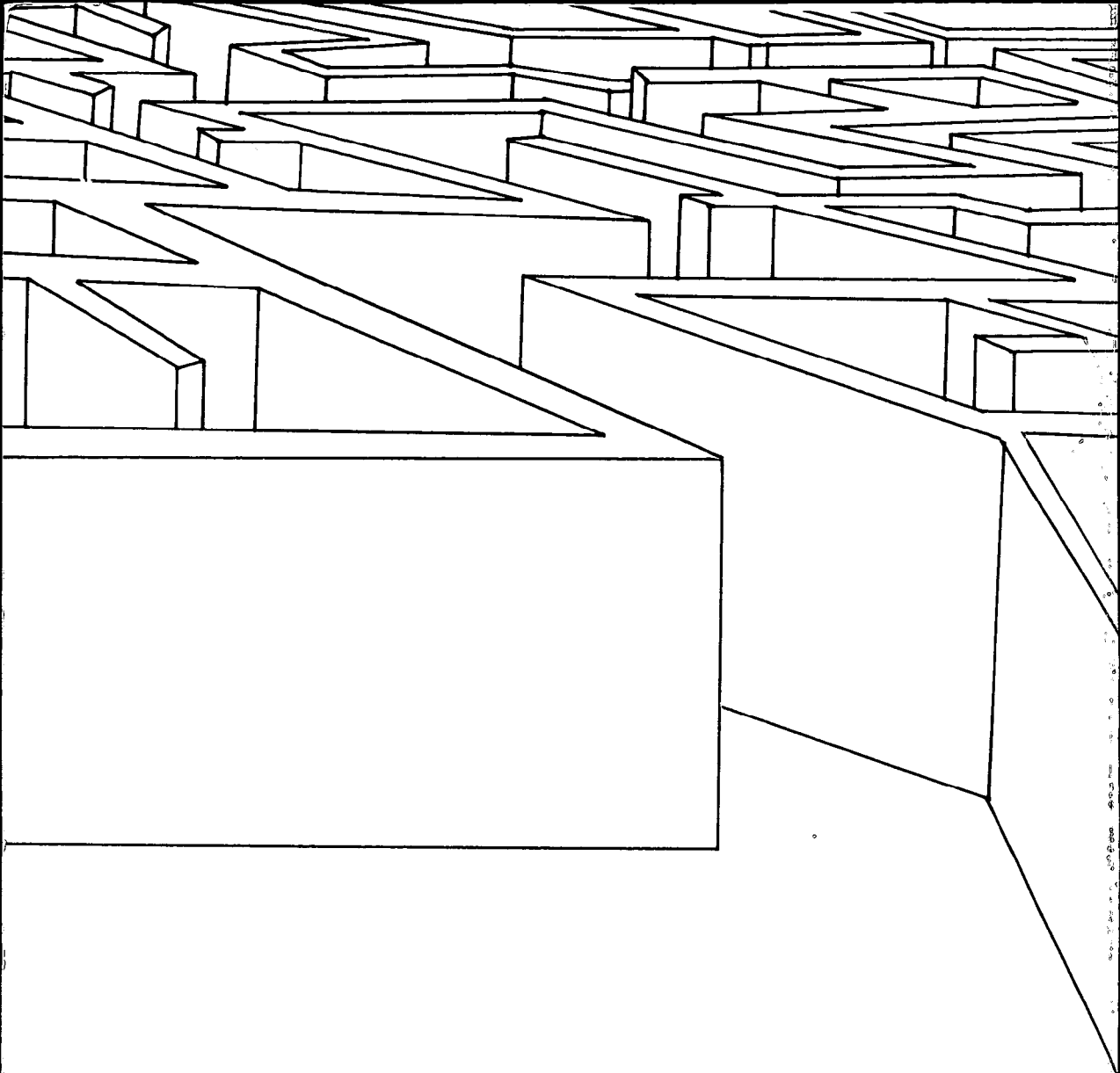




נציב תלונות הצבור
דו"ח שנת 12



נציב תלונות הציבור

דו"ח שנתי 1983

ירושלים, כסלו התשמ"ד - נובמבר 1983

דו"ח זה כקודמיו סוקר את משאו ומתנו היום-יומי של האזרח עם המינהל הציבורי תוך כדי חשיפת נקודות תורפה, סירבול הליכים וגילויי קשיחות מצד עובדיו כלפי האזרח הנוקק להם. ואילו האזרח ככל שהוא נמצא מעורב יותר במאורעות, משתתף בהם ומושפע על ידם, מצפה שעל כל פנים במישור מגעיו עם יחידות המינהל המגוונות, הוא יקבל את מירב תשומת לבן במסגרת החוקיות, התקינות וההגינות.

מספר התלונות במדינת ישראל יחסית למספר תושביה, עדיין מן הגדולים בעולם. הסיבות לכך שונות. עצם הזיקקותם של אזרחי המדינה לשירות הציבורי בקשת רחבה מגדילה את נקודות החיכוך בינם לבין המינהל.

אולם לא תמיד תם בזה הטיפול. יש שתלונה חושפת שיטת מינהל פגומה או אף פגיעה בחוקיות. בנסיבות כאלה יצאה התלונה ללמד על הכלל כולו. מכאן עולה שתפקידו של נציב תלונות הציבור אינו אלא המשך של תפקידו כמבקר המדינה, אלא שכנציב תלונות הציבור שומה עליו להצביע על תיקון ליקויים בשיטת המינהל הפוגעים באזרח המתלונן.

ניתן אמנם לציין בסיפוק, כי המינהל הציבורי ככלל, שועה להמלצותיו של נציב תלונות הציבור, אולם המספר הרב של התלונות שממשיכות להגיע לנציב תלונות הציבור מידי שנה בשנה, כולל השנה האחרונה, מעיד כי המינהל טרם הפיק את מירב הלקחים, וטרם אימץ לעצמו את המלצותיו החוזרות ונישנות של נציב תלונות הציבור כנורמה כללית מחייבת.

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

תוכן העניינים

הקדמה

מקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי האחד עשר 13
2. תלונות של חברי כנסת 15
3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 15
4. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 16
5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 17
6. קשרים בין-לאומיים. 18

תלאור הטיפול במבחן של תלונות

משרד האוצר

1. סמכות הנציבות להתערב בהחלטה של יו"ר תורן של ועדת ערר 21
2. פיטורים שלא כדין 23

בשרד הבטחון

3. איהור בתשלום פיצויים בגין נזקים לכלי רכב מגויסים. 30
4. תשלום בגין צריכת דלק של רכב מגויס 32

משרד הבריאות

5. אכיפת הסגר על כלב נושך 34
6. סמכות פסיכיאטר מחוזי לתת אישור על שפיותו של אדם לזולת 36

המשרד לענייני דתות

7. גביית דמי קבורה שלא כדין 39

מ ש ר ד ה ח י נ ו ד ו ה ת ר ב ו ת

- 41 .8 מימון הסעת ילד למוסד חינוך מיוחד
43 .9 מסירת מידע לא נכון מחוסר עיון בתיעוד

מ ש ר ד ה מ ש פ ט י ם

- 45 .10 דחיית דיון בבית משפט בלא שהודע לצד
47 .11 ריבית והפרשי הצמדה על פקדון בבית משפט

מ ש ר ד ה ע ב ו ד ה ו ה ר ו ו ח ה

- 50 .12 סיוע בדיור לנכה

מ ש ר ד ה פ נ י ם

- 52 .13 רישוי כלי יריה
56 .14 מכרז שאינו נראה תקין על פניו

מ ש ט ר ת י ש ר א ל

- 58 .15 מעצר קטין ללא הצדקה
63 .16 חשד לעבירות פליליות בקשר למעצר אדם וחקירתו
65 .17 גרירת רכב בלא להבטיח תנאי שלימותו ובטיחותו

ה מ ש ר ד ל ק ל י ט ת ה ע ל י י ה

- 67 .18 ליקויים בנהלים להקצאת דיור לעולים

ש י כ ו ן

- 69 .19 סיוע למשפחה מחוסרת דיור
70 .20 "שאלון להנחה משכר דירה" שלא הגיע ליעדו
71 .21 אי החזרת כספים שהופקדו במסגרת מפעל החסכון לבניין.
72 .22 הזמנת עבודות בעל-פה

מ ש ר ד ה ת ח ב ו ר ה

- 75 23. עיכוב בהחזר אגרה ששולמה פעמיים
 24. הבטחת כיסוי הוצאות אש"ל בקשר לסיוור
 77 מקצועי בחו"ל

מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת

- 81 25. מסירת מידע לא נכון על אי-פעולת טלפון

ה מ ו ס ד ל ב י ט ו ח ל א ו מ י

- 83 26. פיצוי עקב עיכוב בתשלום קצבה
 27. הפניית מובטל שתמה זכאותו לדמי אבטלה אל
 85 ענף הבטחת הכנסה

מ י נ ה ל מ ק ר ק ע י י ש ר א ל

28. שומה חדשה של דמי היתר לבנייה שלא ניתן היה
 87 לשלמם בזמן

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

- 91 29. הגשת דרישה לתשלום מס השבחה לאחר המועד
 שנקבע
 30. חיוב מבקש היתר בנייה בהוצאות שומה מיוחדת
 95 לקביעת היטל השבחה
 97 31. החזרתם של כספי ערבות ממומשת בערכם הנומינלי
 98 32. גביית חוב כעבור חמש עשרה שנה
 100 33. גביית ארנונה שלא לפי הנקבע בחוק
 101 34. שוכר שביקש פטור מאגרת תיעול וניקוז
 103 35. רשיון עסק לבריכת שחייה בשכונת מגורים
 36. גרירת רכב חונה, בחזקת גרוטאה, ללא ידיעת
 106 הבעלים
 108 37. השכרת בית לא לו כדי למנוע חורבנו
 38. הסעת תלמידים מטעם מועצה מקומית על ידי
 109 חבר המועצה
 111 39. הסדרי פרישה ברשויות מקומיות
 40. מתן אפשרות לרכישת רכב כנגד התחייבות לעבוד
 115 תקופה מסוימת

ר ש ו ת ש מ ו ר ו ת ה ט ב ע

- 118 41. חיות בר מוגנות שגרמו נזקים חקלאיים
- קרן ההשתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ
- 121 42. סכומי השתתפות בקרן השתלמות שלא נוכו והועברו
תקופה ממושכת - אופן השלמתם

נ ס פ ח י ס

1. סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת
המדינה לאחר דיון בשתי עשרה תלונות מתוך
מבחר התלונות שהובאו בדו"ח השנתי 11 של נציב
127 תלונות הציבור
- 172 2. מעקב אחר יישום המלצות הוועדה
- 178 3. התפלגות התלונות לפי גופים
- 185 4. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב)

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 התשמ"ג (20 בספטמבר 1982 - 7 בספטמבר 1983)

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדין וחשבון השנתי האחד עשר

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 וההצעות לאישור.

ביום כ"ג בחשוון התשמ"ג (9 בנובמבר 1982) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי האחד עשר של נציב תלונות הציבור.

ועדת המשנה לדיון בדו"חות השנתיים של נציב תלונות הציבור, בראשותה של חברת הכנסת תמר אשל, שמינתה הוועדה לענייני ביקורת המדינה, דנה בדין וחשבון במשך תשע ישיבות בתקופה נובמבר 82 - פברואר 83. ביום 21.3.83 הניחה הוועדה לענייני ביקורת המדינה על שולחן הכנסת את סיכומיה וההצעות לדין וחשבון, וביום 22.3.83 אישרה הכנסת את הסיכומים וההצעות.

להלן מובאים דברי יו"ר ועדת המשנה, בפתח הסיכומים וההצעות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שמהם ניתן לעמוד גם על הליכי הטיפול בדין וחשבון בוועדה ובוועדת המשנה.

1. בהתאם להוראות סעיף 46(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), מגישה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לאישור הכנסת, את סיכומיה וההצעות בעקבות דו"ח מס' 11 של נציב תלונות הציבור.
2. יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה מינה ועדת משנה קבועה לטיפול בדו"ח נציב תלונות הציבור, בראשותה של חה"כ תמר אשל.
3. הוועדה דנה בדו"ח 11 במשך 9 ישיבות, בהן השתתפו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מר יצחק טוניק וכן מנהל נציבות תלונות הציבור, עוזרתו הבכירה של הנציב ועוזריהם. לישיבות הוזמנו

נציגי משרדים ממשלתיים וגופים מבוקרים אחרים הנוגעים בנושאי התלונות ומסרו מידע והסברים נוספים, בעניינים הנוגעים לתחום אחריותם.

4. הוועדה ערכה פגישה מיוחדת עם נציב שירות המדינה, מר אליעזר הכסטר, על מנת להפיק מהתלונות לקחים לגבי שיפור סדרי המינהל בשירות המדינה. הוסכם כי בעתיד יועברו אל נציב שירות המדינה המלצות ספציפיות הנוגעות לתפקוד עובדי המדינה.

5. בשנת התשמ"ב הגיעו לנציבות תלונות הציבור 6,172 תלונות שהיו מופנות אליה במקורן (לעומת 7,857 בשנת התשמ"א). משנים קודמות נותרו 2,872 תלונות שהבירור בהן לא הגיע לידי סיום. מתוך סך התלונות הסתיים הטיפול לגופו של עניין ב-6,438 תלונות ונשארו לטיפול 2,561 תלונות. אחוז התלונות שנמצאו מוצדקות בשנת התשמ"ב הוא 43.5% שהן 2,069 תלונות (בהתשמ"א 42.7% מוצדקות ובהתשמ"מ 45.4%).

מנתונים אלה עולה כי עדיין לא חלה ירידה באחוז התלונות המוצדקות והוא ממשיך להיות מן הגבוהים בעולם. הוועדה שבה ופונה אל המינהל הציבורי לשפר ולייעל את שירותו לאזרח, על מנת להביא להפחתה משמעותית באחוז התלונות המוצדקות.

6. ממבחר התלונות שהובאו בדו"ח 11 של נציב תלונות הציבור עולה, כי הגופים המבוקרים נענים על פי רוב להמלצות הנציב. הוועדה פונה לעומדים בראש המינהל הציבורי להמשיך לשתף פעולה עם נציב תלונות הציבור, על מנת להפיק לקחים מהתלונות ולמנוע הישנותן.

7. הוועדה דנה בתלונות הבאות: תלונה שהתקבלה בלשכה לקבלת תלונות בעל-פה על משרד התקשורת (עמ' 23 בדו"ח); תלונות 6, 7 על משרד האוצר; תלונות 10, 11 על משרד הבריאות; תלונות 12, 13 על משרד החינוך והתרבות; תלונות 24, 25 על משרד הבינוי והשיכון; תלונות 31, 32 על מינהל מקרקעי ישראל; תלונה 35 על מועצת הוד השרון ותלונה 39 על עיריית חדרה.

מגמת הדיון בכל התלונות היתה למצות את ההיבט הכללי, על מנת למנוע הישנות תלונות מאותו סוג. הוועדה תביא המלצותיה לידיעת הגופים המבוקרים.

8. החלטת מליאת הוועדה לענייני ביקורת המדינה (חלק ב' ב"סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדינים וחשבונות השנתיים מס' 9 ו-10 של נציב תלונות הציבור") אומרת כי:

"ועדת המשנה תבדוק יישום המלצותיה. אם המלצותיה יאומצו על ידי הגוף המבוקר אך לא יושמו הלכה למעשה, תתבע הוועדה בירור לגבי הצעדים המשמעותיים שננקטו נגד העובדים עד כדי פיטוריהם."

עקב החלטה זו בדקה ועדת המשנה את אופן יישום המלצות הנציב והוועדה לגבי דו"חות 9 ו-10. יישום ההמלצות מופיע כנספח לדו"ח זה. הוועדה נטלה על עצמה את תפקיד המעקב אחרי הגופים המבוקרים והעבירה לנציב תלונות הציבור את החומר שהתקבל אצלה. זאת בהיעדר כל דרג ממשלתי שתפקידו לפי חוק לעקוב אחר הממצאים ולדאוג להפקת לקחים ולמניעת הישנות ליקויים דומים בעתיד, כנהוג לגבי דו"ח מבקר המדינה.

נוסח הסיכומים וההצעות לגבי התלונות המוזכרות בסעיף 7 לעיל, מובא כנספח 1 (עמ' 127) בדיון וחשבון זה. המעקב אחר יישום המלצות הוועדה, המוזכר בסעיף 8 לעיל, מובא כנספח 2 (בעמ' 172).

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 הדיון וחשבון, ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם:

שולמית אלוני	1	תופיק טובי	1
יעקב ז'אק אמיר	1	דוד מגן	3
תמר אשל	13	עקיבא נוף	1
יעקב גיל	1	אליעזר קולס	2
חיים הרצוג	1	מיכאל קליינר	1
אריאל וינשטיין	1	אמרי רון	2
מרדכי וירשובסקי	1	דב שילנסקי	2

3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת התשמ"ג נתקבלו בנציבות תלונות הציבור 5,761 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 במשרד מבקר המדינה. בנוסף על אלה טיפלו לשכות הנציבות לקבלת תלונות בעל-פה, כבשנים קודמות, בפניות של אנשים שפנו אל הלשכות (ראה להלן).

מכלל התלונות שנתקבלו היו 769 שעל פי החוק לא היה מקום לבירורן - 390 מהן נסבו על פעולתם של גופים, שלא ניתן לברר כלל תלונות עליהם (סעיף 36 לחוק).

במשך שנת התשמ"ג הסתיים הטיפול ב-5,747 תלונות. בסוף התשמ"ג נשארו לטיפול 2,575 תלונות (בסוף שנת התשמ"ב - 2,561).

מכלל התלונות, שהטיפול בהן נסתיים בהתשמ"ג, היו 854, שלגביהן לא היה מקום להחליט בדבר צדקתן, שכן בירורן הופסק בשלבים שונים של הטיפול; לרוב, מקרים, שכיטל המתלונן את תלונתו או שעניין התלונה בא על תיקונו. ב-4,124 התלונות, שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין, נמצאו 1,941 (47%) מוצדקות (בהתשמ"ב - 43.5% ובהתשמ"א - 42.7%).

2. נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ראה כנספח 3 (עמ' 178).

4. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

נציבות תלונות הציבור מפעילה חמש לשכות לקבלת תלונות מהציבור: בירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע ונצרת.

ביסודן הוקמו הלשכות כדי לענות על דרישת סעיף 34 לחוק מבקר המדינה - רישום תלונות מפי מתלוננים, המבקשים למסור את תלונתם בעל-פה. אולם, כפי שתואר גם בדו"חות שנתיים קודמים, הוברר כבר בראשית הפעלתן, שהלשכות אינן יכולות להסתפק ברישום גרידא של התלונה ושיש צורך להושיט עזרה לפונים מעבר לזה. הנסיון הראה, כי עובדי הלשכות גם מסוגלים לפעול להסדרת ענייניהם של הפונים בדרכי בירור מקוצרות. גם השנה, כבשנים קודמות, היו אפוא הלשכות פעילות במישורים שונים של בירור.

מתלונן המגיע ללשכה נפגש פנים אל פנים עם עובד הלשכה, דבר הנותן לעובד זה יתר הזדמנות לליבון העובדות, תוך הסתייעות במסמכים שמתלונן נוהג להביא עמו, כאשר אלה מצויים ברשותו.

נוכח עובד הלשכה לדעת, כי יש לכאורה ממש בתלונה, הריהו רושם את התלונה מפיו של המתלונן ומעביר אותה לבירור בדרכים המקובלות. ואולם אם נראה לעובד כי מהירות בירורה של התלונה היא גורם לא מבוטל בהרגעת רוחו הנסערת של המתלונן, או בהסדר אפשרי של העניין, הרי בד בבד עם רישום התלונה, עושה העובד ליצירת קשר עם הגוף המינהלי שעליו היא מוסבת. קשר זה הוא לרוב באמצעות טלפון ובמקרים מסויימים אף על ידי ביקור העובד, בלויית המתלונן, או בלעדיו, במשרדי הגוף המינהלי הנוגע לדבר. גישה זו הוכיחה את עצמה כמועילה לעיתים להסרת אבני נגף ביורוקרטיות, ולעיתים להסדר מהיר של עניין התלונה, כאשר מתאפשר הדבר.

אם התלונה, שמבקש הפונה להגיש, אינה נמנית עם סוגי התלונות, שחוק מבקר המדינה הסמיך את נציבות התלונות לבררן, מדריך העובד את המתלונן הפונה ללשכה לפי הנסיבות כיצד לפעול לפתרון עניינו או לקידומו. גם בשנה הנסקרת פנו מספר רב של אזרחים ללשכות לקבלת תלונות בעל-פה, וכמו בשנים קודמות, בראש וראשונה ללשכה בתל אביב שהיא הכתובת למתלוננים שמקרב אוכלוסיית מרכז הארץ. בחלקן של הפניות נעשה הבירור לאלתר, ובחלקן - במיוחד כשהטיפול לא ניתן להיעשות בדרכי בירור מקוצרות - הועברו ליחידות המקצועיות הנוגעות לעניין בנציבות התלונות.

5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

נציב תלונות הציבור רואה את תפקידו לא רק בבירורה של התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון ליקוי, כשנמצאת התלונה מוצדקת. דעתו של הנציב נתונה גם לשאלה, אם העלה הבירור ליקוי כללי יותר, כגון התייחסות לא נאותה מצד המופקדים על בריאות הציבור עד כדי סיכון חיי אדם, שמקורה בחוסר הקפדה על כללים הכרחיים; ליקויים בהקצאת דיור, שמקורם בחוסר תיאום בין יחידות מינהליות שונות; או ליקוי הגורם להטרדת האזרח והטרחתו על ידי מסירת מידע לא נכון.

במקרים כאלה מכוונת פעולתה של הנציבות להביא לתיקונו של הליקוי הכללי, להסרת העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואמנם, מספר ניכר של תיקונים כאלה, נעשים במהלך פעילותה של נציבות תלונות הציבור, והדבר משתקף

גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות המובא בדו"ח. בין הנושאים, שהתיקונים התייחסו אליהם, היו:

- קביעת מועד קבלת כתב ערר על חיוב במס רכוש (בעמ' 21)
- פיטורים שלא כדין של עובדי מדינה (בעמ' 23)
- פיצוי בשל איחור בתשלום כספים בגין נזקים לכלי רכב מגויסים (בעמ' 30)
- הוראות לאכיפת הסגר על כלב נושך (בעמ' 34)
- סמכות פסיכיאטר לתת אישור על שפיותו של אדם לזולת (בעמ' 36)
- מסירת מידע לא נכון מחוסר עיון בתיעוד (בעמ' 43)
- סירוב המשטרה לאפשר לעורך דין להיפגש עם עציר (בעמ' 58)
- גרירת רכב בלא להבטיח תנאי שלימותו ובטיחותו (בעמ' 65)
- ליקויים בנהלים להקצאת דיור לעולים (בעמ' 67)
- מסירת מידע לא נכון על אי-פעולת טלפון (בעמ' 81)
- פיצוי עקב עיכוב בתשלום קצבה (בעמ' 83)
- הפניית מובטל אל ענף הבטחת הכנסה (בעמ' 85)
- תנאי למימוש ערבות שניתנה על ידי מקבל היתר בנייה (בעמ' 97)
- נוהל להכרזת בריכת שחייה כמקום רחצה (בעמ' 103)
- הסדרי פרישה ברשויות מקומיות (בעמ' 111)
- אחריותה של קרן השתלמות לפעולה בלתי תקינה של בנק שפעל בשליחות הקרן (בעמ' 121)

6. קשרים בין-לאומיים

בחודש מארס 1983 ביקר בארץ האומבוסמן הפרלמנטרי של פינלנד ד"ר יורמה אלטו. ד"ר אלטו, שהינו חבר הוועדה הבין-לאומית המייעצת של אומבוסמנים, נועד לשיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר י. טוניק על נושאים בעלי עניין משותף, וכן על הסמינר הבין-לאומי לענייני האומבוסמן שיתקיים בהלסינקי בסוף יוני 1984, תוך שיתוף פעולה עם המכון הבין-לאומי ללימודי האומבוסמן באלברטה קנדה.

באפריל 1983 השתתפו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר י. טוניק, ומנהל נציבות תלונות הציבור, מר י. סלנט, בישיבה של הוועדה הבין-לאומית המייעצת של אומבוסמנים שהתכנסה בשטוקהולם. הוועדה דנה בתכנית

הוועידה הבין-לאומית השלישית של אומבודסמנים, שתקיים ביוני 1984 בשטוקהולם, וכן בתכנית הסמינר הבין-לאומי לענייני האומבודסמן, שיתקיים בהלסינקי מיד לאחר הוועידה. הוועדה המייעצת בחרה מקרב חבריה ועדה מצומצמת, שבראשה האומבודסמן הפרלמנטרי הראשי של שוודיה, מר פ.א. נילסון, וחברים בה ד"ר י. אלטו, האומבודסמן הפרלמנטרי של פינלנד, ומר ר. פבר, המדיאטור של צרפת. בין תפקידי הוועדה המצומצמת לאשר סופית את רשימת המוזמנים לוועידה הבין-לאומית ולסמינר הבין-לאומי, לפי קווי היסוד שהתוותה הוועדה המייעצת, וכן לבחור את נושאי ההרצאות בוועידה ובסמינר מתוך הנושאים שהועלו על ידי נציגי המדינות החברים בוועדה המייעצת.

בעת שהותו בשטוקהולם נפגש מר טוניק גם עם מבקר המדינה השוודי, מר י. ברגרן.

באוקטובר 1983 ביקר בארץ ד"ר רנדל אייבני, האומבודסמן של אלברטה קנדה, שהוא גם מנהלו של המכון הבין-לאומי ללימודי האומבודסמן באלברטה, בליווי עוזרו מר רוברט ויאט. במסגרת ביקורם גם שהו בירושלים כאורחיו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. האורחים קיימו פגישות עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והצוות הבכיר של משרדו. בפגישות אלה נדונו נושאים בעלי עניין משותף, וכן נמסר דיווח על דיוני הדירקטורים של המכון הבין-לאומי ללימודי האומבודסמן שהתכנסו באוטבה בספטמבר 1983. ד"ר רנדל אייבני גם הרצה בפני עובדי המשרד על תפיסותיו לגבי חשיבות תפקידו של מברר תלונות.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

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

המבחר מטבע הדברים מצומצם בהיקפו, ורק חלק קטן מאלפי התלונות, שנציבות תלונות הציבור מטפלת בהן במשך השנה, נכלל במבחר; שכן אין עניין לחזור ולהביא בדין וחשבון פעמים רבות תיאור של מקרים שדוגמתם מתארכים בכל שנה.

בין התלונות שתיאור הטיפול בהן כלול בדין וחשבון זה, תלונות שהוגשו על ידי בעלי כלי רכב שגוייסו למלחמת שלום הגליל, ולא שולמו להם במועד פיצויים בגין נזקים שנגרמו לכלי הרכב. עוד מובאות בדין וחשבון תלונות בעניין מעצרים כלתי מוצדקים. בין המקרים המובאים בדין וחשבון גם כאלה שבהם בא לידי ביטוי טיפול לקוי בעניינם של אזרחים שנזקקו לשירותם של משרדי ממשלה או רשויות מקומיות.

עניין מיוחד יש בתיאורם של בירורים, שתוצאותיהם הביאו לתיקון לא רק בעניינו של המתלונן, אלא לתיקון כללי יותר, החל גם על מקרים דומים; ואכן כלולים במבחר גם מקרים מסוג זה.

בצד תלונות שנמצאו מוצדקות, ושלגביהן תוקן הליקוי, כלולות במבחר תלונות שבמועד חתימת הדו"ח טרם הושג תיקון לגביהן, וכן תלונות שנמצאו לא-מוצדקות.

משרד האוצר

1. סמכות הנציבות להתערב בהחלטה של יו"ר תורן של ועדת ערר

1. המתלונן הגיש, בהתאם לסעיף 27 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, לוועדת ערר בנתניה, שני עררים על חיובו במס רכוש, בגין נכסיו, לשנת 1979. מזכירות הוועדה אישרה ב-6.2.81 את קבלת כתבי העררים.
- תקנה 3 לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (נוהל סדרי דין בוועדות ערר), התשל"ט-1979, קובעת, כי הוועדה תמסור למשיב - מנהל מס רכוש של המשרד האזורי שבו מתנהל תיקו של העורר - עותק אחד מכתב הערר על צירופיו. תקנה 4(א) קובעת: "המשרד יגיש לוועדה, לא יאוחר מששים יום מהיום שנמסר לו עותק כתב הערר, תשובה מנומקת בארבעה עותקים". במקרה דנן הגיש משרד מס רכוש את כתבי התשובות - המקבילים לכתב הגנה בהליכי דיון בבית משפט - כעבור שנה, ולא תוך ששים יום כנקבע בתקנות; ולכן עותקים מן התשובות הגיעו לידי המתלונן רק ב-3.2.82. המתלונן בדק מי היה אחראי לאיחור - מזכירות הוועדה, בזה שהמציאה באיחור עותקים מכתבי העררים למנהל מס רכוש, או משרד מס רכוש, שהשהה את תשובותיו על אף שכתבי העררים הומצאו לו בזמן. הוא השתכנע כי מזכירות הוועדה נוהגת להעביר עותק מכתב ערר לתעודתו תוך ימים מספר מקבלתו וגם הפעם נהגה כן; האחריות להשהייה הייתה אפוא כולה של משרד מס רכוש.
- כיוון שכך, פנה המתלונן אל ועדת הערר בבקשה למחוק את תשובות המשיב, שהוגשו באיחור רב מעבר למועד שנקבע בתקנות, ולקבל את ערריו. יושב ראש התורן לוועדות הערר, שדן בבקשתו, דחה אותה. המתלונן התלונן על כך בנציבות התלונות.

2. תקנה 23 לתקנות האמורות קובעת, כי "ערר או תשובה שהוגשו אחרי המועד... לא יקובלו; אולם רשאי מגיש ערר או תשובה... לבקש שהערר או התשובה יובאו לוועדה על מנת שתחליט אם הוגשו במועד...".

תקנה 24(א) קובעת, כי באיזור, שבו מכהנות יותר מוועדה, רשאי שר המשפטים למנות יו"ר של אחת הוועדות, הרשום כפנקס עורכי הדין, להיות יושב ראש תורן. לפי תקנה 24(ב) יו"ר התורן אחראי מבחינה מינהלית על הפעלת הוועדות ויקיים מעקב אחר פעילותן הסדירה.

3. הנציבות הפנתה את תשומת לבו של יו"ר התורן לתקנות אלו, אשר על פיהן - בהתחשב באופי המינהלי של תפקידו - לא היה מוסמך לדחות את בקשת המתלונן. הפורום המתאים לדיון ולהחלטה בבקשה הוא ועדת הערר, שקיבלה ממנו את כתבי העררים. יו"ר התורן השיב לנציבות, כי למיטב ידיעתו אין נציבות תלונות הציבור מוסמכת לברר תלונות על החלטות של גופים מעין שיפוטיים, שעמהן נמנית החלטתו.

4. הנציבות סבורה הייתה, כי החלטתו של היו"ר התורן אינה בגדר "... פעולה שיפוטית של ... ועדה שכוננה על פי חיקוק או של חבר מחבריה", שתלונה עליה אינה ניתנת לבירור על ידי הנציבות.

כיון שכך, פנתה הנציבות לקבלת הערותיה של המחלקה לוועדות וטריבונלים שבמשרד המשפטים, האחראית להפעלתן של ועדות הערר של מס רכוש, תוך הפניית תשומת לב לאמור בתקנות מס רכוש. המחלקה הודיעה לנציבות, כי לאחר שבדקה את הנושא, מצאה, כי אכן צדקה הנציבות בעמדתה, שהחלטתו של יו"ר התורן ניתנה ללא סמכות ועל כן היא מחוסרת תוקף. לפיכך הורתה המחלקה לוועדת הערר לבדוק תחילה, על פי תקנה 23, את כשירות קבלתם של כתבי התשובות של משרד מס רכוש; ולדון בעררים, אם ייקבע, שכתבי העררים הוגשו בזמן.

5. המחלקה לוועדות וטריבונלים גם הודיעה לנציבות, שהיא הפיקה את הלקחים מן המקרה. המחלקה הורתה ליושבי ראש תורניים של ועדות ערר לעניין מס רכוש וקרן פיצויים, כי ידאגו לכך, שמזכירות ועדת ערר תטביע חותמת תאריך קבלה לא רק על כתבי ערר, כנהוג כבר, אלא גם על כתבי התשובות. בדרך זו לא יתעורר ספק, אם הוגשו כתבי הערר והתשובה במועדים שנקבעו בתקנות אם לאו.

נציבות תלונות הציבור מבררת מספר לא קטן של תלונות מצד עובדי מדינה, המתלוננים על כך, שעבודתם הופסקה שלא כדין; מובאים בזה תיאורי הטיפול בבירורן של שתיים מהתלונות באותו נושא.

החיקוקים הצריכים לעניין הם כדלהלן:

סעיף 15 לדברי המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922 עד 1947:

"הממשלה רשאית, כשתראה סיבה מספקת לכך, לפטר כל אדם המכהן במשרה ציבורית בישראל או להתלותו מעבודתו..."

סעיף 68 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963:

"עובד המדינה לא יפטר בגלל עבירת משמעת אלא על פי פסק דין של בית הדין..."

הפסקאות בתקשי"ר (תקנון שירות) הדנות בסוגיה היו - לפני השינוי באחרונה - כדלהלן:

82.230 - "הסמכות לפטר עובד המועסק על פי כתב מינוי (עובד קבוע) מוענקת לשרים; שר של כל משרד רשאי לפטר עובד מעובדי משרדו אחר שיראה סיבה מספקת לכך".

44.221 - "עובד, הנעדר ללא רשות תקופה ארוכה מ-14 יום, מתפטר על ידי כך מן השירות".

44.222 - "התפטר עובד בהתאם לפיסקה 44.221, על האחראי לנקוט בכל האמצעים כדי לברר אם העובד מתכוון לחזור לעבודה ומה סיבת היעדרו".

44.223 - "התייצב עובד לעבודה אחרי תום 14 יום להיעדרו כנ"ל וטען כי נעדר מן העבודה מסיבות שלא היחה לו שליטה עליהן, ואף לא יכול היה להודיע לאחראי על היעדרו מסיבות כנ"ל, וקיבל האחראי את טענתו, יתקבל העובד בחזרה לעבודה והתפטרותו לפי פסקה 44.221 תיראה כמבוטלת..."

44.224 - "לא קיבל האחראי את טענת העובד לפי האמור בפסקה 44.223, והעובד חולק על החלטה זו, יובא הענין, על ידי העובד או על ידי בא כח המשרד, בפני ועדה המורכבת משלושה עובדים..."

(1) המתלונן, מהנדס מזון, הועסק במשרד הבריאות, על פי חוזה מיוחד, מהיותו מעל גיל 55. תוקף החוזה המיוחד היה עד 8.4.83. על פי חוק שירות המדינה (משמעת), דין מועסק על פי חוזה מיוחד, לעניין פיטורים עקב עבירת משמעת, כדין עובד קבוע על פי כתב מינוי. המתלונן עסק בתחום הפיקוח התברואי על יבוא מוצרי מזון, ולטענתו התמסר לתפקידיו בנאמנות ובחריצות יתר.

ביולי 1980 חש המתלונן כאבים בחזה, והוא מיהר לרופא שלו שבמרפאת קופת החולים. לדבריו קבע הרופא, שהוא סובל ממחלת לב, ורשם לו חופשת מחלה. המתלונן, המתגורר לבדו בחיפה, יצא אל קרובו הרופא בתל אביב, למען ישגיח עליו. כעבור חודשיים חזר לעבודה. אולם שוב לא חש בטוב. ב-24.10.80 הפסיק את העבודה ונעדר עד דצמבר אותה שנה. רוב הזמן גר אצל קרובו בתל אביב. תוך תקופה זו הודיע טלפונית פעמיים לממונה לענייני עובדים ביחידה, כי מטעמי בריאות אינו יכול לבוא לעבודה. בשבוע ב-1.12.80 מתל אביב אל דירתו בחיפה, מצא בתיבת המכתבים מכתב מתאריך 10.11.80, שנשלח אליו מיחידתו ובו נתבקש לחזור לעבודה. מייד מיהר למקום עבודתו והסביר את פשר העדרו במחלתו, וציין שברשותו תעודות מחלה; ואת חוסר הגבתו המיידית על אותו מכתב, באי-ידיעת קיומו, כי הרי לא שהה בדירתו אלא אצל קרובו בתל אביב. ברם, בו ביום קיבל מכתב, המודיע על הפסקת עבודתו; חרף זאת, הוסיף המתלונן להופיע לעבודה.

(2) משרד הבריאות השיב לנציבות התלונות, כי המתלונן הביא במו ידיו להפסקת שירותו בזה, שנעדר בלא רשות זמן רב מן העבודה. התנהגות לא-הולמת זו היא חוליה אחרונה בשרשרת של הפרות משמעת בכל הקשור למילוי תפקידיו וליחסיו עם הממונים עליו ועם עמיתיו בעבודה. עם זאת, כיוון שהמתלונן חלק על הפסקת עבודתו ופנה בנדון גם אל נציבות שירות המדינה, מינה נציב שירות המדינה, בהתאם ל-44.224 של התקשי"ר, ועדה לבירור העניין.

נציגי המשרד והמתלונן הופיעו בפני הוועדה והרצו בפניה טענותיהם; אולם מסיבות שונות התפטרו חברי הוועדה. הורכבה ועדה חדשה, וזו

קיימה דיוניה וזימנה בפניה את נציגי המשרד ואת המתלונן, אך האחרון לא הופיע, ולכן נשארה בעינה ההודעה על הפסקת עבודתו.

(3) נציבות התלונות הטעימה בפני משרד הבריאות, כי ההליך של הקמת ועדה על פי 44.224 לתקשי"ר הוא מינהלי, ואי נקיטת הליך כזה או אי שיתוף פעולה מצד העובד באותו הליך כבמקרה דנן, אין בו כדי למנוע מן העובד לפנות אל בית הדין לעבודה או לנציבות תלונות הציבור לקיום דיונים או בירור בהתאם.

לעצם התלונה קבעה הנאיכות -

למתלונן העודות רפואיות, המעידות שבתקופה מיום 25.10.80 עד 7.12.80 היה חולה. כן קיים הסבר משכנע - העדרו מביתו בחיפה ושהייה אצל קרובו בתל אביב - מדוע לא הגיב על המכתב של משרד הבריאות, אשר בו נאמר לו, כי העדרו ייחשב להתפטרות. לפי זה, המציא המתלונן הסבר מניח את הדעת להעדרו ועל כן, לכאורה, לא היה מקום להפסקת עבודתו על פי 44.221 לתקשי"ר.

מכל מקום, גם אם ההיעדרות לא הייתה מוצדקת, הרי שעל אף האמור בפסקה 44.221 שבתקשי"ר, העדרות בלתי מוצדקת של עובד מעבודתו היא בגדר עבירת משמעת. לגבי עבירה כזאת פתוחות בפני המשרד האפשרויות של הבאת העניין בפני ועדת משמעת או בית הדין למשמעת; ובהתאם לסעיף 68 לחוק שירות המדינה (משמעת) לא ניתן לפטר עובד בשל עבירת משמעת אלא על פי פסק דין של בית הדין למשמעת.*

יתר על כן, מינוי הוועדה והופעת נציגי המשרד בפניה משמעם לכאורה הכרה בכך, שהיחסים המשפטיים שבין המשרד לבין העובד לא באו לקצם, באשר עצם העלאת השאלה, אם הייתה ההעדרות מוצדקת, שוללת את ניתוק קשר העבודה. והרי שאלה זו טרם הוכרעה על ידי הוועדה לכאן או לכאן, ולפיכך הקשר המשפטי בין המשרד לבין העובד בעינו עומד.

בפסה"ד של ביה"ד לעבודה בעניין סלמה נ' מדינת ישראל (דיון מס' שמ/116-3, פד"ע י"ב עמ' 375), קבע ביה"ד מפורשות, כי אין להסתמך

* ראה בעניין זה פסה"ד בעניין חנוכי נ' מדינת ישראל פד"ע ט', עמ' 14.

על הוראות 44.221 לתקשי"ר כדי לראות בעצם העדרות מעבודה לתקופה שלמעלה מ-14 יום התפטרות של עובד. דרושות הוכחות ברורות ומפורשות, שבדעת העובד לא להמשיך בעבודה אלא לזנוח אותה; רק אז ניתן לראותו מתפטר. העובדות במקרה דנן אינן מצביעות על כך, שבדעת המתלונן היה לזנוח את עבודתו ועל כך להתפטר.

לאור האמור הגיע נציב התלונות למסקנה, כי הפסקת עבודתו של המתלונן על סמך העדרו הייתה שלא כדין. יש להוסיף ולראותו עובד של משרד הבריאות על כל המשתמע מזה.

(4) לאחר מגעים נוספים עם נציבות שירות המדינה הודיע משרד הבריאות לנציבות התלונות, כי נתקבלה מסקנתו דלעיל של הנציב. המתלונן הועלה בדרגה בהתאם לכללים הנוהגים לגבי עובד בדירוגו, ושולמו לו משכורת והפרשים ממועד הפסקת עבודתו ב-1.12.80 ועד לתום תוקף החוזה ב-8.4.83. כן שולמו לו לכל תקופת העסקתו פיצויי פיטורים כמגיע.

(5) בהמשך לבירור התלונה הטעימה נציבות התלונות בפני נציבות שירות המדינה, כי הוראות התקשי"ר, המתייחסות להיעדרות בלתי מוסכרת של עובד מעבודתו, וההליכים הננקטים על פיהן אינן מתיישבות עם פסיקת בתי המשפט בנושא ואף לא עם ההגיון.

הוראות התקשי"ר, שלפיהן נחשב עובד, לפי פסקה 44.221, בשל העדרות בלבד, קודם כל כמתפטר מן השירות, ורק לאחר מכן נבדקות, לפי פסקאות 44.222 ו-223, סיבות ההעדרות - הן בניגוד לפסיקת בית המשפט. לפי הפסיקה, התפטרות היא מעשה רצוני מצד העובד לסיים את יחסי העבודה עם המעביד ולהביא רצון זה לידיעת המעביד בדרך ברורה וחד-משמעית*. מובן שהעדרות גרידא עדיין אינה הוכחה חותכת לכך, שהעובד החליט לנתק את יחסי העבודה שבינו לבין שירות המדינה. לפי זה, מהלך הדברים צריך להיות בראש וראשונה בירור הסיבות להעדרות על ידי האחראי; אם מצביעות הן בבירור על כך, שבדעת העובד לנתק את יחסי העבודה שבינו לבין המדינה, ניתן לראותו מתפטר. לאחר מכן, אם העובד משיג על קביעתו של האחראי, יש מקום להעביר את העניין להכרעתה של ועדה.

* ראה בעניין זה פסה"ד בענין אלקו נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פד"י ל"א II, עמ' 197, בעמ' 204.

אולם, אם מצא האחראי, כי העובד איננו מתכוון לזנוח את עבודתו, עם שנעדר ממנה ללא סיבה מוצדקת, יש מקום לנקוט בגדו הליכי משמעת מתאימים.

(6) בעקבות הברור של נציבות התלונות פרסמה נציבות שירות המדינה ב-10.4.83 תיקון ל-44.221 לתקשי"ר. לפי התיקון, חייב האחראי לענייני מנגנון של משרד ממשלתי לשלוח לעובד, הנעדר ללא רשות למעלה מ-14 יום, תוך התקופה האמורה או בסיומה או בסמוך לה, אזהרה בכתב, אשר בה מופנית תשומת לבו של העובד להוראות דלעיל. רק לאחר משלוח האזהרה במכתב רשום ינקוט האחראי את "ההליכים הנחוצים להפסקת העבודה". לדעת נציב התלונות, אין די בתיקון, הואיל ולא נאמר בו במפורש, שרק אם הוכחה כוונה מצד העובד לסיים את הקשר עם שירות המדינה, יש לראות אותו מתפטר מן השירות; אף לא נאמר בו, אלו הליכים יש לנקוט לפי העניין. לדעת נציב התלונות, יש אפוא: לחקן את הוראות התקשי"ר בהתאם.

ח ל ו נ ה ב'

(1) המתלונן נתקבל ב-1.5.78 כעובד קבוע בנציבות מס הכנסה. הוא התלונן בפני נציבות תלונות הציבור על כך, כי ב-30.9.81 הוא פוטר מעבודתו בשל אי-התאמה לתפקיד; הוא טען נגד המניעים לפיטוריו; לדעתו, לא אי-התאמה הייתה הסיבה לפיטורים, אלא תקרית בעלת גוון משמעתי - הוא החגגן ככוח בפני תקיפה של עובד אחר ביחידה בה הועסק. לפי הנסיבות, היה על נציבות המס להביא את העניין בפני בית הדין למשמעת ולא להחליט על דעתה היא על פיטורים.

(2) גרסת נציבות המס בפני נציבות התלונות הייתה, שהמתלונן היה עובד בעייתי, שלא השתלב בשום עבודה ולא היה מסוגל לקיים יחסי עבודה תקינים. הוא הסתכסך בלא הרף עם הממונים עליו, ומצב זה החמיר באחרונה. כהצדקה לעצם הפיטורים אף הסתמך סגן נציב מס הכנסה על כך, כי ועד העובדים ונציג הסתדרות עובדי המדינה לא התנגדו להם - תופעה לא שכיחה במציאות הישראלית.

(3) נציבות התלונות מצאה, שהיה ביסוס לגרסת נציבות המס בדבר סכסכנותו המתמדת של המתלונן. ברם, הצדק עם המתלונן, שהמניע העיקרי לפיטוריו לא היה אי-התאמתו לתפקידים, שאמור היה למלא במסגרת עבודתו, אלא מעשים ומחדלים המהווים עבירות משמעת. כפי שעולה מהמסמכים שבתיקו האישי של המתלונן, יוחס למתלונן כדלהלן: סירוב לעבוד, שיבוש סדרי העבודה התקינים, הפרעה לעבודת עמיתיו למחלקה, התפרצויות קולניות, השמעת קללות וגידופים, איחור לעבודה וסירוב למלא אחר הוראות; ניפוץ זכוכית שולחן ופציעת הממונה עליו. כיוון שכאמור מדובר במעשים ובמחדלים, שעל פי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, יש לראותם כעבירות על המשמעת, הרי שניתן לפטר את המתלונן רק על פי פסק דין של בית הדין למשמעת כנאמר בסעיף 68 לחוק המשמעת. לא היה מקום להציג בפני שר האוצר, כאילו פיטוריו של המתלונן נובעים מאי-התאמתו לתפקיד, על פי סעיף 15 לדברי המלך במועצה.

נציבות התלונות הביאה את העניין גם בפני נציבות שירות המדינה. הוטעם בפני נציבות השירות, שאפילו המניעים לפיטורי העובד הם בחלקם אי-התאמה עניינית ובחלקם מעשים המהווים עבירות על המשמעת, יש להעדיף במקרה זה את הדרך השיפוטית על פני הדרך המינהלית לפיטורין - להיבנו פיטורין על ידי השר, זאת, בהסתמך על פסיקת בית הדין לעבודה.* אשר להפעלת סמכות הפיטורים על ידי השר על פי סעיף 15 דלעיל, הוצבע על ידי נציבות התלונות, כי בהתחשב בכך, שאותה סמכות מסורה ליחודית בידי שר של משרד ממשלתי,** הרי שיש להביא בפניו את תיקו האישי של העובד העומד לפיטורים, ובו מלוא הנתונים עליו. הדבר דרוש למען יוכל השר להפעיל כדבעי את שיקול דעתו: אם יתברר מן התייעוד שהעילה לבקשת פיטוריו של עובד היא משמעתית, יורה השר על העברת העניין לבית הדין המשמעת; ואם העילה היא אי-התאמה ותו לא, יוכל השר לשקול בדבר הפעלת סמכותו שעל פי סעיף 15.

כפי שהעלו בירוריה של נציבות התלונות במקרים נוספים, הובאה לא

* ראה מדינת ישראל נ' יואל חנוכי, פד"ע ט' עמ' 14, עמ' 22 - 23.

** ראה ליאו מינץ נ' שר האוצר פסקים (ע) י"א עמ' 216.

אחת בפני שר בקשה לפיטורים אשר לא כללה אלא משפט אחד או שניים, תוך ציון שהעובד אינו מתאים לתפקיד בלא לפרט. יצוין עוד, כי בתקשי"ר לא הייתה כל הוראה, המחייבת, במקרה של פיטורים על ידי שר, להביא בפניו את תיקו האישי של העובד ופירוט מלא של הנתונים, שיש להם שייכות לבקשה לפיטורים.

(4) בעקבות הכירור פרסמה נציבות השירות ב-10.4.83 תיקון כדלהלן:

"82.231 (א) הסמכות של השר לפטר עובד אינה ניתנת לאצילה.

(ב) השר רשאי להשתמש בסמכותו רק כאשר סיבות אי-התאמת

העובד לתפקידו אינן סיבות משמעותיות. אם קיימות

סיבות משמעותיות, יש לנקוט בדרך השיפוטית בהתאם

להוראות חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963,

גם אם קיימות בו-זמנית, סיבות אחרות שאינן משמעותיות.

(ג) בבואו להחליט בדבר פיטורי עובד קבוע ישקול השר בדבר

אישית; על כן יש להביא בפניו את תיקו האישי של העובד

וכן חומר אחר הנוגע לעניין או העשוי לסייע לשר

בקביעת החלטתו".

(5) אשר לעניין המתלונן, הצביע נציב התלונות בפני נציבות מס

הכנסה, כי פיטורי המתלונן נעשו שלא כדין ויש להחזירו לעבודה במשרד.

משרד הביטחון

3. איחור בתשלום פיצויים בגין נזקים לכלי רכב מגויסים

1. (א) בנציבות נתקבלו מספר תלונות על איחור בתשלום כספי פיצויים בעד נזקים, שנגרמו לכלי רכב, שהיו מגויסים במלחמת שלום הגליל (של"ג), ועל אי קבלת תוספת הפרשי הצמדה בשל האיחור.
המדובר במתלוננים, שהסכימו לסכומי הפיצויים, שהוצעו להם על ידי משרד הבטחון, בהתאם להערכת הנזק על ידי שמאי מטעם המשרד, על אף שלהערכתם הנזק היה יותר גבוה; וזאת, מתוך רצון למנוע התדיינות ולקבל את הסכומים המוצעים מייד, כדי שיוכלו לתקן את רכבם בלא דיחוי.
האיחור בקבלת כספי הפיצויים נמשך עד כדי חמישה חודשים. לטענת המתלוננים, לא היה מקום לאיחור: אפילו היה על משרד הבטחון לטפל בתשלום פיצויים בגין מאות כלי רכב שגויסו וניזוקו, הרי מאחר שהמדובר בתשלום סכומים שלא היו שנויים במחלוקת, ניתן היה להורות לאלתר למינהל התשלומים בצה"ל על ביצוע מידי של התשלום. בשים לב לאיחור בתשלום הפיצויים דרשו המתלוננים מן המשרד תוספת הפרשי הצמדה.
- (ב) יחידת ביטוח ותביעות שבמשרד, אשר טיפלה בנושא*, טענה כי פקודת הפיצויים (הגנה) 1940, שעל פיה ניתנים הפיצויים, אינה כוללת הוראות לתשלום הפרשי הצמדה וריבית. על כן המצב המשפטי הקיים אינו מחייב אותה לשלם פיצוי בגין העיכוב.
עוד ציין מנהל היחידה, כי בהתחשב בשיעור האיןפלציה הגבוה פתח היועץ המשפטי למערכת הבטחון ביזמת חקיקה לתיקונה של פקודת הפיצויים.

* אופן תיפקודה של יחידת ביטוח ותביעות וטיפולו בתשלום פיצויים בגין נזקים לרכב מגויס במלחמת של"ג היו גם נושא לביקורתו של מבקר המדינה (דו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה, חלק א', עמ' 431)

2. הנציב קבע, כי התלונות מוצדקות:

(א) ייזום חקיקה להתאמת פקודת הפיצויים (הגנה) 1940, ככל שהוא רצוי ויש לזרזו, הרי בלי תחולה רטרואקטיבית שוב לא יעזור למתלוננים, שרכבם גויס וניזוק במלחמה האחרונה, וכספי הפיצויים שקיבלו איבדו, בשל האיחור, את ערכם הריאלי. אולם, לדעת הנציב, העדר הסדר בפקודה לתשלום הפרשי הצמדה וריבית בגין ירידת ערך הכסף, אינו מונע תשלום כשיש עילה לכך לפי עקרונות משפטיים אחרים. המחוקק המנדטורי, בחקקו פקודה זו, לא חזה קיומה של אינפלציה, וודאי שלא בשיעורה הגבוה של היום. לפיכך, אף כי הפקודה אינה מחייבת או מסדירה תשלום פיצוי במקרה של עיכוב או איחור, שתיקתה בפקודה זו אין פירושה שלילת תחולתם של עקרונות כאמור.

(ב) המדובר בכלי רכב שניזוקו בעת המלחמה. בעלי הרכב ראויים וזכאים לכך, שיינתן להם ככל האפשר פיצוי ריאלי מלא בגין תרומת רכבם למאמץ המלחמתי - פיצוי שיאפשר להם שיקום נאות של כלי הרכב. מן הדין אפוא, שיהא בסכומים המשולמים על ידי היחידה על פי פקודת הפיצויים, כדי למלא ייעוד זה. סכומים, המשולמים כבמקרים דנן באיחור רב, מאבדים הרבה מערכם. השלמת סכומי הפיצויים בתוספת הפרשי הצמדה תואמת את העקרון של השבת המצב לקדמותו, המונח ביסודה של הפקודה.

(ג) הסכומים, שעמדו המתלוננים לקבל ממשד הבטחון, הוצעו על ידי המשרד ונתקבלו, כפי שצוין לעיל, על דעת המתלוננים. לרוב, אף חתמו - לפני קבלת הכספים בפועל - על קבלה, המאשרת כי קיבלו את הכספים, ועל הצהרה שלפיה הם מוותרים על הגשת תביעה נוספת בנדון. בנסיבות אלו עיכוב כספיהם של המתלוננים בידי המשרד תקופה כה ארוכה מהווה גם התעשרות שלא כדין מצד המשרד. בשל כך מחויבת יחידת ביטוח ותביעות בתשלום הפיצויים למתלוננים בערכם הריאלי ביום התשלום - ולא בערכם הנומינלי - כפי שקובעים דיני ההשבה, שגובשו בשורה של פסקי דין*.

* ראה במיוחד ע"א 741/79 כלנית השרון השקעות ובניין (1978) בע"מ נ' ר' הורוביץ ואח' פד"י ל"ה, III, עמ' 533, 544.

4. תשלום בגין צריכת דלק של רכב מגויס

1. המתלונן העמיד את רכבו לרשות צה"ל בעת מלחמת של"ג בהתאם לצו שניתן מכוח תקנות שעת חירום (רשום ציוד וגיוס) התשי"ז-1956. בעת מסירת הרכב היו במיכל 40 ליטר; עם החזרתו למתלונן היה המיכל ריק. המתלונן פנה אל יחידת ביטוח ותביעות שבמשרד הבטחון וביקש תלושי דלק או פיצוי בגין הכמות שנצרכה. היחידה שילמה לו פיצוי בסך 376 שקל - 9.4 שקלים לליטר, בעוד שמחיר הדלק בעת התשלום היה 19.5 שקל לליטר. המתלונן תבע מן היחידה, כי ישולם לו הפרש בסך 404 שקל, אך ללא הועיל. המתלונן פנה לנציבות.
2. מנהל יחידת ביטוח ותביעות הבהיר לנציבות, כי בעת החזרת הרכב למתלונן היה על יחידת הרכב המגויס (יר"ם) לנפק לבעל הרכב תלושי דלק כדי הכמות שהייתה במיכל בעת הגיוס. לאחר שנתברר, כי יר"ם לא ניפקה למתלונן את התלושים, החליטה יחידת ביטוח ותביעות לשלם למתלונן לפי תעריף מינהל התשלומים בצה"ל (תעריף מת"ש). מנהל יחידת ביטוח ותביעות הטעים, כי התעריפים בגין ימי גיוס ודלק נקבעים על ידי מינהל התשלומים בצה"ל, ואין הוא רואה עצמו מוסמך לקבוע תעריפים אחרים. לכן שולם למתלונן לפי התעריף של 9.4 שקלים לליטר.
3. הנציבות לא הסתפקה בהבהרות אלו ופנתה ליחידת ארגון אמצעים וגיוס בצה"ל (יארג"א), שהיא היחידה הממונה על נושא ציוד וגיוס רכב בצה"ל. יארג"א הבהירה, כי תעריפי דלק נקבעים על ידי הרשויות האזרחיות המוסמכות ומתפרסמים ברבים באמצעי התקשורת; בעקבות הפרסום מעדכנים גורמי צה"ל הנוגעים לדבר, בכלל זה מינהל התשלומים בצה"ל, את התעריפים כדי לשלם לפיהם לבעלי הרכב.
- עוד הבהירה יארג"א, כי "תעריף מת"ש", שאליו מתייחס מנהל יחידת ביטוח ותביעות, אינו בבחינת תעריף מיוחד לצה"ל, אלא הוא לוח מחירים המפרט את המחירים לדלק, כפי שהם נקבעים ומתפרסמים כאמור מפעם לפעם על ידי הרשויות האזרחיות. לוח זה לא נועד אלא לשימוש פנימי לנוחות מינהל התשלומים בצה"ל. נתוני הלוח מוזנים למערכת

הממוכנת ומותאמים, לפי הצורך, למחירי הדלק הנהוגים בארץ ביום ביצוע התשלום.

4. בעקבות המידע בדקה ומצאה הנציבות, כי בידי מנהל יחידת ביטוח ותביעות הזדמן לוח מחירים לא מעודכן, ועל פיו שילמה היחידה למתלונן את הפיצוי שביקש כאמור. היחידה נתבקשה אפוא להתייחס שוב לדרישת המתלונן לקבלת פיצוי הולם בגין הדלק.
5. מנהל יחידת ביטוח ותביעות הודיע לנציבות, כי הורה לשלם למתלונן הפרש בסך 1000 שקל, פיצוי בגין הדלק לפי שווי הריאלי ביום התשלום.

משרד הבריאות

5. אכיפת הסגר על כלב נושך

1. תושב ירושלים נושך על ידי כלב. לאחר קבלת עזרה ראשונה בתחנת מגן דוד אדוט הוא הופנה ללשכת הבריאות המחוזית. הוא מסר ללשכה פרטים מלאים על המקרה וכן את מענם של בעלי הכלב בירושלים וכתובת נוספת שלהם באיזור החוף; נאמר לו, שהכלב יילקח להסגר בו ביום לשם בדיקה, אם הוא נגוע בכלבת. למחרת התקשר המתלונן טלפונית ללשכה, ובמסר לו, כי הכלב כבר נתון בהסגר; אם יתברר שהמתלונן זקוק לחיסון, הוא יוזעק טלפונית תוך עשרה ימים. משלא קיבל כל הודעה טלפונית, סבר המתלונן, שהבדיקה העלתה, כי הכלב בריא, וחלפה הסכנה לחייו הוא.
למעלה מחודש לאחר המקרה הוזעק המתלונן בדחיפות ללשכת הבריאות, ושם נשאל, מה שלום הכלב. בניגוד למידע שנמסר לו כדלעיל נתברר לתדהמתו, שהכלב כלל לא הובא להסגר וממילא לא נבדק בשל קשיים באיתורו, כפי שנטען.
המתלונן פנה לשר הבריאות וביקש חקירה מקיפה של המקרה, תוך הדגשת אחריות המשרד לתוצאות, אם אכן יתברר, שהכלב נגוע בכלבת. כעבור חודשים חזר היועץ המשפטי של המשרד על הטענה של קושי איתורו של הכלב, כיוון שמקום המגורים של הבעלים הוא מחוץ לירושלים. עוד הודיע, כי היתה טעות בזיהוי הכלב, ועל כן נמסר בשעתו למתלונן, כי הכלב מצוי כביכול בהסגר, בעוד שלמעשה הרי לא אותר. הוא ציין, כי הופקו הלקחים בנדון.
2. המתלונן פנה לנציבות תלונות הציבור וקבל על אופן ההתייחסות של לשכת הבריאות ושל משרד הבריאות למקרה, שהיה בו כדי לסכן את בריאותו ואף את חייו.
מחלת הכלבת ידועה כמחלה קטלנית וניתנת לטיפול רק סמוך לאחר הנשיכה.

נושא הכלבת, מניעתה ודרכי הפעולה במקרי נשיכה וגילוי המחלה
נדונו בפקודת הכלבת משנת 1934. לפי הפקודה, בעליו של בעל חיים
שנשך אדם חייבים להודיע לרופא הממשלתי או לפקיד הווטרינרי תוך
24 שעות, לאחר שנודע להם על המקרה. אם בעל החיים הנושך הוא
כלב, חתול או קוף, על בעליו לקחת אותו תוך פרק הזמן האמור
למאורת הבידוד הקרובה ביותר.

סעיף 8 של הפקודה מסמיך את הגורמים המוסמכים להיכנס לכל שטח
פרטי כדי לברר, אם קוימו הוראות הפקודה. נמצא שהן לא קוימו,
עליהם לעשות את כל הדרוש כפי ראות עיניהם כדי לתת תוקף להוראות
פקודה זו, בלא לפגוע בכל עונש שיש להטילו על פי הוראת סעיף
12 לפקודה. באותו סעיף 8 אף צוין מפורשות, שהגורמים המוסמכים
רשאים להיכנס לשטח פרטי ולתפוס או לגרום לתפיסתו של בעל החיים
הנושך ולהביאו למאורת הבידוד הקרובה ביותר.

תקנה 2 לתקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות
בידוד), התשי"ט-1959, קובעת, כי חיה שנשכה אדם או בעל חיים,
חייב בעליה למסרה לפקח לשם הובלתה למאורת בידוד; לא דרש פקח
מסירתה תוך 24 שעות ממועד הנשיכה, חייב הוא עצמו להובילה למאורת
הבידוד הקרובה ביותר.

3. בירור הנציבות העלה, כי קיים קושי רב בהבאת כלב נושך לתחנת
הסגר - "מאורת בידוד" כלשון הפקודה - לשם הסתכלות, בשל התנגדות
בעליו להיפרד, ולוא רק זמנית לעיתים מבעל החיים האהוב; אולם
בכך הם מסכנים את חייו של הנשך וחייהם של אנשים נוספים הבאים
אתו במגע.

מן השירות הווטרינרי של עיריית ירושלים נמסר לנציבות, כי באיזור
הבירה נאכפת בדרך כלל, בעזרת המשטרה, חובת הבאת כלב נושך להסגר,
ומזה שנים קיים שיתוף פעולה בין המשטרה לבין הגורמים המוסמכים
לעניין זה. לא כן המצב במרבית חלקי הארץ.

אדם, שנושך על ידי כלב, חתול או קוף - חיות הבית העלולות להידבק
במחלה - תלוי אפוא בחסדיו של בעל הכלב וכן ביכולת הרשויות
המוסמכות לאכוף הסגר לתקופת הסתכלות. מאידך, אין אפשרות לחסן מי

שנושך, כל עוד לא נקבע שהחיה הנושכת נגועה במחלה, בשל סיבוכים חמורים אפשריים מחיסון שלא לצורך.

4. התלונה נמצאה מוצדקת. המתלונן המציא ללשכת הבריאות המחוזית פרטים על מען הבעלים בירושלים וכתובת נוספת באיזור החוף. אין אפוא לקבל את הסברי משרד הבריאות בדבר תקלות באיתור הכלב.

בהתחשב בחומרת המקרה לכל היבטיו לא הסתפקה הנציכות בהודעה הסתמית של המשרד על הפקת לקחים, אלא ביקשה פירוט מהותם ויישומם.

המשרד השיב, כי השירותים הווטרינריים, האחראים לתפיסת כלבים נושכים והבאתם להסגר, נדרשו להקפיד על עשיית כל הדרוש להבאת כלב נושך מיידית להסגר. לשכת הבריאות נדרשה לעקוב אחר מילוי הוראות ההסגר; לא בוצע הדבר תוך שלושה ימים מן הנשיכה, יש להודיע על כך לאדם שנושך ולדאוג להמשך הטיפול כפי שיראה.

5. מן הראוי היה לתת את הדעת על הגברת שיתוף הפעולה בין הגורמים המוסמכים לבין משטרת ישראל, כדי להקל את אכיפת החוק בנדון.

6. הנציב הורה להעביר את הנושא לתשומת לבו של יחידת הביקורת המתאימה שבמשרד מבקר המדינה.

6. סמכות פסיכיאטר מחוזי לתת אישור על שפיותו של אדם לזולת

1. המתלוננת הגישה תביעה למזונות נגד בעלה, החי בנפרד ממנה. הבעל פנה אל פסיכיאטר המחוז באיזור מגוריהם, וקבל על התנהגותה של אשתו, שהיא, לדבריו, עצבנית ואלימה כלפיו. על פי הסברי הבעל - ועל אלו בלבד - נתן לו הפסיכיאטר מכתב, מופנה אל המשטרה, כדלהלן: "בעלה של הנ"ל מוסר שאשתו עצבנית ואלימה כלפיו (אך ורק כלפיו); לא התרשמנו שמדובר בחולת נפש וגם לא היתה אף פעם בטיפול פסיכיאטרי.

נא לטפל במקרה ואם יש צורך בכך לפתוח תיק ולהעמידה לפני שופט שהוא רשאי, במידה ויתרשם שהיא מופרעת, להוציא צו הסתכלות למוסד

פסיכיאטרי". לדברי המתלוננת, הציג בעלה את המסמך בבית הדין הרבני ובבית המשפט המחוזי כדי להעמידה באור שלילי. מלבד זאת, עשה פומבי למסמך בקרב החברים לשם הכפשת שמה. בתלונתה לנציבות ביקשה המתלוננת לבדוק, אם הפסיכיאטר המחוזי היה מוסמך לתת לבעלה את המכתב האמור.

2. (א) מעיון במכתב יוצא, כי אין בו קביעה של מצב רפואי לגבי המתלוננת. מפורטות בו טענות הבעל, ובנוסף לכך התרשמות הפסיכיאטר, על פי אותן טענות, שלא מדובר בחולת נפש, בציון שהאשה לא הייתה בטיפול פסיכיאטרי.

ראש שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות הטעים בפני הנציבות, שאמנם אין במכתב קביעה רפואית, אך לא היה כל הכרח לתת מכתב כזה לבעל.

(ב) הכירור העלה, שכאשר מתלוננים במשטרה על התנהגות אדם, שלפי תיאור התלונה גובלת באי-שפיות, אין המשטרה מתערבת, אלא מפנה את המתלונן אל פסיכיאטר המחוז. זאת, בהתאם לסעיף 5 לחוק לטיפול בחולי נפש, התשט"ו-1957, הקובע: "נוכח פסיכיאטר מחוזי כי חולה עלול לסכן את עצמו או את הזולת, חייב הוא להורות בכתב, שהחולה יאושפז בבית חולים". מטרת המכתב, שניתן לבעלה של המתלוננת, הייתה אפוא להעמיד את המשטרה על כך, במקרה שהבעל יפנה אליה בתלונה על התנהגות אשתו, שאין המדובר בחולת נפש; לפיכך אין להפנות את הבעל לפסיכיאטר המחוזי, אלא על המשטרה לטפל במקרה כבכל מקרה אלימות אחר.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הציבור אינו מתמצא בתחום זה עד כדי הבנה, שאין במכתב, כמצוטט לעיל, משום קביעה רפואית והטלת צל על שפיותו של מי שעל התנהגותו מתלוננים. כיוון שכך, אסור שבמכתב כזה שכותב פסיכיאטר מחוזי לבקשת המעוניין, יובאו דבריו של האחרון, שיש בהם התייחסות כל שהיא להתנהגותו ולמצבו של האדם שעליו הוא מוסב; ואף לא כל התייחסות עניינית של הפסיכיאטר

למקרה. לכל היותר ניתן לפסיכיאטר המחוזי לומר באותו מכתב, שהאיש אינו מוכר לו; זאת במטרה להניע את המשטרה לטפל במקרה של תלונה אליה במקום שחפנה את המתלונן אל הפסיכיאטר המחוזי. הוצבע על כך בפני ראש שירותי בריאות הנפש שבמשרד הבריאות, לצורך נקיטת צעדים למניעת הישנות מקרים כאלה.

המשרד לענייני דתות

7. גביית דמי קבורה שלא כדין

1. אחיו של המתלונן נפטר ברמת-גן שבה התגורר, ועל פי בקשת המשפחה נקבר בבית העלמין החדש במורשה שבתחומי רמת השרון. המשפחה שילמה לחברה קדישא רמת השרון, בהתאם לדרישתה, סך 10,000 שקל. המתלונן פנה באוקטובר 1982 אל הנציבות וקבל על כך, שהמוסד לביטוח לאומי מסרב להחזיר למשפחה דמי השתתפות בסך 6,000 שקל בהוצאות הקבורה.

2. נושא דמי הקבורה מוסדר בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, ובתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976, שהותקנו על פיו.

לפי תקנה 2, ישולמו דמי קבורה... על ידי המוסד לביטוח לאומי לחברה המטפלת בקבורת המת ושאינה תובעת ואינה מקבלת בקשר לקבורה ולהקמת המצבה, בין במישרין ובין בעקיפין, אגרת שירותים או כל תשלום אחר בנוסף לתשלום לפי תקנות אלה...

עם זאת, קובעת תקנה 3(א), כי על אף האמור בתקנה 2 תהיה חברה קדישא רשאית לגבות בקשר לקבורה ולהקמת מצבה אגרת שירותים או תשלום אחר בנוסף לדמי הקבורה... במקרים אלו בלבד:

(1) קבורה באחד מבתי העלמין הסגורים...

(2) קבורה בבית עלמין בשטחים מוגדרים שהוסכם עליהם בין המוסד לבין החברה... ובלבד שהשטחים המוגדרים כאמור לא יעלו על 15% ממקומות הקבורה הפנויים... בבית עלמין קיים ועל 10% בבית עלמין חדש...

"בית עלמין קיים" - בית עלמין שבו נקברים נפטרים בידי חברה שהגיעה להסכם עם המוסד עד יום י"ב בניסן התשל"ז (31 במארס 1977)...

"בית עלמין חדש" - בית עלמין שבו נקברים נפטרים בידי חברה שהגיעה להסכם עם המוסד אחרי יום י"ב בניסן התשל"ז (31 במארס 1977), שטחי

קבורה חדשים שיתווספו לבית עלמין קיים, וכך בתי עלמין שיפתחו לאחר תחילתן של תקנות אלה;

(3) קבורה באחוזת קבר שנרכשה בחיי הנפטר.

3. כירור הנציבות העלה כי המוסד לביטוח לאומי שילם לחברה קדישא את דמי הקבורה המגיעים לה על פי החוק. הסייגים שבתקנה 3 (א), אשר לפיהם ניתן לחברה לגבות תשלום נוסף מן המשפחה, אינם חלים במקרה דנן. לפיכך היה התשלום שגבתה החברה קדישא ממשפחת המתלונן, שלא כדין.

לפי המצב החוקי, על החברה קדישא להחזיר למשפחה את התשלום שנגבה ממנה שלא כדין, ואין מחובתו של המוסד - במקום החברה - לעשות זאת, ולוא בצורת השתתפות בחלק מן התשלום כנטען בתלונה.

לפיכך פנה המוסד לביטוח לאומי אל החברה, ודרש ממנה להחזיר למשפחה את סך 10,000 השקל שגבתה. משלא עשתה כן, הפסיק המוסד להעביר אליה החל ב-1.3.83 את דמי הקבורה המגיעים לה.

לאחר זאת, פנתה החברה קדישא למוסד והודיעה, כי הייתה מוכנה להחזיר למשפחה את הכסף עוד בסוף ינואר 1983, אולם זו לא באה לקבלו על אף ששלחה למשפחה הודעה על כך.

לאחר שהנציבות גם היא הודיעה למתלונן על נכונותה של חברה קדישא להחזיר את הכסף, הודיע המתלונן לנציבות, כי המשפחה החליטה לתרום את הכסף לחברה.

4. הנציב הורה להעביר את הנושא לתשומת לבו של היחידה המתאימה שבמשרד מבקר המדינה.

משרד החינוך והתרבות

8. מימון הסעת ילד למוסד חינוך מיוחד

1. (א) המתלוננת גרה בישוב בתחומי מועצה אזורית שבמרכז הארץ. בנה סובל מבעיות התפתחות. מאז שנת הלימודים התש"ס - בהיות בנה בן שנתיים וחצי - היא הסיעה את הבן יום-יום ממקום מגוריה אל גן ילדים מיוחד בירושלים, שלפי דעתה התאים לקידום התפתחותו של הילד. המתלוננת טענה, כי לקראת שנת הלימודים התשמ"ג - בהגיע הבן לגיל חינוך חובה - אישר מפקח משרד החינוך והתרבות שבמחוז תל אביב את לימודי הבן בגן המיוחד האמור, ולדבריה אף הובטח לה, כי המשרד יממן מתקציבו את הוצאות ההסעה של הבן - הוצאות שיוחזרו לה באמצעות המועצה האזורית. ואכן לדברי המתלוננת, היא פנתה אל הממונה על החינוך אשר במועצה האזורית, וזה הבטיח לה, כי ההחזר יבוצע.
- (ב) שנת הלימודים התשמ"ג החלה. חלפו כארבעה חודשים; המתלוננת הוציאה סכומים על הסעות בנה לירושלים, וביקשה חזור ובקט את החזר ההוצאות מן המועצה האזורית, אך בלא תוצאות.
- (ג) בסוף דצמבר 1982 פנתה המתלוננת אל הלשכה לקבלת תלונות בעל פה של נציבות תלונות הציבור בירושלים, וביקשה את יעזרת הנציבות בקבלת הוצאותיה על ההסעה.
- במארס 1983 שוב פנתה המתלוננת לנציבות וטענה, שנודע לה שלגבי ילדים טעוני חינוך מיוחד קיימת חובת הסעה גם לפני גיל חמש. המתלוננת סברה כי מחובתם של עובדי מחלקת החינוך של המועצה האזורית היה להביא ענין זה לידיעתה, דבר שהם לא עשו, ולכן דרשה את החזר הוצאותיה להסעה אף בעד השנים הקודמות, שבהן היא הסיעה את בנה לירושלים.
- (ד) במהלך בירור התלונה, בקשר להחזר הוצאות ההסעה לשנת התשמ"ג, נמצא כי העיכוב נגרם בשל השהות המתלוננת בהעברת חשבוניות

ההסעה, שדרשה ממנה המועצה האזורית. משהגישה המתלוננת את החשבוניות קבלה את החזר הוצאותיה עד מאי 1983.

2. הנציבות ביררה את נושא הסעתם של ילדים הזקוקים לחינוך מיוחד.
א. ההנחיות והכללים בנושא ההסעה של תלמידים למוסדות החינוך המיוחד נקבעו בחוזריו של מנכ"ל משרד החינוך והתכנות, בכלל זה חוזר מיוחד משנת התשמ"ב -

(1) ברשות מקומית פועלת ועדת השמה, המחליטה על מקום לימודיו של תלמיד שלגביו נקבע, לפי ההוראות, כי הוא זקוק לחינוך מיוחד. על החלטת ועדת ההשמה אין אפשרות של ערר.

(2) ילד בגיל חינוך חובה, הזקוק לחינוך מיוחד, זכאי - כשיש צורך בכך - להסעה, שתבוצע על ידי הרשות המקומית, שבתחומה מתגורר הילד, ותמומן רובה ככולה על ידי המשרד. אף ילד בגן - ולאו דווקא בגיל חינוך חובה - הזקוק לחינוך מיוחד, זכאי יהיה להסעה במימון המשרד כדלעיל.

מדור ארגון ושירות משקי שבכל מחוז ממחוזות המשרד יקיים את הקשר עם הרשויות המקומיות לארגון ההסעות בדרך היעילה. אחד התנאים לאישור הסעה, הוא, כי הילד לומד בבית הספר - או בגן - המתאים, אשר הוא הקרוב ביותר למקום מגוריו, ובגלל המרחק אין באפשרותו של הילד להגיע אליו ברגל.

ב. ילד, הזקוק לחינוך מיוחד ולהסעה לבית הספר המתאים, חייבים אפוא הוריו לפעול לפי האמור לעיל, אם ברצונם לממש את הזכאות להסעה שבביצוע הרשות המקומית הנוגעת לדבר ובמימון משרד החינוך והתכנות.

ג. במקרה דנן נתחוויר לנציבות, כי המתלוננת על דעתה היא בחרה בגן המיוחד שבירושלים בשביל בנה, בלא ששיתפה בבחירה איזה שהוא גורם - דוגמת ועדת ההשמה דלעיל - כמועצה האזורית וכלא שנקבע, שאכן הגן בירושלים הוא הגן המתאים הקרוב ביותר למקום המגורים של בנה.

בנסיבות אלו לא מצאה הנציבות הצדקה לדרישת המתלוננת להחזר ההוצאות בגין הסעת בנה. ההחזר אף של חלק מהוצאות ההסעה למתלוננת, כפי שצוין לעיל, נגד את ההוראות בנדון.

3. המתלוננת הודיעה לנציבות, כי בעקבות המידע שקיבלה מן הנציבות, היא רשמה לקראת שנת הלימודים התשמ"ד את בנה למוסד לחינוך מיוחד מתאים בכפופות להוראות דלעיל.
4. הנציב הורה ליחידת הביקורת המתאימה שבמשרד מבקר המדינה לבדוק את תהליך הטיפול באישור מקום חינוכו של בן המתלוננת ואת ההליכים, שלפיהם שוחררו הכספים לכיסוי הוצאות ההסעה.

9. מסירת מידע לא נכון מחוסר עיון בתיעוד

1. המתלוננת תלמידת שנה א' במכינה לחיילים משוחררים בת שנתיים שליד אוניברסיטת תל אביב. לקראת תום שנת הלימודים התשמ"ג היה עליה, כדי שתוכל להמשיך בשנה השנייה, להיבחן במסגרת בחינות הבגרות מטעם משרד החינוך והתרכות לנבחנים חיצוניים במקצועות תנ"ך, אזרחות וגיאוגרפיה. בשל טרדות בקשר למחלת אמה לא נרשמה לבחינות במועד שנקבע. היא פנתה למשרד וביקשה רשות להירשם מחוץ למועד. ועדת החריגים הפנימית אישרה את בקשתה. כרם, בהודעה בכתב שקיבלה המתלוננת על כך מן המשרד, צוין שיורשה לה לגשת לבחינה במקצוע גיאוגרפיה בלבד. המתלוננת הניחה, שהכתוב בהודעה משקף את החלטת הוועדה, משמע שלא תוכל למלא את הדרישות הלימודיות מצד המכינה ולגשת לבחינות גם בתנ"ך ובאזרחות, שעמדו להיערך ב-17.6.83. לפיכך, היא פנתה ב-7.6.83, בתלונה אל הנציבות.
2. כיוון שמועד הבחינות קרב ובא, נודעה במקרה זה חשיבות מיוחדת לבירור מהיר של התלונה. בו ביום שנתקבלה התלונה בנציבות - 8.6.83 - נתבקשה מחלקת הבחינות בירושלים להגיב מיידית על התלונה. נתברר שחסרו פרטים בתלונה. על כן הבריקה הנציבות למחרת אל המתלוננת להשלמת החסר; הנציבות גם באה בדברים עם המפקח על נבחנים חיצוניים.
- לפי גרסת המפקח, ביקשה המתלוננת להיבחן במקצוע גיאוגרפיה בלבד, וועדת החריגים אישרה מבוקשה. רק באחרונה פנתה אליו בבקשה לשנות את מקצוע הבחינה מגיאוגרפיה לתנ"ך; לדבריו, לא יתכן, שתלמידה

שקיבלה מוועדת החריגים רשות להיבחן במקצוע זה, תפנה לאחר מכן בבקשה להיבחן במקצוע אחר בנימוק שטעתה בשם המקצוע. נוכח זאת אין באפשרותו הוא לעזור למתלוננת, והוא הפנה את הנציבות אל מנהל המחלקה.

כנגד זה, טענה המתלוננת, שמלכתחילה ביקשה מוועדת החריגים רשות להירשם לבחינות בשלושת המקצועות האמורים; ברם, כפי שצוין, הגיע לידיה אישור להירשם רק לבחינה בגיאוגרפיה.

עובד הנציבות התקשר טלפוניית עם המפקח - בשלוחת המשרד שברמת גן - כדי להביא לתשומת לבו את דברי המתלוננת. אך זה ענה, שבגלל קבלת קהל אין לו פנאי לעיין בתיק המתלוננת ועל עובד הנציבות להתקשר אתו שוב למחרת - 10.6.83 - בהיותו בירושלים. העובד עשה כן ונתברר שהצדק עם המתלוננת. היא ביקשה רשות להיבחן בשלוש הבחינות, וועדת החריגים אף אישרה זאת. ברם מזכירת השלוחה שברמת גן, אשר טיפלה בענינה של המתלוננת בשל מגוריה באותו איזור, טעתה בעת הדפסת ההודעה למתלוננת, כך שצוינה בה הרשות להיבחן רק במקצוע גיאוגרפיה. בעקבות הבירור סודר העניין, ובידי המתלוננת עוד היה הסיפק לגשת לכל שלוש הבחינות כפי שביקשה.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. טעות המזכירה ככל שהיא מצערת עלולה לקרות. ברם, יש למצוא דופי בכך, שבעת שהמפקח מסר לנציבות לראשונה מידע בעניין המתלוננת, לא טרח כנראה לעיין תחילה בתיקה, שכן אילו עיין בתיק לא היה משיב, כי המתלוננת לא ביקשה אלא להיבחן בגיאוגרפיה וקיבלה אישור בהתאם, ולאחר זאת שינתה דעתה בנוגע למקצוע הבחינה. לולא התערבותה של הנציבות, כי אז למתלוננת היה נגזר נזק ללא תקנה. הוצבע בפני משרד החינוך והתרבות שיש לעשות כל הדרוש כדי למנוע הישנות מקרה מסוג זה.

משרד המשפטים

10. דחיית דיון בבית משפט בלא שהודע לצד

1. נגד המתלונן הוגשה קובלנה פלילית בבית משפט השלום בתל אביב. המתלונן הוזמן על ידי מזכירות בית המשפט להופיע בפני השופט ב-25.10.81 לשם "הקראת סעיפי האישום" בפניו. הוא הופיע באותו יום, אך נמסר לו על ידי המזכירות, כי השופט חלה והוא יוזמן לתאריך אחר. כעבור ימים מספר קיבל בדואר הזמנה ל-6.12.81. המתלונן התייצב באותו יום, והמתין ליד אולם בית המשפט, שבו אמורה הייתה להידון הקובלנה. כעבור שעותיים, משעור לא נקרא שמו, הוא נכנס לאולם ושאל את השופט לפרש האיחור. השופט השיב לו, שתיק הקובלנה לא הובא כלל בפניו לדיון ביום זה, ועליו לפנות אל המזכירות לבירור העניין. המתלונן פנה אל המזכירות ונאמר לו על ידי מזכיר בית המשפט שהוא מאוד מצטער, קרתה תקלה; מועד הדיון נדחה על פי בקשת הקובל ל-21.1.82, ומתוך טעות לא נשלחה לנאשם - המתלונן - הזמנה למועד החדש שנקבע. בתלונתו לנציבות הדגיש המתלונן את עגמת הנפש, הפסד הזמן והנזק הכספי שבהטחת עורך דין חינם מחמת העוכדה, שמזכירות בית המשפט לא שלחה לו הודעה על הדחייה ל-21.1.82.
2. לאחר כמה חילופי מכתבים בין הנציבות לבין המחלקה לביקורת פנימית בהנהלת בתי המשפט בדבר הצורך בפיצוי המתלונן בשל התקלה שקרתה, עקב רשלנותה של מזכירות בית המשפט, השיבה האחרונה בתאריכים 10.8.82 ו-15.1.83 כי אינה רואה מקום למתן פיצוי כספי למתלונן, כיוון שאין להנהלת בתי המשפט תקציב לתשלום פיצוי במקרה כזה. לדעתה, על בעל הדיון לספוג הוצאה זאת במסגרת מכלול הוצאותיו בגין התדיינות משפטית. לשאלת הנציבות על האסמכתא המשפטית לעמדה זו השיבה המחלקה, שתפיסתה, כי על בעל דין לספוג הוצאה זו אינה עומדת בסתירה לדין כל שהוא,

ולחיזוק גישה זו היא שאלה, כלום ישנה אסמכתא משפטית, שלפיה צריך לפצות? היא המשיכה לטעון, כי בחוק מוגדרים המקרים, שמגיעים פיצוי והוצאות: סעיפים 80 ו-81 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וסעיף 29א' לחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965. לפיכך, לדעתה, על המתלונן לבקש החזר הוצאות מבית המשפט ויש להניח, כי זיכוי בדין - אם יזוכה - יגדיל סיכוייו להיענות בית המשפט לבקשתו.

3. (א) עיקר הוראות סעיפים 80 ו-81 לחוק העונשין קובעים: משפט, שנפתח שלא בדרך קובלנה וראה בית המשפט שלא היה יסוד לאשמה או - שראה נסיבות אחרות המצדיקות זאת, רשאי הוא לצוות על אוצר המדינה לשלם לנאשם הוצאותיו. במשפט, המתנהל על ידי קובל (כבמקרה דנן) רשאי הוא להטיל על הקובל תשלום כאמור.

זיכה בית המשפט נאשם לאחר שראה כי התלונה שגרמה למשפט, הוגשה בקלות ראש או לשם קנטור או ללא יסוד, רשאי הוא לחייב את המתלונן בתשלום הוצאות הגנתו של הנאשם והוצאות התביעה.

עיקר הוראת סעיף 29א' דלעיל, אשר במקומה באה החל ב-1.7.82 הוראת סעיף 32 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, קובעת: נעצר אדם ושוחרר בלא שהוגש נגדו כתב אישום ומצא בית המשפט שלא היה יסוד למעצר או שראה נסיבות אחרות המצדיקות פיצוי האדם, רשאי הוא לצוות על אוצר המדינה לפצותו.

(ב) הנציבות בדקה את תיק בית המשפט הנוגע לעניין. הבדיקה העלתה, שב-28.3.82 הגיש הקובל בקשה לבית המשפט למחיקת הקובלנה, ועוד ב-3.4.82 נתן השופט צו למחיקתה; זאת, חודשים מספר לפני הבעת דעתה דלעיל של המחלקה לביקורת פנימית בהנהלת בתי המשפט.

4. התלונה שבפנינו נוגעת לתיק פלילי, שהתנהל בבית המשפט בדרך של קובלנה פלילית, כשהמדינה לא הייתה צד להליך זה. מכאן שבית המשפט לא יוכל, בהתייחס להוראות החוק דלעיל, להטיל על המדינה - שאינה צד להליך - תשלום פיצוי לנאשם (המתלונן) על ההוצאות שנגרמו לו במסגרת הליך זה. ואשר לקובל, שהוא אכן צד להליך, הרי אין הוא אחראי על סדרי עבודתה של מזכירות בית המשפט. על כן אין מקום לכך, כי בית המשפט יטיל על הקובל את תשלום הפיצוי למתלונן על הנזק שנגרם לאחרון

בגין רשלנותה של מזכירות בית המשפט. ביטול זמנו של המתלונן על כל הנלווה לזה בשל תקלת המזכירות אין לו כל קשר סיבתי אל תוצאות המשפט. לפיכך הפניית המתלונן אל בית המשפט להגשת בקשה להוצאות היא חסרת ביסוס ומלאכותית.

יתירה מזו, בדיקת תיק הקובלנה בבית המשפט העלית כאמור, כי ב-3.4.82 ניתנה החלטת בית המשפט למחיקתה; זאת, עוד חודשים מספר לפני מתן תשובותיה של המחלקה לביקורת פנימית בהנהלת בתי המשפט, שבהן צוין, כי יש מקום, שהמתלונן יבקש הוצאותיו מבית המשפט וכי זיכוי בדין יגדיל סיכוייו להיענות בית המשפט לבקשתו. על כן, גם אם היה מקום לקבל את העמדה, ששאלת פיצוי של המתלונן מקומה להתברר במסגרת ההליך הפלילי (אף כי כאמור לעיל קרוב לוודאי שבית המשפט לא יוכל לקבוע זאת), הרי שבמקרה דנן, משנסתיים הדיון, שוב אינה קיימת כל אפשרות, שבית המשפט ידון בשאלת פיצוי המתלונן בעד הנזק שנגרם לו עקב רשלנותה של המזכירות.

5. לפיכך הצביע הנציב בפני מנהל בתי המשפט:

(א) על הצורך לפצות את המתלונן על הנזק שנגרם לו עקב רשלנותה של מזכירות בית המשפט, שהזמינה אותו לדיון, אשר התבטל בלא שהודע למתלונן. הטענה של העדר תקציב אין בה משום תשובה לאזרח שנפגע על ידי המינהל; על המינהל לשאת באחריות.

(ב) מן הצורך להעיר לנותני התשובות הנציבות התלונות, כי תשובותיהם - בכלל זה הבעת הדעה על סיכוי המתלונן לזכות בפיצוי במסגרת ההליך - ניתנו, בלא שנבדק כלל תיק הקובלנה. התשובות והנסיבות שבהן ניתנו הן עצמן כגדר ליקוי.

11. ריבית והפרשי הצמדה על פקדון בבית משפט

1. בתלונתו לנציבות העלה המתלונן טיעונים מספר לעניין אי ביצוע מלא של צו בית המשפט המחוזי, בשבתו כוועדת ערר לחוק מס שבח מקרקעין, כעניין תשלום תוספת ריבית והפרשי הצמדה. לטענת המתלונן, משניתן הצו

על פי בקשת שני הצדדים להליך, שלא ערערו עליו, ומשלא בוטל בשום שלב ובשום הליך, יש לכבדו ולנהוג על פיו.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי הצו, שאליו מתייחס המתלונן, ניתן בעקבות ערר, שהגיש המתלונן על פי חוק מס שבח מקרקעין לבית המשפט בשבתו כוועדת ערר. לבית המשפט נמסרה הודעה על פרטי הסכם הפשרה, שאליה הגיעו הצדדים להליך. בהודעה נמסר, כי על פי הסכם הפשרה ישלם העורר למנהל מס שבח סך 15,000 שקל; כל צד ישא בהוצאותיו; ובית המשפט מתבקש ליתן תוקף של פסק דין להסכם זה. בסעיף הרביעי של ההודעה ביקש העורר (המתלונן), כי יוחזר לו הפקדון שהפקיד ב-10.7.80 בתיק בית המשפט בצירוף ריבית והפרשי הצמדה. בתאריך 11.3.81 נתן בית המשפט את החלטתו "צו כמכוקש", וכיום 13.3.81 הוחזר הפקדון, אך ללא תוספת ריבית והפרשי הצמדה. הנימוקים של הנהלת בתי המשפט לאי-תשלום התוספת היו: (1) בהתאם לסעיפים 2 ו-3 א. לחוק פסיקת ריבית והפרשי הצמדה, התשכ"א-1961, רשאית רשות שיפוטית לפסוק לבעל דין ריבית ו/או הפרשי הצמדה משפסקה לבעל דין סכום כסף, ציוותה על ביצועו של פסק כזה או קבעה סכום כסף המגיע על פי חיקוק. הואיל ובמקרה הנדון נקבע החזר הפקדון, שאינו נכלל בשלוש החלופות שהוזכרו, לא היה בסמכותה של ועדת הערר לצוות על תשלום התוספת של ריבית והפרשי הצמדה. (2) היריבות בעניין החזר הפקדון שהופקד בבית המשפט, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, לא הייתה עם המשיב - מנהל מס שבח. לפיכך היה על הוועדה להזמין את בא כוח הנהלת בתי המשפט, שלא היה צד להליך, כדי שגיב על בקשת העורר בעניין תשלום התוספת שנתבקשה על ידו, דבר שלא נעשה.

(ב) בדיקת ההודעה על הפשרה, שהגיש העורר (המתלונן) לבית המשפט, וכן בירורי הנציבות אצל שלטונות מס שבח, שעמם סוכמו תנאי הפשרה, העלו, כי לגבי תשלום תוספת הריבית והפרשי ההצמדה לא היה כל הסכם עם המשיב בערר - מנהל מס שבח. מאחר שהוועדה, מן הנימוקים דלעיל, לא הייתה מוסמכת לפסוק תשלום כזה, לא מצאה הנציבות מקום להסתייג מזה, שהפקדון הוחזר ללא כל תוספת, כפי שנהוג היה באותה עת לגבי החזר פקדונות בבית משפט.

3. ההלכה שנפסקה על ידי בתי המשפט היא, כי פסק דין שניתן ללא סמכות הוא בטל, ואין מקום לפעול על פיו. אם חלק מפסק הדין ניתן שלא

בסמכות, יבוצע רק החלק התקף שבו. לפיכך, משניתן תוקף של פסק דין להסכם הפשרה הנדון, פסק הדין מחייב בכל הנוגע לתשלום 15,000 שקל, לנשיאת כל צד בהוצאות הערר, וכך לגבי החזר הפקדון שהופקד בבית המשפט. אולם אין מקום לבצע אותו חלק מן הצו הנוגע לתשלום הריבית והפרשי ההצמדה על הפקדון בהיות חלק זה בטל מעיקרו*.

4. אשר לטענת המתלונן, כי כל עוד לא בוטל פסק הדין ו/או לא הוגש עליו ערעור יש לכבדו ולנהוג על פיו, כבר נפסק, כי חריגה מן הסמכות וטעות על פני ההחלטה משמשות עילה לביטול, אך אין חובה לנקוט הליכים כאלה, מאחר שפסק דין כזה הוא כאין וכאפס אפילו לא בוטל**. בטלותו של פסק דין כזה הוא לא רק מהטעם שניתן ללא סמכות חוקית אלא אף מן הטעם שניתן בלא לעשות את האדם הנוגע לדבר - ובמקרה דנן את הנהלת בתי המשפט - בעל דין; לפיכך לגבי אדם כזה פסק הדין הוא כאין וכאפס***.

5. אפילו היה מקום לשקול - על אף האמור לעיל - אפשרות של המלצה להוסיף פיצוי על הפקדון שהוחזר, הרי שהמלצה כזו הייתה אפשרית, אלמלא נכנסו לתוקף תקנות בתי המשפט וההוצאה לפועל (החזר פקדונות וקנסות), התשמ"א-1981. בתקנות נקבע, שהחל מתחילת תוקפן, ביום 2.8.81, כל כסף שהופקד כפקדון בבית המשפט... יוחזר (בהתמלא תנאים מסוימים) בתוספת הפרשי הצמדה. בכך שינו התקנות את המצב שהיה קיים לפני התקנתן, כשהפקדונות כפי שצוין לעיל, הוחזרו בסכום ההפקדה. אולם, לפי תקנה 2(ד) אין לשלם תוספת הפרשי הצמדה על פקדונות, שהזכות להחזרתם, כבמקרה דנן, קמה לפני כניסת תקנות אלו לתוקפן. לפיכך, המלצה לתשלום תוספת כזאת תהא בניגוד להוראה מפורשת שבתקנות.

6. לאור הנימוקים דלעיל, לא מצאה הנציבות אפשרות להצביע על תשלום תוספת הריבית והפרשי ההצמדה על הפקדון כמבוקש.

* לעניין בטלותו של פסק דין שניתן ללא סמכות ולעניין תקפותו של אותו חלק מפסק הדין שניתן בסמכות, ראה בג"צ 234/80 פד"י ל"ה I עמ' 667 ובג"צ 86/58 פד"י י"ב, עמ' 1653.

** ראה בעניין בג"צ 86/58 הנ"ל, בעמ' 1659.

*** ראה בעניין דברי השופט זוסמן בע"א 256/71 פד"י כ"ו I בעמ' 508.

משרד העבודה והרווחה

12. סיוע בדיוור לנכה

1. המתלונן, יליד 1956, נכה המרותק לכסא גלגלים. הוא היה מאושפז בבית חולים לנכים בירושלים בשנים 1962-1976; אז שוחרר וחזר לבית הוריו שמחוץ לירושלים. ב-1980 חלה ההמרה במצבו ושוב אושפז באותו בית חולים. באוגוסט 1982 הועבר מבית החולים למעון לנכים בירושלים אשר בבעלות משרד העבודה והרווחה. כיוון שלא הסתגל לאורחות החיים שבמעון, החליטה ועדת ההשמה של המעון, בסוף פברואר 1983, על הרחקתו, והודיעה למתלונן שעליו לעזוב את המעון תוך חודש ימים.

המתלונן, שמעוניין היה להתגורר בירושלים, ביקש מן העובדת הסוציאלית של המעון, שתטפל בעבורו במלוא המהירות בהשגת סיוע מוגבר בשכר דירה מפרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ. בתלונתו מיום 21.2.83 לנציבות קבל, שהעובדת הסוציאלית אינה מטפלת בבקשתו, כך שעם הוצאתו מהמעון יימצא ללא קורת גג.

2. הבירור העלה, שוועדת ההשמה של המעון גרסה, כי המתלונן יוכל להתגורר כבעבר בבית הוריו; עם זאת המליצה בפני הנהלת המעון, שמהיות נכה עצמאי יש לפנות לפרזות, כדי שזו תסייע לו בפתרון דיוור.

(א) הנציבות באה בדברים עם המחלקה לשירותים חברתיים שבמקום מגורי ההורים ונתברר, שכבית ההורים אמנם קיימת יחידת דיוור המתאימה למגבלות המתלונן, אולם אין נכונות לא מצד המתלונן ולא מצד המשפחה למגורים בצוותא.

(ב) אשר להמלצת ועדת ההשמה בדבר פנייה לפרזות, מסרו העובדת הסוציאלית מן המעון והמפקח שבמשרד העבודה והרווחה לנציבות, שהם מטפלים בפרזות בעניין סיוע מוגבר בשכר דירה; אולם בדיקת הנציבות במשרדי פרזות העלה, שלא הוגשה לה כלל בקשה כזאת

בכתב. בעבר הגיש המתלונן לפרזות בקשה לפתרון דיור במסגרת אחרת, דהיינו שכירות מסובסדת בדירה שבבעלות ציבורית. משלא אושרה אותה בקשה, הגישו גורמי הסעד ערר על כך, אשר אף הוא נדחה, כיוון שהמתלונן לא עמד בקריטריונים שקבעה פרזות לפתרון דיור מסוג זה.

מכל מקום בעניין, שעליו מוסבת התלונה שלפנינו, לא יצאה, כפי שצוין, לא מהמעון ולא ממשרד העבודה והרווחה לפרזות שום פנייה בכתב כדי לעזור למתלונן. לכל היותר היו בין גורמי הסעד ולבין פרזות שיחות, שלא קידמו את העניין.

(ג) כיוון שכך, פנתה מיד עובדת הנציבות בעל-פה למנהל המעון ולעובדת הסוציאלית, שיאפשר למתלונן להישאר במעון עד לתום הברור. אלה הודיעו כי לא יוכלו להיענות לפנייתה, ואז הבריקה הנציבות למנהל המעון ולמפקח שבמשרד העבודה והרווחה, והרחקת המתלונן עוכבה בחודש.

3. הנציב קבע, כי התלונה נמצאה מוצדקת. על משרד העבודה והרווחה היה לנקוט יתר יזמה כדי להשיג למתלונן מפרזות את הסיוע הדרוש, כדי שעם עזיבת המעון יוכל לעבור לדיור מתאים. הוצבע על כך בפני המשרד. בעקבות פעולת הנציבות ניגשה פרזות לסידור עניינו של המתלונן. החברה הסבירה לו, אלו מסמכים עליו להגיש, כדי שניתן יהא לטפל בבקשתו. עברו ימים מספר, והמתלונן לא הגיש בקשתו. אז הבריקה הנציבות למתלונן, ובעקבות זאת המציא את המסמכים כדרוש. שוב חלפו ימים ונשתתה החלטה בעניינו של המתלונן. הנציבות פנתה במברק לפרזות וביקשה את זירוז העניין. בקשת המתלונן לסיוע מוגבר בשכר דירה אושרה תוך חודש ממועד ההגשה, והוא השיג דיור מתאים.

משרד הפנים

13. רישוי כלי יריה

בנציבות מתקבלות תלונות על משרד הפנים בתחום רישוי כלי יריה בעיקר בשני נושאים: (1) דחיית בקשה לרשיון לנשיאת כלי יריה; (2) אופן טיפול המשרד במקרים שרשיון, שפג תוקפו, לא חודש על ידי בעל הכלי במועד. כגלל המספר הניכר של תלונות, המוגשות לנציבות מדי שנה בתחום האמור, ניתנת להלן סקירה על החיקוקים הנוגעים לעניין, על הליכי הטיפול הננקטים, על מאפייני התלונות ועל גישת הנציבות.

1. א. אשר לנושא הראשון, הטענות הנטענות בדרך כלל על ידי מתלונן הן: אין לו עבר פלילי; הוא בריא בנפשו ובעת שירותו הצבאי הוא נשא כלי יריה ו/או הופקדו בידי חיי אדם ורכוש יקר של צה"ל; בכל זאת נדחתה בקשתו לרשיון לנשיאת כלי יריה.

ב. חוק כלי היריה, התש"ט-1949, קובע בסעיף 5 (א), כי "לא יחזיק אדם כלי יריה, אלא על פי רשיון". החוק מקנה, על פי סעיף 12 (א), לפקידי הרישוי, המתמנים על ידי שר הפנים, ובפניהם מובאות בקשות הציבור לרשיון לנשיאת כלי יריה או החזקתו, שיקול דעת "לתת רשיון או לסרב לתתו"; "לתת רשיון בתנאים ובהגבלות ולהטיל תנאים והגבלות על רשיון שניתן"; וכן "לבטל רשיון תוך תקופת תוקפו". החליט פקיד רישוי שלא להענות לבקשה, פטור הוא על פי הוראת סעיף 9 לחוק לתיקון סדרי המינהל (הנמקות), התשי"ט-1958, מלנמק את החלטתו.

ג. (1) משנתקבלה אצל פקיד הרישוי בקשה לרשיון, עליו להעביר, לפי הוראות סעיף 11 לחוק כלי היריה, את פרטיו האישיים של המבקש אל המנהל הכללי של משרד הבריאות לשם בדיקה, אם אושפז המבקש עקב מחלת נפש או חשש למחלה כזו; עוד יש לבדוק, אם נתקבלה לגבי המבקש הודעה מרופא או מפסיכולוג, לפי ס' 11 לחוק, שאם יחזיק המבקש בכלי יריה, יהיה בכך משום סכנה לעצמו או לציבור.

פקיד הרישוי, גם ביזמתו, רשאי לדרוש, לפי סעיף 12 (ג) לחוק, "שמבקש רשיון ייבדק אצל רופא שקבעו המנהל הכללי של משרד הבריאות לבדיקת בריאותו".

(2) במקביל מעביר פקיד הרישוי את פרטיו האישיים של המבקש אל משטרת ישראל, אשר המלצתה היא תנאי להיענות לבקשה, לפי סעיף 11 (2) לחוק. המשטרה בודקת, בין היתר, אם למבקש הרשיון עבר פלילי.

(3) לא העלו הבדיקות הן במשטרה, הן במשרד הבריאות והן על ידי הרופא הנזכר סיבות שלא לתת רשיון למבקש, תיבחן הבקשה על פי הקריטריונים שעובד משרד הפנים. הקריטריונים התקפים עתה נקבעו ביולי 1981; עיקרם, ההצדקה לנשיאת כלי יריה מבחינת סוג עבודתו של המבקש ומקום מגוריו.

ד. בהתחשב בכך, שלפקיד רישוי שיקול דעת על פי חוק, לא תפעיל הנציבות את שיקול דעתה היא במקום זה של פקיד הרישוי ועל כן לא תתערב בהחלטתו, כל עוד היא סבירה על פניה. לצורך הבירור תדרוש הנציבות ממשרד הפנים את נימוקי ההחלטה של פקיד רישוי לדחיית בקשה לרשיון - ואין הפטור ממתן נימוקים על פי החוק לתיקון סדרי המינהל (הנמקות) ישים לגבי הנציבות - ולאורס היא תבחן את ההחלטה. רובן הגדול של התלונות שהוגשו לנציבות נמצאו לא-מוצדקות. ה. להלן דוגמות של תלונות לפי מאפייניהן העיקריים:

(1) בקשת המתלוננת לקבל רשיון נדחתה על ידי פקיד הרישוי, למרות שלדבריה היא משרתת במשמר האזרחי כ"שוטר מתנדב", ובמסגרת זו היא אחראית לארגון השמירה בשכונתה ולחלוקת נשק למטרה זו. היא התלוננה על כך בנציבות.

בירור הנציבות העלה, שפקיד הרישוי דחה את בקשתה, כיוון שהמתלוננת אינה עונה על הקריטריונים, בכך שהיא גרה במרכז העיר ואף אינה זקוקה לכלי יריה לרגל עבודתה. פקיד הרישוי הטעים, שאם תזדקק לכלי יריה לצורך מילוי תפקידיה במשמר האזרחי, ידאג המשמר לצידה בנשק.

הנציבות לא הסתייגה מקביעת פקיד הרישוי.

(2) בעת שירותו הצבאי ניתן למתלונן רשיון לנשיאת כלי יריה - רשיון שפג תוקפו עם שחרורו מצה"ל. כשפנה כאזרח לפקיד הרישוי שבמקום מגוריו, וביקש רשיון לנשיאת הכלי, נדחתה בקשתו.

הסיבה לכך היא, שאנשי כוחות הבטחון - אנשי צבא קבע, קצינים בשירות סדיר - מקבלים על פי רוב רשיון לנשיאת כלי יריה (לגבי חיילים בשירות סדיר חל הקריטריון של מקום מגורים). משחל בעל הרשיון לשרת בצה"ל, שוב אין הוא זכאי לקבל רשיון, אלא אם הוא עומד, ככל אזרח, בקריטריונים דלעיל של משרד הפנים.

הנציבות לא מצאה מקום להתערב.

(3) אדם קיבל בירושה מאביו כלי יריה, והתלונן בנציבות על כך, שבקשתו לרשיון לנשיאת הכלי נדחתה, בנימוק שאינו עומד בקריטריונים. כלי היריה ניתן לאביו בעת שירותו בצבא הבריטי כפרס, והכלי משמש לו מזכרת.

במקרים מיוחדים כגון זה שוקל משרד הפנים את האפשרות של מתן רשיון להחזקת הכלי בלבד - להבדיל מרשיון לנשיאתו. תקנות כלי היריה מתייחסות לאפשרות כזאת בנוגע ל"הורים שכולים, אלמנה וילדים של נספה בשירות צבא הגנה לישראל במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר - לגבי כלי יריה של הנספה הנמצא בידיהם כמזכרת", וכן, לגבי "אדם אשר שירת בצבא הגנה לישראל או בארגון ההגנה, לגבי כלי יריה שנמסר לו על ידי צבא הגנה לישראל או ארגון ההגנה למזכרת".

במקרה דנן לא ניתן היה להיענות לבקשה, משום שלא הוכח שהמנוח היה בעליו של הכלי.

2. לגבי הנושא של אופן הטיפול בחידוש רשיון שפג תוקפו, מוסכות התלונות על כך, שפקיד הרישוי ממצה את הדין עם בעל רשיון, שלא חידשו במועד, למרות שפקיד הרישוי לא שלח לבעל הרשיון את הטופס לחידוש הרשיון. רובן הגדול של התלונות אל הנציבות גם בנושא זה נמצאו לא-מוצדקות.

להלן תלונה אפיינית:

(א) נגד המתלונן, המחזיק בכלי ברשיון מזה שנים רבות, נפתחו

הליכים פליליים בגין החזקת כלי יריה ללא רשיון תקף, לאחר שפג תוקף רשיונו. לדבריו, לא קיבל את הטופס לחידוש הרשיון לקראת סוף דצמבר כנהוג, ורק כחודש מאי שלאחר מכן הכחין בכך. הוא פנה אל פקיד הרישוי, אך הלה סירב לחדש את הרשיון ודרש ממנו להפקיד את הכלי במשטרה. המתלונן טען, שמחדל של פקיד או של המחשב הופך, על ידי אי-שליחת הודעת חידוש, אלפי אנשים לעבריינים.

(ב) הנציבות קבעה שהתלונה אינה מוצדקת לאור ההסברים הבאים.

(1) משך תוקפו של רשיון לנשיאת כלי יריה נקבע בתקנות כלי היריה (תוקפם של רשיונות), התשל"ד-1974. התקנות קובעות, כי תוקפו של רשיון שניתן לראשונה יהיה עד למועד הכללי הבא לחידוש רשיונות (31 בדצמבר), ולאחר חידושו יהיה הרשיון בתוקף למשך שנתיים.

(2) אמנם נוהג משרד הפנים לשלוח לבעלי הרשיונות טופס לחידוש הרשיון, והטופס מקבל תוקף של רשיון בעת תשלום האגרה בבנק הדואר על ידי החתמתו בחותמת הבנק. אולם, החובה לחדש רשיון במועד חלה על בעל הרשיון. מכאן שגם אם, לטענת המתלונן, הוא לא קיבל ממשרד הפנים את הטופס לחידוש הרשיון, אין בכך כדי לפטרו מן הצורך לדאוג לחידוש הרשיון במועד.

יצוין עוד, שמשרד הפנים נוהג גם לפרסם בכלי התקשורת הודעות על מועד חידוש הרשיונות; לאחרונה נתן לכך ארכה, דבר שפורסם אף הוא בכלי התקשורת. לפיכך לא נשתכנעה הנציבות, כי משרד הפנים נהג בנוקשות כלפי המתלונן כפי שטען.

(3) אשר לדרישת פקיד הרישוי מן המתלונן להפקיד את כלי היריה במשטרה - קובע סעיף 14 לחוק, שבעל כלי יריה, שלא חידש את הרשיון במועד, חייב להפקיד את הכלי למשמרת בתחנת המשטרה של מקום מגוריו, עד להסדרת העניין. לא חידש בעל הכלי במועד את הרשיון, אך בסמוך לאחר מכן - ולא יאוחר משלושה חודשים - פנה אל פקיד הרישוי לשם חידוש הרשיון, יחויב בתשלום כפל אגרת הרשיון.

(4) בעל כלי יריה, שלא פעל בהתאם להוראות החוק בנושא חידוש הרשיון, יועמד לדין על נשיאתו או החזקתו של כלי יריה ללא רשיון כר-תוקף. אם יצא חייב בדין, רשאי בית המשפט, על פי סעיף 18 לחוק, לצוות שכלי

היריה יוחרם לטובת המדינה. לא ניתן צו כזה, על בעל הכלי לפנות אל פקיד הרישוי לבירור זכותו להמשיך נשיאתו או החזקתו של הכלי.

14. מכרז שאינו נראה תקין על פניו

1. חברה הגישה הצעה למכרז, שערך משרד הפנים לרכישת מערכת מחשב עבור אחת מיחידותיו. החברה פנתה בינואר 1983 אל הנציבות בתלונה על כי בהכנת המכרז הועסק, כיועץ למערכות עיבוד נתונים, אדם, בעל חברה, המשווקת מערכות מחשב מסוג העשוי להתאים לדרישות המכרז. נטען על ידיה, כי אותו יועץ היה גם חבר בוועדה המקצועית, שמינה המשרד לבדיקת ההצעות. מעורבות זו מעוררת, לדבריה, חשד לקידום אינטרס אישי על ידי מי שהכין את המכרז ונמנה עם המחליטים על בחירת הזוכה.
2. (א) בעקבות פניית הנציבות למשרד הפנים, הודיע המשרד לנציבות, כי את בחירת הספק על פי המכרז ואת ההתקשרות עמו צריך להשלים, מטעמים תקציביים, עוד לפני תום שנת הכספים 1983. כיוון שכך, לא הופסקו במשרד ההליכים לבדיקת ההצעות בוועדת המשנה ובוועדת ענ"א (עיבוד נתונים אוטומטי) של המשרד, אך הובטח, כי לא תינתן הודעה לזוכה ולא ייחתם עמו הסכם עד לסיום הבירור על ידי הנציבות.

משרד הפנים גם הבהיר, כי וידא, שלא קיים אינטרס מצד היועץ דלעיל. המשרד הודה, כי מצב הדברים של שיתוף בעל ענין בכח בהליכי עריכה של מכרז אינו רצוי.

- (ב) משרד הפנים נעזר מזה שנים בתחום המחשוב ביועצו של האדם האמור, והוא גם מילא אחד התפקידים המרכזיים בהכנת המכרז וכן בסיווג ההצעות והערכתן. הבירור העלה, כי היועץ מעורב עסקית בשיווק ובהפצה בתחום המחשבים, בכלל זה מחשבים מן הסוג העשוי להתאים לדרישות המכרז; בעד כל מחשב מתוצרת מסוימת, הנמכר באמצעותו או על פי ייעוצו, משולמת לו עמלה. מעורבותו בהליכי המכרז יש בה לפחות כדי ליצור רושם כי יתכן שתאפשר לו לקבל עמלה ובנוסף או לחלופין תאפשר להקנות לו טובת הנאה בשל הגדלת המוניטין של המכשור מתוצרת החברה שהוא מייצג והגברת המכירות של מכשור זה

עקב כך בשוק המקומי. משרד הפנים הצהיר, כי לא היה ידוע לו על האפשרויות דלעיל.

3. (א) הנציב קבע, כי מן הטעמים האמורים היה משום פגם במעורבותו של היועץ בהליכי המכרז (ראה בג"צ 531/79; פד"י ל"ד II עמ' 566). אולם האפשרות לקיום אינטרס מצדו בתוצאות המכרז אינה צריכה להביא למסקנה, שיש לפסול את המכרז וכל הליך הקשור בו, כנתבע על ידי החברה המתלוננת. יתכן שהאפשרות לקידום אינטרס לא יצאה מן הכוח אל הפועל, ואז אין, לדעת הנציב, צורך לבטל את כל הליכי המכרז, שהושקעו בהם אמצעים רבים, זמן ומאמץ, אלא יש לבדוק, אם ניסוח מפרטי המכשור שעל פי המכרז אכן מבטא אובייקטיבית את הקווליפיקציות של המכשור הנדרש למשרד או שמא יש נטייה להעדפת מכשור, שהיועץ האמור פועל להפצתו.

(ב) כדי לקבוע זאת, הוצבע על ידי הנציב בפני המשרד, כי יזמין, לשם בדיקת ניסוח המכרז, מומחה למחשבים מהסוג הנדרש במפרט המכרז - מומחה אשר אינו מעורב בשוק המכירות של חומר, תוכנה או ציוד למחשבים. והיה, אם יקבע המומחה, שהמכרז לא נוסח בדרך הנוטה להעדפה כאמור, הרי שניתן לראות בזה ריפוי של הפגם שבשיתוף היועץ בניסוח המכרז. לאחר שלב זה יהיה צורך למנות ועדה מקצועית חדשה לבדיקת ההצעות שהוגשו למכרז - ועדה שהיועץ האמור לא יהיה חבר בה, וככל האפשר אף לא שאר חברי הוועדה הקודמת. לראשות הוועדה ימונה מומחה בלתי תלוי - דוגמת המומחה שימונה לבדוק את ניסוח המכרז כאמור - ודעתו תהיה מכרעת בעת הצורך. בפני הוועדה יובאו מחדש ההצעות שהוגשו למכרז, והיא לא תהיה קשורה כל עיקר בסיווגים, בהערכות ובשקוללים, שנעשו על ידי הוועדה הקודמת.

4. משרד הפנים פעל על פי הצבעת הנציב. מומחה כאמור בדק את ניסוח המכרז ונוכח שלא היה בו משום העדפה של סוג ציוד מסוים. בעקבות זאת מינה המשרד ועדה מקצועית חדשה בראשותו של אותו מומחה, שבדק את חקינותו של נוסח המכרז. ההצעות הובאו מחדש בפני ועדה זו, והיא פעלה בהתאם להנחיות דלעיל.

משטרת ישראל

15. מעצר קטין ללא הצדקה

1. בנם של המתלוננים, קטין בן 15 מאשקלון, נעצר ביום ששי בשעה 19.10 כחשוד בהתפרצות לחנות למכשירי כתיבה. המעצר נעשה על סמך הודעה של נער שזהותו אינה ידועה למתלוננים. אף על פי שלבן היה אליבי, כי בזמן שארעה ההתפרצות היה במקום אחר, הוחזק במעצר במשטרת אשקלון עד יום ראשון בצהריים. כל נסיונות המתלוננים לשוחח עם הקצין האחראי על המעצרים העלו חרס. אף לא ניתן להם ולא לפרקליטם לבקר את הבן. הבן נחקר תחילה על ידי חוקר שאינו חוקר נוער ורק ביום ראשון - על ידי חוקר נוער. חוקר הנוער ביקש וקיבל מן המתלוננים ביום ראשון אישור לעריכת חיפוש בדירתם. החיפוש לא העלה דבר, והבן שוחרר. המתלוננים מצאו דופי בטיפול המשטרה לכל שלביו בפרשה והתלוננו על כך בנציבות.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי באותו יום ששי בשעות אחר הצהריים נתקבלה בתחנת המשטרה באשקלון הודעה מבעל חנות על פריצה בחנות סמוכה וגניבת פריטים שונים מתוכה. בעל החנות הודיע למשטרה, כי בהגיעו לחנותו בשעה 16.10 ראה את החנות הסמוכה פרוצה ולידה נער, שמסר לו את שמו. על פי המידע, חקרה המשטרה את הנער וזה מסר, כי בשעה 16.10 בעמדו ליד החנות הפרוזה ראה את בן המתלוננים - חבר לספסל הלימודים - ועוד שניים, שאינו מכירם, כשהם בתוך החנות, ובן המתלוננים יוצא ממנה ובידיו עטי פרקר וקופסת קרטון. בעקבות הודעה זו, שמסר הנער, נעצר באותו יום ששי בשעה 19.10 בן המתלוננים. החוקר התורן הודיע לו, כי הוא חשוד בביצוע פריצה לחנות. הבן הכחיש מייד מכל וכל את החשד ובמקום מסר אליבי, כי בשעה 15.55 יצא מביתו לבית חברו; הוא הגיע לשם כעבור כחמש דקות - בשעה ארבע - ושהה שם ברציפות בלא להפרד מחברו עד שעה 18.15. עוד באותו ערב גבתה המשטרה, לאימות האליבי, עדות מפיו של אבי החבר,

וזה אישר את דבריו של בן המתלוננים. על אף זאת, החליט החוקר להחזיק את הבן במעצר ל-24 שעות; ולאחר זאת ל-24 שעות נוספות.

(ב) המתלוננים ניסו להתקשר עם קצין המשטרה בדרגת מפקח, הממונה על יחידת המעצרים, לביתו, אך הוא סירב לשוחח עמם בעניין. המתלוננים ועורך דין, שנתבקש על ידיהם לטפל בעניין, הגיעו אל תחנת המשטרה, שבה היה עצור הבן, ובקשו שהם או עורך הדין יפגוש את הבן העצור. קצין משטרה בדרגת פקד, שהיה במקום, טען בפניהם, כי לפי פקודה מן המרחב, פגישות עורכי דין עם עצורים מתקיימות רק בימים א' - ה' בשעות 9 - 12 ו-15 - 16, וביום ו' בשעה 9-10; ולכן אין אפשרות לבקר באותה שעה את העצור.

(ג) ביום ראשון, כפי שצוין, נערך חיפוש בבית המתלוננים בהסכמתם - ללא צו של שופט. מאחר שהחיפוש לא העלה דבר, שוחרר בן המתלוננים בשעה 11.00. אותו יום ראשון בשעות שלאחצה"צ הופיע, בלוויית אביו, הנער, שבהודעתו דלעיל במשטרה קשר את בן המתלונן למעשה הפריצה, ומסר, כי הודעתו זו הייתה שקר וכזב.

3. (א) העבירה בה היה חשוד בנם של המתלוננים היא פשע, ולפי סעיף 3(2) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (נוסח חדש), התשכ"ט-1969, ראשי שוטר לעצור אדם ללא צו של שופט אם יש לו יסוד סביר להניח שהאדם ביצע פשע.

סעיף 10(1) לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, קובע כי "קטין שמלאו לו 14 שנה לא יוחזק במעצר ללא צו של שופט לתקופה העולה על 24 שעות, אולם אם אי אפשר להביא את הקטין לפני שופט תוך התקופה האמורה מחמת סיבה מיוחדת, ראשי קצין משטרה הממונה על התחנה להורות על המשך מעצרו לתקופה נוספת שלא תעלה על 24 שעות ובמקרה זה ירשום את הנימוק להארכת המעצר...".

(ב) לגבי הארכת המעצר ל-24 שעות נוספות, נמצא שלא נעשה נסיון כלשהו להביא את הקטין החשוד בפני שופט תוך 24 שעות. המשטרה לא הצביעה על כל סיבה מיוחדת שמנעה הבאתו בפני שופט תוך התקופה האמורה וכן לא נמצא כל רישום של הנימוק להארכת המעצר. מסקנת

הנציבות היתה, אפוא, כי הארכת המעצר נעשתה שלא בהתאם להוראות החוק. הנציבות הצביעה על כך בפני המשטרה, וזו קבלה את עמדת הנציבות שהארכת המעצר נעשתה שלא כחוק.

(ג) אשר למעצר החשוד ב-24 השעות הראשונות, טענה המשטרה כי בעת החקירה אמנם הכחיש החשוד את העבירה המיוחסת לו, אולם אין בכך כדי לשלול את ההצדקה למעצר. בשלב המעצר אין המשטרה נכנסת למשקל הראיות, ולפיכך על סמך הודעתו של הנער היתה הצדקה למעצר. לגבי טענת האליבי של החשוד, השיבה המשטרה שטענתו, כי משעה 16.00 היה בבית חברו, אכן נבדקה אולם גם ההודעה על ההתפרצות נתקבלה במשטרה סמוך לשעה זו, כלומר ההתפרצות עצמה אירעה לפני כן, לכן האליבי אינו מספיק.

4. הנציבות לא קבלה את עמדת המשטרה ובדקה את כל חמר החקירה, מהבדיקה עלה כדלקמן:

(א) הודעתו של הנער היתה הדבר היחיד שקישר את החשוד - בנם של המתלוננים - עם הפריצה. בהודעתו, לא מסר הנער את שם החשוד מיד לכשנשאל על פרטי המקרה, אלא מסר את השם תחת לחצו של החוקר אשר הבהיר לו, כי אם לא ימסור שם של מי שהיה במקום אזי הוא החשוד העיקרי. בדו"ח החקירה שערך, לא גילה החוקר כי לחץ על הנער.

(ב) חוקר נוער ששוחח ביום ראשון, עם הנער, מוסר ההודעה, הגיע למסקנה שהנער אינו יציב, מפקפק בדבריו שאומר, חלש גופנית ובקושי מסוגל לומר מספר מילים בנוגע לארוע כלשהו.

5. הנציבות הצביעה בפני המשטרה כי לא היתה כל הצדקה למעצר בנסיבות המקרה, במיוחד בהתחשב בעובדות הבאות:

(א) הודעת הנער היתה הדבר היחיד שקישר את החשוד עם הפריצה.

(ב) הנער מוסר ההודעה היה האדם היחיד שהיה במקום בעת גילוי הפריצה והוא למעשה היה החשוד העיקרי. החוקר חייב היה להיות מודע לכך, שקיימת אפשרות שהנער ינסה לגול מעליו את החשד על ידי מסירת שם של אדם שאין לו קשר למקרה.

(ג) לחצו של החוקר על הנער למסור שם של אדם אחר שאם לא כן הוא החשוד העיקרי.

- (ד) אופיו ודמותו של מוסר ההודעה, שהתגלה כלא יציב, מפקפק בדבריו ואינו מסוגל לומר מספר מלים בנוגע לאירוע כלשהו.
- (ה) האליבי של החשוד אומת בחקירתו של החוקר עוד ביום ששי. שהרי על פי ההודעה של הנער, הוא ראה את החשוד בחנות ב-16.00, ואילו לפי עדותו של החשוד שאומתה על ידי אבי חברו, ונתקבלה על ידי המשטרה, הגיע החשוד ב-16.00 לבית חברו ולא עזבו עד 18.15. האמור לעיל חייב היה להביא למסקנה כי האליבי שהציג החשוד מיד וללא הסוס הוא אמיתי ובכך.
- (ו) החיפוש שנערך ביום ראשון בבית הורי החשוד, ואשר בעקבותיו שוחרר החשוד מיד ממעצר, נערך בהסכמתם וללא צו של שופט; העובדה שמדובר בקטין בעל עבר נקי, הטילה על החוקר חובה למצות מיד את כל אפשרויות החקירה כדי למנוע מעצרו של הקטין ולערוך את החיפוש ביום ששי בערב, ובכך למנוע את מעצרו של הקטין.
6. (א) בעקבות האמור, בדקה המשטרה, שנית, את הארוע והסכימה כי לא היתה הצדקה למעצרו של הנער; לא היתה חשומת לב של החוקר לאיכות הראיות, משקלן ומהימנותן, וכי השיקולים שהנחו את החוקר להחזיקו במעצר נעשו בשטחיות אם כי בתום לב.
- המשטרה הודיעה עוד כי ננקטו אמצעים משמעתיים כנגד אנשי המשטרה הנוגעים וכי תנתן הדרכה מקיפה לחוקרים בתחנה ובמרחב בנושא ההצדקה למעצר.
- (ב) הוצבע בפני המשטרה, כי הנציב רואה בחומרה רבה את טיפולו של החוקר במקרה הנדון. אחריותו של החוקר למעצר השוא של בן המתלוננים היא בסופו של דבר זו של המשטרה.
7. (א) אשר לסירוב המשטרה לאפשר לעורך הדין של המשפחה או לאחד מבני המשפחה להפגש עם העציר ביום ששי בערב, הצביעה הנציבות על ליקוי חמור נוסף בפעולת המשטרה בענין זה. סעיף 29(א) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) התשמ"ב-1982, קובע כי "עצור זכאי להיפגש עם עורך דין ולהוועץ בו". ס"ק (ג) קובע "ביקש עצור להפגש עם עורך דין, או ביקש עורך דין שמינהו אדם הקרוב לעצור להפגש עם

העצור, יאפשר זאת האחראי על מקום המעצר בהקדם האפשרי". ברור שקצין המשטרה, שסרב לאפשר לעורך דין שמינו ההורים להפגש בתחנת המשטרה עם החשוד שהיה עצור בתחנה ולמעשה דחה את הפגישה עד ליום ראשון, נהג בניגוד להוראות החוק האמורות.

(ב) החשיבות הרבה שמייחס המחוקק לפגישה מידית של עצור עם עורך דין עולה מן האמור בס"ק (ד), הקובע באילו תנאים ניתן לדחות פגישה של עצור עם עורך דין לשעות ספורות בלבד; זאת רק כאשר נמצא עצור כהליכי חקירה, וקצין משטרה כדרגת רפ"ק ומעלה סבור כי הפסקת ההליכים עלולה לסכל את החקירה, רשאי הוא להורות, בהחלטה מנומקת בכתב, שפגישת העצור עם עורך הדין תידחה לשעות ספורות. ברור שבמקרה נשוא התלונה לא התקיים אף אחד מן התנאים האמורים בסעיף, והקצין נהג בניגוד להוראות החוק.

(ג) הנציבות הסבה את תשומת לב המשטרה כי ההוראה המרחבית, שאינה מאפשרת פגישה של עצור עם עורך דין החל מן השעה 10 בבוקר יום ששי ועד לשעה 9 ביום ראשון, שעליה הסתמך הקצין, נוגדת למעשה את הוראות החוק. המשטרה קיבלה את עמדת הנציבות והודיעה, כי בעקבות המקרה הורתה מחלקת החקירות במשטרה לכל יחידות המשטרה לאפשר פגישות עצירים עם עורכי דין בכל ימות השבוע ללא הגבלה של שעות.

8. אשר לטענה שהקטין נחקר ביום ששי בערב בידי חוקר שאינו חוקר נוער, אין הוראת חוק הקובעת שקטינים, החשודים בעבירה הדומה למקרה הנוכחי, ייחקרו רק על ידי חוקרי נוער. המקרה שבו חייבת החקירה להערך בידי חוקר נוער דווקא נקבעה בסעיף 4 לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, והיא נוגעת לעבירות נגד המוסר. לפי הבהרות המשטרה אין באפשרותה לשלוח חוקרי נוער באופן מיידי לתחנת משטרה בימי ששי בערב, אך ביום ראשון כבר נחקר הקטין על ידי חוקר נוער. בנקודה זו ניתן לקבל עמדת המשטרה.

1. (א) המתלונן הועסק במפעל במרכז הארץ. במפעל פרצה דליקה והיה חשד להצתה. המתלונן היה בין החשודים. הוא זומן לחקירה בתחנת המשטרה בחדרה ב-22.1.82. הוא נחקר באותו יום וזומן שנית, יחד עם פועל אחר, ליום 24.1.1982. הוא הופיע, ולטענתו, במהלך החקירה, הכה אותו החוקר, עלב בו ואיים עליו, שאם לא יודה, כי הצית בזדון את המכונה, יוסיף להתעלל בו ויגרום לו פגיעות חמורות. כתום החקירה הוזמן בשלישית להופיע למחרת. המתלונן התייצב, יחד עם מנהל העבודה מן המפעל, בתחנה, ואולם החוקר לא היה במקום; בשעת הצהריים, משהבחין בו רכז החקירות ונדע לו מפי המתלונן על סיבת המתנתו, שחררו באמרו, שאם יהיה צורך, יוזמן שוב. המתלונן קיבל זימון להתייצב ב-14.3.1982 לפני החוקר, שחקר אותו בפעמים הקודמות. אותו יום הופיע המתלונן עם מנהל עבודה אחר, ושוב המתין המתלונן לשוא עד שעת הצהריים; אז קיבל אישור מן השוטרים לעזוב את התחנה.

(ב) ב-23.3.1982 ביקש וקיבל החוקר בעדות בשבועה, על פי סעיף 21 ב' לחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ח-1965, מבית משפט השלום בחדרה צו מעצר ל-48 שעות נגד המתלונן בנימוק, שלמרות הזמנות שנשלחו למתלונן, הוא טרם הופיע. בו ביום נעצר והובא לתחנת המשטרה בחדרה; שוב לא התפנה החוקר לחקור את המתלונן. למחרת, בשעות הערב הובא בפני החוקר, וזה - לטענת המתלונן - חזר על ררישתו שיודה, כי הצית בזדון את המכונה. המתלונן סירב ואז לדבריו, סטר לו החוקר והחזירו לתא המעצר עד למחרת, 25.3.1983; באותו יום נגבתה עדותו. לדברי המתלונן, אולץ, תוך מכות ועינויים, לחתום על מסמך, שלפיו הוא מסכים להיכדק בפוליגרף; לאחר זאת, שוחרר.

(ג) בפנייתו לנציבות התלונות כמאי 1982 התלונן המתלונן על שורת ההתעללויות וגרימת מעצרו, על פי צו כית המשפט, תוך מתן עדות שקר על ידי החוקר.

2. (א) על פניית הנציבות השיבה היחידה לתלונות הציבור במטה הארצי, כי אישרה את המלצת יחידתו של החוקר להעמידו לדין משמעתי בפני דן יחיד בשל העבירות הבאות:

- (1) "שימוש בכוח שלא כדין";
- (2) "מתן הודעה כוזבת בבקשה להוצאת פקודת מעצר";
- (3) "התעמרות כלפי המתלונן".

(ב) המשטרה הסבירה, כי ההחלטה, שלא להגיש נגד החוקר כתב אישום בפני בית משפט ואף לא להביאו בפני בית דין למשמעת, אלא להעמידו לדין בפני דן יחיד, נובעת מכך, שכראייה להאשמות דלעיל משמשים ממצאי הבדיקה של המתלונן בפוליגרף. הבדיקה הראתה, כי המתלונן דובר אמת, אך ממצאיה אינם קבילים בבית משפט.

3. הנציב הסתייג מהחלטת המשטרה והסבירה:

(א) ממצאי הבדיקה של המתלונן בפוליגרף מתייחסים לעבירה של שימוש בכוח שלא כדין. להוכחת העבירה, בצורה שתהיה קבילה בבית משפט, אין מניעה להגשת כתב אישום נגד החוקר והעדו של המתלונן כעד התביעה. בית המשפט הוא שיקבע את מהימנות עדותו.

(ב) אשר לשתי העבירות הנוספות שבהן נחשד החוקר - העבירה של מתן עדות כוזבת בשבועה (ולא רק מתן הודעה כוזבת, כדברי המשטרה) בבקשה להוצאת פקודת מעצר, והעבירה של התעמרות - ציינה הנציבות, כי החוקר, לפי הגרסה שמסר במשטרה, לא הכחיש את הטענה שהמתלונן התייצב בתחנה. החוקר בגרסתו הביע סברה, שהוא עצמו כנראה יצא מן התחנה לחקירת אירוע לא צפוי כשהתייצב המתלונן בתחנה. לא זו בלבד אלא החוקר אף הודה, כי בטרם ביקש מבית המשפט את צו המעצר, לא ערך כל בירור עם החוקרים האחרים שבתחנה כדי לוודא, שהמתלונן אכן לא התייצב. גם עובדת זימונו של המתלונן לתחנה מספר פעמים כה רב יש בה לכאורה כדי להצביע על התעמרות וניצול מעמדו של חוקר.

4. נוכח האמור, בשים לב לחומרת העבירות - בפרט העבירה של מתן עדות כוזבת בשבועה - שבהן נחשד החוקר, הוצבע בפני המשטרה, כי היה מקום לצפות לכך, שהמשטרה לא תסתפק בהעמדת החוקר לדין משמעתי בפני דן יחיד, אלא בהעברת העניין אל היועץ המשפטי לממשלה לשם פתיחת הליכים פליליים נגד החוקר.

5. ב-19.7.1983 הודיעה המשטרה לנציבות, כי לאחר שחזרה ובדקה את

הנושא, החליטה להעביר ליועץ המשפטי לממשלה את חומר הבירור, וההמלצה שצירפה, הייתה להעמיד את החוקר לדין בפני בית דין למשמעת.

6. סעיף 43 (ד) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), קובע: "העלה בירור תלונה חשד שנעברה עבירה פלילית יביא נציב תלונות הציבור את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה". לאור עמדתו דלעיל של הנציב, העביר אף הוא את ממצאי הבירור של תלונה זו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

7. בקשר לבקשת צו מעצר וקבלתו שלא על פי מצב עובדתי נכון יש לציין, כי תיאור בירורן של שתי תלונות בנושא דומה הובאו בדו"ח שנתי 9 של נציב תלונות הציבור - בקשר צו מעצר נגד תייר בטענות שאינן מתיישבות עם ממצאי חקירה (תלונה 19, עמ' 52) ומעצר בלתי מוצדק (תלונה 20, עמ' 53) - ונדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה (ראה דו"ח שנתי 11 בספח 1 עמ' 139-146).

17. גרירת רכב בלא להבטיח תנאי שלימותו ובטיחותו

1. (א) מתלונן החנה את מכוניתו בנובמבר 82 בשעה 6.00 בבוקר בחניון בית העלמין בסנהדריה בירושלים. בערב, בשובו למקום החנייה, לא מצא את מכוניתו. בירורו במשטרה העלה, כי המשטרה גררה את הרכב לאחד הרחובות הסמוכים בשל הצורך לאבטח אנשי ממשל ואישי ציבור רבים שהשתתפו בהלוויתה של אישיות רמת מעלה. לאחר חיפושים, שנמשכו כמחצית השעה, מצא המתלונן את מכוניתו חונה בסמטה חשוכה. משניסה להתניע את הרכב לא עלה הדבר בידו. המתלונן התקשר למשטרה והודיע כי אין באפשרותו להתניע את רכבו. השוטר, שעמו שוחח המתלונן, השיב לו, כי עליו לדאוג בעצמו לתיקון הרכב ולהמציא למשטרה קבלה על ההוצאות.

(ב) גורר מחברת גרירה, שהוזמן למקום, לא הצליח להתניע את הרכב.

היה צורך לגרור את הרכב למוסך, שם הוחלף מתג ההצתה שניזוק. המתלונן המציא למשטרה קבלה ודרש את החזר ההוצאות. אולם המשטרה סירבה לשלם בנימוק, שגרסת אנשי המשטרה שטיפלו בגרירת הרכב היא, כי לא נגרם מצדם כל נזק לרכב.

(ג) בתלונתו לנציבות קבל המתלונן על סירוב המשטרה להחזיר לו את הוצאות התיקון. עוד התריע על כך, שהמשטרה לא דאגה להעביר את רכבו למקום שמור במקום לגררו לסמטה חשוכה, כאשר מוט הנעילה של ההגה מונח על הספסל האחורי של הרכב.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי באותו יום נגררו, בשל ההלוויה, שלושה כלי רכב ממגרש החנייה שבסנהדריה. השוטרים, שטיפלו בגרירת רכבו של המתלונן, מסרו בעדויותיהם במשטרה, כי חבלן המשטרה הוא שפתח את רכב המתלונן, הסיר את מוט הנעילה של ההגה וניסה להתאים מפתחות למתג ההצתה. מאחר שנסיונותיו להתאים מפתחות עלו בתוהו והרכב לא הותנע, נגרר הרכב לאחד הרחובות הסמוכים, בלא שנגרם נזק לרכב בעת הגרירה.

(ב) יש להניח, שלפני הגרירה, היה הרכב במצב תקין, כפי שטען המתלונן וטענתו זו לא נסתרה. לכן סבורה הנציבות, כי גם אם בעת פעולת המשטרה לא הובחן בנזק נראה לעין, קרוב לודאי, שהנסיונות להתנעת רכב במפתחות, שלא היו מתאימים למתג ההצתה, הם שגרמו נזק. נזק זה נתגלה רק כאשר ניסה המתלונן להתניע את הרכב במפתח המתאים שבידיו.

3. (א) נציב תלונות הציבור קבע, שבנסיבות אלה יש לקבל את טענות המתלונן, כי מתג ההצתה של הרכב ניזוק בעקבות נסיונות המשטרה להתניעו. מן הצורך אפוא לפצות את המתלונן, כפי שדרש מן המשטרה.

(ב) עוד קבע הנציב, שגם אם החלטת המשטרה בדבר גרירת רכבו של המתלונן ממגרש החנייה, בשל ההלוויה, מובנת מטעמי בטחון, אין בכך כדי לפטור את המשטרה מלדאוג, כי הרכב אף יובא למקום שמור מפני פגיעה. על כן החניית הרכב בסמטה חשוכה, כשמוט הנעילה של ההגה מוסר ומוטל על הספסל האחורי, כפי שנעשה במקרה דנן, מהווה טיפול לקוי וזלזול ברכושו של הפרט על ידי המשטרה.

ממצאי הבירור והצבעת הנציב הובאו לידיעת המשטרה לפעולה מתאימה.

המשרד לקליטת העלייה

18. ליקויים בנהלים להקצאת דיור לעולים

1. בני הזוג - הבעל מהנדס והאשה רופאה - עלו לארץ בינואר 1979. יחד עם עלו הורי האשה, בני שמונים ומעלה וחולניים. עם בואם הופנתה המשפחה למרכז קליטה בדימונה. כיוון שלא עלה בידי הזוג להשיג עבודה במחוז הדרום, עברה המשפחה בינואר 1981 לנתניה, ושם נקלטו בעבודה. המשפחה התגוררה זמנית בדירה שכורה. בני הזוג פנו אל המשרד לקליטת העלייה בדבר קבלת דיור של קבע אך נתקלו בקשיים. נאמר להם בנובמבר 1981 על ידי עובד המשרד, שאם יוודע להם על דירה מתאימה פנויה, שלמשרד הקליטה אין מידע על כך, יפנו בנדון אל המשרד, והדירה תוקצה להם, במידה שאותה דירה היא ברשותו. בתלונה לנציבות ציינה המשפחה, שנודע לה בסמוך לאחר מכן על דירה פנויה בבת ים; היא דיווחה על כך למשרד מחוז תל אביב, אולם בסופו של דבר נמסרה הדירה למשפחת עולים שעלתה אחריה. המשפחה נפגעה מאוד מיחס זה של המשרד אליה.
2. (א) בירור הנציבות העלה, כי לאחר שנודע למשפחה בסוף 1981 אודות קיומה של דירה פנויה בבת ים, היא דיווחה על כך למשרד, וביקשה להקצות לה את הדירה. האחראים להקצאת דיור במשרד דחו בטענות שונות את בקשת המשפחה. אחת הטענות הייתה, שהדירה התפנתה לאחר תקופה של חמש שנים, שבה הייתה ברשות המשרד. במקרה כזה אין למשרד עוד רשות לאכלס אותה, והדירה עוברת אל חברת עמידר. טענה זו אף הובאה לידיעת המשפחה. ימים ספורים לאחר מכן נודע למשפחה, כי המשרד הקצה אותה דירה למשפחת עולים אחרת.
- (ב) הנציבות עיינה בחיק שהתייחס למשפחת העולים האחרת, שלה הוקצתה הדירה שבבת ים. מן התייעוד שבתיק מתברר, שאותה משפחה עלתה כחצי שנה לאחר המתלוננים. בנובמבר 1981 פנתה המשפחה האחרת למנהל הלשכה בחולון בדבר קבלת הדירה שבבת ים. יצוין שפניותיה הראשונות למשרד אודות הקצאת דירה זו הושבו ריקם בטענה, שאין ברשות המשרד דירה פנויה כאותו איזור. אולם המשפחה האחרת לא הרפתה מפניותיה

למשרד, עד שבמארס 1982 הוציא מנהל יחידת הדיור שבמחוז תל אביב הפנייה לאכלוס הדירה שבבת ים; ב-18.5.82 נמסרו לה מפתחות הדירה.

(ג) במהלך הבירור פנתה הנציבות למנהל מחוז תל אביב של המשרד לקליטת העלייה, וביקשה ממנו הסבר על דרך הטיפול בהקצאת דיור למתלוננים. הוא הטעים, כי נודע לו על העניין רק לאחר שהמשפחה האחרת כבר קיבלה את הדירה ולא היה מקום לשינוי ההחלטה. תשובה זו לא הניחה את דעת הנציבות, והיא עמדה על קיום פגישת הבהרה עם מנהל המחוז. הפגישה עמו התקיימה ב-10.6.82, אך לא הביאה להבהרה המקווה.

(ד) בכל המגעים עם המשרד הדגישה הנציבות את הצורך במציאת פתרון דיור הולם בהקדם למתלוננים. באוגוסט 1982 אכן הקצה משרד הקליטה דירה למתלוננים, ועניין התלונה, ככל שהוא נוגע להם, סודר אפוא.

3. עם זאת, המשיכה הנציבות בבירור טיפולו של המשרד בקשר לדירה נשוא התלונה. במהלך הבירור פנתה הנציבות גם לחברת עמידר וזו הודיעה לנציבות בינואר 1983, כי הדירה שבבת ים אוכלסה לראשונה על ידי דייר עולה בדצמבר 1978, והיא נתפנתה על ידי ביוני 1980. לפי זה, לא נמצאה נכונה טענת המשרד רלעיל מראשית 1982, שהדירה הייתה ברשותו למעלה מחמש שנים וכי לפיכך היה עליו, בהתאם לנהלים להחזירה לעמידר.

4. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הבירור חשף חוסר תיאום בין לשכת המשרד בחולון לבין הנהלת מחוז תל אביב; המחוז לא עמד על קבלת דיווח שוטף ומעודכן על דירות מתפנות באיזור. אפילו בהנחה, ששתי משפחות העולים פנו בעת ובעונה אחת אל המשרד בבקשה לקבלת הדירה שבבת ים, צריך היה להתקיים במשרד דיון ענייני למי משתי המשפחות עדיפות בקבלת הדירה, וההחלטה להעדיף את המשפחה האחרת חייבת הייתה להשתקף בתיקי המשרד, דבר שלא היה. יתירה מכך, הטענה של המשרד כאילו הדירה נשוא התלונה כבר הייתה ברשותו חמש שנים, ועל כן הוא לא היה רשאי עוד לאכלסה - גם אם זו לא נטענה כיודעים - משקפת היא חוסר ידיעה משווע כנעשה..

5. הוצבע בפני המשרד לקליטת העלייה, שעליו לערוך בדק בית בתחום זה, לבל יישנו מקרים מסוג זה.

שיכון

19. סיוע למשפחה מחוסרת דיור

1. הוריה של המתלוננת רכשו באמצעיהם בשכילה, בהיותה רווקה, דירה. לאחר מכן נישאה המתלוננת לגרוש עם שלושה ילדים. הוריה התנגדו לנשואים אלו, ודרשו מן המתלוננת לוותר על הדירה שרכשו עבורה. המתלוננת מילאה את דרישת הוריה וויתרה על הדירה, שנמסרה על ידי הוריה לאחותה הצעירה ממנה. המתלוננת התגוררה שנים מספר עם בעלה וילדיה בדירות שכורות בבני ברק, ולאחר מכן עברה לגור בדירה שכורה בצפת. המתלוננת הגישה למשרד הבינוי והשיכון בקשה לרכישת דירה מתאימה בצפת, הנמצאת לפי הגדרת המשרד באיזור פיתוח. בקשר לאיזור פיתוח נותן המשרד סיוע מוגבר למשתכנים חסרי דיור וסיוע מוקטן למשפחות, בעלות דירה בהווה ואפילו בעבר. למתלוננת, כבעלת דירה בעבר, מוכן היה המשרד לתת רק סיוע מוקטן. המתלוננת הסבירה למשרד, שהדירה, שהייתה בעבר בבעלותה, נרכשה, כפי שצוין לעיל, בכספי הוריה; היא עצמה לא גרה בה מעודה ואף לא נהנתה ממנה בצורה אחרת; עם נשואיה ויתרה, לפי דרישת הוריה, על בעלותה בדירה; אולם כל זה - ללא הועיל. המתלוננת פנתה לנציבות.
 2. בירור הנציבות העלה, שמעולם לא גרה המתלוננת בדירה דלעיל; לאחר נשואיה התגוררה המשפחה בדירות שכורות תחילה בבני ברק ולאחר מכן בצפת. על פי המסמכים אכן ויתרה המתלוננת, ללא תמורה, על הבעלות בדירה.
- הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הוטעם בפני משרד הבינוי, כי בשל הנסיבות של המקרה כמתואר אין למנוע מהמתלוננת סיוע מוגבר כנהוג לגבי משפחות, המבקשות להשתכן באזורי פיתוח ולא הייתה בבעלותן דירה.
- המשרד קיבל את המלצת הנציב.

1. (א) המתלוננת, קשישה גלמודה, מתקימת מקצבת זקנה שהיא מקבלת מן המוסד לביטוח לאומי כתוספת הטבה סוציאלית. היא מתגוררת בחיפה בדירה שבניהולה של עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ. בשל מיעוט הכנסתה אין ידה משגת לשלם את מלוא שכר הדירה, המגיע בעד הדירה שהיא גרה בה. כשהמדובר הוא בדיירים מעוטי אמצעים, דוגמת המתלוננת, פתוחה לפניהם הדרך לפנות אל "מרכז הנחות שכירות", שליד חברת עמידר, ולבקש הנחה משכר דירה. המרכז מטפל בבקשות כאלה של דיירים בדירות שבניהולן של עמידר ושל חברות דיור ציבוריות אחרות ברחבי המדינה. דייר, המבקש לקבל הנחה, צריך למלא שאלון ולהעבירו למרכז ההנחות באמצעות סניף החברה באיזור שבו נמצא המושכר. המרכז דן בבקשה על פי הפרטים שבשאלון, והוא מוסמך לאשר הנחה עד כדי 50% משכר הדירה בעד מושכר מסוג שהמתלוננת גרה בו. תוקף האישור הוא לשנה (בדרך כלל, מ-1.4 עד 31.3). דייר, המבקש המשך קבלת הנחה, חייב על פי נהלי המרכז למלא שאלון חדש לשנה הבאה, והמרכז מחליט על פי נתוניו שבאותה עת.

(ב) בהחשב במצבה של המתלוננת נהג המרכז לאשר לה הנחה בשיעור של 50% משכר הדירה. ב-4.4.82 הגישה המתלוננת, באמצעות סניף עמידר בחיפה, למרכז ההנחות שאלון לקבלת ההנחה לתקופה מ-1.4.82 עד 31.3.83.

(ג) בפנייתה לנציבות ציינה המתלוננת, כי במכתבה אל מרכז ההנחות הביעה תרעומת, על שלא אושרה לה ההנחה בשיעור 50% החל ב-1.4.82, כפי שביקשה. המרכז השיב לה, כי שאלונה לא נתקבל. היא נתבקשה להגיש שאלון חדש, ומשעשתה כן, אושרה לה ההנחה החל ב-1.12.82 - ראשית החודש שבו נתקבל השאלון החדש, כפי שקובעים נהלי מרכז ההנחות. המתלוננת טענה בתוקף וחזרה וטענה הן בפני מרכז ההנחות והן בפני סניף עמידר בחיפה, כי הגישה את השאלון דלעיל עוד ב-4.4.82, וכראיה לכך אף נקבה במספר הטופס; לפיכך מגיעה לה ההנחה מאז 1.4.82 ולא רק מ-1.12.82. טענותיה לא הועילו. בינתיים שילמה לתקופה 1.4.82 עד 30.11.82, מתוך מחאה, את מלוא שכר הדירה, כדי שלא תחויב על ידי עמידר בריבית פיגורים; אולם תשלום שכר הדירה

המלא לאותם חודשים פגע בתקציבה הדל, והיא מבקשת מן הנציבות להביא להחזר הסכומים בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

2. (א) הנציבות הצביעה בפני חברת עמידר שהעובדה, כי כידי המתלוננת ספח מהשאלון, ועל גבי הספח ציון - לדברי המתלוננת - בכתב ידו של עובד החברה, כי "השאלון נשלח ב-4.4.82", מוכיחה לכאורה את נכונות טענתה. אם כך, אין המתלוננת צריכה להיפגע מזה, שאותו שאלון לא הגיע למרכז ההנחות. בעקבות זאת ביקשה עמידר מן המתלוננת העתק מצולם מאותו ספח השאלון שנשאר בידיה; לאחר שהמתלוננת המציאה את ההעתק, ביקשה עמידר ממרכז ההנחות לאשר למתלוננת את ההנחה מ-1.4.82. ביוני 1983 הוחזרו למתלוננת סכומי מחצית שכר הדירה לתקופה מ-1.4.82 ועד 30.11.82; אולם ללא תוספת הפרשי הצמדה וריבית.

(ב) הנציבות הצביעה בפני עמידר, שלאחר שנוכחה החברה, על יסוד ספח השאלון שבידי המתלוננת, כי זו אכן הגישה בזמן - באפריל 1982 - את השאלון, משמע כי, בהחשב במצבה, זכאית הייתה מלכתחילה להנחה מ-1.4.82. כיוון שכך, על עמידר לפצותה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, לפי חוק פסיקת ריבית, על הסכומים ששילמה ביתר ממועדי התשלום ועד זמן ההחזר.

3. עמידר פעלה כמוצבע.

21. אי החזרת כספים שהופקדו במסגרת מפעל החסכון לבניין

1. המתלונן הפקיד ב-5.8.56 באמצעות בנק הדואר סך 180 שקל במפעל החסכון לבניין של אגף השיכון; אגף זה היה באותה עת חלק ממשרד העבודה. ההפקדה נעשתה על פי חוזה חסכון שבין אגף השיכון לבין המתלונן. המתלונן לא השתמש בכספי החסכון לצורכי שיכון, ואף לא משך את הכספים מאז הפקדתם. בשנת 1981 - כעבור 25 שנה - ביקש המתלונן לקבל חזרה את כספי החסכון בתוספת הפרשי הצמדה וריבית שהצטברו לזכותו בהתאם לתנאי החוזה. הוא פנה בקשר לכך חדשים לבקרים אל משרד הבינוי והשיכון, אך ללא הועיל. לא נמצא רישום על אותה הפקדה. בצר לו פנה בסוף מאי 1982 אל נציבות התלונות.

2. הבירור של הנציבות נתקל אף הוא בקשיים בשל העדר רישום על ההפקדה. הנציבות הציעה למשרד הבינוי והשיכון לשקול מציאת פתרון, שיתקבל על דעת המתלונן ועם זה יהיה בכפיפות לכללי הנוהל של המשרד.

המשרד השיב לנציבות, שאם ימציא המתלונן את חוזה החסכון, המשמש אסמכתא להפקדה, מוכן יהיה המשרד להחזיר למתלונן את חסכוניותו; זאת, כיוון שבמקרה שחוסך מושך את כספי החסכון מהמפעל, הנוהג הוא לדרוש ממנו את החזרת החוזה שבידיו. ואכן החוזה עדיין היה ברשות המתלונן, והוא המציאו.

3. בעקבות זאת הורה המשרד לחשב את המגיע למתלונן על פי החוזה ולשלם לו בהתאם. למתלונן שולם סך של כ-90,000 שקל.

22. הזמנת עבודות בעל פה

1. בשנים 1977 ו-1978 ביצע המתלונן, קבלן עצמאי לעבודות בנייה ושיפוץ, עבודות בשביל חברת שיכון ופיתוח בע"מ (ש"פ). החברה נהגה להזמין אצלו עבודות תיקונים ו/או שינויים בדירות ובפרוייקטים שהקימה בפנייתו באוגוסט 1981 לנציבות התלונן על כך, שהחברה לא שילמה לו תמורת עבודות שונות, שלטענתו ביצע בשבילה כאמור בשנים 1977 ו-1978. לא אחת דרש מן החברה את התשלומים, אך ללא הועיל.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי אמנם נוהגת החברה להגיש הזמנות מפורטות בכתב, אך לעתים קרובות הזמינה מן המתלונן עבודות גם בעל פה - בקריאה טלפונית דחופה לביתו או בעת ששהה באתר, שבו ביצע עבודה בשבילה. במקרים של הזמנות בעל פה נהגה החברה לערוך בדיעבד הזמנות בכתב, ובהן פירוט העבודה והתמורה. עם זאת, היו גם מקרים, שהחברה נמנעה מעריכת כל הזמנה בכתב. ואכן לגבי העבודות, שאליהן מתייחסת התלונה, לא נמצאו - לא ברשות המתלונן ולא ברשות החברה - אסמכתאות של ממש.

יש לראות ליקוי מינהלי חמור בזה, שעבודות מוזמנות ומבוצעות בלא

רישומים, ועל כן אף בלא מעקב. לכך עלולות להיות השלכות מעבר לחילוקי הדעות שבין החברה לבין המתלונן, שנהג לבצע כאמור עבודות על פי הזמנות בעל פה. הוצבע בפני החברה על הדרך הפסולה של הזמנת עבודה כל שהיא בעל פה, אשר לא יכירנה מקומה במינהל תקין, המחייב חברה ממלכתית דוגמת שיכון ופיתוח.

(ב) במהלך הבירור שוחזר ביצוען של רבות מן העבודות, שבגינן דרש המתלונן את התמורה. בין היתר, נעשה השחזור על סמך זכרונם של עובדי החברה - מהנדסים, מנהלי עבודה ואחרים. עם זאת, היו חילוקי דעות על היקפן ואיכותן של אותן עבודות; נטען כי חלקן בוצעו ברשלנות, ובחלקן אף גרם המתלונן נזקים, כך שקלקל יותר משתיקן; אך סוכם שהמתלונן ימציא לחברה רשימה מליאה של העבודות, שעליהן מוסבת תלונתו, בפירוט התמורה לכל עבודה על פי המחיר בשעת ביצועה. המתלונן עשה כן. בעקבות זאת ערכה החברה בדיקה משלימה בתיקים של פרוייקטים שונים ושל רוכשי דירות - פרוייקטים ודירות אשר בהם, לטענתו, הועסק המתלונן - ואף במכתבים ובמסמכים שונים. לאחר זאת, החליטה החברה לקבל חלק מדרישותיו של המתלונן ולשלם לו תמורה - כפי שנקב המתלונן - בעד אותן עבודות שהיא אישרה בדיעבד. לעומת זאת, דחתה החברה את יתר דרישותיו אם בהעדר כל הוכחה בדבר עצם ביצוע העבודה כנטען על ידי המתלונן ואם בשל הטיב הירוד של הביצוע, כפי שצויין לעיל.

בנסיבות הקיימות לא מצאה הנציבות אפשרות להתערב בעצם החלטתה של החברה לקבל על סמך ראיות מקוטעות חלק מדרישות המתלונן ולדחות, בהעדר ראיות כל שהן, את החלק הנותר.

(ג) את התמורה בעד אותן עבודות, שהכירה בהן החברה, היא עמדה לשלם לפי המחירים במועדי ביצוע העבודות בהתאם לפירוט דלעיל של המתלונן. החברה הייתה נכונה להוסיף עליהם ריבית בעד התקופה הכול בפברואר 1981 - המועד שבו, לטענת החברה, פנה אליה המתלונן לראשונה בדרישה לשלם בעד העבודות השונות, שביצע בשנים 1977 ו-1978; ואמנם היא הוציאה למתלונן המחאה בהתאם. המתלונן סירב לפדותה בטענה, שפנה וחזר ופנה אל החברה בסמוך לאחר ביצוע העבודות, ולפיכך אין בסכום שהוצע משום פיצוי בשל ירידת ערך הכסף מאז; הוא ביקש את התערבות הנציבות לטובתו.

הנציבות מצאה ממש בטענת המתלונן. משהודתה החברה בכיצוען של אותן עבודות, עם שלא היה בידיה, כפי שצוין לעיל, תיעוד נאות, אין מקום לשלם בעדן תמורה לפי המחירים של שנות 77-78, ולוא בתוספת ריבית, כפי שעשתה החברה; ואף זאת, רק החל בפברואר 1981. מתמיהה גם העובדה, שהחברה ראתה את המועד האחרון כזמן, שבו פנה המתלונן לראשונה אל החברה בדבר העבודות שביצע בשתי השנים האמורות. אמנם פנה המתלונן אז באמצעות עו"ד אל החברה, אך לא נסתרו על ידיה דברי המתלונן, שעוד לפני כן - מאז גמר ביצוען של העבודות - פנה תכופות ללא הצלחה, אל החברה. אלמלא זאת, גם קשה להעלות על הדעת, שעובדי החברה היו נזכרים לפתע בעבודות שבוצעו לפני שלוש שנים ומעלה.

לפיכך הצביעה הנציבות בפני החברה על הצורך לשלם למתלונן תוספת הצמדה על התמורה בעד כל עבודה ממועד ביצועה. החברה הודיעה לנציבות כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל לפיה.

4. הנציב הורה ליחידה המתאימה שבמשרד מבקר המדינה לבדוק בצורה מקפת את נסיבות החריגה החמורה דלעיל מנוהל הזמנות תקין.

משרד התחבורה

23. עיכוב בהחזר אגרה ששולמה פעמיים

1. (א) המתלוננת, תושבת גדרה, שילמה ב-5.8.81, על פי הודעה ממשרד הרישוי בחולון, את האגרה לחידוש רשיון הנהיגה שלה לתקופה עד 15.8.82. כעבור שלושה חדשים שלח לה משרד הרישוי, בטעות, דרישה נוספת לתשלום האגרה עבור אותה תקופה, והמתלוננת שילמה את האגרה שנית. משנוכחה בטעות, פנתה המתלוננת ב-25.11.81, במכתב אל משרד הרישוי בחולון ובקשה החזר התשלום של אגרה אחת. ב-28.12.81 קבלה ממשרד הרישוי בחולון מכתב שבו נתבקשה להמציא רשיון אחד מקורי ותצלום מהרשיון השני הכפול. המתלוננת שלחה ב-4.1.82, למשרד הרישוי בחולון, תצלומים משני הרשיונות שבידה אך בתשובה כתב אליה ב-21.1.82 משרד הרישוי בחיפה מכתב בו נתבקשה להמציא לו את שני הרשיונות המקוריים שבידה "בכדי לאפשר הטיפול בבקשה" כדברי המכתב.

(ב) המתלוננת הופתעה הן מן הפניה, כי כתושבת גדרה לא היה לה קשר עם משרד הרישוי בחיפה, והן מן הבקשה לגופה, כי היה בה כדי להשאירה ללא רשיון נהיגה תקף. לפיכך פנתה ב-31.1.82 אל משרד הרישוי בחולון, הביעה תמיהתה על העברת הטיפול למשרד הרישוי בחיפה, צירפה תצלומי הרשיונות שבידה ובקשה שוב החזר תשלום האגרה. ב-12.2.82 נשלח למתלוננת מכתב נוסף ממשרד הרישוי בחולון בו נתבקשה להמציא רשיון נהיגה מקורי אחד משני הרשיונות שברשותה. המתלוננת נענתה לבקשה, ושלחה ב-20.2.82 את הרשיון למשרד הרישוי בחולון. ב-2.3.82 קבלה המתלוננת מכתב תשובה מהמחלקה לעיבוד נתונים ורישום בחולון, ובו הודעה כי בנוגע להחזר כספים עליה לפנות למחלקת הכספים במשרד הרישוי בחולון. במצורף למכתב הוחזר לה הרשיון המקורי ששלחה.

- (ג) בהתאם לאמור במכתב, פנתה המתלוננת, כ-9.3.82, למחלקת הכספים במשרד הרישוי חולון ובקשה החזר סכום האגרה המגיע לה. כ-17.3.82 נענתה המתלוננת שהטיפול בעניינה לא הסתיים משום שלא המציאה רשיון הנהיגה המקורי שברשותה, כפי שנתבקשה לעשות.
- (ד) בשלב זה פנתה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור, וקבלה על אי-הסדרים המינהליים כמתואר ועל העכוב בהחזרת הסכום המגיע לה.
2. בדיקת התלונה העלתה כי שתי יחידות של משרד התחבורה ממוקמות במבנים סמוכים זה לזה בחולון: היחידה האחת היא של משרד הרישוי, העוסק ברישוי רכב וברישוי נהיגה למחוז תל אביב והמרכז, וכתובתה ת.ד. 90 חולון, והשניה היא היחידה לעיבוד נתונים ורישום (מיכון), שהיא יחידה ארצית הנותנת שירותיה לכל המחוזות בארץ ואין לה קשר מינהלי עם משרד הרישוי הסמוך לה. כתובתה ת.ד. 270 חולון.
- מחמת הקירבה הפיסית של שתי היחידות מנותבים לעתים קרובות ליחידה אחת מכתבים המיועדים ליחידה האחרת.
- במהלך הבירור נמצאו הלקויים הבאים בטיפול המשרד בעניינה של המתלוננת.
- (א) מכתבה הראשון של המתלוננת מ-25.11.1981, שהופנה אל משרד הרישוי הגיע אל היחידה לעיבוד נתונים ורישום. אם כי זו העבירה אותו לטיפולו של משרד הרישוי, והוא ששלח ב-28.12.1981 את הדרישה להמציא לו רשיון אחד מקורי ותצלום מהרשיון השני.
- (ב) ב-4.1.1982 שלחה המתלוננת למשרד הרישוי תצלומים משני הרשיונות שבידה אך גם מכתב זה הגיע אל היחידה לעיבוד נתונים ורישום, אלא שהפעם הועבר מכתבה של המתלוננת לטיפולו של משרד הרישוי בחיפה.
- (ג) מכתבה של המתלוננת מ-20.2.82, שבו נענתה לבקשת משרד הרישוי בחולון והמציאה לו רשיון אחד מקורי, הגיע גם הוא אל היחידה לעיבוד נתונים ורישום, אך זו במקום להפנותו למשרד הרישוי שבסמוך לה, ועל אף שהמכתב היה מופנה אל משרד הרישוי בחולון, החזירה למתלוננת את הרשיון המקורי והודיעה לה שבענין החזר האגרה עליה לפנות למחלקת הכספים במשרד הרישוי בחולון.

(ד) המכתבים שנשלחו למתלוננת הן ממשרד הרישוי והן מהיחידה לעיבוד נתונים לא הודפסו על "נייר כותר", כפי הוראת התקשי"ר, אלא נכתבו בכתב יד על דפי מזכר המיועדים להתכתבות בתוך המשרד. כן לא צויין בהם מען היחידה, תא דאר ומספר הטלפון של היחידה. במכתב שנשלח למתלוננת מהיחידה לעיבוד נתונים ורישום, הסתפק השולח בחתימה לא ברורה על המכתב בלא לציין את שמו הפרטי, שם משפחתו ותואר משרתו כנדרש בתקשי"ר.

כתוצאה מהליקויים האמורים נמשך הזמן שהיה דרוש לטיפול בעניינה מעבר לזמן הסביר. האגרה ששולמה ביתר הוחזרה לה רק במאי 1982 - ללא הפרשי הצמדה.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת והצביע בפני הנהלת המשרד על הליקויים האמורים. הנציב המליץ לשלם למתלוננת הפרשי הצמדה על סכום האגרה ולהתנצל בפניה בכתב על אופן טיפולו של המשרד בעניינה.

מנהל אגף הרישוי שבמשרד התחבורה העביר העתק מן התלונה ומן הממצאים והמסקנות של הנציבות לכל מחוזות הרישוי, למען יופקו הלקחים הדרושים. משרד התחבורה התנצל בפני המתלוננת על אופן הטיפול, ושילם למתלוננת הפרשי הצמדה כמוצבע.

הנציב הורה להעביר את הנושא לתשומת לבו של היחידה המתאימה שבמשרד מבקר המדינה לבדיקת הרקע לתלונה.

24. הבטחת כיסוי הוצאות אש"ל בקשר לסיור מקצועי בחו"ל

1. (א) המתלונן, מנהל מחלקה במשרד התחבורה, הוזמן על ידי משרד התחבורה של הרפובליקה הפדרלית הגרמנית לשאת הרצאה בקונגרס שנערך בהמבורג בין 25.5.81 ל-31.5.81; הוצאות הטיסה וימי השהייה כמפורט עמדו להתכסות על ידי מארגני הקונגרס. המתלונן הביא את דבר ההזמנה לידיעת הממוניה עליו במשרד תוך בקשה, שבהזדמנות זו תאופשר לו, במסגרת ההסכם הכינממשלתי לשיתוף פעולה בין משרדי התחבורה של ישראל ושל גרמניה, גם סיור מקצועי בגרמניה מ-1.6.81 עד 12.6.81.

תחילה נאמר למתלונן, כי עליו יהיה לממן מכיסו את ההוצאות הכרוכות בהמשך שהייתו שם, מאחר שאין סיכוי שהוועדה הבין משרדית לנסיעות לחו"ל שבנציבות שירות המדינה תאשר את נסיעתו לגרמניה כפי שביקש.

(ב) בהתחשב בכך, שהמתלונן הוזמן להרצות בקונגרס בתוקף תפקידו הבכיר במשרד התחבורה, לא השלים המתלונן עם החלטת הממונים עליו. הוא ביקש עיון מחדש בבקשתו. המשרד הציע למתלונן לעכב את הגשת הבקשה לוועדה הבין משרדית, עד שזו תאשר את נסיעתו של הממונה על המתלונן, שביקש לנסוע אף הוא לאותו קונגרס ולשהות בגרמניה בסיור מקצועי עד 12.6.81. המנכ"ל של המשרד אישר עקרונית את בקשת המתלונן בהדגישו, כי אין נסיעת הממונה סיבה שלא לאשר את נסיעתו הוא ולראותה מיותרת. הוועדה הבין משרדית אישרה לממונה שהות בחו"ל בתשלום אש"ל עד 5.6.81 - ולא 12.6.81, כפי שביקש.

(ג) לאחר זאת - כשלושה שבועות לפני נסיעת המתלונן - הגיש המשרד את בקשתו לוועדה הבין משרדית, ובשים לב למשך השהות שאושר לממונה הונחה המתלונן, על ידי הנהלת המשרד, לציין בבקשה את התאריך 5.6.81 כתאריך תום הסיור, אף כי, כפי שצוין לעיל, חייב היה הסיור להימשך עד 12.6.81. בגוף הבקשה צוינו 12 ימי סיור מ-25.5.81 עד 5.6.81; ימים אלו אושרו על ידי הוועדה הבין משרדית כשהייה בתפקיד המזכה בתשלום אש"ל. המתלונן לא ידע, כי המשרד נמנע מלציין בבקשה, שבהוצאות ימי השהייה מ-25.5.81 עד 31.5.81 נושאים, כפי שצוין לעיל, מארגני הקונגרס.

(ד) לאחר שובו של המתלונן - כדי להביא לתשלום הוצאות אש"ל אף לימים 6.6.81 עד 12.6.81 - אישר המנכ"ל, כי שהותו של המתלונן בתקופה מ-6.6.81 עד 12.6.81 הייתה שהייה בתפקיד. המשרד הגיש בקשה חוזרת לוועדה הבין משרדית תוך ציון, שבהוצאות בגין שהותו של המתלונן בגרמניה נשאו מארגני הקונגרס; באישור המקורי הרי אישרה לו הוועדה 12 ימי שהייה באש"ל מלא ובשים לב לכך שהמתלונן שהה בפועל עד 12.6.81, נחבקה הוועדה להחיל את האישור על התקופה מ-1.6.81 עד 12.6.81 במקום 25.5.81 עד 5.6.81. הוועדה סירבה, והשאירה את החלטתה המקורית על כנה - דהיינו מ-25.5.81 עד 5.6.81; ברם, כיוון שההוצאות בגין השהייה מ-25.5.81 ועד 31.5.81 כוסו

על ידי מארגני הקונגרס, צומצם לפי זה תוקף ההחלטה לימים מ-1.6.81 ועד 5.6.81 בלבד.

(ה) בעקבות דחיית הבקשה החוזרת נאמר למתלונן על ידי חשב משרד התחבורה, כי עליו להחזיר לקופת המשרד סך \$ 471 בגין השהייה מ-25.5.81 ועד 31.5.81, כיוון שבהוצאות בגין ימים אלה נשאו מארגני הקונגרס בגרמניה; אשר לכיסוי ההוצאות לתקופה שבין 6.6.81 ל-12.6.81, הרי לא אושר הדבר על ידי הוועדה. כן חוייב חשבון חופשת המנוחה שלו בשבעה ימים.

(ו) כיוון שכך, פנה המתלונן אל הממונה על התלונות שבנציבות שירות המדינה, אשר משמש גם יו"ר הוועדה הבין משרדית לנסיעות לחו"ל. זה השיב לו, כי "מהודעות שקיבלנו ממנכ"ל המשרד שפרש וממנכ"ל המשרד שנכנס לא מכבר לתפקידו לא נמצאה קביעה כי הנהלת המשרד הורתה לך במפורש להאריך את משך שהותך בחו"ל".

(ז) בפנייתו מ-9.3.82 אל נציבות תלונות הציבור הצהיר המתלונן, כי הן מנהל האגף הממונה עליו והן המנכ"ל דאז ידעו מראש על משך סיורו המקצועי. על כן מלכתחילה ניתן היה לציין בבקשה, שהוגשה לוועדה הבין משרדית, כי הסיור ייערך מ-1.6.81 עד 12.6.81, ולבקש בגין ימים אלו אישור של שהייה בתפקיד. לא נכון היה להנחותו, כי יפרט את התאריכים 25.5.81 ו-5.6.81 במקום שיצוינו התאריכים הנכונים.

2. בירור הנציבות העלה, כי מלכתחילה הביאה תכנית הנסיעה של המתלונן בחשבון שהייה בגרמניה עד 12.6.81 ודבר זה היה בידיעת המשרד ואישורו. יתר על כן, במכתב מיום 14.7.81 אל הוועדה הבין משרדית לנסיעות לחו"ל בדבר הבקשה החוזרת לאישור לגבי הימים 6.6. עד 12.6, כותב המשנה למנכ"ל: "התכנית המקורית לנסיעה כפי שאורגנה עבורו על ידי משרד התחבורה המערב גרמני - התבססה באופן קשור על 3 מרכיבים שכל שינוי באחד מהם היה פוגע משמעותית במהות הנסיעה... ג. שיחות ודיונים עם ראשי משרד התחבורה הגרמני, הנהלת הרכבת... - בין התאריכים 5.6.81 וה-12.6.81. המנהל הכללי למשרדנו אישר למר... בנוסף את התקופה 6.6.81 ועד 12.6.81 כשהייה בתפקיד".

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אין המתלונן צריך לצאת נפסד מכך, שהמשרד לא נקט בשעתו, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, את הצעדים הדרושים. קבלת אישורה של הוועדה הבין משרדית לנסיעות לחו"ל היא עניינו של המשרד הממשלתי, המעסיק את עובד המדינה שבגינו מבוקש האישור, ולא של אותו עובד עצמו. במצב הדברים כמתואר היה למתלונן יסוד לסמוך עליו, כי שהותו בחו"ל בתקופה מ-6.6.81 עד 12.6.81 תיחשב אף היא כשהייה בתפקיד על כל הנובע מזה. יצוין עוד, כי נסיעת המתלונן בכללותה הייתה לתועלת המשרד.

4. הוצבע בפני משרד התחבורה כי עליו להחזיר למתלונן את הסך \$ 471 בשקלים, לפי השער ביום התשלום. סכום זה ייזקף לחשבון הוצאות האש"ל עבור התקופה שבין 6.6.81 ל-12.6.81, החופפת במספר הימים את זו שבין 25.5.81 ל-31.5.81 - תקופה שבגינה שולמו ההוצאות על ידי מארגני הקונגרס - כך שהאישור מבחינת מספר הימים היה ונשאר 12 יום. כן יש לחזור ולזכות את חשבון חופשתו של המתלונן בשבעה ימי חופשת מנוחה.

5. המשרד הודיע לנציבות, כי פעל כמוצבע.

משרד התקשורת

25. מסירת מידע לא נכון על אי-פעולת טלפון

1. (א) המתלונן, עסקן ציוני תושב ארה"ב, נוהג לבקר תכופות בישראל, ובעת שהותו בארץ, הוא מתגורר בדירה מרוהטת שברשותו בירושלים. בדירה מצוי מכשיר טלפון. כדי שמידע עם בואו לישראל ימצא בדירתו טלפון פועל, הוא נמנע מלהביא לניתוקו בתקופות העדרו מן הארץ, אלא משלם את חשבוניות הטלפון למשך כל חודשי השנה. בספטמבר 1981 נתן הוראת קבע לבנק, ובאמצעותו משולמות החשבוניות.
- (ב) ב-12.82.3 הגיע המתלונן מארה"ב לירושלים כדי להשתתף בקונגרס הציוני. בבואו לדירה נוכח לדעת, כי הטלפון אינו פועל. ב-5.12.82 פנה המתלונן למדור הטלפונים ונמסר לו, כי יתכן שהטלפון אינו תקין והעניין יטופל. חלף שבוע, והטלפון לא פעל. המתלונן שוב פנה למדור הטלפונים, ואז נאמר לו, כי ככל הנראה נותק הטלפון עקב חוב בסכום החשבונית מאוגוסט 1981 - בטרם ניתנה הוראת הקבע לבנק - שעדיין לא נפרע. המתלונן פרע את החוב. אולם, גם לאחר שפרע את החוב לא פעל הטלפון. המתלונן פנה בנדון אל שירותי ההנדסה. העובדת שקיבלה אותו הבהירה לו, כי שירותי ההנדסה אינם יכולים לפעול ללא הוראת מדור הטלפונים, ועליו לגשת אל הממונה על הנושא במדור הטלפונים. המתלונן פנה אל מדור הטלפונים, ולא מצא במשרד את העובדים האחראים. כששוב פנה המתלונן ב-13.12.82, הבטיחה לו אחת הפקידות, כי הטלפון יחובר עוד באותו יום. ברם, הטלפון לא פעל.
- ב-15.12.82 התקשר המתלונן כמה פעמים אל מדור הטלפונים ונאמר לו, כי הטלפון לא נותק, אלא יש תקלה בקו. ביום המחרת חייג אל מס' 16 - תיקונים - ונמסר לו, כי התקלה טרם תוקנה ואין יודעים מתי. המתלונן עזב את הארץ, ועדיין לא פעל הטלפון.

(ג) בפנייתו לנציבות באמצע מארס 1983 התרעם המתלונן בעיקר

על כך, שלא הובהרה לו מלכתחילה בוודאות סיבת אי-פעולתו של הטלפון ושלא נאמר לו אל מי עליו לפנות.

2. בתשובה על פניית הנציבות ציין מנהל היחידה לפניות הציבור שבמשרד התקשורת, כי בחודש דצמבר 1982 אירעו תקלות רבות בקווי הטלפון בירושלים, ולא היה הסיפק בידי הטכנאים לתקן במירב המהירות. צר לו על ההטרדה שנגרמה למתלונן. המשרד יפיק לקחים מעובדות התלונה.
3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. מקרה זה מדגים תלונות רבות על טיפול לא תקין בהודעות של מנויים, הפונים למדור הטלפונים ומוֹדֵיעִים על אי-פעולתו של טלפון. יש שנאמר למנוי, כי הסיבה היא תקלה בקו, בעוד שבמציאות נותק הטלפון עקב אי-פרעון חשבונית; ולהיפך. על מינהל שירותי הטלפון להבטיח בירור אמין של הודעת מנוי על אי-פעולת טלפון, למען תיקבע בוודאות הסיבה לכך - ניתוק הטלפון או תקלה בקו. הוצבע על כך בפני מינהל שירותי הטלפונים תוך דרישה, שידווח לנציבות על הפעולות שהוא עומד לנקוט בנדון כדי למנוע תלונות מסוג זה בעתיד.

המוסד לביטוח לאומי

26. פיצוי עקב עיכוב בתשלום קצבה

1. המתלוננת, תושבת בת ים, ילדה ילד וב-1.6.82 הגישה למוסד לביטוח לאומי תביעה לקצבת ילדים. התביעה אושרה. ב-23 שבאותו חודש הוחל בתשלום הקצבה החודשית, אך כספי הקצבה הועברו אל חשבון בנק שגוי ולא אל חשבונה של המתלוננת בבנק, שאליו היא ביקשה כי יועברו. למרות פניות חוזרות של המתלוננת אל המוסד אודות אי-קבלת הקצבה, הועברו הכספים אל חשבון המתלוננת רק ב-1.9.82 - לאמור, שלושה חודשים לאחר הגשת התביעה. המתלוננת דרשה מן המוסד פיצוי על ירידת ערך הכסף של הקצבה מחמת ההעברה אל החשבון השגוי. המוסד לביטוח לאומי סירב בנימוק, שלפי הוראות הנוהל של המוסד ניתן פיצוי בגין תשלום קצבת ילדים באיחור, רק אם המדובר הוא בתקופה של ארבעה חודשים ומעלה ממועד הגשת התביעה - ולא שלושה חודשים כבמקרה דנן. המתלוננת פנתה בדצמבר 1982 אל הנציבות.

2. בירור הנציבות העלה, שלפי הוראות הנוהל משלם המוסד פיצוי בגין עיכוב בתשלום של קצבת ילדים למשך ארבעה חודשים ומעלה; לקצבאות מסוגים אחרים נקבעו תקופות עיכוב שונות כמזכות לפיצוי. הפיצוי הוא בצורת "ריבית החשב הכללי" - ריבית, ששיעורה נקבע מפעם לפעם על ידי החשב הכללי במשרד האוצר; השיעור נמוך בדרך כלל משיעור האינפלציה, ומהריבית מנוכה מס במקור.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת.

(א) תקופת העיכוב

לפי טענת המוסד, נקבעה תקופת עיכוב של ארבעה חודשים ממועד הגשת תביעה לקצבת ילדים כמזכה לפיצוי, בשים לב למשך הטיפול בדרך כלל בתביעה מסוג זה. בלא להיכנס לשאלה של משך טיפול בתביעה, נראה

לנציבות, כי מועדי העיכוב בטיפול בתביעה המזכים לפיצוי - כנקוב בהוראות הנוהל - גורמים אי-צדק לציבור הגמלאים, הזכאים לכך, שהקצבה המשולמת להם יישמר ערכה הריאלי. יצוין עוד, שבמקרה דנן, כפי שנאמר לעיל, עלה בידי המוסד לאשר את תביעת המתלוננת כבר כשלושה שבועות מהגשתה, ולולא הועברה הקצבה אל חשבון בנק שגוי, כי אז הייתה מתחילה המתלוננת לקבל את כספי הקצבה כבר ככלות חודש מהגשת התביעה.

כיוון שכך, על המוסד לשנות את הוראות הנוהל, ככל שהן נוגעות לתשלום פיצוי בגין עיכוב בתשלום קצבה מאיזה סוג שהוא, כך שתקופת העיכוב המזכה לפיצוי תקוצר בכל מקרה לחודשיים.

לפי זה, במקרה דנן המליצה הנציבות בפני המוסד לשלם למתלוננת פיצוי כעבור חודשיים מהגשת התביעה.

(ב) הפיצוי

כפי שצוין, נוהג המוסד לתת את הפיצוי בשל עיכוב בתשלום קצבה - לכל סוגיה, ולא דווקא קצבת ילדים - בצורת ריבית חשב, ששיעורה נמוך על פי רוב משיעור האינפלציה, ועל כן נמוך הפיצוי מתוספת הפרשי הצמדה למדד יוקר המחיה על הסכום המקורי, במיוחד כשתקופת הפיגור היא למעלה משנה. לדעת הנציב - דעה הנתמכת בשורה של פסקי דין* - אין פיצוי בעד עיכוב כספים הולם יותר מאשר הצמדתם למדד המחירים לצרכן, השומר על ערכם הריאלי עד לתשלומם בפועל למוטב. יתירה מזו, ריבית החשב חייבת בניכוי מס במקור; כנגד זה, על פי צו שר האוצר מ-27.5.83, תוספת הפרשי הצמדה - להוציא ריבית - שישלם המוסד לביטוח לאומי בשל פיגורו בתשלום סכום, שהוא חייב על פי חוק הביטוח הלאומי, פטור מניכוי מס.

המוסד הטעים בפני הנציבות, שמטעמים מינהליים נוח לו לפצות בצורת ריבית החשב אשר שיעורה נתון; לעומת זאת, שימוש רחב בשיטת פיצוי של תוספת הפרשי הצמדה מחייב חישובים מרובים ועל כן כוח אדם נוסף.

אין כל מקום לטענה זו של המוסד. מקבל קצבה מן המוסד לביטוח

* ראה במיוחד ע"א כלנית השרון השקעות ובניין (1978) בע"מ ואח' נ' ר' הורביץ ואח', פד"י ל"ה, III ; עמ' 533, 543

הלאומי זכאי לכך, שעד שיגיעו כספיה לידיה, יישמר בצורה מירבית ערכם. על המוסד מצדו להשכיל וליצור באמצעים העומדים לרשותו את הכלים המינהליים הדרושים.

4. לסיכום, הצביע נציב תלונות הציבור בפני המוסד: (א) מן הצורך לשנות את הוראות הנוהל בנוגע לתקופת עיכוב בתשלום קצבה מאיזה סוג שהוא לחודשיים; (ב) הפיצוי חייב להיות תוספת הצמדה למדד יוקר המחיה ולא ריבית החשב, כפי שנומק לעיל.

27. הפניית מובטל שתמה זכאותו לדמי אבטלה אל ענף הבטחת הכנסה

1. המוסד לביטוח לאומי שילם למתלונן - מובטל נשוי - דמי אבטלה עד ינואר 1982. אותו חודש הפסיק המוסד את התשלום למתלונן בטענה, שלא צבר תקופת אכשרה חדשה. תקופת אכשרה היא פרק זמן, הקבוע בחוק הביטוח הלאומי והמזכה לקצבה, בתנאי ששולמו לאותו פרק זמן דמי ביטוח - תנאי שלא נתקיים במתלונן. הפסקת תשלום דמי האבטלה גרמה לכך, שלא היה באפשרות המתלונן לפרוע בחודש זה את חובותיו, שהתהוו מקניית מצרכי יסוד. על כך התלונן בנציבות.

2. בירור הנציבות העלה, שהמוסד, בסרבו לשלם למתלונן את דמי האבטלה פעל בהתאם לאמור בסעיף 127 י"ד לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, אשר לפיו ישלם המוסד למובטל דמי אבטלה לתקופה של עד 138 יום בשנה - כבמקרה דנן; ולמובטל, שמלאו לו 45 שנה או שיש לו שלושה תלויים, לתקופה מירבית עד 175 יום. מששולמו למתלונן דמי האבטלה המירביים שעל פי החוק, הודיע לו פקיד המוסד ב-24.1.82, כי תמה זכאותו, ולצורך תשלום נוסף עליו לצבור תקופת אכשרה חדשה. באותו מכתב גם הופנה המתלונן לענף הבטחת הכנסה במוסד.

מאחר שהמכתב האמור הגיע אל המתלונן רק בראשית פברואר, נדחתה תביעתו של המתלונן לתשלום עבור חודש ינואר במסגרת ענף הבטחת הכנסה. הדחייה נעשתה על פי האמור בסעיף 14 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א 1980, הקובע

כי גמלה תשולם רק בעד תקופה, שתחילתה ב-1 בחודש שבו הוגשה התביעה למוסד. מאחר שהמתלונן פנה בקשר לכך רק בחודש פברואר 1982, אינו זכאי לתשלום לתקופה קודמת - במקרה זה, חודש ינואר.

המוסד אמנם פעל בהתאם לחוק, בסרבו לשלם למתלונן דמי אבטלה ובדחותו את התביעה שהגיש במסגרת ענף הבטחת הכנסה. אולם הנציבות הביעה בפני המוסד תמיהה על כך, שלא הודיע למתלונן, עם תשלום דמי האבטלה לחודש דצמבר 1981, כי אינו זכאי לדמי אבטלה נוספים, כל עוד לא יצבור תקופת אכשרה חדשה; ולא זו בלבד, אלא המתלונן אף לא הופנה בעוד מועד לענף הבטחת הכנסה, כדי שיהא הסיפק בידו להגיש תביעתו בקשר לכך עוד בחודש ינואר - במקום בפברואר כפי שהיה - לכל יאונה למתלונן חסרון כיס.

הנציבות הטעימה בפני המוסד, כי מן הצורך למסור בעוד מועד מידע כדלעיל לציבור המובטלים, שדרך כלל אינם בקיאים בחוק, וקצבאות המוסד הכרחיות להבטחת קיומם.

3. לאחר מגעים ממושכים עם המוסד קיבלה הנהלת המוסד את עמדת הנציבות.

בחוזר שהוציאה הנהלת המוסד ב-14.1.83, נקבע נוהל, המחייב פקיד תביעות - בעת תשלום דמי אבטלה - לחשב את מספר ימי האבטלה, שבגינם עוד מגיע למובטל - אם יהיה מובטל - תשלום בחודש הבא. במקרה שמספר הימים הנותר קטן ממספר ימי העבודה, שעליהם ניתן לשלם דמי אבטלה באותו חודש, עליו לצרף להוראת התשלום המועכרת למובטל הודעה על מספר הימים שנותרו, וכן הפנייה לענף הבטחת הכנסה.

אולם הנוהל האמור מתייחס רק למובטל נשוי - שאשתו אינה עובדת - ולא לרווק. הנציבות לא קיבלה את הגישה המצמצמת, שלפיה מובטלים רווקים מופלים לרעה. הוצבע בפני המוסד, שיש להחיל את הנוהל גם על מובטלים רווקים.

מינהל מקרקעי ישראל

28. שומה חדשה של דמי היתר לבנייה שלא ניתן היה לשלם בזמן

1. (א) אבי המתלוננת רכש ב-1954 ממינהל מקרקעי ישראל זכויות חכירה במגרש בישוב בעמק חפר, ועל חלק ממנו בנה את ביתו. ב-9.4.80 הגיש האב למינהל בקשה ל"פיצול המגרש" כדי לאפשר העברת זכות החכירה על מחצית המגרש משמו על שם הבת - המתלוננת. המתלוננת, אשה נשואה, התכוונה לבנות על חלק המגרש שיוחכר לה יחידת דיור בשביל משפחתה. ב-2.5.80 קיבל האב מן המינהל הוראת תשלום של "דמי היתר" על סך 46,592 שקל. האב וגם המתלוננת הופתעו מגובה הסכום. הם סברו, שכשם שהעברת זכויות חכירה מהורים לבנים, ללא תמורה, פטורה מתשלום דמי הסכמה למינהל, גם פיצול מגרש, המבוקש למטרת העברה של זכויות כאמור, פטור אף הוא מכל תשלום. לפיכך עררו הן על עצם החיוב והן על גובה הסכום. עררם נדחה ב-6.6.80. משנודע למתלוננת כי נדחה הערר, היא ניגשה למשרדי המינהל בקשר לתשלום הסכום דלעיל, ונאמר לה, לדבריה, על ידי עובד המינהל, כי תוטל על הסכום רק תוספת ריבית לתקופת הפיגור - ובהתאם לכך תוכן הוראת תשלום. לקראת סוף יוני, משניגשה למינהל פעם נוספת לקבלת הוראת התשלום המתוקנת, נאמר לה, לדבריה, כי התיק אינו במקום; כך נמנע ביצוע התשלום על ידי המתלוננת באותו מועד.

(ב) בספטמבר 1980 נמצא התיק, ואולם במועד זה לא היה המינהל מוכן להסתפק ב"דמי ההיתר" שנקבעו על סמך השומה המקורית (סך 46,592 שקל) בתוספת ריבית, אלא הוציא, בדצמבר 1980, שומה חדשה, לפיה בדרשה לשלם סך 93,200 שקל.

(ג) המתלוננת פנתה שוב למינהל וביקשה להשאיר על כנה את ההערכה המקורית בטענה, שהרי מוכנה הייתה לשלם עוד בסוף יוני,

ומנועה הייתה מלעשות זאת, כיוון שלא עלה בידי המינהל לאתר את התיק.

הבקשה הועברה לוועדת החריגים - בצירוף המלצת עובדים בכירים במינהל להיענות לבקשתה - אך תשובת הוועדה הייתה שלילית. המתלוננת פנתה אפוא לנציבות.

2. על פניות הנציבות השיב המינהל, שאין זה נכון, כפי שטוענת המתלוננת, כי בתקופה שבין סוף יוני 1980 לספטמבר 1980 לא ניתן היה לאתר את התיק. באותה תקופה היה טיפול בתיק אצל יחידות שונות במינהל כדי לבדוק, אם בקשתו של אבי המתלוננת לפיצול המגרש תואמת את סעיפי חוזה החכירה שבינו לבין המינהל, ואם מבחינת הוראות דיני התכנון והבנייה ניתן לפצל את המגרש ולכנות עליו עוד יחידת דיור כמבוקש. בדיקות אלו נתמשכו, כי נדרשו פרטי הבהרה מעורך הדין שייצג את המתלוננת, ולדברי המינהל הם לא הומצאו בזמן. על כן אחראית המתלוננת לאיחור בתשלום ועליה לשאת בהוצאות.

3. בירור הנציבות העלה, שלמעשה לא היה המינהל זקוק לפרטים, שנדרשו מאת בא כוחה של המתלוננת, לקידום הטיפול. פיצול המגרש הרי אושר על ידי המינהל עוד באפריל 1980, ואז גם נשלחה על ידי המינהל הוראת תשלום. לאחר זאת - באוקטובר 1980 - הודיע המינהל למתלוננת, כי מבחינת התכנית החלה על המקרקעין, תכנית המתאר לעמק חפר, לא ניתן לאשר את פיצול המגרש. נשאלת אפוא, השאלה, אם כך הדבר מדוע דרש המינהל באותו חודש מנציג המתלוננת להמציא לו נתונים על אחוזי הבנייה, מספר יחידות הדיור ועוד. אם לא ניתן היה לפצל - וכפי שהראה הבירור, טעה בכך המינהל, משום שהמגרש ניתן היה לפיצול - תמוה הדבר, על שום מה ביקש פרטים אלו. יתר על כן, פרטים אלו הרי אמורים להיות בתיק המינהל לפחות מחודש אפריל 1980, עת קבע את סכום דמי ההיתר עבור הפיצול.

4. הנציב קבע כי התלונה מוצדקת.

(א) פיצול המגרש אושר באפריל 1980, ולמתלוננת נשלחה הוראת תשלום, מטעמה ומנימוקה, הגישה המתלוננת ערר; הערר נדחה ב-6.6.80. המתלוננת

אמורה הייתה ונכונה הייתה לשלם את סכום השומה המקורית - 46,592 שקל - בתוספת ריבית לתקופת הפיגור, לקראת סוף יוני 1980, אלא שהתיק לא נמצא במקום. אפילו לפי גירסת המינהל, שבתקופה יולי-ספטמבר 1980 היה התיק בטיפולן של יחידות שונות במינהל, לא יתכן הדבר, שתחילה יאשר המינהל את פיצול המגרש ויִדרוש את דמי ההיתר בעבור הפיצול; רק לאחר מכן יערוך בדיקות, אם הדבר מתיישב הן עם חוזה החכירה שבין אבי המתלוננת לבין המינהל והן עם הוראות חוק התכנון והבנייה.

(ב) ואשר לטענת המינהל, כי נציג המתלוננת לא המציא את הפרטים הדרושים ועל כן נמשך הטיפול והתחייבה שומה חדשה, הרי:

(1) מברור תלונות לא מעטות על המינהל עמדה הנציבות על כך,

שהמינהל נוהג להפנות אזרח לחברות משכנות, לרשויות מקומיות ולרשויות תכנון, כדי להשיג נתונים לצורך טיפולו. כללי הסדירות מחייבים, כי נתונים אלו כבר יהיו מצויים, ביזמת המינהל עצמו, בתיק הנוגע לדבר. המדובר בפרטים, כמו התכנית החלה על המקרקעין ובה נתונים על אחוזי בנייה בשטח מוגדר, כפי שנדרשו מנציג המתלוננת. קבלתם על ידי המינהל בדרך סדירה צריכה להבטיח שהנתונים יתייחסו לכלל המקרקעין שעל פי התכנית. בדרך זו גם ייחסכו פניות חוזרות ונשנות מן המינהל לאזרח ומן האזרח לרשויות השונות לגבי כל עניין נפרד של תוספת בנייה*.

(2) במקרה דנן טעה המינהל בסברו, כפי שצוין לעיל, כי על פי התכנית החלה על המקרקעין, פיצול המגרש אינו אפשרי. הייתה זאת המתלוננת, שהאירה את עין המינהל בציינה בפניו, כי על פי תכנית המיתאר החלה על המגרש ושפורסמה בילקוט הפרסומים ביולי 1979, הדבר אפשרי.

* בעניין הצורך בריכוז נתונים כלליים הדרושים למינהל לשם טיפולו, ראה גם דו"ח שנתי 10, תלונה 30 "דמי הסכמה ששולמו ביתר בהעדר תיעוד על השתתפות ברכישת זכויות בקרקע", עמ' 73.

5. לפיכך הוצבע בפני המינהל, שיש לאפשר למתלוננת לשלם את דמי ההיתר על פי ההערכה המקורית (46,592 שקל) בתוספת ריבית פיגורים עד ליום התשלום.
עוד הוצבע על הצורך לנקוט צעדים למניעת הישנותם של מקרים דומים.

רשויות מקומיות

29. הגשת דרישה לתשלום מס השבחה לאחר המועד שנקבע

1. (א) הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה שלחה למתלונן, ביום 30.1.76, הודעת דרישה לתשלום מס השבחה בסך 4,700 שקל לרגל עליית ערכו של הנכס שבבעלותו על פי תכנית המיתאר, שאושרה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה וקיבלה תוקף ביום 10.12.73. המתלונן לא שילם את המס. בדצמבר 1979 שוער החוב ונקבע ב-31,200 שקל.
- (ב) לימים הגיש המתלונן לוועדה בקשה להיתר בנייה של יחידת מגורים על הנכס. הוועדה התנתה את מתן ההיתר בכמה תנאים, בכלל זה תשלום החוב דלעיל. במארס 1980 פנה המתלונן אל ראש העירייה וביקש הבהרות לדרישת המס, שלטענתו לא היה לה יסוד. כעבור חודש הודיע לו ראש העירייה, כי לדעתו אין מקום להתערבותו בעניין. ביולי אותה שנה שילם המתלונן על חשבון החוב סך של 22,150 שקל כדי לקבל את היתר הבנייה.
- (ג) כחודש לאחר התשלום כתב בא כוחו של המתלונן לוועדה המקומית והטעים, שלא היה יסוד בדין לדרישת תשלום המס הן בגלל שהדרישה נשלחה לאחר תום שנתיים ממועד מתן תוקף לתכנית (10.12.73) ועל כן בניגוד להוראות סעיף 32 (2) לפקודת בניין ערים 1936, והן בשל כך, שלא היה מקום להתנות את מתן ההיתר בתנאי של תשלום המס - תנאי שאין לו ולא כלום עם עצם ההיתר. באוקטובר 1980 פנה בא כוח המתלונן אל אגף מהנדס העיר וביקש את החזרת הסכום ששילם מרשו בהסתמך על פסק בורר, שניתן ב-17.8.79. פסק הבורר ניתן בעניין דרישה שהגישה הוועדה לשכן של המתלונן לאחר תום שנתיים ממחן חוקף לאותה תכנית המיתאר. הבורר פסק, כי אותה דרישה הייתה בניגוד להוראות סעיף 32 (2) לפקודה, ושוב לא היה מקום לתביעת הוועדה.
- (ד) משלא הועילו פניותיו של המתלונן, הוא התלונן על כך בנציבות.

2. סעיף 32 (2) לפקודת בנין ערים, 1936, קובע: "הוועדה המקומית תגיש תביעות לגביית סכומים אלה במשך שתי שנים מהינתן תקף לתכנית או מיום גמר העבודה על פי התכנית שביחס אליה תובעים מס השבחה".

3. על פניית הנציבות השיבה העירייה:

(א) דרישת המס, כפי שמצוין בסעיף דלעיל, יכולה הרי להינתן תוך שנתיים, הן ממתן תוקף לתכנית המיתאר, והן מגמר עבודות העירייה על פי תכנית המיתאר. דרישת התשלום נשלחה למתלונן לפני גמר ביצוע עבודותיה על פי התכנית (העירייה לא ציינה לאלו עבודות היא מתייחסת).

(ב) פסק הבורר, שהוזכר על ידי המתלונן, הוא הכרעה בעובדות שנגעו לנכס נשוא הבוררות. לוא הפלוגתא שבין הוועדה המקומית ולבין המתלונן הייתה מועברת להכרעת בורר, כי אז הייתה מציגה הוועדה הוכחות, שטרם הושלמו עבודותיה שעל פי התכנית ושמש ההשבחה שנדרש רחוק מלכסות את הוצאות העירייה על ביצוע אותן עבודות.

(ג) ואכן, לטענת העירייה, זכאי היה המתלונן לדרוש קיום בוררות, כפי שקובעת הפקודה, במקום שיפנה לנציבות תלונות הציבור.

4. הנציב קבע, כי התלונה מוצדקת מן הטעמים הבאים:

א. (1) בית המשפט העליון דן בתכנון של סעיף 32 (2) לפקודה וקבע*, כי דרישות תשלום של מס השבחה, אשר לא נשלחו לבעלי נכסים תוך שנתיים מתחילתה של התכנית אלא לאחריהן, אין להן תוקף; איחור, ולוא רק של יום או יומיים, שולל את הבסיס החוקי לדרישת המס שעל פי החלופה הראשונה של סעיף 32 (2). תקופת השנתיים היא יחידת הזמן המירבית שבה ניתן להגיש את הדרישה, ואין אחריה ולא כלום. בהסתמך על סעיף 119 לחוק התכנון והבנייה, שהיה אז בתוקף, קבע בית המשפט, כי תחילתה של תכנית היא בתום 15 יום לאחר אישורה על ידי הוועדה המחוזית.

במקרה שלפנינו, תחילתה של תכנית המיתאר היא אפוא ביום 25.12.73.

* בג"צ 500/76 אבנר כהנוב נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נס ציונה ואח', פד"י ל"ב, עמ' 48.

מכאן שדרישת הוועדה מיום 30.1.76 למתלונן לא נשלחה אליו תוך שנתיים, והיא חסרת תוקף חוקי.

(2) אשר לטענת העירייה שהדרישה למתלונן נשלחה לפני גמר העבודות שעל פי התכנית - החלופה השנייה של הסעיף - הרי, כפי שצויין לעיל, לא התבססה הדרישה על שום עבודה מסוימת.

בג"צ, בפסק הדין דלעיל, אמנם לא הכריע בעניין הצגת דרישה על סמך החלופה השנייה של גמר עבודות, אך ציין שהנאמר לעיל, כי הוועדה המקומית איחרה את המועד להגשת הדרישה על פי החלופה הראשונה (תחילתה של תכנית המיתאר), אינו מונע מן הוועדה הגשת דרישה על פי החלופה השנייה (גמר עבודות), אם וכאשר יתגבשו הנתונים העובדתיים, שהם תנאי מוקדם לכך.

כדי לבסס דרישה על פי חלופה זו יש לציין בה את העבודות שביצעה העירייה על פי התכנית שבגינן נדרש המס, ואת ההשבחה שנבעה מאותן עבודות, דבר שלא נעשה במקרה דנן.

(3) פסק הבורר האמור דן בדרישה, שנשלחה לשכנו של המתלונן באותו תאריך, שבו נשלחה גם הדרישה למתלונן, ובגין אותה תכנית; ובניגוד לנטען על ידי העירייה כדלעיל, יש זהות בעובדות. הבורר אימץ את מסקנותיו של בג"צ, בפסק הדין שצוטט, בדבר חובת הגשתה של הדרישה שעל פי החלופה הראשונה של סעיף 32 (2) לפקודה תוך שנתיים מתחילת התכנית. כיוון שלא כך היה, דחה הבורר את תביעת הוועדה מן השכן לתשלום מס ההשבחה, מן הטעם שהדרישה לא הוגשה בזמן. לפי זה, כוחו של הפסק יפה גם במקרה דנן.

(4) ב-1.7.81 נכנס לתקפו חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 18), התשמ"א-1981, שעניינו היטל השבחה; סעיף 5 לתיקון ביטל את פקודת בנין ערים מ-1936, ובכלל זה את סעיף 32, שעל פיו הייתה ועדה מקומית רשאית, כאמור, לדרוש תשלום מס השבחה.

הוראת סעיף 8(א) להוראות המעבר לתיקון מס' 18 קובעת כי "הוועדה המקומית תהיה רשאית להטיל מס השבחה לפי סעיף 32 לפקודת בנין ערים 1936, לגבי תכנית או שינוי תכנית שאושרו עד ליום תחילתו של חוק זה, או לנקוט הליכים לגביית מס השבחה שהוטל לפני יום התחילה האמור, וזאת על אף האמור בסעיף 5".

בחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 20), התשמ"ג-1982, תוקנו הוראות המעבר של תיקון מס' 18 דלעיל. הוראת סעיף 14 (1) (א) לתיקון מס' 20 קובעת כי "חוק זה יחול על בעל... של מקרקעין הנמצאים בתחום תכנית אשר אושרה קודם תחילתו, אך לא יותר משש שנים קודם תחילתו, ... ובלבד שטרם בוצעה בהם כל הבניה וטרם נעשה בהם מלוא השמוש כפי שהותרו לראשונה בתכנית כאמור".

תכנית המיתאר שבה מדובר אושרה ב-10.12.73, דהיינו למעלה משש שנים קודם לתחילתו של סעיף 14. המתלונן גם טרם ביצע כל בנייה, ולא עשה עוד שימוש בזכויות שעלו בחלקו על פי התכנית.

כפי שצויין, כבר בעת מסירת הדרישה היא הייתה בלתי חוקית; אף לפי נוסח החוק כמתוקן באחרונה אינה יכולה להיווצר במקרה דנן אפשרות של דרישת היטל השבחה. באין בסיס משפטי לדרישת מס ההשבחה, ממילא אין הצדקה לכך, שאותו סכום, ששילם בשעתו המתלונן, יוסיף להישאר בידי העירייה, ועליה להחזירו לאלתר למתלונן.

ב. בירור הנציבות העלה, כי המתלונן שילם כאמור חלק ממס ההשבחה שנדרש ממנו כדי שיוכל לקבל את היתר הבנייה; משמע בתנאים של אילוץ. מייד לאחר התשלום לא הרפה המתלונן מלדרוש את השבת הכסף, ופנה וחזר ופנה אל הוועדה בדבר ההחזר. המתלונן לא ראה בתשלום פרעון חוב שהוא חב לוועדה, אלא גילה התנגדות לדרישה ומחה על כך בבקשו לאלתר את החזרת הסכום. לפיכך זכאי המתלונן לכך, כי יוחזר לו הכסף, ששילם על פי דרישה שלא כדין ובנסיבות של אילוץ ומחאה.

ג. ובנוגע לטענת העירייה, שעל המתלונן היה לפנות, בהתאם לסעיף 32 (3) לפקודת בנין ערים, לבוררות, ולא לנציבות תלונות הציבור; מתרגום מילולי של הנוסח האנגלי של הסעיף - הנוסח הקובע על פי פקודת הפרשנות (נוסח חדש) - עולה, כי חילוקי דעות בשאלת עליית שווי של נכס עקב הכנתה או ביצועה של תכנית יופנו לבוררות בהתאם להוראות הפקודה.

אולם מן הסעיף אינו עולה, כי יש להיזקק לבוררות גם כאשר מתעוררים חילוקי דיעות בשאלות, שאינן קשורות לעליית שווי של הנכס, כמו שאלת עצם חוקיות הדרישה לתשלום המס, אשר בכירורה עסקה הנציבות. על כן אין בסעיף כדי לשלול את פניית המתלונן לנציבות כנשוא התלונה.

5. לאור הנימוקים דלעיל הוצבע בפני הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שבהרצליה על הצורך להחזיר את הכסף, ששילם המתלונן על פי דרישה לא חוקית לשלם מס השבחה ובתנאי אילוץ; את ההחזר יש לבצע בתוספת הפרשי הצמדה.

30. חיוב מבקש היתר בניה בהוצאות שומה מיוחדת לקביעת היטל השבחה

1. ביולי 1981 הגיש המתלונן לעיריית קרית גת, בתור וועדה מקומית לתכנון ובנייה, בקשה להיתר בניה על מגרש בקרית גת, אשר חכר ממנהל מקרקעי ישראל. העירייה התנתה את מתן ההיתר בתשלום היטל השבחה - היטל על נכסים, שעלה שווים מפאת הכנתה או ביצועה של תכנית בניין ערים. המתלונן מוכן היה לשלם מייד כל סכום שיידרש ממנו בגין ההיטל, אך העירייה עדיין לא יכלה לקבוע באותו מועד את שיעור ההיטל; אז הציע המתלונן למסור התחייבות בכתב, שלפיה ישלם כל סכום שיידרש ממנו בגין ההיטל, ובלבד שלא תעוכב הוצאת ההיתר. בתחילה דחתה העירייה את הצעתו, אך בעקבות הפצרותיו של המתלונן בנושא החליטה העירייה לבוא לקראתו ולערוך למגרשו שומה מיוחדת לצורך קביעת ההיטל. לפי השומה המיוחדת, שילם המתלונן סך 13,526 שקל. לימים התברר, כי המגרש שחכר המתלונן כלל לא היה בר-היטל השבחה לפי חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 18), התשמ"א-1981. ב-13.12.81 - כעבור $3\frac{1}{2}$ חודשים ממועד התשלום, הוחזרו לו הכספים ששילם, ללא תוספת הפרשי הצמדה וריבית בניגוד לנקבע בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980. על פניית המתלונן השיבה העירייה, כי תבקש ממשרד הפנים הנחיות בעניין. בסוף ספטמבר 1982 קיבל המתלונן סכום כסף, תוך הסבר שמהפרשי ההצמדה והריבית המגיעים לו קוזזו הוצאות השומה המיוחדת.

בתלונתו בפני הנציבות קבל המתלונן, על שחויב בהוצאות השומה המיוחדת.

2. העירייה הביאה בפני הנציבות את שיקוליה לחיוב המתלונן בהוצאות:

לוא נערכה השומה למגרש המתלונן בהתאם להליכים הרגילים, שלפיהם מעריך שמאי את השבחתם של כל המגרשים, שאליהם מתייחסת תכנית בנין עיר - מגרש מגרש על פי סדר כלילת נתוניו בתכנית, כי אז לא היה המתלונן נדרש לשלם על פי חוק את הוצאות השומה. אולם, הואיל והמתלונן לחץ לקבלת היתר בנייה לאלתר, בטרם נקטה העירייה את הפעולות להערכת הנכסים, לא נשאר לעירייה אלא להזמין באופן מיוחד שמאי לשם הערכת מגרשו של המתלונן. הוצאות שומה מיוחדת גבוהות בהרבה מהוצאות שומה לפי הליך רגיל, ולפי דעת העירייה, כיוון שהשומה הייתה פרי יזמתו של המתלונן, עליו לשאת בהוצאותיה. העירייה הייתה סבורה, כי מבחינה חוקית הדבר אפשרי, באשר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 18), התשמ"א-1981 - שהחליף את סעיף 32 לפקודת בניין ערים ושעל פיו נגבה מאז 1.7.81 היטל ההשבחה - אינו שולל זאת במפורש.

3. הנציב קבע כי התלונה מוצדקת הן מן הטעמים של חוסר החוקיות שבעצם והגבייה והן מן הטעם של העדר צורך בשומה מיוחדת.

א. (1) הוראת סעיף 4 לתוספת השלישית, שהוחקה על פי תיקון מספר 18 לחוק התכנון והבנייה, מסדירה את הנושא של שומת השבחה. אין בהוראות הסעיף ציון מי ישא בהוצאות השומה. משלא נקבע בחוק במפורש על מי חלות הוצאות השומה, אין הוועדה המקומית רשאית לגבותן מהאזרח, שכן היא רשאית לגבות כספים רק על פי מצוותו המפורשת של המחוקק.

(2) סעיף 14 (ה) לתוספת, שעניינו שומה חוזרת וערר, קובע במפורש, כי במקרים כמפורט ישא החייב בהוצאות שומה חוזרת ובהוצאות שומה כשל ערר. משמע שבאותם מקרים - כן; במקרים אחרים, ובפרט בהוצאות שומה ראשונה, כבמקרהו של המתלונן - לא.

יתירה מזו, אותו סעיף קובע גם שבמקרים, שעל החייב בדרך כלל לשאת בהוצאות השומה, אולם השמאי הפחית את השומה שנקבעה בלוח השומה או בהודעת הוועדה, תשא זו בהוצאות השומה כולה, מכל שכן במקרה דנן, שנסתבר לאחר מכן, שהנכס של המתלונן כלל לא היה חייב בהיטל השבחה על פי החוק.

ב. סעיף 7 לחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 18) קובע, כי ה"היטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומה ההשבחה". לוא הייתה העירייה מבקשת מן המתלונן, לאור האמור בסעיף 7 לשלם לה מקדמות - כתגובה על הצעת המתלונן למסור לעירייה התחייבות - כי אז הייתה נחסכת ההוצאה שבגין עריכת השומה המיוחדת.

4. הוצבע בפני עיריית קרית גת, שיש להחזיר למתלונן את הוצאות השומה בתוספת ריבית והפרשי הצמדה כחוק.

5. העירייה הודיעה לנציבות, שהיא פעלה כמוצבע.

31. החזרתם של כספי ערבות ממומשת בערכם הנומינלי

1. המתלונן הגיש לעיריית חיפה, בתפקידה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, בקשה לקבלת היתר בנייה. היתר הבנייה ניתן לו, ועל פיו היה עליו למלא כמה תנאים. כדי להבטיח מילוי התנאים, דרשה וקיבלה העירייה מן המתלונן ערבות בנקאית על סך 1,000 שקל. כיוון שהמתלונן לא עמד בתנאי ההיתר, מימשה העירייה בשנת 1978 את הערבות. בספטמבר 1981 היא החזירה למתלונן את סכום הערבות ללא תוספת הפרשי הצמדה. המתלונן מחה בפני העירייה על החזרת הסכום הנומינלי גרידא; משלא הועילו טענותיו פנה לנציבות.

2. בירור הנציבות העלה, שעם קבלת היתר בנייה מסר המתלונן לעירייה, יחד עם הערבות, כתב התחייבות, שלפיו עליו לבצע בנכס עבודות מסוימות; לא יבצע אותן המתלונן, תעשה זאת העירייה על חשבונו המתלונן מכספי הערבות. המתלונן לא עמד בתנאי, והעירייה מימשה את הערבות, למרות שהיא לא ביצעה בעצמה את העבודות. ב-1981 עשה המתלונן את המוטל עליו, ואז החזירה לו העירייה את הסכום הנומינלי.

לטענת העירייה, השהייתו של המתלונן היא שגרמה את האיחור שבהחזרת סכום הערבות, ולפיכך אין מקום לפצותו על אבדן ערך הכסף.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. תנאי למימוש הערבות על ידי העירייה היה ביצוע העבודות, על פי כתב ההתחייבות, על ידיה היא. משלא עשתה כן, ממילא לא היה מלכתחילה מקום למימוש; כיוון שהעירייה מימשה בכל זאת את הערבות, והכסף הגיע כאמור לידי העירייה, הרי זו אחראית לשמירת ערכו הריאלי עד להחזרתו למתלונן בגמר מילוי תנאי ההיתר על ידי - חרף הזמן הרב יחסית שחלף. הוצבע על כך בפני העירייה.

4. העירייה פעלה כמוצבע. למתלונן שולם פיצוי בסך 15,584 שקל. בעקבות התלונה קבעה מחלקת היועץ המשפטי של העירייה כי בעתיד במקרים שאין העירייה מתכוונת לפעול בעצמה למילוי תנאי ההתחייבות שלא מילא מקבל ההיתר, יש להימנע ממימוש ערבות שמסר מקבל ההיתר; לכל היותר יש לעכב את שחרור הערבות עד להשלמת התנאים על ידי.

32. גביית חוב כעבור חמש עשרה שנה

1. המתלונן קיבל מעיריית ירושלים ב-7.6.1982 מכתב רשום, שלפיו הוא נדרש לשלם חוב ישן, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, בסך כולל של -1,558 שקל. מקורו של החוב הוא בעבודת ביוב, שביצעה העירייה בשנת 1967; חלקו של המתלונן כבעל נכס, שחייב היה בהיטל ביוב בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, ולחוק העזר לירושלים (היטל ביוב), התשכ"ג-1962, נקבע בשעתו ב-25 שקל. לטענת העירייה, טרם שולם החוב. כנגד זה, טען המתלונן, שפרע את החוב עוד בשנת 1967 בסמוך לאחר מועד קבלת הדרישה המקורית מן העירייה. כחיזוק לטענתו ציין, שלא קיבל מן העירייה במשך כל 15 השנים - בנוסף על הדרישה המקורית והמכתב דלעיל - כל תזכורת או דרישה לפרעון החוב. על שאלת העירייה, אם שמורה עמו קבלה על תשלום החוב, השיב, כי אין לדרוש ממנו לשמור את הקבלה תקופה כה ארוכה. בנוסף לכך טען

המתלונן, כי חלה התיישנות על החוב. מאחר שלא עלה בידו לשכנע את העירייה, פנה בתלונה לנציבות.

2. העירייה הטעימה בפני הנציבות, כי טענתה, שהמתלונן לא שילם את החוב, מתבססת על כך, כי בתיק של עבודת הביוב הנדונה מסומנים שמות בעלי הנכסים, ששילמו את ההיטל, ושם המתלונן אינו נמנה עמיהם; מלבד זאת, בכרטיסים האישיים של בעלי הנכסים, ששילמו את היטל הביוב, מצוינים תאריך התשלום ומספר האסמכתא, בעוד שבכרטיסו האישי של המתלונן, ליד סכום החיוב, אין כל ציון המעיד על כך ששולם הסכום. אשר לטענת המתלונן, שבמשך כל התקופה לא קיבל תזכורות לתשלום החוב, העירה העירייה, כי לפי מיטב ידיעתה נשלחו הודעות נוספות למי שלא שילם את היטל הביוב. כאשר ביקשה הנציבות מן העירייה להציג את העתקי ההודעות שנשלחו למתלונן, השיבה העירייה, כי אינה מצליחה למצוא אותם.

3. הנציב קבע, כי התלונה מוצדקת.

(א) לאחר 15 שנה ממועד התגבשות החוב ניתן להאמין למתלונן, כי פרע אותו בשעתו, הגם שאין ברשותו קבלה. הדרישה, שאזרח ישמור קבלה תקופה כה ארוכה, אינה סבירה. הרי אף בידי העירייה לא נשתיירו העתקי התזכורות שנשלחו, לטענתה, למתלונן בקשר לפרעון החוב; יש לשער שגם זאת מחמת הזמן הממושך שעבר.

(ב) על פי הוראת סעיף 5 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, תביעה שאינה במקרקעין, אשר לא הוגשה עליה תובענה, מתיישנת כעבור שבע שנים. מאחר שהחוב התגבש בשנת 1967, חלה התיישנות על הגשת תובענה בגינו.

בעניין ההתיישנות הטעים מנהל אגף השומה והגבייה בעירייה, שמאחר שאין העירייה זקוקה לסעד משפטי לגביית חוב בגין היטל ביוב, אלא באפשרותה לפנות ישירות אל ההוצאה לפועל של בית המשפט, אין ההוראה דלעיל של חוק ההתיישנות חלה כאן.

מדברים אלו של מנהל האגף ניתן להבין, שהוא הסתמך על סעיף 35

לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, שלפיו רשאית רשות מקומית לפעול לגביית חוב בגין היטל שלא שולם במועד, כאילו היה זה פסק דין - בלא להיזקק להגשת תביעה לבית המשפט. לשון אחרת, הוא התייחס אל עצם ההיטל כאל "פסק דין" גם לעניין סעיף 21 לחוק ההתישנות, הקובע לאמר:

"פסק דין בתובענה שעברו עליו עשרים וחמש שנה בלי שזכאי לפיו עשה פעולה כל שהיא כדי לבצעו, רשאי החייב לטעון טענת התישנות, ואולם פסק דין בתובענה שלפי תכנו אינו טעון ביצוע אינו נתון להתישנות".

לדעת הנציב, לא כן הדבר. המחוקק אמנם איפשר לרשות מקומית לפעול לגביית חובות, כאילו המדובר בהוצאה לפועל של פסק דין ולא חייב אותה להגיש תביעות משפטיות רגילות. אולם אין להסיק מזה, כי ההיטל כמוהו כ"פסק דין" לעניין חוק ההתישנות.

אין להניח כי הוראות סעיף 35 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), באו כדי לאפשר עקיפת סעיף 5 לחוק ההתישנות, כך שאפשר יהיה להשהות גביית חובות עד כוש.

4. הוצבע בפני העירייה, שיש למחוק את חובו של המתלונן מספריה. בנוסף לכך הועמדה העירייה על חומרת הליקוי המינהלי, שבא לידי ביטוי בדרישה לפרעון חוב כעבור 15 שנה, בלא שקיים תיעוד על נקיטת הליכי גביית נאותים קודם לכן.

5. העירייה הודיעה לנציבות כי פעלה כמוצבע.

6. לפי הוראת הנציב, הועבר הנושא ליחידת המתאימה שבמשרד מבקר המדינה, כדי שזו תבדוק את סדרי הגבייה של חובות בעיריית ירושלים, לבל יישנה מקרה מסוג זה.

33. גביית ארנונה שלא לפי הנקבע בחוק

1. המתלוננת היא תושבת המושב השיתופי "אודים" שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף השרון. לשנת הכספים 1981 נקבע על ידי ועד

המקום, כי יש לשלם ארנונה כללית בסך 300 שקל לחודש. ביולי אותה שנה החליט הוועד להעלות את סכום הארנונה ל-500 שקל בתוקף למפרע מאוקטובר 1980. בדלית ברירה שילמה המתלוננת, אך התלוננה בפני הנציבות על החלטת ועד המקום להעלות את הארנונה באמצע שנת הכספים, ועוד בתוקף למפרע.

2. סעיף 133 (ח) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958,

קובע:

"ועד מקומי רשאי באישור המועצה להגדיל בתחום הנהלתו, תוך כל שנת כספים, כל ארנונה שהטיל באותה שנה, ורשאי הוא לקבוע את האופן והמועדים שבהם תשולם הארנונה המוגדלת, ואולם אין להטיל ארנונה מוגדלת בעד תקופה שלפני יום פרסום הודעה על אותה הגדלה ועל פרטי הארנונה המוגדלת".

3. בירור הנציבות העלה, שגם בשנים קודמות נהג הוועד המקומי להגדיל תוך שנת כספים, בשים לב להוצאות הוועד בפועל, את הארנונה לשם איזון התקציב. עוד העלה הבירור, שהוועד המקומי הגדיל את הארנונה על דעת עצמו, בלא שקיבל לכך את אישור המועצה.

4. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. הסעיף דלעיל קובע במפורש, שתוך שנת כספים רשאי ועד מקומי להגדיל ארנונה רק באישור המועצה האזורית, שבתחומה פועל הוועד; וגם אז רק מכאן ולהבא ולא למפרע כמקרה דנן. הוצבע בפני ועד המושב, שיש להחזיר למתלוננת את סכומי ההעלאה שנגבו ממנה בניגוד לחוק. הוועד נדרש להימנע מגביית ארנונה שלא לפי הוראות החוק, והמועצה האזורית חוף השרון נתבקשה לפקח על כך.

5. הוועד הודיע לנציבות, שקיבל לתשומת לב את המלצת הנציב ופעל כמוצבע.

34. שוכר שביקש פטור מאגרת תיעול וניקוז

1. המתלונן, בעל משפחה של חמש נפשות, גר בשכירות בדירה של שני חדרים בבניין ברעננה. כתלונתו לנציבות קבל המתלונן, כין היתר על כך,

שהוא נדרש על ידי העירייה לשלם אגרת תיעול וניקוז, אף כי לעניות דעתו לא בוצעו עבודות כאלה באיזור מגוריו; ולא עוד אלא שהתשלום של האגרה חל על בעל הדירה ולא על השוכר.

2. (א) בהתאם לחוק עזר לרעננה (תיעול), התשל"ח-1978, הכריזה העירייה, לאור המבנה הטופוגרפי של אזורי העיר, על כל תחום רעננה כאיזור איסוף אחד. דירתו של המתלונן נמצאת באיזור האיסוף, הגם שבפועל לא בוצעה עבודה ליד הבית שבו הוא גר. מכחינת עצם החיוב פעלה העירייה כדיון, ונופלת טענת המתלונן כנדרון.

(ב) אשר לטענת המתלונן שבעל הדירה, ולא הוא כשוכר, חייב לשאת באגרה:

על פי חוק העזר, חייב בעל הנכס בתשלום אגרת תיעול.

"בעל", לפי ההגדרה בחוק העזר -

"לרבות אדם המקבל או הזכאי לקבל הכנסה מנכס... או המשלם ארנונה למועצה... ביחס לנכס, בין בזכותו הוא ובין כסוכן... בין אם הוא מחזיק בנכס למעשה ובין לאו, וכולל שוכר... ששכר נכס לתקופה שלמעלה מעשר שנים".

כיוון שהמתלונן גר כשוכר בדירה זו למעלה מעשר שנים וגם משלם בגינה את הארנונה הכללית, גרסה העירייה בפני הנציבות, שבדין תבעה את האגרה מהשוכר.

3. הנציב קבע שבטענתו השנייה צודק המתלונן. האסמכתא לכך היא הנאמר על ידי בית המשפט העליון ב-יהודה אדם לבן נגד ועדת השומה של עיריית חיפה* בקשר להגדרת "בעל". נקבע שם, שכיוון שסעיף ההגדרות-כבמקרה דנן - נוקט לשון "לרבות" ולא "פירוש", משמע שההוראה באה לא להגדיר ולצמצם אלא להרחיב את משמעות המונח "בעל". ברם, החיוב חל בראש וראשונה על "בעל" כפשוטו, ורק בהעדר בעל כזה, דהיינו במקרה שאדם כזה אינו ניתן לזיהוי או שאין למצאו, יש לפנות להוראת הפירושים ולראות מי מלבדו כלול בגדר המושג הזה.

* ע"א 397/54 פד"י י', עמ' 1865, 1867 ו-1869.

לא נטען על ידי העירייה שהבעל לא זוהה או שלא נמצא, אלא מטעמי נוחיות, השמורים עמה, פנתה העירייה ישירות למתלונן.

4. הוצבע אפוא בפני העירייה, שעליה לבטל את הדרישה לתשלום האגרה שהופנתה למתלונן ולגבות את האגרה מבעלי הדירה.

5. העירייה הודיעה, שהיא מקבלת את קביעת הנציב. בוטלה דרישת התשלום שהוצאה נגד המתלונן. אותר בעליו של הדירה ונגבה ממנו החוב.

35. רשיון עסק לבריכת שחייה בשכונת מגורים

1. המתלונן גר בשכונת מגורים בנתניה. שכנו של המתלונן בבית הסמוך ביקש וקיבל מן העירייה, בפעלה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, היתר לבניית בריכת שחייה לשימוש פרטי בחצר ביתו (להלן: בעל הבריכה). בפנייתו לנציבות התלונן המתלונן על כך, שבשלב יותר מאוחר נתנה ועדת הרשיונות לעסקים בעירייה לשכן - בעל הבריכה - רשיון להפעלתה כעסק, למרות שהבריכה ממוקמת בשכונת מגורים והוועדה המקומית נתנה לשכן היתר לבניית הבריכה לשימוש פרטי בלבד. עוד טען המתלונן, שהבריכה מאז הפכה לציבורית, מהווה מטרד רעש לו ולדיירים נוספים בסביבה. בקשר להפעלת הבריכה כבריכה לציבור גם הוגשה תביעה משפטית על ידי המתלונן ודיירים נוספים (ראה להלן).

2. להלן דברי החקיקה הנוגעים לעניין:

סעיף 1 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, קובע -

"(א) שר הפנים, בהתייעצות עם שר הבריאות, רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלה או מקצתן:

(1) איכות נאותה של הסביבה, לרבות תנאי תברואה נאותים, מניעת מפגעים ומטרדים וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה..."

(2) מניעת סכנות לשלום הציבור..."

(ב) היתה מטרת הרישוי גם אחת המטרות האמורות בפסקה (2) לסעיף קטן (א), טעון הצו התייעצות גם עם שר המשטרה..."

לפי סעיף 6 (א) לחוק -

"לא יינתן רישיון לפי חוק זה אלא אם ניתן אשור לכך מאת מי ששר הבריאות הסמיכו לכך, ואם היה העסק כזה שקביעתו כעסק טעון רישוי נעשתה בהתייעצות עם שר אחר, כאמור בסעיף 1 - לא יינתן הרישיון לגביו אלא אם ניתן אישור לכך גם מאת מי שאותו שר הסמיכו לכך".

על פי סעיף 5 (א) (1) לחוק - רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשל"ג-1973, שפורסם על ידי שר הפנים בתוקף סמכותו לפי סעיף 1 לחוק, קבע השר, כי בריכת שחייה, היא עסק טעון רישוי.

סעיף 3 לחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, קובע -

"שר הפנים רשאי לקבוע בצו שמקום פלוני, שגבולותיו מסוימים בצו, יהיה מקום רחצה מוכרז;..."

3. בירור הנציבות העלה, שלפי התכנית החלה על השכונה, שבה ממוקמת הבריכה, אכן מיועד האיזור למגורים.

(א) ב-8.5.80 קיבל בעל הבריכה, בעקבות פנייתו אל משרד הפנים, הודעה מן המשרד, ששר הפנים אישר את בקשתו להכריז על הבריכה כעל מקום רחצה, בהתאם לסעיף 3 לחוק הסדרת מקומות רחצה.

במהלך הבירור הסביר משרד הפנים לנציבות, כי בנוהל, שעל פיו מטפל המשרד בבקשות הכרזה, לא הוזכר כלל צורך לצרף לבקשה אישור של מהנדס הרשות המקומית, שבאיזור שבו מדובר ניתן להפעיל, בהתאם לדיני התכנון והבנייה, בריכת שחייה כעסק.

(ב) בשנת 1981 הגיש בעל הבריכה למדור לרישוי עסקים בעירייה בקשה לרישיון עסק לבריכה, בצירוף הודעת משרד הפנים דלעיל. המדור העביר את הבקשה למחלקת ההנדסה לשם קבלת הערותיה. המחלקה ציינה בהערותיה, שמדובר באיזור מגורים. הבקשה נדונה בוועדת הרשיונות לעסקים. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי חברי הוועדה היו מודעים

לעובדה, שמבוקש רשיון עסק לבריכה באיזור מגורים; אולם רק אחד מן החברים התנגד מטעם זה למתן הרשיון, ואילו האחרים תמכו במתן הרשיון מהסיבה, שהפעלת בריכה לציבור בשכונה תהיה לטובת תושביה, ובפרט לבני הנוער. נוכח הודעת משרד הפנים, שלפיה אישר שר הפנים את בקשת בעל הבריכה להכריז על הבריכה כמקום רחצה, החליטה הוועדה לאשר את מתן הרשיון, כפוף לאישורים המוקדמים של הגורמים המוסמכים על פי חוק רישוי עסקים.

עם קבלת האישורים - אישור משרד הבריאות מיום 1.6.1981 לארבעה חודשים, ואישור משרד המשטרה מיום 17.6.1981 - הוציא המדור לרישוי עסקים לבעל הבריכה רשיון עסק לארבעה חודשים מיום 17.6.1981 ועד ל-17.10.81.

(ג) לאחר שפג תוקפו של הרשיון באוקטובר 1981, הגיש בעל הבריכה בקשה חדשה. אותה עת הגיש המתלונן, יחד עם דיירים נוספים בשכונה, תביעה נגד בעל הבריכה לבית משפט השלום בנתניה על הפעלת בריכה לציבור בחצר ביתו שלא בהתאם לליעוד האיזור ובאופן, המהווה מטרד לדיירים. העירייה הודיעה לנציבות, כי לא תטפל בבקשה החדשה לרשיון, כל עוד לא אמר בית המשפט דבר. כפי שהעלה הבריור, לא הופעלה הבריכה בתקופת הביניים.

בפסק הדין מיום 27.3.1983, קבע בית המשפט, כי הבריכה מהווה מטרד ליחיד, ולכן ראה את עצמו פטור מלדון בשאלת חוקיות הפעלת הבריכה לציבור. נאסר על בעל הבריכה להתיר רחצה בבריכה מחוץ לבני משפחתו הגרים עמו.

4. הנציב קבע, כי מוצדקת התלונה בנוגע למתן רשיון עסק לבעל הבריכה. נמצא ליקוי בכך, שרשות הרישוי בעירייה הוציאה לבעל הבריכה רשיון עסק לבריכת שחייה, למרות שהיה ידוע לה שהברזכה מצויה באיזור מגורים, אשר לגביו אין לאשר רשיון עסק לבריכת שחייה. אל לה לרשות הרישוי לתת יד ליצירת מצב, ואפילו רצוי לדעתה, אלא בדרך שתבטיח מניעת מטרדים וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה.

הוצבע בפני העירייה, שעליה לעשות את הדרוש כדי למנוע הישנות מקרה מסוג זה.

הנציבות העירה למשרד הפנים על כך, שהנוהל, שעל פיו מטפל המשרד בבקשות הכרזה לוקה בחסר; כתוצאה מכך אישר המשרד את בקשת בעל הבריכה,

כלא שבדק, אם הדבר תואם את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. לדעת הנציבות, מן הצורך שמשרד הפנים ישנה את הנוהל להכרזת בריכת שחייה כמקום רחצה, כך שמבקש הכרזה יידרש לצרף לבקשה אישור של הרשות המקומית, כי שימוש בכריכה כבריכה לציבור תואם את התכנית, החלה על האיזור, שבו ממוקמת הכריכה.

36. גרירת רכב חונה, בחזקת גרוטאה, ללא ידיעת הבעלים

1. המתלונן החנה ליד ביתו שבחולון במשך כמה חודשים את רכבו המקולקל, אשר האוויר יצא מצמיגיו. יום אחד מצא על דלת ביתו הודעה של פקח עיריית חולון, כי רכבו נגרר כגרוטאה ועליו לבחור בין תשלום קנס על עבירה של שימת גרוטאת כלי רכב ברחוב ובין עמידה בדין על עבירה זו, בהתאם לחוק העזר לחולון בדבר מפגעי תברואה. למחרת אותו יום פנה המתלונן אל הפקח וטען, שאין המדובר בגרוטאה אלא בכלי רכב מקולקל, שעדיין לא עלה בידו להשיג את חלקי החילוף המתאימים לשם תיקונו. הוא ביקש לדעת להיכן נגרר הרכב כדי לראותו ולהוציא מתוכו חפצים - שמיכות וכלי עבודה - שהיו בו. הפקח השיב לו סתמית, שהרכב אוחסן במקום מגודר, חסום וכטוח; אם רצונו לשחרר את הרכב, עליו לשלם תחילה את הקנס ואת הוצאות הגרירה והאחסון ולהתחייב שלא להעמידו שוב במקום שיגרום מפגע תברואי. אז פנה המתלונן אל הממונה על הפיקוח העירוני והתרעם על כך, שלא קיבל מן העירייה כל אתראה מוקדמת על גרירת הרכב. עוד ציין בפניו, שהפקח מסרב למסור לו מידע על מקום הימצא הרכב חרף העובדה שברכב היו חפצים כדלעיל. הממונה ענה למתלונן שעשרה ימים לפני גרירת הרכב נשלחה על ידי העירייה אל המתלונן דרישה בכתב לסלק את הרכב מן הרחוב, אך הדבר לא נעשה; בנוגע לטענתו הנוספת שברכב היו חפצים, שלל זאת הממונה. המתלונן הכחיש בתוקף, שקיבל מן העירייה אתראה מוקדמת. כיוון שהמתלונן לא שילם את הקנס, נתבע לדיון בפני בית המשפט העירוני. באותו מועד פנה לנציבות.

2. בשלב זה הייתה הנציבות מנועה מלטפל בתלונה בשים לב לאמור בסעיף 38(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כי בעניין

התלוי ועומד בבית משפט לא יהיה כירור של תלונה, המתייחסת לאותו עניין.

במארס 1982 פסק בית המשפט העירוני, כי "לאחר בדיקת המסמכים שהוגשו הן על ידי התביעה והן על ידי הנתבע נוכחנו לדעת שהרכב לא היה גרוטאה. משום כך בית המשפט נמצא בספק בקשר למפגע. על כן בית המשפט מזכה את הנאשם מחמת ספק".

בעקבות פסק הדין הותר למתלונן לראות את רכבו ולדבריו מצאו פרוץ, מפורק והציוד שהיה בו נעלם. העירייה טענה, כי במצב זה היה הרכב בעת גרירתו, ודחתה את דרישתו לפיצוי כספי. זאת, בהסתמך על דו"ח שהכין במאי 1982 קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה, בו הוא מציין, כי בדק את הרכב ומצאו פגום ומחוסר חלקים רבים. לאחר דחיית בקשתו לפיצויים --- פנה המתלונן אל ראש העירייה, והוא העביר את העניין לבדיקתו של המבקר הפנימי. זה חיווה דעתו, שיש לשלם למתלונן פיצויים בסך 10,000 שקל. ההמלצה אושרה על ידי הנהלת העירייה, ובאוקטובר 1982 בוצע התשלום.

3. למרות הזיכוי בבית המשפט העירוני והפיצוי שקיבל מן העירייה, לא ראה המתלונן באלה סידור מלא של העניין. הוא הדגיש בפני הנציבות את חוסר התקינות שבאי-מתן אתראה קודם לגרירת הרכב ומניעת האפשרות ממנו לראות את הרכב ולהוציא מתוכו את חפציו לאחר הגרירה והאחסון.

(א) סמכותה של עיריית חולון לסלק גרוטאה של כלי רכב מעוגנת בחוק עזר לחולון (מפגעי תברואה), התשי"ט-1959. על פי סעיף 6 לחוק העזר, רשאית מועצת העירייה לעשות את הדרוש כדי לסלק מפגע ולגבות מהאדם שגרם למפגע את הוצאות סילוקו; זאת לאחר שנדרש לסלקו בעצמו ולא מילא אחרי הדרישה. מפגע, לפי הגדרתו, לרבות "הצטברות חלקי כלי רכב", אשר לדעת המפקח של העירייה מזיקה לבריאות. לפי סעיף 10 מהווה שימת "גרוטאות כלי רכב" ברחוב עבירה. מכאן שכלי רכב, שאינו בגדר האמור, אין העירייה מוסמכת לסלק מהרחוב; סמכות זו מוענקת, לפי פקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, למשטרה.

(ב) בבית המשפט הציגה התביעה את הדרישה בדבר סילוק הרכב, אשר נמסרה, לדבריו פקח העירייה, למתלונן. אולם המתלונן טען, שזו לא הגיעה אליו, כי באותו זמן היה בעבודה על סמך תיעוד ממקום העבודה שהגיש.

(ג) העירייה לא נתנה לנציבות כל הסבר למניעת האפשרות מן המתלונן לראות את הרכב ולהוציא ממנו את החפצים לאחר הגרירה.

4. על סמך פסק הדין של בית המשפט העירוני ועל פי חוות דעתו דלעיל של המבקר הפנימי של העירייה ובשים לב לממצאי הבירור של התלונה, הגיעה הנציבות למסקנה, שהתלונה, ככל שהיא נוגעת לליקויי המינהל שנחשפו, מוצדקת. אין כל הסבר וצידוק לכך שלא ניתן למתלונן לגשת לרכבו וליטול מתוכו את החפצים שלו. לעובדה זו יש להתייחס בחומרה.

הוצבע בפני העירייה, שהמעשים הלא תקינים, ששימשו רקע לתלונה, אף גרמו, כפי שצויין לעיל, הוצאה לא מבוטלת מקופתה. מן הצורך לנקוט צעדים מתאימים נגד העובדים, שהיו מעורבים בעניין, ולעשות את כל הדרוש כדי למנוע הישנות מקרה מסוג זה.

37. השכרת בית לא לו כדי למנוע חורבנו

1. בבעלותה של משפחת המתלוננת - בשיעור של 5/7 - בית בתחומי המועצה המקומית מנחמיה. בתלונתה לנציבות התלונה המתלוננת על כך, כי המועצה המקומית השכירה את חלקה של המשפחה בבית ללא רצונה והסכמתה. למרות דרישות חוזרות ונישנות של המתלוננת מהמועצה המקומית לפנות את הבית ולהחזירו לחזקת המשפחה, נחקלה המתלוננת בסירוב.

2. לפי הסברי המועצה המקומית לנציבות, עשתה המועצה את הצעד כדי להציל את הבית מהתמוטטות; הוא לא היה מאוכלס והיה מוזנח ביותר. במגמה להבטיח תחזוקה מינימלית השכירה המועצה את הבית, על מנת שהשוכר ישפצהו. ואכן בביקור במקום נתרשמו עובדי הנציבות, שחזותו של הבית היא כמתואר.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. השכרת נכס שאינו שייך למועצה, בניגוד לרצון בעליו של הנכס והסכמתו, יהיו מניעה חיוביים ככל שהיו, נוגדת את החוק ומינהל תקין כאחד. על המועצה אפוא לחדול לאלתר מהשכרת הנכס שאינו בבעלותה.

על פי חוק העזר למנחמיה (הריסת מבנים מסוכנים), התשכ"ז-1967, על בעל בניין להחזיקו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור.

סבור ראש המועצה, על פי דו"ח, כי בניין מהווה סכנה, הוא רשאי לדרוש בהודעה בכתב מבעל בניין לבצע עבודות. לא ביצע בעל הבניין את העבודות, רשאית המועצה לבצען ולגבות מבעל הבניין את הוצאות הביצוע.

כיוון שבית המתלוננת הוגדר כמבנה מסוכן, היה על המועצה המקומית לפעול על פי ההוראות של חוק העזר. גם על כך הצביעה הנציבות בפני המועצה המקומית.

4. המועצה המקומית הודיעה לנציבות, כי פעלה כמוצבע. מחמת סכנת התמוטטות, בדעתה לסגור את הבית סגירה הרמטית, לכל ישמש מסתור ומקום למשחקים לילדים. המועצה גם מעיינת באפשרות הפקעתו של הנכס לצורכי ציבור ובעשיית כל הפעולות הדרושות כדי לשמרו במקוריותו, גל עד לראשוני ההתיישבות בארץ, בשים לב לכך, שלמשפחה - בעלת הנכס - עבר מפואר של גבורה והקרבה בתולדות היישוב היהודי בארץ ישראל.

38. הסעת תלמידים מטעם מועצה מקומית על ידי חבר המועצה

1. המתלונן פנה אל הנציבות וקבל על כך, שהנהג, המסיע מטעם המועצה המקומית את בנו לבית הספר (להלן המסיע), מקל ראש באחריותו כנהג ואף נוהג בגסות כלפי בנו והתלמידים האחרים המוסעים על ידיו. צויין בתלונה, שהמסיע הוא חבר המועצה המקומית ועבודת ההסעה נמסרה לו, לאחר שהיה מעורב בתאונת דרכים קשה, כפתרון למצבו הכלכלי.

בתשובה על פניית הנציבות הודיעה המועצה, כי הביאה את תוכן התלונה על יחסו של המסיע לתלמידים לידיעת המסיע, תוך ציון, שהמועצה רואה בחומרה תלונות מסוג זה; אם תישנה תלונה כזאת, תהיה נאלצת להחיר את ההתקשרות עמו.

בירור הנציבות התמקד בעיקר בשאלה, אם בהליכי קבלת ההחלטה בדבר מסירת עבודת ההסעה לחבר המועצה נשמרו הוראות החוק הנוגעות לעניין.

2. סעיף 103 (א) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, קובע:

"חבר מועצה שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו... כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, למענה או בשמה, או בכל עניין העומד לדיון במועצה,...

(1) יודיע על כך למועצה, בכתב או בעל-פה, מיד לאחר שנודע לו כי החוזה, העסק או העניין האמורים עומדים לדיון וההודעה תרשם בפרוטוקול;

(2) לא ישתתף בדיונים על החוזה, ... במועצה. ... ולא יצביע בהצבעה על כל שאלה בקשר להם; ..."

סעיף 103א. (א), שהתווסף לצו על פי תיקון מיום 30.4.79, קובע:

"חבר מועצה, ... לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה. ..."

הסעיפים גם קובעים עונשים של מאסר או קנס לחבר מועצה העובר על ההוראות.

בהתאם לסעיף 123(א) לצו, כפי שתוקן ביום 30.4.79:

"המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שמתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ בפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישור; ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים".

3. באוגוסט 1979 פרסמה המועצה המקומית מכרז פומבי להסעת שנים עשר תלמידים לבתי ספר שמחוץ לתחום המועצה לשנת הלימודים התש"ס. הוגשו שתי הצעות מחירים, ביניהן זו של המסיע, שהיתה ההצעה היותר זולה. המסיע היה חבר המועצה בעת פרסום המכרז. בסוף אותו חודש נערכה ישיבת ועדת המכרזים. לפי הפרוטוקול מאותה ישיבה, השתתף בה ראש המועצה בתור יו"ר הוועדה. בישיבה הוחלט לחתום על חוזה עם המסיע.

ב-12.9.79 נערכה ישיבה של המועצה, שבה השתתף המסיע בתור חבר המועצה. בין העניינים שעל סדר היום היה דבר אישורה של החלטת ועדת המכרזים לחתום על החוזה עם המסיע. ההחלטה אושרה. בפרוטוקול מאותה ישיבה לא נרשם כי המסיע הודיע למועצה, שלא ישתתף לא בדיון ולא בהצבעה על אשור החוזה שהיה מעוניין בו, וכפי שצויין, אכן השתתף. באותו חודש נחתם חוזה להסעת תלמידים בין המועצה המקומית לבין המסיע לשנת הלימודים התש"ס, והוא חודש לשנים התשמ"א, התשמ"ב והתשמ"ג, אף כי במשך כל אותה תקופה הוסיף המסיע להיות חבר המועצה.

4. הנציב קבע, שהמועצה פעלה בניגוד לחוק במסירת העבודה למסיע, שכן סעיף 103 א. (א) לצו המועצות המקומיות שלפי התיקון, שנכנס לתוקף קודם לעריכת המכרז, קובע חד-משמעית, שחבר מועצה לא יהיה צד לחוזה

או לעסקה עם המועצה. המועצה לא יצאה ידי חובתה אף בזה, שבניגוד להוראות סעיף 103 (א) לצו, שותף המסיע, בישיבה, שבה אושרה ההחלטה לחתום עמו על החוזה. זאת ועוד. קיום ישיבת ועדת המכרזים בהשתתפותו של ראש המועצה, בשמשו אף כיו"ר הוועדה, אינו מתיישב עם סעיף 123 (א) לצו.

על פי סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, חוזה שכריתתו היא בלתי חוקית - בטל.

5. לפיכך הוצבע בפני המועצה, שיש להביא לאלתר לסיום ההתקשרות בינה לבין המסיע.

6. המועצה הודיעה לנציבות שפעלה כמוצבע.

7. בשל חשד שנעברו עבירות פליליות הביא הנציב את העניין, בהתאם לסעיף 43 (ד) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

39. הסדרי פרישה ברשויות מקומיות

1. (א) רשות מקומית מוסמכת, על פי חוק, להחליט על הוראות בדבר תנאי השירות של עובדים, בין השאר, על מתן קצבאות, להם או לתלויים בהם, בעת פרישה. בעניין אחרון זה קיבלו עליהן מרביתן של הרשויות את הוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התשל"ל - 1970. הדבר בא לידי ביטוי בסעיף 79 לחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, אשר נחתמה ב-1959 בין מרכז השלטון המקומי לבין הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים. בחתימתו על החוקה ייצג מרכז השלטון המקומי את הרשויות המקומיות - להוציא העיריות של שלוש הערים הגדולות ירושלים, תל אביב וחיפה.

(ב) המחלונן פרש ב-1979 מעבודתו בעיריית רמת גן בהיותו בגיל 44, בתום כ-15 שנות שירות. העירייה דחתה את בקשתו לפיצויים בהנמקה, כי התפטר בנסיבות, שאינן מזכות אותו לפיצויים על פי חוק פיצויי פיטורין. אז ביקש, שהעירייה תכיר בזכותו לבחור

בגמלאות בהתאם לסעיף 17א לחוק שירות המדינה (גימלאות). אולם
אף בקשה זו נדחתה והמתלונן פנה אל הנציבות בשאלת הגימלה.

(ג) סעיף 79 לחוקת העבודה קובע: "בענין פנסיה לעת זיקנה,
לנכות, לאלמנה וכיו"ב, תנהג הרשות לגבי העובדים על פי חוק
הגימלאות של עובדי המדינה, עד לחקיקת חוק גימלאות מיוחד לעובדי
הרשויות". חוק מיוחד עדיין לא חוקק. המתלונן טוען, שלפי סעיף
79 יש לראות - כל עוד אין חוק מיוחד כאמור - את החלתו של חוק
שירות המדינה (גימלאות) על עובדי הרשויות המקומיות, בכלל זה
הזכות לקבלת קיצבת זיקנה בגיל הפרישה על פי סעיף 17 א לחוק;
בסעיף זה נאמר, שעובד - דוגמת המתלונן - שנסתיים שירותו,
לאחר ששירת עשר שנים, ואינו זכאי לקיצבת פרישה, כגון קיצבה
לפורש בגיל זיקנה או הפורש לפני גיל זה מחמת מחלה או עקב
פיטוריו, על פי הוראות אחרות של החוק, רשאי להודיע למעביד,
לא יאוחר משישה חודשים מסיום שירותו, כי הוא בוחר בזכויות
לגימלאות לכשיגיע לגיל זיקנה. ואמנם הודיע המתלונן לעיריה
תוך ששת החודשים על בחירתו זו.

שאלת מהותה והגדרתה של חוקת העבודה בדונה בבתי המשפט. קיימת
תמימות דעים, בקרב ערכאות השיפוט, שבין שהחוקה היא בחזקת "הסכם
קיבוצי כללי" על פי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957, ובין
שהיא בגדר של "הסדר קיבוצי", הרי מחייבת היא את הרשויות המקומיות,
בכלל זה עיריית רמת גן.

2. העירייה הביעה ספק בעצם סמכותה של הנציבות לברר את התלונה, ושללה
את זכותו של המתלונן לגימלה מהטעמים הבאים:

א. לעניין הסמכות:

(1) סעיף 38 (8) לחוק מבקר המדינה הוציא מתחום טיפולו של
הנציב יחסי עבודה בין עובד ומעביד, פרט לחריגה מהוראת
חוק, מתקנות, מהסדר כללי ועוד. כיוון שלדעת העירייה
אין כאן שאלה של חריגה מחוקת העבודה אלא של פירוש, כפי
שיובא להלן, הרי שבתלונה זו לא יהא בירור.

(2) בחוקת העבודה נקבעו סעיפי בורות בדבר תנאי העבודה והוראות החוקה. על המתלונן לנהוג אפוא לפי האמור בסעיפים אלו.

ב. לעניין הזכאות:

(1) החלת חוק הגימלאות מכוח סעיף 79 לחוקה - משנת 1959 - מוגבלת לחוק המקורי, כפי שהיה ערב האישור של חוקת העבודה; ברם סעיף 17א דלעיל הפך להיות חוק רק על פי תיקון מהתשל"ז, ועל כן אינו חל. אפילו נאמר שחל החוק על כל תיקוניו, בכלל זה סעיף 17א, הרי נאמר בסעיף 79 לחוקת העבודה, כי הרשות "תנהג" על פי חוק הגימלאות, כלומר בתורת הנחייה ולא הוראה חד-משמעית מחייבת.

(2) בכלל, גורסת העירייה, שיש לתת לסעיף 79 לחוקה פירוש מצומצם. לפי זה, תחולת חוק הגימלאות היא רק על עובדים הפורשים בגיל זיקנה או מחמת נכות, וכן על אלמנות. ואכן החליטה מועצת העירייה בינואר 1980 ברוח זו, כי חוק הגימלאות לא יחול על עובדי העירייה אלא במקרה של פרישה עקב זיקנה או בקשר לשארים ונכים כאמור. פירושו של דבר, שהחוק לא יחול בפרישה מרצון בגיל צעיר - כמקרה דנן.

(3) העירייה הצדיקה את גישתה זו גם מנקודת מבט מעשית. אין מקום לעודד עובדים צעירים ומנוסים, אשר צברו ותק של כעשר שנים, לעזוב את העירייה ולעבור למגזר הפרטי. שם עוד יהיה הסיפק בידיהם לצבור עד הפרישה לגימלאות גימלה של יותר מ-70% ממשכורתם; ואם תוענק להם גימלה גם בגין עשר שנות השירות בעירייה, יופלו ללא טעם סביר לטובה לעומת עובדים, הנשארים במגזר הציבורי ואינם יכולים לצבור יותר משיעור זה של 70%.

3. הנציב קבע כי התלונה מוצדקת.

א. אין מקום לטענה של חוסר סמכות לבירור כל שהוא של התלונה מכוח סעיף 38 (8) לחוק מבקר המדינה, הואיל והשאלה אם לקיים בירור בתלונה אם לאו, ניתן להכריע בה רק בבירור ראשוני כדי לקבוע אם

היתה או לא היתה חריגה; וזאת עשתה הנציבות. במהלך הבריור אכן מצאה הנציבות - כפי שיוסבר להלן - שהייתה כאן חריגה מהוראות חוקת העבודה. ואשר לסעיפי הבוררות שבחוקה, אמנם יש לראות בהם מנגנון לבירור ולליבון, אולם אינו נראה, שעולה מהם כוונה של שלילת זכות לפנות למוסד אחר. יתירה מזו, סעיפי הבוררות חלים על "עובדים" בקשר לתנאי העבודה, ואילו המתלונן איננו עוד בחזקת "עובד".

ב. (1) הנציבות מודעת לחוסר הבהירות - כפי שהטעים מבקר המדינה

בדו"ח השנתי 27, עמ' 878 - בקשר לשאלה אם חוק שירות המדינה (גימלאות) הוחל על עובדי הרשויות במקורו בלבד או גם על תיקוניו. עם זאת הביעה הנציבות דעתה, שאת החוקה יש לפרש על פי כללי הפרשנות לגבי חוזים, כלומר לפי אומד דעתם של הצדדים החתומים על החוקה.

העירייה מצדה לא הציגה כל ראיה על כוונה של הצדדים שהמחייב הוא החוק המקורי ללא התיקונים. כנגד זה, הפנתה הנציבות את תשומת לבו של העירייה לכך, שחוקת העבודה אימצה את "חוק הגימלאות של עובדי המדינה" ולא את "חוק שירות המדינה (גימלאות)" בשמו הוא - משמע שכוונת הצדדים הייתה לאימוץ החוק על ההתפתחות שתחול בו במרוצת השנים.

עוד הצביעה הנציבות, בעניין כוונת הצדדים, על רישא של סעיף 79 לחוקה: "בעניין פנסיה לעת זיקנה, לאלמנה וכיו"ב...". אין זה סביר לטעון, שהקפאת זכות גימלה, עד שהעובד מגיע לגיל זיקנה, אינו כלול במונח "פנסיה לעת זיקנה" או "כיוצא בזה". לחיזוק מסקנה זו הסתייעה הנציבות בעובדות נסיבתיות המראות, כי הרשויות המקומיות הולכות בעקבות משרדי הממשלה, ומעניקות לעובדיהן את כל ההטבות הניתנות לעובדי המדינה. לדעת הנציבות גם אין לקבל את גירסת העירייה, כי הנאמר בחוקת העבודה, שרשות "תנהג" על פי חוק הגימלאות, הוא רק בגדר של הצעה והכוונה ולא חיוב. לפי זה, גישתה של עיריית רמת גן בעניינו של המתלונן נראית חורגת מחוקת העבודה ובלתי מתקבלת על הדעת.

(2) אשר להחלטת מועצת העירייה מינואר 1980 בדבר הגבלת תחולתו של חוק הגימלאות, הבהירה הנציבות, שאמנם מועצת העירייה מוסמכת, לפי סעיף 184 לפקודת העיריות, להחקין, באישור שר הפנים, תקנות בנושא הקיצבאות של עובדיה. אולם העירייה, כמו רובן הגדול של שאר הרשויות המקומיות, כבר בחרה ללכת בדרך של אישור קיבוצי של תנאי מתן קיצבאות לעובדיה על ידי מרכז השלטון המקומי, ואין היא רשאית עתה לפעול חד-צדדית להגבלת היקף הזכויות שבחוקה.

(3) לבסוף, הנימוק הרעיוני - חוסר הנכונות לעודד עובדים צעירים לעבור למקומות עבודה אחרים - העומד כביכול מאחורי סירוב העירייה להכיר בזכות הפנסיה של המתלונן, נראה משולל תוקף. דווקא בדברי ההסבר להצעה לתיקון חוק שירות המדינה (גימלאות), שהוסיף את סעיף 17 א, העומד למתלונן, נאמר, שמטרת ההוראה החדשה היא עידוד נידודות עובדים במשק (הצעות חוק התשל"ז, עמ' 5).

4. לאור כל האמור הצביעה הנציבות בפני העירייה שגישתה בטעות יסודה ושעליה להכיר בזכותו של המתלונן לקבל ממנה כבוא הזמן, בהגיעו לגיל זיקנה, קיצבה בהתאם לנקבע בסעיף 17א לחוק.

40. מתן אפשרות לרכישת רכב כנגד התחייבות לעבוד תקופה מסוימת

1. המתלונן, המתגורר בחיפה, עבד שנים רבות כמנהל בית ספר שבבעלות המועצה האזורית מרום הגליל. לקראת שנת הלימודים התשמ"ב, כאשר נתבקש על ידי המועצה להמשיך בתפקידו, הוא התנה את הסכמתו במספר תנאים, ביניהם מתן אפשרות לרכוש את הרכב, שהמועצה מעמידה לרשותו לצורך נסיעותיו ממקום מגוריו אל בית הספר, בתשלומים נוחים ובריבית נמוכה. המועצה הסכימה לתנאים. נחתם ביניהם זכרון דברים, שלפיו התחייב המתלונן להוסיף לעבוד שנתיים כמנהל בית הספר, והמועצה התחייבה למכור לו את הרכב, אשר תמורתו - בצירוף ריבית של 70% - תסולק על ידי

המתלונן ב-36 תשלומים. בסעיף 5 לזכרון הדברים נאמר: "במידה ומסיבה כלשהי יפסיק המנהל עבודתו בבית הספר לפני תקופה האמורה... יעמדו לפרעון מידי ההלוואה והתשלומים עבור רכישת הרכב במלואם".

תוך שנת הלימודים התשמ"ב הודיע המתלונן למועצה, כי בתום שנת הלימודים בדעתו להפסיק מסיבות אישיות את עבודתו בבית הספר. המתלונן עשה כן, ובהתאם לסעיף 5 לזכרון הדברים פרע למועצה את יתרת התמורה. כאשר פנה למועצה בבקשה, שזו תעשה את הדרוש להעברת הבעלות על הרכב על שמו, סירבה המועצה בטענה, שהמנהל הפר את האמור בזכרון הדברים, כיוון שהפסיק את עבודתו כבר כעבור שנה. לדעתה, יש להסיק מזה, שעוד בעת חתימת זכרון הדברים לא חשב המתלונן להשלים שתי שנות עבודה, כפי שהתחייב בזכרון הדברים. המועצה הטעימה בפניו, כי ההחלטה למכור לו את הרכב נתקבלה רק על יסוד התחייבותו של המתלונן להוסיף ולעבוד שתי שנים - ולא שנה אחת, כפי שעשה. משכוח המתלונן, כי אין המועצה מטה אוזן קשבת לבקשתו בדבר העברת הרכב על שמו, הוא פנה לנציבות.

2. המתלונן עבד בבית הספר שבבעלות המועצה תקופה של שבע שנים לפני מועד החתימה על זכרון הדברים. בשלוש השנים הראשונות השתמש בתחבורה הציבורית כדי להגיע מחיפה אל בית הספר הלך וחזור; זה גזל ממנו שעות מרובות. על כן העמידה המועצה, החל בשנה הרביעית, לרשות המתלונן רכב, אשר דבר רכישתו על ידי המתלונן שימש נושא לזכרון הדברים דלעיל.

במהלך בירור התלונה שוחח עובד הנציבות עם המתלונן ואף עיין בתיעוד שבתיקי המועצה. הנציבות לא התרשמה, שהיה קיים חוסר תום לב מצד המתלונן בעת החתימה על זכרון הדברים - כנטען על ידי המועצה.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת. אמנם על פי זכרון הדברים שנחתם בין הצדדים התחייב המתלונן לעבוד תקופה של שנתיים, והוא לא עמד בהתחייבותו בזה, שהפסיק את עבודתו כבר כעבור שנה; ברם, סעיף 5 לזכרון הדברים קובע מפורשות, כי במקרה של הפסקת עבודה מצד המתלונן מסיבה כל שהיא לפני תום התקופה המוסכמת תעמוד לפרעון מידי יתרת התמורה, בצירוף ריבית, בעד הרכב. לשון אחרת, לפי הסעיף האמור, אי-קיום ההתחייבות על ידי המתלונן אינה גוררת את עצם ביטול הרכישה של הרכב אלא רק פרעון מידי של יתרת התמורה שבעדו - במקום תנאי תשלום נוחים. כיוון שהמתלונן, כפי שצויין

לעיל, אכן פרע לאלתר את היתרה, על המועצה להעביר ללא שיהוי נוסף את הרכב על שמו.

הוצבע על כך בפני המועצה.

4. המועצה פעלה כמוצבע.

5. הנציב הורה להביא את העניין לתשומת לבה של יחידת הביקורת המתאימה שבמשרד מבקר המדינה, כדי לבחון, אם בזכרון הדברים, כפי שנערך, השכילה המועצה לשמור במידה מספקת על זכויותיה במקרה, שהמתלונן לא ישלים את תקופת העבודה כמוסכם.

רשות שמורות הטבע

41. חיות בר מוגנות שגרמו נזקים חקלאיים

1. המתלונן הוא חקלאי במושב שברמת הגולן. בסמוך למושב מצויה שמורת טבע לא מגודרת, אשר בה משוטטים עדרי צבאים. לטענתו השחיתו הצבאים יבולים של המושב, בכלל זה חלקת בצל בשטח של 11 דונם, אשר אותה זרע במשקו בתחילת 1981. המתלונן טוען, כי חברי המושב פנו בעניין הנזקים, שגורמים הצבאים, אל רשות שמורות הטבע; זו הציעה להקיף את חלקות המושב המעובדות בגדר חשמלית. לדבריו, אמורה הייתה הרשות להשתתף בהוצאה, אך לא עמדה בכך. כל האמצעים שנקט למניעת נזקי הצבאים כאמור לא הועילו. את נזקו הישיר העריך המתלונן באבדן פדיון של 120,000 שקל, במחירי אוקטובר 1981, בגין 60 טון בצל שהושחתו, ואת נזקו העקיף ב-250,000 שקל, שכן עקב השחתת יכול הבצל שקע המשק בחובות. בתלונתו לנציבות, באמצעות עו"ד, עמד המתלונן על כך, שהואיל ומכוח סמכותה של הרשות לנקוט אמצעים משפטיים נגד אדם, הפוגע בחיית בר מוגנת, חייבת הרשות גם למנוע נזק מצד חיות הבר, שאם לא כן אחראית הרשות לכל נזק שייגרם. המתלונן ביקש אפוא מן הנציבות, שתביא לכך, כי הרשות תפצה אותו בהיקף הנזקים דלעיל.
2. הרשות הטעימה בפני הנציבות כי תפקידה אמנם להגן על חיות הבר, אולם אין בכך, כפי שטען המתלונן, כדי קבלת אחריות לנזקים. היא הכחישה, כי הביעה אי-פעם נכונות להשתתף בחלק מן ההוצאות הכרוכות בנקיטת אמצעים למניעת נזקים. היא הציעה לאנשי המושב להקים על חשבונם גדרות ואף הנחתה אותם כיצד להקימן והשאיילה למושב, לצורכי הדגמה, ציוד משלה. כרם, לדבריה, לא פעלו אנשי המושב, בכלל זה המתלונן, לקידום פני הסכנה. הנציבות באה בדברים גם עם משרד החקלאות. המשרד מסר, כי אין הוא מפצה בגין נזקים של חיות בר מוגנות. הועלתה הצעה, שמנכ"ל המשרד ישמש כורר בעניין של נזקים כאלה בכלל, אך משקים - ולאו דווקא אלו שבמושב - של המתלונן, שנפגעו מחיות בר - התנגדו להצעת המשרד.

3. הנציב לא מצא מקום להמליץ על סעד, כפי שביקש המתלונן.

סעיף 40 לפקודת הנזיקין (נוסח חדש) קובע:

"בתובענה שהוגשה על נזק והוכח בה שתי אלה:

(1) הנזק נגרם על ידי חיות בר או על ידי חיה שאינה חיות בר, אלא שהנתבע ידע, או חזקה עליו שידע, כי היא מועדת לעשות את המעשה שגרם את הנזק;

(2) הנתבע היה בעל אחת החיות האמורות, או היה ממונה עליה - על הנתבע הראיה שלא הייתה לגביה התרשלות שיחוב עליה".

כדי שניתן יהיה לבסס תביעה על פי הסעיף האמור, חייבים להיות קיימים היסוד של גרימת נזק על ידי חיות בר והיסוד של בעלות או אחריות הנתבע על אותה חיות בר.

כיוון שכך, אפילו הוכח שהנזק נגרם על ידי חיות בר, עדיין יש לדון בשאלה, אם אכן הרשות, כמגינה על חיות הבר מכוח חוקים ותקנות, הופכת על ידי כך גם לבעליה או לממונה עליה ברוח אותו סעיף.

לדעת הנציב, אין ביסוס להסקת מסקנה כזאת. להיפך, ניתן לטעון באותה מידה של שכנוע, ואולי עוד ביתר שאת, כי העובדה, שמינים של חיות בר עומדים בסכנת כליה - ללא בעלים - היא דווקא שגרמה לכך, שעל פי החיקוקים תיקבע רשות שמורות הטבע כמי שתגן עליהם בפני הכחדה בלא לקבל עם זה בעלות עליהם.

תפקידיה וסמכויותיה של הרשות על פי החוק להגנת חיות הבר, התשכ"ו-1965, וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963, מצטמצמים בהטלת איסור על ציד חיות בר מוגנות, בפיקוח על ציד חיות בר המותרות בציד וכללית - בביצוע כל פעולה בשמורת טבע הנחוצה לשם מילוי תפקידים הכרוכים בניהולן של השמורות. כאמור אין ביסוס לקשור זאת לבעלות. הפסיקה אף היא נוקטת עמדה זהה לגבי בעלות על חיות בר. באחד מפסקי-הדין בנושא* מעיר בית המשפט כי דגים, כמו חיות בר אחרות, אינם יכולים להיות נושא להחזקה או לבעלות כל זמן שלא נתפסו או לא

* ע"פ 271/72 פד"י כ"ז II עמ' 306, 308

הוכנסו למקום סגור על ידי אדם התובע בעלות עליהם. במקרה דנן אין הצבאים מוחזקים במקום מגודר כך שאפשר יהיה לראות זאת כ"מקום סגור", כלשון בית המשפט.

הואיל וכך, אין הרשות לשמורות הטבע הבעלים של חיית בר, וממילא אינה מתעוררת שאלת ההתרשלות כמוזכר בסיפא של סעיף 40 דלעיל.

קרן ההשתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ

42. סכומי השתתפות בקרן השתלמות שלא נוכו והועברו
תקופה ממושכת - אופן השלמתם

1. (א) המתלוננת היא מורה בבית ספר תיכון. עם תחילת עבודתה פתחה חשבון בבנק "מסד" חברה הדדית להלוואות וחסכונות בע"מ (להלן - הבנק), ואליו מועברת מדי חודש משכורתה. בשנת 1975 הצטרפה לקרן ההשתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ (להלן קרן ההשתלמות), ועם הצטרפותה נתנה לבנק הוראה בכתב להעביר מחשבונה את התשלום החודשי לקרן ההשתלמות.

(ב) בביקור בסניף הבנק בחודש ספטמבר 1981 נודע למתלוננת, כי החל בחודש מאי 1979 הפסיק הבנק להעביר מחשבונה את התשלומים החדשיים לקרן. למתלוננת לא ניתנה כל התראה על כך, למרות שלפי תקנון הקרן, עובד הוראה, שהפסיק להעביר תשלומים לקרן לתקופה העולה על ארבעה חודשים, יותרה על כך בכתב. המתלוננת פנתה למזכירות הקרן וביקשה, כי מחדלו של הבנק לא ייזקף לחובתה, ולא ייפגעו זכויותיה בקרן חרף הפסקת התשלום שלא באשמתה.

(ג) הקרן הביעה נכונותה לכך, בתנאי שהמתלוננת תשלם את הסכומים שלא נוכו ממשכורתה ושלא הועברו לקרן, כשהם משוערכים לפי גובה משכורתה בעת התשלום. כן נדרשה להשלים, לפי אותו עקרון, תשלומים שהועברו - כפי שהתברר - על ידי הבנק אל הקרן בסכומים נמוכים מן הדרוש.

(ד) המתלוננת מצדה הביעה אמנם נכונות לשלם לקרן את התשלומים, שהיה על הבנק לנכות ממשכורתה, אולם זאת בשווייה ההיסטורי, בטענה כי אין עליה לשאת בתוצאות מחדלו של הבנק. כדי לשמור על רציפות זכויותיה בקרן, שילמה לבסוף המתלוננת את שנדרש ממנה על ידי הקרן ופנתה

לנציבות התלונות, כדי שזו תניע את הקרן להחזיר לה אותה סכומים, ששילמה לטענתה ביתר.

2. השאלות, שעמדו בפני הנציבות להכרעה, היו:

- (א) מהות היחסים שבין הקרן, הבנק והמתלוננת.
- (ב) אחריות הקרן למחדלו של הבנק - אח אכן היה מצדו מחדל.
- (ג) אם על המתלוננת החובה לשלם לקרן את הסכומים, שלא העביר הבנק לקרן או שהעביר בסכומים קטנים מן הדרוש, לפי ערכם ההיסטורי או כשהם משוערכים, ולפי איזה קריטריון ישוערכו הסכומים.

3. (א) סעיף 1 לחוק השליחות, התשכ"ה 1965, קובע: "שליחות היא יפוי כוחו של שלוח לעשות בשמו ובמקומו של שולח פעולה משפטית כלפי צד שלישי".

סעיף 5(א) קובע: "שליחות חלה באין הגבלה בהרשאה על כל פעולה הדרושה באופן סביר לביצועו התקין של נושא השליחות".

מבירור עם הקרן ומבדיקת תקנונה התברר, כי הבנק הוא מנהל העסקיה של הקרן ומבצע את העבודות המינהליות שלה. לפי הסעיפים דלעיל, יש לראותו שלוח הקרן לבצע פעולות אלו.

סעיף 2 לחוק השליחות קובע: "שלוחו של אדח כמותו ופעולת השלוח, לרבות ידיעתו וכוונתו מחייבת ומזכה לפי הענין את השולח".

לפי זה, במקום שהצד השלישי חב לשולח, יוצא הצד השלישי ידי חובתו על ידי קיום המוטל עליו כלפי שלוח של השולח הפועל בהרשאתו.

על פי תקנון הקרן, על עובד הוראה לשלם לקרן מדי חודש בחודשו סכומים, כפי שייקבעו מזמן לזמן על ידי הנהלת הקרן. אפשרות התשלום היא על ידי מתן הוראה לבנק לניכוי הסכומים המתאימים ממשכורתו והעברתם לקרן מדי חודש. על כן, משמשלם עובד ההוראה לבנק או נותן לו הוראה לנכות ממשכורתו את הסכומים המתאימים,

כאילו הרשה לקרן לנכות ממשכורתו את הסכומים כפי שתקבע, והבנק לעניין זה הוא ידה הארוכה של הקרן.

(ב) זאת ועוד. סעיף 14 לפקודת הנזיקין קובע:

"לענין פקודה זו המעסיק שלוח שאיננו עובדו, בעשיית מעשה או סוג של מעשים למענו, יהא חייב על כל דבר שיעשה השלוח בביצוע אותו מעשה או סוג מעשים ועל הדרך שהוא מבצע אותם".

לפיכך הקרן, דהיינו השולח, היא האחראית לנזק שגורם הבנק השלוח בביצוע בלתי נאות של השליחות, ועליה מוטל להיטיב את הנזק שנגרם לצד השלישי - המתלוננת.

בכירורים שערכה הנציבות נמצא:

(1) הבנק הפסיק את הניכויים לקרן במאי 1979;

(2) לא נמצא, כי הקרן או הבנק, כשלוח הקרן, מילא אחר הוראות סעיף 8ב' לתקנון הקרן, המחייב להתרות בכתב בעובד הוראה, אשר הפסיק להעביר תשלומים לקרן לתקופה העולה על ארבעה חודשים.

(3) גם בתקופה, שבה ניכה הבנק מחשבונה של המתלוננת סכומים לטובת הקרן, לא נוכה מלוא הסכום כדרוש.

לפי ממצאים אלו, קבע הנציב, כי הבנק לא פעל כשורה בביצוע שליחותו, ובהתאם לסעיפי החוק דלעיל, הקרן היא האחראית לפעולתו של הבנק.

המתלוננת ציינה בפני הנציבות, כי לא שמה לב לעובדה, שהפסיקה לקבל דו"חות תקופתיים על מצב חשבונה בקרן, ואף לא בדקה את מצב חשבונה בבנק. אולם הנציבות לא ראתה צורך לפסוק בדבר ההשלכות של מחדלה זה של המתלוננת, כיוון שאין בכך כדי לשנות לעניין ההכרעות בתלונה, כפי שיובא להלן.

בהיות הקרן, לפי האמור, אחראית לפעולותיו של הבנק, עליה איפוא לתקן את הנזק, שנגרם למתלוננת עקב מחדלי הבנק.

תיקון הנזק כלפי המתלוננת הוא על ידי העמדתה באותו מצב, שבו הייתה נמצאת אלמלא הנזק, דהיינו בכך, שתנתן לה האפשרות לצאת לשנת שבתון.

סעיף 3 (א) לתוספת לתקנון הקרן קובע:
"... עבור תכנית חסכון של 6 שנים ישלם המורה _____ ממשכורתו".

סעיף 4 לתוספת קובע: "עובד הוראה ששילם תשלומיו כדין ומלא אחר כל התנאים... יהא רשאי לצאת לחופשת השתלמות עד שנת לימודים שלמה... בתקופת ההשתלמות יקבל עובד ההוראה מענק בשיעור שני שלישים ממשכורתו". כן זכאי על פי סעיף זה להחזר שכר לימוד, רכישות זכויות פנסיה ועוד... פירושו של דבר, תנאי לקבלת זכות היציאה לשנת השתלמות, על כל הכרוך בה, הוא תשלום מתאים לקרן.

(ג) קבלת הזכות או טובת ההנאה, בלא לשלם בעדה את מלוא התמורה הראויה, יהא בה משום עשיית עושר על ידי המתלוננת.

סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979, קובע:

"(א) מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שירות או טובת הנאה אחרת שבאו לו מאדם אחר, חייב להשיב למזכה את הזכיה, ואם השבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה - לשלם לו את שוויה.

(ב) אחת היא אם באה הזכיה מפעולת הזוכה, מפעולת המזכה או בדרך אחרת".

בשורה של פסקי דין של ביהמ"ש העליון* נקבע העקרון, כי שיעורם של כספים שעל צד אחד לשלם לשני ייקבע על פי ערכם ביום התשלום, בין כמודדים לשיעורו של נזק שאירע או טובת הנאה שנתקבלה או תתקבל בעקבות פסק הדין ובין כהחזר חוב או השבת כספים שנתקבלו. תשלום שלא על פי עקרון זה יש בו משום עשיית עושר ולא במשפט על ידי הצד

* 1. ע"א 151/76 החברה המאוחדת לתיירות בע"מ נגד טיטלבוים - פד"י לב' I עמ' 387 בעמ' 389.

2. ע"א 126/74/4606/73 ירדניה בע"מ נגד אחים עופר בע"מ; רשות הנמלים, ארט בע"מ, פד"י ל' I עמ' 30, עמ' 36 ואילך. ד.נ. 41;39/75 הצדדים כנ"ל פד"י ל"א I עמ' 536.

3. ע"א 158/78 חנה רבינאי נגד חברת מן שקד בע"מ פד"י ל"ג II עמ' 281

4. ע"א 741/79 כלנית השרון השקעות ובנין בע"מ ואח' נגד רבקה הורוביץ ואח' פד"י ל"ה III עמ' 533.

המשלם, ואין חשיבות לשאלה, אם המשלם הוא הצד התמים, אם לאו. אינדקס ההצמדה יהיה מדד יוקר המחיה, אלא אם קבעו הצדדים אינדקס אחר. כן נקבע העקרון כי העובדה, שהצד המשלם לא הפיק בפועל טובת הנאה מהכסף שנמצא תחת ידו אינה מעלה ואינה מורידה, "כל עוד יכלו להפיק מכסף זה את טובות ההנאה כולן".*

על כן יש לשערך את תשלומי המתלוננת לשם רכישת הזכות לשנת שבתון, לפי ערכם ביום התשלום. כיוון שאינדקס ההצמדה, שנקבע בהתאם לתקנון, הוא משכורתו של עובד ההוראה, יהיה המדד לשיעור הסכומים שעליה לשלם - משכורת המתלוננת ביום התשלום. כנגד זה, העלתה המתלוננת שתי טענות:

(1) אי העברת התשלום החודשי על ידי הבנק בתקופה האמורה לא גרמה לה להתעשרות, באשר לא השקיעה את הכספים בשום השקעה;

(2) בעקבות אי-העברת הכספים במועד שונה מצבה לרעה, מאחר שכבר הוציאה אותם.

אשר לטענה הראשונה, הרי שבהתאם לעקרון שקבע בית המשפט כמוסכר לעיל, העובדה, שבפועל לא הופקה טובת הנאה מהכסף, אין בה כדי לשנות לכאן או לכאן לעניין ההתעשרות שלא כדין. די בכך שניתן היה להפיקה.

אשר לטענה השנייה, כלל הוא בדיני עשיית עושר ולא במשפט, כי העובדה כשלעצמה, שמקבל הכספים הוציא את הכספים שקיבל, עדיין אינה מלמדת על שינוי מצבו לרעה, ואין בה הגנה בפני תביעת ההשבה. הגנה כזאת תעמוד לו רק אם יוכיח, כי בהסתמך על הכספים שקיבל הוציא הוצאות חורגות מהרגיל, אשר בנסיבות רגילות לא היה מוציא אותן. המתלוננת הודתה, כי לא הוציאה הוצאות חורגות מהרגיל עקב אי ניכוי התשלומים לקרן ממשכורתה, ואלמלא עמד הכסף לרשותה הייתה מממנת אותן הוצאות במשיכת יתר מן הבנק.**

4. לאור כל האמור לא מצא נציב תלונות הציבור מקום להתערב בהחלטת הקרן לאפשר למתלוננת לצאת לשנת שבתון תמורה השלמת ההפקדות בקרן, כשהן משוערכות לפי משכורתה ביום התשלום.

* ע"א 741 הנ"ל

** בעניין זה ראה גם דו"ח שנת 11 של הנציב תלונה 29 עמ' 93

נספחים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני
ביקורת המדינה לאחר דיון בשנים עשרה
תלונות מתוך מבחר התלונות שהובאו בדו"ח
11 של נציב תלונות הציבור

מ ש ר ד ה א ו צ ר
(אגף המכס - יחידת מס ערך מוסף)

=====

הוועדה דנה בשתי תלונות על יחידת מס ערך מוסף באגף
המכס של משרד האוצר. בישיבה נכחו מנהל המכס והבלו,
המפקח הארצי באגף המכס ונציג משרד הכלכלה והתיאום
הבין-משרדי.

המשך זכאותו של עוסק שקיבל תעודת פטור
ממס ערך מוסף

(תלונה מס' 6, עמ' 38)

בנציבות נתקבלו תלונות מעוסקים זעירים על כך
שחויבו במס ערך מוסף, למרות שעם הנהגת המס בשנת
1976 הוציאו להם שלטונות המס תעודות פטור.

על פי סעיף 31(3) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976,
ניתן פטור ממס לעוסק זעיר, שמחזור העסקאות שלו
נמוך מסכום שנקבע כתקרה על פי אותו סעיף. הסכום
המתעדכן ב-1 באפריל של כל שנה. מי שקיבל תעודת
פטור, חייב למרות זאת לדווח על עסקאותיו - לא מדי
חודשיים או מדי חודש, כמו עוסק החייב במס, אלא אחת
לשנה. תעודת הפטור אמנם אינה מוגבלת בזמן, אולם
היא בת תוקף רק כל עוד מחזור העסקאות השנתי נמוך
מהסכום שנקבע כתקרה כאמור לעיל. מכאן החשיבות
הנודעת לדו"ח השנתי, כדי ששלטונות המס יוכלו
לקבוע, אם עדיין יש מקום לפטור.

"מחזור עסקאות", על פי סעיף 1 לחוק מס ערך מוסף,
בהתאם לנוסחו עד שנת 1979, הוגדר כסך כל המחיר של
העסקאות בשנת המס שחלפה. לפי אותה הגדרה, זכותו

של עוסק לפטור בשנה מסויימת הייתה נקבעת אפוא בכל מקרה לפי סך כל מחיר עסקאותיו שבשנה החולפת ולא זה שבשנה המסויימת השוטפת.

בט' בשבט התשל"ט (6.2.79) אושר בכנסת שינוי בסעיף, כסלהגדרת "מחזור עסקאות" נוספה הפסקה "ובלבד שאם התברר למנהל או לעוסק ביום מן הימים בתוך שנת המס השוטפת, כי סך כל המחיר של העסקאות בשנה השוטפת עולה או יעלה על סך כל המחיר בשנה שחלפה, יראו מאותו יום ועד לתום שנת המ את הכום הגבוה יותר כמחזור העסקאות של העוסק".

למעשה, בגלל האינפלציה במשק ובנוסף על כך בשל אפשרות של הרחבת היקף עסקיו של עוסק בשנה השוטפת לעומת החולפת, נקבע מאז השינוי בהגדרה, ברוב המקרים, החיוב של עוסק במס ערך מוסף, לפי סך כל המחיר בשנה השוטפת ולא לפי זה שבשנה שחלפה.

להלן תיאור הטיפול בשתי תלונות.

ת ל ו נ ה א'

מתלוננת, עוסקת זעירה, שקיבלה בשעתה תעודת פטור, הגישה לגבי כל אחת מהשנים 1976-1980 דו"חות שנתיים כנדרש. באוקטובר 1980 ערכו שלטונות המס ביקורת על ספריה, ונמצא כי מחזור העסקאות שלה עלה בכל אחת מהשנים על הסכום שנקבע כתקרה ועל כן חוייבה במס ערך מוסף. יצויין כי בביקורת לא נסתרו הנתונים שמסרה המתלוננת בדו"חותיה.

הנציבות הטעימה, כי שלטונות המס יכולים היו לקבוע את החיוב במס מייד, עם הגשת הדו"חות השנתיים, הואיל וכאמור מחזור העסקאות צויין בפירוש בדו"חות השנתיים שהגישה המתלוננת. עריכת הביקורת, ככל כשלעצמה היא עשויה להיות דרושה, לעניין זה לא היה בה כדי להעלות או להוריד.

יתר על כן, חישבה הנציבות ומצאה, כי

החיוב שהוטל על המתלוננת נבע מיישום לא נכון של המונח "מחזור עסקאות" מצד שלטונות המס. שלטונות המס חייבו את המתלוננת לגבי כל אחת מהשנים שבין 1976 לבין 1979, דהיינו לפני שינוי ההגדרה "מחזור עסקאות", לפי סך כל המחיר שבאותה שנה ולא של השנה שקדמה לה, ולא הבחינו אפוא בין התקופה שלפני השינוי בהגדרה לבין זו שלאחריה. הנציבות העמידה את שלטונות המס על כך, שאין הדבר תואם את הוראות החוק.

בעקבות זאת בדקו שלטונות המס מחדש את עניין חבותה של המתלוננת, ונתברר שאכן הייתה המתלוננת, בגין חלק מהשנים האמורות, פטורה ממס. בהתאם לכך הוקטן החיוב מ-2,775 שקל ל-497 שקל. בעקבות הצבעת הנציבות אף בוטלו הקנסות, הריבית והפרשי ההצמדה בסך 2,400 שקל שהוטלו על סכום החיוב, כאשר בנסיבות העניין כמתואר לא הייתה הצדקה להטילם.

ת ל ו נ ה ב'

מתלונן אחר חויב אף הוא, על פי ביקורת שנערכה אצלו בשנת 1980, בסך 1,585 שקל בגין השנים מאז 1976. גם במקרה זה נתברר, שהחיוב נבע מיישום ההגדרה המורחבת של מחזור עסקאות גם לגבי התקופה שקדמה לשינוי. בעקבות בירור הנציבות בוטל החיוב שבסך 1,585 שקל ועמו הקנסות, הריבית והפרשי ההצמדה שנתלו לו.

*

הנציבות הטעימה בפני הנהלת המכס, כי מהתלונות עולה, ששלטונות מס ערך מוסף אינם מקפידים די הצורך על בדיקת המשך הזכאות לפטור ממס ערך מוסף של עוסקים, שקיבלו בשעתם תעודת פטור, על פי הדו"חות

השנתיים, שמגיישים עוסקים אלה. במקביל
הורה הנציב ליחידה שבמשרד מבקר המדינה,
המופקדת על הביקורת באגף המכס לערוך
ביקורת בנושא.

הליכי טיפול בהשגיו

(תלונה מס' 7 עמ' 40)

נחקבלו בנציבות תלונות, שהצביעו לכאורה על ליקויים
בהליכי טיפול בהשגות על שומות מס במערכת מס ערך
מוסף - אחת בתחום הדיון בהשגה ואחת בתחום שמירת
המסמכים של נשום בקשר לאימות דו"חותיו. תיאור
הטיפול בהן מובא להלן.

ת ל ו נ ה א'

בשנת 1979 חיסל המתלונן את עסקו והיה
לשכיר. הוא ביקש אפוא משלטונות מס ערך
מוסף, שייסגר התיק שהתייחס לעסקו.
שלטונות המס החליטו לבדוק את ספריו, בטרם
ייסגר תיקו, ובעקבות הבדיקה הוצאה לו
שומה על סך 3,000 שקל. בחלק מהמס הודה
המתלונן ואף שילמו; על היתרה הוא חלק
והגיש השגה כשבועיים לאחר הוצאת השומה,
אך הוא לא קיבל משלטונות מס ערך מוסף כל
הודעה בדבר ההחלטה בהשגתו. במקום זאת
הוא נדרש פעם אחר פעם לשלם את יתרת החוב,
ואף הוטל עיקול על חשבונו בבנק. לא
הועילו טענות המתלונן, כי הגיש השגה ולא
קיבל עליה תשובה. באפריל 1981 פנה
לנציבות.

על פניית הנציבות השיבו שלטונות המס,
שנערכו מספר דיונים בהשגה וכי הם דוחים
את טענות המתלונן. עם זאת, לא יכלו
שלטונות המס להצביע על כך, שאכן בעקבות
הדיונים נחקבלה גם החלטה בהשגה; רק במועד

סמוך למתן תשובתם לנציבות הודיעו שלטונות המס למתלונן בדבר החלטתם בהשגה. הנציבות דרשה מאת שלטונות המס לקבל את המסמכים המתייחסים לדיונים שנערכו בהשגה. נתברר שההחלטה בהשגה לא נתקבלה אלא לאחר עבור כשנתיים מאז הוגשה, וההודעה עליה ניתנה למתלונן כאמור רק לאחר פנייתו לנציבות התלונות. בהודעה זו הודיעו שלטונות המס למתלונן, כי הוחלט להקטין את השומה ולהעמידה על סך 2,000 שקל בתוספת קנסות, ריבית והפרשי הצמדה שהצטברו מאז 1979.

הנציבות העמידה את שלטונות המס על כך, שכיוון שההחלטה בהשגה נתקבלה רק כעבור שנתיים מיום שזו הוגשה, הרי בהתאם לסעיף 82 לחוק מס ערך מוסף - הקובע, כי אם לא החליט המנהל בהשגה תוך שנה מיום הגשתה, יראו אותה כאילו נתקבלה - יש לבטל כליל את השומה לגבי הסכום שבגיננו הוגשה ההשגה.

שלטונות המס קיבלו את עמדת הנציבות וביטלו את השומה.

ת ל ו נ ה ב'

בתלונה אחרת לנציבות קבל המתלונן על כך, שבעטיים של מעשי שלטונות המס נבצר ממנו להגיש תוך שלושים יום, כקבוע בחוק, השגה על שומה שנערכה לו: בשנת 1979 נלקחו על ידי שלטונות המס ספרי החשבונות של המתלונן לביקורת. בעקבות הביקורת שנערכה הוצאה לו ביוני 1979 שומה על סך כ-3,000 שקל בתוספת קנסות, ריבית והפרשי הצמדה. המתלונן רצה להגיש תוך המועד דלעיל השגה על השומה, אך לשם הנמקת טיעוניו שבהשגה היו דרושים לו ספרי החשבונות שנלקחו ממנו. ברם, נתברר שהספרים אבדו במשרד מס ערך מוסף, והם אותרו והוחזרו לו רק כעבור למעלה משנה, בסוף 1980. אז הגיש המתלונן השגתו וזו נדחתה. לכל התקופה, מאז הוצאת השומה ביוני 1979 ועד למתן ההודעה על

ההחלטה בהשגה בינואר 1981, חויב המתלונן בתוספת קנסות, ריבית והפרשי הצמדה בסך כ-9,000 שקל. המתלונן טען, כי אין הצדקה לחייב אותו בדמי הפיגורים שבגין התקופה מיוני 1979 עד סוף 1980, שבה מנוע היה מלהגיש השגה מנומקת, כיוון ששלטונות המס לא החזירו לו ספריו.

על פניית הנציבות השיבו שלטונות המס: בלאו הכי לא היה ממש בהשגת המתלונן ובסופו של דבר היא הרי נדחתה. הואיל ובמקרה של דחית השגה חייב העוסק, על פי החוק, לשלם את דמי הפיגורים לכל התקופה מאז מועד השומה המקורית, לא היה בעובדה, שהספרים לא עמדו לרשות המתלונן, כדי לשנות לכאן או לכאן. לוא שילם המתלונן את החוב על פי השומה ביוני 1979, מיד עם קבלת ההודעה שבגינו, לא היה מחויב בדמי הפיגורים שהוטלו עליו מאז.

הנציבות הטעימה בפני שלטונות המס, שבהתאם לסעיף 91 לחוק מס ערך מוסף, מי שהגיש השגה, הרי רשאי שלא לשלם את החוב, השנוי במחלוקת, עד לקבלת החלטה בהשגה; לפי המתואר לעיל נמנעה מן המתלונן האפשרות להגיש השגה מנומקת בעוד מועד ואין עליו אפוא לשאת בתוצאות של הגשת השגה במועד מאוחר דהיינו, תשלום קנסות, ריבית והפרשי הצמדה.

אגף המכס קיבל את עמדת הנציבות וביטל את החיוב בסך 9,000 שקל.

*

מבקר המדינה הטיל על היחידה המתאימה במשרדו לעקוב אחר פעולת שלטונות מס ערך מוסף למניעת שיבושים דומים.

נציגי אגף המכס מסרו לוועדה:

1. המפקח הארצי באגף המכס ממונה על הטיפול בתלונות הציבור. הוא בודק את התלונות על אגף המכס, ובין השאר את אלה המופיעות בדו"חות נציב תלונות הציבור ובדו"חות מבקר המדינה. אם התלונות מצביעות על ליקויים חוזרים, הוא מפיץ בין הממונים על תחנות המכס לצורך הפקת לקחים ומניעת הישנותם של הליקויים.
2. יש ירידה נומינלית וריאלית במספר התלונות אגף ע המכס בשלוש השנים האחרונות.
3. רוב הלקוחות של יחידת מס ערך מוסף נעזרים ביועצי מס וברואי חשבון.
4. על שומה של מס ערך מוסף ניתן להשיג, בדרך מינהלית, ועל דחיית ההשגה ניתן לערער בפני בית המשפט המחוזי.
5. ההשגה נבדקת על ידי עובדים שלא עסקו בעריכת השומה, אלא על ידי הממונים עליהם.
6. על פי החוק ניתן לטפל בהשגה במשך שנה. עם זאת, נקבע נוהל המחייב את המשרד האיזורי לדווח להנהלה על תוצאות הטיפול בהשגה, תוך שלושה חודשים מיום הגשת ההשגה.
7. כמעט ואין מקרים בהם הטיפול בהשגה מגיע לשנה, כמו שאירע בתלונה 7.
8. החל ב-1 באפריל 1983 תמוחשב כל מערכת הטיפול בתלונות בגביה ובהשגות.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

- א. הוועדה מעריכה את פעולת מס ערך מוסף שעלה ריאלית בגבייה וירד

במספר התלונות, מבלי להגדיל את מצבת כח האדם באגף.

ב. הוועדה קיבלה לבקשתה, את הוראות הנוהל המופצות בין תחנות המכס בארץ בנושא אופן קביעת שומה והליכי ההשגה על השומה.

ג. הוועדה נוכחה לדעת, כי עיכוב הטיפול בהשגה גורם לעתים לפגיעה באזרח ולעתים נפגע מכך אוצר המדינה; הוועדה קוראת להקפיד על קיצור מירבי של משך הטיפול בהשגה.

ד. הוועדה רושמת לפנייה לבדוק, שנה מיום פרסום הסיכומים וההצעות, אם בעקבות מיחשוב הגבייה והטיפול בהשגות אכן חלה ירידה במספר התלונות בתחום זה.

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת

=====

הוועדה דנה בשתי תלונות על משרד הבריאות. בישיבה נכחו ראש שירותי האישפוז של משרד הבריאות, הרוקח הראשי, סגן היועץ המשפטי של משרד הבריאות ונציגי מרכז קופת חולים.

שיבושים במתן דיאליזה לחולי כליות

(תלונה מס' 10, עמ' 46)

המתלוננת, תושבת בית שמש ומבוטחת בקופת החולים של הסתדרות העובדים הכללית, סובלת, לפי קביעת הרופא המטפל בה, מאי-ספיקת כליות כרונית וזקוקה לטיפול בדיאליזה. לפי ההסדר בין הקופה לבין אחד מבתי החולים בירושלים, היא אמורה לקבל את הטיפול בבית החולים. בפנייתה לנציבות ממאי 1982 קובלת המתלוננת על כך, שאינה מקבלת טיפול כדרוש.

בבירור הנציבות העלה, שבאותו בית חולים אין די כוח אדם להפעלת המכשור - כליות מלאכותיות; התקן לעניין זה הוא בן 12 משרות, שמהן מאוישות רק תשע, ושלוש אחיות מן הצוות הקיים עומדות לצאת לחופשת לידה. במקרים, שאין באפשרות בית חולים זה לתת טיפולים לחולים, בכלל זה טיפול בדיאליזה, הוא אמנם נעזר בשירותיו הרפואיים של בית חולים אחר בירושלים, אך גם באותו בית חולים קיים מחסור בכוח אדם בתחום הנדון.

שני בתי החולים מסרו לנציבות, שאין הם רואים אפשרות לגבור לאלתר, ללא עזרת משרד הבריאות, על בעיית המחסור. המשרד השיב לנציבות על פנייתה, שאין הוא רואה עניין זה מתפקידו, בפרט כשהמדובר במתן טיפול דלעיל לחולים, חברי קופות חולים, שעל הקופות להבטיחו.

הנציבות גם באה במגע עם הנהלת קופת החולים של הסתדרות העובדים הכללית בנושא התלונה. הקופה הטעימה, כי מאחר שלא אושרה הקמת בית חולים משלה

באיזור ירושלים, והשירותים למבוטחי הקופה בירושלים רבתי ניתנים על ידי אחד מבתי החולים בעיר, מכוח הסכם בינו לבין הקופה, אין, לדעתה של קופת חולים, מקום לכך, שמשרד הבריאות יטיל על הקופה את האחריות למצב הדברים המתואר לעיל.

לנציבות נודע, שכמה חולי כליות מאיזור ירושלים, שלא יכלו לקבל את הטיפול בדיאליזה בבתי החולים המקומיים, הופנו זמנית לבתי חולים במרכז הארץ. המתלוננת הופנתה לבית חולים בבאר שבע, דבר, שהביא להנתקתה מביתה וממשפחתה ולצורך לשהות אצל קרובים שבאותו איזור.

הנציבות גם מודעת לכך, שבתי החולים, שבהם יש מחלקות לטיפול בדיאליזה, עושים למציאת פתרונות זמניים על ידי אילתור בתחום איוש המחלקות והכשרת עובדים, אך לדעת הנציבות אין די בכך, אפילו כדי לענות על הצרכים המידיים. יצויין שגם לפני כארבע שנים נתקבלה בנציבות תלונה דומה בנושא, ואף על פי שכעבור זמן מה נראה היה, כאילו סודר העניין, באה התלונה הנוכחית והזכירה, שהבעייה בכללותה בעינה עומדת.

מדובר בטיפול רפואי, שהוא בגדר "טיפול נמרץ" ואי-נתינתו בזמן, פירושו סיכון חיי החולה. על משרד הבריאות ובתי החולים לבדוק ביסודיות את הנושא כדי לחתור לפתרון מניח את הדעת לטווח ארוך(*).

הוועדה שמעה מפי נציגי משרד הבריאות כי:

1. מספר החולים המטופלים בדיאליזה בארץ מגיע ל-900 בשנת 1982, מספר זה עלה על הצפוי לשנה זו בשל כמה סיבות:

א. שכלול הטיפולים הביא להארכת תוחלת החיים של נזקקי דיאליזה.

(*) בדבר ביקורת על הקרן לרכישת מכשירי כליה מלאכותית לטיפול ביתי, ראה דו"ח שנתי של מבקר המדינה, עמ' 211.

ב. קביעת קריטריונים שהרחיבו את חוג החולים הזכאים לטיפול בדיאליזה.

ג. גידול במספר ניתוחי השתלת כליה המחייב דיאליזה לפני ואחרי ההשתלה.

ד. דחיות בלתי צפויות של השתלות מחזירות את המנותחים למעגל הדיאליזה.

ה. נפרולוגים סבורים שהיתה "אפידמיה" של מחלות כליה ויש עליה בלתי מוסברת של חולי כליות שלא היתה צפויה על פי הסטטיסטיקות הרגילות.

2. יש שלוש דרכים לטיפול בדיאליזה:

א. טיפול בבית חולים כאשר כל יחידת דיאליזה יכולה לפעול שלוש משמרות וכל חולה זקוק לה שלוש פעמים בשבוע, כך שניצול מלא של יחידה כזו מספק צרכיהם של 6 חולים. הותקנו מכשירים בבתי חולים על בסיס מספר הנזקקים בכל איזור. טיפול זה מחייב אחות צמודה. משרד הבריאות מאשר אמנם תקן, אך מילוי התקן - בעיקר במשמרת שלישית - בעייתי.

ב. יחידות לדיאליזה קהילתית, הפועלות כשלוחות של בתי חולים איזוריים במרכזים קהילתיים.

ג. ציוד לדיאליזה ביתית, המאפשר טיפול בחולה ע"י בני המשפחה ופותר את בעיית ניידות החולה לבית החולים ואת הצורך באחות צמודה.

3. קיימת בעיה של גיוס כח האדם להפעלת מכשירי דיאליזה, עקב מחסור באחיות; בעיקר למשמרת שלישית. לצורך פתרון הבעיה, הכשיר משרד הבריאות טכנולוגים רפואיים שעיקר לימודיהם ועיסוקם היה בתחום הטיפול במכשיר דיאליזה.

4. מנכ"ל משרד הבריאות הוציא אישור מיוחד למנהלי בתי החולים בירושלים, המאפשר להעסיק טכנולוגים רפואיים להפעלת היחידה לדיאליזה.
5. המתלוננת הגיעה לטיפול באחד מבתי החולים בירושלים כאשר כמה אחיות בבית חולים זה היו בחופשת לידה, ובית החולים האחר היה בתהליך של אירגון מחדש, כתוצאה מבעיות כספיות, ולא היה באפשרותו לקלוט את החולה, לכן המתלוננת ושני חולים נוספים הופנו לבית חולים מרוחק אחר.
6. הובטח כי נעשו כל הסידורים להחזיר את החולים הנ"ל לבתי החולים בירושלים.
7. מאחר ולקופת חולים של ההסתדרות אין בית חולים בירושלים, יש בינה ובין אחד מבתי החולים בירושלים הסכם הנמחייב את בית החולים לספק שירותים למבוטחיה של קופת החולים. במקרה של אי יכולת למלא את התחייבותה, תדרוש קופת חולים התראה מוקדמת, שלא ניתנה במקרה הנדון.
8. יש התכתבות בין לשכת שר הבריאות לבין המוסד לביטוח לאומי בנושא התייחסות הביטוח הלאומי אל חולי דיאליזה כאל נכים. הנושא עדיין לא סוכם סופית.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה ממליצה להקים עוד יחידות לדיאליזה קהילתית בעיקר במקומות ישוב קטנים, המרוחקים מבתי החולים הממוקמים על פי רוב בקרבת מרכזים עירוניים. זאת על מנת לחסוך מהנזקים לטיפול בדיאליזה את הטילטול הכרוך בנסיעות למרחקים, או לחילופין, העתקת מגוריהם לקרבת בתי חולים המספקים שירות זה.

ב. הוועדה תעקוב אחר הפעלתם של הטכנולוגים הרפואיים לפתרון בעיית כח האדם המיוחד להפעלת הדיאליזה, ותבקש חוות דעת ממשרד הבריאות אם אכן עזרה הפעלתם לפתרון הבעיה לטווח רחוק.

ג. הוועדה סבורה כי הגדלת תקן כח האדם בלבד לא תפתור את צרכיהם של נזקקי הדיאליזה הנוספים, כל עוד מתקשים בהפעלת משמרת שלישית.

ד. על משרד הבריאות להבטיח כי בית החולים בירושלים הנהנה מהקצבות גבוהות מכספי המדינה יעמוד בהתחייבותו כלפי מבוטחי קופת החולים, בהתאם להסכם.

ה. הוועדה תבדוק אם המתלוננת חזרה לקבל טיפול בירושלים, כפי שהבטיחו נציגי משרד הבריאות לוועדה.

ו. הוועדה רשמה לעצמה לבדוק, כעבור שנה מיום פרסום הסיכומים וההצעות, על הטיפול בדיאליזה, באיזור ירושלים בפרט ובארץ כולה בכלל.

בית מרקחת החסר מלאי כדי לתת
את כל כמות התרופה שבמירשם

(תלונה מס' 11, עמ' 47)

המתלוננת נכנסה בשעה 9.30 בערב לבית מרקחת בתל-אביב, אשר היה בתורנות, כדי לקנות תרופות על פי מירשם של רופא. הרוקח אמר לה, שאין במלאי שברשותו כדי לתת לה את מלוא כמויות התרופות שעל פי המירשם. כיוון שהתרופות היו דרושות מיידית למתלוננת, היא ביקשה מהרוקח, שלעת עתה יתן לה את הכמות שברשותו, והיא תשוב אליו, לאחר שיחדש את המלאי של אותן תרופות, לקבלת היתרה. אולם הרוקח סירב למכור לה אף אותה כמות שהייתה ברשותו. המתלוננת פנתה בתלונה לנציבות.

סעיף 24(1) לפקודת הרוקחים, 1921 - כיום סעיף 27(1), לפי הנוסח החדש - קובע:

"אסור לו לרוקח לשנות מנוסחתו של
רצפט או להמיר חומר אחד בשני או
לשנות בדרך אחרת את מנות הסמים
הרשומות בו, או לרקוח סמים או
רפואות שלא מאותם החומרים או
הכמויות הנדרשים".

בעקבות פניית הנציבות אל משרד הבריאות בנושא הזמין
הרוקח של מחוז תל-אביב את הרוקח, שעליו התלונה,
לבירור. הלה טען שבאין במלאי בית מרקחת מלוא
הכמות של תרופה כנקוב במירשם הרופא, אסורה, על פי
הסעיף האמור, מכירת חלק ממנה. עוד הוסיף, שלא
מכר אותו חלק שבמלאי בתקווה, שבקרוב יוכל להשלים
את החסר, והדבר משום-מה לא היה מתממש, כי אז היה
מסתבך. מנהל מחלקת הרוקחות, כפי שהודיע לנציבות,
מצא חשש זה מוגזם ועל כן בלתי סביר; עם זאת, לא
ראה מקום לחלוק על פירוש הסעיף, כפי שניתן על ידי
הרוקח, שעליו התלונה.

הנציבות קבעה, שלשון הסעיף אינה חד-משמעית. אמנם
יש אחיזה לפירוש שניתן על ידי הרוקח; אולם ניתן
לפרשו גם כך, שמכירת כמות תרופות קטנה מהרשום
במירשם, בשל חוסר מלאי, אינה אסורה על פיו. זאת
כמובן בתנאי שכל יחידה מן הכמות המנופקת מתאימה
בכל להוראות הרופא שמירשם; והרוקח, על גבי המירשם
ובמכתב לוואי לחולה, גם ציין את דבר מתן הכמות
החלקית, ומיד, כאשר יהיה לאל ידו, ישלים את החסר.

מכל מקום מסר מנהל מחלקת הרוקחות לנציבות, שבתי
מרקחת רבים נוהגים למכור לחולים חלק מכמויות של
תרופות שפורטו במירשם ולתת להם מכתב בדבר השלמת
החסר; בפרט בית מרקחת בתורנות, שבדרך כלל מוכן
למכור מנות, המספיקות אף ליוט אחד.

בירור תלונה זו, לפי נסיבותיה, שוב לא הועיל
למתלוננת לתיקון מחדל העבר. עם זאת, לא מצאה
הנציבות את עצמה פטורה מלתת דעתה על העניין, שיש
בו משום פיקוח נפש. הבעייה שביסוד תלונה זו עלולה
להתעורר בכל חומרתה במיוחד ביישוב קטן, שלכל היותר
אין בו אלא בית מרקחת אחד; בנסיבות אלו אין לסמוך
על רצונו הטוב של הרוקח, אלא על משרד הבריאות

לפנות אל בתי המרקחת במדינה בחוזר, שבו יפורט ברורות כיצד עליהם לנהוג במקרים שאין במלאי הכמות הרשומה במירשם, כדי שלא תישנה תלונה מסוג זה.

המשרד הודיע לנציבות, שהנושא נדון בישיבה של הרוקחים המחוזיים. הוצע בישיבה ליזום תיקון הוראת החוק הנוגעת לדבר, כך שלא יהיה עוד ספק בכך, שמסיבות של אילוצי אספקה או זרישת החולה אפשר לנפק זמנית גם כמות חלקית של תרופות מסוימות. ההצעה הועברה לדיון בוועדה מיוחדת, שמינה מנכ"ל משרד הבריאות לעיון מחדש בפקודת הרוקחים.

בינתיים - עד לתיקון הוראת החוק בנושא זה - החליט המשרד להפיץ הוראות מתאימות בין הרוקחים.

הוועדה שמעה מפי הרוקח הראשי וסגנית היועץ המשפטי של משרד הבריאות כי:

1. כאשר אין בבתי מרקחת תורנים מלאי מספיק המאפשר למכור ללקוח את כל כמות התרופה המצויינת במרשם, נהוג למכור לו כמות חלקית, ואין הרוקחים מקפידים על מתן הוראה בכתב להשלמת החסר.

2. על פי רוב גורם שינוי המינון לשינוי בהשפעת התרופה, ולכן אסור לרוקח לשנותו וזאת על פי סעיף 27(1) לפקודת הרוקחים.

3. משרד הבריאות מינה ועדת מקצועית לבדיקת שינויים בפקודת הרוקחים, שבין השאר יאפשרו לרוקח לספק כמות חלקית של התרופה הרשומה במרשם, עקב היעדר מלאי, אך תחייב אותו לתת בכתב את ההסברים הדרושים. הוועדה היתה אמורה לסיים עבודתה עד 1.1.83, ובהתאם למסקנותיה יוצאו הוראות בכתב לרוקחים.

4. הרוקח הראשי הודיע כי אם לא תסיים הוועדה עבודתה עד לתאריך שנקבע, יוציא הוראות כתובות לרוקחים, בלי לחכות להמלצותיה.

5. הרוקח המחוזי, האחראי לרוקח הנילון, העמידו בכתב על העובדה כי: "הוא אמון על מתן שירות תרופתי לנזקק, ועליו לעשות כל מה שביכולתו כדי לעמוד במטלה זו" (ציטוט מכתבו שהוקרא לפרוטוקול).

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה מצביעה על כך שהצהרת הרוקח הראשי בפני נציבות התלונות, על ההחלטה להפיץ הוראות מתאימות בין הרוקחים, היה בה כדי להטעות. מעל שנתיים חלפו מאז המקרה נשוא התלונה (15.10.80) ועד למועד בו אמורה היתה הוועדה שמונתה להוציא מסקנות, על פיהן יוצאו הנחיות לרוקחים, ועדיין לא סיימה הוועדה את עבודתה, וכתוצאה מכך גם לא הוצאו הנחיות לרוקחים.

ב. הוועדה סבורה, כי מיד לאחר המקרה נשוא התלונה היה על הרוקח הראשי להוציא הוראות זמניות, שיחייבו רוקחים לתת חלק מהתרופה בליווי הוראה בכתב להשלמת החסר. לו נהג הרוקח הראשי כך, ניתן היה לשנות הוראות אלה לאור בדיקת הנושא בצורה מעמיקה על ידי הוועדה.

ג. הוועדה קיבלה, עקב בקשתה, העתק הנחיות הביניים שהופצו בין הרוקחים ב-30.12.82. הנחיות אלה תקפות עד להוצאת הנחיות חדשות ע"י הוועדה שמינה הרוקח הראשי.

ד. הוועדה רושמת לפניה לבדוק אם נתקבלו עוד תלונות בנושא זה שנה לאחר פרסום המסקנות.

משרד החינוך והתרבות

=====

הוועדה דנה בשתי תלונות על משרד החינוך והתרבות. בישיבה נכחו מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, סמנכ"ל לאמרכלות ומנהל המחלקה לטיפול בפרט במשרד החינוך והתרבות.

מעמדה של עובדת מדינה שהועברה למקום עבודה אחר

(תלונה מס' 12, עמ' 50)

א. 1. המתלוננת החלה לעבוד במשרד החינוך והתרבות ב-1958, והועסקה שם מאז בתפקיד מינהלי-חינוכי. ביולי 1973 הוקם על ידי משרד החינוך והתרבות בית הספר להשתלמות עובדי הוראה בניהולה של הוועדה המשותפת המרכזית למפעלי השתלמות מורים; בוועדה שותפים משרד החינוך והתרבות ומרכז הסתדרות המורים. המתלוננת נענתה לבקשת מנהל הלשכה המחוזית של משרד החינוך והתרבות, אשר במחיצתו היא עבדה, לעבוד בתפקיד מינהלי בסניף בית הספר שבעיר מגוריה. לשם כך אושרה לה, לבקשתה ולפי הצעת מנהל הלשכה, חופשה ללא משכורת ממשרד החינוך והתרבות למשך שנה. החופשה הוארכה מדי שנה בשנה עד ל-1.8.76. ב-1.9.75 חדלה הוועדה המשותפת לנהל את בית הספר, וזה עבר לבעלותו ולניהולו של המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה - גוף שהוקם למטרה זו במתכונת של אגודה, על פי החוק העותומני על האגודות; לאחר מכן, כעמותה, על פי חוק העמותות, התש"ס-1980. במאי 1976, לקראת תום השנה השלישית לחופשתה, שוחח עמה מנהל הלשכה המחוזית בדבר המשך עבודתה, והועלתה בפניה האפשרות להמשיך בעבודתה במכון או לשוב למשרד. לטענת המתלוננת, הוטעם בפניה על ידי גורמים בכירים במשרד, שאם תמשיך

בעבודתה במכון, לא ייפגעו זכויותיה, והיא תעבור אל המכון כעובדת קבועה, אשר זכויותיה ומעמדה שם יהיו כאלה, שהיו לה כעובדת מדינה. מנהל הלשכה הודיע למשרד, כי המתלוננת אמנם הביעה רצונה לחזור למשרד, אך אין היא מתנגדת להמשיך עבודתה במכון. המתלוננת מצדה הודיעה למשרד, במכתב מיום 28.5.76, כי הואיל ובעיני המשרד עדיף, שתמשיך עבודתה במכון, היא מסכימה לכך, בתנאי שתובטח רציפות זכויותיה לפנסיה. אותה עת שוחחה המתלוננת עם עובד המחלקה להכשרת מורים במשרד, אשר הסביר לה, כי מעמדם של בתי הספר להשתלמות עובדי הוראה עומד להיות מוסדר בקרוב באופן שהם יחזרו להיות בניהול המשרד, ועובדיו יהיו עובדי המדינה. מששמעה זאת, ביקשה המתלוננת להאריך את החופשה ללא משכורת ולראות את מכתבה מיום 28.5.76 כמבוטל. ברם, המשרד הסכים להאריך את חופשתה לחודש בלבד - עד 31.8.76.

ב-5.11.76 הוציא המשרד הודעה על הפסקת עבודתה של המתלוננת החל ב-1.9.76; אופן הפסקת העבודה וסיבתה צוינו - "העברה למכון". בינואר 1977 הוחתמה המתלוננת על ידי המשרד על טופס בקשה להחיל עליה את הסכם רציפות הזכויות שבין הממשלה לבין קרנות הפנסיה של ההסתדרות הכללית; זאת לצורך הסדרת זכויותיה לגימלה, כאשר תפרוש מעבודתה במכון. הבקשה אושרה על ידי נציבות שירות המדינה בפברואר 1977. לטענת המתלוננת, היא ראתה בטופס זה אישור נוסף לכך, שזכויותיה במכון יהיו בדומה לזכויותיה בשירות המדינה.

2. באפריל 1977 נתברר למתלוננת, שמעמדה במכון איננו, כפי שהיה בתור עובדת המשרד: מנהל המכון הודיע לה, שהמכון מפעיל את בתי הספר המחוזיים להשתלמות מכוח הסכמים

עם משרד החינוך והתרבות לתקופות מוגבלות, ואין הוא מקנה קביעות לעובדים בבתי ספר אלו; אם משום-מה ייסגר המכון, אין כלפיה כל התחייבות מעבר לתשלום פיצויי פיטורים. משמעה זאת, פנתה במאי 1977 במכתב אל מנהל הלשכה המחוזית ודרשה את החזרתה למשרד בטענה, שנתנה הסכמתה להעברה למכון, על מנת שיובטחו מלוא זכויותיה ורציפותן כבעת היותה עובדת מדינה, כפי שהוצג בפניה בשעתו; הואיל ונתברר לה, שפני הדברים אינם כאלה, בטלה מעיקרה הסכמתה להעברה ויש להחזירה ללא דיחוי לעבודתה בתפקיד הקודם במשרד. כאשר פנייה זו ופנייה נוספת לא הועילו, פנתה אל סגן המנהל הכללי למינהל של המשרד.

בתגובה על כך כתב סגן המנהל הכללי, ב-5.12.78, אל מנהל הלשכה המחוזית - והעתקים אל מנהל המחלקה לענייני עובדים של המשרד ואל נציבות שירות המדינה - כדלהלן:

"... לעניות דעתי כל המידע שנמסר לגב'... (המתלוננת) בלתי מבוסס, והסכמתה לא להאריך חופשה ללא תשלום בסוף 1976, כי אם לקבל את העבודה שהוצעה לה במכון הייתה מבוססת על שני אדנים:

(א) מידע לוקה בחסר ובלתי מדויק שנמסר לה עם ההצעה לקבל את העבודה במכון (כגון: קביעות במכון).

(ב) אי הפניית תשומת לב על ידי המחלקה לענייני עובדים של המשרד מה הן התוצאות לגביה עקב הסכמתה לקבל את התפקיד במכון.

לעניות דעתי שתי הנקודות דלעיל
מטילות על משרדנו להבטיח כי
המתלוננת תיקלט במחוז כעובדת
תקנית אם מסיבה כלשהי תופסק
עבודתה במכון (פיטורין או סגירת
המכון). נראה לי כי זו חובה
מוסרית צודקת כלפי גב' ...
(המתלוננת).

משום כך אני מציע, כי בהערכות
לשכת המחוז לקראת התש"ס (החל
מיום 1.9.79) תפנו במחוז משרה
תקנית מתאימה לקליטתה של גב' ...
(המתלוננת).

אולם האמור באותו מכתב נשאר בגדר משאלה
בלבד ולא יצא לפועל. ביולי 1979 קיבלה
המתלוננת הודעה מהמכון על הפסקת עבודתה
בשל סגירתו. מייד לאחר מכן פנתה למנהל
הכללי של המשרד וגם למנהל הלשכה המחוזית.
באוגוסט 1979 קיבלה הודעה מאת המכון על
ביטול פיטוריה.

3. המתלוננת הוסיפה לפנות אל גורמים בכירים
במשרד בדבר החזרתה לעבודה במשרד, אך שום
התקדמות לא חלה. ב-24.8.81 שוב קיבלה
מהמכון מכתב פיטורים, שאמור היה להיכנס
לתוקף ב-1.9.81, ועוד פעם פנתה המתלוננת
אל המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות.

בעקבות פנייתה זו כתב המנהל הכללי של
המשרד, ב-9.9.81, אל נציב שירות המדינה
כדלהלן:

"....."

ב) בשנת 1973 הוקם בחיפה בית
הספר להשתלמות עובדי הוראה
והגב' ... (המתלוננת) נתבקשה על
ידי משרדנו לעבור לעבוד בתפקיד
מינהלי בבית הספר הנ"ל...

ג) ביום 31.8.81 נסגר בית הספר הנ"ל והגב'... (המתלוננת) מצאה עצמה לפתע בלי מקום עבודה, כאשר לתפקידה בבית הספר היא נשלחה, למעשה על ידי משרדנו, ומשרדנו רואה עצמו אחראי לה מבחינה מוסרית. דעתו של משרדנו היא שיש לעשות מאמץ מירבי לקליטתה של גב'... (המתלוננת) במשרד החינוך והתרכות, מבלי שהיא תאלץ לעבור פרוצדורה של מכרז חיצוני...

ד) לאור כל הנסיבות שפורטו לעיל... אכיר לך תודה אם תואיל, לפני משורת הדין ובלי שהדבר יהווה תקדים, לאשר לגב' (המתלוננת) רטרואקטיבית חופשה ללא שכר לתקופה שמיום 1.9.76, ועד ליום 31.8.81.

ה) אכיר לך תודה אם תואיל לראות בעניין זה עניין חריג ביותר, שבו נראה כי משרדנו גרם שלא במתכוון, לגב'... (המתלוננת) לפרישה משירות המדינה מבלי שהיא פוטרה או התפטרה משירות המדינה ומבלי שלמעשה התכוון מישהו לגרום לפרישתה כאמור".

נציבות שירות המדינה לא קיבלה את בקשת המנהל הכללי לראות בתקופת עבודתה של המתלוננת במכון, לצורך החזרתה לעבודה במשרד, חופשה ללא משכורת. עם זאת היא הכירה בכך, שיש למשרד מחויבות מוסרית כלפי העובדת עקב נסיבות העברתה למכון, וכי לאור זאת הפתרון הרצוי ביותר, בין יתר הפתרונות, הוא לקבלה כדת וכדין לעבודה למשרה פנויה במשרד החינוך והתרכות או בכל משרד ממשלתי אחר. מאחר שלטענת המשרד לא עמדה לרשותו משרה תקנית פנויה,

השיב למתלוננת, כי נציבות שירות המדינה דחתה את המלצתו לאשר את תקופת עבודתה במכון כחופשה ללא משכורת. לפיכך הציע לה אפשרויות אחרות לשמור את המשך זכויותיה לקראת פרישתה. בינתיים בוטלו שוב פיטוריה של המתלוננת מהמכון, מאחר שלא נסגר, והמשרד ראה בכך פתרון זמני תוך מעקב אחר התפתחויות בעניין.

ב. משלא בא עניינה של המתלוננת, בעקבות פניותיה למשרד, על סידורו, היא פנתה בנובמבר 1981 לנציבות תלונות הציבור. בתלונתה גוללה את עניין העברתה למכון וטיפולו של משרד החינוך והתכונות בכך, וביקשה את התערבות הנציבות להחזרתה לעבודה במשרד.

ג. 1. נציבות התלונות הטעימה בפני המשרד, כי מחויבותו כלפי המתלוננת, בגין נסיבות העברתה למכון, איננה מוסרית גרידא, אלא חובה על פי דין מן הטעמים דלהלן:

הפסקת עבודתו של עובד קבוע בשירות המדינה יכולה להיעשות בדרך של פיטורים, התפטרות או הוצאה לגימלאות על פי חוק שירות המדינה (גימלאות). אין חולק על כך שכלפי המתלוננת לא נעשה מצד המשרד מעשה של פיטורים או של הוצאתה לגימלאות. מאידך, אין לראות בנסיבות העברתה לעבודה במכון מעשה של התפטרות מצד המתלוננת. בפס"ד של בית המשפט העליון בעניין אלקו נ. ביה"ד הארצי לעבודה(*) אומר בית המשפט (מפי כב' השופט ברנזון):

(*) בג"צ 566/76, פד"י ל"א עמ' 197, בעמ' 240; ראה גם דב"ע ל/3/1 פד"ע א' עמ' 18.

"ההתפטרות היא מעשה רצוני של
 העובד לשים קץ ליחסי העבודה עם
 המעביד והבאת רצון זה לידיעת
 המעביד בצורה ברורה וחד משמעית,
 בכתב, בע"פ או בהתנהגות..."

2. כפי שצויין, הסכימה המתלוננת להמשיך
 לעבוד במכון בהתבסס על המידע שבמסר לה,
 אשר לפיו יהיו זכויותיה במכון, ובמיוחד
 זכות הקביעות שם, כפי שהיו בעת היותה
 עובדת המשרד; ניתן לה אף להבין כי תוך
 תקופה קצרה יוסדר מעמדו של המכון ודין
 עובדיו יהיה כדין עובדים בשירות המדינה.
 אישור לכך, שהעברתה למכון נעשתה תוך מצג
 דברים מוטעה ומטעה, מצאה נציבות התלונות
 בהתכתבויות רבות בתיקה של המתלוננת
 שבמשרד, בכלל זה מכתביו של מנהל הלשכה
 המחוזית ובעיקר מכתבו של סגן המנהל הכללי
 למינהל שצוטט לעיל. אמנם לחתימת עובד על
 טופס הבקשה להמשך רציפות זכויות הפנסיה,
 כפי שעשתה המתלוננת, משמעות בלווית של
 התנתקות משירות המדינה, ברם במקרה דנן
 חתמה הרי המתלוננת על הטופס בינואר 1977,
 בטרם נודע לה, שאין היא עומדת לקבל
 קביעות במכון, ועל כן, בהתחשב באמור
 לעיל, אין לראות במעשה החתימה פעולה
 מודעת מצדה של פרישה משירות המדינה.

ד. לפיכך הגיעה נציבות התלונות למסקנה, שלאור מצג
 הדברים האמור לא היה מעולם מעשה רצוני-הסכמתי מצד
 המתלוננת לשים קץ ליחסי העבודה עם המשרד; מצג
 הדברים המטעה שלל את גמירות הדעת לשים קץ ליחסי
 העבודה עם המעביד - שירות המדינה, דבר שהוא, לפי
 האמור בפסה"ד דלעיל ובשורה של פסקי דין נוספים,
 היסוד החיוני למעשה התפטרות; אין לראותה איפוא
 כמתפרטת משירות המדינה.

נציבות התלונות הביעה בפני משרד החינוך והתרבות את
 עמדתה, כי המתלוננת, על פי דין, היא עובדת המשרד
 ועליו להחזירה לעבודה. המשרד חזר על טענתו

הקודמת, כי הוא רואה במתלוננת עובדת, שהחליטה להפסיק לעבוד במשרד ולעבור למכון. המשרד הוסיף, כי תאשר נציבות שירות המדינה תוספת משרה עבורה, ברצון יקלוט אותה חזרה.

ה. בהתחשב בקביעות נציבות התלונות ומסקנותיה כאמור לעיל, לא נראתה לנציבות תשובת המשרד. בינתיים הודיעה המתלוננת לנציבות, כי שירותה במכון שוב הופסק ב-1 בספטמבר 1982, והפעם כנראה סופית.

נציבות התלונות פנתה לנציבות שירות המדינה והביאה בפניה את מסקנותיה לעניין מעמדה של המתלוננת. בעקבות זאת הוציא היועץ המשפטי בנציבות שירות המדינה, על דעת נציג היועץ המשפטי של משרד החינוך והתרבות, חוות דעת משפטית, הקובעת, כי נוכח הנסיבות, כפי שתוארו לעיל, לא התכוונה המתלוננת להתנתק משירות המדינה.

בשים לב לכך, הודיע נציב שירות המדינה למנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, כי על המשרד לקבל את המתלוננת חזרה לעבודה.

נציגי משרד החינוך והתרבות מסרו לוועדה:

1. המתלוננת עברה לעבוד במכון מרצונה וחתמה על טופס בקשה להבטחת רציפות זכויותיה כעובדת לשעבר של משרד החינוך, שאפשר לראותו גם כהודעת התפטרות לפי הנוהל המקובל בנציבות שירות המדינה.

2. אף על פי שהמתלוננת עברה מרצונה, המשרד רואה עצמו מחוייב מוסרית להחזירה לעבודה על פי בקשתה, מאחר ובזמן קבלת החלטתה על המעבר, לא היה ידוע לה כי זכויותיה לא יישמרו במלואן.

3. על מנת להחזיר את המתלוננת לעבודה, זקוק משרד החינוך והתרבות לתוספת תקן. נציבות שירות המדינה הורתה למשרד לקבל את המתלוננת לעבודה, אך סירבה להפשיר תקן עבורה.

4. כל המטפלים בעניינה של המתלוננת עשו את מירב המאמצים להגיע להסדר הטוב ביותר עבורה. אמנם המתלוננת פנתה לראשונה במאי 1977 אך המכון חזר בו מהודעת פיטוריה ובשלב זה היא היתה מרוצה מעבודתה במכון.

5. מנכ"ל משרד החינוך והתרבות אמר לוועדה כי המתלוננת "תשוב לעבוד במחוז חיפה בתפקיד שהיא מלאה לפני שהיא יצאה."

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה אינה מקבלת את עמדת משרד החינוך והתרבות כי הוא מחוייב, רק מבחינה מוסרית כלפי המתלוננת, אלא סבורה כי חלה עליו חובה משפטית על פי דין; שכן אין לראות את בקשת ההעברה של המתלוננת כהודעה התפטרות, מאחר והמידע שקיבלה ממשרד החינוך והתרבות, הן לגבי מעמד המכון והן לגבי מעמדה היא במכון, היה מוטעה.

ב. הוועדה מציינת כי עמדתו של הסמנכ"ל הקודם לאמרכלות במשרד החינוך והתרבות היתה ברורה, כי יש להחזיר את המתלוננת לעבודה וכי המשרד לא פעל כשורה בעניינה. עמדה זו מחייבת גם את הסמנכ"ל הנוכחי, ואין מקום לחזרה מהתחייבויות קודמות.

ג. הוועדה עומדת על הצורך לבדוק את הטופס של נציבות שירות המדינה לגבי העברת עובדים משירות המדינה אל מחוץ לשירות. זאת, גם על מנת שיהיה ברור מתוכנו של הטופס, לעובד ולמעבידים אלו זכויות נשמרות ואלו אינן נשמרות.

מהמקרה נשוא התלונה התברר כי
הטופס אינו חד-משמעי וברור, ולכן
יש לערוך בו שינויים ולשפרו.
עמדת הוועדה תועבר גם לנציבות
שירות המדינה.

ד. הוועדה רשמה לפנייה את הודעת
סמנכ"ל משרד החינוך והתרכות
למתלוננת על החזרתה לעבודה,
כעובדת משרד החינוך והתרכות, החל
ב-31.12.82.

אי-הקפדה על קיום הוראות נוהל שגרה
הוצאות מיותרות

(תלונה מס' 13, עמ' 55)

המתלוננות הן עובדות הוראה; שתיהן קבלו על
פיטורים לא-מוצדקים. מכירור התלונות כמתואר להלן
ומתלוננות נוספות עולה, שמשרד החינוך והתרכות אינו
ממלא בקפדנות אחרי ההוראות המתחייבות מהסכמי
העבודה. זה הביא להרגשות קיפוח בקרב המתלוננים
ואף להוצאות מיותרות מהקופה.

ת ל ו נ ה א'

מורה ל-קבועה בעבודתה, בתקופת הנסיון, קיבלה
ב-26.11.80 - תוך שנת הלימודים התשמ"א - הודעה
בכתב על הפסקת עבודתה. החלטה על פיטורי מורה,
ואפילו לא-קבוע, תוך שנת הלימודים חייבת, על פי
הנהוג במשרד החינוך והתרכות, להתקבל על דעת ועדה
פריטטית; ועדה כזו מורכבת מנציגי משרד החינוך
והתרכות ומחברי ארגון העובדים היציג, אשר בפניה
יוזמן המורה, שפיטוריו עומדים על הפרק, כדי לטעון
להגנתו.

במקרה דנן זומנה ישיבה של ועדה פריטטית רק לאחר
שליחת המכתב, ב-24.12.80; גם בהליך הזימון של
חברי הוועדה היה פגם, כך שהדיוניט באותה ישיבה היו

מחוסרי תוקף. המשרד ביקש לזמן ישיבה של הוועדה במועד יותר מאוחר, אך הדבר לא יצא לפועל. לקראת תום שנת הלימודים התשמ"א - ב-26.5.81 - נמסרה למורה הורעה בכתב על פיטוריה, שייכנסו לתוקפם ב-31.8.81; בתור מורה לא קבועה, שפיטוריה לפי אותו מכתב נכנסו לתוקפם בסיום שנת הלימודים, לא היה צורך לזמן לשם כך ועדה פריטטית. עבודתה של המורה בבית הספר הופסקה למעשה מאז המכתב הראשון מ-26.11.80, ומדצמבר 1980 לא שולמה לה משכורת. בתלונה אל הנציבות מ-29.5.81 התרעמה המורה על עצם הפיטורין ועל כך, שלא שולמה לה משכורת ממועד המכתב הראשון.

הכירור העלה, כי המתלוננת החלה להורות בשנת הלימודים התש"ס. לפי דו"חות המפקחים הייתה רמת הוראתה ירודה. לקראת שנת הלימודים התשמ"א ניתנה לה אפשרות נוספת להוכיח את יכולתה בבית ספר אחר, אך שני מפקחים על אותו בית ספר, בסמוך לאחר התחלת שנת הלימודים, הגיעו למסקנה, שטובת התלמידים דורשת את ההפסקה המיידית של עבודתה; על כן הופסקה עבודתה ב-26.11.80. ברם, כפי שצויין, נכנסו הפיטורין לתוקפם בסופו של דבר לא לפני 31.8.81. לפי זה, הפסקת תשלום משכורתה מאז דצמבר 1980 לא הייתה מוצדקת. רק לאחר התערבות הנציבות שלח משרד החינוך והתרכות בסוף יולי 1981 למתלוננת המחאה על סכום המשכורת מדצמבר 1980 לאוגוסט 1981, בלא ששולם לה, למרות בקשתה, פיצוי בגין האיחור בתשלום המשכורת לחודשים הקודמים.

הנציבות לא מצאה פגם בעצם הפיטורין אך העירה, שבשל האיחור בתשלום המשכורת זכאית המתלוננת לפיצוי. כנגד זה, ניסה המשרד לטעון, כי העובדה, שהמתלוננת, אף אל פי שלא עבדה בפועל מאז 26.11.80, קיבלה משכורת בעד פרק הזמן שמאותו מועד ועד ל-31.8.81, כבר מהווה פיצוי הולם ואין להוסיף עליו; מה גם שבנסיבות המקרה ניתן היה להשעות את המתלוננת מעבודתה עד לכניסת הפיטורים לתוקפם ולשלם לה בעד תקופת הביניים רק מחצית משכורתה. על כך העירה

הנציבות, כי הקובע הוא המעשה שבפועל ולא האפשרות שבכוח; כיוון שלא הושעתה, הרי זכאית הייתה לקבלת משכורתה עד ל-31.8.81 בסדירות ולא באיחור ועל כך מגיע לה, בשל ירידת ערך הכסף, פיצוי בצורה של הפרשי הצמדה למדד יוקר המחיה.

בעקבות זאת, פעל המשרד, כפי שהעירה הנציבות.

ת ל ו נ ה ב'

המתלוננת לימדה בבתי ספר בארץ במשך שבע שנים. היא התלוננה על כך שפוטרה, אף כי, לדבריה, זכתה עבודתה להערכת מנהלת בית הספר.

הבירור העלה, שהן מנהלת בית הספר והן שבעה מפקחים, שביקרו בשיעוריה מסרו חוות דעת שליליות על עבודתה; הביקור האחרון של מפקח נערך בפברואר 1981. בעקבות זאת, אמורה הייתה להתכנס ועדה פריטטית כדי להחליט בשאלת פיטורי המתלוננת, שהייתה במעמד של מורה קבועה, לקראת שנת הלימודים התשל"ב. על פי הוראות הנוהל, המעוגנות בהסכמי העבודה, המועד האחרון לשליחת הודעת פיטורין הוא 31 במאי. במקרה דנן זומנה הוועדה רק ב-10.6.81 והודעת הפיטורין לא נשלחה למתלוננת אלא ב-26.6.81. הוועדה, שכפי שצויין לעיל, מורכבת גם מחברי הארגון היציג, מוכנה הייתה להשלים עם האיחור.

הנציבות, בהסתמך על פסיקה של בתי דין לעבודה בסוגיה, גרסה, שבא כוחו של ארגון יציג בוועדה פריטטית אינו מדבר בשם כל עובד ועובד כפרט אלא בשם ציבור העובדים בכללו, ולפיכך אינו יכול לתת יד לפגיעה בזכויות של עובד, דוגמת שליחתו של מכתב פיטורין, כבמקרה דנן, מעבר לתאריך האחרון שנקבע. כיוון שכך, זכאית המתלוננת למשכורת למשך כל שנת הלימודים הבאה, אפילו לא תעבוד בפועל. הוצבע על כך בפני המשרד תוך הדגשה, שהדברים לא צריכים היו להגיע לכך, שהרי פיטורי המתלוננת כבר עמדו על הפרק, כפי שצויין, בפברואר 1981.

המשרד פעל על פי המלצת הנציבות.

קיום הוראות הנוהל הוא צורך בסיסי להבטחת תפעולה התקין של מערכת החינוך לכל חלקיה ופלגיה. יש בכך משום ערובה לשמירה על הזכויות והחובות של הגורמים המרובים המעורבים באותה מערכת. אחרת, משחבש הסדר הטוב, נוצרים מתחים בלא צורך ואף הקופה הציבורית עלולה לצאת נפסדת מזה. כפי שאירע במקרים הנדונים(*).

הוועדה שמעה מפי נציגי משרד החינוך והתרבות כי:

1. התאריך הקובע למתן הודעה על פיטורי עובד הוראה הוא 31 במאי. לוח הזמנים מחייב על כן, כי מסקנות הוועדות הפריטטיות יונחו על שולחן אגף כח אדם עד ה-1 במאי כל שנה.

2. הצעה לפטור עובד הוראה קבוע צריכה להיות נדונה בוועדה פריטטית, ואילו לגבי עובד שאינו קבוע אין צורך בכך, אלא אם מבקשים להפסיק עבודתו כאמצע שנת הלימודים, באופן חריג.

3. בתלונה א' מדובר בעובדת לא קבועה שהומלץ לפטרה באמצע שנת הלימודים. כאמור, במועד זה יש צורך בריון בוועדה פריטטית. לוועדה שהתכנסה בעניינה לא היה מעמד חוקי, לכן נדחו פיטוריה לסוף השנה, ללא צורך בכינוס מיוחד של ועדה פריטטית. האחראי על פיטורי מורים דיווח כי יחידת הביקורת בפנימית בדקה את התלונה והגיעה למסקנה כי כינוס הוועדה הפריטטית באמצע השנה חרג מנוהל הפעלת ועדות אלה, המציין נחיצותה של "סיבה דחופה". לא היתה סיבה כזו ובפועל נדחו פיטורי המתלוננת עד לסוף השנה. ההליכים לפיטוריה נמצאו לקויים ונגרמה לה עוגמת נפש.

(*) בדבר אי-סדרים מינהליים נוספים שהביאו להוצאות מיותרות מקופת המדינה, ראה בדו"ח זה, משרד הבינוי והשיכון, תלונה 19, עמ' 71)

4. בתלונה ב' חל עיכוב בהתכנסותה של הוועדה הפריטטית בשל אי השתתפותם של נציגי הסתדרות המורים בוועדה בגלל נקיטת עיצומים.

5. הודעת פיטורין ניתן לשלוח לפני התכנסות הוועדה הפריטטית בתנאי שהיא תתכנס לפני כניסת הפיטורין לתוקף.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה קוראת למשרד החינוך והתרבות להקפיד על התכנסותן של ועדות פריטטיות במועד המתחייב מלוח הזמנים שנקבע.

ב. הוועדה מבקשת כי היועץ המשפטי של משרד החינוך והתרבות יבדוק כיצד למנוע מצב של סיכול אפשרות הפסקת עבודתו של עובד הוראה, כאשר הפסקת העבודה מוצדקת לגופו של עניין, על ידי הימנעות נציגי המורים מלהשתתף בוועדה פריטטית. מכל מקום, הוועדה ממליצה בפני משרד החינוך והתרבות להגיע עם הסתדרות המורים להסכם בדבר הימנעות משימוש באי השתתפות בוועדה פריטטית כאמצעי במאבק המקצועי.

ג. הוועדה קוראת למשרד החינוך והתרבות להקפיד על משלוח הודעות פיטורין לעובדי הוראה עד לתאריך הקובע, כדי לא לגרום להוצאות מיותרות לאוצר המדינה.

התלונות הבאות יוצגו בקצרה.
המעוניין יוכל לעיין בתלונות
בהצגתן המלאה בדו"ח נציב תלונות
הציבור מס' 11, או בוועדה
לענייני ביקורת המדינה.

חברת "פרזות" - חברה עירונית ממשלתית לשיכון =====

הוועדה דנה בשתי תלונות על חברת "פרזות". בישיבה
נכח סמנכ"ל "פרזות".

הצעת תנאי חדש מסכל לאישור הלוואה לדירה

(תלונה מס' 24, עמ' 82)

משפחת המתלונן מונה חמש נפשות. מאז נשואי המתלונן
ב-1966 גרה המשפחה בדירה בשכירות לא-מוגנת.
באחרונה נודע למתלונן מפי חברים, שבאמצעות משרד
הבינוי והשיכון יוכל לקבל הלוואה לרכישת דירה.
המתלונן ניגש למשרד לקבלת מידע, וזה הפנה אותו אל
פרזות - חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ.
נמסר למתלונן על ידי החברה על אפשרות לקבלת הלוואה
במסגרת תכנית להטבת תנאי דיור, וב-20.1.82 הודיעה
לו החברה בכתב, שאושרה לו עקרונית הלוואה בסך
290,000 שקל, בתנאי שירכוש דירה ששטחה אינו עולה
על 95 מ"ר ושימציא העתק מחוזה רכישה מבויל כדין.
תוקפו של האישור למשך תשעים יום. ב-18 במארס רכש
דירה, המציא לחברה את החוזה וביקש את ההפנייה לבנק
לקבלת ההלוואה שאושרה. החברה השיבה לו, שלצורה
אין הוא זכאי לקבלת הלוואה, כיוון ששטח הדירה שרכש
נופל מהמינימום של 57 מ"ר. התואם את גודל משפחתו.
המתלונן נדהם מן התנאי החדש שלא שמע עליו קודם,
והיה אובד עצות: על פי החוזה, היה עליו לשלם עד 5
באפריל, על חשבון המחיר, 440,000 שקל - ובין

מקורות המימון כלל את סך ההלוואה של 290,000 שקל ולא, יצטרך לשלם פיצוי מוסכם מראש של 150,000 שקל. החברה הודיעה למתלונן, שאין ביכולתה להפנותו לבנק לקבלת ההלוואה. היא מוכנה הייתה להביא את עניינו בפני ועדה עליונה לעררים במשרד הבינוי והשיכון, אך ציינה שעד לקבלת החלטתה עלול לחלוף חודש ימים - מעבר למועד שעליו לבצע את התשלום למוכר. ב-24 במארס פנה המתלונן לנציבות.

הוועדה שמעה מפי סמנכ"ל פרזות כי:

1. החברה קיבלה את עמדת הנציבות כי התלונה היתה מוצדקת.
2. בעקבות התלונה יימסר לכל פונה בעוד מועד פרוספקט המבהיר את תנאי התכנית לסיוע "הלוואות להטבת תנאי דיור".
3. המקרה נשוא התלונה לא הובא לידיעת היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון.
4. כיום מתקבל כל פונה לשיחה אישית, בה מוסברים לו כללי התכנית; אם נמצא זכאי להלוואה הוא מקבל תעודת זכאות, בה מפורטות כל ההתניות לקבלת ההלוואה במקרה שלו וכך נמנעת אי-הבנה כשל המתלוננים.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

- א. הוועדה רואה בחומרה את העובדה כי המקרה נשוא התלונה לא הובא על-ידי פרזות לידיעת היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון. לו היה העניין מובא לידיעתה קרוב לודאי שהיו נחסכים מהמתלוננים זמן ודאגה, וכן ניתן היה להפיק לקחים לגבי הנוהל למתן הלוואות, ולמנוע את הצורך בפניית המתלוננים לנציבות תלונות הציבור.

ב. הוועדה מבקשת שחברת פרזות תמציא לה את הנוהל החדש, והוועדה תפיצו לחברות שיכון עירוניות ממשליות אחרות.

ג. הוועדה בדעה כי אין להסתמך רק על הפרוספקט שהופץ:

(1) פרוספקט אינו מחייב מבחינה משפטית.

(2) הפרוספקט מכיל מספר אופציות ואינו מעמיד כל פונה על דיוק התנאים הרלוונטים לגביו.

(3) אף בפרוספקט שניתן לפונים המתלוננים היתה הסתייגות שנוסחה: "פרסום זה הינו לידיעה בלבד ואינו ממצה את כללי התכנית. הכללים המחייבים הם אלה המפורטים מעת לעת בנוהלי משרד השיכון."

(4) הפרוספקט שניתן לפונים המתלוננים נוסח בצורה קשה להבנת מי שאינו מורגל לכך.

סירוב להקצות דירה לחולה מחוסר אמצעים

(תלונה מס' 25, עמ' 84)

המתלונן, בעל משפחה המונה ארבע נפשות, התגורר בבית שמש בדירה שבבעלות ציבורית ב"שכירות סוציאלית"; דהיינו, שכר הדירה הוא מוזל, באשר אין הוא נקבע על פי שיקולים כלכליים. המתלונן חולה לב, ובגלל מחלתו אינו עובד; גם אשתו אינה עובדת. בשל טיפולים תכופים בבית החולים הדסה עבר לגור בירושלים - ובדלית ברירה, בשכירות לא-מוגנת - ואח

הדירה שכבית שמש החזיר לבעליה. בשל מצבו הכלכלי הקשה לא השיגה ידו לשלם שכר דירה גבוה, והוא פנה ל"פרזות" חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, בדבר קבלת דירה בשכירות סוציאלית בירושלים חלף הדירה שמסר בבית שמש, אך בלא הצלחה. החברה מוכנה הייתה לאשר לו הלוואה בסך 400,000 שקל - 316,000 שקל צמוד למדד המחירים לצרכן ו-84,000 לא-צמוד - לרכישת דירה, אך המתלונן לא יכול היה לקבל את ההצעה באין לו אמצעים להשלמת היתר. הוא פנה לנציבות.

הוועדה שמעה מפי סמנכ"ל פרזות כי:

1. המתלונן היה אמור להגיש לוועדת האיכלוס המחוזית של משרד הבינוי והשיכון בקשה לאשר לו העברה לדירה בשכירות סוציאלית באיזור ירושלים.
2. חברת פרזות מתקשה לספק דירות בשכירות סוציאלית לכל הממתינים הזכאים לכך על פי הקריטריונים, ורבים נאלצים להמתין שנים.
3. במקרה של בקשה לעבור מעיר לעיר מטעמים רפואיים, שוקל היועץ הרפואי של החברה את חוות הדעת הרפואית שמגיש המבקש, ומחליט בהתאם.
4. על החלטתו של היועץ הרפואי ניתן לערער בפני ועדת ערר.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. העובדה כי רק לאחר התערבות הנציבות נמצאה דירה בשכירות סוציאלית למתלונן, מצביעה על אפשרות כי המניע לדחיית בקשתו של המתלונן לפני כן היה בגדר סנקציה עליו משום שעשה דין לעצמו. הוועדה סבורה שבמקרה דנן, בשים לב למצבו הרפואי הקריטי, אסור

היה למנוע מהמתלונן קבלת דירה
בשכירות סוציאלית באיזור אחר.

ב. הוועדה מבקשת שחברת פרזות תמציא
לה את הנוהל לאישור בקשת מעבר
מטעמים רפואיים, מדירות בשכירות
סוציאלית באיזור אחד, לדירות
כאלה באיזור אחר, ואת הדרכים
לערעור על החלטות בעניין זה.

ג. עוד מבקשת הוועדה שהחברה תמציא
לה את הקריטריונים הכלליים לקבלת
דירה בשכירות סוציאלית.

ד. הוועדה רושמת לעצמה לבדוק אם יש
הישנות של תלונות מסוג זה בחברת
פרזות ובחברות שיכון עירוניות
ממשלתיות אחרות.

מינהל מקרקעי ישראל

=====

הוועדה דנה בשתי תלונות על מינהל מקרקעי ישראל. בישיבה נכחו סמנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל והממונה במינהל על פניות הציבור.

שליטת זכות רכישה במגרש לאחר ששולמה תמורתו

(תלונה מס' 31, עמ' 99)

מינהל מקרקעי ישראל החליט, בהסכמת המחלקה להתיישבות חקלאית בסוכנות היהודית לא"י, להביא לפעולות בנייה על כעשרים מגרשים, המהווים השלמה למושב שואבה שבהרי ירושלים. מגרשים אלו נועדו להחכרה במחירי שומה - להבדיל משאר המגרשים במושב, אשר נמסרו כתנאים הנהוגים לגבי נחלות ביישובים חקלאיים.

המתלוננים, בני זוג, פנו בתחילת 1976 אל ועד שואבה, אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, בדבר בניית ביתם במושב. הם רואיינו על ידי ועדת הקבלה והקליטה של האגודה, וזו הסכימה, לקבלם כחברים. ועד האגודה שלח באפריל 1976 הודעות אודות הסכמה זו למחלקה להתיישבות חקלאית של הסוכנות היהודית לא"י ולמינהל. המחלקה להתיישבות ראינה את המתלוננים ואישרה את קבלתם כחברים במושב. המתלוננים אמורים היו לשלם למינהל דמי חכירה ראשוניים: מחציתם מאמצעיהם הם ומחציתם באמצעות הלוואה. ב-3.8.76 הפנה המינהל את המתלוננים לבנק טפחות. בטופס ההפנייה נאמר, שהמתלוננים עומדים לחתום עם המינהל על הסכם פיתוח, הקודם לחוזה חכירה. בהסכם הפיתוח, בין היתר, נקבעת התקופה, שבה יש להשלים או בניית בית המגורים על המגרש העומד להחכרה. עוד צויין באותו טופס, שעל מחצית מדמי החכירה הראשוניים יתן להם הבנק הלוואה לתקופה של שנתיים, ויחתים אותם על החתיבות לרישום משכנתא על הנכס. ב-23.8.76 חתמו המתלוננים בבנק טפחות על הסכם ההלוואה; ב-25.8.76 הם חתמו בפני הנוטריון הציבורי בירושלים על ייפוי

כוח בלתי חוזר לטובת בנק טפחות לרישום משכנתא על הנכס. באותו מועד גם סילקו למינהל את המגיע מאמצעיהם הם, כך שעם זיכוי חשבון המינהל על ידי בנק טפחות במחצית האחרת נפרעו מלוא דמי החכירה הראשוניים למינהל.

ביולי 1979 הפנה ועד האגודה את המתלוננים למינהל, כדי שיחתמו על חוזה חכירה, ואז נודע להם, לטענתם לראשונה, שחוזה החכירה אינו אמור להיות ישירות בין המינהל לבינם, אלא החכירה הראשית על המגרש תהיה בידי הסוכנות היהודית והאגודה, ואילו המתלוננים יהיו חוכרי משנה בדרך של התקשרות עם האגודה. עוד, לטענתם, נודע להם רק אז, כי המינהל החתים את ועד האגודה על הסכם הפיתוח בשנת 1976, וזאת על אף שהפיתוח לא נעשה על ידי האגודה אלא על ידי המתלוננים, ולמרות שהאגודה לא קיבלה מן המתלוננים התחייבות כלשהי, שעל פיה הייתה יכולה להתחייב כלפי המינהל לפתח את המגרש. המתלוננים מיחו נמרצות על כך בפני המינהל בהטעימם, שחתימתה של האגודה על הסכם הפיתוח שלא בהסכמתם נעשתה שלא כדין והם ביקשו במפגיע, שיחתם עמם במישרין הן חוזה הפיתוח והן חוזה החכירה; ואולם המינהל סירב. ביולי 1980 הם הגישו את תלונתם לנציבות.

נציגי מינהל מקרקעי ישראל מסרו לוועדה:

1. האגודה חתמה על הסכם פיתוח עם המינהל עבור המתלוננים כחוכרי משנה. כנראה שהדבר לא נכתב במפורש בחוזה הפיתוח, אך בדרך כלל מבררים אנשים את זכויותיהם לפני צאתם להתיישבות, ולו היו עושים זאת, היה נאמר להם במפורש שהם יהיו חוכרי משנה.

2. עקב הברורים של נציבות תלונות הציבור והממצאים שהעלו ברורים אלה, התקבלה המלצת הנציבות. המתלוננים קיבלו זכות חכירה ראשית, ובעקבות התיקון קיבלו אף 20 המתיישבים האחרים בשואבה, אשר שילמו דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 80% משווי המגרשים, זכות חכירה ראשית.

3. המינהל ביוזמתו עורך מפקד זכויות אזרחים, ובמהלכו תיבדק אפשרות מתן זכות חכירה ראשית לחוכרים במושבים ששילמו 80% מדמי החכירה הראשוניים ורשומים היום כחוכרי משנה, זאת תוך הצבת תנאי להעברת הקרקע.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה מציינת בסיפוק את העובדה שמנהל מקרקעי ישראל הוציא חוברות הסבר מפורטות בנושאים שונים, המסבירות לאזרחים זכויותיהם וחובותיהם.

ב. הוועדה סבורה כי כל המידע על תנאי חכירה צריך להיות מפורט בכתב. אין לצפות לשאלות הפונים ולהתעניינותם. כך הדבר גם לגבי זכות החכירה; בחוזה הפיתוח צריך להיות רשום שמם של חוכרי המשנה והחוכר הראשי.

ג. הוועדה מחזקת את עמדת המינהל כנגד המחלקה להתיישבות בסוכנות, כי אזרחים ששילמו 80% מדמי החכירה הראשוניים זכאים להיות חוכרים ראשיים; אך סבורה עם זאת, שיש לדאוג לכך ששינוי הנוהל לא יפגע בקיום המושבים כיחידות חברתיות ומשקיות. זאת על ידי שימת דגש על התנאים להעברת קרקע.

ד. הוועדה מבקשת מהמינהל לעדכן אותה לגבי פעולותיו בנוגע לחוכרים ששילמו 80% מדמי החכירה הראשוניים.

הפרת הסכם פיתוח אינה צריכה לשלול ריבית
ו/או הפרשי הצמדה על הסכום המוחזר למפר

(תלונה מס' 32, עמ' 103)

המתלונן התכוון לבנות ביתו בבוסתן הגליל על קרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. הנוהל המקובל הוא, שעם הקצאת הקרקע חותם המינהל עם חוכר שלעתידי על הסכם פיתוח, ובו נקבע, בין השאר, תוך איזה מועד עליו להשלים את הבנייה. לאחר מילוי תנאי ההסכם חותם עמו המינהל על חוזה חכירה. גם עם המתלונן חתם המינהל באוגוסט 1976 על הסכם פיתוח כזה, וקבע לו זמן לבניית ביתו. בעת חתימת ההסכם שילם המתלונן למינהל דמי חכירה ראשוניים בסך 4,482 שקל. עד תום המועד, שנקבע לבניית ביתו, לא החל המתלונן כלל בפעולות בנייה. בכך הפר המתלונן את ההסכם, ובספטמבר 1978 החליט המינהל על ביטול הסכם הפיתוח והחזיר לו את כספו. בתלונתו מנובמבר 1979 לנציבות קובל המתלונן על כך, שהכסף הוחזר לו ללא ריבית ו/או הפרשי הצמדה, הגם שהמינהל יצא נשכר מביטול הסכם הפיתוח, כי בינתיים האמיר מאוד שווי המגרש.

עמדת המינהל הייתה, שכיוון שהמתלונן הפר את ההסכם, אין הוא זכאי לקבלת פיצוי על הסכום המוחזר.

נציגי מינהל מקרקעי ישראל מסרו לוועדה:

1. עניינו של המתלונן הועבר לוועדת חריגים, שכן בשנת 1979 היא היתה הגוף היחיד המוסמך לאשר פיצוי עקב השחיקה האינפלציונית.

2. סגן מנהל מינהל מקרקעי ישראל סבור כי הוועדה לא פעלה אז כשורה בדחותה פעמיים את דרישת המתלונן לפיצוי.

3. ב-9 לפברואר 1982, עקב תלונה זו ותלונה נוספת, הוחלט על נוהל לפיצוי מתקשר שהפר את ההסכם ונשללה ממנו זכות החכירה. במקרה כזה יוחזר למתקשר כספו כשהוא צמוד ב-80% למדד.

4. סגן מינהל מקרקעי ישראל מופקד על כל תלונות הציבור וכפופים למרותו האחראים על המחוזות השונים. הטיפול בתלונות נמצא בתהליך של מיחשוב.

5. יש מבקר פנימי למינהל מקרקעי ישראל.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה סבורה שהמינהל התאים עצמו למציאות האינפלציונית מאוחר מדי. המקרה הנדון לא צריך היה להגיע לוועדת חריגים אלא היה מקום למתן פיצוי על פי נוהל שגרתי.

ב. הוועדה שותפה לעמדתו של סגן מינהל מקרקעי ישראל כי ועדת החריגים, בדחותה פעמיים את דרישת המתלונן, גרמה לעיכוב שלא לצורך.

ג. הוועדה ביקשה את המינהל לבדוק אם מוצדק להחזיר למתקשר את כספו בתוספת 80% בלבד מהפרשי ההצמדה כאשר נשללת ממנו זכות החכירה. היא סבורה שיש לשקול החזרת הכסף כשהוא צמוד 100% למדד, תוך הטלת סנקציות על הפרת חוזה הפיתוח, וזאת על מנת לשמור על אינטרס המינהל כי הקרקעות יפותחו במועד שנקבע בהסכמי הפיתוח.

ד. הוועדה ממליצה כי המבקר הפנימי של מינהל מקרקעי ישראל יבדוק באופן תקופתי מדגם תלונות, על מנת למצוא ליקויים חוזרים למניעת הישנותם.

ר ש ו י ו ת מ ק ו מ י ו ת

=====

הוועדה דנה בשתי תלונות על רשויות מקומיות. בדיונים על עיריית חדרה נכחו ראש העירייה ועוזרו, היועצת המשפטית ומהנדס כבישים ותחבורה בעירייה. בדיון על מועצת הוד-השרון נכח מזכיר המועצה. נציג משרד הכלכלה והתיאום הבין משרדי נכח בשני הדיונים.

מועצה מקומית הוד השרון

=====

הטלת ארנונה בשיעור גבוה על בית מגורים מאוכלס

(תלונה מס' 35, עמ' 114)

המתלונן מחזיק בתחומי המועצה המקומית הוד השרון בשני בתים, שנפלו לו לפני שנים בירושה. הם מיועדים וראויים למגורים, אך מזה שנים הם ריקים מאדם, נעולים ומנותקים מאספקת מים וחשמל. בשנת המס 1981 הטילה המועצה על הבתים ארנונה כללית בשיעור גבוה מזה המוטל על בית מגורים מאוכלס. המתלונן, שלא ביקש פטור מארנונה בשל כך שהבתים עומדים ריקים(*), מוכן היה לשלם בגינם ארנונה לפי השיעור הרגיל, החל על בית מגורים מאוכלס, אך לא לפי השיעור המוגדל שנדרש. הוא פנה בעניין זה אל המועצה אך ללא הועיל. המתלונן קבל על כך בנציבות.

הוועדה שמעה מפי מזכיר המועצה המקומית הוד השרון כי:

1. חיוב המתלונן בארנונה בשיעור גבוה מזה המוטל על בית מאוכלס, נעשה מתוך פירוש מוטעה של החוק, ועל מנת להגן על האינטרס

(*) בעניין פטור מארנונה כללית על בית העומד ריק, ראה בדו"ח 11, תלונה 36, עמ' 115.

של המועצה לישוב בתים לא מאוכלסים,
המהווים מטרד למועצה.

2. למועצת הוד השרון יש יועץ משפטי, אך
המועצה פנתה אליו בעניין נשוא התלונה רק
לאחר התערבות הנציבות.

3. בשנת 1983 לא חוטל ארנונה גבוהה יותר על
בעלי בתים שאינם מאוכלסים. אך מאחר
ומכתב הנציבות התקבל רק במאי 1982, לא
הוכנס שינוי בהגדרה לאותה שנה. עם זאת,
תקנה המועצה חיוביהם של עשרה תושבים
ופיצתה אותם.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

א. הוועדה סבורה כי על מנת לגרום
לעליה באכלוס בתים, ניתן לפעול
גם בדרכי נועם ולהסביר לבעלי
הבתים חשיבות אכלוס בתיהם.

ב. הוועדה מצביעה בפני מועצת הוד
השרון על הצורך לפנות אל היועץ
המשפטי שלה בכל סוגיה הכרוכה
בפירוש החוק, כמו בתלונה הנדונה.
לו פנתה המועצה אל היועץ המשפטי
היה מתבהר לה בעוד מועד, כי
החיוב בארנונה מוגדלת כפי
שהחליטה, לא היה חוקי.

ג. הוועדה סבורה שלאחר שמועצת הוד
השרון קיבלה את מסקנת הנציבות,
כי החיוב המוגדל שהוטל על
המתלונן ועל שאר בעלי הבתים
שאינם מאוכלסים, אינו מוצדק,
עליה לשנותו. אין הוועדה מסתפקת
בהודעת נציג המועצה, כי הדבר
יתוקן רק לשנת 1983.

ד. הוועדה תבדוק אם אכן הוחזרו
הסכומים העודפים לעשרת האנשים,

שחוייבו - בדומה למתלונן -
בסכומים גבוהים מהמותר לפי החוק,
ואם פוצו על ידי המועצה בשל
החזקת כספם שלא כדין עד להחזרה.

ע י ר י ת ח ד ר ה

=====

חיוב לא נכון בהשתתפות בהוצאות סלילה

(תלונה מס' 39, עמ' 120)

המתלונן גר בשיכון בחדרה. בשנת 1979 סללה עיריית
חדרה את הסמטה, אשר שם ביתו, וגם רחוב סמוך.
ברחוב הסמוך בוצעו, מלבד הסלילה, עבודות תשתית
והרחבה, כדי להפוך אותו לאחד מעורקי התחבורה
הראשיים של העיר. בסוף 1979 קיבל מהעירייה הודעה,
לפיה נדרש להשתתף בהוצאות הסלילה בסך 1,344 שקל.
המתלונן חלק על הסכום מכמה טעמים: השתתפותו חושבה
מכלל ההוצאות שהוצאו בגין שני הרחובות - הסמטה
והרחוב הסמוך - ואילו הבית, שבו הוא מתגורר, אינו
גובל הרי באחד מהם; חישוב זה נוגד את האמור בחוק
העזר לחדרה בדבר סלילת רחובות. שטח המגרש, שעליו
ביתו, נקבע ב-1,594 מ"ר, ואולם חלק מהמגרש הופקע
ונבנה עליו מקלט ציבורי, כך ששטח הנטו אינו אלא
כ-1,000 מ"ר. טענה זו הועלתה גם לגבי אורך חזית
הבית, שלאחר ניכוי אורך המקלט יורד אורך החזית
מ-37 ל-20 מ'. רוחב המדרכה של הסמטה שבה ביתו
נקבע בהודעת העירייה ב-1.20 מ' ואינו אלא 0.80-0.90
מ'. ואחרון אחרון, טען המתלונן שהמחירים ל-מ"ר,
שלפיהם גבתה העירייה את השתתפותו, מוגזמים בהשוואה
למחירי השוק באותו זמן; זאת, תוך הסתמכות על מידע
שסיפקו לו קבלנים. לאחר שהעירייה לא הגיבה על
מכתביו בנדון, פנה בסוף ספטמבר 1980 אל הנציבות.

מדברי נציגי עיריית חדרה עולה כי:

1. בעיריית חדרה אין מהנדס עיר כחמש שנים, וראש העירייה ממלא חלקית פונקציה זו עקב כישוריו והשכלתו.
2. הנימוקים שהביא ראש עיריית חדרה לעיכוב הטיפול בתלונה היו כדלהלן:
 - א. חילוקי דעות מתמשכים לגבי גודל השטח, שעליו צריך לחול החיוב, שהוא בחלקו ציבורי ובחלקו פרטי.
 - ב. אי התכנסותה של מועצת העיר שהיתה אמורה להחליט בשאלת גודל השטח.
 - ג. המתלונן לא הסכים לפתרון שהציעו לו ראש העיר ועוזרו, ופנה להתלונן בפני הנציבות.
3. במשך כ-25 שנה חוייבו תושבים בהוצאות סלילת כבישים שלא לפי הוראות חוק העזר, ומקרהו של המתלונן איננו חריג.
4. היועצת המשפטית של העירייה לא בחנה את הסוגייה לאחר התלונה על אופן חישוב התלונה.
5. ראש העירייה הודיע כי בשלושת החודשים שקדמו לדיוני הוועדה, נעשתה, ביוזמתו, בדיקה השוואתית של חוקי עזר הנהוגים ברשויות שונות לחישוב ההיטל על התושבים, לצורך סלילת כבישים ומדרכות. זאת על מנת לבחון אפשרות של שינוי חוק העזר של העירייה עד להסקת המסקנות מהבדיקה, שינתה עיריית חדרה את שיטת החיוב והיא נוהגת בהתאם לחוק העזר הקיים, כפי שהוצבע בפניה על ידי הנציבות.
6. נציגי העירייה פעלו על פי המלצת הנציבות וערכו מחדש את חיובו של המתלונן לפי הוראות חוק העזר עליהן הצביעה נציבות התלונות.

ואלה סיכומיה והצעותיה של הוועדה:

- א. הוועדה סבורה כי התלונה אכן מוצדקת, כפי שקבעה הנציבות, ואינה מקבלת את גישת נציגי העירייה, שניסו להציג את הדברים בוועדה באור אחר.
- ב. הוועדה בדעה כי העיכוב בטיפול בתלונה ובמתן תשובות לפניות נציבות תלונות הציבור, מצביע על סדרי מינהל לא תקינים. יש להקפיד על מתן תשובה תוך 14 יום ממועד קבלת הפנייה.
- ג. גם מועצת העירייה שהיתה אמורה להכריע לגבי אחד העניינים נשוא התלונה, שהיה במחלוקת, לא התכנסה במועד הקבוע בחוק (כל חודש). הוועדה קובעת כי זה היה אחד הגורמים לעיכוב הטיפול בתלונה.
- ד. במקרה הנדון היה על ראש העירייה לבקש את חוות דעת היועץ המשפטי של העירייה, לעניין עריכת החישוב באופן התואם את הוראות חוק העזר הקיים.
- ה. הוועדה המליצה כי מזכיר העיר יהיה אחראי לתלונות הציבור בעירייה.
- ו. הוועדה רשמה לפניה לבדוק, שנה לאחר הוצאת המסקנות, את אופן הטיפול של עיריית חדרה בתלונות הציבור.

מעקב אחר יישום המלצות הוועדה

=====

א ג ק ה ש י ק ו ם

טיפול בתביעה להכרה כנכה צה"ל

(דו"ח 9, תלונה מס' 13, עמ' 41)

להלן התייחסות להמלצות הוועדה:

א. הופץ חוזר בין יחידות אגף השיקום, המפרט ומדגיש חובת מתן תשובה לפנייה תוך 14 יום ממועד קבלתה. עקב החוזר מורגש שיפור בטיפול בתלונות (המלצה 2).

ב. ראש אגף השיקום הודיע למנהל מחלקת השיקום ולקצין התגמולים, כי בהודעה הנשלחת לתובע יש לציין את הגופים אליהם יפנה האגף (המלצה 2).

ג. ראש אגף השיקום העביר הנחיה למנהל מחלקת התביעות והתגמולים ולקצין התגמולים, שיש להודיע לתובע - כי אם ברצונו להחיש את הטיפול בפנייתו - עשויה לסייע בכך פנייתו הישירה לגורמים שמתפקידם לספק מסמכים על מצבו הרפואי (המלצה 3).

ד. סיוע האגף לפיקוח כללי לא נראה דרוש לאגף השיקום, שכן הושג גם ללא התערבותו (המלצה 4).

ה. ב-1 באוגוסט 1982 פורסם ונכנס לתוקף נוהל מעקב ובקרה לגבי תהליך הטיפול בתביעות (המלצה 8).

ו. מונה עוזר מנהל המחלקה לתיאום ובקרה
ולידו חולייה בת שני אנשים, שמתפקידיה
להפעיל את הנוהל לטיפול בתביעות (המלצה
(8).

התפתחויות אחרות באגף השיקום ובהן פתרון חלקי
למספר בעיות שהועלו על ידי נציגי האגף בפני הוועדה:

1. מונה קצין תגמולים נוסף עקב מלחמת שלום
הגליל, ותוגבר כח האדם במחלקה באופן זמני
לשנה. אגף השיקום נוקט צעדים לקראת
צמצומו של התקן בסוף השנה ומתעתד לדרוש
אישור חלק מהתוספת בתקני קבע, בגלל
התגברות העומס.

2. היועץ המשפטי של משרד הבטחון קבע, כי
לקצין התגמולים יש סמכויות של ועדת חקירה
להזמין עדים ומסמכים, לכפות הופעתם. הוא
פנה ליועץ המשפטי של משרד הבריאות, על
מנת שיפעל למילוי פניותיו. עד כה לא
הגיע לידי הוועדה העתק חוות הדעת של
היועץ המשפטי לגבי הצורך בשינוי
סמכויותיו של קצין התגמולים, ע"י שינוי
החוק.

3. בדיונים בין מחלקת נפגעים במטכ"ל אכ"א
ובין אגף השיקום, נבדקת אפשרות לקבל את
המידע הדרוש לאגף השיקום מצה"ל במוכז.

4. הופץ חוזר בין בתי החולים לזירוז הטיפול
בפניות אגף השיקום ומורגשת היענות מהירה
יותר לפניותיו.

ר ש ו ת ה ש י ד ו ר

=====

גביית אגרות רדיו וטלוויזיה

(דו"ח 9, תלונה מס' 38, עמ' 81)

להלן התייחסות להמלצות הוועדה:

א. ב-3 בדצמבר 1982 הוציאה רשות השידור נוהל מתוקן לטיפול בתלונות הציבור (המלצה 2).

ב. הרשות מקיימת משא-ומתן עם גופים המממנים אגרות רדיו וטלוויזיה. כגון משרד הבטחון (לגבי נכים ומשפחות שכולות), משרד העבודה והרווחה (לגבי מקרי סעד, קשישים וכו'). פעולה זו נדרשת על מנת לעדכן את רשימת הפטורים ולמנוע התדיינות וחילוקים מיותרים. רשות השידור דיווחה לוועדה על מצב הדו-שיח עם כל מוסד והוועדה הביעה נכונותה לעזור לקדמו במידת הצורך (המלצה 5).

ג. המבקרת הפנימית של רשות השידור מבצעת פעמיים בשנה בדיקות מדגמיות ומפיקה מהם לקחים. בבדיקה האחרונה, שנערכה בדצמבר 1982, נמצא כי מספר הודעות תיקון לא נשלחו למחשב עקב חוסר תיאום בין המחוזות למטה, שלא כוסה בנוהל. בעקבות חשיפת הליקוי, הוטלה האחריות לעדכון רשומות במחשב על המחוזות באופן בלעדי (המלצה 3).

המחלקה המשפטית של משרד השיכון

=====

התמשכות טיפול המחלקה המשפטית בבירור הזכאות
של נרשמים לתכנית סיוע לזוגות צעירים

(דו"ח 10, תלונה מס' 17, עמ' 57)

להלן התייחסות להמלצות הוועדה:

א. ב-19 לאוגוסט 1982 הורתה היועצת המשפטית של משרד השיכון למחלקה המשפטית שבראשותה, כי משך הטיפול בתיק במחלקה המשפטית לא יעלה על 60 יום (המלצה 4).

ב. בתביעה לפיצוי עקב עיכוב בטיפול בתיק דנים המבקר הפנימי של משרד הבינוי והשיכון והיועצת המשפטית ומכריעים בכל מקרה לגופו (המלצה 6).

ג. הוועדה קיבלה לבקשתה, את הטפסים החדשים שהוכנו בדצמבר 1982 לחסרי דיור, ובהם הופיעו במפורש ובפירוט רב התנאים לקבלת דירה, תוך התחשבות בהמלצות הוועדה, על מנת למנוע אי-הבנה של הפונים. כן מופיעה אזהרה בולטת, כי מסירת פרטים כוזבים תביא לאבדן הזכות לסיוע ולהעמדה לדין (המלצה 3).

ד. נמצאו תיקים ספורים שעוקבה ההחלטה בהם, ברובם נמצאו המבקשים לא זכאים. בתיק אחד נמצא המבקש זכאי לסיוע במסגרת תכנית אחרת וניתן לו סיוע בהתאם לעליית המדד (המלצה 6).

חברת חלמיש =====

מבקש פתרון דיור שסירב לעזוב את משרדי החברה

(דו"ח 9, תלונה מס' 28, עמ' 65)

להלן התייחסות להמלצות הוועדה:

א. המתלונן לא חידש מגעיו עם חברת "חלמיש".
החברה ביקשה שיצור עמם קשר על מנת למצוא
פתרון דיור למשפחה (המלצה 2).

ב. הדירקטוריון של חברת חלמיש קיים דיון
בנושא מדיניות החברה, בעניין הפסקת
הטיפול במשפחת מתפרע עקב התפרעות, והוחלט
להעלות את הנושא לדיון מחדש לאחר קבלת
חות הדעת ממשרד הבינוי והשיכון. לבקשתה
קיבלה הוועדה את העתק חות הדעת.
בינתיים הוקפא הנוהל להפסקת טיפול במשפחת
מתפרע (המלצה 3).

ג. הוועדה הביאה המלצותיה בפני חברות השיכון
הממשלתיות העירוניות: שיקמונה, חלמיש
ופרזות.

עיריית נתניה =====

השהייה ללא צורך במתן היתר בנייה

(דו"ח 10, תלונה מס' 36, עמ' 83)

להלן התייחסות להמלצות הוועדה:

א. ב-30 ביולי 1982 העביר מ"מ מזכיר עיריית
נתניה לוועדה, נוהל לטיפול בתלונות
הציבור (המלצות 7,6)

ב. חל שיפור מסויים בקצב מתן התשובות של
עיריית נתניה לפניות הנציבות, והסתיים
הטיפול ב-13 מתוך 14 התיקים שהיו בטיפול
זמן רב (המלצות 8,5).

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשמ"ג (18.9.1982 - 7.9.1983)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
ה ג ו פ	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות
משרד ראשי הממשלה*	30	7	4	-
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	27	4	2	-
משרד האוצר*	571	626	565	313
מס הכנסה	200	246	226	140
מס רכוש וקרן פיצויים	120	130	125	70
מס שבח מקרקעין	39	35	32	22
מכס ובלו	105	111	99	45
נציבות שירות המדינה	15	11	11	1
משרד האנרגיה והתשתית	11	13	12	6
משרד הבטחון*	138	127	84	35
אגף השיקום	77	83	63	30
צה"ל	82	68	18	4
משרד הבינוי והשיכון	182	176	149	41
משרד הבריאות	99	74	60	17
המשרד לענייני דתות	53	33	29	13
משרד החוץ	4	4	4	2
משרד החינוך והתרבות	249	276	127	65
משרד החקלאות	20	19	15	7

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים (המשך)

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

ה ג ו ף	נתקבלו	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות
משרד המשפטים*	150	152	96	41
הנהלת בתי המשפט	50	61	33	17
לשכות ההוצאה לפועל	27	26	16	11
משרד העבודה והרווחה*	128	119	85	19
עבודה	54	56	40	8
סעד	40	34	27	9
שירות התעסוקה	34	29	18	2
משרד הפנים*	392	387	254	99
משטרת ישראל	297	297	181	69
שירות בתי הסוהר	16	18	10	3
המשרד לקליטת העלייה	45	63	60	24
משרד התחבורה*	102	98	82	49
אגף הרישוי	60	53	48	28
משרד התעשייה והמסחר	19	18	13	7
משרד התיירות	8	10	10	3
משרד התקשורת*	773	745	689	404
שירותי דואר	101	82	73	36
שירותי טלפון	617	611	569	344
בנק ישראל	14	21	15	10
המוסד לביטוח לאומי	<u>369</u>	425	343	121
מינהל מקרקעי ישראל	100	113	84	34
רשות השידור	147	173	146	124

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
<u>רשויות מקומיות**</u>				
עיריית ירושלים	110	81	47	17
עיריית תל אביב-יפו	109	107	60	33
עיריית חיפה	77	77	65	38
עיריית רמת גן	43	35	31	13
עיריית בני ברק	38	26	23	9
אחרות	639	591	457	207
<u>גופים אחרים**</u>				
עמידר	156	176	154	60
חברת החשמל לישראל	55	71	57	18
פרזות	50	33	27	5
קופת חולים של ההסתדרות הכללית	44	53	39	14
שיכון ופיתוח לישראל	32	44	39	26
אחרים	228	207	154	48
גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם***	494	499	27	15

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

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

*** ב-33 מהתלונות, מפאת העניין שבהן, היה ברור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים אליהם התייחסו.

התפלגות התלויות לפי נושאים עיקריים*

מספר התלויות		התשמ"ג	התשמ"ב	ה נ ו ש א
				<u>א. שירותי רווחה</u>
1,910	1,635			1. דיור ושיכון
608	530			הטבת תנאי דיור
247	192			ליקויים בבנייה
100	122			משכנתאות ומחירי דירות
98	68			דיור לעולים
52	36			תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים
43	52			2. ס ע ד
129	121			3. ח י נ ו ך
280	237			בחינות בגרות**
99	75			הכשרה מקצועית
47	26			שכר לימוד
51	58			השכלה גבוהה
21	18			4. ענייני נכיח
356	223			5. ביטוח לאומי
441	413			6. בריאות (בתי חולים ועוד)
108	104			ב. שירותי רשויות מקומיות
539	550			<u>מיפגעים ומיטרדים</u>
207	199			היתרי בנייה
170	162			רישוי לעסקים ולרוכלות
24	45			כבישים, מדרכות וסילוק אשפה
62	81			

התפלגות התלוונות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

מספר התלוונות			
התשמ"ב		התשמ"ג	
686	705	<u>ג. מתן שירות לציבור</u>	
407	452	אי-מתן תשובה לפניות	
153	128	התנהגות עובדי ציבור	
756	789	<u>ד. שירותי טלפון ודואר</u>	
446	429	התקנת טלפונים ושירותי תיקון	
188	230	חשבוניות וזיכויים	
94	104	שירותי דואר	
1,180	1,050	<u>ה. מסים ואגרות</u>	
319	197	1. מס הכנסה	
140	140	2. מס רכוש	
53	48	3. מכס	
54	48	4. מס ערך מוסף	
39	29	5. מס שבח מקרקעין	
122	79	6. החזרי תשלומים	
176	152	7. אגרות רדיו וטלוויזיה	
264	317	8. מסים ואגרות ברשויות מקומיות	
62	108	אגרות מים	
102	125	ארנונה	
20	17	השתתפות בהוצאות סלילה	
575	564	<u>ו. זכויות עובדים</u>	
166	168	משכורת ושכר	
96	67	פיטורים ופיצויי פיטורים	

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים (המשך)

מספר התלונות		ה נ ו ש א
התשמ"ב	התשמ"ג	
87	97	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
62	84	גימלאות וקיצבאות
1,386	1,228	2. שונות
324	282	1. משטרה
140	111	טיפול בתלונות
102	99	התנהגות שוטרים ומעצר שוא
185	177	2. תעבורה
54	54	תחבורה ציבורית
54	50	3. פיקוח על מוצרים ושירותים
79	61	4. רכישת מקרקעין והפקעתם
72	68	5. דמי חכירה ודמי הסכמה
7,032	6,521	ס"ה***

* המספרים, המופיעים בפירוט שמתוות 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 איפוא 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.

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"ח—1978; חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 7), התש"ם—1980; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א—1981, שהוא התיקון האחרון ליום ו' בניסן התשמ"ג (21 במרס 1983).

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 להסמיך לכך את ועדת הכספים; החלטות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות. (***)
5. במילוי תפקידיו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.
6. המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת (בחוק זה – הוועדה) וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה. (****)
7. (א) תוך תקופת כהונתו לא יהיה המבקר פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה רשאי –
 - (1) להיות חבר בכנסת או כמועצה של רשות מקומית או מועמד לחברות כזו;
 - (2) להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים;
 - (3) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או במקצוע;
 - (4) להשתתף, במישרין או בעקיפין, במפעל, במוסד, בקרן או בגוף אחר, שהם בעלי זכיון מאת הממשלה או נתמכים על ידיה או שהממשלה משתתפת בהנהלתם או שהועמדו לפיקוחה של הממשלה או לביקורתו של המבקר, וכן ליהנות, במישרין או בעקיפין, מהכנסותיהם;
 - (5) לקנות נכסי המדינה, בין מקרקעין ובין מטלטלין, לחכרם, לקבלם במתנה, להשתמש בהם או להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או 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(ו) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תשי"ח-1948, כפי שתוקן בס"ח תשי"ד, עמ' 126.

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

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

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

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

תום כהונה

8. (א) כהונת המבקר פוקעת -

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

פרק שני: תחומי הביקורת

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

גוף מבוקר

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

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

חיקף הביקורת

- (1) [א] אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;
- [ב] אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;
- [ג] אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;
- [ד] אם כל פעולה שבתחום ביקורתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;
- [ה] אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;
- [ו] אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;
- [ז] אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;
- (2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4) ו-5(5) נהגו בחסכך 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 רשאת הוועדה לקבוע מפעם לפעם לגבי גוף מבו-קר או לגבי סעיף בתקציבו, דרכי ביקורת מיוחדות או מוגבלות. (י)

פרק שלישי: סדרי הביקורת

גוף מבוקר יגיש
דרישה, מאזן,
תסקיר וידיעות

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

(ב) המבקר רשאי לדרוש מגוף מבוקר במועד שיקבע –

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

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

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

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

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

שר האוצר יגיש
דין וחשבון כולל
ומאזן של המדינה

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

הביקורת על
האיגודים

13. נוסף על ההוראות שבחוק זה או בכל חוק אחר יחולו הוראות סעיף זה על הגופים 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 החשבוניות ובדבר עריכת המאזן 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 במישרין; (י)

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

(*) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), תשל"ה-1975, 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 הכלכלה והתיאום הבינמשרדי. (*)

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

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

פרק רביעי: דו"חות וחוות דעת של המבקר

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

(ב) בדין וחשבון לפי סעיף קטן (א) יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת.

וכן –

(1) יפרט כל פגיעה בטוהר המידות;

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

(3) יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם.

16. שר הכלכלה והתיאום הבינמשרדי יעיר את הערותיו תוך שנים עשר שבועות מהיום שבו קיבל את הדין וחשבון, וכתום מועד זה יונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת. (*) (***) (****)

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

(ב) הוראות סעיפים 15 ו-16 יחולו גם על אותו חלק מן הדין וחשבון הון במערכת הבטחון, אלא שהמבקר ימציא חלק זה לוועדה שעה שהוא מציא אותו לשר הכלכלה והתיאום הבינמשרדי, 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. (*)

(*) י"פ תשמ"ב, עמ' 606.

(**) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), תשל"ב-1972, ס"ח תשל"ב, עמ' 134.

(***) חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), תשכ"ד-1964, ס"ח תשכ"ד, עמ' 42.

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

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

דו"ח המבקר על
משרדי הממשלה
ופוסדות המדינה

הערות שר הכלכלה
והתיאום
הבינמשרדי
ותנחה לפני הכנסת

שמירה על בטחון
המדינה ויחסי חוץ
שלה

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

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

דין וחשבון של
המבקר על מאזן
המדינה

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

דיו"ח המבקר על
גופים מבוקרים
אחרים

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

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

(ג) את הדין וחשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9 (3), (4), (5), (6), (7) ו-(8) ימציא המבקר לוועדה; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לשר הכלכלה והתאום הבינמשרדי, לשר הנוגע לעניין ולגוף המבוקר. (***)

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

חוות דעת

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

פרק חמישי: משרד מבקר המדינה

עובדי משרד
המבקר

22. (א) עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פיתורים 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 מבקר, אלא באישור המבקר.

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

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

(***) י"פ תשמ"ב, עמ' 606.

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

חובת הסודיות

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

תקציב המשרד

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

דוח כספי לוועדה

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

פרק שישי: הוראות שונות

סמכויות של ועדת חקירה

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

פרסום

27. (א) דו"חות של המבקר וכן חוות דעת לפי סעיף 21 ניתנים לפרסום בתום שנת הכספים שבה ניתנו; אך רשאים המבקר, שר הכלכלה והתיאום הבינמשרדי או הוועדה להחיר פרסומם לפני כן. (***)

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

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

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

עונשין

28. (א) ואלה דינים 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 גטילת רשות מטעם המבקר ממצאי ביקורת של המבקר.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לפטור אדם מאחריות פלילית על פי כל דין אחר.

ממלא מקום המבקר

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

חומר שאינו ראייה

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

(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משטעתי, 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.

(***) י"פ תשמ"ב, עמ' 606.

(****) לפי סעיף 61 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 כפי שתוקן בחוק העונשין (תיקון מס' 9), התשמ"ט-1980, ס"ח התשמ"ט, עמ' 60 - על אף האמור בכל חוק, מקום שהוסמך בית המשפט בחוק להטיל קנס, רשאי הוא להטיל קנס עד 10,000 שקלים - אם קבוע לעבירה עונש מאסר למעלה מששה חודשים ולא יותר משנה.

פרק שביעי: בירור תלונות הציבור (*)

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

(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. (e)

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

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

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

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

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

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

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

(ד) לצורך הבירור רשאי נציב תלונות הציבור לדרוש מכל אדם או גוף לחת 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.

(e) חוק לחיקון פקודת המשטרה (מס' 7) תשמ"ג-1980, ס"ח תשמ"ג, עמ' 72

תלונות שבירורן
מצריך סיבה
מיוחדת

פתיחת הבירור

דרכי הבירור

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

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 בחשובתו 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 בס"ע קטן (א), על הצעדים שנקטו; לא עשה כן, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את הענין לידיעת השר הנגזע 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 בחשובתו את תמצית ממצאיו.

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

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

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

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

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

(2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם 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.

445. על אף האמור בסעיף 38(8), תלונה של עובד כאמור בסעיף 36(3), למעט שוטר, סוהר וחיייל (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 45 עד 45ה. (*).

תלונה של עובד
הציבור שחשף
מעשי שחיתות

445. 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. (*)

תלונה שבירורה
מצריך סיבה
מיוחדת

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

ספרים

(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. (*)

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

עיון מחדש

445ה. הגשת תלונה כאמור בסעיפים 45א או 45ב שלא בתום לב או מתוך קנטרנות, היא עבירת משמעת. (*)

הגשת תלונה
שלא בתום לב

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

דין וחשבון

(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 לענין פרק זה. (***)

תחולת הוראות

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

(*) 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.