

**דוח שנתי 24 של
נציב תלונות הציבור**

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 24

ירושלים, התשנ"ז-1997

מס קטלוגי 824 - 97

ISSN 2770-0579

סודר בסדר צילום ונדפס בדפוס הממשלה, ירושלים

מונח על שולחן הכנסת דו"ח מספר 24 של נציב תלונות הציבור.

במבחר התלונות המובא בדוח זה ניכר מספרן, הרב יחסית, של תלונות נגד רשויות מקומיות. הכמות הגדולה של תלונות אלה היא תופעה החוזרת ונשנית לאורך שנות פעילותה של נציבות תלונות הציבור.

ריבוי התלונות נגד רשויות מקומיות אך מובן הוא. מספר התחומים עליהן מופקדות הרשויות המקומיות הוא רב ומגוון. ניתן לראות בהן מעין ממשלה בזעיר אנפין בכל הנוגע לחיי היומיום של האזרחים המצויים בתחום שיפוטן. מצב דברים זה יוצר מקדם חיכוך גבוה בין לבין האזרחים.

תכנן של התלונות נגד הרשויות המקומיות, ממחיש שוב הפעם עד כמה חיוני הוא שינהגו בהקפדה יתרה על כללי החוקיות, המינהל התקין ועשיית הצדק, הן כלפי פנים, היינו בניהול מנגנון עובדיהן, הן כלפי חוץ, היינו בהפעלת סמכויותיהן כלפי אזרחים הנתונים למרותן.

שלוש תלונות בדוח זה עניינן איוש משרות על פי מכרז. מתיאורי תלונות אלה עולה כי בכולן נפסל מכרז לאיוש משרה ברשות מקומית לאחר שנמצא כי לא נתקיים בזוכה תנאי מתנאי המכרז. נוסף לכך נמצא כי באחד משלשת המקרים פעלה ועדת המכרז בהרכב חסר ואילו באחר הודרכה ועדת המכרז בהחלטתה ע"י שקולים זרים.

ראויה לציון תלונה נוספת הנוגעת אף היא להתנהגות הרשויות המקומיות כלפי עובדיהן: שני עובדי מועצה מקומית התלוננו על פיטוריהם בעקבות מעשי שחיתות שחשפו במקום עבודתם. תלונה זו בוררה במסגרת סמכותי שלפי סעיף 45א לחוק מבקר המדינה. משמצאתי כי היא אכן מוצדקת, ציוויתי על ביטול הפיטורים והחזרת המתלוננים לעבודתם.

כמו כן נמצאו מקרים לא מעטים שבהם לא הקפידו רשויות השלטון המקומי די הצורך על קיום החוק וכללי מינהל תקין ועשיית צדק כלפי תושביהן.

לדוגמא: תושב של עירייה מסוימת, אשר במשך שנים שילם ארנונה ביתר, תוך היענות לדרישת העירייה שהתעלמה מהפטור בשיעור של 2/3 מסכום הארנונה שהגיע לו על פי חוק בתור נכה המלחמה בנאצים. החלטתי שיש להחזיר לו את הסכום ששילם ביתר במשך שבע השנים שקדמו לפנייתו לנציבות, כשהוא צמוד ונושא ריבית, שכן משרד האוצר המציא את רשימת נכי המלחמה בנאצים לעירייה מדי שנה בשנה, והיה עליה כל אותן שנים להקפיד לדרוש מהמתלונן רק את שליש הארנונה המגיע ממנו.

במקרה יוצא דופן אחר הטיל ועד מקומי על מחזיקי מבני מגורים בתחום שיפוטו, ארנונה בסכום זהה על כל המבנים, קטנים כגדולים. חיוב זה עמד בסתירה להוראות החוק, התקנות והחלטת המועצה האזורית. הדגשתי

במסקנותי כי לא זו בלבד שהחייב אינו חוקי, אלא שהוא גם פוגע בחוש הצדק, ביותר מוטל בשווה על המתלונן כמו על מחזיקים של בתים ששטחם גדול פי שלושה משטח ביתו. בנסיבות אלו לא הסתפקתי בהצבעה שיש להחזיר למתלונן את סכום הארנונה ששילם ביתר (בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כחוק) אלא הוריתי שיש להחזיר את הסכומים העודפים גם לתושבים אחרים של היישוב.

מריבוי התלונות נגד רשויות מקומיות עולה, כי עדיין חסרה בהן מידה מספקת של עירנות לחיוניות שבהקפדה עקבית על פעולה בצמידות לעקרון החוקיות ולכללי המינהל התקין והצדק. ברור אפוא, כי חיוני שרשויות אלה, המרבות לבוא במגע יומיומי עם האזרחים תעשינה בהקדם לשפור תפקודן.

בשנה אליה מתייחס הדוח בוררו תלונות גם נגד גופי שלטון אחרים שבחלקן נמצאו מוצדקות ושחשפו מעשים בניגוד לחוק או למינהל התקין או שהיו נגועים בנוקשות יתרה. המעיין בדוח ימצא דוגמאות לתלונות כאלה במבחר המובא בו. אולם ראיתי לנכון להתמקד הפעם ברשויות המקומיות על שום ריבוי התלונות נגדן.

מרים בן-פורת
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז, התשנ"ז
יולי, 1997

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"ו (25 בספטמבר 1995 - 14 בספטמבר 1996).

תוכן העניינים

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדו"ח השנתי עשרים ושלושה 13
2. תלונות של חברי הכנסת 13
3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 13
4. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 15
5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 15
6. קשרים בין-לאומיים 18

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. רישומה כעוסק במע"מ של מורה פרטית המלמדת מחול 23
2. זכויות עולה במעמד "קטין חוזר" 26
3. דרישה מוטעית לתשלום מס רכוש 29

משרד החינוך התרבות והספורט

4. ליקויים במכרז 31
5. קביעת קריטריונים לא סבירים להכרה בשיטות של אמנויות לחימה 33
6. שינוי תעריף שכרו של בוחן בלא ידיעתו 36

משטרת ישראל

7. מעצר קטין בלא הודעה למשפחתו 39

שירות בתי הסוהר

8. אי-קיום הוראות בעניין החזקת אסיר בצינוק 42

משרד המשפטים

9. עיכוב יציאה מן הארץ בשל צווי עיכוב שכבר בוטלו 45

משרד העבודה והרווחה

10. מסירת מידע ללשכת גיוס על מטופל לשעבר 47

משרד הפנים

11. חיוב בעד הארכה למפרע של רישיון ישיבה לעובד זר 49

המשרד לקליטת העלייה

12. הבדל בין זכויות עולה המוענקות על ידי המשרד לקליטת העלייה לבין אלה

המוענקות על ידי אגף המכס ומע"מ 52

רשויות מקומיות

13. שינוי ייעודו של שטח שהופקע 55

14. בור ברשות הרבים 57

15. פטור מארנונה לנכה מלחמה בנאצים 59

16. הנחה מארנונה כללית לנכת רדיפות הנאצים מהולנד 61

17. נזק כספי מחמת מסירת מידע מוטעה 62

18. פגמים במכרז למשרת מנהל בית הנוער 64

19. פגמים במכרז למשרת מורה לסוציולוגיה 66

20. גביית דמי רישום נוסף על שכר הלימוד בגן קדם חובה 68

21. תשלומי אגרה באמצעות בנק הדואר 71

22. פיטורי סייעת לאחר שדיווחה על התעללות בילדים בגן 72

23. פיטורי עובדים שגילו חשד לאי-סדרים ולמעשי שחיתות 74

24. שיקולים זרים באיוש משרה מוכרזת 78

25. גביית ארנונה כללית שלא לפי שטח מבנה המגורים 80

המוסד לביטוח לאומי

26. אי-הכרה בביטוח ברשות 82

27. הפסקת תשלום דמי אבטלה שלא כדין 84

רשות שדות התעופה בישראל

28. הוצאת צו איסור כניסה לנמל התעופה בן גוריון בלא הגבלת זמן 86

קרון השתלמות לעובדי הוראה

29. חילוט. הפקדות המעביד בקרון השתלמות ללא ידיעת העמית 88

נספחים

1. התפלגות התלונות לפי הגופים השונים 93
2. התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים 95
3. חוק יסוד : מבקר המדינה 99
4. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] 101

סקירה כללית

1. דיוני הכנסת על הדו"ח השנתי עשרים ושלושה

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"ב תמוז התשנ"ו (9 ביולי 1996) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי העשרים ושלושה של נציב תלונות הציבור.

ועדת המשנה לתלונות הציבור של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשותו של חבר הכנסת אברהם הירשזון החלה לדון בו סמוך לאחר הנחתו על שולחן הכנסת.

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:

2	יוסי אחימאיר	4	רן כהן
1	מיכאל איתן	2	יוסי כץ
1	רומן ברונפמן	9	דוד מגן
1	אברהם הירשזון	4	דוד מנע
1	צחי הנגבי	1	משה קצב
1	רחבעם זאבי	1	אברהם שפירא
3	שאול יהלום	6	דן תיכון

3. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנה הנסקרת לא היה גידול במספר התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור לעומת השנה שקדמה - התשנ"ה - ואף ירד.

יש לציין שנוסף על התלונות שהיו מופנות במקורן לנציבות תלונות הציבור הגיעו אליה מאות רבות של פניות שהמקור שלהן היה מופנה לאחד הגופים המבוקרים ואילו נציבות תלונות הציבור קיבלה רק את העתק הפנייה. את אלה אין נציבות תלונות הציבור מבררת מתוך הנחה שהפונה ייענה במישרין על ידי הגוף אליו פנה. עם זאת, המידע שבמכתבים אלה מועבר לתשומת לב של היחידה במשרד מבקר המדינה המופקדת על הביקורת בגופים האמורים. הפונה מקבל הודעה על כך. כמובן שאם לא משיב לו הגוף שאליו פנה או שהתשובה אינה מספקת אותו, פתוחה בידי אותו פונה הדרך לחזור ולפנות בתלונה ישירה אל נציבות תלונות הציבור, וזו תבורר לפי העניין.

לבד מהאמור לעיל טיפלו הלשכות של נציבות תלונות הציבור לקבלת תלונות בעל-פה בתלונות פנייות רבות של אזרחים שפנו אל לשכות אלה (ראה להלן).

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

(א) בשנת התשנ"ו התקבלו 6,227 תלונות שהוגשו במקורן לנציבות; (בשנת התשנ"ה - 7,782 תלונות).

מסך 10,372 תלונות שהיו בטיפול בשנת התשנ"ו (כולל 4,145 תלונות שנותרו לטיפול משנת התשנ"ה) הסתיים הבירור ב-7,225 תלונות.

(1) ב-3,855 תלונות שהטיפול בהן הסתיים לגופו של עניין נמצאו 1,377 תלונות מוצדקות (35.7%) (בשנת התשנ"ה 37.2%).

(2) בירורן של 1,450 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 1,920 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' 4 בעמ' 101).

(ב) בסוף שנת התשנ"ו נשארו לטיפול 3,147 תלונות.

3. (א) נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים שעליהן התלונות מובאים בטבלה מס' 1 (בעמ' 93).

(ב) בטבלה מס' 2 (בעמ' 95) מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה, שירותי רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, שירותי בזק ודואר, מסים ואגרות, זכויות עובדים ותעסוקה, משטרה ותחבורה.

4. הלשכות לקבלת תלויות בעל-פה

מלכתחילה הוקמו הלשכות לקבלת תלויות בעל-פה, כדי לענות על דרישת החוק - כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 34 - והיא לרשום מפי המתלוננים תלויות, שהם מבקשים להגיש בדרך זו. בדיעבד התברר, כי פעולתן של הלשכות אינה יכולה להצטמצם ברישום תלויות, ניסוחן והעברתן לבירור. המציאות מחייבת, שעובדי הלשכות יהיו מסוגלים ונכונים לעזור לפונים בעניינים מגוונים, שהם במסגרת תפקידיה של הנציבות על פי הגדרת החוק. עזרה שיש בה משום חריגה מן השגרה וגילוי תושייה.

המדובר בפניות בעל-פה 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 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"ו, כבשנים קודמות, פנו מאות אזרחים ללשכות לקבלת תלויות 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 שייעו לפונים במתן עצה ובהפנייתם לגופים שאמורים לטפל בבעייתם.

5. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

הטיפול בתלונה שנמצאה מוצדקת אינו מתמצה אך ורק בבירורה של אותה תלונה ובהצבעה על הצורך בתיקון העוול שנגרם למתלונן ועל הדרך לתיקונו. מאז ומתמיד נותנת נציב תלויות הציבור את דעתה גם לשאלה, אם העלה הבירור ליקוי שהשלכותיו הן מעבר לתלונה הבודדת. חשיבות פעולתה של נציבות תלויות הציבור במקרים כאלה היא בכך, שמטרתה להביא לכך שיתוקן גם הליקוי הכללי - להסרת העילה לתלויות נוספות באותו נושא.

מספר ניכר של תיקונים כאלה אכן נעשים במהלך פעילותה של נציבות תלויות הציבור, ואלה משתקפים גם בתיאור הטיפול במבחר של תלויות המובא להלן בדוח. בין הנושאים, הכלולים בדוח, שאליהם התייחסו תיקונים כאלה, היו:

שלילת זכאות לפטור ממע"מ בהתבסס על הוראת הפרשנות משנת 1987, שהיתה צריכה להתבטל לפי הצבעה של נציב תלויות הציבור. בעקבות בירורה של תלונה נוספת באותו נושא בוטלה אותה הוראת פרשנות והוצאה תחתיה הוראה מתוקנת (בעמ' 23).

פרשנות של כלל בצו תעריף המכס והפטורים לעניין זכאותו של "קטין חוזר" לפטור ממסי יבוא כמי שנחשב במעמד עולה חדש. הוראות שנועדו לזכות עולים בפטור ממסי יבוא יש לפרש - ככל הניתן מבחינה חוקית - באופן הנוח ביותר לעולה (בעמ' 26).

אין לדרוש תשלום מס רכוש מאת יורשים על יסוד הנחה בלבד שהקרקע כלולה בעיזבון של מי שהיה חוכר בעבר; לפני הוצאת דרישה, במיוחד משנעשתה לאחר שנים רבות, יש לוודא אם הקרקע נכללה בעיזבון (בעמ' 29).

ההגינות מחייבת שחוות דעת שלילית של ממונה ישיר על מועמד למכרז, העלולה לחרוץ את גורלו, תובא לידיעתו במהלך הריאיון כדי לאפשר לו להגיב עליה ואולי אף להפריך אותה (בעמ' 31).

בטלותם של קריטריונים לא סבירים שקבעה רשות הספורט להכרה בשיטות של אמנויות לחימה. בוועדה חדשה שתוקם כדי לגבש קריטריונים אחרים אין לשתף חברים בעלי עניין אישי בנושא (בעמ' 33).

שינוי חד-צדדי של תעריף לתשלום שכר בוחנים אינו אסור. אולם, חובה להודיע מראש בעוד מועד על השינוי. משלא ניתנה הודעה מראש על השינוי, יש לשלם את השכר על בסיס התעריף שלפני השינוי (בעמ' 36).

קטין שנחשד בביצוע עבירות נעצר על ידי המשטרה מבלי להודיע למשפחה על המעצר. בעקבות הברור והצבעת הנציב בפני משטרת ישראל, נעשה תיקון בפקודת המשטרה, שנועד לוודא מסירת הודעה להוריו של קטין, ובכלל זה על זכותם ליצור קשר עם עורך דין (בעמ' 39).

החזקת אסיר בצינוק, שלא על פי הרשעה בדין משמעתי, צריכה להיעשות במלוא הזהירות ומתוך הקפדה מלאה על קיום הכללים וההוראות בעניין, ובכלל זה הקפדה על תיעוד מלא ומדויק. עוד קבעה נציב תלונות הציבור שאין לשלול טיול יומי מאסיר השובת שביתת רעב, אלא להגבילו לשעה אחת ביום (בעמ' 42).

התקנת קו תקשורת ישיר בין ההוצל"פ לבין המשטרה, באמצעותו יוזנו ישירות למחשב המשטרה פרטים אודות צווי עיכוב יציאה מהארץ ואודות ביטול צוויים כאלה, למניעת עיכוב יציאה שלא כדין (בעמ' 45).

אין להסתפק במדריך הזכויות שמוסר המשרד לקליטת העלייה לעולים וגם לא די בשיחות הסברה אתם. בתעודת העולה יש לציין במפורש כי "זכויות כלליות", הנזכרות בתעודה, אינן כוללות את הזכאות לפטור ממסי יבוא על פי צווי המכס, וכי בעניינים אלה יש לפנות אל אגף המכס (בעמ' 49).

הפקעת שטח קרקע שנועדה להקמת גן ציבורי אינה מזכה את הבעלים בפיצויים, אולם שינוי הייעוד לחנייה ציבורית מזכה בפיצויים. צו שהוציא ראש העירייה, כתחליף לשינוי ייעוד בתב"ע, שולל מהבעלים, לזמן בלתי מוגבל, פיצויים המגיעים להם כדין. יש בכך

גם משום פגיעה בקניינו של האזרח, בניגוד להוראות חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992 (בעמ' 55).

עירייה אינה יכולה להתנער מאחריות לנזק שנגרם לאזרח על ידי בור ברשות הרבים. עירייה חייבת, לפי פקודת העיריות, למנוע ולהסיר מכשולים ברחוב. החובה המוטלת על עירייה, לפי הפקודה, אינה תלויה לא בשאלה אם הרחוב נסלל בידי העירייה עצמה או בידי יזם, ולא בשאלה בבעלותו של מי הרחוב (בעמ' 57).

זכאותו של נכה המלחמה בנאצים לפטור חלקי מתשלום ארנונה לרשות מקומית מעוגנת בחוק ואינה מותנית בהגשת בקשה מצד הנכה לרשות המקומית. מחובת העירייה לדאוג למימוש זכאותו של נכה בלי שיהיה עליו לפנות אליה לצורך זה (בעמ' 59).

זכאותו של נכה רדיפות הנאצים להנחה מארנונה המשולמת לרשות מקומית מותנית בקבלת גמלה ממשרד האוצר או מממשלת גרמניה. הנציבות הביעה דעתה שאין הצדקה להפלות לרעה נכה רדיפות הנאצים רק משום שהוא מקבל גמלה מממשלת הולנד. בעקבות זאת תיקן שר הפנים את תקנות ההסדרים, כך שבין הזכאים להנחה יכללו גם נכי רדיפות הנאצים שגמלת הנכות משולמת להם על ידי ממשלת הולנד (בעמ' 61).

רשות ציבורית המספקת מידע לציבור אחראית לתוצאות הנובעות ממנו. משמסרה העירייה מידע מוטעה, היא נושאת באחריות לנזק הכספי שנגרם עקב כך למקבל המידע, ולכן על העירייה לשפות את הניזוק (בעמ' 62).

גובה שכר הלימוד בגני ילדים קדם חינוך חובה נקבע בצווי פיקוח על מחירים, על פי תחשיב הכולל, בין היתר, הוצאות מינהל. גביית דמי רישום, נוסף על שכר הלימוד המרבי, מסכלת את מטרת הצווים שנועדו למנוע גביית שכר לימוד מעבר לזה שנקבע בצווים (בעמ' 68).

אל לה לרשות שלטונית למנוע מאזרחים לשלם באמצעות בנק הדואר תשלומים המגיעים לרשות. לבנק הדואר סניפים רבים וקל לאזרחים להגיע אליהם ולקבל שירות באמצעותם. בנק הדואר גם אינו גובה מן האזרחים עמלות בעד השירותים שהוא נותן (בעמ' 71).

אין להפסיק תשלום דמי אבטלה על סמך מידע השולל לכאורה זכאות לדמי אבטלה, כל זמן שלא אומת המידע (בעמ' 84).

כלל מכללי רשות שדות התעופה (שמירה על הסדר בשדות התעופה) מאפשר לאסור על אדם להיכנס לשדה תעופה. תוצאות בירור תלונתו של מי שנאסרה עליו הכניסה הביאו גם להצבעה על הצורך לתקן את הכלל, כדי לשמור במידת האפשר על חירותו של מי שמחליטים לאסור את כניסתו וכדי לאפשר לו להשמיע טענותיו. ואכן תוקן הכלל בהתאם (בעמ' 86).

6. קשרים בין-לאומיים

1. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופטת גב' מרים בן-פורת, מנהל נציבות תלונות הציבור מר א' רביד והעוזר הבכיר לנציב גב' מ' במברגר השתתפו בוועידה הבינלאומית השישית של אומבודסמנים שהתקיימה בבואנוס איירס ארגנטינה מה-20 עד ה-24 לאוקטובר 1996. הוועידה אורגנה על ידי המכון הבינלאומי של האומבודסמן והאומבודסמן הלאומי של ארגנטינה ד"ר חורחה לואיס מיורנו.

בוועידה השתתפו נציגים מעשרות מדינות בעיקר ממדינות שבהן מכהן אומבודסמן או ועדה לזכויות האדם או מוסדות דומים והיא היתה הוועידה הגדולה ביותר בנושא האומבודסמן מאז הוועידה הראשונה באדמונטון קנדה בשנת 1976.

נושא הוועידה היה: "האומבודסמן וחיזוק זכויות האזרח: האתגר של המאה ה-21".

הוועידה נפתחה בטקס רב רושם ורב משתתפים שנערך בבית האופרה של בואנוס איירס - בדברי ברכה של סגן נשיא ארגנטינה, נשיא המכון הבינלאומי של האומבודסמן והאומבודסמן הלאומי של הולנד ד"ר מרטן אוסטינג ועל ידי המארח ד"ר מיורנו.

2. מבקרת המדינה ונציב תלונות הציבור השופטת גב' מרים בן-פורת, מנהל נציבות תלונות הציבור מר א' רביד וגב' מ' במברגר, העוזר הבכיר לנציב השתתפו בוועידה השנייה של אומבודסמנים של אסייה, שהתקיימה בסיאול ב-25 ו-26 למרס 1997.

בוועידה השתתפו נציגים של למעלה מ-20 מדינות באסיה.

הכנס נפתח בנוכחות ראש ממשלת קוריאה שגם נשא דברי ברכה. כמו כן ברך ד"ר אוסטינג, האומבודסמן הלאומי של הולנד שהוזמן בהיותו נשיא מוסד האומבודסמן הבינלאומי. וכן נשא דברים האומבודסמן הראשי של קוריאה מר יונג באיק צ'ואי.

הנושאים שנידונו בכנס היו:

(א) האתגרים של אומבודסמן.

(ב) אומבודסמן במזרח ובמערב.

(ג) גישת האומבודסמן וציוותו לפתרון תלונותיהם של האזרחים וכיצד כל מדינה יכולה ליהנות ניסיונם של אומבודסמנים של מדינות אחרות.

במסגרת הנושא האחרון הוזמנה גב' מרים בן-פורת להרצות בפני באי הוועידה על עבודת משרדה.

גב' מרים בן-פורת רואיינה על ידי נציגי 4 העיתונים החשובים בסיאול והראיונות פורסמו בעיתונים אלה.

כמו כן נפגשה גב' מרים בן-פורת עם נשים בכירות פעילות למען זכויות הנשים בקוריאה.

3. בין ה-9 - 11 בספטמבר 1997 תארח מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בירושלים את הכנס השנתי השישי של האומבוסדמנים הלאומיים של אירופה.

הנושאים שיידונו בכנס הם :

(א) האומבוסדמן כמגן על זכויות האדם והדמוקרטיה ;

(ב) תפקידו של האומבוסדמן האירופי ;

(ג) הדוח השנתי של האומבוסדמן : ההד בציבור, בפרלמנט ובתקשורת.

(ד) שיתוף פעולה אירופי בענייני מקלט, פליטים, עובדים זרים והגירה.

בכנס אמורים להשתתף נציגים מלמעלה מ- 20 מדינות.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

1. רישומה כעוסק במע"מ של מורה פרטית המלמדת מחול

1. המתלוננת, מורה למחול, הגישה בפברואר 1996 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה (להלן - תלונה א') נגד אגף המכס ומע"מ במשרד האוצר (להלן - האגף). ואלה פרטי התלונה:

המתלוננת לימדה שיעורים בהיקף מצומצם, בחוגים למחול במתנ"סים. השיעורים ניתנו לקבוצות, שמקצתן מנו שלושה או ארבעה תלמידים ומקצתן מנו חמישה תלמידים ויותר. את התשלום בעד השיעורים גבתה המתלוננת ישירות מן התלמידים, אך בלא מע"מ ולמתנ"סים היא שילמה אחוזים מההכנסה בעד השימוש במקום ובמתקנים.

בשנת 1989, עם תחילת פעילותה העסקית כמורה פרטית, נרשמה המתלוננת במע"מ. נפתח לה תיק ונקבע לה סיווג של עוסק מורשה. מאז פתיחת התיק חזרה המתלוננת וביקשה מדי פעם בפעם לפטור אותה מתשלום מע"מ, בנימוק שהכנסותיה מהוראת המחול היו קטנות מאוד; האגף דחה את בקשתה שוב ושוב.

עקב סירובו של האגף לפטור אותה מתשלום מע"מ, נאלצה המתלוננת להגיש דוחות תקופתיים ולשלם מע"מ, כאמור - בלא שגבתה מע"מ מתלמידיה. בדוחות שהגישה ניכתה המתלוננת מס תשומות בגין הוצאות שהיו לה, ויש שאף דרשה החזרים של עודף מס תשומות, אך לא קיבלה את סכומי ההחזר שדרשה. יתרה מזו, היא חויבה בתשלום הפרשי הצמדה וריבית וקנסות על פיגורים בדיווח ובתשלום המס, וכן ננקטו נגדה פעולות גבייה ואכיפה. בכלל זה, הוטל עיקול על חשבון הבנק שלה.

במהלך שנת 1995 חדלה המתלוננת לעסוק בהוראת מחול, והתיק שלה באגף נסגר ובו יתרת חוב של דמי הפיגורים בסך של יותר מ-3,500 ש"ח. היא נדרשה לסלק את החוב.

בתלונתה קבלה המתלוננת על שנדרש ממנה לשלם את החוב. היא ביקשה כי הנציבות תברר, אם נוכח סכומי ההכנסה הקטנים מעיסוקה האמור, היא היתה חייבת במס או לאו.

2. (א) חוק מס ערך מוסף, התשל"ו - 1975, (להלן - חוק מע"מ), מבחין בין "עוסק זעיר" ל"עוסק מורשה".

"עוסק זעיר" לפי סעיף 1 לחוק, הוא "עוסק שבעסקיו לא יותר משני מועסקים ושמחזור העסקאות שלו בכל עסקיו אינו עולה על 205.000 שקלים חדשים או סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר... למעט מי שנמנה עם סוג עוסקים שלגביהם קבע שר האוצר, שיירשמו כעוסקים מורשים".

"עוסק מורשה" הוא בעל עסק גדול ומקיף מזה של עוסק זעיר. יוצאים מכלל זה בעלי עסקים ובעלי מקצועות מסוימים, שעל פי קביעת שר האוצר בתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו - 1976, (להלן - התקנות) חייבים להירשם כעוסקים מורשים, גם אם על פי מחזור עסקאותיהם, או על פי מספר המועסקים בעסק, היו נחשבים לעוסקים זעירים; אלה מנויים בתקנה 13 לתקנות.

תקנת משנה (4) לתקנה 13 האמורה מחילה את חובת הרישום כעוסק מורשה גם על "בעל בית ספר שבו לומדים או מתחנכים תלמידים באופן שיטתי, ושאיננו מלכ"ר".

(ב) סעיף 31 (3) לחוק מע"מ מעניק פטור מתשלום מע"מ ל"עסקאות של עוסק זעיר שמחזור העסקאות שלו הוא פחות מ... ש"ח או סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר". הסכום שנקבע בסעיף זה כתקרת הפטור מתעדכן בכל שנה על פי עליית מדד המחירים לצרכן, ובשנת 1997 הוא נקבע ל- 49,795 ש"ח. הפטור ניתן כאמור לעסקאות של "עוסק זעיר בלבד; מכאן שאדם שמסווג על פי תקנה 13 כ"עוסק מורשה" איננו פטור ממס, גם אם מחזור העסקאות שלו קטן מהסכום שנקבע בסעיף 31 (3), והוא חייב אפוא בתשלום מע"מ בלי קשר לסכום מחזור עסקאותיו.

3. בירור הנציבות העלה, כי עיסוקה של המתלוננת בהוראת המחול, בשנים 1989 - 1995, אכן היה בהיקף מצומצם מאוד, וההכנסה השנתית שלה ברוטו מעיסוק זה (מחזור העסקאות שלה) היתה נמוכה בהרבה מתקרת הפטור שבסעיף 31 (3) לחוק.

הנציבות שאלה את הנהלת האגף, אם לנוכח היקף ההכנסה של המתלוננת, לא היה מקום לפטור אותה מתשלום מע"מ.

הנהלת האגף השיבה שהמתלוננת, המלמדת תלמידים בקבוצות של חמישה תלמידים ויותר, היא בגדר "עוסק מורשה" על פי תקנה 13 (4), כיוון שהיא נחשבת ל"בעל בית ספר" כמשמעותו בתקנה זו. לפיכך סעיף 31 (3) לחוק אינו חל עליה, והיא חייבת בתשלום מע"מ על כל הכנסה, תהיה קטנה ככל שתהיה.

4. יצוין שבעבר ביררה הנציבות תלונה דומה (להלן - תלונה ב'), ותיאורה הובא בדוח שנתי 17 של נציב תלונות הציבור לשנת התשמ"ט-1989. 1. תמצית התלונה ככל שהיא נוגעת לעניין שלפנינו היא כדלקמן:

(א) המתלוננת, מורה למחול, קיימה בביתה חוג לבלט, אך לא נרשמה כעוסק לעניין מע"מ אף על פי שהחוק מחייב אותה לעשות כן. כשנודע לאגף דבר קיומו של החוג, נפתח למתלוננת תיק עוסק מורשה, והיא חויבה לשלם מע"מ על התשלומים שגבתה מתלמידיה מיום פתיחת החוג. המע"מ - בתוספת קנסות והפרשי הצמדה וריבית - נגבה ממנה באמצעי אכיפה, וננקטו נגדה עוד פעולות ענישה.

(ב) בעקבות בירור תלונה ב', הגיעה הנציבות למסקנה שעקב סוג הפעילות העסקית של המתלוננת - הוראה והדרכה - וסכומי ההכנסה שלה, שהיו קטנים מאוד, המתלוננת היא בגדר "עוסק זעיר" הפטור מתשלום מע"מ לפי סעיף 31 (3) לחוק. יתר על כן, גם

1 תלונה מס' 1, עמ' 19.

בהוראות הפנימיות של האגף באותה העת נקבע, כי מורה פרטי יירשם כעוסק זעיר הפטור ממע"מ אם מחזור העסקאות שלו קטן מהסכום שנקבע.

לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני הנהלת האגף שלא היתה הצדקה חוקית לחיובה של המתלוננת בתשלום מע"מ. הנהלת האגף קיבלה את הצבעת הנציב ופעלה על פיה. למתלוננת אושר פטור ממס למפרע, והוחזרו לה סכומי הכסף שנגבו ממנה שלא כחוק.

(ג) (1) לאחר שהסתיים בירור תלונה ב', הוציאה הנהלת האגף, בסוף שנת 1987, הוראת פרשנות חדשה לתקנה 13 (4).

בהוראה, שהוצאה כאמור בעקבות תלונה ב' ובהתייחס אליה, נקבע שהמונח "בית ספר" בתקנה 13 (4) יפורש על פי ההגדרה של מונח זה בהוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות). לפי אותה הגדרה, מורה פרטי הנותן שיעורים לתלמידים פרטיים במקצוע עיוני או מעשי, בקבוצות של חמישה תלמידים ויותר, ייחשב ל"בעל בית ספר" כמשמעותו בתקנה 13 (4) ויחויב להירשם כעוסק מורשה, בלי קשר לסכום מחזור עסקאותיו. לעומת זאת, הובהר באותה הוראת פרשנות, מורה פרטי המלמד תלמידים בקבוצות של פחות מחמישה תלמידים, יוכל להירשם כעוסק זעיר או כעוסק זעיר הפטור ממע"מ על פי גובה מחזור העסקאות שלו.

(2) בעקבות ההוראה האמורה, התכוונה הנהלת האגף להחזיר את סיווגה של המתלוננת לעוסק מורשה, כך שממועד השינוי היא לא תהיה זכאית עוד לפטור שניתן לה בתוך עוסק זעיר בעקבות בירור תלונה ב'. כשנדע הדבר לנציבות, היא בדקה את הוראת הפרשנות והגיעה למסקנה שההוראה מוטעית וחסרת בסיס חוקי.

(3) למסקנה זו הגיעה הנציבות מהטעמים האלה :

הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות) מפרטות את ספרי החשבונות שעל נישומי המס לנהל, וקובעות הוראות לנישומים על פי תחומי העיסוק שלהם ועל פי הענף הכלכלי שבו הם עוסקים. תוספת ח' לאותן הוראות מפרטת אילו ספרים ינהל נישום שהוא בעל בית ספר, ומגדירה לצורך זה את המונח "בית ספר" במילים אלה :

"בית ספר - בית ספר שבו לומדים או מתחנכים תלמידים באופן שיטתי, לרבות גן ילדים, וכן בית ספר שבו ניתנת הדרכה מקצועית, עיונית או מעשית, לרבות הדרכה לאומנויות ולספורט, לקבוצות שבכל אחת מהן לא פחות מ-5 מתלמידים...".

הנציבות גרסה, כי אין בסיס חוקי להסתמך על ההגדרה שבהוראות מס הכנסה, העוסקות בניהול ספרים, לעניין פירוש המונח "בית ספר" שבתקנות מע"מ, מה גם שההגדרה בהוראות מס הכנסה מגדירה שני סוגי "בית-ספר", ושניהם אינם מתאימים לסוג העיסוק של המתלוננת.

לדעת הנציבות, "בית ספר" מעצם טבעו הוא גוף מוסדי שבו צוות הוראה ומנגנון מינהלי, ואין לראות במורה פרטי המלמד תלמידים בקבוצה "בעל בית ספר" כמשמעותו בתקנה 13 (4).

(ד) הנציבות הגיעה אפוא למסקנה שתקנה 13(4) אינה חלה על עוסקים דוגמת המתלוננת, ואין בסיס חוקי לסיווגה של המתלוננת כעוסק מורשה מכוח תקנה זו. מעמדו של מורה פרטי, אם כעוסק מורשה ואם כעוסק זעיר, צריך להיקבע על פי הקריטריונים הרגילים של סכום מחזור העסקאות ומספר המועסקים בעסק, כאמור בסעיף 1 לחוק מע"מ, ולעניין זה אין מקום להבחנה בין מורה המלמד עד ארבעה תלמידים בקבוצה לבין מורה המלמד תלמידים בקבוצות גדולות יותר.

בהתאם לעמדת הנציבות, הצביעה נציב תלונות הציבור בפני הנהלת האגף כי יש לבטל את הפרשנות האמורה של האגף ואין לנהוג לפיה. הנהלת האגף קיבלה את עמדת הנציב גם בעניין זה והודיעה שההוראה תבוטל.

עד כאן תיאור תלונה ב'.

5. תשובתה של הנהלת האגף לנציבות בעניין תלונה א', שהמתלוננת איננה זכאית לפטור ממע"מ כיוון שהיא בגדר עוסק מורשה, מתבססת על אותה הוראת פרשנות משנת 1987, שבניגוד להודעת הנהלת האגף אז, כלל לא בוטלה.

הנציבות הפנתה את תשומת לבה של הנהלת האגף למסקנות הבירור בתלונה ב' וביקשה לדעת מדוע ההוראה עדיין לא בוטלה. הנהלת האגף הסבירה זאת בטעות עקב חילופי עובדים באגף.

לאחר מכן תיקנה הנהלת האגף את ההנחיות המקצועיות שלה בנושא וביטלה את הוראת הפרשנות האמורה. בהנחיות המתוקנות נקבע, כי מורה פרטי המלמד שיעורים פרטיים רשאי להירשם כעוסק זעיר או כעוסק זעיר הפטור ממע"מ, לפי העניין, על פי מחזור העסקאות שלו, ובלי קשר למספר תלמידיו.

לדעת הנציבות, מאחר שמטרת השינוי בהנחיות היתה להבהיר כי הפטור חל גם כאשר השיעורים ניתנים לקבוצות של תלמידים, ובלי קשר למספר התלמידים בכל קבוצה, יש לומר זאת באופן ברור יותר, כדי להסיר ספק ולמנוע אי הבנות ביישום ההנחיות החדשות.

6. אשר למתלוננת - בעקבות הבירור אושר לה פטור ממס למפרע משנת 1989, סכומי המס שנגבו ממנה הוחזרו לה בצירוף הפרשי הצמדה וריבית. בסה"כ הוחזר למתלוננת סך 2,859 ש"ח.

כמו כן פיצתה הנהלת האגף את המתלוננת בסך 2,725 ש"ח בגין עיקול מיטלטלין בדירתה ומכירתם בהוצאה לפועל.

2. זכויות עולה במעמד "קטין חוזר"

1. המתלוננת הגישה במאי 1995 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על אגף המכס ומע"מ במשרד האוצר (להלן - אגף המכס), ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת נולדה בישראל בשנת 1967. בשנת 1980 עזבה את הארץ עם הוריה והתגוררה עמם בחו"ל. בשנים 1986-1989 שהתה המתלוננת בארץ לרגל לימודים, ואחרי כן, שבה לחו"ל והתגוררה שם.

(ב) ב-1995 החליטה המתלוננת לחזור סופית לישראל ולהשתקע בה. היא פנתה לנציגות הסוכנות היהודית בניו יורק ולאגף המכס בישראל וביקשה לדעת מה הן זכויותיה בתור עולה. נאמר לה, כי הואיל ושהתה בארץ בפרק הזמן האמור, אין היא זכאית עוד לזכויות של עולה במעמד של קטין חוזר, אלא לזכויות במעמד של תושב חוזר, ששהה בחו"ל יותר משנתיים.

יצוין, כי מי שנכנס לישראל במעמד של קטין חוזר זכאי להקלות במסי יבוא יותר מתושב חוזר; קטין חוזר זכאי, למשל, לפטור חלקי ממסים על רכישת רכב, ותושב חוזר אינו זכאי לו.

(ג) המתלוננת ביקשה מהנציבות שתקבע כי היא זכאית למעמד של קטין חוזר.

2. להלן הוראות דיני המכס הנוגעות לעניין התלונה :

(א) סעיף 1 (י)(6)(א) לכללים לפרט 7 בתוספת הראשונה לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (להלן - פרט 7) קובע את התנאים לקבלת מעמד של קטין חוזר שדינו כדין עולה לעניין זכויות לפטור ממסי יבוא.

6. (א) נכנס לישראל שהוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי קיים תנאים אלה :

1. יצא מישראל לפני היותו בן 14 שנים בלוויית הורה, או הצטרף להורה שהתגורר מחוץ לישראל בעת היציאה ;

2. ...

3. הנכנס והוריו שהו לפחות ארבע שנים ברציפות מחוץ לישראל, לפני יום כניסתו ;

4. ...

5. (בוטל).

6. נכנס לישראל על מנת להתיישב בה בהיותו בן 17 שנה לפחות. " (להלן - תנאי 6).

(ב) כלל 1 (ט"ז) לפרט 7 קובע :

"כניסה' - כניסה ראשונה לישראל במעמד הקובע לעניין זכויות לפי פרט זה."

3. הנציבות ביקשה את תגובת הנהלת אגף המכס לתלונה, וזו השיבה כי כאשר חזרה המתלוננת כבגירה לישראל בשנת 1986 - לשם שהות ארוכה - יכלה לקבל זכויות עולה במעמד של קטין חוזר, ואולם כעת, לאחר ששהתה בעבר בארץ פרק זמן ארוך, אי אפשר על פי החוק לקבוע לה מעמד של קטין חוזר, והיא זכאית למעמד של תושב חוזר בלבד.

אגף המכס התבסס בטענתו על הנאמר בצו תעריף המכס, כי בעל זכויות במעמד של קטין חוזר ראשי לשהות בארץ ארבעה חודשים מבלי שהדבר ייחשב להפסקת רציפות השהות מחוץ לישראל; פרק הזמן הזה ניתן להארכה עד לשמונה חודשים. היות שהמתלוננת שהתה בארץ שלוש שנים, הופסקה רציפות תקופת השהות מחוץ לישראל, ולפיכך היא לא עמדה בתנאי שבסעיף 1(י)(6)(א)(3) בדבר רציפות השהייה בחו"ל לפני יום הכניסה לישראל.

4. הנציבות חלקה על טענת אגף המכס. קודם שהותה של המתלוננת בארץ בשנים 1986 - 1989 היא כבר שהתה ארבע שנים בחו"ל. בכך היא עמדה בתנאי בדבר השהות בחו"ל ארבע שנים ברציפות, ולשאלה כמה זמן שהתה בארץ לאחר מכן אין חשיבות לעניין התנאי שבסעיף 1(י)(6)(א)(3).2

נוסף על כך, הרי תנאי 6 קובע מפורשות, שהזכאות למעמד של קטין חוזר מותנית בכך, שהנכנס "נכנס לישראל על מנת להתיישב בה". ואולם לטענת המתלוננת, כניסתה לישראל בשנת 1986 היתה לצורך לימודים בלבד, בלא כוונה להתיישב בה, והא ראייה: בתום הלימודים בשנת 1989 עזבה המתלוננת את הארץ, ורק בשנת 1995 החליטה לחזור אליה כדי להתיישב בה.

כאמור, על פי כלל 1 (ט"ז) לכללים לפרט 7, מוגדרת "כניסה" לצורך פרט זה כלהלן: "כניסה ראשונה לישראל במעמד הקובע לעניין זכויות לפי פרט זה". הווה אומר, רק כניסת המתלוננת לישראל בשנת 1995 כדי להתיישב בה היא בחזקת "כניסה ראשונה" לעניין סעיף 1(י)(6)(א)(6), שכן כניסתה לארץ בשנת 1986 חסרה את היסוד של כוונה להתיישב בארץ, ולפיכך לא היתה אז המתלוננת במעמד הקובע לעניין הזכויות.

הואיל והמתלוננת עמדה בכל יתר התנאים למתן הזכאות, היא רכשה עם עלייתה בשנת 1995 מעמד של קטין חוזר.

5. הנהלת המכס לא קיבלה את עמדת הנציבות. לטענת התנאי "להתיישב בה" נועד רק להבדיל בין מי שמתכוון להישאר - ולו רק לצורך עבודה או לימודים - ובין מי שנכנס לביקור בלבד. כיוון שהמתלוננת, שהיא ילידת הארץ, חזרה בשנת 1986 לישראל לפרק זמן ממושך, וכניסתה היתה שלא למטרת ביקור, אין נפקות לכך שתכלית השהייה היתה רק לשם לימודים.

6. הנציבות דבקה בעמדתה, שהמתלוננת היתה זכאית למעמד של קטין חוזר רק בשנת 1995 עם החלטתה להתיישב בארץ, כנאמר במפורש בתנאי 6. ההבחנה בין כניסה לשם שהייה ממושכת לבין כניסה לצורך ביקור בלבד, אין לה יסוד בלשון הצו. הצו מתנה במפורש את הזכאות בכוונת הנכנס להתיישב בארץ, ופירוש הדבר שעליו להיכנס לארץ בכוונה לחיות בה בקביעות ולתמיד. תנאי זה אינו מתקיים כאשר אדם נכנס לארץ לפרק זמן מוגבל מראש, לצורך לימודים למשל, אף אם אורכו שלוש שנים.

7. מהטעמים האמורים לעיל לקבעה נציבות לונות הציבור כיהת לונה מוצדקת.

2. ראה בעניין זה דוח שנתי 22 של נציב תלונות הציבור, עמ' 27.

לדעת נציב תלונות הציבור, נוסף על האמור לעיל, הוראות המעניקות זכויות לעולים לפטור ממסי יבוא יש לפרש - אם הדבר אפשרי מבחינה חוקית - באופן הנוח ביותר לעולה.

8. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני אגף המכס, כי יש לקבוע למתלוננת מעמד של קטין חוזר.

9. הנהלת אגף המכס הודיעה לנציבות, כי אף על פי שהיא מסתייגת מפרשנותה של הנציבות להוראות תנאי 6, היא החליטה לכבד את הצבעתה של נציב תלונות הציבור לגבי המתלוננת ולקבוע לה מעמד של קטין חוזר.

10. חרף זאת שבה הנציבות והצביעה בפני הנהלת המכס, כי הפירוש הנכון להוראות תנאי 6 הוא הפירוש שנתנה הנציב כאמור לעיל, וכי על הנהלת המכס להביא זאת לידיעת כל הגורמים הנוגעים בדבר באגף המכס, על מנת שיפעלו בנושא זה בהתאם לכך.

3. דרישה מוטעית לתשלום מס רכוש

1. המתלונן, תושב ירושלים, הגיש בנובמבר 1995 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - נציבות המס). ואלה פרטי התלונה:

(א) לטענת המתלונן, חבר אביו עד שנת 1958 קרקע במרכז הארץ ממינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). כשנפטר האב, בשנת 1973, שנים רבות לאחר סיום החכירה, לא היתה הקרקע חלק מעיזבונו.

(ב) בשנת 1995 קיבל המתלונן מנציבות המס דרישה, המופנית לעיזבונו של אביו, לתשלום 368,205 ש"ח, חוב מס רכוש על הקרקע (להלן - הדרישה).

(ג) עם קבלת הדרישה עמל וטרח המתלונן להוכיח לנציבות המס שהקרקע מעולם לא היתה חלק מהעיזבונו, וממילא גם לא עברה אליו בירושה: לשם כך היה עליו לנסוע לבירורים במשרד מס רכוש המקומי שהקרקע האמורה היא בתחום טיפולו, וממנו נשלחה דרישת התשלום. כן היה עליו לטענתו, להמציא מסמכים שיוכיחו כי הקרקע אינה בבעלותו, לשם כך נסע לעיריית כפר סבא, לעיריית פתח תקווה ולמינהל. לבסוף נוכחו שלטונות מס רכוש לדעת שלא היה מקום לדרישה לתשלום חוב המס, והמתלונן הוטרד אפוא לשווא.

(ד) המתלונן ביקש משלטונות המס החזר ההוצאות שנגרמו לו עקב הדרישה הלא מוצדקת: תשלום בעד אגרת העיון בפנקסי המקרקעין ובעד נסיעות ופיצוי על הפסד יום עבודה; אך שלטונות המס דחו את בקשתו.

בתלונתו ביקש המתלונן מהנציבות כי תקבע הוא זכאי לפיצוי ולהחזר ההוצאות שנגרמו לו.

2. על פניית הנציבות השיב הממונה האזורי על מס רכוש (להלן - הממונה), כי עם פטירת האב היה על אחד היורשים או על מנהל העיזבון להודיע למשרד מס רכוש כי החכירה הסתיימה וכי הקרקע הוחזרה למינהל.

הממונה הוסיף, שעם מות אביו של המתלונן "נותק הקשר" לעניין משלוח הודעות חיוב במס על הקרקע, ונציבות המס לא ידעה שהקרקע הוחזרה למינהל. כאשר גילתה נציבות המס שהמתלונן עשוי להיות יורש של הקרקע, נשלחה אליו הדרישה.

לסיכום, ציין הממונה, כי לו הודיע המתלונן לנציבות המס, לאחר שאביו נפטר, כי הקרקע הוחזרה למינהל, היו נמנעות מהמתלונן הטרדה ועגמת נפש.

3. נציבות תלונות הציבור מצאה את התלונה מוצדקת.

(א) מאחר שהקרקע לא נכללה בעיזבון, לא היה על היורשים או על מנהל העיזבון לדווח לנציבות המס, עם פטירת האב, על כל שינוי בבעלות על הקרקע.

(ב) לפני שנציבות המס שלחה למתלונן את הדרישה לתשלום המס, שנים כה רבות לאחר מות אביו, היה עליה לבדוק היטב אם הדרישה מבוססת, ולא להסתמך על השערה גרידא שהקרקע היא בידי היורשים או העיזבון.

(ג) בדרישתה הלא מוצדקת גרמה נציבות המס למתלונן טרדה ועגמת נפש וגם הוצאות; אדם המקבל הודעה לא צפויה על חוב בסכום כה גדול, סביר שימהר לפעול ולא יחסוך זמן וכסף כדי להוכיח שאין לדרישה על מה שתסמוך.

4. משום כך קבעה נציב תלונות הציבור שהמתלונן זכאי להחזר הוצאות ולפיצוי על הפסד יום עבודה ועל עגמת הנפש שנגרמה לו, בסכום כולל של 2,000 ש"ח.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה על כך לפני נציבות המס.

6. נציבות המס פעלה כפי שהוצבע.

משרד החינוך, התרבות והספורט

4. ליקויים במכרז

1. המתלונן, מפקח במשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - המשרד), פנה בינואר 1996 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד המשרד.

המתלונן הגיש את מועמדותו למכרז על אחת המשרות הבכירות במשרד. לטענתו המכרז לא היה תקין, הן בשל הליכים שקדמו לריאיון בוועדת המכרז, והיו ידועים לו קודם לקיום הריאיון עמו, וכן בשל הדרך שנהגו בו בשעת הריאיון.

(א) אשר לטענת המתלונן בדבר פגמים בהליכים שקדמו לריאיון, קבעה נציב תלונות הציבור שאין לבררן, שכן המתלונן לא הצביע עליהם לפני תחילת הריאיון עמו או במהלכו, אף על פי שכבר היו ידועים לו. בתי המשפט פסקו לא אחת, כי מי שיודע שנפלו פגמים בהליכי מכרז, או בהרכב ועדת מכרז, ויכול להתריע עליהם בעוד מועד ולא עשה כן, מנוע מלהעלותם לאחר מעשה, משלא זכה במכרז. אין הוא יכול לאחוז בזה וגם מזה לא להניח או ידו: להחשות ולהמתין שמא יהיו תוצאות המכרז לטובתו, ולא - לפתוח את סגור פיו ולטעון לבטלות המכרז בשל אותם פגמים.

(ב) ואלה פרטי התלונה הנוגעים למהלך הריאיון:

(1) לטענת המתלונן, מנכ"ל המשרד, ששימש יו"ר ועדת המכרז (להלן - הוועדה), הצר את צעדיו במהלך הריאיון.

- כאשר החל לגולל באוזני חברי הוועדה את ה"אי מאמין" החינוכי שלו, העיר יו"ר הוועדה למתלונן, שאם לא יקצר בדבריו לא יוותר זמן לשאלות חברי הוועדה ותכלית הריאיון לא תושג.

- יו"ר הוועדה לא אפשר לחברי הוועדה לשאול את המתלונן שאלות, בטענה שהזמן שהוקצה לריאיון עמו כבר אזל. המתלונן סבור שבכך אותת היו"ר לחברי הוועדה כי אינו חפץ במינויו למשרה.

- לדעת המתלונן, זמן הריאיון עמו היה קצר מזה שהוקצה למועמדים האחרים.

(2) עוד טוען המתלונן, שבמהלך הריאיון לא הופנתה תשומת לבו להערכה השלילית שהממונה הישיר כתב עליו בטופס מועמדותו. לדעתו, ההערכה הוקראה באוזני חברי הוועדה לאחר שעזב את החדר שבו התקיים הריאיון, וכך נמנעה ממנו האפשרות להשיב עליה.

לנוכח האמור לעיל ביקש המתלונן מהנציבות כי תביא לביטול המכרז.

2. בירור הנציבות החלה :

(א) התנהגות יו"ר הוועדה כלפי המתלונן :

(1) כבר בתחילת הריאיון הפנה יו"ר הוועדה את תשומת לבו של המתלונן לכך שזמנו של הריאיון מוגבל, ועל כן לא יוכל גם להרצות ככל העולה על רוחו באוני חברי הוועדה, וגם להשיב לשאלותיהם. אולם המתלונן לא התחשב בדברי היו"ר, והמשיך בהרצאתו. במהלך הריאיון אף הוזהר כי הזמן הולך ואוזל, אך הוא לא שעה לאזהרות אלו.

(2) היו"ר לא מנע את החברים מלשאול את המתלונן שאלות - והם לא נזקקו לרשות ממנו.

(3) לא נמצאו תימוכין לטענות המתלונן שהזמן שהוקצה לריאיון עמו היה קצר מזה שהוקצה לראיונות עם המועמדים האחרים.

(ב) אי-הפניית תשומת לב המתלונן להערכה השלילית עליו :

לטענת המשרד ולטענת חברי הוועדה, ההערכה האמורה לא הוקראה באוזני חברי הוועדה - אף לא לאחר תום הריאיון עם המתלונן, כפי שהלה טען בתלונה. ההערכה לא היתה ידועה להם כלל, וממילא לא השפיעה על החלטתם.

לדברי המשרד לא הוקראה ההערכה באוזני הוועדה, כי ועדות המכרז של המשרד נוהגות להביא בחשבון את ההערכות הממונים על מועמד למשרה מוכרזת רק אם התרשמו במהלך הריאיון שהמועמד ראוי לתפקיד.

המשרד הוסיף, כי כיוון שבשלב סיכום דיוני הוועדה לא המליץ איש מחבריה על המתלונן כמי שמתאים לתפקיד, ממילא לא היה טעם לקרוא את ההערכה השלילית של הממונה הישיר על המתלונן.

3. נוכחה אמור קבעה נציבת תלונות הציבור כי היתה לונה לא נמצאה מוצדקת.

(א) יו"ר הוועדה לא נהג באופן חריג כלפי המתלונן; לכל היותר הוא הבהיר למתלונן שלא הוא לבדו קובע את מהלך הריאיון, אלא כל חברי הוועדה.

(ב) העובדה שתשומת לבו של המתלונן לא הופנתה להערכה השלילית עליו לא גרמה לו עוול. הרי גם בהתעלם מההערכה היו תוצאות הריאיון עמו שליליות, ודי היה בהן כדי להחליט נגד בחירתו. יתכן שדעת הוועדה היתה שונה אילו הביע הממונה הישיר דעה חיובית על המתלונן. כך שהבאת תוכנה בחשבון היתה עשויה אולי להטות את הכף לזכותו.

4. עם זאת קבעה נציבת תלונות הציבור, כי קיים ליקוי בעצם אי ההתייחסות של ועדת המכרז של המשרד להערכות הממונה הישיר על המועמד למשרה המוכרזת. על פי כללי מינהל תקין ועל פי הוראות התקשי"ר, על חברי הוועדה להביא בחשבון בבואם להחליט בעניינו של מועמד. לדעת הנציב יש לקיים הוראה זו לא רק כשמדובר במי

שהצליח בריאיון אלא גם כלפי מי שלא הצליח בו. כך או אחרת, יש לקרוא את ההערכות של הממונה הישיר על המועמד, לפני הדיון או במהלכו ולא רק לאחריו. הטעם לכך הוא כאמור שהמלצה חיובית של ממונה עשויה להטות את הכף לטובת מועמד ולשנות את מהלך הריאיון עמו או את תוצאותיו, ולמנוע שההתרשמות בעת הופעתו הקצרה בפני חברי הוועדה תהווה שיקול יחיד, כאשר לפי דעת הממונה הישיר הוא מתאים לתפקיד.

כאמור, לא גרמה אי ההתחשבות בהערכה השלילית של הממונה עוול למתלונן, חרף הליקוי שבעצם ההתעלמות.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה, אפוא בפני משרד החינוך התרבות והספורט על הצורך לקבוע הוראה שתחייב את חברי ועדות הבוחנים של המשרד לקרוא את ההערכות של הממונים על כל אחד מהמועמדים, קודם שיחליטו אם הוא מתאים למשרה המוכרזת.

5. קביעת קריטריונים לא סבירים להכרה בשיטות של אמנויות לחימה

1. ביוני 1993 הגיש המתלונן לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד רשות הספורט והחינוך הגופני במשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - הרשות). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן התמחה בשיטות של אמנויות לחימה של המזרח הרחוק, ואף כתב ספר בנושא. לדבריו, צבר במרוצת השנים ניסיון רב בתחום זה. בשנת 1987 פיתח שיטת לחימה חדשה, ומאז הוא מאמן בה תלמידים בכיתות לימוד שהוא מקיים במועדונים ברחבי הארץ.

לדברי המתלונן, הוא פיתוח את השיטה בידיעה שהרשות מעודדת פיתוח שיטות לחימה המתאימות למציאות בישראל.

(ב) בראשית שנות התשעים ביקש המתלונן מן הרשות, שעד אז הכירה רק בשיטות לחימה המוכרות בעולם, כגון ג'ודו וקראטה, כי תכיר גם בשיטתו. במכתב מ-8.7.91 הודיע לו מנהל בית הספר למאמנים במכון וינגייט, שהרשות הנחתה את בית הספר למנות ועדה מקצועית מורחבת לתורות לחימה, שתפקידה להמליץ על קריטריונים להכרה בשיטות לחימה שפותחו בישראל, ורק כאשר תסיים הוועדה את עבודתה, יהיה אפשר להחליט אם להכיר בשיטתו או לאו. לבסוף מינתה הרשות עצמה את הוועדה.

(ג) הוועדה עיבדה קריטריונים והגישה את המלצותיה לרשות, והרשות אימצה אותן. בד בבד הכירה הרשות בארבע שיטות לחימה שפותחו בישראל בעבר, בלא שהוכפפו לקריטריונים (להלן - השיטה הקודמות שהוכרו), בנימוק שנעשה בהן שימוש עוד לפני שהקריטריונים נכנסו לתוקפם. על אף ששיטתו של המתלונן קדמה גם היא לקריטריונים, היא לא נכללה בין "השיטות הקודמות שהוכרו".

(ד) לטענת המתלונן, הקריטריונים כמעט שאינם בוחנים את תכונותיה של שיטת הלחימה, אלא עיקר את הכשירויות של מפתח השיטה. הקריטריונים מעמידים לפני מפתח השיטה דרישות בלתי סבירות ונועלים את הדלת בפני הכרה בשיטתו של המתלונן.

לדברי המתלונן, פיתחו בעבר שלושה מחברי הוועדה שיטות לחימה המתחרות בשיטתו והן נמנות עם השיטות הקודמות שהוכרו. לדעתו, הקריטריונים המחמירים שהוועדה המליצה עליהם נועדו למנוע הכרה בשיטות לחימה העלולות להתחרות בשיטות שפיתחו אותם חברי הוועדה.

המתלונן ביקש את התערבותה של הנציבות למניעת העוול שנגרם לו, לדבריו.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) ביום 27.6.91 מינתה הרשות ועדה. שלושה משבעת חבריה פיתחו בעבר שיטות לחימה ישראליות משלהם - שיטות שנמנו כאמור עם השיטות הקודמות שהוכרו.

(ב) בכתב ההסכמה של הרשות לוועדה הוטל על הוועדה:

"1. להציע קריטריונים לפיהם תפעל כל שיטת לחימה - תכניות מקצועיות, דרגות, תכניות הדרכה, חגורות, נוהלי בטיחות, גילאים ללימוד מיומנות.

2. להציע דרכים לפיהן ניתן לאשר לבעל מקצוע בתורת לחימה להכריז על שיטה חדשה, כגון - דרגה אישית, ותק, ידע וכו' באותה שיטה מוכרת בה פעל והגיע להישגים."

ביום 22.7.91 הגישה הוועדה מסמך שכותרתו "קביעת אמות מידה להכרה בשיטות של אומנויות לחימה" ובו פרטה את המלצותיה.

בהמלצות הוועדה כלולות תשובות לשאלות "מהי שיטה" ו"מי רשאי להקים שיטה עצמאית", אך אין בהן הצעה לקריטריונים לבחינתה של שיטה מוצעת. כך למשל אין בהמלצות הוועדה דבר על עניינים כמו הסיכון שהפעלת השיטה כרוכה בו ונקיטת אמצעי זהירות להקטנתו, תכניות ההדרכה ורמת ההדרכה.

לעומת זאת השיבה הוועדה בהמלצותיה בהרחבה לשאלה "מי רשאי להקים שיטה". מקים שיטה המבקש ששיטתו תיבדק ותוכר נדרש להיות בן 45 שנה לפחות, בעל ותק של 20 שנה "בחגורה שחורה ועיסוק מקצועי מלא בהוראה ולימוד תורות (אומנויות) לחימה...עיסוק בתחום ברמה הלאומית והבינלאומית... דירוג מקצועי מינימלי של דאן 5 באחת מהאסכולות המוכרות ... למועמד תוצר של לא פחות מ-30 חגורות שחורות אשר הוא חניך והביא למעמד המקצועי, אשר כולם נבחנו תחת אסכולה בה התמחה המועמד ... המועמד הכשיר מספר מועמדים אשר עמדו בבחינה דאן 3 באסכולת התמחותו ... היה פעיל ... לא פחות מ-20 שנים ... בזירת אומנויות הלחימה, הפך למוכר ומכובד בזכות פועלו ונשא בתפקידים רשמיים/מקצועיים במקצועו". כן עליו להיות "מאמן מוסמך (בעל תעודה) מבית הספר למאמנים ויש סביבו לפחות 10 מחניכיו אשר מוסמכים כמדריכים או כמאמנים".

(ג) ביום 19.11.91 אימץ סגן מנהל הרשות את המלצות הוועדה במסמך המכונה "אמות מידה להכרה בשיטות של אומנויות לחימה" (להלן - המסמך). בסעיף 4 של המסמך נאמר, כי "מי שעונה על המפורט בסעיפים הנ"ל ומעוניין להקים שיטה עצמאית חדשה", רשאי לפנות לוועדה מיוחדת של הרשות אשר "תבדוק את כל הנתונים ותחליט על הכרה או אי הכרה בשיטה החדשה המוצעת".

בהערה מס' 1 במסמך נאמר, כי "תחולת ההוראות תהיה מ-1.11.91. אי לכך מוכרות עד היום השיטות הבאות ... " וכאן מובא פירוט של ארבע השיטות הקודמות שהוכרו ושמות מפתחיהן. שלוש מן השיטות הן, כאמור, שיטות שפיתחו שלושה מחברי הוועדה.

3. נציבת לונות הציבור מצאה כי הית לונה מוצדקת - הרשות נהגה שלא על פי מינהל תקין:

(א) צירופם לוועדה של שלושת החברים שפיתחו בעבר שיטות לחימה העמיד אותם במצב של ניגוד עניינים: תפקידם הציבורי של אותם חברי ועדה חייב אותם להעמיד את מלוא הידע, הניסיון והכישורים שלהם לתועלת הציבור, ואילו האינטרס האישי שלהם היה להביא להכרה בשיטת הלחימה שהם עצמם פיתחו ולהקשות את ההכרה בשיטות המתחרות על אותו חוג של לקוחות.

בתי המשפט קבעו לא אחת³, כי קיומה של אפשרות מוחשית להתהוות מצב של ניגוד עניינים אף בלא שמומש בפועל, פסול הוא, משום שיש צורך להבטיח כי מילוי התפקיד הציבורי יהיה נקי מפניות, כי אמון הציבור ברשות הציבורית לא ייפגע בשל האפשרות שינהגו מתוך שיקולים זרים, וכי הצדק לא ייעשה אלא גם ייראה. הלכה זו מקבלת משנה תוקף בעניין הנדון, מאחר שכאמור - נקלעו שלושת חברי הוועדה למצב של ניגוד עניינים בפועל ממש.

(ב) הרשות אימצה את המלצות הוועדה, אף על פי שהוועדה לא דנה דיון מעמיק בטיב השיטה עצמה, כפי שנדרשה.

(ג) הקריטריונים להכרה בשיטות של אומנויות לחימה שהרשות קבעה לוקים בחוסר סבירות ואינם הוגנים. אין הם עונים על השאלה איך ייקבע אם השיטה עצמה טובה היא וראויה להכרה; לעומת זאת הם דורשים ממפתח השיטה הישגים מקצועיים העולים לכאורה על הנדרש, כתנאי לבקשת הכרה בשיטה שפיתח.

(ד) הרשות הכירה בשיטות של שלושה מחברי הוועדה, בלא שהוצרכו לעמוד במבחן הקריטריונים. לעומת זאת, חייבה הרשות את המתלונן ששיטתו תעמוד בהם. בכך פגעה הרשות בעקרון השוויון, שכן הפלתה לרעה את המתלונן, ששיטתו פותחה והופעלה גם היא לפני שהקריטריונים קבלו תוקף.

4. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני הרשות על הצורך לבטל את המסמך "אמות מידה להכרה בשיטות של אומנויות לחימה" ואת ההכרות שניתנו על פיו. הנציב הצביעה על הצורך למנות ועדה חדשה, שלחבריה לא יהיה עניין אישי בנושא הנדון, וזו

³ בג"צ 4225/91 גודוביץ נ' ממשלת ישראל ואחי, פ"ד מ"ה(5) 781, 786.

תוסמך לגבש המלצות לקריטריונים חדשים, שעל פיהם תוכל הרשות להכיר בשיטות לחימה ישראליות.

5. הרשות הודיעה שתפעל על פי הצבעת הנציב.

6. שינוי תעריף שכרו של בוחן בלא ידיעתו

1. המתלונן משמש זה שנים בוחן לתלמידים בענף גידול העופות בבתי ספר חקלאיים. באפריל 1996 הגיש המתלונן בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - המשרד). ואלה פרטי התלונה:

(א) בשנות הלימודים התשנ"ב-התשנ"ד (ספטמבר 1991 - אוגוסט 1994) קיבל המתלונן בעד שירותיו כבוחן שכר על פי תעריף שהמשרד קבע בשנת התשנ"ב ופרסם ברבים. בתעריף נקבע סכום קבוע (60 ש"ח) לשעת עבודה. גם בשנת הלימודים התשנ"ב (ספטמבר 1995 - אוגוסט 1996) בחן המתלונן תלמידים וציפה לקבל שכר לפי אותו תעריף, אולם המשרד שילם לו שכר נמוך בעשרות אחוזים משכרו בשנים הקודמות, כיוון שבאותה שנה שינה את התעריף: שוב לא חושב התשלום לפי שעות העבודה, כי אם לפי מספר התלמידים הנבחנים (26 ש"ח לתלמיד).

המתלונן טוען, כי על המשרד לשלם את שכרו בעד עבודתו בשנת הלימודים התשנ"ה על פי התעריף של שנת התשנ"ב. אותו דין חל על שכרו בשנת הלימודים התשנ"ו (ספטמבר 1995 - אוגוסט 1996), שגם בה התבססו על מספר התלמידים שבחן.

(ב) עוד טוען המתלונן, כי את שכרו הוא מקבל מהמשרד באיחור של שבעה ואפילו שמונה חודשים ממועד הבחינות, בלי ריבית והפרשי הצמדה.

(ג) המתלונן ביקש את התערבות הנציבות כדי שישולם לו השכר המגיע לו לדעתו וכדי שישולמו לו הפרשי ריבית והצמדה בשל האיחור בתשלומים.

א. בירור הנציבות העלה:

א. שינוי התעריף

(1) הנציבות שאלה את המשרד, האם המתלונן קיבל בעוד מועד הודעה על השינוי בתעריף, כדי שיוכל לשקול אם להמשיך ולשמש בוחן ולהשתכר על פי התעריף החדש. המשרד השיב שהוא מעסיק במהלך שנת לימודים אלפי בוחנים, מקצתם מוזמנים ישירות בידי בתי הספר, לעתים ברגע האחרון ממש, ומשום כך גם אין המשרד יודע לרוב את שמותיהם. בנסיבות אלו טען המשרד, אין הוא מחויב, וגם אינו מסוגל, להודיע לבוחנים על שינוי התעריף.

(2) נציבות לונות הציבור מצאה כי התלונה מוצדקת.

- המשרד אמנם רשאי לשנות באופן חד צדדי את התעריף, אולם יש לראות ליקוי בכך שלא הודיע למתלונן על השינוי.

עקב שינוי התעריף בשנת הלימודים התשנ"ה ירדה הכנסתו של המתלונן בעשרות אחוזים. כאמור, לא הודיע המשרד למתלונן ולבוחנים אחרים בעוד מועד על השינוי, בניגוד למה שעשה כשנקבע התעריף בשנת התשנ"ב. אין לקבל את הסבר המשרד, כי בגלל המספר הרב של הבוחנים, מעמדם הארעי והבהילות שבזימונם הוא לא היה יכול להודיע להם על השינוי. בד בבד עם הזימון יכול היה למסור בעצמו, או על ידי בתי הספר, גם הודעה על שינוי התעריף.

בהעדר הודעה כזאת למתלונן, המשמש שנים בתפקיד בוחן, היה לו יסוד לחשוב שהתעריף משנת התשנ"ב עומד בתוקפו גם בשנת התשנ"ה, וכי הוא יקבל את שכרו על פיו. בנסיבות אלה זכאי המתלונן לקבל את שכרו כבוחן עבור הבחינות בשנת הלימודים התשנ"ה לפי התעריף שנקבע בשנת התשנ"ב.

- לעומת זאת, אין לקבל את טענת המתלונן, שהמשרד צריך לשלם לו גם בשנת התשנ"ו שכר על פי התעריף משנת התשנ"ב.

כאשר קיבל המתלונן בשנת התשנ"ה שכר על פי התעריף החדש, נוכח לדעת, או יכול היה לדעת, שהבסיס לחישוב שכרו שונה. אם בכל זאת הוסיף לשמש בוחן בשנת התשנ"ו, משמע שהסכים לשינוי.

(ב) האיחור בתשלום השכר

(1) המשרד אמר, כי הוא מצפה שהבחינות יקוימו קרוב ככל האפשר לתום שנת הלימודים, ולפיכך הוא נערך לקליטת הציונים רק בראשית חודש מאי.

במהלך הבירור הציג המתלונן מסמכים המראים כי מנהלי בתי ספר הורו לו לבחון תלמידים כבר החל בחודשים דצמבר וינואר.

סגן החשב של המשרד מסר לנציבות שזמן סביר לביצוע תשלום הוא בתוך 30 יום ממועד הגשת חשבון לגזברות המשרד.

(2) נציבות לונות הציבור מצאה כי גם תלונה זו מוצדקת.

אין המשרד יכול לדרוש שהבחינות יתקיימו החל בחודש דצמבר וכי יתחילו בקליטת הציונים רק בחודש מאי - מה שיביא, כאמור, לאיחורים ניכרים בתשלום שכר הבוחנים - בלא שניתן להם פיצוי על כך.

הנציב קבעה שעל המשרד לשקול מה עדיף: להיערך לקליטת ציוני בחינות לפי מאי, כדי למנוע איחורים בתשלום שכרם של בוחנים, או להשאיר את המצב כמות שהוא ולשלם לבוחנים פיצוי על האיחור בתשלום שכרם.

אשר למתלונן, הוא זכאי לקבל, נוסף על שכרו בשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו, הפרשי הצמדה וריבית בשיעור 3% בגין פרק הזמן שעלה על חודש מיום הגשת החשבון לגזברות המשרד עד יום התשלום בפועל.

3. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור לפני המשרד :

(א) יש להשלים למתלונן את שכרו לשנת התשנ"ה לפי התעריף לשנת התשנ"ב.

(ב) יש לשלם למתלונן הפרשי הצמדה וריבית בשיעור 3% בגין האיחורים בתשלום שכרו בשנת הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו.

7. מעצר קטין בלא הודעה למשפחתו

1. ביוני 1995 הגיש חבר כנסת לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), על פי סעיף 37 (2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] תלונה על התנהגות המשטרה בנוגע למעצרו של נער בן 13 (להלן - הקטין). התלונה התבססה כולה על מכתבו של מנכ"ל המועצה לשלום הילד (להלן - מנכ"ל המועצה) אל שר המשטרה. במכתב כלולות טענות הנוגעות למעצרו של הקטין. הטענות מתבססות על דברי אחותו של הקטין, חוקר הנוער שעצר אותו וקצינת המבחן של הקטין.

ואלה פרטי התלונה:

(א) הקטין נעצר בחשד שגנב תיק של מורה ותקף תלמיד. הוא הובא בו ביום לפני שופט נוער, שהוציא צו לעוצרו לשבעה ימים, כבקשת המשטרה. לדברי חוקר הנוער, התבקש בית הספר להודיע להורים על המעצר.

(ב) לטענת מנכ"ל המועצה, לא הצדיקו העברות שיוחסו לקטין וצורכי החקירה הגשת בקשה למעצר כה ארוך, וכי די היה בבקשה למעצר בית.

(ג) מנכ"ל המועצה גם העלה במכתבו את טענות המשפחה: (1) המשטרה לא הודיעה למשפחה על המעצר, והדבר נודע לה רק במקרה - יותר מ- 24 שעות לאחר המעצר - באמצעות חבר של המשפחה, שהיה אף הוא עצור באותו מקום; (2) המשטרה לא אפשרה לבני המשפחה לבקר את הקטין בימי מעצרו.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

*א/ בקשת המעצר

סעיף 38(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע שהנציבות לא תברר "תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו". לפיכך לא דנה הנציבות בהחלטת המעצר לגופה אלא רק בבקשת המשטרה לעצור את הקטין.

בתשובה על פניית הנציבות הודיעה המשטרה כי הקטין עוכב לחקירה בבית הספר והובא, בו ביום, לבית משפט לנוער בתיאום עם פקידת הסעד. בדיון בבית המשפט נכחו גם קצינת המבחן ופקידת הסעד, והמשטרה ביקשה לעצור את הקטין לשבעה ימים. בית המשפט נענה לבקשת המשטרה, בהתחשב בכך שמדובר בקטין שבתוך פרק זמן קצר נפתחו נגדו כמה תיקים פליליים; לעתים נעדר מביתו לכמה ימים; למשפחתו לא היתה כל שליטה עליו; והיה חשש שהוא נחשף לסמים ומעורב במעשי אלימות.

(ב) ההודעה למשפחה על המעצר

בתגובה על טענת המשפחה כי לא הביאו לידיעתה את דבר המעצר, הודיע מבקר המשטרה לנציבות כי לדברי חוקרי הנוער שטיפלו בעניינו של הקטין, הם התקשרו בטלפון לביתו, אך לא היה מענה. המבקר הוסיף כי בתיק המשטרה לא נמצא תיעוד על כך. מבקר המשטרה הודיע לנציבות שמצא לנכון להעיר לאנשים האחראים לחקירתו ולמעצרו של הקטין, שמכאן ולהבא יש להקפיד שיעשה כל מאמץ להשיג הורי קטין שנעצר, או אחד מבני משפחתו האחרים, להודיע להם על המעצר ולרשום את דבר ההודעה בתיק החקירה.

כמו כן מסר מבקר המשטרה לנציבות, כי פקידת הסעד, שנכחה בדיון בבקשת המעצר, הודיעה לבית המשפט שהאם מסכימה להוצאת הקטין מהבית. לדעת המשטרה, היה אפשר להסיק מכאן שבו ביום מסרה פקידת הסעד למשפחה הודעה על המעצר.

הנציבות לא הסתפקה בהסברים אלה. הנחיות המשטרה - שמצאו ביטוי בהוראות מחלקת חקירות 03.300.195 "זימון קטין חשוד לחקירה פלילית באמצעות הוריו, נוכחותם בחקירה ושחרור בערובה", סעיף 3א(2) - מחייבות להודיע להורים על הימצאות בנם או בתם בתחנת המשטרה כבר בשלב העיכוב לחקירה.

סעיף 11 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, קובע כדלקמן:

"הממונה על תחנת המשטרה שהובא אליו קטין שנעצר, יודיע על כך בהקדם האפשרי לאחד מהורי הקטין, ואם לא ניתן להודיע להורה כאמור - לאדם הקרוב לקטין; אך אם חשש שההודעה עשויה לפגוע בשלום הקטין, לא יודיע אלא לקצין מבחן."

האחריות למסירת ההודעה על המעצר מוטלת גם על הממונה על המעצר. סעיף 3א(2) ל"פקודת המשטרה: הטיפול בכלואים בבית המעצר" קובע:

"לא יכלא אדם בבית מעצר, לפני שהממונה על החקירה או על המעצר מסר הודעה על המעצר לבני משפחתו..."

בשיחה שקיימה הנציבות עם פקידת הסעד התברר כי ביום המעצר לא היה קשר בינה לבין המשפחה. בבית המשפט היא שאלה את אנשי המשטרה היכן הורי הקטין, וגם השופט שאל שאלה זו, ואנשי המשטרה השיבו כי לא הצליחו לאתר אותם.

מאחר שחוקרי הנוער לא יצרו קשר עם המשפחה בעת שעיכבו את הקטין, ושום אדם אחר במשטרה לא היה ער לכך שלא נמסרה הודעה למשפחה - נעצר הקטין בצו בית המשפט, בלא שנמסרה על כך הודעה למשפחתו.

יצוין, כי כאשר עוצרים אדם יש למלא טופס מיוחד ולציין בו, בין היתר, למי נמסרה הודעה על המעצר ומתי. טופס זה מיועד לממונה על בית המעצר שהעצור מופנה אליו.

ג) ביקור המשפחה בבית המעצר

בתגובה על טענת המשפחה כי לא ניתן להם לבקר את הקטין בכל ימי מעצרו, הודיעה המשטרה כי ביררה את העניין עם האנשים המוסמכים לכך, ולדבריהם לא הוגשה כל בקשה מטעם בני המשפחה של הקטין לבקר אותו.

3. נציבות לונות הציבור בעה שהתלונה על אי-מתן הודעה להורי הקטין על מעצרו מוצדקת, ואלה טעמיה:

א) שיקול הדעת שעל פיו פעלה המשטרה בבקשת המעצר של הקטין היה ענייני, והשופט אכן נעתר לבקשת המשטרה. הוא אף ציין בהחלטתו, בהסכמת המשטרה, כי "במידה ופקידת הסעד תמצא לו מסגרת חינוכית מתאימה, המשטרה תיאות לשחררו גם בכל תאריך מוקדם".

ב) נמצא כי היה ליקוי בפעולת המשטרה בכל הנוגע להודעה למשפחת הקטין על מעצרו. חוקרי הנוער לא דאגו למסור למשפחה הודעה, ומפקד בית המעצר לא וידא בעת קבלת העציר שהודעה על המעצר אכן נמסרה למשפחתו.

4. הנציב הצביעה בפני המשטרה על הצורך להכין טופס שיסדיר את ההעברה לבית מעצר של קטין שנעצר בצו שופט. מפקד תחנת המשטרה או קצין מוסמך אחר, יציין בטופס אם נמסרה למשפחה הודעה על המעצר.

5. המשטרה הודיעה לנציבות, כי בעקבות הצבעת הנציב הוכנס לפקודת המשטרה תיקון "14.01.05 - עבודת המשטרה עם קטינים" שפורסם בילקוט הפרסומים 4405 (י"ב באייר התשנ"ו-1.5.96). בפרק י', תחת הכותרת "כליאת קטין - זכויות", נקבע בסעיף 2 לאמור:

"יש לוודא שנמסרה הודעה להוריו של הקטין ולוודא שנמסר להם על זכותם ליצור קשר עם עורך דין וכן שנמסרה הודעה לקצין המבחן לנוער, ולציין זאת במקום המתאים באסמכתא לכליאת קטין. חובה זו קיימת גם במקרה שהקטין נכלא בצו שופט ולא מולאה אסמכתא כאמור לעיל".

8. אי-קיום הוראות בעניין החזקת אסיר בצינוק

1. המתלונן, אסיר בכלא במרכז הארץ (להלן - הכלא), פנה באוגוסט 1995 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד שירות בתי הסוהר, ואלה פרטי התלונה:

לדברי המתלונן, הוא שהה כעשרה חודשים באגף נקי מסמים ועמד לעבור לאגף שיקום. אחד האסירים העליל עליו שהוא מעורב בענייני סמים. כתוצאה מכך הוכנס המתלונן ב - 11.7.95 לתא בידוד (להלן - צינוק) ושהה בו תשעה ימים; במהלכם שבת שביתת רעב במשך חמישה ימים. עוד הוא טוען כי:

(א) בעת שביתת הרעב הוא לא קיבל טיפול רפואי ואף לא נבדק בדיקה רפואית;

(ב) מנהל הכלא אמר לו, כי ביומן הכלא לא נרשם כלל שהוא שובת שביתת רעב;

(ג) בעת ששבת שביתת רעב נשללה ממנו הזכות לטיול יומי.

המתלונן ביקש מהנציבות שתבדוק את העניין.

2. הוראות פקודת נציבות שירות בתי הסוהר (להלן - ההוראות), שעניין החזקה בבידוד, קובעות:

"ד. 1. לא יוחזק אסיר בתא בידוד אלא אם הורשע בדין משמעתי והוטל עליו עונש בידוד.

2. למרות האמור לעיל ניתן להחזיק אסיר בתא בידוד... במקרים הבאים:

...

(ג) במקרה בו קיים... חשד כי הוא נושא סמים בגופו ולפי הכללים הבאים:

(1) ההחלטה על הפרדה... תתקבל ע"י מנהל בית הסוהר...

(2) האסיר יוחזק בתא בידוד לצורך מעקב ופיקוח אחריו עד לעשיית צרכיו ולא יותר מ - 72 שעות. במקרה בו קיים חשד סביר כי האסיר העלים את החומר החשוד כסם, ניתן יהיה להחזיקו בבידוד 48 שעות נוספות באישור מנהל היחידה..."

סעיף י"ז להוראות קובע:

"2. אחראי הבידוד ינהל יומן בידוד בו יירשמו... המועד בו הוכנס האסיר לבידוד, כל יציאה מתא הבידוד והמועד בו יצא האסיר מהבידוד..."

3. על פי הרישום ביומן הצינוקות אכן הוכנס המתלונן לצינוק ב - 11.7.95, וזאת בשל חשד ל"סחר בסמים".

בירור הנציבות העלה, כי חסרות אסמכתאות העוסקות בפרק זמן זה. האסמכתאות הקיימות אינן מדויקות. משום כך אי אפשר לקבוע בוודאות כמה זמן הוחזק האסיר בצינוק, אם החזקת האסיר בצינוק היתה מוצדקת ואם נשמרו ההוראות בעניין החזקתו בצינוק.

ממצאי הבירור העלו :

(א) המתלונן לא הורשע בדין משמעתי, והעברתו לצינוק ב - 11.7.95 לא היתה אפוא עונש שהוטל עליו בהליך כזה.

מלבד הרישום ביומן הצינוקות שהוא הוכנס לצינוק בשל חשד בסחר בסמים, אין עוד אסמכתאות. לכן אי אפשר לקבוע אם היה גם חשד שהמתלונן נושא בגופו סמים, ואם היתה הצדקה להחזקתו בצינוק בלא הרשעה בדין משמעתי.

(ב) עוד עולה מן הרישום ביומן הצינוקות, כי את ההוראה להכניס את המתלונן לצינוק נתן קצין הביטחון - ולא מנהל הכלא, כפי שההוראות מחייבות.

(ג) לא נמצא רישום בעניין המועד שבו עשה המתלונן את צרכיו, ובו, על פי ההוראות, היה צריך להוציאו מהצינוק.

(ד) בניגוד להוראות, לא נרשם ביומן הצינוקות מתי הוצא המתלונן מהצינוק. אולם במהלך הבירור הוצגו לנציבות מסמכים שמהם עולה כי המתלונן הוחזק בצינוק לפחות חמישה ימים - עד 16.7.95.

לנציבות לא הוצג מסמך שלפיו אישר מנהל הכלא את החזקתו של המתלונן בצינוק יותר מ - 72 שעות, וגם לא מסמך המעיד כי היה חשד סביר שהמתלונן העלים חומר החשוד כסם. מכאן שפרק הזמן שבו הוחזק המתלונן בצינוק הוארך לכאורה שלא על פי ההוראות.

(ה) אין תיעוד באיזה אגף הוחזק המתלונן מיום 16.7.95 עד יום 19.7.95. על פי החלטת ועדת ההעברות מיום 19.7.95 הועבר המתלונן באותו תאריך מהאגף "צינוק-הפרדה" לאגף נקי מסמים. אי אפשר לקבוע מה מציין המונח "צינוק-הפרדה": האם בימים 16.7.95 - 19.7.95 הוסיף המתלונן לשהות בצינוק, כפי שטען בתלונה, או שהה הפרדה.

4. כאמור, טען המתלונן כי שבת בצינוק שביתת רעב ולא קיבל טיפול רפואי.

(א) הנציבות לא מצאה בשירות בתי הסוהר אסמכתאות לטענה על קיום שביתת רעב בימים 11.7.95 - 16.7.95, שבהם שהה בצינוק. רכזת פניות הציבור בשירות בתי הסוהר ניסתה ליצור קשר עם הסוהרים שהיו אמורים לטפל במתלונן באותו פרק זמן, אך לא נמצא אדם שזכר את האירוע. יצוין שארבעה מבעלי התפקידים הבכירים בתקופה הרלוונטית התחלפו.

הרכזת ציינה כי הקושי באיסוף מסמכים נבע, בין היתר מפינוי מתקני כליאה באזור יהודה ושומרון, שבעקבותיו היתה בכלא היערכות מחדש, ומסמכים הועברו ממקום למקום.

(ב) עם זאת העלה הבירור, כי האסיר שבת שביתת רעב מ - 28.7.95 עד 8.8.95. באותו פרק זמן הוא שהה בהפרדה ונמנע ממנו טיול יומי.

שירות בתי הסוהר ציין בפני הנציבות, כי "אסיר העובר עבירת משמעת לרבות סירוב לאכול אינו זכאי לכל פריבילגיה", ובכלל זה טיול יומי.

ואולם עיון הנציבות בהוראות הנוגעות לשביתת רעב העלה, כי אין לשלול לגמרי טיול יומי מאסיר שובת רעב, אלא יש להגבילו לשעה אחת ביום.

5. נציבת לונות הציבור בעה כיהת לונה מוצדקת.

(א) נמצאו ליקויים בתיעוד ההחלטות והפעולות הנוגעות להחזקת המתלונן בצינוק.

עמדת הנציב היא, כי החזקת אסיר בצינוק שלא על פי הרשעה בדין משמעת צריכה להיעשות במלוא הזהירות ומתוך הקפדה מלאה על הכללים וההוראות. במקרה הנדון אין תיעוד מלא של העובדות, אין דיוק ברישומים, ונראה לכאורה כי ההחלטה על החזקת המתלונן בצינוק התקבלה שלא בידי הגורמים המוסמכים ואי אפשר לקבוע על פי אילו שיקולים.

(ב) כאשר שבת רעב, נשללה מהמתלונן הזכות לטיול יומי אף שההוראות קובעות כי הוא זכאי לשעת טיול ביום.

6. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני נציב שירות בתי הסוהר, כי מכיוון שהחזקת אסיר בצינוק היא פגיעה קשה בו ובזכויותיו, יש להקפיד מאוד שיקוימו ההוראות הנוגעות לעניין, ובייחוד ההוראות שעניינן הכנסת אסיר לצינוק שלא על פי דין משמעת. כן יש להקפיד על תיעוד מלא ומדויק.

עוד הצביעה הנציב, כי מאסיר השובת שביתת רעב, אין לשלול טיול יומי, אלא רק להגבילו לשעה אחת ביום.

7. נציב שירות בתי הסוהר הודיע לנציבות כי קיבל את הצבעות נציב תלונות הציבור, וכי דן עם סגל הפיקוד הבכיר בליקויים שעליהם הצביעה נציב תלונות הציבור ובלקחים שיש להפיק מהם כדי למנוע את הישנותם.

משרד המשפטים

9. עיכוב יציאה מן הארץ בשל צווי עיכוב שכבר בוטלו

1. המתלונן מתגורר ועובד ביפן. בפברואר 1995 הוא הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד ההוצאה לפועל (להלן - הוצל"פ). ואלה פרטי התלונה:
 - (א) נגד המתלונן ניתנו שני צווי עיכוב יציאה מן הארץ (להלן - צווי עיכוב) בשני תיקי הוצל"פ שהתנהלו נגדו. ב - 12.10.94, כחודשיים לאחר מתן צווי העיכוב, הביא המתלונן לביטולם.
 - (ב) ב - 5.12.94 עמד המתלונן לטוס בחזרה ליפן, אך לתדהמתו עיכבה אותו משטרת הגבולות בנמל התעופה בן גוריון, בגין צווי עיכוב אלה, ולא אפשרה לו לצאת מן הארץ.
 - (ג) המתלונן נאלץ לשוב על עקבותיו. הוא פנה להוצל"פ וקיבל אישור שצווי העיכוב בוטלו עוד קודם לכן. הוא חזר לנמל התעופה והציג למשטרת הגבולות בנמל התעופה את אישור הוצל"פ, ואז נתאפשרה יציאתו מן הארץ באותו יום אך בשעה מאוחרת מן המתוכנן.
 - (ד) לדברי המתלונן, מחמת עיכובו שלא כדין בנמל התעופה נגרמו לו, מלבד עגמת הנפש, גם הפסדים כספיים. הוא פנה למוציא לפועל וביקש פיצוי על ההפסדים אך לא נענה.
 - (ה) בתלונתו ביקש המתלונן מהנציבות כי תסייע לו לקבל פיצוי.
 2. הנציבות פנתה להנהלת בתי המשפט ולמשטרת ישראל לבירור העניין.
 - (א) הנהלת בתי המשפט מסרה לנציבות כי עם מתן צו ראש הוצל"פ לעיכוב יציאה או לביטול העיכוב, פרטי הצו מוקלדים בדרך כלל במחשב הוצל"פ, והודעה על כך מונפקת אוטומטית. ההודעות נשלחות מההוצל"פ בחבילות למשטרה, לעדכון רישומיה; בכל חבילה כ - 50 - 100 הודעות; באישורי המסירה המצורפים לחבילות אין מציינים פרטי זיהוי של ההודעות הכלולות בהן. מטעם זה, אין בידי הוצל"פ אסמכתה שההודעות על ביטול צווי העיכוב הנידונים אכן נשלחו למשטרה בסמוך לאחר שניתנו צווי הביטול (ב - 12.10.94).
- עם זאת, ציינה הנהלת בתי המשפט, כי נוכח נהלי העבודה האמורים יש להניח שההודעות אכן נשלחו למשטרה בסמוך לאחר ביטול צווי העיכוב ב - 12.10.94. לפיכך היא סברה, כי התקלה נגרמה משום שהמשטרה לא הזינה את פרטי הביטול למחשב שלה.

(ב). משטרת ישראל מסרה לנציבות כי לא קיבלה כל הודעה על ביטול צווי העיכוב לפני יום 5.12.94. באותו יום בשעות אחר הצהריים התקבלו במטה הארצי של המשטרה מברקים מנמל התעופה בן גוריון, ובהם נאמר, כי המתלונן יצא מן הארץ, לאחר שהמציא ישירות למשטרת הגבולות אישור מלשכת ההוצל"פ שצווי העיכוב בוטלו.

3. נוכח תשובת המשטרה, ומכיוון שבידי ההוצל"פ לא היתה, כאמור, אסמכתה שהיא אמנם שלחה למשטרה הודעות על ביטול צווי העיכוב בסמוך לאחר מועד הביטול, ביקשה הנציבות מהנהלת בתי המשפט שתשקול מתן פיצוי למתלונן על הנזק שנגרם לו, לדבריו, מפאת עיכוב יציאתו מן הארץ.

4. הנהלת בתי המשפט נענתה לבקשת הנציבות ופיצתה את המתלונן בסך 1,600 ש"ח.

5. הנהלת בתי המשפט הודיעה לנציבות, כי בקרוב יותקן קו תקשורת בין ההוצל"פ לבין המשטרה, ובאמצעותו יוזנו פרטי צווי עיכוב וביטוליהם ישירות למחשב המשטרה. מעקב הנציבות העלה, כי אכן, בדצמבר 1996, הותקן קו התקשורת. יש לקוות שהתקנתו תמנע תקלות כאלה בעתיד.

משרד העבודה והרווחה

10. מסירת מידע ללשכת גיוס על מטופל לשעבר

1. המתלונן הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד משרד העבודה והרווחה - שירות המבחן לנוער (להלן - שירות המבחן), ואלה פרטיה:

המתלונן הסתבך בפלילים בנעוריו והיה בטיפול שירות המבחן. ביולי 1993 החליטה לשכת הגיוס שלא לגייסו לשירות חובה בצה"ל.

לדברי המתלונן, קצינת המבחן לנוער (להלן - קצינת המבחן), שאצלה היה בטיפול, העבירה ערב גיוסו לצה"ל מידע עליו ללשכת הגיוס, ולטענתו תרם המידע לפסילתו לשירות.

המתלונן טוען שקצינת המבחן לא היתה רשאית למסור עליו מידע לצה"ל, וכי במסירת המידע היא פגעה בפרטיותו שלא כדין.

המתלונן ביקש מהנציבות שתבדוק אם קצינת המבחן היתה רשאית למסור לצה"ל את המידע.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

בשאלון שמועמד לשירות ביטחון (להלן - המועמד) ממלא בלשכת הגיוס הוא נשאל אם יש לו תיק בשירות המבחן; רוב המועמדים שיש להם תיק כאמור מדווחים על כך.

משטרת ישראל מעבירה לצה"ל פעמיים בשנה את רשימת המועמדים בעלי רישום במרשם הפלילי.

בנוגע למועמד שעל פי המרשם הפלילי או על פי דיווחו יש לו תיק בשירות המבחן, פונה קצין לבריאות הנפש בלשכת הגיוס לשירות המבחן ומבקש מידע עליו. בעקבות הבקשה, מוסר שירות המבחן את המידע על המועמד.

שירות המבחן מעביר מידע בנושאים הבאים: על המרשם הפלילי של המועמד; על הרקע המשפחתי, הלימודי והתעסוקתי שלו; וכן נתונים על אישיותו ועל התפתחותו של המועמד והערכה על התאמתו לשירות, כגון על יכולתו להימצא במסגרת המחייבת קבלת מרות ועמידה בתנאי לחץ.

מטרת העברת המידע משירות המבחן לצה"ל היא לספק לצה"ל נתונים שיסייעו בידו להעריך אם המועמד מתאים לשירות. בסופו של דבר, ההכרעה היא בידי צה"ל.

3. הנציבות סקרה את החיקוקים הנוגעים לנושא.

(א) על פי סעיף 5 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו - 1986 (להלן - חוק שירות ביטחון), פוקד המופקד על גיוס מועמדים "רשאי, בצו, לקרוא לכל יוצא-צבא או מיועד לשירות ביטחון להתייצב לבדיקה במקום ובזמן שנקבעו בצו, לשם קביעת כשרו לשירות ביטחון... יוצא צבא שנקרא להתייצב... חייב... להיבדק כל בדיקה שתידרש לדעת ועדה רפואית, לשם קביעת כשרו הרפואי לשירות ביטחון, וכן להיבדק, לפי הוראות הפוקד... כל בדיקה אחרת לשם קביעת כשרו הכללי בשירות ביטחון, לרבות בדיקה לשם קביעת מידת התאמתו למילוי תפקיד פלוני בשירות ביטחון."

(ב) על פי סעיף 52 (ב) לחוק שירות ביטחון, יש לפוקד כל הסמכויות המוקנות על פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, לאיסוף ראיות ובכללן הסמכות להזמין אדם להציג מסמכים.

(ג) על פי סעיף 5 (א) לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א - 1981, תמסור המשטרה מידע מן המרשם לרשויות ולבעלי תפקידים המפורטים בתוספת הראשונה לאותו חוק, ובהם "פוקד" כמשמעותו בחוק שירות ביטחון.

(ד) סעיף 23ב לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, אמנם קובע ככלל כי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה". אולם סעיף 23ג(2) באותו חוק מורה, כי "מסירת המידע מותרת... מגוף ציבורי למשרד ממשלתי או למוסד מדינה אחר... אם מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו".

(ה) תקנה 29 לתקנות העמדת עבריינים במבחן (שירותי המבחן), התשי"ט - 1959, הדנה בחובת שמירת סודיות, מתירה לגלות ידיעה אם יש צורך בכך לשם ביצוע כל חיקוק.

4. מלבד ההצדקה למסירת מידע על פי החיקוקים דלעיל, יש להדגיש, כי התכלית למסירת המידע היא ראויה, בהתחשב בכך, שהצבא ידוע כמסגרת תובענית ולוחצת; על כן מועמדים בעלי התנהגות חריגה עלולים להיות נטל על הצבא, על כל המשתמע מזה, ובסופו של דבר אף הם לא ימצאו לעצמם מקום בשורותיו.

5. לנוכח האמור לעיל קבעה נציבת לונות הציבור כי התלונה לא נמצאה מוצדקת.

לא נמצאה פגיעה אסורה בפרטיות במסירת מידע על המתלונן משירות המבחן לצה"ל, שכן המידע נדרש לתכלית ראויה על פי הסמכויות שניתנו לצה"ל ונמסר על פי ההיתרים שנקבעו למסירתו בהוראות החקיקה שפורטו לעיל.

משרד הפנים

11. חיוב בעד הארכה למפרע של רישיון ישיבה לעובד זר

1. אמה של המתלוננת היא קשישה המעסיקה מטפלת פיליפינית (להלן - העובדת).

(א) לשם העסקת עובד זר יש לקבל תחילה משירות התעסוקה (להלן - השירות) היתר העסקה לתקופה מוגדרת (להלן - ההיתר), ועל סמך ההיתר יש לקבל ממשרד הפנים (להלן - המשרד) רישיון ישיבה בארץ (להלן - רישיון הישיבה) לאותה תקופה. כתנאי להענקת רישיון ישיבה דורש המשרד מהמעסיק להמציא כתב ערבות בנקאית (להלן - ערבות), שיבטיח שעם פקיעת תוקף רישיון הישיבה יעזוב העובד הזר את ישראל. באותה דרך עצמה אפשר, לפי הצורך, להגיש בקשה להמשך העסקתו של העובד הזר.

(ב) בדצמבר 1995 הגישה המתלוננת בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד המשרד, ואלה פרטיה: תוקפו של רישיון הישיבה של העובדת עמד לפוג ב- 31.8.95. לפיכך פנתה המתלוננת אל השירות שבועיים קודם לכן - ב- 15.8.95 במכתב רשום וביקשה שיאריך את תוקף ההיתר בשנה. השירות האריך את ההיתר. ברם, ההיתר נשלח למתלוננת רק ב- 19.11.95.

(ג) עם קבלת ההיתר, פנתה העובדת אל המשרד וביקשה שיאריך את תוקף רישיון הישיבה, אולם לא נענתה. לדברי המתלוננת, דרש המשרד לקבל את כתב הערבות המקורי, ולא העתק שהיה ברשות העובדת. המתלוננת אמרה לעובדת שכתב הערבות המקורי נמסר למשרד עוד במארס 1995. ואכן, כאשר פנתה העובדת שוב למשרד, נמצא כתב הערבות המקורי באחד מתיקי המשרד. ב- 3.12.95 האריך המשרד את תוקף רישיון הישיבה.

(ד) תמורת קבלת רישיון הישיבה נדרשה העובדת לשלם למשרד 290 ש"ח: 90 ש"ח אגרה בעד הארכת תוקף הרישיון ו- 200 ש"ח בעד הארכה למפרע של תוקפו, לתקופה שמ - 31.8.95 עד 3.12.95, שבה שהתה בישראל בלא רישיון ישיבה תקף. אמה של המתלוננת נתנה לעובדת 200 ש"ח, כדי לכסות את ההוצאה האמורה.

(ה) המתלוננת קובלת על שהעובדת - ובעקיפין אמה של המתלוננת - חויבה בתשלום קנס על שהייה בלא רישיון ישיבה תקף בתקופה האמורה, אף על פי שהמתלוננת עשתה את כל הנדרש ממנה כדי להאריך את רישיון הישיבה במועד, והארכתו התעכבה רק בשל עיכובים בטיפול הרשויות (השירות והמשרד). המתלוננת ביקשה מן הנציבות לפעול שיוחזר לאמה סכום "הקנס" שנגבה בלא הצדקה.

2. האגרות בעד בקשות לרישיון ישיבה נגבות מתוקף תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד - 1974, והתוספת להן (להלן - התקנות). פריט 9 לתקנות קובע את סכום

האגרה שיש לשלם בעד הארכת רישיון ישיבה, ופריט 11 קובע את סכום האגרה שיש לשלם בעד "הארכה למפרע של רישיון ישיבה מכל הסוגים לאחר שחלפו שלושה חודשים לפחות מיום פקיעת הרישיון". סכום האגרה על הארכה למפרע משולם בעד כל חודש הארכה או חלק ממנו.

ב - 3.12.95, מועד גביית האגרה, היה סכום האגרה על הארכת תוקף רישיון ישיבה 90 ש"ח, וסכום האגרה על הארכה למפרע - 45 ש"ח בעד כל חודש הארכה או חלק ממנו (ר' להלן).

3. על פניית הנציבות השיב המשרד :

השירות האריך את תוקף ההיתר עד 30.5.96, לפי נהלי המשרד, נדרשה לכם כך ערבות שתוקפה עד 30.11.96, ואילו תוקף הערבות שברשותו היה רק עד 30.9.96. לפיכך לא הוארך בתחילה תוקף רישיון הישיבה של העובדת, והיא נדרשה להמציא אישור על הארכת הערבות בחודשיים. מכאן שהדרישה מהעובדת להמציא ערבות נוספת היתה כדן, ולא נגרמה בשל טעות מינהלית של המשרד (כפי שהמתלוננת טוענת).

רישיון הישיבה של העובדת פג ב - 31.8.95 וחודש ב - 3.12.95, כלומר שלושה חודשים ויומיים לאחר פקיעת תוקפו. לפיכך נדרשה העובדת לשלם אגרה בעד הארכת תוקף הרישיון בסך 90 ש"ח, לפי פריט 9 לתקנות, ואגרה בסך 200 ש"ח בעד ארבעה חודשי שהות ללא רישיון תקף (להלן - האגרה למפרע), 50 ש"ח בעד כל חודש הארכה למפרע או חלק ממנו - לפי פריט 11 לתקנות. מכאן שהתשלומים ששילמה העובדת נגבו ממנה כדן.

עוד ציין המשרד כי, כאמור, האגרה למפרע נגבתה בשל איחור של יותר משלושה חודשים בחידוש רישיון הישיבה, ומתוך תקופה זו נמשך טיפול המשרד כשבועיים בלבד; מכאן שאין לקבל את טענת המתלוננת שהחויב נגרם בשל משך טיפול המשרד.

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

כדי לקבל ממשרד הפנים רישיון ישיבה לעובד זר יש לקבל תחילה היתר העסקה מהשירות, המתלוננת הגישה לשירות בעוד מועד (ב - 15.8.95) את הבקשה לקבלת היתר לעובדת, כדי שתוכל לקבל, על יסוד ההיתר, ממשרד הפנים הארכה לתוקף רישיון הישיבה שלה שעמד לפוג ב - 31.8.95.

במקרה שלפנינו פנתה העובדת למשרד בבקשה להאריך את רישיון הישיבה מיד לאחר שקיבלה את ההיתר מהשירות, וזאת לפני שחלפו שלושה חודשים מיום פקיעת תוקף רישיון הישיבה הקודם. לפיכך אין לדרוש ממנה לשלם אגרה בעד הארכת רישיון הישיבה למפרע. אמנם הוצאת רישיון הישיבה התעכבה, כי המשרד ביקש להמציא מסמכים חסרים, אך המועד הקובע לצורך החיוב באגרה נותר התאריך שבו פנתה העובדת למשרד לראשונה, ולא המועד שבו הושלם התהליך.

כאמור, דורש המשרד, כתנאי למתן רישיון ישיבה, שיוצג לפניו, ביחד עם הבקשה לרישיון, היתר מהשירות.

הנציב בדעה כי די בכך שמבקש עשה, ובמועד סביר, את כל שנדרש ממנו כדי שרישיון הישיבה יוכל להינתן לו במועד, גם אם בשלב כלשהו של הטיפול חל עיכוב שלא באשמתו. לכן לא היתה הצדקה לדרוש מהעובדת את 200 הש"ח, לפי פריט 11 לתקנות.

5. (א) נציב תלונות הציבור הצביעה, אפוא, בפני משרד הפנים, שיש להחזיר למתלוננת את הסך 200 ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה ליום התשלום וריבית.

(ב) הנציב גם הפנתה את תשומת לבו של המשרד כי הוא גבה מהעובדת ב - 3.12.95 את האגרה עבור ההארכה למפרע לפי תעריף הכלול בתקנות שנכנסו לתוקפן רק ב - 1.1.96.

6. משרד הפנים הודיע שיפעל כפי שהוצבע.

המשרד לקליטת העלייה

12. **הבדל בין זכויות עולה המוענקות על ידי המשרד לקליטת העלייה לבין אלה המוענקות על ידי אגף המכס ומע"מ**

המתלונן, עולה חדש, הגיש בינואר 1995 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד אגף המכס ומע"מ במשרד האוצר (להלן - אגף המכס) ונגד המשרד לקליטת העלייה (להלן - המשרד), ואלה פרטי התלונה:

1. המתלונן עלה לישראל בנובמבר 1989. הוא התגורר בקיבוץ עד יוני 1992. בתוך פרק הזמן הזה שירת המתלונן ארבעה חודשים שירות חובה בצה"ל. באוקטובר 1992 יצא המתלונן ללימודים בחו"ל. ביוני 1994 הוא חזר לישראל.

עם עלייתו לישראל ב - 1989 קיבל המתלונן במשרד זכויות עולה כלליות, בתוקף עד נובמבר 1992, וזכויות לדיור, בתוקף עד נובמבר 1994. כאשר חזר לישראל בתום לימודיו ב - 1994, ביקש המתלונן מן המשרד שיאריך את תוקף זכויותיו. המשרד הביא בחשבון את תקופת מגוריו בקיבוץ, בכלל זה שירות החובה בצה"ל, ואת תקופת שהייתו בחו"ל והאריך את תוקף זכויותיו הכלליות עד אמצע ינואר 1995 ואת זכויותיו לדיור עד אמצע ינואר 1998. דבר ההארכה נרשם בתעודת העולה שלו.

לקראת סוף דצמבר 1994, ביקש המתלונן לממש את זכאותו לפטור ממסי יבוא על מכונית, והזמין מכונית מסוכן של חברת מכוניות. לתדהמתו, כאשר פנה הסוכן לאגף המכס כדי לממש את זכויות הפטור שלו, סירב האגף לתת לסוכן אישור על זכויות המתלונן לפטור ממסים.

המתלונן פנה למשרד וקיבל אישור, לשם המצאתו לאגף המכס, ולפיו יש לו זכאות כללית שתוקפה לשלוש שנים עד אמצע ינואר 1995. הוא המציא לאגף המכס את האישור, אבל אגף המכס סירב לאשר לו את הזכויות.

המתלונן ציין בתלונתו כי דחה את מועד הזמנת המכונית, משום שהסתמך על הרישום בתעודת העולה בדבר הארכת תקופת זכאותו, בה נכתב שיש לו "זכויות כלליות"; מרישום זה הבין המתלונן - ולטענתו לא נאמר לו אחרת - כי כלול בהן גם פטור ממסי יבוא על מכונית.

המתלונן ביקש כי הנציבות תעזור לו לקבל את הפטור.

2. בירור הנציבות נעשה בהנהלת אגף המכס ובמשרד.

הנהלת אגף המכס הודיעה לנציבות כי המתלונן קיבל מעמד של עולה עם עלייתו בנובמבר 1989. משום כך היו לו זכויות לפטור ממסי יבוא לשלוש שנים - עד נובמבר 1992. מאחר שהמתלונן יצא לחו"ל כחודש לפני תום תקופת זכאותו, הוא היה זכאי

להארכתה לכחודש ימים לאחר שובו ביוני 1994. נוסף על כך, הואיל והמתלונן שירת בצה"ל ארבעה חודשים בתום תקופת זכאותו, זכאי היה עוד להארכה של ארבעה חודשים עד סוף נובמבר 1994. כיוון שפנה לאגף המכס רק לקראת סוף דצמבר 1994, לא היה זכאי עוד לפטור.

יובהר, כי המשרד קובע בנהלים את הזכויות שבתחום סמכותו (שאינן כוללות זכויות לפטור ממסי יבוא), והן המכונות בתעודת העולה: "זכויות כלליות". נוסף לכך, יש במשרד ועדת חריגים, ולה סמכות רחבה לפעול בעניינים שלא נקבעו בנהלים. לעומת זאת, הזכויות לפטור ממסים המוענקות על ידי אגף המכס נקבעו בחיקוקים הנוגעים בדבר, ומלבד בנסיבות מסוימות, שבהן ניתנה סמכות לשיקול דעת - אין רשות המכס רשאית לחרוג מן האמור בהם.

על פי נהלי המשרד, שהות בקיבוץ או במשק שיתופי יותר משנה, יש שהיא מקנה לעולה עוד שנת זכאות; לא כן על פי צו תעריף המכס.

מהאמור מובן, אפוא, כי כשעמד המתלונן לרכוש רכב לקראת סוף דצמבר 1994 בתוך תקופת הזכויות שעל פי אישור המשרד, כבר פקע משך הזכאות לפטור ממסים שעל פי צווי המכס.

3. לשאלת הנציבות, האם הובהר למתלונן בדרך כלשהי שהמונה "זכויות כלליות" בתעודת העולה שבידו אינו כולל זכויות לפטור ממסים, השיב המשרד, כי כל עולה מקבל "מדריך זכויות", ובו נאמר במפורש, כי זכויות לפטור ממסים נקבעות בידי אגף המכס. גם בשיחות עם העולים מובהר להם, כי במונח האמור אין הכוונה לזכויות לפטור ממסי יבוא.

כמו כן, המשרד הדגיש במכתבו למתלונן, כי בתעודת העולה שלו נרשמה זכאותו בנוסח הזה: "לנושא תעודה זו זכויות כלליות במשרדנו...".

4. נציבות לונות הציבור קבעה, כי הנהלת המכס פעלה כדין.

עם זאת קבעה הנציב, כי המונח "זכויות כלליות", שבתעודת העולה, יש בו כדי להטעות וניתן להבין שהוא כולל גם זכאות לפטור ממסים בפרק הזמן שצוין בתעודה.

עם המשרד עצמו הודה, לגבי האישור שנתן למתלונן לשם המצאה לאגף המכס, כי נוסחו מטעה משום שהוא מדבר על זכאות כללית.

לדעת הנציב, אין להסתפק במדריך הזכויות ובשיחות עם העולים, אלא יש לציין במפורש בתעודת העולה כי "זכויות כלליות" אינן כוללות את הזכאות לפטור ממסי יבוא, וכי בעניין זה יש לפנות אל אגף המכס.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה על כך בפני המשרד.

6. למרות האמור לעיל, לא מצאה נציב תלונות הציבור, מקום להצביע בפני המשרד על תשלום פיצוי למתלונן, ואלה טעמיה:

המשרד נוהג, כאמור, לתת לעולים מדריך ובו פירוט זכויותיהם והרשויות המוסמכות לאשרן; הוא גם להסביר את עניין הזכויות בשיחות עמם.

מהאישור שנתן המשרד למתלונן לשם המצאתו לאגף המכס היה אפשר אמנם להבין, בטעות, שמכיוון שהמתלונן הזמין את המכוננית בתום תקופת הזכאות הנקובה בתעודת העולה, הוא זכאי לפטור ממסי יבוא, אולם המתלונן הזמין את המכוננית עוד קודם שניתן לו האישור האמור, ומכאן שהוא לא פעל על פיו; בנסיבות אלה אין לומר שהוא הסתמך על האישור המטעה ובגללו שינה את מצבו לרעה. לפיכך לא מצאה הנציב מקום להצביע על מתן פיצוי.

רשויות מקומיות

13. שינוי ייעודו של שטח שהופקע

1. (א) המתלוננת, תושבת ירושלים, היא חוכרת לדורות של קרקע בשכונת מאה שערים בירושלים. ב - 15.6.78 הפקיעה עיריית ירושלים (להלן - העירייה) כ - 550 מ"ר מן הקרקע שיועדו בתכנית בניין הערים המפורטת (להלן - תב"ע) להיות שטח ציבורי פתוח (להלן - השטח).

במאוס 1991 פנתה המתלוננת אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) וביקשה שתביא לביטול ההפקעה, משום שב - 13 השנים שעברו ממועד ההפקעה לא נעשה דבר למימוש יעד ההפקעה. להפך, השטח כוסה באספלט והוא משמש לחניה.

על פניית הנציבות השיבה העירייה בספטמבר אותה שנה, שבדעתה לממש את יעד ההפקעה ולהקים בשטח גן ציבורי, ככל הנראה בתוך שנתיים. נציב תלונות הציבור הצביעה בפברואר 1992 בפני העירייה, על הצורך לעשות כן.

(ב) בפברואר 1995 פנתה המתלוננת שנית אל הנציבות וציינה שהעירייה לא פעלה כמובטח; לכן חזרה וביקשה שהנציבות תצביע על הצורך לבטל את ההפקעה מהנימוקים האלה:

(1) צורת השטח המופקע וגודלו אינם מתאימים לגן ציבורי, והשטח משמש למעשה דרך אל בנייני הישיבה הסמוכים.

(2) ממועד ההפקעה כבר עברו 17 שנה, ולא נעשה דבר למימוש היעד.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) העירייה אכן היתה ערה לכך שעליה להקים בשטח גן ציבורי, ואף הקצתה לשם כך סכום בתקציבה לשנת 1993, אבל הדבר לא יצא לפועל.

(ב) בינואר 1994 ציין מנהל האגף לשיפור פני העיר שבעירייה, כי לא עלה בידי העירייה להקים את הגן וכי בפועל משמש השטח לחניה; העירייה נוכחה לדעת, כי באזור יש צורך במגרש חניה ציבורי לא פחות מאשר בגן. על כן ביקש מנהל האגף לשנות את התב"ע ולייעד את השטח לחניה.

(ג) במקום לשנות את התב"ע, הוציא ראש העירייה צו לשימוש ארעי בשטח המופקע בתור מגרש חניה ציבורי, בתוקף סמכותו על פי סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז - 1987 (להלן - חוק הרשויות המקומיות), ועל פי החלטת מועצת העירייה מיום 16.2.95.

3. החוק האמור נועד לאפשר לרשות המקומית להוציא צו לשימוש ארעי בשטח, כל עוד הייעוד שנקבע בתב"ע אינו מתמשש מסיבות התלויות בבעלי השטח⁴. כאשר הבעלים מחליט להגשים את ייעודו של השטח, הצו מתבטל מאליו.

אולם בעניין השטח האמור, אין מדובר בשימוש ארעי בשטח המופקע לצורך מגרש חניה, שכן העירייה הגיעה מזמן למסקנה שאין השטח המופקע מתאים לייעוד שנקבע לו בתב"ע. לפיכך, אם העירייה רוצה להשתמש בשטח למגרש חניה - כפי שהיא עושה בפועל - ההליך החוקי הדרוש אינו פעולה על פי חוק הרשויות המקומיות, אלא שינוי בתב"ע.

4. אין המדובר בעניין פורמלי גרידא. על פי הוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), יש לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה סמכות להפקיע מקרקעין שנועדו לצורכי ציבור, בכללם לגן ציבורי או לחניה ציבורית, אולם הפקעה לצורך גן ציבורי אינה מחייבת תשלום פיצויים, אם הופקעו לא יותר מ - 40% מן השטח, ואילו הפקעה לצורך חניה מחייבת תמיד תשלום פיצויים.

שינוי ייעוד ההפקעה מגן ציבורי לחניה ציבורית מחייב תשלום פיצויים על פי סעיף 196 (א) לחוק התכנון והבנייה, הקובע:

"שינוי ייעוד תשלום פיצויים וייעודם של רכוש מופקע ללא תשלום	196. (א) מקרקעין שהופקעו לפי חוק זה ללא שונה לייעוד שלמענו אין להפקיע מקרקעין לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים, תשלום הועדה המקומית פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה אילו היתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה, או אם רצה בכך, תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו."
--	--

5. נוכח האמור לעיל קבעה נציבת לונות הציבור שהתלונה נמצאה מוצדקת.

הפקעת שטח לצורך הקמת גן ציבורי אינה מזכה את הבעלים⁵, בתנאי האמור לעיל, בפיצויים, אבל שינוי הייעוד - במקרה דנן, לחניה ציבורית - מזכה את הבעלים בפיצויים. הצו שהוציא ראש העירייה, כתחליף לשינוי הייעוד בתב"ע, שולל מהבעלים, לזמן בלתי מוגבל, פיצויים המגיעים להם כדין. יש בזה משום חוסר הגינות כלפי האזרח ופגיעה בקניינו, בניגוד להוראות חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב - 1992.

6. לפיכך הצביעה נציבת תלונות הציבור לפני עיריית ירושלים על הצורך להתאים את התב"ע לשימוש שנעשה במגרש, על כל המשתמע מכך.

7. עיריית ירושלים הודיעה לנציבות, שהיא פועלת כפי שהוצבע.

⁴ ההגדרה של "בעל" בחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 כוללת גם את המחזיק.

⁵ ההגדרה של "בעלים" לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1964, כוללת גם חוכר לדורות.

14. בור ברשות הרבים

המתלונן, תושב ירושלים פנה בפברואר 1996 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית ירושלים (להלן - העירייה), ואלה פרטיה:

1. (א) ב- 27.11.94 בשעות בין הערביים נהג המתלונן במכוניתו בשדרות צ'רצ'יל בקרבת בית החולים האוניברסיטאי "הדסה" שבהר הצופים (להלן - הרחוב). הראות במקום היתה לקויה מפאת גשם עז שירד באותה שעה. המתלונן נסע במהירות המתאימה לתנאי הדרך. לפתע נכנס גלגל המכונית לבור בכביש, שלא היה אפשר להבחין בו, הן משום שהיה מלא מים והן בשל הראות הלקויה. במקום לא הוצב שלט שיתריע על המפגע, אף על פי שתנועת כלי הרכב ברחוב היתה ערה.

(ב) לטענת המתלונן הוא נפגע כתוצאה מהאירוע, וקיבל טיפול רפואי; גם למכוניתו נגרם נזק.

(ג) המתלונן פנה אל העירייה וביקש לשלם לו 2,460 ש"ח, כפיצוי על הנזק שנגרם לו, בכלל זה כ- 1,300 ש"ח החוזר הוצאות שהוציא על תיקון הנזקים שנגרמו למכונית.

העירייה התנערה מאחריות, בטענה שהרחוב הוא בשטח האוניברסיטה העברית (להלן - האוניברסיטה) ובבעלותה, וכי על המתלונן לפנות אליה. המתלונן עשה כן, אך האוניברסיטה הודיעה לו, כי הרחוב פתוח לציבור, ולכן אינו באחריותה אלא באחריות העירייה, וכי העירייה היא הגוף שאליו על המתלונן לפנות בנדון.

(ד) המתלונן ביקש שהנציבות תברר את תלונתו ותגרום לכך שמי שאחראי למפגע ישלם לו את הפיצוי המגיע לו.

2. להלן הוראות החיקוקים הנוגעים לעניין:

(א) סעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] מגדיר רחוב בזו הלשון:

"רחוב' או 'דרך' - לרבות כביש, שדרה, סמטה, משעול לרוכבים או לרגלים, ככר, חצר, טיילת, מבוי, מפלש וכל מקום פתוח שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו, או שהציבור נכנס אליו או רשאי להיכנס אליו".

(ב) פקודת העיריות [נוסח חדש] קובעת:

"235. רחובות

בענין רחובות תעשה העירייה פעולות אלה:

...

(3) תמנע ותסיר מכשולים והסגת-גבול ברחוב".

3. על פניית הנציבות השיבה העירייה:

(א) הרחובות הכלולים במעטפת הקמפוס של האוניברסיטה, לרבות הרחוב האמור, נסללו בידי יזם - האוניברסיטה.

(ב) רחוב הנסלל בידי יזם עובר להחזקת העירייה לאחר שהושלמה העבודה ולאחר שנעשו סיורי קבלה לקביעת תקינותו של הרחוב. עד מועד התלויה שום רחוב מן הרחובות שבמתחם האוניברסיטה לא הועבר להחזקת העירייה, מאחר שהאוניברסיטה לא השלימה עדיין את ריבוד הכבישים. כיוון שהרחוב האמור לא הועבר עדיין להחזקת העירייה, לא היא האחראית לתחזוקתו ולנזק שנגרם ממחדלי תחזוקה. האחראית היא האוניברסיטה.

4. (א) הנציבות לא קיבלה את עמדת העירייה. לדעת הנציבות, החובה המוטלת על העירייה, על פי סעיף 235 (3) לפקודת העיריות, אינה תלויה לא בשאלה אם הרחוב נסלל בידי העירייה עצמה או בידי יזם, ולא בשאלה בבעלות מי הרחוב.

העירייה חייבת, לפי סעיף 235 (3) לפקודת העיריות, למנוע ולהסיר מכשולים ברחוב; הגדרתו של רחוב בפקודת הפרשנות היא כאמור, בין השאר - "... מקום פתוח שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו" - וכזה הוא הרחוב שבו נגרם הנזק למתלונן. מכאן שהאחריות להטבת הנזק למתלונן מוטלת על העירייה, וזו, אם תרצה, תוכל לפנות לאוניברסיטה בתביעת שיפוי.
(ב) דעה זו נתמכת בדברים שאמר נשיא בית המשפט העליון דאז כב' השופט שמגר, בפסק הדין ב-רע"פ 66795/93.

"המחוקק הבחין אפוא בין החובות של העירייה באשר ל'רחוב' כמונח כללי החובק כל סוגי הרחובות לבין רחוב שאינו רכוש הפרט, מושג שאליו הצמיד מילים המגדירות אותו ככזה. המחוקק קבע חובות החלות על כל רחוב, בין שהוא רכוש הפרט ובין שאינו רכוש הפרט. לשון אחר, מן השימוש בתיבה 'רחוב' ללא תוספת תיאורית ומן השימוש הבו זמני במונח 'רחוב' שאינו רכוש הפרט נובע, שיכול שרחוב יהיה רכוש הפרט ויכול שלא יהיה רכוש הפרט; ומקום שהמחוקק מבקש לצמצם הוראותיו לרחוב שאינו רכוש הפרט, הוא אומר זאת מפורשות.

לענייננו: בכל הנוגע למניעת מכשולים והסרתם ולהסגת גבול דיבר המחוקק על 'רחוב' באופן כללי. הבחנה זו אף מובנת וסבירה, שהרי חובת תיקונו של רכוש הפרט רובצת על הפרט שהוא הבעלים של הרכוש, אך החובה למנוע מכשולים שיש בהם כדי ליצור סיכון לעוברים ושבים ב'רחוב', כהגדרתו בפקודת הפרשנות [נוסח חדש], היא כללית וחלה על כל רחוב. מניעת הסכנה לאדם ולרכוש העולה מן המכשול, במקום שבו עובר הציבור, ניצבת בראש דאגתם של המחוקק ושל העירייה שהוסמכה על ידיו".

5. העירייה הודיעה לנציבות כי עמדת הנציבות הובאה לעיון הייעוץ המשפטי של העירייה ונתקבלה. בעקבות זאת הגיעה העירייה לכלל פשרה עם המתלונן ושילמה לו פיצוי בסך 1,300 ש"ח.

6. נציבת לונות הציבורק בעהכיהת לונהנמצאהמוצדקת.

⁶ אגדי נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 709.

לא היתה הצדקה לעירייה לדחות את דרישת המתלונן לקבלת פיצוי בטענה שהרחוב הוא בבעלות האוניברסיטה. אף אם נניח שטענה זו נכונה (ולכאורה אין זה כך), גם אז העירייה אחראית כלפי עוברים ושבים להסרת מכשול דוגמת הבור מושא התלונה. נוכח אחריותה זו לא נהגה העירייה כראוי כשהפנתה את המתלונן לאוניברסיטה להטבת הנזק שנגרם לו.

15. פטור מארנונה לנכה מלחמה בנאצים

1. המתלונן, נכה המקבל תגמולים על פי חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד - 1954 (להלן - חוק התגמולים), פנה באפריל 1994 אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד עיריית רמת-גן (להלן - העירייה) על סירובה להחזיר לו ארנונה שגבתה ממנו שלא כדין. ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן מקבל תגמולים על פי חוק התגמולים מ - 1976.

(ב) משנת 1978 הוא מתגורר בדירתו ברמת-גן ומשלם לעירייה את הארנונה, באמצעות הוראת קבע לבנק, לפי הודעות החיוב של העירייה.

(ג) בשנת 1993 נודע למתלונן, שבתור נכה המקבל תגמולים, הוא זכאי לפי החוק לפטור בשיעור 2/3 מהארנונה, ואילו העירייה חייבה אותו כל השנים במלוא סכום הארנונה. הוא פנה אפוא לעירייה בעניין זה, וזו הודיעה לו כי הוא אכן זכאי לפטור, וכי הפטור יינתן לו משנת 1993. המתלונן ביקש שהעירייה תחזיר לו את סכומי הארנונה שגבתה ממנו ביתר בעד כל השנים הקודמות, אך היא דחתה את בקשתו בנימוק שאינה מאשרת הנחה למפרע.

(ד) המתלונן טוען, כי נודע לו שהלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר, המשלמת לו תגמולים, מעבירה מדי שנה בשנה לרשויות המקומיות רשימות של שמות הנכים הזכאים לפטור מארנונה, וכי שמו כלול ברשימה שבידי עיריית רמת-גן. לפיכך, טוען המתלונן, היתה מוטלת על העירייה חובה לדאוג שיקבל מדי שנה בשנה את הפטור המגיע, במקום להתחמק בנימוק שאינה מאשרת הנחה למפרע.

(ה) המתלונן ביקש מהנציבות לברר את תלונתו, ואם תימצא מוצדקת - לגרום שיוחזרו לו כל סכומי היתר שנגבו ממנו בעבר.

2. (א) הזכאות של נכה המלחמה בנאצים לפטור מארנונה 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:

...

4) נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד - 1954, כל עוד הוא זכאי כאמור;”

ב) במהלך הבירור הודתה העירייה בפני הנציבות, כי היא אכן מקבלת ממשרד האוצר מדי שנה בשנה רשימה של נכי המלחמה בנאצים, המקבלים תגמולים ולפיכך זכאים לפטור מהארנונה. ברשימות נקובים שמות של כ- 150 נכים, ובכללם שמו של המתלונן.

עם זאת טענה העירייה, כי בכל שנה היא מפרסמת, הן בלוחות המודעות והן בחוברת הסבר הנשלחת לבתי התושבים, מי ומי הזכאים לפטורים ולהנחות מארנונה, ובכלל זה ההנחה לנכי המלחמה בנאצים.

עוד ציינה העירייה, כי המתלונן לא ביקש מעולם הנחה בשל היותו נכה המלחמה בנאצים.

עוד ציינה העירייה, כי המתלונן לא ביקש מעולם הנחה בשל היותו נכה המלחמה בנאצים.

3. הנציבות בדקה את חוברת ההסבר שמצרפת העירייה להודעות החיוב שהיא ממצאה למחזיקים בנכסים החייבים בארנונה. נמצא שאכן פורטו בחוברת ההסבר זכאים שונים לפטורים ולהנחות מארנונה. אולם, בניגוד לטענת העירייה, לא צוינה כלל הזכאות לפטור לנכי המלחמה בנאצים.

4. נציבות לונות הציבור מצאה כיהת לונה מוצדקת.

יש ליקוי בכך שהזכאות לפטור לנכי המלחמה בנאצים לא פורטה בפרסומי העירייה. אולם גם אילו פורסם, לא היה בכך כדי לשלול מהמתלונן את הזכות להחזר תשלום היתר ששילם בשנים עברו. שלא כמו הנחה, אשר לשם קבלתה, יש להגיש בקשה לגוף המתאים, כדי שזה יכריע על פי שיקול דעתו, מעוגנת זכאותו של המתלונן לפטור בשיעור 2/3 מהארנונה כנאמר לעיל, בסעיף 3 לחוק. משרד האוצר מעביר לעירייה מדי שנה בשנה את הרשימה של שמות הזכאים לפטור, ובכללם שמו של המתלונן. היה זה אפוא מחובת העירייה לדאוג למימוש זכאותו של המתלונן, בלי שיהיה עליו לפנות אליה לצורך זה. מכאן שאין מדובר במתן הנחה למפרע, שהרי לא נודע לעירייה על קיום הזכות רק כאשר פנה אליה המתלונן. מדובר בזכאותו של תושב, על פי חוק, שדבר קיומה הובא לידיעת העירייה, ועל העירייה היה לפעול על פיה⁷.

בנסיבות אלו זכאי המתלונן להחזר תשלומי היתר, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה, על פי סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשי"ם - 1980; זכאות זו היא בעד שבע שנים למפרע ממועד פניית המתלונן אל הנציבות, באפריל 1994. על כל זכאות קודמת חלה תקופת ההתיישנות. אכן, אין התיישנות פוגעת בעצם הזכות שהתיישנה, אלא רק מאפשרת לנתבע להעלותה, כעניין שבסדר דין, וזאת - בהזדמנות הראשונה. אולם נחה דעת הנציב שאין לדרוש מהנלון החזר מעבר לתקופה האמורה.

⁷ ראה גם דוח שנתי 23 של נציב תלונות הציבור, תלונה 20 בעמ' 74.

5. לפיכך הצביעה נציב תלוונות הציבור בפני עיריית רמת גן כדלהלן :

(א) יש לכלול בפרסומים ברשימת הזכאים לפטור מארנונה גם את נכי המלחמה בנאצים.

(ב) יש להחזיר למתלונן את סכומי הארנונה ששילם ביתר שבע שנים למפרע ממועד פנייתו לנציבות, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס - 1980.

6. עיריית רמת גן הודיעה לנציבות כי פעלה כפי שהוצבע.

16. הנחה מארנונה כללית לנכת רדיפות הנאצים מהולנד

1. המתלוננת, תושבת רמת השרון, הגישה ביולי 1996 לנציבות תלוונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד המועצה המקומית רמת השרון (להלן - המועצה). ואלה פרטי התלונה :

המתלוננת היא נכת רדיפות הנאצים, ומקבלת בתור שכזאת גמלה מממשלת הולנד, כזכות המבוססת על הסכם בין ממשלת הולנד לבין ממשלת גרמניה.

(א) במארכ 1996 פנתה המתלוננת אל המועצה וביקשה הנחה מארנונה כללית על סמך היותה נכת רדיפות הנאצים. המועצה השיבה כי מכוח תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התשנ"ו - 1996 (הלן - תקנות ההסדרים), זכאים להנחה מי שמקבלים גמלת נכות ממשרד האוצר על פי חוק נכי רדיפות הנאצים התשי"ז - 1957, וגם מקבלי גמלאות ישירות מממשלת גרמניה. ואולם המתלוננת מקבלת גמלה מממשלת הולנד, ולכן אין בסיס חוקי לתת להנחה.

(ב) בתלונתה תמחה המתלוננת על שום מה היא מופלית לרעה לעומת נכים אחרים מרדיפות הנאצים, רק מפני שהיא מקבלת את הגמלה מממשלת הולנד ולא מממשלת ישראל או מממשלת גרמניה.

המתלוננת ביקשה את הנציבות להצביע על זכותה להנחה על סמך היותה נכה רדיפות הנאצים.

2. בירור הנציבות העלה כי זכותו של נכה רדיפות הנאצים להנחה בשיעור 66% מארנונה כללית, על 70 מ"ר משטח דירת המגורים, מותנית בכך שהיא מקבלת גמלה ממשרד האוצר או מממשלת גרמניה. על אף שגם היא נמנית עם נכי רדיפות הנאצים, אין המתלוננת זכאית להנחה זו, רק משום שהיא מקבלת את הגמלה מממשלת הולנד.

3. לדעת הנציבות, אין הצדקה להפלות לרעה נכה רדיפות הנאצים רק משום שהיא מקבלת גמלה מממשלת הולנד.

4. הנציבות הציגה את הבעיה לפני משרד הפנים, ובעקבות ההצגה תיקן שר הפנים את תקנות ההסדרים כדי לכלול גם אנשים במעמדה של המתלוננת בין הזכאים להנחה

מתשלום ארנונה. לתקנה 2 (4) של תקנות ההסדרים, שכוללת את רשימת הגמלאות שמקבליהן זכאים להנחה מארנונה, הוסיף שר הפנים (פסקת משנה (ד)) כדלהלן:

"(ד) גמלת נכות המשולמת ע"י ממשלת הולנד בשל רדיפות הנאצים בהתאם לחוק הגמלאות ההולנדי לנפגעי רדיפות 1940 - 1945 (WUV), למי שהוכחה זכאותו כאמור, להנחת דעתה של הרשות המקומית."

התיקון פורסם בקובץ התקנות, התשנ"ו - 1996, מיום 14.11.96, ותחולתו מ - 1.1.96.

5. נציבות לונדון הציבה צו ביצוע לפני המועצה המקומית רמת השרון, שעם תיקון התקנות כאמור יש לאשר למתלוננת, בתור נכת רדיפות הנאצים, הנחה מארנונה מיום 1.1.96, פרוש הדבר שיש להחזיר לה את הסכום לשנת 1996, ששילמה ביתר בצירוף ריבית והפרשי הצמדה, זאת בהתאם לסעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס - 1980.

6. המועצה המקומית פעלה כפי שהוצבע.

17. נזק כספי מחמת מסירת מידע מוטעה

1. ביולי 1995 פנתה המתלוננת, באמצעות בא כוחה, לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) והגישה תלונה נגד עיריית חולון (להלן - העירייה). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת היתה הבעלים של מגרש באזור התעשייה בחולון. בתחילת אפריל 1994 החלה לפעול למכירת המגרש, ופנתה למדור מידע בעירייה כדי לברר אילו היטלים ותשלומים תגבה העירייה עם מכירת המגרש. המתלוננת הופנתה לאגף הגזברות ולמדוד העירייה. באגף הגזברות נאמר לה כי על המגרש חל היטל השבחה. היא קיבלה הודעת חיוב בהיטל בסך 10,000 ש"ח ושילמה את הסכום.

(ב) אחר כך הציגה המתלוננת את הקבלה על תשלום היטל השבחה למודד העירייה וביקשה לדעת אם יש לשלם הוצאות פיתוח בשל סלילת כביש או מדרכה הגובלים במגרש. המודד בדק בתיקי העירייה והודיע למתלוננת שאין חיוב בהוצאות פיתוח בגין המגרש.

(ג) בתחילת יוני 1994 פנה גם בנה של המתלוננת אל מודד העירייה, והמודד חזר על התשובה שמסר למתלוננת.

(ד) כעבור זמן קצר נפגשה המתלוננת עם המודד פעם נוספת, הציגה לו טיוטה של חוזה מכירה ושאלה אותו שוב אותה שאלה עצמה. המודד השיב בשלילה.

(ה) בהסתמך על המידע האמור קבעה המתלוננת בחוזה המכירה שהוצאות הפיתוח עד ליום חתימת החוזה - 16.6.94 - יחולו על המוכרת והחל ממועד זה יחולו על הקונה. על פי אותו מידע גם קבעה את מחיר המגרש.

(ו) ביום 22.11.94, כאשר ביקשה המתלוננת מהעירייה אישור להעברת הבעלות על המגרש בפנקס המקרקעין, נמסרה לה לראשונה הודעה על חיוב בהוצאות פיתוח בסך 28,916 ש"ח. נאמר לה שמקור החיוב הוא בעבודות פיתוח שנעשו לפני מועד חתמת חוזה המכירה. לפי תנאי החוזה בין המתלוננת לקונה, חיוב זה חל אפוא על המתלוננת.

(ז) המתלוננת פנתה באמצעות בא כוחה לעירייה, התלוננה על המידע המוטעה שנמסר לה ושגללו שינתה את מצבה לרעה, ודרשה שהחוב יימחק. העירייה סירבה, ובלית ברירה שילמה המתלוננת ב - 27.12.94 את הסכום האמור, תחת מחאה.

(ח) בא כוחה של המתלוננת ביקש מהנציבות שתצביע על הצורך להחזיר למתלוננת את הכסף ששילמה בשל הוצאות הפיתוח.

2. בבירור שקיימה הנציבות עם מודד העירייה, לא הכחיש הלה שאכן אמר למתלוננת ולבנה שאין חיוב בגין המגרש. לדבריו, העירייה שולחת הודעות על חיוב בהוצאות פיתוח רק עם השלמת עבודות הפיתוח, וכאשר פנו אליו המתלוננת ובנה העבודות טרם הושלמו. המודד ציין, כי במקרה שהעבודות עדיין לא הושלמו הוא רושם את הפרטים על הוצאות הפיתוח - בטופס "אגרת פיתוח" המופנה למחלקת הגבייה של העירייה - רק כאשר הפונה מבקש אישור לצורך רישום העברת בעלות על נכס בפנקס המקרקעין.

הסברי המודד לא הניחו את דעת הנציבות. עובדה היא שבגלל המידע המוטעה שקיבלו המתלוננת ובנה מן המודד, שינתה המתלוננת את מצבה לרעה, ונגרם לה נזק כספי ניכר.

3. הלכה פסוקה היא 8, שרשות ציבורית המספקת מידע לציבור אחראית לתוצאות הנובעות ממנו. לפני מכירת המגרש פנו המתלוננת ובנה למודד העירייה, שבשליטתו מאגר מידע, ושאלו אם יש לשלם הוצאות פיתוח בגין המגרש. המודד, כאדם סביר, היה יכול לצפות כי מבקש המידע יסמוך על המידע שיקבל ויפעל על פיו. לפיכך חלה עליו חובת זהירות בעת מתן המידע המבוקש. הפרתה של חובת הזהירות גוררת אחריות בנוזיקין, כל אימת שקיים קשר בין הרשלנות לבין הנזק שנגרם.

4. נציבות לונות הציבור בעהכיהתלוננתמוצדקת. מודד העירייה מסר למתלוננת ולבנה מידע מוטעה. העירייה נושאת, אפוא, באחריות לנזק הכספי שנגרם למתלוננת עקב כך לכן על העירייה לשפות את המתלוננת על אותו נזק.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני ראש עיריית חולון שעל העירייה להחזיר למתלוננת את הסך 28,916 ש"ח ששילמה בשל הוצאות פיתוח, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה ממועד התשלום ב-27.12.94 ועד יום החזרת הכסף, על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס - 1980.

6. עיריית חולון הודיעה שתפעל כפי שהוצבע.

18. פגמים במכרז למשרת מנהל בית הנוער

1. המתלונן, תושב אל-טירה, הגיש בספטמבר 1994 תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) נגד עיריית אל-טירה (להלן – העירייה). ואלה פרטי התלונה:

במחצית השנייה של שנת 1994 פרסמה העירייה מכרז על משרת מנהל בית הנוער בעיר. במכרז נדרש, בין היתר, שלמועמד יהיה נסיון של שנתיים לפחות בעבודה חברתית וציבורית וניסיון בעבודה ארגונית וניהולית בתחום בתי נוער. ב-27.7.94 ראינה ועדת בחינה של העירייה (להלן – הוועדה) את המועמדים, ובכללם המתלונן. ב-26.8.94 הודיע ראש העירייה למתלונן כי לא זכה במכרז.

לטענת המתלונן, לא היה למועמד שזכה במכרז הניסיון הנדרש, ולדעתו הוחלט מראש מי ייבחר, והמכרז קיים רק למראית עין.

2. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, קובעות:

"הנציגים בוועדת בחינה

22. (א) ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה.

(ב) הרשימה תכלול את נציגי העירייה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימונו על ידי ראש העירייה, ותפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.

(ג) ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה.

הרכב ועדת בחינה.

23. (א) הרכב ועדת בחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה.

(ב) יושב ראש ועדת הבחינה יהיה נציג העירייה, ובין שאר חברי הועדה יהיה לפחות נציג ציבור אחד.

סייגים להשתתפות בהרכב הועדה

24. (א) ...

(ב) בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הועדה, מזכיר הועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לישיבותיה בתוך בוחן-יועץ, בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה, או שניהם."

3. בירור הנציבות הקיף את המכרז על הליכיו.

(א) ניסיונו של המועמד שנבחר

על פי השאלון האישי שהמציא הזוכה לעירייה לפני קיום המכרז, לא היה לו ניסיון בתחומים שנדרשו במכרז.

הנציבות ביקשה וקיבלה צילום של פרוטוקול ישיבת הוועדה. נאמר בו שלמועמד הנבחר יש אמנם הכישורים המתאימים, אך חסר לו הניסיון שנדרש במכרז, ואילו, במתלונן נתקיימו כל דרישות המכרז. על אף זאת נבחר פה אחד לאחר התייעצות המועמד חסר הניסיון הנדרש.

לדברי העירייה, יש לזכור במכרז השכלה גבוהה מזו של המתלונן, והוא נבחר על דעת כל חברי הוועדה, ובהם נציגי משרד החינוך, התרבות והספורט.

העירייה המציאה לנציבות צילום מסמך שנכתב ב-14.5.95, דהיינו לאחר קיום המכרז, ואף לאחר הגשת התלונה. המסמך חתום בידי יו"ר הוועד המקצועי לפעילות נוער בין-לאומית של התאחדות ספורט בגרמניה, ולפיו המועמד שנבחר עמד שנתיים בקשרים עם ההתאחדות וארגון תכניות לחילופי נוער.

אולם לדעת הנציבות, על אף זאת, הרי בפרוטוקול הוועדה צוין, כאמור, כי המועמד הזוכה חסר ניסיון כנדרש. זאת ועוד, גם המסמך האמור אינו מעיד שהמועמד עסק בעבודה חברתית, כפי שנדרש במכרז.

(ב) הרכב הוועדה

תקנות 22 ו-23 דלעיל קובעות, שבועדת בחינה יהיה לפחות נציג ציבור אחד, ושרשימת חברי הוועדה תפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.

התברר שהעירייה לא פעלה על פי האמור בתקנות. לא היה בוועדה נציג ציבור – לדברי העירייה בהיסח הדעת, ורשימת חברי הוועדה לא פורסמה על לוח המודעות.

(ג) הנוכחים בישיבת הוועדה

בניגוד לאמור בתקנה 24 (ב) דלעיל, בעת קיום הראיונות עם המועמדים נכחו בחדר שני סגני ראש העירייה, שלא נמנו עם חברי הוועדה. העירייה אמנם תירצה את הדבר במחסור בחדרים, אולם נראה לנציבות, כי לשעות שבהן ישבה הוועדה על המדוכה היה אפשר למצוא לשני סגני ראש העירייה מקום אחר.

4. לנוכח כל האמור לעיל מצאה נציב תלונות הציבור כי התלונה מוצדקת.

הרכב הוועדה לא היה על פי המתחייב בתקנות; בעת הראיון נכחו בחדר אנשים שלא נמנו עם חברי הוועדה; והמועמד שזכה לא עמד בדרישות המכרז.

הפגם העיקרי הוא העדרו של נציג ציבור בוועדת הבחינה. לדעת נציב תלונות הציבור, זהו פגם מהותי, ודי בו כדי לאיין את המכרז.

הלכה פסוקה היא¹, שפגם בהרכב בית דין פוגם בעצם סמכותו ופוסל את החלטתו או את פסק דינו. אותו רעיון חל גם על החלטת ועדת בחינה שניתנה בהרכב שלא על פי

¹ דב"ע נה/10-96, לילי לוי נ' מרכז קהילתי בקעה (פס"ד של ביה"ד הארצי לעבודה שטרם פורסם).

התקנות, ולו אך מהטעם שהחבר החסר עשוי היה להיות בדעה אחרת ואף לשכנע את חבריו בצדקתו.

5. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור לפני העירייה, כי המכרז לתפקיד מנהל בית הנוער בטל בשל הרכב החסר. כמו כן הצביעה הנציבות על העובדה שבאדם שנבחר לא נתקיים תנאי מתנאי המכרז. בהיות המכרז בטל, גם דין המינוי להתבטל.

6. ראש העירייה הודיע לנציבות כי מסקנת נציב תלונות הציבור אינה מקובלת עליו. עם זאת ציין, כי בית הנוער יועבר בקרוב למסגרת של מתנ"ס, ואז המשרה הנדונה ממילא תבוטל.

7. לדעת הנציב, לא ראוי הוא שדברו לא יקוים, בעיקר כאשר על פני הדברים לא צייתו להוראות הכלולות בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, ומינו לתפקיד אדם אשר לפי הכתוב בפרוטוקול הישיבה בה נבחר, הוא חסר את הנסיון הנדרש בתנאי של המכרז.

19. פגמים במכרז למשרת מורה לסוציולוגיה

1. בספטמבר 1995 הגישה המתלוננת בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד עיריית אל-טירה (להלן - העירייה). ואלה פרטי התלונה:

(א) העירייה פרסמה מכרז פומבי למשרות הוראה פנויות בבית הספר התיכון באל-בטירה לשנת הלימודים התשנ"ו (ספטמבר 1995 - אוגוסט 1996), ובהן למשרה חלקית (17 שעות שבועיות) בהוראת סוציולוגיה (להלן - המשרה).

(ב) המתלוננת הגישה את מועמדותה לאותה משרה. לטענתה היתה היא היחידה, מבין המועמדים למשרה, שעמדה בכל תנאי המכרז כפי שפורסמו, הואיל ורק לה היו רשיון הוראה קבוע ותעודת הוראה.

(ג) על אף זאת נבחרה מועמדת (להלן - המועמדת האחרת), שלדברי המתלוננת לא עמדה בתנאי המכרז.

(ד) המתלוננת ביקשה מהנציבות להביא לביטול מינויה של המועמדת האחרת.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי הוועדה לריאיון מועמדים (להלן - הוועדה), בישיבתה מיום 19.8.95, ראינה שלושה מועמדים. הוועדה החליטה תחילה לקבל למשרה, לתקופה של שנה, מועמד שלא היתה לו תעודת הוראה, שהיוותה תנאי במכרז.

(ב) עוד העלה הבירור, כי בניגוד להחלטה האמורה, לא התקבל למשרה המועמד שנבחר אלא המועמדת האחרת, שאף לה לא היתה תעודת הוראה, ולכן לא ענתה על תנאי המכרז.

(ג) המתלוננת פנתה בענין זה למשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). ביום 27.9.95 כתבה מנהלת מחוז המרכז במשרד החינוך לראש העירייה:

"הובא לידיעתי כי קבלת לעבודה בביה"ס התיכון בטירה מורה שאינה עונה על הדרישות, למרות עמדתו של המפקח ולמרות שנמצאו מועמדים העונים לדרישות. עלי להזכיר כי יש לפעול עפ"י תקנות משרדנו בעניין זה".

(ד) כחודש לאחר תחילת שנת הלימודים התשנ"ו, חילקה העירייה את המשרה בין המתלוננת לבין המועמדת האחרת. למורת רוחה של המתלוננת, ניתנה לה משרה של שמונה שעות שבועיות בלבד, והיא חזרה בפני הנציבות על הטענה שרק היא היתה זכאית לקבל את המשרה במלואה, כמבואר.

3. נציבת תלונות הציבור קבעה כי התלונה נמצאה מוצדקת.

(א) תקנה 2 (ב)1 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן – תקנות העיריות), אמנם פוטרת את העירייה מהחובה לקיים מכרז למשרות מורים, אולם היא קובעת: "... ובלבד שיש להם הכישורים הדרושים על ידי משרד החינוך והתרבות למילוי אותה משרה".

כאמור, לא היו למועמדת האחרת הכישורים שמשרד החינוך דורש למילוי המשרה.

(ב) יתרה מזו, נקבע בפסיקת בית המשפט¹, כי גם כאשר אין על גוף ציבורי חובה לפרסם מכרז, אם פרסם מכרז, עליו לפעול לפי דיני המכרזים.

הואיל והעירייה פרסמה מכרז שבו נתבקשו מועמדים להגיש הצעות למשרות פנויות ואף הזמינה את המועמדים לריאיון, חלה עליה החובה לפעול לפי דיני המכרזים.

(ג) תקנה 25 (ג) לתקנות העיריות קובעת:

"לא נתקיימו מבחנים יוזמנו לראיון בפני ועדת בחינה רק המועמדים שכישוריהם עונים על תנאי המכרז".

לאיש מן המועמדים למשרה הנדונה, זולת המתלוננת, לא היו רישיון הוראה קבוע ותעודת הוראה. משמע שרק המתלוננת היתה זכאית להתייצב לפני ועדת המכרזים.

4. הנציב הצביעה בפני העירייה על הפסול שבהעסקת המועמדת האחרת בשנת הלימודים התשנ"ו, שכן היא לא עמדה בתנאי המכרז כפי שפורסמו, ומשרד החינוך אף התנגד להעסקתה.

עוד הצביעה הנציב בפני העירייה על הצורך לפצות את המתלוננת בסכום של 5,000 ₪ בגין עגמת הנפש שנגרמה לה.

5. העירייה סירבה לפעול על פי הצבעות הנציב: לא ניתנו למתלוננת פיצויים, והעירייה אף חזרה ומינתה, שלא כדין, את המועמדת האחרת למורה לסוציולוגיה לשנת הלימודים התשנ"ז.

6. מכוח סמכותה על פי הוראות סעיף 43(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], פנתה נציבת תלונות הציבור לשר הפנים וביקשה כי יורה לנוגעים בדבר

¹ בג"ץ 78 / 685 עומרי מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד (1) 767.

בעירייה לפצות את המתלוננת בסך של 5,000 ₪, וכי יפעל, בעצה אחת עם משרד החינוך, להפסקת העסקתה של המועמדת האחרת.

7. שר הפנים אכן כתב לראש העירייה, ציין את החומרה שבהתנהגותה של העירייה, והורה לפעול על פי הצבעת הנציב.

20. גביית דמי רישום נוסף על שכר הלימוד בגן קדם חובה

1. המתלונן, תושב טירת כרמל, פנה במארכ 1996 אל נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות), ואלה פרטי התלונה:

לקראת שנת הלימודים התשנ"ז רשם המתלונן את בנו, בפברואר 1996, לגן ילדים קדם חובה (גילאי שלוש-ארבע), שבבעלות העירייה. המתלונן נדרש לשלם 80 ₪: 56 ש"ח דמי רישום ו-24 ש"ח לביטוח תאונות אישיות. התשלום האמור, הוא נוסף על שכר הלימוד שיהיה עליו לשלם בשנת הלימודים התשנ"ז. המתלונן טען בפני העירייה, שהתשלום נראה לו משולל יסוד חוקי וביקש לפטור אותו ממנו. אולם העירייה סירבה, ובלית ברירה שילם המתלונן את הסכום.

המתלונן ביקש מהנציבות כי תברר את תלונתו ותקבע אם גביית התשלום הנוסף היא חוקית.

2. בירור הנציבות הנציבות העלה:

דמי רישום

(א) את שכר הלימוד בגני ילדים קדם חובה (להלן – גני קדם חובה) קובע מדי שנה משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – המשרד), בתיאום עם מרכז השלטון המקומי; שר החינוך, התרבות והספורט ושר האוצר מפרסמים אותו בצו.

(ב) ביום 29.8.96 פורסמו מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996¹ (להלן – חוק הפיקוח) שני צווי פיקוח על מחירי מוצרים, שקבעו את שכר הלימוד המרבי לשנת הלימודים התשנ"ז בגני הילדים הציבוריים: צו אחד עוסק בשכר הלימוד בגנים הפתוחים בימי א-ה, והצו האחר – בגנים הפתוחים בימי שישי בלבד². בגני ילדים ציבוריים כלולים גם הגנים שבבעלות רשויות מקומיות.

(ג) סעיף 11 לחוק הפיקוח מורה, שלא יעשה אדם שירות "במחיר העולה על המחיר הקובע" (לעניינו – שכר הלימוד המרבי שנקבע בצווים האמורים).

(ד) במהלך בירור התלונה בדקה הנציבות אם הדרישה לדמי רישום, נוסף על שכר הלימוד המרבי שנקבע בצווי הפיקוח, עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והצווים.

1 ס"ח 1578

2 ק"ת 5780

בתשובה על פניית הנציבות טענה העירייה, כי היא גובה את דמי הרישום על פי חוות דעת של היועץ המשפטי שלה. הרישום לגני הילדים שבבעלותה כרוך בהוצאות, שכן היא משלמת לחברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי בעד שימוש במחשב לצורך הרישום. דמי הרישום שהיא גובה מיועדים לכיסוי הוצאות אלו.

לדברי העירייה, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן – חוק לימוד חובה) אמנם אוסר במפורש לגבות דמי רישום; אולם איסור זה אינו מתייחס לגני קדם חובה. גם בחוזר מנכ"ל המשרד העוסק בשכר הלימוד בגני קדם חובה לא נאמר דבר על גביית דמי רישום לגנים אלה. כל עוד לא נאסר הדבר במפורש, כפי שנעשה בנוגע לגני חינוך חובה ולבתי ספר, רואה העירייה היתר לעצמה לגבותם, נוסף על שכר הלימוד המרבי שנקבע בצו.

העירייה לא פירטה מה היקף ההוצאות הכרוכות ברישום. היא רק ציינה כי דמי הרישום שנגבים לא נקבעו על פי תחשיב הוצאות מדויק.

(ה) במהלך הבירור פנתה הנציבות אל סגן מנהל מחוז חיפה של המשרד ואל מנהלת אגף שכר לימוד בגני ילדים במשרד, וביקשה לשמוע את עמדתם בדבר גביית דמי רישום נוסף על שכר הלימוד. סגן מנהל מחוז חיפה השיב, שלדעתו אין לגבותם, ואילו מנהלת אגף שכר לימוד בגני ילדים גרסה – לאחר שנועצה ביועץ משפטי של המשרד – כי בעניין זה יש לפנות אל מרכז השלטון המקומי, שכן הוא המפקח על הרשויות המקומיות.

(ו) מרכז השלטון המקומי לא נקט עמדה בעניין. לדבריו, הוא קובע רק את התחשיב לעלות ילד בגן קדם חובה. שכר הלימוד נקבע, על פי התחשיב, בתיאום עם המשרד.

הנציבות בדקה את התחשיב, והתברר כי נלקחות בו בחשבון, בין היתר, הוצאות תפעול, הוצאות מינהל והוצאות אחרות.

דמי ביטוח תאונות אישיות

גביית תשלום בעד ביטוח תאונות אישיות נהוגה זה שנים. על פי הוראות חוק לימוד חובה, רשות חינוך או בעל מוסד חינוך רשאים, באישור שר החינוך, התרבות והספורט, (להלן – השר) לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שיקבע השר, בעד שירותים שהם נותנים, נוסף על השירותים שהשר הגדירם שירותים מקובלים. שיעורי התשלומים שקובע השר טעונים אישור של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. בתוקף סמכותו, אישר השר לרשויות החינוך המבטחות את תלמידיהן בביטוח תאונות אישיות לגבות מהורי התלמידים תשלום בעד ביטוח זה.

בשנת 1994 הוכנס לחוק לימוד חובה תיקון בנדון. נקבע בו כי רשויות חינוך מקומיות יהיו חייבות לבטח בביטוח תאונות אישיות את כל התלמידים שחוק לימוד חובה חל עליהם, ולגבות מהם את דמי הביטוח על פי השיעורים שיקבע השר.

חוק לימוד חובה עדיין אינו חל על ילדים בגני קדם חינוך חובה³, ולכן הרשויות המקומיות אינן חייבות מכוח החוק לבטחם בביטוח תאונות אישיות. אולם רשות חינוך העושה כן רשאית לגבות מהורים תשלום בעד הביטוח.

העירייה מבטחת את הילדים בגן קדם חובה בביטוח נגד תאונות אישיות. לפיכך היא רשאית לגבות מההורים דמי ביטוח תאונות אישיות בשיעור שקבע השר, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

שיעור התשלום נקבע בסמוך לראשית שנת הלימודים. בפברואר 1966, כאשר נדרש המתלונן לשלם את דמי הביטוח, היה ידוע לעירייה שהסכום שנקבע לשנת הלימודים התשנ"ו הוא 24 ש"ח, אך לא היה ידוע הסכום שייקבע לשנת הלימודים התשנ"ז.

העירייה מסרה לנציבות, כי היא מבטחת את הילדים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים, ואז היא גם משלמת לחברת הביטוח. נשאלת אפוא השאלה, מדוע גובה העירייה את דמי הביטוח כבר בחודש פברואר, זמן רב לפני תחילת שנת הלימודים התשנ"ז.

העירייה מסרה לנציבות, כי היא מבטחת את הילדים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים, ואז היא גם משלמת לחברת הביטוח. נשאלת אפוא השאלה, מדוע גובה העירייה את דמי הביטוח כבר בחודש פברואר, זמן רב לפני תחילת שנת הלימודים, ולפני שנקבע הסכום שייגבה מן ההורים בעד הביטוח לאותה שנה.

3. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

דמי רישום

שכר הלימוד לגני קדם חובה שעל פי צווי הפיקוח, מבוסס על תחשיב של מרכז השלטון המקומי. בתחשיב נלקחות בחשבון, בין היתר, הוצאות מינהל. כיוון שההוצאות הכרוכות ברישום, שבעטין גובה העירייה דמי רישום, הן הוצאות מינהל – הן כבר הובאו בחשבון בשכר הלימוד שנקבע.

חוק הפיקוח והצווים שהוצאו מכוחו נועדו למנוע גביית שכר לימוד מעבר לזה שנקבע באותם צווים. מטרה זו תסוכל, אם רכיבים שכבר נלקחו בחשבון בתחשיב ישמשו בסיס לגביית סכומים נוספים.

לנוכח האמור, אין העירייה רשאית לגבות דמי רישום נוסף על שכר הלימוד המרבי, הקבוע בצווי הפיקוח.

דמי ביטוח תאונות אישיות

יש לגבות את דמי הביטוח נגד תאונות אישיות בסמוך לתחילת שנת הלימודים ולמועד התשלום לחברת הביטוח, ולא כמה חודשים מראש, כפי שנהגה העירייה לעשות. בתנאי המשק הנוכחיים, גביית דמי הביטוח מן ההורים כמה חודשים לפני מועד הביטוח – הוא הטבה כספית שהעירייה אינה זכאית לה.

4. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני העירייה לאמור:

³ לפי הגדרת "ילד" בחוק לימוד חובה, אמור החוק לחול גם על ילדים בגיל קדם חינוך חובה, אולם הוראות מעבר קובעת כי חינוך חובה יוחל בהדרגה על בני שלוש – ארבע במשך שש שנים החל בשנת הלימודים התשנ"ט.

(א) אין לגבות מהורי ילדים בגן קדם חובה דמי רישום, נוסף על שכר הלימוד המרבי שנקבע בצווים.

יש להחזיר למתלונן את דמי הרישום ששילם בסך 56 ש"ח, כערכם ביום ההחזר, על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980.

(ב) את דמי הביטוח נגד תאונות אישיות יש לגבות מההורים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים, וממילא – בסמוך למועד שבו מבטחים את הילדים.

5. העירייה הודיעה לנציבות כי תנהג לפי הצבעת נציב תלונות הציבור.

21. תשלומי אגרה באמצעות בנק הדואר

1. המתלונן, תושב יישוב בצפון הארץ, פנה ביולי 1996 לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בתלונה נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה המופקדת על אזור מגוריו (להלן – הוועדה). ואלה פרטי התלונה:

המתלונן חויב בתשלום אגרות לוועדה. הוא רצה לשלמן באמצעות סניף בנק הדואר בטבריה (להלן – הסניף). מנהל הסניף סירב לקבל את התשלום, בטענה שאין לוועדה הסדר עם בנק הדואר המאפשר תשלומים באמצעותו.

המתלונן מתרעם בתלונתו על שלוועדה, שהיא גוף שלטוני, אין הסדר עם בנק הדואר. לדבריו, חוסר האפשרות לשלם באמצעות בנק הדואר, שרשת סניפיו פרושה על פני המדינה, מכביד על אזרחים המבקשים לבצע תשלומים לוועדה. זאת ועוד, בנק הדואר, שלא כמו בנקים מסחריים, אינו גובה עמלה, ועל כן החיוב לשלם באמצעות בנק מסחרי בלבד גורם למשלם נזק כספי.

2. בירור הנציבות העלה שבשובר התשלום שנמסר למתלונן נאמר:

”שובר זה ניתן לשלם בכל בנק:

לזכות חשבון...

בבנק דיסקונט”.

בהסתמך על הנאמר בשובר התשלום, כי אפשר לשלם את התשלום באמצעות כל בנק, ניגש המתלונן לסניף האמור, אבל פקיד האשנב סירב לקבל את התשלום. המתלונן פנה למנהל הסניף, שבהיר לו כי אין לוועדה הסדר עם בנק הדואר, ולכן אין הוא יכול לקבל תשלומים לזכותה.

3. בבירור שעשתה הנציבות עם מנהל הסניף נמסר לה, כי הבנק אינו גובה עמלות מן המשלמים באמצעותו לרשויות שלטוניות, אלא הרשויות הן שנושאות בעמלות. אם אין למוטב – במקרה זה הוועדה – חשבון בבנק הדואר, אין הבנק מקבל תשלומים לזכותו שהרי אין הבנק יכול לחייב את המוטב בעמלה.

4. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

מניעת האפשרות לשלם תשלומים לרשות שלטונית באמצעות בנק הדואר פוגעת באזרחים. לבנק הדואר סניפים רבים וקל לאזרחים להגיע אליהם ולקבל שירות באמצעותם. כמו כן, בנק הדואר אינו גובה מן האזרחים עמלות על השירותים שהוא נותן.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני הוועדה שעליה לפתוח חשבון בבנק הדואר.

6. הוועדה השיבה לנציבות כי פנתה בנדון אל הממונה על המחוז במשרד הפנים וקיבלה את אישורו לפתיחת חשבון בבנק הדואר, והיא תעשה כן בהקדם האפשרי.

22. פיטורי סייעת לאחר שדיווחה על התעללות בילדים בגן

1. בדצמבר 1996 פנתה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בתלונה על שפוטרה מעבודתה כסייעת בגן ילדים שבבעלות עיריית קריית ביאליק (להלן – העירייה), רק משום שהתריעה על אלימות הגנת כלפי הילדים בגן.

ואלה פרטי התלונה:

(א) ב-1.9.96 התקבלה המתלוננת לעבודה כסייעת בגן הילדים על פי חוזה מיוחד לשנה. למתלוננת תעודות הכשרה מתאימות לתפקיד, והיא הועסקה קודם לכן כמדריכה במסגרת פרויקט שיקום שכונות בעירייה.

(ב) המתלוננת ספרה לממונים עליה שהגנת נוהגת בילדים אלימות פיזית ומילולית. עקב הודעה זו, התקיימה בעירייה, ביום 1.12.96, פגישה לבירור העניין (להלן – הפגישה). נוכחו בה: המתלוננת, הגנת, המפקחת על הגנים מטעם משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – המפקחת) ורכזת גני הילדים בעירייה.

(ג) מיד לאחר שהמתלוננת השמיעה בפגישה האמורה את השגותיה על התנהגות הגנת, הודיעה לה המפקחת כי היא מפוטרת מעבודתה אל אתר. היא נימקה זאת בכך שבתור סייעת אין זה מתפקידה של המתלוננת להשיג על הגנת ולמתוח עליה ביקורת; לכן היא לא תקבל להבא שום תפקיד של סייעת במערכת החינוך.

(ד) ביום 2.12.96 כתבה המפקחת לעירייה, כי המתלוננת השמיעה במהלך הפגישה "טענות קשות נגד הגנת אשר נראו לא מבוססות והיו בגדר פרשנות שלה למצבים אותם לא הבינה", וכי המתלוננת מתחה ביקורת הן על עבודתה הפדגוגית של הגנת והן על פעילותה של המפקחת. לכן הגיעה המפקחת למסקנה, כי המתלוננת "אינה מקבלת סמכות, ואינה יודעת את מהות תפקידה בגן". המפקחת המליצה שלא להעסיק את המתלוננת בגני ילדים בשל "חוסר התאמה לתפקיד".

(ה) ביום 9.12.96 כתב מנכ"ל העירייה למתלוננת: "על פי הנחיית הפיקוח הפדגוגי במשרד החינוך והתרבות, נמצאת בלתי מתאימה לעבודה כסייעת בגני ילדים, ולכן יפוג תוקפו של החוזה המיוחד שנחתם עמך. עבודתך הופסקה ביום 2.12.96".

(ו) בתלונתה ביקשה המתלוננת כי הנציבות תביא לביטול פטוריה. במהלך בירור התלונה חזרה בה המתלוננת מבקשתה לחזור לעבודה וביקשה אך לקבוע כי לא היה יסוד לפטוריה וכן לקביעה שהיא אינה מתאימה לעבודה כסייעת בגן הילדים.

יצוין, כי לאחר פטורי המתלוננת הגיש אחד מהורי הילדים בגן תלונה למשטרה נגד הגנת. טיפול המשטרה בעניין טרם הסתיים.

2. סעיף 368ד. לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), קובע, בין השאר, כי עובד חינוך שעקב עיסוקו בתפקידו היה לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי לאותו קטין – חייב לדווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד או למשטרה, וכי העובר על הוראה זו דינו מאסר שישה חודשים.

על סמך האמור בחוק, פרסם מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – משרד החינוך) חוזר מיוחד ה', התשנ"ג, בנושא מניעת התעללות בקטינים ובחסרי ישע, ובו פורט האמור בחוק העונשין.

3. בירור התלונה העלה:

(א) לא היתה תשתית ראייתית מספקת למסקנת המפקחת כי המתלוננת אינה מתאימה לתפקידה. נגד המתלוננת לא הועלתה, לפני הפגישה או במהלכה, כל טענה בנוגע לתפקודה כסייעת בגן. יתרה מזו, מפרוטוקול הפגישה עולה כי זכות הדיבור הראשונה ניתנה לגנת, וזו אמרה במפורש כי אין לה כל תלונות ספציפיות נגד המתלוננת. לנציבות אמרה הגנת כי אינה מבינה מדוע המתלוננת פוטרה. אף המפקחת, שביקרה בגן זמן קצר לפני הפגישה, דיווחה כי לא הרגישה במתח בין הגנת למתלוננת.

(ב) נגד הגנת, לעומת זאת, הגישו הורים עוד לפני הפגישה שתי תלונות בכתב על פגיעה בילדיהם: האחת מיום 23.10.88, והיא מתויקת בתיקה האישי של הגנת במשרד החינוך, והשנייה מיום 13.11.96, והיא הובאה לידיעת המפקחת עצמה. בתלונות אלו ציינו ההורים כי ילדיהם התלוננו שבתור עונש נעלה אותם הגנת בחדר או בשירותים וכי דחפה ילדים, הכתה אותם, זרקה עליהם חפצים וכיו"ב. באחת התלונות נטען כי התנהגותה של הגנת גרמה לשינוי חריג בהתנהגותו של הילד.

המפקחת לא מצאה לנכון לבדוק, האם, לנוכח האמור בתלונה שהובאה לפניה, יש יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין, אלא הסתפקה בהעברה מיידית של הילד לגן אחר. גם את הטענות הדומות שהמתלוננת העלתה נגד הגנת במהלך הפגישה האמורה לא ראתה המפקחת לנכון לבדוק, שמא יש בהן אמת, ובתום הפגישה קבעה – כאמור בלא כל בדיקה – כי המתלוננת "מעלילה עלילות שווא על הגנת, משמיצה ללא בסיס, ואין לה מקום יותר במערכת החינוך".

(ג) לא די בכך שהמפקחת לא שקלה אם יש צורך לדווח על התלוננות לפקיד סעד או למשטרה, כנדרש בחוק, אלא שגם המליצה לפטר את המתלוננת, וזאת שעה שזו – אם אמת בפיה – נהגה באחריות ומילאה את חובתה כדין כאשר התריעה בפני הממונים עליה על התנהגות כלפי הילדים.

(ד) מנכ"ל העירייה פיטר את המתלוננת בהתבסס על המלצת המפקחת בלבד. הוא לא זימן אליו את המתלוננת ולא איפשר לה להגיב על האמור במכתב המפקחת.

(ה) פרוטוקול הפגישה נכתב לאחר הפגישה ולא במהלכה, ונראה שאינו משקף במדויק את טענות הצדדים.

3. נוכח הממצאים האמורים נציבת לונות הציבור קבעה כי תלונה מוצדקת, וכי המתלוננת פוטרה שלא כדין.

לא פעם פסק בית המשפט, כי גם כאשר מדובר בעובד בתקופת ניסיון נדרש מהמעביד לנהוג כלפי העובד בתום לב ובדרך מקובלת, וכי אפשר לפטר עובד בתקופת ניסיון אם יש "ספק סביר בתום לב לאי התאמתו של העובד לתפקידו"¹.

בפני המפקחת לא היו, במועד שבו המליצה לפטר את המתלוננת, ראיות שעל פיהן היה אפשר להטיל ספק סביר בתום לב בהתאמתה של המתלוננת לתפקידה כסייעת.

העירייה פיטרה את המתלוננת בהתבסס על המלצת המפקחת בלבד, ולא הפעילה את שיקול הדעת כחובתה על פי דין.

4. הנציבות הצביעה בפני משרד החינוך על הצורך לנקוט את הצעדים המתבקשים לנוכח הליקויים שנתגלו בתפקודה של המפקחת, ובכללם צעדים שיבטיחו כי טענות בדבר התעללות בילדים לא ייוותרו בלא בדיקה מתאימה ודיווח כנדרש בחוק. עוד הצביעה הנציב על הצורך לבטל את מכתב המפקחת מ-2.12.96 ולהביא את דבר ביטולו לידיעת המתלוננת.

כמו כן הצביעה הנציב בפני עיריית קריית ביאליק על הצורך לבטל את המכתב מיום 9.12.96, שבו הודיע מנכ"ל העירייה למתלוננת שהיא נמצאה בלתי מתאימה לעבודה כסייעת בגני ילדים, וכן לשלם למתלוננת משכורת של שבועיים עקב אי הודעה מוקדמת על פיטוריה.

כן הצביעה הנציב בפני העירייה ובפני משרד החינוך על הצורך לנקוט צעדים שיבטיחו כי בעתיד ייכתב פרוטוקול מסודר במהלך פגישת בירור ולא לאחר סיומה.

5. העירייה הודיעה כי פעלה כמוצבע.

23. פיטורי עובדים שגילו חשד לאי-סדרים ולמעשי שחיתות

1. המתלוננים הם שני עובדים בכירים לשעבר – גזבר ומזכיר – במועצה המקומית אלפי מנשה (להלן – המועצה). בספטמבר 1996 הגישו המתלוננים לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) תלונה נגד המועצה על פיטוריהם; לטענתם, הם פוטרו משום שגילו חשד לאי-סדרים ולמעשי שחיתות הנוגעים למתנ"ס שליד המועצה.

¹ ראה דב"ע מ"ו/118 – 3 תדיראן בע"מ נ' שפר, פד"ע יח 264, 266; דב"ע מ"ח/103 – 3 חיים גנאל נ' רשות הנמלים בישראל, פד"ע כ 433, 448.

להלן פרטי התלונה :

המתלוננים עבדו במועצה במשך כשבע שנים לפני מועד הגשת התלונה. לדבריהם היה ראש המועצה שבע רצון מעבודתם ; והם עבדו בשיתוף פעולה פורה והדוק עמו.

(א) באפריל 1996 מונתה למנהלת המתנ"ס ומנהלת מחלקת התרבות במועצה (להלן – מנהלת המתנ"ס) עובדת שהועסקה במתנ"ס משנת 1990 בתפקיד מנהלת חשבונות.

במאי 1996, חודש לאחר מינויה, נודע למתלוננים, מפי מנהלת המתנ"ס, שהיא מקבלת מהמועצה החזר אגרת רישוי רכב והוצאות ביטוח מקיף (להלן – אגרות רכב) עוד משנת 1990, מאז תחילת עבודתה כמנהלת חשבונות.

יצויין, כי במועצה נהוג שרק מנהל מחלקה מקבל החזר אגרות רכב. המתלוננים הופתעו, אפוא, לשמוע שלמנהלת המתנ"ס אושר החזר אגרות רכב עוד לפני שמונתה למנהלת המתנ"ס (שמעמדה כמעמד מנהל מחלקה).

המתלוננים פנו לאלתר לראש המועצה וביקשו הבהרה בנדון. בשיחה שקיימו עמו אמר ראש המועצה, כי לא היה מעורב בקביעת תנאי שכרה של מנהלת המתנ"ס כאשר זו היתה מנהלת חשבונות, וביקש שהמתלוננים יפסיקו לחקור בענין.

ב-14.5.96 חזר ראש המועצה וביקש שהמתלוננים יניחו לעניין, הפעם בכתב.

ב-19.5.96 הוזמנו המתלוננים להיפגש עם ראש המועצה בחדרו. במהלך הפגישה הוציא ראש המועצה מהתיק האישי של מנהלת המתנ"ס חוזה, הציגו בפניהם והפטיר שזכר בינתיים בנסיבות שבהן חתם על החוזה. לדברי המתלוננים, נשא החוזה את התאריך 15.2.92, והתורף מולא בכתב ידה של מנהלת המתנ"ס. מן הראוי להביא את המשפט שלהלן, מתוך אותו חוזה ככתבו וכלשונו: "לנ"ל יופרש ביטוח רכב חובה וביטוח רכב מקיף". מתחת לאותו משפט מתנוססת חתימתו של ראש המועצה.

לפי טביעת עינם של המתלוננים, נכתבו המשפט האמור והחתימה בדיו טרייה ושונה מזו של יתר פרטי החוזה, ועלה בלבם החשד שאותו משפט הוסף רק לאחרונה, כדי לאשר בדיעבד את החזר אגרות הרכב שמנהלת המתנ"ס קיבלה בעת שעבדה כמנהלת חשבונות. המתלוננים גילו במהלך הפגישה האמורה לראש המועצה את חשדם וביקשו במפגיע שיעביר את החוזה לבדיקה במעבדה לשם בירור העניין. בתגובה חטף ראש המועצה את החוזה והחזירו לתיק האישי של מנהלת המתנ"ס. המתלוננים דיווחו על האירוע ליועץ המשפטי של המועצה.

(ב) מאז חל מפנה לרעה ביחסים בין ראש המועצה לבין המתלוננים. הוא התייחס אליהם בעוינות, שהלכה וגברה לאחר שהאשים אותם בהדלפת העניין לעיתון המקומי. בסמוך לאחר מכן האשים אותם ראש המועצה בשליחת פקסים אנונימיים ללשכתו שעניינם אי-סדרים במתנ"ס. המתלוננים הציעו להיבדק במכונת אמת כדי להוכיח כי לא הם שהדליפו את העניין ושלחו את הפקסים, אך ראש המועצה דחה את הצעתם.

(ג) חרף יחסו העוין כלפיהם ציפו המתלוננים שראש המועצה יתגבר על כעסו ואז יוכלו ללבו עמו את העניין. אולם משנכזבה תקוותם, הם פנו ב-3.9.96 בעניין החזר

אגרות רכב למנהלת המתנ"ס, כשהיתה מנהלת חשבונות לוועדת הביקורת של המועצה והעלו בפניה גם את חשדם בקשר לפסוק הכלול בחוזה.

ראש המועצה המציא לוועדת הביקורת חוזה עם מנהלת המתנ"ס מתאריך 15.9.92, ובו המשפט שעורר את חשדם של המתלוננים. אולם בו בזמן שהמתלוננים טענו כאמור שתאריך החוזה הוא 15.2.92, עמד ראש המועצה על גרסתו שאין כלל חוזה מהתאריך האמור.

ב-11.9.96 קבעה ועדת הביקורת, כי היא אומנם מוצאת לנכון לציין לשבח את עירנותם של הגזבר והמזכיר, אך אין היא מוצאת מקום להוסיף ולחקור בעניין, כי "התשתית העובדתית אינה מספקת".

(ד) למתלוננים השגות על בדיקה שעשתה ועדת הביקורת בנושא, שהיתה לדעתם שטחית. הדבר אמור בייחוד לגבי הדוח שהכין רואה חשבון מטעם ועדת הביקורת. מסקנתו בדוח היתה, כי "ניתן לקבל את טענת ראש הרשות כי לא שולמו בעבר למנהלת המתנ"ס תשלומים בגין אגרות רכב ללא כיסוי חוקי".

לדבריהם, מסקנותיו של רואה החשבון, שעליהן מסתמכת ועדת הביקורת, מתעלמות לחלוטין מכמה תמיהות שאין להקל בהן ראש, ואלה הן:

(1) בתיקה האישי של מנהלת המתנ"ס חסרים שבעה תלושי משכורת מהשנים 1991 – 1993, ואין הסבר מתקבל על הדעת מדוע אי אפשר לשחזר את נתוניהם בעזרת המחשב.

(2) כאמור, על פי המסמך מ-15.2.92, שראש המועצה הראה למתלוננים, אושר לכאורה למנהלת המתנ"ס החזר אגרות רכב מאותו תאריך, אך בפועל היא קיבלה החזר רק מאוקטובר 1993. לדברי המתלוננים, אומר הדבר "דרשני".

זאת ועוד. "החזר אגרות הרכב" מופיע בתלוש המשכורת מאוקטובר 1993 באופן סתמי תחת הכותרת "הפרשים", במקום בשמו המפורש, כמקובל; יתכן, אפוא, שניכרת כאן כוונה להסתיר דבר-מה.

(3) אגרות הרכב "הוחזרו" למנהלת המתנ"ס בשנים 1993 – 1995, בלא שהמציאה מצדה קבלות על תשלומי אגרות רכב, כפי שמחייבים כללי מינהל תקין, וכפי שגם מעוגן בנהלי המועצה.

(4) מקובל שהחזר אגרות רכב, שזכאי לו כאמור רק מנהל מחלקה, מאושר בידי ועדה פנימית במועצה, שחברים בה גם המזכיר והגזבר. לדברי המתלוננים, אין במועצה תיעוד המוכיח שהוועדה אישרה זאת למנהלת המתנ"ס בעת שעבדה במתנ"ס כמנהלת חשבונות.

(ה) ב-4.9.96 הודיע ראש המועצה לגזבר על השעייתו מהעבודה, ולאחר מכן – על הוצאתו לחופשה מאולצת; כעבור ימים ספורים הוצא גם המזכיר לחופשה מאולצת.

(ו) ב-19.9.96 כינס ראש המועצה את מליאתה לישיבה שלא מן המניין ובה ביקש לפטר את המתלוננים, מהנימוקים הבאים: אין לו אימון בהם, משום שהם מסיתים וממרידים את

העובדים; הם הדליפו מידע לעיתון המקומי ושלחו לראש המועצה פקסים אנונימיים; הם השתלחו בו וכינוהו בכינויי גנאי; חלה הרעה ממשית בתפקודם בעבודה.

מליאת המועצה החליטה ברוב קולות לפטר את המתלוננים. הפיטורים נכנסו לתוקף ב-20.9.96.

(ז) המתלוננים ביקשו מנציב תלונות הציבור להורות לראש המועצה לבטל את פיטוריהם ולהחזירם לעבודה במועצה בתפקידים שמילאו עד לפיטוריהם.

2. סעיף 45א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע, כי תלונה של עובד על מעשה שעשה מי שממונה עליו בתגובה על שהעובד הודיע, בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשי שחיתות שנעשו בגוף שבו הוא עובד, תבורר בידי נציב תלונות הציבור.

על פי סעיף 45ג(א), רשאי נציב תלונות הציבור לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד.

הוראות סעיף קטן (ב) קובעות כי, אם היתה התלונה על פיטורי העובד, רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים.

3. בירור הנציבות אימת בכללו של דבר את העובדות שפורטו בתלונה.

(א) נראה שבנסיבות שתוארו לעיל סברו המתלוננים בתום לב, כי המשפט דלעיל בכתב ידה של מנהלת המתנ"ס וחתימתו של ראש המועצה שבחווה שהציג בפניהם ראש המועצה ב-19.5.96 נוספו רק לאחרונה, וזאת כדי לתת אישור בדיעבד להחזרי אגרות הרכב בתקופה שבה עבדה מנהלת המתנ"ס כמנהלת חשבונות במתנ"ס.

המתלוננים סברו שדרישתם מראש המועצה למסור לבדיקה את החווה, שנראה להם לא תקין, היה לה לכאורה על מה שתסמוך. המתלוננים הביאו את חשדם ללא דיחוי לידיעת היועץ המשפטי של המועצה, ולאחר מכן הם באו בדברים עם ועדת הביקורת. כל זאת הם עשו ממניעים ענייניים ובתום לב, ומתוך כוונה שהחווה ייבדק לגופו. כאמור, גם ועדת הביקורת לא הטילה ספק בתום לבם.

(ב) הנציבות קיימה שיחות עם עובדים במועצה, התברר, כי המתלוננים נחשבים לעובדים מסורים מאוד, וכי עד לאירוע נשוא התלונה היו יחסי העבודה שלהם מצוינים, הן עם ראש המועצה והן עם מנהלת המתנ"ס.

עוד התברר, כי המתלוננים לא שוחחו עם עובדים במועצה על העוינות כלפיהם מצד ראש המועצה.

הבירור העלה, כי אחרי האירוע הוסיפו המתלוננים למלא את תפקידיהם במסירות וביעילות, בשקט ובדרכי נועם, גם כאשר ראש המועצה הצר את צעדיהם.

(ג) האשמותיו של ראש המועצה, כי המתלוננים הדליפו מידע לעיתון המקומי ושלחו לראש המועצה פקסים אנונימיים, אין להן על מה שיסמכו. התחקור שעשה ראש המועצה, לשם גילוי המדליפים ושולחי הפקסים, לא הוביל למסקנה שיד המתלוננים היתה בדבר.

יתרה מזו, המתלוננים הביעו נכונות להיחקר במכונת אמת, כדי לנקות את עצמם מחשד זה, אך ראש המועצה דחה את הצעתם.

4. על יסוד כל האמור, החליטה נציב תלונות הציבור להוציא את הצו המובא בזה:

צו

"מאחר ושוכנעתי כי קיים קשר סיבתי ישיר בין הודעותיהם של המתלוננים על חשד למעשי שחיתות שבוצעו במתנ"ס, הודעות שנמסרו בתום לב ועפ"י נהלים תקינים, לבין הפיטורים של המתלוננים, ובשים לב לשיקול בעניין תפקודה הראוי של המועצה, הנני מצווה בזאת, בתוקף סמכותי, לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כלהלן:

א. החלטת מליאת המועצה מיום 19.9.96 בדבר פיטוריהם של המתלוננים מעבודתם במועצה, בטלה ומבוטלת בזה, וכל ההליכים שנקטו בעניין זה אינם תקפים, ויש לראות במתלוננים עובדים מן המניין במועצה, לעניין כל זכות מזכויותיהם וחובה מחובותיהם כעובדים.

ב. המועצה תמשיך להעסיק את המתלוננים בתפקידים אותם מילאו ערב מתן ההחלטה בדבר פיטוריהם, ותחזיר להם את מלוא הסמכויות שהיו להם לפני פרוץ המחלוקת בין ראש המועצה לביניהם.

ג. ראש המועצה והמועצה יעשו את כל הדרוש כדי לאפשר למתלוננים לבצע את עבודתם באופן תקין וללא הפרעה בהתאם לכל הוראה שתינתן כדן על ידי הממונים".

5. תחילה התנגד ראש המועצה להחזיר את המתלוננים לעבודה אך בסופו של דבר הוא פעל כמצווה.

24. שיקולים זרים באיוש משרה מוכרזת

1. המתלוננת, תושבת יבנאל, פנתה באוקטובר 1994 לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בתלונה נגד המועצה המקומית יבנאל (להלן – המועצה), ואלה פרטי התלונה:

המתלוננת עבדה כ-18 שנה בתור מטפלת מוסמכת במעון יום לילדים בגיל הרך שבתחום המועצה. כל אותן שנים היה המעון בבעלותו של הארגון "נעמת". בשנת 1994 עבר המעון לבעלות המועצה, ובאוגוסט אותה שנה פרסמה המועצה מכרז על משרות פנויות במעון, ובהן משרת מטפלת מוסמכת – המשרה שמילאה קודם לכן המתלוננת. היא הגישה את מועמדותה למשרה, אך לא נבחרה.

לדברי המתלוננת נבחרה למשרה מטפלת לא מוסמכת, בניגוד לנדרש במכרז, ואילו היא, שעמדה בתנאי המכרז, לא נבחרה. לטענתה הסיבה היא שוועדת הקבלה (להלן – הוועדה) פעלה על פי שיקולים זרים בכל הנוגע לבחירת המועמדת.

2. הנציבות ביקשה וקיבלה מהמועצה את הפרוטוקול של דיוני הוועדה. התברר שעם חברי הוועדה נמנתה גם מפקחת נעמת (להלן – המפקחת), שפיקחה על עבודת המתלוננת כאשר המעון היה בבעלות נעמת. על פי בקשת המתלוננת יצאה המפקחת מחדר הדיונים בשעת הריאיון עמה. בתום הריאיון, עם צאת המתלוננת, נכנסה המפקחת והשתתפה בדיונים לקראת בחירת המועמדת. בפרוטוקול נאמר, כי המתלוננת הרשימה את חברי הוועדה בניסיונה הרב והשיבה במקצועיות על שאלות חברי הוועדה, וכן כי יש לה תעודות הסמכה ועברה השתלמויות. אולם המפקחת הסתייגה מבחירת המתלוננת למשרה, בנימוק שהמתלוננת כבר שחוקה מן העבודה, ואף חזות פניה מעידה על כך, ולדעתה יש לרענן את צוות העובדים במעון. יתר חברי הוועדה קיבלו את דעת המפקחת, ולבסוף נבחרה מטפלת לא מוסמכת, בניגוד לנדרש במכרז.

3. בתשובה על פניית הנציבות חזר יו"ר המועצה על דברי המפקחת וציין כי הוחלט לקבל למעון עובדים חדשים, כדי "להזרים דם חדש ולהרים את קרן המעון במושבה".

4. לדעת הנציבות, יש ליקוי בכך שהמועצה מינתה למשרה מטפלת לא מוסמכת, בניגוד לתנאי המכרז, ולא מינתה את המתלוננת על אף שלפי פרוטוקול הישיבה הפגינה המתלוננת במהלך הריאיון את יכולתה המקצועית, והרשימה את חברי הוועדה.

יתרה מזו, הסיבה העיקרית לאי-בחירת המתלוננת היתה, כאמור, הסתייגותה של המפקחת מהמשך העסקת המתלוננת במעון. ההגינות מחייבת שחוות דעת שלילית של ממונה ישיר על מועמד למכרז, העלולה לחרוץ את גורלו, תובא לידיעתו במהלך הריאיון כדי לאפשר לו להגיב עליה ואולי אף להפריך אותה¹ (בשירות המדינה אף עוגן כלל זה בתקשי"ר).

5. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

הנימוק לאי-בחירתה של המתלוננת, על אף הרושם הטוב שעשתה בריאיון, הנעוץ ברצון "להזרים דם חדש למעון", רחוק מלשכנע. דווקא הוותק הרב והניסיון של המתלוננת, שצינונו לטובה בפרוטוקול ישיבת הוועדה, הם שמנעו את בחירתה של המתלוננת, בשל הפירוש השלילי שנתנה להם המפקחת ("המתלוננת שחוקה"). יתרה מזו, עניין "הזרמת דם חדש" כמוהו כתנאי חדש שלא צוין במכרז, ודווקא מן התנאי שצוין במכרז – שעל המועמדת להיות מטפלת מוסמכת – התעלמה הוועדה ובחרה במטפלת לא מוסמכת. על פי פסיקת בתי המשפט בישראל, מועמד שנבחר במכרז, והוא חסר את הכישורים שנדרשו במכרז, בחירתו בטלה².

כפי שצוין, צריך היה לאפשר למתלוננת להגיב על חוות הדעת של המפקחת, שמנעה את מינויה למשרה. גם בכך יש לראות ליקוי במהלך המכרז.

1 ראה בעניין זה גם תלונה מס' 4 בעמ' 31 בדוח זה, על ליקויים במכרז של משרד החינוך, התרבות והספורט.

2 ראה לדוגמה את פסה"ד של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים, תב"ע מג/1664-3 הרצל בר-מג נ' שר התקשורת ואחי', פד"ע טו ט"ז.

6. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור לפני יו"ר המועצה כי יש לקבל לאלתר את המתלוננת לעבודה במעון.

7. המועצה הודיעה לנציבות כי פעלה כפי שהוצבע.

25. גביית ארנונה כללית שלא לפי שטח מבנה המגורים

1. המתלונן מתגורר ביישוב כפר שמואל (להלן – היישוב), שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית גזר (להלן – המועצה). בפברואר 1994 הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) תלונה על הדרך שבה גבה הוועד המקומי של היישוב (להלן – הוועד) את הארנונה הכללית (להלן – ארנונה) לשנת 1993. ואלה פרטי התלונה:

המועצה הטילה על היישוב לשנת 1993, סכום כולל של ארנונה וחייבה את תושבי היישוב לשלמה, כל אחד לפי השטח של ביתו. אולם הוועד נהג אחרת: הוא חילק את הסכום הכולל במספר בתי האב ביישוב. כך שכל בית אב חויב בתשלום ארנונה בסכום זהה, בלי קשר לשטח הבית.

לדברי המתלונן, שטח ביתו, על פי מדידות מוסמכות שעשתה המועצה, הוא 52.56 מ"ר, ואילו שטחם של רוב בתי המגורים ביישוב גדול מ-150 מ"ר. כתוצאה מכך שילם המתלונן לשנת 1993 ארנונה בסכום גדול בהרבה מן הסכום שהיה עליו לשלם אילו גבה הוועד את הארנונה לפי חיוב המועצה.

המתלונן ביקש כי הנציבות תפעל שהוועד יחזיר לו את סכום הארנונה לשנת 1993 ששילם ביתר.

2 (א) חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992 (להלן – חוק ההסדרים), קובע:

"8. (א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס."

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ג-1993 (להלן – תקנות ההסדרים), קובעות:

"2. (א) חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע."

עוד קובעות תקנות ההסדרים, כי הסכום המזערי של ארנונה על מבנה מגורים הוא 12.60 ש"ח למ"ר, והסכום המרבי – 48.50 ש"ח.

(ב) המועצה קבעה בצו המסים והארנונה לשנת 1993 (להלן – צו הארנונה), כי בכמה יישובים, ובכללם כפר שמואל, ייגבה מהתושבים הסכום המזערי, דהיינו 12.60 ש"ח למ"ר.

3. בירור הנציבות העלה :

(א) המכסה הכללית של ארנונה לשנת 1993 שהמועצה הטילה על היישוב היתה בסך 191,557 ₪. סכום זה חולק, כפי שצוין בתלונה, במידה שווה בין 107 בתי האב שביישוב, והמתלונן שילם ארנונה בסך 1,790.25 ₪ - סכום שיש לשלם בעד שטח של כ-142 מ"ר. אילו גבה הוועד מהמתלונן ארנונה על פי צו הארנונה של המועצה, כי אז היה על המתלונן לשלם בעד השטח של 52.56 מ"ר 662.25 ₪ בלבד. מכאן שהמתלונן שילם ביתר סכום של 1,128 ₪.

(ב) הוועד טען בפני הנציבות, כי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן – צו המועצות), מסמיך ועד מקומי לגבות את הארנונה על פי שיקול דעתו, ולכן פעל הוועד בגדר סמכויותיו כאשר החליט לחלק את התשלום שווה בשווה בין כל בתי האב ביישוב.

עוד טען הוועד, כי גביית הארנונה במידה שווה מכל בתי האב ביישוב נעשתה לאחר התייעצות עם המועצה. הוועד לא המציא לנציבות ראיות לטענתו זו.

(ג) בתגובה על פניית הנציבות הכחישה המועצה מכול וכול כאילו הנחתה את הוועד לגבות את הארנונה בדרך שהוסברה לעיל, או כאילו אישרה את הגבייה בדרך המנוגדת לצו הארנונה, שלפיו, כאמור, הבסיס לחישוב המגיע כארנונה הוא שטח מבנה המגורים.

4. נציבת תלונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

צו המועצות אכן מסמיך ועד מקומי של יישוב להטיל ביישוב כל מס או ארנונה שמועצה רשאית להטיל לפי חוק ההסדרים, אך זאת בתנאי שהוועד קיבל את אישור המועצה לכל פעולה הנוגעת להטלתם.

הן על פי הוראות חוק ההסדרים ותקנות ההסדרים והן על פי צו הארנונה של המועצה לשנת 1993, היה על הוועד המקומי לגבות את הארנונה מן התושבים על פי שטח בתיהם ולא בסכום אחיד מכל בית אב, כפי שעשה. המתלונן נפגע מדרך הגבייה שנקט הוועד, משום שחויב בתשלום ארנונה בסכום יתר לא מבוטל.

5. לפיכך הצביעה נציבת תלונות הציבור בפני הוועד המקומי, שמן הדין ומן הצדק לנהוג כלהלן:

(א) להחזיר למתלונן את סכום הארנונה לשנת 1993 ששילם ביתר – 1,128 ₪, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, על פי סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשי"ם-1980.

(ב) להחזיר כספים גם לתושבים אחרים ביישוב, שכתוצאה מדרך הגבייה הלא חוקית שילמו סכומי יתר לשנת 1993.

המוסד לביטוח לאומי

26. אי-הכרה בביטוח ברשות¹

1. המתלוננת, מורה בגמלאות, הגישה לנציבות תלונות הציבור (להלן – נציבות) תלונה נגד המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת פרשה לגמלאות כשהיתה בת 52.

(ב) סמוך למועד פרישתה פנתה המתלוננת לסניף המוסד בתל אביב ולמחלקת הגמלאות למורים במשרד האוצר (להלן – המחלקה), כדי לברר אם תוכל להוסיף להיות מבוטחת במוסד, בתור מבוטחת ברשות (אשה נשואה שאינה עובדת), עד שתגיע לגיל 60, ואז תהיה זכאית לקצבת זקנה. הביטוח ברשות נועד להקנות לה תוספת ותק ולהגדיל את קצבת הזקנה שתקבל.

(ג) המחלקה הודיעה למתלוננת בטלפון כי הסדירה את העניין עם המוסד, וכי דמי הביטוח ינוכו מקצבתה החודשית של המתלוננת ויועברו למוסד להבטחת זכויותיה במסגרת הביטוח ברשות.

(ד) בו ביום קיבלה המתלוננת מכתב מן המוסד, ובו התבקשה לסור לסניפו ולהסדיר את הביטוח ברשות. המתלוננת סברה כי משנעשה הסדר בין המחלקה למוסד, כפי שהודיעה לה המחלקה, פטורה היא מלפנות אל סניף המוסד בנדון. משום כך לא פנתה למוסד.

(ה) המחלקה העבירה למוסד בכל חודש סכום שניכתה מקצבת המתלוננת.

(ו) כאשר הגיעה לגיל 60 פנתה המתלוננת לסניף המוסד בתל אביב כדי להגיש תביעה לקצבת זקנה. לתדהמתה נאמר לה כי אין המוסד מכיר בביטוח ברשות, על אף ההעברות של הניכויים מקצבתה כמתואר. המוסד טען שהיה עליה להסדיר את עניין הביטוח ברשות בסניף המוסד, כמתחייב לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק), ותקנות הביטוח הלאומי (ביטוח ברשות), התשל"ט-1979 (להלן – התקנות), עוד טען המוסד, כי אין גם אפשרות לבטחה למפרע בביטוח ברשות. לכן הוצע לה החזר הסכומים שנוכו.

2. בתלונתה הקשתה המתלוננת: הייתכן שהמוסד לא יכיר בביטוח ברשות לאחר שקיבל מהמחלקה במשך שמונה שנים את הסכומים שנוכו מקצבתה, ולא הודיע לה, ולו אך פעם אחת, שסכומים אלו אינם מקנים לה זכויות ביטוח ברשות.

¹ ראה גם דוח שנתי 44 של מבקר המדינה בעמ' 743, "ביטוח רשות לעקרת הבית".

המתלוננת ביקשה מנציב תלונות הציבור, להורות למוסד להכיר בזכויותיה כמבוטחת ברשות.

3. (א) סעיף 241 לחוק קובע, כי אישה נשואה, שבן זוגה מבוטח, והיא עובדת במשק ביתה בלבד, רשאי המוסד לבטוח בתנאים שנקבעו.

(ב) תקנה 2(5)(א) לתקנות קובעת, כי המוסד רשאי לבטח ברשות עקרת בית, בתנאי שהיתה מבוטחת במוסד לפחות שלוש שנים רצופות, או חמש שנים לא רצופות, בשבע השנים שקדמו ליום שבו ביקשה ביטוח ברשות; ובתנאי שהגישה למוסד בקשה לביטוח ברשות בתוך שנה מהיום שבו חדלה להיות מבוטחת במוסד.

(ג) אשר לצורך להגיש למוסד בקשה לביטוח ברשות, ראוי לציין שתקנה 19 לתקנות קובעת כי אדם ששילם בתקופה הקובעת, דהיינו בתוך שנה מהפסקת הביטוח, סכום שהיה עליו לשלם אילו בוטח ביטוח ברשות, יראוהו כמי שהגיש בקשה לביטוח ברשות. מכאן שהגשת הבקשה אינה תנאי בל יעבור להקניית ביטוח ברשות.

4. המתלוננת מילאה את התנאי הראשון, אך לא את התנאי השני: היא סמכה על הודעת המחלקה כי הסדירה את העניין עם המוסד, ולכן לא הגישה בקשה בכתב למוסד, על אף שקיבלה ממנו מכתב המזמין אותה לבוא לשם כך לסניפו.

5. הבירור העלה שהמחלקה לא היתה מוסמכת לנכות סכומים מקצבת המתלוננת ולבטח אותה בביטוח ברשות, מה גם שהסכומים שנוכו היו קטנים מאלו שנקבעו בחיקוקים לתכלית זו.

עוד הועלה, כי המחלקה מעבירה למוסד דוח שנתי על גמלאים שדמי ביטוח מנוכים מקצבתם. אך לטענת מנהל מחלקת אימותים וזיהויים במוסד (להלן – מחלקת אימותים) אין כל אפשרות לאתר גמלאים, כמו המתלוננת, שהכספים המועברים מקצבתם לא הוכרו בידי המוסד כדמי ביטוח. מנהל מחלקת אימותים אמר לנציבות, כי הוא סומך על המחלקה שהיא ממלאת את הוראות המוסד בכל הקשור לנושא.

6. כאמור, אילו שילמה המתלוננת בתוך שנה מהפסקת הביטוח סכום כמו מבוטח בביטוח ברשות, היו רואים בתשלום מעין בקשה לביטוח ברשות, דא עקא שהתשלומים שנוכו היו נמוכים יותר.

7. נציב תלונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

עמדת המוסד נראית לה נוקשה מדי וגורמת למתלוננת אי-צדק בולט. טעותה של המתלוננת, אשר על סמך מגעיה עם המחלקה, סברה שכבר בוטחה ברשות, היתה סבירה ובתום לב.

כזכור הודיעה לה המחלקה כי הסדירה עם המוסד את עניין ביטוחה ברשות. הודעה זו נתנה לה סיבה טובה לחשוב כי המחלקה, שהיא גוף מקצועי בתחום הגמלאות, היא בת-סמכה, ומשהוסדר העניין (כפי שסברה) אין עליה להתייחס להזמנה שקיבלה באותו זמן מהמוסד, כמוסבר לעיל.

מסקנתה זו אך התחזקה והפכה לוודאות באשר נוכחה לדעת שהמחלקה החלה להעביר למוסד סכומים מקצבתה והתמידה בזה עד שהמתלוננת הגיעה לגיל 60. המוסד, שקבל את הניכויים, לא עשה מצדו דבר שהיה עשוי להעמיד את המתלוננת על טעותה.

בנסיבות אלו מנוע המוסד מלטעון כי אינו מכיר בביטוח המתלוננת ברשות.

יודגש שאין מדובר כאן באי-מילוי תנאי מהותי, שיש בו כדי לשלול מהמתלוננת את הזכאות להצטרף לביטוח ברשות, אלא באי-מילוי תנאי פורמלי גרידא – הגשת בקשה בנדון למוסד, – שנגרם כיוון שהמחלקה הטעתה את המתלוננת.

8. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני המוסד לביטוח לאומי, שיש לשלם למתלוננת, מיום הגיעה לגיל 60, את תוספת קצבת הזקנה שהיא זכאית לה מכוח הביטוח ברשות, כאילו בוטחה כדת וכדין ולפי השיעור המעודכן ביום התשלום. מנגד, יש לחייב את המתלוננת בהפרש בין הסכומים שמחלקת הגמלאות העבירה למוסד לבין שיעור דמי הביטוח ברשות במלואם, בעד פרק הזמן שחלף מפרישתה לגמלאות עד שהגיעה לגיל 60.

9. המוסד הודיע לנציבות כי יפעל כפי שהוצבע.

27. הפסקת תשלום דמי אבטלה שלא כדין

1. המתלונן, תושב כפר בגליל, הגיש ביולי 1996 לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) תלונה על המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן הוא מובטל ואב למשפחה המונה שש נפשות. המוסד אישר לו, באמצעות סניף המוסד בנצרת (להלן – הסניף), דמי אבטלה החל ב-1.11.95.

(ב) כדי להחזיר את המתלונן למעגל העבודה, הפנה אותו שירות התעסוקה לקורס הכשרה מקצועית לתיקון מכשירי טלוויזיה ווידאו שהחל ב-1.4.96. המתלונן היה זכאי לדמי אבטלה לכל תקופת הקורס.

(ג) הסניף שילם למתלונן דמי אבטלה לחודשים נובמבר – דצמבר 1995, ומאז הופסק משום מה התשלום.

(ד) המתלונן פנה לא אחת לסניף ושאל מדוע הופסק התשלום, ובכל פעם השיבו לו תשובה שגרתית: "התיק בטיפול".

(ה) בייאושו פנה המתלונן אל הנציבות וביקש כי תתערב ותביא לחידוש תשלום דמי האבטלה.

2. בירור הנציבות העלה את הממצאים האלה:

(א) ב-5.2.96 התקשר אדם בטלפון לסניף המשנה של המוסד בשפרעם והציג עצמו כתושב הכפר שבו המתלונן מתגורר. בשיחה זו אמר, כי המתלונן עובד בתור חשמלאי באזור קריית חיים, וזאת בעת שהוא מקבל דמי אבטלה.

(ב) המידע הועבר למחלקת האבטלה בסניף, וזו העבירה את התיק הנוגע למתלונן, עוד אותו חודש – פברואר 1996 – למחלקת החקירות של הסניף, והורתה לחקור בדחיפות שכנים ובני משפחה של המתלונן בכל הקשור למידע. בתוך כך הורתה מחלקת האבטלה להפסיק לאלתר את תשלום דמי האבטלה למתלונן.

(ג) התברר כי התיק נשאר במחלקת החקירות בלא טיפול, מפברואר עד ספטמבר אותה שנה. רק ב-5.9.96, בעקבות התלונה לנציבות, ביקור חוקר מחלקת החקירות בכפר שהמתלונן מתגורר בו וחקר על אודותיו.

(ד) החקירה לא אימתה את המידע האמור, וב-13.9.96 חודש תשלום דמי האבטלה למתלונן, ואף שולמו לו דמי אבטלה לחודשים ינואר – אוגוסט אותה שנה, בתוספת פיצוי על האיחור בתשלום.

3. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

(א) תביעתו של המתלונן לדמי אבטלה נבדקה ואושרה בידי המוסד, וכבר שולמו למתלונן שני תשלומים חודשיים.

(ב) הוראות המוסד קובעות שאין להפסיק תשלום דמי אבטלה על סמך מידע השולל לכאורה את זכאותו של אדם לקבל דמי אבטלה, כל זמן שהמידע לא אומת. אם התקבל מידע כזה, על מחלקת האבטלה להורות למחלקת החקירות בסניפה לבדוק אותו, ואם נמצא שיש בו ממש – על מחלקת האבטלה לפעול כמתחייב ממנו.

(ג) מחלקת האבטלה בסניף פעלה אפוא בניגוד להוראות, כאשר הורתה להפסיק לאלתר את תשלום דמי האבטלה למתלונן, קודם שהמידע נבדק.

(ד) זאת ועוד, מחלקת החקירות בסניף השהתה יותר מן הסביר את החקירה בדבר המידע האמור, כאשר ההוראה של מחלקת האבטלה היתה לערוך את החקירה בדחיפות.

4. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני המוסד לביטוח לאומי על הליקויים בפעולת מחלקת האבטלה ובפעולת מחלקת החקירות בסניף.

5. בהודעתו לנציבות מודה המוסד, כי אכן לא היה מקום שמחלקת האבטלה בסניף תורה להפסיק את תשלום דמי האבטלה למתלונן, בלא שהוכחה תחילה אמיתותו של המידע. לא ניתן שום הסבר מתקבל על הדעת מדוע ניתנה הוראה להפסיק את התשלום. המוסד הודיע, כי הוא עושה לריענון הנהלים בנדון.

אשר להשהיית הטיפול במחלקת החקירות בסניף, ציין המוסד, כי סיבת הדבר היא העומס הרב המוטל על המחלקה בשל חוסר כוח אדם ובשל הפיזור הרב של האוכלוסיה שבתחום טיפולה. טענה זו יש בה כדי להסביר את סיבת ההשהייה, אך לא כדי להצדיק אותה. המוסד הודיע כי הוא עושה מאמצים רבים לצמצם את פרק זמן ההמתנה לחקירה, ובסניף המוסד בנצרת נערך מבצע לטיפול בתיקים שהחקירה בהם השהתה.

עוד ציין המוסד, כי מונו צוותים הדנים בפישוט נהלי החקירה.

רשות שדות התעופה בישראל

28. הוצאת צו איסור כניסה לנמל התעופה בן-גוריון בלא הגבלת זמן

1. המתלונן היה בעל מונית, שהסיע נוסעים לנמל התעופה בן-גוריון (להלן – נתב"ג) וממנו. בשל הפרת כללי ההתנהגות שקבעה רשות שדות התעופה הוציא נגדו מנהל נתב"ג צו איסור כניסה לתחום נתב"ג, בלא הגבלת זמן. בעקבות זאת מכר המתלונן את מוניתו ונטש את ענף המוניות.

המתלונן מועסק כנהג בחברת אוטובוסים הפועלת, בין היתר, בתחום נתב"ג. מנהל העבודה של חברת האוטובוסים הודיע למתלונן שאם לא יבוטל הצו, ייתכן שיפוט.

בתלונתו ממארכ 1995 אל נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) ציין המתלונן, כי זה שנה וחצי לא דרכה רגלו בנתב"ג, והוא תוהה אם מוצדק להוציא צו איסור כניסה בלא הגבלת זמן. לדבריו הצו פוגע קשות בפרנסתו – כאמור הוא נאלץ למכור את מוניתו, ועתה מרחפת מעל ראשו הסכנה של פיטוריו.

המתלונן ביקש כי הנציבות תביא לביטול הצו.

2. ברור הנציבות העלה, כי הצו הוצא על פי סעיף 2(ב) לכללי רשות שדות התעופה (שמירה על הסדר בשדות התעופה), התשמ"ד-1984, וזה לשון הסעיף:

"הרשות או המנהל רשאים, בהודעה מנומקת בכתב, לאסור על אדם להיכנס לשדה תעופה; עשו כן – לא יכנס אותו אדם לאותו שדה התעופה אלא כנוסע בתום לב על פי כרטיס תקף לאותו יום".

3. הנציבות פנתה לשכת היועץ המשפטי של רשות שדות התעופה (להלן – לשכת היועץ המשפטי) והצביעה על ניסוחו הכללי מדי של סעיף 2 (ב) הנזכר לעיל שתוצאותיו השליליות משתקפות בצו האמור. הצו פוגע בחופש תנועתו של המתלונן הרבה מעבר לדרוש. הוא אינו מוגבל לאזור כלשהו בנתב"ג ולא לפעילות שהוא מבקש למנוע, ואף אינו מוגבל בזמן. זאת ועוד, הצו הוצא בלא שניתנה למתלונן אפשרות להשמיע את טענותיו, וגם אין אפשרות לערור עליו לפני רשות מינהלית.

הנציבות הצביעה בפני לשכת היועץ המשפטי על הצורך לתקן את הסעיף האמור, כדי לשמור במידת האפשר על חירותו של מי שמחליטים לאסור את כניסתו לנמל תעופה, וכדי לאפשר לו להשמיע את טענותיו בנוגע להחלטה.

4. לשכת היועץ המשפטי הודיעה לנציבות כי הוחלט לבטל את צו האיסור שהוצא נגד המתלונן, ובלבד שיחתום על התחייבות, שאם ימשיך לפעול בנתב"ג כנהג מונית בניגוד

לכללי רשות שדות התעופה (הסעת נוסעים במוניות מנמל התעופה בן-גוריון), התשמ"ג-1983, וכללי רשות שדות התעופה (שמירה על הסדר בשדה התעופה) התשמ"ג-1984, ישקול מנהל נתב"ג לשוב ולהוציא נגדו צו איסור כניסה לתחום נתב"ג.

המתלונן חתם על כתב התחייבות, והצו בוטל.

5. רשות שדות התעופה קיבלה את השגות הנציבות על נוסח סעיף 2 (ב) האמור ופרסמה על פיהן תיקון בקובץ תקנות 5766, ג' בתמוז התשנ"ו-20.6.96, כדלקמן:

"(ב) (1) המנהל רשאי, בהודעה מנומקת בכתב, לאסור על אדם להיכנס לשדה תעופה, ובלבד שניתנה קודם לכן לאותו אדם ההזדמנות להשמיע את טיעוניו בפני המנהל: עשה כן – לא יכנס אותו אדם לאותו שדה התעופה אלא כנוסע בתום לב על פי כרטיס טיסה תקף לאותו יום. תוקף האיסור לא יעלה על 12 חודשים מהיום שבו הודע האיסור לאותו אדם;

(2) מי שהמנהל אסר עליו כניסה כאמור רשאי לערור על החלטת המנהל בפני מנהל הרשות תוך 14 ימים מהיום שבו הודע לו האיסור".

קרן השתלמות לעובדי הוראה

29. חילוט הפקדות המעביד בקרן השתלמות ללא ידיעת העמית

1. המתלונן, מורה בבית ספר תיכון, היה עמית ב"קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ" (להלן – הקרן).

על פי תנאי הקרן (סעיף 2 לתוספת לתקנות התכנית [להלן – הנספח]), מנוכה ממשכורתו של עמית מדי חדש שליש מהשיעור שמשרד האוצר אישר, והמעביד מעביר לקרן את שני השלישים הנותרים. כספי החיסכון המופרשים ממשכורתו של העמית, מזה, והכספים שהמעביד מפריש, מזה, מנוהלים בחשבון העמית בקרן בשני חלקים נפרדים, החיסכון בקרן הוא בדרך כלל לשש שנים בכל פעם. בתום שש שנים רשאי העמית לצאת לשנת שבתון על חשבון הקרן.

2. בתלונתו מיוני 1995 אל נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) ציין המתלונן, כי בראשית שנת הלימודים התשמ"ט (1.9.88) הצטרף לקרן כעמית. מדי חודש נוכה ממשכורתו חלקו לקרן והמעביד העביר את המגיע ממנו במשך שש שנים, עד סוף שנת הלימודים התשנ"ד (31.8.94), מועד פרישתו של המתלונן לגמלאות.

בפברואר 1994, דהיינו לפני תום שש שנות החיסכון, הועבר חלקו של המתלונן בחיסכון שלו בקרן לתקופה 1.9.88 עד 31.8.93 (חמש שנות חיסכון) לקופת בית המשפט, עקב עיקול שהוטל על חשבונו.

הפקדות המעביד באותן שנים נותרו בקרן, וכפי שצוין, הועברו לקרן גם לאחר מימוש העיקול והפרשות החודשיות של המתלונן ושל המעביד.

במאוס 1994 – כחודש לאחר מימוש העיקול – הודיע המתלונן לקרן, כי ב-1.9.94 הוא פורש לגמלאות וכי ברצונו להפקיד בחשבונו בקרן סכום שווה לסכום שהועבר לבית המשפט כדי לשמור על זכויותיו הנובעות משש שנות חיסכון רצופות.

באפריל 1994 הודיעה הקרן למתלונן, כי לא יוכל לרכוש חזרה את זכויותיו בקרן, שכן, בעיניה, מימוש עיקול חלקו בקרן כמוהו כהפסקת חברותו בקרן, והפסקת חברותו גוררת חילוט כספי ההפקדות של המעביד בחשבונו בקרן (יותר מ-20,000 ₪) לזכות הקרן.

את הטענה שיש להשאיר את הפקדות המעביד בקרן, ביססה הקרן על האמור בסעיף 10 לנספח, הקובע לאמור:

"א. חבר רשאי להפסיק חברותו בקרן וחשכויותיו יוחזרו לו בתנאים הנהוגים בקרן, ובניכוי 3% דמי ניהול, או כפי שייקבע ע"י הנהלת הקרן מעת לעת, ובכפוף לתקנות האוצר.

...

ד. הפסיק עובד הוראה את חברותו בקרן – לא יוחזרו למעסיק התשלומים ששילם לקרן, בהתאם לסעיף 2 לתכנית זו, אלא אם יוחלט אחרת".

המתלונן טוען, כי לא ידע, וכי הקרן לא הזהירה אותו לפני מימוש העיקול, שהדבר יביא לאבדן הפקדות המעביד בחשבונו של המתלונן בקרן. לדבריו, לו ידע על כך בעוד מועד, היה מגייס כספים ממקורות אחרים להסרת העיקול.

המתלונן ביקש את עזרת הנציבות, כדי שהקרן תפצה אותו על אבדן הפקדות המעביד.

3. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) ביוני 1993 נתקבלה בקרן הודעה מבית המשפט המחוזי בתל אביב על הטלת העיקול. עוד באותו חודש שלחה הקרן לבית המשפט הודעה על סכום הפקדותיו של המתלונן בקרן ואישור כי רשמה לפנייה את קבלת צו העיקול. העתק מהודעה זו נשלח למתלונן.

בפברואר 1994 נתקבלה בקרן הוראה מבית המשפט לממש את העיקול. הקרן הודיעה לבית המשפט, כי בסוף אותו חודש היא תעביר לו את הפקדות המתלונן בחשבונו. גם העתק מהודעה זו נשלח למתלונן.

אכן, הקרן שלחה למתלונן העתקים של המכתבים ששלחה לבית המשפט בקשר לעיקול ולמימושו. אולם מכתביה עסקו רק בכספים שהמתלונן הפקיד. לא נאמר למתלונן דבר על גורל הכספים שהמעביד הפקיד בקרן.

כפי שצוין, ביקש המתלונן מהקרן רשות להפקיד בחשבונו סכום שווה לסכום שעוקל, אך הקרן סירבה.

(ב) הנספח אינו קובע במפורש מה דינן של הפקדות המעביד במקרה של מימוש עיקול של הפקדות העובד.

4. נציב תלונות הציבור קבעה כי תלונתה מוצדקת. ואלה נימוקיה:

(א) הקרן ידעה שעל פי פרשנותה לתקנון, אם ימומש העיקול, יפסיד המתלונן את הפקדות המעביד שנצברו בחשבונו. עם זאת, על אף מעמדה של הקרן כנאמן לעמיתיה, היא לא מצאה לנכון להודיע למתלונן שלדעתה מימוש העיקול מהווה מעשה המפסיק את חברותו של המתלונן בקרן, על כל המשתמע מזה. על חובתה להודיע על כך למתלונן אפשר להסיק גם מהנאמר בסעיף 11 בנספח: "הפסיק עובד הוראה להעביר תשלומים לתקופה העולה על 4 חודשים, יותר על כך בכתב".

(ב) לא זו אף זו: המתלונן הרי המשיך בחברותו בקרן גם אחרי מימוש העיקול, וחודש אחרי המימוש הביע נכונות להחזיר סכום שווה לסכום שעוקל, ולמרות זאת ראתה הקרן במימוש העיקול הפסקת חברותו. יצוין שסעיף 11 בנספח קובע, שעמית שהפסיק להעביר תשלומים לתקופה שאינה עולה על ארבעה חודשים, יהיה רשאי לחזור ולרכוש את זכויותיו בקרן; ואם הפסיק ליותר מארבעה חודשים, הנהלת הקרן רשאית לשקול אם לשלול את זכויותיו או לאו. כאמור היה המתלונן מוכן, חודש בלבד לאחר מימוש העיקול, לחזור ולרכוש את זכויותיו בקרן.

5. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני הקרן על הצורך לפצות את המתלונן באופן הולם על חילוט כספי החסכונות שהמעביד הפריש.

6. הקרן והמתלונן כאחד הודיעו לנציבות, כי למתלונן שולם, לשביעות רצונו, פיצוי בסך של כ-15,000 שקל.

עוד הודיעה הקרן לנציבות, כי הוציאה הנחיה, שיש להתריע בפני עמיתים שהוצא צו עיקול על חשבונותיהם בתוך תקופת שש שנות החיסכון על האפשרות שעם ביצוע העיקול יחולטו הכספים שהמעביד הפקיד.

נספחים

טבלה 1

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ו (13.9.1996 – 25.9.1995)

נסתיים הטיפול בשנת							הדו"ח
____ (כולל תלונות שנתקבלו קודם)			____ נתקבלו בשנת הדו"ח			____ (לכ)	
נושאי התלונות שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	ס"ה ¹ נושאים	ס"ה תלונות	הגוף	
2	17	20	19	22	20	משרד ראש הממשלה	
109	314	379	346	365	338	משרד האוצר ²	
25	58	63	60	112	105	מס הכנסה	
23	82	89	81	84	77	מס רכוש וקרן פיצויים	
18	48	58	52	35	33	מכס ומס ערך מוסף	
6	23	26	25	21	21	מס שבח מקרקעין	
						אגף שוק ההון ביטוח	
3	13	23	21	34	32	וחיסכון	
3	29	39	34	22	19	נציבות שירות המדינה	
21	33	33	32	28	27	המשרד לאיכות הסביבה	
29	125	184	168	111	99	משרד הבטחון ²	
23	106	143	129	74	64	אגף השיקום	
23	56	181	178	130	126	צה"ל	
88	236	281	265	226	218	משרד הבינוי והשיכון	
36	142	227	210	171	162	משרד הבריאות	
31	56	85	81	78	76	המשרד לענייני דתות	
5	12	12	11	10	10	משרד החוץ	
31	98	172	160	159	151	משרד החינוך התרבות והספורט	
2	20	31	31	23	20	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	
1	1	1	1	1	1	משרד המדע	
48	140	337	326	325	311	משרד המשפטים ²	
10	25	122	120	128	124	הנהלת בתי המשפט	
10	40	90	87	83	79	לשכות ההוצאה לפועל	
33	97	186	167	188	169	משרד העבודה והרווחה ²	
9	23	41	38	34	31	עבודה	
7	22	34	32	50	47	רווחה	
12	31	77	66	82	70	שירות התעסוקה	
97	322	603	545	573	523	משרד המשטרה ²	
85	291	533	486	489	452	משטרת ישראל	
12	31	69	58	82	69	שירות בתי הסוהר	
38	130	258	239	239	218	משרד הפנים	
35	139	180	174	110	108	המשרד לקליטת העלייה	
32	154	192	174	141	135	משרד התחבורה ²	
17	59	62	57	44	44	אגף הרישוי	
6	22	25	23	16	16	משרד התיירות	

**התפלגות התלונוות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ו
(13.9.1996 - 25.9.1995) (המשך)**

נסתיים הטיפול בשנת

הדו"ח

(כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)

נתקבלו בשנת הדו"ח

נושאי התלונוות שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונוות	ס"ה ¹ נושאים	ס"ה תלונוות	הגוף
13	24	31	28	25	22	משרד התעשייה והמסחר
7	20	33	32	22	22	משרד התקשורת בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
46	88	190	176	142	130	רשות הדואר
37	68	115	101	92	82	משרד התשתיות הלאומית בנק ישראל
1	2	4	4	6	6	המוסד לביטוח לאומי
11	30	41	38	33	32	מינהל מקרקעי ישראל
109	253	508	466	427	398	רשות השידור
30	88	172	162	168	160	רשויות מקומיות ³
36	58	74	73	74	72	עיריית ירושלים
394	930	1,748	1,570	1,495	1,345	עיריית תל-אביב-יפו
48	88	142	128	96	92	עיריית חיפה
21	89	140	124	102	88	עיריית בני ברק
15	53	89	80	74	68	עיריית נתניה
22	34	106	92	79	70	עיריית חולון
3	16	42	42	43	41	עיריית חדרה
10	33	52	47	37	34	עיריית רמת-גן
11	17	43	39	37	33	עיריית פתח-תקוה
13	23	57	51	36	33	עיריית ראשון לציון
12	42	42	40	32	31	אחרות
5	14	33	30	37	31	גופים אחרים ³
234	512	1,002	897	922	824	עמידר
152	523	754	689	559	524	קופת חולים של
73	215	266	244	139	130	ההסתדרות הכללית
13	38	81	72	73	64	חברת החשמל
7	63	73	65	56	54	לשכת עורכי הדין
10	31	44	42	35	34	אחרים
49	176	290	266	256	242	גופים שלא ניתן לברר תלונוות עליהם
1,498	4,198	7,793	7,225	6,665	6,227	ס"ה

1. בחלק מן התלונוות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול.
2. נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונוות במיוחד.
3. נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונוות או יותר.

טבלה 2

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ו
(13.9.1996– 25.9.1995)

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

הנושא	נתקבלו בשנת הדו"ח	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים
א. שירותי רווחה	1,475	1,881	1,250	376
1. דיור ושיכון	465	655	510	159
הטבת תנאי דיור	60	90	76	18
ליקויים בבנייה	62	104	78	40
משכנתאות ומחירי דירות	78	114	89	36
דיור לעולים	84	139	115	31
זכאות לפי קריטריונים	92	121	97	29
2. רווחה	221	225	164	17
3. חינוך	195	210	118	52
השכלה גבוהה	36	30	17	7
4. ענייני נכים	210	280	182	52
5. ביטוח לאומי	261	301	160	75
6. בריאות (בתי חולים ועוד)	123	210	116	21
ב. שירותי רשויות מקומיות	689	889	436	246
מפגעים ומטרדים	246	283	157	110
היתרי בנייה	228	293	115	48
כבישים, מדרכות וסילוק אשפה	69	91	57	37
קנסות על העמדת רכב וחנייתו				
בניגוד לחוקי העזר העירוניים	59	63	34	13
ג. מתן שירות לציבור	1,041	1,062	525	234
אי-מתן תשובה לפניית	436	421	290	162
התנהגות עובדי ציבור	267	93	51	15
ענייני מרשם אוכלוסין	126	108	54	16
ד. שירותי טלפון דואר	189	232	118	66
התקנת טלפונים ושירותי תיקון	45	41	17	8
חשבונות וזיכויים	57	94	45	24
שירותי דואר	71	86	50	31
ה. מסים ואגרות	594	608	428	154
1. מס הכנסה	83	42	39	19
2. מס רכוש	67	71	64	16
3. מכס	12	24	21	11
4. מס ערך מוסף	17	24	18	4
5. מס שבח מקרקעין	20	27	23	6
6. אגרות רדיו וטלויזיה	52	53	45	29

**התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ו
(המשך) ¹(13.9.1996 – 25.9.1995)**

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח
(כולל תלונות שנתקבלו קודם

(לכ)

נמצאו מוצדקים	הוכרע לגופו של עניין	ס"ה	נתקבלו בשנת הדו"ח	הנושא
69	214	365	338	7. מסים ואגרות ברשויות המקומיות
19	43	73	56	אגרת מים
36	116	222	214	ארנונה
86	342	585	413	1. זכויות עובדים ותעסוקה
26	67	104	86	משכורת ושכר
13	72	124	85	פיטורים ופיצויי פיטורים
12	62	90	95	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
336	1,099	2,536	2,264	ז. שונות
69	260	460	420	1. משטרה
8	43	100	134	טיפול בתלונות
10	61	138	85	התנהגות שוטרים ומעצר שוא
38	129	184	167	עבירות תעבורה
29	125	156	166	2. תחבורה
14	45	56	62	תחבורה ציבורית
21	54	117	97	3. רכישת מקרקעין והפקעתם
13	32	47	55	4. דמי חכירה ודמי הסכמה
7	19	38	30	5. רישוי כלי יריה
4,198	7,793	6,665	ס"ה²	1,498

- 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.

18. פגמים במכרז למשרת מנהל בית הנוער

1. המתלונן, תושב אל-טירה, הגיש בספטמבר 1994 תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) נגד עיריית אל-טירה (להלן – העירייה). ואלה פרטי התלונה:

במחצית השנייה של שנת 1994 פרסמה העירייה מכרז על משרת מנהל בית הנוער בעיר. במכרז נדרש, בין היתר, שלמועמד יהיה נסיון של שנתיים לפחות בעבודה חברתית וציבורית וניסיון בעבודה ארגונית וניהולית בתחום בתי נוער. ב-27.7.94 ראינה ועדת בחינה של העירייה (להלן – הוועדה) את המועמדים, ובכללם המתלונן. ב-26.8.94 הודיע ראש העירייה למתלונן כי לא זכה במכרז.

לטענת המתלונן, לא היה למועמד שזכה במכרז הניסיון הנדרש, ולדעתו הוחלט מראש מי ייבחר, והמכרז קיים רק למראית עין.

2. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, קובעות:

"הנציגים בוועדת בחינה

22. (א) ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה.

(ב) הרשימה תכלול את נציגי העירייה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימונו על ידי ראש העירייה, ותפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.

(ג) ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה.

הרכב ועדת בחינה.

23. (א) הרכב ועדת בחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה.

(ב) יושב ראש ועדת הבחינה יהיה נציג העירייה, ובין שאר חברי הוועדה יהיה לפחות נציג ציבור אחד.

סייגים להשתתפות בהרכב הוועדה

24. (א) ...

(ב) בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הוועדה, מזכיר הוועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לישיבותיה בתוך בוחן-יועץ, בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה, או שניהם."

3. בירור הנציבות הקיף את המכרז על הליכיו.

(א) ניסיונו של המועמד שנבחר

על פי השאלון האישי שהמציא הזוכה לעירייה לפני קיום המכרז, לא היה לו ניסיון בתחומים שנדרשו במכרז.

הנציבות ביקשה וקיבלה צילום של פרוטוקול ישיבת הוועדה. נאמר בו שלמועמד הנבחר יש אמנם הכישורים המתאימים, אך חסר לו הניסיון שנדרש במכרז, ואילו, במתלונן נתקיימו כל דרישות המכרז. על אף זאת נבחר פה אחד לאחר התייעצות המועמד חסר הניסיון הנדרש.

לדברי העירייה, יש לזכור במכרז השכלה גבוהה מזו של המתלונן, והוא נבחר על דעת כל חברי הוועדה, ובהם נציגי משרד החינוך, התרבות והספורט.

העירייה המציאה לנציבות צילום מסמך שנכתב ב-14.5.95, דהיינו לאחר קיום המכרז, ואף לאחר הגשת התלונה. המסמך חתום בידי יו"ר הוועד המקצועי לפעילות נוער בין-לאומית של התאחדות ספורט בגרמניה, ולפיו המועמד שנבחר עמד שנתיים בקשרים עם ההתאחדות וארגון תכניות לחילופי נוער.

אולם לדעת הנציבות, על אף זאת, הרי בפרוטוקול הוועדה צוין, כאמור, כי המועמד הזוכה חסר ניסיון כנדרש. זאת ועוד, גם המסמך האמור אינו מעיד שהמועמד עסק בעבודה חברתית, כפי שנדרש במכרז.

(ב) הרכב הוועדה

תקנות 22 ו-23 דלעיל קובעות, שבועדת בחינה יהיה לפחות נציג ציבור אחד, ושרשימת חברי הוועדה תפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.

התברר שהעירייה לא פעלה על פי האמור בתקנות. לא היה בוועדה נציג ציבור – לדברי העירייה בהיסח הדעת, ורשימת חברי הוועדה לא פורסמה על לוח המודעות.

(ג) הנוכחים בישיבת הוועדה

בניגוד לאמור בתקנה 24 (ב) דלעיל, בעת קיום הראיונות עם המועמדים נכחו בחדר שני סגני ראש העירייה, שלא נמנו עם חברי הוועדה. העירייה אמנם תירצה את הדבר במחסור בחדרים, אולם נראה לנציבות, כי לשעות שבהן ישבה הוועדה על המדוכה היה אפשר למצוא לשני סגני ראש העירייה מקום אחר.

4. לנוכח כל האמור לעיל מצאה נציב תלונות הציבור כי התלונה מוצדקת.

הרכב הוועדה לא היה על פי המתחייב בתקנות; בעת הראיון נכחו בחדר אנשים שלא נמנו עם חברי הוועדה; והמועמד שזכה לא עמד בדרישות המכרז.

הפגם העיקרי הוא העדרו של נציג ציבור בוועדת הבחינה. לדעת נציב תלונות הציבור, זהו פגם מהותי, ודי בו כדי לאיין את המכרז.

הלכה פסוקה היא¹, שפגם בהרכב בית דין פוגם בעצם סמכותו ופוסל את החלטתו או את פסק דינו. אותו רעיון חל גם על החלטת ועדת בחינה שניתנה בהרכב שלא על פי

¹ דב"ע נה/10-96, לילי לוי נ' מרכז קהילתי בקעה (פס"ד של ביה"ד הארצי לעבודה שטרם פורסם).

התקנות, ולו אך מהטעם שהחבר החסר עשוי היה להיות בדעה אחרת ואף לשכנע את חבריו בצדקתו.

5. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור לפני העירייה, כי המכרז לתפקיד מנהל בית הנוער בטל בשל הרכב החסר. כמו כן הצביעה הנציבות על העובדה שבאדם שנבחר לא נתקיים תנאי מתנאי המכרז. בהיות המכרז בטל, גם דין המינוי להתבטל.

6. ראש העירייה הודיע לנציבות כי מסקנת נציב תלונות הציבור אינה מקובלת עליו. עם זאת ציין, כי בית הנוער יועבר בקרוב למסגרת של מתנ"ס, ואז המשרה הנדונה ממילא תבוטל.

7. לדעת הנציב, לא ראוי הוא שדברו לא יקוים, בעיקר כאשר על פני הדברים לא צייתו להוראות הכלולות בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, ומינו לתפקיד אדם אשר לפי הכתוב בפרוטוקול הישיבה בה נבחר, הוא חסר את הנסיון הנדרש בתנאי של המכרז.

19. פגמים במכרז למשרת מורה לסוציולוגיה

1. בספטמבר 1995 הגישה המתלוננת בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד עיריית אל-טירה (להלן - העירייה). ואלה פרטי התלונה:

(א) העירייה פרסמה מכרז פומבי למשרות הוראה פנויות בבית הספר התיכון באל-בטירה לשנת הלימודים התשנ"ו (ספטמבר 1995 - אוגוסט 1996), ובהן למשרה חלקית (17 שעות שבועיות) בהוראת סוציולוגיה (להלן - המשרה).

(ב) המתלוננת הגישה את מועמדותה לאותה משרה. לטענתה היתה היא היחידה, מבין המועמדים למשרה, שעמדה בכל תנאי המכרז כפי שפורסמו, הואיל ורק לה היו רשיון הוראה קבוע ותעודת הוראה.

(ג) על אף זאת נבחרה מועמדת (להלן - המועמדת האחרת), שלדברי המתלוננת לא עמדה בתנאי המכרז.

(ד) המתלוננת ביקשה מהנציבות להביא לביטול מינויה של המועמדת האחרת.

2. (א) בירור הנציבות העלה, כי הוועדה לריאיון מועמדים (להלן - הוועדה), בישיבתה מיום 19.8.95, ראינה שלושה מועמדים. הוועדה החליטה תחילה לקבל למשרה, לתקופה של שנה, מועמד שלא היתה לו תעודת הוראה, שהיוותה תנאי במכרז.

(ב) עוד העלה הבירור, כי בניגוד להחלטה האמורה, לא התקבל למשרה המועמד שנבחר אלא המועמדת האחרת, שאף לה לא היתה תעודת הוראה, ולכן לא ענתה על תנאי המכרז.

(ג) המתלוננת פנתה בענין זה למשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). ביום 27.9.95 כתבה מנהלת מחוז המרכז במשרד החינוך לראש העירייה:

"הובא לידיעתי כי קבלת לעבודה בביה"ס התיכון בטירה מורה שאינה עונה על הדרישות, למרות עמדתו של המפקח ולמרות שנמצאו מועמדים העונים לדרישות. עלי להזכיר כי יש לפעול עפ"י תקנות משרדנו בעניין זה".

(ד) כחודש לאחר תחילת שנת הלימודים התשנ"ו, חילקה העירייה את המשרה בין המתלוננת לבין המועמדת האחרת. למורת רוחה של המתלוננת, ניתנה לה משרה של שמונה שעות שבועיות בלבד, והיא חזרה בפני הנציבות על הטענה שרק היא היתה זכאית לקבל את המשרה במלואה, כמבואר.

3. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה נמצאה מוצדקת.

(א) תקנה 2 (ב)1 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן – תקנות העיריות), אמנם פוטרת את העירייה מהחובה לקיים מכרז למשרות מורים, אולם היא קובעת: "... ובלבד שיש להם הכישורים הדרושים על ידי משרד החינוך והתרבות למילוי אותה משרה".

כאמור, לא היו למועמדת האחרת הכישורים שמשרד החינוך דורש למילוי המשרה.

(ב) יתרה מזו, נקבע בפסיקת בית המשפט¹, כי גם כאשר אין על גוף ציבורי חובה לפרסם מכרז, אם פרסם מכרז, עליו לפעול לפי דיני המכרזים.

הואיל והעירייה פרסמה מכרז שבו נתבקשו מועמדים להגיש הצעות למשרות פנויות ואף הזמינה את המועמדים לראיון, חלה עליה החובה לפעול לפי דיני המכרזים.

(ג) תקנה 25 (ג) לתקנות העיריות קובעת:

"לא נתקיימו מבחנים יוזמנו לראיון בפני ועדת בחינה רק המועמדים שכישוריהם עונים על תנאי המכרז".

לאיש מן המועמדים למשרה הנדונה, זולת המתלוננת, לא היו רישיון הוראה קבוע ותעודת הוראה. משמע שרק המתלוננת היתה זכאית להתייצב לפני ועדת המכרזים.

4. הנציב הצביעה בפני העירייה על הפסול שבהעסקת המועמדת האחרת בשנת הלימודים התשנ"ו, שכן היא לא עמדה בתנאי המכרז כפי שפורסמו, ומשרד החינוך אף התנגד להעסקתה.

עוד הצביעה הנציב בפני העירייה על הצורך לפצות את המתלוננת בסכום של 5,000 ₪ בגין עגמת הנפש שנגרמה לה.

5. העירייה סירבה לפעול על פי הצבעות הנציב: לא ניתנו למתלוננת פיצויים, והעירייה אף חזרה ומינתה, שלא כדין, את המועמדת האחרת למורה לסוציולוגיה לשנת הלימודים התשנ"ז.

6. מכוח סמכותה על פי הוראות סעיף 43(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], פנתה נציב תלונות הציבור לשר הפנים וביקשה כי יורה לנוגעים בדבר

¹ בג"ץ 78 / 685 עומרי מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד (לג) 767.

בעירייה לפצות את המתלוננת בסך של 5,000 ₪, וכי יפעל, בעצה אחת עם משרד החינוך, להפסקת העסקתה של המועמדת האחרת.

7. שר הפנים אכן כתב לראש העירייה, ציין את החומרה שבהתנהוגתה של העירייה, והורה לפעול על פי הצבעת הנציב.

20. גביית דמי רישום נוסף על שכר הלימוד בגן קדם חובה

1. המתלונן, תושב טירת כרמל, פנה במארכ 1996 אל נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות), ואלה פרטי התלונה:

לקראת שנת הלימודים התשנ"ז רשם המתלונן את בנו, בפברואר 1996, לגן ילדים קדם חובה (גילאי שלוש-ארבע), שבבעלות העירייה. המתלונן נדרש לשלם 80 ₪: 56 ש"ח דמי רישום ו-24 ש"ח לביטוח תאונות אישיות. התשלום האמור, הוא נוסף על שכר הלימוד שיהיה עליו לשלם בשנת הלימודים התשנ"ז. המתלונן טען בפני העירייה, שהתשלום נראה לו משולל יסוד חוקי וביקש לפטור אותו ממנו. אולם העירייה סירבה, ובלית ברירה שילם המתלונן את הסכום.

המתלונן ביקש מהנציבות כי תברר את תלונתו ותקבע אם גביית התשלום הנוסף היא חוקית.

2. בירור הנציבות הנציבות העלה:

דמי רישום

(א) את שכר הלימוד בגני ילדים קדם חובה (להלן – גני קדם חובה) קובע מדי שנה בשנה משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – המשרד), בתיאום עם מרכז השלטון המקומי; שר החינוך, התרבות והספורט ושר האוצר מפרסמים אותו בצו.

(ב) ביום 29.8.96 פורסמו מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996¹ (להלן – חוק הפיקוח) שני צווי פיקוח על מחירי מוצרים, שקבעו את שכר הלימוד המרבי לשנת הלימודים התשנ"ז בגני הילדים הציבוריים: צו אחד עוסק בשכר הלימוד בגנים הפתוחים בימי א-ה, והצו האחר – בגנים הפתוחים בימי שישי בלבד.² בגני ילדים ציבוריים כלולים גם הגנים שבבעלות רשויות מקומיות.

(ג) סעיף 11 לחוק הפיקוח מורה, שלא יעשה אדם שירות "במחיר העולה על המחיר הקובע" (לעניינו – שכר הלימוד המרבי שנקבע בצווים האמורים).

(ד) במהלך בירור התלונה בדקה הנציבות אם הדרישה לדמי רישום, נוסף על שכר הלימוד המרבי שנקבע בצווי הפיקוח, עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והצווים.

1 ס"ח 1578

2 ק"ת 5780

בתשובה על פניית הנציבות טענה העירייה, כי היא גובה את דמי הרישום על פי חוות דעת של היועץ המשפטי שלה. הרישום לגני הילדים שבבעלותה כרוך בהוצאות, שכן היא משלמת לחברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי בעד שימוש במחשב לצורך הרישום. דמי הרישום שהיא גובה מיועדים לכיסוי הוצאות אלו.

לדברי העירייה, חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן – חוק לימוד חובה) אמנם אוסר במפורש לגבות דמי רישום; אולם איסור זה אינו מתייחס לגני קדם חובה. גם בחוזר מנכ"ל המשרד העוסק בשכר הלימוד בגני קדם חובה לא נאמר דבר על גביית דמי רישום לגנים אלה. כל עוד לא נאסר הדבר במפורש, כפי שנעשה בנוגע לגני חינוך חובה ולבתי ספר, רואה העירייה היתר לעצמה לגבותם, נוסף על שכר הלימוד המרבי שנקבע בצו.

העירייה לא פירטה מה היקף ההוצאות הכרוכות ברישום. היא רק ציינה כי דמי הרישום שנגבים לא נקבעו על פי תחשיב הוצאות מדויק.

(ה) במהלך הבירור פנתה הנציבות אל סגן מנהל מחוז חיפה של המשרד ואל מנהלת אגף שכר לימוד בגני ילדים במשרד, וביקשה לשמוע את עמדתם בדבר גביית דמי רישום נוסף על שכר הלימוד. סגן מנהל מחוז חיפה השיב, שלדעתו אין לגבותם, ואילו מנהלת אגף שכר לימוד בגני ילדים גרסה – לאחר שנועצה ביועץ משפטי של המשרד – כי בעניין זה יש לפנות אל מרכז השלטון המקומי, שכן הוא המפקח על הרשויות המקומיות.

(ו) מרכז השלטון המקומי לא נקט עמדה בעניין. לדבריו, הוא קובע רק את התחשיב לעלות ילד בגן קדם חובה. שכר הלימוד נקבע, על פי התחשיב, בתיאום עם המשרד.

הנציבות בדקה את התחשיב, והתברר כי נלקחות בו בחשבון, בין היתר, הוצאות תפעול, הוצאות מינהל והוצאות אחרות.

דמי ביטוח תאונות אישיות

גביית תשלום בעד ביטוח תאונות אישיות נהוגה זה שנים. על פי הוראות חוק לימוד חובה, רשות חינוך או בעל מוסד חינוך רשאים, באישור שר החינוך, התרבות והספורט, (להלן – השר) לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שיקבע השר, בעד שירותים שהם נותנים, נוסף על השירותים שהשר הגדירם שירותים מקובלים. שיעורי התשלומים שקובע השר טעונים אישור של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. בתוקף סמכותו, אישר השר לרשויות החינוך המבטחות את תלמידיהן בביטוח תאונות אישיות לגבות מהורי התלמידים תשלום בעד ביטוח זה.

בשנת 1994 הוכנס לחוק לימוד חובה תיקון בנדון. נקבע בו כי רשויות חינוך מקומיות יהיו חייבות לבטח בביטוח תאונות אישיות את כל התלמידים שחוק לימוד חובה חל עליהם, ולגבות מהם את דמי הביטוח על פי השיעורים שיקבע השר.

חוק לימוד חובה עדיין אינו חל על ילדים בגני קדם חינוך חובה³, ולכן הרשויות המקומיות אינן חייבות מכוח החוק לבטחם בביטוח תאונות אישיות. אולם רשות חינוך העושה כן רשאית לגבות מהורים תשלום בעד הביטוח.

העירייה מבטחת את הילדים בגן קדם חובה בביטוח נגד תאונות אישיות. לפיכך היא רשאית לגבות מההורים דמי ביטוח תאונות אישיות בשיעור שקבע השר, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

שיעור התשלום נקבע בסמוך לראשית שנת הלימודים. בפברואר 1966, כאשר נדרש המתלונן לשלם את דמי הביטוח, היה ידוע לעירייה שהסכום שנקבע לשנת הלימודים התשנ"ו הוא 24 ש"ח, אך לא היה ידוע הסכום שייקבע לשנת הלימודים התשנ"ז.

העירייה מסרה לנציבות, כי היא מבטחת את הילדים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים, ואז היא גם משלמת לחברת הביטוח. נשאלת אפוא השאלה, מדוע גובה העירייה את דמי הביטוח כבר בחודש פברואר, זמן רב לפני תחילת שנת הלימודים התשנ"ז.

העירייה מסרה לנציבות, כי היא מבטחת את הילדים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים, ואז היא גם משלמת לחברת הביטוח. נשאלת אפוא השאלה, מדוע גובה העירייה את דמי הביטוח כבר בחודש פברואר, זמן רב לפני תחילת שנת הלימודים, ולפני שנקבע הסכום שייגבה מן ההורים בעד הביטוח לאותה שנה.

3. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

דמי רישום

שכר הלימוד לגני קדם חובה שעל פי צווי הפיקוח, מבוסס על תחשיב של מרכז השלטון המקומי. בתחשיב נלקחות בחשבון, בין היתר, הוצאות מינהל. כיוון שההוצאות הכרוכות ברישום, שבעטין גובה העירייה דמי רישום, הן הוצאות מינהל – הן כבר הובאו בחשבון בשכר הלימוד שנקבע.

חוק הפיקוח והצווים שהוצאו מכוחו נועדו למנוע גביית שכר לימוד מעבר לזה שנקבע באותם צווים. מטרה זו תסוכל, אם רכיבים שכבר נלקחו בחשבון בתחשיב ישמשו בסיס לגביית סכומים נוספים.

לנוכח האמור, אין העירייה רשאית לגבות דמי רישום נוסף על שכר הלימוד המרבי, הקבוע בצווי הפיקוח.

דמי ביטוח תאונות אישיות

יש לגבות את דמי הביטוח נגד תאונות אישיות בסמוך לתחילת שנת הלימודים ולמועד התשלום לחברת הביטוח, ולא כמה חודשים מראש, כפי שנהגה העירייה לעשות. בתנאי המשק הנוכחיים, גביית דמי הביטוח מן ההורים כמה חודשים לפני מועד הביטוח – הוא הטבה כספית שהעירייה אינה זכאית לה.

4. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני העירייה לאמור:

³ לפי הגדרת "ילד" בחוק לימוד חובה, אמור החוק לחול גם על ילדים בגיל קדם חינוך חובה, אולם הוראות מעבר קובעת כי חינוך חובה יוחל בהדרגה על בני שלוש – ארבע במשך שש שנים החל בשנת הלימודים התשנ"ט.

(א) אין לגבות מהורי ילדים בגן קדם חובה דמי רישום, נוסף על שכר הלימוד המרבי שנקבע בצווים.

יש להחזיר למתלונן את דמי הרישום ששילם בסך 56 ש"ח, כערכם ביום ההחזר, על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

(ב) את דמי הביטוח נגד תאונות אישיות יש לגבות מההורים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים, וממילא – בסמוך למועד שבו מבטחים את הילדים.

5. העירייה הודיעה לנציבות כי תנהג לפי הצבעת נציב תלונות הציבור.

21. תשלומי אגרה באמצעות בנק הדואר

1. המתלונן, תושב יישוב בצפון הארץ, פנה ביולי 1996 לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בתלונה נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה המופקדת על אזור מגוריו (להלן – הוועדה). ואלה פרטי התלונה:

המתלונן חויב בתשלום אגרות לוועדה. הוא רצה לשלם באמצעות סניף בנק הדואר בטבריה (להלן – הסניף). מנהל הסניף סירב לקבל את התשלום, בטענה שאין לוועדה הסדר עם בנק הדואר המאפשר תשלומים באמצעותו.

המתלונן מתרעם בתלונתו על שלוועדה, שהיא גוף שלטוני, אין הסדר עם בנק הדואר. לדבריו, חוסר האפשרות לשלם באמצעות בנק הדואר, שרשת סניפיו פרושה על פני המדינה, מכביד על אזרחים המבקשים לבצע תשלומים לוועדה. זאת ועוד, בנק הדואר, שלא כמו בנקים מסחריים, אינו גובה עמלה, ועל כן החיוב לשלם באמצעות בנק מסחרי בלבד גורם למשלם נזק כספי.

2. בירור הנציבות העלה שבשובר התשלום שנמסר למתלונן נאמר:

”שובר זה ניתן לשלם בכל בנק:

לזכות חשבון...

בבנק דיסקונט”.

בהסתמך על הנאמר בשובר התשלום, כי אפשר לשלם את התשלום באמצעות כל בנק, ניגש המתלונן לסניף האמור, אבל פקיד האשנב סירב לקבל את התשלום. המתלונן פנה למנהל הסניף, שבהיר לו כי אין לוועדה הסדר עם בנק הדואר, ולכן אין הוא יכול לקבל תשלומים לזכותה.

3. בבירור שעשתה הנציבות עם מנהל הסניף נמסר לה, כי הבנק אינו גובה עמלות מן המשלמים באמצעותו לרשויות שלטוניות, אלא הרשויות הן שנושאות בעמלות. אם אין למוטב – במקרה זה הוועדה – חשבון בבנק הדואר, אין הבנק מקבל תשלומים לזכותו שהרי אין הבנק יכול לחייב את המוטב בעמלה.

4. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

מניעת האפשרות לשלם תשלומים לרשות שלטונית באמצעות בנק הדואר פוגעת באזרחים. לבנק הדואר סניפים רבים וקל לאזרחים להגיע אליהם ולקבל שירות באמצעותם. כמו כן, בנק הדואר אינו גובה מן האזרחים עמלות על השירותים שהוא נותן.

5. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני הוועדה שעליה לפתוח חשבון בבנק הדואר.

6. הוועדה השיבה לנציבות כי פנתה בנדון אל הממונה על המחוז במשרד הפנים וקיבלה את אישורו לפתיחת חשבון בבנק הדואר, והיא תעשה כן בהקדם האפשרי.

22. פיטורי סייעת לאחר שדיווחה על התעללות בילדים בגן

1. בדצמבר 1996 פנתה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בתלונה על שפוטרה מעבודתה כסייעת בגן ילדים שבבעלות עיריית קריית ביאליק (להלן – העירייה), רק משום שהתריעה על אלימות הגננת כלפי הילדים בגן.

ואלה פרטי התלונה:

(א) ב-1.9.96 התקבלה המתלוננת לעבודה כסייעת בגן הילדים על פי חוזה מיוחד לשנה. למתלוננת תעודות הכשרה מתאימות לתפקיד, והיא הועסקה קודם לכן כמדריכה במסגרת פרויקט שיקום שכונות בעירייה.

(ב) המתלוננת ספרה לממונים עליה שהגננת נוהגת בילדים אלימות פיזית ומילולית. עקב הודעה זו, התקיימה בעירייה, ביום 1.12.96, פגישה לבירור העניין (להלן – הפגישה). נוכחו בה: המתלוננת, הגננת, המפקחת על הגנים מטעם משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – המפקחת) ורכזת גני הילדים בעירייה.

(ג) מיד לאחר שהמתלוננת השמיעה בפגישה האמורה את השגותיה על התנהגות הגננת, הודיעה לה המפקחת כי היא מפוטרת מעבודתה אל אתר. היא נימקה זאת בכך שבתור סייעת אין זה מתפקידה של המתלוננת להשיג על הגננת ולמתוח עליה ביקורת; לכן היא לא תקבל להבא שום תפקיד של סייעת במערכת החינוך.

(ד) ביום 2.12.96 כתבה המפקחת לעירייה, כי המתלוננת השמיעה במהלך הפגישה "טענות קשות נגד הגננת אשר נראו לא מבוססות והיו בגדר פרשנות שלה למצבים אותם לא הבינה", וכי המתלוננת מתחה ביקורת הן על עבודתה הפדגוגית של הגננת והן על פעילותה של המפקחת. לכן הגיעה המפקחת למסקנה, כי המתלוננת "אינה מקבלת סמכות, ואינה יודעת את מהות תפקידה בגן". המפקחת המליצה שלא להעסיק את המתלוננת בגני ילדים בשל "חוסר התאמה לתפקיד".

(ה) ביום 9.12.96 כתב מנכ"ל העירייה למתלוננת: "על פי הנחיית הפיקוח הפדגוגי במשרד החינוך והתרבות, נמצאת בלתי מתאימה לעבודה כסייעת בגני ילדים, ולכן יפוג תוקפו של החוזה המיוחד שנחתם עמך. עבודתך הופסקה ביום 2.12.96".

(ו) בתלונתה ביקשה המתלוננת כי הנציבות תביא לביטול פטוריה. במהלך בירור התלונה חזרה בה המתלוננת מבקשתה לחזור לעבודה וביקשה אך לקבוע כי לא היה יסוד לפטוריה וכן לקביעה שהיא אינה מתאימה לעבודה כסייעת בגן הילדים.

יצוין, כי לאחר פטורי המתלוננת הגיש אחד מהורי הילדים בגן תלונה למשטרה נגד הגנת. טיפול המשטרה בעניין טרם הסתיים.

2. סעיף 368ד. לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), קובע, בין השאר, כי עובד חינוך שעקב עיסוקו בתפקידו היה לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי לאותו קטין – חייב לדווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד או למשטרה, וכי העובר על הוראה זו דינו מאסר שישה חודשים.

על סמך האמור בחוק, פרסם מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – משרד החינוך) חוזר מיוחד ה', התשנ"ג, בנושא מניעת התעללות בקטינים ובחסרי ישע, ובו פורט האמור בחוק העונשין.

3. בירור התלונה העלה:

(א) לא היתה תשתית ראייתית מספקת למסקנת המפקחת כי המתלוננת אינה מתאימה לתפקידה. נגד המתלוננת לא הועלתה, לפני הפגישה או במהלכה, כל טענה בנוגע לתפקודה כסייעת בגן. יתרה מזו, מפרוטוקול הפגישה עולה כי זכות הדיבור הראשונה ניתנה לגנת, וזו אמרה במפורש כי אין לה כל תלונות ספציפיות נגד המתלוננת. לנציבות אמרה הגנת כי אינה מבינה מדוע המתלוננת פוטרה. אף המפקחת, שביקרה בגן זמן קצר לפני הפגישה, דיווחה כי לא הרגישה במתח בין הגנת למתלוננת.

(ב) נגד הגנת, לעומת זאת, הגישו הורים עוד לפני הפגישה שתי תלונות בכתב על פגיעה בילדיהם: האחת מיום 23.10.88, והיא מתויקת בתיקה האישי של הגנת במשרד החינוך, והשנייה מיום 13.11.96, והיא הובאה לידיעת המפקחת עצמה. בתלונות אלו ציינו ההורים כי ילדיהם התלוננו שבתור עונש נעלה אותם הגנת בחדר או בשירותים וכי דחפה ילדים, הכתה אותם, זרקה עליהם חפצים וכיו"ב. באחת התלונות נטען כי התנהגותה של הגנת גרמה לשינוי חריג בהתנהגותו של הילד.

המפקחת לא מצאה לנכון לבדוק, האם, לנוכח האמור בתלונה שהובאה לפניה, יש יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין, אלא הסתפקה בהעברה מיידית של הילד לגן אחר. גם את הטענות הדומות שהמתלוננת העלתה נגד הגנת במהלך הפגישה האמורה לא ראתה המפקחת לנכון לבדוק, שמא יש בהן אמת, ובתום הפגישה קבעה – כאמור בלא כל בדיקה – כי המתלוננת "מעלילה עלילות שווא על הגנת, משמיצה ללא בסיס, ואין לה מקום יותר במערכת החינוך".

(ג) לא די בכך שהמפקחת לא שקלה אם יש צורך לדווח על התלונות לפקיד סעד או למשטרה, כנדרש בחוק, אלא שגם המליצה לפטר את המתלוננת, וזאת שעה שזו – אם אמת בפיה – נהגה באחריות ומילאה את חובתה כדין כאשר התריעה בפני הממונים עליה על התנהגות כלפי הילדים.

(ד) מנכ"ל העירייה פיטר את המתלוננת בהתבסס על המלצת המפקחת בלבד. הוא לא זימן אליו את המתלוננת ולא איפשר לה להגיב על האמור במכתב המפקחת.

(ה) פרוטוקול הפגישה נכתב לאחר הפגישה ולא במהלכה, ונראה שאינו משקף במדויק את טענות הצדדים.

3. נוכח הממצאים האמורים נציבת לונות הציבור קבעה כי תלונה מוצדקת, וכי המתלוננת פוטרה שלא כדין.

לא פעם פסק בית המשפט, כי גם כאשר מדובר בעובד בתקופת ניסיון נדרש מהמעביד לנהוג כלפי העובד בתום לב ובדרך מקובלת, וכי אפשר לפטר עובד בתקופת ניסיון אם יש "ספק סביר בתום לב לאי התאמתו של העובד לתפקידו"¹.

בפני המפקחת לא היו, במועד שבו המליצה לפטר את המתלוננת, ראיות שעל פיהן היה אפשר להטיל ספק סביר בתום לב בהתאמתה של המתלוננת לתפקידה כסייעת.

העירייה פיטרה את המתלוננת בהתבסס על המלצת המפקחת בלבד, ולא הפעילה את שיקול הדעת כחובתה על פי דין.

4. הנציבות הצביעה בפני משרד החינוך על הצורך לנקוט את הצעדים המתבקשים לנוכח הליקויים שנתגלו בתפקודה של המפקחת, ובכללם צעדים שיבטיחו כי טענות בדבר התעללות בילדים לא ייוותרו בלא בדיקה מתאימה ודיווח כנדרש בחוק. עוד הצביעה הנציב על הצורך לבטל את מכתב המפקחת מ-2.12.96 ולהביא את דבר ביטולו לידיעת המתלוננת.

כמו כן הצביעה הנציב בפני עיריית קריית ביאליק על הצורך לבטל את המכתב מיום 9.12.96, שבו הודיע מנכ"ל העירייה למתלוננת שהיא נמצאה בלתי מתאימה לעבודה כסייעת בגני ילדים, וכן לשלם למתלוננת משכורת של שבועיים עקב אי הודעה מוקדמת על פיטוריה.

כן הצביעה הנציב בפני העירייה ובפני משרד החינוך על הצורך לנקוט צעדים שיבטיחו כי בעתיד ייכתב פרוטוקול מסודר במהלך פגישת בירור ולא לאחר סיומה.

5. העירייה הודיעה כי פעלה כמוצבע.

23. פיטורי עובדים שגילו חשד לאי-סדרים ולמעשי שחיתות

1. המתלוננים הם שני עובדים בכירים לשעבר – גזבר ומזכיר – במועצה המקומית אלפי מנשה (להלן – המועצה). בספטמבר 1996 הגישו המתלוננים לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) תלונה נגד המועצה על פיטוריהם; לטענתם, הם פוטרו משום שגילו חשד לאי-סדרים ולמעשי שחיתות הנוגעים למתנ"ס שליד המועצה.

¹ ראה דב"ע מ"ו/118 – 3 תדיראן בע"מ נ' שפר, פד"ע יח 264, 266; דב"ע מ"ח/103 – 3 חיים גנאל נ'

רשות הנמלים בישראל, פד"ע כ 433, 448.

להלן פרטי התלונה :

המתלוננים עבדו במועצה במשך כשבע שנים לפני מועד הגשת התלונה. לדבריהם היה ראש המועצה שבע רצון מעבודתם ; והם עבדו בשיתוף פעולה פורה והדוק עמו.

(א) באפריל 1996 מונתה למנהלת המתנ"ס ומנהלת מחלקת התרבות במועצה (להלן – מנהלת המתנ"ס) עובדת שהועסקה במתנ"ס משנת 1990 בתפקיד מנהלת חשבונות.

במאי 1996, חודש לאחר מינויה, נודע למתלוננים, מפי מנהלת המתנ"ס, שהיא מקבלת מהמועצה החזר אגרת רישוי רכב והוצאות ביטוח מקיף (להלן – אגרות רכב) עוד משנת 1990, מאז תחילת עבודתה כמנהלת חשבונות.

יצויין, כי במועצה נהוג שרק מנהל מחלקה מקבל החזר אגרות רכב. המתלוננים הופתעו, אפוא, לשמוע שלמנהלת המתנ"ס אושר החזר אגרות רכב עוד לפני שמונתה למנהלת המתנ"ס (שמעמדה כמעמד מנהל מחלקה).

המתלוננים פנו לאלתר לראש המועצה וביקשו הבהרה בנדון. בשיחה שקיימו עמו אמר ראש המועצה, כי לא היה מעורב בקביעת תנאי שכרה של מנהלת המתנ"ס כאשר זו היתה מנהלת חשבונות, וביקש שהמתלוננים יפסיקו לחקור בענין.

ב-14.5.96 חזר ראש המועצה וביקש שהמתלוננים יניחו לעניין, הפעם בכתב.

ב-19.5.96 הוזמנו המתלוננים להיפגש עם ראש המועצה בחדרו. במהלך הפגישה הוציא ראש המועצה מהתיק האישי של מנהלת המתנ"ס חוזה, הציגו בפניהם והפטיר שנוכח בינתיים בנסיבות שבהן חתם על החוזה. לדברי המתלוננים, נשא החוזה את התאריך 15.2.92, והתורף מולא בכתב ידה של מנהלת המתנ"ס. מן הראוי להביא את המשפט שלהלן, מתוך אותו חוזה ככתבו וכלשונו: "לנ"ל יופרש ביטוח רכב חובה וביטוח רכב מקיף". מתחת לאותו משפט מתנוססת חתימתו של ראש המועצה.

לפי טביעת עינם של המתלוננים, נכתבו המשפט האמור והחתימה בדיו טרייה ושונה מזו של יתר פרטי החוזה, ועלה בלבם החשד שאותו משפט הוסף רק לאחרונה, כדי לאשר בדיעבד את החזר אגרות הרכב שמנהלת המתנ"ס קיבלה בעת שעבדה כמנהלת חשבונות. המתלוננים גילו במהלך הפגישה האמורה לראש המועצה את חשדם וביקשו במפגיע שיעביר את החוזה לבדיקה במעבדה לשם בירור העניין. בתגובה חטף ראש המועצה את החוזה והחזירו לתיק האישי של מנהלת המתנ"ס. המתלוננים דיווחו על האירוע ליועץ המשפטי של המועצה.

(ב) מאז חל מפנה לרעה ביחסים בין ראש המועצה לבין המתלוננים. הוא התייחס אליהם בעוינות, שהלכה וגברה לאחר שהאשים אותם בהדלפת העניין לעיתון המקומי. בסמוך לאחר מכן האשים אותם ראש המועצה בשליחת פקסים אנונימיים ללשכתו שעניינם אי-סדרים במתנ"ס. המתלוננים הציעו להיבדק במכונת אמת כדי להוכיח כי לא הם שהדליפו את העניין ושלחו את הפקסים, אך ראש המועצה דחה את הצעתם.

(ג) חרף יחסו העוין כלפיהם ציפו המתלוננים שראש המועצה יתגבר על כעסו ואז יוכלו ללבן עמו את העניין. אולם משנכזבה תקוותם, הם פנו ב-3.9.96 בעניין החזר

אגרות רכב למנהלת המתנ"ס, כשהיתה מנהלת חשבונות לוועדת הביקורת של המועצה והעלו בפניה גם את חשדם בקשר לפסוק הכלול בחוזה.

ראש המועצה המציא לוועדת הביקורת חוזה עם מנהלת המתנ"ס מתאריך 15.9.92, ובו המשפט שעורר את חשדם של המתלוננים. אולם בו בזמן שהמתלוננים טענו כאמור שתאריך החוזה הוא 15.2.92, עמד ראש המועצה על גרסתו שאין כלל חוזה מהתאריך האמור.

ב-11.9.96 קבעה ועדת הביקורת, כי היא אומנם מוצאת לנכון לציין לשבח את עירנותם של הגזבר והמזכיר, אך אין היא מוצאת מקום להוסיף ולחקור בעניין, כי "התשתית העובדתית אינה מספקת".

(ד) למתלוננים השגות על בדיקה שעשתה ועדת הביקורת בנושא, שהיתה לדעתם שטחית. הדבר אמור בייחוד לגבי הדוח שהכין רואה חשבון מטעם ועדת הביקורת. מסקנתו בדוח היתה, כי "ניתן לקבל את טענת ראש הרשות כי לא שולמו בעבר למנהלת המתנ"ס תשלומים בגין אגרות רכב ללא כיסוי חוקי".

לדבריהם, מסקנותיו של רואה החשבון, שעליהן מסתמכת ועדת הביקורת, מתעלמות לחלוטין מכמה תמיהות שאין להקל בהן ראש, ואלה הן:

(1) בתיקה האישי של מנהלת המתנ"ס חסרים שבעה תלושי משכורת מהשנים 1991 – 1993, ואין הסבר מתקבל על הדעת מדוע אי אפשר לשחזר את נתוניהם בעזרת המחשב.

(2) כאמור, על פי המסמך מ-15.2.92, שראש המועצה הראה למתלוננים, אושר לכאורה למנהלת המתנ"ס החזר אגרות רכב מאותו תאריך, אך בפועל היא קיבלה החזר רק מאוקטובר 1993. לדברי המתלוננים, אומר הדבר "דרשני".

זאת ועוד. "החזר אגרות הרכב" מופיע בתלוש המשכורת מאוקטובר 1993 באופן סתמי תחת הכותרת "הפרשים", במקום בשמו המפורש, כמקובל; יתכן, אפוא, שניכרת כאן כוונה להסתיר דבר-מה.

(3) אגרות הרכב "הוחזרו" למנהלת המתנ"ס בשנים 1993 – 1995, בלא שהמציאה מצדה קבלות על תשלומי אגרות רכב, כפי שמחייבים כללי מינהל תקין, וכפי שגם מעוגן בנהלי המועצה.

(4) מקובל שהחזר אגרות רכב, שזכאי לו כאמור רק מנהל מחלקה, מאושר בידי ועדה פנימית במועצה, שחברים בה גם המזכיר והגזבר. לדברי המתלוננים, אין במועצה תיעוד המוכיח שהוועדה אישרה זאת למנהלת המתנ"ס בעת שעבדה במתנ"ס כמנהלת חשבונות.

(ה) ב-4.9.96 הודיע ראש המועצה לגזבר על השעייתו מהעבודה, ולאחר מכן – על הוצאתו לחופשה מאולצת; כעבור ימים ספורים הוצא גם המזכיר לחופשה מאולצת.

(ו) ב-19.9.96 כינס ראש המועצה את מליאתה לישיבה שלא מן המניין ובה ביקש לפטר את המתלוננים, מהנימוקים הבאים: אין לו אימון בהם, משום שהם מסיתים וממרידים את

העובדים; הם הדליפו מידע לעיתון המקומי ושלחו לראש המועצה פקסים אנונימיים; הם השתלחו בו וכינוהו בכינויי גנאי; חלה הרעה ממשית בתפקודם בעבודה.

מליאת המועצה החליטה ברוב קולות לפטר את המתלוננים. הפיטורים נכנסו לתוקף ב-20.9.96.

(ז) המתלוננים ביקשו מנציב תלונות הציבור להורות לראש המועצה לבטל את פיטוריהם ולהחזירם לעבודה במועצה בתפקידים שמילאו עד לפיטוריהם.

2. סעיף 45א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע, כי תלונה של עובד על מעשה שעשה מי שממונה עליו בתגובה על שהעובד הודיע, בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשי שחיתות שנעשו בגוף שבו הוא עובד, תבורר בידי נציב תלונות הציבור.

על פי סעיף 45ג(א), רשאי נציב תלונות הציבור לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד.

הוראות סעיף קטן (ב) קובעות כי, אם היתה התלונה על פיטורי העובד, רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים.

3. בירור הנציבות אימת בכללו של דבר את העובדות שפורטו בתלונה.

(א) נראה שבנסיבות שתוארו לעיל סברו המתלוננים בתום לב, כי המשפט דלעיל בכתב ידה של מנהלת המתנ"ס וחתימתו של ראש המועצה שבחווה שהציג בפניהם ראש המועצה ב-19.5.96 נוספו רק לאחרונה, וזאת כדי לתת אישור בדיעבד להחזרי אגרות הרכב בתקופה שבה עבדה מנהלת המתנ"ס כמנהלת חשבונות במתנ"ס.

המתלוננים סברו שדרישתם מראש המועצה למסור לבדיקה את החווה, שנראה להם לא תקין, היה לה לכאורה על מה שתסמוך. המתלוננים הביאו את חשדם ללא דיחוי לידיעת היועץ המשפטי של המועצה, ולאחר מכן הם באו בדברים עם ועדת הביקורת. כל זאת הם עשו ממניעים ענייניים ובתום לב, ומתוך כוונה שהחווה ייבדק לגופו. כאמור, גם ועדת הביקורת לא הטילה ספק בתום לבם.

(ב) הנציבות קיימה שיחות עם עובדים במועצה, התברר, כי המתלוננים נחשבים לעובדים מסורים מאוד, וכי עד לאירוע נשוא התלונה היו יחסי העבודה שלהם מצוינים, הן עם ראש המועצה והן עם מנהלת המתנ"ס.

עוד התברר, כי המתלוננים לא שוחחו עם עובדים במועצה על העוינות כלפיהם מצד ראש המועצה.

הבירור העלה, כי אחרי האירוע הוסיפו המתלוננים למלא את תפקידיהם במסירות וביעילות, בשקט ובדרכי נועם, גם כאשר ראש המועצה הצר את צעדיהם.

(ג) האשמותיו של ראש המועצה, כי המתלוננים הדליפו מידע לעיתון המקומי ושלחו לראש המועצה פקסים אנונימיים, אין להן על מה שיסמכו. התחקור שעשה ראש המועצה, לשם גילוי המדליפים ושולחי הפקסים, לא הוביל למסקנה שיד המתלוננים היתה בדבר.

יתרה מזו, המתלוננים הביעו נכונות להיחקר במכונת אמת, כדי לנקות את עצמם מחשד זה, אך ראש המועצה דחה את הצעתם.

4. על יסוד כל האמור, החליטה נציב תלונות הציבור להוציא את הצו המובא בזה:

צו

"מאחר ושוכנעתי כי קיים קשר סיבתי ישיר בין הודעותיהם של המתלוננים על חשד למעשי שחיתות שבוצעו במתנ"ס, הודעות שנמסרו בתום לב ועפ"י נהלים תקינים, לבין הפיטורים של המתלוננים, ובשים לב לשיקול בעניין תפקודה הראוי של המועצה, הנני מצווה בזאת, בתוקף סמכותי, לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כלהלן:

א. החלטת מליאת המועצה מיום 19.9.96 בדבר פיטוריהם של המתלוננים מעבודתם במועצה, בטלה ומבוטלת בזה, וכל ההליכים שנקטו בעניין זה אינם תקפים, ויש לראות במתלוננים עובדים מן המניין במועצה, לעניין כל זכות מזכויותיהם וחובה מחובותיהם כעובדים.

ב. המועצה תמשיך להעסיק את המתלוננים בתפקידים אותם מילאו ערב מתן ההחלטה בדבר פיטוריהם, ותחזיר להם את מלוא הסמכויות שהיו להם לפני פרוץ המחלוקת בין ראש המועצה לביניהם.

ג. ראש המועצה והמועצה יעשו את כל הדרוש כדי לאפשר למתלוננים לבצע את עבודתם באופן תקין וללא הפרעה בהתאם לכל הוראה שתינתן כדן על ידי הממונים".

5. תחילה התנגד ראש המועצה להחזיר את המתלוננים לעבודה אך בסופו של דבר הוא פעל כמצווה.

24. שיקולים זרים באיוש משרה מוכרזת

1. המתלוננת, תושבת יבנאל, פנתה באוקטובר 1994 לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בתלונה נגד המועצה המקומית יבנאל (להלן – המועצה), ואלה פרטי התלונה:

המתלוננת עבדה כ-18 שנה בתור מטפלת מוסמכת במעון יום לילדים בגיל הרך שבתחום המועצה. כל אותן שנים היה המעון בבעלותו של הארגון "נעמת". בשנת 1994 עבר המעון לבעלות המועצה, ובאוגוסט אותה שנה פרסמה המועצה מכרז על משרות פנויות במעון, ובהן משרת מטפלת מוסמכת – המשרה שמילאה קודם לכן המתלוננת. היא הגישה את מועמדותה למשרה, אך לא נבחרה.

לדברי המתלוננת נבחרה למשרה מטפלת לא מוסמכת, בניגוד לנדרש במכרז, ואילו היא, שעמדה בתנאי המכרז, לא נבחרה. לטענתה הסיבה היא שוועדת הקבלה (להלן – הוועדה) פעלה על פי שיקולים זרים בכל הנוגע לבחירת המועמדת.

2. הנציבות ביקשה וקיבלה מהמועצה את הפרוטוקול של דיוני הוועדה. התברר שעם חברי הוועדה נמנתה גם מפקחת נעמת (להלן – המפקחת), שפיקחה על עבודת המתלוננת כאשר המעון היה בבעלות נעמת. על פי בקשת המתלוננת יצאה המפקחת מחדר הדיונים בשעת הריאיון עמה. בתום הריאיון, עם צאת המתלוננת, נכנסה המפקחת והשתתפה בדיונים לקראת בחירת המועמדת. בפרוטוקול נאמר, כי המתלוננת הרשימה את חברי הוועדה בניסיונה הרב והשיבה במקצועיות על שאלות חברי הוועדה, וכן כי יש לה תעודות הסמכה ועברה השתלמויות. אולם המפקחת הסתייגה מבחירת המתלוננת למשרה, בנימוק שהמתלוננת כבר שחוקה מן העבודה, ואף חזות פניה מעידה על כך, ולדעתה יש לרענן את צוות העובדים במעון. יתר חברי הוועדה קיבלו את דעת המפקחת, ולבסוף נבחרה מטפלת לא מוסמכת, בניגוד לנדרש במכרז.

3. בתשובה על פניית הנציבות חזר יו"ר המועצה על דברי המפקחת וציין כי הוחלט לקבל למעון עובדים חדשים, כדי "להזרים דם חדש ולהרים את קרן המעון במושבה".

4. לדעת הנציבות, יש ליקוי בכך שהמועצה מינתה למשרה מטפלת לא מוסמכת, בניגוד לתנאי המכרז, ולא מינתה את המתלוננת על אף שלפי פרוטוקול הישיבה הפגינה המתלוננת במהלך הריאיון את יכולתה המקצועית, והרשימה את חברי הוועדה.

יתרה מזו, הסיבה העיקרית לאי-בחירת המתלוננת היתה, כאמור, הסתייגותה של המפקחת מהמשך העסקת המתלוננת במעון. ההגינות מחייבת שחוות דעת שלילית של ממונה ישיר על מועמד למכרז, העלולה לחרוץ את גורלו, תובא לידיעתו במהלך הריאיון כדי לאפשר לו להגיב עליה ואולי אף להפריך אותה¹ (בשירות המדינה אף עוגן כלל זה בתקשי"ר).

5. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

הנימוק לאי-בחירתה של המתלוננת, על אף הרושם הטוב שעשתה בריאיון, הנעוץ ברצון "להזרים דם חדש למעון", רחוק מלשכנע. דווקא הוותק הרב והניסיון של המתלוננת, שצינונו לטובה בפרוטוקול ישיבת הוועדה, הם שמנעו את בחירתה של המתלוננת, בשל הפירוש השלילי שנתנה להם המפקחת ("המתלוננת שחוקה"). יתרה מזו, עניין "הזרמת דם חדש" כמוהו כתנאי חדש שלא צוין במכרז, ודווקא מן התנאי שצוין במכרז – שעל המועמדת להיות מטפלת מוסמכת – התעלמה הוועדה ובחרה במטפלת לא מוסמכת. על פי פסיקת בתי המשפט בישראל, מועמד שנבחר במכרז, והוא חסר את הכישורים שנדרשו במכרז, בחירתו בטלה².

כפי שצוין, צריך היה לאפשר למתלוננת להגיב על חוות הדעת של המפקחת, שמנעה את מינויה למשרה. גם בכך יש לראות ליקוי במהלך המכרז.

1 ראה בעניין זה גם תלונה מס' 4 בעמ' 31 בדוח זה, על ליקויים במכרז של משרד החינוך, התרבות והספורט.

2 ראה לדוגמה את פסה"ד של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים, תב"ע מג/1664-3 הרצל בר-מג נ' שר התקשורת ואחי', פד"ע טו ט"ז.

6. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור לפני יו"ר המועצה כי יש לקבל לאלתר את המתלוננת לעבודה במעון.

7. המועצה הודיעה לנציבות כי פעלה כפי שהוצבע.

25. גביית ארנונה כללית שלא לפי שטח מבנה המגורים

1. המתלונן מתגורר ביישוב כפר שמואל (להלן – היישוב), שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית גזר (להלן – המועצה). בפברואר 1994 הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) תלונה על הדרך שבה גבה הוועד המקומי של היישוב (להלן – הוועד) את הארנונה הכללית (להלן – ארנונה) לשנת 1993. ואלה פרטי התלונה:

המועצה הטילה על היישוב לשנת 1993, סכום כולל של ארנונה וחייבה את תושבי היישוב לשלמה, כל אחד לפי השטח של ביתו. אולם הוועד נהג אחרת: הוא חילק את הסכום הכולל במספר בתי האב ביישוב. כך שכל בית אב חויב בתשלום ארנונה בסכום זהה, בלי קשר לשטח הבית.

לדברי המתלונן, שטח ביתו, על פי מדידות מוסמכות שעשתה המועצה, הוא 52.56 מ"ר, ואילו שטחם של רוב בתי המגורים ביישוב גדול מ-150 מ"ר. כתוצאה מכך שילם המתלונן לשנת 1993 ארנונה בסכום גדול בהרבה מן הסכום שהיה עליו לשלם אילו גבה הוועד את הארנונה לפי חיוב המועצה.

המתלונן ביקש כי הנציבות תפעל שהוועד יחזיר לו את סכום הארנונה לשנת 1993 ששילם ביתר.

2 (א) חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992 (להלן – חוק ההסדרים), קובע:

"8. (א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס."

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ג-1993 (להלן – תקנות ההסדרים), קובעות:

"2. (א) חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע."

עוד קובעות תקנות ההסדרים, כי הסכום המזערי של ארנונה על מבנה מגורים הוא 12.60 ש"ח למ"ר, והסכום המרבי – 48.50 ש"ח.

(ב) המועצה קבעה בצו המסים והארנונה לשנת 1993 (להלן – צו הארנונה), כי בכמה יישובים, ובכללם כפר שמואל, ייגבה מהתושבים הסכום המזערי, דהיינו 12.60 ש"ח למ"ר.

3. בירור הנציבות העלה :

(א) המכסה הכללית של ארנונה לשנת 1993 שהמועצה הטילה על היישוב היתה בסך 191,557 ₪. סכום זה חולק, כפי שצוין בתלונה, במידה שווה בין 107 בתי האב שביישוב, והמתלונן שילם ארנונה בסך 1,790.25 ₪ - סכום שיש לשלם בעד שטח של כ-142 מ"ר. אילו גבה הוועד מהמתלונן ארנונה על פי צו הארנונה של המועצה, כי אז היה על המתלונן לשלם בעד השטח של 52.56 מ"ר 662.25 ₪ בלבד. מכאן שהמתלונן שילם ביתר סכום של 1,128 ₪.

(ב) הוועד טען בפני הנציבות, כי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן – צו המועצות), מסמיך ועד מקומי לגבות את הארנונה על פי שיקול דעתו, ולכן פעל הוועד בגדר סמכויותיו כאשר החליט לחלק את התשלום שווה בשווה בין כל בתי האב ביישוב.

עוד טען הוועד, כי גביית הארנונה במידה שווה מכל בתי האב ביישוב נעשתה לאחר התייעצות עם המועצה. הוועד לא המציא לנציבות ראיות לטענתו זו.

(ג) בתגובה על פניית הנציבות הכחישה המועצה מכול וכול כאילו הנחתה את הוועד לגבות את הארנונה בדרך שהוסברה לעיל, או כאילו אישרה את הגבייה בדרך המנוגדת לצו הארנונה, שלפיו, כאמור, הבסיס לחישוב המגיע כארנונה הוא שטח מבנה המגורים.

4. נציבת תלונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

צו המועצות אכן מסמיך ועד מקומי של יישוב להטיל ביישוב כל מס או ארנונה שמועצה רשאית להטיל לפי חוק ההסדרים, אך זאת בתנאי שהוועד קיבל את אישור המועצה לכל פעולה הנוגעת להטלתם.

הן על פי הוראות חוק ההסדרים ותקנות ההסדרים והן על פי צו הארנונה של המועצה לשנת 1993, היה על הוועד המקומי לגבות את הארנונה מן התושבים על פי שטח בתיהם ולא בסכום אחיד מכל בית אב, כפי שעשה. המתלונן נפגע מדרך הגבייה שנקט הוועד, משום שחויב בתשלום ארנונה בסכום יתר לא מבוטל.

5. לפיכך הצביעה נציבת תלונות הציבור בפני הוועד המקומי, שמן הדין ומן הצדק לנהוג כלהלן:

(א) להחזיר למתלונן את סכום הארנונה לשנת 1993 ששילם ביתר – 1,128 ₪, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, על פי סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשי"ם-1980.

(ב) להחזיר כספים גם לתושבים אחרים ביישוב, שכתוצאה מדרך הגבייה הלא חוקית שילמו סכומי יתר לשנת 1993.

המוסד לביטוח לאומי

26. אי-הכרה בביטוח ברשות¹

1. המתלוננת, מורה בגמלאות, הגישה לנציבות תלונות הציבור (להלן – נציבות) תלונה נגד המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת פרשה לגמלאות כשהיתה בת 52.

(ב) סמוך למועד פרישתה פנתה המתלוננת לסניף המוסד בתל אביב ולמחלקת הגמלאות למורים במשרד האוצר (להלן – המחלקה), כדי לברר אם תוכל להוסיף להיות מבוטחת במוסד, בתור מבוטחת ברשות (אשה נשואה שאינה עובדת), עד שתגיע לגיל 60, ואז תהיה זכאית לקצבת זקנה. הביטוח ברשות נועד להקנות לה תוספת ותק ולהגדיל את קצבת הזקנה שתקבל.

(ג) המחלקה הודיעה למתלוננת בטלפון כי הסדירה את העניין עם המוסד, וכי דמי הביטוח ינוכו מקצבתה החודשית של המתלוננת ויועברו למוסד להבטחת זכויותיה במסגרת הביטוח ברשות.

(ד) בו ביום קיבלה המתלוננת מכתב מן המוסד, ובו התבקשה לסור לסניפו ולהסדיר את הביטוח ברשות. המתלוננת סברה כי משנעשה הסדר בין המחלקה למוסד, כפי שהודיעה לה המחלקה, פטורה היא מלפנות אל סניף המוסד בנדון. משום כך לא פנתה למוסד.

(ה) המחלקה העבירה למוסד בכל חודש סכום שניכתה מקצבת המתלוננת.

(ו) כאשר הגיעה לגיל 60 פנתה המתלוננת לסניף המוסד בתל אביב כדי להגיש תביעה לקצבת זקנה. לתדהמתה נאמר לה כי אין המוסד מכיר בביטוחה ברשות, על אף ההעברות של הניכויים מקצבתה כמתואר. המוסד טען שהיה עליה להסדיר את עניין הביטוח ברשות בסניף המוסד, כמתחייב לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק), ותקנות הביטוח הלאומי (ביטוח ברשות), התשל"ט-1979 (להלן – התקנות), עוד טען המוסד, כי אין גם אפשרות לבטחה למפרע בביטוח ברשות. לכן הוצע לה החזר הסכומים שנוכו.

2. בתלונתה הקשתה המתלוננת: הייתכן שהמוסד לא יכיר בביטוחה ברשות לאחר שקיבל מהמחלקה במשך שמונה שנים את הסכומים שנוכו מקצבתה, ולא הודיע לה, ולו אך פעם אחת, שסכומים אלו אינם מקנים לה זכויות ביטוח ברשות.

¹ ראה גם דוח שנתי 44 של מבקר המדינה בעמ' 743, "ביטוח רשות לעקרת הבית".

המתלוננת ביקשה מנציב תלונות הציבור, להורות למוסד להכיר בזכויותיה כמבוטחת ברשות.

3. (א) סעיף 241 לחוק קובע, כי אישה נשואה, שבן זוגה מבוטח, והיא עובדת במשק ביתה בלבד, רשאי המוסד לבטוח בתנאים שנקבעו.

(ב) תקנה 2(5)(א) לתקנות קובעת, כי המוסד רשאי לבטח ברשות עקרת בית, בתנאי שהיתה מבוטחת במוסד לפחות שלוש שנים רצופות, או חמש שנים לא רצופות, בשבע השנים שקדמו ליום שבו ביקשה ביטוח ברשות; ובתנאי שהגישה למוסד בקשה לביטוח ברשות בתוך שנה מהיום שבו חדלה להיות מבוטחת במוסד.

(ג) אשר לצורך להגיש למוסד בקשה לביטוח ברשות, ראוי לציין שתקנה 19 לתקנות קובעת כי אדם ששילם בתקופה הקובעת, דהיינו בתוך שנה מהפסקת הביטוח, סכום שהיה עליו לשלם אילו בוטח ביטוח ברשות, יראוהו כמי שהגיש בקשה לביטוח ברשות. מכאן שהגשת הבקשה אינה תנאי בל יעבור להקניית ביטוח ברשות.

4. המתלוננת מילאה את התנאי הראשון, אך לא את התנאי השני: היא סמכה על הודעת המחלקה כי הסדירה את העניין עם המוסד, ולכן לא הגישה בקשה בכתב למוסד, על אף שקיבלה ממנו מכתב המזמין אותה לבוא לשם כך לסניפו.

5. הבירור העלה שהמחלקה לא היתה מוסמכת לנכות סכומים מקצבת המתלוננת ולבטח אותה בביטוח ברשות, מה גם שהסכומים שנוכו היו קטנים מאלו שנקבעו בחיקוקים לתכלית זו.

עוד הועלה, כי המחלקה מעבירה למוסד דוח שנתי על גמלאים שדמי ביטוח מנוכים מקצבתם. אך לטענת מנהל מחלקת אימותים וזיהויים במוסד (להלן – מחלקת אימותים) אין כל אפשרות לאתר גמלאים, כמו המתלוננת, שהכספים המועברים מקצבתם לא הוכרו בידי המוסד כדמי ביטוח. מנהל מחלקת אימותים אמר לנציבות, כי הוא סומך על המחלקה שהיא ממלאת את הוראות המוסד בכל הקשור לנושא.

6. כאמור, אילו שילמה המתלוננת בתוך שנה מהפסקת הביטוח סכום כמו מבוטח בביטוח ברשות, היו רואים בתשלום מעין בקשה לביטוח ברשות, דא עקא שהתשלומים שנוכו היו נמוכים יותר.

7. נציב תלונות הציבור קבעה שהתלונה מוצדקת.

עמדת המוסד נראית לה נוקשה מדי וגורמת למתלוננת אי-צדק בולט. טעותה של המתלוננת, אשר על סמך מגעיה עם המחלקה, סברה שכבר בוטחה ברשות, היתה סבירה ובתום לב.

כזכור הודיעה לה המחלקה כי הסדירה עם המוסד את עניין ביטוחה ברשות. הודעה זו נתנה לה סיבה טובה לחשוב כי המחלקה, שהיא גוף מקצועי בתחום הגמלאות, היא בת-סמכה, ומשהוסדר העניין (כפי שסברה) אין עליה להתייחס להזמנה שקיבלה באותו זמן מהמוסד, כמוסבר לעיל.

מסקנתה זו אך התחזקה והפכה לוודאות באשר נוכחה לדעת שהמחלקה החלה להעביר למוסד סכומים מקצבתה והתמידה בזה עד שהמתלוננת הגיעה לגיל 60. המוסד, שקבל את הניכויים, לא עשה מצדו דבר שהיה עשוי להעמיד את המתלוננת על טעותה.

בנסיבות אלו מנוע המוסד מלטעון כי אינו מכיר בביטוח המתלוננת ברשות.

יודגש שאין מדובר כאן באי-מילוי תנאי מהותי, שיש בו כדי לשלול מהמתלוננת את הזכאות להצטרף לביטוח ברשות, אלא באי-מילוי תנאי פורמלי גרידא – הגשת בקשה בנדון למוסד, – שנגרם כיוון שהמחלקה הטעתה את המתלוננת.

8. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני המוסד לביטוח לאומי, שיש לשלם למתלוננת, מיום הגיעה לגיל 60, את תוספת קצבת הזקנה שהיא זכאית לה מכוח הביטוח ברשות, כאילו בוטחה כדת וכדין ולפי השיעור המעודכן ביום התשלום. מנגד, יש לחייב את המתלוננת בהפרש בין הסכומים שמחלקת הגמלאות העבירה למוסד לבין שיעור דמי הביטוח ברשות במלואם, בעד פרק הזמן שחלף מפרישתה לגמלאות עד שהגיעה לגיל 60.

9. המוסד הודיע לנציבות כי יפעל כפי שהוצבע.

27. הפסקת תשלום דמי אבטלה שלא כדין

1. המתלונן, תושב כפר בגליל, הגיש ביולי 1996 לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) תלונה על המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן הוא מובטל ואב למשפחה המונה שש נפשות. המוסד אישר לו, באמצעות סניף המוסד בנצרת (להלן – הסניף), דמי אבטלה החל ב-1.11.95.

(ב) כדי להחזיר את המתלונן למעגל העבודה, הפנה אותו שירות התעסוקה לקורס הכשרה מקצועית לתיקון מכשירי טלוויזיה ווידאו שהחל ב-1.4.96. המתלונן היה זכאי לדמי אבטלה לכל תקופת הקורס.

(ג) הסניף שילם למתלונן דמי אבטלה לחודשים נובמבר – דצמבר 1995, ומאז הופסק משום מה התשלום.

(ד) המתלונן פנה לא אחת לסניף ושאל מדוע הופסק התשלום, ובכל פעם השיבו לו תשובה שגרתית: "התיק בטיפול".

(ה) בייאושו פנה המתלונן אל הנציבות וביקש כי תתערב ותביא לחידוש תשלום דמי האבטלה.

2. בירור הנציבות העלה את הממצאים האלה:

(א) ב-5.2.96 התקשר אדם בטלפון לסניף המשנה של המוסד בשפרעם והציג עצמו כתושב הכפר שבו המתלונן מתגורר. בשיחה זו אמר, כי המתלונן עובד בתור חשמלאי באזור קריית חיים, וזאת בעת שהוא מקבל דמי אבטלה.

(ב) המידע הועבר למחלקת האבטלה בסניף, וזו העבירה את התיק הנוגע למתלונן, עוד אותו חודש – פברואר 1996 – למחלקת החקירות של הסניף, והורתה לחקור בדחיפות שכנים ובני משפחה של המתלונן בכל הקשור למידע. בתוך כך הורתה מחלקת האבטלה להפסיק לאלתר את תשלום דמי האבטלה למתלונן.

(ג) התברר כי התיק נשאר במחלקת החקירות בלא טיפול, מפברואר עד ספטמבר אותה שנה. רק ב-5.9.96, בעקבות התלונה לנציבות, ביקור חוקר מחלקת החקירות בכפר שהמתלונן מתגורר בו וחקר על אודותיו.

(ד) החקירה לא אימתה את המידע האמור, וב-13.9.96 חודש תשלום דמי האבטלה למתלונן, ואף שולמו לו דמי אבטלה לחודשים ינואר – אוגוסט אותה שנה, בתוספת פיצוי על האיחור בתשלום.

3. נציב תלונות הציבור קבעה כי התלונה מוצדקת.

(א) תביעתו של המתלונן לדמי אבטלה נבדקה ואושרה בידי המוסד, וכבר שולמו למתלונן שני תשלומים חודשיים.

(ב) הוראות המוסד קובעות שאין להפסיק תשלום דמי אבטלה על סמך מידע השולל לכאורה את זכאותו של אדם לקבל דמי אבטלה, כל זמן שהמידע לא אומת. אם התקבל מידע כזה, על מחלקת האבטלה להורות למחלקת החקירות בסניפה לבדוק אותו, ואם נמצא שיש בו ממש – על מחלקת האבטלה לפעול כמתחייב ממנו.

(ג) מחלקת האבטלה בסניף פעלה אפוא בניגוד להוראות, כאשר הורתה להפסיק לאלתר את תשלום דמי האבטלה למתלונן, קודם שהמידע נבדק.

(ד) זאת ועוד, מחלקת החקירות בסניף השהתה יותר מן הסביר את החקירה בדבר המידע האמור, כאשר ההוראה של מחלקת האבטלה היתה לערוך את החקירה בדחיפות.

4. נציב תלונות הציבור הצביעה בפני המוסד לביטוח לאומי על הליקויים בפעולת מחלקת האבטלה ובפעולת מחלקת החקירות בסניף.

5. בהודעתו לנציבות מודה המוסד, כי אכן לא היה מקום שמחלקת האבטלה בסניף תורה להפסיק את תשלום דמי האבטלה למתלונן, בלא שהוכחה תחילה אמיתותו של המידע. לא ניתן שום הסבר מתקבל על הדעת מדוע ניתנה הוראה להפסיק את התשלום. המוסד הודיע, כי הוא עושה לריענון הנהלים בנדון.

אשר להשהיית הטיפול במחלקת החקירות בסניף, ציין המוסד, כי סיבת הדבר היא העומס הרב המוטל על המחלקה בשל חוסר כוח אדם ובשל הפיזור הרב של האוכלוסייה שבתחום טיפולה. טענה זו יש בה כדי להסביר את סיבת ההשהייה, אך לא כדי להצדיק אותה. המוסד הודיע כי הוא עושה מאמצים רבים לצמצם את פרק זמן ההמתנה לחקירה, ובסניף המוסד בנצרת נערך מבצע לטיפול בתיקים שהחקירה בהם השהתה.

עוד ציין המוסד, כי מונו צוותים הדנים בפישוט נהלי החקירה.

רשות שדות התעופה בישראל

28. הוצאת צו איסור כניסה לנמל התעופה בן-גוריון בלא הגבלת זמן

1. המתלונן היה בעל מונית, שהסיע נוסעים לנמל התעופה בן-גוריון (להלן – נתב"ג) וממנו. בשל הפרת כללי ההתנהגות שקבעה רשות שדות התעופה הוציא נגדו מנהל נתב"ג צו איסור כניסה לתחום נתב"ג, בלא הגבלת זמן. בעקבות זאת מכר המתלונן את מוניתו ונטש את ענף המוניות.

המתלונן מועסק כנהג בחברת אוטובוסים הפועלת, בין היתר, בתחום נתב"ג. מנהל העבודה של חברת האוטובוסים הודיע למתלונן שאם לא יבוטל הצו, ייתכן שיפוט.

בתלונתו ממארכ 1995 אל נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) ציין המתלונן, כי זה שנה וחצי לא דרכה רגלו בנתב"ג, והוא תוהה אם מוצדק להוציא צו איסור כניסה בלא הגבלת זמן. לדבריו הצו פוגע קשות בפרנסתו – כאמור הוא נאלץ למכור את מוניתו, ועתה מרחפת מעל ראשו הסכנה של פיטוריו.

המתלונן ביקש כי הנציבות תביא לביטול הצו.

2. ברור הנציבות העלה, כי הצו הוצא על פי סעיף 2(ב) לכללי רשות שדות התעופה (שמירה על הסדר בשדות התעופה), התשמ"ד-1984, וזה לשון הסעיף:

"הרשות או המנהל רשאים, בהודעה מנומקת בכתב, לאסור על אדם להיכנס לשדה תעופה; עשו כן – לא יכנס אותו אדם לאותו שדה התעופה אלא כנוסע בתום לב על פי כרטיס תקף לאותו יום".

3. הנציבות פנתה לשכת היועץ המשפטי של רשות שדות התעופה (להלן – לשכת היועץ המשפטי) והצביעה על ניסוחו הכללי מדי של סעיף 2 (ב) הנזכר לעיל שתוצאותיו השליליות משתקפות בצו האמור. הצו פוגע בחופש תנועתו של המתלונן הרבה מעבר לדרוש. הוא אינו מוגבל לאזור כלשהו בנתב"ג ולא לפעילות שהוא מבקש למנוע, ואף אינו מוגבל בזמן. זאת ועוד, הצו הוצא בלא שניתנה למתלונן אפשרות להשמיע את טענותיו, וגם אין אפשרות לערור עליו לפני רשות מינהלית.

הנציבות הצביעה בפני לשכת היועץ המשפטי על הצורך לתקן את הסעיף האמור, כדי לשמור במידת האפשר על חירותו של מי שמחליטים לאסור את כניסתו לנמל תעופה, וכדי לאפשר לו להשמיע את טענותיו בנוגע להחלטה.

4. לשכת היועץ המשפטי הודיעה לנציבות כי הוחלט לבטל את צו האיסור שהוצא נגד המתלונן, ובלבד שיחתום על התחייבות, שאם ימשיך לפעול בנתב"ג כנהג מונית בניגוד

לכללי רשות שדות התעופה (הסעת נוסעים במוניות מנמל התעופה בן-גוריון), התשמ"ג-1983, וכללי רשות שדות התעופה (שמירה על הסדר בשדה התעופה) התשמ"ג-1984, ישקול מנהל נתב"ג לשוב ולהוציא נגדו צו איסור כניסה לתחום נתב"ג.

המתלונן חתם על כתב התחייבות, והצו בוטל.

5. רשות שדות התעופה קיבלה את השגות הנציבות על נוסח סעיף 2 (ב) האמור ופרסמה על פיהן תיקון בקובץ תקנות 5766, ג' בתמוז התשנ"ו-20.6.96, כדלקמן:

"(ב) (1) המנהל רשאי, בהודעה מנומקת בכתב, לאסור על אדם להיכנס לשדה תעופה, ובלבד שניתנה קודם לכן לאותו אדם ההזדמנות להשמיע את טיעוניו בפני המנהל: עשה כן – לא יכנס אותו אדם לאותו שדה התעופה אלא כנוסע בתום לב על פי כרטיס טיסה תקף לאותו יום. תוקף האיסור לא יעלה על 12 חודשים מהיום שבו הודע האיסור לאותו אדם;

(2) מי שהמנהל אסר עליו כניסה כאמור רשאי לערור על החלטת המנהל בפני מנהל הרשות תוך 14 ימים מהיום שבו הודע לו האיסור".

קרן השתלמות לעובדי הוראה

29. חילוט הפקדות המעביד בקרן השתלמות ללא ידיעת העמית

1. המתלונן, מורה בבית ספר תיכון, היה עמית ב"קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ" (להלן – הקרן).

על פי תנאי הקרן (סעיף 2 לתוספת לתקנות התכנית [להלן – הנספח]), מנוכה ממשכורתו של עמית מדי חדש שליש מהשיעור שמשרד האוצר אישר, והמעביד מעביר לקרן את שני השלישים הנותרים. כספי החיסכון המופרשים ממשכורתו של העמית, מזה, והכספים שהמעביד מפריש, מזה, מנוהלים בחשבון העמית בקרן בשני חלקים נפרדים, החיסכון בקרן הוא בדרך כלל לשש שנים בכל פעם. בתום שש שנים רשאי העמית לצאת לשנת שבתון על חשבון הקרן.

2. בתלונתו מיוני 1995 אל נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) ציין המתלונן, כי בראשית שנת הלימודים התשמ"ט (1.9.88) הצטרף לקרן כעמית. מדי חודש נוכה ממשכורתו חלקו לקרן והמעביד העביר את המגיע ממנו במשך שש שנים, עד סוף שנת הלימודים התשנ"ד (31.8.94), מועד פרישתו של המתלונן לגמלאות.

בפברואר 1994, דהיינו לפני תום שש שנות החיסכון, הועבר חלקו של המתלונן בחיסכון שלו בקרן לתקופה 1.9.88 עד 31.8.93 (חמש שנות חיסכון) לקופת בית המשפט, עקב עיקול שהוטל על חשבונו.

הפקדות המעביד באותן שנים נותרו בקרן, וכפי שצוין, הועברו לקרן גם לאחר מימוש העיקול ההפרשות החודשיות של המתלונן ושל המעביד.

במאוס 1994 – כחודש לאחר מימוש העיקול – הודיע המתלונן לקרן, כי ב-1.9.94 הוא פורש לגמלאות וכי ברצונו להפקיד בחשבונו בקרן סכום שווה לסכום שהועבר לבית המשפט כדי לשמור על זכויותיו הנובעות משש שנות חיסכון רצופות.

באפריל 1994 הודיעה הקרן למתלונן, כי לא יוכל לרכוש חזרה את זכויותיו בקרן, שכן, בעיניה, מימוש עיקול חלקו בקרן כמוהו כהפסקת חברותו בקרן, והפסקת חברותו גוררת חילוט כספי ההפקדות של המעביד בחשבונו בקרן (יותר מ-20,000 ₪) לזכות הקרן.

את הטענה שיש להשאיר את הפקדות המעביד בקרן, ביססה הקרן על האמור בסעיף 10 לנספח, הקובע לאמור:

"א. חבר רשאי להפסיק חברותו בקרן וחשכונוותיו יוחזרו לו בתנאים הנהוגים בקרן, ובניכוי 3% דמי ניהול, או כפי שייקבע ע"י הנהלת הקרן מעת לעת, ובכפוף לתקנות האוצר.

...

ד. הפסיק עובד הוראה את חברותו בקרן – לא יוחזרו למעסיק התשלומים ששילם לקרן, בהתאם לסעיף 2 לתכנית זו, אלא אם יוחלט אחרת".

המתלונן טוען, כי לא ידע, וכי הקרן לא הזהירה אותו לפני מימוש העיקול, שהדבר יביא לאבדן הפקדות המעביד בחשבונו של המתלונן בקרן. לדבריו, לו ידע על כך בעוד מועד, היה מגייס כספים ממקורות אחרים להסרת העיקול.

המתלונן ביקש את עזרת הנציבות, כדי שהקרן תפצה אותו על אבדן הפקדות המעביד.

3. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) ביוני 1993 נתקבלה בקרן הודעה מבית המשפט המחוזי בתל אביב על הטלת העיקול. עוד באותו חודש שלחה הקרן לבית המשפט הודעה על סכום הפקדותיו של המתלונן בקרן ואישור כי רשמה לפנייה את קבלת צו העיקול. העתק מהודעה זו נשלח למתלונן.

בפברואר 1994 נתקבלה בקרן הוראה מבית המשפט לממש את העיקול. הקרן הודיעה לבית המשפט, כי בסוף אותו חודש היא תעביר לו את הפקדות המתלונן בחשבונו. גם העתק מהודעה זו נשלח למתלונן.

אכן, הקרן שלחה למתלונן העתקים של המכתבים ששלחה לבית המשפט בקשר לעיקול ולמימושו. אולם מכתביה עסקו רק בכספים שהמתלונן הפקיד. לא נאמר למתלונן דבר על גורל הכספים שהמעביד הפקיד בקרן.

כפי שצוין, ביקש המתלונן מהקרן רשות להפקיד בחשבונו סכום שווה לסכום שעוקל, אך הקרן סירבה.

(ב) הנספח אינו קובע במפורש מה דינן של הפקדות המעביד במקרה של מימוש עיקול של הפקדות העובד.

4. נציב תלונות הציבור קבעה כי תלונה מוצדקת. ואלה נימוקיה:

(א) הקרן ידעה שעל פי פרשנותה לתקנון, אם ימומש העיקול, יפסיד המתלונן את הפקדות המעביד שנצברו בחשבונו. עם זאת, על אף מעמדה של הקרן כנאמן לעמיתיה, היא לא מצאה לנכון להודיע למתלונן שלדעתה מימוש העיקול מהווה מעשה המפסיק את חברותו של המתלונן בקרן, על כל המשתמע מזה. על חובתה להודיע על כך למתלונן אפשר להסיק גם מהנאמר בסעיף 11 ב לנספח: "הפסיק עובד הוראה להעביר תשלומים לתקופה העולה על 4 חודשים, יותר על כך בכתב".

(ב) לא זו אף זו: המתלונן הרי המשיך בחברותו בקרן גם אחרי מימוש העיקול, וחודש אחרי המימוש הביע נכונות להחזיר סכום שווה לסכום שעוקל, ולמרות זאת ראתה הקרן במימוש העיקול הפסקת חברותו. יצוין שסעיף 11 בנספח קובע, שעמית שהפסיק להעביר תשלומים לתקופה שאינה עולה על ארבעה חודשים, יהיה רשאי לחזור ולרכוש את זכויותיו בקרן; ואם הפסיק ליותר מארבעה חודשים, הנהלת הקרן רשאית לשקול אם לשלול את זכויותיו או לאו. כאמור היה המתלונן מוכן, חודש בלבד לאחר מימוש העיקול, לחזור ולרכוש את זכויותיו בקרן.

5. לפיכך הצביעה נציב תלונות הציבור בפני הקרן על הצורך לפצות את המתלונן באופן הולם על חילוט כספי החסכונות שהמעביד הפריש.

6. הקרן והמתלונן כאחד הודיעו לנציבות, כי למתלונן שולם, לשביעות רצונו, פיצוי בסך של כ-15,000 שקל.

עוד הודיעה הקרן לנציבות, כי הוציאה הנחיה, שיש להתריע בפני עמיתים שהוצא צו עיקול על חשבונותיהם בתוך תקופת שש שנות החיסכון על האפשרות שעם ביצוע העיקול יחולטו הכספים שהמעביד הפקיד.

נספחים

טבלה 1

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ו (13.9.1996 – 25.9.1995)

נסתיים הטיפול בשנת		נתקבלו בשנת הדו"ח				הדו"ח	
____ (כולל תלונות שנתקבלו קודם)		____				____	(לכ)
נושאי התלונות שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונות	ס"ה ¹ נושאים	ס"ה תלונות	הגוף	
2	17	20	19	22	20	משרד ראש הממשלה	
109	314	379	346	365	338	משרד האוצר ²	
25	58	63	60	112	105	מס הכנסה	
23	82	89	81	84	77	מס רכוש וקרן פיצויים	
18	48	58	52	35	33	מכס ומס ערך מוסף	
6	23	26	25	21	21	מס שבח מקרקעין	
						אגף שוק ההון ביטוח	
3	13	23	21	34	32	וחיסכון	
3	29	39	34	22	19	נציבות שירות המדינה	
21	33	33	32	28	27	המשרד לאיכות הסביבה	
29	125	184	168	111	99	משרד הבטחון ²	
23	106	143	129	74	64	אגף השיקום	
23	56	181	178	130	126	צה"ל	
88	236	281	265	226	218	משרד הבינוי והשיכון	
36	142	227	210	171	162	משרד הבריאות	
31	56	85	81	78	76	המשרד לענייני דתות	
5	12	12	11	10	10	משרד החוץ	
31	98	172	160	159	151	משרד החינוך התרבות והספורט	
2	20	31	31	23	20	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	
1	1	1	1	1	1	משרד המדע	
48	140	337	326	325	311	משרד המשפטים ²	
10	25	122	120	128	124	הנהלת בתי המשפט	
10	40	90	87	83	79	לשכות ההוצאה לפועל	
33	97	186	167	188	169	משרד העבודה והרווחה ²	
9	23	41	38	34	31	עבודה	
7	22	34	32	50	47	רווחה	
12	31	77	66	82	70	שירות התעסוקה	
97	322	603	545	573	523	משרד המשטרה ²	
85	291	533	486	489	452	משטרת ישראל	
12	31	69	58	82	69	שירות בתי הסוהר	
38	130	258	239	239	218	משרד הפנים	
35	139	180	174	110	108	המשרד לקליטת העלייה	
32	154	192	174	141	135	משרד התחבורה ²	
17	59	62	57	44	44	אגף הרישוי	
6	22	25	23	16	16	משרד התיירות	

**התפלגות התלונוות לפי הגופים השונים בשנת התשנ"ו
(13.9.1996 - 25.9.1995) (המשך)**

נסתיים הטיפול בשנת

הדו"ח

(כולל תלונוות שנתקבלו קודם לכן)

נתקבלו בשנת הדו"ח

נושאי התלונוות שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	מספר הנושאים	מספר התלונוות	ס"ה ¹ נושאים	ס"ה תלונוות	הגוף
13	24	31	28	25	22	משרד התעשייה והמסחר
7	20	33	32	22	22	משרד התקשורת בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
46	88	190	176	142	130	רשות הדואר
37	68	115	101	92	82	משרד התשתיות הלאומית בנק ישראל
1	2	4	4	6	6	המוסד לביטוח לאומי
11	30	41	38	33	32	מינהל מקרקעי ישראל
109	253	508	466	427	398	רשות השידור
30	88	172	162	168	160	רשויות מקומיות ³
36	58	74	73	74	72	עיריית ירושלים
394	930	1,748	1,570	1,495	1,345	עיריית תל-אביב-יפו
48	88	142	128	96	92	עיריית חיפה
21	89	140	124	102	88	עיריית בני ברק
15	53	89	80	74	68	עיריית נתניה
22	34	106	92	79	70	עיריית חולון
3	16	42	42	43	41	עיריית חדרה
10	33	52	47	37	34	עיריית רמת-גן
11	17	43	39	37	33	עיריית פתח-תקוה
13	23	57	51	36	33	עיריית ראשון לציון
12	42	42	40	32	31	אחרות
5	14	33	30	37	31	גופים אחרים ³
234	512	1,002	897	922	824	עמידר
152	523	754	689	559	524	קופת חולים של
73	215	266	244	139	130	ההסתדרות הכללית
13	38	81	72	73	64	חברת החשמל
7	63	73	65	56	54	לשכת עורכי הדין
10	31	44	42	35	34	אחרים
49	176	290	266	256	242	גופים שלא ניתן לברר תלונוות עליהם
1,498	4,198	7,793	7,225	6,665	6,227	ס"ה

1. בחלק מן התלונוות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול.
2. נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונוות במיוחד.
3. נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלונוות או יותר.

טבלה 2

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ו
(13.9.1996– 25.9.1995)

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

הנושא	נתקבלו בשנת הדו"ח	ס"ה	הוכרע לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים
א. שירותי רווחה	1,475	1,881	1,250	376
1. דיור ושיכון	465	655	510	159
הטבת תנאי דיור	60	90	76	18
ליקויים בבנייה	62	104	78	40
משכנתאות ומחירי דירות	78	114	89	36
דיור לעולים	84	139	115	31
זכאות לפי קריטריונים	92	121	97	29
2. רווחה	221	225	164	17
3. חינוך	195	210	118	52
השכלה גבוהה	36	30	17	7
4. ענייני נכים	210	280	182	52
5. ביטוח לאומי	261	301	160	75
6. בריאות (בתי חולים ועוד)	123	210	116	21
ב. שירותי רשויות מקומיות	689	889	436	246
מפגעים ומטרדים	246	283	157	110
היתרי בנייה	228	293	115	48
כבישים, מדרכות וסילוק אשפה	69	91	57	37
קנסות על העמדת רכב וחנייתו				
בניגוד לחוקי העזר העירוניים	59	63	34	13
ג. מתן שירות לציבור	1,041	1,062	525	234
אי-מתן תשובה לפניית	436	421	290	162
התנהגות עובדי ציבור	267	93	51	15
ענייני מרשם אוכלוסין	126	108	54	16
ד. שירותי טלפון דואר	189	232	118	66
התקנת טלפונים ושירותי תיקון	45	41	17	8
חשבונות וזיכויים	57	94	45	24
שירותי דואר	71	86	50	31
ה. מסים ואגרות	594	608	428	154
1. מס הכנסה	83	42	39	19
2. מס רכוש	67	71	64	16
3. מכס	12	24	21	11
4. מס ערך מוסף	17	24	18	4
5. מס שבח מקרקעין	20	27	23	6
6. אגרות רדיו וטלויזיה	52	53	45	29

**התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התשנ"ו
(המשך) ¹(13.9.1996 – 25.9.1995)**

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח
(כולל תלונות שנתקבלו קודם

(לכ)

נמצאו מוצדקים	הוכרע לגופו של עניין	ס"ה	נתקבלו בשנת הדו"ח	הנושא
69	214	365	338	7. מסים ואגרות ברשויות המקומיות
19	43	73	56	אגרת מים
36	116	222	214	ארנונה
86	342	585	413	1. זכויות עובדים ותעסוקה
26	67	104	86	משכורת ושכר
13	72	124	85	פיטורים ופיצויי פיטורים
12	62	90	95	סדרי מכרזים וקבלת עובדים
336	1,099	2,536	2,264	ז. שונות
69	260	460	420	1. משטרה
8	43	100	134	טיפול בתלונות
10	61	138	85	התנהגות שוטרים ומעצר שוא
38	129	184	167	עבירות תעבורה
29	125	156	166	2. תחבורה
14	45	56	62	תחבורה ציבורית
21	54	117	97	3. רכישת מקרקעין והפקעתם
13	32	47	55	4. דמי חכירה ודמי הסכמה
7	19	38	30	5. רישוי כלי יריה
4,198	7,793	6,665	ס"ה²	1,498

- 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.