

נציב תלונות הציבור
דוח שנתי 19

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 19

ירושלים, התשנ"א-1991

הדוח השנתי התשעה עשר של נציב תלונות הציבור, המונח על שולחן הכנסת, מכיל אך מבחר מצומצם מבין אלפי התלונות שבוררו בשנת התש"ן. עם זאת ניתן ללמוד ממנו על מגוון הנושאים בהם טיפלה נציבות תלונות הציבור. התלונות שנבחרו מייצגות מספר מאפיינים המעידים הן על המתלוננים והן על הגופים הנלונים.

שוב עולים מבירור התלונות מקרים של מינהל לא תקין, נוקשות, אי צדק עד כדי אי קיום הוראות החוק, ביחסים שבין האזרח והשירות הציבורי. מצידם של המתלוננים ישנן בדוח הנוכחי דוגמאות גם לתלונות אשר באות לא "מהאזרח הקטן" אלא מגופים מסחריים השוטחים עצומותיהם בענינים שהרקע להם הוא סכסוך עיסקי. יש בכך כדי להעיד כי גם גורמים אלה רואים בנציבות התלונות אפיק נאות להכרעה בסכסוכיהם עם הרשות.

יש שהרשות השלטונית פועלת "ביעילות" רבה מדי, תוך התעלמות מזכויות האזרח. "יעילות" זו מוצאת ביטוייה גם באותם מקרים בהם מופעלת סמכות שלטונית מבלי לברר מראש, כנדרש, מה הם גבולות הסמכויות תוך זהירות ראוייה, שלא לחרוג מגבולות אלה. כך קרה, שאזרח חוייב בתשלום ללא סמכות כדין ועל נכסיו של אחר הוטל עיקול בגין דרישה לתשלום מס ללא בדיקה עובדתית נאותה, וכן נתפסו במקרה נוסף חפצים ובוצע מעצר שלא כדין.

המחוקק הרחיב לאחרונה את סמכויותיו של נציב תלונות הציבור במטרה להגדיל את מעגל העובדים הראויים להגנה מפני התנכלות או פיטורין על לא עוול בכפם. מדובר בתיקון מס' 15 לחוק מבקר המדינה, המעניק הגנה מיוחדת למבקרים פנימיים מפני פגיעת מעבידיהם בתגובה על פעולותיהם במילוי תפקידם.

אולם אליה וקוץ בה. מחד, יחסי מעביד-עובד זכו מאז ומתמיד ל"מעמד" מיוחד, הנובע מכך שהסכם לשירות אישי, החייב להיות מושתת על אימון, אינו ניתן לאכיפה. מאידך, קיים הצורך לעודד עמידה על משמר תקינותו וטוהר מידותיו של המינהל, מבלי שיבולע לעובד העושה כן, בין אם מתוך הכרה פנימית ובין כחלק מתפקידו כמבקר פנימי. מציאת האיזון בין שתי המטרות - כמו בין עקרונות מנוגדים, שמעסיקה לא מעט את בית המשפט הגבוה לצדק - היא אחת המשימות הקשות שהנציב נקרא להתמודד איתן.

בדוח שתי תלונות של עובדים, שפוטרו מעבודתם בעקבות חשיפה של מעשי שחיתות בגופים בהם עבדו, שנמצאו מוצדקות. בשני המקרים נעשה שימוש בסמכותו של נציב תלונות הציבור לפי סעיף 45ג לחוק מבקר המדינה, והמעביד נצטווה להחזיר את העובדים לעבודה (ר' בדוח זה תלונות מס' 24 ו-26).

במיוחד בימים אלה, כשרבבות עולים מגיעים אלינו וזקוקים ביתר שאת לעזרה ולסיוע, יוצאת פנייה לגורמים השלטוניים להטות שכם ולכרות אוזן למשאלות כל הנזקקים לשירותיהם.

מרים בן-פורת
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשנ"א
אפריל 1991

תוכן העניינים

סקירה כללית

1. הנחת הדוח השנתי השמונה עשר על שולחן הכנסת 13
2. תלונות של חברי הכנסת 13
3. תיקונים בחוק מבקר המדינה 14
4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 14
5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 15
6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 16
7. קשרים בינלאומיים 17

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. עיקול מיותר בגין חוב למס ערך מוסף 21
2. הגדלת תקופת שירות לצורך קביעת שיעור קצבה 24

משרד החינוך והתרבות

3. שלילת זכאות להנחה בשכר לימוד בגן ילדים 28
4. תמריץ לעבודת הוראה ביישוב פיתוח 30

משטרת ישראל

5. מעצר שלא כדין 32
6. טיפול לקוי ורשלני בתלונה על אלימות 43
7. עיכוב נוסעים ללא הצדקה בנמל התעופה בן גוריון 52
8. חקירה מבזה 59

משרד העבודה והרווחה

9. הרחקת תלמיד בגיל חינוך חובה מבית ספר 63

משרד הפנים

10.. הזכות לבחור ולהיבחר לוועד מקומי בשוב שיתופי 65

11.. אגרה בעד רשיון להחזקת נשק שחודש באיחור 66

משרד התחבורה

12.. התחייבות שלא לנהוג אינה בגדר פסילה 69

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

13.. פטור מאגרת מטען בטיסה טרנסאטלנטית
בחניית ביניים באירופה 73

"בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ

14.. חידוש הקשר הטלפוני לאחר ניתוק והסרת הטלפון 75

המוסד לביטוח לאומי

15.. סירוב לתת אישור לצורך מס הכנסה
בדבר תשלום דמי ביטוח 77

16.. הערכת נכסים לקביעת זכאות להשלמת הכנסה 79

רשויות מקומיות

17.. איחוד וחלוקה של מגרשים - חובת ועדה מקומית לתכנון
ולבנייה לשלם הפרשי שווי 82

18.. הטלת מיכסות חינוך על ידי ועד מקומי שלא כחוק 84

19.. גביית מקדמות על חשבון צריכת מים 89

20.. בקשת עירייה לפטור ממכרז 92

21.. הזמנת הצעות לעיצוב מוזיאון 96

22.. עבירות תעבורה (חנייה) - תשלום קנסות 99

23.. הגבלת גיל במכרזים פומביים 101

רכבת ישראל

24.. הפסקת עבודה עקב גילוי מעשי שחיתות 103

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה

25. פיטורים שלא לפי הליך תקין 108

המועצה לענף הלול

26. פיטורים בתגובה על גילוי מעשי שחיתות 113

נספחים

1. התפלגות התלונות לפי הגופים השונים 119

2. התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים 121

3. חוק יסוד : מבקר המדינה 123

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] 125

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 התש"ן (30 בספטמבר 1989 - 19 בספטמבר 1990)

סקירה כללית

1. הנחת הדוח השנתי השמונה עשר על שולחן הכנסת

סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע כי נציב תלונות הציבור יגיש מדי שנה בראשית מושב הכנסת, דין וחשבון על פעולותיו שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות. הוועדה לענייני ביקורת המדינה תדון בו ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור. ביום כ"ו בשבט התש"ן (21.2.90) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי השמונה עשר של נציב תלונות הציבור.

2. תלונות של חברי הכנסת

בהתאם להחלטה מיום 10.11.76 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השמינית, מובאת להלן רשימת חברי הכנסת שבתלונותיהם טיפלה הנציבות במשך שנת הדין וחשבון, ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם:

1	דדי צוקר	1	שבח וייס
4	ראובן ריבלין	2	מרדכי וירשובסקי
1	חיים רמון	1	רן כהן
1	שמעון שיטרית	6	דוד ליבאי
1	דן תיכון	4	אוריאל לין
		2	יאיר צבן

3. תיקונים בחוק מבקר המדינה

ביום 28 במרס 1990, נכנס לתקפו תיקון מס' 15 לחוק מבקר המדינה¹ ובו הרחבה נוספת של סמכויות מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור, כפי שנקבעו בתיקון מס' 11 לחוק האמור. תיקון זה קבע, בהוראות הסעיפים 45 א - 45 ה לחוק מבקר המדינה, הסדר מיוחד שעניינו מתן הגנה לעובד בגוף מבוקר שחשף מעשה שחיתות שבוצע בגוף בו הוא עובד².

החידוש שבתיקון האחרון הוא בהרחבת ההסדר המיוחד והחלתו על מבקר פנימי של גוף מבוקר במילוי תפקידו כמבקר - גם אם הליקויים שגילה במילוי תפקידו לא עלו כדי מעשי שחיתות.

לנוכח חשיבות תפקידו של המבקר הפנימי, סבר המחוקק כי כדי שיוכל המבקר הפנימי למלא תפקידו בצורה הולמת, מן הראוי לחזק את מעמדו על ידי כך שתוענק לו מידה מסוימת של בטחון במשרתו. לשם כך, הוסיף המחוקק לסעיף 45א לחוק מבקר המדינה הוראה המסמיכה את נציב תלונות הציבור לתת הגנה למבקר הפנימי של גוף מבוקר. ההוראה שנוספה קובעת, כי מבקר פנימי שנעשה כלפיו מעשה פוגע על ידי מי שממונה עליו, בתגובה על פעולות שעשה במילוי תפקידו, זכאי להתלונן על הפגיעה בפני נציב תלונות הציבור, והנציב רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויותיו.

4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנת התש"ן נתקבלו בנציבות תלונות הציבור 6,415 תלונות, שהיו מופנות אליה במקורן. הגידול במספר התלונות בשנת התש"ן לעומת התשס"ט, שבה התקבלו 6,185 תלונות, הגיע ל-3.7%; שיעור הגידול הממוצע לחודש הוא 12.4% בשים לב לכך ששנת התשס"ט היתה שנה מעוברת. מלבד התלונות, שמספרן צויין לעיל, הגיעו לנציבות העתקים מפניות, שמקורן הופנה למכותבים אחרים. כמקובל בנציבות, המידע בפניות אלה, המתייחס לגופים מבוקרים, הועבר לידיעת היחידות במשרד מבקר המדינה, המופקדות על הביקורת באותם גופים.

¹ ספר החוקים 1312, עמ' 14.

² ר' דוח שנתי 11 של נציב תלונות הציבור, עמ' 14.

בנוסף על אלה טיפלו לשכות הנציבות לקבלת תלונות בעל-פה, כבשנים קודמות, בפניות של אנשים שפנו אל הלשכות (ראה להלן).

בשנת התש"ן הסתיים טיפול ב- 6,421 תלונות כמפורט להלן:

(א) ב- 4,068 תלונות שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין נמצאו 1,503 (37%) מוצדקות (בהתשמ"ט - 43%).

(ב) בירורן של 997 תלונות הופסק בשלבים שונים של הטיפול, ללא הכרעה לגוף התלונה. לרוב היו אלה מקרים, בהם בא העניין על תיקונו או שהמתלונן לא השיב לפניות נציבות התלונות.

(ג) לגבי 1,356 תלונות נמצא שאין לברר אותן משום שלא נתקיימו בהן הוראות הסעיפים 36 ו- 37 לחוק מבקר המדינה, או משום שנכנסו לגדר העניינים המנויים בסעיפים 38 או 39 לאותו חוק.

בסוף שנת התש"ן נשארו לטיפול 2,832 תלונות (בסוף התשמ"ט - 2,838).

2. נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ראה טבלה 1 (עמ' 119).

בטבלה 2 (עמ' 121) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: רווחה, רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, טלפון ודואר, מיסים, זכויות עובדים.

5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

נציבות תלונות הציבור מפעילה לשכות לקבלת תלונות בעל-פה מהציבור בחמש ערים (ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע ונצרת). פעולותיהן של הלשכות תוארו בהרחבה בדוחות שנתיים קודמים של נציב תלונות הציבור. ייעודן של הלשכות, עם הקמתה של נציבות תלונות הציבור, היה לרשום תלונות שהוגשו בעל-פה, לפי סעיף 34 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. אולם, כבר בראשית הפעלתן הוברר כי אין הלשכות יכולות להסתפק רק ברישום התלונות, וכי יש צורך להושיט לפונים עזרה מעבר לכך. הנסיון הראה, כי הלשכות מסוגלות לפעול במהירות וביעילות גם להסדרת עניינים בדרכי בירור מקוצרות; במיוחד במקרים שבהם חשובה דחיפות הטיפול, ואין צורך בבירור עובדתי מסובך או בניתוח משפטי מורכב.

6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

נציב תלונות הציבור רואה את תפקידה לא רק בבירור התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון ליקוי, כשנמצאה התלונה מוצדקת. הנציב נותנת את דעתה גם לאפשרות של קיום ליקוי שהשלכותיו הן מעבר לתלונה הבודדת. במקרים כאלה, מטרת פעולתה של נציבות תלונות הציבור היא להביא לכך שיתוקן גם הליקוי הכללי - להסרת העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואכן נעשים מספר ניכר של תיקונים כאלה במהלך פעילותה של נציבות תלונות הציבור, ואלה משתקפים גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות המובא בדוח. בין הנושאים, שהתיקונים התייחסו אליהם היו:

- הגדלת תקופת שירות לצורך קביעת שיעור קצבה (בעמ' 24).
- עיכוב נוסעים ללא הצדקה בנמל התעופה בן גוריון (בעמ' 52).
- הצורך להיוועץ בגורמים מקצועיים במשטרה (בעמ' 59).
- הרחקת תלמיד בגיל חינוך חובה מבית ספר (בעמ' 63).
- אגרה בעד רשיון להחזקת נשק שחודש באיחור (בעמ' 66).
- התחייבות שלא לנהוג אינה בגדר פסילה (בעמ' 69).
- כללים בדבר פטור מאגרת מטען בטיסה טרנסאטלנטית (בעמ' 73).
- הערכת נכסים לקביעת זכאות להשלמת הכנסה (בעמ' 79).
- חובת ועדה מקומית לתכנון ולבנייה לשלם הפרשי שווי הנובעים מאיחוד וחלוקה של מגרשים (בעמ' 82).
- הטלת מכסות חינוך על ידי ועד מקומי שלא כחוק (בעמ' 84).
- גביית מקדמות על חשבון צריכת מים (בעמ' 89).
- קבלת הצעות לעיצוב מוזיאון בניגוד לכללים המחייבים (בעמ' 96).
- מתן אפשרות לשלם קנסות גם באמצעות בנק הדואר (בעמ' 99).
- שלילת תנאי בדבר הגבלת גיל במכרזים פומביים (בעמ' 101).
- הליך הפיטורים של עובד שערר לשר אינו סופי עד להחלטת השר בערר (בעמ' 108).

7. קשרים בינלאומיים

1. במרס 1990, במסגרת סיור אצל יחידות צבא פינלנד המשרתות במזרח התיכון, ביקרו בישראל ד"ר י. סודרמן, האומבוסמן הפרלמנטרי של פינלנד ועוזריו. בעת ביקורם בירושלים נפגשו מר סודרמן ועוזריו, בלווית שגריר פינלנד בישראל, עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופטת מרים בן-פורת ועובדים בכירים מנציבות תלונות הציבור לדיון בנושאים בעלי עניין משותף.
2. באוקטובר 1990 ביקרה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופטת מרים בן-פורת בברן וקיימה ישיבת עבודה עם עמיתה מבקר המדינה השוויצרי ד"ר שלפי בנושא: הביקורת הפיננסית. כן נפגשה עם הממונה על פיקוח השירות המינהלי מטעם הממשלה הפדרלית ד"ר הנלוסר, שזה מקרוב מונה לתפקידו.
3. באוקטובר 1990 התקיימה באיטליה (בולצנו וטרנטו) ובאוסטריה (אינסברוק) הוועידה השנייה של אומבוסמנים אירופיים. נושא הדיונים בוועידה היה השוואה בין מוסדות אומבוסמן באירופה. את ישראל ייצגה בוועידה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופטת מרים בן-פורת ונלוותה אליה עו"ד מירלה במברגר העוזר הבכיר לנציב תלונות הציבור.
4. לאחר הוועידה, נפגשה מבקר המדינה ברומא עם עמיתה האיטלקי נשיא בית הדין לחשבונאות ד"ר קרבונה ועם נשיא בית המשפט לערעורים ד"ר ברנקצ'יו והמשנה לנשיא בית הדין לקונסטיטוציה פרופ' גלו. בפגישות הוחלפו דעות ונדונו נושאים בעלי עניין משותף.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. עיקול מיותר בגין חוב למס ערך מוסף

1. המתלונן הוא מנהלה של חברה תעשייתית בקרית מלאכי. ביולי 1989 פנה לנציבות תלונות הציבור בתלונה על כך שחוליית הוצאה לפועל מטעם מס ערך מוסף (מע"מ) ביצעה עיקול בלתי מוצדק במשרדי החברה ב-26.6.89. לטענתו, דרשו המעקלים לגבות בו במקום סכום של למעלה מ-20,000 ₪, או לעקל נכסים של החברה בגין סכום זה. המתלונן טען בפני המעקלים, כי אכן חייבת החברה כספים למע"מ, אולם החוב נמוך בהרבה מהסכום הנדרש על ידם, ומכל מקום, עניין החוב נמצא עדיין בשלבי בירור ודיון עם מע"מ. טענותיו לא הועילו ובמהלך ביצוע העיקול נלקחו מכונת הדפסה חשמלית וציוד מחשב.

בתלונתו הוסיף המתלונן, כי כאשר עזבו המעקלים את המקום, התקשר טלפונית למשרד האזורי של מע"מ באשדוד, ומחה בפני הממונה האזורי על ביצוע העיקול. בתגובה אמר לו הממונה האזורי, שהוא מוכן להחזיר את המעוקלים כנגד תשלום סך 5,500 ₪, בשיק דחוי לתאריך 5.7.89. בלית ברירה הסכים המתלונן לכך, וזמן קצר לאחר שהמציא את השיק הוחזרו המעוקלים.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה), קובע לאמור:

"נישום אדם כהלכה בסכום כסף בקשר לאיזה מס ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמשה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנמסרה לו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גבייה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלין של החייב באופן המותנה להלן".

(ב) במרס 1989 הוציא המשרד האזורי של מע"מ באשדוד שומה לחברה, בעקבות ביקורת ספרים. על פי הודעת השומה חוייבה החברה לשלם קרן מס בסך 6,828 ₪, הפרשי הצמדה וריבית בסך 5,397 ₪ וקנס בסך 6,132 ₪, ובס"ה 18,357 ₪. לפי חוק מס ערך מוסף, חייבת היתה החברה לשלם את

החוב בתוך 30 יום לאחר שהומצאה לה ההודעה על השומה, אך החוב לא שולם במועד.

(ג) ביום 2.5.89 נשלחה לחברה דרישה לתשלום החוב, לפי סעיף 4 דלעיל, ובכך נפתחו נגד החברה הליכי הגבייה על פי הפקודה.

(ד) במכתב ששלח רואה החשבון של החברה, ב-7.5.89, אל המשרד האזורי של מע"מ באשדוד הוא המציא שיק על סך 12,225 ₪ בגין קרן המס והפרשי ההצמדה והריבית. רואה החשבון ביקש במכתבו לבטל את הקנס בסך 6,132 ₪ בהתחשב במצבה הכספי הקשה של החברה.

(ה) ב-11.5.89 הפקיד המשרד האזורי של מע"מ את השיק בבנק, וחשבונה של החברה במע"מ זוכה בסכום הנקוב בשיק. אולם המשרד האזורי לא הגיב על הבקשה לביטול הקנס ואף המשיך בהליכי הגבייה. ב-19.5.89 הוציא המשרד כתב הרשאה (צו עיקול) נגד החברה על סכום של 20,168 ₪, דהיינו, על מלוא החוב המקורי בסך 18,357 ₪ בתוספת הפרשי שיערוך על פי המדד שפורסם ב-15.5.89.

(ו) ב-13.6.89 שלח הממונה האזורי של מע"מ מכתב לרואה החשבון של החברה ובו הגיב לראשונה על הבקשה לביטול הקנס. במכתב צויין, כי המשרד דן בבקשה "בימים אלו" ותשובה עליה תינתן "לפני סוף החודש".

(ז) פחות משבועיים לאחר מכן, ב-26.6.89, הופיעו אנשי ההוצאה לפועל מטעם מע"מ במשרד של החברה, כשבידם דרישה לתשלום סכום של למעלה מ-20,000 ₪, וביצעו את העיקול כנאמר בתלונה.

(ח) הממונה האזורי של מע"מ טען, כי רק משפנה אליו המתלונן, לאחר ביצוע העיקול, הוא נוכח לדעת, שנפלה טעות ברישום סכום החוב במסמכי העיקול, וכי יתרת החוב היתה כ-6,000 ₪ בלבד. יתרת חוב זו היתה, כאמור, סכום הקנס, שלגביו הגישה החברה בקשה לביטול. מאחר שבאותה עת עדיין לא התקבלה החלטה לגבי הבקשה והסכום היה עדיין רשום לחובת החברה, ראה הממונה האזורי לנכון, לפי דבריו, להתנות את שחרור המעוקלים בקבלת שיק דחוי כדי להבטיח את תשלום החוב.

(ט) יצויין, כי המתלונן ושלטונות מע"מ חלוקים ביניהם בשאלה האם נמסרה או לא נמסרה התראה לחברה לפני הטלת העיקול. לטענת הממונה האזורי נשלח עובד של מע"מ למשרדה של החברה ביום 16.6.89 כדי למסור התראה על העיקול הצפוי ומאחר שהמשרד היה נעול, הודבקה ההתראה על השער; לעומת

זאת, טוען המתלונן שלא הגיעה אליו שום התראה ודבר העיקול הצפוי לא היה ידוע לו.

(י) סמוך לאחר שהוגשה התלונה לנציבות, נדונה באגף המכס ומע"מ הבקשה לביטול הקנס. הוחלט להיענות לבקשה והקנס בוטל. הממונה האזורי הודיע על כך למתלונן באוגוסט 1989.

3. נציבות לונות הציבור בעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) מששולם הסכום של 12,225 ₪, סולק החוב למע"מ ברובו הגדול, ולחובת החברה נותר רק הקנס בסך כ- 6,000 ₪, שאותו היא ביקשה לבטל. גם בלא להתייחס לבקשה לביטול הקנס, ברור הדבר שלא היתה הצדקה לנקיטת אמצעי אכיפה לגביית סכום שברובו כבר שולם.

אומנם הסביר הממונה על המשרד האזורי של מע"מ לנציבות תלונות הציבור, שביום הוצאת צו העיקול, 19.5.89, עדיין לא נקלט בחשבון של החברה במע"מ התשלום בסך 12,225 ₪ שהתקבל מרואה החשבון, אולם הסבר זה אינו יכול להתקבל בנסיבות המקרה דנן, שהרי התשלום נעשה בשיק שנשלח ישירות למשרד מע"מ באשדוד, ועובדי משרד זה הם שהפקידו את השיק בבנק ביום 11.5.89 לזכות חשבונה של החברה במע"מ. לפיכך לא היו פקידי מע"מ במשרד זקוקים למצב חשבון מהמחשב כדי לדעת על תשלום שהם עצמם הפקידו בבנק: אם פעלו כפי שפעלו, אין זאת אלא משום שהמשרד לא ערך מעקב אחר קבלת השיק והפקדתו.

(ב) גם לאחר שהתשלום בסך 12,225 ₪ כבר נקלט במחשב, לא דאג משרד מע"מ באשדוד לתקן את יתרת החוב במסמכי העיקול. הסכום הרשום בהעתק ההתראה שבתיקי מע"מ, שלפי דברי הממונה האזורי נמסרה במשרד החברה ביום 16.6.89, גם הוא מעל 20,000 ₪, למרות שהתשלום כאמור כבר נכלל במצב החשבון הממוחשב, ולפיו היתה יתרת החוב באותו יום פחות מ-6,000 ₪. מסתבר, שעובדי מע"מ לא טרחו לבדוק את מצב החשבון לפני כתיבת ההתראה, והיא הוצאה לפי מצב חשבון ישן ולא מעודכן.

גם בסמוך לפני ביצוע העיקול לא תוקנה יתרת החוב. בכך, נהג המשרד שלא כחוק, ואף בניגוד להוראות המקצועיות הקיימות באגף המכס ומע"מ בנושא הגבייה והאכיפה. הוראות אלה קובעות, כי לאחר פתיחת הליכי גבייה יש לוודא את יתרות החוב, כדי לבדוק אם לא שילם החייב בינתיים את החוב, כולו או חלקו, ולתקן בהתאם את מסמכי העיקול. הנציב הצביעה איפוא בפני הנהלת המכס ומס ערך מוסף, כי העיקול, ככל שהוא נוגע לסכומים שכבר

שולמו ע"י החברה, היה בלתי חוקי.

(ג) הנציב סבורה, שלא היה כלל מקום לביצוע העיקול נגד החברה, אף לא בגין יתרת החוב, שנבעה, כאמור, מן הקנס. זאת, בשים לב לכך, שהוגשה בקשה לביטול הקנס, ובמיוחד נוכח המכתב, שכתב הממונה האזורי במע"מ, ב-13.6.89, לרואה החשבון של החברה, ובו הודיע שהבקשה תידון בקרוב ותשובה עליה תינתן "לפני סוף החודש". ניתן היה לצפות, איפוא, שעד להחלטה בבקשה לא יבוצעו פעולות אכיפה נגד החברה וכי כל הליך של גבייה שהוחל בו יעוכב. בנסיבות אלו, ביצוע פעולת ההוצאה לפועל ביום 26.6.89 - ימים ספורים בלבד לפני המועד שבו אמורה היתה להתקבל ההחלטה כמובטח - הוא בגדר מעשה שלא ייעשה, הנוגד את כללי המינהל התקין.

לאור כל אלה, דעת הנציב היא שהממונה האזורי נהג שלא כשורה גם בכך שהתנה את שחרור המעוקלים בקבלת שיק דחוי להבטחת יתרת החוב. משנוכח הממונה האזורי, בעקבות פניית המתלונן אליו לאחר שבוצע העיקול, במשגה, היה זה מחובתו להורות על שחרור המעוקלים מיד וללא תנאי.

4. הנציב הצביעה בפני מנהל אגף המכס ומע"מ על הליקויים שהעלה בירור התלונה.

נציב התלונות לא הצביעה על מתן פיצוי למתלונן בגין פעולותיהם הבלתי חוקיות והבלתי תקינות של שלטונות מע"מ, בהתחשב בכך שהמתלונן לא טען כי נגרמו לו נזקי ממון עקב פעולות אלה ובשים לב לכך שהקנס בסך 6,000 ₪ בוטל.

5. מנהל אגף המכס ומע"מ הודיע לנציבות, שהוא מקבל את ממצאי הבירור והמסקנות, ומסכים שפעולת ההוצאה לפועל היתה מיותרת לחלוטין. הוא הביע צער על המקרה.

2. הגדלת תקופת שירות לצורך קביעת שיעור קצבה

1. (א) על פי הוראות חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, (להלן החוק) זכאי מי שפורש לגמלאות לקצבה בשיעור 2% ממשכורתו הקובעת עבור כל שנת שירות. הקצבה המירבית, לפי החוק, לא תעלה על 70% מהמשכורת הקובעת. סעיף 100(א) לחוק קובע, כי נציב שירות המדינה רשאי להורות, בהודעה ברשומות ובתנאים שקבעה הממשלה, כי לצורך קביעת זכויותיו של עובד לפי חוק זה, תחושב תקופת שירותו כתקופה גדולה

משהיתה למעשה. הגדלת התקופה משמעה, כמובן, הגדלת שיעור קצבתו של העובד. בהתאם לכך, נקבעו בתקשי"ר תנאים שבהתקיימם זכאי עובד להגדלת קצבתו, עפ"י סעיף 100 לחוק, בשיעורים שנקבעו שם.

(ב) המתלונן פרש לגמלאות לאחר שעבד בשירות המדינה פחות מ- 35 שנה, ועל כן לא היה זכאי לקצבה המירבית. בהיותו בעל עיטור לוחמי המדינה (על"ה) - עיטור המזכה על פי התנאים שנקבעו בתקשי"ר להגדלת הקצבה בשיעור של 3% - הוא פנה לנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) בבקשה לזכותו בהגדלת הקצבה. נש"מ השיבה לו, כי על פי התנאים שבתקשי"ר ניתן להגדיל תקופת שירות בגין על"ה רק כאשר אין הגדלה בגין פעילות אחרת חופפת המזכה אף היא להגדלה. במקרה שלו ניתנה לו כבר הגדלה בשל פעילות ציונית ושירות בהגנה בשנים 1941 - 1948. מאחר שעל"ה הוענק לו בעד פעילותו לשנת 1947/48, אין מקום להגדלה נוספת.

(ג) במאי 1988 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על כך.

2. סעיף 85.143 (ו) לתקשי"ר קובע:

"עובד בעל עיטור על"ה שקיבלו בעד פעילות מסויימת ופעילות זו אינה חופפת עם פעילות אחרת המזכה בהגדלת שירות על פי החוק, או להגדלת השירות על פי המפורט במדדים לעיל - תוגדל הקצבה בשיעור כולל של 3%.

פסקה (ז) לאותו סעיף קובעת:

"הוכר או הוגדל לעובד חלק מהתקופה אך הכרה או הגדלה זו לא זיכתה אותו בהגדלה של 3%, יהיה זכאי להשלמת שיעור ההגדלה בגלל עיטור על"ה עד כדי 3%.

לפי סעיף 85.140 (ב) סיפא:

"אם על תקופה אחת חלים יחד שני טעמים או יותר מובא בחשבון רק טעם אחד מביניהם והוא המזכה את העובד לשיעור ההגדלה הגבוהה ביותר".

3. שיעורי קצבתו של המתלונן נקבעו כדלהלן:

בעד שירות במשטרה - 3 שנים וחודשיים - 6.33%; בעד שירות באגף מס הכנסה ומס רכוש - 22 שנה וחמישה חודשים - 44.83%; הגדלה על פי 85.14 לתקשי"ר: בשל מצב בריאות לקוי - 5.5%, בשל פעילות ציונית בשנים 1941 -

1947 - 3.5% ובשל פעילות חלוצית ובהגנה בשנת 1947/48 0.5%; סה"כ 60.5%.

4. (א) על פניית נציבות תלונות הציבור אל נש"מ, השיבה נש"מ, כי כיוון שתקופת שירותו של המתלונן הוגדלה בשל פעילות ציונית וחלוצית ופעילות בהגנה בשנים 1941 - 1948 ב- 4%, אין המתלונן זכאי להגדלה נוספת בשיעור 3% בגין על"ה לשנת 1947/48.

(ב) נציבות תלונות הציבור העירה לנש"מ, כי בגין שנת 1947/48 - פעילות חלוצית ופעילות בהגנה - זוכה המתלונן כאמור רק ב- 0.5%, ואילו בשל על"ה בעד פעילותו באותה שנה צריך היה, על פי הסיפא לסעיף 85.140 (ב) דלעיל לתקשי"ר, לזכותו ב- 3%.

(ג) נש"מ הסתמכה בעמדתה - שאין המתלונן זכאי להגדלת הקצבה בשל על"ה - על האמור בתמצית ההלכות המופיעה בפרסום פסקי הדין של בית הדין הארצי לעבודה, בעניין אוארבך נ' הממונה על תשלום הגמלאות¹, לאמור:

"מי שהוגדלה קצבתו בגין פעילות ציונית בתקופה מסוימת, החופפת וזהה פונקציונלית וכרונולוגית לפעילות שהקנתה לו עיטור "עלה" - אינו זכאי לתוספת קצבה בגין עיטור "עלה", עקב סייג מפורש בתקשי"ר (ע' 363)".

(ד) נציבות תלונות הציבור הטעימה, כי באותו דיון, בענין בקשת המערער להגדלת קיצבתו ב-3%, הוא טען כי כדי לשלול את ההגדלה האמורה בגין פעילות אחרת חייבת הפעילות להיות חפפת לא רק מבחינה כרונולוגית אלא גם מבחינת תוכנה: בית הדין, על סמך העובדות, קבע (בעמ' 363) כי היתה "חפיפה פונקציונלית" ולא רק "כרונולוגית" בין הפעילויות, ולא רק חפיפה - אלא זהות... התוצאה היא, שאינו זכאי לתוספת קצבה בגין עיטור "עלה", בשל הסייג האמור". יש לשים לב, כי בית הדין דן אך ורק בשאלה, אם יש לצרף שתי הגדלות. הדיון לא סב כלל על תקופה. על כך השיב בית הדין שבעד תקופה חופפת אין לצרף הגדלות. הדיון לא סב כלל על השאלה, מה גובר על מה כאשר יש שתי פעילויות או יותר באותה תקופה במלואה. ההוראה הקובעת לעניין זה כלולה, כאמור, בסעיף 85.140 (ב) סיפא, ולפיה יש להגדיל את תקופת השירות בגין הטעם המזכה בשיעור ההגדלה הגבוה ביותר; במקרה דנן - לשנת 1947/48 - בגין אות על"ה המזכה בהגדלה של 3% ולא בגין פעילות חלוצית ופעילות בהגנה, המזכה אך בהגדלה של 0.5%.

¹ דיון לט/7 - 10, פד"ע י"א, עמ' 357, בעמ' 358.

(ה) במהלך המגעים של נציבות תלויות הציבור עם נש"מ, חזרה נש"מ על עמדתה, כי תקופת השירות של המתלונן הוגדלה, בגין כל שנות הפעילות מ-1941 - 1948, ב-4%, ומכאן שהוא אכן קיבל, לגירסתה, את השיעור הגבוה מבין השניים, בהתאם לסיפא לסעיף 85.140 (ב) לתקשי"ר: 4% במקום 3%.

5. נציבות תלויות הציבור קבעה, כיהת לונה מוצדקת.

לענין הגדלת תקופת שירות, אין לצרף תקופת פעילות אחת לתקופת פעילות אחרת, כפי שנוהגת נציבות שירות המדינה לעשות וכפי שעשתה גם במקרה דנן. על כל תקופת פעילות חלות הוראות התקשי"ר הספציפיות המתייחסות אליה. במקרה דנן, יש לראות בנפרד את שנות הפעילות הציונית 1941 - 1947, שבגין ניתנה למתלונן הגדלה בשיעור 0.5% לכל שנה (יחד 3.5%), ובנפרד את שנת הפעילות 1947/48 בה עסק בפעילות חלוצית ופעילות בהגנה. גם בעד הפעילות האמורה בשנת 1947/48 - היה המתלונן זכאי להגדלה בשיעור של 0.5% בלבד, אך הואיל והוענק לו בעד פעילותו זו אות על"ה, חל עליו סעיף 85.143 (ו) לתקשי"ר המזכה אותו בהגדלה נוספת של 3%.

בהתאם לסיפא של סעיף 85.140 (ב) לתקשי"ר, כאשר חלים על תקופה אחת שני טעמים להגדלה, מובא בחשבון אותו טעם המזכה את העובד לשיעור ההגדלה הגבוה ביותר. הווה אומר - בגין שנת 1947/48 - 3%, ולא רק 0.5%, כפי ההגדלה שניתנה לו.

6. לאור האמור, הצביעה נציב תלויות הציבור בפני נציבות שירות המדינה, כי יש להגדיל את שיעור קצבת המתלונן ב- 2.5% (הפרש בין 3% ל-0.5%), כך שקצבתו תהיה בשיעור של 63%.

נציבות שירות המדינה הודיעה כי תפעל כמוצבע.

משרד החינוך והתרבות

3. שלילת זכאות להנחה בשכר לימוד בגן ילדים

1. (א) המתלונן, בעל משפחה ותושב ירושלים, היה במועד הגשת התלונה תלמיד ישיבה. בשנת הלימודים התשמ"ח (1987/88) למדה בתו בכיתת גן קדם חינוך חובה. בשל מצבו הכלכלי, הוא היה מעוניין בקבלת הנחה משכר הלימוד. לשם כך פנה בתחילת אותה שנה למחלקת החינוך של עיריית ירושלים ומילא בנוכחות עובדת העירייה טופס "בקשה לרישום ולמתן הנחה לגני ילדים גילאי קדם חובה" (להלן - הבקשה). בטופס משבצות למילוי פרטים אישיים ונתונים על מקורות הכנסה. המתלונן ציין בהן, בין היתר, שהוא תלמיד ישיבה וברשותו רכב. הבקשה נדחתה, בנימוק שתלמיד ישיבה שברשותו רכב אינו זכאי ליהנות מהנחה.

(ב) מאחר שהרשות המקומית - במקרה זה עיריית ירושלים - פועלת בעניין לפי הוראות משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) השיג המתלונן בפני המשרד על דחיית בקשתו, אך נדחה גם על ידי המשרד.

במרס 1988 פנה המתלונן בתלונה אל נציבות תלונות הציבור. בתלונה עמד על כך, שכתלמיד ישיבה הוא מופלה בנדון לרעה לעומת תלמיד אוניברסיטה: לגבי האחרון, אפילו הוא בעל רכב, נבדק היקף הכנסותיו עניינית, ובהתאם לתוצאות הבדיקה עשוי הוא לזכות בהנחה משכר לימוד, ואילו לגביו די בכך שהוא בעל רכב, בלא שים לב להיקף הכנסותיו, כדי שזכאותו להנחה תישלל.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) טענת האפליה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתלונה, היא עקרונית נכונה. עד סוף שנת הלימודים התשמ"ח, הייתה גישת המשרד, כי הזכאות של תלמיד ישיבה ליהנות מהנחה בשכר לימוד בגן ילדים קדם-חובה תהיה מותנית בקבלת גימלת הבטחת הכנסה ובהצגת אישור על כך. על פי הכללים הקיימים, בעל רכב אינו זכאי לתשלום גימלת הבטחת הכנסה ומטעם זה אכן לא קיבל המתלונן גימלה, כאמור. ממילא לא היה בידו אישור כנדרש, ובקשתו להנחה נדחתה על הסף.

בתשובה לשאלתא בכנסת, לקראת סוף שנת הלימודים התשמ"ח, הודיע שר החינוך והתרבות, כי להבא ינהג המשרד גם בבקשות של תלמידי ישיבה, בעלי רכב, כפי שהוא נוהג בבקשות של תלמידי מוסדות להשכלה גבוהה, דהיינו - היקף ההכנסות, על פי הנתונים בטופס הבקשה, יהווה את הבסיס להכרה בזכות האמורה.

(ב) במהלך בירור התלונה הודיע המשרד, כי בחקירת מקורות ההכנסה של המתלון נקבע, שהוא לא כלל בטופס הבקשה פרטים על מלוא הכנסותיו: הוא לא ציין שקיבל מהוריו מדי חודש תמיכה בסך 500 ₪. כן נטען כי רכש ניירות ערך בסכום של 40,000 ₪. בטופס הבקשה צויין, כי במקרה של מסירת פרטים לא נכונים, תבוטל הזכאות להנחה כליל. נציבות תלונות הציבור ביקשה מהמתלון את תגובתו לטענות דלעיל. המתלון הטעים, שמדי פעם תמכו בו ההורים, אולם היתה זו תמיכה לא קבועה. רכישת ניירות הערך בסכום של 40,000 ₪ הוסברה על ידו בכך ששמר על ערך הכסף שקיבל ממכירת דירתו, עד לרכישתה של דירה אחרת, ואכן השתמש בכספים אלה בעת רכישתה.

(ג) באוגוסט 1988 הוסיף המתלון וטען, כי הבקשה שהגיש לקראת שנת הלימודים התשמ"ט נדחתה גם היא, מבלי שנבדקה שאלת זכאותו בהתחשב בהיקף הכנסותיו.

לבקשת נציבות תלונות הציבור הסביר המשרד, כי הבקשה לשנת הלימודים התשמ"ט נדחתה מאותן סיבות כמו קודמתה. הנציבות הטעימה, כי לגבי שנת התשמ"ט לא היה עוד מקום להביא בחשבון את היותו בעל רכב, נוכח תשובת שר החינוך והתרבות לשאלתא בכנסת. גם הטענה לגבי החזקת ניירות ערך נסתרה, לאור גירסתו של המתלון שנמצאה נכונה. בעקבות זאת הודיע המשרד לנציבות, כי אישר למתלון הנחה כמגיע לו לשנת הלימודים התשמ"ט, אך סירב לדון בבקשה להנחה לשנת התשמ"ח. המשרד הסביר לנציבות, כי סרובו זה אינו מתבסס על היותו בעל רכב, אלא אך ורק על הפרטים הלא נכונים בטופס הבקשה.

3. נציבות תלונות הציבור מצאה, כי התלונה מוצדקת.

החלטת המשרד שלא לדון מחדש בבקשת המתלון לשנת הלימודים התשמ"ח התבססה, כאמור, אך ורק על היעדר פרטים מלאים על היקף הכנסותיו בטופס הבקשה. חסרו שם התמיכה בסך 500 ₪ לחודש שקיבל מהוריו ורווחים מניירות ערך בסך 40,000 ₪ שרכש. כפי שצויין בטופס הבקשה די בכך כדי לשלול מהמבקש את הזכאות להנחה.

טיעונו של המשרד אינו מקובל על הנציב:

(א) תמיכת הורים: בטופס הבקשה מצויות, כאמור, משבצות לסימון מקורות הכנסה, בנוסף להכנסה מעבודה, כגון: מריבית, מרכוש, מכל מקור אחר. עיריית ירושלים, שבמשרדיה מולא הטופס, הוציאה עלון הסבר למגישי הבקשות. העלון מכיל הנחיות בדבר האישורים שעל המבקש להמציא לגבי ההכנסות מהמקורות המפורטים שם. תמיכת הורים אינה נזכרת בו כמקור הכנסה. יתר על כן, במהלך הבירור נשאל עובד עיריית ירושלים, המופקד על נושא זה בעירייה, אם מבהירים העובדים למבקשים, בעת מילוי טופס הבקשה, שיש לכלול בו גם פרטים על הכנסה מתמיכת קרובים. תשובתו היתה שלילית.

בנסיבות אלו נראה לנציב שלא היה מקום להחמיר עם המתלונן (קרי - לייחס לו מסירת פרטים לא נכונים בטופס הבקשה) ולא לדון בשל כך בבקשתו בכלל.

(ב) הכנסה מניירות ערך: גם בעניין זה אין מקום לייחס למתלונן מסירת פרטים לא נכונים בטופס בטופס הבקשה, בהתחשב בהסבריו, שלא נסתרו.

4. לאור האמור, הצביעה הנציב בפני המשרד שיש לדון בבקשת המתלונן גם לשנת הלימודים התשמ"ח. אם תאושר בקשתו, על המשרד לשלם לו את ההפרש שבין מלוא שכר הלימוד ששילם לבין הסכום לאחר הנחה. את ההחזר, אם יגיע, יש לבצע לפי הערך של יום התשלום.

5. המשרד פעל כמוצבע: בקשת המתלונן נבדקה, הוא נמצא זכאי להנחה וההפרש הוחזר לו כשהוא משוערך ליום התשלום.

4. תמריץ לעבודת הוראה ביישוב פיתוח

1. (א) עובד הוראה וחינוך, הגר ועובד ביישוב פיתוח, זכאי לתמריץ: תגמול חודשי מיוחד וקידום שנות ותק לצורך חישוב שכרו.

המתלוננת עבדה מראשית שנת הלימודים התשמ"ח - 1.9.87 - כמורה ביישוב פיתוח בערבה, בבית הספר של המועצה האזורית שבתחומה מצוי היישוב. בחלק ממשרתה הועסקה על ידי משרד החינוך והתרבות ובחלק על ידי המועצה האזורית.

בפברואר 1988 הגישה המתלוננת, באמצעות המועצה האזורית, למשרד החינוך והתרבות בקשה לקבלת התמריץ למפרע מ- 1.9.87. משהודיע לה משרד החינוך והתרבות שלא נתקבלה אצלו הבקשה, שלחה המתלוננת ב- 17.5.88, ושוב באמצעות המועצה האזורית, אל משרד החינוך והתרבות בקשה נוספת בנדון.

בקשה זו אמנם נתקבלה במשרד החינוך, אולם לטענת המשרד רק ב- 20.6.88. בחוזר המנהל הכללי של משרד החינוך מיום 1.10.87 נקבע, כי 15.6.88 הוא המועד האחרון להגשת בקשה לקבלת התמריץ למפרע בעד שנת הלימודים התשמ"ח שהתחילה ב- 1.9.87. כיוון שבקשת המתלוננת נתקבלה, לטענת משרד החינוך והתרבות, רק ב- 20.6.88, לא נדונה בקשת המתלוננת לקבלת התמריץ מ- 1.9.87, וזכאותה אושרה רק מ- 1.9.88.

(ב) בתלונה שהגישה ב- 17.10.88 לנציבות תלונות הציבור קובלת המתלוננת על כך, שלא אושרה בקשתה לקבלת התמריץ למפרע מ- 1.9.87, חרף העובדה שאת בקשתה הראשונה הגישה עוד בפברואר 1988, ולתלונה צירפה אישור על כך מהמועצה האזורית.

2. על פנייתה של נציבות תלונות הציבור השיב משרד החינוך והתרבות, כי המתלוננת לא הקפידה על נוהל ההפנייה של הבקשה, כפי שנקבע **בחוזר** דלעיל של המנהל הכללי של המשרד בנושא דנן: מי שמועסק על ידי המשרד, ולו באופן חלקי, דוגמת המתלוננת, צריך להפנות את הבקשה ישירות למשרד. המתלוננת הגישה את הבקשה לא למשרד החינוך במישרין, אלא באמצעות המועצה האזורית. עם זאת, אילו היתה בקשת המתלוננת מגיעה למשרד עד ה- 15.6.88 יש להניח שהמשרד לא היה מחמיר עם המתלוננת והיה מאשר לה את התמריץ מ- 1.9.87; אולם כיוון שהבקשה נתקבלה במשרד רק ב- 20.6.88, ניתן היה לאשר את תחולת התמריץ רק מ- 1.9.88.

3. נציבות תלונות הציבור מצאה את התלונה מוצדקת.

המתלוננת, כמי שהועסקה חלקית על ידי המועצה האזורית, הגישה כאמור את בקשתה באמצעות המועצה, לראשונה עוד בפברואר 1988 ושנית - ב- 17.5.88, לאחר שמשרד החינוך והתרבות טען שלא קיבל את בקשתה. אין זאת אשמתה של המתלוננת שהבקשה נתקבלה במשרד רק ב- 20.6.88. אמנם לפי האמור בחוזר, מנהל הכללי היה על המתלוננת להגיש את בקשתה ישירות למשרד, אך שלילת הזכאות ממנה בשל כך לשנה מהווה דקדוקי עניות ועל כן נוקשות יתירה.

4. הנציב הצביעה איפוא בפני משרד החינוך והתרבות, שאם עניינית מגיע למתלוננת התמריץ מ- 1.9.87, אין להיאחז בטעם פורמלי גרידא כדי לאשר את הזכאות רק מ- 1.9.88.

5. משרד החינוך והתרבות הודיע לנציבות תלונות הציבור כי אישר למתלוננת את הזכאות לתמריץ מ- 1.9.87.

משטרת ישראל

5. מעצר שלא כדין

1. המתלונן, סוחר עתיקות במזרח ירושלים, הגיש ב- 30.7.87 - באמצעות עורך דין - תלונה לנציבות תלונות הציבור. בתלונה טען, כי ב- 23.6.87 נעצר על ידי המשטרה למשך 48 שעות ללא הצדקה. מעצרו בוצע בעקבות תלונה למשטרה שהגיש נגדו מפקח מטעם אגף העתיקות שבמשרד החינוך והתרבות. לטענתו, לא הצדיקו צרכי החקירה את מעצרו. עוד טען כי לא היה מקום שקצין המשטרה, פקד ש', יחליט בעניין מעצרו, שכן בעבר, ב- 1976, הגיש המתלונן תלונה למשטרת ישראל נגד אותו שוטר, שהיה אז בדרגת סמ"ר; התלונה נמצאה מוצדקת ובעקבותיה הועמד אז איש המשטרה לדין משמעתי והורשע.

טענה נוספת העלה המתלונן, כי תלונה שהגיש למשטרת ישראל נגד מפקח העתיקות, על שנטל מטבעות מחנותו באיומי אקדח, לא טופלה כדבעי.

2. בבירור שערכה נציבות תלונות הציבור הועלו הממצאים הבאים:

(א) לגבי התלונה בעבר - באוקטובר 1975 חקר סמ"ר ש' את המתלונן בחשד לעבירת מטבע. במהלך החקירה סטר הסמ"ר על לחיו של המתלונן, שהתלונן על כך במשטרה. ביוני 1976 נשפט סמ"ר ש' על ידי מפקד המרחב, הורשע וכצעד משמעתי נרשמה בתיקו האישי אזהרה. במאי 1984 לאחר התכתבות עניפה וממושכת בין בא כחו של המתלונן לבין גורמים במשטרה ובפרקליטות המדינה, קבל המתלונן פיצוי בסך 5,000 שקל.

(ב) לגבי נסיבות מעצרו של המתלונן ב- 23.6.87, עליו סבה תלונתו הנוכחית לנציבות תלונות הציבור, עולים מתיק החקירה הפרטים הבאים:

(1) ב- 23.6.87 פקדו את חנותו של המתלונן - חנות לממכר עתיקות - מפקח ומפקחת מאגף העתיקות במשרד החינוך והתרבות במסגרת תפקידם. השניים היו בתפקידם רק חודשיים.

(2) בהודעותיו מיוני 1987 מסר המפקח, כי בעת שנכנס לחנות היה שם, מלבד המתלונן, אדם נוסף (להלן: אדם) שהחזיק בידו פיסת בד ובה מטבעות זהב. לבקשתו מסר לו אותו אדם את המטבעות שהחזיק. המפקח טען ש"היה לי

יסוד להניח" כי המטבעות עתיקות ועשויות זהב, וכן שהמתלונן מבקש לקנות אותן מאותו אדם. לטענתו, ביקש מן השניים (המתלונן והאדם) להילוות אליו לתחנת המשטרה, לאחר שהודיע להם כי הוא מפקח עתיקות. בתגובה תפס המתלונן בצווארו ובכתפו, דחף אותו מן החנות וניסה לחנוק אותו. גם האדם התערב וניסה לסייע למתלונן. נוכח כל אלה שלף אקדח שנמצא ברשותו וצעק לעומתם "שיתרחקו ממני, אחרת אני יורה בו..."

המפקח עזב את החנות כשבידו המטבעות ומיד לאחר מכן הגיש תלונה למשטרה נגד המתלונן בגין תקיפה. בעקבות תלונתו נשלח לחנות העתיקות שוטר שעצר את המתלונן והביאו לתחנה, שם הוחלט על המשך מעצרו וכליאתו.

(3) לשאלת חוקר המשטרה אם הזדהה עובר למעצר השיב המפקח בהודעה מ- 25.6.87: "אני לא הזדהיתי על פי תעודה שאני מפקח עתיקות, מכיוון וזה לא פעם ראשונה שאני מבקר את ח"ב [המתלונן] בחנותו והוא מכיר אותי טוב מזה שאני בתפקיד זה". במקום אחר בהודעה נרשם מפי המפקח, כי חודשיים קודם לכן הציג אותו בפני המתלונן קודמו בתפקיד, מפקח עתיקות, כמי שאמור להחליפו.

(4) מפי המפקחת נרשמו בהודעה מ- 25.6.87 הדברים הבאים:

"י"מ [המפקח] אמר שצריך לבדוק את המטבעות ואז ח"ב [המתלונן] אמר - אני לא אתן לך את המטבעות ואז תפס בידו הימנית של י"מ ואמר לו תחזיר את המטבעות. י"מ אמר לו לח"ב תוריד את היד כמה פעמים וגם אני אמרתי לח"ב תוריד את היד [ב] בקשה ואז ח"ב תפס בידו הימנית את צווארו של י"מ וביד השניה מחזיק בידו ודחף את י"מ אחורנית בכוח. אני תפסתי את ח"ב מאחור וניסיתי למשוך אותו אחורנית כדי למנוע ממנו לתקוף את י"מ. אני באותו זמן ראיתי שהערבי התקרב לי"מ אולם לא ראיתי מה עשה לי"מ. בינתיים י"מ שלף את האקדח, אולם לא כיוון את האקדח ואמר להתרחק אני יורה..."

(5) המתלונן מסר בהודעתו מ- 23.6.87, כי באותו יום נכנס לחנותו איש שהוא אינו מכיר וביקשו להתבונן במטבעות. המתלונן נענה לבקשתו ומסר לו אותן. לאחר מכן פנה המתלונן לאותו איש וביקשו להחזיר לו את המטבעות. משסירב, תפס אותו המתלונן בידו. אז שלף האיש אקדח ואיים עליו ועל האדם הנוסף, ששהה אותה עת בחנות, כי יירה.

בהמשך הודעתו הדגיש המתלונן, בתשובה לשאלת החוקר, כי לא ידע שהאיש שנכנס לחנות יחד עם הבחורה הוא מפקח עתיקות וכי לא הוצג בפניו כל מסמך

או תעודה המעידים על היותם מפקחי עתיקות. לטענתו, ביקש מהם כי יזדהו, אך הללו סירבו. על טענתו זו חזר המתלונן גם בהודעות נוספות.

לאחר תום חקירתו, ולאחר שחתם על ההודעה מ-23.6.87, מסר המתלונן הודעה נוספת, בה ציין כי ברצונו להגיש תלונה על האיש [המפקח] שנכנס לחנותו, על שבאיומי אקדח אילץ אותו למסור את מטבעות הזהב שברשותו.

(6) ע"ס, עד ראיה ששהה בחנות המתלונן בעת האירוע נשוא התלונה אישר את גירסת המתלונן בהודעה מיום 23.6.87. ע"ס ציין, כי ח"ב - המתלונן שאל את האיש [המפקח] שנכנס לחנות "איפה אתה עובד, במוזיאון בל מדחף...?", הבחור לא ענה". המתלונן אמר לו: "איד שלקחת את המטבעות, תחזיר לי אותם", ואז המתלונן תפס את יד הבחור כדי לקחת ממנו את המטבעות והבחור הוציא את האקדח ואמר לו "אבעד מני תתרחקו ממני", המרחק ביניהם היה כמטר... אחרי כן אמר לו ח"ב "אני לא יודע מי אתה תגיד לי מי אתה ואני אלך אתך, אני אף פעם לא ראיתי אותך". בהמשך הודעתו הדגיש ע"ס כי הבחור לא השיב לשאלות המתלונן, ששאל אם הוא שוטר או מפקח עתיקות.

(7) בהודעתו מ-25.6.87 מסר מפקח אחר באגף העתיקות, כי חודשיים קודם לכן הגיעו עובדים חדשים [המפקח והמפקחת דלעיל] וכי במשך חודש וחצי עבד בחפיפה עמם, כולל סיורי היכרות אצל סוחרי עתיקות ברחבי הארץ, ובין היתר - אצל המתלונן. לטענתו, ביקרו יחדיו בחנותו של המתלונן יותר משלוש פעמים.

(8) בחוות דעת מומחה מ-8.9.87 שניתנה על ידי אוצרת מטבעות באוניברסיטה העברית נקבע, כי המדובר בעשר מטבעות זהב משנת 1730 ואין מדובר ב"עתיקה"¹.

(9) פקד ש' הורה ב-23.6.87 על כליאתו של המתלונן למשך 48 שעות. את החלטתו נימק - בטופס "אסמכתה לכליאת בגיר(ה)" - בצורך להשלים את החקירה ובחשש כי המתלונן, אם ישוחרר, ישפיע על עדים. פקד ש' לא ציין על מה הוא מבסס את חששו האמור. ביום 25.6.87 שוחרר המתלונן.

(ג) סעיף 4 לחוק העתיקות, התשל"ח-1978, שכותרתו "דרישת מסירה" קובע:

"המנהל [מנהל אגף העתיקות והמוזיאונים שבמשרד החינוך והתרבות]

¹ סעיף 1 בחוק העתיקות, התשל"ח-1978, מגדיר עתיקה כנכס שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700 לספירה, או נכס שנעשה לאחר מכן שהינו בעל ערך היסטורי ושר החינוך והתרבות הכריז עליו שהוא עתיקה.

רשאי לדרוש בכתב מאת מחזיק עתיקה, כאמור בסעיף 2(א), שימסור לו את העתיקה ורשאי הוא לתת פרס למוסר אם ראה שהנסיבות מצדיקות זאת."

סעיף 5 לחוק, שכותרתו "דרישת השאלה", קובע:

"המנהל רשאי לדרוש בכתב מכל מחזיק עתיקה שיתננה לו לשם בדיקה או לכל צורך אחר לתקופה שלא תעלה על 90 יום."

סעיף 40 לחוק, שכותרתו "סמכויות כניסה ובדיקה", קובע:

"המנהל, או מי שהמנהל הסמיך לכך בכתב, רשאי להכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין כדי לבדוק אם קוימו שם הוראות חוק זה או התקנות לפיו או תנאי כל תעודה שניתנה לפי חוק זה, או לבדוק כל עתיקה שנתגלתה או שנמצאה בה ולעשות ממנה רישום, תצלום, ציקה, דפוס או העתקה אחרת."

(ד) (1) בחודשים דצמבר 1987 וינואר 1988 פנו גורמים במטה מרחב ירושלים, ביניהם פקד ש', למשרד החינוך והתרבות וביקשו לקבל חוות דעת משפטית בשאלה אם המפקחים פעלו כחוק בנושא התלונה ואם הייתה להם סמכות לעצור ולבדוק ולעכב עתיקות או מה שנראה כעתיקות. גורמי המשטרה הבהירו, כי חוות דעת זו דרושה להם כדי לשקול הגשת כתב אישום נגד המתלונן.

(2) במענה לפניית אלה, השיב סגן היועץ המשפטי למשרד החינוך והתרבות (להלן: סגן היועץ) כי "לפקחים לא היה במקרה הקונקרטי כתב דרישה ממנהל אגף העתיקות לקבלת המטבעות מאחר ואלה התגלו תוך כדי אירוע התקיפה".

סגן היועץ המשפטי הטעים, כי במקרה זה חל הדין הכללי הנוגע לתפיסת חפצים שנעברה בהם עבירה, הנחוצים להשלמת החקירה ושיש חשש להעלמותם.

עוד ציין סגן היועץ המשפטי, כי "לדעת אנשי אגף העתיקות היתה תפיסת העתיקות במקרה זה הכרחית מאחר והן היו אמורות לשמש ראיה לביצוע עבירה על חוק העתיקות."

(ה) בירור נציבות תלונות הציבור העלה, כי ב- 23.6.87, יום מעצרו של המתלונן, היו בידי המפקחים תעודות המעידות על היותם מפקחים של אגף העתיקות, אולם לא היו בידיהם תעודות הרשאה ממשטרת ישראל, המעניקות, על פי

סעיף 4 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, סמכויות מעצר הניתנות לשוטר לפי סעיפים 2 ו-3 לפקודה האמורה.²

(ו) ברישומי יומן החקירות שבתיק החקירה מ- 30.10.88 ו- 27.11.88 ציינו התובע המשטרתי וראש מדור תביעות במטה המרחב, כי מאחר שלמפקחים לא הייתה סמכות ליטול את המטבעות, בדין מנע מהם המתלונן את נטילתן והתנהגותו לא היוותה עבירה. בהמלצת גורמים אלה נסגר תיק החקירה נגד המתלונן בעילה של חוסר ראיות.

(ז) בפניותיו למפקד משטרת העיר העתיקה, ביקש בא כוח המתלונן לברר, מה גורל התלונה שהגיש שולחו, בסמוך למעצרו, נגד מפקח העתיקות, על שנטל ממנו, תוך איומי אקדח, מטבעות זהב בלי להזדהות.

במענה הודיע לו מי ששימש מפקד תחנת המשטרה לאמור :

"מרשך לא התלונן כי אם מסר גירסתו לאירוע לאחר שהזהר כחוק".

במכתב נוסף ציין מפקד התחנה :

"אין בכוונתנו לחקור את התנהגותו של פקח אגף העתיקות ובעניין זה תוכל לפנות לממונה על אגף העתיקות במשרד החינוך".

(ח) (1) בתיק בירור, שפתחה המשטרה בעקבות פנייתה של נציבות תלונות הציבור לבירור התלונה, מצוייה הודעה שמסר פקד ש' ב- 31.12.87, לפיה לא זיהה את המתלונן כמי שהתלונן נגדו בעבר. כן ציין: "החשוד לא העלה בפני כל גירסה לגבי קשר בין מה שקורה כעת... למה שהיה בינינו בעבר...".

(2) באותו תיק מצוייה גם הודעה שמסר ב- 11.1.88 חוקר, שנכח בעת מעצר המתלונן :

"... [המתלונן] העלה טענות בפני פקד ש' שהוא מתנקם בו ושהוא מכיר אותו מקודם האירוע. פקד ש' הסביר לו שהוא עוצר אותו על פי החומר המצוי בתיק... פקד ש' לא העלה כל נימה של נקמנות כלפי הקובל והחשוד הוא שהעלה טענה זו...".

² סעיף 4 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, קובע: "שר המשטרה רשאי בצו להעניק סמכויות שוטר לפי סעיפים 2 ו-3 לעובד ציבורי או לסוג עובדים ציבוריים, לרבות ראשי עיריות, ראשי מועצות מקומיות ומוכתרים על כפרים ופקידים אחרים של עיריות, מועצות מקומיות וועדי כפרים."

(ט) במענה לפניית הנציבות אל הממונה על הביקורת ועל תלונות הציבור במטה הארצי של המשטרה הובאה ההתייחסות הבאה על ידי קצין היחידה לתלונות הציבור:

(1) לטענת בא כוחו של המתלונן, כי פקד ש' צריך היה לפסול עצמו, ציין הקצין, כי "דברי הנילון בענין אי זיהוי הקובל כאותו אדם אשר התלונן נגדו 12 שנה לפני תאריך האירוע מקובלים עלי והעובדה שבא כוח המתלונן הביא עובדה זו לידיעת הנילון, אינה משנה עמדותי בנוגע לתקינות החלטת הנילון". הקצין הוסיף, כי בשל פרק הזמן הממושך שעבר מאז האירוע לא צריך היה הקצין לפסול את עצמו.

(2) אשר לחוקיות מעצרו של המתלונן ציין הקצין, כי את חוקיות המעצר יש לבחון על סמך הראיות שהיו בפני הקצין אותה עת ולא על סמך התפתחות מאוחרת של החקירה. נכון לתאריך המעצר של המתלונן היו בפני פקד ש' שתי הודעות של עובדי ציבור, שבהן התלוננו על תקיפה.

הקצין הביא מדברי השופט יעקב קדמי, בספרו על סדר הדין בפלילים³ לפיהם חייב הקצין הממונה על התחנה לשקול אם נתקיים חשד סביר שהחשוד ביצע את העבירה. הקצין ציין, כי מהודעותיהם של שני עובדי הציבור, המפקחים שהתלוננו, עולה יותר מחשד סביר לקיום עבירה של תקיפת עובד ציבור, שהיא מסוג פשע.

(3) בפנייתה דלעיל של נציבות תלונות הציבור למשטרה הועלתה האפשרות, שאילו נבדק המצב החוקי לאשורו היה מתברר שלא הייתה סמכות לעצור את המתלונן בעילה של תקיפת עובד ציבור, שכן, בהעדר סמכות ליטול את המטבעות, היה המתלונן זכאי להתנגד לנטילתן ואף להפעיל לשם כך כוח סביר.

בהתייחסו לטענה זו, ציין הקצין, כי בפני הקצין הממונה (פקד ש') היה יותר מחשד סביר בקשר למעורבות הקובל באירוע נשוא התלונה. הוא נמנע מלהתייחס לשאלת זכותו של המתלונן להתנגד לתפיסת המטבעות.

(4) בהתייחסו לטענה בדבר אי טיפולה של המשטרה בתלונה נגד המפקח, ציין הקצין, כי "טענותיו של הקובל אינן מהוות תלונה של ממש, אלא הם חלק מהסברים שהנ"ל מסר בעת שנחקר (האיש לא הגיע למשטרה למסירת עדות אלא הובא כמעוכב בגין תלונה שהוגשה נגדו)".

³ יעקב קדמי, על סדר הדין בפלילים, קובץ הרצאות חלק א', הוצאת דיונון, ע' 49.

(י) (1) בדיון של עובד נציבות תלונות הציבור, שבירר את התלונה עם סגן היוהמ"ש למשרד החינוך והתרבות, הובאו לידיעת סגן היוהמ"ש ההודעות הרלוונטיות במשטרה שמסרו המעורבים ונסיבות האירוע כפי שבוררו על ידי הנציבות. תשומת לבו הוסבה לכך שפעולות הפקחים לא התמצו רק בכניסה לחנותו של המתלונן, אלא כללו תפיסת מטבעות, תוך איום בנשק, בלא שהיה בידיהם כתב דרישה, כמתחייב מסעיפים 4 ו-5 לחוק העתיקות, ובלא שהיה להם יסוד סביר לחשד כי במטבעות נעברה עבירה על חוק העתיקות.

(2) סגן היוהמ"ש הודיע, כי כאשר מסר את חוות דעתו למשטרה, לא היה מודע לנסיבות האירוע ולחומרה שנלוותה לו. הוא לא ידע שהמפקחים נטלו את המטבעות עמם ואף לא שהמפקח איים בנשק על המתלונן כדי לממש את תפיסתו. הוא גם לא ידע - מה שהתברר בדיעבד - כי אין מדובר בעתיקה כמשמעה בחוק. סגן היוהמ"ש ציין, כי ככל הנראה קיבל מן המפקחים מידע חלקי בלבד.

(3) עוד ציין סגן היוהמ"ש, כי אין הוא מרבה לעסוק בהלכות סדר הדין הפלילי ובהוראות שעניינן סמכות תפיסת חפצים. הוא לא התכוון להתעמק בנושא, ולפיכך גם לא ביקש את חומר החקירה ואת הודעותיהם של המעורבים.

3. נציבות תלונות הציבור בעה, כיהתלונה מוצדקת.

(א) אין ספק בכך, שהמפקחים, שפקדו את חנותו של המתלונן, לא היו מוסמכים ליטול ממנו את המטבעות וזאת מן הנימוקים הבאים:

(1) במקרה דנן לא הוציא מנהל אגף העתיקות דרישת מסירה, לפי סעיף 4 לחוק העתיקות, ולא דרישת השאלה, לפי סעיף 5 לחוק.

(2) יתר על כן, הסעיפים 4 ו-5 בחוק אינם קובעים פרק זמן, שבו חייב המחזיק להיענות לכתב דרישה או כתב השאלה. החוק גם אינו מסמין את מנהל אגף העתיקות, או הבא מכוחו, לתפוס עתיקה כלשהי או להשתמש לשם כך בכוח, אם וכאשר מחזיק העתיקה מסרב להיענות לדרישה בכתב שהופנתה אליו.

לפי סעיף 40 לחוק העתיקות רשאי מנהל אגף העתיקות לערוך בדיקה, רישום תצלום או העתקה של כל עתיקה שנתגלתה.

משמע, שגם אילו היה בידי המפקחים כתב דרישה כאמור, לא היו מוסמכים לנהוג כפי שנהגו.

(ב) סעיף 32 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, מסמך שוטר לתפוס חפץ אם יש לו יסוד סביר להניח כי באותו חפץ נעברה עבירה או עומדים לעבור עבירה.

אין ספק שמכוחו של סעיף זה לא היו המפקחים מוסמכים לתפוס את המטבעות, הן מן הטעם שלא היו שוטרים ולא היו מורשים לפעול כשוטרים. והן מן הטעם שלא היתה ראייה לכאורה שבמטבעות נעברה עבירה או נתכוונו לעבור עבירה.

(ג) כאמור, לא הוענקה למפקחים סמכות מעצר על פי סעיף 4 לפקודת סדר הדין הפלילי, ולפיכך גם לא היו רשאים לדרוש מן המתלונן כי ילווה אליהם לתחנת המשטרה.

(ד) בהיעדר סמכות חוקית ליטול את מטבעות הזהב מידי המתלונן, זכאי היה הלה להתנגד לנטילתם ואף להפעיל כוח סביר לשם כך.⁴

מכאן שמעצרו של המתלונן בגין חשד לביצוע עבירה של תקיפת עובד ציבור על פי סעיף 381 (ב) לחוק העונשין, היה נטול סמכות.

(ה) המילים "חשד סביר" - בפקודת סדר הדין הפלילי, משמען כי בנסיבות המקרה קיים יסוד סביר להניח כי נתקיימו יסודות עובדתיים שהם חלק מהגדרת העבירה. השאלה אם נתקיימו אותם יסודות היא שאלה עובדתית וטעות ביחס להתקיימותם היא טעות שבעובדה. טעות, כאמור, כשהיא לעצמה, אינה גורעת מחוקיות המעצר ובלבד שהמדובר בטעות סבירה. אילו אלה היו פני הדברים, ניתן היה לקבוע שמעצר המתלונן היה כדין: הרי גם המתלונן לא הכחיש שתפס את ידו של המפקח וניסה למנוע ממנו ליטול את המטבעות. התנהגותו של המתלונן לא הייתה מוטלת בספק, ואכן לפקד ש' היה יסוד סביר להניח שהמתלונן "תקף" את המפקח. אולם בכך לא סגי, שכן על פי החוק לא היווה מעשהו זה של המתלונן עבירה. פקד ש' טעה טעות שבחוק: הוא הניח כי המפקח היה מוסמך על פי דין ליטול את המטבעות; כפי שצויין לעיל, לא היה המפקח מוסמך לכך על פי דין, ולכן רשאי היה המתלונן להתנגד בכוח לנטילתם ממנו.

(ו) כאמור, ב-2 (ט) (2) לעיל, הסתמך קצין היחידה לתלונות הציבור במטה הארצי של משטרת ישראל על הכתוב בספרו של השופט יעקב קדמי על סדר

⁴ ראה לענין זה סעיף 8 לחוק המטלטלין, התשל"א-1971, וכן סעיף 22 לחוק העונשין, התשל"ז-1979. מעשה התנגדות זה אינו מהווה עבירה של תקיפה או עבירה כלשהי.

הדין בפלילים, לעניין הצורך לשקול קיומו של חשד סביר; מן הסתם נעלמו מעיני הקצין הדברים בהמשך, לעניין הטעות שבחוק⁵.

"... טעות במישור המשפטי, כאמור משמיטה כשלעצמה את הבסיס לחוקיות המעצר, כאן אין לדבר על 'חשד' אלא על 'ודאות מוחלטת', באשר המחקק התיר פגיעה בחרות הפרט אך ורק אם נתמלא התנאי המשפטי..."

(ז) מן ההודעות שבתיק החקירה עולה, כי המפקח לא הזדהה בפני המתלונן; גם לא כאשר שאלו המתלונן מנין הוא ואם הוא שוטר או מפקח עתיקות. לטענת המפקח, אמור היה המתלונן להכיר מביקורים קודמים. העובדה שהמפקח ביקר בעבר בחנותו של המתלונן בליווי קודמו לתפקיד, אין בה בהכרח כדי להצביע על כך, שהמתלונן זכר והכיר את המפקח וזיהה אותו על פי מראה פניו. השאלות ששאל המתלונן את המפקח באשר לזהותו, הצביעו לכאורה על כך שהלה לא זיהה את האדם שלפניו. נסיבות אלה חייבו, כי המפקח יזדהה בפני המתלונן.

התנהגות המפקח, אשר נכנס לחנות בלא להזדהות, בקשתו לקבל לידי את מטבעות הזהב בלא להבהיר את המטרה לשמה ביקש אותם, עשויה הייתה ליצור רושם, כי המדובר בלקוח המתעניין ברכישת המטבעות.

(ח) משנה חומרה יש לייחס לעובדה, שהמפקח אילץ את המתלונן באיומי אקדח למסור לידי את המטבעות, בלא שהמתלונן היה חייב להיענות לדרישתו. אפילו סבר המפקח כי מכוח החוק הוא מוסמך לתפוס את המטבעות, לא היה מקום לאיים בנשק לשם מימוש הסמכות. דרך זו אינה סבירה שכן לא נשקפה סכנת חיים למפקח וברור היה, שאילו החזיר את המטבעות לידי המתלונן, היה האחרון מרפה מתפיסתו ועוזבו לנפשו.

(ט) עמדתו של קצין היחידה לתלונות הציבור, כי הטענות שהעלה המתלונן במשטרה נגד המפקח אינן מהוות תלונה של ממש, אלא הן חלק מהסבר שמסר הלה בעת שנחקר, עומדת בניגוד גמור לתוכן ההודעה שמסר המתלונן: בהודעה שנרשמה מפיו נאמר במפורש כי ברצונו להגיש תלונה על התנהגות המפקח. העובדה, שהיה מעוכב או עצור בעת שהביע רצונו האמור, אינה רלוונטית ולא היה בה כדי למנוע קבלת התלונה וטיפול בה.

⁵ קדמי שם ע' 10

החוקרים בתחנת המשטרה, ובמיוחד מי ששימש מפקדה, התעלמו מבקשתו זו של המתלונן. מפקד התחנה הודיע לבא כוחו של המתלונן במפורש שאין בכוונתו לחקור את התנהגותו של מפקח אגף העתיקות. סירוב המשטרה, להתייחס לטענות המתלונן ולשקול אותן בכובד ראש, אין לו כל צידוק. גם משהוברר לחוקרים המצב המשפטי לאשורו, נמנעה המשטרה מלבדוק את טענות המתלונן, על אף פניות חוזרות ונישנות למשטרה מצד בא כוחו.

(י) כזכור, טען המתלונן, בתלונה שהגיש באמצעות בא כוחו, כי פקד ש' צריך היה לפסול את עצמו מלטפל בחקירתו, או מלהורות על מעצרו, מאחר שבעבר הגיש המתלונן נגדו תלונה בגין שימוש באלים. כזכור, נמצאה התלונה מוצדקת: איש המשטרה הועמד בשנת 1976 לדין משמעתי, הורשע ובתיקו האישי נרשמה אזהרה. מאז ההרשעה עבר אמנם פרק זמן בלתי מבוטל, של 12 שנה, אולם קיימת האפשרות שפקד ש' זוכר את האירוע ואת המתלונן כמי שהביא להרשעתו.

אף אם נקבל את גירסתו של פקד ש', כי לא זיהה תחילה את המתלונן, הרי מחומר העדויות שבתיק הבירור במשטרה עולה, כי המתלונן הזדהה בפניו והזכיר לו את נסיבות האירוע. לפיכך, כדי למנוע לזות שפתיים בדבר אפשרות של טינה אישית, שיקולים זרים ולא ענייניים מצד פקד ש' בהחליטו לעצור את המתלונן, מן הראוי היה כי יימנע מלטפל בנושא.

בכל האמור לעיל אין כדי לשמש ראיה ברורה וחותכת ששיקוליו והחלטתו של פקד ש' אכן הושפעו מהתלונה שהגיש נגדו המתלונן בעבר; גם אי ידיעתו את המצב המשפטי לאשורו אינה מעידה בהכרח על טינה או רצון להתנכל למתלונן.

4. בהסתמך על הממצאים דלעיל הצביעה נציב תלונות הציבור בפני המשטרה ובפני משרד החינוך והתרבות כדלקמן:

א.

(א) לא היה יסוד למעצרו של המתלונן. המעצר היה בלתי חוקי ונעשה תוך חריגה מסמכות. לפיכך תשלם המשטרה למתלונן פיצוי בסך 1,000 ₪ כערכם דהיום.

(ב) התעלמות המשטרה מתלונת המתלונן, שהופנתה נגד מפקח אגף העתיקות, היתה מעשה לא תקין. מעשיו של המפקח היוו לכאורה עבירה, והצדיקו שקילה בכווד ראש אפשרות נקיטת הליכים משפטיים נגדו.

(ג) פקד ש' התרשל במילוי תפקידו בכך, שלא בדק כלל את שאלת סמכותם של מפקחי אגף העתיקות ליטול מטבעות זהב מן המתלונן והתעלם מן האפשרות שהמתלונן היה רשאי להתנגד לנטילת המטבעות.

קיים טעם לפגם בעצם טיפולו של פקד ש' במעצרו ובחקירתו של המתלונן נוכח האירוע הקודם של הגשת תלונה נגדו.

(ד) סגירתו של תיק החקירה בעילה של חוסר ראיות אינה משקפת נכונה את מסקנות החוקרים, לפיהן לא היווה מעשהו של המתלונן עבירה (ראה סעיף 2 (ו) לעיל). יש לתת ביטוי רישומי נכון גם לעילת סגירתו של התיק ולרישום הפלילי.

ב.

(א) אשר לטיפול סגן היועץ המשפטי למשרד החינוך והתרבות - נסיבות העניין הצדיקו, כי יערוך בירור ממצה של עובדות המקרה ויעיין בחומר החקירה והעדויות בטרם יתן חוות דעת בעניין. בירור כאמור, אילו נעשה, היה מעמיד את משרד החינוך והתרבות על חומרת העניין.

חוות הדעת שניתנה למשטרה יש בה כדי ליצור את הרושם המוטעה, כאילו היו המפקחים מוסמכים ליטול את המטבעות מידי המתלונן על אף שלא היה בידיהם כתב דרישה. כאמור, ציין סגן היועץ המשפטי, כי אינו מרבה לעסוק בהלכות סדר הדין הפלילי, והביע דעתו בלא התעמקות יתירה. בנסיבות כאלה, מוטב היה אילו נמנע מלמסור למשטרה חוות דעת בלתי בדוקה ובלתי מוסמכת.

(ב) תשומת לב משרד החינוך והתרבות הוסבה לממצאי הבירור שבתיק, ככל שהם נוגעים להתנהגותו של המפקח מטעם אגף העתיקות, ולחומרה הנובעת ממעשהו כמפורט לעיל: זאת כדי שהמשרד ישקול נקיטת הליכי משמעת נגדו וכן לצורך מתן הדרכה והבאת לקחי האירוע לידיעת כל הנוגעים בדבר באגף העתיקות.

6. טיפול לקוי ורשלני בתלונה על אלימות

1. (א) המתלונן, ישיש בן 80, תושב חיפה, הגיש ב- 1.2.90 תלונה על המשטרה לנציבות תלונות הציבור. בתלונתו טען, כי ב- 27.5.89 יצא עם אשתו כדי להגיע למסיבת חתונה של בנו. בנסיעה איטית וזהירה הוציא את רכבו ממקום חנייתו בחצר הבית והשתלב בזרם התנועה. לאחר נסיעה של כ- 50 מ' הבחין באדם (להלן - החשוד) שעמד באמצע הכביש וסימן לו בידו לעצור. החשוד התקדם לעברו בריצה, ובחימה צעק "כמעט והרגת אותי", הלם באגרופו על מכסה המנוע, כופף אותו ולאחר מכן הכה באגרופו על שמשת החלון הקדמית, ניפץ אותה לרסיסים ושבר את מגבי המכונית. המתלונן ציין, כי לא הגיב על מעשים אלו, אלא התקדם מעט במכוניתו, עצר ורשם את מספר מכוניתו של החשוד.

(ב) המתלונן הוסיף, כי למחרת התקשר טלפונית למשטרה והתלונן על המקרה. כעבור זמן קצר הגיעו לביתו שני שוטרים מתחנת חיפה, גבו ממנו הודעה ונתנו דעתם לנזק שגרם החשוד למכוניתו. השוטרים הציעו למתלונן לשוב ולהתקשר לתחנה, כדי שידע אלו צעדים ננקטו בעניין.

כעבור זמן התקשר המתלונן לתחנה. נמסר לו שהחשוד הוזמן אך לא הופיע. קצין בדרגת פקד (להלן: פקד ד'), עמו שוחח המתלונן, אמר שישקול הוצאת צו הבאה נגד החשוד. אולם עבר זמן רב מבלי ששמע על התפתחות כלשהי. לכן התקשר ב- 4.8.89 למשטרה ושוב שוחח עם פקד ד', שאמר לו כי החשוד אכן הופיע בינתיים וכי מסתבר שאין מדובר בבירון אלא באדם מכובד, רואה חשבון; ולאור התרשמותו החיובית מהשיחה עם החשוד החליט לסגור את התיק, מחוסר עניין לציבור. בדיעבד התברר למתלונן, כי פקד ד' ראיין לא את החשוד עליו התלונן, אלא את אביו. האב הוא בעליה הרשום של המכונית והחשוד הוא שנהג בה. בעקבות השיחה, כתב המתלונן ב- 14.8.89 לפקד ד' וביקשו להמשיך ולחקור בעניין. כיוון שלא קיבל תשובה, פנה לפרקליטת מחוז חיפה וביקש את התערבותה.

(ג) פרקליטת המחוז הודיעה למתלונן במכתב מיום 31.1.90 כי לפי דרישתה מ- 31.8.89 העבירה אליה המשטרה את התיק. לאחר עיון היא החזירה את התיק למשטרה עם הנחיות מפורטות להשלמת החקירה שנמצאה לקוייה ולא כללה עדויות שניתן היה לגבות.

(ד) בתלונתו ציין המתלונן, כי הוא חושד שמישהו במשטרה מנסה לשבש הגשת כתב אישום נגד החשוד ולמנוע את הבאתו לדין. עוד הטעים, שהוברר לו, כי

בתיק החקירה מצוייה תלונה של החשוד נגד המתלונן, בטענה שעבר עבירת תעבורה. נאמר למתלונן, שאם יוגש כתב אישום נגד החשוד, תהיה המשטרה חייבת להגיש כתב אישום גם נגדו. המתלונן אמר שהטענה נשמעה כאיום, וכי מכל מקום אין הוא רואה קשר בין התלונה שלו לבין הטענה שהוא מצדו עבר עבירת תעבורה.

2. בירור נציבות תלונות הציבור העלה את הממצאים כדלקמן :

(א) בתיק החקירה במשטרה מצוייה הודעתו של המתלונן מ- 28.5.89, שבה מסר את פרטי האירוע וכן את מספר הרישוי של הרכב בו נהג החשוד.

(ב) בדוח פעולה מאותו תאריך רשם החוקר שהגיע לביתו של המתלונן :

".... ירדנו עם המתלונן לרכבו וראינו כי ישנן שתי נקודות מעיכה קטנות של מכסה המנוע, המגב הימני שבור וזכוכית השמשה הקדמית מנופצת מצד ימין... "

(ג) בהוראה מ- 30.5.89, הרשומה ביומן החקירות, הורה פקד ד' לחוקר בדרגת רס"ר (להלן : הרס"ר) "לזמן את החשוד ולהאשים אותו + 3004 + ערבות". בעקבות הוראה זו, שלח הרס"ר ב- 1.6.89 הזמנה לבעליו הרשום של הרכב (שאת מספרו מסר, כאמור, המתלונן) להופיע לחקירה. ההזמנה לא הגיעה לייעדה והוחזרה לתחנה. הרס"ר שלח לבעל הרכב שני זימונים נוספים **לאותה כתובת**, ומשלא נענו - הורה פקד ד' ב- 16.7.89 לחוקרת, רס"מ מ', להוציא נגד החשוד צו הבאה.

(ד) במזכר מ- 16.7.89, המצוי בתיק החקירה, מציינת רס"מ מ', כי ערכה בירור ואיתרה את כתובת בעליו הרשום של הרכב, ובשיחת טלפון אתו מסר לה, כי הרכב מוחזק בידי בנו. רס"מ מ' התקשרה בטלפון לביתו של הבן, המכונה, כזכור, "החשוד", שוחחה עם אשתו וזימנה את החשוד לחקירה ביום המחרת. האיש אכן הופיע בתחנה ב- 17.7.89 ונחקר. בשיחת בירור שקיים עובד הנציבות עם רס"מ מ' ב- 4.3.90 ציינה האחרונה, כי הרס"ר שטיפל בזימון החשוד "שיחק ראש קטן ולא גילה יוזמה או רצון לאתר את החשוד ; הוא המשיך במשלוח זימונים, למרות שניתן היה להסיק שלא הגיעו לייעדם בשל כתובת לא נכונה. היא הדגישה שאיתרה במהירות וללא קושי את כתובתו הנכונה של החשוד.

(ה) בהודעה שמסר החשוד במשטרה ב- 17.7.89 נאמר :

"באותו יום 27.5.89 סמוך לשעות הצהריים נהגתי ברכב... לכיוון הים דרך רחוב... בעיקול הדרך ראיתי מכונית ... שאורות הרוורס שלה

דלוקים. האטתי את מהירות נסיעתי ועלי לציין שהרחוב הוא רחוב חד סיטרי. מכוניות חנו בצד שמאל של הדרך וללא שום סימן אזהרה או איתות או הכוונה של אשה שעמדה ליד הרכב התחיל נהג הרכב בנסיעה אחורנית. דבר שגרם לי לסטות מהנתיב ולעצור את רכבי במרחק סנטימטרים מרכב שחנה בצד שמאל של הדרך. עצרתי את רכבי כ- 30 מ' מצד ימין, ירדתי מהרכב והנפתי את ידי בבקשה כדי שיעצור את נסיעתו ובאותו זמן אשתו נכנסה לתוך הרכב. שאלתי את אותו נהג: - אתה יודע שכמעט הרגת אותי ואת בני? אתה לא קורא עיתונים, לא שומע חדשות, לא רואה מודעות אבל? איך אתה נוסע? התשובה של אותו נהג הייתה: - אתה לא תלמד אותי איך לנסוע. הכיתי עם ידי מרוב זעם על חצי שמשות מכוניתו והלכתי לכוון מכוניתי כדי להוציא נייר ועפרון. באותו זמן הנהג התחיל לנסוע במטרה לעזוב את המקום ושוב ללא איתות. עמדתי עם גופי לפני מכוניתו והנהג המשיך בנסיעה איטית קדימה ופגע בברכי, דבר זה גרם לי לכעס רב ביותר ובחמת זעם הכיתי על פח מכסה המנוע וכל אותו זמן הנהג המשיך בנסיעה כך שהמהלומה השנייה הייתה על זרוע המגב וזה הדבר שקרה לניפוץ השימשה. למחרת אחרי שנרגעתי מן המקרה, נסעתי ללשכת התנועה על מנת לדווח על המקרה. בעת שהמתנתי על מנת להגיש תלונה ראה אותי הבוחן ל' שמכיר אותי ממקום עבודתו הקודם ושאל אותי למה אני מחכה, סיפרתי לו את המקרה והוא אמר לי שאין לי מה להתלונן או לדווח אלא כשתבוא תלונה נגדית, זו גירסתי למקרה. ש.ת. אמנם נחבלתי אך לא נזקקתי לטיפול רפואי."

(ו) בעקבות מסירת הודעה זו, רשמה רס"מ מ' ב- 18.7.89 ביומן החקירות:

"מקרה של עימות בין שני נהגים על רקע זכות שמוש בדרך ועבירת תנועה של המתלונן שכמעט וגרם לתאונה לחשוד. כאשר ירד להעיר לו על כך וביקש את פרטיו סירב זה למסור לו וכאשר עמד החשוד מול רכבו של המתלונן וביקש פרטים התחיל המתלונן בנסיעה איטית ופגע בברכיו של החשוד ואז זה היכה באגרופו על מכסה המנוע של הרכב, דבר שגרם לניפוץ השימשה בכך שהמגב ניפץ אותה (כך שלא היה אלמנט של זדון מצדו של החשוד לגרום לנזק) מה גם שהחשוד פנה ללשכת התנועה לדווח על המקרה וסירבו לקבל ממנו הודעה. אני ממליצה לסגור את החומר כא.ת. [אי תביעה - הערת העורך]."

בשיחת הבירור, שהתקיימה כאמור ב- 4.3.90, נתבקשה רס"מ מ' להבהיר על מה ביססה את הדברים שרשמה ביומן החקירות, כי המתלונן סירב למסור פרטיו, שהרי טענה זו לא נכללה בהודעתו של החשוד. רס"מ מ' השיבה, כי היו דברים שנאמרו על ידי החשוד בעל-פה ולא נרשמו בהודעה שבכתב.

רס"מ מ' נתבקשה גם להבהיר על סמך מה הסיקה, כי בלשכת התנועה במטה מרחב חיפה סירבו לקבל מן החשוד תלונה, שכן לא כך טען החשוד בהודעתו. הוא טען שפגש באקראי בוחן המוכר לו מקודם, ולאחר שנועץ בו הציע לו הלה להמתין עם התלונה עד להגשת תלונה נגדית. רס"מ מ' השיבה, כי ידוע לה שבוחנים בלשכת התנועה מנסים להתחמק מטיפול בתלונות, ונוהגים לייעץ לפונים אליהם שלא להגיש תלונה.

(ז) במהלך הבירור נשאלו פקד ד' ורס"מ מ', אם לא נתעורר בלבם ספק בדבר נכונותה ואמינותה של טענת החשוד בנוגע לפגיעה בברכו, אשר הועלתה לראשונה כעבור חודשיים ורק לאחר שזומן לחקירה. עוד נשאלו, מדוע לא ניסו לאמת את גירסתו של החשוד, כי ביקש להתלונן על המקרה בלשכת התנועה במטה מרחב חיפה. פקד ד' השיב, כי הניח שהחשוד דובר אמת באומרו שהמתלונן נסע בצורה שסיכנה את חייו ואף פגע בברכו. רס"מ מ' ציינה, כי סברה שהבוחן לא יזכור את האירוע, והוסיפה כי מכל מקום אין באפשרותה לערוך בירורים כה נרחבים בתיק מן הסוג האמור.

פקד ד' מסר, כי לדעתו אין מדובר בהתנהגות בריונית. החשוד הוא אדם מבוגר (יליד 1944) ומכובד, אין לו הרשעות קודמות והתנהגותו באה בתגובה לנהיגה בלתי זהירה שסיכנה את חייו. מטעם זה אף סבר, שיש לגנוז את תיק החקירה בעילה של היעדר עניין לציבור.

(ח) תיק החקירה אותר בין תיקי החקירה הגנוזים, לאחר שב- 31.8.89 פנתה פרקליטת מחוז חיפה לקצין אגף חקירות (אח"ק) מרחב חיפה וביקשה לעיין בו. הפרקליטה לא מצאה שנערכו פעולות חקירה כלשהן, פרט לגביית עדותו של החשוד, והורתה על מיצוי החקירה.

(ט) ביומן החקירות נמצא רישום של פקד ד' מה- 7.9.89: "התיק נגזר בטעות בכורכך". פקד ד' הבהיר, כי אין מדובר "בגניזה מוטעית" של התיק, כמצויין ביומן החקירות, אלא בהכנסת התיק מתוך טעות לתוך אוגדן תיקים גנוזים. לטענתו, מדובר במקרה נדיר שבו הוצמדו, ככל הנראה, מסמכי התיק למסמכי תיק שנועד לגניזה.

רס"מ מ' הבהירה לעובד הנציבות, כי כאשר קיבלה ב- 7.9.89 את התיק לטיפול חוזר, ביקשה מפקד ד' לאשר בחתימת ידו שהתיק הוכנס בטעות אל בין מסמכי הגניזה, לבל תיפול האחריות עליה. רס"מ מ' חזרה על ההנחה, שהתקלה אירעה עקב שירבוב מסמכי התיק והצמדתם למסמכים שנועדו לגניזה. לדבריה קרתה תקלה דומה פעמים מספר בעבר.

(י) לאחר שהתיק אותר והטיפול בו חודש, כתב פקד ד' ב- 13.9.89 לקצין אח"ק במטה מרחב חיפה כלהלן:

1. "החשוד נחקר ובעדותו מוסר כי המתלונן פגע בו ברכבו ופצע אותו.

2. לדעתי יש מקום להאשים את המתלונן בגין עבירת תקיפה ונהיגה לא זהירה שכמעט גרמה לתאונה."

(י"א) בעקבות שיחה שקיימה פרקליטת מחוז חיפה עם המתלונן ב- 4.10.89, ופניות קודמות שלו (בכתב ובעל פה) שבהן התלונן בפניה על שהעניין אינו מטופל, פנתה הפרקליטה פעם נוספת למשטרה וביקשה להמציא לה את התיק כדי לעיין בו שנית.

ב- 10.1.90 החזירה הפרקליטה את תיק החקירה לתחנה, בציינה ביומן החקירות, כי נראה לה שהחקירה לא מוצתה וכי יש לגבות עדות מאשתו של המתלונן שישבה עמו ולשקול גביית עדות מילדיו של החשוד שהיו עמו. כן ביקשה מהמשטרה לדאוג להמצאת תעודה רפואית הנוגעת לפציעת החשוד. עוד ציינה הפרקליטה, כי המלצתו של פקד ד' לא נראית לה מבוססת על חומר הראיות והיא הביעה ספק בדבר האפשרות להוכיח את העבירות המיוחסות למתלונן. הפרקליטה ביקשה טיפול מזורז בחקירה.

(י"ב) בעקבות הנחיות הפרקליטה, נגבתה ב- 4.2.90 הודעה נוספת מן החשוד ובה מסר פרטי זהותו של אדם, שמסר לו כי אשתו הייתה עדה לכך שהמתלונן כמעט שדרס אותו.

בהודעותיהם מ- 13.2.90 הכחישו האדם ואשתו את טענת החשוד. האדם ציין בהודעתו: "אני יכול לומר לך בפירוש שלא זכור לי דבר כזה". אשתו מסרה בהודעתה "לא ידוע לי שום דבר על תאונה שעליה דיברת ולכן אין לי מה למסור..."

(י"ג) בשיחה עם עובד הנציבות ב- 27.2.90 מסר החשוד, כי הגיע ללשכת התנועה במטה מרחב חיפה לאו דווקא כדי להתלונן, שהרי הוא פגע ברכושו של אדם אחר, אלא כדי לספר את אשר אירע וכדי שהאירוע ידווח ויתועד בכתובים.

הוא גם ביקש להתייעץ עם לשכת התנועה, ואז אמר לו בוחן, המוכר לו אישית, שאין מקום למסור דיווח, אלא עדיף להמתין עד להגשת תלונה מצד הניזוק, אם תוגש, ובמסגרת חקירתו בעניין ימסור את גירסתו.

אשר לאירוע, מסר החשוד לעובד הנציבות, כי בעמדו מול כיוון נסיעת המתלונן במטרה לחסום את דרכו, התקדם המתלונן לאטו כדי להמשיך בנסיעה. החשוד ביקש להבהיר, למען הדיוק, כי הרכב לא פגע בברכו אלא אך נגע בה בעת שעמד מול הרכב, בלא שנפגע או שנגרם לו כאב כלשהו. הוא הוסיף, כי לאחר מכן עבר לצידו הימני של הרכב, הכה בחזקה על כנף הרכב (מכסה המנוע), ומשהמשיך המתלונן והתקדם בנסיעה, הכה בחמת זעם על בסיס המגב והשמשה ושביר אותם. לטענתו, איבד את עשתונותו ומעשהו היה בעידנא דריתחא.

בבירור של עובד הנציבות עם הבוחן מלשכת התנועה במטה מרחב חיפה, שבשמו נקב החשוד, הודיע הבוחן שאין הוא מכיר את החשוד והמקרה אינו זכור לו כלל.

(י"ד) בבירור שערך עובד הנציבות ב-6.3.90 עם פקד ד', הודיע הלה כי החשוד זומן לחקירה נוספת ובה ציין, כי טעה בציון שמו של הבוחן עמו שוחח. החשוד נקב בשמו של בוחן אחר. הפקד הוסיף, כי הבוחן האחרון השתחרר מן המשטרה לפני חמישה חודשים ועושה בחו"ל בענייני עבודה ולא ניתן לערוך עמו בירור.

הפקד הבהיר, כי לא מצא לנכון לחקור שנית את החשוד בשאלה אם וכיצד נפגע, והבהיר כי הוא מסתפק בהודעה הראשונה שמסר החשוד, וכי בית המשפט הוא שיקבע אם פגע המתלונן בחשוד.

(ט"ו) בבירור עם קצין אח"ק במטה מרחב חיפה, מסר הלה לנציבות התלונות, כי על פי ההנחיות לגבי עבירות הכלולות בתוספת השנייה לחוק סדר הדין הפלילי, ואשר בגינן ניתן להגיש קובלנה פלילית פרטית, יש לחוקר שיקול דעת לסגור את תיק החקירה בעילה של היעדר עניין לציבור. במקרה כאמור זכאי המתלונן לתבוע את העברייני בתביעה אזרחית על נזקיו ולהגיש נגדו קובלנה פלילית פרטית.

הקצין הוסיף, כי המדיניות הנקוטה במשטרת המרחב היא, שלמקרים שעניינם גרימת נזק, על רקע סכסוך הנובע מזכות שימוש בדרך, אין לייחס חומרה יתירה ואין לפתוח תיק פלילי נגד חשוד שעברו נקי. במקרה הנדון מדובר בעבירה של היזק בזדון, הנמנית עם העבירות שלגביהן מוסמך פקד ד' להחליט

על גניזת תיק החקירה מחוסר עניין לציבור. לכן, מבחינה פורמלית, אין לדעתו פסול בהחלטת הפקד.

3. נציבת לונות הציבור בעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) מחומר הבירור עולה, כי טיפולם של אנשי המשטרה, שהיו מופקדים על חקירת התלונה שהגיש המתלונן למשטרה, היה רשלני.

(1) התלונה, כפי שהוגשה במשטרה ב-28.5.89, סבה על התנהגותו האלימה של החשוד ועל הנזק שהסב למכוניתו של המתלונן, התנהגות שהצדיקה פעולה מיידית, נמרצת ומיומנת לאיתורו ולחקירתו. החוקרים, ובראשם פקד ד', לא פעלו כמתחייב, ובמשך כחודשיים הסתפקו בשליחת מכתבי זימון עקרים, בלא לברר אם לא חל שינוי בכתובת של הבעלים הרשום של הרכב. בירור כאמור נעשה רק כחודשיים לאחר הגשת התלונה במשטרה.

(2) המשך הטיפול היה גם הוא רשלני וכושל: עצם שירבוב מסמכי תיק החקירה (כטענת החוקרים), תוך הצמדתם למסמכים שנועדו לגניזה, מצביע על התרשלות במילוי התפקיד.

אלמלא פניותיו החוזרות ונישנות של המתלונן ואלמלא בקשת פרקליטת המחוז לעיין בתיק החקירה, היה התיק נזנח מן הסתם בין מסמכי הגניזה ואיש לא היה נותן דעתו עליו.

(3) גם לאחר שהחזירה פרקליטת המחוז את התיק למשטרה, בתחילת ספטמבר 1989 להמשך טיפול, לא נקטו החוקרים צעדים למיצוי החקירה, ושוב השתהה הבירור עד להתערבותה החוזרת של פרקליטת המחוז.

(ב) בהמלצותיהם קבעו החוקרים ממצאים בלתי מבוססים, שלחלקם אין ביטוי בחומר החקירה וחלקם האחר עומד בסתירה לעדויות שבתיק. למשל, רס"מ מ' ציינה בממצאה, כי המתלונן סירב למסור את פרטיו לחשוד, דבר שאין לו ביטוי בחומר העדויות, וקשה להעלות על הדעת שדברים כאלה נאמרו על ידי החשוד בעל פה ולא הועלו על הכתב. לכן הסברה ברוח זו של רס"מ מ' אינו ראוי להתקבל.

במקום אחר ציינה רס"מ מ' כממצא, שבוחני לשכת התנועה במטה מרחב חיפה סירבו לקבל מן החשוד תלונה. לממצא זה לא רק שאין ביטוי בחומר העדויות, אלא הוא מופרך מעיקרו. החשוד טוען שנועץ בבוחן, המוכר לו אישית, וכי זה יעץ לו עצה ידידותית להימנע מהגשת תלונה.

גירסה זו - בהנחה שהיא נכונה - רחוקה מאוד מהגירסה של רס"מ מ', כאילו

בקש החשוד להתלונן ונתקל בסירוב. הגשת התלונה או ההימנעות מהגשתה היתה תלוייה כל כולה ברצונו החופשי של החשוד.

(ג) החוקרים לא נקטו פעולות חקירה כדי לאמת או להפריך את טענות החשוד ואת גירסתו בדבר הרקע להתנהגותו. בהמלצותיהם התייחסו החוקרים לגירסתו של החשוד כאל עובדה שאמינותה אינה מוטלת בספק והמצדיקה העמדת המתלונן לדין. הם התעלמו מן האפשרות שטענת החשוד, כאילו פגע בו רכבו של המתלונן אינה נכונה, ושמה הועלתה רק מתוך מגמה למתן ולרכך, במידת מה, את חומרת מעשיו. הדעת נותנת, שאילו באמת ובתמים נפגע החשוד מרכבו של המתלונן שניסה לדרסו, לא היה זה שוקט על שמריו וממתין עד להגשת תלונה נגדית. יש גם להניח שבנסיבות כאמור לא היו בוחני לשכת התנועה מיעצים לו שימתין ויימנע מלהגיש תלונה. בבירור של הנציבות עם החשוד הוא מסר, כאמור, גירסה שונה מזו שמסר בהודעתו למשטרה.

(ד) חומר הבירור מצביע על כך, שפקד ד' לא ייחס להתנהגותו של החשוד את מידת החומרה הראויה. יש להניח, כי מסיבה זו לא נקט צעדים נמרצים להשלמת החקירה בתיק בתוך תקופת זמן סבירה. פקד ד', וכן סנ"צ ג' קצין אח"ק מרחב חיפה, לא הסתירו את שיקוליהם, בציינם כי במקרה הנידון נגרם נזק רכוש על רקע סכסוך ולניזוק אפשרות להגיש קובלנה פלילית פרטית או לתבוע נזקיו בתובענה אזרחית. לפיכך לא מצאו דופי בהחלטה לגנוז את תיק החקירה בעילה של חוסר עניין לציבור.

(ה) נציב תלונות הציבור נוהגת על פי הכלל, הנקוט גם בבג"צ, לפיו אין היא שמה את שיקול דעתה במקום שיקול דעת המשטרה. לחוקרי המשטרה נתון שיקול דעת רחב כיצד לנהל חקירה ובבואם להחליט אם לסגור תיק, במסגרת סמכותם. הבדלי השקפה גרידא אינם סיבה להתערבותו של נציב תלונות הציבור.

אולם דברים אלה אינם יפים במקרה ששיקול הדעת מוטעה מיסודו ולוקה בחוסר סבירות קיצוני. תוצאות הבירור מצביעות על כך, כי שיקולי החוקרים בהחליטם לגנוז את התיק מחוסר עניין לציבור אכן לקו בחוסר סבירות קיצוני, וזאת לאו דווקא משום שהביאו בחשבון שיקולים זרים. (בבג"צ 156/75, דקה ואח' נ' שר התחבורה⁶, כבר נקבע:

⁶ פ"ד ל' (2), עמ' 94.

"יכול שיווצרו נסיבות בהן לא נשקל על ידי הרשות המיניסטריאלית שיקול זר והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלבנטיים לענין, אולם לשיקולים הרלבנטיים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת ביניהם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובשל כך לבלתי סבירה לחלוטין".

וראה גם בג"צ 943,940,935/89, גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' ⁷.

בענייננו לא ניתן המשקל הראוי לחומרת התנהגותו של החשוד וגם לא נמצאו נסיבות אישיות או אחרות העשויות לשלול קיומו של העניין הציבורי.

יתר על כן; החלטת המשטרה לגנוז את תיק החקירה התבססה על ממצאים שאין להם ביסוס, כמצויין בסעיף 3 (ב) דלעיל, ועל מסקנות מוטעות: במסקנותיה מציינת רס"מ מ' כי התנהגות החשוד אינה מהווה עבירה של היזק בזדון, באשר לדעתה לא נתקיים יסוד הכוונה, ובכך טעתה. אף בהנחה שמעשי החשוד נבעו כטענתו, מחמת זעם ובאו בתגובה לעבירת תנועה שייחס למתלונן, אין באלה כדי לשלול את יסוד הכוונה או הזדון הנדרש לקיום העבירה.

(ו) בתלונתו רמז המתלונן על האפשרות שטיפול המשטרה והימנעותה מלחקור נגועים בחוסר תום לב. המתלונן העלה חשד "שמישהו במשטרה עושה מאמצים לשבש ככל האפשר את הגשת כתב האישום".

נראה שהרשלנות וחוסר המעש, שליוו את הטיפול בתיק, כשלעצמם, אין בהם כדי לבסס מסקנה, שהחוקרים, ובראשם פקד ד', פעלו מתוך כוונה לשבש הליכי חקירה. לא נמצאו איפוא תימוכין לחשד האמור.

4. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני המפקח הכללי של משטרת ישראל כלהלן:

(א) פקד ד' לא גילה מידת מעורבות מספקת ומעקב מקרוב אחר הנעשה בתיק החקירה, כדי להבטיח חקירה נמרצת ומיומנת כמתחייב מחומרת המקרה. הוא לא קיים פיקוח נאות ולא וידא עריכת חקירה ראוייה. מכאן שהחקירה לקתה בהתרשלות.

(ב) רס"מ מ', אשר הייתה מופקדת על חקירת המקרה, לא פעלה כיאות ובמיומנות הראוייה לאימות ולביסוס גירסאות הנחקרים. טיפולה לקה בחוסר דיוק, בהעדר תשומת לב ובקביעת ממצאים חסרי ביסוס.

5. המפקח הכללי של משטרת ישראל הודיע לנציב תלונות הציבור, כי מסקנותיה מקובלות עליו, וכי בעקבות הצבעת הנציב הועברו פקד ד' ורס"מ מ' ליחידות אחרות. כמו כן נמסר כי מפקד מרחב חיפה שוקל את פיטוריה של רס"מ מ'.

עוד ציין המפקח הכללי, כי תיק החקירה נשוא התלונה הושלם והועבר ליחידת התביעות לשם הגשת כתב אישום בבית המשפט.

7. עיכוב נוסעים ללא הצדקה בנמל התעופה בן-גוריון

בנציבות תלונות הציבור נתקבלו שתי תלונות על עיכוב נוסעים ללא הצדקה בנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג).

א.

1. המתלונן, תושב חיפה, הוא מדריך תיירים במקצועו. ב- 23.9.88 אמור היה לטוס לטורקיה עם קבוצת מדריכים לסיור לימודים. משהגיע לנתב"ג ביום המיועד, עוכבה עלייתו למטוס בנימוק שהדרכון בו החזיק הוא גנוב.

בתלונה שהגיש ב- 30.9.88 לנציבות תלונות הציבור מסר המתלונן, כי בעת שהותו בלונדון, ב- 30.7.86, אכן נגנב דרכונו הישראלי. אולם, כחודשיים לאחר הגניבה הודיעה לו הלשכה של משרד הפנים בחיפה לבוא ולקבל את דרכונו שנמצא בלונדון והועבר משגרירות ישראל שם לארץ. בעת שהוחזר הדרכון למתלונן הוטבעה עליו במשרד הפנים חותמת המשרד ונכתב עליו: - "נכנס ארצה ביום 31.7.86 דרך נמל תעופה בן גוריון".

המתלונן הטעים, כי משטרת נמל התעופה לא שעתה להסברים שהסביר אודות הקורות את דרכונו. הוא גם קבל על כך שהמשטרה לא נקטה אמצעים מיידיים לבירור אמיתות טענתו, כי הדרכון המוחזק בידו הוא בר תוקף, ולא התירה לו לעלות למטוס. כתוצאה מכך נגרמו למתלונן נזק ועוגמת נפש, מכאן תלונתו בה הוא עותר לפיצוי על נזקיו.

2. בירור הנציבות העלה:

משרד הפנים

(א) בהתאם לחוזר משרד הפנים מס' 60/85, שהוציא ב- 12.8.85 סגן מנהל מינהל האוכלוסין במשרד, נחשב דרכון למבוטל בהתקיים שני תנאים מצטברים:

(1) בעליו הצהיר עליו כי אבד או נגנב. (2) ניתן לו דרכון חדש במקומו.

בפסקה 7 לחוזר צוין:

"לכן אדם המוצא את דרכונו שהוצהר עליו כאבוד/גנוב/הושמד ונופק לו דרכון חדש שנמסר או נשלח לו, וטופס דר/24 נשלח כבר למשטרה [המדובר בטופס שבו מדווח משרד הפנים למשטרת הגבולות על כך שהדרכון מבוטל ושאינ לעשות בו שימוש, - הערת העורך] והוא מבקש להשאיר ברשותו את הדרכון הישן שנמצא - אין להענות לבקשתו. למבקש יוסבר כי פרטי הדרכון שאבד/נגנב, נכללו ברשב"ג [רשימת ביקורת גבולות] והוא לא יוכלל השתמש בו."

(ב) מנהל המחלקה למירשם ודרכונים במשרד הפנים ציין בפני נציבות תלונות הציבור, כי ב-30.7.86 מסר המתלונן בקונסוליה הישראלית הצהרה על אבדן דרכונו, והקונסוליה העבירה את ההצהרה למחלקה למירשם ודרכונים במשרד הפנים. ב-7.10.86 דיווח המשרד למשטרת הגבולות על הכללת נתוני הדרכון ברשב"ג כדרכון מבוטל, מתוך הנחה שלמתלונן ניתן דרכון חדש.

מנהל המחלקה הוסיף, כי ב-1.9.86 העבירה הקונסוליה הישראלית בלונדון למשרד הפנים את דרכונו האבוד של המתלונן, שנמצא על ידי המשטרה הבריטית.

מנהל המחלקה הטעים, כי אי אפשר למנוע לחלוטין תקלות מעין זו שקרתה במקרה הנדון, בין השאר, בשל עומס העבודה במחלקה כתוצאה מהחומר הרב המגיע מכל נציגויות ישראל בחו"ל למשרד הפנים.

משטרת ישראל

(א) נתברר כי המתלונן שהה בנתב"ג במשך למעלה משבע שעות (למן השעה 01.00 בלילה ועד שעה 08.30 בבוקר). כל אותה עת ניסו שוטרי תחנת ביקורת הגבולות לאתר את ראש יחידת ביקורת גבולות במטה הארצי של משטרת ישראל, רפ"ק ל', אשר היה מוסמך מטעם המשטרה לאשר את יציאת המתלונן בנסיבות הקיימות. נסיונות שוטרי התחנה לאתרו עלו בתוהו, ורק לאחר השעה 08.00 בבוקר אותר רפ"ק ל' במשרדו במטה הארצי.

(ב) במזכר מ-23.9.88 ציין רפ"ק ל' כי משהובאו לידיעתו פרטי המקרה, שוחח בטלפון עם מנהלת מחלקת דרכונים במשרד הפנים, ולאחר בירור קצר בטלפון עם לשכת המשרד בחיפה, הודיעה לו, כי בספטמבר 1986 אכן החזירה הלשכה למתלונן, עקב תקלה, את הדרכון שאבד לו. בעקבות השיחה הורתה מנהלת

מחלקת הדרכונים לבטל מיד את הרישום שלפיו נכללו נתוני הדרכון ברשב"ג. בעקבות זאת הודיע רפ"ק ל' כי המתלונן רשאי לצאת את הארץ.

דא עקא שבעת מתן האישור ליציאת המתלונן, החמיץ הלה את המטוס שהמריא לטורקיה בלעדיו.

(ג) בתיק הבירור במשטרה מצוי חוזר מ-27.10.83, שהוציא ראש מדור כללי במחלקת המודיעין במטה הארצי, לידעת יחידות המשטרה המופקדות על ביקורת הגבולות. בחוזר צוינו שמותיהם של שלושה עובדים במשרד הפנים - המשמשים צוות כוננות, שאליהם ניתן לפנות בכל מקרה המצריך בירור מעמדם של אזרחים, תושבים וזרים, המבקשים לצאת מגבולות הארץ או להיכנס אליה. בצד שמותיהם של העובדים צוינו גם מספרי הטלפון בבתייהם.

נתברר כי יחידת המשטרה בנתב"ג חדלה לפעול בהתאם לחוזר, וזאת נוכח הנחייה בכתב שהוציא רפ"ק ל' ב-20.6.88, ושלפיה נדרשו שוטרי יחידת נתב"ג שלא לפנות לגורמי משרד הפנים ולקבל מהם הוראות.

בתרשומת המצוייה בתיק הבירור מציין הקצין המברר, כי בשיחה עם רפ"ק ל', להבהרת פשר הנחייתו, הודיע לו הלה, כי "אין לעשות חוכא ואיטלולא מנושא ביקורת הגבולות ולא יתכן כי כל פקיד יחליט על יציאה מן הארץ באמצעות דרכון אשר לא בוטלה הכללתו ברשב"ג".

(ד) בהודעה, שמסר לקצין המברר, הטעים רפ"ק ל', כי אפילו היה נוצר עמו מגע במשך הלילה, לא היה בידיו לסייע למתלונן, כיוון שהוא לא יכול היה ליצור קשר עם הנוגעים בדבר במשרד הפנים; אפילו היה נוצר קשר כזה, לא היה באפשרותו של הנוגע בדבר להתקשר ללשכת משרד הפנים בחיפה כדי לבדוק במסוף את אמיתות העובדות.

לשאלת הקצין המברר השיב רפ"ק ל', בהמשך ההודעה, כי אילו הייתה פנייה לאחד מעובדי משרד הפנים, שכאמור הופקדו לשמש צוות כוננות, "אולי לא היו מבטלים את ההכללה אך היו מאשרים יציאה על פי הדרכון המבוטל".

(ה) מסקנת הקצין המברר היתה, כי האחריות לתקלה מוטלת על משרד הפנים, מאחר שהמשרד הורה למטה הארצי לכלול את נתוני הדרכון ברשב"ג ואותו דרכון החזיר למתלונן.

הקצין קבע, כי את שוטרי תחנת ביקורת הגבולות חייבה ההנחייה דלעיל של רפ"ק ל', והם לא היו מוסמכים לנהוג בניגוד לה.

(ו) היועצת המשפטית למשטרה דחתה את תביעת המתלונן לפיצוי בקבעה, כי המשטרה לא הייתה רשאית להתעלם מן הרישום, שלפיו נכללו נתוני דרכונו של המתלונן ברישומי ביקורת הגבולות על סמך הוראת משרד הפנים.

3. נציבת לונות הציבור קבעה, כי הנתונה מוצדקת.

(א) התקלה שאירעה היא תוצאה של טעות, שעשו פקידי משרד הפנים, אשר הורו על הכללת נתוני דרכונו של המתלונן ברישומי הדרכונים שיש לעכבם, בלא ליתן את הדעת לכך שהדרכון נמצא והוחזר לבעליו - המתלונן - על ידי משרד הפנים עצמו.

המשרד צריך היה לנהוג באחת משתי דרכים חלופיות:

(1) להנפיק למתלונן דרכון חדש. (2) אם העדיף להחזיר למתלונן את הדרכון שנמצא, שומה היה עליו לדאוג כי תבוטל ההוראה שנתן לכלול את נתוני הדרכון ברישומי המשטרה.

אבל, כאמור, הדרכון הוחזר למתלונן, בלא שמשרד הפנים דאג כי תבוטל הכללת נתוניו ברש"ג.

(ב) המשטרה מצידה לא נקטה אמצעים שעמדו לרשותה, לבירור עניינו של המתלונן ולמניעת הנזק, שבסופו של דבר נגרם לו, או לפחות להקטנתו.

בחומר שבתיק הבירור במשטרה לא נמצא הסבר מניח את הדעת לאיסור שהטיל רפ"ק ל', ראש יחידת ביקורת גבולות במטה הארצי, על אנשי יחידת המשטרה בנתב"ג לפנות לכוני משרד הפנים, כדי שאלו יבדקו שמא נכללו נתוני הדרכון ברשימה אך בטעות וישקלו מתן אישור יציאה למתלונן.

אין ספק, וגם המשטרה מודה בכך, שמשרד הפנים הוא הגורם המוסמך לכלול ברשימת ביקורת הגבולות את הנתונים של דרכון שאבד או נגנב. רק טבעי הוא איפוא שהמשטרה תפנה לכוני, שהועיד משרד הפנים, כדי לברר אתם שאלת נכונותו של רישום.

(ג) העובדה שבמשך שעות לא יכלו אנשי המשטרה ליצור קשר עם הגורם במשטרה שהוסמך לפנות לכוני משרד הפנים מצביעה על ליקוי. כאמור, הגורם היחידי שהוסמך לפנות למשרד הפנים היה ראש יחידת ביקורת הגבולות ואולם זה לא היה בר השגה אלא בשלב מאוחר.

אילו היתה המשטרה פונה בעוד מועד לעובדי משרד הפנים שבכוונות למטרה זו, קרוב לוודאי שאלה היו בודקים ואולי אף מאשרים את יציאת המתלון, למרות שנתוני דרכונו היו כלולים ברשימת הדרכונים המעוכבים.

4. נוכח הנסיבות, כפי שצוינו לעיל, ולאחר שמיעת טענות המתלון לעניין גובה הנזק, הצביעה הנציב בפני משרד הפנים ובפני המשטרה, כי ישלמו למתלון פיצוי בסך 5,000 ₪ בגין הנזק ועגמת הנפש שנגרמו לו. הנציב קבעה כי שני המשרדים ישאו בפיצוי בחלקים שווים.

ב.

1. בתלונה שהגישו ב- 4.9.89 לנציב תלונות הציבור קבלו המתלוננים על טיפול לקוי ורשלני מצד שוטרי משטרת הגבולות, שבגינו לא הורשה בן משפחתם, בן ה-12, לצאת את הארץ מנתב"ג.

(א) המתלוננים ציינו, כי ב- 16.8.89 הגיעו מגרמניה לישראל יחד עם בן משפחתם, שהוא יליד, תושב ואזרח גרמניה. הנער דובר ומבין רק גרמנית. ב- 3.9.89 אמור היה הנער לחזור לגרמניה. הנער הובא לנמל התעופה בתאריך האמור בשעה 03.30 לפנות בוקר לקראת ההמראה שהיתה צפויה בשעה 05.00. בשעה 05.05 קיבלו בני הזוג בביתם הודעה טלפונית, כי הנער לא הורשה לצאת את הארץ, כיון שלא שולם עבורו היטל נסיעות.

כאשר הגיעו בני הזוג לנמל התעופה, הסב האחראי מטעם אגף המכס - המופקד על גביית היטל הנסיעות - את תשומת לבם לכך, כי באשרת הכניסה לארץ, שהוטבעה בדרכונו של הנער ב- 16.8.89, ציין איש המשטרה את הסימון א/1 שמשמעו: מעמד של תושב שחל עליו תשלום היטל נסיעות. עובד המכס יעץ למתלוננים לפנות לגורמי המשטרה במקום, כדי שישקלו שינוי הסימון. הם אמנם עשו כעצתו, אולם גורמי המשטרה לא גילו נכונות לסייע להם ולברר טענתם כי הסימון א/1 בדרכון בטעות יסודו, וכי הסימון הנכון באשרה שבדרכונו היה של תייר נכנס, שלא חל עליו תשלום היטל נסיעות בצאתו את הארץ.

שוטר בדרגת רס"ל, אליו פנו המתלוננים, אמר להם: "מנין לי שאין הילד מחזיק דרכון נוסף, ובכלל אתם צריכים לפנות למשרד הפנים".

המתלוננים אכן פנו בו ביום למשרד הפנים, ושם שונה מיד הרישום בדרכונו של הנער למעמד של תייר. אולם בשל לוח זמני הטיסות נתאפשרה יציאתו מהארץ רק כעבור יומיים.

(ב) המתלוננים הבהירו בתלונתם, כי בשנת 1979 שהה הילד בארץ עם הוריו במשך חצי שנה, אך במשך 10 השנים מאז לא ביקר בארץ.

2. (א) במהלך בירור התלונה על ידי הנציבות הודיע לה סגן ראש מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, כי ברור שהיתה זו טעות להטביע בדרכונו של הנער אשרה מסוג א/1; ההסתמכות על כך שבשנת 1979 הוטבעה בדרכונו אשרה מסוג א/1 לא היתה במקומה, שכן תוקפה של אותה אשרה פקע מזמן.

סגן ראש מינהל האוכלוסין ציין, כי משרד הפנים מפעיל צוות כוננות בשעות הלילה, אליהם ניתן לפנות במקרים דחופים, כאשר יש לברר מעמדם של המבקשים לצאת מגבולות הארץ או להיכנס אליה. לדעתו היו שוטרי משטרת הגבולות אמורים להתקשר לכונני משרד הפנים בעת שהנער הגיע לארץ, כדי לברר את מעמדו וסוג האשרה שיש לתת לו. הסגן הוסיף, כי לכל הדעות לא היה מקום לסמן באשרה את הסימון א/1, אלא ב/3. המשמעות של הסימון האחרון היא שמעמדו של בעל הדרכון אינו ברור ולפיכך עליו לפנות למשרד הפנים לשם בירור מעמדו.

(ב) במענה לפניות הנציבות למשטרה - ליחידת ביקורת הגבולות בנתב"ג - השיב ב- 7.11.89 היועץ לענייני ביקורת גבולות בנתב"ג (להלן רפ"ק י):

"בתאריך 16.8.89 הגיע הילד ארצה בטיסת אל-על LY 354 והופיע לטיפול בפני הבקריט מס' 55 בשם ח"ש. מחוסר קשר בשל אי ידיעת השפה הבקריט בדקה את הדרכון ונמצא רישום כניסה לארץ משנת 1979 שהינו בעל ת"ז מס' ... במעמד א.1.

... לבקריט לא היתה אפשרות לבדוק את מעמדו במירשם האוכלוסין בגלל השעות המאוחרות. פרט לטלפון אין לנו קשר אחר עם משרד הפנים. לכן רשמה אותו בהתאם למעמד שנמצא בדרכון והילד הופנה למשרד הפנים לשם בירור. לא הילד ולא המשפחה עשו כן".

בשיחת הבהרה ציין רפ"ק י, כי מקרה, כמו זה שעליו סבה התלונה, אינו מצדיק פנייה מצד איש המשטרה לכוננים של משרד הפנים. לדעתו, גם לא היה

צורך לפנות לכונן, כיוון שהשוטרת היתה משוכנעת, שהסימון א/1 הוא הסימון המתאים.

רפ"ק י' הוסיף, כי כל אדם מוחזק כמי שיודע את החוק ולפיכך, אפילו לא היתה השוטרת מודיעה לקרובי הנער על משמעות הסימון א/1 ועל הצורך לפנות למשרד הפנים, היו אלה חייבים לדעת את משמעות הסימון ולדאוג לשינויו.

(ג) המתלוננים הטעימו בפני הנציבות, כי ב-16.8.89, ביום בו הגיעו עם הנער לארץ, הם היו צמודים אליו לכל אורך הדרך מגרמניה עד לביתם בישראל. הם הכחישו נמרצות, כי השוטרת פנתה אל הנער או אליהם, או שביקשה להפנות את תשומת ליבם לעניין הצורך לפנות למשרד הפנים. לטענתם, אילו הייתה השוטרת מפנה אותם, הם היו נוהגים בהתאם ומיד.

(ד) בעקבות הבירורים כאמור, ביקשה הנציבות לקבל גירסתה והבהרותיה המפורטות של השוטרת עצמה, בפרט נוכח ההכחשה המפורשת של המתלוננים ובשים לב לכך שהנער, כאמור, אינו מבין אלא גרמנית.

במענה העביר רפ"ק י' לנציבות את התייחסותה המחודשת של השוטרת כדלהלן:

"הבהרתי לילד [-] בשפה האנגלית שעליו לפנות למשרד הפנים לחדש את הויזה והילדהראה סימני הבנה והייתי בטוחה שהוא יעשה כן".

3. נציבות לונות הציבור בעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) מן הבירור עולה, כי השוטרת, בלא שנקטה צעדים כלשהם לבירור מעמדו של הנער, סימנה בדרכו סימון א/1, שמשמעותו מעמד של תושב, בעוד שמעמדו היה של תייר. תוצאת הסימון המוטעה היתה, שלא הותרה יציאתו של הנער מן הארץ בשל אי תשלום היטל נסיעות החל על תושב ואינו חל על תייר.

גירסתה של השוטרת כי היא הבהירה לילד באנגלית שעליו לפנות למשרד הפנים כדי לברר שאלת מעמדו, אינה נשמעת אמינה:

טענה זו אינה מתיישבת עם העובדה שהנער דובר גרמנית בלבד, והיא סותרת גם את גירסתה הראשונה, כפי שהובאה על ידי רפ"ק י' במכתבו מ-7.11.89 לנציבות, לפיה לא נוצר קשר בינה לבין הנער בשל קשיי שפה. טענת השוטרת גם אינה מתיישבת עם העובדה שהנער היה צמוד כל העת למתלוננים, והם

הכחישו כאמור נמרצות את הטענה כאילו הודיעה השוטרת לנער כי עליו לפנות למשרד הפנים לשם הבהרת מעמדו.

אילו ביקשה השוטרת להפנות את הנער למשרד הפנים, הייתה עושה זאת, מן הסתם, באמצעות בני הזוג, שהנם דוברי עברית.

בנסיבות אלו, מחדלה של השוטרת לערוך בירור כלשהו, בטרם סימנה בדרכון את הסימון א/1, מהווה התרשלות במילוי תפקידה. גם הסתירות בגירסתה, כפי שצויין לעיל, אומרות "דרשני".

(ב) טענתו של רפ"ק י', כי מקרה כאמור אינו מצדיק פנייה לכווננים של משרד הפנים, אין לקבלה: משרד הפנים הוא הגורם המוסמך לקבוע מעמדו של מי שנכנס לארץ. רק טבעי הוא איפא כי במקרה של ספק תפנה המשטרה לכווננים שמשרד הפנים הועידם לכך והמופעלים במיוחד למטרה זו.

(ג) גם כאשר ביקש הנער לצאת מן הארץ ולחזור לגרמניה לא נקטו אנשי המשטרה בנתב"ג צעדים לסייע לו, ולא התקשרו עם כוונני משרד הפנים כדי לברר מה מעמדו. כתוצאה מכך נדחתה יציאת הנער ביומיים, והמתלוננים נאלצו לפנות למשרד הפנים, דבר שהסב להם טרחה ועגמת נפש.

4. הממצאים, שהובאו לעיל, מצביעים על ליקוי בדרך שבה פעלה יחידת המשטרה בנתב"ג, ומצדיקים תשלום פיצוי למתלוננים בגין הטרחה שנגרמה להם בשל עיכובו של הנער.

הנציב הצביעה על כך בפני משטרת ישראל.

8. חקירה מבזה

1. (א) המתלוננת פנתה למשרד המשטרה וקבלה על כך, שבתאריך 3.2.88 נחקרה בתחנת המשטרה בכפר סבא בצורה משפילה ומבזה. לטענתה, לא נמסרה לה סיבת זימונה לתחנה. במהלך החקירה פנתה כמה פעמים בשאלה במה היא חשודה, אך לא נענתה. החוקר שאל אותה שאלות אינטימיות מבזות. כמו כן דרש ממנה החוקר לכתוב שלוש פעמים בכתב ידה מכתב שאת תוכנו הוא הכתיב לה. המכתב הכיל דברי תועבה פורנוגרפיים והיה גדוש בתיאורים גסים מחיי המין. לא הובהר לה מדוע כל זה נחוץ.

בדיעבד הוברר לה, כי הסיבה לחקירתה הייתה תלונה במשטרת ישראל שהגישה נגדה שכנתה. לפי החשד שהועלה בתלונה שלחה המתלוננת בשם שכנתה מכתב פורנוגרפי למאן דהוא.

(ב) בתלונה, שהגישה לנציבות תלונות הציבור באוגוסט 1988, טוענת המתלוננת, כי לא הייתה הצדקה לחקירה המשפילה כמתואר; לדבריה, הביאה החקירה להתמוטטותה הנפשית. זאת ועוד, לפי התרשמותה אין כלל בכוונת המשטרה לערוך בירור רציני ומעמיק בתלונה. מכאן פנייתה לנציבות.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) ב-12.1.88 הגישה שכנתה של המתלוננת תלונה לתחנת המשטרה באיזור מגוריה. בתלונתה מסרה השכנה, שלפני ימים אחדים קיבלה בדואר מכתב מאדם צעיר, כביכול תוך היענות להצעתה לקיים יחסי מין. היא התקשרה לצעיר בטלפון, לפי המספר שצויין במכתב. בשיחה הוברר לה, שלטענתו קבל מכתב ממנה ועליו השיב. לבקשתה, שלח אליה את המכתב, שתוכנו גדוש תיאורי זימה גסים, לרבות הצעה לקיים יחסי מין.

(ב) בהודעתה במשטרה מסרה השכנה, כי היא חושדת שהמתלוננת היא ששלחה לצעיר את המכתב. החשד התבסס על סכסוך בין שכנים בנושא טיב הבנייה, על רקע טענות מצד המתלוננת כלפי בעלה של השכנה, הקבלן שבנה את הבניין.

(ג) בעת שנחקר בעלה של השכנה הוא המציא לחוקר המשטרה מכתב בכתב יד שכתבה אליו המתלוננת ב-1986; המכתב נמסר למשטרה לשם השוואה אפשרית של כתבי היד.

(ד) בעקבות המכתב שכתבה המתלוננת למשרד המשטרה, בו קבלה על החקירה המבזה, זומן החוקר לבירור במשטרה. בהודעתו בפני קצין תלונות הציבור, שערך את הבירור, הוא הכחיש מכל וכל את טענות המתלוננת. לגירסתו כלל לא שאל אותה שאלות אינטימיות, וציין, כי גבה ממנה הודעה, בה הבהיר לה במה היא חשודה, ורק לאחר מכן ביקש שתרשום את הדברים שהכתיב לה. החוקר גם טען שהציג בפני המתלוננת את המכתב שבכתיבתו היא נחשדה, הגם שעובדה זו לא מצאה ביטוי בכתובים.

(ה) בהתייחסה לפניית הנציבות, הדגישה קצינת היחידה לתלונות הציבור במטה הארצי של משטרת ישראל את החשיבות הנודעת לכתיבת תוכן המסמך הנבדק על ידי החשוד, ופעמים מספר. מבחינת צורכי החקירה לא ניתן היה איפוא להסתפק בכתב יד אקראי - כמו המכתב שמסר למשטרה בעלה של השכנה, וחשוב שהחשוד יכתוב במו ידו את הכתוב במסמך.

קצינת היחידה הוסיפה :

"בעצם הכתבת המכתב למתלוננת יש משום עשית מעשה אוביקטיבי ואם הדבר פגע במתלוננת בבחינת 'גולגולת דקה', יש להצטער על כך (מדובר במתלוננת, ילידת 1946 אם לילדים)".

קצינת היחידה הודיעה לנציבות תלונות הציבור, כי ב-4.89 הועברו כתבי היד למחלקה לזיהוי פלילי (להלן: מז"פ) במטה הארצי, וזו קבעה כי אין זהות בין כתב ידה של המתלוננת לבין כתב היד שבמכתב הפורנוגרפי.

(ו) במהלך בירור התלונה על ידי נציבות תלונות הציבור, מסר ראש מעבדת מסמכים במז"פ, כי על פי ההנחיות המקצועיות של המעבדה, רצוי שהחשוד בכתיבת מסמך יכתוב בכתב ידו את הכתוב במסמך. העובדה שהאותיות בשני כתבי היד הן באותו סדר מקלה על ההשוואה. הוא גם הסביר מדוע חשוב שהחשוד יחזור ויכתוב אותו טקסט מספר ניכר של פעמים.

עם זאת, ציין ראש המעבדה, כי למרות שרצוי שהחשוד יכתוב את הכתוב במסמך, אין זה חיוני, וכי ניתן לוותר על כך כשמדובר במסמך שתוכנו עשוי לפגוע ברגשות הנבדק; במקרה כזה אפשר להסתפק בכתיבת מסמך כלשהו.

3. נציבת תלונות הציבור קבעה :

(א) הכתבת מכתב תועבה פורנוגרפי עשויה לפגוע לא רק במי ש"גולגולתו דקה" ורגישותו יתירה. אינה דומה קריאת מסמך, כאמור, המצוי בתיק חקירה, להכתבת המסמך מספר פעמים לנחקר. הדבר מצביע על חוסר רגישות מספקת כלפי הנחקר והופך את החקירה למבזה ומשפילה.

(ב) חוקר המשטרה צריך היה להימנע מפגיעה אפשרית במתלוננת. מן הראוי היה שהחוקר יבדוק, עם גורמים במשטרה - בייחוד אנשי המקצוע במז"פ - אם הכתבת המכתב כלשונו אכן חיונית, או שבנסיבות העניין ובהתחשב בתוכנו, ניתן לוותר על כך ולהסתפק בהכתבת מסמך אחר בנושא שאינו פוגע.

(ג) המשטרה צריכה להימנע ככל האפשר מפגיעה יתירה בנחקר, ובמיוחד במי שאין נגדו ראיות של ממש אלא רק חשדות בעלמא. כזה הוא המקרה נשוא התלונה.

4. אשר לטענותיה האחרות של המתלוננת - כאמור, הכחיש החוקר מכל וכל את טענותיה כי שאל אותה שאלות אינטימיות וכי סירב למסור לה על מה ולמה היא נחקרת. בהעדר תימוכין בגירסת המתלוננת, לא מצאה נציב תלונות הציבור מקום לקבוע מימצא בעניינים אלה.

5. נציב תלונות הציבור קבעה, כי הכתבת המכתב הפורנוגרפי, ללא בירור מוקדם, כאמור, עם הגורמים המקצועיים במשטרה מהווה ליקוי. הוצבע בפני משטרת ישראל על הצורך בתיקונו.

6. המשטרה הודיעה כי תפעל כמוצבע וכי תינתן לחוקרים הדרכה, לפיה עליהם להיוועץ באנשי מז"פ לפני חקירה במקרים דומים.

משרד העבודה והרווחה

9. הרחקת תלמיד בגיל חינוך חובה מבית ספר

1. (א) המתלוננת היא תושבת בת ים. בנה, בגיל חינוך חובה, למד בכיתה ט' בבית ספר מקצועי ביפו בפקוח משרד העבודה והרווחה. מנהלת בית הספר הודיעה כמה פעמים למתלוננת, כי בנה נעדר תכופות מהלימודים ובשעות הלימוד הוא מבלה לא אחת בבית קפה הנמצא סמוך לבית הספר. כאשר ההודעות, כאמור, לא הביאו לשיפור בהתנהגות הבן, הרחיקה אותו המנהלת מבית הספר בינואר 1990, תוך הבטחה של יועצת בית הספר למתלוננת לפעול למציאת מסגרת חינוך חליפה לבן.

(ב) בתלוננת מאפריל 1990 אל נציבות תלונות הציבור ציינה המתלוננת, כי יועצת בית הספר לא עמדה בהבטחתה, ובנה נשאר ללא מסגרת חינוך כלשהי.

2. תקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959, (להלן-התקנות), מסדירות העברת תלמידים ממוסד חינוך אחד למשנהו. אולם תקנות אלה חלות רק על מוסדות רשמיים, ובמקרים מסויימים גם על מוסדות מוכרים, היינו - שהוכרו ככאלה על ידי שר החינוך והתרבות. בית הספר, שבו למד בנה של המתלוננת, ושהוא כאמור בפקוח משרד העבודה והרווחה, איננו בחזקת בית ספר רשמי ואף לא מוכר, באשר לא הוכרו עליו ככזה על ידי שר החינוך והתרבות, ולפיכך לא חלות עליו התקנות.

זאת ועוד. בית הספר הנדון אינו נמצא, כאמור, בתחום הרשות המקומית, שבו מתגוררת המתלוננת (בת ים), אלא בתחום עיריית תל אביב-יפו.

3. בירור התלונה העלה:

(א) על פי הכללים הנהוגים במשרד העבודה והרווחה, ניתן להרחיק תלמיד ממוסד חינוך שבפקוחו באישור מפקח המשרד על אותו מוסד.

(ב) נוכח העדרויותיו של בן המתלוננת מהלימודים והתנהגותו החריגה, כמתואר לעיל, החליט המפקח על בית הספר ביפו, אשר בו למד הבן, לאשר את הרחקתו מבית הספר, "אך תוך השמתו ברשות המקומית". כפי שהעלה הבירור, תנאי זה לא קויים.

(ג) על פניית הנציבות אל משרד העבודה והרווחה הודיע המשרד, שהאגף האחראי לפיקוח על בתי הספר, "אינו פועל במסגרת חוק חינוך חובה לנוער בגילאי 14" (הגיל של בן המתלוננת באותו מועד).

תשובתו זו של המשרד תמוהה ביותר, באשר חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, חל על תלמידים בגיל 5 עד 15, בין שהם לומדים בבתי ספר שבפיקוח משרד החינוך והתרבות ובין - בבתי ספר שבפיקוח משרד העבודה והרווחה.

(ד) במהלך הבירור באה הנציבות בדברים גם עם מנהלת בית הספר, וזו ציינה שהציעה למתלוננת כמה הצעות לסידור הבן בבית ספר אחר, אך המתלוננת לא קיבלה אותן.

(ה) עוד העלה הבירור, כי עיריית בת ים, שבתחומה, כאמור, מתגוררת המתלוננת, משנודע לה שבנה של המתלוננת הורחק מבית הספר שבו למד והוא נותר ללא מסגרת לימודית, ניסתה להסדיר את המשך לימודיו באותה שנה בשלושה בתי ספר. משלא הצליחה, השלימה עם המצב.

4. מאחר ששום גורם מהגורמים האמורים לא נכנס לעובי הקורה, כדי למלא אחרי התנאי דלעיל של המפקח, נותר הבן ללא מסגרת חינוך ממועד הרחקתו מבית הספר ביפו בינואר 1990 ועד לסידורו, בהתערבות הנציבות, בבית ספר בבת ים באוקטובר אותה שנה.

5. נציבות לונת הציבור קבעה, כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת.

יש לראות בחומרה מצב שבו תלמיד בגיל חינוך חובה נשאר חודשים לא מעטים ללא מסגרת חינוך.

הנציב הצביעה בפני משרד העבודה והרווחה, כי יש לתת הוראות חד-משמעיות לבתי הספר שבפיקוחו ולאגף המופקד על הפיקוח על אותם בתי ספר, שאין להרחיק תלמיד בגיל חינוך חובה מבית ספר, כל עוד לא נמצאה לו מסגרת חינוך חליפה. במקרה דנן אמנם היתנה המפקח על בית הספר - שבו למד הבן - את הרחקתו מבית הספר בהשמתו ברשות המקומית; אולם בית הספר התעלם מהתנאי וגם משרד העבודה והרווחה לא דרש ממנהלת בית הספר את החזרת התלמיד עד לקליטתו במוסד אחר.

6. משרד העבודה והרווחה הודיע לנציבות שאימץ לעצמו את ההוראות של משרד החינוך והתרבות, הדנות בהרחקת תלמיד. המשרד הביא את ההוראות לידעת מנהלת בית הספר שעליו התלונה ואן לאגף הנוגע לעניין במשרד.

7. הנציב הורתה להעביר את הענין גם אל היחידה שבמשרד מבקר המדינה, הממונה על הביקורת במשרד העבודה והרווחה.

משרד הפנים

10. הזכות לבחור ולהיבחר לוועד מקומי ביישוב שיתופי

1. סעיף 90 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, קובע כי כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.

סעיף 91 (א) לצו זה, כפי שהיה בתוקף עד 8.7.89, קבע כי חברי הוועד המקומי ביישוב שיתופי יהיו האנשים שהם באותה שעה, על פי תקנותיו, חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות של אותו ישוב.

2. המתלונן הוא תושב של קבע ביישוב שיתופי אך אינו חבר באגודה השיתופית של אותו ישוב. הוא עתר לבית המשפט הגבוה לצדק בטענה, כי הוראת סעיף 91 (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), שוללת ממנו את הזכות לבחור ולהיבחר לוועד המקומי של הישוב שבו הוא מתגורר, דבר המנוגד לעקרונות היסוד של משטר דמוקרטי.

בית המשפט קיבל את טענות העותר, ובפסק דינו מ- 8.1.89 קבע:¹

"במסגרת המשפטית הקיימת של שר הפנים לתקן את סעיף 91(א) לצו המועצות האזוריות, באופן שייקבע הסדר העולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד עליהם עמדנו. מטבע הדברים, התקנתו של צו חדש אינה עניין שניתן לעשותו מיד. הדבר מחייב בוודאי בירורים ושקילת החלופות השונות. אשר-על-כן אנו קובעים, כי תוקפו של סעיף 91(א) לצו המועצות האזוריות יפקע שישה חודשים מהיום. יש לקוות, כי בתוך שישה חודשים ניתן יהא לבחון רעיונות שונים ולהתקין בתוך זמן זה הוראה חדשה כדין".

ב-8.7.89 פקע תוקפו של סעיף 91(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), כפי שפסק בית המשפט, אך עד לאותו תאריך לא התקין שר הפנים הוראה חדשה במקום הסעיף שתוקפו פקע. משחלף זמן נוסף והתקנתה של הוראה חדשה בידי שר הפנים נשתהתה, פנה המתלונן בסוף אוקטובר 1989 אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על כך.

3. בבירור שערכה נציבות תלונות הציבור, הסביר משרד הפנים, כי תיקון הצו מתעכב מפני שהנושא סבוך וכרוך בבדיקה מקיפה של ההיבטים השונים שיש לתת עליהם את הדעת וההשלכות השונות של תיקון כזה.

4. נציבות תלונות הציבור קבעה, כיהתלונה מוצדקת.

תוקפו של סעיף 91 (א) פקע כאמור עוד ב- 8.7.89 ועד נובמבר 1990 לא התקין שר הפנים נוסח חדש לסעיף. אמנם בית המשפט לא קבע פסקנית, שעל שר הפנים להתקין נוסח חדש לסעיף לכל המאוחר עד 8.7.89, מועד פקיעת תוקפו של הסעיף הקיים, אלא ציין, כי "יש לקוות כי בתוך שישה חדשים ניתן יהא לבחון רעיונות שונים ולהתקין בתוך זמן זה הוראה חדשה כדין". ברם, פרק זמן של קרוב לשנתיים מ-8.1.89, תאריך מתן פסק הדין, ועד סוף 1990 הוא בלתי סביר ואינו מתיישב עם סידרי מינהל תקין. התוצאה של אי התקנתה של הוראה מתאימה היא, שאין הסדר חוקי לגבי בחירת ועד מקומי בשוב שיתופי ונשללת מהמתלונן ומדומיו הזכות לבחור ולהיבחר לוועד המקומי, זכות שבית המשפט הכיר בה.

5. במכתב מ-16.11.90 ביקשה הנציב משר הפנים כי יפעל להביא לסיום מהיר של הטיפול בענין זה כדי שתתוקן בלא דיחוי הוראה מתאימה בהתאם לפסיקת בית המשפט.

6. ב-16.12.90 הודיע שר הפנים לנציב כי ב-14.12.90 חתם על תיקון לצו המועצות האזוריות הכולל, בין היתר, הסדר חדש לנושא בחירת הוועדים המקומיים בשובים שיתופיים.

11. אגרה בעד רשיון להחזקת נשק שחודש באיחור

1. חוק כלי היריה, התש"ט-1949, קובע כי לא יחזיק אדם כלי יריה אלא על פי רשיון שינתן לו על ידי רשות מוסמכת במשרד הפנים.

תקנה 1 לתקנות כלי היריה (אגרות רשיון), התשכ"ב-1962, (להלן - התקנות) קובעת את שיעור האגרה שיש לשלם בעד רשיון לאחזקת כלי יריה. תקנה 5 לתקנות אלה קובעת כי ההוראות בדבר האגרה שיש לשלם בעד רשיון לא יחולו על כלי יריה שבידי אדם הנמנה עם הכוחות הסדירים של צבא הגנה לישראל או משטרת ישראל או שירות בתי הסוהר.

תקנה 8(א) קובעת כי האגרה בעד חידוש רשיון תהיה, בשיעור שנקבע בתקנות, אם חודש הרשיון ערב פקיעתו.

תקנה 8(ב) קובעת: "חודש הרשיון אחרי פקיעתו, ישולם כפל האגרה שנקבעה בתקנה 1 לשנה אחת; הוראה זו תחול גם על מי שהיה פטור מאגרה לפי תקנות 2 עד 7".

תקנה 8 (ג) קובעת כי הוראות תקנת משנה (ב) לא יחולו, בין השאר, על כלי יריה שהופקד למשמרת תוך 48 שעות לאחר פקיעתו של הרשיון. תקנות כלי היריה (תוקפם של רשיונות), התשל"ד-1974, קובעות כי תוקפו של רשיון שחודש יהיה ל-3 שנים.

2. המתלונן משרת במשטרת ישראל ומחזיק באקדח ברשיון. תוקפו של הרשיון פג ב-31.12.88. מי שפטור מתשלום אגרת רשיון לאחזקת כלי יריה חייב לפנות למשרד הפנים, ערב פקיעת תוקף הרשיון, ולחדשו. המתלונן, בהיותו שוטר הפטור מתשלום אגרה בעד רשיון לאחזקת כלי יריה, פנה למשרד הפנים רק ב-10.1.89 וביקש חידוש הרשיון. משרד הפנים דרש ממנו לשלם אגרה בשיעור 40 ₪ עבור חידוש הרשיון, בהסתמכו על התקנות. המתלונן טען שהוא פטור מתשלום אגרה הן משום שהוא שוטר והן משום שהאקדח הופקד בתחנת המשטרה ערב פקיעת תוקפו של הרשיון, אך משרד הפנים לא קיבל את טענותיו ובלית ברירה שילם המתלונן את האגרה. באפריל 1989 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על כך.

3. (א) בירור התלונה העלה, כי בדרישתו לתשלום האגרה, התבסס משרד הפנים על הוראת תקנה 8 (ב) לתקנות. תקנה זו קובעת כי מי שאיחר בחידוש הרשיון ישלם כפל אגרה לשנה אחת, וכי הוראה זו חלה גם על מי שהיה פטור מאגרה לפי תקנה 5 לתקנות, דוגמת המתלונן. לפי פירושו של משרד הפנים חלה תקנה 8 (ב) לתקנות גם על שוטרים או אחרים, שהיו פטורים מתשלום האגרה ואיחרו לחדש את הרשיון, ועליהם לשלם עם חידוש הרשיון כפל אגרה לשנה אחת ועוד אגרה לשנתיים הנוותרות. בעת שביקש המתלונן לחדש את רשיונו, היתה האגרה השנתית בשיעור 10 ₪; לפיכך הוא נדרש לשלם 20 ₪ עבור השנה האחת ועוד 20 ₪ לשנתיים הנוותרות.

(ב) משרד הפנים מסכים, שלפי תקנה 8 (ג) לתקנות, היה המתלונן פטור מתשלום כפל אגרה לו היה מפקיד אקדחו במשטרה תוך 48 שעות לאחר פקיעת תוקפו של הרשיון, אך טוען כי המתלונן, אף שנתבקש, לא הציג אישור על הפקדה כזו. במהלך הבירור טען המתלונן כי אילו היה מתבקש להציג אישור כזה היה עושה כן, והוא אמנם המציא לנציבות אישור מהמשטרה המעיד כי האקדח הופקד שם ביום 31.12.88.

4. נציבת לונות הציבור בעה, כי הדרך שבה מחיל משרד הפנים את הוראת תקנה 8(ב) לתקנות על מי שהיה פטור מתשלום אגרה לו היה מחדש את הרשיון במועד אינה מתיישבת עם לשון התקנה. התקנה קובעת במפורש שבמקרים כאלה ישולם "כפל האגרה ... לשנה אחת", ואין שום הוראה הקובעת כי הפטור מאגרה לגבי השנתיים הבאות בטל גם הוא. עולה מכאן, שאף בהנחה שהמתלונן לא הפקיד את כלי היריה, היה חל עליו אך כפל אגרה לשנה אחת, כלומר תשלום של 20 ₪, ולא 40 ₪ כפי שנדרש לשלם.

עם זאת, נראה לנציב כי במקרה זה לא היה מקום לחייב את המתלונן בתשלום אגרה כלשהי. בהתאם לאישור שהמציא המתלונן, הופקד כלי היריה במשטרה ביום 31.12.88. לפיכך, בהתאם לתקנה 8(ג) הנזכרת, פטור המתלונן מתשלום "כפל האגרה ... לשנה אחת." המתלונן אמנם לא הציג בפני משרד הפנים אישור על הפקדת כלי יריה במשטרה, אך את הטענה של ההפקדה העלה כבר שם. מכריעה איפוא העובדה שלמעשה כלי היריה אכן הופקד במשטרה במועד.

5. (א) נציב תלונות הציבור הצביעה בפני משרד הפנים על הפירוש הנכון של תקנה 8(ב) לתקנות, וקבעה שיש להחזיר למתלונן את הסך של 40 ₪ בתוספת הפרשי הצמדה.

(ב) כיוון שיש לפרשנות התקנה חשיבות כללית, מעבר למקרה נתון, המליצה הנציב להפיץ בין כל פקידי הרישוי חוזר שיבהיר את משמעות התקנה 8(ב) ואת אופן יישומה.

משרד התחבורה

12. התחייבות שלא לנהוג אינה בגדר פסילה

1. בתאונת דרכים שאירעה ב-3.4.86 נפצע קשה המתלונן, נהג הרכב, ואשתו שנסעה עמו נספתה. ב-10.6.86 נפסל המתלונן על ידי קצין משטרה מלהחזיק ברשיון נהיגה למשך 90 יום ורשיונו נלקח ממנו. כשהוגש נגדו כתב אישום, פנה המתלונן ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לעיכוב הליכים. במכתבו מ-26.3.87 הודיע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לבא כוחו של המתלונן, כי מכוח סמכותו לפי סעיף 231 לחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965, הוא החליט לעכב את ההליכים, כמבוקש. העיכוב ניתן בהתחשב בנסיבות הטרגיות של התאונה ו"לאחר שהנאשם [המתלונן] התחייב שלא לנהוג ולא לבקש רשיון נהיגה תקופה שלא תפחת משלוש שנים (מיום 2.3.87)". הודעה על התחייבותו זו שלח המתלונן לרשות הרישוי בתאריך האמור (2.3.87).

בנובמבר 1988 הודיעה רשות הרישוי למתלונן, כי על פי הנתונים הרשומים במחשב של הרשות הונפק לו ב-22.9.87 רשיון נהיגה זמני לתקופה של שלושה חודשים. בהודעתה ציינה הרשות, כי הנפקת הרשיון הזמני מצביעה לכאורה על סטייה מהתחייבותו כלפי היועץ המשפטי לממשלה ולפיכך יהיה עליה לחשב את תקופת "השלילה" מ-31.12.87, שהוא יום פקיעת תוקף הרשיון הזמני שהוצא לו (ולא מ-2.3.87 כאמור), משמע שחידוש רשיונו לא יתאפשר לפני 31.12.90.

המתלונן פנה לרשות הרישוי והבהיר, כי אכן נתקבל אצלו המכתב מ-21.9.87, אליו היה מצורף רשיון נהיגה זמני, אולם זאת בלא שפנה וביקש אותו ובלא שנקט צעד כלשהו העשוי להתפרש כבקשה לקבלת רשיון. המתלונן הוסיף, כי מאז תאונת הדרכים שבה היה מעורב, לא נהג כלל ולא הפר את התחייבותו כלפי היועץ המשפטי לממשלה בענין. הבהרות אלה לא הניחו את דעת רשות הרישוי.

לשכת היועץ המשפטי במשרד התחבורה, השיבה לבא כוחו של המתלונן, כי:

"כאשר אדם נמצא במהלכה של פסילה אין רשות הרישוי שולחת לו רשיון נהיגה מיוזמתה, וזאת גם כאשר הפסילה מסתיימת, אלא על

האזרח להגיע למשרד הרישוי עם אישור מבית המשפט (במקרה הכללי) ולבקש חידוש רשיונו... רשות הרישוי אינה שולחת מיוזמתה רשיונות זמניים לבתי אזרחים. לפיכך, על פניה, אין טענתו העובדתית של מרשך [כי לא פנה ולא ביקש רשיון נהיגה - הערת העורך] נראית כנכונה".

בנובמבר 1989 פנה המתלונן לנציבות תלונות הציבור וביקש התערבותה.

בפנייתו לנציבות צירף המתלונן מכתבים שקיבל ממשרד הרישוי, שתוכנם מחזק את טענתו כי הרשיון הזמני נשלח אליו ביוזמתה של רשות הרישוי ובלא שפנה אליה כלל:

(א) מכתבו מ-21.9.87 של הממונה על ענייני נהיגה ורכב במשרד הרישוי ובו הודעה על תוצאות בדיקות רפואיות שהמתלונן עבר, ושעל פיהן נמצא כשיר לנהוג ברכב מנועי. בשולי המכתב צויין "מצ"ב רשיון". המתלונן הבהיר לנציבות, כי על פי דרישת הרשות אכן נבדק בדיקות רפואיות וכן ציין כי למכתב זה היה מצורף הרשיון הזמני.

(ב) במכתב מ-2.5.88 של המחלקה לעיבוד נתונים ורישום במשרד הרישוי. במכתב זה הסבה המחלקה תשומת ליבו לכך, שתוקף רשיונו פג בתאריך 15.6.87, וכי לפי הוראת תקנה 172 א' לתקנות התעבורה לא יחודש רשיון נהיגה שלא היה לו תוקף במשך תקופה העולה על שנה אחת, אלא אם עמד בעליו בבדיקות ובבחינות.

המתלונן בדעה, כי מן הכתוב במכתבים דלעיל עולה גם שרשות הרישוי לא נתנה דעתה למכתבו מ-2.3.87, בו הודיע על התחייבותו שהתחייב כלפי היועץ המשפטי לממשלה.

עוד טען המתלונן, כי התייחסותה של רשות הרישוי למקרה שלו, כאילו המדובר הוא בפסילה כמשמעה בפקודת התעבורה, היא מוטעית. לדעתו המדובר הוא בהתחייבות גרידא שעליה חלים דיני החוזים.

3. במענה לפניית נציבות תלונות הציבור, חזרה רשות הרישוי על עמדתה כמובא לעיל. היועץ המשפטי של משרד התחבורה, שגם את תגובתו ביקשה הנציבות, הבהיר, כי לדעתו משמעותה של ההתחייבות שהתחייב המתלונן היא פסילה כמשמעותה בפקודת התעבורה והתקנות שהותקנו מכוחה.

4. נציבות תלונות הציבור קבעה, כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת.

(א) המתלונן לא נפסל מלהחזיק רשיון נהיגה, לא על ידי ערכאה שיפוטית ולא על ידי רשות הרישוי או רשות אחרת, ולפיכך לא חלות בנדון הוראות פקודת התעבורה והתקנות שהותקנו מכוחה, שעניינן פסילה.

כלל הוא שאין רשות מינהלית בת חורין להטיל מגבלות על האזרח, אלא אם הדין בעניין מקנה לה סמכות להטיל אותן. משלא נפסל המתלונן פסילה כמשמעה בפקודת התעבורה, אין רשות הרישוי מוסמכת לחייבו לעשות פעולה כל שהיא ולנהוג על פי ההוראות שעניינן פסילה.

(ב) כל שיש בפנינו היא החלטת היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 231 לחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965, לעכב את ההליכים שננקטו כנגד המתלונן. החלטתו זו של היועץ המשפטי ניתנה, בין היתר, בהתחשב בהתחייבות המתלונן להימנע מלנהוג ברכב במשך תקופה של שלוש שנים, שתחילתה ב-2 במרס 1987 וסופה ב-2 במרס 1990, וכן לא לבקש רשיון נהיגה באותה תקופה.

(ג) למען הסדר הטוב והתקין, הביא המתלונן את דבר התחייבותו זו לידיעת רשות הרישוי, בלא שהרשות נדרשה, מכוח ההוראות הנוגעות לפסילה, להתערבות כלשהי או לפעולה כלשהי. אם הפר המתלונן את התחייבותו, מוסמך היועץ המשפטי לממשלה לשקול חידוש ההליכים, על פי סעיף 232 לחוק סדר הדין הפלילי. לשון אחר, הנושא הוא בתחום טיפולו וסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ולא בתחום טיפולה של רשות הרישוי.

(ד) אין בפנינו ראיה פוזיטיבית וברורה שהמתלונן נהג ברכבו או פנה בבקשה לקבל רשיון נהיגה, בניגוד להתחייבותו. טענתה הנחרצת של רשות הרישוי, כי אין היא נוהגת לשלוח רשיון נהיגה זמני אלא למי שפנה וביקש זאת, נטענה מן הסתם בלא בדיקה מספקת, שכן הוכיח המתלונן לכאורה, כי שליחת הרשיון הזמני אליו ב-21.9.87 היתה ביוזמת רשות הרישוי.

בנסיבות האמורות עובר נטל הראיה על מי שטוען כי המתלונן הוא שפנה ודרש רשיון נהיגה בניגוד להתחייבותו. בהיעדר ראיה כאמור נחשב המתלונן כמי שקיים התחייבותו.

(ה) מכל מקום, אין החוק מסמיך את רשות הרישוי לעכב את חידוש רשיון הנהיגה של המתלונן מן הנימוק שלא קיים את התחייבותו.

סמכותה של רשות הרישוי במקרה דנן היא רק זו הקבועה בתקנה 172 א לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961; על פי תקנה זו לא יחודש רשיון נהיגה שלא היה לו תוקף במשך תקופה העולה על שנה אחת, אלא אם עמד בעליו בבדיקות ובבחינות.

מכוח התקנה האמורה מוסמכת איפוא רשות הרישוי לחייב את המתלונן לעמוד בבדיקות ובבחינות חוזרות לשם חידוש רשיונו; וזאת מאחר שלא חידש אותו במשך תקופה העולה על שנה.

4. הוצבע איפוא בפני רשות הרישוי, כי בכפוף לתקנה האמורה אין היא מוסמכת לעכב את חידוש רשיון הנהיגה של המתלונן, ועליה לאפשר לו לחדש את רשיונו, בכפוף לכך שיעמוד בבדיקות ובבחינות הדרושות.

5. רשות הרישוי פעלה כמוצבע.

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

13. פטור מאגרת מטען בטיסה טרנסאטלנטית

בחניית ביניים באירופה

1. לפי הכללים הנהוגים בחברת אל על, נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן חברת אל על), במסגרת הכללים של ארגון התעופה הבינלאומי (יאט"א), נוסע הטס מאירופה לישראל רשאי לקחת אתו ללא תשלום מטען במשקל שאינו עולה על 20 ק"ג. עלה משקל המטען על 20 ק"ג, חייב הנוסע בתשלום בעד המשקל העודף. לעומת זאת, מי שטס בטיסה טרנסאטלנטית, למשל, מארה"ב לישראל, רשאי לקחת אתו ללא תשלום שתי יחידות של מטען במשקל של עד 32 ק"ג כל אחת. כלל זה חל גם על מי שטס בטיסה טרנסאטלנטית ועושה חניית ביניים באירופה. כמו כן רשאי כל נוסע לקחת עמו למטוס תיק יד שממדיו יתאימו לרווח אשר מתחת למושב שלפניו.

2. המתלונן טס ב-22.11.88 בטיסה מארה"ב לישראל, תוך חניית ביניים של יום בלונדון. לטענתו כלל המטען שלו בטיסה מארה"ב ללונדון שתי מזוודות, שמשקל כל אחת מהן לא עלה על 32 ק"ג, וכן תיק יד שגודלו התאים לרווח אשר מתחת למושב המטוס, ואותו העלה עמו למטוס. בטיסת ההמשך מלונדון לישראל, התייחס עובד חברת אל על בלונדון למטענו כאל מטען של נוסע הטס מאירופה לישראל - ולא כאל מטען של מי שנמצא בחניית ביניים באירופה בטיסה טרנסאטלנטית - והורה למתלונן למסור לשקילה את שלוש יחידות המטען שברשותו. המשקל של שלוש היחידות היה 40 ק"ג, ועל כן נדרש לשלם סך של 260 דולר עבור 20 ק"ג העודפים. המתלונן הסביר לעובד חברת אל על, שהוא בטיסה טרנסאטלנטית ועל כן מטענו הוא בגדר המותר ללא תשלום. העובד לא קיבל טענה זו, ובלית ברירה שילם המתלונן את הסכום הנדרש.

בבואו לישראל דרש המתלונן מחברת אל על החזר הסכום האמור, אך לא נענה. החברה השיבה למתלונן שהתשלום שנדרש ממנו היה לא בעד שתי יחידות המטען, שהועברו ללא תשלום כנהוג בטיסות טרנסאטלנטיות, אלא עבור תיק היד הנוסף שהיה ברשותו ושמשקלו, לדברי החברה, היה מעל ל-20 ק"ג.

ביוני 1989 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה בה חלק על גירסת החברה, וטען כי תיק היד שנשא היה בגודל מתאים לקחתו עמו למטוס ומשקלו היה כ-4 ק"ג בלבד, וכי חיובו ב-260 דולר היה לא בעד תיק היד, אלא בעד עודף כלל המטען כאילו היה טס מאירופה לישראל, ולא בטיסה טרנסאטלנטית.

3. הבירור שעשתה נציבות תלונות הציבור העלה, כי עובדי החברה בלונדון לא היו מודעים לכללים החלים על המטען של מי שטס מאירופה לאחר חניית ביניים בטיסה טרנסאטלנטית, כגירסת המתלונן.

לאחר שהנציבות הודיעה לחברת אל על את ממצאי הבירור, הכירה זו בצידקת הטענה והחזירה לו את הסכום שגבתה ממנו, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

4. כדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד, הצביעה הנציב בפני החברה על הצורך בפרסום חוזר בתחנות אל על באירופה, אשר בו יפורטו הכללים בכל הנוגע למטען של נוסע הטס בטיסה טרנסאטלנטית עם חניית ביניים באירופה.

5. חברת אל על פעלה כמוצבע, והפיצה חוזר מתאים.

"בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ

14. חידוש קשר טלפוני לאחר ניתוק והסרת הטלפון

1. המתלוננת היא עובדת סוציאלית במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמת גן. בחודשים דצמבר 1988 וינואר 1989 כתבה המתלוננת לחברת בזק שיחדשו את הקשר הטלפוני בדירת המשפחה הנמצאת בטיפולה. היא לא קיבלה תשובה על פניותיה. מדובר בטלפון שנותק על ידי בזק בשל אי-פרעון חשבוניות הטלפון במועדן, מאחר שהמשפחה נקלעה למצב כלכלי קשה. מששילמה את החוב, ביקשה המשפחה מבזק לחדש את הקשר, אך זו סירבה להיענות לבקשה, מבלי לנמק מדוע. במכתביה דלעיל הטעימה המתלוננת, שהטלפון הוא מכשיר חיוני לשיקום המשפחה. בפברואר 1989 פנתה המתלוננת אל נציבות תלונות הציבור בתלונה המונחת בפנינו.

2. בחודש שבו הגישה את תלונתה לנציבות, קיבלה המתלוננת תשובה שלילית מבזק.

3. בירור התלונה העלה:

(א) הטלפון נותק ב-3.7.88, עקב אי תשלום חוב בסך של כ-550 ₪. בחשבונית הטלפון, שהונפקה לאחר הניתוק, ושהתייחסה לחודש יולי 1988, נדרשה המשפחה לשלם את החוב; משלא סולק, ניתנה הוראה להסרת הטלפון, בתאריך שאינו ידוע לנציבות. ב-19.10.88 שולם החוב, ומספר ימים לאחר מכן (ב-23.10.88) ביקש אבי המשפחה לחבר מחדש את הקו, אך נענה בשלילה. כאמור, פנתה גם המתלוננת לבזק בבקשה לחדש את הקשר. בקשתה הועברה לדיון מחדש בהנהלת הסניף של בזק, המשרת את איזור מגורי המשפחה. שוב הוחלט שלא להיענות לבקשה; הודעה בכתב ברוח זו נשלחה למתלוננת רק ב-8.2.89.

(ב) בתקנות הבזק (הפסקה, עיכוב או הגבלה של פעולות ושירות בזק), התשמ"ה-1985, נקבעו הכללים לניתוק טלפון מרשת הבזק הציבורית ולהסרתו. "ניתוק שירות" מוגדר בתקנות כהפסקה זמנית של שירות בזק ו"הפסקת שירות" מוגדרת כהפסקה מוחלטת של שירות בזק. בתקנה 12 נקבע כי עם "הפסקת שירות" בזק למנוי, רשאית החברה להסיר ולסלק מחצירו של המנוי

כל מיתקן שהוא רכוש החברה ושבאמצעותו ניתנו שירותיו, הכל כמפורט בכללים שתקבע החברה לענין זה.

(ג) בהוראת נוהל של החברה, ממרס 1987, למנהלי המחוזות נקבע, כי אין לחדש קשר לאחר הסרה סופית; עם זאת, במקרים חריגים ביותר יובא העניין להחלטת המנהל המחוזי.

מי שפונה בבקשה לחדש קשר לאחר "הפסקת שירות" ונענה בשלילה, מיעצים לו בחברה, בדרך כלל, להגיש בקשה להתקנה מחדש.

(ד) הברור העלה, כי הבקשות של המנוי ושל העובדת הסוציאלית (היא המתלוננת) לחידוש השירות לא הועברו להחלטת מנהל המחוז, אלא למנהל הסניף בלבד. נציבות תלונות הציבור פנתה איפוא למנהל המחוז של בזק, שבתחום טיפולו נמצא העניין, כדי שישקול הוא את הבקשות לחידוש הקשר, ובהתחשב בנסיבות כמתואר. מנהל המחוז השיב לנציבות, שמדובר בשירות טלפון שהופסק לפני זמן רב, וכי אפילו היה נעתר לבקשה, לפני משורת הדין, ומחדש את הקשר הטלפוני, היה המנוי נדרש כחוק לשלם את דמי השימוש הקבועים מיום הניתוק ועד מועד חידוש הקשר, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה - סכום העולה על דמי ההתקנה. לפיכך הציע שהמנוי יגיש בקשה חדשה וישלם את דמי ההתקנה, ואז יעשה הוא מצדו מאמץ לזרז את הביצוע.

(ה) הנציבות מצאה, כי מועד הפסקת השירות שנקב מנהל המחוז בתשובתו היה מוטעה. כתוצאה מכך היה מוטעה גם חישוב הסכום שהיה על המנוי לשלם בגין דמי השימוש. זאת ועוד, התברר כי המנוי הגיש בקשה להתקנה ואף שילם דמי התקנה מלאים.

הנציבות חזרה ופנתה אל מנהל המחוז והפנתה תשומת לבו לטעות האמורה וביקשה שישקול פעם נוספת את הבקשה לחידוש הקשר. אם יחליט בחיוב, יהיה צורך להחזיר למנוי את דמי ההתקנה, שכאמור שולמו בינתיים, בניכוי דמי השימוש שהוא חב לחברה ממועד ניתוק השירות (יולי 1988).

4. בעקבות הפנייה של נציבות תלונות הציבור, החליטה בזק להיענות לבקשה. השירות חודש והובטח להשיב למנוי את ההפרש בין דמי ההתקנה ששילם לבין דמי השימוש המגיעים לחברה.

המוסד לביטוח לאומי

15. סירוב לתת אישור לצורך מס הכנסה

בדבר תשלום דמי ביטוח

1. המתלונן, רואה חשבון, פנה ב-24.11.87 אל המוסד לביטוח לאומי וביקש להכין עבור לקוחו הוראת תשלום להגדלת מקדמות דמי ביטוח לשנת המס 1987 (1.1.87 - 31.12.87), על פי נתונים על הכנסות שפורטו בבקשה. למתלונן היה חשוב שהתשלום המגיע מלקוחו ישולם לפני תום שנת המס 1987, שכן חוק מס הכנסה מתיר ניכוי של 75% מהסכומים ששילם נישום כדמי ביטוח בשנת מס מסויימת.

כשבועיים לאחר הפנייה ביקש המתלונן לברר במוסד, אם הוכנה הוראת התשלום כמבוקש. נאמר לו כי למוסד נודע שלקוחו עומד לקבל החזר מע"מ, ולכן עיקל מכספי החזר סך 7,043 ₪ האמור לכסות את ההגדלה, ושוב אין צורך באותה הוראת תשלום. הודעה שהעיקול אכן בוצע המציא אגף מע"מ למתלונן ב-23.12.87.

זמן מה לאחר מכן הודיע המוסד למתלונן, כי חשבונו של המוסד זוכה בסכום המעוקל רק ב-4.1.88, דהיינו בשנת המס 1988. מטעם זה סירב המוסד לתת ללקוחו של המתלונן אישור שהוא שילם את הסכום דלעיל בשנת המס, 1987 וממילא לא קיבל משלטונות מס הכנסה ניכוי מס בגין אותו סכום לאותה שנה.

ביוני 1988 הגיש המתלונן לנציבות תלונות הציבור תלונה בנדון.

2. בירור הנציבות העלה את הממצאים הבאים :

(א) בעניין הטלת העיקול הביעה הנציבות בפני המוסד את דעתה, כי ההחלטה להטיל עיקול על כספים שלקוחו של המתלונן עמד לקבל כהחזר מע"מ, הייתה נמהרת ובלתי מוצדקת. הלא ב-24 בנובמבר ביקש המתלונן מהמוסד להכין עבור לקוחו הוראת תשלום להגדלת דמי הביטוח לשנת המס 1987. בנסיבות אלה, לא היה מקום להטיל עיקול. הטלת העיקול גם הייתה בלתי חוקית, משום שלא נתמלאו דרישות החוק לעניין זה.

המוסד נוכח ששגה בהטלת העיקול והתנצל בפני המתלונן. הסברו של המוסד היה, שהעובד שטיפל בתיק לקוחו של המתלונן חשש, שבגלל הזמן הקצר עד

לתום שנת המס, לא יגיעו בעוד מועד כספי ההחזר ממע"מ למתלונן וממנו למוסד, ועל ידי הטלת העיקול ביקש לקצר את הדרך.

(ב) בעניין סירובו של המוסד לתת למבוטח אישור על כך שהסכום 7,043 ₪ שולם כדמי ביטוח בשנת המס 1987, הסביר המוסד: סעיף 447 לפקודת מס הכנסה קובע:

"יחיד שבשנת מס שילם דמי ביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, בשל הכנסה שאיננה הכנסת עבודה, יותר לו ניכוי של 75% מהסכומים ששילם..."

בתיאום עם שלטונות מס הכנסה נותן המוסד לביטוח לאומי אישורים רק על דמי ביטוח ששולמו בשנת המס הנדונה. מאחר שבמקרה זה הניכוי בגין הכסף שעוקל על ידי המוסד לביטוח לאומי באגף מע"מ נזקף, כאמור לעיל, לזכות חשבונו של המוסד רק ב-4.1.88, לא היה המוסד מוכן לתת אישור, שכסף זה שולם לו בשנת המס 1987, דהיינו עד 31.12.87.

(ג) סירוב המוסד לכלול באישור לצורכי ניכוי מס, גם את הסכום של 7,043 ₪ כדמי ביטוח ששולמו בשנת המס 1987, גרם ללקוחו של המתלונן נזק כמפורט להלן: ניכוי המס המותר הוא, כאמור, בשיעור 75%; הווה אומר סך של 5,282 ₪ מהסכום 7,043 ₪. המס השולי שחל על הכנסת לקוחו של המתלונן באותה שנה היה 54.6%. מכאן שבהיעדר האישור חוייב לקוחו של המתלונן בתשלום מס בשיעור של 54.6% מהסכום 5,282 ₪, דהיינו 2,884 ₪. לקוחו של המתלונן, שגרס כי שילם את הסך 7,043 ₪ כדמי ביטוח בשנת המס 1987 וכי על כן הגיע לו ניכוי המס בסך 2,884 ₪, לא שילם למס הכנסה את הסכום של 2,884 ₪. שלטונות מס הכנסה חייבו אותו בהפרשי הצמדה בשיעור 16.4% וריבית בשיעור 12%. הפרשי ההצמדה והריבית הסתכמו ב-819 ₪. שלטונות מס הכנסה התירו לנכות 75% מהסך 7,043 ₪ מהכנסת לקוחו של המתלונן בשנת המס 1988. הסכום המותר לניכוי הוא כאמור 5,282 ₪, אלא שבשנת המס 1988 היה המס השולי על הכנסת הנישום 48%, והחסכון במס היה רק 2,535 ₪, לעומת 2,884 ₪ כאמור בשנת המס 1987.

סיכומו של דבר, הנזק ללקוחו של המתלונן מתמצה בסך 349 ₪ בצירוף הפרשי הצמדה וריבית בסך 819 ₪, ובסך הכל 1,168 ₪.

3. נציבת לונות הציבור קבעה, כיהת לונה מוצדקת.

המתלונן פנה למוסד בעוד מועד וביקש מטעם לקוחו הוראת תשלום להגדלת מקדמות דמי בטוח. המוסד, ללא בקשתו של המתלונן, התנדב לסייע למבוטח ולהעביר למוסד כספים שהגיעו לו כהחזר מע"מ, ולשם כך הטיל, באופן בלתי חוקי, עיקול על כספים שהגיעו לאותו מבוטח. בכך גרם המוסד לאיחור בזיכוי חשבון הלקוח בגין אותם כספים, ועליו לפצותו על הנזק שנגרם לו כאמור.

הנציב הצביעה איפוא בפני המוסד לביטוח לאומי, שיש לפצות את לקוחו של המתלונן בסך 1,168 ₪, בצירוף ריבית, על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, מ-1.1.89 עד מועד ביצוע התשלום.

4. המוסד לביטוח לאומי פעל כמוצבע.

16. הערכת נכסים לקביעת זכאות להשלמת הכנסה

1. המתלונן הוא תושב אחד הכפרים שבאיזור נצרת. מאז שנת 1984 שילם המוסד לביטוח לאומי למתלונן גימלת הבטחת הכנסה.

בתלונה שהגיש ב-14.6.89 לנציבות תלונות הציבור קבל המתלונן על כך, כי מסיבה שאינה ידועה לו הפסיק המוסד לשלם לו את הגימלה מאז פברואר 1989.

2. בירור הנציבות בסניף המוסד לביטוח לאומי בנצרת ובהנהלת השירות להבטחת הכנסה במשרד הראשי של המוסד בירושלים העלה:

(א) מאז 1984 שילם המוסד למתלונן גימלת הבטחת הכנסה כהשלמה להכנסה מנכסים עליהם הצהיר בפני המוסד.

(ב) לעניין חישוב הכנסה מנכסים קובעת תקנה 10 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982, כדלקמן:

"(א) כהכנסה חודשית מנכס יראו סכום השווה ל- 8% משווי מחולק ב-12 אף אם אין מופקת ממנו הכנסה, או את סכום ההכנסה החודשית המופקת ממנו בפועל - לפי הסכום הגבוה יותר.

(ב) שווי הנכס לעניין תקנת משנה (א) ייקבע בהתאם לשומה או לקביעה האחרונה שנעשתה לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, או בהתאם להערכה של שמאי מוסמך,

ובמיטלטלין - גם לפי הצהרת התובע בכתב, הנתמכת בתעודות עם פירוט הנתונים הדרושים לקביעת השווי - הכל לפי בחירת המוסד לביטוח לאומי".

במקרה דנן חישוב המוסד, מאז 1984, את ההכנסה מנכסי המתלונן בהתאם להערכת מס רכוש לגבי שווי הנכס, כנאמר בתקנה דלעיל.

ביוני 1988 קיבל המוסד, לפי בקשתו, משמאי מקרקעין הערכת שומה של נכסי המתלונן; השומה היתה גבוהה מהערכת מס רכוש, עליה הסתמך המוסד, כאמור, במשך שנים. על סמך שומת השמאי עידכן המוסד - למפרע מנובמבר 1984 - את חישוב ההכנסות של המתלונן מהנכסים; כתוצאה מכך נוצר למתלונן חוב. בפברואר 1989 הפסיק המוסד לשלם למתלונן את הסכומים שהגיעו לו בגין גימלת הבטחת הכנסה, וקיזז אותם כנגד החוב.

במהלך בירור התלונה, ביולי 1989, חידש המוסד את תשלום הגימלה למתלונן, בניכוי 10% מסכומה על חשבון החוב.

הנציבות ביקשה מהמוסד הסבר על יסוד מה הוא החיל את שומת השמאי לגבי נכסי המתלונן למפרע מנובמבר 1984. מנהל השירות להבטחת הכנסה במוסד הסביר לנציבות, כי כדי שלא לעכב זמן רב את הטיפול בתביעה, מחליט המוסד בתביעה - עד לקבלת הערכת השמאי המוסמך - על בסיס שומה שבידיו, ולאחר מכן, כאשר מתקבלת הערכת השמאי, הוא מעדכן על-פיה - ממועד הגשת התביעה - את חישוב ההכנסה מנכסים. לדבריו, באותם מקרים בהם הערכת השמאי החדשה גבוהה מההערכה ששימשה בסיס להחלטה, לא יתכן שתובע לא יחזיר כסף שלא היה זכאי לו, רק בגלל העובדה שמתוך רצון טוב אושרה הגימלה, בטרם היו בידי המוסד הנתונים הבדוקים. החזר החוב הוא ללא ריבית והפרשי הצמדה וניתן לחלקו לשיעורים קטנים. עוד הסביר מנהל השירות, כי במקרים בהם חולף זמן רב מאישור הגימלה לתובע עד לקבלת שומה חדשה מוגדלת מאת שמאי מוסמך, מבטל המוסד, בחלקו או במלואו, את החוב שנוצר כתוצאה מהחלת השומה המוגדלת למפרע.

בעקבות פנייה של הנציבות, החליט המוסד בנובמבר 1989 להסתפק במה שגבה מהמתלונן על חשבון החוב, ולוותר על היתרה.

4. הסבריו של מנהל השירות לא הניחו את דעתה של נציב תלונות הציבור. אין מדובר בתביעה שזה מקרוב הוגשה, אלא בתביעה שאושרה ארבע שנים

קודם לכן, על בסיס שומה של מס רכוש. הגימלה שולמה כך החל ב-1984. גובה הגימלה הופחת למפרע מאז.

5. בדיון עם הנהלת המוסד הסכימה ההנהלה לעמדת הנציב כי במקרה נשוא התלונה אין להחיל את השומה החדשה למפרע. המוסד גם קיבל את המלצת הנציב, ובנוסף על וויתור על חלק מהחוב, החזיר למתלונן את מלוא הסכום שנגבה ממנו.

17. איחוד וחלוקה של מגרשים - חובת ועדה מקומית לתכנון

ולבנייה לשלם הפרשי שווי

1. המתלוננים, אחים, רכשו בשנת 1970 מגרש בשטח של דונם אחד בחיפה. בשנת 1985 הודיעה להם עיריית חיפה כי תמורת המגרש יוקצה להם מגרש אחר ששטחו 796 מ"ר בלבד. מכיוון ששווי המגרש המוקצה להם נמוך משווי של המגרש שנקלח מהם, הם זכאים לפיצוי בסכום של כ-2,800 ₪. הפיצוי בסך 2,800 ₪ לא שולם למתלוננים בבת אחת, אלא בתשלומים שנתיים זעירים של כ-35 ₪ ו-50 ₪. אחד האחים הוא בן 67, ולפי קצב התשלומים אין הוא יודע אם יזכה לקבל את מלוא הפיצוי בחייו.

באפריל 1989 הגישו המתלוננים תלונה בעניין זה לנציבות תלונות הציבור.

2. (א) בירור הנציבות העלה שמדובר בהליכי איחוד וחלוקה חדשה (רה-פרצלציה) על פי הסעיפים 120 - 128 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. סעיף 122(2) לחוק הנזכר מורה כי שוויו של כל מגרש לאחר החלוקה החדשה ביחס לשוויים של סך כל המגרשים החדשים לאחר החלוקה, יהיה, ככל האפשר, כשווי של המגרש הקודם ביחס לשוויים של סך כל המגרשים הקודמים. על פי סעיף 122(3) שם, אם לא היתה אפשרות לשמור על מלוא היחסיות כאמור, יהיה מקבלו של מגרש חדש, ששווי נמוך ביחס משווי של מגרשו הקודם, זכאי לקבל מהוועדה המקומית תשלום ההפרש, ומקבלו של מגרש ששווי גבוה ביחס משווי של מגרשו הקודם יהיה חייב לשלם לוועדה המקומית את ההפרש. על בסיס הוראות חוק אלו קבעה הוועדה המקומית שמגיע למתלוננים סך כ-2,800 ₪.

עיריית חיפה הסבירה, שהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פועלת בעניין זה כמתוכנת בלבד בין הזכאים לקבל תשלום ההפרש, לבין החייבים לשלם את ההפרש. לפי אותה עמדה תזכה הוועדה המקומית את חשבונם של הזכאים להפרש רק לאחר שתגבה מהחייבים את תשלום ההפרש; את הסכומים שגבתה תחלק הוועדה המקומית בין הזכאים. מדובר ב"קופה" שהינה קופת בעלי המגרשים בינם לבין עצמם.

(ג) תימוכין לעמדת העירייה, כמובא לעיל, מצויים לטענתה בפסקי הדין הבאים: ת"א(ת"א) 6819/77, בעניין וירניק ושלום; ע"א 186/78, טור נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון ו-2 אח, וד"נ 4/80, טור נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון ו-2 אח. מפסקי דין אלו הסיקה העירייה כי הוועדה המקומית משמשת מתווכת בלבד.

3. נציבת לונות הציבור קבעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) בסעיף 122(3) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נאמר:

"לא היתה אפשרות לשמור על מלוא היחסיות כאמור, יהיה מקבל ההקצאה, ששווי מגרשו החדש נמוך ביחס משווי של מגרשו הקודם, זכאי לקבל מהוועדה המקומית תשלום ההפרש, ומקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש גבוה ביחס משווי של מגרשו הקודם, חייב לשלם לוועדה המקומית את ההפרש."

בשני המצבים הנזכרים בהוראה שבסעיף 122(3) - הזכות לקבל והחובה לשלם - המושא הוא הוועדה המקומית דהיינו, הזכאי זכאי לקבל מהוועדה המקומית, והחייב חייב לשלם לוועדה המקומית. הוראת החוק האמורה אינה יוצרת שום יריבות בין בעלי המגרשים, אלא זיקת כל אחד מהם היא אך ורק לוועדה המקומית. על פי לשון החוק, המתלוננים הם בגדר מי ש"זכאי לקבל מהוועדה המקומית תשלום ההפרש", ואין להם ממי לתבוע את ההפרש אלא מהוועדה המקומית. מי שזכאי לקבל מן הוועדה המקומית תשלום ההפרש - זכותו מוחלטת ואיננה תלויה בכך אם מי שחייב לשלם לוועדה המקומית דמי הפרש אכן שלם אותם או לאו. קיומה של החובה לשלם לוועדה המקומית את ההפרש גם הוא אינו תלוי בכך אם מי שזכאי לקבל דמי הפרש אכן קיבל אותם או לאו.

(ב) פסקי הדין של בית המשפט העליון שהובאו לעיל דנו בשאלה אם עליית הערך כתוצאה משינוי ייעוד, שהיה משולב עם חלוקה מחדש, צריכה או אינה צריכה להילקח בחשבון לצורך קביעת ההפרש. באותם פסקי דין לא נדונה הבעייה שעליה סבה התלונה דנן, דהיינו: איך יממש האזרח את זכאותו לקבל את ההפרש על פי סעיף 122(3) לחוק התכנון והבנייה, והאם הוועדה המקומית היא בעל דברו לעניין זה.

¹ פס"מ תשל"ח (1) עמ' 138.

² פ"ד ל"ד (2) עמ' 265.

³ פ"ד ל"ד (4), עמ' 600.

(ג) סעיף 265א בחוק התכנון והבנייה (תיקון 26, משנת התשמ"ח) מתייחס לתשלומי ההפרש כאל תשלומי חובה המגיעים לרשות המקומית, והוא מטיל על תשלומים אלה את חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980. נאמר שם, שרואים את התשלומים על פי סעיף 122(3) לחוק כאילו הם תשלומי חובה, על פי המשמעות שיש למונח זה בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה).

תמיכה נוספת במסקנה, שהחובות והזכויות על פי סעיף 122(3) לחוק התכנון והבנייה הן כלפי הוועדה המקומית, מצוייה בהוראה שבסעיף 128 לחוק. מדובר שם במפורש על תשלום שהגיע לבעל מגרש מהוועדה המקומית כמקומית מכוונת. 1.2.2. לבעל המגרש מן הקובץ היא כי על פי מובנו הפשוט והברור של החוק, גובה הוועדה המקומית כספים מכוחה היא ומשלמת כספים לסילוק חבותה היא. אמנם ייתכן שבסופו של חשבון ובסופם של ההליכים יכסה מה שהיא גבתה את מה שהיא שילמה, אך אין זה הכרחי שבכל מקרה אכן כך יסתכמו הדברים.

נציב תלונות הציבור הצביעה איפוא בפני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה, שעליה לשלם למתלוננים בלא דיחוי נוסף את מלוא הסכום המגיע להם על פי הסעיף 122(3) לחוק התכנון והבנייה.

18. הטלת מיכסות חינוך על ידי ועד מקומי שלא כחוק

ביוני 1988 הגישה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור את התלונה הבאה:

המתלוננת גרה בכפר מונאש בתחומי המועצה האזורית עמק חפר (להלן - המועצה האזורית). בנה של המתלוננת למד בשנים התשמ"ו עד התשמ"ח בחטיבה העליונה בביה"ס התיכון האזורי בתחומי המועצה האזורית (להלן-ביה"ס התיכון). הוועד המקומי כפר מונאש (להלן - הוועד המקומי) הטיל על המתלוננת בשנים התשמ"ו עד התשמ"ח מיכסות חינוך בגין לימודי בנה בביה"ס התיכון, (להלן - מיכסות חינוך) כדלקמן: בשנת התשמ"ו - 420 ₪, בשנת התשמ"ז - 403 ₪ ובשנת התשמ"ח - 515 ₪. המתלוננת שילמה לוועד המקומי את מיכסות החינוך לשנים הנ"ל כפי שחוייבה והוועד המקומי העביר את התשלומים למועצה האזורית. המתלוננת הטילה ספק בחוקיות מיכסות החינוך שהוועד המקומי הטיל עליה ומכאן תלונתה.

2. להלן הוראות החיקוקים הנוגעים לעניין:
חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

סעיף 1 "בחוק זה -
"רשות חינוך מקומית" פירושה -

...
(ב) לגבי מושב, ... - ועד המושב, ..."

סעיף 2(א) "לימוד חובה יקיף כל ילד וכל נער בן 14 או 15".

סעיף 6(א) "אלה זכאים לחינוך חנם במוסד - חינוך רשמי: (1) מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה; (2) נער שבאחד הגילים 16 או 17, ..."

סעיף 6(ד) "מי שזכאי לחינוך חנם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי... ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ... יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונים התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת".

סעיף 6(ה) "הוראות סעיף קטן (ד) אינן גורעות מהוראות סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ... מכוחה של התחייבות לשאת בהוצאותיה של תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים".

סעיף 7(ב) "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה חנם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות-חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף..."

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953

סעיף 8 "השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, ... תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים,

ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית..."

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958

סעיף 1 "בצו זה -

...
'מועצה' - כל אחת מהמועצות האזוריות..."

סעיף 66 "הכנסות המועצה יביאו ממיכסות תשלום או ממסים או משניהם יחד".

סעיף 67(א) "המועצה רשאית להטיל מיכסות תשלום על כל ועד מקומי למילוי כל הוצאה מהוצאותיה המופיעות בתקציב שאושר על ידי השר".

סעיף 68(ג) "החליטה המועצה להטיל מס, ישלם לה הוועד המקומי של כל ישוב את הסכום הכולל של המס המוטל על כל הנכסים או על האנשים שבתחום הישוב, ואולם רשאית המועצה לקבוע, בהתייעצות עם הוועד המקומי הנוגע בדבר, שבישוב פלוני ישולמו לה כל מסי המועצה, או מסים מסויימים שבהם, במישרין על ידי החייב בהם; קבעה כך, יהיה הוועד המקומי פטור מתשלום".

3. בירור הנציבות העלה:

המועצה האזורית, מכח סמכותה לפי סעיף 67(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)), הטילה על הוועד המקומי מדי שנה, במהלך השנים התשמ"ו עד התשמ"ח, מיכסות חינוך כדלקמן:

(1) תשלומים עבור אספקה ושירותים נוספים לפי סעיף 6(ד) "ל"חוק לימוד חובה, התש"ט-1949" דלעיל (להלן - חוק לימוד חובה).

(2) תשלום לכיסוי הוצאותיה של תכנית לימודים נוספת, לפי סעיף 6 (ה) לחוק לימוד חובה יחד עם סעיף 8 ל"חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953" דלעיל (להלן - חוק חינוך ממלכתי).

(3) תשלום עבור השתתפותה של המועצה האזורית בקיום (החזקה) של ביה"ס התיכון, לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה. לפי סעיף 1 לחוק

לימוד חובה, הוועד המקומי של כפר מונאש הוא רשות החינוך המקומית. המועצה האזורית, כתאגיד של רשויות החינוך המקומיות שבתחומה, משתתפת בהוצאות קיום (החזקה) של ביה"ס התיכון שבתחום שיפוטה. לצורך מימון השתתפותה זו, כללה המועצה האזורית את ההוצאה במיכסות החינוך שהטילה על הוועד המקומי.

הוועד המקומי הטיל את מיכסות החינוך לשנים התשמ"ו עד התשמ"ח, שהטילה עליו המועצה האזורית, רק על התושבים שהם הורים לילדים שלמדו בביה"ס התיכון, ובכללם המתלוננת, ואת התשלומים שגבה מתושבים אלה העביר למועצה האזורית.

4. נוכחה ממצאים דלעיל בענין ציבת לונות הציבור:

(א) התלונה מעלה את השאלה אלו תשלומים מותר לגבות לפי החוק מהורים לתלמידים הזכאים לחינוך חינם והאם נגבו במקרה הנדון תשלומים מעבר למותר.

(ב) את התשובה לשאלה דלעיל יש לדלות מן הסעיפים 6(ד) ו-6(ה) לחוק לימוד חובה יחד עם סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי דלעיל.

סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה מתיר לרשות חינוך מקומית לגבות הוצאות עבור אספקה ושירותים נוספים שהיא נותנת לתלמיד הזכאי לחינוך חינם, שלומד במוסד חינוך שבתחום שיפוטה.

סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה, יחד עם סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, מתירים לקיים בתנאים מסויימים תכנית נוספת, דהיינו, "תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים", שהוצאותיה עשויות לחול על ההורים או על רשות החינוך המקומית.

(ג) מועצה אזורית אכן רשאית, לפי סעיף 67 (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) דלעיל, להטיל מיכסות חינוך על כל ועד מקומי, לכיסוי כל הוצאה מהוצאותיה הכלולות בתקציב שאושר על ידי השר. עם זאת, ישנה חשיבות לתכנה של המיכסה כאשר מיכסת החינוך נועדה לכיסוי תשלומים שמותר לגבות לפי החוק מהורים לתלמידים הזכאים לחינוך חינם, כמפורט בסעיף 4(ב) דלעיל. רק אז רשאית המועצה האזורית לפעול בדרך זו: לחלק את ההוצאה הכללית בין הוועדים המקומיים בהתאם למספר התלמידים הגרים בתחומיהם, להטיל על כל ועד מקומי מיכסת חינוך בהתאם; ועד מקומי רשאי

אז להטיל את מיכסת החינוך על הורי התלמידים. במקרה כזה, משמש הוועד המקומי למעשה כצינור לגבייה עבור המועצה האזורית.

הוועד המקומי פעל איפוא כדין בגבותו מהורי התלמידים, ובכללם המתלוננת, את אותם סכומים, שמותר היה לגבות מהורים לתלמידים הזכאים לחינוך חינם, עבור אספקה ושירותים נוספים, לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, ותמורת תכנית לימודים נוספת, לפי סעיף 6(ה) לאותו חוק, ביחד עם סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. לעומת זאת, נהג הוועד המקומי שלא כדין כאשר הטיל (בכפוף למוסבר בהמשך) על הורים לתלמידים, ובכללם המתלוננת, גם את הסכום שנועד לכסות את השתתפות המועצה האזורית בקיום (החזקה) של ביה"ס התיכון; תשלום זה אינו נמנה עם התשלומים שמותר לפי החוק לגבות מהורים לתלמידים הזכאים לחינוך חינם כמבואר לעיל. ההוצאה עבור השתתפותה של המועצה האזורית בקיום (החזקה) של ביה"ס התיכון, לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה דלעיל, היא הוצאה שהמועצה האזורית רשאית לכלול בתחשיבי המסים, שאמורים לחול על כלל התושבים בישוב, לפי סעיף 68(ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

לאור האמור, הצביעה הנציב בפני הוועד המקומי על הצורך להחזיר למתלוננת את הסכומים שנגבו ממנה במסגרת מיכסות החינוך, מעבר לאלה שמותר היה לגבות ממנה, עבור אספקה ושירותים נוספים ועבור תכנית לימודים נוספת, לפי חוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי דלעיל; סכום ההחזר יחושב בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

מכיוון שהמתלוננת פתחה, לדבריה, בבירורים בנושא זה רק בשנת התשמ"ז, הצביעה הנציב על הצורך לבצע את ההחזר לשנים התשמ"ז והתשמ"ח בלבד.

כמו כן, הורתה הנציב להביא את תוצאות בירור התלונה בפני משרד הפנים, כדי שהמשרד ישקול ביצוע פעולת הדרכה מתאימה, כדי שהוועדים המקומיים יפעלו בעניין זה, כמתחייב על פי החוק.

6. הוועד המקומי פעל בהתאם להצבעת הנציב.

19. גביית מקדמות על חשבון צריכת מים

המתלונן, תושב חיפה, הגיש ב-13.3.90 תלונה לנציבות תלונות הציבור. בתלונתו קבל על כך, כי בתקופה 19.6.88 עד 31.1.90 גבתה עיריית חיפה, ממנו ומצרכני מים אחרים, מקדמות על חשבון צריכת מים שלא כדין.

בתקנה 5(ב) לתקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות), התש"ס-51980, הוסמכה רשות מקומית, באישור מראש של נציב המים, לשם ייעול שיטות גבייה, לנקוט דרכי גבייה אחרות מאלו שנקבעו בתקנות, לצרכי ניסוי ובדיקה. על פי תקנה זו, התיר נציב המים לעיריית חיפה, ביום 3.5.81, לתקופה של שנה אחת, לכלול בחשבונו של צרכן מים גם חיוב במקדמה כספית, על חשבון הצריכה השוטפת, בגובה של 50% מהחשבון (להלן - מקדמה). עוד קבע נציב המים באותו היתר, כי בחשבון המים שלאחריו תקוזז מקדמת המים שנכללה בחשבון הקודם כנגד המקדמה החדשה שיחוייב בה הצרכן.

ב-9.9.82 פורסם תיקון לחוק העזר לחיפה (אספקת מים), התשכ"ט-61969, וזה לשונו:

"א6. (א) צרכן שסופקו לו מים וטרם חוייב בתשלום אגרת מים בעדם, ישלם לעירייה מקדמה בעד צריכת המים השוטפת (להלן - מקדמה).

(ב) (מקדמה תחושב ללא פירוט כמותי של מים, אלא על חשבון הצריכה השוטפת של מים בגובה של 50% מהחשבון האחרון שנשלח לצרכן.

(ג) מכל חשבון יופחת סכום המקדמה ששולם בעד תקופת צריכה קודמת באותו נכס.

(ד) דין מקדמה כדין אגרת מים לכל דבר ועניין."

ביום 16.7.87 פורסמו תקנות המים (תעריפי מים ברשויות המקומיות), התשמ"ז-1987.7.

להלן ההוראות הנוגעות לענייננו:

התקנה 6:

"(א) רשות מקומית תגבה את התעריפים המפורטים בתקנות אלה אך ורק על פי קריא מדי-מים, שנעשה אחת לחודשיים לפחות בהתאם

5 ק"ת התש"ס, עמ' 1706.

6 ק"ת-חש"ם, התשמ"ב, עמ' 943.

7 ק"ת התשמ"ז, עמ' 1104.

לתקנות מדידת מים (מדי-מים), התשל"ו-1976, ובצמוד להודעה לצרכנים על תצורות המים שלהם כאמור באותן תקנות אחת לחודשיים לפחות; לא תגבה רשות מקומית תעריפי מים לפי תקנות אלה בכל דרך אחרת.

בנוסף לחיוב הצרכן על פי תצורות המים שלו, כאמור בתקנת משנה (א), רשאית רשות מקומית לכלול בהודעה לצרכן חיוב במקדמה כספית, ללא פירוט כמותי של מים בגובה של 50% מהחשבון, וזאת כמקדמה על חשבון צריכה שוטפת של מים; בהודעה הבאה שתשלח לצרכן תקווז המקדמה שנלקחה מהצרכן בהודעה הקודמת כנגד המקדמה החדשה שיחוייב בה."

התקנה 11 :

"זולת אם נאמר אחרת בתקנות אלה, הוראות תקנות אלה עדיפות ובאות במקומן של כל הוראה או קביעה בחוקי עזר של רשויות מקומיות, הסותרות או שאינן בהתאמה לאמור בתקנות אלה; אין הוראות תקנות אלה פוגעות או גורעות מהוראות אחרות הכלולות בחוקי עזר."

5. ב-19.6.88 פורסם תיקון לתקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות) 8; לפי תיקון זה בוטלה התקנה 6(ב) - שהובאה בסעיף 4 לעיל. משמע שמתאריך הביטול (19.6.88) שוב אין רשות מקומית רשאית לגבות מקדמות.

השאלה שעליה יש להשיב לצורך ההכרעה בתלונה היא, כלום רשאית הייתה עיריית חיפה לגבות בתקופה 19.6.88 עד 31.1.90 את המקדמות על חשבון צריכת מים, על פי חוק העזר שלה. זאת, בשים לב לכך שב-19.6.88 בוטלה, כאמור, תקנה 6(ב) לתקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות), שהתירה גביית מקדמות. יצוין, שהחל ב-1.2.90 אין העירייה מחייבת עוד צרכני מים במקדמות, אף כי לא תיקנה בהתאם את חוק העזר שלה.

על פניית הנציבות השיבה ס/הממונה על ההכנסות בעיריית חיפה, כי על פי סעיף 112 לחוק המים הוסמך שר החקלאות לקבוע תעריפים לדמי מים, ולא תנאים אחרים, בכלל זה בנושא חיוב צרכנים במקדמות.

בהתקינו תקנה 6(א) ו-6(ב) דלעיל פעל שר החקלאות מחוץ לסמכותו, ועל כן אין לביטול תקנה 6(ב) נפקות. סעיף 6 לחוק העזר לחיפה, שמכוחו גבתה העירייה מקדמות בתקופה הנדונה, שריר וקיים.

לעומת זאת, טענה היועצת המשפטית לנציבות המים, כי סמכותו של שר החקלאות לקבוע תעריפים למים, בהתאם לסעיף 112 לחוק המים, כוללת גם את הסמכות לקבוע את דרך גבייתם ואת דרכי התשלום, כולל הענקת רשות לגבות מקדמות.

8. נציבת לונות הציבור בעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) חוק המים, התשי"ט-1959, עדיף מפקודת העיריות ומן הסמכויות שזו האחרונה מקנה לעירייה בנושא המים. העדיפות נובעת לא רק מכך שחוק המים מאוחר יותר ולא רק מהיותו חוק מיוחד הדן בענייני המים, אלא גם מעצם תפיסתו הבסיסית, שעל פיה נדחית ומתבטלת, אם לא מפורשות הרי מכללא, כל הוראת חוק בענייני מים הסותרת אותו.

מהסעיפים 1 ו-3 לחוק המים אנו למדים, כי מקורות המים במדינה הופקעו מכל בעלות קודמת והפכו לקניין הציבור והועברו לשליטתה של המדינה. התוצאה מזה היא, שאפילו היו לרשות מקומית כלשהי מקורות מים משלה, עברה השליטה בהם, למן כניסת חוק המים לתוקף, לידי המדינה.

הייעוד של המים הוא לספק את צורכי התושבים ולפתח את הארץ. מכאן זכותו של כל אדם, כאמור בסעיף 3 לחוק, לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה, קרי חוק המים. לפיכך בכל הנוגע לצריכת המים על ידי התושבים, גובר חוק המים על הוראה בחוק אחר שאינה מתיישבת עמו.

על פי חוק המים, רשות מקומית היא ספק מים וחייבת לפעול על פי הוראות חוק המים, ובכלל זה התעריפים הנקבעים מכוחו של החוק.

החיוב במקדמה היה חוקי רק כל זמן שגבייתה היתה מותרת על פי תקנה 6(ב) לתקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות), התשמ"ז-1987. עם ביטול התקנה 6(ב) - הפכה הגבייה לבלתי חוקית. הסעיף שבחוק העזר העירוני, שמכוחו התימרה הגבייה לינוק את תקפותה, נדחה בהכרח מפני הוראות חוק המים והתקנות שהותקנו על פיו, מה גם שתקנה 11 לתקנות המים (הובאה לעיל) קבעה מפורשות, כי

"הוראות תקנות אלה עדיפות ובאות במקומן של כל הוראה או קביעה בחוקי עזר של רשויות מקומיות הסותרות או שאינן בהתאמה לאמור בתקנות אלה...".

גביית המקדמה, לאחר ביטול התקנה 6(ב) לתקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות), סותרת את האמור בתקנה 6(א) לאותן תקנות.

על פי התקנה 6(א) צריכה הגבייה להיעשות בצמוד להודעה לצרכנים על תצרוכת המים שלהם. סדר הפעולות הוא איפוא כזה: א. תצרוכת על ידי הצרכן; ב. קריאת מד המים ומתן הודעה לצרכן על הקריאה; ג. גביית התעריפים המגיעים בעד הצריכה. מקדמה היא כידוע גבייה לפני הצריכה. על כן אין לה מקום במסגרת התעריפים והתקנות האלה, אלא אם כן הותרה במפורש. במקרה הנדון, משבטלה התקנה שהתירה את הגבייה, צריכה הייתה העירייה להפסיק את גביית המקדמות לאלתר, ולא רק ב-1.2.90 כפי שעשתה כאמור.

הנציב הצביעה על כך בפני העירייה.

עם זאת, לא מצאה הנציב מקום להורות על מתן פיצוי למתלונן - ולצרכני המים האחרים בחיפה - עקב גביית סכומי המקדמות. כאמור לעיל, כל סכום שנגבה כמקדמה קוזז במקדמה שבחשבונית המים הבאה. מדובר איפוא בסכום קטן שהוקדם למשך פרק זמן קצר יחסית. הרבית בנסיבות אלה אינה משמעותית, גם אם יוספו הפרשי הצמדה. לעומת זאת, האמצעים שיהיה צורך להשקיע בעריכת החישובים עשויים להיות ניכרים.

20. בקשת עירייה לפטור ממכרז

(א) במרס 1987 פירסמה עיריית חיפה מכרז "לעבודות אחזקה ופיקוח - החלפה, התקנה ושינויים במערכת הרמזורים בחיפה." חברות א', ב' וג' הגישו הצעות; הצעת חברה ב' היתה הזולה ביותר.

ביוני 1987 החליטה ועדת המכרזים של העירייה לבטל את המכרז. הסיבות לביטול היו בעיקר: (1) אומדן עצמי לקוי; (2) ניסוח לקוי של המכרז בנוגע לזכות העירייה לפצל את העבודות בין מציעים שונים; (3) על פי שמועות, שהגיעו לעירייה, הודלף האומדן.

באוגוסט 1987 עתרה חברה ב' לבג"צ שיורה לעיריית חיפה ולוועדת המכרזים שלה לבטל את ההחלטה בדבר ביטול המכרז, ולהימנע מלפרסם מכרז חדש.

ב-6.8.87 הוציא בג"צ צו ביניים בזו הלשון:

"... כמו כן מצווה בית המשפט כי יצא מלפניו צו ביניים המכוון אל המשיבים מס' 1 - 2 והמורה להם כי לא יפורסם מיכרז חדש בעניין נושא העתירה ולא יעשה כל הסכם בין עיריית חיפה לבין כל אדם או גוף, זולתי העותרת - בכל דרך שהיא - לשם ביצוע עבודות אחזקה, פיקוח, החלפה התקנה ושינויים במערכת הרמזורים של עיריית חיפה, והעירייה לא תיתן לכל גוף אחר, זולתי העותרת, לבצע עבודות כאמור, והכל עד להכרעת בית המשפט בעתירה הנדונה."

בדצמבר 1987 פנתה העירייה יחד עם חברה ב' לבג"צ בבקשה שיתן תוקף של פסק-דין להסדר שהעירייה וחברה ב' הגיעו אליו. לפי ההסדר תבטל העירייה את החלטתה לבטל את המכרז, ותמסור את העבודות לחברה ב' במחירים נמוכים מאלה שהוצעו על ידיה בהצעתה המקורית. המשיבות, חברות א' וג', התנגדו להסדר זה, ובית המשפט סירב לתת לו תוקף של פסק-דין.

באוגוסט 1989, כשנתיים לאחר שהוגשה העתירה, ביקשה העירייה מבית המשפט לדחות את מועד הדיון בעתירה, שהיה קבוע ל- 10.9.89. העירייה נימקה את הבקשה בכך, שהחליטה לנקוט הליכים, שלפיהם תהיה רשאית - על פי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 - להתקשר בחוזה עם חברה ב' בלא מכרז. העירייה הוסיפה כי פנתה לשר הפנים בבקשה להתיר את ההתקשרות, כנדרש בתקנות.

המשיבות - חברות א' וג' התנגדו, ובית המשפט דחה בקשת העירייה.

בדיון שהתקיים בבית המשפט ב-10.9.89, הצהירה חברה ב' כי היא מוכנה למחוק את עתירתה, ובלבד שב"כ העירייה יצהיר, כי העירייה תסכים למתן צו על תנאי אם וכאשר תגיש חברה ב' עתירה חדשה, במקרה ששר הפנים לא ייעתר לבקשת העירייה להתיר התקשרות אתה בלא מכרז. ב"כ העירייה הסכים לתנאי זה, והעתירה נמחקה.

2. בספטמבר 1989 פנתה חברה א' אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על העירייה, המתלוננת קבלה על כך שהעירייה העדיפה ללא הצדקה את חברה ב', בכך שמסרה לה עבודות התקנה ואחזקה של רמזורים. עוד טענה המתלוננת, כי במשך השנתיים, שבהן היתה העתירה תלויה ועומדת בבית המשפט, החליפה חברה ב', לפי הזמנת העירייה, את מנגנוני הרמזורים בחיפה, רובם ככולם, בעוד שלפי תנאי המכרז שהוצא במרס 1987 היתה החלפת המנגנונים אמורה להיעשות במהלך עשר שנות החוזה.

(א) במהלך הבירור הסבירה העירייה, כי בעקבות צו הביניים שהוציא בית המשפט ב-6.8.87, היא מצאה עצמה קשורה לחברה ב'. החיים והמציאות עשו את שלהם, ובמשך כשנתיים הלכו והעמיקו הקשרים בין העירייה לבין חברה ב'. לטענת העירייה אין זה סביר שהיא תתעלם מכך שחלו שינויים משמעותיים ביותר בשטח. גורמים מקצועיים בעירייה באו לידי מסקנה כי אין טעם ביציאה למכרז חדש. רוב עבודות ההתקנה בוצעו במשך השנתיים ע"י חברה ב'. עדיף שהחברה, שעסקה בהתקנה, תישא באחריות גם לאחזקה.

בטענתה זו הסתמכה העירייה, בין השאר, על האמור ב"מפרט למנגנון בקרה מקומי לרמזורים", שהוציא משרד התחבורה, המפקח על התעבורה, בדצמבר 1986:

"...במפרט הכללי ובחוזה שיחתם עם הקבלן יקבע ויוסכם כי הקבלן יהיה אחראי לאחזקתו של המנגנון 8 שנים... האחזקה למנגנון תימסר לקבלן יחד עם כל שאר האביזרים של הרמזור, כ"עיסקת חבילה". אין להפריד את המרכיבים של רמזור אחד ע"י מסירתם לאחזקה של קבלנים שונים".

עוד טענה העירייה, כי עמדתה בדבר הצורך בהתקשרות בלעדית עם חברה ב', נתמכת גם במכתב שכתב אליה ב-15.1.90 יצרן המנגנונים בחו"ל. במכתב זה נאמר, כי מאז שנת 1984 פועלת חברה ב' כסוכן הבלעדי של היצרן בישראל. העובדים הטכניים של החברה מתאמנים דרך קבע בצידוד של היצרן בחו"ל, ובעיקר באחזקתו, על פי ההתפתחות המאוחרת ביותר. עפ"י החוזה שבין חברה ב' לבין היצרן בחו"ל, קיימת התחייבות הדדית ביניהן לשרת את השוק הישראלי ביחד ולא להתקשר עם כל חברה אחרת בנוגע לצידוד תחבורתי.

על רקע זה החליטה מועצת העירייה. לפנות לשר הפנים בבקשה לאשר התקשרות עם חברה ב' ללא מכרז, עפ"י תקנה 3(10) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.

4. אחת הסיבות להחלטת העירייה ביוני 1987 לבטל את המכרז, היתה, כי לפי חוות דעת משפטית, שקיבלה ועדת המכרזים, לא איפשר המכרז לעירייה לפצל את העבודות בין מציעים שונים, כפי שהתכוונה. וכך נאמר בתצהיר התשובה מטעם העירייה וועדת המכרזים שלה בבג"צ:

"...התגבשה איפוא אצלנו הדעה כי אין זה רצוי כלל ליתן בידי גורם בלעדי אחד עמדה כה חזקה ובלעדית; שכן נקל לשער את מצבם של העיר ושל תושביה אילו נתגלע, תוך תקופת החוזה, סכסוך בין העירייה

והקבלן או אילו נכנס הקבלן הבלעדי הזה לקשיים וכל כיו"ב. קיצורם של דברים, פעל כאן הכלל הידוע כי אדם נבון 'אינו שם את כל הביצים בסל אחד'..."

והנה כעבור שנתיים טוענת העירייה בדיוק את ההיפך, שיש הכרח שהעבודה תימסר באופן בלעדי לפירמה אחת.

ב-1.8.89 פנתה העירייה לשר הפנים בבקשה לאשר התקשרותה עם חברה ב' בלא מכרז, בהסתמך על תקנה 3(10) מתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987. על פי תקנה זו רשאית עירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא -

"חוזה או סוגי חוזים להקמת מבני ציבור או לבניית תשתית, שהשר התיר את עריכתם, ובלבד שהצעת המחיר מבוססת על תוצאות מכרז לעבודות דומות שבוצעו עבור רשות מקומית במשך 12 חדשים בסמוך לעריכת החוזה; בתקנה זו, 'תשתית' - כבישים, מדרכות, גשרים, מנהרות, מערכות ביוב, ניקוז, תיעול, מים, תקשורת, תאורה, רמזורים ומערכות בקרה לתשתית."

חוזה להתקנת רמזורים הוא איפוא בכלל חוזי תשתית, שעירייה רשאית להתקשר בהם, אם התיר שר הפנים את עריכתו. התנאי לכך הוא שהצעת המחיר תתבסס על תוצאות מכרז לעבודות דומות שבוצעו עבור רשות מקומית במשך 12 חדשים בסמוך לעריכת החוזה.

בבקשה הנזכרת לשר הפנים מיום 1.8.89, הסבירה העירייה, כי תנאי זה מתקיים בכך שהצעת המחיר מתבססת על תוצאות המכרז משנת 1987.

עמדת נציב תלונות הציבור היתה, כי במקרה נשוא התלונה לא התקיים התנאי האמור שבתקנה 3(10). נאמר שם שההצעה צריכה להתבסס על תוצאות מכרז לעבודות דומות שבוצעו על ידי הרשות המקומית במשך 12 חדשים בסמוך לעריכת החוזה, ואילו בעניין הנדון ההתבססות היא על מכרז שבוטל על ידי העירייה כשנתיים לפני הפנייה לשר הפנים.

7. נציבת לונות הציבור קבעה, כי היו ליקויים בפעולותיה של עיריית חיפה בנושא מסירת עבודות ההתקנה והאחזקה של הרמזורים:

הכנת המכרז המקורי ללא אומדן נכון, דבר שהביא לביטולו;

יצירת מצב של תלות העירייה בחברה ב' בתקופת הביניים בת השנתיים, שבה היתה העתירה תלויה ועומדת בבג"צ;

אי קיום ההוראות בדבר פטור ממכרז שבתקנה 3(10) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987

8. הנציב הצביעה בפני עיריית חיפה על הצורך לתקן את הליקויים :

לשנות את ההחלטה שהתירה, בכפוף לאישור שנתבקש משר הפנים, התקשרות ללא מכרז בגין בניית תשתית רמזורים עפ"י תקנה 3(10) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, שכן לא התקיים התנאי בדבר התבססות על תוצאות מכרז אחר.

להחזיר את העניין לאגף המתאים בעירייה, ולפי הצורך - לוועדת המכרזים, לטיפול מחודש בעניין על פי התנאים שנקבעו בפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987. עבודות דחופות שתידרשנה, כאשר אי עשייתן עלולה לסכן נפש או רכוש, תוכלנה להתבצע בתקופת הביניים ללא מכרז עד לקביעת הזוכה במכרז עפ"י תקנה 3(6) לתקנות העיריות (מכרזים).

21. הזמנת הצעות לעיצוב מוזיאון

המתלוננת היא חברה העוסקת בתכנון ובארגון תערוכות. ביולי 1989 היא פנתה לנציבות תלונות הציבור בתלונה על כך, שתהליך קבלת ההחלטות בעיריית אשדוד בעניין הזמנת הצעות לעיצוב ותכנון המוזיאון העירוני היה פגום, כמפורט להלן :

בסוף אוקטובר 1988 פנתה מנהלת המוזיאון העירוני למתלוננת וביקשה ממנה להגיש תוך שבועיים (עד ה-10.11.88) הצעה רעיונית לתכנון ולעיצוב מבנה שיועד למוזיאון. כבסיס להכנת ההצעה ניתנה למתלוננת פרוגרמה, שהוכנה בידי משרד החנוך והתרבות ומועצת המוזיאונים, והכוללת קווים מנחים באשר לזהותו ולמטרותיו של המוזיאון. בהתאם לקווים המנחים, על המוזיאון לשקף נושאים ספציפיים המאפיינים את העיר אשדוד מבחינה ארכיאולוגית, אתנולוגית וכיו"ב.

תוך שבועיים הגישה המתלוננת הצעה, הכוללת : דגם, אומדן תקציבי ולוח זמנים. ההצעה הוצגה בפני מנהלת המוזיאון העירוני, סגן מהנדס העיר ואדריכל המוזיאון. אלו הודיעו לה, כי בינתיים מתעכב הפרוייקט לתקופה מסויימת. לאחר למעלה מחודש, ב-14.12.88, הוזמנה המתלוננת להציג את הצעתה בפני ועדת המוזיאון, שכללה גם את שלושת בעלי התפקידים האמורים.

באותה פגישה נודע למתלוננת, כי העירייה פנתה גם למציעים אחרים לגבי אותו פרויקט, וכי ניתן הם פרק זמן של יותר מחודש כדי לגבש הצעה; לה, לעומת זאת, היקצו, כאמור, שבועיים בלבד.

ביוני 1989 הודיעה העירייה למתלוננת, כי הצעתה לא נבחרה.

חברה אחרת, זו שהצעתה נבחרה, הציעה שינוי מהותי בתוכן הפרוגרמה, בכך שהתרכזה בנושא הפלשתיים, שאינו מאפיין דווקא את אשדוד. לדעת המתלוננת, לא יתכן לבחור בהצעה המבוססת על שינוי בפרוגרמה, האמורה להוות יסוד להכנת הצעות.

לטענת המתלוננת לקה התהליך של קבלת ההחלטה, בפגמים. מכאן בקשתה מהנציבות לגרום לפסילת כל התהליך שקדם להחלטה וממילא - את ההחלטה גופה.

הבירור של נציבות תלונות הציבור העלה:

תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, קובעת:

3. העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ...

(8) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות ועבודות כיוצא באלה;".

משמע, שעבודה דוגמת זו שלגביה הזמינה העירייה הגשת הצעות, פטורה ממכרז.

ב-9.11.88 הגישה המתלוננת לעירייה הצעה בלוויית דגם, כאמור. סמוך לאותו תאריך פנתה העירייה לשלושה מעצבים נוספים בבקשה להגיש תוך פרק זמן קצר את הצעותיהם לעיצוב ותכנון המוזיאון. יצוין, כי בפניית העירייה למעצבים הנוספים לא נכללה בקשה להצגת דגם. משנודע למעצבים הנ"ל כי המתלוננת הגישה גם דגם, הם ביקשו מהעירייה לתת להם שהות נוספת להכנתו ולהגשתו; העירייה נענתה לבקשה והתאריך האחרון להגשת הצעותיהם נקבע ל-4.12.88.

(ג) למתלוננת לא היה ידוע באותה עת, כי שלושה מעצבים נוספים התבקשו להגיש את הצעותיהם לתכנון המוזיאון. בהודעה טלפונית נתבקשה המתלוננת

לבוא עם הצעתה לפגישה ב-14.12.88. רק בהגיעה לאותה פגישה, התברר לה, לראשונה, דבר קיומם של שלושת המציעים-מעצבים הנוספים, וכי ניתנה להם שהות של למעלה מחודש ימים להכנת הצעותיהם.

המטרות הבסיסיות של המוזיאון, כפי שפורטו בפרוגרמה, נועדו לשקף נושאים כלליים וספציפיים המאפיינים את העיר אשדוד.

כזכור, טענה המתלוננת, כי ההצעה של החברה הזוכה בנושא הפלשתיים סתתה מהפרוגרמה, במובן זה שהנושא אינו מאפיין דווקא את העיר אשדוד.

לעומתה טענה העירייה, כי כל אחד מהמציעים רשאי היה להציג הצעה מתוך גישה שונה. באין מיכרז, היתה גם המתלוננת רשאית לעשות כן, ולא הותנו מראש תנאים המגבילים את המציעים לנושא ספציפי.

נוכח בירור התלונה על ידי נציבות תלונות הציבור, נמנעה העירייה מלהזמין את העבודה.

3. נציבת תלונות הציבור קבעה, כי התלונה מוצדקת.

על פי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), רשאית אמנם עיריית אשדוד להתקשר, ללא מכרז, בהסכם לעיצוב מוזיאון - נשוא התלונה - הואיל ומדובר בביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע, מומחיות ויחסי אימון מיוחדים. אולם, כיוון שהעירייה פנתה למספר מציעים בבקשה שיגישו הצעותיהם כדי לבחור מביניהן את ההצעה הטובה ביותר, רבצה עליה החובה, אם כי לא על כל דקדוקיה, של קיום כללי המשפט הציבורי בדבר ההגינות, השוויון, הסבירות וכו'.

העירייה מודה, שההצעה של החברה הזוכה סתתה מהפרוגרמה של העירייה, אך כיוון שהצעה זו מצאה חן בעיני חברי הוועדה, בחרה בה. העירייה טוענת, שלא היה במקרה זה הליך של מכרז, ולכן רשאי היה כל אחד מהמציעים להציע הצעה מתוך גישה שונה, ולו גם תוך סטייה מהפרוגרמה שהוצגה.

טוען זה אינו מקובל על הנציב.

(1) הפרוגרמה, שהציגה העירייה בפני המציעים כבסיס להצעתם, מהווה חלק אינטגרלי וחיוני מתנאי "המכרז" או "דמוי המכרז", ואין לסטות מהנאמר בה.

כל מציע זכאי למעמד שווה למתחריו. המתלוננת לא זכתה ליחס אשר קיבל המתחרה שלה - זה שהצעתו נבחרה - לו ניתנה הזדמנות להגיש הצעה הסוטה מן הפרוגרמה המקורית.

לאור האמור הצביעה הנציב בפני עיריית אשדוד, כי יש לפסול את ההליך כולו ולבטל את החלטת הוועדה בדבר בחירת החברה הזוכה.

עיריית אשדוד פעלה כמוצבע.

22. עבירות תעבורה (חנייה) - תשלום קנסות

(א) המתלונן מתגורר במושבה כנרת. ב-3.1.89, בעת שחנה בטבריה, הוצמד לרכבו דו"ח על עבירת תעבורה (חנייה) ברירת קנס בשל עבירה שביצע באותו יום בתחומי שיפוט של עיריית טבריה. בטופס הדו"ח צויין, כי את הקנס ניתן לשלם בכל הבנקים פרט לבנק הדואר. זאת, בניגוד למקובל ברשויות מקומיות אחרות.

(ב) מאחר שהמתלונן סבור היה כי לא עבר עבירת חנייה, הוא ערר על כך בו ביום בפני ועדת הערר של העירייה. למחרת היום הודיעה לו רשות החנייה העירונית כי הוועדה דנה בעררו והחליטה לדחותו.

בתלונתו ממרס 1989 אל נציבות תלונות הציבור, טען שהמתלונן כדלהלן:

אין זה שכיח, כי ועדה תתכנס כבמקרה דנן מיידית עם קבלת ערר ותדון בו. לפיכך מקנן בו החשד, שההודעה על דחיית עררו נשלחה, בלא שהוועדה דנה בערר בפועל.

אין זה מתקבל על הדעת, שתשלום הקנס ניתן לביצוע לא באמצעות סניפי בנק הדואר, אלא רק בבנקים אחרים, כפי שקבעה העירייה. הדבר פוגע בנוחיות ציבור מקבלי דו"חות וגם גורם להם תוספת תשלום של עמלה, מה שאין כן בבנק הדואר, שאינו גובה עמלה בגין תשלום הקנס.

בירור הנציבות העלה:

(א) מזכיר העירייה, החבר בוועדת הערר, הודיע לנציבות, כי ביום שבו נתקבל עררו של המתלונן, אכן התכנסה הוועדה, ולפי לוח זמנים שהיה קבוע מראש, וזו דנה בישיבתה גם בעררו ודחתה אותו.

הנציבות קיבלה את דברי מזכיר העירייה בדבר מועד התכנסות הוועדה, וגם לא מצאה מקום להתערב בשיקולי הוועדה לדחיית הערר.

(ב) אשר לקביעה שלא לאפשר תשלום קנסות באמצעות בנק הדואר, ציינה העירייה בפני הנציבות, כי העברת התשלום לעירייה משתהה - עד כדי 11 יום.

הנציבות לא קיבלה טיעון זה של העירייה.

כפי שצויין, רשויות מקומיות אחרות, ביניהן עיריות גדולות, מאפשרות לאזרחים, החבים להן סכומים, לבצע את תשלומיהם באמצעות סניפי בנק הדואר. הנציבות ביררה ומצאה, שלא כבעבר, מזוכים כיום חשבונות המוטבים על ידי בנק הדואר תוך 48 שעות ממועד קבלת התשלום. יצוין עוד, כי לעירייה חשבון בבנק הדואר, אולם לחשבון ניתן לשלם לזכות העירייה רק בגין מסים וארנונות.

נציבות לנו ת ה צ י ב ו ר ק ב ע ה, שאותו חלק מהתלונה, המתייחס לקביעת העירייה שלא לאפשר תשלום קנסות באמצעות סניפי בנק הדואר, נמצא מוצדק.

מחובתה של רשות שלטונית להשליט סדר בתחום שיפוטה ולמנוע מטרדים ומפגעים. בכך פועלת עיריית טבריה להסדרת התחבורה בעיר ולרישום דו"חות למפירי החוק.

ברם, אין מקום להעניש את העברין גם בדרך של תשלום הקנס, כפי שעשתה העירייה. מתן אפשרות לאזרחים לשלם קנסות, על פי דו"חות תעבורה, באמצעות סניפי בנק הדואר יכול רק להביא ליעילות הגבייה ולנוחיות המשלמים, בלא שיחויבו בעמלה.

הנציב הצביעה איפוא בפני העירייה על הצורך לאפשר ביצוע תשלומי קנסות גם באמצעות סניפי בנק הדואר.

6. הנציבות נוכחה לדעת, כי בהודעות על ברירת קנס, שהנפיקה העירייה צוין כי התשלום יתקבל בכל סניפי הבנקים והושמטו המלים, כי אין לבצע את תשלום הקנס באמצעות סניפי בנק הדואר.

23. הגבלת גיל במכרזים פומביים

ב-1989 פרסמה עיריית נתניה מכרז פומבי לתפקיד מזכיר וחשב אגף הנדסה ותשתית. בין תנאי המכרז ציינה העירייה כי גילו של מועמד לא יעלה על 45 שנה. בשעת פרסום המכרז היה המתלונן בגיל 48. הוא נמנע מלהגיש מועמדותו למכרז זה, כיוון שמועמדותו למכרז זהה, שפרסמה העירייה שנה וחצי קודם לכן, נפסלה אך ורק בשל גילו.

באפריל 1989, אחרי המכרז דלעיל הגיש המתלונן לנציבות תלונות הציבור תלונה על התנאי המגביל את גילם של מועמדים במכרזים כאמור לעיל.

על פי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, מוטלת חובה לערוך מכרז לצורך קבלת עובדים. בין היתר, נקבע בתקנות, כי במכרז יש לציין את הכישורים הדרושים למילוי המשרה, אך לא נאמר דבר על הגבלת גיל.

על פניות הנציבות השיבה העירייה, כי בכל מכרז פומבי היא נוהגת לציין תנאי, שלפיו גיל המועמד לא יעלה על 45 שנה. הסיבה לכך היא, כי לדעתה עובד המתקבל בהיותו בגיל שלמטה מ-45 שנה עשוי להקדיש מספר רב של שנים לתפקיד ולתרום במסגרתו תרומה משמעותית.

לגבי המשרה - מזכיר וחשב - שהוצעה במכרז האמור צוינו, בין יתר הכישורים, "השכלה של 12 שנות לימוד לפחות, רצוי השכלה אקדמאית".

4. נציבת תלונות הציבור בעה, כיהת לונה מוצדקת.

לדעת הנציב, ניתן במכרז משקל יתר להגבלת הגיל בהשוואה למשקל שצריך היה להינתן לדרישות ההשכלה למילוי תפקיד בכיר כאמור, מה גם שתקנות העיריות דלעיל שמות דגש מיוחד על דרישות ההשכלה בתפקידים בכירים.

עצם הגבלת הגיל (עד 45 שנה) במכרזים הפומביים שמפרסמת העירייה, היא תנאי שאינו עומד במבחן הסבירות, ההגינות והשוויון, בצמצמו בלא הצדקה את פתיחותו של המכרז לכל. יצוין שאין גם כל ערובה לכך, שמועמד המתקבל לעבודה בעירייה בהיותו למטה מגיל 45 יישאר בתפקיד עד גיל הפרישה, כפי שמצפה ממנו העירייה, כנאמר לעיל. בתנאי זה של הגבלת גיל יש איפוא משום פגיעה בעקרון השוויון לגבי מגזר רחב של מועמדים פוטנציאליים שעברו את גיל 45.

לפיכך, הצביעה הנציב בפני עיריית נתניה, שלא לכלול עוד בעתיד במכרז פומבי תנאי של הגבלת גיל, אלא לאחר ששקלה בקפידה לגופו של ענין ומצאה כי, בשל מהותו ואופיו של התפקיד המסויים המוצע קיימת הצדקה להגבלה כזאת.

6. העיריה הודיעה לנציבות שתפעל כפי שהצביעה הנציב.

24. הפסקת עבודה עקב גילוי מעשי שחיתות

המתלונן, עובד ברכבת ישראל, הגיש במאי 1989 תלונה לנציבות תלונות הציבור.

התלונה סבה על החלטת הנהלת הרכבת לנקוט הליכים להוצאתו המוקדמת של המתלונן לקצבה, על פי סעיף 18 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשי"ל-1970, בניגוד לרצונו וללא הצדקה. המתלונן גם טען נגד ההוראה שניתנה לו, ללא סיבה מוצדקת, לעבור לתפקיד אחר, ועד להעברתו - לצאת בעל כורחו לחופשה על חשבון מכסת ימי חופשת המנוחה שלו.

טענת המתלונן היא, כי ההחלטה להוציאו לקצבה, וההוראות שנילוו לכך, באו בתגובה על כך, שהוא הביא לידיעת הממונים מעשי שחיתות ביחידה בה שירת, ובמיוחד את טענותיה של אחת העובדות ביחידה, לפיהן הוטרדה בהטרדה מינית על ידי מנהל היחידה.

בירור הנציבות העלה:

המתלונן, יליד 1926, החל לעבוד ברכבת ישראל בשנת 1951. הוא מילא ברכבת שורה של תפקידים בנושאי כוח אדם ומינהל, ובשנים 1981 עד 1988 כיהן בתפקיד עוזר למנהל מחוז.

במסגרת ארגון מחדש שנעשה ברכבת בשנת 1988 הוקמו בה שני מרחבים לפי חלוקה גיאוגרפית. ב-21.1.88 מונה המתלונן לתפקיד מנהל מחלקה באחד המרחבים (תואר המשרה שונה לאחר מכן למנהל ענף).

(ב) במכתב מ-13.4.89 הודיע הממונה (משאבי אנוש) ברכבת למתלונן, כי המנהל הכללי של רכבת ישראל (להלן - המנכ"ל) החליט לפעול לסיום שירותו ברכבת ישראל, בדרך של הוצאתו המוקדמת לקצבה בהתאם לסעיפים 82.52 ו-82.23 לתקשי"ר (עניינם של סעיפים אלה - הוצאתו לקצבה של עובד, שגילו בין 60 ל-65 שנה לפי החלטת נציב שירות המדינה, ופיטורי עובד קבוע הטעונים הסכמת נציב השירות). לשם כך ביקש המנכ"ל אישורם של נציב שירות המדינה ושל מנכ"ל משרד התחבורה, להוציא אותו לקצבה.

החלטת המנכ"ל נומקה באותו מכתב בתיפקודו של המתלונן, אי ציות להוראות הממונה עליו - מנהל המרחב, ואי השתלבות בניהול המרחב.

בשיחה טלפונית ב-24.3.89 נצטווה המתלונן לצאת לחופשת מנוחה, כדי לנצל את יתרת ימי החופשה שעמדה לזכותו.

(א) ביום 21.7.89 נתנה נציב תלונות הציבור צו זמני בגדר סמכותה על פי סעיף 45(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בצו זה הורתה לרשות הנמלים והרכבות, להנהלת רכבת ישראל ולנציבות שירות המדינה להפסיק מיד כל הליך וכל פעולה ולהמנע מלנקוט כל הליך, להוצאתו של המתלונן לקצבה.

כמו כן הורתה הנציב בצו הנזכר להחזיר את המתלונן לעבודתו בתפקיד אותו מילא עובר להגשת התלונה, וקבעה כי בטלה ההוראה להוצאתו לחופשה. הנציב קבעה, כי הצו יעמוד בתוקפו עד למתן כל צו או הוראה אחרת.

במכתב שכתב ב-27.7.89 המנכ"ל לנציב תלונות הציבור, הוא טען, כי החזרתו של המתלונן באותו שלב לתפקידו תפגע בתיפקודו של המרחב באופן קשה ביותר. לפיכך ביקש כי הצו יבוטל, או לחילופין ישונה כך, שהמתלונן יחזור לעבודתו בתפקיד אחר (בתנאים שלא יהיו פחותים מאלה שהיו מגיעים לו בתוקף תפקידו הקודם).

לאחר דיון בבקשה החליטה הנציב, כי בכפוף לאמור בצו הזמני מיום 21.7.89, ניתנת להנהלת הרכבת אפשרות להציע למתלונן תפקיד זמני הולם אחר, בתנאי שלא ייפגעו מעמדו, דרגתו וזכויותיו כעובד רכבת ישראל.

בפגישה שהתקיימה ב-24.8.89 סוכם בין המנכ"ל לבין המתלונן, כי החל ב-27.8.89 יעבוד המתלונן באופן זמני, עד לסיום בירור התלונה, כעוזר למנהל אחד האגפים במרחב האחר.

על תלונה זו חלות הוראות הסעיפים 45א - 45 לחוק מבקר המדינה, היות ומתקיימים בה התנאים המנויים בסעיפים אלה, לאמור:

המתלונן הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף בו הוא עובד.

הפעולות שננקטו נגד המתלונן על ידי מי שממונה עליו - דהיינו, ההחלטה להוצאתו המוקדמת לקצבה, העברתו מתפקידו והוצאתו לחופשת מנוחה בעל כורחו - באו בתגובה על גילוי מעשי השחיתות.

5. על סמך תוצאות בירור התלונה קבע הנציבות לונותה ציבור, כי היתה לונה נמצאה מוצדקת. הנציב הגיעה למסקנה, כי ההחלטה להוציא את המתלונן לקצבה מוקדמת, להעבירו מתפקידו ולהוציאו בעל כורחו לחופשה, באה בתגובה על הודעותיו בדבר מעשי שחיתות שבוצעו, לדעתו, ביחידה שבה שירת.

למסקנה זו הגיעה הנציב מן הטעמים הבאים:

בירור התלונה העלה: שבמשך 40 שנות עבודתו של המתלונן ברכבת ישראל הוא נחשב לעובד טוב, כפי שעולה גם מהתקדמותו מתפקיד לתפקיד.

בטופס בקשה למשרה פנוייה, שהגיש המתלונן בחודש יוני 1987, להתקבל למשרה בכירה באחד האגפים, מצוייה חוות הדעת של מנהל המרחב שהיה גם אז הממונה הישיר עליו, כדלהלן:

"בעל כושר ארגוני מעולה, ידע רחב בנושאי כוח אדם, ויחסי ציבור תקינים".

מינויו לתפקיד מנהל ענף במרחב ב-21.1.88 נעשה גם בהתחשב בהמלצות הממונים עליו.

ב-14.6.88 הגישו הממונים על המתלונן להנהלת הרכבת "המלצה לקיצור שהייה בדרגה". ההמלצה נומקה בכך שהוא עובד מצטיין, ובעקבות המלצה זו הוא אכן הועלה בדרגה.

במהלך בירור התלונה טען המנכ"ל, כי בחודש מרס 1989 כבר היה ברור להנהלת הרכבת, ובכלל זה למנכ"ל עצמו, שהמתלונן נכשל לחלוטין בתפקידו, וכבר אז התגבשה כוונה להעבירו מתפקידו.

טענה זו אינה יכולה לעמוד. בעקבות פגישה בין המנכ"ל ב-17.3.89 בה ביקש המתלונן לברר את האפשרות שהמנכ"ל ימליץ על העלאתו בדרגה נוספת, כתב עוזר המנכ"ל ב-20.3.89 למתלונן ולממונים עליו מכתב בו נאמר, בין היתר:

"לא קיימת כל בעיה בהעברת הבקשה להעלותו בדרגה, אך משלוח הבקשה מחייב מכתב המלצה ממנהל המרחב על ביצוע תפקידו ללא דופי ובצורה הטובה ביותר.

עם קבלת ההמלצה ממנהל המרחב תטופל הבקשה על ידי המנכ"ל".

טענת המנכ"ל, כי במרס 1989 כבר התגבשה כוונה להעביר את המתלונן מתפקידו בשל כשלונו אינה מתיישבת עם קטע המכתב מ-20.3.89 שצוטט לעיל.

(ג) ב-22.3.89 הודיע המתלונן לממונה בהנהלת הרכבת, כי בידו מכתב תלונה של עובדת, שבו היא טוענת כי הטרדה מינית על ידי מנהל היחידה.

בו ביום הודיע הממונה למתלונן, כי המנכ"ל החליט על סיום שירותו, והציע לו כי יפרוש מרצונו.

הממונה אישר את טענת המתלונן, שבמשך שלושה חודשים קודם לכן דיווח לו המתלונן על מעשים בלתי תקינים של מנהל היחידה, ובייחוד על פניותיה של העובדת אליו בדבר הטרדות מיניות מצד אותו מנהל.

הבירור העלה שעוד באותו יום - 22.3.89 - שוחח הממונה ברכבת ישראל עם נציבות שירות המדינה בעניין הוצאת המתלונן לקצבה מוקדמת.

בתיק האישי של המתלונן נמצא מכתב שכתב מנהל המרחב ב-22.3.89 אל המנכ"ל, ובו הוא קובע, כי למתלונן אין כל יכולת לשאת במשרה של מנהל ענף, הן בשל גודל המרחב והן בשל חוסר הכשרון מבחינת יחסי אנוש ויכולת ניהולית. במכתבו מבקש מנהל המרחב לפעול להעברת המתלונן מתפקידו.

נסיבות כתיבתו של מכתב זה והמניע לכתיבתו לוטים בערפל. מנהל המרחב הסביר, כי כתב את המכתב לפי בקשתו של המנכ"ל, שבאה עקב פנייה של חברי ועד העובדים אל המנכ"ל לפטר את המתלונן. הסברים אלה לא אומתו ולא נמצאו להם תימוכין במהלך הבירור. על המכתב אין חותמת או סימון כלשהו המעיד על קבלתו בלשכת המנכ"ל, ואין עליו כל הערה של המנכ"ל.

לא נמצא בתיקו האישי של המתלונן תיעוד בדבר החלטת המנכ"ל בנושא סיום שירותו של המתלונן, ואף לא מסמך כלשהו על דיון בעניין זה ב-22.3.89 או במועד מוקדם יותר.

סמיכות הזמנים בין הודעת המתלונן אודות פנייתה של העובדת אליו בכתב בעניין טענתה על הטרדה מינית לבין ההודעה שנמסרה למתלונן, בו ביום, כי המנכ"ל החליט על סיום עבודתו, מחזקת את מסכת הראיות בדבר קיומו של קשר הדוק בין השניים.

6. מהלך האירועים כפי שתואר לעיל מוביל למסקנה, כי לא טיב תיפקודו של המתלונן הוא שהביא את הנהלת הרכבת לנקוט את ההליכים להוצאתו המוקדמת לקצבה, אלא הודעותיו על מעשי שחיתות שבוצעו, לדעתו, ברכבת ישראל.

7. הנציב שקלה את הטענות שהעלתה הנהלת רכבת ישראל בדבר מערכת היחסים שנוצרה סביב המתלונן במרחב והשתכנעה, שאם יוחזר המתלונן לתפקידו הקודם עשוי הדבר לפגוע בתיפקודו הראוי של המרחב.

על יסוד כל האמור לעיל החליטה נציב תלונות הציבור ביום 10.8.90 לצוות כדלקמן:

”צו

מאחר ושוכנעתי כי קיים קשר סיבתי ישיר בין הודעותיו של המתלונן על מעשי שחיתות שנעשו ברכבת ישראל לבין ההליכים שננקטו להוצאתו לקצבה, להעברתו מתפקידו ולהוצאתו לחופשה בעל כורחו, הנני מצווה בזאת, בתוקף סמכותי לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי”ח-1958 [נוסח משולב], לאמור:

ההחלטה על הוצאתו לקצבה של המתלונן בטלה ומבוטלת, וכל ההליכים שננקטו בענין זה אינם תקפים.

המתלונן ימשיך להיות מועסק על ידי רכבת ישראל ורשות הנמלים והרכבות, ויש לראות בו עובד מן המניין ברכבת ישראל וברשות הנמלים, לעניין כל זכות מזכויותיו וחובה מחובותיו כעובד על פי כל דין, הסכם, נוהג, או נוהל מחייב.

בשים לב לשיקול בדבר תיפקודו הראוי של המרחב ברכבת ישראל, והיות ותפקיד מנהל ענף במרחב מחייב מגע שוטף, יחסי אמון ויחסי עבודה תקינים בין מנהל המרחב וסגנו למנהל ענף, אין חובה על רכבת ישראל להחזיר את המתלונן לתפקידו הקודם, ורכבת ישראל רשאית לשבצו בתפקיד הולם ומתאים דומה בלבד שלא ייפגעו דרגתו, שכרו וזכויותיו מכל סוג שהוא, לרבות זכותו לכל תשלום לו זכאי היה אילו המשיך למלא את התפקיד של מנהל ענף במרחב.

מקום העבודה ייקבע תוך תיאום עם המתלונן”.

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל)

25. פיטורים שלא לפי הליך תקין

1. (א) המתלונן עבד משנת 1977 ברשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), שהיא יחידת סמך של משרד הבטחון. הוא מילא מספר תפקידים; האחרון שבהם - החל בשנת 1987 - היה של בודק ומאשר חשבוניות. מינוי של קבע לתפקיד זה קבל המתלונן ביום 3.1.88.

כחודשיים לאחר שהחל לעבוד בתפקידו האחרון הוא נקרא לסגן ראש החטיבה. בפגישה נאמר לו שהממונים עליו הגיעו למסקנה שהוא אינו מתאים לתפקיד והוצע לו לפרוש מרצונו, שאם לא כן - יפוטר. המתלונן הודיע חד-משמעית שאין בדעתו לפרוש. לאחר מספר ימים זומן המתלונן לראש החטיבה, וזה הודיע לו שהוחלט לבטל את תפקידו. לאחר ביטול התפקיד הוצעו למתלונן, לטענתו, תפקידים לא מתאימים. אמנם נאמר לו שהוא חופשי למצוא תפקיד אחר בכל חטיבה אחרת ברפא"ל, אך לא עלה בידי המתלונן, במשך כשנה, למצוא תפקיד הולם.

ב-7.6.89 כתב המנהל הכללי של משרד הבטחון למתלונן מכתב שבו נאמר, כי בהתאם לסמכותו על פי הדין החליט על פיטוריו מרפא"ל בתוקף מיום 15.7.89. במכתב הפיטורים הובהר למתלונן, כי הוא רשאי לערר על פיטוריו לשר הבטחון תוך שלושים יום.

(ב) בתלונתו מאוגוסט 1989 אל נציבות תלונות הציבור טוען המתלונן, כי לא היתה הצדקה לפיטוריו והוא מבקש כי נציבות תלונות הציבור תביא לביטולם. לטענתו, העילה לפיטורין היא גילוי שורה של מעשים בלתי תקינים ברפא"ל שעורר עליו את חמתם של הנוגעים בדבר.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי ההחלטה לפטר את המתלונן נתקבלה לא עקב גילוי מעשים בלתי תקינים, אלא מטעמים ענייניים. לכן, לא נמצאה עילה להתערב בשיקול דעת הממונים עליו.

(ב) עם זאת נמצא בבירור, כי הליך הפיטורים שננקט כלפי המתלונן היה פגום, כלהלן:

(1) ב-30.11.84 החליטה הממשלה להסמיך כל שר לאצול למנהל הכללי של משרדו את הסמכות לפטר עובדים במשרדו. במקביל לאצילת הסמכות של השר למנהל הכללי, נקבעה בסעיף 82.235 לתקשי"ר זכותו של עובד, אשר המנהל הכללי החליט על פיטוריו, לערור על כך בפני שר המשרד תוך 15 יום מיום שהגיעה אליו ההודעה על פיטוריו.

(2) כאמור, החליט המנהל הכללי של משרד הבטחון על פיטורי המתלונן מרפא"ל, והודיע על כך למתלונן במכתבו מ-7.6.89. אולם, על פי הוראות סעיף 82.235 בתקשי"ר, זכאי היה המתלונן לערור בפני שר הבטחון על החלטה זו.

לטענת רפא"ל לא ניצל המתלונן את זכותו להגיש לשר הבטחון ערר על ההחלטה לפטרו, ועל כן קיבלו פיטוריו תוקף על פי החלטת המנהל הכללי של המשרד.

לעומתו, טוען המתלונן, כי הוא אכן הגיש ערר לשר הבטחון על הפיטורים, והוסיף כי פנה אל השר בנדון פעמיים: פעם במכתב לשר שנשלח בדואר, ופעם בפקסמיליה - ישירות ללשכת השר, אך לא קיבל מענה.

(3) כדי לברר את הסתירה שבין הגירסאות בענין הערר, קיימה הנציבות בירור עם העוזר האישי שר. העוזר אישר, כי אכן הגיש המתלונן ערר לשר הבטחון, וכי בעקבות זה תיאלם העוזר פגישה של מנכ"ל רפא"ל עם המתלונן. בתיאום הפגישה ראה עוזר השר תחליף לדיון בערר.

3. נציבות לונות הציבור בעה, כי הנתלונם צאמה מוצדקת ככל שהיא מתייחסת להליך הפיטורים שננקט כנגד המתלונן.

כאמור, ניצל המתלונן את זכות הערר לשר הבטחון. מכתב הערר אמנם נתקבל בלשכת השר, אך לא הובא בפני השר, ולא נדון על ידו. ממילא לא הפעיל השר את שיקול דעתו בענין הפיטורים, וגם לא השיב למתלונן.

סעיף 82.231 לתקשי"ר קובע, כי בבוא השר להחליט בדבר פיטוריו של עובד קבוע עליו לשקול זאת אישית. על כן יש להביא בפניו את תיקו האישי של העובד וכן חומר אחר הנוגע לעניין, כדי לסייע לשר בקביעת החלטתו.

הוראות התקשי"ר בסעיף הנדון נגזרות מסימן 15 לדבר המלך במועצה 1922, לפיו מוסמך שר לפטר עובד לאחר שיראה שיש לכך סיבה מספקת.

הכללים להפעלת שיקול הדעת של מי שמוסמך לפטר נקבעו לפני שנים רבות, בבג"צ 214/52, שוחט נגד המפקח הכללי של המשטרה⁹. נקבע שם שהמפקח הכללי אינו צריך לעסוק בעצמו באיסוף העובדות; את המלאכה הזאת הוא יכול למסור לאחרים, אבל לשיקול את העובדות שנאספו חייב הוא עצמו וכן עליו אישית להחליט, אם הן מצדיקות את פיטורי העובד מאחת הסיבות הנזכרות בחוק¹⁰.

בפסק דין של ביה"ד האזורי לעבודה, גרשפלד נגד מדינת ישראל¹¹. נאמר:

"התקשי"ר ייחס חשיבות רבה לכך שהפיטורין יהיו על פי שיקול שר ונתן בידיו את הכלים כדי שיפעיל את שיקול דעתו ולא שיקול דעת של אחרים. על כן יש להביא בפניו את תיקו האישי של העובד וכן חומר אחר הנוגע לעניין או עשוי לסייע לשר בקביעת החלטתו. אין זו הוראה פורמלית הבאה לשמור על כך שהצדק יראה (ואף בכך אין לזלזל כמובן) אלא זו הוראה מהותית הבאה לשמור על כך שהצדק יעשה".

כאמור, קובעים התקשי"ר והפסיקה, שהשר צריך להפעיל את שיקול דעתו במתן החלטת הפיטורים וכי לשם כך יש להביא בפניו את כל החומר הרלוונטי לענין. נשאלת השאלה, אם אותו דין חל גם כאשר מדובר בערר בפני השר על ההחלטה של מנכ"ל המשרד מכוח הסמכות שהואצלה לו.

הזכות שניתנה לעובד לערור בפני השר על החלטה של המנהל הכללי של משרד לפטרו, כאמור בסעיף 82,235 בתקשי"ר, מהווה חלק בלתי נפרד מהליך הפיטורין. משהוגש הערר נתונה ההחלטה הסופית אם לפטר את העורר לשר עצמו. לשון אחר, אין הוא בודק רק אם המנהל הכללי נהג בהליך המתאים ובסבירות, אלא שוקל מחדש ואישית את כל החומר שהובא בפניו. מכאן גם החובה שמלוא החומר אכן יובא לעיונו של השר.

⁹ פי"ע י"ד, עמ' 60.

¹⁰ דברים ברוח זו נאמרו גם בפסקי הדין דלהלן: בג"צ 138/52, מינץ נגד שר האוצר, פסקים (ע) י"א, עמ' 216. דיון ל"ז/93-3, מדינת ישראל נגד חנוכי, פד"ע ט, עמ' 14 דיון מ"ב/117-3, מדינת ישראל נגד שקד, פד"ע י"ד, עמ' 169.

¹¹ תיק מה/464-0 של ביה"ד האזורי לעבודה בתל-אביב – לא פורסם.

יתרה מזו, מאחר שנקבעה בתקשי"ר הוראה המזכה את המפוטרי לערור בפני השר, יש לתת לו הזדמנות למצות הליך זה. כל עוד לא החליט השר עצמו בערר שהוגש, לא מוצה ההליך.

במקרה זה לא התקיים כלל דיון בערר שהגיש המתלונן. עוזר השר ראה בתיאום פגישה בין מנכ"ל רפא"ל לבין המתלונן תחליף לדיון בערר ובכך טעה. בדרך זו עניינו של המתלונן "הוחזר" לערכאה נמוכה מזו שהיה זכאי לה. בכך נשללה ממנו זכות בסיסית שהשר עצמו ישקול ויחליט.

יש לשקוד על שמירת העקרון של שלטון החוק. אין הרשות פטורה מהחובה להפעיל את סמכותה על פי החוק ולאפשר לאזרח מיצוי כל זכויותיו על פי דין ועל פי כל ההוראות המחייבות החלות על הנושא.

4. נוכח האמור, קבעה נציב תלונות הציבור, כי כל עוד לא החליט השר בערר שהגיש לו המתלונן, לא נסתיים הליך הפיטורים, והמתלונן איננו בגדר מפוטרי אלא בחזקת מי שהוחלט על פיטוריו וטרם פוטר סופית. רק אם יחליט השר לדחות את הערר, לאחר שידון בו בהתאם לדיון ולהוראות מחייבות בנושא, יהיו פיטוריו של המתלונן סופיים.

בינתיים, עד שיחליט השר בערר, יש לראות את המתלונן כעובד רפא"ל על כל המשתמע מכך, מיום שהופסקה עבודתו בפועל ועד ההחלטה בערר.

5. בעקבות הצבעת נציב תלונות הציבור הודיעה רפא"ל לנציבות, כי במכתב מיום 14.6.90 הודיע שר הבטחון למתלונן כי לאחר שדן בעררו, הוא החליט לאמץ את הודעת הפיטורים של המנהל הכללי, וכי הפיטורים ייכנסו לתוקף כאמור בהודעת המנהל הכללי.

משמעות החלטת השר היתה, כי תוקפם של הפיטורים מהיום שקבע בזמנו המנהל הכללי, דהיינו - 15.7.89. נציבות התלונות הפנתה תשומת לב משרד הבטחון כי בהתאם לפסיקה¹² לא ניתן לאשר למפרע הליך פיטורים פגום שלא הושלם.

ב-3.9.90 הודיע משרד הבטחון לנציבות תלונות הציבור, כי עמדתה מקובלת על הייעוץ המשפטי של מערכת הבטחון, ולפיכך ייכנסו פיטוריו של המתלונן לתוקף מיום שקיבל שר הבטחון את ההחלטה בעררו, דהיינו - 14.6.90. בעקבות זאת שילמה רפא"ל למתלונן את שכרו ואת המגיע לו בגין שאר זכויותיו עבור התקופה מיום סיום העסקתו בפועל ועד כניסתם לתוקף של פיטוריו.

12 ראה פסה"ד בעניין מינץ נ' שר האוצר שהוזכר לעיל, בהערה (3).

6. נציב תלונות הציבור הצביעה גם בפני נציבות שירות המדינה על הצורך להוסיף בתקשי"ר הבהרה, כדי למנוע הישנות מקרה כמתואר לעיל. התוספת המתבקשת בסעיף 82.235 לתקשי"ר היא, שאם הוגש ערר לשר, יהיה הליך הפיטורים סופי רק לאחר שהשר דן בערר ונתן את החלטתו, ועד אז אין לראות את העובד כמפוטר.

ואכן הודיעה נציבות שירות המדינה לנציבות תלונות הציבור, כי בעקבות ההצבעה נקבע בסעיף 82.235(ג) לתקשי"ר כדלהלן:

"הוגש ערר לשר בהתאם לנסמך (א), יהיה הליך הפיטורים סופי רק לאחר שהשר דן בערר ונתן את החלטתו. אין לראות את העובד כמפוטר עד להחלטתו של השר".

26. פיטורים בתגובה על גילוי מעשי שחיתות

1. המתלונן עובד במועצה לענף הלול (להלן - המועצה) כ-15 שנה. בשנים האחרונות שימש מנהל מחלקה במועצה.

בנובמבר 1989 הוא הגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור, ובה קבל על פיטוריו. לטענתו נתקבלה ההחלטה לפטרו, בתגובה על כך שהוא הודיע על מעשי שחיתות שגילה במועצה. מפרטי התלונה עולה כדלקמן:

(א) ב-5.3.89 פנה המתלונן למנכ"ל המועצה וליו"ר המועצה במכתב ובו טענות, כי הוראות שהוטל עליו למלא יש בהן משום הפרת כללי המינהל התקין, וכי ההוראות הן גם בניגוד לכללי המועצה ומפלות בין מגדל למגדל. למכתבו צירף המתלונן נספחים להוכחת טענותיו. מאחר שיו"ר המועצה והמנכ"ל שלה לא הגיבו על מכתבו, הוא שלח, שלושה שבועות מאוחר יותר, העתקים מהמכתב לשר החקלאות ולמנכ"ל משרד החקלאות.

(ב) בעקבות התרעותיו של המתלונן מינה שר החקלאות מבקר לבדיקת הטענות.

באוגוסט 1989 השלים המבקר את בדיקותיו ובדו"ח שערך קבע, כי טענות המתלונן מבוססות. הדו"ח פורסם במשרד החקלאות ובמועצה באוקטובר אותה שנה.

ביום 25.10.89 הזמין מנכ"ל המועצה את המתלונן ללשכתו והודיע לו בעל פה על הפסקת עבודתו במועצה. ביום 30.10.89 הודיע המנכ"ל למתלונן במכתב על פיטוריו, שייכנסו לתקפם ביום 1.1.90. הפיטורים נומקו בהחלטת הממשלה בדבר הצורך לצמצם את כוח האדם במועצות הייצור ובהחלטת המועצה, בעקבות זאת, לאיחוד מחלקות.

2. בירור ראשוני של הנציבות העלה:

(א) החל משנת 1986 התריע המתלונן בפני מנכ"ל המועצה על עבירות שונות על חוק המועצה לענף הלול ובין היתר - על חשדות להברחת עופות וביצים

ושיווקם בשוק השחור; כן התריע על חריגות גדולות מצד גופים גדולים במדינה (קיבוצים, מפעלים) ממכסות עופות וביצים שקבעה להם המועצה.

(ב) לענין זה מתקשרים גם הממצאים הבאים:

באפריל 1987 סיימה את דיוניה ועדה, שנתמנתה ע"י שר החקלאות הנוגעת לארגון מחדש של המועצה (להלן - הוועדה לרה-ארגון), והוציאה את מסקנותיה. הדו"ח הצביע על פגמים רבים בארגון המועצה; בין היתר, נאמר בו, כי אין ספק שענף הלול, יותר מכל ענף אחר, זקוק לתכנון, אך במצב הקיים, כאשר גם מוסדות המועצה רחוקים מלפעול ליישום כללי התכנון, אין ערך רב לתכנון ולמאמץ לאכיפתו. הומלץ בדו"ח, בין השאר, על איחוד מחלקת התכנון (שבראשה עמד המתלונן) עם המחלקה לעיבוד נתונים וכלכלה.

ב-13.2.89 התכנסה ועדת המנגנון של המועצה והציעה, בהסתמך על הדו"ח הנ"ל, תכנית לצמצומים ולשינוי ארגון במבנה המועצה ולפיה גם יאוחדו המחלקות דלעיל. באותו חודש החליטה המועצה, בין היתר, לאמץ את המלצת הדו"ח הנוגעת לאיחוד שתי המחלקות, אולם לא נעשה דבר ליישום ההחלטה.

(ג) בתגובה לטענות המתלונן, השיבה המועצה כי ביטול משרתו ופיטוריו נעשו לא בתגובה על כך שהודיע על מעשים חריגים, אלא בעקבות איחוד מחלקות וצמצום בכוח אדם הנובע מכך, וזאת עקב המלצת הוועדה לרה-ארגון, מאפריל 1987.

3. על תלונה זו חלות הוראות הסעיפים 45א - 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], היות ומתקיימים בה התנאים המנויים בסעיפים אלה, לאמור:

(א) המתלונן הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף בו הוא עובד.

(ב) הפעולות שננקטו כלפי המתלונן על ידי מי שממונה עליו - דהיינו ההחלטה על פיטוריו - נעשו בתגובה על כך, שהודיע על מעשי השחיתות.

4. (א) ביום 10.12.89 נתנה נציב תלונות הציבור צו זמני בגדר סמכותה על פי סעיף 45ג(א) לחוק מבקר המדינה. בצו זה הורתה למועצת הלול, כי לא יהיה תוקף להודעת הפיטורין מיום 30.10.89, וכי מצבו של המתלונן כפי שהיה ערב ההודעה לא ישונה לרעה.

בעקבות הצו איפשרה אמנם המועצה למתלונן לחזור למקום עבודתו, אולם לא הציעה לו תפקיד הולם.

(ב) ביום 31.12.89 פנתה המועצה לנציב וביקשה לשנות את הצו הזמני, כך שמצבו של המתלונן, כפי שהיה ערב מתן הצו, אמנם לא ישונה לרעה מבחינת הדרגה, תנאי השכר וכיו"ב, אך בלא להחזירו לתפקידו הקודם. המועצה טענה שהמחלקות דלעיל כבר מאוחדות בפועל, וכי אין אפשרות להחזיר את המצב לקדמותו ולמנות את המתלונן שוב לתפקיד מנהל המחלקה כמלפני האיחוד. עוד טענה המועצה, כי המתלונן פנה לעתונות והכפיש את שמם של המועצה ושל עובדיה בפני הציבור, דבר שיצר מרירות גדולה בקרב העובדים. לפיכך אין אפשרות להחזיר את המתלונן לתפקידו הקודם.

לאחר דיון בבקשה החליטה הנציב ב-11.1.90, כי בכפוף לצו הזמני ניתנת למועצה אפשרות להציע למתלונן תפקיד הולם אחר במועצה, כך שלא ייפגעו זכויותיו, מעמדו, דרגתו והתנאים הנלווים להם, כפי שהיו ערב מתן הודעת הפיטורין.

גם אחרי מכתב זה לא הציעה המועצה כל תפקיד למתלונן, והוא ישב במשרדי המועצה באפס מעשה.

5. על סמך בירור התלונה קבעה נציבת לונת הציבור, כי נמצאה מוצדקת הלו שפיטורי המתלונן באו בתגובה על התרעותיו בדבר מעשים בלתי תקינים במועצה.

למסקנה זו הגיעה הנציב מן הטעמים הבאים:

(א) בירור התלונה העלה, כי במשך כל שנות עבודתו של המתלונן במועצה, לרבות שנות עבודתו כמנהל המחלקה, לא הועלתה כל טענה נגד דרך תפקודו. כן לא נמצאה, במהלך הבירור שקיימה הנציבות, כל הוכחה לכך שנושא פיטוריו נשקל או נדון במועצה קודם לשליחת מכתבו של המתלונן מיום 9.3.89 וקודם להגשת דו"ח המבקר הפנימי של משרד החקלאות הנזכר לעיל.

(ב) פיטורי המתלונן נעשו זמן קצר ביותר לאחר הגשת הדו"ח של המבקר הפנימי.

(ג) נציב תלונות הציבור אינה באה להכתיב למועצה דרכי עבודה וארגון או להתערב בהם ולכן אין היא נוקטת עמדה בשאלת איחוד המחלקות במועצה,

אולם הנציב הגיעה למסקנה שפיטורי המתלונן תוכננו, או לפחות נשקלו, מנימוקים הקשורים גם במכתב ההתרעה של המתלונן למנכ"ל מיום 9.3.89 ודו"ח המבקר הפנימי שהוכן בעקבותיו.

(ד) אשר לטענה אודות היחסים הגרועים בין המתלונן לעובדי המועצה:

יחסי המתלונן עם העובדים שהיו כפופים לו היו והינם יחסים טובים. גם היחסים עם מנהל המחלקה המאוחדת הינם תקינים, והמתלונן אף הביע הסכמה לעבוד בכפוף למנהל מחלקה זו, אם יוטל עליו תפקיד הולם.

הנציב שקלה את הטענות שהועלו בענין זה ולא השתכנעה שמצב היחסים האישיים של המתלונן עם יתר עובדי המועצה עלול לפגוע בתיפקוד המועצה.

6 על יסוד כל האמור לעיל החליטה נציב תלונות הציבור ב-2.3.90 לצוות כדלקמן:

"צו

היות ונחה דעתי כי קיים קשר סיבתי ישיר בין התרעותיו של המתלונן על ליקויים בפעולת המועצה, כפי שבאו גם לידי ביטוי מגובש במכתבו למנהל הכללי של המועצה מיום 5.3.89, לבין פיטוריו, הנני מצוה בזאת, בתוקף סמכותי לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], לאמור:

1. פיטוריו של המתלונן לא ייכנסו לתקפם. ההחלטה על פיטוריו בטלה ומבוטלת, והמתלונן ימשיך להיות מועסק ע"י המועצה ואין לפטרו או לפגוע בו בכל צורה שהיא בלא סיבה מוצדקת, ושלא כחוק.

2. הואיל ומשרתו הקודמת של המתלונן בוטלה במסגרת איחוד המחלקות, יש לשבצו, תוך 14 יום ממתן צו זה, בתפקיד הולם אחר שהמתלונן יהיה מוכן למלאו.

נספחים

טבלה 1

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התש"ן (19.9.1990 - 30.9.1989)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		הגוף
נושאי התלונות שנמצאו מוצדקות	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	ס"ה תלונות	ס"ה נושאים*	
-	3	10	9	7	7	משרד ראש ממשלה
214	496	570	508	519	477	משרד האוצר**
128	234	267	228	224	208	מס הכנסה
27	100	105	97	110	102	מס רכוש וקרן פיצויים
12	43	45	45	36	35	מס שבח מקרקעין
14	50	65	58	54	50	מכס ומס ערך מוסף
3	10	14	12	11	10	נציבות שירות המדינה
4	5	7	6	6	5	המשרד לאיכות הסביבה
3	8	10	9	8	8	משרד האנרגיה והתשתית
23	76	120	114	117	111	משרד הבטחון**
19	55	85	79	80	75	אגף השיקום
9	24	110	108	114	112	צה"ל
50	172	196	186	213	201	משרד הבינוי והשיכון
49	139	202	191	185	177	משרד הבריאות
8	29	60	58	61	60	המשרד לענייני דתות
--	3	3	2	7	5	משרד החוץ
31	81	171	164	178	169	משרד החינוך והתרבות
7	26	45	42	43	43	משרד החקלאות
				2	2	משרד המדע והפיתוח
70	144	278	264	253	247	משרד המשפטים**
21	30	87	80	80	76	הנהלת בתי המשפט
9	39	77	73	69	68	לשכת ההוצאה לפועל
29	129	180	163	170	160	משרד העבודה והרווחה
9	39	52	50	57	54	עבודה
6	20	25	24	34	33	רווחה
8	51	76	68	55	51	שירות התעסוקה
103	285	505	462	517	468	משרד המשטרה**
97	265	456	420	468	427	משטרת ישראל
6	19	47	40	47	39	שירות בתי הסוהר
45	95	132	128	131	122	משרד הפנים
9	28	46	44	55	51	המשרד לקליטת העלייה
37	104	134	123	130	118	משרד התחבורה**
26	54	58	52	61	54	אגף הרישוי

* בחלק מן התלונות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול.
** נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונות במיוחד.

התפלגות התלונוות לפי הגופים השונים בשנת התש"ן

(19.9.1990 - 30.9.1989) (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		הגוף
נושאים שהוכרעו לגופו שנמצאו מוצדקות	נושאים של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונוות	ס"ה* נושאים	ס"ה תלונוות	
3	8	10	10	15	13	משרד התיירות
12	27	33	31	36	33	משרד התעשייה והמסחר
7	15	21	19	24	23	משרד התקשורת
163	301	409	372	370	346	בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
43	81	95	87	105	98	רשות הדואר
13	45	48	44	53	52	בנק ישראל
108	291	420	374	417	386	המוסד לביטוח לאומי
37	110	149	128	140	126	מינהל מקרקעי ישראל
125	165	237	219	203	188	רשות השידור
340	984	1,414	1,317	1,446	1,353	רשויות מקומיות***
25	113	167	156	162	148	עיריית ירושלים
29	108	152	138	180	164	עיריית תל-אביב-יפו
34	92	131	122	130	121	עיריית חיפה
23	44	61	56	59	55	עיריית בני ברק
15	46	56	54	50	50	עיריית רמת גן
11	33	38	35	50	46	עיריית פתח תקוה
19	41	50	45	46	44	עיריית חולון
5	19	33	32	32	31	עיריית הרצליה
3	8	19	19	30	30	עיריית רחובות
176	480	707	660	707	664	אחרות
114	504	635	595	610	583	גופים אחרים
11	151	160	153	135	129	עמידר
15	58	65	62	67	65	חברת החשמל
14	39	52	50	51	50	קופת חולים של ההסתדרות הכללית אחרים
74	256	358	330	357	339	גופים שלא ניתן לברר תלונוות עליהם****
9	30	641	641	671	671	ס"ה
1,665	4,408	6,891	6,418	6,806	6,415	

*** נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונוות או יותר.
 **** ב-32 מהתלונוות, מפאת העניין שבהן, היה ברור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

טבלה 2

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התש"ן
(19.1.1990 - 30.9.1989)*

נסיגות הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדוח		הנושא
נמצאו מוצדקות	הוכרע לגופו של עניין	ס"ה				
281	1,076	1,433	1,482	א. שירותי רווחה		
77	347	385	406	1. דיור ושיכון		
16	77	85	88	הטבת תנאי דיור		
21	69	74	64	ליקויים בבנייה		
12	84	91	87	משכנתאות ומחירי דירות		
5	18	29	61	דיור לעולים		
11	53	57	48	תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים		
17	130	151	155	2. סעד		
28	122	211	232	3. חינוך		
6	13	28	39	בחינות בגרות		
4	20	28	34	הכשרה מקצועית		
3	16	24	39	שכר לימוד		
1	9	15	25	השכלה גבוהה		
46	136	218	210	4. ענייני נכים		
72	209	275	280	5. ביטוח לאומי		
41	132	193	199	6. בריאות (בתי חולים ועוד)		
192	445	667	696	ב. שירותי רשויות מקומיות		
80	135	197	204	מפגעים ומטרדים		
54	142	234	220	היתרי בנייה		
15	39	48	52	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה		
4	13	27	29	רישוי לעסקים ורוכלות		
22	70	95	105	קנסות על העמדת רכב וחנייתו בניגוד לחוקי העזר העירוניים		
246	467	628	632	ג. מתן שירות לציבור		
174	292	393	367	אי-מתן תשובה לפניית		
15	54	83	95	התנהגות עובדי ציבור		
183	295	440	410	ד. שירותי טלפון ודואר		
91	124	166	159	התקנת טלפונים ושירותי תיקון		
40	75	157	140	חשבוניות וזיכויים		
30	55	67	76	שירותי דואר		

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

התפלגות התלונוות לפי נושאים עיקריים בשנת תש"ן (30.9.1989 - 19.1.1990) * (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח				נתקבלו בשנת הדוח		
(כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)						
הנושא	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקות			
ה. מיסים ואגרות	909	946	778	319		
1. מס הכנסה	179	204	182	97		
2. מס רכוש	98	97	92	24		
3. מכס	24	34	32	8		
4. מס ערך מוסף	20	30	23	4		
5. מס שבח מקרקעין	24	34	32	8		
6. אגרת רדיו וטלויזיה	139	159	117	101		
7. החזרי תשלומים	52	40	32	10		
8. מיסים ואגרות ברשויות המקומיות	352	324	246	61		
אגרת מים	89	72	55	15		
ארנונה	1	188	146	36		
	93					
השתתפות בהוצאות סלילה	20	26	19	3		
ו. זכויות עובדים	390	387	237	7		
משכורת ושכר	66	50	29	17		
פיטורים ופיצויי פיטורים	75	71	42	5		
סדרי מכרזים וקבלת עובדים	90	56	42	15		
גימלאות וקיצבאות	28	20	16	8		
ז. שונות	2,287	2,390	1,110	369		
1. משטרה	415	397	231	81		
טיפול תלונוות	145	129	81	20		
התנהגות שוטרים ומעצר שווא	86	105	31	11		
עבירות תעבורה	144	132	100	38		
2. תחבורה	164	190	152	52		
תחבורה ציבורית	68	72	52	20		
3. פיקוח על מוצרים ושירותים	40	41	33	11		
4. רכישת מקרקעין והפקעתם	84	74	64	18		
5. דמי חכירה ודמי הסכמה	75	65	51	14		
ס"ה**	6,806	6,891	4,408	1,665		

** המספר הכולל של נושאי התלונוות, המופיע בטבלה זו, הוא גדול יותר ממספר התלונוות שהתקבלו, דמשום שרבים ממכתבי התלונוות נוגעים לשני נושאים או יותר.