה לשאלה אם עלה בידי המשיב לבסס את ההבחנה העומדת ביסוד סעיף 2.15.2 לנוהל אין מנוס בנסיבות המקרה מן המסקנה, שההבחנה לא בוססה כנדרש. בעוד שהעותרים הביאו נתונים ברורים בדבר ההשפעות הבעייתיות שיש להוראה מצמצמת זו על אוכלוסיית הזכאים לסיוע בכלל; ועל הזכאים לסיוע בני המיעוט הערבי בפרט - לא עלה בידי המשיב להראות שהקריטריונים שנקבעו הם אכן קריטריונים מבוססים דיים. כך בכלל וכך בפרט לנוכח הפגיעה בשוויון המגולמת בהוראת הסעיף כמו גם ההשלכה האפשרית על האפשרות לממש את הזכות לדיור – ולו כזכות מינהלית של הפרט (ראו יצחק זמיר, "חזקת החוקתיות במשפט המינהלי", ספר אור 741, 743 (2013)); ואפילו אם אין מדובר כאמור בזכות חוקתית המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אפרט:

### היעדר חוות דעת מקצועית ב"זמן אמת"

28. ראשית, כתב התשובה שהוגש בהליך שלפניי ובו נטען כאמור שהקריטריונים שנקבעו בהוראת הנוהל מושא הליך זה מתוקפים על פי "המתודולוגיה הסטטיסטית" – לא כלל כל חוות דעת מקצועית בתמיכה לעניין זה. עומדת אמנם לרשות המינהלית חזקת תקינות ועל דרך העקרון יש משקל לקביעה של המשיב, הנתמכת בתצהיר, שלפיה אותם קריטריונים שנקבעו בנוהל נכונים הם וראויים מבחינה מקצועית-כלכלית. אולם בנסיבות המקרה



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

שלפניי, באמירה זו שבכתב התשובה לא היה די. כך הדבר, נוכח נתונים מספריים בעייתיים בדבר משמעות הנוהל (שהביאו העותרים ועליהם לא חלק המשיב) ואליהם נתייחס בהרחבה להלן. מעבר לכך, בנספחים השונים אליהם הפנה המשיב בתשובתו, לא בא ביטוי כלשהו לאותה מתודולוגיה סטטיסטית ולא הובאו נתונים מחקריים כאלה או אחרים במסגרת תהליך קבלת ההחלטות של המשיב – נתונים ששימשו אותו לשם הקביעה של אותם הקריטריונים. בנסיבות המקרה שלפניי, ונוכח הנתונים המספריים שעליהם הצביעו כאמור העותרים, היה מוטל נטל בנדון על הרשות המינהלית – והיא לא עמדה בו במסגרת **תשובתה המקורית לעתירה**. ודוקו: הוגשה אמנם על ידי המשיב כאמור, חוות דעת מומחה לתמיכה בטענותיו ובסבירות הקריטריונים שנקבעו. אולם מדובר בחוות דעת מאוחרת, כאשר ביחס ל"זמן האמת" – ובתמיכה בנוהל שקיים כבר מספר שנים והקובע אמת מידת "מתמטית" ברורה – לא הובא לפני כל תיעוד מקצועי. לא חוות דעת מומחה שעמדה ביסוד הנוהל מלכתחילה; ולא לאורך השנים. לא הובא גם תיעוד להתייעצויות או דיונים מקצועיים שקיים המשיב בנדון. בכך אין כדי לשמוט את הבסיס תחת סבירות הקריטריונים כפי שהם בנוהל **כיום**; אולם יש בכך כדי להצביע על חולשה ראשונית בעמדת המשיב – לפחות בעמידה בנטל המוטל עליו.

### חובת המשיב לאסוף נתונים

29. שנית, בנסיבות המקרה הייתה מוטלת על המשיב חובה מוגברת בכל הקשור באיסוף נתונים עובדתיים ובחינה מתמדת של הוראת הנוהל. כך הדבר, נוכח פסק הדין שניתן בבית המשפט העליון בפרשת **שבלי** ושנזכר כבר לעיל. נזכיר, שעיקר טענת ההפליה שנטענת גם בעתירה שלפניי היום – נטענה בפרשת **שבלי** בהליך שהחל עוד בשנת 1999 והגיע לסיומו בפסק הדין המתואר לעיל שניתן לפני למעלה מ-11 שנים (בשנת 2002). ובאותו פסק דין, כאמור, ציין בית המשפט העליון "אף על המדינה לקיים מעקב אחר אופן יישום הנוהל החדש, ולצבור נתונים שיאפשרו לעמוד על השלכותיו" (פסקה 5 לפסק הדין). אלא שנתונים כאלה לא הוצגו לפניי ואף במהלך הדיון שהתקיים לפניי לא התקבלה תשובה לשאלה מדוע הנתונים לא נאספו והמעקב לא נערך חרף פסק דינו של בית המשפט העליון. וכל זאת – שעה שמלכתחילה מוטלת על הרשות המינהלית חובה לאסוף ראיות כמסד לקבלת החלטה מינהלית הולמת (ראו דפנה ברק-ארז, **משפט מנהלי** 440 (כרך א', 2010)). כך בכלל וכך בפרט בחלוף פרק זמן כה משמעותי בו הקריטריון עומד על כנו. החסר בנתונים הוא בכל התכליות שהמשיב טוען שהנוהל בא להגשים: אם בנתונים מספקים – שלא הובאו לפניי – בכל הקשור



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

לחשש מחוזים פיקטיביים; אם ב"גלגול" הסיוע למשכירים באופן שהוא מאבד מן האפקטיביות שלו לזכאים (השוכרים); אם בחשש מעלייה לא מבוקרת של שכר הדירה באותם יישובים "קטנים".

### יישובים באזורי עדיפות לאומית

30. שלישית, בעוד המשיב מגן על עמדתו המעוגנת בסעיף 2.15.2 לנוהל, וטוען לאותן השלכות שליליות שעלולות להיות אם לא יבוא אותו צמצום של רשימת היישובים בהתאם לשוק השכירות וגודל היישוב, במשך שנים המשיב החרג את אותם היישובים שבאזורי עדיפות לאומית א' מעמידה בקריטריון של מספר תושבים וגודל שוק השכירות (המעוגן בסעיף 2.15.2 לנוהל העדכני). מדובר באותה הוראת נוהל שבוטלה רק לאחר הגשת העתירה (פסקאות 9-10 שלעיל) ושעל פיה אושרו בקשות לסיוע בשכר דירה לזכאים המבקשים להתגורר ביישובים באזורי עדיפות לאומית א' גם אם לא התקיימו בהם התנאים הנדרשים בסעיף 2.15.2 לנוהל המאפיינים, לשיטת המשיב, "שוק שכירות משוכלל". ואין מדובר במספר זניח של יישובים אלא ב-414 יישובים שלא עמדו בקריטריונים המצמצמים שקבע המשיב; ואשר זכאים המתגוררים בהם יכלו לקבל את הסיוע בשכר הדירה. מציאות זו של "חריג לחריג" התקיימה במשך תקופה לא מבוטלת לאחר פסק הדין שניתן בפרשת **שבלי**; ולאחר שהמשיב הודיע לבית המשפט העליון בתצהיר התשובה דהתם שהנוהל החדש שגובש יבוסס על אותן אמות מידה הנטענות בעת הזו לפניי. כלומר: נוהל שיבטיח מתן סיוע בשכר דירה באופן שימנע עליה בשכר הדירה; באופן שיוודא שהסיוע יהיה אפקטיבי; ובאופן שימנע השכרה פיקטיבית של דירות. המשיב אף נקב כבר אז באמות המידה המספריות בהן הוא אוזן גם היום בדבר גודל היישוב ומספר הדירות המושכרות (ואחוזן מכלל הדירות המושכרות). "חריג לחריג" זה לנוהל – בדבר אזורי עדיפות לאומית – בוטל אמנם לאחר הגשת העתירות שלפניי. אולם לא ניתן להתעלם ממשמעות הותרתו בנוהל במשך תקופה כה ממושכת, וזאת בשני מובנים עיקריים:

31. תחילה, משמעות הדבר היא שהמשיב עצמו לא ראה במשך שנים את מתן הסיוע בשכר דירה ביישובים קטנים המצויים באזורי עדיפות לאומית א' (שאין חולק שהם רוב היישובים מבין 414 היישובים) כעומד בניגוד למדיניות עליה הוא מגן בצורה כה נחרצת בעתירות שלפניי. לשון אחר, לא נמצא על ידי המשיב, כך ניתן להניח או לפחות לשער, שמתן הסיוע כאמור ליישובים קטנים באזורי עדיפות לאומית א' **הגם שהם לא עמדו בתנאים**



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

**המצמצמים שבסעיף 2.15.2 לנוהל העדכני (סעיף 1.2 ג' בנוהל הקודם) –** הוביל לאותן תוצאות שליליות שנטענו לפניי. לא למתן הסיוע למשכירים במקום לשוכרים תוך איון האפקטיביות שלו; לא להעלאה של דמי השכירות ביישוב; לא להגדלת הסיכון של חוזים פיקטיביים. קיים אפוא קושי במידת האיתנות העובדתית-כלכלית של עמדת המשיב לפניי היום במסגרת הנוהל הקיים ובמיוחד לאחר שאותה מדיניות העומדת ביסוד הנוהל עמדה ביסוד תשובת המשיב לבית המשפט העליון בפרשת **שבלי** וחרף זאת – נוצר ה"חריג לחריג". **בהמשך**, קיים קושי נוסף בנדון. פסק הדין בפרשת **שבלי** ציין, כאמור, שעל המשיב לצבור נתונים ולבחון את הוראת הנוהל. והנה, החרגת 414 יישובים בין היתר מהוראת סעיף 2.15.2 לנוהל, במשך תקופה ממושכת, איפשרה למשיב לאסוף את הנתונים האמפיריים הנדרשים. המשיב יכול היה לבדוק בזמן אמת, את תקפות הנחות היסוד העובדתיות-כלכליות שביסוד סעיף 2.15.2 לנוהל. הוא יכל לבחון אם אין מקום לשנות מהן – אם בעניין מספר התושבים המינימלי (1,000); אם בעניין מספר הדירות המושכרות (30) אם בעניין שיעורן היחסי (5%); אם אכן הסיוע עובר למשכירים ולא לשוכרים; אם ישנם יותר חוזים פיקטיביים ואם מחיר השכירות ביישובים עולה. אלא שבדיון שהתקיים לפניי לא עלה בידי המשיב ליתן כל נתון או הסבר בעניין זה. לא רק שהדבר עומד בניגוד כאמור לדעת בית המשפט העליון בפרשת **שבלי**, אלא שהדבר משליך מניה וביה על מוצקות עמדת המשיב לפניי היום.

### חוסר קוהרנטיות של הנוהל עצמו

32. רביעית, עיון בנוהל הרלבנטי מגלה שאף לשיטת המשיב הוא לא חל בכל מקרה ובכל נסיבות. כזכור, סעיף 2.15.2 לנוהל כולל גם היום סיפא היוצרת "חריג לחריג" נוסף. מדובר בהחרגה של אוכלוסיית הנכים בשיעור של 75% ומעלה, כאשר נקבע בנוהל ש"אוכלוסיה זו יכולה לממש סיוע בכל היישובים בארץ". מוכן אני להניח שקיימת תכלית ברורה וקיימת הצדקה למתן אפשרות לאוכלוסיה זו לממש את הזכאות לדיוור בכל מקום בארץ. על כך לא היה לפניי חולק. מוכן אני גם להניח, כעמדת באת-כוח המשיב, שמדובר בעיקרון בהיקף אוכלוסיה שאינו משמעותי. עם זאת, לא הובאו לפניי מטעם המשיב נתונים כלשהם לגבי מספר הזכאים מקרב אוכלוסיה זו שמימשו זכאות ביישובים שאינם ברשימת "יישובי שכר הדירה" משום שאין הם עומדים בקריטריונים שנקבעו בסעיף 2.15.2 לנוהל. מעבר לכך, מקופלת ב"חריג לחריג" זה ההכרה בכך שמאפיינים ספציפיים כגון גודל האוכלוסייה וכן מאפיינים נוספים, יכולים להילקח בחשבון במסגרת מדיניות המשיב. זאת ועוד, מקופלת בכך ההכרה בשיקולים נוספים מעבר לתשתית העובדתית כלכלית שביסוד עמדת המשיב



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

(כגון מצוקה אישית מיוחדת); ומקופלת בכך גם ההנחה שסיוע כזה יכול להיות אפקטיבי. ואם כך הדבר, ניתן להקשות – מדוע בכל הקשור באוכלוסיות נוספות לא קיימת נכונות לשקילת שיקולים נוספים ולהכרה במאפיינים שונים?

33. מעבר לכך, דווקא המשיב עצמו במסגרת כתב התשובה לעתירה, התייחס לאוכלוסיית הנכים באופן ספציפי באשר לטענתו על אודות חשש מחוזים פיקטיביים להשכרת דירות. דווקא המשיב טען, שעל פי נתונים שנאספו בידי לגבי אוכלוסייה זו היו יותר מקרים של מימוש לא תקין של סיוע והמשיב טען בהמשך לכך (סעיפים 77-78 לכתב התשובה), שניתן ללמוד מכך על הקשר בין שוק שכירות לא משוכלל ביישוב קטן לבין מוטיבציה גבוהה לחוזים פיקטיביים. והנה, חרף נתונים אלה מתקיים בנוהל המשיב "החריג לחריג" – על כל המשתמע מכך. מעבר לכך, גם נתונים אלו לגופם כפי שהובאו לפניי, לא היו מבוססים דיים ואין לגזור מהם את המסקנות שהמשיב גזר – בוודאי שלא באופן המצדיק את התחולה הגורפת של סעיף 2.15.2 לנוהל.

### חוות דעת המומחים

34. חמישית, גם בכל הקשור בעמדות המומחים שבאו לפניי עולה קושי מעמדת המשיב והקריטריונים שנקבעו בסעיף 2.15.2 לנוהל. אכן, המשיב צירף בשלב מאוחר של ההתדיינות, ורק לאחר חוות דעת שהוגשה מטעם העותרות, חוות דעת מומחה מטעמו שלו. בחוות הדעת חזרו המומחים מטעמו על מטרות הסיוע והגבלתו למקומות ספציפיים ועיקרון הקצאה יעילה של תקציב הסיוע ומניעת ייקור השכירות עבור כלל השוכרים. הם הוסיפו וציינו, כפי עמדת המשיב, שכאשר לא קיים שוק שכירות ממשי או כשקיים שוק שכירות ממשי אך קטן, "הסובסידיה עלולה בחלקה או ברובה לעבור לידי המשכיר" (סעיף 3.6 לחוות הדעת).

35. אלא שבחוות דעת זו קיימים ממצאים נוספים שראוי לציין. המומחים מטעם המשיב סוקרים מחקרים כלכליים ממדינות שונות בעולם שעסקו בהשפעת מדיניות מענקי הסובסידיה לשכירות על מחירי השכירות. צוין בהמשך לכך שהממצאים אינם אחידים. מעבר לכך, המומחים ציינו שהקריטריונים המספריים שביסוד הוראת הנוהל 2.15.2 מהווים "אינדיקציה סבירה" להעדר שוק ממשי לשכירות או לקיום שוק ממשי אך קטן. אולם המומחים הוסיפו וציינו ש"ייתכנו מקרים יוצאים מן הכלל" והם גם ציינו ש"אין תחליף לבדיקה פרטנית בכל מקרה ומקרה על מנת לקבוע בוודאות אלו תנאי שוק מתקיימים באזור





## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

בפועל" (סעיף 4.11 לחוות הדעת). המומחים מטעם המשיב עצמו הכירו בכך שיכולה להיות רלוונטיות לשיקולים כגון היצע הדירות לעומת הביקוש; קיום שוק שכירות שאינו מוגבל לגבולות היישוב המוניציפלי; השאלה אם המידע בעניין הזכאות למענק של השוכר נשאר פרטי או שנודע למשכיר, וכו' (שם). חרף זאת, המומחים ציינו שהקריטריונים שגיבש המשיב הם סבירים שכן בדיקה פרטנית "דורשת משאבים רבים ואינה ישימה".

36. אכן, גם אם יש לקבל מסקנה אחרונה זו, ולמעשה אף העותרות לא טענו לפניי שקיימת חובה לבדוק בכל יישוב ויישוב את מכלול המאפיינים, עדיין אין בכך כדי לשחרר את המשיב כליל מן החובה לבדוק ולבחון את הנתונים ואת המסקנות שעל יסודם נקבעת המדיניות. כך בכלל וכך בפרט נוכח המשמעויות של סעיף 2.15.2 לנוהל כמו גם פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת **שבלי** וחלוף הזמן; ובמיוחד לנוכח ההחרגה של אותם יישובים מאזור עדיפות לאומית א' משך מספר לא מבוטל של שנים. ויודגש, שחוות הדעת של המומחים מטעם המשיב גם היא אינה מסתמכת על בדיקות שנעשו בפועל אלא מסתפקת בקביעה שהאינדיקציות שנקבעו על ידי המשיב והתנאים בהוראת הנוהל מושא העתירה שלפניי – הם סבירים. נוכח מכלול הנתונים שהובאו לפניי וגדרי הספקות הבלתי מבוטלים שכבר הוזכרו לעיל, אין די בעניין זה וזאת למרות המשקל הראשוני העודף שיש לתת לחוות דעת מומחים מטעם המשיב (ראו בג"ץ 6406/00 "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נח(1) 433 (2001)).

37. מעבר לכך, חוות דעת המומחית מטעם העותרות הצביעה על מספר קשיים עיוניים בעמדת המשיב, שלא מצאו פתרון מלא בחוות הדעת שהוגשה מטעמו. בין היתר הפנתה המומחית מטעם העותרות לנתוני המשיב עצמו, שלפיהם מתן האפשרות בעבר למימוש סיוע בשכר דירה בשני יישובים ספציפיים (כפר כמא ועילבון) – לא רק שלא הגדילה את הביקוש למגורים בשכירות ביישובים אלה אלא ששוק השכירות בהם הצטמצם; וכן לכך שלפי נתוני המשיב מחיר השכירות בזיקים ובדבורייה, שהוא נמוך ביחס לסביבה מצביע על עודף היצע. זאת ועוד, המומחית מטעם העותרות טענה, והמומחים מטעם המשיב למעשה לא חלקו על כך, שאין התאמה מלאה וקשר מלא בין מתן סובסידיה בשוק שכירות מצומצם לבין האפקטיביות של הסיוע לשוכרים הזכאים. הוסכם למעשה על דעת המומחים כולם שיש גורמים שונים שמשפיעים על קשר זה ומובהקתו. בין היתר מדובר בשיקולי גמישות של הביקוש וההיצע; ניתוח והגדרת שוק השכירות הרלבנטי במונחים גיאוגרפיים ומידת פערי המידע בין המשכיר לשוכר. במצב דברים זה, עמדת המומחים מטעם המשיב, שלפיה



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

הקריטריונים של המשיב בנוהל הם סבירים ובהינתן חוסר מובהקות זה לא נומקה ולא בוססה דיה בנסיבות המקרה שלפניי. ודאי שלא הוסבר מדוע לא ניתן לתקף את הנחות היסוד התיאורטיות בבדיקה עובדתית בהיקף זה או אחר ולאורך זמן, ובהינתן אותו פרק זמן משמעותי שבו הקריטריונים המצמצמים הנתקפים בעתירה שלפניי, לא הוחלו על היישובים באזור עדיפות לאומית א'.

### הנתונים המספריים

38. שישית, את כל האמור לעיל יש לבחון באספקלריה של הנתונים המספריים שהציגו העותרות בעתירתן – מבלי שהם נסתרו על ידי המשיב. בהם תחילה הנתון שלפיו אחוז משמעותי מבין היישובים בארץ, אינו נכלל ברשימת היישובים. משמעות נהלי המשיב דהיום היא שב-47% מהיישובים בארץ לא ניתן לממש את הסיוע בשכר הדירה. המגבלה שקבע המשיב בסעיף 2.15.2 לנוהל היא בעלת השפעה רוחבית ממשית על יישובים רבים וכפועל יוצא מכך על זכאים רבים. ויובהר, שבשל אי הבחינה לאורך השנים של הנתונים, בצורה זו או אחרת, וחרף פסק הדין בעניין **שבלי**, לא היו בידי נציגי המשיב בדיון שלפניי נתונים בכל הקשור למספר הזכאים הספציפי המודר מגדרי הזכאות לפי הנוהל בשל מגורים ביישובים שאינם נכללים ברשימה. כך, משעה שלא הוגשו בקשות לקבלת סיוע ביישובים אלו וממילא לא התקבלו החלטות בהן.

39. דגש מיוחד ניתן בעתירה, ואף כאן יש לראות את כל האמור לעיל בדבר הקושי בעמדת המשיב ואיתנותה, למשמעות סעיף 2.15.2 לנוהל בכל הקשור לאוכלוסייה הערבית בישראל. עיקר הנתונים התבסס על מחקר שנערך על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדו"ח "סיוע משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה לפי יישובים" (מיום 26.10.2010, נספח ע/5 לעתירה, החוקר מר אמיר אגמון). באת כוח המשיב ציינה שהיא אינה חולקת על הנתונים הללו (עמ' 6 שורות 24-25 לפרוטוקול).

40. לפי נתוני המחקר, רשויות מקומיות רבות במגזר הערבי אינן עומדות בתבחינים שדורש המשיב לקבלת סיוע בשכר דירה. שיעור המתגוררים בשכירות במגזר הערבי נמוך משמעותית בהשוואה למגזר היהודי. לפי הנתונים שהובאו, ברשויות מקומיות במגזר היהודי 26.8% מתגוררים בשכירות לעומת 3.1% בלבד ברשויות המקומיות במגזר הערבי (נתונים אלה בדבר העדר שוק שכירות מפותח במגזר הערבי עלו גם במחקר שעליו הסתמך המשיב,



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

ונערך עוד בשנת 1994 – מש/2). עוד צוין במחקר, שחלק משמעותי מכלל האוכלוסייה הערבית (48%) גרים במועצות מקומיות נפרדות (71 במספר) שבכולן יותר מ-1,000 תושבים. אולם בבחינה של הזכאות באותן 71 מועצות, נמצא שב-50 מהן אין זכאות לקבלת סיוע בשכר דירה. מדובר ב-70.4% מן המועצות הללו, ובהן כ-71.6% מבני האוכלוסייה הערבית המתגוררים במועצות מקומיות נפרדות, שהם כ-34% מכלל האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. מדובר בקרוב ל-490 אלף תושבים המתגוררים במועצות אלה – ומבלי שקיימת אפשרות לקבלת סיוע בשכר דירה בהן. עורך המחקר גם ציין, שקיימת העדפה במגזר הערבי למגורים בבעלות להבדיל ממגורים בשכירות; אך צוין שדווקא הכלל שלפיו ניתן סיוע בשכר דירה רק ליישובים העומדים בקריטריונים מסוימים של שוק שכירות "עשוי להביא להקטנת הביקוש וממילא להותרת המצב הקיים על כנו... אפשר לומר שתבחין זה [הדרישה לחמישה אחוז מכלל משקי הבית הגרים בשכירות, י.מ.] תורם למצב הקיים שבו אין שוק שכירות משמעותי ביישובים ערביים" (סעיף 3.2 לדו"ח).

41. אכן, מדובר בנתונים בעייתיים שלא ניתן להתעלם מהם. הם מבססים כנקודת מוצא הפליה תוצאתית ("אפקט מפלה") של בני הציבור הערבי (וראו בהרחבה בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל** (27.2.2006)). זאת, אפילו אם לא הוכחה "כוונה" להפלות. כעולה מן האמור לעיל, הקריטריון המבחין – השוני הרלוונטי הנטען – הוא קיומו או העדרו של שוק שכירות משמעותי. אולם בשים לב לכל האמור לעיל בעניין הקשיים בתשתית העובדתית שביסוד עמדת המשיב, ניתן לקבוע שהמשיב לא עמד בנטל המוטל עליו להראות שאכן מדובר בשוני רלבנטי (וראו זמיר, חזקת החוקיות במשפט המינהלי **לעיל**, בעמ' 761). כך הדבר, לא רק בגלל העדר תוקף מספיק במישור העובדתי לשוני הנטען כמחייב צמצום כה משמעותי של היישובים הזכאים להיכלל ברשימת היישובים; אלא גם בשל האפשרות שהוזכרה במחקר עצמו (וגם בחוות דעת המומחית מטעם העותרות), שלפיה דווקא הקריטריונים שנקבעו על ידי המשיב בהוראות הנוהל מושא העתירה שלפניי – **הם הגורמים** בסופו של יום לאי השתכללות של שוק שכירות ביישובים אלה. ואם לא כך הדבר במציאות, הרי שלפחות עבר הנטל אל המשיב בהינתן נתונים אלה כמו גם הכשלים שביסוד התשתית העובדתית שעליה הוא נסמך – להוכיח ההיפך. בנטל זה לא עמד המשיב בנסיבות המקרה שלפניי – ובמיוחד בנטל המוטל עליו נוכח הפגיעה בזכות העותרות לשוויון (וראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** 1137 (כרך ב', 2011)) – ומן הטעמים שלעיל.



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

42. ודוקו: כאמור לעיל, לא היה חולק לפניי על כך שהמשיב רשאי לשקול שיקולים של אפקטיביות במתן הסיוע. שיש חשיבות למניעת חוזים פיקטיביים. שיש תועלת בהקצאה שוויונית ומיטבית של כספי סיוע – שהם מוגבלים בהיקפם – לאלה שבאמת נזקקים לכך. אך בהינתן הנחות יסוד אלה ואחרות, עדיין שומה על המשיב בקבלת החלטותיו להתבסס על תשתית עובדתית מספקת ועל נתונים מספקים. הדבר אינו מחייב ואינו דורש בהכרח בדיקה ספציפית של כל יישוב ויישוב וכל מאפיין ומאפיין (והשוו בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006)). אך גם קביעה של תבחנים בלא ביסוס מספיק – עלולה להביא לשרירות; ומכל מקום אין בה כדי לקיים את דרישת המידתיות. גם אם התכלית של הקריטריונים היא ראויה, באשר היא מבקשת לוודא אפקטיביות של הסיוע בשכר הדירה, עזרה לשוכרים ולא למשכירים ומניעת חוזים פיקטיביים – הרי שהפגיעה בנסיבות המקרה בזכאי הסיוע לשכר דירה באותם יישובים "קטנים" וזכויותיהם המוכרות על ידי המשיב עצמו אינה מידתית בהינתן התשתית העובדתית הנטענת. כך הדבר, אם בשל היעדר ביסוס מספיק של הקשר הרציונאלי בין התכלית לאמצעי שננקט; ואם בשל קיומו של אמצעי פוגע פחות וזאת על דרך של בדיקה יסודית יותר של הנתונים והעובדות או קביעה של קריטריונים שיביאו בחשבון שיקולים נוספים כפי האמור לעיל (ראו עוד, אהרן ברק, **מידתיות במשפט** 525 (2010)). בנוסף, ובמונחי מידתיות "במובן הצר", ניתן לומר שלנוכח הקושי בנתונים ובקריטריונים של המשיב בסעיף 2.15.2 לנוהל, הרי שה"תוספת השולית" לתכליות שמבקש הנוהל להשיג אינה מבוססת דיה ומכאן שאין היא ביחס ראוי ל"נזק השולתי" – הוודאי וממשי – שהוא מסב לזכאי סיוע המבקשים להתגורר ביישובים "קטנים", ובהינתן האפשרות של המשיב לבסס את החלטתו על תשתית נתונים ראויה ומדויקת יותר (וראו ברק, **מידתיות במשפט לעיל**, בעמ' 437-432). כך הדבר, במיוחד בהינתן הפגיעה הקשה באוכלוסיית הזכאים המודרת כליל מן האפשרות לקבל את הסיוע לפי הנוהל; והכל – בשל מקום המגורים שהם מבקשים לגור בו.

43. בהמשך לכך אשוב ואציין, שהוצע כאמור למשיב בשלהי הדיון שהתקיים לפניי לקיים "פיילוט" או הליך אחר של בדיקה עובדתית שיהא בו כדי לתקף את הקריטריונים שביסוד הנוהל. אולם הצעה זו לא נעתרה ומצב הדברים העובדתי והמשפטי העומד לפני בית המשפט בעת הזו הוא אפוא כאמור לעיל.



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

44. וכאן המקום, לפני סיום, לחזור לנתונים שהביא המשיב בכל הקשור למחירי השכירות ביישובים הסמוכים למקום מגוריהן של העותרות בעתירות שלפניי. המשיב ביקש ללמוד מנתונים אלה על מחירי שכירות גבוהים יותר ביישובים הסמוכים, שהעותרות בעתירה שלפניי אינן נזקקות – ומכל מקום שאין הן נזקקות באותו השיעור לסיוע בשכר דירה, כמו המתגוררים בשכנות להן ביישובים סמוכים. אלא שכפי שהוסבר על ידי נציגי המשיב עצמו, הסיוע בשכר הדירה אינו קשור בשכר הדירה הריאלי והוא מוגבל בתקרת 95% משכר הדירה הריאלי. אין אפוא קשר ישיר בין השניים. כדברי מר שוורץ, נציג המשיב בדיון שהתקיים לפניי "לעולם הסיוע לא יעלה על 95% משכר הדירה המשולם בפועל ובעולם האמיתי כמעט אף פעם לא מגיעים לרמות כאלה" (עמ' 2 ש' 25-26 לפרוטוקול). אף ב"כ המשיב ציינה בדיון שסכום הסיוע עומד על 850 ₪ ואנו "רחוקים מאוד" מהרף העליון של 95% (עמ' 9 ש' 24-25 לפרוטוקול). אין אפוא מקום לבוא בטרזניה אל העותרות דווקא על כך שבחרו לגור במקום מגורים בו השכירות נמוכה יותר. כך בוודאי בשים לב לנסיבות האישיות והצורך של כל אחת מהן כמפורט בהרחבה לעיל לגור במקום המגורים שבו היא בחרה.

### התוצאה והסעד

45. הנה כי כן, מן הטעמים שפורטו בהרחבה לעיל, ובהינתן הכשלים בתשתית שהובאה לפניי, הוראת סעיף 2.15.2 לנוהל השתתפות בשכר דירה היא הוראה מפלה שאינה יכולה לעמוד על כנה. מדובר גם בהוראה בלתי סבירה, נוכח היעדר תשתית עובדתית ראויה לה. הפגיעה הטמונה בהוראה זו בזכות לשוויון לפחות – גם אם היא לתכלית ראויה – היא בלתי מידתית לעת הזו ובהינתן התשתית העובדתית הלקויה. נוכח חומרת הפגם ותוצאתו, אין מנוס מלקבוע שדין ההוראה להתבטל.

46. נוכח העובדה שמדובר בהוראת נוהל שקיימת בנהלי המשיב מזה זמן רב, וכפי הנטען לפניי מדובר באוכלוסייה רחבת היקף המתבססת ומסתמכת על נהלי המשיב דנן – אם לזכאות ואם להעדרה, ולנוכח ההשלכות התקציביות שנטענו, הרי שאין מקום בנסיבות המקרה להורות על כניסה מיידית לתוקף של הצהרת הבטלות. נסיבות המקרה הן אפוא כאלה בהן מוצדק לעשות שימוש בדוקטרינת "השעיית הכרזת הבטלות", שלפיה בית המשפט מוסמך להורות שהכרזת הבטלות תיכנס לתוקף בשלב מאוחר יותר (וראו למשל פרשת ועדת המעקב העליונה לעיל; יגאל מרזל, "השעיית הכרזת הבטלות", משפט וממשל ט 39 (2006)). זאת, בין היתר, על מנת לאפשר למשיב פרק זמן הולם לגיבוש מחודש של



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

מדיניותו בנדון ובמידת הצורך – וככל שיתבקש לקבוע קריטריונים חדשים – לקבוע קריטריונים סבירים, מידתיים ובלתי מפלים על יסוד תשתית עובדתית הולמת. בשים לב לכלל נסיבות העניין, נקבע בזאת שהצהרת הבטלות תיכנס לתוקפה בתום 12 חודשים מיום פסק דיני זה.

47. העניין האחרון הדורש התייחסות הוא עניינן של העותרות הגב' שריג והגב' קאות'ר. לא הייתה מחלוקת לפניי על זכאותן העקרונית לקבלת סיוע בשכר דירה (הגם ששאלת זכאותן בעת הזו לגופה לא נבחנה שוב סמוך למועד הדיון נוכח דחיית בקשתן בשל מקום היישוב בו הן ביקשו את הסיוע). עותרות אלה הראו והסבירו מדוע המגורים ביישובים הספציפיים – קיבוץ זיקים והיישוב דבורייה – הם הכרחיים מבחינתן. הסיוע נשלל מהן – במובן זה שהן לא יכולות לממש אותו – מזה תקופה ממושכת של שנים. הן פנו לבית משפט זה בעתירות שהוגשו כבר לפני זמן רב (בשלהי 2011 ובתחילת 2012). העיכובים בבירור העתירות היו בעיקר פועל יוצא של דחיות שביקש המשיב לשם הגשת תגובה מקדמית ובהמשך חוות דעת מומחה מטעמו. כמו-כן, אין מדובר בהוראת נוהל נוקשה במובן זה שקיימת בו ממילא החרגה (לאוכלוסיית הנכים). מדובר בקבוצה מצומצמת בהיקפה – שתי העותרות בלבד. בנסיבות אלה, בהן המסקנה היא שהוראת סעיף 2.15.2 היא הוראה מפלה ובלתי חוקית שדינה בטלות; ובהשעיית הכרזת הבטלות למשך 12 חודשים מהיום כאמור בפסקה 46 שלעיל, הרי שמוצדק הוא ליתן לעותרות "פטור חוקתי" מתחולת סעיף 2.15.2 לנוהל בתקופת ההשעייה (ראו בהרחבה אהרן ברק, **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** 743 (1994); עמנואל גרוס, "תרופות חוקתיות", **משפט וממשל** ד 433, 449 (1997); אמנון רייכמן, "גשרון צר מאוד: חוקה, צדק, יושר וסעד", **משפטים** לו 701, 741 (2007)). זאת, גם בשל הצורך לתמרץ מתדיינים, במקרים מסוימים, להגיש עתירות מוצדקות נגד הרשות כאשר היא פועלת שלא כדין. דוקטרינה זו קיימת במשפט ההשוואתי בהתייחס להשעיית בטלות של דבר חקיקה; אולם אין מניעה להחילה – ואולי אף מקל וחומר – בנסיבות של ביטול הוראה בנוהל של הרשות המנהלית שאינו חוק ראשי, על כל המשתמע מכך, ובהתקיים הנסיבות המתאימות. ולמעשה כך נפסק במספר מקרים אחרים (וראו והשוו בג"ץ 3514/07 **מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ נ' פיורסט** (13.5.2012), פסקה 59 לפסק הדין); בג"ץ 10076/02 **רוזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר**, פ"ד סא(3) 857 (2006); ע"א 4243/08 **פקיד שומה גוש דן נ' ורד פרי** (30.4.2009), בפסקה 35 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה, השופט א' ריבלין).



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 1036-12-11 שריג ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי  
עת"מ 21575-02-12 קאות'ר נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי

48. באופן זה, **בכל הקשור בעותרות בלבד** לא יוותר סעיף 2.15.2 לנוהל על כנו במובן זה שלא יהיה בו בפני עצמו כדי להביא לדחיית בקשתן לסיוע בשכר דירה. משמעות הדבר היא שעל המשיב לדון בבקשותיהן של העותרות לסיוע בשכר דירה ביישובים שלעיל (זיקים ודבורייה בהתאמה), במידת הצורך בבקשות עדכניות בהתאם ליתר התנאים שבנוהל, מבלי שיהא בהוראת סעיף 2.15.2 – בנוסחה הנוכחי שביטולה הושעה – כדי להביא לדחיית בקשתן של העותרות הספציפיות.

49. כמו כן, בנסיבות העניין יישא המשיב בהוצאות המשפט ובשכר טרחת עורך דין של העותרות יחדיו בכל אחת מן העתירות, בסך של 15 אלף ₪ (30 אלף ₪ בסך הכל בשתי העתירות יחד). סכומים אלו יישאו ריבית והצמדה כדין מיום פסק הדין ועד התשלום בפועל.

**המזכירות תשלח פסק-דין זה לב"כ הצדדים.**

**ניתן היום, י' תמוז תשע"ג, 18 יוני 2013, בהעדר הצדדים.**

יגאל מרזל, שופט