

חוק פינוי ובינוי (פיצויים)(תיקון מס' 6), התשע"ח – 2018

ב-17.7.2018 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את [תיקון 6 לחוק פינוי ובינוי \(פיצויים\)](#), המכונה גם לעיתים חוק 'הדייר הסרבן'. החוק כולל החרפת הסנקציות נגד מיעוט בעלי דירות שאינם נותנים הסכמתם לעסקת פינוי-בינוי, לצד הגנות והטבות מס הנוגעות לאוכלוסיית הזקנים, הוראות המחייבות לקיים אסיפת תושבים לפני תחילת תהליך ההחלטות ועוד.

[מרכז הגר](#) לקח חלק פעיל ומרכזי בהליך חקיקת החוק וסעיפי החוק הנוגעים לאוכלוסיית הזקנים, מתבססים על המלצות [מחקר יישומי](#) שערך המרכז, בשיתוף משרד הרווחה. במסמך זה ננסה להסביר בצורה תמציתית ובהירה את עיקרי התיקון לחוק.

רקע לחקיקה

חוק פינוי ובינוי (פיצויים) נחקק בשנת 2006 על מנת 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".¹ החוק מאפשר ל-'רוב מיוחס' של בעלי הדירות (80%), במקבץ פינוי-בינוי, שהתקשרו בעסקת פינוי-בינוי (הסכם מכר סופי), לתבוע מיעוט של בעלי דירות (פחות מ-20%), שאיננו מסכים להתקשר בעסקה או שמתנה אותה בתנאים בלתי סבירים.² החוק גם הוסיף וקבע עילות מסוימות בהם סירוב של בעל דירה ייחשב כסביר (ולא יקים עילת תביעה) – (1) אם העסקה אינה כדאית כלכלית (על פי קביעת שמאי); (2) אם לא הוצעו מגורים חלופיים לתקופת הבנייה; (3) אם לא הוצעו בטוחות הולמות לביצוע העסקה; (4) או אם קיימות נסיבות אישיות מיוחדות. בנוסף, קבע החוק עילת סירוב סביר ייחודית למקרה בו בעל הדירה או המתגורר עימו הוא בעל מוגבלות – אז צריכה דירת התמורה והדירה החלופית הזמנית לכלול התאמות.

ב-22.2.2016 פרסמה הממשלה [הצעת חוק](#), בה ביקשה להחריף את הסנקציות נגד מיעוט בעלי דירות שאינם מסכימים להתקשר בעסקת פינוי-בינוי. הצעת החוק ביקשה לקבוע כי לבית המשפט תינתן סמכות לאשר עסקה על אף התנגדות המיעוט, למנות אדם לחתום על העסקה בשםם של המתנגדים ובמקרה הצורך אף להורות על צו פינוי.

¹ מתוך [דברי ההסבר להצעת חוק פינוי ובינוי \(פיצויים\), התשס"ה – 2005](#).
² המונחים 'רוב מיוחס', 'מקבץ פינוי-בינוי' ו-'עסקת פינוי-בינוי' הם מונחים המוגדרים בחוק ויוסברו בהרחבה בהמשך.

התיקון לחוק

לאחר הגשת הצעת התיקון המקורית לחוק, ובעקבות ביקורת על החמרת הסנקציות, החלה וועדת הרפורמות בראשותה של ח"כ רחל עזריה לנהל דיונים ממושכים ואינטנסיביים, אודות התיקון לחוק. במהלך הדיונים עברה הצעת החוק הרחבה משמעותית שכוללת, לצד החרפת הסנקציה, גם חובה לקיום אסיפה מקדימה, הגנות והקלות עבור אוכלוסיית הזקנים ועוד.

מספר דגשים בנוגע לתיקון החוק:

1. תאריך כניסת החוק לתוקף הוא 29.10.2018 (שלושה חודשים מיום פרסומו ברשומות). לגבי הוראות מסוימות חלות הוראות מעבר שונות, שיפורטו להלן.
2. החוק עוסק בעיקרו, וככל שלא יצוין אחרת, בעסקאות פינוי-בינוי. כמו כן, כולל החוק התייחסות מסוימת גם לפרויקטים של תמ"א 38.
3. החוק עוסק בעסקאות מכר של פינוי-בינוי ולא בעסקאות ארגון, בהן עוסק [חוק התחדשות עירונית \(הסכמים לארגון עסקאות\)](#), תשע"ז-2017 (להלן: [חוק המארגנים](#))³.
4. במסגרת התיקון, שונה גם שמו של החוק, שייקרא: חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי).

עיקרי התיקון לחוק

❖ אפשרות לביצוע העיסקה למרות סירוב של מיעוט בעלי דירות:

עד התיקון, הסעד היחיד שבית המשפט היה מוסמך להעניק כלפי מיעוט בעלי דירות שמסרב לעיסקה, היה האפשרות לחייב אותם בנזקים שנגרמו לרוב בעלי הדירות בגלל אי-ביצוע העיסקה. התיקון לחוק, מותיר סעד זה על כנו ומוסיף סעד נוסף (מצטבר), במסגרתו **מוסמך בית המשפט לאשר את ביצוע העיסקה על אף הסירוב** ולמנות לשם כך עו"ד או רו"ח שיחתום במקום בעל הדירה המסרב. כלומר, ניתן יהיה להמשיך ולממש את הפרויקט, חרף אי ההסכמה.

במקרה שבו בעל הדירה המתנגד יסרב לפנות את דירתו במועד הפינוי שנקבע בחוזה (יחד עם יתר בעלי הדירות), ניתן יהיה להגיש נגדו תביעת פינוי שתידון באותה ערכאה.

³ הסכם ארגון הוא מסמך שנחתם בשלבים מוקדמים יחסית של פרויקט, כאשר רמת אי הודאות נמוכה יותר. לעומתו, עסקת פינוי בינוי היא הסכם מכר מקרקעין. חוק פינוי-בינוי (פיצויים) מגדיר עסקת פינוי בינוי כ- "חוזה בין יזם לבין בעל דירה בבית משותף, אשר על פיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף למכור את זכויותיו בו, כולן או מקצתן, לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו בהתאם לתכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה...". עוד קובע החוק שעסקה כזו צריכה לכלול יפוי כח, עקרונות תמורה, מועדי ביצוע והתחייבות היזם להעמיד ערבויות.

הסכם ארגון מוגדר בסעיף 1 לחוק המארגנים כהסכם ש-"שאינו עסקת פינוי-בינוי" וגם כולל התחייבות של בעל הדירה לא לנהל מו"מ עם גורם מארגן אחר (NON-SHOP).

□ **תנאים לקבלת אחד מהסעדים:** על מנת שאפשר יהיה לפנות לבית המשפט ולתבוע את המיעוט המסרב, יש לעמוד בשלושה תנאים עיקריים:

1. מדובר במקבץ פינוי-בינוי⁴
2. התובעים הם 'רוב מיוחס של בעלי הדירות'⁵.
3. 'הרוב המיוחס' חתם על עסקת פינוי-בינוי.

□ **תחולת הסעיף:** האפשרות לתבוע גם סעד של כפייה, תחול עם כניסתו של החוק לתוקף ב- 29.10.2018 ואילך. לצורך בחינת הרוב הדרוש, אין משמעות למועד החתימות, והן נחשבות בין אם נחתמו לפני כניסת החוק לתוקף או לאחריו.

❖ עילת סירוב לאוכלוסייה הזקנה – חובה להציע חלופות תמורה:

התיקון מייחד לאוכלוסיית הזקנים עילות סירוב סביר ספציפיות (בנוסף לעילות הסירוב המוזכרות לעיל). לפי העילות החדשות, סירובו של בעל דירה שמוגדר לפי החוק כקשיש יהיה סביר, אם לא הוצעה לו אחת מחלופות התמורה הנוספות שמפורטות בסעיף, מעבר לדירת התמורה הסטנדרטית. עילות אלו חלות בפרויקטים של פינוי-בינוי בלבד ולא על תמ"א 38.

□ **הגדרת 'קשיש':** עילת סירוב סביר במקרה שלא הוצעו חלופות, תחול על מי שמוגדר לפי התיקון כקשיש, כלומר מי שעומד בשני תנאים אלו:

- א. בן 75 או 80 (לפי העניין) במועד בו נחתמה עסקת הפינוי בינוי הראשונה בבניין (יודגש- הגיל במועד בו הקשיש חותם בעצמו על החוזה אינו רלוונטי).
- ב. במועד חתימת עסקת הפינוי בינוי הראשונה בבית המשותף – הקשיש התגורר בדירה שנתיים לפחות.

□ **החלופות לבן 75 ומעלה:** סירוב של בעל דירה בן 75 ומעלה ייחשב כסביר אם לא הוצעה לו לפחות אחת מהחלופות הבאות, (לבחירת היזם)⁶:

1. מגורים מחוץ לפרויקט – אחת מאפשרויות המגורים שלהלן, בשווי דומה לדירת התמורה הסטנדרטית, לפי בחירתו של הקשיש:
 - 1.1. מעבר לבית הורים (דיור מוגן או בית אבות): בתנאי שהמעבר ייעשה עד למועד הפינוי של הדירות בפרויקט.

⁴ חוק פינוי-בינוי (פיצויים) מגדיר מקבץ כ- "בתים משותפים אותם יש לפנות ולבנות מחדש במתחם פינוי-בינוי לפי תכנית מפורטת".

⁵ סעיף 1 לחוק קובע שרוב מיוחס הוא: "בעלי הדירות במקבץ לפינוי ובינוי, שבבעלותם ארבע חמישיות לפחות מתוך כלל הדירות שבמקבץ, ושלושה רבעים לפחות מהרכוש המשותף". בנוסף, אותו רוב צריך להחזיק בשני-שליש מהדירות והרכוש המשותף בכל אחד מהבתים המשותפים במתחם.

⁶ חלופות אלו יוצעו על ידי היזם בנוסף לתמורה הסטנדרטית שהוא מציע ליתר בעלי הדירות במתחם (לרוב דירה חדשה ומוגדלת) – בעל הדירה הקשיש יוכל לבחור בים התמורה 'הסטנדרטית' לבין החלופה הנוספת.

- 1.2. רכישת דירה חלופית על ידי היזם: בתנאי שהמעבר ייעשה עד למועד הפיננסי של הדירה ושאלם הקשיש ביקש, הדירה תהיה קרובה ככל הניתן למקום מגוריו הנוכחי.
- 1.3. תמורה כספית לצורך רכישת דירת קבע חלופית: בתנאי שהרכישה תיעשה עד למועד הפיננסי של הדירה הנוכחית.
2. שתי דירות: בפרויקט החדש, בשווי מצטבר דומה לזה של דירת התמורה הסטנדרטית.
3. כסף במקום הגדלה של הדירה: דירה בפרויקט החדש, ששטחה קטן מדירת התמורה הסטנדרטית ואת שווי ההפרש יקבל הקשיש במזומן.
- החלופות לבן 80 ומעלה: אם הקשיש הוא בן 80 ומעלה, על מנת שלא תקום לקשיש עילת סירוב סביר, מחייב התיקון את היזם להציע לקשיש מגורים מחוץ לפרויקט, כאמור בסעיף 1 לעיל. כלומר, עבור בני 80+ חייב היזם להציע מגורים מחוץ לפרויקט – דיור מוגן, מזומן או דירה חלופית – לפי בחירתו של הקשיש.
- תחולת הסעיף: עילת הסירוב לקשיש והצורך להציע חלופות, חלים על כל מי שעומד בתנאי החוק ועדיין לא חתם במועד כניסת החוק לתוקף. יחד עם זאת, הסעיף לא יחול, במקרה בו בבית המשותף בו מתגורר הקשיש חתמו למעלה מ-15% מבעלי הדירות על עסקת פיננסי-בינוי עוד לפני כניסת החוק לתוקף.

דוגמה: רבקה בת 79 מתגוררת בבית משותף בן 10 דירות. רבקה לא חתמה על עסקת פיננסי בינוי, אולם 3 בעלי דירות אחרים בבניין חתמו על עסקה כזו לפני כשנתיים וטרם כניסת החוק לתוקף. במקרה זה, לא תעמוד לרבקה עילת סירוב סביר כקשישה והיזם לא יהיה מחויב להציע לה חלופות תמורה. זאת, כיוון שמעל ל 15% מדיירי הבניין חתמו על עסקאות לפני שהחוק נכנס לתוקף.

לעומת זאת, אם טרם כניסת החוק לתוקף היה חותם רק בעל דירה אחד בבניין (פחות מ-15%) – הרי שעם כניסת החוק לתוקף היתה עומדת לרבקה עילת סירוב כקשישה, במקרה בו היזם לא הציע לה אחת מהחלופות הנדרשות – מגורים מחוץ לפרויקט או שתי דירות קטנות או כסף במקום הגדלת הדירה.

❖ ביטול עיסקה בשל החתמה פוגענית:

התיקון לחוק מסמך את הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית לבטל עיסקת התחדשות עירונית, שנחתמה לאחר כניסת החוק לתוקף, אם בעל הדירה חתם על חוזה בשפה שאינה ידועה לו ובלי שהיזם הסביר לו את עיקרי העיסקה בשפתו.

❖ כינוס בעלי הדירות ומסמך עיקרי הצעה:

התיקון לחוק מבקש לעודד שקיפות והוגנות אודות תהליך ההחלטה, פרטי העיסקה וזהות היזם. לשם כך, מטיל התיקון על היזם מספר חובות:

1. **אסיפה:** לפני שיזם מתחיל להחתים בעלי דירות על עסקאות פינוי-בינוי, הוא מחויב לקיים או להשתתף בכינוס של בעלי הדירות בבית המשותף, לצורך היכרות והצגת פרטי העיסקה.
2. **מסמך עיקרי הצעה:** היזם מחויב למסור, לפחות שבועיים לפני חתימה על עסקת פינוי בינוי ראשונה, מסמך 'עיקרי הצעה' שיכלול פרטים אודות התמורה, הבטוחות שהוא מציע לגיבוי העסקה וניסיון מקצועי.
3. **חובת הודעה:** היזם מחויב להודיע לבעלי הדירות בבית המשותף על מועד חתימתה של עסקת פינוי בינוי ראשונה בבית המשותף.
4. **מסירה:** היזם מחויב למסור לבעל הדירה עותק ממסמכי העסקה.

❑ **סנקציה – ביטול ההסכם:** החוק מקנה אפשרות לבטל עסקת פינוי בינוי, אם היא נחתמה לפני שהתקיימה אסיפה או שנמסר מסמך עיקרי הצעה. האפשרות לביטול החוזה כפופה למספר תנאים מצטברים:

- (1) ההסכמים נחתמו לאחר כניסת החוק לתוקף.
- (2) ההחלטה לבטל היא של רוב בעלי הדירות בבית המשותף (51%).
- (3) לא נחתמו עסקאות עם 40% או יותר מבעלי הדירות בבית המשותף (בין אם לפני כניסת החוק לתוקף או לאחרי).

❑ **תמ"א 38:** התיקון לחוק מחיל הסדר זהה בכל הנוגע לסוגיה זו, גם בעסקאות תמ"א 38.

❑ **תקנות:** החוק מחייב את הממשלה להתקין תקנות עד ל- 29.1.2019, ובהן הוראות מפורטות אודות הכינוס, מסמך עיקרי הצעה, מסירת הודעות וכיוב'.

❑ **תחולת הסעיף:** הכלל הוא שהחובות לעניין כינוס, מסמך עיקרי הצעה וחובת הודעה ומסירה, יחולו על עסקאות פינוי-בינוי שנחתמו אחרי מועד כניסת התיקון לחוק לתוקף.

יחד עם זאת, קיימים בתים משותפים בהם חלק מבעלי הדירות חתמו על עסקאות עוד לפני כניסת החוק לתוקף. במקרה כזה, יש להבחין בין שני מצבים:

1. 40% או יותר מבעלי הדירות חתמו על עסקת פינוי-בינוי לפני כניסת החוק לתוקף: החובות לפי סעיף זה (כינוס, עיקרי הצעה וכו') – **לא יחולו כלל**, גם לא כלפי בעלי דירות שלא חתמו. גם האפשרות לבטל **לא תחול** במצב זה.

2. פחות מ-40% מבעלי הדירות חתמו על עסקת פינוי—בינוי לפני כניסת החוק לתוקף: החובות לפי סעיף זה, כן יחולו כלפי בעלי הדירות שלא חתמו. יזם יהיה מחויב לקיום אסיפה ולהציג מסמך עיקרי הצעה לבעלי דירות בבניין שיחתמו לאחר כניסת החוק לתוקף. גם האפשרות לבטל – כן תחול במצב זה.

❖ הקלות מס – תמריץ להגדלת מגוון חלופות התמורה שמוצעות לקשישים על ידי הרחבת הפטור ממס:

בעסקת פינוי בינוי, בעל דירה מוכר זכויות בדירה ובבניין ליזם שמעניק לו חזרה תמורה בעלת שווי כספי, לרוב הגדלת הדירה והשבחתה (שיפוץ וחיזוק, מעלית, חנייה, מחסן וכו'). הרווח של בעל דירה בעיסקה זו חייב במס שבח. אולם, על מנת לעודד תהליכי פינוי בינוי, מספקת המדינה פטור לעיסקה זו, כך שבעל הדירה (או היזם עבורו) פטורים מתשלום מס השבח, עד תיקרת שווי מסוימת שנקבעת בחוק. חוק מיסוי מקרקעין, מאפשר קבלת פטור רק לתמורה הניתנת כדירה מוגדלת או כדירה ותמורה כספית (בשווי ההגדלה או חלק ממנה).⁷

על מנת לתמרץ תמורות שמתאימות לצרכי אוכלוסיית הזקנים במסגרת מיזמי פינוי-בינוי, התיקון לחוק כולל הרחבה משמעותית של הפטורים ממס שבח, מס רכישה ומע"מ.

□ **פטור ממס כתמריץ ולא כחובה:** חשוב להדגיש, שככלל, התמורה הכספית לבעלי דירות נקבעת בצורה חוזית בין היזם לבעל הדירה, בהתאם לשיקולים כלכליים ומקובלות שמאיות. פטור ממס הוא סוג של תמריץ שמעניקה המדינה ואין בו כדי לחייב יזם להעניק או בעל דירה לקבל תמורה כזו או אחרת. חשוב גם להבחין בין הפטורים האמורים, שהם כאמור תמריצים, לבין עילות הסירוב שלמעשה מחייבות להציע, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק, תמורות מסוימות.

□ **פטור ממיסוי לאוכלוסיית הזקנים ובעלי המוגבלויות:** התיקון מוסיף פטורים נוספים ממס שבח שמטרתם לעודד יזמים לאפשר חלופות מגוונות יותר של תמורה לבעלי דירות העומדים בתנאים:

1. **שתי דירות קטנות:** יינתן פטור ממס במקרה של קבלת שתי דירות קטנות בשווי של דירת התמורה לה זכאי בעל הדירה הקשיש.

2. **תמורה כספית במזומן:** פטור במקרה שהיזם רוכש את זכויותיו של הקשיש בשווי דירת התמורה לה הוא זכאי. הפטור מותנה בכך שהקשיש ירכוש בלפחות 75% מהתמורה דירה, דיור מוגן או בית אבות בתוך פרק זמן של שנה מחתימת העיסקה אן בתקופה שבין הגשת בקשה להיתר בנייה ועד שישה חודשים ממועד הפינוי, לפי המאוחר.

⁷טרם התיקון, כלל חוק מיסוי מקרקעין פטור ייעודי לבני +60, שאיפשר קבלת תמורה כספית בתנאי שיעה בה שימוש לרכישת זכות בדיור מוגן או בית אבות בלבד. במסגרת התיקון הוחלף פטור זה בפטור רחב יותר שמפורט להלן.

❖ **אדם בעל מוגבלות:** פטור זה, בתנאים דומים, ניתן גם לאדם בעל מוגבלות שאינו קשיש, אולם רק בתנאי שהוא רכש בתמורה הכספית זכות בדיור מוגן או בית אבות שהוא מוסד סיעודי.

3. **מכירה לצד שלישי:** מאפשר לקשיש למכור את דירתו לצד שלישי בפטור ייחודי ממס שבח ורכישה. הפטור מותנה בארבעה תנאים מצטברים:

- א. המכירה איננה לקרובו של הקשיש.
- ב. נקלטה בקשה להיתר בנייה עבור הפרויקט.
- ג. הקשיש ירכוש בלפחות 75% מהתמורה דירה או זכות בדיור מוגן או בית אבות.
- ד. רכישת הדירה על ידי הקשיש, תתבצע בתוך פרק זמן של שנה מחתימת העסקה או בתקופה שבין הגשת בקשה להיתר בנייה ועד שישה חודשים ממועד הפינוי, לפי המאוחר.

□ **זכאות לפטור:** הפטורים האמורים לעיל יינתנו רק בתנאי שבעל הדירה היה בן 70 ומעלה ביום בו נחתמה עסקת הפינוי בינוי הראשונה בבית המשותף, שהוא מתגורר בדירה בעת החתימה ושהתגורר בה לכל הפחות שנתיים רצופות.

❖ **תמ"א 38/1 - דיור חלופי זמני לקשישים:**

אחד הקשיים המשמעותיים בפרויקט תמ"א 38/1 (חיזוק), נובע מהצורך להמשיך להתגורר בבניין תוך כדי עבודות הבנייה והחיזוק בו, במשך כשנתיים ואף יותר. קושי זה חריף עוד יותר עבור בעלי מוגבלויות ועבור קשישים שנוטים לשהות זמן רב יותר במרחב הביתי.

בניסיון להתמודד עם קושי זה, קבע התיקון לחוק כ, היזם מחויב להציע מגורים חלופיים למשך תקופת הבנייה, עבור בעל דירה שהוא או בן משפחתו המתגורר עימו הוא:

קשיש: בן 80 ומעלה במועד החתימה על עסקת תמ"א ראשונה בבית המשותף.

או

אדם שמרותק לביתו באופן קבוע.