



פרבמן, רשף ושות'  
FARBMAN, RESHEF & CO



# פינוי בינוי ב-8 צעדים

# הקדמה #

פינוי-בינוי הוא תהליך המתרחש במסגרת התחדשות עירונית, במהלכו הורסים בניינים ותיקים, תוך העברת אוכלוסיית הדיירים לדיור חלופי – ובמקומם מוקמים בניינים חדישים ומודרניים, ממגונים ובטיחותיים.

הרעיון של פינוי-בינוי החל לקרום עור וגידים בקרב ממשלות ישראל עוד שנות ה-60 של המאה הקודמת, לאחר שנולד בארה"ב ואומץ גם באירופה. "חוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום" (1965) התיימר לספק מענה לצורך לחדש שכונות ישנות, שעל פי רוב נבנו באיכות בנייה ירודה ובחפיזון בתקופות העלייה הגדולה שאחרי קום המדינה. חוק זה אפשר למעשה למדינה להכריז על אזור שיקום או על בניין או מתחם הדרושים בשיקום, לתכנן את חידושם ולפנות את הדיירים בכדי לבצע את עבודות הבנייה ולהחזירם לבניינים חדשים. אותו חוק גם העניק ליזמים ולקבלנים זכויות בנייה והטבות מס בכדי לתמרץ אותם לבצע פרויקטים של פינוי-בינוי ולייצר עבורם כדאיות כלכלית.

מאז, ולאורך כמה וכמה עשורים, היוזמה לריענון המבנים נשארה בעיקר על הנייר. פרויקט הפינוי-בינוי הראשון יצא לדרך רק בראשית שנות ה-2,000 ואוכלס כעבור כעשור וחצי – מתחם "אונו הירוקה" בקריית אונו.

בשנים האחרונות, כשהיצע הדיור מתקשה להדביק את הביקוש, ועל רקע המחסור בעתודות קרקע כמו גם סכנת קריסת מבנים מסוכנים, איומי רעידות אדמה וטילים – קיים קונצנזוס בקרב כלל הגומרים הפועלים בשוק הנדל"ן בנוגע לחשיבות הטמונה בקידום מיזמי פינוי-בינוי. העניין המתבטא הלכה למעשה בעלייה משמעותית בכמות הפרויקטים, כשהצפי לעשורים הבאים הוא שפרויקטים במסגרת זו יהיה נדבך משמעותי מנוף הבנייה בישראל.

## תחילת התהליך - בחירת נציגות דיירים ומינוי יועצים

1

הוצאתה לפועל של עסקת פינוי-בינוי תלויה במגוון בראש ובראשונה בשני היבטים מרכזיים: הסכמת רוב (העומד כיום על 67% במתחם ו-60% בכל בניין) מקרב כלל בעלי הזכויות (בעלי הדירות ובעלי הנכסים המסחריים) לביצוע הפרויקט, לצד אישור התוכנית במוסדות הרישוי והתכנון וקבלת היתר בנייה.

אקורד הפתיחה לכל פרויקט טמון בהתאגדות של בעלי הזכויות במתחם, וקיום אספה לבחירת נציגות אשר תקדם ותלווה את התהליך מטעמם. לאחר מכן, מומלץ לבחור עורך דין, בעל היכרות עמוקה וניסיון מוכח בתחום המקרקעין בכלל ובעסקות פינוי-בינוי בפרט – אשר ייצג את כלל בעלי הזכויות, וידאג לאינטרסים שלהם מול היזם והרשויות. כדי להימנע מתרחיש של ניגודי עניינים, חל איסור על עורך דין לייצג במקביל גם את בעלי הזכויות וגם את היזם.

ככלל, ליזם נוח יותר להתדיין מול גוף מוסכם שמייצג את רוב בעלי הזכויות במתחם וקיבל ממנו את המנדט להתקדם, מאשר מול כל אחד מבעלי הזכויות בנפרד – זה חוסך זמן רב, מקל על קידום התהליך המורכב גם כן, ומבטיח תהליך שקוף וגלוי. הקמת נציגות והתאגדות בגוף אחד מוסכם ומאורגן, תסייע גם לבעלי הזכויות בשיח למיקסום התנאים ולהשגת תמורות גבוהות יותר – כמובן בהתאם לגבולות הגזרה של הפרויקט.

על כן, כדי לצאת לדרך, בחרו גוף מייצג לטובת הפרויקט, ופעלו לשלב לצידו יועצים מקצועיים (עורך דין, מפקח בנייה, שמאי מקרקעין) אשר יסייעו להתניע את המיזם ולייצג את בעלי הזכויות נאמנה.

## קיום מכרז ובחירת יזם

# 2

לאחר ההתארגנות בעלי הזכויות, הקמת נציגות ובחירת נבחרת יועצים מקצועית, השלב הבא הוא אחד המשמעותיים ביותר בכל פרויקט פינני-בינני. שלב זה מתמקד בהליך בחירת הגוף שעתידי להוביל את המיזם הלכה למעשה או במילים אחרות, הפונקציה שתהרוס את המתחם הישן ותבנה תחתיו את הבניינים החדשים.

בעת בחירת היזם מומלץ לבדוק את ניסיונו ומיומנותו בתחום ההתחדשות העירונית בדגש על פינני-בינני, ולבחון מקרוב פרויקטים אחרים שכבר קידם וביצע. כדי לאשר את אמינותו של היזם ולעמוד על יכולותיו המקצועיות, כדאי להסתייע גם בפיידבקים מקרב דיירים שכבר עברו הליך דומה מולו; וכן לקרוא, לחקור ולברר האם יש לו את המיומנות הנדרשת לקידום הפרויקט, ואם לא מתנהלים נגדו הליכים מנהליים או משפטיים.

יש להביא בחשבון כי פרויקט פינני-בינני, כלכלי ככל שיהיה, מבוסס על מימון רב שצריך להגיע מצד החברה היזמית – ולכן, חשוב מאוד לבדוק מהיכן היא עתידה לממן את הפרויקט והאם יש מאחוריה את החוסן הפיננסי הנדרש להוצאתו של הפרויקט אל הפועל.

כחלק מההתהליך, יש לאגד הצעות מצד יזמים פוטנציאליים, לנתח אותן לעומק ולערוך מכרז מסודר ומפוקח על ידי עורך דין – במהלכו יבחר על ידי כלל בעלי הזכויות היזם שיקבל את המושכות לקידום הפרויקט.

## הסכם משפטי ותמורות

חשוב להבין כי לחתימה על כל חוזה – בוודאי בתחום המקרקעין – משמעויות דרמטיות. אחת הרעות החולות של התחום נוגעת להבטחות שווא שמפזרים גורמים המבקשים להיות חלק מהתהליך וכלל אינם מסוגלים לקיים, במסגרת מה שנקרא "חתימה מוקדמת" – וזאת מתוך מטרה לגרום לבעלי הזכויות לשתף עימם פעולה ולהעניק להם עדיפות בקידום המיזם. שימו לב שלא לחתום על דבר מבלי התייעצות מקדימה עם עורך דין הבקיא בנבכי ההתחדשות העירונית. כמו כן, עדיף שלא לחתום על מסמכים המקנים זכויות או המגבילים את יכולת המשא ומתן של בעלי הזכויות.

כדי לשמור על האינטרסים של בעלי הזכויות, נקבעו מסמרות על ידי המחוקק. חוק המארגנים (או בשמו הרשמי "חוק התחדשות עירונית – הסכמים לארגון עסקאות") מ-2017, מבקש להגן על בעלי הזכויות במיזמי פינוי-בינוי ולהסדיר את ההסכמים בינם ובין הגורמים המלווים אותם בראשית התהליך, לקראת החתימה על העסקה מול היזם.

חוק זה מסדיר את הכללים והעקרונות לעבודתם של מארגני העסקאות – ומתייחס למחויבויות, למטלות, לאבני הדרך וללוחות הזמנים בהתנהלותם מול בעלי הזכויות. חשוב להדגיש כי במידה ומארגן העסקה לא עומד בתנאים שנקבעו, יכולים בעלי הזכויות לפעול לביטול ההסכם עימו – זאת כמובן עם רוב מקרב בעלי הזכויות תומך במהלך.

אל חוק המארגנים הצטרפו בראשית 2022, תקנות עליהן חתם שר המשפטים דאז, גדעון סער, ומטרתן להגביר את האמון והשקיפות בדיאלוג שבין בעלי הזכויות והיזם. כחלק מהתקנות, וטרם חתימה על עסקת פינוי-בינוי, מחויב היזם לקיים אספה ייעודית בשיתוף כלל בעלי הזכויות. במסגרת זו יהיה עליו לעדכן בכל המידע הרלוונטי: היקף הפרויקט, התמורות המוצעות, אופן המימון, לוחות הזמנים ותוקף הסכם ההתקשרות.

בנוסף נדרש היזם לחשוף בפני בעלי הזכויות כל הליך מנהלי או משפטי המתקיים נגדו (פשיטת רגל, כינוס נכסים, פירוק או הקפאה) ולסקור את הרזומה המקצועי שלו ואת סטטוס הפרויקטים שעליהם הוא אמון. במידה וחלק ניכר מבעלי הזכויות דובר ערבית, אמהרית או רוסית על היזם להעמיד עבורם מתורגמן. בסיום האספה על היזם לפרסם לבעלי הזכויות פרוטוקול פרטני. כזכור, לשם קידום הפרויקט, נדרש רוב העומד כיום על 67% מכלל בעלי הזכויות במתחם ו-60% מכלל בעלי הזכויות בכל בניין.

## הכנת תב"ע והפקדתה

לאחר חתימה על ההסכם המשפטי, ניתן להמשיך לגזרה התכנונית. בהתאם לחוק התכנון והבנייה כדי שלתוכנית יהיה תוקף רשמי, יש לאשר אותה בהליך סטטוטורי. תב"ע (או בשמה המלא: תוכנית בניין עיר), היא מסמך בעל תוקף חוקי, שתכליתה הגדרת והסדרת ייעודים, שימושים וזכויות בנייה בקרקע ספציפית.

התב"ע מורכבת מתשריט ותקנון, שמציינים את ייעודי הקרקע (כמו מגורים, מסחר מבני ציבור וכדומה), אחוזי הבנייה ואופי המבנים. התשריט כולל בין היתר מפות של התוכנית בחלוקה למגרשים, ייעודי הקרקע בכל מגרש, כבישים ותשתיות אחרות, כמו גם קביעת קווי בניין.

את הגשת התב"ע מוביל היזם בסיוע צוות מקצועי, וביישור קו מול בעלי הזכויות והיועצים המלווים אותם. התהליך מתנהל מול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בעירייה, ובהמשך הוא מוגש לאישורה של הוועדה המחוזית. חשוב להבהיר: אישור התב"ע הוא לא עניין פשוט, ונמתח על פני לא מעט שנים – עד לקבלת מתן תוקף לתוכנית והמעבר המיוחל מהתיאוריה לפרקטיקה.

היתר הבנייה הוא הגושפנקא המסופקת בידי הוועדות המקצועיות ורשות הרישוי לתחילת עבודות הביצוע, בהתאם לזכויות שנקבעו בתב"ע. הפרוצדורה נפתחת בהגשת בקשה למידע לרישוי, כלומר קבלת הנחיות ודרישות ממינהל ההנדסה לגבי תהליך קבלת היתר הבנייה.

בשלב הראשון עורך הבקשה משלם את האגרה ופותח בקשה במערכת למידע להיתר. במסגרת הבקשה עליו למלא את פרטי הבקשה וכן את פרטיהם של בעלי הזכויות, המבקשים והמהנדס. לבקשה נדרש לצרף מסמכים רלוונטיים – ובהם מפת מדידה עדכנית (בהתאם לתקנות המודדים) וצילומים של הקרקע המבוקשת. לאחר מכן, מתקבלת הודעה עם המספר של בקשת הרישוי ומעבר לבדיקת תנאים מוקדמים. מדובר בבדיקה תכנונית ראשונית לעמידה בתנאי סף מנהליים. הבדיקה מבוצעת על ידי גורם מטעם מינהל ההנדסה.

בנוסף לכל האישורים כנדרש, יש לצרף לבקשה גם הצהרות של עורך הבקשה, מהנדס/ מתכנן שלד. עם סיום ההגשה תשלח המערכת הודעה כי הבקשה הועברה לרשות הרישוי לבדיקת תקינות ההגשה, שתפקידה לוודא כי המסמכים הנדרשים צורפו והינם תקינים. רק לאחר סיומה המוצלח של הבדיקה המקדמית תיקלט הבקשה במערכת ותעבור לשלב הוצאת ההיתר. כאן נדרשת בדיקה מקיפה כי הבקשה תואמת את הוראות התב"ע ואת הנחיות הוועדות המקצועיות (ובמידה ולא, מחויב מגיש הבקשה לביצוע תיקונים והתאמות), דיון בהתנגדויות (אם ישנן) – ובשעה טובה הנפקת ההיתר ותשלום האגרות.

## כניסת הגורם הפיננסי והפקדת ערבויות

6

כאן נכנס לתמונה הגורם הפיננסי המלווה את הפרויקט, בנק או גורם חוץ בנקאי, אשר בדק את איתנות היזם ואת היתכנות הפרויקט, ונתן ירוק להמשיך קדימה. כתנאי לפינוי מהמתחם, מעמיד היזם 3 ערבויות (המונפקות בידי גורם הפיננסי המלווה), המופקדות אצל עורך הדין מטעם בעלי הזכויות. הערבות הראשונה, היא ערבות חוק מכר להבטחת קבלת הדירה החדשה.

סכום הערבות הוא כשווי הדירה החדשה. מטרת הערבות היא להבטיח את כספיהם של בעל הזכויות במקרה של אי מסירת הנכסים. ערבות בנקאית שנייה, היא ערבות השכירות, ונוגעת להבטחת דמי השכירות שעל היזם לשלם לבעלי הזכויות במהלך תקופת העבודות במתחם.

למקרים בהם המתחם המיועד לא יוכרז כ"מתחם פינוי-בינוי" (ועל לכן לא יינתן פטור ממסים), מומלץ לדרוש מהיזם ערבות שלישית: ערבות מיסוי, שנועדה לדאוג להסדרת תשלומי המס הנדרשים בגין העסקה.



## פינוי הדירות ותחילת עבודה

באופן טבעי, אחד השלבים החשובים במסגרת פרויקט פינוי-בינוי, הוא עצם הריסת המבנים הישנים ובניית הבניינים החדשים. שלב זה מתאפשר לאחר הוצאת היתר הבנייה, העמדת ערבויות ובטוחות והוצאת פוליסת ביטוח. זהו גם אחד השלבים בעלי הפוטנציאל הגדול ביותר לעיכובים ולהארכת לוחות הזמנים. לבעלי הזכויות ניתנות בדרך כלל שתי חלופות לפינוי במהלך עבודות הביצוע:

1. מעבר למגורים בשכירות עד לקבלת הדירות החדשות.

2. פנייה למסלול בינוי-פינוי, בהסכמת הרשויות – תהליך במסגרתו בונה היזם קודם כל בניין חדש בקרבת המתחם המיועד להריסה. עם השלמתו נכנסים אליו בעלי הזכויות בעוד המתחם הישן נכנס להריסה.

לאחר קבלת היתר הבנייה, על היזם מוטלת החובה להודיע בכתב לבעלי הדירות על מועד פינוי – וזאת כדי לאפשר לבעלי הדירות למצוא דירה חלופית ולארוז כהלכה את ביתם. האחריות למציאות הדיור החלופי הוא באחריותם של בעלי הזכויות. במעמד הפינוי יחתמו הצדדים על מסמך המפרט את תאריך המסירה וגם תתבצע קריאת מונים, על מנת שבעל הנכס לא ישלם את החשבונות עד לאחר קבלת הדירה החדשה עם סיום הפרויקט.

כחלק משלב ההריסה והבנייה, חשוב להגדיר בהסכם פרקי זמן קונקרטיים לביצוע בפועל: מועד לתחילת עבודות ההריסה עם פינויו של בעל הדירה האחרון, התקופה שבין תחילת הבנייה למסירת הדירה לאחרון הדיירים, המועד מהשלמת הבנייה ועד רישום הבניין כבית משותף וכן רישום הדירות על שם בעליהן. עיכובים בקבלת היתר הבנייה או בביצוע העבודות כתוצאה מנסיבות שאין ליזם שליטה עליהן (כגון אירועים ביטחוניים), לא ייחשבו כהפרה של היזם, אך בכל זאת יהיה עליו לשלם את דמי השכירות לאורך התקופה המדוברת.

## אכלוס המתחם וסיום הפרויקט

עם תום עבודות הבנייה, זכאים בעלי הזכויות לשוב למתחם המחודש, לקבל את המפתחות ולהיכנס לדירות המשודרגות. במסגרת זו יערוך היזם בדיקה בליווי כלי הזכויות אשר תכלול גם סימון של ליקויי בנייה, אותם יידרש לתקן. אף על פי שהיזם מחויב לבדיקות הללו, בעלי הדירות יכולים לבצע תהליך בקרה ופיקוח משלהם על ידי פנייה לחברת חשמל, לרשות המקומית ולחברות הגז והמים – וזאת, בנוסף לבדיקה מקצועית מקיפה של מפקח מטעם על מנת לוודא כי הבניין הוקם על פי הוראות החוק, החוזה והמפרט הטכני. בסיום התהליך יגובש פרוטוקול מסירה פרטני, המפרט את הליקויים וחתום על ידי שני הצדדים. על היזם מוטלת החובה לבצע את התיקונים הנדרשים טרם מועד המסירה המתוכנן.

כחלק מאחריותו של היזם, עליו להבטיח את רישום הבית המשותף בלשכת המקרקעין ואת זכויות בעלי הדירות בדירות החדשות. ערבויות הבדק והרישום יופקדו בנאמנות בידי עורך הדין המייצג את בעלי הזכויות, וכנגד השבת ערבויות חוק המכר, השכירות והמיסוי ליזם.