

3.1 כללי

סמן לאחר קום המדינה, הוכחה התפיסה החברתית כי על המדינה לסייע לאלו שאין ידם משות באמצעות הקמת בניינים שנועדו לדיר ציבורי, על מנת למצוא פתרון למי שאין באפשרותם לרכוש דירה.

בנסיבות חוקי הדיר ציבורי והחלטות שהתקבלו בעקבותיהם עומדת תפיסה חברתית, הרואה את הדיר ציבורי כ:

"אחד המכשירים החשובים לצמצום ממדי העוני בישראל. כאשר המדינה אינה מרחיבה את מלאי הדיר ציבורי, מונחים הפערים שבין אלה שיש בידם אמצעים לרכוש דירות בשוק החופשי, לבין אלה שאין ידם משות לעשות כן."

לפיכך, מכירת דירות ציבריות במחיר מסובסד, בתוך חידוש מלאי הדירות הציבוריות, הם צעדים חשובים חשובים ונכונים, שיאפשרו לפטור את מצוקת הדיר של משפחות ורבות ויבלנו את העלייה במחירים הדירות ובשכר הדירה.¹

זהות לשכירות בדירות הציבורי, הוסדרה בנהלים של משרד השיכון. נהלים אלה מפרטים קритריונים להכרה בזכאות, על פי שיקולים שהם סוציא-כלכליים בעיקר, שעיליהם לא נעמוד בדיון זה, אלא בתמצית בלבד. מטרת פרק זה היא בחינת החוק והלהה הנוגאת בכל הקשור לתביעות פינוי שmagישות חברות ממשלתיות המנהלות את הדירות בדירות הציבורי, ובבחן "עמיור", ו"חלמייש", הן נגד דירות חזיות והן נגד אלו המבקשים לבוא בנעילותם.

בשנת 1998 נחקק חוק זכויות הדיר בדירות הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק זכויות הדיר") הקבוע, בין היתר, את האפשרות להגיש בקשה לקבלת דיר ציבורי למשרד השיכון (סעיף 1 לחוק זכויות הדיר), את חובות החברה המנהלת את הדירות שבדירות הציבורי (סעיף 2 לחוק זכויות הדיר), את זכויות הדיר המשמש (סעיף 3 לחוק זכויות הדיר) וכן הוראות לעניין פירוד בניין זוג (סעיף 3א לחוק זכויות הדיר).

¹ דברי הסבר להצעת חוק הדיר ציבורי, התשנ"ח-1998, ה"ח 2702, ס. 306.

בדיוור הציבורי מתגוררים עשרות אלפי בני אדם ואף יותר. דוח מבקר המדינה לשנת 2005,² קובע כי נכון לחודש יולי 2014 התגוררו כ-60,000 בתים אב בדירות הציבורי. בנוסף עליהם, כ-30,000 בתים אב בקרוב נמצאו זכאים וממתינים לדירה בדירות הציבורי או להחלפתה. בדוח צוין כי בשנת 2014 זמן המתנה הממוצע של זכאי משרד הבינוי לקבالت דירה בדירות הציבורי היה כ-2.7 שנים. מכלל זכאי משרד הבינוי שעמד בשנת זו על סך 2,570, כ-856 זכאים ממתינים לעללה שלוש שנים, כ-250 זכאים למעללה משבע שנים, 19 ממתינים 10–15 שנים ושניהם ממתינים יותר מ-15 שנים. במצבות כואת, כך בדוח, ניטעת בזכאים תקווה למימוש זכאותם, אך נכון היעדר מלאי דירות זמניות אין לתקווה זו כל תוחלת ממשית.

3.2 דיר ממשיך

אחד מטענות ההגנה השכיחות בתביעות פינוי ממושכנים בדירות הציבורי היא טענה הנتبעה כי הוא דיר ממשיך הנכנס בנעלי הדיר החוזי דהינו זכותו עברו אליו. בעניין זה יש ליתן את הדעת תחילת האם חל המצב החוקי הנוכחי הקבוע כיוון בחוק זכויות הדיר או המצב החוקי הקודם, טרם שינויו, שכן להבחנה בין המצבים נודעת חשיבות רבה, כפי שיפורט להלן.

3.2.1 המצב החוקי כיוון

כאמור, חלק הארי של תביעות הפינוי מעלים נتابעים טענה כי הם דירות ממשיכים ולכן הם נכנסים בנעלי הדיר החוזי המקורי. סעיף 3(א) לחוק זכויות הדיר, בנוסחו היום, קובע:

(א) נפטר זכאי או עבר להתגורר במוסד סיעודי, לא יהיה הדיר המשיך רשאי להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית עם קרוביו, והוא יפנה את הדירה הציבורית בתוקן תשעה חודשים מהמועד שבו נמסרה לו הודעה ממשרד הבינוי והשיכון, בדבר אי-זכאותו לדירה ציבורית לפי הכללים.

² מבקר המדינה דוח שנתי 165ג – לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספיים 2013 (2015) בפרק "משרד הבינוי – סיווג בדירות לזכאים" בעמ' 431–472.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על דיר ממשיק שמקורנית לו זכות לדירה ציבורית לפי הכללים, ויראו אותו כמו שהוא בבעל הזכאי לכל דבר ועניין; ואולם היהת לדיר ממשיק כאמור זכות לדירה ציבורית בשטח אחר מהדירה הציבורית שבה התגורר הזכאי – יפנה את הדירה הציבורית שבה התגורר, לדירה הציבורית שהוקצתה לו לפי הכללים.

צא ולמד, נכון להיום, אף אם הנتابע הוא דיר ממשיק (ונעמוד על התנאים להכרה בכך להלן), הרי שתנאי לכניותו בבעל הדיר החזוי הוא כי הוקצתה לו הזכות לדירה ציבורית על פי הכללים שנקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון.

3.2.2 המצב החוקי הקודם והוראות מעבר

נדעת חשיבות מסוימת לדין במצב החוקי טרם תיקונו של סעיף 3 לחוק זכויות הדיר. עד ליום 1.8.2009, המועד שבו נכנס לתוקף סעיף זה מכוח הוראות מעבר, לא הייתה דרישת כי הדיר ממשיק יהיה זכאי לדיר ציבורי על פיל מיידי משרד הבינוי והשיכון.

הוראת המעבר³ קובעת כי מי שהוא דיר ממשיק והתגורר עם הדיר החזוי במועד הקובלע הנ"ל (1.8.2009) במשך ארבע שנים, בין אם חלק מתוקפה זו הוא טרם מועד זה וחלקה לאחר מכן, עד לפטירת הדיר החזוי או מעברו למוסד סיועדי, יוכל להיכנס בבעל הדיר החזוי ללא הדרישת זכאות לדיר ציבורי.

סעיף (א) לחוק זכויות הדיר בנוסחו המקורי קבע כי:

נפטר זכאי או עבר להתגורר במוסד סיועדי, יהיה הדיר ממשיק ו רשאי להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית עם קרוביו, ובכפוף להוראות סעיף קטן (ג) תחתום עמו החבורה לדיר ציבורי על חוזה שכירות, ויראו את הדיר ממשיק כמו שהוא בבעל הזכאי לכל דבר ועניין.

³ ראו חוק זכויות הדיר בדירות הציבורי (תיקון מס' 3), התשס"ט-2009, כפי שנקה בסעיף 69 לחוק התיעילות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

סעיף 3(ב) לחוק זכויות הדייר מתנה תנאי נוסף על תחולת הסעיף 3(א) והוא שלא הייתה בבעלותו או בעלותו קרוبي דירה או מקרען אחרים בחמש השנים שקדמו למועד פטירת הדייר החוי, וכל עוד מצב זה נשנה. לפיכך, בבואהנו לבחון מקרה של טענה לדיר ממשיק, עלינו לבחון את המועדים הרלוונטיים ואת הוראות החוק התקפות באותה עת, לרבות הוראות המעביר האמורות.

3.2.3 התנאים להכרה בדייר ממשיך

3.2.3.1 כללי

המונח "דייר ממשיך" מוגדר בסעיף 1 לחוק זכויות הדייר כך:

"דייר ממשיך" – בן זוג של זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להtaggorod במוסד סיודי, לרבות הדועץ ב齊יבור לבן זוגו, וכן ילדו, נכדו, הוrho או מי שהזקאי היה אפוטרופוס ובלבד שהtaggorod עם הזקאי ב齊יבור תקופה של שלוש שנים לפחות בסיכון למועד פטירת הזקאי או למועד שבו עבר הזקאי להtaggorod במוסד הסיודי.

מחלוקות ובות הנדונות בערכאות הדייניות נסובות על אודות השאלה האם הוכיה הנتابע את מגוריו כנדרש עם הדייר החוי? בהקשר זה חשוב להזכיר את פסיקת בית המשפט העליון המתווה את הדרך לערכאות הדייניות בעניין זה:⁴

[...]ברי כי כיון שמדובר במצב ציבורי יש לחלקו באופן שוויוני ועל פי קרייטריונים ברורים אך לזכאים בלבד (עמ' 1817/07 *חיות נ' משרד הבינוי והשיכון* (לא פורסם) (להלן פרשת חיות)). מסיבה זו "מצוייה אחידות כבده של הרשות: הדייר הציבורי נועד לזכאים לו מכלולים, המוחחים עד בוש בתו. אין 'תפוס כפי יכולתן' בראוש הציבור, ועל הרשות להקפיד על הצדוק החלוקתי, ועל בתי המשפט ליתן יד לכך, כਮובן תוך בדיקת כל מקרה לגופו" (רע"א 3798/07 *זרihan נ' עמידר* (לא פורסם), פסקה ו', 3; כן ראו ע"מ 7582/03 מדינת ישראל נ' רשות,

⁴ ע"מ 09/1663 עזבון המנוחה ביטון ז"ל נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, פסקאות יא' ו-יב' (25.11.2010).

פ"ד נת (4) 481, 494; ע"מ 06/8616 כהן נ' עמידר (לא פורסם); בר"מ 10/5159 ביטש נ' עמידר ניהול נכסים בע"מ (לא פורסם). תכלית הדיר הציבורי, בחינת פשיטה, היא סיווע חברתי לדורים בו מזה שנים וידם אינה משגת לרכוש דירה בתנאי שוק רגילים. רוא גם, לשם ההיקש, דברי ההסביר להצעת חוק הדיור הציבורי, תשנ"ח-1998, הצעות חוק תשנ"ח, 306, שעוניים מצויים ממדי העוני בישראל. תוך הזוכים גדולים מן ההיצע; על כן אין להلوم, בכלל, מערכ ירושה "גמייש" שכונן דא, וכמוון אם היורשים עצם זכאי דיור ציבורי, יזכו לו לפי אמות המידה החלות על הכל [...]

נסים באשר פתחנו, הדיור הציבורי הוא משאב ציבורי, לא "כל דכפין ייתי ויכול", אלא אך זכאים. בדו"ח מבחן המדינה מודגש המחשוך החמור בדירות. כך, החל בשנים 2002-2007 ירד בה坦הה מספר הדירות הציבוריות שהוקטו לאוכלוסי הזוכים, ושן אלף משפחות – גם بلا הדבר כולל עולים – המתניתות (מהן במשך שנים) לקבלת דיור ציבורי (עמ' 253). על אף ההבנה למצבו הבריאות והכללי של המעריך, כפי שמסר, אין בכך כדי להקנות לו זכאות לרכוש את הדירה. אכן, כפי שטוענים המעריקים, אין עסוקין במאטריה חזיות רגילה, ויש להתחשב בהיבטים הציבוריים. אך בראה זו עצמה מובן, שמתן אפשרות למעריך – שלא הראה את זכאותו לדיר ציבורי – להיכנס בנעליה של המנוחה בנסיבות, יהא בהכרח על חשבונות של נזקים אחרים המתינו בתור, ופירושה, כפי שמצויע על כך המשיב¹, אפילו לreauה של זכאים לדיר ציבורי. אין עסוקין ב"משחק סכום אפס", אלא במה שאמור להיות מחולק בצדק, על פי אמות מידה וסדרי עדיפויות, לזכאים. כך אמרה השופטת נאור בפרשת רובה (בעמ' 494) "פרשות 'נדיבה' של תנאי המבצע היה, בסופה של יום, על חשבון מי שנזקקים לדיר הציבורי".

צא ולמד, בחינת הטענה בדבר היהת הנتابע דייר ממשין צריכה להיעשות בקפדות ובעוד בית המשפט מביא בחשבון את העובדה כי מדובר במשאב ציבורי מצומצם ביותר.

3.2.3.2 רציפות המגורים

נשאלת השאלה האם מי שטוען להיותו דייר ממשיך צריך לגור בדירה באופן רציף כל התקופה הרלוונטית? כך, במקרה של אדם שנאסר לתקופה ממושכת או אדם שעבר לגור בבית אבות.

בעניין זריהן,⁵ מעשה שהיה כך היה: בשנת 2000 נפטר אביו המבקש, דייר בדירה, לבית עולמו. משסירוב המבקש לפנות את הדירה בטענת "דייר מוגן" או "דייר ממשיך", הוגשה נגדו על ידי המשיבה תביעה לסילוק יד ופינוי. המבקש היה אסיר בין השנים 1998 ל-2004 וריצה בעת הערוור עונש מאסר, ועל פי נתוני המשיבה מועד שחזרו המינהלי ב-29.4.2011, ושני שלישים ממאסרו ב-18.4.2009. בהליך בבית משפט השלום נתקבלת תביעת המשיבה לפינוי המבקש. נקבע כי המנוח דר בדירה מכוח שכירות חופשית ולא כדייר מוגן, וכן נדחתה טענת המבקש אשר להיותו דייר ממשיך. בית המשפט המחווי קיבל את ערעור המבקש, במובן זה שהתקיק החזרו לבית משפט השלום כדי לאפשר למבקש להביא ראיותיו אשר לזכותו בדירה.

בית משפט השלום המתין בהכרעתו להחלטת הוועדה העלינונה במשרד השיכון בעיתורת המבקש להכרה כדייר בדירה על סמך זכאותו. הבקשה נדחתה, ולבסוף הכריע בית משפט השלום כי המבקש לא היה דייר מוגן וגם לא דייר ממשיך. בערעור בבית המשפט המחווי יותר המבקש על טענת דייר מוגן, וטען רק לעניין היותו דייר ממשיך. בית המשפט סקר את ההיבטים השונים של חוק זכויות הדייר ואת הפסיקה הרלוונטית, מתוך ניסיון להתחקות אחר פירושו של התנאי שהגדתו של "דייר ממשיך" וקבע כי יש ליתן למונח "התגורר" פירוש "דוקני ומצמצם, כאמור, על הטוען להיותו 'דייר ממשיך' להוכיח כי הינו קשור לדירה במיורב הזיקות הפיזיות, בשים דגש על מגורים בפועל, עת לזיקותיו הנפשיות לדירה יינתן משקל פחות".

עם זאת נאמר כי ייתכנו נסיבות שבהן יש לראות בקרב משפחה "דייר ממשיך" אף שאינו מתגורר בדירה, כגון חיל בשירות צבאי, או ילדו של זכאי השווה במוסד גרייטורי.

אשר למקרה הקונקרטי, נקבע בית המשפט המחווי כי נכון ממצא העובדה ומהימנות של בית משפט השלום על פי ראיות שונות, לא התגורר המבקש ברציפות

⁵ רע"א 3798/07 זריהן נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (12.5.2008) (להלן: "ענין זריהן").

בדירה שלוש שנים לפחות סמוך לפטירת המנוח, ובפירוש הדוקני שיש לפרש את המונח "התגורר", יש להעדר את צורכיהם של מחסורי דיר זכאים אחרים; אין לבקש להלן אלא על עצמו בכך שעבר עברה פלילתית, נשלח למאסר ועל כן לא נתקיים תנאי המגורים. עוד נאמר כי אין המבקש מנוע מפני לעתירה מינימלית נגד החלטתה של הוועדה העליונה של משרד השיכון.

בית המשפט העליון דחה את העعروו. השאלה שנדונה היא מהי השפעת המאסר על הזכאות לדירה? לשם כך, יש לבחון את הכליל החוק ואת התמונה הרחבה. בית המשפט עמד על תכליתו של הדיור הציבורי כמיועד לאוכלוסיות שאין בידן להשיג דיור בשוק הפרטי, מתוך מCKERם הדירות הציבוריות לשימוש הנזקקים. קיוםם של נזקקים אחרים העומדים בתור הדיור הציבורי, הוא שיקול ראשוני במעלה בפרשנות החוק. גם זכאות מקודם איננה מקנה "חתימת קבע" על דירה פלונית, שתעמדו ריקה ללא שתשמש למטרותיה לנזקקים לכך.

לכן, משלא התגorder המערער בדירה, כמה השאלה אם רשות המשיבה לבטל את חוזה השכירות. נקבע כי גם אם היה זכאי המערער להיות דייר ממשיק, אין לראותו, בשעה שישב הוא בבית האסורים לתקופה ממושכת, כמחזק בדירתו. לעניין זה, לא הרי אסיר כהרי חיל בשירות חובה, שלא בגין מוחרגת דרישת המגורים בפועל.⁶

אכן, לאסיר זכויות משלו חלק מאוכלוסייה חלה, ולשםן קיימת הרשות לשיקום האסיר. אך זה המיט על עצמו, ביודען, את אסירותו, שלא כחיל הנדרש לשרת את המדינה על פי חוק, והיעדרותו ממוקומו אינה על פי בחירותו. המבקש-המעערער בחר בחיי פשע – ואין סיבה שבעולם שבשעה שהוא מצוי בכלל תעמדו הדירה ריקה, שמות מתתינים לה בדיור הציבורי, כדי שיקול להימצא בה בחופשיות.

ללא קביעת מסמורות אשר למשך המאסר, הביע השופט רובינשטיין את דעתו כי ברי שמאסר המשתרע על שנים ארוכות מסוג זה שנדון לו המערער אינו יכול להצדיק חוקה מתמדת בדירת דיור ציבורי.

ראוי לציין כי השופט ריבלין סבר אף הוא כי אין להיעתר לעعروו, אך לא ראה מקום להכריע בשאלת העקרונית בדבר זכותו של אסיר, המרצה עונש מאסר לתקופה

⁶ שם, האסמכתאות המובאות בפסקה זו, לפסק דין של השופט א' רובינשטיין.

ארוכה, לראות בדירות הציבורי שעד מטרתו קודם למסר את ביתו. אף השופט מלצר קבע כן.

כאמור, במקרה שצוין לעיל לא הוכרע מהי תוצאתו של עונש מסר ממושך הכוונה על האדם היעדרות מהדירה. באותו פסק דין הזכיר מקרה אחר, בעניין דמותי.⁷ באותו מקרה, דבר בדירת מוגן שנגזר עליו עונש מסר עולם ונשאל אם מדובר בתנישה של המושכר.

נקבע שהיעדרו של הדיר ממושכר, אין בו בפני עצמו כדי לשול זכויותיו כדירות מוגן, כל עוד שרירה ונמשכת כוונתו של הדיר לראות במושכר את ביתו ולחזור אליו. היעדרות ממושכת יכולה לבסס הנחה בדבר הפסיקת החזקה, אך דיר רשי לסתור הנחה זו על ידי מתן הסבר המוכיח קיום המשך כוונתו ורצונו להחזיק במושכר, והambilhir כי היעדרו אינו נובע מרצון לנטרוש המקום. בנסיבות העניין דין נunder הדיר מן המושכר עקב החלתן של הערכאות השיפוטיות, ולא עקב רצונו ולכן לא אבדה זכותו במושכר.

מכל מקום, קביעה זו מאובנתה בכך שאין מדובר בדירה בדירות הציבורי שהיא משאב ציבורי וחלים עליה כלים פרשנאיים קפפניים כאמור לעיל.

מקרה נוסף של היעדרות בשל מסר נדון בעניין סoise.⁸ אביו של המערער התגורר בדירה כדירות ציבורית מאז שנת 1967 ועד לפטירתו בשנת 2006. בשנים 2002 ו-2003 נערכו בביתו של האב המנוח ביקורים של נציגי המשיבה ונערכו "דוחות

⁷ ע"א 76/76 דמותי נ' בולווש, פ"ד לא(2) 113 (1977). במקרה זה לא מדובר בדירה בדירות ציבורית אלא בדירה מוגן. להשquette, יש לשקל אם הדין לעניין נתישה אמרו להיות זהה לגבי דיר ציבוריות אל מול דירות מוגנת. דיר בדירות מוגנת מחייב ביכוי קניןיות במושכר, הנובעות מתשולם דמי מפתח וחווה דירות מוגנת וכוכתו במושכר יכול שתהא סחריה, כפוף להוראות החווה וחוק הגנת הדיר. דיר בדירות הציבורי איןנו בעל זכויות מעין אלו, אלא זכותו נובעת מהבטבות סוציאליות שהעניקה לו המדינה. מילא, נראה כי השיקולים בהקשר זה שונים. לטעמי, וכי שצוין בעניין זיהון, לעיל ה"ש, 5, הורתה הדירה שבדירות הציבורי ריקה למשך תקופה מסוימת ממושכת של הדיר מהווה בובוז משאים ציבוריים מוגבלים ופגעת באינטרס הציבורי ולכן ראוי לשקל כי במקרה מעין זה ייאבד הדיר את זכותו בדירות הציבורי הציבורי.

⁸ עע"מ 2851/13 סoise נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון (23.6.2014). במקרה נסף של היעדרות בשל מסר, ראו עע"מ 2653/13 חדיד נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (29.1.2015).