

17.1.2017

ח"כ אלי כהן,

יו"ר ועדת הרפורמות

הערות מרכז הגר – הצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי) התשע"ו - 2016

'מרכז הגר'¹ תומך בהסדרה של תחום ארגון העסקאות לקראת התחדשות עירונית ובפרט לאור המצב הפרוץ בתחום זה, שמוביל לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות ומקשה על קידום התחדשות עירונית הוגנת ומטיבה.

ברצוננו להביא בפני הועדה את התייחסותנו לנוסח המוצע, ראשית יובאו מספר הערות עקרוניות וכלליות ובהמשך התייחסות לסעיפי חוק ספציפיים:

ליווי חברתי של דיירים בהתחדשות עירונית

מרכז הגר רואה בהתארגנות דיירים נדבך קריטי בתהליך ההתחדשות העירונית, בו טמונה במידה רבה הצלחת הפרויקט - הן מנקודת המבט של הדיירים והן מנקודת המבט של היזם והרשות. באופן אידיאלי התארגנות דיירים היא הזדמנות לייצר תהליך משמעותי בו דיירים ככלל ובעלי דירות בפרט מתאגדים על מנת לעצב את תהליך ההתחדשות העירונית כך שטיב עמם.

קבוצת דיירים מאוגדת, בעלת נציגות שנבחרה באופן דמוקרטי ושיודעת לדבר בקול אחיד עם יזם, היא נכס גם עבור היזם וגם עבור הרשות. במובן זה התארגנות תושבים היא יותר מאיסוף חתימות על ידי מארגן, אלא תהליך חברתי שמלווה באנשי מקצוע מתחום העבודה הקהילתית. לפיכך, מוצע לשקול לשלב בהצעת חוק זו התייחסות להיבטים חברתיים מחייבים:

- חובה של מארגן לעדכן את הרשות המקומית עם תחילת פעילותו במתחם. ידוע הרשות יאפשר לרשות לנקוט פעולות כגון הכשרות דיירים, הפצת מידע, מתן יעוץ מקצועי וכדומה אשר עשויות לשפר את מעמד הדייר בעת החתימה.
- הסמכת רשויות מקומיות לקבוע נהלים כתנאי להחתמה על הסכם טרום התקשרות. נוהל כאמור עשוי לכלול דרישה לעריכת מיפוי של אוכלוסיות מוחלשות במתחם, הפצת מידע בדבר נהלי התארגנות דיירים וכדומה.

החלת הוראות החוק גם על פרויקטים מסוג תמ"א 38

בהתחדשות עירונית מתוקף תמ"א 38, ובפרט בפרויקטים הכוללים הריסה ובניה, דיירים נתונים למערך כוחות דומה לזה שקיים בפינוי בינוי בשלב ההתארגנות וההחתמות. לאור זאת, אנו סבורים כי אין סיבה שלא להחיל את החוק הנוון גם לעסקאות מתוקף תמ"א 38, בהתאמות המתחייבות.

התייחסות למתחמים שנפגעו מהחתמה פוגענית - לפני כניסת החוק לתוקף

הצעת החוק צופה פני עתיד ואין אנו סבורים שזה המקום לסטות מעיקרון זה. יחד עם זאת, מהיכרותנו, ישנם אזורים רבים בהם פעלו ועדיין פועלים מארגנים מטעם עצמם או מטעם יזמים, אשר החתימו דיירים על הסכמים ועל יפויי כוח

¹ מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה. מידע נוסף על מרכז הגר ניתן למצוא באתר האינטרנט של המרכז: www.israhc.org

בלתי, חוזרים מבלי שאלו ידעו על מה הם חותמים, פעמים רבות תוך כבילה ארוכת טווח של התושבים שחתמו באופן שפוגע הן בדיירים עצמם והן בהתקדמות הפרויקט.

ישנם מצבים שבהם במתחם או בניין פעלו מספר מארגנים, כאשר כל אחד צבר לעצמו נתח של חתימות דיירים שמחד אינו מספק על מנת לקדם פרויקט להתחדשות עירונית, ומאידך, מונע מיזמים אחרים את היכולת לגייס את כמות החתימות הנדרשת לשם קידום פרויקט אחר. באופן כזה, המתחמים "ננעלים" כך שלא ניתן לקדם בהם שום פרויקט מכל סוג שהוא.

חוק המארגנים הוא הזדמנות להסדיר גם מקרי קיצון שבהם דיירים הוחתמו על הסכמים פוגעניים, בתנאים של העדר מידע ו/או איזמים או לחצים בלתי סבירים. אנו מציעים:

- לאפשר לדיירים שהוחתמו על הסכמים באופן פוגעני טרם כניסת החוק לתוקף, לפנות אל הגורם שמברר פניות ציבור על מנת שיבחן את התנאים בהם נחתם ההסכם ויקבע אם פנייתם מוצדקת, בהתאם להוראות סעיף 10.
- להחיל את אבני הדרך הקבועות בסעיף 4 להצעת החוק על הסכמים קיימים, כך שתחולת ההסכמים קיימים תהיה כפופה להתקדמות הליך החתמות ו/או התקדמות התכנון, מיום כניסת החוק לתוקף.

הערות לסעיפי הצעת החוק

סעיף 2 – אסיפת דיירים

אנו תומכים בחובה לקיים אסיפת דיירים אולם חובה זו, כפי שמוגדרת בחוק כיום, אינה עונה על המטרה שלשמה היא מתקיימת- 'להתמודד עם התופעה של בעלי דירות שאינם מודעים לתנאי ההסכם ומשמעותם'. סעיף 2 דורש פרוט נוסף (או לחלופין קביעת כללים או תקנות) אשר יתייחס בין היתר אל:

- **עדכון הדיירים מבעוד מועד על קיום האסיפה** – העדכון צריך לכלול לכל הפחות תליית שילוט במקום בולט בבניין עצמו. עדיפות להודעה אישית לכלל דיירי הבניין. יש להבטיח כי הדיירים יעודכנו לפחות שבועיים מראש בקיום האסיפה.
- **מיקום האסיפה** – על מנת למנוע מצבים שבהם תערך אסיפה במקום מרוחק אשר יקשה על תושבים להגיע אליה יש להבטיח כי האסיפה תתקיים בבניין עצמו או במבנה סמוך.
- **מספר משתתפים באסיפה** – על מנת להבטיח שדיירים אכן יהיו מעודכנים בתוכן ההסכם יש לדרוש מהמארגן להבטיח מינימום של משתתפים מבין בעלי הדירות בבניין באסיפה או במספר אספות שיערוך המארגן. יש להטיל על המארגן חובה לתעד את מספר הנוכחים באספות.
- **בעלי מוגבלויות וקשישים** – במידה ובעלי דירות לא יכולים להיות נוכחים באסיפה כיוון שהם בעלי מוגבלות או קשישים, על המארגן ליצור עמם קשר באופן פרטני וליידע אותם במידע שהועבר באסיפה.
- **שפה** – במידה וישנו שיעור משמעותי (כ-10% ומעלה) מהדיירים שאינם דוברי עברית, יש לחייב לפרסם את דבר האסיפה, לדאוג למתרגם במהלך האסיפה, ולהפיץ מידע מתורגם בשפה הרלוונטית.
- **פרוט המידע שיובא באסיפה** – יש לפרט מהו המידע שעל המארגן להציג, ובין היתר:
 - ✓ הצהרה על ניסיון המארגן בארגון דיירים הכוללת דוגמאות על מקומות בהם פעל;
 - ✓ במידה וישנו יזם – הצהרה על ניסיון היזם בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית;
 - ✓ סוגי התמורות שניתן לקבל כגון תשלום, דירה קטנה וכדומה;
 - ✓ פרוט התכנון המוצע;
 - ✓ מקדם הציפוף, כמה יחידות דיור יתווספו על הקיימות, מהו גובה המבנים המתוכנן;
 - ✓ דמי התחזוקה המשוערים בבניין החדש;
 - ✓ התייחסות ללוחות הזמנים של הפרויקט;

- ✓ פרוט לגבי פתרונות הביניים – שכירות, תהליך מעבר הדירה וכדומה.
- **הזמנת דיירי דיור ציבורי לאסיפה** – במידה ויש במתחם דיירי דיור ציבורי יש להזמין לאסיפה. על המארגן לעדכן את דיירי הדיור הציבורי בזכויותיהם על פי חוק הרשות להתחדשות עירונית והסדרים שיתווספו.

סעיף 3 – אנו סבורים שהסכם טרום התקשרות צריך להתבסס על **נוסח אחיד** שיובא בחוק, ושלא ניתן להתנות עליו אלא לטובת בעל דירה. נוסח קבוע יצור וודאות בקרב דיירים ועשוי למנוע סכסוכים ממושכים בין צדדים שאינם מאוזנים.

סעיף 4 – סעיף זה עוסק בתוקף ההסכם מול המארגן בתנאים שונים, חלקם ביחס להתקדמות בחתימות, וחלקם ביחס להתקדמות בהליך התכנון. המדרג שנוצר ביחס למספר החותמים על הסכם טרום התקשרות נראה סביר, אולם **נוצר מצב שאינו סביר ביחס שבין המשקל שניתן לגיבוש ההסכמות ובין המשקל שניתן להתקדמות הליך התכנון.**

ההסדר יכול לתמרץ יזם לקדם תכנית במוסדות התכנון ללא קבלת הסכמות מצד הדיירים – הדבר אפשרי בחלק מהרשויות שאינן מתנות קידום של תכנון באיסוף חתימות דיירים. במקרים מסוג זה, וללא הגדרות נוקשות יותר ביחס להליכי קליטה של תכניות במוסדות התכנון, עלולים יזמים חזקים להשקיע משאבים בגיבוש תכנית וקליטתה במוסדות התכנון כמנוף לחץ להשגת הסכמות תוך כדי כבילת התושבים במשך 4 או 6 שנים, ושלא על דעת התושבים.

להערכתנו ומהניסיון הנצבר אצלנו, מצב זה יביא לעיכוב בפרויקטים שכן יהיה קשה יותר לקבל את הסכמות הדיירים למתווה תכנוני שלא הוסכם על ידם ואינו תואם את הצרכים שלהם.

ניתן לפתור מצב זה משני כיוונים:

- לקבוע רף מחייב של הסכמות דיירים בהסכם טרום התקשרות, לצורך קליטת תכנית במוסד תכנון;
- לתקן את סעיף 4(4) להצעת החוק כך שנוסף על קליטת התכנית ידרש שיעור משמעותי של הסכמות דיירים בהסכם טרום התקשרות או בעסקה סופית – על מנת לזכות בארכה של 4 שנים לתוקף ההסכם.

סעיף 6 – קובע חובת גילוי של המארגן, אך אינו נושאים בצדו סנקציה. יש לקבוע סנקציה דומה לזו הקיימת בסעיף 6 לחוק פינוי בינוי (פיצויים) – תשס"ו על הפרת חובת גילוי בהסכם טרום התקשרות.

בחוק פינוי בינוי (פיצויים) נקבעה חובת גילוי בפניה הראשונה לבעלי דירות לפני חתימה על הסכם התקשרות סופי. הפרת חובה זו היא עילה לחזרתו של דייר מהעסקה הסופית - אף אם חתם על הסכם סופי מחייב. לאור זאת, קל וחומר שבהסכם טרום התקשרות שהשלכותיו מצומצמות יחסית להסכם סופי, יש להחיל סנקציה דומה בגין הפרה של חובת גילוי. ללא סנקציה דיירים חלשים לא יוכלו לממש את ההגנות שמציע החוק – שכן הדבר כרוך בפניה לערכאות.

סעיף 10 – יש להסמיך את הממונה על פניות דיירים לפי סעיף 7 לחוק הרשות להתחדשות עירונית לדון בפניות בעניין הסכמי טרום התקשרות.

בברכה,



אורי אטינגר, עו"ד