

סיווג בית אבות - דיור מוגן

1. כללי

חוקים שונים מפרשים באופן שונה את המושג "בית אבות" ובאופן כללי יש נטייה להתייחס גם לבית דיור מוגן לקשישים כאל בית אבות.

בערעור שנדון בבית המשפט העליון (בע"פ 410/87-רן נגד הועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן - פ"ד מא (4) 72) התעוררה שאלת הגדרת בתי אבות כבית מגורים. המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת מ. בן פורת אכן קבעה שלבית אבות פירושים ומובנים שונים בחוקים שונים ולדוגמה:

"סיווגו של בית אבות כ"בניין ציבורי" בחלק ח' של תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאים ואנחות) תש"ל - ל' 1970; ומנגד - את סיווגו של "בית אבות כ"בית מגורים" בתקנות התכנון והבנייה (התקנות מקומות חניה) תשמ"ג - 1970, בחלק ב' של התקנות.

"כלל יסוד הוא, שמושגים והוראות שבחוק יש לפרש לאור תכליתו ומטרתו של דבר החקיקה. כיון שכך, קורה לא פעם שמושג זהו פירושו שונה בחוק אחד מפירושו בחוק אחר, הכל בהתאם למתבקש מתכליתו ומהכוונה הגלומה בו" (ע"פ אלבא נגד מדינת ישראל פ"ד ל"ט (4) 798, 802 א').
"לפיכך לא ניתנה הדעת על פירושו של המונח "בית אבות" בדברי החקיקה למיניהם בהם הוא מופיע".

בסוף קבעה השופטת מ. בן פורת:

"את עיקר ההבדל בין "בית מגורים" ל"בית אבות" במונח התוכנית האמורה רואה אני בשניים:

- א. העובדה שב"בית אבות" אין מדובר בבני משפחת אחת, או בורים שחברו יחדיו בהסכמה ולפי בחירה אישית להתגורר כמשפחה אחת, אלא בניהול על בסיס עיסקי..."
- ב. מתנהלת שם פעילות מסחרית מובהקת..."

בהיות הבסיס עליו מנהלים המערערים את "בית האבות" מסחרי מובהק, איני רואה כל דרך לשוות לו אופי של "בית מגורים" אפילו לפי קריטריונים מחייבים".

2. ממצאים

2.1 נכון למאי 1998, בכפר-סבא פועלים מספר בתי אבות/בתים לדיור מוגן לקשישים:

א. שלושה מהם נבנו על קרקע שסווג בת.ב.ע. כאזור לבתי-אבות:

- "המבריא" (גוש 6437 חלקות 41-42-43).
- בית ורה סלומונס (גוש 6427 חלקה 38).
- מגדלי היס התיכון (גוש 6427 חלקה 56).

ב. שלושה האחרים נבנו על קרקע חקלאי שסווג כשטח למבני ציבור (חום) :

- בית בכפר (גוש 7598 חלקה 53).
- בית הדר בכפר (גוש 7604 חלקה- לא ברור- ליד שכונת גני-השרון).
- גיל פז (גוש 6437 חלקה 21 וחלקה 35).

ג. בנוסף ישנו הבית ברח' תל-חי מס' 2 (פינת כביש הטייסים) אשר נבנה כ"בית אבות" אך למעשה אינו כזה, והוא נבנה על שטח ציבורי (חום) (גוש 6437 חלקה 102).
ידוע כי במקום ישנן בעיות משפטיות סבוכות ומונה כונס נכסים.

2.2. הביקורת מבקשת לעורר את הסוגיה הגדרת שטחי בתי האבות, מהסיבות הבאות :

- א. יתכן שעל-ידי מתן אישור בניה ללא שינוי ת.ב.ע. (משטח ציבורי לשטח בית אבות) נמנעו מהעירייה הכנסות מהשבחת הקרקע (היטל השבחה) ;
- ב. יתכן גם שעל-ידי בנית בתי אבות ושמירת סיווג הקרקע כציבורי, נעקפה מדיניות עקרונית של העירייה שלא לבנות מצפון לרח' בן-יהודה ;
- ג. לדעת הביקורת קשה להבין מבחינה ציבורית, חוסר הסימטריות, לפיה שלושה בתי אבות נבנו על קרקע ציבורית ושלושה על קרקע שהוגדר לבתי אבות.

3. המלצות הביקורת

הביקורת מבקשת להמליץ לשקול אפשרות שינוי ת.ב.ע. מקרקע ציבורית לקרקע לבתי-אבות ובכך לגבות היטלי השבחה בהתאם. לחילופין יש לשקול אפשרות של שימוש חורג, היות שמדובר בשימוש מסחרי/עסקי.

4. תגובת מהנדס הרשות

מהנדס הרשות התייחס לממצאי בדיקת מבקר העירייה כלהלן :
"להלן התייחסות לסוגיה שהובאה לפני סעיפיה

- א. היטל השבחה - בית בכפר והדר בכפר הרי העסקה נעשתה מול המנהל והמנהל דואג להעביר 10% מערך העסקה לעירייה.
לעניין גיל פז רצ"ב חשבון היטל השבחה ששולם ע"י עמותת גיל פז בטרם הוצאת היתר הבניה ב- 93 (ראה נספח א').
- ב. הבניה מצפון לבן-יהודה בשטחי בתי האבות הדר בכפר ובית בכפר נעשתה עפ"י תוכנית המתאר כס1/1/ משנת 69 לכן אין כל קשר לעקיפת המדיניות שלא לבנות מצפון לבין יהודה היות ומדיניות זו לא הייתה קיימת בעת הוצאת היתרי הבניה לשת בתי האבות הנ"ל.
- ג. "חוסר הסימטרייה" הוא אך ורק ביחס לבית האבות מגדלי היס התיכון אשר מופיע בכס1/1/ כשטח שיקום שאינו יודע להגדיר למה הייתה הכוונה. יתר בתי האבות מופיעים כבר בכס1/1/ כשטחים למבני ציבור.

לאור כל זאת אינני מבין הבעיה.

ידוע שיש החלטה של הועדה המקומית על כך שהשימושים בקרקע לצורכי

ציבור תקבע ע"י הועדה ובלבד שתשמש לצורכי ציבור. רב החלק מתוך תקנון התוכנית.

נ.ב. התוכניות אושרו ע"י הועדה המחוזית וקשה לי להבין כיצד אושרו באם הנושא לא היה תקין!

5. הערת הביקורת

בסוף 1998, קבע נשיא בית המשפט המחוזי בת"א, השופט אורי גורן, כי על מנהלים ומפעילים של בתי אבות לשלם אגרת בנייה לפי סיווג של בית עסק ולא לפי סיווג של בית מגורים (ע.מ. 94/97). לכן מבקר העירייה מעלה בשנית את סוגיית הגדרת בתי האבות וסיווגן, כולל ההשלכות הנובעות מכך לגבי מיסוי, אגרות, השבחות וכד'.

השופט הסביר ע"אחת ממטרותיה של הקמת בניין לדיור מוגן היא, יחידות דיור המיועדות להשכרה ארוכת תקופה לקשישים עצמאיים. שירותים שונים יסופקו על-ידי חברת שירותים בעל ישות משפטית נפרדת. השכירות תהיה מסוימת ליחידת דיור מוגדרת ולא תהיה להנהלת הבניין או לחברת השירותים גמישות לשנות את הקצאת יחידות הדיור בין הקשישים.

בהוראה 4.10 - דיור מוגן לזקנים - של משרד העבודה והרווחה, נקבע כי "דיור מוגן" מהווה בית מגורים לכל דבר ועניין.

באנלוגיה לחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט - 1959, הקובע הטבות מס לבניין שהוא נכס המיועד להשכרה למגורים, השכרה שהיא עסק מבחינת היום, כשהגדרת דירה לעניין זה היא "חדר או מערכת חדרים שנועדו לשמש יחדה שלמה ונפרדת למגורים, למעט חדר או מערכת חדרים כאמור במלון או בבית אבות".

סעיף 1 לחלק ב' לתקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חנייה) תשמ"ג - 1983, מסווג, לעניין תקני מקומות החנייה, בית אבות כבית מגורים.

באנלוגיה לסיווג בית אבות לעניין חיובו בארנונה לפי תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1997), התשנ"ז - 1996, שהתקנות ממעטות אותו במפורש ממבנה מגורים אחר לשם חיובו בארנונה. אגרות ארנונה והבנייה דומות במהותן ויש לשאוף לאחידות והתאמה בפרשנותן.

בניין לדיור מוגן אינו מהווה פריט נפרד הטעון רשיון עסק לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה - 1995 על תיקוניו.

חוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965 מציין בסעיף 63א', כי קרקע המיועדת לפי תכנית למשרת מגורים יראו אותה כאילו היא כוללת גם היתר למגורי חוסים (שלפי הגדרתם כוללים גם זקנים).

תקנה 18 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל - 1970 קובעת: "בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית".

השאלה שעלתה על הפרק, בפני נשיא בית המשפט המחוזי בתל-אביב, השופט אורי גורן הייתה האם הבניין הוא "בית אבות" לפי מהותו, ואם כן האם מבחינה משפטית יש מקום לחייב את המנהלים והמפעילים (העותרים) בתשלום אגרת בנייה לפי תעריף של עסק או תעריף מגורים.

השופט קובע שאין ספק, כי את דיירי הדיור המוגן משמש המקום למגורים, ואולם מבחינת העותרים המדובר בשימוש עסקי, כאמור בע"א 237/87 גולן נ' מנהל מס' שבח מקרקעין מרכז (פ"ד מד(3) 348), בו נדונה השאלה האם בית המצוי באזור המיועד למגורים, אך בפועל נעשה בו במשך שנים רבות שימוש עסקי כבית אבות, מהווה "דירת מגורים" לצורך הנאה מן הפטור ממס שבח במכירתה של דירת מגורים לפי חוק מס שבח מקרקעין התשכ"ג - 1963:

"יש בשינויים המבניים אשר בוצעו בבית על-מנת להכשירו כבית אבות, כדי להפקיעו מכלל המונח "דירת מגורים". אכן מלכתחילה נבנה הבית ואף שימש למגוריה של משפחת המערערים, אך השינויים והתוספות שנעשו בו הפכו אותו, למעשה, לאכסניה ה... עם ייעוד לשימוש עסקי למגורים, כגון, בית אבות, פנימייה או כל עסק אחר המבוסס על מגורי דיירים שאינם בני משפחה".

לפיכך הוחלט לדחות את העתירה, וכי החלטת הוועדה בעניין שיעור אגרת הבנייה - עומדת בתוקפה.

כן הוחלט, כי העותרים ישלמו לוועדה את הוצאות העתירה וכן שכ"ט עו"ד בסך של 1,000 שקל בצירוף מע"מ.

המסקנה מתבקשת מאליה: בתחום המיסוי עשוי מושא המיסוי - במקרה זה בית אבות - להתפלג: אין חבותו של היזם כחבותו של המשתמש, ואין חבותו של המשתמש כחבותו של השולט בכנס, כמו גם

כי

אין חבותו של השולט בכנס כחבותו של המנהל את הנכס. כל גורם וחבותו שלו - ואיש אינו יוצא מפורט מחבות המיסוי.

השופט קבע עוד, כי "בניין המיועד לשימוש כדיוור מוגן, שהוא לפי טיבו בעל מאפייני עסקי ומנוהל באופן מסחרי. כל מסקנה אחרת אומר השופט אורי גורן, יש בה כדי לשים ללעג את תוכנית המתאר החלה על המקרקעין".

6. סיכום

לאור פסיקות בתי המשפט בנדון, יש מקום לשקול מחדש את התייחסות העירייה כלפי מה שמכונה "בית אבות"/"בית דיור מוגן", הן מבחינת התייחסות כמבנה ציבור והן לגבי המיסוי. לדבר יש השלכות כספיות לגבי אגרות, היטלים והארנונה, תוך התייחסות לעובדה שבית המשפט קבע שאין חבותו של היזם כחבותו של המשתמש, ואין חבותו של המשתמש כחבותו של השולט בכנס, ואין חבותו של השולט בכנס כחבותו של המנהל את הנכס. כל גורם וחבותו, דבר שיש לו השלכות משמעותיות.

לאור זאת ממליץ מבקר העירייה כי הנושא יועבר ליועצת המשפטית לבדיקה, והיא תמליץ כיצד יש לפעול והאם לגבי בתי האבות בכפר-סבא נהגה העירייה על-פי חוק, תקנות והפסיקה. בנוסף יש לברר את כל ההשלכות הנובעות מן פסקי הדין לעיל ואם אין לכך תחולה רטרואקטיבית.

נספחים

נספח א'

תאריך: 02/12/93

פרחים יבנון מקומי סניף-סכא

חיסול השכחה נוספר: 1205

סוג השוואה: ועדה

חברות צולח	כתובת	חיסול השכחה
	חל חי כפר סכא	צמותה יגיל פזי

ריק בנין : 6435021630 מספר בקשה: 14833 תאריך הגשת הבקשה: 17/09/91
 חלוצת הבנייה: חברות י. כפר סכא
 נושא : חלקה : שטח דמברשו: 15026.00
 שיפוט: פיקולי: ריגור טרגן - בית אבות מאור דקשה: כניית השטה

סעיף	תיאור	מדידה	יחידה	מחיר יח' כמים
4.05.00	ח. השכחה בג' ח.ב.ח.	1.00	ריב	1579374.50
	הוצק ליי: צורח טהרון - פ. ריטוי			1579374.50

קבלה מספר 22875 בגין תשלום חיסול השכחה שגלמה ב-14/12/93

קור סעיף	סעיף הקצוב	סעיף לסעיף
369	חיסול השכחה 93	1579374.50

קריף החשבון פילם נפחי קבלה

תאריך תאריך

חלוצת הקומא

 * המצבון זול בתוקף עד סעיף פולחם יחיד החוקי *
