



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 3554/19

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט א' שטיין

המערער: משרד הבינוי והשיכון

נ ג ד

המשיבה: דבורה אלבו

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו
שניתן בעת"מ 17-03-28922 ביום 1.4.2019 על-ידי
השופטת מ' אגמון-גונן

תאריך הישיבה: ד' בסיון התש"ף (27.05.2020)

בשם המערער: עו"ד הדס ערן

בשם המשיבה: עו"ד דקלה צרפתי דלג'ו; עו"ד איילת הלבפשט-
עטיאס; עו"ד יעל קסטן-רבסקי

פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. ערעור המדינה המונח לפנינו תוקף את קביעתו של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו בפסק הדין שניתן ביום 1.4.2019 בעת"מ 17-03-28922 (השופטת מ' אגמון-גונן) אשר מבטלת את סעיף 2.12 לנוהל 08/05 של משרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש) בדבר תנאי הזכאות לדיור ציבורי, באופן "שהמבקשים דיור ציבורי, לרבות נשים המקבלות קצבת מזונות, יוכלו להוכיח מיצוי יכולת השתכרות שלא רק באמצעות קבלת קצבת הבטחת הכנסה" ותוך מתן הוראה כי "התנאים הקבועים היום בסעיף זה, לרבות קבלת קצבת הכנסה כאמור בנוהל, יהיו את אחת הדרכים להוכחת מיצוי כושר השתכרות אך לא הדרך הבלעדית."

2. קביעה כאמור שימשה בסיס למתן הוראה למדינה לבחון מחדש את זכאות המשיבה לדיוור ציבורי, ואותה המדינה אינה מבקשת להחליף או לשנות. נהפוך הוא: המדינה פעלה לפיה, קבעה כי המשיבה אכן זכאית לדיוור ציבורי ועדכנה אותנו כי זכאות זו כבר מומשה על ידי המשיבה הלכה למעשה. לפיכך, מה שעומד לפנינו לדיון הוא קביעתו המשפטית של בית משפט קמא בדבר בטלותו של נוהל משב"ש אשר קובע, ככלל, כי מבקשו של דיוור ציבורי לא יהא זכאי לקבלו אלא אם יציג את זכאותו לקצבת הבטחת הכנסה המשולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן: המל"ל) מכוחו של חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן: חוק הבטחת הכנסה) כהוכחה למיצוי כושר ההשתכרות שלו (להלן: הנוהל).

3. קביעתו של בית משפט קמא בדבר בטלותו של הנוהל התמקדה במצבן של אימהות יחידניות אשר מקבלות מהמל"ל קצבת מזונות, וכפועל יוצא מכך אינן זכאיות לקצבת הבטחת הכנסה (ראו עמודים 41-42, 50 לפסק הדין קמא). בקבעו כך, בית משפט קמא הניח כי משב"ש איננו מאפשר למבקשות הדיוור הציבורי, אשר נמנות עם קבוצה זו של נזקקות דיוור, להוכיח את מיצוי כושרן להשתכר על ידי הצגת הוכחה חלופית (ראו שם, עמודים 45, 47-48, 57).

4. גם אם הנחה זו היתה נכונה בשעתה, היא איננה תקפה כעת לנוכח ההבהרה שניתנה להלכת שטיין, אשר יישמה את הנוהל (ע"מ 4445/16 שטיין נ' משרד הבינוי והשיכון – המשרד הראשי (4.12.2017)), בפסק הדין שיצא מלפנינו בע"מ 4589/18 רובין נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (30.4.2019) (להלן: הלכת רובין). הלכת רובין קבעה מפורשות כי "הלכת שטיין לא נועדה לשמש חסם בל-יעבור בפני ראיות אמינות אחרות שבכוחן להוכיח מיצוי יכולת ההשתכרות במקרים יוצאים מן הכלל, והיא ממילא לא העמידה חסם כזה. הנוהל שאושר על ידי הלכת שטיין הוא בגדר הנחיה כללית אשר חלה ברוב רובם של המקרים, אך לא בכולם ללא יוצאים מן הכלל. המשיב רשאי לסטות מהנחיה כללית זו במקרים מתאימים אשר מצדיקים סטייה כאמור; ודבר זה, כמובן, נתון לשיקול דעתו. אם יחידנית שמקבלת מהמל"ל קצבת מזונות ולא מקבלת קצבת הבטחת הכנסה יכולה אפוא עדיין להוכיח כי היא מיצתה את יכולת ההשתכרות שלה וכי יש לראותה כזכאית לדיוור ציבורי לפי נוהל 08/05. בכל מקרה כזה, יהא המשיב חייב לשקול את האפשרות לקבל הוכחה חלופית כאמור בלב פתוח ובנפש חפצה." (שם, בפסקה 18).

5. יתרה מכך: במסגרת ההליך דכאן, הודיעה המדינה כי כעת היא פועלת לפי נוהל חדש – אשר נקבע כהוראת שעה – ולפיו אם יחידנית הזכאית לקבל מהמל"ל קצבת מזונות תוכל לקבל דיור ציבורי בהתקיים תנאי הזכאות אשר מבססים את נזקקותה. הווה אומר: העדר זכאות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה מכוחו של חוק הבטחת הכנסה איננו מהווה מחסום בל-יעבור להכרה בזכאותם של נזקקי דיור לקבלת דיור ציבורי. משב"ש כייר בזכאות המועמדים לקבלת דיור ציבורי בהתקיים תנאי הזכאות, לרבות מיצוי כושר ההשתכרות שאותו ניתן להוכיח באמצעות ראיות אמינות מכל סוג. הוכחת מיצוי כושר ההשתכרות על ידי הצגת אישור המל"ל בדבר זכאות המועמד/ת לקצבת הבטחת הכנסה עודנה בגדר דרך המלך: אישור כאמור יוצר חזקה חלוטה בדבר מיצוי כושר ההשתכרות. ואולם, זכאות המועמד/ת לקצבת הבטחת הכנסה איננה בגדר אמצעי הוכחה בלעדי ואינה מהווה תנאי הכרחי (להבדיל מתנאי מספיק) להוכחת מיצוי כושר ההשתכרות.

6. המדינה טענה לפנינו כי היא חפצה לשמר את הנוהל הרגיל, כפי שאושר בהלכת שטיין-רובין – זאת, מהטעמים שפורטו בפסקי הדין שקבעו את ההלכה. מנגד, טענו באות-כוח המשיבה כי טוב נעשה אם נאשר את קביעתו של בית משפט קמא בדבר בטלותו של סעיף 2.12 לנוהל, שכאמור נותן עדיפות להוכחת הנזקקות לדיור ציבורי באמצעות אישור המל"ל על זכאות המועמד/ת לקצבת הבטחת הכנסה (לצד הוכחת התנאים הנוספים). לטענתן, מתן עדיפות כאמור עודנו מעמיד מחסום בל-יעבור בפני אימהות יחידניות נזקקות אשר מקבלות מהמל"ל קצבת מזונות ואינן זכאיות לקצבת הבטחת הכנסה. אימהות אלה רשאיות אמנם להמיר את הקצבה הראשונה בקצבה השנייה, אך הדבר כרוך בהפסד כספי, וכפועל יוצא מכך, בפגיעה ברווחת האימהות וילדיהן.

7. סבורני כי הדין עם המדינה. לאחר שידענו כי אם יחידנית רשאית להוכיח את מיצוי כושרה להשתכר באמצעות כל ראיה אמינה, הקושי שעליו מצביעות באות-כוח המשיבה, ושנדון בהרחבה בפסק הדין קמא, בא על פתרונו. פתרון זה מייתר את הדיון בשאלות חוקתיות מעניינות וחשובות אשר נדונו בפסק הדין קמא, ועל כן מן הראוי הוא שנשאיר שאלות אלה בלא הכרעה ופתוחות לדיון בעת מצוא (ראו בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת (27.5.2018), פסקאות 3-4 לפסק דינו של השופט מ' מזוז; וכן רע"א 10011/17 מי-טל הנדסה ושירותים בע"מ נ' סלמאן (19.8.2019) בפסקה 25 לפסק דיני). אשוב ואציין כי לפי הלכת רובין, הוכחת מיצוי כושר ההשתכרות באמצעות אישור המל"ל בדבר זכאות המועמד/ת לקצבת הבטחת הכנסה מהווה דרך המלך, כאשר דרכי הוכחה חלופיות הן בגדר חריג. חריג זה פתוח לכל. כל מועמדת שבאמתחתה ראיה אמינה בדבר מיצוי כושר ההשתכרות שלה תהא רשאית להסתמך עליה; ומשב"ש חייב לשקול

ראיה כאמור בלב פתוח ובנפש חפצה, גם כשהמועמדת איננה זכאית לקצבת הבטחת הכנסה בשל זכאותה לקצבת מזונות.

8. במאמר מוסגר, אציין כי לא יהא זה ראוי אם נתערב בשיקול דעתו של משב"ש ונבטל את מעמדו של אישור המל"ל בדבר זכאות המועמד/ת לקצבת הבטחת הכנסה כראיה מועדפת. כפי שנקבע בהלכת רובין, "הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה, אשר נקבעת על ידי המל"ל בהתאם לחוק הבטחת הכנסה, מהווה ראיה אובייקטיבית למיצוי יכולת ההשתכרות של הזכאי. על ראיה זו יכול המשיב לסמוך בביטחון מלא, ללא בדיקות נוספות, ולקבוע על יסודה את הזכאות לדיוור ציבורי. הסתמכות על ראיה כאמור הייתה – ועודנה – מוצדקת הן מטעמי עלות-תועלת והן מבחינת שיקולי ההגינות והשוויון בהקצאת הדיוור הציבורי" (ראו שם, בפסקה 20). דיוור ציבורי הוא משאב חברתי יקר ערך ומוגבל מעיקרו. הקצאתו מחמת טעות למי שאינו זכאי לקבלו מדללת משאב זה ומאריכה את דרכם של הנזקקים האמיתיים לקבלת הדירה המיוחלת – על פי רוב, ללא אפשרות מעשית של תיקון והחזרת המצב לקדמותו. מאידך, דחיית בקשתו של המועמד לדיוור מחמת קביעה שגויה כי הלה לא הוכיח את מיצוי כושרו להשתכר מסבה נזק קטן יחסית למועמד ולחברה בכללותה – זאת, מאחר שקביעה כאמור איננה מהווה מעשה-בית-דין ואינה מעמידה מחסום בפני פניה נוספת של אותו מועמד אם תימצאנה בידו ראיות חדשות ואמינות יותר. הוזה אומר: החלטה חיובית שגויה בדבר זכאות המועמד/ת לדיוור ציבורי מסבה לחברה ולנזקקי הדיוור נזק שברגיל מאפיל על זה אשר נגרם על ידי החלטה שלילית שנובעת מטעות. בנסיבות אלה, הדרישה כי המועמדת תוכיח את מיצוי כושר ההשתכרות שלה על ידי ראיות חד-משמעיות, כדוגמת אישור המל"ל בדבר זכאותה לקצבת הבטחת הכנסה, איננה רק חסינה מהתערבותנו בזכות היותה רציונלית ושקולה (ראו הלכת שטיין, בפסקה 36). דרישה כאמור הינה נכונה גם לגופה (ראו והשוו: ALEX STEIN, FOUNDATIONS OF EVIDENCE LAW 143-146 (Oxford University Press, (2005).

9. מטעמים אלה, אציע לחבריי כי נקבל את ערעור המדינה ונבטל את פסק הדין קמא – זאת, מבלי לגרוע מזכויותיה הפרטניות של המשיבה ומבלי לבטל את זכאותה לקבלת הוצאות המשפט מכוחו של אותו פסק הדין. הוזה אומר: סעיף 2.12 לנוהל 08/05 בדבר תנאי הזכאות לדיוור ציבורי, אשר הוצא על ידי משרד הבינוי והשיכון, יעמוד על כנו וייושם בהתאם להלכת שטיין-רובין ובכפוף לנוהל החדש לפיו המשרד פועל כעת כהוראת שעה.

10. כמו כן מציע אני כי נודה לבאת-כוח המדינה ולבאות-כוח המשיבה על טענותיהן הטובות שסייעו בידינו, ולא נעשה צו להוצאות בערכאה זו.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' שטיין.

ניתן היום, ח' בסיון התש"ף (31.5.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט