

|           |                            |
|-----------|----------------------------|
| עמ' 2     | <u>תוכן עניינים:</u>       |
| עמ' 3     | מבוא                       |
| עמ' 4-10  | "פינוי-בינוי"              |
| עמ' 4     | פתח דבר                    |
| עמ' 4-5   | הגדרה                      |
| עמ' 5-6   | סקירה היסטורית             |
| עמ' 6-7   | 'פינוי'                    |
| עמ' 7     | 'בינוי'                    |
| עמ' 7-8   | סיכום הפרק                 |
| עמ' 10-16 | מסגרת החוק                 |
| עמ' 10    | פתח דבר                    |
| עמ' 10-12 | החוק, הצעתו, ודיוניו       |
| עמ' 12-16 | שחקנים מרכזיים             |
| עמ' 12    | פתח דבר                    |
| עמ' 12-14 | השלטון                     |
| עמ' 14-15 | השוק המסחרי-עסקי           |
| עמ' 15-16 | שוק בעלי הדירות בבית משותף |
| עמ' 16-17 | יתרונות וחסרונות           |
| עמ' 17    | סיכום הפרק                 |
| עמ' 18-21 | בעיית הדייר הסרבן          |
| עמ' 18-19 | פתח דבר                    |
| עמ' 19-21 | מסגרת נורמטיבית            |
| עמ' 21    | סיכום הפרק                 |
| עמ' 22    | סיכום                      |

### מבוא

ב'מדריך לדיירים לעקרונות התקשרות עם יזם בפרויקטים של פינוי בינוי של משרד השיכון והבינוי<sup>1</sup> נאמר כי "משרד הבינוי והשיכון אינו אחראי להתקשרות שתיערך בין הדיירים ליזם, והיא תיעשה על דעת הצדדים בלבד". בכותרות השונות יש הדרכה אודות: שלב ההתארגנות, מסמכי טרום-הסכם, בחירת יזם, בחינת התמורה המוצעת (שמאי פינוי בינוי), ההסכם ובו אבני-הדרך ותנאים מתלים, התמורה רכיביה ודגשים לעניינה, כבטחונות וביטוח. כך למעשה ניתן לתאר בפסקה קצרה מהי אותה 'עסקת פינוי ובינוי'.

בדו"ח ההתחדשות העירונית לשנת 2016<sup>2</sup>, אשר פועל מכח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משנת תשע"ו-2016, קרי אושר באותה שנה, מציין כי תוקצבו 10 מינהלות, כי אושרו תוכניות מפורטות לכ – 6,800 יח' דיור, וכי הוצאו היתרי בנייה לכ – 2,100 יח' דיור בתכניות פינוי ובינוי. בניתוח השוואתי בין פינוי ובינוי לבין תמ"א 38, נאמר כי בפינוי ובינוי נדרש מבחינת מדיניות כלל עירונית להכין תכנית כוללת להתחדשות עירונית, וכי אופי הקידום הסטטוטורי של הפרויקט הוא לפי תכנית מפורטת (תב"ע), הדורש פנייה לדרג סמכות בכיר יותר מלתמ"א 38. בעמ' 22 נידונה "עמידה ביעדים הלאומיים (על פי החלטת ממשלה מס' 376 מיום 12.06.2013)" ונאמר כי "תחום ההתחדשות העירונית עולה על הביצוע החזוי בשלושת המדדים שנקבעו". מעבר לכך, מודד עצמו במדדים שהציב לעצמו ונראה כי עבר את המצופה. כן נקבעים יעדים לשנת 2040! לעניין עסקאות פרטיות בפינוי ובינוי, מראה הדו"ח בעמ' 56 כי "סך ההכרזות במסלול מיסוי בשנים 2004-2016 עומד על 30 מתחמים (וסך יח' דיור מוצעות של 12,245), כאשר ת"א הינה 67% מכך, מחוז המרכז 20%, הדרום 10%, וחיפה 3%. בשנת 2016 עצמה אושרו 10 תכניות מפורטות במסלול המיסוי (עמ' 58).

אם ניתן לומר דבר-מה על השוק, הוא ההתחדשות הענפה הקיימת בו. המחקר עבור נושא אשר עבר שינויים כה טריים, ועוד מפי המחקר, בדמות יצירת רשות ממשלתית לעניין התחדשות עירונית, מוביל, ומובל, לשינוי ענף ההתחדשות העירונית, וידוע כי הפסיקה אודות חקיקה כה טרייה עוד נדרשת להבשיל, וכך גם התקנות, נורמות השוק, ותודעת הציבור. עם כך, יש כאן הסדרה של שוק קיים, אשר גם היה קיים ברמה המדינית, והוא מקביל ברובו להליכים דומים, דוגמת תמ"א 38, בה גם כן נוגע המחקר.

קצרה היריעה מלסקור את כלל ענף הפינוי והבינוי, עת הוא מכיל בחובו שלל מאטריות מקבילות ומשותפות, שבמרכזן דיני המקרקעין. המחקר שואף לצמצם את העיסוק ב'פינוי ובינוי' לכדי מסגרת מצומצמת, הדנה במהות 'פינוי ובינוי', המסגרת בה הוא מתקיים, ובראשיתו חקיקה, ופונה בסופו ל'בעיית הדייר הסרבן'.

<sup>1</sup> 'מדריך לדיירים לעקרונות התקשרות עם יזם בפרויקטים של פינוי בינוי, מדינת ישראל, משרד השיכון והבינוי (פורסם באתר הממשלתי:

[http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/madrach\\_pinuy\\_binuy.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/madrach_pinuy_binuy.pdf)).

<sup>2</sup> דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2016, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד השיכון והבינוי, מנובמבר 2017. פורסם ביום 11.02.2018.

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/news\\_11022018\\_urban\\_renewal/he/urban\\_renewal\\_report\\_2016.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_11022018_urban_renewal/he/urban_renewal_report_2016.pdf))

פורסם באתר הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אתר השירותים והמידע הממשלתי ([https://www.gov.il/he/departments/government\\_authority\\_for\\_urban\\_renewal](https://www.gov.il/he/departments/government_authority_for_urban_renewal))

דוגמא ל"עסקת פינוי ובינוי" אפשר למצוא בפרויקט הראשון מסוג זה בקרית-אונו, "אונו הירוקה" של חב' מצלוואי, שהחל בשנת 2001, ואוכלס לאחר 14 שנים. בסופו של דבר, זכו כל הפועלים בו לרווח.

## פינוי בינוי

הכינוי הכוללני, 'פינוי-בינוי', כולל בחובו מסגרות והתרחשויות רבות הנובעות ממנו, ונבקש לצמצם את ההגדרה הרחבה בו עד אשר נגיע למובנו ויישומו העכשווי. באופן כללי, ופשוטו כמשמעו, מתקיים הליך בו יש פעולת פינוי, קרי פינוי מקרקעין, ופעולת בינוי (במקרקעין זה). מסגרות החוק העיקריות הנוגעות יוצגו להלן.

### הגדרה

**חוק המקרקעין**<sup>3</sup> קובע מהו "מקרקעין", מסגרותיו, ולמעשה מהווה את בסיס התפיסה אודות קרקע. **חוק התכנון והבנייה**<sup>4</sup> קובע כי "מתחם פינוי ובינוי" (והגדרות קשורות נוספות) הינן כפי שהוגדרו **בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית**<sup>5</sup> (להלן: "החוק"), הקובע בסעיף 2 (הגדרות) מספר מסגרות ל"פינוי בינוי" ואופן התרחשותו. בפועל, קיים מקרקעין, הקיים בעיר (הרי הוא 'חוק ההתחדשות העירונית'), ולפי סעיף 1 מטרת חוק זה לקדם, לעודד, להגדיל, ולהאיץ את הפעילות להתחדשות עירונית, וזאת "לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי". נניח וזהו 'הכלל'. כעת ממשיך הסעיף ומציג את 'הסייגים' לכלל זה, והם "בשים לב" לחשיבות שטחים פתוחים, ליעול שימוש בקרקע, לחיזוק העירוניות, לשיפור פני העיר, ולשיפור איכות חיי התושבים. 'סייגים' אמורפיים אלו הינם אלו שקבע המחוקק. סיפא הסעיף מציג 'האצלת סמכות', בה "והכול, בין השאר" יהיה באמצעות הקמת 'רשות ממשלתית להתחדשות עירונית' הפועלת לפי חוק זה".

כעת, אבקש להפריד דרך סעיף 1 לחוק בין "מיזם להתחדשות עירונית", שהינו רשימה פתוחה לסוגי מיזמים, וזאת לאור הסיפא "...מיזם אחר שתאשר הממשלה לעניין זה", וכן מציג 4 סוגים מוגדרים, אשר 3 מהם הינם פינוי-בינוי (מיזם, מיזם במסלול מיסוי, ומיזם בינוי-פינוי-בינוי), וכן גם מסלול 'בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38)". בהגדרת "מתחם פינוי בינוי" נאמר כי זהו "שטח שהוכרז עליו בצו כמתחם לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה לפי סעיף 14". "מתחם פינוי בינוי במסלול מיסוי" הוא לפי הוראות סעיף 15. בנוסף לכך, מוגדרת "תכנית לפינוי ובינוי" כ"תכנית לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה". לפיכך, מעבר לדרישת הבנייה, כל עוד מתבצע 'פינוי' הרי זהו 'פינוי בינוי'. מדוע? בעוד הראשון אינו דורש בהכרח פינוי, הרי השני בהכרח כן. קו הגבול בין 'בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38) לבין 'פינוי בינוי' מוגדר בכלליות כדרישה מחייבת ל'פינוי'. אם אבקש להצביע על ההבדל החוקי, אציג כי תמ"א 38 : תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה<sup>6</sup> מטרתה 'חיזוק' מקרקעין בנוי מפני רעידות אדמה. המקור לכך הוא "הגורם הזר המתערב", "הכוח האלוהי", בו מצויה 'רעידת האדמה'. אחד המשפטים הקלאסיים בגיאולוגיה הוא "רעידות אדמה לא הורגות אנשים, בניינים הורגים אנשים", וכן תיעודים רבים המעלים סיכון רב לאירוע רעידת אדמה קיצונית. לברור מאליו, 'פינוי בינוי' כולל בחובו את אותה מטרה, אך עקב הריסת המבנה והקמתו מחדש, בהכרח יידרש לעמוד בסטנדרטים החדשים לבנייה. עם השנים שונו החוקים, וקווי המתאר המבדילים ביניהם עמומים. נפנה עתה לעסוק בסקירה היסטורית קצרה, לשם הבנת הבסיס, ומשם להגדרת 'פינוי' וכן להגדרת 'בינוי'.

<sup>3</sup> חוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969 (להלן: "חוק המקרקעין")

<sup>4</sup> חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965, תיקון מס' 109, תשע"ו – 2016, סעיף 1 ("הגדרות")

<sup>5</sup> חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו – 2016 (להלן: "החוק")

<sup>6</sup> תמ"א 38 : תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, נוסח משולב, מאי 2012. ניתן מכח 'חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965). (להלן: "תמ"א 38")