

יישוב סכסוכי שכנים בבית המשותף

ריכוז ממצאים

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע, כי סכסוכים בין בעלי דירות בבית משותף בעניינים הנקובים בחוק (להלן - סכסוכי שכנים) יכריע בהם המפקח על רישום מקרקעין (להלן - המפקח). המפקח אחראי לניהול לשכת רישום המקרקעין ולשכת המפקח על רישום המקרקעין שבאזור סמכותו. קיימות תשע לשכות רישום בכל הארץ, וליד כל אחת מהן לשכת מפקח על רישום מקרקעין, שבה מכהן מפקח. לפי החוק, למפקח סמכות ייחודית לדון בתביעות מסוימות הנוגעות לסכסוכי שכנים; בתביעות האחרות למפקח ולבית משפט השלום סמכות שיפוט מקבילה, דהיינו -- התובע רשאי להגיש תביעתו למפקח או לבית משפט השלום, לפי בחירתו.

סמכותו של המפקח לדון בסכסוכי שכנים מוגבלת בדרך כלל לתביעות שעילתן נובעת מזכויותיהם הקנייניות של הצדדים בבית המשותף. אפילו יש בתשתית העובדתית, עליה נסמכת התביעה שהוגשה לפניו, כדי לבסס עילות תביעה נוסף על עילה הקניינית, אין המפקח מוסמך לדון באותן עילות אחרות. יוצא, שבפועל אין המפקח מוסמך להכריע ביעילות ובשלמות במכלול הסכסוכים שנתגלעו בין שוכני בית משותף, ולעתים אף לא בכל הסוגיות הנובעות ממסכת עובדתית אחת.

ההבחנה בין עניינים שהם בסמכותו הייחודית של המפקח לבין אלה שהם בסמכות שיפוט מקבילה מקשה על התובע בברירת הערכאה המוסמכת לדון בתביעתו. בשל כך מתעורר לעתים צורך בהעברת ההליך, לאחר שכבר הוגש, מבית המשפט למפקח, ולהיפך; במקרים מסוימים אף מתעורר צורך בהגשתו מחדש לערכאה המוסמכת, דבר הגורם טרחה וטרדה מיותרים לכל הצדדים.

במרבית התביעות המוגשות למפקח מסתיים הדיון בתוך פרק זמן קצר -- עד שישה חודשים מיום הגשת התביעה. עם זאת, קיים שיעור לא מבוטל של תביעות שמשך ההתדיינות בהן ארוך: בכ-6% מבין 860 התביעות, שהטיפול בהן נסתיים במחצית הראשונה של שנת 1997, היה משך ההתדיינות בין יותר משנה לבין חמש שנים. מבין 665 התביעות התלויות ועומדות ליום 30.6.97 היה משך ההמתנה של כ-22% מהן, עד לאותו מועד, בין יותר משנה לבין שש שנים ותשעה חודשים. המפקח הוסמך לדון בסכסוכי שכנים כדי לאפשר הכרעה מהירה בסכסוכים כאלה, אך מטרה זו מסוכלת חלקית כאשר הדיון בתביעות מתמשך זמן כה רב.

בלשכות המפקחים שאין בקרבן סניף של בנק הדואר נגבו אגרות בגין תביעות בבולי הכנסה, גם כאשר סכום האגרה היה גבוה מן הסכום המרבי המותר לתשלום בבולי הכנסה לפי תקנות בתי המשפט (אגרות), התשמ"ח-1987.

האגודה לתרבות הדיור (להלן - האגודה) מספקת מידע, ייעוץ וסיוע לציבור בתחום הדיור, ומרבית שירותיה ניתנים לחבריה בלבד תמורת תשלום דמי חבר שנתיים בסכום סמלי. על פי נוהלי האגודה, אין היא מקבלת כחברים את מגזר הבתים הדו-משפחתיים. במגזר זה נכללים גם בתים ישנים שיש בהם בעיות תחזוקה ואשר דייריהם נזקקים במידה מרובה לייעוץ ולסיוע בתחום הדיור. עקב מדיניות האגודה שלא לכלול מגזר זה בין חבריה, נמנעים ממנו שירותים חשובים בתחום הדיור.

שירות ייעוץ לאזרח במשרד העבודה והרווחה (להלן - שי"ל) מספק שירותי מידע וייעוץ ללא תשלום לכלל הציבור בתחומים שונים, בכלל זה בתחום הדיור. מכאן, שלחברי האגודה אפשרות לקבל שירות בתחום זה מהאגודה, משי"ל או משניהם כאחד. בהעדר תיאום בין האגודה לבין שי"ל, תיתכן כפילות בלתי ראויה במתן שירות זה, באותם עניינים ולאותם פונים, בידי שני גופים הנהנים מתמיכה כספית ציבורית.



"בית משותף" הוא בית מגורים נפוץ ביישובים עירוניים בישראל. לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. (להלן - החוק או חוק המקרקעין), בית שיש בו שתי דירות או יותר ואפשר לזהות כל אחת מהן כיחידה נפרדת, ניתן לרישום ב"פנקס הבתים המשותפים". פנקס הבתים המשותפים הוא אחד מפנקסי המקרקעין המתנהלים על פי החוק ופתוחים לעיון הציבור בכל אחת מלשכות רישום המקרקעין הקיימות בארץ. בפנקס זה נרשמים בתים משותפים לפי צו רישום של המפקח על רישום מקרקעין, הניתן בתנאים הנקובים בחוק.

הבית המשותף מתאפיין בכך, שלבעלי הדירות קניין פרטי בדירותיהם ובצמוד להן, ובה בעת הם חולקים רכוש משותף עם כלל הדיירים. לכל דירה בבית המשותף צמוד חלק בלתי מסוים ברכוש המשותף של אותו בית, ויש שלדירה פלונית הוצמד גם חלק מסוים של הרכוש המשותף. לפי ההגדרה בחוק "רכוש משותף" הוא "כל חלקי הבית המשותף חוץ מן החלקים הרשומים כדירות, ולרבות הקרקע, הגגות, הקירות החיצוניים, המסד, חדרי המדרגות, מעליות, מקלטים, וכן מתקני הסקה או מים וכיוצא באלה המיועדים לשמש את כל בעלי הדירות או מרביתם אפילו הם בתחומי דירה מסוימת".

החוק קובע, כי בית משותף יתנהל על פי תקנון המסדיר את היחסים בין בעלי הדירות ואת זכויותיהם וחובותיהם בקשר לבית המשותף. לכלל בית משותף תהיה נציגות (ועד הבית), שתפקידה לנהל את ענייני הבית המשותף לפי הוראות החוק והתקנון. בעל דירה חייב להשתתף בהוצאות הדרושות להחזקתו התקינה ולניהולו של הבית המשותף ולהבטחת השירותים המחויבים על פי דין או המקובלים על פי הנהגה, הכול בהתאם לחלקו ברכוש המשותף, זולת אם נקבע בתקנון שיעור השתתפות אחר.

השיתוף בנכסים והמגורים בצוותא בבית המשותף הם במקרים רבים מקור לסכסוכים העלולים לפגוע באיכות חיי היום יום של דייריו. החוק קבע, כי סכסוך בין בעלי דירות בבית משותף (סכסוך שכנים) בעניינים המפורטים בחוק יכריע בו המפקח. ההוראות לגבי סמכויות המפקח לדון בתביעות שהוגשו לפניו, אופן הגשת התביעה וסדרי הדין כלולים בחוק וכן בתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשל"א-1971 (להלן - התקנות).

הוראות החוק המתייחסות לבתים משותפים, לרבות אלו הנוגעות לסכסוכי שכנים, הוחלו, בשניונים המחויבים, גם על בתים שהם "מבנה של קבע, שיש בו לפחות שתי דירות, ובכלל זה הקרקע שעליה נבנה, ואינו רשום כבית משותף". החלת הוראות החוק על בתים כאמור נעשתה בצווים של שר המשפטים שהחילו את הוראות פרק 11 לחוק, בהדרגה, על אזורי המדינה.

נוסף על המפקח, שהוא הגוף המוסמך על פי החוק להכריע בסכסוכי שכנים, פועלים בקהילה ארגונים העוסקים במתן מידע וייעוץ לנציגות הבית המשותף ולדייריו בכל הקשור לזכויותיהם ולחובותיהם על פי החוק, וכן במתן סיוע שתכליתו למנוע סכסוכי שכנים או ליישבם בטרם יובא

העניין להכרעה שיפוטית. הארגונים העיקריים הם: האגודה לתרבות הדיור מייסודו של משרד הבינוי והשיכון ושירות ייעוץ לאזרח שבמשרד העבודה והרווחה (שי"ל).

בחודשים יוני--ספטמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הנושא: יישוב סכסוכי שכנים בבית המשותף. נבדקו העניינים האלה: (א) הטיפול בסכסוכי שכנים בקהילה; (ב) פעולות המפקחים על רישום מקרקעין. הבדיקה נערכה במשרד המשפטים - בהנהלת אגף רישום והסדר מקרקעין בירושלים ובלשכות המפקחים על רישום מקרקעין בירושלים, בחיפה, בנתניה ובפתח תקווה. בדיקה משלימה נעשתה בהנהלת האגודה ובהנהלת שי"ל.

להלן ממצאי הבדיקה:

הטיפול בסכסוכי שכנים בקהילה

האגודה לתרבות הדיור

האגודה נרשמה כעמותה בשנת 1964, ומטרותיה, כמוגדר בתקנון ההתאגדות שלה, הן: להעלות את רמת תרבות הדיור בארץ, לסייע בהתארגנות נציגויות בתים משותפים, לסייע לנציגויות הבתים בפעילותם, לפעול לשיפוץ בתים, ולבצע כל פעולה העשויה לתרום ולהועיל להגשמת המטרות האמורות. שירותי האגודה ניתנים לציבור ב-95 סניפים הפועלים בחמישה מחוזות, בכל הארץ. מרבית שירותי האגודה ניתנים לחבריה בלבד.

החברות באגודה מתחדשת מדי שנה, והיא כרוכה בתשלום שנתי, שבשנת 1997 עמד על 16 ש"ח לדירה. לפי נתוני האגודה ליום 31.7.97, היו רשומים באגודה בכל הארץ 55,484 חברים (נציגויות בתים משותפים), מהם רק 26,648 חברים פעילים, דהיינו חברים ששילמו דמי חבר לשנה השוטפת. לעומת זאת, סמוך לאותו מועד היו רשומים בפנקס הבתים המשותפים המתנהל במשרד המשפטים 80,659 בתים משותפים. חברי האגודה הרשומים וחברי האגודה הפעילים הם כ-69% ו-33%, בהתאמה, מכלל הבתים המשותפים הרשומים בפנקס הבתים המשותפים¹.

לפי נוהלי האגודה, שנוסחו מחדש באוקטובר 1996, זכאים להתקבל בה כחברים רק נציגויות של בתים בני שלוש דירות ויותר. מכאן, שמגזר הבתים הדו-משפחתיים הוצא מכלל הזכאים לחברות באגודה. עם מגזר זה נמנים בתים הנבנים בשכונות חדשות ובתים ישנים שיש בהם בעיות תחזוקה, אשר דייריהם עשויים להיזקק במידה רבה לייעוץ ולסיוע בתחום הדיור.

לנוכח חשיבותם של שירותי האגודה לשיפור איכות החיים בבית המשותף, מן הראוי שמוסדות האגודה ישקלו להרחיב את מעגל הזכאים לחברות ולכלול את מגזר הבתים הדו-משפחתיים. כמו כן, ראוי שהאגודה תפעל לגביית דמי החבר השנתיים ממי שרשומים במאגר המידע שלה כחברי האגודה, ובכך יגדל מספר חבריה הפעילים.

בעקבות הביקורת, ביקש מנכ"ל האגודה ממשרד המשפטים לקבל מידע מפנקס הבתים המשותפים, לשם השוואתו עם מאגר המידע שבאגודה, וכדי לפנות לוועדי בתים שאינם כלולים במאגר זה להצטרף אליה כחברים.

באגודה מתקבלות תלונות על סכסוכי שכנים מסוגים שונים, ואלה העיקריים שבהם: תלונות נגד סרבני תשלום (בעיקר בשל חובות לנציגות, בגין תחזוקת הרכוש המשותף), תלונות של נציגות הבית המשותף נגד דייר (בעיקר על שימוש חריג ברכוש המשותף), תלונות דייר נגד

¹ בפועל, שיעור חברי האגודה הרשומים ושיעור חברי האגודה הפעילים (ששילמו דמי חבר לשנה השוטפת) מבין כלל הבתים המשותפים הקיימים בארץ, נמוך אף מזה שצוין לעיל, שכן בין חברי האגודה גם בתים שאינם רשומים בפנקס הבתים המשותפים.

הנציגות על אי-קיום חובותיה על פי החוק ותלונות דייר נגד דייר (כגון: הסגת גבול, מטרדים, חדירת רטיבות).

סניף האגודה הוא על פי רוב הכתובת הראשונה אליה פונים צדדים לסכסוך בבית משותף. קיים באגודה דפוס קבוע של טיפול בפניות החברים, אך עם זאת ניתן למנהל הסניף שיקול דעת לסטות מן הנוהג בעת הצורך. מגמת האגודה היא לנסות ליישב את הסכסוך נשוא הפנייה בדרכי שלום ובלי צורך לפנות לערכאות.

הטיפול הראשוני של האגודה מתבטא בדרך כלל במכתב לנלון בציון מהות התלונה נגדו, פירוט חובותיו על פי החוק ודרישה לקיימן. לא שוכנע הנלון ועמד בסירובו, הוא מוזמן לביור עם המתלונן, בהשתתפות נציג האגודה, שיפעל ליישוב הסכסוך בדרך של הסדר בין הצדדים. אם הסכסוך לא יושב בדרכי שלום, מתבקשת מעורבות של עורך דין מטעם האגודה, אשר במקרה המתאים שולח מכתב התראה לנלון, ומסייע בניסוח תביעה לערכאות ובמתן ייעוץ.

חוק המקרקעין קובע, כי סמכות המפקח לדון בסכסוכי שכנים אינה גורעת מתוקפו של הסכם למסור סכסוכים כאלה להכרעת בורר. במסגרת השירותים שהאגודה מספקת לחבריה, היא מקיימת מדי פעם, בהסכמת הצדדים, הליכי בוררות בתשלום בנושאים הקשורים בניהול הבית המשותף, ובין היתר, בעניינים שבתחום סמכותו של המפקח. כבורר מתמנה בדרך כלל מנהל המחוז של האגודה שבתחומו נתגלע הסכסוך נשוא הבוררות. הכרעת הבורר ניתנת בתוך פרק זמן קצר, והיא חלופה יעילה לדיון בערכאות. בכונת האגודה להרחיב פעילותה בתחום זה ולמסדה. לשם כך קבעה כללים בכתב לניהול בוררות מטעם האגודה, רשימת בוררים לבחירת הצדדים ותעריפי תשלום.

מתברר, כי במרבית סניפי האגודה לא מתקיים מעקב מרוכז, שיטתי וסדיר אחר הטיפול בפניות הציבור, כנדרש על פי נוהל האגודה. בהעדר מעקב כזה, נשלל מהנהלת האגודה כלי חשוב לפיקוח ובקרה על פעילות הסניפים, ובעיקר על טיב השירות הניתן לציבור הפונים.

מנכ"ל האגודה השיב למשרד מבקר המדינה, כי הורה להוציא מיד חוזר בו מתבקשים מנהלי הסניפים לערוך מעקב מרוכז, שיטתי וסדיר אחר הטיפול בפניות הציבור, שיאפשר קבלת מידע מכל סניף אודות הפניות שנתקבלו ואופן הטיפול בהן.

שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל)

שי"ל הוא שירות הפועל מאז 1957 בהתנדבות, ומ-1974 - כשירות ממלכתי ציבורי במשרד העבודה והרווחה; מטרתו לספק לאזרח מידע על זכויותיו וחובותיו בתחומים שונים, ובכלל זה בתחום הדיור. השירות מופעל באמצעות הרשויות המקומיות, ובשיתוף עם מתנ"סים וארגוני מתנדבים, ב-70 תחנות מידע ברחבי הארץ. השירות ניתן ללא תשלום לכלל הציבור, ולפי בחירת הפונים - אפשרי גם טיפול בפנייה אנונימית או טלפונית. בשנת 1997 החל שי"ל להפעיל בתחום הדיור ובתחומים אחרים גישור קהילתי בסכסוכים המובאים לפניו. מטרת הגישור להביא את הצדדים המסוכסכים לפתרון הסכסוך ביניהם בדרכי שלום, וללא צורך לפנות לערכאות.

בהבדל מן האגודה, שי"ל אינו מתמקד במתן שירות בתחום הדיור, ותחום זה הוא רק אחד מבין תחומים רבים שהוא עוסק בו. על כן, מטבע הדברים, מגוון השירותים ששי"ל יכול לספק לכלל הציבור בתחום הדיור מצומצם מזה שביכולת האגודה לספק לחבריה. לדוגמה: ייעוץ מקצועי בתחום תחזוקת הבית המשותף, או סיוע כספי לשיפוצו, הם שירותים שמספקת האגודה, ולא שי"ל. השירות שמספק שי"ל בתחום הדיור חשוב בייחוד למי שאינם חברי האגודה, ועבורם

שי"ל הוא המקום העיקרי לקבלת מידע וייעוץ ללא תשלום. לעומתם, לחברי האגודה אפשרות לפנות לאגודה, או לשי"ל, לפי בחירתם. בהעדר תיאום בין האגודה לבין שי"ל כאשר למתן השירות לחברי האגודה, תיתכן כפילות בלתי ראויה במתן שירות בעניינים מסוימים לאותם פונים מקרב חברי האגודה, בידי שני גופים אלה.

בשים לב לכך, שהאגודה ושי"ל הם גופים הנהנים מתמיכה כספית ציבורית, ופעילותם כרוכה בהוצאה הממומנת גם מן התמיכה האמורה, כפילות בשירותים הניתנים בידי שני גופים אלה היא בבחינת בזבוז משאבים. לכן, דרוש תיאום בין האגודה לבין שי"ל באשר למתן השירות לחברי האגודה, וראוי ששי"ל יתמקד בסיוע לפונים שאינם חברי האגודה, ובתור שכאלה אינם זכאים לקבל ממנה שירות.

המפקחים על רישום מקרקעין

מעמד המפקח וסמכויותיו

1. לפי החוק, ימנה שר המשפטים אנשים הכשירים להיות שופטי בית משפט שלום לשמש כמפקחים על רישום מקרקעין ויקבע את אזור סמכותם. כמו כן ימנה שר המשפטים אדם הכשיר להיות שופט בית משפט מחוזי לממונה על מרשם המקרקעין (להלן - הממונה על המרשם), ורשאי הוא למנות אדם בעל כשירות כזאת לסגן הממונה על המרשם.

בכל הארץ מכהנים תשעה מפקחים: מפקח אחד לכל אחת מתשע הלשכות לרישום מקרקעין, ובאילת, שבה אין לשכת רישום מקרקעין, ניתן השירות בידי מפקחים ממקומות אחרים. אזור סמכותו של כל מפקח, כמוגדר בכתב המינוי שניתן לו, הוא שטח המדינה כולו, כך שבשעת הצורך ניתן להעביר לטיפולו גם עניינים מאזור פעולתה של לשכה אחרת. המפקח אוהז בה בעת בסמכויות בעלות אופי מינהלי ובסמכויות בעלות אופי שיפוטי או מעין שיפוטי. לפי מיון שנעשה בידי הממונה על המרשם, כלולים במסגרת סמכותו המינהלית של המפקח, בין היתר, הנושאים האלה: מתן צווים לרישום בתים משותפים בפנקס הבתים המשותפים, תיקון צווי רישום, הכרעה בהתנגדויות לתיקונים, מתן החלטות שונות על פי החוק ותקנותיו. בסמכויות המעין שיפוטיות כלולה הסמכות להורות על תיקון רישום שטח וחדוש רישום מקרקעין שרישומם הושמד או טושטש. כמו כן נותן המפקח ייעוץ משפטי כולל ושוטף ללשכת רישום המקרקעין שבאזור סמכותו. סמכות המפקח לדון בסכסוכי שכנים היא סמכות בעלת אופי שיפוטי. הענקת סמכות זו למפקח נועדה לאפשר לצדדים מסוכסכים בבית המשותף, המבקשים הכרעה שיפוטית בעניינם, לקבל סעד מהיר וזמין ממי שכשיר להיות שופט שלום והינו בעל התמחות בתחום רישום המקרקעין.

על פי החוק, סמכותו של המפקח בעניינים שהובאו להכרעתו היא כסמכות בית משפט שלום. מפקח הדן בסכסוך רשאי לסטות מדיני הראיות ומסדרי הדין הנוהגים בבתי המשפט, אם היה משוכנע שסטייה מהם תועיל לגילוי האמת ולעשיית צדק; החליט לסטות מדיני הראיות ומסדרי הדין הנוהגים בבתי המשפט, ירשום את הטעמים שהניעוהו לכך. ההליכים לאכיפת פסקי הדין של המפקח הם כנהוג לגבי פסקי דין של בית משפט. ניתן להגיש פסק דין של המפקח לביצוע בלשכות ההוצאה לפועל, ובמקרה הצורך - לנקוט הליכים על פי פקודת בזיון בית משפט. על החלטת המפקח ניתן לערער בזכות לבית המשפט המחוזי, וניתן לערער ברשות לבית המשפט העליון.

המפקחים מתמנים בידי שר המשפטים, לאחר שעמדו במכרז לפי דרישות תקנון שירות המדינה; והם עובדי מדינה לכל דבר ועניין. בתור שכאלה, אין הם מחויבים במגבלות המוטלות על שופטים במהלך כהונתם, הנובעות ממעמדם ומתפקידם. לדוגמה: חברותם של המפקחים בלשכת

עורכי הדין, במובחן מן השופטים, אינה נפסקת עם מינויים לתפקיד, ולכאורה אין מניעה שבחוק, כי משיכו למלא תפקידים במסגרת לשכה זו ללא הגבלה.

2. לפי חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן - חוק בתי המשפט), שקבע את סמכויות השיפוט של בתי המשפט, נתונה לבית משפט שלום סמכויות שיפוט בתביעות בדבר חזקה או שימוש במקרקעין או בדבר חלוקתם או חלוקת השימוש בהם, היא שוויו של נשוא התביעה אשר יהא. תביעות אחרות הנוגעות למקרקעין, ובהן גם תביעות שעניינן בעלות או חכירה לדורות במקרקעין, הן בסמכות בית משפט מחוזי.

לבד מן ההוראה הכללית האמורה שבחוק בתי המשפט, נקבעו בחוק הוראות ספציפיות לגבי סמכויותיו של המפקח בענייני מקרקעין בכל הקשור לבתים משותפים. לפי החוק, למפקח סמכות ייחודית להכריע בסכסוכים הנוגעים להשתתפות בעלי הדירות בהוצאות לתחזוקת הבית המשותף, בסכסוכים באשר לזכויותיהם וחובותיהם של בעלי הדירות לפי תקנון הבית המשותף, להתקנת דוד שמש, הינתקות ממערכת הסקה מרכזית, התקנת מעליון ומעלית, החלפת ספק גז ומתקני גז, וכן בסכסוכים באשר לשינויים ברכוש המשותף ובזכויות הבנייה בו. בסכסוכים אחרים, בעיקר אלה הנוגעים להסגת גבול מצד בעל דירה לדירה אחרת בבית המשותף, או לרכוש המשותף, יש למפקח ולבית משפט השלום סמכות מקבילה, דהיינו - התובע רשאי להגיש תביעתו למפקח או לפני בית משפט השלום, לפי בחירתו.

על פי החוק, זכאים להביא סכסוך להכרעת המפקח: נציגות הבית המשותף, בעל דירה בבית משותף או מחזיק מטעמו, ואם היתה דירה מוחכרת בחכירה לדורות או בחכירת משנה לדורות - גם המחכיר לדורות או מחכיר המשנה לדורות. מי שאינו נמנה עם אחד מאלה, אין לו מעמד בפני המפקח, ואינו רשאי לתבוע או להיתבע לפניו. בשל מגבלה זו, המפקח נעדר סמכות לדון בכל הסכסוכים הנובעים מהתקשרויות של נציגות הבית המשותף או דייריו עם צד ג', כגון קבלנים ובעלי מקצוע, לבניית הבית המשותף, לשיפוצו, או לתחזוקתו השוטפת. התקשרויות כאלו הן שכוחות, ועלולות לגרום סכסוכים המשפיעים על מערכת היחסים הפנימית בין דיירי הבית המשותף, אך במצב המשפטי הקיים, יש להביא סכסוכים הנובעים מסוג זה של התקשרויות לפני הערכאה המוסמכת, בהתחשב בסכום התביעה ובמהותה, ולא לפני המפקח.

זאת ועוד, סמכותו של המפקח לדון בסכסוכי שכנים מוגבלת לתביעות שעילתן נובעת מזכויותיהם הקנייניות של הצדדים, ואין הוא מוסמך לדון בעילת תביעה אחרת, כגון עילה נזיקית בשל מטרד, אפילו יש בתשתית העובדתית עליה נסמכת התביעה כדי לבסס עילה כזו. כך לדוגמה, מוסמך המפקח לדון בתביעה נגד מי שהתקין מזגן בקיר החיצוני של הבית המשותף, שהוא רכוש משותף, ללא קבלת הסכמה מבעלי הדירות, אך אין הוא מוסמך לדון בעילת המטרד עקב הרעש שאותו מזגן עצמו גורם תוך כדי הפעלתו. מכאן, שבמצב המשפטי הקיים, אין המפקח מוסמך להכריע ביעילות ובשלימות במכלול הסכסוכים העלולים להתעורר בבית המשותף, ולעתים אף לא בכל הסוגיות הנובעות ממסכת עובדתית אחת.

ביקורת משתמעת על מצב עניינים זה ניתן למצוא בפסק דינו של מ"מ קבוע לנשיא בית המשפט העליון (כתוארו אז) כב' השופט זוסמן בד"נ 20/73 יעקב שמע נ' נחמה סדובסקי ואח', פ"ד כח(1) 730, 733, שם נאמר:

"כהונתו של המפקח ... משנולדה, הולידה בעיות לגבי גדר סמכותו. רוב השופטים של בית משפט זה כבר חיוו דעתם בדבר ואין אחידות דעות ביניהם ... זו היא תוצאה מזיקה, אך בלתי נמנעת של שאיפת המחוקק להקים בתי-דין מיוחדים, בעלי סמכות מוגבלת לדון בסוגיות מסוימות. כאשר סמכותו של בית הדין מתוספת אל סמכותם הכללית של בתי המשפט ..., אין האזרח ניזק, שכן עניינו יידון לגופו באותו מקום אליו פנה ... אך

כאשר המחוקק חוטב עניין פלוני מהסמכות הכללית של בית המשפט ומוסר לבית הדין שיפוט ייחודי לדון בו, הוא מכשיר את הקרקע לסכסוכי סמכות עקרים ומונע דיון בפרשה כולה..."

חוק בתי המשפט קובע, כי בית משפט שמצא שאין הוא יכול לדון בעניין שלפניו מחמת שאינו בסמכות המקומית או העניינית, והוא בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר, רשאי הוא להעבירו לבית המשפט או לבית הדין האחר, והלה ידון בו כאילו הובא לפניו מלכתחילה, ורשאי הוא לדון בו מן השלב שאליו הגיע בית הדין הקודם. בית המשפט או בית הדין שאליו הועבר עניין כאמור, לא יעבירו עוד.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי בין התביעות שהובאו להכרעת המפקחים מצויות גם תביעות שהעבירו להם בתי המשפט מכוח ההוראה האמורה, לאחר שהוגשו אליהם בעילות שאינן בסמכותם, אלא בסמכות ייחודית של המפקח. נמצאו גם מקרים שתביעות הוגשו למפקחים בהעדר סמכות, והם מצאו לנכון להעבירן לבית המשפט המוסמך. לפי נתוני המפקחים, ב-34 מבין 2,042 תביעות, שהן כ-1.7% מכלל התביעות שהוגשו לכל המפקחים בארץ בשנת 1997, נתעוררה בעיה של חוסר סמכות עניינית: 23 תביעות הועברו למפקחים מבתי המשפט ו-11 תביעות הועברו מן המפקחים אל בתי המשפט. 16 מבין 34 התביעות שהועברו בעילה של חוסר סמכות עניינית הן בלשכת ירושלים ומהוות כ-3.9% מכלל 409 התביעות שהוגשו בלשכה זו במהלך שנת 1997.

יצוין, כי אין אחדות דעים בין המפקחים באשר לסמכותם להעביר הליך לפי ההוראה האמורה שבחוק בתי המשפט. יש הסוברים, כי הסמכות להעביר הליך לפי חוק בתי המשפט נתונה לבית משפט כמשמעותו בחוק בתי המשפט, אך לא למפקח, ובהעדר הסמכה מפורשת למפקח לעשות כן, אין הוא מוסמך להעביר לבית המשפט המוסמך תביעה שהוגשה אליו ללא סמכות, ועליו למחוק אותה. משנמחקה התביעה מטעם זה, אפשר שתוגש מחדש לפני הערכאה המוסמכת.²

מכלל האמור עולה, כי ההבחנה בין עניינים שהם בסמכותו הייחודית של המפקח לבין אלה שהם בסמכות שיפוט מקבילה, מקשה על התובע בבירור הערכאה המוסמכת לדון בתביעתו, והוא עלול להגישה בטעות שלא לערכאה המוסמכת. בשל כך מתעורר לעתים צורך בהעברת ההליך, לאחר שכבר הוגש, מבית המשפט למפקח ולהיפך, או לדעת כמה מהמפקחים - אפילו הגשתו מחדש לערכאה המוסמכת, דבר הגורם לטרחה ולטרדה מיותרים לכל הצדדים.

"הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל" בראשות שופט בית המשפט העליון, כב' השופט אור (להלן - ועדת אור), בדוח שלה מאוגוסט 1997, התייחסה לנושא סמכויות השיפוט במקרקעין בכללותו. ועדת אור סברה, כי מערך הסמכויות הקיים אינו יעיל ומעורר שאלות סבוכות ומיותרות בנושא הסמכות. לכן, המליצה להעביר את הסמכות לדון בכל ענייני המקרקעין לבית משפט השלום. כמתחייב מהגדרת תפקידה, לא דנה הוועדה בסמכויות המפקח, אלא בסמכויות בתי המשפט הרגילים בלבד. עם זאת, משתקפת מהמלצות הוועדה מגמה לריכוז סמכויות השיפוט במקרקעין בערכאה אחת.

בהתחשב בהמלצות ועדת אור ובממצאי הביקורת שהובאו לעיל, ראוייה סוגיית סמכות השיפוטית של המפקח לבחינה יסודית.

הממונה על המרשם השיבה למשרד מבקר המדינה, כי אין לה התנגדות להרחבת סמכויות המפקח, כדי לאפשר פתרון הסכסוכים בבתים משותפים בדרך יעילה יותר, אך הדבר כרוך

² ראה תיק מס' (ירושלים) 90/91 גורן נגד ממך, פסקי דין - בתים משותפים, כרך א', 33.

בקבלת תוספת תקציב ביחס ישר לגידול בהיקף העבודה הנובע מכך. לדעתה, השם שניתן למפקח בחוק אינו משקף את תוכן תפקידו השיפוטי, וראוי לשנות את חוק המקרקעין, כך שבמילוי תפקידו בתחום סכסוכי שכנים, ייקרא המפקח "בית דין לבתים משותפים". כן ציינה, שלדעתה, יש להקביל את מעמדו של המפקח למעמד של שופט.

היקף הפעילות

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על היקף פעילותם של המפקחים בתחום יישוב סכסוכי שכנים בכל הלשכות בארץ בשנים 1995-1997 (הנתונים מבוססים על הדוחות התקופתיים של המפקחים לממונה על המרשם):

שנה	תיקים שהועברו בשנה הקודמת	תיקים שהוגשו	ס"ה תיקים לטיפול	תיקים שהטיפול בהם הסתיים	תיקים שנותרו לטיפול בסוף השנה
1995	841	2038	2879	2101	778
1996	819	1888	2707	1900	807
1997	748	2042	2790	1983	807

יצוין, כי בנתוני הטבלה לא קיימת התאמה מלאה, כנדרש, בין מספר התיקים שהועברו משנה קודמת לבין מספר התיקים שנותרו לטיפול בסוף השנה. חוסר ההתאמה נובע, בין היתר, משינוי בשיטת הספירה של התיקים בלשכות במהלך השנים.

בשנים האחרונות הורחבה פעילותם של המפקחים בתחום יישוב סכסוכי שכנים גם ליישובים שאין בהם לשכת רישום מקרקעין (כגון חדרה, נהריה), וזאת כדי לאפשר גם לתושבי מקומות אלה להביא עניינם לפני המפקח. כמו כן, מופץ בקרב ציבור הפונים ללשכת המפקח תדריך המכיל מידע חיוני באשר לאופן הגשת התביעה למפקח ואופן הטיפול בה. על אף זאת, מספר התביעות שהוגשו לכל המפקחים בארץ, בכל אחת משלוש השנים 1995-1997, כפי שעולה מנתוני הטבלה, הוא כ-2,000 בלבד. היקף תביעות זה קטן יחסית למספר הדירות הרשומות בפנקס הבתים המשותפים, שהגיע בסוף יוני 1997 ל-937,085. כיוון שהמפקח מוסמך לדון בסכסוכי שכנים גם בבתי שאינם רשומים בפנקס הבתים המשותפים, יוצא שמספר התביעות בכוח שניתן להגיש להכרעתו גדול מזה הנקוב לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההצדקה לקיומו של מוסד המפקח כגוף נפרד בעל סמכות שיפוטית נבחנת, בין היתר, על פי מידת ההיזקקות להכרעתו השיפוטית. כל כוונה לשמר את מעמד המפקח כגוף כזה מחייבת, אפוא, להביא לידיעת הציבור את דבר קיומו של המוסד ולהבהיר מה תפקידיו. לשם כך, ראוי שמשרד המשפטים יפיץ תדריך לציבור באשר לתפקידו של המפקח ביישוב סכסוכי שכנים, באמצעות פרסום בתקשורת הכתובה והאלקטרונית, בעלוני מידע בבתי משפט, בלשכות רישום המקרקעין, במשרדי עירויות ובמועצות מקומיות, במשרדי ממשלה, ובכל מקום שבו ניתנים שירותים לבעלי זכויות במקרקעין.

הממונה על המרשם השיבה למשרד מבקר המדינה, כי זה זמן מה נשקלות דרכים להעמקת המודעות בקרב הציבור באשר למוסד המפקח; אך במסגרת זו נשקלת גם הבעייתיות העלולה לנבוע מכך שבית דין מפרסם את דבר קיומו כדי להגדיל את מספר התביעות שיובאו לפניו.

לדעת מבקר המדינה, אין לראות בפעולות האמורות משום פרסומת, אלא נכונות להגדיל את תרומתו של המפקח בהשכנת שלום בין שכנים מסוכסכים.

הטיפול בתביעות

משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות התביעות, למעט המרצות (הליכי ביניים בתביעה העיקרית), שהטיפול בהן הסתיים במחצית הראשונה של שנת 1997 בכל לשכות המפקחים בארץ, לפי משך ההמתנה ממועד הגשת התביעה ועד מועד מתן החלטת המפקח (להלן - משך ההתדיינות), וכן את התפלגות התביעות התלויות ועומדות לפני המפקחים לפי משך ההמתנה ממועד הגשתן ועד למועד הביקורת, יוני 1997, הבדיקה נערכה על סמך הדוחות התקופתיים של המפקחים אל הממונה על המרשם.

להלן שתי טבלאות המציגות את הממצאים:

משך ההתדיינות בתביעות שהטיפול בהן נסתיים

מספר התביעות	משך ההתדיינות בחודשים
447	עד 3
245	יותר מ-3 ועד 6
113	יותר מ-6 ועד 12
31	יותר מ-12 ועד 18
8	יותר מ-18 ועד 24
16	יותר מ-24*
860	ס"ה**

* מקסימום 64 חודשים.

** משך ההתדיינות הממוצע 4.53 חודשים.

התפלגות התביעות התלויות ועומדות לפי משך ההמתנה ממועד הגשתן ועד למועד הביקורת

מספר התביעות	משך ההמתנה בחודשים
209	עד 3
169	יותר מ-3 ועד 6
142	יותר מ-6 ועד 12
77	יותר מ-12 ועד 18
36	יותר מ-18 ועד 24
32	יותר מ-24*
665	ס"ה**

* מקסימום 81 חודשים.

** משך ההמתנה הממוצע 8.2 חודשים.

מנתוני הטבלאות עולה, כי בכ-52% מן התביעות המובאות לפני המפקחים הדיון מסתיים בתוך פרק זמן קצר - עד שלושה חודשים מיום הגשתן, ובכ-29% מהן - עד שישה חודשים. עם זאת ראוי לציין, שקיים שיעור לא מבוטל של תביעות שמשך ההתדיינות בהן ארוך: בכ-6% מן התביעות שהטיפול בהן נסתיים במחצית הראשונה של שנת 1997 היה משך ההתדיינות יותר משנה (בכ-2% היה משך ההתדיינות יותר משנתיים ועד חמש שנים וארבעה חודשים). משך ההמתנה של כ-22% מהתביעות התלויות ועומדות ממועד הגשתן ועד למועד הביקורת, היה יותר משנה (בכ-5% מהתביעות משך ההמתנה הוא יותר משנתיים ועד שש שנים ותשעה חודשים). יצוין, שעד למועד סיום הטיפול בתביעות בפועל, משך ההמתנה עלול להתארך עוד.

הממונה על המרשם הסבירה, כי הסיבות לעיכוב הן רבות, ובהן: דיון מורכב במיוחד כאשר השאלות שבמחלוקת הן שאלות של קניין, ערעור שהוגש לבית המשפט המחוזי על החלטת ביניים של המפקח, הצורך בהמתנה להכרעת בית המשפט בשאלה קניינית רלוונטית לנושא התביעה. במקרים אחרים מנהלים הצדדים משא ומתן בניסיון להגיע לפשרה ומבקשים אורכה, ויש שסיבת הדחייה היא היענות לבקשות של צורכי הדיון המייצגים את הצדדים לתביעה.

בשים לב לכך, שהסמכת המפקח לדון בסכסוכי שכנים נועדה לאפשר לצדדים קבלת הכרעה מהירה בסכסוך שביניהם, הרי שהימצאותן של תביעות שהדיון בהן לפני המפקח מתמשך, אפילו העיכוב הוא מטעמים שאינם תלויים בו, אינה עולה בקנה אחד עם מטרה זו. יש, אפוא, לעשות כל שניתן כדי לסיים את הטיפול באותן תביעות בהקדם.

תשלום אגרות

הגשת תביעה לפני המפקח כרוכה בתשלום אגרה לפי תקנות בתי המשפט (אגרות), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות האגרות), ששיעורה נקבע בהתחשב בסכום התביעה ובמהותה. לפי תקנה 21 לתקנות האגרות, ניתן לשלם בבולי הכנסה כל אגרה בסכום מרבי שבעת הביקורת עמד על 90 ש"ח. בלשכות רישום המקרקעין אינה קיימת גזברות המטפלת בגביית כספים. לכן האגרות בגין התביעות המוגשות למפקח, שסכומן גדול מן הסכום המרבי המותר כמתואר, אינן משולמות בלשכה, אלא בסניף הבנק הקרוב, לזכות חשבון הבנק של משרד המשפטים.

מתברר, כי בלשכות מקרקעין בהן לא מצוי סניף בנק דואר בסמוך ללשכה (כגון, בפתח תקווה, בנתניה) מסכימים המפקחים, כדי למנוע טרדה מן התובעים, כי האגרה תשולם בבולי הכנסה הניתנים לרכישה בלשכה עצמה, וזאת גם כשסכומי האגרה גבוהים מן הסכום המרבי המותר לתשלום בבולי הכנסה על פי תקנות האגרות.

נראה, כי הרצון להקל על התובעים, שהוא מבורך כשלעצמו, אינו יכול לשמש טעם לסטות מהוראות התקנות; כל עוד לא שונו התקנות, יש להקפיד לפעול על פיהן, ולא לקבל אגרה בבולי הכנסה בסכום גבוה מן המותר. עם זאת, ראוי למצוא פתרון לבעיית תשלום האגרה, כדי לא להכביד על הציבור ובדרך המתאימת עם האמור בתקנות.

הממונה על המרשם השיבה למשרד מבקר המדינה, כי יישקלו פתרונות לתשלום האגרה בדרך שתהא תואמת את הוראות התקנות.

צירופים לכתב התביעה

לכתב תביעה המוגש למפקח יש לצרף, על פי התקנות, בין היתר, נסח מרישום הדירה או הדירות נשוא הסכסוך. נסח כזה ניתן לקבל בלשכת רישום המקרקעין שבה רשומים המקרקעין נשוא התביעה תמורת אגרה, שסכומה, בעת הביקורת, היה 48 ש"ח.

בשים לב לכך שמרשם המקרקעין הוא ממוחשב, ולמפקח, שלשכתו ממוקמת על יד לשכת רישום המקרקעין שבה מתנהל המרשם הממוחשב, נגישות ישירה אליו, נראה שכיום הדרישה לצירוף נסח לכתב התביעה המוגש למפקח היא מיותרת, מה עוד שביצועה כרוך בהוצאה כספית לא מבוטלת לתובע. בפועל, אין המפקחים מקפידים על מילוי הדרישה האמורה. רצוי אפוא לשקול את ביטולה ואת שינוי התקנות בהתאם.



סכסוכי שכנים שלא יושבו ביעילות עלולים לגרום פגיעה ממשית יום יומית באיכות חייהם של דיירי הבית המשותף. על כן, חשוב למצוא דרך ליישב סכסוכים כאלה בעודם באבם ולמנוע הפרה מתמשכת של שלווה החיים בבית המשותף. הארגונים הפועלים בקהילה, כגון האגודה לתרבות הדיור ושירות ייעוץ לאזרח, עשויים לתרום לכך, אם במתן ייעוץ וסיוע בטרם יתפתח סכסוך ממושך, ואם בפתרון הסכסוך, לאחר שכבר פרץ, בדרכי שלום: בהליכי בוררות או גישור.

עם זאת, למי שעומד על כך שמורה הזכות להביא סכסוך שכנים להכרעה שיפוטית, שהבוררות או הגישור הם רק חלופה לה. הסמכת המפקח על רישום מקרקעין לדון בסכסוכי שכנים נועדה לאפשר לשכנים מסוכסכים קבלת הכרעה מהירה, בתחום שהוא "בעל חשיבות מרבית לאזרח"³, בידי מי שהוא בעל כשירות לשמש שופט שלום ובעל התמחות ברישום מקרקעין. ואכן, משך ההתדיינות במרבית התביעות המוגשות למפקח הוא בדרך כלל קצר, אם כי נמצא שיעור לא מבוטל של תביעות תלויות ועומדות (כ-22%) שחלפו יותר משנה ועד שש שנים ותשעה חודשים ממועד הגשתן. יש לרכז מאמץ להביא לכך שהטיפול באותן תביעות יסתיים בהקדם.

כדי לתת פתרון הולם לסכסוכי שכנים, נדרשת בחינה יסודית של מערך סמכויות השיפוט בתחום זה, שהוא כיום סבוך, ולא יעיל דיו. כן ראוי לבחון מחדש את סוגית מעמדו של המפקח וסמכויותיו.

³ ראה בר"ע 587/83 ועד הבית ברחוב תנועת המרי 2, קריית אונו ואח"נ' ירדני ואח', פ"ד לח(4) 488, 495.