

הנחיות ראש ועדות הזכאות

ההנחיות המפורטות להלן ניתנות לפי סעיף 15(א) לחוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה – 2005 (להלן – החוק, או – חוק יישום ההתנתקות) הקובע, כי –

"ועדת זכאות תפעל בדרך הנראית לה מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה בתביעה, ותקבע את סדרי בירור התביעה והדיון בה, בהתאם להוראות חוק זה ולהנחיות ראש ועדות הזכאות, ככל שניתנו; הנחיות ראש ועדות הזכאות יפורסמו בדרך שיורה" (ההדגשה לא במקור).

ההנחיות יפורסמו – ויעודכנו באופן שוטף - באתר האינטרנט של מנהלת סל"ע. ניתן יהיה לקבל עותק עדכני של ההנחיות במשרדי מנהלת סל"ע (המכונה בחוק, ולפיכך גם להלן – המינהלה).

אופן הפרסום נובע מן הצורך בזמינות ובנגישות קלה ומיידית של התובעים ובאי-כוחם להנחיות, כמו גם משיקולים של פומביות כלפי הציבור כולו. בהתאם לכך גם נכתבו ההנחיות במתכונת המשלבת "הנחיות" עם "דברי הסבר". זאת, על-מנת שהשיקולים שביסוד ההנחיות יעמדו בפני הציבור בכלל - והתובעים ובאי-כוחם בפרט.

התוכן

א.	<u>כללי</u>	עמ' 1 - 2
ב.	<u>הבסיס הנורמטיבי</u>	עמ' 2 - 4
ג.	<u>ועדות זכאות</u>	עמ' 4 - 10
ג.1.	ועדת זכאות	עמ' 4 - 5
ג.2.	ועדת הזכאות - "גוף מינהלי"	עמ' 5 - 6
ג.3.	סמכויות ועדת זכאות	עמ' 6 - 10
ג.3.א.	מקדמות	עמ' 7 - 9
ג.3.ב.	הסכמים	עמ' 9 - 10
ד.	<u>הגשת תביעה והטיפול בה</u>	עמ' 10 - 20
ד.1.	תביעה	עמ' 11 - 13
ד.2.	המועד להגשת תביעה	עמ' 13
ד.3.	מידע נוסף	עמ' 13 - 15
ד.4.	הפעלת סמכויות הוועדה לפי חוק ועדות חקירה	עמ' 15 - 16
ד.5.	סדרי הדיון	עמ' 16 - 18
ד.6.	החלטות	עמ' 18 - 20
ה.	<u>סמכויות מיוחדות</u>	עמ' 20 - 22
ו.	<u>תשלומים</u>	עמ' 22 - 23

א. כללי

1. מטרתן של הנחיות אלה היא ליצור מסגרת אחידה של כללים לפעולת ועדות הזכאות לפי הוראות החוק ובהתאם לתכליותיו.
2. חוק יישום תכנית ההתנתקות נדון לאחרונה בהרחבה בפסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ בהרכב מורחב של 11 שופטים, בתיקים מאוחדים בג"ץ 1661/05, 1798, 2252, 2703, 3059, 3127, 3205, 3208, 3761, 4004, 4014, 4054 (להלן – פסק הדין, או – בג"ץ ההתנתקות).
3. בפסק הדין נקבע, לגבי מטרת הקמתן של ועדות הזכאות (בפיסקה 156 לפסה"ד), כי –
"מהוראותיו של פרק ג' לחוק יישום ההתנתקות ומההיסטוריה החקיקתית של החוק עולה כי מטרת הקמתן של ועדות הזכאות היתה ליצור מנגנון אשר יקיים את תכלית החוק למתן פיצוי הוגן במהירות וביעילות בתביעות המפונים לפי החוק; מנגנון אשר הכרעותיו תהיינה פומביות ונגישות לביקורת ציבורית. ההנחה היתה כי הקמת מנגנון שיוביל למתן הכרעות הוגנות, מהירות ויעילות בתביעות המפונים, יאפשר לשלם את כספי הפיצויים לזכאים במהירות האפשרית, ובכך יסייע להם בתהליך המעבר אל מחוץ לאזורי הפינוי. תכליות אלה תואמות את תכליותיו הכלליות של החוק ליתן "פיצויים הוגנים וראויים בנסיבותיו המיוחדות של העניין לזכאים לכך לפי החוק" וכן לסייע לזכאים לפי החוק "בתהליך הפינוי ובמעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים" (סעיף 1)."
4. הגישה שצריכה להנחות את וועדות הזכאות בפעולתן היא גישה שמטרתה היא להגשים את מטרת החוק של - "מתן פיצויים הוגנים וראויים בנסיבותיו המיוחדות של העניין, מאוצר המדינה, לזכאים לכך לפי חוק זה" ו- "סיוע לזכאים לכך לפי חוק זה בתהליך הפינוי ובמעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים".
5. לא מדובר בהליך שבו צד אחד (המדינה) מנסה לשלם לצד השני כמה שפחות, אלא בהליך שבו המדינה מעוניינת לשלם לזכאים את הפיצוי המגיע להם לפי החוק.
6. לכך יש השלכה רבת-משמעות וחשובה על אופן פעולת הוועדה והפעלת סמכויותיה – הגישה היא גישה של סיוע לזכאים לפיצוי. בהתאם, כבר ישנן החלטות של וועדות זכאות בהן נפסקו לתובעים יותר פיצויים ממה שהם ביקשו בתביעתם.
7. הפעלת סמכויות הוועדות צריכה להיעשות באופן שיעודד את הזכאים להבין, שהוועדות עומדות לשירותם, וכי ככל שהזכאים יסייעו לוועדות במלאכתן, כך ייקל על הוועדות לפסוק לזכאים את מלוא הפיצויים המגיעים להם לפי החוק. כך, לדוגמא, אם לא יהיו בפני

8. לפיכך, יש חשיבות בכך שהפעלת סמכויות הוועדות תיעשה מתוך גישה של עבודה משותפת לצורך השגת המטרה שהזכאי יקבל את מלוא הפיצוי המגיע לו לפי החוק. התקווה היא, שגישה של עבודה משותפת תגרור יחס דומה מצד התובעים ובכך תקודם השגת מטרות החוק דלעיל.
9. לא למותר לציין, כי לנוכח נסיבות העניין והקשיים האובייקטיביים שיעמדו בפני הזכאים, יכולים באי-כוחם של התובעים למלא תפקיד חשוב בהשגת המטרה של עבודה משותפת - לטובת העניין ולטובת מרשיהם כאחד.

ב. הבסיס הנורמטיבי

10. ההוראות המרכזיות הנוגעות להסדרת פעולת וועדות הזכאות לפי החוק קבועות בפרק ג' לחוק שכותרתו היא "קביעת זכאות" (סעיפים 10 – 19): סעיף 10 עניינו בהקמת ועדות הזכאות, וסעיף 11 קובע את סמכויותיהן. סעיף 12 עניינו בהגשת התביעה לוועדת הזכאות ע"י מי שתובע פיצויים לפי החוק, וסעיף 13 קובע את המועד להגשת התביעה. סעיף 14 מסמיך את ועדת הזכאות להשיג מידע נוסף לצורך בירור התביעה, עניינו של סעיף 15 הוא בסדרי הדיון בוועדת זכאות, ושל סעיף 16 בהחלטות ועדת הזכאות. סעיף 17 מסדיר זכות ערעור של תובע על החלטת ועדת הזכאות לבית משפט השלום בירושלים, וסעיף 18 קובע זכות ערעור על החלטת בית משפט השלום בערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים. עניינו של סעיף 19 הוא בהסדרי תשלום הפיצוי.
11. הוראות אלה מתייחסות בעיקר לפעולת ועדות הזכאות בקביעת הזכאות והיקפה, ובקביעת סכומי הזכאות – וזאת לגבי ראשי הפיצוי לבית מגורים, למענקים ושיפוי, לעובדים, לעסקים, למוסדות ציבור ולאגודות שיתופיות התיישבותיות (ר' להלן – בפרק "סמכויות ועדת זכאות"). לצד זאת, ישנם תחומים, ובעיקר - פיצויים לתשתיות ולהעתקת אגודה שיתופית, בהם הסמכות הוקנתה לוועדה הנוספת שהוקמה לפי החוק, היא הוועדה המיוחדת לפי סעיף 137 לחוק.
12. למען שלמות התמונה נפרט סעיפים נוספים בחוק המתייחסים ספציפית לוועדות הזכאות, כדלקמן - בסעיף 45 לגבי הוראה על מתן מענק נוסף לדמי שכירות; בסעיף 62 בהגדרת "סניף שהיה פעיל ביום הקובע" לגבי הקביעה שפעילותו הכלכלית של העסק בעל הסניף

13. החוק גם קובע מספר עניינים ספציפיים לגביהם נקבע, כי על התובע להוכיחם
"להנחת דעתה" של ועדת הזכאות: כך – בסעיף 32 בהגדרת "בעל זכות בבית מגורים"
בס"ק (4) לגבי מי שלא חתם על חוזה עד ליום הקובע אך היה זכאי לחתום על החוזה לפני
היום הקובע והחוזה עמו לא נחתם מטעמים שאינם מהותיים; בסעיף 62 בהגדרת
"התקופה הקובעת" בס"ק (4)(א) לגבי הכנסות מייצוא שהיו בפועל בשנת 2004; בסעיף 66
לגבי הפיצוי בשל סניף; בסעיף 7 לתוספת השניה לגבי מחיר רכישה העולה על הפיצויים
להם זכאי התובע לפי החוק;

14. ולבסוף, קיימות בחוק הוראות המקנות לוועדות הזכאות סמכויות מיוחדות, כדלקמן –
א. הגדלת פיצוי במקרים יוצאי דופן: בסעיף 68 נקבע, כי לפי הצעת ועדת הזכאות –
רשאית הוועדה המיוחדת להגדיל את הפיצוי במקרים יוצאי דופן.
ב. הקטנת פיצוי במקרים יוצאי דופן: בסעיף 69 נקבע, כי ועדת הזכאות רשאית להקטין
את הפיצוי במקרים יוצאי דופן כאשר הפיצוי המחושב עולה במידה ניכרת על פיצוי
הוגן וראוי. כן רשאית ועדת הזכאות לערוך התאמות שמטרתן לבטל את השפעתן של
עסקאות מלאכותיות או של עסקאות שנעשו שלא בתנאי שוק, על הנתונים המשמשים
בחישוב הפיצוי. (סמכויות אלה כפופות לאישור הוועדה המיוחדת).
ג. קביעת זכאות של מי שלא תבע – סעיף 145 לחוק קובע, כי אם סברה המינהלה שאדם
זכאי לפיצוי בשל בית מגורים ולא הגיש תביעה לפיצויים כאמור עד לתום 30 חודשים
מיום הפינוי, רשאית ועדת הזכאות לפי הצעת המינהלה לקבוע את זכאותו ואף את
הסכום המגיע לו.

15. רבות מהוראות החוק כבר נדונו ופורשו בפסק דינו רחב-יריעה של בית המשפט העליון
בבג"צ ההתנתקות. פסק הדין, אשר במסגרתו אף שונו חלק מהוראות החוק, מצטרף על כן
להוראות החוק ויחד הם מהווים את הבסיס הנורמטיבי הספציפי לפעולת ועדות הזכאות.
זאת, כמובן, לצד הוראות נוספות מן הדין הכללי הרלוונטיות לפעולת הוועדות, כגון –

16. יחד עם זאת יש לסייג את האפשרות להסתמך על הוראות מן הדין הכללי בכך, שבבג"ץ ההתנתקות נקבע (בפיסקה 157, ההדגשה לא במקור), כי -

"הרכבן של ועדות הזכאות, סדרי הדיון בפניהן וההליך שנקבע בחוק לביקורת שיפוטית על החלטותיהן, יוצרים מנגנון מיוחד שאין זה לן בחוקים אחרים. נוצר מנגנון שתכליתו לסייע למתן הכרעה הוגנת, מהירה ויעילה בתביעות הפיצויים של הישראלים המפונים על-פי אמות-המידה והתבחינים שנקבעו בחוק יישום ההתנתקות...".

ג. ועדות זכאות

סימן א' לפרק ג' לחוק (ס' 10, 11) עוסק בהקמת ועדות זכאות, ובסמכויות ועדת זכאות.

1.ג – ועדת זכאות

סעיף 10 לחוק (שכותרתו היא "ועדת זכאות") קובע, כי -

"(א) המנהל יקים ועדות זכאות לענין חוק זה.
(ב) ועדת זכאות תהיה בת ארבעה חברים והם:
(1) עובד המדינה הכשיר להיות שופט של בית משפט שלום, שימנה שר המשפטים, והוא יהיה יושב ראש הועדה;
(2) המנהל או נציגו שהוא עובדה המינהלה;
(3) חשב המינהלה או נציגו;
(4) נציג ציבור בעל ניסיון מתאים, שימנה שר המשפטים בהתייעצות עם ראש המועצה האזורית שומרון, או עם ראש המועצה האזורית חוף עזה או עם שניהם.
(ג) שר המשפטים ימנה אחד מבין יושבי הראש שמונו לפי סעיף קטן (ב) (1) להיות ראש ועדות הזכאות".

17. הרכבים של ועדות הזכאות אינם הרכבים קבועים אלא מדובר בהרכבים הנקבעים מעת לעת במהלך סידור העבודה השוטף של עבודת ועדות הזכאות. מובן, כי בכל מקרה חייב כל הרכב לכלול מנין חברים (כהגדרתו בסעיף 15(ג) – ר' להלן) העונים על ההגדרות דלעיל.

18. יחד עם זאת, ככלל, ייקבע ההרכב מתוך שאיפה שהרכב אשר דן בתיק מסויים ידון באותו תיק גם בהמשך. כך למשל – כאשר ניתנה החלטה ע"י הרכב מסויים ונוצר הצורך לתקן את ההחלטה (לעניין תיקון החלטות – ר' להלן).

19. זאת, תוך ביצוע של איזון בין השאיפה לכך שאותו הרכב ימשיך לדון בתיק לבין שיקולים של יעילות ומהירות הטיפול בתיק. היינו - במקרים בהם יהיה קושי בכך שההרכב המקורי

20. מקרים בהם נערך שימוע בעל-פה לתובעת/ת כך שלחברי ההרכב התאפשר להתרשם באופן בלתי אמצעי מדבריו/ה – הינם מקרים בהם פוחת משקלם של שיקולי היעילות והמהירות בטיפול בתיק אל מול השיקול שחברי ההרכב המקורי צריכים להמשיך ולדון בתיק.
21. בנוסף, ייקבעו ההרכבים מתוך שאיפה שחברי הרכב אשר דנו בתביעה לפי ראש פיצוי אחד ידונו גם בתביעתם של אותם תובעים לפי ראש פיצוי אחר – אפילו הוגשו התביעות במועדים שונים (כך בפרט – כאשר נערך שימוע בעל-פה כאמור).

2.ג – ועדת הזכאות – "גוף מינהלי"

22. בבג"ץ ההתנתקות נערך דיון לגבי איפיון מהות פעולתה של ועדת הזכאות ונקבע (בפיסקה 167, ההדגשות לא במקור), כי –

"תכלית הקמתן של ועדות הזכאות על רקע תכליותיו הכלליות של החוק; תפקידיהן וסמכויותיהן של הוועדות האמורות, וההיסטוריה החקיקתית של חוק יישום ההתנתקות, מלמדים כי ועדות הזכאות אינן מהוות טריבונליים מעין-שיפוטיים אלא גופים מינהליים המכריעים בתביעות הפיצויים עבור המינהלה..."

בהמשך הדברים מוסבר (שם), כי ועדת הזכאות אינה מכריעה בריב בין שני בעלי-דין חיצוניים לה, אלא תפקידה להכריע עבור המינהלה בתביעת הפיצויים שהגיש לה התובע, ובהתאם לכך המינהלה אינה רשאית לערער על החלטותיה של ועדת הזכאות בפני בית משפט השלום (להבדיל מהתובע) שכן הכרעתה של ועדת הזכאות בתביעת הפיצויים היא למעשה הכרעתה של המינהלה. ועדת הזכאות היא המשיבה בערעור בפני בית משפט השלום, דהיינו – היא בעלת הדין, ולא מתקיים בעניינה אותו יחס משולש של שני צדדים מתדיינים וביניהם גוף פוסק.

23. מנגד מודגש ומובהר בפסק הדין בהקשר זה של מהות פעולת ועדת הזכאות (בפיסקה 168, ההדגשות לא במקור), כי ועדת הזכאות על אף היותה "בעלת דין" הינה כמובן כפופה לאמות המידה הקבועות בחוק, וכי עקב סממנים מעין-שיפוטיים שיש בפעילותה כגוף מינהלי המכריע ביחס לזכויות הפרט חלים על מתן החלטותיה כללי הצדק הטבעי וחובות האמון החלות על כל גוף מינהלי במתן החלטותיו, כדלקמן –

יודגש כי ועדת הזכאות אינה קובעת על-פי שיקול-דעת בלתי מוגבל את היקף הזכאות ואת סכום הפיצויים שישלמו לתובע. עליה לקבוע נתונים עובדתיים ומכוחם לגזור את עצם הזכאות, את היקפה ואת סכום הפיצוי בהתאם לאמות-המידה שהותוו בחוק יישום ההתנתקות. ההליך של קביעת נתונים עובדתיים ומתן החלטה שיש בה כדי להשפיע על זכויותיו המהותיות של התובע, אין בהם כשלעצמם כדי להכריע לעניין טיבו ומהותו של הגוף המחליט. בכל החלטה מינהלית בה נדרשת הכרעת הרשות ביחס לזכויות ולאינטרסים מוגנים של הפרט, מתמזגים יחדיו יסודות של קביעת עובדות והכרעה על-פיהן בהתאם לדין. במובן זה, כל החלטה מינהלית מסוג זה יש בה סממנים מעין-שיפוטיים (ראו: דברי הנשיא י' אולשן בבג"ץ 113/52 זקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ו(1) 696, 702 (להלן – פרשת זקס); דברי הנשיא מ' לנדוי בפרשת ליבל, וכן דברי השופט א' ברק בפרשת ליבל הנ"ל (שם, בעמ' 48)). בשל אותם סממנים מעין-שיפוטיים המאפיינים הכרעה של גוף מינהלי ביחס לזכויות הפרט, חלים כללי הצדק הטבעי וחובות האמון על כל גוף מינהלי במתן החלטותיו. אולם בכך בלבד אין כדי להפוך גוף מינהלי על-פי מהותו לגוף שיפוטי או מעין-שיפוטי.

24. ולבסוף מובהר בפסק הדין (בפיסקה 171, ההדגשה לא במקור) לגבי מאפיין של הרכב ועדת

הזכאות שהינו חריג לגבי גופים מינהליים (חבר בהרכב שהינו נציג ציבור), כי –

"באופן יוצא דופן ביחס להרכבם של גופים מינהליים הפועלים מטעם הרשות, הוסיף המחוקק לוועדות הזכאות חבר שהוא נציג ציבור בעל ניסיון מתאים. ודוק, אין מדובר בנציג של הזכאים שהוא בעל עניין אישי בזכאות; אלא באיש ציבור מוכר אשר ברקע האישי שלו ובהכרת הנתונים יוכל לתרום להכרעה מנקודת מבטם של המתיישבים. כמובן, שאין בעצם צירופו של נציג ציבור כדי לשנות מאופיה המינהלי של ועדת הזכאות..."

ג.3 – סמכויות ועדת זכאות

סעיף 11 לחוק (שכותרתו היא "סמכויות ועדת זכאות") קובע, כי –

"ועדת זכאות מוסמכת –

- (1) לקבוע את זכאותו של תובע לפיצויים ואת היקף הזכאות לפי הוראות חוק זה;
- (2) לקבוע את סכומי הפיצויים המגיעים לתובע לפי הוראות חוק זה;
- (3) לאשר, לפני קביעת סכומי הפיצויים כאמור בפסקה (2), מטעמים שיירשמו, מתן תשלומים לתובע על חשבון הפיצויים;
- (4) לבדוק ולאשר הסכמים שערכה המינהלה עם תובעים בענין הפיצויים."

25. סעיפים קטנים (1) ו-(2) לסעיף 11 מהווים את "דרך המלך" לעניין סמכויותיה של ועדת

הזכאות, היינו – סמכויות לקביעת הזכאות והיקפה, וקביעת סכומי הזכאות – במסגרת בירור תביעת התובע.

26. סמכויות אלה המוקנות לוועדות הזכאות נוגעות לעיקרן של הסמכויות לקביעת זכאות לפיצויים לפי החוק, כמפורט בפרק ה' לחוק, דהיינו – עבור ראשי הפיצוי לבית מגורים לפי סימן א'; מענקים ושיפוי לפי סימן ב'; לעובדים לפי סימן ג'; לעסקים לפי סימן ד'; למוסדות ציבור לפי סימן ו'; ולאגודות שיתופיות התיישבותיות לפי סימן ז'; (ראשי הפיצוי לגביהם יש סמכות ייחודית לוועדה הנוספת שהוקמה לפי החוק, היינו הוועדה המיוחדת ולא לוועדת הזכאות הינם – לתשתיות לפי סימן ה' ולהעתקת אגודה שיתופית לפי סעיף 85 לחוק – ור' את הפירוט המלא של סמכויות הוועדה המיוחדת בסעיף 137 לחוק). אשר לאופן בו מפעילה ועדת הזכאות את סמכויותיה הנ"ל – לכך נתייחס להלן במסגרת הדיון בהוראות הנוגעות לבירור תביעת התובע.

27. לצד סמכויות עיקריות אלה של ועדת הזכאות קיימות שתי סמכויות נוספות חשובות, היינו – סמכות לאשר תשלומים על חשבון הפיצויים לפי סעיף קטן (3) (או – "מקדמות") כפי הוראתו של סעיף 141(א) לחוק, וסמכות לבדוק ולאשר הסכמים עם המינהלה לפי סעיף קטן (4).

ג.3.א – מקדמות

28. הסמכות למתן מקדמות בסעיף 11(3) מאופיינת כסמכות חריגה שניתן להשתמש בה רק "מטעמים שיירשמו", ואשר הפעלתה נעשית – "לפני קביעת סכומי הפיצויים כאמור בפסקה (2)", היינו – מיקומה על-פני רצף הפעלת הסמכות הינו לאחר הפעלת הסמכות לקביעת עצם הזכאות לפי סעיף קטן (1) ולפני קביעת סכומי הפיצוי לפי סעיף קטן (2).

29. השימוש בסמכות זו במקרים פרטניים נועד למצבים שבהם ניתן לסייע לזכאי בתהליך הפינני באמצעות תשלום סכום כסף באופן מיידי (למשל – לצורך רכישת דירה מחוץ לשטח המפונה התלויה בכך שהתובע יוכל לשלם למוכר סכום כסף שאינו ברשותו – באופן מיידי) ואולם, על אף שניתן כבר לקבוע את עצם זכאותו לפיצוי עדיין לא ניתן לקבוע באותו מועד את סכום הפיצויים המדויק לו הוא זכאי (למשל - מכיוון שעדיין יש צורך לברר נתונים מסויימים ו/או לבצע בדיקות). במצב דברים זה, ניתן לקיים דיון מקוצר – לצורך מקדמה בלבד – בו תבחן הוועדה אם ניתן לאשר מתן תשלום לתובע על חשבון הפיצויים על-יסוד החומר שבתיק.

30. אישור מקדמה בהתייחס לזכאות למסלול א' (סעיף 35): בתביעה לפיצוי בשל בית מגורים קל הרבה יותר לברר זכאות לפי מסלול א' (המצריכה להוכיח זכות בבית מגורים ביישוב מפונה ביום הקובע) מאשר לברר זכאות לפי מסלול ב' (סעיף 36) המצריכה להוכיח את התקיימות התנאי של "מרכז חיים" שהוכחתו מורכבת יותר. לפיכך, כאשר הראיות שבתיק מראות בברור כי בתביעת פיצוי בשל בית מגורים מתקיימת זכאות לפיצוי לפי מסלול א' ניתן לאשר מקדמה בסכום השווה לפיצוי המינימלי לפי מסלול א' (היינו – לגבי בית בשטח של 80 מ"ר בבניה טרומית – ר' בסעיף 2 לתוספת השניה לחוק) היות שלא משנה מהם הנתונים המדוייקים של בית התובע – שכן משהוכחה זכאותו לפי מסלול א' אין כל ספק שהוא זכאי לסכום זה לפחות (בכפוף להוראות סעיף 19 ופרק ו' לחוק, שיכונו להלן – "הוראות התשלומים").
31. יוצא מכך, כי במקרה פרטני בו מתקיימים "טעמים שיירשמו" (כאמור, כגון – צורך דחוף בכסף לשם השלמת רכישת דירה מחוץ לשטח המפונה) וכאשר נתוני התיק הם כאלה שמאפשרים מתן מקדמה (מתקיימת זכאות וניתן לקבוע סכום לתשלום על חשבון הפיצויים על יסוד הראיות שבתיק) מוסמכת וועדת הזכאות להיענות לבקשת התובע לשלם לו מקדמה.
32. על התובע המבקש מקדמה לפנות אל משרדי המינהלה, ומשתועבר הבקשה לוועדת הזכאות ייבדק תיק התביעה בנוהל מקוצר על-מנת לבחון אם מדובר במקרה בו ניתן לשלם מקדמה, ותינתן החלטה בהתאם.
33. עד כאן – תשלום מקדמות במקרים פרטניים. לנוכח קרבת מועד הפינוי ישנה היערכות לתשלום מקדמות כחלק קבוע מנוהל הטיפול בתביעות בתקופה שעד מועד הפינוי ובמשך מספר חודשים לאחרי -
34. תשלום מקדמות כחלק קבוע מנוהל הטיפול בתביעות משמעו הוא, שאף ללא בקשה למקדמות מטעם התובע, ההנחיה היא שלגבי כל תביעה המגיעה למינהלה תבוצע בדיקה מהירה לקיום אפשרות למתן מקדמה – במקביל לבדיקת התביעה המלאה.
35. בהקשר זה – די בנסיבה של קרבת מועד הפינוי – לצורך התקיימות התנאי שמתן המקדמות ייעשה רק "מטעמים שיירשמו".
36. ההנחיה היא, כי על תביעת פיצוי לבית מגורים המתאימה למתן מקדמה להגיע לוועדת הזכאות עם המלצה מפורטת (בצירוף העתקי המסמכים הרלוונטיים – ר' להלן) תוך 4 ימי

37. סכום המקדמה בהתייחס לזכאות לפי מסלול א' הינו, כדלקמן – על הסך של 289,800 ₪ שהינו הסכום המינימלי שניתן לקבל בגין מסלול א' (לפי 80 מ"ר בבניה טרומית) יש להפעיל את הוראת סעיף 19 לחוק ולפיכך סכום המקדמה הינו 217,350 ₪ (75% מ- 289,800). מסכום זה ינוכו ע"י המינהלה סכומי חובות מובטחים (אם ישנם כאלה) לפי הוראות פרק ו' לחוק.
38. המסמכים הנדרשים לצורך קבלת מקדמה כאמור, הינם – טופס תביעה בשל בית מגורים ממולא וחתום כנדרש, צילום תעודת זהות, ואישור (מקורי או העתק נאמן למקור) של זכויות חכירה/הרשאה ביום הקובע (6.6.2004) מאת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש או החברה המשכנת או ההסתדרות הציונית לפי העניין. ודוק - אם על-פי מרשם התושבים כתובת המגורים של התובע ביום הקובע אינה בכתובת של בית המגורים בגינו הוא תובע את הפיצוי – אזי יידרש התובע להמציא מסמכים נוספים בנוגע למגוריו בבית המגורים האמור ביום הקובע.
39. יצויין, כי כבר ניתנו החלטות על מקדמות כאמור ע"י וועדות הזכאות, וכל תיקי התביעה לפיצויים בשל בית מגורים כבר מטופלים בהתאם.
40. אשר למקדמות בתביעות לפיצוי לעסקים, הרי שמדובר בתביעות מורכבות ומסובכות יותר ולפיכך לא מוגדרים בהנחיות אלה קבועי זמן לבדיקת האפשרות לתשלום מקדמה בתביעות לעסקים. יחד עם זאת, ההנחיה היא, כי אף לגבי תביעות לעסקים יש לבצע – בהקדם האפשרי ובמקביל לבדיקת התביעה המלאה – בדיקת אפשרות לתשלום מקדמה בנוגע לסכומים שאין ספק בנוגע לזכאות התובע לגביהם אף טרם בירור התביעה המלאה. יצויין, כי אף בנוגע לתביעות לפיצוי לעסקים כבר התקבלו ע"י וועדות הזכאות החלטות כאמור.

ג.3.ב – הסכמים

(ההתייחסות היא לסמכותה של וועדת הזכאות לפי סעיף 10(4) לחוק – שאין לבלבל בינה לבין סמכותה של הוועדה המיוחדת לאשר הסכם-העתקה לפי סעיף 85 לחוק).

41. סמכות ועדת הזכאות לפי סעיף 10(4) לבדוק ולאשר הסכמים שערכה המינהלה עם תובעים בענין הפיצויים – הינה סמכות משלימה לסמכויותיה העיקריות של ועדת הזכאות לקבוע את הזכאות והיקפה, ואת סכומי הפיצויים, לפי סעיפים 10(1) ו-10(2).
42. יש להשתמש בסמכות זו במקרים בהם אין מחלוקת לגבי עצם הזכאות – אך ניתן לחסוך באמצעות הסכם את בירורה של מחלוקת עובדתית, בירור ששכרו יכול לצאת בהפסדו. לדוגמא – כאשר אין מחלוקת לגבי זכאות של תובע לפיצוי בשל בית מגורים במסלול א' אך על יסוד הראיות שבתיק לא ניתן להכריע אם שטח הבית הוא 80 מ"ר או 100 מ"ר. במקום שהתובע והמינהלה יוציאו מודדים לשטח דבר שיגרום לטירחה ולהוצאות כספיות לשני הצדדים, רשאית המינהלה במקרים מתאימים להגיע להסכם עם התובע (ובנתוני הדוגמא הנ"ל – שמדובר בשטח של 90 מ"ר). ועדת הזכאות תבדוק את ההסכם ותבחן אם בנסיבות העניין, ולנוכח הראיות אשר בתיק, יש מקום לאשר את ההסכם אם לאו. אישרה הוועדה את ההסכם – יינתן להסכם תוקף של החלטת וועדה. לא אישרה הוועדה את ההסכם – תברר את התביעה.
43. יובהר ויודגש – הסכם לפי סעיף 10(4) לחוק אינו יכול לשמש כאמצעי להשגת תוצאה המנוגדת להוראות חוק יישום ההתנתקות. לא מדובר באמצעי להשגת תוצאות "מחוץ" לחוק יישום ההתנתקות אלא באמצעי ליעול קבלת החלטות על פיצויים המצויים "במתחם הזכאות" הקבוע בחוק.

ד. הגשת תביעה והטיפול בה

44. ההוראות לגבי הטיפול בתביעה לפיצויים מצויות בסימן ב' לפרק ג' לחוק (סעיפים 12 – 16). בבג"ץ ההתנתקות נקבע מהן התכליות העומדות ביסודן של הוראות אלה (בפיסקאות 158 – 160), כדלקמן –

"דרכי הטיפול בתביעות הפיצויים וסדרי הדיון בפני ועדות הזכאות מפורטים בסימן ב' לפרק ג' לחוק. עיון בהוראות-חוק אלה מלמד כי דרכי הטיפול וסדרי הדיון שנקבעו בחוק נועדו למספר תכליות: ראשית, להביא לידי כך שבפני ועדות הזכאות יוצגו מכלול המסמכים, הראיות והעדויות הרלוונטיים לצורך קביעת היקף הזכאות וסכום הפיצויים לו זכאים התובעים על-פי אמות-המידה שנקבעו בחוק יישום ההתנתקות. זאת, על-מנת לאפשר לוועדת הזכאות ליתן החלטה מבוססת המתחשבת במכלול הנתונים הרלוונטיים לצורך הכרעה בתביעות...

שנית, סדרי הדיון נועדו להביא לכך שההליכים בפני ועדת הזכאות יהיו פשוטים ויעילים. בכך יהיה כדי להקל על התובעים לנהל את תביעותיהם וכן לאפשר הכרעה בתביעות מהר ככל הניתן כדי לסייע למפונים בתהליך המעבר אל מקומות המגורים והתעסוקה החדשים. בהתאם לכך, נמנע המחוקק מהכפפתה של ועדת הזכאות לסדרי דיון נוקשים ובלתי גמישים... התכלית השלישית אותה נועדו סדרי הדיון הקבועים בחוק להגשים היתה להבטיח פומביות ושקיפות של החלטות ועדות הזכאות על-מנת לאפשר ביקורת ציבורית על עבודתן והכרעותיהן. בהתאם לכך, קבע המחוקק כי ההנחיות שיקבע ראש ועדות הזכאות בנוגע לסדרי בירור התביעה והדיון בה יפורסמו בדרך שיוורה (סעיף 15(א) סיפא). עוד נקבע בחוק כי החלטתה של ועדת הזכאות תהיה מנומקת ותינתן בכתב, וכי תמצית ההחלטה תפורסם בהתאם להנחיות ראש ועדות הזכאות, בהשמטת פרטים מזהים ונתונים אחרים שיש בהם משום פגיעה בפרטיות או בסודות מסחריים (סעיף 16)".

1.4 – תביעה

45. סעיף 12 לחוק (שכותרתו היא "תביעה") קובע, כי –
- "(א) התובע פיצויים לפי חוק זה יגיש לועדת זכאות, באמצעות המנהל, תביעה מפורטת על כך, בצירוף ראיות.
- (ב) המנהל רשאי לתת הוראות בדבר דרך הגשת התביעה והראיות שיש לצרפן כאמור בסעיף קטן (א), לרבות שאלונים וטפסים שעל התובע למלא; הוראות כאמור יעמדו לעיון הציבור בדרך שהורה המנהל, והודעה בדבר מתן ההוראות והדרך לעיון בהן תפורסם ברשומות.
- (ג) לתביעה יצורפו הודעות, בקשות, תצהירים ומסמכים הנדרשים לפי הוראות פרק ו'.
- (ד) התביעה תיתמך בתצהיר המאמת את העובדות הכלולות בה, התובע רשאי לצרף לתביעה כל מסמך ותצהיר נוסף שיש בהם לדעתו כדי לתמוך בתביעה".
46. **תנאי לקבלת פיצויים – הגשת תביעה**: סעיף 12 קובע, כי על מי שתובע פיצויים לפי החוק להגיש תביעה (מפורטת, בצירוף ראיות ולפי שאר דרישות הסעיף) לוועדת זכאות. לפיכך, הגשת תביעה כאמור, הינה תנאי הכרחי (אם גם לא מספיק) לקבלת פיצויים לפי החוק.
47. **טופסי הגשת התביעה**: על-פי הוראת סעיף 12(ב) קיימים בעת מתן הנחיות אלה שלושה טפסים להגשת תביעות לפיצויים לפי החוק – לבית מגורים ומענקים (סימנים א' ו- ב' לפרק ה'); לעובדים (סימן ג'); ולעסקים (סימן ד'). הטפסים קיימים באתר המינהלה, וניתן לקבל אותם במשרדי המינהלה.
48. **תיק התביעה**: עם קבלת טופס התביעה על כל צרופותיו (להלן – התביעה) ייפתח ע"י המינהלה תיק תביעה, בו יתויקו בחוצצים במהלך הטיפול בתביעה – התביעה עצמה, ומסמכים נוספים רלוונטיים, כדלקמן –

- א. חוץ א' – יכלול את התביעה המקורית כפי שהוגשה.
- ב. חוץ ב' – יכלול כל מסמך או מידע נוסף שהתקבל מן התובע לאחר הגשת התביעה (לפי סעיף 14).
- ג. חוץ ג' – יכלול כל מידע, מסמכים, חוות דעת, הערכות ושמאיות שנתקבלו ע"י הוועדה נוסף על אלה שהוגשו על ידי התובע (לפי סעיף 15(ז)).
- ד. חוץ ד' – יכלול את פרוטוקולי הדיונים שהתקיימו בפני הוועדה, אם התקיימו (לפי סעיפים 15(ו), 15(ז) ו-69, ר' להלן), וראיות שהוגשו בדיונים כאמור.
- ה. חוץ ה' – יכלול את החלטות/ות הוועדה (לפי סעיף 16).
- ו. חוץ ו' – יכלול את כל מסמכי הטיפול בתביעה לאחר החלטת הוועדה.

49. החשיבות בהכנת תיק תביעה כאמור, ובמילוי קפדני על הנחיה זו בכל הנוגע לאופן תיוק המסמכים ושמירתם נעוצה (מעבר לצורך המובן מאליו בקיום סדרי מינהל תקינים) בהוראות סעיפים קטנים (ג) ו- (ד) לסעיף 17 לחוק שעניינו הוא הגשת ערעור על החלטת ועדת הזכאות לבית משפט השלום בירושלים (ערעור בו ועדת הזכאות היא "המשיבה"), כדלקמן –

"(ג) הוגש ערעור לפי סעיף קטן (א) תגיש המשיבה את תגובתה לבית המשפט בתוך 45 ימים מהיום שנמסר לה כתב הערעור, ותצרף את התביעה על כל נספחיה בצירוף תיק הראיות שהיו לפניו, לרבות חוות דעת, תצהירים וסיכומים שהוגשו לה, או לשמאי הממשלתי הראשי, אם הוגשו, ופרוטוקול הדיון שהתקיים לפניו, אם התקיים.
(ד) **בית המשפט לא יקבל ראיות נוספות, ולא ישמע עדויות, אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו**" (ההדגשות לא במקור).

50. לפיכך, תיק התביעה צריך לכלול את התביעה המקורית בדיוק כפי שהוגשה, ואין להפריד מסמכים מהתביעה במהלך הטיפול בתיק, או להוסיף שירבוטים וכדומה למסמכים מקוריים. כך לגבי התביעה המקורית – וכך לגבי שאר המסמכים המקוריים המוכנסים לתיק. זאת, על מנת להגיש מסמכים אלה כפי שהוגשו לוועדת הזכאות – לבית משפט השלום, כמצוות סעיף 17(ג), ועל-מנת לאפשר לבית משפט השלום לדון בערעור – ככלל – ללא קבלת ראיות וללא שמיעת עדויות כהוראת סעיף 17(ד).

51. עניין זה הוסבר בבג"ץ ההתנתקות (בפיסקה 173, ההדגשה לא במקור), כדלקמן –

נוכח השאיפה למתן הכרעות הוגנות, יעילות ומהירות בתביעות הפיצויים על רקע תכליותיו הכלליות של החוק, יצר המחוקק מנגנון מיוחד שאין זהה לו בחוקים אחרים. החוק ראה לצייד את ועדות הזכאות בכלים מתאימים על-מנת שמכלול הראיות והעדויות הרלוונטיות לעניין יובאו בפניהן לשם הכרעה מטעם המינהלה בתביעות שיוגשו להן לפי החוק. הסדר זה נועד

52. לנוכח חשיבותו של תיק התביעה להליכים בוועדת הזכאות ולהליכים עתידיים (אם יהיו כאלה), **ההנחיה היא – שעל תיק התביעה המקורי להיות בפני ועדת הזכאות בעת שהיא דנה בתביעה**. חריג לכך הוא דיון של ועדת זכאות בתשלום מקדמה בתביעה בשל בית מגורים הנעשה על סמך המסמכים הרלוונטיים למקדמה בלבד, כמוסבר לעיל.

2.ד – המועד להגשת תביעה

53. נוכח הוראת סעיף 13(א) לחוק הקובע, כי – "המועד האחרון להגשת תביעה לפי חוק זה הוא שלוש שנים מיום הפינוי הנוגע לתביעה", אין בשלב זה צורך להרחיב בעניין המועד להגשת תביעה. למותר לציין, כי ככל שתביעה תוגש מוקדם יותר תיקבע הזכאות מוקדם יותר (ר' גם בנוגע לסמכות הוועדה לפי סעיף 145 לקביעת זכאות למי שלא תבע פיצוי בשל בית מגורים – להלן).

3.ד – מידע נוסף

54. סעיף 14 לחוק (שכותרתו היא "מידע נוסף") קובע, כי –
"א) ועדת זכאות רשאית לדרוש מהתובע כל מידע או מסמך הדרושים לה לצורך בירור התביעה, ואם ביקש התובע פיצוי בשל עסק רשאית היא לדרוש ממנו גם מידע ומסמכים בדבר עסקאות עם צדדים קשורים לבעל העסק או עסקאות שנעשו שלא בתנאי שוק.
ב) ועדת זכאות רשאית לבקש מידע, מסמכים וחוות דעת מאת גופים ורשויות, אם הדבר דרוש לה לצורך בירור התביעה.
ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכויות המינהלה לפי סעיף 4(ב)".

55. יש להדגיש בהקשר זה, כי סמכויותיה של ועדת הזכאות לערוך בירורים וכד' לגבי התביעה כפי שהן מפורטות בסעיף 14 ובסעיפים נוספים, הינן סמכויות משלימות לסמכויותיה של המינהלה, כפי שמודגש בסעיף קטן (ג). זאת, שכן סעיף 4(ב) לחוק מקנה למינהלה סמכויות

56. סמכויותיה אלה של המינהלה מופעלות הלכה למעשה, והבדיקות שמבצעת המינהלה כמו גם הכנתה של חוות דעת מטעמה מהוות חלק חשוב מהטיפול בתביעות לפיצויים. התביעות המוגשות למינהלה מועברות (ככלל – תוך שני ימי עבודה) למשרדי עורכי דין ו/או למשרדי רואי חשבון (בתביעה לעסקים) העובדים מטעם המינהלה, והם אלה שעורכים את הבדיקות הנחוצות למתן החלטה בתביעה, ומכינים חוות-דעת שמטרתה היא לסייע לוועדת הזכאות בעבודתה. לאחר השלמת חלקם של משרדי עורכי הדין ומשרדי רואי החשבון עובר התיק לוועדת הזכאות כאשר הכוונה היא שהתיק מועבר כשהוא "בשל" למתן החלטה, היינו – כשכל חומר הרקע הנחוץ לקבלת החלטה מצוי בו. זאת, על-מנת שוועדת הזכאות תוכל להתרכז בעיקר תפקידה – קיום דיון והפעלת שיקול דעת בנוגע להחלת הוראות החוק על עובדות המקרה, ומתן החלטה באופן הוגן יעיל ומהיר.
57. יצויין, כי לנוכח קירבת מועד הפינוי – הוגדר למשרדי עורכי הדין המטפלים בתביעות בשל בית מגורים ומענקים, משך זמן של 7 ימי עבודה להכנת תיק.
58. זאת, מתוך שאיפה להגיע לכך שבתיק תביעה שכזה תתקבל החלטה בקבועי זמן, כדלקמן - העברת התיק למשרדי עורכי הדין תוך 2 ימי עבודה מהגשת התביעה למינהלה, העברת התיק ממשרדי עורכי הדין לוועדת הזכאות תוך 7 ימי עבודה, ומתן החלטה תוך 7 ימי עבודה נוספים. סה"כ, השאיפה היא להגיע לכך שהטיפול בתביעה מהגשתה למינהלה ועד לקבלת ההחלטה ע"י ועדת הזכאות יושלם תוך 16 ימי עבודה (כשלושה שבועות מהגשת התביעה).
59. אם כן, הסמכויות המפורטות בסעיף 14 הן סמכויות משלימות לסמכויות המינהלה. בהנחה שהתיק אכן מגיע לוועדת הזכאות כשהוא "בשל" להחלטה יתכן ולא יהיה צורך בהפעלת סמכויות אלה. כמובן שבחיי המעשה רבים המקרים בהם במהלך הכנת התיק

4.ד – הפעלת סמכויות הוועדה לפי חוק ועדות חקירה

60. בנוסף לסמכויות המנויות בסעיף 14 לדרוש מהתובע ומצדדים שלישיים לרבות מגופים ורשויות, מידע ומסמכים - מוקנות לוועדת הזכאות סמכויות נוספות לשם השגת מידע ו/או שיתוף פעולה הדרוש לה לצורך החלטתה.

61. כך, בסעיף 15(ה) לחוק נקבע, כי לוועדת זכאות יהיו סמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1968, (להלן – חוק ועדות חקירה) הקובעים, כדלקמן -

סעיף 9 "סמכויות יושב-ראש" –
"א) יושב ראש של ועדת חקירה רשאי, על דעת הוועדה –
(1) להזמין, ולחזור ולהזמין, אדם לבוא לפני הוועדה ולהעיד או להציג מסמכים או מוצגים אחרים שברשותו;
(2) לחייב עד להעיד בשבועה או בהן צדק בהתאם להוראות החיקוק החל בבית משפט אזרחי לענין זה;
(3) לכפות התייצבותו של אדם שלא ציית להזמנה לפי פסקה (1) ולא הצטדק על כך בדרך המניחה את הדעת;
(4) לצוות על גביית עדות בחוץ לארץ.
ב) סמכויותיו של יושב-ראש הוועדה לענינים אלה יהיו כשל בית משפט בהליך אזרחי.

סעיף 10 "דינו של עד" –
א) מי שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר לפני ועדת חקירה, חובותיו יהיו כשל נחקר לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).
ב) סעיף קטן א) אינו בא לגרוע מסעיפים 5 עד 15 לפקודת העדות.

סעיף 11 "סירוב להעיד" –
א) מי שנתקיים בו אחד מאלה:
(1) הוזמן לבוא לפני ועדת חקירה ולא בא, או בא ועזב ללא רשות את מקום דיוני הוועדה בטרם מסר עדותו;
(2) נדרש להמציא מסמך או מוצג אחר שברשותו ולא המציאו;
(3) נדרש כדין להישבע או להצהיר בהן צדק ולא עשה זאת;
(4) נדרש כדין להשיב על שאלה ולא השיב או השיב ביודעין תשובה מתחמקת,
רשאי יושב-ראש הוועדה, על דעת הוועדה, להטיל עליו, אף שלא בפניו, קנס כאמור בסעיף 40(2) לחוק העונשין, התשל"ז – 1977.
ב) מי שהוטל עליו קנס לפי סעיף קטן א) שלא בפניו, רשאי יושב-ראש הוועדה, לפי בקשתו ועל דעת הוועדה, לעיין שנית בקנס שהוטל, להפחיתו או לבטלו, והוא יבטלו אם שוכנע שהמבקש נמנע מלעשות כנדרש מסיבות שלא היתה לו שליטה עליהן.
ג) הטיל יושב-ראש ועדת החקירה קנס לפי סעיף קטן א), יודעי על כך מיד בכתב לנשיא בית המשפט העליון, ורשאי הנשיא או שופט אחר של בית משפט העליון, בין לפי בקשת מי שהוטל עליו קנס ובין בלעדיה, לבטל את הקנס או להפחיתו.
ד) קנס שהוטל לפי סעיף קטן א) ייגבה כמו קנס שהטיל בית משפט בהליך פלילי.
ה) מי שהוזמן או נדרש כאמור בסעיף קטן א) ולא נענה והוזמן או נדרש שנית ושוב לא נענה, ללא הצדק סביר, דינו – מאסר שנתיים, ואין בהטלת קנס לפי סעיף קטן א) כדי למנוע הגשת אישום לפי סעיף קטן זה".

62. מובן, כי וועדות הזכאות לא ימהרו להשתמש בסמכויות המוקנות להן לפי חוק ועדות חקירה ויעדיפו להשיג את אותן התוצאות מבלי להיזקק לסמכויות אלה, אך היות שמדובר

63. עם זאת, ולנוכח האמור ברישא של הנחיות אלה בדבר הגישה של עבודה משותפת עם התובעים, ההנחיה היא, כי בדרך כלל יש להעדיף את השימוש בסעיף 15(ח) לחוק על פני שימוש בסמכויות לפי חוק ועדות חקירה.

64. סעיף 15(ח) לחוק קובע, שכאשר –

"לא מסר התובע בתוך זמן סביר מידע או מסמכים שברשותו או שבשליטתו, ושנדרש למסרם לפי סעיפים 4(ב)(2) או 14(א) או הפריע בדרך אחרת לבירור התביעה, רשאית ועדת זכאות להחליט על יסוד ממצאים והנחות שקבעה, לפי שיקול דעתה והחומר שלפניה".

65. סעיף 15(ח) לחוק נועד על כן, למצב בו עקב העדר שיתוף פעולה של תובע (או עקב אי שיתוף פעולה מספיק) הוועדה אינה יכולה לפסוק לו את מלוא הפיצוי שאולי היה זכאי לקבל אם היה פועל כנדרש (דואג להמצאת מסמכים נחוצים וכד'). במצב דברים זה הנטיה תהיה להעדיף את קביעת הפיצויים על יסוד החומר שבפני הוועדה, על-פני הפעלת סמכויות לכפיית שיתוף פעולה על התובע.

5.4 – סדרי הדיון

66. סעיף 15 לחוק (שכותרתו היא "סדרי הדיון") קובע, כי –

"(א) ועדת זכאות תפעל בדרך הנראית לה מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה בתביעה, ותקבע את סדרי בירור התביעה והדיון בה, בהתאם להוראות חוק זה ולהנחיות ראש ועדות הזכאות, ככל שניתנו; הנחיות ראש ועדות הזכאות יפורסמו בדרך שיוורה.
(ב) ועדת זכאות לא תהיה קשורה בסדרי הדיון ובדיני הראיות הנוהגים בבתי המשפט פרט לדיני חסינות עדים וראיות חסויות כאמור בפרק ג' לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א – 1971.

(ג) המנין החוקי בישיבות ועדת זכאות יהיה רוב חברי הועדה.
(ד) החלטות ועדת זכאות יתקבלו ברוב דעות חברי הועדה; באין רוב לדעה אחת, תכריע דעת יושב ראש הועדה.

(ה) לוועדת זכאות יהיו סמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1968.
(ו) ועדת זכאות רשאית לדון ולהחליט בתביעה על פי טענות וראיות שהוגשו לה בכתב בלבד, ואולם לבקשת התובע תיתן לו הועדה הזדמנות לטעון את טענותיו בעל פה ולהציג לפניה ראיות, בדרך שתורה.

(ז) ועדת זכאות רשאית להסתמך על מידע מסמכים חוות דעת, הערכות ושמויות שנתקבלו כאמור בסעיפים 4(ב)(2) ו- (3) ו- 14, נוסף על אלה שהוגשו על ידי התובע, ובלבד שתיתן לתובע הזדמנות לעיין בהם ולטעון את טענותיו לגביהם, בדרך שתורה.
(ח) לא מסר התובע בתוך זמן סביר מידע או מסמכים שברשותו או שבשליטתו, ושנדרש למסרם לפי סעיפים 4(ב)(2) או 14(א) או הפריע בדרך אחרת לבירור התביעה, רשאית ועדת זכאות להחליט על יסוד ממצאים והנחות שקבעה, לפי שיקול דעתה והחומר שלפניה".

67. עדכון ההנחיות - הנחיות ראש ועדות הזכאות נועדו לשרת את בירור התביעה ולפיכך הן

ישונו ויעודכנו באופן שוטף ככל שיתברר כי שינוי שכזה יועיל.

68. **מנין ורוב דעות** – על אף שהוראת סעיף קטן (ג) קובעת שמנין חוקי בישיבות ועדות הזכאות יהיה רוב חברי הוועדה, ההנחיה היא, שיש לנסות ולהימנע מכך, ולהשתדל שכל ישיבות ועדות הזכאות יקוימו בהרכב מלא. עם זאת, משיקולים של מהירות ויעילות מתן ההחלטות, ובפרט כאשר יש צורך במתן החלטה דחופה בתיק כלשהו, ניתן לקיים ישיבת ועדה במנין רוב החברים כמוגדר בסעיף. זאת, בסייג - שתנאי לקיום ישיבה ברוב חברים הוא שבמנין זה כלול יו"ר הוועדה.
69. זאת ועוד, יש לפרש את הוראת סעיף קטן (ד) בדבר קבלת החלטות ברוב דעות כחלה על מנין מלא של חברי הוועדה (היינו כל ארבעת החברים). כאשר ועדת זכאות מתכנסת במנין של רוב החברים (היינו שלושה חברים), ההחלטות צריכות להתקבל ברוב הכולל את יושב הראש - או פה אחד. זאת, שכן קבלת החלטה של רוב, במנין של רוב חברים, כאשר יושב ראש הוועדה אינו כלול ברוב - משמעה הוא קבלת החלטה ע"י שני חברים – ושני חברים אינם מהווים "רוב דעות חברי הוועדה" (בניגוד לשני חברים בהם כלול יושב ראש הוועדה שבכוחם להכריע גם במנין מלא – באמצעות הקול המכריע של יו"ר הוועדה).
70. **זכות טיעון בעל פה** – סעיף קטן (ו) לסעיף 15 קובע את הכלל לפיו ועדת זכאות רשאית לדון ולהחליט בתביעה על פי טענות וראיות שהוגשו לה בכתב בלבד. לקביעה זו חשיבות לשם השגת המטרות של מהירות ויעילות מתן ההחלטות.
71. יחד עם זאת, לצד הכלל האמור נקבע, כי לבקשת התובע תיתן לו הוועדה הזדמנות לטעון את טענותיו בעל פה ולהציג לפניו ראיות, בדרך שתורה. התובעים (רבים מהם מיוצגים ע"י עו"ד) מודעים לזכותם זו מכוח ההוראה המפורשת בחוק, ומכוחה של החזרה על האמור בחוק בעניין זה בהנחיות אלה.
72. על תובע המבקש כי תינתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו בעל פה, להודיע על כך למינהלה במועד המוקדם ביותר האפשרי – וזאת על מנת שלא יתעכב הטיפול בתביעתו.
73. אם לא התבקש שימוע בעל פה – ייערך הדיון בוועדת הזכאות לפי הכלל המופיע ברישא של סעיף קטן (ו), היינו – לפי הטענות והראיות שהוגשו לוועדה בכתב. זאת, בכפוף לכך שהוועדה רשאית כמובן ליזום שימוע אף אם התובע לא ביקש זאת – אם נראה לוועדה שבנסיבות העניין יש בקיומו של שימוע כדי להועיל לבירור התביעה.
74. **מידע נוסף - עיון ותגובה מטעם התובע** - הוראת סעיף קטן (ז) לסעיף 15 מתייחסת לכך שועדת זכאות רשאית להסתמך על מידע מסמכים חוות דעת, הערכות ושמואיות שנתקבלו

75. ההנחיה בנוגע לסעיף קטן זה הינה כדלקמן – ככל שמדובר בתביעה לפיצוי בשל בית מגורים ומענקים, הרי שבמקביל להעברת התיק מעורכי הדין שטיפלו בו מטעם המינהלה אל וועדות הזכאות – יועברו אל ב"כ התובע (או אל התובע עצמו אם הוא אינו מיוצג) בפקס העתיקי המסמכים המצויים בחוץ ג' לתיק התביעה (כמוגדר לעיל – ולרבות מידע רלוונטי לתיק שהגיע מן המינהלה שיוכנס לחוץ ג' טרם העברת התיק לוועדה). וזאת – רק אם התובע מעוניין בכך (ייערך בירור טלפוני בעניין זה). מכל מקום – יש לתת לתובע אפשרות לעיין במסמכים אלה, וליידע אותו שהוא רשאי להגיש לוועדת הזכאות באמצעות המינהלה - תוך 3 ימי עבודה מהיום שבו הועברו אליו המסמכים - תגובה בכתב לגבי מסמכים אלה בה יפרט את טענותיו לגביהם. לא הגיש התובע תוך 3 ימי עבודה תגובה כאמור – ייחשב כמי שבחר שלא להוסיף טענות על אלה שכבר העלה בתביעתו. פנה התובע בבקשה לקבל זמן נוסף להגשת תגובתו – יידחה מועד הדיון בתיק על-מנת לאפשר לו לעשות כן.

76. נזכיר, כי היעד אליו אנו שואפים להגיע בטיפול בתיקי מגורים ומענקים לעת הזו הוא מתן החלטה תוך 7 ימי עבודה מקבלת התיק ע"י ועדת הזכאות לאחר שהועבר אליה מעורכי הדין שטיפלו בו מטעם המינהלה. ההערכה היא כי תגובה של התובע תוך 3 ימי עבודה מקבלת העתק המסמכים בפקס (אם ביקש לקבלם) או מהמועד בו עיין בהם, לפי העניין - תאפשר לעמוד ביעד זה, אך לא כן - אם יבקש התובע להגיש את תגובתו במועד מאוחר יותר.

77. ככל שהדברים נוגעים בתביעות פיצוי לעסקים, שהן תביעות מורכבות ומסובכות יותר, לא יוצבו קבועי זמן שכאלה, ועל וועדת הזכאות לוודא כי לתובע הייתה הזדמנות לעיין במסמכים שבחוץ ג' לתיק התביעה, ולטעון את טענותיו לגביהם בכתב, ומועד הדיון בתיק ייקבע בהתאם.

6.4 – החלטות

78. סעיף 16 לחוק (שכותרתו היא "החלטות של ועדת זכאות") קובע, כי –

"(א) החלטה של ועדת זכאות תהיה מנומקת, ותינתן בכתב.
(ב) החלטת ועדת זכאות תינתן לא יאוחר מתום 60 ימים מן המועד שבו הומצאו לה כל הראיות הדרושות להנחת דעתה למתן החלטה, והושלמה שמיעת הראיות והטיעונים כאמור בסעיף 15.
(ג) ההחלטה תישלח לתובע בדואר רשום למען להמצאת מסמכים שציין בתביעתו.

(ד) תמצית של החלטה תפורסם בהתאם להנחיות ראש ועדות הזכאות, בהשמטת פרטים מזהים ונתונים אחרים שיש בהם משום פגיעה בפרטיות או בסודות מסחריים".

79. **תיקון החלטות** - בבג"ץ ההתנתקות נקבע (בפיסקה 173, ההדגשות לא במקור), כי -
- "נוכח היותה של ועדת הזכאות גוף מינהלי, רשאית היא כמובן לדון שנית בהחלטתה ולבוחנה מחדש אם יש בסיס מספיק לכך (ראו: סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; על גדריה של סמכות זו כאשר יש בה כדי לאצול על זכויות ואינטרסים מוגנים של הפרט, ראו: דברי השופט מ' חשין בבג"ץ 7193/97 מוסטפא עבד נ' השר לעניני דתות, פ"ד נב(5) 365, פסקה 18 ואילך, והאסמכתאות המובאות שם; עוד ראו: י' זמיר הסמכות המינהלית 981 (כרך ב, תשנ"ו)). ברי כי על החלטתה של ועדת הזכאות רשאי יהיה התובע לערער בפני בית-משפט השלום".
80. לקביעה זו יש חשיבות רבה לגבי עבודת ועדות הזכאות – משמעות הקביעה לפיה נוכח היותה של ועדת זכאות גוף מינהלי היא רשאית לדון בשנית בהחלטותיה ולבוחנן מחדש אם יש בסיס מספיק לכך הוא - שוועדת הזכאות רשאית לתקן החלטות שגויות.
81. תובע רשאי לפנות ישירות לוועדת זכאות על מנת שתשקול מחדש הכרעתה בעניינו, אם למשל (כפי שמוסבר בפסק הדין, שם) נתגלה לו פרט מידע שלא היה ביכולתו לגלות טרם הגשת תביעתו הראשונית. היינו – הוא רשאי לעשות כן מבלי להגיש ערעור לבית משפט השלום בירושלים.
82. בהתאם, אם מסתבר לוועדת הזכאות שנפלה טעות בהחלטתה (בין טעות עובדתית ובין טעות משפטית) היא רשאית לתקן את החלטה.
83. חשיבות תיקון החלטה (מעבר לכך שההכרעה תהיה נכונה במקרה הספציפי) היא על-מנת ששאר התובעים לא יוטעו לחשוב שאם עניינם זהה או דומה לעניינו של אותו תובע, אזי גם החלטה תהיה כפי החלטה המקורית – השגויה – שהתקבלה שם.
84. יצויין, כי בכל הנוגע לתיקונים שיש צורך לעשות בהחלטות שהתקבלו לפני מתן פסק הדין בבג"ץ ההתנתקות פועלות וועדות הזכאות מיוזמתן – וללא צורך בפניה מטעם התובעים – לתיקון החלטות על-פי הנחיות פסק הדין.
85. **פרסום (סעיף 16(ד))¹** – תמציות של החלטות ועדות הזכאות בהשמטת פרטים מזהים וכד' יפורסמו באתר המינהלה. על יו"ר כל ועדת זכאות המקבלת החלטה להכין יחד עם נוסח החלטה גם טיוטת תמצית החלטה לפרסום – ולהעבירה לראש ועדות הזכאות במקביל

¹ הסעיף תוקן בעדכון מספר 1 להנחיות ראש ועדות הזכאות מיום 3 ביוני 2007.

86. לא למותר לציין בהקשר זה, כי סעיף 143 לחוק (שכותרתו היא "סודיות") קובע, כי –
"לא יגלה אדם מידע הנוגע לתובע, שהגיע אליו בתוקף תפקידו לפי חוק זה, ולא יעשה בו כל שימוש, אלא לצורך ביצוע הוראות חוק זה, או לפי צו של בית משפט; העובר על הוראות סעיף זה, דינו – מאסר שנה".

ה. סמכויות מיוחדות

87. הגדלת/הקטנת פיצוי לעסקים במקרים יוצאי דופן - סעיפים 68 ו-69 מקנים לוועדות לפי החוק סמכות להגדיל או להקטין (לפי העניין) את הפיצויים לפי סימן ד' לפרק ה' (פיצויים לעסקים) במקרים יוצאי דופן.

88. סעיף 68 (שכותרתו היא "הגדלת פיצוי במקרים יוצאי דופן") קובע, כי –
"א) הועדה המיוחדת רשאית, לפי הצעת ועדת זכאות, אם הזכאי ביקש זאת, להגדיל את הפיצוי לפי סימן זה, במקרים יוצאי דופן, על פי כללים ובתנאים שקבע שר המשפטים בהסכמת שר האוצר ואישור ועדת הכספים של הכנסת..." (ההדגשה לא במקור).

89. יש לשים לב, כי בקשת התובע לפי סעיף 68 יכולה להגיע לדיון בוועדה המיוחדת רק – "לפי הצעת ועדת הזכאות". היות שבמועד פרסום הנחיות אלה טרם פורסמו הכללים אליהם מתייחס הסעיף, ההנחיה היא שבכל הנוגע להפעלת סמכות ועדת הזכאות לפי סעיף זה על יושבי ראש הוועדות להתייעץ במקרים קונקרטיים עם המשנה למנהל, היועץ המשפטי למינהלה וראש ועדות הזכאות טרם קבלת החלטה. לאחר שיפורסמו הכללים האמורים, תעודכן ההנחיה.

90. סעיף 69 (שכותרתו היא "הקטנת פיצוי במקרים יוצאי דופן") קובע, כי –
"א) ועדת זכאות רשאית להקטין את הפיצוי לפי סימן זה במקרים יוצאי דופן, שבהם אופן החישוב לפי סימן זה ולפי התוספת השלישית אינו תואם את נסיבותיו המיוחדות של העסק, ולפיכך הפיצוי המחושב כאמור עולה במידה ניכרת על פיצוי הוגן וראוי.
ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), בקביעת פיצוי לפי סימן זה, רשאית ועדת זכאות לערוך התאמות שמטרתן לבטל את השפעתן של עסקאות מלאכותיות או של עסקאות שנעשו שלא בתנאי שוק, על הנתונים המשמשים בחישוב הפיצוי.
ג) בטרם תחליט ועדת זכאות כאמור בסעיף זה תיתן לזכאי הזדמנות לטעון את טענותיו.
ד) החלטת ועדת זכאות לפי סעיף זה טעונה אישור הועדה המיוחדת, והיא נתונה לערעור; על הערעור יחולו הוראות סימן ג' לפרק ג'" (ההדגשות לא במקור).

91. נוכח הגבלת הסמכות לפי סעיף 69 למקרים יוצאי דופן, יש להקפיד על קיום הוראת סעיף קטן (ג), כאשר ההנחיה היא, שיש לאפשר לזכאי טיעון בעל-פה לגבי האפשרות שהוועדה

92. ההבדל בין סמכויות ועדת הזכאות לפי סעיפים 68 ו-69 הינו, שבסעיף 68 תכלית סמכותה של הוועדה היא לסנן בקשות כך שלוועדה המיוחדת יגיעו רק בקשות בהן יש הצדקה לשקול את הפעלת הסמכות הנקובה בסעיף – סמכות המוקנית לוועדה המיוחדת. בסעיף 69 לעומת זאת, הסמכויות הנקובות בסעיף הן סמכויות של ועדת הזכאות – הטעונות אישור של הוועדה המיוחדת.

93. **קביעת זכאות לפיצוי בשל בית מגורים למי שלא תבע** – סעיף 145 (שכותרתו היא "מי שלא תבע") קובע, כדלקמן –

"סברה המינהלה כי אדם זכאי לפיצויים לפי סימן א' לפרק ה' ולא הגיש תביעה לפיצויים כאמור עד תום שלושים חודשים מיום הפינוי, רשאית ועדת זכאות, לפי הצעת המינהלה, לקבוע את זכאותו ואף את הסכום המגיע לו, והוא יוכל לערער על ההחלטה כאמור בסימן ג' בפרק ג'".

94. לנוכח המועד להפעלת סמכות זו אין בשלב זה צורך להרחיב בעניין זה. יש לזכור עם זאת, שתובע אשר יגיש תביעה לפיצוי בשל בית מגורים לאחר הפינוי עלול להיתקל בקשיים בביסוס תביעתו, קשיים שלא יעמדו בפני תובעים המגישים את תביעתם לפני הפינוי (כשניתן עדיין לבצע בדיקות באזור המפונה), וכך – מקל וחומר – לגבי מי שלא יגיש תביעה עד תום 30 חודשים מיום הפינוי.

95. **סמכות הוועדה המיוחדת לאשר תשלום מן הצדק** – סעיף 137 לחוק שכותרתו היא "ועדה מיוחדת וסמכויותיה" קובע, בסעיף קטן (ב)(2) את סמכותה של הוועדה **המיוחדת** –

"לאשר תשלום מיוחד, לפני משורת הדין, למי שלא מתמלא בו תנאי מתנאי הזכאות לפיצויים לפי חוק זה, אם ראתה, מטעמים שתפרט בהחלטתה, כי בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש מן הצדק לעשות כן (בסעיף זה – תשלום מיוחד)".

96. כאמור, המדובר בסמכות של הוועדה המיוחדת. יתר על כן, הסעיף אינו מגדיר סמכות המלצה של ועדת הזכאות לעניין זה. יחד עם זאת, היות שהתשלום המיוחד מן הצדק מיועד דווקא לתובעים שאינם זכאים לפי החוק, הרי שבמקרים בהם מתרשמת ועדת

ו. תשלומים

97. עניינה של החלטת ועדת הזכאות הוא בקביעת הזכאות והיקפה ובקביעת סכומי הזכאות (ובמקרים מסוימים – באישור הסכם או מקדמה) בהתאם לסמכויות הוועדה המנויות בסעיף 11 לחוק.
98. לאחר קביעותיה אלה של ועדת הזכאות יש להחיל את הוראות התשלומים, היינו – את הוראת סעיף 19 ואת הוראות פרק ו' לחוק (פרק "מנגנוני התשלומים"). עניינים אלה אינם נכללים בגדר העניינים שוועדת הזכאות צריכה להחליט לגביהם (למעט – ס' 19(ה)), אלא הם מטופלים ע"י המינהלה (ובפרט – ע"י חשב המינהלה) לאחר קבלת ההחלטה ע"י ועדת הזכאות.
99. כך, קובע סעיף 19(א) לחוק, כי – "המינהלה תשלם את הפיצויים בכפוף להוראות פרקים ה' ו-ו' בשיעורים שעליהם תחליט ועדת זכאות או כפי שנקבעו בהסכם עם התובע כאמור בסעיף 11(4)".
100. עוד נקבע בסעיף קטן (ב), כי – "בכפוף להוראות סעיף קטן (ד) המועד לתשלום של סכום הפיצוי יהיה בתוך 60 ימים מיום קבלת ההחלטה של ועדת הזכאות" (ואף לכך יש חריגים המפורטים שם), וסעיף קטן (ד) קובע, כי – "התשלום האחרון של סכום הפיצוי לא יפחת מ- 25 אחוזים מסך כל הפיצויים, והוא לא ישולם אלא לאחר שהזכאי פינה את השטח המפונה ומסר את החזקה במקרקעין להנחת דעתה של המינהלה".
101. משמעות הדברים היא, שככל שמדובר בתשלומי פיצויים שיבוצעו לפני הפינוי, הם אינם יכולים לעלות על 75% מסך הפיצוי המגיע לפי החלטת ועדת זכאות.

102. זאת ועוד, לפי הוראות פרק ו' לחוק (אשר כאמור לעיל תשלום הפיצויים לפי סעיף 19 כפוף להן), תשלום של פיצוי לא יכול סכומים מובטחים (כהגדרתם בסעיף 86). תשלום של סכומים אלה יעוכב ולגביהם יחולו הוראות פרק ו' (ר' בפרט בסעיף 91, החל גם על יחידים מכוחה של הוראת סעיף 100).
103. משמעות הדברים היא, שלמשל, לגבי פיצוי בשל בית מגורים, אם יש חוב מובטח (משכנתא) בגין הבית הרי שהסכום המובטח לא ייכלל בתשלום הפיצוי ויחולו עליו הוראות פרק ו'.
104. כל האמור לעיל, לגבי תשלום שלא יעלה על 75% לפי הוראת סעיף 19, ועיכוב תשלום הסכומים המובטחים לצורך החלת הוראות פרק ו' – אינו צריך להיות מוכרע בהחלטת וועדת הזכאות, אלא הוא מסור לטיפול ולאחריותה של המינהלה (כפי שגם קובע סעיף 19) מרגע שהתקבלה החלטת וועדת הזכאות.
105. יחד עם זאת, וועדות הזכאות נוהגות לציין את הסכומים הרלוונטיים של 75% מהפיצוי ושל הסכומים המובטחים בהחלטותיהן – וזאת, לפני משורת הדין, על-מנת לסייע בעבודת המינהלה (להביא לידיעת המינהלה נתונים רלוונטיים העולים מן החומר שהיה בפני הוועדה), ועל-מנת ליידע את התובע שאינו בקי בהוראות החוק, על כך, שעל סכום הפיצויים הנקוב בהחלטה עדיין יש להחיל את הוראות התשלומים.

היום, כ"ז סיון, תשס"ה

4 יולי, 2005

ע. לינדר, עו"ד
ראש ועדות הזכאות