

משרד המשפטים

משרד המשפטים ייעוץ וחקיקה (המחלקה למשפט אזרחי)

סיכום עבודת צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית

2020



אסתי ורהפטיג,

אשכול נדל"ן

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

כרמית יוליס,

ראש אשכול נדל"ן

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

תוכן עניינים

2.....	צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית 2019 – רקע.....
5.....	פרק ראשון – חסמים בעולם התכנון ויצירת וודאות לכלל ה"שחקנים".....
10.....	פרק שני – יחסי בעלי דירות ויזמים.....
25.....	פרק שלישי – היבטים נוספים בקשר לעסקה.....
35.....	עיקרי המלצות.....

צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית 2019 – רקע

בשנים האחרונות שמה לה ממשלת ישראל למטרה לקדם ולהאיץ את תהליכי ההתחדשות העירונית.¹ כידוע, להליכי התחדשות עירונית תועלות רבות בהיבטים כלכליים, חברתיים ואורבניים. ההחלטה להגביר התחדשות עירונית אינה בגדר "מותרות" בלבד, אלא מבטאת הכרח של ממש; בתכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 שהוכנה בידי המועצה הלאומית לכלכלה² ואומצה בידי ממשלת ישראל נקבע, כי ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים, תעמוד מדינת ישראל בפני קושי ממשי תכנוני של אזילת הקרקעות הפנויות המיועדות לבינוי במרכז הארץ. בתכנית זו נקבע, כי על מנת לענות על הביקושים הצפויים לנוכח גידול האוכלוסייה, בשנים 2017-2040 נדרש בינוי של 1,500,000 יח"ד. תחת ההנחה שהבינוי בהתחדשות עירונית ימשיך בקצב הקיים כיום, צפוי מחסור של 0.42 מיליון יח"ד.³ עד שנת 2040, לפי התכנית, כבר לא יוותרו שטחים פתוחים לבניה.

מצב זה חמור יותר במטרופולין תל-אביב, שכן היקף השטחים הפתוחים שאינם מיועדים למגורים בו מצומצם יחסית. לגבי אזור זה נאמר בתכנית כי "ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית, נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ. השפעתו של משבר תכנוני זה תחרוג מגבולות מערכת התכנון ותשפיע על הכלכלה הישראלית – עלייה חדה במחירי הדירות במטרופולין תל-אביב, עלייה ביוממות ובעומסי התחבורה, פגיעה במוביליות האוכלוסייה, פגיעה ביתרונות האגלומרציה המצויים במרכז הארץ, פגיעה ביעילות הכלכלית של המשק ופגיעה בקצב הצמיחה."⁴

לנוכח האמור, נקבעו בתכנית יעדים לתכנון יחידות דיור ולמימושן במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית, מתוך כוונה להגיע לעלייה משמעותית בשיעור יחידות הדיור שייבנו בהתחדשות עירונית מתוך כלל יחידות הדיור שייבנו בכל מחוז. בסך הכול, הומלץ על עלייה מ-12% התחדשות עירונית בכלל התחלות הבנייה בשנה,⁵ ל-46% בשנים 2036-2040, באופן מדורג כפי שפורט שם.

להתחדשות העירונית תועלות רבות, הן במישור הפרטני והן במישור הציבורי. ביצוע התחדשות עירונית במרקם עירוני ותיק וישן, שמצבו הפיזי רעוע ומקשה על חיי המתגוררים בו, הוא בעל משמעות רבה בשיפור איכות חיי התושבים. הוא מעניק להם הזדמנות לגור במבנה שאיכות הבניה בו משופרת ותואמת את תקני הבניה החדשים, לרבות הנגשת המבנה, התקנת מעליות, שדרוג והסדרה של דרכי גישה רחבות לפי התקנים החדשים ועוד. הדירות החדשות בדרך כלל גדולות יותר מהדירות המתפנות, ונוספים להן חניה ומחסן. כל אלה גם מעלים את ערכי הדירות, ובכך זוכים בעלי הדירות להשבחת נכסיהם. כל זאת ניתן לבעלי הדירות, מבלי שעלויות השיפוץ והבנייה מוטלות עליהם. מיזם ההתחדשות העירונית גם מהווה הזדמנות עבור בעלי הדירות לחזק

¹ החלטת ממשלה מספר 2457 בנושא "תכנית אסטרטגית לדיור" מיום 2.3.2017, בהמשך להחלטה 149 בנושא "קידום הסוגיה האסטרטגית "דיור אסטרטגיה" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית" מיום 28.06.2015.

² <http://economy.pmo.gov.il/councilactivity/housing/documents/strategy050717.pdf>

³ שם, שם.

⁴ שם, בעמוד 24.

⁵ בעת כתיבת התכנית (שנת 2017)

את דירתם מפני רעידת אדמה ולמגן אותה מפני איומים ביטחוניים. בכך נעוצה אחת מתועלות ההתחדשות העירונית, כאמצעי להצלת חיי אדם ממש.

בפן הציבורי, ההתחדשות העירונית מאפשרת תוספת משמעותית של יחידות דיור גם במרקם הבנוי במרכזי הערים, כחלק מהמענה הנדרש נוכח קצב הריבוי הטבעי הגבוה בארץ, מגמת העיור המואצת ומשבר הדיור (באזורים שונים בארץ). יתרה מכך, מספר רב של מחקרים מצביעים על החשיבות והיתרונות של בניה באזורים בעלי שכר ופריון גבוה ובכך תומכים באפשרות של התחדשות עירונית מאסיבית. מחקרים אחרים הראו שבארה"ב הגבלת היצע הדיור על ידי מגבלות הבניה באזורים בעלי פריון גבוה גרמו להפסד משמעותי בתוצר תוך פגיעה בשוויון ההזדמנויות. התחדשות עירונית במרכזי הערים מאפשרת הגדלת ההיצע ונגישות לתעסוקה איכותית בפריון גבוה תוך חיסכון בזמן נסיעה עקב ירידה ביוממות ועל כן צפויה להוביל להשפעה חיובית משמעותית על הפעילות הכלכלית ולהגדלת התוצר. כמו כן, בניה במסגרת התחדשות עירונית מצמצמת את הצורך לבנייה בשטחים הפתוחים והפגיעה בהם. תועלת נוספת שצומחת מהתחדשות עירונית היא באפשרות ליצירת תמהיל אוכלוסייה חדש ומגוון, ותכנון מיטבי ומודרני של שכונת מגורים ושל מרכזי ערים.

בשנה האחרונה הוביל אשכול נדל"ן בייעוץ וחקיקה במחלקה למשפט אזרחי במשרד המשפטים צוות שביצע עבודת מטה לבחינת חסמים בהליכי התחדשות עירונית ולגיבוש פתרונות אפשריים להם. עבודת המטה נעשתה בהובלה משותפת עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בהיותה הגורם הממשלתי האמון על התחום ועומד בקשר מקצועי עם כלל העוסקים בו. הרשות הממשלתית הביאה לדיוני הצוות את הניסיון והידע שהצטבר אצלה כמו גם שורת המלצות לתיקוני חקיקה. משרד האוצר היווה גורם משמעותי נוסף בצוות, בהיותו הגורם המתכלל את ההיבטים הכלכליים הנוגעים לנושא, ונוכח המעורבות המשמעותית של התחום בשוק הנדל"ן. כמו כן, ולפי העניין, הוזמנו להשתתף בדיונים נציגים ממשרד הרווחה, ממנהל התכנון, מרמ"י ומהשמאי הממשלתי הראשי. יוזמת הקמת הצוות היא של מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי). הצוות נוהל על ידי גבי כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן, ועבודתו רוכזה על ידי גבי ורהפטיג-בס, ומר רוסלאן עותמאן שמילא את מקומה. מטעם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית השתתפו בצוות גבי עינת גנון, מר חגי טולדנו, גבי עידית מנשה וגבי איריס פרנקל-כהן. מטעם משרד האוצר השתתפו בצוות מר יובל טלר חסון, גבי שני מנדל-לאופר ומר רוני מר. מסקנות הצוות, לרבות המלצות החקיקה שבכוונתו להציע, אושרו על ידי מר קמיניץ.

במסגרת עבודת המטה נשמעו טיעוניהם של גורמים שונים בשוק הפרטי הנוגעים בהליכי התחדשות עירונית בעולם המעשה, לרבות נציגי חברות יזמיות העוסקות בהתחדשות עירונית בהיקפים גדולים, עורכי דין המלווים מיזמים אלו, נציגי עמותות וארגונים חברתיים המייצגים דיירים בפרויקטים, יועצים חברתיים, עורכי דין המתמחים בייצוג דיירים, אקדמאים העוסקים בתחום התכנון, גורמים בעלי ידע מקצועי וייחודי בתחום כגון קליניקות באוניברסיטאות ועוד. בנוסף, נשמעו בפני הצוות גם נציגי מרכז השלטון המקומי, עיריית תל אביב, הנהלת איגוד התאגידים העירוניים, ועוד. במהלך תקופה זו, ובהינתן העובדה שהשיח המשמעותי ביותר בתחום הנדל"ן מתמקד כיום בתחום ההתחדשות העירונית, נציגי המחלקה נטלו חלק משמעותי בכנסים רבים שהתקיימו ועסקו בנושא, בהם נשמעו גם עמדות נוספות, ושנטלו בהם חלק גורמים שונים

ומגוונים הרלוונטיים לתחום, ראשי ערים, נושאי משרה משמעותיים ברשויות המקומיות, עורכי דין, ועוד.

מכלל התובנות שעלו במסגרת שיתוף ציבור רחב זה, כמו גם מהתובנות האחרות שהצטברו, מובאים להלן החסמים הקיימים בתחום, ולצידם הצעות למענה ופתרונות.

את החסמים שעלו במסגרת עבודת המטה ניתן לסווג לשלושה תחומים:

1. **חסמים בתחום התכנון** – חסמי ביצוע שאינם אופייניים בהכרח רק להליכי התחדשות, אך נוכחים ביתר שאת בפרויקטים אלו וההשפעה שלהם על התחדשות עירונית היא משמעותית יותר לאור ריבוי השחקנים בהליך וההשפעה של חוסר הודאות עליהם. עיקריהם נוגעים להימשכות ההליכים במוסדות התכנון, ולהיבטים שונים הנוגעים לתכניות איחוד וחלוקה במיזמי פינוי ובינוי.

2. **יחסי בעלי דירות ויזמים** – חסמים הנוגעים להליך חתימת העסקאות מול בעלי הדירות, ובכלל זה קושי בהשגת הרוב הדרוש מבין בעלי הדירות והתמודדות עם בעלי דירות סחטנים וסרבנים מועדים מחד גיסא, ותופעות של ניצול בעלי דירות מוחלשים והחתמת בעלי דירות על עסקאות שמכילות תנאים מקפחים וחד צדדים לטובת היזם – מאידך גיסא.

3. **היבטים נוספים בקשר לעסקה** – חסמים הנוגעים להתנהלות מול הרשויות השונות אשר עלולים לגרום לחוסר ודאות בעסקאות, ובכלל זה קשיים במנגנון הקיים בנוגע למתן פטור מהיטל השבחה, שינויים תכופים ומשמעותיים של מסמכי מדיניות עירוניים, עודף בירוקרטיה ועוד.

להלן נציג את עיקרי החסמים כפי שעלו מעבודת הצוות, המצב המשפטי החל היום, והחלופות לפתרון אפשרי.

המסמך ערוך כך שביחס לכל נושא ירוכזו שורת המלצות לפתרונות אפשריים, אשר לובנו בעבודת הצוות שעוד יישמעו לגביהן הערות נוספות, ולצידן גם שורת המלצות שנדונו בצוות באופן ראשוני, ומיועדות להמשך בחינה.

נציין כי ההמלצות המפורטות משקפות את דיוני גורמי המקצוע במשרדים המפורטים, ולאחר קבלת הערות ביחס אליהן ועיבוד נוסף, הן עתידות להגיע לבחינתם והחלטתם של השרים הרלוונטיים.

דיוני הצוות וההמלצות שגובשו

פרק ראשון – חסמים בעולם התכנון ויצירת וודאות לכלל ה"שחקנים"

דיוני הצוות

בישיבות הצוות עלו חסמים שונים שלדעת הציבור מקשים על קידום הליכי התחדשות עירונית. בפרק זה נסקור את החסמים הנוגעים לתחום התכנון. בהקשר זה עלה כי נוכח המורכבות הרבה שבדבר, הליכי התכנון של תכניות לפינוי ובינוי במוסדות התכנון הרגילים ארכו בשגרה זמן רב. עלה כי משך הזמן של קידום התכניות הינו בעל השלכות משמעותיות ביותר בתחום ההתחדשות העירונית מאחר שהנושא משפיע על דיירים המתגוררים במתחמים אשר נמצאים במצב של חוסר ודאות עד לאישור התכניות. עוד עלה, כי חוסר הודאות מקשה גם על גיבוש הסכמות מאחר שדיירים מתעכבים בחתימה על הסכמות לאור העמימות של לוחות הזמנים של הפרויקט. חשוב לציין כי בשנים האחרונות התקדמה עד מאוד עבודת מוסדות התכנון כך שפרקי הזמן לאישור תכניות שהיו ידועים מהעבר התקצרו בצורה משמעותית.

חוסר ודאות זה משפיע בהתאמה גם על יזמים ומקשה עליהם ליזום פרויקטים חדשים, מעלה את הסיכון של פרויקטים אלה ובהתאמה גם את עלויות המימון ושיעורי הרווח הנדרשים מהם, וגורם למספר נמוך יותר של פרויקטים בכלל להישקל.

עלה גם כי קיים חוסר ודאות בסוגיות התכנוניות הרלוונטיות לתכניות. כך לדוגמא, עלה כי פעמים רבות לא ברור מה יהיה גובה התמורה אותה יאשרו מוסדות התכנון השונים, עובדה המקשה על הבטחת תמורות ספציפיות לדיירים. עוד עלה כי שינויים פוליטיים ברשויות המוניציפאליות מוביל לשינוי במדיניות אותה נוקטים מוסדות תכנון שונים, דבר שמוביל לעיתים לצורך בפתיחת הסכמים עם דיירים או לעיכובים משמעותיים בפרויקטים.

עם זאת, נשמעה התייחסות חיובית להקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיר (להלן: "הותמ"ל"). הקמת הותמ"ל נועדה לקדם תכנון מאסיבי של יחידות דיר, כדי להתמודד עם משבר הדיר. זאת, בדרך של הקמת מוסד תכנון שבהרכבו הוא מוטה פיתוח, על פני שימור. עובדת היות הותמ"ל מוסד תכנון ברמה הארצית, המכנס אליו את כל גורמי הממשלה הרלוונטיים, ויכולתו לגבור על תכניות מוטות שימור, אכן הביאו לתוצאה של תכנון מסיבי של יחידות דיר, כמובן לצד הפעילות השוטפת המוגברת של מוסדות התכנון האחרים. במשך תקופת פעילותו של הותמ"ל נשמעו ביקורות באשר לנטייתו לאשר תכניות גדולות תוך הפרה של שטחים פתוחים לצורך בניית יחידות דיר, אולם כאשר עסקינן בהתחדשות עירונית, לא מתעורר הקושי

בהפרת שטחים פתוחים, שכן כידוע, עניינה של התחדשות עירונית בציפוף של אזור עירוני בנוי ומופר. הקושי שעלה בדיוני הצוות הוא סיומה הקרוב של הוראת השעה מכוחה פועלת הותמ"ל.

סוגיה נוספת שנדונה בישיבות הצוות היא תכניות איחוד וחלוקה במיזמי פינוי ובינוי. מישיבות הצוות עלה כי מנגנון האיחוד והחלוקה מסורבל מאוד, ארוך ודווקני, ואינו מתאים להליכי התחדשות עירונית, בהם בעלי הדירות והיזם מגיעים להסכמים על התמורות בשלב מתקדם בהליך. כך, נטען כי אישור הטבלאות בשלב מוקדם יחד עם אישור התכנית, עשוי לגרום להיעדר גמישות במשא ומתן. בנוסף נטען כי הטבלאות שמחלקות את הזכויות במצב היוצא באופן דווקני ומדוקדק בהתאם למצב הנכנס, אינן רלוונטיות לעסקאות הפינוי ובינוי, בהן פעמים רבות החלוקה בין בעלי הדירות אינה כה דווקנית אלא מתייחסת לסוגי דירות שונים באופן גס וכולל יותר. כך, פעמים רבות התמורות נקבעות בהסכם עם היזם, ואינן נקבעות לפי מאפייני כל דירה בנפרד אלא לפי כללי אצבע שוויוניים אחרים שנקבעים בהסכמים.⁶

בחלק מהמקרים מאשרים מוסדות התכנון את תכניות הפינוי ובינוי כאשר הן מתייחסות להיבטי התכנון בלבד, כאשר נקבע בתכנית כי תנאי להיתר הוא אישור תכנית איחוד וחלוקה. באותם מקרים, לאחר שהושגה הסכמת כל בעלי הדירות, מגישים היזמים תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה לוועדה המקומית, אשר הליך אישורה, לפי הנטען בישיבות, נמשך בין מספר חודשים לשנה וחצי.

נושא נוסף שנדון הוא אחוז ההסכמות מבין בעלי הדירות בבית משותף הנדרש לשם הגשת תכנית שעניינה הריסה ובנייה מחדש. בעניין זה, נקבע בתקנות התכנון והבנייה (בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף), התשע"ו-2016, בתקנה (4)2 כי לגבי תכנית פינוי ובינוי – נדרשת הסכמת 60% מבעלי הדירות במתחם שעליו חלה התכנית, ו-50% לפחות מבעלי הדירות בכל בית משותף הכלול במתחם. תכנית לפינוי ובינוי, לפי התקנות, היא תכנית המוגשת לגבי שטח שהוכרז כמתחם לפינוי ובינוי. בועדת הערר בת"א בעניין **פס (ראם) השקעות ובניין בע"מ נ' אלירן הראל**⁷ נדונה השאלה מה אחוז ההסכמות הנדרש במקרה של תכנית הכוללת הוראות בדבר הריסה ובנייה מחדש של בית משותף, אשר אינה תכנית לפינוי ובינוי (היינו תכנית שאינה חלה בשטח שהוכרז כמתחם לפינוי ובינוי, למשל כי מספר הדירות הכלולות בו אינו עומד בתנאי הסף). במקרה כזה תקנה (4)2 אינה חלה. השאלה הפרשנית שנדונה נגעה לתחולתה של תקנה (2)2, הקובעת כי לשם הגשת תכנית הכוללת הריסה של דירה או חלק ממנה, נדרשת הסכמת 60% מבעלי הדירות, אך במקרה שהתכנית כוללת שינוי בשטח שהוא רכוש משותף שהוצמד לדירה מסוימת, נדרשת הסכמה של אותו בעל דירה. העוררים באותו מקרה טענו כי יש לפרש את תקנה (2)2 כך שכל עוד לא מבוקש במסגרת התכנית שינוי בשטח המוצמד לדירתו של בעל הדירה (למשל במקרה שאין לו שטח משותף צמוד בכלל, או שיש לו רכוש משותף צמוד, כגון מחסן שבמצב היוצא אינו קטן מגודל המחסן המקורי), הרי שדי בהסכמת 60% מבעלי הדירות, ואין צורך בהסכמת אותו בעל הדירה. ועדת הערר דחתה פרשנות זו, וקבעה כי למרות שהתקנות מנוסחות בעניין זה באופן עמום, יש לפרשן באופן שאינו דווקני, אלא תואם את תכלית התקנות ואת הקשרן. בסופו של דבר, עמדת ועדת הערר הייתה

⁶ למשל כי לכל הדירות שגדלן עד 60 מ"ר תינתן תמורה של 10 מ"ר נוספים, ולדירות שגדלן בין 60 ל-70 מ"ר תינתן תוספת של 15 מ"ר, וכי.

⁷ ערר (ת"א) 1103-09-18 **פס (ראם) השקעות ובניין בע"מ נ' אלירן הראל** (פורסם בנבו, 19.5.2019).

כי במקרה של תכנית המבקשת הריסה של דירתו של בעל דירה בבית המשותף, שאינה תכנית לפינוי ובינוי, יש לקבל את הסכמתו לכך.

מבלי להכריע במחלוקת הפרשנית, עולה באופן ברור ממקרה זה כי התקנות בנוסח הנוכחי אינן בהירות דיין, וכי נדרש תיקון באופן שיבהיר מהו הדין החל ביחס לתכנית הכוללת הריסה ובנייה שאינה תכנית לפינוי ובינוי.

נושא נוסף שנדון בישיבות הצוות הוא **היעדר ודאות תכנונית – מסמכי מדיניות**. עלה כי פרויקטים להתחדשות עירונית מתאפיינים פעמים רבות בהיעדר ודאות תכנונית שגורמת לקושי משמעותי לקידום עסקאות. כך, ברוב המקרים כאשר יזם מתחיל לקדם מיזם הוא אינו יודע מה מדיניותם של מוסדות התכנון, בדגש על מוסדות התכנון המקומיים, באשר להיקף הזכויות שיכולות להינתן בתכנית באותו אזור. כמובן ששאלת היקף הזכויות משליכה ישירות על שאלת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, ומכאן חשיבותה.

מוסדות תכנון רבים מכינים מסמכי מדיניות שבהם נקבעת מדיניות העקרונית בתחום ההתחדשות העירונית. מסמכים אלו מפרטים בדרך כלל אילו אזורים בעיר מיועדים לפינוי ובינוי, אילו אזורים מיועדים לתמ"א 38, מהו אמדן הציפוף האפשרי בכל אזור וכו'. מדובר במסמכים שאינם סטטוטוריים, אלא מהווים התוויה של שיקול דעת הרשות בלבד.⁸

על פי כללי המשפט המנהלי לכל רשות אשר הוקנה לה שיקול דעת בחוק יש את הסמכות לקבוע לעצמה מסמכי מדיניות לגבי אופן הפעלת שיקול הדעת. ככלל, הפסיקה עודדה מסמכי מדיניות, ככאלה התורמים לשקיפות, לשוויון בקבלת ההחלטות ולוודאות, יחד עם מענה לגמישות הנדרשת בכל מקרה לגופו. עם זאת, בעריכתם של מסמכי מדיניות יש גם חסרונות לא מועטים עקב היותם לא סטטוטוריים.

בישיבות הצוות עלה כי ישנו קושי ניכר בכל הנוגע למדיניות הוועדות המקומיות. בעניין זה נטען כי הוועדות המקומיות משנות את מדיניותן בנוגע למיזמי התחדשות עירונית לעיתים קרובות, וללא קביעת הוראות מעבר הולמות, באופן שפוגע מאוד באינטרס ההסתמכות של היזמים. בנוסף, במקרים רבים הוועדה המקומית נותנת את ברכתה בתחילת הדרך, אולם בהמשך עמדתה של הוועדה המקומית משתנה, לעיתים בעקבות חילופי השלטון המקומי לאחר בחירות, וקידומו של המיזם נתקע, לאחר שכבר הושקעו בו משאבים רבים. יש להזכיר בהקשר זה את העתירה שהוגשה בידי התאחדות בוני הארץ נגד עיריית רמת גן, ועניינה שינוי המדיניות של העירייה בכל הנוגע למתן היתרים למיזמי תמ"א 38.⁹ בין היתר נטען בעתירה כי שינוי המדיניות נעשה באופן גורף, וחל גם על

⁸ למסמכי המדיניות אין תוקף סטטוטורי מחייב, אך על פי הפסיקה לא ניתן לסטות מהם ללא צידוק מנומק, שכן מעמדם דומה להנחיות מנהליות. ע"מ 9156/05 גרידינגר נ' מריס ושרון ראפ (פורסם בנבו, 10.06.2008): "אין למסמך המדיניות מעמד סטטוטורי של 'תוכנית' על פי החוק. עם זאת, המדובר במובהק בהנחיה מנהלית שאומצה על ידי הוועדה המחוזית והוועדה המקומית. מסמך המדיניות מהווה איפוא הנחיה פנימית של הוועדה המחוזית, אשר נועדה להדריך את הוועדה המחוזית ואת הוועדה המקומית בהפעלת סמכויותיהן לעריכת תוכניות בניה ולאישורן. סטייה מהנחיה מנהלית אינה כשלעצמה בלתי חוקית, שכן בניגוד לחוקים או לתקנות, ההנחיות נועדו להדריך את שיקול דעתה של הרשות, ועליה לשקול כל מקרה שבא בפניה לגופו. לפיכך, הרשות רשאית לסטות מן ההנחיות המנהליות במקרה ספציפי בהסתמך על נסיבות המקרה, מבלי לשנות את ההנחיות. ואולם 'ההנחה היא שהרשות תפעל לפי ההנחיות, והנחה זאת יוצרת ציפייה מוצדקת שכן תפעל הרשות' (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב' 787 (1996); ראו גם בג"ץ 143/64 אדטו נ' עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51, 57 (1964)).

על כן, אין הרשות רשאית לסטות מההנחיות בלא הצדקה, אלא על הסטייה מההנחיות להיעשות רק מקום בו קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים אותה. הכלל כי הסטייה מההנחיות חייבת להיתמך בטעמים סבירים, נגזר קודם כל מחובת הרשות לנהוג בשוויון."

⁹ ע"מ 28736-06-19 התאחדות בוני הארץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן (פורסם בנבו, 16.9.2019).

מיזמים שהליכי קידום החל לפני מספר שנים והושקעו בהם כבר משאבים רבים, וללא קביעת הוראות מעבר הולמות. באותו עניין הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר קבעה כי המדיניות שנקבעה, שלפיה לא יינתנו היתרים לפי תמ"א 38 אלא במקרים חריגים ביותר, וזאת באופן גורף ללא התייחסות לאזורים השונים בעיר ומאפייניהם, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התמ"א ועל כן אינה יכולה לעמוד. עמדה זו אומצה בידי בית המשפט לעניינים מינהליים, אשר הורה על ביטול המדיניות האמורה. עיריית רמת גן הגישה ערעור¹⁰ לבית המשפט העליון, אשר עודנו תלוי ועומד.

פתרונות מוצעים

1. ביחס לותמ"ל, מוצע להאריך את הוראת השעה כך שהותמ"ל יוכל להמשיך לדון בתכניות של התחדשות עירונית.

2. באשר לתכניות איחוד וחלוקה –

א. ראשית מוצע לתקן את החוק באופן שיאפשר¹¹ אישור תכנית פינוי ובינוי ללא טבלאות איחוד וחלוקה, תוך סימון מתחמי משנה לאיחוד וחלוקה. אישור הטבלאות יבוצע בידי שמאי פינוי ובינוי בשלב ההיתר, לאחר שניתנה הסכמת כל בעלי הדירות הכלולים במתחם המשנה לאיחוד וחלוקה. אישור הטבלאות בידי השמאי ייעשה לאחר שיוודא כי התמורות שבעסקאות הפינוי ובינוי נקבעו לפי מפתח תמורה אחיד, וכי הן שוויוניות באופן יחסי. נדגיש כי תיקון זה רלוונטי רק למצב שבו הושגו הסכמות כל בעלי הדירות במתחם המשנה לאיחוד וחלוקה. היינו, מאחר ולמעשה מובן כי בשלב ההיתר ממילא תהיה הסכמה של כל בעלי הדירות, הרי שניתן לדחות את שלב הטבלאות לשלב הרישוי, ובלבד ש"עין מקצועית" אישרה שאכן יש עמידה בעקרון השוויון ביחס לכל בעלי הדירות. כלל זה יחליף את תפקידה של הוועדה המחוזית, הבוחנת אף היבטים של שוויון באישור תוכניות איחוד וחלוקה.

ב. שנית מוצע לתקן את החוק בכל הנוגע לאישור תכניות איחוד וחלוקה בהסכמה ושלא בהסכמה, למי שיבקש להמשיך במסלול הקיים היום ולא להמתין לשלב ההיתר, כך שהאיזון שנדרש לבצע בין כל בעלי הדירות יאפשר סטייה מינורית מסוימת משוויון יחסי מוחלט. אמנם תידרש קביעת תמורה שונה לפי סוגי דירות שונים המצויים במתחם, אך ללא הבחנה בין דירות שההבדלים ביניהן לא משמעותיים. זאת, בהתאם לפרקטיקה הנוהגת כאמור, לפיה התמורה נקבעת לפי סוגי דירות, אך לא משתנה לכל דירה בנפרד.

ג. בכל הנוגע לקשיים במימוש מתחמי איחוד וחלוקה גדולים הכוללים מספר מקבצים לפינוי ובינוי, ועל דעת מנהל התכנון הוסכם, כי יש לבחון הנחיה מקצועית של מינהל התכנון כלפי מוסדות התכנון, לפיה בתכניות לפינוי ובינוי יש לקבוע מתחמי משנה לאיחוד וחלוקה קטנים ככל האפשר, כדי שיהיו בני מימוש. ככל שמתחמי המשנה לאיחוד וחלוקה יהיו קטנים יותר, תתעורר פחות הבעיה שהוצגה בדיוני הצוות, שלפיה מימוש של חלק מסוים במתחם כפוף

¹⁰ עע"מ 7443/19 הוועדה המקומית לתכנון ובינה רמת גן נ'. התאחדות בוני הארץ.

¹¹ מדובר על אפשרות למגיש תכנית שירצה בכך, גם לאחר תיקון החוק ניתן יהיה לבקש את אישור התכנית בדרך ה"רגילה" כשהיא כוללת גם טבלת או"ח.

למימוש חלקים אחרים במתחם, מה שיכול לעכב עד מאוד מימוש של חלקים בני מימוש בטווח הזמן המידי.

3. באשר לשיעור בעלי הדירות בבית משותף הנדרש לצורך הגשת תכנית הריסה ובנייה של הבית המשותף שאינה תכנית פינוי ובינוי במתחם שאינו עומד בתנאים להכרזה כמתחם פינוי בינוי על-ידי השר בהתאם לסעיפים 14 ו-15 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016 – מוצע לתקן את תקנות התכנון והבנייה (בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף), תשע"ו-2016 כך שייקבע בהן במפורש, בדומה לתקנה 2(4), כי יידרש רוב מסוים בלבד מבין בעלי הדירות בשטח התכנית כולה, ולא תידרש הסכמת 100% מהם.

מטרתנו לקדם התחדשות עירונית במגוון דרכים, לאו דווקא בדרך של תכנית פינוי ובינוי, ולהקל על אופן הגשת תכניות מסוג זה. לאור האמור מוצע לתקן את התקנות כך שיקבעו במפורש כי די ברוב מסוים מבין בעלי הדירות לשם הגשת תכנית כאמור, ואין צורך בהסכמת 100% מהם, מה שמהווה מכשול ממשי.

4. הגשת תכנית פינוי בינוי – בחינת האפשרות לתיקון החקיקה, יתכן ובאמצעות הגדרת "בעל ענין בקרקע" בסעיף 61א(ב1) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1956, במקרה של קרקע ציבורית הנכללת במתחם פינוי-בינוי, באופן שיקל על הגשת תכניות במקרים בהם יש קרקע ציבורית בתחום התכנית. מוצע לחשוב על פתרון שבו הצורך בקבלת הסכמת הרשות המקומית לתכניות מסוג זה לא תעכב את קידום התכנית, ומבלי לפגוע באינטרס של הרשות המקומית ביחס לקרקעות שהיא מנהלת.

5. מסמכי מדיניות - ככלל מסמכי מדיניות שמתווים את שיקול דעתם של מוסדות התכנון מגשימים מטרת חשיבות של שוויון ושקיפות בהפעלת שיקול הדעת וכן להגברת הוודאות בפני האזרח המעוניין לפתוח בהליך תכנוני מול מוסד תכנון. לצד זאת, מסמך מדיניות המסדיר עניינים הקשורים להיבטי תכנון ובניה, בשונה מתכנית סטטוטורית, עלול לפגוע בתכליות אחרות בדיני התכנון והבניה כגון שיתוף הציבור בהליך התכנוני, מתן האפשרות לקבל פיצוי עקב פגיעה תכנונית וחלוקת העושר במקרה של השבחה הנובעת מפעולה תכנונית.

בנוסף על כך, כפי שעלה מהשיבות כאמור, נראה כי שינויים תכופים של מסמכי המדיניות או שינויים בעמדת הרשויות ביחס למיזמים שהחלו, גורמים לפגיעה קשה בוודאות שחיונית מאוד לעולם ההתחדשות העירונית, וליצירת חסם משמעותי בקידום היעד הממשלתי של הגברת התחדשות עירונית.

לכן, עמדת הצוות היא שככלל יש להעדיף הכנת תכניות כוללניות או תכניות מתאריות להתחדשות עירונית לכל מרחב התכנון המקומי אשר יכללו התייחסות להתחדשות עירונית במרחב העירוני כולו, לרבות לאחוזי הזכויות, אינטנסיביות הציפוף, צרכי ציבור נדרשים בהתאם לכל אזור ועוד, כפי שאכן מקודמות כיום בין היתר בידי מינהל התכנון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. השימוש במסמכי מדיניות צריך להיעשות ככלי ביניים עד להשלמת תכניות אלו. מעת שתתאשרנה תכניות מסוג זה, תהא ודאות ביחס להיקפי הזכויות שניתן לקבל במתחמים השונים, ואין ספק כי השוק והדיירים ייהנו מוודאות זו.

מוצע לבחון את נושא מסמכי המדיניות במסגרת הנחיות מנהליות מטעם מנהל התכנון. כך למשל, בין היתר, יש להתייחס לעניינים תכנוניים שיש להעדיף הסדרתם בדרך של תכנית, לעבודת ההכנה

ובסיס הנתונים הנדרש לצורך קבלת החלטת מדיניות, קיום הליך של שימוע ציבורי בהתאם לחשיבות נושא המדיניות, הפרטים שעל מסמך מדיניות לכלול, אופן פרסומו לציבור וכן התייחסות משמעותית לקביעת הוראות מעבר בעת שינוי מדיניות.

כמו כן, ובכל הנוגע למצב בו משתנה המלצת הוועדה המקומית ביחס לתכנית שבסמכות ועדה מחוזית, עקב שינוי של מדיניות הוועדה המקומית, יש להתייחס למשקל שעל הוועדה המחוזית ליתן לעמדה המעודכנת. מוצע כי ככל שוועדה מקומית תפעל שלא על פי הכללים שיפורסמו בהנחיות בנוגע לאופן שינוי המדיניות, למשל בלא קביעת כללי מעבר מספקים, הוועדה המחוזית, במסגרת שיקול הדעת המוקנה לה, תוכל, במקרים המתאימים, להתקדם בתכנון בהתאם לשיקול דעתה, זאת ככל שתשתכנע כי יש מקום לעשות כן.

6. הארכת תוקף החלטה לאשר היתר בניה בתנאים במצב בו הוגשה תביעת דייר סרבן, על מנת שלא ייווצר מצב בו פוקע תוקף ההיתר בשל התארכות הזמנים שאיננה תלויה בהכרח ביזם או ביתר הדיירים.

פרק שני – יחסי בעלי דירות ויזמים

היבטים קנייניים הנוגעים להליכי התחדשות עירונית מהווים את המוקד הרגיש והמשמעותי שמיזמים אלו מתאפיינים בו. לעיתים קרובות, מדובר על בעלי דירות במרקמים בנויים ותיקים, ממעמד סוציו אקונומי לא גבוה, שמוצעת להם עסקת פינוי בינוי ביחס לדירת המגורים היחידה שלהם. מטבע הדברים, ישנה הססנות רבה ואף חשדנות ביחס לעסקה המוצעת, בפרט ככל שהיא לוקה בעמימות ביחס למרכיבים משמעותיים שכלולים בה. כמו כן, חל הכרח לוודא כי דרך הצעת העסקה היא הגונה, נעשית בשקיפות ומבלי להעדיף בעל דירה אחד על פני שכנו, שההסכם נעשה בשפה שבעל הדירה מבין (או שעיקריה הוסברו לו) ועוד.

בשנים האחרונות ובמסגרת תנופת החקיקה בתחום ההתחדשות העירונית, נקבעו בחקיקה הסדרים רבים שכל מטרתם להגביר שוויון, הוגנות, ושקיפות כלפי בעלי הדירות שמוצעת להם עסקת פינוי בינוי. יתרה מכך, הגם שבמרבית המקרים הנטייה היא שלא להתערב בחופש החוזים באמצעות חקיקה, הרי שבתחום ההתחדשות העירונית נעשתה התערבות משמעותית בחוזים שנכרתים, הכל על מנת להגן על בעלי הדירות, מפני עסקאות בלתי הוגנות שעשויות להיות מוצעות להם.

כך, בשנת 2017 נחקק חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017 הקובע בעיקרו תקופות שונות שבהן יפקע תקפם של הסכמים עם מארגני עסקאות התחדשות עירונית בהתאם למידת התקדמות המיזם, במטרה להגביל ולהפחית את תקופת ה"כבילה" למארגן שאינו מקדם את המיזם. כמו כן קובע החוק חובות גילוי שמטרתן להביא לכך שבעלי הדירות מקבלים מידע מלא מהמארגן על ההסכם עמו, תנאיו והשלכותיו, וחובות נוספות שקובעות את חובת המארגן לפעול לטובת בעלי הדירות.

במסגרת חקיקת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016 הוקם ברשות להתחדשות עירונית, לפי סעיף 7 לחוק, מוסד הממונה על פניות דיירים. הממונה אמון על בירור פניות דיירים בנוגע להתחדשות עירונית, ובין השאר בעניין התנהגות יזמים, מארגנים, מינהלות עירוניות ודיירים אחרים כלפיהם, לרבות טענות בעניין הפעלת לחץ בלתי סביר על דייר כדי שיתן את הסכמתו להצטרפות למיזם התחדשות עירונית, ועוד. הממונה אף מוסמך לקבוע כי עסקת פינוי ובינוי בטלה, אם מצא כי העסקה נעשתה בשפה שאינה ידועה לבעל הדירה, ובלי שהיזם או מי מטעמו הסביר לו את עיקרי העסקה בשפה הידועה לו.

עוד בהקשר זה, תוקן בשנת 2018 חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006, במסגרתו נקבע הסדר ייחודי הנוגע לאוכלוסיית הקשישים, לפיו על היזם להציע לבעל דירה קשיש חלופות שונות לעסקת הפינוי ובינוי, במטרה להקל על אוכלוסיית הקשישים, שזוהתה כאוכלוסייה אשר חווה קשיים ייחודיים במיזמי פינוי ובינוי.

בעבודת הצוות נמצא כי בכל הנוגע ליחסי בעלי הדירות והיזמים, ישנן בעיות משני סוגים. ראשית נמצא, כי בחלק מהמקרים בעלי דירות הם אלה שמנצלים את הצורך בקבלת הסכמתם, כדי לקבל במסגרת העסקה תמורות גבוהות ועודפות על אלו שהוצעו ליתר בעלי הדירות – תופעת הדייר "הסחטן". מדובר במקרים בהם תנאי העסקה הם הוגנים ושוויוניים, אולם ישנם בעלי דירות המציבים דרישות מופרזות ההופכות את העסקה לבלתי כדאית כלכלית עד כדי הכשלת מימושה. כמו כן, ישנם בעלי דירות שהתמורה הנוגעת אליהם לא בהכרח יכולה להוות תמריץ מספק. לחילופין, בעלי דירות רבים לא רואים הכרח במימוש מהיר של התכניות להתחדשות עירונית ועל כן מתמהמהים בקבלת החלטה בנושא. במקרים אלו נפגעים יתר בעלי הדירות המעוניינים בקידום העסקה והיזם שהשקיע בקידום העסקה משאבים לא מעטים. יתרה מכך, הפגיעה המשמעותית היא באינטרס הציבורי החשוב של קידום והגברת תהליכי התחדשות עירונית.

מן העבר השני, נמצא כי על אף תיקוני החקיקה המתוארים, עדיין מתקיימות בשוק תופעות פסולות של ניצול בעלי דירות, בעיקר אלו המשתייכים לאוכלוסיות שמצבן הסוציו-אקונומי נמוך, במסגרתן מופעלים לחצים בלתי לגיטימיים עליהם כדי שיחתמו, וכל זאת, פעמים רבות מבלי שהם מקבלים ייעוץ משפטי ראוי שיגן על האינטרסים שלהם. במקרים אלו, העסקאות מכילות תנאים גרועים ומקפחים שלעיתים חושפים את בעלי הדירות לסיכונים בלתי סבירים.

לנוכח כל האמור, סבר הצוות כי המענה שיש ליתן לנושא יחסי היזם ובעלי הדירות, צריך להיות מורכב ולהתייחס לקושי מול בעלי דירות סחטנים מחד גיסא, ולשיפור תנאי העסקאות של בעלי הדירות, מאידך גיסא.

1. ההסדר הקנייני – קושי בהשגת הסכמות בעלי דירות

דיוני הצוות

הכלל הרגיל שחל על ביצוע פעולות שונות בבית משותף הוא כי על מנת לבצע פעולה כלשהי ברכושו של אחד מבעלי הדירות, יש צורך בקבלת הסכמתו לכך. זה גם הכלל הרגיל שחל על החלטה משמעותית כמו הריסת בית משותף קיים והקמתו מחדש.

עם זאת, כדי לעודד ולקדם התחדשות עירונית, נחקק חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) התשס"ו-2006 (להלן: **חוק פינוי ובינוי**) הקובע בסעיף 2 כך –

2. הסכים רוב מיוחס מבין בעלי הדירות במקבץ לפינוי ובינוי לכרות עסקת פינוי ובינוי, ומצא בית המשפט כי בעל דירה באותו מקבץ מסרב סירוב בלתי סביר להעביר את זכויותיו לשם ביצוע העסקה או מתנה את הסכמתו לכך בתנאים בלתי סבירים (בחוק זה – בעל דירה מסרב), רשאי בית המשפט לפעול באחת מאלה –

(1) לקבוע כי בעל הדירה המסרב אחראי בנזיקין כלפי שאר בעלי הדירות באותו מקבץ המסכימים לעסקה, בשל הנזק שנגרם להם עקב אי-ביצוע העסקה;

(2) לאשר את ביצוע העסקה וכן למנות עורך דין או רואה חשבון, שאינו בעל דירה במקבץ, שיהיה מוסמך, בהתאם להוראות בית המשפט, להתקשר בעסקה בשם בעל הדירה המסרב.

כעולה מהאמור, ההסדר הקנייני הקבוע בחוק הוא כי אם הסכים רוב מיוחס מבעלי הדירות במקבץ לפינוי ובינוי (רוב של 80% מבעלי הדירות במקבץ, שהם בעלים של שני שלישים לפחות מהדירות בכל אחד מהבתים המשותפים הכלולים במקבץ)¹² לבצע עסקת פינוי ובינוי, ובעלי דירות בבית המשותף מסרבים לביצוע העסקה "סירוב בלתי סביר", באפשרות שאר בעלי הדירות עם הרוב המיוחס לפנות לבית המשפט בתביעה נגד בעלי הדירות המסרבים. בית המשפט יכול להורות על אחת מאלה: להשית על בעל הדירה המסרב את נזקם של בעלי הדירות האחרים מאי ביצוע העסקה (כלומר אבדן עליית הערך שהייתה מתקבלת לדירותיהם כתוצאה ממימוש העסקה), או לחילופין לאשר את ביצוע העסקה ולמנות אדם שיחתום עליה בשם בעל הדירה המסרב, ולמעשה יחייב אותו להצטרף לעסקה בניגוד לרצונו.¹³

החוק מונה (בסעיף 2(ב)) רשימה לא סגורה של מקרים בהם סירוב לא ייחשב לבלתי סביר, כלומר מקרים בהם תביעת בעלי הדירות המעוניינים בביצוע העסקה – תידחה. לפי סעיף זה, סירוב נחשב לסביר, בין היתר, במקרים אלו:

- העסקה שהוצעה לבעל הדירה אינה כדאית מבחינה כלכלית לפי קביעת שמאי שמונה לעניין זה;
- לא הוצעו לבעל הדירה המסרב מגורים חלופיים המתאימים לצרכיו או לצרכי בן משפחתו המתגורר עמו;

¹² ראו הגדרת "רוב מיוחס מבין בעלי הדירות" בסעיף 1 לחוק פינוי ובינוי.

¹³ עד לאחרונה הייתה קבועה בחוק רק החלופה הראשונה של הטלת חיוב לפיצוי כספי של בעלי הדירות האחרים, ובתיקון מס' 6 משנת 2018 תוקן החוק ונוספה לו החלופה של אישור העסקה ומינוי אדם שיחתום בשם בעל הדירה המסרב. ראו הצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים) (תיקון מס' 4) (פינוי בשל סירוב בלתי-סביר), התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה תשע"ו, 568.

- לא הוצעו לבעל הדירה בטוחות הולמות לביצוע העסקה ;
- קיימות נסיבות אישיות שבשלהן ביצוע העסקה בתנאים שהוצעו לשאר בעלי הדירות אינו כדאי עבור בעל הדירה המסרב ;
- בעל הדירה או בן משפחתו המתגורר עמו הוא אדם עם מוגבלות ולא הוצעה לו דירת תמורה הכוללת את ההתאמות הדרושות לו, וכן במקרה שבעל הדירה המסרב הוא קשיש שלא הוצעו לו חלופות שונות הקבועות בחוק (מעבר לבית אבות, קבלת סכום כסף במקום דירת תמורה, ועוד).
עינינו הרואות כי הסנקציה כלפי דיירים סרבנים, רלוונטית רק מקום בו הסירוב אינו סביר ואיננו מוצדק, ולאחר שגם בית המשפט השתכנע שאכן הסירוב הוא כזה. מקום בו יש טענה טובה לדייר כנגד העסקה, לרבות העובדה שהיא אינה כדאית כלכלית, בין היתר מקום בו התמורה אינה שוויונית ביחס לדיירים האחרים, שלא הוצעו לו בטוחות הולמות וכו', בית המשפט ידחה את התביעה ולא ישית על בעל הדירה המסרב סנקציה כלשהי.

החוק נועד להתמודד עם כשל השוק המכונה בתיאוריה הכלכלית "בעיית הסחטן" Holdout-Problem.¹⁴ (זאת כמוכן מלבד מטרתו לתת מענה לאינטרס הציבורי בהתחדשות עירונית מטעמים כגון ייעול השימוש בקרקע ומתן מענה לצרכי מיגון וחיזוק). בדרך כלל, בעיה זו מתעוררת כאשר דרושה הסכמה של כמה אנשים (או אף של אנשים רבים) כדי להשיג תוצאה כלשהי, ודי בהתנגדותו של אחד או כמה מהם כדי להכשיל את התוצאה. בנסיבות אלה, יש תמריץ לאותו אדם למקסם את רווחיו מהפרויקט, תוך דחיית הצעות שבתנאים רגילים היו משתלמות לו, רק מתוך הידיעה שבכוחו להשיג יותר. הסחטן הטיפוסי מתאפיין בכך שהוא מעוניין בביצוע העסקה, משום שללא ביצועה הוא לא יזכה ברווח הגבוה שהיא טומנת בחובה, אולם סרבנותו נובעת מכך שהוא מעריך כי ניתן להשיג רווח גבוה יותר מזה שהוצע לו. הקושי מבחינה כלכלית הוא שהסחטן עלול להפריז בדרישותיו עד כדי מצב שבו הצד השני כבר לא יהיה מעוניין בביצוע העסקה, ובכך יכשיל כליל את העסקה. קושי זה אף מחמיר במקומות שבהם הסחטן לא רואה מחיר משמעותי לעיכוב העסקה.

בעולם ההתחדשות העירונית, כאשר יש רצון לקדם פרויקט התחדשות עירונית במתחם מסוים, אילו הייתה דרושה הסכמת כל בעלי הדירות לכך, כפי שהיה בהסדר שקדם לחקיקה חוק פינוי ובינוי, ניתן לצפות כי לפחות חלק מהם ידרוש מהיזם דרישות מוגזמות בתמורה להסכמתו לביצוע הפרויקט, רק בשל כך שהוא מסוגל לעשות כן בשל כוח המיקוח הרב שיש לו מול הצד השני. כדי להתמודד עם בעיית הסחטן בתחום ההתחדשות העירונית, נחקק חוק פינוי ובינוי שפורט לעיל.¹⁵ ההצדקה שעמדה בבסיס הפגיעה של החוק בקניינו של בעל הדירה המסרב היא הזכות הקניינית המוגבלת שעמדה לבעל הדירה מלכתחילה, בשל העובדה שזכות הקניין שלו חלה

¹⁴ L. Cohen "Holdouts and Free Riders" 20 J. Legal Stud (1991) 351; R.A. Posner Economic Analysis of Law (4th ed., Boston Toronto & London, 1992) 12-16

ראו גם איל זמיר "רצון חופשי, יעילות כלכלית ושקילות התמורות", **משפטים** כ"ט, 783, 790-794 (תשנ"ט).
¹⁵ בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי ההצעה "נועדה להתמודד עם תופעה שלפיה פרויקטים של פינוי ובינוי אינם יוצאים לפועל, חרף רצונם של רוב הדיירים, בשל התנגדות בלתי סבירה של אחד או יותר מבעלי הדירות. לרוב, ההתנגדות מקנה לדייר הסרבן עמדת מיקוח מיוחדת, שבה הוא משתמש, פעמים אפילו במחיר של הכשלת העסקה." ראו הצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ה-2005, ה"ח הכנסת, תשס"ו, 198.

על דירה בבית משותף, וככזו באופן טבעי היא מעניקה לבעליה זכות מוגבלת באופיה, המאוזנת עם זכות הקניין של יתר בעלי הדירות בבית המשותף.¹⁶

בישיבות הצוות עלה כי ההסדר הקנייני הקיים, אינו מספק, וכי ההתנהלות מול בעלי הדירות עונדה מכבידה ומאריכה את משכי הליכי הפינוי ובינוי. מהישיבות עלה כי גם במקרים בהם ישנו רוב משמעותי מבעלי הדירות המעוניין בביצוע הפרויקט ומיעוט המסרב מטעמי סחטנות בלבד, האפשרות לממש את הפרויקט כרוכה בהגשת תביעה אזרחית נגד אותו מיעוט, כאשר עד להגעה לפסק דין חלוט, חולפות כמה שנים, אשר כמובן גם כורכות בחובן עלויות ניהול משפט, על כל הכרוך בכך. בשל העובדה כי נדרש רוב של 80%, כתנאי סף להגשת תביעה נגד בעלי הדירות הסרבנים, התביעה נגדם מוגשת בשלבים מאוחרים יחסית של ההליכים, ולאחר השקעות מרובות מצד היזם, ורק בשלב מאוחר זה מתחיל ההליך המשפטי הארוך עד להגעה לפסי"ד חלוט. בשל הכבדה זו, תוארו מצבים שלפיהם גם במקרים של סירוב שאינו סביר, נוצר אילוץ להתפשר עם הסחטנים ולתת להם תמורות מופרזות ובלתי שוויוניות, רק כדי להימנע מהגשת תביעה ומניהול הליך משפטי.

עוד עלה בהקשר זה כי עולה קושי מיוחד בהתקשרות עם בעלי דירות שביצעו עבירות בנייה משמעותיות. כך למשל, בבנייני דירות בהם חלק משמעותי מבעלי הדירות פיצלו את דירותיהם שלא כדין, הרחיבו את הדירות באופן משמעותי ללא היתר, או פלשו לשטח משותף כגון גינה או גג. אותם בעלי דירות מתנים את הסכמתם לביצוע הפרויקט בדרישות לקבלת תמורות שאינן סבירות ביחס לתמורות שניתנות לבעלי הדירות האחרים, כיוון שהם דורשים לקבל במסגרת העסקה תמורה המהווה תוספת לשטח ולמצב הקיים, למרות שלא הוקם כדין. כך למשל, אדם שפלש לגינה של הבית המשותף כולו, ובנה עליה חדר נוסף, או יותר, ידרוש לקבל תמורה שלוקחת בחשבון את שטח אותו חדר נוסף כמצב קיים, ולקבל תוספת חדר בנוסף לאותו שטח.

סוגיה נוספת שנדונה היא ההתקשרות עם בעלי דירות שאינם מתגוררים בבניין. בחלק מהמקרים הוסבר לצוות כי רצונם של אותם בעלי דירות לקדם את העסקה, נמוך מזה של בעלי הדירות המתגוררים בהן, כיוון שמצבו הירוד של הבניין, משפיע פחות על איכות חייהם, ולכן קידום הפרויקט אינו דחוף להם. במקרים אלו, בעלי הדירות הללו מעדיפים למשוך את הזמן כמה שיותר ולנסות לשפר את העסקה המוצעת להם, על פני התקדמות בעסקה. מצד שני, עלה כי במקרים רבים, דווקא בעלי דירות שאינם מתגוררים בהן מהווים דווקא הרוח החיה מאחורי קידום הפרויקט, ומעוניינים מאוד במימושו, מאחר שהם לא צפויים לשאת בטרחה של מעבר הדירה.

בהקשר של דירות שבעלי הדירות אינם מתגוררים בהן, נדון גם סעיף 4 לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006, הקובע כי לצורך חישוב הרוב המיוחס מבין בעלי הדירות המסכים לעסקת פינוי ובינוי,¹⁷ ייחשבו הדירות של מי שבבעלותו יותר משלושים אחוזים מהדירות

¹⁶ בדברי ההסבר להצעת החוק (שם, בעמוד 199) נאמר כך: "מאחורי הצעת החוק עומדת תפיסה שלפיה ההתחשבות באינטרס של רוב בעלי הדירות וההתחשבות באינטרס הציבורי הכללי של דיירי העיר היא תכלית ראויה ובעלת עוצמה מול הפגיעה בקניינו של דייר מסרב. עוצמה יחסית זו נגזרת מההערכה בדבר החולשה היחסית של קניינו של הפרט בהקשר לבית משותף... כך קבע בית המשפט ברע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף... כי זכות הקניין של בעל דירה בבית משותף אינה זכות קניין קלאסית, והיא כשלעצמה מוגבלת בזכות הקניין של בעלי יתר הדירות בבית המשותף: 'הרוכש דירה בבית משותף — הוא הדין במי שדירה בבית משותף נפלה לבעלותו בדרך אחרת - מעלים עליו כי הסכים מראש יותר על חלק מן האוטונומיה הקניינית הקנויה לו, וכמו היקנה חלק מזכויותיו למסגרת השיתופית המתמשכת והקבועה... זכות הבעלות ביחידות הדיר בבית משותף אין היא כזכות הבעלות הקלאסית, ומוגבלת היא — מעבר לזכות הבעלות הקלאסית — בזכויות השוכנות בסביבתה והן זכויות הבעלים בדירות האחרות וברכוש המשותף...".

¹⁷ בבית משותף שבו שש דירות או יותר.

בבית המשותף כדירה אחת בלבד. הוראה זו נועדה להתמודד עם תופעה בה אדם קונה דירות רבות מבעליהן המקוריים בבית המשותף כדי לקדם בו מיזם התחדשות עירונית, ובכך, בשל הכח הרב שנוצר בידיו מאחר ויש לו מספר דירות בבניין, הוא גם יכול להביא לקידום של עסקה בניגוד לרצון בעלי הדירות שמתגוררים בו בפועל. בדיונים שהתקיימו עלה כי הכלל שנקבע בהוראה זו הוא דווקני ולא מידתי, שכן בעלים של 30 אחוזים מהדירות ייחשב כבעלים של דירה אחת בלבד, בעוד שאדם שהוא בעליהן של 25% מהדירות ייחשב לצורך הרוב המיוחס בהתאם לשיעור הבעלות שיש לו בבניין בפועל. בהקשר זה עלה קושי מיוחד בהתייחס למתחמים בהם רוב הדירות הן בבעלות המדינה, כאשר הגבלה כאמור עלולה לסכל את יכולתה של המדינה לקדם מיזמי התחדשות עירונית בהובלתה.

עוד בעניין ההתקשרות עם בעלי הדירות עלה כי קיים קושי כאשר ישנן דירות בבעלות או בניהול המדינה (וגופיה השונים), או רשויות מקומיות. כך, נטען כי ההליכים מול החברות לדיר ציבורי בעניין דירות ציבוריות, מול האפוסטרופוס הכללי בעניין דירות שמנוהלות על-ידו, ומול הרשויות המקומיות בעניין דירות שבבעלותן, נמשכים זמן רב וכרוכים בבירוקרטיה רבה ומסורבלת.

סוגיה נוספת שעלתה בדיוני הצוות נוגעת למינוי שמאי פינני ובינוי לבחינת כדאיות כלכלית. לפי ההסדר הקיים הקבוע בחוק פינני ובינוי (עידוד מיזמי פינני ובינוי), רשאים רוב של שני שלישים מבעלי הדירות במקבץ וחמישים אחוזים בכל בית משותף הכלול בו לפנות למנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ולבקש למנות שמאי פינני ובינוי שיקבע האם העסקה שהוצעה להם היא כדאית כלכלית. משמעות הדרישה לרוב מיוחס מהמקבץ, היא כי רק בשלב מאוחר יחסית של ההליך ולאחר שרבים מבעלי הדירות כבר התקשרו עם היזם בעסקה, ניתן למנות את השמאי, למרות שבחינת הכדאיות הכלכלית כבר אינה רלוונטית עבור מרביתם. עוד בעניין שמאי פינני ובינוי, התברר כי כיום מאגר שמאי פינני ובינוי¹⁸ שממנו ניתן למנות שמאי פינני ובינוי, ריק לחלוטין, וזאת לנוכח קיומם של הסדרי ניגוד עניינים מחמירים מאוד שנקבעו בחוק פינני ובינוי, אשר גרמו לשמאים להימנע מהגשת מועמדות למאגר, מחשש שלא יוכלו לפעול כלל בשוק הפרטי.

יתרה מכך, בישיבות הצוות עלה שלעיתים לדיירים הסחטנים אין תמריץ שלילי משמעותי לעיכוב הפרויקט. כך, עלה שבחלק מהתיקים שהגיעו לבתי המשפט, שבהם נפסק כנגד הדייר הסרבן, מחלו יתר הדיירים, או היזם בשמם, לדייר המסרב על הנזק שנפסק ואף על הוצאות המשפט וזאת לטובת קידום הפרוייקט בפועל.

פתרונות מוצעים

1. הפחתת הרוב הדרוש לשם הגשת תביעה נגד בעל דירה מסרב – איזון האינטרסים שבין שמירה על זכויותיהם של יתר הדיירים בבניין, המעוניינים בקידום העסקה, וההכרח בגידול תהליכי ההתחדשות העירונית כאמור לעיל, לבין זכותו של בעל דירה, שסירובו הוא בלתי סביר, מצדיק שינוי של הדין הקיים באופן שייטה יותר לטובת כלל הדיירים והאינטרס הציבורי שבמימוש עסקאות לפיניו בינוי. איזון זה, משתמע גם מערך האחריות החברתית של הקניין, המהווה, לפי גישתו של

¹⁸ לפי סעיף 2ב לחוק, שר המשפטים מוסמך לקבוע רשימת שמאים, על-פי המלצת ועדה מייעצת.

המלומד דגן, אחד מהערכים שהמרכיבים את זכות הקניין עצמה. חשוב להדגיש כי מדובר על סנקציה שתופעל ממילא רק על מי שמסרב שלא כדון.¹⁹

הפחתת הרוב הדרוש לשם הגשת תביעה נגד בעלי דירות שסירובם אינו סביר נובעת ממדיניות הממשלה שנזכרה לעיל ומהצורך האקוטי של מדינת ישראל בהגברת הליכי ההתחדשות העירונית. לצד יתרונותיה הסביבתיים והחברתיים שמנינו לעיל, התחדשות עירונית נחוצה והכרחית לשם יצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה ההולכת וגדלה לנוכח אזילת השטחים הפתוחים, וכן היא נובעת מההבנה כי בשל סירוב של יחיד או מעטים נמנעת מכלל חברי הקבוצה של הבית המשותף האפשרות ליהנות מההטבות המשמעותיות הכלולות בתכנית. קביעת הרוב הדרוש להגשת תביעה כאמור, אמורה לאזן לא רק את זכות הקניין של בעל דירה בבית משותף אל מול יתר בעלי הדירות, אלא גם בין זכותו של הפרט למול האינטרס הציבורי המשמעותי הגלום בביצוע פרויקטים אלו. הדרישה לרוב של 80% מבין בעלי הדירות לצורך הגשת תביעה נגד בעלי הדירות המסרבים, מחמירה יתר על המידה ואינה עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה. לאור האמור, מוצע להפחית את הרוב הדרוש כך שיעמוד על שני שלישים מבין בעלי הדירות.

לנוכח האמור, ראשית מוצע לתקן את חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), כך שיאפשר הגשת תביעה נגד בעל דירה שסירובו אינו סביר גם כאשר ישנו רוב של 66% בלבד מבעלי הדירות במקבץ. כדי לוודא כי הפחתת הרוב תתבצע רק במקרים בהם הסירוב אינו מוצדק, הגשת התביעה ברוב של 66% תוכל להתבצע רק בתנאי שצורפה לה חוות דעתו של שמאי פינוי ובינוי, שמונה בידי הרשות להתחדשות עירונית, ולפיה התמורה שהוצעה לבעלי הדירות בכלל, ולבעל הדירה המסרב בפרט, היא בהתאם למפתח תמורה שוויוני וכדאית כלכלית עבורם.

נדגיש כי אין כוונה לשנות מעילות התביעה הקיימות כיום בדיון, והטלת פיצוי כספי או חיוב להתקשר בעסקה תיעשה רק במקרים שסירובו של בעל הדירה אינו סביר. כאמור, מדובר במקרים בהם לא מתקיימות העילות המנויות בחוק ולפיכך הסירוב הוא בלתי סביר ובלתי מוצדק, ורק לאחר שבית המשפט השתכנע כי אכן כך הדבר ביחס למקרה הקונקרטי. במקרים אלו, אין הצדקה ל"המתנה" עד להגעה לרוב של 80% כדי להתחיל בהליכים המשפטיים נגד בעל הדירה המסרב. תיקון כאמור יאפשר בירור של התביעה נגד בעלי הדירות שמסרבים מטעמים בלתי סבירים בשלב מוקדם יותר של הפרויקט, ובכך תאפשר התקדמות "במקביל" להליכי אישור התכנית והליכים נוספים, על פני התקדמות "בטור", בשלב מאוחר של ההליך.

2. **הגשת תביעה נגד בעל דירה מסרב** – בשל קושי שעלה בחלק מהמקרים מצד בעלי דירות, להגיש בעצמם ובשם את התביעה נגד בעל הדירה המסרב, מוצע לתקן את חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), ולהרחיב את הגורמים שרשאים להגיש תביעה נגד בעל דירה מסרב, כך שתהיה אפשרות גם ליזם להיות הגורם שמגיש את התביעה נגד בעל הדירה המסרב. כמו כן, מוצע לתקן את החוק ולאפשר למדינה להגיש תביעה נגד בעל הדירה המסרב, זאת במקרים בהם המדינה מקדמת תכניות להתחדשות עירונית וישנו אינטרס ציבורי משמעותי בהתחדשות עירונית.

¹⁹ ראו בעניין זה גם חוות דעתו של כב' השופט נ' סולברג בע"א 3511/13 שורצברגר נ' מרין (פורסם בנבו, 24.7.2014); וכן רע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף, פ"ד מח(5) 550 (1994).

3. **התייחסות ייחודית לעבירות בנייה** – מוצע להתייחס בחוק במפורש לבעלי דירות שביצעו עבירת בנייה או פולשים לשטח משותף, ולהעניק להם משקל נמוך בכל הנוגע לאופן חישוב הרוב הדרוש לשם החלטה על קידום העסקה. יש לתקן את חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), כך שיובהר בו כי בעל דירה שמסרב לעסקה, ושביצע עבירת בנייה בדירה, לא יימנה במניין בעלי הדירות באותו הבניין (לא יימנה במסגרת ה-100% של הדיירים). כלל זה יחול במצבים בהם יש למעלה מחמישים אחוזים מבעלי הדירות בבניין המסכימים לעסקה. מטרתו של הכלל להפחית מכוחם של בעלי דירות המסרבים לעסקה בשל עבירת בנייה שביצעו ומתוך מטרה להשיא תמורות ביחס ליתר הדיירים, עבור בניה שבוצעה שלא כדין. מאידך הכלל מעניק משקל ממשי לרצונם של מרבית בעלי הדירות בבית המשותף בכל הנוגע לקידום הפרויקט.

4. עוד יצויין כי במצב זה, ובמסגרת חישוב התמורות, ייחשב מי שבנה שלא כדין כמי שמסרב סירוב בלתי סביר לעסקה, והוא יקבל את חלקו בתמורות בהתעלם מעבירת הבניה שביצע. אין בהצעה כדי למנוע ממנו קבלת תמורות בעבור הבנה שנבנתה כדין. לצורך תיקון כזה תידרש הגדרה של עבירות בנייה לעניין התחדשות עירונית.

5. **דירות בבעלות או בניהול המדינה** – באשר לקושי שתואר בהתנהלות מול גופי המדינה כאשר ישנן דירות בבעלות או בניהול המדינה (וגופיה השונים), התקיימו ישיבות בהשתתפות נציגי האפוטרופוס הכללי והחברות לדיור ציבורי, בהן נשמעו עמדות הגופים השונים וסוכם על מתווה לשיתוף פעולה יעיל יותר בטיפול בעסקאות התחדשות עירונית. זאת נוכח החשיבות שהובהרה ביחס לקידום האינטרסים של התחדשות עירונית במקרים השונים ועל מנת שלא יקרה שגופים ציבוריים וסמי ציבוריים הם אלו שמעכבים את התקדמות וביצוע הפרויקטים. בנוסף, חשוב לציין, בהקשר זה, כי נעשו מספר פעולות, כגון הכנת נספח שינויים אחיד להסכמים עם החברות המשכנות, על מנת למנוע עיכובים ויצירת מתווה פעולה והדרכה עם האפוטרופוס הכללי במטרה לקצר הליכים.

6. **בעלי דירות שאינם מתגוררים בדירות** – בכל הנוגע לבעלי דירות שאינם מתגוררים בדירות, הוצע לקבוע כלל המבחין בין מצב שבו בעלי הדירות שאינם מתגוררים בהן מסכימים לעסקה, שאז הסכמתם תבוא במניין ההסכמות לצורך הרוב המיוחס (תוך דרישה לקיומו של רוב מינימלי מסוים מבין בעלי הדירות שכן מתגוררים בהן), לבין מצב שבו אותם בעלי דירות מסרבים לעסקה, שאז לא תהיה התחשבות בסירובם. לנוכח העובדה שאין אינדיקציה חד משמעית באשר לשאלה אם בעלי דירות אלה מסייעים במרבית המקרים לקידום הפרויקט או מהווים מכשול לקידומו, ובשל הקשיים שהצעה זו עשויה לעורר, הוחלט בשלב זה לא לקבוע הסדר ייחודי.

באשר לסעיף 4 לחוק, אשר כאמור קובע כי מי שבבעלותו יותר משלושים אחוזים מהדירות ייחשב כבעליה של דירה אחת בלבד, מוצע לתקן את הסעיף כך שיביא לתוצאה מידתית יותר, ולקבוע כי מי שהוא בעליהן של יותר משלושים אחוזים מהדירות, ייחשב כבעלים של שלושים אחוזים מהדירות בלבד (ולא כפי שיעור הבעלות בפועל, שעולה על שלושים אחוזים כאמור).

7. **חישוב שטח מוצמד בבחינת הרוב המיוחס** – תיקון מוצע נוסף בהקשר של חישוב הרוב המיוחס, הוא לתקן את חוק פינוי ובינוי האמור וכן את חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים), כך שבחישוב הרוב המיוחס, תימחק הדרישה לחישוב השטח המשותף המוצמד לדירות. כלומר, החישוב ייעשה

על בסיס מספר הדירות, וללא קשר לחלק ברכוש המשותף. ביסוד הצעה זו, הטענה כי אין הצדקה ליתן משקל רב יותר בחישוב קיומו של רוב מיוחס לצורך הגשת תביעה נגד בעל דירה סרבן, לעמדתו של בעל דירה שהרכוש המשותף הצמוד לדירתו גדול יותר, מעמדתו של בעל דירה שהרכוש המשותף הצמוד לדירתו קטן יותר.

8. **שמאי פינני ובינוי** – ראשית, מוצע לתקן את ההסדר הקבוע בחוק פינני ובינוי (עידוד מיזמי פינני ובינוי) לעניין הרוב הנדרש מבעלי הדירות בבקשה למינוי שמאי פינני ובינוי, ולקבוע כי ניתן יהיה למנות שמאי כאמור, לפי בקשה של 30% מבעלי הדירות בבית המשותף (ולא שני שלישים מכל מקבץ ו-50% מכל בית המשותף). תיקון כאמור יאפשר מינוי שמאי פינני ובינוי בשלב מוקדם יותר של ההליך, וכך יוכלו בעלי הדירות לבחון בשלב מוקדם והרלוונטי של המגעים מול היזם את ההצעה שהוגשה להם ולקבל החלטה מושכלת בעניינה. הרעיון שעמד מאחורי הקמת מוסד שמאי הפינני ובינוי, הוא כי השמאי יקיים הליך נגיש וגמיש באופיו, שיכול לסייע רבות להגעה להסכמות בין הצדדים, ולכן קיימת חשיבות רבה להתחלת ההליך אצלו בשלבים בהם שיעור ההסכמות אינו גדול. כמו כן, ולנוכח העובדה שאין כיום מאגר שמאי פינני ובינוי שניתן למנות, יתוקנו הוראות החוק שנקבעו בעניין ניגודי עניינים של שמאי פינני ובינוי, בהשוואה להסדרים חקיקתיים אחרים בנושא זה, כך שתהיינה מאוזנות יותר ולא ימנעו באופן מוחלט וגורף העסקה של שמאי פינני ובינוי בשוק הפרטי.

2. תופעות פסולות בהתנהלות כלפי בעלי דירות

דיוני הצוות

מפניות שהגיעו לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ולממונה על פניות דיירים ברשות, עלה כי לעיתים, ובייחוד באזורים בהם מתגוררת אוכלוסייה חלשה יחסית, מופעלים לחצים על בעלי הדירות להסכים לפרויקט גם במקרים בהם העסקה המוצעת להם אינה מספקת, בין בהיבט התמורות שמוצעות להם, ובין בהיבט תנאי העסקה והסיכונים המוטלים עליהם.

בדיוני הצוות עלה, כי בחלק מהמקרים העסקאות לא כוללות פרטים מינימליים על היזם המתקשר עם בעל הדירה. כך, למשל, הובאו בפני הצוות עסקאות שבהן התבקש בעל דירה להתקשר עם "חברה בהקמה", שמספרה ופרטיה טרם נקבעו. במקרים אחרים נמצא, כי עסקאות פינני ובינוי לא כללו ערבויות להבטחת שכר הדירה, שישולם לבעלי הדירות בתקופת המעבר לדירה זמנית עד להשלמת הבנייה. במקרה כזה, בעלי הדירות חשופים לסיכון שהיזם לא ישלם את שכר הדירה עבור מגוריהם הזמניים, ככל שיקלע לקשיים כלכליים תוך כדי הבנייה. אשר לבטוחה שנועדה להבטיח את קבלת דירת התמורה, נציין כי לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), חלה כבר כיום חובה ליתן בטוחה בעסקאות התחדשות עירונית, וזאת בדומה לכל עסקה לרכישת דירה, שכן עסקת ההתחדשות העירונית כוללת בחובה עסקת רכישה של דירת התמורה. על פני הדברים נראה כי כיום מקובל בעסקאות התחדשות עירונית ליתן בטוחה עבור דירת התמורה, כנדרש בחוק. אולם, למען הסר ספק, וכדי למנוע פרשנות אחרת, נראה כי גם בעניין זה כדאי לקבוע הוראה ברורה בעניין תחולת החובה לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) על עסקאות התחדשות עירונית.

כאמור, חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הקים את מוסד הממונה על פניות דיירים. אולם, כפי שעלה בעבודת הצוות, הסמכויות המוענקות לממונה כיום לפי החוק, הן מוגבלות, ולא תמיד מאפשרות מתן מענה הולם לתלונות המגיעות לפתחה.

לפי סעיף 7(ו) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אם קבעה הממונה שפניית דייר היא מוצדקת, בשל הפרת הוראות כל דין, תהיה קביעתו ראייה לכאורה לנקבע בה בכל הליך משפטי. המשמעות היא, שאם יש לדייר עילת תביעה נגד הנילון, הוא יוכל להשתמש בקביעות הממונה כראיות לכאורה בהליך, אשר הנטל להפרכתן יהיה מוטל על הנילון. ניתן לשער כי ישנם דיירים שימנעו מהגשת תביעה משפטית במקרים רבים מסיבות שונות, בין היתר לנוכח היעדר המידע בדבר הדין והאפשרות להגיש תביעה. עם זאת, נראה כי יש משמעות בעצם קיומן של החלטות הממונה, שכן עצם פרסומן של החלטות הממונה בהתייחס להתנהלותם של יזמים מסוימים, עשוי להשפיע על הנכונות להתקשר עמם. כך, גם בעקיפין, יכול הפרסום להשפיע על התנהלות אותם יזמים ולשפרה. נציין, כי רק לאחרונה, פורסמו כללים לעניין פרסום החלטות הממונה, באופן המאפשר את פרסומן, כולל פרטי היזם כנגדו הוגשה התלונה.

בהקשר זה עלה, כי התופעות המתוארות של ניצול בעלי דירות חלשים והפעלת פרקטיקות פסולות מצד יזמים, מתקיימות, בין היתר, במקרים בהם בעלי דירות אינם מלווים בידי עורך דין, ואינם מקבלים יעוץ משפטי בטרם חתימה על העסקה. תופעות אלה יכולות להיווצר גם במקרים אחרים שבהם בעלי הדירות מיוצגים בידי עורך דין הנתון בניגוד עניינים, בשל זיקה כזו או אחרת ליזם. עורך דין כזה לא יפעל בהכרח לטובתם של בעלי הדירות, כאשר זו מתנגשת עם אינטרס היזם. הצוות מצא חשש לניגודי עניינים כאמור, בשורה של נסיבות. אחת מהן היא הפרקטיקה המקובלת בעולם ההתחדשות העירונית כי היזם משלם את כלל הוצאות הפרויקט, ובכלל זאת נושא בעלות הייעוץ המשפטי שניתן לבעלי הדירות. מצב דברים זה, מחייב את עורך הדין של בעלי הדירות לפנות ליזם בדבר תשלום שכרו, דבר העלול ליצור יחסי תלות בין עורך הדין לבין היזם, ולהשפיע על השירות המשפטי שהוא נותן לבעלי הדירות. עוד נמצאו מקרים בהם עורך הדין מייצג במקביל בו זמנית את בעלי הדירות בפרויקט אחד ואת היזם בפרויקט אחר ומקרים אחרים בהם עורך הדין מייצג את בעלי הדירות לאחר שנים רבות של ייצוג היזם ומבלי שבעלי הדירות מודעים לקשר הממושך ביניהם. עוד הובאו לידיעת הצוות מקרים בהם נקבע שכר טרחת עורך הדין של בעלי הדירות כנגזרת של מספר הדירות שיאושרו בתכנית שתוגש בידי היזם, כך שככל שמוסדות התכנון יאשרו יותר דירות בפרויקט, כך יעלה שכר עורך הדין. מנגנון כזה מתמרץ את עורך הדין לפעול להגדלת מספר יחידות הדיור בתכנית שמקדם היזם או להימנע מלפעול כנגד הגדלה כאמור, כאשר אינטרס בעלי הדירות עשוי להיות להגבלת מספר יחידות הדיור. תופעה נוספת שתוארה היא של עורכי דין המייצגים את בעלי הדירות ובו זמנית משמשים כ"מארגנים" של העסקה, כלומר מחתימים את בעלי הדירות על הסכם המקנה לעורך הדין בלעדיות בכל הנוגע לקידום עסקת ההתחדשות העירונית באותו בית משותף. התנהלות זו יכולה להיות בעייתית כל עוד היא אינה גלויה לבעלי הדירות, שכן לעורך הדין עשוי להיות אינטרס שבעלי הדירות יתקשרו עם יזם שיציע לו את התמורה הגבוהה ביותר עבור חתימותיהם של בעלי הדירות, וזאת בניגוד לאינטרס בעלי הדירות ושיקוליהם בבחירת היזם שיממש את הפרויקט.

במצבים אלה נוצר קושי ממשי, שכן בעלי הדירות סבורים כי עורך הדין המייצג אותם פועל למענם, למרות שבפועל, לא כך הדבר וכתוצאה מכך העסקה בין בעלי הדירות והיזם אינה העסקה המיטבית עבורם אלא מוטה לטובת היזם. כך, בייחוד כאשר מדובר בבעלי דירות המשתייכים לאוכלוסייה חלשה יחסית, אשר נגישותם לייעוץ משפטי נמוכה יותר, והיזם הוא בעל השפעה רבה בבחירת עורך הדין שלהם.

בנושא זה ניתנו בשנים האחרונות מספר החלטות בידי ועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין, אולם מעבודת הצוות עלה, כי במציאות, רבות מהחלטות אלה אינן מיושמות, וכי עורכי הדין רבים אינם מודעים להן. חשוב לציין, בהקשר זה, כי מתקיים שיח עם לשכת עורכי הדין והדברים טעונים המשך בירור.

סוגיה נוספת שנדונה היא התקשרות יזמים עם בעלי דירות בעסקאות התחדשות עירונית, בלא שהם פועלים למימושן ופעמים רבות מתוך ציפייה כי צד שלישי כלשהו ירכוש עסקאות אלו. לצוות הוצגו עסקאות התחדשות עירונית הכוללות תנאים מתלים שהיזם יכול להאריך באופן חד צדדי ובלתי מוגבל, כך שבעצם המועדים לקידום העסקה בידי היזם יוארכו לפי שיקול דעתו הבלעדי והמוחלט, תוך כבילת בעלי הדירות לתקופה בלתי מוגבלת וללא קשר להתקדמות העסקה בפועל וסיכויי מימושה. במקרים אלו, בעלי דירות מוצאים עצמם כבולים ליזם אשר אינו פועל לקידום הפרויקט ואינו מתכוון לפעול לכך, בלא יכולת להביא ההסכם לידי גמר. תופעה זו משמעותית במיוחד במתחמים בהם מקודם מיזם התחדשות עירונית במסלול רשויות מקומיות. במתחמים כאלו, ניתן לזהות כניסה של יזמים רבים, אשר מתקשרים עם בעלי דירות בבניינים השונים, באופן שאינו מאפשר מימוש פרויקט כלשהו. התקשרויות אלו גם אינן מאפשרות את יישומו של נוהל הרשות הממשלתית לקידום פרויקטים במסלול רשויות, הקובע כי, לאחר סיום ההליך התכנוני, ייבחר היזם על ידי התושבים בהליך תחרותי, בסיוע מינהלת ההתחדשות העירונית או הרשות המקומית.

ישנם מקרים נוספים שבהם יש יותר מיזם אחד שמחתיים דיירים באותו המתחם, והיזם שלא פועל לקידום הפרויקט מעכב את היזמים שברצונם לקדם את הפרוייקט, או לחילופין שני היזמים לא מצליחים להגיע ביניהם להסכמות ולכן הפרוייקט תקוע. הרשות להתחדשות עירונית הצביעה על מספר פרויקטים בהיקפים עצומים שמקודמים במשך תקופה ארוכה אך הגיעו למבוי סתום בעקבות חוסר הסכמות בין היזמים שהחתימו על הסכמות.

פתרונות מוצעים

1. **בטוחות לעסקת התחדשות עירונית** – בכל הנוגע לחוזים שחושפים את בעלי הדירות לסיכון בלתי סביר, מוצע לקבוע בחקיקה קוגנטית את הבטוחות שיש ליתן במסגרת עסקת פינוי ובינוי לבעלי הדירות עבור דירות התמורה במלוא שווי דירת התמורה כולל מע"מ, וכן בטוחה להבטחת שכר הדירה שישולם להם בתקופת הבנייה. הצעה זו ופרטיה ימשיכו להיבחן בהמשך הדרך.

2. **מניעת ניגודי עניינים בין עורך הדין לבין היזם** – באשר לחשש מקיומו של ניגוד עניינים בין עורך הדין, האמון על ייצוג בעלי הדירות, לבין היזם, מוצע לקבוע כללים למניעת ניגוד עניינים בייצוג בעלי דירות בהתחדשות עירונית, בשיתוף עם לשכת עורכי הדין. כאמור לעיל, בעניין זה

התקיים שיח עם לשכת עורכי הדין והדברים טעונים המשך בירור. אלו הם עיקרי הכללים שמוצע לקבוע:

א. עורך הדין שמייצג את בעלי הדירות ייבחר בידי בעלי הדירות ולא בידי היזם;

ב. היזם לא ישלם לעורך הדין את שכר טרחתו ישירות, ויש לבחון יצירת מנגנון שלפיו הכספים יועברו לעורך הדין. כך למשל ניתן לחשוב על מודל שבו היזם יפקיד את הסכום שאמור לשמש למימון ייצוגם המשפטי של בעלי הדירות כפי שסוכם עמם מראש בחשבון נאמנות, ממנו ישולם שכר טרחת עורך הדין;

ג. עד להשלמת מיזם ההתחדשות העירונית, לא יוכל עורך הדין המייצג דיירים אל מול יזם לתת שירותים משפטיים כלשהם לאותו יזם, גם לא בפרויקט אחר;

ד. במקרה של עורך דין שייצג את היזם בעבר מספר פעמים או ייצג בעלי דירות כמה פעמים כנגד אותו יזם – ככלל, על עורך הדין לגלות לבעלי הדירות בטרם יקבל על עצמו את ייצוגם על הקשר המתמשך שלו עם היזם, וכן לקבוע כי, במקרה של ייצוג מתמשך של אותו יזם (למעלה ממספר פעמים שייקבע לאחר בחינת הפרקטיקות המקובלות בשוק), עליו להימנע כליל מייצוג בעלי דירות מול אותו יזם;

ה. הסדר שכר הטרחה של עורך הדין, המייצג את שני הצדדים, אינו יכול להיות תלוי במספר הדירות במצב "יוצא".

ו. יש לבחון האם להטיל איסור על עורך דין לפעול גם כ"מארגן" של העסקה, או שניתן לאפשר פעילות זו בכפוף לכך שעל עורך הדין לגלות לבעלי הדירות בטרם ייטול על עצמו את ייצוגם על אודות תפקידו הכפול וכן לגלות מראש את התמורה שבכוונתו לדרוש מהיזם בגין שירותיו כמארגן.

כאמור, בנושא זה התקיים שיח עם לשכת עורכי הדין וכן ישיבה עם יו"ר ועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין, שסבר אף הוא כי נדרשת פעולה בנושא, ובהמשך לכך נשלח אליו ביום 12.12.2019 מכתב המפרט את עיקרי הכללים שמוצע לקבוע בנושא זה. יצוין כי בשל פניית לשכת עורכי הדין בעניין זה, הנושא ידון שוב מול הלשכה, ולכן הכללים האמורים לעיל צפויים להיבחן שוב.

3. **יצירת עילה לתביעה בגין "החתמה פוגענית" במסגרת חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי**

ובינוי), תשס"ו - 2006 – בכל הנוגע למניפולציות והטעיות בעלי דירות, מוצע להגדיר בחוק מהי "החתמה פוגענית", ולבחון האם קיימת אפשרות של הגשת תביעה אזרחית (חוזית ונזיקית) בגין "החתמה פוגענית", במסגרת הדין הקיים. ככל שימצא כי הדין הקיים חסר או כי הוא יוצר חסמים שאינם מאפשרים הגשת תביעה כנ"ל או מכבידים על כך, מוצע לבחון אפשרות ליצירת עוולה נזיקית ייחודית ואף לבחון האם ראוי לקבוע בצידה מנגנון של פיצויים ללא הוכחת נזק. במסגרת זו מוצע לבחון לקבוע חזקות אשר התקיימותן מצביעה על קיומה של "החתמה פוגענית", כל עוד לא הוכח אחרת, כגון:

- א. מקרים בהם היזם או גורם אחר שפעל להחתמת בעל דירה מציג עצמו כנציג מטעם רשות ציבורית כלשהי או יוצר מצג ממנו עלול להשתמע כי מדובר בגוף ציבורי;
- ב. מסירת מידע כוזב לבעל הדירה לפני החתימה, למשל באשר למספר בעלי הדירות שהסכימו לעסקה עד אותו שלב, או בקשר לתנאי העסקה שסוכמו עם בעלי הדירות האחרים;
- ג. החתמת בעל דירה על הסכם שאינו מכיל פרטים בסיסיים בדבר זהות היזם, באשר למועד חתימתו או המועד שבו נחתמה עסקה ראשונה עם בעל דירה בבית המשותף. יש לקבוע חובה פוזיטיבית לציון פרטי היזם ומועד חתימת החוזה על גבי החוזים עצמם, כך ביחס לעסקת פינוי בינוי וגם ביחס לחוזה ארגון עסקת פינוי בינוי.
- ד. מקרים של ניצול מוגבלות של בעל דירה.
- ה. הפעלת לחץ בלתי סביר על בעל דירה כדי לגרום לחתימתו.

4. הממונה על פניות ציבור בהתחדשות עירונית –

- א. בהתאם לסעיף 7(ג) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הממונה על פניות דיירים רשאי לברר את פנייה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות. מוצע להסמיך את הממונה לקבוע כללים שיחולו על אופן בירור הפניות כדי להבהיר באיזה אופן נערך הדיון בפני הממונה.
- ב. מוצע להסמיך את הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית והמינהלות העירוניות להגיש תלונה לממונה, אם נודע להן על התנהלות המהווה עילה להגשת תלונה כאמור.
- ג. לפי סעיף 7(ד) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, החלטת הממונה צריכה להינתן בתוך 90 ימים מיום הגשת התלונה, ובאפשרותה להאריך מועד זה, מטעמים שירשמו, ב-90 ימים נוספים. לאחר שהתברר כי בחלק מהמקרים לא ניתן לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק למתן החלטות הממונה, בעיקר במקרים של כמה פניות שנוגעות לאותו עניין ובירורן מתקיים יחד, או במקרים בהם התלונה אינה כוללת את כל המידע הנדרש, מוצע לתקן את החוק ולהאריך את לוחות הזמנים, כך שמניין הימים יתחיל להימנות רק ממועד השלמת כל המסמכים שנדרשו לבירור הפנייה, וכן לקבוע שאם נדרש דיון לצורך בירור הפנייה, החלטת הממונה תינתן בתוך 60 ימים מהדיון האחרון. בנוסף מוצע לקבוע כי כאשר הוגשו מספר פניות באותו עניין ונדרש לברר אותן יחד, ההחלטה תינתן בתוך 180 ימים ממועד השלמת מסמכי הפנייה.
- ד. מוצע להרחיב את סמכותו של הממונה על פניות בעלי דירות, כך שתוכל להורות על בטלות עסקה במקרים בהם העסקה אינה כוללת פרטים בסיסיים של היזם (למשל כאשר מדובר בחברה ללא ציון שם החברה, או ללא פרטים בסיסיים ליצירת קשר) ובנסיבות האמורות בסעיף 9 להלן, ככל שיאומץ האמור בו.

5. **הנחה בארנונה לדיירי דיור ציבורי ששבו לגור בדירות** – בדיוני הצוות עלה כי סעיף 17 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שעניינו בקביעת הנחה בתשלומי ארנונה לבעלי דירות לאחר אכלוסם בדירות התמורה, אינו חל כיום על דיירי הדיור הציבורי, אשר למרות שאין ספק כי מצבם הכלכלי קשה, אינם בעלי הזכויות בדירה ולכן ההנחה לא יכולה לחול עליהם. מוצע לתקן את הסעיף 17 הנ"ל, כך שההנחה הקבועה בחוק (ובתקנות שקבע שר הפנים), תחול גם על דיירי הדיור הציבורי.

פתרונות מוצעים – להמשך בחינה

6. **אבני דרך לפקיעת עסקאות** – מוצע לקבוע תקופות לקידום עסקאות התחדשות עירונית, שלאחריהן, בהיעדר התקדמות לפי אבני דרך שיקבעו, העסקה שנחתמה בין בעלי דירות ויזם תהיה בטלה או שבעלי הדירות יוכלו לבטלה.

א. מוצע לקבוע אבן דרך ראשונה של התקשרות בעסקה עם רוב מינימלי ראשוני מבין בעלי הדירות בבניין בתוך תקופה של שנה ממועד ההתקשרות עם בעל הדירה הראשון בבית המשותף. ככל שלא שהתקיים התנאי האמור בתוך שנה, העסקה תהא בטלה. "רוב מינימלי ראשוני" - 33% מבעלי הדירות, לפחות, בבית משותף שיש בו עד 16 בעלי דירות, ו- 20% מבעלי הדירות בבית משותף שיש בו למעלה מ- 17 בעלי דירות.

ב. מוצע לקבוע אבן דרך שנייה של התקשרות בעסקה עם רוב מינימלי שני, מבעלי הדירות בבניין בתוך תקופה של שנתיים ממועד ההתקשרות עם בעל הדירה הראשון בבית המשותף. לא התקיים התנאי האמור, העסקה תהא בטלה. "רוב מינימלי שני" יוגדר כ- 50% מבעלי הדירות, לפחות. יצוין כי קביעת רף כאמור תהווה אף פתרון למצב שבו יש בבית המשותף "עסקאות חוסמות" (ר' ההמלצה להלן).

ג. מוצע לקבוע אבן דרך שלישית אשר תבטיח התקדמות בהליך התכנוני כדלקמן:

1. בעסקת תמ"א 38 – אבן דרך של הגשת **בקשה להיתר** ע"י היזם או מי

מטעמו **בתוך 3 שנים** מההתקשרות עם בעל דירה ראשון בבית המשותף;

2. בעסקת פינוי ובינוי – אבן דרך של **קליטת תכנית** שהוגשה ע"י היזם או מי

מטעמו **בתוך 5 שנים** מההתקשרות עם בעל דירה ראשון בבית המשותף.

ככל שאבן הדרך האמורה לא תתממש בפרק הזמן שנקבע לה, יהיו רשאים רוב בעלי הדירות בבית המשותף לבטל את ההסכם עם היזם מבלי שהדבר לא ייחשב הפרת הסכם על ידם.

מוצע לקבוע מנגנון שיאפשר הארכת המועדים הקבועים באבני הדרך, ככל שאלו לא יכלו להתממש במועדים אלו מסיבות שאינן תלויות ביזם כגון שינוי מדיניות של הרשות המקומית או פרסום הודעה לפי סעיפים 77-78. אפשרות אחת היא הסמכת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לקבוע את קיומן של נסיבות כאמור ואת משך הארכה הנדרשת.

מוצע לבחון את האפשרות כי לסעיף זה תיקבע תחולה אקטיבית, באופן שיחול על כל עסקה שנחתמה 6 חודשים טרם כניסת החוק לתוקפו. כן מוצע לקבוע תחולה מיידית גם של סעיף 8 לחוק המארגנים.

7. מנגנון הכרעה בעסקאות חוסמות – יש מצבים שבהם לא ניתן לקדם עסקת התחדשות עירונית בשל התקשוריות של מספר יזמים עם בעלי דירות באותו מתחם או באותו בניין. הקביעה בהמלצה לעיל בדבר אבני דרך להתקדמות הפרוייקט עשויה לפתור חלק מהבעיות, כמתואר לעיל. עם זאת, מוצע לבחון קביעה של הסדר שיאפשר העברת התקשוריות מיזם אחד לאחר או חלוקה יעילה יותר של ההתקשוריות ביניהם. ואלו עיקרי ההצעה:

א. ככל שחלפו לפחות 18 חודשים ממועד ההתקשרות של בעל דירה ראשון במתחם עם יזם, ולפחות לאחד מהיזמים במתחם יש הסכמות עם 40% מהדיירים, כל אחד מהיזמים וכן נציגות בעלי הדירות או 3 בעלי דירות יהיו רשאים לפנות בבקשה להסדיר מחדש את ההתקשרויות במתחם, באופן שיאפשר קידום ההתחדשות העירונית בו. הבקשה תופנה לטריבונל ייעודי שיוקם לצורך כך או לטריבונל קיים שיימצא מתאים. סדרי עבודתו ייקבעו באופן שיבטיח קבלת החלטות מהירה. יש לשקול את הקמת הטריבונל במסגרת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. התקבלה פנייה כאמור, יפעל הטריבונל כדלקמן:

(1) עם קבלת הפנייה, יודיע יו"ר הטריבונל ליזמים הפועלים במתחם על דבר קבלתה ויורה להם לנסות ולהגיע להסדר ביניהם ובין הדיירים בתוך 60 יום. במסגרת הסדר זה, יוכלו היזמים להסכים על העברת ההתקשרויות שנחתמו לאחד מהם או על חלוקתם ביניהם, בהסכמת הדיירים, בתמורה שתוסכם ביניהם.

(2) לא הגיעו היזמים להסכמה ביניהם בפרק הזמן שנקבע כאמור, ישמע הטריבונל את היזמים ואת בעלי הדירות במתחם, ויבחן את העסקאות שנחתמו, את מאפייני היזמים ואת יכולתם להביא את העסקאות לידי מימוש, כן יתן דעתו לפרקי הזמן הנדרשים לשם המימוש באופן שהמימוש יהיה יעיל ובזמן קצר יחסית. בעקבות הבדיקה, יקבע הטריבונל את זהות היזם שיבצע את הפרוייקט. ככל שהמתחם ניתן לחלוקה לתתי מתחמים, יכול הטריבונל לקבוע חלוקת למתחמים בין היזמים השונים או חלקם.

(3) לא תקבע זהות היזם המבצע את הפרוייקט אלא אם כן לפחות 50% מבעלי הדירות שהתקשרו עם יזם אחר, הסכימו להתקשר עם היזם שנקבע.

(4) הטריבונל יקבע את הפיצוי שבו ישפה היזם שנבחר את היזם שהעביר לידיו את הסכמות הדיירים האחרים, וזאת בהתאם לכללים שיקבעו בעניין.

ב. בוטלה התקשרות בין בעל דירה ליזם בשל הסדר שנקבע לפי סעיף (א) לעיל, לא ייחשב הדבר הפרת הסכם.

ג. ביטול הסכם והתקשרות חדשה עם בעל דירה בהתאם להוראות אלו לא תיחשב עסקה במקרקעין ולא תהיה כרוכה בתשלום מס כלשהו.

8. **השוואת עילות סירוב בתמ"א 38 ופינוי ובינוי** – הצעה נוספת שהועלתה הינה השוואת הדרישות בכל הנוגע לקשישים במיזמי התחדשות עירונית, כך שהחובה להציע להם חלופות שונות לדירת התמורה תחול גם במיזמי תמ"א 38 ולא רק במיזמי פינוי ובינוי. בעניין זה מוצע לבחון השוואה של הדין הקיים בכל הנוגע לבחינת סבירות הסירוב של בעל הדירה, ובכלל זה את הדין הנוגע להצעת חלופות לקשישים בהתחדשות עירונית. אמנם, כידוע, תקפה של תמ"א 38 צפוי לפוג בשנים הקרובות, אולם התיקון עודנו רלוונטי, שכן גם לאחר שיפוג תקפה, צפוי להיות מספר לא מבוטל של פרויקטים שהחלו עוד בתקופת תקפה וימשיכו להתקדם גם לאחר סיומה.

9. **הגבלת הכבילה בהסכמי ארגון** - עלתה הצעה לפיה לא ניתן יהיה לרשום הערת אזהרה בשל הסכמים של ארגון עסקאות. כן הוצע לשלול האפשרות לקבוע בהסכם ארגון הוראה המחייבת התקשרות בעסקה עם יזם ספציפי, ולהקנות לממונה על פניות דיירים אפשרות להכריז על בטלותה של הוראה כזו.

10. לשקול סעד של פיצוי בגין הפרת החובה למתן תמורה שוויונית לכלל הדיירים, לרבות במסגרת סעיף 6(ג) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי בינוי), תשס"ו - 2006.

פרק שלישי – היבטים נוספים בקשר לעסקה

א. חוסר ודאות כלכלית בשאלת קבלת פטור מהיטל השבחה

דיוני הצוות

פרויקטים להתחדשות עירונית רוויים בחוסר ודאות משמעותית. הן בשל ההליכים התכנוניים הארוכים הכרוכים בהם, הן בשל הביצוע המורכב והן בשל הממשק הקרוב עם בעלי הדירות, מה שמוסיף ייחודיות המאפיינת פרויקטים אלו אל מול פרויקטים המקודמים על קרקע ריקה. הוודאות נדרשת באופן הכרחי לשם ביצוע יעיל ומהיר של הפרויקטים, וזאת עבור כלל השחקנים הרלוונטיים. עבור היזם, ומעיניו, הוודאות הכרחית על מנת להעריך את הסיכונים הכלכליים הטמונים בפרויקט, את הרווחים הצפויים, ואת לוחות הזמנים, ההיבטים הפיננסיים, המימוניים ועוד. עבור ציבור נוסף חשובה הוודאות עד מאוד, ואלו הם בעלי הדירות עליהם חל הפרויקט. במצב הקיים כיום, ונוכח העדר הוודאות, עסקאות שמוצעות לבעלי דירות לוקות באמורפיות משמעותית, כאשר התמורה איננה ברורה עד תומה, המועדים לביצוע ניתנים להארכות משמעותיות ובחוזים ישנם סעיפים מתלים נוכח העדר הבהירות בפרמטרים השונים.

בדיוני הצוות עלה כי סוגיית מתן הפטור מהיטל השבחה מהווה נושא משמעותי שבמצב הקיים כיום לא שוררת בו ודאות ויש להביא לתיקונו על מנת להגביר את הוודאות ביחס לרכיב חשוב זה שמלווה את הפרויקטים השונים.

סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 קובע את החובה לשלם היטל השבחה במקרה שחלה השבחה במקרקעין, עקב הרחבת זכויות הבנייה בהם או מסיבה אחרת. סעיף 7 לתוספת האמורה קובע, כי ההיטל ישולם לא יאוחר ממועד מימוש הזכויות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל. מהוראות חוק אלו עולה, כי אישורה של תכנית מהווה את אירוע המס שמהווה את ההשבחה במקרקעין, ומכוחו נוצרת החבות בתשלום היטל ההשבחה, וכי המועד האחרון לתשלום הוא מועד מימוש הזכויות – דהיינו מועד קבלת היתר לפי התכנית.

סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה, קובע את סמכותם של שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הרלוונטית, ליתן פטור מלא או חלקי מתשלום היטל השבחה. לפי האמור בסעיף, במתחמי פינוי ובינוי רשאים שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הרלוונטית, להכריז בצו כי לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה כלל, או כי תחול חובת תשלום היטל השבחה ששיעורו רבע ההשבחה. לנוכח העובדה שמועד היווצרות החבות בהיטל הוא מועד אישור התכנית, והמועד האחרון לתשלום הוא מועד מתן ההיתר, החלטת השרים בדבר מתן הפטור מהיטל ניתנת לאחר אישורה התכנית ולפני מתן ההיתר.

כפי שעלה בישיבות הצוות, מנקודת מבטו של היזם, קבלת החלטה בשאלת מתן הפטור מהיטל רק לאחר אישור התכנית, ולמעשה בשלב מתקדם מאוד של המיזם, לאחר שהשקיע משאבים רבים בתכנית ובהתקשרות עם בעלי הדירות, גורמת לחוסר ודאות משמעותי ומתמשך בהיבטים הכלכליים של הפרויקט. כמו כן, עלה כי ישנה חוסר אחידות ביחס למועד בו ניתנת ההחלטה הסופית ביחס למתן הפטור.

בישיבות הצוות עלה גם כי ההליכים לצורך קבלת ההחלטה בעניין הפטור מהיטל השבחה מסורבלים ונמשכים הם עצמם זמן רב שגורם לעיכובים משמעותיים בפרויקטים. נטען בעניין זה כי ההליך כרוך בבדיקת גורמים רבים אחד אחרי השני, אשר כל אחד מהם עורך שומה מטעמו ובודק מחדש את ההיבטים הכלכליים בפרויקט, שכן, על פניו בפועל, רק במצבי חוסר כדאיות כלכלית ללא מתן הפטור, הוענק פטור מהיטל השבחה ביחס לפרויקט ספציפי. כך, כאשר היזם מגיש בקשה למועצת העיר למתן פטור מהיטל השבחה הוא מצרף אליה שומה מטעמו, שתוכיח את הטענה כי הפרויקט אינו כדאי כלכלית (לפי תקן 21) אם יחויב בהיטל השבחה. מועצת העיר מכינה אף היא חוות דעת כלכלית בנושא, לצורך קבלת ההחלטה, ולאחר שהחלטתה מתקבלת, היזם פונה לרשות להתחדשות עירונית, כדי לקבל את המלצת הוועדה להתחדשות עירונית לשרים למתן הפטור, וגם הרשות להתחדשות עירונית מקיימת בדיקה כלכלית משלה. לאחר אישור הרשות המקומית והמלצת הרשות להתחדשות עירונית, עורך גם משרד הפנים בדיקה כלכלית מטעמו ובוחן את כדאיותו הכלכלית של הפרויקט. בישיבות הצוות עלה כי ריבוי השומות והבדיקות אורך זמן רב ותוצאתו לעיתים היא קביעות סותרות של גורמי המקצוע בדבר כלכליות הפרויקט.

בנוסף לאמור, ישנה עמימות רבה בנוגע להחלטת השרים והשיקולים המופעלים בשלבי קבלת ההחלטה, והמועד הצפוי להכרעה סופית, וזאת בהעדר נוהל ברור בנושא.

עוד עלה בישיבות הצוות כי בחלק מהמקרים מוסדות התכנון קובעים את הזכויות בפרויקט מתוך הנחה שיינתן הפטור מהיטל, בין אם בשל מדיניות עירונית מסוימת או משיקולים אחרים. אולם לעיתים בסופו של יום, הפטור לא ניתן, ולמרות זאת אין שינוי בתכנון המוצע, אין הגדלה של זכויות הבניה, מה שפוגע בכדאיות הכלכלית של הפרויקט באופן משמעותי. מקרה זה עלול להביא למצב בו התכנון לא יוכל לצאת אל הפועל ומשאבים רבים ירדו לטמיון.

נציין כי האמור רלוונטי הן למסלול מיסוי והן למסלול רשויות מקומיות – אמנם במסלול רשויות מקומיות צריכה להתקבל החלטה של מועצת העיר בדבר פטור מהיטל כבר בשלב המוקדם ביותר של הפרויקט, בטרם התחיל התכנון, אולם מדובר בהצהרת כוונות בלבד, שכן כאמור החיוב בהיטל השבחה מתגבש רק לאחר אישור התכנית, ורק בשלב זה ניתן לקבל החלטה סופית בנושא זה. החלטת הרשות הסופית אינה בהכרח תואמת את הצהרת הכוונות, בין אם בשל שינוי במדיניות העירונית, בין אם בשל שינוי בנתוני הפרויקט (למשל עלייה ברווחיות בשל עליית ערך הקרקע) שמצדיק סטייה מההחלטה הראשונה ובין אם בשל סירוב של משרדי הממשלה לאשר את הפטור שניתן על ידי הרשות המקומית.

לסיכום, ישנו קושי בכך שההחלטה בדבר מתן הפטור מתקבלת בשלב מאוחר יחסית של הפרויקט לאחר הסתמכות רבה מצד היזם, וכרוכה בקבלת אישורי גורמים רבים, בדיקות כפולות ועיכובים רבים. בישיבות הצוות עלה לא אחת כי השאלה אם יזם יקבל פטור או הפחתה בהיטל ההשבחה הינה בעלת משמעות רבה בחישוב הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, והיעדר הכללים מביאים לחוסר וודאות עבור היזמים בשלבים קריטיים של העסקה. כמו כן וכפי שהודגש, השאלה בדבר מתן הפטור משפיעה באופן משמעותי על הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, והיא רלוונטית עד מאוד להגברת הוודאות בפרויקטים הללו, גם ובעיקר עבור בעלי הדירות.

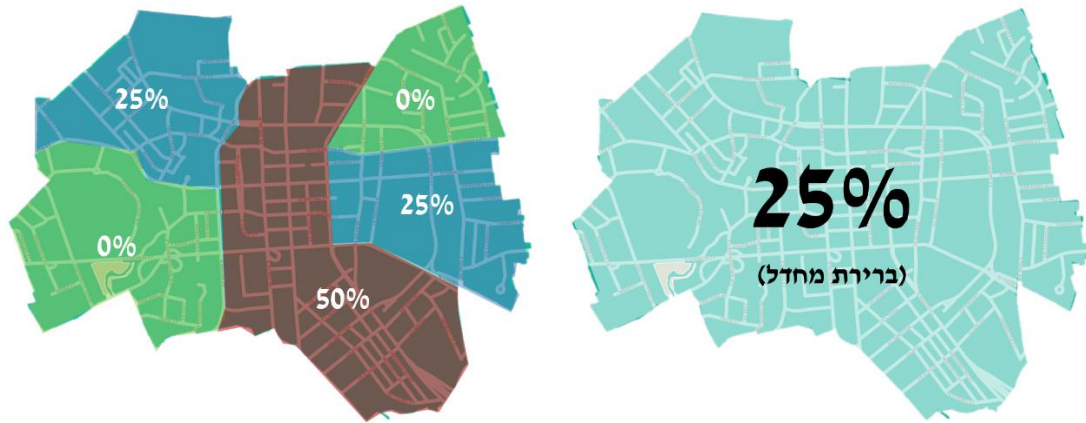
פתרון מוצע

1. הצוות דן בחלופות שונות למתן פתרון לנושא, ובין היתר, חובת קבלת החלטה על ידי הרשות המקומית עד שלב תכנוני מסוים שלא ניתן לסטות ממנו, קביעת ברירות מחדל מסוימות, או קביעה קטגורית בחוק ביחס לגובה היטל על פי תבחינים שייקבעו.

בסופו של דבר מוצע לתקן את החקיקה באופן הבא: ייקבע היטל בשיעור של 25% שיחול כברירת מחדל, שיחול ביחס לתכניות פינוי ובינוי בתחומה, כל עוד לא קבעה הרשות המקומית את היטל ההשבחה בשיעור אחר לרבות תוך התייחסות לאזורים שונים ומאפייניהם. לפי הצעה זו, מועצת הרשות המקומית תהיה רשאית לקבוע מהו שיעור ההיטל שיחול (או להחליט על פטור מלא) בנוגע לאזורים שונים בתחומה, לפי מאפייניהם, והחלטתה תחייב אותה לגבי כל הפרויקטים שיוגשו לאחריה.²⁰ כל עוד לא קבעה הרשות את שיעורי ההיטל בתחומה, תחול ברירת המחדל של שיעור ההיטל של 25% על כל העיר. היתרון בהצעה זו טמון בגמישות האפשרית בקביעת שיעורים שונים לגבי אזורים שמאפייניהם שונים, וכן בוודאות בשיעור היטל ההשבחה שיחול כבר בראשית התהליך, בין אם לפי החלטת הרשות המקומית או לפי ברירת המחדל. נוסף על הגברת הוודאות, התיקון המוצע מפחית בירוקרטיה וחוסך את העיסוק

²⁰ שינוי יהיה אפשרי רק אם מלווה בהוראות מעבר מתאימות וסבירות.

מול שרשרת של גורמים מאשרים, באופן שצפוי לחסוך זמן יקר לקידום פרויקטים להתחדשות עירונית.



אפשרות לשינוי ברירת המחדל לפי אזורים בהתאם להחלטת הרשות המקומית

25% היטל השבחה כברירת מחדל

פתרונות מוצעים – להמשך בחינה

2. **היעדר אחידות בחישוב היטלי השבחה** – בדיוני הצוות נשמעה הטענה כי פגיעה נוספת בוודאות נגרמת בשל היעדר אחידות באופן חישוב היטלי השבחה במיזמי התחדשות עירונית, ובפרט של הרכיבים השונים שיש להביא בחשבון במסגרת חישוב זה (למשל אילו הוצאות ניתן להחשיב לטובת היזם), מוצע לבחון האפשרות לקביעת סטנדרט אחיד בעניין זה במסגרת חקיקה ראשית או באמצעות תקינה מתאימה. יוער, בהקשר זה, כי עלתה הצעה, לפיה ייקבע סכום היטל השבחה אחיד עבור כל יחידת דיור, כפי שהיה נהוג בעבר.
3. **המועד שבו רואים עסקה כאירוע מימוש תכנית לפינוי ובינוי** – במצב הקיים, בחלק מהמקרים כאשר נעשות עסקאות בדירות הכלולות במתחם פינוי ובינוי שהתכנית לגביו אושרה, נוצר קושי לבעלי הדירות למכור את הדירות שכן מדובר באירוע מימוש ומשכך קם החיוב לתשלום היטלי השבחה. דבר זה מעמיד בקושי את בעלי הדירות, שכן אירוע המימוש הרלוונטי המשמעותי יותר הוא בעת יציאת עסקת הפינוי ובינוי לפועל, והוצאת ההיתר, וזו טרם התרחשה ולא ידוע במועד זה האם תמומש. מוצע לבחון האם יש צורך לקבוע כי במקרים אלו לא יראו את העברת הזכויות בקרקע כמימוש זכויות, והמשמעות היא שמועד החיוב בגין השבחה שנוצרה בתכנית פינוי בינוי יידחה למועד המימוש הבא. כאמור הנושא טעון המשך בחינה.
4. **המועד לקביעת גובה השבחה** – בקביעת השבחה אין ודאות מלאה ולגובה היטל השבחה יש השפעה מהותית על קביעת היקפי התכנון הנדרשים כדי להביא את הפרויקט לכדי כדאיות כלכלית. לפיכך, עלתה הצעה כי המועד שבו תקבע הועדה המקומית את גובה השבחה יהיה מועד הדיון בוועדה המקומית וכי סכום זה לא ישתנה, אלא אם יחולו שינויים מהותיים בהיקפי הבנייה בעת הדיון וההחלטה במוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית.

דיוני הצוות

תקן 21 של הוועדה לתקינה שמאית של מועצת שמאי המקרקעין התפרסם בשנת 2012 ומטרתו לספק פירוט מזערי נדרש והנחיות מקצועיות בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינני ובינני. הצורך בתקן עלה לאחר שתכניות פינני ובינני אושרו במוסדות התכנון, אך לא מומשו בפועל, בהעדר כדאיות כלכלית מספקת של הפרויקט לזים. התקן נכתב במטרה להוות כלי עזר בידי מוסד התכנון הדין בתכנית לפינני ובינני, באשר לכדאיות הכלכלית של התכנית הנדונה, כדי להבטיח את ישימותה ולמנוע בזבז משאבים של דיון ממשוך בתכנית שאינה ניתנת לביצוע הלכה למעשה.

התקן קבע, בין היתר, כי רווח יזמי מקובל בשלב הכנת התכנית מוערך בכ-25%-30% מכלל העלויות הצפויים בפרויקט. במהלך השנים עלו טענות מצד יזמי התחדשות עירונית כי מוסדות התכנון מתייחסים לנתון זה כרווח יזמי מקסימלי, ולא בהתאם לכוונת התקן – כרווח מינימלי הנדרש כדי להבטיח את כדאיות הפרויקט.

כמו כן עלה כי לנוכח העובדה שהתקן אינו מחייב, במקרים רבים הוועדות מאשרות תכניות המסתפקות ברווח יזמי נמוך יותר, לעיתים בהסכמת היזם ולעיתים בלעדית.

עוד קבע התקן כי התמורה המקובלת לבעלי הדירות, במסגרת הסכמי פינני ובינני, אשר יש להביא בחשבון במסגרת חישוב העלויות בשומה היא תוספת שטח דירה של כ-25 מ"ר. גם כאן לאורך השנים, השתרשה לעיתים הבנה מוטעית בשוק כי התמורה המצוינת לעיל היא התמורה הקבועה עבור דיירים כך שלא ניתן להעניק להם תמורה נדיבה או מופחתת יותר, אפילו כאשר זכויות הבנייה בתכנית מאפשרות זאת. הבנה זו משפיעה באופן ישיר על הליך המשא ומתן בין בעלי הדירות במתחם פינני ובינני לבין היזם.

בדיוני הצוות נשמעו טענות כי ישנן הוצאות משמעותיות שמושתות על היזם במסגרת המיזם לפינני ובינני, אשר אינן מובאות בחשבון במסגרת התקן הקיים, ועל כן נדרש עדכון של התקן, כך שיכלול התייחסות לאותן הוצאות. כך למשל, בכל הנוגע למטלות ציבוריות שונות שהקמת המיזם תלויה במימושן לפי התכנית, בנוגע לעלות תשלומי השכירות בתקופת הבנייה לטובת הדיירים וכן באשר לכספים שהיזם נדרש להקצות לפי ההסכם עם בעלי הדירות, לטובת הקמת קרן תחזוקה שתשמש אותם בשנים שלאחר האכלוס בבניין החדש.

לאור כל האמור לעיל וכן הצורך בשינויים והתאמות נוספות בתקן, הוביל השמאי הממשלתי הראשי ומועצת שמאי המקרקעין, הליך של עדכון התקן. במסגרת ישיבות הצוות התקיימה ישיבה שנועדה לדון בטיוטה המעודכנת של התקן שהוכן, וללבן את הערות חברי הצוות ביחס אליה. ולאחריה פורסמה להערות הציבור טיוטה מעודכנת של התקן.

פתרון מוצע

מוצע להמשיך את הדיון בטיטות העדכון לתקן, בין היתר לאחר קבלת הערות הציבור, והטמעת הערות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר, לשם הגעה לנוסח סופי.

ג. מנגנון ההכרזות

דיוני הצוות

בדיוני הצוות נדונו ההכרזות על מתחמי פינוי ובינוי בשני המסלולים הקיימים כיום – מסלול רשויות מקומיות ומסלול מיסוי.

בכל הנוגע למסלול מיסוי, לפי סעיף 15 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שר הבינוי והשיכון רשאי, לבקשת יזם, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר ובהמלצת הוועדה המייעצת, להכריז על מתחם לפינוי ובינוי במסלול מיסוי. לפי הקבוע בחוק, הכרזת השר ניתנת לפי המלצת הוועדה המייעצת, שמונה נציגי שרים רבים²¹ ונציגי ציבור. בדיוני הוועדה עצמם נבחנת התקיימות תנאי הסף להכרזה בלבד, הקבועים בתקנות מיסוי מקרקעין (שבת, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי), תשס"ד-2004. זאת, כחלק מהגשמת מדיניות הממשלה להאצת תהליכי התחדשות עירונית, שלפיה נקודת המוצא היא שיש לאפשר ולעודד תהליכי התחדשות עירונית בכל מקרה שהדבר אפשרי לפי תנאי הסף הקבועים בתקנות להכרזה, והעמדה לפיה היבטים הנוגעים למאפייני המתחם הספציפי והתאמתו למיזם ייבחנו לעומק בהליך התכנוני.

בכל הנוגע למסלול רשויות, לפי סעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שר הבינוי והשיכון, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר ובהמלצת הוועדה המייעצת, רשאי להכריז בצו על שטח כעל מתחם לפינוי ובינוי במסלול רשויות מקומיות. משמעות ההכרזה במסלול זה הוא כי הרשות המקומית מובילה את התכנון של המיזם, במימון וליווי של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. הכללים להכרזה במסלול רשויות, שמהווים מעין "קול קורא" של רשויות המקומיות קבועים באוגדן, הקובע את תנאי הסף והמשקולות השונים לדירוג ובחירת המתחמים.²² כללים אלו נקבעים בידי הוועדה המייעצת האמורה, ומתעדכנים בהחלטותיה מפעם לפעם. תפקידה של הוועדה המייעצת הוא לאשר את הכללים להכרזה, וגם להמליץ לשר בדבר ההכרזה הפרטנית של כל מתחם שעומד בכללים שנקבעו. גם כאן, ההכרזה על המתחם עצמו נעשית לאחר בדיקה של התקיימות הכללים לגביו, וללא דיון מעמיק בשיקולים הרלוונטיים למשרדים השונים, גם כאן, מתוך נקודת מוצא כי אלו ייבחנו לעומק בהליך התכנון.

ההכרזה, בין אם במסלול מיסוי ובין אם במסלול רשויות, היא תנאי לקבלת הטבות המס לעסקאות פינוי בינוי במתחם המוכרז, ותנאי לדיון בתכנית במסגרת ועדה קבינטית להתחדשות עירונית. כן מאפשרת ההכרזה תחולתו של חוק פנוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) וקבלת פטור מהיטל השבחה. בנוסף, רשאית הממשלה להכריז על מתחם שהוכרז כמתחם לפינוי ובינוי, כמתחם

²¹ נציג שר הבינוי והשיכון – יו"ר הוועדה, שר הפנים, שר האוצר, השר להגנת הסביבה, שר התחבורה, שר המשפטים, שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר החינוך, רוה"מ, רמ"י ומינהל התכנון.

²² ראו באתר הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית –

https://www.gov.il/he/departments/policies/ogdan_pinuy_binuy

מועדף לדיור לפי סעיף 3(א) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, בתנאים האמורים בחוק זה, ואז ניתן לדון בתכנית לפינוי ובינוי בותמ"ל.

בדינוני הצוות עלה כי המנגנון הקיים הדורש כינוס של הוועדה המייעצת כל נציגי המשרדים בכל פעם, לצורך הכרזה על מתחם ספציפי זה או אחר לאחר שהתקיימו התנאים הקבועים בתקנות או בכללים, הוא מיותר ומכביד. לעיתים, מתעכבת החלטת הוועדה המייעצת, בשל הקושי בהתכנסות הקוורום הרחב הדרוש להחלטותיה, ואז מתעכבת גם ההכרזה על המתחם כמתחם מועדף לדיור ולא ניתן להביאו לדיון בותמ"ל.

עוד עלה כי בנוגע לקביעת הכללים להכרזה במסלול רשויות, אין צורך בהרכב רחב כל-כך של גורמים שיקבעו את הכללים, שכן בדומה ל"קולות קוראים" אחרים שמוציאים משרדי הממשלה השונים כדבר שבשגרה, די בקביעתם בידי גורמי המקצוע של המשרד לעיתים בהתייעצות עם משרדים בודדים אחרים הרלוונטיים לעניין, אך לא בהרכב רחב כל-כך.

פתרונות מוצעים – להמשך בחינה

1. נבחנת האפשרות לבטל את מנגנון ההכרזות במסלול מיסוי במתכונתו הקיימת.
 - א. בחינת האפשרות לקבוע, כחלופה להכרזה הקיימת במסלול מיסוי, כי יינתן אישור אוטומטי באמצעות מערכת ממוחשבת המוקמת בימים אלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית. יצוין, כי המערכת מקושרת אל נתוני רשות המסים, מינהל התכנון ומרשם המקרקעין. כך שבלחיצת כפתור ניתן לתת מענה לכל התנאים הקבועים בחוק ובתקנות.
 - ב. הצעה אחרת היא לקבוע "מסלול ירוק" שלפיו הפטור ממס יתקיים אם מולאו התנאים הקבועים בתקנות, אך בחינת קיומו של הפטור תהיה בדומה לפטורים אחרים ממס, בדיעבד, ולא יידרש אישור מראש. לפי הצעה זו, כדי לאפשר המשך פיקוח ומעקב על התקדמות פרויקטים לפינוי ובינוי, ניתן לקבוע חובת דיווח לרשות להתחדשות עירונית על חתימת עסקאות. כמו כן, הרשות להתחדשות עירונית תוכל להנפיק ליזמים שיבקשו תעודה המעידה כי המתחם שעליו הם עובדים עומד בתנאי סף להכרזה.
 - ג. הצעה נוספת היא לבטל את הצורך באישור הרשות המקומית כתנאי לקבלת אישור מקדמי במסלול מיסוי ולהסתפק ביידוע – מאחר שהרשות המקומית תוכל בכל מקרה להביע את עמדתה ביחס למיזם במסגרת ההליך התכנוני.

ככל שהמלצות אלו לא יתקבלו, מוצע לבחון הארכת תקופת ההכרזה לתקופה שלישית אם ניתן היתר בניה בתקופה השנייה.
2. באשר למסלול רשויות – מוצע לקבוע כי בחירת מתחם לתכנון בידי הרשות המקומית תוך ליווי ומימון של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תיעשה בדרך של ועדת מכרזים או קול קורא לתמיכה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ברשויות המקומיות.
3. כדי לאפשר המשך פיקוח ומעקב על התקדמות פרויקטים לפינוי ובינוי, גם בלא מנגנון ההכרזות הקיים, מוצע לקבוע חובת דיווח לרשות להתחדשות עירונית על חתימת עסקאות.

ד. הקלות בממשק עם הבנקים המלווים

בישיבות עלה הקושי של יזמים שנדרשים על ידי הבנקים להחתיים את הדיירים על הסכמות מספר פעמים במהלך חיי עסקה, שאינם מסתפקים בייפויי כוח כלליים. הדבר מוביל לעיכובים בקידום פרויקטים ופותר את הדיון בכל פעם מחדש.

הוצע לפרסם בתוספת לחוזה המדף של הרשות להתחדשות עירונית, ייפוי כח גנרי שיהיה מוסכם על ידי הבנקים, לכל שלבי העסקה ולצורך קבלת הלווי הבנקאי – דבר שצפוי להוביל להפחתה משמעותית בהיקף הבירוקרטיה בעסקאות אלו.

סיכום

עיקרי דיוני הצוות

לאחר ששמע הצוות גורמים רבים המעורים בעולם ההתחדשות העירונית, ובהם נציגי חברות יזמיות העוסקות בהתחדשות עירונית בהיקפים גדולים, עורכי דין המלווים מיזמים אלו, נציגי עמותות וארגונים חברתיים המייצגים דיירים בפרויקטים, יועצים חברתיים, עורכי דין המתמחים בייצוג דיירים, קליניקות באוניברסיטאות, גורמים משמעותיים בשלטון המקומי, ועוד, להלן יובאו עיקרי המסקנות באשר לחסמים בעולם ההתחדשות העירונית וההמלצות להתמודדות עם. המלצות אלה מועברות להערות על מנת שניתן היה לשפרן ולדייקן עובר לקידום מהלכי חקיקה בענין.

בעבודת הצוות נמצא כי את החסמים הקיימים בעולם ההתחדשות העירונית ניתן למפות לשלושה תחומים: (1) חסמים בתחום התכנון; (2) יחסי בעלי דירות ויזמים; ו-(3) היבטים נוספים שונים בקשר לעסקה.

באשר לתחום התכנון, בישיבות הצוות עלה כי הליכי התכנון של תכניות לפינוי ובינוי במוסדות התכנון הרגילים סבוכים ומשכך אורכים ברגיל זמן רב. בהקשר זה, נשמעה התייחסות חיובית להקמת הותמ"ל, גם בשל מהירות עבודתה בתכניות שנדונות במסגרתה, גם בשל התחרות שהיא יוצרת לוועדות המחוזיות. עוד עלה בנוגע לתכניות הכוללות הוראות בדבר **איחוד וחלוקה**, כי מנגנון האיחוד והחלוקה מסורבל מאוד, ארוך ודווקני, ואינו מתאים להליכי התחדשות עירונית, בהם בעלי הדירות והיזם מגיעים להסכמים על התמורות בשלב מתקדם בהליך. בנוסף נטען כי הטבלאות שמחלקות את הזכויות במצב היוצא באופן דווקני ומדוקדק בהתאם למצב הנכנס, אינן רלוונטיות לעסקאות הפינוי ובינוי, בהן פעמים רבות החלוקה בין בעלי הדירות אינה כה דווקנית אלא מתייחסת לסוגי דירות שונים באופן גס וכולל יותר. נושא נוסף שנדון הוא **אחוז ההסכמות מבין בעלי הדירות בבית משותף הנדרש לשם הגשת תכנית** שעניינה הריסה ובנייה מחדש. בעניין זה נמצא כי התקנות בנוסחן הנוכחי אינן בהירות דיין, ונדרש תיקון באופן שיבהיר מהו הדין החל ביחס לתכנית הכוללת הריסה ובנייה שאינה תכנית לפינוי ובינוי.

עוד נמצא בעבודת הצוות כי ישנו קושי ניכר בכל הנוגע ל**מדיניות הוועדות המקומיות**. בעניין זה נטען כי הוועדות המקומיות משנות את מדיניותן בנוגע למיזמי התחדשות עירונית לעיתים קרובות, וללא קביעת הוראות מעבר הולמות, באופן שפוגע מאוד באינטרס ההסתמכות של היזמים. במקרים רבים הוועדה המקומית נותנת את ברכתה בתחילת הדרך, אולם בהמשך עמדתה של הוועדה המקומית משתנה, לעיתים בעקבות חילופי השלטון המקומי לאחר בחירות, וקידומו של המיזם נתקע, לאחר שכבר הושקעו בו משאבים רבים.

באשר ליחסי בעלי דירות ויזמים, נמצא כי ישנם קשיים משני סוגים. ראשית נמצא כי ישנם בעלי דירות **סחטנים** שמנצלים את הצורך בקבלת הסכמתם, כדי לקבל במסגרת העסקה תמורות גבוהות ועודפות על אלו שהוצעו ליתר בעלי הדירות. מדובר במקרים בהם תנאי העסקה הם הוגנים

ושווינוניים, אולם אותם בעלי דירות מציבים דרישות מופרזות ההופכות את העסקה לבלתי כדאית כלכלית עד כדי הכשלת מימושה. במקרים אלו נפגעים יתר בעלי הדירות המעוניינים בקידום העסקה, היזם שהשקיע בקידום העסקה משאבים לא מעטים, וכמובן נפגע גם האינטרס הציבורי החשוב של קידום והגברת תהליכי התחדשות עירונית.

לנוכח כל האמור, סבר הצוות כי המענה שיש ליתן לנושא יחסי היזם ובעלי הדירות, צריך להיות מורכב ולהתייחס לקושי מול בעלי דירות סחטנים מחד גיסא, ולשיפור תנאי העסקאות והפחתת הלחצים הלא-לגיטימיים שמופעלים על בעלי הדירות, מאידך גיסא, כפי שיפורט בהמשך.

מן העבר השני, נמצא כי מתקיימות בשוק תופעות פסולות של **ניצול בעלי דירות**, בעיקר אלו המשתייכים לאוכלוסיות שמצבן הסוציו-אקונומי נמוך, במסגרתן מופעלים לחצים כבדים עליהם כדי שיחתמו, וכל זאת, פעמים רבות מבלי שהם מקבלים ייעוץ משפטי ראוי שיגן על האינטרסים שלהם. במקרים אלו, העסקאות מכילות תנאים גרועים ומקפחים שלעיתים חושפים את בעלי הדירות לסיכונים בלתי סבירים.

אשר ל**היבטים נוספים בקשר לעסקה**, עלה בעבודת הצוות כי הליכי התחדשות עירונית כרוכים בחוסר **ודאות משמעותית** שבאה לידי ביטוי בהיבטים שונים. אחד מהם, הוא **סוגיית מתן הפטור מהיטל השבחה**. כיום, ההחלטה בדבר מתן הפטור מתקבלת בשלב מאוחר יחסית של הפרויקט, וכרוכה בקבלת אישורי גורמים רבים, בדיקות כפולות ועיכובים רבים. בישיבות הצוות עלה, לא אחת, כי השאלה אם יזם יקבל פטור או הפחתה בהיטל ההשבחה הינה בעלת משמעות רבה בחישוב הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, והיעדר הכללים הקבועים מראש מביאים לחוסר ודאות עבור היזמים עד לשלבים מאוחרים מאוד של העסקה. עוד נדון בצוות הצורך **בעדכון תקן 21**, כך שיכיל התייחסות להוצאות שונות שכרוכות במימוש מיזמי התחדשות עירונית אך כיום אינם מוזכרים בו. נושא נוסף שנדון בדיוני הצוות הוא **מנגנון ההכרזות** על מתחמי פינוי ובינוי. בדיוני הצוות עלה כי המנגנון הקיים הדורש כינוס של הוועדה המייעצת בכל פעם, לצורך הכרזה על מתחם ספציפי זה או אחר לאחר שהתקיימו התנאים הקבועים בתקנות או בכללים, הוא מיותר, מכביד ולעיתים מביא לעיכובים שונים.

כאמור, בחודשים האחרונים הועברו מספר הצעות נוספות להמלצות לתיקוני חקיקה מצד הרשות להתחדשות עירונית ומשרד האוצר. לגבי הצעות אלה, נדונו בצוות שיקולים שונים לגבי כל הצעה, אולם הוסכם בקרב חברי הצוות כי הצעות אלה דורשות המשך בחינה וליבון, ובין היתר, לשם גיבוש העמדה, יש לקבל את התייחסויות הגורמים השונים ביחס אליהן. גם כאן, נפרט ראשית את המלצות הצוות ולאחר מכן את ההמלצות להמשך בחינה.

עיקרי המלצות

המלצות שמטרתן התמודדות עם חסמים בעולם התכנון

1. הארכת הוראת השעה כך שהותמ"ל יוכל להמשיך לדון בתכניות של התחדשות עירונית.
2. תיקונים בחוק התכנון והבנייה באשר לתכניות איחוד וחלוקה בפינוי ובינוי –
 - א. קביעת האפשרות לאישור תכנית לפינוי ובינוי ללא טבלאות איחוד וחלוקה, כאשר אישור הטבלאות יבוצע בידי שמאי פינוי ובינוי, לאחר שניתנה הסכמת כל בעל הדירות הכלולים במתחם האיחוד והחלוקה, בשלב ההיתר.
 - ב. קביעה כי האיזון שנדרש לבצע בין כל בעלי הדירות באיחוד וחלוקה בהסכמה בתכניות פינוי ובינוי, יאפשר סטייה מינורית מסוימת משוויון יחסי מוחלט, כך שתידרש קביעת תמורה שונה לפי סוגי דירות שונים המצויים במתחם, אך ללא הבחנה בין דירות שההבדלים ביניהן לא משמעותיים.
 - ג. בחינת הוצאת הנחיה מקצועית של מינהל התכנון כלפי מוסדות התכנון, לפיה בתכניות לפינוי ובינוי יש לקבוע מתחמי איחוד וחלוקה קטנים ככל האפשר, כדי שיהיו ברי מימוש.
3. שיעור בעלי הדירות בבית משותף הנדרש לצורך הגשת תכנית הריסה ובנייה של הבית המשותף שאינה תכנית פינוי ובינוי – מוצע לתקן את תקנות התכנון והבנייה (בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף), תשע"ו-2016, כך שייקבע בהן במפורש כי די ברוב מסוים מבין בעלי הדירות במתחם לצורך הגשת התכנית.
4. הגשת תכנית פינוי בינוי – בחינת האפשרות לתיקון הגדרת "בעל ענין בקרקע" בסעיף 61א(ב1)(1) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, במקרה של קרקע ציבורית הנכללת במתחם פינוי-בינוי, באופן שיקל על הגשת תכניות במקרים בהם יש קרקע ציבורית בתחום התכנית הארכת תוקף החלטה לאשר היתר בניה בתנאים במצב בו הוגשה תביעת דייר סרבן, על מנת שלא ייווצר מצב בו פוקע תוקף ההיתר בשל התארכות הזמנים שאיננה תלויה בהכרח ביזם או ביתר הדיירים.
5. מסמכי מדיניות –
 - א. העדפה להכנת תכניות כוללניות או תכניות מתאריות להתחדשות עירונית לכל מרחב התכנון המקומי אשר יכללו התייחסות להתחדשות עירונית במרחב העירוני כולו, כאשר השימוש במסמכי מדיניות ייעשה רק ככלי ביניים עד להשלמת תכניות אלו.
 - ב. בחינת הכנת הנחיות מנהליות מטעם מנהל התכנון, לעניין עריכה של מסמכי מדיניות, אשר יתייחסו, בין היתר, למצב של שינוי מדיניות הוועדה המקומית ביחס לתכנית שבסמכות וועדה מחוזית ויקבעו קווים מנחים למשקל שעל הוועדה המחוזית ליתן לעמדה המעודכנת.

המלצות שמטרתן התמודדות עם קושי בהשגת הסכמות בעלי דירות

6. תיקון חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) כך שיאפשר הגשת תביעה נגד בעל דירה שסירבו אינו סביר גם כאשר ישנו רוב של 66% בלבד מבעלי הדירות במקבץ, בתנאי שצורפה לה חוות דעתו של שמאי פינוי ובינוי, שמונה בידי הרשות להתחדשות עירונית, ולפיה התמורה שהוצעה לבעל הדירה המסרב ביחס לתמורה שנקבעה בהסכמים שנכרתו עם יתר בעלי הדירות, היא שוויונית באופן יחסי וכדאית כלכלית.

7. תיקון חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), כך שתורחב קשת הגורמים שרשאים להגיש תביעה נגד בעל דירה מסרב, באופן שגם היזם יוכל להיות הגורם שמגיש את התביעה נגד בעל הדירה המסרב. כמו כן, מוצע לתקן את החוק ולאפשר למדינה להגיש תביעה נגד בעל הדירה המסרב, זאת במקרים בהם המדינה מקדמת תכניות להתחדשות עירונית וישנו אינטרס ציבורי משמעותי בהתחדשות עירונית.

8. התייחסות מפורשת לבעלי דירות שביצעו עבירת בנייה או פולשים לשטח משותף – תיקון חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), כך שיובהר בו בעל דירה מסרב שביצע עבירת בנייה לא יימנה כבעל דירה באותו הבניין (לא יחשב כבעל דירה בחישוב "100% מכלל בעלי הדירות). כלל זה יחול מקום בו הסכימו למעלה ממחצית מבעלי הדירות באותו בית משותף לביצוע העסקה. במצב דברים זה, הדייר שביצע עבירות בניה יקבל תמורות בעבור הבניה החוקית שביצע בלבד. לעניין זה יראו אותו כמי שמסרב סירוב בלתי סביר לעסקה.

9. תיקון סעיף 4 לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), כך שמי שהוא בעליהן של יותר משלושים אחוזים מהדירות, ייחשב כבעלים של שלושים אחוזים מהדירות בלבד.

10. תיקון ההגדרות המתייחסות ל"רוב מיוחס" בחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) כך שבחישוב הרוב המיוחס, תימחק הדרישה לחישוב השטח המשותף המוצמד לדירות.

11. שמאי פינוי ובינוי –

א. תיקון חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) לעניין הרוב הנדרש מבעלי הדירות למינוי שמאי כאמור, כך שניתן יהיה למנותו לפי בקשה של 30% בלבד מבעלי הדירות בבית המשותף.

ב. תיקון הוראות החוק שנקבעו בעניין מניעת ניגודי עניינים של שמאי פינוי ובינוי והשוואתן להסדרים חקיקתיים אחרים בנושא זה, כך שתהינה מאוזנות יותר ולא ימנעו באופן מוחלט וגורף העסקה של שמאי פינוי ובינוי בשוק הפרטי.

המלצות שמטרתן הגנה על בעלי דירות בהתחדשות עירונית

12. בטוחות לעסקת התחדשות עירונית – עיגון בחקיקה של הבטוחות שיש ליתן במסגרת עסקת פינוי ובינוי לבעלי הדירות, ובכלל זה בטוחה לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) עבור דירת התמורה, וכן בטוחה עבור דמי השכירות.

א. קידום כללים למניעת ניגוד עניינים בייצוג בעלי דירות בהתחדשות עירונית שיחולו על עורכי דין העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית. כאמור, עניין זה ייבחן שוב לעומקו יחד עם לשכת עורכי הדין: עורך הדין שמייצג את בעלי הדירות ייבחר בידי בעלי הדירות ולא בידי היזם;

ב. היזם לא ישלם לעורך הדין את שכר טרחתו ישירות, ויש לבחון יצירת מנגנון שלפיו הכספים יועברו לעורך הדין. כך למשל ניתן לחשוב על מודל שבו היזם יפקיד את הסכום שאמור לשמש למימון ייצוג המשפטי של בעלי הדירות כפי שסוכם עמם מראש בחשבון נאמנות, ממנו ישולם שכר טרחת עורך הדין;

ג. עד להשלמת מיזם ההתחדשות העירונית, לא יוכל עורך הדין לתת שירותים משפטיים כלשהם ליזם, גם לא בפרויקט אחר;

ד. במקרה של עורך דין שייצג את היזם בעבר מספר פעמים או ייצג בעלי דירות כמה פעמים כנגד אותו יזם – ככלל על עורך הדין לגלות לבעלי הדירות בטרם יקבל על עצמו את ייצוגם על הקשר המתמשך שלו עם היזם, וכן לקבוע כי במקרה של ייצוג מתמשך של אותו יזם (למעלה ממספר פעמים שייקבע לאחר בחינת הפרקטיקות המקובלות בשוק), עליו להימנע כליל מייצוג בעלי דירות מול אותו יזם;

ה. הסדר שכר הטרחה של עורך הדין אינו יכול להיות תלוי במספר הדירות במצב "יוצא";

ו. יש לבחון האם להטיל איסור על עורך דין לפעול גם כ"מארגן" של העסקה, או שניתן לאפשר פעילות זו בכפוף לכך שעל עורך הדין לגלות לבעלי הדירות בטרם ייטול על עצמו את ייצוגם על אודות תפקידו הכפול וכן לגלות מראש את התמורה שבכוונתו לדרוש מהיזם בגין שירותיו כמארגן.

13. הגדרת "החתמה פוגענית", ובחינת השאלה אם קיימת אפשרות של הגשת תביעה אזרחית (חוזית ונזיקית) בגין "החתמה פוגענית", במסגרת הדין הקיים – ככל שימצא כי הדין הקיים חסר או כי הוא יוצר חסמים שאינם מאפשרים הגשת תביעה כנ"ל או מכבידים על כך, מוצע לבחון אפשרות ליצירת עוולה נזיקית ייחודית ואף לבחון האם ראוי לקבוע פיצוי הולם בצידה. חזקות מוצעות אשר התקיימותן מצביעה על קיומה של "החתמה פוגענית", כל עוד לא הוכח אחרת:

א. מקרים בהם היזם או גורם אחר הפועל להחתמת בעל דירה מציג עצמו כנציג מטעם רשות ציבורית כלשהי;

ב. מסירת מידע כוזב לבעל הדירה לפני החתימה, למשל באשר למספר בעלי הדירות שהסכימו לעסקה עד אותו שלב, או בקשר לתנאי העסקה שסוכמו עם בעלי הדירות האחרים;

ג. החתמת בעל דירה על הסכם שאינו מכיל פרטים בסיסיים בדבר זהות היזם, באשר למועד חתימתו או המועד שבו נחתמה עסקה ראשונה עם בעל דירה בבית המשותף. יש לקבוע חובה פוזיטיבית לציון פרטי היזם ומועד חתימת החוזה על גבי החוזים עצמם, כך ביחס לעסקת פינוי פינוי וגם ביחס לחוזה ארגון עסקת פינוי פינוי.

ד. מקרים של ניצול מוגבלות של בעל דירה.

ה. הפעלת לחץ בלתי סביר על בעל דירה כדי לגרום לחתימתו.

14. בירור פניות אצל הממונה על פניות דיירים בהתחדשות עירונית –

א. הסמכה של הממונה לקבוע כללים שיחולו על אופן בירור הפניות.

ב. הסמכת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית והמינהלות העירוניות להגיש תלונה לממונה.

ג. הארכת לוחות הזמנים למתן החלטת הממונה.

15. הרחבת סמכויות הממונה על פניות דיירים בהתחדשות עירונית, כך שיוכל להורות על בטלות עסקה במקרה שבו העסקה אינה כוללת פרטים בסיסיים של הזים (למשל כאשר מדובר בחברה ללא ציון שם החברה ומספר ההתאגדות שלה, או ללא פרטים בסיסיים ליצירת קשר).

16. תיקון סעיף 17 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שעניינו בקביעת הנחה בתשלומי ארנונה לבעלי דירות לאחר אכלוסם בדירות התמורה, לפי תקנות שקבע שר הפנים, כך שיחול גם על דיירי הדיור הציבורי.

המלצות שמטרתן מתן מענה להיבטים נוספים בקשר לעסקה

17. תיקון המנגנון להפחתת היטל השבחה – לצורך יצירת ודאות לכלל השחקנים, קביעת שיעור היטל של 25% שיחול כברירת מחדל כל עוד לא קבעה הרשות המקומית את שיעור היטל השבחה שיחול בתכניות פינני ובינוי בתחומה, תוך התייחסות לאזורים שונים ומאפייניהם. הרשות המקומית תוכל לקבוע את שיעור ההיטל בגובה- 50%, 25% או פטור מלא מהיטל, וזאת באמצעות קביעה מראש, שתפורסם וכן, בחינה של הקדמת המועד לקביעת גובה ההשבחה.

18. המשך דיון פנים ממשלתי במטרה להגיע לנוסח סופי לעדכון תקן 21.

ההצעות שעלו באופן ראשוני בצוות, להמשך בחינה:

19. אבני דרך לפקיעת עסקאות – מוצע לקבוע תקופות לקידום עסקאות התחדשות עירונית, שלאחריהן, בהיעדר התקדמות לפי אבני דרך שיקבעו, העסקה שנחתמה בין בעלי דירות ויזם תהיה בטלה או שבעלי הדירות יוכלו לבטלה.

א. מוצע לקבוע אבן דרך ראשונה של התקשרות בעסקה עם רוב מינימלי ראשוני מבין בעלי הדירות בבניין בתוך תקופה של שנה ממועד ההתקשרות עם בעל הדירה הראשון בבית המשותף. ככל שלא שהתקיים התנאי האמור בתוך שנה, העסקה תהא בטלה. "רוב מינימלי ראשוני" - 33% מבעלי הדירות, לפחות, בבית משותף שיש בו עד 16 בעלי דירות, ו- 20% מבעלי הדירות בבית משותף שיש בו למעלה מ 17 בעלי דירות.

ב. מוצע לקבוע אבן דרך שניה של התקשרות בעסקה עם רוב מינימלי שני, מבעלי הדירות בבניין בתוך תקופה של שנתיים ממועד ההתקשרות עם בעל הדירה הראשון בבית המשותף. לא התקיים התנאי האמור, העסקה תהא בטלה, או שבעלי הדירות יהיו

רשאים לבטלה. "רוב מינימלי שני" - מעל 50% מבעלי הדירות, לפחות. יצוין כי קביעת רף כאמור תהווה אף פתרון למצב שבו יש בבית המשותף "עסקאות חוסמות" (ר' המלצה 22 להלן).

ג. מוצע לקבוע אבן דרך שלישית אשר תבטיח התקדמות בהליך התכנוני כדלקמן:

1. בעסקת תמ"א 38 – אבן דרך של הגשת **בקשה להיתר** ע"י היזם או מי מטעמו

בתוך 3 שנים מההתקשרות עם בעל דירה ראשון בבית המשותף;

2. בעסקת פינוי ובינוי – אבן דרך של **קליטת תכנית** שהוגשה ע"י היזם או מי

מטעמו **בתוך 5 שנים** מההתקשרות עם בעל דירה ראשון בבית המשותף.

ככל שאבן דרך מסוימת לא תתממש בפרק הזמן שנקבע לה, יהיו רשאים רוב בעלי הדירות בבית המשותף לבטל את ההסכם עם היזם מבלי שהדבר ייחשב הפרת הסכם על ידם. מוצע לקבוע מנגנון שיאפשר הארכת המועדים הקבועים באבן הדרך השלישית, ככל שזו לא תוכל להתממש במועדים אלו מסיבות שאינן תלויות ביזם כגון שינוי מדיניות של הרשות המקומית או פרסום הודעה לפי סעיפים 77-78. אפשרות אחת היא הסמכת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לקבוע את קיומן של נסיבות כאמור ואת משך הארכה הנדרשת.

מוצע כי לסעיף זה תיבחן האפשרות לקבוע תחולה אקטיבית, באופן שיחול על כל עסקה שנחתמה 6 חודשים טרם כניסת החוק לתוקפו. כן מוצע לקבוע תחולה מידית גם של סעיף 8 לחוק המארגנים.

20. מנגנון הכרעה בעסקאות חוסמות – יש מצבים שבהם לא ניתן לקדם עסקת התחדשות עירונית בשל התקשרויות של מספר יזמים עם בעלי דירות באותו מתחם או באותו בניין. הקביעה בהמלצה 19 לעיל בדבר אבני דרך להתקדמות הפרוייקט עשויה לפתור חלק מהבעיות, כמותואר לעיל. עם זאת, מוצע לבחון קביעה של הסדר שיאפשר העברת התקשרויות מיזם אחד לאחר או חלוקה יעילה יותר של ההתקשרויות ביניהם. ואלו עיקרי ההצעה:

א. ככל שחלפו לפחות 18 חודשים ממועד ההתקשרות של בעל דירה ראשון במתחם עם יזם, ולפחות לאחד מהיזמים במתחם יש הסכמות עם 40% מהדיירים, כל אחד מהיזמים וכן נציגות בעלי הדירות או 3 בעלי דירות יהיו רשאים לפנות בבקשה להסדר מחדש את ההתקשרויות במתחם, באופן שיאפשר קידום ההתחדשות העירונית בו. הבקשה תופנה לטריבונל ייעודי שיוקם לצורך כך או לטריבונל קיים שיימצא מתאים. סדרי עבודתו ייקבעו באופן שיבטיח קבלת החלטות מהירה. יש לשקול הקמת הטריבונל במסגרת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. התקבלה פנייה כאמור, יפעל הטריבונל כדלקמן:

1. עם קבלת הפנייה, יודיע יו"ר הטריבונל ליזמים הפועלים במתחם על דבר

קבלתה ויורה להם לנסות ולהגיע להסדר ביניהם ובין הדיירים בתוך 60 יום. במסגרת הסדר זה, יוכלו היזמים להסכים על העברת ההתקשרויות שנחתמו לאחד מהם או על חלוקתם ביניהם, בתמורה שתוסכם ביניהם.

2. לא הגיעו היזמים להסכמה ביניהם בפרק הזמן שנקבע כאמור, ישמע

הטריבונל את היזמים ואת בעלי הדירות במתחם, ויבחן את העסקאות שנחתמו,

את מאפייני היזמים ואת יכולתם להביא את העסקאות לידי מימוש. בעקבות הבדיקה, יקבע הטריבונול את זהות היזם שיבצע את הפרוייקט. ככל שהמתחם ניתן לחלוקה לתתי מתחמים, יכול הטריבונול לקבוע חלוקת למתחמים בין היזמים השונים או חלקם.

3. לא תקבע זהות היזם המבצע את הפרוייקט אלא אם כן לפחות 50% מבעלי הדירות שהתקשרו עם יזם אחר, הסכימו להתקשר עם היזם שנקבע.

4. הטריבונול יקבע את הפיצוי שבו ישפה היזם שנבחר את היזם שהעביר לידי את הסכמות הדיירים האחרים, וזאת בהתאם לכללים שיקבעו בענין.

ב. בוטלה התקשרות בין בעל דירה ליזם בשל הסדר שנקבע לפי סעיף (א) לעיל, לא ייחשב הדבר הפרת הסכם.

ג. ביטול הסכם והתקשרות חדשה עם בעל דירה בהתאם להוראות אלו לא תיחשב עסקה במקרקעין ולא תהיה כרוכה בתשלום מס כלשהו.

21. בחינת הצורך בתיקון חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), כך שיכלול את עילות הסירוב הסביר כפי שקבועות בחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), ובכלל זה ההסדר העוסק בהצעת החלופות השונות לקשישים המתגוררים במתחם.

22. הגבלת הכבילה בהסכמי ארגון - עלתה הצעה לפיה לא ניתן יהיה לרשום הערת אזהרה בשל הסכמים של ארגון עסקאות. כן הוצע לשלול האפשרות לקבוע בהסכם ארגון הוראה המחייבת התקשרות בעסקה עם יזם ספציפי, ולהקנות לממונה על פניות דיירים אפשרות להכריז על בטלותה של הוראה כזו.

23. לשקול סעד של פיצוי בגין הפרת החובה למתן תמורה שוויונית לכלל הדיירים, לרבות במסגרת סעיף 6(ג) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו - 2006.

24. מוצע להרחיב את סמכותה של הממונה על פניות בעלי דירות, כך שתוכל להורות על בטלות עסקה במקרים בהם העסקה אינה כוללת פרטים בסיסיים של היזם (למשל כאשר מדובר בחברה ללא ציון שם החברה ומספר ההתאגדות שלה, או ללא פרטים בסיסיים ליצירת קשר).

25. היטלי השבחה – 2 סוגיות שעלה כי יש הצדקה לבחון:

א. בעקבות הטענה שנשמעה כי פגיעה נוספת בוודאות נגרמת בשל היעדר אחידות באופן חישוב היטלי השבחה במיזמי התחדשות עירונית, ובפרט של הרכיבים השונים שיש להביא בחשבון במסגרת חישוב זה (למשל האם ניתן להביא בחשבון הוצאות שונות שהוציא היזם, כך שיעמדו לטובתו בחישוב היטל השבחה), מוצע לבחון אפשרות לקביעת סטנדרט אחיד בעניין זה, במסגרת תקן שמאי של מועצת שמאי המקרקעין, או חקיקה ראשית.

ב. סוגיה נוספת שיש לבחון היא המועד בו רואים עסקה כאירוע מימוש תכנית לפינוי ובינוי – במצב הקיים, בחלק מהמקרים כאשר נעשות עסקאות בדירות הכלולות במתחם פינוי ובינוי שהתכנית לגביה אושרה, נוצר קושי לבעלי הדירות למכור את הדירות שכן מדובר באירוע מימוש ומשכך קם החיוב לתשלום היטלי השבחה. דבר זה מעמיד בקושי את בעלי הדירות,

שכן אירוע המימוש הרלוונטי המשמעותי יותר הוא בעת יציאת עסקת הפינוי ובינוי לפועל, והוצאת ההיתר, וזו טרם התרחשה ולא ידוע במועד זה האם תמומש. מוצע לקבוע כי במקרים אלו לא יראו את העברת הזכויות בקרקע כמימוש זכויות, והמשמעות היא שמועד החיוב ידחה למועד המימוש הבא. כאמור הנושא טעון המשך בחינה.

26. תביעת דייר סרבן בידי רשויות המדינה – במקרים בהם המדינה מקדמת תכנית להתחדשות עירונית וישנו אינטרס ציבורי משמעותי בהתחדשות עירונית, מוצע לבחון אפשרות שהמדינה תוכל גם היא להגיש את התביעה נגד בעל הדירה המסרב.

27. ביטול מנגנון ההכרזות במסלול מיסוי ובמסלול רשויות מקומיות –

א. בחינת האפשרות לקבוע, כחלופה להכרזה הקיימת במסלול מיסוי, כי יינתן אישור אוטומטי באמצעות מערכת ממוחשבת המוקמת בימים אלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית. יצוין, כי המערכת מקושרת אל נתוני רשות המסים, מינהל התכנון ומרשם המקרקעין. כך שבלחיצת כפתור ניתן לתת מענה לכל התנאים הקבועים בחוק ובתקנות. הצעה אחרת היא לקבוע "מסלול ירוק" שלפיו הפטור ממס יתקיים אם מולאו התנאים הקבועים בתקנות, אך בחינת קיומו של הפטור תהיה בדומה לפטורים אחרים ממס, בדיעבד, ולא יידרש אישור מראש. לפי הצעה זו, כדי לאפשר המשך פיקוח ומעקב על התקדמות פרויקטים לפינוי ובינוי, ניתן לקבוע חובת דיווח לרשות להתחדשות עירונית על חתימת עסקאות.

ב. באשר למסלול רשויות מקומיות – מוצע לקבוע כי בחירת מתחם לתכנון בידי הרשות המקומית תוך ליווי ומימון של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תיעשה בדרך של פרסום "קולות קוראים" בידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. תכנם של ה"קולות הקוראים", תנאי הסף שהם דורשים ואופן בחירת המתחמים, ייקבע בידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

ג. הצעה נוספת היא לבטל את הצורך באישור הרשות המקומית כתנאי לקבלת הפטור ממס במסלול מיסוי – הרשות המקומית תוכל להביע את עמדתה ביחס למיזם במסגרת ההליך התכנוני.

ד. מוצע לבחון הארכת תקופת ההכרזה לתקופה שלישית אם ניתן היתר בניה בתקופה השנייה.

28. הוצע לפרסם בתוספת לחוזה המדף של המשרד, ייפוי כח גנרי של דיירים ליזמים, שיהיה מוסכם על הבנקים, בדבר חתימה על כל מסמך לצורך מימוש העסקה, דבר שיאפשר שימוש גם בעת קבלת המימון ע"י הבנק, דבר שצפוי להוביל להפחתה משמעותית בהיקף הבירוקרטיה בעסקאות אלו.