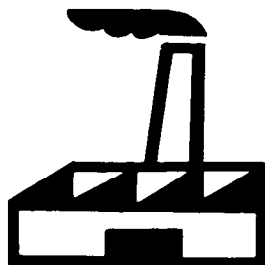
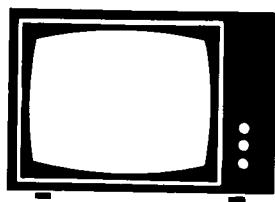
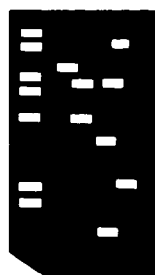
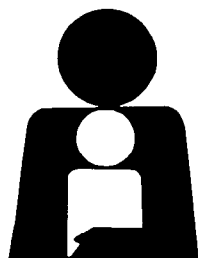
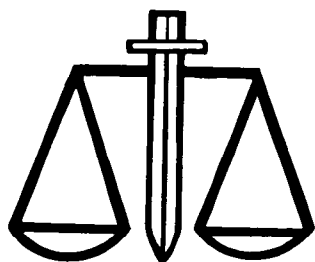
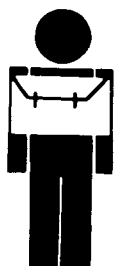
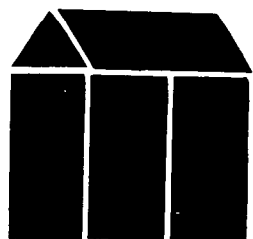
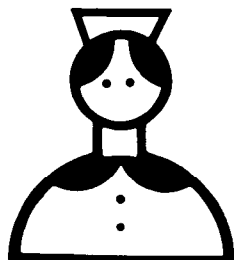
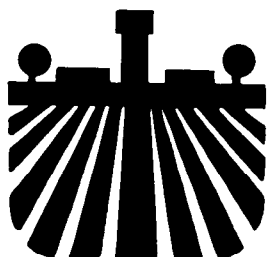




נציב תלונות הציבור

דו"ח שנת 10





נציב תלונות הציבור

דו"ח שנתי 80

ירושלים, תשרי התשמ"ב - אוקטובר 1981

היום מלאו עשר שנים לפעילותה של נציבות תלונות הציבור בישראל. אין כמו יום כזה כדי להתעכב קמעה ולערוך מאזן ביניים: יותר מ-50,000 תלונות באו לכלל בירור, וקרוב למחציתן נמצאו מוצדקות. טבעי הוא, שעובדי הנציבות ירגישו סיפוק, על שעלה בידם לעמוד לימין של רבבות אזרחים, לרוב בדרך של הושטת עזרה ממשית בפתרון בעיותיהם, ולעתים לפחות בצורת שכנוע, שלא אונה להם כל עוול. עם זאת, עוד דרוש וגם ניתן לשפר, לזרז הליכים, להעמיק בירורים ולהביא ליתר ידיעה בדבר זמינותו של שירות הנציבות לאלו הזקוקים לו.

הנסיון מראה, שהגופים המבוקרים משתפים עמנו פעולה; לעתים רחוקות בלבד נתקלנו בהתעקשותו של גלון שלא לזוז מעמדתו חרף מסקנת הנציבות. יתירה מזו, בולטים מקרים, שעובדי גופים מבוקרים אף הלכו מעל ומעבר ברצונם לעזור לאזרח. ולמרות זאת, אין להתעלם ממידה של נוקשות ואדישות בנוגע לזכויות האזרח, שעדיין מצוייה בבירוקרטיה הישראלית. זה נושא חשוב לחינוך הכללי, ועניין לענות בו במיוחד לאלו האחראים לתעסוקתם של מבוגרים, הדרכתם וקידומם.

הצירוף של תפקיד נציב התלונות לזה של מבקר המדינה מביא כמה יתרונות גדולים ומוחשיים מאוד, כאשר זה כזה, בצד ההדגשים השונים, עניין משותף להם — ביעור ליקויים שונים במינהל הציבורי והעלאת רמתו. הסדר זה מיוחד לישראל, ועורר עניין רב בקרב באי הוועידה העולמית השנייה של האומבוסדמנים בירושלים בשנה זו. אם עוד לא היו מדינות שעשו דוגמתנו, הרי שהתפתחויות בנושא כזה אינן מהירות ואף יחסית נדירות; מה גם שכל מדינה ומדינה ונסיבותיה, ביניהן סיבות שהזמן גרמן.

מקומו של היחיד בעולמנו המסובך הוא לרבים מבני דורנו בחזקת בעייה. היחסים עם השלטונות הם רק חלק, אף כי חשוב מאוד, מהבעייה. במערכת מורכבת זו יוכל האומבוסדמן, תוך דביקות בכלל שבמשנה "לא עליך המלאכה לגמור ולא אתה בן חורין ליבטל ממנה", להרים תרומתו להקלת חיי הפרט. בעשותו זאת בדרך נאותה, באומץ לב ובתוקף כדרוש, לא רק שלא יגרע מכבוד השלטון בעיני הבריות, אלא עוד יוסיף עליו; גם זה חשוב למען שלום ישראל.

יצחק נבנצל

יצחק נבנצל
נציב תלונות הציבור

ערב ראש השנה התשמ"ב בירושלים

תוכן העניינים

הקדמה

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי התשיעי 13
2. תלונות של חברי כנסת 13
3. תיקונים בחוק מבקר המדינה 14
4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 15
5. הלשכות לקבלת תלונות בעל פה 17
6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 22
7. הוועידה הבינלאומית השנייה של אומבוסדמנים בירושלים 24

תיאור הטיפולים במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. האם המיכלים כמו התכולה חייבים במס קניה 31
2. טיפול בלתי תקין ובלתי סביר בעניינו של עוסק 32
3. שירות עו"ד שניתן בחו"ל מבחינת החבות במס ערך מוסף 36
4. חישובי גימלה של עובד שעבר לשירות המדינה 37

משרד הבריאות

5. שמירת ערך התגמול על פי תקנות טיפול רפואי 40
6. גימלה שלא כללה תוספות בגין שירות בטחוני 41

משרד הבריאות

7. הדרכה יעילה לנושאי קוצבי לב 43
8. גמול תפקיד שמכוח הסכם קבוצי 44

ח.י.נ.ו.ך

- 46 9. ליקויים במתן אישור על בחינות בגרות
47 10. מניעת השתתפות בבחינות הבגרות בשל חוב
48 11. מעבר מתכנית לימודים אחת לאחרת.

משרד העבודה והרווחה

12. הזמנת טובין ממפעל לריהוט שלא על פי נוהל
50 מכרזים תקין

משטרת ישראל

- 52 13. ערר על רישום דו"ח חנייה שיש עמו ברירת
קנס
53 14. דרכי חקירה של קטין במשטרה
15. עריכת חיפוש על דעת המשכירה בניגוד לרצון
54 השוכרת בחדרים מושכרים.

המשרד לקליטת העלייה

16. תעודת זכאות של תושב חוזר לייבא חפצים
אישיים בפטור ממסים אשר הוצאה לאחר פקוע
55 תוקפה של הזכאות

שיכון

17. התמשכות טיפול המחלקה המשפטית בבירור
57 הזכאות של נרשמים לתכנית סיוע לזוגות
צעירים.
18. פינוי דירות גדולות מדיירים יחידים ובעלי
58 משפחות קטנות
19. פתרון דיור
59

משרד התחבורה

20. אגרת רכב לתקופה שעוכב הרשיון במשטרה
61

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

21. יש לשלוח חשבוניות להתקנת טלפון לפי התור
בהתחשב בוותקן של הכקשות 63
22. הפקדת תמורה להזמנת מדליות בחשבון בנק
הדואר שאיננו מיועד לכך. 64

ב נ ק י ש ר א ל

23. תשלום פדיון תעודות בהמחאה בנקאית 66

ה מ ו ס ד ל ב ט ו ח ל א ו מ י

24. החזר דמי ביטוח בעקבות שומת הכנסה יותר
קטנה 68
25. שיהוי כתשלום קיצבה לזכאי בשל העברתה לחשבון
שגוי 69
26. מענק נפגע עבודה שתשלומי החעכב בעקבות ערר
של הנפגע 69
27. קיצבת נכה שהוקטנה ללא הצדקה 70
28. הועסק לסרוגין ויצא למילואים - תשלום
התגמולים בידי מי 71

מ י נ ה ל מ ק ר ק ע י י ש ר א ל

29. חתימה על הסכם פיתוח באלן אישור תכנית
מפורטת כהתאם לחוק התכנון והבנייה 73
30. דמי הסכמה ששולמו ביתר בהעדר תיעוד על
השתתפות ברכישת זכויות בקרקע 74
31. דמי הסכמה מופרזים 76
32. היוון דמי חכירה 77

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

33. ארנונה כללית בסכום אחיד בלא שים לב
לגודלו של נכס. 79
34. ניתוק מים בגלל חוב ארנונה כללית 80
35. זכות הנוכחות בדיון בערר בפני ועדה מחוזית
לתכנון ולבנייה 81

- 83 .36. השהייה ללא צורך במתן היתר בנייה
- 84 .37. הוצאת היתר בנייה שלא על סמך "מפה מצבית" של הנכס ופיקוח לקוי על הבנייה
- 86 .38. ילד שנזקק לכית ספר מיוחד שלא במקום מגוריו
- 87 .39. מעבר מתכנית חסכון לאחרת למימון לימודים במוסד להשכלה גבוהה
- 88 .40. הזמנת עבודה בלא לשלם עבור ביצועה
- 89 .41. מסירת זכיון להפעלת בריכת שחייה ללא מכרז
- 91 .42. פיצוי על גניבה בבריכת שחייה
- 92 .43. ליקויים מינהליים בפעולות המזכירות של בית משפט עירוני
- 93 .44. החלפת האסימון לנסיעה בכרמלית
- 94 .45. פקדון להבטחת רכישה של חנות

קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל

- 96 .46. דחיית מועד ניתוח בשל נסיבות שניתן היה לצפות

נספחים

1. הרצאתו של ד"ר יצחק נבנצל, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לסיום הסמינר הבינלאומי לענייני אומבודסמן, הרצליה, 9 בנובמבר 1980 (תרגום מאנגלית)
- 99
2. התפלגות התלונות לפי גופים ולפי נושאים עקריים
- 112
3. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב)
- 122

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"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 התשמי"א (11 בספטמבר 1980 - 28 בספטמבר 1981)

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי התשיעי

סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"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 ה' בחשוון התשמ"א (15 באוקטובר 1980) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי התשיעי של נציב תלונות הציבור. הוועדה לענייני ביקורת המדינה החלה לדון בדו"ח זה בדצמבר 1980.

ב-9.12.80 החלה הכנסת לדון בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לדו"ח השנתי השמיני של נציב תלונות הציבור וב-9.3.81 אישרה הכנסת את הסיכומים וההצעות.

2. תלונות של חברי הכנסת

בהתאם להחלטה מיום 10.11.76 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:

1	אלעזר גרנות	1	אהוד אולמרט
2	מרדכי וירשובסקי	3	שולמית אלוני
1	הלל זיידל	1	שושנה ארבל-אלמוזלינו
5	שמואל טולידאנו	1	אליקים גוטטב בדיאן
1	אסף יגורי	1	יהודה בן-מאיר

2	משה קצב	6	יצחק יצחקי
2	אמנון רובינשטיין	1	הרב קלמן כהנא
1	זלמן שובל	12	אברהם כץ עוז
2	דב שילנסקי	2	סעדיה מרציאנו
1	יוסף חמיר	2	עקיבא נוף

3. תיקונים בחוק מבקר המדינה

ביום 27 למאי 1981, נכנס לחקפו חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א-1981. בעיקרו של דבר כולל החוק שני חידושים עקרוניים, אשר שניהם באים להוסיף על סמכויות מבקר המדינה כתפקידו כנציב תלונות הציבור ולהרחיכן.

על פי סעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה, אין לנציב סמכות לברר תלונה של עובד בגוף מבוקר בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אלא אם התלונה נסבה על מעשה החורג מהוראות חוק, הסכם קיבוצי או הסדרים כלליים בענייני העבודה שנקבעו ע"י מי שהוסמך לקבעם.

התיקון מס' 11 קובע, כי על אף האמור בסעיף 38(8) הנ"ל, יכול עובד בגוף מבוקר להתלונן על מעשה הפוגע בו שנעשה ע"י הממונה עליו אם המעשה נעשה בתגובה על כך שהעובד הודיע בתום לב, ועל פי נהלים תקינים, על מעשה שחיתות שבוצע בגוף בו הוא עובד. המחוקק טרח להדגיש את ה"נהלים התקינים" אשר ככלל - כך יש להניח - מחייבים שהעובד יתריע קודם כל בתוך המינהל פנימה; אולם הוא צפה גם מקרה בו יחשוש העובד או לא יוכל להתריע ביעילות בתוך המינהל. לפיכך העניק המחוקק לנציב סמכות לברר תלונה אף אם העובד התריע שלא על פי נהלים תקינים וזאת אם לפי שיקול דעת הנציב יש סיבה המצדיקה קיום הכירור במקרה כזה.

בעוד שעל פי חוק מבקר המדינה, לפני התיקון מס' 11, יש לנציב - כאשר הוא מוצא כי התלונה מוצדקת - סמכות להצביע על הצורך בתיקון הליקוי, הרי שלפי התיקון מס' 11, לגבי תלונות על פגיעה בעובד של גוף מבוקר, שנעשתה בתגובה על מידע שמסר בדבר ביצועו של מעשה שחיתות, מוסמך הנציב לתת צווים בעלי תוקף משפטי מחייב.

סמכות הנציב לתת צווים מחייבים נוסחה בלשון רחבה, והיא כוללת סמכות "ליתן כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויותיו של העובד..."

הנציב רשאי, איפוא, לפי החוק, לצוות, בין היתר, שלא לפטר עובד או לצוות על ביטול הפיטורים, או על מתן פיצויים לעובד שפוטר בכסף או בזכויות.

סמכות הנציב לתת צווים נתמכת ע"י הוראת חוק נוספת הכלולה בתיקון האמור, לפיה המפר צו שנתן הנציב, עבר עבירת משמעת.

כן כלל המחוקק בתיקון האמור הוראה לפיה צו של הנציב מחייב גם את העובד, ולפיכך גם הוא יהיה בגדר עובר עבירת משמעת אם לא יציית לו.

התיקון מס' 11 כולל סייג אחד בדבר הצווים המחייבים: ביצרו את הסמכות למתן צווים הורה המחוקק, כי יש להפעיל סמכות זו לא רק בהתחשב בצורך להגן על זכויות העובד אלא גם תוך התחשבות בשיקול הנוסף של "תיפקודו הראוי של הגוף" בו עובד המתלונן.

המחוקק נתן את דעתו גם לאפשרות של עיון מחדש בהחלטות הנציב בתלונות מן הסוג הנדון, בקבעו כי היועץ המשפטי לממשלה - ולגבי עובד מדינה גם נציב שירות המדינה - רשאים לבקש, כי הנציב יעיין מחדש בהחלטות שנתן באשר לסעד שיש לתת לעובד שהתלונן.

באמצע ספטמבר 1981, סמוך למועד השלמת דו"ח זה, נתקבלה בנציבות תלונה ראשונה, שהוגשה על ידי עובד בגוף נלון, שקבל על כך, שפוטר בשל חשיפת אי סדרים במקום עבודתו. הנציב הורה לברר את התלונה לפי נוהל מיוחד שקבע לכירור תלונות המוגשות על פי התיקון האמור לחוק.

4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת התשמ"א נתקבלו בנציבות תלונות הציבור 7526 תלונות, שהיו מופנות אליה במקורן. מלבד אלה הגיעו לנציבות העתקים מפניות שמקורן הופנו למכותבים אחרים. כמקובל בנציבות, המידע בפניות אלה המתייחס

לגופים מבוקרים, הועבר לידיעת היחידות הנוגעות בדבר כמשרד 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 909 שעל פי החוק לא היה מקום לבירורן - 576 מהן נסבו על פעולתם של גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם כלל (סעיף 36 לחוק).

במשך שנת התשמ"א הסתיים הטיפול ב-7605 תלונות. בסוף התשמ"א נשארו לטיפול 2872 תלונות, (בסוף שנת התש"ם 3151).

מכלל התלונות שהטיפול בהן נסתיים בתשמ"א, היו 1083 שלגביהן לא היה מקום להחליט בדבר צדקתן, שכן בירורן הופסק בשלבים שונים של הטיפול, לרוב מקרים, בהם ביטל המתלונן את תלונתו או שעניין התלונה בא על תיקונו ב-5613 התלונות שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין, נמצאו 2394 (42,7%) מוצדקות (בהתש"ם - 45.4% ובהתשל"ט - 46.4%).

2. במלאת עשר שנים לקיומה של נציבות תלונות הציבור במסר להלן ריכוז הנתונים הנוגעים לתלונות שהופנו אליה במשך התקופה:

שנה	מספר התלונות		יתרה בסוף השנה
	שהתקבלו	שהטיפול בהן נסתיים	
התשל"ב (1971/72)	7,490	3,441	4,049
התשל"ג* (1972/73)	6,762	4,527	6,284
התשל"ד (1973/74)	4,937	5,815	5,406
התשל"ה (1974/75)	5,561	6,962	4,005
התשל"ו* (1975/76)	6,063	6,749	3,319
התשל"ז (1976/77)	5,542	6,141	2,720
התשל"ח* (1977/78)	5,917	6,078	2,559
התשל"ט (1978/79)	6,832	6,160	3,231
התש"ם (1979/80)	7,857	7,937	3,151
התשמ"א* (1980/81)	7,326	7,605	2,872
סך הכל	64,287	61,415	

* שנה מעוברת.

בהיענות להמלצת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, החלה הנציבות בשנת התשל"ט במסעי פירסום באמצעות תשדירי שירות בטלויזיה, במשולב עם מודעות בעתונים. ואכן, בכל אחת משלוש השנים האחרונות עלה מספר התלונות בהשוואה לשנים שקדמו להן. כהתשמ"ב עומדת הנציבות לגוון את הטכניקה של הפירסום במטרה להרחיב עוד יותר את המודעות בציבור בדבר שירותי הנציבות.

3. נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ראה בנספח 2 טבלה 1 (עמ' 112).

4. בנספח 2 טבלה 2 (עמ' 116) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: רווחה, רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, טלפון ודואר, מסים ואגרות, זכויות עובדים.

5. הלשכות לקבלת תלונות בעל פה

בדו"חות שנתיים קודמים של נציב תלונות הציבור תוארו בהרחבת פעולותיהן של הלשכות לקבלת תלונות בעל פה.

כשנים קודמות, כן גם השנה, התמקדה פעילותן של הלשכות בעיקר בהסדרת עניינים בדרכי כירור מקוצרות ובמתן הסברים ומסירת מידע לפונים הרבים בענייני המינהל הציבורי.

עובד הלשכה לקבלת תלונות בעל פה מאזין בקשב לטענות המתלונן, שלעיתים מגיע ללשכה ממרחקים בציפיות גדולות. גישת העובד חייבת להיות אנושית וסובלנית. פעמים ניתוח משותף של הבעיה המציקה למתלונן כבר מסיחה ממנו חלק לא קטן מן הדאגה, ומאפשר לו לראות את המצב באור שונה מאשר לפני כן. נוכח העובד שדברים בגו, קורה לא אחת, ששיחה טלפונית קצרה פותחת בפני המתלונן את הדרך להתקבל על ידי הגורם העומד במרכז התלונה, ולעיתים מתברר שהרקע הוא פרי טעות או אי-הבנה או סתם הזנחה, וההדורים מתיישרים לאלתר. במקרה אחר מושגות תוצאות על ידי זימון פגישה משותפת בין עובד הלשכה ולבין הגורם בנוכחות המתלונן. להלן תיאור של כמה תלונות המדגימות את סוגי התלונות, שבאו לכלל כירור בלשכות.

בעל חנות לצורכי צילום בתל אביב העסיק כחנותו את בנו בתקופת הביניים שבין גמר לימודיו של הבן ולבין גיוסו לצה"ל - מינואר 1978 ועד יוני 1979. בעד עבודתו כחנות שילם המתלונן לבנו 1,000 ל"י לחודש. המתלונן היה מנכה מן השכר מס הכנסה במקור, ומעביר את סכומי המס למשרד מס הכנסה. מחוסר ידיעה לא דיווח באמצעות טופס 126 על העסקת עובד. בשל כך נקנס בסך 1,000 ל"י ונדרש לדווח כדרוש. המתלונן פנה אל עובד המשרד שטיפל בתיקו, וזה הדריך אותו במילוי הדו"ח. כאשר בא למסור את הדו"ח נתברר לו, שבינתיים פרש אותו עובד לגימלאות, וזה שבא במקומו סירב לקבל את הדו"ח בטענה שאין הוא ערוך כהלכה. בינתיים התגייס הבן, והמתלונן פנה אל פקיד השומה, כדי להביא לסגירת התיק של הבן. הבקשה נדחתה בנימוק, שטרם שולם הקנס בשל העדר דיווח על ההעסקה. באמצע 1980 הגיש המתלונן דו"ח כדרוש והניח, שבזה בא העניין על סימו. בסוף ינואר 1981 קיבל מלשכת ההוצאה לפועל דרישה לתשלום קנס בסך 1,776 שקל, ובאמצע פברואר שתי דרישות נוספות אחת על סך 100 שקל והאחרת על 147 שקל. ברוב ייאושו פנה אל לשכת הנציבות שבתל אביב.

עובד הנציבות נפגש עם הממונה על העובד שבמשרד פקיד השומה, וכמהלך בירור שנערך בנוכחותו נמצא, כי הדו"ח שהגיש המתלונן באמצע 1980 עונה על הדרישות ולפיהן בוטלו הקנסות. אולם מסיבה לא ברורה לא דווח על כך ליחידת המחשב, על כן הגיעו למתלונן בראשית 1981 דרישות החשלוש מלשכת ההוצאה לפועל. בעקבות הבירור דווח בהתאם, ורווח למתלונן.

בעל דירה בפתח תקווה הוכר כנכה מלחמה בנאצים, ולפי זה זכאי לפטור בשיעור 50% ממס רכוש על הנכס. לשנת המס 1977 לא קיבל - כמו נשומים רבים אחרים - ממשרד מס רכוש מחוז המרכז כל הודעת שומה; הסיבה לכך, כפי שהתברר יותר מאוחר, הייתה טעות ביחידת הרשת במשרד, אשר הזינה את המחשב. לשנת המס 1978 חוייב בסך 750 ל"י, ששולם מיד לאחר קבלת ההוראה לתשלום. באמצע שנת 1980 קיבל, נוסף על הודעת שומה לאותה שנה,

דרישה לתשלום מס לשנת 1977 בסך 3,037 ל"י בצירוף ריבית בסך 2,305 ל"י, ולשנת 1978 בסך 2,700 ל"י בצירוף ריבית בסך 757 ל"י. המתלונן מוכן היה להכיר בנכונות סכומי המס שבהם נשום, בסברו שכבר נוכחה ההנחה בשיעור 50%, אך התנגד נמרצות לתשלום הריבית, הואיל והאיחור בתשלום לא נגרם בעטיו של המתלונן אלא הוא תוצאה, כפי שצויין, ממשגי המשרד. כיוון שהמשרד לא שעה לטענתו, פנה המתלונן בבקשת עזרה אל לשכת הנציבות שבתל אביב.

עובד הלשכה, בלוויית המתלונן, נפגש עם הממונה על מס רכוש במחוז המרכז וביקש ממנו לעיין בטענת המתלונן ובהזדמנות זו גם לבדוק, אם בשומות לאותן שתי שנים הובאה בחשבון ההנחה שזכאי לה המתלונן. הממונה הורה על ביטול חוב הריבית ועל בירור סכומי השומות. בבירור נקבע שלא ניתנה למתלונן ההנחה שהגיעה לו, וסכומי המס הוקטנו בהתאם.

משרד האוצר - אגף מס הכנסה ומס רכוש

מתלונן מבאר שבע קיבל ממשרד מס רכוש שבעיר מגוריו אישור, שסילק את כל מיסיו, ויתרת החוב במועד מתן האישור היא אפס. לאחר זמן קיבל דרישה לתשלום ריבית וקנס על חוב, כביכול, שהתייחס לתקופה שקדמה לאישור. לאחר שלא עלה בידו לקבל הסבר ממשרד מס רכוש המקומי על הסתירה בין ההודעות, פנה אל לשכת נציבות התלונות בתל אביב וביקש עזרתה. עובד הנציבות התקשר עם משרד מס רכוש והעמיד אותו על התמיהה שמעוררת הודעת הקנס והריבית בעקבות אישורו למתלונן על פרעון מלוא חובותיו. נדרש מהמשרד, שהעובד האחראי לתיקו של המתלונן יערוך בירור כדרוש ואף יקבע פגישה למתלונן, כדי למסור לו את תוצאות הבירור. בעקבות זאת הודיע המתלונן ללשכת הנציבות, שבירור משרד מס רכוש העלה, שההודעה שקיבל בדבר הטלת ריבית וקנס מקורה היה בטעות.

משרד העבודה והרווחה

בעלה של המתלוננת עבד בבית ספר שבמסגרת משרד העבודה והרווחה. הוא היה מבוטח בביטוח הדדי של עובדי המדינה. לאחר מות בעלה פנתה המתלוננת אל הנהלת המשרד לקבלת דמי הביטוח. הוסבר לה שעליה לפנות

אל הסתדרות עובדי המדינה, שהיא אחראית לתשלום. המתלוננת עשתה כך. בשל חוסר ידיעה מפיקה, כיצד עליה לפעול לא צירפה המתלוננת לתביעתה את המסמכים הדרושים, ומשום כך לא התקדם הטיפול בעניין. לאחר שחלפו שלושה חודשים, מאז ניגשה אל הסתדרות עובדי המדינה, פנתה ללשכת נציבות התלונות בתל אביב וביקשה את עזרתה בזירוז הטיפול, בצינה שהיא שרויה, במצוקה כספית וזקוקה מאוד לדמי הביטוח, שלדבריה עשויים להסתכם ב-2,000 שקל.

כיוון שהסתדרות עובדי המדינה אינה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), מנוע הנציב מלברר תלונה עליה. עם זאת, בהתחשב במצבה של המתלוננת, התקשר עובד לשכת הנציבות עם מנהלת הלשכה של מבקר ההסתדרות הכללית, אשר לביקורתו כפופה הסתדרות עובדי המדינה, תוך בקשה להושיט את עזרתה למתלוננת, העומדת להיות מופנית אליה.

זמן קצר לאחר מכן הודיעה מנהלת הלשכה לעובד הנציבות, שמיד לאחר פנייתו של המתלוננת אליה שוחחה הן עם הסניף המחוזי והן עם המרכז של הסתדרות עובדי המדינה לבירור העניין. הוסבר למתלוננת אלו מסמכים עוד דרושים להשלמת הטיפול כתביעה והוכטח לה, שעם קבלתם יבוא העניין חיש-מהר על סידורו.

כעבור שבועיים הודיעה המתלוננת לעובד הנציבות, שקיבלה מהסתדרות עובדי המדינה המחאה על סך 6,000 שקל - ולא רק 2,000 שקל, כפי שבשעתו נמסר לה בטעות.

משרד הפנים - הלשכה לעלייה ולמירשם

הלשכה לעלייה ולמירשם שבמשרד הפנים הוציאה לא מכבר דרכון למתלונן. בעמוד הראשון של הדרכון נכתב שמו באותיות לטיניות "Lapides" במקום "Lapidoth" לתיקון הטעות הוטבעה באותו עמוד חותמת באותיות לטיניות המפנה לעמוד אחר. באותו עמוד נכתב השם הנכון באותיות לטיניות, ולאישור התיקון הוטבעה ליד השם הנכון חותמת של הלשכה לעלייה ולמירשם - באותיות עבריות. המתלונן חשש, שבשם הנכון, חרף החותמת שלידו, לא יכירו גורמים מחוץ לארץ, אשר אינם קוראים עברית.

על כן ביקש מעובדת משרד הפנים הטבעת חותמת באותיות לטיניות על יד השם המתוקן: העובדת סירבה להיענות לבקשתו באמרה, שהחותמת בעברית - דייה. הוא פנה לממונה על העובדת, ואף זה השיב פניו ריקם. המתלונן פנה לעובד הנציבות וביקש את התערבותו המיידית, שכן עמד לפני נסיעה דחופה לחו"ל.

עובד הנציבות הביע דעתו בפני מנהל הלשכה לעלייה ולמירשם, שבקשתו של המתלונן היא במקומה. באין ליד השם הנכון חותמת באותיות לטיניות, שעל פיה מזוהה המשרד המתקן כמי שהוציא את הדרכון, עלול הדבר לגרום למתלונן עיכובים ואף קשיים ללא צורך. מנהל הלשכה לעלייה ולמירשם קיבל דיעה זו והדרכון תוקן בהתאם.

משרד התקשורת - שירותי הדואר

סופרת, המתגוררת בפרוור של ירושלים, קבלה בפני לשכת הנציבות בירושלים על כך, כי לעיתים קרובות אין הדואר מוסר דברי דואר בביתה, הגם שלדעתה בתור סופרת כמות דברי הדואר הנשלחת אליה עולה מן ההכרח על זו המושמת בתיבת המכתבים שליד ביתה אחת או שתיים בשבוע. עובד הנציבות פנה אל מדור הדוורים וזה הבטיח, כי ייעשו מאמצים להקפיד על חלוקה יותר סדירה של דברי דואר במקום מגורי המתלוננת. ואמנם, כעבור זמן מה נודע ללשכה, כי חלוקת הדואר באותה שכונה מתנהלת מאז כסדרה.

משרד התקשורת - מינהל שירותי הטלפון

ב-23.8.81 התקשר אל לשכת נציבות התלונות שכתל אביב תושב מרמת גן והתלונן, שזה 16 יום הטלפון שלו מקולקל, ופניותיו הרכות לשירות תיקונים "16" לא הועילו. הוא סובל מאד מהניתוק, בפרט נוכח העובדה, שאשתו מתאוששת בבית לאחר התקף לב.

עובד הנציבות התקשר בו ביום עם מפקח השירות, ולאחר בירור הודיע זה האחרון, שלפי הרישומים נותק הטלפון כשבעה כחודש. עובד הנציבות ביקש הסבר על סמך מה נותק הטלפון, בעוד שהמתלונן מבקש תיקון. לאחר התקשרות עם המרכזת נמצא, שהטלפון נותק על פי מברק מעובדת שירותי

הטלפון; אולם בחברר, שקרתה טעות - הכוונה הייתה לטלפון אחר בעל מספר כמעט זהה.

עובד הנציבות דרש את חיבורו המידי של הטלפון שברשות המתלונן. נאמר לו, שהעובדת, האחראית לעניין חיבורים ושעליה לשלוח מברק בנדון, נמצאת בחופשה ותחזור רק ב-1 בספטמבר. התשובה כמובן לא נתקבלה על דעת עובד הנציבות. הוא ניסה להתקשר בו כיום עם גורמים נוספים, אך נתברר ששוו בחופשה. לאחר בירורים נוספים התקשר עם עובד, המטפל במקרים חריגים ושכנע אותו לטפל בחיבור הטלפון. למחרת התקשר המתלונן והודה על טיפול הנציבות בתיקון הטלפון בלא שהמתלונן ידע כלל את המצב לאשורו, שלמעשה לא היה הטלפון מקולקל אלא נותק בטעות וחובר. הנציבות ממשיכה בבדיקת המקרה כדי לקבוע כיצד אירע, וזאת בכדי למנוע קרות מקרים דומים בעתיד.

6. 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 דרישה לא מוצדקת לתשלום מס, שמקורה בפירוש מוטעה של הוראת חוק, אי תקינות בהליכי רכישה של טובין כתוצאה מהעדר הוראות נוהל, או ליקוי שנגרם כתוצאה מחוסר תיאום בין יחידות שונות ברשות מקומית.

במקרים כאלה חותרת הנציבות להביא לתיקונו של הליקוי הכללי, להסרת העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואמנם נעשים בכל שנה מספר ניכר של תיקונים כאלה, והדבר משתקף גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות. בין הנושאים, שתיקונים כאלה התייחסו אליהם, היו:

ביטול חיוב במס קנייה (בעמ' 31)

חישובי גימלה של עובד שעבר לשירות המדינה (בעמ' 37)

שמירת ערך התגמול המשולם לנכה צה"ל על פי תקנות טיפול רפואי (בעמ' 40).

הדרכה יעילה לנושאי קוצבי לב (בעמ' 43)

נוהל לטיפול בכקשה למעבר מתכנית לימודים אחת לאחרת (בעמ' 48)

הוראות למניעת אי תקינות בהליכי רכישת טובין (בעמ' 50)

נהלים לבדיקת ערר על רישום דו"ח חנייה שיש עמו ברירת קנס (בעמ' 52)

דרכי חקירה של קטין (בעמ' 53)

עריכת חיפוש בחדרים מושכרים על דעת המשכיר ובניגוד לרצון השוכר

(בעמ' 54)

פינוי דירות גדולות מדיירים יחידים ומשפחות קטנות (בעמ' 58)

פטור מאגרת רשיון רכב לתקופה שעוכב הרשיון במשטרה (בעמ' 61)

חשבונית להתקנת טלפון יש לשלוח לפי התור בהתחשב בוותק של הבקשה

(בעמ' 63)

תשלום פרדיון תעודת מילווה בהמחאה בנקאית (בעמ' 66)

אין למנוע כספי גימלאות מהזכאים להם בשל התחשבנויות המוסד לביטוח

לאומי עם הבנקים (בעמ' 69)

נפגע עבודה שהגיש ערר על שיעור הנכות אינו צריך לצאת נפסד בגין

ירידת ערך הכסף (בעמ' 69)

נוהל לתשלום תגמולי מילואים למי שהיה מועסק לסירוגין על ידי כמה

מעסיקים (בעמ' 71)

דמי הסכמה ששולמו ביתר בהעדר תיעוד על השתתפות ברכישת זכויות

בקרקע (בעמ' 74)

ארנונה כללית בשים לב לגודלו של נכס (בעמ' 79)

אין לנתק מים בשל חוב ארנונה כללית (בעמ' 80)

7. הוועידה הבינלאומית השנייה של אומבודסמנים בירושלים

הוועידה הבינלאומית השנייה של אומבודסמנים נערכה, על פי הזמנתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ד"ר יצחק נבנצל, במלון הילטון בירושלים בימים 27 - 30 באוקטובר 1980. השתתפו בה כ-100 אומבודסמנים ואורחים מחוץ לארץ, והיו מיוצגים 45 מוסדות לבירור תלונות הציבור מ-21 מדינות.

בישיבת הפתיחה של הוועידה נשאו דברי ברכה ראש ממשלת ישראל, מר מנחם בגין; נשיא בית המשפט העליון, השופט משה לנדא; יושב ראש ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, מר שמואל טולידאנו; יושב ראש ועדת ההיגוי הבינלאומית של האומבודסמנים, האומבודסמן של חבל אלברטה, קנדה, ד"ר רנדל אייבני; נשיא הארגון הבינלאומי של מוסדות ביקורת עליונים, מבקר המדינה של קניה, מר דוד ניורוגה; וד"ר נבנצל כמארח הוועידה.

התכנית המקצועית של הוועידה עמדה בסימן של ארבע הרצאות עיקריות שנישאו בפי האישים הבאים:

ג' ב' א י נ ג ר ה נ ס ו, הנציב לצנעת הפרט בקנדה, הרצתה על "תפקיד האומבודסמן כתחום חופש המידע". ישב ראש בישיבה - מר חוזה גוג'יניו, האומבודסמן הלאומי של פורטוגל.

מ' ר' פ' א' ר - א' ר י ק ב' ל' ס' ו, האומבודסמן הפרלמנטארי הראשי של שוודיה, שיתף את באי הוועידה בהרהוריו בנושא "האומבודסמן כמתווך, כפרורמטור - וכלוחם?". את הדיון בישיבה הנחתה הגב' ליזלוטה כרגר, יושב ראש ועדת הפטיציות של הבונדסטאג של הרפובליקה הפדראלית של גרמניה. ראשון הדנים בנושא היה מר ארטור מלוני, מי ששימש בשנים 78-1975 כאומבודסמן של חבל אונטריו בקנדה.

פ' ר' ו' פ' ג' ק' ר' י' צ' ר' ד' ס' ו, האומבודסמן הלאומי של אוסטרליה, הרצה על "האומבודסמן בין הרשויות הממלכתיות". הנחה בדיון מר גוסטב ציילינגר, יושב ראש מוסד האומבודסמן הלאומי של אוסטרליה.

הברונות סרטה, יו"ר הנציבות לענייני השלטון המקומי באנגליה, הרצתה בנושא "התפתחות תפקיד האומבודסמן: השוואות ופרספקטיבות". הציג אותה יושב ראש הישיבה, ד"ר יורמה אלטו, האומבודסמן הפרלמנטארי של פינלנד. ראשון הדנים בנושא היה מר אנדרו מיינו, חבר בנציבות האומבודסמנים של פפואה-גינאה החדשה.

נוסף על הרצאות מרכזיות אלו יוחדו שתי ישיבות לדיון בפאנל ולדיונים בקבוצות. בדיון הפאנל על "הערכת היעילות והאפקטיביות של האומבודסמן", ישב בראש מר ג'ורג' לקינג' האומבודסמן הראשי של ניו-זילנד, וחברי הפאנל היו: מר ג'ורג' הולט, עוזר ראשון לאומבודסמן של מדינת הוואי בארה"ב; פרופסור ולטר הלר, מאוניברסיטת ציריך בשווייץ; פרופסור ג'רלד קידון, מאוניברסיטת דרום קליפורניה; וד"ר ברנדה דנט, ראש המכון לקומוניקציה שבאוניברסיטה העברית.

בקבוצות נדונו ארבעה נושאים:

א. בנושא "האומבודסמן בתחום הרשויות המקומיות" פתח האומבודסמן של העיר ציריך בשווייץ, ד"ר ז'ק פונטובל, גם מר קנת סמיטרס, האומבודסמן של מדינת ניו-סאות-וילס באוסטרליה, ייחד על כך דיבורו.

ב. על הנושא "האומבודסמן בתחום של בתי סוהר ובריאות הנפש" הרצו מר פרסטון ברטון, האומבודסמן לבתי סוהר של מדינת קנזס בארה"ב - מפרי נסיונו בתחום עבודתו; והשופט סמואל ליברמן, מחבל אלברטה, קנדה, על תפקיד האומבודסמן כמגן על זכויותיהם של המאושפזים במוסדות לחולי נפש.

ג. רב-אלוף (מיל.) חיים לסקוב, נציב קבילות החיילים של ישראל, הנחה את הדיון על "האומבודסמן בתחום השירות הצבאי".

ד. מר ג'ורג' גרין, האומבודסמן הפרלמנטארי של ג'מייקה, הרצה והנחה בנושא "האומבודסמן במדינות המתפתחות".

דיונים בדבר שיתוף פעולה בינלאומי בין האומבודסמנים

1. הוועידה דנה בדרכים הרצויות להמשך שיתוף הפעולה הבינלאומי בין אומבודסמנים. בתקופה שכין הוועידה הבינלאומית הראשונה, שנערכה

באדמונטון, אלברטה, ב-1976 לבין הוועידה השנייה בירושלים טיפלה במשימה ועדת ההיגוי הבינלאומית של האומבודסמנים; הוועדה, ובמיוחד היושב ראש שלה, ד"ר רנדל אייבני, לקחו חלק פעיל גם בהכנות לקראת כינוס הוועידה בירושלים.

הוחלט על קיום ועידה בינלאומית נוספת בעוד מספר שנים, ועניין הקידום של שיתוף הפעולה הבינלאומי של אומבודסמנים עד אז הוטל על ועדה מיעצת בינלאומית, בעלת 12 חברים, ביניהם מבקר המדינה של ישראל. כמכנס הוועדה נבחר השופט סיר מוטי טיקרם, האומבודסמן של איי פיג'יי.

2. הוועידה הבינלאומית הראשונה של אומבודסמנים בקנדה קראה להקמת מכונים אוניברסיטאיים ללימוד נושא האומבודסמן. בעקבות זאת הוקם באוניברסיטת אלברטה, ליד הפקולטה למשפטים, המכון הבינלאומי ללימודי אומבודסמן, שהחל לפעול בשנת 1978. טקס פתיחה רשמי למכון נערך בירושלים במהלך הוועידה, ביום 29 באוקטובר 1980. המנחה בטקס היה מר אולף לונדוויק, נשיא המכון ולשעבר האומבודסמן הפרלמנטארי הראשי של שוודיה. נאמו בטקס ד"ר ברנרד פרנק, סגן נשיא המכון ולשעבר יושב ראש ועדת האומבודסמן של האיגוד הבינלאומי של עורכי דין; פרופסור רפאל משולם, רקטור האוניברסיטה העברית; ד"ר רנדל אייבני, האומבודסמן של אלברטה ומנהל המכון בפועל; ד"ר פרנק ג'ונס, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת אלברטה; מר ג'וזף סטנפורד, שגריר קנדה בישראל; ומארח הוועידה בירושלים.

בתום טקס הפתיחה העניק נשיא המכון תעודות הוקרה לאישים שפעלו רבות להרמת קרנו של מוסד האומבודסמן ברחבי עולם, והם: פרופסור סטפן הורניץ, האומבודסמן הראשון של דנמרק; סיר גאי פאולס, האומבודסמן הראשון של ניו-זילנד; ד"ר ג'ורג' מקללן, האומבודסמן הראשון של חבל אלברטה קנדה; מר אוליבר דיקסון, האומבודסמן הראשון של מדינת מערב אוסטרליה; מר ארתור מלוני, האומבודסמן הראשון של חבל אונטריו, קנדה; ד"ר ברנרד פרנק, סגן נשיא המכון ויושב ראש לשעבר של ועדת האומבודסמן של האיגוד הבינלאומי של עורכי דין; ד"ר ז'ק פונטובל, האומבודסמן של העיר ציריך בשווייץ; מר הרמן דוי, האומבודסמן של מדינת הוואי בארה"ב; ונציב תלונות הציבור של ישראל.

באי הוועידה נתקבלו במשכן נשיאי ישראל על ידי מר יצחק ברמן, יושב ראש הכנסת, שמילא במועד הוועידה את מקומו של נשיא המדינה; מטעם האורחים ענה מר ססיל קלותייר, הנציב הפרלמנטארי למינהל בבריטניה. נערכה במוזיאון ישראל קבלת פנים על ידי מר אלעד פלד, סגן ראש עיריית ירושלים, כאשר מטעם האורחים ענה מר רוברט פאבר, האומבודסמן הלאומי של צרפת. בתום הוועידה ערך מבקר המדינה באולם שאגאל בכנסת ארוחת ערב חגיגית לכבוד משתתפי הוועידה; אורח הכבוד סגן ראש הממשלה, פרופסור יגאל ידין, נשא דברים בתום הארוחה. לאורחים אורגנו ביקורים במספר אתרים בירושלים ובשאר חלקי הארץ.

סמינר בינלאומי לענייני אומבודסמן בהרצליה

בימים 2 - 4 בנובמבר 1980 קיימה נציבות תלונות הציבור של ישראל, בשיתוף עם המכון הבינלאומי ללימודי אומבודסמן שבקנדה, סמינר בינלאומי ראשון לענייני אומבודסמן. הסמינר נערך כמלון השרון בהרצליה, והשתתפו בו 52 אומבודסמנים ועובדים בכירים מ-30 מוסדות לבירור תלונות הציבור ב-19 ארצות.

דברי פתיחה בסמינר נשאו מר אולף לונדוויק, נשיא המכון, ומר יהודה סלנט, מנהל נציבות תלונות הציבור.

ד"ר חיים קלכהיים, המשנה למנהל נציבות תלונות הציבור, הנחה דיון על "בירור תלונות והפעלת עובדים לצורך זה". במסגרתו הרצו ד"ר שמואל רויטל ומר נוריאל זילכה, מנציבות תלונות הציבור.

מר דונלד מורנד, האומבודסמן של חבל אונטריו, קנדה, פתח דיון בנושא "ארגונו וניהולו של משרד אומבודסמן"; הרצה מר פרנק פליבין, האומבודסמן של מדינת אלסקה בארה"ב.

מר סאף קלאזן, יושב ראש ועדת הפטיציות של הפרלמנט של חבל בווריה בגרמניה, היה היושב ראש בדיון על "יחסים עם עובדי שירות הציבור במהלך בירור תלונות". המרצה היה ד"ר ויקטור פיקל, מנהל משרד תובע העם האוסטרי.

ד"ר ברנדה דנט, ראש המכון לקומוניקציה שבאוניברסיטה העברית, הרצתה על הנושא "מחקר ואגירת מידע כעזר לאומבודסמן". מר קית אנדרסון, חבר בנציבות האומבודסמנים של פפואה-ניו גיניאה היה היושב ראש בדיון.

בהנחיית הגברת בוני מקאולי, האומבודסמן של עיריית דייטון, אוהיו, ארה"ב, הוצגו באחת הישיבות שלושה טיפוסים-אב של מוסד אומבודסמן: גב' ליב גיולסטד, ראש מחלקה במשרד האומבודסמן הפרלמנטארי של נורבגיה, הציגה את מוסד האומבודסמן מהסוג הקלאסי, כפי שהתפתח בסקנדינביה; מר ג'ון רבייל, ממשרד האומבודסמן של צרפת, דיבר על מוסד האומבודסמן הפרלמנטארי, כפי שהוקם בעיקר בצרפת ובבריטניה, ומאופיין על ידי כך, שתלונה לאומבודסמן יכול להפנות רק חבר פרלמנט, ולא האזרח הנפגע במישרין; מר יורגן מסנגייל, מזכיר ועדת הפטיציות של הבונדסטאג, תיאר את הפעילות של ועדה, המורכבת מחברי פרלמנט והמבררת תלונות הציבור על המינהל.

ד"ר רנדל אייבני סיכם את דיוני הסמינר. את ההרצאה המסיימת נתן ד"ר יצחק נבנצל בנושא "האם ניתן להשיג צדק, מעל ומעבר לחוקיות, בהליכים לא שיפוטיים?" (תרגום ההרצאה מובא בדו"ח זה בעמ' 99).

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

המבחר בהכרח מצומצם בהיקפו, והוא כולל כמוכר רק חלק קטן מאלפי התלונות המתקבלות במשך השנה בנציבות, שכן אין ענין לחזור ולתאר פעמים רבות מקרים שדוגמתם מתארכים בכל שנה, כגון איחורים במתן תשובות לפונים או עיכובים בהתקנת טלפונים ותיקונים והשהיות בהמצאת אישורים למיניהם. הבחירה נעשית כמגמה לייצג, ככל האפשר, את הסוגים העיקריים של הגופים שעליהם התלונות, את מיגוון העניינים הבאים בפני הנציבות ואת תוצאות הטיפול בהם.

בין המקרים, שהטיפול בהם מתואר בדין וחשבון, כאלה שבהם באו לידי ביטוי הטרדה של האזרח כתוצאה מנוהל לקוי בתחום שירותי הבקאות מצד אחד ובתחום המסים מצד אחר. גם השנה כלולים בדין וחשבון מקרים, בהם קובלים אזרחים על איחור בתשלום כספים המגיעים להם ודורשים לפצות על ירידת ערך הכסף.

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

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

משרד האוצר

1. האם המיכלים כמו התכולה חייבים במס קנייה

חברה, המייבאת דברי מתיקה, חויבה בגין משלוח של סוכריות ומיכלי פלסטיק לאריזתון, ששהררה מהמס בספטמבר 1978, בגרעון מס קנייה בסך 26,387 ל"י בתוספת ריבית והצמדה. דרישה זו נתבססה על פירוש, שניתן על ידי שלטונות המס, לצו מס קנייה כשבוע לפני שחרור הטובין. לפי אותו פירוש, חל פרט מס הקנייה שלגבי הסוכריות גם על מיכלי הפלסטיק הריקים ויש לשלם בגינם מס כקבוע בפרט. החברה טענה, שבעת שחרור הטובין לא היה ידוע לה, ואף לא לסוכן המכס שלה, על הפירוש; בינתיים היא מכרה את הטובין בלא להביא בחשבון דרישה כזאת של גרעון מס, ובנסיבות אלו לא ראתה הצדקה לדרישה. טענותיה לא הועילו והיא פנתה לנציבות.

פרט 0107 לצו מס קנייה מטיל מס על ממתקים, אך לא על מיכלי פלסטיק ריקים או על כלי קיבול ריקים אחרים המיועדים לאריזתם. בהתאם לכך, עד לספטמבר 1978 נהג אגף המכס שלא לגבות מס קנייה על מיכלי פלסטיק ריקים לסוכריות, אף אם אלה יובאו במטען אחד עם הסוכריות. ב-6.9.78 הוציאה הנהלת המכס פירוש לפרט 0107 שבצו. נקבע בו "סוכריות פז המיובאות בתוך מיכל פלסטי או באריזה המכילה אחת או יותר חפיסות סוכריות ומיכל פלסטי ריק, סיווגן ביחד עם המיכל בפרט 0107". לפי זה, דין אחד לסוכריות ולמיכלים הריקים והם חבי מס. החברה, שכאמור שחררה את המשלוח כשבוע לאחר הוצאת הפירוש, שילמה את המס כפי שהגיע לפני הוצאת הפירוש.

הנציבות הטעימה בפני הנהלת המכס, שהפירוש, ככל שהוא מתייחס למיכלים הריקים, מנוגד להוראות החוק והצו. לפי סעיפים 1 ו-3 לחוק מס קנייה, מוטל המט רק על טובין, ששר האוצר קבע אותם בצו כטובין חבי מס. מכאן שטובין שלא פורטו בצו פטורים הם. סעיף (ח) לתוספת לצו תעריף מס קנייה קובע: "תיק, נרתיק, קופסה או כלי קיבול אחר המכילים בתוכם

טובין, אם הם נארזים כרגיל בהם, יסווגו כסיווג הטובין". לפי הסעיף שבתוספת, יסווגו אפוא מיכלים ובהם סוכריות כסיווג הסוכריות ויהיו חייבים במס כמוהם. לעומת זאת, מיכל ללא סוכריות פטור, בהעדר כל הוראת חיקוק מחייבת. אין הפירוש של שלטונות המס יכול להוציא את הדברים ממשוטים. אם סבורה הייתה הנהלת המכס, שהמצב החוקי הקיים אינו רצוי, הרי לא הייתה הוצאת הפירוש הדרך הנאותה לשנותו.

הנציבות גם הטעימה בפני הנהלת המכס, שאף אילו היה הפירוש בדין יסודו, הרי במקרה דנן לא היה מקום לדרישה לתשלום המס. סעיף 3 לחוק מטיט עקיפים קובע לעניין מס ששולם בחסר, כי הנישום לא יהא חייב בתשלמו, אם הוכח להנחת דעתו של המנהל כי נתקיימו התנאים דלהלן: (1) החסר לא נבע מדיעה לא נכונה שמסר הנישום; (2) הנישום לא ידע ובנסיבות העניין לא צריך היה לדעת על קיומו של החסר; (3) הנישום מכר את הטובין כתום לב לפני דרישת תשלום החסר במחיר שלא נכלל בו אותו חסר.

שלטונות המכס שוכנעו בזמנו, כי נתקיימו התנאים 1 ו-3, אולם לדעתם לא נתקיים תנאי 2, הואיל ולדעתם היה סוכן המכס של החברה צריך לדעת על החסר נוכח הפירוש שהוצא, לפני ששחררו הטובין. בירור הנציבות העלה, כי פירוש לצו מס קנייה מובא בפועל לידיעת הנוגעים בדבר, בכלל זה סוכני המכס, לכל המוקדם כשבועיים לאחר הוצאתו. לפי זה, כששחררה החברה מהמכס את המשלוח שבגיננו חוייבה בגרעון מס, עדיין לא הגיע הפירוש לידיעת סוכן המכס של החברה; לא היה איפוא מקום לקבוע, שלא מולא גם התנאי 2 לסעיף ועל שלטונות המכס היה להימנע מלגבות את החסר שהתהווה לדעתם. הנהלת המכס קיבלה את עמדת הנציבות: הפירוש בוטל ואף בוטלה הדרישה לתשלום המס.

2. טיפול בלתי תקין ובלתי סביר בעניינו של עוסק

המתלונן, סוחר במוצרי חשמל, שאותם הוא מוכר באשראי לטווח ארוך, פנה לנציבות בפברואר 1980 וקבל על התנכלויות מצד משרד מס ערך מוסף (מע"מ) כלפיו, וזאת על רקע חילוקי דיעות בינו לבין שלטונות המס בדבר שיטת

הדיווח על עסקאותיו ומועד החיוב במס. גם לאחר פסק דין שניתן על ידי בית המשפט המחוזי בערעור שהגיש, אשר קבע בדבר מועד החיוב במס, לא רק שלא הוסדר עניינו במשרדי מע"מ אלא היחס כלפיו עוד הורף: לא נענו לבקשותיו החוזרות להסדרת חשבונו כמתחייב מפסיקת בית המשפט; נמשכו העיכובים בהחזרי מס המגיעים לו; עוקל חשבונו בבנק; והוטלו עליו קנסות פיגורים שלא בצדק.

בירור שערכה הנציבות בעניין העלה כדלהלן:

מאז הופעל מס ערך מוסף, נהג המתלונן לדווח על עסקאותיו לפי שיטת המזומנים - לאמור בכל דו"ח תקופתי הוא דיווח ושילם מס על התשלומים שקיבל מהלקוחות בתקופת הדו"ח על חשבון תמורת הטובין שמכר.

בביקורת ספרים שנערכה אצל המתלונן בחודשים יוני ויולי 1977 הפנו שלטונות המס את תשומת לבו, כי השיטה, שלפיה הוא מדווח על עסקאותיו, איננה תואמת את הוראות החוק, כיוון שלפי סעיף 22 לחוק מע"מ, במכר טובין חל החיוב במס כבר עם מסירת הטובין לקונה; לפי זה יש לכלול בדו"ח על כל תקופה את המחיר הכולל של הטובין שנמכרו בה, גם אם אותו מחיר או חלקו משולם לאחריה - בתשלומים לשיעורין לזמן ארוך.

לעומת זאת, טען המתלונן, כי בעסק כשלו ייגרמו לו בשיטת דיווח כנדרש על ידי שלטונות מע"מ הפסדים כבדים, הואיל ולמעשה הוא נדרש לשלם מראש את מלוא המס על עסקאות, אשר את מחירן או את חלקו הגדול הוא יקבל רק זמן רב לאחר מכן. המתלונן ביקש להביא טיעוניו בפני גורם מוסמך בהנהלת מע"מ - בקשה שנרשמה בדו"ח הביקורת של שלטונות המס, והובטח לו למלא את מבוקשו, אך הדבר לא יצא לפועל.

יודגש כי להוציא חילוקי הדיעות על שיטת הדיווח נקבע בביקורת האמורה, כי הספרים מנוהלים בדייקנות והתקבולים תואמים את הדו"חות שהגיש.

המתלונן הגיש לשלטונות המס השגה על חיובו במס והשגתו נדחתה. בסוף 1977 ערער המתלונן על כך בפני בית המשפט המחוזי. בינתיים המשיך לדווח לפי שיטת המזומנים.

בפברואר 1978 הותקנה תקנה 7 (א) (4) לתקנות מע"מ, תשל"ו-1976, אשר בה נקבע, כי בעסקאות של מתן אשראי בכל דרך שהיא יחול החיוב במס עם קבלת התמורה ועל הסכום שנתקבל.

עמדת שלטונות המס לא שונתה גם בעקבות התקנת התקנה, כאשר טענו, כי תקנה זו חלה אך ורק על עסקאות של מתן כספים באשראי ולא על מכירת טובין בהקפה.

בפסק דינו שניתן בינואר 1979 קבע בית המשפט, כי התקנה חלה על כל סוגי עסקאות באשראי - כולל מכירת טובין. על כן עד להתקנת התקנה חל החיוב במס עם מסירת הטובין, בעוד שממועד פרסום התקנה מפברואר 1978 ואילך, מועד החיוב במס הוא עם קבלת התמורה ועל הסכום שנתקבל.

המתלונן, שכפי שצויין, המשיך - אף לפני מתן פסק הדין - לדרווח לפי שיטת המזומנים לגבי התקופה שקדמה לתקנה, לא שילם את הסכום השנוי במחלוקת בהסתמכו על הוראת סעיף 91 לחוק הקובע "הוגשו השגה או ערעור רשאי המשיג או המערער שלא לשלם את המס השנוי במחלוקת". מכוח אותו טעיה היה איפוא על שלטונות מע"מ להקפיא את החוב שדרשו מהמתלונן; אולם הם לא עשו כן אלא עיכבו בגין חוב זה את כל החזרי המס שתבע המתלונן, מאז נערכה אצלו הביקורת בשנת 1977.

בדצמבר 1978 - זמן קצר לפני מתן פסק הדין - ערכו שלטונות מע"מ ביקורת נוספת אצל המתלונן, שבמהלכה נבדקו רישומיו לתקופה שמיוני 1977 ועד פברואר 1978, מועד פרסום התקנה. הם הסבירו לנציבות, כי הסיבה לכך הייתה, שרצו לוודא באלו סכומים עתיד המתלונן להיות חייב, כי שיערו שהחלטת בית המשפט תהיה לטובתם.

לדעת הנציבות, כהתחשב בממצאי הביקורת הקודמת, אשר לפיהם המתלונן מקפיד על רישום מדויק של עסקאותיו, ניתן היה להסתפק בבוא העת בהצהרתו. שלטונות המס לא הסבירו את הצורך בעריכת ביקורת בהיות העניין העקרוני עדיין נדון בבית המשפט.

סעיף 90 לחוק קובע: "המס המגיע על פי קביעת מס על פי שומה או לפי תיקונה ישולם תוך חודש מיום שהומצאה לחייב במס הודעה עליהם; הוא הדין לגבי יתרת מס כתוצאה מהחלטה בהשגה או בערעור". במקרה דנן לא נשלחה למתלונן כל הודעה לאחר פסק הדין בערעור. אולם המתלונן עצמו - שישה ימים בלבד לאחר נתינת פסק הדין בינואר 1979 - תיקן את כל דו"חותיו לתקופה שלפני פברואר 1978 ברוח החלטת בית המשפט. הוא שלח לשלטונות המס את דו"חותיו המתוקנים בצירוף מכתב, שבו ביקש להסדיר את החשבונות

ההדריים ולתת לו חשבון מפורט שיכלול את כל החיובים והזיכויים. יצויין כי הוטלו קנסות וריבית על הפרשי המס, בהם היה חייב, בסכומים שלא היו ידועים לו; מאידך היה זכאי להחזרי מס, שכאמור עוכבו לו מאז שנת 1977. אולם המתלונן, למרות פניותיו החוזרות ונשנות לא נענה עד לאוקטובר 1979. באותו חודש שלח משרד מע"מ למתלונן צילום מ"מצב החשבון" שלו, המראה יתרת חובה של כ-140,000 ל"י, בכלל זה קנסות בסך 72,000 ל"י. מסמך זה הוא תדפיס של דף מהמחשב הכולל ציוני קוד וסימנים אחרים שלא בקלות מובנים לאזרח. עברו איפוא תשעה חודשים, עד שהומצא למתלונן צילום חשבון שלא היה ברור די צרכו, ולפי טענת המתלונן עוד הגיעו לו החזרי מס בסכומים לא מבוטלים. מיד לאחר קבלת "מצב החשבון" כתב המתלונן למשרד מע"מ, שאין באפשרותו לפענח את צפונותיו. הוא חזר וביקש פירוט מלא ומובן של חשבון החיובים והזיכויים בהוסיפו שתוך שלושה ימים מקבלתו ישלם כל יתרה שלחובתו, אם תהיה. המשרד לא השיג על מכתבו אלא הטיל עיקול על כספי המתלונן בבנק בסכום של כ-140,000 ל"י כנקוב ב"מצב החשבון" דלעיל.

העיקול, שבוטל לאחר מכן, לא די שבנסיבות העניין לא היה מקום להטלתו, אלא "מצב החשבון", שבהסתמך עליו הוטל העיקול, לא הראה נכונה את היתרה: מצד אחד כלל החשבון חיובים לא נכונים, ומצד אחר נשמטו הימנו זיכויים בתוספת ריבית על החזרי מס שעוכבו. לפי חישוב נכון למועד הטלת העיקול לא הייתה כל יתרה לחובת המתלונן; להיפך, הייתה לזכותו יתרה בסך שלמעלה מ-20,000 ל"י; לאחר ניכוי הקנסות בסך כ-70,000 ל"י שלא היה להם מקום הגיע לו החזר בסך 90,000 ל"י. הנהלת המשרד המחוזי הסבירה לנציבות כי הליכי העיקול התנהלו בנפרד וללא קשר להתכתבות עם המתלונן אודות מצב חשבונו. רק לאחר טדרת התכתבויות נוספת נקבע לבסוף סכום היתרה שעמד לזכות המתלונן; ואף זה לא הוחזר לו אלא רק בעקבות בירור הנציבות לקראת סוף שנת 1980 - באיחור של עוד שנה.

יצויין שביוני 1980 קיבל המתלונן מכתב משלטונות מע"מ, אשר בו נאמר, כי בתקופה 1976 ועד פברואר 1978 הגיש דו"חות לא נכונים, כיוון שלא דיווח על עסקאותיו לפי מועד מסירת הטובין, דבר המהווה, לדברי המשרד, עבירה על פי חוק מע"מ. המתלונן הוזהר, כי בעתיד יינקטו נגדו צעדים חמורים, אם יעבור על הוראות החוק.

הנציבות מצאה, שהמכתב נשלח למתלונן על ידי מחלקת החקירות והתפישות שבאגף המכס במסגרת הליכים פליליים, שנפתחו נגד המתלונן ב-1977, על סמך הביקורת, שערכו אצלו שלטונות המס באותה שנה, בטרם הותקנה תקנה 7; לטענת אגף המכס, בגלל הברורים המשפטיים וערעורו של המתלונן, נדחה המשך הטיפול בתיק עד 1980. לא הוסבר לנציבות, מדוע כשנה לאחר פסק הדין שקבע כזכור, שתקנה 7 חלה על עסק כשל המתלונן, נשלחה אזהרה לגבי מעשה, שבמועד משלוח האזהרה לא היווה עוד עבירה.

הנציבות הצביעה בפני הנהלת המכס על מכלול הליקויים שנתגלו בטיפול שלטונות מע"מ בעניינו של המתלונן, והעמידה את ההנהלה על חומרת המקרה. כן קבעה הנציבות שבנסיבות אלה יש לבטל את החיוב בקנסות.

בעקבות זאת, קיים מנהל המכס ברורים פנימיים להפקת לקחים כדי למנוע הישנות מקרים מסוג זה. הממונה האזורי נפגש עם המתלונן, הודה במשגים שנעשו בטיפול בעניינו והתנצל בפניו. הקנסות בסך כ-70,000 ל"י בוטלו; ושולם למתלונן החזר כולל בסך כ-90,000 ל"י.

לנוכח ממצאי הברור, המעלים חשד שנעברה עבירה משמעתית, הביא הנציב, בהתאם לסעיף 43 (ד) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

3. שירות עו"ד שניתן בחו"ל מבחינת החבות במס ערך מוסף

המתלונן התקשר עם עו"ד ישראלי בקשר לתביעתו לקבלת רנטה מהביטוח הסוציאלי בגרמניה. בגמר טיפולו הגיש לו עורך הדין חשבונית, שכללה מס ערך מוסף בסכום השווה ל-204 מ"ג. המתלונן שילם כנדרש. לאחר מכן נודע לו, כי על פי חוק מס ערך מוסף, אינו חל מס על השירות שניתן בחו"ל. עורך הדין נפטר; על כן פנה המתלונן ישירות לשלטונות המס בדבר החזר. הנהלת המכס דחתה את הבקשה. המתלונן פנה אל נציבות התלונות. סעיף 30 לחוק מס ערך מוסף מונה עסקאות, שהמס עליהן יהיה בשיעור אפס, בכלל זה מתן שירות בחו"ל בידי עוסק שמקום עיסוקו העיקרי הוא בישראל. לצורך יישומו של הסעיף יש, לדעת הנהלת המכס, לעמוד עובדתית על כל

עסקה ועסקה מבחינת מהותו והיקפו של השירות שניתן. במקרה דנן גרס המכס, כי מהצורך לבדוק, אם במהלך הטיפול אכן ייצג עורך הדין את המתלונן בפני גורם בחו"ל, ובהתכתבות עם גורמי חוץ לא סגי. כיוון שעורך הדין נפטר, הרי שמתעורר קושי לברר, מה בדיוק נעשה. זאת ועוד. אף כי בפועל נשא המתלונן בתשלום המס, חבות המס היא לא עליו אלא על נותן השירות, עורך הדין, ואפילו יש מקום להחזר, אין המתלונן מבחינה חוקית זכאי לו.

לאחר שבמהלך הברור נדונו בין הנציבות לבין שלטונות מע"מ הדרכים להפעלת הסעיף דלעיל, הביעה הנציבות דעתה, כי בשל הנסיבות, מהותו והיקפו של השירות, שניתן על ידי עורך הדין, די להם אם יוכיחו בתצהיר שיוגש על ידי המתלונן. שלטונות המכס הסכימו לכך. הנציבות ביקשה מהמתלונן תצהיר, שבו יפרט את פעולותיו של עורך הדין לקידום עניינו. המתלונן עשה כנדרש. מתוך התצהיר על נספחיו נתברר, שלשם השגת עצם האישור על הרנטה והקדמת מועד התשלום עקב מצב בריאות ירוד של המתלונן, היה על עורך הדין לייצג אישית את המתלונן בפני רשויות הביטוח בגרמניה.

ואשר להחזר הסכום ישירות למתלונן, הייתה דעתו של הנציב, כי כשיים לב למצב הדברים שהתהווה ובהתחשב בכלל נסיבות הענין, אין סיבה לסירוב. הקובע הוא, שעל השירות שניתן חל סעיף 30, ולא היה מקום לשלם את המס ולחייב בו את המתלונן.

הנהלת המכס הודיעה, שעל פי הצעת הנציב החזירה למתלונן את סכום המס, לפי שער המ"ג ביום ההחזר.

4. חישובי גימלה של עובד שעבר לשירות המדינה

המתלונן, שעבד בסוכנות היהודית לארץ ישראל, הועבר ב-1.11.1968 עם עובדים אחרים, על פי הסכם בין המדינה לסוכנות, אל המשרד לקליטת העלייה, ובכך הפך להיות עובד מדינה. בסוף ינואר 1977 פרש לגימלאות. הקיצבה שאושרה לו הייתה בשיעור 62% ממשכורתו. עם פרישתו ביקש מנציבות שירות המדינה, כי שיעור קיצבתו יוגדל, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בתקשי"ר

(תקנות שירות), עקב אות "עלה" (עיסור לוחמי המדינה), פעילות ציונית בחו"ל ועוד, כך שהקיצבה תהיה בשיעור מירבי של 70%. בקשתו נדחתה. המתלונן פנה לנציבות תלונות הציבור.

עמדתה של נציבות שירות המדינה הייתה, כי אין המתלונן זכאי להגדלה נוכח הוראות נסמן 85.142 לתקשי"ר. הנסמן, כפי שהיה בשעתו, קבע: "אם קיצבתו של עובד משולמת משני מקורות, על פי הסכם בין הממשלה ובין מוסד ציבורי... יומלץ על ההגדלה בהתאם למדדים המפורטים להלן, בשיעור היחס של שנות שירותו במדינה לעומת שנות עבודתו במקום עבודתו האחר. השיעור של שתי הקיצבאות לא יעלה על הקיצבה המוגדלת שהעובד היה מקבל על-פי הנדדים, אילו כל שנות עבודתו (במוסד ובמדינה) היו בשירות המדינה בלבד". לוא עבד המתלונן במשך כל שנות שירותו במדינה בלבד, לא היה זכאי אלא לשיעור קיצבה של $61\frac{1}{4}\%$, ככלל זה ההגדלה שלפי הקריטריונים. כיוון שלמתלונן אושרה כבר ממילא קיצבה בשיעור של 62%, גרסה נציבות שירות המדינה, בהתאם לסיפא של הנסמן האמור, שאין הוא זכאי להגדלה נוספת.

נציבות תלונות הציבור הפנתה את תשומת לב נציבות השירות לכך, כי המתלונן הועבר אל שירות המדינה בעקבות העברת חלק מהתפקידים, שהיו מרוכזים בידי הסוכנות - העברה שהוצאה לפועל על פי הסכם מיוחד מיום 2.2.1969 בין הממשלה לבין הסוכנות. בהתאם לאותו הסכם התחייבה המדינה לשלם למתלונן, וליתר העובדים המועברים, קיצבה מאוצר המדינה בגין תקופת השירות הכוללת - בסוכנות היהודית ובמשרד לקליטת העלייה, ואילו הסוכנות התחייבה להחזיר לאוצר המדינה את הקיצבה המשולמת לעובד בגין תקופת השירות במסגרתה. ההתחשבות שבין הממשלה לבין הסוכנות להבטחת הקיצבה המאוחדת לעובד הפורש, שחל לגביו ההסכם המיוחד, אין בה כדי לעשות את הקיצבה ל"קיצבה המשולמת משני מקורות" במובן נסמן 85.142 לתקשי"ר.

על כן זכאי המתלונן - כמו כל יתר העובדים שהועברו על פי ההסכם המיוחד - לכך, כי בקשתו להגדלת שיעור קיצבתו תידון בהתאם לקריטריונים שבתקשי"ר, בלא שהדיון יושפע מהעניין של קבלת קיצבה משני מקורות - הגבולה שאין לה יישום לגבי קבוצת עובדים זו.

נציבות שירות המדינה הודיעה, כי בינתיים הוחלט על ידי ועדת הגימלאות שבנציבות השירות לבטל את הסיפא של הנסמן 85.142 לתקשי"ר בדבר תקרת

שיעור שתי הקיצבאות, שהעובד זכאי לקבל משני מקורות. לפיכך הוגדל שיעור קיצבתו של המתלונן ב- 5% בהתאם ליחס שבין תקופת שירותו במדינה לתקופת שירותו בסוכנות, על פי הרישא של הנסמן האמור.

נציבות ההלוונות שוב הדגישה, כי אין המדובר כלל בקיצבה המשולמת משני מקורות, בשל קיום ההסכם המיוחד כמתואר. בנסיבות אלו זכאי המתלונן לקבלת תוספת קיצבה לפי הקריטריונים דלעיל בהתחשב בנתוניו האישיים. לבסוף נוכחה בכך גם נציבות שירות המדינה. שיעור קיצבתו של המתלונן הוגדל ל-70% למפרע ממועד פרישתו לגימלאות, ושולמו לו כל ההפרשים.

משרד הביטחון

5. שמירת ערך התגמול על פי תקנות טיפול רפואי

המתלונן נפצע ב"מבצע ליטני" ב-1978 בשרתו כחייל מילואים. הוא היה בטיפול רפואי זמן ממושך, ובאותה תקופה נבצר ממנו לשוב לעבודתו הרגילה כשכיר במפעל. משרד הבטחון מכיר בו כנכה צה"ל ומשלם לו תגמולים בהתאם. עבור התקופה, שניטלה ממנו האפשרות לעבוד, זכאי היה, על פי תקנות הנכים (טיפול רפואי), תשי"ד-1954, לתגמול. בהתאם לתקנות, חישוב תגמול זה לגבי נכה שכיר נעשה על פי סכום ההכנסה החודשית הממוצעת של תקופת שלושת החדשים שקדמה ליום הקובע - יום הגיוס לשירות הצבאי שבו אירעה החבלה או מועד ההיזקקות לטיפול הרפואי. המתלונן סבור היה, שאגף השיקום שבמשרד הבטחון לא חישב את התגמול המשולם לו על פי אותו עקרון ועל כן פנה לנציבות.

ראש אגף השיקום הודיע לנציבות, שהתגמול למתלונן שולם על פי הקבוע בתקנות האמורות ועל כן אין לתלונה על מה לסמוך. יתירה מזו, המתלונן היה תקופה ממושכת בטיפול רפואי, שבה לא היה מסוגל לעבוד, וקיבל עבור כל אותה תקופה תגמול על פי הממוצע של שכרו בשלושת החדשים שלפני גיוסו; באוקטובר 1979 הוחלט, עקב שחיקת השכר במשק - כחריג - לחזור ולערוך חישוב התגמול למתלונן לתקופה שמ-1.4.79 בהתאם להערכה, מה הייתה משכורתו של המתלונן לחודשים ינואר-מארס 1979, אלמלא נפצע והיה ממשיך בעבודה. למתלונן שולמו ההפרשים.

בעקבות זאת העלתה הנציבות בפני ראש אגף השיקום את הבעייה הכללית של אופן קביעת התגמול לפי תקנות טיפול רפואי. בתקנות אין התייחסות לאופן חישוב התגמול במקרה שאדם מקבל תגמול תקופה ממושכת. התגמול, כפי שצוין, נקבע על פי הממוצע של שלוש המשכורות מלפני המועד הקובע דאז, ובינתיים, לוא המשיך האדם לעבוד, הייתה משכורתו גדלה לפחות בתוספות היוקר המשולמות במשק. לא ייתכן אפוא, שהתגמול ישולם ללא שינוי.

ראש אגף השיקום הודיע לנציבות, שיש מודעות לכך כי התגמול לפי תקנות טיפול רפואי, המשולם במשך תקופה ארוכה, נשחק כתנאים השוררים במשק, לפיכך הוקמה ועדה, שעם חבריה נמנים נציג ארגון הנכים, וחשב התגמולים, כדי להתאים את התגמול לשיעור הריאלי. הוועדה תדון בכל מקרה, שנה מקבל את התגמול האמור לתקופה שלמעלה משנה ותעדכן את שיעורו. בחישוביה תתבסס הוועדה על תוספות היוקר במשק ועל הסכמי השכר הכסיסיים. אגף השיקום הבהיר, כי קביעת תקופה של לפחות שנה עד להבאת המקרה לטיפול הוועדה מגמתה לשמש גורם מדרבן לנכה - עד כמה שזה תלוי בו - לשוב מהר ככל האפשר לעבודתו. הנציבות הטעימה, שעם כל ההכנה לשיקולים, שהניעו את אגף השיקום לקבוע תקופה זו, אין להתעלם מכך, שבשל המצב האינפלציוני משולמת לשכירים תוספת יוקר כמה פעמים בשנה, דבר המחייב את קיצור התקופה. מה גם שאין מקום להשתמש באמצעי של עדכון ערך התגמול המתחייב בעת אינפלציה כגורם מדרבן.

ראש אגף השיקום השיב לנציבות, שהוא מקבל את ההערה והורה לעדכן את שיעור התגמול אחת לשישה חדשים.

6. גימלה שלא כללה תוספות בגין שירות בטחוני

המתלונן פרש משירות ממושך בצבא הקבע לגימלאות בפברואר 1962. בשנת 1978 נודע לו, כי נפלה טעות בקביעת הגימלה, כיוון שתוספת, שהיה זכאי לה בגין שירות בטחוני במסגרת צבא הקבע, לא הובאה בחשבון. בסמוך לאחר מכן פנה אל הממונה על הגימלאות בצה"ל לתיקון הטעות למפרע ממועד יציאתו לגימלאות. הממונה הודיע לו, שאכן זכאי הוא לתוספת וגימלתו תשולם בהתאם; אשר להפרשים בגין העבר, ניתן לשלם לו רק בעד ארבעה חודשים שקדמו לפנייתו בנדון - ולא מאז הפרישה, כפי שביקש המתלונן.

הממונה על הגימלאות הבהיר בפני הנציבות, כי בפניית המתלונן לתיקון גימלתו הוא רואה תביעה חדשה, ובשל כך מנוע הממונה - בהתאם לסעיף 41 לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות), תשי"ד-1954 - מלשלם למתלונן הפרשים שמעבר לארבעה חודשים. סעיף 41 קובע, כי "לא תשולם קיצבה בעד תקופה העולה על 4 חודשים שלפני הגשת הבקשה לקיצבה ואולם

הממונה רשאי להאריכה לתקופה שאינה עולה על שנתיים, אם האיחור בהגשת הבקשה חל מסיבות שלדעת הממונה מצדיקות הארכה זו". עוד הטעים הממונה, שהשירות המיוחד, שזיכה את המתלונן בתוספת, לא היה ידוע לו, כי בתביעה המקורית לגימלה בסמוך לפרישתו לא ציין המתלונן דבר זה.

בירור הנציבות העלה, כי התפקיד המיוחד היה סודי, וזה מנע מן המתלונן לציין בטופס הבקשה, שהיה בלתי מסווג, את פרטי השירות. בעת מילוי הטופס גם לא ידע, כי שירותו המיוחד מקנה לו זכויות נוספות לעניין הגימלה; עובדה זו נודעה לו, כפי שצויין, רק באקראי ב-1978.

הנציבות הצביעה בפני משרד הבטחון, שאפילו בהתאם לסעיף יש אפשרות, בהתקיים נסיבות מיוחדות, לתשלום הפרשים למפרע למשך שנתיים. יתירה מזו לדעת הנציבות אין הסעיף כלל ישים במקרה דנן. אין המדובר בבקשה חדשה לקיצבה או לתוספת קיצבה אלא בתיקון, תוך הבהרת פרט, שמפאת סודיותו לא בא בשעתו לכלל ביטוי במפורש בטופס הבקשה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. יש להחיל על מקרה זה את הכלל "טעות - לעולם חוזר". אין לצפות מכל חייל, שידע את כל זכויותיו על בוריין ויבקש ייעוץ מפרקליט. הוצבע כי יש לתקן את גימלת המתלונן למפרע מ-1962.

בעקבות זאת הודיע הממונה על הגימלאות לנציבות באפריל 1980 על החלטתו לשלם למתלונן, בהתאם לסעיף 41 לחוק, הפרשים עבור השנתיים, שקדמו לפנייתו בדבר תיקון הגימלה, בהתאם לגישתו, שהסעיף ישים במקרה זה. עם זאת, נערך במשרד הבטחון דיון נוסף בדבר תיקון הגימלה מאז 1962. בנובמבר 1980 הודיע הממונה לנציבות, כי הוועדה שדנה בעניין החליטה, בשים לב לנסיבות, לשלם למתלונן הפרשים בגין כל התקופה שמאז פרישתו.

משרד הבריאות

7. הדרכה יעילה לנושאי קוצבי לב

המתלונן נזקק לקוצב לב, שהושתל בו על ידי קרדיולוג שבאחד מבתי החולים בירושלים. עם שחרורו מבית החולים נמסרה למתלונן תעודה, המאשרת את דבר ההשתלה והמציינת, שבמקרה חירום עליו לפנות אל הקרדיולוג. בנובמבר 1979 התהוותה דלקת באיזור ההשתלה, ורופאת המשפחה הפנתה את המתלונן אל הקרדיולוג במרפאת הלב שבבית החולים. אולם פקידי המרפאה סירבו לאפשר לו להיבדק על ידי הקרדיולוג לאלתר, מחוץ לתור. בדלית ברירה פנה לבית חולים אחר. הוא הביא את העניין לידיעת משרד הבריאות, אך התשובה לא סיפקה אותו. הוא פנה בתלונה אל הנציבות.

מאחר שבית החולים אינו נמנה עם הגופים שלפי החוק ניתן להגיש עליהם תלונה, פנתה הנציבות של משרד הבריאות. הממונה על פניות הציבור במשרד הודיע לנציבות, שבמקרה הנדון חברו יחד משגים מספר: רופאת המשפחה לא צריכה הייתה להפנות את המתלונן אל מרפאת הלב, כי אם אל חדר המיון של בית החולים; המתלונן, לאחר שהושב ריקם על ידי פקידי המרפאה, צריך היה לחזור אל רופאת המשפחה ולמסור לה על כך, והיא מן הסתם הייתה מוצאת פתרון וקרוב לוודאי מפנה אותו אל חדר המיון; מחדלם של פקידי המרפאה היה בכך, שלא הפנו את המתלונן לאלתר אל חדר המיון. הקרדיולוג, שהשתיל במתלונן את קוצב הלב, אישר מצדו, שכמרפאות הלב שבבתי החולים בכלל נקוטה השיטה של קביעת תור; מי שבכל זאת זקוק לטיפול דחוף, פונה לחדר המיון בבית חולים. עוד העלה הכירורג, שבית החולים, שאליו פנה המתלונן, לאחר שלא ניתן לו להיבדק על ידי הקרדיולוג דלעיל, התקשר עם האחרון וסוכם ביניהם בדבר הטיפול שיינתן לחולה.

הנציב הצביע בפני משרד הבריאות, שניתן להכין את מכונתו של מי שהושתל בו קוצב לב כאשר בשעת חירום מוצא הוא את הדרך אל הקרדיולוג חסומה בפניו,

כיוון שבהתאם לנהלי העבודה בבתי החולים, קרדיולוג מקבל חולה רק על פי תור שנקבע מראש; ומאידך לא צוין בתעודה אל מי יש לפנות כדי להתקבל לאלתר, מחוץ לתור. לשם מניעת הישנותם של מקרים מסוג זה, על המשרד לשקוד על כך, כי בבתי החולים הכלליים בארץ יונהג טופס תעודה אחיד, אשר בו ייאמר, שעל מי שהושלל בו קוצב לב לפנות במקרה חירום אל חדר המיון של בית חולים הקרוב ביותר. עוד יש לאזכר בתעודה את מספר התיק הרפואי, שממנו יוכל רופא המיון לעמוד במקרה הצורך על נתונים בנוגע לטיפול קודם בחולה. במקביל יש מקום גם לתת הדרכה בהתאם לצוותי מרפאות הלב שבבתי החולים.

משרד הבריאות עיבד טופס ובו גם משבצת לציון המספר, שבו מזוהה החולה במכון הלב - טופס העונה על המלצת הנציבות. המשרד פנה אל כל מכוני הלב, בבקשה להנהיג את הטופס.

8. גמול תפקיד שמכוח הסכם כיבוצי

המתלוננת היא עובדת מדינה, המועסקת מאז 1.9.74 בתפקיד עובדת קהילתית מחוזית באחת מן התחנות לבריאות הנפש של משרד הבריאות. ב-22.1.79 נחתם בין נציבות שירות המדינה לבין נציגות העובדים הסוציאליים (עו"ס) הסכם כיבוצי, אשר לפיו סוכם על הענקת גמול תפקיד בשיעור של 5% מן השכר החודשי המשולב המשולם לעובד. למתלוננת משום-מה לא שולם הגמול. היא פנתה כמה פעמים לממונים עליה בקשר לאי-התשלום ונאמר לה שהעיכוב הוא במשרד הראשי. משנוכחה שאין מצד המשרד נכונות לשלם לה את התוספת, פנתה בסוף 1979 לנציבות תלונות הציבור.

מנהל המחלקה לכוח אדם במשרד הבריאות הודיע לנציבות התלונות, שניתנה הוראה לתשלום הגמול החודשי וההפרשים מאז כניסת ההסכם לתוקפו. אולם המתלוננת לא קיבלה את התשלום אלא לקראת סוף יוני 1980.

אשר לשאלה של מתן פיצוי על ההשהייה המרובה, הודיע המשרד לנציבות, כי זכאותה של המתלוננת לגמול לא הייתה נקייה מספקות, כיוון שבתקן המשרות של התחנה לבריאות הנפש משובץ תפקידה בדירוג עובדי המח"ר (מדעי החברה והרוח). רק לאחר שהעניין הובא בפני הגורמים המרכזיים, הקובעים את

תנאי השכר במשרד ובנציבות שירות המדינה, הוחלט, כי בשל כך אין להפלות לרעה את המתלוננת. מאחר שהעיתובים בתשלום היו תוצאה מבירורים הכרחיים, אין לדעת המשרד, מקום לפיצוי.

נציבות התלונות לא קיבלה עמדה זו. סעיף 20 להסכם קובע, כי לגמול תפקיד זכאים עובדים סוציאליים, הממלאים תפקידים כמפורט בו, ובכללם עובד קהילתי. כפי שהעלה הבירור, המתלוננת לא רק ממלאת תפקיד של עובדת קהילתית אלא גם יש לה הכישורים של עו"ס והיא מדורגת בדירוג זה, מאז מונתה לתפקיד דלעיל ב-1974. מכוח עובדות אלו לא היה מלכתחילה מקום לפקפוקים בדבר זכאותה על פי ההסכם לגמול תפקיד.

הנציב קבע איפוא שהתלונה מוצדקת והצביע בפני המשרד, שיש לשלם למתלוננת הפרשי הצמדה לתקופה החל במאי 1979 - המועד שבו, לפי ההסכם, אמורים היו להיות משולמים לכל המאוחר הפרשי השכר לעו"ס - ועד ליום התשלום בפועל.

9. ליקויים במתן אישור על בחינות בגרות

המתלוננת ניגשה בסוף שנת הלימודים התשל"ט לבחינות בגרות. לקראת שנת הלימודים התשמ"א (1980/81) נרשמה באוניברסיטה בחוג למזרח התיכון ומדעי המדינה. האוניברסיטה הודיעה לה, כי מאחר שלא צירפה לבקשה תעודת בגרות או אישור על זכאות לתעודה, ההרשמה תהיה על תנאי. ביולי 1980 פנתה לשר החינוך והתרבות וביקשה התערבותו לשם קבלת אישור ציוני בחינות הבגרות. במקביל פנתה לנציבות.

בעקבות פניית המתלוננת שלח המשרד לבית הספר, שבו סיימה לימודיה, אישור על זכאותה לתעודת בגרות. בספטמבר 1980 טענה המתלוננת בפני הנציבות, כי באישור לא הוזכר, שנבחנה במקצוע ספרות, אף כי בפועל היה כן. צוין בו - בהערך מקצוע זה - שעמדה בבחינות בהיקף של 19 יחידות. לטענתה, כדי להתקבל לאוניברסיטה לחוג שבו נרשמה, על תלמיד להיבחן ולעמוד לפחות בעשרים יחידות; עמידה בבחינה בספרות הייתה מזכה אותה בשלוש יחידות נוספות על ה-19.

בית הספר ביקש את תיקון האישור. על פניית הנציבות השיב המשרד, כי הדבר נעשה ב-19.9.80; אך צוין, שהמתלוננת נבחנה בספרות ברמה של שתי יחידות בלבד, ולא שלוש, כפי שטענה היא, הנציבות הטעימה, כי מאחר שעם הוצאת האישור נשמט הימנו בכלל כל נתון על מקצוע הספרות ועתה נתעוררו חילוקי דיעות על מספר היחידות שבו, הרי שהדבר מחייב בדיקה. מחלקת הבחינות מצאה, כי על פי סמל השאלון ובהתאם לדו"ח בית הספר אמורה הייתה המתלוננת להיבחן במתכונת של שלוש יחידות, ואילו על פי דו"ח המעריכים נבחנה בשתי יחידות בלבד. הנציבות עמדה על כך, שיש לבדוק גם את מחברת הבחינה עצמה, אולם זו אבדה. בנסיבות אלו החליטה המחלקה לתת למתלוננת ליהנות מן הספק ולהוציא לה אישור חדש על עמידה בבחינות הבגרות בהיקף של 22 יחידות.

הנציבות הודיעה למשרד החינוך והתכנון, שהיא רואה את השתלשלות הדברים במקרה זה כלקוויה ואין זו התלונה היחידה בנושא. הוצבע על הצורך לנקוט צעדים למניעת הישנותן של תקלות דומות*.

10. מניעת השתתפות בבחינות הבגרות בשל חוב

תלמיד בית ספר תיכון התלונן ב-26.6.81 בנציבות על כך, שהמנהל אסר את המשך השתתפותו בבחינות הבגרות - קיץ התשמ"א בשל חוב שהוא חב לבית הספר. בינתיים לא ניתן לו להשתתף באחת מהבחינות, והוא ביקש את התערבות הנציבות הדחופה, כדי שיהיה עוד הסיפק בידו להשתתף בבחינות הנוותרות. לאחר שהנציבות וידאה את נכונות טענתו של המתלונן, שלחה מברק למנהל בית הספר, שיתן למתלונן לגשת לבחינות לאלתר, ואכן השתתף המתלונן בבחינות הנוותרות.

הבירור העלה, שהמתלונן חב לבית הספר סכום של 400 שקל המורכב מדמי רישום, מהוצאות השתתפות בטיול ומעור פריטים. לפי הודעת המנהל, יש בידי המתלונן אמצעים לסילוק החוב: במשך השנה האחרונה ללימודיו בבית הספר ניהל מעין חנות למכירת דברי כתיבה; והוא אף מתכוון לנסוע לטיול לחו"ל. הוא עומד איפוא, ברשות עצמו. כמה וכמה פעמים הבטיח המתלונן לשלם את החוב, אך לא עמד בדיבורו. משהגיע מועד הבחינות ביקש, שיתן לו להשתתף בבחינה הראשונה, ולאחר מכן ודאי יפרע את החוב. הרשות ניתנה, אך שוב איכזב. למרות זאת ניתן לו להשתתף בעוד בחינות מספר, אך נמנעה ממנו השתתפות בבחינה אחת. כפי שצוין, בעקבות התערבות הנציבות ניתן למתלונן להשתתף ביתר הבחינות.

הנציבות הפנתה את תשומת לבו של מנהל בית הספר לחוזר המנהל הכללי של משרד החינוך והתכנון מיום 1.9.78, אשר בו נאמר מפורשות, כי אין למנוע מתלמיד את הגישה לבחינות הבגרות בגלל חוב כל שהוא שהוריו חייבים לבעלות בית הספר. על כך השיב מנהל בית הספר, כי אין החוזר ישים במקרה דנו, כיוון שהמדובר בתלמיד העומד ברשות עצמו, ועל כן אין זה חוב הוריו, אשר לגביו בלבד קיים איסור של שלילת השתתפות בבחינות מתלמיד, אלא

* על ממצאי ביקורת המדינה במחלקה לבחינות, ראה דו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה, עמ' 345.

חובו הוא. עוד הטעים, שהצעד שננקט אינו בבחינת נקמנות אלא חינוכי מובהק.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. חוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות קובע ברורות, שאין לאסור על תלמיד השתתפות בבחינות כגרות בשל קיום חוב העובדה, שהחוזר מדבר על חוב שחבים הורי תלמיד, אין בה כדי לפגוע במתלונן, גם אם לפי הודעת מנהל בית הספר עומד המתלונן ברשות עצמו. החוזר נוקט את המקרה הרגיל, ומבחינת המגמה להבטיח שיתופו של תלמיד בבחינות הכגרות אין זה משנה מי בסופו של דבר צריך לפרוע את החוב - הורי התלמיד או התלמיד עצמו. גם אין לראות במניעת השתתפות בבחינות הכגרות אמצעי חינוכי רצוי כטענת מנהל בית הספר - להבדיל מצעדים אחרים פחות קיצוניים, כמו עיכוב של הודעה על הציונים ושל מסירת התעודה.

הנציבות באה בדברים עם מנהל המחוז של משרד החינוך והתרבות הנוגע לדבר, כדי שיעיר על כך למנהל בית הספר שבמחוזו.

אשר לבחינה שלא ניתן למתלונן להשתתף בה, קיימת במשרד החינוך והתרבות ועדת חריגים, המאפשרת במקרים המתאימים עריכת בחינות בעל פה לתלמידים. הומלץ בפני המשרד לאפשר גם למתלונן - אם ירצה בכך - להיבחן בעל פה, כדי שלפני גיוסו לצה"ל יוכל להשלים את הבחינות.

11. מעבר מתכנית לימודים אחת לאחרת

המתלונן נרשם לקראת שנת הלימודים התשל"ח לאוניברסיטת תל-אביב לחוג למדעי החברה במגמה להתמחות בלימודי עבודה - בעיות תעסוקה, דיני עבודה, פסיכולוגיה תעשייתית, הרקע לסכסוכי עבודה ודרכים ליישובם. תחילה נרשם לפי התכנית הרגילה של לימודי עבודה. כעבור שבועיים מפתחת שנת הלימודים פנה המתלונן אל מזכירות האוניברסיטה וביקש ללמוד על פי התכנית המורחבת. לדבריו, השיבה לו המזכירה, כי אין צורך למלא שום טופס, וכל אשר עליו לעשות הוא ללמוד בפועל 20 שעות שבועיות בסמסטר במקום 16 הנדרשות בתכנית הרגילה. המתלונן עשה כן. עם מילוי חובותיו לקבלת תואר ב.א. ביקש אישור על סיום לימודיו על פי

התכנית המורחבת, ואף תעודה בהתאם, אך בקשתו נדחתה בנימוק שבתיקו רשום שלמד על פי התכנית הרגילה. לשוא טען, כי עוד עם התחלת לימודיו ביקש לשנות את תכנית הלימודים, קיבל אישור בעל פה על כך, ובפועל אף למד לפי התכנית המורחבת, כפי שהדבר בא לידי רישום בתיקו. הוא פנה אל ועדת ההוראה של האוניברסיטה וביקש הכרה בלימודיו. על פי התכנית המורחבת, אך הוועדה הייתה מוכנה לזה רק בתנאי שימלא חובות לימוד נוספות על פי התכנית המורחבת התקפה באותה שנה (התש"ס), שבה דנה הוועדה בבקשתו. המתלונן קבל על כך בפני הנציבות.

בירור הנציבות העלה, כי תלמיד שנרשם ללימודים על פי תכנית פלונית ומבקש להחליף את המסגרת הלימודית, אינו נדרש למלא כל טופס או להגיש בקשה בכתב בנדון; די כי יודיע על כך בעל פה למזכירות ועל המזכירה המטפלת בעניין לעשות כל הדרוש לרישום השינוי בתיק. אולם באין תיעוד על כך ביד התלמיד נבצר ממנו לעקוב, אם אמנם עשתה המזכירה את המוטל עליה.

בנסיבות אלו גרסה הנציבות, שמאחר שהנוהג היה להודיע בעל פה על שינוי בתכנית לימודים, וגם נמצא כי המתלונן מילא את כל החובות האקדמיות על פי התכנית המורחבת דאז, יש לקבל את טענתו, שאמנם הודיע בעל פה על השינוי למזכירות, ורק מחמת טעות לא נרשם הדבר בתיקו.

בעקבות זאת דנה ועדת ההוראה שנית בעניין והחליטה להכיר בלימודי המתלונן כלימודים על פי התכנית המורחבת.

האוניברסיטה גם הודיעה לנציבות, שבהתאם להצעת הנציבות הנהיגה טופס למילוי על ידי תלמיד שברצונו לשנות מסגרת לימודית, והעתק ממנו, מאושר על ידי המזכירות, נשאר בידי התלמיד; יש בכך כדי למנוע הישנות מקרים מסוג זה.

משרד העבודה והרווחה

12. הזמנת טובין ממפעל לריהוט שלא על פי נוהל מכרזים תקין

מפעל לריהוט הגיש תלונו על מכללה, שבהנהלתה מיוצגים משרד העבודה והרווחה ואחת האוניברסיטאות בארץ, שהקימו אותה על פי הסכם ביניהם, והאוניברסיטה מפעילה את המכללה. ב-7.1.80 פנתה המכללה בכתב אל המתלונן, וביקשה ממנו הצעה לספק לה 300 יחידות ריהוט - שולחנות כיתה וכסאות. ב-15 בחודש שלח המתלונן הצעה, שלדבריו הייתה הזולה שבהצעות שהוגשו. ב-29 בו הודיעה המכללה למתלונן, כי ועדת הרכישות הפנימית החליטה לרכוש את הריהוט ממפעל אחר. בפנייתו אל הנציבות מצוין המתלונן, שעל פי מידע שבידיו קיבלה הוועדה את ההחלטה כבר ב-9.1.80 - עוד בטרם הגיעה אליו הזמנת המכללה להגיש הצעה.

בירור הנציבות העלה, כי המבנה, שלו הועד הריהוט, הועמד לרשות המכללה על ידי הגורמים הנוגעים לדבר בראשית ינואר 1980; עד אז לא היה ברור למכללה, אם אותו מבנה אכן יוקצה לה. עם קבלתו עמדה בפני המכללה המשימה הדחופה להכשיר את החדרים לכיתות לימוד ולרהט אותן תוך חודש ימים כדי לפתוח בהן קורסים לקראת 4.2.80.

לפי הסברי מנהל המכללה, פנה מרכז המשק בתחילת ינואר טלפונית לשלושה יצרני רהיטים, בכללם המתלונן, וביקש הצעות ל-300 יחידות ריהוט. המנהל אישר, כי בשיחה הטלפונית שבין המתלונן לבין מרכז המשק אמר האחרון, שבנוסף לשיחה הטלפונית תישלח הזמנה בכתב להצעה, וכן עשה ב-7.1.80. המתלונן שלח הצעה, הנושאת את התאריך 15 בינואר, וזו נתקבלה במכללה רק ב-27 בו. הבירור העלה שהמחירים שניקבו בהצעת המתלונן שבכתב היו זולים מאלו שנמסרו על ידיו בשיחה הטלפונית. זאת ועוד. הצעת המתלונן התייחסה למידות סטנדרטיות של שולחן (45x60) - כפי שצוין בשיחה הטלפונית ובמכתב ההזמנה. מתשובת הנהלת המכללה לנציבות

עולה, כי לפני הישיבה של ועדת הרכישות - ב-9.1.80 - הוחלט על הזמנת ריהוט במידות מוגדלות (60x80), והמכללה הביעה צערה שלא נמסר על כך למתלונן. למרות השינוי במידות ערכה ועדת הרכישות השוואה של המחירים, כפי שנמסרו טלפונית על ידי שלושת המפעלים, שאתם התקשרה המכללה, והמליצה בפני הנהלת המכללה להזמין את הריהוט מאחד מבין שני המפעלים האחרים, אשר מחיריו על פי המשאל הטלפוני, בהתאם לנתוני המכללה, היו הזולים ביותר; יום לאחר מכן יצאה אליו ההזמנה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. מדובר ברכישת ריהוט בסכום שלפחות חצי מליון ל"י לפי המחירים דאז. רכישה בהיקף זו טעונה על פי הכללים הנהוגים במכללה פרסום מכרז בעתונות. הגם שלדברי מנהל המכללה חייבו הנסיבות את ביצוע ההזמנה במירב המהירות, לדעת הנציבות, לא היה מקום ולא צורך להתעלם מכללים אלה. גם עצם ניהול המשא ומתן היה לקוי. המכללה ביקשה מהמתלונן הצעה בכתב, וכעבור יומיים בלבד, כשהבקשה עדיין הייתה בדרכה אל המתלונן, כבר הוחלט על מסירת ההזמנה של הריהוט לאחר, ולפי מידות ששבו, בלא שהמכללה אף טרחה למסור על השינוי למתלונן.

מנהל המכללה הודיע לנציבות, שבעקבות קביעת הנציב גיבשה המכללה והוציאה לעובדיה הוראות נוהל כדי למנוע להבא אי-תקינות בהליכי רכישה של טובין.

משטרת ישראל

13. ערר על רישום דו"ח חנייה שיש עמו ברירת קנס

המשטרה רשמה למתלוננת דו"ח על חנייה אסורה. המתלוננת חלקה על כך שהחנייה הייתה אסורה, וביקשה מהמשטרה את ביטולו. היא נתבקשה להמציא את הדו"ח שקיבלה ולציין את מספר תעודת הזהות שלה. היא עשתה כן. כעבור כארבעה חודשים קיבלה הודעה על גבי טופס מודפס, שלפיו מן הנמנע להיענות לפנייתה; לא הובא כל נימוק. המתלוננת עררה על ההחלטה, ושוב נתבקשה להמציא את הדו"ח ואת מספר תעודת הזהות שלה. המתלוננת התרעמה והטעימה בפני המשטרה, שדרישה חוזרת כזאת מראה בעליל, ששום טיפול בעניינה לא היה בעקבות פנייתה הראשונה, וההחלטה שנתקבלה לא הייתה מבוססת על בירור ענייני. בכלל היה תמוה בעיניה, מה עניינו של מספר תעודת זהות לשאלה שהייתה שנויה במחלוקת, אם קיים איסור חנייה במקום אם לאו. על מכתב זה לא קיבלה מענה. באחד הימים קיבלה מבית משפט השלום לתעבורה הזמנה לדין בגין החנייה האסורה. המתלוננת פנתה לנציבות.

המשטרה הודיעה לנציבות כי הדו"ח לא בוטל, כיוון שבבירור שנעשה עם רושם הדו"ח, הוא חזר על העמדה, שבמקום, שבו חנתה מכונית המתלוננת, אסורה החנייה.

אשר למספר הזהות שנדרשה המתלוננת למסור, כדי לאפשר בירור פנייתה, המדובר ב"דו"ח הדבקה" - דו"ח שנרשם על פי פרטים של הרכב ולא של הנוהג בו. כדי להפוך דו"ח רכב לדו"ח אישי, שניתן יהיה לייחסו לנוהג ברכב, יש צורך במספר תעודת זהות. עוד צויין שבעקבות פניית הנציבות, הועבר הדו"ח לקצין תלונות הציבור במשטרה, שיצא למקום רישום הדו"ח ומצא כי החנייה שם מותרת ולא היה מקום להגשת הדו"ח, נוכח זאת, בוטלה ההזמנה לדין דלעיל.

הנציבות לא הסתפקה בתשובת המשטרה. הוברר שבמקרה של דו"ח מסוג הדבקה, שהקנס לא שולם בגינו, ניתן לדלות את פרטי הזהות של הנהג מתוך הקבצים שבמחלקה לעיבוד נתונים אוטומטי במטה הארצי של המשטרה, או מתוך רישומי הבעלות ברכב במחלקה לעיבוד נתונים ורישום במשרד התחבורה. כך נוהגת המשטרה בדרך כלל, והבירור הענייני מצדה בתלונת המתלוננת יכול היה להיעשות מיד לאחר פנייתה הראשונה, ולא היה צורך לבקש ממנה פרטי הזיהוי שלה.

אשר לעצם הבירור, לא ערכה המשטרה ביקור במקום עד לפניית הנציבות. המשטרה הסבירה, כי מדי שנה מתקבלות עשרות אלפי פניות לגבי דו"חות תעבורה, והנוהל לערוך את הבירור עם רושם הדו"ח, בלא לבקר במקום, הוא תקין.

הנציבות הסתייגה בעיקר מכך, שחרף עררה של המתלוננת לא נעשה ביקור במקום, כדי לבדוק אם יש ממש בדבריה. עוד הצביעה על כך, שבתשובה השלילית, שניתנה למתלוננת על הערר, מהראוי היה לציין איזה סוג בירור נערך.

הנציבות דנה עם ראש מחלקת התנועה בצורך לערוך ביקור במקום. האחרון הסכים שיש לעשות את כל הניתן, כדי לערוך בירור במקום רישום הדו"ח, כאשר ביקור כזה חיוני, כדי לעמוד על אמיתות טענות המתלונן.

כן סוכם שיש להודיע לפונים, על ידי שינוי מתאים של טופס ההודעה, איזה בירור נעשה בפניותם.

המטה הארצי הודיע לנציבות כי הופקו הלקחים מן התלונה והנהלים ישונו כמוצבע.

14. דרכי חקירה של קטין במשטרה

המתלוננת היא תושבת ירושלים, אם לנער בן 13. המשטרה חשדה בנער, כי חיבל בארון החשמל שבבית סמוך למקום מגוריו. המתלוננת קבלה בפני הנציבות על אופן חקירת בנה במחלק הנוער של המשטרה. תלונה בעניין זה הוגשה גם על ידי חבר כנסת.

הנער נחקר, בנוכחות המתלוננת, בעקבות הודעות של שני נערים בני 11, אחד מהם בן שוטר. הנער הודיע במשטרה, כי פתח את ארון החשמל, אך הכחיש

נמרצות, כי השחית אביזריהם כלשהם של הארון. החוקר הציע לנער, שמאחר שזו לו עכירה ראשונה, ישקול את סגירת התיק, אם יביע חרטה על המעשה, אולם המתלוננת הניאה את בנה מכך. אז אמר לה החוקר, שאין היא נותנת חינוך טוב לבנה. בהמשך החקירה אמר החוקר לנער, שבמקרה של גרימת נזק יש סמכות מעצר. החוקר לא הסתפק בחתימת המתלוננת על ערבות בסך 5,000 ל"י לשחרור הבן, כי לדבריו לא תפסה את מהות העבירה באשר להתנהגות הבן וגם בשל כך, שלא התנהגה כיאות במהלך החקירה. לפיכך הוחזקו הנער והמתלוננת במחלק הנוער כשש שעות עד לבוא בעלה של המתלוננת כדי לחתום על הערבות לשחרור הבן.

כתב הערובה נחתם בפני שוטר בדרגת סמל שני; אין בתיק תיעוד על כך, שהחלטה לשחרר בערבות ניתנה על דעת הקצין הממונה על התחנה, כפי שמחייבת פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש), תשכ"ט-1969. ראש מחלק הנוער הודיע לנציבות, כי לפי מיטב זכרונו ניתנה ההחלטה על ידי, בתור הקצין הממונה. לבסוף נסגר התיק מחוסר עניין לציבור.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הואיל ובן המתלוננת הכחיש נמרצות את עצם המעשה שיוחס לו, לא היה נכון לומר לו, כי יביע חרטה. מחובתו של החוקר היה להבהיר לנער, שאם ככלות הכל עשה מעשה והוא מתחרט על כך, מוטב שיודה, ואז ייסגר התיק. לא היה גם מקום להערת החוקר כלפי המתלוננת בנוכחות בנה, שאין היא נותנת חינוך טוב לבנה. ליקוי נוסף היה בכך, שהמתלוננת ובנה עוכבו ללא צורך ממושכות בתחנה עד בוא אבי הנער כדי לחתום על כתב הערובה; גם המתלוננת כשירה הייתה לזה. מן הדין גם שהחלטת הקצין הממונה על התחנה לשחרר בערבות תבוא לידי ביטוי מפורש בכתב בתיק. הוצבע על כל אלה בפני המשטרה.

15. עריכת חיפוש על דעת המשכירה בניגוד לרצון השוכרת בחדרים מושכרים

מתלוננת קבלה בפני הנציבות על חיפוש שערכה המשטרה, ללא הסכמתה וללא צו בית משפט, בחדרים ששכרה.

המתלוננת שכרה שניים מבין שלושה חדרים בדירתה של אשה קשישה. בראשית 1979 התלוננה המשכירה במשטרה על גניבת תכשיטים מדירתה. בעקבות זאת

נשלח שוטר לדירה, כדי לערוך בדיקה של טביעת אצבעות במקום שבו, לטענת המשכירה, החזיקה תכשיטיה.

על פי הודעתו של השוטר, הסכימה המתלוננת בתחילה לכניסתו למושכר; אולם לאחר שסירב למסור לה פרטים על החקירה המתנהלת, הביעה התנגדות להמשך שהותו במקום והציגה בפניו את חוזה השכירות. כיוון שכך, חזר השוטר לתחנת המשטרה, ואף המתלוננת פנתה לשם. בעת בירור בתחנת המשטרה הודיעה שוטרת ממחלקת החקירות למתלוננת, שהדירה אינה שלה ואם נעברה שם עבירה, זכותו של שוטר היא להיכנס ולחקור. על טענת המתלוננת, שתסכים לחיפוש רק על פי צו בית המשפט, השיבה השוטרת, שאם תתנגד לעריכת החיפוש, לא ישאר אלא לעצרה. החיפוש בחדר נעשה חרף התנגדות המתלוננת ושלא בנוכחותה.

המשטרה הטעימה בפני הנציבות, כי מתוך חוזה השכירות שבידי המתלוננת לא ניתן היה לעמוד אל נכון, אלו שניים מבין שלושת החדרים שבדירה הושכרו לה. עוד ציינה המשטרה כי למרות ההשכרה נשתירו בידי המשכירה זכות למגורים בחדר שלא הושכר וזכות שימוש בלעדית בחפצים פרטיים שהושארו בשני החדרים שהושכרו למתלוננת. לפיכך הסיקה המשטרה, כי לזכויותיה של המשכירה נתלוותה האפשרות להיכנס לכל חלקי הדירה, לשם שימוש בחפציה ולהכניס גם אדם אחר לצורך עשיית מעשה בקשר לחפציה הפרטיים שבדירה - במקרה דנן, עריכת בדיקה של טביעת אצבעות.

בירור התלונה העלה, שעובדתית לא הייתה כל מחלוקת על כך, אלו חדרים הושכרו למתלוננת ואיזה חדר נשאר בחזקת המשכירה. לפיכך אין זה מעלה ואין זה מוריד לעניין שלפנינו, שהדבר לא צוין במפורש בחוזה. בדיקת המשטרה נערכה במכתבה, שעמדה באחד החדרים שהושכרו למתלוננת.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אמנם בחדר המושכר היו מצויים, מתוך הסכמה הדדית בין המשכירה לבין המתלוננת, חפצים אישיים של הראשונה, אולם אין בכך כדי לגרוע מזכויות השכירות של המתלוננת, וגם אין להסיק מזה, שלמשכירה הייתה גישה חפשית לחדר. לפי זה, נוכח התנגדותה של המתלוננת לעריכת בדיקה של נטילת טביעת אצבעות בחדרים המושכרים לה, היה על המשטרה להצטייד בצו חיפוש.

הוצבע בפני המשטרה על הליקויים בעריכת החיפוש ללא סמכות, והומלץ על מתן הדרכה מתאימה לכל השוטרים.

המשרד לקליטת העלייה

16 תעודת זכאות של תושב חוזר לייבא חפצים אישיים בפטור ממסים
אשר הוצאה לאחר פקוע תוקפה של הזכאות

המתלוננת עלתה מהולנד עוד ב-1935, והיא בעלת אזרחות ישראלית. ב-1964 חזרה מסיבות משפחתיות להולנד. ב-13.11.78 שבה לישראל. לאחר שהגיעה לביתה נתברר לה שעקב טעות לא הוחתם דרכונה בתור תושבת חוזרת כנמל התעופה, ולפי זה חסר לה אישור על תאריך כניסתה לארץ. אישור כזה היה דרוש לה כדי לקבל זכויות של תושב חוזר הרשאי לייבא ללא מסים חפצים אישיים. היא התקשרה למשרד לקליטת העלייה והופנתה למשרד הפנים. בדצמבר 1978 וולנה קשה ואושפזה בבית חולים. מאז לא חל שיפור ניכר במצב בריאותה. ביוני 1979 פנתה כמה פעמים אל מחוז משרד הפנים בחיפה אך לא עלה בידה לקבל או אישור הכניסה. בייאווה היא פנתה אל העובדת הסוציאלית בעיריית חיפה. אף היא התרוצצה מפקיד לפקיד, עד שב-19.11.79 הצליחה להשיג את אישור הכניסה הדרוש לקבלת התעודה בדבר תושבת חוזרת מהמשרד לקליטת העלייה. ב-20.11.79 פנתה המתלוננת אל המשרד לקליטת העלייה, מחוז חיפה, ונאמר לה שאיחרה בשבוע - תוקף הזכויות של תושב חוזר תס כעבור שנה ממועד העלייה. היא חוייבה בתשלום מסים בסך 13,000 ל"י על חפציה, וקבלה על כך בפני הנציבות.

בירור הנציבות העלה, שחפצי המתלוננת הגיעו לנמל אשדוד ב-24.10.79 - תוך שנת הזכויות. לפיכך הייתה עמדת הנציבות, שהמתלוננת זכאית לפטור ממסים ומגיע לה החזר של הסכום. אין היא נושאת באחריות לכך, שתעודת הפטור הוצאה לה נוכח הנסיבות כמתואר רק לאחר פקוע תוקף הזכאות של תושב חוזר. הוצבע על כך בפני המשרד לקליטת העלייה.

המשרד הודיע לנציבות, כי עשה את הדרוש, כדי שהמתלוננת תקבל משלטונות המס את ההחזר.

17. התמשכות טיפול המחלקה המשפטית בכירור הזכאות של נרשמים לתכנית סיוע לזוגות צעירים

לא מעט תלונות מגיעות לנציבות על כך, שתיקים של נרשמים לתכנית סיוע לזוגות צעירים מועברים בגלל בירורים שונים לגבי הזכאות אל המחלקה המשפטית של משרד הבינוי והשיכון, ושם מתעכבים התיקים חודשים רבים ולנרשמים נגרמים נזקים בשל כך. להלן תיאור בירורה של תלונה מסוג זה.

המתלוננים נרשמו באפריל 1978 לתכנית סיוע לזוגות צעירים שמטעם משרד הבינוי והשיכון. כחודשיים לאחר מכן נתבקשו על ידי המשרד למסור פרטים משלימים, והם עשו כן. לאחר זמן-מה נודע להם, כי עניינם הועבר לבידיה במחלקה המשפטית של המשרד בנימוק, שהפרטים שמסרו בבקשה לא היו נכונים, באשר ציינו שאין בבעלותם דירה, ולא כן הוא. הם הודיעו במכתב למחלקה, כי כן הזוג היה בעבר נשוי לאשה אחרת ואז הייתה בבעלותו דירה; כאשר התגרש ממנה, נאלץ להעביר את הבעלות בדירה לגרושתו. משנישא בשנית שוב לא הייתה בבעלותו דירה. בינתיים נאלצים המתלוננים למצוא דיור ארעי אצל קרובים באין בהישג ידם אף לשכור דירה. הם לא קיבלו תשובה על המכתב, ובסוף נובמבר אותה שנה פנו לנציבות.

על מכתבה של הנציבות מדצמבר 1978 ותזכורותיה השיב המשרד רק במאי 1979. הוא ציין, שתיק המתלוננים שוחרר בינתיים מהמחלקה המשפטית ונמסר לטיפול; למתלוננים גם נשלחה באותו חודש תעודת זכאות לקבלת הלוואה.

המתלוננים טענו לפיצוי בשל כך, שלמרות ההסברים דלעיל למשרד חלפה למעלה משנה מאז ההרשמה ועד לקבלת תעודת הזכאות, ובינתיים האמירו מחירי הדירות. יתירה מזו, לפני שעלה בידיהם לממש את תעודת הזכאות, חלה - מיולי 1979 - הרעה כתנאי הלוואות בהיותן מאז צמודות בחלקן.

המשרד חלק על זכות המתלוננים לפיצוי, כמו ידם גרמו להשהייה, כיוון שבטופס ההרשמה לא הציגו כדורש את עניין הבעלות על דירה. מה גם שבאותו טופס נאמר מפורשות, שאי-מתן הצהרת אמת עלול לשלול לחלוטין את הזכות לסיוע ולגרור הטלת עונשים.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. ההצהרה, שמסרו המתלוננים בטופס ההרשמה, לא הייתה כוזבת, כי למעשה לא הייתה בבעלותם דירה. אף כי הפרטים המשלימים, שהם מסרו למחלקה המשפטית של המשרד, מהנכון היה שיצוינו כבר בטופס, עובדה זו אינה מצדיקה את מלוא ההשהייה הארוכה שבטיפול. בירור התלונה מבחינת כל המועדים שיש להם נגיעה לעניין מראה בעליל, שזירוז הטיפול היה מאפשר למתלוננים לממש את תעודת הזכאות, לפני שנכנסו לתוקף התנאים החדשים, שלפיהם צמוד חלק מההלוואה. הוצבע בפני המשרד, שיש לאשר למתלוננים הלוואה בתנאים הישנים.

המשרד פעל כמוצבע.

18. פינוי דירות גדולות מדיירים יחידים ובעלי משפחות קטנות

המתלוננת, תושבת באר שבע, נכנסה לגור לפני כעשרים שנה בתנאי שכירות בדירה בת ארבעה חדרים של חברת עמידר; יחד עמה גרו ארבעה בני משפחתה. השכירות לא מוגנת; תוקף החוזה לשנה, והוא חודש מדי שנה. במרוצת הזמן עברו אחיה לדיור משלהם, ובדירה נשארו רק המתלוננת ואמה. ביוני 1980 - לקראת תום תוקף החוזה - הודיעה עמידר למתלוננת, שהחוזה לא יחודש ועליה להחזיר את הדירה. כנגד זה, תהיה עמידר נכונה להקצות לה דירה אחרת בת שני חדרים לכל היותר. המתלוננת ביקשה מעמידר, כי יינתן לה לגור הלאה בדירה הישנה בשים לב לכך שהיא ואמה הקשישה חולות. הן קשורות לשכונה, וגם המוסדות הטיפוליים, שהן נזקקות להם, נמצאים בקירוב מקום. משלא הועילו פניות המתלוננת, היא התלוננה בנציבות.

עמידר הסבירה לנציבות, שבשל חוסר בדירות גדולות ברחבי הארץ בעבור משפחות ברוכות ילדים, היא החליטה להעביר דיירים יחידים וזוגות מדירות כאלה לדיירות יותר קטנות. הוכנו רשימות של הדירות, ואף נקבע נוהל למתן דיור חלוף למפונים. לפי הנוהל, יבוצעו החילופין ככל האפשר בהסכמת

הדיירים; אלו שהכניסו שיפורים כולטים בדירה יקבלו פיצוי על כך; עמידר גם תשא בכל מקרה בהוצאות העברת חפצי הדייר לדירה החדשה. הדייר יוזמן איפוא לשיחה עם מנהל האיזור או הסניף של החברה לשם בירור אפשרויות דיור חלוף. תוצאות המשא ומתן עם הדייר יועברו לוועדות האכלוס לאישור. סירב, ללא הצדקה, הדייר לקבל הצעה של דירה חלופה, תוגש נגדו, על פי החלטת מנהל המחוז או מנהל האיזור, תביעת פינוי.

הנציב לא מצא עקרונית מקום להסתייג מפעולות החברה: בסופו של דבר יש לראות את התועלת הציבורית שבמציאת פתרונות דיור נוספים על ידי כך למשפחות גדולות. מלבד זאת, לעצם העניין מדובר הרי בשכירות לא-מוגנת, אשר תוקף החוזה המתייחס אליה הגיע לקצו.

עם זאת, הצביע הנציב על כך, שהנוהל יכלול הוראות ברורות בדבר דרכי הטיפול בהתנגדויות מצד דיירים בציון הגורם המוסמך שידון בהן וכיצד להתייחס לבעיות סוציאליות, רפואיות ואחרות, הנטענות על ידי דיירים. כן יש להביא לידיעת הדיירים אפשרות להתנגדות מנומקת ושם הגורם המוסמך שאליו יש להפנותה.

בעקבות המלצת הנציב באה עמידר בדברים עם משרד הבינוי והשיכון וסוכם, שוועדות האכלוס ידונו בהתנגדויות של דיירים תוך נתינת הדעת על מגוון הבעיות כדלעיל. באותה מסגרת תידון גם התנגדות המתלוננת.

19. פתרון דיור

המתלוננת נמצאת כהליכי גירושין מבעלה, ונטשה מזה שנים את דירת המגורים שבבעלותה. יש לה שמונה ילדים - מהם בגיל שלמעלה מעשרים, לא נשואים - והם עזבו יחד עמה. זמנית התגוררו בדירה שכורה שבבעלות פרטית, אך לרגל מצבה הכלכלי הקשה של המשפחה ביקשה המתלוננת מפרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ הקצאת דירה בגודל מתאים כשכירות סוציאלית. פרזות נכונה הייתה להקצות לה דירה בת שלושה חדרים. אולם המתלוננת, בהתחשב במשפחתה הגדולה, לא ראתה בכך פתרון דיור ופנתה לנציבות. עמדתה של חברת פרזות הייתה, כי הואיל ולמשפחת המתלוננת דירה בבעלותה,

אין המתלוננת זכאית לקבלת פתרון דיור. כרם, נוכח העובדה, שבדירה זו אין המשפחה יכולה לגור מפאת המצב המעורער בין הבעל לאשה, החליטה ועדת האכלוס של החברה להקצות לה, לפני משורת הדין, דירה מתפנית של שלושה חדרים. הוחנה עם המתלוננת, שלאחר חלוקת הרכוש המשותף חיבדק שנית, נוכח התוצאות, הזכאות של המתלוננת לדירה בשכירות סוציאלית. המתלוננת קבלה בפני הנציבות על כך, שלא הוקצתה לה דירה יותר גדולה. עמדת הנציבות היתה, שבנסיבות המקרה, כאשר אין למעשה כל אפשרות שבני הזוג יחיו יחד תחת קורת גג אחת, לא יהיה זה צודק לשלול מהמתלוננת פתרון דיור העונה באופן סביר על צורכי המשפחה. חברת פרזות קיבלה את קביעת הנציב והקצתה למתלוננת דירה בת 4 חדרים.

משרד התחבורה

20. אגרת רכב לתקופה שעוכב הרשיון כמשטרה

המתלונן פנה בתלונה אל הנציבות, על שהיה עליו לשלם אגרת רשיון רכב לתקופה, שהרשיון לא היה ברשותו. מתלונתו יוצא, שביוולי 1975 נעצר על ידי המשטרה כחשוד במעילה במקום עבודתו; המשטרה גם עיקלה את רכבו ותפשה את רשיון הרכב. המתלונן נשפט ונדון לשנתיים מאסר. המשטרה עיכבה אצלה את הרשיון עד נובמבר 1979. אז פנה המתלונן אל רשות הרישוי בבקשה לחדש את רשיון הרכב, והוא נדרש לשלם את אגרת רשיון הרכב לכל התקופה מאז 1975. טענתו, שיש לשחררו מתשלום האגרה עבור התקופה, שבה הרשיון לא היה ברשותו והרכב לא היה בשימוש, לא הועילו.

סעיף 5 לפקודת התעבורה קובע: "... בעל רכב או מחזיקו שאיננו פטור מהוכח רשיון רכב או מאגרת רשיון ולא קיבל רשיון רכב לתקופה פלונית לשלם תשלום חובה לרשות הרישוי בשיעור האגרה שהיה עליו לשלם בעד הרשיון או חידושו, לאותה תקופה".

על פי תקנות התעבורה, מי שהפסיק את השימוש ברכב ומסר במועד שנקבע בתקנות הודעה על כך לרשות הרישוי וצירף אליה את רשיון הרכב, פטור מתשלום האגרה לגבי תקופת ההפסקה.

לפי תקנה 290 (ג) לתקנות התעבורה, הפסיק אדם את השימוש ברכבו ונתן הודעה על כך באיחור והוכח להנחת דעתה של רשות הרישוי כי הייתה הצדקה לאי-מסירת ההודעה במועד מחמת שאירע אחד מארבעה מקרים כמפורט - ניתנה על ידי בוחן או שוטר "הודעת אי-שימוש ברכב" בשל חשש לסיכון ההנועה; הרכב יצא מכלל שימוש בגלל תאונה; בעל הרכב נפטר; בעל הרכב אושפז באופן פתאומי בבית חולים - ייראה הדבר כאילו הופסק השימוש ביום הראשון של החודש הבא אחרי קרות המקרה.

עמדת משרד הרישוי הייתה, שחפיסת הרישיון בידי המשטרה אינה כלולה בין המקרים הנזכרים בתקנה 290 (ג), שמסירת הודעה באיחור על הפסקת שימוש ברכב רואים אותה כאילו הייתה במועד. לפיכך אין לפטור את המתלונן מאגרת הרישיון. הנציבות הצביעה בפני רשות הרישוי, שלא ניתן לדרוש מאדם להפקיד בידיה מסמך, כאשר זה מוחזק בעל כרחו בידי רשות אחרת. גם במקרה כזה הביאו הנסיבות למעשה לאותו מצב כמוצג בתקנה 290 (ג). רשות הרישוי הודיעה לנציבות, כי שר התחבורה החליט בתוקף סמכותו לפי סעיף 18 לפקודת התעבורה, לפטור - בתקנה - את המתלונן מאגרת רישיון רכב לתקופה, שבה הוחזק רישיון הרכב במשטרה.

משרד התקשורת

21. יש לשלוח חשבוניות להתקנת טלפון לפי התור -
בהתחשב בוותקן של הבקשות

בשנת 1977 נכנסו משתכנים לגור בדירות שבקריית חב"ד בצפת. הם פנו במועדים שונים אל מינהל שירותי הטלפון שבמשרד התקשורת בבקשה להתקנת טלפון. באפריל 1980 הבחינו חלק מהמבקשים, ששכניהם, שהגישו בקשותיהם במועד יותר מאוחר, קיבלו חשבוניות התקנה, והם לא. משהפנו את תשומת לב המינהל לכך, נשלחו חשבוניות גם אליהם, אך במאי 1980 - בסך 12,600 ל"י, לפי תעריף דמי ההתקנה שנכנס לתקפו ב-1.5, לעומת התעריף הקודם בסך 8,400 ל"י. הוסבר להם, שהחשבוניות לא נשלחו באפריל בגלל אי-דיוק בכתובותיהם, והרי דמי ההתקנה נקבעים לפי התעריף שבתוקף במועד משלוח החשבונית. המבקשים שילמו בדלית ברירה את דמי ההתקנה לפי התעריף החדש.

שניים מאותם מבקשים פנו בתלונה אל הנציבות. הם ציינו, שאי-הדיוק בכתובת כנטען על ידי המינהל מתבטא בכך, שבבקשות שהגישו בשעתם לא ציינו ליד הכתובת את מספר הבית, שכן אז עדיין לא היה מספר לבתים הנבנים. אולם, לדבריהם, די היה בציון של השכונה ככתובת, והראייה שכאשר אישר המינהל בשעתו את קבלת בקשותיהם לטלפון, ציין ככתובת את שם השכונה גרידא, והאישורים אכן הגיעו ליעדם. עוד טענו, כי בתחילת 1980, משנקבעו מספרים לבתי השכונה, הם הודיעו בעל פה את מספרי בתיהם לעובדת המינהל, כדי שזו תוסיף פרט זה לכתובת שצינו אז בבקשה. כפי שנוכחו, לא נעשה הדבר. המינהל הסביר לנציבות, שכאשר באפריל 1980 הוחלט לאשר את הבקשות להתקנה, לא היה הסיפק לשלוח, לפני כניסת התעריף החדש לתוקפו, חשבוניות לכל אלו שאושרו בקשותיהם, ונבחרו אותם מבקשים שכתובותיהם כללו את מספר הבית.

הנציב קבע שהתלונות מוצדקות. המתלוננים מצדם מסרו למינהל, משניתנו מספרים לבתיים, את מספרי בתיים, דבר שלא הוכחש, ואין הם נושאים באחריות לכך, שהפרט לא הוסף על ידי עובדת המינהל לנתון הכתובת שבבקשה; יתר על כן, כפי שצוין לעיל, הכתובת אף ללא מספר הבית הייתה דייה. לפיכך לא הייתה סיבה מספקת שלא לשמור על תור בשליחת חשבוניות ההתקנה לפי ותק הגשת הבקשות. הוצבע שיש להחזיר למתלוננים את הפרש הסכומים שלפי שני התעריפים, בתוספת ריבית לפי חוק פסיקת ריבית.

22. הפקדת תמורה להזמנת מדליות בחשבון בנק הדואר שאינו מיועד לכך

המתלוננת, אספנית מטבעות ומנויה על הנפקות של החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ, שילמה באוגוסט 1979 סך 23,259 ל"י בבנק הדואר כתמורה להזמנת מדליות מהחברה. משלא קיבלה אותן עד סוף אותה שנה, פנתה אל החברה לבירור הסיבה. בינואר 1980 הודיעה לה החברה, כי הזמנתה לא הגיעה, והיא נתבקשה להמציא תצלום מהקבלה על התשלום. המתלוננת עשתה כן, ובעקבות זאת השיבה לה החברה, כי זה ארבע שנים אינו ניתן לשלם דרך בנק הדואר תמורת הזמנות. לפי זה, לא נתקבלה ההזמנה בחברה, ואף לא יכלה להיות מובאת בחשבון בעת הקצאת המטבעות לפי העקרון של "כל הקודם זוכה" - הקצאה שנסיילמה בסוף אוגוסט 1979. במידה שיש למתלוננת תביעה, עליה להפנותה אל בנק הדואר. במכתבה לנציבות מציינת המתלוננת, שבעת התשלום בבנק הדואר היא כיררה אצל פקידת האשנב, אם ניתן לשלם לחברה דרך הבנק, וזו השיבה בחיוב באמרה, כי לחברה חשבון בבנק הדואר, ואף רשמה על הקבלה את מספר החשבון. מהבנק לא קיבלה כל הודעה על גורל הכסף, וזה גם לא הוחזר לה.

בירור הנציבות העלה, שבטופס ההזמנה, ששלחה החברה למנויים, מפורטים שמות הבנקים, שדרכם ניתן להעביר את תמורת ההזמנה; שם בנק הדואר לא היה כלול. אשר לגורל הכספים ששילמה המתלוננת בבנק הדואר, הודיע הבנק לנציבות, שב-26.8.79 - כעבור כעשרה ימים מהתשלום - שלח הודעה למתלוננת בדואר רגיל, כי חשבון החברה נסגר והוא ממתין להוראות ממנה לאן להעביר את כספי ההפקדה. המתלוננת הכחישה קבלת הודעה כזאת מהבנק.

הנציב קבע, שטופס ההזמנה, ששלחה החברה למתלוננת, יכלה האחרונה לעמוד על כך, שתשלומים בגין הזמנות אין להעביר דרך בנק הדואר, אף בהנחה שהוטעה על ידי פקידת הבנק. לפיכך אין לה תביעה בדין נגד החברה למדליות, וזו אינה חייבת איפוא למתלוננת כל פיצוי. אשר לאי-החזרת הכספים על ידי בנק הדואר, מהצורך היה לשלוח את ההודעה למתלוננת בדואר רשום ולא רגיל. כינתיים נמנעה מהמתלוננת הנאת השימוש בכספיה, והם עמדו לרשות הבנק במסגרת מכלול חשבונותיו. יהא זה איפוא מהצדק לשלם למתלוננת הפרשי הצמדה לכספים המופקדים; אולם כיוון שהמתלוננת עצמה תרמה במידת מה להשתלשלות הנסיבות כמתואר, המליץ הנציב, שבמקרה זה לא תהיה ההצמדה אלא בשיעור של 70%.

בנק הדואר פעל בהתאם, ושילם למתלוננת הפרשי הצמדה בשיעור זה ממועד ההפקדה ועד ליום ההחזר.

23. תשלום פדיון תעודות בהמחאה בנקאית

קשישה ניגשה בדצמבר 1980 לסניף בנק ישראל כדי לפדות, בפדיון מוקדם מפעת גיל, תעודות מילווה בסכום כולל שמעל ל-10,000 שקל. בהתחשב בגילה ובסכום הגדול היא ביקשה, שהתשלום יבוצע בהמחאה בנקאית ולא במזומנים, אך מבוקשה לא ניתן. הפקיד שקיבל אותה הסביר לה, שמנהל הסניף נעדר ומלבדו אין בסניף עובד, שלו זכות חתימה. המתלוננת פנתה לנציבות.

על פניית הנציבות השיב הסניף, שלמתלוננת נמסר מידע מוטעה על ידי העובד שטיפל בעניינה, ולעובדים ניתנו הוראות מתאימות.

תשובה זו לא הניחה את דעת הנציבות בשל העדר פרטים על הצעדים שנקטו למניעת מקרים כאלה בעתיד. לפיכך פנתה הנציבות להנהלה המרכזית של הבנק. בינתיים הודיעה המתלוננת, ששוב ביקשה באותו סניף של הבנק לפדות תעודות מילווה, וגם הפעם לא נענתה לקבלת סכום הפדיון בהמחאה של הבנק.

ההנהלה הסבירה, כי באותו סניף היו רק שני מורשי חתימה, מנהל הסניף מורשה חתימה קבוצה א' ומנהל מדור המילווה מורשה חתימה ב'; חתימת שניהם דרושה על המחאות. מנהל הסניף השאיר במשמרתו של מנהל מדור המילווה מספר המחאות חתומות על החלק לשם שימוש בהן בעת העדרו. ההעתקים של המחאות, שהוצאו בדרך זו, נבדקו על ידי מנהל הסניף עם שובו. מי שטיפל בעניינה של המתלוננת, אמור היה להפנותה למנהל מדור המילווה ולא עשה כן. בעקבות כירור הנציבות ניתנו לעובדי הסניף הוראות מחאימות. במקרה שני, שעליו מסרה המתלוננת, טיפל בעניינה עובד זמני. העובד ננזף, וחוזר העסקתו לא חודש.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. יש לאפשר קבלת תשלום בהמחאה בנקאית; אולם זאת, בלא להיזקק להסדר של "חתימה על החלק" הנוגד מינהל כספים תקין.

ההנהלה המרכזית של בנק ישראל הודיעה לנציבות, כי "חתימה על החלק"
הוא מעשה אשר לא ייעשה, והדבר הובהר בעקבות מקרה זה שוב אישית למנהלי
הסניפים. כדי להבטיח שמקרים כפי שקרו למחלוננת לא יישנו, ניתנה זכות
חתימה א' לעובד נוסף בסניף.

המוסד לביטוח לאומי

בשנת המס 1978 שילם המתלונן מקדמות דמי הביטוח הלאומי על בסיס הכנסה משוערת. אולם בפועל, ועל פי שומתו של פקיד השומה לאותה שנה, לא הייתה הכנסת המתלונן גבוהה כל כך. המתלונן נמצא איפוא זכאי להחזר הן של מס הכנסה והן של דמי ביטוח. ברם, בעוד שאגף מס ההכנסה מחזיר תשלומי יתר בצירוף הפרשי הצמדה וריבית המחושבים עד ליום ההחזר, המוסד לביטוח לאומי מבצע את ההחזר של הכספים בסכומם הנומינלי.

המתלונן קבל על כך בפני הנציבות.

המוסד הסכיר לנציבות, שהעדר הסדר חוקי בנושא מונע ממנו תשלום פיצוי כל שהוא על סכומי החזר מסוג זה. כיום מאפשר החוק תשלום פיצוי בריבית רק במקרה, שהמוסד גבה כספים שלא כדין או בטעות, ועיכב אותם במשך שישה חודשים ויותר. אך במקרה דנן הגבייה בשעתה מהמבוטח הייתה כדין. עוד ציין המוסד, שגם במקרה ההפוך, כאשר נתברר, שהכנסת מבוטח בפועל הייתה גבוהה מזו, ששימשה בסיס לקביעת המקדמות, ועליו להשלים לאחר זמן דמי ביטוח, אין המוסד דורש הפרשי הצמדה וריבית.

הנציב הסתייג מהרצאת דברים זו של המוסד. אין המתלונן, שנמצא זכאי להחזר דמי ביטוח בעקבות שומה על הכנסה יותר קטנה, צריך לצאת נפסד, משום שמבוטחים אחרים עשויים לצאת נשכרים במקרה ההפוך. אם לפי הנסיבות מגיע למבוטח פיצוי על כך, שהחזר סכום שהוא זכאי לו בוצע באיחור, אין הצדקה לשלול אותו ממנו מהטעם, שהמוסד נוהג בוותרנות במקרים שמתברר לאחר זמן, שדמי ביטוח לתקופה מסוימת לא שולמו במלואם ועל כן יש להשלים. אך דא עקא, שהעדר הסדר חוקי מונע מתן פיצוי למתלונן. לפיכך המליץ הנציב, שהמוסד ייזום הצעה לתיקון החוק בנושא, כדי שתהיה קיימת האפשרות של מתן פיצוי על החזר דמי ביטוח שנגבו ביתר גם במקרים מסוג זה.

25. שיהוי בתשלום קיצבה לזכאי בשל העברתה לחשבון שגוי

המתלוננת היא אלמנה, המקבלת קיצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי. קיצבתה לחודש אוגוסט 1978 הועברה בטעות לחשבון בנק שעל שם בעלה המנוח - חשבון שנסגר לאחר פטירתו ב-18.1.78. לאחר שפניותיה לקבלת הקיצבה לא נשאו פרי, היא ביקשה בראשית לנואר 1980 את התערכות הנציבות, תוך בקשת תוספת פיצוי על ירידת ערך הכסף.

מנהל ענף זקנה ושאיירים במוסד התנצל בפני הנציבות על העיכובים בביצוע תשלום הקיצבה, בסך 1,362 ל"י, למתלוננת, וטען שמקורם בהימנעות הכנק מהחזרת כספי הקיצבה; לדבריו, הודיע הכנק למוסד, שמנהל העזבון גבה את הכספים. עוד ציין מנהל הענף, שחרף זאת, שעדיין לא הוחזרו כספי הקיצבה, שילם המוסד בינואר 1980 למתלוננת את הסך יחד עם הקיצבה השוטפת.

הנציבות הסתייגה מכך, שהמוסד לא שילם גם פיצוי בשל האיחור. המתלוננת לא קיבלה במועדה את הקיצבה שהיא זכאית לה, בלא שתרמה במאום לטעות המוסד בשליחת הקיצבה לחשבון הלא נכון. לפיכך אין לקבל את נימוק המוסד להצדקת האיחור בכך, שמנהל העזבון גבה כביכול את כספי הקיצבה. הנציבות הטעימה זה כבר בפני המוסד, שאין למנוע כספי גימלאות מהזכאים להם בשל התחשבויות המוסד עם הבנקים, שאליהם הועברו קיצבאות בטעות, ואין להשהות תשלומן, אף כי לא הוחזרו הכספים על ידי הבנקים. אותו כלל חל גם במקרה זה. כיוון שהמוסד לא נהג כן, מהצדק לשלם למתלוננת ריבית על פי חוק פסיקת ריבית לתקופה שמ-1.10.78 ועד למועד התשלום. הוצבע על כך בפני המוסד. המוסד אימץ את ההמלצה ושילם למתלוננת ריבית בסך 165.90 שקל.

26. מענק נפגע עבודה שתשלומו התעכב בעקבות ערר של הנפגע

המתלונן נפגע בתאונת עבודה. ביוני 1979 הגיש למוסד לביטוח לאומי תביעה לקיצבת נפגע עבודה. בדצמבר אותה שנה אושרה לו נכות בשיעור של 10%, שזיכתה אותו במענק בהתאם. למתלונן היה נראה, שאושר לו שיעור נכות נמוך מכפי שהצדיקו תוצאות התאונה, ועל כן הביע רצונו בפני פקיד המוסד שטיפול בתביעתו לערור על ההחלטה. הפקיד מסר לו, שאם בדעתו לערור, ישולם

לו המענק - אם בכלל - רק בהיוודע תוצאות הערר. המתלונן הגיש ערר. החלטה סופית בערר נתקבלה רק בספטמבר 1980, והושאר בעינו אחוז הנכות שאושר. למתלונן שולם המענק שנקבע לו בדצמבר 1979, ללא ריבית או הפרשי הצמדה. המתלונן פנה בנדון למוסד אך ללא הועיל. הוא קבל על כך בפני הנציבות.

בהתאם לתקנה 27(א) לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגע עבודה, תשט"ז-1956, רשאי מבוטח לערר, כל עוד לא קיבל את המענק או לאחר שהחזיר אותו למוסד. המוסד הסביר כי מטרת התקנה היא למנוע ערר סרק או תשלום מענק, שיהיה צורך לגבותו בחזרה אם לאור תוצאות הערר לא יהיה המבוטח זכאי לו במלואו או בחלקו. בהתאם לכך, גם במקרה דנן שולם המענק רק לאחר שנתקבלה החלטה בערר.

עמדת הנציב הייתה, שאין המתלונן צריך לצאת נפסד מהגשת הערר, שהרי כתוצאה מהערר, אף כי לא חל שינוי בשיעור הנכות, אושר המענק בשנית, משמע שהמתלונן נמצא זכאי לו מאז ההחלטה הראשונה בדצמבר 1979.

לא יהא זה צודק איפוא לשלם למתלונן, כעבור תשעה חודשים את סכום המענק בערכו הנומינלי. הומלץ בפני המוסד לשלם לו, בגין ירידת ערך הכסף, פיצוי למועד החל בינואר 1980 ועד לתשלום בפועל.

המוסד פעל בהתאם.

27. קיצבת נכה שהוקטנה ללא הצדקה

המתלונן נפגע ממחלת שיתוק ילדים, והוכר על ידי המוסד לביטוח לאומי כנכה בשיעור של 100%. על סמך אישור המוסד רכש לו רכב בפטור ממסים. עד פברואר 1977 עבד כשכיר בעיריית חיפה. בתקופת עבודתו שם קיבל מן המוסד קיצבת ניידות "כמשתכר". קיצבת ניידות מסווגת כ"לא משתכר" וכ"משתכר". מוגבל בניידות שאינו עובד, או שעובד אך הכנסתו אינה עולה על סכום מסוים כנקבע בסעיף 127 ל"ז לחוק הביטוח הלאומי, מקבל קיצבה מהסוג הראשון; העובד ומשתכר כדי הסכום המסוים, מקבל קיצבה מהסוג האחרון וסכומה גדול מזה של הקודמת. הסיבה לכך היא לעודד נכה לעבוד ככל האפשר בתעסוקה מלאה.

בפברואר 1977 החל המתלונן לעבוד כעצמאי, אך הודעה על כך מסר למוסד רק באפריל 1979. המוסד דרש ממנו לאותה תקופה דמי ביטוח על יסוד ההכנסה שהצהיר, ומשום מה אף החזר ההפרש שכן קיצבת ניידות כ"משתכר" לבין זו כ"לא משתכר", הגם שלפי ההכנסה המוצהרת הגיעה לו הקיצבה בסכום היותר גבוה. המתלונן טען בפני המוסד, שאם לעניין גביית דמי הביטוח הצהרתו על ההכנסה קבילה, משום מה לא יהא כן בנוגע לקיצבת הניידות. משלא הועילו טענותיו, פנה לנציבות.

הבירור העלה, כי בדרישה להחזר ההפרשים הסתמך המוסד על סעיף 18 להסכם הניידות שנחתם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי. סעיף זה קובע: "הוכיח המוגבל בניידות למוסד שחל שינוי בתנאים המזכים אותו בקיצבת ניידות, ובעקבות שינוי זה הינו זכאי לקיצבת ניידות גדולה יותר, תוגדל הקיצבה מהיום הראשון לחודש שבו הגיש למוסד את ההוכחה בדבר השינוי...". כיוון שהמתלונן נרשם כעצמאי במוסד רק באפריל 1979, יש לראותו לפי ההסכם, כזכאי לקיצבת "משתכר" רק מיום הרישום.

הנציבות שללה את פירוש המוסד. מטרת הסעיף היא לקבוע, שקיצבת ניידות לא תוגדל למפרע אלא מיום הגשת הבקשה על ידי מוגבל בניידות. אך שונה מקרהו של המתלונן. הן עוד בהיותו שכיר קיבל קיצבה כ"משתכר" וגם הכנסותיו המוצהרות כעצמאי הלאה מצדיקות זאת. כך שהעילה לקיצבה כזאת לא נוצרה רק בעת שנרשם במוסד כעצמאי.

המוסד קיבל את עמדת הנציבות וחדל מדרישתו להחזרת ההפרשים.

28. הועסק לסירוגין ויצא למילואים - תשלום התגמולים בידי מי

המתלונן הוא מדריך תיירים, שהועסק על ידי מספר חברות תיירות על בסיס יומי - לא בכל יום - בתקופה מאי-יולי 1979; עיקר התעסוקה קיבל מאחת מאותן חברות. באוגוסט יצא לשירות מילואים. לאחר שובו הגיש למוסד לביטוח לאומי תביעה לתגמולים על פי חוק הביטוח הלאומי, כשהיא נתמכת באישור מעסיקו לגבי ימי עבודתו והשתכרותו בשלושת החודשים שלפני צאתו למילואים. המוסד השיב למתלונן, שעל פי סעיף 127 ע"ד (א) לחוק הביטוח

הלאומי עליו להפנות את התביעה אל מעבידו העיקרי שבאותה תקופה; המוסד מצדו ישלים לו לאחר מכן אותו חלק מהתגמולים המגיע לו בגין עבודתו אצל המעסיקים האחרים. המתלונן לא השלים עם גישה זו; גם מעבידו העיקרי סירב בתחילה לשלם חלקו, אך עשה זאת בסוף דצמבר אותה שנה. את ההשלמה מהמוסד לא קיבל במלואה. הוא פנה אל הנציבות.

סעיף 127 ע"ד (א) לחוק קובע: "מי שבתכוף לפני שירותו במילואים היה עובד וברבע השנה שקדם לשירותו עבד לפחות 75 ימים אצל מעביד אחד או במקום עבודה אחד, או מי ששכרו משתלם על בסיס של חודש או יותר, ישלם לו מעבידו את כל התגמול המגיע לו..."

גישת המוסד הייתה, שהקובע הוא משך ההעסקה על ידי המעביד, גם אם ימי העבודה בפועל לא עלו, כמו במקרה של המתלונן, כדי 75 יום; גישה זו גם באה לידי ביטוי בהוראות הנוהל שלו. במקרה שמשרת שירות מילואים מועסק על ידי מספר מעבידים - והעסקה עיקרית על ידי אחד מהם - משלים המוסד את חלק התגמולים שבגין ההעסקות האחרות על פי תקנה 6 (4) לתקנות בדבר תגמולים למשרתים במילואים.

הנציבות עמדה על כך, שנוכח הנוסח הברור של החוק אין מקום לפירוש זה. לפי לשון החוק, התנאי לתשלום התגמולים על ידי המעביד הוא, שהיוצא למילואים הועסק אצלו קודם לכן 75 ימים בפועל. כיוון שהמתלונן בתקופה שקדמה לצאתו למילואים לא הועסק על ידי שום מעביד ממעבידיו כדי מספר זה, על המוסד היה לשלם לו ישירות את מלוא התגמולים ולא להפנותו למעסיקו העיקרי, תוך השלמת הנותר לאחר מכן. לפי זה, אין הוראות הנוהל של המוסד עולות בקנה אחד עם לשונו של הסעיף, ובמקרה כזה מובן, שהוראות החוק הן הקובעות.

בירור התלונה גם העלה, שאת ההשלמה מהמוסד בגין ההעסקות החלקיות האחרות קיבל באיחור שלמעלה מחצי שנה. לפיכך אף הומלץ, שעל המוסד לפצות את המתלונן בריבית על הסכומים שבפיגור. המוסד פעל כמומלץ.

מינהל מקרקעי ישראל

29. חתימה על הסכם פיתוח באין אישור תכנית מפורטת
בהתאם לחוק התכנון והבנייה

המתלונן התכוון לבנות ביתו במבשרת ירושלים על קרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. כצעד ראשון לכך היה עליו לבקש ולקבל מהמינהל את הקצאת הקרקע, שאמורה הייתה לשמש למטרה זו, בדרך של הרשאה על פי הסכם פיתוח; רק לאחר מילוי תנאי ההסכם על ידי הבונה חותם עמו המינהל על חוזה חכירה. באוגוסט 1978 חתם המתלונן על הסכם פיתוח עם המינהל. להסכם ניתן תוקף למפרע ממאי אותה שנה - המועד שבו אישר המינהל את העסקה. נקבע בו שעל המתלונן להגיש למינהל תכניות בנייה תוך 9 חודשים מהמועד, שבו קיבל ההסכם תוקף; להתוויל בבנייה תוך 18 חודש ולסיימה לכל המאוחר בתום שלוש שנים - מאי 1981. והמתלונן עשה את כל הדרוש להמצאת התכניות במועד, אך לא קיבל את אישור ועדות התכנון והבנייה - המקומית והמחוזית, כיוון שעדיין לא אושרה תכנית מפורטת למקום. התכנית אושרה רק ביוני 1979, ורשיון הבנייה ניתן למתלונן על פיה רק בנובמבר אותה שנה. מסיבות אלו הביע המינהל נכונות להאריך את התקופה, שבה יש לסיים את הבנייה, ב-6 וזודשיט - עד נובמבר 1981. המתלונן התנגד להארכה לתקופה כה קצרה; המינהל בעז שנתן תוקף להסכם במאי 1978 צריך היה להיות מודע לכך, שעדיין לא היתה תכנית מפורטת בהתאם לחוק התכנון והבנייה ועל כן לוח הזמנים, כפי שנקבע בהסכם, מלכתחילה היה לא-מציאותי. הוא דרש שתינתן לו ארכה עד יוני 1984, שלוש שנים ממועד אישור תכנית בניין עיר ביוני 1979; ועוד תוספת של שנתיים - תוספת שכונתה על ידי בתור פיצוי. משלא נתקבלו טענותיו, פנה לנציבות.

על פי לוח הזמנים, המהווה חלק בלתי נפרד מההסכם, ניתן למתלונן פרק זמן של שלוש שנים להשלמת הבנייה. אולם במאי 1978, שבו אמורה הייתה להתחיל התקופה, עדיין לא אושרה תכנית מפורטת; האישור ניתן רק כעבור שנה, ביוני

1979. יצוין גם שהמינהל, בזה שהקצה את הקרקע וחתם על הסכם פיתוח, בטרם נערכה לגביה תכנית מפורטת, עבר על הוראותיו הוא שבהתאם למדיניות הקרקעית בישראל, אשר עליה החליטה הממשלה ב-1965 ושאומצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל. לפי זה, הייתה עמדת הנציבות שהמתלונן זכאי להארכת התקופה, אולם לא כפי שביקש, אלא רק עד יוני 1982. לוח הזמנים הביא בחשבון תקופת בנייה של שלוש שנים מתוך הכרה מכללא בעובדה, שמניין התקופה מתחיל מהמועד, שבו על פי דין ניתן להגיש תכניות ולגשת לבנייה. אף כי דבר זה נראה פשוט וברור, היה צורך בהתכתבות ממושכת עם המינהל כדי להניעו לקבל את עמדת הנציבות. לבסוף הודיע המינהל לנציבות, שהוא פעל בהתאם.

30. דמי הסכמה ששולמו ביתר בהעדר תיעוד על השתתפות ברכישת זכויות בקרקע

(א) המתלונן מכר את ביתו שהוקם על קרקע שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. בשעת המשא ומתן על העסקה פנה אל משרדי המינהל, וביקש לדעת איזה סכום יהא עליו לשלם כדמי הסכמה כדי להשיג את הסכמת המינהל להעברת זכויות החכירה אל הקונה; עובד המינהל הודיע כי הסכום אמור להיות בין 60,000 ל"י ל-75,000 ל"י. בסמוך לאחר מכן פנה בכתב בנדון, ונדרש לשלם סך 175,000 ל"י. ב-1.9.77 שילם תוך מחאה את הסכום והגיש ערר. בנובמבר אותה שנה הוחלט לתת לו הנחה בסך 18,000 ל"י. הוא לא הסתפק בזה, וחזר ופנה לוועדת הערר. במאוס 1979 המציא המתלונן למינהל קבלה, שלפיה שילם ב-1951, בעת שחכר את הקרקע לבניית ביתו, סכום בתור השתתפות ברכישת זכויות בקרקע בשיעור 25% משווייה. לאחר דיונים נוספים במינהל הוחלט להחזיר לו בשל כך, מהסכום דלעיל ששילם, סך כ-40,000 ל"י; הדבר בוצע ב-9.9.79 - שנתיים לאחר התשלום. המתלונן דרש ריבית והפרשי הצמדה אך ללא הועיל.

המינהל הטעים בפני הנציבות, שלא היה ברשותו כל מסמך על רכישה חלקית של זכויות בקרקע בידי המתלונן. לפיכך הפסדו של המתלונן הוא, שלא המציא את הקבלה בעוד מועד, ואינה מגיעה לו ריבית. אשר להפרשי הצמדה נטען, שכשם שאין המינהל דורש תשלום הפרשי הצמדה בגין חובות המגיעים לו, כך

אין לו לשלם הפרשי הצמדה לנושיו. במהלך הכירור נאות המינהל, בהתחשב בתקופה הממושכת שממועד תשלום דמי ההסכמה ועד ליום ההחזר, לשלם על הסכום ריבית בסך 8,932 שקל, אולם סירב כמקודם לשלם הפרשי הצמדה.

עמדת הנציבות הייתה, שאין להקיש מחובות המגיעים למינהל על חובות המגיעים ממנו: המדיניות שקבע כיחס לאלו החבים לו כסף אינה צריכה להיות ישומה במקרה ההפוך, כאשר המינהל חב כסף לחוכר. מה גם שלפי המידע שבידי משרד מבקר המדינה אין זה כך, שהמינהל נמנע מלדרוש הפרשי הצמדה מהחייבים לו. יתירה מזו, מבחינה עסקית מעשית עובדה היא, שכספו של המתלונן היה במשך שנתיים בידי המינהל ולאחריו - ולא למתלונן - ניתן להשתמש בו. בנסיבות אלו מצא הנציב כי התלונה מוצדקת והצביע בפני המינהל, שהמתלונן זכאי לתוספת הצמדה.

המינהל קיבל את המלצת הנציב, ושילם למתלונן הפרשי הצמדה בסך 4,543 שקל. המינהל גם הוציא באפריל 1981 חוזר למנהלי המחוזות, אשר בא להסדיר את עניין התשלום של הפרשי הצמדה במקרים דומים.

(ב) השאלה על העדר תיעוד בידי המינהל בדבר תשלומים, שבוצעו כעבר על ידי חוכרים לרכישת זכויות בקרקע, נתעוררה בעוד תלונה שהוגשה לנציבות ואשר בה טען המתלונן, כי רכש זכויות חכירה ממי ששילם בשעתו למינהל דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 50% מערך הקרקע - תשלום המזכה את המוכר ואת אלו שלאחריו. להנחה כדי שיעור זה מדמי ההסכמה; כשבא להעביר את זכות החכירה לא היה המינהל מודע לאותו תשלום ורק באקראי נודע הדבר למתלונן וכך קיבל את ההנחה.

הנציבות הצביעה בפני המינהל, שעליו להבטיח לו את הכלים, שיתנו בידי מידע מלא על התשלומים השונים שבוצעו בידי חוכרים הן לצורכי פיקוח והן לשם התחשבות בעת העברת זכויות חכירה. יש למנוע ככל האפשר מצב, שהמינהל - באין תיעוד משלו - יהיה תלוי במסמכים של החוכרים.

בעקבות זאת הודיע המינהל לנציבות, שהוא עומד ליישם את ההמלצה:

(1) ניתנו הוראות למחוזות כי יפנו את תשומת לבו של חוכר לאפשרות ששולמו דמי חכירה ראשוניים - תשלום המזכה להקטנת דמי ההסכמה בעת העברת זכות החכירה;

(2) המינהל יפעל לריכוז הנתונים המצויים בידי החברות המשכנות בדבר שיעור השתתפותן ברכישת זכויות בקרקע; בדרך זו עתידים להיות ברשותו מלוא הפרטים לקביעת שיעור דמי ההסכמה.

31. דמי הסכמה מופרזים

באוגוסט 1980 מכרה המתלוננת דירתה בת שני חדרים הנמצאת על אדמת המינהל, מערבית לדרך חברון בירושלים. היא נדרשה לשלם, ואף שילמה, סך כ-76,000 ל"י דמי הסכמה. למוטלוננת נראה הסכום מוגזם בהתחשב בכך שחפף, כפי שנודע לה, דמי הסכמה הנדרשים בגין דירה באותם נתונים אך בצד המזרחי של הרחוב, אשר שם ערכן של הדירות יותר גדול. לאחר שנדחה עררה, פנתה לנציבות.

הכירור העלה, כי במועד שמכרה המתלוננת דירתה היו בתוקף טבלאות לקביעת דמי הסכמה, כשכל טבלה מתייחסת לאיזור מסוים ומבוססת על קריטריונים של שטח דירה, שנת רכישת זכויות חכירה, גובה דמי חכירה ראשוניים, במידה ששולמו; אך לא הובחן על פיה בין דירה הנמצאת באותו חלק הנחשב לעידית של האיזור לבין דירה, כמו זו שנמכרה על ידי המתלוננת, המצויה בחלק הפחות טוב של האיזור. ב-15.10.80 נכנסו לתוקף טבלאות חדשות, ומלבד הקריטריונים האמורים נוספה הבחנה של הכדלי ערך בין חלקי האיזור. לוא דמי ההסכמה שבגין דירת המתלוננת היו נקבעים לפי אותן טבלאות, כי אז המתלוננת אכן הייתה משלמת סכום יותר קטן.

בדרך כלל, כאשר למעביר זכויות חכירה יש השגות על גובה דמי ההסכמה שנקבעו, מוסר המינהל את העניין להכרעת שמאי ממשלתי. בטופס ההודעה על חיוב בדמי הסכמה אין ציון בדבר אפשרות להגשת השגה. גם למתלוננת לא ניתן מידע על כך. נאמר לה על ידי המינהל, שאין הוא נכון להחיל את הטבלאות החדשות למפרע על העסקה הנדונה.

הנציב הצביע בפני המינהל, שמאחר שלפי הטבלאות שקיבלו תוקף רק כעבור כחודשיים ממועד המכירה, דמי ההסכמה היו נקבעים - חרף העלייה ברמת המחירים - בסכום קטן משולם, מתבקשת במקרה זה ביתר שאת בדיקת הנושא. המינהל קיבל את המלצת הנציב, והזמין הערכת שמאי ממשלתי. לפי ההערכה,

לא היה מקום לקבוע בשעתו את דמי ההסכמה אלא בשיעור של 50% מהסכום שבו חויבה המתלוננת. הוחזרו לה מחצית דמי ההסכמה בתוספת ריבית.

32. היוון דמי חכירה

המתלונן העביר לאחר את זכות החכירה בדירתו הנמצאת בבית שהוקם על מקרקעי ישראל. ביולי 1979 שילם דמי הסכמה להעברת זכויות החכירה בסכום שנדרש על ידי מינהל מקרקעי ישראל. לאחר מכן נודע לו, כי לוא היה מעכב את החשלוס, היה מתחייב בסכום נמוך בהרבה. המינהל דחה את בקשתו להחזר הסכום שלטענת המתלונן שילם ביתר.

על פניית הנציבות השיב המינהל, כי לחוכרים ניתנת מאז 1976 האפשרות לשלם תשלום חד-פעמי לשם היוון דמי החכירה השנתיים לשנים שנותרו עד תום תקופת החכירה. תשלום הסכום המהוון פוטר את החוכר וכל מי שירכוש את זכויותיו בעתיד, מתשלומי דמי חכירה ודמי הסכמה עד תום תקופת החכירה. גובה הסכום המהוון נקבע, בין היתר, בהתחשב בתשלומים של דמי החכירה הצפויים עד תום תקופת החכירה של 49 שנה, ובתנאי שפרק זמן זה אינו קצר מ-7 שנים. חישוב דמי ההסכמה, שלא כדרך ההיוון, מבוסס על העלייה שחלה בערך הקרקע מאז תחילת תקופת החכירה של החוכר, המבקש להעביר את זכותו, ועד לעת העברת הזכות. בהתחשב בדרכי החישוב השונות כמתואר, יתכנו מקרים, שבמועד מסוים הסכום המהוון נמוך מדמי ההסכמה.

מ-29.5.79 עד 25.8.79 הייתה קיימת במינהל הוראה שקבעה, כי על חוכר המבקש להוון את דמי החכירה השנתיים ובאותו זמן להעביר לאחר את זכויות החכירה, לשלם את הסכום הגבוה מבין השניים: דמי הסכמה או דמי חכירה מהוונים. תשלום דמי ההסכמה על ידי המתלונן חל באותה תקופה. גובה הסכום המהוון בהתחשב ביתרת תקופת החכירה של הנכס הנדון עמד אז על 10,494 ל"י; ודמי ההסכמה נשים לב לזכויות פטור שחלו על המתלונן לפי הכללים של מועצת מקרקעי ישראל ובכך שרכש את זכויות החכירה ב-1970, נקבעו בסך 31,829 ל"י. כיוון שדמי ההסכמה היוו את הגדול שבין שני הסכומים, הוא חוייב לפי ההוראה, בהם.

ב-26.8.79 נכנסה לתוקף הוראה חדשה במינהל; לפיה ניתנה לחוכר האפשרות לשלם את הנמוך מכין שני הסכומים. עם זה הוחלט, שמי שכבר שילם על פי ההוראה הקודמת, לא יוכל ליהנות מההקלה, ולא יקבל החזר מהמינהל. מכאן טענתו של המתלונן כי נפגע מן ההוראה הקודמת.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אין זה סביר לדרוש דמי הסכמה, כאשר בדרך של היוון - על פי בחירת החוכר - ממילא מתבטל הצורך בתשלום דמי הסכמה. הנציב הצביע בפני המינהל, שחרף התשלום שכבר ביצע המתלונן, יש לאפשר לו לבחור בין דמי הסכמה לבין סכום מהוון.

המינהל הודיע לנציבות, שבעקבות קביעת הנציב החליטה ועדת חריגים לאפשר למתלונן לבחור בהיוון. המתלונן השתמש באפשרות, והמינהל החזיר לו ההפרש בסך 21,335 ל"י בתוספת ריבית.

הנציבות ממשיכה לבדוק דרכי ההחלטה במינהל בענייני היוון ודמי הסכמה, לרבות קביעת הסכומים, וצורת הבאתם של העניינים לידיעת הציבור.

רשויות מקומיות

33. ארנונה כללית בסכום אחיד בלא שים לב לגודלו של נכס

המתלונן הוא תושב בכפר חופית שבתחומי המועצה האזורית עמק-חפר. בתלונתו לנציבות הוא התריע על כך, שהוועד המקומי מטיל ארנונה כללית על נכסי התושבים שבכפר בסכום אחיד בלא להתחשב בגודל הנכס; מצויים שם נכסים ששטחם נע בין 70 מ² ל-250 מ². עוד טען, שכיוון שחלק ניכר מההכנסה מארנונה כללית משמש למימון הוצאות חינוך חובה, מהדין לקבוע את סכום הארנונה שעל כל תושב לשלם גם בשים לב למספר הילדים שיש לו בגיל חינוך חובה.

בהתאם לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, רשאי ועד מקומי להטיל כל מס מן המסים, ובכלל זה ארנונה כללית, שמועצה אזורית רשאית להטילם. ארנונות על נכסים יהיו נשומים בין בסכום קבוע לכל יחידת שטח ובין לפי ההכנסה המשוערת מהשכרת נכסים.

לפי זה, הוצבע בפני הוועד המקומי חופית, שאת הארנונה הכללית יש להטיל כנקבע בחוק.

הוועד המקומי הודיע לנציבות, שהחל בשנת הכספים 1981 מונהגת הטלת ארנונה מדורגת: בסכום קצוב, על נכסים בשטח של עד 100 מ²; ובתוספת סכום על כל מ² שמעל לזה.

ואשר לטענה השנייה של המתלונן, תואמות פעולותיה של המועצה האזורית את חוק לימוד חובה, תשי"ט-1949. בהטלת הארנונה פועלת המועצה על פי העקרון הכללי בדיני מסים, כי אין מס משולם תמורת שירות מסוים שהרשות חייבת ליתן למשלם אותו מס, וממילא אין לו הזכות לקשור את המס המוטל עליו לשירותים מסוימים הניתנים או שאינם ניתנים לו.

המתלוננת, אם לשני ילדים גרושה, נתמכת סעד ומתגוררת באשדוד. היא פנתה לעיריית אשדוד לקבלת הנחה מארנונה כללית לשנת 1980/81. לדבריה, הודיע לה סגן מנהל מחלקת הגבייה, שתקבל בדואר אישור על הנחה. ב-16.9.80 קיבלה המתלוננת מהעירייה התראה לניתוק אספקת המים לדירתה עקב יתרת חוב ארנונה בסך 2,028 ל"י. למחרת היום פנתה לסגן מנהל מחלקת הגבייה לפשר ההתראה בשים לב להבטחתו הקודמת בדבר אישור ההנחה. סגן המנהל הסביר לה, כי בקשתה להנחה תובא לדיון בפני ועדת המסים העירונית ועליה להמתין להודעה. באותה פגישה הוא גם הורה לפקידה במחלקה להכין עבור המתלוננת הוראות תשלום נפרדות - אחת עבור ארנונה ואחת עבור חוב אגרת מים. המתלוננת שילמה בו ביום את חוב המים בסך 178 ל"י לחודשים פברואר עד מאי 1980. ב-21.10.80 נוכחה המתלוננת, כי נותקה אספקת המים לדירתה. שוב פנתה לעירייה והציגה קבלה על תשלום חוב אגרת המים בשעתו. מנהל מחלקת הגבייה הציע לה להפקיד שטר בטחון כדי סכום הארנונה כשלב ביניים, עד שתתכנס ועדת המסים העירונית ותחליט בעניין ההנחה; ומלבד זאת לשלם 150 ל"י לחידוש אספקת המים. המתלוננת עשתה כן ופנתה בתלונה לנציבות. סגן מנהל מחלקת הגבייה בעירייה הטעים בפני הנציבות, כי בשל ספקות שנתעוררו לגבי כמה מהנתונים שציגה המתלוננת בבקשה, סבר בתחילה, כי אין בסמכותו לאשר את ההנחה, ועל כן העביר את הבקשה לוועדת המסים. רק בסוף אוקטובר 1980, כאשר המציאה לו המתלוננת אישורים לאימות הנתונים דלעיל, מצא כי יש מקום להיענות לבקשה ואישר בו במקום את ההנחה. בעקבות זה גם החזיר למתלוננת את שטר הבטחון שהפקידה. מכל מקום עובדה היא, שבהודעת העירייה מ-16.9.80 כלולה התראה לניתוק אספקת מים בשל אי תשלום חוב ארנונה - התראה, שכפי שצויין, גם מומשה ב-21.10.80. טופס ההודעה נושא את הכותרת "פקודת העיריות - דרישה עפ"י סעיף 306 (א323)". הסעיף כלול בפרק החמישה עשר לפקודת העיריות שנושאו "גביית ארנונות".

בפרק זה מפורטות סמכויות העיריה לנקיטת הליכים בגין אי-תשלום ארנונה. ניתוק אספקת מים אינו נמנה עמהם. הליך כזה מותר לנקוט, לפי חוק העזר

של עיריית אשדוד בדבר אספקת מים, רק במקרה של חוב אגרת מים. מכאן שאותו טופס אינו ערוך כדין, ומכל שכן עצם ניתוק אספקת המים בגלל חוב ארנונה נטול היה בסיס חוקי.

עוד העלה הבריור, כי מחלקת הגבייה של העירייה לא דיווחה למדור ההוצאה לפועל שלה על כך, שהמתלוננת שילמה את אגרת המים ב-17.9.80 כדלעיל, כדי למנוע ניתוק אפשרי של אספקת מים בגלל חוב אגרת מים.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. יש לשנות את הטופס האמור כך, ששוב לא יכלול התראה בדבר ניתוק אספקת מים בשל חוב ארנונה. אשר למתלוננת, יש להחזיר לה את דמי החיבור בסך 150 ל"י, בתוספת ריבית והצמדה.

העירייה פעלה כמוצבע.

35. זכות הנוכחות בדיון בערר בפני ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה

בעליו של מגרש ברעננה ועליו מכנה בא בדברים עם קבלן בדבר הריסת המכנה ובניית בית חדש, שבבוא הזמן יירשם כבית משותף. סוכם ביניהם, שחלק מהדירות יהיו בבעלותו של בעל המגרש והדירות האחרות יימכרו על ידי הקבלן, וזאת רק לאחר שבעל המגרש נתן הסכמתו לגבי רוכש כל דירה וייעודה. בין רוכשי הדירות כשלב הבנייה היה רופא שיניים; חלק מהדירה הועיד למגורים ובחלק ממנה עמד לפתוח מרפאת שיניים. לטענת הרוכש מיוצג על ידי עורך דין - המתלונן - הסכים לכך בשעתו בעל המגרש; תכנית הבנייה שונתה בהתאם והושגו האישורים הדרושים. הרופא צייד את המרפאה במיטב הציוד.

לדבריו, השקיע בשנת 1978 בהכשרת המרפאה ובציוד שבה סכום העולה על שלושה מיליון ל"י. לאחר השלמת הבנייה חיסל הרופא את מרפאתו הקודמת, שבה עבד ברציפות כ-32 שנה, עבר לגור בדירה שבבניין החדש ברעננה ופתח בה את מרפאתו.

מדובר באיזור, שעל פי התכנית החלה עליו, ייעודו למגורים בלבד. על פי ההוראות של חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, אם כמקרה דנן מתבקש שימוש במקרקעין, שלא לפי ייעודם, יש לנקוט הליכים לקבלת היתר לשימוש חורג. ואמנם פנה המתלונן אל הוועדה המקומית וביקש היתר. בשלב זה חזר

בו בעל המגרש מהסכמתו להפעלת המרפאה והגיש, על פי זכויותיו שבחוק, התנגדות להתרת השימוש החורג לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, וזו דחתה את ההתנגדות. בעל המגרש ערר על החלטה, על פי סעיף 152 לחוק, לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, וזו קיבלה את הערר.

במכתב לנציבות קבל המתלונן, שעררו של בעל המגרש נשמע, בלא שמרשו יוזמן לדיון ותינתן לו ההזדמנות להשמיע דבריו. יתירה מזו, באותו דיון נכח גם מהנדס המועצה המקומית רעננה כנציג יחיד של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובמקום שיגן על החלטת הוועדה המקומית, נודע למתלונן, כי המהנדס תמך בעמדת בעל המגרש.

סעיף 153(א) לחוק קובע, כי לדיון בערר יוזמנו העורר ונציג הוועדה המקומית; משהתייצבו, יתקיים הדיון בפניהם, ורשאים הם להשמיע בפני הוועדה המחוזית את טענותיהם.

מלשון הסעיף יוצא, כי לדיון בערר אין חיוב להזמין את מי שבא על סיפוקו בוועדה המקומית. ואכן כבר הובעה תמיהה על כך על ידי בית המשפט העליון. בשבתו כבית דין גבוה לצדק*: "מסתבר שלפי החוק אין צורך להזמין לדיון בערר את מי שזכה לפני הוועדה המקומית, יהא זה הצד שביקש היתר או הצד שהתנגד למתן ההיתר המבוקש... ספק רב בעינינו אם מבקש היתר במקרה הראשון והמתנגד למתן ההיתר במקרה השני יראה נחמה בעובדה שעניינו מיוצג על ידי נציג הוועדה המקומית. רשאי בעל דברים להעדיף להגן בעצמו על האינטרסים שלו ולהיות בטוח שעשה זאת כמיטב יכלתו והבנתו. נוצר המצב האבסורדי שמוטב לאדם - מבקש או מתנגד - לצאת מלפני הוועדה המקומית וידיו על ראשו על מנת שתהיה לו הזכות להגיש ערר ולהופיע ולטעון בעצמו לפני הוועדה המחוזית ועוד ליהנות מהיתרון הנוסף, שבדיון לפני הוועדה הזאת יהיה מקום יריבו האמיתי נפקד... תיקון המעוות הזה עניין למחוקק הוא לענות בו. לפי המצב המצוי אין מקום לפסול ולבטל את הליכי הוועדה המחוזית" כגלל אי-הזמנת הצד המעוניין.

הנציבות פנתה אל היועץ המשפטי של משרד הפנים בדבר נקיטת יזמה לשינוי בחוק כדי להבטיח את נוכחות הצד המעוניין.

* בג"צ 315/73 אסעד ו-בשארה טאנוס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון, ואח' פד"י כ"ח, I, עמ' 638.

משרד הפנים הודיע, כי לאחר פרסום פסק הדין הורה המנהל הכללי של המשרד בחוזר לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, שהגם שלפי החוק אין צורך בהזמנת הצד שתוצאות הערר נוגעות לו, יש להקפיד על כך להבא, שיוזמן כדי לחת לו אפשרות להגן על עניינו. תוך כדי כך ציין, שנשקלת הצעה להביא לשינוי החוק בהתאם.

בעקבות זאת פנתה הנציבות אל הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז והפנתה את תשומת לבו לקיומה של ההוראה האמורה להזמנת הצד המעובדין לדיון בערר.

הוועדה הודיעה לנציבות, כי קיימה דיון חוזר, אשר אליו הוזמן גם מרשו של המתלונן. ואמנם לאחר שמיעת דבריו החליטה לדחות את הערר ולאפשר את מתן ההיתר, מאחר שאין במרפאה בת חדר אחד, כדי להיות מטרד לדיירי הבית כנטען.

36. השהייה ללא צורך במתן היתר בנייה

המתלונן, תושב נתניה, פנה אל העירייה בתפקידה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, ובקש ממנה היתר לגדר את ביתו. העירייה נתנה לו היתר על פי התכנית שהגיש. עם התחלת עבודת הגידור נתברר למתלונן, שבשל התנאים הטופוגרפיים בשטח אין מנוס מסטיות מהתכנית ומתנאי ההיתר. המתלונן הגיש ב-18.11.78 לעירייה בקשה לאישור שינויים בהיתר; בקשתו נדחתה. על פי חוק התכנון והבנייה, ערר המתלונן לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. ב-23.3.80 החליטה הוועדה המחוזית לקבל את הערר, וב-24 באפריל אותה שנה הביאה החלטתה לידיעת עיריית נתניה. מאז אותו מועד פנה המתלונן כמה פעמים אל העירייה בדבר קבלת היתר מתוקן בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית, אך לשוא. ב-19.6.80 פנה לנציבות. הנציבות פנתה אל העירייה בראשית יולי, בראשית אוגוסט ובסופו, ובסוף אוקטובר של אותה שנה לפשר חוסר הטיפול בעניינו של המתלונן, אך העירייה החרישה.

בעקבות זאת זימנה הנציבות בסוף נובמבר פגישה עם ראש העירייה, מ"מ

מזכיר העירייה ודוברת, כדי להצביע בפניהם על אי-שיתוף הפעולה מצד העירייה, שנוכחה בה הנציבות בבירור תלונות המתקבלות על העירייה בכלל, ובתלונה הנדונה בפרט. ראש העירייה הודיע באותה פגישה, שלהבא יחול שינוי לטובה ולשם כך הטיל על מ"מ המזכיר את ריכוז הטיפול בפניות הנציבות תוך הדגשה שיש לנהוג בזריזות הדרושה. עוד ציין, שיכנס את מנהלי המחלקות והיחידות לדיון בנושא, כדי שגם הם ישיבו בהקדם על עניינים הקשורים בבירור תלונות והנמצאים בתחום טיפולם.

למרות זאת, לא בא עניינו של המתלונן על סידורו בסמוך לאחר הפגישה. שוב המשיכה הנציבות בשליחת תזכורות ובניהול שיחות טלפוניות. רק ב-3.4.81 ניתן למתלונן ההיתר המתוקן. מ"מ המזכיר תירץ את האיחור של שנה, מאז קיבלה הוועדה המחוזית את ערר המתלונן, בחילופי הגברי שחלו אותה תקופה במשרת מהנדס העיר.

הנציב הצביע בפני ראש העירייה, שהיה ליקוי חמור בעיכוב הוצאת ההיתר המתוקן, כפי שאושר על ידי הוועדה המחוזית, במשך שנה. זאת ועוד. יש לשקוד על כך, ששוב לא תהיה השתהות במתן תשובות מצד העירייה על פניות הנציבות. אחרת, עלולות להיפגע דרכי עבודתה של הנציבות בבירור תלונות הציבור ויתערער אימונם של המתלוננים ברשויות הציבוריות האמורות לתת תשובות ענייניות תוך פרק זמן סביר.

העירייה הודיעה לנציבות שהפיקה את הלקחים הדרושים מהמקרה. הנציב, בתפקידו כמבקר המדינה, הטיל על היחידה המתאימה במשרדו לעקוב בתשומת לב מיוחדת אחר התנהגות העירייה בעניינים דומים בעתיד.

37. הוצאת היתר בנייה שלא על סמך "מפה מצבית" של הנכס ופיקוח לקוי על הבנייה

המתלוננים גרים כתחומי המועצה המקומית נתיבות. הם קבלו בפני הנציבות על כך, שכנכס הגובל בבתיהם, מבוצעות חריגות בנייה. הבונה בנכס הגובל חרג מקווי בנייה מותרים והתקרב מעבר למותר אל קווי הגבול של חלקתו, בנה כאחוזי בנייה גבוהים מהמותר וקרע אשנב לכיוון מגרשו של אחד מהמתלוננים ללא היתר כדין. החריגות יש בהן, לטענת המתלוננים, כדי

להוריד את ערך דירותיהם ולפגוע בהנאת השימוש בהן. המתלוננים פנו אל המועצה בתור ועדה מקומית לתכנון ולבנייה שתנקוט צעדים למניעת החריגות, אך זו לא עשתה דבר.

עובד הנציבות יחד עם היועץ ההנדסי של משרד מבקר המדינה ביקרו באתר הבנייה ומצאו, כי חריגות הבנייה נבעו מכך, שבעלי הנכס הגובל הגיש לוועדה המקומית תכנית בנייה, שבה הפרטים על גודל המגרש אינם מדויקים. על סמך אותה תכנית הוציאה הוועדה היתר בנייה; היא לא עמדה על קבלת "מפה מצבית", שבה ישתקפו במדויק גודל המגרש והעצמים המצויים עליו ערב הבנייה.

חקנה 3 (א) לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאים ואגרות), תש"ל - 1970, קובעת, כי לבקשת היתר בנייה תצורף "מפה מצבית" כהגדרתה בתקנות.

הסתבר גם שהוועדה המקומית לא העסיקה מפקח בנייה, כדי שיביא להפסקת בנייה חריגה בסמוך לאחר תחילתה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הוצבע בפני המועצה המקומית נתיבות, שיש להקפיד להבא על כך, שלא להוציא היתר בנייה בלתי אם על סמך "מפה מצבית". כן יש להפעיל פיקוח כדי לאתר בעוד מועד מקרים של בנייה חריגה.

אשר למקרה דנן, על הוועדה המקומית לשקול אם להביא להפסקת הבנייה החורגת או להשיג את אישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה על שימוש חורג בהתאם לחוק התכנון והבנייה - תשכ"ה-1965.

המועצה המקומית הודיעה לנציבות, שהיא פועלת בהתאם לקביעת הנציב. לקראת הוצאת היתרי בנייה יוקפד על קבלת תכניות מדידה על גבי מפות מאושרות על ידי מורד מוסמך. כן נתקבל מפקח לשם הפעלת פיקוח מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לאיתור מקרים של בנייה חורגת. אשר לנשוא התלונה, בנוגע לאותן חריגות שאינן פוגעות במיוחד במתלוננים, היא תבקש את אישורה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה; ואלו, הממעטות את הנאת השימוש מצד המתלוננים - כגון קריעת האשנב לעבר מגרשו של אחד המתלוננים - היא הורתה לבעלי הנכס הגובל להביא לאלתר לחיסולן.

המתלוננים הם הורים של ילד בעל קשיי למידה הזקוק לחינוך מיוחד ב"כיתה אורגנית", דהיינו כיתה שמספר הילדים בה מועט והמסגרת היא טיפולית. עד סוף 1978 הם היו תושבי רחובות. ילדם למד בכיתה א' אורגנית בבית ספר מתאים ברחובות. בתחילת 1979 עברו המתלוננים לגור ביישוב שבתחום המועצה האזורית גדרות. הילד, בהמלצת המחלקה הפסיכולוגית של עיריית רחובות, המשיך ללמוד בבית הספר שבאותה עיר כנסעו יום-יום מכפר מגוריו לרחובות. בדצמבר 1979 פנתה העירייה למתלוננים בדרישה לשלם לה שכר לימוד בסך 7,500 ל"י, שכן אין הכן וההורים מתגוררים עוד בתחום רשות החינוך המקומית רחובות. ההורים התנגדו לכך, כי ילדם הוא בגיל חינוך חובה והוא המשיך באותו בית ספר, מאחר שטרם נמצא פתרון חינוכי במקום מגוריהם החדש או בסמוך לו. מאותו טעם גם ביקשו את החזר הוצאות הנסיעה בהתאם לחוק חינוך חובה על תקנותיו. משלא הועילו טענותיהם, הם פנו לנציבות.

כמהלך בירור התלונה ביטלה עיריית רחובות דרישתה לשכר הלימוד. כן נמצא מקום לימוד לבן בבית ספר בתחומי הרשות המקומית גדרות החל בשנת הלימודים התשמ"א 1980/81.

אשר להחזר הוצאות הנסיעה, היה על המועצה האזורית גדרות להיות היוזמת ולדווח על העניין למשרד החינוך והתרבות, ואז, לפי הנוהל, על המשרד להשתתף ב-90% ועל המועצה האזורית, ב-10%. אולם המועצה האזורית טענה שלא היא רשות החינוך המקומית אלא הוועד המקומי של היישוב שבו מתגוררים המתלוננים, ואילו הוועד של היישוב טען להיפך. התוצאה הייתה, ששניהם לא דיווחו, והמתלוננים לא קיבלו את ההחזר.

הנציבות פנתה אל משרד החינוך והתרבות בדבר הסדרת עניין הוצאות הנסיעה. המשרד נתן חלקו בסך 13,860 ל"י והעמיד את המועצה האזורית גדרות על כך, שהיא - ולא ועד היישוב - רשות החינוך המקומית, ועליה להשלים את 10% הנותרים.

המועצה האזורית פעלה בהתאם והמתלוננים קיבלו את החזר הוצאות הנסיעה שבגין בנם.

39. מעבר מתכנית חסכון לאחרת למימון לימודים במוסד להשכלה גבוהה

המתלונן התקשר ב-1962 עם קופת "חסך" בהסכם חסכון לתקופה של 16 שנה למימון לימודיה של בתו במוסד להשכלה גבוהה בבוא העת. ב-1965 השתמש המתלונן באפשרות שניתנה על ידי הקופה לעבור מתכנית החסכון, שהייתה לא-צמודה, לתכנית חדשה המבוססת על הצמדה ל"מדד יוקר המחיה"; זאת, על ידי התקשרות חדשה שהחליפה את הקודמת. בשנת 1979 - כעבור למעלה מ-16 שנה ממועד ההתקשרות הראשונה - ביקש המתלונן לממש את זכויותיו ליהנות מפירות החסכון. הקופה סירבה לשלם את ההטבות המובטחות על פי התכנית כבר בשנת 1979, והטעימה שרק בתום 16 שנה ממועד ההתקשרות השנייה תהיה הבת זכאית להטבות. המתלונן פנה לנציבות.

לפי תנאי ההתקשרות ב-1965 (תכנית חסכון צמוד) שהחליפה את הקודמת (תכנית חסכון לא-צמוד), קיבל עליו המתלונן להפקיד בקופה 192 תשלומים חודשיים רצופים של 4.55 ל"י כל אחד במשך 16 שנה בתוספת הצמדה למדד יוקר המחיה. ערב ההתקשרות בתכנית הצמודה עמד לזכות המתלונן בתכנית הלא-צמודה סך 145.60 ל"י, שהצטבר לאחר 32 תשלומים חודשיים מאז 1962. סכום זה נזקף על חשבון התשלומים על פי ההתקשרות מ-1965, ובמפורש הכירה הקופה בכך שנותרו 160 תשלומים בלבד; והמתלונן אכן סיים תשלומיו בספטמבר 1978. בתו החלה לימודיה בטכניון בשנת התש"ם (1979/80), ואז ביקש המתלונן מהקופה את הסכום שהצטבר על פי תנאי החסכון. הקופה סירבה, כיוון שלדעתה קובעים תנאי החסכון שבהתאם להתקשרות האחרונה, ולפיה תקופת החסכון תהיה למשך 16 שנה מהתחלת התכנית, דהיינו מאפריל 1965. על כן לא יותן לבת ליהנות מההטבות למימון לימודיה אלא רק החל בשנת הלימודים התשמ"ב.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. כיוון שבראשית תקופת החסכון שעל פי ההתקשרות האחרונה כבר נזקפו לתכנית החסכון הצמוד 32 תשלומים שהצטברו בתכנית הקודמת, מהצדק הוא לראות את תחילת תקופת החסכון מ-1962. בת המתלונן - ילידת אוגוסט 1959 - אמורה הייתה לסיים שירותה הצבאי בתשל"ט. חזקה איפוא על המתלונן, שהשתמש באפשרות שניתנה לו להחליף התקשרות בהתקשרות על מנת כן, שתובטח הרציפות, ולרשות בתו יעמדו אמצעי המימון החל בשנת הלימודים התש"ס. זאת ועוד. הקופה מכירה בכך, שהמתלונן, אף בהתאם להתקשרות האחרונה - על ידי צירוף ההפקדות על פי ההתקשרות הראשונה - ביצע עד שנת 1978 כל תשלומיו. לפי התנאים הכלליים שבהתקשרות האחרונה, יעמוד בתום תקופת ההפקדות, שהיא תקופת החסכון, לרשות הנהנה כנקבע בהם הסכום הסופי הבסיסי בתוספת ההטבות.

לפיכך הוצבע בפני קופת חסך, שתשלם את סכום החסכון וההטבות לפי תנאי תכנית החסכון הצמוד החל בשנת הלימודים התש"ס. הנהלת הקופה הודיעה כי תפעל בהתאם להמלצה.

40. הזמנת עבודה בלא לשלם עבור ביצועה

עיריית נהריה הזמינה בעל פה מחברת הנדסה פרטית בשנת 1975 סקר לקראת תכנון גשר מעל לפסי הרכבת, אשר יחבר שכונה סמוכה אל העיר. החברה ערכה את הסקר, אולם מחוסר אמצעי מימון הפסיקה העירייה את מהלכה בנדון. בשנת 1977 הוציאה העירייה מכרז על מסירת עבודת תכנון הפרוייקט. אגודת האינג'נרים התנגדה למכרז לרגל ההתקשרות דאז של העירייה עם החברה. בסופו של דבר נטשה העירייה את הרעיון להקמת הגשר, ובמקום זה החליטה להציב רמזור במפגש של הכביש המוביל לשכונה עם מסילת הברזל. החברה דרשה מאז אוגוסט 1975 מהעירייה את שכרה, אך ללא הועיל. בסוף 1980 פנתה לנציבות.

לטענת החברה, דיברו עמה נציגי העירייה בשנת 1975 על שלוש חלופות לחיבור השכונה אל העיר; היא הכינה תכניות לכולן. במכתבה מ-10.8.75 אל מהנדס העיר היא דרשה סך 69,750 ל"י בעבור תכניות לחלופה אחת; החברה הסבירה שבשלב זה הסתפקה בדרישה לקבלת השכר בעד החלופה האחת

בהנחה שתימסר לה עבודת תכנון הפרוייקט. כיוון שהעירייה הפסיקה את הטיפול בפרוייקט, דרשה החברה במכתבה מ-11.3.76 אל ראש העירייה תשלום גם בעבור התכניות בשכיל שתי החלופות האחרות, בסך הכל 209,250 ל"י. כאשר ביצוע הפרוייקט ירד לגמרי מן הפרק, דרשה החברה על פי מכתבה מ-12.12.78 תוספת של 30% מההיקף הכספי של תכנון העבודה שלא כוצע, בהסתמך על תעריף אגודת האינג'נרים, וכן הפרשים בגין עליות מדר המחירים. ל-19.10.80 הסתכם הסכום הנדרש ב-9,274,720 ל"י.

לטענת העירייה לא נחתם חוזה מחייב עם החברה: ההזמנה לעריכת הסקר נמסרה לחברה רק על דעת זאת, שהפרוייקט יאושר במסגרת התקציב של העירייה, ואז יימסר לה מלוא ביצוע התכנון, ולא - ההזמנה בטלה מעיקרה. טענה זו מוכחשת מכל וכל על ידי המתלוננת. עוד טענה העירייה, שבאין ההוצאה כבמקרה דנן כלולה בתקציב המאושר, הרי מבחינת החוק - סעיף 196 לפקודת העיריות - טעון הסכם כזה אישור מועצת העירייה וכן אישורו בכתב של שר הפנים.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. על העירייה לפעול לתשלום התמורה בעד אותן עבודות שהוזמנו בפועל, ולא מעבר להן, וזאת לפי הערכה ריאלית. כפי שעולה מהבירור, הזמינה העירייה את הכנת הסקר מהחברה, וזו הגישה חשבונית עבור שירותיה עוד ב-10.8.75. במכתבו של ראש העירייה מיום 1.6.77 אל החברה הוא מוסר על טיפולה של העירייה בהשגת המימון הדרוש ובהמשכו "עד אז אין לנו האפשרות לשלם לך את המגיע לך עבור התכנון המוקדם שביצעת לפי בקשתנו".

ואשר לקשוי תקציב, כפי שנטען על ידי העירייה, אין לראות בהם גורם מכריע לאור קביעת הנציב.

41. מסירת זכיון להפעלת בריכת שחייה ללא מכרז

בבעלותה של עיריית קרית ביאליק בריכת שחייה. תפעולה ואחזקתה של הבריכה נמסרו עוד ב-1968 בידי קבלן. מאז נובמבר 1978 הוא מכהן כחבר מועצת העירייה וסגן ראש העיר. כנציבות נתקבלה תלונה מתושב

המקום העוסק בתחום האמור על כך, שאין העירייה מוציאה מכרז על הפעילויות שבקשר לבריכה.

בירור הנציבות העלה, שהעירייה חתמה עם הקבלן ב-1968 חוזה חכירה לשלוש שנים, עם מתן אופציה לקבלן לדרוש כל פעם חידושו לעוד שלוש שנים. לאחרונה הוארך מדצמבר 1979 עד סוף מארס 1983.

על פי חוק לתיקון פקודת העיריות מס' 21, התשל"ח-1978, חבר מועצה אסור לו להיות צד לחוזה או לעסקה עם העירייה אלא בהתקיים תנאים מסויימים כמפורט בפקודה. אולם איסור זה לא יחול על התקשרויות שנעשו לפני היבחרותו כחבר המועצה; עם זאת, בתחילת כהונתו עליו להודיע למועצה על התקשרויות כאלה, וכל עוד לא פג תוקף ההתקשרות, לא יעסוק אותו חבר מועצה בתור שכזה בכל עניין הנוגע להתקשרות זו. במקרה דנן, כיוון שהחוזה עם הקבלן נחתם בהרכב מלפני שנבחר לחבר המועצה, והאופציה של החידוש היא חלק מהחוזה, הרי שההתקשרות קדמה לכהונה. הקבלן גם הודיע למועצה, עם היבחרו ב-1978, על קיום ההתקשרות במגמה, שלא ישותף בשום דיון והחלטה בנושא ההתקשרות. לפי זה, יצא ידי חובתו כלפי החוק בנדון.

ברם לגבי עצם התקשרות של עירייה קובע החוק דרישות מספר כדלהלן: חוזה של עירייה למתן זכיון או מונופולין או חוזה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר טעון מלבד אישור המועצה אישור שר הפנים בכתב. כן יש לערוך, כדין כל התקשרות של רשות מקומית עם גוף אחר, מכרז על מתן הזכיון. על שאלת הנציבות השיב ראש העירייה, שדרישות אלו לא נתמלאו. הוצבע בפני העירייה, שעליה לקבל את האישור כדרוש ולדאוג לעריכת מכרז.

העירייה הודיעה לנציבות, שהיא פועלת להשגת האישור ולפרסום מכרז לקראת סוף עונת הרחצה בשנת 1981.

מובן, שאם שוב תתעורר הבעייה של קשירת עסקה עם חבר מועצת העירייה יחולו ההוראות שבתיקון פקודת העיריות.

המתלונן רכש כרטיס מינוי לבריכת השחייה העירונית שבנהריה.

ב-10.6.80 הלך לבריכה וקיבל מהעובד מפתח לתא לשמירת בגדיו וחפציו. לאחר הרחצה שב לתאו, ונתברר לו שנגנב ארנקו ובו 800 ל"י. הוא הודיע על כך למנהל הבריכה וגם למשטרה. מתוך שיחותיו עם עובדי הבריכה והתרשמויותיו הוא נתחוויר לו, שהמפתח הפותח את תאו הוא, פותח גם את ששת התאים הסמוכים; מלבד זאת, מפתחות תאים היו מונחים ללא שמירה על שולחן בכניסה לבריכה. המתלונן דרש מהעירייה פיצוי כדי סכום הגניבה. תשובת העירייה נשתתתה. במכתבו אל הנציבות מ-7.1.81 מציין המתלונן, שבאחרונה ענתה לו העירייה, שהיא פנתה לחברת הביטוח, וזו השיבה בשלילה, כיוון שמאז המקרה חלפו ארבעה חודשים. לדבריו, אם מי שהוא אחראי לעיכוב, זו היא העירייה.

העירייה אישרה בפני הנציבות, שמנעוליהם של כמה תאים זהים, אך הכחישה, שהמפתחות מונחים ללא שמירה; הקופאי יושב ליד ארון המפתחות ושומר עליו כל העת. היא גם טענה שלא חלה עליה אחריות לנזיקין, בהסתמכה על תניית פטור שעל גבי כרטיס המינוי, אשר לפיה אין העירייה אחראית עבור כל נזק, כגון גניבה ופגיעה גופנית, למנוי בשטח הבריכה.

הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. המתלונן, שנמסר לו המפתח לתא, היה לו יסוד להניח, שבגבולות סכירים יישמרו חפציו בתא שמירה ראויה. היה על העירייה לשקוד על כך, שלא בקלות ניתן יהיה לבלתי מורשה להגיע לתא נעול במלתחה. מכל מקום אין תניית פטור מאחריות לרשלנות הולמת בפי גוף ציבורי, ומה גם במכירת שירותים תמורת תשלום. העירייה מוכרת שירותים של שימוש בבריכת שחייה, מלתחות וארונות סגורים, ולא יתכן לטעון פטור מאחריות על סמך תניית פטור. טענה כזאת במקרה דנו, משמעותה השתחררות מאחריות לגניבה מתוך תא, שהושכר למנוי כנגד תשלום, כדי שרכושו יהיה שמור.

הוצבע בפני העירייה, שעליה לפצות את המתלונן על הגניבה. העירייה אינה מנועה מלפרסם בצורה נאותה שכסף וחפצי ערך טעונים הפקדה בידי הקופאי.

העירייה פעלה על פי ההמלצה ושילמה למתלונן פיצוי בסך 149.75 שקל; בכלל זה הפרשי הצמדה.

43. ליקויים מינהליים בפעולות המזכירות של בית משפט עירוני

המתלונן קיבל בדצמבר 1979 הזמנה לבית המשפט העירוני כתל אביב על עבירת חנייה שעבר כשישה חודשים קודם לכן - עבירה שיש עמה ברירת קנס; ניתנה לו האפשרות לשלם לאלתר את הקנס בסך 500 ל"י או לבוא ולהישפט על העבירה ב-11.1.80. בעקבות זאת שלח המתלונן לבית המשפט מכתב מפורט ובו גם ציין, כי אין באפשרותו לנקוט עמדה ברורה לגבי העבירה המיוחסת לו בגלל הזמן הלא מעט שחלף בינתיים. תשובה על המכתב לא קיבל, אך נשלח לו פסק דין, כי נקנס ב-1,000 ל"י. המתלונן קבל בפני הנציבות על סדרי מינהל לא תקינים בהוצאת כתב האישום על עבירת התנועה שיוחסה לו ובמתן אפשרות של התגוננות בפני בית המשפט העירוני.

בירור התלונה העלה, שמכתבו של המתלונן נתקבל במזכירות בית המשפט העירוני ב-3.1.80. המכתב לא הובא לידיעת השופט, ב-11.1.80 התקיים המשפט כנאמר בהזמנה, והמתלונן נדון שלא בנוכחותו לתשלום קנס.

בסמוך לאחר אותו מועד ניתן בבית המשפט העירוני פסק דין*, שלפיו אין סמכות לעירייה להגיש דו"חות חנייה על עבירה מהסוג, שלפי כתב האישום עבר המתלונן. על סמך אותו פסק דין נערכה בדיקה של התיקים, שבית המשפט עדיין לא הכריע בהם, כדי לבטל אותם תיקים, שאין מקום להמשיך בהליכים. במהלך המבצע נבדק גם התיק שהתייחס למתלונן; פקיד התביעות קרא את מכתבו של המתלונן והתרשם כי הצדק עמו; ב-7.3.80 הובא התיק מחדש לפני בית המשפט, ולבקשת התובע החליט בית המשפט לבטל את ההרשעה ואת גזר הדין. עובדת ביטול ההרשעה והקנס לא הובאה לידיעת המתלונן.

* פסק הדין בוטל בינתיים בערעור העירייה אל בית המשפט המחוזי.

ממצאי הכירור מראים, שמזכירות בית המשפט לא הביאה לידיעת השופט את מכתבו של המתלונן עובר למתן פסק הדין. אם סבורה הייתה המזכירות, שאין במכתב כדי לסייע לכאורה למתלונן, היה עליה להודיע לו על זה, כדי שלא יתלה תקוות שוא במכתבו, ועל כך ישקול נוכחותו במשפט. הוצבע על כך בפני היועץ המשפטי של העירייה.

אשר למחדל שהמתלונן לא קיבל הודעה על ביטול פסק הדין, גרסה תחילה העירייה, שאין לראות בזה פגיעה באזרח, מאחר שתפקידו של בית משפט הוא לפסוק ולא להתכתב עם נאשמים. הנציבות לא מצאה בדברים אלו הסבר: אין לערוב בין תפקידו של בית משפט בתור שכזה לבין זה של המזכירות. מאחר שהמתלונן קיבל ממזכירות בית המשפט בתחילה הודעה על הרשעה והטלת קנס, היה זה מחובת המזכירות להודיע לו על הביטול. לבסוף קיבלה העירייה עמדה זו והודיעה, שלהבא תפעל בהתאם.

44. החלפת האסימון לנסיעה בכרמלית

רכבל ה"כרמלית" מופעל בחיפה בקו הר הכרמל, הדר הכרמל והעיר התחתית. לשם נסיעה בכרמלית רוכש הנוסע אסימון ומכניסו למכשיר, שהותקן בפתחי הכניסה שבתחנות הכרמלית.

ב-26.2.80 החליטה עיריית חיפה שבבעלותה כרמלית על החלפת האסימון לנסיעה בה. ב-8.5.80, במסגרת העלאת תעריפי התחבורה הציבורית, הועלה מחיר האסימון מ-6 ל"י ל-9 ל"י. בנציבות נתקבלו תלונות מנוסעים קבועים בכרמלית, שהצטיידו, כדי שלא לעמוד בתור לרכישת אסימון לפני כל נסיעה, בכמות של אסימונים. הם טענו, כי כאשר באו לאחר מאי 1980 להחליפם באסימונים החדשים, הם נדרשו לשלם את ההפרש שבין מחירו של האסימון הישן לבין זה של החדש. ואילו עד מאי 1980 לא יכלו להחליף בקלות את כל הישנים בחדשים, כיוון שההחלפות הוגבלו כל פעם למספר מועט של אסימונים.

העירייה הודיעה לנציבות, שהכנסת אסימון חדש לשימוש הייתה הכרחית, כיוון שהאגורה שהוכנסה למחזור עם המעבר ממטבע הל"י לשקל, תאמה את האסימון המוחלף, ואלמלא כך עלול היה להיעשות שימוש לרעה באגורה

לצורכי נסיעה בכרמלית. בפרסומים שליד קופות הכרמלית הודיעה העירייה לציבור הנוסעים על האפשרות להחלפת האסימונים. המלאי הקטן יחסית של אסימונים חדשים שברשות העירייה חייב צמצומים בממדי ההחלפה של האסימונים הישנים. אשר לגביית ההפרש ממאי 1980, הסביר היועץ המשפטי של העירייה, שנוסעים, המבקשים להחליף לאחר העלאת תעריפי הנסיעה אסימונים ישנים בחדשים, עליהם להוסיף את ההפרש; שווי האסימון הישן הוא כדמי הנסיעה כפי שהיו, כל עוד אותו אסימון בר-תוקף.

הסברים אלו לא נתקבלו על דעת הנציבות, והיא קיימה בנושא מגעים עם המפקח על התעבורה למחוזות חיפה והצפון. עמדתו, בהסתמך על התקנות הנוגעות לעניין, הייתה, שכל החלטה על החלפת אסימון לכרמלית טעונה אישורו, וזה לא נתבקש ולא ניתן בקשר להחלפה האמורה. עוד אמר, שבפרסום העירייה אודות ההחלפה לא צוין כלל, שההחלפה - ללא תוספת תשלום - היא לתקופה מוגבלת בלבד. אף לא היה די בפרסום שליד הקופות, אלא העניין צריך היה לקבל פומבי באמצעי התקשורת והעתונות.

מסקנת הנציב הייתה שהתלונות מוצדקות. המתלוננים רכשו באמצעות האסימונים זכות לשירותי נסיעה ועל העירייה לספקם להם. מן הצורך היה לתת למשך תקופה סבירה אפשרות להחלפת האסימונים הישנים ללא תוספת מחיר ולהודיע על כך על ידי פרסום נאות באמצעי התקשורת, בנוסף על המודעות שליד קופות הכרמלית. הוצבע בפני העירייה, שעליה להחליף ללא תוספת מחיר את האסימונים הישנים, שעוד נותרו בידי המתלוננים.

45. פקדון להבטחת רכישה של חנות

ראש משפחה ברוכת ילדים בראש העין פנה ב-1971 אל המועצה המקומית, וביקש ממנה לסייע לו בהשגת מגרש, כדי שיוכל להקים עליו חנות שתשמש לפרנסת משפחתו. סגן ראש המועצה דאז הציע לו להמתין כמה חודשים, כי חברת שיכון ופיתוח (שו"פ) עומדת לבנות חנויות בראש העין, ואז יוכל לרכוש חנות; לפי שעה הציע למתלונן להכניס לקופת המועצה סך 3,000 ל"י כדי להבטיח זכותו לקבלת חנות. המתלונן עשה כן בתחילת 1972. בבניית החנויות החלה שו"פ רק ב-1979. המתלונן פנה אל ראש המועצה וביקש

הקצאת חנות. זה מסר למתלונן המלצה לשו"פ, אך ללא תועלת. המתלונן פנה אל הנציבות בבקשה לעזור לו בקבלת וונות; ובאין אפשרות לכך, לפחות בהשבת כספו בצירוף ריבית והפרשי הצמדה למדד יוקר המחיה מאז מועד ההפקדה.

שו"פ השיבה לנציבות, שלא הסמיכה את המועצה המקומית לקבלת כספים בשמה. עם זאת, ציינה, שלפני שנים ערכה, בשיתוף עם המועצה, רישום מועמדים לרכישת חנויות, ששו"פ עמדה לבנות, והאחרונה גבתה מכל מועמד 8,000 ל"י. בעת ההרשמה חתמו המועמדים על הצהרה, כי ידוע להם, שאם לא יהיו די מועמדים, לא תיגש שו"פ לבנייה, והכסף יוחזר לנרשמים. ואמנם מחוסר מעוניינים הוחזרו הכספים. המתלונן לא היה בין אלו שנרשמו בשעתם במשרדי שו"פ.

את החנויות שבנתה שו"פ ב-1979 היא הציעה למכירה על פי מכרז. נותרו כמה חנויות שלא נמכרו בעקבות המכרז. הנציבות הסבירה למתלונן, שעל ידי הפקדת 3,000 ל"י בקופת המועצה הוא לא רכש לו כל זכות כלפי שו"פ. ככל אזרח ניתן לו לפנות לשו"פ בקשר לרכישת אחת מהחנויות שעוד נותרו. אולם המתלונן לא רכש חנות בשל המחיר שנראה לו גבוה מדי.

מאמצי הנציבות התרכזו במילוי דרישתו החליפית של המתלונן לקבל חזרה את כספי הפקדון בצירוף ריבית והפרשי הצמדה. ראש המועצה טען, שהמתלונן פעל אז על אחריותו הוא. לכל היותר ניתן לו לדרוש פיצוי ישירות מסגן ראש המועצה לשעבר. לדבריו, הציעה לו המועצה בשעתה לקחת חזרה את כספו והמתלונן סירב. לפנים משורת הדין מוכנה המועצה לתת לו פיצוי חלקי.

הנציבות קבעה שהתלונה מוצדקת. הכסף הוכנס לקופת המועצה על פי הצעת סגן ראש המועצה, אשר לפי מעמדו היה יסוד להנחתו של המתלונן, שהוא פועל לפי סמכות ותוצאות מעשהו יחייבו את המועצה. אמנם חנות לא קיבל, אולם ככל הנוגע לשמירת ערכו של הכסף יצוין, שרק המועצה יכולה ליהנות ממנו, מאז הופקד על ידי המתלונן בקופתה. על כן הוצבע בפני המועצה, שיש להיענות לדרישת המתלונן ולהחזיר לו את כסף הפקדון בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בהתאם לחוק פסיקת ריבית.

המועצה הודיעה שתפעל בהתאם.

קופת חולים של ההסתדרות הכללית
של העובדים בארץ ישראל

46. דחיית מועד ניתוח בשל נסיבות שניתן היה לצפותן

המתלונן חבר בקופת החולים הכללית. בתו הופנתה על ידי הקופה אל מחלקת אף אוזן וגרון שבבית החולים בפתח תקוה לקביעת תור לניתוח. בדצמבר 1979 הודיע בית הוולים למתלונן, כי מועד הניתוח נקבע ל-18.4.80. אותו יום הופיעה הבת בלוויית המתלונן לניתוח, ונאמר להם, שאין אפשרות לכך ביום זה, ומועד הניתוח נדחה ל-6.5.80. המתלונן נפגע קשות מההחלטה; לא די שבתחילה נקבע המועד למעלה מארבעה חודשים מאז ההפנייה, והנה בבוא היום המיועד, והוא ובתו מגיעים מתוהים ודרוכים, הועמדו בפני העובדה של דחיית המועד. המתלונן קבל על כך בנציבות.

הקופה הסבירה, כי מועד הניתוח נדחה, משום שהיה ביום שישי הסמוך ליום הזכרון לחללי צה"ל וליום העצמאות, שחלו אותה שנה בימים א' וב'. באותו יום שישי מהיותו "יום גשר" נעדרו מהעבודה אחיות רבות של חדר הניתוח, והיה איפוא הכרח לדרות מספר ניתוחים - הפוזות דוופים, בכלל זה ניתוח בת המתלונן. הקופה התנצלה בפני המתלונן.

לדעת הנציבות, הסכרי הקופה דווקא נותנים ביסוס לתלונה. בעת קביעת מועד הניתוח ניתן היה לדעת על פי הלוח, שאתו יום שישי אינו, מהטעם האמור, זמן מואים. מלכתחילה לא היה איפוא מקום לקביעת מועד זה.

נספחים

האם נתן להשיג צדק מעל ומעבר לחוקיות בהליכים לא שפוטיים?

הרצאתו של ד"ר יצחק נבנצל, מבקר המדינה ונציב תלונות
הציבור לסיום הסמינר הבינלאומי לענייני אומבודסמן,
הרצליה, 9 בנובמבר 1980 (תרגום מאנגלית)

בסיום הסמינר, אשר הוקדש בעיקרו להיבטים היותר מעשיים של עבודת
האומבודסמן, הורינו היתר לעצמנו לדון בנושא, שלא רק נראה כשייך לעולמה
של התיאוריה אלא גם עובדתית הוא כך בלא ספק. אולם אז ניתן לפתוח ולומר,
כי לא מעט אמת גלומה בדיעה, ששום דבר אינו כה מעשי כמו תיאוריה טובה.
הכנה יסודית של תפקיד האומבודסמן וזיקתו לעקרונות כלליים מסוימים
עשויות להשפיע רבות על התוצאות המעשיות של בירור תלונות - השפעה העשויה
להיות גדולה מזו של שכלולים בטכניקות. זאת ועוד, הנושא משקף את טבעו של
מוסד האומבודסמן כמקום מפגש מסורתי של משפטן ולא-משפטן. במיוחד בהשקיפנו
מעבר לקצוות של החוקיות יהא עלינו לעסוק מחמת צורך דיאלקטי בכמה מעיקרי
תורת המשפט. זה יהווה תחום מוכר לאלו שקיבלו הכשרה משפטית, בעוד שבעלי
רקע שונה יוכלו, כך מקווני, ליהנות מקריעת אשנב לעבר מישורים פילוסופיים
של חשיבה משפטית.

אין צורך להדגיש את החשיבות הנודעת למשפט ולשאלות של חוקיות לגבי מוסד
האומבודסמן ולזיקותיו של זה האחרון למקצוע המשפט. נתבונן בכמה מהסימנים
החיצוניים. בקשר לסמינר זה איככה לא נוכל לחוש בעובדה, שמארגננו המשותף,
מכון האומבודסמן הבינלאומי, משוכן בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת אלברטה?
בדומה לזה, בעבר, בהדרכתו של ד"ר ברנרד פרנק, לא הייתה על הפצת רעיון
האומבודסמן השפעה ממוסדת בינלאומית יותר ניכרת מאשר זו שמצד אגודת
המשפטנים הבינלאומית יחד עם ועדת האומבודסמן שלידה, שאין לה אח ורע.

יחסי הגומלין בין האומבודסמן לבין בתי המשפט הם היבט עקרוני של זיקת
האומבודסמן למשפט. יחסים אלו תפשו מקום נכבד בספרות המקצועית על תפקיד
האומבודסמן, למשל - ההבדלים המשמעותיים בין השיטה השוודית והפינית לבין
שיטות אחרות בנוגע לפיקוח האומבודסמן על בתי המשפט; מאידך גיסא,

פסקי דין של בתי משפט שנגעו לעבודת האומבודסמן אוזכרו ותוארו רבות בדרו"חות האומבודסמנים. ודאי שמתם לב להערות המשמעותיות של ד"ר משה לנדוי, נשיא בית המשפט העליון של ישראל, בדבריו ברכתו בישיבת הפתיחה של ועידת ירושלים.

אולם כל זה מתייחס יותר לקשרים וליחסים החיצוניים של האומבודסמן אל מוסדות המייצגים את החוק, או שיש להם שייכות אליו בצורות שונות. הנושא שלפנינו היום הוא החוקיות כסטנדרד ליישום, ויתכן שלעתים תיחשב זו על ידי האומבודסמן כבלתי מספיקה כבואו להעריך פעולה מינהלית, שבאה תחת שבת ביקורתו במהלך מילוי תפקידו.

בעבודתם של רוב האומבודסמנים, החוקיות היא אכן אכן בוחן יסודית להערכת פעולה מינהלית. למשל, חוק ההנחייה לאומבודסמנים הפרלמנטריים של שוודיה פותח במלים: "האומבודסמנים הפרלמנטריים... יפקחו על קיום החוקים והתקנות על ידי אלה הממלאים תפקידים ציבוריים". לפיכך אין זה מפתיע, שאומבודסמנים רבים הם בעלי רקע משפטי, ועורכי דין הם מרכיב חשוב בצוות העובדים של משרדי האומבודסמנים; אף כי משרדי, שבו כמעט, כל הצוות המקצועי של אגף נציבות התלונות הם עורכי דין, אולי אינו טיפוס מבחינה זו.

התפישה, שהאומבודסמן מבטיח את זכויותיו החוקיות של המתלונן, משתקפת בבירור גם בכמה מפסקי הדין, בעלי עניין מיוחד למוסד האומבודסמן, אשר לוקטו על ידי המוסד הבינלאומי של האומבודסמנים והוגשו לנו ביולי השנה. בפסק הדין המפורסם של בית המשפט העליון של אלברטה, שממנו נטל ד"ר איבאני את נר הבדיקה כסמל למשרדו, דיבר השופט מילווין על התפקיד הבסיסי של האומבודסמן, שהוא "להתחקות על מלוא מערכת החוקים המינהליים במבחן הפעולה".

כנגד זה, חוקיות, הגם סטנדרד יוקרתי ואמין, ודאי אינה בלבדית, שעל אומבודסמן מוטל ליישמה. בעניין זה אינו שונה המצב בארצי, שבה נצטוויות גם לבדוק ולברר, אם מעשים מינהליים אינם מנוגדים למינהל תקין או שהם משקפים נוקשות יתירה או אי-צדק בולט.

בין מוסדות האומבודסמן בעולם יש כאלה המונחים על ידי הוראות יותר מפורטות או על ידי הוראות המנוסחות באורח שונה. דוגמאות בולטות לכך

הן המבחן, שיש לעמוד כנגד "מינהל לא תקין המוביל לאי-צדק", מבחן שעל פיו פועלים האומבודסמנים הבריטיים, וההוראה השכיחה למדי בשיטות משפט אחרות, שאומבודסמן יוכל להגיע למסקנה, שפעולה מינהלית הייתה "לא נכונה", פשוטו כמשמעו.

כמעט בכל מקום הוקם מוסד האומבודסמן לצד מערכת בתי משפט מושרשת היטב, רמת מעלה ומכובדת; יש שעוד נוסף לזה קיים מערך מיוחד של בתי דין מינהליים. קשה להעלות על הדעת, שהכוונה הייתה, כי האומבודסמן לא יהיה יותר מאשר אופרה של קבצנים, שתשמיע חוות דעת משפטיות בצלו של האגדול - כבוד השופטים; לוא כך, כי אז מוסד זה קרוב לוודאי שלא היה מצליח לעורר התלהבות כזאת ולמשוך לעברו בעלי כשרון כה רבים, כפי שראו עינינו בוועידה בירושלים בשבוע שעבר. כאן טמון ההגיון שבהוראה הכלולה לעתים קרובות בחיקוק האומבודסמן, כי אין חובה לקבל תלונה או שיש לקבלה רק על פי שיקול דעת מיוחד, אם למתלונן האפשרות להביא את עניינו לבית המשפט.

הדברים עתיקים, והתייחסותו של האומבודסמן, הן לחוקיות והן לשאר סטנדרטים, מקובלת על הכל. אולם כוונתי בעיצוב עניינא דיומא הייתה במיוחד לנסות ולהאיר חלק מהאזורים, שלא מופו דיים ושבם שיקולי מינהל תקין וצדק יותר מעודן עשויים לפתות את האומבודסמן לצעוד מעבר לגבולות של החוקיות; ולהציץ ביחסים שבין מבחנים אלו לבין מבחני החוקיות.

כאן אנו ניצבים מול ההשלכות של בעייה תיאורטית גדולה, שהעסיקה משפטנים במשך מאות בשנים, דהיינו, מה הוא טבע יחסי הגומלין בין משפט לצדק? כלום בכלל ניתן למצוא צדק מעבר לחוקיות?

במהלך החקופות היו שתי אסכולות של מחשבה משפטית בעניין זה. הפוזיטיביסטים גרסו, שלא יתכנו דרישות של צדק, מעבר לקיום החוק הכתוב. אם אכיפת החוק אינה משיגה את התוצאות הרצויות, הרי על המחוקק ליטול את העניין לידי ולתקן את החוק. עד שלא עשה כן, אין מבחן אחר לנהוג על פיו. חוק וצדק, חדא הם.

לעומת זאת, טוענים לקיומו של מה שמכונה צדק טבעי, דהיינו שהצדק קיים באופן בלתי תלוי במצב החוק כפי שהוא, הצדק מנחה את המחוקק כמו כל אדם אחר. רק מושכל ראשון בדבר קיום מושג של צדק יתן את הגושפנקא לגינוי חוקיהם

של עם שהיו בחזקת תועבה על הכול, ויצדיק, למשל, את עריכתם של משפטי נירנברג. לעומתם, הפוזיטיביסט יצביע על הסכנות שבהשקפה של גורסי הצדק הטבעי: היא מושכת בנסיבות קיצוניות, אך בתנאים פחות חריפים ניתן לנצלם כדי לקרוא תגר על שלטון החוק לטובת העדפות רעיוניות.

ויכוח מרתק ועתיק יומין זה לא ייושב כמובן כאן בסמינר הנוכחי, וכנראה אף לא בשום מקום אחר בקשר לתפקיד האומבודסמן דווקא. אף על פי כן יש לוויכוח זה נגיעה מסוימת לפעולות האומבודסמן, וכמה מהנימוקים שהועלו עשויים להיות משמעותיים למדי בעבודתו.

נראה לי, שהדרך שבה פועל האומבודסמן, מבוססת על ההנחה, שבקשר למשפט ולמינהל המודרניים הן הפוזיטיביסט והן מי שדוגל בצדק טבעי חייבים להציג דיעות מתונות ומתוחכמות. קשה להכחיש, שהאומבודסמן מוצא לעתים, כי הוראות חוק כמות שהן אינן צודקות. על הפוזיטיביסט למצוא בגישתו מקום לעובדה, שהאומבודסמן (ולמעשה כל משפטן טוב) מודרך לעתים על ידי רגש של צדק לחרוג מהאות הכתובה של החוק. מיתון כזה של ההשקפה הפוזיטיביסטית הקיצונית מתקבל על הדעת, אך הוא מעלה מכלול חדש של בעיות - מה בעיני הפוזיטיביסט, הם המכחנים הלגיטימיים למתיחת ביקורת, ולוא שולית, על החוק? - בעיות שלא נוכל להתחיל לדון בהן כרגע.

מאידך ברור, שגישת קיצונית על פי הצדק הטבעי אינה מעשית לאומבודסמן. המלצות, שהוא הגה אותן בשם מושגי צדק מופשטים, חזקה עליהן שלא יקבלו תמיכה מספקת מכוח סמכותו. כך הוא משקלם האמיתי של החוק והמוסדות הקיימים - מסקנה שהיא בלתי נמנעת - שבדרך כלל רק על ידי הכנה של "שיעורי הבית" בעזרת חבר יועציו המשפטיים וקביעה מדוקדקת, מה הוא החוק, יעלה בידי האומבודסמן להתוות דרך פעולה.

מה הם אפוא התחומים, שבהם משאיר האומבודסמן את רישומו מעבר לחוקיות? דוגמה בולטת היא תפקידו של האומבודסמן לבדוק את יישומם של החוקים ולהמליץ על תיקונים, כאשר הנסיון המעשי מראה שהדבר הכרחי. תפקיד כזה ממלאים אומבודסמנים רבים, ובמספר מקומות הוא כלול במפורש בחקיקה המסמיכה. למשל "המתווך" הצרפתי הציע תיקונים רבים מסוג זה, ובדו"ח שלו ל-1979 תיאר מר אימה פקה (Aimé Paquet) את שש שנות כהונתו כשנים "של הצעות מרובות להתאמת החוק לחיים, כדי שיכיל פחות עוולות..."

נוכל אולי לנסות לאפיין את המקרים, שהאומבודסמן ממליץ המלצות כאלה בין במובן שלילי ובין במובן חיובי. למשל, אין לצפות מהאומבודסמן, שימליץ המלצות כאלה לגבי מה שקרוי חקיקה עיקרית, אשר מחייבות שיקולי מדיניות, שאין לגביהם תמימות דעים, והכרעות של בית המחוקקים. נוסף על כך, ביקורתו של האומבודסמן אפילו על הוראות חוק מפורטות וטכניות מוטב שתושהה לתקופה מסוימת אחרי החקיקה, כדי לאפשר לנסיון להוכיח את הסבירות או את חוסר הסבירות של חוק הקיים. במובן זה ניתן לראות באומבודסמן חוליה במערכת הביקורת על יישום החוקים - ביקורת שמצאה לה חסידים רבים בעידן זה של חקיקה מורכבת.

בצד החיובי ניתן לציין, שהצורך בהמלצות כאלה נובע לעתים מעצם המורכבות של הוראות החוק או משינוי בעובדות החיים, המביא להתיישנות המהירה. דוגמא לסוג הראשון של שיקולים אני יכול להביא מעבודה במשרדי (וכמדומני משרדי אומבודסמנים רבים צריכים היו להקדיש תשומת לב רבה לעניינים דומים) בנוגע לטיפולנו התדיר בנהלי הפקעת מקרקעין. בתחום מסובך זה של חוק ונוהל אין להתנגד לכך, שהאומבודסמן שואף להבטחת עקביות, כך שחוק זה לא יעשה לבלתי אפשרי את יישומו של חוק אחר, או אפילו את יישומו הוא עצמו.

דרך אגב, יתכנו אפילו מקרים, שהחוק אינו מסובך מאוד, אך בכל זאת הוא מסכל את השגת ייעודו, ומקרה אחד כזה הובא לתשומת לבנו בשבוע שעבר על ידי מר גרין מג'מאיקה בהרצאתו המרתקת. הוא מסר, שאב, שנאסר בשל אי-תשלום מזונות בעבור ילדו, ראהו על ידי עצם ישיבתו ככלא, כמי שסילק חובו, בלא שביצע כל תשלום. בדבריו של מר גרין: "לאחר שנוכחנו בעובדה המעציבה שבמקרה זה, אם לא במקרה אחר, החוק הוא בבחינת ראש חמור... ביקשנו והשגנו את עזרתו של הממונה על הריפורמה החוקית, כדי להניע את המנגנון הדרוש לתיקון החוק המעליב. כך, מניה וביה, יכול היה האומבודסמן להחזיר זכות קיימת, שהייתה שקועה בתרדמה בת מאות שנות הזנחה".

סוגי הבעיות העשויות להתעורר בהשתנות הנסיבות משתקפים בבירור בשאלה, מתי ובכמה יש לפצות מתלוננים בעידן אינפלציה גדולה, על הפסדים הנגרמים מהשהיית תשלומים המגיעים להם מהשלטונות. בדו"ח השנתי התשיעי שלי, המונח לפניכם כעת, תבחינו בחילוקי דיעות בין המוסד לביטוח לאומי לבין האומבודסמן על כך, אם חייב המוסד לביטוח לאומי לשלם פיצוי בעטייה של

אינפלציה, אם עיכב תשלום חוב למשך פחות מחצי שנה. במקרה של השהייה יותר ממושכת הפיצוי מובטח, אך בשיעור האינפלציה הנוכחי בארץ, אפילו עיכוב של שלושה חודשים בלבד משמע לעיתים הפסד של כרבע משווי הריאלי של סכום התשלום.

נוכל אפוא לראות, שבמקרים אלה הצדק, שממליץ עליו האומבודסמן, הוא בכיוון של טיפול שווה וחד-משמעי. מה שהצדק דורש הוא עדכון הנורמה, ולא דווקא גמישות במקרה האינדיבידואלי. אף כי אלה הן המלצות "מעבר לחוקיות", הרי החוקיות היא עניין לדאגת הכלל, והשאיפה לשיפורים בחוק היא התרופה הרצויה.

בסוג אחר של מקרה, האומבודסמן חותר לצדק יותר במובן של התחשבות בסגולות של התלונה ותשומת לב לנסיבות המיוחדות, שלא כולן יכולות לבוא לידי ביטוי בחוק. דוגמה קלאסית לכך היא ההמלצה על פתרונות לפנים משורת הדין, יהיו אלה תשלומים או תרופות אחרות. צעדים כאלה מוצעים על ידי אומבודסמנים רבים, והם ננקטים לעיתים קרובות על ידי הגופים הממשלתיים הנוגעים לדבר.

פעמים הטיפול שלפנים משורת הדין ננקט לגבי הפרט מתוך נימוקים פורמאליים, בבחינת הוראת שעה, עד שישונו ההוראות הכלליות הנוגעות לעניין. למשל, עולים חדשים זכאים בישראל להנחה ממכס על מספר סוגי טובין, אם יובאו תוך תקופה קצובה ממועד הגיעו של העולה. אם נגרם עיכוב ביבוא, למשל אך ורק מחמת שביתה בלתי צפויה בחו"ל, הרי כמעט שאין הצדקה לשלול את הזכאות. זו העמדה שנקט האומבודסמן והיא באה לכלל יישום בהחלטות לפנים משורת הדין, עד שהפכה לחוקית על ידי שינוי התקנות.

אולם לעיתים קרובות המלצה על מתן טיפול לפנים משורת הדין אינה מלווה הצעה לתקן נורמה כללית, אלא חוזרת ומצביעה על העקרון, שהמציאות היא כה רב-גונית, כך שהוראות רבות ניתן ליישמן רק במידה מסוימת של שיקול דעת. מקרה העולה על הדעת, ושוב מנסיוננו אנו, נוגע לסעד כספי הניתן להורים אומללים של ילדים, הסובלים ממחלה כרונית קשה, והמדובר ברכישת רכב להסעת הילד. גיל המינימום של הילדים שבקשר להם הוענק סיוע כזה, היה חמש שנים, דהיינו הגיל, שבו יש להביאם לבית הספר. אולם במקרים מסוימים המלצנו על סיוע כזה אף בגיל יותר רך, כאשר, לפי ייעוץ מקצועי, התעורר הצורך בהסעה תכופה של הילד למטרת טיפול רפואי. הסיוע הכספי הנדון מתבטא בפטור ממכס,

ששיעוריו בישראל גבוהים למדי, ובתחום זה היה עלינו לפצח כמה אגוזים קשים נוספים.

עניין הטיפול לפנים משורת הדין מעורר כמה שאלות עקרוניות. ראשית, החוק דורש לעצמו, ובצדק, הילה של סופיות. הצעות להעניק מידה ניכרת של שיקול דעת נראות מפתיעות, ובמובן מסוים מסוכנות. התנגדות לטיפול לפנים משורת הדין עשויה לנבוע ממסורת רצויה של דווקנות ויושר מינהליים.

כדי לשכנע שטיפול לפנים משורת הדין יכול לשקף גישה לגיטימית במינהל מודרני, אין זה די להמציא הקבלות; הן קיימות כמו העובדה, שגזרי דין שהוטלו על ידי בתי משפט פליליים והמבוטאים במונחים מוחלטים, נתונים למעשה לשינויים חיוביים באמצעות נהלי שחרור על "הן צדק" או על תנאי. אף אין לפזר את כל הסיפקות על ידי ההצבעה על עצם העובדה, שהאומבדוסמן אינו מנוע במפורש מהמלצות כאלה, ובכך להוכיח שהמחוקק התכוון שכל חיקוקיו יפורשו באופן גמיש.

לי נראה, שחלק מהתשובה על ספקות כאלה בדבר מקומו של טיפול לפנים משורת הדין מצוי בהתחשבות בזהות הצדדים המעורבים. בתביעה אזרחית, באופן עקרוני, שני הצדדים עומדים כשוים לפני בית המשפט, ומה שצד אחד זוכה בו הוא הפסדו של הצד שכנגד - משחק כמתמצה ב"סכום אפס" בעגה המודרנית. מאפיין זה מחייב נקיטת נהלים קפדניים ביותר, ועובדות שאינן שנויות במחלוקת יחד עם ענייני חוק הם שצריכים לשמש מבחן להכרעה. רק חובות מוסריות, ולא משפטיות, יצדיקו בנסיבות מסוימות פנייה לשכבה החזקה בחברה, שתותר מרצונה הטוב לחלש, לא משום שטיעונה פחות תקיף אלא בגלל אי-השוויון הבסיסי שבין השכבות. במקרה של מגעים בין המדינה לבין האזרח אין ספק, שבמרבית המקרים צד אחד - המדינה - היותר חזק. לפיכך על המדינה לעתים קרובות לגלות במהלך פעילותה יותר גמישות מאשר האדם הפרטי. טיעון זה ישים כמובן רק במידה מוגבלת, וההסתייגויות מכך נגלות לעין על נקלה: עובדי ממשלה עלולים להתפתות להיות נדיבים על חשבון מעבידם הבלתי נראה, והחוק צריך לרסן נטייה זו; שנית, ותרנות כספית לפנים משורת הדין מצד הממשלה מהווה הוצאה, אפילו אינו ידוע לאלתר, איזה שימוש חליף בכסף נמנע על ידי כך. חרף התנגדויות אלה נראה לי, שאכן קיים יסוד של "אין עניות במקום עשירות" ביחסי המדינה לפרט, המצדיקים והמחייבים

גמישות ביישומם של חוקים בנסיבות לא רגילות; לא כל כך במגעים בעלי אופי עסקי, אלא יותר בהענקת הטבות, שמלכתחילה יש להן מגמה של סעד חברתי.

בקשר לכך מהראוי להביא מדבריו של פרופסור ג'ק ריצ'רדסון מאוסטרליה בהרצאתו לפני באי הוועידה "לדעתי, הגענו בכמה קהיליות לשלב של התפתחות חברתית, שבו מקובל על הכול, שיישום קפדני של החוק לגבי כל האזרחים בלא חסך עלול להכביד יתר על המידה וללא צורך את העול על חברים מעטים בקהילה, ושקיימות נסיבות, כאשר על החוק לסגת בפני המקרה הזקוק להתחשבות בו".

זה למעשה ברוח המכתם הרומי הקלסי: "Summum jus, Summa injuria" דהיינו השאיפה לעשיית צדק במלואו יש שהיא משיגה היפוכו של דבר - עשיית אי-צדק גדול.

עם כל הנאמר, עדיין נשאר ספק גדול לגבי צדקתו של תשלום לפנים משורת הדין או ויתורים על תשלום, דהיינו, שיקולי תקדים. נסיבותיו של מתלונן פלוני עשויות להיראות כיחידות במינן. אולם יש סיכויים טובים, שבמהרה, ואולי בעזרת עובדי ציבור ומשפטנים שנונים, הן יחדלו מלהיראות כה מיוחדות. אחרים ייראו כמי שיש להם זכות לא פחות טובה, וכיוון שביורוקרטיה תקינה נוטה לחתור למתן טיפול אחיד, יוכרעו גם מקרים אלה חיובית. החשד, שאינו נטול יסוד הוא, שההיענות לפנים משורת הדין לתביעה הראשונה, עלולה להביא לתוצאות ולהוצאות בהיקף לגמרי לא צפוי. למעשה, החשש שדבר זה יקרה מושמע לעתים קרובות על ידי השלטונות, כאשר האומבודסמן מציע לראשונה לפתור בעייה של יחיד לפנים משורת הדין. כמובן שהקשיים יגדלו, אם תאומץ המלצתו של מר נילסון - שהושמעה בהרצאתו החיננית בפני באי הוועידה - לשקול בכובד ראש הסמכתו של האומבודסמן להורות בעצמו על הענקת פיצוי כספי לאיש, שניזוק בעטיו של מעשה מצד השלטונות או ברשלנותם.

נוסף לכך, ניתן לטעון, וחושבני שמייד יסכימו לכך רוב האומבודסמנים ואני ביניהם, שלמגינת הלב תפקידו של האומבודסמן אינו יכול להיות תיקון אי-צדק חברתי בכלל. אם הממשלה ובית המחוקקים החליטו, שרק משאבים מסוימים יוקדשו לתמיכה בתכניות שיכון ציבוריות, האומבודסמן כמעט שאינו יכול לדרוש סיוע למשפחה אחת, המתגוררת בתנאי צפיפות יתירה, כשסיוע כזה עדיין אינו עומד לרשותן של מרבית המשפחות המתגוררות בצפיפות דומה. במצב כזה חייב האומבודסמן להכיר בכך, שהמחוקק, לעתים קרובות בתור מאשר התקציב, הפעיל את זכותו לקביעת עדיפויות לפי שיקוליו הוא בהקצאת כספי ציבור,

ובדרך כלל במתן גושפנקה למדיניות חברתית; והדבר הוא מחוץ לתפקידו, לסמכויותיו ולכוחו של האומבודסמן להביא לשינוי בזה. כך לעתים קרובות האומבודסמן אינו יכול לתמוך בבקשה לסיוע כספי, כשעל המתלונן להתקיים על הכנסה, שהאומבודסמן עצמו - אם לומר את האמת - לא היה יודע כלל וכלל כיצד הוא היה מכסה מתוך סכום כזה הוצאות ביתו.

הרשו לי להבהיר נקודה זו. טענתי, שהאומבודסמן אינו יכול לתת המלצה במקרה של יחיד, אשר מבחינת ההגינות היה דרוש לבצעה לגבי מקרים רבים אחרים, ואילו נעשה כך, היה הדבר מביא למעשה לחלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית, בסטייה מהמדיניות שנקבעה. אולם אין זאת אומרת, שלא יהיו המלצות, אשר עם שהן כרוכות בהוצאה מכספי ציבור, הן ישימות בהיקף די ניכר מעבר למקרה היחיד. הוויתור לצדק החברתי אינו צריך להצטמצם דווקא למקרה היחיד - חס וחלילה. האומבודסמן חייב לחפש את קו הגבול הנאות בין הבאת מקרים קיצוניים על סיפוקם, ואפילו אין הם נדירים כל כך; ומאידך אין לו לשנות תכני מדיניות שנקבעה על ידי השלטונות המוסמכים.

איפה עובר קו גבול זה? במידה מסוימת הדבר תלוי הן בתנאים המקומיים שבתחום שיפוטו של האומבודסמן, והן בגישתו האישית לתפקידו. מעבר לזה, לדעתי, כלל התוצאה הכספית מהמלצות האומבודסמן מהדין שתהיה שולית לא רק מול ס"כ הוצאות המדינה, אלא אפילו במונחים של הסעיף התקציבי הנוגע לדבר - מכס ובלו, שיכון וכו'.

בכפוף להסתייגויות אלו חייב האומבודסמן לראות עצמו זכאי להשפיע על הוצאת כספי ציבור כדי להשיג מידה רבה יותר של צדק בחברה. מגעיו עם הקהל הם כאלה, שביכולתו להתרשם מהכאב והסבל הכרוכים במצבים מסוימים לא פחות מאשר גופים אחרים האחראים לחלוקתם ולהקצאתם של משאבים ומאמצים ממשלתיים. כיוון שכך, המלצתו לתוספת סיוע במקרים מיוחדים ראויה שתישמע ותבוצע באותה מידה כמו המלצתו על עניינים אחרים.

דוגמה מרשימה, שלפי הבנתי שייכת לסוג זה של התערבות מצד האומבודסמן, הועלתה בדו"ח של מר דונלד מורנד, האומבודסמן של אונטריו, אשר עיניתי בו באחרונה. האומבודסמן שכנע את מועצת הפיצויים לעובדים באונטריו לשנות את מדיניותה לטובת מגישי בקשות לפיצויים. פגיעות, שאינן ניתנות להוכחה חותכת כי המדובר בפגיעות בעבודה, אך קיימת הנחה סבירה שהן כאלה, יוכרו

מעתה כמזכות לפיצוי מהמועצה - דוגמה להקצאת משאבים לטובת קבוצה מסוימת של מגישי בקשות לממשלה, בהתאם להמלצת האומבודסמן. הזכרתי מקרה ראוי לציון מסוג זה מניו-זילנד בהרצאתי בוועידת האומבודסמנים הראשונה לפני ארבע שנים: האומבודסמן שם, סיר גאי פאולס, פעל למען נקיטת גישה חדשה בקשר לתשלומי יתר של הטבות סוציאליות; אם תשלומי יתר כאלה נתקבלו על ידי המוטב בתום לב והוא השתמש בהם כדי לשנות באורח משמעותי את מצבו, הרי שלדעת האומבודסמן אין זה מהצדק לדרוש מהמוטב את החזר סכומי היתר. עד כה דיברנו על האפשרות של מתן המלצות במטרה להשיג צדק מעבר לקבוע או למותר על פי חוק. הזכרנו את המקרים, שהאומבודסמן עצמו ממליץ על תיקון החוק; ומאידך, דנו בהמלצות לפעול לפני משורת הדין, כמגמה להביא בחשבון כזאת את מלוא מגוון הנסיבות הקיימות, בדרך שמספר מוגבל של סעיפים בחוק אין בהם כדי להגיע לכך.

בחלק השני, היותר קצר, של הרצאתי ברצוני להתייחס לשני תחומים מרכזיים וידועים היטב, שבהם הבעיה אינה זו של עשיית צדק מעבר לגבולות החוקיות, אלא יותר מיצוי לא-מספיק של האפשרויות שבמסגרת גבולות אלה, כאשר הצדק היה דורש זאת. אני מתייחס לביקורתו של האומבודסמן על ההליכים המינהליים ולנסיונו להעלות את רמת המינהל בגופים ציבוריים בדרך כלל; ומאידך, להליכי הכירור הננקטים על ידי האומבודסמן עצמו.

כידוע, האומבודסמן מבקר ומנסה לתקן ליקויים בהליכים מינהליים - טעות, רשלנות, סחבת, העדפה ותופעות דומות. ללא ספק חלק מעבודת האומבודסמן בתחומים אלו יורדר על ידי מבחנים של חוקיות, עד כמה שדרישות של מהירות, דיוק והעדר משוא פנים בטיפול ניתנות לקביעה במפורש או מכללא על פי חוק.

חקיקה כזאת רבת ערך; אך בידענו מה זה טבע אנוש - עובדי ציבור הרי בני אנוש הם - ודאי אין בכך ערובה מספקת כדי להבטיח טיפול נאות בענייני האזרח. הגדרה מספקת של הדרישות מעובדי מדינה קשה להשיג בדרך של חוק, ומרובות האפשרויות, שהחוק אמנם יופעל כלשונו אך לא ברוחו. גם הזכרתי זה עתה את הצורך, שמספר הוראות החוק יהא מוגבל. נוסף על כך, לעתים קרובות אף מילוי דרישות החוק שלעתים אינו מהווה כלל קיום מלא של חובותיו של מינהל תקין. למשל, חובה חוקית לתת תשובה תוך חודשיים ערכה

מועט, אם את התשובה ניתן היה לתת בלא קושי תוך שבועיים; האומבודסמן ימתח ביקורת על עיכוב מעבר לאותם שבועיים, בעוד שלבית המשפט היה חסר הבסיס לכך. ואכן, לעתים הוראות חוק כוללות בהכרח רק הדרכה מזערית לגבי מה שמינהל תקין יחייב במקרים מסוימים; וזאת מהסיבה שכל לו לחוק להיות מחמיר יתר על המידה - שהרי התנהגות שהיא בצד הלא-נכון של קו הגבול שהציב החוק, עלולה לגרור ענישה ועמה אף קלון; על כן מרווח הכסחון מתווסף על תחום המותר.

קשיים מיוחדים עומדים בדרכו של האומבודסמן דווקא בתחום זה של ביקורת על הליכים מינהליים על פי מבחנים שאינם מבחנים חוקיים. אנשי מינהל עשויים לנסות ולהסביר ביצוע לא נאות בנימוקים אובייקטיביים לכאורה, כגון מחסור בכוח אדם מתאים. אף אם ביצוע מינהלי כרמה ירודה הוא תופעה שכיחה, ניתן להחליף בעל תפקיד אחד או שניים, אך לא מינהל שלם.

קושי נוסף הוא, שבניגוד לפלוגתא בנקודה משפטית, שהיא יחסית תחום ביטראלי, אין זה אף פעם נעים לומר לפקיד ממשלתי וליחידתו, שהם לא עשו את המאמץ הדרוש או גרוע מזה, שפעלו בכוונה תחילה בצורה לא נאותה; מה עוד שסיבה סובייקטיבית של ליקוי לעתים קרובות קשה לאיתור. ברי כי עימותים מסוג זה אינם יכולים להיות בשביל האומבודסמן מעשים בכל יום; ולוא כן, כי אז התועלת מעימותים כאלה הייתה מתמעטת והולכת מהר לפי חוק התפוקה הפוחתת. השגת תוצאות על ידי האומבודסמן בתחום זה תלויה בטיפוח יחסים תקינים, אמנם לא קרובים במיוחד, עם הגופים שהתלונות עליהם. זו היא אחת הסיבות מדוע "הקשר עם השירות הציבורי במהלך הבירור" נבחר בנושא לשיבת הסמינר של אתמול, וניתן לקוות שכמה מהלקחים שהופקו יצביעו על דרכים לשיפור הביצוע המינהלי על פי סטנדרדים יותר קפדניים מאשר חוקיות גרידא.

ביקורת ההליך המינהלי מבחינות אחרות מאשר זו של חוקיות היא אפוא חלק חיוני מעבודת האומבודסמן, עם הבעיות המיוחדות האופייניות לכך. מטרה דומה - שיפור המינהל הציבורי בכללותו - היא אחד ההסברים העיקריים של היבט אחר של עבודת האומבודסמן, דהיינו הנוהל הלא-שיפוטי שנוקט האומבודסמן.

עצם הנטייה לפטור את האומבודסמן מנהלים פורמליים בדרכי בירוריו ובאיסוף הראיות אינה נובעת רק מטעמי נוחיות, אלא מהווה דוגמה למתן

אפשרות באופן מודע לרשות ממלכתית, למלא את משימתה ברוח ליבראלית ומתקדמת. מוסד האומבודסמן מעוצב כך, כדי שיציג את המינהל כמסילע לאזרח, כמי שנותן בו עד כמה שאפשר אימון, ומושיט לו מידע לעניין. הכבוד, שמעוררת גישה זו אצל הרשות המחוקקת, בממשלה ובקרב הציבור, מן הדין שיוביל להתהוות נכונות כללית מחד, ולדרישה מאידך, לחיים ביורוקרטיים פחות מוגנים ולהליכים מינהליים יותר גמישים ופתוחים.

אכן, עצם תפקיד האומבודסמן הוא אבטיפוס של תפישה מתקדמת של מינהל - מינהל במובן הרחב ביותר - הרואה באומבודסמן חלק ממכלול מוסדות המדינה, כאשר האומבודסמן מציע הצעותיו לא כהוראה הנאכפת על ידי גורם מבחוץ, כגון בית משפט, אלא בצורה של שיתוף פעולה חופשי בינו לבין הגופים המבוקרים והמודרכים על ידיו.

תיארנו אפוא בקצרה שני תחומים - ביקורת האומבודסמן על ההליך המינהלי והליכיו הלא-שיפוטיים - אשר בהם הוא נבדל בבירור מבתי המשפט, וניסינו למצוא להם מכנה משותף. כלום גישת האומבודסמן בתחומים אלו מגבירה את הצדק החברתי? הרעיון, שמינהל יותר טוב, בין שהאומבודסמן משיג זאת בדרך של ביקורת או של דוגמה, פירושו יתר צדק, הוא מובן מאליו. דומני שגם ניתן לבטא זאת הן במישור הכללי והן במישור של הטיפול במקרים מיוחדים.

הברונית סירוטה בהרצאתה המאלפת לפני באי הוועידה העירה, כי "אלה שפחות מכל היתר ערוכים לנהל את מאבקהם הם... עלולים, יותר מאחרים, להיות תלויים בשירותים הניתנים על ידי גופים ציבוריים - שיכון, סעד, חינוך וכו'". יוצא מזה, ששיפור במינהל הציבורי עשוי להיות לתועלת רבה יותר למגזרים החלשים של החברה, בעוד שהיותר מוצלחים מסוגלים ברוב המקרים לכלכל בעצמם ענייניהם. מנקודת מבט זו, שיפור ברמת המינהל הציבורי עשוי אף לקדם חלוקה יותר צודקת של המשאבים החומריים והחברתיים.

גם במישור של היחיד ההליך הלא-שיפוטי של האומבודסמן, פתיחותו וחופש הגישה אליו, עשויים, בתנאי שיפורסם על כך כרבים והתפקידים ימולאו כדבעי, לסייע למעוטי האמצעים ולנטולי יכולת להרצות טענותיהם, אנשים אשר אינם רגילים לפנות כבעיותיהם אל עורך דין. ביקורתו של האומבודסמן על הליכים מינהליים תסכל נטיות של משוא פנים וקשיחות, אם מתוך זדון ואם מתוך

רשלנות, אשר למותר לציין, היותר חלושים מביננו עלולים - באין הכיקורת - לסבול מהם.

לאחר דבריו אלו אודות הפער החברתי לא תהיה סקירתי שלימה, אם לא אתייחס לתרומת האומבוסדמן לציבור בכלל בטיפוח יחסים צודקים ונאותים בין שני הצדדים - השלטונות מחד והאזרח, יהיה מי שיהיה, מאידך. האומבוסדמן מקדם יחס של כבוד הדדי זה אל זה. עבודתו תשאף להבטיח, שבמגעים ביניהם יישמר כבודו של האזרח ועובד הציבור כאחד; ושהמדינה תיראה לא כ"אדון" של האזרח ואף לא כמי שאפשר לסחוט ממנו טובות הנאה עד בלי די, אלא כנכס חשוב של הציבור, אשר לאזרח יש בו חלק בלתי מעורער. הדבר יקדם ביתר שאת את השאיפה לצדק ואת ההכרה ביתרונותיו.

מטרת הרצאתי לא הייתה לקבוע מסמרות או למצות את תיאור התחומים שבהם עבודת האומבוסדמן היא מעבר להגנה על חוקיות. המגמה של ישיבה זו שכמסגרת הסמינר תושג, אם רעיונות ראשוניים אלו יישמשו לקהל נכבד זה נקודת מוצא להרהורים נוספים, ובמיוחד, אם בתחום המעשי ייווכחו המאזינים בבואם לטפל בתלונות, שנוספו כמה שאלות משמעותיות על אלו שלעתים קרובות הם שוללים את עצמם. אין האומבוסדמן בן חורין להתבטא על כל דבר ובכל דרך על המינהל הציבורי. אולם, כפי שמשמע ממה שנאמר היום, נדרשת בשבילו הזכות לנקוט תפישה ליבראלית במילוי תפקידו ולעתים אף לעבור במשהו את גבולות החוקיות - בתורת זכות או יותר נכון, בתור חובה. החברה בתקופתנו דינמית במיוחד; וכך, בדרך אורגאנית, מן הדין שיהיו המוסדות שהיא מקימה, כשמוסד האומבוסדמן צועד בשורה הראשונה.

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשמ"א (11.9.1980 - 28.9.1981)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח
(כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)

הגוף	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות
משרד ראש הממשלה	9	8	5	1
משרד האוצר*	936	933	855	440
מס הכנסה	341	305	279	156
מס רכוש וקרן פיצויים	261	249	240	117
מס שבח מקרקעין	52	47	46	22
מס עזבון	13	10	5	1
מכס ובלו	142	169	148	64
נציבות שירות המדינה	21	20	16	5
משרד האנרגיה והתשתית	8	7	7	5
משרד הבטחון*	164	174	144	51
אגף השיקום	104	92	81	30
צה"ל	88	119	59	14
משרד הבינוי והשיכון	228	266	217	57
משרד הבריאות	115	137	114	31
המשרד לענייני דתות	49	55	35	13
משרד החוץ	10	10	6	3
משרד החינוך והתרבות	295	276	144	69
משרד החקלאות	29	31	14	6

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח
(כולל תלונות שנחקלו קודם לכן)

ה ג ו ף	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות
משרד המשפטים*	207	196	118	45
הנהלת בתי המשפט	98	92	46	24
משרד העבודה והרווחה*	191	184	117	33
עבודה	152	134	72	14
סעד	39	53	45	19
משרד הפנים*	450	474	349	118
משטרת ישראל	330	310	219	77
שירות בתי הסוהר	29	44	24	2
המשרד לקליטת העלייה	64	99	78	32
משרד התחבורה*	135	168	146	78
אגף הרישוי	74	95	86	51
משרד התעשייה, המסחר והתיירות	39	50	42	11
משרד התקשורת*	799	806	761	492
שירותי דואר	137	132	121	74
שירותי טלפון	628	633	603	404
בנק ישראל	35	44	36	21
המוסד לביטוח לאומי	455	420	345	110
מינהל מקרקעי ישראל	147	164	99	46
רשות השידור	94	86	65	50

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח
(כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)

ה ג ו ף	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות
רשויות מקומיות**				
עיריית ירושלים	129	133	81	26
עיריית תל אביב-יפו	142	144	113	53
עיריית חיפה	94	113	93	46
עיריית פתח תקוה	41	62	54	14
עיריית רמת גן	38	58	49	12
עיריית בני ברק	35	24	19	6
עיריית חולון	34	41	34	14
עיריית רחובות	34	29	19	7
עיריית בת ים	33	21	12	4
עיריית נתניה	33	35	26	18
עיריית ראשון לציון	32	28	22	8
אחרות	686	708	560	210
גופים אחרים**				
עמידר	281	268	251	85
חברת החשמל לישראל	91	117	107	35
פרזות	73	67	40	3
קופת חולים של ההסתדרות הכללית	71	64	55	15

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
ה ג ו פ	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות
שיכון ופיתוח לישראל	48	59	52	26
אחרים	282	324	255	74
גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם***	602	600	15	12
* הובאו נתונים מפורטים רק על היחידות שעליהן נסכו תלונות במיוחד.				
** ניתנים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונות או יותר.				
*** ב-26 מהתלונות, מפאת העניין שבהן, היה כירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.				

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים*

מספר התלונות		ה נ ו ש א	
התש"ס	התשמ"א		
2,068	2,172	<u>א. שירותי רווחה</u>	
787	745	1. דיור ושיכון	
303	303	הטבת תנאי דיור	
139	143	ליקויים בבנייה	
140	133	משכנתאות ומחירי דירות	
97	55	דיור לעולים	
37	42	תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים	
222	233	2. ס ע ד	
292	311	3. ח י נ ו ך	
60	71	בחינות בגרות**	
43	66	הכשרה מקצועית	
21	67	שכר לימוד	
26	22	השכלה גבוהה	
302	318	4. ענייני נכים	
330	421	5. ביטוח לאומי	
135	135	6. בריאות (בתי חולים ועוד)	
712	652	<u>ב. שירותי רשויות מקומיות</u>	
304	253	מיפגעים ומיטרדים	
226	206	היתרי בנייה	
53	32	רישוי לעסקים ולרוכלות	
70	70	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה	

* ; ** ראה הערות בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

ה נ ו ש א		התשמ"א	מספר התלונות	התש"ס
<u>ג. מתן שירות לציבור</u>			696	769
אי-מתן תשובה לפניות		356		453
התנהגות עובדי ציבור		162		142
שיבושים ועיכובים במשלוח תעודות מלווה		44		61
<u>ד. שירותי טלפון ודואר</u>			774	1,072
התקנת טלפונים ושירותי תיקון		463		702
חשבוניות וזיכויים		156		204
שירותי דואר		134		143
<u>ה. מסים ואגרות</u>			1,428	1,644
1. מס הכנסה		339		350
2. מס רכוש		264		250
3. מכס		65		97
4. מס ערך מוסף		81		91
5. מס שבח מקרקעין		65		42
6. החזרי תשלומים		143		216
7. אגרות רדיו וטלוויזיה		78		122
8. מסים ואגרות ברשויות מקומיות		365		253
אגרות מים		97		97
ארנונה		166		90
השתתפות בהוצאות סלילה		33		32
<u>ו. זכויות עובדים</u>			667	691
משכורות ושכר		184		226

*ראה הערה בסוף הטבלה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

מספר התלונות		ה נ ו ש א
התש"ס	התשמ"א	
106	128	פיטורים ופיצויי פיטורים
120	128	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
90	64	גימלאות וקיצבאות
1,514	1,455	ז. שונות
268	297	1. משטרה
138	129	טיפול בתלונות
71	104	התנהגות שוטרים ומעצר שוא
262	219	2. תעבורה
94	62	תחבורה ציבורית
54	56	3. פיקוח על מוצרים ושירותים
102	79	4. רכישת מקרקעין והפקעתם
91	96	5. דמי חכירה ודמי הסכמה
8,470	7,844	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.

** 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.

הסברים והערות לטבלה 2

בטבלה מוצגת התפלגות התלונות לפי הנושאים העיקריים, שעליהן הן נסכו בשנת התש"א, בהשוואה לנתונים המקבילים בשנת התש"ס.

השינויים מחמש מכין שבע קבוצות המיון העיקריות, בחלקן היחסי מכלל מספר הנושאים בהתש"א לעומת התש"ס, הם זעירים - בגבולות של 1%. שתי הקבוצות שבהן הסתמנו שינויים ניכרים הן: "שירותי טלפון ודואר" - שבה חלה ירידה במספרים מוחלטים מ-1,072, בהתש"ס ל-774 בהתש"א (ירידה של כ-28%) ובחלקה היחסי של הקבוצה מכלל התלונות כ-3% בקירוב - ו"שירותי רווחה" - שחלקה היחסי מכלל התלונות עלה ביותר מ-3%: מכ-24% בהתש"ס לכ-28% בהתש"א.

העלייה במספר התלונות על שירותי רווחה נובעת בעיקר מהגידול במספר התלונות על המוסד לביטוח לאומי, מ-330 בהתש"ס ל-421 בהתש"א, ומהגידול במספר התלונות בנושאי חינוך, סעד ונכים. בנושא חינוך עלה במיוחד מספר התלונות על שכר לימוד בגני הילדים. עלייה זו הושפעה מהתרחבות מסגרות הלימוד בגני הילדים של גילאי קדם-חינוך חובה וגביית שכר הלימוד בהם לפי מצבם הכלכלי של ההורים.

בקבוצת הנושאים שירותי רשויות מקומיות בולטת הירידה במספר התלונות בתת-הנושא "מיפגעים ומיטרדים".

בקבוצת הנושאים מתן שירות לציבור היתה ירידה ניכרת בתת-הנושא "אי מתן תשובה לפניות" ולעומתה עלייה מסויימת במספר התלונות על "התנהגות עובדי ציבור".

כאמור, חלה בהתש"א ירידה גדולה במספר התלונות על שירותי טלפון לעומת התש"ס. ירידה זו הושפעה בעיקרה מהירידה במספר התלונות על התקנת טלפונים ושירותי תיקון.

בקבוצת הנושאים מסים ואגרות נמשכת מגמת הירידה שהחלה בהתש"ס בנושא אגרות רדיו וטלוויזיה. כמו כן נמשכת מגמת העלייה במס רכוש. בנושא מסים ואגרות ברשויות מקומיות נמשכת העלייה בהתש"א במיוחד כתוצאה מהעלייה בתת-הנושא "ארנונה".

בקבוצת "שונות" עלה מספר התלונות על המשטרה - שהושפע מהגידול במספר התלונות כתת-הנושא "התנהגות שוטרים ומעצר שוא" - וירד מספר התלונות בנושא תעבורה עקב הירידה במספר התלונות כתת-הנושא "תחבורה ציבורית".

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

החוק המקורי — חוק מבקר המדינה, התש"ט—1949 — נתקבל בכנסת ביום י"ט באייר התש"ט (18 במאי 1949). החוק תוקן על ידי החוקים הבאים: חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ב—1952; חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ד—1954; וחוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ח—1958. בחוק מבקר המדינה, התשי"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), התשכ"ב—1961; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 2), התשכ"ב—1962; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), התשכ"ד—1964; חוק גמלאות לנושאי-משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט—1969; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשל"א—1971; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), התשל"ב—1972; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), התשל"ד—1974; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), התשל"ה—1975; וחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 9), התשל"ה—1978; חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 7), התש"ס—1980; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א—1981, שהוא התיקון האחרון ליום כ"ט באלול התשמ"א (28 בספטמבר 1981).

חוק מבקר המדינה, התשי"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 כנאמנות 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 להסמין לכך את ועדת הכספים; החלטות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות. (***)
5. במילוי תפקידיו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.
6. המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת (בחוק זה – הוועדה) וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה. (****)
7. (א) תוך תקופת כהונתו לא יהיה המבקר פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה רשאי –
 - (1) להיות חבר בכנסת או במועצה של רשות מקומית או מועמד לכהונת 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, לזכרם, לקבלם במתנה, להשתמש בהם או להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או זכויות 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(ז) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תשי"ח-1948, כפי שחוקן בס"ח תשי"ד, עמ' 126.

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

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

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

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

תרם הכהונה

8. (א) כהנת 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 מבקר

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

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית;
- (5) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;
- (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה;
- (7) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שאחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6(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.

חוק הביקורת

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

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

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

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

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

פרק שלישי: סדרי הביקורת

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) מאון 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.

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

13. נוסף על ההוראות שבחוק זה או בכל חוק אחר יתולו הוראות סעיף זה על הגופים המבו- קרים לפי סעיף 9 (5), (7) ו- (8) (בסעיף זה - האיגודים); (י)

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

(2) המבקר רשאי לקבוע לגבי רואה החשבון, העוסק בראיית חשבוניותיו של איגוד, קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד ובדבר הנסיבות שבהן ידווח רואה החשבון למבקר במשרד; (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. כ"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 דרישותיו לתיקון הליקויים, ואם ראה צורך בכך יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת שר האוצר.

(ב) העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 – בשל זיקתם לבטיחה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן – רשאית הוועדה, מיוזמתה 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. (י)

(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 חידושיהם העיקריים.

(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. (י) (י*)

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 בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה. (י) (י*) (י*)

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

דו"ח המבקר על
משרדי הממשלה
ומסודות המדינה

הערות שר האוצר
והנחה לפני הכנסת

שמירה על בטחון
המדינה ויחסי חוץ
שלה

(י) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), תשל"ב-1972, ס"ח תשל"ב, עמ' 134.
(י*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), תשכ"ד-1964, ס"ח תשכ"ד, עמ' 42.
(י*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 9), תשל"ח-1978, ס"ח תשל"ח, עמ' 53.
(י*) 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 ממנו 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 הדין
בוועדה ובכנסת

18. (א) הונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת, תדון בו הוועדה ותגיש לכנסת, תוך שלושה חודשים וחצי, את סיכומיה והצעותיה לאישור, אך רשאית הוועדה להגיש את סיכומיה והצעותיה 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 הנוספים, להגיש לאישור הכנסת סיכומים והצעות בכל עניין שבדין וחשבון שעדיין לא נדון בכנסת.

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

דין וחשבון של
המבקר על מאון
המדינה

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

דו"ת 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 הוות 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.^(*)

חוות דעת

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

פרק חמישי: משרד מבקר המדינה

עובדי משרד
המבקר

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

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

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

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

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

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

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

פרק שישי: הוראות שונות

26. המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים 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 פרסום לפני כן.
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית הוועדה, בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, להחליט, לאחר התייעצות עם המבקר, שאין לפרסם דו"ח או חוות דעת כאמור, כולם או מקצתם. (**)
(ג) בתום כל שנת כספים יניח המבקר על שולחן הכנסת רשימת הדו"חות וחוות הדעת שנתן תוך שנת הכספים והניתנים לפרסום לפי הוראות סעיף זה.
(ד) בסעיף זה, "דו"ח" - למעט הדין וחשבון השנתי לפי סעיף 15.

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 מתוכם בניגוד להוראות סעיף 27;
(3) המפרסם ללא נטילת רשות מטעם המבקר ממצאי ביקורת של המבקר.
(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לפטור אדם מאחריות פלילית על פי כל דין אחר.

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

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

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד-1974, ס"ח תשל"ד, עמ' 38.
(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א-1971, ס"ח תשל"א, עמ' 112.
(***) לפי סעיף 61 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 כפי שתוקן בחוק העונשין (תיקון מס' 9), התש"ם-1980, ס"ח התש"ם, עמ' 60 - על אף האמור בכל חוק, מקום שהוסמך בית המשפט בחוק להטיל קנס, רשאי הוא להטיל קנס עד 10,000 שקלים - אם קבוצ לעבירה עונש מאסר למעלה מששה חודשים ולא יותר משנה.

חובת הסודיות

תקציב המשרד

דו"ח כספי לוועדה

סמכויות של ועדת חקירה

פרסום

עונשין

ממלא מקום המבקר

חומר שאינו ראיה

פרק שביעי: בירור תלונות הציבור (*)

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

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

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

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

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

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

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

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

(7) תלונה של שוטר או של סוהר הנוגעת לסדרי השירות ולתנאי השירות או למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר; (*)

(8) תלונה של עובד המדינה, או של עובד בגוף כאמור בסעיף 36, בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראת חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, ולגבי גוף כאמור בסעיף 36 — מהסדרים כלליים דומים. (*)

39. ראלה תלונות שלא יהיה בהן בירור, אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן;

תלונות שבירור
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 בבירורה, זולת אם ראה שאינה ממלאה אחרי סעיף 34, או שאינה בגדר סעיפים 36 או 37, או שאין לברר אותה מאחת הסיבות המנויות בסעיפים 38 ו-39, או שהיא קנטרנית או סרדנית.

פתיחת הבירור

(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 הבירור

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

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

(ד) לצורך הבירור רשאי נציב תלונות הציבור לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעת נציב תלונות הציבור, לעזור בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה; אין כאמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 47 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971.

(*) חוק לחיקון פקודת המשטרה (מס' 7) תשמ"ב-1980, ס"ח תשמ"ב, עמ' 72.

42. נציב תלונות הציבור רשאי להפסיק את בירור התלונה, אם נוכח שנתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שעניין התלונה כא 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 ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו. (י)

(ב) מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בסעיף קטן (א), על הצעדים שנקטו; לא עשה כן, או שהודעה 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 משמעתית על פי כל דין.

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

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

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

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

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

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

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

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

45א. על אף האמור בסעיף 38(8), תלונה של עובד כאמור בסעיף 36(3), למעט שוטר, סוהר וחילל (להלן בפרק זה — העובד), על מעשה כאמור בסעיף 37 שעשה מי שממונה עליו בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שבו הוא עובד — תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45ב עד 45ה. (*).

45ב. מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה המצדיקה זאת, רשאי הוא לברר תלונה כאמור בסעיף 45א, אף אם העובד הודיע על מעשי שחיתות שלא על פי נהלים תקינים. (*).

45ג. (א) נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצורך, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתיפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד.

(ב) היתה התלונה על כך שהעובד פוטר, רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.

(ד) - צו לפי סעיף זה מחייב את מי שממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר אותו עובר עבירת משמעת. (*).

45ד. היועץ המשפטי לממשלה רשאי לבקש שהנציב יעיין מחדש בהחלטה שניתנה לפי סעיף 45ג, ורשאי נציב שירות המדינה לבקש כך לגבי תלונה של עובד המדינה. (*).

45ה. הגשת תלונה כאמור בסעיפים 45א או 45ב שלא בתום לב או מתוך קנטרנות, היא עבירת משמעת. (**).

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. (**).

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

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), תשמ"א—1981, ס"ח תשמ"א, עמ' 280.

(**) 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.