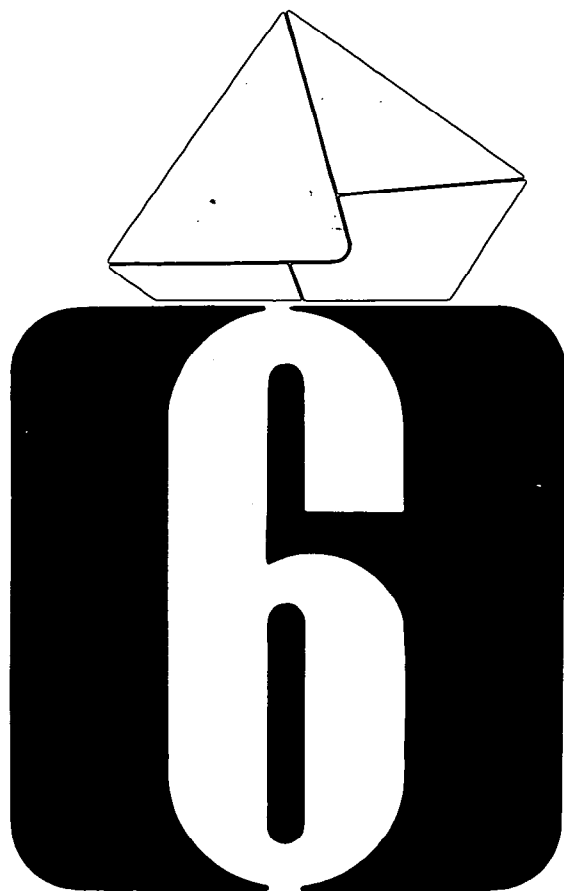




נציב תלונות הציבור * דו"ח שנתי



נציב תלונות הציבור

דו"ח שנתי 6

ירושלים, חשון תשל"ח – נובמבר 1977

עוד בטרם קמה נציבות תלונות הציבור הממלכתית, מינו גופים אחדים, שביקורת המדינה חלה עליהם, אומבודסמנים פנימיים — דהיינו עובדים שלהם, הנהנים מחופש פעולה מסוים, ואשר תפקידם הוא לברר תלונות מהציבור בקשר לפעולות אותם גופים. בשש שנות עבודתה של הנציבות נמשכה מגמה זו, ומספר גדל והולך של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים מבוקרים אחרים הנהיגו הסדרים לטיפול עצמאי בתלונות הציבור על פעולותיהם הם. עתה מטפלים האומבודסמנים, הממונים על ידי הגופים הללו, באלפים רבים של תלונות מדי שנה בשנה.

מבחינת נציבות תלונות הציבור יש לקדם בברכה פעילות זו של הגופים המבוקרים, ובלבד שתתנהל תוך הכרה כנה בזכות האזרח לערער על טיפול הרשות בעניינו, ותוך נכונות לתת לו את האפשרות ליהנות ממלוא תוצאות הבירור, אם הן מצדיקות את תלונתו. מגמה זו עשויה במשך הזמן להביא לידי כך, שיותר ויותר תלונות פשוטות יגיעו לבירור על ידי הגופים המבוקרים עצמם, ואילו בנציבות תלונות הציבור יתרכז הטיפול בעיקר בעניינים עקרוניים ובמקרים קשים ומסובכים, שלגבי הכרעתם נודעת חשיבות מיוחדת לאי-תלות ברשות המבצעת, שהיא יתרונה של הנציבות. אולם גם בנסיבות כאלה כדאי יהיה לזכור, כי המחוקק לא סייג במאומה את זכותו של כל אדם ואדם לפנות לנציב תלונות הציבור, אם, לדעתו, נפגע במישרין ממעשה או ממחדל של גוף מבוקר, ותלונתו מצדיקה בעיניו פנייה כזו. עניין שלאחרים נראה כנטול משקל, יכול שייראה כבעל חשיבות בעיני הנוגע בדבר, ואכן אף יהיה חשוב למעשה בנסיבות חיו. לפי שעה לא הביאה ההתפתחות האמורה לצמצום בהיקף העבודה של הנציבות. מכל מקום נמנעה בשנים האחרונות הצטברות נוספת של בירורים תלויים ועומדים אצלה, והשנה אף עלה בידה להקטין את מספרם של אלה.

אשתקד התקיימה בקנדה ועידה בינלאומית ראשונה של אומבודסמנים. לרגל הצלחתה החליטו משתתפיה על קיום ועידה נוספת, ובמאי 1977 בחרה ועדת הקבע, המייצגת את האומבודסמנים מרחבי עולם, בירושלים כמקום כינוסה של הוועידה השנייה בשנת 1980. קבלת הזמנתו של נציב תלונות הציבור הישראלי על ידי עמיתיו, האחראים בארצותיהם לבירור תלונות הציבור על פעולות הממשל, יש בה משום הכרה בהישגי מדינת ישראל בשמירה על זכויות תושביה בדרכי הפעולה של האומבודסמן. המשימה לקיים ועידה בינלאומית בארצנו, ברמה המקצועית והארגונית הדרושה, תשמש אתגר לנציבות תלונות הציבור ולגורמים ישראלים אחרים, העוסקים בתלונות הפרט על מערכת השלטון, לשאוף ולהגיע להישגים נוספים עוד לפני כינוס הוועידה.

יצחק נבנצל

יצחק נבנצל
מבקר המדינה
נציב תלונות הציבור

ירושלים, ד' בכסלו תשל"ח
14 בנובמבר 1977

תוכן העניינים

הקדמה

סקירה כללית

1. חוק מבקר המדינה (הוראת שעה), תשל"ז-1977 17
2. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי החמישי 17
3. תלונות חברי הכנסת 21
4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 22
5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 23
6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 26
7. קשרים בינלאומיים 27
- תיאור הטיפוּל במבחר של תלונות 29

משרד האוצר

1. תשלומי יתר מצד שכירים שמס הכנסה מנוכה משכרם במקור 30
2. אי תשלום ריבית על סכומי מס הכנסה ששולמו בִּיתר 33
3. חיוב במס רכוש בשל מקרקעין מופקעים 36
4. חיוב בעלי דירה במס רכוש בטרם היותה ראוייה למגורים 38
5. סכומי מס רכוש ששולמו בִּיתר 39
6. הפעלת מס ערך מוסף 41

7. דרישת ערובה מתייר להוצאת טובין
43 שהביא עמו
8. מידע מוטעה שניתן על ידי גורם רשמי
44
9. מה היא תקופת פטור לעולה העושה שירות
46 במסגרת ישיבת הסדר
10. טענת זיוף של רשיון נהיגה מחו"ל שעולה
47 מחזיק בו
11. הליכים בלתי תקינים בשחרור חפצים מהמכס
48
12. ריבית על חוב ששולם בפועל
51
13. פיצויים מגרמניה שלא הגיעו לתעודתם -
51 קרבן רדיפות הנאצים
14. שמירת סודיות בזימון עובד מדינה לוועדה
53 רפואית
15. ניכוי תשלומי יתר מקצבת פרישה
55
16. קצבה בין שאירים - התחשבות בשינוי נסיבות
57

מ ש ר ד ה ב ט ח ו ן

17. הכרה שלפנים משורת הדין כנכה צה"ל -
59 זכויות לשאירים
18. הפסקה ממושכת בתשלום תגמולים בגין טעות
60 שהיה חובה לגלותה
19. באין תקציב - קבלן כל תטריד
61

ח י נ ו ך

20. מקומה של תרומת שכלול בחינוך היסודי
63
21. ילדים אוטיסטיים גילאי חינוך חובה
64

22. הרחקת תלמיד מבית הספר ללא תיאום
65 עם הוריו שבעיר אחרת
23. עשר שנות לימוד בבית ספר - תנאי הכרחי
65 לפטור מבחינות מוקדמות
24. תוקף שינוי בתקנון בדבר בדיקת עבודות של
66 לומדים לתואר דוקטור
25. עידוד מורים להורות ביישובי פיתוח
67
26. ניכויים ממשכורת
68
27. סירוב להחזיר מורה לעבודה לאחר חופשה ממושכת
69

מ ש ר ת י ש ר א ל

- 71 28. טיפול בתלונה על שימוש ב אלימות
29. שיק שלא כובד המשמש מוצג במשפט פלילי -
71 מתן אפשרות לפתיחת הליך אזרחי

מ ש ר ד ה מ ש פ ט י מ

- 74 30. פנקסי מקרקעין אין להוציא

ס ע ד

31. התכשורת לזכאות נתמך סעד למענק לימוד
75 עבור ילדיו

מ ש ר ד ה ע ב ו ד ה

- 77 32. הסמכת טכנאי שהתמחה בזואוטכניקה
33. תמריצים לבעלי מקצועות נדרשים באזורי
78 פיתוח - אין לשנות למפרע תנאי זכאות
- 79 34. הפחתת סכומים מחשבוניות קבלן משנה

מ ש ר ד ה פ נ י ם

- 81 35. השתקפות שינוי מען בפנקס הבוחרים

ש י כ ו ן

- 82 36. תוספת הצמדה על הפקדה חד-פעמית במסגרת
תכנית חסכון
- 84 37. מכירת דירה במחיר גבוה מזה שהיה בתוקף
בעקבות הוזלה לפני עריכת חוזה
- 85 38. שמירת ערכם של כספים שהיו בידי עמידר
- 86 39. גינון בגינה ציבורית בשיכון
- 87 40. גורלה של הלוואת שיכון במקרה של החלפת
דירה שנרכשה בעזרתה

מ ש ר ד ה ת ח ב ו ר ה

- 89 41. מקום להחניית רכב על יד בית ספר לנהיגה

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

- 91 42. הצעת ייעול שהיתה ראוייה לפרס
- 92 43. קשיים טכניים בחיבור שכונה חדשה לרשת
טלפונים

מ י נ ה ל מ ק ר ק ע י י ש ר א ל

- 94 44. שירת בצבא והשהה בניית ביתו
- 95 45. דמי הסכמה להעברת זכויות חכירה שנרכשו
בזו אחר זו

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

- 97 46. המותר והאסור לפקחי רשות השידור

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

- 99 47. ריבית על חוב שבגין השתתפות בהוצאות סלילה
48. מי נושא בהוצאות תיקון הברז הראשי ברשת
100 צינורות המים
49. החזר סכומי ארנונה למי שהוכר כנכה בתוקף
102 למפרע
50. דרישת עירייה לתוספת הצמדה בגין תשלום
102 מס השבחה שנדחה
51. דיור למי שמפאת מחלה חדל להיות חבר במושב
104 52. נכונות קבלן לפעול למניעת רטיבות בדירה
106 53. דרישה מנשים זקנות לשמור על כפר או
107 לשלם כופר
108 54. הזמנת שירותי כיטוח על ידי רשות מקומית

ה ח ב ר ה ה מ מ ש ל ת י ת ל מ ד ל י ו ת ו ל מ ט ב ע ו ת ב ע " מ

- 111 55. מטבע חנוכה תשל"ז

ק ו פ ת ח ו ל י מ ש ל ה ה ס ת ד ר ו ת ה כ ל ל י ת ש ל ה ע ו ב ד י מ ב א רץ י ש ר א ל

56. ערב עלייתו ארצה בוטלה הזמנתו של רופא
113 כמועמד למשרה בכירה

חברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

57. החכרת חנות ברובע היהודי של העיר
העתיקה בירושלים 115

ס פ ו ר ט

58. בחירת ספורטאים לייצוג המדינה באולימפידה
במונטריאול 117
59. משתתף בהימורי ספורטוטו - האם הגיע לו
הפרס הגדול 117

ת י א ו ר י מ מ ק ו צ ר י מ

מ ש ר ד ה א ו צ ר

60. תשלום מיסי יבוא בשיק 120
61. עיכוב שחרור מטענים בשל חוב מכס קודם
בסכום קטן 121
62. נסחי רישום ממגיש דו"ח על ענייני עזבון 121
63. ביול מסמכים ללא עמידה בתור 122
64. טיפול מזורז בענייני נכי רדיפות הנאצים
שבגיל השיבה על פי תיקון 4 בחוק נכי
רדיפות הנאצים 122
65. קצבאות מגרמניה פטורות ממס הכנסה בישראל 123

ח י נ ו ך

66. התנאת רישום לבית ספר תיכון בתשלום
לקרן ועד ההורים 124

67. תשלום שכר לעובד ארעי בגין שירות
מילואים של יום אחד
- 124

מ ש ט ר ת י ש ר א ל

68. תעודה הדרושה על פי חיקוק חייבת להינתן
ללא תשלום
- 125

מ ש ר ד ה פ נ י ם

69. דרישת אגרה עבור איתור מען במירשם האוכלוסין
- 126

ש י כ ו ן

70. חובת חברה שחתמה כמוכרת על חוזה מכירת דירה
- 127

71. תנאי שכירות של דירות עמידר לעולים
- 127

72. החזר שכר דירה לדיירת נזקקת סעד
- 128

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

73. החזקת מכשיר קשר אלחוטי לשעשוע - אסורה
- 129

ר ש ו ת ה נ מ ל י ם

74. מכרז על משרה לשם יצירת עתודה
- 130

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

75. גביית בול בטחון ממחזיקי רדיו/טלוויזיה
- 130

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

76. חובת הצבעה על זכות ערר
- 131

נספחים

1. סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאחר דיון בוועדה ב-10 תלונות מתוך מבחר התלונות שהובאו בדו"ח השנתי 5 של נציב תלונות הציבור 135
2. התפלגות התלונות לפי גופים ולפי נושאים עיקריים 152
3. מדברי הפתיחה של נציב תלונות הציבור ביום עיון לזכרו של יושב ראש הכנסת המנוח ראובן ברקת - "חמש שנים לקיום נציבות תלונות הציבור - בעיות ומגמות" 159
4. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) 167

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958
(נוסח משולב), וחוק מבקר המדינה (הוראת שעה),
תשל"ז-1977, 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"ז (27 בספטמבר 1976 - 12 בספטמבר
1977).

סקירה כללית

1. חוק מבקר המדינה (הוראת שעה), תשל"ז-1977

סעיף 46(א) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), קובע כי נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת מדי שנה, בראשית מושב הכנסת, דין וחשבון על פעולותיו. הדין וחשבון השנתי מוגש כרגיל בתחילת כנס החורף, הנפתח אחרי חג הסוכות. בעקבות הקדמת מועד הבחירות לכנסת התשיעית, חלה ראשית המושב הראשון של כנסת זו בתקופה מוקדמת מן הרגיל. ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה הגישה הצעת חוק שלפיה יוגש הדין וחשבון על פעולותיו של נציב תלונות הציבור לשנת תשל"ז גם כן סמוך למועד הרגיל; ביום 2.3.1977 קיבלה הכנסת את חוק מבקר המדינה (הוראת שעה), תשל"ז-1977, הקובע שהדין וחשבון יוגש ביום ד' בכסלו תשל"ח (14 בנובמבר 1977).

2. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי החמישי

הדין וחשבון השנתי החמישי של נציב תלונות הציבור הוגש על שולחן הכנסת ביום א' בחשוון תשל"ז (25 באוקטובר 1976). הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בו בתקופה נובמבר 1976 - ינואר 1977, וביום 24.1.1977 הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה. הסיכומים וההצעות לדו"ח הרביעי של נציב תלונות הציבור הוגשו על שולחן הכנסת ביום 19.7.1976. * מליאת הכנסת דנה בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לשני הדו"חות ב-22 בפברואר 1977 וב-28 בו, ובתום הדיונים אישרה אותם.

* ראה דו"ח שנתי 5 של נציב תלונות הציבור, עמ' 17

להלן מובאים דברי ההקדמה של ח"כ יוסף תמיר, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, וכן סיכומיה והצעותיה של הוועדה שמהם ניתן לעמוד גם על הליכי הטיפול בדיון וחשבון בוועדה.

הכנסת השמינית מסיימת את עבודתה. עם ראשית כהונתה כוננה את הוועדה העשירית הקבועה של הכנסת, הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

עם סיכום כהונה ראשונה זו של הוועדה, ובפתח חוברת זו, ייאמר שהחלטה בדבר התייחסות מיוחדת של הכנסת לסוגיות ביקורת המדינה ופעולות נציבות תלונות הציבור, היתה מוצדקת.

הושם דגש חזק על עבודת משרדי הממשלה ופעולות יתר הגופים המבוקרים והוקדשה תשומת לב מירבית לממצאי נציב תלונות הציבור והמלצותיו.

יש לציין את יחסי הגומלין הפוריים בין הכנסת לבין מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. כתוצאה מכל אלה החלה מסתמנת נטייה ברורה במינהל ובשירותים המבוקרים להיגמל מתופעות הביורוקרטיה המכבידה, גילווייה וליקוייה.

תופעה זו היא בראשיתה ויש לעשות הרבה כדי להקנות למדינת ישראל מנגנונים יעילים ושירותים אדיבים המושתתים על חסכון, טוהר מידות ומינהל תקין למען רווחת האוכלוסין.

*

בהתאם להוראות סעיף 46(ג) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) מגישה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאישור הכנסת את סיכומיה והצעותיה בעקבות הדיון-וחשבון השנתי מס' 5 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.

1. הוועדה דנה בדין-וחשבון ב-7 ישיבות, שבהן השתתפו
נציגי תלונות הציבור ד"ר י.א. נכנצל, מנהל נציבות תלונות
הציבור ועוזריהם.

לישיבות הוזמנו בהתאם לנושא התלונה נציגי משרדים
ממשלתיים, המוסד לביטוח לאומי ורשויות מקומיות,
ונתקבלו מידע והסברים נוספים בעניינים הנוגעים
לסמכויותיהם. כן השיבו לשאלות חברי הוועדה.

2. הוועדה מציינת כי ברוב המקרים נתקבלו המלצות
הנציב על-ידי הגופים המבוקרים. עם זאת נתגלה במספר
מקרים קטן סירוב למלא המלצות הנציב והדבר הובא
לידיעת הוועדה. יצויין שמשרד החינוך והתרבות (בתלונה
מס' 17), משרד התחבורה (בתלונה מס' 37) והמוסד לביטוח
לאומי (בתלונה מס' 41) לא מילאו את המלצות נציב תלונות
הציבור. ראה מסקנות הוועדה בתלונות אלו.

3. בשנת תשל"ו נתקבלו 6,063 תלונות שהופנו במקורן
לנציבות תלונות הציבור (בשנת תשל"ב - 7,490, בשנת
תשל"ג - 6,762, בשנת תשל"ד - 4,937 ובשנת תשל"ה -
5,561). במשך שנת תשל"ו הסתיימו הטיפול ב-6,090 (בתשל"ה -
6,217). אנו רואים איפוא יציבות במספר התלונות המוגשות
על-ידי האזרחים.

4. במשך שנת תשל"ו נמשכה המגמה, שהסתמנה כבר מקודם,
של הקטנת מספר התלונות הנשארות לטיפול בסוף השנה
(3,319 נשארו בסוף תשל"ו לעומת 4,005 בסוף תשל"ה).
מגמה זו יש להתמיד ולמלאה וכמובן לברך עליה.

5. בשנת תשל"ו היה אחוז התלונות המוצדקות 44.4% (בתשל"ה 51% ובתשל"ד 45.8%). יש, אם כן, ירידה מסויימת באחוז התלונות המוצדקות. ואולם בעלת משמעות רבה יותר היא עצם העובדה שבדרך-כלל בחוץ-לארץ מספר התלונות המוצדקות הוא כ-20% ואילו בישראל למעלה מ-40%. זה נתון מספרי שעל ראשי המינהל לתת את דעתם עליו ולעשות כל הניתן כדי להיטיב ולשפר את סדרי המינהל ודרכיו - להקטין הקטנה מירבית את הטעון תיקון.

6. הוועדה מציינת בחיוב את יזמתו של נציב תלונות הציבור לפיה החלה הנציבות בהסברה לציבור, על-ידי עובד בכיר של הנציבות, על זכותו לפנות לנציבות ועל הדרך שעל הציבור לפנות אל הנציבות בהגשת תלונות. הוועדה בדעה כי זאת יזמה ברוכה, שתביא בסופו של דבר להשגת המטרה של שיפור השירותים הניתנים לאזרח על-ידי מוסדות המדינה והציבור.

7. מאז הקמת נציבות תלונות הציבור על-פי התיקון בחוק מבקר המדינה חלפו למעלה מחמש שנים. מוסד האומבודסמן בישראל משמש היום דגם בין-לאומי לחסכון וליעילות. במשך זמן זה נבדקו כ-30 אלף תלונות, שכמעט מחציתן צודקות. מוסד זה של נציבות תלונות הציבור התגלה כמוסד הקולט זעזועים. המודעות לפעולתו בציבור הביאה ליצירת תפקידי אחראים לקבלת תלונות ציבור כמעט בכל משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, דבר שללא ספק תורם לשיפור ולייעול השירות הניתן לאזרחים.

8. במלאת חמש שנים למוסד נציבות תלונות הציבור יזמה הוועדה הקדשת יום עיון מטעם הכנסת לנציבות תלונות הציבור, בו ינותחו יעדיה והישגיה של נציבות התלונות.

9. מתוך דו"ח שנתי מס' 5 של נציב תלונות הציבור דנה הוועדה בתלונות הבאות (מס' 17, 23, 30, 31, 37, 41, 42, 49, 76, 82).

נוסח הסיכומים וההצעות לגבי התלונות המוזכרות בסעיף 9 לעיל
מובא בנספח 1 (עמ' 135) בדו"ח זה.

3. תלונות חברי הכנסת

סעיף 37(1) לחוק מבקר המדינה קובע, כי נושא לתלונה יכול שיהיה מעשה או מחדל הפוגע במישרין במתלונן עצמו; סעיף 37(2) כולל הוראה מיוחדת, שלפיה יכול חבר כנסת להתלונן לגבי מעשה או מחדל הפוגע בזולת. במשך שנות קיומה של נציבות תלונות הציבור ניצלו חברי כנסת רבים אפשרות זו.

ביום 10.11.1976 קיבלה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השמינית את ההחלטה הבאה: "הוועדה לענייני ביקורת המדינה פונה אל נציב תלונות הציבור, שבדו"חות השנתיים הבאים יהיה דף ובו יצוינו שמות חברי הכנסת, שהגישו תלונות לנציב תלונות הציבור, ומספר התלונות, שהגיש כל אחד מהם".

בהתאם לכך מובאת להלן רשימה של חברי הכנסת, שהנציבות טיפלה בתלונותיהם במשך שנת הדיון וחשבון, ומספר התלונות שהגיש כל אחד מחברי כנסת אלה:

4	שמואל טולידאנו	1	אליעזר אבטבי
1	אסף יגורי	1	יגאל אלון
1	קלמן כהנא	2	שולמית אלוני
1	איתן לבני	1	אריה אליאב
1	חיים לנדאו	1	ז'אק יעקב אמיר
8	בועז מואב	1	אהרון אפרת
1	אברהם מלמד	3	יורם ארידור
1	משה קצב	1	יוחנן בדר
3	נוזתה קצב	1	יצחק בן-אהרון
2	בן-ציון קשת	1	יהודה יעקב בן-מאיר
1	יוסף שריד	1	שלמה יעקב גרוס
6	יוסף תמיר	3	מיכאל חריש

4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת תשל"ז נתקבלו 5,542 תלונות שהיו מופנות במקורן לנציבות תלונות הציבור. הממוצע החדשי של מספר התלונות באותה שנה היה דומה לזה שבשנת תשל"ו, שהיתה שנה מעוברת, ושבה הגיע מספר התלונות ל-6,063. מלבד אלה נתקבלו בנציבות העתקים רבים מפניות שהופנו במקורן למכותבים אחרים. כמקובל בנציבות מאז הקמתה הועבר המידע שבפניות אלה, המתייחס לפעולות של גופים מבוקרים, לידיעת היחידות הנוגעות בדבר במשרד מבקר המדינה, המקיימות ביקורת על גופים אלה. נוסף על כך טיפלו הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה בכ-3,800 איש שפנו אליהן (ראה להלן).
- מכלל התלונות שנתקבלו היו 646, שעל פי החוק לא היה מקום לבירורן - 464 מהן נסבו על פעולתם של גופים, שאינם נמנים עם אלה שניתן להגיש תלונות עליהם (סעיף 36 לחוק).
- בסוף תשל"ו נותרו 3,319 תלונות, שהטיפול בהן לא נסתיים. כלל התלונות, שעמדו לבירור בתשל"ז, הסתכם ב-8,215, ובמהלך השנה נסתיים הבירור ב-5,495 מהן, מלבד אותן 646 התלונות שלא היה מקום לבררן, כמוסבר לעיל. בתום שנת תשל"ז נשארו לטיפול 2,720 תלונות. בשנה הנסקרת נמשכה המגמה, שהחלה בשנת תשל"ד, של הקטנת מספר התלונות שנותרו לבירור.
2. מכלל התלונות שהטיפול בהן נסתיים בתשל"ז, היו 956 שלגביהן לא היה מקום להחליט בדבר צדקתן, שכן הבירור הופסק (לפי סעיף 42 לחוק) בשלבים שונים של הטיפול, במיוחד במקרים, שבהם ביטל המתלונן את תלונתו או שעניין התלונה בא על תיקונו.
- ב-4,539 התלונות, שהטיפול בהן הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצאו 2,115 (46.6%) מוצדקות (בתשל"ו - 44.4% ובתשל"ה - 51%).
3. נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ראה בנספח 2 טבלה 1 (עמ' 152).

4. כנספח 2 טבלה 2 (עמ' 155) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה (דיוור ושיכון, סעד, חינוך, וכיוצא באלה), מיסים ואגרות ממשלתיים, עניינים מוניציפליים, ליקויים במתן שירות לציבור, ענייני עובדים (משכורת ושכר, פיטורים וכדומה) שירותי טלפון ודואר.

5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

בשני הדו"חות השנתיים האחרונים של נציב תלונות הציבור תוארה בהרחבה פעולתן של הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה. כבשנים הקודמות כן גם השנה עלה מספר הפניות ללשכות והגיע ל-3,800. חלק הארי של הפניות היו ללשכה בתל-אביב המשרתת את המרכז הגדול ביותר של אוכלוסיית הארץ.

עבודת הלשכות התנהלה גם השנה בזריזות וביעילות, ותיאור פעילותה של נציבות תלונות הציבור לא יהיה שלם בלא התייחסות לתוצאות, שהושגו בדרך זו של פעולתה. להלן דוגמאות:

1. המוסד לביטוח לאומי

כבייתה של המתלוננת וסמוך על שולחנה, גר אחיה, שהיה נכה וקיבל באמצעות אחד הבנקים קצבה מהמוסד לביטוח לאומי בשל נכותו. האח מת, בהותירו אחריו זכות בסך של 624 לירות מאת המוסד לביטוח לאומי. זכות זו עברה בירושה לאחותו. ואולם, המוסד לביטוח לאומי, אף שאישר זכאותו של המנוח, השהה תקופה העולה על ששה חודשים את העברת הכסף, בטענה, כי הדבר כרוך בפנייה להנהלת המוסד ולסניף הכנק, שבו היה האח מקבל את קצבתו, לשם כירור ותיאום החשבונות. המתלוננת פנתה ללשכה.

עובד הלשכה התקשר הן עם המוסד לביטוח לאומי והן עם סניף הכנק ואולם, אף על פי שהושג תיאום ביניהם וניתנה הבטחה להעברת הכסף בהקדם, לא בוצע הדבר עוד כחודש ימים; ההסברים בדבר קשיים טכניים שהתעוררו, שניתנו להצדקת העיכוב, לא היו משכנעים, והנציבות פנתה ללשכת

היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי. כעבור שלושה ימים נמסר מלשכת היועץ המשפטי, כי העניין אכן סודר, והמחאה תישלח למתלוננת בהקדם. ימים אחדים לאחר מכן הודיעה המתלוננת, כי קיבלה את המחאה.

2. המשרד לקליטת העלייה

המתלונן ואשתו הגיעו ארצה ושהו אצל בתם הנשואה בחולון. בחוץ לארץ השאירו אחריהם דירה וחנות גדולה. בהנחה כי לאחר זמן ישובו לביתם, שהו המתלוננים בארץ במעמד של תיירים. ואולם, משנודע להם כי חנותם נשדדה ודירתם נתפשה, החליטו להשאר בארץ כעולים ופנו למשרד לקליטת העלייה בבקשת סיוע. הוצע להם לשכור דירה והובטח, כי המשרד ישתתף כמקובל ב-80% משכר הדירה; מלבד זאת הובטחה להם תמיכה כספית לקיומם. המתלוננים שכרו דירה באזור, אך משביקשו לממש את ההבטחה בדבר ההשתתפות בשכר הדירה הופנו מן הסניף בחולון למשרד המחוזי בתל-אביב, שבתחום שיפוטו נמצאת אזור. המשרד המחוזי דחה את בקשת המתלוננים בטענה, כי לא דאגו מראש לאישור מגורים במחוז המרכז ותנאי ההשתתפות בשכירות. גם קצבת המחיה לא שולמה להם.

לאחר שהמתלוננים פנו ללשכה סוכם עם המשרד לקליטת העלייה, כי המשרד אכן ישתתף בשכר הדירה של המתלוננים כמובטח, וגם ישלם להם סכום כסף, שיספיק למחייתם עד אשר ישולבו במסגרת הביטוח הלאומי ויקבלו את הקצבה שהם זכאים לה. עוד הבטיח המשרד למתלוננים, כי תינתן להם דירה באחד הבתים הנבנים לשם איכלוס על ידי עולים. לאחר שנערך מעקב בעניין התברר, כי דירה כזו אכן נמסרה למתלוננים.

3. משרד השיכון וחברת "עמידר"

המתלונן עלה ארצה מברית המועצות עם אשתו ובתו. עם עלייתו התקבל לעבודה בתעשייה האווירית בלוד והוסיף להתגורר במרכז לקליטת העלייה בדרום. בהתאם לבקשתו אושרה לו דירה בבת-ים, ששם אושרה זמן מה לפני

כן דירה לאחיו ולמשפחתו. הדירה, שהיתה מוכנה, הוצעה לחברת "עמידר" לשם העברתה למשתכנים. משביקש המתלונן לקבל את הדירה לרשותו הודיעה לו חברת "עמידר", כי בדוד החימום חסר שסתום בטחון ומשום כך מסרבת החברה לקבל את הדירה לרשותה וממילא אינה יכולה להעבירה למתלונן. המתלונן, שהמרחק בין מקום מגוריו ומקום עבודתו הכביד מאד עליו ועל בני משפחתו, פנה ללשכה וביקש את התערבותה. הוא אף הציע לשאת בעצמו בהוצאות התקנת השסתום ובלכד שהמחלוקת בין הרשויות תבוא על פתרונה. בעקבות פניית עובד הלשכה בא משרד השיכון בדברים עם חברת "עמידר" וזו קיבלה על עצמה להתקין את השסתום על חשבונה. הדירה במסרה למתלונן.

4. משרד השיכון ובנק "אדנים" למשכנתאות

למתלונן אושרה הלוואה במסגרת תוכנית סיוע לזוגות צעירים, ואולם, תעודת זכאות שהמחשב מוציא לזכאי כדי להציגה בבנק בבואו לקבל את ההלוואה, לא ניתנה לו, שכן בשל תקלות טכניות חוזרות ונשנות, לא קלט המחשב את הנתונים שהועברו אליו. היתה, איפוא, סכנה, כי המתלונן יאחר את המועד האחרון, שנקבע למימוש ההלוואה. משרד השיכון מוכן היה אמנם להכין ידנית את אישור הזכאות, אולם הבנק סירב לקבל אישור, שלא הוצא על ידי המחשב, ולפעול על פיו. בשלב זה פנה המתלונן ללשכה.

לעובד הלשכה הוסבר בבנק, כי בהתאם להוראות הנוהל, שנקבעו על ידי משרד השיכון, פועל הבנק על פי אישורים ידניים, רק אם הם הוצאו על ידי עובד מהימן של משרד השיכון בירושלים. עובד הלשכה פנה לסגן מנהל המשרד המחוזי של משרד השיכון, וזה האחרון אכן השיג אישור מתאים מאגף האכלוס. הבנק פעל על פי האישור, ויום אחד לפני תום המועד קיבל המתלונן את ההלוואה.

5. משרד השיכון ובנק "טפחות"

המתלונן ואשתו, הורים לילד אחד, נרשמו בפברואר 1976 כמבקשי הלוואה במסגרת תוכנית סיוע לזוגות צעירים. ביולי 1976 נמסר להם ביחידה

לזוגות צעירים שבמשרד השיכון, כי טופס ההרשמה אבד ועליהם להירשם מחדש; הם עשו זאת. בספטמבר 1976 הודיעו להם, כי לבקשתם יש לצרף אישור על שחרורה של אשת המתלונן מהשירות בצה"ל.

בדצמבר 1976 נתבקש המתלונן להמציא תלוש משכורת חדש, ובינואר 1977, לצורך חקירה לאימות הנתונים שבבקשה, שוב נדרש להמציא תלוש משכורת מעודכן. בסוף ינואר פנו המתלוננים ללשכה.

בעקבות פגישה, שקיים עובד הלשכה עם עובדת משרד השיכון, הובטח, כי תיעשה פעולה לסיום מהיר של העניין, ואמנם בחודש פברואר קיבלו בני הזוג הודעה על אישור בקשתם להלוואה בסך - 70,000 ל"י, בהתאם למספר נקודות הזכאות שצברו.

בינתיים עברה שנה תמימה בין יום הגשת הבקשה לבין מועד אישורה, והסכום, שנקבע כמספיק לרכישת דירה בתחילת שנת 1976, לא היה מספיק כלל וכלל לצורך זה בתחילת שנת 1977. יתר על כן, במשך השנה הרתה אשת המתלונן, ועובדה זו, לוא נלקחה בחשבון, היתה מזכה את המשפחה בסכום הלוואה גדול יותר.

לאחר שהובהר לעובד הלשכה, כי בני הזוג מתגוררים בדירה קטנה של ארבע המטלונן יחד עם שני בניה האחרים, שהם שניהם נכים, נמצא פתרון במסגרת סיוע למשפחות בתכנית 3 פלוס של בנק טפחות. הוחלט לאשר למתלוננים הלוואה בסכום המירבי האפשרי - 100,000 ל"י.

6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

תפקידו של נציב תלונות הציבור אינו בא לכלל מיצוי רק בבירור התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון הליקוי, כשנמצא כי התלונה מוצדקת. הוא נותן דעתו גם על השאלה שמא העלה הבירור ליקוי בהיקף יותר רחב, כגון עיכוב בהחזרת תשלומי יתר על חשבון מיסים, או ליקוי, שמקורו בפירוש מוטעה של חוק, או בנוהל לא תקין.

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 בכמה תחומים, ופעולות אלו משוקפות גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות. להלן מספר נושאים, שהתיקונים התייחסו אליהם.

- תשלומי יתר מצד שכירים שמס ההכנסה מנוכה משכרם במקור (בעמ' 30)
- חיוב במס רכוש בשל מקרקעין מופקעים (בעמ' 36)
- תשלומי יתר של מס רכוש (בעמ' 39)
- דרישת ערובה מתייר להוצאת טובין שהביא עמו (בעמ' 43)
- התקופה שבה פטור ממיסים עולה העושה שירות במסגרת ישיבת הסדר (בעמ' 46)
- הליכים בלתי תקינים בשחרור חפצים מהמכס (בעמ' 48)
- שמירת סודיות בזימון עובד מדינה לוועדה רפואית (בעמ' 53)
- ניכוי תשלומי יתר מקצבת פרישה (בעמ' 55)
- מקומה של תרומת שכלול בחינוך היסודי (בעמ' 63)
- הרחקת תלמיד מבית הספר ללא תיאום עם הוריו שבעיר אחרת (בעמ' 65)
- ניכויים ממשכורת (בעמ' 68)
- שיק שלא כובד המשמש מוצג במשפט פלילי (בעמ' 71)
- הפרשי הצמדה על הפקדה במסגרת תכנית חסכון לשיכון (בעמ' 82)
- דמי הסכמה להעברת זכויות חכירה שנרכשו בזו אחר זו (בעמ' 95)
- המותר והאסור לפקחי רשות השידור (בעמ' 97)
- תשלום מיסי יבוא בשיק (בעמ' 120)
- עיכוב שחרור מטענים בשל חוב מכס (בעמ' 121)
- ביול מסמכים ללא עמידה בתור (בעמ' 122)
- החזר שכר דירה לדיירת נזקקת סעד (בעמ' 128)
- החזקת מכשיר קשר אלחוטי לשעשוע (בעמ' 129)
- חובת הצבעה על זכות ערר (בעמ' 131)

7. קשרים בינלאומיים

בשנה הנסקרת היו מגעים רבים של נציגי תלונות הציבור עם ממלאי תפקידים דומים במדינות אחדות; הליכי הטיפול בתלונות הציבור בישראל זכו לפרסום בין חוגים רחבים בעולם המתעניינים בנושאים מתחום המימשל והשלטון.

הוועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים, שהתקיימה בספטמבר 1976 באדמונטון, אלברטה, קנדה, בחרה בוועדת קבע בינלאומית בת תשעה חברים, מהם שלושה המייצגים את צפון אמריקה, שלושה את אירופה, ושלושה את איזור חצי כדור הארץ הדרומי. כיושב ראש הוועדה נבחר המארח של ועידת אדמונטון, האומבודסמן של חבל אלברטה, ד"ר רנדל אייבני. על הוועדה הוטל לטפח שיתוף פעולה בינלאומי והחלפת מידע בין אומבודסמנים, ובפרט לדון ולהחליט בדבר קיום ועידה בינלאומית שנייה של אומבודסמנים בעוד שלוש עד ארבע שנים.

ועדת הקבע התכנסה במאי 1977 בפאריס, על פי הזמנת האומבודסמן הלאומי של צרפת, מר איימה פאקה. הוועדה אישרה בהוקרה הצעה מטעם אוניברסיטת אלברטה, קנדה, להקים "מכון ללימודי אומבודסמן" במסגרת הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה. על תוצאות הדיונים של הוועדה בעניין מקום כינוסה של הוועידה הבינלאומית השנייה של אומבודסמנים, דיווח יושב ראש הוועדה, ד"ר רנדל אייבני, בחוזר ששלח לכל עמיתיו לאמור: "הוחלט על ידי הוועדה, שירושלים תהיה מקום כינוסה של הוועידה הבינלאומית הקרובה של אומבודסמנים, שתתקיים כנראה בסתיו של שנת 1980, וד"ר י.א. נבנצל יהיה מארחה ... נקבע, על דעת המשתתפים, שהנושא המרכזי שיידון בוועידה בשנת 1980 יהיה: "האומבודסמן כמתווך, כלוחם, וכיוזם רפורמות". אנו מקווים שכל אומבודסמן ישתדל לתכנן השתתפותו בירושלים בשנת 1980, ואף ינסה להביא אתו לוועידה אחד מעוזריו". עם קבלת ההחלטה לקיים את הוועידה הבינלאומית השנייה של אומבודסמנים בירושלים, צורף נציב תלונות הציבור של ישראל לוועדת הקבע כסגן יושב ראש.

ההכנות לעריכת הוועידה בירושלים החלו, ובאוקטובר 1977 התקיימו מגעים בעניין זה בין נציב תלונות הציבור לבין יושב ראש ועדת הקבע, שבהם השתתף גם יושב ראש ועדת האומבודסמן שליד האיגוד הבינלאומי של עורכי דין.

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

סעיף 46(א) לחוק, קובע כי הדין וחשבון השנתי יכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.

אלפי התלונות המתקבלות בנציבות במשך השנה נבדקות כל אחת לגופו של עניין. במבחר נכלל רק חלק קטן מכלל התלונות, לאו דוקא בנושאים, שמספר התלונות בהם רב יחסית כיון שאין עניין רב לחזור ולהביא בדו"ח דוגמאות מאותו סוג בכל שנה. הבחירה נעשית במגמה לייצג את הסוגים העיקריים של הגופים שעליהם התלונות, את מיגוון העניינים הבאים בפני הנציבות ואת תוצאות הטיפול בהם. תיאורו של בירור, שהביא לא רק לתיקון עניינו של המתלונן, אלא לתוצאות החלות גם על מקרים דומים בכלל, יש בו עניין מיוחד, ואכן כלולים במבחר מספר מקרים מסוג זה. בדו"ח נכללו גם תיאורים של תלונות, שהעניין שבהן אינו כפרטי המקרה ובבירור שנערך לגביו, אלא במידע המשתקף מהתיאור, שיש בו כדי לעניין אנשים רבים.

במשך רוב שנת הדיווח עדיין לא שונה מבנה משרדי הממשלה, ועל כן מוצג מבחר התלונות על פי המבנה הקודם.

משרד האוצר

1. תשלומי יתר מצד שכירים שמס הכנסה מנוכה משכרם במקור

בדו"ח שנתי 5 תלונה מס' 1, עמ' 35, נדון עניינם של שכירים, שאינם מקבלים ממעבידיהם בעוד מועד את האישור השנתי על ההכנסה וניכויי המס במקור (טופס 106). מאחר שהטופס דרוש להכנת דו"ח ההכנסות השנתי ולצירופו אליו, הרי בהעדרו נמנעת מהשכירים הגשת הדו"ח במועד שנקבע. על אף זאת הטילו שלטונות המס על אותם שכירים קנסות ואף חיבו אותם בריבית ובהפרשי הצמדה. פתרון נמצא בדרך של מתן דחייה אישית במועד הגשת הדו"ח וביטול הקנסות והריבית והפרשי הצמדה.

בשנת הדו"ח הנוכחית שוב ביררה הנציבות מספר לא-מועט של תלונות בנושא אי-קבלת טופס 106 בזמן; אלו הוגשו על ידי שכירים, ששילמו סכומי מס ביתר, ובהעדר אפשרות להגשת דו"ח במועדו לא קיבלו הפרשי הצמדה לסכומי היתר.

ואמנם קובע סעיף 159 א לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), שמתום שישה חודשים שלאחר שנת המס או שלאחר התשלום ישולמו הפרשי הצמדה לסכום המס שביתר, אולם רק מתום החודש שבו הוגש הדו"ח. לפי זה, לגבי תקופה שקדמה להגשת דו"ח אינם משולמים הפרשי הצמדה.

הנציבות ראתה לפניה פעולה בשני מישורים: להביא לידי כך, ששכירים יקבלו את הטופס 106 במועד; ושאותם שכירים, שאינם מקבלים במועד טופס 106, לא ישללו מהם, על לא אשמה, הפרשי הצמדה למשך כל התקופה, שיכלו לקבל עבורה על פי חוק.

להלן תיאור התלונות להבלטת הקשיים, שנתקלו בהם שכירים בקשר למימוש זכויותיהם על פי סעיף 159 א דלעיל כתוצאה משהיות בקבלת טופס 106 ממעבידיהם:

א. מתלונן ואשתו עברו לגור בקרית שמונה; הוא רוקח שכיר והיא מורה. תושבי קרית שמונה, שישבו בה למעלה משנים עשר חודש, זכאים להנחה ממס הכנסה למפרע מהיום הראשון לשבתם בה. אולם כל עוד לא עברו שנים עשר החודש, מבוצעים ניכוי במקור משכירים ותשלום מקדמות על ידי עצמאיים בשיעורים הרגילים. בדו"ח הראשון שלאחר תום שנים עשר החודשים ניתן לבקש החזר מס בגין ההנחה. בהתאם לכך ביקש המתלונן החזר לשנת המס 1974. פקיד השומה דרש ממנו לצרף לבקשה את טופס 106; בעוד שלגבי טופס 106 המתייחס לעבודתו ניתן היה לו למלא את הדרישה, לא כן לגבי הטופס המתייחס לעבודת אשתו, באשר משרד החינוך והתרבות טרם המציאו. הוא פנה לפקיד השומה והציע לצרף את תלושי המשכורת, שקיבלה אשתו מהמשרד, אולם הלה סירב לראות בהם תחליף לטופס; נאמר לו שעבור התקופה עד להגשת הדו"ח לא יקבל הפרשי הצמדה.

ב. מתלונן ביקש החזר מס לשנת 1974 בשל הוצאות לימודיו כסטודנט במוסד להשכלה גבוהה, ולשנת 1975 בשל היותו פרק זמן מחוסר עבודה. אולם לא היה באפשרותו להגיש דו"חות לשתי השנים, כיוון שמשרד החינוך והתרבות לא המציא לאשתו טופס 106. ממילא לא קיבל הפרשי הצמדה לתקופה שהיה מנוע מלהגיש דו"ח. רק באפריל 1977 המציא המשרד את הטופס המתייחס לעבודת אשתו בשנת 1974.

בירור במשרד החינוך והתרבות העלה, שהעיכוב בהפקת טופס 106 נבע מכך, שהיה צורך לערוך חישוב מחדש של השכר למרבית המורים לשנת הלימודים תשל"ה, שבחלקה היא שנת המס 1974 ובחלקה - 1975. בעריכת חישובים אלו נאלצים לטפל אותם חשבי משכורת המטפלים בחישוב המשכורת השוטפת. מבין כ-34,000 מורים לא קיבלו עד סוף יולי 1977 כ-9,000 מורים טופס 106 לשנת המס 1974; ולגבי שנת המס 1975 טרם קיבלו אותן 11,000 מורים. הובטחה השלמת המצאתו של הטופס לשתי השנים עד סוף אוקטובר 1977*.

ג. מתלונן ואשתו הם שכירים. האשה עבדה במשטרת ישראל וקיבלה את טופס 106 לשנת המס 1974 רק ביוני 1976 בעקבות דרישתה. בגלל העיכוב נמנע מהמתלונן להגיש את הדו"ח במועד ולקבל את החזר המס שהגיע לו.

* תיאור הנסיבות שהביאו לכך ראה דו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה בפרק משרד החינוך והתרבות, רכישת מחשב והפעלתו, עמ' 390; אוזכר גם בדו"ח השנתי 5 של הנציב, תלונה מס' 1, עמ' 35, הערת שוליים.

משהוגש הדו"ח ניתן לו החזר המס ללא הפרשי הצמדה ואף ללא ריבית. בעקבות בירור נציבות התלונות שולמה למתלונן ריבית מתום שנת המס 1974 ועד למועד תשלום ההחזר*. הפרשי הצמדה לא ניתן לשלם לו בעד התקופה שלפני הגשת הדו"ח נוכח הוראות סעיף 159 א שהובאו לעיל.

בירור הנציבות במשטרת ישראל העלה, כי מחלקת הכספים נהגה לשלוח בחודש יולי ליחידות השונות את הטופס 106 בשביל האנשים, ששירתו בהן בחודש מארס החולף; טופס 106 בשביל אנשים, שאינם משרתים עוד באותן יחידות, מוחזר על ידיהן למחלקת הכספים ומוחזק שם עד לפניית העובד. מאחר שאשת המתלונן הייתה במארס 1975 בחופשת לידה, הוחזר הטופס למחלקה והיה מונח שם.

מחלקת הכספים במשטרה הסכימה עם נציבות התלונות, כי את הטופס 106 המיועד לאלו, שבעת חלוקת הטופס לא היו מוצבים עוד ביחידות, צריך היה לשלוח ישירות לבתייהם; ואמנם להבא היא תפעל בהתאם לכך.

כדי למנוע הישנות מקרה כזה גם במשרדים ממשלתיים אחרים פנתה נציבות התלונות בנדון אל אגף החשב הכללי במשרד האוצר. בעקבות זאת הוציא החשב הכללי לחשבים ולגזברים שבמשרדי הממשלה חוזר שבו נאמר, כי את הטופס 106 יש להמציא לכל העובדים, אשר הועסקו בשנת המס שחלפה, לרבות אלה שהפסיקו בינתיים לעבוד או הנמצאים בחופשה מכל סיבה שהיא; אלו, שאינם נמצאים בעבודה, יש לשלוח את טופס 106, ללא פנייה מצדם, לבתייהם.

*

עדיין לא נמצא תיקון לליקוי בדבר אי-המצאת טופס 106 במועד לעובדים - ליקוי הרווח אפילו אצל מעבידים גדולים, מוסדות ציבור ומשרדי ממשלה. נציבות התלונות העמידה את נציבות המס על הצורך בנקיטת אמצעים הולמים למילוי הוראותיהן של תקנות מס הכנסה בעניין ניכוי מס

* ראה בדו"ח זה תלונה מס' 2 עמ' 33

הכנסה ממשכורת - הוראות שלפיהן על מעביד להמציא לעובד טופס 106 בדרך כלל עד 20 ביוני לגבי שנת המס החולפת.

נציבות המס הודיעה כי לאחרונה נשלחו אתראות למעבידים כאמור, בכללם גם מוסדות ציבור, ואם לא יועילו האתראות, יוגשו תביעות פליליות.

בנוסף לזה קיימה נציבות התלונות דיונים עם נציבות המס בדבר מניעת נזק כספי משכירים, כל עוד אינה מובטחת מסירת טופס 106 במועד.

נציבות המס הודיעה לנציבות התלונות, כי בכל מקרה שנישום לא קיבל ממעבידו טופס 106, יוכל להגיש בכל זאת את הדו"ח במועד שנקבע לכך תוך צירוף תלושי משכורת; ואם על פי הדו"ח זכאי הוא להחזר מס, ייראה הדו"ח כדו"ח שהוגש על פי סעיף 159 א לצורך חישוב הפרשי הצמדה. ברם בעת המצאת הדו"ח על הנישום להתחייב, כי את טופס 106 יגיש עם קבלתו ממעבידו; ורק אז גם יבוצע בפועל ההחזר.

2. אי-תשלום ריבית על סכומי מס הכנסה ששולמו ביתר

מתלונן הגיש ביוני 1976 לפקיד השומה שבאיזור מגוריו טכריה את הדין וחשבון לשנת המס 1974, וביקש החזר מס שנוכה משכרו ביתר. פקיד השומה החזיר לו את היתרה ב-1.8.1976, ללא תוספת ריבית, בנמקו זאת בכך, שההחזר בוצע תוך פחות משישים יום ממועד הגשת הדו"ח. מאחר שסכומי היתר נוכו משכרו של המתלונן עוד בשנת 1974 והגשת הדו"ח נתעכבה בשל אי-קבלת טופס 106 במועד מהמעביד, קבל המתלונן על כך, שלא שולמו ריבית והפרשי הצמדה על ההחזר עבור התקופה הממושכת, שהסכמים היו בידי האוצר*.

מהנמקתו של פקיד השומה בטכריה משתמע, שמשרדו נוהג שלא לשלם ריבית על סכומי מס יתר, כאשר בוצע ההחזר תוך התקופה שנקבעה לכך בסעיף 159 א לפקודת מס הכנסה, שהיא 60 יום מהגשת הדו"ח. נציבות המס נתבקשה

* בעניין תשלום הפרשי הצמדה על החזר מס הכנסה ששולם ביתר ראה בדו"ח תלונה מס' 1 עמ' 30

על ידי נציבות התלונות לבדוק עניין תשלום ריבית על החזרים באותו משרד. נציבות המס הודיעה, כי באותו משרד אכן אינה משולמת דרך קבע ריבית על החזרים לנישומים, שאין מתנהלים תיקים על שמם, עבור התקופה שלפני הגשת הדו"ח. דבר זה מנוגד להוראות סעיפים קטנים 159 א' (ג) ו-(ד), כפי שתוקן בתיקון מס' 22 לפקודת מס הכנסה בעקבות הריפורמה במס הכנסה על פי המלצות ועדת בן שחר. באותם סעיפים נאמר, כי החזר מס ששולם ביתר לגבי שנות המס 1974 ואילך ישולם בתוספת ריבית בשיעור 15% - מיום 15.10.1976, 22%; ומאז 6.9.1977, 26% - עבור התקופה שמתום שנת המס או מיום התשלום, לפי המאוחר, ועד ליום ההחזר; ואולם עבור התקופה שמתום החודש, שבו הגיש הנישום את הדין וחשבון, ולא לפני עבור שישה חודשים מתום שנת המס - או מיום התשלום, לפי המאוחר - ישולמו על סכום המס המוחזר הפרשי הצמדה למדד וריבית בשיעור 4% או ריבית בשיעורים האמורים בלבד, לפי הגבוה יותר.

מתלונן אחר, שכיר שפנה לפקיד השומה בנצרת, ביקש החזר עבור שנת המס 1975. ההחזר ניתן לו ללא ריבית. משרד פקיד השומה נצרת הסביר לנציבות התלונות, כי עד לבירור התלונה הנדונה לא שולמה ריבית על החזרי מס לנישומים, שעל שמם אינו מתנהל תיק. לגבי שנת המס 1974 המשיך המשרד לפעול, כאילו לא שונה המצב החוקי בנוגע לתשלום ריבית על סכומי מס ביתר בעקבות הריפורמה במס הכנסה - לאמור, אינה מגיעה ריבית על מס ביתר אלא מתום שישה חודשים מהגשת הדו"ח*; ומאחר שכל החזרי המס בוצעו תוך ששת החודשים, לא שולמה ריבית. אשר לשנת המס 1975, סבר המשרד, שאינה מוטלת חובה לשלם ריבית על תשלומי מס ביתר, אלא אם הנישום דרש זאת במפורש. כיוון שעד להגשת התלונה הנדונה לא דרש שום נישום אחר ריבית על החזר מס, לא שולמה ריבית.

בירור הנציבות העלה, שהוראות החוק לגבי תשלום ריבית על החזר מס אינן מתמלאות במשרדים האמורים לגבי אלו, שאין מתנהלים על שמם תיקים -

* הנושא של ריבית על תשלומי יתר למס הכנסה בתקופה שלפני הנהגת הריפורמה נדון בדו"חות השנתיים 14 ו-25 של מבקר המדינה (דו"ח 14, עמ' 79; דו"ח 25, עמ' 175).

בעיקר שכירים - כאשר המס המגיע מהם מנוכה במקור. הפעולות, הקשורות בהחזרי המס לנישומים אלו בכל משרדי השומה מבוצעות ידנית - להבדיל מהחזרים לנישומים מסוגים אחרים, אשר מבוצעים באמצעות מחשב, ואף חישוב ריבית והצמדה נערך על ידיו. נציבות המס אישרה בפני נציבות התלונות, שעל פי תוצאות הבדיקה, שנערכה בעקבות פניית נציבות התלונות, אין שני המשרדים האמורים היחידים הפועלים בעניין החזר מס שלא בהתאם להוראות הפקודה כאמור.

נוכח המצב כמתואר ביקשה נציבות התלונות מנציבות המס, שתוציא לאלתר הנחייה מתאימה לפקידי השומה בעניין ריבית והפרשי הצמדה על מס ששולם ביתר; עוד הוטעם, שהחזרים שכבר בוצעו לגבי השנים 1974 ו-1975, ללא ריבית והפרשי הצמדה למרות שהגיעו על פי חוק, יש לראותם כלתי שלמים.

נציבות המס הוציאה חוזר מתאים לפקידי השומה לגבי החזר מס בעתיד. אשר להחזרי מס בעבר, ללא ריבית והפרשי הצמדה, אף כי הגיעו, הודיעה נציבות המס, כי לגבי החזרים שמעל 250 ל"י יבוצעו תשלומי ריבית והפרשי הצמדה ביזמת שלטונות המס; לגבי החזרי מס בסכומים קטנים מזה ישולמו ריבית והפרשי הצמדה על פי פניית נישום. נציבות המס אף הוציאה חוברת הסברה מפורטת לעובדי המסים בנושא ריבית והפרשי הצמדה בכללותו.

עוד הודיעה נציבות המס לנציבות התלונות, כי היא מתכננת לבצע באמצעות המחשב גם את החזרי המס לאותם נישומים, שעל שמם אינו מתנהל תיק; הפעולה נמצאת בשלב של הכנת טופסי מחשב. בכך יובטחו התנאים למניעת ביצוע החזרי מס שלא בהתאם לנקבע בפקודה.

לנציבות התלונות מוגשות שוב ושוב תלונות מצד בעלי מקרקעין, על שמשרדי מס רכוש ממשיכים לדרוש ולגבות מהם מס רכוש על מקרקעין, לאחר שהופקעו ונלקחו מחזקתם, אם לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 ואם לפי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) 1943.

פסקה (1 א) מהגדרת "בעל" בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961, קובעת, כי במקרקעין, שנרכשו לפי פקודת הקרקעות, תהיה המדינה או גוף, שהורשה על ידי שר האוצר לרכוש לצרכיו, לבעל, בדרך כלל - במועד שבו קנה שר האוצר או גוף כאמור את החזקה בהן, או במועד שבו הוקנו לשו או לאותו גוף בהתאם להודעה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות, הכל לפי המועד המוקדם יותר; במקרקעין, שהוחלה עליהם פקודת הדרכים, תהיה המדינה לבעל, כאשר השלטונות קנו חזקה בהם.

בירור הנציבות העלה, כי המשרדים האזוריים של מס רכוש, שעליהם הוגשו התלונות, לא נהגו בהתאם להוראות החוק האמורות. היו כאלה שפעלו על פי העקרון, שכל עוד לא קיבלו בעלי המקרקעין את הפיצויים עבורם, אין הם חדלים להיות בעלים ועליהם להמשיך בתשלום מס הרכוש בגינם; אחרים קבעו, שבמקרה של הפקעה לפי פקודת הקרקעות, כל עוד לא פורסמה הודעה לפי סעיף 19 לפקודה, ובמקרה של הפקעה לפי פקודת הדרכים, כל עוד לא נרשמו המקרקעין על שם המדינה בספרי לשכת המקרקעין, לא שונתה הבעלות.

לנציבות התלונות הוברר כי בנוסף לכך, שהמשרדים האזוריים נוקטים קווי פעולה שונים, יש קושי ביישום הוראות החוק האמורות: לרוב אין למשרדים אפשרות לזהות, על פי ההודעות המתפרסמות ברשומות, את המקרקעין שאליהן מתייחסות ההודעות ואף אין להם מידע כל שהוא על המועד, שבו החלה קניית החזקה, דבר שברוב המקרים ידוע רק למבצעי אותה פעולה. יצוין כי בביצוע הפעולה הראשונה בקרקע נקנית החזקה בה, ופעולה זו ייתכן שתהיה רק מדידות לצורך הכשרת הקרקע לייעודה. כדי להתגבר על הקושי הציעה נציבות התלונות לגורמים הנוגעים לדבר ליזום קביעת נהלים וכללים - לגבי רכישות לפי פקודת הקרקעות, על דעתם של נציבות מס הכנסה ומס רכוש ושל מינהל מקרקעי ישראל, ולגבי הפקעות לפי פקודת הדרכים, על דעתן של

נציבות המס ושל מחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ). הגורמים קיבלו את ההצעה.

בסיכום שבין מינהל המקרקעין לבין נציבות המס נקבע, כי המינהל יעביר לנציבות המס העתק מכל הודעת רכישה על פי הסעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות וכן המפות והמסמכים האחרים הדרושים לשלטונות המס לשם זיהוי המקרקעין המופקעים.

לעניין מועד קניית החזקה הטעים המינהל, כי דרך קבע קונה הרשות המפקיעה חזקה במקרקעין עם פרסום ההודעה על פי סעיף 7 לפקודת הקרקעות; ואמנם נאמר בהודעות אלה, כי "שר האוצר (או גוף שהורשה לרכוש) מתכוון לקנות חזקה מיד במקרקעין האמורים, מפני שהם דרושים באופן דחוף לצורכי הציבור שלמענם עומדים לרכשם, ושר האוצר מורה בזה שכל אדם המחזיק במקרקעין האמורים ימסור מיד את החזקה בהם". בכך שהמינהל רואה את תאריך פרסום ההודעה על פי סעיף 7 כמועד, שבו נקנתה החזקה במקרקעין המופקעים, יתבטל גם צורך בעריכת בירורים עם הרשויות השונות אודות הפעולות הטכניות הראשונות שבוצעו בחלקות של הקרקע המופקעת.

עוד נקבעו נהלים להבטחת שיתוף פעולה בין המינהל לבין נציבות המס בנושא זה.

בסיכום שבין מע"ץ לבין נציבות המס נקבע, כי מע"ץ תעביר לנציבות המס העתק מכל צו, שהוצא על פי פקודת הדרכים, וכן המפות והמסמכים הדרושים לזיהוי המקרקעין, שאליהם מתייחס הצו. כן תשלח מע"ץ לנציבות המס העתק מכל הודעה ללשכות רישום המקרקעין, שבה מתבקש רישום הערה בספרי המקרקעין לגבי החלקות, שעליהן חל הצו. מכל הודעה, שתינתן על ידי מע"ץ לבעלים, על קניית החזקה במקרקעין שלהם ומכל הודעה לבעלים על סכום הפיצויים, שישולם עבור המקרקעין המופקעים, יישלח העתק לנציבות המס.

מלבד זאת נקבעו נהלים להבטחת שיתוף פעולה בין מע"ץ לבין נציבות המס באותו נושא.

נציבות המס הודיעה לנציבות התלונות, כי ניתנו הוראות לממונים האזוריים על מס רכוש, כי יקפידו על כך, שלא יידרש תשלום מס רכוש ולא ייגבה מס כאמור לגבי מקרקעין שהופקעו לפי פקודת הקרקעות בגין התקופה שלאחר

פרסום הודעה על פי סעיף 7 או סעיפים 5 ו-7 במשולב לפקודת הקרקעות; ולגבי מקרקעין שהופקעו לפי פקודת הדרכים, בגין התקופה שלאחר קניית חזקה בהתאם להודעת מע"ץ. מס, ששולם בגין תקופה שלאחר מכן, יוחזר למשלם בתוספת ריבית כמגיע על פי חוק מס רכוש. עם זאת, כאשר תיווכח נציבות המס, כי מועד קניית החזקה במקרקעין, שהופקעו לפי פקודת הקרקעות, היה במקרה מסוים לא בתאריך פרסום ההודעה לפי סעיף 7 לפקודת הקרקעות אלא במועד שלאחר מכן, יחויבו בעלי אותם מקרקעין מופקעים בתשלום המס עד למועד, שבו נקנתה החזקה בפועל.

שלטונות המס ביטלו את הדרישות שנשלחו למתלוננים ואף החזירו לאלה שנגבה מהם מס שלא בהתאם.

4. חויב בעלי דירה במס רכוש בטרם היותה ראוייה למגורים

המתלונן רכש דירה שאך נבנתה וקיבל מפתחותיה בינואר 1975. נמצאו פגמים בבנייה, שמנעו את המגורים בה. המתלונן פנה אל המוכר בדרשו במפגיע את תיקון הליקויים לאלתר; אולם חלפה מעל לשנה עד לתיקון. בינתיים נאלץ להמשיך לגור בדירתו הקודמת. ברם, מאחר שקיבל את מפתחות הדירה עוד בינואר 1975, חויב המתלונן - כ"בעל" הדירה לצורר מס רכוש - במס לשנת 1975. זאת ועוד. בכורח הנסיבות נאלץ להחזיק בדירתו הקודמת לצורך מגוריו, ולפיכך חויב בשנת המס 1975 בגין הדירה החדשה - בתור דירה שנייה - גם במס מימון רכש.

המתלונן דרש מהמשרד האיזורי של מס רכוש לבטל חיובו במסים האמורים בטענו, שבמצבה הנוכחי של הדירה, כשהיא לא גמורה, אין הוא חייב בהם על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א - 1961. המשרד דחה את דרישת המתלונן.

"גמר בנייה", על פי ההגדרה שבחוק, היא "משעה שהבניין כולו או מקצתו נתפס לראשונה, או משעה שהוא ראוי לשימוש שיועד לו, הכל לפי המוקדם".

המתלונן הוכיח, באמצעות אישורים חתומים בידי המוכר, לנציבות התלונות, שבדירה קיימים פגמי בנייה, שבעטיים אין היא ראוייה למגורים ושאי

בפועל אין גרים בה. על פי הראיות, שהופנו על ידי נציבות התלונות למשרד מס רכוש, ברור היה, שהדירה עוד אינה ראויה לשימוש שיועד לה (מגורים), כלשון החוק, ושהמתלונן גם לא גר בה. אולם עמדתו של המשרד האיזורי הייתה, שבקבלת המפתחות על ידי המתלונן יש לראות תפיסת הדירה, כך שנתקיים "גמר בנייה".

נציב התלונות חלק על כך. אם הדירה ראויה למגורים, מובן שחלה עליה ההגדרה דלעיל של "גמר בנייה", ועם קבלת המפתחות על ידי הקונה, יהיה הוא החייב במס רכוש עליה. אולם בעצם קבלתם של המפתחות אין לראות "תפיסה" של הדירה ברוח ההגדרה של "גמר בנייה", כאשר הוכח ללא ספק שהדירה אינה ראויה למגורים וגם בפועל לא נעשה בה שימוש כלשהו.

הממונה האיזורי קיבל את עמדת נציב התלונות, ולמתלונן הוחזר המס. נציבות המס הודיעה כי היא מסכימה עם נציבות התלונות בעניין וכי תוודא שכך ינהגו כל משרדי מס רכוש.

5. סכומי מס רכוש ששולמו ביתר

בנציבות נתקבלו תלונות מבעלי נכסים, שזכאים היו להחזרי סכומים של מס רכוש בעקבות תיקון שומה ללא צורך בהשגה או בערר או לאחר השגה או ערר. לטענת המתלוננים, הם לא קיבלו את ההחזר אלא לאחר פנייה אל משרד מס הרכוש האיזורי; או שקרה שהיתרה שעמדה לזכותם נזקפה לשנת המס הבאה ואף היה בה כדי לכסות את מלוא המס לאותה שנה ולא ניתנה לנישום ההנחה של 7½% כדין מי שהקדים לשלם את מס הרכוש עד ל-30 ביוני.

סעיף 56 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961, קובע: "אדם שהגיש למנהל תוך ארבע שנים מיום תשלום המס על מקרקעין, דרישה להחזרת סכום כסף ששולם כמס ולא היה חייב לשלמו, יוחזר לו הסכום כאמור

בתוספת ריבית בשיעור 1% לכל חמישה עשר ימים מיום ששולם ועד ליום ההחזר". מתן תוספת ריבית הוא תוצאה מתיקון הסעיף שנתקבל במאי 1976 בתוקף למפרע מ-1.4.1976.

נציבות תלונות הציבור הביעה דעתה בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי הגם שהיא ערה לאמור בסעיף 56 לחוק, נראה כי כל יתרת זכות המתהווית או המתגלה בחשבונו של נישום בעקבות השגה או ערר או תיקון שומה (בין שהתיקון נעשה ביזמת המנהל ובין על פי בקשת הבעלים) יש להחזירה לאלתר, בצירוף ריבית כחוק, ללא פנייה מצד הבעלים; וזאת לא רק מהסיבה שהשגה, ערר, או תיקון שומה על פי בקשת הבעלים יש לראותם ככוללים דרישה להחזר לפי סעיף 56, אלא משום הגינות וסדרי מינהל תקינים, שהמדינה חייבת לנהוג בהם בפעולתה.

נציבות המס הודיעה, כי היא מסכימה לדעתה של נציבות התלונות, ואולם כל עוד לא תוסב מערכת מס רכוש למחשב, לרבות שינויים בשומות וכן חישוב וביצוע החזרי מס ששולמו ביתר, אין אפשרות לוודא, שכל אימת שמתהווית יתרת זכות, היא תוחזר לאלתר לנישום.

עם זאת, נענתה נציבות המס לנציבות התלונות וקיבלה עליה לדאוג לכך, שלהבא יתרה שנתהוותה בעקבות תיקון שומה, השגה או ערר תוחזר לאלתר, בתוספת ריבית כחוק, לבעלים. נוסף על זה, בכל מקרה שתתגלה יתרה לזכות בעלים, יורה העובד המוסמך על החזרתה בתוספת ריבית. תתגלה יתרה כאמור לאחר חלוף שנת המס, שבה שולמה או נתהוותה, והיא נזקפה לשנה שלאחר מכן, אם יש ביתרה כדי לכסות את מלוא המס לאותה שנה, תשולם לבעלים ריבית בשיעור 1% לכל 15 יום לתקופה מ-1 באפריל ועד ל-30 ביוני, ועוד תינתן לו ההנחה בשיעור 7½% מסכום המס על פי סעיף 20(ב) לחוק; לא היה ביתרה כדי לכסות את מלוא המס, תשולם הריבית בשיעור כאמור על יתרת הזכות כמגיע בהתחשב בהקטנת ההדרגתית מדי הגיע כל אחד משלושת מועדי תשלום המס כקבוע בחוק.

הוראות מתאימות יוצאו על ידי נציבות המס לממונים האזוריים על מס רכוש.

בתקופה, שבסמוך לאחר הפעלת מס ערך מוסף, הוגשו תלונות לא מעטות אל הנציבות בנושא זה. רובן ככולן נסבו על הטרדות, שלא היה להן מקום, אם מפני שעל חלק מהמתלוננים לא חל כלל החוק, ואם מפני שאותם מתלוננים, שהחוק חל עליהם, מילאו לכאורה את חובתם; תלונה אחת בעלת משקל ניכר התייחסה לאי-שינוי הסוג, שבו סווג עיסוקו של המתלונן בתחילת הפעלת החוק - סיווג שלא שונה ממושכות חרף בקשתו והאפשרות להיענות לה על פי החוק.

א. החוק חל, בין השאר, על עוסק, המוגדר כמי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו; הגדרת עוסק דומה במידה רבה להגדרת עצמאי בפקודת מס הכנסה. המסקנה המתבקשת היא, ששכיר אינו בכלל עוסק, ועל כן אינו חייב במס ערך מוסף.

רבים - בחלקם הגדול שכירים ובחלקם אף פנסיונרים - התלוננו על כך, שאף על פי שאינם בגדר עוסק, הם נדרשים שוב ושוב להגיש דו"חות ולשלם מס; ובכמה מקרים גם הוטלו עליהם קנסות. הם פנו לא אחת לשלטונות המס כדי להעמידם על טעותם, אך בלא הועיל.

הנציבות, שמצאה כי התלונות מוצדקות, ביקשה הסברים מהנהלת המכס. נתברר שהנתונים על העוסקים מקורם בנתונים על הנישומים העצמאיים שבאגף מס הכנסה, והלה לא עידכן את הנתונים, תוך מחיקת שמות עצמאיים שבינתיים חיסלו עסקיהם. הנהלת המכס הודיעה לנציבות שהדבר יתוקן.

ב. קבוצה אחרת של מתלוננים התריעה על כך, כי הגישו דו"חותיהם בזמן, ואף על פי כן הוטלו עליהם קנסות.

הנציבות מצאה תלונות אלו מוצדקות ברובן. נתברר שמחמת תקלות לא נקלטו נתוני הדו"חות במחשב, ואוטומטית נשלחו ההודעות על קנסות. בעקבות הבירור סודר עניין התלונות.

אחרים התלוננו על כך, שלמרות שחלפה תקופה ממושכת למדי, מאז הגישו דו"חותיהם התקופתיים, לא קיבלו את החזרי המס, שהם זכאים להם על פי אותם דו"חות.

הבירור העלה, שבחלק מהמקרים נובע הדבר - כפי שכבר צוין לגבי קבוצת התלונות דלעיל - מתקלות בקליטת נתונים במחשב, ובמקרים אחרים התעכב ההחזר, באשר המתלוננים לא מילאו דו"חותיהם כיאות והיה צורך בתיקונם.

יצוין שמי זכאי להחזר עודף מס, ולא הוחזר לו תוך התקופה שנקבעה בחוק, ישולמו לו ריבית והפרשי הצמדה. ואמנם הודיעו שלטונות המס לנציבות התלונות ביולי 1977, כי הושלמו ההכנות לכך.

ג. בתלונה בדבר שינוי הסיווג טען המתלונן, שעם הפעלת החוק סווג כעוסק זעיר - לאמור, עוסק שאין לו יותר משני מועסקים ומחזור עסקאותיו השנתי אינו עולה על 350,000 ל"י. זמן קצר לאחר מכן - יולי 1976 - פנה בבקשה לשנות סיווגו לעוסק מורשה, בהתבססו על סעיף 157 לחוק הקובע, כי עוסק זעיר שביקש להירשם כעוסק מורשה, ירשום אותו כך המנהל, אם הוכיח להנחת דעתו, שהוא מנהל מערכת חשבונות כקבוע בתקנות; ואמנם נכון היה להוכיח את הטעון הוכחה ואף הוכיח זאת. את שינוי הסיווג ביקש המתלונן, באשר בתור עוסק מורשה רשאי יהיה לתת לעוסק אחר, שקנה ממנו סחורה, חשבונית מס; ועל סמך אותה חשבונית יוכל העוסק האחר לקזז מהמס, שהוא יהיה חייב בו, את המס ששילם על פי החשבונית בעת הקנייה. לפיכך עדיף לעוסק לקנות מעוסק מורשה יותר מאשר מעוסק זעיר, אשר אינו רשאי לתת חשבונית מס; מכאן הנזק העלול להיגרם לעוסק זעיר, המבקש לעבור למעמד של עוסק מורשה, אם יתעכב הטיפול בבקשתו. משראה המתלונן, שהעניין משתהה ולמרות הבטחות שלטונות המס לשנות סיווגו לא קיבל את האישור, פנה בסוף 1976 לנציבות.

הנהלת המכס אישרה בפני הנציבות את טענת המתלונן. הוסבר כי באותה תקופה הגישו אלפי עוסקים זעירים בקשות דומות. מפאת לחץ העבודה וקשיי התארגנות לקראת הפעלת החוק לא נקלט הטופס של המתלונן במחשב. מכל מקום הובטח לנציבות בינואר 1977, כי סיווג המתלונן ישונה תוך חודש ימים. הנציבות הביאה זאת לידיעת המתלונן.

כעבור מספר חודשים שב ופנה המתלונן לנציבות והודיע לה, שעדיין לא שונה הסיווג. הנציבות ביקשה הסבר מהנהלת המכס, וזו לא ידעה להסביר את דבר העיכוב; עם זאת הודיעה, כי נעשו הסידורים המתאימים לרישום המתלונן כעוסק מורשה, ובינתיים הומצא לו אישור זמני.

תיירת מארה"ב הביאה עמה מצלמה בעלת ערך רב. היא נדרשה על ידי שלטונות המכס שבנמל התעופה בן גוריון, כתנאי להבאת המצלמה ללא תשלום מכס, להפקיד בתור ערובה להוצאת המצלמה \$ 250 במזומנים. במקום זאת ביקשה, שבדרכונה יירשמו פרטי המצלמה להבטחת הוצאתה מהארץ; ואם אין מנוס מערובה, שזו תופקד אצל עורך דין. בקשתה הושבה ריקם, והיא הפקידה את הסכום. נאמר לה, שכדי לקבלו חזרה, עליה לבוא יום לפני צאתה את הארץ אל נמל התעופה לשם הפקדת המצלמה במחסן המעבר של המכס במקום, וזו תוחזר לה במטוס.

הנהלת המכס הסבירה לנציבות, כי טובין המובאים זמנית אינם נרשמים בדרכון, באשר הרישום משקף פעולה של יבוא טובין בזכויות - זכויות עולה, תושב חוזר וארעי - ואם ישכח בעל הטובין לבקש את מחיקת הרישום בעת הוצאת הטובין מהארץ, יפסיד זכותו לייבא טובין כאלה עם כניסתו מחדש. מלבד זאת, הנהגת חובה כללית של בדיקת דרכון בעת היציאה מהארץ אינה מעשית בשל העיכובים שייגרמו על ידי כך וגם אינה יעילה נוכח טענות אפשריות מצד תיירים, כי החפץ אבד או הושמד; אף אם נמכר החפץ, יקשה על שלטונות המכס לגבות את המסים החלים עליו, באשר אין לו הסמכות לעכב יציאתו של תייר מן הארץ. ואשר להפקדת ערובה אצל גורם פרטי, כפי שהציעה המתלוננת, אין שלטונות המכס ערוכים להפעלתה, כאשר תייר, עם צאתו מהארץ, נמנע מלהוציא את הטובין שהביא עמו. עם זאת, הערובה יכולה להיות גם במטבע ישראלי ואינה צריכה להיות דווקא במטבע חוץ - הסדר המוצע לנכנסים רק מטעמי נוחיות, כיוון שבהגיעם לישראל בדרך כלל אין בידם כסף ישראלי.

אשר לנאמר למתלוננת, כי יום לפני צאתה את הארץ תפקיד את המצלמה במחסן המכס, הסדר זה נועד לאפשר מסירת הטובין לבעלים גם מחוץ לשעות העבודה במשרד גובה המכס. אולם סוכם בין הנציבות לבין שלטונות המכס, כי המתלוננת תיקח עמה את המצלמה ביום צאתה את הארץ, בלא שיהא צורך להפקידה במחסן המכס.

הנציבות הצביעה בפני הנהלת המכס, שהנהלים הקיימים כמתואר יש בהם מהמכביד. בעקבות זאת הנהיגה הנהלת המכס בסוף ינואר 1977 הסדר חדש

להחזר ערובה לתייר עם צאתו את הארץ, שימנע את הצורך בהפקדת הטובין יום קודם לכן: הערובה תוחזר לתייר באמצעות סניף בנק בנמל התעופה בן-גוריון על סמך חותמת, שתוטבע על ידי פקיד המכס, האחראי על המשמרת שבאולם הנוסעים, בטופס, שמולא בשעת מתן הערובה. החותמת תוטבע, לאחר שנוכח האחראי, שבעל הטובין - אם עדיין הוא במעמד של תייר - אכן מוציאם מן הארץ; ואם התייר שינה בינתיים מעמדו לעולה או לתושב ארעי, לאחר שווידא שפרטי הטובין נרשמו בתעודת העולה או בדרכון של בעל הטובין.

8. מידע מוטעה שניתן על ידי גורם רשמי

לקראת בואו של תושב ארה"ב לישראל ביוני 1975 למשך שנתיים, כדי לתרום מידיעותיו ונסיונו לאחד ממוסדות המחקר הבכירים בארץ, פנה משרד החוץ האמריקאי, על פי בקשת המתלונן, אל הקונסוליה הישראלית בושינגטון לשם בירור, אם ובאיזה שיעור יהיה המתלונן חייב במסי יבוא על רכב וחפצים אישיים שיביא עמו. הקונסול השיב בכתב למשרד החוץ ולמתלונן, כי נמסר לו מהנהלת המכס בישראל, שהמתלונן יהיה פטור מתשלום מסים על רכב וחפצים אישיים למשך השהייה של שנתיים. המתלונן בא לישראל על פי אשרה ורשיון לישיבה מסוג ב-1, אשר בהתאם לתקנות הכניסה לישראל ניתנת למי שבא לביקור עבודה, והביא רכבו עמו.

שנה לאחר הגיעו לישראל תבעו ממנו שלטונות המכס לשלם 10% מהמכס החל על רכבו. המתלונן הציג בפני שלטונות המכס את מכתביו של קונסול ישראל בושינגטון, שנאמר בהם מפורשות, תוך התבססות על הנמסר על ידי הנהלת המכס, שהוא יהא פטור למשך שנתיים. על כך השיבו שלטונות המכס, כי המידע, שנמסר למתלונן על ידי הקונסול, אינו משקף נכונה את החוק: המתלונן נכנס לארץ במעמד של תייר, ועל פי פקודת המכס הוא זכאי להישכון בשיעור 100% מסכום המס אם ייצא את המכונית תוך שנה מיום שייבאה, ואילו כשהמדובר הוא, כבמקרה דנן, בשהייה של שנתיים, אין ההישכון אלא בשיעור של 90% מהמס החל. על כך נדרש המתלונן, שלא שילם את המס בעת הבאת המכונית, לשלם את ההפרש בין הסכום שהיה חייב בו לבין שיעור ההישכון לו הוא זכאי. המתלונן פנה אל משרד החוץ הישראלי וביקש התערבותו. משלא הצליח בכך, פנה לנציבות.

עמדת הנציבות הייתה, שאמנם על פי דין חייב המתלונן בתשלום 10% מהמכס ואין אפשרות לפטרו על פי חוק; ואולם אין להתעלם מזה, שנמסר על ידי קונסול ישראל, תוך הסתמכות על הנהלת המכס, מידע מוטעה למשרד החוץ האמריקאי ולמתלונן לפני צאת האחרון לישראל.

על פניית הנציבות אל משרד החוץ הישראלי לפשר המידע שניתן על ידי הקונסול השיב המשרד, כי לאחר שפנה משרד החוץ האמריקאי בשאלה האמורה לקונסוליה הישראלית בושינגטון, היא הובאה, בהתאם להוראות הקיימות בעניין זה במשרד החוץ, לתשומת לבו של המחלקה הקונסולרית של משרד החוץ בישראל, כדי שזו תתן תשובה מוסמכת. לטענת המשרד, פנה עובד משרד החוץ בשיחה טלפונית אל אגף המכס והציג את השאלה לעובד מכס בכיר, שאתו שוחח. הלה השיב, כי, על פי החוק, יהיה המתלונן פטור ממס על הרכב במשך שנתיים. התשובה הועברה לקונסול הישראלי בושינגטון, וזה העביר את המידע הלאה כפי שצוין.

המשרד לא ידע לנקוב בשם עובד המכס, שמסר את המידע למחלקה הקונסולרית. הנהלת המכס טענה בפני הנציבות, כי לא ידוע לה, אם אכן שוחח בזמנו עובד מעובדיה עם עובד משרד החוץ בנדון.

הנציבות הצביעה בפני משרד החוץ, כי בעניין כזה היה מקום לכך, שהפנייה לשלטונות המכס תהיה בכתב, כדי שהתשובה אף היא תהיה בכתב. במידה שהעניין היה דחוף ולא הייתה שהות לקבל אישור בכתב על המידע לפני העברתו לתעודתו, היה צורך לערוך תרשומת על השיחה, תוך ציון שם עובד המכס מוסר המידע, ולשלוח אליו מכתב, שיאשר את הנאמר בשיחה הטלפונית. לעצם העניין, המכתבים ששלח קונסול ישראל בושינגטון בין למשרד החוץ האמריקאי ובין למתלונן הם מסמכים רשמיים של מדינת ישראל, ובנסיבות המקרה יש לכבד את הנאמר בהם; על המדינה לשאת בסכום המסים, שהמתלונן נדרש לשלמו.

הנהלת המכס הודיעה לנציבות, כי הוחלט לאפשר למתלונן, אשר עמד לצאת מהארץ, להוציא אתו את המכונת ללא תשלום המסים. עוד ייערך כירור בין אגף המכס לבין משרד החוץ כדי לקבוע מי מביניהם צריך לשאת בהפסד המסים.

המתלונן נכנס לארץ ב-2.7.1970 על פי אשרה של תושב ארעי (א-1) בהיותו בגיל 15. ב-18.1.1973 התגייס לשירות במסגרת ישיבת הסדר, שמשולב בה השירות הצבאי בלימוד תורני. לאחר ארבע שנות שירות השתחרר ב-17.1.1977. ערב התגייסותו לצה"ל נותרה חצי שנה מתקופת הזכויות, שבה ניתן לו כעולה קטין לרכוש חפצים מסויימים בפטור ממסי יבוא. כאשר פנה לבית המכס בירושלים, נאמר לו, שהואיל וחלק מתקופת שירותו בצה"ל נעשה תוך כדי לימוד בישיבה במסגרת ישיבת הסדר, אין אותו חלק מהשירות נחשב לשירות סדיר לעניין דיני המכס, ומועד זכויותיו פג. תשובה זו לא הניחה דעתו של המתלונן והוא פנה אל הנציבות.

מאחר שהמתלונן נכנס לארץ, בטרם מלאו לו 17 שנה, חלות עליו הוראות צו מס קנייה (פטור), תשכ"ב-1962. לפי ההוראות ניתן לקטין, שנכנס לארץ כתושב ארעי, פטור מלא ממס קנייה על רכישת מקרר, תנור בישול ואפיה או כיריים, מכונת כביסה, מקלט טלוויזיה ותנור חימום שיוצרו בישראל, אם רכש את החפצים תוך שלוש שנים מיום כניסתו ונשא אשה בתקופה זו. ברם ימי שירות סדיר בצה"ל אינם עולים למניין שלוש השנים. שירות סדיר מוגדר באותו צו כמשמעותו בחוק שירות בטחון, תשי"ט-1969 (נוסח משולב).

הנציבות היתה בדעה, שתקופת שירות של ארבע שנים במסגרת ישיבת הסדר היא שירות סדיר כמשמעותו בחוק שירות בטחון; אולם מצאה לנכון לשמוע בעניין גם את עמדת היועץ המשפטי למערכת הבטחון. זה חיווה דעתו, כי בהתאם להוראות הקבע הנהוגות בצה"ל מתחייבים תלמידי ישיבות ההסדר לשרת ארבע שנות שירות סדיר, והם מצהירים הצהרת ויתור על זכותם להשתחרר מן השירות הסדיר בתום תקופת השירות, שבה חייבים הם על פי חוק שירות בטחון. לפיכך מלוא ארבע השנים נחשבות לשירות סדיר. מכאן שכאשר התגייס המתלונן, נפסק המירוץ של תקופת הזכויות, שהחלה ב-2.7.1970, ובעת שחרורו ב-17.1.1977 הייתה לזכותו יתרת תקופה, שעמדה לפוג ב-2.7.1977. הנציבות הודיעה להנהלת המכס ככל האמור לעיל.

הנהלת אגף המכס הודיעה לנציבות, שפורסמה הוראה בתדריכי אגף המכס והכלו המבהירה, כי יש להכיר, לעניין דיני המכס, לגבי זכאים המשרתים במסגרת ישיבת הסדר גם בתקופת הלימוד בישיבה כשירות סדיר כמשמעותו בחוק שירות בטחון.

אשר למתלונן - לפני פוג תקופת הזכויות נשא אשה, ורכש את החפצים בפטור מלא.

10. טענת זיוף של רשיון נהיגה מחו"ל שעולה מחזיק בו

המתלוננת עלתה בשנת 1972. באוקטובר 1973 הוציא לה משרד הרישוי - על סמך רשיון הנהיגה שהוצא לה בחו"ל - רשיון נהיגה ישראלי, ובדצמבר אותה שנה שיחררה מכונית בפטור ממסים כניתן לעולה בעל רשיון נהיגה. במארס 1975 הוחרמה המכונית על ידי שלטונות המכס בעקבות קביעתה של המחלקה לזיהוי פלילי במשטרת ישראל, כי רשיון הנהיגה מחו"ל שהציגה המתלוננת מזויף. המשטרה הודיעה על כך גם לרשות הרישוי, וזו התלתה את הרשיון הישראלי. נגד המתלוננת הוגש כתב אישום בבית משפט השלום על הפצת מסמך מזויף וקבלת דבר במרמה, בהתאם לסעיפים 2 ו-7 לחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות מרמה סחיטה ועושה), תשכ"ג-1963. בית משפט השלום הרשיע את המתלוננת בשתי העבירות בקבלו את פרט האישום שהרשיון מזויף. המתלוננת ערערה לבית המשפט המחוזי; הערעור נתקבל, הכרעת הדין וגזר הדין בוטלו, המערערת זוכתה מהעבירות שבהן הורשעה, מהטעם הבא: "לא היו ראיות מספיקות לפני בית המשפט קמא, שעל פיהן ניתן לקבוע מעל לכל ספק סביר, שאכן ידעה המערערת כי הרשיון שהיא הציגה בפני משרד הרישוי הינו מזויף". ביולי 1976 חידשה רשות הרישוי את רשיון הנהיגה למתלוננת, לאחר שעמדה במבחן נהיגה מעשי. שלטונות המכס לא ביטלו את ההחרמה. באוגוסט 1976 פנתה המתלוננת לנציבות.

שלטונות המכס החרימו את המכונית בהסתמך על פקודת הסמכויות בעניין היבוא, היצוא והמכס (הגנה) 1939, אשר לפיה מוענקת הסמכות למנהל המכס להחרים סחורות שיובאו בניגוד לחבאי פרט המכס, שלפיו הן מסווגות. עמדת שלטונות המכס הייתה, שלמתלוננת ניתן בשעתו הפטור על פי פרט 7

לתעריף המכס והפטורים; אחד מתנאי הפטור דאז היה, כי "הזכאי הנו בעל רשיון הנהיגה בר-תוקף בישראל...". והן הרשיון הישראלי המקורי הוצא על סמך רשיון הנהיגה מחו"ל, שלפי קביעת המחלקה לזיהוי פלילי של משטרת ישראל וזו של בית משפט השלום הוא מזויף; על כן רשיון הנהיגה הישראלי כלא היה, ובעת שחרור המכונית לא היה בידה רשיון בר תוקף. נכון שערכאת הערעור ביטלה את ההרשעה, אולם לא מתוך שלילת עצם העובדה של היות הרשיון מזויף אלא רק מתוך ספק בידיעה הפלילית של המתלוננת על כך.

הנציבות הסתייגה מעמדה זו. אין זה מסמכותם של שלטונות המכס - על יסוד המידע שהגיע למשטרה בדבר רשיון הנהיגה מחו"ל שבידי המתלוננת - לקבוע שרשיון הנהיגה ישראלי, שהוצא על ידי הרשות המוסמכת לכך, לא היה בר-תוקף. בהתאם לחוק, לרשות הרישוי הסמכות המינהלתית לבטל או להתלות רשיון, בין השאר, אם הוברר לרשות שהרשיון הושג על סמך הודעה כוזבת; לבית המשפט נתונה הסמכות העונשית לפסול אדם מלקבל או מלהחזיק רשיון הנהיגה בקשר לעבירת תעבורה ולעכירה פלילית אחרת, שביצועה נתאפשר או נסתייע בנהיגתו של אדם. במקרה דנן, ערכאת הערעור ביטלה את הכרעת הדין וגזר הדין של בית משפט קמא, ואין זה מעלה ואין זה מוריד מאלו נימוקים; ממילא בוטלה גם הקביעה של בית משפט קמא, שרשיון הנהיגה מחו"ל מזויף. גם רשות הרישוי הייתה סבורה, שעם ביטול פסק הדין של בית משפט השלום בטלה הקביעה שהרשיון מזויף; מלבד זאת הטעימה הרשות בפני שלטונות המכס, כי סמכותה, בהתאם לתקנות התעבורה, היא לבטל או להתלות רשיון רק מכאן ולהבא ולא מעיקרו. לפי זה, בעת שחרור המכונית היה בידי המתלוננת רשיון ישראלי בר-תוקף, והתמלא איפוא התנאי שנקבע בפרט 7 לתעריף המכס והפטורים. הנהלת המכס הודיעה לנציבות, שבהסתמך על הנאמר בוטלה החרמת המכונית, והיא הוחזרה למתלוננת.

11. הליכים בלתי תקינים בשחרור חפצים מהמכס

אזרח ישראלי שהה תקופה ממושכת בארצות הברית; שם היה לו בית מלאכה למכשירים אלקטרוניים. ב-1972 בא לישראל כתושב חוזר, ובראשית 1973

הגיע עבורו לנמל אשדוד ארגז ובו חפציו, בכלל זה מכשירים מבית המלאכה שלו. המתלונן קיבל הזמנה משלטונות המכס שבנמל, כי יבוא לשחרר את הארגז. בבואו לשחרר נתבקש למלא הצהרה בדבר התכולה. המתלונן מסר לפקיד המכס על כמה מהפריטים, שמהסתם מצויים בארגז בהעמידו את העובד על כך, שמלוא התכולה אינה ידועה לו, באשר אריזת החפצים בארגז ושליחתו לישראל לא נעשו על ידיו אלא על ידי ידידים בארה"ב שלא בנוכחותו. המתלונן הפטיר, שמוטב היה לפתוח את הארגז כדי להיווכח מה אכן כלול בו. הפקיד השיב לו, שיציין בהצהרה את הידוע לו, ויוסיף שעוד מצויים בארגז חפצים אישיים, באשר ממילא ייבדק הארגז. המתלונן עשה כן. לאחר זאת נאמר לו, שעליו לגשת לבדוק המכס שבמקום, כדי שיפתח את הארגז ויבדוק את תכולתו. השעה הייתה אחת אחה"צ; העבודה בבית המכס עמדה להסתיים בשתיים. המתלונן הציע לדחות את הבדיקה למחר, באשר לדעתו לא יהא סיפק לסיימה תוך שעה, אך נאמר לו, שאין הוא קובע את סדרי העבודה. הארגז נפתח, החפצים פוזרו באתר הבדיקה ובהגיע שעה שתיים הופסקה הבדיקה בהיותה עוד בעיצומה. החפצים הפזורים הוכנסו למחסן לא-נעול. המתלונן הוזמן להופיע כעבור יומיים להמשיך הבדיקה, ובבואו לשם ראה את החפצים זרוקים לכל עבר בהכחינו בחפצים שבורים ובהעלמם של פריטים בעלי ערך, שאך ראה אותם לפני יומיים. בדיקת המכס העלתה הימצאותם של חפצים, שהיה צורך להצהיר עליהם, בכללם כאלה, שאין פטור לגביהם לתושב חוזר. המתלונן הואשם במסירת הצהרה כוזבת וחויב בכופר. לא הועילו דברי המתלונן שבמתן ההצהרה הוטעה על ידי פקיד המכס, ושלא היה בכוונתו להתחמק מתשלום מכס על החפצים שבארגז. הוא פנה חזור ופנה, בעצמו ובאמצעות עורך דין, אל הנהלת המכס בדבר ביטול הכופר שהושת עליו, שחרור חפצים, שבגינם מגיעות לו זכויות פטור, ויתר חפציו בתשלום המס המגיע. ברם שלטונות המכס דרשו ממנו לשלם תחילה את הכופר, שאם לא כן יוצאו החפצים למכירה. התביעה, שהוגשה על ידי פרקליט המתלונן להנהלת המכס ולרשות הנמלים למתן פיצוי בשל גרימת נזקים לחפציו מתוך רשלנות, נתקלה בסירוב.

הבירורים המקיפים, שערכה הנציבות, בכלל זה חקירת עובדי המכס ועובדים במחסן, אימתו את דברי המתלונן. פקיד המכס, באמרו למתלונן שירשום

בהצהרה את הידוע לו ויוסיף "חפצים אישיים שונים", לא די שלא הפנה תשומת לבו לנפקות המשפטית שבמסירת הצהרה כזאת, העלולה לעמוד בסתירה עם ממצאי בדיקה כשתיערך כזאת, אלא עוד הנחה אותו לקראתה. מתפקידו של פקיד המכס היה להגיד למתלונן ברורות, שאם אין הוא יודע את תכולת הארגז, יציין זאת בהצהרה. הנציבות נתרשמה שלא היה בנסיבות כדי להצביע בדבר כוונת המתלונן להערים על שלטונות המכס, והתדרוך שקיבל, יותר ממה שהיה בו כדי לעזור, הכשילו. עוד נמצא כי היה מקום להעניק למתלונן זכויות פטור בגין חפצים נוספים שהיו בארגז. הבדיקה הופסקה לאחר התייעצות בודק המכס עם הממונה עליו. בכך שעובדי המכס הפסיקו את הבדיקה ואף לא דאגו לכך, שהחפצים יוכנסו למחסן נעול, הם פעלו בניגוד למינהל תקין. נקבע שהארגז הגיע לאשדוד במצב טוב, ושכירת החפצים כנאמר בתלונה אירעה בהיות הארגז בפיקוח רשות המכס.

בעקבות ממצאי נציבות התלונות הסכימה הנהלת המכס לבטל את הכופר שהושט על המתלונן; וכן לבחון מחדש, אם הוענקו למתלונן מלוא זכויות הפטור ממסי יבוא, שהוא זכאי להן בתור תושב חוזר. בהתחשב בזמן הרב, שעבר מאז הוערכו החפצים לראשונה ובירידה בערך של חפצים המונחים תקופה ממושכת במחסן, תיערך מחדש הערכה של החפצים שעוד לא שוחררו לצורך קביעת המסים אך בהתבסס על שער החליפין של ה-\$ ללירה ישראלית, כפי שהיה בתוקף במועד הגיע הארגז לנמל אשדוד. הנהלת המכס הודיעה שהיא פעלה כאמור; בבדיקה שנערכה נמצא שהמתלונן אכן זכאי לפטור בגין חפצים נוספים. בעקבות הבירור הוציאו שלטונות המכס הוראות מתאימות כדי למנוע הישנות התקלות שבאו לידי ביטוי בתלונה; הודגש שמשווחל בבדיקה יש להשלימה בו ביום, אף אם בינתיים נסתיימו שעות העבודה הרגילות.

אשר לתביעת המתלונן לפיצוי על חפצים שנעלמו, העלה בירור הנציבות, כי לא קיבלה טיפול בהתאם להוראות הקיימות - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין תביעות נזיקין המוגשות למשרדי ממשלה, אשר לפיהן קיימת אפשרות להביא תביעה בפני ועדה כינמשרדית בראשות נציג משרד המשפטים; הוועדה מתמנית על ידי פרקליט המדינה. בעקבות בירורי הנציבות בנושא זה פנתה זו לפרקליט המדינה לשם הקמת ועדה, שמיוצגים בה

שלטונות המכס ורשות הנמלים ושכפניה יביא המתלונן טענותיו וראיותיו.
ואכן מינה פרקליט המדינה ועדה כזאת.

12. ריבית על חוב ששולם בפועל

חברה כיילה ביום 2.9.1976 מסמכים אצל הממונה על ביול מסמכים במשרד האזורי של אגף המכס והבלו, ותמורת מס הבולים מסרה לו באותו יום פקודת סילוקין על סך כ-140,000 ל"י מיום 29.8.1976, משוכה על חשבון הסילוקין שלה באגף החשב הכללי במשרד האוצר - הסדר המיועד לסילוק תביעות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין מוסדות ויחידים (למעט בנקים), שהמשרדים מקיימים אתם קשרים כספיים שוטפים*.

טענת אגף המכס היתה, שחשבון הסילוקין של החברה נסגר בסמוך לפני מתן פקודת התשלום, והכסף הגיע לידיה באיחור; לפיכך נדרשה החברה לשלם ריבית בסך 6,267 ל"י. תלונת החברה התייחסה לחיוב בריבית. בירור הנציבות העלה, שחשבון החברה נסגר רק ביום 15.9.1976, ופקודת הסילוקין כלל לא הוצגה לגבייה. זאת ועוד, על אף סגירתו הרשמית של החשבון נמשכה בו כמקובל תנועה לשם ביצוע ההתחייבויות שנעשו עובר לסגירתו; החשבון היה ביתרת זכות בסכום העולה על סכום פקודת הסילוקין עוד במשך כחודשיים לאחר מתן פקודת התשלום. לפי זה, הייתה הפקודה בת תוקף להעברת סכום החוב לאלתר מחשבון החברה לזכות האגף, והכסף עמד איפוא לפקודתו של אגף המכס בתקופה, שבגינה חויבה החברה בריבית. בעקבות בירור הנציבות ביטל האגף את חיוב הריבית.

13. פיצויים מגרמניה שלא הגיעו לתעודתם - קרבן רדיפות הנאצים

אשה קיבלה משלטונות גרמניה על סכלותיה במלחמת העולם השנייה פיצוי בסך 2,833 מ"ג. הסכום הועבר בסוף 1966; אולם לא הגיע אל המתלוננת.

* ראה דו"ח שנתי 21 של מבקר המדינה, פרק מערכת חשבונות הסילוקין, עמ' 111

מאז עשתה המתלוננת, באמצעות עורך הדין שייצגה, מאמצים לקבלת הכסף, אך בלא הועיל; האוצר הודיע, שהכסף לא הגיע לידיה.

הנציבות ביקשה מחשב משרד האוצר לשחזר את אשר אירע להעברה מגרמניה. בשלב זה נתחוויר לחשב משרד האוצר, כי הכסף הועבר מגרמניה לאחד הבנקים הגדולים בישראל לזכות האוצר, והבנק נדרש למסור פרטים בדבר העברת הכסף לאוצר. תשובת ביניים של הבנק נתקבלה רק כעבור חמישה חודשים; צוין שלפי בדיקת הבנק הועבר הסכום בתחילת 1967 לזכות האוצר בסניף הבנק בירושלים; והוא עדיין שם - לרשות האוצר. כעבור זמן-מה חזרה ופנתה הנציבות אל משרד האוצר כדי לברר, אם בינתיים הועבר הכסף למתלוננת, ומה היו הליקויים, שמנעו איתורו של הכסף עד אז. תשובת האוצר הייתה, שאי אפשר לקבוע היכן הייתה הטעות - בבנק או באוצר; מכל מקום הסכום אינו משתקף בספרי האוצר. עוד צוין בחשובה, שהכסף טרם הועבר למתלוננת - אף כי האוצר הורה על כך לבנק כמה חודשים קודם לכן - וכל העניין עדיין אפוף ערפל בהעדר תשובה סופית של הבנק. הנציבות הודיעה לאוצר - וביקשה להודיע זאת גם לבנק - שאם לא יתקבל הסבר מלא על הפרשה ולא יועבר הכסף למתלוננת, על האוצר לפנות למפקח על הבנקים, כדי שיבדוק את העניין. באוגוסט 1975 פנה חשב האוצר בעניין זה אל המפקח על הבנקים. בספטמבר 1975 הודיע הבנק כי, המיר בשעתו את הכסף בלירות ישראליות, סך 2,131 ל"י, והכסף הועבר לבנק ישראל לזכות חשבון הוועדה הרפואית הממשלתית לתביעות פיצויים מגרמניה שבמשרד האוצר. עמדת הנציבות הייתה, שמאחר שהכסף כלל לא היה צריך להגיע לידי האוצר - דבר שגם האוצר הודה בו, בלא שידע להסביר את הטעות - הרי שעל האוצר להעביר למתלוננת את סכום הפיצויים במטבע גרמני בתוספת ריבית בשעורים הקבועים לחשבונות כספי פיצויים מגרמניה, תמ"ס ופז"ק, לגבי התקופה החל בתאריך הגיע הכסף לזכות האוצר, וכן לאפשר לה, אם רצונה בכך, להחזיק הסכום, כדין כספי פיצויים מגרמניה, בחשבונות כאמור. האוצר נהג בהתאם לעמדת הנציבות והעביר לזכות המתלוננת לחשבונות תמ"ס ופז"ק סכום של 4,626 מ"ג, הכולל גם את הריבית לתקופה האמורה.

המתלונן מועסק במשרד ממשלתי מאז 1960. בשנות השישים היה מושאל למשרד ממשלתי אחר לתקופה שלמעלה משנתיים, ומילא שם בהצלחה תפקיד ביחידת ארגון ושיטות (או"ש). כנגד זה, לפי טענת המשרד, בו הוא מועסק, לא עלה בידו להיקלט, והוא עבר מיחידה ליחידה ומתפקיד לתפקיד. נעשו נסיונות לפטרו, אך ועד העובדים התנגד. בשנת 1974 פנה האחראי על היחידה, שבה הועסק המתלונן, ללשכת הבריאות המחוזית במכתב, שבו נאמר, כי המתלונן לא הצליח להשתלב במשרד מבחינה מקצועית וחברתית ועוד צויין בו: "מתוך שיחות שנהלנו (עם המתלונן) נראה לי כי בעייתו של הנ"ל היא בריאותית ויש להעמידו לוועדה רפואית מיוחדת המורכבת ממומחים מתאימים ולבדוק אם יש מקום לפסול את האיש מטעמים רפואיים אלה". ההפנייה הסתמכה על סעיף 33.241 לתקשי"ר: "נראה לממונה או למנהל היחידה כי יעילותו של עובד בעבודה נפגמה כתוצאה ממצב בריאותו או כתוצאה מהעדרים מרובים או ממושכים לרגל מחלה, חייב הוא להסב את תשומת לב האחראי, והלה יפנהו אל לשכת הבריאות המחוזית, במסרו פרוט הנסיבות לשם קביעת כושרו הבריאותי של העובד להמשיך בעבודתו הנוכחית או בשירות".

כעבור כשנה הוזמן המתלונן להופיע בפני ועדה רפואית. הודעה על כך נמסרה לו בעל פה ולדבריו בנוכחות עובדים אחרים. הוא סירב להופיע בפני הוועדה, מאחר שלדעתו לא היה כלל מקום להפנייה, באשר בעייתו אינה רפואית, כפי שהעמיד זאת האחראי; גם הצורה, שבה נעשה הזימון, בהתחשב בכך שהמדובר בזימון לבדיקה רפואית כדי לבדוק כשירותו להמשיך בשירות, יש בה כדי להעליב ולפגוע. המתלונן נבזף בשל אי-הופעתו. הוא זומן שנית כעבור חצי שנה, ושוב לא הופיע. בשל כך הועמד לדין בפני בית הדין למשמעת של עובדי המדינה. בעקבות זאת פנה המתלונן לנציבות.

בשים לב לסעיף 38(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), הקובע, כי לא יהיה בירור בתלונה בעניין התלוי ועומד בבית דין, נמנעה הנציבות מלערוך בירור בעצם השאלה, שעמדה לדין בפני בית הדין - דהיינו אם זימונו של המתלונן להופיע בפני הוועדה הרפואית נעשה

כדין אם לאו. עם זאת נראה היה לנציבות כי העובדה, שהמתלונן לא השתלב במשרד, נובעת לפי המסתבר בעיקר מכך, שמשך שנים רבות לא הועסק בתפקיד מתאים; והא ראייה, בתקופת ההשאלה, שמילא תפקיד ביחידת או"ש, הצליח. על כן מצאה הנציבות לנכון להסדיר את עניינו של המתלונן על ידי כך, שהמשרד יסכים להעסיקו בתחום, שבו הצליח בעבר; ואמנם החליט המשרד, אף כי כבר נקט צעדים לפיטוריו, לעשות נסיון נוסף: המתלונן הועבר לתפקיד מתאים לכישוריו, וכפי שהודיע המשרד, עלה הנסיון יפה, והאיש עושה עבודתו לשביעות רצון הממונים עליו. בעקבות זאת פנה המשרד לבית הדין למשמעת של עובדי המדינה, ובהסכמת התובע בנציבות שרות המדינה בוטלו הליכי הדיון המשמעתי נגדו.

בשל השאלה העקרונית, שנתעוררה בתלונה לגבי זימון עובד מדינה להופיע בפני ועדה רפואית, כדי שזו תקבע כושרו להמשיך השירות, ראתה הנציבות לנכון להמשיך בבירור בעניין הכללי. לדעת הנציבות, הליכי הזימון לבדיקה כזאת חייבים להתנהל במלוא הסודיות, במיוחד בשים לב להשלכות, שיש לכך על העובד האמור להיבדק. זימון בעל פה, ועוד בנוכחות אחרים, אינו עונה על כללי הסודיות. נציבות התלונות הפנתה את תשומת לבו של נציבות שירות המדינה למצב דברים זה.

נציבות שירות המדינה השיבה, כי אין צורך בהוראות נוהל מיוחדות להבטחת סודיות הזימון לוועדה רפואית למטרה כדלעיל, באשר סעיף 42.521 לתקשי"ר מאזכר כללית את חובת הסודיות, החלה על עובדי מדינה מכוח חוק דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודיות רשמיים) תשי"ז-1957, בקבעו, כי לא ימסור עובד, ללא סמכות כדין, ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו לאדם שלא היה מוסמך לקבלה. הדרך, שבה באה חובת הסודיות לידי מילוי, אינה אלא עניין ל"תוספת נמוס והגיון ולא עניין לנהלים".

נציב תלונות הציבור הצביע בפני נציבות שירות המדינה, שכפי שהוכיח המקרה, אינו די בהוראות הכלליות הקיימות. יש מקום להנחות את העוסקים בתחום זה על ידי הנהגת נהלים נאותים להבטחת שמירת הסודיות, כאשר זו מחויבת.

המתלוננים, עובדי מדינה שפרשו לגמלאות, פנו לנציבות בתלונה על כך, שמחלקת הגמלאות כאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ניכתה מקצבתם החודשית סכומים, שבטעות שולמו להם מעל המגיע. לטענת המתלוננים, לא עליהם לשאת בתוצאת הטעות שנתגלתה לאחר זמן, באשר בינתיים הוציאו למחיתם את הסכומים ששולמו ביתר.

בפעולתה להשבת הכספים הסתמכה מחלקת הגמלאות על סעיף 59(3) לחוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970: "אוצר המדינה אינו רשאי לקזז גמלאות כנגד חוב המגיע מזכאי לגימלה, חוץ..... מסכומים ששולמו לזכאי מאוצר המדינה בטעות ולמעלה מן המגיע על חשבון משכורתו או גמלאותיו או פיצויי פיטורים".

במסגרת הכירורים, שערכה הנציבות בתלונות, היא הפנתה את תשומת לב מחלקת הגמלאות לפסק דין של בית המשפט העליון בנושא זה*. בפסק הדין נדונה השאלה, אם עיריית תל אביב, שלעניין קצבאות פרישה לעובדיה ולשאיניהם אימצה את הוראות חוק הגמלאות, החלות על עובדי המדינה, הייתה זכאית לקזז מקצבת השאירים, שהיא משלמת למשיבה, סכומים, ששולמו לה בעבר ביתר ושלא הגיעו לה בגלל השתכרותה כעובדת במוסד לבטיחות ולגיהות - מוסד שהוא קופה ציבורית כמשמעותה בסעיף 28 (כיום סעיף 35 בנוסח המשולב) לחוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו-1955. סעיף זה, כנוסחו אז, קבע, כי אדם הזכאי לקצבה, לרבות אלמנה המקבלת קצבת שאיר, והוא מקבל משכורת מאוצר המדינה או מקופה אחרת, שנקבעה על ידי הממשלה כקופה ציבורית, יש לשלם את קצבתו בשיעור ההפרש שבין משכורתו האמורה לבין המשכורת הקובעת, שלפיה מחושבת קצבתו.

המוסד לבטיחות ולגיהות הוכרז על ידי הממשלה כקופה ציבורית. המשיבה דיווחה לעירייה, כפי שנדרשה, מדי שנה בשנה על עבודתה במוסד ועל משכורתה. למרות זאת שילמה לה העירייה את מלוא הקצבה.

בית המשפט קבע, כי הקיזוז על פי סעיף 49 - כיום סעיף 59(3) - הוא

* עיריית תל אביב-יפו נגד שולמית ספיר, ע"א 780/70, פד"י כ"ה חלק שני, עמ' 486.

בגדר רשות; בהתקיים נסיבות מיוחדות אין מקום לקיזוז, כפי שמטעים השופט ברנזון*: "המשיבה לא תרמה במאומה לטעות. להיפך, היא דיווחה מדי שנה על עבודתה והשתכרותה, כפי שנדרשה לעשות על פי הוראות הקבע של המערערת. המערערת לא עמדה על הטעות אלא כעבור למעלה מחמש שנים. במשך הזמן הזה לא זו בלבד שהמשיבה הוציאה את הכסף שקיבלה על מחייתה ומחיית בנה, אלא שלו ידעה כי בשל עבודתה במוסד לבטיחות ולגיהות עלולים להפחית את קיצבתה, היא יכלה למצוא לה מקום עבודה אחר שאינו מהווה קופה ציבורית ולהשתחרר כליל מחובת הניכוי, כפי שעשתה אחרי שנתגלתה הטעות ונדרשה להחזיר את עודפי התשלומים. טעותה של המערערת היא שגרמה לשינוי מצבה של המשיבה לרעה, ולדעתי היא מנועה כעת מלתבוע את תיקון הטעות על חשבון המשיבה".

ומפי השופט ח. כהן**: "העקרון שתביעה מעין חוזית מבוססת בראש ובראשונה על ההגינות והיושר עובר כחוט השני בפסקי הדין שהניחו היסוד לדינים אלה... על כן בתביעה מעין חוזית להשבת כסף ששולם בטעות על בית המשפט קודם כל להעמיד את השאלה: "האם מן הדין ומן היושר הוא, שהכסף ששילם התובע יישאר בידי הנתבע...".

"לפי העובדות שאינן במחלוקת במקרה דנא אין לי ספק שיש לענות על השאלה הנ"ל בשלילה, ובכך נשמט הבסיס לדרישת המערערת. המשיבה שינתה את מצבה לרעה בגלל טעות המערערת, ועל כן אין להגיד, שהמשיבה התעשרה על חשבון המערערת. כדי לבסס תביעה של עשיית עושר ולא במשפט, לא די לתובע להוכיח את הסיפא היינו 'ולא במשפט' אלא עליו גם להוכיח את הרישא היינו 'עשיית עושר', וכאן לא היתה כל 'עשיית עושר'. על כן לדידי אין למערערת עילת תביעה נגד המשיבה ומכיוון שכך, השאלה אם הגנת השחק עומדת נגד גוף ציבורי איננה מתעוררת כלל".

עמדת הנציבות הייתה, שנוכח המבחנים שנקבעו בפסק הדין ברור שאין מקום לניכוי סכומי היתר מקצבתם החודשית של אותם מתלוננים, שנתקיימו לגביהם הנסיבות, שבהן אין לנכות, והיא הודיעה זאת למחלקת הגמלאות. אולם המחלקה, בהסתמכה על חוות דעת משפטית של משרד האוצר, הודיעה שסעיף 59(3) דלעיל מקנה לה סמכות ניכוי.

* עמ' 494.

** עמ' 498.

הנציבות ראתה צורך להפנות את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לתשובת משרד האוצר, והוא הנחה את משרד האוצר שיש לדון בכל מקרה ממקרי התלונות לאור המבחנים שנקבעו בפסק הדין ולפעול בהתאם.

היועץ המשפטי של משרד האוצר הודיע לנציבות, כי ניתנה הוראה להחזיר את הכספים שנוכו לאותם מתלוננים, שנתקיימו לגביהם הנסיבות, שעל פי המבחנים שנקבעו בפסק הדין שוללים ניכוי מקצבתם. הנציבות בדקה את החלטות המשרד בכל מקרה ממקרי התלונות. אותם מתלוננים, שלא הוחזרו להם סכומי הניכוי, לא מצאה הנציבות מקום להסתייג מהחלטת האוצר בנדון מבחינת חובת הדיווח לממונה על תשלום הגמלאות אודות השתכרות בקופה ציבורית, כפי שחלה עליהם.

מן העניין לציון, שבעייה דומה לגבי דרישת החזר הטבות סוציאליות ששולמו בטעות מעל המגיע עמדה בפני סיר גי פאולס, האומבודסמן הראשי לשעבר של ניו-זילנד. הכללים שהנחוהו בשקלו את צדקת התלונות שהוגשו לו בעניין היו, שאין לדרוש החזר ההטבות הסוציאליות, אם זה, ששולמו לו ההטבות, קיבלן בתום לב ושינה מצבו לרעה בהסתמך על זה, שהתשלום מגיע לו כדין; כך שבשים לב לנסיבות ובהשוואה לצד המשלם יהא זה בלתי צודק לדרוש את ההחזר מהמקבל*.

לשם הבהרה יצויין לבסוף, כי עמדתו של הנציב בדבר משמעותו של הסעיף 59 דלעיל היא, שהסעיף בא לקבוע מתי ניתן ומתי אינו ניתן לקזז מהגמלה סכומים המגיעים מגמלאים לאוצר המדינה; אין בו קביעה מטריאלית לגבי השאלה, אלו סכומים אכן מגיעים מהם לאוצר על פי דין ועל פי כללי מינהל ציבורי תקין.

16. קצבה בין שאירים - התחשבות בשינוי נסיבות

המתלוננת עלתה עם בעלה וארבעת ילדיה מעירק בשנת 1950. יחד אתם עלתה אשה, שהבעל חי עמה ללא נישואין. בארץ המשיך הבעל להתגורר עם האשה השנייה, ולמתלוננת נפסקו מזונות על ידי בית הדין הרבני. הבעל עבד בשירות המדינה. עם פטירתו בשנת 1957 נערך הסכם בין שאיריו,

* סיר פאולס אף פעל למען חקיקה ברוח זו, והשיג זאת לפי שעה באורח חלקי.

שלפיו הסכימה המתלוננת, שהקצבה המגיעה לה, על פי סעיף 28 לחוק שירות המדינה (גמלאות), תשולם לאשה השנייה, שהיו לה שבעה ילדים. הסכמת המתלוננת נבעה מכך, שבאותה עת פרנסוה ילדיה הבוגרים; ברבות הימים הם נישאו והקימו משפחות, ולא היה עוד ביכולתם לפרנסה. לפרנסתה לא נותרה אלא קצבת הזקנה, שקיבלה מהמוסד לביטוח לאומי. בשנת 1973 נפטרה האשה השנייה. ב-1974 פנתה המתלוננת באמצעות המשרד, שבו עבד הבעל, לממונה על תשלום הגמלאות שבאגף החשב הכללי בבקשה לקבלת הקצבה בנימוק, ששוב אינן קיימות הנסיבות, שהביאו להסכמתה דלעיל. המשרד לא העביר את הבקשה בסברו, כי הסכמתה מהווה ויתור על זכותה לקצבה. היא הגישה בקשה נוספת, וזו הועברה אל הממונה, אך נדחתה בנימוק, שהזכות להגשת תביעת שאירים, על פי סעיף 50 לחוק שירות המדינה (גמלאות), מתיישנת בתום שנתיים מיום שנולדה עילתה. על כך השיגה המתלוננת, כי תביעתה לקבלת קצבת אלמנה הוגשה במועד - מיד עם פטירת הבעל - ובקשתה הנוכחית אינה אלא מימוש זכויותיה על פי אותה תביעה. אולם מכוקשה לא ניתן לה.

סעיף 30(א) לחוק שירות המדינה (גמלאות) דן במקרים, שהנפטר השאיר יותר מאלמנה אחת או יתומים מנשים אחדות, או יתומים, שאינם סמוכים על שולחן אחד; קצבאותיהם של אלו ישולמו בשיעור שקבע הממונה על תשלום הגמלאות בהתחשב במצבם של השאירים ובכל הסכם שביניהם.

הנציבות הטעימה בפני הממונה על תשלום הגמלאות, שאין לראות בהסכם דלעיל ויתור מצד שאיר מן השאירים על עצם הזכות לקצבה אלא הסדר בין השאירים על חלוקת כספי הקצבה - הסדר הניתן לשינוי לפי השתנות הנסיבות ועל הממונה להתחשב בו בכפיפות. לנאמר בחוק.

הממונה קיבל את עמדת הנציבות. אך התעורר קושי אחר, באשר לפי המידע שבידו נפרדה בשעתה המתלוננת מבעלה פרידה של קבע, ובהתאם לסעיף 38(ג) לחוק דינה כדין גרושה, ועל כן לא הייתה לה אי-פעם זכות לקצבה. ברם, מי שנתגרש מאשתו ואגב כך התחייב בתשלום מזונותיה על פי פסק דין או הסכם בכתב, קובע סעיף 38(א), שלעניין הזכויות הקמות לאשה עם פטירת בעל רואים את האשה, כאילו לא נתגרשה ממנו. המתלוננת המציאה לממונה את פסק הדין דלעיל של בית הדין הרבני, ואושר לה תשלום קצבת אלמנה בתחולה למפרע ממועד הפטירה של האשה השנייה.

משרד הבטחון

17. הכרה שלפנים משורת הדין כנכה צה"ל - זכויות לשאירים

ב-1971, בעת שירותו הצבאי של בן המתלוננים, אובחנה בו מחלה קשה. הבן שוחרר והגיש תביעה להכיר בו כנכה על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (נוסח משולב). תביעתו לא הוכרה בנימוק שלא חלה עקב שירותו הצבאי; עם זאת, אושרו לו לפנים משורת הדין זכויות והטבות כלנכה צה"ל. ב-1973 נפטר הבן ממחלתו. המתלוננים הגישו בקשה להכיר בהם כהורים שכולים על פי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"ז-1950; בקשתם נדחתה מהטעם, שבנם לא הוכר כנכה צה"ל כחוק, ומותו אינו קשור לשירותו הצבאי. ביולי 1976 פנו המתלוננים לנציבות.

בירור הנציבות העלה, כי בפני קצין התגמולים, שדן בתביעת הבן ב-1971, התעוררה שאלת הקשר הסיבתי שבין מחלתו לבין שירותו הצבאי. ועדה רפואית שנתבקשה לדון בעניין ציינה בחוות דעתה מאוקטובר 1971, שבעבר היתה הגישה למחלה, שאין היא נובעת מתנאים חיצוניים מוכרים ועל כן אין למצוא קשר סיבתי בין השירות הצבאי לבינה; אך באחרונה הופיעו בספרות הרפואית הודעות המצביעות על אפשרות סבירה, שקיים גורם זיהומי להתעוררות המחלה. אף על פי שאין עדיין הוכחות ברורות לכך, הייתה הוועדה סבורה, שהתובע זכאי ליהנות מהספק ועל כן קבעה שקיים קשר בין השירות לבין המחלה. העניין הועבר ביוני 1972 לעיון נוסף בפני ועדה רפואית עליונה, שלמרות האמור שללה את הקשר הסיבתי שבין השירות הצבאי לבין המחלה; אך בשים לב לקשיי המקרה המליצה, שהבן יקבל לפנים משורת הדין טיפול והטבות. קצין התגמולים פעל בהתאם.

כאשר הגישו המתלוננים את הבקשה להכיר בהם כשאירים של נספה בשירות צבאי, נדחתה הבקשה מן הטעם, שהבן לא הוכר כנכה צה"ל כחוק, בלא להביא בחשבון את הנסיבות האמורות של המקרה.

עמדת הנציבות הייתה, כי נוכח חילוקי הדיעות שהיו בין המומחים הרפואיים לגבי סיבת המחלה והספק שנתעורר עם זה בדבר הקשר שבין השירות הצבאי למחלה - ספק שבעקבותיו הוענקו לבן זכויות כלנכה צה"ל - לא היה מקום לדחות מכל וכל את בקשת המתלוננים בלא להביא בחשבון את כל נסיבות המקרה ומהנכון היה לשקול להעניק להורים זכויות כלשאיירי נספה.

בעקבות זאת דן משרד הבטחון שנית בבקשת המתלוננים, והחליט לאשר להם לפנים משורת הדין זכויות כלשאיירי נספה; אולם רק מ-1.1.1977.

הנציבות הטעימה שהשיקולים, שהביאו להכרה בזכויות המתלוננים, צריכים היו להנחות את המשרד מלכתחילה עם הגשת הבקשה אליו, ועל כן יש לתת לאישור תוקף למפרע. ואמנם החליט משרד הבטחון לעשות כן, החל מ-1.4.1975.

18. הפסקה ממושכת בתשלום תגמולים בגין טעות שהיה חובה לגלותה

המתלונן הוכר ב-16.8.1974 כנכה צה"ל כתוצאה מפגיעה במלחמת יום הכיפורים, ונקבעו לו זמנית 10% נכות - עד לעריכת בדיקה רפואית חוזרת; ניתנה הוראת תשלום תגמולים בהתאם. באפריל 1976 נערכה הבדיקה החוזרת, ולמתלונן נקבעה לצמיתות נכות כשיעור האמור. לפי זה, זכאי היה המתלונן לכך, שיוסיף ויקבל את התגמולים החודשיים. אולם אגף השיקום שבמשרד הבטחון הפסיק את התשלום. המתלונן פנה פעמים רבות במשך כשנה אל האגף לשם קבלת התגמולים כמגיע, אך ללא הועל.

בירור הנציבות העלה, כי קודם למלחמת יום הכיפורים, כאשר המתלונן היה חייל בשירות סדיר, נפגע בתאונת דרכים. המתלונן תבע מן המזיק פיצויים, ובאפריל 1975 התפשרו על סכום הפיצויים; המתלונן נדרש להצהיר, כי לא תבע ולא יתבע ממשרד הבטחון תגמולים על פגיעה זו. המתלונן נתן תצהיר כזה, והמזיק העביר העתק ממנו אל משרד הבטחון. ואמנם בהתאם לסעיף 36 לחוק הנכים (תגמולים ושיקוט), תשי"ט-1959 (נוסח משולב), מי שמגיעים לו תגמולים לפי חוק הנכים ובשל אותה חבלה, שכתוצאה ממנה לקה בנכות, הוא זכאי גם לפיצויים על נזקים אזרחיים, רשאי לבחור בין קבלת פיצויים לבין קבלת תגמולים ממשרד הבטחון ואינו יכול לקבל את שניהם כאחד.

עובד אגף השיקום, שטיפל בתיק המתלונן, קשר בטעות את התצהיר, המתייחס לפגיעה בתאונה שלפני מלחמת יום הכיפורים, אל זו שבמלחמת יום הכיפורים, שבגללה נקבעו למתלונן כאמור 10% נכות לצמיתות, וציין על גבי התיק, כי המתלונן בחר בקבלת פיצויים, ולפיכך יש להפסיק לשלם לו תגמולים על פי חוק הנכים. מסיבה זו גם לא הועילו פניותיו החוזרות של המתלונן אל אגף השיקום, והוא נדחה שוב ושוב על סמך הרשום על גבי התיק.

לאחר גילוי הטעות, ניתנה מיד הוראה לתשלום התגמולים למתלונן מאז ההפסקה.

הנציבות הצביעה למשרד על כך, שהפניות החוזרות של המתלונן צריכות היו להביא לעיון יותר מעמיק בתיק, ואז הטעות הייתה מתגלית בהרבה קודם.

19. באין תקציב - קבלן בל תטריד

נציג אחד ממפעלי מערכת הבטחון בא בדברים עם חברה, כדי שהיא תתקין במפעל מערכת ציוד, ובא כוח החברה אף הוזמן למפעל כדי לעמוד מקרוב על צרכיו. החברה נתבקשה להכין הצעה ועשתה כן - ההצעה הסתכמה ב-50,000 ל"י בקירוב. כעבור חודשיים נאמר לחברה על ידי נציג המפעל, כי מבחינתו הוא סודר העניין; ההזמנה לחברה תוצא על ידי האחראי לכך במפעל בתום תהליך האישורים הפנימיים הדרושים. עם זאת נתבקשה החברה להכניס שינויים מסוימים במפרט המערכת ולבדוק את השלכותיהם על סכום ההצעה. החברה עשתה כמבוקש ולאחר חמישה ימי עבודה של שני טכנאים הודיעה למפעל, שהיא הגיעה למסקנה, שהשינוי יצריך השקעה רבה, ואילו יעילותו מוטלת בספק. כעבור תשעה חודשים הודיע האחראי להוצאת הזמנות שבמפעל לחברה, כי לא תוצא הזמנה, באשר למפעל לא היה ולא יהיה תקציב להתקנת המערכת. החברה פנתה אל המנהל הכללי של המפעל בתרעומת על כך, שניתן לחברה להבין, כי אכן מעוניין המפעל בהזמנה והחברה אף נכנסה להוצאות כדי לזכות בה, והנה מודיעים לה, שמלכתחילה לא באה בחשבון הוצאת הזמנה מחוסר תקציב. המבקר הפנימי של המפעל בדק את הקובלנה

והגיע למסקנה, שבעצם התעניינות המפעל בהתקנת המערכת והמגעים שקוימו בקשר לכך עם החברה אין לראות דבר יוצא דופן; עם זאת המליץ לפצות את החברה בעד ימי העבודה שהשקיעה. החברה סירבה לקבל את הפיצוי ודרשה שתוצא לה ההזמנה. משמבוקשה לא ניתן לה, פנתה החברה לנציבות.

מלבד העובדות דלעיל המשקפות את המצב לאשורו העלה בירור הנציבות, שהצעת החברה שהוגשה למפעל היא בת תוקף לחודש ימים בלבד, ולאחר מכן אין החברה קשורה עוד במחירים כנקוב בהצעה. עוד נקבע, שעד לסיום הבירור לא התקין המפעל מערכת כזאת.

עמדת הנציב הייתה, שאין החברה יכולה לדרוש שתוצא לה הזמנה. המפעל לא קשר כל קשרים חוזיים עם החברה ואין לחייבו למסור עבודה לביצוע, כאשר החליט שלא לבצעה מחוסר תקציב. אשר לטענת החברה שהוציאה הוצאות בתקווה לקבל את ההזמנה, הרי זה בגדר סיכון, שכל חברה מסתכנת בו בניהול משא ומתן על הזמנה באין ערובה לכך, שבסופו של דבר אמנם תזכה בה. עם זאת הטעים הנציב, שאף כי ניתן לפנות לחברות לקבלת הצעות טכניות וכספיות ולנהל עמן משא ומתן, כאשר התקציב למימון ההזמנה עדיין אינו מובטח, יש להבהיר זאת בפנייה, כדי שהחברות יוכלו לשקול את כדאיות המאמץ הכרוך בהגשת הצעה. דבר זה לא עשה המפעל, אלא יצר את הרושם, שעם סיום המשא ומתן לא נותר אלא הליך האישור הפורמאלי, אולם לעצם ביצוע ההזמנה אין כל מניעה תקציבית. בכך היה לקוי איפוא המשא ומתן, כפי שנוהל עם החברה.

חינוך

20. מקומה של תרומת שכלול בחינוך היסודי

אב לילד בבית ספר יסודי בבאר שבע התלונן על כך, שנדרשה ממנו, בגדר חובה וללא הסכמתו, תרומת שכלול - תשלום שמשלמים הורים על פי החלטות ועד ההורים של בית הספר. עוד טען, שהנהלת בית הספר מוציאה את כספי התרומה למטרות, שלא לשם כך היא נועדה.

ואומנם על פי סעיף 6(ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, אינו ניתן לדרוש בגין ילד הזכאי לחינוך חובה חינם דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי; ואולם רשות החינוך המקומית תהא רשאית, באישור שר החינוך והתרבות, לגבות תשלומים בעד אספקה ושירותים שהיא נותנת לילד, נוסף על השירותים אשר השר הגדירם בתקנות כשירותים מקובלים.

מאחר שהתשלום המכונה תרומת שכלול נגבה בהתאם להחלטות ועד ההורים של בית הספר, אין הוא תשלום חובה על פי הסעיף האמור. מדי שנה בשנה גם הוטעם בחוזר המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, שתרומת השכלול היא בגדר רשות; אין להפעיל לחץ על התלמידים ואין לנקוט אמצעים נגד ילדים, אשר הוריהם לא שילמו תרומת שכלול; אולם ועד ההורים או המנהל רשאים לקיים שיחות בירור עם הורים בקשר להרמת התרומה.

בעניין התלונה העלה הבירור, כי הנהלת בית הספר אכן גבתה את תרומת השכלול כתשלום חובה. הוצבע שבית הספר ינהג כנקבע בהוראות.

אשר לטענתו הנוספת של המתלונן בדבר הועדת כספי התרומה, נאמר בחוזרי המנהל הכללי לבתי הספר, שכספי תרומת השכלול מיועדים בדרך כלל לרווחתם ולשיפור תנאי לימודם של תלמידי בית הספר, לעזרה לנצרכים, ולהכרעה לנזקקים. הבירור לא העלה, שבהוצאת כספי התרומה חרג בית הספר מהמותר. אולם הוצבע בפני משרד החינוך והתרבות שמהנכון להגדיר ברורות לאלו מטרות ניתן להועיד את כספי התרומה ולאלו מטרות לא.

המשרד השיב לנציבות, שוועדה, שמינה באחרונה המנכ"ל לבדיקת הדרכים
לצמצום נטל ההוצאות על ההורים במערכת החינוך, נתנה דעתה גם לעניין
תרומת השכלול. המלצות הוועדה נבחנות על ידי הנהלת המשרד; עד לפרסום
דו"ח זה לא קבעה ההנהלה עמדה סופית בנושא.

21. ילדים אוטיסטיים גילאי חינוך חובה

המתלונן, תושב עיירה במרכז הארץ, הוא אב לבן בגיל חינוך חובה, המוחזק מאז דצמבר 1974 במעון יום לילדים אוטיסטיים שליד המחלקה הפסיכיאטרית במרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא בתל השומר. המעון משמש מסגרת רפואית ושיקומית לילד. בגין החזקת הילד במעון נדרש המתלונן לשלם דמי החזקה של 184 ל"י לחודש עד מארס 1976 ו-251 ל"י מאפריל ואילך. המתלונן חשב שהמדובר בדמי אשפוז, ועל כן פנה אל קופת החולים, שבה מבוטחת משפחתו, שהקופה תשא בהוצאה. לפי תנאי הביטוח הנהוגים, מכסה הקופה את מחצית ההוצאה בלבד. כיוון שהמחצית השנייה של דמי ההחזקה נשארה ללא כיסוי - באשר אף המתלונן לא כיסה אותה - קיבל המתלונן התראה מהמרכז הרפואי לתשלום החוב; אחרת, תוגש נגדו תביעה משפטית. בשלב זה פנה המתלונן לנציבות.

לפי חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, זכאי לחינוך חינם במוסד חינוך רשמי כל ילד וכל נער מגיל 5 ועד גיל 15; על ההורים מוטל לרשום ילדם ברשות הווינוך המקומית, שבתחום שיפוטה גר הילד. הזכאות לחינוך חינם היא לחינוך במוסד חינוך רשמי, שלפי הגדרתו הוא מוסד ללימוד שיטתי לילדים או לנערים, המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית ואשר שר החינוך והתרבות הכריז עליו שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך החוק.

על פניותיה החוזרות של הנציבות השיבה המועצה המקומית, שהילד נרשם כחוק ברשות החינוך המקומית. עוד העלה הבריור, שהיה הופנה למוסד הרפואי בהתאם להמלצת הפסיכולוג של המועצה. בנסיבות אלו הייתה עמדת הנציבות, שאין המדובר רק באשפוז לצורך טיפול רפואי רגיל אלא בהמצאת מסגרת חינוך חליפה בהתאם למצבו של הילד, כל עוד אין לשלבו במוסד חינוך רגיל.

לפיכך הוצבע בפני המועצה המקומית, שעליה - ולא על המתלונן - לשאת בדמי ההחזקה*.

המועצה קיבלה את עמדת הנציבות ופעלה בהתאם.

22. הרחקת תלמיד מבית הספר ללא תיאום עם הוריו שבעיר אזורת

תושב קרית גת, אב לבן 12, התלונן על כך, שבנו, אשר למד בפנימייה בבית ספר בירושלים בשנת הלימודים תשל"ו, הורחק מהכיתה, בלא שהנהלת בית הספר התקשרה קודם לכן עם בית ההורים. לאחר ההרחקה שוטט הבן ימים מספר בחוצות ירושלים, ורק לאחר התערבותה של המשטרה הגיע לביתו.

בירור הנציבות העלה, כי עקב התנהגותו הלא-נאותה של הבן הוא שולח בשעות הלימודים אל ביתו ונמסר לו מכתב אל הוריו, למען יסורו לבית הספר. בהוראות משרד החינוך והתרבות מפורטים ההליכים שיש לנקוט לקראת הרחקת תלמיד; בין השאר נקבע, שיש צורך במסירת הודעה מוקדמת להורים, מה שלא נעשה במקרה זה.

הנציב קבע, שאין מקום לשליחת ילד בן 12 לביתו, המרוחק כ-70 ק"מ, בלא שהוריו ידעו על כך מראש ויעשו סידורים לקחת אותו.

המשרד הודיע לנציבות, כי פנה אל הנהלת בית הספר וציין, כי הוא רואה את המקרה של הרחקת התלמיד כדרך, כפי שהיא נעשתה, בחומרה רבה; כדי למנוע הישנות, אף הטעים המשרד בפני ההנהלה שלהבא כל הרחקת תלמיד במקרה דומה, בנוסף להודעה להורים, יש לתאם עם המפקח על אותו בית ספר.

לדעת הנציב, יש מקום להעמיד את בתי הספר במפורש על החובה המיוחדת החלה עליהם בנדון לגבי תלמידי פנימייה.

23. עשר שנות לימוד בבית ספר - תנאי הכרחי לפטור מבחינות מוקדמות

המתלונן, שהתכוון לבחינות הבגרות כנבחן חיצוני, למד תשע שנים במוסד חינוך שבפיקוח משרד החינוך והתרבות; בשנה האחרונה ללימודיו

* בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 4, תלונה מס' 19, עמ' 59.

נבחן במסגרת בית הספר במקצועות כימיה וגיאוגרפיה. על יסוד זה ביקש פטור מהבחינות המוקדמות במקצועות אלו, אך בקשתו נדחתה על ידי המחלקה לבחינות במשרד החינוך והתרבות. לטענתו, גם לוא היה ממשיך שנה נוספת באותו מוסד, לא היה בכך כדי להרחיב את השכלתו באותם שני מקצועות, מפני שבשנת הלימודים העשירית אין מלמדים מקצועות אלו. למרות זאת, חבריו, שהמשיכו עוד שנה במוסד החינוך האמור, פטורים לגמרי מבחינות מוקדמות, ואילו הוא, שלדבריו הישגיו בכימיה ובגיאוגרפיה עלו על אלו של חבריו, לא קיבל פטור אף מהבחינות שבשני המקצועות, הגם שכאמור לא עזב את מוסד החינוך, אלא לאחר שעמד בדרישות הלימוד של המוסד באותם מקצועות.

נהלי הבחינות לנבחנים חיצוניים נקבעו ב"תקנון ותדריך" של משרד החינוך והתרבות לידיעתם של הנבחנים החיצוניים. בירור הנציבות העלה, שדחיית בקשתו של המתלונן עולה בקנה אחד עם האמור בתקנון. מטרת הבחינות המוקדמות היא להבטיח רקע השכלתי של עשר שנות לימוד. לפחות לכל נבחן חיצוני בבחינות הבגרות, הנערכות בשישה מקצועות בלבד; לפיכך כל מי שלא סיים עשר שנות לימוד בבית ספר שבפיקוח משרד החינוך והתרבות, עליו להיבחן בחינות מוקדמות, שהן - כנאמר בתקנון - ברמה, המשקפת את מטען הלימודים בבית ספר על יסודי עיוני עד לסיום כיתה י'. מגמה זו לא תושג, אם יתחשב המשרד בנסיבות המיוחדות של המתלונן ושל אחרים - לדברי המשרד, מגיע מספרם לאלפים - ופטור אותם מבחינות מוקדמות במקצוע זה או זה. יצויין שאם במסגרת בחינות הבגרות היה כולל המתלונן את המקצועות כימיה וגיאוגרפיה, כי אז, לפי התקנון, פטור היה מלהיבחן בהם בבחינות המוקדמות.

הנציבות קיבלה את עמדת המשרד.

24. תוקף שינוי בתקנון בדבר בדיקת עבודות של לומדים לתואר דוקטור

תלמיד מחקר באוניברסיטת תל אביב הגיש במאי 1973 עבודת מחקר לקבלת תואר דוקטור. בזיקת עבודתו התעכבה מסיבות שלא היו תלויות בתלמיד; ביוני 1975 קיבל הודעה, כי נפסלה עבודתו. ברצותו לערער על ההחלטה

פנה אל האוניברסיטה וביקש לדעת את נימוקי השופטים להחלטתם; בפנייתו הסתמך על סעיף 53 לתקנון האוניברסיטה משנת 1964: "אם אין מחקרו של תלמיד מחקר ראוי לשמש סמך להענקת התואר... ועדת המשנה תודיע על כך מיד לתלמיד המחקר במכתב רשמי, ותפרט בו את נימוקי השופטים להחלטתה". מזכירות האוניברסיטה ענתה לתלמיד, כי במקרה של פסילת עבודת דוקטור רשאי תלמיד המחקר או המנחה, בהתאם לתקנון החדש שנכנס לתקפו ב-1975, לערער בכתב על ההחלטה בפני מליאת הוועדה לתלמידי מחקר, אך בניגוד לסעיף 53 לתקנון משנת 1964 אין עוד חובה על ועדת המשנה להביא את נימוקיה לפסילה לידיעת התלמיד אלא בפני מליאת הוועדה לתלמידי המחקר. לפי זה, לא נענה מבוקשו.

הנציבות הצביעה בפני האוניברסיטה, שהואיל והשינוי בתקנון נעשה בתקופה, שבה המתין המתלונן לשמיעת התוצאות, וכדי למנוע את הרושם שהמתלונן קופח בשל ההשחחות היתירה במסירת התוצאות לו, יהיה מקום לנהוג כלפיו לפי סעיף 53 דלעיל ולהודיע לו את נימוקי השופטים.

האוניברסיטה הביאה את העניין לדיון במליאת הוועדה לתלמידי מחקר, וזו החליטה לקבל את עמדת הנציבות בנדון.

לאחר קבלת נימוקי הפסילה הגיש המתלונן את ערעורו למליאת הוועדה לתלמידי מחקר.

25. עידוד מורים להורות ביישובי פיתוח

לשם משיכת כוחות הוראה ליישובי הפיתוח הודיע משרד החינוך והתרכות במאי 1975 על תמריצים שיוענקו למורים, שיתחייבו לגור ולעבוד באחד מעשרים וחמישה יישובי הפיתוח, ששמותיהם פורטו בהודעה. התמריצים כדלהלן: עזרה בדיור, השתתפות בקרנות חסכון והשתלמות, כיסוי הוצאות השתלמות וקידום ותק הוראה.

המתלוננת, מורה המתגוררת ביישוב בדרום בסמוך לנתיבות ומלמדת במרכז לימודים קרוב, התלוננה על כך, שאין היא נהנית מהתמריצים, אף על פי שהיא גרה ועובדת באיזור פיתוח.

בירור הנציבות העלה, שהודעת המשרד התבססה על החלטת הממשלה הן

בנוגע לתמריצים והן בנוגע ליישובים. יחד עם זאת, החליט המשרד להפעיל חלק מהתמריצים, שאושרו על ידי הממשלה, לגבי מספר יישובים נוספים. השיקולים הבאים היוו את הבסיס לבחירת היישובים הנוספים: מיקום היישוב; אחוז התלמידים טעוני טיפוח ביישוב; האחוז של המורים הלא-מוסמכים ושל המורים בעלי ותק מועט; ממדי תחלופת המורים; אפשרויות מגורים למורים הנוספים הדרושים. לאחר שמוינו היישובים על פי שיקולים אלו, החליט המשרד, שרק כאלה שמצבם קשה ביותר יוענקו התמריצים למוריהם. בעקבות זאת, פורסמה בסוף 1975 רשימה ראשונה של יישובים, שהיו רובם ככולם מושבי עולים. האיזור, שבו מתגוררת ומלמדת המתלוננת, לא נכלל ברשימה. ב-1976 פורסמו רשימות של יישובים נוספים, ושוב לא נכלל בהן אותו איזור.

על פניות הנציבות השיב המשרד, שבצירוף כלל השיקולים להחלת התמריצים נמצא, שעדיין אין מקום להענקת התמריצים למורי האיזור; עם זאת, בדעת המשרד להעלות את העניין בדיונים הבאים על הוספת יישובים.

במעקב שקיימה הנציבות נודע, שבתחילת 1977 פורסמה רשימה נוספת של יישובים, ביניהם האיזור, שבו מתגוררת ועובדת המתלוננת. לפי זה, נמצאה המתלוננת זכאית לתמריצים, והודעה על כך נשלחה לה על ידי המשרד.

26. ניכויים ממשכורת

בדו"ח שנתי 22 של מבקר המדינה לשנת 1971 בפרק על משרד החינוך והתרכות נדון עניין הניכויים ממשכורות מורים*. צוין שניכויים שונים ממשכורת המורים אינם בהתאם להוראות חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.

אל נציבות התלונות פנתה בשנת 1975 מורה בחינוך היסודי בתלונה על כך, שמשרד החינוך והתרכות, ללא הסכמתה, ניכה ממשכורתה סכומים בגין דמי מינוי על עתון "הד החינוך" ולקרן לביטוח הדדי.

הנציבות חזרה על העמדה, שהניכויים אינם בגדר סכומים, שמותר לנכותם משכר עבודה על פי הוראות סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.

* עמ' 351 - 353.

סעיף זה קובע בעיקרו שלא ינוכו משכר עבודה אלא סכומים שחובה או שמותר לנכותם על פי חיקוק; תרומות שהעובד הסכים בכתב כי ינוכו; דמי חבר בארגון עובדים שהעובד חבר בו; דמי טיפול מקצועי-ארגוני לטובת ארגון יציג כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, לגבי עובד שאיננו חבר בשום ארגון עובדים; תשלומים שוטפים לקופות גמל. הנציבות הצביעה איפוא בפני המשרד, שיש להפסיק את הניכויים. המשרד הודיע לנציבות, שהוא פעל בהתאם, ואף החזיר למתלוננת את הסכומים שנוכו. הנציבות הטעימה בפני המשרד, שיש להסדיר את העניין לגבי כלל ציבור המורים.

המשרד הודיע, שהוא מסכים עקרונית לעמדת הנציבות, אך החליט לשמוע על כך את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה; גם דעתו של היועץ המשפטי לממשלה הייתה שהניכויים האמורים אינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוק הגנת השכר, ולפיכך הם אסורים.

עם הודעת המשרד לנציבות שהופסקו הניכויים דלעיל בא לידי סיום בירור הנציבות בנושא.

27. סירוב להחזיר מורה לעבודה לאחר חופשה ממושכת

מורה מוסמכת להורות בחינוך היסודי פנתה אל הנציבות בתלונה על כך, שלאחר שיצאה על פי בקשתה לחופשה ללא תשלום לתקופה ממושכת, מסרב משרד החינוך והתרבות להחזירה לעבודה עקב הערכות שליליות של עבודתה, כפי שהן מצאו ביטוי בדו"חות המפקחים.

בירור הנציבות העלה, שבשנים 1958 עד 1962 - מיד לאחר סיום לימודיה - הועסקה המתלוננת על ידי משרד החינוך והתרבות במחוזות הצפון והמרכז.

בסוף 1962 הצטרפה אל בעלה ליציאה בשליחות לחו"ל, ולצורך זה אישר לה המשרד חופשה ללא תשלום למשך מספר שנים. בתחילת 1967 - לאחר שובה - פנתה המתלוננת אל המשרד לשם קבלת מקום עבודה. מאז ועד 1972 הייתה במגע בעניין זה עם המשרד, שלא סירב להעסיקה אלא הפנה אותה למקומות עבודה; אולם בסופו של דבר לא שובצה, והסיבות, כפי

שנמסרו על ידי המשרד, היו: עודף מורים במחוז המרכז, שהמתלוננת רצתה לעבוד בו; מורים בעלי עדיפות בתור לקבלת עבודה; היות המתלוננת מוגבלת להוראה לכיתות א' וב', שהן מקומות ההוראה המבוקשים ביותר.

בנובמבר 1972, בעקבות פנייה חוזרת של המתלוננת בעניין העסקתה, הודיע לה המשרד, כי לאחר דיון ובדיקת תיקה האישי, שבו מצויות הערכות שליליות של עבודתה, נמצא שאין מקום להפנותה להוראה. על כך חזר המשרד פעמים מספר.

הנציבות הטעימה בפני המשרד, שעל אף ההערכות הלא-חיוביות, עליו לשקול מחדש את עניין העסקתה של המתלוננת, באשר ההערכות ניתנו בתחילת עבודתה בהוראה. עוד השתתפה המתלוננת בהשתלמויות לעובדי הוראה. רק לאחר שנים נתן המשרד דעתו על ההערכות השליליות, ואז גם הפנה את תשומת לבה של המתלוננת לראשונה לכך.

המשרד הודיע לנציבות, כי הוחלט לאפשר למתלוננת לעבוד שוב בהוראה לתקופת נסיון*.

* בעניין פסילת מורה ראה גם דו"ח שנתי 1, תלונה מס' 25, עמ' 66.

משטרת ישראל

28. טיפול בתלונה על שימוש ב אלימות

בנו של המתלונן נעצר על ידי המשטרה כחשוד בזריקת רימון באחד מהרחובות של קרית אתא. הוא הובל לתחנת המשטרה המקומית, ונחקר שם על ידי שלושה אנשי משטרה במשך מספר שעות. לטענתו, במהלך החקירה - לאחר שהכחיש הבן כל קשר לזריקת הרימון - הוכה קשות על ידי החוקרים; החוקרים גם איימו עליו, כי יעשוהו לנכה, אם יתלונן. הקצין האחראי, שלסירוגין נכח במקום, אמנם לא השתתף בהכאות, אך לא עשה דבר כדי להניא את פיקודיו מכך. המתלונן פנה לנציבות ובמקביל גם לשר המשטרה. המשטרה מינתה קצין לבירור העניין. במהלכו נבדק בן המתלונן בפוליגרף, ונמצא דובר אמת; אנשי המשטרה סירבו להיבדק.

בחוות דעתו ציין הקצין הבודק, כי בלבו מקנן חשד, שאכן הוכה בן המתלונן, אך לא המליץ על נקיטת צעדים משפטיים נגד השוטרים, מאחר שלא מצא ראיות חותכות לנאמר בתלונה.

עם זאת, הורה הממונה על הביקורת ועל תלונות הציבור במשטרה להעמיד את החוקרים לדין בבית דין למשמעת. שלושת החוקרים הורשעו בשימוש בכוח ונדונו לקנס בסך 1,000 ל"י, הורדה מדרגת סמל שני לדרגת שוטר ומאסר על תנאי של חודש לתקופה של שנתיים. לגבי קצין המשטרה, אשר היה ממונה עליהם, קבע בית הדין שהוא לא עשה למניעת פיקודיו ממעשיהם. הוא הוזהר על ידי מפקד המחוז.

בנסיבות העניין לא ראתה הנציבות צורך בטיפול נוסף.

29. שיק שלא כווד המשמש מוצג במשפט פלילי - מתן אפשרות לפתיחת הליך אזרחי

המתלונן קיבל שיק על סך כ-10,000 ל"י, אך השיק לא כווד. בסמוך לאחר מכן - יולי 1975 - הגיש בתחנת המשטרה תלונה על כך. ההליכים

הפליליים על ידי המשטרה נגד חותמי השיק נשתהו והלכו למרות פניותיו החוזרות של המתלונן; לא די בכך, אלא כאשר פנה למשטרה בראשית 1976 כדי לקבל חזרה את השיק או על כל פנים צילום מאושר לשם פתיחת הליכים אזרחיים על פיו נגד החותמים, לא נענה. לדברי המתלונן, נגרם לו כתוצאה מכך נזק, באשר בינתיים הוכרזו החותמים פושטי רגל, רכושם - בהיקף של כ-150,000 ל"י - מומש ותביעתו הוא, בהעדר השיק, לא באה על סיפוקה.

בירור הנציבות העלה, שאכן התעכבו מאוד ההליכים הפליליים: תיק התביעה נגד החותמים הועבר ליחידת התביעות של המשטרה רק באפריל 1976 - כעבור כתשעה חודשים ממועד הגשת התלונה למשטרה; באוגוסט 1976 נגזר דינם על ידי בית משפט; והשיק - לאחר ששימש מוצג משפטי - הוחזר על ידי המשטרה למתלונן בסוף 1976. להצדקת ההשהיות הצביעה המשטרה על קשיים בחקירה, ועם זאת הודתה שהיה עיכוב לא מוצדק בטיפול בעניין. המשטרה הודיעה לנציבות, שהוער על כך לאחראים, וההערה אף נרשמה בתיקם האישי.

במהלך הבירור העלתה הנציבות בפני המשטרה את שאלת אי קיומם של נהלים ברורים, הנאים להבטיח, שמי שמתלונן במשטרה על אי כיבוד שיק ומוטר לה את השיק, למען ישמש מוצג במשפט, לא יהיה מנוע מלנקוט הליכים אזרחיים אף במהלך חקירת המשטרה, בטרם הושלמו ההליכים הפליליים. עמדת המשטרה הייתה, שהדרך הטובה ביותר לבעל שיק שלא כובד היא לפתוח תחילה בהליך אזרחי, שבו מוצג השיק במשרד ההוצאה לפועל במעמד הגשת הבקשה לפתיחת ההליך האזרחי; לאחר שממולאים הפרטים הדרושים שעל פי חוק ההוצאה לפועל על גבי השיק, הוא מצולם. הצילום משמש אסמכתא לתיק ההוצאה לפועל, והמקור מוחזר לבעליו. לאחר זאת באפשרות המתלונן לפנות למשטרה ולמסור לה את השיק, למען ישמש מוצג בהליך הפלילי.

בעקבות התלונה הודיעה המשטרה, שהוציאה חוזר לכל יחידות המשטרה הנוגעות לעניין; נקבע בחוזר, שכאשר בעל שיק פונה בעניין פתיחת הליך פלילי, יש להנחות אותו בדבר האפשרות של פתיחת הליך אזרחי בתחילה. עוד הוטעם בו, שאם בעל שיק פעל להיפך בפתחו תחילה בהליך

הפלילי ולפני שתם ההליך ברצונו לפתוח בהליך אזרחי, ניתן להציג את השיק - מתוך תיק המשטרה - באמצעות שוטר, אשר יתלווה לנושה בפנייתו למשרד ההוצאה לפועל.

בהתחשב בהפרעה בחיים האזרחיים, שהחזקת מוצגים לצורכי הליכים משפטיים קשורה בה, הורה הנציב ליחידות שבמשרד מבקר המדינה, אשר ממונות על הביקורת במשרד המשפטים ובמשטרה, לבדוק את הנושא *.

* ראה גם דו"ח שנתי '5, תלונה מס' 24, עמ' 71.

משרד המשפטים

30. פנקסי מקרקעין אין להוציא

עורך דין ייצג תובע במשפט נגד המדינה, אחד הנחבעים, על זכויות בקרקע. לצורך המשפט ביקש לעיין בתיק לשכת המקרקעין המתייחס לאותה קרקע. אולם משהגיש את בקשת העיון ללשכה, נתברר לו, שהתיק אינו במקום, באשר לפני כשמונה חודשים הועבר לפרקליט המחוז וטרם הוחזר. בעקבות זאת פנה עורך הדין אל הנהלת משרד המשפטים ואל נציב תלונות הציבור. הנהלת משרד המשפטים השיבה לעורך הדין, כי התיק הועבר לפרקליט המחוז, באשר הוא מייצג את רשם המקרקעין, שהוא אחד הנחבעים באותו משפט; לפי זה, נמצא התיק כדין בידי פרקליט המחוז, ואם ברצון עורך הדין לעיין בו, הרי יוכל לעשות זאת בפרקליטות המחוז לאחר נקיטת ההליכים כקבוע בתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג-1963.

לדעת הנציבות, דרישת המתלונן תאמה את הוראות החוק. בהתאם לסעיף 124 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, והתקנות שעל פיו, יהיו פנקסי המקרקעין והתעודות, שעל פיהן נעשה רישום, פתוחים לעיון הציבור ולקבלת העתקים מהם. העיון - בלשכת רישום המקרקעין, בנוכחות עובד.

פעולת לשכת הרישום בהעברת תיק לפרקליטות, בתור מייצגת המדינה במשפט, לא זו בלבד שהיא פוגעת בזכות העיון של הצד שכנגד אלא מונעת לחלוטין זכות זו מכל אדם אחר, המעוניין לעיין בו ואינו צד להליך המשפטי. דין הפרקליטות כדין כל עורך דין לעיין בתיק במקום ולבקש העתקי מסמכים בדרך המקובלת.

משרד המשפטים הורה להחזיר את התיק ללשכת המקרקעין; אף ניתנה הנחייה לרשמי המקרקעין, שלא ימסר אל מחוץ ללשכת רישום מקרקעין כל תיק או רשומה מקורית.

31. התכחשות לזכאות נתמך סעד למענק לימוד עבור ילדיו

המתלונן, המתגורר בכפר ליד עכו, ושמשפחתו מונה תשע נפשות, הוא נתמך סעד מאז 1968. עבור חמישה מילדיו, תלמידים בבית ספר יסודי, קיבל בעבר ממשרד הסעד מענקי לימוד. לשנת הלימודים תשל"ה (1974/75) לא קיבל את המענקים. פניותיו כנדון הושבו ריקם.

תנאי הזכאות למענק לימוד הם, שהורה התלמיד הוכר כנתמך סעד או הכנסתו החודשית נמוכה ביותר. המענק נועד לאפשר להורים לקנות לילדם דברי לבוש וציוד לימודי.

הנציבות פנתה אל הלשכה האזורית של משרד הסעד בעכו. תשובת הלשכה הייתה, שהשיק על סכום מענקי הלימוד עבור ילדי המתלונן הגיע למנהל בית הספר, שבו הם לומדים, עם שיקים נוספים על סכומי מענק עבור תלמידים אחרים באותו בית הספר; המנהל העביר את כל השיקים לשם ביטול למנהל הלשכה המחוזית של משרד הסעד. הנציבות פנתה אל הלשכה המחוזית של משרד הסעד לקבלת הסבר לכך. זו השיבה, שבזמנו ניתנה האפשרות לבחור בין דרכים שונות לקבלת מענק הלימוד - אחת מהן, קבלת המענק באמצעות בית הספר; הואיל ונבחרה דרך זו ומנהל בית הספר החזיר את כל השיקים לביטול, לא היה באפשרות הלשכה המחוזית לתת מענקים למשפחות יחידות, דוגמת זו של המתלונן. הנציבות לא קיבלה את ההסבר ופנתה אל הלשכה המחוזית בשאלה, מדוע על נזקק הזכאי למענק לסבול מכך, שמנהל בית הספר מסיבה כל שהיא החזיר את השיקים למשרד הסעד, והמשרד במקום שידאג להעברת המענקים למשפחות הזכאיות להם ביטל אותם בלא הבחנה. על כך ענה המשרד: מתן המענק מותנה בהמלצת בית הספר ולשכת הסעד המקומית; החזרת השיק על ידי המנהל פירושה, שבית הספר אינו ממליץ. מלבד זאת המענק צמוד לשנת הלימודים ומיועד למטרות מוגדרות; אם לא היה שימוש בו תוך שנת הלימודים, הרי בטל הטעם להענקתו.

הנציבות הטעימה, שמהיות המתלונן נתמך סעד, הרי שמתמלאים בו תנאי הזכאות למענק. יש איפוא לשלם לו את המענק עבוד ילדיו לשנת הלימודים האמורה.

על כך השיב המשרד: אמנם לפי הנתונים זכאי המתלונן למענק, ואין אפשרות לקבוע, מדוע הוא לא שולם בשעתו; אולי לא הגיש המתלונן למשרד בעוד מועד את השאלונים על הנתונים לקבלתו. מכל מקום מהנמנע לשלם מענק המתייחס לשנים קודמות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת והסתייג מהתשובות השונות, שניתנו על ידי המשרד כדי לתרץ את אי-מתן המענק למתלונן. לפי סעיף 43(א) ו-43(ב) לחוק מבקר המדינה, תשל"ח-1958 (נוסח משולב), נתבקש המשרד להודיע לנציבות תוך חודש ימים על הצעדים שננקטו לשלם למתלונן את מענקי הלימודים בגין ילדיו לשנת הלימודים תשל"ה.

לאחר כשלושה חודשים הודיע משרד הסעד לנציבות, שהוחלט לאשר למתלונן את מענקי הלימוד לשנת תשל"ה, והוא יקבל את הסכום ישירות מהמשרד הראשי בירושלים ובהקדם.

אולם לאחר כמה חודשים, ב-2.6.1977, הודיע המתלונן לנציבות, שעדיין לא קיבל את הכסף. הנציבות דרשה מהמשרד במפגיע לשלם למתלונן את המגיע ללא דחייה נוספת. בספטמבר 1977 הודיע משרד הסעד על ביצוע התשלום.

משרד העבודה

32. הסמכת טכנאי שהתמחה בזואוטכניקה

עולה מרוסיה, שהוסמך שם בתואר טכנאי זואוטכניקה, פנה בספטמבר 1975 אל הנציבות בתלונה על כך, שהרשות להסמכת הנדסאים וטכנאים שליד משרד העבודה מסרבת לעיין בבקשתו להסמכה במקצוע זואוטכניקה בנימוק, שאין היא מסמיכה טכנאים באותו מקצוע. המתלונן עובד במקצועו זה בארץ וטען, כי בהעדר תעודת הסמכה אין הוא מקבל משכורתו לפי הדירוג ההולם.

מתוך בירור תלונות על רשות ההסמכה ידוע היה לנציבות, כי הרשות הסמיכה טכנאים במגמה "חקלאות בעלי חיים" בתקופה, שבה פנה. המתלונן אליה. זאת ועוד. בישראל, כארץ קולטת עלייה, יש לא מעטים, המביאים עמם תעודות ותארים, שלא תמיד חופפים את תכני ההכשרה כמקובל בארץ. ואמנם כדי לבוא לקראתם קיבלה הרשות ביום 8.2.1974 החלטה, הקובעת את הנוהל לגבי דיפלומות של בתי ספר מוכרים מחו"ל; בהתאם לנוהל, יירשם התואר, שהוענק לפונה על ידי המוסד הלימודי בציון המקצוע הראשי וההתמחות המיוחדת, כפי שמופיעים בתעודה המקורית*. הנציבות ביקשה מרשות ההסמכה להסביר, מדוע לא תסמין את המתלונן כפי שביקש או תנהג על פי ההחלטה דלעיל.

ואמנם העלתה בדיקת הנציבות, כי הסירוב לקבלת בקשתו של המתלונן מקורו בטעות, באשר הונח, שזואוטכניקה היא מקצוע פארא-רפואי לריפוי בעלי חיים, ועל כן לא ראתה הרשות את עצמה ממונה להסמין במקצוע זה. אולם לאמיתו של דבר המקצוע שבו התמחה המתלונן הוא טכני - מקצוע העוסק בטכניקות טיפול בבעלי חיים; בעקבות פניית הנציבות הייתה רשות ההסמכה נכונה לטפל בבקשה שתוגש אליה בשנית על ידי המתלונן. הלה הגיש בקשה נתמכת כמסמכים, ולאור כישוריו

* ראה דו"ח שנת 3 של הנציב לשנת 1974 (עמ' 25-26) ודו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה לשנת 1975 (עמ' 656-662).

החליטה הרשות לאשר את הסמכתו כטכנאי חקלאות במגמת בעלי חיים והוציאה לו את התעודה המתאימה.

33. תמריצים לבעלי מקצועות נדרשים באזורי פיתוח - אין לשנות למפרע תנאי זכאות

ועדת שרים לערי פיתוח החליטה ביוני 1973 על מתן תמריצים לבעלי מקצועות נדרשים, העומדים לעבוד ולגור באזורי פיתוח או העובדים והגרים בהם. בין התמריצים כלולים מתן הלוואה עומדת לצורכי דיור - הלוואה שבעבור פרק זמן, בהתמלא התנאים לנתינתה, הופכת למענק - ולחילופין, האפשרות לחסוך בתנאים מיוחדים בקרן, כאשר אף המעביד מפריש לה סכומים*. המתלונן מתגורר בעכו, שהיא איזור פיתוח, ועובד באחד מענפי הרפואה; הוא הוכר כבעל מקצוע נדרש והגיש למרכז ההכונה לערי פיתוח ולהתיישבות במשרד העבודה, הדן בבקשות לקבלת תמריצים מהסוג האמור, בקשה לקבלת הלוואה עומדת בסך 8,000 ל"י, אך הבקשה נדחתה.

בירור הנציבות העלה, שסוגי עובדי משרד הבריאות, הזכאים לתמריצים על פי ההחלטה דלעיל, נקבעו על ידי המרכז, תוך תיאום עם משרד הבריאות, במועד יותר מאוחר - נובמבר 1974. מידע על כך הובא לידיעת המעוניינים במודעות וכן בהסברים במקומות העבודה שבמסגרת משרד הבריאות, בכלל זה מקום עבודתו של המתלונן.

המתלונן רכש את דירתו בדצמבר 1973, והגיש את בקשתו להלוואה, בעקבות הפרסום בדבר מתן תמריצים, במאי 1975. בשל ריחוק הזמנים שבין רכישת הדירה לבין הגשת הבקשה היא הובאה לדיון בפני ועדת חריגים בינמשרדית, וזו החליטה בנובמבר 1975 שזכות להלוואה עומדת תינתן רק לעובד נדרש, שהגיש את הבקשה תוך חצי שנה מחתימת חוזה רכישה. לפיכך לא אושרה בקשתו, ובמקום זאת הוצע לו להתמריץ החילופי - לחסוך בקרן החסכון.

* בנושא מתן תמריצים לעובד נדרש באיזור פיתוח ראה גם דו"ח שנתי 5, תלונה מס' 31, עמ' 84.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. כאשר הגיש המתלונן בקשתו להלוואה, עדיין לא הייתה קיימת מגבלה של זמן בין חתימת חוזה הרכישה של דירה לבין הגשת בקשה כזאת; החלטה על כך נתקבלה רק לאחר הגשת בקשתו ובעקבותיה. אמנם יש להכיר בזכותה של הרשות המחליטה לקבוע כללים סבירים, שלפיהם היא מוכנה לתת אישורה, ואף לשנותם; אולם כאשר שינוי משפיע כבמקרה דנן על עצם הזכאות, מהראוי שיינתן לו תוקף מכאן ולהבא ולא למפרע. הוצבע איפוא בפני המרכז, שיש לאשר למתלונן את ההלוואה העומדת כמבוקש.

המרכז פעל בהתאם.

34. הפחתת סכומים מחשבוניות קבלן משנה

משרד העבודה פרסם במשך תקופה עתון קיר על נושאי עבודה כדי להביא לעובדי מפעלים מידע ולהדריכם. המידע נמסר בכרזות צבעוניות תוך שימוש בטכסטים, גרפיקה ותצלומים. לשם הכנת הכרזות התקשר המשרד עם קבלן. במסמך ההתקשרות הוסכם, שלקבלן ישולם עבור עבודתו סכום קצוב, ומלבד זאת יוחזרו לו הוצאותיו עבור עבודות דפוס, נייר וגרפיקה, לרבות גלופות, הכרוכות בהכנת החומר לכרזות; אלו ייקבעו בהתאם להצעות מחירים שיאושרו על ידי האחראי מטעם משרד העבודה עד לסכום מירבי ממוצע שנקבע לכל כרזה. לשם ביצוע ההתקשרות העסיק הקבלן קבלני משנה בתחום הצילום. אחד מקבלני המשנה שהגיש את חשבוניותיו לקבלן, כדי שיעבירן לאחר אישורו על ידי משרד העבודה לתשלום, נוכח, שמשלש חשבוניות, שבאו לידי תשלום רק כעבור כשנה מהגשתן, הפחית המשרד, ללא מתן נימוקים, סכומים בפריטים: מחיר שני נושאי צילום, הגדלות ונסיעות. כאשר קבלן המשנה דרש מהקבלן את מלוא הסכומים, הפנה הקבלן אותו למשרד. תשובת המשרד לקבלן המשנה הייתה, שהמחיר, שניקב לשני נושאי הצילום, מופרז; אין המשרד מוכן לשלם בגין הגדלות, באשר היה עליו להמציא תמונות בגודל מתאים להדפסה בכרזה; ואשר לנסיעות, לא הייתה הצדקה להיזקק לשם כך למונית. כאשר תשובה זו לא הניחה את דעתו, ענה לו המשרד בפסקנות, שאם יש לו תביעות, עליו להפנותן אל הקבלן שהעסיקו.

לדעת הנציבות, טענתו של המשרד, שקבלן המשנה אינו בעל דברים שלו, מופרכת מיסודה. במו ידיו יצר המשרד יריבות עם קבלני המשנה של הקבלן - בכלל זה המתלונן - בכך, שהמשרד דרש, שיועברו אליו לאישורו ולתשלום החשבונות של קבלני המשנה, והוא אף קיצץ בסכומים. כיוון שכך, יש לבדוק, אם על פי ההתקשרות אמנם רשאי היה המשרד לעשות כן. ההוראות במסמך ההתקשרות אינן מסמיכות את המשרד להסתייג מהנקוב בחשבונות קבלני המשנה, אם אושרו על ידי הקבלן; ההסתייגות של המשרד, במידה שהיא קיימת, חייבת לבוא לידי ביטוי כבר בשלב המקדמי של הגשת הצעות מחירים על ידי הקבלן לאישור המשרד - לאמור, בטרם הטיל הקבלן על קבלני המשנה ביצוע עבודות בהתאם לאותן הצעות מחירים.

הנציבות גם בדקה - תוך התייעצות עם מומחים במקצוע - אם הייתה הצדקה עניינית להפחתות, ומצאה שלא.

התלונה נמצאה מוצדקת והוצבע בפני משרד העבודה לשלם למתלונן את הסכומים המופחתים כתוספת הפרשי הצמדה למדד יוקר לתקופה שמיום ה-61 מתאריכי החשבונות ועד לתשלום בפועל. משרד העבודה ביצע את התשלום בהתאם.

משרד הפנים

35. השתקפות שינוי מען בפנקס הבוחרים

המתלונן העתיק את מקום מגוריו מתל אביב לירושלים באוגוסט 1975; ב-24.9.1975 (י"ט בתשרי תשל"ו) פנה לאחד מבתי הדואר בבירה כדי להודיע על שינוי המען, והדבר צויין בתעודת הזהות שלו. משלא קיבל "הודעה לבחור", פנה בסוף מאי 1976 בערר למשרד הפנים. אך גם על הערר לא קיבל מענה. בסוף 1976 פנה לנציבות.

בתקופה שמיום ט"ו באב עד א' בניסן שבכל שנה מתעדכן פנקס הבוחרים באורח שוטף אוטומטית באמצעות הודעות על שינויים למירשם האוכלוסין. מ-א' בניסן עד סוף שנת הפנקס (י"ד באב) אין עדכון שוטף כזה על פי הודעות שינויים המתקבלות באותה תקופה. על פי סעיף 40 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט 1969, עד היום ה-65 אחרי היום הקובע, דהיינו ו' בסיון, רשאי כל אדם להגיש לשר הפנים בקשה לתיקון פרטים בפנקס הבוחרים או להעברה מרשימת בוחרים של איזור קלפי אחד למשנהו עקב שינוי מען או ערר על אי-רישום בפנקס או על רישום שלא כדין. בהתאם לסעיף 44, ידון שר הפנים בבקשות ובעררים ויכריע בהם ויודיע החלטתו עד היום ה-89 אחרי היום הקובע, דהיינו ל' בסיון. על החלטת השר או על אי קבלת הודעה על החלטתו ניתן לערער בפני בית-משפט מחוזי עד היום ה-99 אחרי היום הקובע, דהיינו י' בתמוז (סעיף 46).

אשר למתלונן, צריך היה שינוי מענו להשתקף בפנקס הבוחרים עוד לפני הגשת הערר, כאשר הוא הודיע על שנוי המען ב-י"ט בתשרי תשל"ו, היינו תוך התקופה שבה מתעדכן פנקס הבוחרים באורח שוטף, ועל פי הודעת המשרד, רק בשל תקלה במחשב לא היה כן. כאשר הגיש המתלונן את הערר, הניח עובד המשרד, שאמור היה לטפל בו, ששינוי המען כבר בוצע אוטומטית. ושוב אין מקום לפעולה מצידו.

המשרד הודיע לנציבות שננקטו צעדים כדי למנוע הישנות מקרה כזה.

שיכון

36. תוספת הצמדה על הפקדה חד-פעמית במסגרת תכנית חסכון

המתלונן נרשם בשנת 1963 כחוסך ב"תכנית חסכון בר-מצוה" של משרד השיכון. בהתאם לתנאי התכנית הפקיד סכום הפקדה ראשוני וסכומים חודשיים ונוסף על כך שתי הפקדות חד-פעמיות - אחת בסך 2,000 ל"י ב-13.10.1971 ואחת בסך 5,000 ל"י ב-10.8.1972. בתחילת 1974 פנה אל בנק טפחות וביקש לקבל את כספי חסכונו בתוספת רבית והפרשי הצמדה. תלונתו מוסכת על כך, שהפקדותיו החד-פעמיות הוחזרו לו ללא תוספת הפרשי הצמדה. בירור הנציבות העלה, שהמתלונן הפקיד הפקדותיו החד-פעמיות באישור משרד השיכון.

עמדת משרד השיכון הייתה, שבהתאם לסעיף 10 לתכנית החסכון - בהסתמך על סעיף ההגדרות - משולמת תוספת הפרשי הצמדה רק על "דמי החסכון" לאמור, סכום ההפקדה הראשון וסכומי ההפקדות החודשיות; אולם לא על ההפקדות החד-פעמיות האמורות. עם זאת, בהתאם לתכנית החסכון משנת 1970 ניתנת תוספת הפרשי הצמדה גם על הפקדות חד-פעמיות, בתנאי שהן מופקדות למעלה משלוש שנים, והמשרד לפניו משורת הדין נוהג לפי זה גם כלפי חוסכים בתוכנית הקודמת. אולם לגבי המתלונן לא ניתן לנהוג כך, באשר משך את כספי החסכון, בטרם מלאו שלוש שנים להפקדותיו החד-פעמיות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. סעיף 7(ב) לתכנית קובע מפורשות, שאם מופקד סכום חסכון חד-פעמי באישור המשרד, כפי שנעשה במקרה דנן, מזכה הדבר את החוסך בהפרשי הצמדה. כנגד זה, נקבע בסעיף 7(ג), שאם הפקיד חוסך סכומים ללא קבלת אישור המשרד, כי אז לא ייראו סכומים אלו כדמי חסכון. במצב דברים זה, אם סכומי חסכון חד-פעמיים אכן מופקדים באישור המשרד, הרי אלו נחשבים לדמי חסכון, שלפי סעיף 10 מזכים לתוספת הפרשי הצמדה. ואכן בזה נבדלת התוצאה העולה מסעיף 7(ב) מזו העולה מסעיף 7(ג) לתכנית. ואשר לטענת המשרד שאישורו להפקדות חד-פעמיות כמזכות לתוספת הפרשי הצמדה כפוף מאז הנהגת תכנית חסכון 1970 לכך, שהן יופקדו לתקופה שלמעלה

משלוש שנים, חייב הדבר להיאמר לחוסך, מה שלא נעשה במקרה דנן: בטופס האישור של שתי הפקדותיו של המתלונן נאמר, שסכום ההפקדה החד-פעמית ישא ריבית, הפרשי הצמדה ופרמיה בשיעורים המפורטים בסעיפים המתאימים בחוזה החסכון או בתנאים הכלליים של התכנית ובהתאם לתקופה בה יהיה הסכום מופקד בתכנית בפועל - לא נאמר כלל, שהפקדה פחות משלוש שנים לא תזכה לשום תוספת הפרשי הצמדה. הוצבע איפוא בפני משרד השיכון, שיש לשלם למתלונן תוספת הפרשי הצמדה גם על הפקדותיו החד-פעמיות.

המשרד הודיע, שהוא קיבל את המלצת הנציב. עוד הודיע המשרד לנציבות, שכדי שחוסך ידע אל נכון, שאישור המשרד להפקדה חד-פעמית מותנה, לצורך מתן תוספת הפרשי הצמדה, בתקופת הפקדה מזערית של שלוש שנים, נערך מחדש טופס האישור ונכלל בו תנאי כזה.

*

תלונה אחרת, שנתקבלה בנציבות ממי שרשם את ילדיו לאותה תכנית חסכון עוד בהיותם למטה מגיל בר-מצוה, הייתה מוסבת על הפרשי הצמדה ל"מענק בר-מצוה" - מענק שבו מזוכים כספי חוסך עם הגיעו לגיל בר-מצוה. הגם שזכות המענק אינה מעוגנת בחוזה החסכון, נוהג משרד השיכון לתת את המענק כדי לעודד בכך חסכון כבר בגיל צעיר; אולם תנאי למתן המענק - כפי שגם נאמר בתעודות הזיכוי על כספי חסכון המוצאות להורים - שההורים יודיעו למשרד על הגיע החוסך לגיל בר-מצוה בסמוך לאותו מועד.

במקרה התלונה לא ניתנה הודעה כזאת. כשמונה שנים, לאחר שהגיעו החוסכים לגיל בר-מצוה, כאשר נמסרו להם כספי החסכון יחד עם הריבית והפרשי הצמדה, הבחינו שאינו כלול בהם מענק הבר-מצוה. על פי פנייתם למשרד השיכון אמנם ניתן להם המענק אולם ללא הפרשי הצמדה. בעקבות בירור הנציבות בתלונה שולמו להם גם הפרשי הצמדה.

37. מכירת דירה במחיר גבוה מזה שהיה בתוקף בעקבות
הוזלה לפני עריכת חוזה

המתלונן החזיק בדירה של עמידר בשכירות עם אופציה לרכישתה.
ב-22.11.1974 ביקש המתלונן מעמידר להודיע לו את מחיר הדירה
והתנאים לרכישתה. באותו יום הודיעה לו החברה, כי המחיר הוא
147,000 ל"י, מזה יש לשלם במזומנים 47,000 ל"י; על היתרה אפשר
לקבל הלוואה מובטחת במשכנתא. המחיר יהיה בתוקף עד 21.1.1975,
בתנאי שעד אז ישולם החלק במזומן. ב-1.1.1975 העבירה עמידר
למתלונן "שובר הפקדה לבנק" לצורך תשלום החלק שבמזומן,
וב-21.1.1975 הוא שילם; באותו יום חתם המתלונן על "בקשה לרכישת
דירה", וב-13.2.1975 נחתם הסכם הרכישה.

בעוד שלפי השיטה הקודמת היה הבסיס לקביעת מחיר הדירה עלות הדירה
בתוספת הפרשי מדד התשומה בבנייה למגורים, לפי השיטה החדשה נקבעו
טבלאות למחירי דירות בשים לב לאיזור שבו מצוי הבניין ולסוג הבניין;
הטבלאות מעודכנות אחת לחצי שנה. לפי הטבלה, שהייתה בתוקף מתחילת
ינואר 1975, היה מחיר הדירה שנמכרה למתלונן 126,500 ל"י במקום
147,000 ל"י. המתלונן פנה לנציבות במארס 1977, לאחר שנודע לו על כך
ולאחר שניסה לקבל חזרה מעמידר את עודף הסכום, בלא שהדבר עלה בידו.
עמדת עמידר הייתה, כי המחיר נקבע בחוזה שנתקבל על דעתו של המתלונן;
כשם שבמקרה של שינוי מחיר כלפי מעלה לא היה עולה על דעת החברה לדרוש
הפרשי התייקרות, כאשר אין הדבר מעוגן בחוזה, כך גם במקרה של הוזלה
אין מקום לדרישת החזר מצד המתלונן.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. כאשר פנה המתלונן לראשונה בנובמבר 1974
בדבר רכישת הדירה, היה מעוניין בקבלת מידע גרידא על תנאי הרכישה
ועדיין לא התחייב למאום. בינואר 1975, כששילם את חלקו במזומנים על
חשבון המחיר שנקבע ומילא מצדו את התנאי לעריכת העסקה, כבר היה בתוקף
המחיר המוזל שלפי הטבלה; בהוראות הנוהל, שהוציאה עמידר עם מתן תוקף
לטבלאות, צויין - כפי שראוי לעשות מבחינת המינהל הציבורי התקין - שגם
במקרה, שכבר נקבע מחיר לדירה על פי השיטה הקודמת, אך טרם נערכה
התקשרות לגבי הדירה, והמחיר עולה על זה שלפי הטבלה, לא יידרש אלא

המחיר האחרון. מה גם שרק עמידר הייתה בעלת הידע בכל הקשור לדירה, בכלל זה הבסיס לקביעת המחיר, ואילו הרוכש, שהוא עולה חדש, נתן את מלוא אימונו במוכר בהנחה, שימסור לו על הצד היותר טוב את מלוא המידע.

עמידר קיבלה את עמדת הנציב והחזירה למתלונן את ההפרש שבסך 20,500 ל"י.

38. שמירת ערכם של כספים שהיו בידי עמידר

בשנת 1973 השכירה חברת עמידר למתלונן דירת מגורים תוך מתן אופציה לרכישתה עד ל-31.3.1975. ביוני 1974 שילם המתלונן סך 7,800 ל"י על חשבון מחיר הרכישה שבסך 55,000 ל"י. מטעמים אישיים נבצר ממנו להשלים את הליכי הרכישה עד למועד שנקבע. במחצית השנייה של 1975 הייתה עמידר מוכנה למכור למתלונן את הדירה רק במחיר 116,000 ל"י. המתלונן שילם בדלית ברירה את המחיר, כפי שנדרש ממנו, ולאחר מכן פנה בתלונה לנציבות.

הנציבות לא מצאה ממש בתלונה, באשר המתלונן לא השלים מצדו את העסקה במועד כנקבע, ולפיכך היה עליו לשלם מחיר, כפי שהיה בתוקף בעת הרכישה בפועל.

אולם הנציבות ראתה לעורר את שאלת פקדונו של המתלונן שבסך 7,800 ל"י - האם לראות בו רק את הסכום הנומינלי או את הסכום שלאחר שיערוך, כך שהפקדון יהווה למעשה תשלום אותו חלק מהמחיר החדש, כפי שהיווה מהמחיר הקודם. על כך הייתה תשובת עמידר, שהפקדות על חשבון רכישה לא נועדו להיות תשלומים בתכניות חסכון בנות הצמדה.

עמדת הנציבות הייתה, שאפילו אין עמידר מנהלת את חשבון הפקדונות בנפרד, תוך שמירה מפורשת על ערכם, גם אז היא מצדה נהנית מהכספים לפי ערכם בעת קבלתם; ומכל מקום ניתן לה ליהנות, אם תרצה בכך.

הוצבע איפוא בפני עמידר לשערך את הפקדון ולהחזיר למתלונן את עודפי הכספים ששילם, כמתחייב מהשיערוך. עמידר נהגה בהתאם.

39. גינון בגינה ציבורית בשיכון

חברה ממשלתית שיכון ופיתוח לישראל בע"מ בנתה שיכון בן 89 יחידות דיור בבאר שבע. במרכז השיכון מצויות רחבות וגינות ציבוריות. עם רכישת יחידת דיור שילם משתכן לחברה את חלקו בהוצאות נטיעת הגינות וגינוןן למשך שנתיים. בתום השנתיים פנה ועד השיכון אל החברה, שתפעל להעברת הגינות הציבוריות לידי עיריית באר שבע על האחריות לגינון; במקביל פנה הוועד גם לעירייה. אולם העירייה הודיעה, שעל החברה לבוא עמה בדברים על כך. ואילו החברה הודיעה לוועד, כי אין מחובתה לנהל משא ומתן עם העירייה על קבלת הגינות לרשותה, באשר לא העירייה אלא המשתכנים בשיכון הם הצד החוזי עמה.

בירור הנציבות העלה, שהגינות הציבוריות מסומנות בתכנית בניין עיר כשטח ציבורי, ולפי הוראות התקנון של התכנית האחריות לגינוןן היא זו של ועד השיכון או של העירייה; גם ברשיון הבנייה נאמר כך. לפי זה, אין חובה על החברה להעביר את הגינות דווקא לידי העירייה.

כדי למצוא פתרון זימנה הנציבות פגישה עם נציגי החברה והעירייה. בפגישה נתברר, שהבעייה התהוותה, באשר החברה לקראת כינון רחבות וגינות ציבוריות לא באה בדברים - ואף לא במקרה זה - עם העירייה, כדי שזו תוכל לעמוד על כך, שהכל ייעשה בתיאום עמה ולפי דרישותיה, בין השאר, עבודות ההתקנה של הגינות ושל התאורה ברחבות.

בעקבות הפגישה סייר נציג העירייה בגינות הציבוריות שבשיכון ולאחר שנוכח שהגינות במצב תקין, הודיע בשם העירייה שהיא מסכימה לקבל לרשותה את הגינות ועם זה האחריות לגינוןן.

החברה גם הסכימה, שלהבא תתאם עם העירייה כינון רחבות וגינות ציבוריות; עבודות ההתקנה ייעשו על ידי עובדי העירייה, והחברה תשלם לעירייה בגין ההוצאות.

בתור עולה חדש קיבל המתלונן מבנק טפחות הלוואה בסך 31,000 ל"י להחזרה בשיעורין תוך 25 שנה, כשהיא מובטחת במשכנתא, כדי שיוכל לרכוש בעזרתה דירה למגורים. כעבור שנתיים - עם גידול משפחתו - רכש דירה יותר גדולה, וכשנה לאחר מכן מכר את דירתו הראשונה. כמימון ביניים עד למכירת הדירה הראשונה הוא משך \$ 22,000 מחשבון מטבע חוץ של הוריו, תושבי חוץ, בבנק בישראל, והמירם במטבע ישראלי לפי שער דאז - 4.20 ל"י לדולר - ונתחייב כלפי הוריו בחוב צמוד. במשך השנה שמרכישה הדירה השנייה ועד למכירת הדירה הראשונה האמירו מחירי הדירות, והמתלונן השיג בעד דירתו הראשונה מחיר שעלה ב-50,000 ל"י על המחיר ששילם בעד דירתו השנייה.

המתלונן ביקש מבנק טפחות שלא יחול שינוי בתנאי ההלוואה; המשכנתא שעל הדירה הראשונה תחול על הדירה השנייה. הבקשה הובאה לדיון בוועדת ערעורים וחריגים שבמשרד השיכון ונדחתה. הוועדה הסתמכה על נוהל כללי, אשר לפיו במקרים, שעולה מחיר הדירה הנמכרת על זה של הדירה הנרכשת יש לנכות את הסכום העודף מסכום המשכנתא; ובמקרה זה עלה הרי העודף על מלוא סכום המשכנתא ועוד משאיר כסף בידיו. ואשר לטענת המתלונן שסכום זה נועד לכסות את הפרש ההצמדה לחוב שהוא חב להורים, הוטעם "כספי משכנתא אינם מיועדים לפרעון חובות".

הנציב קבע שהתלוונה מוצדקת, באשר לא היה מקום לכך, שהוועדה תתעלם מהעובדה, שעלה בידי המתלונן לרכוש את הדירה השנייה, בטרם מכר את הדירה הראשונה, רק כיוון שקיבל מימון ביניים מהוריו. מכאן שהשכר שבקבלת המחיר הגבוה לכאורה ממכירת הדירה הראשונה עולה בהפסד הצמדתו של החוב שהתהווה עם רכישת הדירה השנייה. מה גם שכירור הנציבות העלה, שהוא רכש מלכתחילה את הדירה השנייה, היה מקבל את ההלוואה דלעיל באותם תנאים.

אשר להחלת המשכנתא על הדירה השנייה - כפי שמתחייב במקרים מסוג זה - ההסדר המשפטי לכך מעוגן בחוק המשכון, תשכ"ז-1967. לפי סעיף 2 לחוק, חלות הוראותיו על כל עסקה, שכוונתה שיעבוד נכס כערוכה לחיוב, יהא

כינויה של העסקה אשר יהא - לאמור אף שיעבוד נכסי דלא נידידי. סעיף 21, הדן במימוש מוקדם של משכון, קובע, כי בית משפט רשאי לתת את ההוראות שימצא לנכון, אם נוכח שזכויות הצדדים עלולות להיפגע.* סעיף זה יש להחיל במקרה שבו "זה נהנה וזה לא חסר". לגישה כזאת ניתן לצפות מגוף ציבורי כפועל יוצא ממינהל תקין, בלא שיהא צורך בהחלטה של בית משפט בדבר.

משרד השיכון הורה לבנק טפחות לפעול על פי המלצת הנציב.

* בקשר לכך ראה: פרופ' י. וייסמן, חוק המשכון תשכ"ז-1967, פירוש לחוקי החוזים (בעריכת ג. טדסקי), עמ' 367 ו-372

משרד התחבורה

41. מקום להחניית רכב על יד בית ספר לנהיגה

המתלונן הגיש לרשות הרישוי במשרד התחבורה בקשה לקבלת רשיון החזקה וניהול בית ספר לנהיגה.

תקנות התעבורה קובעות, כי לא יינתן רשיון להחזקה וניהול בית ספר לנהיגה, אלא לאחר שהוכיח המבקש, להנחת דעתה של רשות הרישוי, כי הוא ממלא אחר הדרישות המפורטות בתקנות; בין היתר, על המבקש להוכיח, כי עומדים לרשותו "מקום מתאים למשרד למתן שירותים של בית ספר לנהיגה להוראה עיונית ולהחניית הרכב של בית הספר ובלבד שלא יהא בו מטרד או הפרעה לסדרי התנועה או לבטיחותה..."

מנהל משרד הרישוי נקבע כרשות רישוי לצורך מתן רשיונות לבית ספר לנהיגה. אולם על פי נהלי משרד התחבורה נבדק מילוי הדרישות כמנוי בתקנות על ידי המחלקות המקצועיות הנוגעות בדבר; בחינת מיקומו של בית הספר והקביעה, אם קיימת הפרעה לסדרי התנועה או לבטיחותה אם לאו, מוטלות על המפקח על התעבורה שבכל מחוז. חוות הדעת של המחלקות המקצועיות מועברות אל מנהל משרד הרישוי; על פיהן נותן המנהל החלטתו.

המפקח על התעבורה המחוזי בדק את בקשת המתלונן מבחינת מיקומו של בית הספר העומד להיפתח והחליט שלא להמליץ על מתן הרשיון, משום שלדעתו לא עמד המתלונן בדרישה להוכיח, כי עומדים לרשותו מספר מקומות חנייה בסמוך לבית הספר מחוץ לדרך הציבורית, העוברת על יד האתר, באופן שלא תהיה הפרעה לזרימת התנועה ובטיחותה. מנהל משרד הרישוי דחה איפוא את בקשת המתלונן, כאשר ההסדרים שהציע אינם מתאימים לנדרש על פי תקנות התעבורה.

המתלונן ערער על ההחלטה בפני מנהל משרד הרישוי ובפני המפקח הארצי על התעבורה אך ערעוריו נדחו. חבר כנסת פנה בעניינו של המתלונן אל שר התחבורה, ובתשובה הודיע השר, כי הנושא נבדק שנית, אך מאחר שלא נשתנו

התנאים הבסיסיים, אין מקום לשנות את ההחלטה השלילית המקורית. בשלב זה פנה המתלונן אל הנציבות.

בירור הנציבות העלה, כי החנות, שבה בקש המתלונן לפתוח את בית הספר לנהיגה, היא בבניין הממוקם בין שני רחובות מקבילים מצפון ומדרום, והכניסה לחנות אפשרית משני הרחובות. לבניין צמוד מגרש חנייה פרטי בשטח גדול, וגם בשני הרחובות מותרת חנייה.

בבקשתו ציין המתלונן ככתובת בית הספר את הרחוב הצפוני. בקשתו נדחתה מהטעם, שאותו רחוב מהווה עורק תחבורה ראשי והפעלת בית ספר לנהיגה במקום המוצע תגרום החניית רכב לימוד נהיגה באותו רחוב, ותפריע את זרימת התנועה בו.

בעקבות הדחייה הגיש המתלונן בקשה שנייה, שבה ציין ככתובת בית הספר את הרחוב הדרומי. מאותו רחוב מובילות כעשרים מדרגות לחנות ומגרש החנייה הצמוד נמצא שם. גם הפעם נדחתה בקשתו. עמדת המפקח הייתה, שאמנם הרחוב הדרומי, מהיותו רחוב צדדי ושקט ובעל מקומות חנייה רבים, מתאים למיקום בית ספר לנהיגה, אלא שאין לצפות לכך, שאחרי כל שיעור אמנם יוחנה הרכב ברחוב הזה - ולא ברחוב הצפוני - והמורה והתלמיד יעלו במדרגות לבית הספר; הרי הדבר הטבעי והנוח הוא לחנות ברחוב הצפוני. המתלונן מוכן היה להתחייב, כי רכב הלימוד יחנה אך ורק ברחוב הדרומי ובתנאי זה ביקש שיוצא לו הרשיון. אולם עמדת המפקח הייתה שהמתלונן לא יעמוד בתנאי, כיוון שאינו בר-ביצוע.

עובד הנציבות ערך, בלווית המפקח המוזזי על התעבורה, ביקור במקום. הנציבות לא חלקה על חוות הדעת המקצועית, שלפיה הרחוב הצפוני אינו בא בחשבון לשמש מקום חנייה, אך הטעימה כי החניית הרכב ברחוב הדרומי, כמוצע על ידי המתלונן היא כתי-ביצוע. עמדת הנציבות הייתה איפוא, שמאחר שהמתלונן הצביע על מקום חנייה מתאים, אין לקבוע מראש, שאותו תנאי שבקשר למקום החניית הרכב של בית הספר לא יקוים.

עמדת הלשכה המשפטית במשרד התחבורה הזדהתה עם זו של הנציבות. העניין הועבר להחלטתו של מנהל משרד הרישוי, בהתאם לסמכות. הנתונה לו בתקנות, והוא החליט לתת למתלונן רשיון לקיים בית ספר לנהיגה במקום.

משרד התקשורת

42. הצעת ייעול שהייתה ראוייה לפרס

מנהל סניף דואר במרכז הארץ הציע הצעת ייעול לגבי טופס "אישור תשלום אגרה להחזקת מקלטי טלוויזיה ורדיו" שבשימוש בתי הדואר. הוצע שציון התקופה, שבעדה משולמת האגרה, לא יהווה עוד חלק מהטופס המודפס אלא מהתורף - התקופה תירשם בכתב יד בעת התשלום. על ידי כך יתאפשר שימוש רב-שנתי במלאי הטופס, דבר שימנע מחד בזבוז בשל השמדת מלאי שעבר זמנו בסוף השנה ומאידך היווצרות מצב בכמה מסניפי דואר, שלקראת סוף השנה נבצר מהם לקבל תשלומי אגרה מהפונים, באשר בינתיים אזל המלאי שברשותם ולפי ההסדר, שהתקופה מודפסת על הטופס, אין המלאי עתיד להתחדש אלא מהשנה הבאה. היקף השימוש של סניפי הדואר בטופס הוא כ-200,000 עותקים לשנה.

המתלונן הגיש בנובמבר 1974 את הצעת הייעול ללשכת המדען הראשי שבמשרד התקשורת. היא הועברה לחוות דעתו של מנהל מחלקת הגבייה שברשות השידור, אשר קבע, שההצעה היא בבחינת אליה וקוץ בה, באשר בצד החסכון שיושג משימוש רב-שנתי במלאי עלול טופס, שנשמט ציון התקופה מהמודפס בו, לגרום טעויות לגבי התקופה שמשולמת האגרה, אם תירשם התקופה בכתב יד; כדי למנוע טעות בזהות התקופה יש גם להחליף מדי שנה בשנה את צבע הטופס. בעקבות זאת קיבל המתלונן ביולי 1975 הודעה, שלא נתקבלה הצעתו. אולם המתלונן נוכח, שמאז שנת הכספים 1975 הונהג למעשה טופס במתכון שהציע. המתלונן העיר על כך למשרד, ולא קיבל מענה.

על פניית הנציבות הודיע מנהל מחלקת הגבייה שברשות השידור, שעם הדפסת הטופס לקראת שנת הכספים 1975 חלו בו שינויים: נוספו בו פרטים ומאידך נשמט ציון התקופה מהטופס. הוא אישר, שעל ידי השמטת ציון התקופה הושג הייעול, שיזם המתלונן; אולם הטעים, שהצעת המתלונן הוגשה, כאשר גם מחלקת הגבייה ביזמתה היא נתנה דעתה על כך.

הוצנע על ידי הנציבות, שההסבר שניתן לה אינו מתיישב עם הנמסר למתלונן בשעתו. זאת ועוד. טענת הרשות, שגם היא מאליה - ללא קשר להצעת המתלונן - הייתה ערה לייעול, אינה עומדת במבחן ההוכחה, שדווקא יזמתה היא קדמה בזמן לזו של המתלונן; לעומת זאת, ברור, שהצעת המתלונן הוגשה, בטרם הונהג הטופס במתכון כפי שהציע.

לפיכך פנתה הנציבות אל משרד התקשורת, שיש להעביר את הצעת המתלונן לוועדת הייעול המשרדית כהצעה ראויה לדיון בה לשם הענקת פרס. ואמנם הוענק פרס ייעול למתלונן.

43. קשיים טכניים בחיבור שכונה חדשה לרשת טלפונים

בשנים 1969 ו-1970 הקים משרד השיכון באמצעות חברת בנייה פרטית שכונת מגורים בקריית גת. בעת התחלת הבנייה עדיין לא היו בתוקף תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, המחייבות את הבונים בהתקנת צנרת טלפון פנימית בבניין; אולם המשרד, על פי תכניתו, הוא, התקין צנרת כזו במבנים. כאשר עברו המשתכנים בשנים 1971 עד 1973 לגור בבתים והגישו למינהל שירותי הטלפון שבמשרד התקשורת בקשות להתקנת טלפונים בדירותיהם, הוברר למינהל, כי בתשעה מהבתים אין הצנרת בת שימוש גם מחוסר צינורות יציאה לחצרות וגם בשל סתימות רבות בצנרת - סתימות המונעות השחלת כבלים פנימה; תיקון הצנרת כרוך בעבודה רבה, במיוחד הריסת חלק מהקירות. במשך שלוש שנים התכתבו המתלוננים - וגם כאלה שלבקשותיהם להתקנת טלפון נקבעה דרגת עדיפות גבוהה - עם משרד התקשורת ועם משרד השיכון, כדי שיימצא פתרון, אך בלא הועיל.

בירור התלונה העלה, ששני המשרדים הטילו את האחריות לעיכובים בהתקנה זה על זה: משרד התקשורת הצביע על פגמים רבים בצנרת, שלדבריו מקורם בביצוע עבודה לקוי מעיקרו. הוא הטעים, שרק לאחר תיקון הפגמים יוכל להיענות, ותוך זמן קצר, לבקשות המתלוננים ולבקשות, שיגיעו מדיירים אחרים באותם בניינים. לעומת זאת, טען משרד השיכון, שהצנרת הוכנה לפני שנת 1972 - עת נכנסה לתוקפה ההוראה המחייבת שבתקנות דלעיל - והרי אז עדיין לא הייתה כל חובה להתקין צנרת; לפיכך אין לקבל את

טענת משרד התקשורת בדבר ביצוע לקוי כביכול של התקנת צנרת, שכתוצאה מכך לא ניתן להיענות לבקשת המתלוננים. ואשר לעצם הביצוע, הטעים משרד השיכון, שלא היה לקוי כלל, כי אם רק שונה מדרישות המפרט הטכני כקבוע בתקנות; עיקר הפגמים, שלדבריו נתקל בהם מינהל שירותי הטלפון, הם דווקא הסתימות שנתהוו במרוצת הזמן; לוא היה המינהל ניגש לאלתר לחיבור הבתים לרשת, כי אז ניתן היה להתקין את הטלפונים תוך הסתייעות בצנרת הקיימת.

הנציבות זימנה את נציגי שני המשרדים. בפגישות שקיימו נוכחו, שאין זה עוד כדאי לתקן את הצנרת; סוכם שמשרד התקשורת יתקין על חשבונו רשת עלית, כפי שהוא נוהג במקרים שאין בבתיים צנרת פנימית. בינואר 1977 הודיעו המתלוננים לנציבות, שהטלפונים הותקנו בדירותיהם.

מינהל מקרקעי ישראל

44. שירת בצבא והשהה בניית ביתו

איש צבא הקבע בדרגה בכירה, ששירת במרכז הארץ, חתם בפברואר 1972 עם מינהל מקרקעי ישראל על חוזה פיתוח, שלפיו היה עליו לבנות על מגרש שהקצה לו המינהל - אף הוא במרכז הארץ - בית מגורים עד יוני 1973. במעמד החתימה שילם כמקובל 80% מערך המגרש באותה עת - 5,440 ל"י. האיש לא עמד בהתחייבותו בנוגע למועד הבנייה. ביולי 1974 הודיע לו המינהל, כי מאחר שלא עמד בהתחייבות, הועבר העניין לישיבת ההנהלה לביטול ההקצאה. על כך השיב לאלתר המתלונן, כי בשל העברתו הבלתי צפויה לתפקיד בירושלים נמנע ממנו להתחיל בבנייה; אולם תוך שלושה חודשים עתיד הוא לחזור ולשרת במרכז הארץ, ואז יגש לבנייה. בעקבות זאת נדרש המתלונן באוגוסט 1974 להמציא משלטונות הצבא אישור על העברתו לירושלים תוך ציון משך שירותו הצפוי. בדצמבר 1974 המציא את האישור; נאמר בו כי אמנם אמור היה לסיים את שירותו בירושלים, אלא שלאחר מכן הוחלט על המשך שירותו שם - ללא ציון כל פרק זמן. המינהל לא הגיב.

לקראת שחרורו מצבא הקבע באוקטובר 1976 הודיע המתלונן למינהל, שנתפנה לבניית ביתו על המגרש שהוקצה לו, אך המינהל התנה הסכמתו בכך, שישלם 80% מערך המגרש במועד פנייתו. זו בניכוי הסכום ששולם בעבר לאחר שיערוכו; לפי זה היה על המתלונן להוסיף כ-65,000 ל"י על הסכום המקורי (5,440 ל"י). הוטעם בפניו שעצם הנכונות להקצות לו את המגרש למרות ההשהיות המרובות בבנייה ואף לשערך את הסכום ששילם בשעתו נובעת מהתחשבות בנסיבות המקרה.

בירור הנציבות העלה, שנוסף על האישור משלטונות הצבא, שהמציא המתלונן בשעתו למינהל, הוא שלח באוגוסט 1975 למינהל העתק מתשובה על פנייתו של הוועד המקומי אל המתלונן בדבר המועד המשוער לבניית ביתו שם; באותה תשובה ציין המתלונן, כי קיבל מהמינהל ארכה בצרפו צילום

מאותו אישור. המינהל, שכאמור לא הגיב על האישור שהומצא לו בדצמבר 1974, לא הגיב אף על ההעתק שנשלח אליו באוגוסט 1975.

עמדת הנציבות הייתה, שהתלונה מוצדקת מהשיקולים הבאים:

1. בהתאם לחוזה הפיתוח, שנחתם בין המתלונן למינהל, היה על המינהל, עם היפר תנאי מהתנאים על ידי המתלונן, לשלוח לו בדואר רשום הודעה על ביטול החוזה. הודעה כזאת לא נשלחה לו. לפיכך לא בוטל החוזה, וממילא אין מקום לשינויים חד-צדדיים באותו חוזה.
 2. חוסר התגובה מצד המינהל הן על תוכן האישור והן על העתק תשובת המתלונן לוועד המקומי היה בו כדי לטעת בלב המתלונן את ההרגשה, שאכן קיבל המינהל את נימוקיו לדחיית המועד לבניית ביתו ואישר לו ארכה, כל עוד ישרת רחוק ממקום מגוריו המיועד.
 3. אחרון-אחרון, ראוי קצין בעל תפקיד אחראי בצבא, שיקבל ארכה לבניית ביתו, כל עוד מנוע הוא מכך בתוקף תפקידו.
- המינהל הודיע לנציבות, כי הוא מאמץ את עמדתה. הוא עושה למען השגת אישור ההנהלה להקצאת המגרש למתלונן לפי הערך המקורי; המתלונן יידרש להמציא בטחונות, שזכות החכירה לא תועבר לאדם אחר ושהבנייה תבוצע תוך פרק הזמן, כפי שייקבע מחדש על ידי המינהל.

45. דמי הסכמה להעברת זכויות חכירה שנרכשו בזו אחר זו

בנובמבר 1970 רכשו המתלוננת ובעלה בחלקים שווים דירה בבית שעל קרקע מינהל מקרקעי ישראל, ועשו חוזה חכירה עט המינהל. בדצמבר 1974, בעקבות גירושי הזוג, הועבר מבעלה לשעבר אליה חלקו בדירה המשותפת ובזכויות החכירה; בגין העסקה שולם למינהל בתור דמי הסכמה* סך 472 ל"י. כארבעה חודשים לאחר מכן - מארס 1975 - מכרה המתלוננת את הדירה, ובגין דמי הסכמה נדרשה לשלם, בשים לב לערך הקרקע במועד

* חומר, רקע לדמי הסכמה וחישובם ראה דו"חות שנתיים 1, תלונה מס' 29, עמ' 73 ו-3, תלונה מס' 61, עמ' 109.

המכירה, סך 5,639 ל"י בניכוי 472 ל"י ששולמו בדצמבר 1974 - לאמור, 5,167 ל"י. המתלוננת שילמה את הסכום בדלית ברירא ופנתה לנציבות.

בירור הנציבות העלה, שדמי ההסכמה נקבעו בהתחשב בעלייה, שחלה בערך הקרקע, מאז רכש הזוג את הדירה - נובמבר 1970 - ועד למכירת הדירה על ידי המתלוננת - מארס 1975. אולם הוצבע על ידי הנציבות, שדרך כזאת של קביעה הייתה במקומה, לוא המתלוננת הייתה רוכשת את מלוא זכויות החכירה בנובמבר 1970; מה שלא היה במקרה זה: שהרי בנובמבר 1970 רכשה רק את מחצית הזכויות, ובדצמבר 1974 את המחצית השנייה, ובקשר לאותה עסקה אף שולמו דמי הסכמה בסך 472 ל"י. לפי זה, בשעת מכירת הדירה על ידיה במארס 1975 מהנכון היה להביא בחשבון את העלייה בערך הקרקע מנובמבר 1970 רק לגבי מחציתה, ואילו לגבי המחצית השנייה את העלייה מדצמבר 1974 למארס 1975 בלבד.

המינהל הודיע שהוא מקבל את עמדת הנציבות והחזיר למתלוננת את סכום היתר ששילמה בתוספת ריבית. הוא יוזם פרסום הבהרות לקביעת דמי הסכמה להעברת זכויות חכירה שנרכשו בזו אחר זו.

רשות השידור

46. המותר והאסור לפקחי רשות השידור

אדם התלונן בנציבות, שבאחד הימים - כאשר רק בתו בת ה-13 הייתה בבית - פקד פקח רשות השידור את ביתו, וביקש לדעת מבתו פרטים על המשפחה, והם נרשמו על ידיו בשאלון; המתלונן, בראותו בכך התפרצות לרשות היחיד, דרש מהרשות את החזרת השאלון בשל הפרטים האישיים שנרשמו בו, אך בלא הועל.

כפי שהעלה בירור הנציבות, שולחת הרשות פקחים - על פי רשימה - לאזורים שונים בארץ, כדי שיוודאו, אם דיירי הבתים שבאותם אזורים מחזיקים במקלטי רדיו או טלוויזיה או בשניהם גם יחד ואם הם משלמים אגרה בגינם.

פקח ממלא בבית, שאליו הוא סר, שאלון ובו הפרטים הבאים לגבי מחזיק מקלט ובן הזוג: מספר תעודת זהות; שם המשפחה; השם הפרטי ושם האב; מקום העבודה והכתובת; דבר קיומו של מקלט או לא; עובדת תשלום אגרה שבגין המקלט או לא. כאשר מסרב דייר למסור פרטים, מצוין הדבר בשאלון.

שליחת הפקחים נעשית מכוח תקנות רשות השידור, שנאמר בהן: "המחזיק במקלט רדיו או במקלט טלוויזיה יראה למנהל (לרבות מי שהוא הסמיכו לעניין תקנות אלה) לפי דרישתו את המקלט ואת האישור על תשלום האגרה". לפי זה, הפרטים האישיים שניתן לדרוש הם אלו, שיש בהם כדי לשייך את המקלט לבעליו ושעל פיהם ניתן לאמת אם שולמה האגרה.

אשר לתלונה שתוארה לעיל, הודיעה הרשות, כי היא השמידה את השאלון, לאחר שנוכחה, כי המתלונן אכן משלם אגרה.

הנציבות הצביעה בפני הרשות שעליה להשגיח על כך, שהפקחים במהלך עבודתם לא יסיגו את גבול המותר, בפרט כשאין בבית אלא קטינים.

בעקבות תלונה האמורה ותלונות נוספות שנתקבלו בנציבות* הורחה
הרשות למנהלי מחוזותיה, שלא לשלוח פקחים למילוי תפקידיהם, אלא
לאחר שניתן להם תדריך כיצד לנהוג ולהתנהג. בין השאר יוסבר להם,
שאל להם להיכנס לבתים ללא הסכמת הדיירים; ואם אין בבית אלא
בניו או בנותיו הקטנים של דייר, שלא להיכנס כלל, אף אם ניתנה
הסכמת הקטינים לכך.

* לגבי הבדיקות הנערכות על ידי פקחי רשות השידור ראה גם דו"ח שנתי 2
של הנציב, תלונה מס' 75 עמ' 134 ודו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה
(עמ' 941).

רשויות מקומיות

47. ריבית על חוב שבגין השתתפות בהוצאות סלילה

מאז 1960 דורשת עיריית תל אביב-יפו מהמתלונן, על פי חוק העזר לתל אביב-יפו (סלילת רחובות), תשי"ז-1956, חוב - השתתפות יחסית של בעל הנכס, בשיעור 75%, בהוצאות סלילתם של שני רחובות, אשר נכסו גובל בהם. הסכום, שנדרש בעת הגשת התלונה לנציבות בפברואר 1976, היה 2,774 ל"י; המתלונן חלק על גובה הסכום, שלדעתו לא היה סביר.

בירור הנציבות העלה, שהסכום המקורי, שנדרש מהמתלונן לאחר סלילת הרחובות בשנת 1959, היה רק מחציתו - 1,387 ל"י; התוספת בשיעור 100% נדרשה על ידי העירייה כריבית על החוב.

העירייה הצדיקה את דרישת הריבית בכך, שלא ייתכן שחייב, שהשהה את פרעון החוב תקופה כה ממושכת, ישלם בסופו של דבר את הסכום המקורי בלבד. אשר לאסמכתא משפטית לדרישת ריבית, נטען על ידיה שבהגדרת "הוצאות הסלילה" בחוק העזר כלול גם "כל סכום המגיע מאת העירייה, אם בריבית ואם באופן אחר, בקשר עם הסלילה או מימונה". עם זאת, הריבית שמשלמת העירייה על ההלוואות לצורכי ביצוע עבודות סלילה אינה נזקפת כחייב בחשבונית המקורית לבעל נכס; ריבית נדרשת רק לאחר מכן ממי שמפגר בתשלום.

בנסיבות אלו הייתה עמדת הנציבות, שכל שיש הבנה לדרישת ריבית ממפגרים בתשלום, חסר לכך הבסיס החוקי*

כפי שמסתבר מלשון חוק העזר, ניתן לדרוש 75% מהוצאות הסלילה, שנקבעו בעת הסלילה או עם השלמתה. אולם במקרה דנן העירייה דורשת למעשה ריבית

* ראה גם תלונה מס' 50, עמ' 102 להלן, בעניין דרישת הפרשי הצמדה לחוב מס השכחה.

פיגורים. אמנם בפקודת העיריות מוסדרת אפשרות לדרוש בתנאים מסוימים מחייב שפיגר בתשלום סכום נוסף על החיוב המקורי; סעיף 253 קובע: "השתמשה העירייה לביצוע עבודה באשראי שניתן לה למטרה זו בתנאי הצמדה, כאמור בסעיף 2 לחוק הריבית, תשי"ז-1957, רשאית היא לקבוע בחוק עזר, כי כל החייב להשתתף בהוצאות העבודה. ופיגר בתשלומן ישלם לעירייה את סכום ההשתתפות, כולו או מקצתו, בתנאי ההצמדה שבהם התחייבה העירייה". אולם כפי שנאמר, הוראה על כך חייבת להיכלל בחוק העזר; מה שלא היה במקרה דנן.

לפיכך הוצבע בפני העירייה, שבנסיבות הקיימות אין לדרוש מהמתלונן אלא את הסכום המקורי - ללא תוספת ריבית. העירייה הודיעה לנציבות, שהיא פעלה בהתאם.

הנציב הורה ליחידה, האחראית במשרד מבקר המדינה לביקורת על עיריית תל-אביב-יפו, לבדוק את סיבות ההשתתפות בגביית חוב.

48. מי נושא בהוצאות תיקון הברז הראשי ברשת צינורות המים

תושב נתניה הבחין בנזילה בצינור, המוביל מים לדירתו; הוא פנה לעירייה, שתשלח פועל לשם תיקון. ואמנם עשתה כן העירייה וחייבה אותו בהוצאות התיקון מהיות הצינור חלק מרשת המים הפרטית של אותו דייר. במהלך התיקון סגר הפועל את הברז הראשי, הנמצא לפני מד המים הראשי, במדרכה - מחוץ לתחום הבית; כאשר בא לפתחו, לא עלה הדבר בידו לרגל קלקול, והיה צורך בהחלפת הברז הראשי. העירייה לא הייתה מוכנה להחליף את הברז ובכך לחדש את אספקת המים לבית, עד שלא ישלמו הדיירים את ההוצאות - 250 ל"י. הדיירים שילמו בדלית ברירא. מתלוננים הדיירים על כך, שחויבו בהוצאות ההחלפה של הברז הראשי: פועל העירייה הוא שקלקל, על כן מחובתה של העירייה לשאת בנזק; אפילו לא קלקל, אין הברז הראשי חלק מהרשת הפרטית אלא מהרשת העירונית.

על פניות הנציבות השיבה העירייה, שהפועל מצא לפניו ברז מקולקל, ולא הוא שקלקלו. אשר לשייכותו של הברז הוטעם תחילה, שההבחנה בין

השייך לרשת העירונית לבין זה שלרשת הפרטית היא במיקום האביזר - אם הוא ממוקם ברשות היחיד, הוא חלק מהרשת הפרטית; ואם ברשות הרבים - דהיינו במדרכה או ברחוב - הוא חלק מהרשת העירונית. אולם במקרה זה, הגם שהברז הראשי ממוקם במדרכה, יש בכל זאת לראותו כשייך לרשת הפרטית, באשר מיקומו שם נבע מקיום חנויות בחזית הבניין, אחרת היה ממוקם בתחומי הבית. אחר כך טענה העירייה, שיהיה מיקומו של הברז הראשי אשר יהיה, מהווה הוא חלק מהרשת הפרטית, בהסתמכה על הוראת חוק העזר לאספקת מים המגדירה "רשת פרטית": "אביזר או דוד אגירה, מתקן להגברת לחץ ... וכן כל מתקן או מכשיר אחר המצוי בנכס והמשמש או המיועד לשמש לאספקת מים לנכס, למעט מד מים". עמדת העירייה הייתה, שהתנאי להימצאות בנכס כדי להיות חלק מהרשת הפרטית הוא רק לגבי "מכשיר אחר" - מלים שהן ממש לפני המלים "המצוי בנכס..." - ואין הוא תופס לגבי הברז הראשי, השייך מטבעו לרשת הפרטית ואין כל נפקות למיקומו.

הנציבות נמנעה מקביעה לגבי הטענה העובדתית הראשונה, שהברז נשבר על ידי פועל העירייה. אך לגבי שייכותו של הברז היא לא קיבלה את עמדת העירייה: מד המים חוצץ בין הרשת העירונית לרשת הפרטית, וכדי למנוע כל ספק בדבר האחריות עליו, קבע חוק העזר במפורש, כי מד המים אינו שייך לרשת הפרטית. מכאן מתבקשת המסקנה, שכל אביזר, המצוי מעבר למד המים מחוץ לנכס - על אחת כמה וכמה שהוא שייך לרשת העירונית, והאחריות עליו היא של העירייה. ובמקרה זה הרי הברז הראשי הוא לפני מד המים - ברשות הרבים - ועל כן הוא חלק מהרשת העירונית ולא מהרשת הפרטית. יצוין עוד שלעירייה צריך להיות עניין בשמירת תקינות הברז כדי למנוע נזילה, שמלבד עצם כזבוז המים יהא ההפסד הכספי הכרוך בזה על חשבון העירייה, כאשר הנזילה לא תבוא לידי השתקפות במד המים של הבית מהיות הברז מותקן מלפני מד המים.

בנסיבות אלו הייתה עמדת הנציב, שהברז הראשי הוא חלק מהרשת העירונית, והוצבע בפני העירייה, שעליה להחזיר למתלוננים את סך ההוצאה שנגבה מהם.

עיריית נתניה הודיעה לנציבות, כי היא נשארת בעמדתה, שהברז הראשי הוא חלק מרשת המים הפרטית והאחריות לתקינותו היא איפוא של הבעלים - ובמקרה זה, המתלוננים.

עורך דין, תושב קרית מוצקין, נפצע בינואר 1975 בהיותו בשירות צבאי. הוא פנה אל משרד הבטחון, כדי שיוכר כנכה צה"ל; אולם רק ביולי 1976 קיבל המתלונן מאגף השיקום שבמשרד הבטחון הודעה, שהוכר בתור שכזה בתוקף למפרע ממועד הפציעה. עד לקבלת ההודעה שילם המתלונן את מלוא הארנונה על דירתו. לאחר שקיבל אישור על כך, שהוכר כנכה, פנה אל עיריית קרית מוצקין וביקש, על פי סעיף 3(2) לחוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), תשי"ג-1953, הפוטר נכה צה"ל, המחזיק בדירה, מחובת תשלום של שני שלישים מהארנונה שעל שניים מחדריה, את הפטור למפרע מינואר 1975 והחזר ארנונה בהתאם. אולם העירייה הסכימה להחזיר רק לגבי שנת הכספים 1976, שבה גם בפועל הגיש המתלונן את האישור על נכותו.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, שהמתלונן צריך היה לדאוג לקבלת אישור משרד הבטחון במועד יותר מוקדם. כתשלום מלוא הארנונה לתקופה שבין ינואר 1975 ליולי 1976 - שעה שהמתלונן היה נכה ועל כן היה זכאי לקבלת הפטור על פי החוק - ראתה העירייה תשלום עקב טעות בחוק, ולדעתה אינה נוצרת במקרה זה זכות להשבה. מה גם שהחזר בנסיבות כאלה יכביד ביותר על תקציב העירייה.

הנציב מצא את התלונה מוצדקת. שעה ששילם המתלונן את מלוא הארנונה, חייב היה לעשות כן, באשר עדיין לא הוכר כנכה. אולם לאחר שהוכר כנכה ובתוקף למפרע, ראוי הוא שיקבל, על יסוד האישור, את ההנחה המגיעה לו, אף היא בתוקף למפרע, שהרי האיחור בהגשת האישור לעירייה לא היה בעטיו של המתלונן.

העירייה קיבלה את עמדת הנציב ופעלה בהתאם.

50. דרישת עירייה לתוספת הצמדה בגין תשלום מס השבחה שנדחה

לנושא מס השבחה - היטל על בעלי נכסים, שעלה שוויים של הנכסים מפאת הכנתה או ביצועה של תכנית בניין ערים - הייתה התייחסות בעבר הן

בדו"חות השנתיים של הנציב והן בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה.
בדו"ח השנתי 5, תלויה מס' 50 (עמ' 109 - 113) עמד הנציב על
הבעייתיות שבגביית מס השבחה על פי הוראות החוק הקיים - סעיף 32
לפקודת בניין ערים - והצביע על כך, שחשוב להגיע ללא דיחוי להסדר
חוקי מגובש בעניין.

באחרונה נתקבלו בנציבות מתושבי כפר סבא תלונות על כך, שהעירייה
תובעת מהם בגין התקופה, שמאז נדרשו לשלם מס השבחה, הפרשי הצמדה.
להלן תיאורה של אחת התלונות, שמבחינה עניינית התלונות האחרות
דומות לה:

המתלונן היה בעל מגרש בכפר סבא. על המגרש הייתה בנוייה יחידת דיור,
שהמתלונן גר בה. במאי 1972 קיבל מהעירייה הודעת דרישה על סך
5,684 ל"י מס השבחה, וצוין בה, שאת הסכום יהא עליו לשלם, כאשר יבצע
עסקה כל שהיא לגבי המגרש או כאשר יבקש מהעירייה היתר בנייה לגביו -
במוקדם שבשני המועדים. ביולי 1974 מכר המתלונן מגרשו לקבלן, ובאותו
חודש פנה המתלונן לעירייה כדי לשלם מס השבחה בהתאם לנקבע בהודעת
הדרישה. אולם העירייה דרשה, יחד עם הפרשי הצמדה, סך 15,629 ל"י.

העירייה הטעימה בפני הנציבות, שאף כי המתלונן עדיין לא שילם את מס
ההשבחה, אין היא מעכבת את מתן האישור, על פי סעיף 324 לפקודת העירייה,
הדרוש לשם העברת בעלות המגרש מהמתלונן לאחר. היא רואה את עצמה חפשיה
לגבות את המס בעת שייראה לה, אולם בתוספת הצמדה לכל התקופה שמאז שליחת
הדרישה המקורית למתלונן ועד לתשלום. הרי עצם המס נגבה בשל הפיתוח
שחל לגבי נכס בעקבות תכנית בניין ערים, ובמקרה דנן עומד להיכנות על
המגרש בניין בן עשר דירות - במקום יחידת הדיור הבודדת - ודבר זה
מחייב מצד העירייה הגדלת היקף שירותיה; ההוצאות הכרוכות במתן השירותים

המורחבים מאמירות והולכות משנה לשנה, ובנסיבות אלו אין מוצא אחר

אלא לאזנן על ידי הדרישה של תוספת הפרשי הצמדה למס ההשבחה. גם
המתלונן מצדו בעת מכירת המגרש דרש וקיבל את מחיר השוק של שנת 1974
ולא זה של שנת 1972, שבה נשלחה הדרישה המקורית. תימוכין לעמדתה
מצאה העירייה בבג"צ 35/75*, שבו נתבקש בית המשפט העליון, כשכתו

* לא פורסם

כבית דין גבוה לצדק, כי יצווה על עירייה לגבות מהעותר את מס ההשכחה בסכום, כפי שנקבע בהודעה שנשלחה אליו לפני שנתיים, ובית המשפט סירב לתת את הצו. עד כאן דברי העירייה.

ברם, מאידך העלה בירור הנציבות, שלהודעת הדרישה, שנשלחה למתלונן, צורף דף הסבר, שבו - מלבד זאת שמש ההשכחה לא ייגבה, כל עוד יגור המתלונן בביתו, אלא לאחר שיחליט למכור את המגרש - נאמר, כי על מס ההשכחה לא תוטל ריבית, וזאת כדי להקל עליו. בדבר כוונת העירייה לדרוש הפרשי הצמדה לא היה כל אזכור לא בהודעה עצמה ולא בדף ההסבר.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. העירייה ביזמתה היא דחתה את המועד לגביית מס ההשכחה שבסך 5,684 ל"י ואף הטעימה בפני המתלונן, שבעטייה של הדחייה לא יחויב בריבית. גם דחיית העתירה דלעיל על ידי בג"צ אינה מסייעת לעירייה: בג"צ סירב לצוות על העירייה לגבות מהעותר את מס ההשכחה בסכום המקורי, לא משום שנוכח בצדקת הדרישה של העירייה לגבות מעל לנקבע בהודעה, אלא כיוון שסבר, שמדובר הוא בסכסוך ממוני גרידא, דבר שאינו מצדיק התערבותו; בג"צ לא פסק אפוא כלל לגופו של עניין. ועוד, אין הנדון כאן דומה: העותר לבג"צ נדרש לשלם לאלתר, ולא עשה זאת כמשך כשנתיים; לעומת זאת, במקרה דנן נדחה מועד התשלום ביזמת העירייה. ואחרון אחרון, דרישת תשלום של רשות ציבורית מכוח מעמדה הציבורי צריכה להתבסס על הוראה בחוק, והוראה כזאת אינה קיימת לגבי אפשרות ההצמדה של חוב מס השכחה.

לאור הנימוקים האמורים הוצבע בפני העירייה במקרה זה ובמקרי התלונות האחרים, שאין באפשרותה לדרוש מהמתלוננים בתור מס השכחה אלא את הסכום כנקוב בהודעת הדרישה המקורית.

51. דיוור למי שמפאת מחלה חדל להיות חבר במושב

המתלונן התיישב בשנת 1955 במושב בדרום הארץ, והיה לחבר במושב. בשנת 1961 נאלץ מפאת מחלה להפסיק עבודתו כחקלאי. לאחר זמן-מה הפקיע הוועד את זכויותיו כחבר במושב, והחליט לדאוג למתלונן לדיוור

במקום אחר; אולם ההחלטה לא יצאה לפועל. המתלונן המשיך לגור בביתו, עד שבשנת 1964 נאלץ לנטוש מחמת שטפון את ביתו, ועבר לבית שבבעלות המושב, אשר יועד למגורים לבעלי מקצוע, העובדים במושב אך אינם חברים. במשך השנים לא נערך בדיק בית; בעת פניית המתלונן אל הנציבות כאפריל 1975 היה מצב הבית בכי רע. גם הצפיפות בדירה בת שלושת החדרים, שהמתלונן גר בה, הייתה רבה, כאשר משפחתו מנתה תשע נפשות. מצבו הכלכלי של המתלונן קשה: הוא מוגבל בעבודתו ונתמך סעד. לשיפור תנאי דיורו פנה לוועד המושב, ללשכת הסעד ולמשרד השיכון, אך בלא הועל.

כיוון שהמתלונן היה בטיפול לשכת הסעד של המועצה האזורית שבתחומה נמצא המושב, ביקשה הנציבות את הסכרי המועצה האזורית. המועצה הסבירה, שהיא ניסתה להניע את ועד המושב לשפר את תנאי הדיור של המתלונן, אולם הוועד סירב בטענה שהמתלונן מהסיבה האמורה שוב אינו חבר במושב. ואז פנתה המועצה לסוכנות היהודית לארץ ישראל, כדי שזו תמצא למתלונן פתרון דיור מחוץ למושב; אולם גם פנייה זו לא נשאה פרי.

בשלב זה פנתה הנציבות אל המינהל לבנייה כפרית של משרד השיכון בשאלה, אם יוכל המינהל למצוא דרך לשיפור תנאי מגוריו של המתלונן. תשובת המינהל הייתה, שמאחר שהמתלונן מתגורר בבית שבבעלות המושב, על ועד המושב לטפל בשיפוץ הבית, ואם יהא צורך - אף בבנייתו מחדש.

משהוחזר לנציבות, שבנסיבות הקיימות אין אפשרות לפתור את בעיית הדיור של המתלונן אלא תוך שיתופו של ועד המושב, היא פנתה בנדון אל הוועד, והלה הביע נכונות לטפל בכך, אם יפנה אליו המתלונן.

ואמנם פנה המתלונן אל הוועד, וזה התנה את שיפוץ הבית בכך, שהמתלונן ישלם את חובות הארנונה וימציא על חשבונו תכנית בנייה מאושרת. המתלונן טען בפני הנציבות, שאין לו האמצעים לשם מילוי התנאים.

הנציבות חזרה ופנתה אל המועצה האזורית, וביקשה ממנה, שתחווה דעתה על אפשרות לשיפוץ הבית בהוצאות יותר זולות. המועצה השיבה, כי לפי קביעת מהנדס המועצה ניתן לשפץ את הבית בסכום מועט יחסית וכי המועצה תנסה להשיג ממשרד השיכון הקצבה לכך. יחד עם זאת הטעימה המועצה, שוועד המושב אינו מתלהב מתכנית השיפוץ של הבית לשם שיפור דיורו של המתלונן במקום; לדעת הוועד, יש לחפש למתלונן פתרון

דיוור מחוץ למושב - דבר שכאמור שאף לכך, כאשר חדל המתלונן להיות חבר במושב בראשית שנות השישים. עמדה זו באה לידי ביטוי גם בעת ביקורי עובדי הנציבות במקום. לפיכך באה מנהלת לשכת הסעד בדבריים עם גורמים שונים כדי לנסות להעביר את המתלונן למקום עירוני מתאים.

במהלך כירור התלונה קיימה הנציבות מגעים עם הסוכנות היהודית, מהיותה הגוף האחראי לענייני התיישבות; הסוכנות הודיעה לנציבות, שהיא תנסה לפעול להעברת המתלונן למקום אחר.

בינואר 1977 הובא עניין דיוור של המתלונן לדיון בישיבת הוועדה הארצית לשיקום מתיישבים, בהשתתפות נציגי משרד הסעד, משרד השיכון, ארגון המועצות האזוריות, הסוכנות היהודית ולשכת הסעד במקום. בישיבה הוחלט לאשר העברת המתלונן לאיזור קרית מלאכי או לאיזור ראש העין. באחרונה נמסר לנציבות, כי הוצעה למתלונן דירה בראש העין והמתלונן מעוניין לעבור אליה. משרד השיכון מטפל בדבר.

52. נכונות קבלן לפעול למניעת רטיבות בדירה

המתלונן רכש מקבלן פרטי דירת מגורים בבני ברק. במהלך הבנייה של הבית נבנה ליד דירת המתלונן משטח כהכנה לבניית מרפסת לדירה אחרת שבבניין; ובמצב זה הושאר המשטח עד לאחר השלמת הבנייה של הבית, בלא שהפך למרפסת. לטענת המתלונן, המשטח לא רק שהוא מכער את הבניין אלא גם מהווה מטרד, באשר בעונת החורף נקווים בו מי גשמים ונגרמת רטיבות בדירתו. הוא פנה בעניין זה למהנדס העיר בבני ברק; הלה אמנם דרש מהקבלן את הסרת המטרד אך בלא הועל. העניין אף הובא לדין תורה, ולמתלונן נפסקו פיצויים.

בתלונה לנציבות קבל המתלונן על כך, שהמשטח גורם רטיבות בדירתו. אמנם נגעה התלונה לעניין, שבית דין הכריע בו לגופו, כנאמר בסעיף 38(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב); אולם בהתחשב בסכל הנגרם למתלונן בא עובד הנציבות בדבריים עם הקבלן, וזה הסכים לעשות שיפוע למשטח, כדי שיתנקזו מי הגשמים.

את שקיבל עליו ביצע הקבלן לשביעות רצונו של המתלונן.

שתי אלמנות בנות 66 ו-75, המתגוררות בכפר שבתחומי המועצה האזורית יזרעאל בלא להיות בעלי משק והמתפרנסות רק מקצבת זקנה של המוסד לביטוח לאומי, פנו לנציבות בתלונה על כך, כי ועד הכפר החל באחרונה להטיל גם עליהן חובת שמירה - ארבע פעמים ברבע שנה; מאחר שאין הן מסוגלות לשאת נשק, הן נדרשות תחת זאת לשלם כופר שמירה. בתלונתן ציינו שההחלטה על כך נתקבלה על ידי הוועד, שבבחרתו הן לא השתתפו, באשר זכות בחירה יש רק לבעלי המשק שבכפר, שהוא אגודה שיתופית בע"מ.

על פניית הנציבות השיב ועד הכפר, שההחלטה נתקבלה על ידי ועדת הבטחון המקומית, שבבחרה על ידי האסיפה הכללית. ההחלטה להטיל כופר שמירה נובעת מכך, כי רוב אוכלוסית הכפר מורכבת מתושבים בני שישים ומעלה. עם זאת, הייתה התחשבות במתלוננות, ובסופו של דבר חויבו בכופר שמירה רק בגין פעמיים ברבע שנה במקום ארבע פעמים.

כפי שהעלה הבירור, מוסדרים ענייני השמירה בתחומי המועצה האזורית יזרעאל על פי חוק עזר*; חוק העזר הותקן מכוח תקנות שעת חירום (הסדרת שמירה בישובים), תשט"ז-1956. סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) תשכ"א-1961, ביטל את תקנות שעת חירום האמורות ובהוראת המעבר שבסעיף 18 נקבע: "(א) כל ישוב שערב תחילתו של חוק זה קוימה בו שמירה מכוח התקנות הפוקעות, יראו אותו כאילו ניתן עליו צו שמירה לפי חוק זה; (ב) חוק עזר שעמד בתקפו ערב תחילתו של חוק זה מכוח התקנות הפוקעות יראו אותו כאילו נכללו בו השינויים הנובעים מחוק זה".

סעיף 7 לאותו חוק קובע: "לא תוטל חובת השמירה אלא על גבר שהוא בגיל 18 - 60". מאחר שבמפורש נאמר גבר, משתמע מזה שאשה פטורה, וזאת בלא לנגוע בעניין הגיל. יתירה מזו, אין סעיף בחוק, שעל פיו ניתן לגבות כופר שמירה.

הוצע איפוא בפני ראש המועצה האזורית, שאין בסיס חוקי לגביית כופר שמירה, ועל כן יש להפסיק לאלתר את הגבייה ולהחזיר למתלוננות את

* ק"ת תשל"ז, עמ' 402

הסכומים שכבר נגבו. ראש המועצה האזורית הודיע לנציבות, כי ועד הכפר מקבל את ההמלצה והופסקה גביית כופר שמירה.

תלונה נוספת בעניין הגיעה אל הנציבות מאלמנה שבתחום המועצה האזורית גן רוה, אך כניגוד למתלוננות הקודמות היא בעלת משק בכפר, שהוא אגודה שיתופית; ובתור בעלת משק, המתלוננת היא חברה באגודה. האסיפה הכללית של האגודה החליטה על קיום שמירה בשכר בכפר ועל חיוב כל בעלי המשקים שבו בחלק יחסי מההוצאה - למעט חברים שישמרו בפועל. ההחלטה נתקבלה על פי תקנון האגודה ולא מכוח חוק העזר לגן רוה (הסדרת השמירה), תש"ך-1959, וחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) דלעיל. כיוון שכך הגיעה הנציבות לידי המסקנה, שהתלונה איננה על גוף מוניציפאלי - הוועד המקומי - בתפקידיו על פי החיקוקים בנושא השמירה, אלא על אגודה שיתופית, שאינה נמנית עם הגופים שניתן להגיש עליהם, על פי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), תלונה אל הנציבות; בנסיבות אלו לא ראתה הנציבות מקום להמשך בירורה של תלונה זו.

54. הזמנת שירותי ביטוח על ידי רשות מקומית

עיריית טבריה קשורה מזה שנים עם כמה חברות ביטוח. סוכנים של חברות ביטוח אחרות התלוננו, שהעירייה מסרבת לפרסם מכרז על הזמנת שירותי ביטוח, כדי לאפשר גם לאותן חברות ביטוח שהם מייצגים להשתתף בו ולזכות בו. מרכיב אחר של התלונה הוא, שמנהלה המקומי של אחת מחברות הביטוח, שעמן קשורה העירייה, הוא חבר מועצת העירייה והנהלתה.

עיריית טבריה מסרה לנציבות, שאכן קשורה היא מזה עשר שנים עם חברות הביטוח, שאליהן התייחסה התלונה. בתקופה זו שירתו אותה חברות הביטוח כיאות: החברות נשאו בסכומים גבוהים בשל תביעות שהוגשו נגד העירייה, בכלל זה תביעה עקב התמוטטות בניין ופגיעות בנפש וברכוש. לפי זה, אין העירייה רואה הצדקה לביטול ההתקשרות עם אותן חברות ביטוח.

כיוון שכך, בדקה הנציבות, אם אין על העירייה חובת עריכת מכרז מבחינה חוקית: לפי סעיף 197 לפקודת העיריות, לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא

על פי מכרז פומבי. השאלה הנשאלת היא, אם התקשרות עם סוכנות ביטוח היא בגדר של "הזמנת טובין או ביצוע עבודה".

כדי לענות על השאלה ניתן להסתייע במה שנפסק בבית המשפט העליון בעניין מאיר סומך עו"ד נגד המועצה המקומית אשדוד*; באותו פסק דין נדונה השאלה, אם רשאית מועצה מקומית להתקשר בלא מכרז עם עורך דין למרות ההוראה שבסעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, - סעיף המקביל לסעיף 197 לפקודת העיריות - המחייבת מועצה מקומית להזדקק למכרז, כשמדובר בהתקשרות חוזית להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה. מסקנת בית המשפט הייתה, שקשה להניח, שההוראות בדבר מכרזים מכוונות להתקשרות עם עורך דין למתן שירות משפטי למועצה מקומית. אף כי שירותי ביטוח אינם דומים בכל לשירותיו של עורך דין, יש להם מכנה משותף בדבר הצורך באימון אישי.

עם זאת, גם בהעדר חובה להזדקק למכרז רצוי היה שרשויות המינהל יעבדו כללים מתאימים לצורכי התקשרות עם חברות ביטוח. כך קבע מבקר המדינה בדו"ח השנתי 24, עמ' 939: "אין הנחיות והוראות נוהל לגבי סוגי הביטוחים, שיעשו על ידי הרשויות המקומיות, קביעת ערך הנכסים המבוטחים, ומסירת הביטוחים לחברות הביטוח.

בהעדר הוראות בענייני ביטוח בחוקים ובנהלים, שיחייבו את הרשויות המקומיות, הצביעה הביקורת למשרד הפנים על הצורך, שהמשרד - בעצה עם משרד האוצר - יגבש הנחיות, שיהא בהן כדי להדריך את הרשויות המקומיות בניהול משק הביטוח שלהן לפי כללי החסכון והיעילות ותוך שמירה על תקינות מינהלית ומתן שירות נאות לציבור". המשרד טרם עשה זאת.

במצב דברים זה הייתה עמדת הנציב, שאין לראות ליקוי בעצם העובדה, שלא נערך מכרז על אספקת שירותי ביטוח. אך כיוון שהתקשרות העירייה עם חברות הביטוח נעשתה עוד מלפני כעשר שנים, הומלץ שעניין ההמשך של קבלת שירותי ביטוח יועלה לדיון במועצת העירייה, בלא שישתפו בדיון ובהחלטות חברי מועצה, שיש להם נגיעה וזיקה לחברות הביטוח האמורות.

* ע"א 514/65 פד"י כ' חלק ב' עמ' 688.

העירייה קיבלה את ההמלצה בהעלותה את הנושא לדיון במועצת העירייה -
ללא השתתפותו של אותו חבר מועצה, שהוא מנהלה המקומי של אחת מחברות
הביטוח שעמן קשורה העירייה. לרגל שביעות רצונה משירותי העבר של
חברות הביטוח, בעיקר בשל נכונותן לשאת בסכומים הגבוהים כמצוין,
הוחלט להמשיך בהתקשרות עמן.

החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ

55. מטבע חנוכה תשל"ז

בנציבות נתקבלו מספר לא מעט של תלונות ממנויים שהזמינו, מהחברה הממשלתית למדליות ומטבעות, מטבע חנוכה תשל"ז ושילמו תמורת היחידות המוזמנות, אך הזמנותיהם נדחו בהסבר, שמחמת החתמת יתר אין באפשרות החברה להיענות לכל ההזמנות שהופנו אליה לרכישת המטבעות.

דירקטוריון החברה החליט על הנפקת מטבע חנוכה תשל"ז ב-25,000 מטבעות רגילים וב-20,000 מטבעות קשוחים: מחצה הועדה למנויי הארץ ומחצה למנויי חו"ל. אשר להודעה למנויי הארץ בדבר הזמנת המטבע על ידיהם, מסרה החברה ביום 7.10.1976 לדואר את ההודעות וטופסי ההזמנה לשם שליחתם לכ-76,000 המנויים; כשבוע לאחר מכן פרסמה החברה בכל העיתונים היומיים מודעה, שאותם מנויים, שלא קיבלו את ההודעה וטופס ההזמנה והמעוניינים לקבל את מטבע חנוכה, יפנו ללא דיחוי לחברה. בהודעה שקיבל המנוי נאמר, כי ניתן להזמין רק יחידה אחת מכל סוג משני סוגי המטבע, ואין החברה מתחייבת להיענות להזמנה אלא במידה שיאפשר זאת המלאי; עוד נאמר בהודעה, כי בגלל הכמות המצומצמת תינתן עדיפות ראשונה למנויי החברה ועל פי העקרון של "כל הקודם זוכה".

בתלונותיהם טענו רוב המתלוננים, שהודעת החברה למנוי הדגישה את הצורך בתשלום תוך המועד שנקבע, ולא יאוחר מ-31.10.1976, ולפי זה ניתן היה להתרשם שמי שיעמוד במועד התשלום, תסופק הזמנתו. מתלוננים אחרים קראו תגר על עצם הפעלת העקרון של כל הקודם זוכה; לדעתם, מהנכון היה לתת עדיפות למנויים ותיקים. אחרים הצביעו על מודעה שפורסמה בעתון, אשר לפיה מוצעת למכירה כמות של 450 מטבעות רגילים ו-450 מטבעות קשוחים; משמע שהיו כאלה שניתן להם לרכוש את המטבע אף בכמויות ניכרות על חשבון מנויים, שהזמנותיהם לא נענו. מתלונן אחד קבל על כך, כי ההודעה הגיעה אליו יומיים בלבד לפני תום המועד. בפי כל המתלוננים האכזבה והמרירות, על שלא

ניתן להם לרכוש את המטבע, שבמרוצת הזמן ערכו בשוק עלה בהרבה על מחיר ההנפקה.

בכירורים, שקיימה הנציבות הוטעם על ידי החברה, שכמות ההנפקה של המטבע נתבססה על שיקולים נומיסמטיים ונעשתה בתיאום עם בנק ישראל; הנסיון הראה, שהנפקת מטבע בכמויות גדולות מדי, כפי שנעשה בעבר, מקפאה את השוק. למנויים הובהר הן בהודעה לגבי הזמנת מטבע זה והן בעת קבלתם כמנויים, שאין לחברה כל התחייבות למלא הזמנה, ולוא חלקית. ההזמנות לרכוש יחידה אחת ממטבע רגיל וממטבע קשוט ניתנה רק למנויי החברה ולא לסוחרים; לדברי החברה, אין ממש בהצעה, שנתפרסמה בעתון וששימשה כאמור נושא לתלונה, באשר כל תכליתה לא הייתה אלא להעליל על החברה ולהביכה. העקרון של כל הקודם זוכה שימש נר לרגליה, ולא נראה לה, שיש לתת עדיפות למנויים ותיקים. בהתאם לכך הופסק מחמת אזילת המלאי ב-21.10.1976 מילוי הזמנות של מטבע קשוט וב-27 שבאותו חודש זה של מטבע רגיל.

במהלך בירור הנציבות נקבע, שלחברה מקומית הסוחרת במטבעות שיווקה החברה 1,000 מטבעות רגילים ו-1,000 מטבעות קשטים למילוי התחייבויותיה החוזיות כלפיה. עוד התברר שלעובדי החברה למדליות ניתנה עד 31.10.1976 אפשרות להזמין ארבע יחידות בהנחה של 25%, ולשלם תמורתן, תוך שישה חודשים; המדובר בכמות כוללת של כמה מאות מטבעות.

בנסיבות אלו מצא הנציב, שהתלונות מוצדקות בכך, שהחברה לא נהגה לפי הנאמר בהודעה למנויים בדבר מתן עדיפות ראשונה להם.

כדי למנוע הישנות תלונות כאלה נוכחה החברה, כי להבא יש לקבוע תאריך סופי לקבלת הזמנות מטבע ותשלום תמורתן, על מנת שהזמנתו של כל מי שנתקבלה בחברה עד לאותו תאריך, תיענה; בכך יובטח, שכמות ההנפקה של המטבע תיקבע בהתאם להיקף ההזמנות.

קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל

56. ערב עלייתו ארצה בוטלה הזמנתו של רופא כמועמד
למשרה בכירה

בית חולים של קופת החולים של הסתדרות העובדים הכללית עמד לפתוח מחלקה נוירולוגית, ונזקק לרופא בעל כישורים מתאימים לניהולה. נציג בכיר של קופת החולים, שהוא אישיות רפואית בכירה, נתן דעתו על רופא במחלקה נוירולוגית של בית חולים מפורסם בארצות הברית. הן מבחינת כישוריו, כפי שנראו לנציג, והן מבחינת ידיעותו של השפה העברית וסיכויי ההשתלבות של משפחתו בחיי הארץ. במשך כשנתיים קוימו עם הרופא מגעים; הוא אף עבד חודש בבית חולים בארץ לשם הדגמת מיומנותו והכרת תנאי העבודה. לבסוף כתב הנציג במאמר 1977 לרופא: "מכתב זה מהווה התחייבות מטעם המוסד לקבלת למשרה של מנהל מחלקה נוירולוגית בחטיבה הפנימית של בית החולים... בתנאי שמועמדותך תזכה בקונקורס כמקובל בקופת החולים... פניתי למרכז קופת החולים ובקשתי להכריז על קונקורס... כשתתמנה, הרי השנה הראשונה היא תמיד שנת נסיון לשני הצדדים".

לדברי הרופא, הרגיש לאחר כל זאת, כאילו המינוי כבר מונח בכיסו ועשה הכנות לעלייתו. אולם במאי 1977 קיבל לפתע הודעה מקופת החולים, שהוחלט שלא לפתוח את המחלקה ושלא לקיים איפוא את הקונקורס. המתלונן פנה אל הנציבות בהתערעמו קשות על טיפולה של קופת החולים בעניינו; הוא אף הצביע על נזקים שנגרמו לו כתוצאה מכך שהמינוי ירד מהפרק, באשר בקשר להכנותיו לעלייה הודיע לבית החולים שבארה"ב בו עבד על התפטרותו; הוא כבר העמיד למכירה ביתו שבארה"ב; ועוד ועוד.

לשאלת הנציבות ענה נציג קופת החולים, שלא בירר בשעתו ביסודיות את מידת התאמתו של המתלונן. רק במאמר - עם שליחת המכתב האמור - הוא

פנה אל מומחים גדולים במקצוע לקבלת חוות דעת על המתלונן, ואז הגיע למסקנה, שאין המתלונן מתאים להיות מנהל המחלקה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. דרוש היה שההתאמה של המועמד לתפקיד תיבדק באופן יסודי עוד בטרם יתנהל עמו משא ומתן בעל אופי כה חיובי, שהיה בו כדי לטעת במועמד ומשפחתו הרגשה שהמינוי בהישג ידו ושיש מקום לכלכל מעשיו בהתאם. בדיקה כזאת ניתן היה לערוך בארץ אף בלא מאמץ מיוחד, ובעניין זה סופו מוכיח על תחילתו. אשר למכתב אל המתלונן ממאוס 1977, אשר בו התחייבה הקופה למנות את המתלונן לתפקיד כפוף לתנאים שהוא יזכה בקונקורס ויעמוד בשנת נסיון, דברים אלו מותר היה לכתוב רק אם ראתה הקופה סיכוי סביר למתלונן לזכות במכרז. המתלונן אף טען, מתוך התרשמותו ממגעי הקופה הממושכים עמו - וכפי שגם נמסר לו לדבריו על ידי הנציג, שתנאי הקונקורס היה פורמלי גרידא; אולם, בעניין זה יש לקבל את המכתב כלשונו. מכל מקום, כאשר ניטלה האפשרות מהמתלונן לגשת לקונקורס, נגרם לו נזק, אשר בנסיבות העניין מזכה אותו לפיצוי. הומלץ בפני קופת החולים על מתן פיצוי למתלונן כדי כיסוי הוצאותיו והוצאות משפחתו בקשר להכנות שעשה לקראת עלייה לישראל. בהתחשב בכך שהתנהגותה של הקופה מלבד הנזק שהיא גרמה למתלונן יש בה כדי לפגוע במאמצים להגברת העלייה הצביע הנציב על הצורך בניהול ענייניהם של מועמדים לעלייה בזהירות מיוחדת ובעירנות למשמען של הבטחות הניתנות להם.

חברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי

בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

57. החכרת חנות ברובע היהודי של העיר העתיקה בירושלים

עולה הגיש, בהמלצת המשרד לקליטת העלייה, ב-1973 לחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בקשה למסור לו, בתנאי חכירה, חנות ברובע. החברה רשמה את בקשתו והודיעה לו, שבכוא העת להקצאת חנויות יפורסם הדבר ברכים. בינואר 1976 פורסמה בעתונות הודעה על כך. בעקבות זאת פנה המתלונן לחברה בבקבו בחנות פלונית ובצרפו - בהתאם להוראות שפורסמו - המחאה לבקשתו. אולם אותה חנות (להלן: חנות א') הוקצתה לאחר, שלא הופנה לחברה בתור עולה על ידי המשרד לקליטת העלייה ולא עוד אלא שהצעת הזוכה הייתה נמוכה מזו של המתלונן. למתלונן הוצעה חנות אחרת (להלן: חנות ב') במחיר יותר גבוה, בהיותה גדולה בהרבה, ומיקומה נראה לו פחות.

על פניית הנציבות השיב מנהל יחידת האכלוס של החברה, שבהצעתו נקב המתלונן - לפי סדר עדיפות - בשלוש חנויות; חנות ב' שהוקצתה לו בפועל הייתה בעלת עדיפות שנייה. כיוון שלאותה חנות לא נתקבלה אלא הצעתו של המתלונן ולחנות א', שביקש המתלונן כעדיפות ראשונה, נתקבלה גם ההצעה של האחר, הוחלט להקצות חנות א' לאחר בהתחשב בכך, שהצעתו של המתלונן לא הייתה נוחה בהרבה מזו של האחר.

הנציבות הביאה את תוכן התשובה לידיעת המתלונן, שהגיב על כך באמרו, שתחילה הגיש הצעה לגבי חנות א' בלבד. כאשר הודיע לו מנהל יחידת האכלוס, שעליו לנקוב בעוד שתי חנויות, הוא עשה כן; אולם לגבי שלושתן הציע מחירים נמוכים כדי לגלות דעתו בזה, שההצעה רק הוגשה כדי למלא אחר ההוראות, שכביכול היו קיימות. מיד לאחר מכן ולפני תום המועד להגשת הצעות הוא שלח הצעה נוספת במחיר גבוה בהרבה לגבי חנות א'.

בעקבות זאת פנתה הנציבות אל מנכ"ל החברה, וזה הטיל את בדיקת העניין על המבקר הפנימי של החברה. הממצאים היו: לא הובא לידיעתה של ועדת החברה שדנה בהצעות, כי המתלונן הומלץ על ידי המשרד לקליטת העלייה. האחר, שלו הוקצתה חנות א', הגיש הצעה בסך 151,800 ל"י, שכמעט שלא הייתה שונה מההצעה הראשונה של המתלונן - 150,000 ל"י; הצעתו של האחר לא נרשמה בפנקס דואר נכנס של החברה, ולא צורפה אליה ערכות בנקאית או המחאה, כפי שהיה דרוש על פי ההוראות. בתיק החברה, המתייחס לבקשת ההצעה של המתלונן, אמנם מצויה ההצעה הנוספת בסך 275,000 ל"י שהגיש לאחר מכן, אולם נתברר שמנהל יחידת האכלוס התעלם ממנה ולא הביאה לדיון בוועדה. החברה חתמה עם המציע האחר - לאחר משא ומתן ממושך עמו - על הסכם חכירה במחיר 253,000 ל"י.

בוכח הממצאים הייתה מסקנתו של המבקר הפנימי, שלא היה מקום לניהול משא ומתן על הקצאת חנות א' אלא עם המתלונן. הוא המליץ לחברה לבטל את ההסכם עם המציע האחר ולאפשר למתלונן לחכור חנות א' לפי תנאי החברה במועד חתימת ההסכם עם האחר.

החברה פעלה לפי ההמלצה ופנתה אל המתלונן; אולם זה לא היה מעוניין עוד לחכור את החנות. בנסיבות אלו השאירה החברה בתוקף את ההסכם עם המציע האחר.

מנכ"ל החברה הודיע לנציבות, שהממצאים דלעיל הם תוצאה מליקויים מינהליים, שבגללם שוחרר מנהל יחידת האכלוס מתפקידו ועזב את החברה*.

* בעניין ליקויים שנקבעו בחברה בעבר ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת הביקורת באיגודים, 1974 - מס' 12.

ספורט

58. בחירת ספורטאים לייצוג המדינה באולימפידה במונטריאול

ספורטאי באחד מענפי אתלטיקה קלה התלונן על כך, שלא ניתן לו על ידי גורמי הספורט בארץ לייצג את המדינה באולימפידה שנערכה במונטריאול ב-1976. הוטעם בתלונה שאין היא פרי יומרות בעלמא אלא תוצאה מיכולת של ממש שעמדה במבחן, באשר ייצג בעבר לא אחת את המדינה באירועים ספורטיביים בינלאומיים. השתתפותו נמנעה ממנו הפעם, כיוון שלענף הספורט, שבו הוא עוסק, לא נקבעה על ידי גורמי הספורט בארץ דרגת מינימום של הישג, שלפיה ניתן לשפוט, אם מוצדק שיגורו לאולימפידה אם לאו.

בירור הנציבות העלה, כי זמן רב לפני עריכת האולימפידה במונטריאול הקימו גורמי הספורט בארץ ועדה, שתדון בכל הקשור בהשתתפות ספורטאי ישראל באולימפידה. לשורה של ענפי ספורט - כגון חתירה ואגרוף ולכמה מענפי אתלטיקה קלה, בכלל זה הענף שעוסק בו המתלונן, לא קבעה ההתאחדות הבינלאומית למשחקי אולימפידה כל מינימום. בהעדר מינימום בינלאומי החליטה הוועדה לגבי הענף שפעיל בו המתלונן, שייבדקו סיכויי הספורטאים להגיע באותו ענף להישגים כאלה, שייכללו במחצית העליונה של ספורטאי הארצות המשתתפים באולימפידה. כיוון שהישגיהם של הספורטאים לא ענו למבחן, הוחלט שלא לשגר לאולימפידה כל ספורטאי ישראלי מאותו ענף. הנציבות לא ראתה מקום להסתייג מהחלטת הוועדה.

59. משתתף בהימורי ספורטוטו - האם הגיע לו הפרס הגדול

המתלונן מילא טופס להשתתפות באחד ממחזורי ההימורים, הנערכים על ידי המועצה להסדר ההימורים בספורט במסגרת "ספורטוטו". הוא שילם את דמי ההשתתפות, והטופס נחתם בחותמת הסוכן (תחנת קבלה). חלק א'

מהטופס נשאר בידי הסוכן וחלק ב, נטל עמו המתלונן - לפי המקובל. לאחר גמר המשחקים נוכח, שתוצאות המשחקים זהות עם אלו שניחש ורשמו בטופס על שני חלקיו והוא חשב שזכה בפרס הגדול, אולם בהתקשרו אל המועצה נודע לו, שחלק א' של הטופס, שאמור היה להיות מועבר על ידי הסוכן אל משרדי המועצה, לא נתקבל. בנסיבות אלו לא היה תוקף להשתתפות בהימורים, וממילא לא יכול היה לזכות בפרס שבסך חצי מליון ל"י.

החוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967, מפרט את התנאים, שלפיהם ייערכו ההימורים בספורט; על פי סעיף 8, ייערכו ההימורים בהתאם לתכנית שתפורסם בתקנות. בשנת 1969 הותקנו תקנות להסדר ההימורים בספורט (תכנית ההימורים בכדורגל), ובתוספת נקבע כללית: חלק א' של הטופס יועבר מתחנות הקבלה למשרדי המועצה, בצירוף דין וחשבון על מספר הטפסים שמולאו על ידי המשתתפים. עם קבלת הטפסים תערוך המועצה ביקורת על כך, אם כל הטפסים שדווח עליהם אמנם נתקבלו בפועל; והיה, אם נקבע חסר, חובה על המועצה להודיע על כך למשטרה, לפני המועד שנקבע לקיום המשחקים. לאחר קיום הביקורת יצולמו כל טופסי חלק א' על מיקרופילם, ויישמרו גם טופסי חלק א' וגם המיקרופילם. לאחר גמר המשחקים יושוו נתוני חלק א' אל המיקרופילם, ובמקרה של חוסר התאמה ביניהם יחייב המיקרופילם. טופס, שלא נמצא כלול במיקרופילם, ואפילו הוברר שהוא נתקבל בפועל במועצה - אותו טופס לא יובא כלל בחשבון, והמשתתף זכאי יהיה לקבל חזרה את דמי ההשתתפות ששילם. תקציר התקנות מודפס על גבי הטופס לידיעת ציבור המשתתפים.

בירור התלונה על ידי הנציבות העלה, שחלק א' של הטופס לא הומצא על ידי הסוכן למשרדי המועצה. אף בדו"ח הסוכן למועצה צוין, שטופס המתלונן חסר ואינו מצורף. המועצה מצדה כללה בתוניה על אותו טופס ברשימת טפסים חסרים, שהוגשה למשטרה יום לפני קיום המשחקים. משמע שהמועצה מבחינה זו נהגה כנקבע בתקנות.

הנציבות גם עמדה על השיקולים שמאחורי הוראות התקנות דלעיל: קיימות כ-1,100 תחנות, שלא כולן ממוקמות בתנאים שיבטיחו פעולה תקינה; פעמים הן אף נתונות לעומס בשל המספר הרב של משתתפים. יתכנו איפוא מקרים שטופס יוחתם על ידי סוכן, בטרם מולא על ידי משתתף, או שטופס

ממולא ומוחתם - חלק א' הימנו לא יימסר לסוכן. אף עלול להיות מקרה של קנוניה בין משתתף לבין סוכן, שהלה יחתים טופס על החלק והמשתתף ימלאנו רק לאחר גמר המשחקים והיוודעות התוצאות, ואז גם יומצא הטופס למועצה. ואמנם בהתאם לנמסר מהמועצה, מבין כ-300,000 טופסי משתתפים שבכל מחזור יש, על פי נסיונה, כ-100 בממוצע, שאינם מגיעים בזמן אל משרדי המועצה. בנסיבות אלו יש צורך בקיום קפדני של ההוראות מצד המועצה, הגם שעלול להיפגע מזה משתתף, שמילא טופס כדרוש, שילם את דמי ההשתתפות ואף מסר חלק א' של הטופס לסוכן.

תימוכין לעמדה זו ניתן למצוא בקביעתו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים בעניין השתתפות ב"ניחושון" המוכר כ"לוטו"*, מפי השופט ברנזון - "הטוען לפרס מוטלת עליו חובת ראיה כפולה: שהשתתף בניחושון לפי תנאי התכנית ושניחש נכונה את המספרים שעלו בגורל, ואין אדם יוצא ידי חובה זו, גם כשהוא מוכיח כי רכש כרטיס ומילא אחרי הוראות תכנית ההגרלה בדבר הפקדת העותקים א' וב', אלא אם עותקים אלה מגיעים לידי מפעל הפיס ומאשרים את זכייתו..."

אשר למתלונן, הרי אין הוא יכול להוכיח, שחלק א' של הטופס אמנם הגיע למשרדי המועצה. יוצא שמבחינת פעולתה של המועצה אין מקום להסתייג מזה.

* ע"א 604/69 ו-627/69, 632/69, פד"י כ"ה חלק א' עמ' 401, 407.

❖ תיאורים מקוצרים

מ ש ר ד ה א ו צ ר

60. תשלום מיסי יבוא בשיק

יבואן התלונן על כך, שכאשר בא לשחרר טובין שייבא, ביקש לשלם בבית המכס את מיסי היבוא בשיק משוך על חשבונו בבנק; אולם פקיד המכס סירב לקבל מידיו את השיק ועמד על קבלת התשלום דווקא במזומנים או בשיק בנקאי. אמנם בעקבות פניית היבואן לגובה המכס ניתנה הוראה לקבל את השיק, אך היבואן התלונן על כך, שמלכתחילה לא הייתה נכונות לקבלת השיק.

נתברר שאמנם פעל פקיד המכס על פי ההוראות, באשר המדובר היה בסכום שמעל ל-3,000 ל"י - סכום מירבי, שבשעתו ניתן היה לשלמו בשיק לא-בנקאי, כדי לשחרר טובין מהמכס; אולם ההוראות בעניין זה לא פורסמו לציבור. אף לא הובאה לידיעת הציבור האפשרות למתן שיק בסכום יותר גבוה על פי אישור מראש של גובה המכס.

הנציבות עמדה על כך, שדבר קיום הוראות כאלה יש לפרסם בקרב ציבור היבואנים, למען יוכלו לכלכל עניינם בהתאם.

בעקבות זאת פורסם הדבר ברכים, ובאישור החשב הכללי אף הועלה הסכום המירבי, שניתן לשלמו בשיק לא-בנקאי, לסך 5,000 ל"י**. לגבי תשלום כזה בשיק בנקאי אינה קיימת מגבלה של סכום.

* בחלק זה נכללו תיאורים של תלונות שהעניין שבהן אינו בפרטי המקרה והבירור שנעשה, אלא במידע העולה מהן והעשוי לעניין אנשים רבים בציבור; או תלונות שבירורן הביא לתוצאות שהן מעבר לענינו המיוחד של המתלונן.

** בדבר האפשרות של תשלום קנסות ואגרות בתי משפט והוצאה לפועל בשיק לא-בנקאי ראה דו"ח שנתי 4, תלונה מס' 32, עמ' 73.

61. עיכוב שחרור מטענים בשל חוב
מכס קודם בסכום קטן

יבואן התלונן על בית המכס באשדוד, שעכב שחרור משלוחים, שהיו מיועדים לו, בשל טענה של חוב מכס בסכום שלא עלה על 86 ל"י - טענה שהתבררה כמוטעית, כי עוד קודם לכן שולם החוב; לא די בכך אלא אותו בית מכס אף פנה לבתי מכס אחרים, כי יעכבו שחרור משלוחים שיגיעו על שם היבואן.

בעקבות בירור הנציבות התנצל אגף המכס והכלו בפני המתלונן. כדי למנוע תקלה דומה הוציא האגף בתדריכו הוראות להסדרת הנושא של עיכוב שחרור מטענים ליבואן מורשה, בין השאר: קביעת המוסמכים להגשת בקשה לעיכוב לידי מחלקת חקירות ופיקוח בהנהלה; ריכוז ההודעות על עיכוב מטענים בהנהלה באמצעות המיכון; ביטול אוטומטי של העיכוב כעבור שישה חודשים בהעדר חידוש הבקשה לעיכוב.

62. נסחי רישום ממגיש דו"ח על ענייני עזבון

עורך דין ייצג עזבון, המורכב גם מנכסי דלא ניידי. בהתאם לסעיף 11 לחוק מס עזבון, תש"ט-1949, הגיש למנהל מס עזבון דו"ח על ענייני העזבון וביקש קבלת אישור על הגשת הדו"ח. המנהל ביקש ממנו השלמות, בין השאר, נסחי רישום מלשכת המקרקעין לגבי הנכסי דלא ניידי. עורך הדין פנה בתלונה על כך לנציבות תלונות הציבור וגם ללשכת עורכי הדין, שדרישת נסחי רישום, אשר מילווה כרוך בתשלום, אינה מעוגנת בחוק.

סעיף 13(א) לחוק קובע, שמנהל מס עזבון רשאי לדרוש מהחייב במסירת דו"ח את הפרטים שיראה בהם צורך וכן כל מסמך או תעודה שבידו.

נציבות התלונות הצביעה בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, שמלשון הסעיף מסתבר, שאין זה מסמכותו של מנהל מס עזבון לדרוש ממגיש דו"ח, כי יוציא ויצרף נסחי רישום, באשר אין הם בגדר מסמך או תעודה, המצויים בידי המגיש. וכל עוד אין בחוק הוראה מפורשת על כך, אין

לדרוש זאת; אם נסחי רישום דרושים למנהל, בידיו להשיגם ישירות
מלשכת המקרקעין על פי הפרטים שנמסרו בדו"ח.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש קיבלה את עמדת נציבות התלונות ונתנה
הוראה בהתאם.

63. ביול מסמכים ללא עמידה בתור

משרד עורכי דין שלח אחד מעובדיו למשרד האיזורי של מס בולים
בתל אביב כדי לבייל ארבעה חוזים. נאמר לו, שעל פי ההוראות הקיימות
ניתן, מחמת העומס, לטפל בביול שני מסמכים בלבד של פונה; המביא עמו
יותר משניים לביול עליו לעמוד בתור פעם נוספת.

בעקבות בירור הנציבות הודיע אגף המכס והבלו, שבמשרד הונהגו הליכים
משופרים לביול מסמכים, והם הובאו לידיעת ציבור הפונים בשלטים שנתלו
שם: כל המסמכים, שאחד מביא לביול, יוגשו למשרד בצירוף מכתב לואי
מפרט ויושאר שם, בלא שיהא צורך כלל לעמוד בתור; לאחר פעולת הסיווג
וקביעת המס המגיע יודיע המשרד טלפונית על כך למגיש המסמכים. באין
עומס במשרד אף ייערכו פעולות הסיווג והביול של כל המסמכים לאלתר
במעמד הגשתם.

64. טיפול מזורז בענייני נכי רדיפות הנאצים שבגיל השיבה על פי תיקון 4 בחוק נכי רדיפות הנאצים

המתלונן קיבל מאוצר המדינה בגין נכות שנגרמה לו בתקופת השואה,
תגמולים על פי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשל"ז-1957. ב-1971 אישרו
לו השלטונות בגרמניה פיצויים על נכות זו. על פי דרישת הרשות
המוסמכת בלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר, החזיר המתלונן סכומי
תגמולים שקיבל עד אז ממנה.

בחוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 4), תשל"ז-1976, שפורסם ביום
30.12.1976*, נקבעו הוראות חדשות בעניין החזר סכומי תגמולים על ידי
*ס"ח תשל"ז 836, עמ' 30.

נכה שזכה לפיצוי משלטונות גרמניה בשל נכותו. בעקבות הוראות אלה על הרשות המוסמכת לעשות, לפי בקשתו של נכה, חשבונו מחדש. המתלונן ביקש בינואר 1977 לעשות לו חשבון מחדש ולפי זה להשיב לו, כולט או מקצתם, את הסכומים שהחזיר בשעתו. בהדגישו את גילו - 72 - ככל המתלונן ביוני 1977 בפני הנציבות, כי טרם הושב לו הכסף. הנציבות פנתה מיידית ללשכה וזו השיבה, כי כתוצאה מריבוי הפניות מוצפת מחלקת הכספים שבמשרד האוצר באלפי הוראות תשלום; השבת הכספים מחייבת בדיקה קפדנית ושחזור חשבוניות מלפני עשר עד שנים עשרה שנה; מה גם שהמחלקה מתקשה למצוא כוח אדם מקצועי מתאים. עוד הודיעה הלשכה, כי לעורך הדין של המתלונן, שהגיש מטעמו את הבקשה ללשכה, ניתנה הודעה על שלב הטיפול שבו נמצא עניינו של מרשו. הנציבות הסבירה למשרד, שלדעתה יש לתת עדיפות לבקשותיהם של נכים שבגיל השיבה ולבעלי נכות גבוהה. ואמנם הודיע המשרד, שבהשבת הכספים האמורים הוחלט לתת עדיפות לנכים שבגיל השיבה ולאלה שנכותם היא מעל ל-60%. ההחזר - בסך 5,153 ל"י - למתלונן בוצע ביולי 1977.

65. קצבאות מגרמניה פטורות ממס הכנסה בישראל

המתלונן, תושב קרית טבעון, מקבל קצבת זקנה ממוסד הביטוח הסוציאלי לשכירים הפדראלי בגרמניה. הוא נדרש על ידי פקיד השומה בחיפה לכלול בדו"חות על הכנסותיו לשנים 1969 עד 1974 את סכומי הקצבה. הוא עשה כן, וחויב במס הכנסה בשיעור רגיל על אותם סכומים. לאחר שנודע לו, כי לא היה מקום לחיובו במס על הקצבה מגרמניה, פנה באוגוסט 1975 לפקיד השומה וביקש את תיקון השומות בהתאם וכן את החזר המס. נאמר לו כי בכל זאת הוא חייב במס, אך רק בשיעור 25% מ-75% מהקצבה. אשר לצמצום בסיס החיוב ל-75% מהקצבה, מתבסס הדבר על סעיף 9א (ב) לפקודת מס הכנסה, אשר לפיו 25% מקצבה, שמקבל אדם בהגיעו לגיל פרישה, פטורים ממס. לשאלת המתלונן על האסמכתא לעצם החיוב של קצבת זקנה מגרמניה במס ולשינוי שיעורי המס לא קיבל מענה.

בדיקת הנציבות העלתה, כי בעקבות חילופי אגרות, שנוספו לאמנה שבין מדינת ישראל לבין הריפובליקה הפדראלית של גרמניה למניעת מס כפל - אמנה שניתן לה תוקף על פי צו מס הכנסה (מניעת מס כפל) (גרמניה) תשכ"ז-1967 - פטורות ממס בישראל קצבאות מגרמניה המשולמות על ידי מוסד הביטוח הסוציאלי לשכירים לאלו, שחדלו להיות מבוטחים בו עקב רדיפות הנאצים, ובמסגרת חוקי הפיצויים הגרמניים הוחזרו להם זכויותיהם.

למתלונן תוקנו השומות והוחזרו לו סכומי המס, שבהם חויב על הקצבה מגרמניה, בצירוף ריבית.

ח י נ ו ך

66. התנאת רישום לבית ספר תיכון בתשלום לקרן ועד ההורים

המתלונן רשם את בנו לבית ספר תיכון שבבעלות עיריית רחובות וכתנאי להרשמה נדרש לשלם סך עשרים ל"י לטובת קרן ועד ההורים של בית הספר. המתלונן שילם בעל כרחו בהצביעו על הודעת העירייה לתושבי העיר, שבגין ההרשמה לא ייגבה כל סכום.

על פניית הנציבות השיבה העירייה שהתשלום שנגבה מהמתלונן היה בחזקת תרומה, ושם הוא עומד על השבת הכסף, הוא יוכל לקבלו ממזכירות בית הספר.

הנציב הצביע בפני העירייה, שתודיע להנהלות בתי הספר שבבעלותה, שאם נגבה מהורים תשלום, שאינו בגדר תנאי להרשמה ועל כן לא חובה אלא רשות, יש להציג את התשלום במפורש כתשלום מרצון ולא כתנאי לקבלת התלמיד לבית הספר, כפי שנעשה במקרה התלונה.

67. תשלום שכר לעובד ארעי בגין שירות מילואים של יום אחד

המתלונן הועסק כעובד ארעי במשרד החינוך והתרכות. את שכרו קיבל לפי הדירוג האחד - אחד הדירוגים, שלפיהם מקבלים משכורתם עובדי המדינה.

בנובמבר 1976 יצא המתלונן לשירות מילואים למשך יום אחד. המשרד סירב לשלם לו שכר לאותו יום.

הפסקאות בתקשי"ר הדנות בנושא הן 34.341-2.

לפי 34.341, עובד ששירת במילואים במשך תקופה שאינה עולה על יומיים ושלא קיבל תשלום מצה"ל בעד אותה תקופה, זכאי למשכורתו המליאה בעד אותה תקופה של שירות המילואים; קיבל העובד תשלום מצה"ל בעד אותם ימים, זכאי הוא להפרש שבין משכורתו המליאה בעד אותם ימים לבין התשלום שקיבל מצה"ל.

34.342 קובעת: עובד ארעי, המקבל שכר לפי תעריף של האיגוד המקצועי או שכר סטודנטים וששירת במילואים במשך תקופה שאינה עולה על יומיים ושלא קיבל תשלום מצה"ל בעד אותה תקופה של שירות המילואים, אינו זכאי למשכורת או לתגמול בעד אותם ימים.

הוצבע בפני המשרד, שמאחר שהפסקה האחרונה מתייחסת רק לאותו ארעי, המקבל שכרו אם לפי תעריף של האיגוד המקצועי ואם במסגרת שכר סטודנטים, הרי כל עובד ארעי, המקבל שכרו לפי דירוג אחר - דוגמת המתלונן שקיבל שכרו לפי הדירוג האחד - חלות עליו הוראות הפסקה הראשונה; ולפי זה זכאי הוא לקבלת מלוא שכרו - או הפרשי שכר - בגין שירותו במילואים. המשרד קיבל את עמדת הנציבות.

מ ש ט ר ת י ש ר א ל

68. תעודה הדרושה על פי חיקוק חייבת להינתן ללא תשלום

המתלונן, שרצה לעבוד בתור ימאי, נדרש על ידי משרד התחבורה להצטייד בתעודה על העדר רישום פלילי במשטרה. הוא פנה למשטרה שתוציא לו תעודה, וזו גבתה ממנו אגרה של 15 ל"י. המתלונן קבל על כך, ופנה במקביל למשרד המשטרה.

התלונה נמצאה מוצדקת. כאשר התעודה דרושה כדי למלא אחרי דרישה על פי חיקוק - לדוגמה, כשירות לעבוד כימאי, כבמקרה דנן, או כנהג

ציבורי - מנועה המשטרה מלגבות אגרה בהעדר אסמכתא חוקית לכך. לעומת זאת, אם פנייה לקבלת תעודה היא לצורכי מידע גרידא, רשאית המשטרה לדרוש תמורת השירות.

מטה המשטרה הוציא הנחיות בנדון כדי למנוע הישנות מקרה כזה. גם הוחזרה למתלונן האגרה ששילם.

מ ש ר ד ה פ נ י ם

69. דרישת אגרה עבור איתור מען במירשם האוכלוסין

עורך דין פנה לנציבות בתלונה על כך, ששר הפנים קבע בתקנה 5 לתקנות מירשם האוכלוסין (סדרי רישום), תשל"ג-1972, אגרה בעד בקשה לאיתור מען של אדם במירשם האוכלוסין. לדעתו, אין לשר סמכות, מכוח חוק מירשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965, להתקין תקנה כזאת. עוד נטען על ידיו, שמשרד הפנים גובה את האגרה מראש - דהיינו האגרה משולמת בין שעלה בידי המשרד לאתר את המען ובין שלא. לבסוף, אם מוגשת בקשה לקבלת הבהרות או פרטים נוספים בקשר לתשובת המשרד על הבקשה המקורית, שוב נדרשת אגרה.

חיוב באגרה בגין טיפול בבקשה לאיתור מען נעשה מכוח סמכותו של שר הפנים בהתאם לסעיף 47(א) לחוק מירשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965, אשר לפיו רשאי השר להתקין תקנות בדבר אגרות בעד מתן שירותים ותעודות לפי חוק זה.

עמדת משרד הפנים היא, שעצם הבירור של בקשה לאיתור מען הוא בגדר שירות כמובנו בסעיף דלעיל. על כן נגבית אגרה עבור כל בקשה כזאת, גם אם במהלך הבירור נקבע, שאי אפשר להיענות לבקשה. אם, בשל טעות או מחדל של המשרד, דרוש בירור חוזר, אינה נגבית אגרה בשנית; אולם אם הבירור החוזר דרוש מחמת ליקוי או העדר פרטים בבקשה המקורית למתן השירות, תיגבה אגרה נוספת בגין הבירור הנוסף.

הנציבות לא מצאה מקום להסתייג מעמדת משרד הפנים.

70. חובת חברה שחתמה כמוכרת על חוזה מכירת דירה

המתלונן, איש צבא הקבע, רכש דירה מחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ לאחר שנודע לו, שעל פי סיכום, שהושג בין משרד הבטחון לבין החברה, זכאי הוא להנחה של 3% מהמחיר. לאחר ששילם כמה תשלומים על חשבון המחיר, התעניין בדבר ההנחה, ופקיד המכירות בחברה השיב, שעליו להציג אישור מוסמך על היותו בצבא הקבע; ואז, עם התשלום האחרון, תינתן לו ההנחה. אולם המתלונן לא קיבל את ההנחה בטענה, שהסיכום דלעיל אינו חל על הדירה הנדונה, באשר הבעלות עליה אינה של החברה אלא של משרד השיכון; ולפי זה, אין החברה אלא סוכנת מכירות. הנציבות הצביעה על המצב שנשתקף בחוזה עם המתלונן, אשר לפיו החברה מופיעה ייחודית כמוכרת; הא ראייה שגם עובד החברה, שאליו פנה המתלונן בדבר ההנחה, סבור היה, כמו המתלונן, שהדירה שייכת לחברה. אם לקבל את עמדת החברה, כי אז דבר היותה סוכנת מכירות בלבד חייב היה להיאמר בחוזה, מה שלא נעשה. לפיכך הומלץ להעניק למתלונן את ההנחה. החברה פעלה בהתאם.

71. תנאי שכירות של דירות עמידר לעולים

עולה מרוסיה קיבלה מחברת עמידר דירה בשכירות. בחוזה השכירות שנעשה בנובמבר 1975 נקבע שכר הדירה החודשי ל-242 ל"י. ביולי 1976 הועלה שכר הדירה ל-294 ל"י. המתלוננת קבלה על כך, שמלכתחילה נקבע לה שכר דירה גבוה משנקבע לשוכרי דירות דומות, וכן על שיעור ההעלאה. בהתאם לבירור הנציבות, תוספת שכר הדירה שנדרשה התבססה על החלטה ועדת השרים לענייני כלכלה שנתקבלה ביוני 1976 להעלות את שכר הדירה במושכרי עמידר ב-22%. אולם החלטה זו לא ניתן להחילה על הדירה שגרה בה המתלוננת, באשר בחוזה השכירות עמה נקבע, שדמי השכירות צמודים למדד יוקר המחיה; בתקופה שבין נובמבר 1975 ליוני 1976 לא עלה המדד

אלא בכ-15%. לפי זה, ניתן היה להעלות את שכר הדירה באותו שיעור בלבד. זאת ועוד. בהתאם להוראות עמידר, עולה חדש, שהדירה, הנמסרת לו על ידי עמידר, היא דירתו הקבועה הראשונה, זכאי בשנה הראשונה להנחה בשיעור 30% משכר הדירה המלא; ובשנה השנייה, ל-15%. לפני קבלת הדירה מעמידר גרה המתלוננת זמנית בדירה שכורה שבבעלות פרטית, ושכר הדירה שולם על ידי המשרד לקליטת העלייה. אולם סניף עמידר לא העניק לה אותה הנחה. הוצבע בפני עמידר, שיש לחשב בהתאם את שכר הדירה שעל המתלוננת לשלם. עמידר פעלה כמומלץ.

72. החזר שכר דירה לדיירת נזקקת סעד

נתמכת סעד, הגרה בדירה שבבעלותה של חברת עמידר, המציאה בסוף יולי 1976 לעמידר התחייבות מצד לשכת הסעד, שהלשכה תשלם בעבורה את שכר הדירה לתקופה 1.4.1976 - 31.3.1977. בינתיים שילמה המתלוננת מכיסה את שכר הדירה מאפריל עד יולי 1976. עם המצאת ההתחייבות דרשה המתלוננת את החזרת הסכום ששילמה. עמידר סירבה בהתבססה על הוראה פנימית, שלפיה דייר ששילם מכיסו שכר דירה לתקופה שמראשית שנת כספים ועד למועד הגשת ההתחייבות לעמידר, אף כי ההתחייבות של לשכת הסעד היא לכל שנת הכספים - בכלל זה התקופה שבעדה שילם נתמך הסעד מכיסו - לא יקבל חזרה את שכר הדירה ששילם; לעומת זאת, מי שלא שילם סכום כל שהוא על חשבון שכר הדירה, פטור משכר דירה לכל התקופה שאליה מתייחסת ההתחייבות.

הוצבע בפני עמידר שזו היא הוראה שאין הדעת סובלתה, כאשר היא מפלה לרעה דווקא דיירים המקיימים חובה של תשלום שכר דירה בזמן. בעקבות זאת החזירה עמידר את הסכום למתלוננת; ההוראה דלעיל שונתה, ונתמך סעד שבינתיים שילם שכר דירה בעד תקופה, שאליה מתייחסת התחייבות לשכת הסעד, יקבל חזרה את הסכום.

73. החזקת מכשיר קשר אלחוטי לשעשוע - אסורה

בנו בן השמונה של המתלונן קיבל במתנה מכשיר קשר (ווקי-טוקי). באחד הימים השתעשע בו ברחוב, והמכשיר נלקח על ידי המשטרה. זו הייתה מוכנה להחזירו למתלונן, בתנאי שיצטייד ברשיון ממשרד התקשורת להחזקתו. המתלונן הגיש בקשה, בתארו את המכשיר ולמי הוא מיועד; המשרד סירב בנימוק, שאין הוא מוציא רשיונות אלחוט לצורכי שעשוע.

על פי סעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), תשל"ב-1972, הפעלתו של מכשיר קשר אלחוטי מחייבת רשיון. רשיונות ניתנים על פי תקנות הטלגרף האלחוטי (תחנות קשר), תשל"ד-1974.

כיוון שכמות התדרים (גלים) שניתן לנצלם לצורכי קשר מוגבלת, הרי שיש להקצותם, על פי רשיונות, לצרכים חיוניים ואין מקום לרישוי כבמקרה דנן למטרת שעשוע.

הנציבות הסבירה למתלונן, שמבחינת החוק אין נפקות למטרת השימוש במכשיר, באשר כל שימוש במכשיר קשר צורך מכמות התדרים המוגבלת ושימוש לא-חיוני יש בו, איפוא, מהמפריע להפעלת מכשירים המוחזקים על פי רשיון. למשרד התקשורת העירה הנציבות, שכדי שהאזרחים יהיו מודעים לאיסור שבהחזקת מכשיר קשר לשעשוע, מהנכון להגביר את פעולת ההסברה בעניין. המשרד הודיע, שהוא מברר דרכי הסברה נוספות.

למתלונן ניתנה האפשרות למכור את המכשירים לאדם פרטי, על פי אישור משרד התקשורת, או לסוחר מורשה לסחר אלחוטי.

ר ש ו ת ה נ מ ל י ם

74. מכרז על משרה לשם יצירת עתודה

בדצמבר 1976 ראה המתלונן בעתונות מודעה, שלפיה מפעל גדול בדרום הארץ מחפש מועמד מתאים לניהול יחידה, בפירוט הכישורים והנסיון הדרושים. המתלונן הגיש מועמדותו. ממכתב התשובה נתברר למתלונן, שהמפעל המחפש הוא רשות הנמלים, והוא הוזמן לראיון עם מנהל אגף מינהל וארגון של הרשות. בשעת הראיון באמר לו, שמגמת המכרז היא לאתר עתודת כוח אדם פוטנציאלי לשם איוש משרות לעת מצוא. המתלונן התרעם על כך, שהמודעה לא שיקפה את כוונת הרשות, כי אחרת לא היה מתראיין, כדי שלא להפסיד יום עבודה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אם אין כוונה להכריז כדי להביא למילוי משרה מסוימת, יש לציין מה היא כוונת המכרז.

רשות הנמלים קיבלה את עמדת הנציבות והבטיחה למנוע הישנות המקרה.

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

75. גביית כול בטחון ממחזיקי רדיו/טלוויזיה

המתלונן התלונן על כך, שנדרש לשלם אגרת רדיו בסכום גדול משאושר על ידי הוועד המנהל של רשות השידור, כפי שפורסם בילקוט הפרסומים. בירור הנציבות העלה, שמלבד האגרה המאושרת, על מחזיק מקלט לשלם כול בטחון.

הוצע שכדי למנוע תמיהות ופניות ממחזיקי מקלט נוספים בנושא זה על הרשות לפרט ב"אישור על תשלום האגרה להחזקת מקלט" מה נדרש ושולם

בגין האגרה ומה בגין בול בטחון; פירוט כזה מצוי גם בחשבוניות טלפון, חשמל ועוד.

רשות השידור הודיעה לנציבות, שהיא מקבלת את המלצת הנציבות ואף כבר מבצעת אותה.

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

76. חובת הצבעה על זכות ערר

ברו"ח שנתי 5, תלונה מס' 80, עמ' 139, עמד הנציב על כך שעיריית נתניה בתור ועדה מקומית לתכנון ולבנייה אינה נוהגת להודיע למי שנדחתה בקשתו להיתר בנייה על זכותו לערור על ההחלטה בפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - זכות כנקבע בסעיף 152 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. הוצבע בפני העירייה, שסעיף 5 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, קובע מפורשות שאם החלטה של עובד ציבור נתונה לערר על פי חיקוק, על עובד הציבור (במקרה זה העירייה) להודיע לאדם הזכאי לערור על זכותו לערור ועל דרכי הגשת הערר והמועד להגשתו.

באחרונה שוב כיררה הנציבות תלונה על עיריית נתניה בנושא אי-מסירת מידע בדבר הזכות לערור.

הנציבות חזרה והעמידה את העירייה על חובתה האמורה ובמקביל פנתה אל מינהל התכנון שבמשרד הפנים, בבקשה לדאוג להפצת חוזר מתאים בין הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, שימלאו את המוטל עליהן בנדון. משרד הפנים הודיע לנציבות שהוא פועל בהתאם; עיריית נתניה הודיעה אף היא, שלהבא תמסור לנוגעים לדבר את המידע על זכות ערר.

תושבת עכו נזקקה באחד מימי מנוחה באופן דחוף לתרופות; אולם הדבר לא עלה בידה, כאשר כל בתי המרקחת שכעיר היו סגורים.

לפי תיקון לפקודת הרוקחים מפברואר 1975*, רשאים שר הבריאות ושר הפנים לחייב, על פי צו, רשות מקומית לקבוע תורנות בתי מרקחת בתחום שיפוטתה. משרדי הבריאות והפנים נתקלו בקשיים גדולים בהפעלת החוק, ולמעשה טרם פורסם כל צו בנדון. עם זאת, לגבי אזורים נרחבים בארץ לא היה צורך בהפעלת סמכויות השרים, כיוון שהשירות התורני הוולונטרי של בתי המרקחת, בפיקוח הרוקחים המחוזיים, מספק את צורכי האוכלוסיה.

אשר לתלונה, לאחר פנייה של הנציבות אל משרד הבריאות בא המשרד בדברים עם ראש עיריית עכו, וסוכם על הנהגת תורנות בתי מרקחת בעיר. דבר קיום התורנות הובא לידיעת התושבים.

* ספר החוקים תשל"ה, עמ' 60.

נספחים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה
לאחר דיון בוועדה ב-10 תלונות מתוך מבחר התלונות
שהובאו בדו"ח השנתי 5 של נציב תלונות הציבור

עקשנות משרד לממש זכות עולה לפטור משכר לימוד

(תלונה מס' 17, עמ' 59 בדו"ח)

בדיון השתתפו נציגי משרד החינוך והתרבות
והמשרד לקליטת העלייה.

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 היתה 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 "איגרת להורה" שפירטה את ההוראות המסדירות את הזכויות והחובות בנוגע לקביעת מילגה לשכר לימוד ואת האישורים שיש לצרף לשאלון; באותה איגרת לא נאמר דבר בעניין הזכאות 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.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

- א. הוועדה שמעה את נימוקי משרד החינוך והתרבות לחוסר האפשרות לתת פטור רטרואקטיבי משכר לימוד לעולה חדש ולאי-השלמתו עם המלצות נציב תלונות הציבור ואין היא מקבלת זאת.
- ב. הוועדה מפנה תשומת לב משרד החינוך והתרבות 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 שאינו לפי דרכו של

מינהל תקין או שיש בהם משום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט,
לישארו בקלקלתם ולא יתוקנו כדרישתו".

ג. הוועדה בדעה כי מגמת מדינת ישראל היא להגביר את העלייה וקליטת
העולים ואם אחד מהגורמים לכך הוא על-ידי מתן הטבות לעולים
החדשים - יש לכבד זאת ועל משרד הקליטה לעמוד על משמר זכויותיו
של העולה.

ד. הוועדה קובעת כי על משרד החינוך והתרבות לדאוג שבשאלונים
הנשלחים להורים "לקביעת זכאות למילגה בלימודים על-יסודיים"
תאוזכר להורים זכותו של עולה לקבל פטור משכר לימוד במשך 4
שנים מעלייתו ארצה.

ה. הוועדה פונה למשרד החינוך והתרבות לדאוג לכך שבכל מקרה שעולה
חדש טוען שלא ידע על זכותו לקבלת פטור משכר לימוד בבית-ספר
על יסודי יוחזר לו שכר הלימוד ששילם.

הטלת חיוב כספי על אסיר בשל השחתת רכוש המדינה

(תלונה מס' 23, עמ' 70 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי שירות בתי-הסוהר.

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 חוייב כל אחד בתשלום סכום שבין 17 ל"י ל-30 ל"י שישולם
לאוצר המדינה מתוך פקדונם.

המתלונן קבל בפני הנציבות על עצם חיובו בדיון וכן על כך, שהסכום
שחויב בתשלומו 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
כיאות 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 ייתכן 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 בהסבת נזק לרכוש שהושחת בזדון.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

(א) הוועדה רושמת לפניה הודעת נציגת שירות בתי הסוהר כי בתלונה
הנדונה, בה חוייב האסיר בעונש כספי על השחתת רכוש המדינה, היה
מקרה בודד והסכום ששילם האסיר היה סמלי בלבד.

(ב) הוועדה ערה לעובדה כי העדר סעיף המתיר לשירות בתי הסוהר הטלת
חיוב כספי על אסיר בשל השחתת רכוש המדינה עלול לגרום לריכוז
תופעות של השחתת רכוש המדינה בהעדר סנקציה יעילה.

השהיות מרובות בתיקון פגמים בדירות שאוכלסו
ע"י חברות שיכון

(תלונה מס' 30, עמ' 81 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו מנכ"ל משרד השיכון ועובדי המשרד
ומנכ"ל "עמידר"

בכל הדו"חות השנתיים של נציב תלונות הציבור עד עתה (5 במספר)
נדונו תלונות על פגמים בדירות שנרכשו מחברות השיכון הציבוריות
וכן על הזמן הארוך והקושי הרב הנגרם למתלוננים עד לתיקון הדירות.

בדו"ח השנתי 5 של נציב תלונות הציבור נדון המקרה הבא:

בדירה שנקנתה בתחילת 1970 על-ידי המתלוננים מחברת שיכון ופיתוח
לישראל בע"מ נתגלתה בשנת המגורים הראשונה רטיבות חמורה המסוכנת
לבריאות המשפחה. פנייתם לעמידר, לשו"פ ולמשרד השיכון לתיקון
הפגמים לא הועילה. הנציבות שקיבלה לראשונה את התלונה בינואר 1973
פנתה פעמים מספר לגורמים הנ"ל ורק באוגוסט 1975 נעשה תיקון שיגרתי.
התיקון לא הועיל. חברת "עמידר" אף סרבה לבצע תיקון על-פי הצעות
היועץ ההנדסי של הנציבות. משרד השיכון סרב להיענות לבקשת המתלוננים
לבוררות בעניין, כפי שנקבע באחד מסעיפי החוזה. בעקבות התערבות
הנציב, לאחר פנייתו לשר השיכון על הצורך בקיום הבוררות, הודיע שר
השיכון ביולי 1976 על מינוי בורר בעניין.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

(א) הוועדה רושמת לפניה הודעת נציב תלונות הציבור כי הבוררות
אכן קויימה, חוות הדעת של היועץ ההנדסי לנציבות, אומצה על-ידי
הבורר והוצא מכרז לביצוע עבודות התיקון.

הוועדה קובעת כי במקרה זה ובמקרים דומים שאוזכרו בדו"חות
קודמים של נציב תלונות הציבור נגרם לאזרחים סבל רב כתוצאה
מן הסחבת ומן ההשקיות בתיקון ליקויים שהחובה לבצעם מוטלת
על חברות השיכון על-פי החוזה.

(ב) הוועדה קובעת כי על חברות השיכון ומשרד השיכון להתייחס ביתר
הקפדה וללא שיהוי למילוי תנאי ההסכם בעניין תיקונים בינו לבין
המשתכנים.

(ג) הוועדה בדעה כי תיקון ואחזקת מבנים שנמכרו על-ידי חברות
השיכון או המושכרים על ידן הם צורך לאומי ויש לעשות לאחזקתם.

לוועדה נמסר מפי מנכ"ל "עמידר" כי מתקיימים דיונים לגבי הצעות נוהל להסדרת היחסים בין משרד השיכון, "עמידר" והקבלנים באשר לתיקונים הנובעים מכנייה לקויה. הוועדה פונה למשרד השיכון לגבש בהקדם נוהל מחייב בנקודה זאת.

(ד) הוועדה פונה למשרד השיכון להגביר את הפיקוח וההקפדה לגבי טיב ואיכות בניית הדירות הנמסרות למשתכנים באמצעות חברות השיכון.

הלוואה לצרכי שיכון ל"עובד נדרש" באזור פיתוח

(תלונה מס' 31, עמ' 84 בדו"ח).

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד השיכון.

המתלונן היה רשום במשרד השיכון במסגרת תכנית לזוגות צעירים. הוא החליט לרכוש דירה במגדל העמק. לשם רכישת דירה נרשם באותו מקום בחברה המאכלסת, שיכון זפיתוח 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 נתברה לה, שמתן ההלוואה למתלונן במעמד של עובד נדרש אינו כרוך רק בשינוי תנאי החזר ההלוואה, כפי שצויין, 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 מהפירסומים 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 שבפירסומים 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 ההלוואות, בעלי מעמד של עובדים נדרשים, על כך.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין ה"ל:

- (א) הוועדה רושמת. לפניה ומאמצת המלצות נציב תלונות הציבור בעניין הלוואות לצרכי שיכון ל"עובדים נדרשים" באיזורי פיתוח.
- (ב) הוועדה מציינת בחיוב הודעת נציגי משרד השיכון שלפיה החל ביולי 1976 אוחד כל הסיוע הניתן באזורי פיתוח אם במסגרת

סיוע לזוגות צעירים ואם במסגרת שיפור תנאי המגורים לתושבי
אזור הפיתוח ואם במסגרת "עובדים נדרשים". הוועדה מקווה
כי מקרים כבתלונה זו לא יישנו בגלל האחידות בתכניות הסיוע
וכן בשל העובדה שהאנשים העוסקים במתן זכויות אלה תודרכו
בהתאם לכך.

דרישה להתייצב במשרד רישוי לשם ביטול רישום רכב

(תלונה מס' 37, עמ' 91 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד התחבורה.

המתלונן היה בעל מכונית שנזוקה קשה במאי 1975 ולא היה כדאי לתקנה.
על-פי דרישת חברת הביטוח נמכרה לה המכונית. לאחר שהמתלונן קיבל
מאגף הרישוי שבמשרד התחבורה טופס חידוש רישיון לאותה מכונית, הוא
הודיע לאגף כי המכונית על מסמכיה הועברה לחברת הביטוח בהוסיפו,
כי קרוב לוודאי שאין המכונית קיימת עוד. בתשובה 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; כיוון שבעת
ביטול מספר רכב יש להחזיר למשרד הרישוי גם את לוחיות הזיהוי של
הרכב, הרי שמוצדקת היתה 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 הסכם 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.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה כענין הנ"ל:

(א) הוועדה רושמת לפניה הודעת נציג משרד התחבורה כי הנציבות צדקה בקביעתה וכי התקנה האמורה לא איפשרה קבלת לוחות הזיהוי מבעל הרכב.

(ב) הוועדה בדעה כי במקרה זה אין טובת הציבור עדיפה על טובת הפרט, כטענת משרד התחבורה בתשובה לנציב תלונות הציבור.

טענת משרד הרישוי היתה כי אי-החזרת הלוחיות יכולה להביא לשימוש לרעה בהן, אך מי מונע מן הרוצה לעשות שימוש לרעה להזמין לו לוחיות זיהוי רכב? הוועדה בדעה כי משרדי ממשלה חייבים לנקוט כלל זה רק אם יש לכך קביעה בחוק או בתקנות.

(ג) הוועדה קובעת כי על משרד ממשלתי להימנע ככל האפשר מלהטריח אזרחים ללא צורך וכי יש למשרד הצדקה לעשות כך רק אם דרישותיו מעוגנות בחוק.

(ד) הוועדה מציינת לפניה ורושמת הודעת נציג משרד התחבורה כי בנובמבר 1975 התקבלו הוראות-נוהל פנימיות חדשות במשרד התחבורה, לפיהן אין דרישה מבעלי רכב להסיר את לוחיות הזיהוי בעת הפסקת השימוש בו ולהביאן למשרד הרישוי.

רכישת רכב להסעת נכה שלפני גיל חינוך חובה

(תלונה מס' 41, עמ' 98 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי וסגנו.

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 מסיעים אותו יש לקחת גם עגלה ומכשירים אורטופדיים. המתלוננים ביקשו מהלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר, שבמועד התלונה היתה מופקדת על מתן הקלות לנכים בדרך של הלוואה עומדת לכיסוי מיסי היכוא החלים על רכב מנועי, לקבל הלוואה כזאת. בקשת המתלוננים נדחתה כיוון שגיל הילד עדיין למטה מחמש, ולפי הקריטריונים למתן הלוואה אין היא ניתנת אלא מגיל חמש, שבו מתחיל גיל חינוך חובה. הנציבות כבר דנה בעבר בשאלת גיל מינימום למתן ההלוואה. 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. התלווה הנדונה ותלויות אחרות שנתקבלו בנציבות הובאו על-ידיה לתשומת לבו של המוסד. תשובתו היתה, 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 היתה לסגן המנהל הכללי של משרד האוצר סמכות לדון במקרים מיוחדים, גם כטרם מלאו לילד חמש שנים, הרי המוסד אינו נכון לחרוג מההסכם שהוא זה.

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

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין הנ"ל:

- (א) הוועדה רושמת לפני המלצות נציב תלויות הציבור בנושא.
- (ב) הוועדה ערה לעובדה כי בתלווה זו המדובר בילד נכה שחצי גופו התחתון משותק ויש לטפל בו במקומות שונים בארץ.
- (ג) הוועדה בדעה כי אין להפלות בין ילד נכה שלאחר גיל חינוך חובה ובין ילד נכה שלפני גיל חינוך חובה הנזקק לטיפולים שלצורך ביצועם יש להסיעו ברכב למקומות שונים.
- (ד) הוועדה פונה למוסד לביטוח לאומי ולמשרד האוצר לשנות את ההסכם שנעשה בהתאם לסעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי כך שלא תהיה הפליה בין ילדים הנזקקים לטיפול לפני ואחרי גיל חינוך חובה.
- (ה) הוועדה קובעת כי יש לתת בהסכם למוסד לביטוח לאומי סמכות לדון ולאשר מתן הלוואות במקרים מיוחדים, סמכות שהיתה בעבר בידי משרד האוצר, לפני העברת הטיפול בנושא למוסד לביטוח לאומי.

הבטחה של בר-סמכא יש לשמור גם אם כינתיים הועבר
נושא הטיפול לרשות אחרת

(תלונה מס' 42, עמ' 99 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו מנכ"ל הביטוח הלאומי וסגנו.

המתלונן פנה ללשכה לשיקום נכים במשרד האוצר בבקשה לקבל הלוואה עומדת לכיסויי מסי היבוא החלים על רכב מנועי להסעת ילדו הנכה. בקשתו נדחתה, הואיל וילדו עדיין לא הגיע לגיל חמש - התחלת גיל חינוך חובה. על יסוד בירור הנציבות בעקבות תלונתו של המתלונן הבטיח סגן המנהל הכללי של משרד האוצר, שמוסמך 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 כינתיים למוסד לביטוח לאומי. המתלונן פנה אל המוסד בדבר שמירת ההבטחה, שניתנה בשעתה על-ידי סמנכ"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 בכוא השעה, הרי גם אם הטיפול בנושא עבר כינתיים לרשות אחרת מרשויות המדינה, יש לכבד את ההבטחה ולמלאה.

הוצבע איפוא בפני המוסד שיש להזמין את הילד בלא דיחוי בפני ועדה רפואית מתאימה.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

- (א) לוועדה נמסר מפי נציג המוסד לביטוח לאומי כי בכל המקרים שבהם היתה התחייבות מפורשת מצד משרד האוצר ההתחייבות כובדה. במקרה מיוחד זה לא היתה, לדברי נציג המוסד לביטוח לאומי, התחייבות מפורשת אלא הבטחה ולכן היו ספקות לגבי מילוי ההבטחה שניתנה, על-ידי נציג גוף אחר.

(ב) הוועדה רושמת לפנייה הודעת נציג המוסד לביטוח לאומי כי לאחר מעשה נשקל העניין מחדש ובסופו של דבר הוחלט לאשר את מילוי ההבטחה שניתנה על-ידי סמנכ"ל משרד האוצר והילד הוזמן להופיע לפני ועדה רפואית שתדון בקביעת אחוז נכותו.

מטרד שהתמיד

(תלונה מס' 49, עמ' 108 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד הפנים ויו"ר המועצה המקומית יהוד.

הנציבות מקבלת מספר רב של תלונות מאזרחים על מטרדים, שהכולטים שביניהם הם אלו הנגרמים מבנייה לא-חוקית ומהפעלת עסקים שלא כדין באזור 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 להרחבה. מיד לאחר מכן פנה המתלונן לוועדה המקומית לתיכנון 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 הסכל הנגרם לו מהרעש הבוקע 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 הנגריה, ונבדקת האפשרות להעברת הנגריה למקום אחר.

בירור הנציבות בוועדה המקומית העלה, שנגד בעלי הנגריה 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 הנגריה 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.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

- (א) הוועדה קובעת כי על המועצה המקומית יהוד היה מלכתחילה לסרב לתת רשיון להפעלת נגריה באזור מגורים. נגריה באזור מגורים מהווה מטרד לדיירי המקום.
- (ב) הוועדה קובעת כי דרך הטיפול בתלונה זו מצד המועצה ואי-מתן תשובות לנציב תלונות הציבור הם בניגוד לסדרי מינהל תקין.
- (ג) הוועדה רשמה לפניה הודעת נציגי משרד הפנים כי ליהוד יש תוכנית-מיתאר בה נקבע המקום להקמת בנייני תעשייה ושהתכנית אושרה בתיאום עם מינהל מקרקעי ישראל.
- (ד) הוועדה רושמת לפניה הודעת ראש המועצה המקומית יהוד כי המועצה מוכנה לקנות קרקע ממינהל מקרקעי ישראל כדי להסיר מטרדים משטחה

ופונה למינהל מקרקעי ישראל להתחשב בבקשה זו.

(ה) הוועדה קובעת כי במקרה זה ובמקרים רבים דומים מתגלה חוסר אונים מצד הממשל בישראל שאין ביכולתו למנוע בנייה בלתי-חוקית, ולפעול להריסתה לאחר הבנייה.

הזמנת אזרח לבוא למשרד ממשלתי ללא ציון כתובתו וללא פירוט העילה

(תלונה מס' 76, עמ' 136 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד התחבורה.

המתלונן קיבל ממפקח מוסכים מחוזי במשרד התחבורה מכתב ובו נתבקש לסור אליו לבירור בדבר "הקמת מוסך". תלונתו בפני הנציבות היתה 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 היתה 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 התקשי"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.

ואלא סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

(א) הוועדה בדעה אחת עם נציב תלונות הציבור כי כל משרד ממשלתי חייב במילוי הוראות התקשי"ר באשר לכתיבת שם וכתובת המשרד, מספר הטלפון של היחידה ורצוי גם העילה לפניה.

(ב) הוועדה שמעה את דברי נציג משרד התחבורה כי המשרד מקבל את הערות נציב תלונות הציבור, כי הליקויים תוקנו והמשרד יפעל בעתיד בהתאם להוראות התקשי"ר בנדון.

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

(תלונה מס' 82, עמ' 140 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתף נציג עיריית בת-ים

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 למכונתו דו"ח ברירת קנס. הדו"ח נושא אמנם את שם עיריית בת-ים, אך אינו נוקב בעבירה ואף לא בשם בית המשפט שבפניו יש להתייצב, כדרוש. לפי זה טען המתלונן, שהמדובר הוא בקבלן פרטי, שלו החכירה העירייה מגרש לצרכי 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 היתה 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.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניין הנ"ל:

(א) הוועדה רושמת לפנייה הודעת נציג עיריית בת-ים, כי העירייה לא הרשתה לסדרן להנפיק דו"חות קנס על חניה וכי היא פועלת בהתאם לקביעת נציב תלונות הציבור בעניין זה.

(ב) הוועדה מציינת בחיוב וכדוגמא לאחרים את פעולתה של עיריית בת-ים למימוש קביעותיו של נציב תלונות הציבור.

(ג) הוועדה פונה לעיריית בת-ים ולכל הרשויות המקומיות באמצעות מרכז השלטון המקומי לדאוג לפרסום חובותיהם וזכויותיהם של אזרחים המחנים את רכבם במגרשי החנייה העירוניים.

ט ב ל ה 1

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים

ה ג ו *ף	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
משרד ראש הממשלה	5	5	1
משרד האוצר**	700	773	382
מס הכנסה	218	209	106
מס רכוש וקרן פיצויים	150	188	82
מס שבח מקרקעין	32	46	21
מס עזבון	16	23	19
מכס ובלו	150	164	87
נציבות שירות המדינה	24	21	9
משרד הבטחון	102	80	32
צה"ל	94	50	11
משרד הבריאות	101	81	33
משרד הדתות	28	15	7
משרד החוץ	12	6	1
משרד החינוך והתרבות	294	179	99
משרד החקלאות	16	14	4
משרד המסחר והתעשייה	35	23	9
משרד המשפטים	135	100	39
משרד הסעד	43	47	9
משרד העבודה	89	69	19
משרד הפנים	66	48	19

*; ** ראה הערות בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

ה ג ו פ*	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
משטרת ישראל	253	172	53
שירות בתי הסוהר	33	17	2
המשרד לקליטת העלייה	134	148	72
משרד השיכון	181	183	75
משרד התחבורה**	87	77	28
אגף הרישוי	36	15	12
משרד התיירות	7	9	4
משרד התקשורת**	632	577	362
שירותי דואר	92	83	49
שירותי טלפון	484	444	288
בנק ישראל	40	31	14
המוסד לביטוח לאומי	220	222	79
מינהל מקרקעי ישראל	103	55	20
רשות השידור	176	165	150
רשויות מקומיות***			
עיריית ירושלים	109	73	21
עיריית תל אביב-יפו	82	59	19
עיריית חיפה	57	36	21
עיריית נתניה	40	33	21
עיריית רמת גן	34	27	12
עיריית באר שבע	33	31	10
עיריית חולון	30	24	10
אחרות	552	509	229

* ; ** ; *** ראה הערות בסוף הטבלה

התפלגות התלונוות לפי הגופים השונים (המשך)

ה ג ו *q	נתקבלו	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונוות שנחקבלו קודם לכן)	נמצאו מוצדקות
גופים אחרים***			
עמידר	218	274	121
שיכון ופיתוח לישראל	49	62	43
פרזות	39	43	8
חברת החשמל לישראל	37	34	10
החברה למדליות ומטבעות	33	30	4
אחרים	187	143	53
גופים שלא ניתן לברר תלונוות עליהם****	456	15	9

* מרביתה של שנת הדיווח חלה לפני ששונה מבנה משרדי הממשלה ועל כן פורטו המשרדים בטבלה על פי המבנה הקודם.

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

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

**** ב-49 מהתלונוות, מפאת העניין שבהן, היה בירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים אליהם התייחסו.

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים*

מספר התלונות		ה נו ש א
תשל"ז	תשל"ו	
1,789	1,547	א. שירותי רווחה
925	713	1. דיור ושיכון
243	250	הטבת תנאי דיור
157	106	ליקויים בבנייה
159	95	משכנתאות ומחירי דירות
134	115	דיור לעולים
37	49	תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים
225	206	2. סעד
224	285	3. חינוך
90	82	שכר לימוד מדורג
49	51	הכשרה מקצועית
** -	45	בחינות בגרות
34	32	השכלה גבוהה
151	158	4. ענייני נכים
124	133	5. ביטוח לאומי
57	52	6. בריאות (בתי חולים ועוד)
872	994	ב. מסים ואגרות ממשלתיים
230	157	1. אגרות רדיו וטלוויזיה
138	47	קנסות ועיקולים
44	47	שיבושים במשלוח הודעות

* ; ** ראה הערות בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים (המשך)

מספר התלונות		ה נו ש א
תשל"ז	תשל"ו	
179	208	2. מס הכנסה
176	150	3. מס רכוש
** -	87	4. מס ערך מוסף
103	166	5. החזרי תשלומים
772	562	ג. עניינים מוניציפליים
555	400	1. שירותי רשויות מקומיות
259	174	מיפגעים ומיטרדים
168	133	היתרי בנייה
56	42	רישוי לעסקים ולרוכלות
43	29	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה
217	162	2. מסים ואגרות ברשויות מקומיות
72	48	אגרות מים
62	44	ארנונה
25	23	השתתפות בהוצאות סלילה
10	10	מס עסקים
652	674	ד. ליקויים במתן שירות לציבור
389	391	אי-מתן תשובה לפניות
111	120	התנהגות עובדי ציבור
83	58	שיבושים ועיכובים במשלוח תעודות מלווה

*; ** ראה הערות בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים (המשך)

מספר התלונות		ה נ ו ש א
תשל"ז	תשל"ו	
548	515	ה. ענייני עובדים
194	162	משכורות ושכר
96	90	פיטורים ופיצויי פיטורים
68	117	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
** -	47	גימלאות וקיציבאות
536	600	ו. שירותי טלפון ודואר
310	363	התקנת טלפונים ושירותי תיקון
113	128	חשבוניות וזיכויים
90	94	שירותי דואר
1,071	985	ז. שונות
6,240	5,877	ס"ה

* 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. *מספרים המופיעים מול הכותרות אינם זהים אפוא עם סיכום המספרים שמתחתיהן.

** בשנת תשל"ו היה מספר התלונות בנושא זה מועט, ועלכן לא הופיע כנתון בטבלה שבדו"ח שנתי 5.

הסברים והערות לטבלה 2

בטבלה מוצגת התפלגות התלונות לפי הנושאים העיקריים, שעליהם הן נסבו בשנת תשל"ז, ובהשוואה לנתונים המקבילים בשנת תשל"ו. המספר הכולל של התלונות המופיע בטבלה הוא יותר גדול ממספר התלונות,

שהתקבלו באותה שנה, משום שרבים ממכתבי התלונות נוגעים לשני נושאים או יותר.

ההתפלגות לשבע קבוצות מיון עיקריות דומה, מבחינת הלקף התלונות, בשתי השנים; הירידה או העלייה במספר התלונות נעה בגבולות של כ-3% שינויים יותר גדולים חלו בהתפלגות התלונות בתוך הקבוצות עצמן.

בשירותי הרווחה, שהיא הגדולה מבין הקבוצות, פחת מספרן של התלונות בתחום הדיור והשיכון ושיעורן ירד מ-52% בתשל"ו ל-46% בתשל"ז. בעיקר הצטמצם מספר התלונות הנוגעות לליקויים בבנייה ולמשכנתאות ומחירי דירות. חלקן של התלונות בענייני החינוך בקבוצה זו, גדל מכ-12% לכ-18%, וזאת בעיקר בשל עליה במספר התלונות בנושא בחינות הבגרות.

בקבוצה השנייה בגדלה - מיסים ואגרות ממשלתיים - חלה עלייה במספר התלונות, בעיקר בנושא מס ערך מוסף, שהתוצאות הראשונות להפעלתו באו לידי ביטוי בתקופת השנה הנסקרת. אף חלקן של התלונות על החזרי תשלומים עלה בקבוצה זו מכ-12% לכ-17%. מספר התלונות על אגרות רדיו וטלוויזיה פחת וחלקן בכלל התלונות בקבוצה ירד מכ-26% לכ-16%. הוא הדין לגבי התלונות בענייני מס רכוש וקרן פיצויים: מכ-20% לכ-15%.

בנושאים המוניציפליים פחת מספר התלונות בכל התחומים; במסגרת שירותי הרשויות המקומיות - במיוחד בנושא מפגעים ומטרדים - מכ-47% לכ-31%. היקפן של התלונות בנושאים מוניציפליים עולה, למעשה, על הנתונים המשתקפים בטבלה, משום שחלק ניכר משירותי הרווחה הממלכתיים - בעיקר חינוך וסעד - ניתנים במשותף עם הרשויות המקומיות או באמצעותן, בדרך כלל, על פי קריטריונים הנקבעים במשרדי הממשלה.

בקבוצת התלונות על ענייני עובדים חל גידול מכ-12% לכ-23% בנושא סדרי מכרזים וקבלת עובדים, וגם בנושא גימלאות וקיצבאות.

עלייה חלה גם בקבוצת התלונות על שירותי הטלפון והדואר, במיוחד בנושא התקנת טלפונים, העתקתם ותיקונם ששיעור התלונות בו גדל מכ-58% לכ-61%.

חמש שנים לקיום נציבות תלונות הציבור - בעיות ומגמות

מדברי הפתיחה של ד"ר יצחק נבנצל, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ביום עיון שהתקיים במשכן הכנסת בכ"ט בניסן תשל"ז (17 באפריל 1977), לזכרו של יושב ראש הכנסת המנוח ראובן ברקת, מטעם הכנסת והאגודה לבעיות פרלמנטריזם.

א. הרעיון להקדיש למוסד האומבודסמן את יום העיון השישי, הנערך בכנסת לזכרו של יושב הראש המנוח ראובן ברקת ז"ל, עלה, כמדומני, אחרי שסקרתי בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, את הדו"ח השנתי החמישי שלי כנציב תלונות הציבור; העובדה שנציבות התלונות הגיעה לגיל חינוך חובה הביאה את יושב ראש הוועדה, מר יוסף תמיר, שהוא אחד מהאבות הפרלמנטריים של המוסד, להעלות את רעיונו לפני יושב ראש הכנסת, ובמעמד שלושתנו נקבע סדר היום לדיון זה.

מקובל הוא, שמי שנואם בנושא האומבודסמן יצביע בפתח דבריו על שורשי המוסד בשנודיה בתחילת המאה ה-19, ועל קיומו בצורה טרומית שם עוד במאה ה-18. אולם אף מבלי להפליג להסטוריה, הקצב המסחרר של השינויים בחיינו בקושי מאפשר לתת את הדעת תוך התעמקות כלשהי על משמעות המאורעות המתרחשים לנגד עינינו. לא זו בלבד שמוסדות משנים את קו הפעולה שלהם. אף המערכת המוסדית עצמה, שראו אותה כאיתנה, עוברת תמורות, והתערערו תפיסות יסוד בדבר ההכחנה בין רשויות הממשל; אין הן עוד אותן רשויות, שתיאר מונטסקייה, ועצם חלוקת הפונקציות של זרועות הממשל בין רשויות שונות אינה חד-משמעית עוד. הרוצה בדוגמה מהזמן האחרון להתפתחויות בתחום זה בגדולה שבין המדינות המקפידות כביכול על ההפרדה בין הרשויות, ימצא עניין במאמר המצוין של Donald Horowitz בחוברת ינואר השנה של Commentary. שכותרתו מגלה כבר טפח מתכנון: "Are the courts going too far?"

העובדה, שלא היו כמעט הדים בארצות אחרות לקיום מוסד האומבודסמן בשוודיה עד לפני 30 שנה בערך, מאלפת מבחינתנו לא פחות, מעצם קיומו של אותו מוסד בארץ מונרכית, רחבה ודלת אוכלוסין כבר לפני כ-170 שנה. והנה, פתאום התגלה, שמוסד - לא מוסד זה, יש בו דבר, העונה על צורכי החברה, כפי שהיא התפתחה בעולם המערבי אחרי מלחמת העולם השנייה, והמגמה להקמת מוסדות מסוג זה היא אחד הגילויים הבולטים של מטמורפוזות השלטון בזמננו.

מדינת ישראל הצטרפה לזרם זה with a vengeance, במלוא הלהט האופייני לה. האומבודסמן העירוני הרשמי הראשון בעולם מונה בירושלים. ישראל מינתה אומבודסמן מיוחד לבירור קבילות החיילים; מוסד דומה יש בגרמניה, וקיומו אינו ביטוי לרוח מיליטריסטית, אלא להיפוכה; בדומה לכך שוודיה עד שנת 1968, מועד בו אוחדו תפקידי האומבודסמן הצבאי והאזרחי והונהגה השיטה של חבר אומבודסמנים, הנהוגה גם בניו-זילנד, וכן באנגליה בנושא השלטון המקומי, ועומדים להפעילה. כעת בצורה מיוחדת במינה גם באוסטריה. מוסדות האומבודסמן שקמו בישראל, השתרשו בה היטב ופועלים בהצלחה, וזה הישג למדינתנו.

אשר לאומבודסמן הלאומי, הוא נציב תלונות הציבור, הרי סמכויותיו ומעמדו שקולים כנגד אלה של כל אומבודסמן ממלכתי במקום אחר, והצירוף המיוחד במינו של תפקידו אל תפקיד מבקר המדינה, בא לחזק את האפקטיביות שלו. אני מקווה, ואף משוכנע, שבחמש שנות פעולתה אכן הגיעה נציבות התלונות להישגים ועשתה למילוי משימתה המרכזית: להמריץ את השירות הציבורי לבוא לקראת האזרחים, למנוע או לתקן סבל מיותר ולסלק אי-הכנות ורוגז שלא היה להם מקום.

ההישגים של הנציבות היו פרי מאמציהם של עובדי נציבות התלונות, ומן הראוי להוסיף, שהיה זה גם הודות לתגובתם הסופית הסבירה של הגופים המבוקרים, שניתן היה להגיע לתוצאה משביעה רצון. מובן מאליו כי במשך השנים היו אלפי מקרים של תוצאות חיוביות, ודומני שאין עובר שבוע בלא שנקבל לפחות מכתב תודה אחד יפה ומרשים. המעמד הזה, שהוא מעין מיני-יובל של חמש שנים למוסד האומבודסמן בישראל, אינו מיועד לכימת התפארות בהישגים; במקום שנשבח את עצמנו, נקיים מצוות חינוך חובה כהלכתה, אם

נערוך חשבון נפש, ונשמיע דרישות מהמוסד שלנו, שאינן דווקא השגרות והכדושות ביותר.

ב. עקרונית אין האומבדוסמן עושה דבר, שאינו מוטל על רשות אחרת במינהל הציבורי לעשותו: כאשר גוף מבצע מקבל תלונה על פעולתו או על החלטתו, מחובתו לברר את העניין על פי אותם שיקולים המנחים את האומבדוסמן - חוקיות ותקינות, צדק ורווחת האזרח. המיוחד באומבדוסמן הוא עיסוקו הכמעט בלעדי בכירור תלונות, ריחוקו מלחץ הביצוע ומהאינטרסים המיוחדים הכרוכים בו, העדר כל אתגר לאמביציה שלו חוץ מהשגת מירב ההישגים למען האזרחים הפונים אליו בלבד, וחובת הדיווח הישיר לנבחר הציבור, ולציבור הרחב עצמו. אלמנטים אלה אמורים, לפי התפיסה המחשבתית, שעליה מושתת המוסד, להבטיח השגת רמה מיוחדת של הטיפול בתלונות הציבור, גבוהה מזו המושגת בכל מסגרת אחרת. בזמן המוגבל העומד לרשותנו, נציין על רקע זה שלושה מבחנים מיוחדים, שבהם על האומבדוסמן לעמוד תוך מאמץ מודע.

1. תחום חשוב, שהוא חייב להצליח בו יותר עוד מרשויות אחרות, הרי הוא יצירת גישה נוחה לכל אדם ואדם להפעלת שירותו. כל המדינות, שהנהיגו את המוסד, הבינו שאין מקום לגבות תשלום עבור הגשת תלונה לאומבדוסמן; ושיש לקבוע רק דרישות מינימאליות בדבר צורת התלונה, ולהבטיח במיוחד גישה בלתי אמצעית אל האומבדוסמן למי שחירותו הפיזית בשללת ממנו. האומבדוסמנים עצמם רואים כחלק חשוב מתפקידם להביא את קיום שירותם לידיעת הציבור; הם דואגים שתינתן עזרה למי שאינו יודע לכתוב ולנסח, בהגשת תלונתו אף בעל פה ומקיימים קשר עם אמצעי התקשורת, פותחים לשכות במרכזי אוכלוסיה ומשגרים שליחים לשובים מרוחקים.

ואמנם נציבות תלונות הציבור בישראל, במידת מה הודות לאמצעים כאלה, מקבלת תלונות במספר שהוא גדול יחסית לאוכלוסיית המדינה ובהשוואה לאומבדוסמנים אחרים בעולם. הדעת נותנת, שלולא נציבות התלונות, חלק מאותן 5,000 התלונות ויותר המוגשות אליה בכתב ו-3,000 התלונות המוגשות בעל פה בכל שנה, היו מופנות לטיפולם של גורמי שלטון אחרים, ביניהם אף בתי המשפט, ואילו חלק אחר לא היו זוכות כלל לביטוי, על כל הכרוך בכך מבחינת הצטברות של תסכול והתמרמרות. עם זאת מסתבר, שמספר התלונות המגיעות אל כל אומבדוסמן בפועל, מהווה רק אחוז קטן מאלה,

שהיה יכול לקבל, ומסקנה זו, לאחר שהבעתי אותה אשתקד בוועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים, זכתה להתעניינות רבה ולמידת אישור מכמה מקורות. למשל, בדו"ח שנתי, שיצא באחרונה לאור, הצטרף לדעתי במפורש מארגן הוועידה, האומבודסמן של חבל אלברטה שבקנדה, ד"ר רנדל אייבני.

פרסומו של מוסד האומבודסמן נועד להביא לכך, שהאזרחים (ודרך אגב גם עובדי הציבור, כמי שעלולה להישמע תלונה על פעולתם) יהיו מודעים לקיומו בכל שלבי הפעילות המינהלית; הידיעה מראש שקיימת זכות להתלונן, ואף ההרתעה הנובעת מכך, הן יסוד לא פחות חשוב להשפעת האומבודסמן מאשר התועלת שבתיקון ליקויים אחר המעשה. פרסום המוסד חשוב במיוחד לגבי שכבות של מעוטי אמצעים, שהם במידה רבה גם מעוטי השכלה ואינם מתמצאים בדרכי פעולתו של מינהל ציבורי; דווקא שכבות אלה עשויות להיות זקוקות ביותר לעזרת האומבודסמן ולהפיק ממנה תועלת. על כן גדולה החובה להביא לידיעתם את קיומו של האומבודסמן, ואת דרכי הפנייה אליו; ידיעה זו יש אף לרענן לעתים קרובות, שכן אין מזדקקים למידע זה יום-יום, ואין לצפות שהדברים יהיו מודעים מעצמם והאזרח ייזכר בהם דווקא בשעת הצורך. מכמה סיבות לדעתי עוד לא עשינו די להבאת שירות נציבות התלונות לידיעת הכל.

2. האומבודסמן, כאשר הוא מברר תלונה, ממלא מעין תפקיד כפול. בעיני המתלונן הפונה, וכן בעיני הגוף המבוקר, חייב הוא להופיע כבעל סמכות והשפעה; אחרת הראשון לא יפנה אליו, והשני לא יקשיב לו. בד בבד עם זאת, על האומבודסמן לתפוס מול בעל השררה את מקום האזרח, ולהציג את מבוקשו של האזרח בצורה המשכנעת ביותר, דבר שלא יעלה בידו, אלא אם הוא מבין היטב את מצב המתלונן, והגיע למידה של הזהדות רגשית, ולא רק פורמאלית, עמו.

אמנם גם אובייקטיביות נדרשת מהאומבודסמן; בהיעדרה, במקרה הטוב תיהפך עבודתו לבלתי-יעילה, ובמקרה הרע תבוטל השפעתו. אולם אין בכך כדי לסתור את הקביעה שההזהדות עם המתלונן, כל עוד יש יסוד להניח שהצדק עמו, ותכופת הפעולה הנובעת ממנה, הן מסימני ההיכר של האומבודסמן הפועל כהלכה. בלי ההזהדות עם המתלוננים אין ערך לאומבודסמן. בלי ההזהדות הזאת האומבודסמן אינו אלא עוד ביורוקרט

אחד יותר. יש הבדלים בין האומבודסמנים השונים בשילוב שתי הדרישות הללו בעבודתם, לפי המשקל שכל אחד מהם מייחס לסכנה, שמא יעסוק בשתדלנות ועסקנות, אשר כדברי מר קדר בדו"ח העשירי שלו, יש להישמר מהן מכל משמר. עם זאת, דוגמה מובהקת להזדהות עם הפונים אליו נותן דווקא אומבודסמן שהוא משפטן מעולה, וחזקה עליו שלא יעבור על גבולות, ההולם את תפקידו: למקרא הדו"ח השנתי הראשון של מר ארתור מלוני, אומבודסמן חבל אונטריו רב האוכלוסין שבקנדה, אשר הקים ומפעיל מוסד אומבודסמן גדול, אחד הדינמיים בעולם, נוצר הרושם, ששלטונות אונטריו צריכים לעמול קשה עד שבמקרה כלשהו ישכנעו את האומבודסמן, שאין המתלונן צודק.

אינני יודע, אם בנציבות תלונות הציבור הגענו למידה דומה של הזדהות שכלית ונפשית עם המתלוננים. מדד אחד לעניין זה, שראוי וטבעי כי נשתמש בו לצורכי ביקורת עצמית, הוא מספר המתלוננים, שאחרי גמר הברור של תלונתם אינם שבעי רצון, ומיעוטם אף פונים לכלי התקשורת ההמונית, והסתייגותם מהדהדת זמן מה בחלל. אמנם מספר מסוים של מתלוננים מאוכזבים הוא תופעה בלתי נמנעת. הסבר זה נכון הוא, וניתן אולי להשמיעו כלפי חוץ, כל עוד השיעור שמדובר בו נמוך; בכל זאת יש לשאול את עצמנו ואת חברינו בעבודה בכל מקרה, האמנם רק המתלונן הוא שאינו מבין אותנו, או שמא אנו לא הבנו אותו, ולא פעלנו לטובתו בכל המרץ הדרוש.

מכל מקום אנו מנסים לטפל בתלונות גם תוך מודעות לצד החברתי המשמש לעתים רקע להיווצרות התלונה. רוב הרפרנטים בנציבות התלונות הם עורכי דין, אך למן היום הראשון להקמתה מועסקות בה גם עובדות סוציאליות. במקרים של מצוקה חברתית אנו משתדלים לעתים קרובות, וכמדומני לא בלי תוצאות חיוביות, להשיג עבור המתלונן יותר מאשר ביקש, הכל בגבולות של מה שמגיע לו, תוך פירוש הוגן ואוהד של הגדרת זכויותיו. עמיתי אף הם ערים לעניין זה; מר לכב, למשל, מסווג בדו"חות שלו את התלונות לפי מקורן כשכונות השונות של חיפה, ומוסיף פרטים על המעמד החברתי-כלכלי של השכונות. אחת המגמות שלנו, ויש מגמות דומות בחוץ לארץ, היא להגיע לנתונים סוציולוגיים בדוקים על הרכב ציבור המתלוננים: מצב כלכלי, רמת השכלה, שייכות אתנית ועוד.

בנושא זה ראוי להשמיע אזהרה לכולנו, ומעל לכל לנציב החלונות עצמו ולצוות עוזריו. בעבודה היומיומית המייגעת והאפורה, הנוגעת במידה רבה לנצרכים שבאוכלוסייה, אסור לנו לחשוב אי פעם שעשינו די. יש עוד הרבה סבל ומחסור מסביבנו. רמת החיים הממוצעת במדינה רק מעט מאוד מנחמת את העניים; כפי שאם יש בממוצע 2.8 ילדים לכל בית, בכל זאת אין אף זוג הורים אחד, שלגביו הנתון הוא נכון.

בסיכומי של דבר, אומבודסמן שיסתגר בארבע אמות של השמירה על זכויות חוקיות ולא ימצא דרך, כשרה לפי כל דין, להקל על מצבם של החלשים בחברה, אינו, לעניות דעתי, ראוי לתפקידו בשום מקום, ובוודאי לא במדינה היהודית, המאמינה שהקב"ה, אשר מידותיו צריכות להיות לנו מופת, עושה משפט לעשוקים, מתיר אסורים וזוקף כפופים, שומר גרים ומעודד יתום ואלמנה, כדברי ספר תהילים. אולם לא רק את עניינם של החלשים עלינו לשרת. שאלות אחרות החייבות להטריד אותנו על משכבנו בלילות הן למשל: האם הודות לפעולתנו נמנע עולה חדש, מליעץ לידידיו בארץ מוצאו, לבטל תוכניתם לעלות לישראל? מה עלינו לענות להורים אומללים, החושבים שטיפול בית החולים בבתם לפני פטירתה לא היה מסור ועירני דיו? והעובד המתלונן, האם לא פוטר בנקמה על שהצביע על מעשים לא תקינים במקום עבודתו? זאת ואף זאת: האם עשינו תמיד צדק גם עם עובד הציבור, שהתלונה עליו- האם די התחשבנו בחשובתו, האם די טוב הסברנו למתלונן את צדקת פעולתו של הפקיד- אם אמנם צדק? ואחרון אחרון, הייתי מוסיף לחברי בעבודה, כמו לרבים אחרים בשירות הציבור, את השאלה העדינה: האם לא היה דבר שיכולת לעשותו היום ודחית אותו למחר?

3. ועוד תחום שלישי, קרוב לקודם, שבו חייבת עבודת האומבודסמן להצטיין. הוא מוסמך, ועל כן גם נדרש, לפעול לפי קריטריונים, המאפשרים חריגה, כמובן רק מוגבלת ומבוקרת, מהנורמות הפורמאליות של חוקיות וסדירות מינהלית. החוק שלנו מרשה לנציב תלונות הציבור להסתייג מאי-צדק בולט ומנוקשות יתרה של הגופים המבוקרים. חוקיהן של מדינות אחרות מנסחים את הקריטריונים האלה ניסוח אחר; החוק הני-זילנדי מרחיק לכת אולי יותר מכולם - האומבודסמן יכול לקבוע כי התלונה מוצדקת, אם לדעתו המעשה המינהלי, נשוא התלונה, היה

פשוט wrong, כלומר בלתי נכון או בלתי צודק. יוצא מכך, שעניינים רבים, המגיעים לטיפול האומבודסמן, אינם דורשים הכרעות שיפוטיות בבעיות משפטיות ואף לא הערכה שיפוטית של הוכחות, אם כי יש ויש ביניהם גם עניינים חשובים ומסובכים.

דבר זה מטיל על הנציב חובה, שלא קל למלאה. החוק מצווה עליו להיות חלוץ העובר אף לפני המחוקק והמתקין תקנות, ולשפוט מהו מינהל טוב גם במקרים, שטרם נוסחו לגביהם כללים. בכל מקרה ומקרה יפרש האומבודסמן את תפקידו, בגדר ההוראות, לפי העניין ולפי מצפוננו; אולם המשמעות הכללית של הדבר בזמננו ברורה, ואין לערער עליה - על האומבודסמן לייצג בהמלצותיו גישה מתקדמת, ליברלית ואנושית בענייני מינהל; אל לו להיות שמרן או הססן יתר על המידה - הוא חייב להעז ולחדש.

יכולתי להציג בפניכם דוגמאות מרשימות של פעילות אומבודסמנים בחוץ לארץ ברוח זו: קביעות של האומבודסמנים של שוודיה וניו-זילנד בדבר כללים, שצריכים לחול על התעניינות שירותי בטחון בחיים הפרטיים של תושבי המדינה; דרישות מצד האומבודסמנים של מדינות אלסקה והוואי בארצות הברית לשתף את האזרחים בתהליך גיבוש הצעות חוק, ולאפשר להם גישה לתיקים רשמיים, שאין בהם מידע מסווג; דיון מעמיק של האומבודסמן הבריטי בתלונות, שעניינן התמוטטות של חברות פרטיות, מבחינת חובתם של משרדי הממשלה לפקח עליהן ובגין הצהרות דוברי המשרדים בדבר איתנות הפיננסית של החברות.

בנושאים אלה, וברבים אחרים, ממלאים האומבודסמנים את יעודם לפעול כך, שהמינהל הממשלתי יהיה גמיש ופתוח יותר, וזכויות האזרח כלפי המינהל, המתעצם בתקופתנו, יישמרו, יתבססו ויתרחבו; ונראה לי שניתן לשייך לכאן גם את מסקנות הניתוח היסודי, שערכה נציבות תלונות הציבור בנושא הבעיות הקשורות בהפקעת קרקעות. בהקשר זה דווקא יש לזכור, שצירוף התפקידים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מאפשר לנציב בישראל להעביר את הכדור למגרש משחקים רחב הרבה יותר העומד לרשותו כמבקר המדינה; ואכן, כך הוא נוהג, ורצוי שעוד ירבה לעשות כן.

ג. דברים אלה נאמרים היום לזכר יושב ראש נכבד מאוד של הכנסת, שהלך לעולמו. בטרם עת. מן הראוי היה, על כן, שהמילה האחרונה תוקדש

לתפקידה של הכנסת בקשר עם האומבודסמן, המטפל בתלונות הציבור כשליח הרשות המפקחת על הממשלה. אולם חזקה על חבר הכנסת יוסף תמיר שיתן לכך ביטוי בדבריו.

אוסף רק שהיתה זאת הכנסת השישית שמינתה ועדה מיוחדת לעריכת הבדיקה, אם יש צורך במוסד אומבודסמני בישראל; הכנסת השביעית, כשראובן ברקת ז"ל יושב בראשה, חוקקה את הפרק השביעי של חוק מבקר המדינה, שעל פיו פועל המבקר כנציב תלונות הציבור, וראתה את המוסד החדש קם ועומד על רגליו; הכנסת השמינית ראתה את הנציבות מבססת את פעולתה, תוך מחלות ילדים ראשונות, והיא גם שהקימה את הוועדה לענייני ביקורת המדינה והביאה מספר שינויים חשובים בחוק. אשר לכנסת התשיעית, לא לי להעלות דרישות ממנה. עם זאת אודה, כי נראה לי שתצמח ברכה לכולנו, אם יעלה בידי כנסת זו לנצל גם את עבודת האומבודסמן לצורך פיקוחה על הממשלה באותה אפקטיביות, שבה ניצלה הכנסת לעתים את עבודת ביקורת המדינה. נציב תלונות הציבור מצדו יראה כתפקידו לספק לכנסת התשיעית את ההזדמנות לעשות זאת, במלוא המידה שהיא תרצה ובכל דרך הפתוחה לפניו.

חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958

[נוסח משולב]

החוק המקורי — חוק מבקר המדינה, תש"ט—1949 — נחקל 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"ז בשבט תשל"ז (15 בפברואר 1977).

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 חפידיו".
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 להסמין לכך את ועדת הכספים; החלטות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות. (***)
5. במילוי תפקידיו 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 שיידרש 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 להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או זכיונות או הענקה אחרת, נוספת על שכרו, פרט לקרקע או להלוואה לשם התיישבות או לצורכי שיכון.

(*) פורסם בס"ח תשי"ח, עמ' 92, לפי סעיף 16(ו) למפקדת סדרי השלטון והמשפט, חש"ח-1948, כפי שתוקן בס"ח תשי"ד, עמ' 126.

(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א-1971, ס"ח תשל"א, עמ' 112.

(***) חוק מבקר המדינה (תיקון), תשכ"ב-1961, ס"ח תשכ"ב, עמ' 6; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 2), תשכ"ב-1962, ס"ח תשכ"ב, עמ' 42; חוק נמלאות לנשיא-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 כהונתו, להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(3), (5), (6), (7) ו-8).

תום הכהונה

8. (א) כהונת המבקר פוקעת -

- (1) בסוף תקופתה;
- (2) בהתפטרותו או בפטירתו;
- (3) במקרה שהכנסת החליטה, ברוב של שני שלישים מן המצביעים, להעבירו מכהונתו.
- (ב) נתפנתה משרתו של מבקר, יתמנה תוך חודש ימים מבקר חדש, לפי סעיף 2.

פרק שני : תחומי הביקורת

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

גוף מבוקר

- (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 הועדה 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 וכיצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו.

10. (א) במסגרת תפקידי יבדוק המבקר במידת הצורך -

היקף הביקורת

- (1) [א] אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;
- [ב] אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;
- [ג] אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;
- [ד] אם כל פעולה שבתחום ביקורתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;
- [ה] אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;
- [ו] אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;
- [ז] אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מהאים לחשבונות;
- (2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4) ו-5 נהגו בחסכון וביעילות ובטוהר המידות; בדיקה זו תקיף גם גופים המבוקרים לפי סעיף 9(6), אם אין בחוק.

בהחלטה, או בהסכם האמורים באותה פסקה קביעה אחרת, ואת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (7) ו- (8), אם הביקורת הופעלה לגביהם ובמידה שהופעלה: (3) כל עניין אחר שיראה צורך בו.

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

פרק שלישי: סדרי הביקורת

גוף מבוקר יגיש
ד"ח מאזן
חסידי 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 וכוחותיו והתחייבויותיו של הגוף המבוקר למועד תום השנה;

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

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

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

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

שר האוצר יגיש
דין וחשבון כולל
ומאזן של המדינה

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

הביקורת על
האיגודים

13. נוסף על ההוראות שבחוק זה או בכל חוק אחר יחולו ההוראות 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.

14. (א) העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות או בטוהר המידות, ימסור המבקר לגוף המבוקר 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 – כשל 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; להחליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים. (*)

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

פרק רביעי: דו"חות וחוות דעת של המבקר

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
הנחה 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 ממציא אותו לשר האוצר, והוועדה, לאחר התייעצות עם המבקר ובשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה ולמנוע פגיעה ביחסי חוץ שלה, תחליט אם להניח על שולחן הכנסת את כל החלק הזה של הדין וחשבון או למנוע את הנחתם של פרקים 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 שבמבקר, או להימנע ממתן דין וחשבון עליהם; המבקר יודיע, לוועדה, בעל פה ובצורה הנראית לו, מה הם היחידה או הענף שבמבקר ונתן עליהם דין וחשבון מוגבל או נמנע מלתת דין וחשבון עליהם.

סדרי הדיון
בוועדה ובכנסת

18. (א) הנוח 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 בשני חלקים, הראשון תוך התקופה האמורה והשני תוך ארבעה חודשים וחצי נוספים. (ב) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה או חלק מהם תוך שלושה חודשים וחצי כאמור, תדון הכנסת בדין וחשבון, אלא שהוועדה רשאית, עד תום התקופה של ארבעה חודשים וחצי נוספים, להגיש לאישור הכנסת סיכומים והצעות בכל ענין שבדין וחשבון שעדיין לא נדון בכנסת.

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

דין וחשבון של
המבקר על מאזן
המדינה

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

דוח 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. (י)

חוות דעת

21. המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל ענין שכתחום 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 יעסק, שנתיים מיום שפרש, על ידי גוף מבקר, אלא באישור המבקר.

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

(ג) המבקר רשאי להסתייע בכיצוע תפקידיו כאנשים 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.

חובת הסודיות

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. (*)

תקציב המשרד

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

ד"ח כספי לוועדה

פרק עישי: הוראות שונות

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

סמכויות של ועדת חקירה

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

פרסום

(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 ד"ח או חוות דעת כאמור, כולם או מקצתם. (**)

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

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

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

עונשין

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

(2) המפרסם ד"ח או חוות דעת או חלק מהם או מתוכם 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.

ממלא מקום המבקר

30. (א) ד"חות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.

חומר שאינו ראיה

(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.

מרק שביעי: בירור תלונות הציבור (*)

31. המבקר יכרך, לפי הוראות חוק זה, גם תלונות הכאות אליו מקרב הציבור; בתפקידו זה יכהן כתואר "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 במישרין. על מינוי מנהל הנציבות לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. (**) (***).
- (ב) משנתפנתה משרתו של מנהל הנציבות, או משנבצר ממנו למלא תפקידו מסיבה כל-שהי, רשאי נציב תלונות הציבור להטיל את מילוי התפקיד על אדם אחר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. (***)
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 כמעטפה 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 מבקר 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,
- והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו נזקם נזקשות יתירה או אי-צדק כולט; לענין זה "מעשה" - לרבות מחלל ופיגור כעשייה.
38. כתלונות אלה לא יהיה בירור:
- (1) תלונות על נשיא המדינה;
 - (2) תלונות על הכנסת, על ועדה מוועדות הכנסת או על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה;

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א-1971, ס"ח תשל"א, עמ' 112.
 (**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד-1974, ס"ח תשל"ד, עמ' 38.
 (***) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה-1975, ס"ח תשל"ה, עמ' 58.

(3) תלונה על הממשלה, על ועדת שרים או על שר בפעולתו כחבר הממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה;

(4) תלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט או שופט, של בית דין או חבר בית דין, של ועדה שכוננה על פי חיקוק או של חבר מחבריה;

(5) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;

(6) תלונה של המשרת בשירות סדיר או המשרת שירות פעיל בשירות מילואים לפי חוק שירות בטחון, תשי"ט-1959 [נוסח משולב], הנוגעת לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת;

(7) תלונה של שוטר או של סוחר הנוגעת למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר;

(8) תלונה של עובד המדינה, לרבות שוטר וסוחר, 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 מיחדת המצדיקה את ברורן:

תלונות שבידורן
מצריך סיבה
מיחדת

(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 קנטרגית או סרדנית.

פתיחת הברור

(ב) במקרים האמורים בסעיף קטן (א) יודיע נציב תלונות הציבור למתלונן בכתב, שלא יטפל בתלונה, ויציין 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 החקופה 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 בתיקן ליקוי 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 שהודיעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את הענין לידיעת השר הנגוע בדבר או הודעה. (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 משמעתית 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 הסלת 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 בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.

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

(ב) שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה.

דין וחשבון

46. (א) נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת מדי שנה, בראשית מושב הכנסת, דין וחשבון על פעולותיו שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.

(ב) נציב תלונות הציבור רשאי להגיש לכנסת דין וחשבון מיוחד קודם להגשת הדין וחשבון השנתי.

(ג) הונח דין וחשבון על שולחן הכנסת, תדון בו הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור. (*)

(ד) דין וחשבון לפי סעיף זה לא יפורסם לפני הנחתו על שולחן הכנסת.

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

תחלת הוראות

47. (א) סעיפים 22, 23, 26, 28 ו-30 יחולו בשינויים המחוייבים גם לעניין פרק זה. (**)

(ב) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מסמכותו של מבקר המדינה להיעזר בפעולותיו האחרות בחומר שהגיע לידיו בקשר לתלונות, בין שבירר ובין שלא בירר אותן.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד-1974, ס"ח תשל"ד, עמ' 38.

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