

ד"ר ישראל שמעוני, עו"ד

## **גופים מעין-שפוטטיים**

**שמאי מכריע**

**ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה**

התשע"ו-2016

## הקדמה

ספר זה הוא ספרי השני העוסק בפתרון סכסוכים ומחלוקות על ידי גופים מעין-שיפוטיים. הספר "גופים מעין-שיפוטיים – שמאי מכריע, ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה", עוסק בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 84 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ובשינויים שיצר התיקון במעמדו של השמאי המכריע ובמעמדן של ערכאות הביקורת השיפוטית על החלטותיו. במידה רבה, דומה כיום מעמדו של השמאי המכריע לעניין פיצויים והיטל השבחה למעמדו של בורר. זאת, אנו למדים מבחינת הסמכויות שבידו ומהיקף ההתערבות השיפוטית בהכרעותיו.

תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה כונן שינוי מהותי לא רק במוסד השמאי המכריע אלא גם ב"שרשרת" של ערכאות הביקורת השיפוטית על החלטותיו. התיקון יצר בית דין מינהלי מעין-שיפוטי שמטרתו היא פתרון מחלוקות בנושאי פיצויים והיטלי השבחה מחוץ לכותלי בית המשפט – במהירות, ביעילות, בשקיפות ובשוויון, אך תוך ביקורת שיפוטית על החלטותיו.

כקבוע בתיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה, אשר נכנס לתוקפו בחודש מאי 2009, שמאי מכריע הוא שמאי מקרקעין אשר מונה לתפקידו על ידי משרד המשפטים. שמאים אלה נבחרים על ידי ועדת איתור מיוחדת, המייעצת לשר המשפטים, וזמן כהונתם מוגבל בחוק: עד 10 שנים מיום תחילת כהונתם או עד הגיעם לגיל 70 (לפי המוקדם).

שמאי מקרקעין שנבחרו לכהן בתפקיד שמאי מכריע הם בעלי כישורים, ניסיון ומוניטין ניכרים. כדי לשמור על היעדר פניות, מנועים שמאים אלה מלעסוק בפרקטיקה פרטית כל עוד הם מכהנים בתפקידם. שלא כמו בבחירת שמאי מקרקעין פרטי, השמאי המכריע אינו נבחר על ידי הבעלים של הנכס המהווה צד למחלוקת. שמאי מכריע ממונה לתפקידו על ידי יו"ר מועצת שמאי המקרקעין, לאחר שנתקבלה בקשה מתאימה מבעלי הנכס או בהסכמה של הרשות ושל בעלי הנכס יחד, תלוי במהות הסוגיה.

תפקידו של השמאי המכריע הוא לדון ולהכריע במחלוקת שלפניו, בדומה לערכאה מעין-שיפוטית (דוגמת בורר). לשם כך הותקנו תקנות שנועדו להסדיר את פועלו

באופן שיבטיח כי החלטותיו יהיו מקצועיות, שקופות, שוויוניות ונטולות ניגוד עניינים.

היקף התערבותן של ערכאות הביקורת השיפוטית בהכרעתו של שמאי מכריע הוא מצומצם ואינו רחב בהרבה מעילות הביטול המוכרות בחוק הבוררות, התשכ"ח-1968. עילות ההתערבות הן מצומצמות, כמתחייב מכיבוד רצונם של הצדדים וציפיותיהם שהסכסוך יוכרע בדרך מהירה. בדומה להחלטה של בורר, גם בהחלטה של שמאי מכריע קבעה הפסיקה רק במקרים בודדים כי נדרשת התערבות. בדרך כלל, התערבות זו של הערכאה השיפוטית תיעשה בעילה של "טעות ממשית", "טעות גסה" או "פגם מהותי", הגלויים על פני ההחלטה. זאת ועוד, בפסיקה נקבע כי ניתן לתקוף את החלטת הבורר או את החלטת השמאי המכריע אשר פעלו בחריגה מסמכות, בפגיעה בכללי הצדק הטבעי שלא בהגינות, בחוסר תום לב, במרמה או תחת השפעה בלתי הוגנת, או שחוות הדעת הושגה באמצעים בלתי כשרים.

ובכל זאת, שמאי מכריע אינו בורר. ההבחנה בין שמאי לבורר באה לידי ביטוי בכך שתפקידו של השמאי היא להעריך את מושא הסכסוך על פי ידיעותיו ומומחיותו כאשר המחלוקת בין הצדדים נוגעת בעיקר לסכום כסף או לכמות של פריטים כלשהם. לעומת זאת, תפקידו של הבורר הוא להכריע על פי ראיות והוכחות כשהסכסוך נוגע בעיקרו לעצם קיום חוב או חבות.

תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה הוא תיקון חדש יחסית, אך, עם זאת, בסיום כתיבת הספר הגעתי למסקנה כי כבר כיום נדרש שינוי חקיקתי נוסף לו, שיסדיר את האפשרויות הבאות:

1. תיקון בנוגע לתביעות או הודעות שומה שאינן עולות על סך של 50,000 ש"ח, כך שהן ימשיכו להיות בסמכותה של הוועדה המקומית. לא ייתכן שמחלוקת על שיעור היטל השבחה בגין תכנית המתירה תוספת פרגולה, לדוגמה, תנוהל באותה דרך שבה מתנהלות מחלוקות בנוגע להיטלי השבחה בגין מתחם בינוי חדש בן אלפי יחידות לבנייה.
2. קביעת מסלול מהיר למחלוקות אלה וכן אגרה מינימלית בכל מקרה. אחרת, ניהול ההליך יהיה בלתי כלכלי עבור האזרח וכך יימנע ממנו יומו לפני ערכאות המתאימות. לפיכך, מוצע להקים מעין "בית משפט לתביעות קטנות", שידון במחלוקות לעניין היטל השבחה בסכומים כספיים נמוכים.
3. מינוי שמאים מכריעים נוספים. כבר עתה ברי כי בתקופה הראשונה שלאחר כניסתו של תיקון 84 לתוקף, ובעיקר לאור החידוש שבהליך וכן בשל העובדה שהוא מתחיל בוועדות הערר – שהן עמוסות עבודה כבר היום – ייווצר צוואר בקבוק.

# תוכן עניינים מפורט

הקדמה

א

	<b>פרק ראשון – סוגיות בניהול השגה על היטל השבחה לפני שמאי</b>
1	<b>מכריע וועדת ערר על פי תיקון מס 84 לחוק התכנון והבניה</b>
5	1. תיקון מס 84 לחוק התכנון והבניה – כללי
11	יעילות בהליך ההשגה על היטל השבחה (עלות-תועלת)
12	2. מערכת השפיטה בישראל
14	3. המהפכה המעין-שיפוטית שבתיקון מס' 84
26	4. שמאי מכריע – מעין-בורר: לפני תיקון מס' 84
27	מי ייחשב בפסיקה למעין-בורר?
28	מידת ההתערבות של בית המשפט בהכרעתו של מעין-בורר
28	הבחנה בפסיקה בין בורר לשמאי ומומחה
33	הנפקות המשפטית של הסיווג
33	ביקורת מצומצמת של בית המשפט
34	חקירת חוות דעתו של שמאי או של מעריך
34	הבחנה בין שמאי או מעריך לבין מעין-בורר
37	5. סמכויותיו של שמאי מכריע טרם היכנסו לתוקף של תיקון מס' 84
38	השגה על "עצם החיוב" במקביל להשגה על "גובה החיוב"
40	6. שמאי מכריע על פי תיקון מס – 84 'השמאי המכריע כמותב שיפוטי
44	השמאי המכריע אינו משמש כפקיד של הרשות
47	עצמאות שיקול דעתו של השמאי המכריע
51	נושאי הפלוגתאות לפני שמאי מכריע
	סמכותו של שמאי מכריע לקבוע גובה של היטל השבחה בגין
53	זכויות מותנות
56	סמכותו של שמאי מכריע לקבוע היטל השבחה בגובה אפס
57	הכרעה מחוץ לטווח השומות שבמחלוקת
	סמכותו של שמאי מכריע ליתן פרשנות משפטית להחלטה
60	שיפוטית
62	מחויבותו של שמאי מכריע להחליט בהתאם להחלטות ועדת ערר
64	האם מחויב שמאי מכריע לפנות לוועדת ערר בשאלת "אבעיה"?
64	אבעיה לצורך הרחבת סמכותו של השמאי המכריע
66	אבעיית פסק
66	אבעיית עצה
67	האיסור על ניגוד עניינים
70	חובת היידוע במסמכים, והיקפה
72	תשלומי פיגורים והאפשרות להפחיתם
77	התיישנות
78	תיקון החלטת שמאי מכריע
80	רציפות הדיון
83	7. נאמנות
86	8. אחריות בנזיקין

9. מסלולי השגה בוועדת ערר על חיוב בהיטל השבחה לאחר תיקון מס' 84

87

90

10. סיכום

### **פרק שני – פנייה ישירה לוועדת הערר – השגה על היטל השבחה 93**

- 95 .1 כללי
- 105 .2 פנייה ישירה לוועדת ערר
- 108 .3 יעילות בהליך ההשגה על היטל השבחה (עלות-תועלת)
- 109 .4 פנייה לוועדת הערר על החלטתו של שמאי מכריע
- 109 .5 סדרי הדין בהגשת ערר בפנייה ישירה לוועדת ערר
- 109 הגשת הערר
- 111 פרטי הערר ומסמכים נלווים
- 114 המצאה באמצעי אלקטרוני
- 115 תשובה לערר
- 116 דיון בהיעדר תשובה בכתב
- 117 זימון לדין בערר ודין בהיעדר צד
- 118 הייצוג בדין בערר
- 118 איחוד עררים ותשובות
- 119 .6 סדרי הדין בערר
- 121 ערעור על" החלטת ביניים "של ועדת הערר
- 123 זכות הטיעון
- 124 מינוי שמאי מייעץ
- 125 שאלות לשמאי מייעץ והתייצבותו לדין
- 127 סמכות יושב ראש הוועדה
- 129 פרוטוקול
- 130 החלטה
- 131 פסיקת הוצאות על ידי ועדת הערר
- 132 הארכת מועדים
- 135 תשובה לערר
- 135 .7 מחיקה ודחייה
- 136 מחיקת התביעה
- 138 דחיית התביעה
- 141 .8 רציפות הדין
- 145 .9 תיקון ערר, או ביטול הכרעתו של שמאי מכריע בשל עינוי דין ועיוות דין

### **פרק שלישי – הפחתת היטל השבחה – פנייה לשמאי מכריע על פי**

#### **תיקון מס 84 לחוק התכנון והבניה**

- 147 .1 כללי
- 151 תיאור החוק
- 151 מהו היטל השבחה?
- 153 השפעותיה של הגשת ערר על שומת היטל השבחה
- בדיקה 155 .9 מקדמית עצמאית לתחולת היטל השבחה ולגובהו
- 156 סיבות קלאסיות להתנגדות ולהפחתה
- 158 מסלולי השגה על חיוב בהיטל השבחה

159	דרכי ההשגה על תשלום או על גבייה ביתר של היטל השבחה
161	יעילות בהליך ההשגה על היטל השבחה (עלות-תועלת)
162	פנייה לוועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה
164	פנייה לשמאי מכריע על פי תיקון מס' 84
166	איחור בהגשת בקשה למינוי שמאי מכריע
169	2. מסלול ההשגה על שומת היטל השבחה לפני השמאי המכריע על פי סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה
170	השגה על גובה היטל השומה – סדרי הדין בפנייה ישירה לשמאי מכריע על פי תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה
171	סדרי הדין בפנייה לשמאי מכריע
171	בקשה למנות שמאי מכריע והודעה על זהותו
172	המצאת מסמכים ותשובות המשיבים
174	דיון לפני שמאי מכריע
177	מקום הדין
177	ביקור בנכס
178	דיון בהיעדר צד
180	איחוד דיונים
183	סדר שמיעת הצדדים בדיון
185	צירוף המשיב
187	המצאת מסמכים וידיעות נוספות
188	גילוי עובדות חדשות על ידי שמאי מכריע
189	עיון במסמכי המינהל
191	המצאה באמצעי אלקטרוני
192	מסמכים בשפה זרה
192	חוות דעת של מומחה
194	סמכות השמאי המכריע
209	פרוטוקול
211	הוצאות מיוחדות
213	עיוות דין ועינוי דין
214	3. החלטתו של שמאי מכריע
215	פרסום ההחלטה
215	הארכת מועדים
217	סמכותו של שמאי מכריע להגדיל את גובה ההיטל
218	חובת ההנמקה
223	היקף ההנמקה
226	הסתמכות השמאי על מחקרים
227	חובת שמאי מכריע לבדוק הכרעות של שמאים מכריעים אחרים
227	פסיקת השמאי המכריע בהתאם לדין
228	היעדר הנמקה
231	האצלת שיקול הדעת ופגיעה בכללי הצדק הטבעי
233	תיקון החלטת השמאי המכריע
233	ניגוד עניינים והשפעתו על ביטול החלטתו של השמאי המכריע
235	תיקון החלטת השמאי המכריע למרות צד המקשה על עבודתו
236	4. שכרו של שמאי מכריע
236	כללי
240	חובת התשלום

241	נקיטת סנקציות בגין אי תשלום שכרו של השמאי מכריע
243	מועדי התשלום
243	מי יישא בשכר השמאי המכריע?
247	5. התפטרות או העברת שמאי מכריע מתפקידו

**פרק רביעי – השגה על פיצוי בגין ירידת ערך של מקרקעין בשל תכנית פוגעת על פי תיקון מס 84 'לחוק התכנון והבניה**

253

	1. תביעות לפיצויים על פי פרק ט' לחוק התכנון והבניה לפי סעיף 197 – כללי
255	
256	מדוע ניתן פיצוי על ירידת ערך מקרקעין ומתי?
257	המסגרת הדיונית לאחר תיקון מס' 84
261	נטל ההוכחה לגבי ירידת ערך מקרקעין בשל תכנית פוגעת
265	מינוי שמאי מכריע על פי סעיף 198(ה) לחוק
266	ניגוד עניינים
269	נאמנות
271	2. פיצוי על ירידת ערך מקרקעין בגין תכנית פוגעת לאחר תיקון מס' 84
271	הפגיעה המקימה עילת פיצוי: במקרקעין ולא באדם
	השיקולים להענקת פיצויים על פגיעה במקרקעין שמחוץ לתחום תכנית
274	
276	מקרקעין גובלים – מהם?
281	יישום פסק דין ויטנר
	מה בין הזכאים לפיצויים לפי סעיף 197(א) לחוק לבין החייבים
283	בהיטל השבחה?
285	פיצוי למי שהוא בר רשות
286	בני רשות – דין סעיף 197 לעומת דין סעיף 196
287	תביעת פיצויים מכוחה של תכנית מאוחרת
288	פוטנציאל תכנוני – התפתחות הפסיקה
291	פגיעה על ידי תכנית מיתאר – האם גם תכנית מיתאר ארצית?
292	שיפוי בתביעות פיצויים בגין תכנית דרך פוגעת
292	פיצוי בגין שינוי ייעוד
	3. תביעות בגין ירידת ערך לפי סעיף 197 לחוק – תהליכי תכנון ובנייה, מבט לעתיד
293	

295

**פרק חמישי – פנייה ישירה לוועדת הערר – השגה על פיצויים**

297	1. המסגרת הדיונית
	2. סדרי הדין – הגשת ערר על פיצויים בגין תכנית פוגעת בפנייה ישירה לוועדת ערר
300	
302	תשובה לערר
304	זימון לדיון בערר ודיון בהיעדר צד
304	איחוד עררים ותשובות
305	סדרי הדין בערר
307	זכות הטיעון
308	ערעור על "החלטת ביניים" של ועדת הערר
309	מינוי שמאי מייעץ
310	שאלות לשמאי מייעץ והתייצבותו לדיון
313	סמכות יושב ראש הוועדה

315	פרוטוקול
316	החלטה
316	פסיקת הוצאות על ידי ועדת הערר
317	הארכת מועדים

### **פרק שישי – פנייה לשמאי מכריע – השגה על פיצויים**

321	1. המסגרת הדיונית
323	2. סדרי הדין בבקשה להכרעה לפני שמאי מכריע על פי סעיף 198(ה) לחוק
326	הסכמה לבקשה למינוי של שמאי מכריע
326	המצאת מסמכים ותשובות המשיבים
327	דיון לפני שמאי מכריע
329	מקום הדיון
331	ביקור בנכס
331	דיון בהיעדר צד
332	איחוד דיונים
334	סדר שמיעת הצדדים בדיון
337	צירוף המשיב
339	המצאת מסמכים וידיעות נוספות
340	גילוי עובדות חדשות על ידי שמאי מכריע
341	עיון במסמכי המינהל
343	המצאה באמצעי אלקטרוני
344	חוות דעת של מומחה
345	סמכותו של השמאי המכריע
347	פרוטוקול
348	הוצאות מיוחדות
351	עיוות דין ועיניו דין
352	ההחלטה, חובת ההנמקה, היקף הנמקה
353	פרסום ההחלטה
354	הארכת מועדים
354	נטל ההוכחה
356	3. אמות המידה להתערבות בהחלטות של טריבונלים מינהליים מקצועיים
358	מעין-שיפוטיים

### **פרק שביעי – ערר לוועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה על החלטת**

365	<b>שמאי מכריע לאחר תיקון מס 84 לחוק התכנון והבניה</b>
365	1. ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתפקידה כטריבונל מעין-שיפוטי – כללי
370	2. מהותה של זכות הערעור
371	זכות הערעור, למי?
371	3. תהליכי תקיפה וביקורת שיפוטית על החלטותיהם של גופים מינהליים
375	השגה
	ערר
375	4. ועדת ערר כנדבך בטריבונל מעין-שיפוטי מינהלי – הליכים וסמכויות הליכי הערר על החלטת שמאי מכריע לפני ועדת ערר לפיצויים



376	והיטל השבחה
	סמכויותיה של ועדת הערר בתקיפה עקיפה להבדיל מסמכויותיה
377	בתקיפה ישירה
	5. ערר על השבחה הנובעת מתכנית שאושרה לפני חוק התכנון והבניה
381	(תיקון מס' 18)
382	6. אמות המידה והיקף התערבותה של ועדת ערר בהכרעת שמאי מכריע כללי
	אמות המידה להתערבות בהחלטות שמאיות - מקצועיות של
387	שמאי מכריע
391	אמות המידה להתערבות בניהול ההליך לפני שמאי מכריע
	אמות המידה להתערבות ב"נקודה משפטית" בהחלטות שמאי
393	מכריע
397	7. סדרי הדין בוועדות ערר בערר על החלטת שמאי מכריע
397	הגשת הערר
400	תשובה לערר
402	דיון בהיעדר תשובה בכתב
402	זימון לדין בערר
403	דיון בהיעדר צד
404	איחוד עררים ותשובות
408	סדר הדין בערר
409	הפסקת הטיעון
410	צירוף צד
410	שאלות לשמאי מכריע והתייצבותו לדין
413	סמכות יושב ראש הוועדה
415	פרוטוקול
417	ערעור על "החלטת ביניים" של ועדת הערר
419	ההחלטה ומועדה
420	הארכת מועדים
	המועד להגשת ערר עת לא נתקבלה החלטה של הוועדה
425	המקומית מושא הערר

### **פרק שמיני – ערעור מינהלי על החלטת ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה לבית משפט לעניינים מינהליים לאחר תיקון מס 84 לחוק**

427	<b>התכנון והבניה</b>
429	1. ביקורת שיפוטית על החלטותיהם של בתי דין מינהליים – רקע
	התערבות בנושאים שבהם יש לבית הדין המינהלי מומחיות
433	מיוחדת
	סופיות פסק דינו של בית משפט לעניינים מינהליים בהשוואה
435	לסופיות ההחלטה של בית הדין המינהלי
	2. ערעור לבית משפט לעניינים מינהליים על החלטתה של ועדת ערר
436	לפיצויים ולהיטל השבחה
	אמות המידה להתערבות בית המשפט לעניינים מינהליים בשבתו
437	כערכאת ערעור על החלטתה של ועדת הערר
	אמות המידה להתערבות בית המשפט לעניינים מינהליים
	בהחלטותיה של ועדת ערר בהשגות על מתן או על דחייה של
441	כתבי שיפוי

	עתירה ישירה לבית המשפט נגד שומה מכרעת בעילות של
443	סבירות, חוסר הוגנות
444	התיישנות הזכות להגיש ערעור על היטל השבחה וחיוב בפיצויים
446	תשלומי פיגורים והאפשרות להפחיתם
	3. סדרי הדין בערעור על החלטתה של ועדת ערר לפיצויים ולהיטל
453	השבחה בבית המשפט לעניינים מינהליים
453	אגרה לפתיחת הליך
453	הוצאות משפט וערובה להבטחת הוצאותיו של המשיב בערעור
456	המצאת כתבי בי-דין וכתבי טענות נוספים
456	בקשות בכתב
457	מועדים – חישובם והשינוי בהם
459	ביטול החלטה שניתנה לפי צד אחד
460	עיכוב ביצוע או סעד זמני בערעור

### **פרק תשיעי – ערעור לבית המשפט העליון על החלטת בית המשפט**

	<b>לעניינים מינהליים לעניין פיצויים והיטל השבחה</b>
465	1. בית המשפט העליון – סמכויות
467	2. הרשות לערער להבדיל מהזכות לערער ו"גלגולי" ההחלטה השיפוטית
468	תמצית
	3. בקשה לרשות ערעור לבית המשפט העליון על פסק דינו של בית
470	המשפט לעניינים מינהליים – אמות מידה למתן הרשות
	בקשה לרשות ערעור לבית המשפט העליון על פסק דינו של בית
471	המשפט לעניינים מינהליים – סדרי דין
	4. ערעור ברשות לבית המשפט העליון על החלטתה של ועדת ערר מחוזית
	לעניין פיצויים והיטל השבחה – סדרי הדין ואמות המידה למתן רשות
472	הערעור
472	הגשת בקשה לרשות ערעור
	אמות המידה למתן רשות לערער לבית המשפט העליון על פסק
	דין בערעור מינהלי על החלטה של ועדת ערר מחוזית לפיצויים
473	והיטלי השבחה
476	טעות מהותית או דופי חמור בהחלטת הערכאה קמא
	ערעור ברשות על החלטות שמאי מכריע ועל החלטות בורר-
480	קווים משיקים?
	אישור או דחייה של בקשת רשות הערעור שהוגשה לבית המשפט
483	העליון על החלטות בית הדין המינהלי, שכונן תיקון מס' 84
493	5. סדרי דין – בקשה לרשות ערעור מינהלי המוגשת לבית המשפט העליון
494	מועדים
495	אופן הגשת הבקשה, כתב הערעור ונימוקיו
496	תיק מוצגים
497	דיון מקדמי בערעור
499	עיקרי טיעון
499	הדיון בערעור
500	סיכום טענות בכתב
500	אי התייצבות בערעור
501	ראיות נוספות בערעור
501	עיכוב ביצוע כסעד זמני בתקופת הערעור

502 אופן מתן פסק הדין של ערכאת הערעור  
502 סיכום

507 **מפתחות**  
509 חקיקה ישראלית  
531 פסיקה ישראלית  
575 מפתח ספרות  
581 מפתח עניינים

605 **נספחים**