

דוח שנתי 23 של
נציב תלונות הציבור

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 23

ירושלים, התשנ"ו-1996

מס' קטלוגי 823-96

0579-2770 ISSN

סודר בסדר צילום ונדפס בדפוס הממשלה, ירושלים

מונח על שולחן הכנסת דו"ח מספר 23 של נציב תלונות הציבור.

תשומת הלב מופנית בזה למספר תלונות העשויות לשמש דוגמה לחשיבות הרבה שהנציבות ואני, כמי שעומדת בראשה, מייחסים לשמירה על כללי הצדק במינהל הציבורי. להלן דוגמאות להמחשה:

א. חברת "אל על" פרסמה מודעה המזמינה מועמדים/ות לקורסי הכשרה והסמכה לטייסי וטייסות הובלה אזרחיים. המתלוננת, עתירת ניסיון כטייסת בארה"ב, הגישה מועמדותה, אך נדחתה על הסף, מהטעם (לטענת "אל על" - בין היתר) כי הכניסה לקורסים פתוחה רק ל-"בוגרי בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי". דא עקא שלבית ספר זה מתקבלים רק גברים. טענת "אל על" נדחתה על ידי, לאחר שהוכח שהיא עצמה אינה עומדת על הדרישה האמורה כלפי עולים חדשים. לכן הצבעתי שיש לאפשר למתלוננת להתקבל לקורס. ההחלטה טרם יושמה. יצוין, כי לאחר החלטתי האמורה, וללא קשר עמה, נדונה בבג"צ עתירה של אשה אחרת נגד צה"ל על שסירב לקבלה לבית ספר לטייס של חיל האוויר. בית המשפט הגבוה לצדק פסק שיש לפתוח בתי ספר אלו, אם כי בהדרגה ובזהירות הראויה, גם לנשים. ואכן, לאחרונה נתקבלו שבע נשים לקורס כזה. יש לקוות שלאור החלטת בג"צ תחזור "אל על" ותשקול את החלטת הדחייה של בקשת המתלוננת. מכל מקום, ברור שלאחר שנשים יסיימו את לימודי הטייס בצה"ל, שוב לא יהיה מקום לנימוק שהעלתה "אל על" לאי-קבלת אשה כזאת כמועמדת לקורס הכשרה והסמכה לטייס בתובלה אזרחית, וזאת מדרך קל וחומר.

ב. הכלל בדבר איסור העדפה הגיע לידי גיבוש בחקיקה, בין היתר - בנושא מכרזים לאספקת שירותים ומצרכים לרשויות מקומיות. בנציבות נדונה תלונה לפיה השתתף בוועדת המכרזים (במכרז שהמתלונן לא זכה בו) קרוב משפחה של אחד המציעים האחרים. הלכה פסוקה היא שדי בעצם קיומה של קירבה משפחתית כזאת והשתתפותו של קרוב המשפחה בדיון כדי להביא לבטלות המכרז, זהו מבחן אובייקטיבי ואין זה משנה אם הייתה לקרבה המשפחתית השפעה על התוצאות בפועל ממש.

ג. בחוק נקבע כי בשנה פלונית (להלן - השנה הנוכחית) לא תעלה העירייה את סכום הארנונה בהשוואה לשנה שקדמה לה (להלן - השנה הקודמת). ביתו של המתלונן הוקם רק בשנה הנוכחית, ומטעם זה הטילה העירייה על הנכס סכום ארנונה העולה על זה שהוטל בשנה הקודמת על נכסים אחרים זהים ביסודם, רק משום שאלה כבר היו קיימים בשנה הקודמת. קבעתי שהפירוש הנכון של החוק הוא זה המחייב יחס שווה כלפי שווים ועל סמך עקרון זה החלטתי שאין לגבות לאותה שנה, בגין הנכס האמור, ארנונה בסכום העולה על סכום בו חויבו אותם נכסים אחרים.

ד. על יסוד אי-מתן זכות טיעון, שהוא הפרה של אחד העקרונות הבסיסיים של צדק טבעי, החלטתי להכריז כבטל על מעשה הפיטורין של שני מורים (המתלוננים בפנינו), וזאת אף מבלי להיכנס לדיון לגופן של הטענות האחרות שהועלו על ידי הצדדים.

כפי שניתן ללמוד מן המצטבר, מודרכת הנציבות על ידי השאיפה להטמיע במינהל הציבורי את עקרונות הצדק ולעמוד על יישומם הלכה למעשה.

מרים בן-פורת
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון, התשנ"ו
מאי, 1996

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי של נציב תלונות הציבור.

דין וחשבון זה מסכם את פעולת הנציב ופעולתה של נציבות תלונות הציבור במשך שנת התשנ"ה (6 בספטמבר 1994 - 24 בספטמבר 1995).

תוכן העניינים

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדו"ח השנתי עשרים ושניים.....13
2. תלונות של חברי הכנסת.....13
3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן.....14
4. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה.....15
5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת.....15
6. קשרים בין-לאומיים.....17

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. חבותה של משפחה אומנת במע"מ.....21
2. שומת מס הכנסה בהסכמה לעניין חיוב במע"מ.....23
3. תפקוד הלשכה לשיקום נכים.....27
4. פיטורין עקב גילוי מעשי שחיתות.....32

משרד החינוך התרבות והספורט

5. תשלומי הורים לבתי הספר - שינוי יעדס וחובת דיווח על הוצאתם.....40
6. פיטורי מורה מטעמים פדגוגיים בניגוד לכללי הצדק הטבעי.....43
7. תשלום פיצויי פיטורים באיחור.....46

משרד ישראל

8. הוצאה כספית שנגרמה בשל מחדל של המשטרה.....48

משרד הפנים

9. טיפול לקוי בבקשתה של אשה נשואה להמשיך ולשאת את שם נעוריה.....51
10. תיירת שבאה לביקור קרובים ומנעו כניסתה לישראל.....53

רשויות מקומיות

11. בניינים חדשים - קביעת ארנונה כללית בסכום העולה על המותר לפי חוקי ההקפאה..56
12. אי-קבלת ילדה לכיתה א' בבית ספר בו שובצה.....58
13. אי פינוי פולש ממקרקעין המיועדים לצורכי ציבור.....60
14. אי שיתוף פעולה מצד עירייה בבירור תלונה -61
אזלת יד בטיפול במבנה מסוכן61
15. אחריות לנזקים שנגרמו עקב הצפה63
16. הסעה בטיחותית של תלמידים נכים67
17. סירוב לתת אישור הדרוש לצורך רישום נכס בפנקסי מקרקעין68
18. גביית חוב ארנונה ממני שאינו החייב70
19. מכרזים לשירותי הסעת תלמידים72
20. הורה שכול פטור מתשלום ארנונה74

איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (תחנת הכח חדרה)

21. פיטורי עובדת ללא מתן זכות טיעון.....76

המוסד לביטוח לאומי

22. פגיעה בצנעת הפרט.....79

רשות החברות הממשלתיות

23. דרישה לעיון במסמכים בקשר למכירת חברה ממשלתית.....81

רשות העתיקות

24. תנאי לא סביר למתן רישיון חפירה.....83

רשות השידור

25. שידור ידיעה בטלוויזיה הישראלית - טענה של פגיעה.....86

אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ

26. שלילת אפשרות מנשים להתקבל כטייסות.....88

פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון, ירושלים בע"מ

27. התנערות מאחריות לעבודות איטום גג.....92

מוסד יד יצחק בן-צבי

28. גביית שכר לימוד מוגדל ממורה בשנת שבתון.....95

נספחים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדוח השנתי 22 של נציב תלונות
הציבור.....100
התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ה.....114
התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ה.....116

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדו"ח השנתי עשרים ושניים

סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע כי נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת מידי שנה, 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"ד באייר התשנ"ה (24 במאי 1995) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי העשרים ושניים של נציב תלונות הציבור.

ועדת המשנה לתלונות הציבור של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשותו של חבר הכנסת אברהם הירשזון דנה בדין וחשבון במשך שמונה עשרה ישיבות בתקופה מאי - דצמבר 1995.

ביום ב' בטבת התשנ"ו (25.12.95) הניחה הוועדה לענייני ביקורת המדינה את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון על שולחן הכנסת וביום ב' בשבט התשנ"ו (23.1.96) דנה מליאת הכנסת בסיכומים וההצעות ואישרה אותם. נוסח הסיכומים וההצעות מובא בנספח 1 (עמ' 100).

2. תלונות של חברי הכנסת

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

1	אליעזר זנדברג	1	מיכאל איתן
1	אבי יחזקאל	1	רפי אלול
3	רן כהן	1	הרב יוסף בא-גד
3	לימור ליבנת	1	אלכס גולדפרב
17	דוד מגן	2	אפרים גור
6	דוד מנע	2	אברהם הירשזון
1	רון נחמן	1	צחי הנגבי
1	דדי צוקר	1	שבח וייס
11	דן תיכון	1	אריאל וינשטיין
		3	רחבעם זאבי

3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנה הנסקרת חל גידול במספר התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור לעומת השנה שקדמה - התשנ"ד.

בנוסף על התלונות שהיו מופנות במקורן אל נציבות תלונות הציבור, התקבלו מאות תלונות שמקורן הופנה לאחד הגופים המבוקרים ואילו הנציבות קיבלה רק העתק מהם.

במקרים אלה אין נציבות תלונות הציבור פותחת בבירור מתוך הנחה שהפונה ייענה במישרין על ידי הגופים אליהם פנה. עם זאת, מועבר המידע שבתלונות אלה, לפי העניין, לתשומת לבו של האגף במשרד מבקר המדינה המופקד על הביקורת בגופים האמורים. הפונה מקבל הודעה על כך. כמובן שאם לא משיב לו הגוף שאליו פנה או שהתשובה אינה מניחה את דעתו, פתוחה בפניו הדרך לחזור ולפנות בתלונה ישירה אל נציבות תלונות הציבור, וזו תבורר כפי שקובע החוק.

יצויין כמו כן, שמעבר לאמור לעיל טיפלו הלשכות של נציבות תלונות הציבור לקבלת תלונות בעל-פה בתלונות ופניות רבות של אזרחים שפנו אליהן (ראה בהמשך).

2. להלן פרטים על מספר התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בשנה הנסקרת ועל תוצאות בירורן של תלונות שהטיפול בהן הסתיים בשנה האמורה.

(א) בשנת התשנ"ה התקבלו 7,782 תלונות שהוגשו במקורן לנציבות; (בשנת התשנ"ד - 6,983 תלונות).

מסך 12,506 תלונות שהיו בטיפול בשנת התשנ"ה (כולל 4,724 תלונות שנותרו לטיפול משנת התשנ"ד) הסתיים הבירור ב-8,361 תלונות.

(1) ב-4,404 תלונות שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין נמצאו 1,638 תלונות מוצדקות (37.2%) (בשנת התשנ"ד 35%).

(2) בירורן של 1,527 תלונות הופסק בשלבים שונים של הטיפול מטעמים שונים, ובעיקר מהטעם שהעניין בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל תלונתו או שלא הגיב על פניות נציבות תלונות הציבור אליו.

(3) לגבי 2,430 תלונות נמצא שאין מקום לבררן משום שלא נתקיימו בהן הוראות הסעיפים 36 ו-37 לחוק מבקר המדינה, או משום שהיו בגדר העניינים המנויים בסעיפים 38 או 39 לחוק האמור (ראה חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] בנספח מס' 5 בעמ' 123).

(ב) בסוף שנת התשנ"ה נשארו לטיפול 4,145 תלונות.

3. (א) נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים שעליהם התלונות מובאים בטבלה מס' 1 (בעמ' 114).

(ב) בטבלה מס' 2 (בעמ' 116) מובאת התפלגות התלוונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה, שירותי רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, שירותי בזק ודואר, מסים ואגרות, זכויות עובדים ותעסוקה, משטרה ותחבורה.

4. הלשכות לקבלת תלוונות בעל-פה

מלכתחילה הוקמו הלשכות לקבלת תלוונות בעל-פה, כדי לענות על דרישת החוק - כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 34 - והיא לרשום מפי המתלוננים תלוונות, שהם מבקשים להגיש בדרך זו. כבר עם הגיעם של הפונים הראשונים התברר, כי פעולתן של הלשכות אינה יכולה להצטמצם ברישום תלוונות, ניסוחן והעברתן לבירור. המציאות מחייבת, שעובדי הלשכות יהיו מסוגלים ונכונים לעזור לפונים בעניינים מגוונים, שהם במסגרת תפקידיה של הנציבות על פי הגדרת החוק, לרבות כאלה, שיש בהם משום חריגה ממסגרת זו, והטיפול בהם דורש התעלות מן השגרה וגילוי תושייה.

פניות בעל-פה, שאינן מגיעות לרישום כתלונה, הן במיוחד אלה שנושאייהן ניתנים לסידור מהיר, יעיל ופשוט, על ידי עובד הלשכה, אם בשיחת טלפון או בפגישה, בלא שיהיה צורך להפעיל - הן בנציבות והן בגוף, שעליו התלונה - מנגנון בירור של עובדים מקצועיים ומינהליים, שהפעלתו כרוכה בהכרח בהוצאה לא מבוטלת.

גם בבירורים מקוצרים כגון אלה יש לשמור, כמובן, על העיקרון, שאין תפקידה של הנציבות שתדלנות סתם, ועליה לעמוד לימינם של פונים רק בהשגת מטרה צודקת ולא כגורם המפעיל לחץ על הגופים המבוקרים לתכליות אחרות.

גם בשנת התשנ"ה, כבשנים קודמות, פנו מאות אזרחים ללשכות לקבלת תלוונות בעל-פה. עיקר פעולתם של עובדי הלשכות, ובמיוחד של עובדי הלשכה בתל אביב, שמשרתת את כל אוכלוסיית מרכז הארץ, הוקדשה לפעולות בירור מוקדמות. בירורים מוקדמים אלה הפכו, ברוב המכריע של המקרים, למיותרים את ההליכים הנוספים, לרבות רישום הפנייה כתלונה. עובדי הלשכות גם סייעו לפונים במתן עצה ובהפנייתם לגופים שאמורים לטפל בבעיותם.

5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

נציב תלוונות 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 תלוונות הציבור היא להביא לכך שבמקרים כאלה יתוקן גם הליקוי הכללי - להסרת העילה לתלוונות 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 שאליהם התייחסו תיקונים כאלה היו :

חיוב משפחה אומנת בתשלום מע"מ שלא כדין בשל חוסר מודעות של אגף המכס ומע"מ להסדר שהוא עצמו קבע לפני שנים (בעמ' 21).

שיפור נהלים לטיפול בהשגות של עוסקים על שומות מע"מ שנערכו על יסוד הסכמים שנעשו בעניין מס הכנסה ומע"מ (בעמ' 23).

על משרד החינוך, התרבות והספורט להורות לבתי הספר כי מחובתם למסור להורה, המבקש זאת, פירוט על השימוש שנעשה בכספים שניגבו ממנו (בעמ' 40).

עומס עבודה אינו מצדיק איחור בתשלום פיצויים למורה שפוטר. על משרד החינוך, התרבות והספורט להיערך כך שפיצויי פיטורים ישולמו במועד לעובדים שפוטרו (בעמ' 46).

הצורך להבהיר היטב מה סמכויות עובדי משרד הפנים ומה סמכויות שוטרי ביקורת הגבולות לפי חוק הכניסה לישראל (בעמ' 53).

אין לקבוע ארנונה כללית גם לבניינים חדשים בסכום העולה על המותר לפי חוקי ההקפאה (56).

על עירייה לפעול במשותף עם מינהל מקרקעי ישראל, על פי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), כדי לסלק לאלתר פולשים שתפסו קרקע המיועדת, על פי תכנית מתאר, לדרך ולשטח ציבורי פתוח (בעמ' 60).

חובה על רשות מקומית לדאוג להסעה בטיחותית של תלמידים נכים על פי חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994 (בעמ' 67).

המחוקק נתן בידי רשות מקומית אמצעי להבטיח כי יסולקו חובות המגיעים לה כתשלומי חובה החלים על נכס בטרם תירשם העברתו בפנקסי המקרקעין. אין הרשות המקומית רשאית להשתמש באמצעי זה כדי לנסות לגבות חוב אזורי השנוי במחלוקת (בעמ' 68).

זכאותו של הורה שכול לפטור מתשלום ארנונה לרשות מקומית אינה מותנית בהגשת בקשה מצד ההורה השכול, אלא רק בהיותו זכאי לתגמולים לפי חוק התגמולים (בעמ' 74).

אין לדחות על הסף מועמדות של אשה שנענתה להזמנת מועמדים לתפקיד טייס/טייסת. דחיית הצעת המועמדות היא בניגוד לחוק (בעמ' 88).

אין לגבות ממורה משתלם בשנת שבתון שכר לימוד גבוה מזה הנגבה מכל משתלם אחר (בעמ' 95)

6. קשרים בין-לאומיים

1. ב-15 וב-16 במארס 1995 התקיים בפריס כנס של אומבודסמנים לאומיים של אירופה שהשתתפו בו כ-50 נציגים. הכנס התקיים בארמון לוקסנבורג, מקום מושבו של הסנט של צרפת.

בכנס נידונו הנושאים האלה: (א) האומבודסמן האירופי; (ב) סכסוכים שמתעוררים בעת יישום הטקסטים האירופיים (החוקים של האיחוד האירופי); (ג) האומבודסמן ומערכות משפטיות; (ד) האומבודסמן בתחום הסוציאלי.

את ישראל ייצגה בכנס עו"ד מירלה במברגר, העוזרת הבכירה של נציב תלונות הציבור.

הוחלט שהכנס הבא, באפריל 1996, יהיה בקפריסין יחד עם הפגישה החמישית של האומבודסמנים האירופיים של מועצת אירופה. את הכנס שלאחריו, בשנת 1997, הוחלט לקיים בישראל.

2. בהמשך לכנס שהוזכר לעיל, התקיימה ב-17 במארס 1995 בפריס הפגישה הראשונה של אומבודסמנים לאומיים אירופיים עם האומבודסמנים הלאומיים של יבשת אפריקה. לפגישה באו כ-20 משתתפים מיבשת אפריקה. הפגישה התקיימה בחסות אונסק"ו בבניין של אונסק"ו, וקראה להתחדשות הסולידריות בין אירופה ואפריקה. האומבודסמנים האפריקנים רואים בתפקידם חיזוק לדמוקרטיה בארצותיהם. הם ביקשו סיוע להחדיר בארצותיהם את המודעות בדבר חשיבות עבודתם כדי שתינתן להם כל העזרה הכספית לקיים מוסדות יעילים.

לבסוף ציינו כי יש צורך בהגדרות ברורות של תפקידיהם והענקת סמכויות כדי שיוכלו למלא את תפקידם נאמנה.

3. ב-7.6.95 ביקרו בנציבות תלונות הציבור חברי ועדת הפטיציות של הפרלמנט של מדינת באדן-וירטמברג שבגרמניה שמקום מושבו בעיר שטוטגרט. הוועדה מבררת תלונות של הציבור על משרדי הממשלה. בוועדה מיוצגות כל המפלגות אשר להן נציגים בפרלמנט. יו"ר הוועדה הוא מר JOSEF REBHAHN. חברי הוועדה שמעו מפי מנהל הנציבות, מר אביגדור רביד, ומפי העוזרת הבכירה של הנציב, הגב' מירלה במברגר, הסברים על מוסד נציב תלונות הציבור בישראל.

4. ביוני 1995 השתלם מר ק.ה. ייפ (K.H. YIP), האחראי לבירורים בנציבות לתלונות מינהליות בהונג קונג, בנציבות תלונות הציבור בישראל, משך שבוע ימים.

האורח נפגש עם נציב תלונות הציבור, עם מנהל הנציבות מר אביגדור רביד, ועם גב' מירלה במברגר וקיבל הסברים מקיפים מהם ומעובדים נוספים של הנציבות, על עבודת הנציבות בכלל, על תחומים שונים של טיפול בתלונות בישראל, על ההגנה הניתנת למתריעים בשער לפי סעיף 45א לחוק מבקר המדינה ועל הקשר בין עבודת הנציבות לבין עבודת ביקורת המדינה. במהלך ביקורו הרצה האורח על הנציבות בהונג קונג.

5. ב-25 ביולי 1995 נפגשה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופטת מרים בן-פורת עם גב' אינגריד קורוסק (INGRID KOROSEK), האומבודסמן לעניינים סוציאליים במוסד האומבודסמן האוסטרי.

בפגישה השתתפו שגריר אוסטריה בישראל ד"ר הרברט קרול, מנהל הנציבות מר א. רביד והעוזרת הבכירה לנציב גב' מ. במברגר.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. חבותה של משפחה אומנת במע"מ

1. המתלוננים - בעל ואשה - משמשים מאז 1989 משפחה אומנת לילדים, הנמסרים לטיפול על ידי משרד העבודה והרווחה (להלן - משרד הרווחה), ברשות הבעל גם חנות.

בתלונתם מנובמבר 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) הם קבלו על כך, ששלטונות מע"מ חייבו אותם בתשלום מע"מ בסך 62,000 ₪, בגין תקבולים שקיבלו ממשרד הרווחה עבור הילדים שהיו באמנה אצלם כמשפחה אומנת.

לטענת המתלוננים אין הם חייבים בתשלום מע"מ על התקבולים האמורים והם מבקשים את עזרת הנציבות לביטול החיוב.

2. בירור הנציבות העלה:

תיקו של הבעל המתלונן, הרשום במע"מ כעוסק שברשותו חנות, עלה במדגם ביקורת ששלטונות מע"מ ערכו לעוסקים, ששלטונות מס הכנסה הוציאו להם שומות כנישומים. בביקורת של משרד מע"מ האזורי לא נמצאו ליקויים בדיווחי המתלונן בכל הקשור לעסקי החנות. אולם, הוחלט להוציא למתלוננים שומה בגין תקבולים ממשרד הרווחה שנתקבלו בתקופה מינואר 1989 עד דצמבר 1993, בנימוק שתקבולים אלה חייבים במע"מ. בהודעת השומה מיולי 1994 חויבו המתלוננים במע"מ בסך כ-28,000 ₪ בתוספת הפרשי הצמדה וריבית וקנסות בסך 34,000 ₪, בסה"כ כ-62,000 ₪. המס לא שולם, בטענה שהתקבולים האמורים אינם חייבים במע"מ.

ביום 13.7.94 הגיש רואה החשבון של המתלוננים השגה על השומה, בטענה שלא נהוג לגבות מע"מ ממשפחות אומנות. הוא הוסיף, כי בבירורו במשרד הרווחה נאמר לו, שלא זכור להם מקרה שמשפחה אומנת חויבה במע"מ.

הנהלת אגף המכס ומע"מ בירושלים אישרה את השומה, בקבעה שהיא חוקית ומוצדקת.

לפיכך הוחלט לדחות את ההשגה, וביום 5.1.95 שלח משרד מע"מ האזורי למתלוננים הודעה על דחיית ההשגה.

3. חוק מע"מ מטיל מס על כל עסקה של מכירת נכס או מתן שירות בידי עוסק במהלך עסקיו. המונח "שירות" מוגדר בחוק: "כל עשייה בתמורה למען הזולת שאיננה מכר...". מכאן שהטיפול שמשפחה אומנת נותנת בביתה לילדים של משפחה אחרת הוא "שירות" כהגדרתו בחוק, ועקרונית חייבים תקבולים בגין שירות זה במע"מ.

אכן ככלל, חלה החבות המשפטית בתשלום המע"מ על מוכר הנכס או על נותן השירות, אולם, לקונה או למקבל השירות מותר לקבל על עצמו חבות זו, לפי סעיף 20 לחוק הקובע לאמור: "מי שאינו חייב בתשלום המס, רשאי בהסכמת המנהל ובתנאים שקבע, לקבל על עצמו את התשלום, ומיום ההסכמה דינו כדין החייב בתשלום".

4. מסתבר שלגבי משפחות אומנות הגיעו משרד הרווחה ואגף המכס ומע"מ להסדר כזה עוד בשנת 1988. לפי הסדר זה המשרד הוא המשלם, באופן גלובלי, את המע"מ החל על משפחות אומנות המחזיקות באומנה עד חמישה ילדים. על משפחות שמחזיקות שישה ילדים ומעלה המוגדרות "מעון משפחתי" אין להסדר תחולה, והן חייבות לדווח לשלטונות מע"מ ולשלם את המס מכיסן. באוקטובר 1988 הוציאה הנהלת האגף הוראת נוהל פנימית בה הביאה את ההסדר לידיעת היחידות באגף הנוגעות בדבר.

5. הנציבות הפנתה את תשומת לבו של הנהלת אגף המכס ומע"מ לקיומו של ההסדר בינה לבין משרד הרווחה. בעקבות זאת, פנו שלטונות מע"מ למשרד הרווחה, וזה אישר שהמתלוננים אכן משמשים משפחה אומנת רגילה שהחזיקה במשך השנים עד חמישה ילדים והמשרד שילם בגינה את המע"מ - למעט תקופה קצרה של חצי שנה, מ-12/91 עד 5/92, בה החזיקה שישה ילדים. שלטונות מע"מ נוכחו אפוא לדעת, שהשומה היתה נטולת יסוד, להוציא אותה תקופה קצרה בה החזיקו המתלוננים שישה ילדים.

6. הנהלת אגף המכס ומע"מ הורתה לבטל את השומה במלואה ולוותר גם על גביית מע"מ מהמתלוננים בגין אותה תקופה קצרה שבה החזיקו שישה ילדים.

7. תמוה, לדעת הנציבות, שהמשרד האזורי של מע"מ שטפל בנושא לא ידע על עצם קיומו של ההסדר האמור, על אף שהובא עוד באוקטובר 1988 לידיעת משרדי המע"מ. יתרה מזו, גם הנהלת האגף, שהוציאה את הוראות הנוהל בנושא, לא היתה מודעת להסדר ולכן אישרה את השומה חסרת היסוד ובכך אפשרה את השתלשלות הדברים שהביאה לתלונה.

הנציבות הטעימה בפני הנהלת האגף, כי נוכח המקרה נשוא התלונה יש לחזור ולהוציא הנחיות בנושא זה ליחידות הנוגעות בדבר, כדי למנוע הישנות מקרים דומים.

8. בעקבות הערות הנציבות, חזרה הנהלת אגף המכס ומע"מ והוציאה חוזר פנימי, בו הפנתה את תשומת ליבן של יחידות האגף להסדר הקיים לגבי תשלומי המע"מ בגין משפחות אומנות.

במקביל פנתה הנהלת האגף אל משרד העבודה והרווחה בבקשה להמציא לה רשימה של כל המשפחות האומנות שבגינן משלם המשרד מע"מ, כדי להבטיח ביתר שאת מניעת הישנותן של תקלות דוגמת המקרה נשוא התלונה.

2. שומת מס הכנסה בהסכמה לעניין חיוב במע"מ

א. כללי

שני אגפי המסים באוצר - נציבות מס הכנסה ואגף המכס ומע"מ - הנהיגו ב-1986 הסדר לעריכת הסכמי שומה עם נישומים לצורכי מס הכנסה ומע"מ כאחד. ההסדר, החל על נישומים/עוסקים קטנים, אמור לייעל את עבודת הגבייה והביקורת של שני האגפים, למנוע כפילויות בטיפול בנישומים ובסופו של דבר להקל גם על הנישומים, בכך שלא יצטרכו להתדיין שוב בביקורת נפרדת של מע"מ, לאחר שכבר הגיעו להסכם עם שלטונות מס הכנסה על גובה הכנסתם. לפיכך נקבע, שבעת דיון עם נישומים על עריכת שומת מס הכנסה בהסכמה, יפעלו מפקחי מס הכנסה לכלול בהסכם גם שומת מע"מ, אמנם, הנישום אינו חייב להסכים להחלת ההסכם עם מס הכנסה גם על עניין מע"מ, אולם כדי לעודד נישומים להסכים, נקבעו בהסדר תמריצים: הפרשי ההצמדה והריבית על סכום המע"מ הנוסף יחושבו רק מתום שנת המס, ותוטל רק מחצית הקנס המגיע לפי החוק.

להפעלת ההסדר הונהג טופס הסכם, משולב לשומת מס הכנסה ומע"מ, אשר כותרתו "הסכם בעניין מס הכנסה ומע"מ", ובהוראות נדרשים מפקחי מס הכנסה להשתמש בטופס זה ולערוך על גביו את ההסכם.

מלבד חובת השימוש בטופס המיוחד, נקבעו בהוראות הביצוע כללים נוספים, שמטרתם להבטיח כי הסכמת הנישום לעניין מע"מ תהיה ברורה וחד-משמעית.

לאחר חתימת ההסכם ואישורו, מזין המפקח את השומה למחשב, בתקציר שבו נקבע שדה לרישום סכום תוספת המע"מ. תקציר השומה נקלט בקובץ שומות כללי של מע"מ. לאחר סריקת אותו קובץ בידי שלטונות מע"מ, מנפיק המחשב לעוסק הנוגע בדבר הודעת שומת מע"מ, המבוססת על ההסכם שנחתם עם המפקח של מס הכנסה. ההודעה מפרטת את סכום המע"מ המגיע על פי ההסכם ותאריך תוקף החיוב, וכן את הפרשי ההצמדה והריבית והקנס המתווספים על אותו סכום. הודעת השומה נשלחת לעוסק, לאחר שפקיד מע"מ המוסמך לכך חתם עליה, באשר האחריות להודעת השומה מוטלת על שלטונות מע"מ¹.

ב. העובדות

1. המתלוננת, תושבת ירושלים, עוסקת בפעילות עסקית עצמאית, נוסף על היותה שכירה במוסד ציבורי. גם לבעלה פעילות עסקית עצמאית, נוסף על היותו שכיר. לשני בני הזוג תיק משותף במשרד מס הכנסה פקיד שומה ירושלים, המנוהל על שם המתלוננת, לפי מספר תעודת הזהות שלה, ואילו במשרד האזורי של מע"מ בירושלים יש לכל אחד מבני הזוג תיק נפרד.

¹ ממצאי בקורת ומעקב בנושא "הסתמכות הדדית בשומות מס הכנסה ומע"מ", פורסמו בדוח 42 של מבקר המדינה בעמ' 108.

בינואר 1994 חתם יועץ המס של בני הזוג, במשרד מס הכנסה, על שומה בהסכמה, שלפיה הוקטנו ההוצאות המוכרות של הבעל, לצורכי העסק, לשנים 1991 ו-1992: לשנת המס 1991 לא הוכרו הוצאות נסיעה שלו לחוץ לארץ בסך 7,925 שקל; ולשנת המס 1992 לא הוכרו הוצאות על החזקת רכב בסך 2,089 שקל. בהתאם לכך חויבו בני הזוג בתוספת מס הכנסה.

בפברואר 1994 קיבלה המתלוננת ממשרד מע"מ הודעת שומה, לפיה חויבה בתוספת מע"מ בסך כ-1,800 ₪ לשנים האמורות, בתוספת קנסות, ריבית והצמדה, בסה"כ -2,400 ₪. בנימוקי השומה צוין, שהיא מבוססת על התחייבותה בכתב של המתלוננת, שנמסרה למפקח מס הכנסה בקשר לשומה בהסכמה דלעיל.

[לפי החוק רשאי עוסק לנכות מהמע"מ שהוא חייב בו "מס תשומות" (סכומים ששילם כמע"מ שגולגל עליו על ידי עוסקים שמהם רכש סחורה או שירותים לצורכי העסק)].

יועץ המס של בני הזוג פנה אל שלטונות מע"מ, ולאחר מכן גם לנציבות מס הכנסה, בטענה שאין מקום לשומת המע"מ וודאי שלא בהיקף הכספי דלעיל. על הוצאות הנסיעה לחו"ל לשנת 1991 לא חל מע"מ, ולפיכך לא נוכה מס תשומות בגין הוצאות אלו בדוחות שהוגשו למע"מ באותה שנה. לכן אין יסוד לשומת מע"מ שנקבעה למתלוננת לשנת 1991. אשר להוצאות על החזקת הרכב לשנת 1992, טען יועץ המס, שהרכב משמש הן לצורכי העסק והן לצרכים פרטיים; ולפי הוראות החוק, לגבי רכב כזה, ניתן לנכות רק רבע ממס התשומות ששולם על החזקתו. לכן מגיעה למע"מ תוספת שומה רק על 25% מההוצאות שלא הוכרו לשנת 1992. לפי חישוב נכון, סכום המס המגיע בגין שומה זו מסתכם ב-94 ₪ בלבד.

פניות יועץ המס בנדון לא הועילו.

המתלוננת, שהייתה משוכנעת שאין הצדקה לשומת המע"מ כאמור, לא שילמה את המס שנדרש ממנה בהודעת השומה. בתגובה על כך הטילו שלטונות מע"מ עיקולים על משכורתה במקום עבודתה ועל חשבונותיה בבנק וכן על כספים המגיעים לה מגורמים עסקיים שונים. בכך, לטענת המתלוננת, נסתתמו למעשה כל מקורות ההכנסה שלה וגם נמנעה ממנה האפשרות למשוך מהבנק כספים למחייתה.

בשלב זה, פנתה המתלוננת אישית לעובד מע"מ המטפל בתיקה. לאחר הפצרות רבות הוא נאות לבוא בדברים עם העובד המטפל בתיקם של בני הזוג במס הכנסה, ואז נתחוויר לו שאמנם יש טעם בטענת המתלוננת. עם זאת, הוא לא היה מוכן להסיר את העיקולים אלא לאחר שיקבל אישור בכתב ממס הכנסה על תיקון השומה.

ואומנם על פי האישור שהתקבל בהמשך, ביטל אגף המכס ומע"מ את השומה לשנת 1991. אולם השומה לשנת 1992 נותרה בעינה ללא שינוי, מאחר שבמס הכנסה סברו שאין עילה לשינוי הדרישה לתשלום המע"מ בכל הקשור להוצאות החזקת הרכב. עם תיקון השומה, כאמור, הוסרו העיקולים.

בדלית ברירה שילמה המתלוננת את תוספת המע"מ לשנת 1992, כולל הפרשי הצמדה וריבית וקנס, וכן גם הוצאות העיקול וההתראה. אולם במקביל פנתה בכתב להנהלת אגף

המכס ומע"מ ומחתה על טיפולו של משרד מע"מ האזורי בעניינה, ועל חיובה בתשלום תוספת המע"מ שנגבה ממנה שלא כדין. הנהלת המכס דחתה את טענותיה, וקבעה, שמשרד מע"מ האזורי פעל כשורה.

2. בתלונתה מראשית ספטמבר 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן נציבות התלונות), ביקשה המתלוננת מנציבות התלונות לעזור לה בקבלת החזר תוספת המע"מ לשנת 1992 ששילמה לדעתה, ביתר, ולהתייחס במהלך הבירור לעניינים הבאים:

(א) חוסר תיאום בין שלטונות מס הכנסה למע"מ המביא להתרוצצויות של נישום הלך ושוב בין שתי הרשויות בשל פיצול המידע שבתיקים.

(ב) חוסר נכונות מצד מע"מ לבוא לקראת נישום, גם כאשר נראה לכאורה שהצדק עם הנישום.

(ג) שלילת אפשרות קיום מנישום על ידי הטלת עיקול כמעט כוללני על נכסיו, בשל חוב יחסית לא גדול, אף בהנחה ששומת המע"מ היא נכונה.

כן טענה המתלוננת בפני נציבות התלונות, שהיא ויועץ המס שלה לא נתנו הסכמתם להחלת ההסכם עם מס הכנסה גם לעניין מע"מ, שכן הוא נחתם לצורכי מס הכנסה בלבד.

ג. תוצאות הבירור

1. הבירור העלה, שנציבות מס הכנסה אינה מעבירה לאגף המכס ומע"מ את ההסכם עם הנישום/העוסק, וכי היא מסתפקת בהעברת המידע הממוחשב על ההסכם וסכום המע"מ המגיע לפיו. לפיכך, פקידי מע"מ כלל אינם מודעים לפרטי ההסכם בעת שהם חותמים על הודעת השומה לעוסק; בידיהם רק הפרטים הרשומים בהודעת השומה - סכום תוספת המע"מ ותאריך תוקף החיוב. מכאן ששלטונות מע"מ אינם יודעים מה טיבה של תוספת המע"מ שאותה הם דורשים וממה היא נובעת. בנסיבות אלו, אם העוסק חולק על הודעת שומה, אין באפשרותם של שלטונות מע"מ לבדוק את טענותיו, והם מפנים אותו למשרד מס הכנסה.

2. השתלשלות העניינים בנשוא התלונה:

ב-27.1.94 חתם יועץ המס של בני הזוג על שומת מס הכנסה בהסכמה - הסכם שהתייחס, על פי המסמך החתום, לעניין מס הכנסה בלבד.

רכז החוליה במס הכנסה, שערך את ההסכם, הזין את תקציר השומה למחשב, כאילו מדובר בהסכם שנחתם גם לצורכי מע"מ ובסוג של הוצאות שחל עליהם מע"מ. משמע, המתלוננת חויבה לשלם מע"מ על מלוא ההוצאות שלא הוכרו בהסכם עם מס הכנסה, בשל ניכוי כביכול של סכום המע"מ האמור, כ-1,800 ₪, כמס תשומות.

רכז החוליה הזין את השומה לפי מספר תעודת הזהות של המתלוננת, שלפיו מנוהל התיק המשותף במס הכנסה וממנו מורכב מספר העוסק שלה במע"מ. לכן, המידע על ההסכם,

שכביכול נחתם גם בענייני מע"מ, נקלט במע"מ בתיק של המתלוננת דווקא, ולא בתיק של בעלה.

ב-7.2.94 שלח אגף המכס ומע"מ הודעת שומה למתלוננת על סמך ההסכם שנחתם, ושהתייחס כביכול גם למע"מ. בהודעת השומה חויבה המתלוננת בתשלום תוספת מע"מ כאמור לעיל.

על פניות יועץ המס של בני הזוג, שלפיהן השומה בטעות יסודה, השיב משרד מע"מ:

"מדובר בשומה שנחתמה גם לצורכי מ.ע.מ. (לפי הנתונים שבידינו). כל שינוי בשומה זו צריך להתבצע ע"י מס הכנסה תוך כדי העברת אישור בנושא למ.ע.מ. אי לכך עד לקבלת אישור בנדון ממס הכנסה לא נוכל לבצע כל שינוי בשומה".

בעקבות התשובה שניתנה, פנה יועץ המס למשרד פקיד השומה במס הכנסה ואף צירף למכתבו העתק של תשובת מע"מ. אולם מס הכנסה לא השיב בכתב לפנייתו של יועץ המס ולא העביר אישור למע"מ לתיקון השומה. אישור כזה ניתן רק בשלב מאוחר יותר, לאחר הטלת העיקולים ע"י מע"מ ולאחר פניות נוספות מצד המתלוננת, וגם אז לא אישר מס הכנסה אלא את תיקון השומה לשנת 1991 בלבד, הכל כמפורט לעיל.

פקיד מס הכנסה ניסה אמנם לתקן בעצמו את השומה לשנת 1991, בדרך של הזנת המחשב בנתון שאמור היה לדעתו לתקנה, אולם המחשב, שלא תוכנת לבצע תיקון כזה, לא קלט את התיקון.

3. בירור נציבות התלונות נערך במקביל עם נציבות מס הכנסה ועם אגף המכס ומע"מ. נציבות תלונות הציבור עיינה בהסכם שנחתם במס הכנסה עם יועץ המס של בני הזוג, ונתברר שההסכם נערך בצורת תרשומת בכתב יד על טיוטת נייר, ולא על גבי הטופס המיוחד דלעיל שהונהג על פי ההסדר. זאת ועוד - אין בגוף התרשומת כל התייחסות לעניין מע"מ. כאשר נציבות התלונות שאלה את רכז החוליה במס הכנסה לפרש הדבר, הוא טען שיועץ המס הסכים בעל פה להחיל את ההסכם גם על מע"מ. נוכח ההכחשה של המתלוננת ושל יועץ המס, אין נציבות התלונות יכולה לקבל את גרסת רכז החוליה.

יתירה מזו, גם עצם שומת המע"מ בטעות יסודה: כאמור, על הוצאות נסיעה לחו"ל כלל לא חל מע"מ; שיעור המע"מ הניתן לניכוי בתור מס תשומות, על רכב המשמש הן לצורכי עסק והן לשמוש פרטי, הוא 25% בלבד; לפיכך, כאשר המדובר, במקרה דנן, באי הכרה בהוצאות רכב, שיעור החיוב במע"מ, שנוצר כתוצאה מאי ההכרה בהוצאות אלה, אינו 100%, כפי שנקבע בשומה, אלא 25%, כפי שטענה המתלוננת.

טיפולו של אגף המכס ומע"מ היה לקוי. האגף חייב היה להתייחס לטענותיה של המתלוננת ולבדוק אותן לגופן; האגף, במקום לעשות כן, עמד על כך שהמתלוננת תקבל אישור ממס הכנסה לכל שינוי בשומה.

4. לדעת נציב תלונות הציבור, אין הצדקה חוקית ששלטונות מע"מ יותירו בידי משרד מס הכנסה את ההחלטה על תיקון שומת מע"מ. הסמכויות הנתונות לפי חוק מע"מ למנהל אגף המכס לא אוצלו לפקידי מס הכנסה, ואכן פקידי מע"מ הם החותמים על

הודעת השומה לעוסק. פעולתם של מפקחי מס הכנסה, החותמים על ההסכם עם הנישום/העוסק, היא בגדר מתן שירות גרידא לאגף המכס, שהוא המופקד על ביצועו של חוק מע"מ. לכן, פעולתם של מפקחי מס הכנסה בענייני מע"מ צריכה אפוא להיות נתונה לפיקוחה של רשות המכס. זאת ועוד: הכרעה בטענות של עוסק מחייבת בדרך כלל ידע מקצועי בדיני מע"מ, ואין כשלטונות מע"מ בקיאים בענייני מע"מ, ולא יתכן שהם יזקקו בתחום מיומנותם וסמכותם החוקית לאישורם של פקידי מס הכנסה.

5. נציבות התלונות יזמה דיון משותף עם כל הגורמים הנוגעים בדבר - סגן מנהל המכס, פקיד השומה ועובדי מס הכנסה ובסיכומו הכירו שני אגפי המס בצדקת התלונה.

בעקבות זאת הוחזר למתלוננת הסכום שנגבה ביתר בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.

ד. 1. נציב תלונות הציבור רואה בחומרה רבה את העובדה, שלשם גביית חוב קטן יחסית - אשר בדיעבד גם נמצא ברובו משולל יסוד - השתמשו שלטונות מס בנשק העיקול בהגזמה יתירה עד כדי הותרת המתלוננת ללא מקורות הכנסה. לדעת הנציב, היו פעולות הגבייה מוגזמות וביחס בלתי סביר לגובה החוב שנדרש.

2. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני הנהלת אגף המכס ומע"מ על כך שהמסקנות העולות מבירור התלונה מחייבות שינוי של הנהלים ודרכי הטיפול בעוסקים החולקים על הודעות שומה מהסוג הנדון. הנהלת האגף קיבלה את עמדת הנציב והוציאה הוראת נוהל חדשה בנושא. בהוראה האמורה ניתנו הנחיות ליחידות האגף כיצד לטפל בעוסקים הפונים למשרדי מע"מ ומעלים טענות כנגד שומות מע"מ שנקבעו להם על סמך הסכמים שחתמו במס הכנסה. נקבע, שמשרדי מע"מ האזוריים יתייחסו עניינית לטענות המועלות בפניהם ויבדקו אותן, ולא יפנו עוד את העוסקים לפקיד השומה במס הכנסה. לצורך הבדיקה ידאגו פקידי מע"מ לקבל מפקיד השומה את ההסכם שנחתם עם העוסק הנוגע בדבר ומסמכים אחרים לפי הצורך, ואם כתוצאה מהבדיקה יתברר שיש מקום לשנות או לתקן את השומה, יתקנו שלטונות מע"מ עצמם את השומה בהתאם.

3. תפקוד הלשכה לשיקום נכים

הלשכה לשיקום נכים (להלן - הלשכה) הוקמה בסמוך לאחר כינון מדינת ישראל. תפקידה להגיש סיוע בחומר וברוח לנכי רדיפות הנאצים ולנכי המלחמה בנאצים (להלן - נכים). הזכאים לסיוע הם נכים שעלו לארץ לפני 1 באוקטובר 1953.

במרוצת השנים התרבו התלונות על אופי הטיפול של הלשכה בפונים אליה.

להלן תיאור הטיפול בשתי תלונות על הלשכה, שהגישו נכים בסוף 1992, לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות).

א.

1. (א) המתלוננת היא ניצולת שואה, שהוכרה על ידי הלשכה בשנות השישים כנכה בשיעור 25% לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - החוק). במועד הגשת התלונה היתה המתלוננת חברת קיבוץ בגיל 65, במצב נפשי וגופני מעורער.

בתלונתה מציינת המתלוננת, כי בפניותיה ללשכה, במשך השנים, היא לא זכתה ליחס נאות. עיקר תלונתה סבה על כך, שבאחד מביקוריה בלשכה בשנות התשעים היא נשאלה באקראי על ידי אחת מעובדות הלשכה, אם שולמו לה במרוצת השנים דמי הבראה שנתיים כמגיע לה. המתלוננת השיבה בשלילה בהטעימה שלא ידעה כלל שהגיעו לה דמי הבראה.

(ב) המתלוננת ביקשה מהנציבות לברר את תלונתה ולגרום לכך שישולמו לה דמי הבראה שנתיים בגין עשרות בשנים שלא ידעה על קיום הזכות.

2. להלן הוראות החיקוקים הנוגעים לעניין:

(א) חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - החוק).

"טיפול רפואי 21. נכה הזכאי לתגמולים יקבל על חשבון המדינה, בתנאים ולפי כללים שייקבעו בתקנות, טיפול בנכות שבגללה הוכר כנכה הזכאי לתגמולים בכל עת שיתגלה צורך בכך.

בסעיף זה "טיפול" - טיפול רפואי ובכלל זה טיפול כירורגי, בדיקות רפואיות, אישפוז, טיפול בית, אספקת רפואות, מכשירים רפואיים, תותבות, מכשירים אורטופדיים מכשירי תנועה לקיטעים ומשותקים וכלבי נחיה לעיוורים והשתתפות בהוצאות החזקתם של כל אלה."

(ב) תקנות נכי רדיפות הנאצים (טיפול רפואי), התשי"ט-1958 (להלן - התקנות).

"סמכות רופא מוסמך 3. כל נכה הטוען שהוא זקוק לטיפול וזכאי לקבלו לפי סעיף 21 לחוק, רשאי לפנות לרופא מוסמך מקומי שיחליט אם הנכה זקוק לטיפול ומה הוא הטיפול.

4. נכה החולק על החלטתו של רופא מוסמך מקומי, רשאי לערער לפני הרופא המוסמך הראשי והחלטתו תהא סופית.

תשלום הוצאות הטיפול הרפואי 12. קיבל נכה טיפול שהוא זכאי לו לפי תקנות אלה, ולא קיבל על כך תחילה אישורו של רופא מוסמך ראשי, רשאי הרופא האמור לאשר לו את ההוצאות שהוציא בעד אותו טיפול, אם נתמלאו כל התנאים האלה:

(1) הנכה לא קיבל אישור מוקדם כאמור מסיבה שיש בה צידוק;

(2) השהיית הטיפול היתה עלולה לסכן את חייו של הנכה, להגדיל את נכותו או לסבך את ריפוי; ;

(3) הנכה קיבל את הטיפול במוסד מוסמך שהיה סמוך למקום הימצאו, או קיבל את הטיפול במוסד או אצל רופא מתאימים שאינם מוסד מוסמך והם הסמוכים ביותר למקום הימצאו, משום שלא היתה לו אפשרות לפנות למוסד מוסמך ;

(4) הנכה בא במגע עם הרופא המוסמך המקומי מיד לאחר שניתנה לו אפשרות לכך ומילא אחר הוראות אותו רופא בקשר לטיפול ;

(5) הנכה הגיש לרופא מוסמך ראשי, תוך שבועיים מגמר הטיפול, חשבון וקבלות על ההוצאות שהוציא, כשהם מאושרים בידי הרופא המוסמך המקומי, ואם נמנע ממנו, בגלל סיבה שיש בה צידוק, מלמלא אחר הוראה זו במועד האמור - תוך שבועיים מיום שחלפה המניעה."

3. (א) בסמוך לאחר פתיחת בירור התלונה הודיע סגן ראש הלשכה לנציבות, כי שוחח עם בעלה של המתלוננת וסוכם עמו כדלקמן: הלשכה תחזיר למתלוננת, כמקרה חריג, דמי הבראה לשנת 1991 אם תוכיח שהוציאה בפועל הוצאות כאלה ב-1991. ואכן, שילמה הלשכה למתלוננת, בפברואר 1992, החזר דמי הבראה בגין שנת 1991.

(ב) הנציבות פנתה ללשכה ושאלה מדוע אין המתלוננת זכאית שישולמו לה דמי הבראה גם לשנים קודמות אם תוכיח כי יצאה להבראה באותן שנים והוציאה כספים לשם כך.

(ג) ראש הלשכה השיב לנציבות כי לא נמצאה הצדקה לדרישתה של המתלוננת לשלם לה למפרע דמי הבראה בגין שנים עברו מהטעם הבא:

החוק אינו קובע כי נכה זכאי לתשלום דמי הבראה. גם התקנות אינן מגדירות "הבראה" כ"טיפול רפואי". לכן, בכל מקרה בו שילמה הלשכה לנכה דמי הבראה היא עשתה זאת לפני משורת הדין. המתלוננת פנתה ללשכה בעבר בעניינים שונים, אולם אף פעם לא ביקשה תשלום בגין דמי הבראה. לפיכך, טען ראש הלשכה, אין מקום לשלם לה דמי הבראה בעד שנים עברו.

ראש הלשכה הוסיף והבהיר, כי לאחרונה שונה הנוהל, והלשכה החלה לשלם אוטומטית דמי הבראה לכל מי שמוכר כנכה בנכות המצדיקה תשלום דמי הבראה. מאז השינוי שולמו גם למתלוננת דמי הבראה.

4. (א) הנציבות הודיעה למתלוננת, שכדי לקדם את הטיפול בדרישתה לקבל דמי הבראה לשנים עברו, עליה להמציא אישור מהרופא המטפל בה בדבר הצורך הרפואי בהבראה בעבר, וראיות על כך שהוציאה בפועל הוצאות על הבראה באותן שנים.

(ב) המתלוננת המציאה לנציבות אישור מתאים מהרופא המטפל בה. כן המציאה אישור מהקיבוץ שהיא חברה בו, על כך שמאז שנת 1976 יצאה לעשרה ימי הבראה מדי שנה.

(ג) הנציבות העבירה את האישורים לראש הלשכה.

5. (א) הלשכה הודיעה לנציבות, כי לא ניתן להיענות לתביעת המתלוננת לדמי הבראה בגין שנים עברו. תקנה 12 לתקנות קובעת, כי באין אישור מראש לטיפול רפואי מטעם הרופא המוסמך של הרשות, רשאי הרופא לאשר את הוצאות הטיפול בדיעבד בהתקיים מספר תנאים והם: שקיים טעם המצדיק אי קבלת אישור מוקדם, השהיית הטיפול היתה עלולה לפגוע בנכה, הנכה פנה לרופא המוסמך מייד כשהתאפשר לו ומסר תוך שבועיים קבלות על ההוצאות שהוציא. בעניינה של המתלוננת לא נתקיים אף אחד מתנאים אלו.

(ב) בדיון של עובדי הנציבות עם ראש הלשכה סוכם, כי תביעתה של המתלוננת תובא בפני הרופא הראשי המוסמך, והוא יחליט בהתאם לרשומות הרפואיות שבתיק והתעודות שהמציאה המתלוננת, כאילו היה עומד לדון בבקשה שנה בשנה עובר לצאתה להבראה, לפי הקריטריונים שהיו נהוגים בכל אחת מאותן שנים. והיה אם ימצא כי היה מאשר תשלום דמי הבראה למתלוננת, אילו הגישה בקשות בעוד מועד, כי אז יאשר החזר דמי הבראה למפרע.

(ג) מסקנת הרופא המוסמך הראשי היתה שלילית. הרופא הסביר שאילו היה בודק את המתלוננת באותן שנים, ולא רק את המסמכים שהגישה, יתכן שהיה מאשר את יציאתה להבראה, אך לא יוכל לעשות זאת כיום על סמך המסמכים בלבד.

6. בינתיים חלו חילופי גברי בתפקיד הרופא המוסמך הראשי.

(א) הנציבות ביקשה שרופא המוסמך הראשי החדש ידון מחדש בתביעת המתלוננת לדמי הבראה למפרע על יסוד התיעוד הרפואי בעבר.

(ב) הרופא המוסמך הראשי נענה לבקשה. בשים לב למצבה הרפואי של המתלוננת בעבר ובתיאום עם היועצת המשפטית של הלשכה, נקבע כי יוחזרו למתלוננת דמי הבראה לשנים 1989 ו-1990. על יסוד אישורים רפואיים ואישורים על יציאה להבראה שהמתלוננת המציאה ללשכה לאותן שנים. דמי ההבראה הוחזרו בהתאם.

7. (א) כדי למנוע הישנות מקרים דומים, שנכים לא ידעו מה זכויותיהם, הצביעה הנציבות בפני הלשכה על הצורך במתן פומבי לזכויות הנכים.

(ב) במארכ 1995 פרסמה הלשכה שתי חוברות מפורטות ובהן מידע והסבר על שירותים וזכויות של נכי רדיפות הנאצים ונכי המלחמה בנאצים.

ב.

1. (א) המתלוננת היא ניצולת שואה, שהוכרה על ידי הלשכה כנכת רדיפות הנאצים, הנכות המוכרת היא ברגל, שבה מותקנת פרוטזה. המצב הרפואי של הרגל הוחמר ביוני

1991; מאז חשה המתלוננת כאבים עזים והתקשתה לעמוד. הרופאים שטיפלו בה קבעו כי עליה לעבור ניתוח לשיפור המצב.

הלשכה הפנתה את המתלוננת לבית החולים תל השומר לקביעת תור לניתוח. התברר שבית החולים יכול לקבוע את הניתוח רק כעבור חצי שנה.

לדברי המתלוננת קבעו שני רופאים של הלשכה כי הניתוח דחוף. לפיכך היא ביקשה מהלשכה לסייע לה בהקדמת התור או, לחלופין, בנשיאה בהוצאות ביצוע הניתוח באופן פרטי. בקשתה הושבה ריקם.

בשל הכאבים העזים שפקדו אותה נאלצה המתלוננת בסופו של דבר להתקשר עם רופא פרטי, שביצע את הניתוח לאלתר. לפי המלצתו של אותו רופא היא גם שהתה במשך חודש במוסד שיקומי לצורכי שיקום והחלמה.

הסכום הכולל שהמתלוננת הוציאה על הניתוח, האשפוז והשיקום היה 33,600 ₪.

(ב) המתלוננת ביקשה מהנציבות לברר את תלונתה ולגרום לכך שהלשכה תחזיר לה מלוא הסכום שהוציאה.

2. (א) בעקבות פניית הנציבות ללשכה, הודיעה הלשכה למתלוננת כי הוחלט לאשר לה החזר של הוצאות אשפוז בסך 8,712 ₪, על פי מחירון משרד הבריאות.

(ב) הנציבות פנתה ללשכה בדבר החזר יתרת ההוצאה על מרכיבי השונים.

המתלוננת זומנה לפגישה בלשכה. במהלכה טענה הלשכה, בין השאר, שרופא פרטי, ולא רופא של הלשכה, קבע שהניתוח דחוף. המתלוננת הפריכה את הטענה בראיות.

המתלוננת המציאה ללשכה קבלות שהוכיחו את הוצאותיה לרכישת פרק ירך, והלשכה החזירה לה הוצאה זו, אך מרבית ההוצאות עדיין לא הוחזרו.

(ג) בתיקה של המתלוננת בלשכה לא נמצאה שום בקשה מצדה, שהלשכה תפעל להחשת מועד הניתוח.

הנציבות ביקשה מהמתלוננת להגיב על כך, וזו המציאה לנציבות תצהיר של בעלה, ממנו עולים הדברים הבאים: בשעתו הוא נפגש עם סגן ראש הלשכה וביקש שהלשכה תפעל להקדמת מועד הניתוח בבית החולים תל השומר או לחלופין להחזר הוצאות שהמתלוננת תוציא על ניתוח שיבוצע באופן פרטי. הסגן הפנה אותו להיוועץ בעניין זה עם הרופא המוסמך הראשי דאז. ואכן, השניים נועדו, ובעלה של המתלוננת הציג את האישורים הרפואיים, שהצביעו על דחיפות הניתוח ועל כך שבבית החולים ניתן לבצעו רק כעבור חצי שנה. לבסוף הודיע הסגן לבעל, שאין הלשכה יכולה לעזור לה בנדון.

(ד) הנציבות ביקשה מהלשכה מידע על ניסיונות שנעשו מצדה להקדמת הניתוח, נוכח סבלה של המתלוננת והדחיפות שהוכחה. הלשכה לא המציאה מידע כזה.

3. (א) במהלך בירור התלונה שילמה הלשכה למתלוננת גם החזר הוצאות בגין עשרה ימי הבראה לשנת 1991. תשלום זה נעשה בהתאם למקובל בלשכה במסגרת "טיפול רפואי", בהתאם לסעיף 21 לחוק (ראה לעיל תיאור הטיפול בתלונה הקודמת).

(ב) לעומת זאת, דרשה המתלוננת, כאמור לעיל, שהלשכה תחזיר לה, בין השאר, את ההוצאות שהוציאה על שהותה במוסד שיקומי לצורכי שיקום והחלמה לאחר הניתוח.

(ג) ראש הלשכה הודיע לנציבות, כי המתלוננת אינה זכאית להחזר נוסף כלשהו, שכן אין, לדבריו, כל הבדל בין "הבראה" לבין "החלמה".

(ד) עמדת הנציבות היתה, שהסכום ששולם למתלוננת אינו קשור בהוצאות ההחלמה המיוחדות שהוציאה, בהוראת הרופא המטפל, לאחר האשפוז. הוצאות מיוחדות אלה היה על המתלוננת להוציא גם אילו נותחה בבית החולים הממשלתי.

4. עם חילופי הגברי בכהונת הרופא המוסמך הראשי, כמצויין לעיל, הורה בעל התפקיד החדש לשלם למתלוננת את מלוא ההוצאות שהוציאה.

*

מתוך הכרה בחשיבות הנושא וממדיו, החליטה מליאת הכנסת, בעקבות הצעה דחופה לסדר היום של חבר הכנסת א. הירשזון, להטיל על הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקיים דיון דחוף בנושא.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בנושא בישיבה שבה השתתפו יו"ר הוועדה וחבריה, מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור, שר האוצר, ראש הלשכה ונציגי הנכים. מהדיון עלה כי לעתים אין בלשכה תחושה הולמת של היקף מוראות השואה ושל צורכי הניצולים שנפגעו; יש והיחס של עובדי הלשכה למטופלים הוא קטנוני ואף פוגע בכבודם; הוועדות הרפואיות לקביעת אחוזי הנכות של נכים לא תמיד מעמיקות דיין ומסתייגות לעתים בחופזה. צוין בישיבה שהלשכה אינה מפרסמת ברבים את זכויות הנכים.

בינתיים, כאמור, פורסמו חוברות המפרטות את זכויות הנכים.

נושא נוסף שעלה בישיבה היה אי השוויון בגובה התגמולים שמקבלים נכי רדיפות הנאצים דרך הלשכה, לעומת נכים שמקבלים ישירות מממשלת גרמניה קיצבה גבוהה יותר בשיעור משמעותי.

לאחרונה תוקן חוק נכי רדיפות הנאצים, ומצבם שופר בכך שתגמוליהם הושוו לאלה של נכי המלחמה בנאצים.

בסיכום הישיבה צויין, שבינתיים הוחלף ראש הלשכה ועתה מושם דגש על שיפור היחס והרגישות של הלשכה כלפי הפונים אליה.

4. פיטורין עקב גילוי מעשי שחיתות

1. (א) המתלוננת מועסקת באחת מיחידות הסמך של משרד האוצר (להלן - היחידה), מאז אפריל 1988. במשך חמש שנים היתה מועסקת כעובדת חברה המספקת שירותי כוח אדם, ולאחר מכן - כעובדת של היחידה.

ב-19.2.95, לאחר כשבע שנים, הודיעה הנהלת היחידה בכתב למתלוננת, ללא הנמקה, כי עבודתה ביחידה תופסק ב-28.2.95.

(ב) סמוך למועד שנקבע להפסקת עבודתה - סוף פברואר 1995 - פנתה המתלוננת בתלונה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) נגד משרד האוצר על הפסקת עבודתה ביחידה.

המתלוננת הטעימה, כי הגיעה לאוזניה שמועה, לפיה הוחלט על הפסקת עבודתה כיוון שנכשלה בבחינות הנערכות על ידי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), שלפי התקשי"ר (תקנון שירות המדינה) היתה חייבת בהן. מכל מקום, לא כישלונה בבחינות כביכול הוא שהיווה, לדבריה, את הסיבה האמיתית להפסקת עבודתה.

לטענת המתלוננת, ההחלטה להפסיק את עבודתה באה בתגובה על כך שחשפה במהלך עבודתה אי סדרים ומעשי שחיתות ביחידה: היא גילתה דיווחים כוזבים מצד עובדים ביחידה, והודיעה על כך לאחראים ביחידה. בעקבות זאת, גם הופסק תשלום פרמיות לעובדים שנתברר כי אכן הגישו דוחות כוזבים.

2. התלונה בוררה במסגרת סעיפים 45א-ה לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שעניינם - תלונה של עובד ציבור 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.

הנהלת היחידה נענתה לפניית הנציבות, והשתתה את כניסתה לתוקף של הפסקת עבודתה של המתלוננת, עד לסיום בירור התלונה.

3. (א) בירור הנציבות העלה כי, כפי שצוין לעיל, החליטה הנהלת היחידה ב-1993, לאחר העסקת המתלוננת משך חמש שנים, באמצעות חברה לשירותי כוח אדם, לקלוט אותה כעובדת מן המניין. כדי לזכות במעמד של עובדת קבועה, ניגשה המתלוננת לבחינות בנש"מ פעמיים, אך נכשלה. חרף כישלונה בבחינות בפעם השנייה, שובצה המתלוננת ב-1.7.94, בתקן מבחינה פורמלית במשרה שאינה מחייבת עמידה בבחינות נש"מ, אך בפועל היא המשיכה כמקודם למלא את התפקיד אותו מילאה מאז כניסתה לעבודתה ביחידה - מחשבת שכר עידוד בענף המשכורת שבמחלקת הכספים.

במהלך עבודתה גילתה המתלוננת מדי פעם דיווחים לא אמינים של עובדים ביחידה והודיעה על כך לממונים עליה. במקביל העלה מדי פעם יו"ר ועד העובדים של היחידה (להלן - יו"ר הוועד), שהוא גם הממונה על מחלקת ביחידה, דרישה בישיבות של הנהלת היחידה להפסיק את עבודתה של המתלוננת.

(ב) בחודשים אפריל - מאי 1994 נערך ביחידה מבצע. נעשתה במסגרתו עבודת חוץ אשר עליה נדרשו העובדים להגיש דו"חות לצורך קבלת תשלום כשכר עידוד. במבצע הועסקו עובדי המחלקה שעליה ממונה יו"ר הוועד.

במסגרת עבודתה בדקה המתלוננת את הדוחות שהעובדים הגישו ואת המסמכים הנלווים. היא מצאה שהדוחות לקו בחוסר אמינות ובאי דיוקים רבים, כגון: אי-התאמות בין

הדיווחים על העבודות לבין מסמכי הביצוע שליוו אותם; דיווחים כפולים בגין ביצוע אותה עבודה; דיווח על ביצוע עבודה בידי עובד פלוני, כאשר לפי מסמכי הדיווח היא בוצעה בידי עובד פלמוני; החתמת כרטיס עבודה של עובד אחד בידי עובד אחר.

המתלוננת העבירה את הממצאים למהנדס הייצור, האחראי על נושא שכר העידוד ביחידה. בדו"ח שהמהנדס הגיש למועצת הייצור ביחידה, ב-30.6.94, נכללו הממצאים שהמתלוננת העבירה לו. בעקבות הדו"ח של המהנדס, עוכב תשלום הפרמיה בגין העבודות שעליהן דיווחו העובדים.

בסמוך לאחר העברת הממצאים כמתואר, בישיבה של הנהלת היחידה שהתקיימה ב-3.7.94, דרש יו"ר הוועד את פיטוריה המידיים של המתלוננת, בנימוק שהיא נכשלה בבחינות נש"מ.

(ג) במכתב שכתב יו"ר הוועד למנהל היחידה, ב-20.7.94, הוא חזר ודרש כי המתלוננת תפטר, שוב בנימוק שנכשלה בבחינות נש"מ. באותו מכתב הוא ציין גם שמות של שני עובדים אחרים שגם אותם יש לפטר מאותו טעם.

(ד) ב-24.7.94 פנתה הסתדרות עובדי המדינה במכתב למנהל היחידה בעניין "עובדים שנכשלו פעם שנייה בבחינות נציבות שירות המדינה"; אחד החותמים על המכתב הוא יו"ר הוועד. הגם שבכותרת נכתב "עובדים", נדרשה בגוף המכתב הפסקת עבודתה של המתלוננת בלבד. לגבי עובדת אחרת נאמר במכתב: "אנו בהחלט בעד לסייע לה להישאר במשרה מלאה".

יתירה מזו, במכתב שכתב יו"ר הוועד להנהלת היחידה כעבור שבועיים, לגבי אותם שני עובדים אחרים זולת המתלוננת, הוא הציע "לחפש דרך לקלוט אותם במחלקת הייצור שם לא דרושות בחינות כניסה".

(ה) ב-16.10.94 פנה יו"ר הוועד במכתב לנש"מ בעניין "התעלמות ואי קיום הוראות התקשי"ר ע"י הנהלת (היחידה) בנושאי העסקת עובדים אשר נכשלו בפעם השנייה בבחינות נש"מ לכניסה לשירות". גם במכתב זה הוא מעלה את נושא העסקתם של אותם שלושת העובדים, אליהם התייחס בפניותיו הקודמות. אולם, את הצורך בפיטורין הוא מזכיר רק לגבי המתלוננת, ואילו לגבי שני העובדים האחרים הוא מציין, כי במכתב מ-3.8.94 הציעה נציגות העובדים להעבירם למחלקה ששם אין דרישה לבחינות כניסה.

בעקבות מכתבו זה של יו"ר הוועד, קוימה ב-17.11.94 פגישה בין מנהל תחום (הפרט) בנש"מ לבין מנהל היחידה וסגנו, בה נדון עניינם של שלושת העובדים שזכרו במכתבו של היו"ר. בפגישה סוכם, כי המתלוננת ועובד אחר יפוטרו תוך שלושה חודשים מיום 1.12.94, ואילו העובדת השלישית תועסק במחלקה, ששם אין צורך בבחינת כניסה. אולם, בניגוד לסיכום, הציעה הנהלת היחידה לעובד האחר, כבר למחרת הפגישה, להעבירו למחלקה שבה מועסקת העובדת השלישית, במקום לפטרו. אולם נוכח סירובו להעברה, הודע לו ב-2.12.94 שעבודתו תופסק ב-15.12.94.

(ו) במכתב שכתב מנהל תחום (הפרט) בנש"מ, ב-23.11.94, לנציב שירות המדינה, הוא הביע את פליאתו, שיו"ר הוועד, שתפקידו כמקובל הוא להגן על עובדים, הוא הדורש את פיטורי המתלוננת.

(ז) ב-27.12.94 כתב נציב שירות המדינה למנהל היחידה, כי מקובל עליו סיכום הפגישה מיום 17.11.94 באשר "להעסקת שלושת העובדים ולפיטוריהם ובזמן הזה יוסדר סופית נושא מיכון (היחידה)".

(ח) חשב היחידה, שהמתלוננת עובדת תחת פיקוחו, פנה לסגן מנהל היחידה במכתב מ-3.2.95 בעניין המתלוננת. נאמר בו, בין היתר:

א. "מתי ומי בדיוק החליט את החלטה לפטר את (המתלוננת) בלא התייעצות או שיחה כלשהי עם הממונים עליה?"

ב. "איך תנומק לעובדת ההחלטה לפטר אותה לאחר כמעט 7 שנים (!) בהן היא ממלאת את כל תפקידיה במסירות, בכשרון בולט ובהצלחה רבה, לשביעות רצונם המלאה של כל הממונים על הנושאים שבטיפול?"

במכתב שכתב הממונה הישיר על המתלוננת לחשב היחידה, ב-6.2.95, נאמר שנעלה מבינתו כיצד ניתן להחליט החלטות ללא מעורבות של ממונה ישיר על עובד. במתלוננת הושקעה הדרכה מרובה, ובמשך זמן עבודתה במחלקה קלטה העובדת את העבודה בצורה נאותה והיא מבצעת את המוטל עליה לשביעות רצונו המלאה. אשר להצעה להחליף אותה בעובד אחר, הוא מתנגד לכך בכל תוקף. מעבר לעוול האישי שייגרם למתלוננת, המבצעת את עבודתה במסירות במשך כל השנים, יבולע מאוד לעצם העבודה בה היא עוסקת.

(ט) במכתב שכתב מנהל היחידה להנדסת ייצור בנש"מ, ב-13.2.95, לממלא מקום נציב שירות המדינה הוא ציין, כי יו"ר הוועד והסגן לאמרכלות ביחידה החלו להציק למתלוננת מאז חודש יולי 1994, בעקבות דו"ח שהוציא אז מהנדס הייצור של היחידה, המבוסס על גילוייה של המתלוננת בקשר לחריגות בדיווח וברישום שעות מושקעות וקבלת פרמיה שלא כדין. רק לאחר שהדו"ח הוגש נזכרו לפתע היו"ר והסגן לאמרכלות, כי המתלוננת לא עברה בהצלחה את מבחני הקבלה לשירות. עוד נאמר במכתב, שהממונים עליה וכן גורמים מקצועיים הנוגעים בדבר מרעיפים שבחים על כושר ביצועה.

(י) ב-26.2.95 כתב החשב הכללי (החשכ"ל) במשרד האוצר לנציב שירות המדינה בעניין פיטוריה של מתלוננת, בציינו שקיים חשש שפיטורי המתלוננת היו משיקולים לא ענייניים ועל רקע מעורבות גורמים ביחידה בעלי עניין בהפסקת עבודתה. החשכ"ל המליץ, כי בטרם תופסק עבודתה של המתלוננת, תיערך בדיקה דחופה על ידי צוות שיכלול מבקר פנימי כנציג החשכ"ל ונציג מטעם נש"מ.

ב-28.2.95 השיב נציב שירות המדינה לחשכ"ל, כי חזר ובדק את נושא פיטוריה של המתלוננת, והגיע למסקנה שאין לבטלם. הוא הטעים כי הפיטורים נעשו משיקולים ענייניים, הקשורים ביחוד לאי-עמידתה פעמיים בבחינות הקבלה לשירות המדינה; דעתו היא שלא נמצא בסיס לטענה, לפיה קיים חשש שהפיטורים נעשו משיקולים זרים.

(י"א) הנהלת היחידה טענה בפני הנציבות, שהחלטה לפטר את המתלוננת נתקבלה בראש וראשונה מהטעם שנכשלה במבחני נש"מ, אך גם בשל הצורך לצמצם את כוח האדם בענף בו היא מועסקת, וכן בגלל הכוונה להעביר למיכון חלק ניכר מעיבוד הנתונים של שכר העידוד. עוד נימוק שהועלה הוא הכוונה להכשיר עובד שיחליף, בבוא העת, את מנהל הענף העומד לפרוש לגמלאות.

4. נציבות לונת הציבור קבעה, כי הנתלונה נמצאה מוצדקת.

(א) בירור התלונה העלה, כי הממצאים שהביאה המתלוננת לידיעת הממונים עליה היה להם לכאורה על מה שסימכו. את הממצאים היא חשפה במסגרת מילוי תפקידה ומסרה אותם למי שהיה מוסמך לקבלם, כך שהדבר נעשה בדרך תקינה, בתום לב ומתוך מניעים ענייניים.

(ב) כאמור, מועסקת המתלוננת מאז תחילת עבודתה בענף המשכורת בתפקיד מחשבת שכר עידוד. בירור התלונה העלה, כי היא העובדת היחידה בענף המתמצאת בתחום זה וכי היא מבצעת את עבודתה באופן עצמאי - הן מול הנהלת היחידה והן מול הגורמים המקצועיים מחוץ ליחידה.

כל הממונים המקצועיים, אלה הממונים על המתלוננת במישורין וגם אלה הממונים בעקיפין, לרבות הגורמים המקצועיים שמחוץ ליחידה, העריכו את המתלוננת כעובדת מעולה, המסורה לתפקידה והמבצעת את עבודתה, אף מעבר למוגדר, במציאות ובנאמנות.

(ג) אשר לנימוקים אותם ציינה הנהלת היחידה כסיבה להפסקת עבודתה של המתלוננת:

(1) המתלוננת אמנם נכשלה בשני מבחני נציבות שירות המדינה. אולם, חרף כישלונה במבחן הראשון, היא נקלטה כעובדת מדינה במעמד ארעי החל ביום 1.7.93, ולאחר מכן, ביום 1.7.94, ואז היא שובצה במשרה בתקן של יחידה, על אף כישלונה במבחן השני. נהגו עמה כך משום שכל הגורמים הנוגעים בדבר היו מרוצים מאד מאיכות עבודתה ומן האופן שבו מילאה את תפקידה כל השנים.

אכן, לצורך העסקתה כעובדת קבועה בתקן של הענף שבו היא מועסקת בפועל, היה עליה לעמוד תחילה בבחינה, אולם היה ידוע להנהלת היחידה דבר קיומו של נוהג בנש"מ, שהתגבש במהלך שנים רבות ואשר לפיו יכולה הנהלת משרד או יחידת סמך ממשלתית לבקש פטור מבחינה, או לבקש הרשאה מנש"מ להעסיק עובד, חרף כישלונה בבחינות או במבחנים, על סמך תפקודו החיובי של העובד, הניסיון שצבר, או כישוריו המוכחים.

ואכן, חשב היחידה ביקש פעמים אחדות שהנהלת היחידה תפנה בבקשה כזאת לנש"מ גם לגבי המתלוננת, נוכח כישוריה הבולטים ואופן ביצוע עבודתה במשך כל שנות עבודתה ביחידה. דא עקא, שהנהלת היחידה התעלמה מבקשותיו.

(2) הנימוק בדבר הצורך בצמצום כוח האדם אינו מקובל על נציב תלונות הציבור.

בענף בו עובדת המתלוננת מועסקים ארבעה עובדים. הבירור העלה, כי הנהלת היחידה התכוונה לקבל, לאחר פיטורי המתלוננת, עובד חדש מבחוץ לאותה עבודה ממש. משמע שגם לאחר פיטוריה היתה מצבת העובדים בענף נשארת כפי שהיתה - ארבעה עובדים. עובדה זו משמיטה את הקרקע מתחת לטענה, כאילו פיטורי המתלוננת היו מבוססים על הכוונה לצמצם את כוח האדם.

בנוסף, הכוונה לקבל עובד חדש במקום המתלוננת, וזאת בלא תקופת חפיפה כמקובל, מעידה גם היא שלא טובת היחידה וצורכי העבודה היו נר לרגליה של הנהלת היחידה.

מהטעם האמור לעיל, אין גם בנימוק השלישי של הנהלת היחידה כדי לשכנע. לו אכן היתה כוונה להכשיר עובד למילוי מקומו של מנהל הענף, גם אז הדעת נותנת, שעובד כזה היה מתקבל לעבודה עם תקופת חפיפה אתה, כדי שיוכל להפיק תועלת מניסיונה בהפעלת שיטת שכר העידוד ולרכוש בסיועה את הידע הנדרש למילוי התפקיד של מנהל הענף.

ההחלטה להפסיק את עבודתה של המתלוננת במועד ובאופן בו נעשתה, כמוסבר לעיל, מחזקת את המסקנה, שלא הנימוק של צמצום כוח אדם היווה בסיס להחלטה להפסיק את עבודת המתלוננת וגם לא הנימוק של הכשרת עובד במקומה, כדי שיוכל כביכול בבוא העת למלא את מקומו של מנהל הענף.

(ד) בסיכום מ-17.11.94 עם נש"מ באשר להפסקת עבודת המתלוננת, נקבע כי בתקופה של שלושה חודשים, שמ-1.12.94 עד 28.2.95, "יוסדר סופית נושא מיכון (היחידה)".

הבירור העלה כי נושא זה עדיין לא הוסדר סופית, ולדעת הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר - גם כאשר יוסדר, יהיה צורך בעובד מיומן ומנוסה לעריכת הבדיקות והאימותים שיידרשו גם לאחר שהעבודה תבוצע באמצעות המיכון. יתרה מזו, אילו הסדרת נושא המיכון היה מיתר את עבודת המתלוננת, לא היה צורך בקבלת עובד אחר אשר ימלא את התפקיד, ולו גם תוך ציפייה שהוא ימלא את מקומו של מנהל הענף עם פרישתו לגמלאות.

הפסקת עבודתה של המתלוננת בנסיבות אלו מצביעה, אפוא, אף היא על כך, שלא נימוק זה הוא שהיווה בסיס להפסקת עבודתה.

(ה) (1) הדו"ח של מהנדס הייצור, המתבסס על הממצאים שגילתה המתלוננת בבדיקתה, מתייחס לאי-אמינותם של דיווחי עובדים, המועסקים במחלקה עליה ממונה יו"ר הוועד. המבצע שנערך ביחידה היה פרי יזמתו של יו"ר הוועד, במגמה להגדיל את הכנסתם של העובדים, והוא גם זה שאישר בחתימתו, בתור הממונה עליהם, את נכונות הדוחות במסגרת המבצע. מכאן התרעומת שחש מן הסתם כלפי המתלוננת, עקב הממצאים שגילתה.

כאמור לעיל, גילתה המתלוננת, במסגרת מילוי תפקידה, אי סדרים ואי דיוקים בדיווחי עובדים גם לפני שנערך המבצע נשוא הדו"ח שהוציא מהנדס הייצור. לא מן הנמנע הוא, כי גילויים אלה הם שהניעו את יו"ר הוועד לנסות כבר אז לגרום להפסקת עבודתה.

(2) בכל פניותיו של יו"ר הוועד, בעניין שלושת עובדי היחידה, ובכללם המתלוננת, אשר נכשלו במבחני הנציבות, הוא הציע פתרונות להמשך העסקתם של שני עובדים זולת המתלוננת. לגביה בלבד, לא רק שלא הציע פתרון כלשהו שיאפשר המשך העסקתה, אלא דרש שוב במפגיע כי תפטר.

מיידי לאחר הוצאת הדו"ח על ידי מהנדס הייצור תכפו וגברו פניותיו ולחציו של יו"ר הוועד על הנהלת היחידה להפסיק את עבודתה של המתלוננת. שיאם של לחצים אלה היה בפניותיו אל נציב שירות המדינה.

(3) תחילה דחתה הנהלת היחידה את לחציו של יו"ר הוועד. לבסוף, במיוחד לאחר פנייתו אל נציב השירות, הסכימה להפסקת עבודתה של המתלוננת מטעמים שאינם ענייניים.

(4) הנהלת היחידה לא נועצה בממונים על המתלוננת בעניין ההחלטה להפסיק את עבודתה. היא לא הביאה לידיעתם המוקדמת את כוונתה לעשות כן, אלא יידעה אותם רק לאחר הסיכום האמור עם נציבות השירות לפטרה, וזאת ביודעה היטב שהתנגדו בתוקף להפסקת עבודתה.

(5) נש"מ צריכה היתה להחזיר ליו"ר הוועד את המכתב שכתב לנציב שירות המדינה ולהעיר לו כי פנייתו בעניין פיטורי עובדים ישירות לנציב שירות המדינה, ולא באמצעות הממונה ביחידה, לא היתה במקומה. תחת זאת פעלה נש"מ בעקבות המכתב להפסקת עבודה של המתלוננת.

(6) נש"מ, בניגוד לטענתה, לא בדקה בדיקה ראויה את הטענות שהועלו בפניה, בדבר הקשר שבין פיטורי המתלוננת לבין גילוי מעשי השחיתות, ולא מנעה את הפסקת עבודתה של המתלוננת.

5. עלי סוד כלה אמור החליטה נציבת לונותה ציבור לצוות
כדלה לן :

צו

"מאחר ושוכנעתי כי קיים קשר סיבתי ישיר בין הודעותיה של המתלוננת על מעשי שחיתות שבוצעו ב-(יחידה), הודעות שנמסרו בתום לב ועל פי נהלים תקינים, לבין הפסקת עבודתה של המתלוננת, הנני מצווה בזאת, בתוקף סמכותי לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כדלהלן :

א. הסיכום עם נציבות שירות המדינה באשר להפסקת עבודתה של המתלוננת ב-(יחידה), הנזכר במכתבו של נציב שירות המדינה מיום 27.12.94, בטל ומבוטל בזה, ואין לנהוג על פיו.

ב. מכתבה של מרכזת האמרכלות ב-(יחידה) למתלוננת מיום 12.2.95, בדבר הפסקת עבודתה, אף הוא בטל ומבוטל.

ה-(יחידה) תמשיך להעסיק את המתלוננת בתפקיד בו עבדה ערב ההודעה האמורה בדבר הפסקת עבודתה, ו/או בכל תפקיד אחר אליו תועבר כדין, על פי הוראות כל דין, הסכם, נוהג או נוהל תקין ומחייב, ובהתאם לכללי תקנות שירות (תקשי"ר) ולהוראות האחרות החלות על העסקתה.

ג. על פי ההוראות המחייבות בנושא העסקת המתלוננת בתפקיד הנוכחי או בתפקיד דומה היה על המתלוננת לעמוד במבחן או בבחינה מטעם נציבות שירות המדינה. לפיכך, לאור כישוריה המוכחים וחוות דעת הממונים עליה, על הנהלת ה-(יחידה) להגיש לנציבות שירות המדינה בקשה לפטור אותה ממבחן, או מבחינה או לקבלת הרשאה להעסקתה למרות שלא עמדה בהם.

ד. הנהלת ה-(יחידה) וכל אדם הממונה על המתלוננת יעשו כל הדרוש כדי לאפשר למתלוננת לבצע את עבודתה באופן תקין וללא כל הפרעה בהתאם לכל הוראה שתינתן כדין על ידי הממונים.

ה. בהתאם לסמכותי על פי סעיף 43(ד) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הוריתי להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה".

6. נציבות שירות המדינה ומנהל היחידה הודיעו לנציבות תלונות הציבור, שהם ימלאו אחר הצו ויפעלו על פיו.

משרד החינוך, התרבות והספורט

5. תשלומי הורים לבתי הספר -

שינוי יעדס וחובת דיווח על הוצאתם

בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) נתקבלו בשנת 1994 מספר תלונות בנושא תשלומים שנדרשים הורים לתלמידים לשלם לבתי הספר. להלן תיאור הטיפול באחת מהתלונות.

1. המתלוננים, הורים לתלמידים בבית ספר תיכון בתל אביב (להלן - בית הספר), טענו בתלונתם לנציבות בעיקר כדלהלן:

(א) בית הספר, באישור ועד ההורים, שינה את יעד השימוש של חלק מהכספים שגבה מאת ההורים:

סכום עודף של 26,295 ₪ בסעיף רכישת ספרי עיון (ספרייה) הועבר לכיסוי חלקי של הגירעון שנוצר בסעיף שכפולים.

ביתרת דמי השמירה, בסכום של כ-25,000 ₪ שנגבו מההורים בשנת הלימודים התשנ"ב, השתמש בית הספר להוצאות לסיוד הכיתות ולצביעת הלוחות בתחילת התשנ"ג.

(ב) בבית הספר מופעלת תכנית לימודים נוספת (תל"ן) בהסכמת הורים ובהשתתפותם במימון התכנית. בית הספר מסרב לתת להורים דוח על אופן השימוש בכספים שגבה מהם להפעלת התכנית.

(ג) המתלוננים ביקשו מהנציבות לברר את תלונתם ולגרום לכך שיוחזרו להם הכספים שהוצאו למטרות אחרות מאלה שלהשגתן נגבו. כן נתבקשה הנציבות לקבוע שמוטלת חובה על בית הספר לדווח להורים מדי שנה על השימוש שנעשה בכספים שנגבו מהם.

2. בנושא שינוי יעד השימוש בכספים שנגבו מהורים העלה בירור הנציבות:

א. בעניין הסכום העודף מכספים שנגבו בגין סעיף רכישת ספרי עיון (ספרייה) ואשר שימש לכיסוי גירעון בסעיף שכפולים:

(1) סעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, כנוסחו בתקופה הרלבנטית לתלונה, קבע לאמור:

"מי שזכאי לחינוך חנם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר

המדינה נושא בשכרם..., ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונים התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת".

(2) לקראת שנת הלימודים התשנ"ב פרסם שר החינוך והתרבות - כתוארו אז - (להלן - השר) בתקנות, תוך התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, את התשלומים והחזר ההוצאות שמותרים לגבייה ואת שיעורם, בכלל אלה - סכומים בגין רכישת ספרי עיון וחומר משוכפל. בחוזר מיוחד י"ג התשנ"א של מנכ"ל משרד החינוך והתרבות - כשמו של המשרד אז - (להלן - המשרד) נקבע, בין השאר:

"הגבייה היא רק עבור אותם שירותים הניתנים בפועל, עד לתקרת הסכום שנקבעה. אין להשתמש ביתרת הסכום (אם יש יתרה), אלא לאותו יעד".

משמע, במקרה דנן, את יתרת הכספים שניגבו למטרת רכישת ספרי עיון לספרייה אסור היה להוציא על הכנת חומר משוכפל.

(3) נציבות לונות הציבור קבעה, כי מאחר שסכומים המותרים לגבייה טעונים אישור של השר, בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, שינוי בגובהם ובייעדם אפשרי רק בכפוף לאישור כאמור, אישור שיכול להינתן גם בדיעבד. אולם, מאחר ולא ניתן האישור להשתמש ביתרה למטרת הכנת חומר משוכפל, מן הראוי שכספים אלה יוחזרו להורים.

ב. בעניין יתרת הכספים שניגבו למטרת שמירה לשנת הלימודים התשנ"ב, ואשר שימשו לכיסוי הוצאות לסיוד הכיתות ולצביעת הלוחות בשנת הלימודים התשנ"ג:

(1) בין הסכומים שהשר אישר, בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, לגבייה בשנת הלימודים התשנ"ב, נכללו דמי שמירה בבתי הספר. בחוזר שמנהל בית הספר שלח ב-11.10.91 להורים נאמר במפורש, כי דמי השמירה הם תשלום חובה.

(2) באמצע שנת הלימודים התשנ"ב החליטה עיריית תל אביב לשאת בהוצאות שמירה בבית הספר, ולכן לא נעשה שימוש בחלק מהכסף שנגבה מההורים למטרה זו.

על שאלת הנציבות מדוע לא הוחזרה להורים יתרת הכספים, השיב המבקר של המשרד: בית הספר הוא בבעלות העירייה והנושא נוגע ליחסים הכספיים ולהתחשבנות שבין העירייה לקופת בית הספר הנמצאת בפיקוחה. העירייה ויתרה על קבלת הכספים מקופת בית הספר והדבר הוא בסמכותה. אשר להורים, בכל מקרה הם קבלו תמורה מלאה עבור התשלום ששילמו, ולכן אין הצדקה להחזיר להם כסף.

לעומת זאת, ציין סגן בכיר ליועץ המשפטי של המשרד, כי הכספים שנגבו בגין שמירה נועדו להוצאה אך ורק עבור אותו שירות, ואם העירייה לא דרשה החזר הוצאות עבור השמירה, הרי זכאים ההורים שיתרת הכספים תוחזר להם.

(3) עודף הכספים שנגבו עבור שמירה, שמשו כאמור לכיסוי הוצאות סיווד וצביעה, שהם עבודות אחזקה. למימון הוצאות אלה חל איסור לגבות כספים מההורים, וכך גם נאמר מפורשות בחוזר מנכ"ל המשרד. החוזר גם קובע, שאפילו בכספי תרומות הורים אין להשתמש לתכלית זו. משמע, שאין מדובר בהעברה מסעית לסעיף גרידא, אלא בהעברה מסעית שלכיסוי הוצאות על פיו הגבייה מותרת למטרה שלשמה הגבייה אסורה.

(4) נציבות לונות הציבור קבעה א פ ו א כ י גם בנושא זה מוצדקת התלונה.

הנציב הצביעה בפני המשרד על הצורך להחזיר למתלוננים את עודפי הכספים, שנגבו מהם לצורכי שמירה ולא נעשה בהם שימוש למטרה זו.

3. בנושא זכותם של הורים לקבל דוח שנתי על השימוש בכספים שנגבו מהם העלה הברור :

(א) חוזר מיוחד י"ג, התשנ"א של המנכ"ל בנושא תשלומי הורים קובע :

8". א. מנהל בית הספר הוא האחראי לכל הפעולות הכספיות של בית הספר...

ו. בסוף כל שנת לימודים יוגש דו"ח כספי על ידי בית הספר לרשות המקומית ולמשרד החינוך והתרבות.

ז. סעיפים מן הדו"ח הנוגעים לשימוש בכספי הורים יובאו לפני ועד ההורים. מידע כללי על עניינים תקציביים בבית הספר יימסר גם באסיפת ההורים".

(ב) הייעוץ המשפטי של המשרד סבור, נוכח הוראות אלו, כי ההורים אינם זכאים לקבל מבית הספר דוח על השימוש בכספים שנגבו מהם. אם הם רוצים לקבל פרטים בנושא, עליהם לפנות אל ועד ההורים ולצפות לכך, שהוועד ימציא להם את הנתונים המבוקשים.

4. נציבות לונות הציבור קבעה, שגם בעניין זה התלונה מוצדקת.

(א) הזכות לקבלת מידע היא זכות בסיסית של אזרח במדינה דמוקרטית. פסיקת בית המשפט העליון,² שקבעה כי זכותו של אדם לקבל מהרשות מידע הנוגע לו, נובעת מאופייה של הרשות הציבורית כנאמן הציבור. הכלל הוא שעל הרשות לתת לאזרח את המידע המבוקש אם הוא נוגע לו - להוציא מקרים שהרשות טוענת לחסיון.

(ב) נוכח עקרון זה מתחייבת המסקנה, כי להורה זכות לקבל מבית הספר דוח על השימוש שבית הספר עשה בכספים שגבה ממנו.

(ג) נציב תלונות הציבור לא קיבלה את עמדת המשרד, שוועד ההורים מייצג כל הורה לעניין קבלת הדוח על תשלומי הורים מבית הספר. ועד ההורים איננו שלוח של הורה.

² בג"צ/90/1601-1604 שליט ואח' נ' פרס ואח' פ"ד מ"ד (3) עמ' 353, 365.

לפיכך, ההוראה שהוזכרה בחוזר המנכ"ל, שלפיה סעיפים מן הדוח הנוגעים לשימוש בכספי הורים יובאו בפני ועד ההורים, יש לראותה כהוראה שנעשתה לנוחיותם המנהלית של בתי הספר. שיקול זה, של נוחות מינהלית, אינו יכול לפגוע בזכות ההורה לקבל מידע הנוגע לו. לפיכך אין בית ספר יוצא ידי חובתו בהמצאת הדוח הכספי לוועד ההורים, אלא עליו לאפשר לכל הורה, המעוניין בכך, לשממו נגבו כספים, לקבל פירוט בדבר השימוש שנעשה בכספיו.

(ד) נציב תלונות הציבור הצביעה בפני המשרד על הצורך לכלול בהוראות לבתי הספר הוראה הקובעת את החובה למסור להורה, המבקש זאת, פירוט על השימוש שנעשה בכספים שניגבו ממנו.

6. פיטורי מורה מטעמים פדגוגיים בניגוד לכללי הצדק הטבעי

1. המתלונן, מורה למוסיקה, עלה מאוקראינה ועבד בארץ בחינוך היסודי כשלוש שנים. באוגוסט 1994 פנה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) על כך שפטר מעבודתו. ואלה פרטי התלונה:

(א) בשנות הלימודים התשנ"ב והתשנ"ג לימד המתלונן בבתי ספר יסודיים במרכז הארץ, ובשנת הלימודים התשנ"ד - בבית ספר יסודי באילת. במכתב שכתב אליו מנכ"ל המשרד, ב-22.5.94, הודיע לו על פיטוריו מטעמים פדגוגיים; הפיטורים היו אמורים להיכנס לתוקף בסוף שנת הלימודים התשנ"ד (31.8.94).

(ב) המתלונן טען, בין היתר, כי הפיטורים נעשו "מאחורי גבו", וכי לא הובא לידיעתו על מה מתבססת ההחלטה לפטרו.

(ג) המתלונן ביקש שהנציבות תברר את תלונתו ותביא לביטול פיטוריו.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) בתקנון שירות של עובדי הוראה קובצו כללים והוראות בדבר העסקת עובדים אלה ובדבר פיטוריהם. בעניין פיטורי עובד הוראה מטעמים פדגוגיים בתקופת ניסיון נקבע בתקנון תנאי זה: כדי שאפשר יהיה להציע פיטורים כאלה של עובד הוראה יש צורך ששני מפקחים יבקרו שישה ביקורים בשיעוריו בשנת הלימודים הרלוונטית: ארבעה מהם של מפקח ראשי שלו, ושנים של מפקח משנה.

(ב) המתלונן, בעל תעודת הוראה במוסיקה מאוקראינה, הוסמך ב-13.12.93 להורות מוסיקה בישראל. בשנת הלימודים התשנ"ד הוא היה עדיין בתקופת ניסיון.

(ג) בשנה זו נערכו שבעה ביקורים בשיעורים של המתלונן: המפקחת המקצועית למוסיקה במחוז הדרום (להלן - המפקחת למוסיקה) ביקרה בארבעה שיעורים, והמפקחת הכוללת על בית הספר, בו לימד המתלונן, ביקרה בשלושה. שתי המפקחות הכינו דוחות מפורטים על ביקוריהן בשיעורים.

- (1) דוחות המפקחת למוסיקה היו שליליים בהתייחס לכל היבטי ההוראה.
- (2) בדוח המפקחת הכוללת מ-1.3.94 היא רשמה את המסקנה הבאה: "מהביקור בשיעור לא ניתן לעמוד על הקשיים המתגלעים בעבודת המורה...". לעומת זאת, בדוח שלה מיום 1.5.94, בעקבות שני ביקורים נוספים, היתה מסקנתה: "אני ממליצה לפטרו".
- (ד) (1) המתלונן טען בפני הנציבות, כי נמסר לידי רק דוח אחד של המפקחת הכוללת, הוא הדוח הנושא תאריך 1.3.94. לטענתו לא נמסר לו כל דוח נוסף של המפקחת הכוללת, ואם הוגש למישהו דוח כזה, לא ידוע לו מה תוכנו.
- (2) על פניית הנציבות השיבה המפקחת הכוללת, כי היא תמיד מעבירה את דוחותיה למורים באמצעות בית הספר בו הם מלמדים. היא שולחת את הדוחות בשני העתקים: אחד בשביל בית הספר ואחד בשביל המורה. גם במקרה דנן נהגה כך המפקחת לטענתה.
- (3) מנהלת בית הספר, בו לימד המתלונן, הודיעה לנציבות, כי בתיק האישי של המתלונן מצויים בבית הספר דוחות על ביקורי המפקחות בשיעורי המתלונן. אבל לא מצוי העתק של דוח מ-1.5.94.
- (ה) (1) בתיקו האישי של המתלונן במשרד מצאה הנציבות מכתב שכתבה המפקחת למוסיקה, ב-25.4.94, אל מפקח מחוז הדרום. למכתב היה מצורף דוח שלילי, מתאריך 24.4.94, של המפקחת על החינוך המוסיקלי במחוז המרכז על שנות עבודתו של המתלונן במחוז זה. הדוח נכתב כמעט שנה לאחר שהמתלונן הפסיק לעבוד במחוז המרכז, כתגובה לבקשה של המפקחת למוסיקה לקבל מידע על עבודתו של המתלונן במחוז המרכז. במכתב האמור ציינה המפקחת למוסיקה, כי עולה מהדוח, שהמתלונן מסר מידע כוזב למפקחת על החינוך המוסיקלי במחוז המרכז. בסיום אותו מכתב כותבת המפקחת למוסיקה: "בהתחשב בעובדה שעבודתו של המורה מוערכת והוערכה כשלילית אני ממליצה על פיטורים פדגוגיים".
- (2) בתשובה לשאלות הנציבות, הודיעה המפקחת על החינוך המוסיקלי במחוז המרכז, כי בשנים בהן עבד המתלונן במחוז המרכז היא ביקרה בשיעוריו אולם לא כתבה דוחות על הביקורים. עוד הודיעה, כי לא שלחה למתלונן העתק מהדוח שכתבה ב-24.4.94.
- (ו) (1) מועצת המפקחים של מחוז הדרום דנה בעניינו של המתלונן ב-17.4.94 וכן ב-3.5.94. בסיכום הדיונים החליטה המועצה להמליץ בפני מנכ"ל המשרד לפטר את המתלונן מטעמים פדגוגיים.
- (2) ב-5.5.94 הביא מנהל מחוז הדרום את המלצת מועצת המפקחים בפני מנכ"ל המשרד. ב-22.5.94 החליט המנכ"ל לקבל את ההמלצה, ומכתב הפיטורים נכתב ונשלח למתלונן בו ביום.
- (3) ב-25.5.94 הגיש המתלונן לשר החינוך, התרבות והספורט ערר על החלטת המנכ"ל. ב-4.9.94 דחה השר את הערר.

(ז) (1) במהלך הבירור שוחחו עובדי הנציבות עם המפקחת הכוללת ועם המפקח המחוזי וביקשו מהם הבהרות. המפקחת הכוללת הבהירה לנציבות, כי היא צידדה במתן אפשרות נוספת למתלונן. לדבריה, היא מאוד תשמח, אם בירור הנציבות יוביל לכך, שהמתלונן אכן יקבל הזדמנות נוספת, כי מהניסיון האישי שלה, עובד הוראה עולה חדש, שאינו מצליח בתחילת דרכו בארץ, מסתגל לבסוף לתנאי המקום.

(2) המפקח המחוזי מסר לנציבות, כי המפקחים, שהשתתפו בדיוני מועצת המפקחים מאוד רצו לעזור למתלונן מבחינה אנושית; אין הם ששים לפטר מורה. אולם, הם הסתמכו על חוות דעתה של המפקחת למוסיקה שנתמכה בהערכתה של המפקחת על החינוך המוסיקלי במחוז המרכז, בדוח שלה מ-24.4.94. הנזכר לעיל. לדבריו, הערכה זו ודאי השפיעה עליו ועל המשתתפים האחרים בדיוני מועצת המפקחים.

(3) מדברים שנמסרו לנציבות במהלך הבירור, יוצא, שלפיטורי המתלונן תרמה גם העובדה, שלא נמצא לו מקום הוראה אחר במחוז הדרום.

(ח) המתלונן הדגיש בפני הנציבות, כי הוראת המוסיקה היא משאת נפשו. הוא בן למשפחה, שזה דורות רבים המוסיקה ממלאת את כל ישותה. הוא היה היהודי היחידי שניהל בית ספר למוסיקה באוקראינה, למרות גישתם העוינת של השלטונות. החלטת המשרד, כי אינו מתאים להוראת המוסיקה, כמוה כהודעה שאין לו מקום במדינת ישראל.

3. נציבות לונות הציבור בעה, כי הית לונה נמצאה מוצדקת.

(א) ההחלטה לפטר את המתלונן מטעמים פדגוגיים, לבד מהפסקת העבודה משמעותה גם שלילת האפשרות שהמתלונן יקבל רישיון הוראה, וכתוצאה מכך שלילת האפשרות לעסוק בארץ במקצוע חייו, הוראת המוסיקה במסגרת מערכת החינוך.

(ב) כיוון שלא הומצאו למתלונן דוח המפקחת הכוללת מ-1.5.94 וגם לא הערכת המפקחת על החינוך המוסיקלי במחוז המרכז מ-24.4.94, נמנעה ממנו האפשרות להגיב על הכתוב בדוח ובהערכה. נוסף לכך נשללה מהמתלונן זכות השימוע עובר לפיטוריו. בכך הופרו כללי הצדק הטבעי, הפרה שהיא בבחינת פגם היורד לשורשו של הליך הפיטורים.

(ג) בנסיבות אלו יש לראות את הפיטורים כבטלים מעיקרם.

4. נוכח האמור הצביעה נציב תלונות הציבור בפני משרד החינוך, התרבות והספורט, על הצורך להחזיר את המתלונן להוראה תוך תשלום משכורתו החל במועד בו הופסק תשלומה, לאחר ניכוי כל סכום שהמתלונן קיבל בגין אותה תקופה כשכר או כדמי אבטלה.

5. המשרד הודיע לנציבות כי הוא פועל בהתאם להצבעת נציב תלונות הציבור: המתלונן שובץ כמורה למוסיקה במחוז תל אביב החל ב-1.1.96, ומטפלים בעניין תשלום משכורתו עבור התקופה מאז הופסק ועד לשיבוצו מחדש של המתלונן, כאמור לעיל.

7. תשלום פיצויי פיטורים באיחור

1. המתלוננת היא מורה, ביולי 1994 היא פנתה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) על איחור בתשלום פיצויי פיטורים. להלן פרטי התלונה:

(א) בשנות הלימודים התשנ"ב והתשנ"ג הועסקה המתלוננת בידי המשרד כמורה בבית ספר בהרצליה. ב-30.5.93 הודיע לה מנהל מחוז תל אביב, כי עבודתה תופסק ב-31.8.93 בתום שנת הלימודים התשנ"ג.

(ב) חרף פניותיה המרובות לגזברות מחוז תל אביב של המשרד בדבר החשת תשלום פיצויי הפיטורים, בוצע התשלום רק ביוני 1994, תשעה חודשים אחרי שהפיטורים נכנסו לתוקפם.

(ג) המתלוננת ביקשה שהנציבות תברר את תלונתה, ואם תמצא אותה מוצדקת - תגרום לכך שישולם לה פיצוי הולם על עיכוב התשלום.

2. סעיף 20 (א) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, (להלן - החוק) קובע את המועד לתשלום פיצויי פיטורים:

"בסעיף זה, "המועד לתשלום פיצויי פיטורים", לגבי עובד או מי שזכאי לפיצויי פיטורים מכוחו - המאוחר שבין המועדים האלה:

(1) יום הפסקת יחסי עובד ומעביד;

(2) המועד שנקבע לתשלום פיצויי הפיטורים על פי הוראת הסכם קיבוצי, הסדר קיבוצי אחר או צו הרחבה החלה על העובד;

"....."

3. על פניית הנציבות השיבה גזברות מחוז תל אביב, כי האיחור בתשלום פיצויי הפיטורים למתלוננת נבע מעומס עבודה המוטל על הגזברות בכלל, ועל העובדת האחת, המטפלת בהכנת החומר הדרוש לתשלום פיצויי הפיטורים, בפרט. הסיבה לעומס היא, שבניגוד למשרדים אחרים, בהם ניתן להפסיק את עבודתו של מפוטר או פורש, בכל עת במהלך השנה, נכנסים כל הפיטורים והפרישות בתחום ההוראה לתוקף רק ב-31 באוגוסט. לגבי גזברות מחוז תל אביב, המדובר בכ-300 - 400 זכאים לפיצויי פיטורים ובכ-300 פורשים הזכאים לגמלאות. הגזברות אינה מסוגלת לטפל בהיקף זה, תוך חודש ימים, בתשלומים המגיעים למורים שפוטרו או פרשו, ועל כן מתפרס הטיפול על פני כל חודשי שנת לימודים, המתחילה ב-1 בספטמבר. מסיבה זו שולמו הפיצויים למתלוננת רק בחודש יוני, באיחור של תשעה חודשים. לתקופת האיחור היא קיבלה גם הפרשי הצמדה.

4. (א) כאמור, המועד שנקבע בחוק לתשלום פיצויי פיטורים הוא יום הפסקת יחסי עובד ומעביד - דהיינו 31.8.93: ולפי סעיף 20 (א) (1) לחוק - אם נקבע מועד אחר לתשלום פיצויי פיטורים בהסכם קיבוצי או בהסדר אחר, חל המועד המאוחר מבין

השניים. מאחר ובהסכם קיבוצי או בהסדר אחר אין הוראה הקובעת מועד לתשלום פיצויי פיטורים למורים, נותר ה-31.8.93 כתאריך הקובע.

(ב) בעקבות פניית הנציבות למשרד, הורה סגן חשב המשרד לגזברות מחוז תל אביב לשלם למתלוננת, נוסף על הפרשי הצמדה, גם ריבית צמודה בשיעור של 4% לשנה.

5. נציבות לונות הציבור קבעה, כי היתלונה נמצאה מוצדקת.

(א) גם אם נקבל את ההסבר לאיחור בתשלום למתלוננת, לא יהא בכך משום מענה לאי העמידה במועד הקובע, ומבחינת המתלוננת - לזכותה לפיצוי על האיחור.

אולם גם ההסבר לגופו אין לו על מה שישמוך. תקנון שירות עובדי הוראה קובע, כי המועד האחרון למשלוח הודעות פיטורים לעובדי הוראה הוא ה-31 במאי, והפיטורים נכנסים לתוקפם בסוף שנת הלימודים, דהיינו ב-31 באוגוסט. משמע, שלמשרד פרק זמן של שלושה חודשים להכנות הדרושות לתשלום פיצויי הפיטורים, רק בחודש ספטמבר. גם הנימוק של חוסר כוח אדם אינו יכול לשמש למשרד הצדקה לנהוג בניגוד להוראות החוק. על המשרד להיערך לתשלום הפיצויים המגיעים לעובדי ההוראה במועד הקבוע בחוק, גם אם לשם כך עליו לגייס עוד כוח אדם.

עמדה זו, לפיה אין לכרוך מימוש זכותו של עובד בסידורים פנימיים אצל המעביד, הודגשה גם בפסקי דין של בתי הדין לעבודה.³

(ב) בהתחשב בכך שזכאותה של המתלוננת לפיצויי פיטורים אינה שנויה במחלוקת, לא היה אפוא מקום לעיכוב. הוראות חוק הגנת השכר מחמירות מאוד עם מי שמאחר לשלם פיצויי פיטורים, וקבועה בהן סנקציה של תשלום פיצויי הלנה על האיחור. הנציב אמנם אינה פועלת במסגרת סמכותה לפי הנאמר בהוראות האמורות, אך אין גם להתעלם מהחומרה המיוחדת שהמחוקק מייחס להלנת פיצויי פיטורים. לכן דעת הנציב היא שאין להסתפק בנכונות המשרד לשלם ריבית שנתית בשיעור של 4% בלבד, אלא יש להעמיד שיעור זה על 10% לתקופה שחלפה מיום הפסקת יחסי עובד מעביד (31.8.93) עד ליום תשלום פיצויי הפיטורים בפועל ממש.

6. על סמך השיקולים דלעיל הצביעה נציב תלונות הציבור בפני המשרד שיש לשלם למתלוננת, נוסף לריבית שכבר שולמה לה, ריבית שנתית צמודה בשיעור של 6% (כדי להשלים את השיעור ל-10%).

הנציב גם הצביעה על כך, שעל המשרד להיערך לתשלום פיצויי פיטורים לעובדי הוראה במועד, ובכך למנוע הישנות של מקרים דומים בעתיד.

המשרד הודיע לנציבות כי פעל בהתאם להצבעת הנציב.

³ דיון מס' לב/86 - 9 נלו שחר נגד מדינת ישראל פד"ע כרך ה עמ' נ"ה, בעמ' נ"ו. דיון מס' לו/9-106 מדינת ישראל נגד חי הלוי פד"ע כרך ח עמ' 186, בעמ' 190.

משטרת ישראל

8. הוצאה כספית שנגרמה בשל מחדל של המשטרה

1. המתלונן, תושב רעננה, נעצר לביקורת שגרתית ב-24.5.93 בעת שנהג ברכבו. נמצא שלא היו ברשותו תעודת ביטוח ורישיון נהיגה (להלן - המסמכים). שוטר תנועה רשם לו "הזמנה לדין וכתב אישום" להתייצב למשפט ביום 21.11.93 בגין נהיגה ללא המסמכים, אך ניתנה לו ארכה להצגתם, בתוך חמישה ימים, בתחנת משטרה או בלשכת תנועה של המשטרה.

ב-28.5.93 הציג המתלונן את המסמכים בלשכת תנועה שרון וקיבל אישור על הצגתם. מתוך רשלנות לא דיווחה לשכת תנועה שרון ללשכת התנועה המרחבית על הצגת המסמכים, כפי שהייתה חייבת לעשות; ולכן גם לא ביטלה את ההזמנה למשפט. המתלונן, שהציג בלשכת התנועה בתוך 5 ימים מסמכים תקפים כפי שנדרש, הניח שהמשפט בוטל. לכן לא התייצב בבית המשפט ב-21.11.93. ביום המשפט. בו ביום הורשע המתלונן בהעדרו בנהיגה ללא רישיון רכב, וללא ביטוח תקף ונדון לפסילת רישיון הנהיגה לתקופה של 12 חודש ולקנס בסך 750 ₪.

ביום 30.11.93 נשלחה למתלונן הודעה על גזר הדין. בהודעה לא פורטה העבירה שעליה נדון, צוין בה רק העונש שהושת עליו, תוך דרישה לשלם הקנס ולהמציא מיד את רישיון הנהיגה שלו למזכירות בית המשפט.

המתלונן שנדהם לקבל את ההודעה האמורה, שכר את שירותיו של עורך דין לבירור פשר גזר הדין ולטיפול בביטולו. עוה"ד גילה, כי חרף הצגת המסמכים בלשכת התנועה כמתואר, לא בוטלו ה"הזמנה לדין וכתב האישום", וכך קרה שהוא נדון בהעדרו. עוה"ד פנה לבית המשפט וביום 26.2.94 ביטל בית המשפט לתעבורה את פסק הדין שניתן בהעדר המתלונן. בד בבד תוקן כתב האישום והשופט גזר על המתלונן קנס בסך 100 ₪ על אי-נשיאת מסמכי הרכב בעת הנהיגה.

המתלונן ביקש ממשטרת ישראל כי תפצה אותו על ההוצאות לשכירת שירותיו של עוה"ד אשר הסתכמו ב-1,375 ₪, אך המשטרה סירבה.

2. בראשית 1994 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) וביקש את עזרתה בנדון.

3. בנציבות נתקבלו בעבר תלונות דומות מנהגים, על כך שניתנו פסקי דין שלא בפניהם, בשל כך שתחנות המשטרה שבהן הציגו במועד מסמכי רכב תקפים, התרשלו ולא דווחו על כך ללשכות התנועה המרחביות.

עוד במחצית השנייה של שנת 1991 הצביעה הנציבות בפני המשטרה, על הצורך למצוא דרך לתיקון המצב.

באוגוסט 1992 החלו במשרד התחבורה ובמשטרה דיונים בנושא.

בעקבות זאת גובש נוהל חדש לאופן פעולתו של שוטר לגבי אדם שאינו נושא מסמכי רכב בעת נהיגה. נוהל זה נכנס לתוקפו ב-2.5.93.

לפי הנוהל החדש, כאשר מתברר שאין ברשותו של הנוהג ברכב המסמכים שעל פי החוק הוא חייב לשאתם בעת הנהיגה, אין השוטר רושם לו, כבעבר, "הזמנה לדין וכתב אישום", אלא הודעה על נהיגה ללא המסמכים. בהודעה מובהר לו, כי פרטי המקרה יוזנו למחשב ויבדקו. והיה, אם לפי הנתונים שבמחשב היו המסמכים בתוקף בעת הנהיגה האמורה, תישלח לנהג בדואר הודעה לתשלום קנס על העבירה של אי-נשיאת המסמכים בעת נהיגה. אם הוברר כי לא היו לו כלל מסמכי רכב או שבעת הנהיגה פג תוקפם, רק אז יישלחו לו בדואר "הזמנה לדין וכתב אישום". בכך בטל הצורך לסור לתחנת משטרה ולהציג מסמכים; כל מה שעל הנהג לעשות הוא להמתין להודעה נוספת של המשטרה, האמורה להישלח אליו לאחר בדיקה כאמור.

4. המקרה דנן אירע כאמור ב-24.5.93, דהיינו, זמן קצר לאחר שהנוהל החדש נכנס לתוקפו. השוטר נהג לא בהתאם לנוהל החדש, אלא לפי מה שהיה נהוג לפני כן: הוא רשם למתלונן "הזמנה לדין וכתב אישום" והודיע למתלונן שבאפשרותו להציג את המסמכים בתחנת משטרה בתוך חמישה ימים ואז יומרו ההזמנה לדין וכתב האישום בהודעה לתשלום קנס.

המתלונן אכן פנה ב-28.5.93, תוך הזמן הקצוב, ללשכת התנועה השרון, הציג שם את המסמכים וקיבל אישור על הצגתם. אולם הלשכה לא פעלה, כפי שאמורה היתה לפעול, דהיינו לדווח ללשכת התנועה המרחבית על הצגת המסמכים, ובכך להביא לביטול ההזמנה לדין וכתב האישום. בשל המחדל נשפט כאמור המתלונן בהעדרו ונדון לפסילת רשיונו לתקופה של 12 חודשים ולקנס כספי בסך 750 ₪.

תלונה זו מצטרפת, אפוא, לשורה של תלונות, שהטיפול בהן הביא בסופו של דבר להוצאת הנוהל החדש.

5. אשר לבקשת המתלונן כי המשטרה תפצה אותו על ההוצאות שהוציא, הודיעה המשטרה לנציבות, כי המתלונן יכול היה לברר את העניין בעצמו ולהביא לאותה תוצאה של ביטול גזר הדין ולכן אינה מוכנה להיענות לבקשת המתלונן. עם זאת, תהיה מוכנה לפנים משורת הדין, לפצות את המתלונן ב-200 ₪, עלות הכנת תצהיר ומשלוח מכתב על ידי עורך דין.

6. נציבות לונות הציבור קבעה, כי התלונה מוצדקת.

אין עוררין על כך שלשכת התנועה שרון התרשלה בזאת שלא דווחה על הצגת המסמכים. בכך גרמה שננקטו נגד המתלונן הליכים שגרמו לו עוול, עגמת נפש והוצאה כספית. מדובר באדם מן היישוב, שאינו מצוי בענייני משפט, שהגיעה לידיו הודעה על גזר דין, בלא שידע כלל על מה ולמה.

הפנייה של המתלונן לעורך דין היתה, אפוא, סבירה וצפויה, וגם שכר הטרחה ששילם לעורך הדין אינו בלתי סביר. המשטרה צריכה לצפות שאזרחים אשר בגלל רשלנות ברורה של המשטרה הורשעו בדין על לא עוול בכפם, יוציאו הוצאות לשכירות שירותיו של עורך דין שיפעל בשמם לביטול ההרשעה.

7. נוכח כל הנסיבות הנזכרות לעיל הצביעה הנציב בפני המשטרה על הצורך להחזיר למתלונן את כל ההוצאות שהוציא, סך של 1375 ₪ לפני ערכם ביום התשלום בצרוף התנצלות.

המשטרה פעלה בהתאם להצבעת הנציב.

9. טיפול לקוי בבקשתה של אשה נשואה להמשיך

ולשאת את שם נעוריה

1. המתלוננת, עורכת דין במקצועה, פנתה באוגוסט 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על לשכת משרד הפנים שבצפון תל אביב (להלן - הלשכה), ואלה פרטי התלונה:

(א) בתחילת אוגוסט סרה המתלוננת אל הלשכה כדי לדווח על נישואיה ולהסדיר את רישום השינוי במעמדה האישי. היא הודיעה לעובדת הלשכה שברצונה להמשיך ולשאת את שם נעוריה גם לאחר נישואיה, וביקשה שלא לשנות את שם משפחתה לשם משפחת בעלה. עובדת הלשכה הודיעה לה ש"אין דבר כזה" וכי היא "חייבת לשנות את השם". כשהסבירה לה המתלוננת שעל פי חוק השמות היא אינה חייבת לעשות זאת, הודיעה לה העובדת בגסות כי היא "לא מכירה דבר כזה", וכי אם ברצונה להמשיך ולשאת את שם נעוריה, עליה קודם כל לשנות אותו לשם המשפחה של בעלה ואחר כך להגיש שוב בקשה לשינוי שם.

(ב) דברי העובדת לא נראו למתלוננת, והיא פנתה אל סגנית מנהל הלשכה. זו אישרה שאכן אין צורך בשינוי כפול של השם. עם זאת אמרה כי עליה לכתוב "בקשה" ולהסביר בה מדוע ברצונה לשמור על שם נעוריה. המתלוננת טענה שלפי החוק היא אינה חייבת להוסיף דברי הסבר לבקשתה, והסגנית השיבה לה שהדרישה לנמק את הבקשה מבוססת על הכללים הנהוגים בלשכה.

(ג) המתלוננת לא שוכנעה ופנתה אל מנהל הלשכה. לשמע בבקשתה הוא העיר שלנשים כמוה "אין כל כבוד לגברים" ו"מה יהיה הסוף". גם הוא לא שעה להסבריה, ודרש שתגיש מכתב בקשה מנומק. רק לאחר דין ודברים ממושך הם הגיעו לידי "פשרה": המתלוננת כתבה למנהל הלשכה מכתב שבו הביעה דעתה, כי לפי החוק היא אינה חייבת להסביר מדוע ברצונה להמשיך ולשאת את שם נעוריה, והמנהל נענה לבקשתה, כך ששם הנעורים שלה בתעודת הזהות לא שונה.

(ד) לטענת המתלוננת לא היתה כל הצדקה שתיאלץ להיאבק על מימוש זכות הקבועה בחוק. לדבריה, רק ידיעתה את החוק אפשרה לה לעמוד על זכותה. דבריה של עובדת הלשכה, שדרשה ממנה לנהוג על פי הליך שכלל אינו קיים בלשכה, היתה בהם משום הטעייה והצעתה היתה חסרת היגיון. העובדת גם לא טרחה להבהיר לה, כי אם תנהג על פי ההצעה, היא תידרש, על פי החוק, לשאת במשך שבע שנים גם את שם המשפחה של בעלה, נוסף על שם נעוריה.

עוד טענה המתלוננת שהתנהגותו של מנהל הלשכה אינה הולמת עובד ציבור, ויש להוקיעה.

(ה) המתלוננת ביקשה מהנציבות לברר את תלונתה ולהסיק את המסקנות המתחייבות.

2. כיוון שעניינה של המתלוננת לגופו הוסדר בסופו של דבר על פי רצונה, התמקד בירור הנציבות רק באופן הטיפול של משרד הפנים בבקשה.

(א) חוק השמות, התשט"ז-1956, (להלן - החוק) קובע:

"סעיף 6: אשה מקבלת עם נישואיה את שם משפחת אישה, אולם רשאית היא בכל עת לצרף לשם משפחת אישה את שם נעוריה או את שם משפחתה הקודם, וכן רשאית היא לשאת את שם נעוריה או את שם משפחתה הקודם בלבד."

"סעיף 15: בחירת שם לפי הסעיפים 6... טעונים הודעה בכתב לשר."

על פי הוראות אלה, אשה נשואה רשאית להמשיך לשאת את שם נעוריה, והיא חייבת רק להודיע על כך בכתב לשר הפנים; אין לשר סמכות להתנגד לבחירת השם.

(ב) מהאופן שבו טיפלו שלושת עובדי הלשכה במתלוננת אפשר להסיק שהם פעלו בלי לדעת את הוראות החוק:

(1) עובדת הלשכה הציעה למתלוננת לפעול בדרך מסובכת ומיותרת, ובסופו של דבר לא היתה מביאה לתוצאה הרצויה לה (שכן, על פי החוק כאמור, שינוי שם מחייב לשאת גם את השם הקודם במשך עוד שבע שנים).

(2) לא היה יסוד לדרישתם של מנהל הלשכה וסגניתו, שהמתלוננת תנמק מדוע ברצונה לשמור על שם נעוריה. החוק אינו מחייב "לבקש" את הסכמת השר לשאת את שם הנעורים בלבד, אלא רק "להודיע" לו על כך; וכיוון שמדובר בפעולה חד-צדדית, שאינה מותנית בהסכמתו של מקבל ההודעה, אין צורך בהנמקה.

3. נוכח כל האמור לעיל קבעה נציבות לונות הציבור שהתלונה מוצדקת.

4. בעקבות פניית הנציבות, הודיע משרד הפנים, כי הובהרו למנהל הלשכה ולסגניתו הוראות הסעיפים 6 ו-15 בחוק השמות, וכי הם נדרשו להנחות גם את יתר העובדים לפעול על פיהן.

5. אשר להתנהגות מנהל הלשכה, לא היה מקום להציע למתלוננת "פשרה" ולגרום לכך שתכתוב את המכתב כמפורט לעיל. הוא התנצל במכתב אל הנציבות על דבריו וטען שההערות שהשמיע נאמרו בבדיחות הדעת, "רק כדי להפיג את המתח" ובלא כוונה לפגוע במתלוננת. לדעת הנציב לא היה מקום להתבדח נוכח הדרישות הבלתי מוצדקות ובוודאי שלא היה מקום לאלץ את המתלוננת לכתוב את המכתב דלעיל, במסגרת של פשרה כביכול.

6. לאחר שהתקבלה החלטת הנציב בתלונה זו פורסם ביום 15.2.96 חוק השמות (תיקון מס' 3), התשנ"ו-1996, המתקן את סעיף 6 לחוק. לפי תיקון זה, בין היתר, אין אשה מקבלת עם נישואיה את שם משפחת אישה אלא אם ביקשה זאת. בתיקון האמור נתן החוק יתר תוקף לזכות של בן זוג לבחור בשם המשפחה הרצוי לו.

10. תיירת שבאה לביקור קרובים ומנעו כניסתה לישראל

1. תושבת עפולה, עולה חדשה, פנתה בספטמבר 1993, בתלונה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), ואלה פרטי התלונה:

(א) במרס 1993 שלחה המתלוננת לנכדתה הסטודנטית, שגרה אז ברוסיה, הזמנה לבוא ולבקר בישראל. הנכדה קיבלה אשרת ביקור מהקונסוליה הישראלית במוסקבה, וב-10.3.93 הגיעה בטיסת שכר לנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג).

(ב) באותו יום המתינה המתלוננת לנכדתה בנתב"ג ליד שער היציאה במשך כחמש שעות, אך לשווא. למחרת התקשרה לבתה ברוסיה כדי לברר מה קרה. נאמר לה כי הנכדה הגיעה לישראל כמתוכנן, אך היא עוכבה ותוחקרה בנתב"ג, אשרת הכניסה שלה בוטלה, ובלי כל הסברים היא הובלה אל המטוס שהביאה לישראל והוחזרה לרוסיה. הנכדה מסרה, כי סיפרה לפקיד, שביטל את האשרה שלה, כי סבתה מחכה לה בשטח הנמל, אך איש לא הודיע למתלוננת שנכדתה הגיעה לנתב"ג וכי לא הותר לה להיכנס לישראל.

(ג) המתלוננת ונכדתה, שגם היא פנתה בתלונה אל הנציבות, ביקשו שהעניין ייבדק, ושישולמו להן פיצויים על הנזקים הכספיים ועל עגמת הנפש הרבה שנגרמו להן.

2. בירור התלונה העלה את הממצאים האלה:

(א) הנכדה, בעלת דרכון רוסי, הגיעה לנתב"ג כשבדרכונה מוטבעת אשרת ביקור שאותה קיבלה כאמור בקונסוליה הישראלית במוסקבה. היחידה של משטרת ישראל המופקדת על ביקורת הגבולות (להלן - ביקורת הגבולות) מנעה בעד המתלוננת ועוד שלוש צעירות שהגיעו באותה טיסה, להיכנס לישראל. המתלוננת תוחקרה על ידי שוטרים ביקורת הגבולות וכן על ידי מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בנתב"ג (להלן - נציג משרד הפנים). בסיום התחקיר בוטלה האשרה שהיתה מוטבעת בדרכונה של הנכדה, והיא הוטסה בחזרה לרוסיה.

(ב) בדו"ח "נוסע דרך תחנת גבול" של ביקורת הגבולות נכתב, כי הכניסה לישראל של הארבע סורבה מהטעם ש"בכניסתן הוברר שהגיעו ללא אמצעי מחייה ללא כתובת נחשדו שבאו למטרת עבודה". כן נכתב בדו"ח, כי כניסתן סורבה בתיאום עם נציג משרד הפנים.

ראש משרד ביקורת הגבולות הסביר לעובד הנציבות שהיחידה פועלת על פי נוהל פנימי שלה, שכותרתו "נוסעים מסופקים". על פי נוהל זה אין לאפשר כניסתו של מבקר שאין בידיו אמצעים כספיים מספיקים לקיומו; או שקיומו אינו מובטח בידי אדם או מוסד; אין

לו כתובת מארח ואין לו כרטיס נסיעה לצאת מישראל. כן אין לאפשר כניסתו של מבקר, אם לדעת קצין ביקורת הגבולות הוא בא לישראל שלא למטרת ביקור אלא לחיפוש עבודה.

המשטרה הסבירה כי עיכבה את כניסת המתלוננת לישראל על פי הוראות הנוהל, משום שהגיעה ללא אמצעי מחייה, ללא כתובת מאחר ונחשדה כי באה לעבוד בישראל. המשטרה טענה, כי נציג משרד הפנים, שנקרא כדי להחליט אם לאשר כניסת המתלוננת לישראל, הוא שהחליט על ביטול האשרה.

(ג) במהלך בירור התלונה עלתה הנכדה לישראל. הגירסה שהיא מסרה לנציבות היתה שונה. היא ספרה שבהגיעה לנתב"ג היו ברשותה 300 דולר, כרטיס טיסה הלוך ושוב וכן תעודת לידה שממנה היה אפשר ללמוד שהיא יהודייה. כמו כן היתה ברשותה הכתובת המלאה של סבתה. לדבריה, בתחקיר שנעשה לה בנמל התעופה על ידי נציג משרד הפנים היא נשאלה אם היא יהודייה, ואם מישהו ממתין לה בנמל התעופה. היא השיבה שהיא אכן יהודייה, וכי סבתה מחכה לה בשטח נמל התעופה. היא לא נשאלה אם ידועה לה כתובתה המלאה של סבתה ולא נתבקשה להציג מסמך המעיד על יהדותה. הנכדה הוסיפה שכאשר התברר לה שעומדים להחזירה, היא ניסתה שוב להסביר לנציג משרד הפנים שהיא יהודייה וכי סבתה ממתינה לה בנמל התעופה, אך ללא הועיל.

בקרית הגבול שנכחה במקום וכן עובדת בנתב"ג, ששימשה מתורגמנית בתחקיר הנכדה, אישרו בפני עובד הנציבות ששמעו את הנכדה אומרת את הדברים האלה.

(ד) נציג משרד הפנים טען כי לא הוא שהחליט על ביטול האשרה וכי הוא אינו מוסמך לכך. לדבריו, המשטרה היא אשר ביטלה את האשרה, והוא תמך בהחלטה לאור התחקיר שערך. הוא הסביר כי השיקולים שהביאו אותו לאשר את החלטת המשטרה היו, כי הנכדה לא ידעה למסור את הכתובת שבה תשהה בארץ, לא היו ברשותה אמצעים כספיים והוברר כי אין לה מקום עבודה בארץ מגוריה.

עוד הסביר נציג משרד הפנים, כי בטופס שמילאה הנכדה בנמל התעופה היא לא רשמה את שמו של מי שהזמין אותה לביקור ואת כתובתו המלאה; היא רשמה רק כתובת חלקית "גבעת המורה". אלה גרמו לו לחשוד שדבריה אינם אמת וכי באה לישראל למטרת עבודה. כן טען שהנכדה לא אמרה לו שהיא יהודייה; אילו ידע זאת, קרוב לוודאי שלא היה מסכים להחלטת המשטרה לבטל את האשרה. עוד אמר, כי אילו נאמר לו שמישהו ממתין לנכדה בנמל התעופה, היה דואג לוודא שמא אכן באה לארץ לבקר קרובים ולא לחפש עבודה.

3. בירור הנציבות העלה, כי לא ביקורת הגבולות ולא נציג משרד הפנים היו מוסמכים לבטל אשרות כניסה לישראל.

הסמכות לבטל אשרת כניסה נתונה, על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לשר הפנים, או למי שהשר אצל לו סמכות זו. נציג משרד פנים ושוטרי ביקורת הגבולות לא נמנו עם אלה ששר הפנים אצל להם את הסמכות לבטל אשרות כניסה.

אולם במשך שנים רבות נהגה ביקורת הגבולות לבטל אשרות כניסה מתוך הנחה מוטעית, שלה וגם של משרד הפנים, כי הואצלה לה סמכות שר הפנים כאמור.

4. נציבת לונות הציבור קבעה כיהת לונה נמצאה מוצדקת. לא היה מקום להחלטה לבטל את האשרה של הנכדה, והביטול נעשה שלא כדין.

(א) גם אם אין אפשרות לקבוע בוודאות מה נאמר בתחקיר, שכן אין רישום מדויק של השאלות שנשאלו והתשובות עליהן, נראה כי מאזן ההסתברות נוטה לטובת גרסתה של הנכדה. מדובר בצעירה יהודייה שבאה לישראל לבקר את סבתה, וזו המתנה בנמל התעופה לקבל את פניה, וברשות הצעירה היה כרטיס טיסה הלוח ושוב. לא סביר להניח שבעת התחקיר היא לא העלתה אף אחת מטענות אלה, אלא אם כן לא נשאלה.

לפיכך, בין אם נשאלה והשיבה כאמור ובין אם לא נשאלה כלל, נראה כי ההחלטה לגביה היתה מוטעית.

(ב) הטיפול בעניינה של הנכדה היה רשלני, וההחלטה לבטל את אשרתה נתקבלה בלא סמכות ומבלי שהיה ביסוס לחשדות נגדה. אף שהיו בידיה כל הנתונים לאימות טענתה, שהיא באה לארץ לביקור קרובים ולא כדי לעבוד, לא נעשה מאמץ לבדוק נתונים אלה.

(ג) אשרתה של הנכדה "בוטלה" בהסתמך על סעיף 11(א) לחוק הכניסה לישראל (להלן - החוק). לפי סעיף 16 (ב) לחוק "מי שרואה עצמו נפגע על ידי החלטה לפי סעיף 11... שניתנה על פי העברת סמכות מן השר רשאי לפנות אל השר לקבלת הכרעתו הסופית".

אף שנציג משרד הפנים אישר שהנאמר בסעיף 16 (ב) לחוק ידוע לו, גורשה הנכדה מן הארץ בלי שנציג משרד הפנים הביא לידיעתה את הוראת סעיף 16(ב) הנ"ל.

5. לנוכח כל האמור לעיל, קבעה נציב תלונות הציבור, כי המתלוננות זכאיות לפיצוי כספי על הנזקים הכספיים ועגמת הנפש שנגרמו להן, והצביעה בפני משרד הפנים ומשטרת ישראל על הצורך לפצותן.

הנציב קבעה כי על משרד הפנים ומשטרת ישראל, ביחד ולחוד, לשלם למתלוננות סכום כולל של 2,000 ₪ כפיצוי על הכספים שהוציאו (כרטיס טיסה, שיחות טלפון, נסיעות וכד') ו-5,000 ₪ פיצוי על עגמת הנפש שנגרמה להן.

6. משרד הפנים הודיע לנציבות, כי בעקבות התלונה, ולאחר שנושא האצלת הסמכות נבדק, הואצלו עתה סמכויות השר, לפי חוק הכניסה לישראל, לנושאי תפקידים שונים, לרבות שוטרי ביקורת הגבולות. לנציג משרד הפנים הואצלה הסמכות לבטל אשרת ביקור ולשוטרי ביקורת הגבולות - סמכויות עיכוב בלבד.

עוד הודיע משרד הפנים, בעקבות המקרה, כי הוא מטפל עתה בהכנת טופס שאלות שישמש בסיס לתחקור מבקרים המגיעים לישראל. בטופס יפורטו השאלות שעל בקרי הגבול לשאול בעת התחקור ויירשמו התשובות שהנשאל ישיב. על פי ממצאי התחקיר ישקול משרד הפנים אם להתיר כניסה לישראל.

רשויות מקומיות

11. בניינים חדשים - קביעת ארנונה כללית בסכום

העולה על המותר לפי חוקי ההקפאה

1. עד שנת 1985 היתה כל מועצת עירייה מוסמכת להטיל, לכל שנת כספים, ארנונה כללית על נכסים שבתחומה, על פי אמות מידה הקבועות בפקודת העיריות, כגון: לגבי בניין המשמש למגורים - בהתחשב עם סוג הבניין והמקום שבו הוא נמצא, וכן לפי יחידת שטח או מספר החדרים.

משנת הכספים 1985 ואילך הוגבלה וסוייגה סמכות זו בחוקים ותקנות שנחקקו לגבי כל שנת כספים בנפרד (להלן - חוקי ההקפאה). בחוקי ההקפאה נקבעו השיעורים המותרים להגדלת הארנונה בהשוואה לסכום הארנונה שהגיע בשנה הקודמת על אותו בניין כדין. הגדלת הארנונה בשיעור העולה על זה שנקבע על פי חוקי ההקפאה טעונה היתר של שר האוצר ושל שר הפנים.

2. בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) נתקבלו תלונות מספר על כך, שעיריית ירושלים (להלן - העירייה) הטילה על בניינים שבהם דירותיהם של המתלוננים ארנונה בסכום העולה על המותר לפי חוקי ההקפאה. להלן תיאור הטיפול באחת התלונות, שנתקבלה בספטמבר 1993.

(א) ב-1991 רכש המתלונן דירה חדשה בירושלים ושטחה 122 מ"ר. הדירה היא בבית משותף ואין לה כניסה נפרדת מן הרחוב. ב-1.10.91 החלה העירייה להטיל ארנונה על הבניין, ובכלל זה על דירת המתלונן.

(ב) טענת המתלונן היא, כי הבניין שבו נמצאת הדירה סווג, לצורכי הארנונה, כסוג 1 אזור ב'. אולם, סכום הארנונה שנדרש ממנו בגין כל יחידת שטח של דירתו עולה על זה שנדרש מתושבים אחרים, המחזיקים בדירות בבניינים אחרים המסווגים אף הם כסוג 1 אזור ב'.

(ג) המתלונן ביקש מהנציבות לברר את תלונתו ולגרום לכך שיוחזרו לו הסכומים שלדעתו שולמו ביתר מאז 1.10.91.

3. בירור הנציבות העלה:

(א) בשנת הכספים 1987/88 הגדירה מועצת העירייה בניין סוג 1 כך: "בניין אשר בו דירה אחת או יותר, עם כניסה נפרדת לכל דירה, ששטחה (שטח היחידה) 120 מ"ר לפחות". בהחלטת מועצת העירייה לשנת הכספים 1988/89 שונתה ההגדרה, בכך שהושמטה ממנה הדרישה של "כניסה נפרדת לכל דירה". כתוצאה מכך נתווספו לקטגוריה של בניינים המוגדרים סוג 1 דירות שקודם לכן היו מוגדרות סוג 2, והארנונה

לגביהן היתה בסכום נמוך יותר, אולם חוקי ההקפאה הגבילו, כאמור, את האפשרות להעלות את סכומי הארנונה מעבר למה שהגיע כדין בשנה הקודמת. לפיכך נתנה העירייה למחזיקים בדירות בבניינים שהיו קיימים בשנות הכספים 1987/88, זיכוי מיוחד בגובה הסכום שבו הועלתה הארנונה כתוצאה משינוי ההגדרה.

(ב) המתלונן מחזיק כאמור בדירה ששטחה עולה על 120 מ"ר ללא כניסה נפרדת. אך, כיוון שבנייתה הושלמה בשנת 1991, הוטלה עליה ארנונה בסכום הקבוע לבניין מסוג 1 מבלי שניתן למחזיק הזיכוי המיוחד דלעיל, חרף ההקפאה כמתואר. מכאן ההפרש בסכום הארנונה שהמתלונן נדרש לשלם לעומת הסכום שנדרש לשלם המחזיק בדירה שהיתה קיימת לפני ששונתה ההגדרה.

(ג) העירייה טענה בפני הנציבות, כי מותר היה לפעול בדרך המתוארת לעיל מאחר שההגבלה שנקבעה בחוקי ההקפאה אינה חלה על בניינים שעדיין לא היו קיימים בשנה לפני העלאת הארנונה.

4. נציבת תלונות הציבור קבעה, כי התלונה נמצאה מוצדקת.

(א) חוקי ההקפאה מגבילים את החיוב בארנונה כך שלא תיגבה ארנונה שיש בה העלאה מעל לסכום שהגיע כדין בשנה הקודמת, בכפוף לשיעור שבו הותרה ההעלאה. אין הכוונה רק לסכום ששולם בפועל עבור בניין שהיה קיים בשנה קודמת, אלא לסכום הארנונה שהגיע כדין. כשמדובר בבניין שלא היה קיים בשנה קודמת, ההגבלה היא לסכום אותו מותר היה לדרוש אילו היה אותו בניין קיים בשנה הקודמת.

(ב) גביית הארנונה בסכום המוגדל, כפי שגבתה העירייה מהמתלונן, היא בניגוד להגבלה שקבעו חוקי ההקפאה, כפי שיש לפרשם.

(ג) מן הראוי לציין, כי מכל מקום, עמדה בפני העירייה האפשרות, לו רצתה בכך, ללכת בדרך שחוקי ההקפאה מאפשרים, דהיינו: לבקש משרי הפנים והאוצר להתיר לה העלאה חריגה של הארנונה. משלא הלכה בדרך זו, אין באפשרותה להעלות את הארנונה בדרך בה פעלה.

5. נוכח זאת הצביעה נציבת תלונות הציבור בפני עיריית ירושלים:

(א) על העירייה להחזיר למתלונן את סכומי הארנונה ששילם ביתר - הפרשים בין סכומי הארנונה שגבתה לבין סכומי הארנונה שהגיעו כדין. את ההחזר יש לבצע על פי הוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, ממועד שהעירייה החלה בגביית ארנונה מהמתלונן - 1.10.91.

(ב) על העירייה לנהוג לפי הפירוש דלעיל של חוקי ההקפאה, לא רק לגבי הבניין בו הדירה המוחזקת בידי המתלונן, אלא גם במקרים דומים.

6. עיריית ירושלים הודיעה לנציבות על השגותיה להצבעת הנציב, אולם, הנציב לא מצאה סיבה לשנות את החלטתה.

7. בעקבות האמור הודיעה העירייה כי הורתה לגזברות להחזיר למתלונן את סכומי הארנונה שנגבו ביתר.

12. אי-קבלת ילדה לכיתה א' בבית ספר בו שובצה

1. המתלוננת, תושבת ירושלים פנתה בראשית אוקטובר 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות). להלן פרטי תלונתה:

בתה היתה אמורה להתחיל את לימודיה בכיתה א' בשנת הלימודים התשנ"ה (95 - 1994). במועד הקבוע לרישום התייצבה המתלוננת באחד מבתי הספר "בית יעקב" בצפון ירושלים (להלן - בית הספר). בית ספר זה שייך למרכז החינוך העצמאי (להלן - המרכז). לטענת המתלוננת סירבה מנהלת בית הספר לרשום את הבת, ולפיכך פנתה לאגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים (להלן - האגף). זה האחרון הודיע למתלונן בכתב מיום 7.8.94, שהוחלט לשבץ את בתה בבית הספר.

המתלוננת טוענת שההחלטה האמורה לא בוצעה ומבקשת את התערבותה של הנציבות.

2. המרכז הוא גוף מבוקר על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], דהיינו גוף שהופעלה עליו הביקורת בהתאם להחלטת מבקר המדינה על פי סעיף זה לחוק. אולם, הוא אינו נמנה עם הגופים שניתן להגיש נגדם תלונות שכן לא נתקבלה החלטה להחיל עליו את הפרק השביעי לחוק: בירור תלונות הציבור.

לפיכך ביררה הנציבות את התלונה עם הגופים הנוגעים לעניין, שנגדם ניתן לפי החוק להגיש תלונות שהנציבות מוסמכת לברר: בראש ובראשונה האגף, וגם מנהל המינהל לחינוך, ירושלים (להלן - המינהל). המינהל הוקם בשיתוף משרד החינוך, התרבות והספורט ועיריית ירושלים. מנהל המינהל הוא "הרשם הראשי" לפי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (ר' להלן).

3. (א) סעיף 1 לחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, קובע כדלקמן:

"מוסד חינוך רשמי" פירושו - מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה.

"מוסד חינוך מוכר" פירושו -

(א) כל מוסד חינוך רשמי;

(ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה."

(ב) בתי הספר השייכים למרכז הם בתי ספר "מוכרים" שאינם "רשמיים", וחלה עליהם תקנה 26(א) לתקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן - תקנות הרישום), הקובעת לאמור:

"הרשם הראשי ממונה על ביצוע הרישום בכל בית ספר מוכר שאינו רשמי ומנהל כל בית ספר כזה חייב לקיים את הוראותיו לגבי הרישום".

(ג) כאמור, מנהל המינהל הוא הרשם הראשי בירושלים.

עד לאחרונה טיפל המינהל בכלל בתי הספר בעיר, אולם, במהלך שנת הלימודים התשנ"ד הועבר הטיפול בבתי הספר שבמגזר החרדי מן המינהל לאגף. ברם, סמכותו של מנהל המינהל, בתוקף תפקידו כרשם הראשי, להכריע בענייני רישום על פי התקנה דלעיל בכל בתי הספר בעיר.

4. על פניות הנציבות, השיב האגף, כי בית הספר בו שובצה בת המתלוננת אינו יכול לקלוט אותה, מאחר שכל שלוש כיתות א' בבית הספר מלאות עד אפס מקום. לפיכך לא ראה לנכון לאכוף את החלטתו לשבץ את הבת בבית הספר. במקום זאת הציע למתלוננת שבתה תלמד בבית ספר חדש של המרכז.

5. המתלוננת סירבה לקבל את ההצעה מהסיבות הבאות:

(א) מדובר בבית ספר שטרם זכה להכרה לפי חוק.

(ב) כל התלמידות באותו בית הספר הן מעדות המזרח. המתלוננת עומדת על כך, שבתה תלמד בכיתה הטרוגנית מבחינה עדתית.

כדי למנוע מצב שהבת תפסיד שנת לימודים, שלחה אותה המתלוננת זמנית לבית ספר אחר.

6. כאמור הסביר האגף כי הסיבה לכך שהבת לא נקלטה בבית הספר שבו שובצה על ידי האגף היתה חוסר מקום שם.

הנציבות פנתה לאגף החינוך המוכר שבמשרד החינוך התרבות והספורט וביקשה שזה יבדוק אם אכן אין אפשרות לקלוט את הבת בבית הספר. אגף החינוך המוכר השיב לנציבות שיש אפשרות כזאת.

7. נוכח התשובה דלעיל של אגף החינוך המוכר, נתבקש הרשם הראשי בירושלים להסביר לנציבות מדוע לא יפעיל את סמכותו לפי תקנה 26 לתקנות הרישום לחייב את בית הספר לקבל את בת המתלוננת. תשובתו היתה שאין הוא רואה אפשרות מעשית להתערבות מצדו.

8. נציבות לונות הציבור בעה, כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת .

טיפולו של האגף לחינוך חרדי היה לקוי, שכן הוא לא פעל, בזריזות ובנחרצות לאכיפת החלטתו, כפי שהיה עליו לעשות.

האגף אפילו לא בדק אם נכונה טענת בית הספר, שאין בו מקום לקליטת בתה של המתלוננת.

מנהל המינהל גם הוא לא פעל כדרוש, לאחר שהנציבות הפנתה את תשומת לבו לתשובה של האגף לחינוך המוכר שניתן לקלוט את הבת בבית הספר, הוא לא הגיב, כאילו אין העניין נוגע לו.

9. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני העירייה, כי יש לבצע את החלטת הסיבוך ללא דיחוי.

10. עיריית ירושלים הודיעה שהיא פועלת כמוצבע.

13. אי פינוי פולש ממקרקעין המיועדים לצורכי ציבור

1. המתלונן הוא תושב קריית חיים, הנמצאת בתחום שיפוטה של עיריית חיפה (להלן - העירייה). בסוף אוגוסט 1994 הוא פנה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד העירייה. להלן פרטי התלונה:

ברחוב שהמתלונן מתגורר בו מצוי שטח פנוי המיועד, על פי תכנית מתאר, לצורכי ציבור. כמה מדיירי הרחוב הקימו בשטח הזה חניון על אביזריו למכוניותיהם. בכניסה לחניון הם התקינו מחסום חשמלי, וביציאה ממנו - מחסום דוקרני. כל המבקש להחנות רכב במשטח החנייה נדרש לשלם 600 ₪ כדמי השתתפות בהתקנת המחסום והדוקרן. המתלונן פנה לעירייה וביקש שהעירייה תפעל להחזרת המצב לקדמותו, אך העירייה לא עשתה דבר.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) השטח שעליו סבה התלונה אכן מיועד, על פי תכנית מתאר, לדרך ולשטח ציבורי פתוח. הבעלות על השטח רשומה בספרי המקרקעין על שם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל).

(ב) למחזיקים בשטח החניון אין כל זכות משפטית בו.

(ג) בתגובה לפניות הנציבות השיבה העירייה כי על פי תכנית המתאר אמנם יכולה היתה העירייה להביא לרישום השטח על שמה. אולם, בהעדר מחלוקת בין המינהל לבין העירייה לגבי ייעודו של השטח, לא ראתה העירייה צורך בכך.

3. (א) על פי הוראות סעיף 4 לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981, אם תפס אדם מקרקעי ציבור כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ולדעת מנהל המינהל תפסתם היתה שלא כדין, רשאי המנהל, תוך שלושה חודשים מיום שהתברר לו כי התפיסה היתה שלא כדין ולא יאוחר משנים עשר חדשים מיום התפיסה, לדרוש מהתופס לסלק את ידו ממקרקעי הציבור. על פי סעיף 5 לחוק, יוגש הצו למשרד ההוצאה לפועל ויבוצע על ידיו.

(ב) הנציבות ביקשה אפוא מהמינהל להבהיר, מדוע לא יפעל על פי הוראות החוק האמור. המינהל השיב, שאין הוא רואה את השטח כשייך בפועל למינהל כי אם לעירייה, אלא שזו טרם פעלה לרשום אותו על שמה. משום כך אין המינהל נכון להפעיל את החוק האמור נגד הפולשים. עם זאת ציין המינהל, שאין מניעה מצדו להושיט לעירייה את הסיוע המתאים, אם יתבקש לכך.

(ג) הנציבות הפנתה את תשומת לבו של העירייה לאפשרות לתיאום פעולה עם המינהל לסילוק הפולשים. בתגובה הודיעה העירייה לנציבות, כי פתרון הבעיה מצדה מחייב הפקעה. הליכים אלה נמשכים כידוע זמן רב. לכן מוטב שהמינהל, הבעלים הרשום, הוא אשר יפעל לסילוק הפולשים.

4. נציבת לונות הציבור קבעה, שהתלונה נמצאה מוצדקת.

(א) העירייה לא פעלה כדרוש לרשום על שמה את השטח מייד לאחר שניתן היה לעשות כן על פי החוק.

(ב) העירייה גם לא פנתה למינהל כדי לפעול במשותף לסילוק הפולשים, על פי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה אפוא בפני העירייה, על הצורך לפנות לאלתר למינהל מקרקעי ישראל, כדי להוציא צו לסילוק יד לפי סעיף 4 לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981. בצו יש להפנות את תשומת לבם של הפולשים, כי הם רשאים לפי החוק לפנות לבית המשפט תוך המועד שנקבע להם לסילוק יד, כדי להוכיח שיש להם זכות להחזיק במקרקעין.

6. (א) העירייה פעלה על פי הצבעת הנציב, והמינהל נתן צו סילוק יד.

(ב) המינהל הודיע לנציבות, שמקבלי הצו לא פנו לבית המשפט, אך גם לא פעלו על פיו. לפיכך הועבר הטיפול בקיום הצו ללשכת ההוצאה לפועל.

(ג) בעקבות פעולת ההוצאה לפועל פינו הפולשים את השטח.

14. אי שיתוף פעולה מצד עירייה בבירור תלונה -

אזלת יד בטיפול במבנה מסוכן

1. המתלוננים תושבי חדרה פנו במארכס 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית חדרה (להלן - העירייה), אלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננים מתגוררים, מאז 1971, בדירה שבבעלותם בקומת קרקע של מבנה בעל שלוש קומות.

(ב) הבעלים של שתי הקומות העליונות אינו דואג לתחזוקה ראויה של הדירות שבבעלותו. מצבן של מספר מרפסות רעוע ומסוכן. בשל מחדליו של הבעלים קיים סכסוך מתמשך בין המתלוננים לבינו.

המתלוננים גם פנו לא אחת לעירייה, במשך כשש שנים עובד למועד הגשת התלונה. התייחסות העירייה לעניין התבטאה אך ורק במשלוח מכתבי התראה לבעלים בידי מהנדס העיר וסגנו. בכתב התראה שסגן מהנדס העיר הוציא ב-9.12.92 צוין, כי ביקור שנערך במבנה העלה, שיש בו מרפסות במצב מבני חמור, שיש נזילות חמורות הגורמות בעיות בקונסטרוקציה של קומת העמודים וכי צינור שופכין מט ליפול. העירייה לא נקטה צעדים כמתחייב מן המצב המתואר.

(ג) המתלוננים ביקשו שהנציבות תברר את תלונתם ותניע את העירייה לטפל כראוי בחלקים הרעועים של המבנה המסוכן.

2. להלן הוראות חוק העזר לחדרה (הריסת מבנים מסוכנים), התשכ"ט-1968, המסמיכות את העירייה לפעול בעניין בניין מסוכן:

2" (א) בעל בניין חייב להחזיק את בניינו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור.

(ב) חושש בעל בניין או מחזיק בו, כי הבניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור, יודיע על כך מיד לראש העירייה.

(ג) ראש העירייה יורה למהנדס לערוך, מזמן לזמן, ובמקרה שקיבל הודעה - מיד אחרי קבלתה - סקר על בניינים העלולים להוות סכנה כאמור בסעיף קטן (ב); המהנדס שערך את הבדיקה חייב להגיש דין וחשבון לראש העירייה תוך 2 שעות אחר עריכת הבדיקה.

3. (א) סבור ראש העירייה על פי דין וחשבון שנערך לפי סעיף 2 כי בניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור, רשאי הוא לדרוש בהודעה בכתב מבעל הבניין לבצע את העבודות המפורטות בה תוך התקופה ובאופן שנקבעו בהודעה.

(ב) בעל בניין שקיבל הודעה כאמור חייב למלא אחריה.

(ג) לא מילא בעל בניין אחרי דרישת ראש העירייה לפי סעיף קטן (א) או ביצע את העבודות שלא באופן המפורט בהודעה, רשאית העירייה לבצע את העבודות ולגבות מבעל הבניין את הוצאות הביצוע.

4. אישר המהנדס, לאחר בדיקה, כי בניין נתון במצב שיש בו משום סכנה תכופה למחזיקים או לציבור, רשאי ראש העירייה, באישורו של הממונה על המחוז, לבצע את העבודות הדרושות לשם הריסת הבניין ולגבות את הוצאות הביצוע מאת בעל הבניין.

5.

6. (א) ראש העירייה או המהנדס רשאים להיכנס, בכל עת סבירה, לכל בניין כדי לברר את מצב הבניין או כדי לבצע עבודות בהתאם להוראות חוק עזר זה."

3. (א) בירור התלונה התמשך משום שהעירייה לא שיתפה פעולה עם הנציבות, כמתחייב.

הנציבות פנתה לעירייה פניות חוזרות ונשנות, ואף זימנה את ראש העירייה ואת מהנדס העיר לפגישה עם מנהל הנציבות. אולם כל אלה לא הביאו לקידום הבירור; התייחסות העירייה לתלונה לא היתה עניינית וראויה.

(ב) בנסיבות האמורות קבעה נציב תלונות הציבור, כי מהלך בירור התלונה, כמתואר לעיל, ותוצאותיו החלקיות, מצביעים לכאורה על קיום מחדל מתמשך מצד עיריית חדרה ובייחוד מצד מהנדס העיר, בהפעלת סמכויות העירייה על פי חוק העזר לחדרה (הריסת מבנים מסוכנים), התשכ"ט-1968, בכל הנוגע לחלקי המבנה המסוכן אשר עליהם סבה התלונה.

4. נוכח האמור לעיל, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני ראש עיריית חדרה, שעל מהנדס העיר לפעול סוף סוף בנחישות ובמהירות, בהתאם לסמכויותיו על פי דין.

זאת ועוד, מחדלו של מהנדס העיר בנסיבות העניין יש בו לכאורה משום מעילה באמון הציבור, ועולה חשד לעבירה של הפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין התשל"ז-1977. אם לא יפעל מהנדס העיר כאמור, תשקול נציב תלונות הציבור את הבאת העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה על פי סעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

5. (א) רק לאחר הצבעת הנציב כמתואר, הגיבה העירייה לראשונה תגובה עניינית על נשוא התלונה. העירייה הטעימה, כי בזמנו התנהל משפט אזרחי בין המתלוננים לבין שכנם, בין השאר - גם בנשוא התלונה.

בשים לב לכך, הוחלט בשעתו כי כל עוד לא הוכרע הדין במשפט זה, לא תנקוט העירייה צעדים כלפי השכן בעניין המרפסות המסוכנות.

(ב) המידע בדבר קיום משפט בין הצדדים והחלטת העירייה להמתין עד להכרעה בו היו בידי העירייה עוד בתחילת בירור התלונה בנציבות. לא ניתן הסבר מדוע הוא לא הועבר כבר אז לידיעתה. מחדל זה האריך בהרבה וללא צורך את משך בירור התלונה.

העירייה הביעה צער על שבשעתו לא הובא כל המידע הרלבנטי לידיעת הנציבות והוסיפה, כי אילו נעשה הדבר בשעתו היה בכך, מן הסתם, כדי למנוע את ההצבעה האמורה של נציב תלונות הציבור.

העירייה גם הודיעה כי בינתיים ניתן פסק דין במשפט האזרחי בין המתלוננים לשכנם, ואכן נקבע שם כי על השכן לתקן את המרפסות המסוכנות.

בעקבות האמור לעיל, הודיעה העירייה לנציבות כי היא שלחה לשכן הודעה לפי חוק העזר בעניין מבנים מסוכנים, שעליו לבצע לאלתר את עבודות התיקון כנדרש.

6. לאור כל האמור לעיל, קבעה נציבות תלונות הציבור כי העירייה נהגה בצורה שאינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין כאשר לא שיתפה פעולה עם הנציבות בבירור התלונה. התנהגותה זו יש בה גם משום סיכול מטרות החוק שלפיו פועל נציב תלונות הציבור.

15. אחריות לנזקים שנגרמו עקב הצפה

1. המתלוננת מתגוררת בחולון. בנובמבר 1993 פנתה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית חולון (להלן - העירייה).

להלן פרטי התלונה:

(א) ב-24.11.92 הציפו מי גשמים את דירתה של המתלוננת (להלן - הדירה) וגרמו לה ולרכוש שבה נזקים כבדים.

(ב) עקב הגשמים העזים והסחף שגרמו, נסתמו קולטני הניקוז, וזרם אדיר של מי גשמים פרץ אל תוך הדירה, הנמוכה ממפלס הכביש. לטענת המתלוננת, התרשלה העירייה בכך שלא בדקה ולא ניקתה כיאות את קולטני הניקוז לקראת עונת הגשמים.

(ג) העירייה דחתה את דרישתה של המתלוננת לפיצוי, וטענה כי בנסיבות המקרה לא מוטלת עליה כל אחריות, שכן בתאריך הנדון ירדה כמות חריגה של משקעים ולא היתה כל רשלנות מצדה בטיפול בקולטנים.

2. לפניית הנציבות השיבה העירייה כדלקמן :

(א) הגורמים להצפה :

(1) בית הקומות, שבו נמצאת הדירה, הוא באחד המקומות הנמוכים בעיר. הדירה היא בקומת הקרקע שהיא נמוכה בכ-3 מ' ממפלס הכביש.

(2) בלילה שבין ה-23 ל-24 בנובמבר 1992 ירדה כמות חריגה של גשמים (72 מ"מ גשם).

(3) מערכת נתיבי איילון וכל אזור צומת חולון הוצפו; עקב כך נסתמה כל מערכת הניקוז באזור הצפון-מערבי של חולון, ולא יכלה לקלוט את כמות הגשמים האדירה שירדה. מכיוון שכך, זרמו מי הגשמים לכיוון הבתים הנמוכים ממפלס הכביש.

(4) אשר לקולטני הניקוז - דחתה העירייה את טענת המתלוננת כי התרשלה בדרך טיפולה בקולטנים. לטענת העירייה היא עשתה בדיקות וניקתה את הקולטנים במהלך אוקטובר - נובמבר 1992.

(ב) עוד ציינה העירייה, כי בשעת ההצפה ומיד לאחריה נתנה סיוע למשפחת המתלוננת, ובימים שלאחר האירוע שלחה משאית עם חול למילוי המגרש הריק, הנמוך, שמאחורי בית המתלוננת והקימה חומת בטון כדי למנוע בעד מי הגשמים לפרוץ שוב לבית.

3. בירור הנציבות העלה כדלקמן :

(א) עובדי הנציבות, ובכללם היועץ ההנדסי לנציב, ביקרו בדירת המתלוננת ובסביבה הסמוכה. כפי שעולה מן הביקור, וכפי שצוין אף בחוות דעתו המקצועית של היועץ (להלן - חוות הדעת), ביתה של המתלוננת נמצא בכעין "בקעה" הנמוכה מסביבתה.

באמצע שנות ה-70 הוגבה רחוב מגוריה של המתלוננת בכ-2.0 מ' ויותר, בעקבות בנייתם של בניינים חדשים ברחוב, במקום בניינים ישנים שנהרסו. הבניינים החדשים נבנו במפלס גבוה יותר, וביתה של המתלוננת נותר נמוך מכל סביבתו וממפלס הרחוב.

(ב) אשר לכמות הגשמים ועצמתם : על-פי נתונים שהמציא השירות המטאורולוגי, בלילה שבין ה-23.11.92 לבין ה-24.11.92 נמדדו בתחנת המדידה במקווה ישראל (הסמוכה ביותר לחולון) כ-75 מ"מ גשם; ב-68 שנות מדידה במקווה ישראל היו 6 מקרים נוספים בלבד שבהם נמדדה ביממה כמות של 75 מ"מ ויותר בחודש נובמבר. גם עוצמת הגשמים היתה חזקה ביותר, כזו "שניתן לצפות לה אחת לעשרות שנים".

(ג) אשר לטענת העירייה כי מערכת נתיבי איילון הוצפה - על פי מדידות שנערכו בשירות ההידרולוגי בשעות הבוקר של ה-24.11.92 - הגיע מפלס המים בנחל איילון כדי

1.8 מ' מקרקעיתו; מפלס כזה, כפי שעולה מחוות הדעת, לא הביא להצפה בסביבתו הקרובה. מסקנה זו שוללת אפוא את טענת העירייה כי עקב ההצפה נסתמה כל מערכת הניקוז באזור הצפון-מערבי של העיר.

(ד) אשר למצב הקולטנים ומערכת הניקוז - מחוות הדעת עולה כי מערכת הניקוז הקרובה לבית המתלוננת עוברת ברחוב המקביל לרחוב מגוריה של המתלוננת. צינור ניקוז תת קרקעי העובר בו - קוטרו 1.0 מ', והוא מנקז את מי הגשמים באמצעות פתחי ניקוז המרוחקים כ-50 - 60 מ' זה מזה.

מערכת הניקוז תוכננה, על-פי הסברי העירייה, לקלוט זרימות מי גשם בעוצמות המופיעות בתדירות של אחת לחמש שנים.

עוד עולה מחוות הדעת, שקוטר צינור הניקוז, המרחקים בין הקולטנים ותכנון המערכת לקליטת זרימות בעוצמות המופיעות אחת לחמש שנים הם בגדר הסביר.

בעניין ניקוי הקולטנים נאמר בחוות הדעת, כי לא ניתן לקבוע בוודאות האם אמנם נוקו, שכן גם אם נוקו, יכול גשם בעוצמה כפי שהיתה לגרוף עמו סחף רב שהצטבר ברחובות ולגרום לסתימתם.

הבירור העלה, שעיקר מי הגשמים שפרצו לדירה אור ל-24.11.92 היו מי גשמים שזרמו במורדותיהם של הרחובות הסמוכים, וכנראה לא הצליחו לחדור לקולטנים הקיימים.

(ה) עוד העלה הבירור, כי העירייה לא נתנה דעתה למיקומו המיוחד של הבית ולא נקטה פעולות ואמצעים למניעת הצפות במקום, כפי שעשתה לאחר האירוע. נראה שלא היו הצפות בבתי הגבוהים הסמוכים לבית המתלוננת, ורק דירת המתלוננים הוצפה בשל מיקומה הבעייתי.

(ו) סיכום חוות הדעת - מיקומו הנמוך יחסית של הבית, לעומת סביבתו הקרובה כאמור, הפך אותו לפגיע לחדירת מי גשמים הזורמים ומתנקזים אל המקומות הנמוכים מדרך הטבע.

4. נציבת לונות הציבור מצאה שהתלונה מוצדקת וקבעה כדלקמן:

(א) גם אם דאגה העירייה, במסגרת הסביר, לתקינותה של מערכת הניקוז הכללית במקום, הרי שלא פעלה באופן סביר בכל הנוגע לבעייתיות המיוחדת של הבית - מיקומו הנמוך לעומת סביבתו הקרובה, והיא אחראית בנזיקין כלפי המתלוננת על פי עוולת הרשלנות.

(ב) בע"א 145/80(4) מציין כב' השופט ברק (כתוארו אז), כי בקביעת האחריות בעוולת הרשלנות בנזיקין מתעוררות שלוש שאלות: האם המזיק חב חובת זהירות לניזוק? האם המזיק הפר את חובת הזהירות המוטלת עליו? והאם הפרת החובה היא שגרמה נזק?

(ג) בע"א 862/80 (5) מנתח כב' השופט ברק את יסודות עוולת הרשלנות באשר לאחריותה של רשות ציבורית:

נקבע שם, כי חובת הזהירות מבוססת על החובה לצפות את הנזק וכי הסמכות הסטטוטורית היא נתון חשוב בהקמת חובת זהירות. בלשונו:

"... הסמכות הסטטוטורית והכוח הסטטוטורי מהווים נתונים עובדתיים בעלי חשיבות רבה בגיבושה של חובת הזהירות. הם משפיעים... על השאלה, אם בעל הסמכות צריך היה לצפות כי התרשלות מצדו תגרום נזק". (6)

(ד) חובת הזהירות של העירייה לענייננו נובעת מסעיף 235 לפקודת העיריות [נוסח חדש] הקובע:

235. "בעניין רחובות תעשה העירייה פעולות אלה:

...

(2) תדאג לתיקונו, ניקויו... וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט".

חובת הזהירות של העירייה גם נגזרת מעצם הסמכות הסטטוטורית שהיא מפעילה, שעניינה להבטיח מערכת ניקוז תקינה בעיר; כגוף שלטוני צריכה היתה לצפות כי התרשלות מצדה באי מתן מענה לבעיות ניקוז גם במקומות הנמוכים בעיר - תגרום נזק.

(ה) לדעת נציב תלונות הציבור, בנסיבות כפי שנתבררו, צריכה היתה העירייה לצפות את נזקי ההצפה שנגרמו: העירייה היתה מודעת לבעייתיות שבמקום - היותו נמוך ממפלס הכביש ב-3 מ', היותו אחד המקומות הנמוכים בעיר, שהצפות אירעו בו גם בעבר (לפני המועד הרלבנטי לתלונה); הימצאות הבית בכעין "בקעה" הנמוכה מסביבתה - גלויה לעין כל. גם מי שאינו בקי ומומחה בענייני ניקוז יכול להבחין על נקלה כי צפויה סכנת הצפה במקום. משהוגבה מפלס הכביש כדי 2.5 מטרים, נוצר מצב חדש בסביבה הקרובה לבית, שעליו ועל דרך הניקוז בו צריכה היתה העירייה לתת את הדעת, והיא לא עשתה כן.

הפעולות שנקטה העירייה לאחר ההצפה (כאמור בסעיף 2. (ב)) לא נעשו לפני ההצפה. אף שכמות הגשמים שירדה במועד האמור היתה גדולה במיוחד, לא הוצפו הבתים הסמוכים שמערכת הניקוז שלהם היתה סבירה; הוצפה אך דירת המתלוננת, וזאת בשל מיקומה הבעייתי במיוחד.

המסקנה המתבקשת היא שהעירייה אכן הפרה את חובת הזהירות שהיתה מוטלת עליה, בכך שלא נתנה דעתה על הסכנה הצפויה לדירה ולא נקטה במועד אמצעים סבירים למנוע את הצפתה.

5. אשר על כן הצביעה הנציב בפני העירייה כדלקמן:

5 עיריית חדרה נגד זוהר ואח' - פ"ד לו(3) 760.

6 שם בעמ' 763 מול האות ה.

העירייה נושאת באחריות לנזקים שנגרמו למתלוננת כאמור, ועל העירייה לפצות אותה על הנזקים שנגרמו לה, כנגד הוכחות שהמציאה או שתמציא.

העירייה טרם הודיעה לנציבות אם פעלה כמוצבע. מעקב הנציבות יימשך.

16. הסעה בטיחותית של תלמידים נכים

1. (א) המתלוננת, תושבת צפת, היא אם לילדה הסובלת מתסמונת דאון. הבת לומדת במוסד לחינוך מיוחד מחוץ לעיר מגוריה, בשוב סמוך.

(ב) בסוף אוגוסט 1995 פנתה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית צפת, ואלה פרטיה:

עיריית צפת דואגת להסיע את בתה, יחד עם ילדים נכים אחרים בגילאים ארבע שנים ומעלה, למוסד החינוכי וממנו. מלבד נהג הרכב אין בו מלווה מבוגר, דבר שלדעתה פוגע בטיחות הילדים. עיריית צפת הודיעה לה שגם בשנת הלימודים התשנ"ו, שהיתה אמורה להיפתח כעבור ימים ספורים, לא יהיה מלווה מבוגר בהסעה. טענת המתלוננת היא, לא רק שהדבר פוגע בטיחות הילדים אלא שלפי מיטב ידיעתה הדבר גם מנוגד לחוק.

(ג) המתלוננת ביקשה מהנציבות לגרום לכך שהילדים יוסעו למוסד החינוכי וממנו בלווית מבוגר.

2. חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994, (להלן - החוק) קובע:

2" (א) ילד נכה זכאי להסעה ממקום מגוריו... למוסד חינוך וממנו...

(ב) הסעה כאמור של ילדים נכים תלווה בידי אדם מבוגר נוסף לנהג.

(ג) ...

3. הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד הנכה, תדאג להסעתו למוסד החינוך וממנו...

10. תחילתו של חוק זה ביום תחילת שנת הלימודים התשנ"ו.

ב-24.7.95 התקין שר החינוך, התרבות והספורט את "תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה וללווי), התשנ"ה-1995" (התקנות פורסמו בקובץ התקנות, ב-י"ב באב התשנ"ה, 8.8.95), הקובעות:

2" (א) ליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק יהיה על ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי.

(ב) האחריות על ביצוע הליווי תהיה של הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד הנכה.

3. על פניית הנציבות הודיע מנהל המחלקה לחינוך של עיריית צפת, שהעירייה אכן מודעת לבעייה שבהסעת ילדים נכים ללא מלווה ולהוראות החוק והתקנות המחייבות

ליווי בידי מבוגר, נוסף על הנהג; אולם מצבה הכספי של העירייה קשה ואין באפשרותה לממן זאת. לדעת העירייה, על המדינה, הנושאת בעול המימון של הסעת תלמידים אלה, לדאוג גם למימון העסקת מלווה.

4. בירור הנציבות העלה, שזה שנים נוהג משרד החינוך, התרבות והספורט להשתתף בכיסוי חלק מהוצאותיהן של רשויות מקומיות על הסעת תלמידים למוסדות חינוך שמחוץ לתחום שיפוטן. ההשתתפות היא בדרך כלל בשיעור של 50%, ואין המשרד מכסה את מלוא ההוצאות, כפי שטוענת העירייה. המשרד הביע נכונות להשתתף גם בכיסוי הוצאות העסקתו של מלווה, אם יקבל אישור תקציבי לכך. בהצעת התקציב לשנת 1996 ביקש המשרד הקצבה להוצאה זו. ברם, כל עוד לא יתקבל האישור, נבצר מן המשרד להשתתף אף בכיסוי חלק מההוצאות הכרוכות בהעסקת מלווה.

5. נציבת תלונות הציבור קבעה, כי התלונה נמצאה מוצדקת.

החוק הטיל על הרשות המקומית את האחריות להסעת ילדים נכים ולהימצאות מלווה מבוגר, בנוסף לנהג, בכל רכב הסעה. הרשות אינה בת-חורין להתנער ממילוי חובה חוקית זו, ולו גם בטענה שאין לה תקציב לכך וכי על המדינה, קרי משרד החינוך, התרבות והספורט לכסות את ההוצאות. מה גם שהחוק, שפורסם בשנת התשנ"ד, נכנס כאמור לתוקפו רק בתחילת שנת הלימודים התשנ"ו, כך שלרשויות המקומיות, ובכללן עיריית צפת, ניתן פרק זמן לא מבוטל להיערך לביצוע הוראות החוק ולהבטיח בעוד מועד את אמצעי המימון הדרושים לכך.

יש להבדיל הבדל היטב בין טענת הזכות להשתתפות המדינה, מזה לבין חובתה של העירייה, המעוגנת בחוק, שתכליתה לשמור על שלום הילדים המוסעים למוסד חינוכי וממנו. אין מחלקה אחת נוגעת ברעותה.

6. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני עיריית צפת, שעליה למלא ללא דיחוי אחר הוראות החוק ולהציב ברכב ההסעה מלווה מבוגר, נוסף על הנהג.

7. ראש העיר הודיע לנציבות כי פעל כמוצבע.

17. סירוב לתת אישור הדרוש לצורך רישום נכס בפנקסי מקרקעין

1. המתלונן, תושב רחובות, פנה במארכס 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על כך שעיריית רחובות מסרבת, ללא הצדקה, לתת לו אישור הדרוש לו לצורך רישום נכס על שמו בפנקסי המקרקעין. להלן פרטי התלונה:

(א) לפני כעשרים שנה רכש המתלונן מעיריית רחובות מבנה באזור התעשייה בעיר - אחד מ-37 מבנים שהעירייה בנתה באזור. בסמוך לפני פניית המתלונן לנציבות התאפשר רישום הנכס בפנקסי המקרקעין. לצורך הרישום יש להמציא לרשם המקרקעין תעודה מהעירייה, המעידה שהחובות המגיעים לה ביחס לאותו נכס סולקו, או שאין חובות כאלה. המתלונן פנה אפוא לעירייה וביקש לקבל תעודה כזאת, העירייה סירבה בטענה שהוא עדיין חב לה כספים בגין הנכס, אותו רכש כאמור בראשית שנות השבעים.

המתלונן הכחיש בתוקף קיום של חוב כל שהוא, והוסיף כי בשל התקופה ארוכה שנקפה מאז הרכישה שוב אין בידיו קבלות על תשלומים שביצע בקשר לעסקה, מה גם שהעירייה אינה רשאית לדעתו להתנות את מתן התעודה בתשלום חוב שאינו חוב של מסים.

(ב) המתלונן ביקש כי הנציבות תברר את תלונתו, ותגרום לכך שהעירייה תיתן לו את התעודה המבוקשת.

2. (א) תקנה 9 ב (4) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969, קובעת כי לבקשה לרישום עסקה במקרקעין יצורפו:

"הוכחות כי שולמו כל האגרות, המסים, הארנונות ויתר תשלומי החובה שתשלומם הוא תנאי לרישום עסקה במקרקעין".

(ב) סעיף 324 (א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע לאמור:

"לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר 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".

3. בירור הנציבות העלה:

כפי שצוין, בנתה העירייה לפני כעשרים שנה 37 מבני מלאכה על שטח קרקע שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל. אחד ממבנים אלו רכש בשעתו המתלונן. העירייה הסבירה לנציבות, כי על פי סיכום שנעשה אז עם התאחדות בעלי המלאכה בעיר, חכרה ההתאחדות את הקרקע והחכירה אותה לרוכשי המבנים בחכירת משנה. על פי אותו סיכום שילמו רוכשי המבנים את התשלומים בעד הקרקע בלבד. לטענת העירייה נשאר המתלונן חייב בגין המבנה סך של 9,000 ל"י, כערך בספטמבר 1974. לכן מסרבת העירייה לתת למתלונן את התעודה המבוקשת עד שיפרע את חובו. לדעת העירייה, היא רשאית לפי החוק לנהוג כך.

4. נציבות לונות הציבור קבעה שהתלונה נמצאה מוצדקת.

מלשון החיקוקים דלעיל עולה בבירור שמטרתן הבלעדית של ההוראות היא לוודא, שלא תירשם בפנקסי המקרקעין העברה של נכס בלא שישולמו לעירייה החובות המגיעים לה בגינו והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר, משמע - אך ורק חובות שמקורם בתשלומי חובה - מסים ואגרות - החלים על הנכס.

במקרה דנן אין המדובר בחוב של תשלומי חובה אלא במחלוקת לגבי חוב אזרחי מובהק, ואין העירייה רשאית להשתמש בהוראה הנ"ל שבסעיף 324 לפקודת העיריות כמכשיר לגביית חוב אזרחי. המקום ההולם להכרעה במחלוקת הוא בית המשפט, ובעניין זה אין לעירייה עדיפות על פני כל אחד אחר.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה אפוא בפני עיריית רחובות, שעליה לתת למתלונן בלא דיחוי את התעודה הדרושה לצורכי רישום הנכס בפנקסי המקרקעין.

6. עיריית רחובות פעלה כמוצבע.

18. גביית חוב ארנונה ממי שאינו החייב

1. בדצמבר 1993 הגישה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על עיריית רמת גן על שגבתה ממנה שלא כדין סכום של כ-8,000 ₪. ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת עלתה לארץ בשנת 1992. עוד קודם לעלייתה היא ירשה מסבה זכויות בעלות על בית ברמת גן. כיוון שעד 1990 היא נחשבה כנעדרת, נוהל הבית בידי האפוטרופוס הכללי. לאחר שהבית הועבר לידיה, היא מכרה אותו לאחר, וביקשה לרשום את הזכויות בפנקסי המקרקעין (הטאבו) על שמו של הקונה.

רישום זכויות על נכס בפנקסי המקרקעין מותנה, בין השאר, באישור מאת הרשות המקומית שאין חובות על הנכס המגיעים לרשות. המתלוננת פנתה אפוא מבעוד מועד אל עיריית רמת גן (להלן - העירייה), לקבלת אישור כזה. נאמר לה שם, שאמנם רשום חוב על הבית, אך זה לא ימנע בעדה לקבל את האישור הדרוש.

כשביקשה המתלוננת מהעירייה, כעבור זמן קצר, לתת לה את האישור האמור, דרשה ממנה העירייה, כתנאי לכך, לשלם לה סך של כ-8,000 ₪ - חוב לתקופה שקדמה לאפריל 1984, בגין אספקת מים וארנונה על הבית.

המתלוננת נזקקה לאישור בדחיפות, שכן כל שיהוי בקבלתו היה מעכב את העברת הזכויות על הבית על שם הרוכש, עיכוב שהיה עלול להוות הפרה של ההסכם עמו. בלית ברירה שילמה אפוא את החוב, בנובמבר 1993, תחת מחאה.

(ב) המתלוננת ביקשה מהנציבות לגרום לכך שהעירייה תחזיר לה את שגבתה ממנה, לדעתה, שלא כדין.

2. להלן הוראות החוק הנוגעות לעניין בפקודת העיריות.

סעיף 324 (א)

"לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם או לפני עוזר 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".

סעיף 326

"נעשה אדם בעלו או מחזיקו של נכס שמשלמת עליו ארנונה, יהא חייב בכל שיעורי הארנונה המגיעים ממנו לאחר שנעשה בעל או מחזיק של הנכס, אלא שאם היתה כאן מכירה או העברה חייבים המוכר או המעביר או נציגיהם - ואם היתה כאן השכרה לתקופה של שנה או יותר חייבים המשכיר או נציגו - למסור לעירייה הודעה על העסקה כאמור, ובה יפרשו שמו של הקונה, הנעבר או השוכר; כל עוד לא ניתנה הודעה כאמור, יהיו המוכר, המעביר או המשכיר חייבים בארנונה שהקונה, הנעבר או השוכר היו חייבים לשלם ולא שילמו..."

3. בתשובה לפניית הנציבות מסרה העירייה, כי הסבירה למתלוננת שאין היא מעכבת מתן האישור המבוקש בשל חובות של דיירים שעל החזקתם בנכס נמסרה לעירייה הודעה. החוב שבגללו עוכב מתן האישור הוא חוב של מי שהחזיקו בנכס מבלי שנמסרה לה הודעה על כך, ואשר אינם רשומים בפנקסיה. החובה לשלם לעירייה את החוב חלה על המתלוננת, שהיא הבעלים של הנכס.

4. (א) בדיקה שעשתה הנציבות בפנקסי העירייה העלתה כי רשום בהם שמו של מי שהחזיק בנכס מ-1980 עד אפריל 1982 ורשומים בהם שמותיהם של מי שהחזיקו בנכס מ-1985 ואילך. עוד העלתה הבדיקה, כי מי שרשום כמחזיק בדירה מ-1980 עד אפריל 1982 חייב כספים לעירייה. היא ניסתה לנקוט הליכים משפטיים לגביית החוב, אך משלא הצליחה מחקה, לדבריה, את החוב.

העירייה לא הציגה בפני הנציבות את הפנקסים שבהם אמורים להיות רשומים המחזיקים בנכס בפרק הזמן שבין שתי התקופות הנזכרות לעיל. לטענתה לא הצליחה למצוא אותם.

(ב) במהלך הבירור המציאה המתלוננת לנציבות העתק של מכתב ששלחה לעירייה, ביוני 1980, חברה שניהלה אז את הדירה שבה מדובר. במכתב מודיעה החברה על חילופי דיירים בדירה, ומפרטת את שמו של הדייר הנכנס ותאריך כניסתו לדירה (1.7.80). מסתבר שזה הדייר הרשום בפנקסי העירייה כמחזיק מ-1980 עד אפריל 1982.

(ג) במהלך הבירור פנתה הנציבות גם לאפוטרופוס הכללי, וזה המציא לה את חוזה השכירות עם הדייר לתקופה מאפריל 1982 עד 1984. עיון בחוזה מלמד שבעצם גר במקום מאז 1980 אותו דייר עצמו, שכן הושכרה לו בחוזה זה אותה דירה לתקופה הנוספת נשוא אותו חוזה.

5. לנוכח הממצאים האמורים קבעה נציבות לונתה ציבור כי ה ת ל ו נ ה מ ו צ ד ק ת .

הוכח שהעירייה קיבלה הודעה על כניסתו לדירה של הדייר שהחזיק בה מ-1980 עד אפריל 1982. כמו כן הוכח שהדירה הושכרה לאותו דייר עצמו גם לתקופה נוספת, עד אפריל 1984. מכאן שבתקופה שבה נוצר החוב, אשר אותו שילמה המתלוננת תחת מחאה, המשיך החייב להחזיק בדירה, שכן הוא הדייר שעל כניסתו לדירה ב-1980 נמסרה לעירייה הודעה. לכן, על פי סעיף 326 לפקודת העיריות חל החוב עליו ולא על המתלוננת, ולא היתה כל הצדקה לדרוש ממנה את סילוק החוב כתנאי למתן האישור.

6. (א) הנציב הצביעה בפני העירייה על הצורך להחזיר למתלוננת את הכספים שנגבו ממנה, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה כחוק.

(ב) הנציב גם העירה לעירייה, כי עליה לנהוג להבא בזהירות גדולה יותר ולבדוק היטב אם לדרוש מבעל נכס תשלום חוב כתנאי למתן אישור לרישום נכס בפנקסי המקרקעין.

העירייה הודיעה שתפעל על פי הצבעת הנציב.

19. מכרזים לשירותי הסעת תלמידים

1. המתלונן הוא בעל חברה לשירותי הסעה. בינואר 1993 הוא הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד המועצה המקומית בני עיי"ש (להלן - המועצה) על פגמים בהתקשרות לקבלת שירותי הסעה. ואלה טענות המתלונן:

(א) לקראת שנת הלימודים התשנ"ג (1992/93) פרסמה המועצה מכרז פומבי למתן שירותים להסעת תלמידים לבתי ספר שמחוץ לתחומי המועצה. נתבקשה הגשת הצעות לכמה קווי הסעה.

המתלונן הגיש הצעה למתן שירותי הסעה באחד מהקווים שפורטו (להלן - "קו מע"ש"). תיבת ההצעות נפתחה ב-15.9.92, והמתלונן היה נוכח באותו מעמד.

לדברי המתלונן, החליטה ועדת המכרזים כי הצעתו היא הזוכה, בהיותה הזולה ביותר. על אף זאת, התקשרה המועצה לא אתו, אלא עם אחיו של סגן ראש המועצה (להלן - האח). לטענת המתלונן, האח כלל לא הגיש הצעה לקו זה. הוא כן הגיש הצעות לכל שאר הקווים. עוד טען המתלונן, שסגן ראש המועצה היה חבר בוועדת המכרזים ונכח בעת הדיון בהצעות, התנהגות שאינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

(ב) המתלונן פנה בנדון לראש המועצה פעמים אין ספור, אך לא זכה למענה. על כן פנה בתלונה לנציבות.

2. בירור התלונה נמשך מעבר לרגיל ולמקובל, וזאת מחמת הימנעותו של ראש המועצה מלשפת פעולה עם הנציבות, כדרוש.

במהלך הבירור הגיש המתלונן לנציבות, ב-27.1.94, תלונה נוספת נגד המועצה. הפעם סבה התלונה על מכרז נוסף שהמועצה פרסמה, ובו הזמינה הגשת הצעות למתן שירותים להסעת תלמידים בשנת הלימודים התשנ"ד (1993/94), ואלה עיקרי טענותיו בתלונה הנוספת:

(א) המתלונן הגיש הצעה למספר קווי הסעה, בכלל זה ל"קו מע"ש". גם האח של סגן ראש המועצה (שגם לעניין תלונה זו יכונה "האח") הגיש הצעה לכמה קווים, כולל "קו מע"ש".

(ב) תיבת ההצעות נפתחה ב-19.8.93, והמתלונן היה נוכח בעת הפתיחה.

(ג) ועדת המכרזים קיבלה את הצעת האח להסעות ב"קו מע"ש", בהיותה הזולה ביותר, והמתלונן מודה שהצעתו לקו זה היתה הפעם פחות זולה.

תלונתו מתייחסת לעובדה שהוועדה לא קיבלה את הצעותיו לגבי שאר הקווים, על אף שהיו, לדבריו, הזולות ביותר.

(ד) גם בוועדת מכרזים זו היה סגן ראש המועצה חבר, על אף העובדה שגם הפעם הגיש האח הצעות לקווים אחדים, ואף זכה, כזכור, בהפעלת "קו מע"ש".

3. כאמור, התמשך בירור התלונות בשל חוסר שיתוף פעולה מצד ראש המועצה: תשובות על פניות הנציבות ניתנו רק לאחר פרקי זמן ממושכים, ולא כל המסמכים שנתבקשו לצורך הבירור הומצאו לנציבות.

בסופו של דבר עלה בידי הנציבות לברר את התלונות, הועלה כלהלן :

(א) בעניין המכרז לשנת הלימודים התשנ"ג :

(1) כפי שצוין, ההצעה שהמתלונן הגיש למכרז זה היתה להסעות רק ב"קו מע"ש".

המועד האחרון להגשת ההצעות היה 10.9.92. כאשר סר המתלונן בתאריך זה למועצה למסור את הצעתו, אמרה לו מזכירת המועצה, כי "קו מע"ש" - נושא הצעתו - נכלל בטעות בין הקווים שפורטו במכרז, ולכן יש לראות את המכרז כמבוטל. עוד היא אמרה, כי הודעה בעניין הביטול נמסרה לכל המציעים האחרים. התברר, כי הודעה על הביטול נמסרה לכל המציעים האחרים. התברר, כי הודעה על הביטול נמסרה לכל המציעים, מלבד המתלונן (שקיבל את ההודעה כמתואר כאן).

כאמור, נפתחה תיבת ההצעות ב-15.9.92, וועדת המכרזים דנה בהן. הצעת המתלונן להסעות ב"קו מע"ש" היתה הזולה ביותר, וועדת המכרזים החליטה שהיא הזוכה. אולם, עקב הביטול, לא מסרה המועצה למתלונן את הפעלת הקו.

(2) התברר כי המועצה מסרה לאח של סגן ראש המועצה את הפעלת ההסעות ב"קו מע"ש", וזאת מבלי שכלל הגיש הצעה להסעות בקו זה.

(3) נמצא, כי סגן ראש המועצה אכן שימש כחבר ועדת המכרזים, כטענת המתלונן, ואף השתתף בדיוניה.

(ב) בעניין המכרז לשנת הלימודים התשנ"ד :

בירור הנציבות אימת את טענות המתלונן כפי שהובאו לעיל. נמצא, כי גם במכרז זה כיהן סגן ראש המועצה כחבר ועדת המכרזים, כאשר במהלכו נקבע כי הצעת האח ל"קו מע"ש" היא הזולה ביותר.

לגבי הקווים האחרים, שבהם היתה הצעת המתלונן הזולה מכולן, נמצא כי ועדת המכרזים אכן קבעה שהמתלונן הוא הזוכה. אולם, המועצה לא מסרה לאיש את הפעלת הקווים האלה, לא למתלונן וגם לא לזולתו, וזאת, לטענתה, משום שלא היתה דרישה להסעה בקווים אלה.

4. נוכח ממצאי הבירור קבעה נציבות לונות הציבור :

(א) בעניין המכרז לשנת הלימודים התשנ"ג :

(1) המועצה היתה רשאית לחזור בה מחלק מהמכרז ולבטלו לפני המועד האחרון הקובע להגשת ההצעות. לפיכך, לא היה מקום שוועדת המכרזים תדון בהצעות להפעלת "קו מע"ש" ותקבל את הצעת המתלונן.

(2) עם זאת, בכך שההודעה למתלונן על ביטול חלק מהמכרז נמסרה סמוך מאד למועד האחרון להגשת ההצעות, גרמה המועצה שינוי לרעה במצבו, בכך שהוציא הוצאות על קניית מסמכי מכרז, שילם עבור ערבות בנקאית, וכן שכר טרחה של עו"ד, בזבוז זמן וכסף על הכנת ההצעה ופניותיו למועצה. על כל אלה מגיעים לו פיצויים כפי שיצוין להלן.

(ב) בעניין המכרז לשנת הלימודים התשנ"ד קבעה הנציב, כי המכרז הוא בטל, בהיותו מנוגד להוראות החוק ולכללים שנקבעו בפסיקה.

(1) סעיף 103 לצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, אוסר על חבר מועצה להשתתף בדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה בנוגע לחוזה או עסק שנעשה עם המועצה ואשר לגביו יש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה, ואוסר להצביע על כל שאלה בקשר אליהם.

(2) לא פעם פסק בית המשפט העליון, שעקרון השוויון מופר כאשר קרוב משפחה, כבמקרה דנן, משפיע על השיקולים העומדים ביסוד הזכייה במכרז. שיקול הדעת של ועדת המכרזים חייב להיות עצמאי, ענייני ואובייקטיבי. אסורה התחשבות בשיקולים זרים, ואסור לחבר ועדת מכרזים להיות בעל עניין אישי או בעל אינטרס בנשוא המכרז, במישרין או באמצעות קרובו.

(ג) בבוא המועצה לפרסם מכרז לשירותי הסעת תלמידים, עליה להקפיד על קיום הוראות החוק והנהלה התקין בנדון.

(ד) עוד קבעה הנציב, שעל המועצה לשלם למתלונן פיצויים בגין הוצאות והפסדים שנגרמו לו בשני המכרזים האמורים, בסכום כולל של 2,500 ₪.

(ה) המועצה הודיעה לנציבות כי תפעל בהתאם למוצבע.

5. (א) הנציב הצביעה בפני המועצה על אי מתן תשובות למכתבי המתלונן למועצה, בניגוד לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.

(ב) עוד הצביעה הנציב בפני המועצה על חוסר שיתוף הפעולה עם הנציבות בבירור התלונה, התנהגות שאין להשלים עמה והנוגדת את מצוות המחוקק.

20. הורה שכול פטור מתשלום ארנונה

1. המתלוננת שכלה בן במלחמת שלום הגליל.

באוגוסט 1993 היא הגישה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על המועצה האזורית עמק לוד (להלן - המועצה). טענת המתלוננת היא, כי על אף היותה אם שכולה מאז 1982, פטרה אותה המועצה מתשלום ארנונה רק החל ב-1993.

2. (א) הזכאות של הורה שכול לפטור מתשלום ארנונה לרשות מקומית מוסדרת בחוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה) התשי"ג-1953 (להלן - החוק).

סעיף 3 לחוק קובע:

"אלה יהיו פטורים בתקופות האמורות להלן, מתשלום שני שלישים של ארנונה שהיו חייבים בה אלמלא חוק זה:

...

(6) בן משפחה של חייל שנספה במערכה הזכאי לתגמולים לפי חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 (להלן - חוק התגמולים) - כל עוד הוא זכאי כאמור;

...".

(ב) בירור הנציבות העלה, כי מאז 1.6.82 זכאית המתלוננת לתגמולים לפי חוק התגמולים. לפיכך היא זכאית לפטור מארנונה כאמור בסעיף 3 (6) לחוק.

(ג) יתר-על-כן, הבירור העלה כי מאז 1984 נכלל שמה של המתלוננת ברשימת ההורים השכולים שאגף השיקום במשרד הביטחון המציא למועצה.

(ד) לשאלת הנציבות השיבה המועצה, כי החלה במתן פטור למתלוננת רק בשנת 1993 משום שרק אז הוסדר נושא הפטורים וההנחות מתשלום ארנונה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ובתקנות שהותקנו על-פיו.

3. נציבות לונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

אף שהמתלוננת פנתה לנציבות לראשונה רק בשנת 1993, אין לראותה כמי שישנה על זכויותיה, משום שמדובר בפטור ולא בהנחה מתשלום ארנונה, והפטור קבוע בחוק, והזכאות לו אינה מותנית בהגשת בקשה מצד ההורה השכול לרשות המקומית, אלא רק בהיותו זכאי לתגמולים לפי חוק התגמולים. פירוש הדבר הוא, כי מי שנופל בגדרו של החוק, פטור מאליו וממילא מתשלום בשיעור קבוע בחוק. כאמור, אכן זכאית המתלוננת מאז 1982 לתגמולים לפי חוק התגמולים, ומשרד הביטחון מסר הודעה על כך למועצה. תשלומי הארנונה שהמועצה גבתה מהמתלוננת היו אפוא תשלומי יתר, שנגבו שלא כדין.

4. נציב תלונות הציבור קבעה כי על המועצה להחזיר למתלוננת את סכומי הארנונה שניגבו ממנה ביתר, למשך שבע השנים שקדמו ליום הגשת התלונה לנציבות, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) התש"מ-1980.

5. המועצה הודיעה לנציבות כי פעלה כמוצבע.

איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה)

21. פיטורי עובדת ללא מתן זכות טיעון

1. (א) המתלוננת עבדה בתפקיד בכיר באיגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) (להלן - האיגוד) מנובמבר 1985.

(ב) בנובמבר 1994 פנתה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על האיגוד, וטענה כי פוטרה שלא כדין מעבודתה. להלן פרטי הטענות:

ב-1.9.94, לאחר היעדרות של שבעה חודשים עקב חופשת לידה, שבה המתלוננת לעבודה. בפגישה עם מנהל האיגוד, שהתקיימה כעבור כשבועיים, העלתה שני עניינים הקשורים לתנאי עבודתה - עניינים שכבר העלתה בעבר פעמים אין ספור. ימים מספר לאחר מכן הודיע המנהל בעל פה למתלוננת, שהחליט לפטר אותה. המתלוננת עמדה על כך שתינתן לה הודעת פיטורים בכתב. בעקבות זאת, הודיע לה המנהל, במכתב מ-3.10.94, כי היא מפוטרת; ישולמו לה פיצויים כחוק וכן משכורת בעד תקופת הסתגלות לחודשים אוקטובר, נובמבר, דצמבר 1994; החל ב-1.1.95 לא יהיו עוד יחסי עובד מעביד בינה לבין האיגוד.

המתלוננת קבלה על כך, שפוטרה מעבודתה שלא בהתאם להליכים שנקבעו לפיטורי עובד באיגוד.

2. להלן החיקוקים הנוגעים לנשוא התלונה:

(א) חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.

איגוד ערים יתנהל על ידי מועצת איגוד ערים (סעיף 8 לחוק).

שר הפנים רשאי לקבוע בצו הוראות שיחולו על כל איגוד ערים שיוקם (סעיף 16ב. לחוק).

(ב) צו איגוד ערים (הוראות אחידות), התשל"ז-1977 (להלן - צו הוראות אחידות)

"29. (א) האיגוד רשאי -

(1) להעסיק עובדים . . .

(3) להפסיק, מסיבה מספקת, את עבודתם ולפטרם על פי החלטה של רוב חברי המועצה."

(ג) צו איגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה), התשל"ט-1979 (להלן הצו) בסעיף 1ה. לצו נקבע:

"סעיפים 2 עד 49 לצו הוראות אחידות יהיו סעיפים 2 עד 49 לצו זה."

לפיכך, סעיף 29(א) (3) דלעיל לצו הוראות אחידות, בדבר הליך פיטורי עובד באיגוד ערים, הוא חלק מהצו.

3. (א) במהלך הבירור פנתה המתלוננת, ב-5.12.94, אל מנהל האיגוד וביקשה כי יודיע לה מה הנימוק להפסקת עבודתה ואם ההחלטה לפטרה היא של רוב חברי מועצת האיגוד, כדרישת סעיף 29 (א) (3) דלעיל לצו הוראות אחידות.

(ב) מנהל האיגוד השיב למתלוננת, ב-20.12.94, שהנימוק ביסוד פיטוריה נעוץ ביחסי עבודה לא תקינים בינה לבינו, על רקע דרישותיה החוזרות בנושא תנאי עבודתה, דרישות אשר פגעו בעבודה הסדירה ואינן מאפשרות את המשך עבודתם בצוותא. אשר לדרישה בצו, שההחלטה לפטרה תהיה של רוב חברי המועצה, הטעים המנהל, שהוא נועץ ביועץ המשפטי של האיגוד וסוכם שהעניין יובא בפני המועצה בישיבה הקרובה.

(ג) בישיבה שהתקיימה ב-2.1.95 אישרה מועצת האיגוד את פיטורי המתלוננת והקימה ועדה שתגבש עם המתלוננת את תנאי הפרישה.

הוועדה נפגשה עם המתלוננת ב-5.1.95. היא לא נכנסה לדיון לגופם של הפיטורים, אלא לתנאי הפרישה בלבד. המתלוננת מסרה לוועדה בכתב את הדרישות הכספיות, למקרה שתאלץ לפרוש מהעבודה.

4. בבירורים של הנציבות עם המתלוננת התמקדה טענתה בכך, שלא ניתנה לה זכות טיעון. לדבריה, הטענות שהועלו כנימוק לפיטוריה הן מופרכות. אולם, לא ניתנה לה האפשרות להפריך בפני מנהל האיגוד, לא בעת שהודיע לה בעל פה על פיטוריה ולא לפני שהודיע לה על כך בכתב. גם בפני מועצת האיגוד, שנתבקשה לאשר בדיעבד את פיטוריה, לא ניתנה לה אפשרות כזאת. הוועדה, שהמועצה הקימה ואשר חבריה נפגשו עמה, לא נועדה לדון בעצם הפיטורים, אלא רק לגבש את תנאי פרישתה, הווה אומר - העניינים הכספיים הקשורים בפרישה. בפועל גם לא נכנסה הוועדה לשאלת צדקת הפיטורים. המתלוננת התריעה אפוא על כך, שבעניין פיטוריה לא פעל האיגוד לפי כללי הצדק הטבעי בדבר מתן אפשרות להשמיע את דבריה. על כן ביקשה שהנציבות תביא לביטול הפיטורים ולהחזרתה לעבודה.

5. לעומתה טען האיגוד, בתשובה לפניות הנציבות, כי במהלך השיחות הרבות של המתלוננת עם הנהלת האיגוד, בקשר לדרישותיה בנושא תנאי עבודתה, הוסבר לה לא אחת שהאיגוד אינו יכול ואינו נכון להיענות להן. דברים אלה הביאו לחיכוכים ולהתנגשויות מתמידים בינה לבין מנהל האיגוד והפכו את שיתוף הפעולה המקצועי שביניהם לבלתי אפשרי. האיגוד גרס כי בנסיבות המתוארות ניתנה למתלוננת לא אחת זכות טיעון לקראת פיטוריה.

6. נציבות לונות הציבור בעה, שהתלונה נמצאה מוצדקת.

(א) המתלוננת פנתה למנהל האיגוד, חדשות לבקרים, והעלתה דרישות בקשר לתנאי עבודתה. לטענת המנהל, פגעו אלה בסופו של דבר בעבודה התקינה ובמערכת יחסי העבודה בין המתלוננת לבינו, ועל כן הוחלט לפטרה.

(ב) בשיחות שהיו, כאמור, בין המתלוננת לבין המנהל בשנים האחרונות, עדיין לא היתה המתלוננת בחזקת עובד העומד בפני פיטורים, ולא הודע לה שיש כוונה לפטרה. בשיחות אלה לא היתה לה אפוא ההזדמנות להשמיע טיעונים נגד אפשרות של פיטורים.

(ג) ב-3.10.94 הודיע מנהל האיגוד למתלוננת בכתב על פיטוריה. זאת, בהמשך לשיחה שהתקיימה ביניהם כחודש לפני כן, בשובה מחופשת לידה, בה הזכירה שוב את דרישותיה בעניין תנאי עבודתה. במכתב הפיטורים מ-3.10.94 גם לא פורטה הסיבה לפיטורים.

בשלב זה לא ניתנה אפוא למתלוננת הזדמנות נאותה להשמיע את טיעוניה לעניין הכוונה לפטרה.

(ד) במכתב שכתבה המתלוננת, ב-5.12.94, למנהל האיגוד היא ביקשה להודיע לה, מה היתה הסיבה לפיטוריה, ואם נתקבלה החלטה לפטרה על ידי רוב חברי מועצת האיגוד. בתגובה כתב לה מנהל האיגוד ב-20.12.94 את הסיבה לפיטוריה. בעקבות פנייתה האמורה, גם הובאה, ב-2.1.95, ההחלטה על פיטוריה לאישור מועצת האיגוד, וזו אישרה את הפיטורים. כל אלה נעשו, בלא שניתנה למתלוננת, ולו בשלב זה, הזדמנות נאותה להשמיע את טיעוניה נגד הפיטורים.

(ה) הלכה פסוקה היא, כי על גוף שלטוני לתת לעובד, המועמד לפיטורים, הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו לגבי הכוונה לפטרו.

זכות זו - מתן אפשרות הטיעון והשימוע - היא מכללי הצדק הטבעי; התוצאה של שלילת האפשרות האמורה היא שהפיטורים בטלים ומבוטלים.

7. נוכח האמור, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה), ב-18.6.95, כי פיטוריה של המתלוננת נעשו על ידי האיגוד בניגוד לכללי הצדק הטבעי, בכך שהאיגוד לא נתן למתלוננת אפשרות והזדמנות להשמיע את טיעוניה לפני קבלת החלטתו על פיטוריה. לפיכך, פיטוריה של המתלוננת בטלים מעיקרם, והמתלוננת ממשיכה להיות עובדת של האיגוד על כל המשתמע מכך.

8. מאחר שהאיגוד לא שעה להצבעת נציב תלונות הציבור, הביאה הנציב, ב-15.9.95, את העניין לידיעת שר הפנים, לפי סעיף 43 (ב) לחוק מבקר המדינה וביקשה ממנו להורות לאיגוד, כי יפעל ליישום החלטת הנציב. שר הפנים הודיע לנציב, שורה לאיגוד לפעול בהתאם להצבעתה.

המוסד לביטוח לאומי

22. פגיעה בצנעת הפרט

1. המתלוננת נכה ואם לתינוק. היא מתגוררת בפתח תקווה, בנפרד מבעלה. ב-23.11.93 פנתה המתלוננת אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), ואלה פרטי התלונה:

(א) בין בני הזוג קיים סכסוך מתמשך בשל סירובו של הבעל לשלם למתלוננת את דמי המזונות שפסק לה בית המשפט המחוזי ב-28.8.92, בתוקף למפרע מ-5.7.92.

בהסתמך על פסק הדין, פנתה המתלוננת ב-8.9.92 אל סניף המוסד באזור מגוריה (להלן - הסניף) ותבעה תשלום דמי מזונות ממועד החיוב כאמור. המוסד אישר את התביעה. אולם, מכיוון שהמתלוננת היתה מקבלת מהמוסד קיצבת נכות (קיצבת יחיד בתוספת תלוי), שולם לה רק ההפרש שבין הסכום לו היא זכאית על פי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, לבין סכום קיצבת הנכות.

(ב) בנובמבר 1992 נתן סניף המוסד לבעלה של המתלוננת, לפי בקשתו, אישור בכתב, שהמתלוננת מקבלת דמי מזונות באמצעות המוסד. לבקשת הבעל נתן לו הסניף גם אישור על כך, שהמתלוננת מקבלת גמלת נכות, בפירוט אחוזי הנכות הרפואית, שיעור קיצבת הנכות והסכום.

(ג) המתלוננת קובלת על כך, שהמוסד מצא לנכון, חרף המחויבות לצנעת הפרט, למסור לבעל אישור ומידע על גמלת הנכות ודמי המזונות שהיא מקבלת.

2. על פניית הנציבות השיב הסניף, כי הבעל הציג בפני פקידת התביעות מסמך מההוצאה לפועל לפיו פעלה המתלוננת, למימוש חיוב המזונות, גם בלשכת ההוצאה לפועל. הסניף נתן לבעל אישור שהמתלוננת מקבלת דמי מזונות, כדי למנוע מצב שבו גם המוסד וגם המתלוננת נושים בו על סמך אותו פסק-דין. לגבי האישור של גמלת הנכות הודיע הסניף שהוא ניתן לבעל בטעות.

3. נציבות תלונות הציבור קבעה:

(א) אין כל פסול בכך שסניף של המוסד נתן לבעל אישור שהמתלוננת מקבלת מהמוסד דמי מזונות על פי חוק המזונות. הבעל היה זכאי לקבל את האישור, כדי שיוכל להתגונן בהליכים נגדו בהוצאה לפועל על פי פסק הדין האמור.

(ב) התלונה על מתן אישור ומידע לבעלה של המתלוננת בכל הקשור לגמלת הנכות שהיא מקבלת מהמוסד נמצאה מוצדקת.

לא היה זה מן המידה, כפי שסניף המוסד עצמו מודה, לתת לבעל אישור בכל הקשור לגמלת הנכות שהאשה מקבלת. מתן אישור כזה אכן מהווה פגיעה בצנעת הפרט.

4. בעקבות הצבעת הנציב כאמור, הודיעה הנהלת המוסד לנציבות, כי היא פועלת למנוע הישנות מקרה דומה. לשם כך הוכן והופץ בין סניפי המוסד חוזר אשר לפיו נדרשים עובדי המוסד להקפיד על ההנחיות שנקבעו בנהלים לעניין מסירת מידע או אישורים מלבד למבוטח עצמו.

רשות החברות הממשלתיות

23. דרישה לעיון במסמכים בקשר למכירת חברה ממשלתית

1. המתלונן הוא יו"ר ועד ארגון סוכנים ובעלי תחנות דלק של חברת דלק שהיתה בזמנו בבעלות הממשלה (להלן - החברה).

באוקטובר 1994 הגיש המתלונן לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) בה טען כדלהלן:

(א) במסגרת תכנית הממשלה להפרטת חברות ממשלתיות הזמינה הרשות ב-1986 הערכות שמאות לקביעת שווייה של החברה לצורך מכירתה למשקיעים פרטיים.

ההערכות כללו גם את שווייה של כל אחת מ-210 התחנות שהיו באותה עת בבעלות מלאה או חלקית של החברה. מסמכי ההערכות נמסרו למשקיעים פוטנציאליים, בארץ ובחו"ל, שגילו עניין ברכישה. במכרז שנערך על ידי הרשות נמכרה החברה למשקיע פרטי.

על רקע הרפורמה במשק הדלק, מנהלים בעלי התחנות משא ומתן עם החברה, במטרה להשתחרר מן החוזים הכובלים ארוכי השנים שבינם לבינה. בניהול המשא ומתן מסתייעת החברה, לטענת המתלונן, בהערכות השמאות דלעיל.

(ב) המתלונן ביקש מהרשות למסור לו העתק ממסמכי ההערכות, כדי לאפשר ניהול המשא ומתן עם החברה כשווה בין שווים.

טענתו היא, כי על אף שההערכות הוכנו בכספי המדינה ואין הן לדעתו בגדר סוד מדינה ועל אף שנמסרו בזמן לכל משתתפי המכרז למכירת החברה, מסרבת הרשות למסור לו אותן לעיון.

לטענת המתלונן, פוגע הסירוב בארגונו, שכן, כתוצאה מכך אין למנהלי המשא ומתן האפשרות להתבסס על הערכות השווי אשר על יסודן רכשו הבעלים החדשים את החברה, כדי להשיג את מלוא התמורה לה זכאים בעלי התחנות מהחברה.

(ג) המתלונן ביקש את עזרת הנציבות בנדון.

2. עובדות התלונה אינן שנויות במחלוקת. לפיכך התמקד בירור הנציבות בשאלה המשפטית - האם מוטלת על הרשות חובה על פי דין להיענות לדרישת המתלונן.

3. נציב תלונות הציבור הגיעה למסקנה שאין חובה כזאת, ואלה טעמיה:

(א) אכן, הלכה פסוקה היא בישראל שמסמכים שנתקבלו בידי רשות ציבורית, תוך שימוש בסמכות שהוענקה לה על פי דין, צריכים ככלל להיות גלויים ופתוחים בפני הצד

הנוגע בדבר. אולם, כלל זה חל רק כאשר לא קיים נימוק, משפטי או הגיוני, המצדיק את שלילת הגילוי והעיון. נימוק כזה קיים במקרה שבפנינו.

ההערכות הוכנו לבקשת הרשות לצורך המכרז למכירת החברה, והמסמכים הובאו אך ורק לידיעת המשתתפים במכרז. משמע שהשימוש בהן נעשה במסגרתו בלבד. מעבר לזה לא נעשה כל שימוש פומבי בהערכות. הסוכנים ובעלי התחנות לא היו צד במכרז למכירת החברה ולא היו מעורבים במכירה.

יתר על כן, הזמנת הערכות השמאות שנעשו על ידי הרשות במסגרת ההכנות למכירת החברה היו בתחום הפעילות העסקית שלה ולכן -בתחום המשפט הפרטי. אין אפוא לראות בהן מסמכים שנתקבלו תוך שימוש בסמכות שהוענקה לה על פי דין, אשר עליהם בלבד חלה חובת הגילוי.

(ב) המתלונן מבקש לעשות שימוש בהערכות האמורות במסגרת ניהול משא ומתן עסקי בין שני גופים פרטיים: בין החברה, שלאחר מכירתה הפכה לחברה פרטית, לבין ועד הארגון שאותו מייצג המתלונן. אין מקום למעורבות הרשות על ידי מסירת מידע לאחד משני גופים פרטיים המנהלים משא ומתן.

(ג) עוד יצויין, שכדי להיעתר לבקשת המתלונן, יש להוציא הוצאות מהקופה הציבורית לאיתור הערכות שנעשו לפני כשמונה שנים, ובכך ייעשה שימוש בכספי ציבור שלא למטרות להן נועדו.

3. נוכח האמור קבעה נציבת לונות הציבור שהתלונה לא נמצאה מוצדקת וכך הודע למתלונן.

24. תנאי לא סביר למתן רישיון חפירה

1. המתלונן היה עובד אגף העתיקות במשרד החינוך והתרבות (להלן - האגף), שהפך ב-1989 לרשות מכוח הוראות חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989.
- בינואר 1993 הוא פנה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על שהרשות מתנה הוצאת רישיון חפירה למתלונן בתנאים לא סבירים. להלן פרטי התלונה:
- (א) במשך 27 שנים הוא עבד באגף, לאחרונה כארכיאולוג מחוז ירושלים. ב-1990 הוא פרש פרישה מוקדמת לגמלאות, לטענתו בשל התנכלות.
- (ב) לאחר פרישתו הוא היה אמור, לדבריו, לנהל מטעם האוניברסיטה העברית את החפירות באתר עיר דוד. לשם כך היה זקוק לרישיון חפירה.
- (ג) המתלונן טוען, כי בישיבה שהתקיימה ב-29.11.92 אצל ראש עיריית ירושלים, התבטא מנהל הרשות (להלן - המנהל), כי ספק אם הרשות תוכל לתת למתלונן רישיון חפירה, משום שלא קיים את הדרישות שבחוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - החוק) בדבר פרסומים לגבי חפירות רבות שביצע בעבר.
- המתלונן הטעים, כי היה ידוע למנהל שרק לגבי שש מתוך שלושים וארבע חפירות הצלה שערך בעבר, לא מולאו דרישות הפרסום, זאת מחמת המטלות שרצו עליו בתקופת עבודתו באגף. אשר לשש החפירות, הוא היה ועודנו מוכן לפרסם דוחות חפירה לגביהן, אך הרשות אינה מקצה לו את אמצעי המימון הדרושים. גם עובדות אלה היו ידועות למנהל. המתלונן פעל באותן חפירות כעובד האגף, ולטענתו אין לדרוש ממנו שיממן את הפרסומים מכספי הגמלה שהוא מקבל.
- (ד) תמצית תלונתו היא, אפוא, כי לא יתכן שהמנהל יתנה את מתן רישיון החפירה למתלונן בדרישה שישלים את הפרסומים, כל עוד הרשות אינה מקצה לו את המשאבים הדרושים לכך.
- המתלונן טוען שהתנאה כמתואר פוגעת בסיכוייו לקבל עבודה. בקשתו היא שהנציבות תברר את תלונתו ותגרום לביטול ההתנאה.
2. הנושא של חובת פרסום דוח חפירה, שהוא מוקד התלונה, עלה לא אחת בדוחות השנתיים של מבקר המדינה - לאחרונה בדוחות השנתיים 36, 38, ו-45. בדו"ח השנתי 45, לשנת 1994, ציינה מבקר המדינה, כי הפרסום המדעי הוא גולת הכותרת והייעוד בהא הידיעה של חפירה ארכיאולוגית. חפירה שממצאיה לא עובדו, לא תועדו ולא פורסמו - נזקה גדול מתועלתה. ברם, עקרון זה, שבא לידי ביטוי בחוק העתיקות וגם

הופך יותר ויותר אבן פינה במדיניות הרשות, עדיין רחוק ממימוש ועל הרשות לפעול ביתר נחישות לאכיפת הוראות החוק בעניין זה.

3. המנהל מעניק שני סוגי רישיונות חפירה :

(א) רישיון חפירה - רישיון לחפירה מתוכננת. הרישיון ניתן על שמו של החוקר בציון שם המוסד שמטעמו הוא עורך את החפירה. חרף זאת רואה הרשות את המוסד כמי שחלות עליו החובה והאחריות למילוי הוראות החוק ותנאי הרישיון.

(ב) היתר לחפירה דחופה - הרשאה לחפירת הצלה. חפירת הצלה נדרשת כאשר פעולות של יזם לפתוח שטח עלולות לסכן עתיקות שמצויות בו. ככלל חפירות אלה נעשות על ידי עובדי הרשות - האגף לשעבר - וההיתרים ניתנים על שם. ברוב המקרים משלם היזם לרשות את ההוצאות הדרושות לחפירת ההצלה, כולל ההוצאות לפרסום ממצאיה. לא תמיד הקפיד האגף לגבות מהיזם - המפתח את כל ההוצאות האמורות.

4. (א) בירור הנציבות העלה, כי במשך תקופת שירותו של המתלונן באגף ניתנו על שמו 34 היתרים לחפירות הצלה ורישיון חפירה אחד.

(ב) להלן תגובת המנהל על פניות הנציבות :

(1) לא היתה כל מניעה שהמתלונן ישלים את הפרסומים על חפירותיו בתקופת עבודתו באגף. בשנת 1988, כלומר כשנתיים לפני שפרש, הוצע לו לפרסם את עבודותיו תוך תקופה של שלוש עד ארבע שנים, אך הוא לא עשה כן. מימון הפרסומים כיום על ידי הרשות כמוהו כמתן פרס להתרשלות והוצאת כספי ציבור ללא הצדקה. מאידך, גם לא יעלה על הדעת שיקבל פטור מחובת הפרסום.

(2) הרשות אמנם מעוניינת שיפורסמו עבודות על חפירות שבוצעו. אולם, רב מאוד מספר החפירות שלא בא בעקבותיהם פרסום, והרשות אינה מסוגלת כיום לשאת במימון פרסומים אלה ללא תקציב מיוחד לכך.

(3) הרשות מוסמכת לא לתת רישיונות חפירה לארכיאולוגים שעדיין מוטלת עליהם חובת פרסום על חפירות העבר, והמנהל גם ער לעמדת מבקר המדינה שיש להקפיד בעניין זה. ברם, הפעלה גורפת של סמכות זו עלולה לשתק את הפעילות הארכיאולוגית, שכן רבים הארכיאולוגים שלא קיימו עדיין את חובת הפרסום. לכן מפעיל המנהל את הסמכות בהדרגה, ונותן רישיונות חפירה חדשים רק לאותם ארכיאולוגים שהראו לפחות התקדמות בצמצום הפער.

(4) המתלונן לא פנה רשמית למנהל בבקשה לרישיון חפירה. כאשר יגיש בקשה, היא תידון ותוכרע בהתאם למדיניות הרשות.

5. המתלונן מכחיש את טענת המנהל שהתרשל בעבודתו, או שהוצע לו ב-1988 לפרסם את ממצאי חפירותיו תוך תקופה של שלוש עד ארבע שנים.

המתלונן טוען, כי ב-2.9.90, בסמוך לאחר פרישתו לגמלאות, פנה לרשות וביקש מימון להשלמת הפרסומים. בתשובת הרשות כעבור כשבועיים, הוא נתבקש להכין פירוט של

החפירות בהן מדובר. נאמר באותה תשובה, כי לאחר שיכין את הפירוט, ייקבע סדר פרסום העבודות, בהתחשב באפשרויות. לא עלתה בתשובה כל טענה על התרשלות מצדו או שהיה עליו להשלים את הפרסומים בתקופת עבודתו. במכתבים שהוחלפו לאחר מכן בין המתלונן והרשות נידונו סדרי עדיפויות הפרסומים. ב-5.12.90 הודיעה הרשות למתלונן, שלמרבית הצער לא תוכל בשנה זו לממן את השלמת פרסומיו, כי שנת הכספים עומדת להסתיים ואין בתקציב מקור למימון פרסום דוחות על חפירות ישנות. גם הפעם לא הועלתה, ולו אך במרומז, טענת התרשלות מצד המתלונן.

6. על אף החשיבות הנודעת לפרסום ממצאי חפירה, וחרף העובדה שהמתלונן לא השלים את מכסת הפרסומים המוטלת עליו, קבעה נציבות לונות הציבור כי היתה לו חובה מוצדקת, ואלה טעמיה:

(א) הרשות לא המציאה ראיות המצדיקות הסקת מסקנה, כי הוצע למתלונן, או כי הוא נדרש, להשלים לפני פרישתו את פרסומיו המדעיים; אין גם ראייה שניתנה לו התראה שעליו להשלים תוך כדי עבודתו, או שבתכנית העבודה שנקבעה לו היתה התייחסות כלשהי לעניין זה.

(ב) פרסום דוחות חפירה היא חובה שהאגף וגם הרשות לא הקפידו על קיומה. המתלונן הוא אחד מרבים החייבים בפרסום ממצאי חפירות שבוצעו, ובשים לב למספר הכולל של חפירות שטרם פורסם עליהן דוח מדעי, המקרה שלו אינו מן החמורים.

(ג) המנהל חידש רישיונות חפירה גם כשלא פורסמו דוחות מדעיים כנדרש, ולא נמנע עקב כך מלתת רישיונות חפירה חדשים לחוקרים, ובכלל זה גם לעובדי האגף והרשות.

(ד) לאחר פרישתו הודיע המתלונן, יותר מפעם אחת, שהוא מוכן להשלים את פרסום ממצאי החפירות שבצע בעבר והוא עדיין מוכן לכך, אם יועמד לרשותו תקציב מתאים. אולם, כאמור, השיבה הרשות למתלונן, כי למרבית הצער אין בתקציבה מקור למימון השלמת דוחות על חפירות ישנות. גם בפני הנציבות טענה הרשות ברוח דומה.

נציב תלונות הציבור הצביעה בפני הרשות כדלקמן: אכן רצוי שתשנה את מדיניותה, שינוי שיתבטא בהקפדה על חובת הפרסום. אולם, כפי שצוין לעיל, מפעילה הרשות את השינוי בהדרגה. בנסיבות המקרה - אם וכאשר המתלונן יבקש רישיון חפירה - אל לה, לרשות, להתחשב בכך שהוא לא עמד במלוא מכסת הפרסומים המדעיים, זאת כל עוד הוא מוכן להשלימה אם הרשות תעמיד לרשותו את התקציב הנדרש לכך.

7. מנהל רשות העתיקות הודיע לנציבות ב-10.2.96, כי אם המתלונן "יגיש בקשה למתן היתר חפירה, הבקשה תובא לדיון בפני המועצה לארכיאולוגיה והיא תדון לגופה במסגרת סמכויותיה כקבוע בחוק".

רשות השידור

25. שידור ידיעה בטלוויזיה הישראלית - טענה של פגיעה

1. בדצמבר 1993 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על רשות השידור (להלן - הרשות). ואלה פרטי תלונתו:

(א) ב-30.10.93 שודרה במהדורת החדשות בטלוויזיה הישראלית ידיעה שהביא הכתב לענייני מפלגות. בידיעה הוזכר שמו של המתלונן כאחד מתוך עשרה חברי מרכז הליכוד אשר הודיעו על כוונתם לצאת כמשלחת לטוניס כדי להיפגש שם עם יו"ר אש"פ.

(ב) המתלונן, שצפה בשידור, התקשר מיד בטלפון אל הכתב וביקש לשדר את גרסתו שמעולם לא התכוון לנסוע לטוניס.

(ג) למחרת, ב-31.10.93, הובאה במהדורת החדשות של הטלוויזיה ידיעה נוספת באותו עניין אף היא בשם אותו כתב. בידיעה הנוספת נאמר, כי המתלונן (ששמו הוזכר בידיעה) ועוד אחד מחברי מרכז הליכוד שהתכוונו לנסוע לטוניס חזרו בהם מכוונתם זו. בהמשך הידיעה נאמר כאילו אישר המתלונן שאכן הוצע לו לנסוע, אך לאחר התלבטויות החליט להישאר בבית.

(ד) המתלונן קבל על כך שהכחשתו לא שודרה כלשונה וכי לא אמר לכתב את הדברים שיוחסו לו בידיעה הנוספת.

הוא ביקש לגרום לכך שהרשות תתנצל בפניו.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) הידיעה הראשונה שהטלוויזיה שידרה ב-30.10.93, בדבר השתתפותו כביכול של המתלונן במשלחת חברי מרכז הליכוד שעתידה לצאת לטוניס, התבססה על מידע שמארגן המשלחת מסר לכתב.

הכתב לא פנה למתלונן לפני שידור הידיעה כדי לקבל את תגובתו, ואין עתה חולק שתוכן הידיעה האמורה לא היה נכון.

(ב) הידיעה הנוספת כאילו שקל המתלונן את ההצעה לנסוע ורק לאחר התלבטויות החליט להישאר בישראל, שודרה בטלוויזיה למחרת היום. היא התבססה, לגרסת הכתב, על דברים שהמתלונן אמר לו, בשיחת טלפון שהתקיימה ביניהם לאחר שידור הידיעה הראשונה. לעומתו, טוען כזכור המתלונן, כי בשיחת הטלפון הוא בקש מהכתב לשדר כי מעולם לא התכוון לנסוע לטוניס.

3. נוכח ממצאי הבירור קבעה נציבות תלונות הציבור, לאמור:

(א) הגרסאות של המתלונן ושל הכתב, באשר לתוכן הדברים שהוחלפו ביניהם בשיחת הטלפון שהתקיימה בעקבות שידור הידיעה הראשונה, אמנם שונות זו מזו בשאלת ההתלבטויות, אולם בנסיבות המקרה אין לנציבות מספיק ראיות להעדפת גרסה אחת על רעותה. לפיכך אין אפשרות לקבוע בצורה מבוססת איזו מהן היא הגרסה הנכונה.

(ב) העובדה שאת עיקר הכחשתו של המתלונן, כאילו השתתף במשלחת, מסר הכתב לשידור מצביעה לכאורה על תום לבו. מכל מקום, לא העלה הבירור שהכתב לא נהג בתום לב בעניין זה.

משלא ניתן להכריע בין הגרסאות בדבר תוכנה המדויק של שיחת הטלפון לקראת שידור הידיעה הנוספת, אין גם מקום לדרוש מהכתב, או מרשות השידור, בעניין זה להתנצל בפני המתלונן.

(ג) יחד עם זאת, אין כאמור חולק שהכתב לא התקשר אל המתלונן לפני שידור הידיעה הראשונה, ב-30.10.93, כדי לבקש את תגובתו מראש למידע שבידיו, מידע שהתברר כלא נכון. בכך יש לראות מחדל הנוגד עקרון יסוד הקבוע בכללי האתיקה העיתונאית.

(ד) בתדריך חדשות ואקטואליה של רשות השידור, מיוני 1983, קבוע כלל לפיו יש לקיים בשידורי הרשות רמה גבוהה של אמינות. התדריך מורה שאין לוותר על בדיקת עובדות מן המקור הטוב ביותר שקיים. משמע, קודם כל בקשת תגובה ממי שעלול להיפגע מפרסום מידע. כלל דומה קבוע כאמור גם בתקנון האתיקה המקצועית של מועצת העיתונות בישראל.

על הרשות להקפיד הקפדה יתרה על קיום העיקרון האמור.

4. הנציבות הביאה את קביעת הנציב לידיעת הרשות. מנהל הטלוויזיה הודיע לנציבות, כי בעקבות קביעתה של הנציב, נקט את הצעדים הדרושים כדי להבטיח שכתבי הרשות יקפידו להבא הקפד היטב על קיומו של העיקרון האמור.

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

26. שלילת אפשרות מנשים להתקבל כטייסות

1. המתלוננת אזרחית ישראלית שעבדה כטייסת בארה"ב. בדצמבר 1994 פנתה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על חברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן - "אל על") על כך שסירבה להעסיק אותה בתפקיד טייסת, על אף שצברה ניסיון של כ-3,600 שעות טיסה. להלן עיקרי טענותיה:

(א) בסוף 1993 פרסמה "אל על" מודעה שבה הזמינה מועמדים לתפקיד טייס/טייסת. המתלוננת הגישה הצעת מועמדות; חרף ניסיונה בטיס, שעלה על הנדרש במודעה, נענתה בשלילה, ואף לא טרחה להזמינה לראיון.

(ב) המתלוננת טוענת, כי דחיית מועמדותה על הסף נובעת ממדיניות של הפליה מכוונת, ש"אל על" נוקטת כלפי נשים בכל הנוגע לתפקיד של טייס בחברה.

(ג) המתלוננת ביקשה כי הנציבות תבדוק את תלונתה ותקבע אם היא מוצדקת.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) חברת "אל על" פרסמה מודעה שהיא מכינה עתודה של מועמדים/ות לקורסי הכשרה והסמכה לטייס/ות תובלה אזרחיים, והזמינה הצעות מועמדות. במודעה פורטו הדרישות שעל המועמדים למלא, ביחס לאזרחות, גיל, השכלה וידיעת שפות. נכללה בה גם דרישה שהמועמדים/ות יהיו "בוגרי/ות בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי..."

המועמדים נתבקשו להמציא רישיון טיס וכן להגיש מסמכים לאימות הנתונים הבאים: "ניסיון כטייס/ת קרב מוסמך/ת של 1,500 שעות טיסה לפחות או ניסיון כטייס/ת - מפקד/ת במטוס תובלה, מסוקים ומטוסים קלים של 1,500 שעות טיסה לפחות".

(ב) המתלוננת הציעה את מועמדותה אך זו, כאמור, נדחתה על הסף, בלא שטרחה אפילו להזמינה לראיון.

3. (א) בתשובה על פניית הנציבות טענה "אל על", כי היא אינה מפלה, בשום תפקיד ומקצוע, בין נשים לגברים וכי מועמדותה של המתלוננת נדחתה אך ורק משום שאינה עומדת בקריטריונים. אלה קובעים כאמור, בין היתר, כי מועמד יכול להיות רק "בוגר בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי", והמתלוננת אינה כזאת. לכן נדחתה מועמדותה על הסף, מבלי שנבקשו נתונים האחרים.

(ב) "אל על" הסבירה לנציבות, כי הדרישה שמועמד יהיה בוגר בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי דווקא חשיבותה מרובה, שכן ניתן לה באמצעותה לבחור את

הטייסים הטובים ביותר. "אל על" נמצאת בשורה הראשונה של חברות תעופה בעולם מבחינת רמת הבטיחות, תודות למיומנות הגבוהה של טייסיה, בוגרי בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי, שכן שם הם עוברים תהליך מיון משוכלל ביותר. "אל על" אינה חברה גדולה דייה כדי לקיים מערכת מיון והכשרה דומים משלה, ולפיכך אין היא יכולה להרשות לעצמה לוותר על קריטריון זה.

4. (א) הבירור העלה, כי בעוד שבקשתה של המתלוננת נדחתה על הסף על שום שאינה בוגר בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי, לא עמדה "אל על" על קיום תנאי זה כלפי עולים חדשים, ובמשך תקופה ארוכה אפשרה להם להגיש מועמדות על פי קריטריונים שונים, מהטעם שאין הם יכולים למלא את התנאי האמור.

(ב) הנציבות הטעימה בפני "אל על", כי הדרישה שמועמד חייב להיות "בוגר בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי" כקריטריון קבלה לחברה, יש בה משום הפליה בלתי מוצדקת כלפי נשים בישראל ודרישה שאשה, כמו העולים החדשים, אינה מסוגלת למלא מהטעם הפשוט שבית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי אינו מקבל נשים לשורותיו. (7)

יתר על כן, הויתור שעולים חדשים אינם חייבים להיות בוגרי בית הספר לטיסה של חיל האוויר, כתנאי להצגת מועמדות מלמד שדרישה זו, עם כל חשיבותה לחברה בשל תהליך המיון המשוכלל שתואר לעיל, אין זו דרישה הכרחית ומחויבת המציאות עד שלא ניתן לוותר עליה במקרה מתאים.

(ג) הנציבות העלתה אפוא בפני "אל על" את השאלה אם אין מקום שתנהג כלפי נשים בישראל, שגם להן אין אפשרות לקיים את הדרישה האמורה, כמו שהיא נוהגת כלפי עולים חדשים.

(ד) "אל על" השיבה, כי החליטה לבטל את ה"חריג" לגבי עולים חדשים, שמספרם ממילא מועט, וכי היא דבקה בעקרון המחייב מועמד להיות "בוגר בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי" ככלל בל-יעבור.

5. נציבת לונתה ציבור קבעה כיהת לונה מוצדקת.

(א) בתנאי הקבלה למועמדות למשרות טייס ב"אל על" קיימת הפליה פסולה כלפי נשים המבקשות להגיש מועמדותן כטייסות.

אחת מדרישות הסף שקבעה "אל על" למיון מועמדים לתפקידי טייס היא, סיום בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי. דא עקא, שבית ספר זה סגור בפני נשים, ולכן

7 במהלך בירור התלונה ניתן פסק דין בעתירתה של גב' אליס מילר נגד שר הביטחון ואח' (בג"צ 4541/94 - טרם פורסם). בית המשפט ציווה על צה"ל לפתוח, בהליך ניסויי, את שערי בית הספר לטיסה בפני חיילות העומדות בדרישות הסף המקובלות ביחס למועמדים גברים. אי בפסק דין זה מענה לבעיה, שהיא גם ביסוד התלונה שבפנינו, לגבי נשים שבית הספר לטיסה של חיל האוויר היה סגור בפניהן.

אין להן כל אפשרות למלא דרישת סף זו.8 בכך מופלות הנשים לרעה, רק באשר הן נשים.

(ב) עמדת הנציב היא, כי הנימוקים של "אל על" אין בהם כדי להצדיק את ההפליה כלפי נשים לתפקידי טייס, והראייה שבמשך שנים היא ויתרה על התנאי האמור כלפי עולים חדשים, וזאת מהטעם שלא היה באפשרותם לעמוד בדרישה זו. מכאן שאין זה תנאי בל יעבור, אם המועמד (או המועמדת) הוא בעל כשירות מתאימה לתפקיד.

(ג) עוד קבעה הנציב, כי דחיית ההצעה של המתלוננת על הסף עומדת בניגוד להוראות סעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

סעיף זה קובע לאמור:

2" (א) לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי או היותם הורים, בכל אחד מאלה:

(1) קבלה לעבודה;

(2) ...

(ב) לעניין סעיף קטן (א) רואים כהפליה גם קביעת תנאים שלא ממין העניין.

(ג) אין רואים הפליה לפי סעיף זה כאשר היא מתחייבת מאפיים או ממהותם של התפקיד או המשרה."

דרישת הסף הנזכרת לעיל, ש"אל על" קבעה בידיעה ברורה שאשה אינה יכולה למלא אחריה, יוצרת מצב של הפליה מחמת מין לעניין "קבלה לעבודה", וסעיף 2(ג) לחוק לא יחול במקרה זה: משויתרה החברה בעבר על דרישת סף זו לגבי עולים חדשים, אין היא יכולה להישמע עתה בטענה, כלפי נשים, כי דרישת הסף מחייבת מאופיו או ממהותו של התפקיד או המשרה.

העובדה שלאחרונה ביטלה "אל על" את החריג כלפי עולים חדשים, ומאז מחילים גם עליהם את דרישת הסף האמורה, אין בה כדי לגרוע כהוא זה מהעובדה שעד לאחרונה לא נחשב התנאי האמור כתנאי-בלעדיו-אין.

6. נציב תלונות הציבור קבעה, אפוא, כי דחיית מועמדותה של המתלוננת על הסף היתה שלא כדין.

עמדת הנציב היא, כי אין חולק על כך שנושא רמת הטייסים ובטיחות הטיסה חייב להוות שיקול ראשון במעלה וכי אין לוותר על כגון דא משום טעם שהוא. ואולם לפי דעתה "אל על" יכולה למצוא דרך מתאימה אחרת לבדיקת כישוריה והתאמתה של מועמדת למשרת טיס, מבלי לבוא אליה בדרישה שאין כלל ביכולתה לקיימה, כמבואר. אם כך תנהג

החברה, יובטח עקרון שוויון ההזדמנויות, ובד בבד תישמר גם רמת הטייסים ובטיחות הטיסה.

7. קביעות אלה של נציב תלונות הציבור הובאו לידיעת "אל על", ולידיעת המתלוננת.

לאחר שקביעות הנציב הובאו לידיעת המתלוננת, היא הגישה, ב-4.2.96, לבין הדין האזורי לעבודה בתל אביב תובענה נגד "אל על" על סירובה לקבלה לעבודה הטייסת.

פרזות

חברה ממשלתית עירונית לשיכון, ירושלים בע"מ

27. התנערו מאחריות לעבודות איטום גג

1. המתלונן הוא תושב השכונה עיר גנים בירושלים. במאי 1994 הוא פנה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ (להלן - "פרזות"). ואלה פרטי התלונה:

(א) בדצמבר 1992 רכש המתלונן דירה בקומה העליונה של אחד הבתים בשכונה האמורה.

חודש קודם לכן נעשו בגג הבית עבודות איטום. האיטום בוצע במסגרת פרויקט שיקום השכונות, ביזמת משרד הבנוי והשיכון ו"פרזות" (להלן - "הפרויקט"). על העבודות פיקח מהנדס "הפרויקט", שקיבל את שכרו מאת "פרזות".

ההתקשרות לביצוע עבודות האיטום נעשתה בחוזה בין הקבלן המבצע לבין ועד הבית, בכתב אחריות שנתן הקבלן ל"פרויקט" התחייב הקבלן לשאת באחריות לטיב העבודות למשך חמש שנים. נקבע בכתב זה, כי האחריות לא תחול לגבי נזקים שהם תוצאה של פגיעה בגג בזדון.

(ב) בינואר 1993 החלו להתגלות סימני רטיבות בתקרת הדירה.

המתלונן פנה בעניין זה ל"פרזות". במאי אותה שנה דרשה "פרזות" מהקבלן לתקן את הטעון תיקון, כמתחייב. הקבלן ביצע תיקונים, אולם דעתו של המתלונן לא היתה נוחה מהם, והוא גם התריע בפני "פרזות" על האיכות הגרועה, לדעתו, של עבודות האיטום. "פרזות" הציעה להמתין עד לעונת הגשמים 1993/94. בינואר 1994 נתגלו שוב אותות רטיבות בדירה. המהנדס המפקח בדק את הגג ולדברי המתלונן, נוכח גם הוא לדעת, שעבודות האיטום נעשו ברשלנות, אך סירב להיענות לבקשת המתלונן לרשום זאת בפרוטוקול הביקור.

(ג) בשל האיכות הירודה של עבודות האיטום שנעשו על ידי הקבלן, והתיקון הגרוע שהוא ביצע לאחר שהופיעה הרטיבות, עומדים נזקי הרטיבות בדירתו בעינם.

(ד) המתלונן קובל על ש"פרזות" מתנערת, לדבריו, מכל אחריות, והוא מבקש שהנציבות תברר את התלונה ותקבע אם היא מוצדקת.

2. במהלך בירור התלונה, לקראת חורף 1994/95, ביצע המתלונן, בלית ברירה, תיקוני זיפות למניעת חדירת מי גשמים לדירתו. הוא שילם בעד התיקונים ₪5100.

3. על פניית הנציבות השיבה "פרזות", שעבודות האיטום בגג הבית אמנם נעשו במסגרת "הפרויקט" ובהשגחת המהנדס-המפקח, אולם ההתקשרות לביצוע העבודות היא בין ועד הבית לבין הקבלן. לפיכך, אל לו למתלונן להלין על "פרזות" ואף לא על "הפרויקט".

4. (א) בירור הנציבות העלה ש"פרזות" מסייעת לדיירים במימון עבודות איטום הגגות המבוצעות במסגרת "הפרויקט". לשם כך היא נותנת לכל ועד בית מענק לכיסוי חלק הארי מן ההוצאות. את כספי המענק משלמת "פרזות" רק לאחר שהמהנדס-המפקח אישר שהעבודה בוצעה כהלכה. כך היה גם במקרה דנן.

(ב) כמו כן העלה הבירור, כי "פרזות" או "הפרויקט" הם שהכינו את המכרז ואת המפרטים הטכניים לביצוע עבודות איטום הגגות, הם שהעבירו אותם לקבלנים כדי לקבל הצעות מחיר והם שהכתיבו, למעשה, לוועד הבית להתקשר עם קבלן מסוים, בעקבות הצעת המחיר שהגיש.

(ג) עוד העלה הבירור, שבהתאם לאמור במפרט הטכני, המהנדס-המפקח מטעם "הפרויקט" אכן אמור היה לשמש מפקח על ביצוע עבודות האיטום. ואמנם אותו מהנדס-מפקח אישר, כי העבודה על גג הבניין בוצעה. כתב האחריות שהקבלן נתן היה מופנה למנהל "הפרויקט".

(ד) מנהל "הפרויקט" הטעים בפני הנציבות, כי על אף העובדה ש"הפרויקט" ו"פרזות" אינם צד לחוזה, הם מעוניינים שהקבלן יבצע את העבודות באיכות טובה. לדבריו, גם אם אין להם אחריות משפטית, חלה עליהם אחריות ציבורית.

(ה) המהנדס-המפקח ציין בפני הנציבות, שהנזקים נגרמו לדירת המתלונן כתוצאה מרשלנות שהתבטאה בהתקנת דוד שמש על הגג בדרך שפגעה בשכבות האיטום; והרי על פי תנאי האחריות לדליל פוקעת במקרה כזה מחויבותו של הקבלן לביצוע תיקונים.

(ו) גרסת המתלונן, לעומת זאת, היא שטענת המהנדס-המפקח משוללת יסוד. לדבריו, נכרה הרטיבות בדירתו עוד בטרם הוחלף דוד השמש. המתלונן המציא לנציבות צילומים לביסוס גרסתו, שמקור הרטיבות אינו במקום שבו הוצב דוד השמש. המסקנה שהוא מבקש להסיק מכך הינה שהרטיבות נבעה מהאיכות הגרועה של עבודות האיטום של הקבלן.

5. הנציבות הסתייעה בחוות דעת מקצועית של היועץ לענייני הנדסה של משרד מבקר המדינה (להלן - היועץ).

(א) היועץ קבע בחוות דעתו, כי הליקויים בשכבות איטום הגג הם על פני שטח נרחב, וכי אין מדובר בפגיעה נקודתית. ממצא זה משמיט את הקרקע מתחת לגרסתו של המהנדס-המפקח, כאילו נגרם הנזק בגלל הצבת דוד שמש, ומחזק את המסקנה שהמתלונן ביקש להסיק. (ר' 4(ו) לעיל).

(ב) היועץ סבר, שגג הבניין נועד, בין היתר, לשמש כמקום לתחזוקה שוטפת של המתקנים המוצבים עליו, לרבות הטיפול בדודי שמש והחלפתם. החלפת דוד שמש על גג

הוא דבר צפוי ומקובל, שאינו אמור לפגוע באיטום גג שבוצע כהלכה. אי לכך, סבר היועץ שאין לקבל את טענת המהנדס-המפקח שהחלפת דוד השמש היא שגרמה כביכול לסימני הרטיבות. החלפה שגרתית של דוד שמש לא היתה אמורה לגרום נזק לגג, לו היו עבודות האיטום מבוצעות כהלכה.

6. נוכח ממצאי הבירור וחוות הדעת המקצועית של היועץ, קבע הנציב לונות הציבור שהתלונה נמצאה מוצדקת.

(א) אין לקבל את העמדה, ש"פרזות" ו"הפרויקט" שימשו אך ורק מתווכים בין ועד הבית לבין הקבלן, שהרי הם היו הגורם המקצועי שקבע את המפרט הטכני לעבודה, הם שהיו האחראים לבחירת הקבלן ולהזמנתו לבצע את העבודה. הם גם היו אלה שפיקחו על העבודה, ולא עוד אלא שכתב האחריות שהקבלן נתן נמסר ל"פרויקט".

(ב) אכן, בכתב האחריות שנתן הקבלן נאמר שלא תחול עליו אחריות במקרים של פגיעה בגג "בזדון". אולם טענה כזאת כלל לא הועלתה, אלא רק טענת רשלנות, השונה מעצם טיבה וטבעה מזדון. ברור, לדעת הנציב, שלא היתה כאן פגיעה בזדון וכי עצם החלפת דוד שמש על גג של בית הינה דבר צפוי ומקובל, שאינו אמור לפגוע באיטום.

7. הואיל וההתחייבות לשאת באחריות נמסרה, כאמור, ל"פרזות" או ל"פרויקט", ומאחר שלא נמצא כי היתה כאן פגיעה בזדון, היה על "פרזות" לדרוש מהקבלן את מימוש אחריותו. משלא עשתה כן, שומה על "פרזות" לפצות את המתלונן ולהחזיר לו את ההוצאות שהוציא על התיקונים, דהיינו: הסכום של 5100 ₪ בצירוף הפרשי הצמדה וריבית עד למועד ההחזר.

8. לאחר שהובאה בפני "פרזות" החלטת הנציב, חזרה זו וטענה, באמצעות יועצה המשפטי, כי היא שימשה רק כגורם מסייע, ועל פי החוזה עם הקבלן, שהיא לא היתה צד לו, לא חלה עליה אחריות כלשהי, הן לעניין איכות העבודה והן לעניין האחריות הנובעת מביצוע העבודה. לפיכך נמנעה "פרזות" מלפעול על פי הצבעת הנציב לפיצוי המתלונן.

9. נוכח ההימנעות כמתואר הביאה נציב תלונות הציבור את העניין, על פי סעיף 43(ב) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בפני שר הבינוי והשיכון. בפנייתה אל השר הצביעה הנציב על ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון כי "מינהל תקין מחייב כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לגבי גוף הנתון לביקורת לא תישאר אות מתה".⁹

הנציב חזרה על הנימוקים הנזכרים בסעיף 6 לעיל שבגינם דחתה את עמדת "פרזות" ו"הפרויקט" וביקשה משר הבינוי והשיכון להורות לנוגעים בדבר ב"פרזות" וב"פרויקט" לפעול בהתאם להחלטתה.

10. בעקבות פניית הנציב אל שר הבינוי והשיכון בוצעה הצבעת הנציב לפיצוי המתלונן.

⁹ בג"צ 766/87 צוקר נ' להט פ"ד מ"ב (2) עמ' 610.

28. גביית שכר לימוד מוגדל ממורה בשנת שבתון

1. (א) המתלון הוא מורה. בשנת הלימודים התשנ"ד, במסגרת השתלמותו בשנת שבתון, השתתף בקורס במוסד יד יצחק בן-צבי בירושלים (להלן - המוסד).
 - (ב) בסוף ינואר 1994 פנה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על המוסד בעניין גובה שכר הלימוד שדרש ממנו המוסד בעד השתתפות בקורס. להלן פרטי התלונה:
 - (1) המתלון שילם למוסד את שכר הלימוד עבור הקורס, סך 2,920 ₪, כפי שנדרש בעת ההרשמה.
 - (2) לאחר מכן, משנודע למתלון שמשתתפים אחרים באותו קורס נדרשו לשלם שכר לימוד בסכום יותר נמוך - 2,325 ₪ - הוא ביקש מהמוסד הסבר.
 - המוסד מסר למתלון כי שכר הלימוד שנדרש ממנו גבוה יותר מאחר שהוא מורה בשנת שבתון; בתור שכזה זכאי המתלון שקרן ההשתלמות, בה הוא עמית, תחזיר לו את שכר הלימוד.
 - (3) ההסבר של המוסד לא נראה למתלון, והוא מבקש שהנציבות תבדוק את תלונתו. אם תמצא כי המוסד לא היה רשאי לקבוע תעריפים שונים לאותו קורס, כמתואר, הוא מבקש שהנציבות תצביע שעל המוסד להחזיר לו את הסכום שגבה ביתר.
2. בירור הנציבות העלה, כי מורים המשתלמים במוסד בשנת שבתון אכן נדרשים לשלם סכום גבוה מזה הנדרש ממשתלמים אחרים. המוסד הסביר, כי אין בכך כדי לפגוע במורים בשנת שבתון, מאחר שכל אחד מהם ממילא מקבל החזר של הוצאות שכר הלימוד מקרן ההשתלמות שבה הוא עמית.
3. נציבות תלונות הציבור קבעה, שהתלונה נמצאה מוצדקת.
- (א) גובה שכר לימוד של קורס נקבע כתמורה הולמת ללימודים הניתנים בו. במקרה דנן נקבע שתמורה זו מתבטאת ב-2,325 ₪.
 - היות המורה בשנת שבתון, ועקב כך זכאי להחזר שכר הלימוד מקרן השתלמות, אין בה כדי להצדיק דרישת שכר לימוד גבוה מהסכום שגובים מהאחרים.
 - (ב) המוסד הביע נכונות לתקן את המעוות על ידי מתן תעודת זיכוי למתלון בגובה הסכום ששילם ביתר, וזו תוכל לשמש כתשלום בעד השתתפותו בקורסים נוספים שהמוסד עורך. המתלון הסכים לכך.

(ג) נציב תלונות הציבור ראתה בהסדר מוסכם זה סוף פסוק בכל הנוגע לתלונה המסוימת.

4. אולם עקרונית הצביעה נציב תלונות הציבור בפני המוסד, כי להבא אין לגבות ממשתלם בשנת שבתון שכר שונה מאשר מכל משתלם אחר.

המוסד הודיע לנציבות, שהוא פועל כמוצבע.

נספחים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני

ביקורת המדינה לדוח השנתי 22

של נציב תלונות הציבור

הקדמה

בהתאם להוראות סעיף 46(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להביא לאישור הכנסת את סיכומיה וההצעות של הוועדה לעניין דו"ח נציב תלונות הציבור 22.

הדו"ח הונח על שולחן הכנסת בחודש אדר ב' התשנ"ה (מארס 1995) והדיונים בו נערכו במסגרת ועדת המשנה לענייני תלונות הציבור, בראשות חבר הכנסת אברהם הירשזון.

זה המקום להביע תודה והערכה לח"כ הנמרץ והמסור אברהם הירשזון על הדיונים הממציים והיסודיים בכל התלונות, שנמצאו מוצדקות, המופיעות בדו"ח, תוך הפקת לקחים מערכתיים המפורטים במסמך הסיכומים וההצעות המונח על שולחן הכנסת.

ראשי הגופים והמערכות שתלונות כנגדם בוררו בדו"ח זה, יגישו לוועידה ולנציב תלונות הציבור דין וחשבון על יישום הסיכומים וההצעות עד ליום י"א בניסן התשנ"ו - 31.3.96.

תודה נאמנה גם לנציב תלונות הציבור הגב' מרים בן-פורת, למנהל נציבות תלונות הציבור, עו"ד אביגדור רביד ולעובדי נציבות תלונות הציבור, על עבודתם החשובה ועל שיתוף הפעולה המבורך עם הכנסת.

ח"כ דוד מגן יו"ר הוועדה

סיכומי הוועדה וההצעות לדו"ח 22 של נציב תלונות הציבור, מסכמים שורה של שמונה עשר דיונים שקיימה הוועדה בהתייחסה לתלונות שתוארו בדו"ח.

הטיפול המעמיק והרציני של נציב תלונות הציבור ואנשי משרדה, כפי שהוא משתקף בדו"ח, בתלונות של אזרחים בנושאים רבים ומגוונים מעניק את הרושם כי לאזרח ה"קטן" יש כתובת לפנות אליה, כאשר הוא נתקל בשרירות לבה של הבירוקרטיה או הממסד.

מסקנותיה של נציב תלונות הציבור לגבי רבים מהמקרים בדו"ח, הניבו תוצאות התקפות, לא רק למקרה הבודד אלא גם למקרים דומים בעתיד. כך למשל תלונה של אי הכרה בזכויותיו של קטין חוזר, הניבה המלצה של נציב תלונות הציבור להכיר ככלל בקטין חוזר כבעל זכויות של עולה חדש.

זימון נציגי הגופים שהיו נושאי התלונות לישיבות הוועדה, תרם אף הוא לליבון יסודי יותר של הדברים ולמניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

תודתי האישית נתונה ליו"ר הוועדה לביקורת המדינה, ח"כ דוד מגן, על תמיכתו לפעולתה הרחבה של ועדת המשנה בראשותי. כמו כן תודה למנהל הוועדה, מר ברוך פרידנר, על עבודתו המסורה.

ולסיכום ברצוני להודות לנציב תלונות הציבור, הגב' מרים בן-פורת, אשר נוכחותה הקבועה בדיונים הצביעה על החשיבות שמייחסת הנציבות לדו"ח, למנהל הנציבות, עו"ד אביגדור רביד, לעו"ד מירלה במברגר, עוזרת בכירה למנהל ולכל עובדי הנציבות, על עבודתם המסורה והחשובה כל כך.

ח"כ הירשזון

יו"ר ועדת המשנה

לענייני דו"ח נציב תלונות הציבור

משרד ראש הממשלה

תלונה מס' 1: נוהל קידום בדרגה - תחולתו על עובדי המחקר במערכת הביטחון

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור כי הוראות סעיף 23.349 לתקשי"ר אינן מחייבות לגבי עובדי מחקר במערכת הביטחון.
2. הוועדה רשמה בפניה את הערת נציב תלונות הציבור לנציבות שירות המדינה, כי סעיף 23.349 לתקשי"ר מטעה בכלליות נוסחו, וכי יש לתקנו כך שיצוין בו במפורש שהוראותיו מתייחסות לעובדי המחקר האזרחיים בלבד.
3. הוועדה מציינת כי עד כה לא תוקן סעיף 23.349 לתקשי"ר.
4. על נציב שירות המדינה לתקן את הסעיף כמתואר ולדווח על כך לוועדה ולנציב תלונות הציבור עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

משרד האוצר

תלונה מס' 2: פיטורים בניגוד להוראות החוק והתקשי"ר

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה הפסקת עבודה של עובד בשל חשד למעשים שהם עבירות משמעת - שלא בדרך של הליך משמעת. הדבר פוגע בזכותו של עובד לטעון ולהוכיח את חפותו בפני בית דין למשמעת שליד נציבות שירות המדינה, שהוא הפורום המוסמך.
2. יש לראות בחומרה רבה פיטורין של עובד שלא בהתאם להוראות חוק שירות המדינה, התקשי"ר או מנימוקים שלא נבדקו כראוי.
3. יש להקפיד הקפדה יתרה על קיום הליך כדין של פיטורין בכל מקרה ומקרה.
4. נציב שירות המדינה מתבקש לשנן כלל זה בחוזר לכל משרדי הממשלה, ולדווח על כך לוועדה ולנציב תלונות הציבור עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

תלונה מס' 3: "קטין חוזר" במעמד עולה חדש

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. יש לתת פירוש רחב למונח "קטין חוזר" במובן צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה, כך שקטין שעזב עם הוריו ושהה במחיצתם בחו"ל 4 שנים ייחנה מהפטור האמור שם, גם אם חזר לישראל לאחר שנים רבות.
2. הרעיון העומד מתחת לפירוש חוק כזה צריך להיות להגדיל את מספר החוזרים במקום לצמצמו.
3. הוועדה רושמת לפניה כי אגף מס הכנסה ומס רכוש קיבל ללא סייג את עמדת הנציב כמתואר לעיל.
4. שר האוצר מתבקש להמציא לוועדה ולנציב תלונות הציבור את הצו הכולל הגדרה אחידה למונח "עולה" עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

משרד הביטחון

תלונה מס' 4: כיתוב חריג על מצבת חייל

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה סבורה כי יש לקבוע כללים בעניין הכיתוב על מצבות חללי צה"ל ולעגנם בתקנות.
2. הוועדה רושמת לפניה כי עד היום טרם הומצאו לה הכללים שהיו אמורים להיקבע לגבי נוסח הכיתוב על מצבות.
3. שר הביטחון מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום הנאמר לעיל עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

צבא הגנה לישראל

תלונה מס' 5: מוסיקאי מצטיין בצה"ל

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה סבורה שיש לנהוג בגמישות בעת טיפול במתגייס המעוניין לדחות את גיוסו לזמן קצר על מנת לסיים את לימודיו.

2. הוועדה רואה בחומרה את הנוקשות היתרה שבה נהגו כלפי המתלוננת בעניין שיבוצה וגיוסה, וכן שראש מינהל הגיוס סרב להיפגש עם עובד הנציבות, חרף דחיפותה של התלונה.
3. שר הביטחון מתבקש להסב את תשומת לבם של הגורמים האחראיים ולהורות להם לפעול בהתאם.
4. שר הביטחון מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על מתן הוראה כאמור עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

משרד הבריאות

תלונה מס' 6: הסמכת אחים/אחיות עולים לעבודה בארץ

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור כי המרכזת התנתה את נכונותה להרשות למתלוננת ללמוד בקורס הסמכה נוסף בתנאים שהיתה בהם נוקשות יתרה. מן הנכון היה לתת רשות זו ללא תנאים מוקדמים.
2. למי שנכשל בקורס הסמכה יש להודיע על זכותו להגיש ערעור.
3. על פי דרישת הוועדה קבע משרד הבריאות נוהל המסדיר את הזכות להשתתפות חוזרת בקורס הסמכה לאחים ואחיות, לרבות זכות הערעור.

המשרד לענייני דתות

תלונה מס' 7: עזובה בבתי קברות

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה רבה את ההזנחה בבתי הקברות המוסלמיים בלוד וברמלה וסבורה כי יש לשפר את המצב לאלתר.
2. על הוועדים לנקוט צעדים למניעת קבורה בלתי מבוקרת בבתי הקברות האמורים ולדאוג כי קבורה תתבצע בצורה מסודרת ומאורגנת.

3. יש להקים מועצה שהוועדים יהיו חלק ממנה - על פי המודל הקיים במגזר היהודי. המועצה שתוקם תעסוק במתן שרותי דת למוסלמים.
4. על המחלקה לענייני מוסלמים במשרד הדתות לפקח על תפקודם של הוועדים בעניין ניהול בתי הקברות.
5. שר הדתות מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום ההצעות והסיכומים עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

משרד החינוך, התרבות והספורט

תלונה מס' 8: החלטה על העברת מורה לבית ספר אחר לפני

בירור העובדות

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה הודעה למורה על העברתה לבית ספר אחר, ללא בירור יסודי של העובדות וללא מתן הזדמנות להגיב על השיקולים לצעד זה.
2. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור כי כלל בל יעבור הוא שיש לתת שימוע לעובד, לפני שנוקטים פעולה העשויה לפגוע בו ובזכויותיו.
3. יש לכלול בתקנון שירות עובדי הוראה נוהל המחייב בדיקה יסודית של עובדות וקבלת תגובת מורה - לפני החלטה על העברתו לבית ספר אחר.
4. שר החינוך, התרבות והספורט מתבקש להמציא לוועדה ולנציב תלונות הציבור את הנהלים החדשים שנקבעו בנושא עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

תלונה מס' 9: דרישת תשלום עבור מידע על זכות ערעור

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור, כי אין להתייחס לבקשתו של נבחן לקבל מידע על הפרש ההערכות של שני בודקים כאל הערעור עצמו ולגבות בגין זה אגרה.
2. יש לנבחן בבחינות בגרות זכות לדעת ללא תשלום אם ההפרש בין הערכות הבודקים הוא מעל או מתחת ל-10 נקודות, וזאת כדי לאפשר לו לשקול אם להגיש ערעור.

3. הוועדה רשמה לפניה את הודעת מנהל אגף הבחינות במשרד החינוך, התרבות והספורט שהמשרד פועל לתיקון התקנון בהתאם לקביעת נציב תלונות הציבור ומבקשת שיומצא לה התקנון החדש.

4. שר החינוך, התרבות והספורט מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום ההצעות והסיכומים עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

תלונה מס' 10: הכרה בתעודות של מכונים פדגוגיים

בברית המועצות

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה סבורה שתארים אקדמאיים צריכים להיקבע רק על פי קריטריונים קבועים ולא לפי שיטת מחוות.

2. הוועדה סבורה כי כאשר נדחה מועד ליישום החלטה מסוימת הנוגעת לאנשים הניתנים לאיתור, על המשרד להודיע להם על כך מיוזמתו.

תלונה מס' 11: תמיכה הולמת למוסד חינוכי לילדי מצוקה

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. תמיכה כספית יש להעניק על פי שיקולים שוויוניים וענייניים. לכן יש ליצור אמות מידה אחידות באשר לתקצוב החזקת ילדים במוסדות.

2. הוועדה מביעה מורת רוח מכך שטרם הוכנו קריטריונים למתן תמיכות למוסדות, כמו המוסד שבו מדובר.

3. שר החינוך, התרבות והספורט מתבקש לקבוע את הקריטריונים ולהמציאם לוועדה ולנציב תלונות הציבור עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

משרד המשפטים

תלונה מס' 12: חיוב בכפל אגרת נוטריון והשמטת שמו של

נוטריון מרשימת הנוטריונים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור כי כל עוד עורך דין רשאי על פי החוק לשמש נוטריון - גם אם לא שילם את האגרה במועד - יש לכלול אותו ברשימת הנוטריונים.

2. הוועדה רשמה לפניה כי משרד המשפטים אימץ את קביעת נציב תלונות הציבור ופעל על פיה.

משרד הפנים

תלונה מס' 13: עיכוב בלתי סביר במתן דרכונים

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה את הטרדתם של הנזקקים לשרות ציבורי והרצתם הלך ושוב שלא לצורך.
2. הוועדה רואה בחומרה את התנהגותה של עובדת הקונסוליה הישראלית בפריז, שדרך פעולתה שהתבטאה באי עדכון בזמן אמת של רישום נתונים, היא שגרמה לטעות שבעקבותיה נמנעה מהמתלוננים קבלת דרכונים למשך חודשים ארוכים.
3. הוועדה רשמה לפניה כי משרד הפנים אימץ את החלטות הנציב במקרה זה.
4. הוועדה פונה למשרד הפנים ולמשרד החוץ לנקוט את כל המאמצים על מנת למנוע הישנות מקרים כגון זה.
5. שר החוץ מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום הסיכומים וההצעות עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

רשויות מקומיות

תלונה מס' 14: החזר ארנונה ששולמה ביתר

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את עמדת נציב תלונות הציבור כי על העירייה להודיע לתושבי העיר על זכותם להגיש השגה וערר כל אימת שזכות זו קיימת, בדרכים ובמועדים הקבועים בחוק.
2. לדעת הוועדה אין להתנות את הטיפול בהשגה על חיוב בארנונה בכך שיומצא אישור של מודד מוסמך בדבר שטח הדירה, נשוא ההשגה, שכן אין לדרישה כזאת סימוכין בדין.

3. יש לקבוע נהלים להגשת השגה, ולציין בהם אילו מסמכים על האזרח לצרף בעת הגשת ההשגה.
4. יש להסדיר את נושא המדידה בחוק.
5. לדעת הוועדה אם השגה או ערר נמצאו מוצדקים יש להחזיר לא רק את המס ששולם ביתר בשנה מושא אותו דיון אלא גם מספר שנים למפרע כמקובל בהחזרי מסים אחרים.
6. הוועדה רשמה לפניה בסיפוק כי ראש העיר גבעתיים הודיע, אם כי באיחור, שהעירייה מקבלת את קביעת נציב תלונות הציבור וכי תפעל על פיה.
7. שר הפנים וראש העיר גבעתיים מתבקשים לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום הסיכומים וההצעות עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

תלונה מס' 15: פטור מארנונה למוסד חינוך פנימייתי

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה סומכת ידיה על קביעת נציב תלונות הציבור כי לא ניתן לדון בפרשנות משפטית של האמור בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, במסגרת ההליכים הקבועים בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976.
- לדעת הוועדה, מנהל הארנונה שגה כאשר סבר שיש לו סמכות לדון בהשגה, שכן אין מדובר בטענה המתייחסת לטעות בציון סוג הנכס, גודלו או השימוש בו.
2. הוועדה מאמצת את מסקנת נציב תלונות הציבור, כי יש לראות במבנים בהם גר צוות המוסד, חלק ממבני בית הספר ולהעניק פטור מארנונה לא רק בגין מבני המגורים של התלמידות אלא גם בגין מגורי הצוות, וכי על המועצה להחזיר למוסד את המסים ששולמו ביתר משנת 1992 ואילך.
3. שר הפנים והמועצה האזורית מנשה מתבקשים לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96) על יישום הצעות הוועדה וסיכומיה.

תלונה מס' 17: פעילות רשות מקומית למטרה פוליטית

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור לפיה אל לה למועצה לעסוק אלא בתפקידים שהוטלו עליה על פי דין.

מאבק פוליטי נגד האוטונומיה בתור שכזה אינו נמנה עם תפקידיה כאמור, וממילא ניהול קרן לשם מימון מאבק פוליטי אינו בגדר סמכותה. הוא הדין גם אם התקבלו הכספים למימון הקרן על בסיס וולונטרי.

2. נוכח האמור אין מקום לעצם קיומה של קרן למימון פעילות כזו ולכן יש לבטלה.

3. שר הפנים מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום הסיכומים וההצעות עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

תלונה מס' 18: מימון שיעורים שמעבר לתכנית הלימודים

הרגילה

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את מסקנות נציב תלונות הציבור כי לא היה מקום לחייב את ההורה בתשלום עבור שעות העשרה מבלי שנתקבלה הסכמתו לכך; ומשולבו שעות ההעשרה בתכנית הלימודים הרגילה, זכאי הוא שבנו ישתתף בשעות ההעשרה בלא תשלום.

2. אילולא שולבו שעות ההעשרה במסגרת תכנית הלימודים הרגילה (כגון בשעות אחה"צ) היתה עומדת להורה הברירה לשלם ולאפשר בכך לבנו להשתתף בהן או לא לשלם בלא זכות השתתפות.

3. הוועדה רשמה לפניה כי משרד החינוך, התרבות והספורט והמועצה אימצו את קביעת נציב תלונות הציבור וכי הם יפעלו על פי האמור בחוק החינוך הממלכתי, התקנות שהותקנו על פיו וחוזרי המנהל הכללי של משרד החינוך, התרבות והספורט בעניין.

תלונה מס' 19: הליכי פיטורים ללא סמכות על רקע

עבירות משמעת

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את עמדת נציב תלונות הציבור לפיה אין לפטר עובד רשות מקומית בשל עבירת משמעת, אלא על פי פסק דין של בית דין למשמעת כפי שמחייב החוק.

2. הוועדה מציינת בחיוב את נכונותה של העירייה למלא אחר קביעותיו של נציב תלונות הציבור ללא שהות וללא עוררין.

3. שר הפנים מתבקש להביא לידיעת ראשי הרשויות המקומיות את הקביעה הנ"ל.

4. שר הפנים מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על ביצוע ההצעות והסיכומים עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

המוסד לביטוח לאומי

תלונה מס' 20: הפסקת מימונו של שיקום מקצועי לנכה

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה סבורה שאין לראות בסיום הלימודים גרידא, אפילו הם מומנו על ידי המוסד לביטוח לאומי במסגרת תכנית לשיקום, כעובדה ההופכת את הנכה כמשוקם כל עוד לא נקלט בעבודה במסגרת המקצוע אותו למד.
2. נראה לוועדה שיש להוסיף בחוק הביטוח הלאומי או בתקנותיו תיקון, לפיו תוקם ועדת ערים שאליה יוכל לפנות מי שרואה את עצמו נפגע בנושאי שיקום.
3. הוועדה רושמת לפניה כי המוסד לביטוח לאומי קיבל את קביעתו של נציב תלונות הציבור במקרה זה ופעל על פיה.
4. המוסד לביטוח לאומי מתבקש לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום ההצעה עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

רשות הדואר

תלונה מס' 21: פיטורים שלא כדין

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה מרובה את העובדה כי מניעים בלתי ענייניים הביאו לפיטוריו של עובד.
2. הוועדה רושמת לפניה שרשות הדואר פעלה על פי הצבעתה של נציב תלונות הציבור.
3. הוועדה רואה בחומרה רבה העסקת עובדים ארעיים בדרכים שונות, כגון באמצעות עמותות או קרנות, וזאת במטרה למנוע מהם רכישת זכויות ומעמד מוגן.
4. שרת העבודה ונציב שירות המדינה מתבקשים לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום הסיכומים וההצעות עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

שירות התעסוקה

תלונה מס' 22: המשך ניכוי מס אחיד ממשכורת עובד שחדל להיות חבר קופ"ח

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה רבה את העובדה ששירות התעסוקה לא הפסיק את ניכוי המס-האחיד ממשכורתה של העובדת, למרות שביקשה להפסיקו בשל כך שעברה לקופת חולים אחרת.
2. הוועדה רואה בחומרה ניכוי סכומים משכרו של עובד, שלא בהסכמתו, להוציא את אלה המפורטים בחוק הגנת השכר.
3. שרת העבודה והרווחה מתבקשת לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על יישום הסיכום וההצעה עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

חברת החשמל לישראל בע"מ

תלונה 23: זכותו של משתתף במכרז לעיין בהצעת הזוכה

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור המתבססת על הפסיקה ועל חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו על פיו, לפיה מסמכים שנתקבלו בידי רשות ציבורית במסגרת מכרז שפורסם על ידי תוך שימוש בסמכות שהוענקה לה עפ"י דין, צריכים כרגיל להיות גלויים ופתוחים בפני משתתפי המכרז - חוץ ממסמכים שמכוח הוראה חקוקה הינם חסויים בפני העיון.
2. הוועדה מאמצת את דעת נציב תלונות הציבור כי על חברת החשמל מוטלת החובה לקיים מכרז עפ"י העקרונות המחייבים של פומביות, תחרות הוגנת ושוויון.
3. הוועדה סבורה, לכן, כי הימנעותה של חברת החשמל מלגלות את מחיר ההצעה הזוכה, מהווה הפרת חובתה לקיים מכרז הוגן ותקין.
4. הוועדה רושמת לפנייה כי חברת החשמל קיבלה את הצבעת נציב תלונות הציבור והתחייבה לנהוג על פיה כעקרון - ולא אך ורק לגבי המקרה שנדון.

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

תלונה מס' 24: טיפול חסר רגישות בעניינו של אדם שהיה

במצב של מצוקה

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור כי החלטת האחראים שלא לבוא לקראת המתלוננים בטיפול מיוחד, כדי לאפשר להם לעלות למטוס על מנת לחלוק כבוד אחרון לאביהם, היתה החלטה אומללה וחסרת רגישות.
2. הוועדה רושמת לפנייה כי חברת "אל על" קיבלה ויישמה את המלצת הנציב: הוציאה חוזר על מנת למנוע הישנות המקרה והנחתה את צוות עובדיה לגלות יתר תשומת לב ונכונות לסייע לנוסעים - בפרט בעתות מצוקה.

האגודה להתנדבות בע"ס

תלונה מס' 25: השתתפות בשכר לימוד של מתנדבות בעת

שירותן

סיכומיה והצעותיה של הוועדה

1. הוועדה מאמצת את קביעת נציב תלונות הציבור כי לצורך השתתפות במימון לימודים אין הבדל בין מתנדבת המשרתת בקיבוץ לבין מתנדבת בגוף או מוסד אחר וכי דין אחד לכולן.
2. על האגודה להתנדבות בעס לדאוג שהסדרי המימון בינה לבין גופים בהם משרתות מתנדבות, יבטיחו יחס שווה כלפי כלל המתנדבות.
3. הוועדה רושמת לפנייה כי האגודה קיבלה את החלטת הנציב ופועלת על פי הנחיותיה.
4. האגודה להתנדבות בעס מתבקשת להמציא לוועדה ולנציב תלונות הציבור, את ההנחיות החדשות למתנדבות לשירות לאומי עד ליום א', י"א בניסן התשנ"ו (31.3.96).

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ה

(24.9.1995 - 6.9.1994)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדו"ח		הגוף
נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	מספר התלונות	ס"ה ¹ נושאים	ס"ה תלונות	
2	10	21	21	12	13	משרד ראש הממשלה
200	472	582	531	488	447	משרד האוצר ²
64	128	139	126	147	131	מס הכנסה
25	99	109	94	96	84	מס רכוש וקרן פיצויים
13	30	35	33	37	34	מס שבח מקרקעין
27	58	74	65	67	61	מכס ומס ערך מוסף
3	16	23	22	32	29	נציבות שירות המדינה
31	54	76	74	51	51	הלשכה לשיקום נכים
19	31	33	33	37	34	המשרד לאיכות הסביבה
5	7	9	9	4	4	משרד האנרגיה והתשתית
41	107	161	145	147	134	משרד הבטחון ²
33	88	115	100	92	84	אגף השיקום
17	53	207	200	197	194	צה"ל
86	207	267	259	304	296	משרד הבינוי והשיכון
37	139	175	159	228	212	משרד הבריאות
28	65	119	114	120	115	המשרד לענייני דתות
2	9	28	27	36	33	בתי הדין הרבניים
9	20	26	24	17	15	משרד החוץ
65	136	197	187	165	157	משרד החינוך התרבות והספורט
3	10	31	27	30	29	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
-	1	4	4	5	5	משרד המדע והאמנויות
70	165	352	333	352	332	משרד המשפטים ²
9	25	115	108	115	111	הנהלת בתי המשפט
18	50	114	108	108	101	לשכות ההוצאה לפועל
37	118	228	211	200	186	משרד העובדה והרווחה ²
12	30	57	53	56	52	עבודה
8	27	43	40	38	36	רווחה
12	41	91	84	84	77	שירות התעסוקה
122	453	841	743	731	650	משרד המשטרה ²
110	388	722	644	648	579	משטרת ישראל
12	65	118	98	83	71	שירות בתי הסוהר
62	167	295	273	236	218	משרד הפנים
89	193	222	203	148	135	המשרד לקליטת העלייה
51	147	179	157	184	164	משרד התחבורה ²
35	79	89	74	93	77	אגף הרישוי
1	8	14	13	22	18	משרד התיירות

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ה

(6.9.1994 - 24.9.1995) (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)						הגוף
נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	ס"ה נושאים	ס"ה תלונות	
8	15	27	24	33	30	משרד התעשייה והמסחר
7	24	34	31	26	25	משרד התקשורת
						בזק, החברה הישראלית
55	121	195	171	224	200	לתקשורת בע"מ
30	48	81	71	112	95	רשות הדואר
22	64	76	67	53	47	בנק ישראל
100	295	504	464	511	461	המוסד לביטוח לאומי
37	195	295	282	186	173	מינהל מקרקעי ישראל
53	89	141	140	121	120	רשות השידור
415	1,029	2,027	1,839	1,802	1,627	רשויות מקומיות ³
35	88	156	145	177	157	עיריית ירושלים
22	100	151	137	133	121	עיריית תל אביב יפו
49	134	190	175	113	103	עיריית חיפה
11	34	74	69	64	58	עיריית רמת גן
18	30	88	77	65	55	עיריית בני ברק
17	54	56	53	53	51	עיריית פתח תקוה
6	11	49	46	46	43	עיריית נתניה
6	15	39	35	40	37	עיריית חולון
2	11	26	25	37	35	עיריית ראשון לציון
10	21	37	35	36	32	עיריית באר שבע
49	134	190	175	113	103	עיריית חיפה
11	34	74	69	64	58	עיריית רמת גן
18	30	88	77	65	55	עיריית בני ברק
17	54	56	53	53	51	עיריית פתח תקוה
6	11	49	46	46	43	עיריית נתניה
6	15	39	35	40	37	עיריית חולון
2	11	26	25	37	35	עיריית ראשון לציון
10	21	37	35	36	32	עיריית באר שבע
239	531	1,161	1,042	1,038	935	אחרות
131	409	623	573	804	733	גופים אחרים ³
20	75	97	89	234	210	עמידר
						קופת חולים של ההסתדרות
7	31	70	61	83	71	הכללית
14	51	61	53	74	64	חברת החשמל
6	31	43	41	51	49	לשכת עורכי הדין
84	221	352	329	353	333	אחרים
						גופים שלא ניתן לברר
8	11	1,059	1,053	916	913	תלונות עליהם ⁴
1,810	4,809	9,025	8,361	8,415	7,782	ס"ה

1 בחלק מן התלונות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול.

2 נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונות במיוחד.

3 נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונות או יותר.

4 בחלק מהתלונות, מפאת העניין שבהן, היה ברור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

התפלגות התלונוות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ה

¹(24.9.1995 - 6.9.1994)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)			נתקבלו בשנת הדו"ח	הנושא
נמצאו מוצדקים	הוכרעו לגופו של עניין	ס"ה		
422	1,190	1,780	1,958	א. שירותי רווחה
181	450	605	680	1. דיור ושיכון
26	62	80	84	הטבת תנאי דיור
25	45	74	122	ליקויים בבנייה
15	67	90	101	משכנתאות ומחירי דירות
66	143	162	134	דיור לעולים
20	70	90	116	זכאות לפי קרטיונים
28	149	223	199	2. רווחה
36	101	161	228	3. חינוך
12	25	40	38	שכר לימוד
6	21	34	40	השכלה גבוהה
6	29	38	32	הכשרה מקצועית
69	195	301	252	4. ענייני נכים
76	183	302	362	5. ביטוח לאומי
32	112	188	237	6. בריאות (בתי חולים ועוד)
244	505	1,004	895	ב. שירותי רשויות מקומיות
83	150	273	280	מפגעים ומטרדים
59	148	345	293	היתרי בנייה
32	59	108	102	כבישים, מדרכות וסילוק אשפה
10	30	57	39	רישוי לעסקים ורוכלות
				קנסות על העמדת רכב וחנייתו
24	44	82	60	בניגוד לחוקי העזר העירוניים
339	697	1,061	1,070	ג. מתן שירות לציבור
164	325	478	466	אי מתן תשובה לפניות
83	165	265	279	התנהגות עובדי ציבור
25	51	90	93	ענייני מרשם אוכלוסין
63	132	241	281	ד. שירותי טלפון דואר
19	31	47	36	התקנת טלפונים ושירותי תיקון
15	53	109	128	חשבונות וזיכויים
21	37	65	89	שירותי דואר
224	596	827	756	ה. מסים ואגרות
37	81	88	102	1. מס הכנסה
17	86	96	73	2. מס רכוש
11	25	34	27	3. מכס
12	21	25	27	4. מס ערך מוסף
7	26	19	18	5. מס שבח מקרקעין
51	86	125	102	6. אגרות רדיו וטלוויזיה

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ה

(6.9.1994 - 24.9.1995)¹ (המשך)

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				הנושא
נמצאו מוצדקים	הוכרעו לגופו של עניין	ס"ה	נתקבלו בשנת הדו"ח	
				7. מסים ואגרות ברשויות המקומיות
63	223	389	352	אגרת מים
20	54	88	84	ארנונה
35	126	221	204	8. זכויות עובדים ותעסוקה
112	331	651	583	משכורת ושכר
18	47	107	96	פיטורים ופיצויי פיטורים
14	46	113	103	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
15	50	107	117	גימלאות וקיצבאות
11	30	50	36	9. שונות
406	1,358	3,461	2,872	1. משטרה
79	325	599	545	טיפול בתלונות
9	58	144	171	התנהגות שוטרים ומעצר
				שוא
27	69	157	101	עבירות תעבורה
35	166	246	231	2. תחבורה
45	141	175	198	תחבורה ציבורית
13	57	74	62	3. רכישת מקרקעין והפקעתם
26	71	158	125	4. דמי חכירה ודמי הסכמה
12	135	166	58	5. רישוי כלי יריה
9	42	72	50	
1,810	4,809	9,025	8,415	ס"ה²

- 1 המספרים, המופיעים בפירוט שמתחת לכותרות הנושאים העיקריים ולכותרות המשנה הממוספרות, המגדירות את תת-הנושאים, מתייחסים לעניינים עיקריים, שעליהם נסבו התלונות. חלק מהתלונות בכל נושא או תת-נושא מתייחס לעניינים, שלא ניתן לצרפם לפי קבוצות משמעותיות, ומשום כך הם לא נכללו בטבלה. המספרים המופיעים מול הכותרות אינם זהים איפוא עם סיכום המספרים שמתחתיהן.
- 2 המספר הכולל של נושאי התלונות, המופיע בטבלה זו, הוא גדול יותר ממספר התלונות שהתקבלו, משום שרבים ממכתבי התלונות נוגעים לשני נושאים או יותר.