נציב תלונות הציבור

דו"ח שנתי 4

נציב תלונות הציבור

דו"ח שנתי 4

ירושלים, תשרי תשל"ו - אוקטובר 1975

הרגיעה מבחוץ, אם אמנם תישמר, תרשה להעלות מחדש וביתר עוצמה את השאלה, אם גם מבחינת מצבה הפנימי נעשה במדינת ישראל כל הדרוש לחוסנה החברתי, הכלכלי והמינהלי. בתצפיתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מתמקדת השאלה על תרומתה של מערכת השלטון לעניין זה: כמבקר — בעיקר על ההיבט הכלכלי, כנציב התלונות — במיוחד על ההיבט החברתי, ובשני התפקידים גם יחד — על ההיבט המינהלי.

הדו"חות השנתיים באים למסור על אירועים בעבר, לתאר ליקויים הדורשים תיקון, לסקור את השיפורים שנעשו ולהעריך את מידת הסתמנותה של המגמה לשיפור בעתיד. ואכן, יש התפתחויות חיוביות ושיפורים לא מעטים, מהם שהושגו בעקבות פעולת נציבות התלונות. אולם, עם קריאת אלפי התלונות המוצדקות, עדיין מורגשת טרדתו של האדם מן השורה ומוחש סבלו של החלש בחברתנו.

מבחר התלונות, אשר בירורן מתואר בדו"ח זה, משקף, כקודמיו, את הבעיות העיקריות, שבהן נתקל האזרח במגעיו עם המינהל הציבורי. על כמה מהשכיחות שביניהן מדובר גם בחלק הכללי של הדו"ח. ניכרת התקדמות בהיערכות הגופים המבוקרים לשיתוף פעולה עם נציבות התלונות; הן בגופים אלה והן בנציבות מסתמנת החשה בקצב הבירורים.

אולם, עם הרצון לציין כל התקדמות, האחריות הציבורית מחייבת להדגיש שוב ושוב, שעוד קיים צורך רב לעשות יותר לשיפור איכות חיינו, להתמיד ולהעמיק בשכלול המערכת החברתית, הכלכלית והמינהלית — כל זאת מטעמים של צדק ושל טובת המדינה גם יחד. בתנאי תקופתנו בכלל, ובישראל במיוחד, מוטל מילוי דרישות אלה במידה רבה על המינהל הציבורי בפעולתו היום-יומית.

ראינו בעבר שעתות משבר ומתח מבליטות את חשיבותו של מינהל ציבורי תקין ויעיל, וחרשפות כל חולשה במינהל זה. מוטב שלא להמתין להן, אלא להקדים ולתקן.

יצחק נבנצל

יצחק נבנצל
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ט"ו בחשון תשל"ו
20 באוקטובר 1975

תוכן העניינים

הקדמה

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי השלישי 17
2. תיקונים בחוק מבקר המדינה 21
3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 21
4. נושאי התלונות 23
5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 26
6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 30

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. זכותו של נישום לקבל משלטונות מס הכנסה מידע הנוגע לענייננו 35
2. ניכוי מס במקור משכר אדריכל בעד הכנת תכנית בנייה על פי תקנות מס הכנסה (ניכוי משכר סופרים) 36
3. אין לנכות מס הכנסה במקור מתשלום החזר מס קנייה 38
4. הערכות שונות של נכס 39

5. פטור חלקי ממס רכוש - מהי דירה ראשונה למגורים 41

6. המועד בו עוברת הבעלות בקרקע מופקעת לקניינו של המפקיע 42

7. מסלול ירוק ומסלול אדום בנמלי תעופה 43

8. נזק שנגרם בידי רשויות המכס בשל איחור באיתור טובין 44

9. "שימוש עצמי" במשאית לעניין פטור ממסי יבוא 46

10. עד מתי זכאי סטודנט עולה לפטור ממכס 48

11. פטור ממס על נסיעות לצורכי ריפוי 49

12. מס נסיעות חוץ לרגל ביקור אצל חולה אנוש 51

13. זכות אלמנתו של נכה מלחמה בנאצים שנפטר לפני שנקבעה זכאותו לתגמולים 52

מ ש ר ד ה ב ט ח ו ן

14. החזר שכר לימוד בבית ספר טכני של חיל האויר 53

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת

15. מיקום ועדה לבדיקת נכים 54

16. הודעה למשפחה על אישפוז חולה נפש 55

17. שמירה על עילום שמו של אזרח המוסר מידע 56

18. טענה בדבר אגרת מלווה שלא הגיעה לתעודתה 57

חינוך

19. משך חינוך חובה במסגרת החינוך המיוחד 59

20. שלילת התחשבות בציונים 60

21. זכות ערעור על תוצאות בחינות מוקדמות 61

22. המועד להגשת בקשה לקביעת שכר לימוד 62

23. מבחן לקבלת תלמיד ללימודים באוניברסיטה 63

24. החזר תגמולי מילואים למעבידים המעסיקים עובד בשתי משרות 64

25. יצא לדיג וגילה עתיקה 65

משטרת ישראל

26. מעצר קטין בניגוד לפקודות הקבע 67

27. בקשת צו חיפוש על פי מידע שנמסר בעילום שם 68

28. התנהגות פוגעת של שוטר 69

29. סגירת איזור גבעת שאול בירושלים לתנועה ביום העלייה המסורתית להר המנוחות 70

משרד המשפטים

30. פיקוח על אפוטרופסים פרטיים 71

31. אבדן תיק בבית המשפט 72

32. הקלה בדרכי תשלום של קנסות ואגרות בתי משפט והוצאה לפועל 73

33. הליכי הוצאה לפועל לגביית קנס ששולם מכבר 74

34. המשכת הליכי הוצאה לפועל לגבי חוב שכבר נפרע 76

35. הוצאת חפצים מעוקלים מידי נאמן בלא צו 76

ס ע ד

36. ילד חרש ללא מסגרת חינוך 78

37. השארת ילד במשך שנים ללא מסגרת טיפולית 79

ה מ ש ר ד ל ק ל י ט ת ה ע ל י י ה

38. הסתמכות עולים על מידע המשרד בדבר דמי שכירות 80

39. דיור קבע לזוג עולים קשישים 84

ש י כ ו ן

40. אי מילוי הבטחה למתן דירה 86

41. שיפור נוסף לאחר פתרון דיור 87

42. דחייה על הסף של בקשה להטבת תנאי דיור 88

43. מגוריים מלחמת יום הכיפורים - הארכת מועד לתשלום מקדמה על חשבון רכישת דירה 89

44 שליחת הודעה לזכאי לרכישת דירה בדבר המחיר 90

45. סדקים במבנה מגורים 91

46. אחריות לתיקונים בנכס שנשתנתה בעלותו 93

47. התכחשות לנזק 94

48. התחייבות משתכן למכור דירתו המתפנית למשרד השיכון לפי תנאי המשרד 95

49. התחייבות למתן הלוואה לחבר מושב 97

50. גביית השתתפות בהוצאות גינון ממשתכנים 99

51. השכרת דירה שנרכשה במסגרת הסיוע לזוגות צעירים 101

52. ריב רשויות מעכב שיקומו של שביל 102

משרד התחבורה

53. נכה ששילם אגרת רכב במלואה 103

54. בקשה לייבא מכונית שהוגשה ערב איסור יבוא 104

55. בוחן במשרד רישוי שביקש עזרת נבחן לעניין פרטי 104

משרד התקשורת

56. קו טלפון משותף לשני מנויים 107

57. תקופת הפטור מדמי החסנה לחבילות דואר מחוץ לארץ 108

בנק ישראל

58. חיסולה של תכנית חסכון לחינוך תיכון 109

המוסד לביטוח לאומי

59. ביצוע תשלומים עבור גורם ציבורי אחר 111

60. חיילים משוחררים המופנים להכשרה מקצועית - זכאותם לדמי אבטלה 111

מינהל מקרקעי ישראל

61. מועד תחולת השינוי בתשלום דמי חכירה שנתיים 113

62. התנאת העברה של זכויות חכירה בהסכמת החברה הבונה 114

63. ריבית על דמי הסכמה 115

64. הערכה מוטעית של דמי הסכמה 116

65. הקצאת קרקע בלא מכרז לבנייה עצמית של יחידים 117

66. קרקע כתחליף לקרקע שהופקעה 119

רשויות מקומיות

67. חדר כניסה לעניין ארנונה כללית 122

68. קנסות בשל מיסים עירוניים בפיגור 123

69. חיוב במס השבחה 124

70. סירוב לאשר תשלום מיסים עירוניים בגין נכס שהעירייה טוענת לבעלותו 126

71. חיוב בעלי מגרש בהוצאות סלילה של דרך שנסללה עליו שלא כדין 127

72. התנאת מתן חינוך לילדים בסילוק חובות האב לרשות מקומית 128

73. סירוב מועצה מקומית לספק מים לדירה בבית משותף 129

74. הוצאות העתקה של מד מים בעקבות שינויים בתכנון 130

75. מספר עסקים בבניין כצרכן מים אחד 130

76. עיכובים מרובים בהסרת מפגע תברואה 132

77. רעש ממועדון לילה 133

78. ביטול תביעה לתיקון ליקוי בנייה של מקלט על פי מידע לא נכון 134

79. חציית רחוב על ידי ילדי בית ספר 135

80. חוסך בקופת חסכון לחינוך תיכון שעבר לעיר אחרת 136

81. עורך דין מקרב תושבי עיר כבורר בעניין שהעירייה צד בו 138

82. הצפות במושב 139

83. קבלה על תשלום פיצויים 139

84. שירותים של רשות מקומית במקרה מוות 140

חברת החשמל לישראל בע"מ

85. עמוד חשמל כמכשול בדרכה של עוורת 142

המשקם - חברה לתעסוקת קשישים
ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

86. פיטורין בגין אי היענות לעבוד
שעות נוספות 143

נספחים

1. סיכומיה והצעותיה של הוועדה לעניינבי ביקורת המדינה
בעניין 6 תלונות מתוך הדו"ח השבתי השלישי 147

2. התפלגות התלונות לפי הגופים השונים 154

3. היוון קצבת פרישה של עובדי ציבור 156

4. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) 165

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי של נציב תלונות הציבור. דין וחשבון זה מסכם את פעולת הנציב ופעולתה של נציבות תלונות הציבור במשך שנת תשל"ה (19 בספטמבר 1974 - 5 בספטמבר 1975).

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי השלישי

ביום ה' בחשון תשל"ה (21 באוקטובר 1974), בראשית מושב הכנסת, הונח הדין וחשבון השנתי השלישי של נציב תלונות הציבור על שולחן הכנסת.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בדין וחשבון בתקופה נובמבר 1974 - מארס 1975, וביום 19.3.1975 הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון. הכנסת דנה בהם ואישרה אותם ביום 9.6.1975.

ואלה דברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בסיכומיה והצעותיה, שמהם גם ניתן לעמוד על הליכי הטיפול בדין וחשבון בוועדה.

1. בהתאם להוראות סעיף 46(ג) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) מגישה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאישור הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון השנתי מס' 3 של נציב תלונות הציבור.

2. בהתאם להחלטת ועדת הכנסת מיום י"ח באדר תשל"ד (12.3.1974) הניחה הוועדה על שולחן הכנסת את הודעתה על פרקי הדין וחשבון בהם תדון.

3. הוועדה דנה בדין וחשבון ב-6 ישיבות. בישיבותיה השתתפו נציב תלונות הציבור, דר' י.א. נבנצל ומנהל נציבות תלונות הציבור ועוזריהם.

הוזמנו לישיבות בעניינים הנוגעים לסמכויותיהם, נציגי משרדים ממשלתיים ומוסדות ממלכתיים, והם מסרו לוועדה מידע והסברים נוספים בעניינים אלה, וכן השיבו לשאלות חברי הוועדה.

בשנת תשל"ד נתקבלו בנציבות 4,937 תלונות שהיו מופנות במישרין לנציבות (בשנת תשל"ב 7,490 ובשנת תשל"ג 6,762).

בסוף שנת תשל"ד נשארו לטיפול 5,406 תלונות (כולל תלונות שהוגשו לפני שנת תשל"ד).

הוועדה רשמה לפניה את הסבר נציב תלונות הציבור על ירידת מספר התלונות בשנת תשל"ד, לאמור: זו היתה שנת מלחמה והשנה היתה קצרה מקודמתה שהיתה שנה מעוברת.

מאידך גיסא מספר התלונות שהוגשו גם בשנת תשל"ד הוא גבוה באופן יחסי ובהשוואה למספר התלונות המוגשות למוסדות דומים בארצות שבהן האוכלוסיה רבה יותר ובפרט בסקנדינביה ובבריטניה הגדולה.

הוועדה רושמת לפניה הודעת נציב תלונות הציבור, בישיבתה ביום 10.3.75 שבהצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 1975, הוסבו מספר משרות בתקן מתפקידים אחרים לתפקידי בירור תלונות. בכך ובפעולות ארגוניות מצפה נציב התלונות להגיע לירידה ניכרת במספר התלונות שהטיפול בהן טרם נגמר.

4. הוועדה מציינת שבנציבות התלונות נעשו מאמצים מיוחדים להחשת הטיפול בתלונות. הנציבות מקיימת לשכות לקבלת תלונות בעל-פה בירושלים, תל-אביב, חיפה, באר-שבע ונצרת.

5. מכלל התלונות שהוגשו ושהבירור בהן נסתיים בהכרעה לגופו, נמצאו 1,814 תלונות (45.8%) מוצדקות. (בשנת תשל"ג 43.5%). יש בכך סימן ברור, שאין במינהל רגישות מספקת לזכויות האזרח. על סמך התפלגות התלונות לפי גופים מבוקרים (ראה: נספח 2 לדו"ח מס' 3), יוצא, כי בתלונות שהוגשו על ליקוי בפעילות של משרד האוצר (526), מתוך 474 תלונות שהטיפול בהן נסתיים נמצאו מוצדקות 275. לגבי התלונות הנוגעות למשרד התקשורת (518) מתוך 453 תלונות שהטיפול בהן נסתיים, נמצאו מוצדקות 232. מתלונות שהוגשו בנוגע למשרד השיכון (284) מתוך 267 תלונות שהטיפול בהן נסתיים נמצאו מוצדקות 124.

גם לגבי משרדים וגופים אחרים שעליהם הוגשו פחות תלונות - האחוז של התלונות שנמצאו מוצדקות הוא גבוה.

הוועדה ממליצה, שכל שר הממונה על משרד מן המשרדים המופיעים בנספח 2 לדו"ח נציב תלונות הציבור מס' 3, (לגבי גופים מבוקרים אחרים - האחראים בדרג הבכיר ביותר) יבדוק את הליקויים שנתגלו ויוציא הוראות מתאימות לייעול עבודת משרדו לשם הבטחת יחס הוגן וצודק יותר לאזרח ולזכויותיו.

6. בסיכומיה לדו"ח נציב התלונות מס' 2, נתנה הוועדה תשומת ליבה לעובדה, שלנציבות תלונות הציבור מוגשות תלונות רבות על מוסדות שלפי החוק אין לבררן, כגון: קופות חולים, הקואופרטיבים לתחבורה, חברות הביטוח, קרנות גמל ועוד. לפיכך החליטה הוועדה כדלהלן:

"הוועדה תשקול מדי פעם בפעם סמכותה על פי סעיף 9(7) ו-(8) ועל פי סעיף 36(ב) לחוק מבקר המדינה להפעיל ביקורתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על גופים מסויימים מן הגופים הנ"ל".

הוועדה תשקול הפעלת סמכותה כאמור. בפרט במקרים בהם המוסד הנוגע בדבר נהנה מתמיכת המדינה במימדים גדולים.

7. באם נציב התלונות רואה שהתלונה מוצדקת ואם נתגלה שהליקוי כללי יותר, כגון: שמקורו בפירוש שניתן להוראות החוק, בהוראות נוהל או בדרך או בדרכי הפעלת מחשב אלקטרוני - חותרת הנציבות להשגת תיקון כללי מתאים.

הוועדה מציינת את התיקונים מסוג זה שנציב התלונות יזם בענייני תשלום קצבאות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, במימוש זכות של עולה ליבוא טובין לשימושו בלי תשלום מכס, בשטח השכרה ומכירה של דירות שבטיפולה של חברת "עמידר" ועוד. (ראה עמ' 29 - 35 של הדו"ח).

יש כאן גשר טבעי ורצוי בין סמכות מבקר המדינה וסמכות נציב התלונות שהחוק מסר ליד אחת.

על פי מבחר 90 התלונות שבדו"ח ניתן לעמוד על רב-גווניות של העניינים המובאים לפני הנציבות, על מאמציה הגדולים והממושכים במידת הצורך למען האזרח הנפגע, עירנות הנציב גם לצד האנושי והחברתי של הבעיות, ואחרון אחרון - הצלחה להביא לתוצאות חיוביות, כאשר העניין מצדיק זאת לפי ההוראות, ובמקרים מתאימים אף מעבר לזה.

8. הוועדה רואה חשיבות גדולה בחיזוק ידו של נציב התלונות ובהגברה נוספת של שיתוף פעולה של כל מוסדות המדינה עם נציב התלונות וזאת על מנת לתקן בהקדם כל ליקוי שנתגלה כתוצאה מתלונות האזרחים.

9. מתוך מבחר 90 תלונות שהובאו בדו"ח השנתי מס' 3 של נציב תלונות הציבור, דנה הוועדה ב-6 תלונות מס' 5, 29, 31, 44, 46, 66).

נוסח הסיכומים וההצעות לגבי התלונות המוזכרות בסעיף 9 לעיל מובא בנספח 1 (עמ' 147) בדו"ח זה.

2. תיקונים בחוק מבקר המדינה

חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה-1975, שנתקבל בכנסת ביום 28.1.1975*, יש בו כמה תיקונים חשובים, הבאים להרחיב את סמכותו של מבקר המדינה ואת תפקידיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה (ראה דין וחשבון שנתי 25 של מבקר המדינה, עמ' 4). אחד התיקונים מתייחס לתחום פעולתו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. במגמה לחזק את ידי הנציב, וכדי לתת יתר תוקף לדרישותיו לתיקון הליקויים, קובע סעיף 43 לחוק, כפי שתוקן, שהנציב רשאי להצביע בפני הנוגעים בדבר בגוף המבוקר, שהתלונה מתייחסת אליו, לא רק על הדרך לתיקון ליקוי שהועלה - כפי שיכול היה לעשות אף מקודם - אלא גם על המועד לתיקונו. עוד קובע הסעיף, שאם לא קיבל הנציב מהנוגעים בדבר הודעה על הצעדים, שננקטו בעקבות תוצאות הבירור, או שההודעה שניתנה לא הניחה את דעתו, רשאי הוא להביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר, או לידיעתה של הוועדה.

3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת תשל"ה נתקבלו 5,561 תלונות, שהיו מופנות במקורן לנציבות (בתשל"ד 4,937). עוד הגיע מספר רב של העתקים מפניות, שבמקורן הופנו למכותב אחר; המידע שבפניות אלה, במידה שהן מתייחסות לפעולות של גופים מבוקרים, מועבר ליחידות הביקורת הנוגעות בדבר במשרד מבקר המדינה, לתשומת לבן במסגרת הפעולה הכללית של הביקורת.

לגבי 745 תלונות לא היה על פי החוק מקום לבירור, מהן 436 נסבו על פעולתם של אלה, שאינם נמנים עם הגופים, שניתן להגיש תלונות עליהם (סעיף 36 לחוק).

---

*ס"ח תשל"ה, עמ' 58

כפי שצויין בדו"ח השנתי 3, נותרו בסוף שנת תשל"ד 5,406 תלונות שהטיפול בהן לא נסתיים. במשך שנת תשל"ה נסתיים הטיפול ב-6,217 תלונות (בשנת תשל"ד - ב-4,901). בגמר השנה נשארו לטיפול 4,005 תלונות.

על אף העלייה במספר התלונות שהתקבלו, חלה איפוא ירידה משמעותית במספר התלונות שנותרו לבירור. מהמשך מגמה זו ניתן לצפות, שלהבא יתרת התלונות, שהטיפול בהן לא הסתיים, תהיה אך ורק פונקציה של משך הזמן הדרוש לבירור יסודי של תלונות, כפי שהן מתקבלות מראשית השנה ועד אחרית שנה.

2. מכלל התלונות, שהטיפול בהן נסתיים בשנת תשל"ה, היו 1,075, שלגביהן לא היה מקום להחלטה בדבר צדקתן, שכן הבירור הופסק לפי סעיף 42 לחוק, בשלבים שונים של הטיפול, במיוחד במקרים שבהם עניין התלונה בא על תיקונו, או שהמתלונן ביטל את תלונתו.

מכלל 5,142 התלונות, שהטיפול בהן הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצאו 2,616 (51%) מוצדקות ו-2,526 (49%) - בלתי מוצדקות. השיעורים המקבילים בשנה הקודמת היו - 45.8% תלונות מוצדקות ו-54.2% - בלתי מוצדקות.

בהערכת התנודות בשיעורים אלה אין להתעלם מגורם חשוב והוא: בשנים ראשונות אלו של פעולת הנציבות עוד גדלה והולכת התמצאותם של המתלוננים, של הנלונים ואף של הנציבות באפיק חדש זה של המינהל הישראלי - התלונה ובירורה.

נתונים בדבר התפלגות התלונות ותוצאות מבירורן, המפורטים לפי הגופים השונים, ראה בנספח 2 (עמ' 154).

4. נושאי התלונות

1. בשנה הנסקרת כבשנים הקודמות הגיעו התלונות מכל שכבות הציבור ומכל חלקי הארץ, מישובים עירוניים וכפריים, ביניהם משל בני המיעוטים. נתקבלו גם מספר תלונות מתושבי חוץ לארץ. גדל מספר התלונות שהוגשו על ידי חברי הכנסת (46 בתשל"ה - 12 בתשל"ד). התלונות נגעו לתחומי פעולה רבים של המינהל הציבורי, הן במישור הממשלתי והן בתחום המוניציפאלי. תלונות לא מעטות היו על איגודים ממשלתיים, המספקים שירותים לציבור. הקבוצה הגדולה ביותר של תלונות הן אלה הנוגעות לביצוע התוכניות השונות בתחום השיכון, לרבות הסיוע להטבת תנאי הדיור. מרובות גם התלונות המתייחסות להטלתם וגבייתם של מיסים, אגרות והיטלים למיניהם, ממשלתיים ומקומיים; מביניהן גדל מספר התלונות בדבר דרישה בלתי מוצדקת לתשלום אגרות רדיו וטלוויזיה. כמו בעבר התקבלו תלונות רבות בדבר אי היענות לבקשה להתקנת טלפון. תלונות לגבי שירותים מוניציפאליים התייחסו בעיקר לענייני תכנון ובנייה, אספקת מים וסלילת כבישים, ולענייני חינוך.

2. אשר לתלונות בענייני סעד, מספרן אמנם, רב, אולם אחוז המוצדקות שביניהן נמוך מהממוצע הכללי. תלונות מסוג זה - כאשר הן נסבות על עניינים, שאינם קשורים בליקוי זה או אחר במינהל הציבורי, אלא נושאן המהותי הוא חלוקת המשאבים הלאומיים ומקורן בהרגשה של מחסור - אינן יכולות לקבל מענה במסגרת הטיפול על פי חוק בתלונה הבודדת. הנציב בבואו להחליט, אם תלונה זו מוצדקת היא אם לאו, מונחה על ידי קריטריונים מפורשים בחוק; ויש, ואפילו שכיח, שעל פי קריטריונים אלה לא נותר לו אלא לקבוע, שאין התלונה מוצדקת, אולם אין בכך משום הבעת דעה מצידו לצידוק המצב החברתי, המשמש רקע לתלונה.

3. מספר לא מבוטל של תלונות נסב על מועדים מאוחרים אשר בתי המשפט קובעים לדיון בתביעות המוגשות אליהם.

מועד הדיון הראשון נקבע לפי סדר הגשת התביעות. המועדים להמשך הדיון נקבעים על ידי שופט או במזכירות בית המשפט לפי הוראותיו. חריגה מן התור מותרת רק על פי צו של בית המשפט. קביעת מועד לדיון, על אף

הצד המינהלי שבפעולה זו, כרוכה בשיקול דעת של שופט, ומכל מקום היא נעשית בהליך שיפוטי. סעיף 38(4) לחוק מבקר המדינה מורה שלא יהיה בירור בתלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט; הבירור בתלונות אלה מצטמצם איפוא להיבט המינהלי המובהק של הטיפול בתביעה, דהיינו במיוחד לפעולת המזכירות בכפיפות להוראות בית המשפט.

4. פינוי מטעני יבוא מנמל התעופה בן-גוריון למחסנים רשויים, הוסיף לשמש נושא לתלונות גם בשנה הנסקרת. כבשנים קודמות נסבו התלונות על הטרחה הרבה וההוצאות הניכרות שנגרמו למתלוננים עקב הפינוי המיידי למחסנים.

ממצאי ביקורת ותוצאות בירור תלונות בנושא זה הובאו בדו"ח השנתי 23 של מבקר המדינה* ובדו"ח השנתי 2 של נציב תלונות הציבור**.

בעקבות הביקורת ולאחר פניות, הן של נציבות תלונות הציבור והן של היועץ המשפטי לממשלה, אל אגף המכס והבלו, תוקנה ביום 19.10.1972 תקנה 31(ב) לתקנות המכס תשכ"ו-1965 ונקבע, שלגבי טובין שהם חפצים אישיים לא ישלם בעל הטובין את דמי הסבלות וההוצאות הכרוכות בהעברה ובהחסנה, אם סילק את חפציו מהמחסן הרשוי, שאליו הובלו לפי הוראת גובה המכס, תוך חמישה ימים מיום ייבואם.

בירור מעקב, שערכה הנציבות לאחר הפעלת הקלה זו, העלה, שרק כ-2% מכלל המייבאים חפצים אישיים ויבוא שאינו מסחרי מובהק, נהנה מהקלה זו, והנציבות הביעה דעתה בפני הנהלת האגף, כי מן הראוי להקל על חוג יותר רחב של אנשים המייבאים יבוא כזה - אם בדרך של הארכת התקופה לשחרור החפצים וסילוקם מהמחסן ללא תשלום ההוצאות כאמור, מחמישה ימים לשבועיים, ואם על ידי כך שמשלוחים כאלה לא יפונו ולא יועברו למחסן פרק זמן דומה.

בעקבות כך תוקנה שוב ביום 6.10.1974 תקנה 31(ב) הנזכרת לעיל, והתקופה, שנקבעה בה לשחרור החפצים מהמחסן ללא תשלום ההוצאות, כאמור, הוארכה לארבעה עשר יום מיום יבוא החפצים.

---

* ראה דו"ח שנתי 23 של מבקר המדינה, עמ' 240 - 245.
** ראה דו"ח שנתי 2 של נציב תלונות הציבור עמ' 26 - 27.

לאחרונה הודיעה הנהלת האגף לנציבות, כי פינויים של מטענים ייבוא אישי למחסנים על ידי גובה המכס בנמל התעופה הופסק כמעט כליל.

5. עניין אחר, שהיווה נושא למספר תלונות לנציבות, הוא היוון קצבת פרישה של עובדי ציבור. חלק מהתלונות נבעו מכך שהמתלוננים טעו או לא הבינו את מהות ההיוון ותוצאותיו לגבי גובה קצבתם החודשית, והשינויים החלים בה מזמן לזמן. תלונות אחרות התייחסו לשינוי, שחל במצב החוקי, והמתלוננים ראו את עצמם מופלים לרעה לעומת אלה שהיוונו קצבתם לאחר מועד השינוי.

הנציבות מצאה חלק של התלונות בלתי מוצדקות, אולם המליצה המלצות מספר בפני משרד האוצר, שבעקבותיהן נעשתה פעולה, בחלקה גם לטובת מקבלי קצבאות, שלא הגישו תלונות. משרד האוצר קיבל גם את ההמלצה לשפר את ההסברה למעוניינים בנושא זה (פרטים ראה בנספח 3, עמ' 156).

5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

מלכתחילה הוקמו הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה, כדי לענות על דרישת החוק - כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 34 - והיא לרשום מפי המתלוננים תלונות, שהם מבקשים להגיש בדרך זו. כבר עם הגיעם של הפונים הראשונים התברר, כי פעולתן של הלשכות אינה יכולה להצטמצם ברישום תלונות, ניסוחן והעברתן לבירור. המציאות מחייבת, שעובדי הלשכות יהיו מסוגלים ונכונים לעזור לפונים בעניינים מגוונים, שהם במסגרת תפקידיה של הנציבות על פי הגדרת החוק, לרבות כאלה, שיש בהם משום חריגה ממסגרת זו, והטיפול בהם דורש התעלות מן השגרה וגילוי תושיה.

1. פניות בעל-פה, שאינן מגיעות לרישום כתלונה, הן במיוחד אלה שנושאיהן ניתנים לסידור מהיר, יעיל ופשוט, על ידי עובד הלשכה, אם בשיחת טלפון או בפגישה, בלא שיהיה צורך להפעיל - הן בנציבות והן בגוף, שעליו התלונה - מנגנון בירור של עובדים מקצועיים ומינהליים, שהפעלתו כרוכה בהכרח בהוצאה לא מבוטלת.

גם בבירורים מקוצרים כגון אלה יש לשמור, כמובן, על העקרון, שאין תפקידה של הנציבות שתדלנות סתם, ועליה לעמוד לימינם של פונים רק בהשגת מטרה צודקת ולא כגורם המפעיל לחץ על הגופים המבוקרים לתכליות אחרות.

בשנת תשל"ה פנו כ-3,500 איש ללשכות לקבלת תלונות בעל-פה. מספר התלונות שנרשמו מפי המתלוננים ושלגביהן נפתחו הליכי בירור הוא 264, (ורק הן כלולות בנתונים המספריים המובאים לעיל), עיקר פעולתם של עובדי הלשכות, ובמיוחד של עובדי הלשכה בתל-אביב, ניתן היה איפוא להקדיש לפעולות בירור מוקדמות, שברוב המכריע של המקרים הפך למיותרים את ההליכים הנוספים, לרבות רישום הפנייה בתלונה.

עובדי הלשכות מקיימים קשרים עם עובדים בגופים שונים שעליהם ניתן להגיש תלונה כגון: משרד השיכון וחברות השיכון, עיריות שונות בעיקר במחוז המרכז, משרד התקשורת, משרד הבטחון, אגף מס הכנסה ומס רכוש, המפקח על המחירים במשרד המסחר והתעשייה, ורשויות פיקוח אחרות, מהן שמחוץ לתחום פעולתו של נציב תלונות הציבור: משרד מבקר ההסתדרות

הכללית, מורשים לבירור תלונות בקופות החולים; ארגון הגנת הדייר ובתים משותפים, ארגוני קבלנים, ארגונים להגנת הצרכן ועוד.

להלן דוגמאות לכמה מדרכי פעולתן של הלשכות: בשני עניינים, שהיו כרוכים בבירור עובדתי; במקרה, שגורם הזמן היה בעל חשיבות מכרעת לגביו; בעניין, שבו ניתן היה להסיר מכשול ביורוקרטי בדרכי נועם; ובאירוע, שבו ניתן היה להרגיע את הרוחות אף כי הפונה לא יכול היה לקבל עזרה לגופו של עניין.

(א) חיילת טענה, כי היא ובעלה נמצאו זכאים לסיוע לזוגות צעירים על ידי קבלת הלוואה מבנק למשכנתאות, בהתאם למספר הנקודות שצברו, ואולם אין הבנק מוכן לתת להם את ההלוואה. הסיבה לכך היא, כי משרד השיכון ממליץ על מתן הלוואות, כאשר שטח הדירה אותה עומד הזוג לרכוש, הוא בגבולות של 75 מ^2 עם סטייה אפשרית של 4%, דהיינו אינו עולה על 78 מ^2, ואילו בחוזה, שנערך בין בני הזוג לבין חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, צויין שטח הדירה כ-79 מ^2.

משרד השיכון לא עמד כנראה על הדבר וגם הנהלת הבנק לא התנגדה בשלב התחלתי למתן ההלוואה. הזוג נתבקש להחתים ערבים ולבייל את כתבי הערבויות, ורק בשלב הסופי התנגד הבנק למתן ההלוואה, היות ושטח הדירה עולה ב-1 מ^2 מעל למותר. פניות הזוג למשרד השיכון לא הועילו. תוך כדי שיחה עם עובד הלשכה לקבלת תלונות בעל-פה בתל אביב, ציינה החיילת, שלפי מיטב ידיעתה וזכרונה קיים תרשים גראפי, שבו צויין, כי שטח הדירה הכולל הוא 78 מ^2 בלבד. לפיכך, ביקר עובד הלשכה יחד עם החיילת במשרד המחוזי של החברה, בדק את תכנית הבנייה וכאשר נוכח לדעת, שאכן שטח הדירה בתכנית הוא באמת 78 מ^2 בלבד, ביקש ממנהל המחוז להודיע לבנק, שחלה טעות בנוסח החוזה ושהשטח הוא בגבולות המותר למתן ההלוואה. המנהל, אמנם פנה בכתב לבנק, צירף את תכנית הבנייה והצביע על הטעות בחוזה. הבנק העניק לזוג את ההלוואה. בהמשך נודע לנציבות, שפקידת הבנק המטפלת בדבר הזמינה שלושה זוגות צעירים אחרים, שגם פנייתם לבקשת הלוואה נדחתה מאותה סיבה, ויעצה להם לפנות לחברת שיכון ופיתוח, ולבקש הצהרה שתאפשר להם לקבל את ההלוואה. בירור בחברה העלה ששלושה הזוגות אמנם קיבלו תצהירים מתאימים, המאפשרים להם קבלת ההלוואה.

(ב) ללשכה פנה אדם ובידו הודעה על עיקול מטלטליו - מקרר ומכשיר טלוויזיה. המשרד האזורי של מס רכוש ביקש לעקל את המטלטלין לכיסוי חלק מחוב במס המסתכם ב-7,900 ל"י; החוב נבע, לפי הרשום, מהצטברות פיגורים בתשלום מס רכוש עבור השנים 1972-1974, שהגיעה לסכום של 6,300 ל"י, וממס מימון רכש בסך של 1,600 ל"י. הפונה סיפר, כי זמן קצר קודם לכן שיכל את בנו בשעת מילוי תפקידו בצה"ל, שהוא ואשתו נמצאים בדכאון ובהלם, והוצאת מטלטלים מהדירה עלולה לגרום לאשתו אסון מבחינה בריאותית. לעצם העניין טען, שהשומות בטעות יסודן, וששכניו - בעלי חלקת אדמה ודירה אף גדולות משלו, פטורים ממס מימון רכש, וסכומי מס הרכוש החלים עליהן קטנים מהמוטלים עליו. הוא הוסיף, שהגיש בשעתו השגה שנדחתה ושניסה פעמים מספר להיפגש עם מנהל המשרד, אולם מבוקשו לא ניתן לו, ולכן לא שילם כלל. הפונה ביקש לפעול למען עיכוב פעולות עיקול, בדיקת השומות הגבוהות וכן לאפשר לו להיפגש עם עובד בר-סמכא במשרד.

עובד הלשכה נפגש עם עוזר לגבייה, עם שמאי המטפל ברכוש, שבאיזור הנוגע בדבר ועם ראש חולית הגבייה באותו איזור. בבדיקת ספרי השדה, שבהם רשום הנכס שמדובר בו, הועלה, כי מאז שנת 1964, זמן הקמתו של בנין המגורים על ידי המתלונן המשיך משרד מס רכוש לחייב את הנכס במס כאילו היה זה מגרש פנוי. עוד הועלה, כי בשנת 1972 הוערך הנכס, כאילו רק אז נבנה, ובשל כך נקבע כי ערכו גבוה, דבר שהשפיע גם על החישוב של מס מימון רכש. כאשר נתגלו טעויות אלה, נערך לפונה חשבון חדש ומדויק, והתוצאה היא שאין למתלונן חוב, ואף עומדת לזכותו יתרה בסך של 42 ל"י.

(ג) לתושבת חיפה, שהוכרה כנכה, אושרה הבראה ולדברי פקידי הלשכה לשיקום נכים, נשלחה לה הודעה על כך, לרבות הפנייה, ב-14.1.1975, אולם עד ל-26.1.1975 לא הגיע המכתב ליעדו. המתלוננת, שעמדה בחודש פברואר להינתח בעיניה, סברה שלאחר הניתוח לא תוכל להפיק את מלוא התועלת מההבראה, וביקשה מהנהלת הלשכה לשיקום נכים לשגר לה בהקדם העתק מההפנייה, כדי שתוכל לצאת להבראה עוד לפני הניתוח.

בנה של המתלוננת ביקר בלשכה לקבלת תלונות בעל-פה ומסר, שבקשת אמו לשלוח לה העתק נדחתה. בעקבות פניית עובד הנציבות הוכן ההעתק בו במקום ולמחרת היה כבר בידי המתלוננת.

(ד) סוחר גרוטאות מחיפה הופיע באחד מימי ו' בשבוע במשרד הבטחון בתל אביב - מחלקת המכירות - וביקש לקבל טופס למכרז לרכישת גרוטאות. היות ובימי ו' אין קבלת קהל, נענה בשלילה ואז פנה ללשכה. הלשכה התקשרה עם האחראי במחלקת המכירות במשרד הבטחון, כדי לברר מה דרוש כדי שתושב עיר אחרת, שבא במיוחד למטרה זו, לא יושב ריקם.

סודר שהמתלונן שילם באשגב שבשער המשרד סך של לירה אחת עבור הטופס, וזה נשלח לו בדואר.

2. יש גם מקרים לא רבים, שמבחינה כלשהי אינם תואמים את דרישות החוק לגבי תלונה, אולם הצד המעשי שבהם קרוב מאוד לנושאי טיפולה של הנציבות; כבר בשלבים הראשונים של פעולת הלשכות התברר, שלא יהיה זה נכון להתגדר בתוך דלת אמות ולשלוח בני אדם כלעומת שבאו, כשהמאמץ הדרוש כדי להיענות להם בעזרה, בהדרכה ולעיתים אפילו בהקשבה בלבד, הוא קטן ללא יחס לקשייהם של הפונים לנציבות בנסותם לעזור לעצמם.

להלן דוגמא למקרה מסוג זה.

ללשכה פנה נכה מלחמת ששת הימים, שבפניו ובגופו כויות קשות, רגליו פגועות ויד שמאלו חסרה אצבעות אחדות. לטענתו, עד לשנה האחרונה הוכר כנכה בשיעור של 100%, ואילו עתה, לאחר בדיקה מחודשת, נקבעו לו 80% נכות - דבר, שיש בו כדי לשלול ממנו הקלות אחדות, ביניהן פטור ממס על מזגן אוויר למכונית, שהוא חיוני עבורו. פניותיו לאגף לשיקום נכים במשרד הבטחון לא בענו. השיחה הייתה רבת מתח וארכה כמה שעות. העובדות שתוארו והטענות שנטענו לא היה בהן כדי עילה לתלונה, שכן עיקר הטענה הייתה כנגד קביעתה של הוועדה הרפואית, שאינה יכולה להיות נושא לתלונה על פי סעיף 38(4) לחוק מבקר המדינה.

לא ניתן היה, איפוא, לתת למתלונן עזרה ממשית, אולם עובד הלשכה שוחח עם המחלקה ליחסי ציבור במשרד הבטחון ועובד המחלקה יעץ להפנות את המתלונן שוב לאגף השיקום במשרד הבטחון, שיקדיש מחדש תשומת לב לענייננו.

6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

תפקידו של נציב תלונות הציבור אינו בא לכלל מיצוי רק בבירור התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון הליקוי. הדעת ניתנת גם לשאלה, אם העלה הבירור ליקוי כללי יותר, כגון גבייה בהעדר בסיס חוקי, או ליקוי, שמקורו בניסוח בלתי ברור של תקנה או בהוראה בלתי סבירה בצו, או ליקוי שמקורו בנוהל לא תקין.

במקרים כאלה מגמתה של הנציבות היא להביא לתיקונו של הליקוי הכללי ולהסיר את העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואמנם, בכל שנה נעשים תיקונים כאלה בתחומים מספר, והדבר משתקף גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות המובא בדו"ח. להלן מספר דוגמאות של נושאים אלה.

זכותו של נישום לקבל משלטונות מס מידע הנוגע לענייניו (תלונה מס' 1, עמ' 35).

ניכוי מס במקור משכר אדריכל (תלונה מס' 2,עמ' 36).

פטור חלקי ממס רכוש - מהי דירה ראשונה למגורים (תלונה מס' 5, עמ' 41).

"שימוש עצמי" במשאית לעניין פטור ממסי יבוא (תלונה מס' 9, עמ' 46).

מס נסיעות חוץ לרגל ביקור אצל חולה אנוש (תלונה מס' 12, עמ' 51).

מיקום ועדה לבדיקת נכים (תלונה מס' 15, עמ' 54).

הודעה למשפחה על אישפוז חולה נפש (תלונה מס' 16, עמ' 55).

ערעור על תוצאות בחינות מוקדמות (תלונה מס' 21, עמ' 61).

בקשת צו חיפוש על פי מידע שנמסר בעילום שם (תלונה מס' 27, עמ' 68).

הקלה בצורת התשלום של קנסות ואגרות בתי משפט והוצאה לפועל (תלונה מס' 32, עמ' 73).

הוצאת חפצים מעוקלים מידי נאמן (תלונה מס' 35, עמ' 76).

דחייה על הסף של בקשה להטבת תנאי דיור (תלונה מס' 42, עמ' 88).

גביית השתתפות בהוצאות גינון ממשתכנים (תלונה מס' 50, עמ' 99).

פטור מדמי החסנת חבילות דואר (תלונה מס' 57, עמ' 108).

התנאת העברה של זכויות חכירה בהסכמת החברה הבונה (תלונה מס' 62, עמ' 114).

חוסך בקופת חסכון לחינוך תיכון שעבר לעיר אחרת (תלונה מס' 80, עמ' 136).

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

על פי סעיף (א) לחוק, יכיל הדין וחשבון השנתי על פעולותיו של נציב תלונות הציבור סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות. המבחר בהכרח מצומצם בהיקפו; עם זאת יש בו כדי לשקף, ולו במידה מוגבלת, את הקשת הרחבה של עניינים הבאים בפני הנציבות.

המבחר אינו בא להציג דווקא את הנושאים, שמספר התלונות בהם רב יחסית, כגון איחורים במתן תשובות לפונים או בהתקנת טלפונים, דרישות בלתי מוצדקות לתשלום אגרות רדיו וטלוויזיה, עיכובים בתשלום קיצבאות על ידי המוסד לביטוח לאומי וכן עניינים הנוגעים לחלוקת תעודות מילווה. התלונות בנושאים אלה אינן חשובות למתלונן פחות מאשר תלונות בנושאים אחרים, אולם דרכי בירורן פשוטות יחסית, ואין עניין רב בתיאורן.

מלבד תלונות, שנמצאו מוצדקות ושלגביהן תוקן הליקוי, נכללו גם תלונות, שלגביהן טרם הושג התיקון, ואף תלונות שנמצאו בלתי מוצדקות.

1. זכותו של נישום לקבל משלטונות מס הכנסה מידע הנוגע לענייננו

המתלונן היה מועסק בחברה, שנפתחו נגדה הליכי פירוק. לשם הגשת תביעת פיצויים נגד המפרק בגין הפסקת עבודתו בחברה, ביקש המתלונן מפקיד השומה אישור על המשכורת וניכויי מס במקור בכל שנת מס - נתונים שהיו מצויים בתיק המעביד שבאגף מס הכנסה ומס רכוש; המעביד לא המציא בתום כל שנת מס אישור כזה (טופס 106). פקיד השומה סירב להמציא לו את האישור בטענה, שחובת הסודיות הקבועה בפקודת מס הכנסה מונעת מסירת פרטים מתיק מעביד, אפילו המדובר הוא בפרטים המתייחסים לעובד והוא עצמו מבקש אותם.

בירור הנציבות העלה, שמקרה התלונה איננו בודד, אלא יש מספר לא קטן של מעבידים, שאינם ממלאים אחר חובתם להמציא לעובדיהם, לאחר תום שנת מס, אישור על המשכורת והניכוי במקור - אם מתוך אדישות ואם במכוון על רקע סכסוך. באין לעובד טופס 106, הדבר פוגע בו מכמה בחינות: נמנע ממנו להגיש לשלטונות מס הכנסה דו"ח שנתי על הכנסותיו, והוא צפוי לחיובי ריבית פיגורים ולקנסות, אם חייב היה להגיש דו"ח; וממילא גם לא יקבל החזר מס, אם זכאי היה לכך על יסוד הדו"ח, שהיה מגיש. מלבד זאת אין לו אפשרות לוודא במחלקת המלוות במשרד האוצר, שאכן הומצאו לו אגרות מלווה חובה על מלוא הסכומים, כפי שנוכה במקור.

נציבות התלונות העמידה את נציבות מס הכנסה ומס רכוש על כך, שאין חובת הסודיות צריכה למנוע מידע, שלפי החוק חייב היה להינתן בטופס 106 ישירות על ידי המעביד, ורק כאשר המעביד אינו עושה זאת, מבוקש אותו מידע מתיק המעביד שבאגף. ולא עוד אלא שלשלטונות המס דווקא עניין בכך, שיהא לאל ידו של כל עובד להגיש דו"ח על הכנסותיו ולדעת אל נכון את היקף הניכויים במקור, ואף ניתן לנקוט אמצעים נגד מעבידים, המפירים דרך קבע חובתם כלפי עובדיהם בהמצאת טופס 106.

בעקבות זאת הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש לנציבות התלונות, שבכל מקרה, שמעביד נמנע מלמסור לעובד טופס 106, והעובד יפנה לפקיד השומה לקבלת אישור על משכורתו והניכויים במקור, יינתן לו אישור כזה. אם דרושים הפרטים לצורך הגשת דו"ח שנתי על ההכנסות או לשם בירור הזכויות לקבלת אגרות מלווה, אף יועבר אותו חומר שבתיק המעביד המתייחס לעובד, על פי בקשתו של האחרון, לתיקו הוא או למחלקת המלוות - הכל לפי העניין. כן ישקול פקיד השומה נקיטת הליכים פליליים נגד מעביד, שאינו ממציא טופס 106 לעובדיו.

2. ניכוי מס במקור משכר אדריכל בעד הכנת תכנית בנייה על פי תקנות מס הכנסה (ניכוי משכר סופרים)

חברת בנייה ניכתה משכרו של אדריכל, שהועסק על ידיה בהכנת תכנית לבניית בית, מס הכנסה במקור בשיעור של 7½%, זאת בהתאם לתקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד עבודות בנייה), תש"ל-1970; הנחת החברה הייתה שהכנת תכנית בנייה היא בגדר עבודה הקשורה בהכנות לבנייה. כנגד זה טען פקיד השומה, שעל הכנסה מעבודה זו חלות תקנות מס הכנסה (ניכוי משכר סופרים), תשכ"ד-1964; לפי זה יש לנכות מס במקור בשיעור של 33 3/4% ועל החברה להשלים את ההפרש.

המתלונן, רואה החשבון של החברה, קבל, שאפילו נכונה קביעתו של פקיד השומה מבחינת החוק, לא ניתן להגיע לפירוש זה אלא בדרך של עיון משפטי מדוקדק, ואין לצפות ממי שאינו משפטן, כי מהאמור בתקנות עצמן יסיק, שעל הכנת תכנית בנייה חלות לא התקנות בדבר עבודות בנייה אלא אלו המתייחסות לשכר סופרים.

תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד עבודות בנייה), תש"ל-1970, מגדירות "תשלומים בעד עבודות בנייה" ו"עבודות בנייה" כמשמעותם בצו מס הכנסה (קביעת תשלומים בעד עבודות בנייה כהכנסה), תש"ל-1970. בצו מוגדרת "עבודת בנייה" גם כ"עבודות הקשורות בהכנה לבנייה"; ואכן מכך ניתן להבין, כפי שסברה החברה, כי הכנת תכנית בנייה, אף היא בגדר "עבודת בנייה". ברם, בהגדרת "תשלומים בעד עבודות בנייה" שבצו נאמר

"למעט תשלומים שעליהם חלה חובת הניכוי לפי דין אחר". ואמנם, על חובת ניכוי במקור מתשלום בעד הכנת תכנית בנייה חל דין אחר - תקנות מס הכנסה (ניכוי משכר סופרים), תשכ"ד-1964. אותן תקנות מטילות על "מוציא לאור" חובת ניכוי במקור מ"שכר סופרים" המשולם על ידיו. להגדרת ביטויים אלו מפנות התקנות לצו מס הכנסה (קביעת שכר סופרים כהכנסה), תשכ"ד-1963. הצו מגדיר "מוציא לאור" כ"אדם המשלם שכר סופרים" - לאמור סכומים המשולמים על ידי מוציא לאור בגין רכישת זכות שימוש ב"יצירות ספרותיות, אמנותיות או דרמטיות". להגדרת אותן יצירות מפנה הצו לחוק האנגלי זכות יוצרים 1911, אשר הוחל על שטח ארץ ישראל בשנת 1924; על פי אותו חוק, תכנית בנייה, שהוכנה על ידי אדריכל, נחשבת ליצירה אמנותית. מכאן, שחובת הניכוי היא על פי התקנות בדבר ניכוי משכר סופרים ולא על פי תקנות בדבר ניכוי מתשלומים בעד עבודות בנייה, ומבחינת החוק עמדתו של פקיד השומה היא הנכונה.

עם זאת קבע נציב התלונות, כי טענת המתלונן, בדבר הקושי של מי שאינו משפטן להתמצא בסבך תקנות אלו, היא מוצדקת. שהרי כאשר תקנות מופנות במיוחד לחוג מסויים של אנשים, זכאי אותו חוג לצפות לכך, שהתקנות יהיו מנוסחות באופן כזה, שלא יהיה צורך לערוך מחקר משפטי, עד שניתן לעמוד אל נכון על הוראותיהן; מה גם שבאים בהן מושגים, שהגדרותיהם בלשון החוק - כפי שמראה עיון מדוקדק - מרוחקות מהמשמעות המקובלת של המלים. במקרה דידן, באם יש תקנות מיוחדות לנושא ניכוי במקור מתשלומים בקשר לעבודות בנייה, לרבות עבודות הקשורות בהכנה לבנייה, אין לדרוש מאזרח לא משפטן, שיעלה על דעתו, שחובת הניכוי מתשלום בעד הכנת תכנית בנייה נקבעת דווקא על פי תקנות הדנות בדבר תשלומי שכר סופרים על ידי מוציא לאור. על כן הוצבע בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש על הצורך בשינוי התקנות בעניין כך, שמתוכן הן יהיה ברור שיעור הנכוי. אשר לדרישה מהחברה להשלים את הפרשי המס, הוצע שאגף מס הכנסה יבסה במקרה זה להתחשבן ישירות עם האדריכל.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה לנציבות, שתפעל בהתאם לאמור.

3. אין לנכות מס הכנסה במקור מתשלום החזר מס קנייה

המתלונן, בעל בית חרושת לרהיטים, סיפק, על פי חוזה, טובין למע"צ תמורת סכום של כ-90,000 ל"י. בחוזה נקבע מפורשות, שהסכום האמור אינו כולל מס קנייה. מס הקנייה בסך כ-7,500 ל"י צריך היה איפוא להיות משולם במישרין על ידי מע"צ, או על ידי הספק, שזכאי היה לקבל החזר כדי סכום זה ממע"צ. בפועל שולם מס הקנייה על ידי הספק, והוחזר על ידי מע"צ למתלונן, אך זאת - בהסתמך על תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או טובין), תש"ל-1970 - בניכוי מס הכנסה במקור בשיעור 7½% שהם כ-560 ל"י. המתלונן טוען, שלא היה מקום לניכוי מס הכנסה במקור מסכום המשולם בתורת החזר מס קנייה.

על פניית נציבות התלונות השיבה מע"צ, כי בעניין הניכוי היא פעלה על פי הוראות התקנות האמורות והוראות החשב הכללי.

נציבות התלונות הצביעה על כך, שסכום המשולם כהחזר מס קנייה אין לראות בו "תשלום בעד שירותים או טובין" במובן התקנות האמורות, ועל כן אף לא "הכנסה" במובן פקודת מס הכנסה. לפיכך הפנתה את התלונה לנציבות מס הכנסה ומס רכוש, אשר קבעה, שלא היה מקום לניכוי מס במקור מהחזר מס קנייה.

נציבות המס הודיעה למע"צ, כי להבא אל לה לנכות מס במקור מתשלום, כאשר ברור שאינו תמורת שירותים או טובין. בכל מקרה שצדדים לעיסקה קובעים, שתשלום מס הקנייה יהיה על הקונה, או שהתשלום ייעשה על ידי הספק אך הסכום יוחזר לו על ידי הקונה, לא ינוכה מס הכנסה במקור מאותו תשלום.

בנוסף לכך פנתה נציבות המס לחשב הכללי בבקשה שיוציא הוראה כאמור לכל משרדי הממשלה.

נציבות התלונות אף הצביעה בפני נציבות המס על הצורך בפרסום הוראות מתאימות לידיעתם של הגופים, שעליהם מוטלת חובת ניכוי מס הכנסה במקור - המדינה וכל מוסדותיה, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים ועוד.

נציבות מס הכנסה הודיעה כי תוציא הוראת-ביצוע המופצת בין השאר ליחידות אגף מס הכנסה, לשכת רואי החשבון, איגוד יועצי מס, ותישקל הפצתה במקרה זה לגופים נוספים כאמור.

4. הערכות שונות של נכס

חוכריה של חלקת קרקע בשטח של 1,722 מ^2, בירושלים התחייבו ב-10.10.1972 למכור למתלוננים את זכותם בחלקה.

כעבור חודש אושרה להפקדה תכנית בניין עיר חדשה לאזור שבו החלקה, אשר לפיה מותווית חלוקה מחדש של החלקות והכבישים; במקום החלקה נשוא התלונה תבוא חלקה חדשה, הכוללת רק 1,176 מ^2 משטחה של החלקה המקורית, ויתרת השטח הועדה הן לכביש חדש והן להשלמת חלקות אחרות.

לצורך עשיית ההסכם להחכרת החלקה לרוכשי זכות החכירה ביקש מינהל מקרקעי ישראל, שבניהולו החלקה, מהשמאי הממשלתי הראשי במשרד המשפטים הערכה של שוויה. השמאי הממשלתי קבע את שווי החלקה המקורית לאוקטובר 1972 לפי 80 ל"י למ^2 ולאוגוסט 1973 לפי 130 ל"י למ^2, בהתחשב, בין השאר, בכך, כי על פי חוק התכנון והבנייה, אין נותנים היתרי בנייה באיזור, שלגביו הופקדה תכנית לחלוקה מחדש עד למתן תוקף לאותה תכנית ולביצועה - תהליך שבדרך כלל נמשך זמן רב למדי. המינהל הסכים להחכיר למתלוננים - בהתחשב בהוראות התכנית החדשה לאזור - רק אותו שטח מהחלקה המקורית, כפי שנקבע בתכנית שבהפקדה (1,176 מ^2).

תלונתם של המתלוננים היא, שאף על פי שהשמאי הממשלתי הראשי קבע את שווי החלקה המקורית - שווי המבוסס על מחיר שניתן לקבל בעדה במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון - לאוגוסט 1973 לפי 130 ל"י למ^2, ואף על פי שמשרד מס רכוש היה מודע לכך, הוטל על החלקה מס לשנת המס 1974, לפי שומה, שנעשתה ליום 1.10.1973, על בסיס של 300 ל"י למ^2.

הנציבות הפנתה את תשומת לבם של המתלוננים בדבר זכותם להשיג על השומה בפני מנהל מס רכוש; ולאחר מכן, לערור בפני ועדת ערר. בעקבות זאת הגישו המתלוננים השגה, ולאחר שהיא נדחתה, הגישו ערר; אף הערר נדחה.

על פניית הנציבות השיב המשרד האיזורי של מס רכוש וקרן פיצויים, כי ההערכה של השמאי הממשלתי הראשי הייתה לדעתו נמוכה בהרבה משוויה הממשי של החלקה, והא ראייה: בשלוש עסקאות בנכסים שבקרבת מקום לנכס נשוא התלונה - עסקאות שנעשו בשוק החופשי בחודשים אוגוסט 1973 ופברואר ויוני 1974 - הושגו מחירים שבין 410 ל"י לבין 473 ל"י למ^2; בנסיבות אלו שווי של 300 ל"י למ^2, לצורכי הטלת מס רכוש לשנת 1974, אינו מופרז. ברם, בירור הנציבות העלה, שהנכסים, בהם נעשו שלוש העסקאות, אינם נמצאים באיזור, שאליו מתייחסות הוראות התכנית שהופקדה, אלא באיזור, שלגביו קיימת תכנית מאושרת; על נכסים אלו ניתן איפוא לבנות לאלתר, וממילא רב יותר שוויים.

לאחר שהנציבות הביאה בפני הממונה על המשרד האיזורי את ממצאיה אלה, הסכים הממונה לעיין מחדש בשומה. לצורך זה ערכו המשרד האיזורי על מס רכוש והשמאי הממשלתי הראשי דיון משותף בשומה.

השמאי הממשלתי הראשי וכן הממונה האיזורי על מס רכוש הודיעו לנציבות, שמסקנות הדיון המשותף הן, ששווי החלקה המוחכרת, בשטחה לפי התכנית החדשה, לצורך שומת מס רכוש לשנת 1974, היא 240 ל"י למ^2 (ההערכה הקודמת נעשתה בהתייחס לחלקה במלוא שטחה המקורי - דהיינו לרבות אותם חלקים שעל פי התכנית החדשה הועדו לכביש ולהשלמת חלקות אחרות). הממונה האיזורי הודיע לנציבות, כי קבע את שומת מס הרכוש של הנכס בהתאם לזה.

הנציב קבע, כי במידה שעניין התכנית שאושרה להפקדה כאמור לא הובא בחשבון בקביעת ערכם של הנכסים האחרים באיזור, מן הנכון ליישם את ההערכה האמורה גם לגבי אותם נכסים, בשים לב לייעודם, צורתם ומקומם, ובהתחשב בכך, שלגבי החלקה נשוא התלונה, התייחסה ההערכה החדשה לשטח החלקה הניתן לניצול בלבד. הממונה האיזורי הודיע לנציבות, כי יפעל בהתאם לזה.

דעתו של הנציב היא, כי על משרדי מס רכוש, שבמכלול פעולותיהם הערכות נכסים לצורך מס רכוש, מס שבח מקרקעין, תוספת מס על מכירת זכות במקרקעין ומס עזבון - להחליף עם אגף שומת המקרקעין שבמשרד המשפטים באופן שוטף מידע הנוגע לרמת השומות. נציבות מס הכנסה ומס רכוש וכן הממונה האמור הודיעו לנציבות התלונות, כי ייעשה כן.

5. פטור חלקי ממס רכוש - מהי דירה ראשונה למגורים

המתלונן רכש ב-1.7.1971 דירה למגוריו. לאחר שהוחק חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 8), תשל"ב-1972, פנה אל המשרד האזורי של מס רכוש, כדי לקבל לגבי דירתו את הפטור החלקי ממס בהתאם לסעיף 36(6) לחוק, הקובע כי מי שמשנת המס 1971 ועד לשנת המס 1978 נעשה לראשונה בעל דירה המשמשת למגוריו, לא ישלם בשלוש השנים 1972 עד 1974 את מלוא מס הרכוש החל על הדירה אלא רק שליש ממנו, והחל בשנת 1975 (הרביעית) ואילך יתווספו על אותו שליש בהדרגה 20% מההפרש שבין שליש המס לבין מלוא המס המגיע לאותה שנה. המשרד העניק למתלונן את הפטור בשנים 1972 ו-1973 לאותן שנות מס; בשנת 1974 סירב לתת לו את הפטור, מאחר שנתברר כי עוד לפני שרכש המתלונן את דירת מגוריו, הייתה רשומה על שמו דירה אחרת, ובנסיבות אלו הדירה שרכש ב-1971, לא הייתה בגדר דירתו הראשונה, ולא היה איפוא מקום למתן הפטור אף לשנים 1972 ו-1973.

בתלונתו לנציבות ציין המתלונן, שאכן נכונות העובדות; ברם, אותה דירה לא שימשה אף פעם למגוריו, ורק נרשמה על ידי הוריו על שמו בפנקסי המקרקעין בעודנו מתגורר בביתם, ולאחר מכן הועברה הבעלות בה ללא תמורה לאחיו.

על פניית הנציבות השיב משרד מס רכוש, שלפי פירושו הוא של הסעיף האמור, זכאי בעליה של דירה המשמשת למגוריו לקבלת הפטור החלקי, רק אם אותה דירה אכן היא הראשונה הרשומה על שמו.

הנציבות הודיעה, כי הפירוש העולה מן הסעיף הוא, שהקובע למתן הפטור החלקי הוא, שהדירה הרשומה על שמו ושבגינה מבוקש הפטור, משמשת לראשונה למגורי הבעלים, ולעניין זה אין חשיבות לעובדה, שכבר הייתה רשומה על שמו דירה, אשר לא גר בה. לפיכך זכאי המתלונן לקבלת הפטור, כפי שניתן לו בעבר.

משרד מס רכוש קיבל את עמדת הנציבות.

6. המועד בו עוברת הבעלות בקרקע מופקעת לקניינו של המפקיע

מהמתלוננים הופקעה חלקת קרקע על פי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) 1943; צו שר העבודה פורסם ביום 1.8.1968. המתלוננים שילמו, לפי דרישת המשרד האזורי של מס רכוש, את המס על הקרקע עד לשנת המס 1971/72, ונדרשו לשלם את המס גם לשנת 1972/73 - שנה, שבה שולמו להם הפיצויים בשל הפקעת הקרקע.

המתלוננים פנו לנציבות וקבלו על כך, ששלטונות המס גבו מהם מס רכוש על הקרקע המופקעת אפילו לאחר הינתן צו ההפקעה; לטענתם אין הם מחויבים לשלם מס רכוש בגין הקרקע מעת פרסום הצו.

על פניית הנציבות השיב הממונה האזורי על מס רכוש, כי פרסום צו שר העבודה מורה על הפקעה תמורת פיצוי, וכל עוד לא שולם הפיצוי לבעלי הקרקע המופקעת, או אותם בעלים לא מכרו את הקרקע לאחר - הם הבעלים על פי חוק מס רכוש. מאחר שהמתלוננים קיבלו את הפיצוי ב-22.6.1972 - הווה אומר עד אז עוד נחשבו לבעלי הקרקע - צורף תיק מס רכוש על אותה קרקע לתיק מס רכוש על קרקעות המדינה רק לקראת שנת המס הבאה, 1973/74.

לדעת הנציבות, עמדתם זו של שלטונות המס אינה מתיישבת עם המצב החוקי: הוראות סעיפים 4 ו-5 לפקודה קובעות, כי הקרקע קמה לקניינה של מדינת ישראל בעת שקנתה בה חזקה, ובמקרה זה מהיום, שהחלה מחלקת עבודות ציבוריות לבצע עבודה בקרקע לצורך סלילת הדרך או הרחבתה; לעניין שיבוי הבעלות אין איפוא משמעות כלשהי למועד תשלום הפיצויים. יצוין כי לא כך המצב בהפקעה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. בסעיף 19 לפקודה זו נקבע, כי הנכס המופקע יקום לקניינו של המפקיע בתאריך פרסום הודעה המכריזה על כך או בתאריך אחר שיפורש בה, בתנאי שתאריך זה לא יקדם למועד תפיסת החזקה.

בירור הנציבות העלה, כי מחלקת עבודות ציבוריות החלה בעבודות מדידה בקרקע עוד ב-15.1.1970. לאור זאת הודיעה הנציבות לממונה האזורי על מס רכוש, שיש להחזיר למתלוננים את סכומי המס, ששולמו על ידיהם לתקופה שלאחר יום תפיסת החזקה - 15.1.1970. הממונה הודיע, כי הוא מקבל את עמדת הנציבות, וכי הורה להחזיר למתלוננים את סכומי המס לתקופה שלאחר אותו תאריך.

7. מסלול ירוק ומסלול אדום בנמלי תעופה

כדי לזרז את מעבר הנוסעים המגיעים לנמלי תעופה בארץ, על ידי החשת הליכי ביקורת המכס, נקוטה בהם, כפי שמקובל בנמלי תעופה רבים בעולם, השיטה הדו-מסלולית: "ירוק-אדום". תקנות 30א' עד 30ו' לתקנות המכס, תשכ"ו-1965, קובעות כי בנמל תעופה יותקנו שני מסלולים למעבר הנוסעים המגיעים לישראל, לצורך מתן הצהרה לעניין דיני המכס על טובין שהם נושאים עמם, או שהם במטען הלווי שלהם: המסלול האחד ייקרא "המסלול הירוק", והשלט שבפתחו יהיה צבוע או מואר בצבע ירוק, ועליו הציון "אין טובין להצהרה"; והאחר ייקרא "המסלול האדום", והשלט שבפתחו יהיה צבוע או מואר בצבע אדום, ועליו הציון "יש טובין להצהרה". נוסע מגיע, שאין עמו טובין חייבים במכס בהתאם לתוספת לפקודת תעריף המכס והפטורים, כמפורט בהודעת מנהל המכס, רשאי לעבור במסלול הירוק, ומשעשה כן, יראוהו כמי שהצהיר, שאין עמו כל טובין, אלא אלה שבגדר הפטור וההודעה האמורים. נוסע מגיע, המביא עמו טובין, שאינם בגדר פטור והודעה אלה, חייב לעבור במסלול האדום.

במסלול הירוק רשאים לעבור רק אלו, שאינם מביאים עמם כל טובין, או המביאים טובים שבשל טיבם, סוגם או כמותם אינם בני הצהרה ופטורים מכל מכס. ואילו אלה שהם אמנם בעלי זכויות פטור אישיות כגון עולים, אך הם מביאים עמם טובין, אשר בתור שכאלה הינם בני הצהרה וחייבים במכס, חייבים לעבור במסלול האדום. הטעם לכך הוא, כי דבר הבאתם של הטובין חייב לבוא לכלל רישום במכס, כדי לעקוב אחר מידת מיצויין של הזכויות על ידי בעליהן, ולמנוע הבאת טובין מעל ומעבר לנקבע על פי זכויותיו; לפיכך על בעל זכויות אישיות לפטור לעבור אף הוא במסלול האדום.

בנציבות נתקבלו תלונות מספר מנוסעים, שהגיעו דרך נמל התעופה בן-גוריון, שהיה עליהם לעבור במסלול האדום, אך הם עברו - ולטענתם בטעות - במסלול הירוק ונקנסו בשל כך.

בירור הנציבות העלה, שאכן בנמל התעופה בן-גוריון קיים שילוט מנחה כמפורט בתקנות, ובמקום מתאים ובולט לעין מצויות חוברות הדרכה

לנוסע, אשר מסבירות הסבר היטב את מהות שני המסלולים, ומתי יש לעבור בזה או בזה, והמפרטות את הטובין הפטורים ממכס, שמי שמביא רק אותם רשאי לעבור במסלול הירוק.

בנסיבות אלו קבע הנציב שאין התלונות מוצדקות. הפעלתה התקינה של השיטה הדו-מסלולית מותנית בכך, שהנוסעים המגיעים ימלאו בקפדנות אחר ההוראות לבחירת המסלול הנכון והמתאים. טענת "טעות" סתם אין בה כדי לפטור נוסע,שעבר במסלול הירוק במקום במסלול האדום,מעונש מינהלי - להוציא אותם מקרים מעטים, שנסיבותיהם הן כאלה, שהטעות מוכחת על פני הדברים, ללא צורך בחקירה בדבר כונותיו של הנוסע, נסיבות שלא התקיימו בעניין התלונות שהגיעו לנציבות.

שלטונות המכס מצידם הודיעו לנציבות כי בעל טובין, שעבר במסלול הירוק ונקנס בשל כך, ולדעתו לא היה מקום להטיל עליו קנס בשל הנסיבות המיוחדות של המקרה רשאי לפנות לסגן גובה המכס בלוד, לשם הקטנת הקנס או ביטולו.

8. נזק שנגרם בידי רשויות המכס בשל איחור באיתור טובין

סוכן של חברה לא-מקומית, המייצרת ציוד לתאורת חירום, הזמין ממנה דגמי ציוד מסוג זה לשם הצגתם בתערוכת טכנולוגיה 1974. כדי להבטיח, שהציוד יגיע בעוד מועד, הוא נשלח בדרך האוויר.

המטען הגיע בזמן לנמל התעופה בן-גוריון; אולם כשבא המתלונן לשחרר את המטען מהמכס, לא נמצא המטען במחסני המכס ולמרות חיפושים מרובים אחריו, לא עלה בידי שלטונות המכס לאתרו. בינתיים נפתחה התערוכה, והמתלונן לא יכול היה להציג בה את תצוגתו; כך ירדו לטמיון ההשקעות המרובות שהשקיע המתלונן כדי להציג תצוגתו בתערוכה, ונמנע ממנו הרווח שעשוי היה להפיק מהשתתפות בה.

אמנם מוכן היה מנהל המכס לתת למתלונן תעודת חסר, המזכה את המתלונן בשיפוי כדי ערך הציוד מחברת הביטוח שבה היה מבוטח; אולם טוען המתלונן, שאין די בכך כדי לפצותו על ההוצאות שהוציא לקראת השתתפותו בתערוכה ועל הנזקים שנגרמו לו בשל אי-ההשתתפות.

בהסתמך על ייעוץ משפטי שקיבל, סבור היה המתלונן, כי שלטונות המכס אינם אחראים על פי חוק לנזקים הנגרמים לציבור מחמת רשלנותם של עובדיהם, ולפי זה קובל הוא על ההסדר החוקי הבלתי צודק, השולל ממנו קבלת פיצוי על נזקיו, וביקש את התערבות הנציבות, כדי שתביא לשינוי המצב החוקי.

סעיף 23 לפקודת המכס אמנם קובע, כי רשות המכס והמדינה לא ישאו באחריות לכל אבידה או נזק שנגרמו לטובין הנתונים לפקודת רשות המכס אלא אם נגרמו במזיד על ידי אחד מפקידי המכס; אולם הוראה זו בטלה מכללא מכוח הוראותיו של חוק הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952. לפי אותו חוק אחראית המדינה בגין רשלנות שבמעשה, לרבות מחדל, ומי שטוען, כי נגרם לו נזק מחמת מעשה או מחדל כזה, באפשרותו להגיש תביעה בבית המשפט נגד המדינה. ברם, לפי זה טענו שלטונות המכס, שלשם מימוש זכויותיו, על המתלונן להגיש בבית המשפט תביעה נגד המדינה. הנציבות לא קיבלה טיעון זה, והעמידה את שלטונות המכס על כך, שיש להתייחס לדרישת המתלונן לגופה, ואין מקום להפנייתו לערכאות, כדי שיבוא על סיפוקו אם אמנם הצדק עמו.

בעקבות פניות חוזרות של הנציבות נאותה הנהלת המכס לראות בתלונת המתלונן לנציבות תביעה נגד הנהלת המכס למתן פיצוי בעד נזקיו, ובהתחשב בהיקף הפיצויים שנדרשו, פנתה הנהלת המכס לפרקליטות המדינה, להקמת ועדה בינמשרדית, שתחליט בתביעה, וזאת בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין תביעות נזיקין נגד המדינה. בדיון בפני הוועדה נתברר, שהציוד שוחרר בטעות על ידי עובד משרד הבטחון המופקד על שחרור טובין, והוחזר למכס רק לאחר חמישה חודשים; עם זאת, קבעה הוועדה שהואיל והאחראי למעשה גם הוא משרד ממשלתי, אין נפקות לכך, מי נושא באחריות - המכס או משרד הבטחון - באשר מכל מקום מדובר בתביעה נגד המדינה. הוועדה החליטה לפצות את המתלונן בסך כ-14,000 ל"י, בגין הנזקים הממשיים שנגרמו לו, תוך שמירה על זכותו לתבוע פיצוי נוסף בסך כ-5,000 ל"י, בגין הוצאות נסיעה והוצאות אחרות, שהוציא לשם השתתפות בתערוכה, אם לא יעלה בידו להיטיב את נזקיו על ידי הצגת המוצגים בתערוכה, שעוד עמדה להיערך.

המתלונן קיבל את הפיצוי, כפי שנפסק לו בוועדה; הציוד הוצג בתערוכה טכנולוגיה 1975.

9. "שימוש עצמי" במשאית לעניין פטור ממסי יבוא

על פי פרט 15 לתוספת לתעריף המכס והפטורים נקבע שיעור מס מוקטן של 25% על יבוא כלי רכב מסחריים, לרבות במיוחד משאיות, על ידי עולה וחוזר, שנכנסו לישראל לאחר 31.8.1967 (להלן - זכאי). באותו פרט נקבע: ההקלה תינתן לזכאי אם נתמלאו לגביו התנאים וההוראות המפורטים בפרט 7 שבתוספת האמורה - בין השאר - התנאי שהטובין יהיו לשימושם העצמי של הנכנס או של בני משפחתו הנלווים אליו; העביר העולה את הטובין או השימוש בהם לאחר, תשולם במלואה יתרת המכס החלה עליהם לפי השיעור שיחול עליהם ביום התשלום.

ב-17.12.1972 תוקן פרט 15 ונקבע, כי המנהל רשאי להתיר לזכאי העסקת נהג שכיר, בתנאי שהזכאי עצמו ינהג ברכב במשך שש שעות לפחות ליום.

בנציבות נתקבלו תלונות מספר מזכאים, שייבאו משאיות תוך תשלום המס בשיעור מוקטן; אולם, לאחר מכן חויבו בתשלום מלוא המס, כיוון שהעסיקו נהגים שכירים, דבר שלדעת שלטונות המכס לא התיישב עם "שימוש עצמי", כמשמעותו בפרט 7, ומהווה העברת השימוש ברכב לאחר כמשמעותו בפרט 15.

במקרה אחד יובאה משאית בשנת 1971 והמתלונן העסיק בה גם נהג שכיר, כדי שהמשאית תופעל הפעלה מלאה. המשאית נתפסה בידי אנשי המכס ביום 18.10.1972, כאשר נוהג בה נהג שכיר. היא הוחרמה והזכאי נדרש לשלם את מלוא המס החל עליה בתוספת כופר. הסבריה של הנהלת המכס לכך היו ש"שימוש עצמי" ברכב משמעו נהיגה בפועל על ידי הבעלים בלבד, ונהיגה ברכב בידי נהג שכיר כמוה כהעברת השימוש לאחר; התיקון בדצמבר 1972 אינו בא אלא להקל עם הזכאי בהתירו למרות זאת העסקה חלקית של נהג שכיר.

במקרה אחר יובאה משאית בשנת 1972 על ידי עולה, שנהג בה בעצמו עד לשנת 1973, עת אובחנה אצלו מחלה קשה, שמנעה ממנו מלהוסיף לנהוג במשאית. בשל כך ביקש מהנהלת המכס, שלא תישלל ממנו ההקלה מהמס, אף כי במכונית כלל לא ינהג הוא אלא נהג שכיר המועסק על ידיו. הנהלת המכס לא נענתה לבקשתו.

לדעת הנציבות, הפירוש שניתן על ידי שלטונות המכס למונחים "שימוש עצמי" ו"העברת השמוש לאחר" שבפרט 7 ופרט 15 בנוגע להעסקת נהג שכיר במשאית לא היה נכון. השימוש ברכב מסחרי איננו אלא הפקת ריווח מהפעלתו, ולאו דווקא נהיגה בפועל ברכב, וכל עוד הריווח עולה בחלקם של הבעלים בלבד, אין העסקת נהג שכיר סותרת שימוש עצמי של הבעלים ברכב ואין לראות בזה העברת השימוש ברכב לאדם אחר.

לפי זה, התיקון לפרט 15 מסוף 1972 מהווה צמצום של זכויות הזכאים בהתירו רק העסקה חלקית של נהג שכיר ולא העסקה מלאה. הנהלת המכס הצדיקה פירושה היא של המונחים בכך, שלוא הותרה ללא סייג העסקת נהג שכיר ברכב מסחרי, היה הדבר פותח פתח לקנוניות מצד זכאים, שמלכתחילה היו מייבאים רכב מסחרי לא לשימושם הם אלא לשימושם של אחרים. הנציבות לא ראתה מקום לחששות כאלה, כשהמדובר הוא באדם שמהתעודות הרפואיות שבידיו עולה ברורות, שמטעמי בריאות אין הוא מסוגל עוד לנהוג, וחוסר יכולת זו התהוותה, לאחר שיובאה המכונית.

הואיל והתלונות הוגשו לנציבות, לאחר שנכנס לתוקפו התיקון לפרט 15 - תיקון המטה את הכף לעבר פירושם של שלטונות המכס - סוכם עם שלטונות המכס, כי עניינם של זכאים, שמחמת מצב בריאותם נבצר מהם לנהוג בעצמם ברכב - אף לא למשך שש שעות ליום - יועבר לדיון בוועדה שליד הקרן המיוחדת הקיימת במכס, כדי לכסות מאותה קרן את הפרשי המסים החלים על הטובין.

בעקבות סיכום זה הוצאה על ידי הנהלת המכס הוראה, שלפיה בקשות של זכאים יועברו לדיון בוועדת הקרן בהתמלא התנאים הבאים:

(א) הזכאי נהג במשאית בישראל לפחות שישה חדשים לפני גילוי המחלה;

(ב) הזכאי חלה במחלה או שמחלתו אובחנה לאחר כניסתו לישראל;

(ג) המחלה שוללת ממנו לחלוטין את האפשרות לנהוג ברכב;
(ד) העולה המציא אישורים רפואיים להוכחת המחלה.

הנציבות לא ראתה צורך בדרישה למילוי התנאי הראשון כדי למנוע קנוניות; הגורם הקובע הוא שהמחלה אובחנה בישראל, לאחר שכבר יובאה המכונית, או על כל פנים, לאחר שהיא כבר הוזמנה. הוצבע איפוא בפני הנהלת המכס על תיקון ההוראה בהתאם לכך.

אשר לתוצאותיהן של שתי התלונות המתוארות -

לאחר שהתחייב המתלונן הראשון לנהוג בעצמו ברכב במשך שש שעות לפחות ביום, הוחזרה לו המכונית בהסתמך על התיקון שהוכנס בינתיים בפרט 15; ובהתחשב בכך גם הופחת בהרבה סכום הכופר שחויב בו.

לגבי המתלונן השני הוחלט לכסות מהקרן 90% מהמסים, החלים על המשאית, ובנוסף על זה לתת לו הלוואה עומדת בסכום יתרת 10%.

10. עד מתי זכאי סטודנט עולה לפטור ממכס

צו תעריף המכס והפטור קובע, כי עולה, שתוך 18 חודש מעלייתו החל בלימודים סדירים כתלמיד מן המניין במוסד להשכלה גבוהה, והלימודים לא נמשכו למעלה מחמש שנים רצופות, זכאי לפטור ממכס, אם ייבא חפציו תוך שנה מתום לימודיו; מנהל המכס רשאי לראות את היום, שבו נבחן העולה באחרונה במסגרת לימודיו, כיום תום לימודיו.

המתלוננת עלתה לישראל במארס 1968, והחלה מיד בלימודיה באוניברסיטה העברית. היא סיימה לימודיה בשנת 1973, ואת חובותיה לקבלת התואר מילאה בספטמבר אותה שנה, בהגישה עבודות גמר כתחליף לבחינות. היא ביקשה מהנהלת המכס, שיותן לה לממש זכויותיה כעולה עד תום שנה מספטמבר 1973, ולא מיוני 1973 - מועד גמר הלימודים הרשמי באוניברסיטה אותה שנה - כפי שאושר לה. בקשתה נדחתה בנימוק, שאין סמכות חוקית להארכת משך זכויותיה מעבר לנקבע בצו.

הנציבות העמידה את הנהלת המכס על כך, שהמתלוננת לא ביקשה הארכת המועד של שנה ליבוא חפציה מעבר לנקבע בצו, אלא זאת, שמנהל המכס ישתמש בסמכותו ויראה את היום הקובע, לעניין תום לימודיה, ביום שהגישה את עבודת הגמר לצורך קבלת התואר, באשר עבודה זו באה במקום המבחן האחרון.

הנהלת המכס החליטה להיענות בחיוב למבוקשה של המתלוננת, שמירוץ השנה יתחיל לא מיוני 1973 אלא מסוף ספטמבר אותה שנה. הואיל וההחלטה - כיוון שבתחילה לא הובנה כראוי בקשתה של המתלוננת - ניתנה רק זמן קצר לפני תום אותו מועד, ועל כן נבצר היה מהמתלוננת לממש זכויותיה בזמן הקצר שעוד עמד לרשותה, ניאותה הנהלת המכס לפניית הנציבות להאריך באופן יוצא מן הכלל את התקופה עד לסוף דצמבר 1974, בכסותה את המכס, על החפצים שיובאו, מהקרן המיוחדת העומדת לרשותה למקרים כאלה.

11. פטור ממס על נסיעות לצורכי ריפוי

בתו של המתלונן, שנפגעה במוחה, סבלה, כבר מגיל רך, מהפרעות בתפקוד ובהתנהגות, ולא התפתחה באופן תקין. לאחר שהוכח, שהטיפול, שמקבלת הילדה בארץ, אינו מביא לשיפור במצבה, ולאחר שנודע למתלונן, שבפילדלפיה שבארה"ב יש מוסד לטיפול בילדים הסובלים מסוג זה של פגיעה במוח והתוצאות המושגות טובות, נסעה הילדה, בלווית אמה, לשם קבלת הטיפול המתאים. נתברר, שהמוסד פועל לפי שיטה מחזורית של טיפולים במקום ושל תרגילים מורכבים, שעל החולה לתרגל אותם למשך שישה חודשים, ולאו דווקא בין כותלי המוסד, אלא אפילו במקום מגוריו. לאחר תום תקופת התרגילים, על החולה לחזור למוסד למעקב ולקבלת טיפולים ומתכון תרגילים אחר ושוב לשם תרגול למשך חצי שנה וחוזר חלילה. מדי פעם בפעם על שני ההורים לבוא יחד עם הבת אל המוסד לצורך לימוד אינטנסיבי של דרכי הטיפול וביצוע התרגילים המסובכים. התרגילים מבוצעים מדי יום ביומו בעזרת שניים עד ארבעה אנשים. בהתפתחותה של הילדה חלה התקדמות, אך הקשר אל המוסד הוא עניין לשנים.

(א) בפנייתו אל הנציבות קבל המתלונן, שפטור ממס נסיעות ניתן על הנסיעה רק של הבת החולה ושל מלווה אחד, ואף פטור זה לא היה מלא, אלא בסך 300 ל"י בלבד - מחצית הסכום הקצוב של המס. הוא טען כי הנסיבות המיוחדות של המקרה מחייבות מתן פטור מלא לגבי הנסיעות של הבת על שני מלוויה.

בעקבות פניית הנציבות אישרה הנהלת המכס והבלו פטור ממס על נסיעות החולה, על שני מלוויה, וזאת במלוא הסכום הקצוב של המס; יתרת המס בסכום הקצוב, שמעבר לנקבע בצו (300 ל"י לחולה ולכל אחד ממלוויה), תתכסה מהקרן המיוחדת העומדת לרשות המכס.

עם תקון סעיף 2(9) לצו מס נסיעות חוץ (פטור), ניתן, החל ביום 1.5.1975, פטור מהמס בסכום הקצוב: על נסיעתו של חולה - במלוא הסכום (750 ל"י) ועל נסיעתו של מלווה אחד בלבד - בחלק מהסכום (300 ל"י).

הנציב המליץ בפני הנהלת המכס, כי במקרים בהם הוברר ההכרח במלווה נוסף, תוסיף לכסות מהקרן המיוחדת את מלוא המס בסכום הקצוב על נסיעותיהם של שני המלווים.

הנהלת המכס הודיעה לנציבות, כי ההסדר שנקבע, לגבי המתלונן, יחול גם על נסיעותיהם של חולים אחרים במחלה זו, שיסעו לקבלת טיפול במוסד האמור, וכן לגבי נסיעות לצורך טיפול רפואי של חולים במחלות דומות כשהוברר ההכרח במלווה שני.

(ב) עוד קבל המתלונן על כך, שאף כי המדובר הוא בנסיעות חוזרות בתקופה של שנים רבות, הרי לפני כל נסיעה כזאת, של הבת ומלוויה, עליו להצטייד באישורים הרפואיים ממשרד הבריאות לשם קבלת הפטור לגבי הנסיעה, הן של הבת והן של כל אחד משני מלוויה - תהליך מייגע הגוזל זמן רב מהמשפחה מוכת הגורל.

עמדת הנציב הייתה, שיש מקום לקביעת נוהל למקרים, שלפי האבחנה הרפואית ידוע, שיהא צורך בנסיעות חוזרות לקבלת טיפול רפואי חיוני, שניתן לקבלו רק בחוץ לארץ; קביעתו של נוהל כזה תמנע את הצורך בבקשות חוזרות לאישור משרד הבריאות למתן הפטור, כל עוד ברור,

שההכרח בנסיעה בעינו עומד. בסוף יולי 1975 הודיעה הנהלת המכס לנציבות, שניתנה הוראה לממונה האזורי, מס נסיעות חוץ, תל אביב, לבוא בדברים עם משרד הבריאות לשם אימוץ עמדת הנציב.

12. מס נסיעות חוץ לרגל ביקור אצל חולה אנוש

סעיף 2(10) לצו מס נסיעות חוץ (פטור), תש"ל-1970, בנוסחו בעת הגשת התלונה קבע, כי מי שנוסע לחוץ לארץ לשם ביקור שארו הקרוב שהוא חולה אנוש, יקבל פטור ממס נסיעות בסך 300 ל"י; לעומת זאת קבע סעיף 2(11) לצו, כי מי שנוסע למקום הפטירה של שארו הקרוב תוך 30 יום מיום הפטירה יינתן לו פטור מלא מהמס.

המתלוננות נסעו לחוץ לארץ כדי לבקר את קרובם שחלה במחלה אנושה. החולה נפטר במהלך הביקור. בשובן לישראל קיבלו המתלוננות החזר של חלק ממס הנסיעות, ששילמו על כרטיסי הנסיעה.

קובלות המתלוננות על כך, ששיעור הפטור ממס נסיעות שניתן בגין נסיעה כגון זו, קטן בהרבה משיעור הפטור הניתן בגין נסיעה למקום הפטירה או למקום הקבורה של שאר קרוב תוך 30 יום מיום הפטירה. פניותיהן של המתלוננות בעניין זה לשלטונות המכס, שהובאו לדיון גם בדרגים בכירים, נדחו כולן.

הנציבות העמידה את הנהלת המכס והבלו על כך, שיש מהסתירה במתן פטור ממס בשיעור שונה בשל נסיעות דומות זו לזו במטרתן. מהנכון היה איפוא ליזום שינוי בצו, כדי להביא לכלל שויון בשיעור הפטור ממס על נסיעות, שמטרתן בעצם אחת.

הנהלת המכס והבלו קיבלה את דעת הנציבות, ובצו מס נסיעות חוץ (פטור), תשל"ה-1975, נקבע פטור, אמנם בשיעור אחר, אך שווה לנסיעות בעלות אותה מטרה.

הנהלת המכס גם הודיעה לנציבות, שהמתלוננות, אשר בגין תלונתן ובירורה תוקן הצו, ייהנו אף הן מהפטור ממס, כאילו רכשו את כרטיס הנסיעה, לאחר שכבר נכנס התיקון לתוקפו.

13. זכות אלמנתו של נכה מלחמה בנאצים שנפטר לפני שנקבעה זכאותו לתגמולים

המתלוננת ובעלה עלו מברית המועצות לישראל בדצמבר 1972. בתור נכה מלחמה בנאצים הגיש הבעל ללשכה לשיקום נכים במשרד האוצר בקשה לקבלת תגמולים על פי חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954; עבר את הבדיקות הרפואיות הדרושות, והרופא המוסמך המליץ להכיר בנכותו. ברם, לשם קבלת תגמולים היה עליו להתייצב גם לפני ועדה רפואית, שתקבע את דרגת נכותו; עוד בטרם הגיע תורו, נפטר. המתלוננת פנתה ללשכה לשיקום נכים לשם קבלת תגמולים בהתאם לחוק. הלשכה סירבה לשלם בטענה, שהבעל נפטר, בטרם נקבעה זכותו לקבלת תגמולים, ובהתאם לחוק פגה הזכות עם פטירת הנכה.

סעיף 30 לחוק קובע, כי תשלומים שהגיעו לנכה בשעת פטירתו מכוח החוק ישולמו - אם לא הורה הנכה אחרת לרשות המוסמכת - לבן זוגו ובאין בן זוג ליורשיו; בהתאם לסעיף 13(א) לחוק, תתכן המשכת תשלום תגמולים של נצרך מחוסר פרנסה ונכים אחרים, שנקבעו להם תגמולים מיוחדים לפי סעיף 20, עד 12 חודש מתום החודש, שבו אירעה הפטירה.

בירור הנציבות העלה, שבניגוד לעמדת הלשכה לגבי הבקשה נשוא התלונה על פי חוק נכי המלחמה בנאצים, הרי בבקשה על פי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957, נוהגת הלשכה להמשיך בטיפול גם לאחר מות המבקש בהעבירה את הבקשה, לצורך קביעת דרגת הנכות, אל ועדה רפואית, הקרויה בפי הלשכה "ועדה של חסד".

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. הומלץ שעל הלשכה לאמץ אותו מתכון טיפול גם בבקשות, המוגשות על פי חוק נכי מלחמה בנאצים, ולפי זה לטפל גם בבקשתה של המתלוננת.

14. החזר שכר לימוד בבית ספר טכני של חיל האויר

המתלונן, לפני גיוסו לצה"ל, למד בקורס בבית ספר טכני של חיל האויר. שכר הלימוד בעד הקורס היה 400 ל"י, ואבי המתלונן שילם סכום זה בתקופת הקורס.

בהתחייבות, שחתם אבי המתלונן עם כניסת המתלונן לקורס, נקבע כי האב יהיה פטור מתשלום שכר הלימוד, אם ייעשה כלהלן: החניך יגיש לבית הספר בקשה בכתב להפסיק את גביית שכר הלימוד בשל רצונו להתחייב בתום שירות החובה לשירות קבע לתקופה של שנה אחת לפחות; הוא יחתום על התחייבותו זו לא יאוחר מאשר תוך חודש ימים מתחילת שירות החובה; והוא אמנם יתקבל לשירות קבע וישרת בהתאם להתחייבותו.

המתלונן חתם על התחייבות לשירות קבע של שנה אחת ומילא אחריה. לטענתו אף המציא בשעתו לבית הספר בקשה בכתב להפסיק את גביית שכר הלימוד בשל רצונו להתחייב לשנת שירות קבע. אולם כל פניותיו להחזר שכר הלימוד לא נענו.

על פניית הנציבות השיב משרד הבטחון, כי בקשה מצד המתלונן להפסיק את גביית שכר הלימוד לא נתקבלה בבית הספר, ואין כל רישומים הנוגעים לבקשה כזו; ואילו בהתאם להתחייבות, שחתם אבי המתלונן, הרי כדי לקבל פטור משכר לימוד היה על המתלונן להגיש את הבקשה בעודנו חניך בבית הספר. משלא עשה כן, רואה המשרד את עצמו פטור מהחזרת שכר הלימוד, אפילו התחייב המתלונן לשרת בצבא הקבע וגם שירת בפועל.

הנציבות הצביעה בפני משרד הבטחון, כי גם בהנחה, שמסיבה כל שהיא לא הגיעה הבקשה לבית הספר, יש בסירוב להחזיר את שכר הלימוד נוקשות יתירה, שהרי בסופו של דבר מילא המתלונן בפועל אחר ההתחייבות, כפי שצריך היה להתחייב באותה בקשה.

בעקבות זאת הודיע משרד הבטחון לנציבות, כי ניתנה הוראה להחזיר להורי המתלונן את שכר הלימוד, ואמנם נעשה כן.

15. מיקום ועדה לבדיקת נכים

המתלוננת היא נכת רגלים. היא ביקשה פטור ממסים על רכב, ולשם כך היה עליה להיבדק בוועדה רפואית אשר בלשכת הבריאות של מחוז חיפה, שבו מקום מגוריה - מושב עין עירון. היא הגיעה ללשכה בשעה היעודה, אך הוועדה, הבודקת אך ורק נכי רגליים למטרת מתן הפטור, הייתה ממוקמת בקומה השנייה של הבניין, וכדי להיבדק על ידיה יש לעלות כעשרים מדרגות באין מעלית במקום. כאשר הועמדו חברי הוועדה על הקשיים שיש למתלוננת בעלייה במדרגות, הם ירדו אליה והחלו בבדיקה, אך במהלכה הטעימו, כי אין באפשרותם להשלימה, מאחר שהציוד לכך מצוי בחדרי הוועדה שלמעלה. המתלוננת עמדה על השלמת הבדיקה באותו מקום ובאותה פעם, בהתחשב גם במרחק שבין מקום מגוריה אל הלשכה (כ-50 ק"מ), ובעובדה שמלווה נתפנה במיוחד לצורך זה. אולם חברי הוועדה לא שעו לדבריה, ולטענת המתלוננת, כאשר אמרה, שאין היא יכולה לעלות, ענו "לא איכפת לנו, תקחו סבלים", לבסוף נאלצה ללכת כלעומת שבאה.

על שאלת הנציבות בדבר התנהגות חברי הוועדה ועצם מיקומה, השיב המשרד, שנמצא כדברי המתלוננת, ובמקרה זה אכן חרגה הוועדה ממתן שירות טוב ואדיב; זאת על רקע חילופי הדברים שבין המתלוננת לבין חברי הוועדה. הובעה התנצלות בפני המתלוננת. בעקבות התלונה מוקמה הוועדה לבדיקת נכי רגליים בצריף שבחצר הלשכה, וגם בדיקת המתלוננת הושלמה שם.

הנציב הורה ליחידה שבמשרד מבקר המדינה, המרכזת את הביקורת על הוועדות הרפואיות, לבדוק מיקומן של ועדות דומות במחוזות אחרים. בעקבות הבדיקה שערכה היחידה, ולאור המלצתה, הוציא משרד הבריאות הנחיות, שבבנייני לשכות הבריאות תהיה הודעה בולטת לעין על כך, כי המוזמנים לבדיקה, שאין ביכולתם לעלות במדרגות, יודיעו על נוכחותם, כדי שחברי הוועדה ירדו לקומת הקרקע לעריכת הבדיקה.

16. הודעה למשפחה על אישפוז חולה נפש

בשתי תלונות אל הנציבות - אחת בשנת 1973 ואחת בשנת 1975 - טענו בני משפחה של חולי נפש, כי החולה אושפז, בלא שנמסרה כל הודעה למשפחה. בשני המקרים גרם דבר העלמו של החולה חרדה רבה למשפחה, התרוצצות בין בתי החולים ופניות למשטרה, עד אשר אותר בית החולים לחולי נפש שבו אושפז.

במהלך בירור התלונה הראשונה הודה משרד הבריאות, כי אי מתן הודעה למשפחה על האשפוז היה משגה, שנבע מפיזור הנפש של עובדי בית החולים שטיפלו באשפוז, וכי יש לקוות, כי הנוגעים בדבר יסיקו את המסקנות המתחייבות מן המקרה.

לגבי הנושא בכללותו, אין הסדר חוקי המחייב מסירת הודעה למשפחה, ובמשרד הבריאות חלוקות הדעות, אם צריכה להיקבע הוראה כללית, המחייבת מתן הודעה למשפחה בכל מקרה, או שיש לתת בידי הרופא המטפל שיקול דעת כיצד לנהוג במקרה מסויים. יש גם מקרים שרצוי לכבד רצונו של חולה, שלא יוודע לבני משפחתו דבר אשפוזו.

הנציב המליץ להנהיג נוהל, שלפיו יישאל מאושפז, אם רצונו, שדבר האשפוז יובא לידיעת משפחתו, להוציא מקרים שחולה אינו מסוגל לקבוע עמדה כראוי, כי אז יחליט הרופא המטפל כיצד לנהוג, ונימוקיו יירשמו בתיקו של המאושפז.

משרד הבריאות השיב, ששיתוף המשפחה בכל הקשור במערכת הטיפול הפסיכיאטרי בחולה הוא אחד מעקרונות היסוד, ועל כן אין מקום לפרסם הוראות שתוכנן ברור ומחוור לכל איש מקצוע. לטענת המשרד מקרה התלונה הוא אחד מבין 11,000 אישפוזים לשנה, ונדירותה של תלונה מסוג זה מורה על כך, שהנושא מוסדר היטב במסגרות האישפוז.

במהלך הבירור של התלונה השנייה, נמסר ממשרד הבריאות, שבאחרונה היו עוד כמה מקרים של אי מסירת הודעה למשפחה על אישפוז של חולה. הואיל וכך, הרי למרות השיקולים המקצועיים דלעיל, יש דווקא מקום לביצוע המלצתו של הנציב.

ביוני 1975 פרסם ראש שירותי בריאות הנפש חוזר לכל הפסיכיאטרים המחוזיים ומנהלי בתי החולים הממשלתיים לחולי נפש, אשר לפיו יש חובה להודיע למשפחה על הכנסת חולה נפש לבית חולים פסיכיאטרי או על העברת חולה מבית חולים זה לזה.

17. שמירה על עילום שמו של אזרח המוסר מידע

תושב חיפה, הגר בשכנות לבית מלון, הפנה את תשומת לבו של משרד התיירות לכך, שהמצב התברואי בבית המלון ירוד מאוד, והוא מהווה מפגע תברואי גם לתושבי הסביבה. משרד התיירות הביא מידע זה לידיעת משרד הבריאות, וזה - דרך לשכת הבריאות המחוזית - ערך בדיקה, ונמצא כדברי המודיע. בית המלון קיבל אתראה חמורה לנקוט כל האמצעים לשמירה על רמה תברואית נאותה. קובל המודיע, שכאשר פנה משרד הבריאות אל בית המלון בעניין, צוין שמו בשולי הפנייה, שהעתק ממנה נשלח לו, וכך נודע לבית המלון מי הוא זה, שהודיע על כך. אמנם כאשר פנה בעניין אל משרד התיירות, לא ביקש מהמשרד, שישמור על עילום שמו, אך לדעתו, דבר זה מובן מאליו, לבל ייגרמו לו אי נעימויות בשל כך, מה גם שפרסום שמו אין בו כדי לשרת את העניין ולא היה בו כל צורך.

הנציבות פנתה בעניין הן למשרד התיירות והן למשרד הבריאות והעמידה אותם על כך, שיש לשמור על עילום שמו של מודיע, גם אם לא ביקש זאת במפורש, כאשר גילוי שמו אינו דרוש לצורך הבירור. עקרון השמירה על עילום השם בא להבטיח, שמודיע לא יירתע מלמסור על מפגעים, שאחרת לא היו באים לידיעת השלטונות המוסמכים. עם זאת, במקרה של נקיטת צעדים משפטיים עקב המפגע התברואי עלול שמו של מודיע להתגלות ממילא, כאשר מעיינים בתיק התביעה או כאשר מוסר המודיע עדותו בבית המשפט, אם הדבר אכן חיוני להוכחת האישום ואין אפשרות להוכיחו בדרכים אחרות.

בעקבות הפניות הוציא מנהל שירותי בריאות הציבור שבמשרד הבריאות ללשכות הבריאות הנחיות כדלהלן: עקרונית אין לגלות שמו של מודיע על מפגע תברואי במהלך הטיפול בתלונה על המפגע. כאשר מתקבלת תלונה ממודיע, יש להעמידו על כך, שקיימת אפשרות, שייודע שמו, אם יוחלט

להגיש כתב אישום בגין המפגע. השיב המודיע, שאין רצונו שיתגלה שמו בשום אופן - גם עקב הגשת כתב אישום - יש לכבד ככל האפשר רצונו; כתב אישום, אם יוגש, יבוסס על עובדות שנתגלו בבדיקות, הנערכות על ידי פקחי התברואה. ברם, משהובהר שאין כל אפשרות לוותר על עדותו של המודיע, ייקרא בכל זאת להעיד בבית המשפט.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הורה ליחידות הביקורת במשרדו לפעול לאמוץ הנחיות כאלה גם בגופים המבוקרים האחרים לגבי פניות מאזרחים, אשר נמסר בהן מידע בעל אופי דומה.

18. טענה בדבר אגרת מלווה שלא הגיעה לתעודתה

עובדת בבית חולים ממשלתי רכשה, באמצעות בית החולים, ממלווה בטחון 1967 - שהיה מלווה מרצון - אגרות על סך 300 ל"י; הסכום נוכה ממשכורתה בשיעורים חודשיים של 15 ל"י. ב-1968, כאשר חולקו האגרות בין הרוכשים, שהתה העובדת בחופשת לידה. בפנותה לאחר זמן לקבלת האגרות שעל שמה, לא נענתה.

על פניית הנציבות השיב משרד הבריאות, כי שמה של המתלוננת אינו כלול ברשימה של אותם רוכשי אגרות, שבגלל העדרם בזמן החלוקה לא נמסרו להם האגרות, אלא הן הוחזרו על ידי הנהלת בית החולים ל"יהב" קופת עובדי המדינה, שממנה נרכשו. כן הודיע המשרד לנציבות, שרשימות רוכשי האגרות, שהיו בידי "יהב" ובהן שמות הרוכשים, הושמדו, באשר אין הן בחזקת חומר ארכיוני, שמצווים על שמירתו על פי חוק הארכיונים, תשט"ו-1955. הרשימות, שבהן אישרו מקבלי האגרות קבלתן בחתימת ידם, אבדו בעת שעבר המשרד למשכן אחר, ואין איפוא אפשרות לבדוק אם אכן נמסרו למתלוננת האגרות אם לאו.

לאחר שמתוך תלושי המשכורת, שהעבירה המתלוננת לנציבות, הוכח שהיא שילמה את מלוא תמורת האגרות, שנרכשו באמצעות בית החולים הממשלתי, העמידה הנציבות את המשרד על כך, כי מוטל עליו, בתור אחראי לאותו בית חולים, נטל הראייה שהמתלוננת אכן קיבלה את האגרות; לשם כך יש לעשות מאמץ לאיתור הרשימות של מקבלי האגרות.

בעקבות זאת הודיע המשרד, כי נערכה בדיקה חוזרת, והפעם יותר יסודית, ונמצא שלא כל הרשימות אבדו; באותם קטעי רשימות שאותרו, נמצא שמה של המתלוננת ובצדו חתימתה כמאשרת קבלת האגרות במלוא הסכום.

הנציבות הביאה את הדבר לידיעת המתלוננת, וזו כפרה בכך שהחתימה היא שלה, כיוון שבעת חלוקת האגרות הייתה בחופשת לידה ובאותה תקופה לא הוזמנה כלל לבוא למקום עבודתה; וחזרה על טענתה, כי עדיין לא קיבלה את האגרות.

בעקבות פניית הנציבות חוקרת המשטרה בעניין.

חינוך

19. משך חינוך חובה במסגרת החינוך המיוחד

למתלונן בת, שנולדה באוקטובר 1960. כבעלת משכל נמוך התקשתה בלימודים, והמצב החמיר בשל חיי משפחה מעוררים של הוריה.

בהתחשב ברמת הישגיה הנמוכים בלימודים הופנתה ב-1972 על ידי השירות הפסיכולוגי של העירייה שבמקום מגוריה למחלקה הסוציאלית של אותה עירייה, וזו מצאה לה מקום באחד מבתי הספר שברשת ויצ"ו.

המתלונן פנה אל הנציבות בפברואר 1973 בעניין גביית שכר לימוד בגין הבת על אף היותה בגיל חינוך חובה; במארס 1974, בעניין סידור בתו במוסד חינוך מתאים; ובמארס 1975, שוב בעניין גביית שכר לימוד.

בפברואר 1973 קבל המתלונן בפני הנציבות, שהנהלת בית הספר ויצ"ו דורשת ממנו שכר לימוד בגין הבת, אף כי היא בגיל חינוך חובה.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, שהתשלום הנדרש מהמתלונן אינו בגדר שכר לימוד אלא גמול בעד שעות הוראה נוספות הניתנות באותו בית ספר מעל למכסת השעות הרגילה. אולם כפי שנתברר מהתכתבות הנציבות עם המתלונן, לא עברו מספר שעות ההוראה את מכסת השעות המקובלות; בהתחשב בכך, הוצבע בפני העירייה, שיש לפטור את המתלונן מתשלום כל שכר לימוד בהיות בתו בגיל חינוך חובה. ואמנם שוחרר המתלונן מכל תשלום.

במארס 1974 קבל המתלונן, שהנה הבת כבר לומדת כשנתיים בבית הספר ויצ"ו ולדעתו לא חלה שום התקדמות בהתפתחותה השכלית. הוא פנה אל המחלקה הסוציאלית של העירייה בקשר לסידורה במוסד מתאים, אך נאמר לו שבית הספר, שבו לומדת הבת, הוא הסדור המתאים בשבילה.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, שבבית הספר האמור אמנם מצאה הבת את מקומה - היא מבקרת באופן סדיר ונשתלבה בחברת התלמידות. יהא זה אפוא לטובת הבת שתישאר באותו בית ספר עד להשלמת לימודיה במסגרת

חינוך חובה. בנסיבות אלו הגיעה הנציבות למסקנה, שהתלונה על כך, שיש לסדר את הבת במקום אחר, אינה מוצדקת.

בפברואר 1975 פנה המתלונן אל הנציבות בקובלנה על כך, שהחל באוקטובר 1974 נדרש ממנו תשלום שכר לימוד בהנמקה, שלבת מלאו באותו חודש 14 שנה, ועל כן היא מעל לגיל חינוך חובה. קובל האב, שאמנם נכון הדבר לפי שנת הלידה של הבת, ברם בהתחשב במסלול לימודיה המיוחד, הבת עדיין בשלב של חינוך חובה.

בירור הנציבות העלה, שבמסגרת חינוך מיוחד, כאשר בית הספר מוכר על ידי משרד החינוך והתרבות, מממן המשרד את המשך הלימודים של תלמידים שמעל לגיל חינוך חובה. אולם בית הספר, שבו לומדת בת המתלונן, עדיין לא הוכר על ידי משרד החינוך והתרבות, ועל כן נתעוררה השאלה של גביית שכר לימוד, מאז מלאו לבת 14 שנה. ברם, בהתחשב בזה, שהשירות הפסיכולוגי של העירייה הוא שהפנה את בת המתלונן לאותו בית ספר, והמליץ על המשכת לימודיה בו, וגם מחנכת בית הספר עמדה על כך, כי רצוי שהבת תמשיך את לימודיה באותו בית ספר, באה הנציבות בדברים עם יושב ראש הנהלת בתי הספר של ויצ"ו בארץ, ובמקביל גם עם משרד החינוך והתרבות בדבר הענקת מעמד של מוסד מוכר לבית ספר זה וממילא גם מתן פטור מתשלום שכר לימוד.

ואמנם נתקבלה עמדת הנציבות, שבנסיבות המיוחדות של המקרה יש לשחרר את המתלונן משכר לימוד לשנת הלימודים תשל"ה.

משרד החינוך והתרבות והנהלת בית הספר גם הודיעו לנציבות, שמתגבשת החלטה של מתן מעמד של בית ספר מוכר למוסד זה.

20. שלילת התחשבות בציונים

המתלונן יחד עם אחיו התאום עמדו לסיים את חוק לימודיהם בתיכון. בטרם עזבו את המוסד, נפל עליהם חשד ההנהלה שהם ועוד תלמידים התפרצו לחדר המזכירות וזייפו את הציונים שהשיגו במהלך לימודיהם בו. נתברר שאמנם בוצע המעשה, ושני תלמידים - אחד מהם אח המתלונן - הודו שידם

עשתה זאת. ברם המתלונן הכחיש נמרצות כל מעורבות בעניין, ואף הביע נכונות להחקר במשטרה כדי לנקות את עצמו מחשד זה. המוסד הודיע על דבר ההתפרצות וזיוף הציונים למשרד החינוך והתרבות, והמשרד החליט, בקביעת ציוניו בתעודת הבגרות, שלא להביא בחשבון את ציוני המגן - ציונים פנימיים שנלקחים בחשבון לצורך קביעת הציון הסופי בתעודת הבגרות. אמנם עמד המתלונן בבחינות ואף קיבל תעודה; אולם קובלנתו היא, שמאחר שלא הובאו בחשבון ציוני המגן, הרי על ידי כך ציוניו בתעודת הבגרות יצאו נמוכים, ופחתו סיכוייו להתקבל במוסד להשכלה גבוהה. הוא ערער בפני משרד החינוך והתרבות על ההחלטה, אך הוועדה לחינוך על יסודי שבמשרד לא ראתה מקום להתערב.

בירור הנציבות העלה, שההחלטה לשלילת ציוני המגן מהמתלונן ניתנה על סמך ההנחה, שגם כי יתכן שהמתלונן לא השתתף בפועל בפריצה, מכל מקום ידע על כך, חיפה על אלו שביצעו את הזיוף וגם עמד להנות מהתוצאות. נקיטת אמצעי חמור זה באה בעיקר כדי לבטא את הצורך בשמירה על תקינות הבחינות והציונים ולהרתיע מביצוע מעשים דומים בעתיד.

הנציבות זימנה אליה את המתלונן, ושוב הוא הכחיש בכל תוקף כל שייכות לאותו מעשה, ולוא גם בתור מי שבא כביכול בסוד המבצעים וידע על העומד להתרחש. נוכח התקיפות, שבה שלל המתלונן כל חלק באשמה, והעובדה, שמאז המעשה חלפו כמה שנים, ובינתיים סיים המתלונן את שירותו בצבא ואף נפצע במלחמת יום הכיפורים, ובהתחשב בזה, שגם הנהלת המוסד נכונה הייתה בשלב זה לבוא לקראת המתלונן, המליצה הנציבות בפני משרד החינוך והתרבות, שהוועדה לחינוך העל יסודי תדון שנית בערעור המתלונן במגמה לקבוע ציוניו בתעודת הבגרות תוך התחשבות בציוני המגן.

משרד החינוך והתרבות הודיע לנציבות שהוא פועל על פי ההמלצה.

21. זכות ערעור על תוצאות בחינות מוקדמות

המתלוננת נרשמה במשרד החינוך והתרבות בדצמבר 1972 לבחינות מוקדמות חיצוניות-אקדמה לבחינות הבגרות-בארבעה מקצועות; בעת ההרשמה קיבלה חוברת בשם "בחינות בגרות חיצוניות, תקנות ותדריך", שהוצאה באוקטובר

1971. באפריל 1973 ניגשה לבחינות, ובסוף יוני אותה שנה קיבלה הודעה שלא עמדה בהן. היא רצתה אז לערער על התוצאות, באשר לדעתה הראתה בבחינות ידע ויכולת. שהיו מצדיקים מתן ציונים חיוביים, אך מאחר שבחוברת לא צוינה אפשרות של ערעור על תוצאות בחינות מוקדמות, הסיקה שהציון סופי. לאחר מכן נודע לה, שאמנם קיימת אפשרות של ערעור. בדצמבר 1973 היא פנתה איפוא אל המשרד בבקשה, שמחברות הבחינה ייבדקו שנית. נאמר לה שערעור ניתן להגיש רק תוך חודש מיום קבלת ההודעה על הציון; מידע על כך ניתן היה למצוא בחוברת במהדורה מתוקנת שיצאה במאי 1973.

בירור הנציבות העלה, שבהודעה על תוצאות הבחינות לא צוין, שיש אפשרות של ערעור. עם הוצאת החוברת המתוקנת אמנם פורסם דבר הוצאתה הן בעתונות והן בלוח המודעות של המשרד, אך לא הופנתה תשומת לב הנבחנים לכך, שקיימת אפשרות של ערעור על תוצאות בחינה במשך חודש ימים: בנסיבות אלו לא הייתה למתלוננת למעשה הזדמנות לעמוד בעוד מועד על קיום הזכות של ערעור, ועל כן פנתה אל המשרד רק בהיוודע לה על כך.*

הנציב קבע איפוא שהתלונה מוצדקת והציע שיידון ערעור המתלוננת. עוד הוצע למשרד, שבהודעה לנבחן על תוצאות הבחינות תצוין האפשרות של הגשת ערעור תוך חודש ימים.

22. המועד להגשת בקשה לקביעת שכר לימוד

תושב כפר מוסמוס שבאיזור ואדי עארה שלח אל משרד החינוך והתרבות בראשית מארס 1974 - כשבועים לפני תום המועד - בדואר רשום טפסים ממולאים, על נספחיהם, לקביעת שכר לימוד מדורג לשנת הלימודים תשל"ד 1973/74 בעד בתו, הלומדת בבית הספר התיכון שבבעלות המועצה המקומית אום אל פחם. כעבור חודשים מספר קיבל מהמועצה דרישה לשלם את מלוא

* לגבי מסירת ידיעה על שינוי תנאים בהודעה מיוחדת, ראה גם דו"ח שנתי 3 של נציב תלונות הציבור, (תלונה מס' 12, עמ' 3-52)

שכר הלימוד. המתלונן, שבהתחשב בהכנסתו קיבל בעבר פטור מלא משכר לימוד, נדהם מהדרישה וערך בירורים במשרד התקשורת, מה עלה בגורל הטפסים, ששלח למשרד החינוך והתרבות. משרד התקשורת אישר בכתב, שדבר הדואר הרשום, שנשלח על ידיו אל משרד החינוך והתרבות בתאריך דלעיל, אבד, ואת האישור המציא המתלונן למשרד החינוך והתרבות. בנובמבר 1974 פנה אל הנציבות בקובלנה על כך, שאין המשרד נכון לטפל עוד בקביעת שכר לימוד מדורג לשנת הלימודים תשל"ד, אף על פי שלא בו האשם, שאבד דבר הדואר הרשום.

על פניית הנציבות השיב המשרד, שאת הטפסים ניתן היה להגיש במשך שנה; ואם דחה המתלונן את הגשתם עד כדי שבועיים לפני תום המועד, הרי יש לו חלק באחריות לכך, שהטפסים לא באו לכלל טיפול. בינתיים כבר ערוך המשרד לטיפול בקביעת שכר לימוד מדורג לשנת הלימודים תשל"ו, ואין לטפל עוד בענייני תשל"ד.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. משניתן מועד לעשיית פעולה, ניתן לעשותה, כל עוד לא עבר המועד, ולכאורה אין נפקות לכך, אם נעשתה בתחילת המועד, באמצעו או בסופו. כיוון שהמתלונן שלח את הטפסים, בטרם תם המועד, ובדואר רשום, הרי פעל, כפי שצריך היה לפעול, ואין הוא נושא בכל אחריות לכך, שהטפסים לא הגיעו ליעדם. בנסיבות אלו אין לקבל את טענת המשרד, שכל הפעולות הקשורות בקביעת שכר לימוד מדורג לשנת הלימודים תשל"ד הושלמו זה כבר. הוצבע על כך, שכמקרה יוצא מהכלל על המשרד לקבוע שכר לימוד מדורג בעד בת המתלונן לשנת הלימודים האמורה.

משרד החינוך והתרבות הודיע לנציבות, שהוא פועל על פי קביעת הנציב.

23. מבחן לקבלת תלמיד ללימודים באוניברסיטה

המתלונן ביקש להתקבל ללימודים באוניברסיטה בר אילן - לפקולטה למשפטים בעדיפות ראשונה, ולחוג לכלכלה בעדיפות שנייה. לפקולטה למשפטים לא נתקבל, כי לא מילא אחרי התנאים. כדי שיוחלט בדבר קבלתו

לחוג לכלכלה, הוזמן לבחינות כניסה. ברם כחודש לפני שעמדה להיערך הבחינה, קיבל מהאוניברסיטה הודעה, שנדחתה בקשתו להתקבל, ואת ההזמנה לבחינה יש לראות כמבוטלת.

על פניית הנציבות השיבה האוניברסיטה, שעם שליחת ההזמנה למועמדים לבוא להיבחן נתברר, שמספר המועמדים עלה בהרבה על המצופה בהתחשב באפשרויות הקליטה של החוג, ועל כן הוחלט לדחות מועמדותם של כל אלו, שממוצע ציוניהם בתעודת הבגרות הוא למטה מ-8. אשר למתלונן, בעת הגשת הבקשה להתקבל עדיין היה תלמיד השנה האחרונה בבית הספר העל יסודי ורק באחרונה ניגש לבחינות הבגרות; כאשר הוחלט בדבר דחיית בקשתו על הסף על פי המבחן דלעיל, עדיין לא היו ידועים ציוניו במקצועות בהן נבחן, ועל כן לגביו הובא בחשבון ממוצע הציונים שהשיג במשך שלוש שנות לימודיו האחרונות בבית הספר - ממוצע שהיה למטה מ-8 והביא לדחיית מועמדותו.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אם נקבע מבחן לקבלת תלמידים - במקרה זה ממוצע הציונים בתעודת הבגרות - אין לסטות ממנו לרעת שום מועמד. אמנם גם לגבי המתלונן התבסס המבחן על ממוצע של ציונים, אך לא אלו שהשיג בבחינות הבגרות - ציונים שאז עדיין לא היו ידועים - אלא אלו שצבר בשנות לימודיו בתיכון. הומלץ איפוא, שהמתלונן יוזמן להיבחן בבחינת הכניסה, ועצם קבלתו כתלמיד - בכלל זה כשרותו להשתתף בבחינה - תידון רק בהיוודע תוצאות בחינות הבגרות.

האוניברסיטה הודיעה לנציבות, שהיא מקבלת את המלצתה.

24. החזר תגמולי מילואים למעבידים המעסיקים עובד בשתי משרות

מורה הועסק בבית ספר תיכון ב-23/24 משרה ובטכניון במשרה שלימה. העובד גויס במלחמת יום הכיפורים. את משכורתו לחודשי אוקטובר 1973 עד פברואר 1974 קיבל הן מבית הספר (סך 1,690 ל"י לחודש) והן מהטכניון (סך 1,418 ל"י). בית הספר שילם למורה את המשכורת, על פי חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, בהתבסס על הסיכום

עם המחלקה המקצועית בארגון מורי בתי הספר העל יסודיים. אולם קובלת הנהלת בית הספר, שמאחר ואת הספח על שירותו בצה"ל מסר המורה, לא לה אלא לטכניון, הרי רק הטכניון קיבל חזרה מקרן ההשוואה שבמוסד לביטוח לאומי את סכומי המשכורת, ששילם למורה לאותם חודשים.

הנציבות באה בדברים עם מנהל קרן ההשוואה וזה ציין, שהקרן לא הייתה צד לסיכום, שעל פיו שילמה הנהלת בית הספר את המשכורת למורה לחודשי שירותו הצבאי. הקרן מחזירה למעביד תגמולי מילואים רק על פי ספח שירות ובמסגרת התקרה שנקבעה; התקרה הייתה בתקופה אוקטובר 1973 עד סוף דצמבר 1,500 ל"י לחודש, ובחודשים ינואר ופברואר 1974 1,800 ל"י. על כן ניתן להחזיר למתלוננת לכל היותר רק את ההפרש שבין הסכום ששולם לטכניון (1,418 ל"י) לבין זה של התקרה.

כשם שהקרן לא הייתה צד לסיכום האמור כך גם הטכניון לא הייתה לו שייכות אליו, באשר חל הוא רק על בתי הספר העל יסודיים.

אף על פי כן פנתה הנציבות אל הטכניון, והעמידה אותו על הקיפוח שקופחה המתלוננת. בעקבות זאת נאות הטכניון להתחלק עם המתלוננת בסכומי ההחזר, תוך התחשבות ביתרות הסכומים שעד לתקרה, אשר עוד נותרו למתלוננת לגבייה מהקרן.

25. יצא לדיג וגילה עתיקה

סעיף 3 לפקודת העתיקות קובע, שכל המגלה עתיקה ואינו בעל רשיון לחפור בהתאם לסעיף 6 לפקודה, חייב למסור מיד הודעה על תגליתו לפקיד מחלקת העתיקות של משרד החינוך והתרבות. על פי סעיף 6, לא יחפור אדם ולא יחפש באופן אחר עתיקות בין באדמתו ובין באדמת אחרים, אלא אם כן קיבל משר החינוך והתרבות רשיון לחפור. סעיף 4 קובע, ששר החינוך והתרבות יהא זכאי לרכוש מטעם הממשלה כל עתיקה, ועד שלא ויתר על הזכות, היא תוסיף להתקיים. סעיף 5 קובע, שלהוציא מקרה של גילוי עתיקה בניגוד להוראה מהוראות הפקודה ומקרים אחרים, תהא זכותו של שר החינוך והתרבות לרכוש עתיקה על פי סעיף 4 כפופה לתנאי, שישולם שווייה למוצא.

המתלונן, דייג חובב, יצא לדוג ליד עתלית. כאשר צלל במים הרדודים, הבחין בחול הים בקצה קנהו של תותח ברונזה עם קוטר. הוא ניגש לתחנת המשטרה שבמקום מגוריו כדי להודיע לה על התגלית. התחנה באה בדברים עם המוזיאון הימי בחיפה. נציג המוזיאון יצא למקום ונלווה אליו המתלונן שהצביע על העתיקה; נתברר שהמדובר הוא בתותח ממוצא ספרדי מהמאה השש עשרה. התותח נמשה מהמים, והוצב במוזיאון הימי. המתלונן דרש תמורה כנקבע בסעיף 5 לפקודת העתיקות, אך נתקל בסירוב.

את בירור התלונה קיימה הנציבות עם אגף העתיקות של משרד החינוך והתרבות. האגף שלל את זכות המתלונן לתמורה מהטעמים הבאים: סעיף 6 לפקודה קובע מפורשות, שלא יחפור אדם ולא יחפש באופן אחר עתיקות אלא על פי רשיון, ואילו לפי סעיף 3 יש להודיע על תגלית לאגף; כיוון שלא היה למתלונן רשיון והוא אף לא הודיע על התגלית לאגף, הוא פעל בניגוד להוראה מהוראות הפקודה, ולפי סעיף 5 שוב אינו זכאי לקבלת תמורה.

הנציבות לא קיבלה את טיעון האגף: העתיקה נתגלתה לעיני המתלונן באקראי ולא נחשפה בדרך של חפירה. אשר למסירת הודעה על התגלית, הרי מסר על כך לתחנת המשטרה. ואכן נשתכנע האגף, שיצא המתלונן ידי חובתו לפי הפקודה. משהוכר המתלונן בתור "מגלה עתיקות", לא נותר לאגף אלא לשקול, אם להפעיל את הזכות שלפי סעיף 4 בדבר רכישת העתיקה ותשלום התמורה למתלונן או לוותר על הרכישה. האגף ויתר על הזכות, לדבריו מפאת מגבלות תקציב, והעתיקה הפכה אפוא להיות רכושו של המתלונן. שוויה של העתיקה נאמד ב-50,000 ל"י.

26. מעצר קטין בניגוד לפקודות הקבע

נער בן 14, רכוב על אופניו בדרך לביתו, נעצר בשעת ערב בידי חיילת. החיילת הטיחה בפניו, שלילה לפני כן ניסה רוכב על אותם אופניים, שזוהו על ידיה, לחטוף ממנה ארנקה, ומן הסתם היה זה מי שרכב על האופניים בעת שנעצר על ידיה. הנער השיב, כי לילה לפני כן השאיל אופניו לחברו, ואם אירע מה שאירע, היה זה חברו ולא הוא שעשה זאת; כדי לעמוד על צדקת דבריו ביקשה ממנו החיילת, שיילווה אליה לבית חברו. הוא עשה כן, ולאחר שחברו לא נמצא בבית, הביאה אותו החיילת בשעה 23.30 לתחנת המשטרה המקומית. המשטרה עצרה את הנער על סמך הודעת החיילת. הוא נחקר על ידי שוטר, שאינו חוקר נוער, ונגבתה ממנו הודעה; הנער חזר על גרסתו. על דבר המעצר של הנער הודיעה המשטרה לאביו בשעה שלוש לפנות בוקר. למחרת נחקר על ידי חוקר נוער, לאחר שאומתה גירסתו, שוחרר בצהרים. אבי הנער פנה אל הנציבות בתלונה על מעצר הנער וחקירתו שלא כדין.

בפקודות הקבע של המשטרה נאמר, שלא ייעצר קטין - מי שגילו פחות מ-16 שנה - ללא פקודת מעצר, אלא כשהוא נתפס בשעת ביצוע עבירה מסוג פשע או נמלט ממשמורת חוקית או נמצא חשוד בנסיבות חשודות או בכל מקרה שיש חשש סביר, שאם לא ייעצר, עלול להכשיל את החקירה או להעלים רכוש; אין לבצע מעצר קטין בשעות הלילה, אלא אם דחייה עלולה להכשיל את החקירה. חקירת קטין תיעשה על ידי חוקר נוער, וכשהוא מחליט לכלוא קטין, יש להודיע על המעצר בהקדם האפשרי להוריו.

על פניית הנציבות הודיעה המשטרה, שלדעתה מעצר הנער ואופן חקירתו היו כדין; הנער זוהה על ידי החיילת בתור חשוד בעבירה חמורה, ובשל כך לא היה מנוס מלחקור אותו מיד לאחר הבאתו לתחנה על אף השעה המאוחרת של הלילה; מה גם שהחיילת המזהה הייתה אף היא באותו זמן בתחנה. בידי הנער גם לא הייתה כל תעודה רשמית בדבר היות גילו 14

שנה בלבד; ממבנה גופו ניתן היה להתרשם, שהמדובר בבן 16 אם לא יותר. ואשר לצורך במסירת הודעה להורי קטין עצור בהקדם האפשרי, נעשה הדבר תוך זמן סביר, ואלמלא עיסוקיהם הרבים של שוטרי התחנה, הייתה ההודעה להורים נמסרת בשעה עוד יותר מוקדמת.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. עם כל הסברי המשטרה לא נתקיים במקרה זה שום תנאי מהתנאים, שלפיהם רשאית המשטרה לערוך מעצר לילה של קטין. לא היה זה מקרה, שקיים חשש סביר, שאם לא ייעצר הקטין, הוא עלול להכשיל את החקירה או להעלים רכוש גנוב או ראיות אחרות. זיהוי החיילת נגע לאופניים ולא לנער, וגם גרסת הנער הייתה מלכתחילה, שלא הוא שרכב בלילה שלפני כן על האופניים אלא חברו ששאל אותם ממנו; בנסיבות אלו, לאחר שמיעת גרסתו של הנער, ניתן היה להימנע מלעצרו ולמסור למחרת את החקירה בידי חוקר נוער, כפי שקובעות ההוראות. גם התרשמות ממבנה גוף לקביעת גיל אינה חד-משמעית דיה כדי לעמוד בפני טיעונו של הנער, שגילו 14 שנה בלבד. ואשר למועד למסירת הודעה להורים על מעצר הנער, הרי נוכח השעה המאוחרת - 23.30 - שבה נעצר הנער בתחנת המשטרה, אין נתינת ההודעה בשעה שלוש לפנות בוקר עונה על חובת מסירה ב"הקדם האפשרי".

בהתאם לסעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) הובא העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

27. בקשת צו חיפוש על פי מידע שנמסר בעילום שם

לבקשת המשטרה הוציא בית משפט צו חיפוש בביתו של המתלונן מתוך חשד, שהמתלונן מחזיק בחלקי רכב גנובים. החיפוש לא העלה דבר. המתלונן שחשד כי מי שהוא מתנכל לו, ביקש מהמשטרה שתודיע לו על יסוד מה נתבקש צו החיפוש, אך זו השיבה, שמקור המודיעין אינו ניתן לפרסום. קובל המתלונן, שנפגע שמו הטוב, ומה שאירע לו על לא עוול בכפו עלול לקרות לכל אזרח אחר במדינה.

בירור הנציבות העלה, שההודעה נתקבלה טלפונית בעילום שם, וצו

החיפוש נתבקש על יסוד הודעה זו בלבד. גם השוטר, בעת שהצהיר בפני בית המשפט, שיש לו יסוד להאמין, שברשות המתלונן רכוש החשוד כגנוב, לא הודיע לשופט, שהבקשה לצו מתבססת על הודעה שבעילום שם בלבד.

הנציב הציע אפוא בפני המשטרה לשקול, אם במקרה שמבוקש צו חיפוש על יסוד הודעה בעילום שם בלבד, אין מקום לכך, שמבקש צו החיפוש יביא עובדה זו בידיעתו הוא לידיעת השופט.

בעקבות זאת הודיעה המשטרה לנציבות, שהוצאה הוראה, שלפיה כל אימת שהמידע שבידי המשטרה יכלול הודעה בעילום שם בלבד, יש להביא הודעה זו לידיעת השופט, שעה שהוא מתבקש להוציא את צו החיפוש.

אמנם יכול להיות מקרה שלמשטרה יש עניין מוצדק, שלא יוודע לחשוד, שכל המידע אודות החשד בא לה מהמקור האמור; במקרה זה ניתן לבקש מהשופט עשיית סידורים למניעת הוודעות הדבר.

28. התנהגות פוגעת של שוטר

המתלוננת נהגה במכונית במבואות אשקלון; שוטר עצר אותה ורשם לה דו"ח על כך, שעברה עבירת תנועה. המתלוננת אינה קובלת על עצם רישום הדו"ח - עניין זה על בית המשפט להכריע בו - אלא על התנהגותו של השוטר שרשם לה את הדו"ח: צורת דיבורו הייתה קולנית; ביטוייו כלפיה היו מעליבים; באין תעודת זהות בידיה הוא עמד על כך, שתזהה עצמה דווקא בפניו בתחנת המשטרה באשקלון, שבה הוא משרת, ולא נעתר לבקשתה להזדהות בתחנת משטרה שבאשדוד, עיר מגוריה, גם כאשר אמרה לו, שהיא בחודש האחרון להריונה; לצורך רישום הדו"ח עיכב אותה כחמישים דקות.

בעקבות פניית הנציבות ובירור התלונה הודיעה המשטרה, כי מצאה פגם בהתנהגות השוטר. ננקטו נגדו צעדים משמעתיים.

המשטרה התנצלה בפני המתלוננת על אי הנעימות שנגרמה לה ובשל הנסיבות אף הומר הדו"ח באזהרה.

29. סגירת איזור גבעת שאול בירושלים לתנועה ביום העלייה המסורתית להר המנוחות

בעל מפעל בגבעת שאול בירושלים קבל על כך, שבשעה שבע בבוקר ערב ראש חודש ניסן, שהוא יום עלייה לבית הקברות שבהר המנוחות, ניסה להגיע במכוניתו למפעלו, אך המשטרה אסרה מעבר כלי רכב פרטיים, ולא ניתן לו להגיע אל מפעלו. הוא הצביע על כך, שגם מפעלים אחרים באותה שכונה - לפחות 35 במספר - לא ניתן להגיע אליהם באותו יום ובאותו זמן.

על פניית הנציבות הודיעה המשטרה, שביום העלייה המסורתית להר המנוחות מקיימת המשטרה סידורי תחבורה, שלפיהם נקבעים מסלולי נסיעה מיוחדים כדי לאפשר לרכב ציבורי להגיע להר המנוחות. אשר לקשיי הגישה של המתלונן למפעלו באותו יום, נקבע שבדרך צדדית יכול היה המתלונן להגיע לייעדו, התלונה לא נמצאה אפוא מוצדקת.

עם זאת, נוכח שיבושי התנועה הצפויים למפעלים שבשכונה בימי העלייה להר המנוחות, קיימה הנציבות מגעים עם המשטרה לשם קביעת הסדרים שיאפשרו גישה ברכב פרטי למפעלים שבשכונה.

בעקבות זאת הודיעה המשטרה לנציבות, שלמפעלים יוצאו בעתיד רשיונות מעבר; הודעה מטעם המפקח על התעבורה על המקום והמועד של חלוקת הרשיונות תתפרסם כל פעם בסמוך לפני יום העלייה להר המנוחות.

משרד המשפטים

30. פיקוח על אפוטרופסים פרטיים

מאושפזת בבית חולים לחולי נפש קיבלה בשנות השישים, בתור ילידת גרמניה וקרבן רדיפות היהודים על ידי המשטר הנאצי, פיצויים בסך 10,000 מ"ג על הפסקת לימודיה. באותן שנים, בתקופה שהייתה אשה נשואה, הייתה באפוטרופסותו של בעלה; ולאחר גירושיה, בזו של אחיה. בסוף 1972 הועברה האפוטרופסות עליה אל האפוטרופוס הכללי. אשה, שהתעניינה בגורל המאושפזת ושנהגה לבקר אותה, קבלה על כך, שכמעט שלא נותר ולא כלום מאותם כספים, והאפוטרופסים הפרטיים לא חויבו על ידי האפוטרופוס הכללי להגיש, ואף לא הגישו, דו"חות על כלכול צורכי המאושפזת בהיותם האפוטרופסים עליה.

בירור הנציבות העלה, שאכן הוא כדברי התלונה. אך תביעות אפשריות נגד האפוטרופסים הפרטיים התיישנו בינתיים. אגב כך, ובמהלך בירורן של תלונות אחרות, שבהן נשתקפו פעולות לא הולמות של אפוטרופסים פרטיים, הפנתה הנציבות את תשומת לבו של האפוטרופוס הכללי לצורך לסתום תחום פרוץ זה על ידי פיקוח שיטתי. האפוטרופוס הכללי היה שותף לעמדה זו (ראה גם דו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה, עמ' 476).

מבחינת החוק, אין על האפוטרופוס הכללי, בתור שכזה, חובת פיקוח על אפוטרופסים פרטיים. ואמנם, כאשר האפוטרופוס הכללי פותח בהליך משפטי לטובת חסוי, על פי סעיף 69 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, או מחליט להצטרף להליך קיים, הוא עושה זאת כנציגו של היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה מפעיל פיקוח על חסויים באמצעות משרד האפוטרופוס הכללי ובאמצעות משרד הסעד, שהיה הפעיל העיקרי בתחום זה. אך חובת הפיקוח על אפוטרופוס פרטי היא על אותו בית משפט, המוציא את צו מינוי האפוטרופוס, ובית המשפט אמור לבדוק את הדו"ח השנתי, שעל אפוטרופוס פרטי להמציא על פעולותיו, והוא גם יכול להטיל על האפוטרופוס הכללי שיפקח בעניין מסויים.

באחרונה מופעל על ידי האפוטרופוס הכללי פיקוח יותר הדוק על אפוטרופסים פרטיים: בירושלים הפיקוח מקיף למדי, באשר בצו המינוי מורה בית המשפט המחוזי, שהעתק מהדו"ח השנתי על האפוטרופוס הפרטי להמציא לאפוטרופוס הכללי. בתי המשפט שבערים האחרות מחייבים אפוטרופוס פרטי להמציא דו"ח לאפוטרופוס הכללי, לפי בקשתו, במקרים מיוחדים - כאשר אפוטרופוס מגיש התפטרות או כאשר מבקש הוא שכר טרחה. אשר לחלוקת התפקידים בין משרד הסעד לבין משרד האפוטרופוס הכללי, על פי תכנית שכבר הוחל בביצועה, יעסוק המשרד הראשון בענייני סעד ממש ואילו משרד האפוטרופוס בכל הכרוך בענייני רכוש. לשם כך מונה עורך דין בתפקיד של מפקח ארצי על אפוטרופסים פרטיים, והוא נעזר ברואי חשבון בבדיקת הדו"חות הכספיים. מלבד זאת, מערכת הנתונים הדרושה לפיקוח עומדת להיות מוסבת בקרוב למחשב - דבר שיקל את המעקב אחרי המצאת דו"חות על ידי אפוטרופסים פרטיים.

באחרונה ניתנה אפשרות, בין היתר, לאלו, שאושרו להם פיצויים בגין הפסקת לימודים, לרכוש להם זכויות בביטוח הסוציאלי הגרמני; יתכן שגם המאושפזת זכאית לזה. בקשר לכך פנתה הנציבות אל האפוטרופוס הכללי, כדי לברר כיצד נערך משרדו לטפל בדבר עבור פסולי דין וחולי נפש. הנציבות תמשיך לעקוב אחר העניין.

31. אבדן תיק בבית משפט

המתלוננת הייתה צד לתביעה בבית הדין הרבני. במסגרת דיון בבית המשפט המחוזי, שהמתלוננת לא הייתה צד לו, הוזמן התיק מבית הדין למטרה שלא הייתה ידועה לה. כאשר נזקקה המתלוננת לאותו תיק להמשך ההתדיינות בבית הדין, נסתבר שהתיק נעלם בבית המשפט. מזכיר השופט אישר, שקיבל את התיק, אך לא הוא ולא אחרים בבית המשפט לא ידעו להסביר, היכן התיק.

בירור הנציבות העלה, כי גם כשלמזכיר הראשי של בית המשפט נודע דבר אבדן התיק, לא העביר את העניין לחקירת המשטרה. הסברה של הנהלת בתי המשפט לכך היה, כי אבדן התיק נודע למזכירות בית המשפט המחוזי

מהמתלוננת זמן רב, לאחר המועד, שבו נזקק בית המשפט לתיק; מה גם שהתובענה, שבזיקה אליה הוזמן התיק, הועברה בינתיים מבית המשפט המחוזי לסמכותו של בית משפט השלום. עוד הוסבר, שהמזכיר הראשי הזמין אליו את המתלוננת לשם קבלת פרטים נוספים בדבר טענה, שבעלה קשור בהיעלמו של התיק; היא הבטיחה לבוא, אך לא באה. בשל כל זאת לא היה ערך לפנות למשטרה, והמתלוננת, לוא רצתה, הייתה יכולה לפנות בזמתה היא בקובלנה למשטרה.

עמדת הנציבות היא, שבכל מקרה של אבדן תיק, בכלל זה מסמך, בבית משפט, מזכירות בית המשפט, שבשליטתה התיק, היא שצריכה לפנות אל המשטרה מיד בהיוודע לה על כך, ואין להטיל זאת על שום גורם אחר, ואפילו יהא זה מי שנפגע מהאבדן. אשר לטענה, שהמזכיר הראשי נבצר היה להפנות את העניין למשטרה בהעדר הפרטים אודות טענת המתלוננת בדבר חשדותיה בבעלה, הרי אותו מידע, שכבר מצוי היה בידיו, היה עליו להעביר למשטרה בציון החשדות שיש למתלוננת, והמשטרה מצדה הייתה ממשיכה בחקירה. גם הטענה של הזמן הרב שחלף, אין בה כדי להצדיק את ההימנעות מלהפנות את העניין למשטרה. הנהלת בתי המשפט הורתה למזכיר הראשי בהתאם לזה.

במהלך בירור התלונה הוציאה הנהלת בתי המשפט חוזר אודות נהלים בדבר הפניית תלונה למשטרה על אבדן תיק של בית משפט או לשכת הוצאה לפועל ומתן הודעה מתאימה על כך לקציין הבטחון של בתי המשפט.

32. הקלה בדרכי תשלום של קנסות ואגרות בתי משפט והוצאה לפועל

נתקבלו תלונות מספר על כך, שקנסות המוטלים, אם על ידי בתי משפט לתעבורה ואם במסגרת ברירת קנס (האפשרות הניתנת על פי חוק לעבריין לשלם קנס לאלתר במקום להיתבע על העבירה בפני בית משפט), לגבי עבירות מסויימות, במיוחד עבירות תנועה, לא ניתן לשלמם, אלא בקופת בית המשפט או באחד מסניפי בנק הדואר בארץ; אף זאת לא בשיק אלא במזומנים בלבד.

בירור הנציבות העלה, שהסדר זה נעשה על פי הוראות חשב מערכת בתי המשפט ועל דעת החשב הכללי. הנציבות הצביעה על ההכבדה ללא צורך שיש במגבלות דלעיל, ובאה על כך בדברים עם הנהלת בתי המשפט וחשב מערכת בתי המשפט. העניין הגיע לדיון בוועדה בין-משרדית בהרכב חשב מערכת בתי המשפט, הנהלת בתי המשפט, נציבות שירות המדינה ומשטרת ישראל, אשר החליטה, כי ניתן לשלם בשיקים קנסות מסוגים האמורים באחד מהסניפים של שלושת הבנקים הגדולים. לעומת זאת, בבנק הדואר גם להבא לא ניתן יהיה לשלם קנסות אלא במזומנים בלבד. לאחר מכן החליטה הנהלת בתי המשפט לאפשר תשלום קנסות בשיק גם בקופות בתי המשפט.

ביולי 1975 שוב התכנסה הוועדה, והוחלט שלהבא ניתן יהיה לשלם בשיק קנסות מכל סוג שהוא, וכן אגרות בתי משפט ואגרות הוצאה לפועל, הן בקופות בתי המשפט והן בסניף בנק מסחרי איזה שהוא. כן ניתן יהיה לשלם בשיק בקנפת בית משפט תשלומים על חשבון חוב בתיקי הוצאה לפועל. על פנייתה החוזרת של הנציבות לפשר אי-החלת ההסדר גם על בנק הדואר, השיבה הנהלת בתי המשפט, כי הגורמים הנוגעים בדבר עומדים על כך, שהזיכוי בגין התשלום יהיה זיכוי מוחלט, דבר שבניגוד לבנק מסחרי, אין באפשרותו של בנק הדואר לעשות, כאשר תשלום הוא בשיק, אלא לאחר שווידא שאכן כובד אותו שיק. לפי זה מוסיף בנק הדואר לקבל תשלום מכל סוג שהוא כדלעיל אך ורק במזומנים.

33. הליכי הוצאה לפועל לגביית קנס ששולם מכבר

למתלונן נרשם ב-25.10.1972 דו"ח חנייה על עבירה, שלגביה קיימת ברירת קנס*; ב-14.2.1973 נקנס על ידי בית משפט לתעבורה. ב-30.4.1973 שילם את הקנס. כעבור שנה ושלושה חודשים קיבל התראה ממדור ההכנסות והגבייה במערכת בתי המשפט, שעליו לסלק את הקנס;

* בדבר הגדרת ברירת קנס, ראה בדו"ח זה, עמ' 73

ב-2.9.1974 קיבל הודעה על פתיחת הליכי הוצאה לפועל. המתלונן הצביע על כך, ששילם זה כבר את הקנס, וקבל על ההטרדה בפני הנציבות, בשלחו העתק מהתלונה לאותו מדור.

בתשובה למתלונן ציין חשב מערכת בתי המשפט, כי המתלונן לא שילם את הקנס עם קבלת דו"ח החנייה, ועל כן היה צורך בהגשת משפט נגדו כעבור כשלושה וחצי חודשים; גם לאחר גזר הדין לא שולם הקנס במועד. אין מקום לתלונה מצד אזרח, שבעצמו אינו פועל כהלכה.

הנציבות הטעימה, שאין הטפת מוסר לאזרח יכולה להיות תשובתו של עובד הציבור גם כשאותו אזרח לא פעל כהלכה. מה גם, שבמקרה זה שילם המתלונן את הקנס תוך התקופה שניתן היה לשלמו על פי חוק. אשר לטענה שהיה צורך בקיום המשפט, הרי לפי מהותה של ברירת קנס, זכותו של נאשם על עבירה כזאת היא להישפט במקום שישלם קודם לכן את הקנס. החשב הודיע למתלונן, תוך שליחת העתק לנציבות, שתיק ההוצאה לפועל נסגר, ושהתקלה אירעה בשל שריפה שפרצה בבית המשפט לתעבורה, וכתוצאה מכך אבדו תיקים, בכללם התיק שהתייחס למשפט המתלונן. הוא הביע צער על התקלה והתנצל על אי הנעימות. לנציבות לא הוסבר כיצד ניתן היה לשלוח אתראה למתלונן לשלם את הקנס ואף לפתוח נגדו בהליכי הוצאה לפועל באין תיק.

בהמשך הבירור נמצא, שהמידע שקיבל החשב ממזכירות בית המשפט לתעבורה לא היה נכון: השריפה אירעה כארבעה חודשים לפני ביצוע העבירה. הנהלת בתי המשפט הסבירה איפוא את התקלה בכך, שהשריפה גרמה שיבושים רבים בעבודה, ובעטיים של אי הסדרים, ששררו עוד חודשים לאחר מכן, נעלם התיק בתקופה, ששילם המתלונן את הקנס; לפיכך לא ניתן היה לתייק בו העתק הקבלה. לאחר שאותר התיק ולא נמצא בו העתק הקבלה, הועבר התיק למדור האמור לשם נקיטת הליכי הוצאה לפועל - זה כעבור כשנה ורבע ממועד התשלום - בלא לבדוק קודם לכן את רישומי התקבול בספרי בית המשפט, כפי שחייב היה להיעשות.

הנציבות העמידה את הנהלת בתי המשפט ואת חשב מערכת בתי המשפט על חומרת הנסיבות, שבאו לידי גילוי בבירור התלונה.

34. המשכת הליכי הוצאה לפועל לגבי חוב שכבר נפרע

המתלונן היה החייב בתיק הוצאה לפועל שנפתח בלשכת ההוצאה לפועל בתל אביב. הוא שילם את מלוא הסכום שהיה חייב בו, בשיק ששלח בדואר למרות זאת נשלח אליו על ידי לשכת ההוצאה לפועל צו על תשלום החוב בשיעורים. הוא השיב - לאחר שווידא שאכן נפדה השיק ששלח - שכבר סילק את מלוא החוב. אף על פי כן הוצאו צווי מאסר נגד שני הערבים לחוב בשל אי-תשלומו. משנוכח המתלונן, שלמרות תשובתו נמשכים ההליכים, נסע במיוחד ממקום מגוריו, במושב שבגליל, אל משרדי ההוצאה לפועל, כדי להשיג את ביטול הצווים. שם נתברר לו, שהסיבה להמשכת ההליכים הייתה שסכום התשלום של החוב נזקף בטעות לתיקו של זכאי אחר.

אמנם בוטלו צווי המאסר, אך המתלונן דרש פיצוי על הנזק, שנגרם לו מחמת ביטול יום עבודה ובשל הוצאות שהוציא על נסיעתו, והן זאת שלשכת ההוצאה לפועל תשלח לערבים מכתבי התנצלות על אי-הנעימות שנגרמה להם. דרישותיו של המתלונן לא נענו.

בעקבות פניות הנציבות שלחה הנהלת בתי המשפט לשני הערבים מכתבי התנצלות, וכן שילמה למתלונן - על פי הפירוט שהמציא - פיצוי בסך 60 ל"י וזאת בהתאם להנחיות של היועץ המשפטי לממשלה בעניין תביעות נזיקין נגד המדינה.

הנהלת בתי המשפט גם הודיעה, שלשכות ההוצאה לפועל נדרשו להקפיד ביתר הקפדה שלא תישנה טעות כזאת (ראה גם דו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה, עמ' 488).

35. הוצאת חפצים מעוקלים מידי נאמן בלא צו

בנק הגיש נגד בעלה של המתלוננת תביעה בסדר דין מקוצר וגם בקשה לעיקול זמני של מטלטלי הנתבע. בית המשפט נתן צו עיקול זמני, ומכוחו הטיל המוציא לפועל את תפקיד ביצוע העיקול - בטופס המיועד לכך - על פקיד הוצאה לפועל. במהלך ביצוע העיקול מינה הפקיד את המתלוננת נאמן על המעוקלים. כעבור ארבעה ימים שוב הופיע פקיד

ההוצאה לפועל, בלווית שני פקידים מהבנק, וללא צו או טופס "הטלת תפקיד" חדש ביקש להוציא את החפצים המעוקלים מתחת ידי המתלוננת. היא סירבה, והזמינה משטרה. הדבר הביא להתקהלות ולחילופי דברים. פקיד ההוצאה לפועל הגיש במשטרה תלונה נגדית על הפרעה במילוי התפקיד, ועל המתלוננת היה להופיע במשטרה כדי להיחקר על כך.

במהלך הבירור, ובעקבות שורה של מגעים, הודיעה הנהלת בתי המשפט, שהחפצים המעוקלים הוצאו מידי המתלוננת על פי בקשה בעל פה של הבנק, בטענת חשש מפני הברחתם. בחוק ההוצאה לפועל, והתקנות שעל פיו, אין הוראות בדבר ההליכים, שעל מעוניין ועל לשכת ההוצאה לפועל לנקוט במקרה של צורך בהוצאת מעוקלים מידי נאמן. עם זאת, הסכימה הנהלת בתי המשפט, שמן הרצוי היה, כדי למנוע לזות שפתיים, שהמוציא לפועל יקבל בכתב מהתובע את הדרישה להוצאת המעוקלים מהנאמן מחשש מפני הברחתם. כן צריך היה המוציא לפועל להטיל על הפקיד את תפקיד הוצאת המעוקלים בטופס "הטלת תפקיד" חדש, לשם הצגתו לפי דרישת המתלוננת, דבר שלדבריה עשוי היה למנוע את התקרית.

הנציב הביע דעתו, שיהא זה ראוי, שלמוציאים לפועל בכל הלשכות יוצאו הנחיות לעניין ביטול נאמנות לשמירת מעוקלים; לפיהן תוגש בקשה מנומקת בכתב לביטול הנאמנות, החלטת המוציא לפועל תהיה אף היא מנומקת ובכתב, והטלת התפקיד תיעשה בטופס חדש.

36. ילד חרש ללא מסגרת חינוך

המתלונן, תושב כפר יסיף, אב למשפחה מרובת נפשות. בנו בן השמונה חרש, ועל פי בדיקות, שנערכו לילד ביוזמת לשכת הסעד המקומית, זקוק הוא לסידור במוסד מתאים. קובל המתלונן, שסידור הילד מתעכב, והוא נשאר בבית ללא כל מסגרת חינוך.

בירור הנציבות העלה, שאמנם העביר מנהל לשכת הסעד המקומית את ממצאי הבדיקות למפקחת במשרד הסעד, אך זו השיבה, שמאחר שהמדובר בילד בגיל הרך, יש לברר תחילה, אם קיימת כיתה מתאימה במקום המגורים, כדי שהילד יוכל לעת עתה להישאר בחיק המשפחה, באשר סידורו במוסד בגיל כזה עלול רק להזיק. העניין נבדק על ידי לשכת הסעד, ולא נמצאה לילד כיתה מתאימה בסביבה. ברם, מידע זה לא הגיע למפקחת במשרד הסעד, והילד נותר ללא סידור במשך כשנה. לכל גורם הייתה גירסה משלו, וזה הטיל על זה את האחריות לחוסר התיאום ולחוסר המעקב אחרי סידור הילד במסגרת חינוך מתאימה. בעקבות פניות נשנות של הנציבות לשתי רשויות הסעד סודר סוף-סוף הילד בבית חינוך לחרשים בנצרת.

הנציב הצביע בפני משרד הסעד על הצורך בהנהגת מעקב שיטתי אחר הטיפול בבקשות לסידור במוסדות, כדי למנוע התהוות מצב כמתואר.

בעבר הוצבע בדו"חות של נציב תלונות הציבור* על חוסר תיאום בינמשרדי כגורם להשהיות ואף להזנחות; בתלונה זו מוצבע על חוסר תיאום אף באותה מערכת ארגונית.

---

* ראה לדוגמה דו"ח שנתי 3, עמ' 74

בעל משפחה, המונה עשר נפשות, מבני המיעוטים שבגליל, קבל באוגוסט 1974 על כך, שזה שמונה שנים הוא מחפש מקום במוסד לבנו המפגר בן ה-11, שהוא גם אלם וגם עוור, וכל השערים נעולים בפניו.

הנציבות באה בדברים עם השירות למפגר שבמשרד הסעד במחוז חיפה, ונתברר שהמתלונן פנה לשירות לראשונה באוקטובר 1967. בעקבות אותה פנייה ופניות נוספות נערכו בדיקות בילד ונקבעה אבחנה; המידע הועבר למרכז השירות בירושלים באוגוסט 1970 בהמלצה, שיש דחיפות במציאת מקום לילד במעון טיפולי למפגרים פיגור עמוק תוך הבטחת תנאי השגחה מיוחדים עליו בשל עוורונו. ברם לא נמצא לו מקום מתאים, כי לטענת השירות אין מקומות פנויים במוסדות לילדים מסוג זה. השירות ער לכך, שהמתלונן מטופל במשפחה גדולה המתגוררת בדירה בת שני חדרים בלבד, והילד זקוק לטיפול אינטנסיבי ולפיקוח מתמיד; מתחייב איפוא עוד יותר הצורך במציאת סידור מתאים לילד, אך אין בידי השירות להציע פתרון.

הנציבות התקשרה אל פקיד הסעד הראשי בשירות תוך הצבעה על כך, שחומרת המקרה והתמשכות הטיפול במציאת סידור מזה שנים מחייבת בדיקה, אם אמנם לא ניתן היה לסדר את הילד בפרק זמן זה.

משרד הסעד הודיע לנציבות, ביולי 1975, שעוד אין אפשרות לסידור הילד, ואין לדעת, מתי יימצא הפתרון, הקשה שבעתיים באשר חברו יחד מומים נוספים.

מדובר כאן במקרה, שהוא אחד מהחמורים, שהורים מתלוננים על כך, שהם פונים חדשים לבקרים אל משרד הסעד לקליטת ילדיהם המפגרים במוסדות מתאימים, אך בלא הועל.*

בינתיים המליץ הנציב בפני משרד הסעד להקל מעל ההורים את עול הטיפול בילד, כל עוד הוא בבית, על ידי בדיקת כל האפשרויות לעזרה למשפחה.

---

* דוגמה קודמת ראה בדו"ח שנתי 2 של נציב תלונות הציבור, עמ' 83.

38. הסתמכות עולים על מידע המשרד בדבר דמי שכירות

במשך כשלוש שנים משנת 1971 הודיע המשרד לקליטת העלייה לעולים חדשים ולמועמדים לעלייה ולהשתקעות בישראל, כי עולים בעלי זכויות דיור יוכלו להשיג דירות שכירות מקבלנים פרטיים, בדמי שכירות, שבחלקם תשא הממשלה בדרך של תמיכה, במשך שתים עשרה שנה. המידע ניתן בחוברות הדרכה ומעל דפי העתונות, וגם באמצעות שליחי הסוכנות היהודית בחוץ לארץ. אשר לשיעור דמי השכירות, בחלק מהפרסומים צוין, שדמי השכירות לשנה יהיו 11% ממחיר הדירה, כשבשלוש השנים הראשונות ישתתף המשרד לקליטת העלייה במחציתם, ולאחר מכן תקטן בהדרגה השתתפות המשרד, ובמקביל תעלה יתרת דמי השכירות שעל השוכר לשלם. בחלק אחר מהפרסומים הובאה טבלה ובה פירוט מלא של דמי השכירות, שעל השוכרים יהיה לשלם, בהתחשב במקום המושכר ובשנת השכירות.

תלונותיהם של עולים בפני הנציבות היו, שהחוזים, עליהם חתמו עם הקבלנים, שאליהם הופנו על ידי המשרד, היו לתקופה קצרה בהרבה - דוגמת החוזה שהוצגה בפני הנציבות היתה לשנה אחת בלבד; לאחר תום תקופת החוזה דרשו הקבלנים דמי שכירות גבוהים בהרבה מאלו שפורטו בפרסומים. החוזים כוללים סעיף, שבו נאמר, כי השוכר יודע ומסכים לכך, שדמי השכירות יתכן שיועלו תוך תקופת השכירות באישור המנהל הכללי של משרד השיכון. חלק מן המתלוננים, בתשובה על שאלת הנציבות, אישרו כי קראו את החוזה והבינו את תוכנו, אך סברו, כי ההעלאות יהיו בשיעורים כמפורט בפרסומים.

המשרד לקליטת העלייה הודיע לנציבות, שאין לראות בפרסומים הנזכרים משום התחייבות לעמוד בשיעורי דמי השכירות כנקוב בהם, הואיל ו"הפרסומים במדריך לעולה ובעתונות נותנים מידע כללי ובלתי מפורט על הסיוע שעולה עשוי לקבלו בישראל ומטבעם אינם יכולים להיות מפורטים ואף אינם משמשים כהסכם בין המשרד לבין העולה". עם זאת הוא

מוכן לאשר לכל עולה - שוכר, כי עומדת לו הזכות לשכור את הדירה למשך 12 שנים מסיום הבנייה, דהיינו בלא התחשב בזמן מסיום הבנייה ועד לכניסת השוכר לדירה.

לפי זה, לגבי רוב השוכרים, תקופת השכירות תהיה קטנה מ-12 שנים. לטענת המשרד, תקופה של 12 שנים מיום סיום הבנייה - ולא מיום חתימת חוזה השכירות - היא התקופה, שעל פניה אמור היה להשתרע משך השכירות לפי כוונתם ופירושם הנכון של הפרסומים. עוד נטען, כי דמי השכירות בסכומים היותר גבוהים, שעליהם קובלים המתלוננים, עדיין נמוכים הם משכר הדירה הכלכלי, שניתן היה להשיג בעד המושכר בשוק החופשי, וכי הסכומים היותר נמוכים, כנקוב בפרסומים, שוב אינם סבירים בתנאים של היום, ויש להניח, שעוד פחות סבירים יהיו בעתיד, ככל שתימשך הירידה בכוח הקנייה של הכסף.

בהסכם משנת 1970 בין ממשלת ישראל, באמצעות משרד השיכון, לבין קבלן, שבבה דירות להשכרה בשכירות כלכלית לעולים, אשר התלוננו בפני נציבות התלונות, שעל פיו קיבל הקבלן כספי מימון בתנאים מועדפים לבניית הדירות, נקבע, כי דמי השכירות השנתיים המירביים, אשר הקבלן יהיה זכאי להם, יהיו בשיעור של 11% משווייה של הדירה, כפי שצויין בנספח להסכם, וכי סכום השווי "קבוע ולא ניתן לשינוי אף אם שוויה בפועל או אף מחיר עלותה יהיה גבוה או נמוך מסכום זה". כן נקבע, כי הקבלן "יהיה רשאי לחייב ולגבות מדמי השכירות לכל דירה מאת המועמד רק את ההפרש שבין דמי השכירות הקבועים לדירה לפי הסכם (בספח) לבין סכום הסובסידיה החודשית אשר קבל מאת משרד השיכון עבור המועמד לאותה תקופה ולגבי אותה דירה, וזאת משך 12 השנים הראשונות מיום סיום הבנייה, שבהן ישלם משרד השיכון סובסידיה בעבור המועמד. משרד השיכון רשאי לבדוק את גבהם ושיעורם של דמי השכירות לאחר חמש, שמונה ועשר שנים מיום אישור סיום הבנייה לאור תנאי המשק בארץ באותה עת. משרד השיכון יכול, לפי שיקול דעתו המלא ומבלי שיהיה חייב לנמק זאת, לאשר הגדלת דמי השכירות מיום ההחלטה על השינוי. חוזי השכירות שבין המשקיע לבין המועמדים יכללו הוראות שיאפשרו ביצוע סעיף זה, אולם לא יהיה בהגדלת דמי השכירות משום חיוב למשרד השיכון לשלם למשקיע סובסידיה הגבוהה בסכומה מזו הנקובה בהסכם זה".

נתברר, כי משרד השיכון אישר לחלק מהקבלנים בוני דירות להשכרה בשכירות כלכלית לעולים - ובדעתו לאשר גם ליתרם - העלאות בדמי השכירות. העלאות אלו יש בהן כדי להכפיל את סך דמי השכירות, שאמור היה העולה לשלם תוך 12 שנות השכירות. עמדת משרד השיכון היא, שגם אם העלאת דמי השכירות אינה מתחייבת מנוסח החוזה, יהא זה מנוגד לרוח החוזה, אם לא ייעשה כן.

במהלך בירור התלונות הציעו משרד השיכון והמשרד לקליטת העלייה, כי דמי השכירות בחמש שנות השכירות הראשונות יהיו אלו כנקוב בטבלה, ולאחר חמש, שמונה ועשר שנים הם יועלו כל פעם לפי העקרון של צמידות למדד יוקר המחיה, אך לא ביותר מ-10% לשנה על דמי השכירות הבסיסיים, כאשר אותם 10% מצטברים ומחושבים גם על שיעורי ההעלאה הקודמים בני ה-10% החל בשנה הראשונה.

הנציב סבור היה, שעולה, ששכר דירה בשכירות כלכלית, בלא שידע בשעת מעשה את עיקרי תנאי השכירות, כפי שפורסמו - לא מקריאת הפרסומים ולא על ידי קבלת מידע בעל פה - ועל כן בלא שפעל על סמך מידע כזה, ורק לאחר זמן נודע לו, כי בשעתו פורסמו תנאים יותר טובים מהכלול בחוזה השכירות עמו, אינו יכול לבסס דרישה על יסוד המידע שפורסם, באשר אותו מידע לא השפיע כהוא זה על פעולתו הוא.

אחרת הדבר לגבי עולה הטוען, שעקר את מקומו שבחוץ לארץ ועלה לישראל כדי להשתקע בה על יסוד מידע, שהובא בפרסום, או שנמסר לו מפי שליח, וגם לגבי מי שטוען, שהמידע הגיע לידיו בישבו כבר ישיבת ארעי בארץ לרגל ביקור או במהלך לימודים, ועל יסוד זה החליט להשתקע בישראל. הוא הדין לגבי מתלוננים, שאמנם כבר היו בישראל ואף החליטו להשתקע בה, עוד בטרם פורסם המידע; אולם אותו מידע הוא שהביא לבחירתם בשכירות האמורה, בוותרם על דרכים אחרות העומדות לרשות עולים להשגת דיור - דרכים ששוב אינן פתוחות לפניהם, וודאי לא בתנאים ובמחירים ששררו בעת שהחליטו לבחור בדרך האמורה. נוכח כל נסיבות העניין סבר הנציב לגבי תלונות העולים, כי הדין עם המתלוננים:

עשוי להיות מקום לטענה, כי בנסיבות העניין בתהווה בין העולים לבין המדינה חוזה, שלפיו התחייבה המדינה לדאוג ולגרום - על ידי קבלנים פרטיים - אספקת דיור בתנאי שכירות, כמפורט בפרסומים, לעולים בעלי זכויות דיור; כך, שעולים כאלה, אשר יחליטו להשתקע בישראל, אכן יוכלו להשיג בה דיור בתנאים, כפי שנמסר. ההצעה לחוזה נעשתה בפרסומים האמורים, וקיבולה היה בהחלטת העולים להשתקע בישראל ולשכור את הדירות.

יתר על כן, כלל הוא במשפט הישראלי, שהמוסר מידע לאדם מסוים או לחוג מסוים של אנשים בכוונה, שתהיה הסתמכות על מידע זה לשם עריכת עיסקה מסוימת, ומתברר כי המידע היה בלתי נכון, אחראי לנזק, שנגרם כתוצאה מהסתמכות על אותו מידע. אין עדיין פסיקה חד-משמעית וסופית בשאלה, אם הלכה זו מוגבלת למידע המסופק אך ורק על ידי בעלי מקצוע או ידע מיוחדים במסגרת עיסוקם או חלה גם על אלו, שאינם בעלי מקצוע או מומחיות מיוחדים. ברם, ניתן לצפות, שהממשלה תקיים אותה מידה של זהירות הנדרשת מבעל מקצוע; מה גם, שבספקה מידע בענייני עלייה וקליטה, היא המומחה והעוסק העיקרי בתחומים אלו - הגורם המתכנן, קובע המדיניות, יוזם ההסדרים והמארגן של המבצעים בתחום זה.

אחרון - אחרון: ההלכה בישראל הגיעה לא מכבר לאימוץ גישה, אשר לפיה פרט, שכתוצאה מפעולה לא באותה של המינהל נפגע או נגרם לו נזק, תשא הרשות באחריות לפיצוי על הפגיעה והנזק, אפילו אין לכך עילה על פי דיני החוזים והנזיקין. נקודת המוצא של גישה זו היא, כי בעוד שבתביעות נזיקין, שבין אנשים פרטיים, מוצדק בדרך כלל להטיל אחריות סובייקטיבית בלבד, דהיינו לחייב רק את מי שהזיק מתוך רשלנות, הרי ביחסים שבין הממשלה לאזרח, העקרון הרצוי הוא זה של אחריות אוביקטיבית מוחלטת של המדינה*.

---

* בג"צ 101/74, בינוי ופתוח בנגב בע"מ נ. שר הבטחון ואח', פד"י כ"ח, 2, עמ' 449.

לדעת הנציב, גם אם המתלוננים לא היו זוכים בסעד משפטי מכח אחת מהעילות האמורות, ממצאי הבירור של הנציבות בנושא מצביעים על אי-צדק בולט, שיש לתקנו על ידי העמדת הדירות לרשות העולים, ששכרו אותן, בתנאים כפי שפורסם.

אשר למשך תקופת השכירות, אורכה של התקופה צריך להיות 12 שנים מיום תחילת השכירות. זאת משום שהפירוש הסביר של פרסומי המשרד לקליטת העלייה הוא, כי מדובר במשך שכירות של 12 שנים מתחילת השכירות ולא מיום סיום הבנייה. ואם מחמת הוראות ההסכם, שבין המדינה לקבלן בנושא אורך תקופת השכירות, לא תוכל המדינה לגרום העמדת הדירות השכורות לרשות העולים היושבים בהן ל-12 שנים תמימות מאז תחילת השכירות, עליה לפצותם פיצוי הולם על כך.

עמדת הנציב היא, כי עולה זכאי יהא ליהנות מתנאי השכירות שפורסמו, בתנאי שיגיש למשרד לקליטת העלייה תצהיר, אשר יאמת את טענותיו בדבר ההשתלשלות שהביאה לידי כך, שעלה לישראל או שהחליט להשתקע בה, מתוך הסתמכות על אפשרות שכירתה בפועל של דירה מן הדירות האמורות. על תצהיר כזה להיות מפורט דיו, כדי להצביע באורח משכנע על ההסתמכות ועל הנזק שנגרם לעולה כתוצאה מכך. בנסיבות העניין, הפומביות הרבה, שניתנה על ידי הממשלה למידע בדבר שכירת דירות בתנאים מיוחדים, תכליתה הייתה לתרום להחלטות העולים לעלות ולהשתקע בישראל. אין איפוא מנוס מכך, שעול ההוכחה לסתירת טענותיו של בעל תצהיר בדבר הסתמכותו על המידע הוא במידה ניכרת על המדינה הנתבעת.

39. דיור קבע לזוג עולים קשישים

זוג, שבשמו הוגשה התלונה, עלה מברית המועצות בשנת 1973, והופנה למרכז קליטה. בן הזוג איש חולני מאוד המרותק למטה; אשתו מטפלת בו במירב המסירות. לזוג שתי בנות נשואות בקיראון, שביקשו מהמשרד לקליטת העלייה, כי ההורים יקבלו דיור קבע בסמוך למקום מגוריהן, כדי שיוכלו להקל מעל אמן את עול הטיפול. הפניות לא הביאו לתוצאות.

לבסוף הוצע לזוג דיור זמני ליד הבנות, אך המתלוננים סירבו לקבל את ההצעה, באשר אין לטלטל איש כה חולני מדירה לדירה כל כמה חודשים. המשרד השיב לנציבות, שפתרון דיור סופי לזוג בקרבת מקום מגורי בנותיו מתעכב מחוסר יחידות דיור פנויות בסביבה. אם ברצון הזוג להימצא בקירוב מקום, עליו לקבל פתרון דיור זמני, עד שתימצא האפשרות למתן פתרון סופי.

בהתחשב ברקע הבקשה לקבלת דיור קבע לאלתר ליד בנות הזוג, באה הנציבות בדברים עם המתלוננים, שינסו הם לאתר בסביבה דירות פנויות מתאימות, המיועדות לעולים, וימציאו לה כתובותיהן. משעשו כן, הצביעה הנציבות בפני המשרד לקליטת העלייה על האפשרות של הקצאת אחת הדירות באור יהודה כפתרון קבע לזוג. ואמנם קיבל הזוג את אחת הדירות, ובכך נמצא הפתרון.

הוצבע בפני המשרד לקליטת העלייה, שעליו לגלות עירנות והתמצאות במלאי הדירות הפנויות הקיים, כדי שיוכל לפתור בעיות דיור ביעילות ובזריזות.

שיכון

40. אי מילוי הבטחה למתן דירה

בפברואר 1973 החליטה ועדת האכלוס המקומית בירושלים כי "פרזות" חברה ממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, תשכיר למתלונן, בעל משפחה של שש נפשות, במסגרת הטבת תנאי הדיור, דירה בת שלושה חדרים, הדירה, הנמצאת במנחת בקומה נמוכה מאוד ומתחת לגשר נבעלת שטח של 68 מ^2, הייתה מוזנחת מאוד, והמתלונן סירב לקבלה. חודשיים לאחר מכן אושרה לו דירה אחרת ברוממה - דירה בעלת שטח של 75 מ^2, בקומה לא גבוהה ויש לה הסקה; את זו הסכים המתלונן לקבל. כמה ימים לפני מועד המסירה, נתבקש על ידי פקיד החברה לוותר על הדירה לטובת אדם אחר, שלדעת החברה זקוק היה לאותה דירה מטעמים מיוחדים. הובטחה למתלונן דירה אחרת תוך כמה חודשים, והוא קיבל את ההצעה. הוא קובל על אי קיום ההבטחה.

על פניית הנציבות השיבה החברה, שלפי הקריטריונים הנקוטים בידיה לאחר מתן ההבטחה, אין המתלונן זכאי לקבלת דירה אחרת. עם זאת, שוב הוצעה לו הדירה הנמצאת במנחת, והפעם לאחר ששופצה - הצעה שנשארה פתוחה במשך ארבעה חודשים - אך המתלונן חזר על סירובו, ובינתיים אוכלסה הדירה. בנוסף על זה, נוכח ההבטחה למתלונן, הביאה החברה את ענייבו לדיון נוסף בפני וועדת האכלוס, ועל אף הנסיבות לא מצאה הוועדה מקום לאישור דירה למתלונן.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אמנם על פי הקריטריונים הקיימים אין המתלונן זכאי להטבת תנאי דיורו, ברם העובדה המכרעת במקרה זה היא, שבטרם היו נקוטים הקריטריונים דלעיל אושרה למתלונן דירה כדין, המתלונן הסכים לקבלה וויתר עליה על פי בקשתה המפורשת של החברה בהבטחה שתוקצה לו דירה אחרת במקומה. הדירה, שהוצעה לו לאחר מכן - ובפעם השנייה - אינה תחליף לזו שוויתר עליה לא מבחינת הטיב ולא מבחינת המיקום. הוצבע איפוא בפני החברה על הצורך לאשר למתלונן דירה באותה רמה כמו זו שוויתר עליה.

החברה הודיעה לנציבות, שבהתאם להמלצה הוקצתה דירה למתלונן.

41. שיפור נוסף לאחר פתרון דיור

המתלונן, שוטר ובעל משפחה המונה שמונה נפשות, רשום היה זה שנים ב"פרזות" חברה ממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים בע"מ להחלפת דירתו בת שני חדרים. פתרון דיורו נשתהה, כי לפי העקרונות להחלפת דיור טרם הגיע תורו.

באחד הבתים, שהוקמו באחת השכונות, לא עלה האכלוס יפה בשל צפיפות יתר. על כן המליצה החברה בפני המשטרה להציע מועמדים בין השוטרים שהיו רשומים בחברה להחלפת דיורם, לאכלוס דירות שיתפנו באותו בית.

כאשר נתפנתה דירה בת שלושה חדרים, ביקשה החברה מהמשטרה, שתמליץ על מועמד. בהתחשב בתנאי הצפיפות, שבהם גר המתלונן, נמסר שמו לחברה. הוסבר למתלונן, שבפניו שתי אפשרויות: להמתין עד שיגיע תורו ולקבל אז דירת בעלת שטח שתענה על גודל משפחתו, או לעבור לדירה הפנויה, שאף כי אין היא מספקת טובה היא מהדירה שהוא גר בה. לאחר לבטים החליט המתלונן לקבל את ההצעה ועבר לדירה. כעבור שלושה חודשים שוב נתפנתה דירה באותו בית - אך הפעם דירה בת ארבעה חדרים. גם הפעם ביקשה החברה מהמשטרה שתמליץ על מועמד, והדירה נמסרה לשוטר, שמשפחתו מונה רק חמש נפשות; המדובר בשוטר, שכבר קיבל פעם דירה מהחברה, אך מהיותה רטובה בעונת הגשמים ברשם כמועמד להחלפת דיור. קובל המתלונן, כי לפני שבמסרה הדירה בת ארבעת החדרים לאותו שוטר, הוא פנה לחברה, שבהתחשב במשפחתו הגדולה תימסר לו הדירה הגדולה, ואילו לשוטר, בעל המשפחה של חמש נפשות, תימסר הדירה בת שלושה החדרים שקיבל הוא. אך כאמור ללא הועיל.

על שאלת הנציבות השיבה החברה, כי אינה מחליפה דירות למשפחות שקיבלו פתרון לבעייתם במסגרת ההנחיות ובצורה סבירה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. בהתחשב בכך, ששתי הדירות באותו בית נתפנו בזו אחר זו תוך תקופה קצרה, והדירה השנייה היוותה פתרון יותר הולם

למתלונן, ואילו את בעיית הדיור של השוטר השני ניתן היה לפתור בצורה מניחה את הדעת בכך שתוקצה לו הדירה, שאושרה קודם לכן למתלונן, צריכה הייתה החברה להיות מודעת לעניין, ולהיענות למבוקשו של המתלונן. אולם במקרה זה, כיוון שהדירה היותר גדולה כבר אוכלסה, לא הציע תיקון.

החברה הודיעה לנציבות, שלקחה לתשומת לב את קביעת הנציב ותפעל להבא במידת האפשר על פיה.

42. דחייה על הסף של בקשה להטבת תנאי דיור

הבעל ואשתו, שהיא חולת קצרת, ושלושת ילדיהם גרו בדירה בת חדר וחצי בשטח של 54 מ^2. הוא פנה גם למשרד השיכון וגם לחברה מאכלסת להטבת תנאי דיורו. הוא קבל על כך, שלא קיבל מענה על פניותיו.

בירור התלונה במשרד השיכון העלה, שאמנם קיבל המתלונן תשובה מהחברה המאכלסת, ובה הבטחה, שבקשתו תובא לדיון בוועדת האכלוס המקומית - ועדה המורכבת מנציגי משרד השיכון, נציגי החברות המאכלסות ונציג המשרד לקליטת העלייה; אולם נתברר שהבקשה לא הועברה על ידי החברה לדיון בוועדה, אלא נדחתה על הסף בנימוק, שאין המתלונן גר בתנאי צפיפות, שיצדיקו את מילוי בקשתו להטבת תנאי דיורו. עד מועד בירור התלונה לא קבע משרד השיכון עקרונות, אלו בקשות ניתן לדחות על הסף.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אין לדחות בקשות, בטרם הובאו לדיון בוועדת אכלוס, שהרי במצב דברים זה לא הוועדה, שהוקמה לשם דיון בבקשות להטבת תנאי דיור, היא המחליטה בגורלה של בקשה, אלא מי שעורך את המיון הראשוני של בקשות להטבת תנאי דיור. עניין של דחיית בקשות על הסף נדון גם בדו"ח השנתי 23 של מבקר המדינה; צוין שם (בעמ' 550), שדחיית בקשות על הסף מטעמים, שמקורם בתכנה של בקשה, הייתה מחייבת את משרד השיכון לקבוע עקרונות ברורים, מתי ניתן לדחות בקשות על הסף ולהורות על כך, שהנימוקים לדחיית בקשה על הסף יובאו לידיעת המבקש. במקרה זה אף לא היה מקום לדחיית בקשתו של המתלונן על הסף, כיוון שאת הטבת תנאי דיורו ביקש המתלונן לא רק בהתחשב במספר

הנפשות שמונה משפחתו אלא בעיקר בשים לב למחלת אשתו - בקשה שמצאה תימוכין בהמלצה רפואית שצורפה אליה.

הוצבע איפוא בפני משרד השיכון, שיורה לחברה המאכלסת, כי תעביר את בקשת המתלונן לדיון בוועדת האכלוס המקומית. מלבד זאת, על המשרד לוודא, שכל עוד לא נקבעו עקרונות ברורים בדבר דחיית בקשות על הסף, חייבות כל הבקשות להטבת תנאי דיור להיות מובאות לדיון בפני ועדות האכלוס.

משרד השיכון פעל על פי המלצת הנציב.

43. מגויס מלחמת יום הכיפורים - הארכת מועד לתשלום מקדמה על חשבון רכישת דירה

עולה קיבל בינואר 1973 מעמידר דירה בתנאי שכירות עם זכות רכישה. כדי לרכוש אותה היה עליו לשלם, עד סוף פברואר 1974, מקדמה של 4,000 ל"י, על חשבון המחיר, שנקבע לאחר מכן ב-62,000 ל"י - מחיר היסוד. עם פרוץ מלחמת יום הכיפורים גויס המתלונן, ולא שוחרר אלא ב-2.4.1974. לאחר שחרורו ניגש לחברה כדי לשלם את המקדמה. זו השיבה, שכיוון שהמתלונן לא עמד במועד תשלום המקדמה, אין עוד תוקף להצעה לרכישת הדירה על ידיו במחיר היסוד; אם ירצה, יוכל לרכוש את הדירה במחיר שייקבע תוך הצמדת למדד יוקר הבנייה - מחיר שלפי זה היה אותה שעה כ-100,000 ל"י.

על פניית הנציבות השיבה החברה, שעל אף גיוס המתלונן הייתה אפשרות מצדו לשלם בימי חופשתו את ה-4,000 ל"י; במידה שחוק החיילים המשוחררים מאפשר למגויסים לשלם לאחר המועד שנקבע, אמור הדבר בדחיית פרעון חוב, ולא בהארכת מועד לתשלום מקדמה לשם שמירה על זכות רכישה כנקבע בהצעת המוכר.

הנציבות העירה, שהחוק החל על נושא התלונה הוא לא החוק האמור אלא חוק הארכת מועדים, תשי"ז-1957; בסעיף 3 לאותו חוק נאמר מפורשות, שאם בהצעה נקבע מועד לעשיית פעולה והמועד חל ביום, שבו אדם פלוני היה בשירות חירום, ייראה המועד לגבי אותו אדם, כאילו הוארך עד ליום

השלושים שלאחר שחרור משירות החירום. מכאן, שגם בהנחה שהמתלונן יכול היה לשלם את המקדמה בחופשותיו, כפי שגרסה החברה, הרי מכוח אותו חוק ניתנה למתלונן האפשרות לשלם את ה-4,000 ל"י עד ראשית מאי 1974.

הנציב המליץ איפוא בפני עמידר לאפשר למתלונן לרכוש את הדירה במחיר היסוד.

עמידר הודיעה לנציבות, שהיא פועלת על פי ההמלצה.

44. שליחת הודעה לזכאי לרכישת דירה בדבר המחיר

עולה קיבל בנובמבר 1973 מחברת עמידר דירה בירושלים בתנאי שכירות עם זכות רכישה. עוד בשעת קבלת הדירה הביע רצונו לרכוש אותה, ושאל אודות תנאי הרכישה. בסניף החברה בירושלים הודיעו לו, שעדיין אין יודעים את מחיר הדירה; כאשר ידעו את המחיר ואת תנאי הרכישה יודיעו לו על כך. במארס 1974 ניגשה אשת המתלונן לסדר עניין בחברה, ואז נשאלה על ידי פקידה מצוות העובדים, המרכז את ענייני הרכישות, מדוע לא רכשו את הדירה כפי שרצו; היא השיבה, שעדיין ממתינים הם להודעה, שתפרט את תנאי הרכישה. אז נאמר לה, שזה כבר נשלחה להם הודעה על כך, ואם ברצונם לרכוש את הדירה בשלב זה, יהיה עליהם לשלם כ-100,000 ל"י - מחיר היסוד בתוספת הפרשי מדד הבנייה.

על פניית הנציבות השיבה החברה, כי ב-19.11.1973 נשלחה למתלונן הודעה בדאר רשום, בה נאמר, שאם ברצונו לרכוש את הדירה עליו לחתום במשרדי החברה על בקשה לרכישת הדירה, וכן לשלם עד 15.2.1974 סכום של 4,000 ל"י; מחיר הדירה אמנם לא ידוע עדיין, אך אם יחתום על בקשת הרכישה וישלם 4,000 ל"י כאמור, לא תחול על הדירה כל התייקרות לאחר מועד התשלום. אילו היה ממלא תנאים אלה היה זכאי לקבל את הדירה ב-67,000 ל"י, שנקבע כמחיר היסוד של הדירה. המתלונן טען בתוקף, כי לא הגיע לידיו המכתב, שלדברי החברה נשלח אליו כאמור. הבירור העלה, שבניגוד לתשובת החברה, לא נשלח המכתב בדואר רשום.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הודעה לבעל זכות לרכוש נכס על כך, שאת הנכס ניתן יהיה לרכוש במחיר היסוד רק אם חלק מסוים מהמחיר ישולם עד לתאריך קבוע, אין לשלוח אלא בדואר רשום, מה גם שלאחר מכן מחיר הנכס, כמו במקרה דנן, עומד בסימן עלייה של עשרות אלפי ל"י; בעניין דומה ראה דו"ח שנתי 2 של נציב תלונות הציבור (עמ' 95). נהלי החברה אף קובעים מפורשות, שהודעות מסוג זה יש לשלוח בדואר רשום. כיוון שההודעה לא נשלחה למתלונן בדואר רשום, ולא נסתרה גרסת המתלונן, שההודעה לא הגיעה אליו כלל, הומלץ שיש למכור למתלונן את הדירה במחיר היסוד של 67,000 ל"י.

45. סדקים במבנה מגורים

בעל משפחה של שבע נפשות רכש ב-1964 ממשרד השיכון, באמצעות חברת עמידר, דירה בת שלושה חדרים בבית בחיפה, אשר נבנה על ידי משרד השיכון. מדובר בבית מרובה דירות בן ארבע קומות מעל קומת עמודים.

המתלונן התאונן על כך, שבקירות ובתקרות של הדירה נתגלו סדקים עד כדי כך, שנשקפת סכנת התמוטטות, ופניותיו המרובות הן למשרד השיכון והן לחברת עמידר לא הביאו לפתרון. לאחר פתיחת נציבות תלונות הציבור הוא פנה אליה באפריל 1972.

עניין התהוות הסדקים בדירה שימש נושא לשורה של חוות דעת מקצועיות, שמחבריהן הגיעו בהן למסקנות שונות, וזה השפיע על הקצב של מציאת פתרון לבעיה. הטיפול בתלונה נמשך עד לפרסום דו"ח זה ולא תם.

מהנדס ממשרד השיכון ומפקח עבודה של חברת עמידר ביקרו בדירת המתלונן וחוו דעתם, שאמנם קיימים סדקים, אך אין הם בחזקת סכנה לדייר.

כיוון שבתלונה הותרע על סכנה הנשקפת מהסדקים, נתבקשה כדבר ראשון חוות דעת מהיועץ ההנדסי של משרד מבקר המדינה. הוא סבר, שאינה בשקפת סכנה מיידית לדייר, אך המליץ שמהנדס קונסטרוקציה יבדוק את הדבר. בביקורו בבניין נודע לו, שגם בדירה אחרת שבאותו בניין בתהוו סדקים - אף כי ייתכן מסיבה אחרת - ובעלי הדירה הגישו נגד עמידר תביעה בבית המשפט.

בעקבות חוות דעת זו התנהלה התכתבות, שבמהלכה המציאה החברה שתי חוות דעת של מהנדסיה - שהם מהנדסי קונסטרוקציה - אשר מסקנותיהן היו דומות: הדירה יציבה ואינה מהווה סכנה; הבית בכללו יציב ותקין. הסדקים שבדירת המתלונן קלים יחסית והתהוו בגלל שקיעת-מה של אחד מעמודי היסוד, בפנת הבית שמתחת לדירה - שקיעה שנגרמה מחמת חדירתם של מים ליסוד.

בינתיים נתקבל גם פסק הדין בתביעה של בעלי אחת הדירות שבבניין - תביעה שהגיעה עד לבית המשפט העליון; בפסק הדין נקבע, שהסיבה לסדקים שבדירה נעוצה בתכנונו הלקוי של הגג ואולי גם של יסודות הבניין. עמידר חוייבה בתשלום פיצוי של 5,000 ל"י על מכירת דירה פגומה.

כדי לנסות ולהגיע לשורשו של עניין הסדקים, מצאה הנציבות לנכון לבקש חוות דעת מפרופסור להנדסת בניין שבטכניון. בדיקתו העלתה, שמצויים סדקים גם בדירות שמעל דירת המתלונן. כן נמצא, שקיימים סדקים בחלק מעמודי הבית שבחזית המערבית ובחזית הצפונית. הסדקים בדירות התהוו הן בעקבות שקיעת התקרות והן בשל שקיעת היסודות. אשר לסדקים בעמודים, הם התהוו משקיעה של עמודים מסויימים בשורה קיצונית מצד מערב ומצד צפון; ובעקבות השקיעה קיבלו העמודים הסמוכים להם עומס יתר וניזוקו באופן ניכר. העולה מכך, שחלה שקיעה של יסודות הבניין. עוד העיר המומחה בחוות דעתו, שמסביב לבניין אין משטח בטון או אספלט לשם בידודו והגנת יסודותיו בפני חדירת מי גשמים ומי ביוב.

לדעת המומחה, יש מקום לחשש, שבעתיד יתערערו כמה מהעמודים שבקומה התחתונה, ואז עלול להתמוטט חלק מהבניין; במיוחד אמור הדבר לגבי החלק הצפוני של הבניין, שבו דירת המתלונן.

הצעות המומחה היו, שיש לגשת ללא דיחוי לתיקונים יסודיים של הבית, ובעדיפות ראשונה - לחיזוק העמודים, תוך התוויית הנחיות לביצועם.

בכללו של דבר אימץ הנציב את מסקנות המומחה והצעותיו, והמליץ בפני עמידר לגשת לאלתר לתיקון יסודות הבניין וגם לתקן בדירה האמורה את הסדקים שנתגלו בה.

בינואר 1975 הודיעה עמידר לנציבות, שבעקבות המלצת הנציב היא הטילה על המהנדס הממונה על שימור מבנים ואחזקה בחברה לבחון את המקרה ולהציע פתרון. יחידת האחזקה שבאגף ההנדסה נצטוותה לבוא מיד בדברים עם המשרד המחוזי של החברה, לשם עיבוד מפרט עבודה לצורך ביצוע ההצעות של המהנדס הממונה דלעיל כשיתקבלו.

בפברואר הובאו לידיעת הנציבות הצעותיו של המהנדס הממונה על שימור מבנים ואחזקה בעמידר, בצרוף מיפרט העבודה. הנציבות מצאה, שאמנם התחשב מהנדס עמידר בחוות הדעת של המומחה; אולם הציע פתרונות משלו לגבי שתי נקודות מכריעות בנוגע לביצוע התיקונים ביסודות הבניין. על הודעת הנציבות לעמידר, כי לדעתה יש לאמץ בנקודות אלה דווקא את הצעת התיקונים של המומחה, חזרה החברה והודיעה, כי היא פועלת בהתאם להצעותיו של המהנדס שלה. עוד הודיעה החברה כי הוחל בתיקונים במקום.

המהנדס הממונה על שימור מבנים ואחזקה בחברה חווה דעתו במהלך הבירור, כי הבניין בכללו במצב תקין ויציב, והחברה הודיעה אז, כי אף לא מוטלת עליה החובה לתקן את הסדקים בדירה. רק בעקבות חוות דעתו השונה של המומחה, הסכימה החברה, שיש מקום לביצוע תיקונים בבניין.

הנציב הודיע לשר השיכון, ביום 19.9.1975 כי נוכח מצב זה, ההחלטה כיצד יש לבצע את התיקונים היא בידיו, מה גם שהוא נושא באחריות הפרלמנטרית למעשיהם של הגופים המבוקרים שבהם מדובר.

46. אחריות לתיקונים בנכס שנשתנתה בעלותו

המתלונן גר בדירה שבבעלות חברת עמידר ורכש אותה. עוד בהיות הדירה בבעלות החברה ביקש המתלונן ממנה להרחיב את דירתו על ידי הוספת חדר, והחברה נענתה לבקשה. גג החדר משמש מרפסת לשכן, הגר באותו בית בדירה שמעל למתלונן - דירה שהייתה אף היא בבעלות עמידר. לאחר שנבנה החדר הנוסף, פנה השכן לחברה בבקשה, שתתיר לו לרצף את המרפסת, אך זו השיבה, כי לכך דרושה הסכמת המתלונן. בלא לקבל את

הסכמת המתלונן ולא את רשות החברה ריצף השכן את המרפסת, ואגב כך ניזוק הגג. כתוצאה מכך החלו לחדור לדירה מי גשמים, ואף לאחר כל שטיפה של רצפת המרפסת נרטבה הדירה. בפנייתו לנציבות קבל המתלונן על כך, שהחברה מסרבת לדאוג לתיקון הגג ומפנה אותו לבית המשפט כדין סכסוך בין שכנים.

בתשובה על פניית הנציבות הודיעה החברה, שלא רק המתלונן אלא גם השכן - שניהם רכשו את דירותיהם מהחברה; על כן נשוא התלונה הוא עניינם של שני בעלי הדירות ללא כל זיקה אליה. למרות זאת, כמחווה של רצון טוב כלפי המתלונן, היה בדעתה לעשות את התיקונים הדרושים בגג, אך השכן מנע מפועלי החברה גישה לגג לשם תיקון.

בירור הנציבות העלה, שהשכן רכש את הדירה רק כחודשיים, לאחר שעשה את עבודת הריצוף. הן במהלך העבודה והן לאחר סיומה קבל המתלונן בפני החברה על מעשהו של שכנו, ודרש ממנה לעשות למען תיקון הנזק. על גבי אחד ממכתבי המתלונן לחברה בעניין זה כתב מנהל הסניף, שבניהולו הייתה דירת המתלונן קודם לרכישה, את ההוראה הבאה: "נא לבקר במקום לראות מה עשה השכן, כדי שאוכל להגיש תביעה משפטית נגד השכן על הסגת גבול וגרימת נזקים". ועל אף זאת, כאשר היא מכרה את הדירה, לא דאגה לכך, שיובטח תיקון הנזק.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת ועל החברה לתקן את הנזק.

החברה קיבלה את קביעת הנציב, ומצאה את הדרך לתיקון הגג לשביעות רצונו של המתלונן.

47. התכחשות לנזק

המתלונן הוא בעליו של מחסן שבקומת קרקע של בניין בחיפה. מוחסנים בו עוגיות וממתקים. בקומה השלישית של אותו בניין במצאת דירה, שנתפנתה מדיירים והשייכת לחברת עמידר. באוקטובר 1972 נשבר ברז בדירה, וכתוצאה מכך הייתה נזילה למחסן, אשר בעטיה נגרם למתלונן, לפי הערכתו, נזק בסך 250 ל"י. המתלונן דיווח על מקרה הנזילה מיד

לחברה, וביקש ממנה, שתבדוק את הנזק שנגרם לו ותפצהו על כך. לאחר פנייה נוספת שלחה החברה באותו חודש את אחד מעובדיה למחסן, והמתלונן הראה לו את הסחורה שניזוקה ואת חישוביו להערכת הנזק. המתלונן אמור היה להיפגש עם הממונה של סניף החברה בחיפה לשם דיון בתביעתו, אך הפגישה לא יצאה לפועל, ושום התקדמות לא חלה בעניין. בספטמבר 1973 - כעבור שנה - פנה לנציבות.

החברה דחתה את תביעתו של המתלונן מן הטעמים הבאים: הדירה נאטמה עם פינויה. כאשר קרתה נזילה, דיווח המתלונן לחברה, שהברז בדירה נשבר על ידי זרים, שפרצו לדירה - דבר שהמתלונן צריך היה להודיע עליו למשטרה שתחקור בעניין. אשר להוכחת הנזק, עובד החברה, שנשלח בשעתו למחסן המתלונן, אמנם אישר, שראה במקום כעשרים פחים מלאי עוגיות פגומות, אולם לא יכול היה לקבוע בוודאות, שאכן הן נפגמו מחמת הנזילה.

בירור הנציבות העלה, שנכון הדבר שעם פינויה נאטמה הדירה; אולם כמה חודשים לפני הנזילה התפוצץ צינור מים בדירה ולשם תיקונו הוסר האיטום; הדירה הושארה פתוחה. הוכשרו איפוא התנאים לקרות הנזק. ואם הצביע המתלונן על כך, שכעשרים פחים מלאי עוגיות נפגמו בשל הנזילה, הרי יצא חובתו בהוכחת הנזק, עד שלא תוכיח החברה, שהתקלקלות הסחורה המוחסנת נבעה מסיבה אחרת, דבר שלא נעשה.

התלונה נמצאה איפוא מוצדקת והומלץ, שהחברה תכיר סוף-סוף בתביעת המתלונן.

החברה הודיעה לנציבות, שהיא עשתה כן.

48. התחייבות משתכן למכור דירתו המתפנית למשרד השיכון לפי תנאי המשרד

בעל דירה קטנה בערד רכש דירה יותר גדולה באמצעות משרד השיכון. הוא נדרש לחתום על הצהרה, שאת דירתו הקודמת ימכור למשרד השיכון לפי תנאי המשרד. בעד דירתו הקודמת עמד המשרד לשלם - על יסוד

הערכה של מעריך מוסמך של חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ - סך 43,000 ל"י, וחרף מחאתו של המתלונן, שמחיר השוק, כפי שהוצע לו בעד דירתו, הוא 59,000 ל"י, לא היה המשרד מוכן להוסיף אלא 500 ל"י, והסכום שקיבל בדלית-ברירה - כי אחרת לא הסכים המשרד לסיים אתו את העיסקה בדבר מכירת הדירה החדשה - היה איפוא רק 43,500 ל"י. עוד קבל המתלונן, במהלך בירור התלונה, שמשתכנים אחרים לא נדרשו על ידי המשרד לפעול על פי הצהרתם, אלא הורשו למכור דירותיהם הקודמות בשוק החופשי.

בירור הנציבות העלה, שהעובדות, כפי שהובאו על ידי המתלונן, נכונות. מחיר השוק של דירת המתלונן היה גבוה בהרבה מכפי שהוערך; מס הרכוש על הדירה באותה שנה, שנרכשה הדירה על ידי המשרד, כבר התבסס על הערכה של 47,000 ל"י, ובדרך כלל הערכה לצורך המס נמוכה ממחיר השוק המירבי שניתן להשיג בעד נכס. אשר לטענת המתלונן, שמשתכנים אחרים הורשו למכור דירותיהם הישנות למי שרצו - ולאו דווקא למשרד - השיב משרד השיכון לנציבות, שאכן היו מקרים כאלה, הן כאשר משתכנים השקיעו סכומים ניכרים בשיפוץ דירותיהם הקודמות והן כאשר לא היה לחברת שיכון ופיתוח תקציב לרכוש את הדירות, שהחזיקו בהן המשתכנים, ושעל פי הצהרותיהם של המשתכנים אמור היה המשרד לעשות כן.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. ההצהרה, שחתם עליה המתלונן במסגרת העיסקה לרכישת דירה דרך משרד השיכון, נותנת למשרד, לכשירצה, את זכות הקדימה לרכוש את דירת המתלונן הקודמת בתנאים, כפי שמצופה ממשרד ממשלתי שיפעל במתכונת יחסים שבין מוכר מרצון לקונה מרצון. יישום הנחת יסוד זו לקביעת מחירה של דירת המתלונן פירושו, שהמחיר ייקבע על פי הערכה מבוססת מציאותית, שתוציא מכלל אפשרות את קיפוח המתלונן. מה גם שלא בכל המקרים עשה המשרד שימוש באפשרות הרכישה. הומלץ איפוא, שדירת המתלונן תוערך מחדש למועד הרכישה בציון העובדה, שלמטרת מס רכוש היא הייתה מוערכת ב-47,000 ל"י.

ואומנם הודיעה חברת שיכון ופיתוח לנציבות, שהערכת דירתו הקודמת של המתלונן נבדקה מחדש, ונמצא שמהנכון היה להעריכה אז ב-49,500 ל"י. המתלונן הסכים להערכה המתוקנת ושולם לו ההפרש.

עוד הודיעה החברה לנציבות, שיוסקו המסקנות המתחייבות מקביעת הנציב בתלונה.

49. התחייבות למתן הלוואה לחבר מושב

מתיישב ממושב עמיקם בצפון הארץ קיבל, במסגרת התכנית לשיפור תנאי הדיור של חברי מושבים, אישור הלוואה בסך 11,500 ל"י בריבית של 3.5% ל-35 שנה, ובאוגוסט 1972 חתם על חוזה הלוואה עם משרד השיכון דרך בנק טפחות. על יסוד אותו חוזה התקשר המתיישב עם קבלן להרחבת דיורו במושב. כאשר נוכח שמשתהה ביצוע ההלוואה, ביקש הבהרות ממשרד השיכון, ונאמר לו שאין הוא זכאי לקבלת ההלוואה, באשר אין הוא נמנה עם אלו שהובאו ממחנות עולים למושבים חקלאיים ושוכנו במבנים לא מתאימים (בלשון המשרד "מתיישב מקורי").

בירור הנציבות העלה, שבשנת 1966 הפעיל משרד השיכון תכנית לשיפור תנאי דיור במושבים בדרך של אישור הלוואות. על פי התכנית הועדו ההלוואות למתיישבים המקוריים, אולם כיוון שבאותה תקופה נתמעטה אוכלוסיית המושבים בשל עזיבות, לא הוקפד על כך, שמקבל ההלוואה יהא דווקא מתיישב מקורי. לאחר מלחמת ששת הימים נסתמנה מגמה של נהייה מהעיר אל הכפר, ושוב לא היה בדרך כלל צורך להביא לאיכלוס מושבים בדרך של מתן הלוואות כמקודם. על כן החליט משרד השיכון להפעיל את התכנית רק לטובת אלו, שכבר הפכו להיות חברי מושבים - להוציא אלו העומדים להצטרף למושב בעתיד. בעקבות זאת נערך סקר על מספר חברי המושבים במגמה לתת זכאות להלוואות לכל אלו, ששמותיהם יהיו כלולים בו.

אשר למתלונן, נתברר שהוא גר שנים רבות במושב עמיקם יחד עם סבו, שהיה לו משק במקום, והמתלונן עיבד אותו למעשה. בשנת 1968 נפטר הסב. באוגוסט 1969 נערך הסקר על חברי מושב עמיקם. ליד ציון משקו של הסב בסקר לא הובא כל שם, אלא רק זאת "מתנהל משפט ירושה". בנובמבר 1969 ניתן צו ירושה, שלפיו המתלונן הוא היורש היחידי של סבו.

עוד נודע לנציבות, שמשרד השיכון גיבש תכנית להטבת תנאי דיור גם של חברי מושבים, ששמותיהם לא היו כלולים באותו סקר, ושעל כן לא יכלו ליהנות מהתכנית הקודמת, כפי שטען המשרד גם לגבי המתלונן; אך התנאים לפי תכנית זו היו פחות טובים מאלו, שלפי התכנית הקודמת, והתכנית הנוספת עמדה להיות מופעלת רק לקראת המחצית השנייה של 1974.

הנציב מצא שהתלונה מוצדקת. המתלונן הציג את עצמו הן בפני משרד השיכון והן בפני בנק טפחות כמות שהוא, ולפי תוצאות הבירור לא מסר שום מידע שעלול היה להטעות ולזכות אותו בדבר שלא היה זכאי לו. יתירה מזו, שנים מרובות היה קשור למושב עמיקם לא רק מכוח עצמו, אלא בעיקר מכוח סבו, שאת משקו עיבד שנים לפני פטירת האחרון; בשעת הסקר - שכאמור נערך אחרי פטירת הסב - כיוון שעוד לא ניתן אז צו ירושה בעניין עזבונו של הסב, שמו של המתלונן לא יכול היה להיות כלול באותו סקר, ובמקום זה צוין "מתנהל משפט ירושה"; ברם, משהוכרז המתלונן יורש יחידי של סבו, ולפי סעיף 1 לחוק הירושה תשכ"ה-1965, עובר עזבונו של אדם עם מותו ליורשיו - ולא עם מתן צו הירושה - הרי שלאחר מתן הצו נהפך המתלונן לבעל המשק למפרע מיום פטירת סבו, ולפי זה דינו כדין מי ששמו נכלל בסקר. והלא גם המשרד אישר את זכאותו של המתלונן לקבלת הלוואה, ואף חתם עמו על חוזה הלוואה, ואילו המתלונן פעל על פי אותו חוזה. אלא טוען המשרד שטעה; התשובה על כך היא, שלפי צירוף כל העובדות כמובא, המשרד - אפילו בהנחה שטעה - מנוע מלטעון כן, כפי שעולה גם מהפסיקה, לדוגמה בבג"צ 517/72* : "טענת המשיב על מכתבה של העותרת שהרשיונות הקודמים ניתנו לעותרת בטעות לא הייתה ראויה להיכתב... טעות רשמית אשר כזאת, אשר על פיה פועל האזרח בתום לב, משקיע השקעות ומקבל על עצמו התחייבויות ובונה עסקו איננה מן הטעויות שלעולם חוזרות - כאילו כל אימת שיעלה הרצון לפני הרשות, תתקן טעויותיה ותפקיר את האזרח ותוריד נכסיו ביגון שאולה".

הומלץ איפוא בפני משרד השיכון, שהמשרד יקיים את הסכם ההלוואה החתום בין המתלונן לבינו מאוגוסט 1972; הואיל ובינתיים חלה התייקרות, יש להגדיל את סכום ההלוואה כדי סכום ההתייקרות.

המשרד הודיע לנציבות, שהוא מקבל את המלצת הנציב בכל הנוגע לסכום של ההלוואה המקורית על פי החוזה מאוגוסט 1972; סכום ההתייקרות יינתן למתלונן על פי התנאים של התכנית הנוספת.

---

* פד"י כ"ז חלק א' עמ' 638, מול האות א', מפי השופט ח. כהן

50. גביית השתתפות בהוצאות גינון ממשתכנים

חברת עמידר מספקת מאז 1953 שירותי גינון לדירות, בין אלו שהשכירה ובין אלו שמכרה; את המשתכנים בדירות אלו היא מחייבת בהשתתפות בהוצאות הכרוכות בכך. את ההשתתפות חייבים המשתכנים לפרוע בתשלומים חודשיים, הנגבים עם דמי השכירות או עם תשלומי המשכנתא.

בנציבות נתקבלו תלונות מספר של רוכשי דירות מחברת עמידר הקובלים על כך, שבבואם לפדות את המשכנתא, הרובצת על דירתם, הם נדרשו על ידי החברה לשלם את חלקם בהוצאות הגינון לכמה שנים מראש, דבר שלטענתם אינו עולה עם הנקבע בהסכמי הרכישה.

בירור התלונות העלה, שבשנים הראשונות נהגה החברה להתקין את הגינות ולטפל באחזקתן במשך שתיים עד שלוש שנים בלבד; זאת בהנחה שלאחר מכן יהיו הדיירים עצמם מסוגלים ליטול את האחריות לכך. משנתברר שההנחה לא עמדה במבחן, סוכם בין משרד השיכון לחברת עמידר, שהחברה תטפל בעבייבי הגינון במשך תקופה יותר ארוכה, כדי למנוע ירידה ברמת האחזקה; באחרונה נקבעה תקופה של שש שנים.

בחוזים עם הדיירים, המשלמים דמי שכירות, ועם רוכשי דירות, שקיבלו הלוואות מובטחות במשכנתא, נקבע, שהוצאות הגינון ייפרעו כאמור בתשלומים חודשיים; ומאחר שהתשלומים מחושבים לפי העלות בתוספת 10% דמי טיפול, הרי שהם נתונים להתייקרויות שמדי פעם בפעם בשכר העבודה. לעומת זאת, מרוכשי דירות, שלא קיבלו הלוואות משכנתא, וממשתכנים, החפצים לסלק את חוב הלוואת המשכנתא, דורשת עמידר, בתורת דמי גינון מראש לתקופה של שש שנים, סך של 360 ל"י לפי 5 ל"י לחודש. סכום זה קבוע ואינו נתון להתייקרויות בדמי הטיפול, שהחברה עתידה לשלם לקבלן הגינון.

החברה עומדת על המשכת אחריותה לאחזקת הגינות גם כשהן בבניינים, שבהם משתכנים שניתקו את הקשר עם החברה, אם משום שרכשו את דירות מגוריהם ללא הלוואת משכנתא, או משום שסילקו את מלוא חובותיהם בגין

הרכישה; הסיבה לכך היא, שבדירות של רבים מהבניינים החזיקו הדיירים תחילה בתנאי שכירות ורק לאחר מכן - במוקדם או במאוחר - ברכשות הדירות על ידיהם, ולטענת החברה, אם לא תרוכז אספקת שירותי הגינון בידיה, ולא תובטח ההשתתפות בהוצאות הגינון מצד כל המחזיקים בדירות, יקשה עליה ביותר להמשיך ולספק את שירותי הגינון, והיא עושה איפוא את כל הדרוש לכך. עם זאת, כאשר כל מחזיקי דירות בבניין מבקשים מעמידר, שתפסיק את מתן שירותי הגינון, באשר הם עצמם נכונים לטפל בזה, בענית החברה למבוקשם, ומשחררת את הדיירים מהתחייבויותיהם בעניין זה ואף מחזירה לאלה, ששילמו מראש את עודפי הסכומים.

את דרישת ההשתתפות בהוצאות הגינון בדרך של תשלום מראש מרוכשים, ללא הלוואת משכנתא, ומאלו, המסלקים את כל חובותיהם, מנמקת החברה בכך, כי משמתנתק הקשר בינם לבין החברה, אין היא רואה אפשרות להבטיח, שאותם בעלי דירות ישלמו את דמי ההשתתפות בצורת תשלומים חודשיים; גם אין בסכום הקטן של חמש ל"י, הנדרש מהמשתכנים כדמי גינון חודשיים, כדי להצדיק גבייה נפרדת של אותם סכומים, כששוב אין הם נגבים יחד עם דמי שכירות או תשלומי הלוואת משכנתא.

עם כל ההבנה למניעי החברה, ולאמצעים הננקטים על ידיה, כדי לעמוד באחריותה לשירותי הגינון, עד שיוכלו הדיירים לטפל בזה בכוחות עצמם, מצא הנציב שהתלונות מוצדקות. לדרישת החברה לתשלום דמי גינון מראש אין אחיזה לא בהסכם, שנחתם בין החברה לדיירים, ולא בכל מסמך אחר; בכל מערכת התנאים, שהוסכם עליהם בהסכם הרכישה בין החברה לבין המתלוננים, התנאי היחידי, הנוגע לתשלום דמי הגינון, הוא זה, הקובע, שבעד גינון ישלם הקונה בתשלומים חודשיים. אף כי בסופו של דבר יוצא משתכן נשכר מתשלום מראש של דמי גינון, באשר לא יצטרך לשאת בהתייקרויות שלאחר מכן, מכל מקום, לאכיפת הדרישה יש צורך בהסדר חוזי מתאים. ואמנם הודיעה חברת עמידר לנציבות, שהיא פועלת לתיקון של נוסח ההסכם בהתחשב בהמלצת הנציב.

זוג צעיר, שעדיין לא הגיע לדירת מגורים משלו, קבל על כך, שלא אושרה על ידי משרד השיכון זכות לקבלת דירה במסגרת תכנית סיוע לזוגות צעירים; כנגד זה, אושרה על פי אותה תכנית דירה לזוג, שאמנם אמור היה להתחתן ולגור בה, אך השכיר את הדירה ויצא לחוץ לארץ.

בירור הנציבות העלה, שהמתלונן לא נרשם כלל לתכנית לזוגות צעירים, ולפי זה לא היה מקום להקצות לו דירה על פי התכנית.

אשר לדירה, שהוצבע עליה בתלונה, כי אין היא משמשת למגוריו של הזוג, אלא מושכרת על ידיו, נתברר שאכן כך הדבר. מקבלי הדירה נרשמו על פי תכנית הסיוע לזוגות צעירים 1971, שאיפשרה רישום לאלו שעמדו להתחתן, אף כי טרם עשו כן; ברם, מסירת הדירה בידי בני הזוג הייתה מותנית בהצגת תעודת בישואין. במקרה זה שהה בן הזוג לרגל לימודי רפואה בחוץ לארץ; בת הזוג המציאה למשרד השיכון ייפוי כוח, חתום בידי בן הזוג, בדבר היותה מוסמכת לקבלת הדירה גם בשמו הוא, והודיעה תוך כדי כך, שהם עתידים להתחתן כעבור חצי שנה. על סמך זה הורה המשרד למסור לה את הדירה, אף כי בהתאם לתנאי התכנית היה צורך לעכב את המסירה עד לאחר הנשואין. בת הזוג השכירה את הדירה, ונסעה אף היא לחוץ לארץ. היחידה לביקורת פנימית ותפקידים מיוחדים של משרד השיכון אמנם גילתה מקרה זה של השכרת הדירה בניגוד לתנאי הסכם הרכישה, עוד בטרם העמידה אותה על כך הנציבות בעקבות התלונה; אולם לא ננקטה כל פעולה בדבר. יצויין, שעל פי הסכם הרכישה שבין החברה המאכלסת - שיכון ופיתוח לישראל בע"מ - לבין רוכש דירה, בידי החברה המאכלסת האפשרות לנקוט נגד הרוכש אמצעים במקרה של הפרת התחייבות על ידיו.

הנציבות באה בדברים, גם עם המשרד וגם עם החברה, בדבר נקיטת צעדים מתאימים נגד הזוג, כפי שמתחייב מתנאי התכנית ומתנאי ההסכם.

החברה הודיעה לנציבות שננקטים הצעדים המתחייבים.

52. ריב רשויות מעכב שיקומו של שביל

המתלונן, תושב עפולה, קבל על כך, שמשרד השיכון הקים בית ממול ביתו, ואגב כך הרס את השביל המוביל לביתו. הדבר קרה לפני כחמש שנים; מאז אין גישה נוחה לבית ונגרם סבל רב לדיירים, בפרט בעונת החורף, כאשר השטח מתמלא שלוליות ובוץ. הוא פנה פניות מרובות גם לעיריית עפולה וגם למשרד השיכון בנוגע לשיקומו של השביל, אך ללא הועיל.

בירור הנציבות העלה, שאכן היה שביל, שהוביל לבית המתלונן, והוא נהרס; אולם גם לאחר שהחלה הנציבות בטיפול בתלונה נתעכב שיקומו של השביל, כאשר כל אחד מהגורמים הסיר מעליו את האחריות להריסתו ועל כן לשיקומו: העירייה טענה, שמשרד השיכון הוא שעשה זאת, והוא איפוא הכתובת לשיקום השביל, ואילו המשרד טען, שהעירייה יחד עם חברת עמידר ביצעו במקום עבודות פיתוח, שבעטיין נהרס השביל, ועל גופים אלו להחזיר את המצב לקדמותו.

הנציבות יזמה פגישה משותפת בין שלושת הגורמים, ובעקבות מגעים משותפים שיקמה העירייה את השביל.

53. נכה ששילם אגרת רכב במלואה

בהתאם לסעיף 13 לתוספת הראשונה לתקנות התעבורה, שיעור האגרה השנתית בעד רשיון לרכב פרטי, הרשום על שם נכה, הוא בסכום סמלי של שש ל"י.

בתקנות התעבורה מוגדר "נכה" כמי שרופא מוסמך קבע שדרגת נכותו מגיעה ל-60% לפחות ותנועתו בדרכים בלי רכב עלולה לערער את מצב בריאותו.

המתלונן הוא בעל רכב פרטי, ובשנת 1971 הוכר כנכה על פי המוגדר בתקנות. המתלונן לא ידע על שיעור האגרה הקבוע לנכה, ושילם את מלוא אגרת הרשיון לשנים 1971, 1972 ו-1973. משנודע לו דבר שיעור האגרה הסמלי, המשולם על ידי נכה, פנה אל משרד הרישוי בבקשה, שיוחזרו לו עודפי סכומי האגרות לאותן שנים. משרד הרישוי החזיר לו רק את סכום האגרה לשנת 1973, ואילו פניות המתלונן להחזרת האגרות לשנים 1971 ו-1972, אשר הסתכמו ב-963 ל"י, לא נענו.

על פניית הנציבות השיב המשרד, שלאחר החזרת האגרה לשנת 1973 הועלו ספקות, אם מרשות התקנות את החזר האגרות לשנות 1971 ו-1972 בלא לפרסם תקנות ספציפיות בדבר ההחזר, ולכן עוכבה החזרת האגרות לאותן שנים.

הנציבות העמידה את משרד התחבורה על כך, כי בסעיף 13 לתוספת הראשונה לתקנות נקבע, כי אגרה שנתית בעד רשיון לרכב פרטי, הרשום על שם נכה, תהא שש לירות, והמתלונן אמנם הוכר כנכה על פי ההגדרה בתקנות התעבורה. כיוון שכך, הרי מאז הוכר כנכה, מלכתחילה היה צריך לשלם שש ל"י בלבד, ואם מחוסר ידיעה שילם בשנים 1971 ו-1972 סכומים נוספים, אין כל מניעה להחזרת עודפי האגרה למתלונן לשנים אלה כשם שהוחזר לו כדין העודף לשנת 1973, בלא שהיה צורך בכל פעולה נוספת.

משרד התחבורה קיבל את עמדת הנציבות, והחזיר למתלונן את עודפי האגרה גם לשנים 1971 ו-1972 בסכום כולל דלעיל.

54. בקשה לייבא מכונית שהוגשה ערב איסור יבוא

בהיות המתלונן בחוץ לארץ, באוקטובר 1974, קנו לו קרוביו שם מכונית קטנה בהתחשב בזה, שיש לו בישראל אם חולנית, שעליה לקבל טיפול יום-יומי מחוץ לבית, ואין ידו משגת לרכוש לו מכונית באמצעיו הוא בארץ. בשובו לישראל שלח המתלונן בדואר טופס בקשה אל משרד התחבורה לקבלת רשיון יבוא. משרד התחבורה הודיע למתלונן, שבקשתו הגיעה רק ב-10.11.1974, ובשל החלטת הממשלה, מאותו יום, לאסור לתקופה של שישה חדשים יבוא של רכב פרטי, מהנמנע להיענות לבקשתו.

במהלך הבירור שאלה הנציבות את משרד התחבורה, כיצד התייחס לבקשות מסוג זה, שהגיעו אליו לפני ה-10.11.1974 ולא אושרו עד אותו יום. על כך השיב המשרד, שבקשות אלה אושרו גם אחרי ה-10.11.1974.

כיוון שנמצאו ראיות לכך, שהמתלונן אכן שלח את בקשתו ב-5.11.1974, וניתן היה לצפות, שמכתב הנשלח בתוך המדינה יגיע לייעדו כעבור יום יומיים, אין המתלונן צריך להינזק מכך, שבקשתו התעכבה והגיעה למשרד התחבורה רק ביום פרסום החלטת הממשלה. מה גם שכתוצאה מזה שהמכתב הגיע באיחור לא נפגעה כל זכות של מי שהוא אחר.

הנציב המליץ, איפוא, שמשרד התחבורה יאשר את בקשת המתלונן, כדין אותן בקשות שהגיעו אל המשרד לפני ה-10.11.1974. ואמנם הודיע משרד התחבורה, שהוא קיבל את ההמלצה ושלח למתלונן רשיון יבוא.

55. בוחן במשרד רישוי שביקש עזרת נבחן לעניין פרטי

המתלונן, בתור חייל משוחרר, ביקש לנצל זכותו לקבלת ההקלות בלימוד בקורס למורי נהיגה. כאשר מילא המתלונן שאלון ומסר אותו בידי בוחן משרד רישוי, שאמור היה להיות בוחן נהיגה בקורס, הבחין זה מתוך

הפרטים שפורטו בשאלון שהמתלונן עובד במשרד השיכון, והבוחן ביקש ממנו שיבדוק במשרד השיכון אפשרות, שהבוחן יקבל אדמה לבנייה פרטית. המתלונן אמר שיבדוק זאת, וכאשר נאמר לו במשרד, שעניין זה יש לברר במינהל מקרקעי ישראל, הודיע על כך לבוחן. על פי בקשתו של זה, שהמתלונן יתעניין הלאה, ביקש הוא ממכר, העובד במינהל מקרקעי ישראל, שיודע פרטים על כך ויתקשר ישירות עם הבוחן, כי המתלונן עמד לצאת לשירות מילואים ממושך. בשוב המתלונן מהשירות נודע לו, שעמד בהצלחה במבחנים ובבדיקות לסיום הקורס, אולם עליו עוד לגשת למבחן מעשי בנהיגה, העומד להיערך על ידי הבוחן האמור. כאשר ניגש המתלונן לאותו מבחן, שאל אותו הבוחן, מה נשמע עם העניין שנתבקש לברר, והמתלונן השיב לו, שלא המשיך בבירור, באשר היה בשירות מילואים, אך ביקש ממכר שיברר ויודיע לו. המתלונן נכשל במבחן; כאשר כעבור כשלושה שבועות ניגש למבחן חוזר על ידי אותו בוחן, נכשל שוב. בספרו על כך למרכז הקורס, יעץ זה למתלונן להשתתף בקורס הבא, כי יהיה בו בוחן נהיגה אחר.

על פניית הנציבות השיב משרד התחבורה, שעל פי בירורים שערך, פסילת המתלונן בקורס למורי נהיגה הייתה מוצדקת, כאשר נמצא, שלא נהג ברכב זמן רב, ועל כן לא עבר את המבחן המעשי.

הנציבות לא הסתפקה בתשובה, אלא הזמינה את המתלונן ואת הבוחן גם יחד לבירור.

המתלונן הטעים, שלמבחן הראשון בא ברכב, אשר לא הכיר, ויתכן שנהיגתו לא הייתה אז טובה ביותר; אולם אין הוא יכול להשתחרר מההרגשה, ששאלת הבוחן בדבר בירור עניינו הפרטי, אשר נשאלה קודם למבחן, הביכה אותו על כל הנובע מזה. כאשר נכשל פעם נוספת וחבריו הביעו על כך תמיהה, ניגש למרכז הקורס, וזה אימץ את ידיו להגשת התלונה. הבוחן לא הכחיש, כי ביקש מהמתלונן את בירור העניין, בהוסיפו, שלא ראה כל פסול בכך. אשר לשאלה, ששאל כביכול קודם למבחן, אם המשיך המתלונן בבירור עניינו, השיב, שאין הוא זוכר זאת, וגם לו שאל כך, הייתה לדעתו השאלה בחזקת מותר.

עמדת הנציב הייתה, שהתלונה מוצדקת. במקרה זה אמנם מראות העובדות, שהמתלונן לא עמד במבחן המעשי ועל כן נכשל; אך בקשה מפי בוחן לנבחן לברר לו עניין פרטי - ובפרט הזכרת העניין עובר למבחן - יש בה משום טעם לפגם: אם עלה בידי הנבחן למלא את בקשת הבוחן, עלול להיווצר רושם של משוא פנים כלפי הנבחן, ותוצאות המבחן כאילו לא ישקפו נכונה את יכולתו; ואם לאו, גם אם התנהל המבחן לפי כל הכללים המקובלים, עלולה להיות הרגשת הנבחן, שאי-מילוי הבקשה הפרטית של הבוחן קלקל את השורה. נציבות התלונות הצביעה על ההתנהגות הלא-הולמת של הבוחן בפני הממונים עליו במשרד התחבורה.

בעקבות הערת הנציבות, הוזמן הבוחן אל הממונה על שירותי נהיגה ורכב במשרד התחבורה, אשר הורה לו להמנע מכל נגיעה בנושא אשר איננו קשור ישירות בתפקידו ובמתן השירות עליו הוא מופקד. כמו כן הועברה ההערה האמורה לתיקו האישי של הבוחן במשרד הרישוי.

משרד התקשורת

56. קו טלפון משותף לשני מנויים

בדצמבר 1973 קיבל המתלונן ממינהל שירותי הטלפון במשרד התקשורת הודעה על החלטת המינהל לשתף בקו הטלפון שבביתו עוד מנוי. המתלונן השיג על ההודעה בהתאם לתקנות בתי הדואר (שירותי טלפון), תשל"ג-1973. בהשגתו טען המתלונן, שהוא עוסק בתיקוני מכונות כביסה על פי הזמנות טלפוניות שהוא מקבל בביתו; הואיל ואין לו משרד הוא נמצא בבית שעות ספורות בלבד במשך היום לצורך קבלת ההזמנות, ישבש השיתוף במידה ניכרת את קשריו עם לקוחותיו ויפגע בפרנסתו.

על השגתו לא קיבל המתלונן תשובה; ביולי 1974 נתברר לו דבר השיתוף, והוא ביקש הפרדת החיבורים. הוא נדחה בלך ושוב; אז פנה אל הנציבות.

על פי התקנות דלעיל, כאשר הוגשה השגה על הודעה בדבר שיתוף מנוי בקו, לא יבוצע החיבור אלא אם החליט שר התקשורת לדחות את ההשגה. מינהל שירותי הטלפון נוהג לשקול התנגדות בעלי עסקים לחיבור משותף לאור הנימוקים שהם מעלים. בעניין השגתו של המתלונן לא נתקבלה החלטה מפורשת, וגם לא נמסרה לו כל הודעה, אך בעקבותיה חזר בו המינהל מההחלטה בדבר השיתוף. כעבור מחצית שנה התעורר צורך למצוא קו פנוי, שישמש במשותף שני מנויים אחרים. משאותר קו, הוצאה הודעת ביצוע חתומה כדין, אך נתברר שהקו אינו תקין; אז נמחקו מהודעת הביצוע הפרטים הנוגעים לאחד השותפים, ובמקומם נכללו בכתב יד, ללא חתימת אישור כלשהי, הפרטים של המתלונן כשותף לחיבור. ביולי 1974 שותף המנוי השני, שבטופס הודעת הביצוע, בקו המשמש את המתלונן. הוברר, שהשינוי בטופס וגם ביצוע החיבור נעשו על ידי מנהל עבודה במינהל שירותי ההנדסה, ללא אישור שירותי הטלפון - זאת בניגוד לנוהל הקיים.

הנציבות הודיעה לשירותי הטלפון ולשירותי ההנדסה, שהתלונה מוצדקת מסיבות אלו: לא נתקבלה החלטה מפורשת בעניין השגת המתלונן; לא ניתנה למתלונן תשובה ברורה על פניותיו; החיבור הנוסף נעשה ללא אישור מוסמך. הנציבות דרשה בירור בעניין, כדי להביא לנקיטת צעדים מתאימים המתחייבים מכך.

מינהל שירותי הטלפון קיבל את עמדת הנציבות והודה שהצדק עם המתלונן. הוא אישר הפרדת החיבורים והורה לבצעה בדחיפות כשיימצאו האפשרויות הטכניות לכך. במאי 1975 הודיע המינהל לנציבות שבוצעה ההפרדה.

57. תקופת הפטור מדמי החסנה לחבילות דואר מחוץ לארץ

המתלוננת, חברה לייצור כבלים וחלפים, מייבאת חמרים לצורך ייצור, ותכופות הם נשלחים אליה בדואר. בתקנות בתי הדואר (תעריפי הדואר בפנים הארץ) נקבע, כי ישולמו דמי החסנה בסך 0.70 לייי לכל יום או חלק ממנו עבור החסנת חבילה, שהגיעה מחוץ לארץ ושלא נדרשה תוך 10 ימים מיום שנשלחה הודעה.

המתלוננת קובלת על עצם גביית דמי החסנה - גבייה שלדעתה מנוגדת לאמנה הבינלאומית באותו נושא, אשר גם ישראל חתומה עליה - וגם על כך, שאפילו גביית דמי החסנה נעשית כדין, אין בתקופה של 10 ימים שהות מספקת לשחרור החבילה. משך הזמן המזערי שלטענתה דרוש הוא 13 יום, ולעתים אף למעלה מזה.

בירור הנציבות העלה, שהאמנה הבינלאומית, שהסתמכה עליה המתלוננת, מתירה למנהלי הדואר שבארץ הייעוד של חבילה לגבות דמי החסנה, וחלק זה של התלונה נמצא איפוא בלתי מוצדק. אשר למשך הזמן, הדרוש כדי להביא לשחרור חבילה, ערך משרד התקשורת מעקב בשלושת בתי הדואר הגדולים כדי לקבוע, אם אמנם דייה תקופה של עשרה ימים; ואכן, על פי הממצאים הוחלט להאריך, החל בפברואר 1975, את תקופה הפטור מתשלום דמי החסנה, מ-10 ימים ל-15 יום.

58. חיסולה של תכנית חסכון לחינוך תיכון

בשנת 1961 הפקיד בעל משפחה סכומים בקופת חסכון לחינוך תיכון, כדי להבטיח חינוך תיכון לילדיו. הקופה הייתה מסונפת לאחת הקרנות של תנועת התיישבות. ב-1973, כאשר עמדה בתו להתחיל בלימודיה בבית ספר תיכון, פנה החוסך לקופה למימוש התחייבויותיה על פי התכנית, הכוללת בין השאר הוספת ריבית והצמדה על סכומי החסכון, אך לא קיבל כל תשובה. בעקבות זאת פנה לרשות החסכון והביטוח שבמשרד האוצר, שמתפקידה לפקח על תכניות החסכון לסוגיהן. נתברר, שהקופה חדלה לפעול, והרשות פנתה איפוא לקרן, שהקופה הייתה מסונפת אליה, כדי לברר, מה עלה בגורל סכומי החסכון שהופקדו בקופה על ידי החוסכים. הקרן הודיעה לרשות, שעוד בסוף 1964 החזירה הקופה את הפקדונות לחוסכים, ובכך חוסלה תכנית החסכון; עם זאת הציעה הקרן לשפות את המתלונן בסכום, שלדבריו מגיע רק כדי שליש ממה שהיה מקבל, לולא חוסלה התכנית. הרשות הביאה זאת לידיעת החוסך בהטעימה, שאין באפשרותה לבדוק את נכונות הטענות, והיא ממליצה בפניו לקבל את ההצעה. קובל החוסך, שכספי החסכון לא הוחזרו לו, ועד לפנייתו לקופה אף לא הובא לידיעתו, שהתכנית שוב אינה קיימת; עד אז חשב שהוא עתיד לקבל את מלוא סכומי החסכון, על הריבית וההצמדה, למימון החינוך של ילדיו, שהרי על מנת כן הצטרף לתכנית.

בירור הנציבות העלה, שבתיקי רשות החסכון מצויים מסמכים על פירוק הקופה וכן הודעה של הקופה, שכספי החוסכים הועברו לתכניות דומות בקופות אחרות או הוחזרו לחוסכים; נמצאה גם רשימה של חוסכים, שעקב הפסקת התכניות נתעוררו בעיות לגבי חסכונותיהם, אך שמו של המתלונן לא היה כלול בה.

על פי פקודת הבנקאות וחוק בנק ישראל, תשי"ד-1954, מפקח בנק ישראל גם על קופות חסכון לחינוך תיכון, מהיותן מוסדות כספיים כמשמעותם בפקודה ובחוק הנזכרים, ופירוק הקופה נעשה איפוא בפיקוח בנק ישראל.

לפניית הנציבות השיב בנק ישראל, כי מהודעותיה של הקופה הסיק, שהבטחת האינטרסים של החוסכים הוסדרה בתיאום עם רשות החסכון, וכי רק לאחר קבלת הודעת הקופה, שכל החסכונות הוחזרו לחוסכים או הועברו לתכניות חסכון דומות, הסכים לבטל את הרשיון של הקופה.

עמדת הנציבות הייתה, שיש יסוד לקובלנת המתלונן. אין המתלונן צריך להיפגע מכך, שבמהלך הפירוק לא נעשה כל הדרוש, כדי לוודא שאכן עשתה הקופה כלפי כל חוסך, כפי שהודיעה. כתוצאה מכך התהווה מצב, שלגבי המתלונן אין גוף, שבגין חסכונותיו ישא בהטבות, שהיו עולות בחלקו, לוא המשיכה קופת החסכון בפעילותה. הוצבע בפני בנק ישראל, שעליו לגרום לכך, כי הקרן האמורה תמלא את כל התחייבויות הקופה כלפי המתלונן.

המפקח על הבנקים בבנק ישראל הודיע לנציבות, שבהתערבותו נאותה הקרן לשלם למתלונן את סכומי חסכונותיו בתוספת הפרשי הצמדה וכן ריבית שנתית בשיעור של 6%.

59. ביצוע תשלומים עבור גורם ציבורי אחר

המתלונן קיבל מהמוסד לביטוח לאומי הודעה שלזכותו סך 179 ל"י בגין קצבה. הוא קבל על כך שלא נשלח לו הסכום, אף כי מאז ההודעה חלפו כחודשיים.

בירור הנציבות העלה, שהמדובר בקצבה, המשולמת באמצעות המוסד, אך אמצעי המימון באים מתקציבו של גורם ציבורי מכוח הסכם בינו לבין המוסד. ההוראה על עיכוב התשלומים לכלל הזכאים לאותה קצבה ניתנת מהסיבה, שאותו גורם ציבורי טרם העמיד לרשות המוסד את אמצעי המימון הדרושים. במהלך הבירור שולמו סכומי הקצבה לזכאים להם.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. מקבלי קצבה באמצעות המוסד רשאים לצפות לכך, שתשלומים אלה יבוצעו במועדם; המוסד אחראי כלפי מקבלי הקצבה, ואין זה מעניינם מאיזה מקור בא הכיסוי התקציבי. עניין זה הוא בין המוסד לבין הגורם הממון ועל פי ההסכם שביניהם תיעשה ההתחשבנות הסופית.

המוסד הודיע לנציבות שהוא מקבל את עמדת הנציב, ושניתנו הוראות בהתאם לה.

60. חיילים משוחררים המופנים להכשרה מקצועית - זכאותם לדמי אבטלה

חייל משוחרר הופנה, על ידי הרשות להכוונת חיילים משוחררים במשרד הבטחון, לקורס הכשרה מקצועית בחשמלאות, שנערך מטעם משרד העבודה. מצויד באישור מהמרכז להכשרה מקצועית, הוא ביקש מהמוסד לביטוח לאומי דמי אבטלה לתקופת הכשרתו; אולם בקשתו נדחתה, באשר הזכאות לכך מותנית בהמצאת אישור מלשכת העבודה המפנה, ואילו המתלונן הופנה

להכשרה, לא על ידי לשכת העבודה, אלא על ידי הרשות להכוונת חיילים.

ואמנם, על פי סעיף 127 לחוק הביטוח הלאומי, הזכאות לדמי אבטלה מותנית ברישום בלשכת העבודה. מי שהשלים תקופה אכשרה, כנקבע בחוק, ולא הוצעה לו על ידי לשכת העבודה עבודה מתאימה, זכאי לדמי אבטלה. הבחירה שבין דרכי ההצעה של עבודה מתאימה מסורה בידי לשכת העבודה. אחת הדרכים היא הפנייה להכשרה מקצועית. בתקופת ההכשרה מקבל המובטל דמי קיום ממרכז ההכשרה, והמוסד משלים לו עד כדי סכום דמי האבטלה שהוא זכאי להם. גם המתלונן קיבל ממרכז ההכשרה דמי קיום ותלונתו מצטמצמת איפוא להפרש.

ההסבר לכך, שהזכאות לדמי אבטלה בתקופת ההכשרה המקצועית מותנית בהפנייה על ידי לשכת העבודה, דווקא, הוא בכך, שההכשרה המקצועית היא אחת הדרכים שלפני הלשכה להצעת עבודה מתאימה; בשל כך הבחירה של דרך מדרכי ההצעה צריכה להיעשות מתוך ראייה רחבה של כלל צורכי המשק, תוך התמצאות בצורכי הביקוש התעסוקתי בשוק העבודה - ידע המצוי בידי לשכות העבודה מכוח תפקידם על פי חוק שירות התעסוקה.

הנציבות העמידה את המוסד על כך, שעל אף ההצדקה החוקית והמעשית להבחנה בין הפנייה על ידי לשכת העבודה לבין זו על ידי הרשות, אין לצפות מאזרח, המופנה על ידי רשות ממלכתית על פי סמכויותיה, כי יעמוד על כך, שלא זוהי ההפנייה המזכה אותו בהפרשי דמי אבטלה שעל פי חוק הביטוח הלאומי; יש איפוא להגיע לתיאום פעולות ההפנייה מצד הרשות ומצד לשכות העבודה. ואמנם במהלך הבירור נפתח בתל אביב - איזור שבו ריכוז האוכלוסין הגדול ביותר - ליד הרשות סניף של לשכת העבודה; במקומות אחרים בארץ נעשית ההכוונה של הרשות דרך לשכות העבודה הקיימות, העוסקות בנושא זה בכמה מימי השבוע.

61. מועד תחולת השינוי בתשלום דמי חכירה שנתיים

המתלונן רכש ב-1971 דירה מאת חברה משכנת על אדמת מקרקעי ישראל בירושלים. החברה שילמה למינהל כדמי חכירה ראשוניים סכום גלובאלי המבוסס על 40% מערך הקרקע שהועמדה לרשותה באתר הבנייה. היות וחישוב דמי החכירה השנתיים, שעל חוכרים לשלם למינהל, מבוסס על היתרה הבלתי מסולקת של ערך הקרקע, והם בשיעור של 5% ממנה, נקבע במקרה זה, כי על המתלונן לשלם דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% כאמור, מן היתרה של 60% מערך הקרקע המיוחס לדירתו; התשלום השנתי בשיעור של 5% הסתכם לגביו ב-235 ל"י. חברות בנייה אחרות באותו אתר בנייה, נדרשו לשלם למינהל סכומים גלובאליים בשיעור של 80% מערך הקרקעות שהועמדו לרשותן, ודייריהן נדרשו, איפוא, לשלם דמי חכירה שנתיים רק על בסיס היתרה המוקטנת והבלתי מסולקת של 20% מערך הקרקע (גם הם בשיעור של 5% ממנה). באופן זה הועמד הסכום השנתי, שהיה על כל דייר כנ"ל לשלם, על סך של 80 ל"י בלבד.

במטרה לרכוש זכות חכירה בשיעור גדול יותר משהוענקה לו למעשה, ואשר תשווה לזו שניתנה לכל דייר, שקנה דירתו באותו אזור מחברת שיכון אחרת, שילם המתלונן למינהל בנובמבר 1973 סכום של 3,250 ל"י. עם תשלום זה שהגדיל את זכות החכירה שלו מ-40% ל-80%, היה המתלונן רשאי ליהנות מהפחתת דמי חכירה שנתיים, כמוסבר לעיל, וכן זכאי הוא, בבוא העת ובאם ימכור את דירתו, ליהנות מדמי הסכמה מופחתים, ביחס המתאים לשיעור זכויותיו בנכס*.

קובלנתו של המתלונן היא על כך, שהיה על המינהל - מששילם ב-1973 את הסכום החד-פעמי האמור - להעמיד את דמי החכירה השנתיים, על הסכום המופחת - 80 ל"י - כבר החל משנת החכירה הראשונה (1972) ולא רק החל מ-1973, כאשר שילם בפועל את הסכום החד-פעמי, ושבינקבותיו הושלמו זכויות החכירה ל-80%.

---

* על מהותם של דמי הסכמה, ראה דו"ח שנתי 1 של בציב תלונות הציבור, עמוד 73.

טענת המתלונן נמצאה מוצדקת: היות והסכום המשלים, בשיעור של 40%, נקבע ובוסס על טבלה מעודכנת של מחירי קרקעות ל-1973 והסכום שולם במועד המוקדם האפשרי, לא היה מקום שלא להיעתר למתלונן ולראות את הסכום הכולל של דמי החכירה הראשוניים, אף כי שולמו בשני מועדים, כאילו סולקו במלואם מלכתחילה.

מינהל מקרקעי ישראל הודיע לנציבות בינואר 1975, כי אכן קיבל את עמדתה, ולפיכך יידרשו המתלונן, וגם יתר הדיירים של אותה חברת בנייה, שהשלימו את זכויות החכירה שלהם ל-80%, לשלם סכום מופחת של דמי חכירה, כבר החל משנת החכירה הראשונה.

62, התנאת העברה של זכויות חכירה בהסכמת החברה הבונה

המתלונן רכש דירה מחברת בנייה המסונפת לאחת הסיעות המפלגתיות. כיוון שהבית, שבו הדירה, נבנה על אדמת מקרקעי ישראל, היה על המתלונן לחתום על חוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל. באחד מסעיפי החוזה צוין, שאם ירצה החוכר להעביר זכויותיו לאחר, יתן המחכיר הסכמתו לכך, בתנאי שהחוכר יציג באמצעות חברת הבנייה גם את הסכמתה של אותה סיעה להעברת הזכויות למוצע. קובל המתלונן, שהתנאת תנאי כזה פירושה, שהחברה הבונה והסיעה, שאליה מסונפת אותה חברה, ינציחו את שליטתן בנכס, אפילו לאחר שכבר נרשמה הדירה על שם המתלונן בספרי האחוזה.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. עקרונית יש לשלול התנאה מסוג זה, כי כפי שעולה מהפסיקה*, אם הותנתה הפעלת זכות במתן הסכמה על ידי גורם מסוים, רשאי אותו גורם לדרוש תשלום חלף הסכמתו זו (מכאן גם הביטוי "דמי הסכמה", שבו מכונה התשלום למינהל בעד הסכמתו להעברת זכות חכירה לאחר). ההתנאה פותחת איפוא, פתח לכך, שהחוכר - במקרה זה המתלונן - יעמוד בפני תשלום כפול של "דמי הסכמה": הן למינהל כמחכיר והן לחברה הבונה מכוח התנאי. אשר על כן הוצבע, שאין מקום להתנאה, נשוא התלונה.

---

* ראה במיוחד ע.א. 588/68 פד"י כ"ג חלק א' עמ' 491.

המינהל הודיע לנציבות, שההתנאה האמורה לא תיכלל עוד בחוזי החכירה; אלו - בכלל זה המתלונן - שכבר חתמו על חוזה בתוספת ההתנאה, יוכלו לחתום במקומו על חוזה בלעדיה.

63. ריבית על דמי הסכמה

קבלן רכש מפלוני ב-1969 זכות חכירה במגרש הנמצא על אדמת מקרקעי ישראל בלא שנתבקשה הסכמתו של מינהל מקרקעי ישראל לעיסקה ובלא ששילם המוכר את דמי ההסכמה כמקובל. דבר העיסקה נודע למינהל במארס 1970, כאשר הקבלן כבר עמד להשלים פעולות בנייה על המגרש. המינהל מוכן היה לאשר את העסקה בדיעבד, אם ישלם הקבלן את דמי ההסכמה. הסכום נקבע ב-9,500 ל"י על פי הערכת הנכס מיולי 1970. הקבלן הגיש ערר על הסכום שנקבע; ביולי 1971 נערכה הערכה חדשה של הנכס, תוך התייחסות למועד הקודם - יולי 1970 - ועל פיה חויב הקבלן בדמי הסכמה רק בסך 6,667 ל"י, אך בתוספת ריבית בשיעור של 12% על אותו סכום, מיולי 1970 עד ינואר 1972, מועד התשלום של דמי ההסכמה. תוספת הריבית שנדרשה הייתה איפוא בסך 1,267 ל"י, והמתלונן שילם את הריבית תוך מחאה.

המתלונן קובל, שהטלת ריבית על חוב אפשרית רק מכוח חוק או על פי חוזה. כיוון שהחובה לשלם דמי הסכמה היא חוזית בלבד, ובין המתלונן לבין המינהל לא היה קיים חוזה, שממנו צמחה החבות של תשלום ריבית על דמי הסכמה שבפיגור, הרי שלפי אותו עקרון אין אחיזה לדרישת הריבית.

הנציב קבע, שאין התלונה מוצדקת. הלכה פסוקה היא, שאם הותנתה הפעלת זכות במתן הסכמה על ידי גורם מסוים, רשאי אותו גורם לדרוש תשלום חלף הסכמתו זו*.

המינהל מוכן היה לתת בדיעבד הסכמתו להעברת הנכס למתלונן, בתנאי שהאחרון ישלם לו דמי הסכמה בסך 9,500 ל"י על פי ההערכה. המתלונן ביקש רשות לערור על ההערכה, והמינהל - כפי שעלה מהבירור - התנה זאת

---

* ראה במיוחד ע.א. 588/68 פד"י כ"ג חלק א' עמ' 491, הנזכר גם בתלונה מס' 62 עמ' 114 בדו"ח זה.

בכך, שהמתלונן יאות לשלם ריבית על דמי ההסכמה בסכום שייקבע מהמועד של ההערכה נשואת הערר ועד לתשלום דמי ההסכמה בפועל; המינהל גם יעץ לן לשלם לעת עתה - ולוא מתוך מחאה - את מלוא דמי ההסכמה שעל פי אותה הערכה או לפחות אותו חלק מהם, שאף לדעתו מגיע למינהל, ואילו קביעת הסכום הסופי תיעשה לאחר הערר. המתלונן לא שילם, ואף לא הסתייג מתנאי הריבית.

טעם נוסף לקביעה שאין התלונה מוצדקת היה זה, שכיוון שההערכה החדשה, שעל יסוד הערר, נערכה אף היא ליולי 1970, הרי מאז ועד תשלום דמי ההסכמה החזיק המתלונן - אף בהתחשב בסכום הריבית שבו חויב - בכספי המינהל בתנאים נוחים.

64. הערכה מוטעית של דמי הסכמה

בעל זכות חכירה בדירה על אדמת מקרקעי ישראל בקרית חיים עמד להעביר את הזכות, והוא סיכם עם המתלונן, שביקש לרכוש אותה, שהוא, הרוכש ישא בתשלום דמי ההסכמה למינהל מקרקעי ישראל. כדי לברר, מה עשוי להיות גובה דמי ההסכמה, פנה המתלונן אל עובד המינהל שבמחוז חיפה, המוסמך לתת את המידע הדרוש. העובד ציין, שדמי ההסכמה שיהא עליו לשלם לא יעלו על 10,000 ל"י. בהסתמך על זה עשה המתלונן הסכם עם בעל הזכות, וגם פרסם בעתון מודעה שבה הציע למכירה את דירתו. כעבור יומיים הודיע לו עובד המינהל, שהערכתו בטעות יסודה, ושדמי ההסכמה שיש לשלם בפועל בגין העיסקה מסתכמים ב-45,000 ל"י. המתלונן טען שסכום זה אינו בהישג ידו לשלם, והוא ביטל את ההתקשרות עם בעל הזכות. על ידי ביטול העיסקה נגרם לו, לטענתו, נזק בסכום של 1,700 ל"י בקירוב.

בירור הנציבות העלה, שהמינהל נותן הערכות של דמי הסכמה בדרך כלל, רק לאחר שהומצאו למינהל כל המסמכים הנוגעים להעברת זכות החכירה. במקרה זה ביקש המתלונן מעובד המינהל לערוך הערכה, בטרם נעשה חוזה הרכישה, כדי לדעת, אם יוכל לעמוד בנטל, והעובד נענה למבוקשו אולם טעה. הטעות נבעה בין השאר, גם מזה, שאותו עובד אך חזר מחוץ לארץ, ובזמן העדרו נשתנתה שיטת ההערכה.

בעקבות זאת הוציא המינהל הוראות הקובעות, שהערכה תיערך רק על ידי מי שמנהל המחוז הסמיכו לכך, ועל פי כל המסמכים הדרושים לצורך זה; נתונים על ההערכה לא יימסרו למעביר ולרוכש של זכות חכירה, אלא לאחר שאושרה ההערכה על ידי המינהל.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. העובד נתן לאזרח שירות בצורת אומדן, שמטבע הדברים היה בו כדי להנחותו בקבלת ההחלטה לעצם ההתקשרות. משפעל האזרח על פי האומדן, ולאחר מכן נמצא אותו אומדן מוטעה בהרבה, וכתוצאה מטעות זו נגרם לו נזק, על הגוף, שהעובד מייצגו, לפצותו על כך.

65. הקצאת קרקע בלא מכרז לבנייה עצמית של יחידים

בעקבות קבלת חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קבעה הממשלה במאי 1965, שמסירת קרקע עירונית, למעט קרקע המיועדת למטרות ציבוריות, תיעשה על פי מכרז פומבי; מועצת מקרקעי ישראל תהיה זכאית לשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מחובת ההיזקקות למכרז, על פי המלצת מנהל המינהל בהתחשב בהמלצה של שר או גוף הנוגע בדבר. באוגוסט 1966 החליטה המועצה לשחרר את המינהל מחובת מסירת קרקע על פי מכרז בכל המקרים, אשר עליהם ימליץ מנהל המינהל ואשר יאושרו על ידי ועדה בת חמשה מחברי המועצה. מאז מינויה דנה הוועדה בעיקר בהקצאת קרקע לבנייה עצמית.

עניין הקצאת קרקע ליחידים לבנייה עצמית היווה עוד בעבר נושא לביקורת המדינה. בשנת 1963 (דו"ח שנתי של מבקר המדינה, עמ' 243) הציע המבקר "שהמינהל ייטיב לעשות אם יוותר כליל על הקצאת מגרשים לבנייה ליחידים לאו דווקא תמיד נצרכים על בסיס שיקולים אישיים, ובמקום זה יספק את הדרישות בהתאם למדיניות הקרקעית הכללית, שקביעתה היא מתפקידה של מועצת מקרקעי ישראל בדרך המבטיחה גישה שווה לכל". בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 14, כפי שאושרו במליאת הכנסת, רשמה לפניה ועדת הכספים את הוראות שר האוצר, שיינתן פרסום לעקרונות בדבר קביעת העדיפויות בהקצאת קרקעות. בדו"ח שנתי 19 של מבקר המדינה (עמ' 323), בסיכום הביקורת שנעשתה בשנת 1968,

מציין המבקר, כי ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל בת חמשת החברים לא קבעה לעצמה עקרונות לדרכי פעולתה, דבר שהיה דרוש כדי להבטיח גישה שווה במקרים דומים.

בנציבות נתקבלו שתי תלונות המתייחסות להקצאת קרקע ליחידים ללא מכרז: אחת נמצאה מוצדקת, ואחת לא.

(א) תושבת יקנעם מזה 17 שנה הורתה 14 שנה בבית הספר המקומי, ובעת הגשת התלונה הייתה מנהלת של בית ספר אחר במקום. היא התגוררה עם משפחתה המונה שש נפשות בדירה שכורה בת 59 מ^2. על פי חוזר משנת 1973 של ועדת השרים הבין משרדית לקידום עיירות הפיתוח, נפתחה בפניה האפשרות לרכישת קרקע ללא מכרז ולהקמת בית למשפחתה. כל פניותיה למינהל מקרקעי ישראל בבקשה להקצאת מגרש עלו בתוהו.

בירור הנציבות העלה, שאכן באפריל 1973 אישרה ועדת השרים תמריצים לבעלי מקצוע נדרש במגמה לעודד מעבר תושבים לערי פיתוח; בין התמריצים הקצאת קרקע לבנייה עצמית. כחברים בוועדה לדיון בבקשות להקצאת קרקע משתתפים, מלבד נציג המינהל (יו"ר), נציג משרד השיכון, ראש הרשות שבתחומה הקרקע, נציג המעסיק ונציג המשרד להכוונה לערי פיתוח.

נמצא שהמתלוננת מילאה אחר התנאים המקנים זכאות לקבלת קרקע לבנייה עצמית ללא מכרז. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת והמליץ על כך, שתוקצה למתלוננת קרקע כמבוקש.

מינהל מקרקעי ישראל הודיע לנציבות, שבקשת המתלוננת הובאה בפני הוועדה, וזו אישרה בקשתה.

(ב) שלושה תושבי שכונה בעיר שבמחוז הצפון קבלו על כך, שהופלו לרעה, על שלא קיבלו מגרש לבנייה עצמית ללא מכרז, כפי שקיבל תושב אחר; זאת למרות שפנו למינהל מקרקעי ישראל ולעירייה זמן קצר אחריו; לטענתם, ההפליה היא על רקע עדתי.

בירור התלונה העלה, כי בשכונה, שגרים בה המתלוננים, הייתה חלקת קרקע, המקיפה תשעה מגרשים, בני כ-500 מ^2 כל אחד, ושהופרשה על ידי חברת שיכון ציבורית במסגרת ההפרשות לצורכי ציבור למטרת גן ציבורי, ואמורה היתה להירשם בשם העירייה. ביזמתו של תושב המקום פנתה

העירייה למינהל בבקשה לשנות את ייעוד הקרקע ותכנונו מגן ציבורי למגורים. מששונה ייעוד הקרקע בענתה מועצת העירייה פה אחד לבקשת היזם, והמליצה בפני מנהל המינהל להקצות לו מגרש לבנייה עצמית ללא מכרז. מנהל המינהל המליץ בפני ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, וזו החליטה בספטמבר 1973, כי אמנם מגיע ליזם פטור ממכרז בהתחשב בעובדה כי "היה היוזם לשינוי ייעוד השטח לבנייה, המדרבן והדוחף ובן השכונה אשר לא התייאש והמשיך והאמין כי אמנם יבנו מבנים על ידי צעירים בני השכונה". באותו מעמד החליטה גם, כי שמונת המגרשים האחרים ינגרלו בין זוגות צעירים מבני השכונה, שיירשמו לאחר פרסום הודעה בנדון.

משהוקצה המגרש ליזם, פנו המתלוננים בתרעומת לעירייה ולמינהל, וביקשו למסור גם להם קרקע ללא מכרז. רק במארס 1975, לאחר שהגישו תלונתם לנציבות, דנה ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל בבקשתם - שהועברה אליה ללא המלצת מנהל המינהל - והחליטה לדחותה. לא נמצאו ראיות לכך שהייתה הפליה על רקע עדתי.

לאור זאת קבע הנציב שאין התלונה מוצדקת. ההחלטה, שלפיה הוקצתה הקרקע ליזם, נתקבלה בהתאם לנוהל, שאושר על ידי הממשלה: אין צורך לקבוע עמדה בשאלה, אם הנימוק שהווה את הרקע להמלצת העירייה, ושאומץ גם בהחלטתה של ועדת המשנה, אכן הצדיק את דבר ההקצאה ללא מכרז. מכל מקום אינה מתחייבת מזה המסקנה, שגם בבקשת המתלוננים צריכה הייתה להנתן החלטה להקצאת קרקע ללא מכרז.

במהלך בירור התלונות עלתה שוב שאלת העקרונות, שעל פיהם פועלת הוועדה בהקצאת קרקע לבנייה עצמית. הנציב הורה לאגף במשרד מבקר המדינה המרכז את הביקורת על מינהל מקרקעי ישראל, לערוך מחדש ביקורת על נושא זה.

66. קרקע כתחליף לקרקע שהופקעה

המתלונן רכש ב-1953 מגרש בכרמל. הבעלות עליו הופקעה בספטמבר 1970 לצורכי נטיעת פארק. כתמורה הציע מינהל מקרקעי ישראל למתלונן מגרש

במקום אחר, לאחר שיושלמו פעולות התכנון של השטח. בשלבים המתקדמים של המשא ומתן נתברר לו שהערכת הקרקע, שהוא עומד לקבל כפיצוי, תיעשה למועד המסירה ולא למועד ההפקעה.

בירור הנציבות העלה שהבעלות על המגרש הופקעה כדין; לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, היה על המינהל לשלם למתלונן פיצוי כספי בהתאם להערכת הקרקע למועד ההפקעה. אולם לגבי השטחים שהופקעו בכרמל לשם נטיעת הפארק החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה ביום 9.8.1970 "לאשר חילופי קרקע בשווי של 11 מליון ל"י באזור הפארק בכרמל בקרקעות אחרות". בעקבות ההחלטה נכון היה מינהל לפצות כל בעל מגרש שהופקעה בעלותו - אשר רצה בכך - בקרקע בטירת הכרמל או בקרית טבעון; אולם כיוון שעדיין לא הושלמו פעולות התכנון באותם מקומות, לא ניתן היה באותו זמן למסור שם קרקעות בתורת פיצוי. לפיכך קבע המינהל את סכום הפיצוי בהתאם להערכת הקרקע המופקעת במועד ההפקעה, בראותו בהקצאת הקרקע החליפה בלא מכרז כיבוד החלטת ועדת השרים, ובעמדו על כך, שעל מקבל הפיצוי לשלם את העודף של ערך הקרקע החליפה, בהתאם להערכה למועד המסירה, על סכום הפיצוי. עם זאת, בשבעה מקרים העריך המינהל את הקרקע החליפה לפי ערכה למועד ההפקעה; באותם מקרים נתן המינהל לבעלי הקרקעות המופקעות הבטחה מפורשת על כך. ואמנם באחד משבעת המקרים, שנתקבלה בנציבות תלונה על כך, שאת הקרקע החליפה אין המינהל מוכן להעריך כמובטח למועד ההפקעה, הצביע הנציב על הצורך לקיים את ההבטחה המפורשת שניתנה למתלונן*. אולם בכל יתר המקרים, עמדת המינהל היא, שההערכה חייבת להיות למועד המסירה; ובמקרה דידן, אף על פי שבסמוך לאחר מועד ההפקעה כתב המינהל למתלונן "נהיה מוכנים לתת לך מגרש במסגרת הפיצויים המגיעים תמורת הפקעת החלקה הנדונה, כפי שהוחלט על ידי המינהל".

הנציב קבעה שהתלונה מוצדקת. הפיצוי בקרקע ניתן על פי החלטה מפורשת של ועדת השרים מאוגוסט 1970 - החלטה שלא נאמר בה ולא כלום על הערכות לפי שני מועדים; גם בהודעה שמסר המינהל למתלונן מיד לאחר

---

* ראה דו"ח שנתי 3 של נציב תלונות הציבור, תלונה 62 עמ' 110.

ההפקעה לא צוינה אפשרות כזאת. בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה ממאי 1975* אמנם נכון המינהל להוסיף על סכום הפיצוי, כנקבע בהתאם להערכת הקרקע המופקעת למועד ההפקעה, תוספת הצמדה וריבית. אולם כאשר קיימת ההחלטה מ-9.8.1970 לתת פיצוי בקרקע, וללא ציון ההסתייגות, שהקרקע החליפה תוערך למועד המסירה, כי אז אין זה די להציע למתלונן פיצוי בסכום קצוב, ואפילו בתוספת הצמדה וריבית, בשל העלייה הגדולה שחלה במחיר נכסי דלר ניידי. הומלץ איפוא על כך, שגם למתלונן יינתן הפיצוי בקרקע - הקרקע החליפה אף היא לפי ערכה למועד ההפקעה.

---

* בדבר רקע להחלטה זו ראה דו"ח שנתי 2 של נציב תלונות הציבור, תלונות על הפקעת מקרקעין - הערות עקרוניות, עמ' 29 ואילך.

67. חדר כניסה לעניין ארנונה כללית

תושב ראשון לציון גר בדירה ששטחה 60 מ^2; לדירה שלושה חדרים וחדר כניסה (הול), ובמתכונת זו עומדת היא להיות רשומה על שמו גם בלשכת רישום המקרקעין. בהחלטת מועצת העירייה בדבר היטל ארנונות נקבע,לעניין ארנונה כללית, כי הול, ששטחו עולה על 8 מ^2, נחשב לחדר; קטן מזה השטח אין הוא בחזקת יחידה, שבגינה יש לחייב בארנונה. חדר ששטחו עד כדי 20 מ^2, עדיין נחשב לחדר אחד; עלה שטחו, הוא נחשב לחדר וחצי. ההול בדירה האמורה אינו עולה בשטחו על 6.8 מ^2, ואינו נחשב אפוא ליחידה בת חיוב. הסלון שטחו הוא 17.50 מ^2, ולפי זה צריך היה להיחשב, לצורך ארנונה, ללא יותר מחדר. ברם, העירייה צירפה את שטח ההול לזה של הסלון, ובכך התהווה שטח כולל של 23.30 מ^2, התואם זה של חדר וחצי, ועל כן חויב אותו תושב בארנונה בעד $3^1/2$ חדרים. קובל המתלונן, שכיוון שההול בפני עצמו אין בשטחו כדי להביא לחיוב, הרי כשם שניתן לצרפו לשטח הסלון, כפי שנעשה, כך ניתן היה לצרפו לשטח המטבח, בלא שהצירוף יביא לתוספת של ארנונה, באשר מטבח אינו נחשב לחדר, יהא שטחו אשר יהיה. אמנם בין ההול לבין הסלון אין שום מחיצה, אך גם בין ההול לבין המטבח אין אלא חיץ לנוי.

על שאלת הנציבות השיבה העירייה, שכשיש רצף של שטח, הגם של חלקים בעלי שמות שונים - במקרה דנן, סלון והול - יש לראות אותו כשטח אחד רצוף, ובהתאם לכך לקבוע את הארנונה החלה על אותו שטח; אשר לתלונת המתלונן, שמול חיבורו של ההול לסלון, ולחומרא, אפשרי צירופו של הול למטבח, ולקולא, הוטעם שאין אפשרות כזאת, באשר ההול בתור שכזה אינו ממלא שום ייעוד מייעודיו של מטבח.

תשובה זו לא נראתה לנציבות: עיון בתכנית הבנייה מראה, שטענת חוסר שייכות, כשם שניתן להעלותה נגד הצירוף של ההול למטבח, כך ניתן להעלותה נגד צירופו לסלון, כפי שעשתה העירייה. במצב דברים זה יש

לראות את ההול כדבר העומד בפני עצמו, בלא שיהא מקום לצירופו לא לכאן ולא לכאן. ומאחר שהמונח "הול" - מלבד השטח - אינו מוגדר לעניין היטל ארנונה כללית, אין לגרוס, שהול עומד ברשות עצמו הוא דווקא כזה, המופרד על ידי קירות מיתר החדרים של הדירה, אלא אפילו כזה, ששטחו, כמו במקרה דנן, מהווה מעין המשך לזה של הסלון או של המטבח. לפיכך ההול בתור זה, שאין שטחו עולה על 8 מ^2, אין להביאו כלל בחשבון לצורך קביעת הארנונה, ודין דירתו של המתלונן, לעניין זה, אינו צריך להיות, איפוא, אלא כדין דירה בת שלושה חדרים ותו לא. התוצאה, שלפיה הארנונה היא על דירה בחזקת 3 חדרים ולא 3$^1/_2$, לא בלתי צודקת בהתחשב גם בשטח הדירה, אף כי נתון זה אינו מהווה קריטריון. המסקנה הובאה לידיעת העירייה.

העירייה הודיעה לנציבות, שאין היא מקבלת את מסקנת הנציבות. דעתה כבעבר היא, שמאחר שיש רצף של שטח בין הסלון להול, שוב אין כאן הול עומד ברשות עצמו אלא המשכו של סלון, שבהתחשב בגודל השטח שבגין הצירוף מגיע לכדי חדר וחצי.

68. קנסות בשל מסים עירוניים בפיגור

ישראלי עשה לרגל לימודים כמה שנים בחוץ לארץ, ובהיותו שם נפל לו בירושה מגרש בבת ים. בשובו לישראל, לאחר פרוץ מלחמת יום הכיפורים, ניגש לעיריית בת ים לבירור חובו במסים בגין המגרש; אז נתברר לו, שבנוסף על החוב במסים הוא חב קנס פיגורים בסך 1,088 ל"י. בשל הנסיבות לאי תשלום המסים במועדם, ביקש לערור על הקנס, אך נאמר לו, שעליו לשלם את הקנס ועם זאת הוא רשאי לערור בפני ועדה, שליד העירייה לדיון בעררים על קנסות, ואמנם עשה כן בסוף 1973; אולם עד אוקטובר 1974 - למרות תזכורות מרובות - לא קיבל הודעה על כך, שעררו אמנם נדון בפני ועדה כזאת.

על פניית הנציבות השיבה עיריית בת ים, שערר המתלונן לא נדון, כיוון שלא הוקמה עוד ועדה לדיון בעררים על קנסות.

על פי סעיף 301 לפקודת העיריות ניתן לחייב בקנס פיגורים מפגר בתשלום מס; סעיף 304 לפקודה קובע שמועצה, או ועדה שתיבחר על ידיה, רשאית להפחית קנס פיגורים או לוותר עליו, אם הובאו לפניה נימוקים המצדיקים זאת. בנסיבות המקרה, באין ועדה כזאת, נשללת איפוא מהמתלונן האפשרות להגיש עצומותיו על הקנס שהוטל. הוצבע על כך, שיש להקים בלא דיחוי ועדת ערר על קנסות.

במארס 1975 הודיעה העירייה לנציבות, שבינתיים הוקמה ועדה, וערר של המתלונן נדון בפניה.

69. חיוב במס השבחה

בעלת בית בן שני חדרים ברחובות מכרה אותו, כדי לעבור למושב. המוכרת פנתה לעירייה לקבלת אישור, ששולמו כל המסים העירוניים החלים על הנכס, למען ניתן יהיה לרשום אותו על שם הקונה, שרכש אף הוא את הבית למטרת מגורים. העירייה סירבה לתת את האישור, כל עוד לא שילמה המוכרת מס השבחה בסך כ-4,000 ל"י.

הנושא של מס השבחה - לאמור, היטל של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה מכוח סעיף 32 לפקודת בניין ערים, למימון תכנית בניין ערים, על כל אותם אנשים, אשר ביום שניתן תוקף לתכנית או מזמן לזמן לאחר מכן יהיו בעלי נכסים, ששוויים עלה מפאת הכנתה או ביצועה של התכנית - נדון גם במהלך הביקורת, שסוכמה בדו"ח שנתי 17 של מבקר המדינה (עמ' 704 - 705), וגם תוך בירור תלונה קודמת על חיוב במס השבחה, כפי שהובא בדו"ח שנתי 2 של נציב תלונות הציבור (עמ' 143 - 144). מהמסקנות באותם דו"חות היה, שעל משרד הפנים לתת את הדעת על קביעת כללים ברורים להטלתו של מס ההשבחה; בכל מקרה של הטלת מס השבחה יש לקבוע את ההוצאות הממשיות, או על כל פנים אומדן של הסכום המזערי, שוודאי יהיה דרוש לעריכת התכנית, לרבות ביצועה.

בירור התלונה הנדונה העלה, שלפי תכנית מתאר, שהוכנה ב-1962 על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות, ניתן לבנות באיזור

הנכס בית בן ארבע קומות על 35% משטח החלקה לעומת שלוש קומות על 30% מהשטח לפי התכנית הקודמת; מכאן טענת ההשבחה מצד העירייה לשם הטלת המס. ברם, תכנית המתאר האמורה עדיין לא קיבלה תוקף.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת מהטעמים הבאים: על פי סעיף 32 לפקודת בניין ערים ניתן להטיל מס השבחה רק בגין השבחה על פי תכנית, שכבר קיבלה תוקף, דבר שלא היה במקרה בנדון. גם דרישה אחרת של אותו סעיף לא באה כאן לכלל מילוי: על הוועדה המקומית להגיש תוך שנתיים, מאז נכנסה התכנית לתוקפה, תביעות לגביית המס בארבעה שיעורים שנתיים שווים, כשהשיעור הראשון ישולם חודש ימים לאחר שהוסכם או הוחלט בדרך בוררות, מה הוא הסכום המגיע. והנה, לא רק שלא הייתה תכנית בעלת תוקף אלא גם הסכום, שנדרשה המתלוננת לשלם לפי זה, לא התבסס על הסכם עמה, והוא אף לא נקבע בדרך בוררות. הוועדה המקומית גם עדיין לא ערכה אפילו אומדן של הסכום המזערי שדרוש יהיה לעריכת התכנית, לרבות ביצועה.

יתירה מזו, לוא דרישת העירייה בדבר מס השבחה הייתה פועל יוצא מבקשה להיתר בנייה, בכפיפות לאישור זמני של הוועדה המחוזית שעל פי תכנית המתאר שעדיין לא אושרה, כי אז לפחות הייתה אחיזה לטענת השבחה, באשר על פי אותו היתר ניתן היה לבנות ארבע קומות במקום שלוש; ברם, במקרה דנן, שהמתלוננת ביקשה לא היתר בנייה, אלא אישור להעברת הנכס גרידא, אפילו מהשבחה בכוח לא נהנתה, כל עוד אותה אפשרות של השבחה לא מצאה ביטוי של קבע כחוק. בנסיבות אלו הוצבע בפני העירייה, שעליה לתת למתלוננת את האישור המבוקש ללא תנאי. העירייה הודיעה שהיא מקבלת את דעת הנציב.

גם מעניין זה עולה החשיבות הנודעת לכך, שמשרד הפנים יקבע סוף סוף את הכללים להטלת מס השבחה.

70. סירוב לאשר תשלום מסים עירוניים בגין נכס שהעירייה טוענת לבעלותו

אגודה, העוסקת באספקת מים לחלק מתושבי הרצליה, מכרה נכס שבבעלותה. לצורך רישום הבעלות על הנכס על שם הקונה בלשכת רישום המקרקעין, היה עליה להמציא ללשכה - בהתאם לסעיף 324 לפקודת העיריות - אישור מעיריית הרצליה, שנפרעו כל המסים העירוניים החלים על הנכס. העירייה סירבה לתת את האישור בטענה, שאין האגודה בעלת הנכס, אלא היא מחזיקה בו כנאמנה עבור הרשות המקומית, ובתור שכזאת עליה להעביר את הבעלות לרשות המקומית. במהלך הבירור חזרה העירייה בפני הנציבות על טענה זו.

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), תשי"ח-1958, רשאי שר הפנים, על פי צו, להקנות לרשות מקומית נכס, המשמש או ששימש שירות ציבורי, שאותה רשות רשאית לתתו, ואשר באמצעותו מולא למעשה בתחום הרשות לפני הקמתה אותו שירות. על פי אותו חוק ניתן לבקש מהשר גם שיורה לרשום בלשכת רישום מקרקעין הערת הקנייה בדבר הצעת ההקנייה, והשר, אם שוכנע, כי יש לכאורה סמכות להקנייה, יורה על הרישום; תוקפה של ההערה יפוג בתום שישה חודשים מהיום שנרשמה, אלא אם ניתן צו ההקנייה תוך אותה תקופה. ואמנם, עוד באוגוסט 1973 פנה ראש העירייה אל שר הפנים בבקשה לצוות על הקניית נכסים שבנאמנות האגודה - בכלל זה הנכס שאודותיו מבוקש האישור נשוא התלונה - לעירייה. באוגוסט 1974 אף נרשמה לטובת העירייה הערת הקנייה לגבי הנכס הנדון. ברם, גם לפני רישום ההערה סירבה העירייה לתת את האישור. מאז הרישום חלפו למעלה משישה חודשים; הצו בדבר הקניית הבעלות לעירייה לא הוצא, ולפי החוק פג איפוא תוקף הערת ההקנייה, אך סירוב העירייה בעינו עומד.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. העירייה מחויבת לתת את האישור, שכן שולמו כל המסים החלים על הנכס. הדרכים, שבהן יכולה העירייה לפעול למימוש הבעלות - אם היא טוענת לכך - הריהן אלו שהותוו על פי החוק. אולם אין מקום לכך, שתחת לפעול למען היהפך לבעלים כדת וכדין, היא עשתה,

בהזדמן לה ההזדמנות, דין לעצמה בסרבה לתת שירות למי, שעל פי הרישום, הוא-הוא בעלי הנכס*.

ראש העירייה הודיע לנציבות, שמהטעמים דלעיל אין הוא מקבל את המלצת הנציב.

71. חיוב בעלי מגרש בהוצאות סלילה של דרך שנסללה עליו שלא כדין

המתלונן היה בעליו של מגרש בנתניה. בקשר לאותו מגרש פנה אל הנציבות בשני עניינים ובמועדים שונים: באמצע 1972, לגבי סלילת דרך על מגרשו; ובמחצית השנייה של 1974, לגבי חיובו בהשתתפות בהוצאות הסלילה.

אשר לעניין הסלילה, הובאו תוכן התלונה וקביעת הנציב בדו"ח השנתי 2 (עמ' 142): צויין שהעירייה השיגה גבולו של המתלונן בסלילת כביש העובר בתוך מגרשו בלא שננקטו ההליכים הקבועים בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 - במיוחד מתן הודעה לבעלים. קביעת הנציב הייתה, שבמעשיה של העירייה היה משום פגיעה חמורה בחוק, והוצבע בפניה על הצורך לתת למתלונן בהקדם את הפיצוי המגיע. תשובת העירייה הייתה, שתפצה את המתלונן בקרקע.

כאשר בקשר למכירת המגרש האמור ביקש מהעירייה אישור על כך, שסולקו המסים החלים עליו, נדרש ממנו סכום של 10,000 ל"י השתתפות בתור בעלי הנכס בהוצאות הסלילה של הדרך העובר על מגרשו ושנסלל בניגוד לרצונו. בדלית ברירא שילם את הסכום.

הנציבות הביעה תמיהה על גביית הסכום מהמתלונן: על פי חוק העזר אמנם רשאית רשות מקומית לגבות השתתפות בהוצאות סלילה של דרך מכל אותם בעלים, שנכסיהם גובלים בה; אולם דבר זה אמור, כאשר נסללה דרך כדין, ולא, כבמקרה דנן. נתבקשו אפוא הסברים מהעירייה.

---

* בעניין סירוב רשות מקומית למתן אישור לצורך העברת בעלות על נכס בשל טענות לזכויות בו, ראה גם דו"ח שנתי 1 של נציב תלונות הציבור (תלונה 70, עמ' 129).

לאחר פניות מספר הודיעה, כעבור שישה חודשים, העירייה לנציבות, שהיא נשתכנעה בכך, שבנסיבות הקיימות לא היה מקום לגבות מהמתלונן את ההשתתפות, והסכום של 10,000 ל"י הוחזר למתלונן.

72. התנאת מתן חינוך לילדים בסילוק חובות האב לרשות מקומית

המתלונן רכש דירה במושב בסביבות רחובות אך אין לו משק במושב ואין הוא חבר בו. הוא קבל על כמה חיובים, שחויב בהם על ידי הוועד המקומי, לדעתו שלא כדין; ברם, עיקר התרעומת שלו היא על כך, שהוועד המקומי מנסה להביא לגביית הסכומים, שבהם חויב, על ידי מניעת חינוך מילדותיו: לשנת הלימודים 1972/73 סירב הוועד לכלול את שם בתו הבכירה ברשימת הילדים ללימודים בגן הילדים האזורי, במסגרת קדם חינוך חובה, ורק אחרי מגעיו של המתלונן עם המועצה האזורית גן רווה, נאותה זו לקבל ממנו ישירות את שכר הלימוד בגין לימודי הבת בגן ולאשר קבלתה. המתלונן חושש, שהוועד המקומי עדיין לא אמר נואש, אלא ילחץ על המועצה האזורית, שתסרב לקבל את הבת - לאחר גיל הגן - לבית הספר היסודי האזורי; ועוד, בינתיים גם בתו השנייה הגיעה לגיל הגן שבמסגרת קדם חינוך חובה, ואף הפעם עלול הוועד המקומי לקשור את קבלת הילדה לגן הילדים בסילוק סכומי התביעה על ידי האב.

אשר לבת הבכירה, שהגיעה לגיל בית הספר, פנתה הנציבות, בעניין קבלתה לבית הספר האזורי, אל המועצה האזורית ובמקביל אל משרד החינוך והתרבות, כדי שגם המשרד יעמיד את המועצה על חובתה להבטיח חינוך חובה לכל הילדים הגרים בתחומיה. בעקבות הפניות נתקבלה הבת לבית הספר האזורי.

לגבי הבת השנייה, אמנם סירב הוועד המקומי לכלול את שמה ברשימת התלמידים ללימוד בגן במסגרת קדם חינוך חובה. עמדת המועצה האזורית היא, שהמועצה מנהלת אותו בשביל המושבים. מכאן שקבלת ילדים לגן היא רק דרך ועדי המושבים; אין המועצה מוכנה - כפי שעשתה לגבי הבת הבכירה של המתלונן - להסדיר את קבלת הבת השנייה לגן ישירות עם המתלונן.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. גן הילדים מוחזק על ידי המועצה, ומשרד החינוך והתרבות משלם לה את השתתפותו בכיסוי הוצאות המשכורת של הגננת ושל העוזרת. את קבלת הילדה לגן ניתן להתנות רק בכך, שהאב ישלם את שכר הלימוד המגיע למועצה בגין החזקת הבת בגן, אך אין המועצה צריכה לתת יד בגביית חובות, שטוען להם הוועד המקומי ושאינם קשורים כל עיקר לשכר הלימוד.

המועצה האזורית הודיעה לנציבות, שהוחלט שלא לקבל את בת המתלונן לגן, אלא בהסכמתו של הוועד המקומי.

73. סירוב מועצה מקומית לספק מים לדירה בבית משותף

המתלונן גר בדירה בבניין חדש ברמת השרון. הוא פנה למועצה המקומית בבקשה לספק מים לדירתו. המועצה סירבה למלא את בקשת המתלונן בנימוק, שהחברה, אשר בנתה את הבניין, אינה מקיימת, לטענת המועצה, הסכם לאכלוס מספר דירות שבבניין בדיירים, שהופנו אל החברה על ידי המועצה.

הנציב מצא שהתלונה מוצדקת וקבע, שסירוב המועצה לספק מים למתלונן נוגד את חוק העזר שהתקינה.

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) מחייבת כל מועצה מקומית לדאוג לאספקת מים לכל בית מאוכלס שבתחומה. אמנם לפי סעיף 147 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, מוסמכת מועצה מקומית להסדיר את אספקת המים בתחומה ולקבוע את התנאים לאספקתם. אולם מטרת הוראותיהם של החיקוקים האמורים, וכן זו של הוראות חוק העזר לרמת השרון (אספקת מים), תשכ"ז-1967, הן הבטחת אספקה יעילה, חסכונית והיגיינית של מים; ואשר לקביעת התנאים לאספקתם, מסתבר שמדובר בהיבטים הטכניים, התברואיים והמשקיים של אספקת המים, והסדרת היחסים שבין הצרכן לבין הרשות המקומית - במיוחד אופן ההתקשרות לאספקת מים, מחירם ומחירי שירותים שונים הכרוכים באספקתם. מכאן שאין לכך אחיזה, שמועצה תוכל להתנות את אספקת המים לצרכן - כאשר לצרכן נחשבת כל יחידת דיור שבבית - בתנאים, שאינם נוגעים למסכת היחסים שבין המועצה לבין הצרכן; בוודאי, שאין להתנות אספקת מים לצרכן בגורם שאין לצרכן כל שליטה עליו.

המועצה המקומית קיבלה את קביעת הנציב, וחיברה את דירת המתלונן לרשת המים.

74. הוצאות העתקה של מד מים בעקבות שינויים בתכנון

במהלך בניית ביתו של המתלונן בגבעת המבתר בירושלים הותקן מד המים בצדו של המגרש, שלידו תיסלל המדרכה. לאחר סיום הבנייה סלל משרד השיכון את המדרכה, ובנה ליד הבית קיר תומך בסמוך מאוד למיקומו של מד המים. כתוצאה מכך לא ניתן מד המים לקריאה, והמתלונן קיבל הודעה ממחלקת המים של עיריית ירושלים, שעליו להעתיק את מד המים על חשבונו למקום אחר, כי אחרת תופסק אספקת המים לביתו. קובלנתו היא, שלא הוא אחראי לצורך בהעתקה, ואם הדבר נחוץ, הוא צריך להיעשות על חשבונם של משרד השיכון או של העירייה או של שניהם גם יחד.

בירור הנציבות העלה, כי מיקומו המקורי של מד המים אושר בשעתו על ידי מחלקת המים של העירייה. לאחר מכן אישר מהנדס העיר את התכנית, שעל פיה סלל משרד השיכון את המדרכה ובנה את הקיר התומך. באישור אותה התכנית לא ניתנה הדעת על כך, שהקיר התומך, כפי שתוכנן ונבנה, ימנע גישה למד המים. ברם, טוענת המחלקה, שצרכן אחראי לתקינות רשת המים המשרתת אותו - בכלל זה מתן אפשרות לקריאת מד המים.

עמדת הנציב הייתה, שכיוון שהעירייה אישרה גם את תכנית הבנייה של הקיר התומך וגם את מיקומו של מד המים, אין זה מוצדק לדרוש מצרכן, שישא בהוצאות, שנגרמו מחוסר התיאום בין שתי הקביעות.

העירייה הודיעה, שמד המים הועתק על חשבונה.

75. מספר עסקים בבניין כצרכן מים אחד

בבניין בערד מתנהלים שנים עשר עסקים. רשת המים של הבניין משרתת את העסקים במשותף - חדרי נוחיות ושירותים משותפים; אין צנרת המובילה מים לתוך שטחו הייחודי של שום עסק הממוקם בו. בעלי העסקים הרכיבו נציגות בית, שאתה חתמה המועצה המקומית בינואר 1971 על חוזה לאספקת מים. בעלי העסקים קבלו על כך, שבמקום שהמועצה המקומית תראה את כל שנים עשר בעלי העסקים, מיוצגים על ידי הנציגות, כצרכן מים אחד, היא

רואה כל בעל עסק כצרכן בפני עצמו; לפי זה, גובה המועצה מכל אחד משנים עשר בעלי העסקים, אחת לחודשיים, את מלוא אגרת המים המזערית בסך 15 ל"י, החופפת את האגרה בעד צריכה של 10מ^3 מים, לפי תעריף של 1.50 ל"י למ^3 צריכה על ידי עסק או משרד, בעוד שצריכת המים בפועל על ידי כלל בעלי העסקים, באותם חודשיים, קטנה אף מ-10 מ^3. פירושו של דבר, שמשולמת אגרה כוללת של 180 ל"י במקום אגרה, שלפי הצריכה בפועל לא הייתה צריכה לעלות על 15 ל"י - האגרה המזערית ל"צרכן".

על פניית הנציבות השיבה המועצה, שנימוקיה לראיית כל בעל עסק כצרכן בפני עצמו הם: בחוק העזר של המועצה בדבר אספקת מים מוגדר צרכן כמי שמחזיק ברשת פרטית אפילו במקצתה; לפיכך עצם החזקתו של כל בעל עסק בחלק מאותה רשת הופכת אותו לצרכן. באותו חוק אף נאמר, שכאשר מד מים אחד משמש נכס, המוחזק על ידי צרכנים אחדים, רשאי המנהל להורות על חלוקת האגרות באופן שכל צרכן ישלם אותו חלק מהאגרה, ובלבד שחלקו לא יפחת מהשיעור המזערי שנקבע בתוספת. אין לקבל את טענת המתלוננים, שנציגות הבית היא בחזקת צרכן, באשר הנציגות אינה אישיות משפטית, ועל כן גם לאחר הרכבתה, עדיין קיימים צרכנים אותם שנים עשר בעלי העסק, שדרך הנציגות חתמו עם המועצה על החוזה לאספקת המים.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. כיוון שאין צריכה פרטית של מים על ידי בעל עסק, אלא רשת המים כולה של הבית באה כדי לשרת את חדרי הנוחיות והשירותים המשותפים לכלל מקומות העסק שבבית, הרי אין למעשה אלא צרכן אחד בלבד. מסקנה זו בעינה עומדת, אף כי נציגות הבית אינה אישיות משפטית, שהרי בחוק העזר בדבר אספקת מים מוגדר צרכן כאדם המחזיק ברשת פרטית בכולה או במקצתה; "אדם" בפקודת הפרשנות - "לרבות חברה או התאחדות או חבר בני אדם בין שהם מאוגדים ובין שאינם מאוגדים", כך שסביר שכלל בעלי העסקים שבבית ייראו כצרכן אחד. הומלץ איפוא, שהמועצה המקומית תחייב את כלל בעלי העסק רק באגרה מזערית אחת - 15 ל"י לחודשיים - ותחזיר למתלוננים את עודפי הסכומים, שנגבו מהם בגין קביעתה, שמדובר לא בצרכן אחד אלא בשנים

עשר צרכנים. המועצה המקומית הודיעה לנציבות, שהיא פועלת על פי המלצת הנציב; הוחזרו למתלוננים עודפי הסכומים, ששולמו על ידיהם מאז חתימת החוזה לאספקת מים.

76. עיכובים מרובים בהסרת מפגע תברואה

תושב ירושלים קבל בפני הנציבות ב-1972 על כך, שקבלן, אשר בנה בית בקרבת בית מגוריו של המתלונן, מיקם את הארובה, של הבית שבנה, במרחק ארבעה מטרים בלבד מדירתו, ופי הארובה נמוך אף מתקרת המרפסת של הדירה; זאת בניגוד לדרישתה של פקודת בריאות העם המחייבת, שארובה תהייה גבוהה בשני מטרים לפחות מעל כל בניין סמוך לה. כתוצאה ממיקומה של הארובה, הן מבחינת המרחק והן מבחינת הגובה, חודר עשן לדירה. המתלונן מסר על כך לעיריית ירושלים, כדי שתפעל להסרת המטרד, אך ללא הועיל.

בירור הנציבות העלה, שמיקום הארובה הוא שלא לפי הנקבע בהיתר הבנייה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת, בהמליצו על כך, שהעירייה תדרוש מהקבלן שישנה את מיקומה של הארובה ואף יגביהה.

הנציבות הביאה, ביולי 1972, את קביעת הנציב לידיעתו של מנהל אגף הפיקוח על הבנייה בעירייה לשם פעולה מתאימה. באוגוסט אותה שנה הודיע מנהל האגף, שיוגש כתב אישום נגד הקבלן.

ביוני 1973 - במהלך מעקב אחר ביצוע המלצת הנציב - נוכחה הנציבות, שהתיק, המתייחס לבנייה על ידי אותו קבלן, עדיין לא הועבר אל מחלקת היועץ המשפטי לעירייה. על פניית הנציבות השיב מנהל אגף הפיקוח, שכתב האישום יוגש בקרוב. לאחר פנייה נוספת של הנציבות, באוקטובר אותה שנה, הודיע מנהל האגף בנובמבר, שניתנה הוראה להעביר את התיק למחלקת היועץ המשפטי לעירייה.

במארס 1974 פנתה הנציבות אל מחלקת היועץ המשפטי לקבלת פרטים על ההתקדמות בהגשת כתב האישום, ובמאי אותה שנה נמסר לה, שעדיין לא הגיע התיק למחלקה. בעקבות זאת הובא דבר העיכוב לידיעתו של סגן ראש העירייה. בספטמבר 1974 הודיעה לשכת ראש העירייה לנציבות, שהעניין

הועבר לטיפולו של מנהל אגף הפיקוח על הבנייה. באוקטובר נודע לנציבות, שהתיק הגיע למחלקת היועץ המשפטי, אולם בסוף ינואר 1975 עדיין לא הושלמה הכנת כתב האישום, באשר עורך הדין המטפל בכך נמצא בשירות מילואים.

בסוף פברואר 1975 פנה הנציב אל ראש העירייה על ההשהייה המרובה בטיפול מראשיתו; רק בעקבות פנייה זו הודיעה, בראשית מארס 1975, מחלקת היועץ המשפטי לעירייה, כי הוגש כתב האישום נגד הקבלן.

77. רעש ממועדון לילה

דיירי בית במרכז תל אביב התלוננו על כך, שבסמוך לביתם נמצא מועדון לילה, שממנו בוקע רעש עד לשעות המאוחרות, ומודרכת מנוחתם וגם נגזלת שנתם. פניותיהם גם לעירייה וגם למשטרה לא הביאו להסרת המטרד: אמנם מדי פעם בפעם הוטלו על בעלי המועדון קנסות בסכומים קטנים - תחילה בין 100 ל-150 ל"י ולאחרונה 300 ל"י; ברם לא היה בסכומים הקטנים כדי להרתיעם.

בירור הנציבות העלה, כי מפקחי היחידה לאיכות הסביבה של העירייה ביקרו בבית המתלוננים וערכו מדידות רעש: שלוש פעמים ב-1972; חמש פעמים ב-1973; וחמש פעמים ב-1974. כל המדידות הצביעו על רעש גדול מהמותר. בעלי המועדון נדרשו להתקין סידורים לבלימת הרעש, אך הבעלים לא עשו כן, ולפיכך לא ניתן להם על ידי העירייה רשיון עיסוק, והמועדון פעל ללא רשיון כל אותן שנים.

בתקופה זו הגישה העירייה נגד בעלי המועדון שש תביעות בבית משפט על ניהול עסק בלא רשיון, ובכולן לא דרש התובע מטעם העירייה אלא קנסות, ולא סגירת המועדון עד למילוי הדרישות. העירייה גם לא הפעילה סמכותה להוצאת צו הפסקה מינהלי.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת, והצביע על כך, שעל העירייה לפעול במלוא סמכויותיה וביתר יעילות להסרת המטרד.

בעקבות זאת הודיעה העירייה, שעלה בידיה להביא לכך, שבעלי המועדון יתקינו סוף סוף את מתקני האקוסטיקה; ביקור מפקחי העירייה בבית המתלוננים לאחר מכן העלה, שהוקטנה במידה ניכרת עצמת הרעש.

78. ביטול תביעה לתיקון ליקוי בנייה של מקלט על פי מידע לא נכון

בנובמבר 1971 התלונן ועד של בית מגורים בראשון לציון על בנייה לקויה של מקלט בבית, אשר כתוצאה מכך חודרים אליו מי גשמים. במהלך בירור התלונה הודיעה ביוני 1972 עיריית ראשון לציון לנציבות, שנגד החברה הבונה הוגשה תביעה; מהנדס הג"א יוזמן כעד מומחה למתן חוות דעת בבית המשפט בדבר התיקונים שיש לבצע במבנה המקלט; העירייה תדווח לדיירי הבית על ההתפתחות בעניין. הנציבות מסרה על כך באותו מועד לוועד הבית בהטעימה, שכיוון שהעניין תלוי ועומד בבית המשפט, מופסק בזה בירור התלונה מתוך צפייה שהדבר יבוא בקרוב על פתרונו.

עברו כשנתיים, וועד הבית חזר ופנה אל הנציבות בבקשה שתחדש את הבירור. הדיירים קבלו, שבמשך כל אותו זמן המתינו להודעה מהעירייה על תוצאות המשפט, אך לשוא; משפנו במארס 1974 לעירייה כדי לקבל מידע על התוצאות הם הופתעו לשמוע, שמטעם העירייה נטען בבית המשפט שהמקלט תקין, ועל כן נסגר תיק התביעה. העירייה סירבה לתת לוועד הבית פרטים על תיק התביעה ועל פסק הדין.

בירור הנציבות העלה, שבספטמבר 1972 אמנם נמסר מטעם העירייה לבית המשפט, שבינתיים בוצעו התיקונים הדרושים. בית המשפט קנס את החברה ב-500 ל"י, והתיק נסגר. ברם, לא היה מקום לטיעון זה בדבר תקינות המקלט, באשר העירייה עצמה מתוך המידע המקצועי שברשותה, הייתה מודעת לכך, שעדיין נותרו כמה פגמים חמורים למדי. כיוון שהעירייה היא שגרמה סגירת התיק נגד החברה, בטרם מוצו סיכויי התביעה, הומלץ שעל העירייה לשאת בתיקון הפגמים שבמבנה המקלט. העירייה פועלת בהתאם לזה.

מבחינת אחריותה של העירייה למסירת המידע הלא נכון לבית המשפט, לא נגמר טיפול הנציבות.

79. חציית רחוב על ידי ילדי בית ספר

ועד ההורים של בית ספר יסודי בבאר שבע פנה אל הנציבות בקובלנה על כך, שכדי להגיע אל בית הספר על התלמידים לחצות רחוב סואן למדי, ועל אף זאת אין מעבר חצייה וגם אין בסביבה משמרות בטיחות מאוישות תלמידי בית הספר.

הנציבות התכתבה בעניין זה ממושכות עם העירייה. בעקבות זאת נדון הדבר שלוש פעמים בוועדת התנועה, שמיוצגים בה העירייה, משרד התחבורה והמשטרה. הדיונים המרובים נסבו על הצורך במעבר חצייה, ובכל פעם הייתה המסקנה שלילית; עם זאת סוכם, שיש להציב ברחוב תמרורים להפניית שימת הלב של נהגי כלי הרכב לקיום בית הספר; יש לצבוע אבני שפה כדי להורות על איסור חנייה; ויש לשים מעקי בטיחות. כל זה אכן בוצע. אשר להצבת משמרות בטיחות, לא מצאה הוועדה סימוכין בין זה לבין סימון מעבר חצייה, ודעתה הייתה שבין כך ובין כך משמרות כאלה יכולות להתארגן. ברם, הנהלת בית הספר אינה מסכימה להצבת משמרות בטיחות, כל עוד אין מעבר חצייה מסומן: הרחוב הוא דו-סטרי; משני הצדדים חונות מכוניות והתלמידים חוצים את הרחוב בין המכוניות החונות, דבר המגביל את הראות.

בשל הסירוב דלעיל, לסימון מעבר חצייה, התייעצה הנציבות חזור והתייעץ עם מומחי משרד התחבורה ונאמר לה ברורות, שהיקף התנועה במקום איננו בממדים כאלה עד כדי הצדקת סימונו של מעבר חצייה, ולא עוד אלא הצבת מעבר חצייה במקום שאין בו צורך, יותר משיש בכך מהמועיל, יש בזה מהמסכן. עוד הצביעו המומחים על האמור בחוברת בשם "הנחיות לתכנון מעברי חצייה להולכי רגל" ממאי 1973 - חוברת שהוכנה על ידי משרד התחבורה בשיתוף עם נציג משרד החינוך והתרבות - שגם כאשר אין הצדקה לסימון מעבר חצייה ניתן לקבוע, לצורכי חצייה של רחוב על ידי תלמידים, מקום מתאים, שבו יוכלו משמרות הבטיחות להגן על הולכי הרגל החוצים. בעקבות זאת פנתה הנציבות אל המפקח הארצי על הוראת זהירות בדרכים שבמשרד החינוך והתרבות, למען יפעל להתארגנות של משמרות בטיחות בסביבות בית הספר. המפקח הטעים, שסירוב הנהלת בית הספר נובע מזה,

שבעבר היה קיים מעבר חצייה; עם סלילת הרחוב מחדש לא סומן שוב מעבר החצייה, אף כי לדעת הנהלת בית הספר לא חל כל שינוי בנסיבות.

בראשית 1975 פנה המפקח הארצי על הוראת זהירות בדרכים, לפי הצעת הנציבות, לראש ענף התנועה במשטרת מרחב הנגב בבקשה, שיחווה דעתו בבעייה זו. ראש הענף ביקר במקום והציע לעירייה, שתביא את העניין שוב בפני ועדת התנועה. הוועדה חזרה במארס 1975 על החלטתה, שאין מקום לסימון מעבר חצייה; העדר מעבר אינו צריך למנוע הצבת משמרות בטיחות. במאי 1975 הודיעה העירייה לנציבות, שעדיין מתנה הנהלת בית הספר את הצבת המשמרות בסימון מעבר חצייה.

הנציב הצביע בפני משרד החינוך והתרבות, שעל המשרד לפעול לכך, שהנהלת בית הספר תתחשב בחוות דעתם של המומחים, שלפיה אין כל מקום לסימון מעבר חצייה, אך מאידך מתחייב הצורך בהצבת משמרות להבטחת שלומם של ילדי בית הספר; וסוף סוף גם תתן יד להצבת המשמרות.

משרד החינוך והתרבות הודיע לנציבות, שהוא פועל לביצוע המלצת הנציב לקראת פתיחת שנת הלימודים החדשה.

80. חוסך בקופת חסכון לחינוך תיכון שעבר לעיר אחרת

תושב חיפה חסך לשם הבטחת חינוך תיכון לילדיו בקופת "חסך" שליד עיריית חיפה. הוא ובני משפחתו העתיקו את מקום מגוריהם מחיפה לרמת גן. בעקבות זאת הודיעה לו הנהלת הקופה על הפסקת חברותו בתכנית החסכון שלה. קובל המתלונן, שהצטרפותו לקופה שליד עיריית רמת גן תעלה לו בסכומים יתירים, כדין מי שמצטרף אליה כחוסך חדש ולא כמי שעובר אליה מקופה אחרת על זכויותיו. ברצונו להמשיך בחברותו בקופת "חסך", אף כי אין הוא גר בחיפה, כפי שבהתאם לתכניות החסכון של קופת "גחלת" בתל אביב וקופת "מרגלית" ברמת גן ניתן הדבר לחוסך בעברו לגור במקום אחר.

בירור הנציבות העלה, שתכנית החסכון של קופת "חסך" אושרה על ידי הממונה על החסכון והביטוח שבמשרד האוצר, המפקח על תכניות החסכון

לסוגיהן*. על פי התכנית, רשאים להצטרף לקופה רק תושבי חיפה, קרית ביאליק וקרית מוצקין. חוסך, העובר לגור במקום אחר לפני תום תקופת החסכון, מופסקת חברותו בקופה ומוחזרים לו חסכונותיו בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בשיעור 5%. ואכן בהתאם לכך פעלה הקופה כלפי המתלונן, כאשר עקר מחיפה תוך תקופת החסכון.

לשאלת הנציבות, על שום מה קופת "חסך", בניגוד לשתי הקופות האחרות, מפסיקה חברותו של חוסך, העובר לגור במקום אחר, השיבה קופת "חסך", שעיריית חיפה והמועצות המקומיות קרית ביאליק וקרית מוצקין משתתפות בכיסוי שכר הלימוד; לפי זה טובים תנאי "חסך" משל הקופות האחרות ועל כן מיועדת החברות בקופה לתושבי המקום בלבד.

הנציבות הפנתה את תשומת לבו של הממונה על החסכון והביטוח שבמשרד האוצר למצב הקשה, שבו נתון תושב חיפה והסביבה בעברו לגור במקום אחר בארץ לפני תום תקופת החסכון.

הממונה השיב, שהוא ער לבעייה, אך לא עלה בידיו למצוא לה פתרון.

עובד הנציבות נפגש עם סגן ראש עיריית חיפה, המכהן כיו"ר הנהלת הקופה "חסך", ועם חברים נוספים מהנהלת הקופה ומועצת העירייה. בעקבות הפגישה סוכם עקרונית, שיש לעבד תכנית לפתרון שאלת רציפותן של זכויות חוסכים, העוברים לגור במקום אחר בארץ. הוחלט על פתיחת תכנית משלימה בקופת "חסך" - תכנית שאליה יוכלו להצטרף הורים חוסכים, העוזבים את חיפה ועל כן אינם זכאים עוד להשתייך לתכנית המקורית; התכנית המשלימה תהיה דומה בתנאיה לזו של קופת "גחלת" שליד עיריית תל אביב. כל הכספים, שיעמדו לזכותו של חוסך ביום שינוי מגוריו יועברו מהתכנית המקורית אל התכנית המשלימה, מאותו יום צריך החוסך לשלם לפי סולם התשלומים של קופת "גחלת"; כן עליו להוסיף את ההפרש בין מה ששילם, על פי התכנית המקורית, לבין מה שהיה משלם, לוא מלכתחילה היה חוסך ב"גחלת". חוסך זה, בדומה לחוסך בקופת "גחלת", יוכל איפוא לשלוח ילדו לבית ספר תיכון בכל יישוב בארץ. התכנית המשלימה כבר אושרה ודבר קיומה גם פורסם ברבים. גם המתלונן יצורף לתכנית המשלימה.

---

*ראה בדו"ח זה גם תלונה מס' 58 עמ' 109.

81. עורך דין מקרב תושבי עיר כבורר בעניין שהעירייה צד בו

בעל מגרש באשקלון ביקש, לעניין הטלת מס השבחה על המגרש, קיום בוררות, כפי שניתן לבקש על פי סעיף 32 לפקודת בניין ערים, לקביעת סכום המס*. עיריית אשקלון דורשת, שיתמנה בורר מבני העיר, ואילו בעל המגרש עומד על כך, שיתמנה אדם מבחוץ, ונימוקו עמו: אין באשקלון אלא מספר מועט של עורכי דין, שמקרבם ניתן לבחור בורר, ואותם עורכי הדין, בתוקף קשריהם העסקיים עם העירייה, יתכן שייקשה עליהם להשתחרר מתלות זו כדי להכריע בעניין לגופו; ועוד, בורר מקומי, כמי שיודע את תנאי המקום, עלול להפעיל את ידיעתו האישית, כדי להגיע למסקנתו, ולא לפסוק על פי העובדות המתבררות תוך כדי קיום הבוררות.

העירייה השיבה לנציבות, שקיום הבוררות בידי איש אשקלון, שנהירים לו ענייני נכסי דלא ניידי בעיר, עשוי בשל כך להיות דווקא יעיל, ענייני וחסכוני בזמן ובהוצאות כאחד.

לדעת הנציב, כשעומד על הפרק מינויו של בורר יחיד, מחייב דבר מינויו, שאישיות המועמד תתקבל על דעת שני הצדדים, הן באשר לכושרו והן באשר ליושרו. לעניין התלונה אין צורך להכריע, אם החשש שמעלה המתלונן מוצדק אם לאו. די לקבוע, שבקשתו של המתלונן למנות בורר מבחוץ אינה עד כדי כך מרחיקת לכת ובלתי סבירה, שכתוצאה מכך יש לדחותה בשתי ידיים: העיר אשקלון אינה גדולה, וממילא אינו רב בה מספר עורכי הדין, אשר מהם ניתן היה לבחור בורר; היא גם אינה מרוחקת כל כך מהערים הסמוכות. בנסיבות אלו היענות למשאלת המתלונן לא הייתה מתפרשת כפגיעה עצמית של העירייה בעיר על ציבור עורכי הדין שבה. גם ההוצאה הנוספת אינה בהיקף כזה כדי להרתיע. הומלץ איפוא בפני העירייה שתסכים למינוי בורר מבחוץ.

---

*בעניין מס השבחה ראה בדו"ח זה עמ' 124.

82. הצפות במושב

חבר מושב מליאה בחבל תענך התלונן על כך, שמדי חורף בחורף ביתו מוצף מים. הוא פנה פעמים מספר אל המועצה האזורית הגלבוע למניעת המטרד, אך בלא הועיל.

על פניית הנציבות השיבה המועצה האזורית, שהעובדה כשלעצמה נכונה. ברם, עם הקמת היישוב על בנייניו תוכננו ואף בוצעו כל סידורי הניקוז הדרושים, אלא המתיישבים עצמם, ביניהם המתלונן, אינם שומרים על תקינותן של תעלות הניקוז: הם נוהגים לרחוץ ירקות בסמוך לתעלות שליד ביתם, ושאריות ירקות, לכלוך ושברי ארגזים מוצאים דרכם לתעלות הניקוז וסותמים אותן. לעומת זאת טען המתלונן, שהסיבה העיקרית להצפות היא תכנון לקוי של הכביש.

על אף עמדתה של המועצה האזורית, שהמתיישבים הם שגרמו את ההצפות, היא עשתה, לאחר הגשת התלונה, מאמצים לשיפור המצב והשקיעה אלפי לירות לתיקון מערכת התיעול.

בביקור עובד הנציבות במקום בדצמבר 1974, דהיינו בתחילת עונת החורף תשל"ה, סיכם חברואן המועצה עמו, שיעילות ההשקעה בתעלות הניקוז תיבחן עם רדת גשמי החורף; לפי המלצת הנציבות, ייצא החברואן למושב כדי לבדוק אם ההשקעה נשאה פרי. פעולת המועצה תיראה מספקת בשני תנאים: לא תושלך פסולת, שתסתום את התעלות; וכלים חקלאיים לא יחצו את התעלות לרחבן, דבר העלול להביא לקלקולן.

לקראת סוף עונת החורף הודיעה המועצה האזורית לנציבות, שביתו של המתלונן לא הוצף כבעבר.

83. קבלה על תשלום פיצויים

מורה בבית ספר תיכון עירוני בחיפה נסעה ב-1970 לאחר לידה לארה"ב להשתלמות. משם שלחה מכתב התפטרות לעירייה בצירוף בקשה להעביר את סכום הפיצויים המגיעים לה לקופת התגמולין שציינה. על כך הודיעה

לה העירייה, שמדצמבר 1970 עומד לזכותה בקופת העירייה סך 4,778 ל"י; ברם, לצורך קבלת הסכום עליה לחתום על כך, שאין לה כל תביעות נוספות נגד עיריית חיפה, וחתימה כזאת חייבת להינתן דווקא בארץ. המורה הסתייגה מדרישת העירייה וביקשה הסברים, ואז ענתה לה העירייה, שהיא תסתפק בזה, שההצהרה תיחתם בארה"ב והחתימה תאושר באחת הקונסוליות הישראליות שם. המורה שוב סירבה, בראותה בעצם התנאת תשלום הפיצויים בחתימה על הצהרה, שאין לה תביעות נוספות, דבר חריג. ההתכתבות בין המורה לבין העירייה נמשכה, ושום צד לא ויתר על עמדתו. ביוני 1974 פנתה המתלוננת לנציבות וביקשה התערבותה בכך, שיבוטל תנאי העירייה ושיוענק לה פיצוי בשל ירידת ערך הכסף.

בירור הנציבות העלה, שאמנם אין בסיס חוקי לבקשת ההצהרה, אולם העירייה נוהגת כך מזה שנים; מאז יוני 1974 חל פישוט בנוסח ההצהרה, שלפיו מתפטר מאשר רק את סכום הפיצויים שקיבל. בהתחשב בזה, שמאז הופקדו כספי הפיצויים בקופת העירייה, חלה ירידה בערך הכסף, נשאלה העירייה על עמדתה בדבר מתן פיצוי נאות למתלוננת על כך. ואמנם נאותה העירייה לפצות את המתלוננת, בהוסיפה 50% על הקרן.

84. שירותים של רשות מקומית במקרה מוות

לנציבות הגיעו שתי תלונות על כך, שבמסי מועצות מקומיות, הנדרשים מתושבי המקום, נכללו סכומים בתורת תשלומים קבועים מראש בעד שירותים במקרה מוות. תלונה אחת הגיעה מתושב רמת השרון; ואחת, מתושבת קרית ביאליק.

המתלונן מרמת השרון קיבל מהמועצה המקומית הודעה על החלטה להנהיג ביטוח שירותי קבורה תמורת תשלום שנתי של 12 ל"י לבית אב. הוא קבל על עצם הדרישה, באשר השירותים, שאותם עומדת המועצה לתת, ממילא ניתנים על ידי חברות קדישא, הפועלות במקום, וההוצאות חלות לא על שאירי נפטר אלא על המוסד לביטוח לאומי. גם בלשון המודעה מצא דופי: אמנם נאמר, שההצטרפות לביטוח היא בגדר רשות, אולם הוטעם, שמי שלא

יצטרף לביטוח, יחויבו השאירים בתשלום אגרת קבורה, כפי שהיא תיקבע על ידי רשות הקבורה; תנייה זו שוללת את חופש ההחלטה ועושה למעשה את ההצטרפות לדבר שבחובה.

המתלוננת מקרית ביאליק קבלה, שבשובר התשלום למסי המועצה נכלל סכום - אף הוא ב-12 ל"י לשנה - כדמי ביטוח בעד שירותי קבורה.

בירור הנציבות העלה, שבין ברמת השרון ובין בקרית ביאליק, אינם נדרשים דמי הביטוח על פי חוק עזר של המועצה. אולם בעוד שהמועצה בקרית ביאליק החלה בביטוח ובמתן שירותי הקבורה בשנת 1952 - עוד לפני הקמת המוסד לביטוח לאומי - הרי המועצה ברמת השרון החלה בכך רק ב-1.4.1973. גם לאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי, ומימון הוצאות הקבורה על ידיו, רואות המועצות המקומיות האמורות הצדקה לביטוח נוסף על ידיהן בעיקר בכך, שהמועצה דואגת להדפסת מודעות אבל והדבקתן, וכן מעמידה אוטובוס למלווים, ובמיוחד דואגת לענייני הקבורה במקום שיהא זה מעניינם של השאירים על ההתרוצצות הכרוכה בזה.

הנציב קבע, שבמידה שרשות מקומית באה לגבות אגרה בעד שירות שהיא מספקת, בין שהגבייה נעשית בזמן אספקת השירות ובין מראש בתשלומים קבועים, חייב הדבר להיעשות על פי חוק עזר הנותן הרשאה לכך.

לאחר סיום בירור התלונה של תושב רמת השרון, נתפרסם ב-19.6.1975 חוק עזר לרמת השרון בדבר מתן שירותי קבורה נוספים: תושב רשאי לבקש בכתב מהמועצה המקומית את השירותים - מודעות אבל; הובלת נפטר מכל מקום בארץ לבית העלמין בתחום המועצה; העמדת אוטובוס אחד למלווים - לו ולבני ביתו; בעד השירותים ישלם התושב אגרה בסך 12 ל"י לשנה.

85. עמוד חשמל כמכשול בדרכה של עוורת

חברת החשמל עמדה להעתיק עמוד חשמל נושא שנאי (טרנספורמטור), שהיה ממוקם ליד בניין חדש בראשון לציון, לקרבת מקום מגוריה של עוורת. משנודע לה הדבר, פנתה זו, באמצעות אגודת העוורים הנעזרים בכלבי נחייה, ב-6.8.1975, אל הנציבות בבקשה למנוע את מיקומו של העמוד בנימוק, שכלב הנחייה שלה, רגיש לרעש ולא יוכל לתפקד בהנחייתה, כאשר יורכב שנאי על העמוד. מלבד זאת, מיקום העמוד - אף בלא השנאי - ישבש את מסלול הליכתה. דבר מיקומו של העמוד אמור היה להתאשר בישיבה של נציגי החברה ונציגי מהנדס העיר, שנועדה ל-10.8.1975.

הנציבות פנתה מיד בעל פה גם אל החברה וגם אל העירייה, והעמידה אותן על החובה שלא לתת מכשול לפני עוור. ואמנם הודיעו אותם גורמים לנציבות, שלא יורכב שנאי על עמוד החשמל, אם יועתק לקרבת מגורי העוורת. גם נבדקת האפשרות, שלא להציב את העמוד שם, ועל כל פנים לא במסלול הליכתה.

המשקם-חברה לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

86. פיטורין בגין אי-היענות לעבוד שעות נוספות

המתלונן, כבן 60, היה מועסק זה 11 שנה במתפרה של המשקם - חברה לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ. בתקופת מלחמת יום הכיפורים נדרשו העובדים על ידי מנהל המתפרה לעבוד מעל לחמש שעות העבודה המקובלות במתפרה. המתלונן טען שבמצב בריאותו אין הוא מסוגל ליטול עליו תוספת מאמץ, ואף הוכיח זאת על סמך תעודה רפואית. אף על פי כן ראה המנהל בסירובו של הקשיש לעבוד שעות נוספות השתמטות מצדו ואמר לו, שלא יבוא עוד לעבודה; לא ניתן לקשיש מכתב פיטורין ואף לא שולמו לו פיצויי פיטורין. המתלונן קבל על כך, שעבודתו הופסקה שלא כדין; לאחר מכן הודיע שהוחזר לעבודה, אולם הוא דרש את שכרו בעד התקופה של כחודש וחצי שבין הפסקת עבודתו לחידושה.

על פניות הנציבות השיבה המשקם, שבהתחשב בפניית משרד הבטחון, בעקבות פרוץ מלחמת יום הכיפורים, מצא המנהל לנכון להגדיל את תפוקת המתפרה ולדרבן את העובדים - הגם שמדובר בעובדים מוגבלים בכושר עבודתם - ליתר מאמץ. החברה לא חלקה על כך, שהמתלונן במיוחד מוגבל בכושר עבודתו, אולם טענה שלמרות זאת היה עליו להיענות לדרישה להגדלת המאמץ בעבודה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת, ולא היה מקום להפסקת עבודתו של המתלונן. כוונה לקרוא למאמץ יתר ואפילו בעתות חירום היא במקומה, אם הקריאה מיועדת לאלו שביכלתם וכושרם להיענות לה. לא כן במקרה זה, שסירוב המתלונן להירתם במאמץ יתר נבע ממגבלותיו, כפי שאושרו גם בתעודה הרפואית שהציג; סירוב כזה אין בו כדי להוות עילה מספקת לפיטורי עובד.

הנציב קבע כי יש לשלם למתלונן את מלוא שכרו לתקופה, שבה היה מובטל, ולראות אותה כתקופת עבודה לכל דבר.

החברה הודיעה לנציבות, כי היא מקבלת את קביעת הנציב ותפעל בהתאם לכך.

נ ס פ ח י ם

נספח 1

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה כפי שאושרו על ידי הכנסת, לאחר דיון בוועדה ב-6 תלונות מתוך מבחר התלונות שהובאו בדו"ח השנתי 3 של נציב תלונות הציבור

מתוך מבחר 90 תלונות שהובאו בדו"ח השנתי 3 של נציב תלונות הציבור דנה הוועדה ב-6 תלונות (מס' 5, 29, 31, 44, 46, 66) ולהלן סיכומיה והצעותיה לגביהן.

סדרי מתן אישור ביחידת מס עזבון

(תלונה מס' 5, עמוד 45 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציב מס ההכנסה ומנהל מס עזבון, מטעם משרד האוצר. המתלונן, עורך דין, טיפל בקבלת צו ירושה של אשה מנוחה. תלונתו נסבה על כך, כי למרות שהמציא למנהל מס עזבון בירושלים דו"ח על הנכסים באוקטובר 1973, ובדצמבר 1973 שלח שתי תזכורות, הרי עד מועד הגשת התלונה בסוף פברואר 1974, לא קיבל אישור להגשת הדו"ח, שבלעדיו לא יתן בית המשפט צו ירושה.

טענת מנהל יחידת מס עזבון היתה, כי חלו פיגורים במשלוח האישור מחמת מחסור בכוח אדם ביחידה. נציב מס הכנסה מסר לוועדה, כי התקלות נבעו נוסף לכך, גם מחילופי מנהלי היחידה באותו זמן ומגיוס מספר עובדי היחידה למלחמה.

א. הוועדה קובעת, כי יחידת מס עזבון צריכה לשים דגש על סדרי עבודתה הקשורים בגביית כספים ובמתן אישורים, תוך מתן שירות נאות לציבור האזרחים הפונה אליה.

ב. הוועדה רשמה לפניה דברי נציב מס הכנסה, לפיהם מתנהלת ביחידת מס עזבון, פעולה נמרצת לשינוי ההסדרים וחיסול הפיגורים שהיו בעבר.

ג. הוועדה רושמת לפניה, הודעת נציבות תלונות הציבור, כי באחרונה ניתנים אישורים של יחידת מס עזבון תוך 3 שבועות מהגשת הדו"ח.

ביצוע צו עיקול

(תלונה מס' 29, עמוד 71 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו השופט א. הגר ועו"ד א. אמינוף מהנהלת בתי המשפט.

לנציבות תלונות הציבור הוגשה תלונה ע"י אדם שטען, כי עוקלו מטלטלים השייכים לו על פי צו עיקול שניתן נגד אדם אחר. פקיד ההוצאה לפועל שביצע את העיקול, רשם בדו"ח הביצוע, כי בעת הביצוע נכח עוד פקיד בתור עד ואף חתימתו של הפקיד הנוסף היתה על הטופס, כאילו הלה נכח.

על פי סעיף 39 (1) לחוק מבקר המדינה לא מצא נציב התלונות סיבה מיוחדת המצדיקה בירור הטענות בענין ביצוע העיקול ותקפותו. מאידך, ענין נוכחותו או אי-נוכחותו של עד בעת ביצוע העיקול והטענה בדבר החתימה על הדו"ח המתייחס לכך, ראויים לבירור על ידי הנציבות.

בירור הנציבות העלה, שהעיקול בוצע על ידי פקיד ההוצאה לפועל בלא נוכחותו של פקיד נוסף, והאמור בדו"ח שהעיקול בוצע בנוכחות פקיד נוסף, אינו אמת וכי חתימת הפקיד הנוסף ניתנה בלבקו לפני ביצוע העיקול.

א. הוועדה רואה במקרה זה הפרה ברורה של ההוראות ופגיעה בזכויותיו של האזרח.

ב. הוועדה תובעת מהנהלת בתי המשפט, להקפיד על כך שמקרים מן הסוג הנ"ל שיש בהם חשד לעבירה על החוק, לא יישנו.

השארת ילד במשך שנים ללא מסגרת חינוך

(תלונה מס' 31, עמוד 74 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד הסעד ונציגי משרד הבריאות.

המתלוננים קבלו בפני נציבות תלונות הציבור על שילדם, שנולד בשנת 1962, הסובל מאי-שקט וחוסר ריכוז, לא מצא מסגרת חינוך הולמת, החל משנת 1968, על אף פניותיהם המרובות לגורמים השונים.

בירור נציבות תלונות הציבור, העלה שהילד היה בהסתכלות במשך שלוש שנים ביחידת קלט. לדעת מומחי משרד הסעד, מקום הילד במוסד ממוסדות משרד הבריאות, כי המדובר בילד המתאים למוסד פסיכיאטרי ולא למוסד למפגרים. לעומתם מומחי משרד הבריאות טוענים, כי אין הילד זקוק למוסד פסיכיאטרי, אלא מקומו במוסד ממוסדות משרד הסעד. ובינתיים הילד לא כאן ולא כאן. נציבות תלונות הציבור קיימה מגעים הן עם מנהל השירות למפגר במשרד הסעד והן עם ראש שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות, לזירוז הקמתה של ועדה בינמשרדית, כדי שתדון בנושא התלונה, ובמקרים דומים אחרים שיש בהם חילוקי דעות בין המומחים למי שייך הטיפול - למשרד הסעד או למשרד הבריאות.

ואכן כתוצאה ממגעים אלה הוקמה הוועדה והחלטתה בנדון היתה, שהילד איבו שייך לתחום טיפול השירות למפגר וגם אין הוא זקוק לטיפול פסיכיאטרי, אך במקרה יוצא מן הכלל, ובהסכמת ההורים, מוכן היה השירות למפגר לאשר השמת הילד במעון, כדי שייבדק מחדש במסגרת הסתכלות ולאפשר לגורם המטפל לקבל את האחריות לטיפול בילד בצורה תקינה.

א. הוועדה מציינת בחומרה, כי כתוצאה מחוסר שיתוף פעולה ומסחבת בענין זה, בין משרדי הממשלה המוסמכים (משרד הסעד ומשרד הבריאות) נגרם סבל רב הן לילד והן למשפחתו.

ב. הוועדה ערה לעובדה, שהמחסור באמצעים מונע הקמה והפעלה של מוסדות לילדים הנמצאים בפיגור שכלי וקובעת, כי יש לעשות כל האפשר על מנת שכל ילד הנמצא בפיגור שכלי, יאושפז במוסד באם המומחים החליטו על הצורך בכך.

ג. הוועדה קובעת, כי יש צורך בכתובת אחידה ומוסמכת לטיפול במקרים גבוליים.

הוועדה רשמה לפניה, כי הוקמה ועדה בינמשרדית (למשרד הבריאות והסעד) שמטרתה להחליט על צורת הטיפול במקרים אלה. הוועדה מקווה, כי ועדה זו שהחלטותיה מחייבות הן את משרד הסעד והן את משרד הבריאות, אכן תקדם את הטיפול בסוג מקרים זה.

ד. הוועדה מציינת בסיפוק את פעולתה של נציבות תלונות הציבור, שכתוצאה מטיפולה הנמרץ הוקמה הוועדה הבינמשרדית האמורה.

דיור למשפחה מרובת נפשות

(תלונה מס' 44, עמוד 89 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד השיכון, מר ד. אלפנדרי וגב' ס. לפידות ומר י. פלד, נציג חברת "עמידר".

המתלונן, בהיותו ב-1962 אב למשפחה בת חמש נפשות, קיבל עם עלותו ארצה דירה בת חדר וחצי במגדל העמק. עם גדול המשפחה, פנה ל"עמידר" וביקש דירה גדולה יותר, בהתחשב במספר הנפשות במשפחה - 9 נפשות. "עמידר" הציעה דירה בגודל 66 ממ"ר - דבר שלא סיפק את המתלונן. כשפנה שוב ל"עמידר", לא נענה. בתגובה, השאירה אשת המתלונן 3 מילדיה במשרדי החברה. הוזמנה משטרה, הוגש כתב אישום נגד האשה והיא ריצתה עונש מאסר של שבעה ימים. עם שחרורה, עברה האשה לגור ברמלה אצל קרובה ודרשה לקבל דירה גדולה יותר ברמלה, וסרבה לחזור למגדל העמק בגלל תדמיתה השלילית כאם הנוטשת ילדיה. האב, נאלץ לעזוב עבודתו והפך להיות למעמסה על לשכת הסעד.

הפעולות למציאת פתרון הדיור נמשכו כ-3 שנים, ובינתיים נולד למתלונן בן נוסף. ביולי 1974 הודיע משרד השיכון לנציבות תלונות הציבור, כי אושרה למתלונן דירה ברמלה בגודל 92 ממ"ר.

נציג משרד השיכון מסר לוועדה, כי מטעם משרד השיכון הוצעו למתלונן דירות הן במגדל העמק והן ברמלה, אך דרישתו היתה לדירה בגודל 92 ממ"ר וכי הוא הוכנס בתור לשיכון ברמלה.

א. הוועדה בדעה, כי על משרד השיכון לבדוק מחדש מדיניות חלוקת הדירות בין סוגי הזכאים השונים.

ב. הוועדה בדעה, כי בקביעת סדרי עדיפויות לשיכון, על משרד השיכון לתת דעתו במיוחד לסידורן של משפחות מרובות ילדים שמצוקת הדיור אצלן היא החמורה ביותר.

ג. הוועדה בדעה, כי במקומות בהם חסרות דירות בגודל מתאים, לפתרון מצוקת דיור של משפחות מרובות ילדים, יש לבחון אפשרויות של מתן פתרונות זמניים כגון: צירוף שתי דירות למגורי משפחה גדולה אחת.

קביעת תור לאיכלוס על פי המלצות גוף לא מוסמך

(תלונה מס' 46, עמוד 92 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו ד. אלפנדרי ו-ס. לפידות, נציגי משרד השיכון ומר מ. קנת, מנכ"ל חברת "פרזות".

לאחר פניית המתלונן, תושב שכונת האסבסטונים בירושלים ל"פרזות" - חברה ממשלתית עירונית לשיכון בע"מ, בדבר פינויו מהשכונה, הוא נעבה ע"י חברת "פרזות", כי סדר פינויים של תושבי השכונה הוא בהתאם להמלצות ועד דיירי השכונה.

בציבות תלונות הציבור הביעה דעתה, כי הקצאת הדירות בדרך, כפי שבעשתה, היתה פסולה מעיקרה. בעקבות זאת הודיעה החברה לנציבות, שהיא ועיריית ירושלים, מקבלות את עמדת הנציבות שהטיפול בפינוי דיירי השכונה יהיה להבא בידי החברה ובהתאם לקריטריונים, המנחים את פעולות החברה בדרך כלל.

א. הוועדה מתייחסת בחומרה לעובדה, כי גופים ממלכתיים המוסמכים לטפל בפתרון בעיות דיור, פטרו עצמם מאחריות בעניין דיורם של תושבי שכונת האסבסטונים, הזכאים לדיור של קבע.

ב. הוועדה רושמת לפניה הודעת חברת "פרזות", כי החל בפברואר 1974 הטיפול בפינוי דיירי שכונת האסבסטונים בירושלים, יהיה בידי החברה ובהתאם לקריטריונים המנחים את פעולותיה בדרך כלל.

ג. הוועדה פונה למשרד השיכון לדאוג שבשום מקום בארץ, לא תחזורנה על עצמן התופעות החמורות שנדונו בתלונה זו.

ד. הוועדה מציינת בסיפוק, שבעקבות בירור התלונה והתערבות נציבות תלונות הציבור, קיבלו הגופים המוסמכים את המלצות נציבות תלונות הציבור ויפעלו לפיהן.

היתרי בנייה בניגוד לתכנית מיתאר

(תלונה מס' 66, עמוד 115 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו ראשי עיריות טבריה ונהריה ונציגי משרד הפנים.

כאן היו מספר תלונות שהתייחסו לוועדה המחוזית לאזור הצפון בדבר מתן היתרי בנייה בחריגות ניכרות מתכניות המיתאר המאושרות - הן בתוספת בנייה והן בתוספת קומות.

המתלוננים בתלונה הראשונה היו מתושבי נהריה שטענו, כי בקרבת מקום מגוריהם הוחל בבניית בית על פי היתר בנייה שבו ניתנו 138% בנייה בשעה שלפי תכנית הבנייה מותר היה לתת היתר בנייה רק לפי 105% בנייה.

נציבות תלונות הציבור המליצה, שהוועדה המחוזית תפעיל סמכותה מכוח סעיף 28 לחוק התכנון והבנייה ותביא לידי כך שהבנייה תתנהל כחוק לפי היתרי בנייה בהתאם לתכנית המיתאר המאושרת.

המתלונן בתלונה השניה, תושב טבריה, פנה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בדרישה שתופסק בניית תוספת קומות לבית מלון שליד ביתו, מאחר והדבר פוגע באיוורור ביתו ובאור המגיע אליו.

נציב תלונות הציבור קבע שהתלונה מוצדקת, ושהיתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית הוא בלתי חוקי.

א. הוועדה קובעת, כי מתן היתרי בנייה בניגוד לתכניות מיתאר, נוגדות את טובת הציבור, מביאות להריסת סביבת האדם ופוגעות באיכות הסביבה.

ב. הוועדה פונה למשרד הפנים לדאוג להגדלת מספרם של מפקחי הבנייה, כדי למנוע עבירות על חוק התכנון והבנייה.

ג. הוועדה חוזרת ופונה לעיריות בתוקף תפקידן כוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה וליתר מוסדות התכנון, שלא לתת היתרי בנייה בניגוד לתכניות המיתאר ולעשות הכל על מנת שלא תתכנה חריגות מהתכניות האלו.

ד. הוועדה חוזרת במשנה תוקף, על האמור בסיכומיה והצעותיה לדין וחשבון מס' 2 של נציב תלונות הציבור בנושא "מתן

היתרי בנייה שלא כחוק" לאמור:

"1. היועץ המשפטי לממשלה הודיע לוועדה שכוונתו להציע תיקון בחוק התכנון והבנייה ע"י הכללת הוראה מפורשת, אשר תתייחס לפעולה ביודעין של חבר רשות תכנון, בניגוד להוראה של החוק, הנוגעת לתחום הרישוי ואישור תכניות כאל מעשה פלילי.

2. הוועדה רואה צורך דחוף בתיקון חוק זה, בפרט שמתן היתרי בנייה בניגוד לחוק נפוץ בתחומיהן של רשויות מקומיות שונות.

3. הוועדה קיימה בנושא זה דיון כללי עם שרי השיכון והפנים ועם היועץ המשפטי לממשלה ועוזריהם והיא חוזרת ודורשת שכל המשרדים והמוסדות המטפלים בבנייה, ישמרו בקפדנות על קיום החוקים והתכניות המחייבות".

ה. הוועדה רשמה לפניה הודעתו של נציב תלונות הציבור, שמשרד הפנים הפיץ בנובמבר 1974 הצעת תזכיר - הצעת חוק לתיקון חוק התכנון והבנייה שלפיה "תוטל אחריות פלילית על חבר מוסד תכנון החורג ביודעין מהוראות החוק".

נספח 2

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים

הגוף	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
משרד ראש הממשלה	8	10	8
משרד האוצר	649	687	358
משרד הבטחון	133	144	69
צה"ל	119	67	41
משרד הבריאות	95	93	42
משרד הדתות	28	31	10
משרד החוץ	7	5	4
משרד החינוך והתרבות	265	183	71
משרד החקלאות	28	17	11
משרד המסחר והתעשייה	44	33	14
משרד המשטרה	2	2	2
משטרת ישראל	210	209	70
שירות בתי הסוהר	34	20	4
משרד המשפטים	131	104	58
משרד הסעד	48	50	19
משרד העבודה	87	101	46
משרד הפנים	54	73	39
המשרד לקליטת העלייה	134	112	60
משרד השיכון	312	225	139
משרד התחבורה	121	137	55
משרד התיירות	12	7	3
משרד התקשורת	525	651	368
בנק ישראל	38	45	*28

* בכמחציתן נגרמו עיכובים במסירת תעודות מלווה לזכאים בשל איחור בהמצאת דו"חות של מעבידים למשרד האוצר או בשל שיבושים באותם דו"חות.

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

ה ג ו ף	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
המוסד לביטוח לאומי	157	199	95
מינהל מקרקעי ישראל	95	106	54
רשות השידור	192	170	143
רשויות מקומיות*			
עיריית ירושלים	93	110	52
עיריית תל אביב-יפו	99	128	48
עיריית חיפה	39	68	26
עיריית באר שבע	33	26	13
עיריית בני ברק	35	27	16
עיריית נתניה	30	28	16
עיריית פתח תקוה	40	46	18
אחרות - ס"ה	527	563	260
גופים אחרים*			
חברת החשמל לישראל	76	76	30
עמידר	308	257	148
שיכון ופיתוח לישראל	44	50	35
פרזות	62	74	48
אחרים - ס"ה	181	159	62
גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם	466**	49	33

* ניתנים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונות או יותר.

** ב-104 מהתלונות, מפאת הענין שבהן, היה בירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

נספח 3

היוון קצבת פרישה של עובדי ציבור

מהותו של היוון

אחת הזכויות שמעניק החוק לעובד מדינה היוצא לקצבה היא הזכות להוון חלק מקצבתו.

היוון (קפיטליזציה) משמעו המרת תשלומים קצובים העתידים להתקבל במשך תקופת זמן, בסכום כסף המתקבל בבת אחת.

חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970*, קובע בסעיף 109 כי "(א) שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות... בעניינים אלה... (2) התנאים שבהם יהיה מותר היוונה של כל קצבה... ושיטת היוונה... (ב) תקנות לפי פיסקה (2) לסעיף קטן (א)-(1) לא יורשה בהן היוון של יותר מעשרים וחמישה אחוזים מקצבאות אלה". הוראה זהה הייתה קיימת בסעיף 72(2) של החוק בנוסחו הקודם.

המגמה בהענקת זכות ההיוון היא לתת בידי יוצא לקצבה, הרוצה בכך, סכום כסף העשוי לעזור לו להיטיב את תנאי מחייתו לעת זיקנה, כגון על ידי רכישת מקום בבית אבות או על ידי השקעתו לשם יצירת מקור הכנסה או עיסוק נוסף. תועלתו של סכום המתקבל בבת אחת, עשויה להיות גדולה יותר מן התועלת שניתן להפיק מסכומים קטנים, המתקבלים מדי פעם במשך הזמן, ולו רק מחמת השימוש המיידי שניתן לעשות בו.

אולם יוצאים לקצבה העלו בפני בתי המשפט המוסמכים את הטענה, כי הסכום המנוכה מקצבתם החודשית מדי חודש, בגין ההיוון, חייב להשאר סכום קבוע ועומד ולא אחוז קבוע, שסכומו הולך וגדל עם הגידול במשכורות**,

* ס"ח תש"ל עמ' 65.
** ע.א. י-ם 2/70 שמרלינג נגד הממונה על הגימלאות, פ"מ ע"ז, עמ' 190.

ונימוקם ככל הנראה היה, כי בעוד שההיוון נעשה על בסיס הקיצבה, בעת ההיוון, הרי מחמת הירידה בערך הכסף והגידול במשכורות, נעשה לאחר זמן, ערכו של החלק המהוון מקצבתם, שתשלומו נשלל מהם עקב ההיוון, גדול מערכו של חלק הקיצבה שהוון.

בתי המשפט דחו טענה זו, בהסתמכם, בין היתר, על ההלכה בחישוב פיצויי נזיקין המגיעים לנפגע בעוולה אזרחית. אחד המרכיבים בחישוב פיצויים כאלה הוא אבדן השתכרות בעתיד. לצורך קביעת שיעור הפיצוי בגין מרכיב זה, מהוון בית המשפט את ההכנסות, שהיה הנפגע משתכר בעתיד לולא אבד לו, כתוצאה ממעשה העוולה, כושרו לעבוד ולהשתכר, במלואו או בחלקו. ההלכה שנפסקה על ידי בית המשפט העליון בישראל היא, שיש לחשב את הפיצוי, בגין אבדן הכושר להשתכר, על בסיס ערך הכסף במועד מתן פסק הדין; זאת - בהתבסס על ההנחה, שהנפגע ישקיע את סכום הפיצויים בנכס בר-קיימא או בניירות ערך הצמודים למדד יוקר המחייה או למטבע חוץ בעל ערך יציב, ובכך יובטח סכום הפיצויים בפני ירידה ערכו*. על סמך העקרון האמור נפסק לעניין היוון קצבאות: "מכאן שההיוון, אפילו הוא מתבצע על בסיס הקצבה בזמן ההיוון, "מפצה" את העובד הפורש על אחוז קבוע של קצבתו כפי שזו תשתנה מזמן לזמן"**.

שיעור ההיוון ומשך תקופתו

בתוקף סמכותו, על פי סעיף 72 לחוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו-1955, התקין שר האוצר את תקנות שירות המדינה (גימלאות)(היוון קצבה), תשי"ז-1956***. על פי תקנות אלה נעשה היוון הקצבה לצמיתות על סמך

* ע.א.325/57 הירשפלד נגד ורגון, פד"י יב', עמ' 966, בעמ' 970; וכן ע.א. 123/70 מדינת ישראל נגד יעקב שאול, פד"י כה' (1), עמ' 594, בעמ' 599.

** ע.א. י-ם 2/70 הנ"ל, בעמ' 194. הדיון בעניין זה נסב על פירושה הנכון של תקנה 2 לתקנות שירות המדינה (היוון קצבה), תשי"ז-1956, אולם בבוא בית המשפט לפרש תקנה זו, נזקק גם לעקרונות רחבים יותר ולא רק לפירוש הדווקני של מילות התקנה.

*** ק"ת תשי"ז, עמ' 598.

טבלאות, שהביאו בחשבון את תוחלת החיים הממוצעת לגבר ולאשה. במקביל לכך נשלל מאת היוצא לקצבה, חלק הקצבה שהוון, למשך כל ימי חייו.

ביום 18.2.1968 נכנס לתקפו סעיף 53(א)(1) לתיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו-1955*, אשר קבע: "... ושלא תהוון קצבה שתגיע לזכאי כעבור עשר שנים ממועד ההיוון".

בעקבות תיקון זה הוצאו תקנות שירות המדינה (גימלאות) (היוון קצבאות ותביעות נגד צד שלישי), תשכ"ח-1968**. תקנה 8 לתקנות אלה קובעת: "זכאי... רשאי להוון עד עשרים וחמישה אחוזים מקצבתו לתקופה של עשר שנים".

ההיוון על פי תקנות אלה נעשה על פי טבלאות שונות מאלה שלפי התקנות מ-1956, בכך שהן מביאות בחשבון, תקופת היוון בת עשר שנים בלבד. בשל תקופת ההיוון היותר קצרה, הסכום החד-פעמי המתקבל כתוצאה מן ההיוון, קטן יותר מאשר הסכום המתקבל בהיוון הנעשה לכל החיים.

עקב הוראות תיקון מס' 7 הנזכר, נוצרו שני סוגים של יוצאים לקצבה שהיוונו חלק מקצבתם: אלה שפרשו לפני 18.2.1968, שקצבתם הוונה לפי החוק והתקנות, כפי שהיו בתוקף במועד ההיוון, דהיינו לצמיתות, ובשל כך חלק קצבתם שהוון אינו משולם להם במשך כל ימי חייהם, ואלה שהיוונו קצבתם לאחר המועד הנזכר, ושחלק קצבתם שהוון, אינו משולם להם במשך עשר שנים בלבד. כאמור, הסכום שקיבל מי שהיוון לכל החיים, הוא גדול יותר מזה שקיבל מי שהיוון לעשר שנים. אף על פי כן התהווה כתוצאה מכך אי שיוויון בין עובדי מדינה שיצאו לקצבה במועדים שונים.

ביום 1.1.1971, נכנס לתקפו חוק שירות המדינה (גימלאות) (הוראות מעבר), תשל"א-1971***, אשר קבע (בסעיף 2), שמי שהיוון חלק מקצבתו לצמיתות לפני 18.2.1968, רואים אותו כאילו הוון אותו חלק מקצבתו ממועד ההוון לתקופה של 12 שנים בלבד או לתקופה המסתיימת ביום מלאות לו 70

---

* ס"ח תשכ"ז, עמ' 176.
** ק"ת תשכ"ח עמ' 1294.
*** ס"ח תשל"א, עמ' 107.

שנה, הכל לפי המאוחר יותר; כן קבע החוק כי שר האוצר רשאי לקבוע בתקנות סוגים של יוצאים לקצבה שהיוונו קיצבתם לצמיתות, אשר התקופה בה ינוכה מקצבתם החודשית האחוז המהוון, תסתיים לאחר 12 שנה ממועד ההיוון או גם בהגיעם לגיל הנמוך מ-70 שנה, הכל לפי המאוחר.

בשנת 1972 הפעיל שר האוצר סמכותו לפי סעיף 2 של החוק הנזכר והתקין תקנות כאמור בו לגבי שוטרים, שהמפקח הכללי של המשטרה הורה על יציאתם לקצבה לפי סעיף 73 לחוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970*, ולגבי שוטרים שיצאו לקצבה כשהם בעלי דרגת נכות**.

התלונות ובירורן

התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בנושא ההיוון מתחלקות בעיקרו של דבר לשתי קבוצות.

1. תלונות של מתלוננים אשר לא הבינו את מהות ההיוון ותוצאותיו, לגבי גובה קצבתם החודשית. מתלוננים אלה טענו, כי מההסברים שניתנו להם בדבר האפשרות להוון חלק מקצבתם, על ידי העוסקים בנושא זה במשרדים השונים, לא הבינו כי הסכום, אשר לא ישולם להם עקב ההיוון, יגדל וילך עם הגידול במשכורות, וסברו כי סכום זה יהא קבוע ובלתי משתנה. משעמדו על כך, כי עם הגידול במשכורות עולה בהתמדה הסכום שאינו משולם להם מתוך קצבתם, סבורים היו, כי נהגו בהם שלא כשורה, ופנו בתלונות לנציבות. חלק מהמתלוננים אף סברו, שההיוון הוא כעין הלוואה המוחזרת בתשלומים לשיעורין, וראו בגידול הסכום הבלתי משולם רבית מופרזת על "הלוואה" זו.

---

* סעיף 73 מורה כי: "... שוטר ששירת עשר שנים לפחות, רשאי המפקח הכללי של המשטרה להורות על יציאתו לקצבה, אם הגיע השוטר לגיל 55".

** ק"ת תשל"ג, עמ' 128.

טענה זו גם נטענה בפני בית המשפט המחוזי בירושלים בשאלת פירושה הנכון של תקנה 2 לתקנות שירות המדינה (היוון קצבה), תשי"ז-1956. תקנה זו קבעה: "זכאי לקצבת פרישה רשאי להוון חלק שאינו עולה על עשרים וחמישה אחוזים מהקצבה המגיעה לו...".

בתשובה לטענה זו קבע בית המשפט, כי יש לקרוא את התקנה האמורה כאילו נאמר בה כי "זכאי לקצבת פרישה רשאי להוון חלק שאינו עולה על 25% מהסכום המגיע כקצבה כפי שהוא משתנה מזמן לזמן בהתאם לשינויי סולם המשכורת שיחולו, אם יחולו, מאז יום הפרישה"*.

תקנה 9 לתקנות שירות המדינה (גימלאות) (היוון קצבאות ותביעות נגד צד שלישי), תשכ"ח-1968, שבאו במקום התקנות מ-1956, קובעת כבר במפורש: "בהיוון קצבה לפי פרק זה מתהוון ...האחוז הקובע מהקצבה המגיעה לזכאי לולא ההיוון, כפי שקצבה זו משתנה מזמן לזמן..." גם בית המשפט בפרשו את תקנה 2 לתקנות מ-1956 וגם התקנות מ-1968, קבע, איפוא, במפורש, כי בהוונו חלק מהקצבה, מוותר היוצא לקצבה על זכותו לקבלת אחוז מהקצבה החודשית וממיר אותה בקבלת סכום חד-פעמי. עם ויתור זה נפסקת זכותו לקבל אותו חלק מהקצבה שהוון לפי בקשתו**.

מאחר ונמצא כי בנוסף לשיקול, לפיו יכול מהוון קצבה לשמור על ערך קצבתו בדרך של השקעתה בנכסים בני קיימא או בניירות ערך צמודים, נעשה ההיוון על פי שיעור רבית (5%), שהוא כשיעור הרבית שניתן לקבל על כספים המושקעים בניירות ערך צמודים, הגיעה הנציבות למסקנה, כי אין בתלונות הנמנות עם קבוצה זו משום אי-צדק בולט.

---

* ע.א. 2/70 הנ"ל, בעמ' 195.

** כדברי בית המשפט בע.א. י-ם 20/69 הממונה על תשלום גימלאות נגד לנגר, פ"מ כד' עמ' 200, בעמ' 201.

יחד עם זאת הצביע ריבוי התלונות שיסודן, כאמור, באי הבנה של מהות ההיוון ותוצאותיו, על אפשרות של ליקוי בהסברת משמעות ההיוון ליוצאים לקצבה.

בטופס התביעה לגימלה מדובר אמנם במפורש בהפחתת הקצבה החודשית באחוז קבוע; אולם נראה היה לנציבות, כי אין די בכך, כדי להעמיד את מבקש ההיוון על השפעת ההיוון על גובה קצבתו החודשית בעתיד. הוברר כי אנשי מחלקת הגימלאות באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, אכן מבהירים לאלה מבין היוצאים לקצבה, הפונים אליהם, את משמעות ההיוון ומסבירים להם, שהמדובר באי תשלום של אחוז קבוע מקצבתם החודשית, וכי הסכום, שמהווה אחוז זה, יגדל עם גידול המשכורות; נראה היה לנציבות, כי שורש אי ההבנה הוא בהסברים הבלתי מספיקים, הניתנים ליוצאים לקצבה ביחידות, העוסקות בכך במשרדי הממשלה השונים.

בעקבות פניית נציבות התלונות, הוצא על ידי אגף החשב הכללי דף הסבר הנמסר ליוצאים לקצבה ביחד עם הטפסים לבקשה להיוון. בדף זה אכן מוסבר, כי מי שהיוון חלק מקצבתו, תפחת הקצבה שתשולם לו באחוז קבוע מראש לכל תקופת ההיוון ולא בסכום קבוע.

הנציבות הביעה דעתה בפני החשב הכללי, כי בנוסף לכך יש צורך, שבמשרדי הממשלה יינתנו הסברים אישיים ליוצאים לקצבה על ידי עובדים הבקיאים בנושא. האגף הודיע לנציבות, כי אכן עומדים לפעול להקניית הכשרה מתאימה לעובדים העוסקים בנושא זה במשרדי הממשלה.

2. קבוצת התלונות השנייה היא של מתלוננים, אשר היוונו את קצבתם לפני התיקון מ-1968 של חוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו-1955. המתלוננים, שנמנו עם קבוצה זו, טענו, כי בעקבות התיקון האמור, מופלים הם לרעה לעומת יוצאים לקצבה אשר היוונו את קצבתם לאחר המועד האמור. נימוקם היה, כי עקב הוראות התיקון הנזכר לעיל, לפיו מי שהיוון קצבתו לאחר 18.2.1968 לא ישולם לו החלק המהוון מקצבתו במשך עשר שנים בלבד, ועקב הוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) (הוראות מעבר), תשל"א-1971, שקבע כי מי שהיוון קצבתו לפני התאריך האמור לא ישולם לו החלק המהוון במשך 12 שנה או עד הגיעו לגיל 70 - נוצרה אפלייה בין שני סוגים של יוצאים לקצבה שהיוונו קצבתם, כאשר לאורך התקופה

בה קטנה הקצבה החודשית (12 שנים למי שהיוון לפני 18.2.1968 ו-10 שנים למי שהיוון לאחר מכן), כשהאבחנה ביניהם מתבססת על הגורם הבלתי מהותי של התאריך בו נעשה ההיוון.

נציב התלונות מצא, כי לא נגרם אי-צדק לאלה שהיוונו קיצבתם לצמיתות, על ידי כך שעל פי הוראות החוקים האמורים נוצרו, לענין היוון קצבאות, שתי קבוצות של יוצאים לקצבה. זאת - היות וההיוון לכל החיים נעשה לפי חישובים אחרים מאשר ההיוון לתקופה קצובה, שהינה קצרה מתוחלת החיים הממוצעת המובאת בחשבון בטבלאות ההיוון לצמיתות, והסכומים שנתקבלו, על כן, בעקבות היוון לכל החיים היו גדולים יותר מאלה שנתקבלו בהיוון ל-10 שנים. לכן, כאשר קבע החוק, כי אלה שהיוונו לצמיתות תקטן קצבתם במשך 12 שנים בלבד או עד הגיעם לגיל 70, היתה בכך משום הטבה נוספת לנמנים עם קבוצת מהוונים זו ולא אפלייתם לרעה.

עם זאת, לאחר שבתקנות, שתחילתן ביום 1.4.1972*, ראה שר האוצר לנכון לקבוע הוראות מיוחדות לגבי שוטרים, שהיוונו חלק מקצבתם לפני 18.2.1968, לרבות לגבי שוטרים, שיצאו לקצבה כשהם בעלי דרגת נכות לפני גיל הקצבה הקבוע לגביהם בחוק, הביעה נציבות התלונות, במהלך בירור התלונות, את דעתה בפני אגף החשב הכללי, כי מן הראוי לקבוע הוראות דומות לגבי עובדי מדינה אחרים, שהיוונו חלק מקצבתם לפני התאריך האמור ואשר בעת יציאתם לקצבה היו בעלי דרגת נכות. בתשובה הודיעה מחלקת הגימלאות שבאגף החשב הכללי, כי תקנות שבהן הוראות דומות נמצאות כבר בתהליך הכנה. ואכן, ביום 22.7.1973 נכנסו לתקפן תקנות בהן נקבע, כי עובדי מדינה (שאינם שוטרים), שיצאו לקצבה והיוונו חלק מקצבתם לפני 18.2.1968, ואשר בעת יציאתם לקצבה היו בעלי דרגת נכות של 10% או יותר, תהיה תקופת ההיוון של קצבתם זהה לזו שנקבעה לשוטרים.

---

* תקנות אלה הותקנו ביום 20.9.1972 ופורסמו בק"ת תשל"ג מיום 12.10.1972, עמ' 128.

ביום 21.7.1975 אושר על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה תזכיר הצעת חוק שירות המדינה (גימלאות) (שינוי תנאי ההיוון), תשל"ה-1975. חוק מוצע זה בא להעניק הטבות נוספות למהוונים קצבתם, הן אלה שהיוונו קצבתם לאחר שייכנס החוק לתקפו והן אלה שהיוונו קצבתם לפני הכנסו לתקפו, לרבות מי שהיוון קצבתו לפני 18.2.1968.

ביום 3.6.1975 הוצעה הצעת חוק פרטית דומה על ידי חברת הכנסת הגב' שושנה ארבלי-אלמוזלינו, וביום 23.7.1975 החליטה מליאת הכנסת להעביר הצעת חוק זו לדיון בוועדת העבודה של הכנסת.

חוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 [נוסח משולב]

החוק המקורי — חוק מבקר המדינה, תש"ט—1949 — נתקבל בכנסת ביום י"ט באייר תש"ט (18 במאי 1949). החוק תוקן על ידי החוקים הבאים: חוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ב—1952; חוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ד—1954; וחוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ח—1958. בחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 [נוסח משולב], שולב הנוסח של החוק המקורי עם התיקונים, שנתקבלו עד לאותה עת.

הנוסח המובא להלן הוא הנוסח המשולב, כפי שתוקן על ידי החוקים הבאים: חוק מבקר המדינה (תיקון), תשכ"ב—1961; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 2), תשכ"ב—1962; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), תשכ"ד—1964; חוק גמלאות לנושאי־משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט—1969; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א—1971; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), תשל"ב—1972; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד—1974, וחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה—1975, שהוא התיקון האחרון ליום כ"ה בשבט תשל"ה (6 בפברואר 1975).

חוק מבקר המדינה, תשי״ח–1958 [נוסח משולב](*)

פרק ראשון: המבקר

מבקר המדינה

1. ימונה מבקר המדינה (בחוק זה — המבקר) לקיום הביקורת על משק הכספים וניהולו, על הרכוש ועל המינהל של המדינה ושל הגופים העומדים לביקורתו של המבקר ולמילוי שאר התפקידים המוטלים על המבקר לפי חוק זה.

המינוי

2. המבקר יתמנה על ידי נשיא המדינה על פי המלצת ועדת הכנסת של הכנסת (בחוק זה — ועדת הכנסת). (**)

הצהרת האמונים

3. תוך שבעה ימים מיום מינויו ימסור ויחתום המבקר בפני נשיא המדינה הצהרה זו: ״אני (שם) מתחייב כמבקר המדינה לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא בנאמנות את תפקידי״.

תקופת הכהונה

4. תקופת כהונתו של המבקר תהיה חמש שנים מיום מינויו.

משכורת ותשלומים אחרים

4א. משכורתו של המבקר והתשלומים האחרים שישולמו לו בתקופת כהונתו ייקבעו על ידי החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך את ועדת הכספים; החלטות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות. (***)

אחריות בפני הכנסת

5. במילוי תפקידיו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.

הוועדה

6. המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת (בחוק זה — הוועדה) וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה. (****)

איסור התעסקות

7. (א) תוך תקופת כהונתו לא יהיה המבקר פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה רשאי —

(1) להיות חבר בכנסת או במועצה של רשות מקומית או מועמד לחברות כזו;

(2) להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים;

(3) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או במקצוע;

(4) להשתתף, במישרין או בעקיפין, במפעל, במוסד, בקרן או בגוף אחר, שהם בעלי זכיון מאת הממשלה או נתמכים על ידיה או שהממשלה משתתפת בהנהלתם או שהועמדו לפיקוחה של הממשלה או לביקורתו של המבקר, וכן ליהנות, במישרין או בעקיפין, מהכנסותיהם;

(5) לקנות נכסי המדינה, בין מקרקעין ובין מטלטלין, לחכרם, לקבלם במתנה, להשתמש בהם או להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או זכיונות או הענקה אחרת, נוספת על שכרו, פרט לקרקע או להלוואה לשם התיישבות או לצורכי שיכון.

(*) פורסם בס״ח תשי״ח, עמ׳ 92, לפי סעיף 16(ו) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש״ח–1948, כפי שתוקנה בס״ח תשי״ד, עמ׳ 126.

(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 5), תשל״א–1971, ס״ח תשל״א, עמ׳ 112.

(***) חוק מבקר המדינה (תיקון), תשכ״ב–1961, ס״ח תשכ״ב, עמ׳ 6; חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 2), תשכ״ב–1962, ס״ח תשכ״ב, עמ׳ 42; חוק גמלאות לנושאי־משרה ברשויות השלטון, תשכ״ט–1969, ס״ח תשכ״ט, עמ׳ 98.

(****) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 7), תשל״ד–1974, ס״ח תשל״ד, עמ׳ 38.

(ב) מי שהיה מבקר אסור לו, שלוש שנים מתום כהתתו, להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(3), (5), (6), (7) ו־(8).

תום הכהונה

8. (א) כהתת המבקר פוקעת –

(1) בסוף תקופתה;

(2) בהתפטרותו או בפטירתו;

(3) במקרה שהכנסת החליטה, ברוב של שני שלישים מן המצביעים, להעבירו מכהונתו.

(ב) נתפנתה משרתו של מבקר, יתמנה תוך חודש ימים מבקר חדש, לפי סעיף 2.

פרק שני: תחומי הביקורת

גוף מבוקר

9. ואלה הגופים (בחוק זה – גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר:

(1) כל משרד ממשלתי;

(2) כל מפעל או מוסד של המדינה;

(3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;

(4) כל רשות מקומית;

(5) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;

(6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה;

(7) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שאחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו־(6) משתתפים בהנהלתם, אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;

(8) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה או על ידי אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו־(6) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו.

היקף הביקורת

10. (א) במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר במידת הצורך –

(1) [א] אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;

[ב] אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;

[ג] אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;

[ד] אם כל פעולה שבתחום ביקורתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;

[ה] אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;

[ו] אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;

[ז] אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

(2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (1), (2), (4) ו־(5) נהגו בחסכון וביעילות ובטוהר המידות; בדיקה זו תקיף גם גופים המבוקרים לפי סעיף 9 (6), אם אין בחוק.

בהחלטה, או בהסכם האמורים באותה פסקה קביעה אחרת, ואת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (7) ו־(8), אם הביקורת הופעלה לגביהם ובמידה שהופעלה;

(3) כל עניין אחר שיראה צורך בו.

(ב) לפי הצעת הממשלה או המבקר רשאית הוועדה לקבוע מפעם לפעם לגבי גוף מבוקר או לגבי סעיף בתקציבו, דרכי ביקורת מיוחדות או מוגבלות. (*)

פרק שלישי: סדרי הביקורת

גוף מבוקר יגיש דו"ח, מאזן, תסקיר וידיעות

11. (א) גוף מבוקר חייב להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה.

(ב) המבקר רשאי לדרוש מגוף מבוקר במועד שיקבע –

(1) מאזן זכויותיו והתחייבויותיו של הגוף המבוקר למועד תום השנה;

(2) תסקיר המפרט ומתאר תיאור ענייני את הפעולות המשקיות והמינהליות, שהגוף ביצע באותה שנה.

(ג) לדין וחשבון ולמאזן יצורף כל מסמך, שהמבקר ידרוש לשם אימות.

(ד) המבקר רשאי לדרוש את הדין וחשבון ואת המאזן מכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהם גופים מבוקרים לפי סעיף 9 (7) או (8), גם אם לא הופעלה עליהם הביקורת לגבי השנה שאליה מתייחס הדין וחשבון או המאזן.

(ה) המבקר רשאי לדרוש בכל עת מגוף מבוקר שימציא לו ידיעות, מסמכים, הסברים, דינים וחשבונות וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת.

שר האוצר יגיש דין וחשבון כולל ומאזן של המדינה

12. שר האוצר חייב להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה, בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות הדין וחשבון; כן חייב שר האוצר להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות המאזן.

הביקורת על האיגודים

13. נוסף על ההוראות שבחוק זה או בכל חוק אחר יחולו הוראות סעיף זה על הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (5), (7) ו־(8) (בסעיף זה – האיגודים): (*)

(1) המבקר רשאי, לאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע קווים מנחים לאיגודים בדבר מערכת החשבונות ובדבר עריכת המאזן על ידי האיגודים;

(2) המבקר רשאי לקבוע לגבי רואה החשבון, העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד, קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד ובדבר הנסיבות שבהן ידווח רואה החשבון למבקר במישרין; (*)

(3) המבקר רשאי לדרוש מכל איגוד שיערוך תכנית פעולות שנתית, מבוססת על המצב הפיננסי־המשקי במשך השנה השוטפת, וכוללת תחזית לפעולות הפיננסיות והמשקיות של האיגוד להבא, ושימציא אותה תכנית למבקר במועד שיקבע המבקר; כן רשאי המבקר לקבוע קווים מנחים לעריכת התכנית השנתית הנדרשת.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה–1975, ס"ח תשל"ה, עמ' 58.

דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת

14. (א) העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות או בטוהר המידות, ימסור המבקר לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרי־שותיו לתיקון הליקויים, ואם ראה צורך בכך יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת שר האוצר.

(ב) העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו־20 — בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת — ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן — רשאית הוועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ״ט—1968, בשינויים המחוייבים. (*)

(ג) העלתה הביקורת, שגוף מבוקר נהג בצורה המעלה חשש למעשה פלילי, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

פרק רביעי: דו״חות וחוות דעת של המבקר

דו״ח המבקר על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה

15. (א) עם סיום ביקורת החשבונות השנתיים של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (1) ו־(2), אולם לא יאוחר מעשרה חודשים וחצי לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא המבקר לשר האוצר לעיון דין וחשבון ויפרט בו את כל הגופים שביקר ואת יחידותיהם העיקריות.

(ב) בדין וחשבון לפי סעיף קטן (א) יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת, וכן —

(1) יפרט כל פגיעה בטוהר המידות;

(2) יפרט כל ליקוי ופגיעה בחוק או בעקרונות החסכון והיעילות הראויים לדעת המבקר להיכלל בדין וחשבון;

(3) יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם.

הערות שר האוצר והנחה לפני הכנסת

16. שר האוצר יעיר את הערותיו תוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל את הדין וחשבון, וכתום מועד זה יונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת. (**)

שמירה על בטחון המדינה ויחסי חוץ שלה

17. (א) תוך עשרת השבועות האמורים בסעיף 16 רשאית הוועדה, על פי הצעת המבקר, להחליט שחלקים מסוימים מן הדין וחשבון לא יונחו על שולחן הכנסת, אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין־לאומיים שלה. (**) (***)

(ב) הוראות סעיפים 15 ו־16 יחולו גם על אותו חלק מן הדין וחשבון הדן במערכת הבטחון, אלא שהמבקר ימציא חלק זה לוועדה שעה שהוא ממציא אותו לשר האוצר, והוועדה, לאחר התייעצות עם המבקר ובשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה ולמנוע פגיעה ביחסי חוץ שלה, תחליט אם להניח על שולחן הכנסת את כל החלק הזה של הדין וחשבון או למנוע את הנחתם של פרקים מסוימים ממנו.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 6), תשל״ב—1972, ס״ח תשל״ב, עמ׳ 134.

(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 3), תשכ״ד—1964, ס״ח תשכ״ד, עמ׳ 42.

(***) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 5), תשל״א—1971, ס״ח תשל״א, עמ׳ 112.

(ג) בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה, רשאי המבקר, אם הממשלה תביא לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, לתת דין וחשבון מוגבל על ענף או יחידה שביקר, או להימנע ממתן דין וחשבון עליהם; המבקר יודיע, לוועדה, בעל פה ובצורה הנראית לו, מה הם היחידה או הענף שביקר ונתן עליהם דין וחשבון מוגבל או נמנע מלתת דין וחשבון עליהם.

סדרי הדיון בוועדה ובכנסת

18. (א) הונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת, תדון בו הוועדה ותגיש לכנסת, תוך שלושה חודשים וחצי, את סיכומיה והצעותיה לאישור, אך רשאית הוועדה להגיש את סיכומיה והצעו־תיה בשני חלקים, הראשון תוך התקופה האמורה והשני תוך ארבעה חודשים וחצי נוספים.

(ב) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה או חלק מהם תוך שלושה חודשים וחצי כאמור, תדון הכנסת בדין וחשבון, אלא שהוועדה רשאית, עד תום התקופה של ארבעה חוד־שים וחצי הנוספים, להגיש לאישור הכנסת סיכומים והצעות בכל עניין שבדין וחשבון שעדיין לא נדון בכנסת.

(ג) סיכומיה והצעותיה של הוועדה לגבי אותם חלקים מן הדין וחשבון שלא הונחו על שולחן הכנסת כאמור בסעיף 17 (א) או (ב), לא יונחו גם הם על שולחן הכנסת ויראום כאילו אישרה אותם הכנסת.(*)

דין וחשבון של המבקר על מאזן המדינה

19. את הדין וחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ימציא המבקר לשר האוצר לעיון תוך שלושה חודשים לאחר המצאת המאזן על ידי שר האוצר, ואחרי שישה שבועות נוספים יניח המבקר את הדין וחשבון על שולחן הכנסת.

דו״ח המבקר על גופים מבוקרים אחרים

20. (א) עם סיום הביקורת של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (3), (4), (5), (6), (7) ו־(8) יכין המבקר דין והשבון על תוצאות ביקורתו.

(ב) המבקר ימציא כל דין והשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (4) לראש הרשות המקומית המבוקרת בצירוף העתקים בשביל כל חברי הרשות המקומית; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לוועדה, לשר האוצר ולשר הפנים.

(ג) את הדין וחשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (3), (5), (6), (7) ו־(8) ימציא המבקר לוועדה; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לשר האוצר, לשר הנוגע לעניין ולגוף המבוקר.

(ד) אחרי פרסומם על פי סעיף 27 של דין וחשבון שהומצא לוועדה כאמור בסעיף קטן (ג) או של חוות דעת על פי סעיף 21, רשאית הוועדה להניח את סיכומיה והצעותיה לדין וחש־בון או לחוות הדעת על שולחן הכנסת ורשאית היא, אם ראתה צורך בכך מחמת חשיבותו המיוחדת של העניין, לבקש את אישור הכנסת לסיכומיה ולהצעותיה.(*)

חוות דעת

21. המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה.

פרק חמישי: משרד מבקר המדינה

עובדי משרד המבקר

22. (א) עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פיטורים יהיו נתונים למרותו של המבקר בלבד.

(ב) על עובדי המשרד העוסקים בביקורת יחולו האיסורים החלים על המבקר לפי סעיף 7 (א); עובד כאמור שפרש מעבודתו לא יועסק, שנתיים מיום שפרש, על ידי גוף מבוקר, אלא באישור המבקר.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 8), תשל״ה—1975, ס״ח תשל״ה, עמ׳ 58.

(ג) המבקר רשאי להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו במידה שיראה צורך בכך.

חובת הסודיות

23. עובדי משרד המבקר וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע המבקר את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם לרגל עבודתם ולהתחייב על כך בכתב עם התחלת העבודה.

תקציב המשרד

24. תקציב משרד המבקר ייקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת, על פי הצעת המבקר, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה. ועדת הכספים רשאית, על פי הצעת המבקר, לאשר שינויים בתקציב משרדו. (*)

דו״ח כספי לוועדה

25. אחרי תום שנת הכספים יגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה.

פרק שישי: הוראות שונות

סמכויות של ועדת חקירה

26. המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ״ט—1968, בשינויים המחוייבים.(**)

פרסום

27. (א) דו״חות של המבקר וכן חוות דעת לפי סעיף 21 ניתנים לפרסום בתום שנת הכספים שבה ניתנו; אך רשאים המבקר, שר האוצר או הוועדה להתיר פרסומם לפני כן.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית הוועדה, בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, להחליט, לאחר התייעצות עם המבקר, שאין לפרסם דו״ח או חוות דעת כאמור, כולם או מקצתם.(**)

(ג) בתום כל שנת כספים יניח המבקר על שולחן הכנסת רשימת הדו״חות וחוות הדעת שנתן תוך שנת הכספים והניתנים לפרסום לפי הוראות סעיף זה.

(ד) בסעיף זה, ״דו״ח״ – למעט הדין וחשבון השנתי לפי סעיף 15.

עונשין

28. (א) ואלה דינם מאסר שנה אחת או קנס 600 לירות או שני העונשים כאחד:

(1) המפרסם את הדו״ח השנתי או חלק ממנו או מתוכנו לפני הנחתו על שולחן הכנסת;

(2) המפרסם דו״ח או חוות דעת או חלק מהם או מתוכנם בניגוד להוראות סעיף 27;

(3) המפרסם ללא נטילת רשות מטעם המבקר ממצאי ביקורת של המבקר.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לפטור אדם מאחריות פלילית על פי כל דין אחר.

ממלא מקום המבקר

29. נבצר מן המבקר, דרך ארעי, למלא את תפקידיו, רשאית ועדת הכנסת למנות ממלא מקום המבקר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

חומר שאינו ראיה

30. (א) דו״חות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.

(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת עדות בשבועה או בהן צדק, שהושגה מכוח הסמכויות האמורות בסעיף 26.(**)

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 7), תשל״ד—1974, ס״ח תשל״ד, עמ׳ 38.

(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 5), תשל״א—1971, ס״ח תשל״א, עמ׳ 112.

פרק שביעי: בירור תלונות הציבור (*)

המבקר כנציב התלונות

31. המבקר יברר, לפי הוראות חוק זה, גם תלונות הבאות אליו מקרב הציבור; בתפקידו זה יכהן בתואר "נציב תלונות הציבור".

היחידה לבירור תלונות

32. (א) נציב תלונות הציבור ימלא את תפקידו בעזרת יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה, שתיקרא "נציבות תלונות הציבור"; מנהל הנציבות יתמנה על ידי הוועדה לפי הצעת נציב תלונות הציבור ויהיה אחראי לפניו במישרין. על מינוי מנהל הנציבות לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט–1959. (**) (***).

(ב) משנתפנתה משרתו של מנהל הנציבות, או משנבצר ממנו למלא תפקידו מסיבה כל־שהי, רשאי נציב תלונות הציבור להטיל את מילוי התפקיד על אדם אחר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. (***)

תלונה של מי

33. כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור.

דרך הגשת התלונה

34. תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצויינו בה שם המתלונן ומענו.

תלונה של אסיר

35. תלונה של אסיר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב–1971 תוגש במעטפה סגורה, ונציב בתי הסוהר, או מי שהוא הסמיך לכך, יעבירנה — בלי שיפתחנה — אל נציב תלונות הציבור.

תלונה על מי

36. תלונה ניתנת להגשה על אחד מאלה:

(1) גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (6) לסעיף 9;

(2) אחד הגופים האמורים בפסקאות (7) ו־(8) לסעיף 9, במידה שהוועדה או נציב תלונות הציבור החליטו שפרק זה יחול לגביו והודעה על כך נתפרסמה ברשומות; (**)

(3) עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בגוף כאמור בפסקאות (1) ו־(2) לסעיף זה.

תלונה על מה

37. נושא לתלונה יכול שיהיה —

(1) מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, או

(2) כשהמתלונן הוא חבר הכנסת — אף מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה,

והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתירה או אי־צדק בולט; לענין זה "מעשה" — לרבות מחדל ופיגור בעשייה.

תלונות שאין לברר אותן

38. בתלונות אלה לא יהיה בירור:

(1) תלונות על נשיא המדינה;

(2) תלונות על הכנסת, על ועדה מוועדות הכנסת או על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה;

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א–1971, ס"ח תשל"א, עמ' 112.
(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד–1974, ס"ח תשל"ד, עמ' 38.
(***) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה–1975, ס"ח תשל"ה, עמ' 58.

(3) תלונה על הממשלה, על ועדת שרים או על שר בפעולתו כחבר הממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה;

(4) תלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט או שופט, של בית דין או חבר בית דין, של ועדה שכוננה על פי חיקוק או של חבר מחבריה;

(5) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;

(6) תלונה של המשרת בשירות סדיר או המשרת שירות פעיל בשירות מילואים לפי חוק שירות בטחון, תשי"ט—1959 [נוסח משולב], הנוגעת לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת;

(7) תלונה של שוטר או של סוהר הנוגעת למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר;

(8) תלונה של עובד המדינה, לרבות שוטר וסוהר, או של עובד בגוף כאמור בסעיף 36, בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראת חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, ולגבי גוף כאמור בסעיף 36 — מהסדרים כלליים דומים.

תלונות שבירורן מצריך סיבה מיוחדת

39. ואלה תלונות שלא יהיה בהן בירור, אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:

(1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף 38 (5) דן בהם;

(2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

פתיחת הבירור

40. (א) משהוגשה תלונה, יפתח נציב תלונות הציבור בבירורה, זולת אם ראה שאינה ממלאה אחרי סעיף 34, או שאינה בגדר סעיפים 36 או 37, או שאין לברר אותה מאחת הסיבות המנויות בסעיפים 38 ו־39, או שהיא קנטרנית או טרדנית.

(ב) במקרים האמורים בסעיף קטן (א) יודיע נציב תלונות הציבור למתלונן בכתב, שלא יטפל בתלונה, ויציין את הנימוקים לכך.

דרכי הבירור

41. (א) נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה, ואינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות.

(ב) נציב תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת מי שהתלונה עליו, ואם היה עובד כאמור בסעיף 36 (3) — גם לידיעת הממונה עליו (להלן — הממונה), ויתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה; נציב תלונות הציבור רשאי לדרוש ממי שהתלונה עליו להשיב על התלונה תוך התקופה שיקבע בדרישתו.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את מי שהתלונה עליו וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר.

(ד) לצורך הבירור רשאי נציב תלונות הציבור לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעת נציב תלונות הציבור, לעזור בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה; אין באמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 47 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א—1971.

הפסקת הבירור

42. נציב תלונות הציבור רשאי להפסיק את בירור התלונה, אם נוכח שנתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; במקרה זה יודיע בכתב למתלונן, למי שהתלונה עליו ולממונה, שהפסיק את הבירור, ויציין את הנימוקים לכך.

תוצאות הבירור

43. (א) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה היתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן — גם לממונה, ויציין את נימוקיו; נציב תלונות הציבור רשאי לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו ורשאי הוא להצביע בפני מי שהתלונה עליו ובפני הממונה על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו. (*)

(ב) מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בס־עיף קטן (א), על הצעדים שנקטו; לא עשה כן, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את הענין לידיעת השר הנוגע בדבר או הוועדה. (*)

(ג) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה לא היתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן — גם לממונה, ויציין את נימוקיו; ורשאי הוא לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו.

(ד) העלה בירור התלונה חשד שנעברה עבירה פלילית, יביא נציב תלונות הציבור את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; ורשאי הוא לעשות כן אם העלה בירור התלונה חשד שנעברה עבירה משמעתית על פי כל דין.

סייגים להודעה

44. (א) הודעה של נציב תלונות הציבור לפי סעיף 43 (א) או (ג) לא תכלול ולא תגלה חומר או ידיעה אשר לדעת ראש הממשלה או שר הבטחון הם עניין לבטחון המדינה, או אשר לדעת ראש הממשלה או שר החוץ הם עניין ליחסי החוץ או לקשרי המסחר הבין־לאומיים של המדינה.

(ב) ראה נציב תלונות הציבור כי הודעתו עלולה לכלול או לגלות חומר או ידיעה כאמור בסעיף קטן (א) ולא הביעו השרים את דעתם כאמור שם, יבקש נציב תלונות הציבור את דעת ראש הממשלה, שר הבטחון או שר החוץ, לפי הענין, לפני שיתן את הודעתו.

(ג) נציב תלונות הציבור יהיה פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו —

(1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;

(2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;

(3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

זכויות וסעדים

45. (א) החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה —

(1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין שלא היה להם לפני כן;

(2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.

(*) הוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 8), תשל״ה—1975, ס״ח תשל״ה, עמ׳ 58.

(ב) שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה.

דין וחשבון

46. (א) נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת מדי שנה, בראשית מושב הכנסת, דין וחשבון על פעולותיו שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.

(ב) נציב תלונות הציבור רשאי להגיש לכנסת דין וחשבון מיוחד קודם להגשת הדין וחשבון השנתי.

(ג) הונח דין וחשבון על שולחן הכנסת, תדון בו הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור.(*)

(ד) דין וחשבון לפי סעיף זה לא יפורסם לפני הנחתו על שולחן הכנסת.

(ה) הוראות סעיף 44 יחולו בשינויים המחוייבים גם על דין וחשבון לפי סעיף זה.

תחולת הוראות

47. (א) סעיפים 22, 23, 26, 28 ו־30 יחולו בשינויים המחוייבים גם לעניין פרק זה. (**)

(ב) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מסמכותו של מבקר המדינה להיעזר בפעולותיו האחרות בחומר שהגיע לידיו בקשר לתלונות, בין שבירר ובין שלא בירר אותן.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 7), תשל״ד—1974, ס״ח תשל״ד, עמ׳ 38.

(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס׳ 8), תשל״ה—1975, ס״ח תשל״ה, עמ׳ 58.