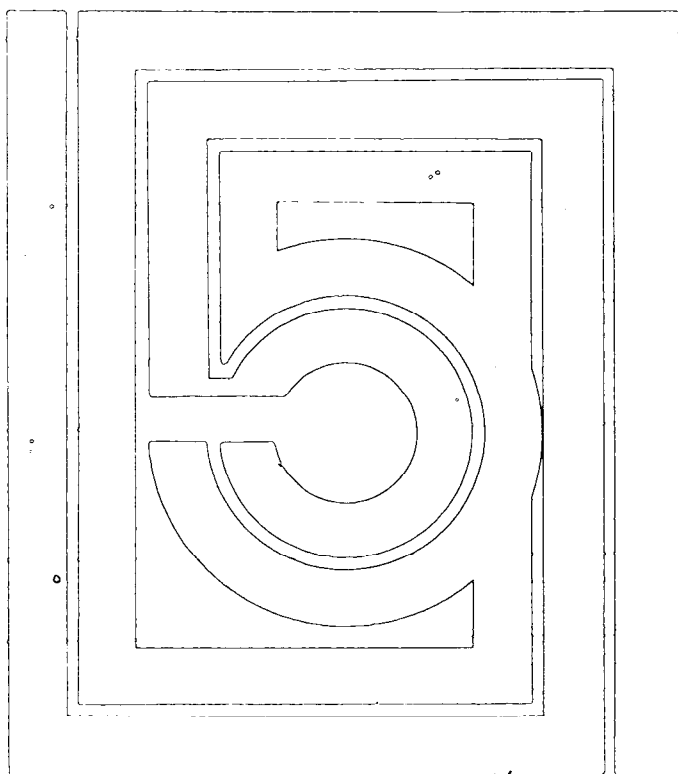




דו"ח שנתי 5 • נציב תלונות הציבור



נציב תלונות הציבור

דו"ח שנתי 5

ירושלים, חשון תשל"ז - אוקטובר 1976

בחמש שנות פעולתה של נציבות תלונות הציבור פנו אליה יותר משלושים אלף איש ואשה והגישו לה תלונות לבירור. יחסית לגודל האוכלוסייה, הרי זה מספר תלונות העולה על זה שמוגש לכל אומבודסמן ממלכתי דומה. ניתן לקבוע, שנוצר קשר של ממש בין מוסד צעיר זה של המדינה לבין הציבור, וכתובתו מוכרת לחוגים רחבים. פעולתו אף זכתה לתשומת לב ולהערכה בעולם.

הדין וחשבון השנתי מכיל כמובן רק מבחר מצומצם של דוגמאות; מוצגים בו המקרים המעניינים יותר, אלה שבהם ניתן היה במיוחד לעזור לאזרח המתלונן, או שטמונה בנושא בעייה עקרונית או שיש בו משום צד שני למטבע, דהיינו אפשרות לראות עניין מנקודות ראות שונות, המביאות לתוצאות שונות. אולם, למי ששומע את כלל התלונות לאלפיהן בכל שנה, מתגלה תמונה, שהיא, מחמת ממדיה, יותר קודרת מזו המצטיירת בעמודים אלה. הרבה טרחה ואף סבל מיותרים מקורם לעתים קרובות בחוסר בקיאות של עובד הציבור בענייני תפקידו, בחוסר דיוק במסירת מידע, ובחוסר הבנה למשאלות הזולת ולזכויותיו היסודיות.

לצד הסיפוק שיש לאדם מהחיים בארצנו, מצויים דברים המכבידים על חיים אלה, ויש גורמים לכך שהם מחוץ לשליטתנו. לא כן הדבר לגבי ההווי המינהלי במדינתנו — אותו ניתן וצריר לשפר. גם אם יש לקהל חלק ביצירת הקשיים השכיחים במגעיו עם הגופים המבוקרים, אין זה מתפקידה של הנציבות לבקרו; ביקורתה מופנית רק כלפי הגופים הציבוריים. אמנם, בידי הממונים על המינהל הציבורי אין מקל קסמים, אשר די להרימו כדי שכל טיפול כושל באזרח ייעלם ויהיה כלא היה; אף על פי כן יש ויש לעשות, הרבה יותר משנעשה, אם האחראים למינהל הציבורי יתייחסו לנושא זה במלוא הרצינות המגיעה לו.

בירורן של תלונות, במסגרת ממלכתית בלתי תלויה לחלוטין במינהל ובממונים עליו, התחיל לתרום להשגתם של שיפורים. שאיפת הנציבות תהיה גם להבא, שתוצאות פעולתה יצטברו לכדי השפעה מוחשית לטובה על היחסים בין הפרט, כקטן כגדול, כחזק כחלש, ובין המינהל הציבורי, שאתו הוא בא במגע, הן במילוי חובותיו לכלל והן בקבלת השירותים המגיעים לו.

יצחק נבנצל

יצחק נבנצל
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, א' בחשוון תשל"ז

25 באוקטובר 1976

תוכן העניינים

הקדמה

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי הרביעי 17
2. בתובנים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 21
3. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 23
4. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 28
5. הועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים 30

תיאור הטיפוול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. שכיר הנתקל בקושי בהשגת אישור שנתי על הכנסתו ועל ביכוי מס במקור 35
2. ספק שירותים וטובין הנתקל בקושי בהשגת אישור שנתי על נכויי מס במקור 36
3. דרישה לתשלום חוב מס כעבור למעלה מעשרים שנה 38
4. החזר מס הכנסה באיחור ניכר 39
5. דרישת תשלום של מס שכבר שולם 41
6. פטורים חלקיים ממס רכוש מטעמים שונים מצטברים 42

7. דירה המשמשת מגורים לאחד מהשותפים
43 שעל שמם היא רשומה
8. מחזיק במקרקעין שזכותו אינה רשומה
44 חייב במס רכוש
9. פטור ממס נסיעות למשתלם בעל תואר דוקטור
47
10. הטרחת נכה להיזקק לפקיד השומה במקום
48 מגוריו הקודם
11. אספקת בעלים אורטופדיות לנכה
49
12. תשובה סתמית של הלשכה לפניות עובדים
50 בנציבות שירות המדינה

מ ש ר ד ה ב ט ח ו ן

13. החלת חוק הנכים על מתנדב לצה"ל במלחמת
52 יום הכיפורים
14. עובד ששובץ בדירוג טכנאים על יסוד
53 הכשרה ושירות בצה"ל

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת

15. אשפוז יולדות
55
16. שחרור זקן גלמוד מבית חולים
57

ח י נ ו ך

17. עקשנות משרד לממש זכות עולה לפטור
59 משכר לימוד

18. חישוב הכנסת משפחה לצורך קביעת
שכר לימוד מדורג 60
19. הרחקת תלמיד מבית ספר על-יסודי 61
20. סטודנטית שקיבלה הלוואה מקרן הלוואות
ועזבה את הארץ - דרישה מערכים להחזר 63

משטרת ישראלי

21. מעצר כאמצעי להשגת טביעת אצבעות 66
22. קטנוע גנוב שאותר ולא הושב לבעליו 68

שירות בתי הסוהר

23. הטלת חיוב כספי על אסיר בשל השחתת
רכוש המדינה 70

משרד המשפטים

24. עיכוב החזרת חפצים הנועדים לשמש
מוצגים במשפט 71

סעד

25. השתתפות בהוצאות החזקת מפגר שהוריו
מצאו עכורו מקום במוסד 73
26. נסיעה של עוור לחו"ל לשם קבלת כלב
נחייה - החזר הוצאות 74

מ ש ר ד ה ע ב ו ד ה

27. תגמולים מקרן ההשוואה למגויסים על פי
חוק שירות עבודה בשעת חירום
- 76

מ ש ר ד ה פ נ י ם

28. חיוב בכפל אגרה בעד תעודת מעבר במקום
דרכון שנגבב
- 77

ה מ ש ר ד ל ק ל י ט ת ה ע ל י י ה

29. נוקשות יתירה בסירוב למתן מענק
- 79

ש י כ ו ן

30. השהיות מרובות בתיקון פגמים בדירות
שאוכלסו על ידי חברות שיכון
- 81
31. הלוואה לצרכי שיכון ל"עובד נדרש"
באיזור פיתוח
- 84
32. הודעה על זכאות שנשלחה בדואר רגיל
- 85
33. ביטול לא-צודק של אישור זכאות לדיוור
- 87
34. אי הקצאת דירה על אף זכאות
- 88
35. איחור במסירת דירה - פיצוי בעד נזק
שאינו של ממון
- 88
36. מכירת מבנה שבשעת הקמתו לא חלה עליו
אגרת בבייה
- 90

משרד התחבורה

37. דרישה להתייצב במשרד רישוי לשם
91 ביטול רישום רכב

משרד התירוצים

- 93 38. אחריות בתי מלון לשמירת חפצי אורחיהם
94 39. עצם פירסום מכרז מחייב לגבי ההליכים

משרד התקשורת

- 96 40. התקנות טלפון מחוץ לתור

המוסד לביטוח לאומי

- 98 41. רכישת רכב להסעת נכה שלפני גיל חינוך חובה
42. הבטחה של בר-סמכא יש לשמור גם אם בינתיים
99 הועבר נושא הטיפול לרשות אחרת

מינהל מקרקעי ישראל

- 100 43. החזר פקדון בגין עסקה שלא יצאה לפועל
101 44. חובו של מוכר מבע רישום הנכס על שם הקונה
102 45. העלאת דמי חכירה למפרע

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

- 104 .46. אין האזרח חייב להוכיח שאין לו מקלט
רדיו או טלוויזיה

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

- 105 .47. הריסת קיוסק על ידי עירייה תוך כדי
הקמתו על פי היתר ממנה
- 107 .48. חנות מכולת ללא רשיון בבית מגורים -
עיכובים מסיבות אנושיות בהסרת מפגע
- 108 .49. מיטרד שהתמיד
- 109 .50. הבעייתיות שבגביית מס השבחה
- 113 .51. באיזה שלב של הקמתה ניתן להטיל ארנונה
על מבנה מגורים
- 114 .52. החזר סכומי ארנונה ששולמו על פי דרישה
מוטעית במשך שנים מספר
- 115 .53. על מי הוצאות נסיעה לבית ספר מיוחד מרוחק
מתחומי רשות חינוך מקומית
- 116 .54. שירותי הסעה - ביטולם שלא כדין על ידי המקבל
- 117 .55. חשבוניות מים שלא על פי מדידת הצריכה
- 119 .56. הקצאת חוף רחצה חינם
- 120 .57. הולך רגל שנזוק בדרך הנמצאת בתיקון -
אחריות העירייה
- 121 .58. תלונות על הממונה כרקע לפיטורי עובדים
- 122 .59. עיכוב תשלומים לעובד על אף פסק דין
הצהרתי לטובתו

פ י ת ו ח מ ז ר ח י ר ו ש ל י מ כ ע " מ

- 124 60. זכות יוצר תכשיטים להציג יצירותיו ביריד

ת י א ו ר י מ מ ק ו צ ר י מ

מ ש ר ד ה א ו צ ר

- 126 61. נוהל לעשיית הסדר נוסף לתשלום חובות מס
- 127 62. פסק דין הצהרתי יפה כלפי הכל
- 127 63. שמירת מועד ערר על שומת מס רכוש כשמרחק מגורי נשום מכביד על קבלת טופס ערר
- 128 64. טופס השגה על שומת מס שבח מקרקעין
- 128 65. מחיקת הערת אזהרה בתום הליכי שומה למס עזבון ותשלום
- 129 66. בן חורג דינו כבן למתן הלוואה עומדת לכיסוי מסים על רכישת רכב לאב נכה
- 129 77. דרך משלוח תלושי גמלאות
- 130 68. הבטחת זכויות גמלה לתקופות העדר מהעבודה
- 130 69. ממצאי מעקב - זכויות עובד בעקבות פרישה

מ ש ר ד ה כ ט ח ו ן

- 131 70. נהלי מכרז - פרסום הצעות מחיר של זוכים

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת

- 132 71. ממצאי מעקב - שמירה על עילום שמו של אזרח המוסר מידע

ה מ ש ר ד ל ק ל י ט ת ה ע ל י י ה

72. ממצאי מעקב - הסתמכות עולים על מידע
133 המשרד בדבר דמי שכירות

ש י כ ו ן

73. פרסום בעיתונות של הצעות דיור במסגרת
134 מפעל החסכון לבניין
74. חובת חברה מאכלסת כבעלת דירה להשתתף בקיום
135 שירותים מקובלים בבניין
75. חותם על מסמך זכאי לקבל העתק ממנו לאלתר
135

מ ש ר ד ה ת ח ב ו ר ה

76. הזמנת אזרח לבוא למשרד ממשלתי ללא ציון
136 כתובתו וללא פירוט העילה

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

77. חזקה על מבוי שקיבל חשבונית טלפון
137

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

78. חזקה שמקלט הוא תקין עד שלא הוכח ההיפך
137
79. פטור מאגרה בעד מקלט מטעמים שבמצב סוציאלי
138

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

80. סדרי שליחת הודעה על החלטת וועדה
מקומית לתכנון ולבנייה למתנגד 139
81. סמכות רשות מקומית לסיווג נכסים לצורך ארנונה 140
82. בעל זכיון לגבי מגרש חנייה עירוני. חסר סמכות
להנפיק דו"חות ברירת קנס 140

ח ב ר ת ה ח ש מ ל

83. צרכן על פי חוזה עם חברת החשמל אחראי כלפי
החברה כל עוד לא הועבר החוזה על שם אחר 141

נ ס פ ח י ם

1. סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת
המדינה בענין 8 תלונות מתוך הדו"ח השנתי
הרביעי 145
2. התפלגות התלונות לפי גופים ולפי נושאים
עיקריים 157
3. הרצאת נציב תלונות הציבור בוועידת
האומבדסמנים הבינלאומית - "השפעתו הישירה
והעקיפה של האומבדסמן" 165
4. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) 179

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"ו (8 בספטמבר 1975—24 בספטמבר 1976).

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי הרביעי

סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) קובע, כי נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת מדי שנה, בראשית מושב הכנסת, דין וחשבון על פעולותיו. הוועדה לענייני ביקורת המדינה תדון בו ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור.

ביום ט"ו בחשוון תשל"ו (20 באוקטובר 1975) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי הרביעי של נציב תלונות הציבור. הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בו בתקופה דצמבר 1975 - יולי 1976, וביום 19.7.1976 הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון. הדיון בהם במליאה יתקיים במושב הבא של הכנסת.

ואלה דברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בסיכומיה והצעותיה, שמהם ניתן לעמוד גם 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 בעקבות הדין וחשבון השנתי מס' 4 של נציב תלונות הציבור.

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

2. הוועדה דנה בדין וחשבון כ-9 ישיבות, בהן השתתפו נציב תלונות הציבור, ד"ר י.א. נבנצל, מנהל נציבות תלונות הציבור ועוזריהם.

לישיבות הוזמנו נציגי משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות ונתקבלו מידע והסברים נוספים בעניינים הנוגעים לסמכויותיהם, כן השיבו לשאלות חברי הוועדה.

3. בכללותן משתקפת מתוך מבחר התלונות שהובאו בדו"ח זה מגמה של הגופים המבוקרים לביצוע המלצות נציב תלונות הציבור לתיקון ליקויים, ובמקרים לא מועטים אף ליישם אותן מעבר למקרה התלונה הבודדת. על כך רואה הוועדה מקום לציין על פי הדו"ח הנוכחי של נציב תלונות הציבור את מינהל הכנסות המדינה ואת הנהלת בתי המשפט, ובמיוחד את משטרת ישראל. יצוין שעיריות ראשון לציון והרצליה לא מלאו במקרה התלונות (מס' 67 ומס' 70) את המלצות נציב תלונות הציבור.

עוד מציינת הוועדה כצער, עם כל ההבנה לקשיים הגדולים שבפניהם ניצב משרד הסעד בהשמת מפגרים במוסדות מתאימים, קיומם של מקרים אשר בהם במשך שנים אין המשרד מצליח למצוא מסגרות מתאימות לקליטת מוכי גורל אלה, שיקלו על מצוקתם ומצוקת משפחותיהם.

4. בשנת תשל"ה נתקבלו בנציבות תלונות הציבור 5,561 תלונות שהופנו במישרין לנציבות (בשנת תשל"ב - 7,490, בשנת תשל"ג - 6,762, בשנת תשל"ד - 4,937). במשך שנת תשל"ה נסתיים הטיפול ב-6,217 תלונות (בשנת תשל"ד - ב-4,901).

5. נסתמנה ירידה גדולה במספר התלונות שנותרו לטיפול בסוף תשל"ה לעומת סוף תשל"ד. עובדה זו יש לציין בחיוב. הוועדה רשמה לפניה שנציבות תלונות הציבור ממשיכה במאמציה על מנת להקטין מספר התלונות שנותרו עדיין לבירור.

6. מספר התלונות שנתקבלו בנציבות ושעל פי החוק אין מקום כלל לברר, ירד מ-914 תלונות בתשל"ד ל-745 בתשל"ה. תופעה זו עולה בקנה אחד עם הכרת התפקידים המוגדרים בחוק, של הנציבות.

7. העובדה, שמדי שנה עולה בהתמדה מספר התלונות המוצדקות שמגישים האזרחים - מדאיגה במיוחד.

בשנת תשל"ג 43.5% תלונות היו מוצדקות

בשנת תשל"ד 45.8% תלונות היו מוצדקות

בשנת תשל"ה 51% תלונות היו מוצדקות.

זהו סימן מדאיג ביותר לגבי פעולתו של המינהל בישראל.
הוועדה חוזרת על קביעתה והמלצתה בסיכומיה והצעותיה לדו"ח מס' 3 (עמ' 2) "...יש בכך סימן ברור, שאין במינהל רגישות מספקת לזכויות האזרח... הוועדה ממליצה, שכל שר הממונה על משרד מן המשרדים... (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". במסגרת פעולות המעקב אחרי מילוי מסקנות הוועדה יקויים דיון נוסף בנדון.

8. למעלה מ-3,000 פניות נתקבלו באמצעות הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה. זאת בנוסף לתלונות שנתונים עליהן מובאים בסעיף 4 לעיל. הוברר שהטיפול בפניות באמצעות הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה מועיל, מהיר וגורם להסדרים יעילים.

9. הוועדה רושמת לפניה הודעת נציב תלונות הציבור, שכתוצאה מתיקון סעיף 43(ב') לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) (כיוזמת הוועדה לענייני ביקורת המדינה), הושפעה עבודת נציבות התלונות בשנה שעברה במידה לא מבוטלת. גופים מבוקרים שלא נטו לקבל את המלצות נציב תלונות הציבור, שינו עמדתם משהוברר שענינם יובא לוועדה לענייני ביקורת המדינה. לשון הסעיף 43(ב') היא כדלקמן:

"מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בסעיף קטן (א), על הצעדים שננקטו; לא עשה כן, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר או הוועדה".

10. הוועדה רואה חשיבות מרובה בהגברת שיתוף הפעולה בנושא המינהל בין מוסדות המדינה, מוסדות הציבור ונציב תלונות הציבור. הוועדה מפנה תשומת לב הגופים המבוקרים לדברי שופט בית המשפט העליון, צ. ברנזון בתיק בג"צ 384/71, פד"י כ"ה 2, עמ' 555 לאמור:

"...מותר לצאת מן ההנחה כי בדרך כלל דברו של הנציב יכובד ויקויים הלכה למעשה כלשונו וכרוחו ומי שלא ינהג כך יצטרך לתת את הדין לפני דעת הקהל בארץ והכנסת, אשר לבטח לא תסבול שמעשים נפסדים, שנמצאו על ידי הנציב שאינם לפי דרכו של מינהל תקין או שיש בהם משום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט, יישארו בקלקלתם ולא יתוקנו כדרישתו".

11. הוועדה רושמת לפניה, על-סמך נתונים שקיבלה, כי ברוב המקרים נתקבלו המלצות הנציב ע"י הגופים המבוקרים, הליקויים תוקנו והוראות מתאימות הוצאו למניעת הישנותם.

12. הוועדה סבורה שנציב תלונות הציבור תורם תרומה חשובה לקידום יחסי הגומלין בין ציבור הנזקקים והמנגנון וקוראת לכל האחראים על המינהל הציבורי לתת את מלוא הסיוע לנציבות תלונות הציבור.

13. מתוך דו"ח שנתי מס' 4 של נציב תלונות הציבור בחרה הוועדה לדון ב-8 תלונות (מס' 15, 17, 26, 27, 30, 37, 67 ו-70).

נוסח הסיכומים וההצעות לגבי התלונות המוזכרות בסעיף 13 לעיל מובא בנספח 1 עמ' 145) בדו"ח זה.

2. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת תשל"ו (שהיתה שנה מעוברת) נתקבלו 6,063 תלונות, שהיו מופנות במקורן לנציבות תלונות הציבור (בתשל"ה 5,561). עוד הגיע לנציבות מספר רב של העתקים מפניות, שבמקורן הופנו למכותבים אחרים. כמקובל בנציבות מאז הקמתה, המידע שבפניות אלה, המתייחס לפעולות של גופים מבוקרים, הועבר במסגרת הפעולה הכללית של הביקורת ליחידות הנוגעות בדבר במשרד מבקר המדינה, לתשומת לבן. נוסף על אלה טיפלו הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה בכ-3,600 איש שפנו אליהן (ראה להלן).

מכלל התלונות שנתקבלו היו 659, שעל פי החוק לא היה מקום לבירורן - 414 מהן נסבו על פעולתם של גופים, שאינם נמנים עם אלה שניתן להגיש תלונות עליהם (סעיף 36 לחוק).

בסוף שנת תשל"ה נותרו 4,005 תלונות, שהטיפול בהן לא נסתיים. כלל התלונות, שעמדו לבירור בתשל"ו, הסתכם ב-10,068 (בתשל"ה - 10,967) ובמהלך השנה נסתיים הבירור ב-6,090 מהן (בתשל"ה - 6,217), מלבד אותן 659 התלונות, שלא היה מקום לבררן, כמוסבר לעיל. בתום שנת תשל"ו נשארו לטיפול 3,319 תלונות. בשנה הנסקרת נמשכה, אפוא, המגמה של הקטנת מספר התלונות שנותרו לבירור. היקף יתרת התלונות מייצג אורך זמן ממוצע של כחצי שנה של טיפול בתלונה, ואם תימשך המגמה אף ילך ויקטן משך הזמן הממוצע.

2. מכלל התלונות, שהטיפול בהן נסתיים בתשל"ו, היו 1,033, שלגביהן לא היה מקום להחליט בדבר צדקתן, שכן הבירור הופסק (לפי סעיף 42 לחוק) בשלבים שונים של הטיפול, במיוחד במקרים, שבהם עניין התלונה בא על תיקונו, או שהמחלונן ביטל את תלונתו.

ב-5,057 התלונות, שהטיפול בהן הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצאו 2,243 (44.4%) מוצדקות (בתשל"ה - 51% ובתשל"ד - 45.8%).

3. נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ראה בנספח 2, טבלה 1 (עמ' 157).

4. בנספח 2, טבלה 2 (עמ' 160) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה (דיור ושיכון, סעד, חינוך, וכיוצא באלה), מסים ואגרות ממשלתיים, עניינים מוניציפליים, ליקויים במתן שירות לציבור, ענייני עובדים (משכורות ושכר, פיטורים וכדומה), שירותי טלפון ודואר.

3. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

בהתאם לדרישת החוק (בסעיף 34 בו) מקיימת הנציבות לשכות לקבלת תלונות בעל-פה. הלשכות בירושלים, בתל-אביב ובחיפה מקבלות פונים חמישה ימים בשבוע כחלק משעות העבודה הרגילות, ופעם אחת בשבוע בשעות שלאחר הצהריים. בבאר-שבע ובנצרת פתוחה הלשכה פעמיים בשבוע, מהן פעם אחת בשעות שלאחר הצהריים.

בשנה הנסקרת פנו ללשכות כ-3,600 איש ומספר התלונות, שנרשמו מפי המתלוננים, היה 384. הלשכות הקדישו, איפוא, את מרבית זמנן לבירורים מוקדמים: בחלקם בא העניין על סידורו, וממילא לא היה צורך ברישום תלונה, ולגבי פניות, שלא היו תלונה כמשמעותה בחוק, נעזר הפונה ביעוץ ובהכוונה לכתובת מתאימה. נעשה כמיטב היכולת שלא לשלוח פונים כלעומת שבאו, לא רק כשניתן היה להביא להסדרה מלאה של העניין, אלא גם כשהיתה אפשרות לסייע בידי המתלונן רק במידה מוגבלת.

הנסיון הראה, כי יש ביכולתן של הלשכות לפעול במהירות וביעילות להסדרת עניינים בדרכי בירור מקוצרות, שאינן ככולות בתהליכים הקבועים, המתחייבים מבירור תלונות בדרך כלל. שיטת הבירור צריך שתהיה תמיד מותאמת לנושא, המועלה על ידי הפונים, וכשהמדובר הוא בעניין משפטי או עובדתי מסובך, הכרחי הוא לדבוק בדרכי בירור שיטתיות, שיבטיחו מסקנה נכונה ומוסמכת. עם זאת, רבים הם העניינים, שדרך הבירור המקוצרת היא המתאימה והיעילה ביותר לגביהם, לאחרונה אף ניגשה הנציבות להרחבת פעילותן של הלשכות ולהנהגת שכלולים נוספים בפעולותיהן, והיא רואה חשיבות בכך, שדבר שירותן יובא לתודעת הציבור במידה רבה יותר.

במשך שנות עבודתן של הלשכות ובמגעים התכופים של עובדיהן עם הגופים השונים, במיוחד עם אלה, שעיסוקם עם הציבור מרובה, ומשום כך אף מספר התלונות עליהם רב יותר, נרכשה בקיאות בדרכי פעולתם של הגופים; משום כך גם אותו עניין, שלגביו לא מצא תחילה הפונה אונן קשבת, זוכה באמצעות עובד הלשכה לתשומת הלב הראויה לו. אולם תמיד יש צורך שיהיה מובן לכל הנוגעים בדבר, כי אין מדובר בשתדלנות אלא בקידום עניינו הצודק של הפונה.

לא פעם דרך טיפולה של הלשכה בעניין מביאה ליתר עירנות מצד הגופים, שיש בה כדי לעזור לאלה שיפנו בעניין דומה בעתיד, ללא צורך בהתערבות של הנציבות.

להלן דוגמאות אחדות משנת דיווח זו:

המשרד לקליטת העלייה

המתלוננת, עולה חדשה מכרית המועצות, מחוננת במוסיקה, קיבלה בשנת 1974/75 מהמשרד לקליטת העלייה מילגה לצרכי השתלמות בבית מדרש מתאים, כדי שתוכל לעבוד כמורה למוסיקה. הלימודים הם דו-שנתיים, ואולם, כאשר סיימה המתלוננת בהצלחה את השנה הראשונה, סירב המשרד המחוזי בתל-אביב להמשיך ולהעניק לה מילגה לשנה הבאה, אם כי, לפי עדותו של בית המדרש, התקדמה המתלוננת יפה בלימודיה. המשרד טען, כי המתלוננת קיבלה הלוואה לרכישת כלי מוסיקה, ועל כן אין היא זכאית לתמיכה נוספת מטעם המשרד. המתלוננת טענה, כי לא תוכל לעמוד בעצמה בנטל התשלום עבור הלימודים ואף אין לה מקור מחיה בתקופת הלימודים.

על פי הנחיות המשרד לקליטת העלייה, מי שנעזר עזרה ממשית, אינו זכאי לעזרה נוספת, אם בדרך של מילגה ולימודים ואם בדרך אחרת. עוד העלה הבירור, שהעזרה הממשית, שאליה מתייחסת ההנחה, ניתנת, בדרך כלל, בצורת הלוואה בתנאים מועדפים, וזאת לשם יצירת מקור פרנסה, כגון רכישת חנות. עובד הלשכה הצביע על כך שלא נראה כי ההלוואה, שקיבלה המתלוננת - 2,000 ל"י, שלא בתנאים מועדפים, לרכישת אקורדיון - היא מסוג העזרה הממשית, שעליה חלה ההנחה, וסכומה אינו עומד ביחס לבזק הצפוי לה, אם תיאלץ להפסיק את לימודיה בשל הפסקת המילגה לשנה השנייה. יתר על כן, גם המילגה, שקיבלה בשנה הראשונה, לא תשא פירות מבחינת רכישה של מקצוע. המשרד לקליטת העלייה נוכח בצדקת התלונה בלא שהיה צורך בהליכי בירור נוספים והעניק, למתלוננת מילגה לשנת הלימודים השנייה, בסך של 2,000 ל"י, כתשלום לבית הספר ועוד 900 ל"י לתקופה של שבעה חודשים, כהשתתפות בהוצאות מחייתה של המתלוננת בתקופת הלימודים.

משרד העבודה - אגף להכשרה מקצועית

המתלוננת, חיילת משוחררת, השתלמה במקצוע עיצוב פנים בבית ספר מקצועי "אורט" על חשבון משרד העבודה, החל משנת הלימודים 1974/75. בשנת הלימודים הבאה דרשה הנהלת בית הספר תשלום עבור הלימודים, אף כי הפטור הגיע לתלמידה, לטענתה, גם השנה. לאחר שהשתדלויותיה בבית הספר, וגם במשרד העבודה, לא נשאו פרי, פנתה ללשכה.

בירור הלשכה העלה, כי לדברי ההנהלה של בית הספר, לא הגישה המתלוננת באותה שנה בקשה מתאימה, בצירוף המסמכים. המתלוננת מצידה עמדה על דעתה כי בקשה כזו אכן הוגשה, ולראיה אף ציינה כי חברותיה שהגישו בקשתן יחד אתה, בקשותיהן נמצאו במשרד בית הספר.

עובד הלשכה נפגש עם מנהל האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה, ולאחר שהוברר, כי מבחינה עניינית זכאותה של המתלוננת להמשך לימודיה ללא תשלום שכר לימוד בעינה עומדת, הוחלט, שיש לקבל את גירסתה בדבר מסירת הטפסים המתאימים ומשרד העבודה ישא בהוצאות לימודיה גם השנה. המתלוננת המשיכה בלימודיה כסדרם ללא תשלום.

משרד השיכון

למתלונן אושרה הלוואה להטבת תנאי הדיור, בסכום של 30,000 ל"י. כל אימת שהזכאים להלוואה רוכשים דירות חדשות, ניתנת להם ההלוואה רק בשלבים סופיים של הבנייה. במקרה זה התברר, שהקבלן החיש את שלבי הבנייה כך שיוכל לסיום את הבנייה כחצי שנה לפני המועד שנקבע. המתלונן פנה למדור ההלוואות של מחוז משרד השיכון בבקשה להקדים את מועד ביצוע ההלוואה, בהתאם להתקדמות שלבי הבנייה, אך בקשתו נדחתה.

יש שקבלנים קובעים בתנאי החוזה מועד לסיום הבנייה על שלביה השונים, בתאריך מאוחר מן המצופה, וזאת כדי שלא להסתכן בהפרת החוזה. כך קרה גם במקרהו של המתלונן, ואמנם שלבי הבנייה הסופיים החלו כחצי שנה לפני המועד שנקבע. כיוון שכך, זקוק היה המתלונן להלוואה במועד מוקדם יותר.

מפאת דחיפות העניין ביקש להתקבל במדור ההלוואות של משרד השיכון במחוז תל-אביב, ואולם שומר הפתח סירב לאפשר לו להיכנס באין בידו הזמנה לאחד העובדים, והציע לו לפנות בכתב ולבקש להתקבל לראיון. לא הועילו הסבריו של המתלונן, כי תהליך זה יגזול זמן רב, ואילו עניינו דחוף הוא.

בעקבות פנייתו של המתלונן נפגש עובד הלשכה לקבלת תלונות בעל-פה עם אנשי מדור ההלוואות, ומשוכחו לדעת, כי אכן הבנייה היא בשלבי סיום, פעלו לסידור ההלוואה במועד יותר מוקדם.

חברת "עמידר"

המתלונן גר בתנאי שכירות בדירה שבניהולה של חברת "עמידר", הנמצאת בשכונת עזרא ובצרון, שבסביבת ראשון לציון. בגלל מצבו הסוציאלי היה פטור מתשלום שכר דירה לחברת עמידר. אולם, באפריל 1975 שונו ההנחיות, והוא, יחד עם אלפי דיירים אחרים במצבו, חוייב לשלם שכר דירה בסכום של 47 ל"י לחודש.

המתלונן לא ידע על שינוי ההנחיות ואת החשבון הכולל עבור שמונה חודשים קיבל רק בנובמבר 1975.

כשבוועיים לאחר שיגור הדרשה לתשלום קיבל המתלונן מטעם עורך הדין של החברה דרישה לפינוי הדירה ולתשלום החוב בסכום של 376 ל"י. העילה לפינוי היתה נטישת הדירה, והעובדה שאינו משלם שכר דירה.

המתלונן פנה ללשכה והסביר, כי אכן לאחרונה, מאז מות אשתו, השתנה סדר חייו, והוא, אמנם, נוהג לשהות תכופות אצל בנו, הגר בקרבת מקום, אך יחד עם זאת ממשיך הוא להחזיק בדירתו בגדים וריהוט, ולא היה בכוונתו לנטשה. אשר לתשלום שכר הדירה, טען המתלונן, שעד כה לא נדרש לשלם אבל הוא מוכן לחסל את החוב בהקדם וגם לשלם את שכר הדירה השוטף.

עובד הלשכה פנה ליחידת התלונות וללשכת היועץ המשפטי של החברה, ובהתאם לסיכום שהושג יעץ למתלונן לפנות לסניף החברה. הוצע למתלונן להסביר את המצב לאשורו, לקבוע עם המנהל סידור לתשלום החוב ולבקש ביטול דרישת הפינוי. המתלונן נהג בהתאם להצעה זו, וכעבור זמן-מה הודיע, שהעניין הסתיים לשביעת רצונו, ושהוא מוסיף לגור בדירתו.

המתלונן מכר את דירתו (דירת יחיד), כדי לרכוש דירה אחרת במקומה. הואיל ומחיר המכירה של הדירה שמכר עלה בהרבה על מחיר קנייתה ושטח הדירה הרשום בספר שדה עלה על 70 מ² (הגבול המירבי לפטור ממס שבח), נקבע סכום המס בגובה 11,213 ל"י; המולונ, אף על פי שטען כי שטח דירתו שבמכרה הוא יותר קטן ומשום כך פטור הוא מתשלום מס שבח, היה מעוביין בסיום מהיר של העיסקה, ושילם את הנדרש ממנו תוך מחאה. לפי דרישתו במדד שטח הדירה מדידה מדוייקת, ואז הוברר, ששטח אינו מגיע ל-70 מ². לפיכך נקבע שאכן אין המתלונן חייב במס שבח ויש להחזיר לו את הסכום ששילם. למרות העובדה, שהחלטה על הזיכוי ניתנה במחצית חודש אוגוסט 1975, לא נעשו במשך ארבעה חדשים, במשרד המחוזי של מס רכוש הפעולות הדרושות להחזר המס. בסוף דצמבר 1975 פנה ללשכה וביקש את התערבותה. עובד הלשכה נפגש עם סגן מנהל המחוז ועם הגובה הראשי בעניין זה, ובאותו יום ניתנה הוראה לגזברות המשרד בירושלים לעשות סידורים מתאימים להחזרת הכספים המגיעים למתלונן.

בבדיקת מעקב התברר, שביום 19.1.1976 נשלחה למתלונן המחאה על הסכום ששילם.

4. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

נציב תלונות הציבור רואה את תפקידו לא רק בבירור התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון הליקוי, כאשר במצאה התלונה מוצדקת. הוא בותן דעתו גם לשאלה אם העלה הבירור ליקוי כללי יותר, כגון הטלת חיוב כספי בהעדר הוראת חוק מפורשת, או ליקוי שמקורו בפירוש מוטעה של חיקוק, או ליקוי שמקורו בחוסר בהירות בפרסום.

מגמתה של הנציבות במקרים כאלה היא להביא לתיקונו של הליקוי הכללי כדי להסיר את העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואמנם נעשים בכל שנה תיקונים כאלה במספר תחומים, והדבר משתקף גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות. להלן מספר דוגמאות של נושאים אלה.

- קושי בהשגת אישור שנתי על הכנסה ועל ניכוי מס במקור (בעמ' 35).
- פטורים חלקיים ממס רכוש מטעמים שונים מצטברים (בעמ' 42).
- מחזיק במקרקעין שזכותו אינה רשומה חייב במס רכוש (בעמ' 44).
- החלת חוק הנכים על מתנדב לצה"ל במלחמת יום הכיפורים (בעמ' 52).
- אשפוז יולדות (בעמ' 55).
- שחרור זקן גלמוד מבית חולים (בעמ' 57).
- חישוב הכנסת משפחה לצורך קביעת שכר לימוד מדורג (בעמ' 60).
- הטלת חיוב כספי על אסיר בשל השחתת רכוש המדינה (בעמ' 70).
- תגמולים מקרן ההשוואה למגויסים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום (בעמ' 76).
- חיוב בכפל אגרה בעד תעודת מעבר במקום דרכון שנגנב (בעמ' 77).
- הלוואה לצרכי שיכון לעובד נדרש (בעמ' 84).
- הודעה על זכאות שנשלחה בדואר רגיל (בעמ' 85).
- דרישה להתייצב במשרד רישוי לשם ביטול רישום רכב (בעמ' 91).
- אחריות בתי מלון לשמירת חפצי אורחיהם (בעמ' 93).
- רכישת רכב להסעת נכה שלפני גיל חינוך חובה (בעמ' 98).
- הכטחה של בר-סמכא יש לשמור גם אם בינתיים הועבר נושא הטיפול לרשות אחרת (בעמ' 99).

- הבעייתיות שבגביית מס השכחה (בעמ' 109) .
- החזר סכומי ארנונה ששולמו על פי דרישה מוטעית במשך שנים מספר (בעמ' 114) .
- חשבוניות מים שלא על פי מדידת צריכה (בעמ' 117) .
- אין האזרח חייב להוכיח שאין לו מקלט רדיו או טלוויזיה (בעמ' 104) .
- נוהל לעשיית הסדר נוסף לתשלום חובות מס (בעמ' 126) .
- דרך משלוח תלושי תשלום גמלאות (בעמ' 129) .
- מעבר משיטת פרסום אחת לשיטת פרסום אחרת של הצעות לדיור (בעמ' 134) .
- חותם על מסמך זכאי לקבל העתק ממנו לאלתר (בעמ' 135) .

5. הוועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים

נציב תלונות הציבור הוזמן להרצות בוועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים*, אשר התקיימה בין 7.9.1976 ל-10.9.1976 באדמונטון, אלברטה, קנדה.

המארגן של הוועידה ומארחיה היה ד"ר רנדל אייבני, אומבודסמן של הפרובינציה אלברטה. כמעט כל המוסדות מסוג האומבודסמן, הקיימים בעולם, יוצגו בוועידה; השתתפו בה 39 אומבודסמנים, מהם בעלי סמכות כל ארצית במדינה עצמאית**, מהם בעלי סמכות באחת הארצות או הפרובינציות של מדינה פדרטיבית***, ומהם בעלי סמכות מקומית (בעיקר אומבודסמנים עירוניים)****. רוב המשתתפים מוסמכים, בדרך כלל, בדומה לנציב תלונות הציבור, לברר תלונות על פעולות מינהליות באזור שיפוטם, ומיעוטם סמכותם מוגבלת לתחומי מינהל מסוימים, כגון הטיפול באסירים. בוועידה לקחו חלק גם כעשרים משקיפים ומומחים אקדמאים למדעי החברה, בעיקר מצפון אמריקה, המתעניינים במוסד האומבודסמן.

* האיגוד הבינלאומי של עורכי דין מגדיר את המלה "אומבודסמן" כך: "משרד, הקיים מתוקף החוקה או בעקבות פעולת בית המחוקקים או הפרלאמנט, שבראשו עומד עובד ציבור כלתי תלוי בדרג גבוה, האחראי בפני בית המחוקקים או בפני הפרלאמנט, והוא (המשרד) מקבל מאנשים שנפגעו תלונות נגד רשויות הממשלה, פקידיה והפועלים מטעמה, או פועל ביוזמתו הוא, ולו סמכות לחקור, להמליץ על דרכי תיקון, ולפרסם דו"חות".

** מבריטניה, גויאנה, דנמרק, זמביה, טנזניה, ישראל, מאוריציוס, ניו זילנד, פיג'י, פינלנד, פפואה וניו גינאה, צרפת, שוודיה; וכן מגרמניה הפדרלית (יו"ר ועדת הפטיציות של הבונדסטג), ומקנדה (הנציב לענייני מוסדות מאסר והמורשה לענייני הלשונות הרשמיות).

*** מאוסטרליה (חמש מדינות), ארצות הברית (ארבע מדינות), וקנדה (שמונה פרובינציות).

**** מארצות הברית, ישראל ושווייץ.

במליאת הוועידה הושמעו שלוש הרצאות.

1. מר ק.ו. קלמנט, שופט בית המשפט העליון של אלברטה, הרצה על הנושא "אי-תלות האומבודסמן". הוא ערך השוואה בין מעמד האומבודסמן לבין מעמדו של שופט מבחינת אי-תלותם ברשות המבצעת ומבחינת דרכי פעולתם. האומבודסמן, שהוא מוסד חדש, קיבל מן המוכן אי-תלות, כמעט מוחלטת, ברשויות הביצוע, דבר שבתי המשפט נאבקו עליו קשות לפני כשלוש מאות שנה, ובכך יש דמיון בין שני המוסדות. אולם, השוואה נוספת מגלה הבדלים בעלי משמעות ביניהם, במיוחד לגבי דרכי הבירור, אי-הפומביות שבעבודת האומבודסמן, ולגבי תוקפן המחייב של החלטות בתי המשפט, המבוססות על נורמות קשורות של חוק, לעומת קביעותיו הכלתיות מחייבות של האומבודסמן, הרשאי להתבסס על נורמות יותר רחבות של צדק.
 2. הוותיק מבין האומבודסמנים, סיר גיא פאולס מניו-זילנד, המכהן כתפקידו מאז 1962, הרצה על "תחום השיפוט של האומבודסמן". בהגדירו את תחום שיפוט האומבודסמן, הבחין המרצה בין המישור המוסדי לבין המישור הפונקציונאלי. במישור המוסדי הצביע על תפקידו של האומבודסמן כנציג, בדרך כלל של פרלמנט. מכאן שסמכותו של האומבודסמן עשויה להשתרע על כל תחומי הפעולה של שולחו אבל רק עליהם בלבד. המרצה מנה גם תפקידים דומים לאלה של האומבודסמן, המבוצעים על ידי רשויות שלטון אחרות, בעיקר בתי המחוקקים ובתי המשפט, וכן מבקר המדינה ומועצת זכויות האדם במדינות, שבהן קיים מוסד כזה. במישור הפונקציונאלי התעכב סיר גיא על בעיית הבירור של תלונות על ארבעה סוגי פעולות - פעולות טכניות ומקצועיות, נקיטת אמצעי משמעת, פעולות מסחריות ומינהל כוח אדם. הוא הדגיש, כי יש ביכולתו של האומבודסמן לטפל בתלונות בשלושת התחומים הראשונים, אולם הביע ספק אם רצוי להיכנס לנושאים מהסוג הרביעי.
 3. נציב תלונות הציבור של מדינת ישראל הרצה על "ההשפעה הישירה והעקיפה של האומבודסמן". הנציב הוצג למשתתפים בחמימות על ידי מר ארתור מלוני, אומבודסמן של הפרובינציה אונטריו שבקנדה, אשר מסר מתוך אהדה רבה לישראל על רשמי ביקורו בארץ בסתיו של 1975.
- שתי ההרצאות הקודמות התייחסו בעיקר לצד המשפטי של מוסד האומבודסמן, ואילו ההרצאות של נציב תלונות הציבור האירה את ההיבטים המעשיים של

פעולת האומבודסמן, והתקבלה בהתעניינות רבה מצד באי הוועידה. נוסח ההרצאה מובא בנספח 3 לדין וחשבון זה.

אחת משיבות הוועידה הוקדשה לדיון בפאנל של ארבעה פרופסורים מאוניברסיטאות בארצות הברית ובקנדה, העוסקים בחקר העיוני של פעילות מוסד האומבודסמן. בדבריהם הושם דגש מיוחד על שאלות הנוגעות לדיווח של האומבודסמן. מנחה הדיון היה די"ר ברנארד פרנק, יושב ראש ועדת האומבודסמן של האיגוד הבינלאומי של עורכי דין.

לאור הנסיון של הוועידה, הביעו המשתתפים את דעתם, כי המשך המפגשים הבינלאומיים בין האומבודסמנים יהיה רצוי ומועיל. שוודיה, מדינת ניו סאות ויילס שבאוסטרליה וישראל (זו האחרונה עוד לפני התכנס הוועידה) הציעו לארח את הוועידה הבינלאומית הבאה, שתתקיים בעוד שלוש או ארבע שנים. הוטל על ועדה קבועה להחליט בעניין מקומה ותכניה של ועידה זו. על אותה ועדה הוטל גם לבדוק הצעה להקים מרכז לימודים אוניברסיטאי בנושא האומבודסמן.

בדרכו לוועידה ביקר נציב תלונות הציבור ביקור קצר במשרד האומבודסמן של אונטריו, קנדה, וקיבל מידע מקיף על פעולת המשרד, אשר הוקם בשנת 1975 והתפתח במהירות עד כדי היותו אחד המוסדות הידועים מסוג זה בארצו ומחוצה לה.

הוועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים, שאורגנה בצורה מעולה מבחינה עניינית, מקצועית וחברתית, זכתה לתשומת לב רבה מצד מוסדות השלטון ומצד כלי התקשורת של קנדה. היה זה חידוש חשוב בתולדות שיתוף הפעולה הבינלאומי בין מוסדות האומבודסמן בעולם.

ת י א ו ר ה ט י פ ו ל ב מ ב ח ר ש ל ת ל ו נ ו ת

על פי סעיף 46(א) לחוק, יכיל הדין וחשכון השנתי על פעולותיו של נציב תלונות הציבור סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות. המבחר בא להציג לאו דווקא את הנושאים, שמספר התלונות בהם רב יחסית, כגון איחורים במתן תשובות לפונים או מתן תשובות לא מנומקות בהחלטה שלילית לבקשת אזרח, דרישות תשלום שבטעות יסודן ועיכובים בהמצאת אישורים למיניהם. חשיבותן של התלונות בנושאים אלה אינה פחותה מזו של התלונות בנושאים אחרים, אלא שדרכי כירורן פשוטות יחסית ואין עניין מיוחד בתיאורן.

אין מקום לחזור פעמים רבות על תיאור מקרים, שדוגמתם מתארעים בכל שנה. עם זאת אמור המבחר לייצג, ולו במידה מוגבלת, את הסוגים העיקריים של הגופים שעליהם התלונות מצד אחד, ומצד שני את מיגוון העניינים הבאים בפני הנציבות ואת תוצאות הטיפול בהם. משום כך כלולים בדו"ח מקרים, שבהם משתקף טיפול שלא כדבעי בעניינים של אזרחים הנזקקים לשירותם של משרדי ממשלה או רשויות מקומיות, כשבצד טענות על עניין מהותי מצויות גם טענות על דרך הטיפול המינהלי. עוד מובאים בו מקרים של תלונות על הפרת חוזה, שנעשה בין הרשות והאזרח, ומקרים, שבהם נמנעה זכות מן האזרח בשל אי ידיעה על קיומה, או שנשללה זכות בשל פירוש מוטעה לגבי הפעלת סמכות. מתוארים בדו"ח גם מקרים, שבהם הביא הכירור לא רק לתיקון בעניינו של המתלונן, אלא לתוצאות שהן מעבר לתלונה הבודדת.

בצד תלונות, שנמצאו מוצדקות ושלגביהן תוקן הליקוי, מכיל המבחר תלונות שלגביהן טרם הושג התיקון, ואף תלונות שנמצאו בלתי מוצדקות.

בדו"ח זה נכללו גם תיאורים של מעקב אחר התפתחויות בתלונות, שהובאו בדו"חות קודמים של נציב תלונות הציבור, וכן תיאורן של תלונות, שהעניין שבהן אינו בפרטי המקרה ובכירור שנערך, אלא במידע המשתקף מתיאור זה, שהוא העשוי לעניין אנשים רבים בציבור.

משרד האוצר

1. שכיר הנתקל בקושי בהשגת אישור שנתי על הכנסתו ועל ניכוי מס במקור

בנציבות התלונות נתקבלו תלונות, על ששלטונות המס מטילים קנסות בשל אי-הגשת דו"ח שנתי וכן ריבית והפרשי הצמדה - הפרשי הצמדה לגבי שומות שנערכו לאחר 1.4.1976 - בשל אי תשלום הפרשי מס שלא נוכו במקור. המתלוננים טוענים, כי נבצר מהם להגיש דו"ח שנתי על הכנסותיהם ועל הניכויים שנוכו מהן במקור על ידי מעבידיהם, באשר המעבידים אינם ממציאים להם בעוד מועד את האישור השנתי על ההכנסה וניכויי המס במקור (טופס 106). אמנם כאשר פונה אל שלטונות המס נשום, הנתקל בקשיים בקבלת טופס 106 ממעבידו, הם נוהגים לספק לו את המידע מהריכוז השנתי אודות שכר העובדים וניכויי המס ממנו, שהמציא המעביד לפקיד השומה (טופס 126)*. אולם לא בכל מקרה קיימת אפשרות זו, באשר יש מעבידים שלא זו בלבד שלא הנפיקו לעובדיהם טופס 106, אלא אף לא הגישו לשלטונות המס את טופס 126. יצוין כי מחדל זה שכיח גם אצל מעבידים גדולים**.

תיקון פקודת מס הכנסה בעקבות הרפורמה שהונהגה על פי המלצת ועדת בן-שחר ב-1975, החמיר את מצבם של הנשומים, המנועים מלהגיש במועד דו"ח שנתי על הכנסתם - במלואה או בחלקה - ומלוודא אם חייבים הם הפרשי מס בשל ניכוי לא מספיק במקור ולשלמם; שהרי על פי הוראות החוק החדשות מוטלים, אוטומטית על ידי המחשב, מתום שנת המס ריבית, ולאחר זמן גם הפרשי הצמדה, על מס הכנסה שלא שולם במועד. כך גדלה גם הסכנה להיות נקנס על אי-הגשת דין וחשבון שנתי במועד.

* בעניין מסירת מידע לעובד מתיק הניכויים של המעביד, ראה דו"ח שנתי 4, תלונה מס' 1 עמ' 35.

** גם משרד החינוך והתרבות בשל תקלות במחשב לא המציא את הטופס 106 לרבבות מורים - ר' בעניין זה דו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה, עמ' 394 - 403. בירור מעקב, שנערך על ידי נציבות התלונות בתחילת ספטמבר 1976, העלה, שהטופס אף לגבי שנת המס 1974 עדיין לא הונפק למורים; הנפקתו הובטחה תוך מספר שבועות.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה לנציבות תלונות הציבור, כי בעקבות בקשת נשום תינתן דחייה במועד הגשת הדו"ח השנתי לשכיר שלא קבל ממעבידו טופס 106; מכוח הדחייה לא יוטלו קנסות בשל אי-הגשת דו"ח, ואם הוטלו בינתיים, הם יבוטלו וגם יבוטלו ריבית והפרשי הצמדה לגבי הפרשי המס שלא נוכו במקור. נעשו סידורים גם לגבי זוג, שרק אחד מהם שכיר, ומעבידו לא המציא לו טופס 106. אולם לא יבוטלו ריבית והפרשי הצמדה לגבי הפרשי מס שנוצרו עקב הכנסות של יחיד או אחד מבני זוג ממספר מעבידים, ואפילו נוכה מכל הכנסה מס במקור, אם לא ביקש מפקיד השומה לקבוע למעבידיו השונים את גובה הניכוי שעל כל מעביד לנכות במקור משכרו (תיאום מס). ביטול כאמור בעקבות אי-קבלת טופס 106 ממעביד גם לא יחול לגבי הכנסה מעורבת (עצמאי-שכיר).

2. ספק שירותים וטובין הנתקל בקושי בהשגת אישור שנתי על ניכוי מס במקור

על פי פקודת מס הכנסה ותקנותיה מוטלת על רשויות המדינה, השלטון המקומי, ההסתדרות הציונית, בעלי זכיון בתחומים מסויימים מטעם המדינה או רשות מקומית וגופים ומוסדות ציבוריים שונים החובה לנכות במקור מס הכנסה, בשיעורים כפי שנקבעו, מתשלומים המבוצעים על ידיהם תמורת טובין ושירותים. חובה זו אף מוטלת על כלל קוני שירותים כנקבע בפקודה שעסוקס בתחומי בנייה, הובלה, הלבשה, מתכת, חשמל ואלקטרוניקה ועוד.

על פי החוק, חייב מנכה במקור לתת לספק בסוף כל שנת מס אישור שנתי, המרכז את כלל התשלומים ששולמו לספק שירות או טובין וסכומי המס שנוכו במקור.

ספקים מספר התלוננו על כך, שמאחר שקוני הטובין והשירותים אינם ממציאים את האישורים השנתיים בעוד מועד, כדי שיוכלו לצרפם לדו"ח השנתי, שעליהם להגיש לפקיד השומה, אין הלה מביא בחשבון את המס שנוכה במקור, ולעתים אף ננקטות נגדם פעולות לאכיפת גבייה של אותם סכומי מס, ששולמו זה כבר על ידיהם בדרך של ניכוי במקור.

להלן דוגמה:

המתלונן, שהוא ספק לאחת מחברות הכבייה הגדולות בארץ, ציין בתלונתו,

שמדי שנה בשנה עליו לערוך התכתבות עניפה ולקיים מגעים רבים עם לקוחותיו בעניין קבלת האישור השנתי, ולמרות השתדלויותיו לרוב אין הדבר עולה בידו לקבל את האישור השנתי עד למועד הגשת הדו"ח שלו לשלטונות המס. פקיד השומה מסרב להכיר באישורים, שניתנו למתלונן על ידי הלקוחות עם ביצוע התשלום, בדבר הניכוי במקור, והסכומים שנוכו במקור אינם מקוזזים איפוא כנגד חובו במס הכנסה. כתוצאה מכך, המס כדי סכומי הניכוי במקור מוסיף לעמוד לחובת המתלונן אצל שלטונות המס, ולעתים אף נשלחות אליו דרישות והתראות לפני עיקול על פי פקודת המסים (גבייה). מוסיף המתלונן לטעון, שבמצב דברים זה האחריות לכך, שקוני השירותים והטובין יעבירו את סכומי הניכוי במקור לשלטונות המס, הוטלה למעשה עליו, דבר שיש בו כדי להדאיג במיוחד, כאשר קונה שירותים נפטר או פשט את הרגל, בלא שהעביר קודם לכן את ניכויי המקור.

נציבות התלונות הטעימה בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי אין מקום לכך, שבנסיבות המתוארות יסבול נשום מחמת מחדלו של אחר, מה גם שהלה בנכותו במקור פעל כשליח של שלטונות המס. נציבות התלונות ביקשה להתייחס לאפשרות, שנשום, אשר יוכיח להנחת דעתו של פקיד השומה, כי עשה למען השגת האישורים השנתיים והדבר לא עלה בידו עד להגשת הדו"ח השנתי, יהיה זכאי לקיזוז סכומי הניכוי במקור על סמך המסמכים המקוריים - קבלות, תלושי המחאות או חשבוניות - שלפיהם נעשה הניכוי. מובן שהסדר זה אין בו כדי לפטור את המנכה מהמצאת האישור השנתי, ועל אגף מס הכנסה לפעול נגד מנכים, אשר יימנעו ממתן האישור כדיון.

נציבות המס הודיעה לנציבות התלונות, שהיא מודעת לקושי שבהשגת האישורים השנתיים, אף כי באחרונה אלו ניתנים במידה רבה יותר. אין פקיד שומה מכיר במסמכים מקוריים כתחליף לאישור שנתי, כאשר אין ראייה חותכת לכך, שהסכומים הנקובים באותם מסמכים סופיים הם, כי לעתים חל לאחר מכן שינוי בהיקף אספקת הטובין או השירותים והמחירים ובעקבות זאת גם בסכומי המס שיש לנכות. כך קורה שמתבטל תשלום ועמו הניכוי, ואילו המסמך המקורי על הניכוי נשאר בטעות או שלא בטעות בידי הספק. מכאן שרק האישור השנתי יש בו כדי לתת את התמונה המליאה והאמיתית על היקף התשלומים והניכוי במקור. עם זאת ייבדק כל מקרה לגופו. כאשר יוכיח נשום, כי עשה כמיטב יכולתו להשגת האישור השנתי על הניכוי וניהל ספרי חשבוניות כיאות ואלו

מראים את הניכוי, יאושר קיזוז סכומי הניכוי במקור על פי הדו"ח השנתי שעל המנכה להגיש אודות הניכויים לפקיד השומה; ובהעדר דו"ח כזה יוכרו בכל זאת מסמכי המקור שבידי הספק.

נפטר מנכה או פשט את הרגל, בטרם העביר את הניכויים לאוצר, ניתנת לספק האפשרות להוכיח את הניכוי: יש בידו אישור סופי, יקוזזו סכומי הניכוי בהתאם; אין בידו אלא המסמכים המקוריים, תבדוק נציבות המס את מידת מהימנותם של אותם מסמכים לשמש תחליף לאישור השנתי. לפי זה, אף לא יינקטו הליכי עיקול נגד ספק, שבידו לפחות המסמכים המקוריים בדבר ניכוי במקור, כל עוד לא ייבדק ביסודיות טיבם.

3. דרישה לתשלום חוב מס כעבור למעלה מעשרים שנה

המתלונן קיבל דרישה מפקיד שומה לתשלום חוב מס הכנסה בסך כ-200 ל"י לשנת המס 1952. אותה שנה עבד בקואופרטיב לנגרות. הוא הצהיר בפני פקיד השומה שנוכה מס במקור ושמלבד שכר שבגין תעסוקה זו לא הייתה לו הכנסה מכל מקור אחר. למרות זאת לא ויתר המשרד על גביית הסכום מהמתלונן; המתלונן קבל על כך, שבמשך כעשרים שנה לא נדרש ממנו תשלום סכום כל שהוא בגין אותה שנת מס, ולאחר תקופה ארוכה כל כך שוב אין אפשרות להשיג מהמעביד אישורים מתאימים, מה גם שהקואופרטיב פורק מלפני זמן רב.

על פניית נציבות התלונות השיבו שלטונות המס, שלמתלונן נערכה שומה לשנת המס הנדונה, ואין להניח, שהמתלונן לא קיבל את הודעת השומה בשעתה. אף לדבריהם, מהנמנע לבדוק לאחר תקופה ממושכת כל כך את נתוני השומה ועל פי איזה סעיף לפקודת מס הכנסה נערכה, באשר כל החומר שהתייחס לאותה שנת מס בוער זה כבר. הרשומה היחידה שבידיהם היא כרטיס מעקב ידני על שם המתלונן במחלקת החשבונות; בכרטיס צויין, שקיים חוב סופי בסכום האמור, ובאוקטובר 1968 נשלחה למתלונן התראה בדבר נקיטת אמצעי עיקול.

עם זאת נימקו שלטונות המס עמדתם בכך, כי לדעתם אינם חלים דיני ההתיישנות על חובות מסים; זאת מהטעם הבא: דיני ההתיישנות אינם שוללים

את המשך קיומה של העילה אלא רק נותנים בידי נתבע אפשרות להעלות טענת התיישנות עם הגשת תובענה בבית משפט או פסק דין לביצוע לאחר עבור התקופות הקבועות בחוק ההתיישנות. מאחר שחובות מסים ניתנים לגבייה על פי פקודת המסים (גבייה) בלא להיזקק לבתי משפט וללשכות הוצאה לפועל, הרי שאינה מתעוררת ההזדמנות, שנשום יתגונן בטענת התיישנות כנגד הפעלת הליכי גבייה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת: אין בידי פקיד השומה מסמכים להוכחת חבותו של המתלונן. כרטיס המעקב אינו יכול לבוא במקום, באשר סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה) קובע, שלא יוצא כתב הרשאה לגביית חוב - כפי שנעשה במקרה דידן - אלא רק כאשר "נישום אדם כהלכה בסכום כסף בקשר לאיזה מס". לא נראה איפוא שהראיות הנדרשות כתנאי מוקדם לנקיטת הליכים לפי הפקודה פחות מאלו הנדרשות להוכחת תביעה בבית משפט. הוזה אומר שברשותם של שלטונות המס חייבות להיות האסמכתאות כדי להראות שהשומה בדין יסודה. במקרה זה הרי אינן כנמצא האסמכתאות הדרושות, ובהעדרן אין להם על מה לבסס הליכי גבייה לפי הפקודה, וממילא אין לנשום על מה להשיב, כגון: להוכיח ששילם.

אם התקופה שחלפה מאז התהוות החוב הייתה ארוכה מכדי ששלטונות המס ישמרו על המסמכים לגבי אותו חוב, על אף שאליבא דידם לא נפרע, ודאי אין לדרוש מהנשום שישמור הוא לעד על המסמכים המציגים את עמדתו בעניין.

הוצבע איפוא בפני נציב מס הכנסה ומס רכוש, שבנסיבות אלו אין לגבות הסכום מהמתלונן.

נציבות מס הכנסה הודיעה לנציבות התלונות, שהיא פועלת בהתאם.

4. החזר מס הכנסה באיחור ניכר

המתלונן, שהוא סטודנט, הגיש לפקיד השומה בספטמבר 1975 דו"חות לשנות המס 1973 ו-1974, וביקש החזר מס בגין ניכוי הוצאות לימודיו מהכנסתו בשנים אלו. לאחר פנייה נוספת הודיע לו פקיד השומה בסוף נובמבר 1975, כי הטיפול יימשך עוד חודשיים. על פנייה נוספת של המתלונן השיב פקיד

השומה בראשית ינואר 1976, כי לשם החזר המס במקרה שלו דרושה פתיחת תיק והזנת המחשב בנתונים. מאחר שתוך כמה חודשים לא בא העניין על סידורו, פנה המתלונן לנציבות התלונות*.

פקיד השומה הודיע לנציבות התלונות ב-3.6.1976, כי ביום 13.2.1976 נערכו למתלונן תקצירי השומה לשנות המס הנדונות וכי עד ל-10.6.1976 תישלח למתלונן, בצירוף לשומות, המחאה על החזר המס. ביום 18.6.1976 הודיע המתלונן לנציבות התלונות, כי אמנם קיבל את ההחזר, אך זאת בצירוף מכתב סטנדרדי המסתיים במלים: "שמח אני כי נתנה לי הזדמנות להחזיר לך סכום מס שנגבה ממך ואני עושה זאת ללא דחיה". המתלונן התרעם על האיחור ואף הביע תמיהה על נוסח המכתב.

על פניית נציבות התלונות השיבה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי אין עוררין בדבר, כי הזמן שחלף מיום הגשת הדו"חות השנתיים על ידי המתלונן ועד להחזר, היה לא סביר והיא אף הביעה התנצלות על כך: היה צורך בפתיחת תיק חדש - תהליך שלא היה צריך להימשך יותר מחודש ימים - ורובו ככולו של הזמן עבר ללא טיפול בבקשה; לדברי פקיד השומה, בשל הצטברות מספר רב של שומות לבדיקה. אשר למכתב הסטנדרדי, עומד הנוסח להיות מוצא משימוש.

עוד הודיעה נציבות המס, כי במקרים רגילים מוחזרות יתרות מס בין חודש לבין שלושה חודשים מעריכת השומה (החזר בעקבות דו"ח) וכי היא מודעת לכך, שאף פרק זמן זה רב מדי.

באחרונה הכניסה נציבות המס מצדה שיפור נוסף בכך, שניתן יהיה להחזיר מס לנשום בפחות מחודש ימים מהגשת הדו"ח על ידי הנשום; במקרה שאין עדיין תיק לנשום, אך מהות הכנסותיו מחייבת פתיחת תיק, תידרש תקופה נוספת של שבועיים. החזר מס יבוצע באמצעות המחשב, בדרך כלל על ידי זיכוי חשבון הבנק של הזכאי. בהודעת השומה הזמנית, הנשלחת לנשום ושלפיה מבוצע ההחזר, יצוין, שהזכאות המוחלטת להחזר תיקבע יותר מאוחר: בהתברר שההחזר היה קטן או גדול מהמגיע יישלח זיכוי נוסף או יידרש

* ראה גם בדו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה, עמ' 175 - 176.

הנשום להחזיר את סכום היתר הכל לפי העניין; בשני המקרים, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, במידה שהם מגיעים על פי הוראות פקודת מס הכנסה.

5. דרישת תשלום של מס שכבר שולם

חברת בנייה שילמה את מס הרכוש בסך כ-4,000 ל"י על בניין שבבעלותה בהמחאה, שנשלחה ביום 1.6.1975 למשרדו של הממונה האזורי על מס רכוש; הממונה העביר לחברה קבלה. על אף זאת קיבלה החברה ביום 28.2.1976, התראה, מודפסת על ידי המחשב, על נקיטת צעדים אם לא ישולם המס. בירור הנציבות העלה, כי תשלום המס לא בוצע על פי שובר תשלום שהופק בתהליך ממוכן, אלא שובר שהוכן ידנית במשרד האזורי. נתוני השובר הוזנו למחשב ביום 15.7.1975 ונפלטו כשגויים מחמת שיבוש במספר התיק של החברה, כפי שנרשם בשובר.

דו"ח שגויים שנפלטו מועבר ליחידת עזר שבשירות עיבודים ממוכנים (שע"מ) של מינהל הכנסות המדינה. היחידה בודקת, אם מקורו של השיבוש בפעולת ההכנה להזנת נתונים למחשב - לדוגמה בפעולת ניקוב - כי אז על היחידה לתקנו; אולם משמתברר שהמקור הוא בנתוני שובר משובשים, כי אז מעבירה היחידה דו"ח על שגויים מסוג זה למשרד האזורי, שהכין את השובר לשם הפניית הודעת תיקון למחשב. במקרה דנן לא החזיר המשרד האזורי את הוראת התיקון לשע"מ, ובהעדר קליטת זיכוי על התשלום קיבלה החברה את ההתראה. בעקבות פניית הנציבות נמסרה על ידי המשרד האזורי הודעת תיקון מתאימה וביום 19.4.1976 נקלט הזיכוי.

נציבות תלונות הציבור ביקשה מנציבות מס הכנסה ומס רכוש להודיעה, מה בדעתה לעשות כדי למנוע הישנות מקרים מסוג זה. נציבות המס הודיעה, כי נשקלת נתינת הוראה למשרדים האזוריים, אשר לפיה עליהם לבדוק לפני שליחת ההתראות, אם אין בהן כאלה, שאינן צריכות להישלח, באשר הנשומים הנוגעים לדבר שילמו את המס, ורק הזיכוי לא נקלט. המשרדים האזוריים נתבקשו לעשות למען החשת החזרתן של הודעות תיקון למחשב בעקבות דו"חות השגויים, ולתת הדרכה מתאימה לעובדים שמתפקידם לעסוק בכך.

בינתיים החליטה נציבות המס לעדכן לחודש נובמבר 1976 את כל קבצי הנתונים שבגין מס רכוש. בסיום המבצע מתוכנן לשלוח בסוף 1976 התראה לכל אותם בעלי נכסים שעדיין חבים מס רכוש על פי המידע שבקבצים המעודכנים.

נציבות התלונות והיחידה לביקורת עיבוד נתונים אוטומטי (ענ"א) במשרד מבקר המדינה בדעה, כי על המשרדים האיזוריים להבטיח דרך קבע העברת הודעות התיקון לשע"מ מהר ככל האפשר, תוך זמן מוגדר, מעת קבלת דו"ח השגויים. הדבר חשוב בין השאר, כדי למנוע פעולות גבייה מוטעות וסירוב לתת אישור בדבר העדר חוב מס רכוש עפ"י סעיף 54(א) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"ג-1963, הנדרש כתנאי לרישום פעולה בספרי המקרקעין.

6. פטורים חלקיים ממס רכוש מטעמים שונים מצטברים

בשנת 1971 נהיה המתלונן לראשונה בעל דירה המשמשת למגוריו. בתור שכזה שילם על פי הוראות סעיף 36(6) (א) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 8), תשל"ב-1972, במשך שלוש שנות מס, החל בשנת 1972, רק שליש ממס הרכוש המלא החל על הדירה. בהיותו נכה צה"ל בדרגת נכות של 30%, פנה המתלונן אל המשרד האזורי של מס רכוש, בדבר קבלת פטור נוסף בהתאם לסעיף 41 א(ב) לחוק; רבע מהמס במקרה דנן כשדרגת הנכות עד 49%. המשרד השיב, שאין הוא זכאי לשני הפטורים גם יחד - לאמור 2/3 על פי סעיף 36(6) (א) ועוד 1/4 על פי סעיף 41(א) - אלא רק לפטור אחד, הגבוה שבין שניהם.

נציבות התלונות הודיעה לנציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"ג-1963, אין כל הוראה השוללת מהמתלונן את הזכות לקבלת שני הפטורים גם יחד והקובעת, שבמקרה של זכאות לשני פטורים יינתן רק הגבוה מביניהם.

נציבות המס הודיעה לנציבות התלונות, כי אף דעתה כך והורתה למשרד האזורי לזכות את המתלונן בשני הפטורים, אשר להם הוא זכאי. כן הודיעה נציבות המס, כי עקרון זה של מתן יותר מפטור אחד לבעל נכס חל לא רק כאשר פטורים חלקיים ניתנים כולם מכוח חוק מס רכוש (נכה, עולה ועוור), אלא גם כאשר הם ניתנים מכוח שני חיקוקים, כגון החוק האמור ותקנות

משפחות חיילים שנספו במערכה (פטור מתשלום מס רכוש), תשל"ד-1974, (הורים שכולים, אלמנה ויתום). כל פטור נוסף ניתן מסכום המס החל לאחר הפחתת הפטור הקודם.

7. דירה המשמשת מגורים לאחד מהשותפים שעל שמם היא רשומה

המתלונן רכש לבתו החולנית דירה, ורשם אותה בבעלות משותפת שלו ושל בתו. עם נשואי הבת נמסרו לה החזקה והשימוש הבלעדיים בדירה. שלטונות מס רכוש סירבו לתת את הניכוי המגיע, על פי סעיף 7 א' לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, לבעל דירה המשמשת למגורים; הנימוק לכך היה, שהדירה היא נוספת על דירת מגוריו של המתלונן שבבעלותו ושכגינה כבר קיבל ניכוי. בעקבות זאת שלא ניתן הניכוי חויב המתלונן גם במס מימון רכש, באשר על פי סעיף 3(ב) לחוק מס מימון רכש (הוראת שעה), תשל"ד-1974, מוטל המס על דירה, בלתי אם ניתן לגביה ניכוי על פי סעיף 7 א' האמור ושוויה קטן מהשווי שמעליו מוטל המס.

בשלב הראשון של בירור נציבות התלונות הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי תינתן מחצית הניכוי לגבי אותה מחצית דירה, שהבת היא בעליה, ובעקבות זאת גם יחול על המתלונן רק מחצית מס מימון רכש.

נציב תלונות הציבור מצא שהתלונה מוצדקת גם לגבי המחצית השנייה של הדירה.

סעיף 7א' (א) קובע בהמשכו: "ניכוי כאמור יינתן גם... לשותפות בשל בנין שהדייר בו... שותף בשותפות או קרובו, אם הדייר לא קיבל ניכוי כזה בשל בנין מגורים אחר שהוא בבעלותו". מאחר ששותפות בנכס היא שותפות על פי החוק והואיל והבת לא הייתה בעלת דירת מגורים אחרת, מגיע לה מלוא הניכוי משווי הדירה, ולפי זה ובהתחשב בשווי הדירה אף אין להטיל מס מימון רכש.

זאת ועוד, פסקה (1) (ב) להגדרת "בעל" בסעיף 1 בחוק מס רכוש ואומרת - "נפטר או נעדר הבעל כמשמעותו בפסקה (1) (א), או העביר לאחר את זכותו להחזיק בהם (במקרקעין), ליהנות מהם או לקבל מהם הכנסה או רווחים

בנסיבות העושות את האחד כבעלם, או העביר לאחר את זכותו להחזיק בהם, ליהנות מהם או לקבל מהם הכנסה או רווחים בנסיבות העושות את האחר כחוכרם או כחוכר המשנה שלהם. לתקופה העולה על חמש שנים, יהיה בעל המקרקעין המחזיק או הזכאי להחזיק בהם או ליהנות מהם, או הזכאי לקבל מהם הכנסה או רווחים בנסיבות כאמור, והכל בין שזכותו רשומה בפנקסי המקרקעין או בפנקסים רשמיים אחרים ובין שאינה רשומה".

במקרה זה העבירה ה"שותפות" לבת את הזכות להחזיק בדירה וליהנות ממנה בנסיבות העושות אותה כבעלת הדירה, ולפיכך יש לראות אותה בעלת המקרקעין לצורך חוק מס רכוש*.

נציבות התלונוות העמידה את נציבות מס הכנסה ומס רכוש על המצב המשפטי כמתואר, ונציבות המס הורתה - בהתחשב בנימוק הראשון שבקביעת נציב התלונוות - לתת לבת את הניכוי לפי סעיף 7א' ולבטל כליל את החיוב במס מימון רכש.

8. מחזיק במקרקעין שזכותו אינה רשומה חייב במס רכוש

חברה, שנוסדה על ידי איגוד סוחרים, הקימה בחיפה שוק סטונאי על קרקע, שהוחרה לה על ידי העירייה תוך זכות להחכרתה בחכירת משנה; מגמת החברה הייתה להעביר בחכירת משנה את החנויות שבשוק לסוחרים המאוגדים בחברה. זכות חכירת המשנה בחלק מהחנויות נרשמה בפנקסי המקרקעין, וזו שבחנויות אחרות עדיין הייתה בתהליך רישום; עוד היו חנויות, שנמסרו לחזקתם של סוחרים, וטרם הוחל בשום הליך רישום של זכות חכירת משנה בהן. לגבי שתי קבוצות החנויות האחרונות לא הייתה איפוא אלא החברה בלבד רשומה בתור חוכרת בפנקסי המקרקעין. המתלונן, בא כוחה של החברה, מסר בהתאם לסעיף 17(ב) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961, למנהל משרד מס הרכוש האזורי הצהרה בכתב בשם החברה על העברת החנויות - בין מהקבוצה, שזכות החכירה בתהליך רישום, ובין מהקבוצה, שטרם הוחל ברישום ורק החזקה

* ראה גם תלונו מס' 8 להלן.

בחנויות והזכות ליהנות מהן נמסרו לסוחרים - וביקש להפנות את כל דרישות מס רכוש לגבי אותן חנויות לסוחרים בתור בעלי הנכסים לעניין החוק. המשרד השיב למתלונן, שיש להמציא מלשכת רישום המקרקעין נסחי רישום המוכיחים, כי הבעלות בחנויות הועברה בפנקסי המקרקעין על שם הסוחרים הרוכשים. הטעים המתלונן, כי על פי הסעיף האמור, הסוחרים המחזיקים בחנויות הם הנחשבים לבעלים לעניין החוק, גם אם זכותם עדיין לא נרשמה בפנקסי המקרקעין. בעקבות זאת קיבלה החברה מהמשרד הודעה, שהואיל והיא לא שילמה את המס על החנויות האמורות, היא צפויה לעיקול על נכסיה; לאחר מכן אף נשלחה הודעה על תפיסת מקרקעיה. המתלונן פנה לנציבות.

במשא ומתן, שהתנהל לאחר מכן בין המתלונן לבין המשרד, התנה הלה את הטיפול בהצהרה דלעיל, על פי סעיף 17(ב), בהגשת הצהרות בשם החברה על פי סעיף 73 לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963, כפי שחייב להגיש מוכר זכות במקרקעין וקונה הזכות בסמוך למכירה.

במהלך בירור התלונה ביקש המתלונן את ביטול התלונה. הואיל ומהבירור שנערך בינתיים נסתבר כי המשרד האזורי נתפס לטעות בפירוש "בעל" לעניין חוק מס רכוש, ומאחר שהעניין הוא עילה לחלונות נוספות, מצא הנציב לנכון, על אף שהמתלונן ביקש לבטל את התלונה, להמשיך בבירור העניין עד לליבונו.

בעל מוגדר בסעיף 1(1) (א) לחוק מס רכוש: "הבעל הרשום, ובחכירה או בחכירת משנה לתקופה העולה על חמש שנים-- החוכר הרשום, או חוכר המשנה הרשום, הכל לפי העניין, ובלבד שאם הבעל כאמור או החוכר כאמור הוא המדינה, והנכס מוחזק על ידי אחר על פי חוזה או רשיון, יראו את המחזיק כבעל הנכס".

ברם קובעת פסקה 1(1) (ב) בהגדרה: "נפטר או נעדר הבעל כמשמעותו בפסקה 1(1) (א), או העביר לאחר את זכותו להחזיק בהם, ליהנות מהם או לקבל מהם הכנסה או רווחים בנסיבות העושות את האחר כבעלם, או העביר לאחר את זכותו להחזיק בהם, ליהנות מהם או לקבל מהם הכנסה או רווחים בנסיבות העושות את האחר כחוכרם או כחוכר המשנה שלהם לתקופה העולה על חמש שנים, יהיה בעל המקרקעין המחזיק או הזכאי להחזיק בהם או ליהנות מהם, או הזכאי לקבל מהם הכנסה או רווחים בנסיבות כאמור; והכל בין שזכותו רשומה בפנקסי המקרקעין או בפנקסים רשמיים אחרים ובין שאינה רשומה".

סעיף 17(ב) לאותו חוק קובע: "אדם שבתוך שנת המס נעשה בעל מקרקעין, וכן אדם שחדל להיות בעל מקרקעין והדבר לא נרשם בפנקסי המקרקעין, חייב תוך 45 יום מיום שנעשה בעל, או מיום שחדל - להצהיר על כך בכתב למנהל...".

הנציבות הפנתה את תשומת לב המשרד לפסקה (1) (ב) בהגדרה, שלפיה אם הועברה לאחר זכות להחזיק בנכס וכו', נחשב המחזיק לבעל המקרקעין בין שהזכות רשומה ובין שלא. עוד הוטעם, שאין כל סימוכין בחוק לדעה, שלהצהרה על פי סעיף 17(ב) יש איזו שהיא זיקה להצהרה על פי סעיף 73 לחוק מס שבח מקרקעין, הן כאמור בחובת מוכר וקונה של זכות במקרקעין להצהיר על מכירת זכות במקרקעין.

על כך השיב המשרד, כי לדעתו משתקף בהגדרת בעל, כמובא לעיל, סדר עדיפות לגבי השאלה מי הוא בעלי נכס - הבעל, החוכר הרשום... ורק אם זה נפטר או נעדר, נחשב במקומו הבא אחריו בתור. זאת ועוד, תנאים להכרה במחזיק לא-רשום כבעל הם, שהזכות בנכס תוקנה לו על פי חוזה או רשיון על ידי המדינה, אם היא בעלת הנכס - כנאמר בפסקה (1) (א) בהגדרה.

נציבות התלונות העירה לנציבות מס הכנסה ומס רכוש, שאין ההגדרה סובלת את הפירוש של סדר עדיפות בבעלים, באשר ההגדרה על כל חלקיה מציינת אפשרויות שונות של בעלות - כל אפשרות בפני עצמה ואינה תלויה באחרות. התנאי של חוזה עם המדינה וכיוצא בזה בתור בעלי הנכס או החוכר הרשום לגבי מחזיק לא-רשום באותו נכס מתייחס רק לפסקה (1) (א) ואין לו ולא כלום עם האפשרות כמובא בפסקה (1) (ב).

לפי זה - אם ליישם את עמדת נציבות התלונות למקרה התלונה - אותם סוחרים, שהחזיקו בפועל בחנויות, אף כי זכות החכירה לא נרשמה בפנקסי המקרקעין, צריכים היו להיחשב לעניין החוק לבעלים ועל המשרד האזורי היה לשלוח את דרישות תשלום המס להם ולא לחברה.

נציבות המס הודיעה לנציבות התלונות, כי המשרד האזורי הכיר בטעות והבהיר לעובדיו את הפירוש הנכון; ננקטו אמצעים למניעת הישנותו של מקרה כזה.

המתלונן, בעל תואר דוקטור, יצא לחוץ לארץ להשתלמות נוספת במקצועו מקצוע הכימיה, וביקש משלטונות המכס פטור ממס נסיעות על נסיעתו זו. לאחר שהציג את המסמכים והאישורים הדרושים, הודיעו לו שלטונות המכס, שבקשתו תידון, לאחר שתתקבל החלטה עקרונית בדבר זכאותם של בעלי תואר דוקטור להנחה ממס נסיעות בקשר להשתלמות בחוץ לארץ. עבר זמן, והמתלונן לא קיבל כל הודעה.

על פי סעיף 2(30) לצו מס נסיעות חוץ (פטור), תש"ל-1970, זכאי לפטור של - 400 ל"י סטודנט, שהוצאות לימודיו ושהותו בחוץ לארץ ממומנות על ידי מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ. סטודנט הוגדר בצו כמי שנתקבל כתלמיד מן המניין ללימודים סדירים במוסד להשכלה גבוהה, כל עוד הוא תלמיד כאמור.

דעת שלטונות המכס הייתה, כי תלמידי מחקר, הלומדים במוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ לאחר קבלת תואר אקדמאי, אינם זכאים על פי הוראות הצו לפטור ממס נסיעות, הואיל ובצו האמור ההתייחסות היא למי שנתקבל כתלמיד מן המניין ללימודים סדירים, ואילו תלמיד מחקר, העוסק בהכנת עבודת דוקטורט, ומי שמשתלם לאחר קבלת תואר דוקטור אינם בחזקת לומדים לימודים סדירים. כאסמכתא לחוות דעתם זו הוצבע על כך, שבעוד שבצו מס קניה (פטור) נאמר מפורשות, שתלמידי מחקר זכאים לפטור, הרי בצו מס נסיעות חוץ (פטור) הנדון כאן לא הוזכרה כלל קבוצה זו.

בהתאם לחוות דעת זו פורסמה ב"ילקוט מס נסיעות חוץ" הערת הסבר כתוספת להוראות ההסבר לסעיפים בצו, הדנים במתן פטור ממס נסיעות חוץ לסטודנטים לסוגיהם הלומדים בחוץ לארץ; לפי הערה זו לא יינתן פטור לתלמידי מחקר, העוסקים בהכנת עבודת דוקטורט, או לתלמידים, הממשיכים לימודיהם לאחר קבלת תואר דוקטור. לנציבות היה נראה, כי חוות הדעת הכוללנית, אינה מבוססת דייה מבחינה חוקית, באשר, לפי ההגדרה של המונח סטודנט, על הנוסע אמנם להיות רשום ללימודים סדירים במוסד, אך לא נקבע כי עליו להיות חסר כל תואר אקדמאי. כל מקרה יש לבדוק לגופו, אם מתמלאות בו הדרישות לפי ההגדרה.

שלטונות המכס קיבלו את עמדת הנציבות, שחוות הדעת הכוללנית הייתה מוטעית. בעקבות זאת בוטלה הערת ההסבר דלעיל, ובמקום זאת נקבע, שבכל מקרה של נסיעה של בעל תואר אקדמאי להשתלמות בחוץ לארץ יש לבדוק, אם עבודת המחקר או קבלת תואר דוקטור, שלשם כך נסע הסטודנט, אכן כרוכות בלימודים סדירים - שיעורים, סמינריונים וכו' - במוסד שבו נערכת ההשתלמות, ולפי זה יינתן הפטור.

הנהלת המכס הורתה איפוא לממונה על מס נסיעות חוץ לבדוק את זכאותו של המתלונן לפטור בהתאם לכך.

10. הטרכת נכה להיזקק לפקיד השומה במקום מגוריו הקודם

המתלונן נכה בשעור של 74%, נאלץ מטעמי בריאות להעתיק בשנת 1974 את מקום מגוריו ממושב בגליל ליישוב בדרום הארץ ולהפסיק לעבוד. משרד פקיד השומה שבעכו פנה למתלונן בשנת 1975 בדרישה למלא שאלון, כדי שניתן יהא להעביר את תיקו למשרד פקיד השומה שברחובות. לאחר מכן פנה בעניין זה המתלונן למשרד האחרון, ושם נאמר לו כי תיקו אכן הגיע אך הוחזר, כיוון שלפי ההוראות אין לקלוט תיק ששוב לא יהיה פעיל ודבר סגירת התיק הוא עניין למשרד פקיד השומה בעכו. בשנת 1976 פנה המשרד בעכו אל המתלונן בדרישה לשלם יתרת חוב בסך 940 ל"י משנים קודמות. בהתייחס לכך ביקש המתלונן הסור תשלומים נוח, כאשר מתקיים הוא על קצבת נכות בלבד. על כך לא קיבל כל תשובה; אולם נשלחו אליו דרישות והתראות לתשלום המס.

המתלונן פנה לנציבות התלונות, וביקש שתתערב אצל פקיד השומה בעניין מילוי המשאלה שבפנייתו למשרד בעכו בהטעימו, על פי תעודות רפואיות שהציג, כי בשל מחלותיו אין הוא מסוגל לנסוע מהדרום לעכו.

בעקבות פניית נציבות התלונות הסכים פקיד השומה שהצדק עם המתלונן. הוא הסביר כי השתלשלות הדברים כמתואר נבעה מכך, שאין הסדר למקרה

שנשום חדל להשתכר אך עוד נותר חוב משנים עברו ויש צורך לעשות עמו הסכם תשלומים שלא בנוכחותו. במקרה זה נערך ההסדר עם המתלונן, בלא שנדרשה עוד נוכחותו ואף בלא חתימתו; על פי ההסדר ניתן לו לסלק את החוב ב-15 שיעורים. לאחר פרעון החוב ייסגר תיקו.

לדעת הנציב, כדי שלא לנהוג בנוקשות כלפי נשומים ועם זאת, לפעול על פי כללי מינהל תקין, יש מקום להסדיר במקרים מסוג זה את העניין באחת משתי דרכים: האחת היא להתכתב עם הנשום, עד שלכסוף יועבר אליו הסכם התשלומים לחתימתו; הדרך האחרת היא, שפקיד השומה, שאצלו התנהל תיקו של הנשום, יעבירו לפקיד השומה של איזור מגורי הנשום לצורך עריכת ההסכם והחתימה עליו בידי הנשום.

11. אספקת נעלים אורטופדיות לנכה

נכי המלחמה בנאצים ונכי רדיפות הנאצים, שהוכרו בתור שכאלה על ידי הרשות המוסמכת - הלשכה לשיקום נכים שבמשרד האוצר - לקבלת תגמולי נכות, זכאים, על פי החוק, לכך, שיינתנו להם על חשבון המדינה, באמצעות הלשכה לשיקום נכים, מכשירי עזר רפואיים, בכלל זה נעליים אורטופדיות.

לפי נהלי הלשכה זכאי נכה כל שנה לשני זוגות נעליים ולשני תיקוני נעליים בלא תשלום. הלשכה התקשרה עם אורטופדים, שאליהם מופנים הנכים הן בעניין אספקת הנעליים והן בעניין התיקונים. עוד הונהג שנכה, המעוניין להזמין נעליים מאורטופד, שאינו נמנה עם אלו שאליהם קשורה הלשכה, זכאי לקבל תמורה כספית בשיעור 2/3 משוויים של שני זוגות נעליים ותיקונם וזאת בהתאם לתעריפון הלשכה, אשר לפיו משולם לאורטופדים העובדים בשביל הלשכה.

(א) נכה, שהופנה על ידי הלשכה לאורטופדים לקבלת נעליים, התלונן באוקטובר 1974, שהוא ועוד נכים נדרשו על ידי האורטופדים לשלם מצדם עד כדי 100 ל"י לזוג; רק מששילמו נמסרו להם הנעליים.

בירור הנציבות העלה, שהתעריפון, שלפיו משלמת הלשכה לאורטופדים, אמנם מעודכן מדי פעם בפעם, אך לא באותה תדירות, כפי שהיה מחייב קצב ההתייקרות בעבודה ובחומרים לייצור זוג נעליים. בעקבות מגעי הנציבות

דנה הלשכה עם האורטופדים והוסכם על קביעת תעריפון שיהא בר-תוקף לפחות לחצי שנה; האורטופדים התחייבו, שלא לדרוש עוד תוספת מחיר מהנכים המופנים אליהם, ויקבלו עליהם זאת בכתב, כל אימת שתעריפון חדש ייכנס לתקפו.

(ב) במהלך בירור התלונה עמדה הנציבות גם על כך, שההצהרה, שעליה חותם נכה, כאשר בוחר הוא בקבלת תמורה כספית, חסרת משמעות בנוסחה כפי שנערך על ידי המשרד; להלן לשונה: "בהתאם להודעתכם כי אושר לי נעליים אורטופדיות לכן אבקש לכלול אותי בסדר לקביעתם לקבל תמורת נעליים באופן, קבוע, דהיינו במשך שנה. ובחודש אפריל תשולם לי הערכת נעליים בהתאם לתעריף שיהיה בתוקף". בעקבות פניית הנציבות תוקן הנוסח.

12. תשובה סתמית של הלשכה לפניות עובדים בנציבות שירות המדינה

המתלונן הוא עובד מדינה קבוע. מדי שנה בשנה ממלאים הממונה הישיר והעקיף על העובד גליון הערכה, שבו ניתנת חוות דעתם על כישוריו של העובד וטיב עבודתו. המתלונן קבל בפני נציבות תלונות הציבור על כך, שזה כמה שנים מסולפת בגליון ההערכה תדמיתו על ידי הערכות שליליות, שאינן תואמות את המציאות. בשלב הראשון הוא פנה אל האחראי לענייני עובדים במשרד, שבו הוא מועסק, בבקשה למנות אדם, שיבדוק את נכונות הפרטים שבגליונות ההערכה, אך לשווא. בעקבות זאת פנה אל הלשכה לפניות עובדי המדינה, שהוקמה - בהתאם לסעיף 02.401 לתקשי"ר - בנציבות שירות המדינה, לשם טיפול בתלונות מצד עובדי מדינה, שלא נענו על ידי הנהלת המשרד המעסיקה אותם. הלשכה השיבה לפנייתו, כי איננה רואה סיבה ונימוק למשאלתו. הוא פנה אל נציב שירות המדינה וקבל על כך, שהלשכה לא נענתה לפנייתו. נציב השירות טען, כי גם אם תשובת הלשכה לא סיפקה אותו, הרי זכותה לשיקול דעת משלה, מהטעמים הנראים לה, לגבי הטיפול בתלונה מסוימת. על כך התלונן בפני נציבות התלונות בהוסיפו, שלפי זה נקלע למצב, שבו הוא חשוף למעשים שרירותיים ולפגיעות, בלא שיהא הסדר בתקשי"ר למנוע זאת.

סעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה קובע, שלא יהיה בירור בעניין הנוגע לשירותו של המתלונן כעובד, מלבד אם היה מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה וכו'.

כדי שנציבות התלונות תכרר תלונה מסוג זה, היה עליה לבדוק תחילה, אם אמנם הייתה חריגה כזאת. בהתאם לסעיף 03.441 לתקשי"ר, אם ללשכה שבנציבות שירות המדינה הגיעה פנייה מעובד מדינה, היא תטפל בה בדרך שתמצא לנחוץ; הווה אומר, שללשכה שיקול דעת, אם לפעול וכיצד לפעול. ואמנם במקרה הנדון קבעה הלשכה על פי שיקול דעתה, שאין מקום לפעולה מצדה, ובכך פעלה איפוא בגבול סמכותה. עם זאת, תשובתה של הלשכה לפניות עובדים הייתה סתמית ללא כל הנמקה לעמדתה, ועל כן ראתה נציבות התלונות מתפקידה לבדוק, אם אכן שיקול הדעת, כפי שהופעל על ידי הלשכה, עמד במבחן הסבירות. לשם כך הזמינה נציבות התלונות מהמשרד, שבו מועסק המתלונן, תיקו האישי. מהתיק נתברר שהיו טענות רבות לגבי טיב עבודתו ויחסו לעבודה והוא הוזהר פעמים רבות.

על פי סעיף 93.444 לתקשי"ר, בכל מקרה, שנקבע בגליון הערכה, שרמת עובד באחד מתחומי ההערכה נמוכה ואותה הערכה שלילית ניתנת ברציפות שנה אחר שנה, חייב האחראי לענייני עובדים שבמשרד לברר את העניין עם המעריכים ועם העובד. הוכח שבדיקה משרדית כזאת נערכה במקרה הנדון. מכאן שלטענת המתלונן, שנקלע למצב שאינו מוסדר בתקשי"ר, לא הייתה כל אחיזה. הנוהל לבדיקת הערכת העובדים על ידי הממונים עליהם אף לא נראה לנציב התלונות כבלתי מספק. אמנם לא נימקה הלשכה את תשובתה כהלכה; אולם נמצא שלגופם של דברים היה שיקול דעתה בגדר הסביר. התלונה לא הייתה איפוא מוצדקת.

משרד הבטחון

13. החלת חוק הנכים על מתנדב לצה"ל במלחמת יום הכיפורים

המתלונן התנדב לצה"ל במלחמת יום הכיפורים ונפצע בהיותו בשירות ברמת הגולן. הוא הגיש תביעה לאגף השיקום שבמשרד הבטחון, שיוכר בו כנכה מלחמה על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (נוסח משולב), אך פניותיו נשארו בלא מענה. הוא קבל על כך בפני הנציבות.

במהלך בירור התלונה נשלחה למתלונן החלטת קצין התגמולים, אשר לפיה נדחתה תביעתו, משום שלא חויל על ידי שלטונות צה"ל ובהתנדבותו אין לראות שירות צבאי כמשמעותו בחוק, וכן משום שוועדה רפואית, שבפניה הוזמן המתלונן, קבעה, שלא נותרה בו נכות מהפגיעה.

על שאלת הנציבות לפשר חלקה הראשון של ההחלטה השיב אגף השיקום, כי במפקדת השלישות הראשית של צה"ל לא נמצאו כל רישומים על חיולו של המתלונן או על שירותו בצה"ל, באשר כל הסידורים לשירות המתלונן ברמת הגולן נעשו בעל פה, אף לא היה למתלונן מספר אישי. לפיכך אין לראות התנדבותו כשירות צבאי, וממילא אינו חל עליו חוק הנכים (תגמולים ושיקום).

בהמשך הבירור פנתה הנציבות אל מפקדת היחידה, שבה שירת המתלונן, ולאחר בירורים נמצא מסמך השלישות הראשית, אשר לפיו אושרה הצהרת ההתנדבות של המתלונן גם בלא שייקבע לו מספר אישי.

הנציבות העבירה את המידע לאגף השיקום, ועל סמך זה הוחלט לראות בהתנדבותו שירות מילואים פעיל בצה"ל.

הנציב הורה לממונה על ביקורת מערכת הבטחון במשרד מבקר המדינה לערוך ביקורת בשלישות הראשית על עניין רישום מתנדבים.

אשר לחלקה השני של ההחלטה, שהתייחס לממצאי הוועדה הרפואית, הרי מדובר בקביעה מקצועית. ברם על יסוד שינוי החלטתו של אגף השיקום,

שלפיו ניתן להחיל על המתלונן את חוק הנכים, נפתחה בפניו הדרך להגיש ערעור על קביעת הוועדה הרפואית, ואמנם עשה כן המתלונן.

14. עובד ששובץ בדירוג טכנאים על יסוד הכשרה ושירות בצה"ל

המתלונן נתקבל באחת מיחידות משרד הבטחון בתפקיד טכנאי בדירוג מושווה לטכנאים. לטענתו סיים בהצלחה במשך תקופת שירותו בצה"ל, קורסים מוכרים ברמה טכנית גבוהה, וצבר נסיון של כחשע שנים בטכנאות חשמל. לפי זה, זכאי הוא לדבריו, על פי סעיף 24.256 פסקה א' לתקשי"ר, להיות משובץ בדרגה מתאימה של דירוג הטכנאים; באותה פסקה נאמר, שבדירוג טכנאים ישובצו טכנאים במקצועות טכנאות חשמל, אלקטרוניקה ועוד, שאחת מאפשרויות הזכאות היא סיום קורס מוכר בעל רמה טכנית גבוהה במקצוע ונסיון של שמונה שנים במקצוע, מהן חמש שנים בתפקיד עצמאי. עם התקבלותו לשירות ביחידה - הוא טען - הוסבר לו, שלשם דירוגו בדירוג הטכנאים דרושים רק "הליכים פורמאליים". המתלונן קבל על כך, שדרישותיו לקבלת הדירוג לא נענו, בעוד שעובדים אחרים באותה יחידה, אשר להם נתונים דומים לשלו, אכן שובצו בדירוג הטכנאים.

הבירור העלה, שנציבות שירות המדינה סירבה לשבץ את המתלונן בדירוג הטכנאים, באשר המתלונן עבד בצה"ל לא כטכנאי אלא כחשמלאי. לפיכך הוא חסר נסיון מקצועי כטכנאי. לנציבות התלונות נראה היה, כי טענות המתלונן בדבר מהות שירותו בצה"ל אינן משוללות יסוד לחלוטין, והעדר התייעוד המוסמך הוא שהיה לו לרועץ. יצויין שלפי חוות הדעת של מנהלי היחידה היה המתלונן בעת קבלתו בעל כישורים טכניים ונסיון מקצועי במידה כזאת, שניתן היה להציבו לתפקיד טכני אחראי ביותר - תפקיד שניתן למילוי רק על ידי אדם, שהכשרתו ונסיונו תואמים את הקריטריונים הנדרשים מטכנאי בדרג גבוה. לאור זאת פנתה נציבות התלונות אל השלישות הראשית בצה"ל כדי לוודא אל נכון את מהות התפקידים, שהוא מילא במשך שירותו הצבאי, ומידת התאמתם לקריטריונים הנדרשים לשיבוץ כאמור.

השלישות הראשית, לאחר פעולות איסוף ובדיקה יסודית, המציאה לנציבות התלונות את התייעוד הדרוש. נציבות התלונות פנתה לנציבות השירות, כדי

שזו תשקול מחדש את עניין דירוגו של המתלונן בדירוג הטכנאים על סמך
מלוא התייעוד שהועמד לרשותה.

נציבות השירות הודיעה לנציבות החלונות, כי הורתה ליחידה, שבה עובד
המתלונן, כי יש לשבצו בדירוג טכנאים, והדבר נוצע.

משרד הבריאות

15. אשפוז יולדות

א. מתלוננת, חברת קופת חולים לאומית, פנתה בסוף 1975 לתחנה לאם ולילד של משרד הבריאות שבמקום מגוריה בגבעת שמואל כדי להבטיח לעצמה מקום אשפוז ללידה באחד מבתי החולים שבאיזור. בתחנה נאמר לה, שאין זה מסמכותם של עובדיה לטפל בנשים הרות, חברות "קופות החולים הקטנות"; הוצע לה לפנות לבית החולים מאיר של קופת החולים הכללית שבכפר סבא ולבקש שם לפנים משורת הדין מקום אשפוז ללידה.

בירור הנציבות העלה, שמשרד הבריאות הנהיג במחצית השנייה של 1975 הסדר, שלפיו יולדות בנפת פתח תקוה, יופנו לבתי החולים של קופת החולים הכללית - ביליבסון, השרון ומאיר. מאז אין יולדות מהאיזור מופנות עוד לבתי חולים ממשלתיים. בעקבות הסדר זה התעוררו בעיות בהפניית יולדות, חברות של יתר קופות החולים, אל בתי החולים של קופת החולים הכללית. משרד הבריאות הסביר, כי הקשיים, הנגרמים על ידי אותם בתי החולים לשאינן חברות קופת החולים הכללית במציאת מקומות אשפוז ללידה, נובעים בסופו של דבר ממחסור במיטות לזולדות.

משרד הבריאות הודיע לנציבות, כי העניין הוא בטיפול להסרת הקשיים שבאו לידי ביטוי בתלונה. אשר למתלוננת, נמצא לה בעוד מועד מקום אשפוז ללידה.

ב. בסוף 1975 קבל מתלונן על כך, שבית החולים השרון של קופת החולים הכללית שחרר את אשתו, שאושפזה בו ללידה, לאחר כ-48 שעות בלבד, בלא שראה אותה כלל רופא במשך שהותה בבית החולים; ולא עוד אלא שבשעה ששחררה היה משקל התינוק בקו ירידה. תחילה פנה אל משרד הבריאות,

והלה השיב לו, כי שחרור יולדת לאחר 48 שעות הוא נוהג מקובל; זאת אפילו בהתחשב בירידה במשקלו של התינוק, באשר רוב הילודים בימים הראשונים מצהיכים ויורדים במשקל. תשובה זו לא הניחה דעתו, והוא פנה לנציבות.

הנציבות אף היא, לאחר קבלת חוות דעת מקצועית מיועץ לענייני רפואה, הגיעה למסקנה, שבפעולותיו של בית החולים כשלעצמן לא היה ליקוי. היולדת לא נבדקה על ידי רופא, מאחר שלא נתעוררה כל בעייה רפואית, ואף היא עצמה לא הצביעה על קיום בעייה כזאת. אף עובדת הירידה במשקלו של התינוק לא חייבה טפול שונה מכפי שניתן על ידי בית החולים.

בעניין השמות הקצרה של יולדות בבתי החולים טיפלה בעבר ביקורת המדינה, והדבר גם נדון בוועדת השירותים הציבוריים של הכנסת ביולי 1972 מבחינת ההיבטים הרפואיים והסוציאליים של העניין. בעקבות זאת קיבל המוסד לביטוח לאומי על עצמו להקים צוות שישתפו בו משרד הבריאות וקופות החולים לשם בירור הנושא ובדיקת האפשרות למתן שירותים אישיים ליולדות בבתייהן; הצוות לא הוקם (ר' דו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה, עמ' 837).

בספטמבר 1974 מינו המנהלים הכלליים של משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי "ועדה לבחינת סוגיות בשירותי האשפוז ליולדות" בראשותו של פרופ' נ. קפלינסקי, לשעבר יו"ר הסתדרות הרופאים בישראל, ובהשתתפות נציגי משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, המרכז הדמוגרפי שליד משרד ראש הממשלה, קופות החולים וארגוני נשים; הוועדה הגישה המלצותיה במאי 1975.

הוועדה הגיעה למסקנה חד-משמעית, שבבתי החולים יש לפתח שירותי אשפוז מתאימים כדי להגיע בלידה רגילה לשהייה בת ארבעה ימים של יולדת לאחר לידה בבית חולים; לצורך זה על מוסדות הרפואה בישראל לתת עדיפות ראשונית בהרחבתם - תוספת מיטות - ושיפורם של כלל השירותים, במיוחד על ידי תוספת חדרי המתנה, חדרי קבלה, תקנים ומכשור רפואי מתוחכם בחדרי הלידה. תוספת המיטות הדרושה, לפי קביעת הוועדה, לשם יישום ההמלצה היא כ-125 מיטות בחמש השנים הקרובות ועוד כ-200 בחמש השנים שלאחריהן - זאת מלבד תוספת המיטות, שתהא דרושה עם הגידול הצפוי במספר

הלידות. אולם משרד הבריאות נתקל בקשיים תקציביים בהגדלת מספר המיטות לילודות בהתחשב בכך, שלפי תחשיבי הוועדה הוספת מיטה אחת על השירותים הנלווים הייתה כרוכה לפי רמת המחירים במועד הגשת המלצות הוועדה, בהוצאה של כחצי מליון ל"י.

אשר לשאלת ההפנייה של יולדות - נושא התלונה הראשונה - הוצבע על ידי הוועדה רק כדבר הצורך בוויסות האשפוז, כדי להבטיח ככל האפשר תנאי אשפוז נאותים וסבירים ליולדות; לשם כך יש לקיים בכל איזור רישום מרכזי של נשים העומדות בפני לידה.

הנציב הורה ליחידת הביקורת הנוגעת לדבר במשרד מבקר המדינה להמשיך בעניין בדיקת אשפוז יולדות.

16. שחרור זקן גלמוד מבית חולים

המתלונן הביא את שכנו בן ה-80 לבית החולים רמב"ם בחיפה בליל שבת, לאחר שהישיש איבד לפתע את מאור עיניו. המתלונן הטעים בפני הממונים על חדר המיון בבית החולים, שהמדובר הוא באדם גלמוד וחולה ואין מי שיטפל בו. אף על פי כן, לאחר שהישיש נבדק בבית החולים, הוסע למחרת היום באמבולנס עד לקרבת ביתו ובעזב שם. משהבחין בכך המתלונן ולאחר שעל פי התרשמותו עדיין לא הוטב לישיש, סידר אשפוזו בבית החולים רוטשילד, ושם שהה כמה ימים. התלונה היא על כך, שהישיש שוחרר מבית החולים בידיעה מלאה של האחראים בבית החולים, שאין מי שיסעד אותו בכיתו, ולא עוד אלא בשבת.

בירור הנציבות העלה, שמבחינה רפואית לא היה צורך לאשפז את הישיש. אשפוזו המידי בבית החולים רוטשילד היה על רקע אנושי-סוציאלי, ואמנם לאחר כמה ימי אשפוז הגיעו גם רופאי בית החולים רוטשילד למסקנה, שאין הישיש זקוק לאשפוז, והוא הועבר לבית אבות.

ברם מקרה זה עורר את הבעיה האנושית החריפה של זקנים גלמודים, המובאים לעתים לחדר המיון של אחד מבתי החולים, ובאין אחיזה רפואית לאשפוזם משחררים אותם, הגם שבמצבם הם טעונים לסיעוד וטיפול ואין מי שיושיט להם זאת בביתם.

לגבי עניין זה נטען על ידי משרד הבריאות, שחסרים בארץ מוסדות מתאימים לזקנים. גלמודים, וכל פתרון דורש משאבים תקציביים גדולים, שאינם ברשות המשרד. עם זאת יש מודעות לבעיה, והצוות הרפואי בבתי החולים נעזר בעובדים סוציאליים כדי למצוא ככל האפשר פתרונות.

בדיקת מדגם בארבעה בתי חולים, שנערכה על ידי יחידת ביקורת שבמשרד מבקר המדינה בעקבות התלונה, העלתה, שאכן מצויים בהם צוותות של עובדות סוציאליות, שמתפקידם לטפל בכל חולה לפי הצורך ולוודא, שחולים זקנים וגלמודים לא ישוחררו אלא לאחר שבמצא מקום מתאים לקליטתם; הם אף דואגים לתחבורה ולליווי.

אשר לבית החולים רמב"ם, שעליו נסבה התלונה, מעסיק בית החולים במחלקות שונות עובדות סוציאליות, בין השאר, גם לשם טיפול בזקן הבודד המשתחרר מבית החולים; אולם חסרה עובדת סוציאלית בחדר המיון, וגם אין גורם מרכזי, שיכול היה לכוון עזרה זו במקרה הצורך. נאמר לנציבות, שעניין העסקת עובדת סוציאלית בחדר המיון יוסדר בקרוב.

מנהל בית החולים רמב"ם הורה, שאין לשחרר מבית החולים חולה, בלא שהובטח לו מלווה וכלא שתואם הדבר עם קרובי משפחה או ידידים המתעניינים בו, באשר נוכח אף הוא שבמקרה הנדון לא בנהג כיאות.

בנוגע לשחרור בני אדם מבתי חולים בשבת, פרסם משרד הבריאות חוזר לכל בתי החולים, שחולה, שהובא לחדר מיון בסמוך לכניסת השבת, ונתברר שאין הוא זקוק לאשפוז, אך מסיבות דתיות אינו יכול לחזור לביתו בשבת, יש לעשות סידורים מתאימים, שיאפשרו לו לשהות בבית החולים עד צאת השבת.

חינוך

17. עקשנות משרד לממש זכות עולה לפטור משכר לימוד

המתלונן עלה עם משפחתו לישראל בשנת תש"ל-1969. בן המתלונן התחיל לימודיו בארץ בשנת הלימודים תש"ל בכיתה ז', ועד לגמר לימודיו בכיתה ט' בשנת תשל"ב הם ניתנו לו חינם על פי חוק לימוד חובה. בשנת תשל"ג, כאשר המשיך הבן בחינוך העל-יסודי, נדרש המתלונן לשלם שכר לימוד; והוא עשה כן.

בהתאם להוראות המשרד לקליטת העלייה, זכאי עולה לפטור מתשלום שכר לימוד בעד ילדיו במוסד חינוך על-יסודי במשך ארבע שנים שלאחר העלייה. שנת הלימודים תשל"ג הייתה השנה הרביעית לעליית המתלונן, והוא היה איפוא זכאי לפטור משכר הלימוד לאותה שנה.

על זכאות זו נודע למתלונן רק בתשל"ה - כעבור כשנתיים מאז התשלום. המתלונן וגם המשרד לקליטת העלייה פנו למשרד החינוך והתרבות בעניין החזר שכר הלימוד לאותה שנה. אולם משרד החינוך והתרבות השיב, שלשם קבלת הפטור היה אז על המתלונן למלא, כפי שחייב לעשות כל מבקש הנחה משכר לימוד, שאלון "לקביעת זכאות למילגה בלימודים על-יסודיים" ולצרף אליו אישור על היותו עולה - דבר שהוא לא עשה; עוד הוסיף המשרד, שבהתאם להוראות הנוהל הקיימות, אין הוא מטפל בענייני שכר לימוד הנוגעים לשנות לימוד קודמות, ומי שלא מימש בשעתו זכות להנחה או לפטור אינו יכול לדרוש מימושה רטרואקטיבית.

בירור הנציבות העלה, שאכן מילא בשעתו המתלונן - כמו הורים אחרים - שאלון לקבלת הנחה משכר לימוד, אך על פי הנתונים שמסר, לא היה זכאי לה. אולם, כפי שצויין, נודע לו רק לאחר מכן שבעולה זכאי היה לפטור משכר הלימוד, וגם היה מקבל את הפטור, לוא ציין את העובדה בשאלון והיה מצרף אליו אישור על כך. עיון בטופס השאלון לשנת הלימודים תשל"ג מראה, שאמנם הובאו בו שורה של פרטים, שהיה על ממלא השאלון למלא, במידה שהם

מתייחסים אליו, ולצרף את האישורים המתאימים. ברם לא היה בשאלון כל פרט בנוגע לעובדת היותו של פונה עולה. זאת ועוד, לכלל ציבור ההורים נשלחה "אגרת להורה" שפירטה את ההוראות המסדירות את הזכויות והחובות בנוגע לקביעת מילגה לשכר לימוד ואת האישורים שיש לצרף לשאלון; באותה אגרת לא נאמר דבר בעניין הזכויות למילגה בגין היות הורה עולה ואף הצורך בהמצאת אישור על כך אינו מנוי בין האישורים כמפורט בה.

הנציב קבע איפוא שהתלונה מוצדקת, והצביע בפני משרד החינוך והתרבות על הצורך לדון בבקשת המתלונן בדבר הפטור משכר לימוד לשנת תשל"ג.

המשרד הודיע לנציבות, שאין הוא מקבל את המלצת הנציב מנימוקים שונים שאגב משתנים חליפות. לדעת הנציב אין בכל הנימוקים כפי שהועלו הצדקה עניינית לסירובו של משרד החינוך והתרבות.

18. חישוב הכנסת משפחה לצורך קביעת שכר לימוד מדורג

המתלונן, שהיה תלמיד בית ספר על-יסודי בשנת הלימודים תשל"ה (1974/75), שלח למשרד החינוך והתרבות, תוך המועד שנקבע, את טופס הבקשה לשם קבלת הנחה משכר לימוד - דהיינו שכר לימוד מדורג - לאותה שנה. בבקשה צוין, שלאמו, שהיא אלמנה, אין כל רכוש, מקורות הכנסה, תמיכת סעד או קצבת זקנה, והיא חיה אך ורק מתמיכת אחי המתלונן שמעל לגיל 18, העובד בחשמלאות וחי בבית אמו. למרות זאת קבע המשרד, כי המתלונן אינו זכאי לכל הנחה משכר לימוד.

בירורי הנציבות אימתו את עובדות התלונה. על פניית הנציבות השיבה המחלקה לשכר לימוד מדורג שבמשרד החינוך והתרבות, כי אמו של המתלונן צריכה הייתה לציין בטופס את הכנסת הכן ולא עשתה כן; לפיכך לא אושרה הנחה. הוסבר לנציבות שנתון זה הוא מרכיב חשוב בקביעת ההכנסה של המשפחה.

במהלך הבירור נמצא שאין הגדרה ברורה למונחים "משפחה" ו"הכנסות מילדים". אשר למונח "משפחה", אינו ברור מי מבין בני המשפחה מובא בחשבון לשם קביעת ההכנסה לנפש. בנוגע ל"הכנסות מילדים" אין בהירות, אם המדובר בהכנסותיהם של ילדים למטה מגיל 18 או גם בהכנסותיהם של ילדים מעל

לאותו גיל. אף לא ברור, אם לצורך קביעת ההכנסה של המשפחה יש להביא בחשבון את מלוא ההכנסה של הילדים או רק חלק ממנה.

הנציב הצביע בפני המשרד על הצורך להגדיר ברורות את המונח "משפחה". אשר ל"הכנסות מילדים", הומלץ שאין להביא בחשבון את מלוא ההכנסה של ילדים עובדים אלא רק חלק ממנה, כיוון שחלק לא מבוטל מההכנסה נשאר בידי הילדים להוצאה אישית, על ידיהם. אותם גורמים הקובעים זכאות סעד אף הם פועלים לפי הכלל, שאין להביא בחשבון את מלוא ההכנסה של ילדים עובדים.

בעקבות ההמלצה הגדיר משרד החינוך והתרבות את המונח "משפחה". אשר להתחשבות בחלק בלבד מהכנסת ילדים, הודיע המשרד לנציבות, שיוסיף לנהוג כבעבר - דהיינו התבססות על מלוא ההכנסה; אך לעומת זאת יכלול - כמשקל נגד - בין בני המשפחה גם את התומך שמעל לגיל 18 לצורך קביעת ההכנסה לנפש. הובהר למשרד החינוך והתרבות כי לדעת הנציבות אין לראות בזה תחליף לקביעת ההכנסה לנפש על פי התחשבות חלקית בלבד בהכנסה מילדים.

19. הרחקת תלמיד מבית ספר על-יסודי

על פי הוראות המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות אל מוסדות החינוך העל-יסודיים ניתן להרחיק תלמיד מבית ספר על עבירה בתחום המוסר, הפרת משמעת גסה וזלזול חמור בלימודים אפילו באמצע השנה. בהתחשב בכך, שהרחקת תלמיד באמצע השנה גורמת לו נזק, שהוא גדול בהרבה מזה שמחמת הרחקה בסוף השנה, ההליכים שיש לנקוט במקרה הראשון הם יותר קפדניים. הצעת מנהל מוסד להרחקת תלמיד באמצע השנה תובא לפני ועדה פנימית בת שלושה חברים שתוקם על ידי המוסד לדון בעניין. הוועדה תחקור את ההאשמות המיוחסות לתלמיד, תשמע עדויות ותרשום אותן בפרוטוקול שיחתם על ידי העדים וחברי הוועדה. בכל מקרה יש לשמוע את דברי התלמיד והשגותיו על העובדות והעדויות. הוועדה תשמע את דברי ההורים ולפי הצורך תיוועץ במחנכים. הפרוטוקול וסיכומי הוועדה יובאו לפני המועצה הפדגוגית של המוסד והיא תקיים דיון בדבר הצעת ההרחקה. ההחלטה על ההרחקה תתקבל ברוב קולות של המשתתפים בהצבעה. העתק מדו"ח הוועדה ודו"ח המועצה הפדגוגית בדבר

הרחקת תלמיד יומצאו למפקח משרד החינוך והתרבות הממונה על המוסד. הרחקת תלמיד תיכנס לתוקפה עם אישור המפקח, ואם המוסד הוא בבעלותה של רשות מקומית, גם בהתייעצות עם המחלקה לחינוך של אותה רשות. הודעה על כך תימסר להורים תוך ציון האפשרות של ערעור על ההחלטה. הערעור יובא להכרעת המנהל של המחלקה במשרד החינוך והתרבות הנוגעת בדבר. לא אישר מפקח משרד החינוך והתרבות את ההחלטה של המועצה הפדגוגית, ניתן להביא את העניין לדיון חוזר במועצה הפדגוגית, בנוכחות המפקח או שלא בנוכחותו, הכל לפי רצונו, ואם ההחלטה בדיון החוזר לא אושרה אף היא על ידי המפקח, יכריע בדבר מנהל המחלקה של משרד החינוך והתרבות. כנגד זה, אם הוצעה הרחקת תלמיד בסיום שנת לימודים, יועבר העניין ישירות למועצה הפדגוגית, והיא תחליט בכך ברוב קולות. נתקבלה החלטה, שיש להרחיק את התלמיד, תישלח הודעה להורים תוך ציון האפשרות של ערעור בפני מנהל המוסד. במקרה של ערעור יכנס המנהל את המועצה הפדגוגית עוד לפני תום שנת הלימודים, וההחלטה השנייה שתתקבל היא סופית. כדי להעמיד את ההורים על אפשרות הרחקה של תלמיד בין באמצע שנת הלימודים בין בסופה קובעות ההוראות שבשעת קבלת תלמיד לבית ספר יחתמו ההורים, שהם מודעים לעובדה, שהנהלת המוסד רשאית להרחיק תלמיד על התנהגות לא-הולמת.

הורי תלמידה בבית ספר על-יסודי קבלו על כך, שהנהלת בית הספר, לאחר שחשדה בבתם בהפרת משמעת גסה, הרחיקו אותה מבית הספר, בלא שננקטו הנהלים, כפי שנקבעו. עיקר קובלבתם הייתה, שחקירת הבת על ידי המנהל לא נערכה בנוכחותם והם לא קיבלו הודעה על החלטת המועצה הפדגוגית, ולפי זה אף לא ניתן להם לערער על ההחלטה. זאת ועוד, בינתיים עמדה הבת להתגייס וההורים חששו שמא תמסור הנהלת בית הספר לשלטונות הצבא מידע - לדעתם לא מבוסס ולא מאומת - על הפרשה.

בירור הנציבות העלה, שהיה לבית הספר יסוד סכיר לחשד, ומעיון בחומר הנוגע לעניין נראה, שבית הספר פעל מתוך זהירות ואיפוק. ההוראות הקובעות מאפשרות שמיעת התלמיד, שהועלה חשד נגדו, אף שלא בנוכחות ההורים, כפי שאכן נהגה הנהלת בית הספר במקרה דיון; וכאשר לאחר מכן ביקשה התלמידה, שיוזמן אביה לשיחה, נענתה לכך ההנהלה. לעצם החשד ניתן ביסוס על פי הודאתה היא של התלמידה.

אשר להליכים שננקטו: הדבר נודע להנהלת בית הספר באמצע שנת הלימודים ועל אף חומרת המעשה הייתה תחילה נטייה שלא להרחיק את התלמידה לאלתר, אלא רק בסוף השנה. לפיכך הועבר העניין - בהתאם להוראות - למועצה הפדגוגית והיא קיבלה החלטה זו. בעקבות החלטת ההרחקה בסוף השנה שלחה התלמידה מכתבים פוגעים במנהל, ואז הציע להרחיקה לאלתר. הורכבה ועדה כמפורט בהוראות; הוועדה המליצה בפני המועצה הפדגוגית על ההרחקה לאלתר, וזו אישרה את הדבר. ההחלטה נשלחה לאישור מפקח משרד החינוך והתרבות, וכאשר זה לא נתקבל, דנה המועצה הפדגוגית שנית בדבר ואישרה החלטה הקודמת. עם זאת, לאחר שהצהירה התלמידה שרצונה ללמוד, קבעה המועצה הפדגוגית שניתן לה לסיים את שנת הלימודים, אולם בסיום השנה יהא עליה לעזוב את המוסד. סיבוב הדיונים האחרון, שנערך אמנם במתכון הצעה של הרחקה לאלתר, בתמצה איפוא למעשה בהרחקה בסיום השנה. בנדון זה קובעות כאמור ההוראות, שהחלטה של מועצה פדגוגית להרחיק תלמיד בסיום השנה בתובה לערעור ההורים, ועם התכנסות המועצה שנית ואישור החלטה הקודמת ההחלטה סופית. במסגרת הדיונים להרחקת התלמידה לאלתר אכן נתכנסה המועצה פעמיים ובשתי הפעמים נתקבלה החלטת ההרחקה; רק לפני משורת הדין שונתה אותה החלטה להרחקה בסיום שנת הלימודים. ואם כתוצאה מכך טוענים המתלוננים - ובצדק מההיבט של הליכי הרחקה בסיום שנת הלימודים - שלא ניתן להם לערער על החלטה זו, כפי שקובעות ההוראות, הרי לפי השתלשלות הדברים גם לוא ערערו, לא היה כל סיכוי לכך, שיתקבל הערעור ותתבטל ההחלטה בדבר ההרחקה בסיום שנת הלימודים. לפי זה, בכללו של דבר נמצאה התלונה בלתי מוצדקת.

20. סטודנטית שקיבלה הלוואה מקרן הלוואות ועזבה את הארץ - דרישה מערבים להחזר

בשנת 1967 הייתה המתלוננת פעילה בהתנדבות למען קליטתם של סטודנטים עולים, שהיו בטיפול המשרד לקליטת העלייה והסוכנות היהודית לארץ ישראל. כך הכירה סטודנטית שמוצאה מצרפת. מאחר שזו הייתה בודדת בארץ, הסכימה המתלוננת, מתוך רצון לסייע בקליטתה, לשמש אחד הערבים להלוואה

בסך 1,500 ל"י, שהיא קיבלה מקרן ההלוואות לסטודנטים שליד משרד החינוך והתרבות. בהגיע עת החזר ההלוואה נתברר להנהלת הקרן שהלווה וכן אחד הערבים עזבו את הארץ. כתובתה של הלווה ומשפחתה בחוץ לארץ לא הייתה ידועה. המתלוננת נדרשה לפרוע את החוב בצירוף רבית. בפנייתה מאוגוסט 1975 לנציבות קבלה המתלוננת על כך, שלדעתה לא הנהיגה הקרן נהלים הולמים כדי להבטיח שמי שקיבל את ההלוואה הוא גם מי שיחזירנה, בלא שיהא צורך - ככל שניתן הדבר - לחזור על הערבים; אחרת הייתה הקרן מפעילה סדרי מעקב אחרי שהותם של סטודנטים עולים בארץ, וגם הייתה עומדת על קבלת כתובת מאומתת של מקבל ההלוואה ושל משפחתו בחוץ לארץ. עוד הטעימה המתלוננת, שנכונותה לשמש ערבה נבעה בנוסף על מניעים לאומיים מכך, שההלוואה עמדה להינתן מקרן ממשלתית וחזקה על מוסד ממלכתי שיתנהל בתקינות.

בירור הנציבות העלה, שאכן לקרן לא הייתה ידועה כתובתה של משפחת החייבת בחוץ לארץ ולא היו נהלים מוסדרים מי מהבאים מחוץ לארץ זכאי לקבל הלוואה ואלו פרטים מהפרטים האישיים יש לרשום; אף חסר היה מידע לגבי גביית חובות בחוץ לארץ.

נקודת המוצא של הנציבות הייתה, שחייב ערבים בהחזר הלוואה, בלא שקודם לכן ננקטו כל האמצעים לגביית החוב מהחייב העיקרי, עלול להרפות ידי ישראלים בפעולות לקליטת עולים מחשש שמא יינזקו. כדי שלא לגרום הלך רוח כזה, שומה היה על הקרן לעשות כל מאמץ סביר כדי לאתר את כתובת החייבת ולגבות את החוב ישירות ממנה.

במיוחד הוצבע בפני הנהלת הקרן, שקיימת האפשרות להסתייע בשירותי משרד החוץ לשם איתור כתובתו של מקבל הלוואה ששב לחוץ לארץ ועם זה להביא לגביית החוב. הנציבות פנתה אל מחלקת התביעות שבמשרד החוץ בהמלצה, שהקונסוליות של ישראל יסייעו במקרה זה ובמקרים אחרים לגביית חובות הקרן בחוץ לארץ. מחלקת התביעות הודיעה, ששירות זה אכן יינתן דרך קבע: הן איתור כתובות והן נקיטת האמצעים המשפטיים הדרושים כאמצעות עורך דין, שהקונסוליה נזקקת לשירותיו.

במקרה הנדון עלה בידי הקונסוליה הישראלית בפאריס לאתר את כתובתה של החייבת, והחלה החזרתו של החוב.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה הנהלת הקרן שלהבא לא תאושר הלוואה
לסטודנט מחוץ לארץ, אלא אם הוא לפחות בעל אשרת תייר בצירוף להיתר
עבודה בארץ (אשרה מסוג ב/1), כן תירשם הכתובת הקבועה בחוץ לארץ
כנקוב בדרכון.

משטרת ישראל

21. מעצר כאמצעי להשגת טביעת אצבעות

המתלוננת, שהייתה בהליכי גירושין מבעלה וגרה בנפרד ממנו, לא איפשרה לפקיד ההוצאה לפועל להיכנס לדירתה ולכצע צו עיקול, שהוטל בגין חוב של הבעל על מטלטלין שהיו באותה דירה. טענתה הייתה, כי מטלטלין אלו הם בבעלותה הבלעדית. פקיד ההוצאה לפועל התקשר עם תחנת המשטרה, וביקש סיוע של שוטרים לביצוע הצו. עם הופעת השוטרים איפשרה המתלוננת את הכניסה לדירה, אך מנעה את הוצאת המטלטלין המעוקלים. בשל התנגדותה לא הוצאו אלו מן הדירה.

המתלוננת הוזמנה לתחנת המשטרה בשל חשד להכשלת פקיד ההוצאה לפועל במילוי תפקידו - עבירה שדינה מאסר לתקופה העולה על שישה חודשים. לאחר שבוע הופיעה המתלוננת בתחנת המשטרה ומסרה הודעה על המקרה. לאחר רישום הודעתה נדרשה לתת טביעת אצבעותיה. על דרישה זו הגיבה המתלוננת בצעקות והתנגדה לכך בכל תוקף. נוכח התנגדות המתלוננת להטבעת אצבעותיה עצר אותה מפקד התחנה והודיע לה, כי בהיותה עצורה חייבת היא לתת טביעת אצבעותיה. המתלוננת לא חזרה בה מהתנגדותה, וטביעות אצבעותיה ניטלו בעל כרחיה.

תקנת הפרוצדורה הפלילית (זיהוי) קובעת: "כל אדם הנאשם באיזו עבירה והעצור באיזה בית סוהר או במקום מעצר אחר, חייב על פי דרישה מטעם שוטר, פקיד בית סוהר, או פקיד אחר שיורשה לכך בכתב על ידי המפקח הכללי של המשטרה, לאפשר להם לקבל הטבעה מכל האצבעות של שתי ידיו. . .".

סעיף 3(3) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (נוסח חדש), תשכ"ט-1969, קובע: "שוטר רשאי, בלא צו מעצר, לעצור אדם אם האדם עבר בפניו, או זה מקרוב, עבירה שדינה מיתה או מאסר לתקופה העולה על ששה חדשים".

סעיף 10 לאותה פקודה קובע: "בא אדם לתחנת משטרה מכל טעם שהוא ויש לממונה יסוד סביר לחשוד בו שעבר עבירה או להאשימו בה, רשאי הקצין

הממונה, לאחר שהודיע לו טיב האשמה שבה הוא נחשד או נאשם, ואם לא שחררו, לדרוש ממנו ליתן ערובה; לא ניתנה הערובה רשאי הקצין הממונה לעצור; סעיף זה אינו בא למעט מהוראות סעיפים 2 עד 4."

במהלך הבירור הסבירה המשטרה לנציבות, כי המשטרה מרבה ככל האפשר בנטילת טביעת אצבעות. לפיכך כאשר אדם מואשם במשטרה בעבירה מסוג פשע או עוון, הוא מתבקש לאפשר הטבעת אצבעותיו. אולם כאשר אדם אינו עצור והוא מתנגד לכך, אין המשטרה נוטלת טביעת אצבעותיו.

המשטרה הודתה, שאילו הסכימה המתלוננת להטבעת אצבעותיה, כי אז לא הייתה נעצרת, וכל המעצר לא בא אלא כדי לאפשר לחוקר לקבל טביעת אצבעותיה חרף התנגדותה. עם זאת עמדת המשטרה הייתה, שהואיל והמתלוננת נאשמת בעבירה שדינה מאסר לתקופה העולה על שישה חדשים, ועל פי סעיף 3(3) לפקודת סדר הדין הפלילי הייתה למפקד התחנה סמכות לעצרה בשל אותה עבירה, ללא צו מעצר, הרי שמעצרה היה כדין; ממילא רשאית הייתה המשטרה ליטול טביעות אצבעותיה אף ללא הסכמתה.

עוד הטעימה המשטרה, כי משבאה המתלוננת לתחנת המשטרה ולממונה היה יסוד סביר לחשוד בה שעברה עבירה, הרי על פי סעיף 10 לפקודה היה רשאי לעצרה גם אם העבירה שנחשדה בה לא נעברה בפניו או זה מקרוב ודינה היה מאסר לתקופה פחותה משישה חודשים.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת מהטעמים הבאים:

- (א) אפילו הייתה בידי מפקד התחנה סמכות חוקית לעצור את המתלוננת ללא צו מעצר, יש פסול בכך, שהפעיל סמכות זו רק כדי לקבל טביעות אצבעותיה, ובכך שלל ממנה את הזכות לסרב.
- (ב) עצם המעצר היה שלא כדין, כיוון שבמקרה זה לא נתמלאו התנאים, המנויים בפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש), להסמכת שוטר לעצור אדם ללא צו מעצר. טיעון המשטרה, שהיה יסוד חוקי לעצור את המתלוננת, ללא צו מעצר, על פי סעיף 3(3) לפקודה אינו נראה, משום שהסמכות לעצור על פי אותו סעיף קיימת רק כאשר נעברה עבירה בפני השוטר או "זה מקרוב", ואילו המתלוננת נעצרה אודות עבירה שנחשדה בביצועה שבוע ימים לפני כן - משך של זמן שאינו מתיישב עם המושג "זה מקרוב". גם הסתמכות

המשטרה על סעיף 10 לפקודה אין בה כדי להפוך את מעצר המתלוננת לחוקי. סמכות הקצין הממונה להחזיק במעצר, על פי סעיף זה, מן שבא לתחנת משטרה והוא חשוד שעבר עבירה מותנית בכך, שהקצין דרש מהחשוד מתן ערובה, וזו לא ניתנה. מה שלא היה במקרה זה: המתלוננת, לפני מעצרה על ידי מפקד התחנה, כלל לא נתבקשה לתת ערובה.

הוצבע איפוא שמעצרה של המתלוננת בתחנת המשטרה לא היה כדין, ולפיכך נטילת טביעות אצבעותיה שלא מרצונה אף היא היתה שלא כדין.

המשטרה קיבלה את עמדת הנציב והודיעה, כי טופס ההטבעה הושמד.

22. קטנוע גנוב שאותר ולא הושב לבעליו

ב-5.8.1973 נגנב מהמתלונן, תושב רחובות, קטנוע. הוא מסר על כך בתחנת המשטרה המקומית, אך הקטנוע לא אותר. באפריל 1975 פנה אל המתלונן אזרח מפתח-תקוה, והציע לו תשלום בעד הסכמתו לכך, שרישום הבעלות על הקטנוע יועבר ברשות הרישוי משמו של המתלונן אל זה של הפונה. במהלך השיחה נודע למתלונן, שמי שפנה אליו רכש את קטנועו במכירה פומבית של חפצים שלא נודעו בעליהם, שערכה משטרת ראשון לציון. את הדרך אליו מצא הקונה על פי מספר הזהוי של הקטנוע, שהיה מוצמד לרכב, ודרך רשות הרישוי, שאצלה היה רשום הרכב. המתלונן קבל איפוא על זה, שקטנועו נמכר כחפץ שאין לו תובעים, באשר כשם שעלה בידי הקונה לאתר את הבעלים, כך ניתן היה למשטרה להגיע אליו. הוא פנה למשטרה כמה וכמה פעמים בדבר קבלת פיצוי, אך ללא הועל. באוקטובר 1975 פנה לבציבות.

בעקבות פנייתה של הנציבות הודיעה המשטרה, שב-11.8.1973 עצר סיור משטרה בכביש החוף שני חשודים בנהיגה בקטנוע לא להם. נגד החשודים נפתח תיק בתחנת ראשון לציון, והם הורשעו בבית משפט השלום ברחובות בספטמבר 1973. הקטנוע נשאר בתחנת ראשון לציון. עניין הודעתו של המתלונן על היעלם קטנועו לא בא לכלל קישור עם איתורו של הקטנוע שבוע לאחר מכן. המשטרה הסכימה, שהיה פגם בפעולות איתור הבעלים, וגילוי כתובת המתלונן על ידי הקונה יוכיח. מאחר שהמכירה הפומבית - עד כמה שהיא נוגעת לרכישת הבעלות על הקטנוע על ידי הקונה - הייתה כדין, הסכימה המשטרה לפצות את המתלונן

על נזקו ושלחה לו במהלך הבירור, בסוף 1975, המחאה על 1,000 ל"י, ללא פירוט וללא כל הסבר.

על שאלת הנציבות השיבה המשטרה, שבינואר 1974 העריך מומחה שהוזמן על ידיה את הקטנוע ב-1,500 ל"י; כפי שנודע לה מהקונה, שילם זה למתלונן 500 ל"י בעד הרשיון; על כן היא העבירה למתלונן המחאה על היתרה בסך 1,000 ל"י - במכירה הפומבית לא הושג אלא סך 750 ל"י. המשטרה ביקשה מהנציבות, להביא לידיעת המתלונן את הפרטים האמורים ולהתנצל בשמה על דרך התשלום ועל העדר מכתב לוואי להמחאה.

הנציבות הצביעה על כך, שלא ניתן כל הסבר, מדוע נקבע הפיצוי לפי שווי הקטנוע דווקא בינואר 1974. לדעת הנציבות, כיוון שהמשטרה רואה עצמה אחראית לנזק שנגרם, הרי שכדי להעמיד את המתלונן הנזק באותו מצב שבו היה מוצא עצמו אלמלא הנזק, יש לפצותו לפי ערכו של קטנוע כזה לא בינואר 1974 אלא ביום התשלום*.

המשטרה השיבה לנציבות, שהיא מקבלת את עמדתה, ותפצה את המתלונן לפי ערך הקטנוע במועד התשלום.

כפי שנודע לנציבות, הוערך הקטנוע על ידי מומחה למועד הקובע ב-5,000 ל"י וניתנה הוראה במשטרה לשלם למתלונן סכום זה בכנוי הסכומים שכבר קיבל.

* ראה במיוחד ע"א 606/73 ו-126/74, פד"י ל' (1) עמ' 35 עד 39

שירות בתי הסוהר

23. הטלת חיוב כספי על אסיר בשל השחתת רכוש המדינה

עשרה אסירים, בכללם המתלונן, הועמדו לדין משמעתי בפני קצין שיפוט בשל השחתת רכוש - חיתוך שרוולי חולצות חדשות, שינוי צוארון והסרת חותמת בית הסוהר מעליהן. האסירים נדונו למספר ימי כליאה בבידוד, ולהטבת הנזק חויב כל אחד בתשלום סכום שבין 17 ל"י ל-30 ל"י. שישולם לאוצר המדינה מתוך פקדונם.

המתלונן קבל בפני הנציבות על עצם חיובו בדין וכן על כך, שהסכום שחויב בתשלום הוצא בלא הסכמתו מהכספים השמורים לזכותו בידי הנהלת בית הסוהר. בירור הנציבות התייחס רק לשאלת חוקיות החיוב הכספי והוצאת הסכום מהכספים שלזכותו.

על פי פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), תשל"ב-1971, מי שסירב לטפל כראוי במכשירים, בבגדים או בחפצים שהם רכוש המדינה או שהשחיתם או שלח יד בהם עבר עבירת בית סוהר. על עבירת בית סוהר יועמד אסיר לדין בפני קצין שיפוט, ואם הורשע, רשאי הקצין להטיל עליו עונש של הפסד ימי שחרור או בידוד לתקופת זמן כנקבע. בפקודה לא נזכרה האפשרות של הטלת חיוב כספי על אסיר.

על פניית הנציבות אל שירות בתי הסוהר הודיע נציב בתי הסוהר, שהטלת החיוב הכספי באה בהתחשב בממדים המדאיגים, שלבשה באחרונה השחתת רכוש בידי אסירים. עם זאת, נוכח תקופת המאסר הארוכה, שעל המתלונן, לרצות, הוא הורה לבטל את החיוב הכספי ולהסתפק בגזר דין של כליאה בבידוד.

הנציבות הטעימה בפני שירות בתי הסוהר, שאמנם יתכן שמן הנחוץ הוא לחייב אסירים לשלם בעד נזק שהם גורמים בזדון לרכוש; אולם עניין זה חייב להיות מוסדר בחוק. כל עוד אין בסיס חוקי לכך, אין לחייב אסיר בתשלום ולבצע זאת מכספים העומדים לזכותו.

שירות בתי הסוהר הודיע לנציבות, כי הוא יוזם שינוי בחוק, כדי שניתן יהיה לקצין שיפוט לחייב אסיר בהטבת נזק לרכוש שהושחת בזדון.

משרד המשפטים

24. עיכוב החזרת חפצים הנועדים לשמש מוצגים במשפט

דירתו של המתלונן נפרצה בינואר 1973, הגנב נתפס והמתלונן זיהה במשטרה חפציו, שכללו דברי ערך. המתלונן ביקש מהמשטרה את שחרור חפציו תוך הצעה, שהחפצים יצולמו, והוא מצדו התחייב להבאתם כמוצגים לבית המשפט כשיידרש. המשטרה לא הסכימה לכך. בעקבות זאת פנה המתלונן בנובמבר 1974 לנציבות, שתפעל לשחרור כל דברי הערך, במיוחד מצלמות שנזקק להן.

טעיף 33 לפקודת סדר הדין הפלילי (מאסר וחיפוש) (נוסח חדש), תשכ"ט-1969, מאפשר למשטרה לשמור חפץ כמוצג כל זמן שקיימת אפשרות שיידרש במשפט.

הנציבות פנתה לפרקליטות המדינה וביקשה שתתייחס הן למקרה הנדון והן לעניין בכללו של החזרת מוצגים לבעליהם.

פרקליטות המדינה הודיעה לנציבות, כי השאיפה היא להחזיר חפצים גנובים לבעליהם במירב המהירות, שהרי אחרת - לפי קצב שמיעת המשפטים בבית המשפט - מוחזקים המוצגים במשטרה תקופה ממושכת.

בעקבות פניית הנציבות הגישה פרקליטות המחוז לבית המשפט בקשה להחזרת מצלמות למתלונן, והן הוחזרו לו באמצע שנת 1975. אשר ליתר דברי הערך, הם אמורים היו להישאר בידי המשטרה עד לסיום המשפט.

מצב דברים זה לא הניח את דעת הנציבות, כאשר לא הוסבר לה הצורך בהשאת יתר החפצים בידי המשטרה.

הנציבות ביקשה ממשרד המשפטים שיודיע לה, אם נשקל הסדר חוקי אחר בדבר החזרת מוצגים - כגון השאת תצלום במקום המוצג, מה גם שהחזקת מוצגים זמן מרובה יש בה מהסיכון לשלימותם.

תשובת הפרקליטות הייתה, שלגבי המקרה הנדון היא מסכימה להחזרת החפצים לאחר שיצולמו, כתנאי שהמתלונן יתן התחייבות להצגתם במשפט לכשיידרש. אשר להנהגת הסדר חוקי מתאים, הרי המצב הוא, שלעתים קרובות למדי נוהגת המשטרה והפרקליטות לצלם מוצגים ולקבל התחייבות מתאימה מהנעלים, ואז הם מוחזרים.

עם זאת, בעקבות הערות הנציבות הוציאה פרקליטות המדינה במאי 1976 חוזר לפרקליטי המחוזות ולמשטרה בדבר החזרת מוצגים אף קודם לסיום הליכי המשפט והדרכים לכך.

סעד

25. השתתפות בהוצאות החזקת מפגר שהוריו מצאו עבורו מקום במוסד

המתלונן, שיש לו בן מפגר, הצליח בכוחות עצמו למצוא לו מקום במוסד בבעלות פרטית. המתלונן פנה אל השירות למפגר שבמשרד הסעד לקבלת השתתפות המשרד בהחזקת הבן, אך לא נענה. הוא התלונן על כך בנציבות.

על פניית הנציבות השיב המשרד, שבהתאם להנחיות אין השירות למפגר משתתף בהוצאות החזקה של חוסה במוסד, אלא אם נעשתה ההשמה ביזמת המשרד; מה שלא היה במקרה זה. מגמת ההנחיות היא למנוע מצב, שהורים יכניסו ילדיהם למוסד, אם ללא צורך ואם למוסד הלא נכון ועוד יבקשו את השתתפות המשרד בכיסוי ההוצאות. נוסף על כך טען המשרד, שאין הוא מפנה חוסים למוסד, שבו מצוי בן המתלונן, כאשר אין לו הסדר עם אותו מוסד; עם זאת, משתתף משרד הסעד בהוצאות החזקה של קבוצת חוסים השוהה במוסד כבר זמן רב.

במהלך הבירור ערכה תחנת האבחון של המשרד בדיקה לבן וקבעה, כי המוסד, שבו הוא חוסה, עונה על צרכיו בצורה אופטימלית. יתירה מזו, מהמשרד לא באה כל הצעה להשמת הבן במוסד אחר.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. ניתן למשרד לנהוג לפי הנחיותיו האמורות, כאשר יש בידו להציע מקום, לאחר שנוכח שיש צורך בהשמה. מאחר שבמקרה דידן קבעו מומחיו, שהמוסד שחוסה בו הבן, מתאים לדרישותיו על הצד היותר טוב, ושום הצעה ממשית אחרת לא באה מצד המשרד, * הרי שעליו להשתתף בהוצאות החזקתו של הבן במוסד בהתאם לקריטריונים שקבע בהשמות יזומות על ידיו.

* על התופעה, שחוסים נותרו ללא השמה במוסדות מחוסר מקומות, שהיה בידי המשרד להציע, עמד הנציב במספר מקרים בעבר - ראה במיוחד דו"ח שנתי 3, עמ' 74, תלונה מס' 31 וההתייחסות אליה על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בסיכומיה והצעותיה, כפי שאושרו על ידי הכנסת והובאו בדו"ח שנתי 4, עמ' 147.

ב-25.7.1976 הוצבע על כך בפני משרד הסעד, והוא נדרש להודיע על קבלת ההמלצה תוך חודש ימים.

עד להשלמת דו"ח זה לא הגיב משרד הסעד על המלצת הנציב.

26. נסיעה של עוור לחו"ל לשם קבלת כלב נחיה - החזר הוצאות

המתלונן, שהוא עוור, נסע ביולי 1974 עם מלווה לארצות הברית לשם קבלת כלב נחיה. במהלך הנסיעה נודע לו, כי שני עוורים אחרים, שנסעו עם מלוויהם לחו"ל באותו זמן ולאותה מטרה, קיבלו מהשירות למען העוור במשרד הסעד כל אחד ואחד כ-6,000 ל"י לכיסוי הוצאות הנסיעה והאש"ל. עם שוב המתלונן לישראל פנה אל מנהל השירות, וביקש שאף לו ישולם כסכום האמור, אך לא נענה.

בירור הנציבות העלה, כי בזמן נסיעת המתלונן לחו"ל עדיין לא היה קיים נוהל כתוב בדבר תשלום הוצאות נסיעה של עוור על מלווה לחו"ל לשם קבלת כלב נחיה; רק בינואר 1975 נקבעו כללים בכתב בעניין. עם זאת, בזמן נסיעתו של המתלונן, קיים היה הסדר לא כתוב, שלפיו עוור שרצה בהשתתפות של משרד הסעד בהוצאות נסיעתו לחו"ל למטרה הנזכרת, צריך היה לבקש אישור לכך מהנהלת המשרד. המשרד לא פרסם בזמנו את הדבר ברבים, אלא הביא זאת רק לידיעתה של "אגודת העוורים הנעזרים בכלבי נחיה", שיש לה קשר עם העוורים, והיא הכתובת לעוור העומד לצאת לחו"ל למטרה האמורה בארגון הנסיעה ויצירת ההיכרות עם בתי הספר לכלבי נחיה בארצות חוץ. שני העוורים האחרים, שלהם אושרה ההשתתפות דלעיל, היו מפעילי אותה אגודה; הם ביקשו וקיבלו את האישור הדרוש. אשר למתלונן, במגעיו לפני נסיעתו עם האגודה, לדבריו לא הופנתה תשומת לבו לאפשרות של קבלת השתתפות המשרד, ולכן לא ביקש את האישור. רק לאחר מכן נודע למתלונן כאמור על האפשרות, ואז פנו הוא ועמו עוד עוורים, שאף הם נסעו לחו"ל ולא ידעו דבר על ההסדר, למשרד בנוגע להחזר ההוצאות. הנהלת המשרד דנה בעניין, ואישרה לכולם את החזר דמי הכרטיס בלבד לאיש. המשרד לא היה מוכן להחזיר הוצאות בסך כ-6,000 ל"י לאיש, כיוון שמדובר בכעשרה מקרים, ולדבריו לא היה לו כיסוי תקציבי לכך.

לדעת הנציבות היה ליקוי מצד המשרד בכך, שלא הבטיח באופן יותר יעיל, שאמנם יגיע המידע לעוורים ושלא דאג להתאמה נאותה בין ההסדרים שקבע לבין ההקצבות העומדות לרשותו לתכלית זו.

ביוני 1976 הוצבע למשרד על כך, שיש להחזיר למתלונן את ההוצאות בהיקף, כפי שנשא בהן המשרד לגבי עוורים אחרים.

משרד הסעד הודיע לנציבות שהוא פועל על פי ההמלצה.

משרד העבודה

27. תגמולים מקרן ההשוואה למגויסים
על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום

המתלוננים גויסו במלחמת יום הכיפורים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967, (שירות מל"ח). סעיף 23 לאותו חוק קובע, כי שכרו של מגויס יהיה בהתאם לתפקיד שהוא נקרא למלא ובשיעור שנקבע לתפקיד זה בהסכם הקיבוצי החל על המפעל ובאין הסכם קיבוצי - לפי הסכמה הדדית; באין הסכמה, ייקבע השכר על ידי המפקח הכללי על כוח האדם שבמשרד העבודה, אם בדרך כלל ואם במיוחד בשים לב לשכר המקובל בענף. הם פנו לקרן ההשוואה של המוסד לביטוח לאומי לקבלת תגמולים בשיעור ההפרש בין שכרם הרגיל לבין שכרם בשירות, אך נמסר להם, כי הקרן מיועדת רק למגויסי צה"ל בהתאם לחוק שירות מילואים (תגמולים).

הנציבות העירה את תשומת לבו של הנהלת משרד העבודה על העדר הסדר חוקי להשלמת שכרם של המגויסים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, כפי שקיים לגבי מגויסי צה"ל. בעקבות זאת נערכו דיונים בין נציגי משרד העבודה, משרד התחבורה ואגף התקציבים שבמשרד האוצר. דעתו של אגף התקציבים הייתה, שמאחר שכל אזרח במדינה, המשלם למוסד לביטוח לאומי, מפריש אגב כך כספים לקרן ההשוואה - והוא הדין מעביד בגין שכיר - והואיל והקרן פועלת על פי עקרון הביטוח ההדדי, הגיוני הוא, שהקרן תשלם תגמולים גם למגויסי מל"ח. לרשות הקרן אף הכלים לקביעת גובה התשלום למגויסים אלה. ואכן סוכם באותם דיונים, שיש לבחון את אפשרות השוואתם של הקריטריונים לתשלום תגמולים למגויסי מל"ח לאלו, שלפיהם משולמים מקרן ההשוואה התגמולים לחיילי צה"ל המשרתים במילואים. סיכום זה הועבר לחוות דעתה של המועצה המייעצת לקרן ההשוואה שליד המוסד לביטוח לאומי; זו החליטה להציע את החלת חוק שירות מילואים (תגמולים) על מגויסי מל"ח, כך ששירות על פי צו מכוח חוק שירות עבודה בשעת חירום ייראה לענין תשלום תגמולים כשירות מילואים.

בינואר 1976 נתקבל בכנסת תיקון לחוק שירות עבודה בשעת חירום, המחיל על מגויסי מל"ח את הוראות חוק שירות מילואים (תגמולים).

משרד הפנים

28. חיוב בכפל אגרה בעד תעודת מעבר במקום דרכון שנגנב

בשהותה בחוץ לארץ נגנב מהמתלוננת תיקה ובו כל כספה, שנטלה עמה לצורך הנסיעה, ותעודותיה, בכלל זה דרכונה הישראלי. משפנתה לשגרירות ישראל ברומא הונפקה לה תעודת מעבר לצורך שובה לישראל, והיא חויבה בתשלום אגרה. כיוון שנותרה ללא כסף, נדרשה לחתום על התחייבות לשלם את האגרה בהגיעה לישראל. לאחר מכן נודע לה, שהסכום שחויבה בו, כולל קנס. היא קבלה בפני הנציבות על כך שמוטל קנס על אזרח, שנקלע שלא באשמתו לצרה בחוץ לארץ; הסכום, שחויבה בו, עלה על האגרה, ששילמה בשעתה בעד דרכון שתקפו 5 שנים.

על פניית הנציבות השיב משרד הפנים - המשרד האחראי להנפקת דרכונים, תעודות מעבר ועוד - שאבדנם וגניבתם של דרכונים היו באחרונה לתופעה שכיחה, ולא כמעט בשל רשלנותם של בעליהם; נוכח ההשלכות השליליות, שיש לכך על תחומים חיוניים למדינה, מצא המשרד לנחוץ להילחם בתופעה זו, בין השאר, על ידי קביעת כפל אגרה בעד דרכון או תעודת מעבר במקום דרכון שאבד. עמדה זו ננקטה גם לגבי אלו הטוענים, שנגנב מהם דרכונם, כל עוד אין הם ממציאים הוכחות של ממש לביסוס טענתם זו. כיוון שהמתלוננת לא יצאה ידי חובת ההוכחה, נחשבה כמי שאיבדה דרכונה וחויבה בכפל האגרה.

הנושא בכללותו מוסדר בתקנה 7 לתקנות הדרכונים, תשל"ה-1975, שמכוחה נקבעו שיעורי האגרות בתוספת לתקנות. בתוספת נקבע באלו מקרים ישולם כפל האגרה הרגילה, אולם אין מקרה גניבה נמנה עמהם. הומלץ איפוא בפני משרד הפנים להחזיר למתלוננת את הסכום, ששילמה מעל לאגרה הרגילה, לאחר שתצהיר על גניבת דרכונה. אם אמנם בכוונת המשרד לגבות להבא כפל אגרה גם במקרה של טענת גניבה שאינה נתמכת בראיות, יש לתת לדבר בסיס חוקי. זאת בהתחשב בהוראות סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה,

הקובע: "מסים מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". משרד הפנים פעל על פי ההמלצה. ההצעה לשינוי התקנות אושרה על ידי ועדת האגרות הבינמשרדית ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת. ההוראה המתוקנת בתוספת לתקנות על פי חוק הדרכונים, תשי"ב-1952, קובעת כפל אגרה בעד מסמך "הניתן במקום דרכון או תעודת מעבר שאבדו, הושמדו, הושחתו או שונו או נגנבו בנסיבות המראות התרשלות או במקרים של טענה לגניבה ללא ראיות לכך".

המשרד לקליטת העלייה

29. נוקשות יתירה בסירוב למתן מענק

המתלונן קלט בביתו את אחותו הרווקה, שעלתה לישראל ב-10.9.1969. בתחילה נראה הפתרון בעיניה כארעי, באשר חשבה, שהוריה יעלו אף הם, והיא תגור אתם יחד בדירה שהיא תבקש מהמשרד לקליטת העלייה על פי אחת מתכניות הדיור; לקראת אפשרות כזאת גם רכשה ציוד ביתי. בקיץ 1972 נסעה לחוץ לארץ כדי לוודא דבר עלייתם של הוריה. משנתברר לה שתכנית העלייה של הוריה אינה יוצאת לפועל, החליטה בשובה לישראל להמשיך לגור בדירת אחיה. בעקבות זאת פנה המתלונן ב-6.9.1972 למשרד לקליטת העלייה לקבלת המענק בסך 8,000 ל"י, הניתן למשפחה ישראלית הקולטת עולה. בקשתו נדחתה בלא נימוק. הוא ערער בפני ועדת הערעורים הארצית שליד המשרד, וזו השיבה, שאין אפשרות לאשר את הבקשה, מאחר שהעולה נקלטה במשפחה עוד מלפני שלוש שנים.

בירור הנציבות העלה, שהנימוקים לדחיית הבקשה, כפי שנרשמו היו: הקרובה עלתה לפני 1.12.1969 - תאריך שממנו ואילך ניתן המענק; היא רכשה ציוד ביתי - דבר המרמז על כך שברצונה להשתכן בדירה משלה; המתלונן הגיש את הבקשה למענק בתום תקופת הזכאות של שלוש שנים.

הנציבות לא מצאה את ההנמקה מבוססת: אשר לתחולת נתינתו של המענק, קובע נוהל המשרד מפורשות, שבסמכותו של מנהל המחוז לאשר מענק בגין עולה שעלה מאז 1.9.1969 - ואחות המתלונן עלתה הרי לאחר אותו תאריך; הציוד הביתי נרכש לקראת עלייתם המצופה של ההורים ומגורי האחות יחד עם הוריה בדירה נפרדת, אך תכנית זו כאמור לא יצאה לפועל; מאותה סיבה גם הושהתה הגשת הבקשה למענק, אך עם זאת היא הוגשה תוך המועד - ארבעה ימים לפני תום שלוש השנים. בהתחשב בכך פנתה הנציבות לוועדת הערעורים בדבר דיון חוזר. הוועדה אמנם חזרה ודנה בבקשה, אך השיבה קצרות לנציבות, שבנסיבות הקיימות אין הוועדה מוצאת לנכון לאשר את

הבקשה. עמדת הנציבות הייתה ונשארה, שיש מקום להיענות, ולפיכך ביקשה מהוועדה לדרון בבקשה דיון ענייני חוזר. הוועדה קימה דיון נוסף והחליטה בזו הלשון: "המענק לקליטה במשפחה מיועד לעודד קליטת עולים במשפחות שטרם מצאו פתרון דיור אחר, אך אינו בא לתת תשלום רטרואקטיבי למשפחה שקלטה זה מכבר".

כיוון שעובדות המקרה לא הצדיקו את דחיית הבקשה והיה בסירוב משום נוקשות יתירה של המשרד, ראה הנציב מקום לפנות על פי סעיף 43(ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), לשר הקליטה. השר הודיע לנציב, שהוא תמים דעים עם עמדת הנציב ויפעל לאישור המענק למתלונן.

שיכון

30. השהיות מרובות בתיקון פגמים בדירות שאוכלסו על ידי חברות שיכון

במהלך הבירור של תלונות על פגמים בדירות, שנרכשו במסגרת תכניות השיכון עמדה הנציבות על הקשיים שבהבאת הפגמים על תיקונם ועל התמשכות המגעים בקשר לכך. דבר זה מצא את ביטויו בכל אחד מהדו"חות השנתיים של הנציב.

דו"ח 1, עמ' 138, תלונה מס' 76: מתלוננים שכרו דירה מחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ באמצעות חברת עמידר; את החזקה בדירה קיבלו בשנת 1970. עם קבלת הדירה הובטח להם, כי כל ליקוי שיתגלה בה יתוקן מיד. בעונת החורף גילו המתלוננים, שמבעד לקיר החיצוני חודרת רטיבות, והם פנו פנייה אחר פנייה לנציג עמידר במקום, אך ללא הועיל. בפניית המתלוננים לנציבות ביוני 1972 הם הצביעו על כך, שהעניין טרם תוקן. חברת עמידר השיבה לנציבות, כי חברת שיכון ופיתוח התחייבה לבצע את תיקוני שנת האחריות בבניין, בכלל זה תיקון הליקוי האמור. בהמשך הבירור נמצא, שחברת שיכון ופיתוח לא ביצעה את התיקונים, ועמידר אמורה הייתה לבצע אותם. הנציבות הטעימה בפני עמידר, שאין היא מוצאת הצדקה לדחיית ביצוע התיקונים לתקופה כה ממושכת ביחוד נוכח ההבטחות הקודמות לביצוע התיקונים בהקדם.

דו"ח 2, עמ' 102, תלונה מס' 53: באחד הבניינים, אשר הדירות בהם נרכשו באמצעות חברת עמידר, נתגלו ליקויים רבים תוך שנת האחריות. ועד הבית התלונן בפני הנציבות על כך, שמאז נמסרה לעמידר הודעה על הליקויים חלפה תקופה של כשנה וחצי, ועדיין לא הושלם התיקון. במהלך הבירור שוב נתעוררה השאלה על מי חובת תיקוני שנת האחריות, והפעם אט על חברת עמידר או על משרד השיכון. נמצא שמכוח אחד מסעיפי החוזה חברת עמידר היא האחראית לביצוע התיקונים. תוך כדי בירור התלונה דיווחה עמידר לנציבות שהחלה לבצע את התיקונים בבניין.

דו"ח 3, עמ' 94, תלונה מס' 48: ישיש ממפוני שכונת ימין משה בירושלים במלחמת הקוממיות מתגורר מאותו זמן באחד הבתים שבניהולה של חברת עמידר.

מאז שנות השישים הוא סובל מכך, שגג ביתו דולף בעונת הגשמים. המתלונן פנה מיד לחברה, וזו תיקנה את הגג; אך התיקון לא עלה יפה. הוא הודיע על כך לחברה. ההתכתבות נמשכה והלכה, אולם ללא תוצאות. בסוף 1970 חזרה וביצעה החברה תיקון בגג, אך בלא הצלחה מספקת. שוב פנה המתלונן לחברה, אך ללא הועל. בשנת 1972 הגיש תלונה לנציבות. הבירורים עם החברה נמשכו זמן רב. במהלכם זופת הגג. ברם גם עבודה זו לא נעשתה ביסודיות הדרושה. בסוף 1973 הודיעה החברה לנציבות שהיא תבצע תיקון יסודי בגג.

דו"ח 4, עמ' 91, תלונה מס' 45: מתלונן רכש ב-1964 ממשרד השיכון באמצעות חברת עמידר דירה בת שלושה חדרים בבית בחיפה. המתלונן קבל על כך, שבקירות ובתקרות נתגלו סדקים עד כדי כך, שנשקפת סכנת התמוטטות, ופניותיו המרובות הן למשרד השיכון והן לחברת עמידר לא הביאו לפתרון. הוא פנה לנציבות באפריל 1972. עניין התהוות הסדקים בדירה שמש נושא לשורה של חוות דעת מקצועיות ולהתכתבות ענפה. כדי לנסות ולהגיע לשורשו של עניין הסדקים מצאה הנציבות לנכון לבקש חוות דעת של מומחה - פרופסור להנדסת בניין שבטכניון. הצעות המומחה היו, שיש לגשת ללא דיחוי לתיקונים יסודיים של הבית. הנציב אימץ בכללו של דבר את הצעות המומחה, והמליץ בפני חברת עמידר לגשת לאלתר לתיקון יסודות הכניין וגם לתקן בדירה 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. אולם המהנדס חיווה דעתו, כי הבניין בכללו במצב תקין ויציב, ואז הודיעה החברה לנציבות, כי אף אינה מוטלת עליה החובה לתקן את הסדקים בדירה; ורק בעקבות חוות דעתו השונה של המומחה מהטכניון הסכימה החברה, שיש מקום לביצוע תיקונים בבניין. בספטמבר 1975 הודיע הנציב לשר השיכון, כי נוכח מצב זה ההחלטה כיצד יש לבצע את התיקונים היא בידי השר, מה גם שהוא נושא באחריות הפרלמנטרית למעשיהם של הגופים המבוקרים שבהם מדובר. להלן מקרה משנת הדו"ח, שאף בו משתקפת ההשתהות היתירה בביצוע תיקונים הולמים:

בינואר 1970 רכשו בערד שני המתלוננים דירות במסגרת מפעל חסכון לבניין מחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ. בינואר 1973 פנו המתלוננים לנציבות

בתלונה על כך, שבמשך שנת המגורים הראשונה נתגלו בדירותיהם פגמים מספר, שהמורים שבהם היו אלה הגורמים חדירת רטיבות מבעד לקירות - רטיבות שיש בה כדי לסכן את הבריאות של בני המשפחה. המתלוננים קבלו שכל פניותיהם לחברת עמידר, לחברת שיכון ופיתוח ולמשרד השיכון בעניין תיקון הפגמים בנושא הרטיבות לא נשאו פרי. בראשית 1976 העלה גם אחד מחברי הכנסת את העניין בפני הנציב.

לאחר פניות חוזרות ונשנות של הנציבות לגורמים הנוגעים בדבר - משרד השיכון, חברת שיכון ופיתוח, חברת עמידר - כאשר בחודשי הקיץ מובטח, שהתיקון ייעשה לקראת החורף, ובחורף נדחה התיקון לחודשי הקיץ, נעשה באוגוסט 1975 עוד תיקון, אך גם הוא היה בחזקת תיקון שגרתי - התזת חומר על גבי הקיר החיצוני - כפי שנעשה בעבר; זאת אף על פי שבסוף מאי 1975 הודיעה חברת עמידר לנציבות:

"אשר לבעיית הרטיבות מסתבר שכל פעולות המנע באמצעים המקובלים לא הביאו לתוצאות המקוות ואכן הטיפול בדירותיהם של המתלוננים נמשך זמן רב. אין זה מקרה רגיל של אחזקה שוטפת אלא בעיות הנובעות מליקויים קונסטרוקטיביים".

לאחר שכל ההבטחות לא מומשו והתיקונים לא הועילו, ביקר היועץ ההנדסי של הנציבות ב-15.1.1976 בבית המתלוננים וחיווה דעתו על גורמי הרטיבות. בינואר 1976 הגיש היועץ ההנדסי שתי הצעות אולם חברת עמידר סירבה לבצע את התיקון על פיהן.

משרד השיכון אף סירב להיענות לבקשת המתלוננים להעביר את עניין הפגמים לבוררות, כפי שנקבע באחד מסעיפי החוזה שבין המתלוננים לבין חברת שיכון ופיתוח.

ב-7.4.1976 פנה הנציב לשר השיכון, כדי שיעשה למען הבאת העניין על סידורו.

שר השיכון הודיע במאי 1976, כי הורה לחברת עמידר לבדוק את מצב הדירות ולבצע את התיקונים הדרושים; אם התיקונים שוב לא יעלו יפה, לא יתנגד למינוי בורר.

כרם חברת עמידר לא הסכימה לבצע את התיקונים בהתאם לחוות הדעת של היועץ ההנדסי של הנציבות, אלא שוב עמדה להתיז על הקירות אותו חומר שהותז

בעבר, והפעם באותם מקומות שלא נקלט.

הנציבות לא ראתה בזה פתרון באשר כבר הוגדשה סאת סכלס של המתלוננים, וכשם שלא באה מזה כל רווחה בעבר, כך אין ודאות שהפעם יוכתר תיקון מסוג זה בהצלחה.

בעקבות זאת ביקשה חברת עמידר ממכון התקנים לערוך ניסוי בבית המתלוננים כדי לעמוד על סיבת הרטיבות.

במקביל שוב הצביע הנציב על הצורך בקיום הבוררות.

ביולי 1976 הודיע שר השיכון על מינוי בורר לסיום הפרשה.

31. הלוואה לצורכי שיכון ל"עובד נדרש" באיזור פיתוח

המתלונן היה רשום במשרד השיכון במסגרת תכנית לזוגות צעירים. הוא החליט לרכוש דירה במגדל העמק. לשם רכישת דירה נרשם באותו מקום בחברה המאכלסת, שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, וביקש הלוואה מובטחת במשכנתא בסך 80,000 ל"י. עובד החברה שטיפל בעניין שאל את המתלונן, אם הוא בא לגור במגדל העמק בתור "עובד נדרש" - לאמור בעל משלח יד שיש בו לתרום לפיתוח המקום; העובד הטעים, שאם יעלה בידו להביא תעודה על כך, היא תצורף לתיקו ותשמש אסמכתא למתן הקלה בהחזר ההלוואה. בעקבות זאת פנה המתלונן בעניין זה למרכז להכוונה לערי פיתוח שליד משרד העבודה והובטחה לו התעודה. בטרם קיבל אותה, הוזמן על ידי בנק למשכנתאות בחיפה בקשר לקבלת ההלוואה. המתלונן הפנה את תשומת ליבו של הפקיד לכך, שעדיין ממתין הוא לקבלת התעודה של עובד נדרש, אך, לדברי המתלונן, זה אמר לו, שבכל זאת יוכל כבר לחתום על חוזה ההלוואה, וכשיביא את התעודה יקבל את ההלוואה בתנאים של עובד נדרש; ואמנם חתם. אחרי כעשרה ימים קיבל המתלונן את התעודה. הוא הביא אותה לבנק כדי לקבל את ההלוואה בתנאי עובד נדרש, והבנק הפנה אותו אל משרד השיכון וחוזר חלילה, בלא שסודר העניין. קובל המתלונן בפני הנציבות, שלפי התנאים הניתנים לעובד נדרש היה עליו להחזיר את ההלוואה בשיעור חודשי רק של 430 ל"י, ואילו לפי התנאים שעליו חתם בפועל - 540 ל"י.

הנציבות במהלך בירורה הופנתה ליחידות שונות של משרד השיכון, עד שניתן לה לעמוד על סיבת הסירוב לשינוי תנאי ההלוואה. לבסוף נתברר לה, שמתן ההלוואה למתלונן במעמד של עובד נדרש אינו כרוך רק בשינוי תנאי החזר ההלוואה, כפי שצוין, אלא במימונה מפרט תקציבי אחר של משרד השיכון, דבר שהיה מביא לכך, שהכספים, ששוחררו על ידי המשרד מתקציבו לצורך ההלוואה הראשונה, בטרם נחשב המתלונן לעובד נדרש, שוב לא יוקצו על ידי האוצר למשרד.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. לא מהפרסומים ולא ממידע ממקורות אחרים לא ניתן למתלונן לעמוד על כך, שלאחר שיחתום על חוזה הלוואה לא יוכל עוד לקבל תנאים מועדפים עם הצגת תעודה של עובד נדרש. ולא עוד אלא שפקיד הבנק, לדברי המתלונן, הרי אמר לו, שחתימה על חוזה הלוואה רגיל אינה גורעת מזכותו לקבלת התנאים המועדפים על יסוד התעודה לכשימציאנה. אין אוצר המדינה יוצא נפסד, אם אזרח משיג, מה שהיה מגיע לו מלכתחילה; ואם על סמך המידע שניתן לאזרח לא נבחרה הדרך הנכונה להבאת עניינו על סיפוקו, לא הוא שצריך לסבול מכך.

הוצבע איפוא בפני משרד השיכון, שתינתן הוראה לבנק להחליף את תנאי ההלוואה למתלונן. כדי למנוע הישנות מקרים מסוג זה הומלץ על כך, שבפרסומים בדבר הטבות לעובדים נדרשים יודגש הצורך בהצגת אישור מתאים לפני חתימה על חוזה ההלוואה; עוד יש להורות לעובדים, המטפלים באישור ההלוואה ונתינתה בין במשרד השיכון, בין בחברת שיכון ופיתוח לישראל ובין בבנקים, שדרכם ניתנות ההלוואות, כי יעירו את תשומת לבם של מקבלי הלוואות, בעלי מעמד של עובדים נדרשים, על כך.

32. הודעה על זכאות שנשלחה בדואר רגיל

בתחילת 1972 נרשם המתלונן במשרד השיכון על פי תכנית חסכון לבניין לקבלת דיור בגליל. בתחילת 1975 משנוכח, שחוסכים אחרים, שגרשמו יחד עמו, כבר קיבלו דירות, פנה למשרד השיכון כדי לברר מרוע לא קיבל גם הוא דירה. נאמר לו, שעוד בפברואר 1974 נשלחה אליו הודעה בפירוט מספר דירות מוצעות לרכישה, והוא נתבקש לבחור באחת מההצעות ולהירשם תוך

כשלושה שבועות; בהודעה אף צוין, שאם לא יעשה כן, יראו אותו כמוותר על השתכנות באותו שלב. אולם המתלונן טוען, שלא קיבל את ההודעה. בשנת 1975 רכש המתלונן דירה במחיר של כמה עשרות אלפי ל"י מעל לאלו של דירות דומות, כפי שהוצעו לו בהודעה מתחילת 1974. המתלונן קבל בפני הנציבות, שאין משרד השיכון נכון לפצות אותו על הנזק שנגרם לו.

במהלך הברור נמצא שההודעה כאמור נשלחה בדואר רגיל. הנציבות העמידה את המשרד על כך, שהודעה בעלת חשיבות, שיש לפעול על פיה תוך זמן קצוב, היה לשלוח לא בדואר רגיל אלא רשום*.

על זה העיר המשרד, שהמתלונן עדיין לא הגיע באותו מועד לכלל זכאות על פי תכנית החסכון; את ההודעה הוא קיבל לא בתור חוסך, שיש התחייבות חוזית כלפיו, אלא כזכאי להצעה לדיור במסגרת תכנית ותיקים באזור פיתוח, שאין לגביו התחייבות חוזית.

מהמשך הברור עלה, שבתקופה הנדונה לא היו בפני ועדת האכלוס של משרד השיכון במחוז הגליל שני סוגי זכאים בהתאם לשתי תכניות שונות - תכנית החסכון ותכנית ותיקים. בישיבת ועדת האכלוס המחוזית של המשרד נדון אכלוס של דירות מספר ואף נקבעו עדיפויות של מועמדים. בפני חברי הוועדה הייתה רשימת חוסכים שאושרה מועמדותם, בכלל זה המתלונן; הוחלט לשלוח להם הודעות על תנאי הרכישה. כמו המתלונן כך גם אותם המועמדים, שהוקצו להם דירות, עדיין לא היו בשעת שליחת ההודעות זכאים לדיור על פי תכנית החסכון.

בהתחשב בנסיבות אלו קבע הנציב שהתלונה מוצדקת, והצביע בפני המשרד, שיש מקום לבדוק את גובה הנזק שנגרם למתלונן ולפצותו על כך. משרד השיכון הודיע לנציבות שהוא פועל בהתאם.

* קביעה זו של הנציב בדבר שליחת הודעה בעלת חשיבות לחוסך על פי תכנית חסכון לבניין הובאה בדו"ח שנתי 2, תלונה מס' 44 עמ' 95.

זוג המתלוננים גרו בדירה בנעלותם בצפת. כשבקשו לעבור לכרמיאל, פנו ביולי 1973 למשרד השיכון בבקשה לקבל דירה במסגרת התכנית לזוגות צעירים. בטופס הבקשה ציינו המתלוננים מפורשות, שהם בעלי דירה בצפת. במאוס 1974 הודיע משרד השיכון למתלוננים, כי על פי הנתונים שפירוט בבקשה הם נמצאו זכאים לסיוע בדירה במסגרת התכנית. בהמשך לאותה הודעה מסר המשרד בסוף מאי 1974 לחברה משכנת, שיכון. ופיתוח לישראל בע"מ, כי למתלוננים הוקצתה דירה בכרמיאל ואושרה להם הלוואה מובטחת במשכנתא בסך 55,000 ל"י. ביולי 1974 פנו המתלוננים למשרד בציננס, שנאמר להם על ידי אחד מעובדי המשרד שעליהם למכור דירתם בצפת, כדי שיהיו זכאים לקבל את הדירה בכרמיאל; בהוסיפם שהם פעלו בהתאם לכך ומכרו דירתם. כעבור שבועיים הודיע משרד השיכון לחברה, שיש לבטל את הקצאת הדירה למתלוננים, כיוון שבתור בעלי דירה לא היו זכאים להצטרף לתכנית האמורה; גם למתלוננים נשלחה באותו מועד - אוגוסט 1974 הודעה, כי בשל מחסור בדירות אין אפשרות להקצות להם את הדירה, שאמורים היו לקבל, אך ניתן להם להגיש בקשה להלוואה, שתסייע להם ברכישת דירה בשוק החופשי.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אמנם נכון שהאישור היה מוטעה מעיקרו, אך כיוון שלא בעטיים של המתלוננים נגרם הדבר, באשר הם מסרו נכונה את מלוא הנתונים הצריכים להחלטה, ולאחר מכן, על פי דרישה מפורשת של אחד מעובדי המשרד עוד מכרו דירתם שבצפת, הרי יהא זה אי-צדק בולט לבטל את האישור שניתן.

לפי נתוני המתלוננים - בתור בעלי דירה - ניתן היה לדחות על הסף בקשתם מיולי 1973, ואז המתלוננים היו פונים מלכתחילה לשוק החפשי, ולא שנה לאחר מכן, כפי שנאלצו לעשות בעקבות בטול הזכאות, בתנאי ההתיקרות שחלו מאז.

הוצבע איפוא על הצורך להשאיר בתוקף את האישור.

משרד השיכון קיבל את המלצת הנציב, ומצא למתלוננים פתרון דיוור שהתקבל על דעתם.

המתלונן, בעל משפחה המונה חמש נפשות, נרשם בשנת 1972 בתכנית חסכון לבניין של משרד השיכון. בסוף 1974 קיבל הודעה מהמשרד, כי אושרה לו דירה בצפת במחיר 94,000 ל"י. משלא קיבל כל הודעה נוספת תוך חצי שנה שלאחר מכן, פנה למשרד ונודע לו, שהדירה נמסרה למשפחה אחרת, באשר לפי המידע של חברת עמידר המאכלסת מונה משפחת המתלונן רק שלוש נפשות. קובל המתלונן בפני הנציבות, שבמועד, שנודע לו על כך, מחיר דירה כמו זו, שאמורה הייתה להימסר לו, היה גבוה הרבה יותר; בינתיים רכש באמצעות חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ דירה אחרת אך יותר קטנה ובמחיר יותר יקר, והוא דורש ממשרד השיכון פיצוי הולם על הנזק שנגרם לו. בירור הנציבות העלה, שמדובר היה באכלוס 29 דירות מקרב ציבור של 43 חוסכים, ביניהם המתלונן. בדרך כלל נבחרו משפחות של חמש נפשות ומעלה אך גם בנות ארבע; ליד שם המתלונן שברשימת שמות החוסכים צוין משום מה, שמשפחתו מונה רק שלוש נפשות. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. למתלונן לא הייתה כל אחריות לטעות האמורה. לולא זאת היה למתלונן, לפי הקריטריונים שנקבעו לצורך האכלוס, סיכוי סביר לכך, שתוקצה לו הדירה, שאודותיה קיבל בשעתו את אישור משרד השיכון. הוצבע בפני המשרד, שיש מקום לבדוק את גובה הנזק שנגרם למתלונן ולפצותו על כך. בעקבות זאת הודיע ביוני 1976 משרד השיכון לנציבות, שהוא פעל בהתאם ופיצה את המתלונן בסך כשלושים אלף ל"י.

35. איחור במסירת דירה - פיצוי בעד נזק שאינו של ממון

המתלונן רכש מחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ דירה בבניין שהלך ונבנה. אחד מסעיפי החוזה שבינו לבין החברה קובע, שאת הבנייה יש להשלים תוך שמונה חודשים, ככל שלא תחול הפרעה בבנייה מפאת גשמים או מסיבות אחרות שאינן בשליטת החברה. בניית הדירה הושלמה רק כעבור 16 חודש, ואז גם

נמסרה הדירה בידי המתלונן. הוא פנה לחברה בדרישה לפצותו, באשר הועיד את הדירה למגורי בנו, שחי עד אז בחוץ לארץ; כיוון שהדירה לא הייתה מוכנה במועד שנקבע, נאלץ בנו להאריך שהותו בחוץ לארץ ולשלם שם במשך אותו זמן בעד שכר דירה. המתלונן הצביע על כך, שגם דיירים אחרים באותו בניין פוצו בגלל האיחור במסירת הדירות להם, אולם החברה סירבה לשלם פיצוי למתלונן, באשר מהאיחור שבמסירת הדירה לא נזק הוא אישית אלא הבן; והרי הוא לא היה צד לחוזה. המתלונן קבל בפני הנציבות, שעל אף זאת מגיע לו פיצוי.

בירור הנציבות העלה, שלטענת החברה בדבר שלילת כל פיצוי מהמתלונן יש עוררין מבחינה משפטית. בעבר הכירו בתי המשפט בארץ בזכות לפיצוי ויהא זה סמלי, בעד נזק שאינו נזק ממון. התחיקה אף התפתחה בכיוון להגדלת הזכות לפיצויים בעד נזק מהסוג האמור, וכיום אף נקבע בחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970, בסעיף 13 "גרמה הפרת חוזה נזק שאינו נזק ממון, רשאי בית המשפט לפסוק פיצויים בעד נזק בשיעור שנראה לו בנסיבות העניין".

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. כשנקבע בחוזה מועד למסירת דירה ועיניו של הרוכש נשואות לאותו מועד, הרי כל איחור שאינו של מה בכך עלול לפגוע במימוש תכניותיו ובהכרח נגרם לו נזק, גם כשאין הוא ניתן לקביעה במונחים של כסף. אשר לתקופה שיש לראות אותה בגדר איחור, הזמן שנקבע בחוזה למסירת הדירה הוא שמונה חודשים; ודאי שההייה של עוד שלושה חודשים ניתן לראותה כסבירה. לפי זה הצטמצם האיחור עד לחמישה חודשים, ועל כן הומלץ לפצות את המתלונן בסכום סמלי של 1,000 ל"י בלבד בהתחשב בזה, שהוא לא טען לנזק ממון ממשי. הוצבע בפני חברת שיכון ופיתוח, שכחברה ממשלתית עליה לשלם פיצוי זה ללא צורך בהתדיינות; זאת בהתאם לרוח ההוראות של החוק, כפי שהוא בתוקף כעת, גם אם בעת עשיית החוזה עם המתלונן עדיין לא היה אותו חוק בר-תוקף.

תושב נתניה רכש מסניף חברת עמידר שבמקום מבנה רעוע, שעמד שנים בלא שימוש; כוונתו הייתה לשפצו כדי להתאימו למגורים. בחוזה בין הצדדים הובהר, שכל הוצאות השיפוץ יחולו על הקונה. כאשר ניגש לביצוע עבודות השיפוץ ופנה לעיריית נתניה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה לקבלת היתר לבנייה נוספת, נאמר לו, שעצם המבנה נבנה בניגוד לחוק ועל כן גם בלא היתר בנייה ולא שולמה בגינו אגרת הבנייה. העירייה דרשה איפוא ממנו, שישלם את אגרת הבנייה שבגין הבנייה המקורית, לרבות אגרת חיבור המגרש לרשת המים - אגרה שלא שולמה אף היא, הגם שהחיבור היה קיים בשעת הרכישה.

המתלונן פנה לעמידר בהטעימו, שאמנם התחייב לשאת בכל הוצאות השיפוץ, אך לא כן הדבר לגבי אגרות הבנייה והחיבור שבגין המבנה המקורי, שהרי יצא הוא מההנחה שהמבנה - אף כי בעת הרכישה רעוע מחוסר שימוש וטיפוח - נבנה פעם בהיתר וגם שולמו בגינו כל האגרות כדין. על כך השיבה עמידר, כי "הנ"ל רכש מעמידר בשנת 1969 מבנה בידעו שהוא פגום ולא ראוי לשימוש מדי. על מחיר המכירה הוסכם בהתאם".

הנציבות ביררה אצל עמידר ונמסר לה, שאין המדובר בבנייה לא חוקית: המבנה הוקם ב-1958 על ידי אגף השיכון שבמשרד העבודה כדי שישמש גן ילדים; באותה תקופה לא נזקק המשרד להיתר בנייה למכנים שהקים.

אפילו בהנחה שצדקה העירייה בדרישתה העקרונית לאגרות הבנייה והחיבור שבגין המבנה המקורי, הרי התחייב המתלונן לשאת רק בהוצאות שמערכישה ואילך ולא בהוצאות שמקורן בתקופה שלפני כן. אחרת היה על עמידר להפנות את תשומת לבו לכך ועל המתלונן היה להביע הסכמה, דבר שלא נעשה כלל.

במהלך הטיפול הציעה עמידר לשאת במחצית האגרות האמורות. המתלונן סירב לקבל את ההצעה. עמדת הנציבות הייתה שהצדק הוא לגמרי עם המתלונן, ואין מקום לכך כי יתפשר. עמידר קיבלה את עמדת הנציבות, והסכימה לכסות את מלוא האגרות שבגין המבנה המקורי.

משרד התחבורה

37. דרישה להתייצב במשרד רישוי לשם ביטול רישום רכב

המתלונן היה בעל מכונית שנזוקה קשה במאי 1975 ולא היה כדאי לתקנה. על פי דרישת חברת הביטוח במכרה לה המכונית. לאחר שהמתלונן קיבל מאגף הרישוי שבמשרד התחבורה טופס חידוש רישון לאותה מכונית, הוא הודיע לאגף כי המכונית על מסמכיה הועברה לחברת הביטוח בהוסיפו, כי קרוב לוודאי שאין המכונית קיימת עוד. בחשובה על כך השיב לו האגף: "לשם טיפול בבקשתך עליך לסור למשרד הרישוי לשם ביטול מספר הרכב". על כך השיב המתלונן כי מעולם לא הפנה כל בקשה לאגף הרישוי ואינו מבין, מה הצורך שיטרח לגשת לשם.

על פניית הנציבות השיב משרד התחבורה, כי הרכב עדיין היה רשום על שם המתלונן, ועל כן היה הכרח בפניית אגף הרישוי אליו; כיון שבעת ביטול מספר רכב יש להחזיר למשרד הרישוי גם את לוחיות הזיהוי של הרכב, הרי שמוצדקת הייתה הדרישה שלשם כך יופיע המתלונן במשרדי אגף הרישוי.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. בראש וראשונה היה על המשרד להודיע למתלונן, שהרכב עדיין רשום על שמו בהעדר פנייה של גורם אחר בדבר העברת הבעלות; אולם אפילו כבעלי הרכב הרשום לא היה מקום להזמין את המתלונן להתייצב במשרד הרישוי בקשר לביטול מספר הרכב, הואיל ודרישה כזאת אינה מעוגנת בחוק.

תקנה 289(א) לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, כנוסחה בשעת הזמנת המתלונן, קבעה: "רכב שהתיישן, פורק, נהרס או נשרף ויצא מכלל שימוש לחלוטין... חייב בעל הרכב הרשום ברשיון להודיע על כך לרשות הרישוי שאצלה רשום הרכב, וכן להחזיר לה את רשיון הרכב ולהסיר מהרכב את לוחיות הזיהוי". על פי התקנה אמנם חייב בעל הרכב להחזיר את רשיון הרכב ולהסיר מהרכב את לוחיות הזיהוי, אך לא נאמר בתקנה, שיש להחזיר, כדרישת המשרד, את

לוחיות הזיהוי, ואף לא נאמר בה, כי לשם מילוי חובותיו על בעל הרכב להתייצב במשרד הרישוי. אמנם בינתיים חל שינוי בתקנה, אולם רק מבחינה זאת, שחובת ההודעה לרשות הרישוי על שינוי שחל לגבי רכב חלה גם על בעלי הרכב לפי כל דין, לרבות מי שהרכב הועבר לו מכוח הטכס מכירה, צו של בית משפט, הוצאה לפועל או מכוח פוליסת ביטוח.

משרד התחבורה הודיע שאין הוא מקבל את עמדת הנציב. לדעת המשרד אין חשיבות לכך, שבתקנה נאמר רק "להסיר מהרכב את לוחיות הזיהוי" ולא גם "להחזיר את הלוחיות": טובת הציבור עדיפה מטובת הפרט; החזרת לוחיות הזיהוי על ידי בעל הרכב האחראי לכך דרושה כדי למנוע שימוש לרעה בהן. הוצבע בפני משרד התחבורה, שאין להטיל על אזרח חובות בנימוק כי קיים כביכול העקרון של "טובת הציבור עדיפה מטובת הפרט": במידה שהמחוקק או מתקין תקנות בגבולות סמכותו ראה צורך להעמיד דרישות לשם הבטחת טובת הציבור על חשבון הפרט, עליו להורות על כך במפורט.

משרד התיירות

38. אחריות בתי מלון לשמירת חפצי אורחיהם

המתלונן שהה בבית מלון באילת, ובזמן שהותו נעלמו מחדרו משקפי שמש ומכונת גילוח בערך כספי של 280 ל"י. המתלונן פנה להנהלת המלון, בהסתמכו על האחריות של מארחים לשמירת חפציהם של אורחים, ודרש פיצוי על אבדן החפצים. הנהלת המלון לא הודתה באחריות לאבדן, באשר החפצים לא נמסרו למשמרת בכספת המלון. אז פנה המתלונן למשרד התיירות וביקש התערבותו בעניין. המשרד הצדיק את עמדת הנהלת המלון. על כך פנה המתלונן לנציבות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. ניתן היה להזהרות עם עמדת הנהלת המלון, לוא המדובר היה במזומנים או חפצי ערך, שאין שמירתם אלא בכספת; אך לא כן לגבי חפצים הנועדים לשימוש יום-יומי ועל כן מקומם בחדר המלון, שבו מתאכסן האורח. כך עולה גם מחוק השומרים, תשכ"ז-1967, בסעיף 12(ב) ו-(ג), אשר לפיו דין בעל מלון כדין שומר שכר לעניין נכסים של אורח הנמצאים במלון; רק כספים, ניירות ערך או חפצי ערך אחרים יש להודיע עליהם לבעל המלון ולמסרם, לפי דרישתו, להחזקתו. המשרד קיבל את עמדת הנציב ובהתערבותו של המשרד פוצה המתלונן על ידי המלון במלוא שווי החפצים.

בנושא של אחריות מלון לאבדן חפצים של אורחים הגיעו לנציבות כמה וכמה תלונות.

ביולי 1976 פורסם חוק שירותי תיירות, תשל"ו-1976, הקובע בסעיף 3(3) את חובתו של עוסק בשירותי תיירות לבטח את המשתמשים בשירות ואת חפציהם. משרד התיירות הודיע לנציבות, ששר התיירות עומד להתקין תקנות בעניין חובות היסוד של מלון כלפי אורחיו, לרבות חובתם לשמור על חפציהם של האורחים.

משרד התיירות פרסם בעתונות מכרז למשרת עוזר לקצין מטה תיירות בשטחים המוחזקים. המועמדים נתבקשו לציין בהצעותיהם את מספר הטלפון שבביתם. המתלונן, שהגיש מועמדותו למשרה, ביקש להודיעו בכתב על מועד כינוסה של ועדת המכרזים, הואיל וברוב שעות היום אין הוא נמצא בביתו. משהתעניין כעבור זמן בקורות המכרז נאמר לו, שוועדת המכרזים כבר התכנסה והחליטה לבחור באחד מהמועמדים. לשאלתו, מפני מה לא הוזמן להופיע בפני הוועדה, נאמר לו, כי כל הזמנה בכתב לא נשלחה, אלא המועמדים הוזמנו בטלפון; גם לגביו נעשו כמה נסיונות להתקשר, ומשהדבר לא עלה, הוחלט לוותר על הזמנתו.

המתלונן דרש ממשרד התיירות, שתבוטל הבחירה, אשר לדעתו הייתה שלא כדין. על כך השיב לו המשרד, כי אמנם המדובר היה במשרה לא צמיתה (ארעית) וממילא לא הייתה חובה לפרסם מכרז ולנהוג לפי הנהלים המקובלים, בכלל זה הזמנת מועמדים להופיע בפני ועדת מכרזים. עם זאת הודיע המשרד, כי בוטלה הבחירה וייערך מכרז חדש. המתלונן לא הסתפק בכך, ודרש לנקוט צעדים נגד האחראי לפרסום המכרז והליכיו.

סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, קובע שלא יתמנה אדם עובד המדינה, אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי; על פי סעיף 15 לאותו חוק, לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא למשרה פנויה בתקן.

ברם קובע סעיף 40, ששום דבר האמור בחוק זה אינו בא למנוע את הממשלה מלעשות חוזה מיוחד עם אדם, שיועסק בשירות המדינה במקרים ולפי תנאים שייקבעו בתקנות.

תקנה 1(2) לתקנות שירות המדינה (מנויים) (חוזה מיוחד), תשי"ך-1960, קובעת כי הוראות סעיף 40 לחוק יחולו על העסקתו של אדם בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה. בהתאם לתקשי"ר, חובת מכרז פומבי אינה חלה לגבי אדם, המתקבל לעבודה במשרה לא-צמיתה מסוג "משימה חולפת" לתקופה של עד 12 חודש. לאחר מכן, כאשר יש צורך בהמשך מילוי המשרה צריכים לערוך מכרז פומבי, והגם להעסקה על פי חוזה מיוחד.

ואמנם במקרה דידן המדובר היה במשרה לא-צמיתה מסוג משימה חולפת לתקופת העסקה של פחות מ-12 חודש, ועל פי הוראות החוק, התקנות והתקשי"ר לא היה המשרד מחויב לפרסם עליה מכרז פומבי. אולם כיוון שנתפרסם מכרז, הייתה לדעת נציבות תלונות הציבור אי-תקינות בהליכים שנקטו. נציבות שירות המדינה, שגם אליה פנה המתלונן, אף היא סברה כך. משפורסמה הודעה יש לנקוט את מכלול הנהלים החלים על מכרז פומבי כדי להבטיח שהזמנת המועמדים והבחירה יהיו תואמות את הנקבע בתקנות שירות המדינה (מיבויים) (מכרזים בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961, בכלל זה הנאמר בתקנה 19, שלפיה הזמנה למבחן תישלח למועמד לפחות שבעה ימים לפני מועד המבחן.

מאחר שאין בתקשי"ר הוראות הקובעות בצורה חד-משמעית, כי גם כאשר נערך מכרז פומבי כזה על משרה בשירות המדינה, הפטורה מלכתחילה ממכרז, יש לנקוט כל הנהלים החלים על מכרז פומבי שעריכתו חובה והואיל וכפי שהעלה הברור, קיימת במשרדי ממשלה אי בהירות מסוימת בעניין זה, המליץ נציב התלונות לנציבות שירות המדינה, כי על האחרונה לפרסם הוראות מפורטות בעניין זה.

בעקבות זאת פרסמה נציבות השירות חוזר המבהיר, כי הזמנת מועמדים על ידי משרד ממשלתי מעל דפי העתונות לכל משרה בשירות המדינה היא בחזקת מכרז פומבי, המחייב נקיטת הליכים לפי כללים החלים על מכרז כזה; בשים לב לכך, על משרדי הממשלה לפעול בתחום זה תוך תיאום מלא עם נציבות שירות המדינה כדי למנוע תקלות.

משרד התקשורת

40. התקנות טלפון מחוץ לתור

המתלונן, תושב תל אביב, ששיכל בן במלחמת יום הכיפורים, ראה כדרוש, שהוא ואשתו החולנית יוכלו לקיים קשר טלפוני עם הבן שנותר להם והגר בנתניה; בדירתם מצוי מכשיר טלפון, אולם בדירת בנם טרם הותקן. הבן הגיש למשרד התקשורת עוד ביולי 1973 בקשה להתקנת טלפון, והמתלונן פנה לאחר המלחמה אל הנהלת המשרד בבקשה לזירוז ההתקנה, אך ללא הועיל, אף כי בפנייה הצביע המתלונן, שבבית שגר בו הבן הותקן זה לא כבר טלפון.

על פניית הנציבות השיב מהנדס שירותי הטלפון באיזור נתניה, שלפי מצב רשת הטלפונים שבמקום מגורי הבן לא הייתה אפשרות להתקין בדירתו טלפון ללא שינויים ברשת. לא רק בן המתלונן אלא גם דיירים אחרים שבבית הגישו בקשות להתקנת טלפון, וגם הבקשות האחרות לא נענו, אף כי ביניהן היו כאלה, שהוגשו לפני זמן רב יותר וגם היו בדרגת עדיפות יותר גבוהה. אמנם לפי הקריטריונים, אין עדיפות גבוהה מזו הניתנת להורים של חלל צה"ל, אך במקרה דנן הרי המדובר הוא באח, ובתור שכזה אינה מוענקת לבקשתו כל דרגת עדיפות.

הנציבות העירה את תשומת לב מינהל שירותי הטלפון, כי במקרה דומה הותקן, בהמלצת אגף השיקום שבמשרד הבטחון, טלפון בדירת אחותו של חלל צה"ל, בטרם שנענו בקשות שהוגשו לפני זמן רב יותר על ידי דיירים אחרים שבבית. ואמנם אחד הדיירים פנה אז בתלונה לנציבות על כך, ודעתו של הנציב הייתה, שאין לראות דופי בהחלטת המינהל לתת עדיפות להתקנת טלפון בדירת אחות חלל. בעקבות פניית הנציבות ובהמלצת אגף השיקום הוסיפו שירותי ההנדסה מספר קווים ברשת, ועל ידי כך נתאפשרה התקנת טלפון בדירת בן המתלונן ובדירותיהם של עוד כמה מדיירי הבית.

אשר להתקנת טלפון באחת מהדירות של הבית, שגר בו בן המתלונן, לפני שנענו כל יתר בקשות דיירי הבית, העלה הבירור, שבקשתו של אותו דייר

הייתה בעצם בדרגת העדיפות הנמוכה ביותר. מינהל שירותי הטלפון נתן לכך את ההסבר הבא: בבקשת אותו דייר צוינה כתובת, שבה נתאפשרה מבחינה טכנית בפברואר 1975 התקנת טלפון. אך משבאו עובדי יחידת ההתקנות שבמינהל שירותי ההנדסה לאותה כתובת כדי להתקין טלפון, נתברר להם, שאין אותו דייר גר שם אלא בבית, שגר בו בנו של המתלונן; ואז התקינו לו טלפון בדירה, שהוא גר בה בפועל.

הנציבות העירה, שלפי הוראות הנוהל, התקנה בכתובת אחרת מזו שצוינה בהוראת הביצוע טעונה אישור על ידי מינהל שירותי הטלפון, שבו רשומות ומסווגות הבקשות, כדי שבשים לב לנסיבות שנשתנו ייקבע, אם עדיין עדיפות הבקשה עולה על זו של אחרות; אישור כזה לא נתבקש ולא נתקבל. נוכח חשד, שנעברה עבירת משמעת על ידי העובדים, שעסקו בהתקנה האחרונה, הורה נציב התלונות להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לסעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

המוסד לביטוח לאומי

41. רכישת רכב להסעת נכה שלפני גיל חינוך חובה

ילדם של המתלוננים משותק בחצי גופו התחתון; אין הוא מסוגל לעמוד וללכת, ישיבתו אינה יציבה ואין הוא שולט על פעולות גופו. הילד מקבל טיפולים במקומות שונים בארץ, וכאשר מסייעים אותו, יש לקחת גם עגלה ומכשירים ארטופדיים. המתלוננים ביקשו מהלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר, שבמועד התלונה הייתה מופקדת על מתן הקלות לנכים בדרך של הלוואה עומדת לכיסוי מסי היבוא החלים על רכב מנועי, לקבל הלוואה כזאת. בקשת המתלוננים נדחתה, כיוון שגיל הילד עדיין למטה מחמש, ולפי הקריטריונים למתן הלוואה אין היא ניתנה אלא מגיל חמש, שבו מתחיל גיל חינוך חובה. הנציב, בדונו בשאלה זו, קבע, שכאשר דרוש הרכב לצורך הסעת נכה לקבלת טיפולים אין קביעת הגיל חמש כגיל מינימום סבירה*.

ב-1.1.1976 הועבר הטיפול בנושא זה ממשרד האוצר למוסד לביטוח לאומי. המוסד פועל על פי הסכם, שנערך בינו לבין הממשלה. באותו הסכם נקבע, שזכאי להלוואה כאמור הוא תושב ישראל, שמלאו לו חמש שנים; דהיינו, הקריטריון שלפיו פעל משרד האוצר, אומץ בהסכם. התלונה הנדונה ותלונות אחרות שנתקבלו בנציבות הובאו על ידיה לתשומת לבו של המוסד. תשובתו הייתה, שאין הוא מוכן כלל לדון במקרים, כל עוד לא מלאו לילדים חמש שנים - לפי האמור בהסכם. יוצא שמאז עבר הטיפול למוסד, חלה החמרה: בעוד שבעבר הייתה לסגן המנהל הכללי של משרד האוצר סמכות לדון במקרים מיוחדים, גם בטרם מלאו לילד חמש שנים, הרי המוסד אינו נכון לחרוג מההסכם כהוא זה**.

* ראה דו"ח שנתי 3, עמ' 49, תלונה מס' 10.

** ראה גם תלונה מס' 42 להלן

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת, והצביע בפני המוסד על הצורך לטפל מיד בבקשת המתלוננים לקבלת ההלוואה. כן הומלץ בפני המוסד ובפני משרד האוצר לשנות - אם למילוי ההמלצה הדבר נראה דרוש - את הנקבע בהסכם בנוגע לגיל המינימום לקבלת הלוואה.

42. הבטחה של בר-סמכא יש לשמור גם אם בינתיים הועבר נושא הטיפול לרשות אחרת

המתלונן פנה ללשכה לשיקום נכים במשרד האוצר בבקשה לקבל הלוואה עומדת לכיסוי מסי היבוא החלים על רכב מנועי להסעת ילדו הנכה. בקשתו נדחתה, הואיל וילדו עדיין לא הגיע לגיל חמש - התחלת גיל חינוך חובה. על יסוד כירור הנציבות בעקבות תלונתו של המתלונן הבטיח סגן המנהל הכללי של משרד האוצר, שמוטמך היה לטפל במקרים מיוחדים, שבהגיע הילד לגיל ארבע יוזמן בפני ועדה רפואית שתקבע את אחוז נכותו. אולם במלאת לילד ארבע שנים שוב לא היה הטיפול בעניין בידי משרד האוצר, אלא הועבר בינתיים למוסד לביטוח לאומי. המתלונן פנה אל המוסד בדבר שמירת ההבטחה, שניתנה בשעתה על ידי סמכ"ל האוצר, ואף הלה אישר את דבר ההבטחה והמליץ על מילויה. אולם המוסד סירב, כאשר לדבריו, מנוע הוא מלמלאה בהתחשב בהסכם שבינו לבין משרד האוצר*. אז פנה המתלונן שנית לנציבות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. כאשר עובד בכיר, שעה שהיה מוסמך לכך, הבטיח לאזרח, שבקשתו תידון בבוא השעה, הרי גם אם הטיפול בנושא עבר בינתיים לרשות אחרת מרשויות המדינה, יש לכבד את ההבטחה ולמלאה. הוצבע איפוא בפני המוסד שיש להזמין את הילד בלא דיחוי בפני ועדה רפואית מתאימה.

* ראה תלונה מס' 41 לעיל

מינהל מקרקעי ישראל

43. החזר פקדון בגין עסקה שלא יצאה לפועל

המתלונן גר באחת משתי הדירות שבבית שנבנה על אדמת מקרקעי ישראל ומנוהל על ידי חברת עמידר. לאחר כמה שנות משא ומתן בדבר רכישת הדירות על ידי הדיירים הודיעה חברת עמידר למתלונן במאי 1974, שקיימת אפשרות, שירכוש את הדירה שהוא גר בה על החלקים המסופחים אליה בסך 135,000 ל"י; לשם כך עליו להפקיד עד יולי אותה שנה סכום ראשוני בשיעור 10% מהמחיר. המתלונן עשה כן. כעבור ארבעה חודשים - נובמבר 1974 - הודיעה לו עמידר שחלה טעות בהערכת הנכס, ואם ברצונו לרכוש את הדירה, עליו לשלם 270,000 ל"י - מחיר שאחר כך הורד ל-240,000 ל"י; ולא, יוחזרו לו כספי הפקדון שכסך 13,500 ל"י. טוען המתלונן שלאחר התשלום מצדו על חשבון העסקה לא הייתה עמידר זכאית להעלות את מחיר הרכישה. לצורכי התשלום הראשוני היה עליו למכור בשער ירוד ביירות ערך, שעם שינוי שער המטבע הישראלי בנובמבר 1974 עלו כדי 20%. עוד טענה בפיו, שהחלטה על שינוי המחיר נתקבלה עוד בספטמבר 1974, ואילו ההודעה אליו הגיעה רק בנובמבר אותה שנה - עם שינוי שער המטבע.

בירור הנציבות העלה, שבעת הפקדת הכסף חתם המתלונן על טופס בקשה לרכישת נכס וכתב הפקדה. בין התנאים שבכתב ההפקדה יש תנאי הקובע, שאם לא תאושר העסקה על ידי ועדת העסקאות שבעמידר, מורכבת מנציגי עמידר, מינהל מקרקעי ישראל והשמאי הממשלתי, יוחזר הפקדון ולא תהיה למפקיד זכות לקבלת פיצוי או תמורה כל שהם. אף הוסף בכתב ידו של המפקיד, ש"תוכן כתב הפקדה זה ברור לנו, וכן ידוע לנו כי העסקה תקבל תוקף רק לאחר חתימת החוזה ע"י שני הצדדים".

עמדת הנציב הייתה שנוכח הקביעה הברורה אין לראות בהודעת עמידר ממאי 1974 אלא הבעת נכונות להבאת העסקה לדיון בוועדה, בתנאי שהמתלונן גילה דעתו לרכוש על ידי הפקדת הסכום האמור. הוועדה הייתה חפזת להחליט

על מכירת הדירה במחיר כנקוב או במחיר יותר גבוה, כפי שנעשה במקרה דיון, או לדחות את עריכת העסקה.

עם זאת, נתברר, שהיו טעויות מספר מצד המטפלים בעסקה: הטעות בהערכה נבעה בחלקה מכך, שלא הובא בחשבון מרכיב חשוב ביחס לנספחי הדירה - שיוכו של הגג לדירת המתלונן - טעות שניתן היה למנוע אותה. מאז הופקד הכסף ועד שבאה הבקשה לכלל דיון בספטמבר 1974, חלפו כשלושה חודשים; ועד שהחלטת הוועדה הובאה לידיעת המתלונן, חודשיים נוספים.

הנציב לא מצא לנכון להמליץ על מכירת הנכס למתלונן במחיר המקורי, כאשר כתב ההפקדה איפשר לוועדה שלא לאשר את העסקה, ולדעת הנציב זה הוא אחד המקרים, שאישור עסקה על סמך הערכה מוטעית היה מביא הפסד בלתי מוצדק לקופת המדינה. עם זאת, סבור היה הנציב, שהיה מקום להמליץ בפני מינהל מקרקעי ישראל על תשלום רבית בשיעור שנתי של 15% על כספי הפקדון, משום שהמתלונן מצדו לא עשה דבר להכשלת העסקה, ורשאי היה לצפות ליציאתה לפועל, במקום שיקבל כעבור תקופה ארוכה יחסית הודעה על שינוי התנאים ששמה לאל את העסקה. בנסיבות המתוארות החזרת הפקדון בסכום הקרן בלבד יש בה משום נזק למפקיד והתעשרות שלא כדין של מקבל הפקדון.

בעקבות המלצת הנציב הורה מינהל מקרקעי ישראל לשלם למתלונן רבית על כספי הפקדון.

44. חובו של מוכר מובע רישום הנכס על שם הקונה

בדצמבר 1972 התקשר המתלונן בחוזה עם חברת בנייה פרטית לרכישת דירה בבית, שהלך ונבנה על קרקע המינהל, ושלאחר הבנייה אמור היה להירשם כבית משותף. מפתחות הדירה נמסרו למתלונן בספטמבר 1973. משפנה למינהל בבקשה לרשום על שמו את זכויות החכירה על הדירה, נאמר לו, שהחברה עודנה חבה למינהל סך 13,000 ל"י בקירוב, וכל עוד לא יסולק אותו חוב, לא ייערך הרישום לגבי כלל הדירות שבבית. בינתיים הוכרזה החברה פושטת רגל. בראשית 1976 פנה המתלונן לנציבות בתלונה על כך, שלא בדין מסרב המינהל לרשום על שמו את זכויות החכירה באשר החוב מגיע מן החברה,

ואילו הנפגע הוא הרוכש, שאינו חב ולא כלום למינהל.

בירור הנציבות העלה, שהחברה רכשה במארס 1972 מאחר את זכויות החכירה על המגרש, והמינהל הודיע לחברה ביוני 1972, שעליה לשלם לו דמי הסכמה בסך 70,000 ל"י בקירוב. בשל אי-יכולתה של החברה לשלם את הסכום לאלתר אמנם הסכים המינהל לקבל ממנה ארבע המחאות, שזמני פרעון חלו בחודשים דצמבר 1973 עד מארס 1974, אך חייב אותה בריבית פיגורים בסך כ-13,000 ל"י. החברה לא שילמה למינהל את הריבית, ועל כן סירב המינהל לרשום את זכויות החכירה על שם בעלי הדירות.

הנציב קבע שהתלונה אינה מוצדקת. אין המינהל הצד המתקשר עם המתלונן אלא החברה, אשר היא התחייבה כלפיו להעביר את הדירה על זכויות החכירה בבוא הזמן על שמו. עניין זה התעכב בשל חוב החברה למינהל, ואם יש למתלונן דין ודברים עם מי שהוא, הרי זה עם החברה.

במקרה זה גם אין מקום לטענה מצד המתלונן, שעניין החוב בא עליו כחתף, ולא הוא מי שצריך לשאת בתוצאות מאי-פרעון חובותיה של החברה למינהל. מי שעומד לרכוש דירה, עליו לבדוק לטובתו הוא את מכלול היחסים, שיש להם נגיעה לעסקה. ואמנם לוא המתלונן, לפני שנכנס להתקשרות עם החברה בסוף 1972, היה פונה למינהל לבירור זכויות החכירה של המוכר, כי אז היה נודע לו, שטרם אישר המינהל את בעלות החברה המוכרת על אותן זכויות, באשר עדיין היא חבה לו סכום לא מבוטל כלל וכלל.

45. העלאת דמי חכירה למפרע

המתלוננת חכרה בשנת 1961 ממינהל מקרקעי ישראל דירה ועשתה חוזה חכירה עם המינהל. בסעיף מסעיפי החוזה נאמר: "המחכיר זכאי להעריך מחדש את הנכסים בכל תקופה של 5 שנים, החל מתאריך התחלת תקופת החכירה. במקרה שהמחכיר משתמש בזכותו, כמפורט בסעיף הקודם, חייב יהיה להודיע לחוכר במכתב רשום את הסכום שעליו לשלם בתור דמי חכירה לפי ההערכה החדשה". בשנת 1972 קיבלה המתלוננת לראשונה דרישה לתשלום דמי חכירה. מפירוט החשבוניות נסתבר, כי בשנת 1968 העלה לה המינהל את דמי החכירה מ-54 ל"י ל-92.35; כן דרש ממנה ריבית פיגורים לתקופה שלא שילמה דמי

חכירה. קובלת המתלוננת שהעלאה היא בניגוד לנקבע בחוזה, באשר לא קיבלה על כך הודעה מוקדמת.

על פניית הנציבות השיב המינהל, כי בשל תקלה נשמט מזכרונו של המחשב שמה של המתלוננת, ומסיבה זו לא נשלחה לה בעוד מועד הודעה על העלאת דמי החכירה. כנגד זה, לא מוצתה כלפי המתלוננת זכות המינהל להעלות את דמי החכירה אחת לחמש שנים - לאמור, בשנת 1966 ובשנת 1971 - אלא רק פעם אחת בלבד מ-1968. כלל בקוט הוא בידי המינהל, שאותם חוכרים העומדים על מילוי דווקני של זכויותיהם בהתאם לחוזה, בכלל זה קבלת הודעה מראש על העלאת דמי החכירה, קובע הוא להם את דמי החכירה - כמו שרשאי לעשות על יסוד אותו חוזה - לפי ערכה של הקרקע בשוק החופשי. לעומת זאת במקרה דידן הסתפק המינהל בתום שבע שנים מעשיית החוזה רק בתוספת של 35% מדמי החכירה המקוריים בצירוף הפרשי הצמדה בהנחה כמובן שהמתלוננת תשלים בסופו של דבר עם העדר ההודעה המוקדמת.

אשר לריבית הפיגורים ביטל המינהל את החוב בהתאם לסיכומים קודמים של הנציבות עם המינהל, אשר לפיהם באותם מקרים שיוכח, כי חוכר לא קיבל הודעת חיוב לתשלום דמי חכירה, לא תיגבה ממנו ריבית*.

* ראה דו"ח שנתי 2, תלונה מס' 71 עמ' 127

רשות השידור

46. אין האזרח חייב להוכיח שאין לו מקלט רדיו או טלוויזיה

יש שאנשים, אשר אין ברשותם מקלט רדיו או טלוויזיה, מקבלים מרשות השידור דרישה לתשלום אגרה. בהשיבם לרשות שאין הם חייבים לשלם אגרה בעד מקלט שאינו קיים, נדרשת מהם הצהרה בבית משפט השלום בדבר אי-קיום מקלט בביתם; אחרת עומדת הרשות על תשלום האגרה. רבים מהאנשים פנו לבציבות בתלונה על כך.

לשאלת הנציבות הסבירה הרשות את דרישתה זו בכך, כי יוצאת היא מההנחה שברשותה של כל משפחה מקלט. כל מי שקיבל הודעת תשלום וטוען, שאין לו מקלט, חובת ההוכחה עליו; ואם הצהיר, יצא ידי חובתו.

הנציבות הצביעה בפני הרשות, שדרישתה נוגדת את הכלל של "המוציא מחברו עליו הראייה". כל יוצא מהכלל חייב להיקבע בתור שכזה על פי חוק. במקרה דנן אין קביעה כזאת, ועל כן יפה כוחו של הכלל.

הנציב מצא איפוא שהתלונות מוצדקות, והצביע בפני הרשות שתימנע מלדרוש הצהרה בבית משפט על אי-קיום מקלט.

רשות השידור הודיעה לנציבות, שהיא מקבלת את עמדת הנציב. להבא תסתפק הרשות לגבי מי שנדרש לשלם אגרה וטוען, שאין לו מקלט רדיו או טלוויזיה, בהודעה ממנו בכתב על כך.

רשויות מקומיות

47. הריסת קיוסק על ידי עירייה תוך כדי הקמתו על פי היתר ממנה

המתלונן אדם צעיר הסובל ממחלת הנפילה, היה במשך שנים בטיפול של לשכת הסעד בעיריית תל אביב-יפו; לאחר מאמצים לשקם את האיש מבחינת פרנסתו סוכם על כך, שהעירייה תקצה באחת משכונות העיר קרקע ציבורית, ותרשה לו להקים עליה קיוסק, כשהבנייה תהיה ממומנת מאמצעי המתלונן. ביוני 1973 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה היתר לעירייה לבניית הקיוסק, ובאוקטובר 1973 אישר המתלונן לוועדה המקומית, שהוא קיבל את ההיתר. בנובמבר 1973 נעשה בין העירייה לבין המתלונן חוזה, אשר לפיו יוקם על ידי המתלונן קיוסק, שיהא בבעלות העירייה, וזו תשכיר אותו למתלונן למשך שבע שנים מהשלמת הבנייה. לפי תנאי החוזה, תהא העירייה זכאית לבטל אותו תוך שבע השנים, רק אם יפר השוכר את תנאיו, או אם "מחמת איזו תכנית עירונית או ממשלתית מאושרת תמצא העירייה צורך בפינוי המקום שקיים עליו הקיוסק". החוזה נעשה על פי החלטתה של מועצת העירייה, וקיבל אישורו של הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים, כנדרש לפי פקודת העיריות.

ביוני 1974 נעשה בין המתלונן לבין קבלנים חוזה, שלפיו התחייבו הקבלנים לבנות את הקיוסק תמורת 42,000 ל"י; ואמנם הוחל בבנייה.

כחודש לאחר מכן - בעקבות פנייה של שכנים לעירייה - הופיעו באתר הבנייה פועלי העירייה וללא הודעה מוקדמת ואף ללא צו של בית המשפט הרסו את שנבנה.

העירייה מסרה לנציבות את הטעמים הבאים לפשר פעולות ההריסה:

1. מדיניותה הנוכחית של העירייה היא שלא לאפשר בניית קיוסקים על שטחיה, שנועדו לשימוש הציבור הרחב;
2. היתר הבנייה היה לא על שם המתלונן אלא על שם העירייה, ולפי זה ברצות העירייה שלא לממש היתר זה רשאית היא לבנות בין במישרין ובין בעקיפין על ידי המתלונן;

3. לאחר שנבדק ביסודיות מצבו של המתלונן, התגבשה הדעה, שאין מקום לקיים את החוזה כלשונו.

עוד טענה העירייה, שלשם ההריסה לא היה צורך בקבלת צו בית המשפט; גם על פי חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970, לא ניתן לאכוף את החוזה בנסיבות העניין. העירייה הוסיפה שבעקבות ההריסה העבירה למתלונן לבחירתו שתי הצעות לשיקומו: למסור בידי המתלונן קיוסק קטן למכירת בולים, שטרות ועתוננים ברחוב מרכזי בעיר; לשלם דמי שכירות למשך חצי שנה בעד חנות שישכור לו המתלונן. מלבד זאת הוצע לו תשלום פיצויים בגין נזקים שנגרמו למתלונן על פי חשבון שיגיש לעירייה. אולם כל ההצעות נדחו על ידי המתלונן, באשר לא ראה בהן תחליף נאות לנשוא החוזה.

הסעיפים בחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970, הנוגעים לעניין הם:

2. הופר חוזה, זכאי הנפגע לתבוע את אכיפתו או לבטל את החוזה, וזכאי הוא לפיצויים, בנוסף על אחת התרופות האמורות או במקומן, והכל לפי הוראות חוק זה.

3. הנפגע זכאי לאכיפת החוזה, זולת אם נתקיימה אחת מאלה:

(1) החוזה אינו בר-ביצוע;

(2) אכיפת החוזה היא כפיה לעשות, או לקבל, עבודה אישית או שירות אישי;

(3) ביצוע צו האכיפה דורש מידה בלתי-סבירה של פיקוח מטעם בית-משפט או לשכת הוצאה לפועל;

(4) אכיפת החוזה היא בלתי צודקת בנסיבות העניין.

הנציב מצא שהתלונה מוצדקת. אין להעלות נימוק להפרת חוזה בשל שינוי פתאומי במדיניות. היתר הבנייה, שביקשה וקיבלה העירייה, לשם שיקום המתלונן, קיבל את הגושפנקא בחוזה שנעשה בין הצדדים, ושוב אינה קיימת האופציה, שמסתמכת עליה העירייה, בדבר מימוש ההיתר או אי-מימוש. אשר למצב הבריאות של המתלונן, הרי ההסדר בדבר שיקום המתלונן בדרך של בניית הקיוסק נעשה תוך ידיעה מלאה על כך, וכפי שהעלה בירור

הנציבות, נתקבלה ההחלטה אף בהתייעצות עם גורמים מקצועיים: הפסיכיאטר המחוזי, פסיכיאטרים בעלי שם והאגף לעבודה סוציאלית של העירייה.

כיוון שהעירייה הביאה את החוזה לקצו בניגוד למותנה בין הצדדים, הרי שתופסים הסעיפים לחוק האמור ובכלל זה הזכאות כשלעצמה לאכיפת החוזה. בסוף מאי 1976 הוצבע בפני העירייה, שעל כל פנים יש לפצות את המתלונן לא רק בעד הנזקים הישירים שמחמת הריסת הקיים - כפי שהעירייה הייתה נכונה לעשות, לאחר שהמתלונן יגיש לה חשבון - אלא אף בגין מלוא ההפסד שהוסב לו בעקבות הפרת החוזה; זאת בצורת שיקום שווה ערך לזה שנשלל ממנו שלא כדין.

בעקבות זאת הודיעה העירייה שהיא מטפלת במציאת פתרון מניח את הדעת.

48. חנות מכולת ללא רשיון בבית מגורים - עיכובים מסיבות אנושיות בהסרת מפגע

באוקטובר 1971 פנה תושב קרית אונו בתלונה על כך, שבאחת הדירות בבית שבאיזור מגורים מובהק נפתחה חנות מכולת; החנות משביתה מנוחתו ואף מהווה מפגע תברואה חמור.

בנובמבר 1971 ענתה המועצה המקומית לנציבות כדלהלן: "ידוע לנו על העסק הנ"ל ... ולא השלמנו עם ניהול העסק בבית, אולם היותו מקרה סוציאלי חמור, דורש הטיפול בעניינו זמן עד לסידור נאות. ואמנם אנו נמצאים בשלב מתקדם של מציאת פתרון".

ממצאי הבירור שכנעו את הנציבות, שהצבעה בפני המועצה המקומית על סגירת החנות לאלתר תפגע קשות במשפחתו של בעל החנות. הלה פתח את החנות בתור מוצא אחרון, לאחר שנשרף בית המלאכה שלו, אשר לא היה מבוטח; כושרו מוגבל; יש לו שני ילדים מפגרים; והוא מוכר כנזקק לענייני סעד.

בשלב ראשון פעלה המועצה המקומית במישור המשפטי בתבעה את בעל החנות לדין על ניהול עסק ללא רשיון. בשל מצבה הסוציאלי החמור של המשפחה הוא נקנס בסכום סמלי של עשר ל"י, ובית המשפט סירב לתת צו סגירה.

לאחר מכן סברה המועצה המקומית, שהשלמת בנייתו של שוק חדש בקרית אובו תביא לפתרון הבעיה על ידי העברת עסקו לשם. לאחר עיכובים מרובים קיבלה המועצה המקומית את השוק לחזקתה באוקטובר 1975. אז נוכחה המועצה, שבעל החנות מסרב לעבור למקום החדש, ועד להשלמת דו"ח זה לא עלה בידה להביא את הדבר לסידור נאות, כפי שהבטיחה לעשות בהודעתה דלעיל לנציבות.

מקרה זה מדגים, עד כמה קשה לעתים להביא תלונה מוצדקת על תיקונה, כאשר ברקע קורותיה של משפחה מוכת אסונות. אולם מכל מקום משנפתח השוק החדש ונוצרו התנאים לסילוק המפגעים, שמהם סובל המתלונן, על המועצה המקומית לגלות די זריזות ותושיה להביא את העניין סוף-סוף על סידורו, ויש לעשות כן ללא שיהוי בוסף.

49. מטרד שהתמיד

הנציבות מקבלת מספר רב של תלונות מאזרחים על מטרדים, שהכולטים שביניהם הם אלו הנגרמים מבנייה לא-חוקית ומהפעלת עסקים שלא כדין באיזור מגורים. המקרה המתואר להלן מדגים את רגשי התסכול, שחש אזרח, הנפגע ממטרד, מאזלת ידה של הרשות המקומית להסרת המטרד. המתלונן מתגורר ברובע מגורים ביהוד. לפני כשלוש שנים נפתחה ליד ביתו נגריה. למרות פניותיו למועצה המקומית קיבל בעל הנגריה רשיון להפעלתה. באוגוסט 1974 החל בעל הנגריה בבנייה להרחבתה. מיד לאחר מכן פנה המתלונן לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שתאסור על הבנייה, ואמנם הוציאה זו צו מינהלי להפסקת הבנייה, וגם בית משפט הוציא צו האוסר את המשך הבנייה. על אף זאת המשיך בעל הנגריה בבנייה עד להשלמתה. שוב פנה המתלונן למועצה המקומית, שהבטיחה לו שלא תחדש את הרשיון להפעלת הנגריה, אך בפועל נמשכה הפעלתה.

בתחילת 1975 פנה המתלונן לנציבות וקבל בפניה על הסבל הנגרם לו מהרעש הכבוע ממכונות הנגריה במשך כל שעות היום.

ראש המועצה המקומית לא השיב על פניית הנציבות מיום 5.2.1975 ואף לא על התזכורות שלאחר מכן. רק אחרי ביקור עובד הנציבות במשרדי המועצה

השיב ראש המועצה לנציבות בסוף 1975, כי לא חודש רשיון בעל הנגרייה, ונבדקת האפשרות להעברת הנגרייה למקום אחר.

בירור הנציבות בוועדה המקומית העלה, שנגד בעלי הנגרייה הוגש כתב אישום על בנייה ללא היתר, ובית המשפט הטיל עליו קנס כספי ואף ציווה להרוס את המבנה.

הנציב קבע בסוף 1975, כי אין די בהליכים כאמור שננקטו עד אז. על המועצה המקומית לפעול לסילוק המטרד על ידי הפעלת מלוא סמכויותיה שעל פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, עד להשגת התוצאה הרצויה.

כאשר בפברואר 1976 פנתה הנציבות לראש המועצה המקומית כדי לוודא את ביצוע המלצתו של הנציב, שוב לא קיבלה מענה. בהמשך המעקב נתברר שהמועצה טרם מיצתה סמכויותיה שעל פי החוק האמור; מוסיף להתנהל משא ומתן על העברת הנגרייה למקום אחר. הוועדה המקומית המשיכה בהליכים משפטיים נגד הבעלים בשל אי-ציות לצו בית המשפט ונגזר עליו קנס כספי נוסף וכן עונש מאסר על תנאי, אם לא יהרוס את המבנה. שוב לא היה ציות לצו ובינתיים מתמשכים ההליכים המשפטיים; ואילו המטרד - בעינו עומד.

מבחינת מהלך הטיפול במקרה המתואר ומבחינת הרקע הכללי האמור הביא הנציב בספטמבר 1976 את העניין לידיעת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה.

50. הבעייתיות שבגביית מס השבחה

מקורו של מס השבחה הוא בסעיף 32 לפקודת בניין ערים, שלא בוטל עם אישור חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, כפי שבוטלו רוב סעיפי הפקודה. על פי הסעיף, רשאית ועדה מקומית לתכנון ולבנייה להשיג את הכספים, כולם או מקצתם, הדרושים לתכנית בניין ערים, על ידי תרומה, המכונה "מס השבחה" ואשר תוטל על בעליהם של בכסים, שעלה שוויים מפאת הכנתה או ביצועה של התכנית; הוועדה תגבה את מחצית סכום ההשבחה של הנכס; את תביעתה לגביית המס היא תגיש תוך שנתיים מהיבטן תוקף לתכנית או מיום גמר עבודה המבוצעת על פי אותה תכנית ושביחס אליה נתבע המס; הסכום ישולם בארבעה שיעורים שבתיים שווים, כשהשיעור הראשון ישולם

חודש ימים לאחר שהוסכם או הוחלט בדרך בוררות, מה הוא הסכום המגיע;
חילוקי דיעות בשאלה, אם עלה שוויו של נכס, או בעניין סכום ההשכחה
או בעניין אחר יובאו לבוררות.

לנושא של מס השכחה הייתה התיחסות בדו"חות שנתיים 2 (עמ' 143) ו-4
(עמ' 124) של נציב תלונות הציבור, והנושא אף נדון בדו"חות שנתיים 17
(עמ' 704) ו-26 (עמ' 1137) של מבקר המדינה ובדו"חות ביקורת על רשויות
מקומיות.

להלן תיאורן של ארבע תלונות מצד בעלי נכסים על ועדות מקומיות לתכנון
ולבנייה בעניין מס השכחה, שנגבה בפועל בשני מקרים ושנדרש בשניים
האחרים.

*

בעל חלקה ברחובות ביקש מהעירייה אישור על תשלום המסים כדי להעביר
את הבעלות על החלקה לקונה. העירייה, בתור ועדה מקומית לתכנון ולבנייה,
דרשה וגבתה ממנו מס השכחה בסך 3,875 ל"י. המתלונן קבל בפני הנציבות
על כך, שלגבי הנכס לא נערכה כל פעולת תכנון, שעשויה הייתה להביא
להשבחתו.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, שהמס נגבה בהסתמך על הערכת שמאי,
שלפיה עלה שווי הנכס כתוצאה מהכנתה של תכנית בניין ערים. התכנית
טרם קיבלה תוקף.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. תנאי מוקדם לתביעת מס השכחה הוא קיומה
של תכנית בניין ערים בת תוקף, אשר השבחתו של הנכס היא פועל יוצא
מתכנית זו. ללא מילוי התנאי אין יסוד לגבייה. הוצבע בפני העירייה
שיש להשיב למתלונן את הסכום שנגבה שלא כדין.

מאחר שהעירייה לא פעלה בהתאם להמלצת הנציב, הגיש המתלונן נגד
העירייה תביעה משפטית להשבת הסכום.

*

בעלי חלקת אדמה בחולות ראשון לציון ביקשו מהעירייה אישור על תשלום
המסים העירוניים החלים על שטח בן שני דונמים, שנמכר מתוך החלקה,

לצורך העברת הבעלות על אותו שטח לקונה. כתנאי לקבלת האישור הם נדרשו לשלם לעירייה מס השבחה בסך 12,000 ל"י; הם שילמו את המס תוך מחאה וקבלו על כך בפני הנציבות.

במהלך הביורוקרטיה מכרו המתלוננים חלקה נוספת בת שני דונמים, ושוב התנתה העירייה את מתן האישור בתשלום מס השבחה; אולם בניגוד לפעם הקודמת הייתה נכונה העירייה לקבל לפי שעה רק את מחצית הסכום ולגבות את היתרה לאחר שיוכרע על ידי בורר, שימונה על דעת שני הצדדים, מה הוא הסכום המגיע לעירייה בתור מס השבחה. שוב שילמו המתלוננים תוך מחאה.

על פניות הנציבות לפשר שתי הדרישות השיבה העירייה, שהמס נגבה בהסתמך על הערכות שמאים, שלפיהן עלה שווי הנכסים באיזור כתוצאה ממתן תוקף לתכניות בניין ערים. כהוכחה לכך המציאה העירייה לנציבות פסק בוררין של שמאי, שנסב על עליית שווייה של חלקה אחרת באותו גוש בעקבות מתן תוקף לשתי תכניות בניין ערים - אחת ב-1967 ואחת ב-1969 - תוך יישומו של הפסק לחלוקת המתלוננים. אולם טענו אלו, שלידיהם לא הגיעה כל תביעה לתשלום המס, כפי שחייב היה להיות בהתאם לחוק, ורק בבואם לבקש מהעירייה אישור הם נדרשו כאמור לשלם מס השבחה. מאידך נטען על ידי העירייה, שאמנם לאחר אישור תכנית 1967 לא נשלחו תביעות לבעליהם של הנכסים הכלולים באותה תכנית; ברם בעקבות אישור התכנית מ-1969 נשלחו הודעות לבעלי הנכסים, בכללם המתלוננים, תוך ציון, שמס השבחה יהיה בסכום, כפי שייקבע לאחר מכן על ידי שמאים.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אפילו הציגה העירייה בפני הנציבות תיעוד על כך, ששלחה למתלוננים הודעה כאמור, הרי לא צוין בה סכום המס, שעל מקבל ההודעה לשלם, ומשום כך אין לראות אותה תביעה לתשלום המס כנדרש לפי החוק. גם הדרישה בדבר התשלום - בגין החלקה הראשונה מלוא הסכום בבת אחת; ובגין השנייה, המחצה לאלתר - הייתה בניגוד לחוק, הקובע שהמס ישולם בארבעה תשלומים שנתיים, כשהשיעור הראשון ישולם חודש ימים לאחר שהוסכם או הוחלט בדרך בוררות מה הוא הסכום המגיע. ואכן במקרה זה אף טרם הגיע בכלל השלב של קיום בוררות בהעדר תביעה כדין.

הוצע איפוא ביולי 1976 בפני העירייה על הצורך להשיב למתלוננים את שני הסכומים ששולמו על ידיהם.

*

המתלונן, עורך דין, פנה בשם מאות בעלי חלקות אדמה בחולות ראשון לציון אל הנציבות בתלונה על כך, ששולחיו נדרשו על ידי העירייה לשלם מס השבחה בסך 4,000 ל"י לדונם כתנאי לקבלת אישור בקשר להעברת בעלות, אף כי לדברי המתלונן לא ניתן בשנים האחרונות תוקף לכל תכנית בניין ערים, שתתיחס לאותן חלקות. עוד הטעים המתלונן, שעד לפנייה בדבר האישור לא הוגשה כל תביעה לתשלום מס השבחה, כנדרש.

העירייה הסבירה לנציבות, שאמנם אין הנכסים האמורים כלולים ממש באיזו שהיא תכנית תקיפה המשמשת אסמכתא להשבחה, אך לפי הערכת שמאים השפיעו בעקיפין על העלייה בשוויים תכניות בנות תוקף המתייחסות לנכסים אחרים בסביבה.

הנציב קבע באפריל 1976 שהתלונה מוצדקת. אין העירייה רשאית לעכב את מתן האישור עד לתשלום המס, ולוא בשל העדר הסכם או החלטה, בדרך בורות, בדבר הסכום המגיע; שהרי במצב דברים זה עדיין לא חלה לפי החוק החובה לשלם את המס - ואף לא הראשון שבין ארבעת השיעורים.

*

הוועדה המקומית "שרונים" - משותפת לכמה רשויות מקומיות - התנתה מתן היתר למתלונן בדבר תוספת בנייה לביתו בכפר יונה בכך, שהמתלונן יחתום על שטר בסך 3,000 ל"י לפקודת הוועדה להבטחת תשלום מס השבחה; לטענת הוועדה מגיע לה מס זה מהמתלונן כעקבות אישור לתוספת הבנייה. לאחר שהמתלונן חתם על השטר, השיג בפני הוועדה על עצם חיובו במס השבחה וביקש את ביטול החיוב. הוועדה השיבה לו, שאת השגתו על החיוב עליו להשמיד בפני בורר ולשם כך עליו לחתום על שטר בוררין; אחרת תממש הוועדה את שטר הבטחון. המתלונן קבל על כך בפני הנציבות.

הנציב קבע ביוני 1976 שהתלונה מוצדקת. מדובר כאן בהיתר תוך מתן הקלות בבנייה על פי חוק התכנון והבנייה; ולעלייה בערך הנכס מתוספת בנייה אין כל זיקה לזו שכתוצאה "מהכנת תכנית בניין ערים או ביצועה" - האסמכתא לתביעת מס השבחה.

הוצבע שהטלת מס השבחה בגין עליית ערך קרקע שלא כעקבות תכנית בניין ערים תקפה, אלא כתוצאה מהגדלת אחוזי בנייה, חורגת מהנקבע בפקודת

בניין ערים ומשוללת איפוא בסיס חוקי. הומלץ בפני הוועדה כי תבטל את חיובו של המתלונן במס השבחה ותחזיר לו את שטר הבטחון שחתם עליו.



בדו"חות השנתיים האמורים הצביע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על חוסר הבהירות שבהוראות הקיימות על אופן הטלת מס השבחה וקביעתו. אף צויין, שוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה גובות מס השבחה בעת נתינת היתרי בנייה או הקלות בבנייה; גם כאשר עצם הגבייה היא בסמכותה של הוועדה, הרי עריכת הגבייה של המס באותה עת עלולה להביא לכך, שההחלטה בדבר מתן היתר או ההקלה בבנייה תהיה מושפעת גם משיקולים פיסקליים, ולא דווקא משיקולי תכנון מובהקים. הומלץ איפוא על כך, שמשרד הפנים ידאג לקביעת כללים ברורים להטלת מס השבחה וגבייתו.

המקרים המתוארים שוב מדגימים, עד כמה חשוב הסדר חוקי מגובש; בהעדרו יש שרשיות תכנון מקומיות אינן בודקות באמצעים לגביית המס, ולפחות בשלב הראשון על האזרח להשלים בעל כרחו עם מצב הנראה לו שרירותי, ואשר במקרים לא מועטים אף עלול להיות כך במציאות.

51. באיזה שלב של הקמה ניתן להטיל ארנובה על מבנה מגורים

אחדים מתושבי הכפר מג'ד אל כרום, שהוסיפו קומות בבתיהם, התלוננו על כך, שבחישוב השטח לצורך ארנובה כללה המועצה המקומית גם חדרים שבמועד הטלת הארנובה עדיין היו בבניה.

בירור התלונות העלה, שהמועצה המקומית הטילה את הארנובה על תוספות הבנייה בתום יציאת הגג.

סעיף 153(א) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, קובע:

המועצה רשאית להטיל בתחומה, לכל שנת כספים, ארנובה

כללית על בכסים שאינם אדמת בנין, שתשולם על ידי

המחזיקים ותיקבע (1) לגבי בנין המשמש למגורים

לפי יחידת שטח או מספר חדרים.....

ניתן איפוא להטיל ארנונה על בניין רק לאחר שהושלם למילוי ייעודו למגורים. על כן נראה היה לבציבות, שהחלטת המועצה להטיל ארנונה על מבנה כבר בתום יציקת הגג ובטרם שהחדרים שמתחתיו ראויים למגורים אינה תואמת את הוראות הצו.

המועצה המקומית קיבלה את עמדת הנציבות ותיקנה לגבי המתלוננים את חישובי הארנונה בהתאם.

52. החזר סכומי ארנונה ששולמו על פי דרישה מוטעית במשך שנים מספר

המתלונן נכנס לגור בדירתו באוגוסט 1969, ומאז חויב על ידי עיריית ירושלים בתשלום ארנונה כללית בגין $4\frac{1}{2}$ חדרים. בשנת 1974 נודע למתלונן, שלפי כללי היטל הארנונה של העירייה חדר ששטחו הוא פחות מ-10 מ² נחשב רק לחצי חדר. בעקבות זאת קבע על פי מדידה, שהשטח של אחד מארבעת החדרים הוא פחות מ-10 מ². המתלונן טען איפוא נגד החיוב בארנונה לפי $4\frac{1}{2}$ חדרים, ולאחר שהעירייה אימתה את תוצאות המדידה תיקנה את השומה בהתאם, אולם רק ממועד פנייתו. המתלונן עמד על כך, שיוחל התיקון למפרע מאוגוסט 1969, ויוחזרו לו סכומי הארנונה בגין חצי החדר ששולמו בטעות מאותה שנה. העירייה סירבה.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, שהשומה במקור, בהתבסס על $4\frac{1}{2}$ חדרים, נערכה על פי תשריט הנכס, שאושר על ידי אדריכל הבניין; בהתאם לתשריט, שטחו של "אותו חדר השבוי במחלוקת" עולה על 10 מ². אין העירייה אחראית לטעות שקרתה, ואין זה מחובתה להחזיר את הסכומים שנגבו בעטייה בעבר במשך חמש שנים.

מהפסיקה הישראלית, הדנה בסוגייה של השבת כסף ששולם בטעות, עולה, כי סכומים ששולמו על יסוד טעות בעובדה הם בני השבה; באחד מפסקי הדין נקבע, כי כאשר שולם כסף בטעות, אף על פי שמקבלי התשלום לא תרמו לעצם הטעות, בכל זאת עליהם להשיבו; עוד נאמר בו כי התרשלות מצד המשלם בכירור המצב לאשורו, שעה שהיו בידי הנתונים לעריכת בירור כזה, אינה שוללת כשלעצמה זכותו להשבה.

מועצת העירייה דנה עקרונית בעניין, והחליטה שיש להחזיר סכומי ארנונה שנגבו בטעות.⁴ בעקבות זאת הוחזרו הסכומים למחלונן.

53. על מי הוצאות נסיעה לבית ספר מיוחד מרוחק מתחומי רשות חינוך מקומית

המחלונן ממושב שבאיזור באר טוביה הוא בעל משפחה המונה 11 נפשות והכנסתו דחוקה. אחת מכנותיו היא חרשת-אלמת, והיא סודרה בבית ספר מיוחד בבת ים. בעבר ארגנה המועצה האזורית באר טוביה בהשתתפות משרד החינוך והתרבות הסעה של ילדים לבית הספר; עם ראשית שנת הלימודים תשל"ו בוטל ההסדר. לא היה ביכולתו של המחלונן לשלם מכיסו את ההוצאות לנסיעת בתו אל בית הספר, ומאז ביטול ההסדר היא בשארה בבית. המחלונן קבל על כך בפני הנציבות.

על פי סעיף 7א' לחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949, המדינה אחראית למתן חינוך חובה חינם. תקנה 28(ד) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רשום), תשי"ט-1959, קובעת, כי רשות חינוך מקומית תבטיח לתלמיד קשה חינוך או בעל מום לימוד חינם בבית ספר שהוא מוסד חינוך. מתקנה 7(ב) לאותן תקנות משתמע, כי באותם מקרים, שביית הספר מרוחק מבית מגורי התלמיד מעל שלושה ק"מ, תדאג רשות החינוך המקומית להסעת התלמיד. במקרה הנדון רשות החינוך המקומית היא הוועד המקומי של המושב.

בהתחשב בעובדה, שרשות החינוך קטנה ועל כן מצומצמת באמצעים, ובית הספר, שבו לומדת בת המחלונן, הוא הרחק מעבר לתחומי הרשות, הייתה עמדת הנציב, שעל משרד החינוך והתרבות, כמי שמופקד על ביצוע חוק לימוד חובה, לממן במקרים מסוג זה את הוצאות ההסעה של תלמידים.

המשרד קיבל את עמדת הנציב. בת המחלונן חזרה לספסל הלימודים, והמשרד מכסה את מלוא הוצאות הנסיעה.

* ראה גם בדו"ח מבקר המדינה על עיריית ירושלים מסיון תשל"ו - מאי 1976, עמ' 143.

בתחום שיפוטה של המועצה המקומית מעלות תרשיחא גרים מספר ילדים חרשים-אלמים. המועצה הגיעה לכלל הסדר, שאותם ילדים הגרים במעלות יקבלו חינוכם בבית ספר מיוחד בחיפה, ואלו שבתרשיחא יקבלו חינוכם בבית ספר מיוחד בנצרת. לשם הסעת התלמידים למשך שנת הלימודים תשל"ד (1973/74) התקשרה המועצה ב-20.8.1973 עם קבלן הסעות, ובחווה שנעשה עמו סוכמו מחירי ההסעות תוך ציון שהמחירים נתונים להעלאה, ככל שתחול התייקרות במשק. בהתאם לאמור הועלו מחירי ההסעות ב-1.11.1973. בדצמבר 1973 שוב פנה הקבלן למועצה בדבר העלאת מחירי ההסעות. על רקע זה היו חילוקי דעות בינו לבין המועצה ובסוף מארס 1974 - דהיינו באמצע שנת הלימודים - הודיעה המועצה לקבלן על הפסקת עבודתו. ב-10.4.1974 פרסמה המועצה מכרז חדש על ההסעות, אך הקבלן לא השתתף בו. נוכח מחאותיו המשיכה המועצה להעסיקו, עד שביום 10.5.1974 היא הודיעה לו סופית, שעליו להפסיק עבודתו, וכך אמנם עשה ב-17.5.1974. תלונה הוגשה על ידי הקבלן, על שהמועצה בהפסיקה עבודתו הפרה חוזה תקף, וגם על ידי הוריהם של הילדים, אשר טענו, שכיוון שמדובר בילדים רגישים, שכבר התרגלו לנהג המסיעם, הרי שהחלפת הקבלן ועם זה הנהג עלולה להקשות על ההסעה ואף להביא לסכנה, שילדים בראותם מסיע זר להם ייתקפו פחד.

בירור הנציבות העלה, שלמועצה ניתן להביא את החוזה לקצו בטרם מועד מסיבה אחת ויחידה, כאשר הקבלן אינו נותן את שירות ההסעות כיאות. ואכן על פי הסכרי המועצה נבעה הפסקת עבודתו של הקבלן מאי-מילוי חובותיו כראוי; לטענותיה, פנו אליה גם הנהלת בית הספר בחיפה וגם הוריהם של ילדים המתחנכים שם בהצביעם על כך, שהילדים אינם מגיעים בזמן לבית הספר, או שהנהג, האמור להסיעם בסיום יום הלימודים חזרה לביתם, מתאחר להגיע, ובינתיים הילדים ממתינים ברחוב ללא השגחה על הסיכון הכרוך בזה. לחיזוק טענות אלו הראתה המועצה מכתב ממנהל בית הספר מיום 15.4.1974, שבו נאמר, כי פעם איחר הנהג ברבע שעה. לשאלת הנציבות, כיצד ניתן לראות במכתב מאפריל 1974 עילה כביכול לביטולו של החוזה עוד מלפני כן - בסוף מארס 1974 - ענתה המועצה,

שאותו מכתב רק מאשר, מה שהושמע קודם לכן נגד טיב שירותיו של הקבלן. כנגד זה; העלתה הנציבות, שעם הפסקת עבודתו של הקבלן שלחה מנהלת בית הספר מכתב, ובו היא דווקא מצדדת בהמשכת שירותי הקבלן לטובת הילדים, כאשר התרגלו לנהג המסיעם. זאת ועוד. הקבלן שירת כצבא מפרוץ מלחמת יום הכיפורים עד ליום 15.4.1974, ועל אף זאת דאג לכך שהשירות נתון יינתן. חרף טענותיה של המועצה לטיב שירותיו של הקבלן היא התקשרה עמו מחדש בשנת הלימודים תשל"ה.

בנסיבות אלו - ובמיוחד בשים לב לחידוש הקשר עם הקבלן - הגיע הנציב למסקנה שהתלונה מוצדקת: הסיבה האמיתית להבאת החוזה לקצו הייתה דרישת הקבלן לתוספת מחיר שבמסגרת ההתייקרות במשק ולא טיב השירות, כפי שנטען על ידי המועצה ונסתר על ידי העובדות דלעיל.

לפיכך הומלץ שעל המועצה המקומית לפצות את הקבלן על איבוד הכנסה לשארית התקופה, שבה החוזה היה בר תוקף.

המועצה הודיעה לנציבות שהיא מקבלת את עמדת הנציב.

55. חשבוניות מים שלא על פי מדידת הצריכה

צרכן מים ירושלמי קיבל מהעירייה בשנת 1973 חשבוניות אגרת מים לתקופה של ארבעה חודשים: החשבונית לחודשים הראשונים נערכה על פי הצריכה בפועל - 199 מ³ מים - בהתאם לקריאת מד-המים, ואילו החשבונית לחודשים שלאחריהם לא נערכה בהתחשב בצריכה הממשית באותה תקופה - 50 מ³ מים - אלא נתבססה על צריכה של אותה כמות - מים - 199 מ³ - כמו החשבונית הקודמת; לפי זה, בחשבונית שלא על פי המדידה חויב הצרכן כדי צריכת-יתר של 149 מ³. אמנם לאחר מכן תיקנה העירייה את החשבונית האחרונה תוך התבססות על צריכה ממשית של 50 מ³; אולם נטען על ידי הצרכן, שמלכתחילה לא הייתה העירייה מוסמכת לחייב חשבונו אלא על פי אותה כמות מים, שנצרכה בהתאם למד-המים בתקופה הנדונה.

צרכן אחר קבל על פעולת חיוב דומה של העירייה בשנת 1975. הוא חויב בעבור צריכת מים בחודשים מארס ואפריל 1975, שלא לפי קריאת מד-המים

לאותם חודשים, אלא החיוב התבסס על הצריכה שבהתאם לקריאה בחודשיים שלפניהם. כתוצאה מכך חויב הצרכן בעבור צריכת כמות מים גדולה פי כמה מזו שנצרכה בפועל.

על פניית הנציבות השיבה העירייה שחיוב חשבונות צרכנים שלא על פי קריאת מד-מים נובע מקשיים במיכון*. החיוב שבגדר הערכה על פי הצריכה בחודשיים הקודמים הוא זמני בכל מקרה, וכאשר נקלטים נתוני הצריכה בפועל, מזוכה או מחויב בהתאם חשבונו של הצרכן.

גבייתה של אגרת המים נעשית על פי ההוראות של חוק עזר לירושלים (אספקת מים), תשכ"א-1960. לפי הסעיף 6 (א) לחוק העזר, בעד אספקת מים לבכס ישלם צרכן לעירייה אגרת מים בשיעור שנקבע בתוספת, ועל פי התוספת; במקום שהותקן מד-מים, תהיה האגרה לפי מ³ של מים שנצרכו.

לפי חוק מדידת-מים, תשט"ו-1955, סעיף 2(א), לא יספק אדם מים אלא במדידה. "הספקה במדידה" מוגדרת באותו חוק כ"הספקת מים כשתמורתם מחושבת לפי יחידות כמות המים המסופקים". להלן לשון התקנה 7 לתקנות מדידת-מים (הוראות בדבר התקנת מדי-מים, תיקונם ובדיקתם ובדבר בתי מלאכה ומבדקות), תשכ"ה-1964:

(א) ספק ירשום את קריאי מד-המים שבאמצעותו במדדת כמות המים המסופקים על ידיו לפחות אחת לחודשיים ויערוך רשימת הקריאים האמורים בהתאם לכללים שנקבעו במיפרט.

(ב) ספק יודיע לצרכן, לפחות אחת לחודשיים על תצרוכת המים, בהתאם לקריאים האמורים בתקנת משנה (א).

(ג) ספק יהיה רשאי לרשום את קריאי מד-המים ולהודיע לצרכן על תצרוכת המים, כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), אחת לשלושה חדשים, אם הראה לנציב המים, להנחת דעתו, סיבות המצדיקות זאת ויקבל על כך את אישורו.

* ממצאי ביקורת המדינה בנושא זה ראה בדו"ח מבקר המדינה על עיריית ירושלים מסיון תשל"ו-מאי 1976, עמ' 74 ו-75.

גם אם יובאו בחשבון הקשיים, שבהם נתקלה העירייה, הוצבע על כך, שאין בהוראות, כפי שהן קיימות, בסיס חוקי לנהוגה דלעיל של העירייה. על העירייה לשקוד על מילוי קפדני של ההוראות.

56. הקצאת קטע חוף רחצה חינם

בדו"ח שנתי 1 (תלונה מס' 61, עמ' 117) של הנציב הובאה תלונתו של תושב זכרון יעקב, שקבל על כך, שנמנעה ממנו הגישה ברכב לחוף הים ליד דור (חוף טנטורה), אלא אם ישלם דמי כניסה.

הנציבות הצביעה על סעיף 8 לחוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964, שלפיו לא ייגבו דמי כניסה למקום רחצה בים, בנהר או באגם, אלא אם נקבע חלק סביר של אותו מקום, שהגישה אליו נוחה, לכניסה בלי תשלום.

בעקבות פניות הנציבות קיבלה עליה המועצה האזורית חוף הכרמל להבטיח גישה נוחה לקטע חוף, שהכניסה אליו תהיה ללא תשלום; ואמנם עשתה כן.

בסוף 1972 פנה לנציבות מתלונן, שקבל על מחירים, ואף מופרזים, שגובים בעלי זכויות, המחזיקים בקטעי חופי רחצה שליד הכנרת בלא פיקוח ממשלתי או עירוני.

בירור הנציבות העלה, שבקטעי הרחצה השונים אכן נגבים מהבאים לרחוץ תשלומים, הגם שלא בתור דמי כניסה אלא בגין שימוש בחניונים, במלתחות, במקלחות וכו'. הנציבות העמידה את עיריית טבריה, שבתחומה רצועת חוף באורך ניכר, על הוראות סעיף 8 לחוק האמור, אשר לפיהן חייב להיות חוף רחצה עירוני, שלידו ניתן לרחוץ ללא תשלום. עוד בשנת 1973 השיבה העירייה, שהיא עומדת להתקין חוף רחצה עירוני, בלא שייגבו בו דמי כניסה; בשל נסיבות הזמן - מלחמת יום הכיפורים ומחסור בחומרי בנייה - חלו עיכובים בפתיחתו של החוף, והוא נפתח לרוחצים רק בקיץ 1976. בחוף ניתנים שירותי רחצה שונים - במיוחד מלתחות, סוכות, מקלחות - בתשלום; אולם אשר לעצם הכניסה לחוף הרחצה, הודיעה העירייה לבציבות, שבעד זה לא ייגבה כל תשלום, כנדרש בחוק.

בפברואר 1973 הלך המתלונן בסמוך לעלות השחר באחד מרחובותיה של חולון, ונתקל בערימת חול שהייתה מונחת לצד המדרכה; כתוצאה מכך הוסטה רגלו לתעלה פתוחה שליד ערימת החול והוא מעד ובפצע. הוא פנה לעיריית חולון בבקשה לפצותו. העירייה הפנתה את המתלונן לחברה שביצעה בשמה עבודה של העתקת קווי מים, וכשפנה לחברה התגברה זו מכל אחריות. שוב פנה המתלונן לעירייה, וזו הפנתה אותו לחברה וחוזר חלילה.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, שעל פי ההסכם בינה לבין החברה היה על האחרונה לבטח את עצמה בגד כל נזק העלול להיגרם לצד שלישי; בין כך ובין כך יצאה העירייה מכל אחריות בנדון.

לדעת הנציב, אחריות העירייה להרמת מכשול מרשות הרבים ולנקיטת אמצעי זהירות נאותים נגד תאונות בשעת בנייתם, או תיקונם של רחובות, ביבים או תעלות היא בחזקת חובה שבחוק מכוח סעיף 235 לפקודת העיריות. מכאן שהטלת האחריות לנזקים, העלולים להיגרם מביצוע העבודה דלעיל, על החברה על פי החוזה עמה אין בה כדי לפטור את העירייה מהחובה שבחוק. עובדה זו נקבעה פעמים מספר בפסקי דין*.

העירייה העלתה שני טיעונים: נכון שחובתה שבחוק לא נתבטלה עם היווצרות האחריות החוזית של החברה, ברם לא העירייה אחראית ייחודית כלפי המתלונן. נוסף על זה, אין שום גורם בעירייה שיוכל לבדוק באופן אובייקטיבי וישלם תביעת המתלונן, ולשם כך עליו לפנות לבית המשפט.

אשר לטיעון הראשון הוצבע, שכבעל חובה שבחוק העירייה אחראית כלפי המתלונן ויחסיה החוזיים עם החברה אינם מעניינו, אלא בותנים לה את האפשרות של תביעת שיבוב. הטיעון השני יש בו מהמתמיה בפרט, כשהוא נטען לא על ידי המתלונן אלא על ידי הנלוו עצמו: מצפים ממוסד ציבורי, דוגמת העירייה, שיכיר לגופם של דברים דרישות המופנות נגדו, יכיר במקרה הצורך באחריותו, יקבע על יסוד נתונים בדוקים את הפיצוי וישלם לתובע אותו סכום שאינו שנוי במחלוקת; רק כאשר המוסד, לאחר שבדק ביסודיות את טענות האזרח לגופן, אינו יכול להגיע בשום פנים ואופן

* ראה למשל ת"א 848/65, פס"מ נ"ט עמ' 304.

למסקנה שהוא אחראי לנזק, או כאשר מתגלעים חילוקי דיעות על גובה הפיצוי, יש מקום להצביע בפני הנפגע על כך, שפתוחה בפניו הדרך להגיש עצומותיו לנציבות התלונות או לערכאות. אך לא כן בטרם בדק המוסד כל עיקר את טענות הנפגע.

בעקבות ההמלצה הגיעו העירייה והמתלונן לכלל הסכם בדבר הפיצוי המתאים.

58. תלונות על הממונה כרקע לפיטורי עובדים

בנציבות מתקבלות תלונות רבות למדי מעובדים בשירות המדינה או מעובדים ברשויות המקומיות על תנאי עבודתם. להלן תיאור שתי תלונות בנושא של יחסי עובד-מעביד:

(א) עולה חדש חועסק על ידי עיריית חיפה כעובד לא-מקצועי באחת ממחלקות העירייה, ופוטר לאחר כשלושה חודשי עבודה. הוא קבל על כך, שהאחראי מדי בוקר בבוקר, לאחר שהוא אומר לנתונים תחתיו, מה לעשות באותו יום, נפנה לעסקיו הפרטיים ואף הופך את בית המלאכה של העירייה לבית מלאכה פרטי משלו.

המבקר הפנימי של עיריית חיפה, שבדק את טענות המתלונן בעקבות פניית הנציבות לעירייה, העלה בבירורו, שאמנם היה יסוד לטענה בדבר ניצול-מה של בית המלאכה לצרכים פרטיים. אף רישום הנוכחות של עובדי המחלקה לא שיקף נכונה את הזמן שנעבד בפועל. מבקר העירייה ראה את הממצאים בחומרה רבה ופעל למען תיקון הליקויים.

הנציב הורה ליחידת הביקורת על הרשויות המקומיות במשרד מבקר המדינה, שתעקוב אחר תיקון הליקויים בפועל.

עם ביסוס טענות המתלונן בדבר אי-סדרים במקום עבודתו שממנו פוטר, נבדק על ידי מבקר העירייה, אם הפיטורין לא היו תוצאה מהעלאת הטענות האמורות. אולם נתברר שלפיטורין היו סיבות ענייניות, שבגללן לא עלה בידי המתלונן להתבסס גם במקום עבודתו הקודם.

(ב) מועצה באחד מישובי בני המיעוטים בגליל העסיקה אדם במשך כחמישה חדשים כמזכיר בית הספר המקומי. תוך כדי עבודתו עמד המזכיר על ליקויים בניהול בית הספר - במיוחד ניהול כספים וגביות שלא כדין; הוא ראה מחובתו לדווח על כך למשרד מבקר המדינה. משנודע על כך למנהל בית הספר, התלונן הוא מצדו בפני האגף לחינוך ותרבות לערבים שבמשרד החינוך והתרבות על המזכיר בייחסו לו מעשים הנוגדים את ההוראות. משעורער האימון ההדדי בין שני בעלי התפקידים - שכפי שבמסר עבדו קודם לכן מתוך הבבה - והישארות שניהם על כנם הייתה בעוכרי עתידו של בית הספר, הסכים האגף לפיטורי המזכיר, כמי שלא השלים את תקופת הנסיון, בלא שהאגף נכנס לפשר ההאשמות שהוטחו במזכיר.

בדיקה, שערכה יחידת הביקורת של משרד החינוך והתרבות בעקבות פניית הנציבות, העלתה, שניהול הכספים באותו בית ספר היה בכללו תקין; אולם במשך כשנתיים נגבו מהתלמידים כספים לצורך תשלום שכר דירה בעד המבנה, שבו שוכן בית הספר - גבייה שהייתה מנוגדת להוראות חוק לימוד חובה. עם זאת, הגבייה, לא-חוקית כשלעצמה, ננקטה על דעת רשות החינוך המקומית כאמצעי חירום להבטחת קיומו של בית הספר; גבייה לא-חוקית זו הופסקה בינתיים. ההאשמות, שהטיח מנהל בית הספר במזכיר, לא הוכחו.

כיוון שעל כל פנים טענה מטענותיו של המזכיר נמצאה מבוססת ורק בשל העלאתה באה לקצה ההכנה ההדדית, דבר שהביא לפיטורי האחרון תוך תקופת הנסיון, המליצה הנציבות בפני משרד החינוך והתרבות לעזור במציאת מקום עבודה מתאים אחר למתלונן.

המשרד הודיע לנציבות, שישתדל לעזור למתלונן. נודע לנציבות, שהמתלונן מונה מזכיר המועצה המקומית שבתחומה בית הספר.

59. עיכוב תשלומים לעובד על אף פסק דין הצהרתי לטובתו

המתלונן עובד עיריית הרצליה, טען לקיומו של הסכם, אשר לפיו היה לחשב משכורתו ולקבוע זכויותיו כעובד מאז אפריל 1964. העירייה הכחישה דבר קיומו של ההסכם. המתלונן פנה לבית הדין האזורי לעבודה לשם קבלת פסק דין הצהרתי על דבר קיום ההסכם. בית הדין נתן ב-22.11.1973 את פסק הדין

כמבוקש. בדצמבר 1973 פנה המתלונן לעירייה, שזו תחשב את הסכום המגיע לו בהתאם לפסק הדין ותשלם לו אותו סכום. המתלונן לא קיבל על כך כל תשובה, ופנה שוב בינואר 1974. בסוף אותו חודש הודיעה לו העירייה, בלא הנמקה עניינית, שאין היא מכירה בתביעתו. הוא חזר ופנה לעירייה בינואר 1975, אך לא קיבל תשובה.

הנציבות ביררה את התלונה על פי הסיפא של סעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), תשי"ח-1958, כיוון שלפי התלונה המדובר הוא בבירור מעשה החורג מהסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים. על פניית הנציבות השיבה העירייה, שפסק הדין הוא הצהרתי ואינו קובע תשלום כל סכום למתלונן; פסק הדין מתפרש על ידי הצדדים לכאן ולכאן; היא נדרשה על ידי המתלונן לשלם לו סכום שהוא לדעתה מוגזם. בנסיבות אלו על המתלונן לפנות לבית המשפט לקביעת הסכום המגיע לו.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. דווקא משום שפסק הדין לא קבע תשלום סכום מסוים, ביקש המתלונן מהעירייה, שהיא תחשב על יסוד אותו פסק דין את המגיע לו מכוח ההסכם. והיה, כאשר לאחר חישובים מגיעה העירייה למסקנה, שלמתלונן אינו מגיע ממנה כל סכום, מינהל תקין מחייב, שהמתלונן יקבל על כך הודעה בזמן סביר תוך הנמקת הדחייה, כדי שיוכל לכלכל מעשיו בהתחשב בדחייה. הטענה כי פסק הדין "מתפרש לכאן ולכאן" היא נסיון התחמקות מנקיטת עמדה ברורה בעניין. למעשה פסק הדין ברור, ובטענתה הסתמית לא נימקה העירייה, מה בפסק הדין נראה לה לא ברור. אשר לקביעה "המתלונן דורש סכום מוגזם", אין היא יכולה לבוא במקום הצעה של סכום, שהעירייה רואה אותו להולם, דבר שלא הוצע על ידי העירייה.

הוצע כי בחוסר היענות מצד העירייה לבקשות המתלונן מאז דצמבר 1973 יש משום פגיעה במינהל תקין נוסף על חוסר הגינות, שהמינהל הציבורי לא פחות מכל אדם פרטי מצווה לשמור על כלליה*. על העירייה לשקוד איפוא על כך כי מקרים מסוג זה לא יישנו.

לאחר פניות בכתב ובעל פה מצד הנציבות הודיעה העירייה על נכונותה לשלם למתלונן סכום של 35,000 ל"י לסילוק מלוא תביעותיו שמכוח פסק הדין והסכם העבודה. המתלונן הסכים לכך, והעניין בא על סידורו.

* בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 1 של נציב תלונות הציבור (עמ' 30).

פיתוח מזרח ירושלים בע"מ

60. זכות יוצר תכשיטים להציג יצירותיו ביריד

החברה לפיתוח מזרח ירושלים ארגנה בבירה בקיץ 1975 יריד למוצרי אמנות ואומנות ירושלמיים בשם "חוצות היוצר". המתלונן - מפעל לייצור תכשיטים - ביקש להשתתף, אך בקשתו נדחתה בבימוק, שרמת יצירותיו אינה תואמת את הדרישות. המתלונן קובל על כך, שהחלטה נראית לו שרירותית: בעבר ניתן לו להשתתף במספר ירידים; לתכשיטיו הוענק אות המוצר הירושלמי; הוא יצואן מוכר, נבחר לוועדה המנהלת של מכון היצוא הישראלי ומספק תכשיטים למרבית חנויות התכשיטים המובחרות בארץ. לדבריו הורשו להשתתף ביריד אמנים, שיצירותיהם אינן מגיעות לדעתו לרמת עבודותיו.

בירור הנציבות העלה, שהחברה המארגנת פרסמה בעתונות מודעה להזמנת בקשות מאת אמנים להציג ביריד. הבקשות בדונו על ידי ועדה, שמונתה על ידי החברה ושהייתה מורכבת משלושה אמנים ידועי שם ומנציג משרד התיירות. עיקר דיוניה התרכזו בשתי ישיבות; לקראת כל ישיבה הוזמנה קבוצה של מגישי בקשות, שנדרשו להביא עמם מיצירותיהם שברצונם להציג, כדי שחברי הוועדה יוכלו להתרשם מהן. דיוני הוועדה התנהלו על פי קריטריונים מקצועיים, שהוועדה קבעה לעצמה. אשר למתלונן, הראה התייעוד, כי טען, שלא הגיעה אליו ההזמנה, ואז הוזמן במיוחד להצגת יצירותיו. הוועדה לא התרשמה שיצירותיו של המתלונן עמדו בדרישות, ועל כן החליטה לדחות בקשתו בראותה בכך החלטה סופית. מאידך, במקרה אחר, שהחליטה הוועדה לדחות בקשתו של אמן, ניתנה לאותו אמן, לבקשתו הוא, הזדמנות נוספת להציג כפניה יצירות מיצירותיו, ואז שינתה הוועדה החלטתה הקודמת, ונתנה לו להשתתף ביריד.

הנציב קבע שאין התלונה מוצדקת. לא נמצא שהחלטת הוועדה בדבר אי-שיתוף המתלונן ביריד התבססה שלא על שיקולים מקצועיים. העובדה, שהמתלונן הציג בירידים קודמים אין בה כדי לעזור לו, באשר עניין שיתופו או

אי-שיתופו ביריד הנדון מסור לשיקולי הוועדה על יסוד התרשמותה הבלתי
אמצעית מהיצירות שהציג בפניה. ואשר לשיתופו של אמן, לאחר שעל פי
החלטה קודמת נדחתה בקשתו, אף בזה אין כדי לפגוע במתלונן, כי הוועדה
הייתה מוסמכת על פי שיקולים עניינים לקיים או לסרב לקיים דיון חוזר.
עם זאת הומלץ שהחברה בארגנה ירידים תקבע בהלים יותר מפורטים, שיבטיחו
כי העקרון של מתן ההזדמנות השווה לכל הפונים ייראה בעליל כנשמר.
החברה הודיעה, כי תתחשב בהערות הנציב ותכלול הנחיות מתאימות בכתב
המינוי של ועדות שיפוט בירידים הבאים.

תיאורים מקוצרים *

מ ש ר ד ה א ו צ ר

61. נוהל לעשיית הסדר נוסף לתשלום חובות מס

פקיד שומה הגיע עם נשום לכלל הסדר תשלומים של חובות מס הכנסה. הנשום מילא בקפדנות אחרי מועדי התשלום. אף על פי כן קיבל דרישות ואתראות ואף ננקטו נגדו הליכי עיקול.

בירור נציבות התלונות העלה, שכאשר ערך פקיד השומה את הסדר התשלומים, כבר היה קיים הסדר תשלומים עם הנשום בדבר חובות משנה קודמת. בהתחשב בכך, שלפי תכנות המחשב יש מקום בכל עת להפעלתו של הסדר אחד בלבד לגבי נשום אחד, הרי שבמקרה כזה צריך היה לצרף את יתרת החוב מן ההסדר הקודם לחוב שעל פי החדש ולהורות למחשב, שיבטל את ההסדר הקודם יחד עם יתרה זו. לא נעשה כן, ועם קליטתו של ההסדר הנוסף, נתבטל ההסדר הקודם והיתרה הופיעה כחוב, שאינו מכוסה בהסדר, דבר שגרר את שליחת הדרישות והאתראות מהמחשב, אף כי המתלונן עמד במועד התשלום של ההסדר הקודם.

בעקבות זאת הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, שניתנה הוראה לפקיד השומה, שכל אימת שנערך עם נשום הסדר תשלומים, יש להקפיד על כך, שייבדק דבר קיומו של הסדר קודם לבקטת הפעולות המתאימות כדלעיל, לכל יוטרד נשום לריק.

* בחלק זה נכללו תיאורים של מעקב אחר התפתחויות בתלונות שהובאו בדו"חות קודמים של הנציבות, וכן תיאור של תלונות שהעניין שבהן אינו כפרטי המקרה והבירור שנעשה, אלא במידע העולה מהן והעשוי לעניין אנשים רבים בציבור; או תלונות שבירורן הביא לתוצאות שהן מעבר לענינו המיוחד של המתלונן.

המתלוננת קבלה על כך, ששלטונות המס עיקלו מטלטלין שבביתה בטענה שהם שייכים לבעלה, החב להם חובות מס, אף כי הציגה פסק דין הצהרתי מבית משפט, שהיא בעליהם של המטלטלין. במהלך הבירור טען פקיד השומה שהורה על העיקול, שבהיות המטלטלין במקום המגורים המשותף, פסק הדין אינו מובע ביצוע העיקול, באשר שלטונות המס לא היו צד לו. ברם בעקבות פניית נציבות התלונות העמידה נציבות מס הכנסה ומס רכוש את פקיד השומה על כך, שפסק הדין כוחו יפה כלפי הכל, בשמשו לאימות הודעתו של צד שלישי ואפילו קרוב, שהנכסים שבידיו שייכים לו ולו בלבד ועל כן אינם בני עיקול לכיסוי חובו של אחר, כאמור בסעיף 7'א' לפקודת המסים (גבייה).

63. שמירת מועד ערר על שומת מס רכוש כשמרחק מגורי נשום מכביד על קבלת טופס ערר

המתלונן קיבל ממשרד מס רכוש הודעת שומה על הנכס שבבעלותו. הוא הגיש עליה השגה, אך זו נדחתה. בהחלטה נמסר לו, בציון סעיף החוק, שניתן להגיש ערר תוך שלושים יום. אולם להחלטה לא צורף טופס ערר. תוהה המתלונן, כיצד יוכלו הוא ושכמותו, הגרים במקומות יישוב הרחק ממשרד אזורי, להצטייד בדרך מהירה בטופס, כדי שלא לאחר את המועד. על פניית נציבות התלונות השיב המשרד, שמאחר שהערר הוא בגדר של רשות, אין הוא נוהג לצרף להחלטה בהשגה טופס, מה גם שלא בכל מקרה מגיש נשום ערר. נציבות התלונות עוררה בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש את החשש, שנשומים, אשר בשל המרחק צריכים להתכתב עם משרד אזורי לשם קבלת הטופס, עלולים, כדברי המתלונן, לאחר את המועד להגשת ההשגה או הערר. נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה בעקבות זאת לנציבות התלונות, שהורתה למשרדים האזוריים לפעול כדלקמן:

א. בעל מקרקעין המבקש להמציא לו טופס השגה תוך התקופה הניתנת להשגה על השומה, יראו כאילו הוגשה ההשגה במועד אם

הגיש אותה לא יאוחר מ-30 יום מאז שבשלח לו הטופס המיועד למטרה זו.

ב. ביקש בעל המקרקעין להמציא לו טופס ערר על החלטה בהשגה תוך התקופה הניתנת לערור על ההשגה, לא יטען המשיב בפני ועדת הערר על איחור בהגשת כתב הערר אם הוגש תוך 30 יום ממשלוח טופס הערר לעורר.

ג. האמור לעיל יחול גם לגבי הגשת השגה וערר על פי חוק מס שבח מקרקעין.

64. טופס השגה על שומת מס שבח מקרקעין

עורך דין קבל בפני נציבות התלונות על כך, שטופס ההשגה על שומת מס שבח מקרקעין הוא בן שלושה העתקים, שכולם נמסרים לשלטונות המס, ואף העתק אינו נשאר איפוא בידי המשיג, דבר שאינו נראה בעיניו תקין. בעקבות בירור נציבות התלונות הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, שהוחלט לשנות את מתכון הטופס ולהוסיף העתק שישאר בידי המשיג.

65. מחיקת הערת אזהרה בתום הליכי שומה למס עזבון ותשלומי

משרד מס עזבון רשם הערת אזהרה בספר המקרקעין על דירה שהייתה כלולה בעזבון. עורך דין, שייצג את העזבון, קבל על כך, שאף על פי שהמס, שהוטל על העזבון, שולם זה כבר, לא מחק המשרד את ההערה.

מנהל מס עזבון הוציא הוראה, שבין לאחר שנערכה שומה סופית, שלפיה אין העזבון חייב במס עזבון, ובין לאחר ששולם מלוא המס, שבו חייב עזבון על פי שומה סופית, יש למחוק בלא דיחוי הערת האזהרה.

66. בן חורג דינו כבן למתן הלוואה עומדת לכיסוי
מסים על רכישת רכב לאב נכה

המתלונן, נכה בשיעור 80%, גר יחד עם בנו החורג. עקב נכותו זקוק הוא לרכב להסעתו. הוא עמד לרכוש רכב, שישמש לצרכיו, ולשם כך ביקש הלוואה עומדת מהלשכה לשיקום נכים שבמשרד האוצר, שבמועד התלונה היתה מופקדת על מתן הקלות לנכים לרכישת רכב לכיסוי מס הרכב. על פי הקריטריונים, שהוצאו על ידי משרד האוצר למתן ההלוואה כאמור, זכאי נכה, שהוכרה נכותו, לקבל הלוואה, גם אם ברכב ינהג קרובו, בתנאי שהקרוב גר יחד עם הנכה, והרכב ישמש לצורכי הנכה. אולם על פי הקריטריונים לא נחשב בן חורג לקרוב. הלשכה דחתה איפוא את בקשתו של המתלונן. הנציבות הטעימה בפני משרד האוצר, שלא היה מקום להפלות בין בן חורג לבן, כל עוד מתמלאים שני התנאים האמורים. משרד האוצר קיבל את עמדת הנציבות, ואישר את ההלוואה למתלונן. בינואר 1976 עבר הטיפול במתן ההקלות לנכים למוסד לביטוח לאומי. בקריטריונים, שעל פיהם אמור המוסד לפעול, נכלל, שדין בן חורג כדין בן לעניין נהיגה ברכבו של נכה.

67. דרך משלוח תלושי גמלאות

המתלונן, עובד מדינה שפרש לגמלאות, קבל על כך שתלוש הגמלה נשלח אליו בדואר בלא מעטפה, כשפרטים שונים - מספר חשבון הבנק, הדרגה והסכום לתשלום - גלויים לעין. הנציבות הטעימה בפני מחלקת הגמלאות שבאגף החשב הכללי, שדרך משלוח כזאת פוגעת בזכות לפרטיות. בעקבות פניית הנציבות הודיעה לבסוף הנהלת משרד האוצר לנציבות, שהוחלט

לשלוח במעטפות סגורות את תלושי הגמלאות, לרבות תלושי הגמלאות לנכי המלחמה בנאצים ולנכי רדיפות הנאצים.

68. הבטחת זכויות גמלה לתקופות העדר מהעבודה

המתלונן שהועסק על ידי משרד החינוך והתרבות, כמורה בבית ספר יסודי, עמד לפני פרישה לגמלאות. בעת חישוב שנות עבודתו על ידי המשרד לצורך קביעת גמלתו נתברר למתלונן, שתקופה של שנתיים ששימש מטעם הסוכנות היהודית לארץ ישראל בשליחות הוראה בחוץ לארץ, אינן מובאות בחשבון, אף כי יצא באישור המשרד, בקבלו לשם כך חופשה בלא תשלום.

על פי סעיף 10(3) לחוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תשל"ו-1970, אינה מובאת בחשבון לצורך קביעת תקופת השירות אלא תקופה, שמגיעה בעדה משכורת לעובד. עם זאת קובע סעיף 11(4), כי תקופת העדר שאינה מפסיקה רציפות תקופת השירות - חופשה ללא תשלום כבמקרה דידן - תובא בחשבון, אם לשם רכישת זכות גמלה שולמו בעדה, אם על ידי העובד ואם מטעמו, בהסכמת נציב שירות המדינה, תשלומים לאוצר המדינה. מכוח הסעיף האחרון הותקנו על ידי שר האוצר תקנות, שלפיהן על עובד, לשם הבטחת זכויות גמלה בתקופת העדר, להגיש בקשה לנציב השירות לא יאוחר מתום שלושה חודשים מיום שחדל להיות זכאי למשכורת. המתלונן לא עשה זאת.

ביום כ"ז באב תשל"ו (23.8.1976) פורסמו תקנות שירות המדינה (גמלאות) (תשלומים לעניין סעיף 11(4) לחוק), תשל"ו-1976, שלפיהן יהיה זכאי לרכוש זכות גמלה גם מי שלא הגיש את הבקשה תוך התקופה הנזכרת לעיל.

69. ממצאי מעקב - זכויות עובד בעקבות פרישה*

בדו"ח שנתי 2 של נציב תלונות הציבור נסקר בירור תלונתו של עובד, שפרש מעבודתו במחלקת עבודות ציבוריות לגמלאות, בקבלו על כך, שלא שולמה

* דו"ח שנתי 2, עמ' 88.

לו קצובת ההכרזה המגיעה לו לשנת עבודתו האחרונה.

נמצא, כי אי-התשלום היה תוצאה מפירוש מוטעה של סעיפי התקשי"ר הנוגעים לעניין, על ידי המחלקה. לאחר שנציבות התלונות העמידה את המחלקה על הפירוש הנכון, שולמה למחלונן הקצובה.

ברם, המחלקה הודיעה לנציבות התלונות, כי פנתה לנציבות שירות המדינה בדבר אישור תשלום הקצובה, וזו הטעימה כי אישרה את התשלום "באופן יוצא מן הכלל ובלי שזה מהווה תקדים".

בעקבות דיון בתלונה זו בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה*, פנתה נציבות התלונות לנציבות שירות המדינה, כדי שזו תבהיר למשרדי הממשלה, את הפירוש הנכון של סעיפי התקשי"ר בנדון.

נציבות שירות המדינה הודיעה לנציבות התלונות, כי אינו נראה לה שיש צורך בהבהרות נוספות בדבר משמעותם של אותם סעיפי התקשי"ר, מאחר שהפירוש, כפי שנציבות התלונות פירשה את הסעיפים, עולה ברורות מהנאמר בהם.

הציטוט דלעיל במכתבה למחלקה בדבר אופיו החד-פעמי של האישור בטעות יסודו.

מ ש ר ד ה ב ט ח ו ן

70, נהלי מכרז - פרסום הצעות מחיר של זוכים

המתלונן, המשתתף לעתים מזומנות במכרזים הנערכים על ידי יחידת המכירות של משרד הבטחון, קבל על כך, שאין היחידה מפרסמת ברבים את מחירי ההצעות של הזוכים; היא מסתפקת בפרסום שמות הזוכים בלבד. לדעתו, פרסום המחירים

* ראה נספח 1 בדו"ח שנתי 3, עמ' 147.

היה מאפשר למשתתף במכרז שלא נבחר לבדוק את מידת הסטייה של הצעתו מזו של הזוכה לשם הפקת לקחים להבא, וגם יחידת המכירות הייתה יוצאת נשכרת מזה, כי על ידי כך יגבר מתח ההתחרות ובמקביל תעלה רמת המחירים.

במהלך הבירור הפנתה הנציבות את תשומת לב משרד הבטחון להוראות בעניין זה בתקנון כספים ומשק (תכ"ס). בעקבות זאת הודיע המשרד שיפורסמו נהלים, אשר יחייבו את יחידת המכירות לפרסם גם את מחירי ההצעות של הזוכים.

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת

71: ממצאי מעקב - שמירה על עילום שמו של אזרח המוסר מידע *

בדו"ח שנתי 4 של נציב תלונות הציבור נסקר בירור תלונתו של אזרח, שהודיע על מפגע תברואי. אותו אזרח קבל על כך, שאגב טיפולו של משרד הבריאות במפגע נתגלה שמו למוסד, שהיה אחראי להתהוות המפגע; זאת, כשהגילוי לא היה בו כדי לשרת את העניין ובכלל לא היה כל צורך בזה. הנציבות העמידה את המשרדים הנוגעים בדבר על כך, שיש לשמור על עילום שמו של מודיע, אפילו לא ביקש זאת במפורש, כאשר הגילוי אינו דרוש לצורך הבירור.

בעקבות זאת אכן הוציא משרד הבריאות הנחיות מתאימות. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הורה ליחידות הביקורת שבמשרד מבקר המדינה לעמוד על אימוץ הנחיות אלו גם על ידי הגופים המבוקרים האחרים. בעקבות פניות משרד מבקר המדינה לנציבות שירות המדינה, פורסם תיקון לפסקאות 61.362 ו-61.364 בתקשי"ר תוך קביעת נהלים לשמירה על עילום שמו של אזרח במהלך הטיפול בתלונתו.

ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, שדנה בתלונה, ציינה בחיוב את פעולת נציבות שירות המדינה בעקבות המלצות נציב תלונות הציבור **.

* דו"ח שנתי 4, עמ' 56.

** ראה נספח 1 (עמ' 146) בדו"ח זה.

72. ממצאי מעקב - 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 בשכירות מקבלנים פרטיים בדמי שכירות שאינם משתנים, באשר הממשלה תכסה את העודף, בדרך של תמיכה, במשך שנים עשרה שנה. המידע ניתן בחוברות הדרכה ומעל דפי העתונות וגם באמצעות שליחי הסוכנות היהודית בחוץ לארץ. בחלק 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. לאחר תום תקופת החוזה דרשו הקבלנים דמי שכירות גבוהים בהרבה מאלו שפורטו בפרסומים.

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 המידע 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 על פעולתו הוא.

אחרת הדבר לגבי עולה הטוען, שעקר ממקומו שבחוץ לארץ ועלה לישראל כדי להשתקע בה על יסוד מידע, שהובא בפרסום, או שנמסר לו מפי שליח. הוא הדין לגבי מי שטוען, שהמידע הגיע לידיהו בישובו כבר ישיבת ארעי בארץ לרגל ביקור או במהלך לימודים, ועל יסוד זה החליט להשתקע בישראל.

* דו"ח שנתי 4, עמוד 80.

לדעת הנציב, ממצאי הבירור של הנציבות בנושא הצביעו על אי-צדק בולט, שיש לתקנו על ידי העמדת הדירות לרשות העולים, ששכרו אותן, בתנאים כפי שפורסם.

לפי הסדר שקבע המשרד לקליטת העלייה על פי המלצת הנציב (לאחר התייעצות גם עם היועץ המשפטי לממשלה) חולקו המתקשרים בחוזים לשכירות כלכלית לשתי קבוצות: עולים שחתמו על חוזים לפני ה-1.9.1974, ועולים שחתמו לאחר מכן. הסיבה לחלוקה זו היא, שפרסומי המשרד, שהבטיחו שכירות בשכר דירה נמוך וקבוע ל-12 שנים מכניסו של העולה לדירה, היו רק עד ל-1974 ולא לאחר מכן. עולים מהקבוצה הראשונה, ואפילו אותם עולים מהקבוצה השנייה, שיוכיחו להנחת דעתו של המשרד לקליטת העלייה, שהתקשרו בחוזה אך ורק על סמך הפרסומים הקודמים, זכאים לפיצוי. הפיצוי יהיה בדרך של החזר ההפרש שבין תשלומי השוכר למשכיר, כפי שאושרו במסגרת של יחסי משרד השיכון - המשכיר, לבין דמי השכירות שבהתאם לפרסומי המשרד לקליטת העלייה; ההחזר - אחת לשלושה חודשים על ידי אנשי קשר של המשרד במחוזותיו השונים. זכויות העולה כשוכר דירה בשכירות כלכלית יעמדו לו עד תום 12 שנים ממועד סיום הבנייה. במקרה של פטירת השוכר תעמוד הזכות לבן זוגו או לילדיו הקטינים.

לחילופין נקבע כפיצוי, שעד לתום שלוש שנים מיום עלייתו של השוכר תהיה לו הזכות לקבלת הלוואה לשיכון בתנאים, שיהיו מקובלים במשרד במועד הפנייה.

ההסדר מופעל הלכה למעשה.

ש י כ ו ן

73, פרסום בעתונות של הצעות דיור במסגרת מפעל החסכון לבניין

המתלונן הגיש בינואר 1972 בקשה להצטרף למפעל החסכון לבניין 1971. כעבור כמה חודשים אישר משרד השיכון דבר הצטרפותו. ביולי 1974 קיבל מהמשרד הודעה כללית בדבר זכאותו להשתכן במסגרת הבנייה 1974. לאחר

מכן פנה למשרד כמה פעמים בדבר קבלת פרטים, אך ללא הועל.

בירור התלונה העלה, שבשנת 1974 חל שינוי בדרך של הבאת הצעות לדירות לדיעת חוסכים: בעוד שבעבר שלח המשרד הצעות ישירות לכל חוסך, מאותה שנה ואילך מפרסם המשרד את ההצעות בעתונות. המתלונן לא ידע על השינוי, ועל כן חיכה עד בוש.

הנציב הצביע בפני המשרד, שהמעבר לשיטת פרסום אחרת היה מחייב הודעה אישית על השינוי לכל חוסך, כדי שיהיו מודעים לכך.

74. חובת חברה מאכלסת כבעלת דירה להשתתף בקיום שירותים מקובלים בבניין

ועד בית בירושלים קבל בפני הנציבות על כך, שחברת עמידר, שהיא בעליה של כמה דירות לא מאוכלסות באותו בניין, מסרבת להשתתף בכסוי ההוצאות השוטפות - במיוחד הוצאות הסקה - על ידי תשלום מסי ועד הבית.

הנציבות הפנתה את החברה לסעיף 58 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, אשר לפיו חייב בעל דירה להשתתף בהוצאות הדרושות להחזקתו התקינה ולניהולו של הרכוש המשותף ולהבטחת השירותים המחוייבים על פי דין או המקובלים על פי הנוהג. כיוון שלפי הנוהג שירותי הסקה נחשבים בירושלים לשירותים מקובלים, הוצבע בפני החברה, שדינה לגבי תשלום מסי ועד כדין כל בעל דירה אחר באותו בניין, הגם שהחברה אינה נהנית מהשירות בפועל. החברה הודיעה לנציבות שתנהג בהתאם.

75. חותם על מסמך זכאי לקבל העתק ממנו לאלתר

המתלוננת עמדה לרכוש דירה מחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ. היא חתמה על בקשה לרכישת דירה, ובה פירוט כל הסעיפים, ונאמר לה שהעסקה תקבל תוקף, לאחר שתאושר הבקשה על ידי הנהלת החברה. המתלוננת ביקשה העתק מהבקשה, אך נאמר לה, שהיא תקבלנו לאחר האישור. עם קבלת ההעתק

המאושר טענה המתלוננת, שנכללו במסמך תוספות, ללא ידיעתה.
בירור הנציבות העלה, שלא היה ממש בטענת המתלוננת. עם זאת הוצבע בפני החברה, שמינהל ציבורי תקין מחייב, כי כל צד לעסקה יקבל העתק ממסמך חתום, גם אם העסקה עדיין טעונה אישור סופי; כדי למנוע אי-הבנה מהצד שכנגד בדבר תוקף העסקה ניתן לציין. במקרה כדלעיל בגוף הבקשה את התנאי של קבלת אישור ההנהלה.

מ ש ר ד ה ת ח ב ו ר ה

76. הזמנת אזרח לבוא למשרד ממשלתי ללא ציון כתובתו וללא פירוט העילה

המתלונן קבל ממפקח מוסכים מחוזי במשרד התחבורה מכתב, ובו נתבקש לסור אליו לבירור בדבר "הקמת מוסך". תלונתו בפני הנציבות הייתה על כך, שהמפקח באותו מכתב לא הבהיר לו את טיב הבירור ואף לא ציין את כתובת משרדו ומספר הטלפון שלו, בהסתפקו רק בציון שם היחידה ומספר תא הדואר שלה.

בירור הנציבות העלה, שההזמנה כשלעצמה הייתה במקומה: אחד הדיירים מבית סמוך ביקש את התערבות המפקח למניעת הקמתו של מוסך במגרש ביתו של המתלונן. עם זאת, הפנתה הנציבות את תשומת לבו של משרד התחבורה לכך, שלא קוימו הוראות התקש"ר, שלפיהן אין להטריד אזרח לבוא למשרד, אם ניתן להסדיר עניין בהתכתבות או בשיחה טלפונית. כל מכתב אף יודפס על נייר רשמי של המשרד, הנושא את שם היחידה הפונה, כתובתה, מספר הטלפון שלה ותא הדואר, אם יש. לדעת הנציבות רצוי אף לפרט בכתב ההזמנה את הסיבה לכך.

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

77. חזקה על מנוי שקיבל חשבונית טלפון

הטלפון של המתלונן נותק, כיוון שלא שילם את החשבונית שנשלחה אליו. לא הועילה הצהרת המתלונן, שלא קיבל אותה כלל. משרד התקשורת הסתמך על הודעתו מיום 10.9.1975 בעתונות, אשר לפיה בוטלה שליחתן של תזכורות, ועל מנוי טלפון לשלם חשבונית כעבור 21 יום משליחתה. טענת המתלונן לא התקבלה והוא חוייב ב-72 ל"י בגין חידוש הקשר.

על פניית הנציבות השיב המשרד, שהמקרים שחשבונית לא תגיע למנוי - אם ישנם - נדירים ביותר. ולא עוד אלא שליחת חשבוניות היא פעולה מחזורית אחת לחודשיים, וכל מנוי חייב להיות מודע לכך; כל אימת שאינה מגיעה אליו חשבונית, עליו לברר בעוד מועד את הסיבה ולדרוש העתק לשם תשלום החשבונית, אם ברצונו למנוע, שינותק הטלפון ושיצטרך לשלם אחר כך אגרה בעד חידוש הקשר. עוד הודיע המשרד, שלקראת סוף המועד, שבו יש לשלם חשבונית דו-חודשית על ידי מנויי איזור מסוים, מתפרסמות על כך מודעות בעתונות, והן גם משודרות ברדיו. הוטעם שמאז ביטול שיטת התזכורות וההתראות ולעומתן הפרסום ברבים, כאמור, הוחש במידה ניכרת קצב הגבייה.

הנציבות עמדה על הליכי הפקת החשבוניות במחשב ושיגורן למנויים ועל הדיווחים המשמשים אסמכתא לניתוק, וכללית לא מצאה מקום להסתייג מהם.

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

78. חזקה שמקלט הוא תקין עד שלא הוכח ההיפך

המתלונן כמחזיק במקלט טלוויזיה חוייב באגרה. הוא סירב לשלם בטענו בפני רשות השידור, שהמקלט מקולקל זה כמה, אולם ללא הועל.

על פי תקנה 5(א) (6) לתקנות רשות השידור (אגרת החזקת מקלט רדיו וטלוויזיה), תשל"ד-1974, לא תוטל אגרה בעד החזקת מקלט טלוויזיה, אם לדעת מנהל השירות המקלט מקולקל ואי אפשר להשתמש בו, ובודק מוסמך מטעם הרשות אישר את הדבר.

בירור התלונה העלה, שעל אף טענת המתלונן, שהמקלט מקולקל כבר זמן ניכר, לא הביא את דבר הקלקול בשעתו לידיעת הרשות, כדי שבדוק מוסמך יאשר זאת. כל אותה תקופה, שלא נמסר לרשות על קלקול המקלט, מוחזק איפוא מקלטו של המתלונן כתקין ועל המתלונן כמחזיק במקלט הראייה שלא כן הדבר. כדי שבנסיבות אלו יצא ידי חובת הראייה מי שטוען למקלט מקולקל, דורשת הרשות הצהרה בפני שופט בית משפט השלום, כי לתקופה שנדרש תשלום אגרה אכן היה המקלט מקולקל. הנציבות לא הסתייגה מעמדתה זו של הרשות*.

79. פטור מאגרה בעד מקלט מטעמים שבמצב סוציאלי

המתלונן קבל בפני הנציבות על כך, שבעבר קיבל פטור מאגרה בעד החזקת מקלט טלוויזיה; אולם באחרונה בוטל הפטור בלא הסבר.

על פי תקנה 5(א) (8) לתקנות בדבר אגרות בעד החזקת מקלט רדיו וטלוויזיה, תשל"ל-1970, היה נכה, חולה כרוני או אדם מחוסר אמצעים, שהמציא אישור ממשרד הסעד או מלשכת סעד של רשות מקומית, שהוא נתמך על ידם, פטור מתשלום האגרה. משרד הסעד הוא שנשא בתשלום במקומם כהתאם להסדר שבין אותו משרד לבין המוסד לביטוח לאומי.

ההסדר ועמו הפטור בוטלו ב-1974: בתקנות, כפי ששונו באותה שנה, לא נכללה עוד התקנה הנזכרת.

עם זאת הוקמה ברשות השידור ועדה פנימית בהנהלתו של מנהל הרשות למתן פטור במקרים קשים. על מבקש לפרט מצבו הסוציאלי בציון הכנסתו

* ראה בדו"ח זה גם "אין האזרח חייב להוכיח שאין לו מקלט רדיו או טלוויזיה" תלונה מס' 46 עמ' 104.

ומקורה ובצירוף תעודות רפואיות; את הבקשה יש להפנות לרכז פטור, מחלקת הגבייה, רשות השידור ת.ד. 2002 ירושלים.

הנציבות העירה לרשות השידור, שהיה צורך לפרסם ברבים דבר קיומה של ועדת פטור ברשות.

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

80. סדרי שליחת הודעה על החלטת ועדה מקומית לתכנון ולבנייה למתנגד

במהלך בירור תלונה על כך, שעיריית נתניה אישרה לקבלן הקלות בבנייה בניגוד למותר על פי תכנית המתאר, מצאה הנציבות שבהודעה למתנגד להחלטות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - והוא הדין למבקש היתר בנייה שנדחתה בקשתו - משתמשת העירייה באותו טופס המשמש לאישור בקשה להיתר בנייה. לפי זה, אין בטופס כל התייחסות לזכות להגשת התנגדות והמועד לכך, ואף אינה מצויינת בו האפשרות של הגשת ערר לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ותוך איזה מועד. ההודעה נשלחה בדואר רגיל.

הוצבע בפני העירייה, שמאחר שעל פי סעיף 152 לחוק התכנון והבנייה ניתן למתנגד לערור על החלטת ועדה מקומית בפני ועדה מחוזית תוך 30 יום ממסירת ההחלטה, הרי שבהתאם לסעיף 5 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, יש להודיע על כך בכתב לזכאי. לפיכך יש לערוך טופס מתאים שיענה על דרישות החוק. עוד הועמדה העירייה על כך, שאת ההודעה למתנגד יש לשלוח, לפי סעיף 149(3) לחוק התכנון והבנייה, בדואר רשום.

81. סמכות רשות מקומית לסיווג נכסים לצורך ארנונה

המתלונן קבל על כך, שהבניין שהוא גר בו, סווג על ידי העירייה לצורך ארנונה בסוג גבוה מכפי שסווגו בניינים בסביבה.

הנציבות קבעה, שסיווג נכסים לצורך ארנונה הוא מסמכותה הייחודית של הרשות המקומית על פי חוק. הנציבות לא תתערב איפוא בקביעה, כל עוד לא נוכחה שבהפעלת סמכותה זו חרגה רשות מקומית מגדר הסבירות, מה שלא היה במקרה הנדון.

82. בעל זכיון לגבי מגרש חנייה עירוני חסר סמכות להנפיק דו"חות ברירת קנס

המתלונן החנה רכבו בשולי הדרך ליד החוף בבת ים. סדרן ביקש לגבות ממנו דמי חנייה. המתלונן סירב לשלם, כאשר במקום הנדון לא הוצב שילוט בדבר חנייה בתשלום, אלא רק בסמוך לו. בשל הסירוב הצמיד הסדרן למכוניתו דו"ח ברירת קנס. הדו"ח נושא אמנם את שם עיריית בת ים, אך אינו נוקב בעבירה ואף לא בשם בית המשפט, שבפניו יש להתייבב, כדרוש. לפי זה, טען המתלונן, שהמדובר הוא בקבלן פרטי, שלו החכירה העירייה מגרש לצורכי חנייה, ואין הוא מוסמך להנפיק דו"חות לברירת קנס.

בירור התלונה העלה, שאמנם המדובר הוא במקום חנייה מוסדר סמוך לחוף בהתאם לחוק העזר של העירייה בדבר העמדת רכב והחנייתו. תעריפי החנייה נקבעו על ידי העירייה ואושרו על ידי המפקח על התעבורה במשרד התחבורה. אולם העירייה לא הייתה מעוניינת בניהול עצמי של מגרשי החנייה שליד החוף, והיא החכירה אותם על פי מכרז לקבלן, והלה הנפיק על דעת עצמו דו"חות ברירת קנס.

הנציבות הבהירה לעירייה, שגם לאחר החכרת מגרשי חנייה היא נושאת באחריות להנפקת דו"חות ברירת קנס על פי הסמכות החוקית הנתונה לה: על הסדרן, המפקח על החנייה מטעם הקבלן להזעיק במקרה הצורך פקח עירוני, ובכלל מתפקידו של פקח הוא להיות מצוי אצל מקומות חנייה מוסדרים כדי לוודא קיום הוראות חוק העזר. בעקבות זאת הודיעה העירייה לקבלן שיחדל להנפיק דו"חות נוספים. הוטעם בפני הנציבות שלא תוגש שום תביעה על פי הדו"חות שכבר הונפקו.

83. צרכן על פי חוזה עם חברת חשמל אחראי כלפי החברה
כל עוד לא הועבר החוזה על שם אחר

המתלוננת השכירה דירתה המרוהטת, ועברה זמנית לישוב אחר. בחוזה שבין המתלוננת לשוכר נקבע, שעל השוכר לשאת בהוצאות צריכת חשמל במשך תקופת השכירות. השוכר לא פינה את המושכר בתום תקופת השכירות אלא רק כעבור כשלוש שנים, לאחר שהוצא נגדו פסק דין לפינוי. אותה תקופה הצטבר חשבון צריכת חשמל על סך כ-2,800 ל"י. סכום זה דרשה חברת החשמל מהמתלוננת. הלה קבלה על כך, שמחדלה של החברה בכך שלא ניתקה את אספקת החשמל לדירה, לאחר שלא נפרעו החשבוניות הראשונות עוד בהיות החוב קטן, תרם לטפיחתו של החוב, ואין לחזור על המתלוננת בדרישה לפרוע אותו.

על פניית הנציבות השיבה החברה, שנעשו כמה נסיונות לניתוק החשמל ואף נותק החשמל בפועל, אך מהיות השוכר גבר אלים לא עלה הדבר, ולא עוד אלא שחזר וחיבר את זרם החשמל לדירה; היא רואה את המתלוננת אחראית לפרעון החוב, באשר לא הביאה את דבר ההשכרה כלל לידיעתה - אף לא לאחר פרוץ סכסוך בין המתלוננת לשוכר ונקיטת ההליכים המשפטיים לפינוי; כלפי החברה הוסיפה איפוא המתלוננת להיות כל הזמן צרכן החשמל לגבי אותה דירה.

הנציבות לא הסתייגה עקרונית מעמדת החברה, הרואה את השוכר כאחראי מצידו לתשלום, אולם הצביעה על כך, שבכורח הנסיבות אין לתלות את הקולר רק במתלוננת, אם החברה נמנעה בשעתה מליזום הליכים פליליים נגד השוכר.

החברה נהגה בהתאם, כוותרת למתלוננת על אותו חלק מהחוב, שהצטבר מאז החלה החברה לפעול לניתוק זרם החשמל.

נספחים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאחר דיון בוועדה ב-8 תלונות מתוך מבחר התלונות שהובאו בדו"ח השנתי 4 של נציב תלונות הציבור

מתוך מבחר 86 תלונות שהובאו בדו"ח השנתי 4 של נציב תלונות הציבור
דנה הוועדה ב-8 תלונות (מס' 15, 17, 26, 27, 30, 37, 67 ו-70)
ולהלן סיכומיה והצעותיה לגביהן.

מיקום ועדה לבדיקת נכים

(תלונה מס' 15 בעמ' 54 בדו"ח)

לשם קבלת פטור מסים על רכב, היה על המתלוננת נכת רגליים להיבדק
בוועדה רפואית בלשכת הבריאות של מחוז חיפה. הוועדה הנ"ל מוקמה
בקומה השניה של הבניין. בבנין אין מעלית ועל המתלוננת היה לעלות
כ-20 מדרגות לצורך הבדיקה, דבר שלא יכלה לעשות.

רופאי הוועדה ירדו כדי לבדוק את המתלוננת בתוך המכונית בה ישבה,
אך במהלך הבדיקה הטעימו, כי אינם יכולים להשלימה מאחר והציוד לכך
מצוי בחדרי הוועדה למעלה. הם אף לא שיעו לדברי המתלוננת שביקשה
להשלים הבדיקה במקום מאחר ומגוריה רחוקים כ-50 ק"מ ממקום הבדיקה
ובעובדה שמלווה נתפנה במיוחד לצורך זה. לטענתה, כשאמרה שאינה יכולה
לעלות ענו "לא איכפת לנו, תיקחו סבלים".

א. הוועדה רואה מקרה זה בחומרה רבה משום העובדה, כי
המדובר בוועדה המורכבת מרופאים כשמנגד ניצבת מתלוננת
נכת רגליים.

ב. הוועדה קובעת, כי סדרי מינהל תקין דורשים מתן שירות
טוב ואדיב לכל הנזקקים לפנות אל פקידי הציבור ובמיוחד
לגבי אדם שהגורל המר לו והוא נכה, שירות שלא ניתן
במקרה זה.

ג. הוועדה רושמת לפניה את העובדה, כי הובעה התנצלות בפני
המתלוננת וכי בעקבות התלונה מוקמה הוועדה בצירף שכחצר
הלשכה.

ד. הוועדה מציינת בחיוב, כי בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה, הוציא משרד הבריאות הנחיות לפיהן ירדו חברי ועדות רפואיות לקומת קרקע, לשם עריכת בדיקות למוזמנים ללשכות הבריאות שאין ביכולתם לעלות במדרגות.

ה. הוועדה מציינת בחיוב את הודעת נציבות שירות המדינה מס' ל"ו/28 בדבר שירות לנכים וזו לשונה:

"שירות לנכים"

א. במסגרת המאמצים לשיפור השירות לאזרח, נקבע כי נכה המרותק לכסא גלגלים או המוגבל בצורה קשה ביכולת תנועתו והמבקש לקיים פגישה עם עובד בתחום תפקידו, יוכל לבקש את העובד לצאת מחדרו אל הנכה ולטפל בענינו.

ב. הוראה זו נועדה להקל על נכים לקבל שירות במשרדי הממשלה."

שמירה על עילום שמו של אזרח המוסר מידע

(תלונה מס' 17 בעמ' 56 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד התיירות ומשרד הבריאות. אזרח הגר בשכנות לבית מלון הודיע למשרד התיירות על מצב התברואה הירוד במלון המהווה מפגע תברואי גם לתושבי הסביבה. בית המלון קיבל התראה חמורה מלשכת הבריאות המחוזית, אליה הועבר המידע ממשרד התיירות. המודיע התלונן, כי שמו הוזכר בפנית משרד הבריאות לבית המלון, דבר שאין בו כדי לשרת את העניין ולא היה בו צורך.

נציבות תלונות הציבור פנתה הן למשרד התיירות והן למשרד הבריאות וציינה, כי יש לשמור על עילום שמו של האזרח המוסר מידע, כאשר גילוי שמו אינו דרוש לצורך הכירור.

א. הוועדה קובעת, כי על מנת שהאזרחים ימשיכו לשתף פעולה עם השלטונות במסירת מידע בענינים הנוגעים לציבור, יש למנוע מהם, ככל האפשר, את אי הנעימות הכרוכה בפרסום שמו של האזרח המוסר מידע.

ב. הוועדה רושמת לפניה, כי בעקבות פנית נציבות תלונות הציבור, הוציא מנהל שירותי בריאות הציבור שבמשרד הבריאות ללשכות הבריאות הנחיות ברוח פניית הנציבות לגבי פניות מאזרחים, אשר נמסר בהם מידע.

ג. הוועדה מציינת בחיוב, כי בעקבות המלצות נציב תלונות הציבור הוציאה נציבות שירות המדינה ביום 1.2.76 את ההנחיות הבאות למשרדי הממשלה:

"שמירה על עילום שמו של אזרח המוסר מידע

בעקבות המלצות נציב תלונות הציבור (הדו"ח השנתי ה-4 עמ' 56), החליט נציב שירות המדינה להנחות את המשרדים לשמור במידת האפשר על עילום שמו של אזרח המוסר מידע על עבירה, מפגע, וכיו"ב, מעשים שאינם כשורה. מטרת ההנחיות היא להגן על אזרח מפני אי נעימות עקב מסירת מידע, ולמנוע את הסיכון שאזרחים ימנעו ממסירת מידע עקב חשש מהתוצאות. להלן הנוהלים לשמירה על עילום שם בהמלצת נציב תלונות הציבור:

(1) אין לגלות את שמו של המודיע במהלך הטיפול בתלונה;

(2) יש להודיע למודיע, כי קיימת אפשרות ששמו יודע באם יוחלט להעמיד לדין את מי שהתלוננו נגדו, ולבקש את תגובתו;

(3) במידה והמודיע מבקש שישמרו על עילום שמו, יש לנסות לבסס את ההעמדה לדין על תוצאות חקירה עצמאית, ולכבד במידת האפשר את רצונו של המודיע;

(4) עם זאת, במידה ואין אפשרות לותר על עדותו של המודיע, יש להזמין לעדות בבית המשפט או בבית הדין, לאחר שהודע לו מראש."

מעצר קטין בניגוד לפקודות הקבע

(תלונה מס' 26 בעמ' 67 בדו"ח)

כדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משטרת ישראל.

נער בן 14, רכוב על אופניו נעצר בשעות הערב בידי חיילת שטענה, כי בלילה קודם ניסה רוכב על אותם אופנים לחטוף את ארנקה. הנער השיב, כי בלילה הקודם השאיל את אופניו לחברו ואין הוא אחראי למעשי חברו. לאחר שחיפשו את החבר בביתו ולא מצאוהו הביאה החיילת את הנער, לפני חצות לתחנת משטרה מקומית.

הנער נעצר ונחקר על סמך הודעת החיילת ע"י שוטר שאינו חוקר נוער. רק ב-3.00 לפנות בוקר הודיעה המשטרה לאביו על מעצרו. רק למחרת נחקר ע"י חוקר נוער ולאחר שאומתה גירסתו, שוחרר בצהריים. אביו התלונן בנציבות על מעצר הנער וחקירתו שלא כדין.

בפקודות הקבע של המשטרה נאמר, שלא יעצר קטין - מי שגילו פחות מ-16 שנה - ללא פקודת מעצר אלא כשהוא נתפס בשעת ביצוע עבירה מסוג פשע או במלט ממשמורת חוקית או נמצא משוטט בנסיבות חשודות או אם יש חשש סביר שהוא עלול להכשיל את החקירה או להעלים רכוש. אין לבצע מעצר קטין בשעות הלילה, אלא אם הדחיה עלולה להכשיל את החקירה. חקירת קטין תיעשה ע"י חוקר נוער ויש להודיע על מעצר קטין בהקדם האפשרי להוריו.

לדעת המשטרה מעצר הנער ואופן חקירתו היו כדין. ניתן לדעת המשטרה להתרשם ממבנה גופו שהוא בן 16 והוא נחשד ע"י החיילת בעבירה חמורה. ההודעה להורים על המעצר נעשתה תוך זמן סביר בהתחשב בעיסוקיהם הרבים של שוטרי התחנה. לדעת נציב תלונות הציבור התלונה מוצדקת ועם כל הסברי המשטרה לא מולאו התנאים לפיהם רשאית המשטרה לערוך מעצר לילה של קטין.

א. הוועדה מקבלת את דעתו של נציב תלונות הציבור, כי במקרה זה לא התמלאו התנאים לפיהם רשאית המשטרה לערוך מעצר לילה של קטין.

ב. הוועדה בדעה, כי כאשר המדובר בטיפול בנוער יש להיזהר ככל כפליים, כי המדובר בנער שלעיתים טיפול לא מוסמך

ולא זהיר יכול לגרור אותו לדרך לא טובה ובטיפול בנוער יש להקפיד שהחקירה המשטרתית תיעשה ע"י חוקר נוער.

ג. הוועדה פונה למשטרת ישראל לדאוג, כי תהיה הקפדה יתירה מצד שוטרי ישראל על מילוי הוראות פקודות הקבע של המשטרה כלשונן וכרוחן.

ד. עם זאת הוועדה רושמת לפניה הודעת המשטרה, כי ננקטו הצעדים והוסקו המסקנות וביניהן הדרכת היחידה הנוגעת בדבר בהתאם לעמדת נציב תלונות הציבור וכן הפצת דוגמת התלונה ושאר דוגמאות התלונות המופיעות בדו"ח נציב תלונות הציבור לתשומת לבם של כל פיקוד המשטרה.

ה. הוועדה רושמת לפניה הודעת נציב תלונות הציבור, כי העניין הובא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

בקשת צו חיפוש על פי מידע שנמסר בעילום שם

(תלונה מס' 27 בעמ' 68 בדו"ח)

בעקבות הודעה טלפונית שנמסרה בעילום שם שהמתלונן מחזיק ברכוש גנוב פנתה המשטרה לבית משפט שנתן צו חיפוש בביתו של המתלונן. החיפוש לא העלה דבר. המתלונן קובל על כך כי כשביקש מהמשטרה שתודיע לו על סמך מה נתבקש צו החיפוש, סירבה להודיעו. המתלונן טוען, כי כתוצאה מהחיפוש, שכפי שכבר נאמר לא העלה דבר, נפגע שמו הטוב.

בירור נציבות תלונות הציבור העלה, כי בעת בקשת מתן צו לחיפוש בבית המשפט לא הודיע השוטר לשופט שהבקשה מתבססת על הודעה בעילום שם.

א. הוועדה מזדהה עם עמדת נציבות תלונות הציבור לפיה במקרה שמבוקש צו חיפוש על יסוד הודעה בעילום שם בלבד, יש להביא עובדה זאת לידיעת השופט ורק במקרים מיוחדים שבהם יש למשטרה עניין מוצדק שלחשוד לא יוודע שהמידע הוא בעילום שם, ניתן לבקש מהשופט עשיית סידורים מיוחדים למניעת הודעות הדבר.

ב. הוועדה ערה לעובדה, כי לעתים מהווה ידיעה בעילום שם בסיס רציני לחקירה ולגילוי עבירות ואף ישנם מקרים בהם יש הצדקה מוסרית לשמור על עילום שם (כגון במקרים של עבירות על המוסר) ויש בהחלט להתייחס אל הידיעה לגופה.

ג. הוועדה בדעה, כי לגבי טיפול בידיעה שניתנה בעילום שם יש להיזהר זהירות רבה, מאחר ואין לה אותה מידת מהימנות של ידיעה המתקבלת עם שם המודיע ולכן יש לטפל בידיעה כזאת טיפול מיוחד.

ד. הוועדה בדעה, כי יש לשקול את האפשרות להציע למודיע שימסור את שמו למשטרה תוך התחייבות מצד המשטרה, שלא לפרסם את שמו.

ה. הוועדה רושמת לפניה הודעת המשטרה, כי הטיפול בתלונות שנמסרו בעילום שם שונה בדרך כלל מהטיפול בתלונות שנמסרו שלא בעילום שם וכי בעקבות תלונה זו הוצאה הוראה, לפיה כל אימת שהמידע בידי המשטרה יכלול הודעה בעילום שם בלבד, יש להביא הודעה זו לידיעת השופט, שעה שהוא מתבקש להוציא צו חיפוש.

ו. הוועדה רושמת לפניה הודעת המשטרה, כי יש להניח שמספר המקרים בהם תפנה המשטרה לבקש צו חיפוש על יסוד הודעה בעילום שם יצומצם, מאחר והוצאה הוראה לפיה בקשה לצו חיפוש כזה תינתן באישורו של בעל תפקיד בכיר ביחידה.

פיקוח על אפוטרופסים פרטיים

(תלונה מס' 30 בעמ' 71 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתף האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי וסגנו. אשה שהתענינה בגורלה של מאושפזת בבית חולים לחולי נפש, קבלה בפני נציבות תלונות הציבור, כי כמעט ולא נותר כלום מכספי המאושפזת שנתקבלו מפיצויים מגרמניה. כן קבלה על כך, כי האפוטרופסים הפרטיים על המאושפזת (בתחילה בעלה ואחרי גירושה - אחיה) לא חויבו ע"י האפוטרופוס הכללי

ואף לא הגישו דו"חות על כלכול צורכי המאושפזת בזמן היותם אפטרופסים עליה.

נציבות תלונות הציבור קבעה, כי התלונה מוצדקת אך אפשרויות התביעה כלפי האפטרופסים הפרטיים התישנו בינתיים. נציבות תלונות הציבור, אף לאור תלונות אחדות לגבי אפטרופסים פרטיים הפנתה תשומת לב האפטרופוס הכללי לצורך בקיום פיקוח שיטתי על האפטרופסים הפרטיים.

א. הוועדה מזדהה עם עמדת נציבות תלונות הציבור, כי יש צורך לקיים פיקוח רצוף ושיטתי על האפטרופסים הפרטיים, בהיעדר פיקוח כזה, קורות תקלות רבות ויכול להיעשות אף שימוש לרעה בכוחו של האפטרופוס הפרטי.

ב. לוועדה הוברר, כי חובת הפיקוח על האפטרופסים הפרטיים ועל הדו"חות השנתיים שהם צריכים לתת היא על בית המשפט, המוציא את צו מינוי האפטרופוס.

ג. הוועדה בדעה, כי יש צורך לשקול קביעת גוף מיוחד שבהתאם להוראות בתי המשפט שנתנו את צוי המינוי לאפטרופסים הפרטיים, יעקוב ויקיים פיקוח שוטף ורצוף על האפטרופסים הפרטיים. יש צורך, לאחר בדיקה, לקבוע כי הגוף המתאים לפיקוח בעניני רכוש על אפטרופסים פרטיים הוא האפטרופוס הכללי ולשם כך יש לתקן את החוק.

ד. הוועדה רושמת לפניה, כי על פי תכנית שכבר החלה להתבצע יעסוק משרד הסעד בעניני סעד ממש על אנשים הנמצאים תחת אפטרופסות ואילו האפטרופוס הכללי בכל הכרוך בעניני רכוש.

ה. הוועדה רושמת לפניה, כי לאחרונה התמנה מפקח ארצי על אפטרופסים פרטיים במשרד האפטרופוס הכללי לצורך בדיקת הדו"חות הכספיים של האפטרופסים הפרטיים.

ו. לוועדה נמסר, כי בקרוב תוסב מערכת הבתונים הדרושה לפיקוח, למחשב. הוועדה בדעה, כי על מנת לשפר ולייעל הפיקוח יש לעשות מערכת ממוכנת שתקל את המעקב אחרי המצאת דו"חות ע"י אפטרופסים פרטיים.

ז. לוועדה נמסר, כי הן במשרד הסעד והן באפוטרופוס הכללי יש מחסור בעובדים ובמשאבים לצורך פיקוח על האפוטרופסים הפרטיים. הוועדה לכן בדעה, כי יש לבדוק אם אכן לצורך הפיקוח הנ"ל יש מספיק עובדים ומשאבים.

השארת ילד במשך שנים ללא מסגרת טיפולית

(תלונה מס' 37, בעמ' 79 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד הסעד.

המתלונן קבל בשנת 1974, כי מזה שמונה שנים הוא מחפש סידור מוסדי מתאים לבנו בן ה-11, שהוא מפגר, אילם ועיוור. המתלונן הוא בן המיעוטים ומשפחתו מונה 10 נפשות ומתגוררת בדירה בת 2 חדרים בלבד. לראשונה פנה המתלונן לשירות למפגר במשרד הסעד ב-1967; לילד נערכו בדיקות ונקבע שיש דחיפות במציאת סידור לילד במעון טיפולי למפגרים פיגור עמוק תוך השגחה מיוחדת עליו בשל עיוורונו. הילד לא סודר במוסד מאחר ולטענת השירות למפגר, אין מקומות פנויים במוסדות לילדים מסוג זה.

ביולי 1975, הודיע משרד הסעד לנציבות תלונות הציבור, שעדיין אין אפשרות לסידור הילד ולא ידוע מתי אפשר יהיה לסדרו במוסד מתאים.

א. הוועדה רושמת לפניה הודעת נציג משרד הסעד, לפיה ישנם למעלה מ-1,000 מפגרים הממתינים לסידור במוסדות מתאימים.

ב. הוועדה ערה לקשיים הגדולים שחברו במקרה זה שכן הילד מפגר, עיוור ואילם. עם זאת הוועדה מתייחסת בצער רב לפרשה אנושית זו ורושמת לפניה בחומרה רבה את העובדה שבמשך שנים רבות לא הצליח משרד הסעד למצוא פתרון מוסדי מתאים לבעיה אנושית זוועת זו.

ג. הוועדה רושמת לפניה הודעת נציג משרד הסעד, כי בבית החולים הממשלתי "שער מנשה" עומדים לסיים בניית מחלקה למפגרים סיעודיים קשים ויש תקווה שהילד ימצא את פתרונו שם.

ד. הוועדה מצטרפת להמלצת הנציב, שעד גמר בניית המחלקה

הנ"ל, על משרד הסעד להקל מעל ההורים את עול הטיפול בילד, ע"י מתן כל האפשרויות לעזרה למשפחה.

ה. הוועדה פונה לנציב תלונות הציבור שיכדוק את המשך הטיפול של משרד הסעד במקרה זה וימסור לוועדה דיווח על ממצאיו.

חדר כניסה לענין ארנונה כללית

(תלונה מס' 67 בעמ' 122 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתף ראש עיריית ראשון לציון, מר ח. גיבשטיין.

דירת תושב ראשון לציון היא בת 3 חדרים וחדר כניסה (הול) ששטחו 6.8 ממ"ר. שטח הסלון בדירה 17.50 ממ"ר. בהחלטת מועצת העירייה לענין ארנונה כללית נקבע, כי הול ששטחו עולה על 8 ממ"ר נחשב לחדר, ואילו חדר שגודלו מעל 20 ממ"ר נחשב לחדר וחצי. העירייה צירפה את שטח הסלון ושטח ההול, התהווה כתוצאה מכך שטח כולל של 24.30 ממ"ר שנחשב לחדר וחצי ולכן חוייב בתשלום ארנונה עבור $3\frac{1}{2}$ חדרים. טוען המתלונן, כי אין לצרף את שטח ההול לסלון ולכן יש לחייבו עבור 3 חדרים בלבד.

טענת העירייה היא, כי יש לראות את הסלון וההול כשטח אחד רצוף, מאחר ויש רצף של שטח.

מסקנת נציבות תלונות הציבור, כי המתלונן צודק וההול הוא יחידה בפני עצמה שאינה חייבת בארנונה ולכן יש לשום את הדירה כבת 3 חדרים בלבד.

העירייה, מנימוקים של רציפות השטח בין הסלון וההול הודיעה, שאינה מקבלת את מסקנת הנציבות.

א. הוועדה רושמת לפניה הודעת ראש העירייה, כי פעל בענין זה לפי חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של העירייה.

ב. הוועדה קובעת, כי מן הראוי שדברי שופט בית המשפט העליון, צ. ברנזון שנאמרו בתיק בג"צ 384/71, ישמשו נר לעיני רשויות המינהל השונות בהתיחסן להמלצות נציבות תלונות הציבור ושיפעלו לפיהם.

"אמת נכון הדבר, כי כוחו של נציב תלונות הציבור נופל מכוחו של בית משפט זה. מה שהוא יכול לעשות, כשהוא מוצא שהתלונה מוצדקת, הוא רק להצביע על הצורך בתיקון המעוות ועל הדרך לתיקונו. אבל אין הוא יכול לחייב או לכפות ביצוע החלטתו, כפי שבית משפט זה מסוגל לעשות. החלטתו של הנציב היא בגדר המלצה בלבד ולא בגדר הוראה או צו מחייב. ואולם סבור אני כי מותר לצאת מן ההנחה כי בדרך כלל דברו של הנציב יכובד ויקויים הלכה למעשה כלשונו וכרוחו ומי שלא ינהג כך יצטרך לתת את הדין לפני דעת הקהל בארץ והכנסת, אשר לבטח לא תסכול שמעשים נפסדים, שנמצאו על-ידי הנציב שאינם לפי דרכו של מינהל תקין או שיש בהם משום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט, יישארו בקלקלתם ולא יתוקנו כדרישתו. יתר על כן, אם יקרה כדבר הזה והחלטת הנציב לא תכובד, עדיין פתוחה הדרך בפני המתלונן לבית משפט זה, לפי סעיף 45(א) לתיקון האמור לחוק מבקר המדינה, ונדמה לי שכאן ירכץ על המשיב משא כבד ביותר להצדיק את מעשהו, בניגוד לדעת הנציב, ואת אי-היענותו להמלצתו".

ג. הוועדה קובעת, כי עקרונית על כל גוף מבוקר לפעול בהתאם להמלצות נציבות תלונות הציבור שחזקה עליה שהינה גוף בלתי תלוי ואובייקטיבי.

ד. הוועדה בדעה, כי קבלת המלצות נציבות תלונות הציבור ע"י הגופים המבוקרים, תתרום במידה רבה גם לשיפור ויתר הבנה ביחסים בינם לבין האזרח.

ה. הוועדה פונה לשר הפנים לבחון את האפשרות של חקיקה שתביא לקביעת קריטריונים אחידים ואובייקטיביים בהטלת הארנונה הכללית.

סירוב לאשר תשלום מיסים עירוניים בגין נכס
שהעיריה טוענת לבעלותו

(תלונה מס' 70, בעמ' 126 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתף ראש עיריית הרצליה, מר י. נבון.

אגודה, העוסקת באספקת מים לחלק מתושבי הרצליה, מכרה נכס שבבעלותה. לצורך העברת הבעלות על שם הקונה נדרשה העיריה להמציא אישור, לפיו נפרעו כל המסים העירוניים החלים על הנכס. העיריה סירבה לתת את האישור המבוקש בטענה, שהנכס אינו שייך לאגודה אלא מוחזק על ידי כנאמנה של הרשות המקומית ועליה להעביר הבעלות לידי הרשות המקומית.

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), תשי"ח-1958, נרשמה הערת הקניה לגבי הנכס הנדון כלשכת רישום המקרקעין אך תוקפה פג, מאחר ושר הפנים לא הוציא צו בדבר הקניית הבעלות לעיריה. למרות זאת ולמרות שנציב תלונות הציבור קבע שהתלונה מוצדקת ועל העיריה לתת את האישור המבוקש, עשתה העיריה דין לעצמה וסירבה לתת את האישור למי שהיה זכאי לקבלו.

א. הוועדה שמעה את הסברי ראש עיריית הרצליה באשר להסטוריה של הקרקע, שנרשמה על שם האגודה העוסקת באספקת המים בהרצליה ואשר הינה בעצם קרקע ציבורית. לדבריו, כתוצאה מרצון העיריה שקרקע ציבורית זו לא תועבר לבעלים פרטיים, נבקט הצעד של אי-מסירת אישור על תשלום מיסי ארנונה לאגודה.

ב. על אף הסברי ראש העיריה, רואה הוועדה בחומרה רבה את בסיונה של עיריית הרצליה לעשות דין לעצמה ולסרב לתת שירות למי שעל פי הרישום, הוא בעל הנכס.

ג. הוועדה קובעת, כי לעיריה היתה האפשרות לפעול לקידום זכותה לבעלות על הנכס בדרכים שהותוו בחוק ואף שמטרתה היתה מוצדקת כנראה, אין להשלים עם דרכיה שהיו בניגוד לכללי המינהל התקין, הגורסים מתן שירות טוב ומהיר לאזרח, אם הוא מגיע לו בהתאם לחוק.

ד. הוועדה רואה בחומרה את אי-קבלת המלצת נציבות תלונות הציבור, שהיא בלתי תלויה בתוקף תפקידה, ע"י עיריית הרצליה. הוועדה חוזרת וקובעת כי מן הראוי שדברי שופט בית המשפט העליון, צ. ברבזון שנאמרו בתיק בג"צ 384/71, ישמשו נר לעיבי רשויות המינהל השונות בהתיחסן להמלצות נציבות תלונות הציבור ושיפעלו לפיהם כמצוטט בתלונה בנושא "חדר כניסה לענין ארנונה כללית".

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים

ה ג ו ף	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנחקלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
משרד ראש הממשלה	11	8	1
משרד האוצר*	660	652	330
מס הכנסה	179	177	86
מס רכוש וקרן פיצויים	176	173	89
מס שבח מקרקעין	39	28	16
מס עזבון	34	26	18
מכס ובלו	97	74	28
נציבות שירות המדינה	14	14	5
משרד הבטחון	134	118	46
צה"ל	120	98	29
משרד הבריאות	108	83	32
משרד הדתות	35	26	7
משרד החוץ	19	9	1
משרד החינוך והתרבות	308	225	98
משרד החקלאות	25	12	7
משרד המסחר והתעשייה	26	40	16
משרד המשטרה	4	2	1
משטרת ישראל	234	188	56
שירות בתי הסוהר	22	23	3
משרד המשפטים	132	170	68
משרד הסעד	44	39	13

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

ה ג ו ף	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
משרד העבודה	90	89	33
משרד הפנים	50	45	18
המשרד לקליטת העלייה	152	134	65
משרד השיכון	283	325	166
משרד התחבורה *	110	81	26
אגף הרישוי	45	30	9
משרד התיירות	13	10	5
משרד התקשורת *	564	580	276
שירותי דואר	89	89	54
שירותי טלפון	429	446	206
בנק ישראל	44	55	29
המוסד לביטוח לאומי	246	211	87
מינהל מקרקעי ישראל	126	69	32
רשות השידור	255	183	160
רשויות מקומיות **			
עיריית ירושלים	125	106	27
עיריית תל אביב-יפו	117	97	40
עיריית חיפה	70	52	18
עיריית בני ברק	43	37	20
עיריית הרצליה	32	19	11

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

ה ג ו ף	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
עיריית נתניה	42	36	26
עיריית פתח תקוה	41	31	12
עיריית רמת גן	45	25	7
אחרות	629	488	189
<u>גופים אחרים**</u>			
מוסדות להשכלה גבוהה	40	31	8
טפחות	47	38	13
חברת החשמל לישראל	53	65	15
עמידר	297	305	153
פרזות	73	70	24
שיכון ופיתוח לישראל	56	38	24
אחרים	114	120	42
גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם***	424	24	9

* הובאו נתונים מפורטים רק על היחידות שעליהן נסבו תלונות במיוחד.

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

*** ב-78 מהתלונות, מפאת העניין שבהן, היה כירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים*

<u>מספר התלונות</u>	<u>ה נו ש א</u>
1,789	א: <u>שירותי רווחה</u>
925	1. <u>דיור ושיכון</u>
243	הטבת תנאי דיור
157	ליקויים בבנייה
159	משכנתאות ומחירי דירות
134	דיור לעולים
37	תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים
225	2. סעד
224	3. <u>חינוך</u>
90	שכר לימוד מדורג
49	הכשרה מקצועית
34	השכלה גבוהה
151	4. <u>ענייני נכים</u>
124	5. <u>ביטוח לאומי</u>
57	6. <u>בריאות (בתי חולים ועוד)</u>

* המספרים המופיעים בפירוט שמתחת לכותרות הנושאים העיקריים ולכותרות המשנה הממוספרות המגדירות את תת-הנושאים, מתייחסים לעניינים עיקריים שעליהם נסבו התלונות. חלק מהתלונות בכל נושא או תת-נושא מתייחס לעניינים שלא ניתן היה לצרפם לפי קבוצות משמעותיות ומשום כך הם לא נכללו בטבלה. המספרים המופיעים מול הכותרות אינם זהים אפוא עם סיכום המספרים שמתחתיהן.

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים (המשך)

<u>מספר התלונות</u>	<u>ה נו ש א</u>
872	ב. <u>מסים ואגרות ממשלתיים</u>
230	1. אגרות רדיו וטלוויזיה
138	קנסות ועיקולים
44	שיבושים במשלוח הודעות
179	2. מס הכנסה
176	3. מס רכוש
103	4. החזרי תשלומים
772	ג. <u>עניינים מוניציפליים</u>
555	1. שירותי רשויות מקומיות
259	מיפגעים ומיטרדים
168	היתרי בנייה
56	רישוי לעסקים ולרוכלות
43	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה
217	2. <u>מסים ואגרות ברשויות מקומיות</u>
72	אגרות מיס
62	ארבונה
25	השתתפות בהוצאות סלילה
10	מס עסקים

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים (המשך)

<u>מספר התלונות</u>	<u>ה נו ש א</u>
652	ד. <u>ליקולים במתן שירות לציבור</u>
389	א-מתן תשובה לפניות
111	התנהגות עובדי ציבור
83	שיבושים ועיכובים במשלוח תעודות מילווה
548	ה. <u>ענייני עובדים</u>
194	משכורות ושכר
96	פיטורים ופיצויי פיטורים
68	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
536	ו. <u>שירותי טלפון ודואר</u>
310	התקנת טלפונים ושירותי תיקון
113	חשבוניות וזיכויים
90	שירותי דואר
1,071	ז. <u>שונות</u>
6,240	ס"ה

בטבלה מוצגת התפלגות התלונות לפי הנושאים העיקריים שעליהם הן נסכו בשנת תשל"ו. המספר המופיע בטבלה הוא יותר גדול ממספר התלונות שהתקבלו באותה שנה, משום שרבים ממכתבי תלונות נוגעים לשני נושאים או יותר ויש מהם המתייחסים אף לגופים שונים.

כ-30% מכלל 6,240 התלונות הממויינות לפי נושאים, שייכות לתחום הרווחה: דיור ושיכון - כ-15% ושירותי רווחה אחרים - כ-14%. כרבע מכלל התלונות על דיור ושיכון נוגעות להטבת תנאי דיור, השאר - לקביעת תנאי מחיר או סדרי תשלומים, לליקויים בבנייה, לזכויות והסדרים שונים בקשר לדירות של עולים ושל חוסכים במסגרת של תכניות חסכון לשיכון. מבין שירותי הרווחה האחרים תופסים מקום בראש תחומי הסעד והחינוך. בתחום החינוך בולט חלקן של התלונות בקשר לשכר לימוד מדורג (כ-40%). שירותי החינוך והסעד מטבע הדברים מקיפים אוכלוסיה רחבה, הזכאית לקבלם.

נושא מרכזי אחר - מסים ואגרות ממשלתיים (כ-14% מכלל התלונות); למעלה מרבע התלונות בנושא זה הן לגבי אגרות רדיו וטלוויזיה - רובן (כ-60%) על קנסות ועיקולים וחלקן (כ-19%) על שיבושים במשלוח הודעות למחזיקי המקלטים. שתי קבוצות התלונות על מס הכנסה ועל מס רכוש מהוות כל אחת כ-20% מכלל התלונות על מסים ואגרות ממשלתיים. כ-12% מהמספר הכולל של התלונות על מסים ואגרות ממשלתיים הם על החזרי תשלומים שלדעת המתלוננים מגיעים להם עקב גביית יתר.

התלונות בנושאים המוניציפליים - מתן שירותים ברשויות מקומיות ותלונות על תשלומים הנגבים על ידי הרשויות המקומיות - הגיעו למעשה להיקף יותר גדול מהמשתקף בטבלה (כ-12%), שכן חלק ניכר משירותי הרווחה הממלכתיים - בעיקר חינוך וסעד - ניתנים במשותף עם הרשויות המקומיות או באמצעותן, בדרך כלל, על פי קריטריונים הנקבעים במשרדי הממשלה. מבין השירותים המקומיים בולט חלקן של התלונות בנושאי איכות הסביבה - מפגעים ומיטרדים (כמחצית מהתלונות בנושא זה) וענייני תכנון ובנייה (כ-30%). כשליש מהתלונות על תשלומים ואגרות ברשויות המקומיות

התייחסו לאגרות מים ולמעלה מרבע לארנונה.

תלונות על ליקויים כמתן שירות לציבור (כ-10% מכלל התלונות) התייחסו בעיקר לאי-מתן תשובות לפניות (למעלה ממחצית התלונות בנושא זה) וכן ליחס של עובדי הציבור אל הפונים אליהם בעת קבלת קהל או במגעים אחרים - שיחות טלפון וכיוצא בזה. חלק ניכר מתלונות אלה נתקבל בנציבות בהקשר של תלונות על נושאים שונים כטענת לוואי משנית לתלונה העיקרית, אף שיש להן חשיבות כשלעצמן. הברור בתלונות הנוגעות לאי-קבלת תעודות מילווה העלה שבערך במחצית ממספר התלונות נגרמו עיכובים בשל איחור בהמצאת דו"חות של מעבידים למשרד האוצר או בשל שיבושים באותם דו"חות. יתרון התייחס לסדרי הנפקה בבנק ישראל.

כ-9% מכלל התלונות התייחסו לענייני שכר ומשכורת והעסקת עובדים בגופים המבוקרים. בנושא זה מוסמכת נציבות תלונות הציבור לברר רק תלונות "על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה" או מהסדרים כלליים דומים (סעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה). למעלה משליש ממספר התלונות בנושא זה נגעו לענייני שכר ומשכורת והשאר, בעיקר לפיטורים, לפיצויי פיטורים, ולסדרי מכרזים למשרות פנויות בשירות הציבורי.

בנושא שירותי טלפון ודואר - כ-9% מכלל התלונות - נסבו רוב התלונות (כ-56%) על המתנה להתקנת טלפון או להעתקתו, או על שירותי תיקונים; חלק אחר (כ-20%) נגע לחשבונות על שיחות טלפון.

כ-17% מכלל התלונות מתייחסות לעשרות רבות של נושאים שלא ניתן לרכזם בקבוצות נושאים כלליים.

עיקרי הרצאת ד"ר י. נבנצל, נציב תלונות הציבור,
בוועידת האומבוסדמנים הבינלאומית, אדמונטון, קנדה,
9 בספטמבר 1976 (תרגום מהשפה האנגלית)

השפעתו הישירה והעקיפה של האומבוסדמן

1. בביטוי השפעתו הישירה של האומבוסדמן, כוונתי לתועלת הצומחת מפעולתו לבזקקים לעזרתו, שהם מגישי התלונות. ההשפעה העקיפה של האומבוסדמן נוגעת לתועלת שפעולתו מביאה לאחרים, ובתוך כך גם לכלל הציבור.

השפעתו הישירה של האומבוסדמן ניכרת בצורה הברורה ביותר שעה שהתערבותו מביאה ליקויים מינהליים על תיקונם. שתי דוגמאות הלקוחות מהדו"ח האחרון של מארחנו עשויות להבהיר עניין זה כראוי. בני זוג מבקשים לאמץ להם ילד, אולם הרשויות דוחות את בקשתם; בני הזוג פונים לד"ר אייכנבי* ולאחר מכן מתירים להם את האימוץ. אסיר עומד להשתחרר מכלאו, אולם איש אינו מוצא את מזוודתו שבה היו בגדיו, שהביאם עמו בהיכנסו לבית הכלא; הוא פונה בכתב לאומבוסדמן ולפתע נמצאת האבידה.

דוגמאות קצרות אלה אופייניות הן למקרים רבים מאד שעולים מדי שנה בשנה בדו"חות האומבוסדמנים. במקרים אלה, שבהם התערבות האומבוסדמן מביאה דברים על תיקונם, ייתכנו שני סוגי התפתחות: או שהמינהל משנה את החלטתו, או שהדבר מעוררו למאמץ מוגבר לבוא לקראת מגיש התלונה. בכל זאת ניתן לראות בשתי אפשרויות אלה מייצגים של אותו דגם: האומבוסדמן מתערב, המינהל משנה את גישתו ומגיש התלונה זוכה לכך שמבוקשו - אשר לו הוא היה זכאי, ושבדרך אחרת לא היה משיגו - אמנם יתמלא. מקרים אלה לבטח הינם בסיסיים בעבודת האומבוסדמן.

* האומבוסדמן של אלברטה.

2. בכל זאת ברור הדבר שסוג השפעה ישירה זו איננה מושגת ברוב המקרים שבטיפולו. אחרי ככלות הכול, רוב התלונות שמגיעות לאומבודסמן נמצאות בלתי מוצדקות. צר לי לומר זאת אבל כמעט מחצית ממספר התלונות שמשרדי מברר נמצאות מוצדקות; אולם אצל אומבודסמנים רבים אחרים שיעור זה קרוב ל-20% ואפילו פחות מכך.

קשה לצפות מהאומבודסמן שידחק במינהל לשנות את גישתו כאשר הוא עצמו סבור שתלונה כלשהי איננה מוצדקת. במקרים כאלה השפעתו הישירה עשויה להתבטא רק בהנחת דעתו של מגיש התלונה מעצם היותה נשמעת, מכוררת באופן בלתי משוחד ומעמיק, ושיקולי ההחלטה לגביה מוסברים.

ניתן לשער שסיפוקו של מתלונן, שבעקבות התערבות האומבודסמן החזיר לו המימשל 100 דולרים, גדול יותר, בדרך כלל, מסיפוקו של מתלונן שזכה להסבר, שלפיו 100 דולרים ניגבו ממנו כדין. אולם, אף במקרה זה אין להסיק מסקנה, שמבחינה פסיכולוגית הייתה פעולת האומבודסמן נטולה חשיבות.

3. לכל אומבודסמן יש לקוחות מאוכזבים אחדים. אינני מתכוון אך ורק לשוליים של "המתלוננים המועדים" ולא לבודדים שכדברי חברנו מסקצ'ואן "פשוט אינם יכולים להכיר במצב עובדתי שאיננו תואם את סברתם" - הפסיכולוגיה שלהם יכולה למצוא מרגוע אך ורק בארץ הפלאות של עליסה. אני מתכוון לאותם מתלוננים שעם כל רצינותם אינם יכולים להשלים עם החלטת האומבודסמן. לפעמים נתקל האומבודסמן במקרה שקשה בו ההכרעה, אולם כיוון שהוא חייב להחליט, הריהו קובע שהטיעונים המכוונים נגד צידוקה של התלונה, הם שיכריעו את כף המאזניים. אין בידי אוצר המדינה האמצעים הדרושים להקל כל מצוקה שהיא. בית הנבחרים, שחלוקת המשאבים הציבוריים נמצאת בתחום אחריותו, לא מצא לנכון לדאוג למקרים דוגמת מקרהו של מתלונן פלוני. לפיכך אמנם פוסק האומבודסמן שתלונתו איננה מוצדקת; עם זאת אין הוא חדל לראות בפלוני אדם ביש מזל, ובתוצאות שהושגו כבלתי מספקות.

מיעוט מאוכזב זה בקרב המתלוננים כותבים לפעמים לאומבודסמן וטוענים שצוות עובדיו לא טיפל בעניינם ביסודיות או במהירות הדרושה. לעתים הם באים במגע עם אמצעי התקשורת ההמונית. מספר מועט של מתלוננים מאוכזבים עלולים לעשות פרסום נרחב לעניינם ובכך לגרום נזק ממושך

לדמות האומבודסמן. חשיבות ראשונה במעלה נודעת לאמינותו של האומבודסמן בעיני הציבור, והיא שקובעת במידה רבה את מידת השפעתו על המינהל. אולם, כל מה שבכוחו לעשות הוא לצמצם את מספרן של האכזבות; אין זה מתקבל על הדעת, שיעלה בידו למנען מכל וכל.

4. לגבי סוג נוסף של מקרים תיתכן השפעה ישירה של האומבודסמן רק בהנחת דעת באורח פסיכולוגי. כך יקרה בשעה שתלונה נמצאת מוצדקת, אלא שאין נוקטים צעדים לתיקון המעוות משום שלנוכח הנסיבות הנתונות הדבר אינו אפשרי. תלונה נגד פקיד שהתנהג בגסות רוח, אם נמצא שהייתה מוצדקת, עשויה לשפר את מנת חלקם של אלה שייזדקקו לשירותיו של אותו פקיד או של מחלקתו בעתיד. לפעמים מצוין המתלונן שדבר זה הוא שהניעו להגיש את תלונתו. ואולם, אם אין למתלונן מגעים נשנים תכופים עם הגוף הנלוו, אין בכוחה של התערבות האומבודסמן להשיג עבורו דבר, פרט לצידוק עצמי, ואולי אף התנצלות. אף על פי כן, מספרן של תלונות מסוג זה הוא ניכר.

5. לסוג אחר שייכים המקרים, שבהם אין השפעה ישירה מושגת, לא על ידי תיקון המעוות ולא על ידי הסרת הספיקות והחלפתם באימון. כוונתי לאותם מקרים, בציפיה שמספרם יהיה קטן, אלא שחשיבותם רבה, שהאומבודסמן מצאם כתלונות מוצדקות, והוא אף מציע דרכים לתיקון, אלא שהמינהל מסרב לקבל עליו את החלטתו ולהגשים את המלצותיו.

דבר זה קורה לכל אומבודסמן, הגם שלעתים נדירות בלבד. בעיקר במקרים שמדובר בהם בתועלת מוחשית עבור המתלונן, המימשל עלול שלא להסכים לדעת האומבודסמן ולהסתכן בהפעלת הסנקציות הנוספות העומדות לרשותו.

לעתים תכופות מתעוררת בארצי ובארצות אחרות השאלה אם אין בחוסר סמכויות כפייה משום פגם ביעילות פעילותנו.

התשובה החוקתית היסודית לכך היא שאין לחלק אולמהול את סמכותו ואחריותו של המינהל. רק החוק לבדו - או ליתר דיוק בית המחוקקים שהוא הגוף המחוקק ובתי המשפט שתפקידם לאכוף את החוק, רשאים לדרוש ציות מהמינהל. האומבודסמן, שאיננו יוצר נורמות בעלות סמכות של גוף מחוקק, ואין הוא מגביל את עצמו לשימוש בנורמות משפטיות מחייבות, איננו יכול ואיננו ראוי לתבוע לעצמו סמכויות כפייה.

עם זאת, אין זה מתפקידו של האומבודסמן להשלים עם חוסר כוח השפעה. עליו להיות כה משכנע בהחלטתו לגבי המקרה הבודד, ובדרך כלל עליו לרכוש לעצמו מעמד כה חזק בהערכת הציבור, עד שביקורתו, כשהיא מלווה בתוצאות פרלמנטריות וציבוריות אחרות, העלולות לנבוע מהשתלשלות העניין, עשויה להיות מכשיר שיעילותו רבה. זוהי המשמעות שיש לייחס למחמאה המשכנעת שזכה לה חברנו האומבודסמן של העיר ציריך מאת ה- "Neue Zürcher Zeitung" שהוא אחד העתונים הגדולים בעולם החופשי, אשר הכתיר את הדו"ח השנתי הראשון של ד"ר פונטובל: "משרד נעדר כוח משיג את מבוקשו".

6. עד כה הניחה הבחינה שלפנינו, שהשפעתו הישירה של האומבודסמן תלויה בתוצאות הסופיות של עבודתו - מה מספר התלונות שהוא מצאן מוצדקות, או בלתי מוצדקות, ועד כמה ניתן היה למצוא תיקון לנשוא התלונות שנמצאו מוצדקות. במובן יסודי יותר אין זו בעיקר התוצאה הסופית - הטיפול בתלונות - כי אם, ובמידה לא פחותה, חומר הגלם, כלומר התלונות כשלעצמן, שקובעות מה תהיה מידת השפעתו הישירה של האומבודסמן.

ניתן לטעון שנושאי התלונות שהאומבודסמן מקבל אינם מרשימים באופן מיוחד. בחוברת המצוינת שפורסמה בראשית שנה זו, האומבודסמנים של שוודיה מציינים את "נדירותם של המקרים שבהם זכויות הפרט או חופש הפעולה שלו הועמדו באמת בסכנה. נושאייהן של רוב התלונות הם בדרך כלל עניינים שחשיבותם איננה רבה." השפעתו הישירה של האומבודסמן איננה יכולה להיות חזקה במיוחד כאשר הנושאים שבטיפולו אינם כבדי משקל.

"עניינים שחשיבותם איננה רבה" אין משמעו שאין הם בעלי חשיבות למתלוננים עצמם. ניתן אמנם לשער שחשיבותם בעיני הציבור בכללו לא תהיה רבה, ולבטח נכון הדבר שרובם המכריע של המקרים שבטיפול האומבודסמן לא עשויים לעורר התרגשות בציבור, ואכן אין הם ראויים לכך. חברינו משוודיה בוודאי מתכוונים לכך שמבחינה אובייקטיבית לרוב התלונות אין נגיעה לעניינים בעלי חשיבות גדולה. לפי דעתם, החשיבות שמייחסים מגישי התלונות לתלונותיהם איננה צריכה להיות

מכרעת. הם מוסיפים: "מספר התלונות העולה בהתמדה מאלץ את האומבודסמנים של שוודיה לדחות מיד תלונות שחשיבותן נראית קטנה, או שברור מאליו שאין הן מבוססות. . ."

אולם, לא זו בלבד שבארצות רבות אין החוק מתיר לאומבודסמן לדחות תלונות שחשיבותן נראית פחותה ערך, אף קיימות סיבות טובות לכך. עניינים "פעוטים" מרכיבים חלק הגון מחייו של כל אזרח. האומבודסמן הצבאי הגרמני, ד"ר ברקהאן, הציג את העניין בלשון צחה: "לעתים קרובות מחשיב החייל את יגובו ואת תלונותיו כגורל חיים, פעוטים ככל שהם עלולים להיראות בדו"ח זה. ניתוק מהמשפחה, חופשות מועטות מדי - דברים מסוג זה בדרך כלל אינם משאירים צלקות שלא ניתן לרפאן. אולם לאלה שנפגעים מהם נראים הם כפגע שעליהם לשאתו לבדם".

חזקים דיים, או שגישתם לחיים פילוסופית דייה כדי לעשותם בלתי מוטריים מדברים פעוטים, נותרים מחוץ למעגל לקוחותיו. אולם, כמעט שאין הוא יכול למלא את תפקידו בהצלחה אם אין הוא ער די הצורך להתרגשות הרבה שעניינים פעוטים עלולים לגרום לאזרח הממוצע, ואם אין הוא מוכיח למינהל שדברים שבאורח אובייקטיבי חשיבותם אינה גדולה, עבורו חשובים הם.

אמת, אין האומבודסמן יכול להתקיים רק על עניינים פרואזאיים. כושרו האנאליטי ויוקרתו, במלים אחרות - התנאים ההכרחיים להצלחתו בעתיד, ערכם עולה בבואו להתמודד עם מקרים קשים הנוגעים לסכומי כסף גדולים, לשאלות שבעקרון, או לזכויות אזרח בסיסיות. כזה הוא עניין מחנה זקנהאוזן שהתעורר בבריטניה, עניין האזנת סתר מנימוקי בטחון בבתים פרטיים בשוודיה, ואולי, כאן בקנדה, עניין ההפקעות לצורכי הקמת ה- Forillon National Park בקויבק, או אף בירור עניין Pickering* באונטאריו. רוב התלונות היום-יומיות ומיעוט הנושאים כבדי המשקל כאחד, חיוניים הם במידה שווה לעבודת האומבודסמן.

8. נשאלת השאלה: האמנם מגיעה כמות מספיקה של תלונות, שחשיבותן רבה, לטיפולו של האומבודסמן? האין הן מגיעות תחת זאת לפני בתי המשפט?

* המקרה נוגע לרכישת קרקעות על ידי הממשלה.

אמנם נכון הדבר, שהאומבודסמן צריך לדון בעניינים רבים שאינם שווים את ההוצאות ואת הטרחה הכרוכות בנהלים הרשמיים של בתי המשפט. מאידך גיסא, אל לו לטפל בעניינים שדורשים פסיקה מוסמכת - זאת עקב העדרם של תקדימים מנחים, או עקב דעות משפטיות מנוגדות. אולם אין פירושו של דבר שקיימת הגדרה שלפיה כל הדברים החשובים יופנו בהכרח לבתי המשפט, ושכל הדברים שחשיבותם קטנה יופנו לאומבודסמן. אפילו במדינות שבהן פועלת מערכת בתי משפט מינהליים, או שהגישה לבתי המשפט הרגילים בעניינים מינהליים קלה בהן, עניינים חשובים מסוימים מן הראוי הוא שיובאו לפני האומבודסמן, המוסמך לדון בהם לפי קני מידה של מינהל תקין, ושל הגינות, שהינם רחבים מקני המידה של החוק הצרופ.

9. עדיין נותר לי לדון בגורם שהינו אולי החשוב מכל להערכת השפעתו הישירה של האומבודסמן, חשוב אף יותר מאשר מספרן של התלונות המוצדקות בתוך כלל התלונות המוגשות, או ממידת החשיבות או חוסר החשיבות של תוכןן של רוב התלונות. כוונתי למספר התלונות שהאומבודסמן מטפל בהן. ניתוח המספרים בנושא זה מביא לדעתי למסקנה, שהשפעתו הישירה של האומבודסמן בהכרח הינה מוגבלת מאד.

להבהרת נקודה זו אשתמש בנתונים הלקוחים מארצי, אולם קו הטיעון שאעלה נראה תואם גם למדינות אחרות. אוכלוסיית מדינת ישראל מונה כ-3½ מיליון תושבים. קרוב לוודאי שקיימים בה לפחות 600,000 בתי-אב. אם נקח בחשבון גם עניינים שחשיבותם ללא ספק פעוטה, ניתן יהיה להניח בבטחון שלכל בית-אב יש במשך שנה אחת טענה אחת לפחות במוצק כנגד הממשל המרכזי או המקומי, כלפי בתי ספר או אוניברסיטאות, או כלפי השירותים הציבוריים - בקיצור, כלפי אחד הגופים הכפופים לביקורתו של האומבודסמן. למעשה לא תהיה זו משום הגזמה להניח הנחה נועזת הרבה יותר, שלפיה לכל בית-אב יש במשך שנה במוצק תלונה מוצדקת אחת נגד הרשויות. מכל מקום, ההנחה הזהירה יותר תספיק לענייננו.

אני מקבל מחמשת אלפים עד ששת אלפי תלונות לשנה. במלים אחרות, אחוז אחד לכל היותר מתוך התלונות, שעשויות היו להגיע לאומבודסמן, מגיעות אליו למעשה. אפילו הקרימינולוגים, שנוהגים להדגיש את הפער הגדול שבין מספר מעשי הפשע שמתבצעים, לבין אלה המדווחים, אינם מגיעים לפער שכזה.

מתוך עיון בחומר הסטטיסטי אודות המקרים שבטיפולם של אומבודסמנים אחרים, ולנוכח ההרגשה הרווחת בציבור בדבר הביורוקרטיה הגודשת לעתים את הסאה, נוטה אני להניח שהסטטיסטיקה שלנו יכולה להחשב מייצגת. אי אפשר להוכיח את הדבר באמצעות שיטות מדויקות, אולם הדיוק איננו נחוץ כאן ממילא. סדר הגודל עצמו מאמת את הטענה שלפיה האומבודסמן מטפל למעשה בחלק זעיר בלבד מסך התלונות שעשויות היו להגיע אליו.

נכון הדבר שתלונות, המופנות נגד גופים הכפופים לביקורת האומבודסמן, עשויות להגיע לגופים אחרים, שעוסקים אף הם בטיפול בתלונות. קיימת, לדוגמא, חפיפה ניכרת בין סמכותי לבין סמכותם של אומבודסמנים פנימיים אחדים - בעיריות, ביחידות ממשלתיות מרכזיות דוגמת המשטרה, או משרד השיכון ואחרים. סוג זה של סמכויות חופפות הינו רצוי מאד. טבעי הדבר ואף מועיל שרשות ציבורית תנסה להסיט תלונות המכוונות נגדה ותטפל בהן בעצמה, לפני התערבותו של האומבודסמן החיצוני ובלעדיה. ואולם, אפילו תלונות נוספות אלה שבהן מטפלים אחרים, אינן מצמצמות באורח מהותי את הפער הקיים בין מספר התלונות שבכוח לבין מספר התלונות המוגשות למעשה. זו בראש ובראשונה שאלת הפער, שמולידה את ההכרח להשלים את השפעתו הישירה של האומבודסמן באמצעות השפעה עקיפה. ניכרת.

10. אך לפני שנדון ביתר פירוט בהשפעתו העקיפה של האומבודסמן, ברצוני להוסיף מחשבה אחת בנוגע להשפעתו הישירה. דבר שאיפתו של האומבודסמן, כנושא משרה ציבורית, להרחיב את מידת השפעתו נחשב לאקסיומאטי. אחד האמצעים להשגת הדבר הזה, שאי אפשר להתעלם ממנו הוא מתן פומבי לפעולותיו.

אומבודסמנים מודעים כמובן לכך, שכעקרון חייבים העוסקים במתן שירות. ציבורי לתת פומבי לפעולותיהם, אלא אם כן פומביות זו היא אוטומאטית דוגמת בתי ספר ציבוריים, או אמצעי תחבורה המונית. רוב האומבודסמנים עושים אמנם שימוש באמצעי התקשורת ההמונית, הרצאות ושאר פעולות שנועדו לצורך זה. מתן פומבי לפעולות האומבודסמן יכול לשמש לא רק להגדלת מספר התלונות המוגשות לו, אלא אף להשפיע על תוכן התלונות המופנות אליו. את האמצעים למתן הפומבי יש לתכנן כך, שיעזרו לאומבודסמן למלא את תפקידו הנכון בחברה. עליו להצליח להביא את דבר שירותו לידיעת

מוכי הגורל שבחברה, קבוצה שקיימת בכל מדינה ומדינה. אנשים אלה, אפשר שלמדו מנסיונם המר לקבל כדבר מובן מאליו סוג של התנהגות מינהלית שהוא ירוד מזה, שעימו היינו אני ואתה מוכנים להשלים. ייתכן שאין הם מסוגלים להיזכר ברגע המתאים שהאומבודסמן קיים כדי לבוא לעזרתם, וכן אין הם יודעים כיצד ניתן להגיע אליו. כדי להסיר מכשול זה, מתן הפומבי לפעולת האומבודסמן צריך שיהיה מתמיד ומובן בנקל.

אמת, לעתים נלווה למתן הפומבי היבט נוסף, כזה שבקיומו הודה האומבודסמן של סקצ'ואן בדו"ח השנתי האחרון שלו: "עומס העבודה הגיע עד כדי כך שהתעורר חשש, שמא מתן פרסום נרחב עלול להציף את המשרד בתלונות... הנמקת אי מתן-פרסום, בצורך לגייס עובדים למשרד ולרכוש נסיון, אפשר שתהיה מוצדקת משך שנה או שנתיים בכל משרד חדש...". אבל, כפי שד"ר בויצ'וק רמז בעצמו, לטווח הארוך אין להשלים עם מצב דברים שכזה. תנו נא דעתכם לכך שאינני אומר זאת כמי שמותח ביקורת כי אם כ"שותף לעבירה".

11. הדרך הברורה ביותר להשיג השפעה עקיפה - שמשמעה תמיד להשיג משהו שמעבר למה שמעניין את המתלונן המסוים בנושא תלונתו - היא בהפקת לקחים כלליים מהמקרה הבודד. דוגמא מהסוג הנידון היא כאשר האומבודסמן מיעץ לרשות, שכנגדה הופנתה תלונה, לשנות נוהג כלשהו, או אף את הוראות הנוהל שמבססות נוהג זה, והרשות מגשימה את השינוי המומלץ. תוצאה זו ניתן להשיגה, במקרה הטוב, לאורך חזית רחבה, שכוללת לא רק את היחידה הנלונה, אלא אף יחידות אחרות הכפופות לסמכותו של האומבודסמן. פעמים אחדות בשנה עדים רובנו לתוצאות דומות שהן פרי מאמצינו. באחד המקרים שהיו בטיפול היה על אשה, שלא הייתה מסוגלת ללכת, להופיע לפני ועדה של משרד הבריאות. הוועדה נהגה להתכנס בקומה שנייה בבניין משרדים, שדוגמת בניינים רבים במדינתנו, לא הייתה בו מעלית. מאז נקבע שבכל הבניינים, שבתוכם מתקיימים ראיונות דומים, יוצבו שלטים בולטים לעין, המציינים שאנשים שאינם מסוגלים לעלות במדרגות, רשאים לבקש ממראייניהם לראינם בחדר שבקומת הקרקע.

כל האומבודסמנים מכסים בדיווחיהם התקופתיים להפנות תשומת לב להיבטים כלליים של דרכי מינהל, שנחשפו והוארו באמצעות תלונות. בטעמו האישי

של האומבודסמן, או בטיב הנושא הנדון תלוי הדבר אם עניין מסוים יועלה במסגרת תיאור הטיפול באחת התלונות, או כחלק מהקדמה כללית לדין וחשבון.

הדו"חות השנתיים של נציב תלונות הציבור של צרפת משמשים דוגמא בולטת לניתוח בעיות שהתעוררו, עד להיבטיהן השורשיים העקרוניים.

לפעמים מצביע האומבודסמן על שאלה כללית, אף על פי שאין בידו הצעה מוגדרת לפתרונה. שאלות של מדיניות כרוכות בכך, שהן אולי בעלות אופי פוליטי, או אפשר שדרישות נוגדות לעדיפות בהקצאת אמצעים. מקרה אחד מסוג זה לקוח מהדו"ח האחרון של חברנו מהאוואי, והוא נוגע לשאלת רשויות מינהליות המורכבות מחברים שאינם מקבלים שכר, והמעכבות זמן רב את הדיונים בבקשות מצד הפונים אליהן. מקרה אחר, הלקוח מאותו דו"ח, נוגע לרשימת המחנה ארוכה למקומות חנייה עבור מטוסים פרטיים במוסך שבשדה תעופה - לשם שינוי דוגמא זו מעוררת נושא שאיננו נוגע במיוחד למקופחים שבחברה. לעתים, כבמקרים אלה, יכול האומבודסמן רק להצביע על נסיבות שאינן רצויות, תוך הבעת תקווה שכתוצאה מכך יחול בהן שינוי לטובה.

12. התוצאה מרחיקת-הלכת ביותר מטיפול בתלונות הנוגעות לפרט, ושהשפעתה נראית לעין ומתמשכת היא חקיקה חדשה שבועדת למנוע הישבותם של מקרים דוגמת עילת התלונות. רוב האומבודסמנים פועלים, בדרך זו או זו, מטעם הפרלמנטים שלנו. בדו"חות שלנו דנות ועדות מיוחדות, ולפעמים מליאת הבית. בעייה שהועלתה בצורה נאותה יש לה, במקרים מתאימים, סיכוי טוב לרכוש אהדה מספקת בקרב כמה מחברי בית המחוקקים, שבעקבותיה תישקל פעולת חקיקה בכובד ראש, ויינקטו צעדים לייזומה.

סיר גי פאואלס* ניהל במשך שנים אחדות מבצע נמרץ שהשיג את רוב מטרותיו, ובסופו של דבר אף הביא לחקיקה חשובה בארצו. כתוצאה ממנה אין הוועדה לביטחון סוציאלי בניו-זילנד מחויבת עוד לדרוש החזר תשלומי יתר ששולמו לבעלי גימלה לביטחון סוציאלי, ושהתקבלו על ידם בתום לב, בעת שמעמדם הכלכלי שונה בשל הסתמכותם על תשלומי יתר אלה.

* האומבודסמן הראשי של ניו-זילנד.

בארצי נתקלתי במקרה אחד שוועדת תכנון ערים אישרה בנייה על שטח בהיקף מצטבר בשיעור של 138% משטח הקרקע, בשעה שגבול הבנייה שהתיר החוק היה בשיעור של 105%, עם אפשרות סטייה מקסימלית עד 116%.

כתוצאה מכירורנו יזמה הממשלה תיקון לחוק התכנון והבנייה, שלפיו כל חבר ברשות תכנון, שמתעלם ביודעין מהגבלות חוקיות מחייבות, צפוי לעמוד לדין פלילי. בנייה בצפיפות יתר היא בעייה שחשיבותה האקולוגית רבה, והיא אופיינית לאזורי פיתוח מהיר.

בנושא זה של ייזום חקיקה יש לוועדה פרלמנטרית לטיפול בפניות הציבור, הממלאת תפקידים הדומים לתפקידו של האומבודסמן, אפשרויות פעולה רבות. הדוגמא הכוללת שאני מכיר הינה ועדת הפטיציות של הבונדסטאג הגרמני, בהנהגת הנמרצת והלכבית של גב' ליזלוטה ברגר. לאחר שטיפלה, לדוגמא, במקרים רבים של דחיית תשלומים של ביטוח סוציאלי, גרמה הוועדה לחקיקה מיוחדת שקדמה לחקיקה המתוכננת של הקוד בנושא הביטוח הסוציאלי. לפי חקיקה מיוחדת זו, איחור בתשלום גימלאות סוציאליות, כרוך בתשלום ריבית למן היום שהן נועדו להשתלם.

בשלב זה ברצוני להדגיש שהיחסים ההדדיים הקיימים בין הפרלמנט לבין האומבודסמן הם רבי היבטים ולרובם נועדת חשיבות לגבי מידת השפעתו של האומבודסמן. מקרים שחקיקה, שאת חלקו של הפרלמנט בה אין צורך להסביר, היא תוצאה ממאמצי עבודתנו, מציגים רק אחד מהיבטים אלה, הגם שהיבו היבט חשוב מאד. דיון ביחסים ההדדיים האלה כבנושא כללי יוליכנו אל מעבר לגבולה של ההרצאה הנוכחית, אך אין ספק שבנושא זה ראוי הוא שידונו בו בהזדמנות כלשהי בעתיד.

13. על כמה מאיתנו מטיל החוק במפורש לצאת מתוך התחום המצומצם שבהענות לתלונות הפרט בנסיון להרחיב את ההשפעה העקיפה של פעילותנו. בפינלנד, למשל, שבה תפקידו העיקרי של האומבודסמן הפרלמנטרי הוא פיקוח כללי על חוקיות פעולותיהם של עובדי מדינה ושל רשויות, רואה האומבודסמן בתלונות הציבור את מקור האינפורמציה החשוב ביותר שלו. ואולם, הוא גם עורך ביקורות וחקירות מיוזמתו הוא. מר דילון מוויקטוריה מאמין, ובטוחני שאין הוא כודד בכך, שמוטלת עליו החובה לבקר במקומות שבהם עצורים בני אדם, או שאף אם אינם עצורים, הם סובלים מנחיתות חברתית משותפת כלשהי. הפרלמנט השוודי, בהנהיגו לאחרונה רפורמה בתפקיד

האומבוסדסמנים, מצא שמן ההכרח הוא לצמצם את מספר ביקורות השיגרה. מכל מקום, דבר זה נעשה אך ורק בגלל הצורך להקל מעל עומס העבודה המוטלת עליהם. זכותם ליזום חקירה כל אימת שזו נראית להם נחוצה נשארה בעינה.

בישראל, שבה בתוקף סמכותי הנוספת כמבקר המדינה מוטל עלי, בלאו הכי, לפקח על המינהל הציבורי באופן כללי, היחידה במשרדי המטפלת בתלונות הציבור הונחתה לחפש תמיד אחר אפשרויות לשיפורים כלליים העולות במהלך בירורינו בתלונות הפרט. עובדי נציבות תלונות הציבור יכולים לדאוג לכך בעצמם, אולם החוק גם מסמך מפורשות את מבקר המדינה לטפל בתוקף סמכותו זו בנושאים בהם הוא לא השלים כאומבוסדסמן את טיפולו, ודבר זה אכן נעשה לעתים קרובות.

האפשרות להפיק מהטיפול בתלונות תועלת נרחבת יותר אף עוזרת להקל על מצפוני הכלכלי. בניגוד לחשש שעלול להתעורר, גם בהיותי מבקר המדינה, שעה שאני מוצא שתלונה הינה אמנם מוצדקת מנימוקים משפטיים או מנימוקים של צדק חברתי, אין הדבר מטרידני כלל ועיקר, שעלי לבוא ולומר לשלטונות שעליהם לשלם סכום כלשהו הכרוך בכך. אולם מדאיגה אותי המחשבה שמחירו הממוצע של טיפול בתלונה אינו נופל בהרבה מ-100 דולרים, בעוד שנשוא התלונה, במקרים רבים, הינו סכום שאינו עולה על 20 דולרים. מידת ההשפעה העקיפה המוספת משמשת פיצוי הולם לדאגה זו.

14. לבסוף, נותר לציין את מידת ההשפעה שנודעת לעצם דבר קיומו של תפקידנו, ולהפעלתו באופן כללי, בלי קשר עם תלונות בודדות והלקחים שניתן להפיק מהן. להשפעה המרתיעה שנודעת לפעילותנו על הפקידות יש חשיבות כללית רבה. העובדה שאזרחים יכולים להתלונן בפנינו והידיעה שאנו נטפל בתלונותיהם עד תום, נותנת את אותותיה על עובדי הציבור ומדרכבת אותם לפעול בצורה נאותה שלא תותיר סיבות רבות להתלונן, ולא תניח כל מקום לתלונות מוצדקות. בגלל החשש שטעותם תתגלה, שיינזפו, ואולי אף מפני החשש להיזכר לגנאי בדין וחשבון כלשהו שיוצא לאור, יעשו העובדים את עבודתם תוך יתר התחשבות בציבור, וכן יורו וידריכו את הכפופים להם לנהוג בדרך זו. את מידת ההשפעה העקיפה הזו שבפעילותנו קשה אולי לקבוע באופן כמותי, אולם אין הדבר בלתי ניתן לאימות בדרך מחקר נסיוני. מכל מקום, ככל שניטיב למלא את תפקידנו, כן תשתדל מערכת הממשל להימנע מלהסתבך אתנו.

תפקיד הרתעה זה איננו חופשי מבעיות. הוא מעלה שאלה המוכרת היטב לא רק לאומבודסמנים, כי אם גם למבקרי המדינה, ובאורח כללי גם לכל העוסקים בביקורת השירותים הציבוריים - ובמיוחד אלה שביקורתם זוכה להתפרסם. האם גורם החשש מפני הביקורת לשיפור טיב השירות, או שמא השפעתו שלילית היא משום שהפקידות נוטה בגללו לנהוג בזהירות יתר ובקפדנות מופרזת. רוי גרגורי ופיטר האצ'סון דנים בשאלה זו במחקרם המקיף על האומבודסמן. הפרלמנטרי בבריטניה*. בהתבססם על מה ששמעו מפי עובדי ציבור, הם נוטים להשקפה פסימית. אני נוטה לשער ששני סוגי ההשפעה, הרצוי והבלתי רצוי, קיימים זה בצד זה, בדרגות שונות בארצות שונות, ואפילו במיגזרים שונים של המערכת הפקידותית. באותה ארץ עצמה. ייתכנו גם שינויים במרוצת הזמן. לאחר ששערורייה גדולה נחשפת על ידי האומבודסמן או מבקר המדינה, נהגו פקידים לכתוב זה לזה תזכירים אין ספור כדי לצמצם את מידת אחריותם הישירה לפעולות ולהחלטות של משרדיהם, וכדי להבטיח תיעוד מלא על כך. אולם לבטח קיימים הרבה מקומות, מועדים וסוגי פעילות, שהצורך והדחף לעשות, להשלים דברים ולהפעיל סמכות, גובר במידה מספקת על זהירות שאיננה במקומה - הגם שיש לקוות שאין הדבר בא על חשבון מידת הזהירות וההגינות הנחוצה.

ברור הדבר לגמרי, שהרבה תלוי בשאלה אם יחסינו עם הרשויות מתנהלים ברמה הדרושה. איננו יכולים להרשות לעצמנו שיתוף יתר, מחשש שבכך נסכן את עניינו של המתלונן. מאידך גיסא עימות יתר עלול כמובן לשחק או להרתיע את המינהל שלא בצדק, זאת לבד מהיותו הרסני למילוי שליחותנו הישירה. מוסד אומבודסמן שפעילותו הביאה לתוצאות כלליות בלתי רצויות, או אף רק לתוצאות מוגזמות, עלול אפילו למצוא עצמו מושפל מבחינת בחירת האיש שיוצב בראשו, או מבחינת הצרת תנאי סמכותו. ואולם, אין צורך להאריך בדיבור על מידת הפרזה, שמעצם הגדרתה איננה רצויה. אם הוא פועל כהלכה ובחכמה, תהיה לאומבודסמן, בהכרח, השפעה מונעת רצויה על ליקויים בטיפולם של פקידי ציבור באזרחים ובענייניהם.

15. לא מבוטלת היא משמעות קיומו של מוסד האומבודסמן לגבי טובת האזרח בכללותה. לפני חודשים אחדים השתתפתי בסמינר על נושא הגנת האזרח בפני הביורוקרטיה, שנערך במערב ברלין. בהזמנה שקיבלתי לשאת נאום

* Roy Gregory and Peter Hutchesson: The British Parliamentary Ombudsman, London, George Allen and Unwin, 1975.

לפני באי הסמינר הוזכרו קפקא, אורוול, האקסלי ופרקינסון כנביאי האמיתיים של העידן החדש, והם הרי כתבו לפני שהוד מעלתו המחשב הגיע לבגרות. אין אדם חייב להזדהות עם נבואותיהם הקודרות, כדי שבכל זאת יחוש משהו מפחיד ומדכא, לפחות בעיני האדם הממוצע, הטמון בכוחה של פקידות הניצבת מולו בעימותים הרבים שהחיים המודרניים מציבים לפניו.

העובדה שלמכונה זו יש חלק אחר שנועד לעמוד לצידו, ולהגן עליו מפני המנגנון עצמו, שישנו משרד בכיר בהירארכיה שזהו הצידוק לקיומו והאתגר הבלעדי של עובדיו - עובדה זו, אם תובן לפרט, בכוחה לשמש לו מקור של בטחון. רבים מהאנשים אותם הזכרנו קודם, שסיבות טובות להם להתלונן אך הם נמנעים מעשות זאת, אפשר שבכל זאת יחושו הקלה מעצם הידיעה שלו רצו היה ביכולתם להתלונן, אף שמסיבות השמורות עמם הם נמנעים מכך.

מוסד האומבודסמן בימינו הינו דמוקרטי במשמעותו העמוקה. שעה שנשמרת זכותו להתלונן, ניתן לאזרח הבודד אמצעי השפעה ישיר על המינהל, שהינו רב עוצמה יותר ומוחשי יותר מאשר הטלת פתק ההצבעה בבחירות יחד עם רבים אחרים המשתתפים בהן. יסוד דמוקרטי ישיר זה אפשר שהוא מסביר חלק מהאדה המורגשת בציבור כלפי רעיון האומבודסמן.

ושוב, אפשר שגם כאן עניינו של האזרח איננו מצטמצם אך ורק למה שמשפיע עליו באורח אישי. חלק מהרגשתו הטובה של האדם ושלוות רוחו, יסודם בידיעה שהחברה שבה הוא חי נוהגת בצדק גם כלפי אחרים. אנשים צעירים רגישים לשאלה זו, אך לא רק הם. אפשר שלא כולנו ממלאים בקפדנות אחר הציוויו "ואהבת לרעך כמוך", אולם משהו מאהבה זו קיים ועומד, ואף מופנה בציפיותינו ובדרישותינו מהחיים הציבוריים המאורגנים. לפיכך, אפילו אין אנו נזקקים לו, יש ערך רב לקיומו של מוסד שנועד לעזור לאזרחים להשיג מידה של צדק בניהול ענייניהם עם הרשויות רבות העוצמה.

16. בזכרנו כל זאת, נראה לי הדבר שבידינו, האומבודסמנים, הופקד הסיכוי להשפיע השפעה עמוקה על איכות החיים בקהילותינו. ענייניה של החברה האנושית אינם בשום מקום כה מתוקנים, עד שיש לוותר על האפשרות לשפרם. תפקידנו צעיר לימים ולעתים קרובות אנו עדיין מגששים באפילה

כדי למצוא את דרכנו. דבר זה יכול להביא ברכה, בהוסיפו יסוד דינאמי
בדור, שבלאו הכי איננו מאפשר דריכה במקום אחד.

הבורא יצר את בני האדם על מנת שישתדלו תמיד למען התקדמותם המוסרית,
לא בנפש הפרט בלבד אלא גם בחברה האנושית כולה. בכך מופקד בידינו
אנו תפקיד רב משמעות.

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 עד ליום כ"ה בשבט תשל"ה (6 בפברואר 1975).

חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] (*)

פרק ראשון: המבקר

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.
2. המבקר יתמנה על ידי נשיא המדינה על פי המלצת ועדת הכנסת של הכנסת (בחוק זה – ועדת הכנסת). (**)
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".
4. תקופת כהונתו של המבקר תהיה חמש שנים מיום מינויו.
- 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. (***)
5. במילוי תפקידי יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.
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 שידרש על ידי הוועדה. (****)
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 להתחזיק 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) לסקודת 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' 8; 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 כהנתו, 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 כהונה

8. (א) כהנת המבקר פוקעת -

- (1) בסוף תקופתה;
- (2) בהתפטרותו או בפטירתו;
- (3) במקרה שהכנסת החליטה, ברוב של שני שלישים מן המצביעים, להעבירו מכהנתו.
- (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.

חוק הביקורת

10. (א) במסגרת תפקידי 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 מגיח 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 ענין אחר שיראה צורך בו.

(ב) לפי הצעת הממשלה או המבקר רשאית הוועדה לקבוע מפעם לפעם לגבי גוף מבו- קר או לגבי סעיף בתקציבו, דרכי ביקורת מיוחדות או מוגבלות. (י)

פרק שלישי: פדרי הביקורת

גוף מבוקר יגיש
דוח, 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 זכויותי והתחייבויותי 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 הכנסות והוצאות 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 זכויותי והתחייבויותי 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 המבו- קרים לפי סעיף 9 (5), (7) ו- (8) (בסעיף זה - האיגודים): (י)

- (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; (י)
- (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.

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

14. (א) העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות או בטוהר המידות, ימסור המבקר לגוף המבקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו 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 בשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים. (*)

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

פרק רביעי: דו"חות וחוות דעת של המבקר

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.

דו"ח המבקר על
משרדי הממשלה
ומוסדות המדינה

(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.

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

הערות שר האוצר
והנחה לפני הכנסת

17. (א) תוך עשרה השבועות האמורים בסעיף 16 רשאית הוועדה, על פי הצעת המבקר, להחליט שחלקים מסויימים 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. (**)(***)

שמירה על בטחון
המדינה ויחסי חוץ
שלה

(ב) הוראות סעיפים 15 ו-16 יחולו גם על אותו חלק מן הדין וחשבון הדין במערכת הבטחון, אלא שהמבקר ימציא חלק זה לוועדה שעה שהוא מציא 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 מסויימים 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 והצעותיה 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 בדן וחשבון, אלא שהוועדה רשאית, עד תום התקופה של ארבעה חודשים וחצי הנוספים, להגיש לאישור הכנסת סיכומים והצעות בכל ענין שבדן 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 מאון
המדינה

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

דיון 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 וחשבון על תוצאות ביקורתו.

(ב) המבקר ימציא כל דין וחשבון 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 וחשבון או לחוות הדעת על שולחן הכנסת ורשאית היא, אם ראתה צורך בכך מחמת חשיבותו המיוחדת של הענין, לבקש את אישור הכנסת לסיכומיה ולהצעותיה.^(*)

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 פטורים 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.

(*) חזק 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.

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.

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. (*)

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

פרק שישי: הוראות שונות

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 המהותיים. (**)

27. (א) דוחות 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 דוח או חוות דעת כאמור, כולם או מקצתם. (**)

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

(ד) בסעיף זה, "דוח" - למעט הדין וחשבון השנתי לפי סעיף 15.

28. (א) ואלה דינם מאסר שנה אחת או קנס 600 לירות או שני העונשים כאחד:

(1) המפרסם את הדוח השנתי או חלק ממנו או מתוכנו לפני הנחתו על שולחן הכנסת;

(2) המפרסם דוח 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.

29. נבצר מן המבקר, דרך ארעי, למלא את תפקידיו, רשאית ועדת הכנסת למנות ממלא מקום המבקר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

30. (א) דוחות, 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 (*)

31. המבקר יברר, לפי הוראות חוק זה, גם תלונות הכאות אליו מקרב הציבור; בתפקידו זה יכהן בתור "נציב תלונות הציבור".
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 במשרד. 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. (***)
33. כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור.
34. תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצויינו בה שם המתלונן ומענו.
35. תלונה של אסיר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 תוגש במעטפה סגורה, ונציב בתי הסוהר, או מי שהוא הסמיך לכך, יעבירה - בלי שיפתחנה - אל נציב תלונות הציבור.
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 לגביה והודעה על כך נתפרסמה ברשומות; (**)
 - (3) עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בגוף כאמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף זה.
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,
- המעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזקקות יתירה או אי-צדק בולט; לענין זה "מעשה" - לרבות מחדל ופיגור בעשייה.
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 שבת 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 ברור 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.

39. ואלה תלונות שלא יהיה בהן ברור, אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את ברורן:

תלונות שבידורן
מצריך סיבה
מיוחדת

- (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.

40. (א) משהוגשה תלונה, יפתח נציב תלונות הציבור בברורה, 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.

פתיחת הברור

(ב) במקרים האמורים בסעיף קטן (א) יודיע נציב תלונות הציבור למתלונן בכתב, שלא יטפל בתלונה, ויצוין את הנימוקים לכך.

41. (א) נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה, ואינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות.

דרכי הברור

(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 הברור 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 בברור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה; אין כאמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 47 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971.

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.

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 ליקרי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו. (י)
(ב) מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בסעיף 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 הנגוע בדבר או הוועדה. (י)

(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 העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; ורשאי הוא לעשות כן אם העלה בירור התלונה חשד שנעברה עבירה משמעית על פי כל דין.

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 העניין, 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 וזולת המתלונן;

(3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

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 בחיזוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ח-1975, ס"ח תשל"ח, 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 הנתתו על שולחן הכנסת.

(ה) הוראות סעיף 44 יחולו בשינויים המחוייבים גם על דין וחשבון לפי סעיף זה.

תועלת 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 שכירר ובין שלא כירר 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.