

העותרים:

1. ב"כ (ת"ז) -----)
2. י"כ (ת"ז) -----)
שמענס רח' ----- תל אביב-יפו
טלפון: ----- דוא"ל: -----

3. מב"ח (ת"ז) -----)
מרחוב ----- תל אביב-יפו
טל' -----; פקס': -----;
דוא"ל: -----

4. מ"פ (ת"ז) -----)
5. ס"י (ת"ז) -----)
שמענס -----
טלפון: -----; דוא"ל: -----

6. שולה קשת (ת"ז) -----)
שמענה רח' ----- תל אביב-יפו.
טלפון: -----; דוא"ל: -----

7. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

כולם ע"י עוה"ד טל חסין (מ"ר 26437) ו/או גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גדיר ניקולא ו/או
דבי גילד-חיו ו/או עביר גיבוראן דכוור ו/או משכית בנדל ו/או אן סוצ'יו ו/או
רוני פלי ו/או רעות שאער

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417
טלפון: 052-8595351, פקס: 03-5608165
דוא"ל: talh@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבים:

1. עיריית תל אביב-יפו
מרח' אבן גבירול 69, תל אביב
טל': 03-5218666 פקס: 03-5216597
2. עזרה וביצרון חברה לשיכון בע"מ
המסגר 9, תל אביב (בית אמפא קומה 4)
טל': 03-791-0330 פקס: 03-7910340

עתירה מנהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה כדלקמן:

א. כי קריטריון הגיל העליון המהווה תנאי סף להשתתפות בהגרלות לדיור בר השגה בעיר תל אביב-יפו, הקובע כי "גילו של אחד הבגירים לפחות במשק הבית במועד הקובע לא עולה על גיל ארבעים וחמש (45) שנים (כולל)" – בטל.

ב. כי קריטריון "מיצוי כושר השתכרות" המהווה תנאי סף נוסף להשתתפות בהגרלות על דיור בר השגה בעיר תל אביב-יפו, הקובע כי "בשלוש השנים שלפני המועד הקובע עבד לפחות אחד הבגירים במשק הבית שמונה עשר (18) חודשים (לפחות) במשרה מלאה... ולכל הפחות 32 שעות שבועיות" – בטל, אלא אם יכלול סייג לפיו הוא אינו חל על מי שעברו את גיל העבודה או שנבצר מהם לעבוד בשל מוגבלות, על פי כללים שייקבעו בנושא.

סמכות: לבית משפט נכבד זה **סמכות עניינית** לדון בעתירה על פי פרט 8(א) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000. לבית המשפט **סמכות מקומית** לדון בעתירה משום שהחלטות המשיבה נתקבלו במקום מושבה בתל אביב-יפו.

האגרה: 1,969 ₪ על פי פרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

הליך נוסף: לא קיים הליך נוסף בבית משפט או בבית דין בקשר למסכת עובדתית דומה.

יחד עם עתירה זו מוגשת בקשה לצו ביניים.

ואלה נימוקי העתירה:

א. מבוא

1. בימים אלה מקיימת המשיבה הרשמה להגרלת 33 דירות בשכירות מוזלת בשכונת נווה שאנן בעיר. הדירות שיוגרו הן בנות 3 חדרים ומרפסת במתחם מגורים חדש באזור שבו עמד שוק העלייה, הכולל שלושה בנייני מגורים. במרכזו גינה ציבורית גדולה, ובהמשך יוקם לצדו קאנטרי קהילתי עם בריכות שחייה ומכון כושר. משך השכירות הוא חמש שנים, ועלות השכירות החודשית לזוכים היא 3,800 ₪ אשר תוצמד למדד. ההרשמה להגרלה מסתיימת ביום 11.2.2021 בשעה 15:00, ונכון ליום הגשת עתירה זו טרם נקבע מועד להגרלה עצמה.

2. הדירות המוצעות עתה לציבור התושבים הן שלב נוסף בפרויקט רחב היקף של דיור בר השגה (שנקרא אף דיור בהישג יד) בתל אביב-יפו שמקדמת העירייה, ואשר בשיאו אמור לכלול **אלפי** דירות להשכרה ארוכת טווח בשכר דירה הנמוך מהותית ממחירו בשוק החופשי. הרציונל המנחה את קידום הפרויקט בעיר אשר מחירי השכירות בה הם הגבוהים בישראל מופיע באתר העירייה: "לייצר אפשרויות לשכירת דירות בעלויות נמוכות לתושבי תל-אביב-יפו, מבלי להתפשר על איכות הדירות", וזאת מתוך התפיסה כי "עתידה של העיר כרוך בעתידם של תושביה".

3. ההגרלה פתוחה למי שעומדים בתנאי סף המזכים בהשתתפות בה (להלן – **"תנאי הזכאות" או תנאי הסף**). אלה עודכנו ואושרו בהחלטת מועצת העירייה ביום 25.1.2021, וכוללים תבחינים כלכליים שונים אשר נועדו לבסס היזקקות לדיור וזיקה לעיר, ובהם היעדר בעלות על דירה, תקרה עליונה לגובה ההכנסה החודשית של משק הבית, תושבות בתל אביב-יפו והון עצמי מוגבל. עתירה זו אינה עוסקת בתנאים אלה, אלא תוקפת שני קריטריונים המדירים מהשתתפות בהגרלה משקי בית שהבגירים בהם חצו את גיל 45, ואת מי שחלפו את גיל העבודה או שנבצר מהם לעבוד. תנאי סף אלו אינם רלוונטיים לשאלת ההיזקקות לדיור מוזל ולבחינתה, ומהווים אפליה אסורה על רקע גיל ומוגבלות. אין כל שוני רלוונטי בין קבוצות הגיל הנמוכות מ-45 והגבוהות ממנו שיצדיק את פסילתם של האחרונים מהשתתפות בהגרלה על דיור מוזל ומזכיה בו, וכך גם בין מי שעובדים לבין מי שחלפו את גיל העבודה, או מי שאינם יכולים לעבוד, כאשר הם עומדים בשאר תנאי הזכאות.

4. מגבלות גיל עליון ומיצוי כושר השתכרות אינם מצויים בתבחינים שקבע המחוקק כמזכים בדיוור בהישג יד, לא נמנו בתנאי הזכאות עליו המליץ צוות המומחים מהטכניון שעל עבודת המחקר שערך ועל המלצותיו נסבנה מערך הדיוור בהישג יד בעיר, ואף אינם מהווים תנאי סף במודלים שונים לדיוור כזה במדינות שונות ב-OECD ובעולם. נהפוך הוא. מדינות רבות מקיימות פרויקטים ייעודיים של דיוור מוזל לאוכלוסייה ותיקה ולאנשים עם מוגבלות, ובוודאי שאינן מדירות אותם מתכניות לדיוור בהישג יד המופנות לכלל הציבור.

5. מדיניותה המפלה של העירייה, המדירה פלח אוכלוסייה גדול מחלוקת משאב חיוני ויקר ערך, **הממומן מכספי ציבור**, אך בשל גילו ומוגבלויותו, פוגעת בזכות החוקתית לשוויון, נשענת על הכללות וסטראוטיפים, חוטאת לחובת העירייה לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית מוצקה ולוקה בגילנות. מדיניות זו, המבכרת צעירים על פני מבוגרים ובריאים על פני בעלי מוגבלויות משקפת את קהל היעד והדימוי העירוני בו חפצה העירייה – אנשים צעירים, בריאים, יצרנים וצרכנים. אלא שהמשיבה היא עיריית כל תושביה. נדרשת הצדקה מהותית למדיניות המפלה קבוצות אוכלוסייה מסוימות וכזאת, כפי שיפורט בהמשך, אין.

6. מדיניותה המפלה של העירייה אף משדרת לתושבים מסר קשה ומשפיל לפיו משפחות ויחידים מבוגרים, פנסיונרים ואנשים עם מוגבלויות אשר נבצר מהם לעבוד, ואשר אינם בעלי הון ונכסים, אינם רצויים בעיר גם אם חיו בה שנים ארוכות. זהו מסר משפיל וקשה, אשר גם בגינו דינה להיפסל.

ב. הצדדים לעתירה

7. העותרים 1-2 הם זוג נשוי בגמלאות, בשנות השבעים לחייהם, אשר לפני 10 שנים עבר להתגורר בתל אביב, לצד ילדיהם ונכדם. העותרת, גמלאית של משרד החינוך, עבדה כמורה בחינוך המיוחד, ובשש השנים האחרונות היא מתנדבת בבית הספר ----- בתפקיד מורה תומכת. העותר 2 עבד במס הכנסה והוא פנסיונר של משרד האוצר. בני הזוג אשר מרבים לארח את נכדם, מתגוררים בדירת 3 חדרים בצפון העיר. עלות השכירות היא 7,500 ש"ל לחודש. העותרים 1 ו-2, המכלים את חסכוניותם בשל גובה דמי השכירות בעיר, עומדים בכל תנאי הזכאות למעט אלה הנתקפים בעתירה זו.

8. העותרת 3 חיה בתל אביב-יפו מאז 1988, ומאז 2003 מתגוררת בשכירות בדירת שלושה חדרים בשכונת שפירא. העותרת, בת 51, פעילה חברתית, היא אם גרושה לשני בנים קטינים, בני 14 וחצי ו-17 וחצי, המצויים במשמורתה הבלעדית, ועובדת כ- ----- ב- ----- עלות השכירות החודשית בדירתה, הממוקמת בבניין ישן המתאפיין בנזילות ובתשתיות רעועות, היא 4,000 ₪ לחודש. העותרת השתתפה בהגרלה לדיוור בר השגה בעיר בשנת 2018, זכתה בדירה, אך זכייתה נפסלה מאחר שהייתה במועד זה בת 48 (על העתירה שהגישה העותרת כנגד הפסילה ר' בהמשך).

9. העותרות 4 ו-5 הן בנות זוג בנות 48 ו-50 אשר מגדלות יחדיו את בתה בת ה-16 של העותרת 4, ועד לא מזמן חיו עמן גם ילדיה של העותרת 5, בני 24 ו-21. העותרת 5, גרפיקאית, נולדה בתל אביב, גדלה בה וחיה בה כל חייה. העותרת 4, מטפלת ברפואה משלימה, התגוררה בעיר מאז שהייתה בת 19. עד מרץ 2020 התגוררו בנות הזוג בשכירות בשכונת שפירא. עם העלאת שכר הדירה, ובמקביל בשל סדרת ניתוחי גב שנאלצה העותרת 4 לעבור, אשר גרמו לה לאובדן כושר השתכרות ובגינם נקצבה לה נכות, נאלצה המשפחה להתיק את מגוריה לחולון.

10. העותרת 6, גב' שולה קשת, היא חברת מועצת העירייה מאז שנת 2018, יו"ר ועד שכונת נווה שאנן ופעילה בתנועת כוח לקהילה, התארגנות אזרחית של כלל הקהילות בשכונות דרום תל אביב, שפועלת לקידום זכויות של אוכלוסיות מוחלשות. במהלך דיוני העירייה בתנאי הזכויות לדיוור בר השגה התנגדה העותרת לקריטריון גיל עליון וכן להדרת מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה מהתמודדות על דיוור מוזל.

11. העותרת 7, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הינה עמותה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל, ובהן הזכות לשוויון, לכבוד ולדיוור.

12. המשיבה 1, עיריית תל אביב-יפו (להלן: "העירייה" או "עיריית תל אביב-יפו"), היא הרשות המקומית אשר מציעה את אותן דירות מוזלות להשכרה ואשר התוותה את מדיניות הזכויות לדיוור בר השגה בעיר וקבעה את הקריטריונים להגדרתן.

13. המשיבה 2, חברת עזרה ובצרון (להלן: "עזרה ובצרון"), היא חברה עירונית המשמשת כזרועה הביצועית של עיריית תל-אביב-יפו בתחום הבינוי הציבורי וההתחדשות העירונית בעיר, ומי שמונתה מטעמה להפעיל את מערך הדיוור בהישג יד בעיר.

ג. העובדות הצריכות לעניין

14. בתחילת שנת 2020 קיימה עיריית תל אביב-יפו הגרלה ייעודית למורים של 70 דירות להשכרה במחיר מוזל במתחם שוק העלייה בנווה שאנן, בפרויקט דיוור בר השגה המכונה "בית המורה". משלא ניגשו להגרלה די מורים, היא פתחה את הדירות הנותרות, כ-33 דירות, לזוגות נשואים או ידועים בציבור עם או בלי ילדים, או למשפחות יחידניות, העומדות בתנאי הזכויות הכלליים לדיוור בר השגה בעיר. מחוברת המידע בנושא ההגרלה המפורסמת באתר "עזרה ובצרון" עולה כי מדובר בדירות בנות שלושה חדרים, בשכירות חודשית בסך 3,800 ש"ח, הצמודה למדד. עוד מפורט באתר כי מתחם שוק העלייה עבר תהליך התחדשות עירונית, כי כמחצית מ-164 הדירות בפרויקט מיועדות לדיוור בר השגה להשכרה, כי במתחם גינה ציבורית גדולה ובהמשך יוקם לצדו קאנטרי קהילתי עם בריכות שחייה ומכון כושר. עוד נקבע, כי בשל ייעודה המקורי של ההגרלה – משיכת מורים לעיר והשארתם בה – תינתן להם עדיפות אף בהגרלה זו.

העתק העמודים הרלוונטים מחוברת המידע להגרלה מצורף ומסומן ע/1.

15. תנאי הזכויות לדיוור בר השגה בתל אביב-יפו, מחלוצת הערים בישראל בקידום דיוור בר השגה בתחומן, אשר מקדמת פרויקטים של דיוור מוזל הן בשטחים שבבעלותה והן באמצעות הסכמים עם יזמים הבונים בעיר, נקבעו כבר בשנת 2011. תנאי הזכויות נועדו לבסס היזקות כלכלית לדיוור מסובסד, זיקה לעיר ויכולת לעמוד בתשלומי שכר הדירה. מפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 31.5.2011, בה אושרו התנאים, עולה כי הגדרת קהל היעד הייתה תוצאה של "עבודה אסטרטגית", אשר סימנה את העשירון השביעי כרף עליון לקהל יעד שמתקשה לעמוד בעלות הדיוור הגבוהה בעיר.

16. קביעת תנאי הזכויות התבססה על עבודת מחקר מקיפה שהזמינה העירייה מיועצים מקצועיים חיצוניים המתמחים בדיוור בר השגה – חברי המרכז לחקר העיר והאזור של הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. בראש צוות החוקרים עמדה ד"ר אמילי סילברמן, חוקרת ומרצה בתחומי מדיניות דיוור, תכנון חברתי, התחדשות עירונית ותכנון עם קהילה. המחקר כלל גיבוש כלים תכנוניים-כלכליים לעידוד דיוור בהישג יד בעיר, וממצאיו עמדו בין היתר על החשיבות

שבהקמת מערך דיור כזה בתל אביב-יפו, על מאפייני העיר, על הניסיון שנצבר בתחום בערים שונות בעולם ועל אופן יישומו. המחקר עסק אף בהגדרת אוכלוסיית היעד וקביעת הקריטריונים לזכאות בדיור בהישג יד. החוקרים המליצו כי תנאי הזכאות יכללו תושבות בעיר, העדר בעלות על דירה ושריון אחוזים מסוימים בפרויקטים לדיור בר השגה למשפחות עם ילדים במסגרות חינוך חובה. **לתנאי הזכאות הנתקפים בעתירה זו – קריטריון הגיל העליון וקריטריון מיצוי כושר השתכרות, אין כל זכר וביטוי בהמלצות ועדת המומחים של הטכניון.**

העתק עבודת המחקר "דיור בר השגה בתל-אביב יפו, סיכום ממצאים והמלצות" של המרכז לחקר העיר והטכניון (מחקר בראשות ד"ר אמילי סילברמן) מצורף ומסומן ע/2.

17. תנאי הזכאות בעיר, אשר חלקם עודכן במהלך השנים, כוללים אכן היעדר בעלות על דירה או חלק ממנה, תקרת הון עצמי ונכסים וממוצע השתכרות של כלל משק הבית שלא עולה כאמור על זה של העשירון השביעי. בישיבת ועדת הכספים מיום 3.5.2011 אושרו אף תנאי הסף העומדים במוקד עתירה זו, ואשר לא הומלצו במחקר: גיל עליון של המועמדים ומיצוי כושר ההשתכרות של משק הבית.

העתק פרוטוקול ישיבת הכספים 33/11 מיום 31.5.2011 מצ"ב ומסומן ע/3.

18. ביום 12.1.2021 אישרה ועדת הכספים של העירייה הקלות שונות בתנאי הזכאות, ובהם הארכת פרק הזמן לבחינת מיצוי כושר השתכרות, הפחתה בדרישת משך התושבות בעיר והעלאת תקרת גובה ההון העצמי והנכסים, שמעבר לה לא ניתן להתמודד על דיור בר השגה בעיר, מ-300 אלף ל-600 אלף ₪. קריטריונים אלה אושרו בישיבת מועצת העירייה ביום 25.1.2021, וימים ספורים לאחר מכן עודכנו בחוברת המידע של ההגרלה. במקביל, נקרא הציבור שעומד בתנאי הזכאות להירשם אליה, בין היתר באמצעות מודעות ברשת החברתית פייסבוק אשר יועדו (באמצעות כלי ה"טרגוט") לחשוף את ההגרלה למשתמשים בני 28-45. הרישום להגרלה מסתיים ביום 11.2.2021 בשעה 15:00. נכון למועד הגשת העתירה טרם נקבע מועד להגרלה עצמה.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מיום 12.1.2021 מצורף ומסומן ע/4.

19. כך קובעים תנאי הזכאות העוסקים בגיל ובמיצוי כושר השתכרות:

- **קריטריון הגיל:** "גילו של אחד הבגירים לפחות במשק הבית במועד הקובע לא עולה על גיל ארבעים וחמש (45) שנים (כולל); לחלופין, במשק הבית יש ילד אחד לפחות אשר גילו אינו עולה על גיל 12 שנים (כולל) במועד הקובע..."
- **קריטריון "מיצוי כושר השתכרות":** "בשלוש השנים שלפני המועד הקובע עבד לפחות אחד הבגירים במשק הבית שמונה עשר (18) חודשים (לפחות) במשרה מלאה. 'משרה מלאה' – בהתאם לנהוג והמקובל בענף בו מועסק המועמד, ולכל הפחות 32 שעות שבועיות. בחינת כושר השתכרותם של עובדים עצמאיים תבוצע באופן שיהיה דומה ככל הניתן לבדיקת עובד שכיר. זוגות נשואים/ידועים בציבור – על לפחות אחד מבני הזוג למצות את כושר ההשתכרות.

מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה לא יהיו רשאים להשתתף בהגרלה. המועמד אינו מקבל ואינו זכאי לקבל קצבאות הבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי בשלוש השנים האחרונות מהמועד הקובע".

20. תנאי סף אלה מדירים מהאפשרות להשתתף בהגרלה ולזכות בדירה בשכירות מוזלת פנסיונרים אשר עברו את גיל העבודה, משקי בית אשר שני הבגירים בהם חצו את גיל 45 וילדיהם גדולים מגיל 12, כמו גם משפחות שבראשן הורה יחיד אשר אינו עומד בקריטריון הגיל, ואנשים עם מוגבלויות אשר נבצר מהם להשתתף בשוק העבודה ולמצער בהיקף הנדרש בתנאי הסף.

21. ביום 20.1.2021, עוד בטרם התאספה מועצת העירייה לישיבה בה אושרו תנאי הזכאות, פנתה האגודה לזכויות האזרח, העותרת 7, יחד עם העותרת 6, במכתב דחוף לראש העירייה וליועץ המשפטי בה, בדרישה לבטל את תקרת הגיל העליון להשתתפות בהגרלות לדיור מוזל המיועדת לכלל הציבור בתל אביב. בפנייה נטען כי חסימת דרכם של בני 45 ומעלה מהתמודדות על דיור בר השגה מהווה אפליה פסולה בגין מאפיין שלאדם אין שליטה עליו, כי המחוקק אסר על אפליה מחמת גיל בכל תחומי החיים, איסור החל הן על רשויות מקומיות והן על גורמים פרטיים; וכי בית המשפט העליון כבר פסק, כי אפליה על רקע גיל מותרת רק כאשר יש לה טעם ענייני כבד משקל המצדיק זאת. עוד נטען בפנייה כי גם הקריטריון החלופי לגיל, לפיו תוכשר מועמדותו של מי שחצה את גיל 45 אם במשק הבית חי ילד שגילו נמוך מ-12, אינו מהווה מזרז לאפליה, שכן גם הוא מוביל לאפליה מובהקת של האוכלוסייה המבוגרת.

העתק הפניה מצורף ומסומן ע/5.

22. בהמשך לפניה זו פנתה העותרת 7 לראש העירייה וליועץ המשפטי בה שוב ביום 1.2.2021 בדרישה לתקן אף את תנאי הסף העוסק במיצוי כושר ההשתכרות, ולקבוע כי דרישת ההשתתפות בשוק העבודה בשנים שקדמו למועד הרישום לא תחול על מי שחצו את גיל העבודה ומי שנבצר מהם לעבוד. בפנייה נטען כי הגדרה גורפת זו של מיצוי כושר ההשתכרות שניסחה לעצמה העירייה נטולת הצדקה, ומהווה הפליה פסולה ואסורה הן על רקע גיל והן על רקע מוגבלות.

העתק הפניה מצורף ומסומן ע/6.

23. הפניות למשיבה 1 נשלחו אף למשיבה 2, עם בקשה להעביר למנכ"ל המשיבה 2 ולאחראי על הדיור בר השגה בה. המשיבה 2 אישרה את קבלתן.

העתק אישור קבלת הפניות על ידי עזרה וביצרון מצורף ומסומן ע/7.

24. בליל 7.2.2021 התקבלה תשובת המשיבה לפניות. עו"ד שי מרום, עוזר ראשי ליועמ"ש העירייה, כתב כי הקריטריונים לדיור בר השגה הנם תוצר עבודתה של ועדה שהורכבה מחברי מועצת העירייה, אשר לוותה על ידי היחידה לתכנון אסטרטגי של העירייה והשירות המשפטי בה, ואשר המטרה שהוגדרה לה "ועמדה לנגד עיניה" היא "סיוע לזוגות ומשפחות צעירות ממעמד הביניים בתחילת דרכן להמשיך להתגורר בעיר", לתקופת השכרה של חמש שנים ולא כפתרון קבע. עו"ד מרום ערך הבחנה בין דיור סוציאלי, שעניינו סיוע לאוכלוסייה מוחלשת, ואשר נמצא באחריות המדינה, לבין דיור בהישג יד, שתכליתו היא "מתן מענה לאינטרסים עירוניים חשובים של שמירה על אוכלוסייה עירונית מגוונת", וכי תנאי הזכאות נקבעו על מנת לסייע במניעת הגירה מהעיר של צעירים ומשפחות בתחילת דרכן, המהוות את דור העתיד העירוני. המכתב נחתם בכך שאין בקריטריון הגיל וקריטריון

מיצוי כושר השתכרות אפליה, וכי יש להם "טעמים והצדקה עניינית ולכן מהווים הבחנה מותרת בהתאם לדין".

העתק התשובה מיום 7.2.2021 מצורף ומסומן ע/8.

25. להשלמת חלק זה נוסף, כי עתירה זו הנה השנייה בנושא מדיניות הזכאות לדיוור בר השגה בעיר תל אביב-יפו אשר מגישה העותרת 7. באפריל 2018 עתרה האגודה לזכויות האזרח עם העותרת 3 ועותרת נוספת, אחות המגדלת שלושה ילדים (אז בני 8, 11 ו-17) נגד קריטריון הגיל העליון שהופיע כתנאי סף בהגדרת עשרות דירות בשכירות מוזלת במתחמים שונים בעיר, אשר במועד הגשת העתירה טרם נוספה לו חלופת גיל הילד (עת"מ 255497-04-18 **בן חמו נ' עיריית תל אביב-יפו** (פורסם בנבו, פסק דין מיום 24.10.2018). העתירה הוגשה לאחר שהעותרת 3 ניגשה להגדרה, זכתה בדירה, אולם זכיייתה נפסלה על ידי המשיבה בשל גילה, ולאחר שהעותרת הנוספת הגיעה למקום ראשון ברשימת ההמתנה. יחד עם העתירה הוגשה בקשה לצו ביניים, לשריין לעותרות דירות שטרם אוכלסו או דירות בהגדרות עתידיות. הבקשה לצו ביניים נדחתה בשל מעשה עשוי (אכלוס הדירות באחרים), פגיעה בשוויון של המשתתפים האחרים, ובשל כך שהעותרות לקחו חלק בהגדרה על אף קריטריון הגיל, ובחרו לתקוף אותו רק לאחריה. העתירה נדחתה בשל עיתוי הגשתה – לאחר ביצוע ההגדרה, הכרזת הזוכים בה ואכלוס הדירות. במהלך הדיון קבע בית המשפט כי היה על העותרות לתקוף את תנאי המכרז (ההגדרה) עוד בטרם יצא אל הפועל, והמליץ על משיכת העתירה (ר' עמודים 8 ו-9 לפרוטוקול הדיון). בפסק הדין קבע השופט שאול שוחט כי "אין בדחיית העתירה כדי ללמד על ויתור של העותרות לחזור ולהעלות בהליך מתאים את טענת האפליה מחמת גיל".

העתק ההחלטה בצו הביניים והעתק פרוטוקול הדיון ופסק הדין מיום 24.10.2018 מצורפים ומסומנים ע/9.

ד. דיוור בהישג יד: תכליתו, עיגונו בחוק ומודלים רווחים בעולם

26. עוד בטרם פריסת הטיעון המשפטי מבקשים העותרים לעמוד, בקצרה, על מהותו ותכליתו של דיוור בהישג יד, על תנאי הזכאות שקבע לו המחוקק, על דפוסי דיוור בר השגה במדינות שונות בעולם ועל הרכב אוכלוסיית העיר תל-אביב יפו ומגמות שחלו בה בשנים האחרונות – מידע החיוני לבחינת סבירותה וחוקיותה של מדיניות העירייה בתחום. פרק זה יתבסס, בין היתר, על חוות דעת שהכינו מומחים ממרכז הגר, גוף אוניברסיטאי למחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי הפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, והגוף היחיד בישראל הממקד את פעילותו בקידום מדיניות בתחום הדיוור החברתי ובפרט בתחום הדיוור בהישג יד, בין היתר באמצעות מחקר אקדמי השוואתי וקידום חקיקה (להרחבה ר' [כאן](#)).

27. עליית מחירי הדיוור בישראל מאז תחילת שנות האלפיים, במרכז הארץ ובתל אביב-יפו בפרט, לצדה של המחאה החברתית בשנת 2011, העלו לראש סדר היום הציבורי את מצוקת הדיוור הקשה ואת חובתה של המדינה להבטיח, באמצעים שונים, כי לכל אדם תהיה נגישות לדיוור נאות, שיש ביכולתו לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל משפחתו. בבסיס הדיון עמד העיקרון לפיו דיוור, כמו שירותי בריאות וחינוך, אינו מוצר צריכה רגיל, אלא שדיוור בהישג יד הינו זכות בסיסית, החיונית לקיום בכבוד ולמימוש זכויות אדם נוספות (על הזכות לדיוור ר' אלון גילדין **דיוור בר השגה במשפט** 157 (2018) (להלן – **גילדין**). המשיבה מתגאה, ובצדק, בכך שהיא מקדמת לתושביה פתרונות דיוור בהישג יד. בראיון לתקשורת שנתן העומד בראשה במקביל לפתיחת הגרלה

קודמת הצהיר ראש העירייה כי העירייה "מאמינה בתפיסת עולם ערכית ולפיה דיור וקורת גג הם זכות בסיסית של כל אדם" (נמרוד בוסו, **נפתחה ההגרלה ל-50 דירות בשכירות מוזלת בתל אביב**, כלכליסט, 22.10.2017). בדבריו המופיעים בפתח חוברת המידע להגרלה הנוכחית, קובע ראש העירייה כי "עיר לכולם זו לא סיסמה – זו משימה לביצוע" (ר' ע/1).

28. תכליותיו של דיור בר השגה, והתערבות המדינה בו, נועדו להשיג מספר מטרות ברמת הפרט, ברמה העירונית וברמת המדינה (להרחבה ר' **גילדין**, בעמ' 285). המרכזיות שבהן הן יצירת תמהיל חברתי מגוון וקהילות הטרוגניות ושוויוניות; מניעת דחיקה של אוכלוסיות מהמרחב הנגרמת בעקבות עליית מחירי הדיור, ובפרט באזורי ביקוש שבהם עליית מחירי הדיור גורמת לדחיקה של אוכלוסייה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים; שמירה על עובדים חיוניים לצמיחה הכלכלית ולתפקודה השוטף של העיר, ומיתון ההשפעות השליליות של משבר הדיור ושל העלייה החדה בהוצאות משקי בית על דיור.

חוות דעת מומחים של מכון הגר מצורפת ומסומנת ע/10.

29. קיימים מודלים שונים לדיור בהישג יד. הממשלה, למשל, מאפשרת רכישה מוזלת לזכאים במסגרת מסלול מחיר למשתכן, ומשכירה דירות מוזלות לזכאים במסגרת מסלול השכרה (שמנוהל על ידי החברה הממשלתית "דירה להשכיר"). דגם אחר הוא הדיור הציבורי, שכולל שיכון בדירה או סיוע כספי לשכירת דירה בשוק החופשי. כמה חוקים בתחום התכנון מחייבים או חייבו יצירה של דיור בהישג יד בבנייה חדשה, ותמרצו אותו, ובהם חוק התכנון והבנייה (תיקון 120), התשע"א-2018; חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, וחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (ר' בעניין יישום חוק זה עת"מ (י-ם) 44796-05-12 **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים** (מיום 24.14.11)).

30. כל התכניות לדיור בהישג יד להשכרה מתאפיינות בכך שגובה שכר הדירה מפוקח ומצוי תחת רגולציה, וכי שכר הדירה בתקופת השכירות קבוע ולא משתנה למעט הצמדה למדד (ר' עת"מ (ת"א) 38359-02-16 **שופרסל בע"מ נ' הוועדה מחוזית לתכנון ובניה** (מיום 25.10.2016)). תכליתו של מנגנון זה היא להציע לחסרי דירה דיור מוזל ונאות בתנאים נוחים מתנאי השוק, וזאת על מנת להקל על מצוקת הדיור. הנוסחה הרווחת בעולם לחישוב דיור בהישג יד היא שהוצאות הדיור של משק בית, הכוללת שכירות/משכנתא, מסים עירוניים ותשלומי חשמל ומים, אינן עולות על 30% מכלל הכנסותיו. ההערכה היא כי הוצאות דיור גבוהות יותר באות על חשבון צרכים חיוניים אחרים של בני המשפחה (ר' **גילדין** בעמ' 24). למרות זאת, בישראל המנגנונים לקביעת שכר הדירה המוזל מתבססים לרוב על הנחה ממחיר השוק.

31. פיתוח מדיניות לדיור בהישג יד כוללת הגדרה של תנאי זכאות, שנועדו להבטיח כי המשאבים הציבוריים המושקעים בו אכן יכוונו להגשמת מטרותיו, תוך יישום מדיניות של צדק חלוקתי. בדרך כלל מתייחסים תנאי הזכאות לרמה הכלכלית של משק הבית, להגבלה על בעלות בנכסים ובפרט דירת מגורים ולהגבלה של הון עצמי. תנאי סף מקובלים נוספים הם מעמד אזרחי ותושבות או ותק מגורים בעיר וגיל מינימום. בתכניות לדיור בר השגה ייעודי, שנועד לאוכלוסיות מסוימות, נהוג להוסיף לתנאי הסף קריטריונים באמצעותם מכוון הדיור לאוכלוסיית היעד הרלוונטית, כגון

אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות ובעלי מקצוע הנחוצים להתפתחות העיר (ר' חוות הדעת שצורפה ומסומנת ע/10).

32. השימוש בתנאי זכאות העוסקים בגיל עליון ובמיצוי כושר השתכרות, לעומת זאת, אינם מאפיינים תכניות לדיוור בר השגה. אף שרבות מהן קובעות גיל מינימום כמזכה בדיוור מוזל, מחקר השוואתי שבחן מדיניות דיוור בר השגה במדינות ובערים שונות ובהן וינה, לונדון, ניו-יורק וסינגפור, לא מצא בהן רף מקסימלי לגיל כתנאי זכאות. נהפוך הוא. בחלק מהמדינות קיימות תכניות ייעודיות המספקות דיוור בהישג יד לאוכלוסיות האזרחים הוותיקים, מאחר שדיוור בקהילה נתפס כאמצעי אשר עשוי לסייע לאזרחים ותיקים ובפרט לקשישים להישאר עצמאיים, לשמור על בריאותם ולאפשר להם נגישות לשירותים ציבוריים. תכניות ייחודיות אלה מוצעות בנוסף להיקף משמעותי של תכניות דיוור בהישג יד המופנות לכלל הציבור, בהתאם לכללי הזכאות, שגם בהן יכולים אזרחים ותיקים לקחת חלק (ר' חוות דעת מרכז הגר, המסומנת ע/10). אף אנשים עם מוגבלות אינם מודרים מפרויקטים של דיוור בר השגה (שם).

33. תנאי הזכאות לדיוור בר השגה בישראל מעוגנים בתיקון 120 לחוק התכנון והבניה, התשע"ח-2018, שמטרתו הייתה לייצר הסדר המעודד בנייה לדיוור בהישג יד, ואשר נכנס לתוקף באפריל 2018. החוק הרחיב את סמכויות ועדות התכנון לכלול בתכניות שבסמכותן הוראות לדיוור בהישג יד ויצר, לראשונה, אפשרות לתכנן יחידות דיוור המיועדות להשכרה במחיר מופחת ממחיר השוק (**כלים תכנוניים ליצירת דיוור בהישג יד**, מרכז הגר, יולי 2019). החוק עיגן את תנאי הזכאות של תכנית מחיר למשתכן, ובהם העדר בעלות על דירה וגיל מינימום. **בחוק אין זכר לתנאי הזכאות הנתקפים בעתירה זו.**

1. אוכלוסיית העיר תל אביב-יפו

34. עיצוב מדיניות דיוור בהישג יד, בפרט כזאת המתבצעת על ידי השלטון המקומי, וקביעת תנאי הזכאות להתמודדות על משאב מוגבל זה, מחייבים התייחסות מדוקדקת להרכב האוכלוסייה ברשות המקומית, לצרכיה, לדפוסי ההגירה אליה וממנה ולגיל תושביה. נתונים אלה מהווים את התשתית ליצירת מדיניות מושכלת, שעניינה סיוע לאוכלוסיות שונות החיות בעיר והותרתן בה, ואשר תספק לתושביה מענה בהווה ובעתיד.

35. השנתונים הסטטיסטיים שמפרסמת המשיבה, "תל אביב יפו בראי המספרים", ו-"2020 נתונים ומגמות", מתעדים נתונים על אוכלוסיית העיר ועל מגמות שונות בה. הפרסום מסתמך בין היתר על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי, על נתונים ממשלתיים וכאלה שצבר המרכז הכלכלי-חברתי בעירייה, אשר מספקים תמונה מהימנה על הרכב אוכלוסיית העיר והשינויים שחלו בה.

36. ה"שנתון הסטטיסטי 2020, עיקרי נתונים ומגמות" אשר פורסם בדצמבר 2020, קובע כי בחמש השנים האחרונות **אוכלוסיית העיר במגמת גידול מתמיד של כ-1.6% לשנה**, בעיקר בשל ילודה. כי מספר **משקי הבית עם ילדים עד גיל 18 בעיר נמצא במגמת עלייה**; כי בין השנים 2011-2018 **שיעור הגידול במשקי בית עם ילדים היה כ-26%**; וכי בשנתיים שקדמו לפרסום הדו"ח **מאזן ההגירה בין ישובים היה חיובי** (יותר בני אדם נכנסו לעיר מאשר יצאו ממנה) ועמד על כ-600 בני אדם כל שנה.

העתק העמוד הרלבנטי מהדו"ח מצורף ומסומן ע/11.

37. השנתון "תל אביב יפו בראי המספרים 2020" מסכם את נתוני 2018 ו-2019, ומשקף את מצב העיר בשנים אלה. להלן הנתונים הרלבנטיים לעניינו (חלקם סוכם בדו"ח המגמות שלעיל):

- הגידול השנתי בתושבי העיר (סה"כ 451,520 בני אדם, ללא זרים) עמד על 1.7%.
 - בני 18-34 היוו 27.1% מאוכלוסיית העיר.
 - בני 0-17 היוו 21.1% מתושבי העיר.
 - בני 35-65 היוו 36.6% מתושבי העיר.
 - בני 65+ היוו 15.2% מהתושבים.
 - אחוז בני 18-34 החיים בתל אביב-יפו גבוה מחלקם באוכלוסייה הכללית (27.1% לעומת 23.8%).
 - הריבוי הטבעי בעיר (הפרש בין נולדים לנפטרים) הוא חיובי, ועמד על 4,930 בני אדם.
 - מאזן ההגירה לעיר הוא חיובי, ועמד על 590 בני אדם מדי שנה.
- נתונים דומים מאוד עולים משנתון 2019 של המשיבה.

38. עוד קובע שנתון 2020 כי 52.9% מתושבי העיר מתגוררים בשכירות, זאת לעומת 28% בכלל הארץ.

לדו"ח תל אביב-יפו בראי המספרים 2020 ר' [כאן](#).

לדו"ח תל אביב-יפו בראי המספרים 2019 ר' [כאן](#).

דו"ח תל אביב-יפו נתונים ומגמות, שערך המרכז למחקר כלכלי חברתי במשיבה ואשר מתייחס לנתוני שנת 2017, קובע עוד כי בין השנים 2008-2017 חל גידול של 22% במספר הילדים עד גיל 15 בעיר, כי הריבוי הטבעי בעיר תורם משמעותית לגידול במספר התושבים, וכי משנות התשעים מצויה אוכלוסיית העיר במגמת עלייה מתמדת.

לדו"ח נתונים ומגמות ר' [כאן](#).

39. יתרה מכך. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019 עולה, כי שיעור בני ה-30-44 בעיר

– אוכלוסיית היעד שבחירה העירייה לזכות בדיוור מוזל – הוא הגבוה בכל ערי ישראל, ועומד על 28.5% מאוכלוסיית תושבי העיר. להשוואה, בירושלים מהווה קבוצת גיל זו 16.6% מכלל התושבים; בחיפה – 9.2%; בראשון לציון – 19.5%; בפתח תקווה – 20.1%; באשדוד – 17.3%; בנתניה – 19.2%; בבאר שבע – 19.3%; בבני ברק – 15.1% ובחולון – 20.9% מכלל התושבים.

לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019 (תחת הערך אחוז אוכלוסיה לפי גיל בסוף שנה) ר' [כאן](#).

40. משמעותם של נתונים אלה היא כי על אף יוקר המחיה בעיר, וחרף העובדה שעד עתה פרויקט הדיור בר השגה בה מצומצם מאוד, העיר שוקקת צעירים, כמות הילדים החיים בה בעלייה, ההגירה אליה חיובית ואוכלוסייתה גדלה בהתמדה. נתונים אלה שוללים את הטענה כי העיר נמצאת

ב"מצוקה" של צעירים או של משפחות עם ילדים, ולכן יש לה אינטרס לגיטימי להעדיף. אין כל קושי לאכלס בעיר גני ילדים וכיתות בית ספר. להיפך. העיר בתנופת בנייה של מוסדות חינוך כדי לעמוד בביקוש. הנתונים שהוצגו אינם מצדיקים מדיניות הטבות עירונית המבכרת צעירים ונוטשת את אוכלוסיית המבוגרים, הפנסיונרים ואנשים עם מוגבלות החיים בה.

41. ובכל מקרה, תנאי הזכויות שקבעה העירייה מכוונים יותר לאוכלוסייה הצעירה, אף ללא הדרה מפורשת של מבוגרים. זאת משום שבקרב האוכלוסייה המבוגרת יש שיעור נמוך יותר של אנשים שעומדים בקריטריונים הכלכליים שנקבעו כתנאי סף – כמו היעדר הון או בעלות על דירה. גם בשל כך הנטל להצדקת הדרה מוחלטת של האוכלוסייה המבוגרת כבד ביותר, בפרט כאשר אין בנמצא צידוק של ממש לכך.

ז. המסגרת הנורמטיבית

הזכות לשוויון ואיסור אפליה על רקע גיל ומוגבלות

42. החובה לפעול בשוויון היא מערכי היסוד של מדינת ישראל. הזכות לשוויון היא זכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בשורה ארוכה של פסקי דין עיגן בית המשפט העליון את מעמדה של הזכות לשוויון כזכות יסוד על חוקתית, רבת עוצמה, שבבסיסה עומדים שיקולים של צדק והגינות (ר', בין היתר, בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד חמ"ז (5) (1994) (להלן: "עניין דנילוביץ"); בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) (1994) (להלן: "עניין שדולת הנשים"); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח (2) 358 (2004) (להלן: "עניין האגודה לזכויות האזרח"); בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון ואח', פ"ד מט(4) 94 (1995); בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים, פד"י נד (1) 258 (2000); בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2), 164 (2001)).

43. חובת השוויון חלה גם על הרשות המקומית (ע"א 8956/17 ד"ר אחמד מנסור נ' המועצה המקומית כוכב יאיר צור יגאל (מיום 14.01.2021), בפסקה 42).

44. בפסיקה אומצה נוסחת השוויון המהותי, האריסטוטלי (בג"ץ 5394/92 הופרט נ' "ידושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח (3) 353, 360 (1994); ד"נ 10/69 בורנובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל פ"ד כה (1) 7, 35 (1970)). על כן, בעניינו היה על המשיבה להצביע על שוני רלוונטי המצדיק מדיניות גורפת המונעת מבני 45 ומעלה וממי שעברו את גיל העבודה או שנבצר מהם לעבוד במשרה מלאה (כהגדרתה בתנאי הזכויות) להתמודד על הדירות המוזלות שהיא מציעה לתושבים.

45. אפליה מחמת גיל ומוגבלות, ככלל, היא אפליה אסורה המתבססת על מאפיין שלאדם אין שליטה עליו. שני סוגי האפליה לוקים במקרים רבים בתפיסות סטראוטיפיות מכלילות ובדעות קדומות כלפי מושאייהן.

46. איסור אפליה גילית: המחוקק אסר על אפליה מחמת גיל בכל תחומי החיים, איסור החל הן על רשויות מקומיות והן על גורמים פרטיים. כך, בין היתר, בחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000; בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988; בתיקון מס' 8 לפקודת האגודות השיתופיות, האוסר על אפליה בוועדות קבלה ליישובים; בחוק זכויות התלמיד, התשס"ה-2004; בחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, בתיקונים

שנעשו לחוק שכר שווה לעובד ולעובדת תשנ"ו-1996 ובחוקים נוספים. גיל מהווה אחד מהקריטריונים המוגנים בכל דיני איסור אפליה.

47. עיקר העיסוק המשפטי באיסור אפליה מטעמי גיל התבצע בתחום משפט העבודה, אך הוא הולך ומתפשט לשדות משפטיים נוספים, וסביר שיוסיף לעשות כן נוכח העלייה בתוחלת החיים וחלקה ההולך וגדל של האוכלוסייה המבוגרת בכלל האוכלוסייה. אפליה מחמת גיל מבטאת לרוב סטריאוטיפים והבניה חברתית באשר למגבלות הגוף והרוח של האדם המבוגר, מבלי לעגנם בממצאים או בעובדות (ר' ישראל דורון, **גילנות ואנטי גילנות בפסיקת בית המשפט העליון**, המשפט 25, 25 (2008)); עם זאת, המושג גילנות (Ageism) אינו מתייחס בהכרח לזיקנה. הוגה המושג, מנהלו הראשון של המכון הלאומי לחקר הזיקנה בארצות-הברית, ד"ר רוברט באטלר, אפיין את תופעת הגילנות כאפליה נגד אנשים רק בשל גילם, באופן שאינו רלוונטי לצורך האבחנה, בדומה לאפלייתם של בני אדם בשל מינם, גזעם, דתם או נטייתם המינית (שם).

48. על בסיס הגדרה זו התפתחו הגדרות והבחנות נוספות, ובהן כאלה שהתייחסו לגילנות ממוסדות, שבה מכתוב הממסד, כמו במקרה זה, התנהגות כלפי קבוצת גיל ובכך יוצר או מקבע כלפיה תפיסות חברתיות מפלות, שלהן השפעה על כלל הציבור (מיטל סגל רייך, **גילנות בפועל: על יסודה החברתי ועל מיסודה של הגילנות בהחלטות ההוצאה לפועל**, עת סיוע 1, קיץ תשע"א).

49. אפליה על רקע גיל מותרת רק כאשר יש לה טעם ענייני כבד משקל המצדיק זאת (דנג"ץ 4191/97 **רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה**, פ"ד נד(5), 330 (2000) (להלן: "**עניין רקנט**"); **עניין שדולת הנשים**; בג"ץ 1268/09 **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 27.08.12); (להלן: "**עניין זוזל**"), **עניין האגודה לזכויות האזרח**). המבחן לקיומה של אפליה, לרבות אפליה מטעמי גיל, אינו מוגבל לחשיבה ולכוונה להפלות קבוצה זו או אחרת. די בתוצאה מפלה על מנת להצביע על אבחנה ואפליה פסולות (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.6.06), פסקאות 18-19 לפסק דינו של הנשיא ברק; בג"ץ 953/87 **פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2), 309, 333-334 (1988)).

50. אף אפליית אנשים עם מוגבלויות אסורה מכוח הזכות החוקתית לשוויון, מכוח חקיקה מפורשת ובמיוחד חוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1988, ומכוח פסיקת בתי המשפט ששבו ועגנו את איסור אפלייתם. אף כי ניתן להניח שהעירייה אינה מעוניינת לפגוע באנשים עם מוגבלות, ולא לכך כיוונה בקביעת תנאי הזכאות – זו המשמעות והתוצאה בפועל של קריטריון מיצוי כושר השתכרות אשר ניסחה. אדם שמחייתו על קצבאות נכות ואשר נבצר ממנו לעבוד אינו עומד בקריטריון זה, על כן נחסמת דרכו להגרלה לדיוור בר השגה בעיר. משרד הבינוי והשיכון, למשל, כולל בהגדרת מיצוי כושר השתכרות גם משקי בית בהם לאחד מבני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות.

51. אפליה על רקע גיל ואפליית בעלי מוגבלות, אם כן, היא אפליה שנאסרה בחקיקה ובגוף פסיקה ענף. על מנת להכשירן יש להציג לה הצדקות כבדות משקל, דבר שלא נעשה כפי שיוצג בפרק הבא.

חובת הרשות לבסס החלטותיה על תשתית עובדתית איתנה

52. הפעלת סמכות מנהלית וקביעת מדיניות מצריכה הנחת תשתית עובדתית מוצקה שעליה תבסס הרשות את שיקול דעתה (רע"ב 426/06 **חואא נ' שירות בתי הסוהר** תק-על 2006(1) 3425, עמ' 3429 (2006); רע"א 2316/96 **איזקסון נ' רשם המפלגות**, פ"ד (2) 529, 537-538 (1996)). הלכה פסוקה

ומושרשת היטב, המעוגנת ביסוד המשפט המנהלי, מכתיבה את אופן הפעלת שיקול הדעת של רשויות מנהליות בקבלת החלטות בכלל, ובפרט כאלה שהשלכותיהן רחבות ופוגעניות. פעם אחר פעם, הכרעה אחר הכרעה, שב ועיגן בית המשפט את חובתה של רשות מנהלית לבסס החלטותיה על תשתית עובדתית איתנה, על נתונים שנאספו ועובדו כהלכה (ר', בין היתר, בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לו(3) 29, 49 (1983) (להלן: "**עניין ברגר**"); בג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1 (1997); בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412, 425-423 (1994) (להלן: "**עניין יורונט**"); רע"א 8000/07 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני** (פורסם בנבו, 2.5.2012) סעיף 32; בג"ץ 5134/14 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נגד מועצת מקרקעי ישראל** (פורסם בנבו, 14.11.2016); בג"ץ 5657/09 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 24.11.2009)).

48. תשתית עובדתית מספקת להחלטת רשות מנהלית כוללת איסוף מידע ונתונים מבוססים, מהימנים ומספקים לקבלת ההחלטה (**עניין יורונט**, עמ' 425-423). רק משהונחה תשתית עובדתית מלאה ואמינה יכולה רשות לקבל החלטה מושכלת ולפעול על פיה. כפי שנקבע ב**עניין ברגר**:

"תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות), ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית." (עמ' 50 לפסק הדין).

וכן:

"הלכה כתובה ומסורה היא, שעד אשר מחליטה רשות החלטה האוצלת על זכויות הפרט - החלטה אינדיבידואלית או החלטת מדיניות כללית - שומה עליה לאסוף את הנתונים שלעניין, לבור את הבר מן התבן, לנתח את הנתונים, לשקול אותם, לעמוד על משמעות ההחלטה המוצעת ועל תוצאותיה המשווערות, ורק אז לעשות מעשה... בקובעם מדיניות שקבעו - ובדרך שקבעו - חטאו המשיבים לכלל-יסוד זה בעשיית המינהל." (בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, (1999) פסקה 48 לפסק הדין של השופט חשין).

ר' גם: בג"ץ 7738/04 **מזרחי נ' שר הרווחה** (פורסם בנבו, 17.01.2007) פסקה 7 לפסק דינה של השופטת ארבל; ע"א 1282/93 **רשמת העמותות נ' כהנא**, פ"ד מז(4) 100, 106 (1993); בג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים-גוש צפון**, פ"ד נא(4) 679, 685 (1997)).

49. עוד נפסק, כי פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד (**עניין יורונט**, 425), וכי ככל שהשלכותיה של החלטת הרשות פוגעניות יותר כך נדרשת הקפדה יתרה, דווקנית ונוקשה על הבסיס העובדתי ששימש לה ועל האיזונים שהתבצעו עובר לקבלתה. בהתאם

נקבע, כי "כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות" (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-11 (פורסם בנבו, 15.5.1985), עמ' 251).

50. זאת ועוד. על הרשות מוטלת החובה לשוב ולבחון את מדיניותה מעת לעת ולבדוק האם חל שינוי בנסיבות, וזאת במטרה לוודא כי האיזונים שעמדו בבסיס קביעת המדיניות עדיין ראויים, על אף חלוף הזמן ושינוי הנסיבות (ראו והשוו [ע"א 7958/10 פלאפון תקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל](#), [פורסם בנבו, 1.8.2012] פסקה מ"ז לפסק דינו של השופט רובינשטיין).

51. על רשות המבקשת להוכיח כי לא הפלתה מוטלת חובת הוכחה מוגברת (עניין [זוזל](#), פסקאות 41-43, עניין [רקנט](#), פסקה 21). המשיבה 1 לא עמדה בנטל ההוכחה הנדרש.

מהכלל אל הפרט

52. מדיניותה של עיריית תל אביב-יפו בקביעת תנאי הזכאות להשתתפות בהגרלה על דירות מוזלות מדירה ומפלה משפחות רבות בשל גיל העומד/ת בראשן, ובשל כך כי חצו את גיל העבודה או שנבצר מהם לעבוד במשרה מלאה מפאת מוגבלות. מדיניות זו מהווה אפליה פסולה ואסורה מחמת גיל ומחמת מוגבלות. קביעת קריטריון הגיל אף מניחה בבסיסה הנחות בדבר מסוגלות כלכלית, שאינן עולות בקנה אחד עם המציאות. יוקר המחיה בישראל, מהגבוהים במדינות ה-OECD, ובתל אביב-יפו בפרט, מקשים גם על קבוצות אוכלוסייה מבוגרות יחסית, ובהן משפחות בעשור החמישי והשישי לחייהן, ובוודאי על זקנים. למעלה מחמישית מבני ה-55 ומעלה בישראל הם עניים או בסיכון גבוה לעוני (נתונים מתוך דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [מבוגרים בני 55 ומעלה 2014-2015](#), מתוך דו"ח פני החברה, עמ' 9 (באתר הלמ"ס); לעניין העלייה במחירי הדירה יחסית להכנסת משקי בית ר' [בנק ישראל: סקירת ההתפתחויות הכלכליות: רוכשי דירה ראשונה, תמורות בדפוס הרכישה 2012-2002](#)).

53. מה טעם נתנה המשיבה 1 להבחנה הפסולה שהיא מבצעת בין זוגות ומשפחות אשר הבגירים שבהם בני 45 ופחות, לבין משפחות שהעומד/ת בראשן מבוגר יותר, ובגין דרישתה לכושר השתכרות? מתשובתה לעותרים עולה, כי תכלית מדיניותה היא לסייע לזוגות ולמשפחות צעירות ממעמד הביניים בתחילת דרכן להמשיך להתגורר בעיר (ר' ע/8), וכי זו המטרה שהוגדרה לוועדה אשר קבעה את תנאי הזכאות להתמודדות על דירה בר השגה. אולם פרוטוקולים של ישיבות קודמות שהתקיימו בוועדת הכספים העירונית בדיונים שעסקו בתנאי הזכאות מגלים דבר נוסף: משפחות צעירות ממעמד הביניים הן האוכלוסייה שאותה [רוצה](#) העירייה להותיר בעיר (ר' דברי ראש העירייה בישיבת ועדת הכספים מיום 31.5.2011 שסומנה ע/3). לנוכחות צעירים בתל-אביב-יפו, שבה וטוענת העירייה, יש "חשיבות עליונה לרוחה של העיר" (ר' הפרסום לתכניות סיוע מיוחדות לבני 18-35 אשר נפגעו במשבר הקורונה שיזמה המשיבה, [כאן](#)).

54. עינם של העותרים אינה צרה בצעירים, אולם רצון, כשלעצמו, אינו מהווה תכלית ראויה. העירייה אינה רשאית לבכר אוכלוסיית תושבים אחת על פני אחרת בשל גילה ושותפותה בשוק העבודה. על העירייה לסייע לכלל תושביה - צעירים ומבוגרים, בעלי מוגבלויות ומי שאינם ומכל מעמד כלכלי-חברתי, על פי קריטריונים ענייניים. כלל זה מקבל משנה תוקף כשמדובר במדיניות של מתן הטבות שמקורן בכספי ציבור (עע"ס 4515/08 [מדינת ישראל נ' נאמן](#) (פורסם בנבו, 06.10.09), פסקאות 15-16). בבג"ץ 11020/05 [פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך](#) נקבע כי -

"עיקרון השוויון... חל גם על חלוקת תקציבים ותמיכות על ידי הרשות... חלוקת התקציבים והתמיכות על ידי המדינה צריכה להיעשות תוך שמירה על עקרונות של שוויון וסבירות... על הרשות שמחלקת את התקציב לשקול שיקולים ענייניים בלבד, ואין היא יכולה להפלות בין קבוצות אשר אין ביניהן שוני רלוונטי" (בג"ץ 11020/05 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 16.7.2006) פסקה 8 לפסק הדין).

55. אכן, עיריות רבות מעדיפות אוכלוסייה צעירה, בריאה, בעלת פוטנציאל השתכרות עתידי גבוה ודפוסי צריכה מגוונים ורחבי יד; מרבית העיריות מתמודדות על לבו של פלח אוכלוסייה זה. אולם העדפה אינה יכולה להוות בסיס להפליה ולמדיניות המעבירה מסר משפיל של דחייה והדרה לאוכלוסייה הבוגרת יותר בעיר, ואשר מעידה על תפיסות המתאפיינות בגילנות בשאלה מה טוב לעיר ומה לא טוב לה. כשם שעיר שרוצה לתמוך רק באוכלוסייה יהודית לא תוכל לקבוע קריטריון המדיר ערבים, ולנמק זאת בכך שזו מטרתה בתכנית הדיור בר השגה שהתקינה, כך עיר שרוצה לתמוך רק באוכלוסייה צעירה אינה רשאית לקבוע קריטריון של גיל מקסימום ולנמק זאת בכך שזו מטרת התכנית. על העירייה לקבוע תכנית לדיור בר השגה בגבולות החוק. מתחם הסבירות אינו חל על החלטות שבבסיסן הפליה אסורה מחמת גיל ומוגבלות.

56. לא בכדי תנאי זכאות של הגבלת גיל מקסימלית ומיצוי כושר השתכרות אינם מעוגנים בחקיקה העוסקת בזכות לדיור בהישג יד או בהחלטות הממשלה בנושא, לא הומלצו על ידי ועדת המומחים שעל בסיס המחקר שערכה והמלצותיה הוקם מערך הדיור בר השגה בעיר (ר' סעיף 16 לעתירה), ולרוב אף אינם מופיעים בתכניות לדיור בר השגה במדינות ה-OECD ובמדינות נוספות, ובוודאי לא כקריטריון סף (ר' חוות דעת מרכז הגר המסומנת ע/10). ככל שקיים במבחני הזכאות בישראל רף כלשהו המתייחס לגיל, הוא מגביל דווקא את זכאותם של צעירים. כך בתנאים שנקבעו לעניין זכאות להשתתפות בפרויקט מחיר למשתכן (על פי מבחני הזכאות שנקבעו בהחלטת קבינט הדיור 547 דר/13 מיום 01.07.2013), בפרויקטים שבונה החברה הממשלתית "דירה להשכיר" (על פי החלטת ממשלה 547 להלן), בדיור הציבורי (קריטריונים שנקבעו בנהלי משרד הבינוי והשיכון), בסיוע בשכר דירה ובתוספת לחוק התכנון והבנייה בנושא פרויקטים בדיור בר השגה (סעיף 2(ב) לתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 וסעיף 2(א) לתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014).

57. יתרה מכך. ביולי 2019 כבר הקצתה העירייה 50 דירות בפרויקט גינדי ברחוב החשמונאים בעיר לרווקים ולמשפחות ללא ילדים, בשכירות מוזלת הנמוכה בכ-20-30 אחוז ממחיר השוק, וערב הגשת עתירה זו, בצהרי יום 8.2.2021, פתחה הגרלה נוספת המיועדת לאוכלוסייה זו – 48 דירות בצמד מגדלים בפינת הרחובות ארלוזורוב ומנחם בגין, באזור אשר הוגדר בחוברת המידע "במרכז ההומה והשוקק של תל אביב, בסביבה אורבנית שבה 'הכל קרוב', מקומות תעסוקה, אזורי בילוי, תרבות ופנאי, תחבורה ציבורית ושיתופית ועוד".

58. הבחירה בפלח האוכלוסייה הייעודית (יחידים וזוגות ללא ילדים) נומקה בגודלן של הדירות – שני חדרים בפרויקט גינדי, שניים וחצי "במגדל הצעירים". אלא שגם בהגרלות אלה, כמו בכל ההגרלות לדיור בעיר שקיימה המשיבה, הופיע קריטריון הגיל העליון וקריטריון מיצוי כושר ההשתכרות, זאת אף שפנסיונרים, יחידים מבוגרים, משפחות מבוגרות ללא ילדים או שילדיהן בגרו ואנשים עם מוגבלות יכולים היו להפיק תועלת רבה מחמש שנות שכירות מופחתת בלב העיר, "בסביבה שבה הכל קרוב".

המשיבה לא טרחה, במקביל, לקיים הגרלות ייעודיות לאוכלוסייה הבוגרת בעיר או לאנשים עם מוגבלויות, כפי שמקובל במדינות מפותחות בעולם (ר' חוות דעת מרכז הגר המסומנת ע/10).

לחוברת המידע על הגרלת הדירות ותנאי הזכאות להן בפרויקט גינדי ר' [כאן](#).

לחוברת המידע על הגרלת הדירות ותנאי הזכאות להן בפרויקט "מגדלי הצעירים" ר' [כאן](#).

59. כדי להצדיק אפליה על בסיס גיל ואת אפלייתם של אוכלוסייה מבוגרת בפרט, כמו גם אפליה המתבססת על דרישת עבודה והשתכרות, על העירייה כאמור לעמוד בנטל כבד ולספק תשתית עובדתית המעידה על שוני רלוונטי וממשי המצדיק את מדיניותה. אולם הנתונים על הרכב אוכלוסיית העיר המובאים בעתירה זו אינם מאפשרים לעשות כן. אלה מלמדים כי בחמש השנים האחרונות אוכלוסיית העיר במגמת גידול מתמיד של כ-1.6% לשנה; כי מספר משקי הבית עם ילדים עד גיל 18 בעיר נמצא במגמת עלייה; כי בין השנים 2011-2018 עמד שיעור הגידול במשקי בית עם ילדים על כ-26%; כי בשנתיים שקדמו לפרסום הדו"ח מאזן ההגירה לתל אביב היה חיובי, ועמד על כ-600 תושבים חדשים שהצטרפו לעיר בכל שנה. נתונים אלה שומטים את הקרקע תחת כל הצדקה אפשרית לתנאי הזכאות ולמדיניותה המפלה של המשיבה, המדירה מהטבות משמעותיות בני 45 ומעלה, פנסיונרים ובעלי מוגבלויות אשר אין בבעלותם דירה ואשר עומדים בשאר תנאי הזכאות; רבבות בני אדם שתל אביב-יפו היא גם עירם. בהם בחרו לחיות ולגדל את ילדיהם, בהם נאבקים ביוקר המחיה ובהם בחרו אף למות. העירייה, נשוב ונזכיר, היא נאמנת כלל תושביה.

60. תנאי הזכאות העירוניים שנקבעו לאחרונה במועצת העיר מהווים אשרור לתנאים שנקבעו בשנת 2011. כבר אז נכלל בהם קריטריון הגיל העליון ומיצוי כושר השתכרות (שאז נקרא "עבודה"). חובתה של הרשות היא לשוב ולבחון את מדיניותה מעת לעת, על מנת להעריך אם היא עדיין ראויה בחלוף הזמן ובשינוי הנסיבות. לו הייתה המשיבה טורחת לשוב ולבחון את ההצדקות לתנאי הזכאות שבמוקד עתירה זו, כפי שעשתה עם תנאי סף אחרים, הייתה מגלה עוד כי העלייה הנחשונה במחירי הדור במרכז הארץ, ובעיקר בתל אביב-יפו, הביאה לכך ש-52.9% מתושבי העיר מתגוררים בשכירות (לעומת 28% בכלל ישראל). נקל להניח, כי לא כולם צעירים מגיל 45, זאת בפרט כאשר 52% מתושבי תל אביב-יפו הם בני למעלה מ-35 ו-15% מתוכם חצו את גיל 65 (ר' תל אביב בראי המספרים 2020). מצוקת הדור הנובעת מיוקר המחיה המאמיר ומהעלייה המתמידה בדמי השכירות בעיר אינה נחלתם הבלעדית של צעירים ומשפחות בתחילת דרכן, והעותרים בעתירה זו – זוג פנסיונרים, אם חד הורית לקטינים בת 51, אשר הקטן שבילדיה הוא בן 14.5, וזוג נשים בנות 48 ו-50, המגדלות ילדה בת 16, מהווים עדות חיה לכך.

61. העירייה אף מתעלמת מכך שאחוז הצעירים בני 18-34 החיים בעיר, אותה אוכלוסייה נחשקת, גבוה מחלקם באוכלוסייה הכללית, וכי שיעור בני ה-30-44 – אוכלוסיית היעד לדור בר השגה שהגדירה לעצמה – הוא הגבוה ביותר בכל ערי ישראל (ר' פרק ו' לעתירה). דומה שנשכח מלבה גם שסיכוייה של אוכלוסייה צעירה להתבסס, לצבור הון ולעמוד בעלות רכישת דירה או בדמי שכירות גבוהים עולים על אלה של משפחות שבראשן בני 45, 50 ויותר, אשר אין בבעלותם דירה והון עצמי, ואשר אופק ההשתכרות שלהם וסיכוייהם בשוק העבודה פוחתים עם הגיל (שרון רבין מרגליות, **הבחנה אפליה וגיל: משחק של יחסי כוחות בשוק העבודה**, משפטים לב (1) תשס"ב, 139); של פנסיונרים אשר מיצו את שנות העבודה, של בעלי מוגבלויות שנבצר מהם לעבוד, ושל משפחות שבראשן עומדות נשים, אשר מלכתחילה מועסקות בתנאי שכר נחותים וסובלות מאי-מיצוי כושר השתכרות (פרנסס רדאי, **"נשים**

בשוק התעסוקה", מעמד האשה בחברה ובמשפט, 64, בעריכת פרנסס רדאי, כרמל שלו, מיכל ליבן-קובי. ירושלים: שוקן, תשנ"ה, 1995). לכל אלה, אין כל ביטוי בעיצוב מדיניותה המפלה של העירייה.

62. ונדגיש: לא מתקיים קשר סיבתי הכרחי בין מצב כלכלי או נזקקות לסיוע בדיוור לבין גיל ומיצוי כושר השתכרות, וממילא התנתה המשיבה את ההשתתפות בהגרלה בעמידה בקריטריונים כלכליים, המגבילים את האפשרות לגור בדיוור העירוני המוזל למי שיש בבעלותם דירה, שהכנסתם גבוהה או שהנם בעלי הון. קריטריונים אלו מספקים על מנת לתעל את הדירות למי שזקוק להן, וממחישים את השרירותיות, העדר הסבירות והפגיעה בשוויון שבהגבלת הגיל ודרישת ההשתכרות.

63. תנאי הזכאות לדיוור בהישג יד בעיר תל אביב-יפו אשר קובעים גיל מקסימום ודרישת מיצוי כושר השתכרות כתנאי סף, הם חריגים ביחס לכללי זכאות מקובלים בעולם ובמדינות ה-OECD. כפי שקבעו מומחי מרכז הגר: "התוצאה של קביעת תנאי זכאות אלה היא הדרה של אוכלוסיות שבמדינות רבות מהוות אוכלוסיית יעד ברורה לדיוור בהישג יד כגון קשישים, מחוסרי עבודה או אנשים עם מוגבלות הנתמכים על ידי קצבאות, מפרויקט דיוור המיועד לכלל הציבור. ספק רב אם מודל זכאות הכולל תנאים מסוג זה יכול לענות על התכליות החברתיות ועל התפיסה החברתית שעומדות בבסיסו של מערך הדיוור בהישג יד ומהאופן בו הוא מיושם במדינות רבות בעולם" (ר' חוות הדעת שסומנה ע/10).

64. רשות מנהלית מחויבת לשוויון, לאיסור על אפליה ולהליך מנהלי ראוי. על החלטותיה להתבסס על תשתית עובדתית מוצקה, וקביעת מדיניותה אינה יכולה להיות שרירותית. כך בכלל, וכך בפרט שעה שהיא מעצבת לעצמה מדיניות פוגענית. בכל אלה חדלה עיריית תל אביב-יפו. מדיניותה המדירה פנסיונרים, אנשים עם מוגבלות ומשפחות מבוגרות מחלוקת הטבות ומשאבים נדירים ויקרי ערך הממומנים מכספי ציבור אך ורק בשל גילם המתקדם של הבגירים בהן או בשל כך שאינם פעילים בשוק העבודה; חוסר יכולתה להצדיק זאת; הפגיעה הקשה בזכותם לדיוור, לרווחה ולכבוד של העותרים ושכמותם, כמו גם המסר המשפיל שמעבירה להם העירייה בכך – מחייבים את פסילת קריטריון הגיל העליון ותיקון קריטריון מיצוי כושר השתכרות בשל האפליה האינהרנטית להם.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בראשית העתירה.

היום, 8.2.2021.

ר

טל חסין, עו"ד
ב"כ העותרות