

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/4188

הצעת חוק שמאי ביטוח, התשפ"ד–2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"איגוד השמאים" – איגוד השמאים שבו רשום מספר השמאים הגדול ביותר, כפי שקבע שר האוצר ;

"בעל עניין" – כמשמעותו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968¹ ;

"ועדה מקצועית" – ועדה שנתמנתה על ידי מועצת השמאים כאמור בסעיף (1)4 ;

"חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)" – חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981² ;

"מבטח" – כמשמעותו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) ;

"המועצה" "מועצת שמאי ביטוח" – מועצת השמאים שהוקמה לפי סעיף 3 ;

"מקרה ביטוח" – מקרה המזכה בסכומי ביטוח ;

"פנקס" – פנקס שמאי ביטוח המנוהל לפי הוראות סעיף 5 ;

"ציוד הנדסי" – כמשמעותו בחוק רישום ציוד הנדסי, התשי"ז–1957³ ;

"רכב" – כהגדרתו בפקודת התעבורה⁴ ;

"שמאות" – כל אחת מהפעולות האלו :

(1) הערכת שווי רכוש וחקירות נסיבותיו של מקרה ביטוח ;

(2) הערכת שווי נזקים והפסדים עקב מקרה ביטוח ;

¹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

² ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

³ ס"ח התשי"ז, עמ' 145.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173.

(3) ביצוע סקרים לצורכי ביטוח.

"שמאות אלמנטרית" – הערכת שווי של רכוש, למעט רכב, ונזקים שנגרמו לו ;

"שמאות ביטוח" – כל אחד מענפי שמאות אלה :

(1) שמאות אלמנטרית ;

(2) שמאות רכב ;

(3) שמאות ציוד חקלאי והנדסי ;

(4) שמאות ימית ואווירית ;

(5) שמאות חקלאית ;

(6) שמאות חבויות ;

"שמאות חבויות" – הערכת שווי של נזקי רכוש וגוף, למעט רכב, והערכת נזקים כלכליים ועקיפים, שנגרמו לצד ג' בגין אחריות מעבידים, אחריות מקצועית ואחריות בגין מוצרים פגומים ;

"שמאות חקלאית" – הערכת שווי של נכסים ויבולים חקלאיים, והערכת נזקים לנכסים ויבולים חקלאיים ושל נזקי טבע בחקלאות ;

"שמאות ימית ואווירית" – הערכת שווי של כלי שיט וטיס עקב סיכונים ימיים או אוויריים, והערכת נזקים למטענים בהובלה ;

"שמאות ציוד חקלאי והנדסי" – הערכת שווי של ציוד חקלאי והנדסי, נייד או נייח, והערכת שווי הנזקים שנגרמו לו ;

"שמאות רכב" – הערכת שווי של רכב, והערכת הנזקים שנגרמו לו בתאונה או מסיבה אחרת, לרבות הערכת ירידת ערך הרכב ;

"שמאי ביטוח" – אדם הרשום בפנקס ;

"השרים" – שר האוצר ושר המשפטים.

2. ייחוד העיסוק והתואר (א) לא יעסוק אדם, בעצמו או על ידי אחר, בשמאות ביטוח אלא אם כן הוא שמאי ביטוח שהוסמך לפי הוראות סעיף 6.

(ב) המתחזה לשמאי ביטוח או המשתמש בתואר שמאי ביטוח או בכינוי דומה העשוי ליצור רושם שהוא שמאי ביטוח, והוא אינו שמאי ביטוח, דינו – מאסר שישה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.⁵

(ג) לא ישלם אדם שכר טרחה בעד שומה, דין וחשבון או תצהיר הקשור לתחום העיסוק של שמאי ביטוח, אלא לשמאי ביטוח; לעניין סעיף זה, "שכר טרחה" – שכר, עמלה, השתתפות בהוצאות או כל טובת הנאה אחרת, בין במישרין ובין בעקיפין.

(ד) על אף הוראות סעיף זה, רשאית המועצה לקבוע כללים בדבר פעולות שבתחום עיסוקו של שמאי ביטוח, שעשייתן מותרת על ידי מתמחה בשמאות, בתנאים ובהגבלות שייקבעו, ובלבד שלא יציג מתמחה כל מצג העשוי ליצור רושם שהוא שמאי ביטוח.

מועצת שמאי הביטוח 3. (א) תוקם מועצת שמאי ביטוח, ואלה חבריה:

(1) שישה חברים שימנה שר המשפטים והם:

(א) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, והוא יהיה היושב ראש;

(ב) עובד מבין עובדי משרד המשפטים שהוא בעל זיקה לתחום שמאות הביטוח;

(ג) שלושה שמאי ביטוח, מבין רשימת מועמדים שיגיש לו איגוד השמאים, ושמאי ביטוח נוסף מבין רשימת מועמדים שיגיש לו איגוד שמאים אחר;

(2) המפקח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון;

(3) עובד משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בעל זיקה לתחום שמאות הביטוח, שימנה שר התחבורה והבטיחות בדרכים;

(4) עובד משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בעל זיקה לתחום שמאות הביטוח, שימנה שר החקלאות ופיתוח הכפר;

(5) שלושה נציגי ציבור, שימנה שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים.

⁵ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

- (ב) הרכב המועצה ומענה יפורסם ברשומות.
- (ג) חברי המועצה יתמנו לתקופה של שלוש שנים.
- (ד) החלטות המועצה יתקבלו ברוב דעות הנוכחים בישיבה; היו הדעות שקולות, תכריע דעת היושב ראש.
4. תפקידי המועצה וסמכויותיה:
 ואלה תפקידי המועצה וסמכויותיה:
- (1) להקים ועדות מקצועיות לענפי שמאות הביטוח ולאשר את החלטותיהן;
- (2) להמליץ לשרים בדבר התקנת תקנות הדרושות לביצוע החוק;
- (3) לנהל את פנקס שמאי הביטוח, לרבות קביעת הוראות בדבר אופן הרישום בפנקס;
- (4) לברר ולהחליט בתלונות נגד שמאי ביטוח;
- (5) לקבוע, בהתייעצות עם איגוד השמאים, תכנית לימודים ומתכונת לבחינות הסמכה לשמאות ביטוח;
- (6) להורות על תיקון שומה של שמאי ביטוח, לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, ולאחר דיון בוועדה המקצועית הנוגעת לעניין;
- (7) לפנות בתלונות נגד שמאי ביטוח לבית הדין המשמעותי;
- (8) לדון ולהגיש המלצות לשרים הנוגעים בדבר, בכל עניין הקשור לביצוע החוק;
- (9) לקבוע תעריפי שכר טרחה מינימליים לשירותי שמאות ביטוח.
5. פנקס שמאי הביטוח
- (א) המועצה תנהל פנקס שמאי ביטוח, שבו יירשמו כל מי שהתקיימו בהם התנאים להסמכה, כאמור בסעיף 6.
- (ב) פנקס שמאי הביטוח יחולק לענפי שמאות הביטוח המפורטים בהגדרה "שמאות ביטוח" שבסעיף 1.
- (ג) שמאי ביטוח רשאי להיות רשום ביותר מענף שמאות אחד, ובלבד שהתקיימו בו התנאים לרישום בכל ענף.
- (ד) המועצה תפרסם, בכל שנה, את רשימת שמאי הביטוח הרשומים בפנקס, על פי ענפי השמאות השונים ועל פי אזורי הארץ השונים.

- תנאים להסמכת שמאי ביטוח
6. (א) המועצה תסמיך לעיסוק בשמאות, על פי המלצת הוועדה המקצועית הנוגעת לענף השמאות שבו מבקש המועמד לעסוק, את מי שהתקיימו לגביו התנאים המפורטים להלן:
- (1) הוא אזרח מדינת ישראל, שמלאו לו 23 שנים;
 - (2) הוא בעל תעודת בגרות;
 - (3) הוא בוגר קורס שמאי ביטוח, שלדעת המועצה, על פי המלצת הוועדה המקצועית הנוגעת לאותו ענף שמאות, מכשירו לעסוק בענף המבוקש;
 - (4) הוא סיים תקופת התמחות בת שנה;
 - (5) הוא עמד בהצלחה בבחינות הסמכה מקצועיות, מטעם המועצה, בענף השמאות שבו הוא מבקש לעסוק, ובמבחן כללי אתיקה, כפי שקבעה המועצה בכללים;
 - (6) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון, ולא הוכרז פושט רגל או פסול דין.
- (ב) המועצה תמציא למי שהוסמך לכך כתב הסמכה לעסוק בענף השמאות בציון ענף שמאות הביטוח בו רשאי הוא לעסוק.
7. שמאי ביטוח ימלא תפקידו ללא משוא פנים, בהגינות ובנאמנות, ולא יפעל בדרך העלולה להעמידו בניגוד עניינים.
8. לא יעסוק מבטח בשמאות ביטוח, ולא יהיה בעל עניין בתאגיד העוסק בשמאות ביטוח, במישרין או בעקיפין, בין בעצמו ובין על ידי אחרים.
9. (א) לא יתערב מבטח בעבודתו של שמאי ביטוח ולא יבקש לשנות את מסקנותיו, או להשפיע על תוצאות הערכתו בדרך כלשהי.
- (ב) העובר על הוראות סעיף זה, דינו – מאסר שלושה חודשים וקנס של 100,000 שקלים חדשים.
10. לא ישתף שמאי ביטוח, לרבות תאגיד של שמאי ביטוח, בהכנסותיו מי שאינו שמאי ביטוח; הוראה זו אינה חלה על שיתוף שאיריו של שמאי ביטוח שנפטר, בהכנסות כאמור.
- איסור התערבות
- איסור עיסוק של מבטח בשמאות ביטוח
- איסור שיתוף ברווחים

- כללי אתיקה 11. המועצה תקבע כללי אתיקה מקצועית וכללים בעניין חובותיהם וזכויותיהם של שמאי ביטוח ומתמחים בשמאות בקשר למילוי תפקידים המקצועיים, שהפרתם תהווה עבירת משמעת.
- בית הדין המשמעתי 12. (א) יוקם בית דין משמעתי, שידון בעבירות משמעת של שמאי ביטוח ושל מתמחים בשמאות.
- (ב) בית הדין המשמעתי יהיה מוסמך להתלות או לבטל הסמכה לעסוק כשמאי ביטוח.
- (ג) שר המשפטים יקבע הוראות לעניין מינוי חברים לכהונה בבית הדין המשמעתי, כשירותם, תקופת כהונתם, סיום כהונתם לפני תום תקופת כהונתם, השעייתם, וכל הוראה אחרת לצורך פעילותו של בית הדין המשמעתי.
- ערעור על החלטות בית הדין המשמעתי 13. (א) הרשיע בית הדין המשמעתי שמאי ביטוח בעבירת משמעת, יהיה השמאי רשאי לערער על ההרשעה, בתוך שלושה ימים, בפני בית המשפט המחוזי.
- (ב) לא תבוצע ולא תפורסם החלטה של בית הדין המשמעתי בתוך תקופת הערעור, ומשהוגש ערעור – כל עוד לא ניתן פסק דין סופי.
- החזרת רישום לפנקס על ידי המועצה 14. המועצה רשאית לחדש רישיון, לבקשת מי שרישיונו בוטל על פי החלטת בית הדין המשמעתי, ובלבד שעברו חמש שנים מיום ביטול הרישיון.
- רשימת שמאי ביטוח ואיסור שידול על ידי מבטח 15. (א) לכל פוליסת ביטוח יצרף מבטח את רשימת שמאי הביטוח, שמתוכה יהיה רשאי המבטח לבחור שמאי, לפי שיקול דעתו.
- (ב) לא ימליץ מבטח למבטח על שירותיו של שמאי ביטוח מסוים; לא ישפיע מבטח או ינסה להשפיע בדרך כלשהי, לרבות בדרך של מתן הנחה או כל טובת הנאה אחרת, במישרין או בעקיפין, ולרבות בדרך של התניית שירות כלשהו, בבחירה בשמאי פלוני או בשמאי מקרב קבוצה פלונית – על החלטתו של מבטח בעניין בחירת שמאי ביטוח.
- (ג) לא יהא תוקף לכל הוראה בהסכם בין מבטח למבטח, הסותרת הוראות סעיף זה או מתנה עליהן.

- (ד) מבטח המנסה להשפיע על החלטתו של מבוטח בניגוד להוראות סעיף זה, דינו – קנס 200,000 שקלים חדשים, ובתאגיד ביטוח – דינו של כל נושא משרה בו שאישר את העבירה על הוראה זו – מאסר שלושה חודשים וקנס בסך 100,000 שקלים חדשים.
- (ה) המפקח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון רשאי לשלול או להתלות רישיון שניתן למבטח בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), אשר עבר על הוראות סעיף קטן (ב) או (ג).
16. איסור על התנאת שכר טרחה
לא יפרסם מבטח תעריפי שכר טרחה לשמאי ביטוח ולא יתנה את קבלת שירותים בשכר טרחה הנמוך משכר המינימום.
17. ביצוע ותקנות
השרים ממונים על ביצוע חוק זה, והם רשאים להתקין תקנות לביצועו.
18. תחילה
(א) תחילתו של חוק זה ביום פרסומו (להלן – יום התחילה).
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תחילתו של סעיף 8 שלושה חודשים מיום התחילה.
19. תחולה
(א) הוראות חוק זה לא יחולו על מי שחוק שמאי מקרקעין, התשס"א–2001⁶, חל עליו (בסעיף זה – שמאי מקרקעין).
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוראות סעיפים 8, 9, 10, 15 ו-16 יחולו גם לעניין שמאי מקרקעין, בשינויים המחויבים.
20. הוראת מעבר וחריגים לתנאי ההסמכה
(א) מי שערב יום התחילה היה חבר באיגוד שמאים, או שהיה ראוי לפי דעתה של המועצה להיות חבר באיגוד כאמור, יהא זכאי להירשם בפנקס, בענף השמאות שבו היה חבר.
(ב) מי שבידו תעודה תקפה, המעידה על רישומו בפנקס השמאים לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שמאי רכב), התש"ס–1980⁷ (להלן – הצו), יהיה זכאי להירשם בפנקס, בענף שמאות רכב.
(ג) החל ביום התחילה, הצו, למעט סעיפים 9 עד 11 שבו – בטל; הוראות סעיפים 9 עד 11 לצו יבוטלו ביום תחילתן של התקנות הנוגעות לעניין, לפי חוק זה.
(ד) המועצה תיקבע כללים לעניין רישומו בפנקס של מי שהחל בלימודי שמאות מוכרים ערב יום התחילה.

⁶ ס"ח התשס"א, עמ' 436.
⁷ ק"ת התש"ס, עמ' 2182.

דברי הסבר

מטרת הצעת חוק זו היא להסדיר את העיסוק בשמאות, תוך התייחסות לענפי השמאות השונים. בהתאם למוצע, ינותק הקשר בין העיסוק בשמאות לבין העיסוק בביטוח. כמו כן, לא יתאפשר המצב הקיים כיום, בו המבטח מאלץ את המבוטח בעת קרות מקרה ביטוח, באמצעות לחץ כלכלי, לפנות אל מערכת שירותי שמאות השייכת למבטח ופועלת במסגרתו. במצב הקיים יש משום ניגוד עניינים, שבו המבטח שהוא הנתבע, הוא גם משפיע על תוצאות התביעה באמצעות שליטתו על השומה.

אדם הדואג לעתידו ומבקש להבטיח את עמידותו ועמידות נכסיו נאלץ להיכנס לעסקה עתירת כספים וארוכת טווח עם חברת הביטוח. הלקוח נותן אמונו בחברת הביטוח ומשקיע סכומי כסף גדולים, שעל פניו מיועדים לגבות אמונו זה. הדעת נותנת כי הכסף הרב שמשקיע המבוטח יבטיח לו שאם וכאשר יקלע לצרה ויזדקק לשירות המבטח, יקבל המבוטח את שמגיע לו, שהרי לשם כך נכנס לעסקה. חברות הביטוח מבקשות כמובן למקסם רווחים ולצמצם הוצאות, אך כאשר הן מעסיקות שמאי ביטוח, אנשי מקצוע שאמורים לברור בין הלקוח לחברה, הן דוחקות בשמאי לתת שמאות שתטיב ככל האפשר עם החברה. מצב זה, בו השמאי, הבורר, מקבל שכרו מאחד הצדדים, מעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים ומעלה את החשש כי המבוטח לא יקבל את שמגיע לו.

אכן, אף אם נתונה באופן עקרוני למבוטח הזכות לעמוד על הפניית השמאות לשמאי בלתי תלוי, הרי שהלחץ הכלכלי בו הוא נתון, לאחר קרות מקרה הביטוח (רכב הדרוש תיקון, בית עסק הדרוש שיפוץ וכיוצא באלה), גורם לו לקבל את ההצעה המוצעת על ידי חברת הביטוח למנות שמאי מטעמה. אמנם המפקח על הביטוח הוציא חוזר ביטוח אשר מטרתו צמצום ניגוד העניינים בפעולת שמאי ביטוח רכב (חוזר ביטוח 8-1-2007), אך הנחיות אלה נוגעות לשמאי הרכב בלבד, ואף לגביהם אין בהנחיות בכדי להביא לפתרון כולל. מעבר לכך, נוכח חשיבות העניין יש מקום להסדיר את הסוגיה בחקיקה ראשית.

לאור האמור, על אף השאיפה לאפשר חופש תעסוקה ולאפשר לשוק לתפקד, יש להגן על האזרחים מפני עוולות מסוג זה, ומכאן הצעת החוק.

בנוסף, בהצעה זו מוצע להסדיר את העיסוק במקצוע השמאות על ענפיו ותחומיו המקצועיים השונים, בדומה לעיסוקים מקצועיים אחרים, המוסדרים בחקיקה. כיום מוסדר העיסוק רק בחלק קטן מענפי השמאות, ותכליתה של הצעת חוק זו היא הסדרה כוללת.

מוצע כי יוקם גוף מרכזי, שתפקידו יהיו מגוונים, בדומה ללשכת עורכי הדין, לשכת רואי החשבון וכיוצא באלו, והם יכללו, בין היתר, קביעת דרישות מקצועיות ותנאי השכלה מקצועית למבקשים לעסוק בשמאות, עריכת מבחנים למועמדים, רישוי, פיקוח מקצועי ואתי על העוסקים בשמאות ומתן כתובת לפניות הציבור בכל הנוגע לעבודתם של שמאים.

מטבע הדברים, הסדרת כל עיסוק כרוכה בפגיעה מסוימת בחופש העיסוק של המבקשים לעסוק באותו עיסוק. הסדרת העיסוק ברפואה, בעריכת דין, בהנדסה, בחשבונאות, ובמקצועות רבים אחרים, בהם גם ענפים מסוימים בשמאות הוא צורך מובהק, שכן מקצוע זה אינו יכול להיות נחלתו של מי שאינו בעל השכלה מקצועית מתאימה.

העיסוק בשמאות, כרוך בהשכלה מקצועית ספציפית. כמו כן, תפקידו של שמאי הוא לעתים קרובות מעין שיפוטי. שמאים משמשים כבוררים, והם ממונים על ידי בתי משפט כמומחים מטעמם. עם זאת, ברוב מקרי הביטוח, אשר כלל אינם מגיעים להתדיינות לפני ערכאות כלשהן, ממלא השמאי תפקיד מעין שיפוטי. קביעתו למעשה מחייבת, בעיקר משום שהמבוטח מעוניין לתקן את נזקו במהירות האפשרית. במצב זה, ברור כי הכף נוטה לרעתו של המבוטח, שיכולתו הכלכלית כמובן אינה בת תחרות עם זו של המבטח. לפיכך, מתחזק הצורך בהסדרת העיסוק בשמאות, החל מן ההכשרה המקצועית ורישוי העיסוק וכלה בפיקוח על ענייני אתיקה.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת הארבע-עשרה ועל שולחן הכנסת החמש-עשרה על ידי חבר הכנסת ראובן ריבלין (פ/1031 ; פ/920), על שולחן הכנסת השש-עשרה על ידי חבר הכנסת דוד אזולאי (פ/2121) ועל ידי חבר הכנסת חמי דורון וקבוצת חברי הכנסת (פ/2368) ועל שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת זאב בילסקי (פ/18/2184).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה ועל שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת
מיקי רוזנטל (פ/2234; פ/73/20).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ה' בשבט התשפ"ד (15.01.2024)