

דוח שנתי 21 של
נציב תלונות הציבור

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 21

ירושלים, התשנ"ד - 1993

ISSN 0579 - 2770

מונח בזה על שולחן הכנסת דוח מספר עשרים ואחד של נציב תלונות הציבור.

המעייין בתוכנו, כמו בתוכנם של דוחות קודמים, נוכח על נקלה לדעת שבירור התלונות כרוך במקרים רבים בפתרון שאלות משפטיות, מהן קשות שטרם הוכרעו בערכאה שיפוטית, ולגביהן קובעת) הנציב את הפתרון, או את הפרשנות, המקובלים עליו. מובן מאליו שקביעתו שרירה וקיימת רק כל עוד לא קבע בית המשפט קביעה סותרת או אחרת.

לעתים נשמעת הטענה שאין לנציב תלונות הציבור סמכות להכריע בשאלות משפטיות וכי המקום לבירורן הוא בית המשפט. אין לטענה זו על מה שתסמוך, ומפאת חשיבותה מוקדש מבוא זה להבהרת המצב לאשורו:

תנאי-בלעדיו-אין לסמכותו של הנציב לדון בתלונה הוא כי מדובר במעשה "בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו נוקשות יתירה או אי-צדק בולט". (ס' 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]). עינינו הרואות שמעשה שהוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית הוצג, ולא בכדי, בראש רשימת המקרים בהם ידון הנציב. ואכן, אין לך מעשה המפר חוק העשוי להתיישב עם מינהל תקין או עם תקנת הציבור. אין בהוראה שצוטטה, או בכל חלק אחר של חוק מבקר המדינה, כל סייג או הגבלה של סמכות הנציב, כגון באשר לקשיות או מורכבותן של השאלות המשפטיות שמוותר לנציב לברר כדי להכריע בתלונה המונחת בפניו. אדרבה, הלשון שננקטה היא כללית ומזמינה על פניה פרשנות מרחיבה.

גם בפרק הדן בהגדרת "ביקורת המדינה" - ס' 2 (א) לחוק יסוד: מבקר המדינה - הקדים המחוקק, שוב בצדק, את חובתו של מבקר המדינה לבחון את "חוקיות הפעולות" של הרשות המבצעת לחובה לבחון את "הניהול התקין", שהרי (כאמור) מעשה בניגוד לחוק הוא מניה וביה פגיעה במינהל התקין ובתקנת הציבור. ודוק, אין מדובר בפליליות המעשה הבלתי חוקי מושא התלונה. זהו פן שמבקר המדינה, גם בתפקידו כנציב תלונות הציבור, כלל אינו מוסמך לדון בו. אם העלתה הביקורת, או עלה מבירור תלונה, שגוף מבוקר נהג בצורה המעלה חשש למעשה פלילי, על המבקר-הנציב להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, כדי שיוורה אם וכיצד לטפל בנושא.

סיכומו של דבר, אם אזרח רואה עצמו נפגע ממעשה בלתי חוקי או בלתי תקין מבחינת המינהל הציבורי, של השלטונות, נתונה לו הברירה, על פי המבנה המשפטי הקיים בישראל, "לפנות בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק או לפנות בתלונה לנציב התלונות" (בג"צ 453/84 אתורית נ' שר התקשורת ואח', פ"ד לח' (4) 617, בעמ' 622-624), כפי שהוסבר שם,

"בעניין זה נמנע המחוקק הישראלי מלנקוט את גישתן של מספר מדינות.... לפיהן מוגבלת הפנייה לנציב התלונות אך לאותם עניינים שאין עליהם ביקורת שיפוטית....."

אין גם חשש שמא תתקבלנה החלטות נוגדות באותו נושא, שהרי החלטותיו של הנציב - להבדיל מאלה של בית המשפט - אינן אלא המלצות (בחריג שלא אעמוד עליו כאן), ותוקפה של קביעת הנציב פג ברגע שערכאה שיפוטית אמרה את דברה באותה שאלה עצמה. יתרה מזו, אם המתלונן פונה לערכאות תוך כדי בירור תלונתו, שומה על הנציב להפסיק את הבירור על אתר.

קביעת נורמות של התנהגות למינהל הציבורי היא אחת המשימות החשובות ביותר שהמחוקק הטיל על נציב תלונות הציבור, ואין להעלות על הדעת עמידה במשימות אלה בלי לפתור שאלות משפטיות, אשר לאורך מתבררת השאלה אם אכן יש למתלונן הזכות הנטענת על ידו והאם התנהגות השלטונות אכן מהווה פגיעה בזכותו זו. הכרעה בכגון דא מקפלת בתוכה שאלות עובדתיות ומשפטיות גם יחד. עם זאת, מובן מאליו שנורמה או פרשנות שקבע הנציב מתבטלת ברגע שבית המשפט קבע קביעה סותרת או אחרת.

אין איפוא יסוד, בחוק או בטובת הציבור הנזקק לשירותיו של נציב התלונות, למתן פירוש המצמצם את סמכותו להכריע בשאלות משפטיות שטרם נדונו בערכאות. חשוב שבני-הציבור ידעו זאת כדי שיפנו לנציבות בתלונות בידיעה שסמכותו של הנציב להחליט בעניין המובא לפניו היא רחבה ומקיפה גם שאלות משפטיות הכרוכות בנושא התלונה.

מרים בן-פורת
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התשנ"ד
דצמבר 1993

תוכן העניינים

סקירה כללית

13	1. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
13	2. דיוני הכנסת על הדוח השנתי העשרים
13	3. תלונות חברי הכנסת
14	4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן
15	5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה
16	6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת
18	7. קשרים בינלאומיים

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

23	1. גילוי נאות של תנאי חסכון בקופת גמל
27	2. פטור ממס שבח מקרקעין ברכישת דירה למשפחה גדולה
29	3. תשלום מס ביום האחרון שנקבע בהודעת התשלום
	4. הגדלת זכויות גימלה לניצולת רדיפות הנאצים שהתקבלה לשירות המדינה בגיל מעל לחמישים שנה
31	
32	5. החלטה בלתי תקינה של ועדת מכרזים לבחירת עובד

צה"ל

	6. פיטורי עובד צה"ל בתגובה על כך שהודיע על מעשי שחיתות שבוצעו ביחידתו
37	

משרד הבריאות

45	7. כלב שנשך ולא הובא למאורת בידוד
----	-----------------------------------

משרד החינוך והתרבות

48	8. פגמים במכרז למשרת מנהל בית ספר
49	9. אי תקינות בהליך לבחירת מועמד למשרת ניהול
51	10. פסילת בחינה עקב חשד לפגיעה בטוהר הבחינות
52	11. פסילה של בחינה מבחינות הבגרות

משטרת ישראל

- 54 12. מעצר שוא
55 13. מידע לא נכון שגרם לביטול רשיונות לנשיאת נשק

משרד המשפטים

- 59 14. אי מסירת הודעה על ביטול צו עיכוב יציאה מן הארץ

משרד הפנים

- 61 15. זכותו של מתנגד לתכנית לקבל העתק מפרוטוקול הדיון

משרד התחבורה

- 62 16. נכונות פרטי רישום על רכב
63 17. רישום הודעת עיקול על רכב לאחר שהועברה הבעלות

רשויות מקומיות

- 66 18. פטור מארנונה כללית על נכס שאינו ניתן לשימוש
68 19. גביית דמי גינון תוך שימוש בטופס הנושא את סמל העירייה
69 20. גביית אגרת תיעול שלא כחוק
21. הוצאת צו לשימוש ארעי במגרש ריק לצרכי חנייה-
72 סירוב לשלם מס רכוש החל על המגרש
74 22. "השגה" על חיוב בארנונה כללית
77 23. מד-מים שהוחל בשל טענת אי-תקינות
79 24. פיצוי בגין תקופה שגן ילדים היה סגור בימי מלחמת המפרץ
80 25. טענת עובד כי פיטוריו באו בתגובה על גילוי מעשי שחיתות

המוסד לביטוח לאומי

- 83 26. אישור למפרע של תביעה לקיצבת זיקנה
84 27. הפסקת תשלום מזונות ללא התראה
85 28. אכיפת תשלומי מזונות
87 29. מענק למי שעבד בעבודה מועדפת

מינהל מקרקעי ישראל

30. הודעה המחייבת פעולה בזמן קצוב מצד מעוניין צריכה להימסר בדרך שתגיע לידיה במועד 90
31. התמשכות הטיפול בעסקה כעילה לשלילת הנחה 91

רשות הנמלים והרכבות

32. דרישת תשלום החורגת מהנהלים עבור שחרור טובין 93

רשות השידור

33. עיכוב ממושך במתן תשובה 96

רשם האגודות השיתופיות

34. זכות עיון בפרוטוקול 98

שירות התעסוקה

35. הפנייה לעבודה לא מתאימה 100

עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ

36. נישול דיירת בטענת נטישה 102

קופת חולים של ההסתדרות הכללית

37. פטירת חייל שנפצע בתאונה בשל השגחה לקוייה בבית חולים שיקומי 105

נספחים

1. התפלגות התלונות לפי הגופים השונים 111
2. התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים 115
3. חוק יסוד : מבקר המדינה 121
4. 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 השנים התשנ"ב (9 בספטמבר 1991 - 27 בספטמבר 1992) והתשנ"ג (28 בספטמבר 1992 - 15 בספטמבר 1993)

סקירה כללית

1. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ביום י"א בתמוז התשנ"ג (30 ביוני 1993) תמה תקופת כהונתה של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופטת (בדימ') מרים בן-פורת.

ביום ז' בסיון התשנ"ג (27 במאי 1993) בחרה הכנסת את השופטת (בדימ') מרים בן-פורת לתקופת כהונה נוספת. היא הצהירה אמונים לפני הכנסת ביום י"א בתמוז התשנ"ג (30 ביוני 1993), על פי הוראות חוק יסוד: מבקר המדינה.

2. דיוני הכנסת על הדוח השנתי העשרים

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], יגיש נציב תלונות הציבור לכנסת 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 באב התשנ"ב (25.8.92) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי העשרים של נציב תלונות הציבור.

בישיבתה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ביום ג' בשבט התשנ"ג (25.1.93), הציע יו"ר הוועדה למנות את חבר הכנסת דוד מגן יו"ר ועדת המשנה לדין בדוחות השנתיים של נציב תלונות הציבור, ואכן הוקמה ועדת המשנה בראשותו של חבר הכנסת דוד מגן. ועדת המשנה דנה בדין וחשבון השנתי העשרים בשלוש עשרה ישיבות בתקופה פברואר - דצמבר 1993.

3. תלונות של חברי הכנסת

בהתאם להחלטתה מיום 10.11.76 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השמינית, מובאת להלן רשימת חברי הכנסת שבתלונותיהם טיפלה הנציבות במשך שנות הדין וחשבון התשנ"ב ו-התשנ"ג:

התשנ"ב:		
1	מיכאל איתן	5
1	עבדאל וזהב דראושה	3
2	רחבעם זאבי	1
1	נעמי חזן	1
1	סאלח טריף	2
7	רן כהן	1
התשנ"ג:		
1	חיים אורון	1
1	מיכאל איתן	1
2	רפאל איתן	2
2	רפי אלול	1
2	נעמי בלומנטל	7
1	אלי בן-מנחם	1
2	אלכס גולדפרב	1
1	גדליה גל	3
1	אלי דיין	2
1	יעל דיין	1
3	נעמי חזן	1
התשנ"ב:		
1	דוד ליבאי	5
1	יאיר צבן	3
2	דדי צוקר	1
1	אמנון רובינשטיין	1
2	יוסי שריד	2
1	דן תיכון	1
התשנ"ג:		
1	רן כהן	1
1	רענן כהן	1
2	הרב יצחק לוי	2
1	ענת מאור	1
7	דוד מגן	7
1	בנימין נתניהו	1
1	עמיר פרץ	1
3	וליד צאדק	3
2	דדי צוקר	2
1	מאיר שיטרית	1
1	דן תיכון	1

4. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. מגמת הגידול במספר התלונות המוגשות לנציבות תלונות הציבור נמשכה גם בחלק מהתקופה הנסקרת בדוח. הגידול במספר התלונות בתשנ"ב לעומת זה שבתשנ"א היה בשיעור של 11%. בתשנ"ג לא גדל מספר התלונות לעומת מספרן בתשנ"ב, אלא אף ירד במקצת, אולם הוא עדיין גדול ממספר התלונות שנתקבלו בתשנ"א.

לבד מהתלונות, שהיו מופנות במקורן לנציבות תלונות הציבור, הגיעו אליה גם מאות רבות של העתקים מפניות, שאת מקורן הפנו הכותבים אל מכותבים אחרים. המידע שבהעתיקי הפניות האלה, המתייחס לגופים מבוקרים, הועבר, כמקובל בנציבות תלונות הציבור, לידיעת היחידות במשרד מבקר המדינה, המופקדות על הביקורת באותם גופים.

בנוסף על התלונות והפניות שצוינו לעיל, טיפלו הלשכות של נציבות תלונות הציבור לקבלת תלונות המוגשות בעל-פה, כבשנים קודמות, בתלונות של אלה שפנו אל לשכות אלה (ראה להלן) להלן פרטים על מספר התלונות שנתקבלו בכל אחת מהשנים בתקופה הנסקרת ועל מספרן של אלה שהטיפול בהן הסתיים.

(א) בשנת התשנ"ב נתקבלו 7,793 תלונות, שהוגשו במקורן לנציבות; ב-7,164 תלונות נסתיים הטיפול, לפי הפירוט הבא:

(1) ב-4,106 תלונות, שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין, נמצאו 1,490 (36%) מוצדקות (בשנת התשנ"א - אותו שיעור).

(2) בירורן של 1,357 תלונות הופסק בשלבים שונים של הטיפול, ללא הכרעה לגוף העניין. לרוב היו אלה מקרים בהם בא העניין על תיקונו או שהמתלונן לא הגיב על פניות של נציבות תלונות הציבור אליו.

(3) לגבי 1,701 תלונות נמצא שאין לבררן משום שלא נתקיימו בהן הוראות הסעיפים 36 ו-37 לחוק מבקר המדינה, או משום שהן בגדר העניינים המנויים בסעיפים 38 או 39 לחוק.

(ב) בשנת התשנ"ג נתקבלו 7,292 תלונות, שהוגשו במקורן לנציבות; ב-6,229 תלונות נסתיים הטיפול, לפי הפירוט הבא:

(1) ב-3,372 תלונות, שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין, נמצאו 1,205 (36%) מוצדקות.

(2) בירורן של 1,036 תלונות הופסק בשלבים שונים של הטיפול, ללא הכרעה לגוף העניין. לרוב היו אלה מקרים בהם בא העניין על תיקונו או שהמתלונן לא הגיב על פניות של נציבות תלונות הציבור אליו.

(3) לגבי 1,821 תלונות נמצא שאין לבררן משום שלא נתקיימו בהן הוראות הסעיפים 36 ו-37 לחוק מבקר המדינה, או משום שהן בגדר העניינים המנויים בסעיפים 38 או 39 לחוק.

(ג) בסוף שנת התשנ"ב נשארו לטיפול 3,680 תלונות (בסוף התשנ"א - 3,051). בסוף שנת התשנ"ג נשארו לטיפול 4,743 תלונות.

2. נתונים בדבר ההפלגות התלונות לפי הגופים השונים שעליהם התלונות מובאים בטבלאות 1א ו-1ב (בעמ' 111).

בטבלאות 2א ו-2ב (בעמ' 115) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה, שירותי רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, שירותי טלפון ודואר, מסים ותשלומי חובה אחרים, זכויות עובדים.

5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

על פי סעיף 34 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ניתן להגיש תלונה בכתב וגם בעל-פה.

מאז הקמתה של נציבות תלונות הציבור הוקמו לשכות כדי לענות על דרישת החוק בדבר רישום תלונות מפייהם של מתלוננים, המבקשים למסור את תלונתם בעל-פה. לשכות

אלה פועלות בארבע ערים (ירושלים, תל אביב, חיפה, ובאר שבע).

פעולותיהן של הלשכות האלה תוארו בהרחבה בדוחות שנתיים קודמים של נציב תלונות הציבור. כבר בראשית הפעלתן הוברר שהלשכות אינן יכולות להסתפק ברישום גרידא של התלונה, וכי במקרים לא מעטים יש צורך וגם ניתן להושיט לפונים עזרה מעבר לכך. הנסיון הראה כי עובדי הלשכות גם מסוגלים לסייע בהסדרת ענייניהם של הפונים בדרכי בירור מקוצרות, במיוחד במקרים שבהם חשובה הדחיפות והטיפול אינו מצריך בירור עובדתי מסובך או ניתוח משפטי מורכב.

עובד הלשכה נפגש פנים אל פנים עם המתלונן המגיע כדי להגיש תלונה בעל-פה, הוא מאזין למרי-שיחו, רושם את התלונה מפיו של המתלונן ומעביר אותה לבירור בדרכים המקובלות. אם נראה לעובד כי מהירות בירורה של התלונה היא גורם לא מבוטל בהרגעת רוחו הנסערת של המתלונן, או בהסדר אפשרי של עניין לא מסובך ולא מורכב, הרי בד בבד עם רישום התלונה, עושה העובד ליצירת קשר עם היחידה המינהלית שעליה התלונה. גישה זו הוכיחה עצמה כמועילה לעתים להסרת אבני נגף ביורוקרטיות, ולעתים להסדר מהיר של עניין התלונה, כאשר מתאפשר הדבר.

כאשר מבקש הפונה ללשכה להגיש תלונה בעניין שנציבות תלונות הציבור אינה מוסמכת על פי החוק לבררו, מדריך עובד הלשכה את הפונה לפי הנסיבות כיצד לפעול לבירור העניין או לקידומו.

גם בשנה הנסקרת פנו מספר רב של אזרחים ללשכות לקבלת תלונות בעל-פה, וכמו בשנים קודמות גדול מספרם של הפונים ללשכה בתל אביב שהיא הכתובת למתלוננים מקרב אוכלוסיית מרכז הארץ.

6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

נציב תלונות הציבור רואה את תפקידה מאז ומתמיד לא רק בבירור התלונה הבודדת ובהצבעה על הצורך בתיקון ליקוי במקרה שבו נמצאה התלונה מוצדקת. דעתה של הנציב נתונה גם לאפשרות שתוצאות הבירור מצביעות על קיום ליקוי שהשלכותיו הן מעבר לתלונה הבודדת. מטרת פעולתה של נציבות תלונות הציבור היא להביא לכך, שבמקרים כאלה יתוקן גם הליקוי הכללי - להסרת העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואכן, מספר ניכר של תיקונים כאלה נעשים במהלך פעילותה של נציבות תלונות הציבור, ואלה משתקפים גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות המובא בדוח. בין הנושאים, הכלולים בדוח, שאלים התייחסו תיקונים כאלה, היו:

הצורך בגילוי נאות של תנאי החסכון בקופות גמל לעמיתים בקופות אלה (בעמ' 23).

תשלום מס ביום האחרון שנקבע בהודעת תשלום יכול להיות מבוצע גם בשעות אחר הצהריים (בעמ' 30).

הגדלת זכויות גימלה לניצולת רדיפות הנאצים שהתקבלה לשירות המדינה בגיל מעל חמישים שנה (בעמ' 31).

נהלים לאכיפת ההוראות בדבר הבאת כלב שנשך למאורת בידוד (בעמ' 45).

ביטול מכרז למשרת מנהל בית ספר בשל פגמים בעריכת המכרז ובדיוני הוועדה (בעמ' 48).

הצורך בהבהרת נהלים לבחירת מועמד למשרת ניהול בית ספר יסודי (בעמ' 49).

נהלים לפסילת בחינה עקב חשד לפגיעה בטוהר הבחינות (בעמ' 51).

צורך בהדרכת שוטרים העוסקים בביצוע פקודות מאסר (בעמ' 54).

אי מסירת הודעה על ביטול צו עיכוב יציאה מן הארץ (בעמ' 59).

זכותו של המגיש התנגדות לתכנית לפי חוק התכנון והבנייה לקבל העתק מפרוטוקול הדיון בהתנגדות (בעמ' 61).

אחריותה של רשות הרישוי שרישום פרטי רכב במאגר המידע של הרשות ישקף נכונה את הרשום במסמכי הרכב (בעמ' 62).

גביית דמי גינון בעבור ועד אגודה שיתופית תוך שימוש בטופס הנושא את סמל העירייה (בעמ' 68).

גביית אגרת תיעול שלא כחוק (בעמ' 69).

הצורך לשלם מס רכוש החל על מגרש ריק שהוצא לגביו צו לשימוש ארעי לצורכי חנייה (בעמ' 72).

הצורך שעירייה תתייחס לכל פנייה של תושב בעניין גובה ארנונה כאל "השגה", גם אם לא כונתה כך (בעמ' 74).

הצורך בהנהגת נוהל לשמירת מדי-מים שהוחלפו מבלי לשפצם במשך זמן סביר כדי לאפשר בדיקתם הנוספת (בעמ' 77).

הצורך להודיע מראש לזכאית לדמי מזונות על כוונת המוסד לביטוח לאומי להפסיק תשלום דמי המזונות (בעמ' 84).

הליכים לקויים לאכיפת תשלומי מזונות שגרמו נזקים לחייב בתשלום דמי המזונות (בעמ' 85).
מענק למי שעבד בעבודה מועדפת (בעמ' 85).

מענק למי שעבד בעבודה מועדפת (בעמ' 87).

הודעה המחייבת פעולה בזמן קצוב מצד מעוניין צריכה להימסר בדרך שתגיע לידיה במועד (בעמ' 90).

התמשכות הטיפול בעסקת מקרקעין מצד הרשות אינה מצדיקה שלילת הנחה (בעמ' 91).

דרישת תשלום החורגת מהנהלים עבור שחרור טובין בנמל (בעמ' 93).

עיכוב ממושך במידה בלתי סבירה במתן תשובה (בעמ' 96).

זכותו של בעל עניין במושב שיתופי לעיין בפרוטוקול שרשם מפקח במעלך בירור במחלוקת עם ועד הנהלת אגודה שיתופית (בעמ' 98).

הפנייה לעבודה לא מתאימה (בעמ' 100).

פטירת חייל שנפצע בתאונה, בשל השגחה לקוייה בית חולים שיקומי (בעמ' 105).

7. קשרים בינלאומיים

1. במארס 1992, במסגרת סיור לימודי בישראל, ביקרו חברי ועדת הפטיציות של בית המחוקקים של נורד-ריין וסטפליה (ועדה שמטפלת בתלונות הציבור) במשרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. חברי הוועדה קיימו ישיבת עבודה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ועם עובדים בכירים במשרדה ושמעו מפייהם דברים על עבודת נציב תלונות הציבור בישראל.

2. ד"ר חורחה לואיס מאיורנו, היועץ המשפטי והטכני לנשיא ארגנטינה ונשיא המוסד הלטינו-אמריקני לענייני אומבוסדמן, (כיום שר המשפטים של ארגנטינה), ורעייתו ביקרו בארץ ביולי 1992 על פי הזמנת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. ד"ר מאיורנו היה המארח של מבקר המדינה בכנס של המוסד הלטינו-אמריקני לענייני אומבוסדמן, שהתקיים בבואנוס איירס בנובמבר 1991. האורח קיבל הסברים על עבודת נציבות תלונות הציבור ועל ביקורת המדינה בישראל. ד"ר מאיורנו מסר מכתבים אישיים מנשיא ארגנטינה לנשיא המדינה, לראש הממשלה ולשר החוץ.

3. במסגרת סיור בכוחות הפיניים המשרתים באו"ם במזרח התיכון, בספטמבר 1992, ביקרה אצל מבקרת המדינה ונציב תלונות הציבור פרופ' פירקו קוסקינן, המשנה לאומבוסדמן הפרלמנטרי הפיני. התלוו אליה יועץ משפטי בכיר במשרד האומבוסדמן מר ראינו מרטון וכן מר יוקה סילטלופי ממשרדה. כן הצטרפה אליה גב' הלנה פרטנן יועצת משפטית לעניינים בינלאומיים במשרד ההגנה הפיני. האורחים קיבלו הסברים על פעילותה של נציבות תלונות הציבור מפי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ועובדים בכירים במשרדה.

4. באותו חודש ביקר אצל מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר אייזק הוכמן, המזכיר הכללי של המוסד הלטינו-אמריקני לענייני אומבוסדמן.

5. באוקטובר 1992 התקיימה בווינה שבאוסטריה, הוועידה הבינלאומית החמישית של אומבוסדמנים בהשתתפות השופטת מרים בן-פורת, נציב תלונות הציבור, וגב' מירלה במברגר העוזרת הבכירה לנציב. הנושא המרכזי של הוועידה היה "האומבוסדמן - רעיון מול המציאות". בוועידה זו - כמו גם בוועידות אחרות של אומבוסדמנים - ניכרה נטיה הולכת וגוברת בקרב האומבוסדמנים לשמש מגינים על זכויות האדם. בוועידה השתתפו לראשונה נציגים רבים מארצות שעדיין אין בהן אומבוסדמן, אבל ברצונן להקים מוסד כזה בארצם. עם המשתתפים נמנו נציגים מסין ויפן ונציגים ממזרח

אירופה וכן מארצות אמריקה הלטינית, שבמקצתן יש אומבודסמן ובמקצתן טרם הוקם המוסד השופטת מרים בן-פורת הציגה את המתכונת הישראלית שבה האומבודסמן הוא גם מבקר המדינה. כמו כן הציגה, במסגרת קבוצת דיון בנושא חופש המידע את המצב בישראל ואת תפקידו של האומבודסמן בהגנה על זכות הציבור לדעת.

לאחר הוועידה התקיים בזלצבורג שבאוסטריה, סמינר בין-לאומי של מוסד האומבודסמנים האירופי. את ישראל ייצג בסמינר מר אביגדור רביד, מנהל נציבות תלונות הציבור. הנושא המרכזי של הסמינר היה "האומבודסמן והגנת זכויות האדם".

6. בנובמבר 1993 ביקרו בנציבות תלונות הציבור ושמעו הסברים על עבודתה מר חשואה חסין הואה ומר זיונג אניואה ממשרד מבקר המדינה הסיני, ששהו בארץ להשתלמות בביקורת המדינה.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. גילוי נאות של תנאי חסכון בקופת גמל

1. (א) המתלונן הוא עמית בקופות גמל אחדות שבניהול בנקים מסחריים גדולים. המתלונן בדק את דפי החשבון לשנת 1990 שקיבל מקופות הגמל שהוא עמית בהן וגילה, שיתרת החסכון שלו בכל אחת מהקופות לסוף 1990, היתה נמוכה במקצת מהתוצאה, שאמורה היתה להתקבל על פי היתרה לסוף 1989, בתוספת שיעור הרווח הנומינלי שעליו דיווחה הקופה. המתלונן שאל פקיד בבנק, המנהל את אחת הקופות האמורות, לפרש, בשיעור של 0.75% מיתרת החסכון, שהוא מצא בדף החשבון ל-1990 (וכן בדף לשנת 1989). הוסבר לו, שהפרש נובע מניכוי דמי ניהול, בשיעור של 0.75% לשנה, מיתרת החסכון.

(ב) במאוס 1991 פנה המתלונן במכתב לאותה קופת גמל וביקש ממנה הסבר לעובדה, שבדף החשבון השנתי, שהקופה שולחת לעמית על מצב חשבונו והתנועה בו, לא נזכרו כלל דמי הניהול, שבהם מחייבת הקופה את חשבונו. כן ביקש לדעת, אם הוא מבוטח בביטוח חיים, ואם כן, באיזה סכום.

הקופה הודיעה למתלונן, שבדפי החשבון של שנים קודמות פורסמו שיעורי דמי הניהול, שהם: עד ליתרה של 6,000 ש"ח, 1% לשנה; מעל לאותו סכום, 0.75% לשנה. אשר לביטוח חיים, הודיעה לו הקופה שאין הוא מבוטח.

2. באפריל 1991 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) וציין כליקוי את נוהגן של קופות הגמל, שלא לאזכר, בדף החשבון השנתי הנשלח לעמית, את דמי הניהול הנגבים.

המתלונן ביקש את עזרת הנציבות, שתניע את אגף שוק ההון במשרד האוצר (להלן - האגף), המפקח על קופות הגמל, להתקין תקנות, שיחייבו את הקופות בגילוי מירבי כלפי העמיתים בכל הקשור בתנאי החסכון.

¹ שני שלישים מכלל קופות הגמל במדינה (למעט קרנות פנסיה, וכן "קופות ביטוח" המנוהלות בידי חברות ביטוח - ראה להלן) מנוהלות בידי מוסדות כספיים - בעיקר בנקים מסחריים. שליטת הבנקים במרבית הקופות היא אחד הרכיבים העיקריים של הריכוזיות הרבה השוררת בשווקים הפיננסיים בישראל. שליטה זו כרוכה גם בחששות מפני ניגודי עניינים בניהול הקופות. נושא זה נדון בהרחבה בדוח השנתי 35 של מבקר המדינה (עמ' 53-63), וכן בדוח שנתנה מבקר המדינה באפריל 1993 על ההיערכות למכירת מניות הבנקים שבהסדר (עמ' 77-86). אחד ההיבטים של סוגיה זו הוא הצורך בגילוי נאות של האינטרס שיש לבנק המנהל קופות גמל בעסקאות שהן עושות עם צדדים קשורים (כגון: השקעת קופת גמל בניירות ערך שהנפיקו תאגידים השייכים לבנק המנהל אותה; הפקדת כספים בבנק וקבלת שירותים ממנו). אגף שוק ההון הנהיג בשנים האחרונות חובת דיווח על עסקאות עם צדדים קשורים במסגרת הביאורים לדוחות הכספיים של קופות גמל, ואף שיפר את מתכונת הדיווח. אולם במהלך הביקורת בנדון הצביע משרד מבקר המדינה באוקטובר 1992 בפני אגף שוק ההון על ליקויים מהותיים בדיווח של קופות הגמל על עסקאותיהן עם צדדים קשורים במסגרת הביאורים לדוחותיהן הכספיים, ועל הצורך, שהאגף ינהיג שיפורים נוספים במתכונת הביאורים שהקופות יחייבו להציג בדוחותיהן.

3. על פניית הנציבות אל האגף בקשר לאמור בתלונה, השיב האגף, כי בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל, התשכ"ד-1964) (להלן - תקנות מס הכנסה), אין הוראה לדווח על דמי ניהול. תקנות מס הכנסה אינן קובעות את שיעור דמי הניהול, אלא נקבע בהן כי "לא תנכה קופה דמי ניהול מעבר לשיעור הקבוע בתקנות ההתאגדות שלה שאושרו בידי הנציב". האגף הסביר, כי דמי הניהול שנגבו מהמתלונן משקפים את הקיים בשוק, ושיעורם נובע מכך, שלניהול קופות הגמל ולניתוב דרכן בשוק ההון יש להשתמש בכוח אדם ברמה גבוהה ובמערכות מידע מתקדמות.

4. הנציבות ציינה בפני האגף, כי בדוח השנתי 35 של מבקר המדינה (עמ' 61-62) נקבע, שעל האגף לפעול לחיוב הקופות לגלות לעמיתים, בצורה נאותה ואחידה, את השיעור הריאלי של הוצאות הניהול, וכן את השיעורים הריאליים של התשואות. המלצה דומה נכללה בדוח השנתי 40 (עמ' 40).

משרד האוצר אכן חייב את קופות הגמל, החל ב-1987, לחשב את תשואותיהן ולדווח עליהן לפי שיטה אחידה שהוא קבע בתקנות מס הכנסה. האגף גם מפרסם (לאחרונה - פעמיים בשנה) חוברת סקירה וניתוח של ההתפתחות בענף קופות הגמל ומידע השוואתי עליהן - בעיקר התשואה שהשיגה כל אחת מקופות הגמל בתקופה הנסקרת בחוברת ובכל שנה מאז 1988, והתפלגות נכסיה לפי סוגים עיקריים. אולם האגף לא חייב את קופות הגמל (עד מועד בירור התלונה) בגילוי נאות של שיעורי דמי הניהול.

הנציבות העירה לאגף, כי במתכונת הדיווח שנקטו הקופות היה כדי להטעות את העמיתים: הן נהגו לדווח על רווחים נומינליים (ברוטו) בשיעור מסוים, ואלה תורגמו ל"שיעור הרווח הריאלי" (לפני ניכוי דמי הניהול); אולם הקופות ניכו את דמי הניהול (וכן את דמי ביטוח החיים) בלא לאזכר אותם.

5. הנציבות הודיעה לאגף, כי לדעתה, אין להשלים עם המצב כמתואר. על האגף לחייב את הקופות:

(א) להודיע לעמיתים במפורש ובבהירות - בדפי החשבון הנשלחים לעמיתים, וגם בחומר השיווק - את שיעורי דמי הניהול שהן גובות, לרבות מדרגות המחיר, ואגב פירוט דמי ביטוח חיים בנפרד מדמי הניהול.

(ב) לדווח על הרווחים ברוטו, על שיעור דמי הניהול (וחיובים נוספים) שנגבו ועל הרווחים נטו שזקפו לחשבון, במונחים נומינליים וריאליים.

6. הנציבות נימקה עמדתה זו כדלקמן:

(א) כעקרון, מן הראוי לחייב את המוסדות המחזיקים בחסכוניות הציבור בגילוי נאות של כל מידע שיש לו משמעות לציבור. אין סיבה להרשות לקופות הגמל להבליע רכיב ממין אחד (דמי ניהול) בשאינו מינו (תשואה). יש לציין, שלציבור קשה לעמוד על מלוא משמעותם של נתוני התשואה, בין השאר - משום שאם קופה השיגה בשנה פלונית תשואה נאה, יתכן שהדבר נבע מהרכב תיק השקעות שטמון בו סיכון לעתיד. השיעור

² בדוח השנתי 40 מדובר ב"קופות ביטוח" (קופות גמל המנוהלות בידי חברות ביטוח, אשר מפעילות תכניות ביטוח חיים, כגון ביטוח מנהלים, שבהן משולבים רכיבים של ביטוח ושל חסכון); ראה עוד להלן, ובדוח השנתי 43 של מבקר המדינה, עמ' 8.

המירבי של דמי הניהול מוגדר מראש, ואילו את התשואה בעתיד בקופות השונות קשה לחזות (צעד בכיוון חיובי מבחינה זו אמנם נקט האגף, בכך שחייב את הקופות לגלות את הרכב השקעותיהן לפי סוגים עיקריים).

(ב) לציבור בכללותו יש עניין בהתייעלות הקופות, העשויה לאפשר הפחתת דמי הניהול. לדעת הנציבות, חשיפה מירבית של נתונים בצורה ברורה יהא בה כדי לקדם תחרות בין הקופות הן ביחס לתשואה והן ביחס לשיעור דמי הניהול.

(ג) אי פרסום שיעור דמי הניהול אינו הוגן לציבור. במקרה דנן, קופת הגמל הודיעה למתלונן, ששיעור דמי הניהול תלוי בגודל יתרת החסכון, דבר שמן הסתם אינו ידוע לרוב ציבור העמיתים. אילו היה בידי הציבור מלוא המידע על דמי הניהול שגובות הקופות, היה כל חוסך יכול לפעול כדי למזער את דמי הניהול שבהם יחויב, וזאת, כמובן, בלי להתעלם מהשיקולים כבדי המשקל של תוחלת התשואה והסיכון. מידע זה היה עוזר למנוע מצב, ויתכן ששכיח למדי, שחוסך, בתמימותו, מחזיק בקופות שונות סכומים ניכרים, אך כל אחד מהם נמוך מהסכום המזכה בשיעור מופחת של דמי הניהול (באותן קופות שבהן קיימים דמי ניהול בשיעורים מדורגים).

(ד) בנוגע לצורך בגילוי מידע על דמי ניהול, ניתן להסתמך על הקיים בתחום קרנות הנאמנות, המחויבות בגילוי נאות בנדון בתשקיפים שהן מפרסמות. כל יום אפשר לבדוק בעתונים את שיעור דמי הניהול ואת שיעור פרמיית הרכישה של כל קרן נאמנות.

7. בתשובתו לנציבות הסכים האגף, שיש לחייב גופים מוסדיים, כגון קופות הגמל, המנהלים כספי ציבור, בגילוי נאות של כל מידע בעל חשיבות מבחינת ציבור העמיתים של גופים אלו; והודיע שדרש מקופות הגמל הרחבת הגילוי בתחומים שונים כדלהלן:

(א) דיווח שנתי לעמיתים לגבי יתרת חסכוניותיהם ופירוט סכומי ההפקדות והמשיכות, תוך הבחנה בין הפקדות העובד והמעביד לגבי חשבונות עמית-שכיר.

(ב) דיווח שנתי לעמית על התשואה נטו שהשיגה הקופה בשנת הדיווח.

(ג) חובת הגשת דוחות כספיים מבוקרים, הפתוחים לעיון הציבור במשרדי קופת הגמל. החל בדוחות הכספיים לשנת 1990 נדרשות הקופות לדווח במתכונת חדשה, הכוללת הרחבה ותוספת של ביאורים שונים, בין היתר, ביאור להוצאות הניהול שלהן וציון דמי הניהול לפי מדרג, כאשר שיעורם תלוי ביתרת החשבון של עמית.

(ד) דיווח בדוחות האמורים גם על שיעור התשואה הממוצעת - הנומינלית והריאלית - שהשיגה הקופה בשנת הדיווח.

8. עוד הודיע האגף לנציבות, כי בדעתו לפעול בעתיד להרחבת הגילוי לציבור, בין היתר, בנושאים הבאים:

(א) הוספת ביאור בדוחות הכספיים המבוקרים לשיעור פרמיית ביטוח החיים הנגבית מעמיתים שביקשו להצטרף לביטוח חיים במסגרת הקופה.

(ב) הוספת ביאור בדוחות הכספיים לאופן גביית דמי הניהול (חודשי, רבעוני, שנתי).

(ג) הרחבת הדיווח השנתי לעמיתים, כך שיכלול את המידע הבא: התשואה הנומינלית ברוטו, התשואה הריאלית ברוטו, שיעור דמי הניהול והתשואה הריאלית נטו (קרי: לאחר ניכוי דמי ניהול); ושיעור פרמיית ביטוח החיים (כאשר קיימת).

9. האגף הסב את תשומת לבו של הנציבות גם לתיקון שהציע בנק ישראל, על דעת האגף, לכללי הבנקאות על פי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"ו-1986, בנושא הגילוי הנאות בעת שיוק קופות הגמל: על פי התיקון יורחבו הכללים למתן ייעוץ להשקעות בכל הנוגע לקופות הגמל, כך שיכללו, בין היתר, גם מידע לגבי שיעור דמי הניהול הנגבים מהעמיתים.

התיקון נכנס לתוקף באפריל 31993.

10. הנציבות סיכמה בפני האגף את עמדתה בסוגיה כדלהלן:

(א) כל מידע שיכול להיות לעזר לעמיתים בקבלת החלטות ושניתן להציגו בדוחות השנתיים של הקופות לעמיתים בלא להעמיס עליהן עלויות של ממש, אין להסתפק בהצגתו בדוחות הכספיים המבוקרים בלבד, אלא מן הראוי לעמוד על כך שייכלל בדוחות הנשלחים לעמיתים. לדעת הנציבות, מן הראוי שיימסר לעמיתים מידע כמפורט להלן:

(1) שיעור דמי הניהול - ואם שיעורם תלוי בגודל יתרת החשבון של העמית - פירוט השיעורים של דמי הניהול הנהוגים בקופה, לפי סכומי החסכון.

(2) שיעור פרמיית ביטוח חיים, סכומי הביטוח האפשריים ותמצית תנאיו.

(3) שיעור התשואה הנומינלית ברוטו ושיעורי התשואה הריאלית נטו לפי כל אחת מהאפשרויות (סכומי צבירה בקופה, עם או בלי ביטוח).

(4) שיעור התשואה נטו שנוקף בפועל לחשבון העמית - נומינלית וריאלית.

(5) סכום הביטוח החל על העמית.

הצגת המידע המלא על מגוון האפשרויות תאפשר לכל עמית לכלכל את צעדיו על פיהן. בשיטה הקיימת, ואף בשיטה החדשה שהציג האגף (כמפורט בסעיף 7 לעיל), קטן למדי הסיכוי שעמית ישכיל לשקול כדבעי את הדרוש.

הפירוט הנדרש, לפי עמדת הנציבות מרובה לכאורה, אך נראה כי ניתן להציגו בטבלה במספר לא גדול של שורות.

(ב) מן הראוי, שבדוחות לעמיתים ייכתב בבירור, כי שיעור ההוצאות אינו הגורם המכריע שיש להתחשב בו, אלא הרכב הנכסים, מדיניות ההשקעות ומידת ההצלחה בביצועה. יש להפנות את העמית לדוחות הכספיים המבוקרים לקבלת מידע על אלה, ולציין שתשואה נמוכה או גבוהה שהשיגה קופה בעבר, אינה מצביעה בהכרח על התשואה הצפויה בעתיד. יש לשקול את האפשרות להרחיב את הדיווח לעמיתים, כך שיכלול גם מידע וסקירת הנהלת הקופה על השקעותיה.

³ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (ייעוץ להשקעות) (תיקון), התשנ"ב-1992 (קובץ התקנות 5458).

(ג) נראה לנציבות, שהשיפורים בדיווח השנתי לעמיתים, שהציג האגף, וכן השיפורים הנוספים, שמן הראוי להנהיג לפי עמדת הנציבות, צריכים לבוא לכלל ביטוי גם בעלוני השיווק של קופות הגמל.

(ד) השיפורים המוצעים במידע, שיוצג בדוחות הכספיים המבוקרים, הם בעלי משמעות רבה, אולם ערכם המעשי עלול, לדעת הנציבות, להיות מוגבל למדי, אם הדוחות יהיו פתוחים לעיון הציבור רק במשרדי קופות הגמל. מן הראוי להרחיב את תפוצתם, כך שהדוחות של כל קופה יהיו פתוחים לעיון הציבור לפחות בסניפיו של הבנק המנהל את הקופה. אולם הרחבת תפוצתם צריכה להיות במקביל לתוספת הפירוט דלעיל הדרושה בדיווח השנתי לעמיתים, ולא על חשבונה או כתחליף לה.

11. האגף הודיע לנציבות, כי הוא מאמץ את עמדתה. משרד האוצר פעל כלהלן:

(א) באוקטובר 1992, הטיל האגף על קופות הגמל, באמצעות חוזר שהפיץ ביניהן, חובות דיווח חדשות, ברוח עמדת הנציבות, החל בדוח לעמיתים לשנת 1992.

(ב) ביוני 1993 התקין שר האוצר תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) (תיקון מס' 2), התשנ"ג-1992, שלפיהן הוטלה על קופות גמל (למעט "קופות ביטוח" וקרנות פנסיה) 4 חובה לגלות, בדוחות שעליהן לשלוח לעמיתיהן, בין השאר, את "התשואה שהשיגה הקופה על נכסיה בשנת הדיווח, כשהיא מחושבת לפי הנוסחה המפורטת להלן, תוך ציון נפרד של התשואה הנומינלית לפני ניכוי דמי ניהול ואחריו, התשואה הריאלית בניכוי דמי הניהול, והתשואה הריאלית הממוצעת לארבע השנים האחרונות בניכוי דמי הניהול"; את שיעור דמי הניהול שהקופה רשאית לגבות (לרבות שיעורים מדורגים, בקופות שבהן נהוגים כאלה); את סכום דמי הביטוח ואת סכום הביטוח; וכן את התפלגות נכסי הקופה לפי הקבוצות האלה: אגרות חוב מיועדות, איגרות חוב של המדינה, איגרות חוב סחירות אחרות, ניירות ערך סחירים אחרים, פקדונות והשקעות אחרות. עוד נקבע בתיקון כי בדוחות יצוין כי ניתן לקבל מידע נוסף על פעולות הקופה, את תקנון הקופה ודוחות כספיים מבוקרים שלה, במשרדה, ובקופה המנוהלת בידי בנק - גם בסניפי הבנקים.

2. פטור ממס שבח מקרקעין ברכישת דירה למשפחה גדולה

1. המתלונן, בעל משפחה המונה שש נפשות, הגיש באוקטובר 1991 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על משרד מס רכוש (להלן - המשרד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן מכר שתי דירות קטנות שהיו בבעלותו, ורכש במקומן דירה גדולה. כמי שמכר בעת ובעונה אחת שתי דירות, הוא חוייב ושילם, בגין אחת מהן, מס שבח מקרקעין (להלן - מס שבח). לאחר זמן נודע לו, כי כבעל משפחה המונה שש נפשות זכאי היה,

4 חובות הגילוי לעמיתים המוטלות על קופות ביטוח וקרנות פנסיה מצומצמות במידה ניכרת מאלו שהוטלו על קופות גמל רגילות.

על פי חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"א-1961 (להלן - החוק) לפטור ממס לא רק על אחת מהדירות אלא על שתיהן.

(ב) המתלונן פנה אל המשרד וביקש פטור והחזר המס ששילם, אך נתקל בסירוב.

(ג) המתלונן ביקש מהנציבות לברר את תלונתו ולגרום להחזר המס ששילם.

2. להלן הוראות החוק הנוגעות לענין התלונה :

49 א. (א) מכירת דירת מגורים תהיה פטורה ממס אם המוכר מוכר את כל הזכויות במקרקעין שיש לו בדירה ואם נתקיימו לגביה התנאים האמורים בסעיף 49ב, אך רשאי המוכר לבקש ... שהמכירה לא תהיה פטורה ממס. (ב)..."

"תנאים לפטור

מכירת דירת מגורים תהיה פטורה ממס אם נתקיים אחד מאלה :
(1) המוכר לא מכר בארבע השנים שקדמו למכירה האמורה דירת מגורים אחרת בפטור ממס...

"פטור לדירת 49 ב.
מגורים

.....

(5) ..."

49 ה. (א) על אף האמור בסעיף 49ב יינתן פטור במכירת דירת מגורים של תושב ישראל אם נתקיימו כל אלה :

"פטור חד-פעמי

למשפחה גדולה

(1) שווי הדירה הנמכרת אינו עולה על 250,000 ש"ח ;

(2) המוכר מכר בפטור ממס דירה אחרת ששויה לא עלה על 250,000 ש"ח בתוך תשעת החודשים שקדמו למכירה נשוא הפטור ;

(3) המוכר רכש בתשעת החודשים שקדמו למכירה נשוא הפטור או ירכוש בתוך תשעת החודשים שלאחר המכירה האמורה, בסכום שאינו פחות משלושה רבעים מתמורת המכירה של שתי הדירות האמורות בפסקאות (1) ו-(2), דירה אחת גדולה מכל אחת משתי הדירות האמורות, למגורי משפחתו שבה שש נפשות לפחות הסמוכים על שולחנו.

(ב) הפטור שלפי סעיף קטן(א) לא יינתן למוכר אחד יותר מפעם אחת.

(ג) הסכום שבפסקאות (1) ו-(2), לסעיף קטן(א) יותאם בתחילת כל שנת מס לשיעור עליית המדד לעומת שיעור המדד שפורסם ביום כ"ז באדר התש"ס (15 במארס 1980)".

85. המנהל רשאי, בין ביזמתו ובין לפי דרישת מי ששילם מס, לתקן שומה שנעשתה..., תוך ארבע שנים מיום שנעשתה, בכל אחד מהמקרים האלה:...."

"תיקון שומה

3. על פניית הנציבות השיב המשרד כי, מכוח הזכות הניתנת למוכר בסעיף 49א(א) לחוק ביקש המתלונן שאחת משתי הדירות שמכר לא תהיה פטורה ממס, ושילם מרצונו את המס עליה.

עוד טען המשרד, שהמתלונן אמנם זכאי היה לשנות את בקשתו, אך זאת רק תוך חמישים יום מתאריך המכירה, ואילו פנייתו הייתה לאחר אותו מועד. המשרד הדגיש כי עמדתו זו מתבססת על הנחייה הכלולה בהנחיות מקצועיות של נציבות מס הכנסה ומס רכוש בנדון.

4. הנציבות הסתייגה מהעמדה דלעיל של המשרד.

(א) הובהר כי ההנחייה שעליה התבסס המשרד מתייחסת למקרה שאחת משתי הדירות שנמכרו חייבת במס שבח, וניתנת למוכר האפשרות לשלם את המס בגין הדירה, שעליה חל הסכום הנמוך יותר. במקרה שלפנינו, שתי הדירות פטורות ממס מכוח סעיף 49 לחוק, שכן השתמש המתלונן בתמורה ורכש דירה אחת גדולה מכל אחת משתי הדירות שמכר, למגורי משפחתו שבה שש נפשות לפחות הסמוכים על שולחנו

העובדה שהמתלונן טעה וביקש, עפ"י סעיף 49א(א), לחייבו במס שבח על מכירת הדירה, שעה שהיתה פטורה ממס מכוח החוק, אינה צריכה לעמוד לו לרועץ ולהחשב כהסכמה לתשלום המס.

(ב) הסעיף האמור גם אינו מגביל את הזמן לבקשת הפטור לחמישים יום מתאריך המכירה, כפי שטען המשרד.

(ג) יתירה מזו, על פי סעיף 85 לחוק, הרשות בידי המנהל לתקן שומה בין ביזמתו ובין לפי דרישת מי ששילם מס, וזאת תוך ארבע שנים ממועד עריכת השומה. והרי במקרה דנן, משנודעו למתלונן הוראות סעיף 49 לחוק, הוא פנה אל המשרד תוך שנתיים וחצי ממועד עריכת השומה.

5. על אף לשונו הברורה של סעיף 49 לחוק והבהרת הנציבות דלעיל, לא היה המשרד מוכן לשנות את עמדתו בהסתמכו על ההנחייה האמורה הכלולה בהנחיות המקצועיות של נציבות מס הכנסה ומס רכוש.

6. לאור כל האמור לעיל קבעה נציבות לונות הציבור כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת.

הנציב הצביעה בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש על הצורך להחזיר למתלונן את המס ששילם בתוספת ריבית והפרשי הצמדה.

7. נציבות מס הכנסה ומס רכוש פעלה בהתאם.

3. תשלום מס ביום האחרון שנקבע בהודעת התשלום

1. בפברואר 1992 פנה המתלונן לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על אגף מס הכנסה ומס רכוש (להלן - האגף), על כך שחוייב לשלם בלא הצדקה תוספת הפרשי הצמדה וריבית, להלן פרטי התלונה:

(א) המתלונן קיבל מהאגף הודעה לתשלום מס שבח מקרקעין (להלן - מס שבח). בהודעה צויין שהמועד האחרון לתשלום הוא 15.9.91. המתלונן ביצע את התשלום באותו יום - דהיינו ביום האחרון לתשלום - בשעות אחר הצהריים. כעבור כחודשיים הוא קיבל מהאגף עוד הודעה, לפיה עליו לשלם גם הפרשי הצמדה וריבית (להלן - התוספת). ההסבר של האגף לדרישה הנוספת היה, שהתשלום בוצע בפיגור כיוון שהתשלום המתקבל בבנק בשעות אחה"צ נזקף לזכות האגף לפי הערך של היום שלאחריו. המתלונן שילם את התוספת בדלית ברירה.

(ב) בתלונה טען המתלונן כי ביצע את התשלום במועד וכי לא היתה הצדקה לחייבו בתשלום התוספת. הוא ביקש שהנציבות תברר את תלונתו ותגרום לכך שהתוספת תוחזר לו בצירוף הפרשי הצמדה וריבית ליום ההחזר.

2. (א) על פניית הנציבות השיב הגובה הראשי באגף, כי מאחר שהתשלום בוצע בבנק בשעות אחה"צ זיכה הבנק את חשבון האגף לפי הערך של יום המחרת. אם יקדים הבנק ויזכה את האגף לפי יום הערך של 15.9.91, התוספת תוחזר למתלונן.

(ב) הנציבות הודיעה לגובה הראשי כי תשובתו אינה מקובלת עליה והטעימה שבהודעת התשלום ננקב התאריך 15.9.91 כיום האחרון לביצוע התשלום, מבלי שצוינה הגבלה לשעות מסוימות של אותו יום. לפיכך רשאי היה המתלונן להבין שמותר לו לבצע את התשלום בכל שעה שתאים לו מבין השעות שבהן פתוח הבנק לקהל. הדרך בה רשאי היה להבין את הכתוב, והבין בפועל, היא היא הקובעת, כאשר הניסוח הוא של הנלון, וזאת לפי כלל הפרשנות הידוע "נגד המנסח". אין יסוד לדרוש מהמתלונן, כי יתמצא ברזי "יום ערך בנקאי" ובמשמעות שלו, כל עוד לא צוין על כך דבר בהודעת התשלום.

(ג) הנציבות גם פנתה בעניין זה אל סגן נציב מס הכנסה ומס רכוש, והדגישה, כי גם על פי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, יצא המתלונן ידי חובתו לעניין התשלום במועד.

(ד) בעקבות זאת הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש שהחיוב לגבי תשלום התוספת בטל ומבוטל.

עוד הודיעה נציבות המס, כי להבא יודגש בהודעות שומה של מס שבח ובשוברי תשלום אחרים, כי המועד האחרון לביצוע תשלום הוא לפני צהרי היום האחרון שנקב בהודעה.

3. בהתאם לכך הוחזרה למתלונן התוספת. עם זאת סירבה נציבות המס לשלם לו הפרשי הצמדה וריבית, בטענה שההחזר נעשה לפנים משורת הדין.

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

(א) כפי שהוסבר לעיל בהרחבה, יצא המתלונן ידי חובתו בזה ששילם ביום האחרון שנקבע לתשלום. בהודעת התשלום לא צוין שהתשלום צריך להיעשות דווקא לפני הצהריים ולכן מותר היה לו להבין, וכך הבין בפועל, שגם שעות אחר-הצהריים במשמע. יתירה מזו, הבנק היה השלוח של נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כך שתשלום לבנק כמוהו כתשלום לנציבות המס. פירושו של דבר, כי התשלום של המתלונן לשלטונות המס בוצע במועד, דהיינו ב- 15.9.91.

(ב) לפיכך, לא היה מקום לחייב את המתלונן בתוספת וההחזר בצירוף הפרשי הצמדה וריבית מגיע לו על פי דין - ולא לפני משורת הדין.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה, אפוא, בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש על הצורך לשלם למתלונן הפרשי הצמדה וריבית על תוספת החיוב שנגבתה ממנו בשעתה שלא כדין.

6. נציבות מס הכנסה ומס רכוש פעלה כמוצבע.

4. הגדלת זכויות גימלה לניצולת רדיפות הנאצים שהתקבלה

לשירות המדינה בגיל מעל חמישים שנה

1. (א) המתלוננת עלתה לישראל בשנת 1974. כעבור שנה וחצי בקירוב היא נתקבלה לשירות המדינה, בהיותה בגיל מעל 50 שנה. ב-1988, לאחר שירות של 13 שנה ועשרה חודשים, היא פרשה לגימלאות. לפי תיקון מס' 27 לחוק שירות המדינה (גימלאות), התש"ל-1970, שהיה בתוקף בעת פרישתה, מי שהתקבל לשירות תוך שנתיים מהגיעו לישראל, ביותו בן 50 שנה לפחות בעת התקבלו לשירות, תהיה קיצבתו בשיעור מינימלי של 35% בתוספת 2% לכל שנת שירות שמעבר ל-10 שנים. בהתאם לכך נקבעה לה קיצבת פרישה בשיעור 42.6%.

(ב) באוגוסט 1990 התקבל בכנסת תיקון מס' 31 לחוק. התיקון מאפשר, במקרה כמתואר, להגדיל את אחוזי הקיצבה הגדלה נוספת, בין השאר - אם העובד הוא ניצול רדיפות הנאצים וכן מטעמים רפואיים ומשפחתיים.

בעקבות התיקון, אכן הגדילה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) את קיצבת המתלוננת ב-3% מטעמים רפואיים, אך סירבה לאשר הגדלה נוספת בשיעור 3% בגין היותה ניצולת רדיפות הנאצים. הנימוק לסירוב היה, שהמתלוננת עבדה בשנים 1941 - 1945 וגם קיבלה פיצויים מממשלת גרמניה. עובדות אלו, לדעת נש"מ, מונעות את זכאותה להגדלה לפי סעיף 85.143 (ח) לתקשי"ר, הקובע לאמור:

"ניצולי רדיפות:

עובד שהוא מניצולי השואה - בהיותו מעל גיל 18 - בתקופת מלחמת העולם השנייה ולא קיבל בעבר או אינו מקבל כיום פיצוי מכל מקור שהוא ואינו זכאי לכל הגדלה שהיא בגלל פעילות קודמת כנזכר לעיל - תוגדל קיצבתו בשיעור כולל של 3%."

(ג) המתלוננת עררה בפני נציב שירות המדינה על הקביעה, בצינה כי ההגדלה לפי סעיף 85.143 (ח) בתקשי"ר אינה מותנית בכך שמבקש ההגדלה לא עבד בתקופת מלחמת העולם השנייה. אשר לעניין הפיצוי, טענה המתלוננת, שהיא קבלה לא פיצויים אלא מענק חד-פעמי של 5,000 מ"ג מ"קון הסיוע של הוועדה לתביעות חומריות של יהודים נגד גרמניה"; מענק זה משולם למי שאיחר את המועד להגשת תביעה לפיצויים. נש"מ דחתה את טענתה שאין בכך פיצוי במובן הסעיף דלעיל.

(ד) ב-15.12.91 פנתה המתלוננת בתלונה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות).

2. (א) הנציבות הטעימה בפני נש"מ, כי הנימוק לשלילת זכותה של המתלוננת להגדלת קיצבתה, עקב כך שעבדה בתקופת מלחמת העולם השנייה, הוא חסר בסיס, הואיל ובסעיף 85.143 (ח) האמור לא נזכר כלל ענין "העבודה". גם הדעת נותנת כי הזכות להגדלת קיצבה לא תישלל מניצול השואה אך משום שעבד באותה תקופה לפרנסתו.

(ב) אשר לנימוק האחר של נש"מ לשלילת הזכות להגדלת הקיצבה, לאמור - שהמתלוננת קיבלה פיצויים מממשלת גרמניה, היפנתה הנציבות את תשומת לבו של נש"מ להגדרת המונח "פיצויים" לעניין ניצולי רדיפות הנאצים, כפי שהיא מופיעה בלקסיקון למונחי החוק הישראלי⁵, המסתמכת על ההגדרה שבסעיף 1 לצו מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מקיצבות על פקדון במטבע חוץ של תושב ישראל), התשכ"ג-61963, המונח "פיצויים" מוגדר שם כך: "תשלומים בעקבות תביעה מכוח חיקוק הבא לפצות קרבנות הרדיפות של הנאצים או של גוריהם או את חליפיהם של קורבנות אלה ו המשתלמים במטבע חוץ". גם במילון אבן שושן הגדרת המונח "פיצוי" לענייננו היא: "ריצוי ופיוס, קומפנסציה, גרימת הטבה לבעלה תביעה; תשלום מסויים שמשלמים לאדם שנגרם לו נזק".

הנציבות ציינה, כי את 5,000 המ"ג שילמה קרן הסיוע למתלוננת לא בתור "בעל-תביעה", אלא עקב כך שאיחורה את המועד להגשת תביעה. קשה גם לראות בסכום סמלי כזה משום הטבת נזק.

יתירה מזו, באישור שהומצא למתלוננת כונה הסך 5,000 מ"ג שקיבלה מקרן הסיוע BEIHILFE, דהיינו "סיוע", ולא ENTSCHADIGUNG, (פיצוי).

3. בנסיבות האמורות הגיעה נציב תלונות הציבור לכלל מסקנה שלא היה יסוד לסירובה של נש"מ לאשר את הגדלת קצבתה של המתלוננת ב-3%, בהסתמך על סעיף 85.143 (ח) לתקשי"ר וכי היא זכאית להגדלה זו.

4. נציב שירות המדינה קיבל את עמדת נציב התלונות והוא הורה להעניק למתלוננת את ההגדלה המבוקשת.

5. החלטה בלתי תקינה של ועדת מכרזים לבחירת עובד

1. המתלונן, עובד אגף המכס ומס ערך מוסף (להלן - האגף), הגיש, באוגוסט 1990, לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על האגף.

⁵ לקסיקון למונחי החוק הישראלי, עוה"ד אמנון לורד ועמי פולמן, עמ' 613.

⁶ ק"ת התשכ"ג 1490 עמ' 2114.

תלונתו סבה על החלטה של ועדת מכרזים שלא לבחור בו למילוי משרה לה הציע את מועמדותו. לטענתו נתקבלה ההחלטה לא משיקולים ענייניים, אלא בתגובה על כך שחשף חשדות למעשי שחיתות מצד עובדים באגף, ועל כך שסרב לתת יד לפיטורי אחד העובדים בדרך לא תקינה. עוד טען המתלונן, כי ההליכים בוועדת המכרזים היו לקויים, באשר היו בניגוד להוראות התקשי"ר בנדון, ועל כן היו החלטותיה מחוסרות תוקף.

ואלה פרטי התלונה :

(א) המתלונן עובד באגף מאוגוסט 1986, לאחר שנבחר במכרז קיבוצי פומבי למבקר חשבוניות. בעקבות בחירתו הוא שובץ במשרה של מבקר חשבוניות במשרד קצין מטה מכס במינהל האזרחי באזור עזה.

במהלך שנת 1987 הפנתה משרת ממונה אזורי מכס עזה. עד לאיוש המשרה בדרך של מכרז, התמנה המתלונן ב-1.5.87 ממלא מקום הממונה.

(ב) ב-7.12.88 פורסם מכרז פנימי למשרה, והמתלונן היה מועמד יחיד. מועד כינוסה של ועדת הבחינה (להלן - הוועדה) נקבע ל-21.5.89, אך לבקשת אגף המכס - נדחה המועד, והיא כונסה רק בתאריך 13.11.89.

המתלונן, שהיה כאמור מועמד יחיד, הופיע בפני הוועדה, וזו החליטה לבחור בו למשרה, אולם התנתה את בחירתו הסופית בהופעה נוספת בפניה כעבור חצי שנה.

(ג) ב-19.12.89 נפגש המתלונן ביזמתו עם ראש ענף בטחון של האגף במחוז המרכז. בפגישה מסר המתלונן על חשדות שהובאו לידיעתו כלפי מספר עובדים הכפופים לו; לפי השמועה מקבלים אותם עובדים טובות הנאה שונות תמורת סיוע לעוסקים מקומיים.

(ד) ב-20.2.90 נפגש המתלונן עם הממונה על משאבי אנוש בהנהלת האגף. במהלך הפגישה נתבקש המתלונן למלא רטרואקטיבית גליון "הערכת עובד" המתייחס לאחד העובדים הנתונים למרותו, שפוטר עוד ב-21.1.90. המתלונן סירב למלא את גליון ההערכה.

(ה) המתלונן הופיע שוב בפני הוועדה ב-28.5.90. בישיבה הוחלט שהמתלונן אינו מתאים למשרה.

2. בירור הנציבות התמקד בשני ההיבטים שבטענות המתלונן, דהיינו : -

(א) האם ההחלטה שלא לבחור את המתלונן למשרה של ממונה איזורי מכס עזה באה בעקבות מסירת מידע על חשדות למעשי שחיתות.

(ב) האם התניית הבחירה הסופית בהופעה חוזרת בפני הוועדה תואמת הליכי מכרז תקינים.

3. (א) לעניין הקשר בין אי-הבחירה למסירת מידע על חשד למעשי שחיתות :

הנציבות בדקה את רצף התרחשויות של האירועים שהובילו לתלונה, ולא מצאה ממש בטענותיו של המתלונן להלן הנימוקים :

(1) המועד המכריע בהיווצרות משבר במערכת היחסים, הן עם הנהלת האגף והן עם המינהל האזרחי, היה, לדברי המתלונן, בדצמבר 1989 - חודש אשר בו הוא מסר, לדבריו, מידע על חשדות למעשי שחיתות מצד עובדים ביחידה.

אולם, הברור העלה, כי כבר ב-6.89 זומן המתלונן אל מנהל האגף לשיחה שבמהלכה סופר לו על ספקות מצד ההנהלה בדבר התאמתו למילוי המשרה, בשים לב לאופן תפקודו, ובכלל זה לבעיות משמעת וסירוב עובדים שהיה ממונה עליהם לקבל מרותו. נאמר למתלונן, כי הוחלט להאריך את תקופת הנסיון בתפקידו.

מעיון במסמכים שהומצאו לנציבות עולה, שלפחות מחודש יוני 1989 שררה אווירה קשה בין המתלונן לעובדים במכס עזה, ונציגות העובדים אף פנתה בעניין זה במכתבים אל המינהל האזרחי ואל הנהלת האגף. גם המתלונן עצמו, במכתב שכתב ב-11.6.89 אל הנהלת האגף, מתאר "אווירה של תסכול בתחנת מכס עזה..." במהלך הברור אף אישר המתלונן בפני הנציבות שעוד בחודש ספטמבר 1989 התקיימה שיחה קשה בינו לבין סגן ראש המינהל האזרחי, בדבר אופן מילוי תפקידו.

(2) סעיף 45א. (1) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], (להלן החוק), קובע לאמור:

"תלונה של עובד... על מעשה... שעשה מי שממונה עליו בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שבו הוא עובד - תבורר לפי הוראות פרק זה,....".

(3) תנאי הכרחי לברור תלונה על ידי הנציב מכוח סמכותו שבסעיף 45א. (1) הוא, אפוא, קיום קשר סיבתי ישיר בין הודעת עובד על מעשי שחיתות לבין המעשה שעשה כלפיו הממונה בעקבות ההודעה.

מהאמור לעיל עולה, שתנאי זה לא נתקיים. יתר על כן, ספקות בדבר התאמתו למילוי התפקיד - שמצאו ביטוי גם בוועדת הבחינה - התעוררו בהנהלת המכס מספר חודשים לפני שמסר מידע על החשדות למעשי שחיתות.

(ב) לשאלת תקינותם של הליכי המכרז בהתנייה בהופעה חוזרת בפני הוועדה: -

(1) כאמור, החליטה הוועדה, בישיבתה ב-13.11.89, לבחור במתלונן זמנית למשרה והתנתה את ההחלטה הסופית בהופעה נוספת בפניה כעבור חצי שנה. לדברי הנהלת המכס, נתקבלה ההחלטה בהתאם לסעיף 11.482 (א) לתקשי"ר.

סעיף זה קובע לאמור:

"(א) ועדת בחינה רשאית לקבוע לעובד דרגה נמוכה מן הדרגה שהוצמדה למשרה בתקן, לפי תוצאות מבחן בכתב, לפי תוצאות הופעתו לפניה או לפי שניהם. קבעה הוועדה לעובד דרגה נמוכה מן הדרגה שלה היה מועמד, לא יועלה עובד בדרגה אלא לאחר מבחן נוסף או הופעה נוספת בפני הוועדה, או שניהם, כפי שתקבע הוועדה.

7 סעיף 11.482 לתקשי"ר בוטל בהודעת נש"מ נב/46 מיום י"ד בסיון התשנ"ב (15.6.1992).

(ב)

(ג) קבעה ועדה לעובד דרגה נמוכה מדרגת התקן, אך לא קבעה חובת הופעה נוספת בפניה או לא קבעה מועד להופעה כזאת יוזמן העובד להופיע בפני ועדת בחינה בתום שישה חודשים מיום הופעתו בפני ועדת הבחינה הראשונה, או מיד עם תום תקופת הניסיון, הכל לפי המועד המאוחר יותר. לא זומן העובד להופיע בפני ועדה בתום שישה חודשים, או בתום תקופת הניסיון כאמור, יקבל את דרגת המשרה בתקן בתום שנה לאחר היום בו הופיע בפני ועדת הבחינה הראשונה".

(2) הסעיף דלעיל דן רק במקרה בו קבעה הוועדה לעובד דרגה נמוכה מזו שהוצמדה למשרה בתקן. במקרה כזה, מפרטות הוראות הסעיף את סדרי ההעלאה לדרגה התקנית, ובין היתר - את האפשרות לזמן את העובד להופעה נוספת בפני הוועדה. הנציבות הפנתה אפוא, את תשומת לבו של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) למשמעות הוראות הסעיף כאמור. היועץ המשפטי לנש"מ הודיע לנציבות, כי נראה לו שהחלטת הוועדה אכן לא תאמה, לכאורה, את הוראת התקשי"ר, שכן לא היתה עילת הזימון הנוסף קביעת דרגה נמוכה מדרגת התקן.

4. נוכח כל האמור קבעה נציבות לונות הציבור באוגוסט 1991 שהחלטות הוועדה חסרות תוקף, והתלונה בעניין זה מוצדקת.

הנציב הצביעה, אפוא, בפני הנהלת האגף על הצורך למנות ועדת בחינה חדשה, ולזמן את המתלונן להופיע בפניה.

5. (א) האגף פעל כמוצבע. ב-13.5.92 הופיע המתלונן בפני ועדת בחינה חדשה, ונבחר למשרת ממונה אזורי מכס עזה.

(ב) ברם, המינוי לא יצא לפועל, בשל השתלשלות ענינים שקדמה להחלטת הנציב ולא הייתה בידיעתה בזמן ההחלטה.

(1) תואר המשרה של "ממונה אזורי מכס עזה" שונה עוד באוגוסט 1990, ל"קצין מטה (קמ"ט) מכס עזה", דהיינו - המשרה ממונה אזורי מכס עזה בוטלה ובמקומה נקבעה משרה חדשה של קמ"ט; גם רמת הדירוג של המשרה שונתה, ונקבעה לה דרגה גבוהה יותר.

(2) באפריל 1991 פורסם מכרז פנימי למשרת קמ"ט מכס עזה וב-28.5.91 נבחר למשרה זו אחד מעובדי האגף והוא החל למלאה במינוי בפועל.

(3) ב-13.5.92 הופיע, כאמור, המתלונן בפני ועדת בחינה חדשה, ונבחר למשרד "ממונה אזורי מכס עזה", משרה שכבר בוטלה באוגוסט 1990.

(4) ב-21.6.92 התקיים בנש"מ דיון, בהשתתפות סגן נציב השירות ונציגי הנהלת האגף, כדי למצוא פתרון לתסבוכת שנוצרה, כמתואר לעיל.

בסיכום הדיון הוחלט, שהעובד שנבחר למשרת קמ"ט מכס עזה ימשיך במילוי משרה זו. אשר למתלונן, יש להציע לו משרה אחרת, ברמה דומה לזו של "ממונה אזורי מכס עזה", משרה שכאמור בוטלה.

(5) ב-20.9.92 הציע הממונה על משאבי אנוש באגף למתלונן מספר הצעות. המתלונן דחה את כולן, ועמד על כך שימונה למשרה אליה נבחר - ממונה אזורי מכס עזה.

(ג) האגף לא הביא לידיעת הנציבות את העובדות דלעיל במהלך בירור התלונה. הם נודעו לנציבות רק תוך כדי מעקב אחר ביצוע הצבעת הנציב.

(ד) מבירורים שהנציבות קיימה עם כל המעורבים בענין עלה :

(1) המכס העלים הן מהנציבות והן מהמחלקה הנוגעת בדבר בנש"מ את המידע בדבר ביטול המשרה נשוא התלונה - ממונה אזורי מכס עזה - בדבר יצירת משרת קמ"ט מכס עזה ובחירת עובד למשרה זו.

מצב הדברים שנוצר בעקבות הפעולות האמורות לעיל באשר למשרת הממונה האזורי, הציב איפא לכאורה מכשול בפני יישום החלטת נציב תלונות הציבור בדבר תיקון הליקוי.

(2) אין אמנם בידי הנציבות הוכחות שהמידע הועלם במתכוון, אולם, מכל מקום יש בכך לפחות משום מחדל חמור.

6. נוכח ההתפתחות שתוארה לעיל, החליטה נציב תלונות הציבור :

(א) אין אפשרות לקבוע, המכרז למשרת קמ"ט מכס עזה לא היה כדין. לפיכך בחירת העובד למשרה זו שרירה וקיימת.

(ב) הליכי המכרז החוזר שנערך למשרת ממונה אזורי מכס עזה בעקבות הצבעת הנציב כאמור בסעיף 4 לעיל, כינוסה של ועדת הבחינה במסגרת המכרז ביום 13.5.92 ובחירתו של המתלונן למשרה, ממשיכים את קיומה של המשרה האמורה, ו"מחיים" אותה בצידה של משרת קמ"ט מכס. המתלונן נבחר במכרז כדין, ויש למנותו למשרת ממונה אזורי מכס עזה.

(ג) נציב תלונות הציבור רואה בחומרה את המחדל של הנהלת אגף המכס בהעלמת המידע, שגם הביא לשיבוש בירורה של התלונה, והיא רואה לנכון להעיר על כך להנהלת האגף.

7. הנהלת האגף הודיעה לנציבות, כי ב-25.7.93 שובץ המתלונן בתפקיד ממונה אזורי מכס עזה.

צבא הגנה לישראל

6. פיטורי עובד צה"ל בתגובה על כך שהודיע על

מעשה שחיתות שבוצעו ביחידתו

1. באוגוסט 1991 התקבלה בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונתו של עובד צה"ל המועסק ביחידת בחינה במפקדת קצין תחזוקה ראשי (להלן - מקחת"ר).

(א) התלונה סבה על החלטת מקחת"ר לפטרו. לטענתו, ביום 28.6.91, בעת שחזר מחופשה הוא קבל הודעה מהממונה עליו שיש כוונה לפטרו מחמת צמצומים וביטול התקן בו שובץ. אולם, לדבריו, לא היה ביטול התקן בו שובץ - מסגר - אלא אמתלה לפיטוריו ואילו הסיבה האמיתית היתה נעוצה במידע שמסר לממונים עליו על מעשי שחיתות שבוצעו ביחידתו.

(ב) המתלונן מועסק מזה 22 שנים כבוחן ביחידה, והחל בדצמבר 1982 הוא מונה ראש צוות בוחנים המונה 3 עובדים. היחידה בה הועסק המתלונן מופקדת על בחינת איכות של כל המוצרים הנרכשים על ידי משרד הבטחון בארץ ובחו"ל, למעט ציוד לחימה (צל"מ).

(ג) המתלונן ציין בתלונתו כי במשך שנים התריע בפני הממונה עליו (להלן - הממונה) על מעשים הגובלים בשחיתות. הממונה אמנם הבטיח לטפל בנושא, אך דבר לא קרה. בראותו כך, פנה המתלונן במאוס 1990 לא לממונה, אלא לקצין תחזוקה ראשי (להלן - קחת"ר), והעלה בפניו חשד שאחד מעובדי היחידה קבל שוחד. הוא פירט בפני הקחת"ר מעשים שונים שעשה אותו עובד, בתור בוחן, מעשים שיש בהם, לדעתו, פגיעה בטוהר המידות וחריגה מנהלים.

הקחת"ר ביקש שיעלה על הכתב את אחד האירועים בלבד, ואילו בשאר האירועים יטפל הוא, הקחת"ר, באופן אישי. המתלונן פעל כעצתו.

בעקבות דווחו בכתב לקחת"ר, פתח מצ"ח בחקירה שהסתיימה באוקטובר 1990. מסקנתו של פרקליט מטכ"ל מיום 8.11.90 הייתה שאין בחומר החקירה ביסוס לחשדות המתלונן. לאור תוצאה זו, כינס קחת"ר את כל המעורבים, ובנוכחות כולם נזף במתלונן על עלילת השווא ואיים ש"יטפל" בו אישית.

(ד) לפנייתו צירף המתלונן מכתב החתום בידי קחת"ר מינואר 1991 שנשלח בעקבות הכינוס דלעיל. המכתב מופנה למפקח יח' בחינה ולוועד העובדים. בין היתר, צוין במכתב:

..."

ב. קחת"ר מבהיר, כי צריך לעודד פניה לגורם מוסמך באם ישנן חריגות ובתנאי שהנושאים מבוססים.

ג. קחת"ר מגנה כל פניה לא מבוססת שפוגעת באדם כפרט ובמערכת, על כך עלינו להקפיד.

" . . .

2. בירור התלונה העלה, כי הכוונה לפטר את המתלונן לא הוצאה אל הפועל. בעקבות פנייתו של המתלונן בענין זה למבקר מערכת הבטחון, המליץ הפרקליט הצבאי הראשי בפני ראש אג"א על מינוי ועדת חקירה (להלן: וח"ק) לבדיקת טענות המתלונן בדבר נסיבות פיטוריו. במקביל הוא הורה גם למצ"ח להמשיך ולחקור את כל טענות המתלונן בדבר חשדות לביצוע מעשי שחיתות. בעקבות הפעולות אותן נקט הפרקליט הצבאי הראשי, הושעה הטיפול בנציבות.

(א) ב-26.4.92 חזר המתלונן ופנה אל הנציבות, בטענה שקבל, באותו יום, ממפקד יחידת בחינה מכתב הנושא את התאריך 17.4.92 ובו הודעה על פיטוריו שיכנסו לתוקף ב-27.4.92, כלומר יום אחד בלבד לאחר מסירת ההודעה לידי. המתלונן שב וטען, כי ההחלטה לפטרו באה בעקבות המידע שמסר על חשדות למעשי שחיתות וכי ביטול התקן בו שובץ אינו אלא אמתלה בלבד.

(ב) ב-6.5.92 נתנה נציב תלונות הציבור צו זמני, בהתאם להוראות סעיף 45 לחוק מבקר המדינה. לפי הצו לא יינתן תוקף להחלטה בדבר פיטוריו של המתלונן, כפי שזו באה לידי בטוי במכתבו של מפקד יחידת בחינה, וכי לא תפגע כל זכות קיימת או ראויה מזכויותיו.

(ג) המתלונן הוחזר ליחידתו ב-11.5.92.

3. בירור הנציבות העלה את הממצאים הבאים :

(א) במהלך הבירור הועברו לעיון הנציבות שני תיקי מצ"ח בהם נחקרו חשדות שהעלה המתלונן לביצוע עבירות שונות או לפגיעה בטוהר המידות. חשדות המתלונן התמקדו בעיקר באחד מעובדי היחידה המשמש בוחן עץ (להלן - בוחן העץ).

כמו כן הועבר לעיון הנציבות תיק הוח"ק שמונה לחקור בענין פיטוריו של המתלונן.

(ב) תיק מצ"ח שנפתח ביוני 1990, (להלן - תיק מצ"ח הראשון) סב על מקצת החשדות שהעלה המתלונן בפני קחת"ר, כמפורט בסעיף 1(ג) דלעיל.

בהודעתו מ-17.6.90 בתיק מצ"ח הראשון, מסר המתלונן כי בשנת 1984 נודע לו שנציג חברת יבוא שרכשה עץ עבור משרד הבטחון סייע לבוחן העץ ברכישת דירה. המתלונן הביע חשד כי בתמורה לכך אישר בוחן העץ משלוח עץ פגום. כמו כן מסר המתלונן, כי במהלך ביקור שערך באחת הנגריות בשנת 1975 התברר לו כי בוחן העץ עובד גם בנגריה שם הוא מייצר מוצרים אשר אותם הוא אמור לבחון בתוקף תפקידו כעובד היחידה.

(ג) תיק מצ"ח נוסף (להלן - תיק מצ"ח השני) נפתח באוגוסט 1991, לפי הוראתו של הפרקליט הצבאי הראשי, במטרה למצות את החקירה ולבדוק את כל טענות המתלונן אותן העלה, כאמור, במארכ 1990 בפני הקחת"ר (ראה סעיף 2 לעיל). גם בתיק זה התמקדו חדשות המתלונן בבוחר העץ; בהודעתו בתיק חזר המתלונן על חשדותיו בתיק מצ"ח הראשון וכן מנה כתריסר מקרים שרובם אירעו לפני 6 - 8 שנים, ואשר בהם אישר בוחר העץ קבלת פריטי ציוד שהיו אמורים להיפסל.

המתלונן טען, כי בוחר העץ אישר משלוח פריטים ליחידות בצה"ל למרות פגמים רציניים שנתגלו בהם. כמו כן טען כי הבוחר נהג, במשך שנים רבות, לציין באופן שיטתי פגמים במספר גבולי שאיפשר עדיין את אישור המוצר. לטענתו, אמר לו בוחר העץ שהוא עושה כן כדי שיהיה לו "אליבי" למקרה שיגיעו תלונות על המוצר.

(ד) בהודעתו בתיק מצ"ח השני הביא המתלונן מקרה נוסף: במהלך ביקור ביוני 1991 באחד המפעלים נודע לו מפי מבקר האיכות של המפעל, כי למחסני הצבא נשלחו 110 כסאות, אשר הוא, המתלונן, פסל לשימוש שבוע קודם לכן. המתלונן הבהיר בהודעתו כי ללא אישור קחת"ר אסור היה לקבל מוצרים שנפסלו.

המתלונן המשיך וציין, שנודע לו מפי מבקר האיכות, כי באחת השבתות זימן מנהל המפעל את הקחת"ר לביתו. זמן קצר לאחר מכן החלו אחיו ואחותו של הקחת"ר לעבוד במפעל כפועלי ייצור.

(ה) בהודעתו בתיק מצ"ח, אימת המבקר הפנימי של המפעל את טענות המתלונן.

(ו) גם בחוות דעתו ממארכ 1992, שהתייחסה לתיק מצ"ח השני, ציין פרקליט מטכ"ל, כי לא מצא בחומר החקירה ביסוס לחשדות שהעלה המתלונן בדבר אי סדרים ומעשי שחיתות מצד גורמים שונים במקחת"ר, ובכללם הקחת"ר עצמו. הוא אמנם אישר, כי נמצאו מקרים בהם פעלו בעלי תפקידים בהתרשלות, אך הדגיש שלא נמצאו ראיות לקבלת טובות הנאה. בעקבות ממצאיו, הורה פרקליט מטכ"ל על העמדת אותם בעלי תפקידים לדין משמעתי, בגין התרשלות במילוי תפקיד בעת שאישרו קבלת ציוד בלא בדיקה מתאימה.

(ז) בתיק מצ"ח הראשון נתבקש הממונה להתייחס לגירסת המתלונן, שהוא, המתלונן, העלה בפניו בזמנו חשדות נגד אחד העובדים אלא שהוא, הממונה, העדיף להסות את הנושא ואף ביקש שהמתלונן לא יפנה לקחת"ר. בתגובה השיב הממונה:

"אני הודעתי לד.ב.ש שאינני מוסמך לחקור... ובמידה ויש לו טענות שיפנה לגורמים המוסמכים."

(ח) בבירור שערך עובד הנציבות עם הממונה, חזר ואישר כי אכן פנה אליו המתלונן בענין חשדות, וגם חזר על טענתו, שהבהיר למתלונן כי אין הוא הכתובת הנכונה לכך.

הממונה טען, כי תלונותיו של המתלונן באו על רק אי מינויו לסגן ראש מדור כפי שציפה. מסיבה זו הוא אף איים, לדברי הממונה, להרוס את המדור.

(ט) הגורמים שנחקרו, הן במסגרת הוח"ק והן על ידי עובד הנציבות, ציינו כי לא היו כל טענות על אופן תיפקודו ומקצועיותו של המתלונן.

בחוות דעת תקופתיות, שניתנו על המתלונן במהלך שנות עבודתו, הוא קבל את הציון הגבוה ביותר (8). נאמר שם שהוא "בעל מקצוע מעולה, נוח לסובבים אותו, יעיל, מסור ונאמן."

רק בחוות דעת משנת 1990 צוינה ירידה מסוימת בתפקודו, וכך ציין הממונה עליו: "בשנה האחרונה כתוצאה מכך שלא מונה לתפקיד מסוים חלה ירידה בהשגיו. היחסים עם העובדים איתו אינם טובים במיוחד".

(י) בהתייחס לסיבת פיטוריו, ציין ראש ענף תפקוד ופרישה במרכז תעסוקת עובדי צה"ל (להלן - מרכז תע"צ), כי המתלונן התקבל לעבודה לפני 22 שנה על תקן של בוחן כיבוי אש, השייך לחיל חימוש, וכי המקצוע המאפיין תקן זה הינו 0351-מסגר. ראש הענף הבהיר, כי בחינת ציוד כיבוי אש היא אחד מעיסוקיו של המתלונן ועל כן התקן האמור תאם את עיסוקו בפועל. ראש הענף הוסיף וציין, כי במסגרת קיצוצים בוטל תקן מסגר ביחידה עוד בשנת 1986, אך חרף הביטול הוסיף המתלונן לשמש בתפקידו, בבחינת "על תיקני", כלומר בלא ששובץ בתקן כלשהו. בדיון שהתקיים במאי 1991 במקחש"ר (מפקדת קצין חימוש ראשי) הוחלט, כי מכיון שתקן "מסגר" בוטל עוד בשנת 1986, יש לפעול לאלתר לפיטורי העובד המשובץ בתקן זה. הוצע למתלונן לשמש בתפקיד מסגר ביחידת בינוי, אך הוא סירב בטענה שתפקיד זה אינו תואם את עיסוקו בפועל וכי אין הוא מעוניין בהסבה מקצועית.

(יא) ב-21.12.91 נחתם מסמך הסכמה לפיטורי המתלונן. על המסמך חתמו נציג היחידה, מזכיר ארגון עובדי צה"ל ועד העובדים. מהתכתבות שנוהלה בין היחידה לבין ועד העובדים, החל בספטמבר 1991, עולה, כי ועד העובדים לא הביע התנגדות כלשהי לפיטורי המתלונן.

(יב) במכתב מ-27.8.91, המופנה לראש אגף אפסנאות, לקצין משטרה צבאית ראשי ולפרקליט הצבאי הראשי, התייחס הקחת"ר למכתב ששלח המתלונן למבקר מערכת הבטחון וציין, בין היתר:

"...פיטוריו של העובד לא נבעו חלילה בשל כל חשיפה של מחדלים כי אם התכנסות לתקני קבע במקרה שלו ובמקרים אחרים במפקדה בתהליך פיטוריהם של עובדי צה"ל במסגרת ההתכנסות לתקנים ובעיקר תכנית מרקם..."

בסיום המכתב נאמר:

"המסמך חמור ואני מבקש כפי שציננתי חקירה ועד אז להשעות את האזרח שמטיל בי דופי - ובאם יתברר כי הנושאים לא אמינים אזי להעמידו לדין משמעתי..."

(יג) בהודעתו מ-7.1.92 בפני בפני הוח"ק מסר הקחת"ר, כי לאחר סיום החקירה מצא לנכון לזמן את כל המעורבים, ולקרוא בפניהם את סיכום חקירת מצ"ח והחלטת הפרקליט והדגיש שכל אימת שקיים חשש או חשד יש "להציפו", בתנאי שהוא מבוסס. לעומת זאת, יש להיזהר שלא להוציא דיבה ולפגוע בשמו הטוב של אדם כשאין לחשד בסיס.

(יד) בפגישת עובד הנציבות עם חברי הוועד ב-30.9.92, הם ציינו שבמגעים עם נציגי היחידה ומרכז תע"צ הובהר, כי "המתלונן יפוטל בכל מקרה וכי הדבר אינו נתון למיקוח".

חברי הוועד הבהירו, שלנוכח הנחיצות של גורמי מרכז תע"צ לפטר את המתלונן מאחר והתקן קוצץ, הם לא הביאו בחשבון שיקוליהם את תפקודו המקצועי, את חוות הדעת על עבודתו ואת ויתקו. חברי הוועד הביעו את כעסם על המתלונן. לטענתם איים להרוס את המדור ולהכתים את שמו של אחד הבוחנים. אחד מהם ציין, כי הסכים לפיטורי המתלונן לאחר שהובאו לידיעתו ממצאי חקירת מצ"ח והוח"ק.

(טו) בשיחת הבהרה שקיים עמו עובד הנציבות חזר המתלונן וציין, כי דווח לממונה עליו על חשדותיו בסמוך למועד בו נודע לו עליהם, וכי הממונה הרגיעו והודיעו שיטפל בכך. משנוכח לדעת שהליקויים אינם מתוקנים, פנה לקחת"ר והעלה בפניו את כל טענותיו בנושא, לרבות חשדות שהתייחסו למקרים שארעו לפני שנים. המתלונן הבהיר, כי כלל לא ביקש להתמנות סגן ראש מדור, אך חרה לו כי מי שמונה לתפקיד הוא אדם חסר כישורים ובלתי מקצועי.

4. נציבות לונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת מהטעמים הבאים:

(א) כאמור, טען ראש ענף תפקוד ופרישה, כי אחד מעיסוקיו של המתלונן היה לבחון ציוד כיבוי אש, עיסוק המאופיין ע"י אותו סימול שניתן למסגר, ולפיכך תאם תקן המסגרות את עיסוקו בפועל.

טענה זו רחוקה מלשכנע: המתלונן משמש כבוחן ציוד טכני מזה 22 שנים וכראש צוות בוחנים מזה כ-9 שנים. בתוקף תפקידו הוא אחראי על צוות של שלושה בוחנים. הקשר הקיים, אם בכלל, בין מקצוע המסגרות, בו שובץ, לבין מגוון המטלות, אותן הוא מבצע כבוחן וראש צוות, הוא רופף למדי. מן הברור עולה, כי מקצוע הבוחן אינו מאופיין ע"י סימול מיוחד וכי בעת שהוצבו ביחידה, שובצו הבוחנים לתקנים שהיו במקרה פנויים, אף שלא תאמו בהכרח את עיסוקיהם. גם המתלונן שובץ כמסגר רק משום שמשרת מסגר היתה במקרה פנויה בעת שהוצב ביחידה לפני 22 שנים. העובדה שהמשיך בעבודתו משך שנים, גם לאחר ביטול תקן המסגרות בשנת 1986, אך מחזקת מסקנה זו ומצביעה על העדר קשר של ממש בין התקן לבין עיסוקו בפועל של המתלונן.

(ב) נחיצותו של עובד צריכה להיבדק בשיקולים ענייניים, בשים לב למטלות אותן הוא מבצע הלכה למעשה. כאשר אין התאמה בין הסימול המקצועי, בו שובץ, לבין עבודתו, אין בביטול אותו סימול, כשלעצמו, כדי להביא לפיטוריו של העובד.

ביטול משרה בתקן חייב מן הסתם לגרוע אחד מן העובדים ביחידה. אולם, ההחלטה את מי לגרוע וכיצד צריך שתבסס על שיקולים ענייניים גרידא: חיוניותו של העובד, כישוריו המקצועיים, אופן תפקודו וויתקו.

(ג) מחובת היחידה היה לדאוג שהמתלונן ישובץ במשרה שתשקף נכונה את מעמדו ותפקידיו, ואם לא עשתה כן - אין היא יכולה להיתלות בעובדת ביטול אותה משרה, כעילה לפיטוריו.

אין זאת אלא שביטול המשרה בה משובץ המתלונן הווה אך אמתלה לפיטוריו וכי ביסוד ההחלטה לפטרו עמדו שיקולים אחרים.

(ד) בחומר החקירה יש כדי להצביע על קשר סיבתי בין פיטוריו של המתלונן במאי 1991 לבין העובדה שהודיע לממונה על חשדות למעשי שחיתות;

(1) במארס 1990, למעלה משנה לפני הודעת הפיטורין, פנה המתלונן לקחת"ר והעלה בפניו חשד שעובד מסויים (בוחן עץ) לקח שוחד. הוא פירט בפני הקחת"ר מעשים שונים של אותו עובד המהווים, לדעתו, פגיעה בטוהר המידות וחריגה מנהלים.

(2) החקירה במקצת החשדות שהעלה המתלונן הסתיימה בנובמבר 1990, בלא שנמצאו בחומר החקירה תימוכין לחשדות. ממצאי החקירה העלו את חמתו של הקחת"ר על שהמתלונן הטיח כלפי עובד היחידה אשם לא מבוסס. הדבר מצא ביטוי במכתבו של הקחת"ר מ- 25.1.91 (ראה לעיל).

(3) המתלונן טען, כי במעמד הפגישה בינואר 1991 עם כל גורמי היחידה אמר הקחת"ר כי "יטפל בו אישית בצורה כזו שתבטיח שמקרה כזה לא ישנה". גירסה זו מתיישבת היטב עם תוכן מכתבו של הקחת"ר ומלמדת שהלה גמר אומר ללמד את המתלונן לקח על שהעז להחשיד עובדים ללא בסיס ראיתי.

(4) על הלך מחשבתו של הקחת"ר ועל כוונתו לפטר את המתלונן ניתן ללמוד גם מאופן התבטאותו במכתב הבהרה ששלח באוגוסט 1991 לראש אגף אפסנאות, לקצין משטרה צבאית ראשית ולפרקליט הצבאי הראשי. אמנם נאמר שם כי פיטוריו של המתלונן לא באו "חלילה" בתגובה על מחדלים אלא אך ורק כתוצאה מביטול תקן, אולם בסיום מכתבו נאמר כי "המסמך (ששלח המתלונן למבקר מערכת בטחון) חמור ואני מבקש, כפי שציינתי, חקירה ועד אז להשעות את האזרח שמטיל בי דופי ובאם יתברר שהנושאים לא אמינים אזי להעמידו לדין משמעתי".

מכאן שמנוי וגמור היה עם הקחת"ר להשעות את המתלונן ו/או לפטרו על שהטיל דופי בו וביחידה.

(5) גם מהודעותיהם של אנשי הוועד עולה, כי לפחות חלק מהם הביעו הסכמתם לפיטוריו של המתלונן בשל כך שהטיח האשמות כלפי חבריו לעבודה, שלא נמצאו ומבוססות.

(ה) אולם למעשה לא היו הטענות שהעלה המתלונן בפני מפקדיו, בפני חוקר מצ"ח ובפני הוח"ק מופרכות מעיקרן; הרושם המתקבל מהודעותיו המפורטות וכן מהשיחות שקיים אתו עובד הנציבות הינו שמדובר בדברים שהיה להם יסוד ושורש במציאות.

(ו) מכל מקום לצורך בירור התלונה, אין צורך בקביעת הנציבות אם יש ממש בגירסת המתלונן או בהכרעתה בין הגירסאות השונות בכל הנוגע לחשדות שהעלה בדבר ביצוע מעשי שחיתות מצד גורמים שונים במקחת"ר ובכללם מצד הקחת"ר עצמו.

(1) ראוי להדגיש כי העובדה שלא נמצאו תימוכין מספיקים לחשדות שהעלה המתלונן אינה מצביעה על חוסר תום לב מצדו. אכן, דרושה זהירות מקובלת לפני שמעלים חשד נגד מאן דהוא, ואסור שיהיה היולי גרידא, אולם אין להגזים בדרישה זו, כדי לא להרפות את ידיהם של עובדים המאמינים באמת ובתמים בקיומו של חשד לשחיתות במערכת בה הם פועלים. אחרי ככלות הכל מביאים את החשדות קודם כל לידיעתו של הממונה, הרשאי לבקש פרטים ולשקול אם יש להם בסיס המחייב חקירה. אשר למתלונן, לא נמצא כי טענותיו היו מופרכות מיסודן וחלקן אף נמצאו נכונות מבחינה עובדתית. אין לדרוש מעובד כי מלכתחילה יבסס את חשדותיו: מטבעם של חשדות שהם מצריכים בדיקה ואימות מצד גורם מיומן, משטרה וקצין בודק. מטרתו של חוק מבקר המדינה היא להגן על עובד שמעבירו מתנכל לו בתגובה על כך שהודיע בתום לב על חשד לשחיתות, ואין נפקא מינה, לעניין ההגנה האמורה, אם בסופו של דבר לא נמצאו ראיות מספיקות לביסוס החשד.

(ח) המתלונן פעל על פי נהלים תקינים, כאשר העלה את חשדותיו בפני הממונה ומאוחר יותר - בפני הקחת"ר; בעקבות דרישתו של האחרון, אף העלה את חלקן על הכתב. בתיקי החקירה או בתיק הוח"ק אין ראיות שהמתלונן הפיץ את חשדותיו ברבים.

(ט) אכן חשדות המתלונן מתייחסים בעיקרם למקרים שאירעו לפני שנים רבות. אולם לממונה עליו הוא דווח על האירועים בסמוך לאירוע או בסמוך למועד בו נודע לו לראשונה עליהם. טענתו בעניין זה אומתה מפי הממונה עצמו.

מהחומר שהובא לשקילת הנציב עולה שהמתלונן פנה לממונה שוב ושוב משך שנים. עובדה זו מפריכה את גירסתו של הממונה, כאילו תגובתו לפניית המתלונן אליו היתה שאין הוא הכתובת הנכונה לטיפול בתלונותיו.

(י) גם אם סבר המתלונן כי לתפקיד סגן ראש מדור הועדף על פניו אדם חסר כישורים ובלתי מקצועי, אין זה גורע מתום לבו לעניינו.

5. על יסוד כל האמור לעיל החליטה נציב תלונות הציבור ב-13.1.1993 לצוות כדלהלן:

"צו

מאחר ושוכנעתי כי ההחלטה על הפסקת עבודתו של המתלונן באה בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף בו הוא עובד, יחידת בחינה במפקדת קצין תחזוקה ראשי בצה"ל, הנני מצווה בזאת, בתוקף סמכותי לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כדלקמן:

א. הצו הזמני שניתן על ידי ב-6.5.92 יהיה להחלטי ובהתאם לכך עבודתו של המתלונן כראש צוות בוחנים ביחידת הבחינה במקחת"ר לא תופסק והוא ימשיך לעבוד ביחידה בהתאם ובכפוף לכל דין הסכם או נוהג ובהתאם להוראות ההסכם הקיבוצי המיוחד החל על עובדי צה"ל ולהוראות אחרות החלות על העסקתו.

ב. ראש אגף אפסנאות בצה"ל, קצין תחזוקה ראשי, ראש מרכז תעסוקת עובדי צה"ל וכן כל אדם הממונה על המתלונן יעשו את כל הנדרש כדי לאפשר למתלונן לבצע את עבודתו באורח תקין וללא הפרעה בהתאם להוראות הניתנות כדין על ידי הממונים."

6. קצין תחזוקה ראשי הודיע לנציבות כי הצו מקיים במלואו.

משרד הבריאות

7. כלב שנשך ולא הובא למאורת בידוד

1. (א) המתלונן מסר ללשכת הבריאות המחוזית בחיפה הודעה שיום קודם לכן נשך כלב את בנו. המתלונן ידע רק את כתובתם של בעלי הכלב, אך לא את שמם. לפיכך נתנה עובדת הלשכה בידי המתלונן את הטופס המיועד להבאתו של הכלב למאורת בידוד, כדי שימסור אותו לבעלי הכלב, וכך עשה. סוכם בין העובדת לבין המתלונן, כי למחרת ימסור לה את שם הבעלים. המתלונן עשה כן, והעובדת ציינה בפניו שאם יתברר כי הכלב נגוע בכלבת, יודיעו לו על כך. כעבור 15 יום ממועד הדיווח ללשכת הבריאות קיבל ממנה המתלונן הודעה, שהכלב לא הובא למאורת הבידוד, ושעליו לבדוק אם הכלב עדיין בחיים.

(ב) המתלונן ראה בזה מחדל מצד לשכת הבריאות ופנה בתלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות).

2. מחלת הכלבת ידועה כמחלה קטלנית וניתנת לטיפול רק בסמוך לאחר הנשיכה.

(א) על פי סעיף 4 לפקודת הכלבת, 1933, חייבים בעליו של בעל חי שנשך אדם להודיע על כך תוך 24 שעות לרופא הממשלתי או לרופא וטרינר ממשלתי הקרובים ביותר, וכן, אם היה בעל החי הנושך כלב, חתול או קוף, לקחתו למאורת הבידוד הקרובה ביותר תוך 24 שעות מאז שנודע להם על הנשיכה. חובה זו של הבעלים אינה מותנית בקבלת דרישה מהרשויות.

הפקודה מסמיכה את הגורמים הממונים על הנושא להכנס לכל קרקע, בניין, צריף או מקום כדי לברר אם קיימו את הוראות הפקודה. אם לא נתקיימו ההוראות, רשאים הם לעשות את כל הדרוש לקיימן, וביחוד לגרום לתפיסתו של בעל החי שנשך אדם ולהעבירו לבידוד.

(ב) תקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות בידוד), התשי"ט-1959, מפרטות אף הן את חובת הבעלים להביא כלב, חתול או קוף, שנשך, למאורת הבידוד הקרובה ביותר, תוך 24 שעות ממועד הנשיכה. התקנות מציינות, שאם הבעלים לא יבצעו הוראה זו, רשאי המפקח לעשות כן, על חשבון הבעלים.

(ג) בהתאם לנוהל הקיים בלשכות הבריאות, על לשכת הבריאות לשלוח לבעלים של בעל החי שנשך הודעה בכתב על חובתם לפי התקנות האמורות. במקביל על הלשכה להודיע בטלפון על המקרה לוטרינר של הרשות שהמקומית ולשרותים הוטרינריים, ולשלוח להם העתק מההודעה שנשלחה לבעלים כאמור. כאשר נסיבות הנשיכה והמידע על המצב האפידמיולוגי באזור בו ארע מקרה הנשיכה מצדיקים זאת, צריכה הודעת הלשכה על

הנשיכה ועל חובת ההבאה למאורת הבידוד להימסר לבעלים בדרך מזוזות (טלפון, מברק או ביקור במקום).

3. הנציבות ביררה גם בעבר תלונות על טיפול לקוי מצד הרשויות במקרים שבהם הודיעו מתלוננים על נשיכת כלבים.

(א) תאור הטיפול בנושא זה הובא בדוח השנתי 12 של נציב תלונות הציבור (בעמ' 34). להלן עיקרי הדברים:

(1) תושב ירושלים נושך בידי כלב. לאחר קבלת עזרה ראשונה בתחנת מגן דוד אדום הוא פנה ללשכת הבריאות המחוזית, ומסר שם פרטים מלאים על המקרה וכן את מענם של בעלי הכלב בירושלים וכתובת נוספת שלהם באזור החוף. נאמר לו בלשכה, שהכלב יילקח להסגר במאורת בידוד בו ביום לשם בדיקה אם הוא נגוע בכלבת. למחרת התקשר המתלונן טלפונית ללשכה, ונמסר לו, כי הכלב כבר נתון בהסגר; אם יתברר שהמתלונן זקוק לחיסון, הוא יוזעק טלפונית תוך עשרה ימים. משלא קיבל כל הודעה טלפונית, סבר המתלונן, שהבדיקה העלתה, כי הכלב בריא, וחלפה הסכנה לחייו הוא. בניגוד למידע שנמסר לו, נתברר לו לתדהמתו, בשלב מאוחר יותר, שהכלב כלל לא הובא להסגר וממילא לא נבדק, כביכול בשל קשיים באיתורו.

(2) המתלונן פנה לשר הבריאות וביקש חקירה מקיפה של המקרה, תוך הדגשת אחריות המשרד לתוצאות, אם אכן יתברר שהכלב נגוע בכלבת. כעבור חודשיים חזר היועץ המשפטי של המשרד על הטענה בדבר קושי באיתורו של הכלב, כיוון שמקום המגורים של הבעלים הוא מחוץ לירושלים. עוד הודיע, כי המידע בדבר היות הכלב נתון בהסגר נמסר למתלונן עקב טעות בזיהוי הכלב. הוא ציין, כי הופקו לקחים מהמקרה.

(3) נציב תלונות הציבור קבע אז, שהתלונה נמצאה מוצדקת. המתלונן המציא ללשכת הבריאות המחוזית פרטים על מען הבעלים בירושלים וכתובת נוספת באזור החוף. אין אפוא לקבל את הסברי משרד הבריאות לכשלון באיתור הכלב.

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

משרד הבריאות השיב כי האחראים לתפיסת בעלי חיים נושכים והבאתם להסגר [ר' 2(א) לעיל] נדרשו להקפיד על עשיית כל הדרוש להבאתו המיידית של בעל חי נושך להסגר. לשכת הבריאות נדרשה לעקוב בכל מקרה אחר מילוי ההוראות; לא בוצע הדבר תוך שלושה ימים מן הנשיכה, יש להודיע על כך לאדם הנשון ולדאוג להמשך הטיפול כפי שייראה, דהיינו להחליט אם קיים צורך במתן חיסון וכו'.

(ב) הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת קיימה דיון בממצאי התלונה. בסיכומיה ובהצעותיה של הוועדה (הובאו בדו"ח שנתי 13 של הנציב, עמ' 161) היא מתחה ביקורת על הטיפול הלקוי במקרה, ובקשה, בין היתר, לקבל ממשרד הבריאות דיווח, אם בעל הכלב שהפר הוראות פקודת הכלבת בכך שלא הסגיר את כלבו מיזמתו, הועמד לדין על כך.

כן בקשה הוועדה מנציגי משרד הבריאות והעירייה, המטפלים בנושא זה, להתייחס ביתר חומרה לעובדים שהתרשלו במילוי תפקידם, כפי שבא לידי ביטוי במקרה שהובא לפניה, וזאת על מנת למנוע הישנות מקרים מעין אלה, המסכנים חיי אדם.

4. בתלונה שלפנינו מסרה לשכת הבריאות המחוזית בחיפה לנציבות במהלך הברור את הדברים הבאים:

בלשכה נתקבלה בקשה מהבעלים של הכלב שלא להביאו להסגר במאורת בידוד, אלא להחזיקו בבית במשך עשרה ימים; אם לא ימות הכלב בתוך תקופה זו, משמע שאין הוא נגוע בכלבת. הלשכה הוסיפה כי בדרך כלל אין היא נענית לבקשות מסוג זה, אך במקרה זה התחשבה בעובדה שבעלי הכלב הם משפחת עולים חדשים ועלות החזרת הכלב בהסגר במשך עשרה ימים - 100 ש"ח - תכביד עליהם. עוד ציינה הלשכה, שבעלי הכלב הבטיחו לסור ללשכה בתום עשרה ימים כדי לדווח אם הכלב חי. בשים לב לכך, לא הודיעה הלשכה את שמות בעלי הכלב לשירותים הוטרינריים. ברם, בעלי הכלב לא עמדו בהבטחתם. לאחר עשרה ימים ניסתה הלשכה ליצור אתם קשר, אך לא הצליחה בכך. בעקבות זאת פנתה הלשכה בטלפון אל המתלונן שבועיים אחרי המקרה, וימים אחדים לאחר מכן גם בכתב, כדי שיבדוק, אם הכלב עדיין חי. נמצא שהכלב היה בחיים, ולא היה צורך לתת לבנו של המתלונן חיסון נגד כלבת.

5. נציבות לונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

לשכת הבריאות המחוזית בחיפה חרגה מסמכותה ופעלה בניגוד להוראות החוק ולהנחיות בנושא זה, ואף הכשילה את השירותים הוטרינריים, בכך שלא הודיעה להם את שם בעליו של הכלב שנשך, משזה נמסר לה על ידי המתלונן למחרת הדיווח על הנשיכה. בכך מנעה - ביודעין ובמתכוון - מהשירותים הוטרינריים מלקיים את חובתם על פי החוק, וסיכנה את חיי הילד אשר הכלב נשכו.

6. קביעה זו של הנציב הובאה לידיעת ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, רופא מחוז חיפה ומנהל השירות הוטרינרי בעיריית חיפה.

7. רופא מחוז חיפה הודיע לנציבות, כי הבהיר לאחראים לקבלת החלטה מוטעית זו את חומרת מעשיהם, ודרש כי להבא יקפידו על שמירת החוק.

משרד החינוך והתרבות

8. פגמים במכרז למשרת מנהל

1. (א) האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך והתרבות פרסם מכרז פומבי למשרת מנהל בית ספר מקיף ממלכתי-דתי בתחומי מועצה אזורית בדרום הארץ. המתלונן, מורה באותו בית ספר, הציע ב-15.7.91 את מועמדותו למשרה; הוא היה מועמד יחיד. ב-30.7.91 הודיע המשרד למתלונן, כי הוועדה, שבפניה הופיע, לא מצאה אותו כשיר למשרה.

(ב) ב-21.8.91 פנה המתלונן לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משרד החינוך והתרבות. לטענתו, נבעה החלטת הוועדה מטינה שיש כלפיו ליו"ר הוועדה בשל אירוע בעבר. כמו כן טוען המתלונן שהיו"ר מסר לו שהחלטה ניתנה על דעת כל חברי הוועדה, ולא היא. להוכחת טענתו זו צירף המתלונן מכתב שקיבל מנציג הסתדרות המורים בוועדה וכן מכתב המלצה מהמפקח על בית הספר, שהשתתף באותה וועדה.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי המדובר בבית ספר מקיף, הכולל חטיבה עליונה שבבעלות המועצה האזורית. כיוון שכך, צריך היה המכרז להיערך בידי המועצה האזורית, בהתאם להוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התש"ז-1977, ולא בידי משרד החינוך והתרבות.

(ב) עוד העלה הבירור כי במהלך הדיון במועמדותו של המתלונן, הביא היו"ר לידיעת חברי הוועדה מידע שלילי על המתלונן, שלא בנוכחותו ומבלי שניתנה לו אפשרות להתייחס לדברים. מעשה זה מנוגד לכללי הצדק הטבעי וגם להוראה מפורשת בחוזר המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות. ההוראה קובעת, כי חבר ועדה שקיבל מידע על כשלונו בעבר של מועמד, על נסיון לא מוצלח עמו או הערכה שלילית אחרת כלשהי, יודיע על כך למועמד ויאפשר לו להגיב.

(ג) נמצא, כטענת המתלונן, כי דברים שאמרו לו שני חברים שהשתתפו בוועדה בשאלת התאמתו למלא את התפקיד, אינם עולים בקנה אחד עם הדברים שהם אמרו עליו בשעת הדיון. הסבריהם לכך לא הניחו את דעת הנציבות.

3. חיזוק לטענת המתלונן שיו"ר הוועדה התנכל לו נמצא במכתב שכתב היו"ר לפרופ' באוניברסיטה ואשר הוגש לנציבות במהלך הבירור. במכתב מפרט היו"ר מידע שלילי על המתלונן שבעטיו דחתה הוועדה בשעתה מועמדותו. מעשה זה מהווה פגיעה בפרטיות והנציבות העירה על כך למשרד החינוך והתרבות.

בעקבות זאת, נקט משרד החינוך והתרבות נגד יו"ר הוועדה צעדים משמעותיים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963; הוא גם נדרש להקפיד להבא על קיום ההוראות בנדון.

4. נוכח כל האמור לעיל קבעה נציבת לונות הציבור שהתלונה מוצדקת.

הנציב הצביעה בפני משרד החינוך והתרבות שיש לראות את המכרז כבטל.

(א) במכרז חדש שייערך, אם המתלונן יהיה אחד המועדים, אין להביא לידיעת חברי הוועדה את פרטי הדיונים, השיקולים וההחלטה במכרז המתבטל.

(ב) אם המתלונן יגש למכרז, אין לצרף כחבר הוועדה את היו"ר של ועדת הבוחנים שפסלה אותו במכרז המתבטל.

5. עוד הצביעה נציב תלונות הציבור בפני משרד החינוך והתרבות על הצורך לשוב ולהפנות את תשומת לבם של חברי ועדות בוחנים, כי עליהם לאפשר למועמד להתייחס למידע שקיבלו בדבר כשלנו בעבר, נסיון לא מוצלח עמו או הערכה שלילית לגביו.

9. אי תקינות בהליך לבחירת מועמד למשרד ניהול

1. המתלונן הוא עובד הוראה ותיק במערכת החינוך הממלכתי, ובעל ותק מצטבר של שמונה שנים בניהול בית ספר. ביוני 1993 הוא הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) על שהחליט לא לבחור בו למשרת ניהול. אלה פרטי התלונה:

(א) סמוך לתחילת שנת הלימודים התשנ"ג הוא נתבקש למלא מקומו של מנהל בית ספר יסודי, שהתפטר בעקבות דו"ח שהגיש המבקר הפנימי של המשרד על ביקורת שערך באותו בית ספר.

במהלך שנת הלימודים השקיע המתלונן מאמצים רבים ואינטנסיביים לשקם את המערכת ואת מצבת כוח האדם בבית הספר, ותוך זמן קצר הצליח להביא לכך שבית הספר יתפקד באופן משביע רצון.

עוד טען המתלונן כי פעל בנחישות ליישם את המלצת המשרד בעקבות דו"ח המבקר הפנימי, והקפיד על ניהול תקין של ענייני הכספים והמשק.

(ב) לקראת שנת הלימודים התשנ"ד נענה לבקשת המפקחת על בית הספר, והציע את מועמדו למשרת קבע של מנהל בית הספר. ב-7.6.93 הופיע המתלונן בפני הוועדה, המתקראת "ועדת יועצים". המפקחת הודיעה לו בו ביום שהוא לא נבחר, ולמחרת הוא גם קיבל הודעה בכתב שהוועדה לא מצאה מועמד מתאים למילוי המשרה.

(ג) המתלונן טען, כי הסיבה שלא נבחר למילוי משרת המנהל נעוצה בנחישות שגילה ביישום המלצות המשרד בעקבות דו"ח המבקר הפנימי ובהקפדתו היתירה על ניהול

תקין בענייני כספים וציוד. הוא הטעים, כי רוצים להשתיקו בשל דרישותיו לחקור מקרים של חסר ציוד וחריגות מנהלים.

2. הבירור של הנציבות התייחס לשני היבטים של התלונה: האחד - טענותיו של המתלונן בדבר הסיבות לאי-בחירתו; והאחר - תקינות הליכי הבחירה.

(א) בעניין הסיבות לאי-בחירתו:

(1) על מינוי למשרת מנהל בית ספר חלות תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - התקנות). סמכות המינוי נתונה, לפיהן למנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות (להלן - המנכ"ל). לפני המינוי חייב המנכ"ל להיוועץ במזכירות הפדגוגית וברשות המקומית הנוגעת בדבר. מכוח הסכמים קיבוציים, הוטלה עליו חובה להיוועץ גם בארגון היציג של המורים. התקנות אינן קובעות את דרכי ההתייעצות, והמנכ"ל בחר למלא חובה זו על ידי כינונה של ועדת יועצים. ועדה זו אמורה לפעול לפי הוראות ניהל שקבע המנכ"ל, נוהל שמתעדכן מדי פעם בפעם, לפי הצורך. (הוראות ניהל, הנוגעות לעניין עליו סבה התלונה, פורסמו לאחרונה בחוזר מנכ"ל מיוחד ד' (התשמ"ח) בפברואר 1988).

(2) הנהלת המשרד הכחישה בתוקף את טענת המתלונן, כאילו נתקבלה ההחלטה שלא לבחור בו מתוך רצון להשתיקו. נהפוך הוא, טען המשרד, את הביקורת הפנימית יזם המשרד עוד לפני שהמתלונן נכנס לתפקידו כממלא מקום המנהל, והמשרד ראה בחיוב ובהערכה את העובדה שהמתלונן נרתם לתיקון הליקויים.

(3) חברי ועדת היועצים מסרו לנציבות פרטים על הראיון שקיימו עם המתלונן ועל השיקולים שהדריכו אותם בעת שהחליטו שלא לבחור בו.

(4) לאור ממצאי הבירור לא מצאה הנציבות תימוכין לטענות המתלונן, כאילו ההחלטה שלא לבחור בו נבעה משיקולים זרים.

(ב) בעניין תקינות הליכי הבחירה:

(1) בנוהל הנזכר לעיל (ב-2 (א)(1)) נקבעו הוראות כיצד תראיין ועדת היועצים את המועמדים ובדבר הצורך ברישום פרטיכל בעת הדיונים של הוועדה והדרך לעשות כן.

הוראה 3.19 של הנוהל קובעת לאמור: "מזכיר ועדת היועצים ירשום פרטיכל של הדיונים של ועדת היועצים לפי נספח 4 בנוהל זה". בנספח 4 נקבעה החובה לרשום פרטיכל מלא של הראיון עם כל אחד מהמועמדים.

לפי הוראה 3.26 של הנוהל: "פרטיכל ישיבת ועדת היועצים יודפס או יכתב באורח ברור, ויוגש על ידי מזכיר הוועדה, באמצעות מנהל האגף, למנהל הכללי".

הוראה 4.1 קובעת: "המנהל הכללי יחליט בדבר מינויו של מועמד למשרה פנויה, לאחר שיעיין בפרטיכל ועדת היועצים ובמסמכים שהובאו לידיעתה מתוך התחשבות במסקנותיה של הוועדה".

(2) הברור העלה, כי לאחר שהוועדה ראינה את המועמדים, היא הודיעה למתלונן, על דעתה בלבד, שלא מצאה מועמד מתאים למשרה. המנכ"ל שהוא המוסמך להחליט בכגון דא כלל לא ראה את פרטיכל הדיונים של הוועדה ולא ידע על משלוח ההודעה.

יתר על כן, הברור העלה, שהוועדה העבירה למנכ"ל, פרטיכל חלקי בלבד, ורק לאחר מעשה. הפרטיכל החלקי לא כלל פרטים על מהלך ראיון המועמדים ועל דיוני הוועדה. התברר שחלק הפרטיכל שכלל פרטים אלה הושמד. יו"ר הוועדה הסבירה לנציבות, שכיוון שהוועדה לא מצאה מועמד מתאים למשרה, היא הניחה, בטעות שלא דרושה החלטת המנכ"ל ומיותר להגיש לו את הפרטיכל המלא.

3. לאור הממצאים דלעיל, קבעה נציבות לונת הציבור, שהליכי המכרז היו לא תקינים. משמע, שהתלונה בענין זה נמצאה מוצדקת.

4. הנציב הצביעה בפני משרד החינוך והתרבות על הצורך:

(א) לבטל את המכרז נשוא התלונה ולא להביא את עצם קיומו ותוצאותיו לידיעת ועדת היועצים שתידרש בעתיד לבדוק את התאמתו של המתלונן למשרת ניהול, אם יחליט להציג מועמדותו שנית.

(ב) להבהיר בנוהל בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים, שוועדת היועצים כשמה כן היא: ועדה מייעצת גרידא. לפיכך, גם אם לדעתה לא נמצא כל מועמד מתאים למשרה, מהווה דעה זו המלצה בלבד. רק המנכ"ל הוא המוסמך להחליט בעניין, ולכן על הוועדה להעביר למנכ"ל בכל מקרה את הפרטיכל המלא של הדיונים.

10. פסילת בחינה עקב חשד לפגיעה בטוהר הבחינות

1. בנובמבר 1991 פנתה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משרד החינוך והתרבות, ואלה פרטי תלונתה:

(א) בקיץ 1990 נגשה המתלוננת לבחינת בגרות במתמטיקה. מחברת הבחינה שלה נפסלה מחמת חשד שלפיתרון אחת השאלות השתמשה ללא רשות במחשבון. המשרד הודיע לה שהחשד התעורר כיון שרשמה במחברת הבחינה רק את הפתרון בלא חלק חשוב מההנמקות, עובדה שאין עליה חולק. המתלוננת מצדה הכחישה נמרצות שעשתה שימוש במחשבון.

(ב) הכחשות המתלוננת נדחו וכך גם עמדתם של אביה ושל הנהלת ביה"ס - שהעלו את האפשרות שמא רשמה המתלוננת את נתוני הביניים בהיסח הדעת על גבי השאלון במקום במחברת הבחינה. הנהלת בית הספר, על דעת המועצה הפדגוגית, הביעה דעתה, בפני המשרד, על סמך הכרות עם התלמידה, שאין מקום לחשוד בה שתנהג שלא ביושר. אך גם זה ללא הועיל.

(ג) ב-1991 נבחנה המתלוננת באותו מקצוע פעם נוספת וקבלה ציון מעולה. אולם כדי להסיר מעליה את כתם הפסילה, פנתה המתלוננת לנציבות, וביקשה שתלונתה תבורר.

2. במשרד החינוך והתרבות קיים נוהל לטיפול במקרים בהם מתעורר חשד לפגיעה בטוהר הבחינות וקיימים קריטריונים לפסילת בחינה מטעם כזה.

(א) הנוהל קובע, בין היתר, כי אם במהלך הבדיקה של בחינה מתעורר בלב מעריך הבחינה חשד של פגיעה בטוהר הבחינות שאינו ניתן לאימות, יש להנות את הנבחן מן הספק.

(ב) חשד מבוסס לכאורה לפגיעה בטוהר הבחינות או להסתייעות בבוגר שאינו נבחן (משגיח, מורה וכדומה) יש להביא בפני ועדה לשם הכרעה בענין. אולם עובר להכרעה יש לתת לתלמיד ולבחינה זכות תגובה. על החלטת הוועדה לפסול את הבחינה יכולים התלמיד ובית הספר לערור בפני ועדת עררים.

(ג) הוראה אחרת קובעת שמעריך, שעלה בליבו חשד לאי קיום טוהר הבחינות, צריך להודיע על קיום החשד למעריך הבכיר הימנו, מבלי לציין את העובדות והשיקולים שעוררו את חשדו. רק אם גם המעריך הבכיר מגיע באורח עצמאי למסקנה שטוהר הבחינות לא קיים, ואם הסיבות לחשד זהות לפחות בחלקן, ניתן לראות בתלמיד חשוד.

3. בבירור שערכה הנציבות התעוררו ספקות אם במקרה זה קוימו כל הוראות הנוהל; במיוחד הועלה ספק אם קוימה ההוראה של סעיף 2(ג), הן לגבי המתלוננת והן לגבי חשודים אחרים.

הבירור העלה שהנוהל אינו מאפשר פסילה של חלק מבחינה, אפילו הפסול נבע מסטיה, מתוך רשלנות ובתום לב, מהוראות טכניות הנוגעות לאותו חלק בלבד וגם אם ברור שסטיה זו אינה משפיעה על תוצאות הבחינה כולה.

4. משרד החינוך והתרבות, שנתבקש להגיב על הספקות והליקויים שהעלה הבירור, הודיע לנציבות, שנערכה פגישת בירור עם המתלוננת ואביה ובעקבותיה הוחלט לבטל את הפסילה. עם זאת העיר המשרד, שהוא מטיל ספק אם יש צורך בהוראה האוסרת על מעריך להעביר מידע למעריך בכיר הימנו באשר לנסיבות היווצרות החשד.

5. נציבות לונת הציבור מצאה את הנתונים מוצדקת.

הנציב קבעה, שאם המשרד גורס שהוראה מסוימת אינה חיונית, עליו לשנותה או לבטלה; אולם כל עוד היא קיימת עליו לפעול על פיה.

המשרד אכן ביטל את ההוראה האמורה והודיע שהוא שוקד עתה על נוסח בהיר יותר של כמה הוראות אחרות. לאחר אישורו בועדת הבחינות יועבר הנוסח החדש לפרסום.

עוד הודיע המשרד שמונתה ועדה אשר תבדוק, בין היתר, באיזו מידה מתבקשת פסילה של הבחינה בשלמותה מחמת סטיה מהוראות נוהל טכניות לגבי חלק בלבד.

11. פסילה של בחינה מבחינות הבגרות

1. המתלוננת, תלמידה לשעבר בבית ספר תיכון באחד הקיבוצים, פנתה בינואר 1992 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משרד החינוך והתרבות. להלן פרטי התלונה.

(א) בשנת 1983 ניגשה המתלוננת לבחינות הבגרות במסגרת בית הספר בו למדה. משרד החינוך והתרבות פסל את מחברות הבחינה בתנ"ך של 13 נבחנים, ובכללם המתלוננת. הסיבה לפסילה הייתה חשש שהתעורר כי אותם נבחנים נעזרו בהבהרות של המורה לתנ"ך באותו בית ספר, אשר נכנסה לשם כך לאולם בו התקיימה הבחינה. החשש התעורר משום שאחד המונחים שהמורה דיברה עליו הופיע במחברות של אותם 13 הנבחנים. הנהלת בית הספר הודיעה לנבחנים אלה, כי עררה בפני הדרגים הגבוהים ביותר של המשרד על הפסילה הכוללת, אך לשוא. בית הספר מצידו לא הודיע לנבחנים, שכל נבחן רשאי לערור מיוזמתו הוא, בנפרד, על פסילת מחברתו; להיפך, לטענת המתלוננת, אמרה להם הנהלת בית הספר, כי המשרד לא יאות לדון בערר ישיר של נבחן.

(ב) כאשר בקשה להתקבל ללימודים באוניברסיטה, הוברר למתלוננת כי הפסילה דלעיל, עומדת לה לרועץ. בשיחה עם הנהלת בית הספר נמסר לה כי אחד מ-13 הנבחנים דלעיל פנה ב-1986 לנציב תלונות הציבור בתלונה שנמצאה מוצדקת ובעקבות ההחלטה בוטלה הפסילה בשנת 1987.

(ג) המתלוננת ביקשה איפוא (בינואר 1992), כי הנציבות תבדוק גם את תלונתה ותקבע עמדתה לאור התוצאות.

2. סעיף 39 (2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] קובע, כי לא יהיה בירור בתלונה, שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שהמעשה נודע למתלונן - לפי המאוחר יותר - אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה. במקרה דנן חלפה תקופה של יותר משבע שנים, מאז הבחינה ב-1983.

חרף הזמן הרב כמתואר, נמצא שבמקרה זה ישנן סיבות מיוחדות המצדיקות את בירור התלונה, וזאת נוכח תוצאות הבירורים של התלונה משנת 1986 הנזכרת לעיל.

3. בבירור שערכה הנציבות נמצא, שלגבי מחברת הבחינה של המתלוננת ציינו אז הבודקים, כי העבודה היא ברמה טובה וכי התשובה בה הוזכר המונח המחשיד הינה "רחבה, עצמאית...". זאת ועוד, כבר בבירור התלונה משנת 1986 נוכח הנציב דאז לדעת, כי הנהלת בית הספר לא הביאה לידיעת הנבחנים את זכותו של כל נבחן לערור על הפסילה ישירות בפני משרד החינוך והתרבות.

4. הנציבות הביאה את ממצאי הבירור לידיעת משרד החינוך והתרבות, והמשרד ביטל את הפסילה של בחינת המתלוננת בתנ"ך.

משטרת ישראל

12. מעצר שוא

1. המתלונן הגיש ב-16.9.91 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), תלונה על המשטרה ובפיו הטענות הבאות:

(א) בסוף יולי 1991 הוזמן המתלונן למשטרת רמת גן בקשר לאי-תשלום חוב מזונות לגרושתו מכוח פסק-דין. ב-31.7.91 הופיע המתלונן במשטרה, ושם ראש יחידת ההוצאה לפועל (להלן - ההוצל"פ) מסר לו, שהחוב מגיע לכדי 2,653 ש"ח. המתלונן שילם לאלתר את הסכום האמור, חזר בלוויית אשתו, למשטרה והראה לראש יחידת ההוצל"פ את הקבלה בנדון.

(ב) ב-14.9.91, בשעה 3 לפנות בוקר, בא שוטר לביתו של המתלונן וציווה עליו להתלוות אליו למשטרה. בידי השוטר לא היתה פקודת מאסר והוא אף לא הסביר למתלונן מהי סיבת ביקורו הבלתי צפוי. אף על פי כן התלווה המתלונן לשוטר, בהניחו כי המדובר בחוב דלעיל. ליתר בטחון נטל עמו את הקבלה, המאשרת שהתשלום בוצע כמה שבועות קודם לכן.

בהגיעו למשטרה התברר למתלונן כי הנחתו התאמתה. הוא התריע איפוא בפני ראש יחידת ההוצל"פ על כך שהוזעק לשוא למשטרה באישון לילה, למרות שפרע את החוב עוד ב-31.7.91 ואף סר למשטרה לאחר מכן והראה את הקבלה בנוכחות אשתו, לראש יחידת ההוצל"פ. לדברי המתלונן הכחיש ראש היחידה כי הקבלה הוצגה בפניו בשעתה.

(ג) המתלונן ביקש מהנציבות לברר את התלונה ולהסיק את המסקנות הדרושות למניעת הישנותו של מקרה כזה.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) כיוון שהמתלונן לא שילם בשעתו את חוב המזונות לגרושתו בסך 2,653 ש"ח, בוצע התשלום על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), בהתאם לחוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, ופקודת המאסר הוצאה ב-2.6.91 לפי בקשת המוסד.

(ב) בטופס הפקודה נמצא רשום, ללא ציון תאריך, בכתב ידו של ראש יחידת ההוצל"פ במשטרה ובחתימתו, שהחוב סולק ביום 31.7.91. יצוין, שמתחת למקום המיועד לחתימה מודפס באותיות מודגשות "שוטר אל תשכח למלא התאריך". מהרישום עצמו אין איפא אפשרות לדעת מתי נעשה הרישום - ב-31.7.91, כפי שטוען המתלונן ומעידה אשתו, או לאחר מעצרו של המתלונן ב-14.9.91, כפי שטוען ראש יחידת ההוצל"פ.

(ג) עוד העלה הבירור, כי לגירסת המתלונן, אמר לו ראש יחידת ההוצל"פ ב-31.7.91 - התאריך בו, לטענתו ולטענת אשתו, הוגשה הקבלה - שהכל בסדר וכי עליו

להמציא העתק מהקבלה לסניף המוסד לביטוח לאומי ברמת גן. בדיקת הנציבות בסניף המוסד העלתה, כי העתק הקבלה אכן מצוי בתיק הנוגע לעניין.

3. נוכח ממצאי הבירור קיבלה נציבות לונות הציבור את גירסת המתלונן, ומצאה את התלונה מוצדקת.

(א) ראש יחידת ההוצל"פ במשטרה גרם למעצר שוא של המתלונן כתוצאה מכך שלא טרח, שעה שהוצגה בפניו הקבלה על תשלום החוב, לרשום את הפרטים בטופס פקודת המאסר בציון התאריך.

(ב) ליקוי נוסף היה בזה, שהשוטר עצר את המתלונן, על פי הוראה בעל פה של ראש יחידת ההוצל"פ, בלא שהייתה בידיו פקודת המאסר כדיון.

4. הוצבע בפני המשטרה, כי יש לנקוט צעדים משמעותיים נגד המעורבים בפרשה.

הומלץ בפני המשטרה להדריך את השוטרים, העוסקים בביצוע פקודות מאסר במרחב, בדבר הצורך להקפיד על מילוי דרישות נוהל בנושא הוצאה לפועל של פקודות מאסר, ועל הצורך להצטייד בפקודת המאסר לפני ביקור אצל חייב.

5. המשטרה פעלה כמוצבע:

ראש יחידת ההוצל"פ ננזף נזיפה חמורה בשל גרימת מעצר השוא.

השוטר, שביצע את המעצר ללא פקודת מאסר, ננזף אף הוא, כשהובא בחשבון כי פעל על פי הוראת הממונה עליו.

כן אימצה המשטרה את המלצת הנציבות בדבר הדרכת השוטרים לפעול בדרך שתימנע הישנותם של מקרים מסוג זה.

13. מידע לא נכון שגרם לביטול רשיונות לנשיאת נשק

1. המתלונן הוא תושב יישוב בצפון השרון. ביוני 1991 הוא פנה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה שמשטרת ישראל תפסה כלי נשק שהחזיק ברשיון ומסרבת להחזירם לו.

להלן פרטי התלונה:

(א) ב-3.9.89 תפסה משטרת ישראל אקדח ומאוחר יותר רובה אוויר - שהוחזקו בידי המתלונן על פי רשיון. העילה לתפיסת כלי הנשק היתה מעורבותו של המתלונן באירוע יריות. לדברי המתלונן נורו היריות לצורכי הגנה עצמית. בעקבות האירוע פתחה המשטרה בחקירה.

המחלקה לרישוי ופיקוח במשרד הפנים ביטלה, ב-11.2.90, את הרשיונות של המתלונן להחזקת כלי הנשק.

(ב) פניותיו של המתלונן למשטרת ישראל, להחזיר לו את כלי הנשק ואת הרשיונות להחזקתם, נענו בסירוב.

(ג) בפברואר 1991 הגיש המתלונן בקשה לבית המשפט שיצווה על המשטרה להשיב לו את כלי הנשק. המשטרה הודיעה לבית המשפט, כי הרשיונות להחזקת כלי הנשק בוטלו על ידי משרד הפנים ולכן אי אפשר להחזירם למתלונן. המשטרה הוסיפה, שאין לה התנגדות כי כלי הנשק יימסרו "למי שימציא רשיון תקף כחוק".

המתלונן פנה איפוא אל המחלקה לרישוי ופיקוח במשרד הפנים בבקשה לחדש את רשיונותיו להחזקת כלי הנשק. המחלקה הודיעה למתלונן שהמשטרה מתנגדת לחידוש הרשיונות, וכל עוד תעמוד המשטרה בהתנגדותה, לא תוכל המחלקה להיענות לבקשתו.

(ד) ב-28.2.91 הודיעה המשטרה שהתיק שנפתח נגד המתלונן נסגר.

בעקבות זאת שב המתלונן ופנה למשרד הפנים בבקשה לחדש את רשיונותיו. המשרד חזר והודיע לו, כי התנאי לכך הוא הסרת ההתנגדות מצד המשטרה.

בשלב זה פנה המתלונן לנציבות וביקש את התערבותה.

2. (א) הוראות חוק כלי יריה, התש"ט-1949 (להלן - החוק) קובעות, כי רשות מוסמכת לצורך מתן רשיון לאזרח לנשיאת נשק היא פקיד רישוי, על פי המלצת המשטרה וצה"ל. "פקיד רישוי" הוא מי שנתמנה על ידי שר הפנים, במינוי שפורסם ברשומות, להיות פקיד רישוי לצורך חוק זה.

סעיף 12 (א) לחוק קובע כי "המוסמך לתת רשיון לפי חוק זה רשאי, לפי שיקול דעתו ... (3) לבטל רשיון בתוך תקופת תוקפו".

(ב) אליבא דמנהל המחלקה לרישוי ופיקוח שבמשרד הפנים, אם סבורה המשטרה שיש מקום לבטל רשיונו של אזרח לשאת נשק, קובעים הכללים של סדרי העבודה בין המשטרה לפקיד הרישוי, שהמשטרה ממליצה בפני פקיד הרישוי לבטל את הרשיון על יסוד הנימוקים המפורטים בהמלצתה. החליט פקיד הרישוי לפעול לפי ההמלצה, עליו להודיע לבעל הרשיון על כוונת הביטול ועל זכותו להגיש השגה. לא הוגשה השגה, או הוגשה ונדחתה, מבטל פקיד הרישוי את הרשיון.

כך נהג פקיד הרישוי גם במקרה נשוא התלונה.

3. בירור הנציבות העלה:

(א) בשעות הערב ב-31.8.89 הופיע בחצר ביתו של המתלונן בעלה לשעבר של אשה (להלן - האדם) שעמדה התגורר המתלונן. האדם החל לדפוק בחזקה עם מכשיר על דלת הבית. המתלונן, שהכיר את האדם כבעל עבר פלילי, חשש שהוא מתכוון לפרוץ לביתו. כדי להבריחו הוא עלה לקומה השנייה ומשם ירה באקדחו, שהחזיק ברשיון, שתי יריות באוויר, והאדם אכן עזב את המקום.

(ב) המתלונן פנה מיוזמתו לתחנת המשטרה בזכרון יעקב (להלן - התחנה), המופקדת גם על הישוב בו הוא מתגורר, ודיווח על התקרית. אולם בעקבות הודעתו זו, פתחה המשטרה תיק נגד המתלונן דווקא, וזאת בחשד שעבר עבירה של "נסיון לחבלה חמורה ויריות בשטח בנוי". המשטרה גם תפסה את אקדחו.

(ג) לפי בקשת מפקד התחנה, במכתבו מ-4.1.90, פנה מפקד מרחב חיפה במשטרת ישראל, בפברואר 1990, למנהל המחלקה לרישוי ופיקוח והמליץ לבטל את רשיונותיו של המתלונן, מהטעמים הבאים:

"בתחנת זכרון נפתח נגד (י) תיק פלילי בגין נסיון לחבלה ויריות בשטח מגורים. כמו כן ממתין לבירור דין בשל שתי עבירות על סדר ציבורי ועבירה אחת כלפי רכוש ללא הרשעה, שתי עבירות מרמה עם הרשעה ושלוש עבירות מרמה ללא הרשעה". (ציטוט ממכתבו הנ"ל של מפקד התחנה).

ב- 11.2.90 הודיע משרד הפנים למתלונן על כוונת הביטול ועל זכותו להגיש השגה.

במסגרת בירור השגתו, בקש משרד הפנים את התייחסותה של המשטרה. ב-15.4.90 השיב קצין רישוי ואבטחה, שהמשטרה עודנה בדעה שיש לבטל את הרשיונות, כמפורט בפנייתו של מפקד המרחב.

לאור עמדה זו, ביטל פקיד הרישוי ב- 27.11.90 את הרשיונות.

(ד) כזכור, הגיש המתלונן, בפברואר 1991, בקשה לבית המשפט שיצווה על המשטרה להשיב לו את כלי הנשק.

(1) בהחלטת ביניים של בית המשפט מיום 12.2.91 נאמר בין היתר: "... המשטרה מתבקשת להגיב גם על השאלה אם יימסרו האקדחים למבקש במידה וימצא רשיון תקף חדש ממשרד הפנים, או שמא דרושים האקדחים או מי מהם למשטרה לצרכי המשך הליך פלילי כלשהו".

(2) על כך השיב מפקד התחנה לבית המשפט ב-15.2.91 כי "אין למשטרה כל התנגדות להשיב את האקדחים והרובה למי שימצא רשיון תקף כחוק ו/או לחילופין לאפשר למר (י) למכור את כלי הנשק לסוחר מורשה...."

ב-19.2.91 נתן בית המשפט החלטה המאמצת עמדה זו.

(3) במהלך הבירור הסבירה המשטרה לנציבות כי בתשובתו של מפקד התחנה לבית המשפט הכוונה היתה לגבי אפשרות המסירה של הנשק לכל אדם אחר ולא למבקש.

4. עיון בתיק המשטרה, שנפתח כאמור נגד המתלונן, ואשר בעקבותיו נקטה המשטרה בפעולות המתוארות לביטול הרשיונות, העלה את הממצאים הבאים:

(א) התיק נפתח נגד המתלונן בשל חשד לנסיון לחבלה חמורה. אולם מחומר העדויות שבתיק המשטרה עולה, כי המתלונן ירה אותן שתי יריות באוויר רק כדי להרתיע את האדם שדפק בחוזקה על דלת ביתו ולהרחיקו מהחצר, ולא על מנת לפגוע בו.

(ב) המלצת המשטרה לבטל את רשיונות המתלונן התבססה על היותו בעל עבר פלילי, כביכול, אולם מסתבר שעברו של המתלונן הוא נקי וכי אך בטעות ייחסו למתלונן את עברו הפלילי של האדם שהתדפק על דלת ביתו, כמתואר לעיל.

(ג) המידע השגוי בדבר עברו הפלילי כביכול של המתלונן הוא שהובא בפני פקיד הרישוי ושימש עילה לביטול הרשיונות.

5. ביולי 1992, הודיע פקיד הרישוי לנציבות כי לאור הבהרות שקיבל מהמשטרה הוא החליט לחזור בו מביטול רשיונות המתלונן לנשיאת נשק.

6. נוכח הממצאים דלעיל קבע הנציבות לונות הציבור כיהת לונה מוצדקת.

(א) פתיחת התיק בתחנת זכרון יעקב נגד המתלונן בחשד של נסיון לחבלה חמורה הייתה מוטעית. לכל היותר היה מקום לפתיחת תיק בחשד לעבירת ירי בשטח בנוי.

(ב) מפקד תחנת זכרון יעקב ייחס למתלונן עבר פלילי, בעוד עברו היה נקי. בכך גרם להטעיית פקיד הרישוי שבמשרד הפנים.

(ג) ההשגה שהגיש המתלונן על הכוונה לבטל את רשיונותיו הועברה לטיפולו של קצין רישוי ואבטחה במרחב חיפה, שלא גילה כי ייחוס עבר פלילי למתלונן בטעות יסודו ולכן הודיע למשרד הפנים שהמשטרה אינה חוזרת בה מבקשתה לבטל את הרשיונות כמתואר.

(ד) בהיות עברו של המתלונן נקי, הגיע פקיד הרישוי להחלטה נכונה כאשר חזר בו מביטול הרשיונות.

המשטרה הודיעה לנציבות על נקיטת צעדי משמעת נגד מי שהיה מפקד תחנת זכרון יעקב ונגד קצין רישוי ואבטחה במרחב.

משרד המשפטים

14. אי מסירת הודעה על ביטול צו עיכוב יציאה מן הארץ

1. המתלונן, יצרן ותושב חיפה, פנה באוגוסט 1989 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על מזכירות בית המשפט בחיפה. המתלונן טען כי המזכירות התרשלה בכך שלא הודיעה למשטרת הגבולות על כך שצו עיכוב יציאה מן הארץ שהוצא נגד המתלונן בוטל. כתוצאה מכך נגרם לו נזק, להלן פרטי התלונה:

(א) ב-2.8.89 עמד המתלונן לטוס לארה"ב, לרגל פעולה עסקית ביום המחרת. בבדיקת דרכונים בנמל התעופה בן גוריון עוכבה יציאתו על סמך צו של בית משפט האוסר את יציאתו מן הארץ. כתוצאה מכך לא נתאפשר לו לטוס כמתוכנן.

(ב) המתלונן יצא מיד למזכירות בית המשפט בחיפה, שם התברר לו כי הצו האמור בוטל בסוף נובמבר 1988, דהיינו לפני כשמונה חדשים. לבקשתו נמסרה לו הודעה הנושאת את התאריך 2.8.89 על ביטולו של הצו, המיועדת למשטרת הגבולות.

(ג) כתוצאה מהנאמר לעיל התאפשרה טיסתו רק למחרת היום. לטענתו הוא הגיע ליעדו לאחר המועד המתוכנן, ועקב כך נגרם לו נזק.

(ד) במזכירות בית המשפט נאמר למתלונן שאין לו עילה לתביעת פיצוי מחמת התרשלות של עובד כלשהו. לפיכך הוא פנה לנציבות ובקש לגרום לכך שישולמו לו פיצויים.

2. הנציבות ביררה את התלונה עם מזכירות בית המשפט בחיפה ועם הנהלת בתי המשפט.

(א) המזכיר הראשי של בית המשפט מסר לנציבות, כי ביום בו הגיע המתלונן למזכירות בית המשפט נערכה בדיקה יסודית בשאלה מדוע לא נשלחה הודעה למשטרה על ביטול הצו. הבדיקה העלתה כי התקלה אמנם נבעה מטעות משרדית מצערת, אך אין בתוצאות הבדיקה כדי להצביע על עובד מסויים האחראי למחדל זה, עם זאת, הודרכו עובדי המזכירות לבל יישנה מקרה מסוג זה.

(ב) הנציבות בקשה מהנהלת בתי המשפט להתייחס לדרישת המתלונן לפצותו על הנזק שגרם לו עיכוב יציאתו מן הארץ, עכוב שנבע מטעותה של המזכירות.

(ג) הנהלת בתי המשפט השיבה לנציבות, בהסתמך על חוות דעת משפטית, כי אין היא חייבת לפצות את המתלונן, וזאת מהטעמים הבאים:

במסגרת תביעה אזרחית שהוגשה נגד המתלונן (ואחרים), הוציא בית המשפט, באוגוסט 1988, צו לעיכוב יציאתו מהארץ. עם סיום הדיון בתביעה קבע בית המשפט בפסק דין שניתן בנובמבר 1988, כי צו עיכוב היציאה נגד המתלונן (ואחרים) בטל, וכי "מזכירות

ביה"מ תחזיר לתובעים או לב"כ את כתב הערבות הבנקאית..."

כלומר, הוטל על המזכירות להחזיר את כתב הערבות, הא ותו לא. בלשון התשובה של הנהלת בתי המשפט: "הצו היחיד על מזכירות בית המשפט בגוף ההחלטה היה צו להחזיר את הערבות. לא היה כלפי מזכירות בית המשפט צו להודיע למשטרה על ביטול צו עיכוב היציאה, ומכלל הן על החזרת הערבות, ברור הלאו על הודעה למשטרה על ביטול עיכוב היציאה. בהעדר חובה שהוטלה על המזכירות לא הייתה מצידה הפרת חובה ולא רשלנות, ואין היא אחראית לנזקי הפונה, אם אכן נגרם לו נזק כלשהו".

מי שיכול וצריך היה לדאוג שההודעה על ביטול הצו תימסר למשטרה היו, לדעת הנהלת בתי המשפט, המתלונן או עורך דינו, שידעו על קיומו של צו העיכוב ואחר כך - על ביטולו.

3. הברור שערכה הנציבות העלה שמזכירות בית המשפט מבצעת, כעניין שבשיגרה, משלוח הודעות למשטרת הגבולות הן בדבר הוצאת צווי עיכוב יציאה מן הארץ והן בדבר ביטולם של צווים כאלה. ואכן המזכיר הראשי של בית המשפט יחס את המחדל בענייננו לתקלה שנבעה מטעות משרדית מצערת.

4. הנהלת בתי המשפט נשאלה כיצד היא מסבירה את פעולתן זו של מזכירות בתי המשפט, לאור הטענה שאין זה מחובתן לפעול כך. תשובתה הייתה כי עקרונית ממציאות מזכירות בתי המשפט לנוגעים בדבר החלטות וצווים, כשמוטלת עליהן על פי דין, חובה לעשות כן. בעניין צווי עיכוב יציאה או ביטולם לא הוטלה עליהן חובה כזאת. בכגון דא פועלות אפוא מזכירות בתי המשפט מרצון טוב גרידא במסגרת מגבלות תקציב וכוח אדם. הנה כי כן יש בעלי דין הבוחרים לדאוג בעצמם למסירת הצווים או ההודעות.

5. נציבות לונות הציבור בעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) אפילו מהווה משלוח הודעות המזכירות נוהג גרידא, יוצר הוא ציפייה אצל מעוכב יציאה מן הארץ - במקרה דנן, המתלונן - שעם ביטולו של הצו, תשלח המזכירות הודעה מתאימה למשטרה. ציפייה זו מחייבת נקיטת זהירות נאותה מצד המזכירות. זו לא מילאה את חובת הזהירות במקרה דנן ועקב כך גרמה למתלונן נזק.

(ב) לשון ההחלטה של בית המשפט, שבה הורה למזכירות להחזיר את כתב הערבות הבנקאית, אינה מלמדת שהמזכירות היתה פטורה מן החובה להודיע למשטרה על ביטול צו עיכוב היציאה. ההוראה המפורשת של בית המשפט כיצד לפעול לגבי כתב הערבות הייתה דרושה כדי שהמזכירות תהיה רשאית להוציאו מהתיק ולהחזירו לתובע - הנערב; לעומת זאת, לא היה צורך בהוראה מיוחדת למזכירות בית המשפט כדי זו תשלח הודעה על ביטול הצו.

(ג) לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני מנהל בתי המשפט שיש לפצות את המתלונן על הנזק שגרם לו עיכוב יציאתו מישראל.

6. הנהלת בתי המשפט הודיעה לנציבות כי היא פועלת לביצוע הצבעת נציב תלונות הציבור

משרד הפנים

15. זכותו של מתנגד לתכנית לקבל העתק מפרוטוקול הדיון

1. המתלוננים, נציגים של כמה בתי כנסת בקרית אתא, הגישו לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, חיפה, התנגדויות לתכנית שהכינה הוועדה המקומי לתכנון ולבנייה קרית אתא.

ב-26.12.91 דנה ועדת משנה של הוועדה המחוזית בהתנגדויות.

לאחר שעורך-דינם של המתלוננים קיבל העתק מהחלטתה של ועדת המשנה, הוא ביקש מהוועדה לקבל גם העתק מפרוטוקול הדיון. מזכירת הוועדה סירבה. לדעתה מחייבות הוראות התקנות, הקובעות את סדרי הדיון של הוועדה, להעביר למתנגד את ההחלטה, הא ותו לא.

2. בתלונתם ממארכ 1992 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות). קובלים המתלוננים על הסירוב להמציא להם העתק מן הפרוטוקול. בא-כוחם מציין, כי על פי סעיף 107 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שמיעת ההתנגדויות היא בפומבי וכי בתקנה 17 לתקנות התכנון והבנייה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמ"ט-1989, נקבע, כי יו"ר הוועדה ירשום פרוטוקול, ובתקנה 21 נאמר, כי העתק מהכרעת המוסד המכריע בהתנגדות יימסר למתנגד. טענתו היא, שחובת ההמצאה למתנגד אמנם מוגבלת להעתק ההחלטה בלבד, אולם אין בכך כדי לגרוע, על פי התקנות דלעיל, מהמחויבות של גוף מעין שיפוטי, המקיים על פי דין דיון פומבי וחייב ברישום פרוטוקול, למסור למתנגד העתק או צילום מפרוטוקול הדיון.

3. נציבות תלונות הציבור החליטה, שהתלונה מוצדקת.

אמנם נאמר בתקנה 21 דלעיל, שהעתק מ"הכרעת המוסד המכריע בהתנגדות" יומצא למתנגד, בלא שנאמר בתקנות דבר על הפרוטוקול. אולם, אין ללמוד מכאן על קיומו של הסדר שלילי, דהיינו - שפרט להכרעת המוסד אין למסור דבר. הנציב סבורה, שזכות טבעית והגיונית של צד לדיון היא לקבל, בנוסף על ההחלטה, גם העתק מפרוטוקול הדיון הפומבי בוועדה המחוזית או בוועדת המשנה שלה, כפי שביקש עורך הדיון.

4. הוועדה המחוזית, חיפה, הודיעה לנציבות, שהיא מקבלת את עמדת נציב תלונות הציבור ואין עוד מניעה מצדה להעביר למתנגד פרוטוקול מדיניה - להוציא קטעי דיון פנימי.

משרד התחבורה

16. נכונות פרטי רישום על רכב

1. בספטמבר 1992 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד רשות הרישוי, על מסירת מידע לא נכון לגבי רכב משומש שאותו עמד לרכוש.

להלן פרטי התלונה:

(א) בינואר 1991 ביקש המתלונן לרכוש מכונית משומשת. עובר לרכישה הוא פנה למשרד רשות הרישוי בחולון כדי לברר פרטים אודות הבעלים הקודמים של המכונית, וכן אם רובצים על המכונית שעבודים או עיקולים. נמסר לו, כי בעבר היתה המכונית בבעלות פרטית בלבד, להבדיל מחברה כלשהי, וכי לא רשומה עליה הגבלה כלשהי. על סמך מידע זה קנה המתלונן את המכונית.

(ב) ביוני 1991 מכר המתלונן את המכונית, לאחר שמסר לקונה את המידע דלעיל, שקיבל מרשות הרישוי. הקונה מכר אותה לאחר, אשר גילה, כי במקורה היתה המכונית בבעלותה של חברת השכרה, ותבע את המתלונן לדין. בהתאם להסכם פשרה, שקיבל תוקף של פסק דין ביוני 1992, חויב המתלונן לשלם לתובע פיצוי בסך 1,500 ש"ח.

(ג) המתלונן פנה למשרד רשות הרישוי בחולון והתערעם על המידע הלא נכון שתואר לעיל. המשרד השיב, כי מצא שבתקופה יולי 1984 עד מאי 1986 אכן היתה המכונית בבעלות חברת השכרה, אך פרטים אלה נשמטו מרישומי המחשב של רשות הרישוי; בינתיים הרישום תוקן.

המתלונן דרש מרשות הרישוי לפצותו על הנזק שנגרם לו, אולם הרשות דחתה את דרישתו. נמוקיה היו כדלהלן:

"..... למשרד הרישוי אין חובה לרשום את "מקוריות הרכב" והאחריות לגילוי פרטים מהותיים בנוגע לערך הרכב מוטלת תמיד על המוכר כלפי הקונה.

במקום כלשהו בשרשרת המכירות והקניות הוסתר פרט זה ומי שהסתירו (והרויח מכך, כפי הנראה) הוא שאחראי לנזקים."

2. (א) בתגובה על פניית הנציבות, טענה רשות הרישוי, כי בעת הרישום הראשוני של הרכב לא נרשמה במחשב העובדה שהמכונית שימשה להשכרה. הרשות הוסיפה וציינה כי "בשנת 1984 נרשמו פרטי הרכב במחשב, על פי המסמכים שהועברו מיבואן

הרכב, ובעת ההקלדה לא נרשם מידע זה. (כיום הרישום מבוצע באמצעים ממוחשבים המצמצמים טעויות אם כי אין לנו חסינות מפניהן)."

(ב) רשות הרישוי הבהירה כי "רישום המקוריות, כמו רישום מספר הבעלים נעשה כדי לתת את מירב המידע על הרכב במסמך (הרשיון עצמו) ולחסוך מכך למעוניין לרכוש רכב, את הצורך בפניה, בצירוף יפוי כוח ורשיון הרכב, למשרד הרישוי".

אשר לשאלה אם על רשות הרישוי לפצות את המתלונן, ציינה הרשות, כי אמנם "בעצם רישום עניין "מקוריות הרכב" ברשיון אנו יוצרים ציפייה, שאם לרכב יש מקוריות, זה יירשם ברשיון ומחדלנו מלרשום זאת עשוי לגרום חסרון כיס למישהו. אולם אנו בעמדה, כי עניין שווי הרכב ופרטים עליו הוא בין המוכר לקונה, ואם מוכר כלשהו לא גילה פרט מהותי לעניין שווי הרכב, הרי שעליו לפצות את הניזוק בשל כך".

3. נציבת תלונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

(א) אי-גילוי פרט מהותי מצד המוכר לקונה עלול להקים עילת תביעה חוזית נגדו מכוח עסקת המכר. אין בחובת הגילוי המוטלת על המוכר כדי לפטור את משרד התחבורה מאחריות למחדל או לטעות מצדו.

(ב) יש יסוד לטענה, שרשות הרישוי אינה חייבת לרשום במאגר המידע הממוחשב שלה פרטים על הרכב, ובכללם את זהות בעליו הראשון ומספר הבעלים. אילו כך נהגה, היה הקונה הפוטנציאלי מעיין, אם רצה, במסמכי הרכב אשר במשרדי רשות הרישוי. אולם, משמצאה רשות הרישוי לנכון לכלול את המידע על כלי הרכב ברישומים שבמאגר הממוחשב, במטרה לחסוך מן הציבור את הצורך בפנייה למשרדי הרשות ועיון במסמכי הרכב, רשאי הציבור לסמוך על המידע הכלול ברישומי המחשב, ולהסתפק בו.

(ג) משבחרה רשות הרישוי לכלול ברישומים שבמאגר את המידע דלעיל, מחויבת היא לעשות מלאכתה נאמנה, כדי שהרישומים ישקפו נכונה את הרישום במסמכי הרכב. על רשות הרישוי מוטלת חובת זהירות כלפי הפונים אליה, הסומכים על הרישומים האלה. השמטת מידע, או ציון מידע שגוי מהווים הפרה של חובת הזהירות. כתוצאה מהפרה זו נגרם למתלונן נזק בסכום של 1,500 ש"ח.

(ד) חובתה של רשות הרישוי היא, איפוא, לפצות את המתלונן בסכום הנזק שנגרם לו - סך 1500 ש"ח כערכו ביום 3.6.92.

4. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני משרד התחבורה על הצורך לפצות את המתלונן כאמור.

5. משרד התחבורה הודיע כי פעל לפי החלטת הנציב ושילם למתלונן פיצוי בהתאם.

17. רישום הודעת עיקול על רכב לאחר שהועברה הבעלות

1. המתלונן פנה באוקטובר 1992 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משרד התחבורה.

להלן פרטיה:

(א) ב-26.1.92 רכש המתלונן מגברת מ.ס. (להלן - המוכרת) מכונית משומשת. בו ביום מסר המתלונן, באמצעות אחד הסניפים של בנק הדואר, בקשה לרשות הרישוי שבמשרד התחבורה להעביר את הבעלות במכונית על שמו. כעבור כמה חודשים הוא קיבל מרשות הרישוי את רשיון הרכב. שמו הופיע בו כבעלים, וכן צוין שם כי על המכונית רובץ עיקול בעקבות צו של בית דין רבני, שהוצא בעקבות סכסוך בין המוכרת לבעלה. למתלונן נודע על העיקול שנרשם רק לאחר שהרכב כבר היה בבעלותו. פנייתו של המתלונן לרשות הרישוי למחוק את העיקול נענתה בסירוב, תוך הנחייה שיפנה לבית הדין הרבני בבקשה לבטל את הצו.

(ב) המתלונן ביקש מהנציבות לברר את תלונתו ולגרום למחיקת העיקול שנרשם על רכבו.

2. בתגובה לפנייתו של הנציבות, הודיעה רשות הרישוי, כי בקשת המתלונן להעביר את רישום הבעלות במכונית על שמו אכן הוגשה ונתקבלה בבנק הדואר ב-26.1.92, אך הליכי הטיפול בבקשה - קבלתה במשרד הרישוי, בדיקתה ורישומה - נמשכו עד 5.2.92. בפרק הזמן שבין הגשת הבקשה בבנק הדואר לבין אישורה ברשות הרישוי נרשם, ב-29.1.92, העיקול על הרכב על פי הודעה שנתקבלה בדבר צו בית דין רבני בנדון.

הרשות הבהירה, כי העיקול נרשם, מכיון שב-29.1.92 היה הרכב רשום עדיין על שם המוכרת ואילו ההעברה על שם המתלונן טרם בוצעה עד אז. הרשות טענה, כי משנרשם העיקול, אין לה רשות לבטל את הרישום אלא באישור בית המשפט שהטיל את העיקול.

3. נציבות לונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

(א) המועד הקובע לעניין הקניית הבעלות ברכב הוא לא זה שבו בוצע הרישום במשרדי רשות הרישוי אלא זה שבו הועבר הרכב, הלכה למעשה, מן המוכר על הקונה. הרישום במשרדי רשות הרישוי אינו קונסטטיטויטיבי אלא בא רק לשקף את המצב העובדתי והמשפטי. המועד שבו עברה הבעלות ברכב לקונה היה ה-26.1.92, התאריך בו נמכר ונמסר לו הממכר, דא עקא שבתאריך זה העיקול לא היה רשום עדיין במשרד הרישוי.

(ב) הבקשה לשינוי רישום הבעלות נתקבלה בבנק הדואר כבר ב-26.1.92, ביום שבו עברה הבעלות מהמוכר לקונה וזאת לפני שהעיקול נרשם ברשות הרישוי.

קבלת הבקשה בסעיף הבנק כמוה כקבלת הבקשה במשרד של רשות הרישוי עצמה, המשמש לעניין זה כזרוע הארוכה של רשות הרישוי. לפי הנהלים של רשות הרישוי לא מתקבלות ישירות במשרד הרישוי, בקשות לשינוי רישום אלא רק באמצעות סניפי הבנקים.

זאת ועוד, רשות הרישוי עצמה טוענת, שאילו היה שינוי רישום הבעלות מתבצע במסוף על אתר (ON LINE) ברישומים של רשות הרישוי, בזמן שהבקשה נתקבלה בבנק, לא היה העיקול נרשם, שכן אותה שעה היה הרכב רשום ברישומי המסוף על שמו של המתלונן כבעליו. די בטיעון זה כדי להשמיט את הקרקע מתחת לעמדתה של רשות

הרישוי כמתואר לעיל, שהרי רישום צו העיקול מותנה בכך שבמועד קבלת ההודעה על העיקול החייב הוא הבעלים של הרכב - במקרה זה המוכרת. שעבודים או עיקולים לאחר מכירתו של רכב, בגין חובו של המוכר, אין להטיל ולרשום על הממכר, שכן לא הקונה הוא החייב.

(ג) אין זה מעניינו של המתלונן שחלף פרק הזמן מאז שדווח לרשות הרישוי על מכירת הרכב ועד שהדיווח נקלט שם. דהיינו בכך שהמתלונן רכש רכב אשר בעת הרכישה היה נקי משעבוד או עיקול.

(ד) נציב תלונות הציבור מודעת לכך, שרשות הרישוי אינה ערוכה לעשות על אתר את הבדיקות דרושות, ולכן כורח המציאות הוא קיומו של פער זמן מאז מתקבלת בקשה ועד לביצוע השינוי. אולם, עובדה זו, כשלעצמה, אסור שתפגע בזכויות של רוכש הרכב.

4. נוכח האמור לעיל, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני משרד התחבורה, כי עליו להורות למשרד הרישוי הנוגע לעניין למחוק את רישום העיקול על הרכב נשוא התלונה ולהביא לידיעתו של בית הדין הרבני, שהוציא את צו העיקול, את העובדה שהבעלות ברכב עברה לקונה (המתלונן) לפני שהעיקול נרשם. האיחור ברישום העברת הבעלות במשרד הרישוי, שאין לקונה שליטה עליו, אין בכוחו לשנות עובדה זו.

משרד התחבורה הודיע לנציבות כי פעל בהתאם להצבעת הנציב.

רשויות מקומיות

18. פטור מארנונה כללית על נכס שאינו ניתן לשימוש

1. (א) המתלוננים הם בעליו של בניין בחיפה, שנבנה בשנות השלושים על שטח שיובש מהים בעת הקמתו של נמל חיפה. מזה כעשר שנים מוצף מרתף הבניין במי-תהום, ואינו בר-שימוש.

נוכח מצבו של המרתף כמתואר, ביקשו המתלוננים מהעירייה שלא לחייבם בתשלום ארנונה בגינו. ואכן, משנת 1985 ועד שנת 1989 לא חויבו בתשלום ארנונה.

(ב) מהנדס מטעם העירייה ביקר במקום בדצמבר 1990 וחיווה דעתו, שניתן לשפץ את המרתף ולעשותו ראוי לשימוש. לפיכך קבעה העירייה, שאין מקום להמשיך במתן פטור, והמתלוננים קבלו דרישה לתשלום ארנונה. לחלופין, הציעה העירייה שהמתלוננים יאטמו את הכניסה למרתף.

המתלוננים דחו את הצעת האטימה, בנימוק שהגישה למרתף חיונית לביצוען של עבודות תחזוקה שוטפות, שנעשו בו כל השנים, להבטחת יציבותם של יסודות הבניין.

(ג) המתלוננים עמדו על דעתם שאין הם חייבים בתשלום ארנונה, ולנוכח דרישת העירייה הם פנו בתלונה בעניין זה על נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות).

2. (א) המתלוננים תומכים יתדותיהם בסעיף 330 לפקודת העיריות [נודח חדש] הקובע לאמור:

"נהרס בניין שמשלמת עליו ארנונה לפי הוראות הפקודה, או שניזק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבניין לעירייה הודעה על כך בכתב, ועם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים; אין האמור גורע מחבותו של מחזיק בשיעורי הארנונה שהגיע זמן פרעונם לפני מסירת ההודעה".

(ב) המתלוננים הצביעו על כך, שנתקיימו בעניינם כל שלושת התנאים המצטברים כדרישת הסעיף דלעיל.

(1) מי התהום הפכו את המרתף למקום, שכלשון הסעיף, "אי אפשר לשבת בו".

(2) אכן, בפועל "אין יושבים בו" מזה שנים, מאז פינויו של ארכיב בנק מסחרי עקב ההצפות בשנת 1984.

(3) המתלוננים, שהיו והינם "מחזיק הבניין" מסרו לעירייה הודעה כנדרש, ואף זכו, כאמור, בעקבות ההודעה, לפטור מארנונה משך שנים מספר.

(ג) לאחר שהעירייה שבה וחייבה את המתלוננים בתשלום ארנונה, הם חזרו והעלו את טענותיהם בפניה. בעקבות זאת, אף ערך מהנדס העיר ביקור במקום, כמצוין לעיל.

(ד) בעקבות ביקור זה (ואחרים) נדרשו המתלוננים לבצע ניקוז המים מהמרתף וכן תיקונים ברצפתו ותקרתו. עמדת העירייה היתה כי לאחר התיקונים יהיה המרתף ניתן לשימוש.

המתלוננים הטעו שובם שבמשך כל השנים הם הקפידו על תחזוקה שוטפת ותקינה של יסודות הבניין שבמרתף ועל שאיבת המים מתוכו, מעת לעת. הם המציאו לנציבות אסמכתאות התומכות בטענתם. דא עקא שבעבודות הניקוז והתחזוקה לא היה, ולא יכול להיות, כדי למנוע את ההצפות החוזרות ולהפוך את המרתף לנכס שניתן "לשבת בו", אלא בהשקעה כספית כבדה.

העירייה מצדה הביאה דברים מהספר "ארנונה עירונית"¹, שם אוזכר פסק הדין בעניין ה"פ (ת"א) 25047/86 עזבון ראובן חסון ז"ל נ"י עיריית תל אביב. בפסק דין זה נקבע שהשיקול שצריך להדריך את בית המשפט, בבואו לקבוע מהו מבנה "שניזק במידה שאי אפשר לשבת בו" חייב להיות שיקול אובייקטיבי, וכי קשה למצוא קריטריון אחיד וקבוע שיענה על כל המקרים בהם מתעוררת השאלה אם יש מקום לפטור לפי סעיף 330. מוסבר שם, לעניין זה, שעשוי להיות מקרה בו מבנה מסויים איננו ראוי במצבו לשימוש, אך בהשקעה סבירה ומתקבלת על הדעת, ניתן להביאו למצב שבו יהיה ראוי לשימוש. במקרה כזה, סירוב לבצע את ההשקעה הסבירה הדרושה לא יוכל לשמש שקול להפעלת סעיף 330. לעומת זאת, אם ההשקעה הנדרשת לתיקון היא גבוהה, עד שאין זה סביר שבעל המבנה או מחזיקו יאותו לעמוד בה, לא ניתן להשתמש בטעם שהמבנה ניתן לתיקון כשיקול למניעת הפטור. עמדתה של העירייה היתה, שבעניין הנדון השקעה בתיקונים בבניין היא סבירה ומתקבלת על הדעת.

לעניין סבירות ההשקעה, יש חשיבות לשאלה אם ההנאה שתופק מהנכס לכשיתוקן אכן מצדיקה את גודל ההשקעה. במקרה שנדון בפסק-הדין נקבע, לאור נסיבותיו, כי אפילו יוחזר הנכס למצב ראוי לשימוש, יהיו דמי השכירות עבורו פחותים משיעור הארנונה שתחול עליו. לפיכך, כך הוחלט, אין לבוא אל המחזיק בתביעה לשפץ את הנכס כדי שיהיה אפשר "לשבת בו".

3. לעניין היקף ההשקעות הנדרשות להבאת מרתפם של המתלוננים למצב ראוי לשימוש, הומצאה לנציבות חוות-דעת מקצועית ומפורטת של מהנדס מטעם המתלוננים. נערך גם ביקור במקום בהשתתפות המתלוננים, נציגי העירייה ונציגי הנציבות. בביקור השתתף גם היועץ ההנדסי של משרד מבקר המדינה, שחיווה דעתו בעניין. נמצא שכדי שיהיה ראוי לשימוש נדרשת השקעת של כספים רבים מאוד בשיפוץ המרתף, כולל עבודות בינוי ממש, מעבר לתיקונים ושיפוצים של הקיים.

4. אשר על כן קבעה נציבות לונות הציבור כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת .

¹ הנריק רוסטוביץ, ארנונה עירונית, הוצאת אוריאן.

² ה"פ ת"א 5047/86 (לא פורסם), שם עמ' נ"ח.

נחה דעתה של הנציב, שהתקיימו במקרה זה כל תנאיו של סעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש], וכי אין בסיס לחיוב בארנונה כל עוד התנאים האמורים ממשיכים להתקיים.

נציב תלונות הציבור הצביעה איפוא בפני עיריית חיפה על הצורך לפטור את המתלוננים מתשלומי הארנונה בהם חויבו, והעירייה פעלה בהתאם.

19 גביית דמי גינון תוך שימוש בטופס הנושא את סמל העירייה

1. המתלונן הוא תושב אחת השכונות בחיפה. הוא נדרש על ידי ועד אגודה שיתופית של השכונה לשלם דמי טיפול בגינון לשנת 1991. הדרישה היתה כלולה בטופס שנשא את סמל עיריית חיפה.

בתלונתו מיולי 1991 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) קבל המתלונן על דרישה זו.

2. כפי שצוין, באה הדרישה מצד אגודה שיתופית, ולפי זה לא היה לכאורה מקום לבירורה של התלונה בידי הנציבות, שכן האגודה אינה נמנית עם הגופים המבוקרים לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. עם זאת, מצאה הנציבות טעם לברר את התלונה, מאחר שלצורך גביית חוב הגינון, נעשה, כאמור שימוש בטופס הנושא את סמל עיריית חיפה. יתר על כן, בשולי ההודעה היה מצורף שובר תשלום רשמי של עיריית חיפה.

3. נציב תלונות הציבור בדעה, כי השימוש בנר רשמי של העירייה יש בו כדי להטעות את דיירי השכונה, חברי האגודה, לחשוב שהסכום הנדרש כדמי גינון הוא בחזקת תשלום חובה המוטל על ידי העירייה, ויש בזה לפחות משום טעם לפגם.

4. יצוין כי בדוח השנתי 14 של נציב תלונות הציבור³ הובא מקרה של תלונה על עיריית חיפה, שגבתה במסגרת הארנונה הכללית, על פי טופס דרישה רשמי של העירייה, דמי גינון מתושבי אחת השכונות בעיר. נציב תלונות הציבור דאז הצביע על הפגם הדבק בביצוע גביית דמי גינון עבור אגודות שיתופיות במסגרת המסים העירוניים. נקבע כי הדרישה היתה ללא סמכות.

5. במקרה דנן המדובר אמנם בדרישה ישירה לשלם דמי גינון, ולא במסגרת הארנונה הכללית, אך שימוש בטופס הנושא את סמל העירייה ואת הכותרת "המחלקה לשכונות ורובעים" של העירייה, המופקדת כביכול על הנושא, נגוע אף הוא בפגם שכן הוא עשוי, כאמור, להתפרש כמצג שהגבייה מתבצעת על ידי העירייה מכוח דין - ולא על ידי האגודה השיתופית.

6. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני עיריית חיפה, שעליה למנוע שימוש בטפסים רשמיים שלא בנסיבות כמתואר.

³ בעמ' 78

20. גביית אגרת תיעול שלא כחוק

1. המתלוננים, תושבי רחובות, הגישו באפריל 1992 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) את התלונה הבאה נגד עיריית רחובות (להלן - העירייה):

(א) ב-1971 רכשו המתלוננים מקבלן דירה בבית משותף. ב-1972 הם קיבלו את החזקה בה. ב-1974 נרשמו הזכויות בדירה על שמם בפנקסי המקרקעין. ב-1989 מכרו המתלוננים את הדירה. לצורך העברת הזכויות בה על שם הקונה, בקשו המתלוננים, במאוס 1992, לקבל מהעירייה תעודה לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעלי הדירה ביחס לאותה דירה - סולקו במלואם. בתגובה הודיעה העירייה למתלוננים כי רשום על שמם חוב בגין אגרת תיעול בסך של כ-1800 ש"ח, והם נדרשו לסלק את החוב כתנאי לקבלת התעודה.

(ב) המתלוננים טענו, כי הקבלן ממנו רכשו את הדירה ב-1971 שילם בזמנו לעירייה אגרת תיעול, אולם, כדי לא לפגוע בקונה, שהיה מעוניין בהעברת הזכויות בדירה על שמו בהקדם, שילמו המתלוננים לעירייה, באפריל 1992, את הסכום שנדרש מהם. התשלום בוצע תוך מחאה. בד בבד הם ביקשו שהנציבות תברר את תלונתם ותקבע אם הדרישה הייתה חוקית.

2. להלן הוראות החיקוקים הנוגעים לענין:

(א) פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - הפקודה).

סעיף 324 (א) "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, ... תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".

(ב) חוק עזר לרחובות (תיעול), התשל"ב-1971 (להלן - חוק העזר מ-1971).

סעיף 1 "בחוק עזר זה - "נכס" - "כל בנין או קרקע,..."

(א) "בעל של נכס שנמסרה לו הודעה... ישלם לעירייה אגרת תיעול בשיעורים שנקבעו בתוספת.

(ב) האגרה תשולם תוך שלושה חדשים מיום שנמסרה לבעל הנכס הודעה על סכום האגרה המגיע ממנו..."

"תוספת

(סעיף 3)

תיעול לכל מטר מרובע של קרקע (כולל קרקע שעליה עומד בנין)..."

(ג) חוק עזר לרחובות (תיעול) (תיקון), התשל"ד-1973 (להלן - חוק העזר מ-1973 - תיקון התוספת).

סעיף 1 "בסיפא של התוספת לחוק עזר לרחובות (תיעול), תשל"ב-1971, במקום "תיעול לכל מטר מרובע של קרקע (כולל קרקע שעליה עומד בנין)"

יבוא :

א. תיעול לכל מטר מרובע של קרקע (כולל קרקע שעליה עומד בנין)
ב. תיעול לכל מטר מרובע של בניה, "..."

(ד) חוק עזר לרחובות (תיעול), התשל"ו-1976 (להלן - חוק העזר מ-1976).

סעיף 1 "בחוק עזר זה - "נכס" - כל בנין וכל קרקע וכל חלק מבנין וכל חלק מקרקע המהווים יחידת רישום נפרדת..."

סעיף 12 "חוק עזר לרחובות (תיעול), התשל"ב-1971 - בטל".

(ה) חוק עזר לרחובות (תיעול) (תיקון), התש"ס-1980 (להלן - חוק העזר המתוקן מ-1980).

סעיף 2 "במקום סעיף 2 לחוק העזר העיקרי 4 יבוא :

2 (א) המועצה רשאית להתקין תיעול ... ולחייב את בעלי הנכסים בתשלומי אגרת תיעול...

(ב) המועצה רשאית לקבוע שאגרה ... לא תשולם במלואה, אלא בשלבים..."

סעיף 3 "במקום סעיף 3 לחוק העזר העיקרי יבוא :

3 (א) ...

(ב) האגרה תשולם תוך שלושה חודשים מיום שנמסרה לבעל הנכס הודעה על שיעור האגרה..."

(ג) (1) אגרת התיעול תחושב לפי שטח הקרקע ושטח הבניה של הנכס..."

(ד) ...

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ב), בכל מקרה שבעל נכס מבקש מהעירייה תעודה לפי סעיף 324 לפקודת העיריות או כל אישור אחר על סילוק חובותיו לעירייה לצורך העברת זכויות בנכס, יוקדם מועד התשלום של מלוא האגרה למועד מתן התעודה כאמור."

3. בתשובה על פניות הנציבות השיבה העירייה :

(א) בתוספת לחוק העזר מ-1971 נקבע השיעור של אגרת התיעול לעל מטר מרובע של קרקע (כולל קרקע שעליה עומד בנין).

בעת שניתן לקבלן, ממנו רכשו המתלוננים את הדירה ב-1971, ההיתר להקמת הבית המשותף, הוא חוייב לשלם אגרת תיעול לכל מטר מרובע של קרקע, בהתאם לתוספת לחוק העזר מ-1971. הקבלן שילם אז כפי שנדרש.

(ב) חישוב אגרת התיעול בהתאם לתוספת לחוק העזר מ-1971, לכל מטר מרובע של קרקע, כיסה בזמנו את עלות התיעול חלקית בלבד. אי לכך, הותקן חוק העזר מ-1973 תיקון התוספת, שקבע שיעור של אגרת תיעול הן לכל מטר מרובע של קרקע והן לכל מטר מרובע של בנייה, וזאת במגמה לכסות את מלוא העלות של התיעול. לפיכך, מי ששילם לעירייה אגרת תיעול לכל מטר מרובע של קרקע, בהתאם לחוק העזר מ-1971, לא שילם את האגרה במלואה, ובעקבות חוק העזר מ-1973 - תיקון התוספת, היתה העירייה זכאית לתשלום נוסף של אגרת תיעול לכל מטר מרובע של הבנייה.

אין בידי העירייה ראיות לביסוס גריסתה שאגרת התיעול לכל מטר מרובע של קרקע בשיעור שנקבע בחוק העזר מ-1971 כסתה את עלות התיעול באופן חלקי בלבד.

(ג) כאמור, קיבלו המתלוננים את החזקה בדירה ב-1972, ומאז הם בעלי הנכס. לפיכך, בעקבות חוק העזר מ-1973 - תיקון התוספת, היתה העירייה רשאית לחייב אותה, כבעלים, באגרת התיעול עבור הדירה לכל מטר מרובע של הבנייה, ולדרוש מהם את הסכום הנוסף.

(ד) כאשר ביקשו המתלוננים ב-1974 תעודה לפי סעיף 324 לפקודה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה ביחס לדירה סולקו במלואם, וזאת לצורך רישום הזכויות בדירה על שמם בפנקסי המקרקעין, נתנה להם העירייה את התעודה האמורה. העירייה לא היתנתה אז את מתן התעודה בתשלום הסכום הנוסף של אגרת התיעול עבור הדירה לכל מטר מרובע של הבנייה, בהתאם לחוק העזר מ-1973 - תיקון התוספת, אלא דחתה את מועד התשלום.

ההסבר של העירייה לדרך בה נהגה הוא כלהלן: בשנים 1971 - 1973 נרכשו ברחובות אלפי דירות חדשות. רוכשי הדירות, שפנו לעירייה אחרי שנכנס לתוקפו חוק העזר מ-1973 בבקשה לקבל תעודה לפי סעיף 324 לפקודה, נדרשו לסלק את חוב אגרת התיעול לפי שטח הבנייה. רוכשי הדירות התנגדו לדרישה, בטענה שאגרת התיעול כבר שולמה לעירייה על ידי הקבלנים מהם רכשו את הדירות. בנסיבות שנוצרו, הוציא ראש העירייה דאז הוראה לא לעכב את מתן התעודות לרוכשי הדירות, כדי שיוכלו להעביר את הזכויות בדירות על שמותיהם בפנקסי המקרקעין. בהתאם לאותה הוראה נדחה ביצוע תשלום החוב של אגרת התיעול לפי שטח הבנייה, עד למועד בו יבקשו רוכשי דירות אלו היתר לתוספת בנייה, או עד למועד בו יבקשו תעודה לפי סעיף 324 לפקודה, לצורך העברת הזכויות בדירות על שמותיהם של אחרים בפנקסי המקרקעין.

(ה) נוכח ההוראה האמורה של ראש העירייה דאז ניתנה בשעתה גם למתלוננים התעודה שאיפשרה את רישום הזכויות בדירה על שמם בפנקסי המקרקעין ב-1974, ותשלום החוב נדחה.

(ו) כאשר ביקשו המתלוננים מהעירייה, במארכ 1992, בעקבות מכירת הדירה, לקבל תעודה לפי סעיף 324 לפקודה, כדי לאפשר העברת הזכויות בדירה בפנקסי המקרקעין על שם הקונים הם נדרשו לסלק את החוב, ואכן סילקו אותו.

4. נציבת לונות הציבור בעה, כיהתלונה מוצדקת.

(א) המועד הקובע לעניינו הוא הזמן בו התגבש החיוב של אגרת התיעול לפי חוק העזר לגבי הנכס נשוא התלונה. בהתאם לסעיף 3(א) לחוק העזר מ-1971, מועד זה הינו היום שבו נמסרה לבעל הנכס הודעה לתשלום אגרת תיעול לפי השיעורים שנקבעו בתוספת. כאמור נקבעה אגרת התיעול בתוספת לפי כל מטר מרובע של קרקע (כולל קרקע שעליה עומד בניין). הא ותו לא, ולפי המצב החוקי דאז גם לא ניתן היה לדרוש מעבר לזה. לפיכך, היה התשלום שביצע הקבלן לעירייה בראשית שנות השבעים, בהתאם לחוק העזר מ-1971, בגדר סילוק מלוא אגרת התיעול ביחס לנכס.

גירסתה של העירייה שאגרת התיעול ששילם הקבלן כיסתה אך חלק מהעלות של ביצוע התיעול אינה ממין העניין, שכן לפי חוק העזר משנת 1971 ניתן היה לגבות רק את מה שהוא נדרש לשלם ולא מעבר לזה, ללא קשר לעלות בפועל.

תיקון התוספת בשנת 1973 חל רק מהתאריך בו נכנס התיקון לתוקפו, ואין לו תחולה רטרואקטיבית.

(ב) בחוקי העזר שהותקנו לאחר חוק העזר מ-1971 (חוק העזר מ-1973 - תיקון התוספת וחוק העזר המתוקן מ-1980), אין הוראה מפורשת, המאפשרת לחייב באגרת תיעול על נכס לכל מטר מרובע של בנייה, בגין עבודות תיעול שנעשו לפני כן, ואשר ביחס אליהן שולמה בעבר אגרת תיעול לכל מטר מרובע של קרקע.

5. לאור האמור, הצביעה הנציב בפני העירייה על הצורך להחזיר למתלוננים את התשלום שגבתה מהם עבור אגרת תיעול באפריל 1992; סכום ההחזר יחושב בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

6. העירייה פעלה כמוצבע.

21. הוצאת צו לשימוש ארעי במגרש ריק לצורכי חנייה - סירוב לשלם מס רכוש החל על המגרש

1. המתלוננות, בעלות מגרש בקרית אתא, פנו בנובמבר 1992 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית קרית אלא (להלן - העירייה), ואלה פרטיה:

(א) בנובמבר 1989 הודיעה העירייה למתלוננות כי, מכוח הוראות חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 (להלן - החוק), צוותה על שימוש זמני במגרש שבבעלותן כמגרש חנייה ציבורי.

בהודעה צויין כי הצו הוא למשך חמש שנים ותחילת תוקפו ב-21.11.89.

ב-21.8.91 הודיעה העירייה למתלוננות שהצו בוטל.

(ב) המתלוננות קובלות שהעירייה לא שילמה את מס הרכוש החל על המגרש, שמחובתה על פי חוק לשלמו.

במועד הגשת התלונה לנציבות הגיע סכום המס, לתקופה בה היה הצו בתוקפו, לכדי 28,025 ש"ח.

2. להלן הוראות החוק, הנוגעות לעניין התלונה :

(א) סעיף 5 :

"שימוש זמני במגרש חנייה
הרשות רשאית... לצוות על השימוש במגרש ריק כמגרש חנייה ציבורי ;
ציוותה הרשות כך, ירשה בעל המגרש לציבור להחנות כלי רכב במגרש ללא
תשלום אולם הוצאות הכשרת המגרש לצרכי חנייה והחזקתו התקינה יחולו
על הרשות."

(ב) סעיף 8 :

"תקופת תוקף הצו
תוקפו של צו לשימוש ארעי הוא לחמש שנים והוא ניתן להארכה על ידי
הוצאת צו חדש..."

(ג) סעיף 12 :

"מס רכוש ותשלומי שכר
כל עוד צו לשימוש ארעי עומד בעינו לגבי מגרש, תהא הרשות חייבת במס
המוטל על המגרש, ולא תחייב הרשות את בעל המגרש בתשלומי חובה
לרשות בשל המגרש והיא תיחשב כמחזיקה במגרש לעניין כל דין המטיל
חובה או אחריות על המחזיק."

3. והרי גירסת העירייה, כתגובה על הפנייה של הנציבות :

(א) הצו לשימוש זמני דלעיל שהוציאה העירייה כלל לא הופעל ונשאר "על הנייר בלבד". כעבור זמן הוא בוטל גם פורמלית. העירייה לא עשתה שימוש במגרש, ולא הרשתה לאחרים להשתמש בו. היא גם לא עשתה בו שינוי כלשהו.

(ב) למתלוננות נכסים במרכז המסחרי הסמוך ועל כן ידעו היטב שהעירייה כלל לא עשתה שימוש במגרש שבבעלותן. יתירה מזו, כשנה וחצי לפני ביטול הצו מסרה העירייה למתלוננות שאין היא עושה שימוש כלשהו במגרש.

(ג) צו השימוש, אשר כאמור לא בוצע, לא גרם למתלוננות הוצאה כלשהי ולא מנע מהן שימוש במגרש אשר נשאר ריק כשהיה.

(ד) לפיכך לא ראתה העירייה מקום לשלם, מכספי הציבור, את המיסים החלים על המגרש, במקום הבעלים, המעוניינים להפיק רווח שלא כדין.

4. במהלך הברור העלו המתלוננות טענה נוספת, לפיה לא הייתה העירייה מוסמכת לבטל את הצו, אשר ניתן לחמש שנים, עד שתם תוקפו ב-21.11.94. לפיכך הביטול הוא

חסר תוקף משפטי. לטענת המתלוננות, חייבת העירייה להשיב להן גם את מס הרכוש לתקופה שלאחר ביטולו הלא חוקי של הצו.

המתלוננות ביססו את טענתן זו גם על סעיף 8 לחוק, שהובא לעיל. לטענתן מתחייב מלשון הסעיף, כי הצו ניתן להארכה אך לא לקיצור.

5. נציבות לונות הציבור בעה, שהתלוונה מוצדקת, ככל שהיא נוגעת לחוב מס הרכוש לתקופה שמיום הטלת הצו ועד לביטולו.

(א) החוק קובע במפורש, שכל עוד עומד צו לשימוש ארעי בעינו, חל מס הרכוש על הרשות. העירייה היא שחייבת איפוא במס הרכוש בתקופת הצו עד לביטולו. אין זה משנה אם בפועל עשתה העירייה שימוש בנכס אם לאו ואם ידעו המתלוננות על אי-השימוש. קיומה של הזכות לעשות שימוש במגרש מכוח הצו, ההופך את העירייה למחזיקה מן הבחינה המשפטית, דיו כדי להעביר אליה את נטל תשלום מס הרכוש.

(ב) סעיף 12 לחוק (הובא לעיל) כלול בפרק שכותרתו "הבטחת זכויות הבעלים". לדעת הנציב, יש להקפיד הקפדה מיוחדת על קיום ההוראות שנועדו להבטיח את זכויות הבעלים, דווקא כאשר מדובר בהסמכת גוף שלטוני, כמו העירייה, לפגוע בזכויות קנייניות.

(ג) לעומת זאת, אין לקבל את טענת המתלוננות, לפיה לא היתה העירייה מוסמכת לבטל את הצו בתוך התקופה של חמש שנים. סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 קובע לאמור:

"הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטל בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה".

על פי הוראה זו הייתה העירייה מוסמכת לבטל את הצו גם לפני תום התוקף המקורי שנקבע לו.

מאחר והסמכות לבטל צווים הינה, כאמור, סמכות כללית, לא היה צורך לקבוע בחוק סמכות ספציפית לבטל צו לשימוש ארעי, בדומה לעניין הארכת צו כאמור.

6. לאור האמור לעיל, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני ראש עיריית קרית אתא, כי על העירייה לשלם את מס הרכוש על המגרש לתקופה שמיום הטלת הצו (21.11.89) ועד מועד ביטולו.

22. "השגה" על חיוב בארנונה כללית

1. המתלונן, עו"ד שמשרדו בתל אביב, הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) ביולי 1992 תלונה על עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה), בקשר לחיובו בארנונה.

להלן פרטי התלונה:

(א) בהודעת חיוב של העירייה מ-14.1.92 חושבה הארנונה הכללית לשנת 1992 לפי שטח הגדול ב-35 מ"ר מזה שהיווה את הבסיס לחיובים בשנים עברו.

ב-12.2.92 כתב המתלונן למחלקה לחיובים ולשומות ולמנהל הארנונה הכללית בעירייה מכתב שבו חלק, בין השאר, על גודל השטח כמתואר והוא ביקש לשלוח לו הודעת חיוב המבוססת על השטח שבעבר.

העירייה השיבה לו בטופס סטנדרטי. התאריך הרשום בטופס הוא 13.4.92, ולפי חותמת המשלוח הוא נשלח ב-15.4.92. צויין בו שטח שהוא קטן ב-3 מ"ר מזה שצויין בהודעת החיוב עליה חלק.

בתלונתו לנציבות הודגשה העובדה, כי על טופס התשובה חתומה עובדת העירייה ולא "מי שמכהן כמנהל הארנונה".

(ב) טענת המתלונן היא, כי המכתב ששלחה אליו העירייה אינו בגדר תשובה על השגה, לפי סעיף 4 (א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - החוק), סעיף הקובע שעל מנהל הארנונה להשיב למשיג וכן שהתשובה תינתן תוך ששים יום מיום קבלת ההשגה.

לשון אחר: המתלונן סבור, כי המכתב שכתב לעירייה ב-12.2.92 הוא בבחינת השגה. לכן מי שמוסמך על פי החוק לטפל בדבר הוא מנהל הארנונה, שנתמנה לעניין זה כחוק. משחתמה על הטופס עובדת העירייה, חלות ההוראות של סעיף 4 (ב) לחוק, הקובע לאמור: "לא השיב מנהל הארנונה תוך ששים יום ייחשב הדבר כאילו החליט לקבל את ההשגה".

(ג) העירייה דחתה את טיעונו של המתלונן. מכאן פנייתו לנציבות.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) מכתבו של המתלונן מיום 12.2.92 הגיע לעירייה ב-19.2.92. ב-5.4.92 נערכה מדידת שטח במשרדו של המתלונן, בנוכחותו; נמצא, כאמור, כי השטח קטן ב-3 מ"ר מזה שעליו התבסס חישוב הארנונה.

(ב) ב-15.4.92 נשלח כאמור למתלונן טופס סטנדרטי מהמחלקה לחיובים ולשומות בעירייה, המתייחס למכתבו מיום 12.2.92. בטופס צויין, כי החיוב בארנונה תוקן בהתאם לתוצאות המדידה. בסיפא של הטופס נכתב, כי נערך בירור עם מנהל המחלקה בקשר לענין עליו סב מכתבו. על הטופס חתומה עובדת המחלקה, בשם מנהל המחלקה. על פי החלטת מועצת העירייה, שימש מנהל זה גם בתפקיד מנהל הארנונה ודבר מינויו פורסם בילקוט הפרסומים.

(ג) העירייה טענה בפני הנציבות, כי התייחסה למכתבו כאל פנייה גרידא, כמו לפניות רבות אחרות המתקבלות בעירייה, ולא כאל "השגה" במשמעות החוק.

כתימוכין בעמדתה צויין שהועלו במכתב, בין השאר, טענות בעניינים שאינם כלולים בסעיף 3 לחוק, הדן בהשגה. יתר-על-כן, חזקה על עורך הדין שכתב אותו מכתב שהיה מנסחו כהשגה מממש, אילו היתה זו כוונתו.

(ד) עם זאת הודיעה העירייה לנציבות, כי על אף חלוף המועד, היא מוכנה, לפנים משורת הדין, לאפשר למתלונן להגיש ערר ולהמליץ בפני ועדת הערר לדון בעניין לגופו.

3. לאור האמור לעיל, התמקד הבירור בטענת המתלונן, שחל על המקרה סעיף 4(ב) לחוק, לפיו: "לא השיב מנהל הארנונה תוך ששים יום - ייחשב הדבר כאילו החליט לקבל את ההשגה...".

(א) בבג"ץ 764/88, 1437/90, 51985/90 מתייחס בית המשפט למעמדו ולסמכויותיו של מנהל הארנונה.

מפסק הדין עולה, כי מנהל הארנונה, הוא אשר צריך לשקול את החלטת הרשות על פי הנתונים והנימוקים שבהשגה. הוא אשר רשאי להעריך מחדש את הנסיבות ולשנות את השומה. הוא גם המוסמך ליתן תשובה בהתאם לחוק.

במכתבו של המתלונן, במקרה דנן, אמנם לא נעשה שימוש, בצורה זו או אחרת, במלה "השגה", אולם כבר נפסק בה"פ (ת"א) 6864/80, כי כל פנייה שבה משיג האזרח על קביעת ארנונה היא בגדר השגה.

במקרה דנן, נטענה טענה בעניין גודל השטח, וזה בודאי מן העניינים המפורטים בסעיף 3 לחוק.

(ב) על כן, טופס התשובה של העירייה למתלונן מ-13.4.92, אינו ממלא לכאורה אחר דרישות החוק:

על מכתב התשובה לא חתם מנהל הארנונה, ולא הוא אשר שקל וקיבל את ההחלטה על פי הנתונים והנימוקים שבהשגה. יצוין, כי טופס התשובה גם אינו עונה על הדרישה הקבועה בסעיף 5 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, הקובע לאמור: "היתה החלטה של עובד הציבור נתונה לערר או לערעור על פי חיקוק, יודיע עובד הציבור בכתב לאדם הזכאי להגיש את הערר או את הערעור, על זכות הערר או הערעור ועל דרכי הגשתם ומועדיהם במידה שנקבעו בחיקוק".

(ה) המתלונן הודיע לנציבות, כי הצעת העירייה לאפשר לו לערור אינה מקובלת עליו. הוא גם לא היה מוכן לפרט על מה מבוססת טענתו, כי שטח משרדו קטן אף מהשטח שנקבע כאמור לעיל במדידה שנעשתה בידי מודד מטעם העירייה.

המתלונן טען, וחזר וטען, כי הפתרון היחידי הוא, כי מכיוון שמנהל הארנונה לא השיב תוך ששים יום - "ייחשב הדבר כאילו החליט לקבל השגה..." , כקבוע בסעיף 4(ב) לחוק.

(ו) ראוי לשוב ולהתייחס לפסה"ד של בית המשפט המחוזי בתל אביב שהוזכר לעיל.

הסעד שביקשה המבקשת באותו מקרה היה שבית המשפט יקבע, כי יש לראות את ההשגה שהוגשה כאילו נתקבלה על ידי מנהל הארנונה, מאחר וזה לא מילא אחרי הוראות סעיף 4 לחוק, ולא השיב למשיגה תוך ששים יום מיום קבלת ההשגה. אומר בית המשפט:

5 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נגד עיריית קרית אתא פד' מו' (1) 793, בע"מ 818 – 820.

6 תל אביב הילטון בע"מ נגד עיריית תל אביב-יפו (לא פורסם)

"...מן הדין היה איפוא לקבוע כי העובדה שמנהל הארנונה נמנע מלהשיב למבקשת על פנייתה - השגתה יש לראותה כאילו החליט לקבל את ההשגה..."

וממשיך בית המשפט:

"...מאחר שמדובר כאן בסעד מן הצדק, לא נראה לי שיהא זה צודק להכריע לטובת המבקשת מבלי שנדונו בערכאות שהוקמו לצורך זה הטענות שקיימות למשיבה נגד ההשגה הזאת. הצדק מחייב לדעתי שאף בשלב מאוחר זה יתקיים דיון בערכאות הקבועות בחוק, בטענות של שני הצדדים..."

דברים אלה של בית המשפט כוחם יפה, מדרך קל וחומר, במקרה דנן, כאשר ניתנה תשובה על פניית המתלונן, בתוך המועד הקבוע בחוק, והעירייה מוכנה לאפשר למתלונן להגיש ערר.

4. נוכח כל האמור לעיל, לא מצאה נציבת לונות הציבור שהתלונה מוצדקת.

בנסיבותיו של המקרה שפורטו לעיל ולאור פסיקתו של בית המשפט המחוזי בה"פ (ת"א) 864/80, אין לראות בהעדר חתימתו של מנהל הארנונה על התשובה למתלונן מעין החלטה לקבל את ההשגה.

5. עם זאת, כדי למנוע להבא תלונות דומות, מן הראוי שהעירייה תתייחס לכל פנייה של תושב בעניין גובה ארנונה כאל "השגה", גם אם לא כונתה כך.

כמו כן, יש להודיע לפונה-המשיג על הזכות להגיש ערר ועל הדרך והמועד להגשתו, כדרישת סעיף 5 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.

6. העירייה הודיעה לנציבות, שהיא פועלת כמוצבע.

23. מד-מים שהוחלף בשל טענת אי תקינות

1. המתלונן, תושב קרית-ים, הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) ביוני 1992 תלונה על העירייה. להלן פרטיה:

בחשבונית של העירייה על אספקת מים לדירת המתלונן בחודשים אוקטובר - נובמבר 1990 היתה רשומה צריכת מים גבוהה בהרבה מהכמויות שצרך בעבר ומהצריכה בפועל באותה תקופה. הוא פנה בעניין זה למחלקת אספקת המים בעירייה, אך נדחה. בחשבונית לחודשים דצמבר 1990 - ינואר 1991 שוב נרשמה צריכה מוגזמת דומה. הוא חזר ופנה לעירייה וטען, כי רישום צריכת המים בדירתו הוא מופרז ביותר. בעקבות זאת החליפה העירייה את מד-המים. הצריכה לפי מד-המים המוחלף חזרה לממדי העבר שקדם לרישום המופרז. אולם העירייה מוסיפה לדרוש ממנו תשלום מופרז לתקופה הנדונה, ואינה מוכנה להקטינו יחסית לצריכה לפי מד-המים החדש. על כך תלונתו.

2. להלן הוראות חוק עזר לקרית-ים (אספקת מים), התשכ"ז-1967, הנוגעות לעניין:

"1. בחוק עזר זה -

...'

המנהל' - מנהל מפעל המים של המועצה, לרבות אדם אחר שנתמנה לעניין חוק עזר זה...".

5" ...

(ט) צרכן שיש לו יסוד לחשוש שמד-המים אינו פועל כהלכה רשאי לדרוש שמד-המים ייבדק...".

6" ...

(ב) מצא המנהל כי מד-המים לא פעל כהלכה במשך תקופה מסויימת או שהוצא לרגל תיקונים או מסיבה סבירה אחרת מהרשת, רשאי הוא לחייב או לזכות את הצרכן בתשלום בעד כמות המים שנקבעה לפי התצרוכת הממוצעת במשך שני החדשים שקדמו לאותה תקופה ובמשך שני החדשים שלאחריה, או לפי התצרוכת של התקופה המקבילה בשנה הקודמת, כפי שימצא לנכון.

(ג) מצא המנהל כי מד-המים אינו מדייק ברישום כמות המים, רשאי הוא לפי מיטב הערכותו לחייב את הצרכן בתשלום בעד כמות המים שמד-המים רשם אותה כתוספת או כהפחתת ההפרש הנובע מאי דיוקו...".

3. (א) בירור הנציבות העלה, כי ב-27.2.91 הגיש המתלונן לעירייה בקשה לבדיקת מד-המים. נמצא כי בשולי טופס הבקשה היתה רשומה הערה "ללא שיפוץ". ההערה היתה מופנית לבדוק ומשמעותה היא בקשה להשאיר את מד-המים כמות שהוא כדי שניתן יהיה לערוך בו בדיקות נוספות על ידי גוף מקצועי, למקרה שהבדיקות העומדות להתבצע יובילו לתוצאות שלא יניחו את דעתו של המתלונן. העירייה מסרה את מד-המים לחברה המורשה לבדוק מדי-מים (להלן - החברה). ב-10.3.91 הודיעה החברה לעירייה, כי נעשו שלוש בדיקות ומד-המים נמצא תקין. המתלונן ביקש מהעירייה שמד-המים ייבדק על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי, כגון הטכניון, אך נמצא, שמד-המים שופץ, חרף הבקשה דלעיל שלא לשפצו. לפיכך לא ניתן היה לקבוע דבר לגבי מצבו לפני השיפוץ.

(ב) עובדי הנציבות, שעסקו בבירור התלונה, ביקרו בדירת המתלונן והתרשמו שהשגותיו על הרישום המוגזם של צריכת המים, כפי שהראה מד-המים עד להחלפתו, יש להן על מה לסמוך, וכי דעה זו מובעת על ידי בעל מקצוע בקי ומנוסה.

(ג) בשיחה עם עובדי הנציבות הביע ראש העירייה דעתו, שקביעת החברה שבדקה את מד-המים היא המחייבת, וכי אין מקום שהמנהל יעשה שימוש בשיקול דעת ויקבע קביעה שונה.

לעומתו גרסה הנציבות כי חוק העזר, שהובא לעיל, מעניק למנהל שיקול דעת במקרים חריגים וכי כזה הוא המקרה הנדון. מה גם שמד-המים שופץ, תוך התעלמות מהבקשה לשמרו במצבו הקיים, שיפוץ שנטל מהמתלונן את האפשרות לבדיקה נוספת של איש מקצוע בלתי תלוי, כמבואר.

(ד) הנציבות ביררה ומצאה כי בעיריית ירושלים נהוג במקרים דומים לשמור את מד-המים במצבו הקיים ללא שיפוץ - למשך שלושה חודשים - כדי לאפשר למי

שחולקים על תוצאות הבדיקה לנסות להוכיח שמד המים לא היה תקין. בעיריית תל אביב-יפו נשמר מד-המים במצבו הקיים למשך שישה חודשים.

4. נציבת לונות הציבור קבעה, שהתלונה מוצדקת :

(א) בניגוד להבטחת העירייה והוראתה, שופץ מד-המים של המתלונן. בכך סוכלה האפשרות, לה היה המתלונן זכאי, להוכיח את צדקת טענתו. לפיכך, יש לתת לו ליהנות מן הספק.

(ב) מנהל מפעל המים של העירייה אכן מוסמך על פי חוק העזר להפעיל במקרה כזה שקול דעת לטובת המתלונן, במקום לצאת מנקודת ראות, שאין אחרי בדיקת מד-המים ולא כלום.

5. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני ראש עיריית קרית-ים :

(א) שמן הראוי לתת למתלונן, לגבי חשבוניות המים לתקופה אוקטובר 1990 עד סוף ינואר 1991, זיכוי בשיעור 50% מסכומי אגרות המים שנתבעו ממנו.

(ב) שעל העירייה לאמץ את הנוהג הקיים בעיריות שהוזכרו בדבר שמירת מדי-מים שהוחלפו במצב לא משופץ במשך פרק זמן סביר.

6. עיריית קרית-ים הודיעה לנציבות, שהיא פועלת בהתאם להצבעת נציב תלונות הציבור.

24. פינוי בגין תקופה שגן ילדים היה סגור בידי מלחמת המפרץ

1. המתלונן הוא תושב המועצה המקומית נשר. בשנת הלימודים התשנ"א ביקר בנו בגן ילדים קדם חינוך חובה, השייך למועצה, והמתלונן שילם למועצה שכר לימוד.

בזמן מלחמת המפרץ היה הגן סגור. המתלונן פנה למחלקת החינוך במועצה המקומית וביקש החזר חלק משכר הלימוד שחפף את התקופה האמורה, אך פניותיו נענו בשלילה.

באוגוסט 1991 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על כך.

2. בירור התלונה העלה :

(א) עניין אי-הפעלת גני ילדים בתקופת מלחמת המפרץ והשאלות הכרוכות בכך נדונו במשרד החינוך והתרבות, במרכז השלטון המקומית ובהסתדרות המורים, ובהסדרים שנעשו בין גורמים אלו נקבעו דרכי הפיצוי.

(ב) ב-28.4.91 העביר משרד החינוך והתרבות לכל מוסדות החינוך בארץ חוזר ובו הוראות בדבר החזר ימי העדרות במערכת החינוך בתקופת מלחמת המפרץ. נקבע בחוזר, כי עד סוף שנת הלימודים התשנ"א יתקיימו בגני הילדים לימודים גם בימי ו' (בימים כתקנם אין מתקיימים בהם לימודים). בכך יוחזרו להורים ולילדים ימי הלימוד שהלכו לאיבוד. הודעה על הסדר זה מסרה מחלקת החינוך של המועצה למתלונן ב-24.7.91, לפני המועד בו הגיש תלונתו לנציבות.

(ג) מאחר שפעולתם של גני קדם-חינוך-חובה מושתתת על הסכם עם הורי הילדים - ולא על הוראות חוק - אין בהסדר האמור כדי לחייב את ההורים, אשר לא היו צד לדיונים בו.

ההסכם בין הורה לבין רשות מקומית לגבי גן קדם-חינוך-חובה התמצה בטופס בקשה לרישום ילד לגן. הטופס לא הכיל הוראות כל שהן למקרה של סיכול מלא או חלקי של ההסכם כפי שקרה במקרה דנן.

3. הנציבות הביאה בחשבון שנמסרה למתלונן הודעה כאמור בדבר הסדר הפיצוי על ידי פתיחת הגן בימי ששי, וכי הוא גם פעל על פי ההודעה בשלחו את בנו לגן באותם ימים. לשון אחר, המתלונן הצטרף מרצונו להסדר בדבר פיצוי בגין הימים שבהם היה הגן סגור.

עוד התחשבה הנציבות בעובדה, שעלות החזקתו של ילד בגן היתה גבוהה מן הסכום שנגבה מן ההורים. לשון אחר, שירותי הגן היו מסובסדים על ידי המדינה והשלטון המקומי.

4. לאור האמור ה"ח"ט הנציבות ל"ו"ת ה"צ"ב, כי משקבעו השלטונות הסדר לפתרון בעיית ההחזר ומשקיבל המתלונן את שהוצע לו, הוא בא בכך על סיפוקו ולא נותר במה לדון.

25. טענת עובד כי פיטוריו באו בתגובה על גילוי מעשי שחיתות

1. ב-7.5.91 פוטר המתלונן מעבודתו בעיריית קרית מוצקין. ב-17.6.91 הוא הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד העירייה בעניין פיטוריו. להלן פרטי תלונתו:

(א) ב-1988 התקבל המתלונן, על פי מכרז, לעבודה כמנהל עבודה במחלקת המים והביוב (להלן - המחלקה) בעיריית קרית מוצקין.

המתלונן טוען שנתקל בחוסר שיתוף פעולה מצד הממונה עליו והכפופים לו. לדעתו, מנהל המחלקה אינו מתאים לתפקידו. עוד הוא טוען, שהמנהל השתמש ברכב העירייה לצרכיו הפרטיים ולהעסקת עובדים מבין עובדי המחלקה בעבודות פרטיות בביתו. בעיקר אחד מן העובדים (להלן - העובד) סירב דרך קבע לבצע עבודות שהטיל עליו המתלונן במסגרת העבודה. העובד אף עסק, לדברי המתלונן, בעבודות פרטיות בשעות העבודה הרגילות. המתלונן מסר על כך למנהל המחלקה, אך לא נעשה דבר לשיפור המצב.

באפריל 1991, כאשר המתלונן מלא את מקומו של מנהל המחלקה, שהיה בשירות מילואים, התגלע סכסוך חריף בינו לבין העובד. עקב כך, פנה המתלונן, ב-25.4.91, במכתב אל ראש העירייה ואל מנכ"ל ודיווח להם על השיבושים בתפקודה של המחלקה.

ב-28.4.91 קיים מנכ"ל העירייה בירור עם המתלונן - בהשתתפותם של מהנדס העירייה, מנהל מחלקת המים והביוב ונציגי ועד העובדים. בעקבות הבירור, פוטר המתלונן. הפיטורין נכנסו לתוקף ב-7.6.91.

(ב) המתלונן טוען, כי ההחלטה לפטרו נתקבלה בתגובה על כך שהפנה את לבם של ראש העירייה ושל המנכ"ל לקיום אי-סדרים במחלקה. בקשתו היא שנציב תלונות הציבור תורה על ביטול הפיטורים ותצווה על החזרתו לעבודה.

2. להלן הוראות חוק מבקר המדינה הנוגעות לעניין:

45א. על אף האמור בסעיף 38(8) -
"תלונה של
עובד הציבור
שחשף מעשי
שחיתות
(1) תלונה של עובד... על מעשה... שעשה מי שממונה עליו בתגובה
על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות
שבוצעו בגוף שבו הוא עובד - תבורר לפי הוראות פרק זה, ...

45ב. מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה המצדיקה זאת, רשאי
הוא לברר תלונה כאמור בסעיף 45א(1), אף אם העובד הודיע על מעשי
שחיתות שלא על פי נהלים תקינים.
תלונה
שבירורה מצריך
סיבה מיוחדת

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

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

3. בירור התלונה העלה:

(א) העירייה ציינה בפני הנציבות, כי המניע לפיטורי המתלונן היה בבעיות קשות ומתמשכות
בתחום יחסי אנוש. העירייה אף הציגה תיעוד, התומך בטענתה, שכבר מתחילת עבודתו בעירייה
היו מתחים קשים בין המתלונן לבין עובדי מחלקת המים והביוב. מתחים אלה אף גרמו
לפרישתם של שני עובדים ותיקים.

עוד טענה העירייה שהמתלונן נכשל בתחום המקצועי - לא היה מסוגל לפתור בעיות מקצועיות על
אתר, ובשל כך לא עלה בידו לנהל באופן עצמאי את המחלקה בעת העדרו של מנהל המחלקה.
הדבר אף הביא ליחס של זלזול ואי אומון כלפיו מצד העובדים שהיו כפופים לו.

ההחלטה לפטרו גמלה סופית, אצל ראש העירייה והמנכ"ל, לאחר הסכסוך החרף שהוזכר לעיל,
שבעקבותיו פנה המתלונן במכתב אל ראש העירייה ואל מנכ"ל ודרש את בירור העניין. הוטעם
שמהז החל לעבוד בעירייה, קוימו בירורים מסוג זה חדשים לבקרים, תופעה שלא היתה ידועה
קודם לכן במחלקת המים והביוב.

(ב) נמצא כי במכתב הנזכר שכתב המתלונן ב-25.4.91, הוא לא טען כלל בדבר קיומם של
מעשי שחיתות במחלקת המים והביוב, אלא הצביע על הפרת משמעת מצד עובד המחלקה, ועל
בעיות ניהול והעדר תימוכין בו מצד מנהל המחלקה.

(ג) בעקבות המכתב הנזכר לעיל, זימן כאמור מנכ"ל העירייה דיון עם המתלונן, ב-28.4.91, בהשתתפות מהנדס העירייה, מנהל המחלקה ונציג ועד העובדים. בדיון זה הובא לידיעת המתלונן כי גמלה ההחלטה להציע לראש העירייה לפטרו.

רק במהלך הדיון הזה העלה המתלונן טענות בדבר אי-סדרים במחלקה בה הועסק. בהמשך הדיון הביע המתלונן נכונות לחזור בו מדבריו בעניין אי-הסדרים, בתנאי שיובטח כי יפוטר העובד עמו הסתכסך ואילו הוא עצמו ימשיך בתפקידו. לכך לא הסכים המנכ"ל.

לפי בקשת המנכ"ל פירט המתלונן בכתב את הטענות בדבר אי-סדרים במחלקה, במכתב שכתב באותו יום אל מבקר העירייה.

4. נוכח ממצאי הבירור קבעה נציבת לונות הציבור כי ה ל ו נ ה
א י נ ה מ ו צ ד ק ת .

(א) את הטענות בדבר אי-סדרים במחלקה העלה המתלונן רק לאחר שנודע לו על הכוונה להציע את פיטוריו. משמע, הפיטורין לא באו "בתגובה על כך שהוא הודיע... על מעשי שחיתות..." כדרישת סעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה. אדרבה, נמצא כי ההחלטה לפטרו נבעה מאופן תיפקודו והתנהגותו.

(ב) יתירה מזאת, אי-סדרים אשר להם טען המתלונן היו ידועים לו כבר קודם לכן, אולם הוא התריע עליהם לראשונה רק לקראת פיטוריו. גילוי הדברים בנסיבות כאלה מעורר ספק בדבר תום לבו.

5. טענות המתלונן בדבר אי-סדרים במחלקת המים והביוב נבדקו על ידי העירייה. כתוצאה מהממצאים שהעלתה הבדיקה, קיבל המנהל הערה על מעשים חריגים שנעשו באחריותו.

6. נציב תלונות הציבור הורתה להעביר את ממצאי בירור התלונה ליחידת הביקורת שבמשרדה כמידע רלבנטי לתיפקוד המינהל של מחלקת המים והביוב בעירייה.

המוסד לביטוח לאומי

26. אישור למפרע של תביעה לקיצבת זיקנה

1. המתלונן הוא יליד ינואר 1992, הוא עסק, כעובד עצמאי, בחקלאות. ביולי 1991 פנה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), ואלה פרטיה:

(א) באחד מביקוריו במחלקת הגבייה בסניף המוסד ברחובות, בשנת 1987, בהיותו בן 65 שנה, התעניין לדעת מה הן זכויותיו לקיצבת זיקנה. לדבריו, השיבה לו אחת העובדות, שמוכרת לו היטב, כי רק בהגיעו לגיל 70 יהא זכאי לקצבת זיקנה.

בסוף שנת 1990 הוא נשאל, על ידי אחד העובדים במחלקת הגבייה בסניף רחובות, אם הוא כבר מקבל קיצבת זיקנה. המתלונן השיב בשלילה. בהנחייתו של אותו עובד, הגיש המתלונן תביעה לקיצבה, וזו אושרה למפרע, אולם לא מיום מלאת לו 65 שנה, בינואר 1987, אלא רק לשנתיים מלפני הגשת התביעה. נימוקו של המוסד לכך היה, שהמתלונן השהה את הגשת תביעתו, וכי אין הוא נוהג לאשר קיצבה למפרע מעבר לשנתיים.

(ב) המתלונן קובל על סירובו של המוסד לאשר את תביעתו למפרע מינואר 1987. הוא טוען שהאיחור בהגשת התביעה נבע למעשה ממידע מוטעה שמסרה לו, כאמור, עובדת המוסד.

2. עמדתו של המוסד, לשלילת מתן קיצבה למפרע לתקופה העולה על שנתיים, סומכת על סעיף 128 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, שקובע לאמור:

"כל תביעה לגימלת כסף תוגש תוך שנים-עשר חודשים מהיום שבו נוצרה עילת התביעה, אולם רשאי המוסד ליתן גימלה, כולה או מקצתה, אף אם נתבעה אחרי המועד האמור"

בנהלים של המוסד נקבע, כי אישרה של גימלה, שנתבעה באיחור, יתאפשר בדרך כלל בתחולה של עד שנתיים למפרע ממועד התביעה.

3. בכל מהלך הבירור דבק המתלונן בגירסתו דלעיל, שבהיותו בן 65 התעניין בסניף רחובות של המוסד בדבר זכותו לקיצבת זיקנה, וכי נמנע מהגשת תביעה בנדון נוכח הדברים שמסרה לו עובדת המוסד, אשר נקב בשמה.

4. במענה לפניית הנציבות הביא המוסד את גירסתה של אותה עובדת, שטענה כי לא זכורה לה השיחה הנטענת עם המתלונן. עוד טען המוסד, כי עובדי מחלקת הגבייה, שהיא נמנית עמה, אינם נוהגים לתת לציבור מידע שאיננו נוגע לתחומי עיסוקם, אלא מפנים את השואלים למחלקות המתאימות של המוסד.

5. בירור הנציבות העלה, שבשים לב להיקף הכנסותיו, זכאי היה המתלונן לקיצבת הזיקנה מיום הגיעו לגיל 65 שנה בינואר 1987, (זאת נוכח היקף הכנסותיו דאז).

6. נציבות לונות הציבור קבעה שהתלונה נמצאה מוצדקת.

הנציב קבעה כי גירסת המתלונן מהימנה עליה, וכי הוא הוטעה לחשוב, ולו גם בתום לב, שהוא יהיה זכאי לקיצבת זיקנה רק בגיל 70.

מדובר באדם ששילם במשך שנים רבות דמי ביטוח לאומי שאמורים היו, בין היתר, להבטיח לו קיצבת זיקנה כבר מגיל 65.

זאת ועוד, המוסד נוקט יוזמה לאיתורם של מבוטחים הזכאים לקיצבת זיקנה וטרם הגישו תביעות, במגמה לסייע להם לממש את זכויותיהם לקיצבה זו. ניתן אפוא להניח, כי אך במקרה לא אותר המתלונן במסגרת יוזמה זו בעוד מועד.

על יסוד שני השיקולים, במצטבר, מן המידה לאפשר למתלונן למצות את זכויותיו.

7. נוכח האמור הצביעה הנציב בפני המוסד, על הצורך לאשר את תביעת המתלונן למפרע, מיום הגיעו לגיל 65 בינואר 1987, ולשלם לו את קיצבת הזיקנה בהתאם.

8. המוסד לביטוח לאומי פעל כמוצבע.

27. הפסקת תשלום מזונות ללא התראה

1. המתלוננת היא אם לשלושה ילדים. ב-24.11.91 היא הגישה, לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) באמצעות עורך-דין, תלונה על המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד).

להלן פרטי התלונה:

(א) בין דין של אחת העדות הנוצריות בארץ הוציא ב-1.7.81 פסק-דין בו חויב בעלה של המתלוננת בתשלום דמי מזונות לה ולשלושת ילדיהם. למעשה מבצע המוסד את תשלום דמי המזונות וזאת על פי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972.

(ב) בספטמבר 1991 הפסיק המוסד, ללא כל התראה, לשלם למתלוננת את דמי המזונות. היא פנתה אל המוסד כדי לברר פשרו של דבר. היא נענתה כי התשלום הופסק, מאחר שאחד מילדיה הגיע לגיל 18 - גיל בו פוקעת הזכאות למזונות על פי החוק ומאחר שפסק הדין נוקב בסכום כולל של דמי מזונות לארבע הנפשות גם יחד. כדי להביא לחידושו, עליה לפנות לבית הדין ולקבל פסק דין חדש.

(ג) עורך הדין, שכאמור פנה לנציבות בשם המתלוננת, קובל על כך שהמוסד הפסיק את תשלום דמי המזונות לכל הזכאים ללא כל התראה והוא דורש שתשלום דמי המזונות יחודש.

2. (א) על פניית הנציבות השיב המוסד, שהוא אכן הפסיק, ללא התראה מוקדמת, את תשלום דמי המזונות. המוסד הסביר כי בעבר - עד אמצע 1990 - היה הטיפול בדמי מזונות ידני ולפי הנהלים דאז, כחצי שנה לפני שילד הזכאי למזונות עמד להגיע

לגיל 18 היו פקידי התביעות נוהגים לשלוח למי שקבלה עד אז את דמי המזונות הודעה שעליה להמציא למוסד פסק דין חדש הקובע את המגיע לנוכח השינוי שעתיד לחול, כמתואר. משלוח הודעות כאמור הופסק עקב הסבת תשלומי דמי המזונות למחשב. עד נובמבר 1991 לא היתה המערכת הממוכנת ערוכה להנפיק התראות מוקדמות למקבלי דמי מזונות, בכללן למתלוננת.

(ב) אשר לעצם הפסקת התשלום כולו, נשען המוסד על הטענה דלעיל והיא שדמי המזונות נקובים בפסק הדין הסכום כולל, ללא פירוט כמה מגיע לאשה וכמה לכל אחד משלושת הילדים. על כן, לדעת המוסד, אין אפשרות להפחית את הסכום עבור הילד שהגיע בינתיים לבגרות.

3. (א) באפריל 1992, במהלך הברור, המציא עורך הדין למוסד פסק דין חדש, מיום - 20.2.92. נפסק בו כי דמי המזונות שעל הבעל לשלם למתלוננת ולשני ילדיהם הקטינים הם בסך 1,000 ש"ח לחודש, צמוד למדד יוקר המחיה; לא צוין בפסק הדין שתחולתו היא למפרע.

(ב) במאי וביוני 1992 שילם המוסד למתלוננת, על פי פסק הדין החדש, דמי מזונות לתקופה מ-20.2.92 ואילך, אך סירב לשלם לתקופה שקדמה לתאריך זה, דהיינו - למפרע מ-22.9.91, המועד בו הופסק בזמנו התשלום. נימוקו לכך הוא, שפסק הדין החדש כלל אינו מתייחס לתקופה שקדמה ל-20.2.92, תאריך נתינתו, ומפסק הדין הקודם אין, כזכור, לדעת איזה סכום להפחית מהמועד בו הגיע הבן הבכור לבגרות.

4. נציבת לונות הציבור קבעה כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת :

(א) כל עוד לא שלח למתלוננת התראה מראש, כרגיל וכמקובל, היה על המוסד להמשיך לשלם דמי מזונות למתלוננת על פי פסק הדין הקודם, וגם אילו היה שולח התראה באיחור, היה עליו לתת לה פרק זמן סביר כדי שיהיה סיפק בידה להשיג פסק דין חדש.

(ב) הואיל וסכום דמי המזונות על פי פסק הדין החדש - 1,000 ש"ח לחודש - קרוב לזה ששולם בעבר על פי פסק הדין הקודם, שומה על המוסד, לדעת הנציב, לשלם למתלוננת סכום זה גם לתקופת הביניים שבין - 22.9.91 לבין ה-20 בפברואר 1992.

5. הנציב הצביעה אפוא בפני המוסד שעליו לשלם למתלוננת דמי מזונות בסך 1,000 ש"ח לכל חודש לתקופת הביניים האמורה.

המוסד לביטוח לאומי פעל כמוצבע.

28. אכיפת תשלומי מזונות

1. המתלונן, תושב עפולה, חייב במזונות בתו מנשואיו הקודמים, והם משולמים באמצעות המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). באוגוסט 1991 הגיש הנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על המוסד שגרם למעצרו ללא הצדקה ומסרב לפצותו על כך פיצוי הולם. להלן פרטי התלונה:

(א) ב-8.8.91 נעצר המתלונן במקום עבודתו על פי פקודת מאסר שהוצאה נגדו ביזמת המוסד. סיבת המאסר הרשומה בפקודה היתה "... אי תשלום מזונות בסך ...". נסיונותיו של המתלונן להסביר, שדרישת התשלום בטעות יסודה, לא הועילו. רק לאחר שסילק את הסכום שנדרש ממנו, שוחרר. בעקבות זאת פנה המתלונן אל המוסד ושם הוברר, כטענתו, שהוא לא חייב דבר בגין מזונות, וכי תשלומיו במשך חודשים מספר עובר למעצר לא מצאו משום-מה ביטוי ברשומי המוסד.

(ב) המתלונן התריע בפני המוסד על הוצאת פקודת מאסר נגדו ועל הפעלתה ללא הצדקה עניינית, מה גם שלא קדמה למעצרו הודעה או התראה כלשהי שעשויה הייתה למנוע זאת. הוא מוסיף וטוען, שהמעצר במקום עבודתו לעיני חבריו ולקוחות גרם לו השפלה ועגמת נפש.

(ג) המתלונן ביקש, שהנציבות תבדוק את תפקודו של המוסד בנושא אכיפתם של תשלומי המזונות, בכלל ובמקרה שלו בפרט, ותביא לכך שהמוסד ישלם לו פיצוי הולם, בשל הפגיעה שנגרמה לו עקב מעצרו.

2. בירור הנציבות העלה :

(א) מערכת החשבונות הממוכנת של ענף המזונות מתוכנתת כך, שמייד לאחר שמתהווה בחשבונו של חייב במזונות חוב בסכום העולה על החיובים בשלושה חודשים, בנוסף על החיוב השוטף, מונפקת פקודת מאסר באמצעות המחשב. הפקודה מועברת אל לשכת ההוצאה לפועל במערכת בתי המשפט לצורך ביצועה.

(ב) התברר שהמוסד אינו נוהג להוציא לחייב התראה לפני שהוא נוקט פעולת אכיפה (כגון, פקודת מאסר, צו עיקול). רק בעת שנפתח לראשונה תיק ההוצאה לפועל מוסר המוסד לחייב במזונות אזהרה כללית, שתחולתה משתרעת על כל תקופת החיוב הפסוק במזונות. המוסד גם אינו ממציא לחייבים במזונות בתדירות ראויה דפי חשבון. לכן, אם זוקפים לחובתם בטעות תשלום פיגורים הם עלולים לא לדעת על כך גם כאשר למעשה הם שילמו את כל המגיע ובמועד. רישום כזה (או רישומים אחרים) עלולים להיות מלווים בצעדי אכיפה, וגם אלה ננקטים, כאמור, ללא התראה מראש.

(ג) המתלונן שילם כסדרם את מלוא תשלומי המזונות המגיעים, אלא שהוא עשה כן באמצעות הוראת קבע, לבנק, ולא באמצעות השוברים המיוחדים של המוסד. לטענת המוסד, ביצוע התשלומים בדרך זו גרם קושי באיתור נתוני התקבולים לחודשים הרלבנטיים, דבר שהשהה את עדכון הזיכויים בחשבונו של המתלונן.

המוסד ציין בפני הנציבות, כי נתן הנחייה לכל החייבים במזונות, והמתלונן בכללם, לבצע תשלומים לא בדרך של מסירת הוראת קבע לבנק, אלא באמצעות השוברים המיועדים לכך.

לגירסת המתלונן לא הייתה הודעת המוסד חד-משמעית ומפורשת, שאין בשום פנים ואופן להעביר תשלומי מזונות בדרך של הוראת קבע לבנק.

3. (א) המוסד הביע בפני המתלונן התנצלות על אי-הנעימות שנגרמה לו, והציע לו פיצוי בסך 2,000 ש"ח.

(ב) המתלונן לא הסתפק בסכום המוצע, אלא דרש 10,000 ש"ח. לביסוס טענתו זו הסתמך המתלונן גם על הליכי אכיפה שנקט נגדו המוסד, לדבריו במהלך בירור תלונתו. להלן הפרטים:

ב-13.5.92 התקבל בסניף הבנק, בו מתנהל חשבונו של המתלונן, צו עיקול על חשבונו, שוב בגין חוב מזונות כביכול. מסתבר כי חרף העובדה שמאז המעצר מבצע המתלונן את תשלומי המזונות רק באמצעות השוברים המיוחדים של המוסד, חל שוב שיבוש בהליכי קליטתם של נתוני התקבולים במחשב המוסד. עקב השיבוש, הראה חשבונו של המתלונן שקיים חוב, ולכן הוטל העיקול. לאחר בירור נמצא, כי למעשה לא היה כל חוב, והעיקול הוסר.

(ג) המוסד חזר והודיע, כי הוא מוכן לשלם למתלונן פיצוי בסכום שהציע, אבל לא מעבר לכך.

4. נציבות לונות הציבור בעה, שהתלונה מוצדקת. עם זאת, לא מצאה הנציב מקום להצביע על פיצוי בסכום גבוה מעל 2,000 ש"ח, כהצעת המוסד.

סכום זה בתוספת הפרשי הצמדה שולם למתלונן ב-1.11.93.

5. הנציב הצביעה בפני המוסד, שאין די באזהרה הכללית הניתנת לחייב עם פתיחתו של תיק הוצאה לפועל כמתואר, וכי יש להתרות בחייב לפני כל נקיטת הליך לאכיפת תשלום.

6. נוכח הליקויים הכלליים שהעלה בירור התלונה, הורתה הנציב להביא את העניין גם לידיעת היחידה המפקדת על הביקורת במוסד לביטוח לאומי במשרד מבקר המדינה.

29. מענק למי שעבד בעבודה מועדפת

1. (א) המתלונן השתחרר משירות סדיר בצה"ל באוקטובר 1990. שלושה ימים לאחר מכן, ב-28.10.90, הוא פנה אל לשכת שירות התעסוקה וביקש להפנותו לקורס להכשרה מקצועית. נאמר לו שאין אפשרות לשבצו בקורס, כפי שביקש, והועמדה בפניו הברירה בין שתי אפשרויות: האחת - יציאה לעבודה בבניין (להלן - עבודה מועדפת), שתזכה אותו, בנוסף לשכר העבודה, בתוס' שישה חודשי עבודה, גם במענק; האחרת - אבטלה מעבודה, שבגינה יהיה זכאי לדמי אבטלה לתקופה קצובה. המתלונן בחר באפשרות הראשונה, והועסק בעבודה המועדפת, שאלה הופנה על-ידי לשכת התעסוקה, מ-30.10.90 עד 18.7.91, כלומר מעבר לתקופה של שישה חודשים. לאחר סיום עבודתו הוא ביקש מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) לתת לו את המענק. המוסד דחה את בקשתו, מהטעם שבעת הפנייתו לעבודה לא היה ההסדר למתן המענק בתוקף.

(ב) על סירובו של המוסד פנה המתלונן בתלונה על נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות).

2. (א) זכותו של חייל משוחרר, דוגמת המתלונן, למענק בגין עבודה מועדפת נבעה מתקנה 6א לתקנות הביטוח הלאומי (מענק למובטל שעובד בעבודה מועדפת),

התשמ"ג-1983, אשר הותקנה מכוח סעיף 127 ט"ז(ו) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968. תקנה זו קבעה כדלקמן:

"לעניין סעיף 127 ט"ז(ו) לחוק, ישולם מענק ... למי שלשכת שירות התעסוקה הפנתה אותו, תוך 21 חדשים מיום שחרורו משירות סדיר, לעבודה מועדפת שהיא לגבי עבודה מתאימה כאמור בסעיף 127 ז לחוק, ובלבד שאילו לשכת שירות התעסוקה לא היתה מציעה לו עבודה מתאימה הוא היה זכאי לדמי אבטלה; "עבודה מועדפת" לעניין תקנה זו - עבודה בבניין ואתרי גידולים חקלאיים בבתי אריזה ובמפעלי תעשייה כאמור בסעיפים א', ב' ו-ד' בתוספת."

(ב) תוקפה של תקנה זו היה מוגבל בזמן, והוארך מעת לעת, כולל במהלך תקופת עבודתו של המתלון, ובתחולה למפרע. עם זאת, עפ"י ההארכה האחרונה, ניתן לתקנה תוקף רק לגבי מי שהופנה לעבודה מועדפת עד 31.8.90, קרי - חדשים לפני הפנייתו לעבודה של המתלון. מכאן סירובו של המוסד לתת את המענק למתלון.

(ג) ב-21.6.91 תוקן סעיף 127 ט"ז(ו) לחוק הביטוח הלאומי, לעניין קביעת זכאות למענק, לאמור -

"(1) מענק ישולם גם למי שלא מתקיים בו התנאי שבסעיף קטן (ב)(1), ובלבד שלשכת שירות התעסוקה הפנתה אותו, תוך עשרים ואחד חודשים מיום שחרורו משירות סדיר, לעבודה נדרשת שהיא לגבי עבודה מתאימה כאמור בסעיף 127 ז לחוק, ושאלו לשכת שירות התעסוקה לא הייתה מציעה לו עבודה מתאימה הוא היה זכאי לדמי אבטלה; עבודה נדרשת, לעניין סעיף קטן זה - עבודה במקומות עבודה ובסוגי עבודה כמפורט בלוח 2ט.

(2) השר, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאי לשנות או להחליף את לוח 2ט."

הרשימה של מקומות וסוגי העבודה שנחשבים "עבודה נדרשת", כמפורט בלוח 2ט, כוללת עבודה באתר בנייה, דוגמת זו של המתלון.

(ד) על אף תיקון החוק כאמור, בתוך תקופת עבודתו של המתלון, עמד המוסד בסירובו לתת לו המענק, ומאותו הטעם דלעיל, של מועד הפנייתו לעבודה באתר בנייה.

3. נציבת לונותה ציבור מצאה את הלונה מוצדקת.

הנציב קבעה שהמתלון עמד בכל התנאים הנדרשים בחוק.

התיקון האמור בחוק נכנס לתוקפו בעת שהמתלון עדיין עסק בעבודה באתר בנייה, אליה הופנה על ידי לשכת שירות התעסוקה, כחייל משוחרר. ההפניה נעשתה תוך 21 חודשים מיום שחרורו משירות סדיר, והוא המשיך לעבוד גם מעבר למועד כניסת התיקון לתוקף. בהוראתו של סעיף 127 ט"ז(ו) אין התנאה כלשהי, שההפניה לעבודה תיעשה רק מיום כניסתו לתוקף של סעיף חוק זה, למתן. לפיכך אין נפקא מינה, לעניינו, שבעת שהמתלון הופנה לעבודה לא היה הסדר חוקי תקף למתן מענק. די בכך שהמתלון הופנה לעבודה הנדרשת תוך 21 חודשים ממועד שחרורו, שביום

כניסתו לתוקף של התיקון לחוק הוא עדיין עבד וכי עמד במכסת עבודה של שישה חודשים (כמותנה בסעיף 127 ט"ז(ב)2) לחוק הביטוח הלאומי).

4. הנציב הצביעה בפני המוסד לביטוח לאומי על הצורך לשלם למתלונן את המענק על פי סעיף 127 ט"ז(ו) לחוק הביטוח הלאומי בערכו המעודכן ליום ביצוע התשלום.

5. המוסד פעל בהתאם להצבעתה של נציב תלונות הציבור, ואף הורה לסניפי המוסד לבחון מחדש מקרים של תביעות דומות שנדחו בעבר.

מינהל מקרקעי ישראל

30. הודעה המחייבת פעולה בזמן קצוב מצד מעוניין

צריכה להימסר בדרך שתגיע לידו במועד

1. באוגוסט 1991 פנו המתלוננים אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), על כך שבאשמת המינהל נשללה מהם האפשרות לזכות בהטבה - תשלום דמי היוון מופחתים - בגין נכס שרכשו.

להלן פרטי התלונה:

(א) בנובמבר 1991 רכשו המתלוננים נכס על מגרש שבבעלות המינהל ממי שהיו חוכרים של הנכס (להלן - המוכרים).

במאי 1992, לאחר ששלמו למוכרים את התשלום האחרון, נרשמו המתלוננים במינהל כבעלי הזכויות.

(ב) לאחר מכן פנו המתלוננים למינהל לברר פרטים על גובה דמי החכירה השנתיים ועל האפשרות להוון את דמי החכירה. במשרדי המינהל נמסר להם, כי בנובמבר 1991, כשהוגשה בקשה להעברת זכויות בנכס, שלח המינהל למוכרים מסמך ובו פרטים בדבר גובה דמי ההסכמה החלים על העסקה, בסך כ-7,000 ש"ח. ואכן, כפי שנודע למתלוננים בביקורם זה במשרדי המינהל, שילמו המוכרים את דמי ההסכמה בסוף דצמבר 1991. באותו מסמך צוינה גם האפשרות להוון את דמי החכירה השנתיים - תוצאת ההיוון באותו מועד הייתה כ-16,000 ש"ח, וממנה ניתן היה להפחית את דמי ההסכמה. אפשרות זו, של תשלום דמי ההיוון בהפחתת דמי ההסכמה כמבואר, ניתנה למשך 90 יום בלבד.

(ג) המתלוננים קבלו על כך שהאפשרות האמורה לא הובאה לידיעתם. בתגובה על טענתם זו, טען המינהל כי העתק מהמסמך נשלח אליהם לפי הכתובת שהייתה רשומה בבקשה להעברת הזכויות. בינתיים חלף המועד שנקצב, ולכן שוב לא ניתן ליהנות מהקלה זו. המתלוננים חזרו וטענו שלא קיבלו העתק מהמסמך, ולכן לא היו מודעים לאפשרות האמורה. לפיכך ביקשו מהמינהל לתת להם ליהנות מההקלה, למרות שהמועד כבר פג, אבל נענו בשלילה.

(ד) המתלוננים ביקשו מהנציבות לברר את תלונתם, ואם תימצא מוצדקת - להתערב כדי שהמינהל יאפשר להם ליהנות מההסדר של תשלום דמי היוון בהפחתת דמי ההסכמה.

2. בירור הנציבות העלה, כי העתק המסמך האמור, שלטענת המינהל הומצא למתלוננים, נשלח לא בדואר רשום אלא בדואר רגיל, וזאת בהתאם לנהלים של המינהל.

הנציבות פנתה לאחראי הארצי על הנושא במינהל וציינה, כי משרדי ממשלה שונים נוהגים לשלוח הודעות דומות בדואר רשום¹; האחראי הביא את הנושא בפני ועדת חריגים ארצית, וזו לא מצאה שהנסיבות מצדיקות שינוי בעמדת המינהל.

3. נציבות לונות הציבור קבעה, כיהת לונה מוצדקת.

(א) המידע שהיה כלול במסמך האמור, בדבר מתן אפשרות לשלם, תוך זמן קצוב, דמי היוון מופחתים, היה רב חשיבות לרוכשי הנכס. לפיכך מחוייב ההגיון היה שהמסמך יישלח למתלוננים בדואר רשום, או שיבטיחו בדרך נאותה אחרת שהמסמך אכן יגיע ליעדו. אין סיבה שלא לקבל כאמינה את טענת המתלוננים שהעתק המסמך, שנשלח כזכור בדואר רגיל, לא הגיע אליהם.

(ב) הנציב הצביעה אפוא בפני המינהל על הצורך לתת למתלוננים אפשרות לשלם דמי היוון מופחתים בסכום שנקבע בנובמבר 1991, בתוספת הפרשי הצמדה למדד יוקר המחיה עד ליום התשלום בפועל.

4. עוד הצביעה הנציב בפני המינהל על הצורך לקבוע נוהל שהודעות דוגמת זו שעליה סבה התלונה תישלחנה לנוגעים בדבר בדואר רשום.

5. המינהל הודיע לנציבות כי הוא פועל לביצוע ההצבעה בעניין מתן אפשרות למתלוננים, לתשלום דמי היוון מופחתים. אשר לקביעת נוהל לשלוח הודעות כאלה בדואר רשום - מונתה ועדה לבדיקת הנושא והשלכותיו.

31. התמשכות הטיפול בעיסקה כעילה לשלילת הנחה

1. המתלוננת, נכה בשיעור 80%, הגישה בספטמבר 1992 תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) על מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), ואלה פרטי התלונה:

(א) נכה בשיעור האמור זכאי לחכור מהמינהל מגרש לבנייה עצמית בלי מכרז.

במרס 1992 אישר המינהל את בקשת המתלוננת לחכור מגרש בישוב במרכז הארץ. לפי הזמנת המינהל, היא באה ליישוב ב-25.5.92 ובחרה שם מגרש. באותו מעמד הודיע לה עובד המינהל, כי מחיר המגרש, ללא הוצאות פיתוח והוצאות חיבור חשמל, הוא 23,198 ש"ח. עוד נמסר לה, כי המינהל ימציא לה טפסים לביצוע התשלום.

טופסי התשלום הגיעו אליה כעבור שלושה חודשים - באוגוסט אותה שנה - והם דרישה לשלם 47,000 ש"ח.

(ב) המתלוננת טענה כי אין הצדקה לדרישת המינהל לשלם לו סכום כפול מזה שנקב בעת שבחרה את המגרש.

¹ בעבר טיפלה הנציבות בתלונות דומות בנושא על משרדי ממשלה (ר' דוח שנתי 5 של נציב תלונות הציבור, עמ' 85, ודוחות שנתיים קודמים).

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי ב-25.5.92 אכן הייתה המתלוננת (יחד עם נכים נוספים), ביישוב וכי מחיר המגרש שבחירה (נכון לאותו מועד) אכן היה 23,198 ש"ח.

לאחר שהמשרד המחוזי של המינהל אישר, ב-21.6.92, את בקשת המתלוננת לרכוש את המגרש בלי מכרז, הועברה בקשתה לוועדה לפטור ממכרז שבהנהלת המינהל. ב-27.7.92 החליטה הוועדה להקצות את המגרש למתלוננת.

(ב) המינהל הסביר לנציבות, כי בזמן שהמתלוננת הגישה את בקשתה היה בתוקף הסדר מיוחד, אשר לפיו ניתנו הנחות מדמי חכירה ראשוניים של מגרשים לבניית פרויקטים על פי פרוגרמות הבנייה של משרד הבינוי והשיכון, ההנחה למגרש המתלוננת הייתה בשיעור של כ-50%.

(ג) ב-1.4.92 קבע שר הבינוי והשיכון, בתור יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, כי תוקף ההסדר הוא עד 31.7.92; על ההחלטה חתם השר רק ב-19.6.92. ב-16.7.92 הוציא מנהל האגף העירוני במינהל הנחות למנהלי המחוזות להפעלת ההחלטה. בהתייחס למועד בו יהיו ההנחות בתוקף, קבע שהוראות תשלום שנשלחו או שישלחו עד ליום 31.7.92 יזכו את חוכרי המגרשים בקבלת ההנחות.

טענת המינהל היתה, כי הוראת התשלום למתלוננת נשלחה ביום 10.8.92 - לאחר המועד בו היו ההנחות בתוקף - ולפיכך חויבה במחיר המלא של המגרש, ללא ההנחה בשיעור 50%.

3. נציבות לונות הציבור קבעה, כי היתה לונה מוצדקת.

מתמיהה העובדה, שהמינהל קבע את מועד שליחת הודעת התשלום כתנאי לחלות ההנחה, שתוקפה היה, כאמור, רק עד 31.7.92, ולא את תאריך אישור העיסקה.

אולם, דווקא בשל כך חייב הדבר התייחסות מיוחדת מצד המינהל כלפי אלו, בכללם המתלוננת, שהעיסקה עמם, על ההנחה, אושרה לפני שפקע תוקפה, כך שהוראת התשלום תישלח אליהם בעוד מועד.

4. לפיכך הצביעה הנציב בפני מינהל מקרקעי ישראל, שיש להעניק למתלוננת את ההנחה בשיעור 50%, על פיה נקבע המחיר שנמסר למתלוננת, כאמור לעיל.

5. המינהל הודיע לנציבות, שקיבל את הצבעת הנציב ופעל בהתאם.

רשות הנמלים והרכבות

32. דרישת תשלום החורגת מהנהלים עבור שחרור טובין

1. המתלוננים הם יבואני חלפים לרכב. ביוני 1992 הגישו לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על דרישת תשלום בלתי מוצדקת מצד רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). ואלה פרטי התלונה:

(א) בדצמבר 1991 הגיע לנמל חיפה משלוח חלפים, שהיה מיועד למתלוננים. מסיבות כלכליות וטכניות נבצר מהם, במשך למעלה משלושה חודשים, לשחרר את הטובין, והמטען הועבר למחסני סחורה בלתי נתבעת לקראת מכירה פומבית.

(ב) במחצית השניה של מאי 1992 פנו המתלוננים להנהלת הנמל וביקשו להחזיר את הסחורה למחסני הנמל כדי לשחררה. כתנאי לכך נדרשו לשלם 7,600 ש"ח. המתלוננים טענו שהסכום הנדרש גבוה בשיעור של למעלה מ-25% מערך הטובין וביקשו הסבר. למרות פניות חוזרות לא קיבלו מהרשות תשובה עניינית.

2. סעיף 21 לפקודת הנמלים, הדן בעניין טובין שלא שוחררו, קובע:

"(א) הגיעו טובין למשמורתו של הממונה על הנמלים ולא נתבעו תוך שלושה חודשים מהיום הקובע ולא הותרו רשימוניותיהם לפי פקודת המכס, רשאי הממונה על הנמלים למכרם.

(ב) "היום הקובע", בסעיף זה, ביבוא - היום שבו נגמרה בנמל היבוא פריקת המטען של כלי השיט שהביא את הטובין...

(ג) "...

3. בתוקף הסמכות הנתונה לרשות לפי סעיף 21 לפקודה, למכור טובין שלא נתבעו בתוך המועד שנקבע, קבעה הרשות נהלי טיפול בסחורה בלתי נתבעת (להלן - סב"ן).

הנהלים קובעים, כי טובין שלא הוצאו מהנמל בתוך שלושה חודשים מהיום הקובע יוכרוז כסב"ן. הכרזה כאמור מתבצעת על ידי רישום הטובין ברשימות של סב"ן.

על ראש ענף אחסנה להודיע לסוכן האניה ו/או לבעל הטובין על הכרזת הטובין כסב"ן ולבעל הטובין ניתנת ארכה של 15 יום מיום ההודעה לשם שחרור הטובין ממחסני הנמל. לא שוחררו הטובין כאמור, יועברו למחסני סב"ן ויוחל בהליכי מכירתם.

4. (א) בתגובה לפניית הנציבות הבהירה הרשות, כי לאחר העברת הטובין למחסני סב"ן, דהיינו עם התחלת הליכי מכירתם, מאפשרת הרשות לבעלים לשחרר את הטובין. אולם, לצורך זה על הבעלים להגיש בקשה מנומקת, הטעונה אישור מנהל הנמל, ובתנאי

ששולמו האגרות המגיעות לרשות וכן דמי טיפול בשיעור של 25% מערך הטובין, אך לא יותר מ- 8,000 ש"ח.

(ג) לדברי הרשות, מקור הסמכות לחיוב בדמי טיפול היא תקנה 96 לתקנות הנמלים, שלפיה, בהליכי מכירת טובין רשאי הנמל לנכות ממחיר המכירה את ההוצאות שהיו כרוכות בכך.

(ג) לעניין גובה שיעור דמי הטיפול הנדרשים, הסבירה הרשות שהטיפול בסב"ן כרוך בהוצאות גבוהות, בין היתר - בגין פריקת הטובין, רישומם, סידורם והכנתם למכירה, ובכלל זה הערכות שמאי ופרסום. אין אפשרות לבדוק מה גובה ההוצאות שנשא בהן הנמל בטיפולו בכל מטען בנפרד. לפיכך נקבעו דמי טיפול המבוססים על תחשיב ממוצע של עלות הוצאה כולל.

(ד) עוד הבהירה הרשות כי אין גובים דמי טיפול בעת שחרור טובין שאמנם הוכרזו כסב"ן אך לא הועברו עדיין למחסני סב"ן, אלא מצויים במחסני הנמל.

5. (א) אשר למקרה עליו סבה התלונה, טענה הרשות, כי המתלוננים לא שחררו את הטובין במועד, דהיינו עד תום שלושה חודשים מיום גמר הפריקה - 31.12.91, ולכן הוכרזו הטובין, ב-30.3.92, כסב"ן. למתלוננים נשלחה ב-12.5.92 הודעה שהטובין יימכרו אם לא ייתבעו וישוחררו מהנמל בתוך 14 יום מיום ההודעה.

(ב) ב-17.5.92 שילמו המתלוננים את מסי המכס ופנו לנמל בבקשה מיוחדת לשחרר את הטובין ממחסני סב"ן. בקשתם אושרה על ידי מנהל הנמל, אך הם נדרשו לשלם, בנוסף לאגרות שהיו חייבים בהן על פי החוק, דמי טיפול בסך 6,748 ש"ח בתוספת מע"מ - 25% מערך הטובין.

המתלוננים לא היו מוכנים לשלם את דמי הטיפול שנדרשו, וניהלו התכתבות עניפה עם הרשות. רק כעבור כארבעה חודשים הם שילמו את הסכום האמור ושחררו את הטובין.

6. בדיקת הנציבות העלתה, כי הנמל חרג מהנהלים שקבעה הרשות :

(א) התברר, כי ב-12.5.92 נשלחה לסוכן האניה הודעה שלפיה יימכרו הטובין אם לא יתבעו ולא יסולקו מהנמל בתוך 14 יום מיום קבלת ההודעה. הטובין הועברו למחסני סב"ן, בו ביום (דהיינו - 12.5.92) מבלי להמתין 15 ימים מהיום שבו ניתנה הודעה על כך לסוכן האניה או לבעל הטובין, כפי שמחייבים הנהלים דלעיל.

(ב) כשפנו המתלוננים, ב-17.5.92, לנמל כדי לשחרר את הטובין, הובהר להם, כי אלה הועברו עוד ב-12.5.92 למחסני סב"ן. לפיכך נאלצו המתלוננים להגיש בקשה מיוחדת לשחרור הטובין, ונדרשו כאמור לשלם גם דמי טיפול, תשלום שלא היו נדרשים לשלמו אילו נהגה הרשות בהתאם לנהלים.

7. הנציבות הביאה את הממצא לידיעת הרשות, וזו הודתה בטעות. עם זאת טענה הרשות, שאין בכך כדי לפטור את המתלוננים מתשלום דמי הטיפול. נימוקה היה, כי על פי סעיף 21 לפקודת הנמלים אין חובה להודיע לבעל טובין או לסוכן אניה, שהטובין מועברים למחסני סב"ן לשם מכירה. הרשות אמנם קבעה בנהלים שיש לתת ארכה של 15 יום לפני העברת טובין למחסני סב"ן, אך זו, לדבריה, לכל היותר התחשבות לא

מחייבת. לפיכך, כשנפלה טעות ולא ניתנה ארכה של 15 יום, לא היה בכך כדי לפגוע בזכותה של הרשות לדרוש דמי טיפול, עם שחרור הטובין ממחסני סב"ן.

8. נציבת לונותה ציבורקבעה, שהתלונה נמצאה מוצדקת.

(א) לפי הנהלים שקבעה הרשות, אם לא נדרשו טובין בתוך שלושה חודשים מיום גמר הפריקה, שולח הנמל הודעה שיש לשחרר את הטובין ממחסני הנמל בתוך 15 יום ולא - יוחל בהליכי מכירתם. נהלים אלו מחייבים את הרשות לפעול על פיהם כלפי כל בעלי הטובין, אלא אם יש לה סיבה טובה ומוצדקת לסטות מהם במקרה מסוים.

(ב) במקרה נשוא התלונה הסכימה הרשות כי פעלה לא בהתאם לנהלים רק מחמת טעות.

9. הנציב הצביעה, אפוא, בפני רשות הנמלים, כי עליה לשאת בתוצאות הטעות, ולהחזיר למתלוננים את סך דמי הטיפול בתוספת הפרשי הצמדה.

10. הרשות הודיעה לנציבות כי פעלה כמוצבע. עוד הודיעה הרשות לנציבות, כי הכינה נהלים חדשים למניעת טעויות מהסוג הנדון.

רשות השידור

33. עיכוב ממושך במתן תשובה

1. בספטמבר 1992 פנה חבר כנסת (להלן - המתלונן) אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על רשות השידור (להלן - הרשות), ואלה פרטי תלונתו:

(א) ב-8.3.92 כתב המתלונן למנכ"ל הרשות בעניין הבא:

(1) בעקבות דברים שהשמיע מעל דוכן הכנסת ב-27.2.92 רואיין המתלונן בתכנית "מבט" של הטלוויזיה הישראלית. המראיין היה כתב לענייני משטרה. במהלך הראיון התייחס אליו הכתב בתוקפנות ובכעס. המתלונן ביקש ממנכ"ל הרשות לברר את תלונתו ולהביא את תוצאות הבירור לידיעתו.

(2) משלא קבל כל תשובה שלח המתלונן ב-7.4.92 תזכורת למנכ"ל הרשות.

(3) סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, שהוא גם האחראי לבירור קבילות הציבור ברשות (להלן - הסמנכ"ל של הרשות) הודיע למתלונן ב-29.4.92, כי פניותיו הועברו לטיפולו, וכי יביא את התוצאות לידיעתו לא יאוחר מאשר במחצית חודש מאי 1992.

(4) מאז כתב המתלונן לסמנכ"ל של הרשות עוד שלוש תזכורות - בחודשים מאי, יוני ואוגוסט 1992 - אך לא קיבל כל תשובה.

(ב) כאמור, פנה המתלונן בספטמבר 1992 אל הנציבות, וביקש לגרום לכך שרשות השידור תשיב על פנייתו אליה מיום 8.3.92.

2. חרף פנייתה של הנציבות אל הרשות לבירור התלונה, חל עיכוב ממושך נוסף במתן תשובתה למתלונן.

(א) מאז ספטמבר 1992, מועד הגשת התלונה לנציבות, ועד דצמבר 1992, פנתה הנציבות בעניין זה לסמנכ"ל של הרשות פעמים רבות.

(ב) המתלונן העלה את הנושא של אי קבלת תשובה מן הרשות גם במהלך דיונים שהתקיימו, בנוכחות מנכ"ל הרשות בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה ביום 7.12.92.

(ג) רק ב-24.12.92, בעקבות פניות חוזרות ונשנות של הנציבות כמתואר, כתב סוף סוף הסמנכ"ל של הרשות מכתב תשובה למתלונן. במכתב זה הודיעו, כי בבדיקתו נמצא, שבראיון עמו חרג הכתב מציוויים מפורשים בתדריך רשות השידור לעובדי חדשות ואקטואליה וכי הערה בהתאם תירשם בתיקו האישי. כן התנצל בשם הרשות על הייחס אליו במהלך הראיון, ואישית - על משך הטיפול בפנייתו.

3. נציבות לונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

הנציב הצביעה בפני רשות השידור על החומרה שבה היא רואה את העיכוב הממושך בטיפול רשות השידור במתן התשובה למתלונן. כן הצביעה על הצורך לנקוט צעדים למניעת הישנותם של מקרים דומים בעתיד. הנציב ציינה שבנציבות נתקבלו גם מאזרחים נוספים תלונות על סחבת במתן תשובות על פניותיהם לרשות.

4. מנכ"ל הרשות הודיע לנציבות, כי בעקבות הצבעתה של הנציב, נקט את הצעדים הדרושים כדי להבטיח מתן מענה במועד לכל הפונים.

רשם האגודות השיתופיות

34. זכות עיון בפרוטוקול

1. (א) המתלונן הוא בעל משק במושב שיתופי, וחבר בוועד הנהלת האגודה השיתופית במושב. בינו לבין יתר חברי ההנהלה נתגלעו חילוקי דעות בשאלה האם תקפה החלטה מסוימת שקיבל ועד ההנהלה והמתייחסת למתלונן. באוגוסט 1991 פנה ועד ההנהלה אל רשם האגודות השיתופיות (להלן - הרשם), המוסמך לדון בעניין מכוח סמכותו כגוף המפקח על האגודות השיתופיות והמדריך אותן. בעקבות זאת, שלח הרשם באוקטובר 1991 מפקח אזורי למושב לשם בירור העניין. הצדדים לסכסוך נתנו מראש את הסכמתם לקבל את הכרעת הרשם כמחייבת. במהלך הבירור דרש המתלונן כי הדברים שייאמרו מפי הצדדים יירשמו במדויק בפרוטוקול. ואכן, רשם המפקח פרוטוקול מדברי הנוכחים. לאחר מכן כתב אל ועד הנהלת האגודה והודיע לו שהוא "קובע כי על המתלונן לקיים את החלטת הוועד...".

(ב) העתק מהודעת המפקח נמסר גם למתלונן, והוא פנה אל הרשם וביקש ממנו לקבל העתק מהפרוטוקול. הרשם סירב בנימוק שהמדובר במסמך פנימי, וכי משרדו אינו נוהג לתת זכות עיון במסמכים כאלה למי שאינו נמנה עם עובדי משרדו. באחת מתשובות הרשם למתלונן בענין הנדון, צוין, כי הבירור דלעיל נערך לא במסגרת הליך בוררות על פי תקנון האגודה וכי בפני המתלונן הברירה לפנות לבוררות.

(ג) בינואר 1992 פנה המתלונן אל נציב תלונות הציבור בתלונה על שלא ניתן לו לעיין בפרוטוקול, כפי שביקש.

2. על פניית נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) השיב הרשם ופירט את הסיבות לאי-היענותו לבקשת המתלונן, כדלקמן:

(א) המפקחים במשרד הרשם אינם משפטנים, ואינם אמונים על כתיבה מדויקת של פרוטוקולים; מתן אפשרות למתלונן, או לאחרים בנסיבות דומות, לעיין בתרשומות עלול לפתוח פתח להתדיינויות סרק;

(ב) הפרוטוקול הוא בחזקת תרשומת פנימית, כפי שגם הודע בשעתו למתלונן. הוא נועד לריענון הזכרון של המפקח בעת קבלת החלטתו, וזו ניתנה לא רק על יסוד הכתוב בפרוטוקול, אלא על שורה על מרכיבים נוספים;

(ג) במקרה דנן המדובר לא בהליך שיפוטי או מעין שיפוטי, ועל כן אין מקום להמצאת העתק מהפרוטוקול למתלונן; מכל מקום, הברירה בידי המתלונן לבקש, כפי שהודע לו, קיום הליך של בוררות נוכח השגתו על החלטת המפקח בעניינו.

3. נציבת לונות הציבור מצאה את הלונה מוצדקת מהטעמים הבאים:

(א) אכן, מדובר במקרה זה בהליך שאינו שיפוטי או מעין שיפוטי. אולם, עצם העובדה שהמתלונן ושאר חברי ועד ההנהלה נתנו מראש הסכמתם להכרעת המפקח בעניין שהיה שנוי במחלוקת ביניהם, והעובדה שהמפקח ניסח את החלטתו כקביעה המחייבת את המתלונן, יש בהם כדי להשפיע על זכויות המתלונן. לפיכך יש למתלונן אינטרס המצדיק את דרישתו לראות את פרוטוקול הבירור.

(ב) כאמור, טען המתלונן כי הוא דרש מהמפקח שדברי המשתתפים בבירור יירשמו במדויק בפרוטוקול. מאחר שהרשם לא טען בפני הנציבות, כי המפקח הבהיר למתלונן, שהפרוטוקול הנרשם על ידו הוא בבחינת תרשומת פנימית ותו לא, נראה לנציב שהמתלונן יכול היה לצפות שהעתק מהפרוטוקול יימסר לו, או שתהיה לו לפחות האפשרות לעיין בו (מה גם שהדברים נרשמו כפרוטוקול לכל דבר, בטופס שכותרתו המודפסת היא - פרוטוקול).

(ג) נימוקו של הרשם כי המפקח שרשם את הפרוטוקול אינו משפטן ועל כן אינו אמון על כתיבת פרוטוקולים בצורה מדויקת, אינו מקובל על הנציב. הרי, לא אחת, על בסיס תרשומות מעין אלו, קובע הרשם את עמדתו בנושאים שונים.

(ד) מספר מקרים, שבהם נדרשה הרשות לאפשר עיון במסמכים היו נושא לדיון בבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ. בפסקי הדין לא נקבעו כללים, מתי חייבת הרשות לאפשר עיון במסמכים ומתי חסוי מסמך פלוני, אלא כל מקרה נדון לגופו. בבג"צ 1142/70 נאמר, בית היתר:

"הכלל הוא שמסמכים שנתקבלו בידי הרשות תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לפני הצד הנוגע בדבר; ואין הרשות נשמעת לאמור שמשנכנס המסמך לתיקיה, שוב אין הצד הנוגע בדבר רשאי עוד לראותו..."

4. הואיל ובמקרה דנן אין המדובר במסמך מסווג ולמתלונן עניין לגיטימי לראות את הפרוטוקול נשוא התלונה, ומאחר שרשם האגודות השיתופיות מוסמך, על פי תקנה 4 לתקנות האגודות השיתופיות (הוראות כלליות) התשל"ו-1976, לאפשר לו לראות את הפרוטוקול, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני הרשם על הצורך להמציא למתלונן העתק מהפרוטוקול, שרשם המפקח האזורי במהלך הבירור שנערך במושב באוקטובר 1991.

5. רשם האגודות השיתופיות פעל כמוצבע.

¹ בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בירושלים פד"י כ"ה 1 עמ' 325, בעמ' 330.

שירותי התעסוקה

35. הפנייה לעבודה לא מתאימה

1. המתלוננת, בוגרת תיכון עיוני בת 44, מאז 1979 בעלת תעודת מקצוע מוכרת על ידי לשכת שירות התעסוקה במקצוע התפירה פנתה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על שירות התעסוקה. להלן פרטי התלונה:

(א) משנת 1988 ועד תחילת 1991 היא עבדה כתופרת בשני מפעלי תעשייה. במהלך 1991 היא נשלחה על ידי שירות התעסוקה לקורס למנהלי קווי ייצור וסיימה אותו בהצלחה. בעקבות זאת, היתה זכאית לכך ששירות התעסוקה ירשום אותה כדורשת עבודה במדורים המקצועיים המתאימים.

למרות זאת, היא נשלחה לעבודה עונתית ובלתי מקצועית בבית אריזה לפרי הדר. לטענתה, נרמז לה כי אם לא תקבל את העבודה יירשם לה סרוב, שמשמעו הפסד דמי אבטלה למשך שלושה חודשים.

(ב) המתלוננת טוענת שכמפרנסת יחידה היא אינה יכולה להרשות לעצמה לסרב לקבל עבודה שהלשכה מציעה לה, שכן סרוב משמעו כאמור, הפסד דמי אבטלה למשך שלושה חודשים. היא מוסיפה, כי מנהלת הלשכה, שיודעת זאת, דחתה את כל מחאותיה ובקשותיה שתוסיף להיות רשומה במדור המקצועי. לדברי המתלוננת, טענה מנהלת הלשכה כי הסיבה לכך היא שתעודת המקצוע שלה כתופרת בטלה, ואין לה ותק של שלוש שנים במקצוע החדש שרכשה.

(ג) בלית ברירה קיבלה המתלוננת את העבודה שהוצעה לה, אבל היא מבקשת שתלונתה תבורר כדי למנוע הישנות מקרים דומים.

2. (א) בתגובה לפניית הנציבות, טענה מנהלת הלשכה, שכדי לזכות בדמי אבטלה היתה המתלוננת חייבת לקבל כל עבודה שלשכת התעסוקה הציעה לה.

דברים אלה אינם עולים בקנה אחד עם האמור בחוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה), התשנ"א-1991. הוראות החוק קובעות כי לגבי דורש עבודה שגילו מעל 35 שנה ובשלוש השנים שבתכוף לחודש שבו התחילה תקופת אבטלתו עבד בעבודה שאינה עונתית, יראו עבודה מוצעת "כעבודה מתאימה", בין היתר, אם היא מסוג העבודה העיקרי שבה עבד תוך שלוש השנים שקדמו לתחילת תקופת אבטלתו, או עבודה אחרת התואמת את הכשרתו המקצועית או את רמת השכלתו.

(ב) משנתבקשה להתייחס להוראות החוק האמור, טענה הנהלת שירות התעסוקה, כי הצעת העבודה למתלוננת היתה מוצדקת מהטעמים הבאים:

(1) העבודה הוצעה למתלוננת בהעדר עבודה במקצועה; המתלוננת לא חוייבה קטגורית לקבלה, ואין פסול בכך שמציעים לעובד מקצועי עבודה "לא מתאימה" - כלשון החוק - כל עוד נתונה בידיו הברירה לדחותה, ולא ננקטת נגדו סנקציה עקב הסירוב.

נימוק זה יש לו מקום רק בתנאי, שמובהר לנוגע בדבר הבהר היטב שלא יגרע דבר מזכאותו ולא יבולע לו אם יסרב לקבל את ההצעה. במקרה שלפנינו לא הוכח, שכך הובהר בזמנו למתלוננת.

זאת ועוד, טענתה המקורית של מנהלת הלשכה היתה, כי ניתן היה להפנות את המתלוננת לכל עבודה מאחר ולא היה לה ותק של שלוש שנים במקצוע אותו רכשה. טענה זו אינה מתיישבת עם הנימוק דלעיל, שהפנייתה לכל עבודה (עבודה לא מקצועית) היתה הפנייה לא מחייבת, וניתנה למתלוננת הברירה שלא לקבלה.

(2) טעם אחר, שהעלתה הנהלת שירות התעסוקה להצדקת הצעת העבודה למתלוננת היה, שהתברר כי המתלוננת שנאותה לקבל את הצעת העבודה, הועסקה בסופו של דבר כ"אחראית קו ייצור" (עבודה מקצועית) לשביעות רצונו של מנהל המפעל.

גם טעם זה אין לקבל, שכן העובדה שהמפעל מצא לנכון להעסיק את המתלוננת לאחר זמן מה בעבודה מקצועית, אינה משנה את העובדה שהלשכה הפנתה אותה מלכתחילה שלא כדין לעבודה לא מקצועית.

3. נציבת לונת הציבור מצאה שהתלוננת מוצדקת.

העבודה שהוצעה למתלוננת לא היתה "עבודה מתאימה" והפנייתה לעבודה זו לא תאמה את הוראות החוק.

4. הנציב הצביעה בפני שירות התעסוקה כי:

(א) כל אימת שלשכת שירות התעסוקה מציעה עבודה לא מתאימה לדורש עבודה, עליה להבהיר לו בלשון חד משמעית שזכותו לסרב לקבלה ושלא יירשם לו סרוב בשל כך.

(ב) כל עוד זכאי דורש עבודה לקבל "עבודה מתאימה", יכול הוא לחזור בו מהסכמתו לקבל עבודה בלתי מתאימה, בין אם מלכתחילה נתן הסכמה זו מרצון ובין אם עשה כן בלית ברירה.

5. עוד הצביעה הנציב על הצורך שיינקטו הצעדים שיבטיחו שהמתלוננת תשובץ במדור לעובדים מקצועיים ותישלח אך ורק לעבודה בתפירה או בניהול קווי ייצור, או לעבודה אחרת התואמת את הכשרתה המקצועית או את רמת השכלתה.

6. שירות התעסוקה הודיע לנציבות שמסקנות הנציב הובאו לידיעת האחרים, והם הודיעו כי נקטו את הצעדים הנדרשים ליישומן.

עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ

36. נישול דיירת בטענת נטישה

1. ביולי 1991 פנתה המתלוננת, באמצעות עורך דין, אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עמידר, ואלה פרטיה:

(א) המתלוננת, אשה חולנית, התגוררה בגפה בכפר סבא בדירה ששכרה מחברת עמידר בתנאי שכירות סוציאלית. היא הייתה מועסקת בתעשייה האווירית. בשלהי שנת 1987 פנתה אל עמידר, וביקשה העברה לדירה אחרת, מאחר שהדירה האמורה אינה ראויה, לדעתה, למגורים. משלא נענתה בקשתה, ומצב בריאותה החמיר, עברה המתלוננת באמצע 1988 לגור אצל קרוביה, אך המשיכה בתשלום שכר הדירה על פי חוזה השכירות.

(ב) המתלוננת קבלה בפני הנציבות על כך שעמידר ראתה את מגוריה אצל הקרובים כנטישת המושכר והוציאה מדירתה, בלא צו של בית המשפט, את חפציה. לאחר מכן, שיפצה עמידר את הדירה והשכירה אותה לדייר אחר. המתלוננת נותרה איפוא בלא דיור, ואף החפצים שפוננו מהדירה לא הוחזרו לה.

(ב) המתלוננת ביקשה את עזרת הנציבות שעמידר תעמיד דיור חלופי הולם ותפצה אותה על אבדן חפציה.

2. (א) על פניית הנציבות לעמידר השיב, באוגוסט 1991, מנהל המחוז של החברה, בין השאר, כי מאחר והדירה היתה נטושה משך תקופה ארוכה, היא נלקחה על ידי החברה. עוד הוסיף המנהל: "בעת פינוי הדירה נמצאו בה סמרטוטים וחלקי ריהוט שבורים".

(ב) הוראות הנוהל של עמידר בנושא "יחידות נטושות" קובעות:

"כאשר המינהלן יגלה יחידה נטושה... ישלח לבעל החוזה בדואר רשום, התראה אשר תיחתם ע"י עו"ד הסניף... "התראה על נטישת דירתך" ... כן ימלא וישלח הודעה לרשות המקומית... "התראה על נטישה".

את ההתראה יש לשלוח לפי כתובת הדירה וכן לפי כל כתובת ידועה אחרת...

אם תוך פרק זמן של חודש ימים לא תוחזר ההתראה מהדואר על המינהלן לערוך ביקור בית חוזר כדי לוודא מחדש את הנטישה או לעמוד על טיב האירוע ולפעול בהתאם".

3. בירור התלונה על ידי הנציבות העלה את השתלשלות הדברים הבאה:

(א) ביוני 1988 הודיעו שכנים לעמידר, שהדירה פרוצה והמתלוננת מתגוררת זה כשנה במרכז הארץ.

כחצי שנה לאחר קבלת ההודעה יצא נציג החברה לדירה; הוא התרשם שהמתלוננת אינה מתגוררת בדירה, צילם את הדירה, אך לא ערך רשימה של החפצים שנמצאו בה.

ב-26.1.89 שלחה עמידר למתלוננת, לפי כתובת הדירה דלעיל בלבד, התראה על נטישת הדירה. לפי ההתראה ניתנה לה ארכה של שבעה ימים להחזרת החזקה בדירה לחברה, שאם לא כן, תוכל החברה ביזמתה היא לתפוס בה חזקה. עמידר לא שלחה את ההתראה למתלוננת לפי כתובת הקרובים עמם התגוררה, או למקום עבודתה שהיה ידוע לעמידר (כמובא ב-ג) להלן), ואף לא לרשות המקומית, כפי שהייתה חייבת לעשות בהתאם לנהלים דלעיל.

(ב) כשהתברר למתלוננת שעמידר החזירה לעצמה את החזקה במושכר, היא פנתה לחברה. זו מצדה הפנתה אותה למשרד הבינוי והשיכון לשם הגשת בקשה לקבל מעמידר דירה אחרת בשכירות והיא עשתה כן. יצוין שמנהל מחוז עמידר המליץ בפני משרד הבינוי והשיכון להיענות לבקשתה בשל מצבה האישי הקשה. אולם הבקשה נדחתה, בנימוק שהמתלוננת לא עמדה בקריטריונים ולא נמצא מקום לחריגה מהכללים.

(ג) עוד העלה הבירור, כי באפריל 1985 כבר כתב לעמידר עובד סוציאלי של התעשייה האווירית, שבה היתה המתלוננת מועסקת כאמור, שיש הכרח לבצע שיפוצים יסודיים בדירה. בפנייה זו גם הודגש שהמתלוננת "הינה חולת סכרת, לחץ דם ולב ולעתים קרובות היא צריכה לקבל טיפולים רפואיים ולעתים אף אישפוזים".

מיד לאחר פנייתו זו של העובד הסוציאלי של התעשייה האווירית לעמידר, ערכה החברה בדיקה בדירה וקבעה, שאכן יש צורך בביצוע שיפוצים. הוכנו אמנם פירוט התיקונים הנחוצים בדירה - בכללם פתיחת קיר בשל פיצוץ צינור מים והתהוות רטיבות - וגם הזמנה לביצוע העבודה, אך ההזמנה בוטלה והתיקונים לא בוצעו.

גם סמוך למועד בו ביקשה המתלוננת החלפת הדירה - סוף 1987 - נערכה מטעם עמידר ביקורת בדירה. בדוח צוין שיש צורך בביצוע שיפוצים, אך גם הפעם השיפוצים לא בוצעו.

(ד) בעקבות כל אלה נוצרו נסיבות שהשפיעו לרעה על מצב בריאותה, ועקב מצבה הגרוע של הדירה היא נאלצה למצוא לה מפלט אצל קרוביה. לפי בירורים שעשתה הנציבות, נעדרה המתלוננת מהדירה בסך הכל כשישה חודשים.

(ב) רק לאחר שהחזירה לעצמה את החזקה בדירה כמתואר, בזמן בו נעדרה המתלוננת מהמושכר, ניגשה עמידר לתיקונים שהתחייבו כבר מזמן, ולאחריהם אף הגדילה לעשות כאשר השכירה את הדירה לאחר.

5. נציבות לונות הציבור קבעה כיהת לונה מוצדקת.

(א) לא היה מקום לראות בהיעדרותה של המתלוננת מהדירה נטישה. מצב בריאותה הלקוי ותנאי הדיור הגרועים אילצו את המתלוננת לחפש מפלט אצל קרוביה. המעשה

לא היה מלווה כוונת נטישה, מה גם שהמתלוננת המשיכה כאמור לשלם את שכר הדירה ולהחזיק בדירה את חפציה.

זאת ועוד, עמידר לא קיימה במקרה דנן את הוראות הנוהל שהיא עצמה קבעה בנושא של נטישה. בעיקר יודגש שהיא הסתפקה בהדבקות ההתראה על דלת הדירה העזובה בלבד, במקום לשלוח אותה גם לכתובת מקום עבודתה של המתלוננת, אשר הייתה ידועה לה. עמידר גם לא שלחה הודעה על ההתראה לרשות המקומית (עיריית כפר-סבא), כדרוש.

(ב) אשר לתכולת הדירה, נמצא שעמידר לא נהגה כמתחייב מתנאי מפורש בחוזה השכירות, לפיו, עובר להוצאת המטלטלין מהמושכר יש לערוך תחילה "רשימה של המטלטלים, וזאת בנוכחות שני עדים...". הודעת מנהל המחוז של עמידר מאוגוסט 1991 אל הנציבות שהובאה לעיל, מאששת קביעה זו.

בנסיבות אלו, תפיסת החזקה בדירה בידי עמידר, תוך התעלמות מתכולתה, הייתה שלא כדין.

6. בשים לב לאמור, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני עמידר על הצורך להקצות למתלוננת דיור חלוף בשכירות סוציאלית בכפר-סבא, ולשלם לה פיצוי בסך 10,000 ש"ח על אבדן תכולת הדירה.

7. עמידר הודיעה לנציבות, שהיא פעולת ברוח הצבעת הנציב.

קופת החולים של ההסתדרות הכללית

37. פטירת חייל שנפצע בתאונה, בשל השגחה לקוייה

בבית חולים שיקומי

1. המתלוננת, אם של חייל שנפצע בתאונה, פנתה באוגוסט 1990 אל נציבות תלונות הציבור, (להלן - הנציבות), ובפיה התלונה הבאה:

(א) בעקבות התאונה, שאירעה ב-13.12.88, אושפז בנה בבית חולים כללי עד לייצוב מצבו הכללי. ב-22.1.89 הוא הועבר לבית חולים שיקומי השייך לקופת החולים הכללית (להלן - בית החולים) כשהוא מחוסר הכרה ובגרונו צינור המוחדר לקנה לצורך שמירת מעבר אוויר (להלן - הקנולה). ב-21.3.89 הוא נמצא במיטתו שבבית החולים, ללא רוח חיים, כשהקנולה מחוץ לקנה, אף שידיו היו קשורות.

(ב) בתלונתה ציינה המתלוננת, כי הן הפרקליטות הצבאית הראשית והן משרד הבריאות בדקו את המקרה ומסרו לה כי מצאו ליקויים חמורים בבית החולים, אך לדבריה לא נעשה דבר בעקבות הממצאים והמסקנות. היא ביקשה שהנציבות תגרום לכך שהאחראים לפטירת בנה יועמדו לדין.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) צה"ל מינה בזמנו ועדת חקירה לבדיקת נסיבות מותו של הנפגע. בדו"ח שלה ציינה הוועדה כי ברישומי בית החולים, המתייחסים לטיפול בנפגע, נרשמו שלושה אירועים קודמים של יציאת הקנולה ממקומה, שהתגלו בעוד מועד; כן צויין בדו"ח שהמשפחה דיווחה על אירוע נוסף כזה, שלא נמצאו לו סימוכין ברישומים. ועדת החקירה קבעה, בין היתר, כי המוות אירע לאחר יציאת הקנולה ממקומה, וכי "לא נעשו המאמצים המירביים כדי למנוע זאת".

(ב) במשרד הבריאות התקבלה בקשה של קצין רפואה ראשי של צה"ל לבדוק את נסיבות מותו של החייל. לבקשה זו צורפו ממצאי ועדת החקירה הצבאית.

(ג) לאחר עיון בדו"ח הוועדה ובתיק הרפואי של בית החולים, ולאחר קבלת תגובתו של מנהל בית החולים, הגיע משרד הבריאות למסקנה שלא נעשו בבית החולים המאמצים המירביים לקיבוע הקנולה. המשרד גם מצא פגם בכך שבמשך מספר שבועות מאז אובחן הקושי בקיבוע הקנולה לא נערכה התייעצות עם רופא אף אוזן וגרון בעניין קיבועה הבטוח.

(ד) נציב הקבילות של משרד הבריאות מסר לנציבות כי ביקש להעביר את הערות משרדו לרופאים המעורבים בטיפול בחייל המנוח. במכתבו מ-23.9.90 אל הנציבות כתב: "אנו מקווים כי קופ"ח הכללית הסיקה את המסקנות המתבקשות".

3. העובדות, כפי שעולה מן החומר שהומצא לנציבות, הן כדלקמן:

(א) במהלך הטיפול בנפגע בבית החולים הכללי בוצעה פעולה כירורגית להחדרת קנולה לקנה למעבר אוויר, כדי לאפשר נשימה עצמונית, והוא נותק בהדרגה ממכשיר ההנשמה והחל לנשום ספונטנית.

באותו שלב לא חל שיפור במשמעותי במצבו הנוירולוגי, והוא הועבר לבית החולים השיקומי, שם אושפז במחלקה לטיפול נמרץ.

(ב) במהלך אשפוזו נצפה שיפור הדרגתי במצב ההכרה של הנפגע והוא החל להגיב לגרויים.

(ג) מצב נשימתו היה יציב, להוציא מספר מקרים שבהם נקלע למצוקה קשה בשל יציאת הקנולה ממקומה, ובמקרה הראשון גם נדרשה פעולת החיאה. כיוון שהתברר כי בארוע הראשון הוציא הנפגע עצמו את הקנולה, הוחלט לקשור את ידיו. כן סודר לחולה צוארון מיוחד, שנועד להקשות על הוצאת הקנולה.

(ד) התברר שהיו מקרים נוספים בהם נמצא הנפגע כשהקנולה מחוץ לקנה. בעקבות אחד מהם דיווחה האחות התורנית שהנפגע מצליח להתיר את אחת מידי ולמשוך את הקנולה החוצה. האחות ציינה כי הדבר קרה כבר מספר פעמים וכי "יש צורך במצב מתמיד ובבדיקת קשירת היד לעתים קרובות".

(ה) היתה גם עדות שהצוות לא התמיד לחבוש לנפגע את הצוארון המיוחד הנזכר לעיל.

(ו) ב-21.3.89 בשעה 22.15 נמצא הנפגע ללא רוח חיים, כשהקנולה מחוץ לקנה ושתי ידיו קשורות. נעשה נסיון החיאה, שנכשל.

4. (א) המקרה הובא לפני יועצו של הנציב לענייני רפואה. היועץ חיווה דעתו שקנולה כגון זו שהותקנה לנפגע עלולה להיסתם ולגרום לחנק, או לצאת ממקומה עקב שיעול או תנועה של החולה, גם כשידיו קשורות. לפיכך נדרשת, לדעתו, השגחה רצופה על חולה במצב כזה.

(ב) בעקבות זאת בקשה הנציבות ממשד הבריאות הסברים והבהרות כדלקמן: האם בטיפול שניתן לנפגע בבית החולים לא היתה חריגה מסטנדרטים מקובלים; האם לא היו הרופאים צריכים לקחת בחשבון את אי השקט ומצב ההכרה של החולה, וכל עוד לא נמצאה דרך לקיבוע יציב לאורך זמן - להסדיר שמירה מיוחדת ורצופה ליד מיטתו, או לפחות להתיר לבני המשפחה להימצא לידו לסרוגין.

(ג) בתגובה המציא משרד הבריאות לנציבות את תשובתו של מנהל בית החולים מ-5.11.89, לפיה "התקינה הסיעודית הקיימת והעדר תקציב להעסקת אחיות בשמירה מיוחדת, מונעים מאתנו להפקיד ליד מטופל שמירה רצופה". לדבריו, "תפירת הקנולה לעור אפשרית אך אין משתמשים בטכניקה זו ביחידתנו בגלל ההפרשות סביב לה והחשש להזדהמות. השיטה אשר בשימוש ביחידתנו הינה קשירת הקנולה וקשירת הידיים".

5. (א) הנציבות ביקשה ממנהל בית החולים התייחסות גם לטענת בני המשפחה שנמנעה מהם האפשרות לשהות ברציפות ליד מיטת הנפגע, בפרט כאשר - כפי שנטען - אין די כח אדם להקצאת שמירה צמודה מטעם בית החולים, וכשמדובר בנפגע ששמירה לידו עשויה להיות קריטית עבורו, נוכח מספר המקרים של יציאת הקנולה

ממקומה, שארעו גם כשידי הנפגע היו קשורות.

(ב) המנהל השיב שנוכחות מתמדת של קרובים ליד מיטותיהם של מאושפזים משבשת את שיגרת המחלקות ועבודת הסגל.

ביחידה בה שהה החולה היו כ-14 - 15 מאושפזים במצב דומה, והמנהל הביע חשש שבני המשפחה של מאושפזים אחרים ידרשו אף הם לשהות ברציפות ליד מיטותיהם.

(ג) עוד טען המנהל לגבי הנפגע, כי "לא היו לו שום סיכויים לחזור להכרה ולהשתקם". הוא ביטל את דברי המתלוננת, שטענה כי בנה התעניין בסביבה וכי בהדרגה נוצרה ביניהם תקשורת.

6. (א) נוכח כל האמור לעיל, הגיעה נציב תלונות הציבור למסקנה, שקיים חשש כי במהלך הטיפול בנפגע בבית החולים לא השתדל צוות בית החולים במידה מספקת למנוע מקרים של יציאת הקנולה מגרונו.

(ב) עוד קבעה הנציב, כי הנהלת בית החולים לא ערכה בדיקה חוזרת בהוראות בדבר הטיפול וההשגחה במקרים מסוג זה, לאחר שמשרד הבריאות הביא לידיעתה את מסקנותיו בנדון.

7. (א) בשל נסיבות המקרה ומסקנתה דלעיל, הורתה נציב תלונות הציבור להביא את המקרה לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישקול את הצעדים המתבקשים.

(ב) הובא לידיעת הנציבות דבר פנייתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין אל פרקליטת המדינה. עוד נמסר לנציבות, כי בעקבות פנייתה של פרקליטת המדינה אל מנכ"ל משרד הבריאות, הוא הודיע על מינוי ועדה לבדיקת הנושא בבית החולים.

(ג) בדו"ח שהגישה בראשית 1992, ציינה הוועדה, בין היתר, שקיימים בבית החולים נהלי עבודה סבירים, המיושמים ברובם, אך בלט לעין הפער בין התפקוד הכללי הטוב של היחידה לבין נוהל ההשגחה הרצופה על חולים מורכבים ויישומו.

מנהל בית החולים הודיע למנכ"ל משרד הבריאות, כי בהתחשב במשאבי האנוש העומדים לרשות בית החולים, יעשו כמיטב יכולתם לתקן את הליקויים שצוינו בדו"ח הוועדה.

(ד) בשאלת האפשרות להעמדה לדין של מאן דהוא בגין השתלשלות הארועים שגרמה למותו של הנפגע, הודיעה פרקליטת המדינה, כי לאחר בדיקה מדוקדקת של החומר הנוגע לפרשה הטרגית היא הגיעה למסקנה, כי בנסיבות העניין לא ניתן הדבר.

פרקליטת המדינה הוסיפה, כי נראה שלא ניתן יהיה להוכיח מעבר לספק סביר אשמה ישירה של עובד מעובדי בית החולים בגרימת מותו של המנוח, כדרוש במשפט פלילי בעבירה של "גרימת מוות ברשלנות".

פרקליטת המדינה ציינה עם זאת, כי נעשה כל מאמץ כדי לוודא שיילמדו הלקחים מהמקרה ויתוקנו הליקויים. לכן פנתה שוב למנכ"ל משרד הבריאות הנהגת נהלי עבודה מתוקנים.

לאחרונה הביאה פרקליטת המדינה לידיעת נציבות תלונות הציבור מכתב שקבלה ממנכ"ל משרד הבריאות, לפיו נקבעו בבית החולים נהלים בעניין הנדון.

נספחים

טבלה 1 (א) - התשנ"ב

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ב

(27.9.1992 - 9.9.1991)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		הגוף
נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	ס"ה נושאים	ס"ה תלונות	
3	5	13	13	16	15	משרד ראש הממשלה
188	403	468	442	554	501	משרד האוצר ²
103	150	173	159	192	165	מס הכנסה
34	115	123	118	122	114	מס רכוש וקרן פיצויים
13	37	42	39	41	37	מס שבח מקרקעין
9	23	37	36	83	76	מכס ומס ערך מוסף
7	20	22	22	23	21	נציבות שירות המדינה
4	5	6	6	15	14	המשרד לאיכות הסביבה
2	5	5	5	5	5	משרד האנרגיה והתשתית
30	58	102	98	139	131	משרד הבטחון ²
23	43	63	60	103	97	אגף השיקום
6	19	153	149	188	182	צה"ל
82	246	296	283	300	279	משרד הבינוי והשיכון
48	169	239	225	266	240	משרד הבריאות
19	44	68	63	67	65	המשרד לענייני דתות
7	11	15	15	10	9	משרד החוץ
58	130	204	188	257	241	משרד החינוך והתרבות
3	11	45	40	46	41	משרד החקלאות
		1	1	1	1	משרד הכלכלה והתכנון
	2	2	2	1	1	משרד המדע והפיתוח
49	179	359	344	386	364	משרד המשפטים ²
16	32	117	112	131	126	הנהלת בתי המשפט
9	58	118	113	126	118	לשכות ההוצאה לפועל
34	107	179	172	213	194	משרד העבודה והרווחה ²
10	22	37	37	48	46	עבודה
8	44	56	55	59	56	רווחה
13	31	61	55	68	58	שירות התעסוקה
88	333	608	553	618	556	משרד המשטרה ²
85	299	537	496	532	486	משטרת ישראל
3	33	70	56	81	66	שירות בתי הסוהר
41	109	175	164	209	197	משרד הפנים
29	49	65	58	119	110	המשרד לקליטת העלייה
46	112	140	126	168	154	משרד התחבורה ²
25	55	65	58	69	65	אגף הרישוי

¹ בחלק מן התלונות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול.

² נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונות במיוחד.

התפלגות התלונוות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ב

(9.9.1992 - 27.9.1992) (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		הגוף
נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונוות	ס"ה נושאים	ס"ה תלונוות	
2	8	10	10	14	13	משרד התיירות
7	21	28	27	28	27	משרד התעשייה והמסחר
3	14	16	14	14	14	משרד התקשורת
						בזק, החברה הישראלית
71	202	273	255	246	223	לתקשורת בע"מ
56	98	124	114	126	117	רשות הדואר
9	40	51	47	43	40	בנק ישראל
107	322	447	417	490	454	המוסד לביטוח לאומי
8	65	134	129	163	150	מינהל מקרקעי ישראל
96	105	222	220	172	168	רשות השידור
399	976	1560	1460	1838	1674	רשויות מקומיות ³
30	78	127	111	168	144	עיריית ירושלים
57	157	197	181	191	175	עיריית תל אביב-יפו
23	73	112	101	160	146	עיריית חיפה
24	41	54	50	78	71	עיריית בני ברק
25	59	62	55	60	53	עיריית פתח תקוה
18	41	48	41	61	52	עיריית חולון
10	18	30	27	57	50	עיריית רמת גן
3	19	52	49	47	44	עיריית נתניה
8	18	35	33	39	37	עיריית ראשון לציון
6	21	27	24	33	30	עיריית בת ים
195	451	816	788	944	872	אחרות
138	558	745	706	771	731	גופים אחרים ³
31	184	186	179	211	201	עמידר
						קופת חולים של
						ההסתדרות הכללית
22	66	127	120	113	106	חברת החשמל
15	57	65	59	84	74	אחרים
70	251	367	348	363	350	גופים שלא ניתן לברר
		822	818	882	882	תלונוות עליהם ⁴
1,633	4,406	7,575	7,164	8,365	7,793	ס"ה:

³ נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונוות או יותר.

⁴ בחלק מהתלונוות, מפאת העניין שבהן, היה בירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

טבלה 1 (ב) - התשנ"ג

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ג

(15.9.1993 - 28.9.1992)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		הגוף
נושאים שמוצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	ס"ה ³ נושאים	ס"ה תלונות	
3	8	13	12	21	19	משרד ראש הממשלה
129	315	361	334	483	449	משרד האוצר ²
48	100	112	100	165	148	מס הכנסה
20	70	73	66	90	83	מס רכוש וקרן פיצויים
14	30	32	30	33	31	מס שבח מקרקעין
21	56	70	66	79	76	מכס ומס ערך מוסף
3	16	19	18	23	23	נציבות שירות המדינה
8	12	13	13	10	10	המשרד לאיכות הסביבה
16	69	100	93	109	97	משרד הבטחון ²
14	51	59	55	68	60	אגף השיקום
5	27	161	156	180	174	צה"ל
79	218	265	252	334	322	משרד הבינוי והשיכון
39	165	224	209	243	225	משרד הבריאות
18	35	63	63	86	82	המשרד לענייני דתות
2	5	7	6	22	20	משרד החוץ
59	130	180	167	164	155	משרד החינוך והתרבות
4	13	27	24	32	30	משרד החקלאות
				2	2	משרד הכלכלה והתכנון
	2	2	2	1	1	משרד המדע והפיתוח
51	167	336	316	372	357	משרד המשפטים ²
15	35	117	109	129	123	הנהלת בתי המשפט
10	49	110	103	120	116	לשכות ההוצאה לפועל
40	108	179	165	194	186	משרד העבודה והרווחה ²
7	25	42	38	41	41	עבודה
5	25	35	34	44	44	רווחה
19	42	71	64	78	72	שירות התעסוקה
74	205	469	426	555	507	משרד המשטרה ²
69	175	404	367	485	442	משטרת ישראל
2	25	59	54	67	62	שירות בתי הסוהר
52	121	184	170	217	202	משרד הפנים
25	45	49	44	116	107	המשרד לקליטת העלייה
35	98	134	125	180	159	משרד התחבורה ²
19	40	43	38	62	55	אגף הרישוי

³ בחלק מן התלונות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול

² נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונות במיוחד.

**התפלגות התלונוות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ג
(15.9.1993 - 28.9.1992) (המשך)**

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		
הגוף	ס"ה תלונוות	ס"ה1 נושאים	מספר התלונוות	מספר הנושאים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים
משרד התיירות	9	10	12	13	12	2
משרד התעשייה והמסחר	22	22	18	19	14	7
משרד התקשורת	31	32	14	15	11	3
בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ	152	168	130	147	115	44
רשות הדואר	99	111	69	77	69	32
בנק ישראל	50	50	28	28	27	4
המוסד לביטוח לאומי	432	474	361	390	252	94
מינהל מקרקעי ישראל	128	138	123	131	63	8
רשות השידור	176	188	123	128	109	63
רשויות מקומיות3	1547	1692	1242	1355	815	300
עיריית ירושלים	129	143	115	129	75	29
עיריית תל אביב-יפו	148	156	141	148	118	37
עיריית חיפה	126	136	115	124	91	36
עיריית בני ברק	70	78	19	21	15	11
עיריית רמת גן	51	53	39	41	23	10
עיריית חולון	42	49	25	30	23	5
עיריית נתניה	34	39	35	40	5	2
עיריית רחובות	32	36	24	25	11	7
עיריית בת ים	32	33	9	10	16	4
אחרות	883	969	720	787	438	159
גופים אחרים3	625	677	509	546	430	106
עמידר	172	178	148	155	149	23
חברת החשמל	61	67	50	56	50	9
קופת חולים של						
ההסתדרות הכללית שיכון ופיתוח לישראל	84	95	61	68	43	23
בע"מ	38	46	21	25	21	8
אחרים	270	291	229	242	167	43
גופים שלא ניתן לברר תלונוות עליהם4	917	921	1023	1029		
ס"ה:	7,292	7,804	6,229	6,645	3,660	1,302

³ נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונוות או יותר.

⁴ בחלק מהתלונוות, מפאת העניין שבהן, היה בירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

טבלה 2 (א) - התשנ"ב

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ב

1(27.9.1992 - 9.9.1991)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				הנושא
נמצאו מוצדקים	הוכרע לגופו של עניין	ס"ה	נתקבלו בשנות הדו"ח	
374	1,317	1,794	1,988	א. שירותי רווחה
114	433	512	599	1. דיור ושיכון
39	144	138	135	הטבת תנאי דיור
16	49	75	95	ליקויים בבנייה
14	84	97	68	משכנתאות ומחירי דירות
15	37	46	70	דיור לעולים
13	51	58	64	זכאות לפי קטריונים
19	210	254	257	2. סעד
71	173	273	288	3. חינוך
9	18	22	29	בחינות בגרות
4	14	24	19	הכשרה מקצועית
12	27	40	40	שכר לימוד
6	20	28	32	השכלה גבוהה
46	134	191	232	4. ענייני נכים
64	182	254	285	5. ביטוח לאומי
50	163	286	288	6. בריאות (בתי חולים ועוד)
195	434	733	833	ב. שירותי רשויות מקומיות
84	140	202	245	מפגעים ומטרדים
46	106	224	287	היתרי בנייה
17	49	72	80	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה
3	20	41	56	רישוי לעסקים ורוכלות
				קנסות על העמדת רכב וחנייתו
28	71	96	93	בניגוד לחוקי העזר העירוניים
257	564	798	848	ג. מתן שירות לציבור
144	264	365	392	אי-מתן תשובה לפניות
31	72	121	206	התנהגות עובדי ציבור
109	244	322	304	ד. שירותי טלפון ודואר
16	26	42	54	התקנת טלפונים ושירותי תיקון
28	90	117	110	חשבוניות וזיכויים
50	77	93	95	שירותי דואר
323	628	900	984	ה. מסים ואגרות
84	128	147	160	1. מס הכנסה
23	96	104	90	2. מס רכוש

התפלגות התלויות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ב

(9.9.1991 - 27.9.1992) 1 (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח כולל תלויות שנתקבלו קודם לכן					
הנושא	נתקבלו בשנת הדו"ח	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים	
3. מכס	44	18	11	7	
4. מס ערך מוסף	16	10	5	2	
5. מס שבח מקרקעין	31	28	25	7	
6. אגרת רדיו וטלוויזיה	142	196	105	97	
7. החזרי תשלומים	31	28	23	16	
8. מסים ואגרות ברשויות המקומיות	447	349	218	82	
אגרת מים	106	91	57	25	
ארנונה	259	191	119	38	
השתתפות בהוצאות סלילה	27	36	23	9	
9. זכויות עובדים	560	519	295	100	
משכורת ושכר	94	82	53	26	
פיטורים ופיצויי פיטורים	108	93	40	10	
סדרי מכרזים וקבלת עובדים	70	61	36	13	
גימלאות וקיצבאות	51	37	27	10	
10. שונות	2,848	2,509	924	275	
1. משטרה	488	466	255	75	
טיפול בתלויות התנהגות שוטרים	191	195	83	11	
ומעצר שוא	117	109	53	28	
עבירות תעבורה	135	122	95	29	
2. תחבורה	195	177	140	55	
תחבורה ציבורית	75	60	50	20	
4. רכישת מקרקעין	130	118	63	14	
והפקעתם	60	54	33	3	
5. דמי חכירה ודמי הסכמה					
ס"ה 2ה	8,365	7,575	4,406	1,633	

¹ המספרים, המופיעים בפירוט שמתחת לכותרות הנושאים העיקריים ולכותרות המשנה הממוספרות, המגדירות את תת-הנושאים, מתייחסים לעניינים עיקריים, שעליהם נסבו התלויות. חלק מהתלויות בכל נושא או תת-נושא מתייחס לעניינים, שלא ניתן לצרפם לפי קבוצות משמעותיות, ומשום כך הם לא נכללו בטבלה. המספרים המופיעים מול הכותרות אינם זהים איפוא עם סיכום המספרים שמתחתיהן.

² המספר הכולל של נושאי התלויות, המופיע בטבלה זו, הוא גדול יותר ממספר התלויות שהתקבלו, משום שרבים ממכתבי התלויות נוגעים לשני נושאים או יותר.

טבלה 2 (ב) - התשנ"ג

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ג

(15.9.1993 - 28.9.1992)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				הנושא
נמצאו מוצדקים	הוכרע לגופו של עניין	ס"ה	נתקבלו בשנת הדו"ח	
303	1,007	1,409	1,741	א. שירותי רווחה
83	273	338	513	1. דיור ושיכון
7	60	82	64	הטבת תנאי דיור
30	71	81	100	ליקויים בבנייה
15	64	72	48	משכנתאות ומחירי דירות
21	39	39	78	דיור לעולים
7	30	37	98	זכאות לפי קרטריונים
22	189	238	278	2. סעד
52	142	216	205	3. חינוך
4	12	13	11	בחינות בגרות
5	22	29	33	הכשרה מקצועית
6	28	36	38	שכר לימוד
1	17	28	23	השכלה גבוהה
36	125	169	211	4. ענייני נכים
63	139	231	292	5. ביטוח לאומי
47	139	217	244	6. בריאות (בתי חולים ועוד)
178	352	630	760	ב. שירותי רשויות מקומיות
78	131	198	211	מפגעים ומטרדים
39	85	208	276	היתרי בנייה
27	46	71	80	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה
5	15	36	44	רישוי לעסקים ורוכלות
12	31	43	60	קנסות על העמדת רכב וחנייתו
228	479	667	869	בניגוד לחוקי עזר העירוניים
120	224	299	374	ג. מתן שירות לציבור
23	61	84	107	אי-מתן תשובה לפניות
66	156	189	232	התנהגות עובדי ציבור
11	21	32	37	ד. שירותי טלפון ודואר
12	47	56	69	התקנת טלפונים ושירותי תיקון
27	54	60	82	חשבוניות וזיכויים
189	510	669	862	שירותי דואר
36	73	81	129	ה. מסים ואגרות
8	54	57	63	1. מס הכנסה
				2. מס רכוש

התפלגות התלויות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ג

(28.9.1992 - 15.9.1993) 1 (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלויות שנתקבלו קודם לכן)				
הנושא	נתקבלו בשנת הדו"ח	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים
3. מכס	34	33	29	12
4. מס ערך מוסף	26	13	8	2
5. מס שבח מקרקעין	20	25	24	11
6. אגרות רדיו וטלויזיה	158	110	99	55
7. החזרי תשלומים	37	23	13	7
8. מסים ואגרות ברשויות המקומיות	338	306	195	53
אגרת מים	97	75	51	22
ארנונה	196	174	109	24
השתתפות בהוצאות סלילה	16	16	10	1
ו. זכויות עובדים	496	442	244	63
משכורת ושכר	88	121	29	14
פיטורים ופיצויי פיטורים	84	65	28	4
סדרי מכרזים וקבלת עובדים	134	62	34	7
גימלאות וקיצבאות	30	36	28	6
ז. שונות	2,844	2,639	912	275
1. משטרה	423	350	163	63
טיפול בתלויות התנהגות שוטרים	172	143	58	13
ומעצר שוא	91	96	36	22
עבירות תעבורה	86	74	49	25
2. תחבורה	182	138	110	36
תחבורה ציבורית	82	72	52	21
4. רכישת מקרקעין והפקעתם	77	85	36	13
5. דמי חכירה ודמי הסכמה	57	58	39	5
ס"ה 2	7,804	6,645	3,660	1,302

¹ המספרים, המופיעים בפירוט שמתחת לכותרות הנושאים העיקריים ולכותרות המשנה הממוספרות, המגדירות את תת-הנושאים, מתייחסים לעניינים עיקריים, שעליהם נסבו התלויות. חלק מהתלויות בכל נושא או תת-נושא מתייחס לעניינים, שלא ניתן לצרפם לפי קבוצות משמעותיות, ומשום כך הם לא נכללו בטבלה. המספרים המופיעים מול הכותרות אינם זהים איפוא עם סיכום המספרים שמתחתיהן.

² המספר הכולל של נושאי התלויות, המופיע בטבלה זו, הוא גדול יותר ממספר התלויות שהתקבלו, משום שרבים ממכתבי התלויות נוגעים לשני נושאים או יותר.