

6.11.2017

ח"כ רחל עזריה
יו"ר ועדת הרפורמות

הערות מרכז הגר ובמקום להצעת חוק פינוי ובינוי פיצויים (תיקון מס' 4) (פינוי בשל סירוב בלתי-סביר) התשע"ו – 2016

מרכז הגר ועמותת במקום מתנגדים להצעת החוק שבנדון. המדובר בהוספת סנקציה חמורה של **פינוי כפוי של אדם מביתו** בשל אי הסכמתו לפרוייקט התחדשות עירונית. זהו כלי קיצוני, שיחריף את פערי הכוחות במשא ומתן בין בעלי דירות לבין יזמים. **פערי כוחות אלה קיימים ממילא ויש לשאוף לצמצם אותם ולא להיפך**. זאת מעבר לחוסר המידתיות שבשלילה מוחלטת של האוטונומיה של הפרט וזכות הקניין של אדם בביתו לשם קידום פרויקט בנייה, חשוב ככל שיהיה. להלן נפרט.

א. **הסנקציה הקיימת כיום בחוק מספקת, ואין צורך בהחרפתה במחיר של פגיעה בזכות הקניין ובמעמדם של דיירים במו"מ** – חוק פינוי בינוי (פיצויים) תשס"ו – 2006 (להלן: "החוק העיקרי") קובע כי דייר המסרב בשל נימוק בלתי סביר לפרוייקט פינוי-בינוי חשוף לתביעת נזיקין ולחיוב בפיצוי בסכום המשקף את פוטנציאל הרווח אשר נגרע משכנו בשל סירובו לעסקה. סכומי הפיצויים הגבוהים הנפסקים בפועל (ר' להלן) מהווים כבר היום איום ממשי ומרתיע ביותר עבור דיירים הניצבים בפני ההחלטה אם להסכים לפרוייקט פינוי-בינוי, בין אם סירובם להסכים הוא סביר ובין אם לאו.

מסקירה מקיפה של פסקי דין בהם נדונו תביעות נזיקין כנגד דיירים אשר סירבו לפרוייקט פינוי-בינוי עולה שסכומי הפיצוי שנפסקים עומדים על מאות אלפים ואף מיליוני שקלים.¹ על פי רוב החיוב בפיצויים נקבע כחיוב מותנה, אשר מאפשר לנתבע לחזור בו ולהסכים לעסקת פינוי-בינוי, כחלופה לתשלום הפיצוי הגבוה. הניסיון הנצבר מלמד שבמצב זה **מרבית הדיירים הנתבעים בוחרים להסכים לעסקה ובפועל מתקשרים בהסכם ומפנים דירתם, גם ללא צו הכופה עליהם לעשות כן**. ניתן להניח כי כנגד כל פסק דין אחד כזה, קיימים מקרים רבים של דיירים שחששו מהליך משפטי יקר, מתיש ומאיים שסופו אינו ידוע, ומראש ויתרו על דרישותיהם – הסבירות או הבלתי סבירות – ונתנו את הסכמתם לפרוייקט שלמעשה הם אינם מסכימים לו. ואם כך הדבר כאשר האיום הוא פיצוי כספי, קל וחומר דיירים ייאלצו להסכים לפרוייקט שאינו עונה לצרכיהם, כאשר האיום שירחף מעל לראשם הוא איום של פינוי בכוח מביתם וכפיית התקשרות בעסקה. תוצאה כזו אינה רצויה.

גם בפסק הדין שהוזכר בדברי ההסבר להצעת החוק, ע"א 3511/13 שורצברגר נ' מרין (פורסם בנבו, 24.7.14), קבע השופט דנציגר כי האיזון הקיים בחוק העיקרי בין שמירת זכויות הקניין לבין זכות הרוב לשפר את מצב דירתו, הינו סביר **כיון שאינו מאפשר צעדים דורסניים כמו פינוי בכוח, וזאת "נוכח עוצמת הפגיעה הקניינית הטמונה בכפייה שכזו"** (סעי' 17 לפה"ד).

אם כן, **הסנקציה הקיימת היום בחוק היא אפקטיבית דיה כנגד דיירים שסרבנותם נובעת משיקולי "סחטנות" (וכנראה גם נגד כאלה ש"סרבנותם" נובעת משיקולים סבירים לחלוטין)**. לפיכך לא קיים צורך להחמיר סנקציה זו ולפגוע בזכות הקניין של דיירים, ובפרט כאשר הדבר עלול לשמש כמנוף לחץ על דיירים מעוטי אמצעים, ולהחליש אף יותר את עמדתם מול יזמים - במסגרת משא ומתן לגיטימי בהליך ההתקשרות.

בתוך כך, הממשלה לא הציגה נתונים המצדיקים את הפגיעה החמורה המוצעת בזכות הקניין. לא הוצגו נתונים בדבר האפקטיביות של הסנקציה הקיימת כיום בחוק (תביעה נזיקית וסעד של פיצויים) – שהינם תשתית עובדתית מינימאלית שנדרשת לפני שמקדמים חקיקה

¹ למשל: בתא (מרכז) 11-12-55587 רחל עמינדב ו-46 אחרים נ' יקותיאל קאזי שניתן ביום 06/06/2013 נפסקו פיצויים בסך 2,790,880 ש"ח; בתא (תי"א) 09-173473-173473 לאה יצחקי נ' יהלי בנה לי בע"מ שניתן ביום 16/05/2012 נפסקו פיצוי של 2,500,000 ש"ח ובתא (הרצ"י) 13-07-54823 אופיר קינן נ' ליאור משה שניתן ביום 22/09/2014 נפסקו פיצוי בסך 1,200,000 ש"ח.

שפוגעת בזכויות יסוד. כמו כן לא הוצג מידע בנוגע להיקף תופעת ה"סחטנות" על קידום עסקאות פינני בינוי.

ב. השאלת ההסדר הקיים בתמ"א 38 לפינוי-בינוי מתעלמת מסדרי הגודל השונים בין הפרויקטים ועלולה להביא לפינוי כפוי של עשרות משפחות מבתיהן – על פי חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008², למפקח על הבתים המשותפים נתונה סמכות לאשר הריסה ובניה מחדש של מבנה מכוח תמ"א 38 על אף התנגדות המיעוט ולכפות על דייר את בצוע העסקה ופינוי מביתו.

אלא שבעוד שבתמ"א 38 מדובר בהסכמים הנוגעים לבניין בודד וקבוצת המיעוט המסרבת לעסקה כוללת, בצורה אופיינית, דייר אחד או שניים, הרי שפרויקטים של פינוי-בינוי חולשים על מתחמים גדולים, וקבוצת המיעוט בהם עשויה לכלול עשרות משקי בית. למשל במתחם של 100 יחידות דיור – רוב מיוחס ימנה 80 דיירים, והמיעוט עשוי למנות 20 דיירים. האם עסקה ש-20 משקי בית מתוך 100 לא מסכימים לה מצדיקה פינוי כפוי של 20 משפחות, וזאת כאשר סירובם עשוי להיות מבוסס על שיקולים סבירים בהחלט? בנוסף, סירוב קבוצה בסדר גודל כזה לקבל את תנאי העסקה עשוי להעיד על כך שאין מדובר בסחטנות לשם סחטנות אלא בסירוב ענייני ורציונלי – אלא שהאיום בתביעה יהיה מאיים באותה מידה גם על "סרבנים" כאלה, אם אין ידם משגת ואין להם כוחות ויכולת אישית להתמודד עם הליך משפטי כאמור.

בהקשר זה מוצע להתנות את מימוש הסנקציה בהגדלה של הרוב המיוחס מ 80% ל- 95% מבעלי הבתים לעניין פינוי כפוי. הגדלת הרוב המיוחס תאפשר למקד את הסנקציה בקהל היעד לה מיועד תיקון החוק המזוהה כ"סחטן בודד".

הרחבת העילות לפינוי סביר

במידה והוועדה הנכבדה תמצא לנכון לקדם את הצעת החוק, יש לאזן טוב יותר בין הפגיעה הקשה בזכות הקניין של הדיירים שאינם מעוניינים בפרויקט המוצע להם לבין זכותם של שאר הדיירים לשפר את מצב דירתם והאינטרס הכללי בהתחדשות עירונית. איזון זה צריך לקבל ביטוי באמצעות הרחבה של העילות לסירוב סביר והתאמתן לאוכלוסיות מוחלשות.

העילות המנויות כיום בחוק העיקרי לסירוב סביר מצומצמות מאד, ואינן מביאות בחשבון צרכים של אוכלוסיות מוחלשות אשר עלולות להיפגע מהתחדשות עירונית. נקודת המוצא לבחינה של סירוב סביר מבוססת על שיקולים כלכליים, ומניחה כי במידה והעסקה איתנה ומשתלמת מבחינה כלכלית אין זה רציונאלי לסרב לה. נקודת המוצא שאנו מציעות לאיזון - היא זכותו של דייר להוסיף ולהתגורר במקום מגוריו לאחר הפרויקט. לפיכך מוצע לשלב בחוק הסדרים המבטיחים כי דיירים מוחלשים, ובפרט דיירים מעוטי אמצעים וקשישים, יוכלו לסרב לעסקה שבה לא מובטחת זכותם להוסיף ולחיות בסביבת מגוריהם.

בהקשר זה יש לציין כי עילת הסל בסעיף 2(ב)(4) לחוק העיקרי המאפשרת לבית המשפט להתחשב ב"נסיבות אישיות מיוחדות של בעל הדירה" מפורשת באופן צר מאד. בפועל כפי שעולה מהפסיקה שבחנו - עד היום כל הטענות בגין נסיבות אישיות כהצדקה לסירוב לעסקת פינוי – בינוי נדחו באופן שיטתי על ידי בתי המשפט.

לאור זאת מוצע להוסיף לסעיף 2(ב) בחוק העיקרי עילות נוספות לסירוב סביר:

- א. יש לקבוע כי סירוב של בעל דירה קשיש יהיה סירוב סביר אם לא הוצע לו הסדר המתאים לצרכיו. שכן, בגיל הזקנה עשוי להיות צורך פחות בהגדלת הדירה ורצון להימנע מהגדלת הוצאות המחיה. על כן יש להבטיח שמתווה התמורה המוצע לקשישים יותאם לצרכים היחודיים של אוכלוסיה זו. מתווה תמורה כאמור עשוי לכלול:
 - **תמורה בשווי כספי** כחלופה להגדלת שטח הדירה (חלופה שכבר כעת מוכרת, אך אינה מחייבת). מתווה זה הוצע במחקר רחב היקף שנערך על ידי מרכז הגר בשיתוף משרד הרווחה, בנושא אוכלוסיית הקשישים בהתחדשות עירונית, כאמצעי למתן השלכות

² סעיף 5א' לחוק החיוק קובע כי נדרשת הסכמתם של כל בעלי הדירות בבית המשותף להריסת הבניין והקמתו מחדש. כאשר קיימת הסכמה להריסה ובנייה של מי שבבעלותו 80% מהדירות בבית המשותף ו-80% מהרכוש המשותף צמודות לדירותיהם, יכול הרוב לפנות בתביעה למפקח על הבתים המשותפים על מנת שזה יאשר את הריסת הבניין והקמתו מחדש, חרף התנגדות המיעוט.

שליליות של התהליך על אוכלוסיה זו. כמו כן מתווה התמורה המותאם עשוי לכלול חלוקה של שטח הדירה לשתי זירות קטנות.

• הנגשת הדירה והתאמתה לצרכיו הייחודיים של הקשיש בעל הדירה, כפי שיקבעו בחוות דעת של גרונטולוג או עו"ס שמתמחה בזקנה. הנגשת הדירה נועדה להתאים לא רק לצרכי ההווה אלא גם לצרכים עתידיים המאפיינים קשישים בגילאים מתקדמים. למשל התאמת פתחי הדירה למעבר כיסא גלגלים, גם במצב שבו הדייר אינו זקוק בעת החתימה על ההסכם לכיסא גלגלים.

ב. יש לקבוע כי סירוב של בעל הכנסה נמוכה מאד יהיה סירוב סביר אם לא הוצע לו הסדר המבטיח כיסוי של העלויות השוטפות של אחזקת הבניין והדירה (ועד בית, חשמל, חימום וארנונה) לטווח ארוך של 20 שנים.

חובת גישור לפני פנייה לבית המשפט

אנו מציעות כי בטרם ינקטו צעדים קיצוניים כמו פנייה לבית המשפט יחויבו הצדדים למצות את הדיון ביניהם בתהליך גישור של גורם מקצועי.

בברכה,

שרון קרני כהן, עו"ד

אורי אטינגר, עו"ד

עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

מרכז הגר