

תוכן

מבוא	3
1. תמ"א 38 - סקירה על התפתחות החקיקה לחיזוק מבנים	4
2. מדיניות פינוי בינוי – דין מצוי מול דין רצוי	7
2.1 זכות הקניין	7
2.2 מדיניות פינוי בינוי והתועלת החברתית שניתן להפיק ממנה	8
2.3 ומה בין זכות הקניין למדיניות הנדרשת בפינוי בינוי	9
3. הדייר הסרבן – קווים לדמותו	12
3.1 חוק הדייר הסורר	12
3.2 מיהו הדייר הסרבן ומתי סירוב ייחשב לסביר	13
3.3 שכונת הארגזים – פרויקט הפינוי בינוי המורכב בתולדות המדינה	15
3.4 הדייר הסחטן	17
4. משפט משווה	18
5. סיכום ומסקנות	19
6. ביבליוגרפיה	21

נושא עבודת מחקר זו היא מעמדו של הדייר הסרבן בכל הנוגע לפרויקט תמ"א 38.

שאלת מחקר היא: כיצד באה לידי ביטוי בתמ"א 38 סוגיית הדייר הסרבן וכיצד מאזנת הפסיקה בין זכות הקניין של הדייר אל מול הצורך הציבורי?

בפרק הראשון לעבודת מחקר זו, אבחן את התפתחות החקיקה בכל הנוגע לפרויקטים העוסקים בהתחדשות עירונית: פינוי בינוי (בה מפנים את כלל הדיירים לתקופת הבנייה ומחזירים אותם לדירות חדשות בבניינים חדשים – ארחיב על כך בפרק), תמ"א 38 חיזוק מבנים בשני מסלולים – במסלול הראשון המבנה המסוכן יחרס ובמקומו ייבנה מבנה חדש ומסלול שני בו מחזקים את המבנה ומוסיפים דירות על הקיים.

בפרק השני לעבודת מחקר זו, אבחן את מדיניות פינוי בינוי- דין מצוי מול רצוי. בפרק זה אסקור בהרחבה את הזכות לקניין של אזרחים המחזיקים דירות בבעלותם אל מול מדיניות הפינוי בינוי והתחדשות העירונית הרווחת במדינת ישראל והיתרונות הטמונים בה.

בפרק השלישי לעבודת מחקר זו אעסוק בהרחבה בעניין הדייר הסרבן. בפרק זה נגדיר מיהו הדייר הסרבן, אבחן את חוק "הדייר הסורר", נגדיר מהו סירוב סביר ואימתי ייחשב סירוב כלא סביר. עוד אבחן את מקרה הבוחן יוצא דופן הנוגע לשכונת הארגזים בת"א (אולי פרויקט פינוי בינוי המורכב ביותר בתולדות מדינת ישראל). בנוסף, אבחן מתי הופך דייר סרבן לדייר סחטן ומה מדיניות בית המשפט בכל הנוגע לסחטנים.

בפרק הרביעי אעסוק בהתחדשות עירונית בראי המשפט המשווה.

והפרק החמישי הוא פרק סיכום ומסקנות.

1. תמ"א 38 - סקירה על התפתחות החקיקה לחיזוק מבנים

תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38) היא אוסף של תקנות, שתפקידן העיקרי הוא טיפול בסיכונים הנובעים מרעידות אדמה.

בשנת 1975 אושר לראשונה התקן הישראלי לעמידות מבנים ברעידות אדמה (להלן: "התקן") בשל הסכנה הרבה הטמונה בהתמוטטות מבנים בעת רעידת אדמה. התקן הוחל רק על בנייה חדשה ולפיכך קיימים מבנים רבים אשר אינם עומדים בו. ביום 18.5.2005 פורסמה התמ"א אשר תכליתה להוות נדבך אחד מתוך מכלול ההסדרים הדרושים לצורך שמירה על חיי אדם בהתרחש אירוע רעידת אדמה בכלל, ובשיפור מבנים קיימים שלא נבנו על פי התקן והבטחת עמידותם בפני רעידות אדמה, בפרט. הוראות התמ"א קובעות מהי המסגרת הסטטוטורית המאפשרת מתן היתרי בנייה מכוחה, תוך הענקת תמריצים כלכליים ותכנוניים שיאפשרו ויעודדו את מימושה מבחינה כלכלית. בדברי ההסבר לתמ"א הודגש כי כחלק ממטרותיה יש לדאוג גם ל"שמירה על איזון בין הצורך לחיזוק ומימונו ובין שיקולים עירוניים רחבים אחרים".¹

במסגרת התמריצים המוענקים לביצוע החיזוק, מאפשרת התמ"א הגשת בקשה להיתר לחיזוק מבנה קיים ישירות מכוח תכנית המתאר הארצית, ללא צורך בתכנית מפורטת, ואף מאפשרת הקניית זכויות בנייה מכוחה. היתר הבנייה יינתן ככלל על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן: "הוועדה המקומית"), אשר לה שיקול דעת לבחון מהו סוג התוספת המתאים לכל מבנה ואף לסרב לבקשת היתר בהתקיים טעמים מיוחדים המצדיקים זאת. לתוספות הבנייה המאושרות מכוח התמ"א מוענקות הטבות מיסוי שונות, ביניהן פטור מהיטל השבחה. בנוסחה המקורי איפשרה התמ"א להרחיב את אפשרויות הבנייה במסגרת הליך חיזוק על ידי סגירת קומה מפולשת (קומת עמודים), הוספת קומה או הוספת אגף. עוד התירה התמ"א את הרחבתן של יחידות הדיור הקיימות בבניין, תוך מתן תוספת של עד 25 מ"ר לכל יחידה.²

עם מתן אישורה לראשונה, עמדה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: "המועצה") על שני קשייה הבולטים של התמ"א: **הראשון** הוא הפגיעה במרקם החיים האורבני שעשויה להיווצר בעקבות תוספות הבנייה הגורפות, הניתנות ללא תכנית מפורטת וללא בחינת תנאי השטח הפרטניים. **השני** הוא כי דווקא באזורים רבים בהם הסיכון לנזק גדול, לא קיימת כדאיות כלכלית לביצוע החיזוק ולכן באזורים אלה לא תהיה השפעה לעידוד אותו מעניקה התמ"א. על אף קשיים אלה, ובשל האינטרס החיוני של הצלת חיי אדם בעת רעידת אדמה, קבעה המועצה כי יש לוותר על תכנון מפורט לטובת מתן היתר לתוספות בנייה שמטרתן לכסות אך את עלויות החיזוק.

במהלך השנים אישרה הממשלה ארבעה תיקונים לתמ"א. בשנת 2007 אושר התיקון הראשון שנועד להבהיר מהי השפעת התמ"א על תכניות מפורטות שאושרו טרם אישורה. בין היתר נקבע, כי במקום שבו חלה על מבנה תכנית מפורטת להרחבת דיור, לא תותר הרחבה נוספת מכוח התמ"א. עוד נקבע כי יש להעדיף תכניות מפורטות שאושרו לאזורים ולמבנים מסוימים על פני

¹ דברי ההסבר לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008 (להלן: "חוק החיזוק")
² מיכה גדרון ואהרון נמדר, **תמ"א 38** (2012)