

עו"ד ספיר זילבר



עו"ד על
נדל"ן
שוב ושות'
משרד עורכי דין

ON LINE
עלונים
ON LINE
מאמרים

**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**
- שוב ושות' משרד עורכי דין -

גרסת הדפסה 

הקושי בהעלאת טענה משפטית או טענה עובדתית כלפי שומת רמ"י

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד ירום שגן

מספר ההליך: עת"מ (חי') 26173-10-22 **אגודת מפעלי תורה וחסד - חיפה נ' ועדת השגות על שומות רשות מקרקעי ישראל ואח' ערכאה:** בית המשפט המחוזי חיפה, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בפני כב' השופט הבכיר, ד"ר מנחם רניאל. **תאריך מתן פסק הדין:** 14.3.2023.

ההחלטה: בית המשפט לעניינים מנהליים אינו יכול להידרש לטענות משפטיות כנגד שומת רמ"י או כנגד החלטת ועדת השגות על שומות רמ"י בגדרי עתירה מנהלית.

פסק דין חדש של בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה מציף פעם נוספת את הקשיים הפרוצדורליים שעמם נאלץ להתמודד האזרח המבקש לחלוק על שומה שהוציאה לו רמ"י במסגרת מערכת היחסים החוזית עמה (בהתאם לפרק 4.20 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן: "קובץ החלטות"), אגב ביצוע עסקה, רכישת זכויות נוספות או אישור שימוש חורג. עיקר הקביעות שניתנו בפסק הדין אמנם אינן חדשות, אך יש בהן משום חידוד מסוים. כדי להבין את הדברים עד תום, נעמוד בקצרה על המסגרת החוקית ועל מסלולי התקיפה העומדים לרשות האזרח המבקש לחלוק על שומה שהוציאה לו רמ"י.

השגה שמאית

לפי הוראות קובץ החלטות, מי שמבקש לטעון כנגד שומה שהוציאה לו רמ"י, רשאי להגיש שומת השגה מטעמו, תוך 60 ימים, ורמ"י תמציא את ההשגה למזכירות המחוז באגף שומת מקרקעין (להלן: "השגה ראשונה"). השגה ראשונה תידון לפני שמאי מחוזי ורמ"י תהא משיבה בהשגה. על פי קובץ החלטות, המועד האחרון למתן הכרעה בהשגה ראשונה הוא 9 חודשים ממועד המצאת ההשגה במשרדי אגף שומת מקרקעין.

לפי הוראות קובץ החלטות, על החלטה בהשגה ראשונה ניתן להגיש השגה שנייה, שתידון לפני ועדת השגות (להלן: "השגה שנייה"). ועדת ההשגות, שלה שלושה חברים, הוקמה על פי הוראות קובץ החלטות, ובראשה עומד עובד מדינה הכשיר לשמש כשופט של בית משפט השלום, שימונה על ידי שר המשפטים, בהסכמת יו"ר מועצת מקרקעי ישראל. ועדת השגות תיתן החלטתה תוך 9 חודשים ממועד הגשת ההשגה השנייה.

לפי הוראות סעיף 15(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים בצירוף פרט 59(3) לתוספת הראשונה לחוק האמור, על החלטת ועדת השגות ניתן לעתור לבית המשפט לעניינים מנהליים. סמכות חדשה זו הוקנתה אגב תיקון התוספת הראשונה לחוק, במסגרת צו בתי משפט לעניינים מנהליים (שינוי התוספות הראשונה והשנייה לחוק), התשע"ח-2018. הבירור המשפטי בגדרי הליך זה יהא מצומצם יחסית, על פי עילות וכללי המשפט המנהלי, דהיינו – יש צורך להצביע על פגמים מנהליים מובהקים, ולא מדובר בהליך ערעורי גרידא.

ניהול הליכי השגה שמאית אינם מצריכים לעכב את ביצוע העסקה, שכן האזרח יכול לבקש לבצע את העסקה על פי שומת רמ"י המקורית, ואם בהחלטה הסופית מתברר כי הסכום שהוא נדרש לשלם היה נמוך יותר – רמ"י משיבה את הסכומים ששולמו בעודף, על פי הוראות הדין. מובן, שמצב דברים זה מייצר לאזרח עלויות מימון מסוימות. זאת, לצד העובדה שחרף פרק הזמן הקבוע בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, הליכי השגה ראשונה והשגה שנייה מתבררים במשך תקופה ארוכה מאוד, יותר מאותם 9 חודשים + 9 חודשים הקבועים בקובץ החלטות.

השגה משפטית

בהתאם להוראות קובץ החלטות, הליכי ההשגה (דהיינו – השגה ראשונה והשגה שנייה) מיועדים לבירור טענות שמאיות בלבד, ולא יתבררו במסגרתם טענות משפטיות. על כן, ההליך ההשגה הדו-שלבי שתואר לעיל, אינו חל במקרה שבו האזרח מבקש להעלות "טענה משפטית".

מי שמבקש לטעון טענה משפטית, נדרש להגיש טענותיו בכתב לרמ"י, תוך 21 ימים ממועד המצאת שומת רמ"י "המקורית", בצירוף המסמכים המפורטים בנוהל שהתקינה רמ"י. אם מדובר בטענה משפטית שיש בה כדי להשליך על השומה (ואפשר להניח, שחלק גדול מהטענות המשפטיות תהיינה כאלה) – אזי על פי קובץ החלטות, תתברר טענה זו לפני הליך ההשגה השמאית, אם הוגשה במקביל גם השגה שמאית.

נוסף על האמור – לפי קובץ החלטות המועצה, אם אגב ניהול ההשגה השמאית רמ"י סבורה שטענה מסוימת נושאת אופי משפטי ולא אופי שמאי, מוסמכת רמ"י לדרוש (מהשמאי המחוזי / ועדת ההשגות) הכרעה בשאלת הסמכות העניינית של המותב הדין בהשגה, לפני שתתברר ההשגה השמאית גופא. על החלטת המותב הדין בשאלת הסמכות העניינית, רשאית רמ"י לדרוש קיום דיון נוסף בפני אותו מותב.

נוהל רמ"י 34.03M – השגה על שומת מקרקעין

בהתאם להוראות קובץ ההחלטות, רשאית רמ"י לקבוע נהלים לפעילותה. מכח סמכות זו, קבעה רמ"י את נוהל 34.03M, שקובע מנגנון לבירור השגה ראשונה והשגה שנייה, וכן קובע מנגנון להעלאת טענה משפטית הקשורה לשומה או לחיוב.

בעיקרו של דבר, על פי הוראות הנוהל החלות כיום, בירור טענה משפטית ייעשה בפני היועץ המשפטי של המרחב הרלוונטי ברשות מקרקעי ישראל (ששומתה שלה עומדת כאמור להשגה).

המורכבות הנגרמת בשל הוראות הדין הקיים

התמונה המצטיירת מהאמור לעיל מגלה שני מסלולי תקיפה העומדים לפני מי שקיבל שומת מקרקעין מרשות מקרקעי ישראל, אשר מבקשת להטיל חיוב כספי במסגרת מערכת יחסים חוזית.

בירור במסגרת המסלול האחד, המסלול השמאי, ייעשה בפני שמאי מחוזי, ועדת השגות ובית המשפט לעניינים מנהליים. על פני הדברים, גורמים אלו אינם מוסמכים, על פי קובץ ההחלטות, להכריע בטענות משפטיות, גם אם הן נגרות או אינצידנטליות להכרעה השמאית.

בירור במסגרת המסלול השני, המסלול המשפטי, ייעשה בפני רמ"י עצמה, כששרשות האזרח יעמוד פרק זמן קצר יותר באופן משמעותי כדי לגבש עמדתו, ביחס לפרק הזמן העומד לצורך הגשת השגה שמאית.

ואולם נדמה, שכל החלטה שמאית מבוססת על הנחות משפטיות מסוימות, בדבר מהות הזכויות העומדות להערכה שמאית או בדבר היקף הניצול של הזכויות או בדבר יכולת ניצול הזכויות על פי הוראות התכניות החלות או בדבר כפיפות להחלטות אחרות שניתנו בקשר עם אותו עניין או עם אותם מקרקעין. הניסיון "לטהר" את ההליך השמאי מהכרעות עובדתיות או שמאיות שניתנות אד-הוק אגב ההכרעה השמאית נחזה להיות מלאכותי ומוקשה.

לכך יש להוסיף מספר החלטות שניתנו על ידי בתי המשפט השונים, שמהן עולה שמי שמבקש לתקוף החלטה שניתנה בהשגה משפטית – נדרש לפנות לבית המשפט האזרחי בתביעה מתאימה, שכן מקור המחלוקת הוא במערכת היחסים החוזית-אזרחית שבין רמ"י לבין האזרח, ולא במערכת היחסים "המינהלית" שבין שני צדדים אלו (ראו למשל: בג"ץ 2763/21 ארז מעודד נ' רשות מקרקעי ישראל (26.5.2021); עת"מ (מרכז) 29100-12-21 פרדס בחסכון משקים חקלאיים זעירים לעובדי גזרה בע"מ נ' ועדת ההשגות על שומות רשות מקרקעי ישראל (6.6.2021). בעת כתיבת שורות אלו, על פסק הדין בעניין פרדס בחסכון תלוי ועומד ערעור בפני בית המשפט העליון (עע"מ 6238/22 פרדס בחיסכון נ' ועדת ההשגות)).

מן האמור עולה, שהאזרח שחולק על מערכת הנסיבות העובדתית-משפטית הניצבת בבסיס השומה הראשונה שמוציאה לו רמ"י – נדרש לעצור את הליכי המימוש שהוא החל בהם (שכן על פי קובץ ההחלטות, מיצוי הבירור המשפטי ייעשה לפני תחילת הבירור השמאי, אם יש בבירור המשפטי כדי להשפיע על השומה), לתקופה לא קצרה. למרבה הצער, קצב הבירור השכיח של הליך משפטי-אזרחי בפני בתי המשפט המוסמכים, הוא לא מהיר, והוא עשוי להתפרש על פרק זמן לא קצר, שיכול להסתכם גם במספר שנים, עוד לפני נקיטת הליכי ערעור על ידי צד כלשהו עם מתן ההכרעה של הערכאה הדיונית.

לנו נדמה, שהקביעות שתוארו לעיל בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהל רמ"י הן מוקשות מאוד, באופן שמעניק כח בלתי-מבוטל לרשות מקרקעי ישראל, שבהליך הספציפי מושא העניין משמשת ב"כובעה האזרחי", ואין שום סיבה לתת לפרשנותה המשפטית-עובדתית של החוזה שבינה לבין האזרח (או של נסיבות עובדתיות-משפטיות אחרות) מעמד בכורה או חזקת תקינות.

פסק הדין האחרון בעניין אגודת מפעלי תורה וחסד מציג תימוכין נוספים לקושי העומד בפני האזרח שתואר לעיל. באותו מקרה, האזרח סבר שרמ"י דרשה ממנו תשלום בגין זכויות שכלל אינן ניתנות לניצול במכלול נסיבות העניין. מאחר שזוהי טענה משפטית-עובדתית, היא לא נתבררה על ידי ועדת ההשגות, ואף בית המשפט לעניינים מנהליים ראה עצמו – בצדק – נעדר סמכות לדון בגרעין הקשה של הטענה, בהינתן הוראות הדין החלות כיום. יחד עם זאת, בית המשפט השיב את התיק לוועדת ההשגות על מנת שזו תברר את הטענה החלופית שהעלה שם האזרח, והיא – שגם אם אין לפטור אותו כליל מתשלום בשל היעדר אפשרות לניצול הזכויות, אזי יש להפעיל מקדם התאמה.

אנו סבורים שיש לפרש את הוראות הדין החלות באופן המיטיב עם האזרח, ולחלופין לתקן את הוראות קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל ואת נוהל רמ"י, כך שאם האזרח מעלה טענות עובדתיות-משפטיות תידונה טענות אלו כחלופות, והשמאי המחוזי/או ועדת ההשגות, יקבעו ערכי שווי לכל חלופה וחלופה.

קביעה שכזו תאפשר, מצד אחד, להמשיך את הליכי הבירור השמאיים ללא עצירתם עד השלמת הבירור המשפטי; והיא תאפשר, מצד שני, להימנע ממתן סמכות (לשמאי מחוזי או ועדת השגות) להכריע בשאלות משפטיות או עובדתיות, באשר לא זו המיומנות העודפת שלהם. לאחר מתן ההחלטה השמאית החלוטה (ותהא זו החלטת שמאי מחוזי או ועדת השגות), ומבלי לעכב את ביצוע העסקה מול רמ"י, יוכל האזרח לפנות בתביעת השבה כלפי רמ"י, בפני הערכאות האזרחיות, ולטעון כי יש לקבל את החלופה הנמוכה יותר ולא את החלופה היקרה ביותר (שבה בוודאי רמ"י מצדדת).

אמנם, רמ"י לכאורה תהא חשופה להשבת כספים. ואולם היא ממילא חשופה לכך, במסגרת הליכי תקיפה של השגה משפטית, וכל מה שהצעתנו לעיל מבקשת הוא להעביר את מועד הבירור של ההשגה המשפטית מתחילת ההליך לסוף ההליך, מבלי לפגוע בניהול הליכי ההשגה השמאית עצמם. לעמדתנו, הוראות הדין החלות מאפשרות לעשות כן כבר היום, ואין קושי ששמאי מחוזי או ועדת השגות ייתנו מספר קביעות חלופיות, לפי חלופות משפטיות ועובדתיות שיועמדו לפניהם, מבלי להכריע איזו חלופה משפטית עובדתית היא הנכונה (כאשר לרמ"י תינתן הזכות לבצע את העסקה לפי החלופה שהיא עצמה מצדדת בה, כל עוד לא נקבע אחרת על ידי ערכאה מוסמכת). אולם ככל שיש צורך – אין בוודאי כל מניעה לתקן את קובץ החלטות ואת נוהל רמ"י, על מנת לייצר איזון ראוי בין כוחה של הרשות בכובעה האזרחי, לבין האזרח, שנתון לחסדי הרשות ולכוחה העצום, גם במערכת יחסים חוזית-אזרחית גרידא.