

עת"מ 30187-01-18

קבוע ליום 15.9.19

בפני כב' השופטת דנה כהן-לקח

בבית המשפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

העותרים:

1. אהוד יאיר

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור אח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיבים:

1. משרד הבינוי והשיכון

2. משרד האוצר

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

עיקרי טיעון מטעם העותרים

1. בעתירה זו התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לעדכן את קצבאות הסיוע בשכר דירה שניתנים ליחידים, הקבוצה עליה נמנה העותר 1, בהתאם לעלייה בשכר הדירה. כמו כן התבקש בית המשפט להורות למשיבים לקבוע מנגנון קבוע לעדכון גובה הסיוע בשכר דירה, המתחשב בשינויים במחירי השכירות.
2. הסעד הראשון מתייחס הן לעדכון בסיס הסיוע באופן חד פעמי והן לעדכון שוטף של גובה הסיוע. הסעד השני מתייחס לקביעת מנגנון עדכון קבוע. העותרים מבקשים פס"ד הקובע כי הקפאת הסיוע לאורך שנים, והיעדר כל מנגנון עדכון הם בלתי סבירים באופן קיצוני, על רקע העלייה הקיצונית בשכר הדירה, וכי על המשיבים לפעול לעדכון הסיוע. אם וכאשר תתקבל החלטה על עדכון חד פעמי, או ייקבע מנגנון עדכון קבוע – אלו ייבחנו לגופם.
3. העותרים לא דורשים מבית המשפט לחייב מנגנון עדכון כזה או אחר, ולא מבקשים מבית המשפט לכפות על המשיבים הוצאה כספית כזו או אחרת. העותרים אף לא דרשו את עדכון הסיוע דווקא לפי מדד המחירים לצרכן. לכן כל המספרים שזורקים המשיבים באוויר לא רלוונטיים בשלב זה.
4. יתרה מזאת – המשיבים לא טרחו לעדכן את הסיוע שנים רבות מאוד, ועכשיו הם משתמשים בזה כדי להציג חישוב מנופח של הפגיעה התקציבית הקשה שתיגרם כביכול מקבלת העתירה, חישוב שמתבסס על עליית המדד משנת 2002. העותרים לא טענו שאין משקל לשיקול תקציבי אלא שהוא לא יכול להיות שיקול בלעדי. לכן הצגת המשמעויות הכספיות של העתירה כ-0

(באפשרות של דחיית העתירה) או מאות מיליונים בשנה (באפשרות של קבלת העתירה) הוא פשטני ובלתי סביר. יש גם טווח רחב בין שתי האופציות.

5. המשיבים טוענים בתשובה לעתירה כי הם עומדים על מדיניותם לפיה אין חובה לעדכן את גובה הסיוע חרף שינוי הנסיבות, כי גובה הסיוע אינו נגזרת של מחירי השכירות וכי מדובר בסוגיה תקציבית שאל לו לבית המשפט להתערב בה.

6. נחלק את הטיעון לשני חלקים:

א. **אופן קבלת ההחלטה** – נטען כי במישור המנהלי כשלו המשיבים להוכיח כי הקפאת הסיוע במשך שנים כה רבות מבוססת על החלטה מושכלת, המבוססת על תשתית עובדתית מלאה, ולאחר שקילת כל השיקולים הנחוצים. למעשה – נראה שאי העדכון אינו תוצר של החלטה כלשהי אלא מחדל המתבסס על התעלמות משינויים קיצוניים במצב העובדתי והתייחסות לגובה הסיוע כ"ברירת מחדל" וחיידושו באופן אוטומטי. בניגוד לעמדת המשיבים – מחירי השכירות הם גורם מרכזי בקביעת גובה הסיוע, גם אם לא הבלעדי.

ב. **סבירות ההחלטה** – נטען כי במישור הסבירות כשלו המשיבים להראות כי התנהלותם הינה במתחם הסבירות, לאור הפגיעה הקשה של הקפאת הסיוע לאורך שנים ללא עדכון במקביל הסיוע ובאפקטיביות של הסיוע עבורם. נטען כי הטעם היחיד שהוצג על ידי המשיב - שיקולי תקציב, אינו יכול להיות שיקול בלעדי ויחיד, גם אם הוא שיקול רלוונטי.

אופן קבלת ההחלטה – הפגמים בקביעת גובה הסיוע

7. המשיבים טוענים כי גובה הסיוע היום הוא תוצר של החלטה עדכנית. עיון בכתב התשובה ובנספחים מראה כי המשיבים לא הציגו בדל ראיה לכך שדנו והחליטו על הותרת גובה הסיוע על כנו. הם לא הציגו כל מסמך, פרוטוקול או החלטה שנוגעת לגובה הסיוע של הקבוצה אליה משתייך העותר וקבוצות אחרות שהסיוע שלהן "מוקפא" ללא שינוי שנים ממושכות מאוד. רק לגבי אותן קבוצות שהוחלט לעלות להן את גובה הסיוע יש התייחסות.

8. מה שמשקף יותר נכון את המציאות היא שבעקבות לחצים שונים הצליחו חלק מהזכאים לקדם תוספת לגובה הסיוע, חלק באמצעות שינויי חקיקה, חלק באמצעות קידום העניין בממשלה, חלק בעקבות המחאה החברתית ודוח טרכטנברג, וחלק באמצעות בתי המשפט. המשיבים מונים בכתב התשובה 11 החלטות פוזיטיביות על שינויים בגובה הסיוע במהלך העשור האחרון. גם באותם מקרים לא דובר על מנגנון עדכון קבוע, אלא עדכון חד פעמי של בסיס הסיוע. כפי שעולה מהמענה לבקשת חופש המידע שצורפה לעתירה, נראה גם שבמקרים מסוימים עודכנו חלק מהסכומים, בלי מנגנון ברור ובאופן לא שקוף, שאין דרך לעקוב אחריו, ונראה שרירותי.

9. לגבי כל היתר – לא ניתנה כל אינדיקציה לכך שנערך דיון וגובה הסיוע הועמד לעיון, ולכן המסקנה היא שבחלק מהמקרים גובה הסיוע נותר כשהיה כברירת מחדל אוטומטית. נראה שהמשיבים נוקטים בשיטה של "טייס אוטומטי". אם אין דרישה לתוספת – גובה הסיוע נותר ללא שינוי, בלי דיון או החלטה בעניין, והטייס האוטומטי מקפיא את גובה הסיוע שנים על גבי שנים.

10. מבחינת עקרונות המשפט המינהלי ההתנהלות המתוארת מהווה התנהלות פגומה. היא למעשה מבטלת את החובה לבסס החלטות מינהליות על תשתית עובדתית רלוונטית. החלטה המוקפאת בזמן לאורך שנים ומוארכת באופן אוטומטי שוב ושוב הופכת מטבעה להחלטה אנכרוניסטית וחסרת בסיס. על אחת כמה וכמה כאשר התשתית העובדתית שלפיה התקבלה ההחלטה המקורית השתנתה בצורה כה דרמטית.

11. לרשות מינהלית מותר לדון מחדש בהעלאה או בהפחתה של גובה הסיוע, ולבסס את ההחלטה על תשתית עובדתית עדכנית ורלוונטית. מה שעשו המשיבים פה הוא היפך המוחלט מכך. הם לא קיימו כל דיון מושכל במשך שנים על גבי שנים וחרף שינוי הנסיבות.

12. בית המשפט העליון פסק כי החובה להפעיל שיקול דעת בעת קבלת החלטה מנהלית מתעצמת עם חלוף הזמן ושינוי הנסיבות. חלוף הזמן כשלעצמו מחייב לחזור ולבחון החלטות קודמות. החלטה שלא נבחנת מחדש עשויה להפוך לבלתי סבירה רק מכוח חלוף הזמן ושינוי הנסיבות שבא עמו שכן "מקום שהסביבה שינתה פניה, וחקיקת משנה שהייתה טובה וראויה לשעתה הפכה רעה ובלתי ראויה – שמא נאמר: בלתי רלוונטית – חייבים אנו לומר כי אותה חקיקת משנה שבקה חיים לכל חי, או ששומה עליה, על הרשות המוסמכת, לשנות פניה של אותה חקיקת משנה להתאמתה לסביבה החדשה. אכן, תורה ניתנה כדי שיחיו בה, ואין גוזרים גזרה על הציבור, אלא-אם-כן רוב הציבור יכולין לעמוד בה. הוא הדין בגזרה שרוב הציבור יכולין היו לעמוד בה לעת שנגזרה, אך עם שינויי העתים שוב אין רוב הציבור יכולין לעמוד בה" (בג"ץ 4157/98 "צוות" אגודת גימלאי שירות הקבע בצה"ל נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 796, 769 (2004); ר' בנוסף בג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל אביב-יפו (מיום 13.4.05)).

13. ואין מדובר פה במקרה שנשכח מהלב, או תוצאה של רשלנות מינהלית. הנושא נדון שוב ושוב בזירות השונות: בוועדות מקצועיות – בוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן – ועדת טרכטנברג), ובוועדה למלחמה בעוני בראשות מר אלי אלאלוף (להלן – ועדת אלאלוף), בדוחות מבקר המדינה, בוועדות הכנסת – ואף על פי כן, המשיבים לא טרחו לקיים דיון רציני בגובה הסיוע בהמשך לכך. גם הגשת העתירה לא הובילה את המשיבים אפילו לשקול מחדש את צורך בעדכון גובה הסיוע.

14. המשיבים לא מכחישים את הטענות העובדתיות. הם לא מכחישים שמחירי השכירות זינקו בחדות, או שרבות מקבוצות הזכאים מקבלות את אותו הסכום שקיבלו לפני עשור. כיצד מנסים המשיבים להתגבר על הקושי הזה? הם טוענים שאין זיקה בין גובה הסיוע למחיר השכירות. הטענה מופרכת. הזכאות לסיוע אמנם נקבעת לפי רמת הנזקקות לסיוע של קבוצות שונות. גובה הסיוע הוא עניין אחר, וברור כי גובה הסיוע נקבע בזיקה למחירי השכירות, גם אם הוא מורכב משיקולים נוספים, ובהם מגבלות התקציב.

15. למעשה המשיבים עצמם קשרו שוב ושוב במו פיהם בין גובה הסיוע למחירי השכירות, כפי שתואר בחלק העובדתי בעתירה. בתשובתו לדוח מבקר המדינה מדצמבר 2010 שדן בשחיקת גובה הסיוע עקב עליית מחירי השכירות, טען משרד השיכון שהוא "סבור שרמת הסיוע בשכר דירה אינה מספקת; המשרד מעלה את הנושא חדשות לבקרים בדיונים של דרגי המקצוע מול אגף התקציבים במשרד האוצר, בדיונים שבין שר הבינוי והשיכון לשר האוצר ובדיונים המתקיימים בוועדות הכנסת השונות ועוד". נציגי המשיבים ישבו בוועדת טרכטנברג שהמליצה

לעלות את גובה הסיוע, בנימוק ש"נוכח שחיקת הסיוע בשכר דירה הן ביחס לעליית מחירי השכירות בשוק החופשי והן ביחס לגובה הסיוע בשנים הקודמות, מומלץ לעדכן את גובה הסיוע בשכר דירה".

16. נציגי המשיבים ישבו גם בוועדת אלאוף שהמליצה לעדכן את הסיוע עקב עליית מחירי השכירות. בתגובה לדוח מרכז המחקר של הכנסת בו נסקרה הבעייתיות בשחיקת הסיוע ואי עדכונו ביחס לעלייה במחירי השכירות נכללת תשובת משרד הבינוי והשיכון לפיה "המשרד מודע לצורך בעדכון הסיוע בהתאם לשינויים שחלו בגובה שכר הדירה בשוק החופשי והמלצותיו עלו בפני פורומים שונים (כולל ועדת אלאוף) אולם עד כה לא התקבלה החלטת ממשלה ליישמן".

17. גם נוהל ההשתתפות בשכר דירה מצביע בבירור על זיקה בין גובה הסיוע למחירי השכירות. הסיוע ניתן לצורך שכירת דירה, הוא אינו קצבה רגילה, ולכן קבלתו מותנית בחוזה שכירות חתום. הסיוע ניתן רק כל עוד הזכאי שוכר דירה. בכל מקרה לא ניתן לקבל סיוע העולה על 95% ממחיר השכירות בפועל. הסיוע שניתן עבור שתי משפחות זהות יהיה גדול יותר באזורי הביקוש לעומת אזורים שהביקוש בהם נמוך, שכן מחירי השכירות באזורי הביקוש גבוהים יותר. בדומה – הסיוע למשקי בית גדולים יהיה גבוה מהסיוע למשקי בית קטנים, שכן שכר הדירה לדירת 4 חדרים גבוה משכר הדירה לדירת 2 חדרים.

18. הזיקה בין גובה הסיוע לשכר הדירה הריאלי היא ברורה ומובהקת גם אם הסיוע לא נועד לכסות את מלוא גובה השכירות. כיסוי כמעט מלא ניתן רק לקבוצה אחת – זכאים לדירור ציבורי בזמן שהם ממתנינים לדירה. אלו לרוב הזכאים במצב הנוקדות הקשה ביותר, והעלאת גובה הסיוע לגובה של שכר דירה ריאלי נועדה למנוע מצב בו לא יוכלו למצוא קורת גג בזמן ההמתנה לדירה של אחת מהחברות המשכנות. וכך אמר שר הקליטה על ההחלטה לעלות את הסיוע לקבוצה זו בהודעה לתקשורת: "אני שמח שהצלחנו באופן תקדימי לשכנע את משרד האוצר לתת תוספת תקציב ניכרת החל מהשנה הקרובה כדי לקרב את הסיוע בשכר דירה שאנחנו נותנים לעלויות הריאליות של שכר דירה שכידוע גדלו בשנים האחרונות" (ההודעה סוקרה בכל כלי התקשורת, למשל [בכתבתה של לי ירון ב"הארץ"](#) מיום 3.2.16).

19. אך גם אם נכון שגובה הסיוע אינו נועד לכסות את מלוא שכר הדירה, הוא נועד להבטיח את האפשרות של האוכלוסיות הזכאיות לשכור דירה בפועל, בשוק הפרטי. הסיוע נדרש להיות אפקטיבי ולכן הוא חייב להיות בזיקה למחירי השכירות.

20. המשיבים מפרטים בתגובתם את השינויים שערכו במהלך השנים בגובה הסיוע. אחד השינויים הוא הרחבת הסיוע לישובים קטנים (סעיף 14.7 לכתב התשובה). שינוי זה בא בעקבות עתירה שהגישה העותרת 2 בשם שתי נשים שנשללה מהן הזכאות לסיוע בשל הישוב בו גרו. גם בהליך זה טען המשיב כי שלילת האפשרות לקבל סיוע בישובים קטנים שבהם אין שוק שכירות מפותח נעוצה בכך שהסיוע לא יהיה יעיל עקב כך. כפי שסיכם זאת בית המשפט: "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 קיים שוק שכירות" (עת"מ 1036-12-11 שריג נ' משרד הבינוי והשיכון (פס"ד מיום 18.6.13),

בפיסקה 12). מכאן שגם בעמדתו בפני בית משפט נכבד זה בהליך קודם עמד המשיב בתוקף על כך שיש זיקה בין מחירי השכירות לבין גובה הסיוע ויעילותו. בסופו של דבר קיבל בית המשפט את העתירה לאחר שקבע כי הנוהל מפלה ואינו מבוסס על תשתית עובדתית (שם).

21. תשובת המשיבים לעתירה, לפיה גובה הסיוע אינו נגזרת של מחירי השכירות, הובילה את העותרים לבקש מהמשיבים הבהרות במסגרת בקשה לפרטים נוספים. ביקשנו לדעת על בסיס מה כן מחושב גובה הסיוע. תשובת ב"כ המשיבים הותירה את העותרים פעורי פה:

"הסיוע בהשתתפות בתשלום שכר דירה נקבע לפני שנים רבות ולא ניתן כיום להתחקות אחר הבסיס והנתונים שעמדו בבסיס קביעת סכום הסיוע".

22. צבטנו את עצמנו וקראנו שנית כדי לוודא שאין מדובר בטעות בהבנה: "הסיוע בהשתתפות בתשלום שכר דירה נקבע לפני שנים רבות ולא ניתן כיום להתחקות אחר הבסיס והנתונים שעמדו בבסיס קביעת סכום הסיוע". כך נכתב. היעלה על הדעת שהמשיבים מקבלים החלטות הרות גורל לעשרות אלפי משקי בית הנמנים על העשירוניים התחתונים וסובלים מהדרה דיורית קשה, ואשר תלויים בסיוע לצורך מימוש זכותם לקיום בכבוד, וכל זה בלי להיות מסוגלים לנמק אותה? בלי להיות מסוגלים להסבירה? היש הוכחה גדולה מזאת לכך שההליך קלוקל מהבחינה המנהלית?

23. המשיבים אינם יכולים ליהנות עוד מחזקת התקינות המינהלית. הם לא מסוגלים לנמק את גובה הסיוע. הם לא הציגו כל מסמך או פרוטוקול דיון בנוגע לגובה הסיוע על רקע שינוי הנסיבות. די בכך להוביל לקבלת העתירה.

סבירות הקפאת גובה הסיוע

24. בית המשפט מוסמך לבחון את סבירות התנהלות המשיבים והקפאת גובה הסיוע. אין צורך בהחלטה פוזיטיבית וחוק בתי משפט לעניינים מינהליים מבהיר במפורש כי "החלטה של רשות" היא החלטה של רשות במילוי תפקיד ציבורי על פי דין, לרבות העדר החלטה וכן מעשה או מחדל (סעיף 2).

25. **המשיבים אינם יכולים עוד ליהנות מחזקת התקינות.** חזקת התקינות עמדה למשיבים שעה שקיבלו החלטה מינהלית לתת סיוע בגובה מסוים על בסיס תנאים שהיו קיימים בעת ההחלטה לפני שנים רבות. משהתנאים השתנו בצורה קיצונית עקב עלייה של עשרות אחוזים בשכר הדירה, והמשיבים דבקים באותה החלטה מינהלית בעניין גובה הסיוע תוך התעלמות מהשינוי הקיצוני בתשתית העובדתית, הם מאבדים את חזקת התקינות המינהלית.

פגיעה בזכויות יסוד

26. סיוע בשכר דירה אינו הטבה או תמריץ, הסיוע הוא ביטוי מובהק של חובת המדינה לספק תנאי מחיה המאפשרים קיום בסיסי בכבוד. הסיוע ניתן במשורה לקבוצה מצומצמת באוכלוסייה, אשר לפי אמות המידה של המשיב זקוקה לסיוע כדי להבטיח דיור בסיסי. מדובר בסיוע שניתן לפי אמות מידה קפדניות של הכנסה ונזקקות אישית וכפוף למבחן מיצוי כושר השתכרות. רק משפחות שמתקיימות מקצבאות קיום מסוימות או שהכנסתן מעבודה נמוכה מאוד זכאיות לסיוע. עבור הזכאים לסיוע מדובר בצינור חמצן, שניתוקו עלול להוביל להידרדרות בתנאי

המחיה ובמקרים מסוימים לחסרות בית. ההכרה בכך שמדובר באוכלוסייה מעוטת אמצעים מתבטאת גם בהחלטה להעניק פטור סטטוטורי מאגרת בית משפט בעתירות שנושאן נהלי דיור ציבורי. מכאן שהסיוע הינו חלק מחובתה של המדינה לקיים רשת ביטחון סוציאלי (בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 28.2.12), בפיסקה 37).

27. כאשר המדינה לא מעדכנת את גובה הסיוע ביחס לעלייה בגובה השכירות היא מצמצמת את האפשרות של מקבלי הסיוע להמשיך ולהבטיח לעצמם תנאי קיום נאותים, ומרוקנת מתוכן את רשת הביטחון שהיא עצמה קבעה תוך פגיעה קשה בזכותם לקיום בכבוד.

28. כך, למשל, בעקבות ביקורת ציבורית הועלה גובה הסיוע ל"דרי רחוב" בשנת 2010 לסכום של 1,160 ₪ לחודש בשנה הראשונה. הסיוע ניתן לארבע שנים והוא הולך ויורד בהדרגה. במשך 9 שנים, "הוקפא" גובה הסיוע ולא עודכן חרף העלייה הרבה במחירי השכירות. דוח מקיף שהתפרסם לאחרונה על ידי ד"ר שמוליק שיינטוך מצא כי 52% ממי שקיבל הכרה פורמלית כ"דר רחוב" לא ממש את זכאותו לסיוע בשכר דירה. לדבריו, גורמי המקצוע שהשתתפו במחקר מסכימים גם כי אחת הסיבות לכך היא שגובה הסיוע בשכר דירה לדרי רחוב רחוק מלהספיק לשכירת דירה ועל כן דרי רחוב רבים מוותרים עליו (שמוליק שיינטוך **לשרוד בשולי העוני – מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית** (2018), בעמ' 71).

29. הסיוע נועד להבטיח את קורת הגג, אולם הוא מותנה בחתימה על חוזה שכירות מול בעל נכס פרטי. עליית מחירי השכירות מובילה את בעלי הנכסים לחדש את החוזה רק בכפוף להעלאת שכר הדירה. אם הסיוע לא מתעדכן אז מבחינת הזכאי נוצרת פגיעה, שכן האפקטיביות של הסיוע נשחקת ומשמעותה היא אחת משתיים: או שחלק גדול יותר מההכנסה ילך לשכירות על חשבון צרכים חיוניים אחרים (כמו מזון, חשמל, חינוך), או שייאלץ לעזוב את הדירה ולעבור שוב ושוב בין דירות, על כל המשתמע מכך.

30. לרבים מזכאי הסיוע אין אפשרות של ממש להעלות את ההוצאה שלהם על דיור. כפי שצוין בעתירה, ועדת אלאוף מצאה כי סך ההוצאה על דיור של אנשים החיים בעוני, אשר מתגוררים בשכירות באזור המרכז, מגיע כבר לכ-61% מהכנסתם במוצע, נטל דיור עצום. כשמוסיפים לכך עלויות דיור נלוות כגון מים, חשמל וארנונה המספר מטפס לכ-74% - כשלושה רבעים מהכנסות משק הבית. מכאן שאם הסיוע לא מתעדכן קיימת סכנה ברור שהזכאי לא יוכל להמשיך ולשכור את הדירה.

31. במקרה הגרוע, הזכאי יימצא עצמו חסר דיור, ועלול להתדרדר לסיטואציות הכרוכות בסכנה של ממש לכבודו ולבריאותו. במקרה אחר הזכאי ייאלץ למצוא דיור לא בטוח או לא נאות. גם מעבר מדירה לדירה בשל חוסר יכולת לעמוד בעלייה בשכר הדירה מהווה פגיעה קשה. משמעו גם עמידה מחודשת בתנאים שמעמידים בעלי בתים. תנאים אלה מהווים חסם משמעותי לשוכרים המסתיעים בשכר דירה ושנמנים על אוכלוסיות עניות, וחלק ניכר מהם מתקיים על קצבאות. מלכתחילה השוק לזכאים מצומצם יותר כי בעלי בתים רבים לא מעוניינים להשכיר את דירתם לשוכרים עניים, הן מכיוון שהם מתקשים להעמיד ערבים וערבונות מתאימים, ומכיוון שהם חוששים מאי תשלום, בשל הפער שבין גובה הסיוע בשכר הדירה ובין שכר הדירה הריאלי. מעבר תדיר בין בתים משמעו גם פגיעה קשה בילדים הנאלצים להחליף מוסדות לימוד, מסגרות חברתיות וסביבה מוכרת ותחלופה מהירה של דירות יוצרת חוסר בטחון וחרדות.

32. ישנה הצדקה מיוחדת להתערבות שיפוטית בסיטואציה בה גובה הסיוע נשחק. פרופ' ברק מדינה כתב כי תמיכות ציבוריות הן בגדר קניינו של הפרט וכי כאשר מדובר בתמיכה המיועדת להבטיח תנאי קיום נאותים ניתן להכיר באינטרס קנייני של הפרט להמשיך ולקבל את התמיכה (ברק מדינה, **דיני זכויות האדם בישראל** 791 (2017)). לאור זאת טוען פרופ' מדינה כי במקרים של צמצום תמיכה קיימת היקף הביקורת השיפוטית הראוי הוא רחב יותר, ואף ש"אפשר להצדיק הגנה רחבה יותר על הזכות לקיום בכבוד במקרים הדנים בצמצום הסיוע הציבורי לנזקקים, בשונה ממקרים הדנים בטענה שלא די בתמיכה הציבורית הקיימת" (שם, ור' גם בג"ץ 5578/02 **מנור נ' שר האוצר**, פ"ד נט (1) 729 (2004) (שם הכיר בית המשפט בכך שקיצוץ בגמלת זקנה פוגעת בזכות הקניין).

33. גם המחוקק הכיר בכך שמתן קצבאות קיום מחייבת מנגנון עדכון, כדי לא לפגוע בזכאים כשיוקר המחיה מטפס. חוק הביטוח הלאומי קובע כי קצבאות הניתנות מכוחו יעודכנו בכל 1 בינואר בהתאם לעליית המדד (ר' בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1996, בסעיף ההגדרות, סעיף 110, 141, 315). עדכון זה הינו בנוסף לעדכונים בבסיס הקצבאות שנעשה מפעם לפעם.

34. הסיוע בשכר דירה אינו שונה מקצבאות הניתנות על ידי הביטוח הלאומי. במהותו הוא חלק מקצבאות הקיום שמספקת המדינה עבור מי שנוזקק לסיוע. גם הביטוח הלאומי מכיר בחשיבות הסיוע, ולא לוקח אותו בחשבון לצורך חישוב הכנסת מבקשי גמלת הבטחת הכנסה (ר' עב"ל (ארצי) 20952-04-11 **יאיר נ' המוסד לביטוח לאומי** (פס"ד מיום 20.11.15)). לכן אין כל הצדקה שלא יהיה מנגנון עדכון לסיוע בשכר הדירה כמו לקצבאות קיום אחרות. אם כבר – יש לקבוע לו מנגנון עדכון ייחודי שאינו מבוסס רק על המדד, כי הסיוע נועד למטרה ייעודית – השגת קורת גג, והמדד אינו תמיד משקף את עליית מחירי השכירות. ראוי כי לצד הצמדת הסיוע לעלייה במדד, ייקבע מנגנון עדכון נוסף, אחת למספר שנים, שיצמצם פער בין הסיוע לבין מחירי השכירות הריאליים.

שרירות והפליה בין זכאים

35. אין חולק כי על המשיבים חובה לפעול בשוויון. המשיבים רשאים להבחין בין הזכאים אם השוני ביניהם הוא רלוונטי להיקף הסיוע. עם זאת ההבחנה מקומה בקביעת מנגנון ההקצאה ולא בקביעת מנגנון העדכון. בעת ההקצאה יכול המשיב להביא בחשבון את ההבחנות בין זכאי יחיד לזכאי שהוא בעל משפחה עם ילדים וכדומה. אולם מנגנון העדכון צריך להיות ענייני ושוויוני (שוויון מהותי), שכן תכליתו של מנגנון עדכון הינה לגשר על עליית המחירים ולמנוע את שחיקת הסיוע.

36. המשיבים לא הצליחו לסתור את טענת השרירות. המשיבים הציגו שורה של מקרים בהם קבוצות זכאים מסוימות קיבלו תוספת לבסיס הסיוע. מדוע חלק מהקבוצות כן וקבוצות אחרות לא? למשיבים הפתרונים. בכתב בתשובה הם לא הניחו כל הסבר. הם פטרו את הטענה בטענה שזה סדר העדיפויות הממשלתי מבלי להבהיר על מה סדר עדיפות זה מבוסס.

37. השרירות ממשיכה גם לאחר הגשת העתירה. למשל - לפי אתר משרד השיכון, באפריל 2019 עודכן הסיוע לדרי רחוב בשנתיים הראשונות, בתוספת של 530 ₪ בשנה הראשונה ותוספת של

180 שנה בשנה השנייה. בשנה השלישית והרביעית לא עודכן הסכום. עדכון דומה ניתן לנשים נפגעות אלימות במשפחה היוצאות ממקלט. לעומת זאת, לא נעשה כל עדכון ביחס לקבוצות אחרות בקטגוריה של "קבוצות מיוחדות", כמו אסירים משוחררים, או נשים נפגעות אלימות במשפחה בדירות מעבר בשוק הפרטי. מדוע עודכן הסיוע לדרי רחוב ולא לאסירים משוחררים או לנשים נפגעות אלימות במשפחה בקהילה? ייתכן והדבר נעוץ בכך שנושא זה היה קרוב ללבה של השרה הנכנסת ויתכן שלא, למשיבים הפתרוניים.

38. אין מניעה שהמשיבים ייקבע סדרי עדיפויות, אבל לא הוצג כל מסמך בדבר סדר עדיפות. נראה שהגדלת הסיוע נעשית בעיקר כמענה לדרישות, לחצים, עתירות, חקיקה או כיבוי שריפות ולא על פי מנגנון עדכון ברור ושוויוני. נראה כי יש קבוצות זכאים שפשוט נשכחות מאחור, ועניינם כלל לא מועלה לבחינה מחדש במשך שנים ממושכות.

39. מצב זה פותח פתח לכך שתוספת נקבעת לפי מידת היכולת של קבוצת זכאים לקדם את עניינה. כלומר – מי שיש לו יותר כלים ונגישות למקבלי ההחלטות יקבל תוספת על חשבון קבוצות אחרות. כך, למשל עולים זקנים הצליחו לשפר מצבם באמצעות לחץ פוליטי באמצעות ועדת הקליטה של הכנסת. גם דיירי הדיור הציבורי הממתנינים לדירה שיפרו משמעותית את מצבם בעקבות התגייסות חברי שדולה למענם וקידום הצעות חוק בנושא (למשל: [הצעת חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי \(תיקון - סיוע ריאלי בשכר דירה\), התשע"ג-2013](#)). פעילות זו לגיטימית וגם מובנת, אך היא יוצרת מצב בו התקציב המיועד לעדכון הסיוע מחולק ללא מנגנון שוויוני ושקוף.

איזון לקוי בין שיקולי תקציב לזכויות הזכאים

40. השיקול התקציבי הוא לגיטימי אך התחשבות בו בלבד, כשיקול יחיד, חורגת ממתחם הסבירות. על המשיבים לאזן בין זכויות הזכאים לקיום בכבוד לבין האילוצים התקציביים. כפי שציין פרופ' מדינה בספרו, "משקלם של שיקולי תקציב קטן יותר ככל שהתמיכה הציבורית נחוצה יותר להבטחת קיום בכבוד" (ברק מדינה, בעמ' 797).

41. ואכן הדרישה בעתירה זו נוגעת לגרעין הזכות ומצדיקה התערבות גם כאשר לצדה עלות תקציבית. העותרים לא מבקשים מבית המשפט לקבוע כמה סיוע יינתן אלא שאם נקבע שיינתן סיוע מסוים, המשיבים מחויבים לשמור על האפקטיביות שלו ועל יכולתו לתת מענה לזכאי המבקש להתקיים בכבוד, בשוק שכירות שבו המחירים מטפסים בחדות. על המשיבים חובה למנוע את התוצאה הקשה של איבוד היכולת להמשיך ולשכור דירה, השתכנות בדיור שלא הולם, מעבר אין סופי בין דירות, או הדרדרות לחסרות בית.

42. מקרה זה הוא מקרה מובהק שבו התערבות שיפוטית היא נדרשת (ר' אלון גילדין **דיור בר השגה במשפט 211 (2018)**). שיקולי התקציב יכולים להילקח בחשבון במנגנון העדכון שייקבע, אך אין הם מצדיקים הימנעות גורפת מעדכון גובה הסיוע במשך עשור.

מכל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הסעד המבוקש.