

כ"ט בניסן, תש"פ

23 אפריל, 2020

לכבוד

דיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית / גורמים מנהלים

ציבור רוכשי הדירות בישראל

**הנדון: נייר עמדה - קידום פרויקטים של התחדשות עירונית
באמצעות קבוצות רכישה**

מסמך זה כולל מידע לציבור בנוגע לעסקאות התחדשות עירונית באמצעות קבוצות רכישה.

מבוא

קבוצות רכישה הינן התארגנות של מספר אנשים במטרה להביא לבניית דירות מגורים עבור חברי הקבוצה תוך חיסכון בעלויות כגון עלות הרווח היזמי ועלויות תיווך של ספקים. בדרך כלל, התארגנות הקבוצה נעשית באמצעות "גורם מנהל" (בפרויקטים שאינם התחדשות עירונית נקרא – גורם מארגן) אשר אחראי על ארגון הקבוצה וניהולה. קבוצת הרכישה היא האחראית על כל אחד ממרכיבי הפרויקט עד השלמתו והיא הגורם המקבל את החלטות בכל ההיבטים הקשורים לפרויקט באמצעות ועד מנהל, ובכלל זה, החלטות לעניין זהות הקבלן המבצע, פעילות מול הרשות המקומית ועוד. קבלת החלטות עצמאית זו מצריכה מעורבות של חברי הקבוצה, השקעת זמן ונטילת אחריות.

בשונה מכך, בעסקה יזמית רגילה, רוכש דירה מתקשר עם יזם בהסכם לרכישת דירה מוגמרת. בהסכם כזה, לרוכש הדירה מובטחות הגנות בדין, לרבות לעניין הכספים המשולמים על ידו ואיכות הדירה הנבנית ואין לו כל צורך או סמכות להתערב בהתנהלות של היזם מול ספקים, מתכננים או רשויות שלטוניות שונות.

בעוד שבעסקה רגילה שבין רוכש דירה ויזם, רוכש הדירה זכאי להגנות שבדין, הרי שבעסקה המבוצעת באמצעות קבוצת רכישה, ללא גורם המשמש כיוזם, חברי הקבוצה נחשבים כמי שיוזמים את העסקה בעצמם ולא כרוכשי דירות, ולפיכך, אינם זכאים להגנות הקבוצות בחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973 וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 (להלן - "חוקי המכר"). הגנות אלו כוללות, בין היתר, ערבות מכר אשר מבטיחה את התשלומים ששילמו במסגרת הפרויקט, שנות בדק ופיצויים בגין איחור במסירת הדירה.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וממונה חוק המכר

בפרויקטים מסוג התחדשות עירונית, מתווספות דירות חדשות הנמכרות בשוק החופשי ועל כן, עסקאות אלו נוגעות הן לבעלי הדירות הקיימים (להלן - "הדיירים") והן לרוכשי הדירות החדשות אשר יתווספו (להלן - "הרוכשים"). לעיתים, נעשה שימוש בשיטת קבוצת רכישה בפרויקטים מסוג התחדשות עירונית. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וממונה חוק המכר במשרד הבינוי והשיכון מבקשים להביא לידיעת הציבור את המשמעות של ביצוע עסקת התחדשות עירונית באמצעות קבוצת רכישה, להבדיל מביצועה באמצעות יזם, וכן להציג מבחנים כלליים אשר יסייעו להבחין בין העסקאות הללו, בהסתמך על מאפייניהן.

מידע לציבור

ככלל, עסקת התחדשות עירונית יכולה להיות עסקת פינוי בינוי או עסקת חיזוק ועיבוי לפי תמ"א 38 (להלן – "עסקת חיזוק"). בעסקת פינוי בינוי, יזם מתקשר עם דיירים בהסכם לפיו הם מוכרים לו את דירותיהם הישנות והזכויות בקרקע, ובתמורה זכאים לקבלת דירה חדשה בבניין שייבנה. במקביל, וללא תלות בדיירים, היזם מתקשר עם רוכשים בהסכם למכירת הדירות החדשות שייבנה בבניין. בעסקת חיזוק היזם מתקשר עם דיירים בהסכם לחיזוק דירותיהם והרחבתן, בתמורה לזכות לבנות דירות נוספות בבניין, אשר ימכור לרוכשים. בעסקאות פינוי בינוי, היזם נדרש לליווי בנקאי. משמעות הדברים מבחינת הדיירים היא שהבנק מפקח אחר ההיתכנות הכלכלית של ביצוע הפרויקט, אחר האיתנות הפיננסית של היזם ואחר התקדמות הביצוע. בנוסף, הבנק נותן לכל אחד מהדיירים בטוחה בדמות ערבות בנוסח חוק המכר, בשווי הדירה החדשה. בעסקאות חיזוק, לא תמיד יש ליווי בנקאי ולעתים היזם נסמך על הון עצמי ומעמיד לדיירים ערבות ביצוע כוללת. יש לציין כי ערבות ביצוע אינה ערבות חוק מכר ומטרתה להבטיח כי עבודות הבנייה יעשו בהתאם לחוזה אשר נחתם מול הדיירים.

כאשר העסקה נעשית באמצעות קבוצת רכישה, מערכת יחסים זו משתנה. נחתם הסכם בין קבוצת הרכישה לדיירים, הסכם בין קבוצת הרכישה לגורם המנהל והסכם נוסף ונפרד בין הגורם המנהל לבין הדיירים. לעיתים הדיירים עצמם מצטרפים כחברים לקבוצת הרכישה. מערך הסכמים זה הינו סבוך, ומוסיף מורכבות נוספת על המורכבות הקיימת ממילא בעסקאות התחדשות עירונית.

בעסקת התחדשות עירונית המבוצעת באמצעות קבוצת רכישה, כבכל עסקה המבוצעת בדרך זו, חברי קבוצת הרכישה אינם זכאים, כאמור, להגנות חוק המכר שכן הם אינם רוכשי דירות. קבוצת הרכישה היא יזם הפרויקט על כל המשתמע מכך. כלומר, על אף מורכבותה של עסקת ההתחדשות העירונית, חברי קבוצת הרכישה לא יזכו להגנות חוקי המכר.

האמור לעיל נכון כאשר הפרויקט אכן נשלט על ידי קבוצת הרכישה. כאשר לא כך הדבר, בהתאם למבחנים המוצגים בנייר זה, ייתכן והגורם המנהל ייחשב כיוזם הפרויקט.

במקרים מסוימים גם הדיירים עלולים למצוא עצמם תחת ההגדרה של "יזם" לפי חוק המכר ובמקרה זה הם אלה אשר נדרשים לספק ערבויות חוק מכר לרוכשים, נושאים באחריות על איכות הבנייה וכד'.

יש לציין כי לרוב, מימון עסקה של קבוצת רכישה נעשה על בסיס התחייבויות אישיות (משכנתאות והלוואות פרטיות) של כל אחד מחברי הקבוצה, מצב שעלול להיות הכרוך בסיכון גבוה ומעורר חשש לעיכוב במימון הפרויקט ובביצועו.

מחקירות ומהליכים מנהליים שבוצעו על ידי ממונה חוק המכר עולה, כי יכול שעסקה הנחזית כעסקת התחדשות עירונית באמצעות קבוצת רכישה, תהיה למעשה עסקה יזמית. זאת, ככל שהמערכת ההסכמית היוצרת את העסקה מלמדת, כי השליטה בה מצויה בידי מנהל הקבוצה ו/או הדיירים הפועלים למעשה כיוזם, ולא בידי קבוצת הרכישה עצמה. ככל שההסכמים שנחתמו שוללים בפועל את זכותה של קבוצת רכישה לשלוט בפרויקט, הדבר יכול ללמד על כך כי אין מדובר בעסקה של קבוצת רכישה, אלא בעסקת מכר רגילה. כאמור, בעסקת מכר כזו, הגורם המנהל ו/או הדיירים עשויים להיחשב "מוכר" לפי חוקי המכר.

נוכח האמור לעיל, יש חשיבות רבה לשאלה אם עסקת ההתחדשות העירונית היא עסקה של קבוצת רכישה או עסקה יזמית. כדי לקבוע האם מדובר בפרויקט של יזם ולא של קבוצת רכישה, ניתן להשתמש, בין השאר, במבחנים הבאים:

- **מבחנים כלליים** - כלל המבחנים כפי שנקבעו בנייר עמדה של הממונה חוק המכר מתאריך 26/08/2019 [https://www.gov.il/he/departments/policies/neyar_emda_26082019];
- **אופן שילוב הדיירים בקבוצת הרכישה** - יש לבחון אם הדיירים הצטרפו לקבוצת הרכישה באופן המקנה להם שליטה בה. כך, למשל, בפרויקט של תמ"א 38 בו 35 דיירים המחזיקים בכלל הזכויות בקרקע ו-25 חברי קבוצת רכישה, ברור כי שילובם של הדיירים בקבוצה יביא לשליטתם המוחלטת בפרויקט. מכוח שליטה זו, ניתן לראות בדיירים "יזם" שהוא למעשה "מוכר" לפי חוק המכר, על כל המתחייב מכך. אפשר כי המצב יהיה שונה בעסקת פינוי בינוי כאשר 50 דיירים יצטרפו לקבוצת רכישה המונה 200 חברים;
- **היחסים בין הגורם המנהל לדיירים** - יש לבחון האם לגורם המנהל התחייבויות כספיות משמעותיות כלפי הדיירים בהסכם שחתם עימם. אם כך הדבר, סביר כי הדבר נעשה על בסיס ניהול סיכונים מחושב, ובהסתמך על שליטתו של הגורם המנהל בפרויקט, באופן המאפשר לו לעמוד בהתחייבויותיו. כך לדוגמא, אם הגורם המנהל התחייב כלפי הדיירים לתאריך מסירה מוגדר ולפיצוי כספי משמעותי במקרה של איחור במסירה, יש להניח כי עשה כן רק אם יש ביכולתו להבטיח את מועד המסירה. ככל שיש בידו יכולת כזו, הדבר יכול ללמד כי הוא שולט בפרויקט כיוזם.

יודגש, כי המבחנים האמורים לעיל מתייחסים לסוגיות מרכזיות, אליהן ניתן להתייחס כדי לבחון אם הגורם המנהל או הדיירים הם יזם לעניין חוק המכר, ואין בהן לייתר מבחנים נוספים. בכל מקרה, אין הכרח שכל המבחנים יתרחשו בפרויקט במצטבר, והקביעה בדבר תחולת חוק המכר על עסקה תלויה בכלל מאפייני העסקה כפי שנקבע בהסכם. בשולי הדברים יצוין, כי במקרים רבים קידום פרויקטים של בנייה רגילה במסגרת קבוצות רכישה גורם להארכת לוחות הזמנים, לעומת פרויקט בנייה רגילה המבוצע על ידי יזם.

לאור הימשכות ומורכבות הליכי התחדשות עירונית, מומלץ לבחון היטב האם אכן יש בשילוב קבוצת הרכישה כדי לסייע לקידום פרויקט התחדשות עירונית. ככל שיימצא כי יש הצדקה לפעול במסגרת זו, מומלץ לנתק את הקשר בין הדיירים ובין קבוצת הרכישה, וליצור הסכמים נפרדים בין מנהל הקבוצה לדיירים ובינו לבין חברי הקבוצה.



עמית גריידי
ממונה חוק המכר
משרד הבינוי והשיכון



סמנכ"לית הרשות הממשלתית
להתחדשות עירונית