

עו"ד אמיר דרמר



גרסת הדפסה

מאמר

האם סמכויותיהן של ועדות הערר לפיצויים והיטל השבחה כוללות נושאים חיצוניים לחוק התו"ב?
מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד קובי ממוקה

כידוע, ועדות הערר לפיצויים והיטל השבחה, יונקות סמכותן לדון ולהכריע, בין היתר בענייני היטלי השבחה, מכח התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965. יסוד זה, העומד בבסיס סוגיית היקף הסמכות של ועדות הערר, נדון רבות בבתי המשפט השונים וכן בועדות הערר, אשר שנו וחזרו כי: "אין לוועדות הערר לפיצויים והיטל השבחה סמכות לדון ולהכריע בנושאים אשר חיצוניים לחוק התכנון והבניה..." (ערר (י-ם) 8-187/10 מלון קיסר ירושלים בע"מ נ' הועדה המקומית לתו"ב ירושלים; עמ"נ (מרכז) 47405-01-11 אברהם בבזדה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה "מצפה אפק").

בהתאם להכרעות אלה, ועדות הערר השונות משכו ידן פעם אחר פעם מלדון ולהכריע בטענות חוזיות, נזיקיות ואף מנהליות, (כדוגמת: תקפותם של הסכמים, מניעות, הבטחות, נוהג ומדיניות, שיהוי, הסתמכות, שוויון ועוד) אשר על אף שככלל הן מופנות כנגד עצם חוקיות החיוב בהיטל השבחה באופן שעשוי היה להביא לביטול החיוב מעיקרו ו"סגירת התיק" כבר באכסניית ועדת הערר, החיוב מתגלגל לפתחם של בתי המשפט.

נראה כי גם לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק, אשר בין היתר נועד להביא למיצוי ההליכים בסוגיית שומת השבחה במסגרת הליך מהיר יחסית בפני ועדת הערר ו/או בפני שמאי מכריע, נאלצים נישומים רבים לנהל הליכים נוספים בבית המשפט, וזאת במקרים בהם מועלות טענות משפטיות שאינן מצויות בלב ליבם של דיני התכנון והבניה למרות שנדמה כי אלו עלולות להשפיע רבות על הליך החיוב בהיטל השבחה. בהתאם להכרעות אלה, ועדות הערר השונות משכו ידן פעם אחר פעם מלדון ולהכריע בטענות חוזיות, נזיקיות ואף מנהליות, (כדוגמת: תקפותם של הסכמים, מניעות, הבטחות, נוהג ומדיניות, שיהוי, הסתמכות, שוויון ועוד) אשר על אף שככלל הן מופנות כנגד עצם חוקיות החיוב בהיטל השבחה באופן שעשוי היה להביא לביטול החיוב מעיקרו ו"סגירת התיק" כבר באכסניית ועדת הערר, החיוב מתגלגל לפתחם של בתי המשפט.

במאמרנו זה, נסקור בקצרה את ההתפתחויות שחלו בפסיקה ובהחלטות ועדות הערר בסוגיית היקף סמכותן של ועדות הערר לפיצויים והיטל השבחה לדון ולהכריע בעילות משפטיות שהינן חיצוניות לחוק הת"ב, ונעמוד בקצרה על השיקולים השונים העומדים בבסיס הדיון בשאלת הרחבת או צמצום סמכותן של ועדות הערר, כאמור.

זכיר, כי במסגרת תיקון 84 הוערכה והוסדרה מחדש בין היתר גם מעמדה של ועדת הערר לדון בנושאים שונים בנושא שומת ההשבחה. תיקון 84 יצר שני מסלולים לתקיפת שומת ההשבחה. המסלול האחד, הגשת פניה למינוי שמאי מכריע בנושאים הנוגעים לגובה השומה בלבד. המסלול השני, הגשת ערר לועדת הערר מקום בו עולות גם טענות כנגד עצם החיוב בהיטל השבחה. עוד זכיר כי במסגרת תיקון 84, הוכר מוסד השמאי המכריע, כמוסד מעין שיפוט, מקצועי ואובייקטיבי, אשר כפוף לסדרי דין, לחוק ולתקנות השונות ואף מחויב לבחון כל עניין המונח לפתחו בהתאם להוראות החוק והפסיקה הרלוונטיים לעניין.

נדמה היה, כי בעצם ההכרה שניתנה למוסד השמאי המכריע כטריבונול מעין שיפוט במסגרת תיקון 84 תוך עיגון סמכותן של ועדות הערר לשבת כערכאת בקורת שיפוטית על טריבונול זה, וזאת לצד השאיפה למיזוי יעיל ומהיר של הדיון בסוגיית שומת השבחה בפני גופים אלה – תורחב גדר סמכותן של ועדות הערר לדון בעילות משפטיות מגוונות, לרבות בעילות חיצוניות לדיני התכנון והבניה העולות כנגד השומה נשוא הדיון שבפניהן. ברם, נראה כי גם לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 84, ועדות הערר אינן ממהרות לדון בטיעונים החיצוניים לחוק וזאת בנימוק שהן נעדרות סמכות לכך.

עם זאת, במספר החלטות שניתנו לאחרונה ואשר לחלקן נתייחס להלן, אנו עדים לניצנים ראשונים של **כרוסום בגישה המצמצמת**, כך, בסוגיה זו הביעו לאחרונה בתי משפט לעניינים מנהליים עמדה מסויגת בשאלה – אם אכן יש מקום לגישה מצמצמת זו לנוכח הוראות סעיף 12 לחוק התכנון והבניה והפרשנות שניתנה לו בפסיקה, לפיה, יש ליתן פרשנות רחבה לסמכויותיהם של גופי הערר, **שאינה מסויגת לעילות כאלו ואחרות** ר' עתמ (י-ם) 30296-12-12 **גבריאל אדלר נ' הו"מ לת"ב י-ם**; ועתמ (י-ם) 19605-09-15 **האחים ישראל בע"מ נ' עיריית י-ם**.

דברים אלה לא נעלמו מועדות הערר, אשר החלו לאמץ, אם כי במשורה, את הגישה הנ"ל. ואולם עדיין ניכרת עמדתן ה"שמרנית" בנושא. כך למשל, בערר 381/15 **פלוני נ' מדינת ישראל**, קבעה ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה בירושלים כי ועדת הערר נעדרת סמכות לדון בטענות חוזיות או נזיקיות וכי לכל היותר ייתכן שניתן לראות בועדת הערר כמוסמכת לדון בטענות לגבי עצם חוקיות החיוב, הנובעת מהדין הכללי ומהדין המנהלי (וראו גם: ערר (י"ם) 21/16 **עמית אלון חברה לרכב ונסכים בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה קריות**).

כך ובנוסף, בערר 801+802/17 **פוקס לוי ויובל נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה "משגב"**, דחתה ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה במחוז צפון, טענה להסתמכות שהעלה העורר, וזאת אך משום שטענה זו הייתה טענתו היחידה. ועדת הערר ציינה בהקשר זה כי בהתאם לדעות שהובעו על ידי בתי המשפט לעניינים מנהליים, הרי שלועדת הערר סמכות להידרש לטענת הסתמכות, רק במקרים בהם טענה זו לא הועלתה כטענה עצמאית, אלא נגזרה מטענה עיקרית כנגד עצם החבות.

לעומת זאת, בערר הר/85218/15 **שרון פלאצי נ' הועדה מקומית לתכנון ובניה מרחב הרצליה כפר שמריהו**, שנדון בועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה במחוז תל אביב, נראה כי ועדת הערר דנה לגופו של עניין בטענות התיישנות, שהיו, תיקון טעות והסתמכות על אישורים שהוציאה הועדה המקומית ללשכת רישום המקרקעין – **אך זאת כאשר העובדות עלו בבירור מהמסמכים שהונחו בפניה**.

מבלי לקבוע מסמרות ובכל הזהירות הראויה נציין, כי נראה שגישה מרחיבה כפי זו של ועדת הערר במחוז תל אביב הפכה מקובלת יותר ויותר כיום. כלומר, כל עוד הטענות החיצוניות לדיני התכנון והבניה המועלות כנגד חוקיות החיוב בהיטל השבחה, עולות בבירור מחומר הראיות שהוגש לועדת הערר, וכל עוד בירור אינו מצריך בירור עובדתי מעמיק ומורכב באמצעות בדיקות, חקירות, שמיעת עדים וכיוצ"ב, אזי נראה שהנטייה של ועדות הערר תהא לדון ולהכריע בטענות אלו.

כך או כך, שאלת הרחבת היקף הסמכות של ועדות הערר לדון בטענות הנוגעות לעצם חוקיות החיוב בהיטל השבחה בטענות שאינן מתחום דיני התכנון והבניה, אם לא – אינה פשוטה כלל ועיקר. לסוגיה זו יכולות להיות משמעויות מרחיקות לכת על נישומים, וזאת החל מההיבט של מיצוי זכויותיהם, המשך באסטרטגית ניהול הליכים וסדר נקיטתם וכלה בכדאיות הכלכלית והמשאבים הכרוכים בכך. כמו כן עולות שאלות בנוגע להשלכות על הרשויות והמערכת המשפטית אשר יאלצו להתמודד עם ריבוי ופיצול הליכים, תוך בזבוז משאבים וזמן שיפוט יקר.

מהצד האחר של המתנס עולות שאלות כגון: האם לועדות הערר הכלים המתאימים להתמודד עם שאלות משפטיות מדיניות החיצוניים לדיני התכנון והבניה שעה שזו האחרונה אינה מנהלת דינוי הוכחות ותצהירים בפניה; האם אין בהרחבת סמכות ועדות הערר כדי לפגום במוסד הערר ככלי זמין, נוח, זול ומהיר עבור האזרח; האם יש להחיל על הליך הערר את סדרי דין האזרחי ודיני הראיות, על כל המשתמע מכך, בין היתר כדי לשמור על הליך שוויוני בעילות משפטיות זהות וכו'.

להלן, נעמוד בתמצית על הקשיים הטמונים במצב משפטי נתון, לפיו, יש הטוענים כי ועדות הערר אינן מוסמכות לדון בטענות משפטיות החיצוניות לדיני התכנון והבניה במסגרת הליכי הערר המתקיימים בפניהן. נראה כי החשש העיקרי בהיבט זה נובע מאי העלאת טענות מקדמיות בהזדמנות הראשונה. במקרה כזה וכל שטענות מקדמיות של הנישום לא ידונו עובר לקיום דיון לגופו של עניין בועדת הערר, עלול להיווצר מצב בו הנישום חשוף בנסיבות מסוימות למצב שבו יקבע כי הוא מנוע מלהעלותן במסגרת הדיון בועדת הערר ומאוחר יותר אף בערעור לבית המשפט.

טול מצב למשל בו קיימת טענת שיהיו ובעקבותיה טענות של השתק ומניעות. בפסיקה נקבע זה מכבר כי טענות מסוג זה יש להעלות בהזדמנות הראשונה. הלכה זו אף קיבלה משנה תוקף בעניינים מנהליים, שכן, בעניינים אלה, בשונה מעניינים אזרחיים "רגילים", פועל הכלל של שיהיו המחייב את הצדדים לפעול בדחיפות – בהזדמנות הראשונה ממש – ותוך הקפדה מיוחדת על המועדים הקבועים בחוק ובתקנות שהותקנו לפיו. לפיכך, בסיטואציה כזאת, על הנישום להביא בחשבון, כי אילו בחר לפנות לועדת הערר, עלולה לעלות טענה כי זנח את טענותיו אלו וייתכן ולכשיגיע לבית המשפט הטיעון ידחה מחמת כך שהמסלול שבחר לנקוט מלכתחילה היה שגוי.

הבעייתיות המתוארת לעיל, ככל הנראה תאלץ נישומים לפצל הליכים בין בתי המשפט השונים לבין ועדות הערר, לנהל שני הליכים נפרדים במקביל, על כל הסרבול והמשאבים הכרוכים בכך, והכל בגין חיוב יחיד בהיטל השבחה (ראו לדוג' עת"מ 63803-01-14 **תעשיות רב בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת עילית**, שהתמקדה בעילות מהדין המנהלי כנגד חוקיות החיוב בהיטל השבחה, כאשר במקביל הוגש על ידי העותרת ערר לועדת ערר כנגד עצם החיוב).

יתרה מזו, ככל שתתקבל טענה מקדמית של נישום בבית המשפט ייתכן מאוד שההליך בוועדת הערר יתברר בדיעבד כמיותר וכל הזמן והמשאבים שהושקעו ירדו לטמיון.

מבלי לקבוע מסמרות, ניתן לומר כי מעבר לעובדה שיש בפיצול הליכים כאמור כדי להעמיס על המערכת המשפטית (העמוסה ממילא), אזי שהדבר יכול להוביל להחלטות סותרות, לגבי אותו החיוב בהיטל השבחה. כך, לדוג', יכול בהחלט שייקבע על ידי ועדת הערר כי חיוב בהיטל השבחה עומד בהוראות התוספת השלישית לחוק ולפיכך יהא הנישום מחויב בתשלום ההיטל, ומאידך, יבוטל אותו חיוב על ידי בית המשפט עקב טענה להיעדר חוקיות החיוב, למשל עקב פגם שנפל בהתנהלות הרשות או הסתמכות וכו'.

נראה כי המצב המתואר גם מתנגש עם עקרונות יסוד משפטיים כגון סופיות הדיון, וודאות משפטית, פישוט ויעילות ההליכים, חיסכון בזמן ובמשאבים וכיוצ"ב. לצד שיקולים אלה, צפה השאלה, האם לוועדות הערר אשר אינה פועלת בתוך כללי ומסגרות סדרי הדין האזרחי "הרגילים" ובכלל זה, אינה מקיימת הליך של שמיעת עדים וחקירות יש את מלוא הכלים המתאימים לצורך דיון והכרעה בטענות משפטיות שאינן מתחום דיני התכנון והבניה, והאם הרחבת היקף הסמכות של ועדות הערר כאמור אינה חוטאת למטרה ה**עיקרית** שלשמה הוקם מוסד הערר, כערכאת ערעור מהירה יחסית על החלטות הרשות. נראה כי שיקולים אלה ואחרים מחייבים דיון רציני ומעמיק בסוגיה ועל כן, יש הטוענים כי מן הראוי לקדם רגולציה של ממש בנושא שתיתן מענה הולם לקשיים הגלומים במהלך.

לסיכום, סוגיית הרחבת היקף סמכויותיהן של ועדות הערר לדון בעילות החיצוניות לדיני התכנון והבניה, הינה מורכבת וסבוכה. השיקולים הם לכאן ולכאן. נראה כי לשני צדי המתרגס טיעונים ראויים ולא מן הנמנע שהנושא יגיע בסופו של יום לפתחו של המחוקק.