

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ירושלים: כ"ג אב תש"פ

13 אוגוסט 2020

הנדון: דירות במתחמי בתי החולים שיבא-תל השומר ואסף הרופא ושאלת סיווגן כדיור ציבורי

1. בין משרד הבינוי והשיכון למשרד האוצר נתגלעה מחלוקת בנוגע ל-337 דירות המצויות במתחם בית החולים שיבא-תל-השומר, ו-26 דירות המצויות במתחם בית החולים אסף הרופא. הדירות, שהוקמו בידי המדינה החל משנות ה-50 של המאה הקודמת, מושכרות מאז הקמתן באמצעות החברה הממשלתית עמידר לבתי החולים, ומשמשות למגורי עובדי בתי החולים. דמי השכירות ששילמו בתי החולים לעמידר במשך השנים הועברו ושימשו לטובת ניהול מלאי הדיור הציבורי ותחזוקתו.
2. באשר לדירות במתחם בית החולים שיבא-תל-השומר אושרה בשנת 2013 תכנית רג/1330, הקובעת בין היתר כי הדירות ייהרסו ובמקומן תוקם שכונת מגורים בת כ-1,680 יח"ד, ועוד. עיקרה של המחלוקת בין משרד הבינוי והשיכון לבין משרד האוצר בשאלה אם הדירות הן חלק ממלאי הדיור הציבורי, והאם גריעת אותן דירות ממקורות ההכנסה המשמשים את משרד השיכון כדיור ציבורי, מצדיקה מתן פיצוי למשרד הבינוי והשיכון. סוגיה זו הובאה להכרעה בפני מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי).
3. ישיבה ראשונה בנושא התקיימה ביום 25.11.2018, ועמדות הצדדים פורטו בחוות דעת מטעם משרד הבינוי והשיכון מיום 26.4.2017, מיום 1.12.2019 ומיום 26.12.2019. חוות הדעת מטעם משרד האוצר הועברה ביום 28.10.2019 וביום 22.12.2019, וכן בתכתובות מייל שהתקיימו בנושא. בשלב מאוחר יותר ביקש אגף הסיוע המשפטי במשרד המשפטים לומר דברו בעניין, וחוות דעת מטעם הועברה ביום 24.7.2020. כמו כן התקיימה שיחה בנושא עם אנשי הסיוע המשפטי, נוכח בקשתם, ועם שתי נשים המובילות את מאבק הדיור הציבורי בישראל, שביקשו אף הן להישמע בנושא, נוכח ההשלכות הכלכליות של ההכרעה על הכספים שמשרתים את הדיור הציבורי בישראל. בהמשך, התקיים בירור עובדתי שמאי ביחס לדמי השכירות הראויים בעד הדירות שבמתחם בית החולים תל השומר.
4. נאמר כבר כעת בתמצית, כפי שיפורט להלן, כי לאחר בחינת טענות המשרדים ומכלול השיקולים הצריכים לעניין, עמדתנו היא כי הדירות הנדונות במתחמי בתי החולים אינן מהוות

חלק ממאגר דירות הדיור הציבורי, בהתאם לבחינה המשפטית שערכנו; אולם לנוכח העובדה שהדירות שימשו במשך עשרות שנים כמקור תקציבי עבור אספקת קורת גג לאוכלוסיית זכאי הדיור הציבורי, וכדי למנוע פגיעה באוכלוסייה זו, יש לפצות את משרד הבינוי והשיכון פיצוי בגין גריעת הדירות, הכל כפי שיפורט להלן;

עיקרי העובדות

הדירות בבית החולים שיבא תל השומר

5. במהלך השנים 1954-1982 נבנו בשטח בית החולים שיבא תל השומר מבנים רבים ובהם גם מבני מגורים. מתוך 560 מבני המגורים, 337 דירות הוקמו בידי "אגף השיכון"¹ ומשרד הבינוי והשיכון. מאז הקמתן השכירה החברה הממשלתית עמידר את הדירות למרכז הרפואי, והמרכז הרפואי השכיר אותן בשכירות משנה לעובדי בית החולים. דמי השכירות שהעביר בית החולים שימשו באופן בלעדי לטובת ניהול ותחזוקת מלאי הדיור הציבורי של משרד הבינוי והשיכון.
6. ביום 30.4.2013 פורסמה למתן תוקף תכנית רג/1330 החלה על שטחים במרכז הרפואי שיבא תל השומר. לפי התכנית, שיזמה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן, ירסו מבני המגורים בשטח בית החולים, ובמקומם תוקם שכונת מגורים בת כ-1680 יחידות דיור, ביניהן גם דירות המיועדות למגורי סגל בית החולים. מדוח מבקר המדינה בנושא זה, עולה כי בהליכי הכנת התכנית, שהחלו בשנת 2004 השתתפו רמ"י, העירייה ובית החולים, ואילו משרד הבינוי והשיכון לא היה שותף להם.² בגרסה המקורית של התכנית שהוגשה ללשכת התכנון, נקבע כי מתוך כ-1,679 הדירות שיוקמו, 1,269 דירות יועדו לטובת המרכז הרפואי, ו-410 דירות ישווקו בידי רמ"י בשוק החופשי. עוד נקבע בתכנית המקורית, כי 1,269 הדירות בשימוש של המרכז הרפואי "ירשמו בלשכת רישום המקרקעין בבעלות בי"ח ולא יותר פיצול בעלות או מכירה". בשנת 2010 נודע למשרד הבינוי והשיכון על אודות קידומה של התכנית ומאותו שלב הביע משרד הבינוי והשיכון את התנגדותו לתכנית. בנובמבר 2010 התקיימה פגישה בנושא מתחם דירות השירות בין שר הבינוי והשיכון דאז ובין ראש עיריית רמת גן דאז, מנהל רמ"י דאז ומהנדס העירייה. בסיכום הפגישה הוחלט כי יש להתקדם בהליכי התכנון, בתנאי שבמסמכי התכנית לא ייקבע דבר בעניין זכויות קנייניות. בסופו של דבר, ובהתאם לסיכום האמור, נמחקה ההוראה בדבר רישום הדירות על שם המרכז הרפואי ונקבע בתכנית כי יוקמו 1,680 יחידות דיור, מתוכן 1,128 מיועדות להשכרה ארוכת טווח, "לרבות מגורי סגל רפואי"³. כמו כן נקבע בתכנית בהקשר זה כי אחד התנאים להיתר בנייה יהיה "הגשת פרוגרמה שתהווה בסיס לקביעת היקף יח"ד לצרכי מגורי סגל רפואי, בהיועצות עם ביה"ח שיבא"⁴. בדוח מבקר המדינה מתועדת חלופת מכתבים בין משרד הבינוי והשיכון למשרד האוצר בשנים 2013-2014, במסגרתה דרש משרד הבינוי והשיכון לקבל פיצוי עבור גריעת הדירות.⁵

¹ "אגף השיכון" הוא גוף ממשלתי שפעל בשנותיה הראשונות של המדינה תחת משרדי ממשלה שונים, עד שהפך בתחילת שנות ה-60 למשרד השיכון.

² דוח מבקר המדינה, עמוד 404

³ ראו עמוד 9 לתקנות התכנית.

⁴ ראו עמוד 14 לתכנית.

⁵ דוח מבקר המדינה עמוד 415-414.

7. בהיעדר הסכמה בין הצדדים, פנתה החשבת הכללית במשרד האוצר ביום 23.1.2017 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), בבקשה להכריע בשאלת הבעלות על הדירות במתחם בית החולים וכן בשאלת סיווגן של הדירות – האם הן מהוות דיור ציבורי, אם לאו.
8. להשלמת התמונה נציין כי בשנים 2014-2016 התקיים הליך יישוב סכסוך בין בית החולים שיבא תל השומר לבין משרד הבינוי והשיכון אצל מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה דאז, הגב' חיה זנדברג, בקשר לדירות שבנדון. הסכסוך בין הצדדים עסק בסירובו של המרכז הרפואי לשלם את שכר הדירה, לאחר שהוחלט במשרד השיכון על עדכון שכר הדירה. כפי שעולה מחוות דעתה של הגב' זנדברג שניתנה ביום 20.1.2016, בתחילת הליך יישוב הסכסוך טען המרכז הרפואי כי למשרד הבינוי והשיכון אין כל זכות במקרקעין, ועל כן אין המשרד זכאי לכל תשלום שהוא מבית החולים, אולם **"משהובהר כי טענה זו אינה ממין העניין, המחלוקת התמקדה בשאלת גובה שכר הדירה"**.⁶ הובהר בעניין זה כי **"אין חולק כי הבעלות במקרקעין ובמחוזים שייכת למדינת ישראל. על כן, השאלה בענייננו אינה למי נתונה הבעלות במקרקעין ובמחוזים, אלא השאלה היא שאלת ההתחשבות הפנימית בין משרדי הממשלה"**. עוד נקבע בידי הגב' זנדברג כי בעניין זה יש חשיבות רבה לנוהג שנוצר בין הצדדים, ומתקיים במשך שנים ארוכות ורבות, לפיו בית החולים משלם למשרד הבינוי והשיכון שכר דירה, **"הכולל התחשבות בכך שתחזוקת הדירות נעשית על-ידי בית החולים, ובכך שהדירות משמשות כדירות שירות למי שנוזק לכך בבית החולים"**.⁷
9. כפי שעולה מחוות הדעת, במהלך הליך יישוב הסכסוך, הסכימו הצדדים כי השמאי הממשלתי הראשי יערוך שומה עדכנית של שווי הדירות, בהתאם לעקרונות שנקבעו בהליך בהסכמת הצדדים. הגב' זנדברג הכריעה בשתי מחלוקות שהיו ביחס לשומה – האחת היא באשר לרכיב הקרקע- בהקשר זה בית החולים טען כי אין מקום לכלול את רכיב הקרקע בשומה בשל כך שמדובר בקרקע של המדינה, ואילו משרד הבינוי והשיכון טען כי יש מקום לכלול רכיב זה, כפי שנהגו הצדדים במשך כל השנים. הגב' זנדברג קבעה כי יש לכלול את רכיב הקרקע בשומה, שכן העובדה שהמקרקעין בבעלות המדינה אינה מעלה ואינה מורידה לעניין ההתחשבות בין המשרדים, וכי אין מקום לשנות בעניין זה מהנוהג שלפיו נהגו הצדדים בכל השנים.
10. סוגיה נוספת שהייתה במחלוקת היא לעניין ייעוד המקרקעין. משרד הבינוי והשיכון טען כי יש להביא בחשבון בהכנת השומה את הייעוד התכנוני העדכני של המקרקעין, שצפויים לעבור שינוי ייעוד. מנגד, בית החולים סבר כי יש לשום את המקרקעין לפי מצבם כפי שהיה כל השנים, היינו כך שייעודם הוא **"לבנייני ציבור למטרות מיוחדות בתוך שטח בית החולים"**. הגב' זנדברג סברה כי גם בעניין זה יש **"לצלם"** את המצב הקיים, ולהלך לפי הנוהג שנהגו הצדדים במשך כל השנים, באופן שהשומה תחושב בהנחה שייעוד הדירות הוא **"לבנייני ציבור למטרות מיוחדות בתוך שטח בית החולים"**.⁸ בסופו של דבר נקבע בהכרעתה של הגב' זנדברג כי בית החולים ישלם למשרד הבינוי והשיכון שכר דירה חודשי שיהווה 4% מסכום השומה העדכנית שתיערך מטעם השמאי הממשלתי הראשי. עוד נקבע כי דמי השכירות יוצמדו למדד המחירים לצרכן אחת לשלושה חודשים וכי אחת לחמש שנים ייערך עדכון של השומה על ידי השמאי הממשלתי הראשי.

⁶ פסקה 6 לחוות הדעת מיום 20.1.2016.

⁷ פסקה 9 לחוות הדעת של חיה זנדברג.

⁸ פסקאות 22-24 לחוות הדעת של חיה זנדברג.

11. בהתאמה, אכן נערכה שומה עדכנית על ידי השמאי הממשלתי הראשי, באמצעות השמאית המחוזית, גב' גיל עד מטעמו. בשומה פורטו מאפייני הדירות לאור טיפוס השיכונים השונים שנכללים בתחום בית החולים, ונקבע שווי הדירות בכל מתחם ומתחם.

הדירות בבית החולים אסף הרופא

12. במהלך בירור הסוגיה, עלה כי נוסף על הדירות במתחם שיבא תל-השומר, ישנן דירות שמאפייניהן דומים, גם בבית החולים אסף הרופא, ולנוכח הדמיון הרב במאפייניהן, התבקשה הכרעה משותפת גם לגביהן. אלו הפרטים שנמסרו באשר לדירות אלה: בשנת 1958 הוקמו במתחם בית החולים אסף הרופא 26 דירות בידי משרד הבינוי והשיכון. גם דירות אלה מושכרות מאז הקמתן באמצעות עמידר לבית החולים, ומשמשות למגורי צוות בית החולים.

דיון והכרעה

13. לאחר בחינת עמדות הצדדים שניתנו בכתב ובע"פ הישיבה שהתקיימה, ועיון בנספחים שנשלחו אלינו, עמדתנו, כפי שתפורט להלן, היא כי הדירות במתחמי בתי החולים אינן חלק ממאגר דירות הדיור הציבורי. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שתקבולי הדירות שימשו לאורך שנים רבות לטובת הדיור הציבורי, עבור מתן קורת גג לנזקקים ביותר בחברה, וברבות השנים נוצרה הסתמכות על מקור הכנסה זה. גריעת הדירות ממקורות ההכנסה של הדיור הציבורי עשויה להביא לירידה בהיקפי הסיוע בדיור שמעניק משרד הבינוי והשיכון, ולפגוע בשכבה החלשה ביותר באוכלוסייה. **בנסיבות אלה, יש ליתן פיצוי מסוים למשרד השיכון, לשם יצירת "תקופת מעבר" שתאפשר התמודדות עם הגריעה בהכנסות של המשרד. הכול כפי שיפורט להלן.**

14. הטעם המרכזי והראשון שהביאנו למסקנה זו, הוא שאין מחלוקת כי הדירות מעולם לא נועדו לדיור ציבורי. זאת בהסתמך על טענת משרד הבינוי והשיכון אשר ביטא בעצמו כי הדירות שבנדון לא יועדו לדיור הציבורי. בדוח מבקר המדינה בעניין הדירות בתל השומר, נכתב כי **"בתשובתו ממרץ 2014 הוסיף משרד השיכון כי 'דירות שירות במרכז רפואי שיבא תל השומר שנבנו על ידי משרד הבינוי והשיכון, ואינן מהוות חלק ממלאי דירות הדיור הציבורי... דירות אלה נבנו על ידי המדינה, באמצעות משרד הבינוי והשיכון, לטובת סגל בית החולים ולא כדיור ציבורי... דירות אלה לא יועדו מעולם על מנת לספק שירותי דיור לאוכלוסיות החלשות במדינת ישראל ורישומן במאגר הדיור הציבורי של המשרד נעשה רק בשל העובדה כי המשרד אינו מנהל, ככלל, נכסים שאינם דיור ציבורי"**. באותו דוח מובאת תשובה נוספת של משרד הבינוי והשיכון בעניין ייעוד הדירות: **"בתשובתו ממאי 2014 משרד השיכון מסר כי 'יש להבחין בין העובדה שדירות השירות במרכז הרפואי שיבא תל השומר אכן נבנו מלכתחילה לטובת סגל בית החולים ולא היו מעולם חלק מהדירות המיועדות לאכלוס דיירי דיור ציבורי ובין העובדה שמאחר ורישומן הכלכלי של הדירות הינו חלק ממלאי הדיור הציבורי הרי שכל תמורה שתתקבל בגינן תיועד לטובת מלאי זה"**.

15. עיון בחוות הדעת ובעמדת משרד הבינוי והשיכון שהיוותה הבסיס לה, כפי שיובאו להלן, מעלה כי נקודת המוצא שלהן הייתה כי מאפייני הדירות בבתי החולים אינם זהים לדירות האחרות שנדונו, וכי עניינן של דירות אלה מצריך דיון נפרד. לכן, אין בידנו לקבל את הטענה כאילו מחוות הדעת עצמה יש ללמוד על כך שהדירות בבתי החולים זהות במאפייניהן לדירות האחרות שנדונו בחוות הדעת והושכרו לשוכרים הציבוריים, ונובע ממנה כי יש להחיל על הדירות בבתי

החולים דין שווה לדירות שעניין נדון באותה חוות דעת. נהפוך הוא, חוות הדעת החרגה מפורשות מתחולתה דירות שלגביהן ניתן להניח כי ייעודן מלכתחילה לא היה עבור דיור ציבורי, ובהן גם הדירות במתחמי בתי החולים.

הטעם העיקרי ליחס השונה שניתן לדירות בבתי החולים ולהחרגתן מחוות הדעת נעוץ בעובדה שאלה הוקמו בתוך מתחמי בתי החולים, אשר יש בה כדי להעיד על ייעודן לשימוש בתי החולים ולא לטובת דיור ציבורי. זאת בדומה לדירות שנבנו על קרקע המיועדת לצרכי ציבור, אשר גם לגביהן ההנחה הייתה כי לא נועדו מלכתחילה לדיור ציבורי ובהתאם לכך הוחרגו גם הן מחוות הדעת. נפרט.

הרקע לחוות הדעת האמורה ולגיבוש מדיניות משרד השיכון בעניין הדירות שהושכרו שלא לזכאים, הוא דוח מבקר המדינה 64א לשנת 2013, מבקר המדינה בחן את סוגיית הדירות שהושכרו שלא לזכאים אלא לגופים ציבוריים שונים, וקבע כי **"לנוכח המחסור החמור בדירות במאגר הדיור הציבורי... חיוני ביותר שהמשרד יבחן מחדש את מכלול ההקצאות שנעשו בעבר בעבור שוכרים שאינם זכאים, יאתר את ההקצאות שאינן עומדות בכללים העדכניים שקבע וישיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי"**.

במכתבו של היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון אלינו מיום 6.1.2015 בעניין "מכירת דירות לשוכרים ציבוריים", שבו פורטה עמדת משרד הבינוי והשיכון שאומצה בעיקרה בחוות הדעת, נכתב כי בעקבות דוח המבקר האמור, **"במסגרת עבודת המטה... מיפה המשרד מאות רבות של דירות אשר, בשל ייעודן או בשל מיקומן במתחמים סגורים (כדוגמת בתי חולים), אינן יכולות לשמש כלל למגורי זכאי הדיור הציבורי, ועל כן דרישת המבקר לפעול להשבת הדירות למאגר הציבורי – אינה יכולה לחול לגביהן. דירות אלה מפורטות בסעיפים 6-7 לעיל. באשר לכל יתר הדירות, הוחלט על מדיניות שבבסיסה אבחנה חדה בין דירות המצויות ביישובים בהם קיים זכאי הממתין לדירה מהסוג המושכר לשוכר הציבורי, ובין דירות המצויות ביישובים בהם לא קיים זכאי הממתין לדירה כאמור"**. בהמשך המכתב מפורטת העמדה העקרונית לפיה ככלל, כאשר ישנו זכאי ממתין, יפעל המשרד בכל האמצעים העומדים לרשותו, כדי לפנות את השוכר הציבורי מהדירה ולאכלס את הזכאי הממתין. סעיף 6 למכתב, אשר לפי המכתב המדיניות האמורה לא חלה על המפורט בו, עניינו בנכסים שנבנו מלכתחילה על קרקע שמיועדת למטרות ציבוריות, ומובן שלא נועדו ואינן אמורות לשמש למגורים כלל. סעיף 7 למכתב עניינו בדירות המצויות בבתי החולים שיבא תל-השומר ואסף הרופא, אשר לפי האמור במכתב **"נבנו... מתוך כוונה שישמשו לצרכי בתי החולים והסגל הרפואי המועסק על ידם"**.⁹

עולה, כי ישנה הבחנה בין הדירות שמצויות על קרקע המיועדת לצרכי ציבור או נבנו במתחמי בתי החולים, לבין יתר הדירות שיייעודן למגורים והושכרו לגופים ציבוריים שונים במהלך השנים. נדגיש כי באשר לאותן דירות שנבנו על קרקע המיועדת למגורים, ולגביהן ניתנה ההכרעה כי הן מהוות חלק ממלאי הדיור הציבורי, לא ידוע מה בדיוק הייתה מטרת בניית כל אחת מהן בעת שהוקמו, אולם הנחת המוצא של משרד הבינוי והשיכון, לפי האמור במכתב הנ"ל, הייתה כי **"רובן המכריע של דירות אלה נבנה לטובת זכאי דיור ציבורי, ואולם מיעוטן נבנה מלכתחילה, כבנייה ממשלתית במטרה להבטיח את אכלוסן של עמותות שונות..."**¹⁰.

⁹ סעיף 7 למכתבו של אלעזר במברגר מיום 6.1.2015.
¹⁰ סעיף 5 למכתב של אלעזר במברגר מיום 6.1.2015.

16. חוות דעתנו בעניין האמור מאמצת באופן עקרוני את הסיווג כפי שהוצג בידי משרד הבינוי והשיכון במכתב הנ"ל, וקובעת כי, ככלל, ביחס לדירות שייעודן למגורים ומתקיימים בהם התבחינים שקבועים בחוות הדעת - יש לראות בהן דיור ציבורי; ואולם, ביחס לדירות המיועדות ומשמשות לצרכי ציבור ועל הדירות שנבנו במתחמי בתי החולים נקבע שחוות הדעת לא תחול. ביתר דיוק, ולגבי הדירות במתחמי בתי החולים, נאמר כך: **"חוות דעת זו אינה נוגעת לדירות הנחזות כדירות הדיור הציבורי ומצויות בשטחיהם של בתי החולים הממשלתיים... בעניין זה נבחנו אינדיקציות לכך כי מדובר בדירות הדיור הציבורי... ואולם, יש גם טענות טובות אחרות – מנוגדות בעניין. הדברים לא נבחנו על ידנו עד תום, ומחייבים עדיין בדיקה נוספת, ככל שיימצא צורך בדבר"**.¹¹

17. לנוכח זאת, איננו מקבלים את הטענה כאילו מחוות הדעת עצמה יש ללמוד על כך שהדירות בבתי החולים זהות במאפייניהן לדירות האחרות שנדונו בחוות הדעת והושכרו לשוכרים הציבוריים, ונובע ממנה כי הדירות בבתי החולים הן דיור ציבורי. מחוות הדעת עולה כי המבחן הראשון בשאלת סיווגן של הדירות עוסק באיתור ייעודן של הדירות בעת הקמתן, וכי כאשר מדובר בדירות שנסייבות הקמתן מעידות על כך שלא נועדו לדיור ציבורי, אין לקבוע כי הן מהוות חלק ממאגר הדיור הציבורי.

18. בחוות הדעת עמדנו גם אנו על הקושי בקביעה מהי דירה ציבורית, ועל כך שהתשובה לשאלה זו עשויה להיות לא מובהקת, בהתחשב בבנייה הממשלתית הנרחבת שבוצעה בשנות ה-50 וה-60, אשר יעדיה אינם חד משמעיים. בחוות הדעת נאמר כי הגדרות המונח "דירה ציבורית" בחוקי הדיור הציבורי השונים הן הגדרות מעגליות, שאינן קובעות באופן ברור ומדויק מהי דירה ציבורית. לנוכח זאת, אמרנו כי **"על מנת לגזור בצורה ברורה את מלאי הדירות הרלוונטי להחלת המתווה, אנו סבורים כי טוב ייעשה אם יוגדר המלאי כמתייחס רק לדירות שייעודן התכנוני הוא למגורים, ואשר נבנו על ידי המדינה, ואליהן בלבד. יחד עם זאת, וככל שישנן דירות המשמשות בפועל למגורים, הגם שייעודן הסטטוטורי הוא אחר – יש בכך להעיד על אינדיקציה כי, לפחות בחלק מהזמן, המדינה כיוונה להיותה של דירה זו חלק ממאגר דירות הדיור הציבורי. משכך, יש להנחות את משרד הבינוי והשיכון לפעול לשם שינוי יעודן של דירות אלה למגורים, כך שלא ימצאו הנוגעים בדבר מפרי דין"**.¹²

בענייננו, אישורה של התכנית רג/1330 לא מעיד על הכוונה לייעד את הדירות לדיור ציבורי. להפך, כפי שעולה מדוח מבקר המדינה, משרד הבינוי והשיכון כלל לא ידע על הליכי התכנון עד לשלבים מאוד מאוחרים של ההליך, והעובדה כי הדירות המיועדות להריסה הן בבעלות משרד הבינוי והשיכון, כלל לא הייתה בידיעת גורמי התכנון. ודאי שלא ניתן לומר כי קביעת הייעוד למגורים של השכונה שצפויה לקום לאחר הריסת הדירות הקיימות, מעיד על כוונה לייעד את הדירות לטובת אוכלוסיית זכאי הדיור הציבורי, ובוודאי שאין בכך כדי ללמוד על ייעודן המקורי של הדירות בעת שהוקמו.

19. באשר לטענה כי העובדה שהדירות אינן יכולות להיות מאוכלסות בדיירי הדיור הציבורי, לנוכח מיקומן בתוך שטחי בתי החולים, דומה כי עובדה זו איננה מעידה כי הן אינן מהוות דירות ציבוריות. הטעם לכך, לעמדת המשרד, הוא שבחוות הדעת הנ"ל הוכרע לגבי דירות רבות

¹¹ סעיף 14 לחוות הדעת.

¹² סעיף 13 לחוות הדעת.

אחרות, שבפועל גם הן בנויות בתוך מתחמים סגורים של מוסדות ציבוריים ובלתי ניתנות לאכלוס בידי זכאי הדיור הציבורי, כי הן מהוות דיור ציבורי.

גם טענה זו לא נוכל לקבל. הבסיס העובדתי לחוות הדעת האמורה, התבסס על העובדות שהוצגו בידי משרד הבינוי והשיכון, לאחר שקיים עבודת מיפוי של כלל הדירות שנדונו. כפי שצוין לעיל, במכתבו של היועץ המשפטי למשרד הבינוי והשיכון מיום 6.1.2015 הנ"ל, שבו הוצגה עמדת משרד הבינוי והשיכון. באשר לדירות שהושכרו לשוכרים ציבוריים – מוסדות ציבור שונים, נאמר, כי בעקבות דוח המבקר, קיים המשרד עבודת מטה, במסגרתה **"מיפה המשרד מאות רבות של דירות אשר, בשל ייעודן או בשל מיקומן במתחמים סגורים (כדוגמת בתי חולים), אינן יכולות לשמש כלל למגורי זכאי הדיור הציבורי, ועל כן דרישת המבקר לפעול להשבת הדירות למאגר הציבורי – אינה יכולה לחול לגביהן. דירות אלה מפורטות בסעיפים 6-7 לעיל.**"¹³ הדירות אשר לגביהן נאמר כי "בשל מיקומן במתחמים סגורים (כדוגמת בית חולים) אינן יכולות לשמש כלל למגורי זכאי הדיור הציבורי" ולפיכך הוחרגו מהמתווה שהוצג, הן הדירות שפורטו בסעיפים 6 ו-7 למכתב, ואלו הן הדירות שנבנו על קרקע שייעודה לצרכי ציבור, והדירות בבתי החולים. לגבי כל יתר הדירות, חל גם לשיטת משרד הבינוי והשיכון עצמו, המתווה שהציע, לפיו כאשר ישנו זכאי ממתין ביישוב בו מצויה הדירה, יפנו את השוכר הציבורי ויאכלסו את הזכאי הממתין בדירה שהתפנתה.

לא נטען אז בידי משרד השיכון כי גם בתוך אותן דירות שלגביהן הוצע המתווה, ישנן דירות רבות שמצויות במתחמים סגורים באופן שלא ניתן לאכלס בהן דיירי דיור ציבורי, והטענה כי גם כיום חלק מהדירות שלגביהן הוכרע כי הן דירות דיור ציבורי, אינן בנות פינוי, היא טענה חדשה. אנו מניחים כי מאז שנת 2015, שבה נכתב המכתב הנ"ל התחדדו והובהרו העובדות והנתונים המאפיינים את הדירות שנדונו אז, אולם נכון לכתיבת חוות הדעת, נקודת המוצא הייתה כי למעט אותן דירות שהוחרגו – בקרקע המיועדת לצרכי ציבור ובבתי החולים – יתר הדירות ניתנות באופן תיאורטי לאכלוס בידי זכאים. יתכן כי אילו היו עובדות אלה ידועות גם אז, היו נקבעים חריגים נוספים לתחולתו של המתווה, אך מכל מקום, לא ניתן להסיק מסקנה הפוכה, כאילו קושי בפינוי מתחם המוחזק ע"י שוכרים ציבוריים- מוסדות ציבור, מבטל לחלוטין את הטענה (של משרד השיכון בעצמו), כי דירות מסוג זה אינן דירות הדיור הציבורי.

20. זאת ועוד- סוגיית סיווג הדירות עמדה במרכזו של דיון אחר שהתקיים בין המשרדים, כשנתיים לאחר מכן, בעניין דירות משרד הבינוי והשיכון במרחב הכפרי. באותו עניין נדונה שאלת סיווגן של כ-1,400 דירות שנבנו בידי משרד הבינוי והשיכון ביישובי יו"ש, ובנגב והגליל והושכרו במהלך השנים לדיירים שאינם נמנים עם זכאי הדיור הציבורי. עניין זה התעורר אגב עתירה שהוגשה בידי כמה שוכרים שהתגוררו בדירות ביישוב אלון מורה, בה דרשו כי המדינה תמכור להם את הדירות מכוח חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), וזאת בהתאם למכתב שקיבלו משרד השיכון דאז, אשר הציע להם לממש את זכות הרכישה מכוח החוק האמור.¹⁴ כדי לגבש את עמדת המדינה בתיק, ולנוכח ההבנה כי מדובר בתיק בעל השלכות רחב על כל אותן דירות במרחב הכפרי, התעורר הצורך להכריע בשאלת סיווגן של הדירות, אם הן מהוות דיור ציבורי, אם לאו.

¹³ סעיף 12 למכתבו של אלעזר מיום 6.1.2015.

¹⁴ לעתירה עת"מ (מינהליים י-ם) 2205-02-17 צוריאל אלחרר נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 28.05.2019)

21. במכתבו של היועץ המשפטי למשרד הבינוי והשיכון מיום 26.3.2017 פורטה עמדת משרד הבינוי והשיכון בנושא. ראשית נאמר במכתב כי משרד הבינוי והשיכון ניסה לאתר ממצאים שיעידו על התכלית לשמה נועדה הקמת הדירות, אולם בדיקה זו העלתה כי אין בנמצא החלטות ממשלה או תיעוד של החלטות המשרד, שיש בהם כדי לשפוך אור על תכלית הקמת הדירות וייעודן. משרד הבינוי והשיכון סבר כי נסיבות הקמת הדירות מעידות על כך שככל הנראה לא יועדו מעולם לדיוור ציבורי. זאת, לנוכח העובדה שהדירות נבנו בראשית שנות ה-90, בתקופת העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים, והוקמו ביישובים כפריים דווקא, ובכך יש כדי להעיד על כך שמטרת הקמתן הייתה חיזוק ההתיישבות הכפרית ויצירת פתרון דיור לעולים החדשים.

22. עמדתנו כפי שפורטה בחוות דעתנו מיום 14.2.2018, הייתה כי אין בנסיבות הקמת הדירות האמורות כדי לשלול את האפשרות שהוקמו כדי לשמש כדיוור ציבורי (עבור העולים החדשים).¹⁵ **בהיעדר אינדיקציות ברורות על ייעוד הדירות בעת הקמתן, קבענו כי בחינת סיווגן של הדירות צריכה להיעשות בהתאם לאופן שבו המשרד התייחס אל הדירות במהלך השנים – "ההכרעה בשאלת מעמדן של הדירות תיגזר מאופן התייחסותו של המשרד לדירות אלו במהלך השנים: האם אופן ניהול הדירות והפעולות שנעשו בהן דומה לאופן ניהול דירות הדיוור הציבורי, או שניכר כי יחסו של המשרד לדירות במרחב הכפרי היה שונה ונפרד מאופן ההתייחסות לדירות הדיוור הציבורי, באופן שמעיד על כך שמדובר בדירות מסוג אחר, שלא נועדו לדיוור ציבורי?"**¹⁶

לאחר בחינת כלל הנסיבות והנתונים, כפי המפורט שם, הגענו לכלל מסקנה כי הדרך שבה נהג משרד הבינוי והשיכון בדירות במרחב הכפרי כמעט זהה לדרך שבה נהג המשרד בדירות הדיוור הציבורי: קביעת דמי השכירות נעשתה על-פי נוהל שכר דירה שחל גם על דירות הדיוור הציבורי; מכירת הדירות במרחב הכפרי במהלך השנים נעשתה באופן דומה למכירת הדירות הציבוריות; הדירות נוהלו בידי החברות לדיוור ציבורי, לפי חוזה שנוסחו ככל הנראה זהה לנוסח החוזה שנערך עם דיירי הדיוור הציבורי, ובפעולות תיקון הליקויים ראו עצמן החברות ככפופות לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי. לאור כל האמור, נקבע בחוות הדעת כי הדירות במרחב הכפרי הן דירות ציבוריות.

23. בענייננו מדובר בדירות שהוקמו בתוך מתחמי בתי החולים, ובכך, כאמור, נוצרת חזקה כי לא נועדו לשמש לטובת הדיוור הציבורי. ודוק, בניגוד למצב בדירות שנדונו בחוה"ד האמורה, שם לא היתה ברורה מטרת הקמת הדירות במקור, הרי שלגבי הדירות שבפנינו, יש אינדיקציות ברורות על הקמתן לטובת בתי החולים וצרכיהם.

עוד ובנוסף, גם אם נחיל את המבחן שנקבע בחוות הדעת האמורה, באשר לסיווג הדירות, נגיע לתוצאה זהה - האם משרד הבינוי והשיכון התייחס לאורך השנים אל הדירות בדומה להתייחסותו לדירות הדיוור הציבורי, או שיחסו מעיד על כך שראה בדירות אלה כדירות שאינן שייכות למאגר הדיוור הציבורי? –

א. **שכר הדירה** – באשר לדירות בתל השומר, שכר הדירה שגבה בית החולים מהדיירים נקבע לפי נוהל משרד הבריאות, ואילו שכר הדירה שהעביר בית החולים לעמידר, נקבע לפי נוהל שכר דירה שחל גם על דירות הדיוור הציבורי. בכך, שונה הסדר תשלומי שכר

¹⁵ בהתאם לנוהל משרד הבינוי והשיכון 08/05 "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי", הקובע זכאות לדיוור ציבורי למי שיש לו תעודת עולה.
¹⁶ סעיף 21 לחוות הדעת.

הדירה של דירות אלה, מזה של הדירות הציבוריות המנוהלות בידי משרד הבינוי והשיכון.¹⁷

ב. **ניהול הדירות** – בהסכמי השכירות של החברות לדיר ציבורי עם בתי החולים הוסכם על קיזוז חלק משכר הדירה עבור ביצוע תחזוקה עצמית בידי בתי החולים. מכאן שהדירות בבתי החולים לא נוהלו בפועל בידי החברות לדיר ציבורי, במובן שהחברות לא ביצעו בהן תיקונים ותחזוקה, כפי שהן מבצעות ברגיל בדירות ציבוריות (וכפי שבוצעו בדירות במרחב הכפרי שנדונו בחוות הדעת האמורה).

גם החוזים שחתם בית החולים מול החברות לדיר ציבורי לא מזכירים את חוקי הדיר הציבורי, כפי שנעשה בחוזים שנחתמים מול דיירי הדיר הציבורי. משרד הבינוי והשיכון טען בעניין זה כי חוזי השכירות של הדירות הציבוריות המנוהלות על ידו אינם אחידים בנוסחיהם וכי העובדה שהחוזים בעניין דגן אינם מפנים לחוקי הדיר הציבורי אינה יכולה להעיד על אופן ההתייחסות לדירות. אנו סבורים כי שאלת ניסוח החוזים יכולה להעיד על אופן ההתייחסות של המשרד אל הדירות, הגם שהיבט זה של התייחסות המשרד לדירות אינו מכריע את שאלת סיווג הדירות לבדו אלא מהווה חלק מבחינה כוללת של מכלול ההיבטים.

היבט נוסף של ניהול הדירות, הוא שאלת ההתקשרות הישירה מול המחזיק בדירה. בניהול דירות ציבוריות רגילות, החברות לדיר ציבורי חותמות על חוזי שכירות מול הדיירים. כאן, לעומת זאת, ההתקשרות של החברות לדיר ציבורי היא עם בית החולים, והוא זה שמתקשר עם הדיירים, לפי נהליו ולפי חוזים שקבועים על ידו. גם היבט זה שונה מניהול דירות הדיר הציבורי.

ג. **מכירת הדירות** – הדירות מעולם לא נמכרו במסגרת מבצעי המכר שחלו על הדיר הציבורי, או לפי חוק הדיר הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998. מהאמור עולה כי לבד מהעברת תקבולי שכר הדירה לקופת הדיר הציבורי, כל המאפיינים האחרים מעידים על כך שמשרד הבינוי והשיכון התייחס לדירות בבתי החולים באופן שונה ונפרד מהתייחסותו לדירות הדיר הציבורי.

24. **לסיכום עמדתנו- הדירות בבתי החולים לא היו מיועדות מעת הקמתן לדיר ציבורי, וגם במהלך השנים המשרד לא התייחס אליהן כאל דירות הדיר ציבורי, למעט לענין ניתוב כספי השכירות שקיבל מבית החולים. לנוכח זאת, עמדתנו היא כי הדירות אינן שייכות למאגר הדיר ציבורי.**

25. משהגענו למסקנה זו, אין משמעות הדבר כי משרד השיכון לא זכאי לקבלת פיצוי או תחליף כלשהו בגין הריסת הדירות במתחם תל השומר, שהיוו עבורו מקור הכנסה לפעילותו. כך בייחוד לנוכח העובדה שהדירות שימשו כמקור לקופת הדיר הציבורי. גדיעה של מקור זה באופן פתאומי מקופת הדיר הציבורי, אשר מצויה גם כך במחסור חמור, עלולה להביא להפסקת חלק מהשירותים שניתנים היום לאוכלוסיית הזכאים. כידוע, אוכלוסייה זו נמנית עם אחת האוכלוסיות החלשות ביותר במדינת ישראל, והפסקת שירותים אלו, באבחת חרב, עשויה להיות הרת גורל עבורה. לכן, לטעמנו, יש לקבוע כי משרד הבינוי והשיכון יקבל פיצוי שלכל

¹⁷ בעניין זה יצוין כי מדוח מבקר המדינה שהוזכר לעיל, עולה כי במהלך השנים נוצר פער משמעותי בין דמי השכירות ששילם בית החולים לעמידר לבין דמי השכירות שגבה משוכרי המשנה, באופן שבמועד עריכת דוח הביקורת, בית החולים עמד פער זה על כ-355,000 ש"ח לחודש.

הפחות, יאפשר היערכות לגריעה התקציבית, באופן שימנע שינוי מצב קיצוני ומיידי במימוש הצרכים של הדיור הציבורי.

26. למסקנתנו זו ניתן להגיע אף בבחינת אינטרס ההסתמכות של משרד השיכון. כידוע, משרד ממשלתי אינו יכול להסתמך על מקורות תקציביים, באשר הסמכות ניתנת לממשלה להחליט בכל עת לקבוע את סדרי העדיפויות התקציביים שלה ולהכריע באשר לתקציב שיועבר לכל משרד לקיום תפקידיו. ואולם, בענייננו נשען משרד השיכון על מקור "חוץ תקציבי" - הכנסה המגיעה לידיו בשל הדירות במתחם בית החולים תל השומר, וזאת משך שנים רבות, כאשר אף משרד ממשלתי אחר לא התריע נגד ההתנהלות ששררה בנושא עד כה. ככל שינותק מקור זה באחת, יפגע הדבר בוודאי בפעילות ליבה של משרד השיכון, הנוגעת כמובן גם לאינטרס של דיירי הדיור הציבורי, שכספים אלו משמשים, סופו של יום, לטובתם. הקושי בדבר מתגבר נוכח העובדה כי גדיעת מקור ההכנסה האמור נעשתה ע"י המדינה. ברי כי הדבר נעשה מטעמים טובים - רצונה של המדינה להוסיף יחידות דיור באזור המרכז על מנת להתמודד עם משבר הדיור; ואולם, התוצאה עבור האינטרס של דיירי הדיור הציבורי עלולה להיות קשה, שכן התקבולים משיווק הקרקע, בקיזוז המוסכם עם בית החולים, ימצאו את דרכם בסופו של יום לקופתה של המדינה למטרות כלליות, ולא כאלה המיוחדות לדיור ציבורי, כפי שהיה עד היום.

27. משכך - הואיל וקבענו כי לא מדובר בדירות דיור ציבורי, הרי שאין מקום לשום את שווי הקרקע והדירות שעליה וליתן למשרד השיכון פיצוי בשווי זה, כך שיצטרף בהכרח לתקציבו של משרד השיכון, ולתקציב הדיור הציבורי. אלא שלטעמנו יש לקבוע סכום הולם שישקף את הפגיעה בהכנסה של משרד השיכון מהתמורות בעבור דמי השכירות של דירות אלו ולתקופת זמן שתאפשר למשרד להתארגן מחדש ובדרך אחרת לטיפול בצרכי הדיור הציבורי, במסגרת התקציבית שתאפשר לכך ונוכח ההפחתה המשמעותית בהכנסות. חשוב כמובן לציין כי לעמדתנו, מקור הכנסה זה יש לייעדו כולו לטובת הדיור הציבורי.

28. **סיכומו של דבר, אנו סבורים כי ביחס לדירות שבמתחם תל השומר, ראוי שמתוך תקבולי הפרויקט, או בכל דרך מוסכמת אחרת, יועבר למשרד השיכון סכום בשיעור של דמי שכירות שנתיים, כפי שאמורים להשתלם בעד הדירות האמורות, בערכים עדכניים, כשהוא מוכפל פי 3. סכום זה יאפשר למשרד השיכון תקופת התארגנות מספקת לחומש הבא.**

29. לענין שיעור דמי השכירות השנתיים - כפי שפירטנו קודם לכן, לפני כחמש שנים נתגלעה מחלוקת בשאלת שיעור דמי השכירות שעל בית החולים לשלם בעד הדירות שבתחום בית החולים תל השומר. מחלוקת זו הוכרעה על ידי הגב' זנדברג, ובהתאמה נערכה חוות דעת ע"י השמאית גיל עד, מטעם השמאי הממשלתי הראשי. חוות הדעת ניתנה ביום 30.1.2017, והיא מתייחסת למספר מתחמים שכלולים בהם דירות, בתוך מתחם בית החולים תל השומר. מבירור עם משרד השיכון עולה כי הדירות נשוא המחלוקת נוגעת לדירות שבמתחם שיכון "עמק דותן"- שבו 290 יחידות דיור, ובמתחם "בית שמעון" שבו 42 יחידות דיור.

30. מתחם עמק דותן הוערך בשווי של 157,160,000 ₪, ומתחם בית שמעון הוערך בשווי של 11,350,000 ₪.

31. יש לציין כי לאור בירור עולה כי סך כל יחידות הדיור הכלולות בשומה של השמאי הממשלתי, בשני המתחמים הללו, עומדות על 332 יחידות דיור, בעוד שהדירות נשוא המחלוקת במתחם תל השומר עומדות של 337 דירות, ומכאן שביחס ל 5 דירות - טרם נערכה שומה לגביהן.

32. בהתאמה, הרי ששכר הדירה בעבור הדירות שבשני המתחמים, בהתאם להכרעתה של גבי זנדברג, צריך לעמוד על סך 561,700 ₪ לחודש (4% משווי הדירות, בהתאם לחוות הדעת של גבי זנדברג), וסה"כ 6,740,400 ₪ לשנה. מסכום זה יש להפחית 922 ₪ לשנה בעבור כל נכס, בשל הוצאות תחזוקה (סה"כ 306,104 ₪ לשנה).

33. **משכך, סך כל דמי השכירות השנתיים בעבור 332 דירות שבמתחם תל השומר צריך שיעמדו על סך 6,434,296 ₪.**

34. לא למותר לציין כי למרבה הצער, ועל פי הידוע לנו, על אף ההכרעה, התברר כי בית החולים ממשיך לשלם סך של כ-145,000 ₪ לחודש בעבור הדירות, היינו סך של 1,740,000 ₪ ש"ח לשנה וזאת תחת הסכום האמור לעיל. ברי כי חוב עבר זה יש להסדיר במנותק מעניינה של חוות דעת זו.

35. מכאן, שבהתאם לחוות הדעת, יש להעביר למשרד השיכון תקבולים בגין הדירות הן אלו שבמתחם תל השומר, בסכום השווה לדמי שכירות שנתיים, כשהוא מוכפל פי שלוש שנים. מדובר בסך של 6,434,296 ₪ לשנה, ובסך הכל בסך של 19,302,888 ₪ (דמי שכירות בשווי של שלוש שנים). סכום זה יכול שיהיה משולם בתקבול אחד או בשלושה תשלומים שנתיים, או בכל דרך אחרת שתוסכם בין הצדדים. הכספים שיתקבלו בעבור דירות אלו ישמשו רק לטובת דיירי הדיר הציבורי בתיאום בין משרד השיכון למשרד האוצר כמקובל.

36. אנו סבורים כי הכרעה זו מאזנת בין השאת תועלת כלכלית למדינה מהדירות שהוקמו באמצעותה לפני שנים הרבה, מבלי לגרוע מהאינטרס של דיירי הדיר הציבורי שמשך שנים רבות, ובאמצעות משרד השיכון, נהנו מהפירות של דירות אלו, כאשר מדובר ממילא באוכלוסייה שיש לסייע לה ככל הנדרש.

37. ביחס לדירות שבמתחם בית החולים אסף הרופא – כאמור, מדובר ב-26 דירות, ששכר הדירה לגביהן הוא כדלקמן – בעבור 9 דירות, שכר הדירה החודשי, לאחר קיזוז הוצאות תחזוקה, עומד על 1644 ₪ לדירה. בעבור 9 דירות נוספות, שכר הדירה החודשי, לאחר קיזוז הוצאות תחזוקה, עומד על 2,444 ₪ לדירה. בעבור 8 דירות, שכר הדירה החודשי, לאחר קיזוז הוצאות תחזוקה, עומד על 2,510 ₪.

יוצא, שסך דמי השכירות החודשיים בעבור הדירות שבמתחם אסף הרופא, עומד על 56,872 ₪, ושכר הדירה השנתי עבור דירות אלו עומד על 682,464 ₪.

לפי הידוע כעת, להבדיל מבית החולים תל השומר, אין כוונה לבצע הריסה ובניה מחדש של מתחם הדירות באסף הרופא. משכך, נראה כי הנכון ביותר ביחס לדירות אלו הוא להמשיך לקבל את דמי השכירות בעבור הדירות, באופן שדמי השכירות ישמשו את תקציב הדיר הציבורי, כפי שנעשה משך שנים.

ככל שבעתיד תהא כוונה לבצע בניה מחודשת במתחם זה או למכור את הדירות, נוכל לשוב ולדון בשאלת התקבולים העתידיים.

בברכה,

אסתי ורהפטיג בס

אשכול נדל"ן

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

כרמית יוליס

ראש אשכול נדל"ן

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)