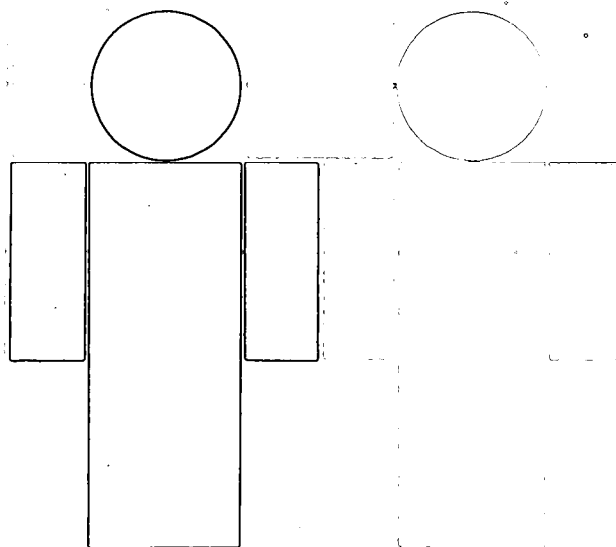




נציב תלונות הציבור
דו"ח שנת 8



נציב תלונות הציבור

דו"ח שנת 8

ירושלים, חשון תש"ם - אוקטובר 1979

בתום שמונה שנים מאז הוקמה נציבות תלונות הציבור ניתן להבחין בכך, שהמודעות לקיומה נקלטה היטב בקרב האוכלוסייה; כמדומה שאין ישוב בארץ, כקטון כגדול, כרחוק כקרוב, שמבין תושביו לא פנו בתלונה לנציב התלונות. רב-גוניותם של נושאי התלונות מעידה גם על הבנה, שהציבור מגלה לשליחות המקיפה שהופקדה בידי הנציבות. אך אין בכל אלה כדי לפטור את הנציבות מלהתמיד בחיפוש דרכים ליתר העמקה של מודעות הכלל לפעולתה.

השירות הציבורי בוודאי משקיע מאמץ למען שיפור שירותיו לאזרח. אף על פי כן, גם השנה נמצא צידוק לגבי קרוב למחצית מספר התלונות, שהגיעו לכלל הכרעה לגוף עניינן. אמנם אין פירוש הדבר, שתמיד צדק המתלונן בכל טיעונו; אך מכל מקום היה צד בפעולות המינהל, שהצדיק השמעת התלונה. זהו אחוז גבוה, ושוב הוא מצביע בעליל על הצורך בפעולה רצינית ונמרצת יותר להעלאת רמת טיפולו של המינהל בארצנו, בענייני האזרחים ובמגעים אתם.

כיום מקובל על רבים, שיש מן הברכה בחידוש שנתחדש במדינת ישראל, והוא: שאותו משרד מבקר המדינה, החייב להתמודד מתוך ביקורת, לפעמים קשה מאד, עם עניינים הנוגעים לבעיות הגדולות והמרכזיות של המדינה, נדרש להקדיש כוחו ומרצו גם לפתרון בעיותיו של האזרח היחיד. אלא שלגבי הפרט, כפי שגם הדו"ח מראה, ניתן להגיע לאחוז ניכר של הצלחות ומציאת פתרונות, ובזה מתאזן במידת מה הרושם המתקבל ממכלול ממצאי הביקורת. עם זאת, הטרדות ויתר הבעיות שהאזרחים צריכים להתגבר עליהן, חורגות במקורן ובאופיין ממה שהולם חיי חברה ומדינה תקינים; והתמונה הכללית של מינהל, שאינו מיומן דיו ואינו מתקדם דיו, כפי שהיא משתקפת גם מתוך בירור התלונות, מוסיפה להדאיג. יש אף חשש לכך, שנוכח המשימות הגדולות, הצפויות למדינה בשנים הקרובות, לא תופנה תשומת הלב כראוי לשיפור המינהל הציבורי, וטוב יעשו האחראים, אם על אף הכל יקדישו מאמץ גדול ומכריע לנושא חשוב זה.

במועד הנחת דו"ח זה על שולחן הכנסת נמצאות כבר בעיצומן ההכנות לקיום הוועידה הבינלאומית השנייה של אומבודסמנים, שתיערך בירושלים בעוד כשנה. סימנים של התעניינות רבה בוועידה זו, מצד משפחת האומבודסמנים בעולם, ניכרים היטב, ומי יתן ונזכה לקיימה כראוי.

יצחק נבנצל

יצחק נבנצל

מבקר המדינה
נציב תלונות הציבור

תוכן העניינים

הקדמה

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי השביעי 15
2. תלונות של חברי הכנסת 16
3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 17
4. הלשכות לקבלת תלונות בעל פה 18
5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 22
6. טיפול הנציכות בתלונות בעניין שירותי טלפון 23
7. קשרים בינלאומיים 27

תיאור הטיפול במבחן של תלונות

משרד האוצר

1. ניכוי מס הכנסה במקור מחשומים לנותני שירותים מקצועיים שהחבות במע"מ על מקבליהם 31
2. נשום שהעתיק מקום מגוריו - העברה איטית של תיקו מעכבת החזר מס 32
3. חובה למסור לנשום העתקי סיכומים חתומים 33
4. על השלטונות להביא קיום פטור לידיעת הזכאים 34
5. קביעת מחירה של דירה לצורך תוספת מס 34
6. ריבית על החזרי מס שבח 35
7. טובין של עולה שהגיעו באיחור 36
8. "חלפה תקופת הזכויות במהלכו של טיפול דנים בעניין לפי המצב בתחילתו" 37
9. מס ערך מוסף - פתיחה וסגירה של תיקים לעוסק והטלת קנס כתוצאה מכך 38

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת

- 41 10. מות יולדת בבית חולים בנסיבות המעלות
חשד לרשלנות
- 42 11. העברת גמלה של ישיש המאושפז במוסד אל
הגורם המממן החזקתו
- 43 12. הזכות להעדיף את הנציבות לכירור תביעה
- 45 13. פועלת נקיון הועסקה בערב ובדרכה הביתה -
פרדס.

מ ש ר ד ה ד ת ו ת

- 46 14. אי-מתן שירותי קבורה
- 46 15. ממצאי מעקב - חלקות קבורה מתאימות
לנפטרים כהנים

ח י נ ו ך

- 48 16. קידום ותק של מורה רק לאחר הגשת בקשתה
- 49 17. עיכוב שכר סופרים כאמצעי לחץ להשגת
ויתורים
- 50 18. השכלה מעל לנדרש כתחליף חלקי לנסיון
מעשי
- 51 19. אי קבלת קהל
- 52 20. ממצאי מעקב - אי מסירת תעודות מלווה
שנרכשו על ידי מורה
- 53 21. ספרים שנתרמו לספרייה ואבדו בין כתליה

מ ש ר ד ה מ ש פ ט י ם

- 54 22. חוזה במחיר קבוע - דרישה לתוספת יוקר

מ ש ר ד ה ע ב ו ד ה ו ה ר ו ו ח ה

- 56 23. דרישה לתשלום חד-פעמי גבוה כדי להתקבל
לבית אבות

משרד הפנים

- 58 24. מסירת מידע על הפרט

משטרת ישראל

- 60 25. סדרי מינהל במשמר האזרחי

שירות בתי הסוהר

- 62 26. שימוש באלימות נגד אסיר

המשרד לקליטת העלייה

- 63 27. שינוי שיעור הריכית על הלוואות לעולים
בין מועד האישור למועד ההפניה לבנק

שיכון

- 65 28. תנאי הלוואה מועדפים לעובד נדרש
באיזור פיתוח

- 68 29. נוקשות יחירה של משרד חרף המלצה
קודמת של הנציב ופסיקה של בית משפט
בנושא

- 70 30. דירה שנמכרה למשתכן ונמסרה ללא
ידיעתו לאחרים

- 71 31. רכישה של דירה על ידי הדייר

- 71 32. תנאי שכירות בקרית ארבע

- 72 33. במצא פתרון דיור למשפחה שגרה בתנאים
קשים

- 73 34. זכאות דיור לבעל משפחה ברוכת ילדים
אשר לסבם דירה מרווחת

משרד התעשייה המסחר והתיירות

- 75 35. שמירה על השוק האוסטרלי לגרבוניס
מתוצרת ישראל

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

- 76 .36 החלפת מספר הטלפון של תחנת מגן דוד
אדום בעפולה
- 77 .37 טעות שכיחה של מחייגי מספר טלפון
דומה מאזור חיוג אחר
- 77 .38 נזקים לרכוש עם הנחת רשת טלפונים
- 78 .39 פרסום על הרעת תנאי חסכון ריטרואקטיבית

ה מ ו ס ד ל ב י ט ו ח ל א ו מ י

- 80 .40 איחור בתשלום גמלאות בתקופת ירידת
ערך הכסף
- 81 .41 מתי מותר לגבות חזרה תשלומי יתר בדרך
של קיזוז תשלומים שוטפים של קצבה
- 83 .42 הלוואה לבנה לתשלום מסים על רכב

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

- 85 .43 סדרי עריכה של תכנית מצעד הפזמונים
ברדיו
- 86 .44 הצהרת בעל רכב על העדר רדיו ברכבו

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

- 88 .45 תחילת תקפה של תכנית בניין ערים
- 89 .46 השתהות בהשלמת תכנית מיתאר מעכבת
פתרון דיור משפחה גדולה
- 90 .47 מתן היתר שלא כדין בהקלה בבנייה
- 91 .48 תלמידה נכה הזקוקה לעזרה אישית בבית ספר -
מי צריך לשאת בשכר מלווה
- 92 .49 מכרז על הפעלת מזנון בבית ספר
- 93 .50 התנאים לחיוב באגרת שירותי חינוך
- 94 .51 תיקון הוראה בלתי סבירה
- 95 .52 קביעת צריכה על פי הערכה באין אפשרות
לקרוא מד המים בשל מיקומו

95	תעודה על סילוק חובות כלפי העירייה	53.
96	עיקול כספים בגין חובות לרשות מקומית	54.
97	רכישת ציוד בלא להקפיד על כללי מכרז	55.
99	שביל אופניים שלא הוחזק ונהפך למקום מועד לתאונות	56.
100	עובד של הגוף הנלון אינו יכול לבוא במקום כורך בלתי תלוי	57.
100	פיגור בחשולם תוספת שכר	58.

ר ש ו ת נ י ק ו ז נ ח ל ק י ש ו ן

102	גדר שניזוקה במהלך עבודת ניקוז	59.
	קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל	
104	חבר קופת חולים שביקש להיבדק אצל רופא עיניים	60.
105	נוהל מסירת חומר לבדיקה במעבדה רפואית	61.

ח ב ר ת ה ח ש מ ל ל י ש ר א ל ב ע " מ

106	מקדמה לא-מציאותית לחיבור מכנה לרשת החשמל	62.
-----	--	-----

נ ס פ ח י ם

109	סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאחר דיון בשמונה תלונות מתוך מבוחר התלונות שהובאו בדו"ח השנתי 7 של נציב תלונות הציבור	1.
125	התפלגות התלונות לפי גופים ולפי נושאים עיקריים	2.
133	חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב)	3.

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958
(נוסח משולב), מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי
של נציב תלונות הציבור. דין וחשבון זה מסכם את
פעולת הנציב ופעולתה של נציבות תלונות הציבור
במשך שנת תשלי"ט (4 באוקטובר 1978 - 21 בספטמבר 1979)

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי השביעי

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

ביום א' בחשון תשל"ט (1 בנובמבר 1978) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי השביעי של נציב תלונות הציבור. הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בו בתקופה דצמבר 1978 - פברואר 1979, וביום 6.3.1979 הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון. הכנסת דנה בהם ואישרה אותם ביום 2.4.1979.

להלן מובאים דברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בפתח סיכומיה והצעותיה, שמהם ניתן לעמוד גם על הליכי הטיפול בדין וחשבון בוועדה.

1. בהתאם להוראות סעיף 46(ג) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), מגישה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאישור הכנסת את סיכומיה והצעותיה בעקבות הדין וחשבון השנתי מס' 7 של נציב תלונות הציבור.

בהסתמך על החלטת ועדת הכנסת מיום י"ח באדר תשל"ד (12.3.74) הניחה הוועדה על שולחן הכנסת את הודעתה על פרקי הדין וחשבון בהם תדון.

2. הוועדה דנה בדין וחשבון השנתי מס' 7 ב-7 ישיבות בהן השתתפו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ד"ר י. נבנצל, מנהל נציבות תלונות הציבור ועוזריהם. לישיבות הוזמנו נציגי משרדים ממשלתיים וגופים מבוקרים אחרים הנוגעים בנושאי התלונות ומסרו מידע והסברים נוספים בעניינים הנוגעים לתחום אחריותם.

3. בשנת תשל"ח נתקבלו בנציבות תלונות הציבור 5,917 תלונות שהופנו במקורן לנציבות (בשנת תשל"ו - 6,063 בשנת תשל"ז - 5,542). 45,9% מכלל התלונות שהטיפול בהן הסתיים בהכרעה לגופו של ענין נמצאו מוצדקות (בתשל"ז - 46,6% ובתשל"ו - 44,4%).

מכתובנים אלה עולה, כי לא חלה ירידה באחוז התלונות המוצדקות והוא ממשיך להיות מן הגבוהים בעולם, אם לא הגבוה שבהם. הוועדה מציינת עובדה זו בחומרה יתירה ומפנה פעם נוספת תשומת לבם של שרי הממשלה והאחראים למוסדות הציבור לצורך לצמצם עד למינימום את אחוז התלונות המוצדקות.

4. מעיון בדו"ח שנתי מס' 7 של נציב תלונות הציבור מחברר, כי הגופים המבוקרים מגלים היענות טובה להערות נציבות תלונות הציבור ולהמלצותיה. לרוב מסתיים הטיפול בתלונה מוצדקת בתיקון המעוות. בחלק מהמקרים יושמו הלקחים מעבר לעניין התלונה הבודדת.

5. בשנה זו אירחה הוועדה את חברי הוועדה המיוחדת של הפרלמנט הבריטי לענייני הנציב הפרלמנטרי למינהל בראשות יושב-ראש הוועדה, מר אנטוני באק והנציב הפרלמנטרי עצמו, סיר אידוול פיו, אשר שהו בארץ כאורחי נציב תלונות הציבור.

6. הוועדה פונה לעומדים בראש המינהל הציבורי להמשיך ולשתף פעולה עם נציב תלונות הציבור מתוך מגמה משותפת להביא לשמירת זכויותיו של האזרח.

7. מתוך דו"ח שנתי מס' 7 של נציב תלונות הציבור, בחרה הוועדה לדון בתלונות מס' 4, 14, 22, 30, 31, 45, 52 ו-60.

נוסח הסיכומים וההצעות לגבי התלונות המוזכרות בסעיף 7 לעיל מובא בנספח 1 (עמ' 109) בדו"ח זה.

2. תלונות של חברי הכנסת

בהתאם להחלטה מיום 10.11.1976 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השמינית, מובאת להלן רשימה של חברי הכנסת, שבתלונותיהם טיפלה הנציבות במשך שנת הדין וחשבון, ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם:

יגאל אלון	1	הלל זיידל	9	רוני מילוא	1
שולמית אלוני	1	תופיק טובי	1	משה מרון	1
ז'אק אמיר	2	שמואל טולידאנו	6	משה עמאר	1
אליקים גוסטב בדיאן	7	אסף יגורי	1	יוסי שריד	1
צ'רלי ביטון	1	יצחק יצחקי	13	יוסף תמיר	1
פסח גרופר	1	הרב קלמן כהנא	1		
מרדכי וירשובסקי	1	אברהם כץ	1		

3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת תשל"ט נתקבלו כנציבות תלונות הציבור 6,832 תלונות, שהיו מופנות אליה במקורן (כתשל"ח-5,917). מלבד אלה, הגיעו לנציבות העתקים מפניות שבמקורן הופנו למכותבים אחרים. כמקובל בנציבות, המידע שבפניות אלה המחייס לגופים מבוקרים, הועבר לידיעת היחידות הנוגעות בדבר במשרד מבקר המדינה. בנוסף על אלה טיפלו לשכות הנציבות לקבלת תלונות בעל-פה, כבשנים קודמות, בפניות של אנשים שפנו אל הלשכות (ראה להלן).

מכלל התלונות שנתקבלו היו 841 שעל פי החוק לא היה מקום לבירורן - 527 מהן נסבו על פעולתם של גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם (סעיף 36 לחוק).

בסוף שנת תשל"ח נותרו 2,559 תלונות שהטיפול בהן לא נסתיים. במשך שנת תשל"ט הסתיים הטיפול ב-6,160 תלונות - ממוצע של 513 לחודש, עלייה של 10% לעומת השנה שקדמה לה, שהיתה שנה מעוברת, שבה היה הממוצע החודשי 467 תלונות. בסוף תשל"ט נשארו לטיפול 3,231 תלונות. הגידול הניכר במספר התלונות שנתקבלו כתשל"ט, בשיעור של כ-25% לעומת תשל"ח ולעומת השנים האחרונות, שבהן לא היו תנודות משמעותיות במספר התלונות שנתקבלו, היה בעיקר תוצאה של מסע פרסום שערכה הנציבות בקיץ 1979, באמצעות תשדירי שירות בטלויזיה במשולב עם מודעות בעתונות*. היחס בין מספר התלונות שנתקבלו במשך השנה לעומת מספר התלונות שנותרו לטיפול בסוף השנה נשאר יציב וסביר. מגמת השיפור במצב הטיפול בתלונות שהסתמנה בשנים האחרונות הביאה לתוצאה, שהיתרה של התלונות שנשארו לטיפול מורכבת בעיקרה מתלונות שנתקבלו בשנה השוטפת (86%).

2. מכלל התלונות שהטיפול בהן נסתיים כתשל"ט, היו 746 שלגביהן לא היה מקום להחליט בדבר צדקתן, שכן בירורן הופסק (לפי סעיף 42 לחוק) בשלבים שונים של הטיפול, במיוחד במקרים, בהם ביטל המתלונן את תלונתו או שעניין התלונה בא על תיקונו.

* בעקבות פעולות אלה הוכפל מספר התלונות שהתקבלו בשלושת חודשי השנה האחרונים בהשוואה למספר התלונות כתקופה המקבילה בשנים הקודמות. מכיון שהגידול במספר התלונות שנתקבלו כתשל"ט התרכז בסופה של השנה, לא ניתן היה לסיים את הטיפול ברבות מהן, וכך עלתה יתרת התלונות שהטיפול בהן טרם הסתיים.

- ב-4,573 התלונות שהטיפול בהן הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצאו 2,122 (46.4%) מוצדקות (כתשל"ח - 45.9% ובתשל"ז 46.6%).
3. נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ראה בנספח 2 טבלה 1 (עמ' 125).
4. בנספח 2 טבלה 2 (עמ' 128) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה (דיור ושיכון, סעד, חינוך וכיוצא באלה), מסים ואגרות ממשלתיים, עניינים מוניציפליים, ליקויים באופן מתן שירות לציבור, ענייני עובדים, שירותי טלפון ודואר.

4. הלשכות לקבלת תלונות בעל פה

הלשכות לקבלת תלונות בעל פה הפכו לכלי עזר חשוב בעבודת הנציבות. מייעוד ראשוני של רישום תלונות, שהוגשו בעל פה לפי סעיף 34 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), פיתחו הלשכות במרוצת השנים פעילות יותר רחבה, ובכלל זה הסדרת עניינים בדרכי בירור מקוצרות. פעילות זו מאופיינת בהכוונת המתלונן, מתוך מגע של עובדי הלשכות עם עובדי המינהל, האחראים לנושאי התלונה. לרוב המדובר בתלונות, שאינן בעלות רקע עובדתי או משפטי מורכב, אך טבוע עליהן חותם הדחיפות.

בחודשים יוני ויולי 1979 חלה עלייה ניכרת במספר הפונים אל הלשכות, וזאת בעקבות פעולות פרסום בכלי התקשורת ההמונית בדבר קיומו של מוסד הנציבות. באותם חודשים היה הממוצע החודשי של הפונים גבוה כדי 50% מהממוצע החודשי במשך השנה. עובדי הלשכות נרתמו לפעולה מוגברת ועמדו בלחץ הפונים. לפי נסיון זה מתבקש קיומן של פעולות פרסום והסברה מטעם הנציבות גם בעתיד.

להלן דוגמאות לסוגי תלונות, שבאו לכלל בירור בלשכות לקבלת תלונות.

משרד האוצר - נציבות מס הכנסה ומס רכוש

המתלונן, פנסיונר שיש לו פרדס קטן והמועסק בעבודה חלקית, שילם לשלטונות המס מדי שנה בשנה מקדמות על חשבון המס החל על הכנסותיו. סכומי המקדמות ששילם עלו בדרך כלל על המס שחוייב בו על פי הודעות השומה. בהודעת

השומה לשנת 1975, שנערכה במחצית השנייה של שנת 1978, צויין, שלזכות המתלונן סכום של כ-3,700 ל"י, וזה יוחזר בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. המתלונן המתין להחזר למעלה משלושה חודשים ומשלא נתקבל, פנה לעובד המטפל בתיקו; בעצת העובד שלח בסוף נובמבר 1978 מכתב רשום למחלקת הגבייה שבנציבות מס הכנסה ומס רכוש, וביקש זירוז העניין. גם מכתב זה לא הועיל. המתלונן פנה ללשכה של נציבות התלונות.

בבירורים של הלשכה הובהר, שהמכתב לא הגיע למחלקת הגבייה אלא התעכב ביחידה אחרת, שאינה מטפלת בהחזרים. אשר להשהייה של ההחזר כשלעצמה, הסבירה נציבות מס הכנסה, שהדבר נבע משגויים במחשב.

בפברואר 1979 הודיעה נציבות המס לעובד הלשכה שבירר את התלונה, כי בוצע ההחזר, לרבות תשלום רבית והפרשי הצמדה למתלונן.

משרד האוצר - נציבות מס הכנסה ומס רכוש

בעלה של המתלוננת חיסל בשנת 1975 את עסקו ובסע זמנית לחוץ לארץ. הוא שילם את חובותיו שחב לשלטונות המס. המתלוננת, שנשארה בארץ עם הילדים, הודיעה לפקיד השומה על חיסול העסק. היא עצמה עובדת שכירה. ב-1978 קיבלה הודעה מפקיד השומה, שעליה לשלם מסים וקנסות בסכום כולל של כ-150,000 ל"י עבור השנים 1975, 1976 ו-1977. לא הועילו פניותיה של המתלוננת לרכז החוליה כי חוסל העסק, כפי שהודיעה בשעתו ואין מקום אפוא להטלת המס והקנסות. במקביל קיבלה מהמוסד לביטוח לאומי דרישה לתשלום סך 20,634 ל"י בגין העסק. המתלוננת לא ראתה מוצא מהסכך ופנתה ללשכת נציבות התלונות.

עובד הלשכה יעץ לה להצטייד באישור ממשטרת הגבולות, המאמת טענותיה שבעלה נעדר מן הארץ משנת 1975. הוא גם נפגש עם רכז החוליה במשרד פקיד השומה, וסוכם שהלה יזמין בהקדם את המתלוננת לבירור יסודי של העניין. כעבור שבועיים הודיעה המתלוננת לעובד הלשכה כי נפגשה עם רכז החוליה והעמידה אותו על המצב לאשורו. עבור חלק משנת 1975 חוייבה במס בסכום של כ-3,000 ל"י, ושילמה אותו; ולגבי השנים 1976-1978 בוטלו החיובים. גם בוטל החיוב שמטעם המוסד לביטוח לאומי.

משרד הבטחון

לאלמנה ישישה בן, שנפצע במלחמת השחרור, בקרב על העיר העתיקה של ירושלים, ואף נלקח בשבי הירדנים עם נפילת הרובע היהודי ב-1948. לאחר ששוחרר מהשבי, הוכר כנכה צה"ל. כיוון שבגלל הפציעה לא היה מסוגל לדאוג לענייניו האישיים, נתמנתה אמו אפוטרופוס עליו, ואליה נשלחו התגמולים, ששולמו על ידי משרד הבטחון בגינו. ב-1976 הופסק - ללא סיבה - התשלום. האם, שאינה דוברת עברית, פנתה אל משרד הבטחון שוב ושוב, כדי להביא לחידוש התשלום, אך ללא הועיל; באחרונה נטען, שהתיק הלך לאיבוד.

עובד הלשכה התקשר טלפוניית עם לשכות אגף השיקום בירושלים, בתל-אביב ובחיפה, כדי להביא לאיתור התיק. המאמצים הוכתרו בהצלחה. קצין התגמולים הראשי במשרד הבטחון הסביר, כי העיכוב בתשלום נבע מצורכי בדיקה. תשלום התגמולים חודש, וגם שולם כל המגיע בעד תקופת העבר מאז ההפסקה. נציבות התלונות תמשיך לבדוק את המקרה, כדי לעמוד על הגורמים שהביאו להפסקת התשלום ולמנוע הישנותם של מקרים דומים.

משרד הבינוי והשיכון - בנק טפחות

בראשית 1961 הצטרף המתלונן לתכנית מפעל חסכון לבניין. סכומי החסכונות שהפקיד בבנק טפחות הסתכמו בסך 14,050 ל"י.

ביוני 1978 פנה המתלונן לסניף בנק טפחות בתל אביב וביקש שיומצא לו סיכום חשבון הכספים שהצטברו לזכותו. הבנק עשה כמבוקש. נתברר למתלונן, שלאותו מועד לא נצטבר לזכותו אלא סכום של כ-60,000 ל"י. המתלונן הביע תמיהתו בפני עובד הבנק על כך; הלה אמר לו שלעת עתה יחתום על קבלת הסכום כנקוב, ולאחר זאת תיערך בדיקה נוספת. המתלונן התנגד לכך, אך לא הצליח לשכנע את עובד הבנק, כי תחילה ייקבע סופית מה הוא הסכום הנכון העומד לזכותו. ב-19 בנובמבר 1978 פנה לנציבות.

עובד הלשכה התקשר עם עובדי משרד הבינוי והשיכון מחוז תל אביב, עם פקידי בנק טפחות בתל אביב ואף עם עובד בכיר בבנק שבירושלים. ב-28.11.1978 סר המתלונן ללשכה, ובידו הודעה שקיבל מהנהלת בנק טפחות, לפיה עמד לזכותו סך 229,372 ל"י.

תושבת נתניה נפגעה קשות כתאונת דרכים והפכה לנכה, בשיעור של 100%, לצמיתות. היא אוכסנה זמנית בבית מלון על חשבון חברת הביטוח, אך היה צורך לדאוג להסדר של קבע. קרובי הנכה איתרו באחת משכונות העיר ביתן מוקף גינה, שנראה להם מתאים למגורי הנכה גם מהטעם, שהיא תוכל לנוע בגינה בעזרת עגלת נכים. הם היו מעוניינים ברכישת הנכס, ונאמר להם, שעליהם לפנות בנדון אל משרד הבינוי והשיכון; וכך עשו. הוועדה לאכלוס מקומי במשרד אישרה את בקשת הקרובים, ולביצוע העסקה הופנו לחברת עמידר; זו שלחה אותם למינהל מקרקעי ישראל, כדי שכבעלי הקרקע יביע את הסכמתו ויקבע את המחיר. כיוון שהטיפול במינהל נחמשך, פנו הקרובים אל לשכת הנציבות בתל-אביב, שתזרז את העניין.

המינהל הסביר לעובד הלשכה, שיש לבצע שורה של פעולות: הכנת חוות דעת על ידי אדריכל, מדידת שטח הקרקע, קביעת המחיר על ידי המעריך הממשלתי - כל זה ביזמת המינהל; ולאחר מכן מוזמן מגיש הבקשה על ידי עמידר למימוש העסקה.

ביצוע מגוון זה של פעולות כמובן לוקח זמן, אך במקרה דנן חלו עיכובים בגלל העדרם הזמני של כמה מפקידי מחלקת העסקאות מעבודתם, הגם מטעמים מוצדקים, וגם בשל כך, שבשלב מסוים לא היה ידוע היכן התיק. כאשר המעריך הממשלתי קבע את מחיר הנכס, היו עיצומים בשירות הדואר, וכדי שהדבר לא יביא לעיכוב נוסף, ניגש עובד לשכת הנציבות אל מחלקת השמאות ודאג שהמסמך הנוגע להערכה יועבר אל המינהל; בסיום הטיפול במינהל גם דאג לכך שהמכתב, המסכם את פרטי העסקה, יגיע לידי של עובד עמידר שטיפל בעניין. במעקב שערך הלשכה נמצא, כי הוסרו כל העיכובים להשלמת העסקה.

משרד התקשורת

מתלונן קבל על כך, שחלוקת דואר במקום מגוריו, בשכונה בעיבורה של ירושלים, אינה תקינה - עתים פעמיים בשבוע, עתים אחת לשבוע ועתים ברווחים עוד יותר גדולים. כיוון שהוא מנהל התכתבות עניפה, הוא במיוחד סובל מכך.

עובד הלשכה פנה אל הממונה על פניות הציבור במשרד התקשורת. מאחר שהשכונה עדיין אינה מאוכלסת ביותר, ובהתחשב במחסור החמור בדוורים, סוכם שתיערך חלוקת דואר שלוש פעמים בשבוע; ויוקפד על כך, שהדבר יקוים הלכה למעשה. המתלונן הודיע ללשכה, כי מאז חל שיפור ניכר בחלוקת הדואר בשכונה.

5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

נציב תלונות הציבור רואה את תפקידו לא רק בבירור התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון ליקוי, כשנמצאת התלונה מוצדקת; הדעת ניתנת גם לשאלה, אם העלה הבירור ליקוי כללי יותר, כגון אי-פרסום מידע בדבר זכאות להטבות מסוימות, העדר פיצוי בגין ירידת ערך הכסף ששולם לזכאים באיחור, או ליקוי שמקורו בפירוש מוטעה של חיקוק או בנוהל לקוי.

במקרים כאלה פועלת הנציבות במגמה להביא לתיקונו של הליקוי הכללי, כדי להסיר את העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואמנם נעשים בכל שנה מספר ניכר של תיקונים כאלה בתחומים שונים, וזה משתקף גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות. בין הנושאים שהתיקונים התייחסו אליהם, היו:

ניכוי מס הכנסה במקור מתשלומים לנותני שירותים מקצועיים מיוחדים, כשהחבות במע"מ היא על מקבלי השירותים (בעמ' 31).

נוהל להעברת תיקו של נשום שהעתיק מקום מגוריו (בעמ' 32).

הצורך להביא לידיעתם של זכאים קיום פטור ממס (בעמ' 34).

ריבית על החזרי מס שבח (בעמ' 35).

העברת גמלה של ישיש המאושפז במוסד אל הגורם המממן אישפוזו (בעמ' 42).

אי-מתן שירותי קבורה (בעמ' 46).

אי-קבלת קהל (בעמ' 51).

מסירת מידע על הפרט (בעמ' 51).

דרישה לתשלום חד-פעמי גבוה כדי להתקבל לבית אבות (בעמ' 56).

מסירת מידע על הפרט (בעמ' 58).

הפרשי הצמדה על כספים שהופקדו בתכנית חסכון לשיכון - נוקשות יתירה של משרד חרף המלצה קודמת של הנציב ופסיקה של בית משפט בנושא (בעמ' 68).

פרסום על הרעת תנאי חסכון (בעמ' 78).

איחור בתשלום גמלאות בתקופת ירידת ערך הכסף (בעמ' 80).

מתי מותר לגבות חזרה תשלומי יתר בדרך של קיזוז תשלומים שוטפים של קצבה (בעמ' 81).

סדרי עריכה של תכנית מצעד הפזמונים ברדיו (בעמ' 85).

התנאים לחיוב באגרת שירותי כינוך (בעמ' 93).

תיקון הוראה בלתי סבירה בעניין חיוב בעד אספקת מים (בעמ' 94).

נוהל לביטול הזמנתו של חולה לבדיקה (בעמ' 104).

6. טיפול הנציבות בתלונות בעניין שירותי טלפון

הטלפון, בתור אמצעי קשר עממי, יעיל וחסכוני, חיוני לא רק למוסדות ולבעלי עסקים, אלא גם ליחידים, ובפרט קשישים, נכים, חולים ותושבי מקומות מרוחקים ממרכזי היישוב. מספרם העצום של הנזקקים לשירותי הטלפון - הן בעלי בקשות ממתינות לטלפונים והן מנויים קיימים - וזאת במציאות של מגבלות במשאבים ובכוח אדם ובעיות ביצוע ותחזוקה די מורכבות, הביא לכך, שרוב התלונות על משרד התקשורת המוגשות לנציבות הן על שירותי הטלפון (בתשל"ט 680 מתוך 854 תלונות שנתקבלו).

א. מרבית התלונות היו בנושא בקשות להתקנת טלפון. המתלוננים קבלו על הזמן הרב שעבר מאז הגשת בקשתם; והזמן, שלפי מצב הדברים עוד יעבור, עד להיענות לבקשה. חלק מהמתלוננים התרעמו על כך, שבעוד שהם ממתינים שנים רבות, הנה לשכניהם, כפי שנודע להם, הותקנו טלפונים, הגם שבקשותיהם היו פחות ותיקות. יש גם שהמתלונן טוען להפלייה בין שכונה לשכונה בתוך אותו יישוב.

אף כי היא ערה למצב הקשה שבתחום התקנת טלפונים, כאשר המחסור בקווים ובמספרים הוא הסיבה העיקרית להתמשכות תקופת ההמתנה של המבקשים, מבררת

הנציבות בירור יסודי כל תלונה ותלונה בנושא זה, בתקווה שלמרות הכל ניתן במאמץ מיוחד לפתור בעיות זעיר פה זעיר שם. הבירור נעשה במינהל שירותי הטלפון, שבו נרשמות הבקשות, ובמינהל שירותי ההנדסה, העוסק בהכנת התשתית ובביצוע ההתקנות.

בבירור ובהתוויית דרך כדי לעזור למתלונן - ככל שהדבר בגדר האפשר - הרי מלבד בחינת הנסיבות של המקרה לגופו, מסתמכת הנציבות הן על נסיונה המצטבר והן על ממצאי הבדיקות, שעורך משרד מבקר המדינה מזמן לזמן ביחידות לשירותי הטלפון וההנדסה* כמובהר להלן:

1. לבקשות לעתים אינו מוקצה המקום המגיע כסולם העדיפויות, אם מתוך סגה ואם מתוך כך שלא צורף המסמך המעיד על זכאותו של המבקש לדרגת העדיפות. על פי הוכחת הזכאות והעלאת דרגת הבקשה בעקבות הבירור ניתן לבקשה קידום בסולם, ומתקצרת תקופת ההמתנה - פעמים עד כדי אפשרות לאישור הבקשה לאלתר.
 2. יש שהמידע, אשר עליו מסתמך מינהל שירותי הטלפון בדבר חוסר אפשרות לאישור הבקשה בעתיד הקרוב, הוא בעל אופי כללי מדי, הנוגע למחסור במקום מגורי המתלונן, או מידע בלתי מעודכן. במקרה זה פונה הנציבות ישירות אל מינהל שירותי ההנדסה, ועניין המתלונן נבדק לגופו.
 3. רישום הקווים בכרטסת תיבות ההסתעפות שבמינהל שירותי ההנדסה אינו משקף תמיד את מצב הרשת בשטח. כיוון שכך, בירור יסודי בדבר אפשרויות התקנת הטלפון מחייב בדיקת הרשת במקום; המינהל מקבל בעת הצורך המלצת הנציבות לערוך בדיקה כזאת.
 4. המדיניות, הנקוטה בידי מינהל שירותי ההנדסה, היא להקים מרכזות ולפתח את רשת הקווים במקומות, שיש בהם ריכוזים גדולים של מגישי בקשות. עוד מבכר המינהל לבצע עבודות התקנה מרוכזות, שמגמתן חיבור בתים רבי-דירות לרשת מאשר התקנות במפוזר. הדבר מוסבר בכך, שההספק ליחידת זמן במקרה הראשון יותר גדול. אולם הדבר מביא לקיפוח בעלי בקשות יחידים, ומזה מסתייגת הנציבות; על פי המלצתה נעשים מאמצים לפתור את בעיית המתלונן, המבקש התקנה בתור יחיד, אף בדרך בלתי שגרתית - כשהמדובר
- * ראה לאחרונה דו"ח שנתי 29 של מבקר המדינה, עמ' 617.

במקרה שאיננו סובל דיחוי או שמאז הגשת הבקשה חלף זמן בלתי סביר.

5. יש גם שמינהל שירותי הטלפון נרתע מלברר אפשרויות שיתוף בעל הבקשה עם מנוי אחר בקו קיים, שכן שאלת השיתוף כרוכה בבירורים מרובים בדבר התאמת הקו לכך, המצאת הציוד הדרוש, מידת עומס השיחות הקיים בקו; ובשליחת הודעה למנוי ובדיון ענייני של הטענות להנמקת התנגדותו. טיפול הנציבות מביא למיצוי אפשרויות של שיתוף.

6. טענה של הפלייה לרעה נבדקת על ידי הנציבות ביסודיות, כדי לקבוע אם יש בה ממש ולמנוע הישנות מקרים מסוג זה.

בסיכום תוצאות הבירור על פי השיטות דלעיל, כלמעלה מ-40% מהמקרים, שבהם טיפלה הנציבות בתשל"ט, נמצאה אפשרות להתקין הטלפון - ברוב המקרים כתוצאה ישירה מהתערבות הנציבות ובמקצתם לאחר הגשת התלונה, בטרם הגיעה לכלל בירור.

בכמה ממקרים שנוכחה הנציבות כי אין סיכוי להתקנת טלפון בעתיד הקרוב - אם בשל מחסור בקווים ובמספרים באיזור ואם בהעדר תכנית לפיתוח - קיבל מינהל שירותי הטלפון את המלצת הנציבות להתקין בינתיים טלפון ציבורי במקום או להגדיל שם את מספר הטלפונים הציבוריים הקיימים.

ב. חלק גדול נוסף מהתלונות נסבו על תקלות בהפעלת טלפונים, קלקולים וניתוק הקשר, במקרים לא מעטים ממושכים - עד כדי מספר חודשים. בהתחשב בחיוניותו של הקשר הטלפוני למתלוננים סיגלה הנציבות לעצמה שיטה של טיפול מהיר בתלונות מסוג זה; הטיפול הוא באמצעות הלשכות לקבלת תלונות בנציבות, אשר מקיימות קשר טלפוני ישיר עם עובדי מרכזות הטלפונים והעובדים המופקדים על תחזוקת ציוד מנויים. בדרך כלל נעשה התיקון תוך שעות ספורות לאחר פניית הנציבות. תקלות, שסיבתן בלתי ידועה או קלוקל מסוכך ברשת, זכו אף הן לתשומת לב מיוחדת מצד האחראים בעקבות פניית הנציבות אליהם. יצויין שכאשר נקטו עובדי התחזוקה עיצומים במשך כמה חודשים בתשל"ט, הם נענו בכל זאת להמלצת הנציבות לתקן טלפונים של מנויים, כאשר היה חשש מבוסס, שאחרת ייגרם לאלה נזק רב או אף נשקפת סכנת נפשות.

ג. סוג אחר של תלונות היה בנושא החשבונות בעבור שירותי טלפון. המתלוננים קבלו, שסכומי החיוב בחשבונות נראים להם מוגזמים, ולעתים מאוד, בשים לב למספר השיחות היוצאות, לפי הערכתם, מהטלפון שברשותם. יש שהתלונה נובעת מאי-הבנה מצד המתלונן להיקף הפעילות הנרשמות על ידי המונה בשיחות בינעירוניות או מאי-התאמה בין מועדי קריאת המונה על ידי שירותי הטלפון לבין מועדי הרישום של השיחות על ידי המתלונן, כאשר הוא מנהל רישום כזה. תלונות מסוג זה באות בדרך כלל לידי סידור עם מתן הסבר מתאים מצד הנציבות למתלונן.

קושי מתעורר, כאשר מספר השיחות כנקוב בחשבונית עולה עלייה חדה בתקופה מסוימת בהשוואה לתקופות קודמות; והמתלונן שולל מכל וכל את נכונות החשבונית בטענה שמספר השיחות מנופח ולא הוא, ולא אלו שעוד משתמשים בטלפון, לא דיברו כמספר זה של שיחות בתקופה הנדונה. תלונות על כך מגיעות לנציבות בדרך כלל, לאחר שהמנוי כבר פנה בעניין אל מינהל שירותי הטלפון והשגתו נדחתה בהנחה, שהמונה הרושם את מספר השיחות הוא ציוד אמין; כל מי שטוען אחרת, עליו הראייה. אולם הואיל ולמנויים אין גישה לציוד, הרי שאין באפשרותם למלא אחרי הדרישה האחרונה, ועל כן הם פונים לעזרת הנציבות. בינתיים הם נדרשים לפרוע את החשבונות, שחלק ניכר מסכומיהן שנוי במחלוקת, לעתים בערכים כספיים לגמרי לא מבוטלים; ומותר בהם כי אחרת ינותק הקשר ואף תופקע זכותם כמנויים.

בשלב ראשון מציעה הנציבות למינהל להימנע מניתוק הטלפון עד לגמר הבירור. הבירור עצמו נעשה במישורים שונים כדי לברר אפשרות קיומן של ראיות נסיבתיות, שהן לטובת המתלונן. הנציבות מבררת, אם היו תקלות במכשיר הטלפון, ברשת הקווים או במרכזת, העלולות להשפיע על רישומי המונה; היא ממליצה לחבר לטלפון מכשיר "צולר", הפועל במקביל לפעולת המונה, כדי לבדוק את מידת דיוקו של המונה; היא מעיינת ברישומי המכשיר ובודקת את משמעותם, ובמקרים מסוימים היא ממליצה על שימוש בשיטת החסימה של הקו בפני שיחות יוצאות, כך שהמנוי יוכל רק לקבל שיחות, ורישום שיחות נכנסות בתקופת החסימה עשוי להביא למסקנה בשאלת אמינותו של המונה. תוצאות בדיקות אלו, כל אחת לחוד או כולן יחד, עשויות להוות ראיה לטענת המתלונן; ואם אכן כך הוא, נענה המינהל להמלצת הנציבות לתת

למתלונן זיכוי סביר. בשנת תשל"ט ניתן בעקבות בירור תלונות מסוג זה זיכוי לכמחצית מספר המתלוננים.

*

התלונות הרבות יחסית המגיעות לנציבות בנושא טלפונים מעידות על כך, שהשירות הניתן לציבור בתחום חיוני זה, מבחינת היקפו ואיכותו כאחד, עדיין אינו עונה על רמת ההתפתחות הכלכלית והחברתית בארץ. בדו"ח שנתי 29 עמד מבקר המדינה על הצורך להקצות את המשאבים הדרושים כדי לאפשר היענות מירבית לבקשות לטלפונים שהוגשו לפני שנים רבות; ולגבי הבעייה המרכזית של מחסור באמצעי מימון המליץ המבקר, שעל משרד התקשורת לשקול דרכי פעולה נוספות למימון הקמת תשתית ולגיוס אמצעים מחוץ למשאבים שבידי המשרד להבטיחם, כל זה בצד ייעול מערך העבודות המכוצעות על ידי המשרד עצמו.

7. קשרים בינלאומיים

א. בשנת תשל"ט גברה הפעילות של נציב תלונות הציבור ושל משרדו, הקשורה בהכנת הוועידה הבינלאומית השניה של האומבודסמנים, העומדת להערך בירושלים באוקטובר 1980. בתאריכים 26 במארס עד 1 באפריל 1979 נתכנסו בירושלים תשעת חברי ועדת ההיגוי הבינלאומית של האומבודסמנים*, בראשות ד"ר רנדל אייבני האומבודסמן של חבל אלברטה, קנדה, ויושב ראש ועדת ההיגוי. בישיבות השתתף גם פרופסור פרנק ג'ונס, דיקן הפקולטה למשפטים של אוניברסיטת אלברטה, שהינו גם חבר בהנהלה של המכון הבינלאומי ללימודי האומבודסמן, שבאוניברסיטה זאת. בדיוניה עסקה ועדת ההיגוי בנושאים הקשורים בשיתוף הפעולה הבינלאומי של אומבודסמנים, ובפרט בוועידת האומבודסמנים הבינלאומית, שתיערך בירושלים.

* בדבר הקמת ועדה זו, ראה דו"ח שנתי 6 של נציב תלונות הציבור, עמ' 28.

נושאי הדיון העיקריים בוועידה נקבעו כלהלן:

"האומבודסמן כמתווך, כמתקן, – וכלוחם?" ; "ביורוקרטיה" ; "טכניקות של בירור תלונות" ; "האומבודסמן בין רשויות המדינה" ; "התפתחות תפקיד האומבודסמן – השוואות ותחזיות לעתיד".

ועדת ההיגוי מינתה מבין חבריה ועדת משנה, שתדון בעירעורים בקשר להזמנות לוועידה הבינלאומית. חבריה הם ד"ר נבנצל, יו"ר, השופט טיקרם מפיג'י ומר נורדסקוב-נילסן מדנמרק.

עוד דנה ועדת ההיגוי בסמינר בינלאומי על הטיפול בתלונות הציבור, אותו תקיים נציבות תלונות הציבור של ישראל, בשיתוף עם המכון הבינלאומי ללימודי אומבודסמן, בתום הוועידה הבינלאומית של האומבודסמנים. הסמינר מיועד בעיקר לעובדים בכירים של מוסדות אומבודסמנים.

בשהותם בארץ התקבלו חברי ועדת ההיגוי במשכן נשיאי ישראל על-ידי נשיא המדינה מר יצחק נבון, ונציב תלונות הציבור ערך לכבודם ארוחת ערב חגיגית, שהתקיימה בשעת חתימת הסכם השלום בין ישראל ומצרים. השתתף בארוחה שר החינוך והתרבות מר זבולון המר, אשר באותו מועד היה ממלא מקום ראש הממשלה, והוא נשא דברים במהלך הארוחה.

לאורחים נערכו גם סיורים באתרים שונים בארץ.

ב. 15- במארס 1979 ביקר בלשכת מבקר המדינה האומבודסמן הפרלמנטרי של פינלנד, ד"ר יורמה אלטו בלווית מנהל משרדו מר קיוסטי טולונון. האורח שהה בירושלים במסגרת סיור ביקורת שערך במחנות הכוחות הפיניים, המשרתים במזרח התיכון כחלק מכוחות האו"ם.

ג. במשך השנה הזדמן לנציב התלונות לבקר את עמיתיו שבאוסטרייה ובשבדיה. בביקורים הוחלפו ידיעות בעלות עניין משותף. הנציב גם קיים מגעים עם מוסדות אומבודסמן אחרים בקשר לענייניהם של מתלוננים במקומות שונים.

סעיף 46(א) לחוק, קובע כי הדין וחשבון השנתי על פעולותיו של נציב תלונות הציבור יכול סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.

במבחר נסקר כמובן רק חלק קטן מאלפי התלונות המתקבלות בנציבות במשך השנה, שכן אין עניין רב לחזור פעמים רבות על תיאור מקרים, שדוגמחם מתארעים בכל שנה. הבחירה נעשית במגמה לייצג הסוגים העיקריים של הגופים שעליהם התלונות, מיגוון העניינים הבאים בפני הנציבות ותוצאות הטיפול בהם.

בין היתר מובאים תיאורים של כמה מקרים, שבהם הצביעה הנציבות על הצורך לפצות מתלוננים בגין ירידת ערך הכסף ששולם להם באיחור. כך למשל היו תלונות שנסבו על איחור בתשלום קצבאות על ידי המוסד לביטוח לאומי, על מס שבח מקרקעין שנגבה ביתר והוחזר רק כעבור זמן ניכר, ועל עיכוב בתשלום שכר סופרים.

עניין מיוחד יש בתיאורם של בירורים, שהביאו לא רק לתיקון עניינו של המתלונן, אלא לתוצאות החלות גם על מקרים דומים; ואכן כלולים במבחר גם מקרים מסוג זה.

בצד תלונות, שנמצאו מוצדקות ושלגביהן תוקן הליקוי, כלולות במבחר תלונות, שלגביהן טרם הושג תיקון, ואף תלונות שנמצאו בלתי מוצדקות.

עוד נכללו תיאורים של מעקב אחר התפתחויות לגבי תלונות, שעל הטיפול בהן נמסר בדו"חות קודמים של נציב תלונות הציבור.

משרד האוצר

1. ניכוי מס הכנסה במקור מתשלומים לנותני שירותים מקצועיים שהחבות במע"מ על מקבליהם

בנציבות תלונות הציבור נתקבלו תלונות מנותני שירותים מקצועיים מיוחדים, המנויים בתקנה 6א' לתקנות מס ערך מוסף, תשל"ו-1976: המדובר במורים, שעסקו בשביל משרד החינוך והתרבות בעריכת שאלוני בחינות או בדקו מחברות בחינות בגרות או פיקחו על הבחינות; ובעובדים שכירים, אשר לא במסגרת עבודתם נתנו הרצאות או עסקו בעבודות תרגום, עריכה והדפסה בשביל מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר). תמצית תלונתם הייתה, שנוכה מס הכנסה במקור לא רק מהסכומים שהגיעו עבור שירותיהם אלא גם מהמס ערך מוסף (מע"מ), שלדבריהם אינם חייבים בו ואף לא שולם לידהם; כתוצאה מכך משולם להם סכום נטו קטן מהמגיע. משפנו למשרדים ולמוסדות נאמר להם, כי הם פועלים על פי הוראות נציבות מס הכנסה. לפי ההוראות, יש לראות את המע"מ, המשולם על ידי מקבל השירות ישירות לשלטונות המס, כחלק מהתמורה לנותן השירות ולחשב את הניכוי במקור בהתאם.

על פי תקנות מס הכנסה בדבר ניכוי מס במקור שלא ממשכורת ושכר עבודה, אם נותן השירות הוא "עוסק", החייב בתשלום מס ערך מוסף, ומס זה משולם לו על ידי מקבל השירות, ינוכה מס הכנסה במקור ממלוא הסכום, כולל מע"מ; זאת כיוון שהמע"מ במקרה זה כמוהו כהחזר של הוצאה, שהוציא נותן השירות, דבר החייב ניכוי מס הכנסה במקור.

אולם תקנה 6א' לתקנות מס ערך מוסף קובעת, כי עוסק במהלך עסקיו וכן מלכ"ר או מוסד כספי, שקיבלו שירותים של הרצאות, כתיבה, עריכה, תרגום, עריכת בחינות, בדיקתן או פיקוח עליהן ועוד, יהיו החייבים בתשלום המס; לאמור החובה לשלם את המע"מ בגין השירותים המנויים מוטלת לא על נותן השירות אלא על מקבלו. לפיכך על העוסקים והמוסדות, בכלל זה משרד החינוך

והתרבות, שלעניין המע"מ מסווגים כמלכ"ר, החובה לשלם את המע"מ על
חשבונם הם לשלטונות המס.

עם זאת, סברה נציבות המס, שגם לגבי השירותים המנויים בתקנה 6א' נשארת
החבות במע"מ על נותני השירותים, ורק האחריות להעברת סכומי המס לאוצר
הועברה למקבלי השירותים. לכן יש לראות את סכום המע"מ, כאילו נתקבל
מנותן השירות וחייב בניכוי במקור.

נציבות התלונות העמידה את נציבות המס על כך, שעצם החבות המשפטית לתשלום
מע"מ מוטלת על מקבל השירות, ועל כן אין המע"מ בגדר תשלום או החזר הוצאה
לנותן השירות, ואין הוא חייב בניכוי מס במקור.

נציבות המס קיבלה לבסוף את עמדת נציבות התלונות והוציאה הוראות חדשות
לכל מקבלי השירותים המנויים בתקנה 6א'; לפיהן אין לנכות מס הכנסה במקור
ממס ערך המוסף, כיוון שמקבל השירות עצמו הוא החייב בו. ההוראות החדשות
בעלות תוקף החל בשנת המס 1979. אשר למס הכנסה שנוכה במקור, על פי
ההוראות הקודמות, מסכומי מע"מ, הואיל ולפי דיני מס הכנסה יש לבדוק את
הכנסתו הכוללת של נשום בכל שנת מס, בטרם ינתן לו החזר מס, הרי עליו
להגיש תחילה דו"ח על הכנסתו לפקיד השומה; ואם מתברר, שאכן מגיע החזר
מס, הוא יקבל אותו בהתאם לחוק בתוספת רבית והפרשי הצמדה.

2. נשום שהעתיק מקום מגוריו - העברה איטית של תיקו מעכבת החזר מס

נשום עצמאי, שהתגורר בתל אביב, עבר לירושלים. בינואר 1978 פנה אל
שלטונות המס, שיועבר תיקו ממשרד פקיד השומה תל אביב אל המשרד שבירושלים.
בשנת המס 1977 שילם מס הכנסה ביתר; הוא הגיש למשרד פקיד השומה בירושלים
דו"ח על הכנסותיו לאותה שנה וביקש החזר מס. כאשר פנה בעניין ההחזר
ביוני 1978, נאמר לו בירושלים, שהתיק עדיין לא הגיע, אף כי הוזמן
מהמשרד בתל אביב שלוש פעמים; רק לאחר שיתקבל, ניתן יהיה לטפל בהחזר.
מתוך רצון לזרז את העברת התיק אף נסע הנשום באותו חודש אל משרד פקיד
השומה תל אביב והפסיד יום עבודה, עד שעלה בידו לאתר את התיק; נאמר לו,
כי תהליך העברת התיק יימשך עוד כחודשיים לצורכי דיווח וקליטה במחשב.

כאשר אחרי שמונה חדשים הגיע התיק אל המשרד בירושלים, נאמר לו על ידי אחד העובדים, שתשלום ההחזר באמצעות המחשב יתעכב חודש-חודשיים נוספים. כמי שעיסוקו במחשבים ציין הנשום, שהדחיות המרובות מנימוקי "המחשב" אינם משכנעים. אמנם הובטחו לו ריבית והצמדה על ההחזר, אולם לדעתו אין בכך פיצוי מלא.

פקיד השומה ירושלים הסביר לנציבות התלונות, כי כאשר נתקבל התיק באוגוסט 1978, חסרו בו כמה מסמכים. כשהושלם החסר, דווח ב-15.11.78 למחשב על קבלת התיק; אולם קליטת הנתון על כך במחשב אינה אלא כעבור חודש-חודשיים. רק לאחר מכן ניתן לערוך תקציר שומה, שהוא תנאי הכרחי לביצוע ההחזר, ושוב חולף זמן מה. במקרה דנן חל עיכוב נוסף בשל עיצומי עובדי המחשב, ובסופו של דבר בוצע ההחזר רק במאי 1979.

נציבות התלונות הצביעה בפני נציבות מס הכנסה, שיש לגשת לאלתר לפישוטם ולזירוזם של הליכי העברה של תיק נשום ממשרד למשרד.

בעקבות זאת, הטילה נציבות מס הכנסה על מחלקת הארגון שלה לעבד הוראות נוהל מפורטות בנושא תוך קביעת רווחי זמן סבירים להליכי ההעברה השונים והנהגת אמצעי מעקב נאותים, כדי להבטיח מילוי קפדני של ההוראות.

נציבות התלונות תעקוב אחר ביצוע ההוראות.

3. חובה למסור לנשום העתקי סיכומים חתומים

בנציבות תלונות הציבור נתקבלו תלונות מספר מנשומים, אשר הגיעו לכלל הסכמים כתובים וחתומים עם מפקחי מס הכנסה, אך לא ניתן להם העתק; לאחר מכן נתרשמו מהשומות שנערכו, כי אין הן משקפות את המוסכם.

נציבות התלונות העמידה את נציבות מס הכנסה ומס רכוש על כך, שיש להורות למפקחי המס, כי כאשר הם באים לידי הסכם עם נשום יש למסור לו העתק במעמד החתימה, למען הסר ספק מלבו לגבי תוכן ההסכם.

בעקבות זאת, הוציאה נציבות המס הוראות כלליות, שלפיהן, כאשר נערכת שומה על פי הסכם, יש לתת העתק ממנו לנשום או לבא כוחו; והוא הדין מתרשומת על דיון בענייני השומה, אשר חתם עליה הנשום או בא כוחו.

4. על השלטונות להביא קיום פטור לידיעת הזכאים

המתלוננים רכשו דירת מגורים בעיירת פיתוח וחויבו בתשלום תוספת מס בהתאם לתקנות מס שבח מקרקעין (תוספת מס), תשל"ה-1974. יותר מאוחר נודע להם, כי בתור מי שהעתיק מקום מגוריו לאיזור פיתוח, הם פטורים מהתשלום. הם קבלו על כך, שבשעתו לא ניתן להם על ידי שלטונות מס שבח מידע על קיום הפטור.

תקנה 13(ב) לתקנות מס שבח מקרקעין (תוספת מס), תשל"ה-1974, קובעת: "אישר שר העבודה כי עובד או עובד עצמאי העתיק מקום מגוריו הקבוע לישוב באיזור פיתוח, משוב שאינו באיזור פיתוח או משוב אחר באיזור פיתוח, יפטור שר האוצר על פי המלצת שר העבודה מתוספת מס בשל מכירת הזכות בדירה באיזור פיתוח לעובד או לכן זוגו לצורך מגורי העובד".

אמנם פורסמה התקנה ומי שזכאי לקבל הפטור צריך להתעניין בדבר ולהגיש לשלטונות מס שבח בקשה לפטור בצירוף אישור שר העבודה. אולם לדעת הנציבות, המשימה של אכלוס אזורי פיתוח ראויה לכך, כי שלטונות המס יגלו יזמה מצדם כדי להבטיח, שרוכשי דירות באותם אזורים, שלגביהם ניתן הפטור, אכן יקבלוהו.

נציבות התלונות קיימה דיונים על כך עם נציבות מס הכנסה ומס רכוש. בעקבות זאת הודיעה נציבות המס, כי בשים לב לחשיבות הנושא היא תתן מצדה פרסום רחב ככל האפשר לקיום הפטור. הדבר ייעשה באמצעות מודעות, שיודבקו במשרדי מס רכוש ומס שבח מקרקעין, בלשכות לרישום מקרקעין, במשרדי המועצות האזוריות והמקומיות שבתחומיהן אזורי פיתוח, במשרדי החברות המשכנות, בלשכות המחלקה להכוונה לאזורי פיתוח שבמשרד העבודה והרווחה ובעוד מקומות שבהתאם לשיקול דעתם של הממונים האזוריים של משרדי מס רכוש ומס שבח מקרקעין יש בזה תועלת. הודעה בנדון תפורסם גם בעתונים היומיים. נציבות המס פעלה כאמור.

5. קביעת מחירה של דירה לצורך תוספת מס

המתלונן רכש דירה מקבלן והגיש למנהל מס שבח מקרקעין הצהרה על כך כדרוש על פי סעיף 73 לחוק מס שבח: "הקונה זכות במקרקעין ימסור למנהל תוך

שבעה ימים מיום הקנייה, הצהרה, בה יפרט את הזכות שקנה ואת התמורה בעד הקנייה". בעקבות ההצהרה הוציא המנהל שומה לתשלום תוספת מס. בשומה נקבע שווי הדירה לפי המחיר שבחוזר הרכישה בתוספת מס ערך מוסף בשיעור 12% מהמחיר.

המתלונן הגיש השגה ודרש את תיקון השומה בטענה, שלא היה מקום להוספת מס ערך מוסף, מאחר שבחוזר נקבע במפורש, שמחיר הדירה סופי וכולל בתוכו מע"מ. בתשובה על כך נשלחה למתלונן דרישה, שבה נתבקש להמציא אישור משלטונות מס ערך מוסף, כי הוצהר ושולם עבור הנכס המס בקשר לעסקה. המתלונן פנה לנציבות התלונות בבקשה, כי תבדוק את חוקיות הדרישה. לפי חוק מס ערך מוסף מוטלת על המוכר ולא על הקונה החובה לדווח על העסקה ולשלם בגינה את המס. על כן הוצבע בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, שלא היה מקום להתנות את תיקון השומה בהמצאת אישור על ידי המתלונן, שהוצהר ושולם על הדירה מס ערך מוסף.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה, כי היא מקבלת את עמדת הנציבות בנדון. בעקבות זאת ניתנה הוראה למשרד האזורי, שהוציא את השומה למתלונן, לבל יבוא בעתיד בדרישה כזאת אל הקונים. למתלונן תוקנה השומה בהתאם למחיר הדירה כנקוב בחוזר.

6. ריבית על החזרי מס שבח

בעלי נכסים, שבעקבות החלטה בהשגה, ערר או ערעור היו זכאים להחזר מס שבח ששולם ביתר, התלוננו כנציבות על כך, שהסכומים הוחזרו ללא ריבית והפרשי הצמדה.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה לנציבות התלונות, כי על פי הוראות החוק הקיימות אין היא מוסמכת לשלם ריבית והפרשי הצמדה על החזרי מס שבח; סעיף 103 לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963, קובע: "תוקנה שומה לפי חוק זה והוברר למנהל כי לא היו חייבים בתשלום סכום כסף ששולם כמס, יוחזר אותו סכום למי ששילמו". נציב התלונות הביע לא אחת דעתו בפני נציבות המס על הצורך לפעול לתיקון החוק, כך שאפשר יהיה לשלם ריבית על החזרי מס שבח ותוספת מס ששולמו ביתר.

נציבות המס הטעימה, כי תשלום ריבית והפרשי הצמדה כדון יבוא על תיקונו עם מיזוגו של חוק מס שבח מקרקעין בפקודת מס הכנסה (רווחי הון), כיוון שבפקודה מוסדר תשלום ריבית והפרשי הצמדה על החזרי המס לנשומים; אולם המיזוג עדיין בשלב הכנה.

נציב התלונות הצביע בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, שאין הצדקה להמשיך במצב הקיים, ובעטיו של ההפסד הנגרם למתלוננים יש צורך לפצותם באותה דרך, כפי שנוהגים בתי המשפט וועדות הערר, שהוקמו לפי חוק מס שבח, לגבי נשומים הפונים אליהם; וזאת, מכוח חוק פסיקת ריבית, תשכ"א-1961, המאפשר פסיקת ריבית בשיעור המירבי, כפי שנקבע בחוק הריבית (שינויי שיעורים) תשל"ג-1972, ולפי תיקון חוק פסיקת ריבית מיום 1.1.79 ניתן לפסוק תשלום הפרשי הצמדה בתוספת ריבית לא צמודה של 3% בשנה. את הפיצוי כאמור ניתן לפסוק מיום היווצרות העילה - כלומר מיום תשלום המס שביתר - ולא דווקא מיום מתן ההחלטה להחזר או הגשת התלונה. הוסיף הנציב, כי לא ידרוש את תחולת הפיצוי מיום תשלום המס ביתר במקרים, שההחזר מבוצע על סמך טיעון או ראייה, שלא היה בפני שלטונות המס בעת קביעת השומה, אלא רק מתום שלושים יום מהמועד, שבו הביא המתלונן לראשונה טיעונו או ראייתו.

נציבות המס הודיעה לנציבות התלונות, שהיא שילמה למתלוננים ריבית על החזרי המס בהתאם להמלצת הנציב.

7. טובין של עולה שהגיעו באיחור

המתלוננת עלתה לישראל ב-11.11.74. בעת ביקור משפחתי בארה"ב באוגוסט 1977 רכשה חפצי בית ושלחה אותם לארץ. נאמר לה, שהמשלוח אמור להגיע לישראל תוך חודש וחצי. בעקבות שביתה בנמלי ארה"ב התעכב המשען והגיע לארץ רק ב-25.12.77, לאחר תום תקופת הזכויות, שלגבי טובין כאלה היא שלוש שנים. בית המכס דרש מהמתלוננת תשלום $1/3$ המסים - בהסתמך על כלל 4(10א) לפרט 7 בתוספת לצו תעריף המכס והפטורים הקובע, שמי שייבא טובין תוך שישה חודשים שלאחר תקופת הזכויות, זכאי יהיה לפטור חלקי בשיעור $2/3$ מהמסים החלים. המתלוננת לא השלימה עם הדרישה וטענה בפני הנהלת המכס, שכיוון שהאיחור היה מסיבה שלא בשליטה, יש מקום לבוא לקראתה ולפטרה כליל מתשלום המסים. הוצע לה לשחרר בינתיים את הטובין

כנגד מתן ערכון במזומן בסך 9,216 ל"י - 1/3 המסים החלים לתקופה של חודשיים, ובתנאי שלא יחולט, כל עוד לא ניתנה החלטה סופית על ידי הנהלת המכס בעניין. ב-25.1.78 נתנה המתלוננת את הערכון ושחררה את הטובין. היא פנתה לנציבות וביקשה עזרה לקבלת שחרור מתשלום המסים.

במהלך הבירור נמסר לנציבות, ששלטונות המכס מקיימים דיונים בהצעה לתיקון צו תעריף המכס, כדי להעניק למנהל המכס את הסמכות להאריך את תקופת הזכויות במקרים, שהטובין הגיעו באיחור בעקבות שביתה; ואמנם ב-31.5.78 פורסם בקובץ התקנות כלל 17 לפרט 7 לצו תעריף המכס הקובע: "המנהל רשאי להאריך את התקופה ליבוא בפטור לפי פרט זה, אם הוכח להנחת דעתו שנבצר מהזכאי לממש זכותו במועד מחמת שביתה שפגעה בהובלת הטובין, וכי הטובין נשלחו לישראל במועד סביר לפני תום תקופת הזכויות של הזכאי".

הנהלת המכס הסכימה לדעת הנציבות, שבנסיבות המקרה ולאור העקרון שבא לידי ביטוי בכלל 17, יש מקום להעניק למתלוננת את זכויות הפטור בגין הטובין ולהחזיר לה את הערכון. אך דא עקא; נתברר שהערכון חולט עוד ב-28.4.78 על ידי בית המכס שטיפל בעניין. הנציבות הטעימה, שהואיל ובעת חילוט הערכון טרם הגיעו הבירורים בעניינה של המתלוננת, אשר התנהלו במקביל לדיונים בהצעה לתיקון הצו, לסיכומם, ממילא לא התמלא התנאי שבערכון - מתן החלטה סופית בעניין הטובין; ולא היה מקום לחילוטו.

הנהלת המכס קיבלה את עמדת הנציבות. סכום הערכון הוחזר למתלוננת - בעקבות החלטת הקרן המיוחדת שבמשרד האוצר לכסות את סכום המסים שחויבה בגין הטובין.

8. "חלפה תקופת הזכויות במהלכו של טיפול דנים בעניין לפי המצב בתחילתו"

סטודנט חזר מחו"ל לאחר שהיה שלמעלה משנתיים לרגל לימודים. לפי סעיף 12(3) לצו מס קנייה (פטור), הוא זכאי בנסיבות אלו לפטור ממס קנייה על מספר טובין בני קיימא לשימוש ביתי שנרכשו בישראל. בהתאם לסעיף 7(ב) לצו, תוקף הזכויות הוא למשך תשעה חודשים. בסמוך לאחר שובו לישראל התגייס לצבא הקבע. יומיים לפני תום תקופת הזכויות פנתה אחותו בשמו אל

אגף המכס בדבר מימוש הזכויות. נאמר לה, כי עליה להצטייד בייפוי כוח ובמסמכים אחרים. האח בא כעבור יום או יומיים לחופשה, וחתם לאלתר על ייפוי הכוח. אחותו פנתה עם יפוי הכח מיד אל אגף המכס ונאמר לה, כי בינתיים תמה תקופת הזכויות. גם לא הועילו פניותיו האישיות. הוא קבל על כך בנציבות.

סעיף 18ה(1) לצו קובע, כי רשאי המנהל, אם ראה טעמים מיוחדים לכך, לתת פטור אם הנכנס לא ייבא ולא רכש טובין כאמור תוך התקופה האמורה בצו - לענייננו, תשעה חודשים; ובלבד שפטור על סחורות אלה יינתן לא יאוחר מתום שנה מסיום התקופה האמורה.

כפי שצויין, פנה המתלונן, הגם שלא אישית כנדרש בגלל היותו כשירות צבאי, אל שלטונות המכס, תוך תקופת הזכויות, והפנייה מכוחו נעשתה כאמור יומיים בלבד לאחר סיומה. כיוון שכך, הוצע בפני הנהלת המכס, שיש מקום להפעיל את סמכות מנהל המכס למתן פטור. הנהלת המכס אמנם הייתה נכונה לכך, אך בינתיים חלפה גם התקופה, שבה ניתנת הסמכות להפעלה.

אף על פי כן ניתן הפטור למתלונן בהתחשב בהחלטה עקרונית, שנתקבלה בהנהלת המכס בעקבות תלונה זו ותלונה אחרת, שנתבררה אף היא בנציבות; ההחלטה קובעת, שכאשר חולפת תקופת הזכויות במהלכו של הטיפול, כי אז דנים בעניין לפי מצב הדברים, שקיים היה עם התחלת הטיפול.

9. מס ערך מוסף - פתיחה וסגירה של תיקים לעוסק והטלת קנס כתוצאה מכך

שותפות, שהמתלונן נציגה, נרשמה בשעתה כעוסק, בהתאם לתקנות הרישום לחוק מס ערך מוסף. זמן מה לאחר שהוחל בגביית המס נוכח המתלונן, כי בטעות נפתחו לשותפות שני תיקים; לקראת כל תקופת דיווח קיבלה השותפות בדואר טפסים שנפקו במחשב, לפי שני מספרי עוסק. בנובמבר 1976 פנה המתלונן לבית המכס וביקש לסגור את אחד התיקים. הובטח לו שכן ייעשה. אולם מאז פנה בנדון הופסק כליל משלוח טופסי דיווח לשותפות; במשך כשנה היה על המתלונן לפנות בהתקרב מועד הדיווח - אחת לחודשיים - אל בית המכס כדי להגיש את הדו"ח על גבי טופס ידני. כעבור שנה - בנובמבר 1977 - שוב בירר אצל שלטונות המכס, מדוע אין שולחים לשותפות טופסי דיווח ממוכנים

כמקובל לגבי כלל העוסקים במשק; לדבריו, בבדיקה שנעשתה במקום לא נמצא כל תיק פעיל על שם השותפות ונתברר, כי שני התיקים, שנפתחו תחילה על שמה, סגורים. באותו בירור ביקש, ששוב ייפתח אחד התיקים, אך על אף בקשותיו החוזרות לא נעשה הדבר. בפברואר 1978 פנה אל הנציבות: בין השאר, ביקש לדעת, אם כל סכומי מס ערך מוסף, ששילמה השותפות במשך השנה, שבה שני התיקים היו סגורים, אמנם הגיעו אל אוצר המדינה. בתלונה גם ציין, שהחל בפברואר 1978 משהה השותפות את דיווחיה למס ערך מוסף, כל עוד לא ייפתח מחדש אחד התיקים.

הנהלת המכס אכן אישרה בפני הנציבות, כי בתחילה נפתחו שני תיקים על שם השותפות, אך חלקה על טענת המתלונן, שלאחר מכן נסגרו שני התיקים. לדבריה, כאשר פנה המתלונן לפשר פתיחת שני התיקים, נסגר רק אחד מהם; השני נשאר פתוח ופעיל, ובו נקלטו כל הדו"חות שהוגשו על ידי השותפות. על כן לא הייתה, לדעת הנהלת המכס, כל הצדקה לכך, שהשותפות תעכב את הגשת הדו"חות; היא תחוייב בריבית ובקנס פיגורים בגין כל דו"ח שיוגש לאחר המועד הקבוע בחוק.

בירור נוסף מצד הנציבות העלה, כי השותפות נרשמה כעוסק במארס 1976, ונציגה מילא בטופס הרישום את שמות השותפים כנדרש בתקנות. זמן קצר לאחר מכן פרש מהעסק אחד השותפים. ביולי 1976 הודיע המתלונן לשלטונות המס על השינוי שחל. אולם במקום לעדכן את הפרטים הנוגעים לשותפים בתיק הקיים, פתחו בטעות פקידי המס תיק נוסף על שם השותפות וכך קרה, שלשותפות נפתחו שני תיקים ודבר רישומם נקלט במחשב. בעקבות ממצאי הבירור הסבירה הנהלת המכס, כי לעובדי האגף אמנם ניתנה הדרכה כיצד לרשום, בהתאם לתקנות הרישום, בתיקי העוסקים שינויים החלים בעסקיהם, ככלל זה חילופי שותפים; אולם בתקופה הראשונה להפעלת החוק, העובדים לא היו מיומנים די הצורך, ואירעו לעיתים תקלות מהסוג, שהמתלונן קבל עליו.

כן העלה בירור הנציבות, כי לאחר שהמתלונן פנה בנובמבר 1976 וביקש לסגור אחד התיקים, חלה תקלה נוספת, שבטעות נסגרו שני התיקים גם יחד, וכך נשאר המצב במשך למעלה משנה. גם לאחר שנתגלה הדבר, לא נפתח לאלתר מחדש אחד משני התיקים חרף בקשותיו של המתלונן. רק בינואר 1978 שוב נפתח אחד התיקים, ובו רוכזו כל הדו"חות שהגישה השותפות וחשבונה זוכה בהתאם. אולם למתלונן לא נמסרה הודעה על כך, אף כי בנסיבות העניין מן

הנכון היה לעשות זאת. יתר על כן, במשך חצי שנה מאז פתיחת התיק עדיין לא נשלחו לשותפות טופסי הדיווח המנופקים על ידי המחשב. ביולי 1978 קיבלה השותפות סוף-סוף טופסי דיווח של המחשב. בעקבות זאת היא הגישה את כל הדו"חות הדרושים הן בעד העבר והן בעד ההווה. מאחר שהדו"חות בעד העבר הוגשו כל אחד לאחר המועד הקבוע בחוק, חוייבה השותפות לא רק בריבית, אלא בקנסות פיגורים, שהסתכמו ב-3,355 ל"י.

הנציבות הטעימה בפני אגף המכס, כי השהיית הדיווח מצד המתלונן בשל אי-הוודאות, שחש לגבי הגיע דו"חותיו וכספי המס על פיהם לתעודתם, אינה אלא תוצאה מסדרת תקלות בעבודת היחידה שהייתה אחראית לכך. לפיכך אין הצדקה להטלת הקנסות.

אגף המכס קיבל את עמדת הנציבות וביטל את חיוב הקנסות.

משרד הבריאות

10. מות יולדת בבית חולים בנסיבות המעלות חשד לרשלנות

אשתו של המתלונן, אשר עמדה ללדת, אושפזה בבית חולים ממשלתי בשעות הבוקר; בשעות הצהריים של אותו יום נפטרה. הגופה נמסרה למתלונן לקבורה רק כעבור ארבעה ימים. לא דווח לו, אם בוצע ניתוח שלאחר המוות ומה היו המסקנות; אף לא, מה עלה בגורל העובר. הוא ביקש מהנציבות, שתברר את העניין על בוריו.

מנהל בית החולים הקים ועדת חקירה לכדיקת המקרה, ומסקנותיה הומצאו לנציבות. לאחר שהנציבות שמעה חוות דעתו של יועצה הרפואי, הוצגו למנהל בית החולים שאלות על מהלך הטיפול ביולדת, על המועד שבו הופיעו סיבוכים, על מאמצי החיאה ועל מאמצים - אם נעשו - להוצאת העובר חי עם מות היולדת. לנציבות הומצאו תגובותיהם של מנהלי מחלקת נשים ויולדות ומחלקת הרדמה וכן הגליון האישי של היולדת. יועצה הרפואי של הנציבות שעיין בחומר סבר, שהטיפול ביולדת לא היה ברמה הרפואית הנאותה. נתברר, שהרופא המנתח הורה על נקיטת שיטת הרדמה מסויימת, ובהעדרו מחדר הניתוח כדי להתכונן לקראת הניתוח, ניסה הרופא המרדים לבצע ההרדמה בשיטה המבוקשת, והממצאים מצביעים על כך, שלא הצליח. ללא אישורו ואף ללא ידיעתו של הרופא המנתח נקט שיטת הרדמה אחרת, שלדברי מנהל מחלקת היולדות אינה מקובלת בניתוחים קיסריים ועלולים להיות לה סיבוכים. הרופא המרדים עזב את חדר הניתוח, מאחר שנקרא לתפקיד אחר; היולדת הושארה בהשגחת רופא מתמחה בהרדמה, שלא היה מנוסה דיו כדי לטפל בסיבוכים אפשריים. הרופא המנתח שמע על שיטת ההרדמה שננקטה, בעודו עוסק בהכנות, ונכנס לחדר, אך היולדת כבר נאבקה על חייה וכל המאמצים להצילה לא הועילו. אשר להצלחת העובר, נמסר שלא נעשה דבר, כדי שלא לסכל את פעולות ההחיאה של היולדת. נוכח החשד, שנעברה עבירה על פי סעיף 338 לחוק העונשין, תשל"ז-1967, הביא הנציב את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; וזאת, בהתאם לסעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. (נוסח משולב).

11. העברת גמלה של ישיש המאושפז במוסד אל הגורם המממן החזקתו

משרד הבריאות מממן במקרים מסויימים, באופן חלקי או מלא, הוצאות אשפוזם של זקנים וחולים כרוניים במוסדות המתאימים, על פי קריטריונים סוציאליים-כלכליים.

מתלונן קבל בפני הנציבות על כי אביו הישיש, המאושפז במוסד, הוחתם בטביעת בוחן על מסמך, שלפיו הוא מוותר על קבלת קצבת הזקנה מהמוסד לביטוח לאומי ומכיע הסכמתו להעברתה למשרד הבריאות. נטען שהאב לא היה בדיעה צלולה ועל כן לא הבין על מה חתם. עצם העברת הקצבה אסורה לפי החוק. יתירה מזו, עם אשפוז האב, חתם המתלונן על התחייבות לשאת במלוא הוצאות החזקתו במוסד וגם עמד בכך. תוכן התלונה הובא לידיעת משרד הבריאות, וניתנה הוראה שלא לפעול לגביית סכומי קצבת הזקנה של אותו ישיש.

במהלך בירור התלונה נמצא, שמשרד הבריאות ערך מבצע להחתמתם של מאושפזים על חשבונו במוסדות ובתי חולים לחולים כרוניים על כתב הסכמה עקרונית להעברת קצבאות נכות או זקנה, שהמאושפזים זכאים להן, אל משרד הבריאות. עתה מוחתם על טופס כזה כל מי שמתקבל לאשפוז במוסד או בבית חולים לחולים כרוניים. כתב ההסכמה מוגש לבית הדין האזורי לעבודה כנספח לתביעה של משרד הבריאות נגד המוסד לביטוח לאומי ונגד המאושפז הזכאי לגמלה; בתביעה מתבקש בית הדין להורות, שאחוז מסויים מסכום הקצבה יימסר למשרד לכיסוי חלק מהוצאות ההחזקה של הזכאי לגמלה במוסד.

לפי סעיף 135(א) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968, "זכות לגימלת כסף אינה ניתנת להעברה, לערכות או לעיקול בכל דרך שהיא אלא לשם תשלום מזונות המגיעים מהזכאי לגימלה לפי פסק דין של בית משפט או של בית דין מוסמך".

אולם סעיף 136(ב), שעליו הסתמכה התביעה, קובע: "ראה האפוטרופוס של הזכאי לגימלה, או האדם שלטובתו ניתנה הגימלה, כולה או מקצתה, או אפוטרופוסו, או הרשות המקומית של מקום מגוריו, או המוסד או כל גוף אחר שנקבע על ידי השר בצו, כי מתן הגימלה כולה או מקצתה לידי הזכאי לה איננו לטובתו... רשאים הם לבקש מבית הדין... להורות כי הגימלה תינתן לידי אדם שבית הדין ימנהו לכך;...".

כצו שפרסם שר העבודה והרווחה אושר משרד הבריאות לצורך הסעיף האחרון כ"גוף אחר".

המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות סברו, שאם תינתן הקצבה לזכאי, יתכן שמשרד הבריאות לא יתמיד במימון החזקתו בבית החולים או במוסד; לפי זה, מתן הקצבה לידי איננו לטובתו, ונוח לו לזכאי, שתועבר קצבתו למשרד הבריאות.

לדעת הנציב, המילים "איננו לטובתו" שבסעיף 136(ב) מתייחסות למאושפז, שמסיבות שונות אינו יכול לכלכל ענייניו בעצמו; אין להגדיר כך אוטומטית כל מי שמאושפז במוסד או בבית חולים לחולים כרוניים על חשבון משרד הבריאות.

עם זאת, המטרה של שיתוף המאושפז בהוצאות החזקתו במוסד על ידי העברת כספים מהקצבה, המגיעה לו מהמוסד לביטוח לאומי, לידי משרד הבריאות נראית לנציב רצויה, אך לא בדרך שננקטה אלא מכוח סעיף 137 לחוק הקובע: "נמצא הזכאי לגימלה... במקום שאושר לכך על ידי השר, בין בדרך כלל ובין במיוחד, ובתנאים שאושרו על ידי המוסד, וכל החזקתו על אותו מקום, יכול שתינתן הגימלה למינהלת המקום".

הנציב הצביע על האפשרות של העברת כספים מהגימלה, על פי הסעיף האחרון, אל מינהלת המקום - דהיינו הנהלת בית החולים או המוסד המאושפז - והשלמת הוצאות ההחזקה של המאושפז על ידי משרד הבריאות. לחילופין הוצע לתקן את סעיף 137 כך, שתתאפשר העברת כספים מהגימלה על פיו לא רק למינהלת המקום אלא ישירות לגורם המממן את החזקת המאושפז במוסד או בבית החולים. משרד הבריאות הודיע לנציבות, שהחלופה האחרונה נראית לו. בעקבות זאת יוזם המוסד תיקון הסעיף 137 לחוק הביטוח הלאומי - במסגרת שורה של תיקונים בחוק.

12. הזכות להעדיף את הנציבות לכירורג תביעה

המתלונן פרש משירותו במשרד הבריאות לגימלאות. לאחר מכן הועסק ארעית מ-3.9.73 עד 18.1.76 בבית חולים ממשלתי ופוטל. למרות דרישותיו החוזרות

לא קיבל פיצויי פיטורין. בתלונתו ביקש המתלונן, שהמשרד ישלם לו, בנוסף על פיצויי הפיטורין, פיצוי בגין העיכוב בתשלום.

בירור הנציבות העלה, כי בית החולים לא דיווח כלל למשרד הבריאות על העסקת המתלונן. הוא הועסק בלא אישור המשרד הראשי ואף בלא שהיה תקן למשרה או כיסוי תקציבי להעסקה. לטענת המשרד, היה צורך ליצור בדיעבד מסגרת תקציבית מתאימה, דבר שגרם את ההשהייה בתשלום הפיצויים. לבסוף - ב-1.8.77 - בוצע התשלום.

הנציבות הטעימה, שהעובדה כי היו ליקויים בסדרי ההעסקה של המתלונן אינה מעניינו ולא צריכה הייתה להשפיע כהוא זה על זכותו לקבלת הפיצויים על הפיטורין. המשרד טען, כי המתלונן בשעתו הודיע לו, שהוא עומד להגיש לבית הדין לעבודה תביעה לפיצויי הלנת שכר בשל העיכוב, ובמשרד אף הוכן למקרה זה כתב הגנה. אולם בינתיים כנראה חזר בו המתלונן מהחלטתו זו, והמשרד אינו רואה מקום לשלם לו פיצויי הלנת שכר.

הנציבות לא ראתה ממש בטענת המשרד. אי-הגשת התביעה אינה פוטרת את המשרד מאחריותו לעיכוב בתשלום; כל עוד היא לא הוגשה, אף אין זה מעלה ואין זה מוריד, אם עמד המתלונן להגישה אם לאו; מה גם שהמתלונן הודיע לנציבות, שלא הגיש את התביעה בשל ההוצאות והטרדות הכרוכות בניהול תביעה כזאת בבית הדין, והוא עדיין עומד על קבלת פיצוי בשל העיכוב בקבלת הסכום. יתר על כן, המחוקק, בפרק שביעי: בירור תלונות הציבור בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), הוסיף אפיק לבירור תביעות אזרחים נגד גופים ויחידים כמפורט בו, ובהזדמנויות שונות אף הכיעו בחי המשפט את דעתם, כי עניין, שניתן לבירור וסידור על ידי הנציבות, עדיף להפנותו אליה מאשר לערכאות.

הוצבע איפוא בפני המשרד, כי יש לשלם למתלונן פיצוי כדלהלן: בגין התקופה שמלפני 11.3.77 - מועד היכנס לתוקפו תיקון מס' 12 לחוק הגנת השכר* - רבית על סך פיצויי הפיטורין בשיעור שנקבע בחוק פסיקת רבית, תשכ"א-1961; בגין התקופה שלאחר מכן, פיצויי הלנה בהתאם לתיקון לחוק הגנת השכר.

המשרד פעל כמוצבע.

* התיקון קובע, כי פיצויי פיטורין, שלא שולמו תוך התקופה שנקבעה, יתווספו עליהם פיצויי הלנת שכר.

13. פועלת נקיון הועסקה בערב ובדרכה הביתה - פרדס

המתלוננת מפרנסת תשעה ילדים ובעל עוור ומשותק. היא מועסקת כעובדת נקיון בבית חולים ממשלתי. את עבודתה היא מסיימת בערב בשעה 20.30. בהעדר קו תחבורה מבית החולים למקום מגוריה היא צריכה לעבור ברגל, בדרך לא דרך, פרדס חשוך. לאחר שלא מצאה אצל הנהלת בית החולים אוזן קשבת לבקשותיה להסדיר עבודה הסעה לביתה, היא פנתה אל הנציבות, כדי שזו תעזור לה למצוא הסדר לבעייתה.

הנהלת בית החולים הסבירה לנציבות, שאין באפשרותה לארגן הסעה לכל עובדי כנפרד אל ביתו. משמרת הערב מסיימת עבודתה בשעה 23.30, ואז קיימת הסעה.

הנציבות הצביעה על הבעייה האנושית הדורשת פתרונה והציעה, כי שעות עבודתה של המתלוננת ייקבעו, בהסכמה עימה, תוך חפיפה עם אחת המשמרות, כדי שגם היא תוכל ליהנות משירות ההסעה.

בית החולים קיבל את הצעת הנציבות. המתלוננת מועסקת, לשביעות רצונה, במשמרת הבוקר.

משרד הדתות

14. אי-מתן שירותי קבורה

המועצות המקומיות פרדס חנה וכרכור אוחדו. בעקבות זאת מוזגו המועצות הדתיות, אך לא חברות קדישא.

בסוף אוקטובר 1978 נפטרה תושבת משכונת תל שלום שבתחום השיפוט של המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור. קרוביה פנו אל חברה קדישא פרדס חנה. חברה זו הודיעה להם, כי השכונה, שבה התגוררה הנפטרת, היא בתחום פעולתה של חברה קדישא כרכור. אז פנו הקרובים אל החברה בכרכור, אולם זו הודיעה להם, שאין לה אפשרות לעסוק בענייני הטהרה של הנפטרת, באשר אין אצלה כוח עבודה מתאים; היא הפנתה אותם אל חברה קדישא שבחדרה. זו דחתה אותם בטענה, שאין היא מטפלת בנפטרי פרדס חנה-כרכור. באין מוצא אחר נאלצו הקרובים לטפל בעצמם בכמה משלבי הקבורה. הם קבלו על כך בפני הנציבות.

הנציבות פנתה בנדון אל משרד הדתות. בעקבות זאת זימן מנהל המחלקה לקבורה שבמשרד את נציגי חברות קדישא פרדס חנה וכרכור. הושג הסדר, שלפיו יתנו החברות שירותי קבורה משלימים לתושבים מפרדס חנה-כרכור, אשר נפטרו: החברה בפרדס חנה תעסוק בענייני טהרה וזו שבכרכור תקצה את החלקה בבית העלמין השייך לה.

15. ממצאי מעקב - חלקות קבורה מתאימות לנפטרים כהנים

בדו"ח שנתי 7* תואר כירור תלונה של משפחת כהנים שפנתה לאחת מחברות קדישא בירושלים בבקשה, שתוקצה, לקבורת ראש המשפחה שנפטר, חלקת קבר בסמוך לגדר בית העלמין, כדי שבני המשפחה - שכזהנים אסורה להם הכניסה לבית העלמין - יוכלו להתקרב מבחוץ לעבר הקבר. חברה קדישא מילאה את הבקשה, אך בעד רשיון

* תלונה 18, עמ' 52

להקמת מצבה דרשה תשלום מהמשפחה, כמי שבחרה בחלקת קבר מסוימת ואינו חל עליה ההסדר, שלפיו המוסד לביטוח לאומי מכסה את כל הסכומים הנגבים בשל הקבורה וההיתר להקמת מצבה.

כדי למצוא פתרון לבעייה קיימה הנציבות מגעים עם מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים ועם משרד הדתות.

בעקבות זאת הוציא מנהל המחלקה לקבורה במשרד הדתות אל מנהלי חברות קדישא בארץ חוזר, שלפיו יש להקצות בבתי עלמין חלקות לנפטרים ממשפחות כהנים במקומות שיאפשרו לבני המשפחה גישה על פי ההלכה, הקצאת החלקות תיעשה במסגרת ההסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין חברות קדישא, ועל כן אין לגבות בגין זה כל תשלום מהשאיירים.

חינוך

16. קידום ותק של מורה רק לאחר הגשת בקשתה

תושבת עיירת הפיתוח נתיבות, מורה כמחצית משרה, פנתה באוגוסט 1978 אל משרד החינוך והתרבות, כי יוקדם ותקה במסגרת התמריצים הניתנים לעובדי הוראה, המתגוררים ופועלים ביישובי פיתוח. המשרד אישר זאת בתוקף החל בשנת הלימודים תשל"ט-1.9.78. היא קבלה בפני הנציבות על כך, שלא אושר לה קידום ותק מאז הנהגתו - בראשית שנת הלימודים תשל"ז (1976/7) - לגבי מורים כמחצית משרה.

בירור הנציבות העלה, שב-1.9.75 הוחל במתן תמריץ של קידום ותק בן ארבע שנים למורים, שגרו ועבדו במשרה מליאה ביישובי פיתוח. מ-1.9.76 מוענקת ההטבה גם לבעלי מחצית משרה לפחות. אולם בחוזרי המנכ"ל אל ציבור המורים הובהר והודגש, כי בכל המקרים לא תינתן ההטבה אלא על סמך בקשה ובתוקף למפרע רק מראשיתה של אותה שנת לימודים, שבה הוגשה הבקשה. המתלוננת פנתה בכתב אל המשרד באוגוסט 1978, ואז היא נתבקשה למלא טופס. היא מילאה אותו בספטמבר 1978 - בראשית שנת הלימודים תשל"ט; ולפיכך אושר קידום ותקה רק החל באותה שנת לימודים.

אף בהתחשב בחוזרי המנכ"ל, שבקשה לקידום ותק, המתייחסת לשנים קודמות לא תיענה אלא לגבי אותה שנה שבה הוגשה, יש לדעת הנציבות, מכל מקום, להעניק למתלוננת קידום ותק כבר החל ב-1.9.77; וזאת, כיוון שהיא פנתה לראשונה עוד באוגוסט 1978, דהיינו בשנת הלימודים תשל"ח, הגם לקראת סופה.

המשרד פעל בהתאם.

מורה מקצועי הוזמן על ידי משרד החינוך והתרכות לארגן קורס למורים בבתי ספר מקצועיים בתחום ענף המתכת. לצורך זה נתבקש לחבר חוברת הדרכה. הוא הכין אותה ב-1974; היא הכילה 234 עמודים; 213 עמודי טכסט, לרבות איורים רבים, ו-21 עמודי שרטוט. הוסכם בין המורה לבין המשרד, שתמורת החוברת יקבל שכר בהתאם לתעריף אגודת הסופרים; התעריף מתבסס על יחידה, הקרויה גליון דפוס, והיא כוללת 24,000 סימני דפוס. במקרים שמדובר בטכסט רגיל, קל לקבוע את היקף העבודה, אך לא כן כאשר, כמקרה דנו, רבים איורים ושרטוטים. המורה קיבל מהמשרד הודעות סותרות על מספר גליונות הדפוס שבהם מסתכמים עמודי הטכסט שבחוברתו: פעם, $3\frac{1}{2}$; פעם, 7; ופעם, $13\frac{1}{2}$. במצב זה חלפו יותר משלוש שנים, מאז הוזמנה הכנת החוברת, וטרם נקבעה סופית התמורה, שלה זכאי המורה; אף אותו סכום, שלדעתו לא היה שנוי במחלוקת, שולם לו רק בחלקו, כי המשרד לא היה מוכן לסלק את היתרה אלא כנגד הצהרה מצדו, שאין לו תביעה נוספת. תלונתו נסבה על האיחור בקביעה מוסמכת של היקף עבודתו; מלבד זאת, נוכח האיחור הרב בקבלת התמורה דרש פיצוי על ירידת ערך הכסף.

בירור הנציבות העלה, כי המשרד קבע בטעות את היקף עבודתו ב- $3\frac{1}{2}$ גליונות דפוס. לאחר מכן, הגיש המתלונן את עבודתו בכתב יד לחוות דעתו של הממונה על החינוך הטכנולוגי, והלה נקב ב- $13\frac{1}{2}$ גליונות דפוס, בלא שהייתה לפניו החוברת המודפסת. בשלב יותר מאוחר נבדק היקף החוברת במערכת החינוך הטכנולוגי, וזו הגיעה למסקנה, שהיא כוללת 7 גליונות. נוכח ריבוי ההערכות, בהפרש ניכר למדי ביניהן, חשבה הנציבות לנכון, כי יש לקבל הערכה בלתי תלויה. הנציבות פנתה למדפיס הממשלתי ולטכניון לקבלת הערכותיהם. אולם בשים לב לכך, שרב חלקם של האיורים בטכסט, לא ניתן היה לקבל הערכה חד-משמעית. תוך כדי המגעים עם המשרד שותפה בדיונים בנושא המחלקה לתכניות לימודים כללית. היא חיוותה דעתה, כי יש לחשב, כמה סימני דפוס ניתן לכלול בעמוד ממוצע של טכסט בחוברת, ולהכפיל זאת במספר עמודי הטכסט שבה, בהתעלם מקיומם של איורים בהם. לפי זה, מקיפה החוברת $8\frac{1}{2}$ גליונות דפוס. לנציבות בראתה קביעה זו כמתקבלת על הדעת.

אשר לתשלום אותו סכום שלא היה שבו במחלוקת, נמצא, שעוד בינואר 1977 נוכח המשרד, שלמתלונן מגיעה יתרה, אולם היא לא שולמה אלא ביולי 1978 - לאחר התערבות הנציבות, אשר העירה, כי מינהל תקין מחייב תשלום מידי של חוב, שקיומו אינו מוטל בספק, ואין להתנות זאת בקבלת הצהרה, שאין ולא תהיינה תביעות נוספות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. על המשרד היה לעשות כל מאמץ כדי להגיע לקביעה סבירה של היקף העבודה ולמנוע הערכות שונות, שסיבכו עוד יותר את המצב. גם אין להשלים עם העובדה, שסכומים שאינם שניים במחלוקת יעוכבו על ידי משרד ממשלתי כאמצעי לחץ להשגת ויתורים מצד המוטב.

בהתחשב בזה, שרק חלק מהתמורה שולם במזומן, והיתרה לא הגיעה לכלל פרעון במשך כארבע שנים, הוצבע שיש לשערך אותה לפי התעריף החדש שהיה בתוקף בעת התשלום בפועל.

המשרד פעל כמוצבע. למתלונן שולמה תוספת בסך 4,565 ל"י.

18. השכלה מעל לנדרש כתחליף חלקי לנסיון מעשי

עובדת משרד החינוך והתרבות הגישה באפריל 1977 מועמדותה במכרז פנימי. בין הדרישות ממועמד למשרה היו: השכלה של שתיים עשרה שנות לימוד; סיום קורס למנהלי חשבונות הנערך על ידי נציבות שירות המדינה; ונסיון של שש שנים בהנהלת חשבונות. העובדת הציגה אישורים על השכלה תיכונית ועל שתי שנות לימוד על-תיכוני, ועל תעסוקה בהנהלת חשבונות במשך שש שנים, מהן שלוש מחוץ למשרד. המשרד לא אישר מועמדותה בנימוק, שלא מולאה הדרישה של נסיון בעבודה, מאחר ששנתיים מכין השלוש שמחוץ למשרד חלו בתקופת לימודיה התיכוניים שבשעות הערב; בכך אין לראות תקופת עבודה במקצוע המקנה שנות נסיון. העובדת פנתה בתלונה אל הנציבות.

הנציבות לא ראתה צורך להכריע בשאלה, אם מבוסס נימוק המשרד לאי-אישור מועמדותה של המתלוננת, מאחר שבמהלך הביורור בתלונה בתפרסמה הודעת נציבות שירות המדינה, המתקנת את האמור בנדון בתקשי"ר בתוקף למפרע מ-1.4.1976. לפי ההודעה, כאשר בידי מועמד אישור על שנות השכלה העולות

על המינימום הדרוש - ובמקרה זה, השכלה תיכונית - הרי שכל שנתיים נוספות עולות כדי שנת בסיון. מתוכן ההודעה גם מתברר, שהבסיון הדרוש למילוי המשרה כמוכרז אינו אלא שתי שנים. כיוון שלמתלוננת היה אישור על שתי שנות לימוד על-תיכוניות, שכאמור נחשבות לשנת בסיון אחת, ומלבד זאת בסיון שלפחות שנה אחת, שאף המשרד לא הטיל בו ספק, הרי עומדת היא גם כתנאי של הבסיון. הנציבות הצביעה על כך בפני משרד החינוך והתרבות. המשרד קיבל את עמדת הנציבות. ואכן נבחרה המתלוננת למילוי התפקיד שהוכרז עליו.

19. אי קבלת קהל

בעלה של מורה פנה בנובמבר 1977 ללשכה המחוזית ת"א של משרד החינוך והתרבות, וראה שתי מודעות מודבקות ליד הכניסה לאחת ממעליות הבניין: כאחת נאמר, כי במדור כוח אדם בהוראה אין קבלת קהל במשך כל חודש נובמבר; בשנייה נאמר, כי בגזברות המחוז אין קבלת קהל מיום 13 בנובמבר עד 18 בו. המתלונן קבל על עצם העובדה, שהלשכה נעלה שעריה בפני הציבור לתקופות כפי שצוינו, ולא עוד אלא שהדבר לא הובא לידיעת הרבים בדרכים נאותות.

על שאלת הנציבות הודיע המשרד, שבלשכה המחוזית - מטעמים של עומס עבודה במיוחד - לא הייתה קבלת קהל בתקופות, כפי שננקב בתלונה; אולם מפקח המחוז הודיע על כך בעוד מועד בחוזר אל בתי הספר שבמחוזו.

קבלת קהל במשרדי הממשלה נדונה בתקשי"ר: פרק 61.1 קובע באלו ימים - לדוגמה פורים, ערב פסח, ערב יום הכיפורים - מותר שלא לקבל קהל. מכאן שבאין היתר מפורש, יש לקבל קהל. עוד נקבע בתקשי"ר שבכל מקרה, שמותר לשנות את שעות קבלת הקהל והן אכן שונות, יש להודיע כיאות על כך לציבור.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת על שני חלקיה. לא היה מקום לכך, שהלשכה בימים, שאמורה הייתה לקבל קהל, תפסיק זאת לחלוטין, דבר שהוראות התקשי"ר באות כדי למנוע. ואשר לפרסום מודעה בנדון, אין די בחוזר פנימי אל בתי הספר של המחוז, כאשר אל לשכה מחוזית של המשרד עשויים

לפנות גם עובדי הוראה, המלמדים בבתי ספר שבמחוזות אחרים, גמלאים או אזרחים, שאינם עובדי הוראה, לפיכך יש להודיע על כך גם בעתוננים*.
המשרד קיבל את עמדת הנציב והורה ליחידותיו בהתאם.

20. ממצאי מעקב - אי מסירת תעודות מלווה שנרכשו על ידי מורה

בדו"ח שנתי 7** הובא תיאור תלונה של מורה, שהועסקה על ידי משרד החינוך והתכונות ורכשה דרכו ב-1967, לאחר מלחמת ששת הימים, אגרות מלווה מרצון - מלווה בטחון, תשכ"ז 1967- על סך 270 ל"י. במארס 1977 מסרה הלשכה המחוזית של המשרד את האגרות כידיה, ואז בוכחה, שעמדו לפדיון עוד ב-1.9.1972; מעבר לאותו תאריך לא נשאו התעודות ריבית והפרשי הצמדה. המתלוננת ביקשה פיצוי על הנזק שנגרם לה, ולא נענתה על ידי המשרד.

הבירור העלה, כי המתלוננת פרשה לגמלאות לאחר רכישת האגרות אך המשיכה לגור באותה כתובת. המשרד, שקיבל את האגרות לפני מועד הפדיון לשם העברתן למתלוננת, לא טרח, כדי שהן יגיעו בכל ההקדם לתעודתן. הוצבע על הצורך לפצות את המתלוננת בסכום, החופף ריבית והפרשי הצמדה לפי תנאי המלווה, לתקופה שבין 1.9.1972 לבין מועד מסירת האגרות בידי המתלוננת. התלונה נדונה בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בסיכומיה והצעותיה, כפי שאושרו במליאה***, נאמר, שהוועדה מביעה פליאתה ומורת רוחה מכך, שהמשרד לא הצליח לאתר את מקום הימצאו של בעל התעודות במשך תקופה ארוכה מאוד. על המשרד לדאוג לכך שמקרים כגון אלו לא יישנו.

אשר להתנגדות החשב הכללי לבצע את המלצת הנציב מהטעם, שההמלצה אינה מחייבת מבחינת החוק, צוטט מפסק הדין של בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק**** "... מותר לצאת מן ההנחה כי בדרך כלל דברו של הנציב

* בעניין חובת פרסום לגבי ימים שאין בהם קבלת קהל במשרדי הממשלה ראה דו"ח שנתי 7, תלונה 58, עמ' 97

** תלונה 22, עמ' 57

*** נוסח הסיכומים וההצעות בעמ' ... בדו"ח זה

**** בג"צ 384/71, פד"י כ"ה 2 עמ' 555.

יכובד ויקויים הלכה למעשה כלשונו וכרוחו ומי שלא ינהג כך יצטרך לתת את הדין לפני דעת הקהל בארץ והכנסת, אשר לבטח לא תסבול שמעשים בפסדים... יישארו בקלקלתם ולא יתוקנו כדרישתו". גם הטעם הנוסף של החשב הכללי להתנגדות, לבל ייווצר תקדים, אינה מקובלת על הוועדה כלל ועיקר: ככלל יש לפצות אזרח אם הצדק עמו אף אם הדבר כרוך בהוצאה כספית ואף אם המקרה עלול להוות תקדים. בעקבות זאת פעל המשרד באמצעות החשב הכללי על פי המלצת הנציב.

21. ספרים שנתרמו לספרייה ואבדו בין כתליה

המתלוננת תרמה ביולי 1977 מספרייתה הפרטית 228 ספרים לאחת האוניברסיטאות בארץ. תנאי לתרומה היה, שהספרים ישובצו בספריית האוניברסיטה, ויצויין בהם שם התורמת, לאות הנצחה. לאחר פניות המתלוננת לאוניברסיטה בדבר מימוש התנאי, הוזמנה ביוני 1978 לחזות בספרים. והנה נתברר לה, שהספרים שהוצגו בפניה, לא היו הספרים שהיא תרמה, ואילו האחרונים אינם ניתנים לאיתור. בירור הנציבות העלה, שמאמצי האוניברסיטה לאיתור הספרים עלו בתוהו. אינו ברור, אם הספרים עדיין מצויים אי-שם באוניברסיטה או הוצאו ונמסרו למוסדות חינוך אחרים, כי אין על זה כל רישום. האוניברסיטה תירצה זאת בכך, שכאשר נתרמו הספרים, נוהלה הספרייה על ידי אדם לא מתאים. הספרן קיבל אוספי ספרים מאנשים שונים, בלא שבדק, אם הם אמנם כולם עונים על צורכי האוניברסיטה; אלפי ספרים אף לא הגיעו לכלל קטלוג באותה תקופה. כינתיים נתקבל ספרן חדש, הספרייה אורגנה מחדש ונקבעו הסדרים, שיוציאו מכלל אפשרות הישנות מקרה כמתואר.

אשר למתלוננת, כאשר אפסו הסיכויים לאתר את ספריה, הוצעו לה כמה הצעות חילופיות להנצחת שמה כתורמת - בין השאר, קריאת אגף בספרייה על שמה, אך היא לא ראתה בהן תחליף ופיצוי. לבסוף, עלה בידי הנציבות להביא לכלל סיכום בין האוניברסיטה לבין המתלוננת, אשר לפיו ישולם לה כפיצוי סך 26,480 ל"י - מחירם הכולל המוערך של הספרים שנתרמו. המתלוננת מסרה לנציבות, שהיא עומדת לנדב את הסכום למוסד לנזקקים.

משרד המשפטים

22. חוזה במחיר קבוע – דרישה לתוספת יוקר

קבלן שירותים זכה בדצמבר 1975 במכרז לביצוע עבודות נקיון בחדרי בית משפט שבאחת הערים. תוקף החוזה נקבע לשנתיים וניקב מחיר כולל לאותה תקופה. כיוון שבמשך השנתיים עלו מחירי חומרי הנקיון ושכר העבודה, פנה הקבלן אל הנהלת בתי המשפט בבקשה, כי תשולם תוספת יוקר על המחיר שנקבע. בעקבות זאת שולמה לקבלן תוספת יוקר, ומהסכום אף נוכו כל הניכויים במקור כמקובל. הקבלן מצדו הגדיל את התשלומים לפועלים שביצעו את עבודת הנקיון מטעמו. לפני גמר תוקף ההסכם שוב פנה הקבלן אל הנהלת בתי המשפט וביקש את יתרת הסכום. ההנהלה סירבה לשלם ואף טענה שסכום תוספת היוקר שכבר שולם, מקורו בטעות, ובשל כך עיכבה הכספים, שעוד הגיעו לקבלן מכוח החוזה. בתלונה לנציבות באפריל 1978 עמד הקבלן על קבלת יתרת הסכומים בין על פי החוזה ובין בגין התייקרות, כתוספת ריבית פיגורים.

בירור הנציבות העלה, שהעובדות הן כפי שתוארו בתלונה. עוד נמצא, שהנהלת בתי המשפט פנתה לחשב הכללי ב-9.4.78 לקבלת הנחיות בנדון. עמדת החשב הכללי הייתה, שאכן יש לשלם במקרה זה תוספת התייקרות. הדבר מתחייב מההנחיה הכללית של החשב הכללי מיום 28.11.77, שלפיה אושרו החל ב-1.10.77 תשלומי תוספת יוקר לקבלני עבודות שמירה ונקיון; זאת, בתנאי שבהסכם עם הקבלן לא נכלל סעיף הצמדה. הצעת המחיר הוגשה לפני 1.4.77 וההסכם היה בתוקף ב-30.9.77. בעקבות זאת שילמה הנהלת בתי המשפט למתלונן את יתרת הסכום והודיעה על כך לנציבות.

הנציבות עוררה בפני הנהלת בתי המשפט את דרישת המתלונן גם לתשלום ריבית פיגורים.

הנהלת בתי המשפט הטעימה, שתוספת היוקר שולמה לפנים משורת הדין, באשר לא הגיעה לקבלן על פי תנאי החוזה. התשלום בא רק לפצות קבלנים על הפסדים

שסבלו בעקבות ה"מהפך הכלכלי" בסוף 1977, וודאי אין מקום לפיצוי של ריבית פיגורים.

הנציבות העמידה את הנהלת בתי המשפט על כך, שתשלום תוספת היוקר למתלונן בוצע בהתייחס להנחייה הכללית דלעיל של החשב הכללי. יתירה מזו, במקרה דנן בוצעו תשלומי תוספת היוקר בעקבות דרישת המתלונן שנענתה מלכתחילה בחיוב, במשך חודשים מספר, כך שנוצר בין הצדדים הסכם בעל פה משלים להסכם המקורי. בהסתמך על ההסכם הנוסף אף שילם המתלונן תוספות תשלום לפועליו, ובזה נראה כי שינה מצבו לרעה. נוכח זאת, הוצבע בפני הנהלת בתי המשפט לשקול פעם נוספת את הדרישה לתשלום ריבית פיגורים. הנהלת בתי המשפט קיבלה את עמדת הנציבות ושילמה ריבית כנדרש.

משרד העבודה והרווחה

23. דרישה לתשלום חד-פעמי גבוה כדי להתקבל לבית אבות

המתלונן ביקש להתקבל לבית אבות שבבעלות ציבורית לא-ממלכתית. תנאי לקבלתו היה, כי ישלם סך 50,000 ל"י - תשלום שהוגדר על ידי הנהלת בית האבות כתרומה. המתלונן קבל בנציבות על חוסר הסבירות שבתנאי להתקבלות לבית האבות, מה גם שאין כל אפשרות לקבל חזרה את התשלום החד-פעמי הגבוה - במלואו או אף בחלקו - במקרה שקשיש אינו יכול להתאקלם בבית האבות והוא מבקש לצאת ממנו ואפילו זמן קצר לאחר שנתקבל בו.

באין הסדר חוקי, לבעלים של בית זקנים יד חופשית לדרוש כל מחיר בגין קבלת קשיש לבית אבות ובעבור החזקתו בו. לא מהנמנע שבעלי בית אבות יגבה סכומים חד-פעמיים, שישארו בידיו במקרה פטירת הקשיש או במקרה עזיבתו את המעון, גם אם זה אירע זמן קצר מאוד לאחר שנתקבל.

לא הוכרז לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957, על השירות של בתי אבות כבר-פיקוח.

אשר לחוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965, הוא מחייב קבלת רשיון לניהול מעון. הרשיון יותנה בתנאים שנקבעו בתקנות. לפי סעיף 12 לחוק, השר רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע החוק, לרבות תקנות בדבר תקופת רשיונות ותנאיהם, תנאי המגורים במעונות, תנאי החזקת חוסים, אמצעי בטיחות של מתקנים ושירותים של מעונות וכיו"ב. לפי זה, מופנית עיקר תשומת הלב להקמת המעונות ולא לתחום הכספי - תופעה הבאה לידי ביטוי גם בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל), תשכ"ו-1966.

במהלך בירור התלונה נמצא, שמשרד העבודה והרווחה מינה ב-1976 ועדה, כדי שייבדק מצב המעונות לקשישים בישראל. בין הנושאים, שהועדה דנה בהם, היה נושא התשלומים של קשישים למעונות. בוועדה באה לכלל גיבוש ההמלצה,

שיקויים פיקוח ממלכתי על התנאים הכספיים לקבלת קשישים למעונות -
בכלל זה בנוגע לגביית סכום חד-פעמי, במידה שגבייה כזאת תהיה מותרת,
אולם הוועדה עדיין לא הגישה רשמית המלצותיה בנושא לשר העבודה והרווחה.
הנציב סבור, שעל משרד העבודה והרווחה להחיש טיפולו בנושא חשוב זה,
ולפי הצורך ליזום חקיקה או להתקין תקנות מתאימות, כדי שיושג פתרון
נאות לבעייה שנשתקפה בתלונה.

משרד הפנים

24. מסירת מידע על הפרט

יחסי הגומלין בין הסוכנות היהודית לארץ ישראל לבין ממשלת ישראל באים לידי ביטוי באמנה שבין ממשלת ישראל לבין ההנהלה הציונית העולמית, הנהלת הסוכנות היהודית לא"י, תשט"ו-1954 - אמנה שנערכה לפי חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית לארץ ישראל מ-1952.

הסוכנות היהודית לארץ ישראל במסגרת פעולותיה נותנת הלוואות לעולים, ובכך מסייעת להם בהתבססותם בארץ. כדי להבטיח את החזר ההלוואות, מוסר משרד הפנים לסוכנות היהודית מידע על מגישי הבקשות לדרכונים; אם יש ביניהם לווים, שעדיין לא החזירו את מלוא סכומי ההלוואות, מפעילה הסוכנות את הבנקים, שבאמצעותם ניתנו להם ההלוואות, כי יורדאו בעוד מועד, שאכן מצויות בידי הבנקים ערבויות מספיקות להבטחת פרעון יתרת ההלוואות. בנציבות נתקבלו תלונות על כך, ונטען, כי מסירת המידע נעשתה בניגוד להוראת סעיף 27 לחוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), תשי"ז-1957 (כיום סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977), הקובע: "עובד ציבור שמסר, ללא סמכות כדיון, ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה... דינו מאסר 3 שנים". מלבד זאת, יש במסירת המידע משום פגיעה בפרטיות מבקשי הדרכונים.

ביקורת המדינה אינה מופעלת על הסוכנות היהודית, ואין הנציבות מבררת תלונות עליה. לפיכך הצטמצם הבירור בפעולות משרד הפנים בנדון.

הוראת החוק, שעליה הסתמכו המתלוננים, מתייחסת לסודות שהם רכוש המדינה*. בנסיבות שלפנינו אין משום עבירה על החוק, מאחר שמדובר כאן במסירת מידע על ידי עובד ציבור שלא על דעתו הוא אלא על פי החלטה שנתקבלה על ידי הגורמים המוסמכים.

* ראה א. יצחקי נגד שר המשפטים, פד"י כח' (2) עמ' 692

במדינת ישראל אין הנראת חוק כללית, האוסרת לפרסם מידע על הפרט, כל עוד אין בכך משום הוצאת לשון הרע. דיני הנזיקין המחייבים בארץ אינם מגינים על הזכות לפרטיות*, ולגבי תחומיה השונים קיים מבחינה משפטית חלל ריק. רק בחוקים אחדים יש הוראות מפורשות האוסרות מסירת מידע כזה - כך למשל סעיפים 231-239 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), תשכ"א-1961; סעיפים 15א - 18 לפקודת הסטטיסטיקה (נוסח חדש), תשל"ב-1972; סעיף 31 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.

אין לראות כנוח מצב, שבו נעדרות הוראות כלליות לשם הגנה על מה שלפי עקרונות מקובלים נחשב כזכות לפרטיות. עם זאת, במקרה דנן מסירת מידע לסוכנות היהודית על מבקשי דרכונים באה לשרת מטרה חיובית: מניעת מצב שבו, מחמת יציאת החייבים מן הארץ, תסוכל גביית חובותיהם לסוכנות.

עתה נמצאת בהכנה הצעת חוק בנושא זה, אשר לפיה תיאסר העברת מידע על הפרט, אלא אם כן נעשה הדבר על ידי רשויות המדינה, רשויות מקומיות או גופים הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין - בינם לבין עצמם ולצורך מילוי תפקידם. כיוון שהסוכנות היהודית אינה שייכת לקבוצת הגופים, שעל פי הצעת החוק יותר למסור להם מידע על הפרט, הרי שמן הראוי לתת את הדעת להסדרת הנושא בדרך מתאימה.

* ראה הלן רבינוביץ נגד יצחק מירלין, פד"י י"א, עמ' 1224, 1225.

משטרת ישראל

25. סדרי מינהל במשמר האזרחי

המתלונן הועסק, במסגרת המשטרה, ב-3/4 משרה במשמר האזרחי. הוא הגיש התפטרות ופרש בסוף אפריל 1976. התלונן בנציבות, על שלא שולמה לו משכורת לחודש אפריל. לטענות המשטרה, כבר לא הגיעה לו משכורת, מאחר שחויב עבור אבדן ציוד וגם נערכו ניכויים משכרו בשים לב לכך, שמאז 10.2.76 הועסק רק ב-1/2 משרה. המתלונן חלק על שתי הטענות.

בירור הנציבות העלה:

טענת אבדן ציוד - בתוקף תפקידו היה המתלונן חתום על ציוד. עם פרישתו לא היה לו מחליף. בשל כך לא נערכה ספירת מצאי של הציוד שהיה חתום עליו אלא כעבור חמישה חודשים; ואז נקבע חסר. המשטרה תירצה את האיחור גם בכך, שהמתלונן הוזמן פעמים מספר להיות נוכח בעת הספירה אך סירב להופיע. אולם המתלונן הכחיש זאת מכל וכל.

הוצע בפני המשטרה, שתא סיבת העיכוב אשר תהיה, אין הצדקה לחייב את המתלונן על אבדן ציוד על יסוד ספירת מצאי, שנערכה זמן ממושך לאחר פרישתו. הרי בתנאים אלו יתכן מאוד, שלא מי שחתם על הציוד אלא אחרים אחראים לאבדן או לקלקול. אשר לנוכחותו של מי שחתם על הציוד בשעת הספירה, הדבר לטובתו ורצוי שכך יהיה; אולם כשהוזמן ולא בא, כי אז יש לערוך את הספירה, בהשתתפות בעלי דרג מתאים, גם בלעדיו, ובלבד שהיא תיערך לאלתר ויהיה על כך רישום נאות.

המשטרה קיבלה את עמדת הנציבות וביטלה את החיוב בנדון. בעקבות זאת גם קבעה נהלים ברוח ההמלצה.

טענת צמצום ההעסקה - המשטרה טענה, כי במטה הארצי נתגבשה החלטה, שלפיה לא תהיה במשמר האזרחי העסקה ב-3/4 משרה אלא במשרה מליאה או במחצית משרה. כיוון שהמתלונן הועסק כל הזמן ב-3/4 משרה, נמסר לו בעל פה, שהחל

ב-10.2.76 עליו לעבוד רק כדי מחצית משרה. לעומת זאת טוען המתלונן, כי לא קיבל בשעתו כל הודעה על כך. הוא המשיך איפוא לעבוד בפועל ב-3/4 משרה. רק בחודש אפריל אותה שנה נודע לו על הכוונה לצמצם משרתו ובעקבות זאת התפטר. לא עלה בידי המשטרה, בהעדר רישומים, להוכיח, כי למתלונן נמסרה הודעה על צמצום העסקתו ולסתור את טענתו שבפועל עבד 3/4 משרה. הוצבע בפני המשטרה, שעליה לשלם למתלונן לפי 3/4 משרה עד למועד פרישתו. המשטרה הודיעה, כי היא מקבלת גם המלצה זו של הנציבות. בעקבות זאת אף נקבע במשטרה נוהל, שהודעות לגבי כל הקשור להעסקה במשמר האזרחי יינתנו להבא אך ורק בכתב.

שירות בתי הסוהר

26. שימוש באליומות נגד אסיר

המתלונן, אסיר בכלא באר-שבע, נלקח לצינוק, על שסירב לקום לספירת הבוקר. המתלונן קבל על כך כי בדרך לצינוק ואף בהיותו כלוא בו הוכה קשות על ידי ארבעה סוהרים. נגרמו לו שטפי דם וחבלות חמורות. הנהלת בית הכלא, שהאירוע הובא לידיעתה, לא עשתה דבר כדי לבדוק את טענות המתלונן על ההכאות. כשנודע לסוהרים כי המתלונן מתכוון להתלונן עליהם, מיהרו הם והגישו עליו תלונה במשטרה בשל תקיפת סוהרים.

במהלך בירור התלונה גבתה הנציבות עדות מהמתלונן, מאסירים אחרים בבית הסוהר שהיו עדים למתרחש, מארבעת הסוהרים ומרופא בית הכלא שאליה הובא המתלונן ביום האירוע. היא גם עיינה בכל המסמכים שבתיקו הרפואי של המתלונן. מסקנת הנציבות היתה כי אכן הפעילו סוהרים נגד המתלונן כח שלא לצורך וחבלו בו עד כדי שבירת אפו. נמצאו ראיות לכאורה נגד שניים מארבעת הסוהרים, ששמותיהם הוזכרו בתלונה.

הנציבות העבירה ממצאיה לשירות בתי הסוהר, כדי שיינקטו צעדים נגד הסוהרים. השירות מינה קצין בודק, וזה אישר את מסקנת הנציבות. החומר הועבר אל היועץ המשפטי לממשלה, כדי שיחליט אם יועמדו הסוהרים לדין משמעתי או יועמדו לדין בפני בית משפט.

המשרד לקליטת העלייה

27. שינוי שיעור הריבית על הלוואות לעולים בין מועד האישור למועד ההפנייה לבנק

המשרד לקליטת העלייה אישר לעולים, שהגיעו לישראל בשנת 1975, הלוואות לרכישת דיור בשוק הפרטי. ההלוואות אושרו על ידי המשרד בחודשים אוקטובר ונובמבר 1975, ותוקף האישורים היה לשלושה חדשים. ההפניות לבנקים לביצוען הוצאו אחרי 1.12.75. בעת אישור ההלוואות היו שיעורי הריבית עליהן 9%-10%. כאשר באו העולים לבנקים לקבל את ההלוואות, נתברר להם, ששיעורי הריבית אינם עוד כפי שהודע להם אלא הועלו בינתיים, על פי הוראת החשב הכללי, ל-11.75%-12.75%. העולים טענו, כי מאחר שההלוואות אושרו להם לפני 1.12.75, זכאים הם ליהנות משיעורי הריבית, שהיו בתוקף אותה עת. עולים התלוננו על כך בנציבות ב-1977 וב-1978.

בירור הנציבות העלה, כי הוראת החשב הכללי על השינוי בשיעורי הריבית הוצאה ב-10.11.75 ותחילת תקפם של השיעורים החדשים הייתה ב-1.12.75. משרד הקליטה הסביר, כי העיכוב בהוצאת ההפניות לבנקים לביצוע ההלוואות נבע מקשיים תקציביים. מאידך, לא קבע החשב הכללי הסדרים לגבי אותם העולים, שזכאותם להלוואה אושרה לפני השינוי בשיעורי הריבית וההפניה לבנקים הוצאה לאחר מכן; הנחתו הייתה, שמועדי ההפניה לא יפגרו אחרי מועדי האישור, ועד לכניסת ההוראות החדשות לתוקפן כבר ייכתנו ההלוואות לאותם עולים ובשיעורי הריבית הקודמים.

הנציב קבע, כי לפי מצב הדברים כמתואר לא הייתה הצדקה, שהעולים יחויבו בשיעורי הריבית החדשים. הוצבע, כי כל אותם עולים, שאושרה להם הלוואה לפני 1.12.75, זכאים הם לכך, שייקבע שיעור הריבית לגביהם, כפי שהיה בתוקף בשעת האישור.

בעקבות זאת, פנה החשב הכללי ביוני 1978 אל משרד הקליטה, כי ימציא את הנתונים הדרושים לביצוע המלצת הנציב. אולם עקב שיבושים בנתונים שהומצאו

על ידי המשרד לחשב הכללי התעכב הדבר. כדי להביא את העניין סוף סוף לידי גמר, ערכה הנציבות בדיקה של הנתונים, והעבירה את המידע הבדוק אל אגף החשב הכללי. עם קבלתו העביר אגף החשב הכללי באוגוסט 1979 הוראה אל הבנקים הנוגעים לדבר, כי ישנו את שיעורי הריבית כמוצבע.

שיכון

28. תנאי הלוואה מועדפים לעובד נדרש באיזור פיתוח

בנציבות נתקבלו תלונות מספר בנושא הסיוע המיוחד, הניתן לעובדים נדרשים באזורי פיתוח. רוב התלונות התמקדו בסירובו של משרד הבינוי והשיכון לשנות תנאי הלוואות שכבר ניתנו לתנאי הלוואות מועדפים כמוענק לעובדים נדרשים. למתלוננים אושרו הלוואות רק כתנאים רגילים, אם מפני שלא היו מודעים למלוא זכויותיהם ואם מפני שהוטעו, על יסוד הבטחה בעל פה, שהתנאים הרגילים של ההלוואה, שהם לוקחים, כיוון שהכסף דרוש להם לאלתר, יוחלפו בשלב יותר מאוחר בתנאים מועדפים. בירור של אחת התלונות תואר בדו"ח שנתי 5*. הנציב המליץ על החלפת תנאי ההלוואה הרגילה בתנאי הלוואה לעובד נדרש, כיוון שלא מהפרסומים ולא ממידע ממקורות אחרים לא ניתן היה למתלונן לעמוד על כך, שלאחר שיחתום על חוזה ההלוואה הרגילה לא יוכל עוד לקבל תנאים מועדפים עם הצגת תעודה של עובד נדרש. אין אוצר המדינה יוצא נפסד, אם אזרח משיג, מה שהיה מגיע לו מלכתחילה. הוצבע על הצורך במתן מידע מפורט ומדוקדק לציבור, על ידי כל הגורמים המטפלים בנושא, אודות הסיוע לעובדים נדרשים**.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה אף היא בנושא, כאשר הובאה לתשומת לבה התלונה שתוארה בדו"ח השנתי 5. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה, כפי שאושרו במליאת הכנסת, נאמר, כי היא רושמת לפניה ומאמצת המלצות נציב תלונות הציבור בעניין הלוואות לצרכי שיכון לעובדים נדרשים באזורי פיתוח. 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 אזורי הפיתוח, ואם במסגרת עובדים

* תלונה 31, עמ' 84.

** ראה בדו"ח זה גם תלונה 4 עמ' 34.

נדרשים. הוועדה מקווה כי מקרים כבתלונה זו לא יישנו בגלל האחידות בתכניות הסיוע וכן בשל העובדה שהאנשים העוסקים במתן זכויות אלה תודרכו בהתאם לכך (דו"ח שנתי 6, עמ' 140).

להלן תיאור תלונה נוספת באותו נושא, שלפי סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה היה מקום להעניק תנאים מועדפים, אך משרד הבינוי והשיכון סירב, ואלו פרטי התלונה:

בני זוג צעירים החליטו להקים ביתם בעיירת פיתוח. במאי 1976 רכשו, במסגרת התכנית לזוגות צעירים, דירה בכרמיאל. בטרם חתמו על הסכם המשכנתא, נודע להם על הטבות הניתנות לעובדים נדרשים; כיוון שהאשה היא אחות - הנחשבת ל"עובד נדרש" - ביקשו בני הזוג ליהנות מההטבות. משרד הבינוי והשיכון מסר להם, שלשם השגת התנאים המבוקשים עליהם להמציא לו תעודת עובד נדרש. הזוג חשב לתומו שלשם השגת התעודה על האשה לעבוד כבר בבית חולים באיזור. אולם דבר זה לא היה כשביל האשה בגדר אפשרות, כל עוד לא התגוררו במקום. לפיכך סברו, כי נקלעו למעגל קסמים, ללא מוצא. על אף מגעיהם בנושא עם הלשכה להכוונה לאזורי פיתוח שבמשרד העבודה והרווחה איש לא טרח להבהיר להם כיצד לפתור בעייתם.

כך קרה שכיוני 1976 חתמו על הסכם במסגרת התכנית לזוגות צעירים, ולדכריהם נאמר להם אז על ידי משרד הבינוי והשיכון, שעם המצאתה של תעודת עובד נדרש ישונו תנאי המשכנתא ויוענקו להם ההטבות בהתאם.

עם השלמת הבנייה של הדירה בכרמיאל עברו בני הזוג לגור בה ב-1 בדצמבר 1976. ב-10 באותו חודש החלה האשה לעבוד כאחות בבית החולים בצפת, ובעקבות זאת קיבלה תעודת עובד נדרש ופנתה, יחד עם בעלה, אל משרד הבינוי והשיכון, כדי שישונו, כפי שהובטח להם, התנאים להלוואה שמומשה בינתיים. בני הזוג נתקלו בסירוב. במארס 1977 פנו אל הנציבות.

הנציב המליץ - כמו לגבי התלונה כמתואר בדו"ח שנתי 5 - שיומרו תנאי ההלוואה כמבוקש על ידי המתלוננים, הן כיוון שנרשמו לתכנית זוגות צעירים, מחוסר הכוונה מצד המשרד לתכנית המיועדת לעובדים נדרשים, והן כיוון שמכל מקום לא יצא אוצר המדינה נפסד, אם עובד נדרש מקבל את מלוא ההטבות שהוא זכאי להן, אפילו לא נרשם מלכתחילה לתכנית המיועדת לו. אף כי צפויים קשיים טכניים פורמאליים בהתחשבות עם משרד האוצר כתוצאה מהמרת הלוואה

על פי תכנית זו בהלוואה מתכנית זו, אין הדבר צריך לסכל אפשרות של מתן סיוע מתאים לאזרחים הזכאים לו.

תגובתו של משרד הבינוי והשיכון על המלצת הנציבות הייתה, שאין המתלוננים רשאים לדרוש שינוי בתנאי ההלוואה שקיבלו מהטעמים דלהלן:

א. בעת שקיבלו את כספי ההלוואה שבמסגרת התכנית לזוגות צעירים לא היה איש מהם עובד נדרש - האשה טרם סיימה את המשא ומתן עם בית החולים להעסקתה, ולחילופין, לא המציאה הודעה של האחיות הראשית בבית החולים על כך, שנתקבלה עקרונית לעבודה.

ב. אין המשרד מקבל את הטענה, כי הוסבר בשעתו למתלוננים, שניתן יהיה לשנות את התנאים במועד יותר מאוחר, הואיל וכנהלים המסדירים את תכניות הסיוע ובהנחות לעובדי המשרד המטפלים בנושא, צויין במפורש, שלא ניתן יהיה לשנות תנאי הלוואה לאחר מימושה.

גישה זו יש בה, לדעת הנציבות, משום נוקשות, ואינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו של המשרד לעידוד ההתיישבות באזורי פיתוח. מה גם שעשרה ימים בלבד לאחר העתקת המגורים לכרמיאל כבר עכדה המתלוננת כאחות בבית החולים בצפת, ולפי כל הדיעות הפכה אז לעובדת נדרשת, הזכאית - ולוא בדיעבד - לכל ההטבות.

זאת ועוד. כאשר המתלוננים מימשו את ההלוואה, היו תקיפים נהלים, שלא נמצאה בהם הוראה הקובעת, שמהנמנע להמיר תנאי הלוואה שכבר מומשה בתנאי סיוע לעובדים נדרשים; הוראה כזאת נכללה בנהלים רק כעבור שנה, ביולי 1977.

התלונה נמצאה איפוא מוצדקת. הוצבע בפני משרד הבינוי והשיכון, שמהנכוון היה להנחות מלכתחילה את המתלוננים כיצד להשיג תעודה של עובד נדרש; ובהתאם, לזכותם בתנאי הלוואה מועדפים. כיוון שלא נעשה כן, הרי שיש לפעול על פי החלטת הכנסת בנדון.

בהתחשב בכך שוב פתחה הנציבות אל משרד הבינוי והשיכון, שיוענקו למתלוננים התנאים המועדפים של עובד נדרש. הנהלת המשרד הודיעה לנציבות כי היא פועלת לביצוע המלצתה.

29. נוקשות יתירה של משרד חרף המלצה קודמת של הנציב ופסיקה של בית משפט בנושא

א. בדו"ח השנתי 6* תואר בירורה של תלונה, אשר הוגשה על ידי חוסך ב"תכנית חסכון בר-מצוה" של משרד השיכון. החוסך ברשם לתכנית בשנת 1963, ובהתאם לתנאיה הפקיד, מלבד סכום הפקדה ראשוני וסכומים חודשיים, שתי הפקדות חד-פעמיות - אחת ב-1971 ואחת ב-1972. בתחילת 1974 פנה אל בנק טפחות, המנהל בשביל המשרד את העניינים הכספיים של התכנית, וביקש חזרה את כספי חסכוניותו בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. בעוד שעל ההפקדה הראשונית והסכומים החודשיים שילם הבנק הפרשי הצמדה וכל יתר ההטבות כמגיע, על שתי ההפקדות החד-פעמיות לא שולמו הפרשי ההצמדה. נימוקו של הבנק היה, שההפקדות החד-פעמיות היו מופקדות תקופה של פחות משלוש שנים.

בירור הנציבות העלה, כי לא בחוזה עם החוסך ולא בטופס האישור של ההפקדות החד-פעמיות לא נאמר דבר על התנאי של הפקדה לשלוש שנים לפחות כמזכה לתוספת הצמדה. לפיכך הוצבע בפני משרד השיכון, שיש לשלם למתלונן תוספת הצמדה גם על הפקדותיו החד-פעמיות.

המשרד הודיע, שהוא קיבל את המלצת הנציב. עוד הודיע, שכדי שחוסך ידע אל נכון, שאישור המשרד להפקדה חד-פעמית מותנה, לצורך מתן הפרשי הצמדה, בתקופת הפקדה מזערית של שלוש שנים, נערך מחדש טופס האישור ונכלל בו תנאי כזה. הנציבות נוכחה, שהטופס המתוקן הונהג באוקטובר 1975.

כפי שנודע לנציבות, זמן קצר לאחר בירור התלונה הוגשה על ידי חוסך אחר, שנרשם לתכנית האמורה ב-1967, תביעה לבית משפט השלום בחיפה על שבנק טפחות לא שילם על הפקדותיו החד-פעמיות תוספת הצמדה ושוב מהטעם, כיוון שהיו מופקדות תקופה של פחות משלוש שנים. בית המשפט הגיע לאותה מסקנה כמו הנציב ופסק לטובת התובע.

ב. בראשית 1978 פנה לנציבות חוסך נוסף, שנרשם לתכנית בשנת 1970; בפברואר 1975 הפקיד, בתור הפקדה חד-פעמית, סך 1,250 ל"י, ובמאי אותה שנה סך 1,750 ל"י. שתי ההפקדות נעשו, כשעוד היה נהוג הטופס לאישור הפקדה, שלא כלל את התנאי לתקופת הפקדה מזערית בת שלוש שנים לצורך

* תלונה מס' 32, עמ' 82.

הזכאות לתוספת ההצמדה. בסוף 1977 - לאחר חום שבע שנים מאז נרשם לתכנית - ביקש החוסך את חסכונו יחד עם הפרשי ההצמדה ונתקל בסירוב הבנק בנוגע להצמדה על ההפקדות החד-פעמיות, כי לגביהן לא הושלמה תקופה של שלוש שנים.

בנק טפחות השיב לנציבות, שהוא פועל על פי הוראות משרד הבינוי והשיכון. הנציבות פנתה, הן בעל-פה והן בכתב אל הממונה על החסכון שבמשרד והעמידה אותו על כך, שחרף אי אלו שינויים בין נוסח חוזה החסכון שעם המתלונן, שבירור תלונתו תואר בדו"ח השנתי 6, לבין נוסח החוזה עם המתלונן, שבירור תלונתו מתואר בזה, הרי לעניין שלפנינו יש זהות בין שני המקרים; המלצת הנציב, ולאחר מכן החלטת בית משפט השלום, תופסות גם במקרה דנן. הממונה על החסכון ענה לנציבות, שברצונו ליטול עצה מהיועץ המשפטי של המשרד. חלפו חודשיים, ושום תשובה לא השיב. בעקבות זאת נפגש בנובמבר 1978 מנהל הנציבות עם מנכ"ל המשרד, והמנכ"ל הבטיח, כי יורה לטפל בעניין. ושוב חלף זמן. בפברואר 1979 נודע לנציבות, שחוסך אחר הגיש תביעה לבית משפט השלום בתל-אביב בעניין זהה. בשיחתו של עובד הנציבות עם הפרקליט שבפרקליטות המדינה במחוז המרכז, אשר מייצג את המשרד, נתברר, כי המשרד לא דיווח לו, כי בעבר כבר נתבררה תביעה דומה בבית משפט השלום בחיפה ונפסק נגד המשרד; המשרד אף לא מסר, כי נציב תלונות הציבור בירר בעבר תלונה מאתו סוג והמליץ לטובת המתלונן, וכי שוב מתבררת בפניו תלונה כזאת. פרקליט מחוז המרכז הגיע למסקנה, שתביעת החוסך מוצדקת והמליץ בפני המשרד, ב-16.2.79, כי יביא לביטול התביעה וישלם לחוסך את תוספת ההצמדה על ההפקדות החד-פעמיות. ב-28.2.79 פסק בית משפט השלום בתל-אביב נגד המשרד וחייב אותו בתשלום הפרשי ההצמדה ובהוצאות המשפט.

בסוף מאי 1979 נפגש מנהל הנציבות עם המנכ"ל החדש של המשרד, ובעקבות הפגישה נתן המנכ"ל הוראה לממונה על תכניות החסכון במשרד, כי יש לשלם למתלונן את הפרשי ההצמדה על הפקדויות החד-פעמיות; ולא רק לו אלא לכל יתר החוסכים, שהמקרה שלהם דומה לאלו שנתבררו בנציבות או שנדונו בבתי המשפט.

עד אמצע ספטמבר 1979 לא נתן המשרד הוראה בהתאם לבנק טפחות. כיוון שכך, פנה נציב התלונות אישית לשר הבינוי והשיכון, ובעקבות זאת הודיע המשרד מיד על ביצוע תשלום הפרשי ההצמדה למתלונן ועל מתן הוראה כללית לבנק טפחות לגבי חוסכים אחרים.

המתלונן רכש מחברת שיכון דירה בת שני חדרים בכפר חסידים. את רובה הגדול של התמורה הוא שילם בכספי הלוואה שקיבל מבנק. לאחר שנים מספר, בבואו לבנק לסלק את יתרת ההלוואה סירב הבנק לקבל את הסכום והודיע לו, שמשרד השיכון - כשמו אז - רכש בינתיים את דירתו, והוא גם שפרע את החוב. לאחר שנות תסכול, כאשר לא בראה לו מוצא מהסכך, פנה אל הנציבות.

דירת המתלונן מצוייה בשכונה, שבה מתגוררות משפחות ברוכות ילדים. חברת השיכון מכרה למשרד השיכון 17 יחידות דיור, כדי שהמשרד יביא לשיפור דיורן של המשפחות על ידי הוספת חדרים; המשרד העביר את הדירות לניהולה של חברת עמידר. יחידות הדיור שנמכרו אמורות היו להיות מאוכלסות בדיירים, שהחזיקו בהן בתנאי שכירות מחברת השיכון. אולם בטעות נכללה בין יחידות הדיור גם הדירה, שבה מתגורר המתלונן ושנקנתה על ידיו על פי חוזה בינו לבין החברה. המשרד גם לא הרחיב דירתו בשל התנגדותו. במהלך הכירור נקבע, שבעסקת המכירה למשרד כלולות עוד שלוש דירות, שנמכרו בשעתן לדירים בהן.

מאז נודע למתלונן על עסקת המכירה של דירתו מצד חברת השיכון למשרד השיכון, התרוצץ המתלונן במשך שנים ממשרדי חברת השיכון אל משרד השיכון ואל משרדי עמידר וחוזר חלילה, כשכל גורם רוחץ בנקיון כפיו. אמנם כל גורם נוכח, שנעשתה טעות אך לא נקף אצבע, אם לחוד אם בצוותא, כדי להביא לתיקון המעוות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הוצבע בפני משרד הבינוי והשיכון, שניתן היה לתקן את הטעות תוך זמן קצר ולא היה כל צורך להריץ את המתלונן במשך שנים, כדי שיושבו לו הזכויות שנלקחו ממנו שלא כדין. לאחר שהמשרד יקבל חזרה מהמתלונן את הסכום, ששילם המשרד בשעתו לבנק לסילוק יתרת המשכנתא, בתוספת ריבית, כפי שייקבע על ידי החשב הכללי - דבר שהסכים לו המתלונן - יש לפתוח בפני המתלונן ללא שהייה נוספת את הדרך, כדי שיוכל לרשום את הדירה על שמו בספרי המקרקעין. על המשרד לברר גם גורל זכויותיהם של יתר הרוכשים של דירות, שנכללו בטעות בעסקת המכירה. המשרד הודיע לנציבות, כי פעל, כפי שהמליץ הנציב.

31. רכישת של דירה על ידי הדייר

עולה, שגר בשכירות בדירה שבבעלות חברת "עמידר", טען, כי ביוני 1978 מסר אישית בקשה לחברה בדבר רכישת הדירה; נאמר לו, שפרטים על המחיר יומצאו לו בדואר. המכתב לא הגיע, וביוני וגם באוגוסט אותה שנה פנה לחברה לפשר העיכוב; בפנייתו האחרונה הוגד לו, שלא נמצאה בקשתו ועליו להגיש חדשה. הוטעם בפניו, שמחיר דירה נקבע בהתאם למחירון שבתוקף במועד הגשת הבקשה, ולפי זה עליו לשלם מחיר שבכפיפות למחירון בעת מסירת הבקשה החדשה - מחיר שהיה גבוה בכ-30,000 ל"י מזה שהיה משלם, לוא הייתה בנמצא בקשתו המקורית. החברה סירבה להתבסס על הבקשה המקורית, כי לא הייתה משוכנעת, שאכן הגיש המתלונן בשעתו בקשה; החברה מצדה לא נהגה לאשר בכתב קבלת בקשות מסוג זה, ואף לא הנהיגה סדרי רישום לכך. כיוון שהעולה לא נענה, פנה בתלונה לנציבות.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. באין לחברה הסדרים כדי לקבוע, אם נתקבלה אצלה בקשה לרכישת דירה אם לאו, הרי אם יוכל המתלונן לתמוך טענתו בדבר מסירת הבקשה המקורית בהוכחה כל שהיא, על החברה להתבסס עליה לגבי קביעת המחיר.

החברה קיבלה את המלצת הנציב. המתלונן המציא לחברה תצהיר של אדם, שנלווה למתלונן ביוני 1978 בהגישו את בקשתו הראשונה. בעקבות זאת נמכרה הדירה למתלונן במחיר הנמוך.

בינתיים שונה הנוהל: זכאי, המעוניין לרכוש את הדירה, שהוא גר בה, צריך להמציא, יחד עם הבקשה, מקדמה בסכום כנקבע על ידי החברה וכמובן כנגד קבלה; לפי זה ניתן יהיה לוודא בקלות טענת אדם, כי הגיש בקשה במועד יותר מוקדם.

32. תנאי שכירות בקרית ארבע

המתלונן מתגורר בקרית ארבע בדירה בת שלושה חדרים על פי חוזה שכירות מ-3.8.75 כינו לבין חברת "עמידר". דמי השכירות נקבעו ב-335 ל"י לחודש והיה על המתלונן להפקיד סך של 5,000 ל"י. מאז 1.1.77, שכר הדירה.

החודשי בעד דירה, דוגמת זו שהמתלונן גר בה, הוקטן ל-270 ל"י למשתכנים חדשים, ואף הופחת סכום הפקדון לכדי שישה חודשי שכר דירה - 1,620 ל"י. בעקבות זאת פנה המתלונן אל עמידר וביקש את החלת ההסדר גם עליו. עמידר ענתה לו, שתנאי השכירות לגבי הדירה שהוא גר בה נקבעו בחוזה על פי הקריטריונים, שהיו תקיפים באותו מועד.

על שאלת הנציבות השיבה עמידר, כי בדירות בקרית ארבע היא מטפלת כנאמן של משרד הבינוי והשיכון וגם כספי הפקדון, שנגבו בשעתם מהמתלונן, הועברו אל חשבות המשרד. במהלך הבירור נתקבל בנציבות העתק מכתבו של סגן מנהל אגף האכלוס במשרד מיום 14.6.78 אל מנהל אגף הנכסים בעמידר, כי שכר הדירה המופחת יוחל גם על דירות שהושכרו לפני 1.1.77 ובמקביל יוקטן הפקדון. ביולי 1978 נתקבלה בנציבות הודעה טלפונית מעמידר, שההוראות כמוזכר יוצאו לפועל תוך חודש ימים. אולם ההבטחה לא קויימה. הנציבות פנתה כמה וכמה פעמים לעמידר בדבר הקטנת שכר הדירה והפקדון לגבי המתלונן, וגם היה צורך בהתערבותו האישית של מנהל הנציבות; רק בסוף מאי 1979 בוצע הדבר.

הוצבע בפני עמידר, שלא היה מקום להשהות את החזר הסכומים למשך שנה; מהנכון לפצות את המתלונן על ירידת ערך הכסף.

33. נמצא פתרון דיור למשפחה שגרה בתנאים קשים

לזוג המתלוננים ארבעה ילדים. המשפחה מתגוררת בתל אביב בדירה קטנה בת חדר וחצי שבבעלות הזוג. בפברואר 1978 פנו אל "חלמיש" חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ בדבר החלפת דיורם. בבקשה גם צויין, שהאשה נכה בשיעור 100%. נתוני הבקשה נבדקו על ידי החברה ונמצא, שהדירה, שהמשפחה גרה בה, תתאים למגורים רק לאחר שיפוץ; וגם אז - לשתיהם נפשות בלבד. החברה הציעה למתלוננים, כי יפנו לקבלת הלוואה מוגדלת במסגרת תכנית 3+ של משרד הבינוי והשיכון לרכישת דירה חלופה בשוק החופשי או יעברו לאיזור פיתוח. המשפחה הודיעה לחברה, שבמצבה הכלכלי הקיים - בהעדר עבודה קבועה לבעל - לא תוכל לעמוד במועדי החזר ההלוואה; אשר להצעה

לעבור לאיזור פיתוח, אין היא בת ביצוע נוכח נכות האשה והיזקקותה לעזרת הוריה, הגרים אף הם בתל אביב. המתלוננים חזרו וביקשו פתרון דיור ישירות מהחברה. הבקשה הובאה לדיון חוזר בפני ועדת ההשכנות של החברה, וזו החליטה שלא לסטות מהחלטתה הראשונה. הוועדה הוסיפה, שנוכח המחסור החמור בפתרונות דיור שברשות החברה על המתלוננים להצטרף לציבור הממתינים לפתרון ולחכות לתורם.

לדרישת הנציבות המציאה לה החברה רשימת המועמדים, המחכים בתור לפתרונות דיור. נמצא שחמש משפחות, שאף להן בן משפחה בעל נכות של 100%, הגישו בקשותיהן מלפני המתלוננים - אחת ב-1974 וארבע ב-1977; אך מבחינת גודל המשפחה רק משפחה אחת מהחמש היא בת שש נפשות, יתר הארבע הן בנות נפש עד שלוש נפשות. לפיכך עמדה הנציבות על כך, שהחברה תחזור ותכדוק את בקשת המתלוננים לדיור.

ביולי 1979 הודיע סגן מנכ"ל החברה לנציבות, שהמתלוננים הוזמנו לראיון, ובעקבות זאת הומלץ בפני ועדת ההשכנות לתת להם עדיפות מירבית לפתרון דיור. הוועדה קיבלה את ההמלצה והחליטה להציע למשפחה פתרון בקירוב למקום המגורים של הורי האשה.

34. זכאות דיור לבעל משפחה ברוכת ילדים אשר לסבם דירה מרווחת

המתלונן, בעל משפחה בת עשר נפשות, גר יחד עם אביו בן ה-87 בדירה בת חמישה חדרים, אשר היא בבעלות אביו. תנאי המגורים של המשפחה צפופים. פנייתו ל"פרזות" - חברה ממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים בע"מ להטבת דיורו נדחתה בנימוק, שמתן פתרון הולם למתלונן ייצור בעקיפין מצב, שהאב הישיש יישאר לבדו בדירה מרווחת, והרי לא לכך נועדו פעולות החברה. המתלונן הסתייג מגישה זו; הדירה סוף סוף אינה שלו אלא של אביו, מה גם שיש לו אחים. הוא קבל בנציבות על כך, שאין דנים בצורכי דיורו לגופם. בירור הנציבות העלה, שהחברה הייתה מוכנה לשקול אפשרות של הקצאת דירה קטנה לאב, כך שמשפחת המתלונן תישאר בדירה הגדולה. המתלונן סירב לקבל את ההצעה בראותו בה פחיתות כבוד כלפי אביו לדרוש ממנו ובגילו לעזוב את

דירתו הוא; הבן הביע בכונות לקבל לידינו את הדירה הקטנה, כדי שיגורו
בה חלק מבניו, ועל ידי כך יוקל לצפיפות שבדירת האב. אולם הצעה זו לא
נראתה לחברה.

הנציב קבע, כי התלונה מוצדקת. על החברה לשקול את נתוני המתלונן לדיור,
ללא קשר לעובדה שלאב יש דירה, ובהתאם לכך לקבוע, אם על פי הקריטריונים
זכאי המתלונן להירשם לקבלת דיור על פי תור.

חברת פרזות הודיעה לנציבות, כי ועדת האכלוס החליטה לכלול את שמו של
המתלונן כזכאי לקבל דירה לפי תור.

משרד התעשייה המסחר והתיירות

35. שמירה על השוק האוסטרלי לגרבוניס מתוצרת ישראל

תושב באוסטרליה, מנהל חברה מסחרית, משמש מזה שנים סוכן לשיווק מוצרים ישראליים, בין השאר גרבוניס. ביולי 1978 החליטה ממשלת אוסטרליה להגביל את היבוא של גרבוניס וקבעה מכסה שנתית. כתוצאה מכך נקבע מכס יבוא בשיעור של 12.5% ובוטל מעמדה של ישראל כמדינה מועדפת לגבי יבוא המוצר. לאותו תושב הוענקו כ-95% מהמכסה של יבוא גרבוניס. הוא רצה מאוד לייבא את מלוא הכמות מישראל, אשר ממנה ייבא גרבוניס בעבר. אולם נוכח הטלת המכס, מחירי המוצר הישראלי לא היו בני תחרות. בסוף 1978 ובתחילת 1979 שוחח רבות על בעיה זו עם הקונסול לענייני כלכלה וגם עם הקונסול הכללי של ישראל בסידני אוסטרליה, והציע להם חזור והצע, כי יפעלו אצל ממשלת אוסטרליה לשינוי ההחלטה בדבר שיעור המכס; לדבריו, לא פעלו כדי להביא לשינוי. זה הביא לכך, שלקראת ישיבת הוועדה המוסמכת מטעם ממשלת אוסטרליה לענייני מכס על מוצרי יבוא, שהתקיימה במחצית הראשונה של 1979, לא הוגשה מצד ישראל בקשה לקבלת הנחה ממכס. בדלית ברירא נאלץ היבואן להזמין חלק גדול מהמכסה לשנת 1978/79 מארצות אחרות; כפי שציין, אם לא ייעשו מהצד הישראלי צעדים נמרצים לפחות בשעה מאוחרת זו, קיים חשש מבוסס לאבדן שוק בהיקף ניכר. הוועדה המוסמכת לענייני מכס אמורה להתכנס שוב לקראת אוקטובר 1979 לשם דיון בשינויים ברשימות היבוא בתנאים מועדפים, ובשום אופן בל לה לממשלת ישראל להחמיץ את ההזדמנות כדי להביא לקידום היצוא. ב-14.8.79 פנה בנדון אל נציב תלונות הציבור.

פרטי התלונה נתבררו במשרד התעשייה המסחר והתיירות. במהלך הבירור פנה המשרד אל הקונסול לענייני כלכלה בסידני לקבלת גרסתו לתלונה; המשרד גם ביקש ממנו, כי יעשה כל אשר לאל ידו כדי להשיג החלטה חיובית של הוועדה האוסטרלית האמורה, כך שהיבוא של גרבוניס מישראל לאוסטרליה יתחדש. הקונסול לענייני כלכלה הודיע למשרד, כי כבר פעל בעניין. הנציב הורה לבדוק ביסודיות נושא זה במסגרת הביקורת על משרד התמ"ת.

משרד התקשורת

36. החלפת מספר הטלפון של תחנת מגן דוד אדום בעפולה

באוקטובר 1978 פנה תושב רמת גן לבציבות ואמר, כי אביו, הגר בעפולה, נזקק לטיפול רפואי דחוף; אמו חייגה את מספר הטלפון של תחנת מגן דוד אדום במקום - כרשום במדריך הטלפון - כדי להזעיק אמבולנס ושמעה צליל "תפוס"; היא חייגה שוב ושוב, אך ללא תוצאה.

בירור הנציבות העלה, שעוד ביולי 1977 הוחלף מספר הטלפון של התחנה. עם ההחלפה הודיע המנהל המחוזי לשירותי הטלפון למנהל התחנה, שהמספר הקודם יחובר לתקליט, שבו יימסר לפונים המספר החדש, עד אשר יופיע במדריך טלפון חדש.

באוגוסט 1977 הביא מנהל התחנה לתשומת לב מנהל שירותי הטלפון, שההבטחה לא קויימה: המספר הקודם לא חובר לתקליט ושירות מודיעין "14" אף הוא המשיך למסור לפונים את מספר הטלפון הקודם; יתירה מזו, בינתיים אף יצא לאור מדריך חדש, ועוד כלול בו המספר הישן. מנהל התחנה אף הצביע על מקרים, שמחוסר אפשרות להתקשר טלפונית עם התחנה סוכנו חיי נזקקים לעזרתה. בנובמבר 1977 שוב פנה בתזכורת אך ללא תוצאה.

מהנדס שירותי הטלפון הסביר לבציבות, שעם החלפת מספר הטלפון של התחנה הייתה הכוונה לנהוג במקרה, כפי שנוהגים כללית, כאשר מוחלף מספר טלפון: המספר הקודם מחובר לתקליט, המוסר את המספר החדש, וכעבור שלושה חודשים הוא מחובר לתקליט אחר, המפנה לשירות מודיעין "14". אולם במקרה דנן קרתה תקלה, ואירע מה שאירע.

ידיעת מספר הטלפון של תחנה לעזרה ראשונה על ידי הרבים חיונית לפעולתה היעילה. לפיכך מלכתחילה לא היה מקום להתייחס אל מספר הטלפון של התחנה כאל מספר של מנוי רגיל; היה על שירותי הטלפון לוודא ביזמתם ובמלוא

תשומת הלב, שאכן נעשו הסידורים הדרושים, כדי שלא יחולו שיבושים בעבודה התקינה של התחנה עקב החלפת מספר הטלפון.

בעקבות המלצת הנציבות חובר המספר הישן לתקליט, המוסר את המספר החדש, והובטח שהתקליט לא ינותק, כל עוד אותו מספר אינו כלול במדריך טלפון.

במהלך כירור התלונה בתחזור לנציבות, שאף במודעה יום-יומית בעתונות בדבר תורבויות בתחנות מגן דוד אדום, צוין ליד התחנה בעפולה מספר הטלפון הישן. הנציבות העמידה את התחנה על הליקוי שבתחום אחריותה. במודעות הנוספות הופיע המספר הנכון.

37. טעות שכחה של מחייגי מספר טלפון דומה מאזור חיוג אחר

מכשיר הטלפון שבדירתו של המתלונן מחובר לאיזור חיוג צומת השרון בעל קידומת 052. הוא קבל בפני הנציבות על כך, שבשנתיים האחרונות הוא ובני משפחתו סובלים מהטרדות; כאשר מבקשי קשר טלפוני עם חו"ל עומדים לחייג את מספר הטלפון של המרכזיה הבינלאומית שבתל אביב, יש שהם מגיעים בטעות אל מספר הטלפון שבדירתו; במיוחד חמור הדבר בשעות הלילה, שאז נעשה לרוב הקשר הטלפוני הבינלאומי בגלל הבדלי שעות בארץ ובחו"ל. למרות פניותיו הנשנות למינהל שירותי הטלפון לא נעשה כלום.

הנציבות העמידה את מהנדס מחוז תל אביב והמרכז שבמינהל שירותי ההנדסה על כך, שיש להביא להסרת המטרד.

מהנדס המחוז הסביר, שבשל זהות רוב הספרות של שני מספרי הטלפון קורה, שכאשר תושבי איזור צומת השרון מחייגים את מספר המרכזיה הבינלאומית, הם שוכחים תכופות לחייג את הקידומת של איזור תל אביב - 03 - ומגיעים לטלפון של המתלונן. כדי למנוע זאת, הוחלף - למרות החוסר במספרים - מספר הטלפון של המתלונן.

38. נזקים לרכוש עם הנחת רשת טלפונים

המתלוננת, דיירת בבית בחדרה, קבלה על כך, שבמהלך הנחת כבל טלפונים בחצר הבית נגרמו נזקים רבים לבכס: גדר החצר נפרצה; סככה, שהייתה

מצויה באתר, פורקה, ונעלמו לוחות אסבסט ומרצפות של הסככה; מתקן האשפה לא נמצא; הושארו שוחות בחצר. היא דרשה ממינהל שירותי ההנדסה במשרד התקשורת, כי יתוקנו הנזקים, אך למרות פניותיה החוזרות בנדון במשך כחצי שנה לא נעשה דבר.

בעקבות פניית הנציבות אל המינהל הוחזר מתקן האשפה ונסתמו השוחות. הוסבר לנציבות, שהקבלן, שביצע מטעם המשרד הנחת רשת טלפונים בחדרה, נסתבך בקשיים ולא עמד בהתחייבויותיו, בכלל זה תיקון נזקים שנגרמו באתרי העבודה. המינהל הסביר, כי לא מצא מקום להפעיל די לחץ על הקבלן לתקן את כל הטעון תיקון, שמא הלה יהיה נאלץ למסור את הדבר לקבלן משנה ועל ידי כך עוד יגדלו עלויותיו.

הנציבות הצביעה בפני משרד התקשורת, שהמשרד, כמי שהטיל על הקבלן את העבודה, הוא האחראי לתיקון הנזק; אם אין באפשרותו לעשות זאת בפועל, עליו לשלם לניזוקים פיצוי הולם.

המשרד נהג. בהתאם; בדצמבר 1978 שילם לבעלי הבית פיצוי בסך 20,000 ל"י. נציב תלונות הציבור גם הורה למשרד מבקר המדינה לבדוק את עניין אי מילוי ההתחייבות על ידי הקבלן, שאתו התקשר משרד התקשורת לביצוע העבודה נשוא התלונה.

39. פרסום על הרעת תנאי חסכון ריטוראקטיבית

המתלונן ראה מודעה בעתונות, כי בנק הדואר נותן מענק בשיעור של 16% לחוסך, שיפקיד סך 30,000 ל"י לפחות בחשבון חסכון "עתיר ח"י כפליים" תוך שנה החל ב-19.6.77. הוא פנה לבנק כדי לוודא את תוכן המודעה, ובתשובה, שניתנה בכתב ב-14.11.77, הופנה לקובץ תקנות 3744 מיום 1.8.77. המתלונן עיין בו ומצא אישור למודעה. בעקבות זאת הפקיד ב-29.11.77 בחשבון שפתח בבנק סך 36,000 ל"י. להפתעתו, כאשר קיבל לאחר זמן את פנקס החסכון, נתברר לו, שחשבונו זוכה במענק בשיעור של 10% בלבד. בתשובה על פנייתו לבנק הדואר נאמר לו, כי בקובץ התקנות 3786 מ-27.11.77 פורסם דבר הורדת שיעור המענק מ-16% ל-10% על כל פקדון שיופקד בתכנית מ-2.11.77 ואילך. המתלונן טען בנציבות, שעניין השינוי לא הגיע לידיעתו

לפני שהפקיד את הסכום; גם לא יתכן, שתקנה שפורסמה ב-27.11.77 תהיה בעלת תוקף למפרע מ-2.11.77.

מנהל בנק הדואר הסביר לנציבות, שהבנק מפרסם את תנאי תכניות החסכון, כפי שהם נקבעים על ידי אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר. אך בעוד שבנקים מסחריים יכולים לפרסם את התנאים והשינויים בהם עם קבלת מידע על כך מהאוצר, חייב בנק הדואר, על פי הוראות חוק בנק הדואר, לפרסם זאת בתקנות, כשההליך פרסומן ממושך יחסית. לפיכך קורה, שחוסכים רבים מצטרפים לתכנית חסכון בהסתמך על תנאים שבינתיים שונו, ודבר השינוי בא לכלל פרסום בתקנות רק לאחר מכן. כך גם קרה במקרה דנן.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. החובה לפרסם ברשומות באה, כדי שאלו, שהתוכן נוגע להם ושצריכים לקבל החלטה על פיו, יהיו מודעים לכך. על כן אינו ניתן להחיל שינויים לרעה לפני מועד הפרסום. זאת ועוד. ההנחה, שכל המעוניינים במידע יקבלוהו דרך הפרסום ברשומות, היא מאוד פורמאלית; רצוי מאוד שבנוסף יפורסם מידע מסוג זה בעיתונות היומית.

הבנק קיבל את עמדת הנציב, ובהסכמת הממונה על אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר הוחלט, כי לאותם חוסכים שהצטרפו לתכנית לפני פרסום השינוי - לרבות המתלונן שהצטרף יומיים לאחר הפרסום, כמקרה יוצא מהכלל - יינתן המענק לפי 16%. עוד הודיע הבנק לנציבות, כי להבא תימצא דרך לפרסום שינויים בתנאים של תכניות חסכון לפני כניסתם לתוקף.

המוסד לביטוח לאומי

40. איחור בתשלום גמלאות בתקופת ירידת ערך הכסף

הנציבות ביררה מספר לא מעט של תלונות בשל עיכוב תשלומים על ידי המוסד לביטוח לאומי למוטבים; המדובר היה בעיקר בתשלומי גמלאות. הבירור אמנם הביא לביצוע התשלום, אך ערך הכסף ביום התשלום בפועל שוב לא היה כערכו במועד שבו אמור היה התשלום להיעשות. במרבית המקרים היה עיכוב של מספר חודשים עד כדי שנה.

בדיקות הנציבות העלו, שמרבית העיכובים נגרמו מחמת תקלות במחשב, אך הם הושפעו גם מטעויות ומחדלים של עובדי המוסד. הנציבות הטעימה בפני המוסד, שיש מקום לפצות את המתלוננים על הירידה בערך הכסף.

המוסד שלל מתן פיצוי כזה מהטעם, שאין לכך בסיס בחוק הביטוח הלאומי. אמנם לפי סעיף 178 לחוק מוטלת חובה של תשלום ריבית על ידי המוסד, אך רק במקרה של עיכוב בהחזרת דמי ביטוח שנגבו בטעות או שלא כדין.

נראה לנציבות, שהעדר הוראת חוק ברורה בנושא אינו מורה דווקא על "הסדר שלילי". אמנם מן הראוי, שקביעה כזאת תהיה מעוגנת בחוק - ולשם כך יש צורך בתיקון - אך הנציבות, שתפקידה למנוע עוולות ועיוותים במהלך פעולותיהן של הרשויות השונות, רשאית לכוון את המוסד לביטוח לאומי לפעול כך, שהכספים המשולמים לציבור הגמלאים יישמר ערכם אף בהעדר הוראת חוק מפורשת בנושא.

לפיכך המליץ הנציב בפני המוסד לשלם למתלוננים ריבית, בשיעור המירבי שניתן לפסוק מכוח חוק פסיקת ריבית, תשכ"א-1961, על כספים שעוכבו למהיום, שבו אמורים היו להיות משולמים, ועד לתשלום בפועל. כן הומלץ ליזום חקיקה מתאימה בנושא ולקבוע נהלים מתאימים למתן פיצוי כעד גמלאות מולנות.

הנהלת המוסד הודיעה לנציבות, שהיא תפצה את המתלוננים כמומלץ. גם ננקטת יזמה לתיקון החוק - תיקון אשר יסדיר את העניין של מתן פיצויים לזכאים לגמלה מהמוסד, אשר הולנה גמלתם. בינתיים הוצאו נהלים למתן מקדמות לזכאים אשר תשלום קצבאותיהם מתעכב שלא באשמתם.

41. מתי מותר לגבות חזרה תשלומי יתר בדרך של קיזוז תשלומים שוטפים של קצבה

בעלה של המתלוננת קיבל מהמוסד לביטוח לאומי קצבת זקנה ותוספת בגין היותה תלויה בו למחייתה. לאחר שהמתלוננת הגישה למוסד הוכחות שהיא חיה בנפרד מבעלה, קיבלה החל בספטמבר 1973 ישירות את התוספת. באפריל 1977 מלאו לה 60 שנה ואושרה לה קצבת זקנה בזכותה היא. בשעת הטיפול בכיצוע תשלום הקצבה נתברר, שמאז יוני 1974 שולמה לה בטעות מלוא קצבת הזקנה במקום התוספת. תשלומי היתר עד אפריל 1977 הסתכמו ב-8,000 ל"י בקירוב. המוסד החל לגבות את החוב על ידי ניכוי חודשי של 10% מקצבת הזקנה המשולמת לה. המתלוננת קבלה, שאין לה הכנסה נוספת, והניכוי החודשי אף בשיעור זה פוגע בה מאוד. אין היא נושאת באחריות לטעות שקרתה, ולא הייתה מודעת לה.

פעולת הניכוי של המוסד מבוססת על הסעיפים 139 ו-140 לחוק הביטוח הלאומי הקובעים, שאם שילם המוסד בטעות או שלא כדין גמלת כסף או כל תשלום שהוא חייב בו לפי הדין, רשאי המוסד לנכות את הסכומים מכל תשלום שיגיע ממנו, בין בבת אחת ובין בשיעורים, כפי שייראה למוסד, בהתחשב במצבו של מקבל תשלום ובנסיבות העניין.

השאלה העקרונית של ניכוי תשלומי יתר מקצבה נדונה בהרחבה בדו"ח השנתי 6 של הנציב*. בתלונה, שתואר בירורה, המדובר היה בעובדי מדינה שפרשו לגמלאות, ומקצבתם החודשית ניכתה מחלקת הגמלאות כאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר סכומים שבטעות שולמו להם מעל המגיע. הבסיס החוקי לכך - סעיף 59(3) לחוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970, דומה במאוד לסעיפים 139 ו-140 לחוק הביטוח הלאומי.

* תלונה מס' 15, עמ' 55.

הנציב גיבש עמדה על פי המבחנים שקבע בית המשפט העליון בסוגיה*. הקיזוז על פי סעיף 59(3) דלעיל הוא בגדר רשות. לפיכך בהתקיים נסיבות מיוחדות - לדוגמה מקבל הקצבה לא תרם במאומה לטעות - אין מקום לקיזוז. בענייני השבת כסף ששולם בטעות על בית המשפט לתת משקל נכבד לשאלה אם מן הדין ומן היושר הוא שהכסף ששילם התובע יישאר בידי הנתבע. תמיד יש לבדוק אם מקבל תשלומי היתר לא שינה מצבו לרעה בגלל הטעות. (כדו"ח השנתי 6 אף הובאה חוות דעת של סיר גי פאואלס, האומבודסמן הראשי לשעבר של ניו-זילנד, בנושא: אין לדרוש החזר הטבות סוציאליות אם זה שקיבלן נהג 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 החזר מהמקבל).

הנושא נדון גם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ובסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי האמור, כפי שאושרו במליאה**, צוין, בין השאר, כי הוועדה רשמה לפני הודעת המנכ"ל של משרד האוצר, כי הוראה בכתב הוצאה על ידי החשב הכללי לחשב הגמלאות באוצר, שאין לנכות להבא כל תשלום יתר מגמלאות, לפני התייעצות עם היועץ המשפטי לאוצר.

לאור האמור הוצבע במקרה התלונה דנן בפני הנהלת המוסד לביטוח לאומי, שאין לנכות תשלום יתר מקצבה חודשית המשולמת על ידיו - ולוא רק בשיעור של 10% ממנה - בלא התחשב בנסיבות הטעות. יש לדון בכל מקרה לגופו, ואם אכן מתברר, שמקבל הקצבה לא תרם במאום לטעות ומבחינת מצבו הכלכלי הדבר מכביד עליו, אין מקום לקיזוז.

המוסד הודיע לנציבות, כי לאחר דיונים החליט לאמץ אף הוא את הגישה, כפי שבאה לכלל גיבוש בסוגיה: במקרה של תשלום יתר לא יהיה עוד ניכוי אוטומטי, אלא המקרה ייבדק על ידי מנהל הענף הנוגע לדבר, ואם אכן לפי המבחנים דלעיל אין מקום לניכוי, הוא לא יבוצע.

אשר למתלוננת, כיוון שלא היא תרמה לטעות ולפי הסבירות אף לא הייתה מודעת לה, החליט המוסד בהתחשב במצבה הכלכלי להפסיק את הניכוי.

* עיריית תל אביב-יפו נגד שולמית ספיר, ע"א 780/70 פד"י כ"ה 11, עמ' 486.

** ר' דו"ח שנתי 7, עמ' 112.

המתלונן הוא נכה רגליים, הסובל משיתוק ברגלו. בעבר הכירה בו הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר כנכה שניידותו מוגבלת ב-80%. בהתאם לנכותו זו קיבל הלוואה עומדת לכיסוי המסים החלים על רכב. בשנת 1975 עבר ניתוח קטיעה ברגלו. כאשר לאחר מכן ביקש להחליף רכבו, הוא זומן לוועדה רפואית, אשר קבעה לו 70% נכות, אף כי הוחרר מצבו. לפי קביעה זו אושרה למתלונן באפריל 1976 הלוואה עומדת לכיסוי 70% מהמסים החלים על רכב, שמנועו בעל נפח של 1300 סמ"ק. המתלונן ערר על החלטת הוועדה. בינתיים מימש את ההלוואה שאושרה לרכישת רכב. בסוף יולי 1976 קבעה ועדת העררים, כי למתלונן 80% נכות בניידות. אחוז נכות זה מזכה את הנכה להלוואה עומדת לכיסוי מסים בשיעור 100% על רכב עד 1800 סמ"ק. בעקבות החלטת הוועדה פנה המתלונן למוסד לביטוח לאומי וביקש החזר של 18,800 ל"י - סך המסים ששילם מכיסו. תשובת המוסד הייתה שלילית בנימוקים דלהלן: (1) אין המוסד מחזיר הפרשי מסים עקב שינוי אחוז נכות; השינוי יילקח בחשבון בהחלפת הרכב הבאה. (2) מאחר שההלוואה מומשה לפני מועד החלטת ועדת הערר אין אפשרות לשנות את האישור; זאת בהסתמך על סעיף 7(ד) להסכם בין ממשלת ישראל לבין המוסד לביטוח לאומי הקובע: "קיבל המוגבל בניידות את ההלוואה העומדת על פי הוראות הסכם זה לא יהיה זכאי להגדלתה מסיבה כלשהי". המתלונן קבל על כך בנציבות.

בירור הנציבות העלה, שהסעיף האמור, שעליו ביסס המוסד החלטתו השלילית, הוא חלק מהסכם, שנכנס לתקפו ביוני 1977, בעוד שהמתלונן ביקש את ההלוואה בשנת 1976, ועל כן חל לגביו ההסכם מתאריך 30.11.75, שלא כלל סעיף כזה. הנציבות העירה על כך למוסד.

המוסד השיב, כי גם בהתאם לסעיף 6 להסכם החל על המתלונן והקובע, ש"הלוואה עומדת תינתן לזכאי להחלפת רכב רק אם חלפו 33 חודשים לפחות ממועד רישום הבעלות על הרכב הקודם"... אין מקום לשינוי סכום ההלוואה העומדת.

הנציבות הסתייגה מעמדת המוסד. לדעתה, באים סעיף 6 להסכם הקודם - וסעיף 11א' המקביל בהסכם החדש - כדי לקבוע תקופת מינימום, שלאחריה ניתן לנכה לבקש הלוואה עומדת חדשה. אשר לסעיף 7(ד) להסכם החדש - גם הוא חל במקרה

זה - אין הנציבות סבורה, שהסעיף מונע מהמוסד הגדלת הלוואה עומדת בהתאם להחלטת ועדה רפואית לעררים; מטרת הסעיף למנוע עילה להגשת בקשות חוזרות מצד נכה תוך תקופת מינימום גם אם חלה באותה תקופה הרעה במצב נכותו.

אשר לטענתו של המוסד, כי אין אפשרות לשנות הלוואה עומדת, כאשר נכה מימש אותה לפני שניתנה החלטה בערר, בוכחה הנציבות, שאין המוסד מודיע על כך לעורר. גם לוא הודיע על כך המוסד, סבורה הנציבות, כי אין לדרוש מנכה, שכבר אושרה לו הלוואה והזקוק לאלתר לרכב, כי יעכב את הרכישה, עד שישמע הערר להגדלת סכום ההלוואה; מה גם שבתנאים האינפלציוניים עוד יצא נפסד, כאשר בבוא הזמן יצטרך לשלם בעד רכב מחיר גבוה בהרבה וסכום ההלוואה המקורי אף הוא איבד בינתיים מערכו.

הנציבות הצביעה בפני המוסד שלפי החלטת ועדת הערר הרי זכאי המתלונן לכיסוי מיסים בשיעור 100% על רכב 1800 סמ"ק; בהתאם לכך יש להשלים לו את ההלוואה.

רשות השידור

43. סדרי עריכה של תכנית מצעד הפזמונים ברדיו

מדי שבוע משודרת ברדיו ברשת ג' תכנית מצעד הפזמונים, שבה מדורגים שירים בהתאם לתגובות בכתב ממאזינים. שיר בביצוע המתלונן שודר בתכנית שלושה שבועות רצופים בתקופה שבין 13.3.79 ל-27.3.79. ביום 20.3.79 החלו עובדי הדואר בעיצומים, שנמשכו עד 18.4.79. על אף שהיו שיבושים חמורים בחלוקת דברי דואר שודר מצעד הפזמונים כסדרו בתקופת העיצומים. המתלונן טען בפני הנציבות, שלא היה מקום לשדר את מצעד הפזמונים באותה תקופה, באשר דירוג השירים אמור להתבסס על תגובות מאזינים כמבוטא בגלויותיהם אל רשות השידור, ובאין חלוקת דואר תקינה גלויות אלו לרוב אינן נכתבות, ואותן הנכתבות אינן מגיעות בזמן לייעדן. לדעתו, הוא נפגע מהמשך השידור של התכנית, כי כאשר פסקו להגיע גלויות לרשות השידור לא נכלל עוד שירו בתכנית.

במהלך בירור התלונה ברשות השידור הוכאו לידיעת הנציבות פרטים על הנהלים של תכנית מצעד הפזמונים כדלהלן:

התכנית נערכת מדי שבוע ומשובצים בה שלושים שירים; מלבד זאת, כלולה בה "הפינה לשיפוטכם", ובמסגרתה משודרים שירים חדשים לצורך דירוגם על ידי המאזינים לקראת התכנית הבאה. המקום הנקבע לכל שיר הוא בהתאם לדירוג המאזינים כמצויין בגלויותיהם המתקבלות ברשות מדי שבוע; עורכת התכנית מעיינת בגלויות, וקובעת מקומו של שיר בהתחשב במספר הנקודות שצבר על פי הגלויות. דירוג השירים מתבסס על כ-500 עד 600 גלויות; בדרך כלל מתקבלות עוד גלויות, אך לדעת עורכת התכנית אין הן משקפות טעם אישי של מאזין ועל כן הן נפסלות. לא נקבעו בכתב הכללים לעריכת התכנית. אף לא נקבע מספר מינימום של גלויות לשידור התכנית; העורכת הסבירה, שאין כמעט תנודות במספר הגלויות המגיעות מדי שבוע. הגלויות נשמרות כמשך שבועיים

כלבד, ואחר כך הן מושמדות. אין מתנהלים רישומים על מספר הגלויות שנתקבלו בפועל, מספר הגלויות שנפסלו, ומספר הגלויות ששימשו לצורכי הדירוג; אף לא על מספר הנקודות שצבר כל שיר בקשר לקביעת מקומו במצעד. מתנהל רישום רק לגבי המועדים, ששיר נכלל בתכנית ובאיזה מקום דורג - נתונים הדרושים לשם עריכת מצעד הפזמונים השנתי, שבו נכללים, בהתאם לדירוג המאזינים, שוב שלושים שירים מכלל השירים ששודרו במשך השנה במצעד הפזמונים. אשר לגוף התלונה, נתברר, ששירו של המתלונן ששודר במשך שלושה שבועות תפס מקום בין האחרונים - בשבוע שלפני תחילת העיצומים דורג במקום ה-30 (האחרון); בשבוע, שבו התחילו העיצומים, במקום ה-29; בשבוע שלאחריו, במקום ה-28. בתקופת העיצומים נתקבלו בכל זאת ברשות גלויות לתכנית במספר, שלדעת העורכת היה בו כדי להרכיב על פיהן מצעד; לעורכת התכנית זכור, שבאחד מאותם שבועות נתקבלו כ-200 גלויות. היא מסרה גם לנציבות, כי בתקופת העיצומים התייעצה עם הממונה עליה, מנהל מחלקת הבידור ברדיו, בדבר שידור התכנית על אף מספר הגלויות הקטן מהרגיל, והממונה החליט בחיוב. בוכח האמור הגיעה הנציבות למסקנה, שהתלונה בתור שכזו אינה מבוססת.

עם זאת, הוצבע בפני הרשות, שמבחינת סדרי מינהל ובידוק תקינים יש להעלות בכתב את נהלי עריכת התכנית. מלבד זאת, מהצורך לנהל רישום גם על מספר הגלויות המתקבלות מדי שבוע, מספר הגלויות הנפסלות כציון הסיבות לכך ומספר הנקודות שצבר כל שיר בקשר לקביעת מקומו במצעד; על נתוני הרישום להיות מאומתים בחתימותיהם של שניים מעובדי הרשות.

כיוון שקיימות עוד תכניות ברשות השידור ובגלי צה"ל, הנערכות במתכונת דומה, עומד משרד מבקר המדינה לבדוק את נהליהן של יתר התכניות.

44. הצהרת בעל רכב על העדר רדיו ברכבו

על פי פקודת התעבורה, תשכ"א-1961, ותקנותיה, לא יחודש רישון רכב שמוחקן בו מקלט רדיו ללא הצגת אישור על תשלום אגרה להחזקת מקלט רדיו במכונית. אל טופס הבקשה לחידוש רישון רכב, הנשלח מדי שנה בשנה על ידי רשות הרישוי במשרד התחבורה אל בעל רכב, מצורף ספח על שני חלקיו - חלק אחד נועד

לשמש אישור על תשלום אגרת רדיו, אשר יוצג לפקיד הרישוי במועד המבחן השנתי לרכב; החלק האחר נועד להצהרת בעל הרכב, שאין מקלט רדיו מותקן ברכב. בדברי ההסבר של מחלקת הגבייה של רשות השידור, הנלווים לטופס הבקשה לחידוש רשיון רכב, נאמר, כי את ההצהרה יש להמציא למחלקת הגבייה.

מתלונן, אשר ברכבו אינו מותקן מקלט רדיו, קבל בפני הנציבות, שלפי ההסדר, עליו לא רק להצהיר מדי שנה על העדר מקלט רדיו ברכב אלא גם להעביר את ההצהרה על חשבונו אל מחלקת הגבייה של רשות השידור.

הנציבות פנתה לרשות השידור, שתשקול שינויים בהסדר הקיים, אשר יחסכו מהמצהיר טרחה והוצאות כאחת.

רשות השידור הודיעה לנציבות, כי עצם ההסדר דרוש בכללו של דבר, שכן מדי שנה מתווספים בעלי רכב, שהתקינו מקלט רדיו ברכבם. עם זאת, כדי שבעל רכב, אשר אין מקלט רדיו ברכבו, לא יצטרך לשאת בהוצאות משלוח ההצהרה, הוחלט לערוך את טופס ההצהרה בצורת גלויה ממוענת לרשות השידור, אשר דמי משלוחה על חשבון הנמען והדבר מצויין על גבי הגלויה; הטופס יהיה מצורף כמקודם אל הבקשה לחידוש רשיון רכב.

רשויות מקומיות

45. תחילת תקפה של תכנית בניין ערים

המתלונן בנה ביתו כראש העין. בדצמבר 1976 שילם לחברת החשמל כנדרש דמי חיבור ביתו לרשת החשמל. משלא בוצע החיבור והוא פנה שוב ושוב לחברת החשמל ללא תוצאות, הגיש בדצמבר 1977 תלונה לנציבות.

חברת החשמל הטעימה בפני הנציבות, שחיבור בית המתלונן אמור היה לצאת לפועל על ידי התקנת רשת חשמל ברחוב, שעמד להיסלל, על פי תכנית בניין ערים, ליד הבית. החברה כבר עשתה את כל ההכנות לכך, והנה נודע לה, כי מתעכבים הליכי האישור של התכנית בגלל שינויים שהוכנסו בה; הרשות המקומית מנועה מלתפוס, בשם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חזקה בקרקע המיועדת להפקעה לצורך סלילת הרחוב; ומהחברה נבצר לגשת לביצוע החיבור.

במהלך הברור נתחוויר לנציבות, שהתכנית אושרה למעשה על ידי הוועדה המחוזית עוד באפריל 1976, אך עקב השינויים בה עדיין לא פורסמה הודעה על כך ברשומות; לפיכך סבורה הייתה הרשות המקומית, שאין לה הרשאה חוקית לתפוס חזקה בקרקע.

הנציבות הפנתה את תשומת לב הרשות המקומית לסעיף 119 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, הקובע מפורשות, כי תחילתה של תכנית היא בתום 15 יום מאישורה על ידי הוועדה המחוזית, ללא קשר לפרסום דבר האישור ברשומות*. לפי זה, היה בכוחה לתפוס כבר באותו מועד את החזקה ולאפשר לחברת החשמל לגשת להתקנת הרשת. מה גם שהשינויים בתכנית, אשר בגללם התעכב הפרסום, אינם מתייחסים לקרקע המיועדת להפקעה לשם סלילת הרחוב. הוצבע בפני הגורמים הנוגעים לדבר, שיש להביא לאלתר לחיבור בית המתלונן לרשת החשמל.

* ראה בנדון גם בג"צ 500/76 - כהנוב ואחרים נ. הוועדה המקומית לתכנון נס-ציונה ואחרים, פד"י ל"ב (א) עמ' 48.

הרשות המקומית פעלה כדרוש; בינואר 1979 מסרה חברת החשמל לנציבות, כי התקינה את הרשת וחיברה אליה את בית המתלונן.

46. השתהות בהשלמת תוכנית מיתאר מערכת פתרון דיור משפחה גדולה

המתלונן רכש בית בן שלושה חדרים בחדרה. המבנה קיים כעשרים שנה ושטחו הוא 29% מזה של המגרש, שהוא כחצי דונם. בעת הרכישה ידע המתלונן, שאין בשלושת החדרים כדי להספיק למגורי משפחתו בת שמונה הנפשות, לרבות הוריו; אך הוא קיווה להשיג מעיריית חדרה, בתור ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, היתר בנייה להרחבת הבית, מה גם שהמבנה מצוי באיזור מגורים מרכזי בעיר ולידו קוטז'ים ואף בתים בני שלוש קומות. בפנותו אל העירייה בבקשת היתר להוספת שלושה חדרים נתקל בסירוב. הוסבר לו, שבהתאם לתכנית המיתאר של העיר הקיימת מאז 1941, מותר לבנות על מגרשו רק כדי 15% מהשטח ועוד 5% - מבני עזר; לפי זה, אף שטח הבנייה הקיים עולה על המותר לבנייה.

הוועדה המקומית החליטה עוד ב-1960 על הכנת תכנית מיתאר חדשה, שיהא בה כדי לענות על צרכי עיר מתפתחת. אותה שנה הזמינה הוועדה הכנת תכנית מאדריכל פרטי, שאמור היה להשלים את העבודה תוך שנתיים. אולם למעשה נמשכה ההכנה שנים רבות; רק ב-1975 הוגשה הצעת התכנית לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. בפברואר 1977 החזירה הוועדה המחוזית לוועדה המקומית את התכנית, בצירוף הצעת תיקונים. הוועדה המחוזית פנתה מאז בתזכורות לוועדה המקומית לסיים את ההכנה, אך עדיין לא הושלמה התכנית..

הוברר לנציבות, שהוועדה המקומית הביאה לצמצום היקף תחולת תכנית המיתאר הקיימת לגבי אזורים שונים בעיר על ידי כך, שהכינה תכניות מפורטות, המסדירות את תכנונם בהתאם לצרכים המשתנים; כנגד זה, אזורים אחרים בעיר, כולל המגורים של איזור המתלונן, עוד נשלטים על ידי תכנית המיתאר משכבר הימים.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. הוצבע שעל הוועדה המקומית להחיש את השלמת תכנית המיתאר החדשה ואת הליכי אישורה. בכך גם תבוא על פתרונה כעיית הדיור של המתלונן, באשר, לפי הצעת התכנית, תותר באיזור מגוריו בנייה כדי 70% משטח מגרשו.

קבלן פנה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון וביקש, בהתאם לסעיף 147 לחוק התכנון והבנייה, הקלה בבניית בית מגורים על מגרש בתחומי העיר - בן שש קומות במקום ארבע לפי תכנית המיתאר, שהייתה תקיפה באותו מועד. דייריו של בניין, שגבל באותו מגרש, הגישו התנגדות לכך. הוועדה המקומית, לאחר שדנה בהתנגדות, החליטה ב-8.11.76 לקבל אותה ולא לתת את ההקלה. אולם הוועדה שבה והתכנסה ב-13.12.1976, ביטלה החלטתה הקודמת והתירה לקבלן לבנות על המגרש שש קומות, כפי שביקש; המתנגדים לא זומנו לאותה ישיבה. ביולי 1977 הוצא לקבלן היתר, והוא החל בבנייה. כאשר הושלמה בניית ארבע קומות - כפי שניתן על פי תכנית המיתאר - ולא עלה בידי המתנגדים למנוע את המשך הבנייה, הם פנו כינואר 1978 בתלונה לנציבות.

בירור הנציבות העלה, שלאחר שהוועדה המקומית החליטה בדצמבר 1976 להתיר לקבלן את ההקלה, היא שלחה למתלוננים הודעות בנדון בחודשים ינואר ופברואר 1977. בהודעה מינואר נאמר: "... הוחלט לדחות את התנגדות השכנים ולהודיע למתנגדים בהתאם לחוק... שזכותם לערור על החלטת הוועדה המקומית בפני הועדה המחוזית תוך 30 יום מיום ההודעה. התנגדותם נדחתה, היות ועל פי תכנית המיתאר הנמצאת בהפקדה ר/צ/1/ג' מותר לבנות על מגרש מעל לדונם 6 קומות...". בהודעה מפברואר שוב צוינה הזכות להגיש ערר, ונאמר עוד, שעל פי תכנית המיתאר ר/צ/1/ג' שאושרה להפקדה בוועדה המחוזית אין במתן ההיתר משום הקלה.

המתלוננים - כפי שנמסר לנציבות - לא עררו בפני הוועדה המחוזית, מאחר שמדברי הוועדה המקומית דלעיל, הבינו שאין להם סיכוי להצליח בערר. לאחר ששמעו, שבדעת הקבלן לבנות אף קומה שביעית - דירת גג - הם פנו בסוף 1977 אל הוועדה המחוזית בנדון. נמצא, שבעת שליחת ההודעות למתלוננים, אותה תכנית מיתאר אף לא הייתה מופקדת כדין בשל פגמים בהליכי הפרסום. תכנית מיתאר מתוקנת הופקדה ב-13.7.77 ואושרה על ידי הוועדה המחוזית ב-26.3.78.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. יש לראות ליקוי בכך, שהוועדה המקומית

משום מה דנה שוב בהתנגדות, לאחר שהחליטה לקבלה; ובדיון הנוסף כלל לא שמעה את המתנגדים. זאת ועוד, הוועדה המקומית בהודעותיה בינואר ובפברואר 1977 למתלוננים, הטעתה אותם בזה שמדכריה השתמע כי מתייחר הצורך במתן הקלה נוכח תכנית מיתאר מופקדת המתירה בניית שש קומות. אף לוא הייתה התכנית מופקדת כדין - וכפי שצויין לעיל, לא היה כן - עדיין לא הפכה לתקיפה אלא עם אישורה על ידי הוועדה המחוזית ולאחר מכן על ידי שר הפנים. והרי התכנית אושרה רק במארס 1978.

מאחר שהבניין כבר הוקם ובינתיים אף ניתן תוקף לתכנית המיתאר, לא היה מקום להמליץ על נקיטת הליכים שיביאו להחזרת המצב לקדמותו, ערב מתן ההיתר, כפי שדרשו המתלוננים.

48. תלמידה נכה הזקוקה לעזרה אישית בבית ספר - מי צריך לשאת בשכר מלווה

המתלוננים, תושבי באר שבע, הם הורי בת נכה בגיל חינוך חובה, הלומדת בבית ספר יסודי במקום. עקב נכותה זקוקה הבת במהלך לימודיה למי שילוה ויסייע לה מבחינה פיזית בין כותלי בית הספר. כאשר המתלוננים מצאו מועמדת, הם פנו אל לשכת הסעד של העירייה בדבר מימון שכרה. הלשכה השיבה, כי בהתחשב בהכנסות המתלוננים אין הם זכאים, לפי ההנחיות, להשתתפות הלשכה. עם זאת, לאחר דיון נוסף, הוחלט לממן לפנים משורת הדין חלק משכר המלווה. המתלוננים לא השלימו עם השתתפות חלקית, והתלוננו בנציבות.

עמדת הנציב הייתה, שמאחר שבהכטחת חינוך חובה חינם כחוק, יש שאוצר המדינה מכסה לא רק את ההוצאה הישירה אלא גם הוצאה נלווית, לדוגמה הוצאות הסעה, הרי שגם למימון שכרה של מלווה קיימת הצדקה בנסיבות העניין*.

משרד החינוך והתרבות הודיע לנציבות, כי הגיע לכלל הסדר עם אגף החינוך שבעירייה, שהאגף יעסיק מלווה צמודה לבת, והמשרד ישלם לעירייה את השכר כמגיע. כן נמסר לנציבות, שההסדר הופעל לגבי תלמידה נכה נוספת באותו בית ספר.

* ראה גם דו"ח שנתי 4, תלונה 19, עמ' 59 ודו"ח שנתי 6, תלונה 21, עמ' 64.

עיריית באר שבע פרסמה מכרז על הפעלת מזנון בבית ספר תיכון עירוני. המתלונן היה אחד המציעים, אך לא נבחר; לדעתו, הושפעה הבחירה משיקולים זרים - מי שזכה במכרז מקורב למנהל בית הספר; הוא פנה בתלונה על כך לנציבות.

המזנון נועד לשרת את תלמידי בית הספר וסגל המורים והמינהל. בהתאם להנחיות משרד החינוך והתרבות, אין להרשות לתלמידים לצאת מבית הספר במשך שעות הלימודים, לרבות ההפסקות. לפי זה, על העירייה ועל הנהלת בית הספר לדאוג לכך, שמצרכי המזנון יימכרו במחירים סבירים.

נימוקי ועדת המכרז לבחירת הזוכה היו: נסיונו בניהול מזנון, נתמך בהמלצות; גיוון הפריטים שיעמדו למכירה - מעבר לנדרש בתנאי המכרז; נכונותו לשלם לעירייה דמי שכירות גבוהים במיוחד עבור השימוש במבנה שבו יופעל המזנון.

הנציבות לא מצאה ביסוס לטענות המתלונן. עם זאת, השוואתן של ההצעות שהוגשו למכרז העלתה, שזו של הזוכה כללה מחירים בעד מצרכים, אשר היו גבוהים כדי 30% עד 40% מאלו שהוצעו על ידי המשתתפים האחרים.

הוצבע בפני העירייה, שאמנם נודעת חשיבות לא קטנה לנסיון לנהל מזנון, אך בהתחשב ביעוד המזנון מהצורך היה להבטיח אספקת מצרכים במחירים זולים, דבר שכאמור לא הושג. שאלת מגוון הפריטים הנוספים לא הייתה צריכה להיות מכרעת בבחירה, כיוון שהדבר לא היווה תנאי מתנאי המכרז. ואשר לנכונות לשלם דמי שכירות גבוהים, לדעת הנציבות, אין בנסיבות הקיימות לייחס לכך משקל רב.

במהלך בירור התלונה נודע לנציבות, שמי שזכה במכרז עזב. הנציבות המליצה בפני העירייה לפעול להבא כמוצבע; ובנוגע לשכר הדירה, לקבוע מראש בתנאי המכרז את הסכום שברצונה לקבל, כדי שגורם זה לא ישפיע עוד על הבחירה.

העירייה קיבלה את עמדת הנציבות ופועלת בהתאם.

המתלונן המתגורר מאוגוסט 1978 בדירה שכורה בחדרה, יש לו שלושה ילדים הלומדים בבית ספר יסודי במקום. לשנת הלימודים 1978/79 חייבה עיריית חדרה את המתלונן באגרת שירותי חינוך בסך 1,100 ל"י לכל ילד, בגין אספקת חומרי לימוד ושירותים. העירייה הסבירה למתלונן, שהיא נוהגת לחייב באגרה זו כל הורה, שאינו משלם לעירייה ארנונה בעד הדירה שהוא גר בה. לא הועילה טענתו, שהארנונה על הדירה לשנת 1978/79 שולמה על ידי המשכיר.

העירייה הסבירה לנציבות, שהחיוב האמור מתבסס על החלטת מועצת העירייה, שלפיה תושבי חדרה, המשלמים לעירייה ארנונה, יהיו פטורים מאגרת שירותי חינוך; ולא, יהיו חייבים.

לפי סעיף 6(ד') לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, רשות חינוך מקומית, שבתחום שיפוט נמצא מוסד חינוך רשמי ובו הלימודים ניתנים בחינם, רשאית לגבות תשלומים בעד אספקה ושירותים, באישור שר החינוך והתרכות ובשיעור שהוא יקבע, וזאת, בנוסף על השירותים שהשר הגדירם בתקנות כשירותים מקובלים. על פי האישור הכללי של השר לשנת הלימודים תשל"ט, שפורסם ברשומות במארס 1978, סך כל התשלומים עבור האספקה והשירותים כמפורט באישור, מגיע עד כדי מחצית מסכום האגרה, שבו חוייב המתלונן.

במהלך הברור הודיעה העירייה לנציבות, כי החליטה לפטור את המתלונן מתשלום האגרה לשנת הלימודים תשל"ט, משום שכיתו בחדרה היה מושכר לעירייה; המתלונן ביקש מהעירייה לפנותו, אולם זו לא מצאה אפשרות לכך, ובסופו של דבר הוסכם בין הצדדים, כי העירייה תחזיק בבית שנה נוספת; על כן גר המתלונן בדירה שכורה.

הגם שעניין המתלונן בא על סידורו, הוצבע בפני העירייה, שהיקף הגבייה כשלעצמו חרג מגבול המותר על פי חוק לימוד חובה. זאת ועוד. גם בהתחשב בהחלטת העירייה, אם בעד דירה, שהורי תלמיד גרים בה, שולמה לעירייה ארנונה, אף כי לא על ידיהם אלא על ידי מי שהשכיר אותה להם, הרי שיש לפטור את ההורים מהאגרה.

העירייה הודיעה לנציבות, שהיא לקחה לתשומת לב את הערות הנציבות ותפעל בהתאם.

תושב ירושלים פנה אל הנציבות בתלונה על כך, שמחלקת המים של העירייה מגישה לו חשבוניות על צריכת מים מוערכת ולא בהתאם לצריכה בפועל, כפי שמראה מד-המים המותקן במקום מגוריו. ההערכה התבססה על הצריכה בחודשים המקבילים של השנה הקודמת.

על שאלת הנציבות השיבה עיריית ירושלים, כי נוכחה שמד-המים מקולקל מזה כמה חודשים, ועל כן לא נשאר לה אלא לחייב את המתלונן כדי צריכת מים בחודשי השנה הקודמת על פי קריאת מד-המים דאז בהיותו תקין. בינתיים הוחלף מד-המים.

סעיף 6' לחוק העזר של העירייה בדבר אספקת מים* קובע, שאם מד-מים לא פעל כהלכה במשך תקופה מסוימת רשאת העירייה לחייב צרכן בעד כמות מים שנקבעה לפי התצורות הממוצעת במשך שני החודשים שקדמו לאותה תקופה או לפי התצורות של התקופה המקבילה בשנה הקודמת, כפי שתמצא לנכון.

בנסיבות כמתואר פעלה איפוא העירייה במסגרת חוק העזר.

ברם, בנושא התלונה קיימות תקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות), שהותקנו ב-24.3.75, על פי סעיף 112 לחוק המים, תשי"ט-1959, ומאז תוקנו מדי פעם בפעם. סעיף 9 לתקנות קובע, שמלבד אם נאמר אחרת בתקנות, הוראותיהן עדיפות ובאות במקומן של הוראה או קביעה בחוקי עזר של רשויות מקומיות, הסותרות או שאינן בהתאמה לאמור בתקנות אלו. ולפי סעיף 5(א):

"רשות מקומית תגבה את התעריפים המפורטים בתקנות אלה אך ורק על פי קריאת מד-מים שנעשה לפחות אחת לחודשיים... ובצמוד להודעה לצרכנים על תצורות המים שלהם... לא תגבה רשות מקומית תעריפי מים לפי תקנות אלה בכל דרך אחרת". התקנות - לפי נוסחן במועד הגשת התלונה - לא התייחסו כלל למקרה של קלקול מד-מים.

הנציב קבע, שלפי ההגיון עדיפה ההוראה שבסעיף 6' בחוק העזר. עם זאת, כדי להביא לתיאום מלא מבחינה לשונית בין תקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות) לבין חוק העזר של עיריית ירושלים - ומן הסתם גם של הרשויות המקומיות האחרות - הוצבע בפני נציבות המים ומשרד הפנים להביא לתיקון התקנות בהתאם.

* ק"ת 1054 מ-29.6.1960.

בעקבות זאת נכלל בתקנות* סעיף (א8'), שלשונו כלשון הסעיף דלעיל בחוק העזר, אשר לפיו פעלה עיריית ירושלים.

52. קביעת צריכה על פי הערכה באין אפשרות לקרוא מד המים בשל מיקומו

המתלונן, המתגורר ברובע היהודי שבעיר העתיקה בירושלים, קבל על כך, שמזה כשנתיים מחייבת אותו העירייה בעבור צריכת מים על פי הערכה בלבד ולא על פי קריאת מד מים.

בירור הנציבות העלה, כי במקום בו הותקן מד המים הכללי שבאיזור מגוריו של המתלונן - מד מים המשרת מספר צרכנים - מתנקזים מים, המונעים אפשרות לקראו. בשל כך נדרשו הצרכנים, שרשת המים הפרטית שלהם מחוברת למד המים הכללי, לשלם במשך כשנתיים על פי הערכת הצריכה ולא על פי קריאה. חיוב בעד צריכה בדרך זו מנוגד ל"תקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות)" הקובעות, כי רשות מקומית תגבה את התעריפים כמפורט בתקנות אך ורק על פי קריאת מדי המים, לפחות אחת לחודשיים.

העירייה ציינה, כי ניתן לפתור את הבעיה על ידי שינוי מיקומו של מד המים, אולם לשם כך דרוש אישורה של החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ.

בעקבות בירור התלונה ביקשה וקיבלה העירייה את הסכמתה של החברה להעתקת מד המים למקום מתאים.

הוצבע בפני העירייה, כי היה עליה לפעול מלכתחילה להעתקת מד המים למקום מתאים ובכך למלא אחרי התקנות. עם העתקתו עליה לבדוק, אם ההערכה שנעשתה בשעתה תואמת את הצריכה שלפי קריאת מד המים הכללי, ולתקן במידת הצורך את החשבוניות בהתאם.

53. תעודה על סילוק חובות כלפי העירייה

המתלוננת ביקשה מעיריית לוד תעודה על סילוק חובותיה כלפי העירייה בגין דירתה בקשר לרישומה על שם המתלוננת בלשכת רישום המקרקעין. העירייה

* ק"ת 3922 מ-21.12.1978.

התנתה מתן התעודה בכך, שהמתלוננת תמציא אישור מהאגודה לתרבות הדיור, כי שילמה לאגודה כל המגיע ממנה. המתלוננת לא ראתה קשר בין התעודה המבוקשת לבין האישור הנדרש מהאגודה, ופנתה בתלונה לנציבות.

בירור הנציבות העלה, שבטופס, הנהוג בעירייה, אשר בו מאשרים הממונים על גביית המסים לסוגיהם את סילוק החובות לצורך הוצאת התעודה, יועדה שורה לאישור האגודה לתרבות הדיור, כי אין לבעלי הנכס חוב לאגודה. כל עוד לא מולא הטופס על כל עמודותיו, אינה מוצאת תעודה.

האגודה לתרבות הדיור נוסדה ב-1964, ביזמת משרד השיכון ובהשתתפות חברת עמידר והסוכנות היהודית לארץ ישראל, בתור אגודה עותומנית. תחום פעולותיה העיקרי הוא להדריך נציגויות של בתים משותפים ותושבי שכונות בכל הנוגע לשיפוצי בתים ולהשתתף במימון; היא גם נותנת ייעוץ משפטי לנציגויות הבתים. האגודה פועלת ברחבי הארץ באמצעות עשרות סניפים המשוכנים בדרך כלל במשרדי הרשויות המקומיות.

הנציבות הצביעה בפני העירייה, שלפי סעיף 324(א') לפקודת העיריות (נוסח חדש), התעודה, הדרושה לצורך רישום העברת זכויות בנכס, באה כדי להעיר, כי החובות, המגיעים מכוח הפקודה או דין אחר לעירייה בגין הנכס, סולקו במלואם. בקשר לכך אין איפוא להתייחס לחובות המבקש לגופים אחרים, בכלל זה האגודה לתרבות הדיור.

העירייה קיבלה את עמדת הנציבות: היא הוציאה ללא תנאי את התעודה למתלוננת; להבא, מלכתחילה לא תדרוש ממבקש תעודה ראייה, שנפרעו חובותיו לאגודה.

54. עיקול כספים בגין חובות לרשות מקומית

המתלוננים הם חקלאים, ששדותיהם ומקום מגוריהם בכפר קלאנסווה. הגיעו להם כספים מחברה המשווקת את תוצרתם. המועצה המקומית עיקלה סכומים, כיוון שלטענתה לא שילמו המתלוננים חובות שהם חייבים לה. חלק מהמתלוננים כפרו בעצם החוב וחלקם טענו, שהעיקול מעל ומעבר למגיע למועצה.

בירור הנציבות העלה, שאכן הגיעו למועצה המקומית מהמתלוננים כספים, בין השאר בגין ארנונה, חובות עבור מים בין לשימוש ביתי ובין להשקאת השדות. במקרה אחד עיקר החוב היה בגין סלילת כביש. בכל המקרים-מלבד

המקרה שהחוב היה בגין סלילת כביש - עלה הסכום המעוקל על החוב. בהודעות האזהרה, ששלחה המועצה אל המתלוננים עובר לעיקול, לא פורטו סוגי החובות.

פקודת המסים (גבייה) נותנת בידי רשות מקומית את האפשרות לעקל כספים במקרה של חוב המגיע לה; אולם סעיף 2 קובע, שסוגי החובות הם: מס, ארנונה, או הלוואה ותשלום, שעל גבייתם הוכרז על ידי הממשלה או על ידי שר האוצר כגבייה הכפופה לפקודה. אשר לחובות בגין אגרת מים, מוסמכת מועצה מקומית, על פי פקודת המועצות המקומיות, לעקל סכומים, כפי שהיא מוסמכת לעשות לגבי מסים. אולם בהודעה של המועצה אל החייב יש לציין בנפרד את החובות המגיעים בעד ארנונה והחובות המגיעים בעד אספקת מים. חובות בגין סלילת כביש אינם ניתנים לעיקול בדרך האמורה.

התלונה נמצאה איפוא מוצדקת בכך, שלגבי חובות, שהמועצה זכאית לעקל סכומים על פי החיקוקים האמורים, לא ניתן פירוט החובות כנדרש ואף עוקלו סכומים מעל לחוב. לגבי החוב שבגין סלילת כביש לא הייתה המועצה כלל מוסמכת לנקוט הליכי עיקול מכוח אותם חיקוקים. הוצבע בפני המועצה המקומית לנהוג להבא בגבולות סמכויותיה החוקיות. המועצה המקומית הודיעה לנציבות שתנהג כמוצבע.

55. רכישת ציוד בלא להקפיד על כללי מכרז

על פי הוראותיו של חוק הרשויות המקומיות (ביוב) תשכ"ב-1962, מחובתה של רשות מקומית להחזיק ביבים ציבוריים וביבים מאספים על כל אביזריהם במצב תקין. לשם מילוי חובה זו יש לרכוש מכונה לפתיחת סתימות המתהוות מדי פעם בפעם בקווי ביוב ולשאיבת מי השופכין הנקווים בהם. המכונה נגדרת על ידי רכב מיוחד לכך או מותקנת ברכב. מחירה יקר. יצרנים מקומיים וגם יבואנים של מכונות מסוג זה מתחרים במכרזי רשויות מקומיות על זכייה בהזמנות של מכונות כאלה. להלן תיאור הבירור של שתי תלונות בנושא:

1. בתלונתה לנציבות מסרה חברה, המייבאת מכונות לניקוי ביבים, כי עיריית עכו פנתה אליה ביוני 1976 בדבר רכישת מכונה כזאת. החברה נענתה

לפנייה והדגימה פעולותיה של מכונה שהיא מספקת. בעקבות זאת סוכם על המחיר, וגמר העסקה אף צוין חגיגית. לאחר מכן נתבקשה החברה להגיש לעירייה הצעה פורמלית מפורטת כדי לצאת ידי חובה של הדרישות בנדון. בנובמבר 1976 הודיעה העירייה לחברה, שדנים ברכישת מכונה גדולה מזו שהודגמה בשעתה והחברה נתבקשה להגיש הצעה; החברה עשתה כן. לאחר זמן נודע לה, שהעירייה רכשה מכונה מחברה אחרת. המתלוננת התריעה על ליקויים בפעולות הרכישה של המכונה על ידי העירייה.

העירייה הציגה בפני הנציבות גרסה שונה: פנייתה אל המתלוננת לראשונה - ביוני 1976 - הייתה במסגרת פניותיה אל מספר מציעים; בהדגמה של המכונה שהציעה המתלוננת נמצא, שאין היא תואמת את דרישות העירייה; בהצעת המתלוננת מנובמבר 1976 נמסרו פרטים לא נכונים על המכונה המוצעת; היא העדיפה לרכוש מחברה אחרת מכונה מתוצרת הארץ - מכונה שניתן לבצע באמצעותה עבודות נוספות.

הנציב קבע, שהתלונה מוצדקת. כיוון שמדובר ברכישה בהיקף כספי מעל ל-200,000 ל"י, הרי הן לפי תקנות העיריות (מכרזים ודרכי הצעה וקבלה של שירותים וטובין), תש"ך-1959, שהיו בתוקף בתקופה שמדובר בה, והן לפי תקנות העיריות (מכרזים) תשל"ח-1977, שבאו במקומן, צריך היה לפרסם מכרז פומבי, ולא להסתפק במכרז זוטא. העירייה הטעימה בפני הנציבות, שכאשר היא התעניינה לראשונה ברכישת המכונה, היא עדיין לא הייתה מודעת למחיר הסופי שיידרש. נימוק זה של העירייה איננו מתקבל על דעת הנציבות; לפי התקנות, העירייה רשאית להתקשר בחוזה בהיקף כספי כאמור רק לאחר מכרז פומבי. על כן, משהובהר במכרז הזוטא שמדובר ברכישה בהיקף כספי כזה, צריכה הייתה העירייה לפרסם מכרז פומבי, דבר שלא נעשה. אשר לטענת המתלוננת, שביוני 1976 סרכמה העסקה, נראה, שהסיכום נתבטל עקב משא ומתן מחודש, בהסכמת המתלוננת, על רכישת מכונה אחרת - משא ומתן שלא הביא לתוצאות.

טענת העירייה, שהמתלוננת מסרה לה בנובמבר 1976 מידע לא מדויק על המכונה המוצעת, אף היא אינה תופסת; גם אלמלא נדרש מכרז, היה על העירייה לפנות אל המתלוננת כדי לברר את שאלת מהימנותם של הפרטים.

ולבסוף, כאשר החליטה העירייה על רכישת מכונה, שבאמצעותה ניתן לבצע עבודות נוספות, היה עליה לתת גם למתלוננת הזדמנות להגיש על כך הצעתה.

ואם חפצה העירייה דווקא במכונה מתוצרת הארץ, צריכה הייתה לפרט דרישה זו כבר במכרז הזוטא שנערך ביוני 1976.

2. חברה אחרת קבלה בנציבות, שלבקשת עיריית נצרת עלית הגישה הצעה על אספקת מכונה נגררת לפתיחת סתימות ביוב ולשאיבת מי ביוב, בדרשה מחיר של 182,000 ל"י. אולם העירייה בחרה בהצעה שהייתה יותר יקרה כדי 50,000 ל"י.

העירייה הסבירה לנציבות, שהיא רכשה את המכונה מחברה אחרת, משום שזו יצרן יחיד בארץ לייצור נגררים משולבים לניקוי ולשאיבת ביוב - דגם מכונה המתאים לתנאים בנצרת עלית.

אמנם לפי התקנות דלעיל, כשמדובר בספק יחיד, רשאית עירייה להתקשר עמו, בלא שקדמה לכך עריכת כל מכרז. אולם הנציבות לא שוכנעה, שזה היה המצב במקרה דנן, מה גם שהעירייה עצמה בהסבריה לנציבות ציינה: "ללאחר בדיקה נמצא כי המוצר המיוצר ב... מותקן כולו במתקן ואינו כולל אביזרים נוספים שמיקרים את המוצר, כפי שהדבר לגבי מוצרים מסוגו שמותקנים במפעלים אחרים". משמע שמלבד המפעל הזוכה יש בארץ מפעלים המייצרים מכונות מסוג זה, אלא שמחיר המכונה בתוספת האביזרים שהם מייצרים יותר יקר. והרי לכך נועד מכרז - לבדוק עלותם של הטובין העומדים להזמנה ולבחור בהצעה הזולה ביותר.

הוצבע בפני שתי העיריות, שיש למלא בקפדנות אחרי הוראות החוק הדנות ברכישת טובין.

56. שביל אופניים שלא הוחזק ונהפך למקום מועד לתאונות

רבים מעובדיו של מפעל תעשייה שליד נהריה באים לעבודה באופניים בשביל אופניים שלצד הכביש הבינעירוני. ועד העובדים של המפעל פנה בסוף 1977 אל מע"צ, בהנחה שהיא אחראית לתחזוקת הכבישים הבין עירוניים והשבילים שלצדיהם, והצביע על כך, שכטעים גדולים שביל האופניים איננו עביר; נערמו עליו אבנים, עלים, עצים שבורים וכל סוגי אשפה; לא אחת אירעו בשל כך תאונות, והסכנה בעינה עומדת, אם לא יבוקה השביל ויאוחזק בסדירות.

באותו מועד הייתה אי-בהירות לגבי הגוף שצריך לשאת באחריות לאחזקת כבישים. מע"צ טענה, שהעניין יצא מתחום אחריותה ועבר לזה של הרשויות המקומיות הנוגעות לדבר; לפיכך, שביל האופניים, שקטעים ממנו מצויים בגבולות העיר נהריה, מצווה העירייה על תחזוקתו כדין רחוב מרחובות העיר. אולם העירייה סירבה לשאת באחריות לעצם האחזקה של כביש עורקי, לרבות שביל אפניים שלצדו; וזאת בעיקר מטעמים תקציביים.

הנציבות התכתבה עם העירייה קרוב לשנה וקיימה מגעים גם עם מע"צ כדי להביא לסידור העניין. לבסוף הודיעה מע"צ לנציבות, שהיא מוסיפה להיות אחראית לאחזקת הכבישים הבין עירוניים, לרבות שביל האופניים שלצד הכביש הבין עירוני עכו - ראש הנקרה.

בסוף 1978 חזר השביל להיות עביר.

57. עובד של הגוף הנלון אינו יכול לבוא במקום בורר בלתי תלוי

המועצה המקומית תל מונד עמדה להניח בתחומה קו ביוב, שיעבור בחלקת המתלונן. לפני ביצוע העבודה פנו הצדדים אל בורר, כדי שיפסוק בעניין שיפוי של המתלונן על הנזקים העלולים להיגרם לו. הבורר פסק למתלונן פיצוי בסכום קצוב תוך הערכת הנזקים האפשריים; אולם הוסיף, שאם יטען המתלונן לעוד נזקים יש להביא טענות אלו להכרעת הבורר. לאחר הנחת הקו אכן העלה המתלונן טענות של נזקים נוספים; אולם בינתיים נפטר הבורר. המועצה ביקשה מן המהנדס שהיא מעסיקה, כי יבדוק את הטענות; הלה מצא שאין בהן ממש. המועצה הודיעה לו בהתאם. המתלונן לא הסכים, שחוות דעתו של המהנדס המועסק על ידי המועצה תבוא במקום בוררות בלתי תלויה.

הנציבות ראתה את התלונה כמוצדקת והמליצה בפני המועצה להביא את טענות המתלונן בפני אדם, המקובל על שני הצדדים. המועצה פועלת על פי ההמלצה.

58. פיגור בחשלום תוספת שכר

מורה בבית ספר עירוני מקיף בבאר שבע ליוותה טיולים של בית ספרה בשנת הלימודים תשל"ז (1976/77). המורה פנתה לעירייה ודרשה את התמורה המגיעה

לה על פי הסכמי העבודה עם ציבור המורים. לאחר פניות חוזרות ונשנות בעניין, נשלח אליה על ידי אגף החינוך של העירייה באוקטובר 1978 - שנה וחודש לאחר תום שנת הלימודים תשל"ז - מכתב שבוצויו, כי המורה הייתה מלווה בארבעה ימי ליווי, פורטו גם התאריכים והוסבר לה, כי שני ימי ליווי הם בגדר חובה ללא תמורה, ובעד השניים הנותרים ישולם לה תוך עשרה ימים סך 150 ל"י. לאחר ששוב חלפו חודש וחצי והכסף לא נתקבל, פנתה המורה בתלונה לנציבות. בתלונתה הטעימה, כי נוכח השתלשלות העניין מגיעה לה, מלבד הסכום, תוספת ריבית פיגורים וגם יש להתנצל בפניה.

על פניית הנציבות השיבה העירייה, כי מאחר שמינהלן בית הספר, שבו עבדה המורה, עזב בינתיים, לא ניתן לוודא אצלו את מספר הימים, שבהם ליוותה המתלוננת טיולים בשנת הלימודים תשל"ז, אך המורה תיהנה מהספק והסכום שהובטח ישולם לה.

תשובה זו לא הניחה את דעת הנציבות. הוצבע בפני העירייה, שלא יתכן כי תתכחש לתוכן המכתב מאוקטובר 1978 אל המורה, אשר בו נקבעו מספר ימי הליווי ותאריכי עריכתם. יש גם להתייחס לדרישת המורה בדבר פיצוי על הפיגור בתשלום הסכום ושליחת מכתב התנצלות.

בסוף אפריל 1979 שלחה העירייה למתלוננת מכתב התנצלות ואף שילמה לה את הסכום דלעיל בתוספת ריבית פיגורים.

רשות ניקוז נחל קישון

59. גדר שניזוקה במהלך עבודת ניקוז

רשות ניקוז נחל קישון ביצעה בתוקף סמכותה, על פי חוק הניקוז וההגנה בפני שטפונות, תשי"ח-1957, וביזמתו ועזרתו של הוועד המקומי יקנעם, פעולות ניקוז באפיקו של נחל קרת. במהלך העבודה היה צורך לפרק גדר באורך של כ-70 מ', עשויה עמודי ברזל ורשת, אשר גידרה את מקרקעיה של המתלוננת. בגמר העבודה פנתה המתלוננת אל הוועד המקומי, כי יתוקן הנזק. הוועד פנה אל רשות הניקוז, וזו סירבה. הוועד המקומי, אף כי לא ראה עצמו אחראי לנזק, הביע נכונות להשתתף לפנים משורת הדין במחצית ההוצאה על שיקום הגדר. המתלוננת טענה לפיצוי מלא, והתלוננה בנציבות.

לפי סעיף 32(א) לחוק הניקוז, ביצעה רשות ניקוז במקרקעין, שאינם מיועדים לתפיסה צמיתה, עבודות חפירה או כל עבודה אחרת בתחום סמכויותיה, תחזיר את המקרקעין בהקדם לאותו מצב, ככל האפשר, שבו היו לפני כן.

לפי סעיף 33(א), "מי שנגרם לו נזק כתוצאה מפעולות להקמת מפעל ניקוז או לניהולו... והנזק הוא אחד המנויים להלן, זכאי לפיצויים, מרשות הניקוז: ... סילוקם או שינויים של מבנים, נטיעות או גידולים".

חוק הניקוז אינו כולל הגדרה של "מבנה"; אף בפקודת הפרשנות אין לכך הגדרה. אולם חוק הניקוז עוסק בחלקו, בקשר לענייני ניקוז, בעניינים דומים - כגון תכניות ואישוריהן - לאלה, שבהם עוסק חוק התכנון והבנייה. כיוון שכך, הרי לצורך העניין שלפנינו ניתן להיזקק בדרך ההיקש להגדרה של "בניין" בחוק התכנון והבנייה. לפי אותה הגדרה, "בניין" הוא "כל מבנה, בין שהוא בנוי אבן ובין שהוא בנוי... ברזל, עץ או כל חומר אחר לרבות... (2) קיר, גדר וכיוצא באלה הגודרים או תוחמים... שטח קרקע...". בשים לב לזה, גדרה של המתלוננת היא בבחינת בניין או מבנה, שכאשר - לפי סעיף 33(א) לחוק הניקוז - סולק כתוצאה מפעולת רשות הניקוז, זכאי בעליהם לפיצויים הימנה.

עוד סברה הנציבות, שבנסיבות העניין יהיה זה צודק, שתשוקם הגדר שנהרסה ושעל כל פנים תפוצה המתלוננת בהתאם.

הנציב המליץ, כי רשות הניקוז תשא במלוא ההוצאה, אלא אם הוועד המקומי יקנעם - אף כי אינו אחראי לפעולת רשות הניקוז - עדיין מוכן לשאת במחצית ההוצאה; אז על רשות הניקוז להשלים את המחצית השנייה.

רשות הניקוז הודיעה לנציבות באוגוסט 1979, שהיא הקימה את הגדר בקצה מקרקעי המתלוננת, ואילו הוועד המקומי יקנעם סיפק את חומרי הגידור.

קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל

60. חבר קופת חולים שביקש להיבדק אצל רופא עיניים

תושב ירושלים, חבר קופת החולים הכללית, שסבל מלחץ בעיניו והפרעות ראייה, פנה ביולי 1978 אל המרפאה האזורית של הקופה כדי להתקבל אצל רופא עיניים. נקבע לו תור ליום 19.9.78. בפנייתו באותו יום נאמר לו, שהרופאה, שאמור היה להתקבל אצלה, נסעה לחוץ לארץ, ועליו לשוב בעוד כ שלושה חודשים. לאחר שהתלונן על כך בפני הנהלת מחוז הקופה, הוזמן ליום 21.11.78. כשהופיע במועד שהוזמן, נאמר לו, כי הרופאה התפטרה ואין במרפאה רופא עיניים אחר במקומה. המתלונן התריע על כך, ולבסוף הופנה למרפאת עיניים באחד מבתי החולים בעיר; שם נקבע לו תור ליום 18.12.78. הוא בא אל בית החולים, אך הרופאה שאליה הוזמן סיברה לבדוק אותו, כיוון שלא היה - ולפי הנסיבות, הרי גם לא יכול היה להיות - בידיו מכח הפנייה מרופא עיניים של הקופה. המתלונן גולל את הפרשה בפני הנציבות.

קופת החולים אישרה את תוכן התלונה והסבירה לנציבות, כי אין להשיג רופאי עיניים למרפאותיה בירושלים. חרף זאת עושה הקופה שורה של פעולות, כדי שתוכל להושיט כיאות עזרה לחבריה גם בתחום רפואי זה: היא מכשירה רופאת עיניים למרפאה האזורית בירושלים; נעזרת בשעות של אחה"צ ברופאי בית החולים האמור; ובקרוב היא עומדת לחתום על הסכם עם הנהלות בתי החולים בירושלים, אשר לפיו יעבדו רופאי בתי החולים גם במסגרת הקופה.

הנציבות הצביעה בפני קופת החולים שאף בהתחשב בקשים, שלא הייתה לה שליטה עליהם, ניתן היה להתייחס ביתר תשומת לב למתלונן ולמנוע ממנו התרוצצויות שווא ולהנחותו ביתר מהירות למקום, ששם יוכל להיבדק.

בעקבות זאת הורה מרכז קופת חולים למרפאות בחו"ר, שאם מתבטלת הזמנתו של חבר בשל העדר הרופא שאליו הוזמן, יש להודיע לחולה בכל דרך אפשרית

על ביטול תורו, כדי למנוע ממנו ביטול זמן והוצאות, כפרט כשהוא גר בריחוק מקום מהמרפאה, ששם עומדת להיערך הבדיקה.

61. נוהל מסירת חומר לבדיקה במעבדה רפואית

מבוטחת בקופת החולים הכללית מסרה למרפאה שבשכונה חומר לבדיקה במעבדה. החומר הועבר למעבדה המרכזית של המחוז. עברו כשלושה חודשים ועוד לא נתקבלו תוצאות הבדיקה. המבוטחת התלוננה על כך בנציבות.

הכירורג העלה, שהחומר נשלח הלאה לשם בדיקה במעבדה בבית חולים, אך משום מה לא הגיע לייעדו.

הוצבע בפני מרכז קופת חולים על הצורך להנהיג נוהל לרישום קבלת חומר לבדיקה במעבדה כדי לאפשר גילוי מוקדם של תקלה כזאת ונקיטת הפעולה שתידרש כתוצאה מכך.

מרכז קופת החולים הודיע לנציבות, כי ננקטו אמצעים כדי למנוע הישנות תקלות מסוג זה.

חברת החשמל לישראל בע"מ

62. מקדמה לא-מציאותית לחיבור מבנה לרשת החשמל

בשנת 1974 שילמה ישיבה גדולה בירושלים לחברת החשמל סך 18,000 ל"י על חשבון חיבור המבנה, שבו משוכנת הישיבה, לרשת החשמל. באוגוסט 1977 הודיעה החברה לישיבה, שהוצאות החיבור בפועל הסתכמו רק ב-9,570 ל"י, והוחזרה לה היתרה בסך 8,430 ל"י. הישיבה התלוננה בנציבות, על שלא קיבלה פיצוי על הסכום שהוחזק כשלוש שנים בידי החברה.

בירור הנציבות העלה, שחיבורו של מבנה הישיבה לרשת החשמל בוצע לפי כללי החיבור הישנים; לפיהם נדרשה מהמזמין בעת ההזמנה מקדמה כדי אומדן ההוצאה, ורק לאחר הביצוע וקביעת ההוצאה על מרכיביה נעשתה ההתחשבות הסופית. החברה הודתה, שבמקרה זה לא היה האומדן מציאותי, אולם נערך בתום לב. עם זאת, סירבה החברה לשלם אף ריבית על ההחזר. החברה הטעימה, שלהבא שוב לא יקרו מקרים כאלה, מאחר שבהתאם לכללים החדשים בוטל עניין המקדמות, והמזמין משלם מלכתחילה סכום סופי על פיהם.

הוצבע בפני החברה, שבהתחשב בכך, שהמקדמה עלתה בהרבה על מה שהגיע לה בסופו של דבר, והחברה עשתה שימוש בעודפי הכספים למשך כשלוש שנים, הצדק עם המתלוננת בדבר דרישת פיצוי הולם.

החברה פעלה כמוצבע והחליטה לשלם למתלוננת פיצוי, כפי שסיכמה עמה.

נספחים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה
לאחר דיון בשמונה תלונות מתוך מבחר התלונות שהובאו
בדו"ח השנתי 7 של נציב התלונות

פטור לנכים ממס הכנסה

(תלונה מס' 4, עמ' 31 בדו"ח)

כדיון בתלונה זו השתתף מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי והרופא הראשי של המוסד ובציגי משרד האוצר.

סעיף 9(5) לפקודת מס הכנסה קובע פטור מתשלום מס הכנסה, בגבולות הכנסה כנקבע, לעוור או לנכה שדרגת נכותו 100% ובתנאים מסויימים אף למי שדרגת נכותו היא 90% לפחות.

נכה, שנקבע לו אחוז נכות לפי חוק אחר - לדוגמה נכי צה"ל וקרבתות המלחמה בנאצים - תחול הקביעה גם לצורך הפטור ממס הכנסה.

לא נקבע אחוז נכות כאמור, הוא ייקבע על פי תקנות מס הכנסה. התקנות, שהותקנו לעניין זה בשנת תשל"א-1971 קובעות, כי אחוז הנכות ייקבע על ידי רופא מוסמך כמשמעותו בתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), תשט"ז-1956.

בפני נציבות התלונות התלוננו נכים על שלא ניתן לערער על קביעת הרופאים המוסמכים.

התקנות גם אינן קובעות דבר בעניין המבחנים הרפואיים וכללי החישוב, שלפיהם ייקבע שיעור הנכות. עם זאת, נוהגים הרופאים המוסמכים מאז התקנת התקנות, על פי אותם המבחנים הרפואיים והכללים המנחים אותם בקביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה.

לדעת נציב התלונות, אין סיבה סבירה לכך, שקביעת אחוז נכות לצורך פקודת מס הכנסה תהיה נחותה מבחינת זכות הערעור מזו שעל פי החוקים האחרים. ועוד, לקביעת נכות לצורך הפטור ממס הכנסה עשויה להיות משמעות כספית ניכרת.

בדיונים, שקיימו נציבות מס הכנסה ומס רכוש ונציבות התלונות ביניהן
וכן עם המוסד לביטוח לאומי, הוחלט, שבקביעתו של אחוז הנכות, שלא נקבע
על פי חוק אחר, ינהגו, כפי שנוהגים לגבי נכים נפגעי עבודה: הוועדות
הרפואיות לנפגעי עבודה הן שיקבעו את אחוז הנכות וזאת על פי המבחנים
הרפואיים וכללי החישוב הקבועים בתקנות הביטוח הלאומי דלעיל; החלטותיהן
יהיו נתונות לערעור בפני הוועדה הרפואית לעררים כמשמעותה בסעיף 64
לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968. נציבות המס הודיעה, כי
תעשה בהקדם את כל הדרוש להפעלת ההסדר.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין הנ"ל:

א. הוועדה רושמת לפניה הודעת נציג נציבות מס הכנסה, כי
ההסדר שהוסכם עליו בין נציבות מס הכנסה לבין המוסד
לביטוח לאומי ייקבע בתקנות.

ב. הוועדה פונה לשר האוצר לפעול להתקנת התקנות האמורות
בהקדם.

שחרור חולה בודד מבית חולים

(תלונה מס' 14, עמ' 46 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתף ראש שירותי האישפוז במשרד הבריאות.

אם המתלוננת אושפזה בבית חולים לצורכי ניתוח. לאחר כמה ימי אשפוז
קבע הרופא שטיפל בה, שהחולה גם טובלת מהפרעות נפשיות קשות, ובנסיבות
אלו אין אפשרות לבצע את הניתוח, אלא לאחר שתקבל טיפול פסיכיאטרי.
בית החולים סירב לתת את הטיפול הפסיכיאטרי בין כתליו, ופנה אל
המתלוננת למצוא מקום אשפוז מתאים לאמה למשך הטיפול. במהלך ההתייעצויות
עם מנהל התחנה לבריאות הנפש שבמקום מגוריה של החולה, עם רופאים ועם
מנהלי מוסדות בדבר אשפוז נשלחה האם - ללא הודעה מוקדמת - כאמבולנס
מבית החולים הביתה. המתלוננת, הגרה עם האם, נעדרה מן הבית, לאחר שלקחה
בהתמוטטות עצבים, ושכנים טיפלו בה בביתם. אותם שכנים שכנעו את נהג
האמבולנס להחזיר את החולה לבית החולים, באשר אין מי שיטפל בה בבית.
ביום שלאחריו חזר בית החולים ושלח אותה לביתה, הפעם במונית. בהתערבות

השכנים הובא העניין לידיעת מנהל החברה לבריאות הנפש והרופא המחוזי; עלה בידי הרופאים לאשפזה בבית חולים אחר, ושם ניתן לה הטיפול הפסיכיאטרי ונערך בה הניתוח. עיקר התלונה נסבה על כך, שהחולה בשלחה - ואפילו פעמיים - מבית החולים לביתה, בלא שבית החולים וידא, שאכן יש מי שיסעד אותה שם.

על פניית הנציבות השיב משרד הבריאות, שלפי גירסת בית החולים הוסבר לקרובי החולה, שביקרוה בימים הראשונים לאשפוזו, כי בשל מצבה הנפשי יש לדחות את עריכת הניתוח - ומכחינה רפואית גם ניתן הדבר - ולהעבירה לבית חולים אחר למתן הטיפול הפסיכיאטרי; עוד נטען על ידי בית החולים, שהחולה הוחזקה בבית החולים במשך 16 יום על פי בקשת הרופא המחוזי, שחיפש בית חולים מתאים להעבירה אליו, ובפרק זמן זה חדלו הקרובים לבקרה, וגם לא הגיבו על שני מברקים שנשלחו אליהם.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. במקרה זה הן המדובר היה בחולה, שסבלה מהפרעות נפשיות, ובשל כך ביקש הרופא המחוזי להוסיף ולאשפזה באותו בית חולים, עד שיימצא לה מקום מתאים; לא די בכך, אלא, כפי שצוין, נתנתק, בזמן אשפוזו של החולה, הקשר בינה לבין קרוביה. בנסיבות אלו היה על הנהלת בית החולים לפחות לדאוג לכך, ששם החולה ייכלל ברשימות של החולים, שאין מי שיסעד אותם בביתם לאחר שחרורם מבית החולים, כך שהעובדות הסוציאליות של בית החולים יטפלו בעניין שחרורם ויסייעו במציאת פתרון לסיעודם לאחר עזבם את בית החולים - כגון על ידי יצירת קשר עם לשכת הסעד שבמקום מגורי חולה, אולם לא כך נעשה במקרה דבן.

על רקע נושא זה ביררה הנציבות בשנים קודמות תלונה, שתיאורה הובא בדו"ח השנתי 5: הוצבע שם על הבעייה האנושית החריפה של זקנים גלמודים, המובאים לעיתים לחדר המיון של אחד מבתי החולים, ובאין אחיזה רפואית לאשפוזם משחררים אותם, הגם שכמצבם הם טעונים סיעוד וטיפול ואין מי שיושיט להם זאת בביתם. בדיקת מדגם בארבעה בתי חולים, שנערכה על ידי יחידת ביקורת שבמשרד מבקר המדינה, העלתה, שאכן מצויים בהם צוותים של עובדות סוציאליות, שמתפקידם לטפל בכל חולה לפי הצורך ולוודא, שחולים זקנים וגלמודים לא ישוחררו אלא לאחר שבמצא מקום מתאים לקליטתם; הם אף דואגים לתחבורה ולליווי*.

*תלונה 16, עמ' 57-58.

כפי שמראה בירור התלונה הנוכחית, הרי שלמרות הימצאותו של צוות כזה גם בבית החולים הנדון שוחררה החולה לביתה, בלא שוודא תחילה, שמוֹבטח לה טיפול בבית, ובלא שלמעשה היה מי שיטפל בה. לפיכך הצביע הנציב על כך, שכדי למנוע הישבות מקרים מסוג זה, מתחייבת הסדרת הנושא בהוראות קבע של מנכ"ל משרד הבריאות אל בתי החולים - דבר שטרם נעשה.

ואמנם הפיץ משרד הבריאות בעקבות זאת חוזר בין בתי החולים שבו נקבע, כי על מנהלי בתי החולים לדאוג לכך, שחולה שמחמת מצבו הנפשי או הגופני אינו מסוגל לדאוג בעצמו לצרכיו, יתואם שחרורו עם קרובי משפחתו, אפוסרופסו או כל גורם אחר האחראי לו; במחלקות בתי החולים יש להקים מערכת מתאימה, שתדווח במהירות מירכית להנהלת בית החולים על חולים, שתהליך שחרורם עלול להיות כרוך בקשיים, כדי לאפשר בעוד מועד נקיטת הצעדים הדרושים. אף הומלץ בחוזר לשקול מינוי קצין שחרורים בבתי החולים הגדולים, כדי שלפניו יובאו מקרים חריגים לשם מציאת פתרון.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין הנ"ל:

א. הוועדה רואה בחומרה את העובדה שבמקרה הנדון, שוחררה חולה שסבלה מהפרעות נפשיות והוחזרה לביתה, בלא שיהיה מי שיטפל בה ויסעד אותה שם, ומבלי שבית החולים דאג למציאת פתרון בעזרת העובדות הסוציאליות של בית החולים.

ב. הוועדה רשמה לפניה את תוכנו של החוזר 103/77, בדבר שחרור חולים בעיתיים מבתי חולים, וכו' הנחיות לבתי החולים בדבר הצעדים שיש לנקוט כדי למנוע הישבות מקרים דוגמת המקרה שעליו נסבה התלונה. ראש שירותי האישפוז במשרד הבריאות הפיץ את החוזר בכל בתי החולים הכלליים.

הוועדה מצייבת כחוב את הצעדים שנקטו ע"י בתי החולים בעקבות החוזר הנזכר.

ג. הוועדה קיבלה מידע ושמעה הסברים מפי ראש שירותי האישפוז במשרד הבריאות בדבר הבעיות שבפניהן עומדת כיום מערכת שירותי האישפוז שהבולטות בהן הן: קשיים תקציביים, מחסור בכוח אדם סיעודי, מחסור בשירותים קהילתיים.

ד. הוועדה ערה לכובד משקלה של בעיה אנושית זו באשר קיים ניגוד חריף בין הצרכים הצודקים של אנשים חסרי ישע אלה לבין יכולתה של המדינה להקצות סכומים גדולים עד מאד כדי לתת מענה לענין זה. כפי הנראה יהיה על המדינה והחברה הישראלית, לחיות עם נושא כאוב זה, כפי שהדבר קיים במרבית המדינות. מאידך גיסא מוצאת הוועדה לנכון להפנות תשומת לב שר הבריאות לתחום אנושי זה הנתון לאחריות משרדו ופונה אליו בבקשה, שמשרדו יכנס לעובייה של בעיה סבוכה זו במגמה להקל עד כמה שאפשר על סבלם של חולים גלמודים אלה המשוחררים מבתי החולים.

אי מסירת תעודות מלווה שנרכשו על ידי מורה

(תלונה מס' 22, עמ' 57 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר. מורה, שהועסקה על ידי משרד החינוך והתרבות, רכשה דרך המשרד לאחר מלחמת ששת הימים ב-1967 אגרות מלווה מרצון - מלווה בטחון, תשכ"ז-1967 - על סך 270 ל"י. בסוף אוגוסט אותה שנה פרשה לגמלאות. במארס 1977 נתבקשה לסור ללשכה המחוזית של המשרד, שאליה קשור בית הספר שבו לימדה, לשם קבלת תעודות המלווה. היא קיבלה אותן ובוכחה לדעת, שמועד פדיון עוד היה ב-1.9.1972; מעבר לאותו תאריך לא נשאו התעודות רבית והפרשי הצמדה. המתלוננת התרעמה על שקיבלה את התעודות רק כעבור כחמש שנים ממועד הפדיון, ודרשה מהמשרד פיצוי על כך. המשרד לא בענה לה.

בירור הנציבות העלה, שבחקופה שבין ראשית 1968 לאמצע 1970 עסקה "מסד חברה הדדית להלוואות וחסכוניות בע"מ"; על פי הסדר עם משרד החינוך והתרבות, בחלוקת תעודות המלווה בין המורים, ולצורך זה שלחה לבתי הספר הודעות, שבהן מתבקשים המורים לפנות לקבלת התעודות. זמן קצר לאחר רכישת האגרות על ידי המתלוננת נשלחה הודעה כזאת גם לגביה אל בית הספר, שבו היא לימדה, אך כיוון שבינתיים פרשה לגמלאות, הועברו התעודות שעל שמה אל משרד החינוך והתרבות; שם היו מונחות כשבע שנים, עד שהלשכה המחוזית האמורה פנתה לראשונה אל המתלוננת, שלא שיבתה כתובתה מזה כעשרים שנה.

הנציב קבע שהתלווה מוצדקת. המשרד ישב בחיבוק ידיים ולא העביר תעודות מלווה לזיכרון במשך תקופה רבה שמעבר למועד פדיון. הדבר גרם למתלוננת בזק, והיא זכאית לפיצוי על כך מהמשרד. מטעמים של צדק, יש לראות כפיצוי הולם תשלום ריבית והפרשי הצמדה - לפי תנאי המלווה - גם לתקופה שבין מועד הפדיון הנקוב בתעודות לבין מועד מסירתן בפועל למתלוננת.

משרד החינוך והתכונות פנה אל החשב הכללי במשרד האוצר לקבל את אישורו לפעול בהתאם להמלצת הנציב.

נציג משרד החינוך והתכונות מסר לוועדה, כי החשב הכללי לא קיבל את המלצת נציב תלונות הציבור.

עיקרי נימוקיו של החשב הכללי לאי-קבלת המלצת נציב תלונות הציבור, כפי שהובאו במכתבו למשרד החינוך והתכונות הם כדלקמן:

א. החלטת נציב התלונות היא בגדר המלצה בלבד ואין חובה למלא אותה.

ב. היענות להמלצה במקרה זה תהווה תקדים למקרים אחרים.

נציג החשב הכללי במשרד האוצר הודיע לוועדה, כי החשב הכללי מבטל החלטתו הקודמת ומודיע שהוא מקבל את המלצת נציב תלונות הציבור וישלם, במקרה זה, ריבית והפרשי הצמדה - לפי תנאי המלווה - גם לתקופה שבין מועד הפדיון בתעודות לבין מועד מסירתן בפועל למתלוננת.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין הנ"ל:

א. הוועדה מביעה את פליאתה ומורת רוחה לעצם העובדה העולה מתוך ממצאי נציב תלונות הציבור, לפיה משרד החינוך והתכונות לא הצליח לאתר את מקום הימצאן של התעודות במשך תקופה ארוכה מאד. על משרד החינוך והתכונות לדאוג לכך שמקרים כגון זה לא יישבו.

ב. כן מוצאת הוועדה לנכון לקבוע, כי תשובתו המקורית של החשב הכללי על שני נימוקיה אינה מקובלת עליה כלל ועיקר. קביעת נציב תלונות הציבור אמנם אינה מחייבת מבחינת

החוק, אך הוועדה חוזרת ומפנה את תשומת לב הגופים המבוקרים לדברי שופט בית המשפט העליון, צ. ברנזון בתיק בג"צ 384/71 (פד"י כ"ה 2 עמ' 555) לאמור:

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

ג. אשר לנושא התקדים קובעת הוועדה, כי ככלל יש לפצות אזרח אם הצדק עמו אף אם הדבר כרוך בהוצאה כספית ואף אם המקרה עלול להוות תקדים.

ד. לדעת הוועדה יש לפצות בריבית והפרשי הצמדה כל אזרח אשר לא קיבל במועד את איגרות המלווה וזאת שלא באשמתו, אלא באשמת המוסד הממשלתי המנפיק אגרות אלו. סכומים אלה ישולמו לאזרח עד למועד בו הגיעו התעודות לידי.

ה. הוועדה בדעה, כי על הממשלה לתת דעתה לנושא הכללי של איגרות שאינן בפקודת במועדן והיא רושמת לפניה הודעת מבקר המדינה, לפיה משרדו יבדוק את הטיפול במקרים של תעודות מלווה שלגביהן אין תביעות, הן בבנק ישראל והן במשרד האוצר.

יש להפנות תשומת לבו של עולה לאפשרות לרכוש דירה

(תלונה מס' 30, עמ' 66 בדו"ח)

עולה מארצות הברית הופנתה על ידי המשרד לקליטת העלייה באמצע 1974 לחברת עמידר בירושלים, לקבלת דיור בשכונת "רמות"; במכתב ההפנייה לא צויין, אם המדובר בדירה לרכישה או להשכרה. לאחר שהושלמה בנייתו של הבניין, שבו עמדה העולה לקבל את יחידת הדיור, פנה בא-כוחה של

העולה בדצמבר 1974 אל עמידר, כדי להסדיר את ההתקשרות; ובאותו מעמד נחתם בין הצדדים חוזה שכירות. במאי 1975 נמסר לבא הכוח, כי ניתן לרכוש את הדירה ב-81,377 ל"י, ונחתם חוזה רכישה. העולה שילמה את המחיר בהתאם. ביולי 1976 נודע לעולה, שבדצמבר 1974 עוד נמכרה דירה דומה ב-65,000 ל"י. היא דרשה החזר של העודף בסך 16,377 ל"י, בטענה שהוטענה בשעתה. כנגד זה טענה עמידר, שבתיקי החברה לא נמצא כל תיעוד על כך, שלפני מאי 1975, שבו נחתם חוזה הרכישה, פנה בא-כוחה בעניין רכישת הדירה. עמידר הטעימה, שהוא באה פנייה כזאת עוד בדצמבר 1974, כי אז גם המתלוננת הייתה מקבלת את הדירה במחיר של 65,000 ל"י.

בירור הנציבות אימת את גירסת המתלוננת, וזאת על יסוד עדותה של עובדת הסוכנות היהודית, שנלוותה לבא-כוח העולה בביקורו במשרדי עמידר בדצמבר 1974, בקשר לחתימה על חוזה השכירות. מהעדות נתברר, שבאותו מעמד ביקש בא-כוח המתלוננת לדעת את מחיר הדירה, ונאמר לו על ידי החברה, שהוא טרם נקבע. התלונה נמצאה איפוא מוצדקת, והוצבע בפני עמידר, שהמתלוננת זכאית להחזר, כפי שביקשה.

עמידר פעלה בהתאם.

בהתחשב במספר הלא מעט של תלונות כתחום זה המגיעות לנציבות הומלץ בפני עמידר, שתורה לעובדיה, כי כאשר הם מקצים לעולים, בתנאי שכירות, דירות, הניתנות גם לרכישה, עליהם להפנות ללא דיחוי את תשומת לבם, לכך, לבל ייפגעו מהאמרת מחירים.

הסיכומים וההצעות בנושא זה, ראה להלן.

הסדר מיוחד למכירת דירות שלא הובא לידיעת הזכאים

(תלונה מס' 31, עמ' 66 בדו"ח)

בדיון בתלונות אלו השתתפו מנכ"ל המשרד לקליטת העלייה ועובדי משרדו ומנכ"ל חברת עמידר.

המתלוננים עלו מברית המועצות. עד לקבלת שיכון קבוע הוצע להם דיור זמני. במאי וביוני 1976 קיבלו מהמשרד לקליטת העלייה הפניות לדירות בכת ים בכניין שכנייתו עמדה לפני גמר. על סמך ההפנייה הם באו באותו

מועד בדברים עם החברה הממשלתית המאכלסת עמידר, וזו השיבה להם, שעוד לא קיבלה לידיה את הבית. בסוף אוגוסט אותה שנה נודע להם, שארבע דירות באותו בניין נמכרו במחירים סבירים למדי. אמנם גם למתלוננים נתאפשרה לבסוף רכישת דירות באותו בניין, אך לא באותם מחירים אלא גבוהים יותר בהרבה. בפנייתם לחברה נאמר להם, שבשעתה פורסמה הודעה על אפשרות של רכישה מוקדמת - לפני גמר הבנייה - במחירים דאז; אולם המתלוננים טוענים, שהם לא ראו הודעה כזאת.

בירור התלונה העלה, שביוני 1976 - עם הפעלת מס ערך מוסף - החליטה הנהלת עמידר, על פי הנחיות משרד השיכון, לאפשר התקשרות מוקדמת עם משתכנים במספר מבנים - עוד בטרם הושלמה בנייתם - אשר ההפניות אודותיהם מהמשרד לקליטת העלייה הגיעו אל עמידר עד 30.6.1976, ובתנאי שהמשתכנים הודיעו לעמידר על כוונתם לרכוש דירות באותם מבנים עד 15.8.1976; משעשו כן, היה עליהם לשלם סכום ראשוני על חשבון המחיר שנקבע לפי המחירון שבתוקף מ-1.1.1976. מאחר שהפניות המשרד לקליטת העלייה לדירות עבור המתלוננים נשלחו כאמור בחודשי מאי ויוני 1976, והבניין שבו השתכנו כלול היה בהסדר, הרי יכלו להינות מזה, לוא ידעו על כך. לדעת המתלוננים, אי-הידיעה איננה מחדלם הם; ביולי 1976 עמדו בקשר עם עובדי סניף עמידר בבת ים, ולא נמסר להם כל מידע על אפשרות הרכישה. עובדי עמידר אינם מכחישים דבר הקשר עם המתלוננים, אולם טוענים, שבשיחות המתלוננים עמם לא הביעו מבוקשם לרכישת הדירות; כיוון שכך, לא ראו מקום למסור ביזמתם מידע על רכישה מוקדמת לפי תנאים מועדפים. יתירה מזו, לפי ההסדר, היה על המתלוננים להגיש בכתב בקשה לרכישה. עוד מסרה עמידר לנציבות, שבעתון יומי ישראלי היוצא לאור בשפה הרוסית - השפה השגורה בפי המתלוננים - בגליון מיום 9.7.1976 הופיעה כתבה על אפשרות רכישה מוקדמת; מכאן שהמתלוננים, לוא רצו, יכולים היו להגיע למידע הדרוש.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. כתבה בעתון אין לראותה כמידע רשמי מוסמך, מה גם שלא נמסר בה על הצורך בפנייה בכתב ולא צוין בה, שב-15.8.1976 יפוג תוקף ההסדר. זאת ועוד, ההסדר הרי התייחס רק למספר מבנים, בכלל זה המבנה נשוא התלונה; בתיק עמידר היו כתבי ההפנייה, שנגעו למתלוננים. לפי זה, היה באפשרותה של עמידר, וגם מחובתה, להביא את דבר קיום ההסדר לידיעתם, וזאת לא נעשה. בנסיבות אלו הוצבע שיש למכור למתלוננים את הדירות במחירים שלפי ההסדר.

עמידר קיבלה את המלצת הנציב, ומכרה את הדירות למתלוננים על בסיס המחירים שלפי ההסדר האמור.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בעניינים הנ"ל:

- א. בישראל, שהיא ארץ קולטת עלייה, חייבת להיות מודעות רבה יותר למסירת מידע לעולים החדשים על זכויותיהם או זכאותם וביחוד בנושא כה חשוב לקליטתם של העולים - נושא השיכון.
 - ב. הוועדה קובעת, כי בתלונות הנדונות, לא מסרה חברת עמידר לעולים החדשים המתלוננים, מידע בדרך שתבטיח שהוא אמנם יגיע לידיעתם במועד המתאים ועל ידי כך נמנעה מהם האפשרות לרכוש את הדירות בהן התגוררו במחיר שהיה נכון לאותו מועד.
 - ג. הוועדה רשמה לפניה הודעת מנכ"ל חברת עמידר, כי עמידר מעודדת את דייריה לרכוש את דירותיהם בעזרת פרסומים בעתונות ובדרכים אחרות.
- עם זאת לדעת הוועדה, אין די בכך כאשר מדובר בעולים חדשים, שמטבע הדברים אינם בקיאים די הצורך בנהלים ובדרכי העבודה של המשרדים השונים. במקרים כאלה במיוחד על החברה להבטיח שהדיירים יקבלו בעוד מועד הודעות מפורשות בכתב המפנות תשומת ליבם לאפשרות רכישת הדירות עד מועד מסויים במחיר מסויים ושלאחר אותו מועד יועלה המחיר.

פיצוי על סכומי יתר שנדרשו והוחזרו לאחר זמן רב

(תלונה מס' 45, עמ' 82 בדו"ח)

מספר מתלוננים פנו לנציבות בתלונה על כך, שרשות השידור לא נענתה לבקשתם להחזיר להם סכומי אגרות ששולמו בטעות, בעיקר בגלל הודעות חיוב כפולות. כמה מהתלוננות התייחסו לסכומים, שהחזרם נדרש עוד מלפני שנה עד ארבע שנים.

הנציבות הצביעה בפני רשות השידור, כי גם בהתחשב בכך, שמספר פעולותיה הכספיות גדול, מהנכון היה להחזיר את הסכומים תוך זמן יותר קצר - לכל היותר, עד כדי חודשיים. בעקבות הבירור החזירה הרשות למתלוננים את הסכומים בערך החוב, ללא פיצוי על עיכוב הכספים.

הנציבות הסתייגה מכך בהצביעה בפני הרשות, שיש לשלם פיצוי, הואיל והכספים לא הוחזרו תוך זמן סביר.

רשות השידור הודיעה שאינה מקבלת את עמדת הנציבות ולא תשלם פיצוי כאמור.

כיוון שהנציב לא שוכנע שעמדת רשות השידור מוצדקת, הוא ראה מקום לפנות על פי סעיף 43(ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), לשר החינוך והתרבות.

יו"ר הוועד המנהל של רשות השידור הודיע לוועדה, כי הוועד המנהל החליט ביום ד' בכסליו תשל"ט-4.12.78 לקבל את המלצת נציב תלונות הציבור וכי אם החזרת תשלומי היתר תידחה ליותר מחודשיים ימים ממועד הדרישה, תשולם ריבית בהתאם לחוקים הדנים בהחזר תשלומי יתר.

הוועדה רושמת לפניה בסיפוק, הודעתו זו של יו"ר הוועד המנהל של רשות השידור, אך עם זאת מכיעה הוועדה את צערה על שרשות השידור לא קיבלה מלכתחילה את עמדת נציבות תלונות הציבור ושהיה צורך בפניה לשר הממונה על פי סעיף 43(ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

מועד תשלום למוטב דרך חשבונו בבנק

(תלונה מס' 52, עמ' 91 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתף נציג חברת "חסך" - קופת חסכון לחינוך תיכון בע"מ. חוסך למען חינוך על יסודי וחינוך גבוה לשלושת ילדיו בחברת "חסך" - קופת חסכון לחינוך תיכון בע"מ קבל בפני הנציבות על שנדרש לשלם תשלומים חודשיים גבוהים מכפי שנקבע בהסכם החסכון, תשלומים שכללו תוספות בשל פיגורים בתשלומים.

בהסכם נאמר: "סכום החסכון יופקד על ידי החוסך בקופה בתשלומים חדשיים. כל תשלום שיוכנס לקופה לאחר ה-10 לחודש ייחשב כאילו שולם בחודש הבא לאחריו".

במשך שנים שילם החוסך את תשלומיו החודשיים לפני ה-10 בכל חודש, בסניף של אחד הבנקים, שלקופה חשבון בהם. בזה הוא ראה את מילוי תנאי ההסכם. אולם לדעת הקופה, מילוי התנאי פירושו, שהודעת הזיכוי של הבנק בדבר התשלום תגיע אל משרדה הראשי עד לתאריך הקובע; הרי רק אז בידיה להפקיד ממועד זה את הכסף בתכניות נושאות ריבית והצמדה. מאחר שבמקרה זה בוצעו התשלומים החודשיים בסמוך ל-10 בחודש, הגיעו הודעות הבנק לקופה בדרך כלל מספר ימים לאחר מכן.

עמדת הקופה היתה שהמילה קופה בהסכם דלעיל משמעה "הקופה המרכזית" ולא החשבונות שיש לה בבנקים שונים. סיוע לפרשנות זו נותן לדעתה סעיף אחר בהסכם הקובע, שחשבונו של חוסך ישא ריבית של 3% לשנה על סכומי כסף אשר ב-1 בינואר של כל שנה משנות החסכון יעמדו לזכותו של חוסך בחשבונו בקופה, אולם החוסך לא יזכה בריבית על סכומים שהוא שילם באמצעות שטרות והתחייבויות, כאשר התמורה טרם הגיעה בפועל למשרד החברה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. שם החברה בהסכם הוא "חסך", קופת חסכון לחינוך תיכון בע"מ (להלן הקופה)". לפי זה כל אימת שנאמר בהסכם "הקופה", הכוונה היא לחברה באופן כוללני ולא ליחידה מסוימת שלה. בהסכם דובר בהפקדות בדרך, שתיקבע מדי פעם בפעם על ידי הקופה. הקופה היא שקבעה את הבנקים, שדרכם יבוצעו התשלומים, בנוסף לאפשרות לשלם במשרדי החברה. על כריכת פנקס שוברי התשלום כתוב: "שלם נא את התשלומים במועדים הנקובים בשוברי התשלום ותינה ממלא הריבית והמענק", וכן פורטו על הכריכה שמות הבנקים מקבלי התשלומים. על שוברי התשלום וטופסי הקבלות, ששולחת החברה לחוסכים ושנועדו גם לתשלומים באמצעות הבנקים, צוין בהדגשה בצבע אדום "10 (שם החודש) תאריך אחרון לתשלום". בהתחשב בכך, חוסך, המפקיד תשלום בחשבון הקופה באחד מסניפי הבנקים עד ל-10 בכל חודש, רואה בכך ובצדק את מילוי תנאי התשלום על ידיו, כאשר אין בנוסח ההסכם דבר שיעמיד את החוסך על כך, שקביעת מועד התשלום ב-10 בחודש מיועדת להבטיח השקעת הכספים על ידי הקופה באותו יום. ואשר להסתייעות הקופה בסעיף הריבית גם ממנו

אין ללמוד אחרת. לפיכך הוצבע בפני הקופה, שעליה לתקן את חשבון המתלונן בהתאם.

המלצת הנציב הובאה לדיון במועצת המנהלים של החברה והוחלט שלא לקבלה לגבי העבר; אשר לעתיד הוחלט להודיע לכל חוסר, שתשלום דרך בנק ייחשב כמתקבל בקופה רק ביום, שבו הגיעה אליה הודעת הזיכוי של הבנק.

לדעת הנציבות, יש בכך שינוי חד-צדדי בתנאי של הסכם - שינוי שהוא לרעת הצד השני.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין הנ"ל:

- א. הוועדה שמעה את נימוקי "חסך" - קופת חסכון לחינוך תיכון בע"מ לאי-קבלת המלצת נציב תלונות הציבור לגבי תיקון חשבון המתלונן, ואין נימוקים אלה מתקבלים על דעת הוועדה כלל.
- ב. החוסר, המתלונן בתלונה זו, פעל ושילם במועד את התשלומים לקופת "חסך" בהודעותיה לחוסכים; על כריכת פנקס שוברי התשלום שהחזיק המתלונן מוזכר הבנק שבו מדובר, כאחד הבנקים ששם ניתן להכניס תשלומים עבור "חסך"; יתר על כן צויין במפורש שהתשלום יכול להיות בכל אחד מסניפיו של הבנק. לכן לא היה מקום לחייבו בתשלום סכומים נוספים בגין פיגורים.
- ג. הוועדה קבעה, כי על "חסך" לפעול בהתאם להמלצת נציב תלונות הציבור ולהודיע לוועדה, תוך שבוע ימים, על מילוי ההמלצה.
- ד. בעקבות זאת הודיע מנכ"ל "חסך" לוועדה, כי קביעתה הובאה לדיון בפני הנהלת החברה.

ההנהלה החליטה להמליץ בפני מועצת המנהלים לפעול בהתאם לקביעת הוועדה ולזכות את החוסכים בריבית מיום בו הופקדו סכומי החסכון בבנק או בקופה.

הוועדה רושמת לפניה הודעתה זו של "חסך", אך מכיעה את צערה

על כך, שהקופה לא פעלה לפי קביעתו של נציב תלונות הציבור, אלא לאחר הדיון בוועדה.

חלוקת תעודות לגומרי בית ספר במגמה טכנולוגית

(תלונה מס' 60, עמ' 98 בדו"ח)

בדיון בתלונה זו השתתפו נציגי משרד החינוך והתרכות.

המתלוננת סיימה בשנת תשל"ג (1973) בית ספר תיכון עירוני בבאר שבע במגמת שרטוט בניין. ב-1977 התלוננה בנציבות, שעוד לא קיבלה את תעודת הגמר מטעם משרד החינוך והתרכות.

בירור התלונה העלה, שהתעודות לבני מחזור של המתלוננת חולקו בקיץ 1976. אותה עת נשלחה גם למתלוננת הודעה, כי תוכל לקבל את התעודה מבית הספר, אך ההודעה לא הגיעה אליה, משום שבינתיים נישאה ולא הודיעה על שינוי שמה וכתובתה לבית הספר. בעקבות התלונה קיבלה את התעודה. בהתעלם מהנסיבות המיוחדות שהביאו להשהייה יתירה במקרה זה, הוצבע בפני המשרד על כך, שיש להחיש בהרבה את תהליך הכנת תעודות הגמר וחלוקתן לתלמידים.

ואמנם הסכים המשרד עם הנציבות, שהתהליך כולו צריך היה להימשך לא מספר שנים, כפי שהעלתה התלונה, אלא לכל היותר מספר חודשים. מה גם שתעודות גמר בנתיב הטכנולוגי מודפסות על ידי בתי הספר עצמם, והמחלקה לבחינות שבמשרד רק מאשרת אותן.

המשרד הודיע לנציבות, שהוא בא בדברים עם הגורמים השונים כדי להביא להחשת ההכנה של תעודות גמר.

הנציבות תעקוב בעניין.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה בענין הנ"ל:

א. נציגי משרד החינוך והתרכות מסרו לוועדה, על הסיבות לעיכוב בחלוקת תעודות הגמר (כמעט כ-3 שנים) לאחר סיום הלימודים, שהעיקרית ביניהן היתה בתקלות שהיו ביחידת המיכון של המשרד.

ב. הוועדה קובעת, כי אי מתן ציוני הגמר או הבגרות תוך זמן קצר, לא זו בלבד שיש בו משום עינויי נפש לתלמידים, אלא לעתים אף גרימת נזק לעתידם.

ג. מטבע הדברים חולף זמן בין סיום הכינות המזכות לתעודה לבין מועד הדפסת התעודה והגעתה לזכאי לה. מאידך, קיימים מקרים בהם זקוקים התלמידים לתעודה בדחיפות. לגבי מקרים אלה מצא המשרד הסדר ע"י מתן אישור על הציונים שקיבלו בכינות הגמר או בכינות הבגרות תוך תקופה קצרה (עד 4 חודשים). ענין זה מתייחס בעיקר לתלמידים הממשיכים בלימודיהם בחינוך הגבוה מבלי שישרתו בצבא, מסיבה זו או אחרת, בני מיעוטים וכדומה.

ד. נציג משרד החינוך והתרבות מסר לוועדה, כי כל הנבחנים עד שנת הלימודים תשל"ו ועד בכלל, קיבלו את תעודותיהם. כל ציוני תעודות הבגרות של שנת הלימודים תשל"ז נמסרו לתלמידים. המצב כיום הוא של 75% בקירוב מהנבחנים שנבחנו לפני חצי שנה נמסרו כבר הציונים, ותוך 2-3 חודשים יימסרו הציונים ל-25% הנותרים.

ה. נציג משרד החינוך והתרבות מסר לוועדה, כי המשרד מתכוון לעבור לשיטה חדשה לפיה ירוכזו כל בחינות הבגרות והגמר במרכזי בדיקה מתוך מגמה שתוצאות הבחינות יתקבלו עד ה-1 בספטמבר של אותה שנת לימודים.

ו. לוועדה נמסר תוכנו של החוזר 1/תשל"ט מיום 4.10.78 שפורסם ע"י הממונה על החינוך הטכנולוגי במשרד החינוך והתרבות בעקבות התלונה וזה לשונו:

"מילוי טופסי תעודות בגרות ותעודות גמר בנתיב הטכנולוגי ודיפלומות לטכנאים ולהנדסאים ע"י בתי-הספר

לאחרונה הגיעו למשרדנו תלונות מצד תלמידים, בוגרי הנתיב הטכנולוגי, על עכובים ניכרים בקבלת תעודות בגרות, תעודות גמר ודיפלומות לטכנאים ולהנדסאים מטעם משרד החינוך והתרבות,

דבר שגרם להם תקלות ברישום לאגודים מקצועיים או קבלת סיווג מקצועי.

הואיל וטופסי התעודות של הנתיב הטכנולוגי נמסרים למילוי ע"י מזכירות בתי הספר, אנו מבקשים ממנהלי בתי-הספר, שעם הגיע תוצאות הבחינות תינתן עדיפות להכנת התעודות והעברתן לאישור ולחתימת המשרד. זאת כדי להבטיח שהתעודות יגיעו לידי הבוגרים בהקדם.

המפקחים על החינוך הטכנולוגי וכן המפקחים הכוללים על המוסדות, נתבקשו לדרכן את בתי-הספר בנושא זה".

הוועדה רושמת לפניה הודעת נציבות תלונות הציבור, כי היא תמשיך לעקוב בענין.

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת תשל"ט (2.10.1978 - 21.9.1979)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנחקלו קודם לכן)			
הגוף	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין*
נמצאו מוצדקות			
משרד ראש הממשלה	10	5	3
משרד האוצר**	738	743	653
מס הכנסה	257	263	238
מס רכוש וקרן פיצויים	131	136	123
מס שבת מקרקעין	40	46	41
מס עזכון	19	18	12
מכס וכלו	162	148	125
נציבות שירות המדינה	12	31	21
משרד האנרגיה והתשתית	11	5	3
משרד הבטחון**	152	114	88
אגף השיקום	69	60	49
צה"ל	117	105	49
משרד הבינוי והשיכון	199	168	136
משרד הבריאות	140	99	81
משרד הדתות	52	40	15
משרד החוץ	13	16	12
משרד החינוך והתרכות	223	231	143
משרד החקלאות	21	31	21
משרד התעשייה, המסחר והתיירות	45	36	28
משרד המשפטים**	171	149	89
הנהלת בתי המשפט	46	33	10
משרד העבודה והרווחה**	147	134	94
עבודה	86	87	52
סעד	61	47	42
משרד הפנים**	437	327	261
משטרת ישראל	304	204	164
שירות בתי הסוהר	27	37	25
המשרד לקליטת העלייה	141	151	134
משרד התחבורה**	132	84	71
אגף הרישוי	76	49	41
משרד התקשורת**	854	815	803
שירותי דואר	132	122	119
שירותי טלפון	680	656	651
365			

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

ה ג ו ף	נחקבלו	ס"ה	נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)		נמצאו מוצדקות
			הוכרע לגופי של עניין*	שנתקבלו קודם לכן	
בנק ישראל	50	32	31	13	
המוסד לביטוח לאומי	353	242	215	62	
מינהל מקרקעי ישראל	136	157	116	54	
רשות השידור	212	179	154	131	
רשויות מקומיות***					
עיריית ירושלים	126	135	91	29	
עיריית תל אביב-יפו	124	98	71	33	
עיריית חיפה	67	56	32	18	
עיריית רמת גן	54	37	24	7	
עיריית בני ברק	40	42	38	9	
עיריית פתח תקוה	38	37	34	11	
עיריית באר שבע	37	32	24	7	
עיריית חולון	32	22	11	5	
עיריית הרצליה	30	18	12	7	
אחרות	599	573	445	204	
גופים אחרים***					
עמידר	265	272	215	68	
חברת החשמל לישראל	69	50	47	17	
קופת חולים של ההסתדרות הכללית	58	48	40	13	
שיכון ופיתוח לישראל	57	42	36	16	
אגד	49	33	28	20	
פרזות	39	44	33	6	
חלמיש	30	32	32	15	
אחרים	228	191	137	46	
גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם****	536	535	23	16	

* בעמודה זו כוללים נתונים רק לגבי התלונות שהטיפול בהן הסתיים בהכרעה לגופו של עניין. פרטים והסברים ראה לעיל, עמ' 17, 18.

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

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

**** ב-41 מהתלונות, מפאת העניין שבהן, היה כירור באמצעות הרשויות הממונות על החומים שאליהם התייחסו.

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים*

מספר התלונות		ה נו ש א
תש"ח	תש"ט	
1,522	1,854	א. שירותי רווחה
671	794	1. דיור ושיכון
270	299	הטבת תנאי דיור
114	119	ליקויים בבנייה
88	147	משכנתאות ומחירי דירות
79	143	דיור לעולים
37	53	תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים
177	225	2. סעד
265	227	3. חינוך
22	38	בחינות בגרות**
65	37	הכשרה מקצועית
47	34	שכר לימוד מדורג
20	34	השכלה גבוהה
164	252	4. ענייני נכים
154	257	5. ביטוח לאומי
91	99	6. בריאות (בתי חולים ועוד)
1,001	1,170	ב. מסים ואגרות ממשלתיים
164	211	1. אגרות רדיו וטלוויזיה
59	93	קנסות ועיקולים
61	67	פטור/הנחה
19	9	שיבושים במשלוח הודעות

* ; ** ראה הערות בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

מספר התלונות		ה נ ו ש א	
תש"ח	תש"ט		
229	256	מס הכנסה	2.
98	126	מס רכוש	3.
80	97	מכס	4.
82	56	מס ערך מוסף	5.
122	181	החזרי תשלומים	6.
679	763	עניינים מוניציפליים	ג.
521	591	שירותי רשויות מקומיות	1.
232	253	מיפגעים ומיטרדים	
174	193	היתרי בנייה	
40	49	רישוי לעסקים ולרוכלות	
52	48	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה	
158	172	מסים ואגרות ברשויות מקומיות	2.
30	51	אגרות מים	
40	55	ארנונה	
21	28	השתתפות בהוצאות סלילה	
11	6	מס עסקים	
773	830	ליקויים במתן שירות לציבור	ד.
508	464	אי-מתן תשובה לפניית	
129	185	התנהגות עובדי ציבור	
50	55	שיבושים ועיכובים במשלוח תעודות מילווה	

* ראה הערה בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

מספר התלונות		ה נ ו ש א
תשל"ח	תשל"ט	
587	602	ה. ענייני עובדים
189	207	משכורות ושכר
104	82	פיטורים ופיצויי פיטורים
141	138	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
42	68	גימלאות וקיצבאות
672	818	ו. שירותי טלפון ודואר
459	529	התקנת טלפונים ושירותי תיקון
111	151	חשבוניות וזיכויים
94	125	שירותי דואר
1,025	1,368	ז. שונות
189	276	1. משטרה
52	87	טיפול בתלונות
54	83	התנהגות שוטרים ומעצר שוא
127	196	2. תעבורה
54	73	תחבורה ציבורית
32	78	3. פיקוח על מוצרים ושירותים
6,259	7,405	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. המספרים המופיעים מול הכותרות אינם זהים אפוא עם סיכום המספרים שמתחתיהן. (המשך הערות בעמוד הבא).

הסברים והערות לטבלה 2

בטבלה מוצגת התפלגות התלונות לפי הנושאים העיקריים, שעליהם הן נסבו בשנת תשל"ט, בהשוואה לנתונים המקבילים בשנת תשל"ח.

השינויים בכל אחת משש קבוצות המיון העיקריות, (להוציא קבוצת "שונות"), ביחס למספר הכולל של התלונות בתשל"ט לעומת תשל"ח הם זעירים ביותר – פחות מ-1%, מלבד בענייני עובדים, שבה חלה ירידה של למעלה מ-1%. הירידה בקבוצה זו הושפעה בעיקר מירידת מספר התלונות בנושאי פיטורים וסדרי קבלת עובדים. עם זאת ניתן להבחין בתנודות בחלק מהנושאים ותת-הנושאים בתוך קבוצות המיון, כמפורט להלן.

בנושא דיור ושיכון בולטות העליות בתת-הנושאים משכנתאות ומחירי דירות (מכ-13% בתשל"ח לכ-19% בתשל"ט) ו"דיור לעולים" (מכ-12% ל-18%). חלקו היחסי של נושא החינוך בתחום שירותי הרווחה ירד מכ-17% בתשל"ח לכ-12% בתשל"ט. ירידה זו הושפעה בעיקר מהירידה בתלונות בתת-הנושאים "הכשרה מקצועית" ו"שכר לימוד מדורג". מגמת הירידה ב"שכר לימוד מדורג" נמשכת מזה כמה שנים – בתשל"ו היווה תת-נושא זה 40% מכלל התלונות בנושא חינוך; 29% בתשל"ז; 18% בתשל"ח ו-15% בתשל"ט. עם הפעלת החוק בענין חינוך תיכון חינם בשנת תשל"ט, יש להניח שמעתה לא יהיה עוד נושא זה עילה לתלונות. מאידך, חזר ועלה חלקם של תת-הנושאים "השכלה גבוהה" (לכדי 15% ממספר התלונות בנושא החינוך; כ-7% בתשל"ח; כ-11% בתשל"ז וכ-15% בתשל"ו) ו"בחינות בגרות" (כ-17% בתשל"ט; כ-8% בתשל"ח; כ-16% בתשל"ז). חלקם של נושאי התלונות בענייני נכים מכלל התלונות בשירותי הרווחה עולה בהתמדה (כ-8% בתשל"ו; כ-10% בתשל"ז; כ-11% בתשל"ח וכ-14% בתשל"ט). כמו כן עולה בהתמדה חלקם היחסי של התלונות בנושא הביטוח הלאומי (כ-7% בתשל"ו; כ-9% בתשל"ז; כ-10% בתשל"ח וכ-14% בתשל"ט).

בקבוצת הנושאים מסים ואגרות ממשלתיים עלה אמנם חלקו של הנושא אגרות

המשך הערות לטבלה מהעמוד הקודם.

** בעיקר עיכובים בקבלת תוצאות הבחינות.
*** המספר הכולל של נושאי התלונות בכל אחת מהשנים המופיע בטבלה זו הוא גדול יותר ממספר התלונות שהתקבלו באותן שנים משום שרבים ממכתבי התלונות נוגעים לשני נושאים או יותר.

רדיו וטלוויזיה (מכ-16% בתשל"ח ל-18% בתשל"ט) בעיקר בגלל העלייה ב"קנסות ועיקולים", אך מאידך המשיך והצטמצם היקף התלונות על שיבושים במשלוח הודעות (כ-4% מכלל התלונות על אגרות רדיו וטלוויזיה בתשל"ט לעומת כ-13% בתשל"ח וכ-30% בתשל"ז). כמו כן כולטת מגמת הירידה בחלקו של נושא מס ערך מוסף (כ-5% בתשל"ט לעומת כ-8% בתשל"ח וכ-9% בתשל"ז). בעניינים המוניציפליים, התפלגות הנושאים נשארה די יציבה. בתלונות על שירותי רשויות מקומיות מהווה תת-הנושא "כבישים, מדרגות וסילוק אשפה" בתשל"ט כ-8% מכלל התלונות, לעומת כ-10% בתשל"ח; ומאידך, "אגרות מי"ם" מהווה בתשל"ט כ-30% מכלל התלונות בנושא מסיים ואגרות ברשויות המקומיות לעומת כ-19% בתשל"ח, וחלקו של תת-הנושא "ארנונה" גם הוא עלה מכ-25% בתשל"ח לכ-32% בתשל"ט.

בקבוצת התלונות על ליקויים במתן שירות לציבור ירד חלקו של תת-הנושא "אי-מתן תשובה לפניות" מכ-66% בתשל"ח לכ-56% בתשל"ט ומאידך עלה חלקו של "התנהגות עובדי ציבור" מכ-17% לכ-22%.

בקבוצת שירותי טלפון ודואר ירד במקצת חלקן של התלונות בעניין התקנת טלפונים ושירותי תיקון מכ-68% בתשל"ח לכ-65% בתשל"ט ומאידך, עלה במעט חלקן של התלונות על "חשבוניות וזיכויים" מכ-17% לכ-19%.

בקבוצת "שונות" כלולות תלונות שהוגשו מקרב הציבור על המשטרה (להוציא תלונות של המשרתים במשטרה בעניינים הנוגעים לשירותים). בתשל"ט היו התלונות על דרך הטפול של המשטרה בתלונות של אזרחים שהופנו אליה כ-32%, לעומת כ-28% בתשל"ח מכלל התלונות על המשטרה, ו"התנהגות שוטרים ומעצר שוא" 30% ו-29% בהתאמה. חלקן של התלונות בנושא תעבורה מכלל התלונות ב"שונות" עלה מכ-12% בתשל"ח לכ-14% בתשל"ט. ברם, חלקן של התלונות על התחבורה הציבורית מכלל התלונות בנושא תעבורה ירד מכ-43% בתשל"ח לכ-37% בתשל"ט. מספרן של התלונות בנושא "פיקוח על מוצרים ושירותים" בקבוצת "שונות" עלה מכ-3% בתשל"ח ל-6% בתשל"ט.

חוק מבקר המדינה, תשי"ח 1958

[נוסח משולב]

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

הנוסח המובא להלן הוא הנוסח המשולב, כפי שתוקן על ידי החוקים הבאים: חוק מבקר המדינה (תיקון), תשכ"ב—1961; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 2), תשכ"ב—1962; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), תשכ"ד—1964; חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט—1969; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א—1971; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), תשל"ב—1972; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד—1974, וחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה—1975; וחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 9), תשל"ח—1978.

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

פרק ראשון: המבקר

1. ימונה מבקר המדינה (בחוק זה – המבקר) לקיום הביקורת על משק הכספים וניהולו, על הרכוש ועל המינהל של המדינה ושל הגופים העומדים לביקורתו של המבקר ולמילוי שאר התפקידים המוטלים על המבקר לפי חוק זה.
2. המבקר יתמנה על ידי נשיא המדינה על פי המלצת ועדת הכנסת של הכנסת (בחוק זה – ועדת הכנסת). (**)
3. תוך שבעה ימים מיום מינויו ימסור ויחתום המבקר בפני נשיא המדינה הצהרה זו: "אני (שם) מתחייב כמבקר המדינה לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא בנאמנות את תפקידי".
4. תקופת כהונתו של המבקר תהיה חמש שנים מיום מינויו.
- 4א. משכורתו של המבקר והתשלומים האחרים שישולמו לו בתקופת כהונתו ייקבעו על ידי החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך את ועדת הכספים; החלטות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות. (***)
5. במילוי 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) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"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 גמלאות לנושאי-משרה ברשויות השלטון, תשכ"ג-1963, ס"ח תשכ"ג, 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(8).

זמן 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

גוף מבוקר

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

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית;
- (5) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;
- (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה;
- (7) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שאחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6(6) משתתפים בהנהלתם, אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;
- (8) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה או על ידי אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6(6) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו.

היקף הביקורת

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

- (1) [א] אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;
- [ב] אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;
- [ג] אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;
- [ד] אם כל פעולה שבתחום ביקורת נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;
- [ה] אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;
- [ו] אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;
- [ז] אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

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

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

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

פרק שלישי: סדרי הביקורת

גוף מבוקר יגיש
דרישה מאוין,
תסקיר וידיעות

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

(ב) המבקר רשאי לדרוש מגוף מבוקר במועד שיקבע –

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

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

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

(ד) המבקר רשאי לדרוש את הדין וחשבון ואת המאון 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 המאון.

(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
ומאון 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, מאוין זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות המאון.

הביקורת על
האיגודים

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק רביעי: דו"חות וחוות דעת של המבקר

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.

ד"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 שנים עשר שבועות מהיום שבו קיבל את הדין וחשבון, וכתום מועד זה יונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת. (**)(***)

הערות שר האוצר
והנחה לפני הכנסת

17. (א) תוך שנים עשר 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 כטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה. (**)(***) (****)

שמירה על כטחון
המדינה ויחסי חוץ
שלה

(ב) הוראות סעיפים 15 ו-16 יחולו גם על אותו חלק מן הדין וחשבון הדן במערכת הבטחון, אלא שהמבקר ימציא חלק זה לוועדה שעה שהוא מציא אותו לשר האוצר, והוועדה, לאחר התייעצות עם המבקר ובשים לב לצורך לשמור על כטחון 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' 9), תשל"ח-1978, ס"ח תשל"ח, עמ' 53.
(****) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א-1971, ס"ח תשל"א, עמ' 112.

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

סדרי הדיון
בוועדה ובכנסת

18. (א) הונה 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 הוגשו על שולחן הכנסת כאמור בסעיף 17 (א) או (ב), לא יונחו גם הם על שולחן הכנסת ויראום כאילו אישרה אותם הכנסת. (י)

דין וחשבון של
המבקר על מאון
המדינה

19. את הדין וחשבון על מאון זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ימציא המבקר לשר האוצר לעיון תוך שלושה חודשים לאחר המצאת המאון על ידי שר האוצר, ויניח אותו על שולחן הכנסת בעת ובעונה אחת עם הדין וחשבון לפי סעיף 15. (**)

דו"ח המבקר על
גופים מבוקרים
אחרים

20. (א) עם סיום הביקורת של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (3), (4), (5), (6), (7) ו-(8) יכין המבקר דין 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 העניין, לבקש את אישור הכנסת לסיכומיה ולהצעותיה. (י)

חוות דעת

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

פרק חמישי: משרד מבקר המדינה

עובדי משרד
המבקר

22. (א) עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פטורים יהיו נתונים למרותו של המבקר בלבד. (ב) על עובדי המשרד העוסקים בביקורת יחולו האיסורים החלים על המבקר לפי סעיף 7 (א); עובד כאמור שפרש מעבודתו לא יועסק, שנתיים מיום שפרש, על ידי גוף מבוקר, אלא באישור המבקר.

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה-1975, ס"ח תשל"ה, עמ' 58.
(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 9), תשל"ח-1978, ס"ח תשל"ח, עמ' 53.

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

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

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

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

פרק שישי: הוראות שונות

26. המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-1(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים. (**)

27. (א) דו"חות של המבקר וכן חוות דעת לפי סעיף 21 ניתנים לפרסום בתום שנת הכספים שבה ניתנו; אך רשאים המבקר, שר האוצר או הוועדה להתיר פרסומם לפני כן.
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית הוועדה, בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, להחליט, לאחר התייעצות עם המבקר, שאין לפרסם דו"ח או חוות דעת כאמור, כולם או מקצתם. (**)
(ג) בתום כל שנת כספים ניח המבקר על שולחן הכנסת רשימת הדו"חות וחוות הדעת שנתן תוך שנת הכספים והניתנים לפרסום לפי הוראות סעיף זה.
(ד) בסעיף זה, 'דו"ח' - למעט הדין וחשבון השנתי לפי סעיף 15.

28. (א) ואלה דינם מאסר שנה אחת או קנס 600 לירות או שני העונשים כאחד:
(1) המפרסם את הדו"ח השנתי או חלק ממנו או מתוכנו לפני הנחתו על שולחן הכנסת;
(2) המפרסם דו"ח או חוות דעת או חלק מהם או מתוכנם בניגוד להוראות סעיף 27;
(3) המפרסם ללא נטילת רשות מטעם המבקר ממצאי ביקורת של המבקר.
(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לפטור אדם מאחריות פלילית על פי כל דין אחר.

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

30. (א) דו"חות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.
(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תישמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת עדות בשבועה או בהן צדק, שהושגה מכוח הסמכויות האמורות בסעיף 26. (**)

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

פרק שביעי: בירור תלונות הציבור (*)

31. המבקר יברר, לפי הוראות חוק זה, גם תלונות הבאות אליו מקרב הציבור; בתפקידו זה יכהן כחואר "נציב תלונות הציבור".
- המבקר כנציב תלונות
32. (א) נציב תלונות הציבור ימלא את תפקידו בעזרת יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה, שתיקרא "נציבות תלונות הציבור"; מנהל הנציבות יתמנה על ידי הוועדה לפי הצעת נציב תלונות הציבור ויהיה אחראי לפניו במישרין. על מינוי מנהל הנציבות לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. (**) (***)
- היחידה לבירור תלונות
- (ב) משנתפנתה משרתו של מנהל הנציבות, או משנבצר ממנו למלא תפקידו מסיבה כל-שהי, רשאי נציב תלונות הציבור להטיל את מילוי התפקיד על אדם אחר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. (***)
- תלונה של מי
33. כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור.
34. תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידו המתלונן ויצויינו בה שם המתלונן ומענו.
- דרך הגשת התלונה
35. תלונה של אסיר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 תוגש במעטפה סגורה, ונציב בתי הסוהר, או מי שהוא הסמיך לכך, יעבירה — בלי שיפתחנה — אל נציב תלונות הציבור.
- תלונה של אסיר
36. תלונה ניתנת להגשה על אחד מאלה:
- (1) גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (6) לסעיף 9;
- (2) אחד הגופים האמורים בפסקאות (7) ו-(8) לסעיף 9, במידה שהוועדה או נציב תלונות הציבור החליטו שפרק זה יחול לגביה והודעה על כך נתפרסמה ברשומות; (**)
- (3) עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בגוף כאמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף זה.
- תלונה על מה
37. נושא לתלונה יכול שיהיה —
- (1) מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, או
- (2) כשהמתלונן הוא חבר הכנסת — אף מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה,
- והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו נושום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט; לענין זה "מעשה" — לרבות מחדל ופיגור בעשייה.
- תלונות שאין לברר אותן
38. בתלונות אלה לא יהיה בירור:
- (1) תלונות על נשיא המדינה;
- (2) תלונות על הכנסת, על ועדה מוועדות הכנסת או על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה;

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

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

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

- (3) תלונה על הממשלה, על ועדת שרים או על שר בפעולתו כחבר הממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה;
- (4) תלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט או שופט, של בית דין או חבר בית דין, של ועדה שכוננה על פי חיקוק או של חבר מחבריה;
- (5) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שביט משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- (6) תלונה של המשרת בשירות סדיר או המשרת שירות פעיל בשירות מילואים לפי חוק שירות בטחון, תשי"ט-1959 [נוסח משולב], הנוגעת לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת;
- (7) תלונה של שוטר או של סוהר הנוגעת למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר;
- (8) תלונה של עובד המדינה, לרבות שוטר וסוהר, או של עובד בגוף כאמור בסעיף 36, בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה כירור 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 כירור, אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את כירורן:

תלונות שכירור
מצריך סיבה
מיוחדת

- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף 38 (5) דן בהם;
- (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

40. (א) משהוגשה תלונה, יפתח נציב תלונות הציבור בכירורה, זולת אם ראה שאינה ממלאה אחרי סעיף 34, או שאינה בגדר סעיפים 36 או 37, או שאין לברר אותה מאחת הסיבות המנויות בסעיפים 38 ו-39, או שהיא קנטרנית או טרדנית.

פתיחת הכירור

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

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

דרכי הכירור

(ב) נציב תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת מי שהתלונה עליו, ואם היה עובד כאמור בסעיף 36 (3) — גם לידיעת הממונה עליו (להלן — הממונה), ויתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה; נציב תלונות הציבור רשאי לדרוש ממי שהתלונה עליו להשיב על התלונה תוך התקופה שיקבע בדרישתו.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את מי שהתלונה עליו וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר.

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

42. נציב תלונות הציבור רשאי להפסיק את בירור התלונה, אם נוכח שנתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; במקרה זה יודיע בכתב למתלונן, למי שהתלונה עליו ולממונה, שהפסיק את הבירור, ויציין את הנימוקים לכך.

43. (א) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה היתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן – גם לממונה, ויציין את נימוקיו; נציב תלונות הציבור רשאי לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו ורשאי הוא להצביע בפני מי שהתלונה עליו ובפני הממונה על הצורך בתיקון ליקרי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו. (י)

(ב) מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בס' עיף קטן (א), על הצעדים שנקטו; לא עשה כן, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את הענין לידיעת השר הנוגע בדבר או הוועדה. (י)

(ג) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה לא היתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן – גם לממונה, ויציין את נימוקיו; ורשאי הוא לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו.

(ד) העלה בירור התלונה חשד שנעברה עבירה פלילית, יביא נציב תלונות הציבור את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; ורשאי הוא לעשות כן אם העלה בירור התלונה חשד שנעברה עבירה משמעית על פי כל דין.

44. (א) הודעה של נציב תלונות הציבור לפי סעיף 43 (א) או (ג) לא תכלול ולא תגלה חומר או ידיעה אשר לדעת ראש הממשלה או שר הבטחון הם עניין לבטחון המדינה, או אשר לדעת ראש הממשלה או שר החוץ הם עניין ליחסי החוץ או לקשרי המסחר הבין-לאומיים של המדינה.

(ב) ראה נציב תלונות הציבור כי הודעתו עלולה לכלול או לגלות חומר או ידיעה כאמור בסעיף קטן (א) ולא הביעו השרים את דעתם כאמור שם, יבקש נציב תלונות הציבור את דעת ראש הממשלה, שר הבטחון או שר החוץ, לפי העניין, לפני שיתן את הודעתו.

(ג) נציב תלונות הציבור יהיה פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו –

(1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;

(2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם וזולת המתלונן;

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

45. (א) החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה –

(1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין שלא היה להם לפני כן;

(2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחקיקה, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.

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

(ב) שום בית משפט לא ייוקק 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.

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

תחולת הוראות

(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.