

דוח שנתי 27 של
נציב תלונות הציבור

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 27

ירושלים, התשס"א - 2001

מס' קטלוגי 2001-827
ISSN 0579-2770

ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
WWW.MEVAKER.GOV.IL

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

בדוח זה, כמו בדוחות הקודמים של נציב תלונות הציבור, מובאת סקירה כללית על פעולותיו של נציב התלונות, ותיאור הבירור במבחר של תלונות. במקרים רבים, בצד בחינת פעולתם של רשויות השלטון והמינהל הציבורי כלפי המתלונן, ראה הנציב לנכון לומר את דברו, גם באשר לנהלים של הרשות ופעולותיה כלפי כלל האזרחים, כפי שהשתקפו ובאו לידי ביטוי בפעולתה בענייניו של המתלונן. ואכן, הרשויות הנוגעות בדבר נענו בחיוב להערותיו והנחיותיו של הנציב ושיפרו את נהליהן, לרווחתו של האזרח ולשמירה על זכויותיו החוקיות, כבודו וחירותו.

ביום 6.3.01 קיבלה הכנסת תיקון לחוק מבקר המדינה, ובמסגרתו תוקנו גם כמה הוראות הנוגעות לפעולתו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. בין היתר, נוספה הוראה שלפיה לא יברר הנציב תלונה "אם סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור העניין". הוראה זו נחוצה על מנת לתת מענה לאותם מקרים בהם אין מניעה פורמלית בחוק לברר תלונה, אך ברור כי גוף אחר מתאים יותר לעשות זאת, ובייחוד בית-המשפט, עקב מורכבות הנושא או מהות הסעד המבוקש. תיקון אחר קשור לסמכות המיוחדת שמעניק חוק מבקר המדינה לנציב להעניק הגנה לעובד שנפגע עקב כך שהודיע על מעשי שחיתות בגוף שבו הוא עובד (סעיפים 45א – 45ה לחוק). על-מנת לחזק את המודעות להוראות אלה, מורה סעיף חדש בחוק על פרסום עיקרי ההוראות במקום בולט במקום העבודה.

תיקון אחר שיזמתי לחוק-יסוד: מבקר המדינה ולחוק מבקר המדינה, מבקש, בין היתר, לעגן בחוק את תפקידו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בהגנה על זכויות האדם והאזרח. אמנם, אין זה חדש כי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בוחן במסגרת תפקידו את השמירה על זכויות האדם והאזרח ומברר תלונות על הפרתן, אך יש חשיבות לעיגון עניין זה בלשון מפורשת בחוק, והוא משתלב עם המטרה להגן על אופיה הדמוקרטי של המדינה. אני תקווה כי גם הליכי החקיקה של תיקון זה יושלמו במהרה.

נציב תלונות הציבור הוא משענו של "האזרח הקטן", הנתקל בקיפוח זכויותיו מצד רשויות השלטון. יתרונו הגדול הוא בזמינותו הרבה: אפשר לפנות אל נציבות תלונות הציבור באמצעות הדואר, באמצעות הפקסימיליה, באמצעות לשכות השירות, ובשנת 1999 אף החלה הנציבות לקבל פניות באמצעות הדואר

האלקטרוני. הפנייה לנציבות איננה כרוכה בתשלום, ואין צורך בייעוץ משפטי על-מנת להגיש תלונה.

בעידן שבו מתחזק מעמד זכויות היסוד של האדם, ממלא נציב תלונות הציבור תפקיד חשוב בהגנה על זכויות אלה, ובכוחו להביא על תיקונם מצבים של הפליה, שרירות ופגיעות אחרות בזכויות האדם. על רשויות השלטון לפתח תרבות שלטון שמהותה מבטאת כבוד לאזרח ולזכויותיו, והרואה קיום נורמה זו כחובתה הבסיסית. הפנמה של אלה מטביעה חותם על אופי היחסים בין האזרח לרשויות השלטון ומעצבת את איכות חייו של הפרט ואת דמות החברה בה אנו חיים.

הסקירה המובאת בדוח זה מבטאת את תרומתה של נציבות תלונות הציבור, לתיקונו ולשיפורו של המינהל הציבורי, ולהפנמת ההכרה מצד רשויות השלטון והגופים הציבוריים, הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, כי הם משרתיו של הציבור.

אליעזר גולדברג

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשס"א
אפריל 2001

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

דין וחשבון זה מסכם את פעולת הנציב ופעולתה של נציבות תלונות הציבור
במשך שנת התש"ס (11 בספטמבר 1999-
29 לספטמבר 2000)

תוכן העניינים

סקירה כללית

1. תלונות של חברי כנסת 13
2. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן 13
3. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה 14
4. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת 15
5. קשרים בין-לאומיים 16
6. תלונות בעניין הפליית נשים 17

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. ניכוי הכנסה נוספת מתגמולי נכת רדיפות הנאצים 21
2. דמי הבראה לנכה רדיפות הנאצים 23

משרד החינוך

3. ליקויים בבירור תלונה נגד גננת 26
4. אי-מסירת מידע בדבר תנאי קבלה לקורס 28
5. טיפול לקוי בבקשה להנחה משכר לימוד לגני ילדים טרום-חובה 30

משטרת ישראל

6. סירוב שלא כדין להתיר כניסה לארץ 33

משרד המשפטים

7. אי-מתן הודעה לאזרח על זכות ערעור על פי חיקוק 35

משרד העבודה והרווחה

8. אי-תשלום מלוא העלות של טיפול שיניים בעבור נערה באומנה 37
9. זכאות מותנית לתעודת הנדסאי 38

משרד הפנים

10. שינוי שם משפחה של אישה נשואה במשרד הפנים 41

משרד התחבורה

11. סדרי חידוש רישיון להסעת סיור 43
12. החזר אגרה בעבור מלגזה שהושבתה 44

רשויות מקומיות

13. חסימת דרך גישה לבית מגורים 46
14. טעות בקריאת מד-מים ראשי 47
15. בקשה להנחה מארנונה על דירה ריקה 49
16. חיוב בהיטל השבחה 50
17. דרישה לתשלום יתר בעד ביטוח תאונות אישיות 53
18. חיוב במתן ערבות לתשלום לקרן מקלטים 54
19. דרישה להתייצב לצורך הגשת בקשה לאישור תכנית כיבוי אש 56

חברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ

20. פיטורים עקב גילוי מעשה שחיתות 58

המוסד לביטוח לאומי

21. אי-ביצוע תיקון ברישום תקופות ביטוח 62
22. טיפול לקוי בבקשה לתקן אישור על תקופות ביטוח 64
23. דרישה לא מוצדקת לתשלום הפרשי דמי ביטוח 65

קרבן השתלמות למורים וגננות בע"מ

24. פגיעה בזכויות עמיתים בקרבן השתלמות 68

שרותי בריאות כללית (קופ"ח כללית - לשעבר)

25. טיפול בצרידות לגננת 71

נספחים

1. התפלגות התלונות לפי הגופים השונים ולפי תוצאות בירורן-
טבלה ותרשימים 77
2. התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים - טבלה 87
3. חוק יסוד: מבקר המדינה 93
4. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] 95

סקירה כללית

1. תלונות של חברי הכנסת

סעיף 37(2) לחוק מבקר המדינה נותן מעמד מיוחד לחברי הכנסת בהגשת תלונות, ולפיו רשאי חבר כנסת להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור אף בגין מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה.

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

1	יהלום שאול	1	אביטל קולט
1	כץ יוסי	1	אדלשטיין יולי
1	לוי מקסים	1	גילאון אילן
1	ליברמן אביגדור	1	גלאון זהבה
3	ליצמן יעקב	10	הירשזון אברהם
4	לנדאו עוזי	3	זאבי רחבעם
2	עזרא גדעון	3	חזן נעמי

2. נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

1. בשנה הנסקרת חל גידול של כ- 27% במספר התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור לעומת השנה שקדמה לה - התשנ"ט. יצויין, כי בנוסף על התלונות שהיו מופנות במקורן לנציבות תלונות הציבור, הגיעו אליה מאות פניות שמקורן היה מופנה לאחד הגופים המבוקרים ואילו נציבות תלונות הציבור קיבלה רק העתק הפנייה. ככלל, אין נציבות תלונות הציבור מבררת פניות כאלה, מתוך הנחה שהפונה יענה במישרין על ידי הגוף אליו פנה. במקרה אשר כזה מופנית תשומת לבו של הפונה לכך, כי אם לא יקבל

תשובה מהגוף שאליו פנה, או שהתשובה לא תניח את דעתו, יוכל לחזור ולפנות לנציבות תלונות הציבור, אשר תבדוק על פי הוראות החוק, אם יש מקום לערוך בירור בעניין.

2. להלן פרטים על מספר התלונות שהתקבלו בשנה הנסקרת, ועל תוצאות בירורן של אלה שהטיפול בהן הסתיים.

(א) בשנת התש"ס התקבלו 6,644 תלונות שהוגשו במקורן לנציבות (בשנת התשנ"ט הוגשו 5,249 תלונות).

מסך 8,423 תלונות שהיו בטיפול בשנת התש"ס (כולל 1,779 תלונות שנותרו לטיפול משנת התשנ"ט) הסתיים הבירור ב - 6,295 תלונות שכללו 6,932 נושאים לבירור.

(1) מתוך 3,884 נושאים שהטיפול בהם הסתיים לגופו של עניין, נמצאו 1,441 נושאים שבהם התלונות היו מוצדקות (37.1%) (בשנת התשנ"ט 37.4%).

(2) בירורם של 1,170 נושאים הופסק בשלבים שונים של הטיפול עקב כך, שהעניין נשוא התלונה בא על תיקונו, או שהמתלונן ביטל תלונתו, או שלא הגיב על פניות נציבות תלונות הציבור אליו, וכדומה.

(3) לגבי 1,878 נושאים נמצא, שאין מקום לבררם, משום שלא נתקיימו בהם הוראות הסעיפים 36 ו - 37 לחוק מבקר המדינה, הקובעים על מי ניתן להגיש תלונה, ומה יכול להיות נושא תלונה; או משום שהיו בגדר העניינים המנויים בסעיפים 38 או 39 לחוק האמור, הקובעים באילו תלונות לא יהיה בירור.

(ב) בסוף שנת התש"ס נשארו לטיפול 2,128 תלונות.

3. (א) נתונים בדבר התפלגות התלונות לפי הגופים השונים שעליהם התלונות ולפי תוצאות בירורן מובאים בנספח 1, בטבלה 1 (עמ' 77-79) ובתשימים 1-7 (עמ' 80-86).

(ב) בנספח 2, בטבלה 2 (עמ' 87-89), מובאת התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים: שירותי רווחה, שירותי רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, ועוד.

3. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

גם בשנה הנסקרת פנו מאות אזרחים ללשכות לקבלת תלונות בעל-פה במשרדי נציבות תלונות הציבור בירושלים, תל אביב, חיפה, באר-שבע ונצרת. לשכות אלה הוקמו כדי לענות על דרישת החוק, כפי שבאה לידי ביטוי בסעיף 34 בחוק מבקר המדינה, והיא לרשום מפי המתלוננים תלונות שהם מבקשים להגיש בעל פה.

עובדי הלשכות לקבלת תלונות אף מסייעים לעתים לפונים בפתרון מהיר של בעיות לא מורכבות, בדרך של בירור טלפוני, או בהפניתם לכתובת המתאימה, וכדומה. כל זאת, בלא

שיהיה צורך בעריכת בירורים פורמליים בגוף שעליו מלינים. ואכן, תלונות רבות מצאו את פתרונן בדרך זו.

4. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

יש ובירורן של תלונות מביא לחשיפת ליקוי שהשלכותיו הן מעבר למקרה הבודד. במקרים כאלה מצביע הנציב גם על הצורך בתיקון הליקוי הכללי שהעלה בירור התלונה. תיקונים רבים כאלה נעשו במהלך שנות פעילותה של נציבות תלונות הציבור.

במבחר התלונות המובא בדוח זה כלולים מקרים שבהם הצביע נציב תלונות הציבור על הצורך בתיקון ליקוי כללי שהעלה הבירור:

בעקבות תלונה על אי-תשלום דמי הבראה לנכים, למפרע מיום הגשת בקשתם לתגמול, הצביע נציב תלונות הציבור בפני הלשכה לשקום נכים שבמשרד האוצר, כי עליה לשנות את נהליה, ולקבוע בהם כי לנכים הזכאים לכך ישולמו דמי ההבראה, והטבות אחרות המגיעות להם, מיום הגשת הבקשה לתגמול (תלונה 2 עמ' 23).

למתלוננות שנרשמו לקורס שבפקוח משרד החינוך הודע, רק לאחר שעמדו בבחינות, כי מלכתחילה לא היו זכאיות להירשם לקורס. נציב תלונות הציבור הצביע בפני המשרד, כי עליו להביא לידיעת המבקשים להירשם, במסמך מפורט בכתב, את תנאי הקבלה במלואם, ולבדוק בתשומת לב את זכאותם להירשם (תלונה 4 עמ' 28).

תיירת מחוץ לארץ עוכבה בנמל התעופה בן גוריון ולא הורשתה להכנס לארץ לביקור, עקב אי-בהירות בהנחיות באשר לסוגי אשרות הכניסה. בעקבות בירור תלונתה, הודיעה משטרת ישראל, כי יוצאו הנחיות ברורות בדבר האבחנה בין סוגי האשרות, למניעת הישנות מקרים דומים (תלונה 6 עמ' 33).

בעקבות בירור תלונות על האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים ועל המוסד לביטוח לאומי, הפנה נציב תלונות הציבור את תשומת לבם, כי עליהם לציין בהודעותיהם לפונים אליהם, שבקשתם לקבלת מידע נדחתה, את זכותם על פי דין לעתור לבית המשפט כנגד דחיית הבקשה, וגופים אלה הודיעו כי מעתה יעשו כן. רשם הקבלנים אף הוא הודיע, בעקבות תלונה שהוגשה נגדו, כי יודיע לכל מי שבקשתו להרשם בפנקס הקבלנים נדחתה, על זכותו לערור לפי הדין על ההחלטה בפני ועדת ערר (תלונה 7 עמ' 35).

בעקבות בירור תלונות בעניין שינוי אוטומטי של שם משפחתה של אישה לאחר נישואיה לשם משפחתו של הבעל, הודיע משרד הדתות, כי בתיאום עם משרד הפנים, הוצאו הנחיות לרושמי הנישואין שבמועצות הדתיות, לרשום בתעודת הנישואין את שמות המשפחה, שבחרו בני הזוג לשאת לאחר נישואיהם (תלונה 10 עמ' 41).

בעקבות בירור תלונה על הנהלים לחידוש רשיון להסעת סיור ברכב סיור, שחייבו את המבקש להפקיד את רשיונו, כשהוא עדיין בתוקף, במשרד הרישוי, החליט משרד התחבורה

לשנות את הנהלים באופן שהמבקש יוכל להמשיך בעבודתו גם לאחר שהפקיד את רשיונו לצורך חידוש, עד תום תקופת הרשיון שהופקד (תלונה 11 עמ' 43).

בעקבות בירור תלונה על סרוב להחזיר חלק מהאגרה השנתית המשולמת בעבור רשיון למלגזה, עקב כך שיצאה מכלל שמוש בתקופת הרשיון, הודיע משרד התחבורה, כי הוא פועל לשינוי התקנות בענין, כך שיוחזר החלק היחסי של האגרה על רכב שהושבת (תלונה 12 עמ' 44).

בעקבות בירור תלונה על הליכי שומה וגביה של היטל השבחה, בניגוד להליכים הקבועים בחוק התכנון והבנייה, הצביע נציב תלונות הציבור בפני הנוגעים בדבר, כי עליהם לפעול לפי הוראות החוק כלשונן, והם הודיעו כי מעתה יפעלו כאמור (תלונה 16 עמ' 50).

עירייה גבתה מהורי תלמידים בבית ספר יסודי תשלומים בגין ביטוח תאונות אישיות, בסכום העולה על זה שהיא שילמה לחברת הביטוח עבור פוליסת הביטוח. בנוסף על כך, על טופס הדרישה לתשלום נכתב כי התשלום הינו "אישור כניסה לבית הספר".

בעקבות הצבעת נציב תלונות הציבור, שלחה העירייה חוזר למנהלי בתי הספר בעיר, המודיע להם, כי יש לזכות כל הורה, ששילם את מלא הסכום שנדרש, בהחזר כספי. כן הודיעה העירייה, כי הכיתוב האמור על טופס התשלום, לא יצוין עוד (תלונה 17 עמ' 53).

נציב תלונות הציבור הצביע בפני איגוד רשויות לכיבוי והצלה באיו"ש ובקעת הירדן, כי עליו לאפשר הגשת בקשות לאישור תכניות כיבוי אש, באמצעות הדואר או בדרך דומה אחרת, ולא לעמוד על כך שהמבקש יתייצב אישית במשרדי האיגוד רק כדי להגיש את הבקשה (תלונה 19 עמ' 56).

5. קשרים בין-לאומיים

1. בחודש ספטמבר 1999 ביקר בנציבות תלונות הציבור מר מוטליפ אונל (Mutalip Unal), מבקר במשרד ראש הממשלה של טורקיה, ונפגש עם מנהל נציבות תלונות הציבור, מר א' רביד ועם מי שהיתה העוזר הבכיר לנציב, גב' מ' במברגר, לקראת הקמת מוסד האומבודסמן בטורקיה.

בפגישה שמע מר אונל סקירה על המבנה ועל דרך הפעולה של נציבות תלונות הציבור בישראל, על חוק מבקר המדינה ועל נוהלי בירור התלונות בנציבות תלונות הציבור.

2. בחודש נובמבר 1999 נפגש מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט אליעזר גולדברג, וכן עובדים בכירים ממשרדו, עם גב' סנדרה פיסק (Sandra Pisk) האומבודסמן של קוסטה ריקה. גב' פיסק שמעה מהם על תפקידי האומבודסמן ומבקר המדינה בישראל. כן נדונו נושאים בעלי עניין משותף, והוחלט על המשך הקשר בין שני המוסדות.

3. בחודש נובמבר 1999, במסגרת סיור באזור, נפגש הנציב לזכויות האדם במשרד החוץ של גרמניה, מר גרד פופה (Gerd Poppe), עם מנהל נציבות תלונות הציבור, מר א' רביד ועם העוזר הבכיר לנציב, גב' מ' במברגר. האורח שמע הסברים על פעולותיה של נציבות תלונות הציבור, במיוחד בנושאים הנוגעים לזכויות האדם.

4. בחודש פברואר 2000 ביקרה בנציבות תלונות הציבור גב' סוזנה שטצמרי (Szatmary) (Zuzana) מסלובקיה, העומדת בראש וועדה העוסקת בהכנת הצעת חוק להקמת מוסד אומבודסמן לזכויות האדם בסלובקיה.

האורחת נפגשה עם מר א' רביד, מנהל נציבות תלונות הציבור ועם גב' מ' במברגר, העוזר הבכיר לנציב, ושמעה פרטים על מוסד האומבודסמן בישראל.

6. תלונות בעניין הפליית נשים

בשנה הנסקרת לא התקבלו בנציבות תלונות הציבור תלונות בנושא הפליית נשים, מלבד לאלה שנגעו לכך כי משרד הפנים שינה את שם משפחתה של אישה לאחר נשואיה, לשם בעלה, בלי שנשאלה על כך (תלונה מס' 10). אפשר שהסיבה לכך נעוצה בחוסר מודעות מספקת לנושא. ואם כך הוא, כי אז מצביע נציב תלונות הציבור על הצורך בהטמעת נושא שוויון הנשים, ועל האפשרות לפנות אליו בתלונות בנושא זה.

סעיף 6(ג) לחוק הרשות לקידום האשה, התשנ"ח-1998 קובע לאמור:

"נציב תלונות הציבור ימסור לכנסת דין וחשבון שנתי על כל התלונות שנמסרו לו שעניינן הפליה של אשה כאשה, ויפרט את מסקנותיו לגביהן".

יצויין, כי לפי סעיף 6(א) לחוק הרשות לקידום האשה, רשאית הרשות להעביר תלונה שקיבלה על מעשה הקשור בתחום מתחומי פעולתה, אל נציב תלונות הציבור, אם היא סבורה כי התלונה ראויה להתברר על ידי הנציב (אם הסכים לכך המתלונן). הרשות לא הפנתה אל נציב תלונות הציבור תלונה אשר כזאת.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. ניכוי הכנסה נוספת מתגמולי נכח רדיפות הנאצים

1. חבר הכנסת אברהם הירשזון הגיש בדצמבר 1999 תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בשמה של ניצולת שואה (להלן - המתלוננת) נגד הלשכה לשיקום נכים שבמשרד האוצר (להלן - הלשכה). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת מוכרת על ידי הלשכה כנכה נזקקת על פי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - החוק), והיא מקבלת מהלשכה תגמול חודשי.

מהתגמול החודשי של המתלוננת נכתה הלשכה סכום של 76.32 ש"ח, בגין ריבית שקיבלה המתלוננת מקופת גמל שהיתה לה בבנק (להלן - הניכוי).

(ב) במאוס 1999 פדתה המתלוננת את כספי קופת הגמל וביקשה לפיכך מהלשכה, להפסיק את הניכוי, אך בקשתה נדחתה בנימוק, שלא ניתן להתעלם מההון אותו החזיקה בקופת הגמל אשר צרכה אותו, בצורה זו או אחרת.

2. החוק קובע, בין היתר, כדלהלן:

"4. (א) נכה הזכאי לתגמולים ישולם לו, כל ימי חייו, מאת אוצר המדינה, תגמול חדשי בשיעור של אחוז אחד מהשכר הקובע לכל אחוז שבדרגת נכותו.

...

1.4. (א) לנכה שדרגת נכותו פתוחה מ- 50% אך אינה פחותה מ- 25% (להלן - נכה נזקק) ואין לו הכנסה נוספת, ישולמו במקום תגמולים האמורים בסעיף 4, תגמולים כאמור בסעיף 4(א) לחוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954.

(ב) לנכה נזקק שיש לו הכנסה נוספת, ישולמו תגמולים לפי סעיף קטן (א) בניכוי הכנסתו הנוספת, ובלבד, שהתגמול לא יפחת מהתגמול לפי סעיף 4."

"הכנסה נוספת" מוגדרת בסעיף 1 לחוק "הכנסתו של נכה מכל מקור שהוא חוץ מתגמולים לפי חוק זה".

3. בהוראות הנוהל שהוציאה הלשכה בנושא "אישור נזקקות ונצרכות" נקבע כדלהלן:

"הכנסה נוספת - ... יאומצו הכללים כפי שנקבע בתקנות לחוק הבטחת הכנסה בשינויים, כפי שמצוין להלן:

1. הכנסותיו של הנכה מכל מקור שהוא, למעט מתגמולים עפ"י החוקים המצוינים למעלה*.
2. הכנסה מנכס שאינו דירת מגוריו של הנכה (אחת בלבד) בין אם הוא בבעלותו של הנכה ובין שהיה בבעלות הנכה והועבר ללא תמורה לאחר:
 - (א) סכום ההכנסה החודשית המופקת ממנו.
 - (ב) אם אין מופקת ממנו הכנסה בפועל תיזקף הכנסה בגובה כפי שיוחלט ע"י הרשות המוסמכת.
3. הכנסה חודשית מנכסים שאינם מקרקעין: ייזקף, סכום הכנסה של 5% מערך הנכס."

בתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 (להלן - התקנות), שאותן אימצה הלשכה בנהליה בשינויים כאמור, נקבע:

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

...

11. הועבר נכס, שהיה בבעלותו או בחכירתו של התובע גימלה או של בן זוגו, לאדם אחר ללא תמורה או בתמורה סמלית, יראו את הנכס כשייך למעביר הנכס -

(1) אם הנכס הועבר תוך חמש שנים שלפני מועד הגשת התביעה לגימלה;"
4. בירור הנציבות העלה כדלקמן:
 - (א) בטופס הבקשה שהגישה המתלוננת בשנת 1996, להכיר בה כנכה נזקקת, היא הצהירה על הכנסות מקצבאות הביטוח הלאומי, על קופת הגמל, ועל דירה שבבעלותה.
 - נושא הניכוי מתגמולים של נכה, בגין קופת גמל שהיתה לו, נדון בעבר בוועדת הערעורים שליד בית משפט השלום בתל אביב, שהוקמה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. ועדת הערעורים קבעה, שעל הלשכה להפסיק לנכות מתגמוליו של הנכה הכנסה נוספת בגין כספי קופת גמל שנפדתה, אשר שימשו לצרכים אישיים או רפואיים, אך יש מקום להמשיך בניכוי אם הועבר הכסף ללא תמורה לאדם אחר.
 - (ב) לדברי המתלוננת, היא השתמשה בכספי קופת הגמל לצרכים אישיים - למימון כניסתה לבית הורים והוצאות נלוות לכך, אולם הלשכה טענה בפני הנציבות, שהשימוש בכספי קופת הגמל לצורך כניסה לבית הורים, אינו מצדיק את הפסקת הניכוי, משום שלמתלוננת יש, על פי הצהרתה, דירה בבעלותה, שאותה היא יכולה להשכיר או למכור עם המעבר לבית ההורים, ועל פי נוהלי הלשכה, עם המעבר לבית הורים, יש לנכות מהתגמולים הכנסה שיש לנכה מדירת מגוריו.

* חוק נכי רדיפות הנאצים וחוק נכי המלחמה בנאצים.

הלשכה אמנם נוהגת לראות את ההכנסות מהדירה כאילו הן מנוצלות במלואן לצורך המעבר, אולם, לדברי הלשכה, אין מקום לראות גם את כספי קופת הגמל כמשמשים לאותה מטרה.

(ג) בירור התלונה העלה, כי מעולם לא היתה בבעלות המתלוננת דירת מגורים, והיא גרה שנים רבות בדירה בשכירות מוגנת. בשנת 1990 רכשו את הדירה בתה וחתנה, והם איפשרו לה להמשיך לגור עמם, ללא תמורה, עד כניסתה לבית ההורים.

בתגובה לממצא האמור של הנציבות טענה הלשכה, שבתה וחתנה של המתלוננת רכשו את הדירה במחיר נמוך, בו נלקח בחשבון כי המתלוננת גרה בדירה כדיירת מוגנת, ובכך יש לראות, לדברי הלשכה, כאילו העניקה המתלוננת לבתה, באופן רעיוני, סכום כסף נכבד ששימש לרכישה, אשר אותו יש להביא בחשבון הכנסותיה של המתלוננת.

5. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

(א) על פי התקנות ופסיקת ועדת הערעורים, כמפורט לעיל, על הלשכה להמשיך לנכות הכנסה בגין קופת גמל שנפדתה, אם הועברו הכספים לאדם אחר ללא תמורה, ולא במקרה בו נעשה בכסף שימוש לצרכים אישיים.

המתלוננת השתמשה בכסף שבקופת הגמל למעבר לבית הורים, שהוא צורך אישי, ולפיכך אין בסיס חוקי להמשך הניכוי.

(ב) על פי תקנה 11 לתקנות, מתחשבים בהכנסות מנכס של הנכה, אם העביר את הנכס ללא תמורה או בתמורה סמלית, בחמש השנים שלפני הגשת התביעה לגמלה. מכאן, שאף אם היה מקום לקבל את טענת הלשכה על "הכנסה רעיונית" עקב רכישת הדירה על ידי הבת, הרי שהדבר נעשה עוד בשנת 1990, דהיינו - יותר מחמש שנים לפני מועד הגשת בקשתה לתגמול כנכה נזקק, בשנת 1996.

נוכח האמור, לא ראה הנציב מקום לנימוקי הלשכה לעמדתה, לפיה יש לנכות מתגמוליה של המתלוננת את "ההכנסה הרעיונית" מעסקת המכר של הדירה בשנת 1990.

(ג) לדעת הנציב, סירובה של הלשכה להפסיק את הניכוי בסך כ-80 ש"ח בחודש מנכה בת 93, שהתברר שמעולם לא היתה בבעלותה דירת מגורים, ואשר רשויות הרווחה משתתפות במימון שהותה בבית ההורים, מהווה נוקשות יתרה, והוא הצביע בפני הלשכה, שעליה להפסיק את הניכוי ולא לנכות כל סכום מתגמוליה.

6. הלשכה הודיעה לנציבות שתפעל לפי הצבעת הנציב.

2. דמי הבראה לנכה רדיפות הנאצים

1. המתלונן, נכה רדיפות הנאצים, הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה בדצמבר 1999 נגד הלשכה לשיקום נכים שבמשרד האוצר (להלן - הלשכה).

המתלונן העלה בתלונתו מספר טענות על הלשכה, ובהן הטענה, כי הלשכה לא שילמה לו דמי הבראה לשנת 1997.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

- (א) המתלונן הגיש ללשכה, בספטמבר 1997, תביעה להכיר בו כנכה רדיפות הנאצים. בספטמבר 1998 אושרה התביעה והוא הוכר כנכה.
- (ב) בעקבות ההכרה במתלונן כנכה, שילמה לו הלשכה את התגמולים המגיעים לו על פי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - החוק), למפרע מיום הגשת תביעתו לתגמול, אולם את דמי ההבראה, שהם בגדר תשלום בעבור טיפול רפואי המגיע לנכים על פי החוק, היא שילמה למתלונן רק מיום ההכרה בו כנכה.
- (ג) בתקנות נכי רדיפות הנאצים (טיפול רפואי), התשי"ט-1958 (להלן - התקנות), נקבע כי החזר עלות טיפול רפואי לנכה יינתן בתנאי, שהטיפול אושר מראש על ידי רופא מוסמך. אולם הרופא רשאי לאשר את הטיפול בדיעבד, אם האישור לא ניתן מראש מסיבה שיש בה צידוק, כגון שהשהיית הטיפול לשם קבלת האישור היתה עלולה לסכן את חייו של הנכה, להגדיל את נכותו או לסבך את ריפוי, וזאת בתנאי שהנכה פנה לרופא בתוך שבועיים מגמר הטיפול.
- (ד) לפני שנים מספר קיבלה הלשכה החלטה מינהלית לשלם לנכים, למרות האמור בתקנות, דמי הבראה ללא אישור על הצורך הרפואי בהבראה. אולם הלשכה לא החילה את ההחלטה המינהלית האמורה לגבי פרק הזמן שלפני ההכרה במבקש כנכה.
- לפיכך היתה עמדת הלשכה, כי המתלונן אינו זכאי לדמי הבראה לשנת 1997, כיוון שלא עמד בתנאים שנקבעו בתקנות בעניין קבלת אישור לטיפול רפואי.
- (ה) בנוהל מס' 3.06 בקובץ נוהלי הלשכה נקבע כדלקמן:
- "2.ב.6. נכה חדש שהודעה על זכותו לתגמולים תגיע לגזברות התגמולים עד ה-31 בדצמבר ובקשתו לתגמולים התקבלה בלשכה לפחות 3 חודשים קודם לכן, יהא זכאי לקבל את מלוא מענק ההבראה לאותה שנה.
- 3.ב.6. לא התקבלה בלשכה בקשתו לתגמולים 3 חודשים קודם לכן, יהא זכאי לקבל את החלק היחסי ממענק ההבראה לאותה שנה בהתאם לחודשים מיום קבלת בקשתו ועד סוף השנה."
- (ו) על פי תיקון לחוק משנת 1995 רשאי נכה, שתביעתו לתגמול התיישנה, להגיש בקשה לתגמול, אולם לא ישולם לו תגמול ולא יינתנו לו הטבות אחרות לפי החוק, אלא מהאחד בחודש שבו הגיש בקשתו לתגמול.
- בהסתמך על התיקון האמור משלמת הלשכה לנכים את התגמולים למפרע מעת הגשת הבקשה לתגמול, אולם היא איננה משלמת להם למפרע את ההטבות האחרות המגיעות להם על פי החוק, ובכלל זה את דמי ההבראה.
3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.
- (א) הנציב לא מצא כל טעם סביר לכך שהלשכה אינה משלמת את דמי ההבראה, שהם בגדר טיפול רפואי הניתן לנכה על פי החוק, ממועד הגשת הבקשה לתגמול, כשם שהיא משלמת את התגמולים למפרע ממועד זה, על פי התיקון לחוק משנת 1995.

(ב) לפי סעיף 6.ב לנוהל הלשכה בעניין דמי הבראה, המועד הקובע לצורך תשלום דמי הבראה הוא יום קבלת ההודעה על הזכות לתגמולים בגזירות התגמולים, אולם מועד זה תלוי בקצב הטיפול של הלשכה בתביעות ואינו תלוי כלל בנכה.

(ג) הבירור בתלונות קודמות על הלשכה העלה, כי הטיפול בכל תביעה אורך כשנה, והנציבות כבר העירה ללשכה שזהו פרק זמן ממושך למדי, במיוחד בהתחשב בכך, שרוב התובעים הם קשישים וחולים.

(ד) אילו טיפלה הלשכה במהירות הראויה בתביעתו של המתלונן, שהוגשה כאמור בספטמבר 1997, ואישרה אותה עד סוף שנת 1997, היה המתלונן זכאי לדמי הבראה לאותה שנה. עקב התמשכות הטיפול בתביעה, לא די שהמתלונן נדרש לחכות שנה לקבלת החלטה בעניינו, הוא גם הפסיד את דמי הבראה לשנת 1997.

4. לפיכך קבע הנציב, שיש בסירובה של הלשכה לשלם למתלונן דמי הבראה למפרע משום סטייה מרוח החוק, והצביע בפניה, שעליה לשלם למתלונן את דמי הבראה לשנת 1997. כן הצביע הנציב בפני הלשכה, כי עליה לשקול לשנות את נהליה ולהתאימם לחוק, כך שדמי הבראה והטבות אחרות הניתנות לנכים יינתנו להם מיום הגשת בקשתם לתגמול.

5. הלשכה הודיעה לנציבות כי תפעל בהתאם להצבעת הנציב, וכי תשנה את הוראות הנוהל שלה כך שייקבע בהן שדמי הבראה ישולמו לנכים מיום הגשת הבקשה לתגמול.

3. ליקויים בבירור תלונה נגד גננת

1. המתלוננת, תושבת ראשון לציון, שהיתה חברה בוועד ההורים של גן הילדים שבו למד בנה (להלן - הגן), הגישה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד משרד החינוך (להלן - המשרד). ואלה פרטי התלונה:

(א) הורים לילדים הלומדים בגן התלוננו בפני ועד ההורים, שאיכות המזון, המוגש לילדיהם בגן היא גרועה, ואינה מצדיקה את הסכומים הגבוהים שהם משלמים בעבורו. המתלוננת, כחברה בוועד ההורים ביקשה מהגננת, האחראית לרכישת מצרכי המזון, כי תציג בפניה את הקבלות על ההוצאות לרכישת מצרכי המזון, אך הגננת סירבה לבקשת המתלוננת, ובתגובה לבקשתה הטיחה במתלוננת האשמות חסרות שחר, בפני ההורים וילדיהם, והתנכלה לבנה.

(ב) המתלוננת עמדה על זכותה לבדוק את החשבונות שניהלה הגננת, ולאחר שאלה נמסרו לה לבסוף, גילתה בהם המתלוננת, לטענתה, אי-סדרים חמורים. לבקשת המתלוננת קיימה עיריית ראשון לציון, שבתחום שיפוטת נמצא הגן, בדיקה של חשבונות הגן, אך סירבה למסור למתלוננת את הממצאים שבדוח הבדיקה, בנימוק שאין זה מתפקידה להביא את ממצאי הבדיקה לידיעת המתלוננת, וכי הדוח וממצאיו הם עניינו של המעסיק של הגננת בלבד, ואכן הוא הועבר למשרד, שהוא המעסיק של הגננת, לכל טיפול שימצא לנכון.

המתלוננת טוענת כי בקשותיה החוזרות מהמשרד לקבל מידע על ממצאי הבדיקה נענו בשלילה.

(ג) המתלוננת מבקשת שהנציבות תורה למשרד להביא לידיעתה את ממצאי דוח הבדיקה וכי תבדק טענתה, שהמשרד מסרב לתת לה מידע על תוצאות הבדיקה, בשל רצונו לתת גיבוי לגננת ולחפות על מעשים לא תקינים שלה.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) בחוזר שפרסם המשרד בשנת 1983 בנושא: "הוראות בענייני כספים למוסדות חינוך" נקבע, כי קופה של גן ילדים על כל מסמכיה תהיה נתונה הן לביקורת הרשות המקומית והן לביקורת המשרד, וכי מוטלת על הגננת אחריות אישית לקיים את הוראות החוזר בעניין ניהול תקין של כספי הגן (בנוגע לקבלות, המחאות, חשבונות בנק וכו').

(ב) לאחר שהקבלות על רכישות המזון על ידי הגננת נמסרו לבדיקה לעיריית ראשון לציון, ובטרם נמסר למשרד דוח הבדיקה, קיימו נציגי המשרד עימות בין הגננת לבין המתלוננת. בעימות הכחישה הגננת מכול וכול את טענות המתלוננת על אי-סדרים בניהול כספי הגן,

ועל התנכלותה למתלוננת ולבנה, ואילו המתלוננת דבקה בגרסתה וביקשה שהגנת תפוט.

מעיון בפרוטוקול שנערך במשרד על העימות עולה, כי נציגי המשרד לא ייחסו חשיבות לטענות המתלוננת בדבר אי-סדרים בניהול כספי הגן בידי הגנת, ובמקום זאת ניסו לפייס ביניהן, אבל דברי הגנת קוממו את המתלוננת והיא לא הסכימה להמשיך בהידברות. בנסיבות אלה הבהירו נציגי המשרד למתלוננת, כי בקשתה להפסיק את העסקת הגנת בגן נדחית על הסף, וכי אם לא תרצה לשלוח את בנה לגן זה, הוא יועבר לגן אחר (כפי שאכן קרה).

(ג) למחרת היום בו נערך העימות, קיבל המשרד את דוח מבקרת החשבונות של העירייה על חשבונות הגן, מ - 8.7.99 (להלן - דוח הבדיקה), ובו צוינו הליקויים האלה:

(1) הגנת גבתה מההורים בעבור מזון סך 20,320 ש"ח, אך הפקידה, בשני חשבונות בנק שפתחה העירייה בעבורה, סך 16,347 ש"ח בלבד. יתר סכומי הגביה לא הופקדו בבנק, ולפיכך לא ניתן לעקוב אחר השימוש בהם.

(2) הגנת לא הקפידה לבצע את התשלומים עבור רכישות המזון לפי רצף מספרי המחאות ולרשום את פרטי התשלומים בספחי ההמחאות.

(3) בעבור חלק מהרכישות שילמה הגנת בכרטיסי אשראי שלה, במסגרת רכישותיה הפרטיות, ולא ניתן לבדוק אילו מצרכים נרכשו לצרכי הגן ואילו לצרכיה הפרטיים, וכיצד הוחזרו לה הסכומים שהוציאה לרכישות המזון לגן. הגנת טענה, כי לקחה את ההחזר מיתרת המזומנים של כספי הגביה שהיו ברשותה, אולם לא ניתן היה לאמת את טענתה.

(4) חשבונות של רכישות מסוימות היו של ספק, שמעיד על עצמו שהוא "קבלן בנין צבע וגומור", אך בחשבונות צוינו רכישות של מוצרי מזון, ובנוסף לכך, אין תיאום בין רצף מספרי החשבונות האלה לבין תאריכי הרכישות.

(ד) במכתב מלווה שצורף לדוח מפנה העירייה את תשומת לבו של המשרד לכך, שלא נמצא רישום מסודר של כספי ההורים שנגבו, תוך חלוקה למטרות שלהן מיועדים הכספים, ושהגנת פעלה בניגוד להנחיה מפורשת של העירייה, שלא להפקיד כספי הורים או כל הפקדה אחרת בחשבון שפתחה בעבורה העירייה. העירייה ביקשה שהמשרד יטפל בחריגות שנמצאו.

(ה) המשרד סירב להיענות לבקשות חוזרות ונשנות של המתלוננת להביא לידיעתה את הממצאים שהתגלו בבדיקת העירייה.

לבקשת נציבות התלונות מהמשרד, להסביר את סירובו להביא לידיעת המתלוננת את ממצאי דוח הבדיקה, חזר המשרד על עמדתו, שמדובר בדוח פנימי ואין זה מתפקידו להביאו לידיעת המתלוננת. המשרד הוסיף, כי הסביר לגנת כיצד יש לנהוג בכספי ההורים, וכי העניין הועבר לטיפול לממונה על המשמעת במשרד.

3. נציב תלונות הציבור מצא את התלונה מוצדקת:

(א) אין מקום לעמדת המשרד, כי אין עליו להביא לידיעת המתלוננת את המסקנות שהתגלו בביקורת חשבוניות הגן. אדרבא, בפרק 36.61 בתקש"ר, העוסק בטיפול משרדי הממשלה בתלונות הציבור, נקבע כי "הודעה סופית למתלונן תכלול את המסקנות שהמשרד הגיע אליהן".

(ב) סירובו של המשרד להביא את מסקנות דוח הבדיקה לידיעת המתלוננת גם מנע ממנה להוכיח, שאין יסוד לטענת הגנת המתלוננת העלתה חשדות שווא נגדה, וחזק את סברתה, שהמשרד מבקש לחפות בכך על מעשים לא תקינים של הגנת.

(ג) על המשרד היה להביא לידיעת המתלוננת והגנת את מסקנות דוח הבדיקה, מהם עלה כי היו ליקויים בניהול הכספים על ידי הגנת. אילו עשה המשרד כן, היה אפשר למנוע חלק מעגמת הנפש שנגרמה למתלוננת, ואולי אף את העברת בנה לגן אחר.

4. נוכח האמור הצביע נציב תלונות הציבור בפני משרד החינוך, כי עליו להביא עתה לידיעת המתלוננת את מסקנות דוח הבדיקה, שממנו עולה שתלונתה בנושא אי-סדרים בניהול כספי הגן היתה מוצדקת, ולציין בפניה, כי בעקבות הדוח הודרכה הגנת כיצד עליה לנהל את חשבוניות הגן. כן הצביע הנציב בפני המשרד על הצורך לשקול, בדרגים המתאימים, את הצעדים המשמעותיים המתבקשים עקב מעשיה ומחדליה של הגנת.

5. המשרד הודיע כי פעל כמוצבע.

4. אי-מסירת מידע בדבר תנאי קבלה לקורס

1. המתלוננות, שתי עולות חדשות, הגישו לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) באוקטובר 1999 תלונות נגד משרד החינוך (להלן - המשרד). ואלה פרטי התלונות:

(א) המתלוננות נרשמו במשרד ל"קורס להתאמת מורים עולים למתמטיקה", המתקיים במכללת "אורנים", שבפיקוח המשרד ובמימונו.

(ב) כשנה לאחר שנרשמו לקורס, זומנו המתלוננות על ידי מכללת "אורנים" למבחנים. הן עברו את המבחנים בהצלחה וזומנו לריאיון בפני ועדת קבלה. לאחת מהמתלוננות נמסר בעל פה במהלך הריאיון עמה ולשנייה בכתב לאחריו, כי אי אפשר לקבלן לקורס מאחר שאין להן תעודת הוראה.

(ג) מתלוננת א' כתבה בתלונתה, כי היא בעלת 15 שנות ניסיון בהוראה, וביקשה לאפשר לה ללמוד בקורס, נוכח ניסיונה הרב בהוראה, למרות שאין בידה תעודת הוראה. מתלוננת ב', שלא היה לה ניסיון בהוראה, כתבה בתלונתה, כי הציגה במשרד בעת ההרשמה את תעודותיה, ונאמר לה שהיא מתאימה לקורס. המתלוננת טענה, כי על המשרד לפצותה על כך שגרם לה לשווא להתכונן לבחינות ואף גבה ממנה כסף בעבור בחינות אלה, ועורר בה ציפיות שלא יכלו להתממש.

2. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) המועמדים לקורס מתבקשים על ידי המשרד, למלא טופס הרשמה ולציין בו את פרטיהם האישיים, השכלתם, ניסיונם בהוראה ומקצוע ההוראה שלהם. הם אינם נדרשים לציין אם יש להם תעודת הוראה, למרות שתעודת הוראה היא תנאי שקבע המשרד לקבלה לקורסים מסוג זה.

(ב) המשרד גם איננו מודיע למועמדים בעת ההרשמה לקורס, מה הם תנאי הקבלה לקורס, כדי שיוכלו לבדוק בעצמם אם הם עומדים בתנאי הקבלה, ואף איננו מודיע למועמדים בעלי ניסיון בהוראה שאין בידם תעודת הוראה, כי יש באפשרותם להשלים את השכלתם הפדגוגית ולקבל תעודת הוראה לפני הופעתם בוועדת הקבלה.

(ג) המשרד מעביר למכללת "אורנים" את שמות המועמדים שנרשמו לקורס, והמכללה שולחת למועמדים, שבועיים לפני פתיחת הקורס, הזמנות לבחינות כניסה. בהזמנות אלה נדרשים המועמדים להביא עמם תעודת זהות "ואת כל המסמכים המעידים על התואר האקדמאי + תעודת הוראה המתורגמת לעברית". המועמדים שעוברים את הבחינות בהצלחה מוזמנים לריאיון בפני ועדת קבלה.

(ד) שתי המתלוננות התייצבו לבחינות. למרות שלא היתה בידן תעודת הוראה כנדרש, הן נבחנו, עברו את הבחינות בהצלחה וזומנו לריאיון בפני ועדת הקבלה. רק לאחר הריאיון שלחה המכללה למתלוננת א' מכתב בו נאמר, כי היא לא התקבלה לקורס מאחר שאין לה תעודת הוראה. למתלוננת ב' נאמר לראשונה בריאיון, שהיא אינה זכאית להתקבל לקורס, שכן אין לה תעודת הוראה וגם אין לה ניסיון בהוראה בבתי ספר.

3. נציב תלונות הציבור מצא את התלונות מוצדקות.

על המשרד היה להביא לידיעת המבקשים להירשם לקורס, מיד עם הגשת בקשתם, כי תעודת הוראה היא תנאי לקבלתם לקורס. לא רק שהמשרד לא עשה כן, הוא אף לא בדק בעת ההרשמה לקורס אם יש למתלוננות תעודת הוראה. המשרד גם לא הביא לידיעתה של מתלוננת א', שיש לה כאמור ניסיון בהוראה, כי באפשרותה להשלים את השכלתה הפדגוגית ולקבל תעודת הוראה לפני הופעתה בפני ועדת הקבלה.

בהתנהגותו גרם המשרד למתלוננות עגמת נפש, הוצאות מיותרות, וטרחה עקב ההכנה לבחינות, העמידה בבחינות עצמן, וההופעה בפני ועדת הקבלה. זאת בנוסף לבזבוז זמנם של בודקי הבחינות וחברי ועדת הקבלה.

4. לפיכך הצביע נציב תלונות הציבור בפני משרד החינוך כדלקמן:

(א) על המשרד לפצות כל אחת מהמתלוננות בסך 1,000 ש"ח על ההוצאות שנגרמו להן עקב מחדלי המשרד.

(ב) על המשרד להביא לידיעת המבקשים להירשם לקורס, במסמך מפורט בכתב, את תנאי הקבלה לקורס במלואם, ואת האפשרות העומדת בפני מועמדים בעלי ניסיון בהוראה, שאין להם תעודת הוראה, להשלים את השכלתם הפדגוגית ולקבל תעודת הוראה בטרם יופיעו בפני ועדת הקבלה.

(ג) להנחות את העובדים העוסקים ברישום המועמדים לקורס, לבדוק בתשומת לב אם המועמדים עומדים בתנאי הקבלה לקורס, ולדאוג לכך שיצרפו לבקשתם להירשם את כל המסמכים המעידים על עמידתם בתנאי הקבלה.

5. המשרד הודיע לנציבות שיפעל בהתאם להצבעה.

5. טיפול לקוי בבקשה להנחה משכר לימוד לגני ילדים טרום-חובה

1. המתלוננים, תושבי העיר יבנה, הגישו במאי 1999 תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) על משרד החינוך (להלן - המשרד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננים הגישו לעיריית יבנה (להלן - העירייה) בקשות לרישום שתיים מבנותיהם לגני ילדים טרום-חובה, וביקשו כי תינתן להם הנחה משכר הלימוד.

(ב) לטענת המתלוננים לא ניתנה להם ההנחה, על אף שזו מגיעה להם בהתחשב בגובה הכנסתם ובעובדה שהמתלונן הוא נכה והמתלוננת היא עקרת בית.

2. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) ההוראות בעניין חישוב הנחה משכר-לימוד פורטו בהוראות חוזר המנהל הכללי של המשרד "הודעות ומידע" נ"ח/ 5 (טבת התשנ"ח - ינואר 1998) בנושא "רישום לגני ילדים ולבתי-ספר יסודיים לקראת שנת הלימודים התשנ"ט" (להלן - החוזר). סעיף 7 שבתת פרק 3.10 לחוזר קובע, שבשנת הלימודים התשנ"ט יפעיל המשרד שכר לימוד מדורג לגילאי 3-4.

סעיף 7.2 לחוזר קובע:

"שכר הלימוד המדורג שיחול על ההורה ייקבע לפי העיקרון של ההכנסה החודשית הממוצעת ברוטו לנפש (לרבות קצבת ילדים)..."

בחוברת "רישום לגני ילדים התשנ"ט - הנחיות לרישום" שהוצאה ע"י המשרד מצוין שהורה חייב לצרף לבקשתו מסמכים על הכנסתו.

בחוברת פורטו המסמכים שעל נכים להגיש:

"א. להמציא אישורים על הכנסה כמקובל

ב. להמציא מביטוח לאומי או ממשרד הביטחון אישור על גובה הקצבה..."

ב"הצהרת המבקש" בטופס הרישום יש הצהרה שעליה מתבקש ההורה לחתום. בין היתר מצוין בהצהרה:

"4. ידוע לי כי:

א. על מנת שתידון בקשתי להנחה בשכר הלימוד עלי לצרף לבקשה זו, בעת הגשתה את כל המסמכים העשויים להשפיע על שיעור שכר הלימוד.

ב. ללא הצגת כל המסמכים יקבע שכר הלימוד המירבי...".

בתחתית הטופס, מתחת למקום המיועד לחתימת ההורה על ההצהרה, יש רשימה שכותרתה: "מסמכים שיש לצרף לבקשה", אולם ברשימה זו לא מצוינים מסמכים שעל נכה לצרף לבקשה ומסמכים שעל מובטל לצרף לבקשתו.

(ב) במאי 1998 רשמו המתלוננים את שתי בנותיהם לגני ילדים לגילאי טרום-חובה ביבנה. בטופסי הרישום ציין המתלונן כי אינו עובד והמתלוננת היא עקרת בית. בעת הרישום הודיע המתלונן לעובד מחלקת החינוך בעירייה, כי הוא הגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי לקצבת נכות כללית, והציע להגיש תצהיר לאימות דבריו. כן הודיע המתלונן, כי כאשר תאושר תביעתו לנכות הוא יודיע זאת למחלקה ויצרף את האישורים הדרושים.

הואיל ובידי המתלונן לא היו בעת הגשת הבקשה אישורים על הכנסתו, ולא היו בידיו אשורים מלשכת התעסוקה בדבר היותו מובטל, הציעו עובדי המחלקה למתלונן להגיש תצהיר על היותו מובטל, ובהתאם להצעתם, צרף לבקשה תצהיר שעל פיו אינו עובד מדצמבר 1996. כמו כן צרף לבקשה מסמכים רפואיים המעידים שאינו מסוגל לעבוד.

(ג) באוגוסט 1998 קיבלו המתלוננים הודעה מהמשרד כי נקבעה להם דרגת הנחה "9", המקנה הנחה של 10% בלבד לכל ילד. דרגת זו היא הנמוכה ביותר, והיא ניתנה בשל רישום של שני ילדים לגנים ואינה תלויה במבחן הכנסה, העשוי לזכות את המבקש בהנחה גדולה יותר. בינתיים קיבל המתלונן מהמוסד לביטוח לאומי הודעה המאשרת את אי-כושר השתכרותו בשיעור 75%, ואישור בדבר שיעור קצבת הנכות המגיעה לו. לאחר שהמציא מסמכים אלה לעירייה, הגיש המתלונן בקשה חוזרת למשרד בצירוף האישורים מהמוסד לביטוח לאומי.

(ד) ב-6.5.99 הודיע המשרד לעירייה בכתב, כי הוחלט לדחות את הבקשה החוזרת לקבלת הנחה. בלי הנמקה צויין בהחלטה: "נדחה, ... מצ"ב מכתב מיום 31.1.99 מלשכת הממונה על פניות הציבור במשרד החינוך".

(ה) במכתב הלשכה למתלוננים נכתב כי בהנחיות הרישום, הנשלחות לפני הרישום לאזרחים המבקשים ליהנות מהנחה, מצוין כי מובטל שהיה שכיר ימציא שלושה תלושים של קצבת אבטלה שקיבל בשלושת החודשים האחרונים שלפני מועד הגשת הבקשה; ואילו המתלונן צרף לטופס הרישום רק הצהרה כי אינו עובד ושני מכתבים מקופת חולים "מכבי", ולא את המסמכים הדרושים לפי הנחיות המשרד. על כן ניתנה למתלונן הנחה של 10% בלבד לכל בת, הניתנת על רישום של יותר מילד אחד בגן.

3. נציב תלונות הציבור מצא את התלונה מוצדקת.

(א) המתלוננים צירפו לבקשתם הראשונה את המסמכים בתיאום עם מדור החינוך בעירייה, הפועל כזרוע הארוכה של המשרד לעניין קבלת בקשות להנחה משכר לימוד לגני ילדים טרום-חובה.

(ב) יתר על כן, משקיבל המתלונן את ההודעה מהמוסד לביטוח לאומי בדבר אישור אי-כושרו לעבודה בשיעור 75% ואישור בדבר שיעור קצבת הנכות המגיעה לו עקב כך,

והעירייה צירפה מסמכים אלה לבקשה החוזרת להנחה שהגישה למשרד, היה על המשרד לדון בבקשה החוזרת תוך התייחסות למסמכים אלה. אולם המשרד התעלם לחלוטין מהמסמכים שצורפו לבקשה החוזרת, ודחה את הבקשה החוזרת בהסתמך על העדר המסמכים הנדרשים בבקשה הראשונה.

4. הנציב הצביע בפני משרד החינוך שעליו לדון בבקשתם החוזרת של המתלוננים להנחה בשנת הלימודים התשנ"ט, ואם עדיין חסרים מסמכים הדרושים לדיון בבקשה - להודיע על כך למתלוננים, כדי שיוכלו להשלים את החסר.

5. משרד החינוך הודיע לנציבות, שבהתאם להצבעת הנציב נערך דיון בבקשה החוזרת של המתלוננים והוחלט לקבוע להם דרגת הנחה 1 (90% הנחה).

6. סירוב שלא מדין להתיר כניסה לארץ

1. המתלונן פנה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משטרת ישראל (להלן - המשטרה).
ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן, אזרח קנדה, ואשתו, אזרחית קניה, הגיעו ב-28.6.99 בדרך האוויר לנמל התעופה בן גוריון (להלן - נמל התעופה), לחניית ביניים של כעשר שעות, בדרכם מקנדה לקניה.

(ב) בין ישראל לקניה, מדינת אזרחותה של רעיית המתלונן, אין הסכם לפטור מאשרת כניסה, ולכן טרם צאתם מקנדה הצטיידה רעיית המתלונן, בקונסוליה הישראלית במקום, באשרת מעבר לישראל המכונה "אשרת טרנזיט", שבה צוין כי היא מאפשרת שהייה של יומיים בישראל.

(ג) בעת ההמתנה להמשך טיסתם לקניה ביקשו המתלונן ואשתו לצאת מנמל התעופה לביקור בבית לחם, אך כשהגיעו לעמדת ביקורת הדרכונים ביציאה מנמל התעופה, לא הורשתה האישה לצאת מנמל התעופה, והם הובאו לאולם המעבר כדי להמתין שם לטיסה לקניה. לטענתם נאמר להם, שממשלת ישראל מסרבת להתיר את כניסתם לארץ.

(ד) המתלונן טוען, כי מראש היה בכוונתם לבקר בבית לחם בעת חנייתם בישראל, ולכן הצטיידה רעייתו באשרת המעבר, והוא מבקש פיצוי על ההוצאות שנגרמו לו בשל הוצאת האשרה, ומכתב התנצלות על האירוע.

2. (א) הבירור העלה, שלרעיית המתלונן ניתנה "אשרת כניסה - VISA" מסוג "מעבר-טרנזיט", שנרשמה בה במקום המיועד להערות: "לשהות של 2 ימים". אשרה מסוג זה מיועדת לאדם המתכוון לשהות בישראל ימים ספורים, בדרכו לארץ אחרת.

(ב) במהלך הבירור הודיע ראש משרד ביקורת הגבולות במשטרה לנציבות, כי אין במשטרה הנחיות ברורות בדבר האבחנה בין סוגי האשרות השונות, ואף אין הסכמה בדבר המונחים המצוינים באשרות בין המשטרה, משרד החוץ ומשרד הפנים.

בידי משטרת הגבולות לא נמצאו מסמכים המתעדים את האירוע נשוא התלונה. אולם, מהעובדות עולה כי המעורבים באירוע התייחסו לאשרת המעבר שהיתה בידי אשת המתלונן, כאילו היא אשרה מסוג "עובר אורח בביקור יום" (שמאפשרת רק לשהות בנמל התעופה עד ההמראה ליעד הסופי), ולכן לא איפשרו לה לצאת מנמל התעופה.

אשרת הכניסה לארץ שניתנה לאשת המתלונן "לשהות של 2 ימים", לא כובדה, ולבני הזוג נגרמו הוצאות מיותרות ועגמת נפש. המשטרה הודיעה לנציבות, כי אמנם לא עלה בידיה לברר חד-משמעית אם שוטרי היחידה או עובדים של חברת התעופה הם אלה שנהגו כך

במתלוננים, אולם נוכח טענת המתלונן, כי מדובר באנשי משטרה, תפצה המשטרה את המתלונן ואת רעייתו ותשלח להם מכתב התנצלות.

3. נוכח האמור מצא נציב תלונות הציבור את התלונה מוצדקת.

(א) יהא ההסבר לאירועים אשר בגינם נמנעה מאשת המתלונן היציאה מנמל התעופה לביקור בישראל אשר יהא, ברור כי אשרת הכניסה שניתנה לאשת המתלונן, המאפשרת שהייה של עד 2 ימים בישראל, לא כובדה ולבני הזוג נגרמו הוצאות מיותרות ועגמת נפש.

(ב) המשטרה שילמה למתלונן פיצוי על ההוצאות שנגרמו לבני הזוג, בסך 42 דולר קנדי ושלחה להם מכתב התנצלות.

(ג) בעקבות הבירור הודיעה לשכת היועצת המשפטית למשטרה לנציבות, כי המליצה להוציא הנחיות ברורות בדבר האבחנה בין סוגי האשרות, ובמיוחד בכל הנוגע לאבחנה בין אשרת מעבר רגילה לבין אשרת "עובר אורח בביקור יום", למניעת אירועים דומים בעתיד. הנציבות תמשיך לעקוב אחר טיפול המשטרה בעניין.

משרד המשפטים,

המוסד לביטוח לאומי ומשרד השיכון

7. אי מתן הודעה לאזרח על זכות ערעור על פי חוק

בנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) התקבלו שלוש תלונות, אשר במהלך בירורן על ידי הנציבות החליטו עובדי ציבור החלטות, שהמתלוננים זכאים על פי חוק לערער עליהן, בלא שנמסר למתלוננים, בהודעות על החלטות אלה, על זכות הערעור.

ואלה פרטי התלונות:

1. מתלונן א' הגיש לרשם הקבלנים, שמונה לפי הוראות חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים), בקשה להירשם בפנקס הקבלנים, המנוהל על פי הוראות חוק רישום קבלנים. בתלונתו טען המתלונן על התמשכות הטיפול בבקשתו ואי-מתן החלטה בה.

במהלך הבירור בתלונה, החליט רשם הקבלנים לסרב לבקשת המתלונן להירשם בפנקס הקבלנים.

לפי סעיף 9 לחוק רישום קבלנים, רשאי מי שרואה עצמו נפגע מהחלטת הרשם לסרב לבקשת הרישום, לערור על ההחלטה לפני ועדת ערר, שהוקמה לפי אותו חוק. אולם בהודעת הרשם למתלונן על החלטת הסירוב לבקשתו, לא צוינה זכותו של המתלונן לערור על ההחלטה.

2. עניינן של שתי תלונות אחרות היה בקשות לקבלת מידע על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע):

(א) מתלונן ב' פנה לאפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים, בתפקידו ככונס הנכסים הרשמי, בבקשה לקבל מידע על פי חוק חופש המידע, על חובותיו של אדם שכונס הנכסים מטפל בעניינו. משעבר זמן והוא לא קיבל מענה על בקשתו, הוא פנה לנציבות.

במהלך בירור התלונה השיבה הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים למתלונן, שהמידע המבוקש לא יינתן לו, מפני שמדובר במידע שלפי חוק חופש המידע אסור למסרו או אין חובה למסרו.

(ב) מתלונן ג' פנה למוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) בבקשה לקבל את רשימת העמותות, המקבלות סיוע כספי מהקרן לפיתוח שירותים לנכים, המנוהלת בידי המוסד.

במהלך בירור התלונה בנציבות, הודיע המוסד למתלונן על דחיית בקשתו בהסתמך על הוראת סעיף 8 לחוק חופש המידע, הקובעת שרשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע, אם הטפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה.

(ג) על פי סעיף 17 לחוק חופש המידע, על דחיית בקשה לקבלת מידע לפי החוק, רשאי המבקש להגיש תוך 30 יום מיום קבלת ההודעה על ההחלטה, עתירה - בזמנו לבית המשפט המחוזי, והחל מחודש דצמבר 2000 - לבית המשפט לעניינים מינהליים. סעיף 17 לחוק חופש המידע קובע במפורש, כי רשות ציבורית שהחליטה לדחות בקשה לקבלת מידע, תידע את המבקש על זכותו לעתור נגד ההחלטה לפי הוראת סעיף 17.

בתשובות שנשלחו למתלונן ב' ולמתלונן ג' לא צוינה זכות העתירה האמורה.

(ד) בנוסף על הוראות החוקים הנוגעים בדבר כאמור, קובע סעיף 5 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958 (להלן - חוק ההנמקות), כדלקמן:

"היתה החלטה של עובד הציבור נתונה לערר או לערעור על פי חיקוק, יודיע עובד הציבור בכתב לאדם הזכאי להגיש את הערר או את הערעור, על זכות הערר או הערעור ועל דרכי הגשתם ומועדיהם במידה שנקבעו בחיקוק".

3. הנציבות הסבה את תשומת לבם של שלושת הנלונים לכך, שנוכח הוראות החוקים האמורים היה עליהם להודיע למתלוננים - וכמו כן לפונים אחרים, שבקשות שהגישו על פי חוקים אלה נדחו - על זכות ערעור או על הזכות להגיש עתירה, העומדת להם על פי חוק.

4. בעקבות בירור הנציבות תיקנו הנלונים את הליקוי:

(א) רשם הקבלנים הודיע לנציבות, כי מעתה תצוין בהודעות שהוא שולח למבקשים להירשם בפנקס הקבלנים, על החלטותיו לסרב לבקשת רישום, זכותו של המבקש לערר על ההחלטה לפני ועדת ערר.

(ב) הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים הודיעה לנציבות, כי מעתה ואילך, בכל הודעה על דחיית בקשה לקבלת מידע, תצוין במפורש זכותו של המבקש להגיש עתירה כאמור וכן הדרך והמועד לכך.

(ג) דובר המוסד לביטוח לאומי הודיע לנציבות, כי כיום, בכל הודעה על דחיית בקשה לפי חוק חופש המידע, מצוינת זכות המבקש לעתור לבית המשפט המוסמך, תוך 30 יום מיום קבלת ההודעה על ההחלטה.

משרד העבודה והרווחה

8. אי-תשלום מלוא העלות של טיפול שיניים בעבור נערה באומנה

1. המתלוננת פנתה ביולי 1999 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד). ואלה פרטי התלונה:

(א) משפחת המתלוננת שימשה משפחה אומנת לנערה (להלן - הנערה). בעת היותה באומנה אצל משפחת המתלוננת, נזקקה הנערה לטיפול שיניים.

(ב) לטענת המתלוננת, התחייבו רשויות הרווחה להחזיר לה את מלוא העלות של טיפול השיניים, אך לא עמדו בהתחייבותם.

(ג) המתלוננת ביקשה כי הנציבות תורה למשרד להחזיר לה את עלות טיפול השיניים במלואה.

2. בהוראה שבתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס), שהוציא מנכ"ל המשרד, שעניינה "הטיפול במשפחות אומנה", נקבע כי כל הילדים שבאומנה מבוטחים בטיפול שיניים בחברת הביטוח "שילוח".

כן נקבע בהוראה, כי משפחה אומנת תוכל לקבל החזר הוצאות על טיפול שיניים לילד שבטיפול, שהביטוח בחברת הביטוח אינו מכסה אותן, בתנאי שההוצאות אושרו מראש בידי מרפאת השן במשרד הבריאות, ולאחר שהעובדת הסוציאלית ברשות המקומית והמפקח המחוזי לאומנה במשרד, אישרו את ביצוע הטיפול.

לא נקבעו בהוראה תעריפים לטיפולי שיניים או הגבלה אחרת על גובה ההחזרים של ההוצאות לטיפולי שיניים לילדים באומנה.

3. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) המתלוננת הגישה דרישה להחזר ההוצאות לפני ביצוע טיפול השיניים לנערה. לאחר קבלת אישור משרד הבריאות אושרה הוצאה עבור טיפול שיניים לנערה, בסך 3,800 ש"ח, על ידי העובדת הסוציאלית האחראית בעיריית פתח תקווה והמפקחת המחוזית לאומנה במשרד.

(ב) באוגוסט 1998 בוצע טיפול השיניים וב-31.8.98 הגישה העובדת הסוציאלית האחראית למשרד בקשה לביצוע החזר ההוצאה בסך 3,800 ש"ח, בצירוף הקבלה על התשלום לרופא השיניים.

(ג) למרות האמור, אישר המשרד החזר חלקי בלבד של ההוצאה, בסך 3,020 ש"ח, אשר שולם למתלוננת ביוני 1999. ההפרש בסך 780 ש"ח בין הסכום שהוצא לבין סכום החזר שאושר, כולל סך 240 ש"ח שהמתלוננת היתה אמורה לתבוע מחברת הביטוח, וכן

סך של 540 ש"ח, שהופחת מהסכום ששילמה המתלוננת בעבור שני כתרים שהותקנו בשיני הנערה, בנימוק שהמחיר ששולם בעבור הכתרים הוא גבוה.

4. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

למתלוננת ניתן אישור הוצאה עבור טיפול שיניים לנערה, לפי הכללים החלים בעניין זה ולאחר שניתנו האישורים הנדרשים לכך. בהוראות התע"ס אין הגבלה על גובה החזר ההוצאה עבור טיפולי שיניים לילדים באומנה, והמשרד גם לא הוציא הוראות בעניין זה לנוגעים בדבר - מפקחי האומנה המחוזיים במשרד והעובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות.

בנסיבות אלה אין בסיס להפחתה מסכום החזר שאושר מראש בעבור טיפול השיניים שקיבלה הנערה.

5. נוכח האמור הצביע נציב תלונות הציבור בפני המשרד, כי עליו להחזיר למתלוננת את הסך של 540 ש"ח, שהפחית בלא הצדקה מסכום החזר, בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, מהמועד שבו היתה המתלוננת אמורה לקבל את הסכום האמור עד מועד תשלומה לה.

נציב תלונות הציבור העיר למשרד, כי אם ברצונו לקבוע תקרה לסכומי החזר בעבור טיפולי שיניים, עליו להוציא הוראה מתאימה בעניין זה ולהביאה באופן מסודר לידיעת כל הנוגעים בדבר - בהוראות התע"ס או בדרך אחרת הקבועה לכך בנוהלי המשרד.

6. המשרד הודיע לנציבות תלונות הציבור כי בעקבות הצבעת הנציב הוא שילם למתלוננת את הסך של 540 ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה.

9. זכויות מותנית לתעודת הנדסאי

1. המתלונן, תושב נתניה, הגיש במארכ 1999 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (להלן - מה"ט). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן למד שלוש שנים בבית הספר להנדסאים של המכון לפירון העבודה והייצור (להלן - המכון) ועמד בהצלחה בכל הבחינות. לאחר שסיים את לימודיו התברר לו, כי מה"ט, שהוא אחד הגופים שאמורים לחתום על תעודת ההנדסאי המגיעה לו עם סיום לימודיו, מתנה את חתימתו על התעודה בכך שישלים בחינות בגרות בעברית, באנגלית, במתמטיקה ובפיזיקה.

(ב) המתלונן טוען, כי אילו ידע מלכתחילה שעליו להשלים בחינות בגרות כתנאי לקבלת תעודת הנדסאי, לא היה בוחר במסלול זה. המתלונן מציין, כי כיום הוא עובד בתקן של הנדסאי, אך בהעדר התעודה הוא מקבל משכורת מופחתת.

המתלונן מבקש לקבל את התעודה שהובטחה לו ללא תנאי.

2. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) הלימודים לקראת תואר הנדסאי נערכים ביוזמה משותפת של המכון ומה"ט, כאשר הלימודים מתקיימים במכון על פי תכנית הלימודים של מה"ט. הפיקוח השוטף על הלימודים, וכן בדיקת בחינות הגמר ועבודות הגמר נעשים בידי מה"ט. עם סיום לימודיהם בהצלחה מקבלים הבוגרים תעודה הנושאת את שמות המכון ומה"ט כאחת, שעליה חתומים שני הגופים.

לפי הסיכום בין המכון למה"ט, יקבל המכון ללימודים רק תלמידים העומדים בקריטריונים הנהוגים במה"ט.

תנאי הקבלה במה"ט פורטו במסמך שפרסם מה"ט ב-1984 (להלן מסמך הקריטריונים).

(ב) באוגוסט 1994 הציג המתלונן למכון תעודת גמר של מוסד חינוך תיכוני מסוג מסמ"ר (מסלול מקצועי רגיל) א' מורחב בנתיב הטכנולוגי, בה נאמר כי היא מזכה את בעליה "להתקבל ללימודים בבתי הספר לטכנאים ולהנדסאים בכפיפות לתנאי הקבלה הנהוגים בהם". על סמך תעודה זו ביקש המתלונן להתקבל לבית הספר להנדסת ייצור של המכון, ללימודים לקראת תואר הנדסאי תעשייה וניהול.

(ג) המכון הודיע למתלונן במכתב מ-18.10.94, שבכותרתו מופיע שם המכון בתוספת המילים "בשיתוף המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית", כי הוא התקבל ללימודים. על ההודעה הוטבעה חותמת של משרד העבודה והרווחה.

(ד) המתלונן החל בלימודיו במכון ב-1.11.94 וסיים אותם בהצלחה ב-15.9.97. ב-6.11.97 נתן המכון למתלונן אישור, שבו נאמר כי הוא עמד בכל הדרישות והבחינות ולכן הוא זכאי לתעודת הנדסאי.

(ה) המכון הכין בעבור המתלונן תעודת הנדסאי, וחתם עליה, אולם מה"ט סירב לחתום על התעודה בנימוק, שהמתלונן לא עמד בתנאי שבסעיף ג' למסמך הקריטריונים, לפיו יתקבל ללימודים מי שעמד בבחינות בגרות או "קדם-הנדסאים" במתמטיקה, בפיזיקה, בעברית ובאנגלית, ולא היה מקום לקבלו ללימודים.

(ו) המכון טען, לעומת זאת, כי לדעתו היה המתלונן זכאי להתקבל ללימודים הואיל וחל עליו - כבעל תעודת מסמ"ר א' - סעיף ב' (2) למסמך הקריטריונים, בו נקבע שבעלי תעודות גמר כגון מסמ"ר א' (שבתעודתם כתוב שהם זכאים להתקבל לבתי ספר לטכנאים ולהנדסאים), "עומדים בתנאי הקבלה", בשונה, למשל, מתלמידים בעלי תעודת גמר של 11 שנות לימוד, שעל פי סעיף ב' (1) למסמך הקריטריונים חייבים להשלים לימודי "קדם-הנדסאים" ולעמוד בבחינות.

לדברי המכון, בעת שקיבל את המתלונן ללימודים לא היה ידוע לו על הפרשנות שנותן מה"ט למסמך הקריטריונים, לפיה אין די בכך שהמבקש יעמוד בתנאי האמור בסעיף ב' (2) למסמך הקריטריונים, ועל המכון לבדוק אם המתלונן עומד גם בתנאי שבסעיף ג' של אותו מסמך.

המכון טוען עוד, כי גם אם טעה בפירוש המסמך, הרי אין זו אשמתו של המתלונן, ולא ייתכן שהוא ייאלץ עתה, לאחר שסיים את לימודיו, להיבחן בחינות בגרות או בחינות "קדם-הנדסאים" במקצועות, שאת חלקם למד ברמה גבוהה יותר במכון.

יצוין, כי מה"ט לא טען, שאי-העמידה בבחינות הבגרות או בבחינות "קדם-הנדסאים" עלולים לפגוע בתפקודו של המתלונן כהנדסאי תעשייה וניהול, או שאין לראות בידע ובניסיון שצבר, תחליף נאות להשכלה החסרה לו, ונימק את סירובו לחתום על התעודה רק על פרשנותו למסמך הקריטריונים.

3. נציב תלונות הציבור מצא את התלונה מוצדקת.

(א) הקריטריונים שקבע מה"ט במסמך הקריטריונים ניתנים לפרשנויות שונות, ועל פי הפרשנות של המכון, שאינה בלתי סבירה, המתלונן עמד בתנאי הקבלה.

(ב) החלטת המכון לקבל את המתלונן ללימודים, שהמתלונן הסתמך עליה, השקיע בגינה שלוש שנות לימודים וביסס עליה ציפיות סבירות לקבלת תואר הנדסאי, יצרה לגביו מציאות חדשה. המתלונן היה יכול להניח, בהעדר כל מצג אחר של מה"ט, שהמכון פועל בסמכות ועל דעת מה"ט. מה"ט אינו יכול להתעלם ממצב חדש זה.

(ג) פסיקת בתי המשפט בישראל* קובעת, כי סמכות של גוף מינהלי לשנות החלטה אינה בלתי מוגבלת, וכי יש לאזן בין הצורך של הגוף המינהלי לתקן פגם שנפל לטענתו בהחלטה, לבין זכות האזרח, שלא נמצא פגם בהתנהגותו ולא הוא שתרם לפגם בהחלטה, לקבל את המגיע לו על פי אותה החלטה. זכות זו קמה לאזרח כל אימת שהוא הסתמך על ההחלטה ושינה את מצבו לרעה, וכשהגוף הטוען מאוחר יותר כי ההחלטה מוטעית (בעניינו - מה"ט) נתן לאזרח להניח, כי גוף אחר שטיפל בעניינו על פי אותה החלטה הוא שלוח שלו ופועל על פי הרשאתו.

(ד) כאמור, מה"ט לא טען, שתיפקודו של המתלונן כהנדסאי תעשייה וניהול עלול, לדעתו, להפגע עקב אי עמידתו בבחינות הבגרות, או כי עומד אינטרס ציבורי מובהק, שלא לתת את התעודה, כגון מניעת פגיעה בציבור. רק הקפדתו של מה"ט על העמידה בתנאי הקבלה לפי הפירוש שהוא נותן להם היא שעומדת ביסוד גישתו של מה"ט, ולפיכך באיזון הנדרש נוטה הכף לטובת המתלונן.

4. נציב תלונות הציבור הצביע בפני מה"ט כי עליו לחתום על תעודת ההנדסאי של המתלונן ולהעניקה לו ללא תנאי וללא דיחוי.

5. ב-7.6.00 הודיע מנהל מה"ט לנציבות, כי נוכח הצבעת הנציב, יקבל המתלונן תעודת הנדסאי תעשייה וניהול.

* בג"ץ 5273/97 מונזון נ. עיריית אשדוד, תקדין עליון כרך 97 (3), 698.
ע"א 1928/93 הרשות לניירות ערך נ. גיבור סברניה פ"ד מט (3), 177.
בג"ץ 3406/91 בבלי נ. היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מה (5), 1.

10. שינוי שם משפחה של אישה נשואה במשרד הפנים

1. לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) הוגשו תלונות נגד משרד הפנים שעניינן זהה. ואלה פרטי התלונות:

המתלוננות, שנישאו ב-1999, גילו לאחר נישואיהן כי שם משפחתן שונה במרשם האוכלוסין לשם משפחת בעליהן.

המתלוננות טענו, כי משרד הפנים לא שאל אותן אם רצונן בשינוי שם משפחתן ואף לא הודיע להן על השינוי, והן גילו זאת באקראי. המתלוננות ביקשו לבטל את השינוי ולהשאיר את שם משפחתן הקודם כפי שהיה קודם נישואיהן.

2. שינוי שמו של אדם מוסדר בחוק השמות, התשט"ז-1956 (להלן - חוק השמות).

(א) סעיף 6 לחוק השמות, בנוסחו עד שנת התשנ"ו-1996 קבע:

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

בהתאם לנקבע בנוסח הקודם של סעיף 6 לחוק השמות, נהג משרד הפנים לשנות במרשם האוכלוסין את שמה של אשה נשואה, אוטומטית, לשם משפחת בעלה, אלא אם הודיעה אחרת למשרד.

(ב) בשנת התשנ"ו-1996 תוקן סעיף 6 לחוק השמות והוא קובע, בנוסחו המתוקן, כדלקמן:

"(א) מי שנישאה רשאי בכל עת -

- (1) להמשיך לשאת או לשוב לשאת שם משפחה קודם;
- (2) לבחור בשם המשפחה של בן זוגו;
- (3) לצרף לשם משפחתו את שם המשפחה של בן זוגו;
- (4) לבחור שם משפחה זהה לשם המשפחה שבחר בן זוגו גם אם זה שונה משמות המשפחה הקודמים של בני הזוג;
- (5) לצרף לשם משפחתו שם משפחה שבן זוגו בחר לצרף לשם משפחתו".

(ב) עובר לנישואיו יודיע אדם לרושם הנישואין מהו שם המשפחה שבחר לשאת לאחר נישואיו; החליט לשנות את שמו, ייכנס השינוי לתוקפו עם הנישואין.

(ג) השר*, בהתייעצות עם השר לענייני דתות, יקבע את דרכי ההודעה לפי סעיף קטן (ב)."

3. (א) הבירור העלה, כי אף שהתיקון בחוק נעשה עוד בשנת 1996, טרם הותקנו התקנות בדבר דרכי ההודעה לרושם הנישואין, הואיל והמגעים בין משרד הפנים ומשרד הדתות לא הגיעו לסיכום.

(ב) בשל העדר תקנות המסדירות את הנושא, לא שאלו רושמי הנישואין את המתלוננות באיזה שם משפחה בחרו, וכאשר קיבל משרד הפנים מרושם הנישואין העתק של תעודת הנישואין, שלא נרשמה בה הודעה על השם הנבחר, שינה מחשב משרד הפנים, אוטומטית, את רישום שמותיהן של המתלוננות במרשם האוכלוסין לשמות בעליהן.

(ג) משרד הפנים הודיע לנציבות, כי המתלוננות יכולות לפנות אליו ולבקש לבטל את השינוי ולהחזיר את רישום שם משפחתן הקודם.

4. (א) במהלך הבירור הודיע משרד הדתות לנציבות, כי בתיאום עם משרד הפנים, הוצאו הנחיות לכל רושמי הנישואין, לרשום בתעודות הנישואין שיוציאו, במקום שייועד לכך, את שמות המשפחה שבחרו בני הזוג לשאת לאחר נישואיהם.

(ב) משרד הפנים הודיע לנציבות, כי הוא פועל לעגן את ההסדר האמור בתקנות, כפי שהחוק מחייב.

משרד התחבורה

11. סדרי חידוש רישיון להסעת סיור

1. המתלונן, מדריך תיירים ובעל רכב סיור, פנה בפברואר 1999 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד משרד התחבורה (להלן - המשרד) על סדרי חידוש רישיון להסעת סיור ברכב סיור. ואלה פרטי התלונה:

(א) על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985, לא יעסוק אדם בהסעת סיור אלא אם כן ניתן לו רישיון לכך מאת המפקח על התעבורה. משניתן רישיון להסעת סיור, חייב הנוהג ברכב, שלגביו ניתן הרישיון, להחזיק את הרישיון בצמוד לרישיון הרכב ולהציגו למפקח על התעבורה או לשוטר לפי דרישתם.

(ב) בתחילת 1999 הפקיד המתלונן את הרישיון להסעת סיור שלו במשרד לשם חידושו, כפי שנדרש לעשות כל שנה.

(ג) ביום 12.2.99 רשמה שוטרת למתלונן הודעת תשלום קנס בשל נהיגה ללא רישיון להסעת סיור.

המתלונן הסביר לשוטרת שהרישיון אינו ברשותו מאחר שהופקד במשרד לשם חידושו, וטרם הוחזר לו, אך ללא הועיל.

(ד) המתלונן פנה אל המשרד וביקש לקבל את הרישיון המחודש לאלתר, אך נענה בשלילה.

(ה) המתלונן ביקש את עזרת הנציבות הן בביטול הודעת תשלום הקנס שקיבל והן בפתרון הבעיה הנגרמת לו ולשאר בעלי הרישיון להסעת סיור בכל שנה, בשל הפקדת הרישיון לשבועות אחדים במשרד לשם חידושו.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) רישיון להסעת סיור שנותן המשרד תקף לשנה קלנדרית אחת בלבד. המשרד מחדש את הרישיון מדי שנה, לאחר שהוא מקבל דוח עבודה של מדריך התיירים המוכיח כי הוא משתמש ברכב סיור (להלן - דוח עבודה). הדוח נמסר למשרד באמצעות חברת ההסעות שבה רשום המדריך. לשם חידוש הרישיון נדרש המדריך להפקידו אצל המפקח על התעבורה במשרד.

(ב) תהליך חידוש הרישיון, ובכלל זה בדיקת דוח העבודה, נמשך שבועיים לפחות, ובפרק זמן זה נאלץ בעל הרישיון להסעת סיור לבחור בין נהיגה בלי שיהיה לו הרישיון האמור, ולהסתכן בקבלת דוח על כך מהמשטרה, לבין השבתת הרכב ופגיעה בהכנסותיו.

(ג) במהלך הבירור נודע לנציבות כי הודעת תשלום הקנס שנרשמה למתלונן בוטלה בהוראת היועצת המשפטית של משטרת ישראל.

3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

4. בתשובה על פניית הנציבות הודיע המשרד:

(א) המשרד החליט לשנות את הנוהל בעניין חידוש רישיון להסעת סיור ברכב סיור כדלהלן:

החל בשנת 2000 יהיה תוקף הרישיון שנתיים ושלושה חודשים. בשלושת החודשים האחרונים שבהם יהיה הרישיון בתוקפו, הוא יופקד במשרד, ובמהלכם יוגש למשרד דוח העבודה. המשרד יסיים את תהליך בדיקת הדוח וחידוש הרישיון לפני שיפוג תוקף הרישיון הקודם.

(ב) אשר לשנת 1999, המשרד הורה למשרדי ההסעות המפעילים רכבי סיור להגיש את דוחות העבודה עד יום 5.12.99; בדוחות ידווח על 11 חודשי פעילות בלבד, ולא על שנה קלנדרית שלמה, כפי שהיה נהוג קודם לכן. כמו כן התבקשו מפקחי המשרד לבדוק את הדוחות בעוד מועד, כדי לאפשר את חידוש הרישיונות להסעת סיור לפני תום שנת 1999.

(ג) כן, סיכם המשרד עם המשטרה כי הנהגים יוכלו להציג בעת הצורך העתק של הרישיון התקף להסעת סיור, בתקופה שבה הופקד הרישיון במשרד לשם חידושו.

12. החזר אגרה בעבור מלגזה שהושבתה

1. המתלונן, בעל מלגזה, פנה אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) ביולי 1999 בתלונה על משרד התחבורה. ואלה פרטי התלונה:

(א) ביום 23.5.99 שילם המתלונן אגרה שנתית בעד רישום ציוד הנדסי בגין המלגזה שבבעלותו. כחודש לאחר ששילם את האגרה יצאה המלגזה מכלל שימוש.

(ב) המתלונן פנה אל משרד התחבורה וביקש להשיב לו את החלק היחסי של האגרה ששילם, עבור התקופה שבה נבצר ממנו להשתמש במלגזה.

(ג) משרד התחבורה סירב להיענות לבקשה, בנימוק שבחוק ובתקנות המסדירות את גביית האגרה אין הוראה המאפשרת השבת אגרה ששולמה.

(ד) המתלונן טען לפני הנציבות, כי לדעתו על משרד התחבורה להשיב לו את החלק היחסי של האגרה ששילם כאמור, וכי יש לנהוג בעניין האגרה על המלגזה כפי שנוהגים בעניין אגרה המשולמת עבור רישיון רכב, דהיינו, שכאשר כלי הרכב מושבת, מוחזר חלק יחסי של האגרה בגין תקופת ההשבתה.

2. חוק רישום ציוד הנדסי, תשי"ז-1957 (להלן - החוק) ותקנות רישום ציוד הנדסי, תשי"ט-1959 (להלן - התקנות) קובעים, כי בעל ציוד הנדסי ירשום את הציוד אצל רשם הציוד ההנדסי. תקנה 5(א) לתקנות קובעת, כי בעד רישום ציוד הנדסי תשולם אגרה

שנתית בסכומים שנקבעו בתוספת השניה לתקנות. תקנה 5(ב) לתקנות קובעת, כי האגרה תשולם לתקופה שבין 1 באפריל לבין 31 במארס של כל שנה.

יצוין, כי לפי תקנה 5ב. לתקנות, בעד ציוד שנרכש במהלכה של שנה, משולמת אגרה מוקטנת בשיעור יחסי לחלק השנה מאז שנרכש הציוד ועד תום השנה.

3. הנציבות הפנתה תשומת לבו של משרד התחבורה למצב לפיו בעלי רכב מנועי זוכים להחזר יחסי של כספי אגרת רישיון הרכב כאשר רכבם מושבת, ולאוי הצדק, לכאורה, הנגרם לבעלי ציוד הנדסי, שלגביהם חל דין שונה.

4. בתשובה לפניית הנציבות הודיע משרד התחבורה לנציבות, כי בעקבות פנייתה, ופניות דומות נוספות שקיבל מבעלי ציוד הנדסי, הוא פועל לשינוי התקנות, כדי שייקבע דין אחד לבעלי רכב רגיל ולבעלי ציוד הנדסי, כך שבשני המקרים יוחזר החלק היחסי של כספי האגרה השנתית, עקב השבתת כלי רכב.

רשויות מקומיות

13. חסימת דרך גישה לבית מגורים

1. המתלוננת, תושבת ירושלים, הגישה ביולי 1999 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על עיריית ירושלים (להלן - העירייה) על חסימת דרך הגישה לביתה. ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת מתגוררת בבניין (להלן - הבית), שעד הזמן האחרון היתה הגישה אליו, מדרך הנמצאת במרחק של כ-100 מטר ממנו, במעבר החוצה שני מגרשים (שמספרם 2 ו-3 לפי תכנית בניין עיר כמ/ 3450 א החלה על האזור) (להלן - המגרשים).

(ב) בעקבות מתן היתר בנייה לקבלן לבנות בניין למגורים על מגרש 3 ותחילת עבודות פיתוח עליו על ידי הקבלן, נחסמה הגישה לבית.

(ג) לטענת המתלוננת, פניותיה לעירייה בעניין חסימת המעבר לא הועילו, והיא ביקשה את התערבות הנציבות.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) לפי תב"ע כמ/ 3450 א, שקיבלה תוקף ביום 5.3.92, המגרשים מיועדים למגורים. בעת הכנת התב"ע ואישורה, לא נתנו המתכננים את דעתם להתוויית דרך גישה לבית המתלוננת.

(ב) במהלך הבירור הציעה העירייה למתלוננת שני פתרונות שיאפשרו גישה לביתה, אולם הם לא התקבלו על דעתה, הואיל ופתרונות אלה לא איפשרו כניסת כלי רכב עד לבית, אלא מעבר רגלי בלבד.

(ג) העירייה טענה לפני הנציבות, שהמצב הטופוגרפי באזור הסמוך למגרש 3 איננו מאפשר לסלול דרך גישה שתאפשר מעבר לכלי רכב.

(ד) עובד הנציבות ביקר במקום בלוויית היועץ ההנדסי של נציב תלונות הציבור (להלן - היועץ). היועץ הכין חוות דעת ולפיה ניתן לסלול דרך גישה לבית שתאפשר מעבר כלי רכב. הנציבות המציאה את חוות הדעת לעירייה וביקשה ממנה לבחון את האפשרות שהציע היועץ.

(ה) לאחר שהעירייה עיינה בחוות הדעת היא הודיעה לנציבות, כי היא שוקלת לסלול דרך גישה כפי שהציע היועץ, וכי בינתיים הסדיר הקבלן, שכבר החל לבנות במגרש, מעבר זמני לבית המתלוננת, שרוחבו כ-4 מ', המתאים גם למעבר כלי רכב. לפי הסברי העירייה, לצורך ביצוע פתרון הגישה לבית, אישרה הועדה המקומית לתכנון ובנייה הגדרת רצועה ברוחב 3 מ' בקצהו של מגרש 2 כשטח עם זיקת הנאה לציבור. בעלי היתר הבנייה במגרש 3 הביעו את הסכמתם לוותר על הפינה של המגרש, כדי שניתן יהיה ליצור מרחב תמרון

סביר לכלי רכב. יתר חלקי הדרך המתוכננת עוברים דרך מגרש, שייעודו שטח ציבורי פתוח.

3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה נמצאה מוצדקת, וכי ליקוי בתכנון הביא לכך שבית המתלוננת יישאר ללא דרך גישה.

4. לנוכח הודעת העירייה האמורה לעיל, ממשיכה הנציבות לעקוב אחר התפתחות הדברים, בתקווה שעניינה של המתלוננת אכן יבוא על תיקונו.

14. טעות בקריאת מד-מים ראשי

1. המתלונן, תושב ירושלים, הגיש ביולי 1999 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה על חברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ (להלן - הגיחון), האחראית, בין היתר, לאספקת מים לצרכנים בתחום שיפוטה של עיריית ירושלים. ואלה פרטי התלונה:

(א) בחשבון המים (להלן - החשבון) לתקופה 18.4.99 - 22.6.99 (להלן - תקופה 2), שנשלח למתלונן, ציינה הגיחון שקריאת מד-מים הראשי בבניין שבו מתגורר המתלונן ביום 22.6.99, הראתה צריכת מים כוללת לכל הבנין בכמות של 19829 מ"ק. על פי קריאה זו חויב כל אחד מדיירי הבניין, וביניהם המתלונן, בחלקו היחסי עבור צריכת מים בכמות של 14.4 מ"ק.

(ב) המתלונן טוען, שעם קבלת החשבון ביום 8.7.99, הוא קרא את מד-מים הראשי ונוכח לדעת, כי אף שעברו 16 ימים מהקריאה לפיה נערך החשבון, מראה מד-מים על צריכה של 19773 מ"ק בלבד - 56 מ"ק פחות מהכמות שצוינה בחשבון. המתלונן הסיק מכך, כי עובד הגיחון שקרא את מד-מים (להלן - הקורא) טעה בקריאתו.

2. המתלונן ביקש את התערבותה של הנציבות לשם תיקון החשבון, לאחר שפנייה לגיחון בעניין לא העלתה תוצאות.

3. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) תושבי ירושלים, בדומה לתושבי ישובים אחרים, מחויבים עבור צריכת מים לפי קריאות מד-מים דירתי, המודד את צריכת המים המסופקים לכל יחידת דיור (להלן - מד-מים דירתי). המים המסופקים ליחידת הדיור מובלים מקו מים עירוני הנמצא בגבולו של המגרש, בו נמצאת יחידת הדיור, לנקודה מסוימת בקרבת רשת המים הפנימית המשמשת את יחידת הדיור. בנקודת החיבור בין קו המים העירוני לרשת המים הפנימית מותקן מד-מים ראשי, המודד את הכמות הכוללת של המים שסופקו לרשת הפנימית.

(ב) סעיף 6(ב) לחוק עזר לירושלים (אספקת מים), התשכ"א-1960 (להלן - חוק העזר) קובע, כי במקרה בו מצא "המנהל" שמד-מים לא פעל במשך תקופה מסוימת רשאי הוא "לחייב או לזכות את הצרכן בתשלום בעד כמות מים שיקבענה לפי התצורות הממוצעת במשך שני החדשים שקדמו לאותה תקופה או לפי התצורות של התקופה המקבילה בשנה הקודמת, כפי שימצא לנכון".

סעיף 6(ג) לחוק העזר קובע, כי במקרה בו מצא "המנהל" שמד-המים אינו מדייק ברישום כמות המים, "רשאי הוא לפי מיטב הערכתו לחייב את הצרכן בתשלום בעד כמות המים שמד-המים רשם אותה, בתוספת או בהפחתת ההפרש הנובע מאי דיוקן".

סעיף 6(ח) לחוק העזר קובע :

"הותקן מד-מים ראשי בנכס, בנוסף על מדי-המים המשמשים כל צרכן בנפרד, ונמצא כי כמות המים שרשם במועד פלוני מד-המים הראשי עולה על הכמות הכוללת של המים שרשמו באותו מועד מדי-המים הנפרדים בנכס, ישלם כל צרכן כאמור אגרת מים בעד חלקו בהפרש שבין שני הרישומים האמורים...".

4. הגיחון פעלה בקשר לחשבון של המתלונן כמפורט להלן:

(א) למרות שתוצאות בדיקותיהם של מפקחי הגיחון אימתו את טענות המתלונן לגבי אי-סבירות קריאת מד-המים הראשי לתקופה 2, הודיעה הגיחון למתלונן כי בדיקתה אימתה את קריאת הקורא, והיא לא תיקנה את החשבון.

(ב) קריאת מד-המים הראשי שנעשתה ביום 7.9.99 לצורך הכנת החשבון לתקופה 22.6.99 - 7.9.99 (להלן - תקופה 3), הראתה צריכת מים של 20340 מ"ק.

לפי הוראות סעיף 6(ח) לחוק העזר לא היה מקום לכך שהגיחון תחייב את הצרכנים עבור ההפרשים עבור צריכה משותפת לפי מד-המים הראשי בתקופה 3, הואיל וסך הכל של הצריכה הדירתיית לפי מדי-המים הדירתיים, עלה על הצריכה שרשם מד-המים הראשי בתקופה 3, ואף עלה על ההפרש שבין קריאת מד-המים הראשי בתקופה 2 לקריאה בתקופה 3. אולם, הואיל ובתקופה המקבילה בשנים קודמות, היו הפרשים משמעותיים בין קריאת מד-המים הראשי לבין סך הכל של מדי-המים הדירתיים, חייבה הגיחון את דיירי הבית עבור תקופה 3, לפי הערכה, בהפרשים משוערים של 150 מ"ק, כאילו קריאת מד-המים הראשי הראתה צריכה של 20576 מ"ק (להלן - הכמות המוגדלת), וזאת מתוך ההנחה, שלא היה לה בסיס, שמד-המים הראשי אינו מדייק ברישום כמות המים, כאמור בסעיף 6(ג) לחוק העזר.

בחשבון שנשלח למתלונן לא צוין כלל שמדובר בחיוב לפי הערכה.

(ג) הקריאה שנעשתה ביום 2.11.99 לצורך הכנת החשבון לחודשים 7.9.99 - 2.11.99 (להלן - תקופה 4), הראתה צריכת מים של 20843 מ"ק. למרות שבתקופה 3 חויבו, כאמור, חשבונות הדיירים, לפי הכמות המוגדלת, הרי בבואה להשוות בין קריאת מד-המים הראשי לבין קריאות מדי המים הדירתיים, לא התחשבה הגיחון בכמות המוגדלת, אלא חזרה והסתמכה על הקריאה בפועל לתקופה 3, דהיינו - 20340 מ"ק, ולא קיזזה מהחישובים את כמות המים שבגינה חויבו הדיירים לפי הערכה. כתוצאה מכך חויבו הדיירים עבור צריכה משותפת בכמות של 57 מ"ק, בעוד שלפי הוראת סעיף 6(ח) לחוק העזר לא היה מקום לחייב את הדיירים עבור הפרשים כלשהם.

(ד) בעקבות פניות הנציבות זוכה חשבון המים של המתלונן ביום 12.12.99 בסך 68 ש"ח, עבור כמות המים שבה חויב כחלקו בהפרשים מעבר לצריכה שנמדדה בפועל.

5. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

(א) מתוצאות הבדיקות שעשתה הגיחון היה עליה להסיק, שטענת המתלונן בדבר טעות בקריאת מד-המים הראשי לתקופה 2 היא נכונה. לפיכך לא היה בסיס לתשובת הגיחון למתלונן שבדיקתה אימתה את קריאת הקורא.

(ב) הגיחון פעלה שלא כדין בחייבה את המתלונן ודיירי הבניין האחרים בהפרשים לתקופה 3 כשלא היה מקום לכך על פי הוראות סעיף 6(ח) לחוק העזר.

(ג) לא היה יסוד לסברת הגיחון שמד-המים הראשי לא פעל או לא דייק ברישום כמות המים, ולפיכך לא הייתה הצדקה לחיוב חשבון המים על בסיס הצריכה בתקופות המקבילות בשנים קודמות, או לפי הערכה.

בכל מקרה, היה על הגיחון להודיע לדיירים, כי החיוב לתקופה 3 נעשה לפי הערכה.

(ד) בחישוב הצריכה המשותפת בתקופה 4, לא קיזזה הגיחון מהפרשי המים שנמדדו בתקופה 4 את כמות המים בעבורה חוייבו הדיירים, ללא הצדקה, לפי הערכה בתקופה 3, דבר שגרם לחיוב יתר עבור מים שלא נצרכו.

6. נציב תלונות הציבור הצביע בפני הגיחון, שעליה להביא את מסקנות הנציב לידיעת העובדים הנוגעים בדבר, כדי למנוע ליקויים דומים בעתיד.

7. הגיחון הודיעה לנציבות, שבעקבות הצבעת הנציב הונחו העובדים לפעול באופן שיימנע הישנותם של מקרים דומים בעתיד.

15. בקשה להנחה מארנונה על דירה ריקה

1. ביוני 1999 פנה המתלונן, תושב ירושלים, לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית רמת גן (להלן - העירייה). ואלה פרטי התלונה:

(א) לאמו של המתלונן דירה ברמת גן (להלן - הדירה). בשל גילה המבוגר עברה האם להתגורר בבית בנה, המתלונן, בירושלים, ורוב שנת 1998 עמדה הדירה ריקה מחפצים ולא נעשה בה שימוש.

(ב) ב-5.11.98 פנה המתלונן לעירייה, בבקשה להנחה מארנונה (להלן - הבקשה), הניתנת על דירה ריקה שלא נעשה בה שימוש.

(ג) העירייה סירבה לבקשה בנימוק שאין באפשרותה לבדוק בדיעבד אם אמנם היתה הדירה ריקה מחפצים בפרק הזמן שציין המתלונן. העירייה הבהירה כי ההנחה האמורה ניתנת החל במועד הגשת הבקשה, כשרק אז ניתן לה לבדוק בפועל, באמצעות ביקור של מפקח מטעמה, את אמיתות פרטי הבקשה. העירייה דחתה את הצעת המתלונן להגיש תצהיר על היות הדירה ריקה, בצירוף חשבונות מים וחשמל שיעידו שלא היה שימוש בדירה בפרק הזמן הנדון.

(ד) מאחר שהמתלונן הגיש את בקשתו ב-25.11.98, אישרה לו העירייה הנחה מארנונה לשנת 1998 רק לחודש אחד בלבד (דצמבר 1998).

2. בתקנה 13(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנה 13(א)) נקבע כדלקמן:

"המועצה רשאית לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים או חלק ממנה - לקבוע למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו ברציפות במשך תקופה כאמור לפחות, שתחילתה ביום שחדלו להשתמש בו - הנחה בשיעור עד 100 אחוזים."

בצו המסים לשנת 1998 שפרסמה העירייה הופיעה הוראה דומה.

3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

תקנה 13(א) אינה מתנה את קבלת ההנחה מארנונה בהגשת בקשה מראש - שלא כהוראות דין אחרות, שבהן הותנה במפורש מתן פטור או הנחה מארנונה בהגשת בקשה במועד מסוים, כגון סעיף 330 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - הפקודה), לגבי בניין שנהרס או ניזוק, וסעיפים 325 ו-326 לפקודה לגבי חדילת בעלות או חזקה של נכס.

בנוסף על כך, בהתאם לתקנה 13(א) רשאית המועצה לקבוע הנחה מארנונה לתקופה של עד ששה חודשים לבנין ריק שאין משתמשים בו ברציפות בתקופה האמורה. זאת כשבתחילתה של אותה תקופה אין המחזיק יכול בכל מקרה לדעת בבירור אם בכל התקופה תהיה הדירה ריקה ולא בשימוש. לפיכך לא צריכה להיות מניעה לכך שהבקשה תוגש סמוך לסיום פרק הזמן שבמהלכו היתה הדירה ריקה ולא בשימוש.

בענין נשוא התלונה פנה המתלונן לעירייה בנובמבר 1998, עוד לפני שהסתיים פרק הזמן של ששה חודשים, ובמועד זה עדיין יכלה העירייה לבדוק אם הדירה ריקה ואינה בשימוש. העירייה אכן וידאה שהדירה היתה ריקה בחודש דצמבר 1998, שעליו נתנה למתלונן הנחה מארנונה.

נציב תלונות הציבור קבע, כי סירובה של העירייה למתן ההנחה, מהנימוקים שציינה, אינו עולה בקנה אחד עם תוכנה של תקנה 13(א), ונוסף על כך, יש לראות בסירובה של העירייה משום נוקשות יתרה ואי-צדק בולט, נוכח נכונותו של המתלונן להמציא תצהיר בצרוף חשבונות מים וחשמל להוכחת טענתו.

4. הנציב הצביע בפני העירייה כי עליה להיענות לבקשת המתלונן, בתנאי שיגיש לה תצהיר בדבר פרק הזמן שבו היתה הדירה ריקה ולא נעשה בה שימוש, ומסמכים התומכים בתוכנו (כגון חשבונות מים וחשמל).

5. העירייה הודיעה לנציבות, שהיא פועלת כמוצבע.

16. חיוב בהיטל השבחה

1. באפריל 1999 הגישו המתלוננים, תושבי גבעתיים, לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד עיריית גבעתיים (להלן - העירייה). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננים מתגוררים בדירת שני חדרים בבית משותף בגבעתיים. משביקשו למכור את דירתם, נדרשו על ידי העירייה לשלם היטל השבחה, בשל השבחה שחלה בבית עקב אישור תכנית מתאר מס' גב/מק/ 258 ו', שהבית נמצא בתחומה.

העירייה מסרה למתלוננים, כי על פי הערכה החיוב בשקלים הוא בסכום השווה ל-\$2,500 - \$5,000. עובדי העירייה סירבו למסור למתלוננים את הסכום המדויק של ההיטל, אלא אם כן ישלמו לעירייה 1,000 ש"ח תמורת קבלת המידע.

(ב) לחלופין ביקשה העירייה מהמתלוננים, להחתים את קוני הדירה על טופס התחייבות, שלפיו הם מתחייבים לשלם את היטל ההשבחה עם קבלת היתר בנייה, אם יתבקש על ידם היתר כזה לגבי הדירה, או כאשר ימכרו את הדירה - לפי המוקדם בהם. הקונים סירבו לחתום על טופס כזה, ועסקת המכר לא יצאה אל הפועל.

(ג) בתלונתם ביקשו המתלוננים, כי הנציבות תבדוק את חוקיות פעולות העירייה בנושא היטל ההשבחה. כן ביקשו כי העירייה תודיע להם מה הסכום המדויק של ההיטל הנדרש מהם.

2. בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - התוספת) המסדירה את נושא היטל ההשבחה, נקבע בין היתר, כי אם גדל שווי של מקרקעין עקב אישור תכנית, ישלם בעל המקרקעין היטל השבחה.

סעיף 4 לתוספת קובע:

"על שומת ההשבחה יחולו הוראות אלה:

(1) ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה, אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה השבחה (להלן - דחיית השומה עד מימוש הזכויות).

...

...

(4) החליטה הועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית לאפשר לו לשלם מיד את ההיטל החל עליו; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה."

סעיף 5 לתוספת קובע:

"אושרה תכנית ולא החליטה הועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, תערוך הועדה המקומית, על פי חוות דעת של שמאי מקרקעין, לוח שומה לכל התכנית שאושרה, ובה יפורטו המקרקעין שהושבחו עקב אישור התכנית ושיעור השבחתם."

"(א) לוח השומה שנערך לפי סעיף 5 יוצב במשרדי הועדה המקומית ובמשרדי הועדה המחוזית בתוך חצי שנה מיום אישור התכנית.

(ב) הועדה המקומית תביא לידיעת כל חייב בהיטל, עם הצגת לוח שומה או עקב מימוש זכויות, את שיעור ההשבחה שבעדו הוא חייב בהיטל ואת זכותו להגיש שומה מטעמו או לערער על החיוב לפי האמור בסעיף 14."

לא נקבע בתוספת, כי העירייה מוסמכת לגבות תשלום מהחייב עבור מסירת המידע בדבר שיעור ההשבחה שבעדו הוא חייב בהיטל.

הוועדה יכולה אפוא לפעול בשתי דרכים חלופיות לביצוע שומת ההשבחה: לדחות את השומה עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה, או לערוך לוח שומה לכל המקרקעין הכלולים בתכנית שאושרה, ולהציגו בתוך חצי שנה מיום אישור התכנית.

בחרה הוועדה בדרך הראשונה, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש ממנה לאפשר לו לשלם מיד את ההיטל החל עליו, ובמקרה כזה (לפי סעיף 4(4) לתוספת) תיערך שומת ההשבחה לגבי המקרקעין בתוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה. הוועדה חייבת (לפי סעיף 6(ב) לתוספת), בין אם בחרה לפעול בדרך הראשונה או בדרך השנייה, להביא לידיעת כל חייב בהיטל את שיעור ההשבחה שבעדו הוא חייב בהיטל, ואת זכותו להגיש שומה מטעמו או לערער על החיוב בהיטל לפי סעיף 14 לתוספת.

3. בירור הנציבות העלה, כי הוועדה המקומית גבעתיים לא פעלה אף באחת משתי הדרכים שנקבעו בהוראות התוספת לביצוע שומת ההשבחה: היא לא החליטה על דחיית השומה עד למימוש הזכויות במקרקעין, וגם לא הכינה ולא הציגה לוח שומה לכל המקרקעין הכלולים בתכנית, וממילא לא ננקטו על ידיה ההליכים הקבועים בחוק, בעקבות הפעולה הנדרשת בדרך האחת או השנייה, לרבות הודעה לחייבים בהיטל על שיעור ההשבחה החייב בהיטל, ועל זכותם להגיש שומה מטעמם או לערער על החיוב בהיטל.

במקום זאת החליטה הוועדה, שהחיוב בהיטל השבחה ייקבע על פי שומה פרטנית שתיעשה לגבי כל בקשה למימוש זכויות שתוגש לוועדה; השומה תתבסס על "אמדן היטל השבחה מנחה", שהוכן על ידי שמאים מטעם העירייה, שבו נקבעה "שומה מוסכמת" שהוגדרה "כשומת פשרה" שאין לערער עליה.

4. נציב תלונות הציבור מצא את התלונה מוצדקת.

הדרך שבה בחרה העירייה לבצע את שומת היטל ההשבחה איננה בהתאם להוראות התוספת ואין לה יסוד בדיון:

לא זו בלבד שהוועדה לא פעלה בדרכים הקבועות בחוק בעניין היטל ההשבחה, ולא מילאה את חובתה על פי החוק, להודיע למתלוננים את שיעור ההשבחה המדויק ואת זכותם להגיש שומה מטעמם או לערער על החיוב בהיטל, אלא היא גם קבעה שומה ש"אין לערער עליה" ואף דרשה מהם סך 1000 ש"ח כתנאי לקבלת מידע על שיעור ההיטל המדויק, ללא כל אסמכתא בחוק לדרישת תשלום כל שהוא עבור המידע, מה גם

שעל פי הוראות סעיף 119 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, זכותם היתה לקבל מידע כזה ללא כל תשלום.

יצוין, כי במהלך הבירור הודיעה העירייה לנציבות, כי מאחר שהסתבר לה שלדרישתה לתשלום בעבור המידע האמור אין יסוד בחוק, היא לא תדרוש עוד תשלום זה.

5. הנציב הצביע בפני העירייה ובפני הוועדה המקומית גבעתיים, כי עליהן להמנע מלגבות היטל השבחה מהמתלוננים בדרך שנקטו, וכי על העירייה לפעול בנושא היטל השבחה לפי הוראות התוספת כלשונה, ולאפשר לבעלי המקרקעין הנמצאים בתחום התכנית למצות את כל זכויותיהם החוקיות על פי התוספת ועל פי כל דין.

6. העירייה הודיעה לנציבות, כי היא מקבלת את הצבעת הנציב וכי תפעל מעתה בעניין היטל השבחה לפי ההליכים שנקבעו בחוק.

17. דרישה לתשלום יתר בעד ביטוח תאונות אישיות

1. המתלונן, אב לתלמידה בבית ספר יסודי ברחובות, פנה בינואר 2000 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על עיריית רחובות (להלן - העירייה). ואלה פרטי התלונה:

(א) בדצמבר 1999 קיבל המתלונן מהעירייה דרישה לתשלום אגרת שירותים נוספים לשנת הלימודים תש"ס, הכוללת סכום של 27 ש"ח בעד ביטוח תאונות אישיות (להלן - הביטוח). לטענת המתלונן, הסכום שנדרש ממנו גבוה מפרמיית הביטוח עליה הוסכם בפוליסת הביטוח שבין העירייה לבין "איילון", חברה לביטוח בע"מ, שנקבעה ל-20 ש"ח עבור כל תלמיד.

(ב) עוד טוען המתלונן, כי על גבי הטופס של דרישת תשלום אגרת שירותים נוספים (להלן - ההודעה) הופיע הכיתוב: "אישור כניסה לבית הספר", למרות שבשנת הלימודים הקודמת הודיעה לו העירייה כי הכיתוב יושמט, לאחר שהעיר לה שהדבר סותר את הוראות החוק.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) בסעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבע כדלקמן:

"מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות, באמצעות רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד; התשלומים שייגבו מהמבוטחים בעד הביטוח ייקבעו על ידי השר במסגרת התשלומים לפי סעיף קטן (ד)."

(ב) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תש"ס/2 (להלן - חוזר המנכ"ל), שכותרתו "ביטוח תאונות אישיות", נקבע כי התשלום בעבור כל הגילאים יהיה 22 ש"ח לתלמיד.

- (ג) בפוליסת הביטוח בין העירייה לבין חברת הביטוח אכן נקבע, כי פרמיית הביטוח עבור כל תלמיד תהיה בסך 20 ש"ח.
- (ד) למרות זאת, גבתה העירייה מהורי התלמידים סכום של 27 ש"ח בעד הביטוח לכל תלמיד, דהיינו 7 ש"ח יותר מהסכום שהתחייבה לשלם לחברת הביטוח.
- את תשלום היתר שגבתה העירייה בעבור כל תלמיד היא העבירה לבית הספר שבו הוא לומד לכל שימוש שיימצא לנכון.
3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.
- (א) מלכתחילה לא היתה העירייה רשאית לדרוש מהמתלונן יותר מ-22 ש"ח - הסכום שנקבע בחוזר המנכ"ל לתשלום בעד הביטוח. מכיוון שהעירייה שילמה לחברת הביטוח רק 20 ש"ח, היא לא היתה רשאית לגבות מהמתלונן סכום גבוה מזה.
- (ב) להעברת תשלומי היתר שגבתה העירייה בעד הביטוח לבתי הספר אין בסיס בחוק או בחוזר המנכ"ל.
- (ג) הכיתוב "אישור כניסה לבית הספר", המצוין על גבי ההודעה, יש בו כדי להטעות, כיוון שעולה ממנו שללא התשלום הנקוב בהודעה לא תאושר כניסת התלמיד לבית הספר, וזאת בניגוד לאמור בהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, הוראות קבע נ"ט/1 (ג), הקובע כי "אין לעכב כניסת ילדים לגן או לבית הספר בגלל אי תשלום מסים ואגרות עירוניות".
4. נוכח האמור הצביע נציב תלונות הציבור בפני העירייה על הצורך להחזיר להורי התלמידים את סכומי היתר שגבתה בעד הביטוח, ולהימנע להבא מלדרוש מהם בעד הביטוח סכום גבוה מהסכום שהיא משלמת לחברת הביטוח או זה הנקוב בחוזר המנכ"ל - לפי הנמוך מביניהם. נציב תלונות הציבור אף הצביע בפני העירייה על הצורך להשמיט מההודעה את הכיתוב: "אישור כניסה לבית הספר".
5. בעקבות הצבעת הנציב שלח מנהל אגף החינוך בעירייה ביום 25.7.00 חוזר למנהלי בתי הספר ברחובות, ובו ביקש מהם להודיע לוועדי ההורים ולהורי התלמידים, כי עומד לזכותו של כל הורה לתלמיד ששילם את מלוא סכום הביטוח, זיכוי בסך 7 ש"ח.
- כמו כן הודיע מנכ"ל העירייה לנציבות, כי המילים "אישור כניסה לבית הספר" לא יצוינו עוד על טופס דרישת התשלום.

18. חיוב במתן ערבות לתשלום לקרן מקלטים

1. המתלונן, תושב נהריה, הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בספטמבר 1999 תלונה נגד עיריית נהריה (להלן - העירייה), על שהעירייה חייבה אותו להמציא ערבות בנקאית כתנאי למתן פטור מהקמת מקלט או מרחב מוגן דירתי (להלן - ממ"ד) בביתו. ואלה פרטי התלונה:
- (א) המתלונן הגיש לעירייה בשנת 1997 בקשה לקבל היתר לבניית תוספת לדירתו. כתנאי למתן ההיתר, דרשה העירייה מהמתלונן לחתום על כתב התחייבות, שבו הוא

מתחייב להקים בבניין שבו הוא מתגורר (להלן - הבניין) או בסמוך לו מקלט, או לבנות בדירתו ממ"ד, בתוך שלוש שנים מתאריך ההתחייבות, ולא - יהיה עליו להשתתף במימון בנייתו של מקלט ציבורי או במימון הגדלתו של מקלט קיים, שיוכל לשמש את בני משפחתו בשעת חירום.

(ב) להבטחת מילוי התחייבויותיו, נדרש המתלונן להמציא לעירייה ערבות בנקאית (להלן - הערבות) בסך 19,458 ש"ח. בכתב ההתחייבות נאמר, כי הוא מסכים שאם לא יבנה מקלט או ממ"ד בתוך שלוש שנים, תחלט העירייה את הערבות (עליה חתם המתלונן) ובכספי הערבות תוכל להשתמש לבניית מקלט ציבורי או להרחבת מקלט ציבורי קיים, סמוך ככל האפשר לבית המתלונן.

(ג) לדברי המתלונן, נבצר ממנו לעמוד בהתחייבותו לבנות מקלט או ממ"ד בבנין, הואיל ולפי קביעת המהנדס שתכנן את תוספת הבנייה, לא ניתן הדבר לביצוע מבחינה הנדסית, והוא חושש שהעירייה אכן תחלט את הערבות שנתן לה. המתלונן מוסיף, כי עד היום לא הוקם מקלט ציבורי בסביבת ביתו, ולכן אף לא יקבל כל תמורה לכספו אם תחולט הערבות.

2. סעיף 14 (ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - החוק), קובע:

"לא יינתן היתר על פי שום חוק הדין בתכנון ובבניה להקמת בית ... או להקמת תוספת לבית, אלא אם

-

(1) תכנית הבניה שעליה יינתן ההיתר כוללת התקנת מקלט לבית, למבנה או לתוספת להם או שתכנית התוספת להם כוללת הגדלת המקלט הקיים כפי שהרשות המוסמכת אישרה אותה, או שניתן, לפי סעיף זה, פטור מחובת הקמת המקלט או הגדלתו;

סעיף 14 (ז) (3) לחוק קובע, כי רשות מקומית רשאית, באישור הרשות המוסמכת (ראש הג"א או מי שהוסמך על ידו):

"לפטור בעל בית או בעל מפעל, המקום בבית או במפעל תוספת מבנה, מהחובה להתקין מקלט או להגדיל את המקלט הקיים, אם הוכח להנחת דעתה, אחת מאלה:

(א) לא ניתן להקים או להגדיל מקלט קיים בנכס שבו מבוקשת תוספת הבניה, ובלבד שמגיש הבקשה השתתף בקרן שכספיה יועדו להקמת מקלטים ציבוריים, שיפורם או הגדלתם (להלן - הקרן), ושההוראות בדבר כינונה, המקורות הכספיים שלה ונוהלי הפיקוח על פעולותיה יקבעו בתקנות לפי סעיף 27 (ב) (6); ..."

בהתאם להוראות סעיף 14 (ז) (3) האמור, לא ניתן להקים קרן מקלטים, אלא על פי תקנות שותקנו בדבר כינונה, מקורותיה הכספיים ונוהלי הפיקוח על פעולותיה, אולם שר הביטחון, הממונה על ביצוע החוק, לא השתמש בסמכותו להתקין תקנות בעניין זה, ולפיכך לא ניתן היה להקים בנהריה קרן מקלטים.

3. היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נהריה טען בפני הנציבות, כי בהעדר קרן מקלטים, עמדה לפני העירייה הבחירה בין שתי אפשרויות - הקפאת מתן

היתרי בנייה במבנים בהם לא ניתן לבנות מקלט או ממ"ד עד הקמת קרן מקלטים לפי החוק, או מתן היתרי בניה כנגד המצאת כתב התחייבות חתום בידי מבקש ההיתר, וערבות בנקאית, שתשמש בטוחה לגביית התשלום בעבור הקמת מקלט ציבורי בעתיד. כדי למזער ככל האפשר את הנזק לתושבים, בחרה העירייה באפשרות השנייה, שפגיעתה בהם פחותה.

בפסיקת בית המשפט העליון נקבע*, כי רשות ציבורית איננה רשאית להתנות פעולה במתן בטוחה, אם אין בחוק או בתקנות הוראה מפורשת, המסמיכה אותה לעשות כן, והסדר חוקי הקובע כיצד ייעשה הדבר. נקבע בפסק הדין: "אין לקבוע הסדרי ביצוע כדי להקים בדרך של פרשנות סמכות שאינה קיימת".

עמדת הנציבות היתה, כי גם אם עמדה לנגד עיני העירייה טובת תושבי העיר - כאמור בהסבריו של היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נהריה - הרי לדרישת הערבות הבנקאית להבטחת מילוי התחייבויותיו של המתלונן, לא היה בסיס חוקי. הדרך הראויה לפתרון הבעיה של מתן היתרי בניה למבנים דוגמת זה של המתלונן, היא התקנת תקנות שעל פיהן תוקם קרן מקלטים.

4. נוכח האמור קבע נציב תלונות הציבור כי התלונה מוצדקת.

5. הנציב הצביע בפני העירייה כי עליה לבטל את כתב הערבות ולהחזירו למתלונן, בהעדר סמכות חוקית לדרוש מהמתלונן להמציא לה ערבות כזאת.

6. במסגרת הבירור הובא לידיעת הנציבות, כי לאחרונה הוכן נוסח תקנות להקמת קרן מקלטים, והוא הוגש לאישורו של אלוף פיקוד העורף (המשמש, משנת 1992, בתפקיד ראש הג"א).

19. דרישה להתייצב לצורך הגשת בקשה לאישור תכנית כיבוי אש

1. באוקטובר 1999 פנה המתלונן, מהנדס ובעל משרד לייעוץ הנדסי בתל אביב, אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על איגוד רשויות לכיבוי והצלה באיו"ש ובקעת הירדן (להלן - האיגוד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלונן שלח בדואר למשרד האיגוד שבגבעת זאב בקשה לאישור תכנית כיבוי אש של גן ילדים (להלן - הבקשה). לטענתו מדובר בתכנית כיבוי אש ברורה וחד משמעית.

(ב) עובדי האיגוד הודיעו למתלונן שהאיגוד אינו מקבל בקשות בדואר, ודרשו ממנו להתייצב במשרד האיגוד כדי להגיש את הבקשה.

* ע"א 630/97 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נהריה נ' שיר הצפון חברה לבנייה בע"מ, תקדין-עליון כרך 98 (2) עמ' 470.

(ג) פניותיו של המתלונן לאיגוד ולנציבות כבאות והצלה במשרד הפנים (להלן - נציבות הכבאות), המפקחת על האיגוד, בבקשה לבטל את הדרישה כי יתייצב במשרד האיגוד כדי להגיש את הבקשה, נענו בשלילה.

(ד) לטענת המתלונן, הדרישה האמורה אינה מקובלת ברשויות כבאות אחרות בארץ, והוא ביקש כי הנציבות תתערב כדי שהדרישה תבוטל.

2. (א) בתשובה לפניית הנציבות הודיע האיגוד כי הדרישה להתייצב במשרדי האיגוד כדי להגיש את הבקשה מקורה בנוהלי העבודה של האיגוד. המבקש נדרש להתייצב במקום לצורך פתיחת תיק והצגת התכנית, ואם יש צורך - מתן הערות של האיגוד על התכנית, הצגת דרישות לשינויים בה וכד'. האיגוד לא ציין אסמכתא חוקית לדרישת ההתייצבות.

(ב) נציבות הכבאות הודיעה כי היא תומכת בעמדת האיגוד, וכי הנוהג האמור מקובל בכל רשויות הכבאות בארץ.

(ג) בדיקת הנציבות העלתה, כי לרשויות כבאות אחרות ניתן לשלוח בדואר בקשה לאישור תכנית כיבוי, או להגישה באמצעות מוסדות התכנון, ורק אם מתעוררות שאלות נדרש המבקש להתייצב במשרדי רשות הכבאות למתן הבהרות. הנציבות הפנתה את תשומת לבם של האיגוד ושל נציבות הכבאות לכך, אך הם שבו וטענו כי על המתלונן להתייצב בעצמו ולהגיש את בקשתו והודיעו כי אין בכוונת האיגוד לחרוג מנוהלי העבודה.

3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

בהוראות הדין שעל פיהן הוקם ופועל האיגוד, לא נמצאה כל הוראה הקובעת שחובה להתייצב במשרדי רשות כבאות לצורך הגשת בקשה לאישור תכנית כיבוי אש.

4. נציב תלונות הציבור הצביע בפני האיגוד כי עליו לאפשר להגיש בקשות מסוג הבקשה שהגיש המתלונן, גם באמצעות הדואר או בדרך דומה אחרת. הנציב הדגיש כי אם לאחר קבלת הבקשה והעיון בה יתעורר הצורך לקבל הבהרות ופרטים נוספים, ניתן יהיה להזמין לשם כך את המבקש למשרדי רשות הכיבוי, אולם אין הצדקה לדרוש את ההתייצבות המבקש רק לשם הגשת הבקשה.

5. האיגוד הודיע לנציבות כי פעל כמוצבע.

חברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ

20. פיטורים עקב גילוי מעשי שחיתות

1. (א) המתלונן, חשב חברת לור"ם - החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ (להלן - החברה), הגיש ב-19.10.99 תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בה טען, כי בתגובה על כך שהודיע על מעשי שחיתות שנעשו בחברה, העביר אותו מנכ"ל החברה (להלן - המנכ"ל) מתפקידו כממלא מקום זמני של סמנכ"ל כספים - תפקיד שמונה לו אך זמן קצר קודם לכן, פגע בסמכויותיו כחשב החברה ונקט פעולות שפגעו ביכולתו למלא תפקיד זה. ב-23.3.00, במהלך בירור התלונה, פיטר המנכ"ל את המתלונן מעבודתו בחברה.

(ב) התלונה בוררה לפי סעיף 45א-ה לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק) שעניינו - תלונה של עובד ציבור על פגיעה בזכויותיו על ידי מי שממונה עליו בתגובה על כך שהעובד הודיע, בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשי שחיתות שנעשו בגוף שבו הוא עובד.

(ג) ב-30.3.00 וב-12.4.00 הוציא נציב תלונות הציבור (להלן - הנציב) צווים זמניים, המורים לחברה להמשיך ולהעסיק את המתלונן בתפקיד חשב החברה, עד סיום בירור התלונה, או עד מתן כל צו או הוראה אחרת מטעמו.

2. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) המתלונן, המועסק בחברה מחודש דצמבר 1990, מונה בחודש ינואר 1993 לתפקיד חשב החברה. באפריל 1999 המליץ המנכ"ל בפני דירקטוריון החברה (להלן - הדירקטוריון) ורשות החברות הממשלתיות, להעלות את שכר המתלונן ל-80% משכר המנכ"ל, והמלצתו התקבלה.

(ב) בעקבות פרישתו של סמנכ"ל הכספים בחברה, מונה המתלונן ב-5.9.00 לממלא מקום זמני של סמנכ"ל הכספים (להלן - מ"מ הסמנכ"ל לכספים), בנוסף על תפקידו כחשב. המנכ"ל דיווח לדירקטוריון על המינוי ב-8.9.99 וציין בדיווחו כי המתלונן הוא עובד חרוץ.

(ג) ב-14.9.99 הגיש המתלונן למבקר המדינה, וב-15.9.99 למנכ"ל, ליו"ר הדירקטוריון ולמבקר הפנימי של החברה, 26 מכתבי תלונה, שבהם מנה מספר רב של מעשים בלתי תקינים שנעשו, לטענתו, בחברה, והמיוחסים ברובם למנכ"ל. חלקם של המעשים הנטענים אף מעלה חשד למעשי שחיתות ופגיעה בטוהר המידות.

למחרת היום, ב-16.9.99, זימן המנכ"ל את הדירקטוריון לישיבה ליום 21.9.99, אשר על סדר יומה יהיה, בין היתר, מינוי מ"מ סמנכ"ל לכספים.

בישיבה מיום 21.9.99 דן הדירקטוריון בהצעת המנכ"ל, למנות את סמנכ"ל השיווק של החברה למ"מ הסמנכ"ל לכספים במקומו של המתלונן, ואשר את ההצעה ברוב של חמישה לעומת שניים.

(ד) ב-23.9.99 כתב סמנכ"ל השיווק, בתפקידו כמ"מ הסמנכ"ל לכספים, מכתב למתלונן, ובו דרש ממנו לתת עדיפות עליונה לסיוע למבקר הפנימי בבדיקת הטענות שהעלה המתלונן במכתבי התלונה שהגיש, ולשם כך לעמוד לרשות המבקר הפנימי בכל שעות העבודה כפי שיתבקש ממנו.

(ה) החל ממועד כתיבת מכתבו האמור של סמנכ"ל השיווק נשללו מהמתלונן רוב סמכויותיו כחשב החברה, והמנכ"ל נקט נגדו בצעדים ששללו ממנו את האפשרות להוסיף ולמלא את תפקידו: הוצאו מחדרו המחשב האישי והתוכנות ששימשו אותו, נלקח ממנו הטלפון הנייד שהיה בחזקתו, ולא ניתנו לו מפתחות למשרדי אגף הכספים, לאחר שהוחלפו מנעולי המשרדים.

בסוף דצמבר 1999 אף התקבלה לחברה רואת חשבון, שעליה הוטלו מטלות אשר קודם לכן היו מתפקידו של המתלונן.

(ו) במכתב מיום 13.10.99 ביקש מ"מ הסמנכ"ל לכספים מהיועצת המשפטית של החברה, לחוות את דעתה בדחיפות, כיצד עליו לנהוג בקשר למידע חמור שהגיע אליו באותו יום, בדבר "הטבות מפליגות" שנטל לעצמו המתלונן במסגרת עסקת רכישת דירה מהחברה בשנת 1994, כשש שנים קודם לכן.

ב-15.10.99, יומיים לאחר פנייתו של מ"מ הסמנכ"ל לכספים ליועצת המשפטית של החברה בעניין הדירה, אמר המנכ"ל בישיבת ועדת הביקורת של הדירקטוריון, שדנה בדוח המבקר הפנימי על תלונת המתלונן: "לגבי היושר האישי של המתלונן יהיה לי מה להגיד", "בשבוע הבא נראה מי הצדיק" - כשהמנכ"ל מתייחס בדבריו אלה לנושא הדירה שרכש המתלונן.

יצוין, כי דבריו אלה של המנכ"ל נאמרו בטרם נבדקו ביסודיות הטענות כלפי המתלונן בעניין רכישת הדירה, ובטרם חיוותה היועצת המשפטית את דעתה בעניין.

(ז) בישיבת הדירקטוריון ביום 26.1.00 התקיים שימוע למתלונן, אשר במהלכו השיבו הוא ובא כוחו על טענות בעניין הטבות שנטל לעצמו ברכישת הדירה. באותה ישיבה הוחלט להטיל על המבקר הפנימי של החברה להגיש דוח בעניין זה. לאחר זמן מה הודיע המבקר הפנימי ליו"ר ועדת הביקורת של החברה, כי לא יוכל להשלים את הדוח, ולפיכך הוטלה הגשת הדוח על רואה חשבון חיצוני.

בדוח שהגיש רואה החשבון לחברה ב-19.3.00, הועלו ממצאים בדבר הטבות שהשיג המתלונן מהחברה, תוך ניגוד עניינים בין תפקידו בחברה ובין ענייניו האישיים כרוכש דירה מהחברה, ובניגוד לחובת הנאמנות שלו כלפיה. הדירקטוריון דן בממצאי הדוח ב-20.3.00 ואימץ אותם. ב-23.3.00 הודיע המנכ"ל למתלונן על פיטוריו.

(ח) המנכ"ל טען בפני הנציבות, כי לא היה כלל בכוונתו למנות את המתלונן בזמנו כממלא מקום סמנכ"ל כספים, והטלת התפקיד על המתלונן נעשתה רק בשל הצורך הרחוק בריכוז עבודת אגף הכספים, עקב פרישתו הפתאומית של סמנכ"ל הכספים.

המנכ"ל לא נתן לנציבות הסברים מניחים את הדעת בדבר הסיבות לפגיעה בסמכויותיו של המתלונן ובאפשרות תיפקודו כחשב החברה.

(ט) המנכ"ל טען בפני הנציבות, כי ההחלטה על פיטורי המתלונן נתקבלה נוכח הממצאים החמורים של דוח רואה החשבון, אשר בעקבותיו לא היה מנוס מפיטוריו.

3. נציב תלונות הציבור מצא את התלונה מוצדקת.

ממצאי הבירור עולה, שהעילה לפגיעה בסמכויותיו ובתפקודו של המתלונן, ולאחר מכן להחלטה על פיטוריו, היתה מכתבי התלונה שהגיש, בהם הועלו, בין היתר, טענות בדבר מעשים המעלים חשדות למעשי שחיתות שנעשו בחברה.

(א) במסקנה זו תומכים סמיכות הזמנים הצמודה בין הגשת המכתבים לבין ביטול מינויו של המתלונן למ"מ הסמנכ"ל לכספים, על אף שהמנכ"ל עצמו שיבח קודם לכן את כישוריו של המתלונן והמליץ על העלאת שכרו, זימונו המהיר של הדירקטוריון להחליט על מינוי מחליף למתלונן בתפקידו האמור, והפגיעה בסמכויותיו ובתפקודו של המתלונן כחשב שבאה סמוך לאחר הגשת המכתבים, אף שקודם לכן נחשב המתלונן כעובד טוב וחרץ ולא היו כל טענות על תפקודו.

(ב) הסבריו של המנכ"ל בדבר הסיבות לביטול מינויו של המתלונן למ"מ הסמנכ"ל לכספים, אינם עולים בקנה אחד עם עצם המינוי, ועם דברי ההערכה שאמר המנכ"ל על המתלונן כשדיווח לדירקטוריון על מינויו.

(ג) נסיבות העברת המתלונן מתפקידו כמ"מ הסמנכ"ל לכספים ונטילת סמכויותיו כחשב החברה, ויתר הצעדים שננקטו נגדו, עוד קודם שהתבררו הטענות בכל הנוגע לדירה שרכש, מלמדים כי הסיבה האמתית להחלטה על פיטוריו היתה תוכן מכתביו, ולא מסקנות רואה החשבון החיצוני, כפי שטען המנכ"ל, שלגביהן לא ראה נציב תלונות הציבור לקבוע עמדה.

ממצאי הבירור מובילים אפוא למסקנה, כי הפגיעה בזכויותיו של המתלונן וההחלטה על פיטוריו, נעשו עקב הודעותיו בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שנעשו לדעתו בחברה.

4. נוכח המסקנה האמורה, קם הצורך להחליט איזה סעד יינתן למתלונן.

סעיף 45 לחוק קובע, כי נציב תלונות הציבור רשאי ליתן "כל צו שימצא לנכון ולצורך", ובכלל זה רשאי הוא "לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות". שיקולי הנציב בהחלטה על הסעד אף הם קבועים בסעיף האמור, ולפיו על הצו שנותן הנציב "להגן על זכויות העובד, בשים לב לתיפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד".

בהחלטה איזה סעד לתת לעובד שפוטר עקב גילוי מעשי שחיתות, יש להביא בחשבון כי על פי רוב, העימות בין המתלונן ובין הגוף שבו הוא עובד מלווה בהערכת היחסים, והדבר מקשה על החזרת העובד לתפקידו. עם זאת אין ספק, שביטול הפיטורים הוא הסעד העדיף, באשר אישור הפיטורים, אפילו נפסקים לעובד פיצויים מיוחדים, עלול להוות מחיר יקר מדי בעבור העובד. לא תמיד בכוחם של הפיצויים לשמש תמריץ מספק לעובדים המגלים מעשי שחיתות לדרווח עליהם, ולמנוע מהגוף שבו הם עובדים לפגוע בהם בשל כך. הצורך לאזן בין ההגנה על זכויות העובדים ועל תקינות המינהל ובין השמירה על יחסי עבודה תקינים, מחייב את נציב תלונות הציבור לבחון את מכלול נסיבותיו של כל מקרה ומקרה ולקבוע נוכח הנסיבות סעד שיהיה ראוי ומעשי כאחד.

גם במקרה הנדון הובילה הגשת התלונות למערכת יחסים קשה ועכורה בין המתלונן ובין הנהלת החברה. כמה עובדים בכירים גם הביעו את חששם שהחזרת המתלונן לתפקידו תפגע בתפקודה של החברה. אולם לאחר שהנציב שקל את מכלול הנסיבות, הוא החליט ביום 15 באוגוסט 2000 להורות על ביטול פיטוריו של המתלונן, וציווה כדלהלן:

"על החברה להמשיך להעסיק את המתלונן בתפקיד של חשב החברה על כל הסמכויות והתפקידים הכלולים בתפקיד, ובתנאי העבודה והשכר הצמודים לתפקיד זה או הראויים לו על פי הוראות כל דין, הסכם, נוהג או נוהל תקין ומחייב.

על החברה לעשות כל הדרוש כדי לאפשר למתלונן לבצע את תפקידו כחשב החברה ללא כל הפרעה ובהתאם לכל הוראה שתינתן כדין ע"י הממונים עליו."

נוכח תוצאה זו, מצא לנכון נציב תלונות הציבור להמליץ לכל הצדדים הנוגעים בדבר, הן להנהלת החברה והן למתלונן עצמו, להשקיע את כל המאמצים הדרושים כדי להתגבר על משקעי העבר, ולפתוח דף חדש ביחסיהם, לטובת החברה ולטובת הגשמת מטרותיה.

5. המנכ"ל הודיע לנציבות, כי החברה מקיימת את הצו שהוציא נציב תלונות הציבור.

המוסד לביטוח לאומי

21. אי-ביצוע תיקון ברישום תקופות ביטוח

1. באוקטובר 1999 פנתה המתלוננת, תושבת פתח תקווה, אל נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה על המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) בחודש אוגוסט 1998 ביקרה המתלוננת בביתן המוסד בתערוכת היובל, שהתקיימה באותה עת בתל אביב, וביקשה לקבל ממסוף מחשב המוסד שהוצב בביתן, מידע על מספר חודשי הביטוח שלזכותה. בפלט המחשב שקיבלה צוין כי רשומים לזכותה 137 חודשי ביטוח.

הואיל ובידי המתלוננת היה אישור מיום 15.5.90 (להלן - האישור) שקיבלה מסניף המוסד בתל אביב (להלן - הסניף), שלפיו היא מסווגת כעובדת עצמאית מ-1977 וצברה 157 חודשי ביטוח, והואיל ותקופת האכשרה המזכה בקצבת זקנה היא 144 חודשי ביטוח, היא פנתה ביום 14.9.98 לתחום רציפות הביטוח במוסד (להלן - תחום רציפות הביטוח) בצירוף האישור ופלט המחשב, וביקשה כי הרישום במחשב יתוקן לפי האישור שקיבלה מהסניף.

(ב) לאחר שפנייתה לא נענתה, שלחה המתלוננת ביום 18.10.98, תזכורת לתחום רציפות הביטוח, וביום 22.11.98 שלחה תזכורת נוספת, הפעם בדואר רשום. משלא נענתה, פנתה המתלוננת ביום 1.2.99 לממונה על פניות הציבור במוסד.

(ג) למרות שכאמור המתלוננת צירפה כבר בפנייתה הראשונה למוסד את האישור, כתב לה מנהל תחום רציפות הביטוח (להלן - מנהל התחום) מכתב, בו ביקש כי תשלח לו את האישור שלפיו צברה 157 חודשי ביטוח.

(ד) ביום 16.5.99 שלחה המתלוננת שוב למנהל התחום את האישור המבוקש, וביום 27.6.99 שלחה לו את האישור פעם נוספת, הפעם בדואר רשום, אולם עד מועד הגשת התלונה לא קיבלה המתלוננת מהמוסד תשובה עניינית לפניותיה.

2. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

(א) רק במאי 2000, בעקבות פניות חוזרות ונשנות של הנציבות למוסד, הודיע מנהל התחום לנציבות, כי בכוונתו לפנות לסניף לבירור עניין האישור.

(ב) ביום 21.5.00 שלח מנהל התחום למתלוננת מכתב, ובו התנצל "על העיכוב הרב במתן התשובה שנבע מהצורך לברר עם סניפנו בת"א את תוכנו של האישור על 157 חודשי ביטוח שהעברת אלינו". כמו כן, הודיע לה מנהל התחום, כי כל מאמציו לברר על

סמך מה צוינו באישור 20 חודשי ביטוח נוספים, לא עלו יפה, ולפיכך הוא נאלץ לקבוע כי האישור מוטעה, וכי תקופת הביטוח שצברה עד היום במוסד היא 137 חודשים בלבד.

(ג) לבקשת הנציבות ממנהל התחום, להודיע לה את נימוקיו לקביעתו, כי האישור הוא מוטעה השיב מנהל התחום, כי ביקש מהסניף את תיק הגבייה של המתלוננת, אך הסניף מסר לו כי התיק לא נמצא, וללא התיק אין הוא יכול לאמת את התקופה שצוינה באישור.

(ד) בירור הנציבות בסניף העלה, כי הנתונים על תקופות הביטוח של עובדים עצמאים רשומים בכרטיס במחלקת הגבייה שבסניף, וכי בכרטיס של המתלוננת אכן רשומים כל חודשי הביטוח שצוינו באישור. בעקבות הבירור הודיעה עובדת מחלקת הגבייה בסניף לנציבות כי שלחה למנהל התחום מיזכר, ובו אישרה את הרישום בדבר מספר חודשי הביטוח שצויין באישור, כדי שיעדכן את הרישום במערכת הממוחשבת. כמו כן הודיעה העובדת לנציבות, כי ידוע לעובדי תחום הגבייה מלא-שכירים במוסד, שהרישומים במערכת הממוחשבת בדבר תקופות הביטוח של מבוססים שאינם שכירים, המתיחסים לתקופה שבה עבדה המתלוננת כעצמאית, אינם מהימנים, וכי המידע המהימן בדבר תקופות הביטוח נמצא בתיקים או בכרטיס שבסניף.

(ה) בעקבות קבלת מיזכרה של עובדת הסניף, תיקן מנהל התחום את רישום תקופות הביטוח של המתלוננת במערכת הממוחשבת, וביום 21.6.00 שלח למתלוננת הודעה על כך.

(ו) בירור שעשתה הנציבות בתחום הגבייה מלא-שכירים במוסד העלה, כי אכן הנתונים במערכת הממוחשבת של הגבייה מלא-שכירים, לגבי התקופה שבה עבדה המתלוננת כעצמאית, אינם מהימנים, וכי כדי לקבל מידע מהימן על תקופות ביטוח הנוגעות לתקופה האמורה, יש לפנות למחלקת הגבייה בסניף המוסד.

3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

(א) פניותיה של המתלוננת לתחום רציפות הביטוח לא נענו ועניינה לא טופל כלל במשך פרק זמן ארוך של כשנה וחצי.

(ב) מנהל התחום הודיע למתלוננת כי האישור שהנפיק לה הסניף הוא מוטעה, ללא שעשה את הבדיקות המתחייבות לאימות הנתונים הרשומים באישור, כולל עם בעלי התפקידים הנוגעים בדבר במוסד, ואישר מידע מוטעה מבלי שהיו בפניו הנתונים הדרושים לבדיקת המידע.

(ג) על פי המידע שמסר המוסד לנציבות, האישור שנתן הסניף למתלוננת הוא אסמכתא מהימנה לתקופות הביטוח, ולא הנתונים הרשומים במערכת הממוחשבת של גבייה מלא-שכירים, לגבי התקופה שבה עבדה המתלוננת כעצמאית. דבר זה היה ידוע לעובדים העוסקים בכך. אם מנהל התחום לא ידע זאת, היה עליו לברר את הנושא עם העובדים העוסקים בכך, ולא להודיע למתלוננת, ללא בדיקה, כי לא ניתן להסתמך על האישור.

4. נציב תלונות הציבור העיר למוסד על הליקויים שנמצאו בפעולתו כאמור, כדי שיפיק את הלקחים המתבקשים וינקוט את הפעולות הדרושות למניעת ליקויים דומים בעתיד.

22. טיפול לקוי בבקשה לתקן אישור על תקופות ביטוח

1. בנובמבר 1999 הגישה המתלוננת לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונה נגד המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) המתלוננת עמדה לפרוש לגמלאות עם הגיעה לגיל 60.

(ב) סמוך למועד פרישתה פנתה המתלוננת "לתחום רציפות הביטוח" במוסד (להלן - תחום רציפות הביטוח) כדי לברר את תקופת ביטוחה במוסד (תקופת הביטוח חשובה לצורך קביעת הזכאות לקצבת זקנה וקביעת שיעור תוספת הוותק המשולמת בנוסף לקצבת הזקנה הבסיסית).

(ג) במענה לפנייתה, שלח תחום רציפות הביטוח למתלוננת אישור על תקופת ביטוחה במוסד (להלן - האישור). באישור נכתב כי אם יש ברשותה אישורים המוכיחים שעבדה תקופות נוספות על מה שפורט באישור, היא מתבקשת לשלוח אותם לתחום רציפות הביטוח, לשם עדכון תקופת ביטוחה בקובץ המבוטחים.

(ד) המתלוננת בדקה את האישור ומצאה כי יש בו אי-דיוקים וכי חסרות בו תקופות בהן עבדה. היא שלחה לתחום רציפות הביטוח אישור ממקום עבודתה, המוכיח את טענתה.

(ה) בעקבות פנייתה החזרת של המתלוננת למוסד, היא קיבלה אישור "מתוקן" על תקופת ביטוחה במוסד (להלן - האישור המתוקן), בו נכתב כי הוא נעשה לפי בקשתה ועל פי האישורים שהמציאה. אולם, למעשה, לא צוינו באישור המתוקן חלק מהתיקונים שהתחייבו מהאישור שצירפה המתלוננת.

(ו) המתלוננת שלחה לתחום רציפות הביטוח מכתב נוסף, ובו ביקשה שוב לתקן את רישום תקופת ביטוחה במוסד לפי האישור שצירפה ממקום עבודתה. מכתבה זה של המתלוננת לא נענה כלל.

(ז) כעבור כחצי שנה שלחה המתלוננת למבקר הפנים של המוסד תלונה ובה קבלה על שרישום תקופת ביטוחה במוסד לא תוקן, ושמכתבה האחרון לא נענה. המתלוננת שלחה העתק של התלונה למנהל תחום רציפות הביטוח.

(ח) כעבור כחודש וחצי קיבלה המתלוננת מהמוסד אישור נוסף, וזה לחלוטין לאישור המתוקן שקיבלה כשבעה חודשים קודם לכן; אף התאריך בו לא שונה.

(ט) בתלונתה הלינה המתלוננת על יחסו המזלזל לדבריה של המוסד, וכי היא חושדת ש"אפילו לא קראו את המכתב... אלא באופן אוטומטי שלחו תשובה מהמחשב".

2. בסעיף 246 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), נקבע פרק הזמן המזערי להיות אדם מבוטח במוסד כדי שיהיה זכאי לקצבת זקנה.

על פי סעיף 248 לחוק, "מי שהיה מבוטח מעובד מבוטח או כעובדת מבוטחת, יותר מעשר שנים לפני היום שבו הגיעה לו לראשונה קצבת זקנה, תוגדל הקצבה ב- 2% לכל שנת ביטוח שלמעלה מעשר שנות הביטוח הראשונות שבעדה שולמו דמי הביטוח, אך לא תוגדל מכוח סעיף זה ביותר מ- 50%".

לתקופת הביטוח הרשומה במוסד, יש, אפוא, חשיבות רבה הן לקביעת עצם הזכאות לקצבת זקנה והן לקביעת שיעור תוספת הוותק לקצבה. לכן חשוב מאוד שהאישור יהיה מדויק וישקף נאמנה את תקופת הביטוח.

3. בעקבות פניית הנציבות למוסד, נשלח למתלוננת אישור חדש על תקופת ביטוחה במוסד. האישור החדש הקנה למתלוננת תוספת ותק מרבית של 50%, אולם עדיין לא צוינו בו כל החודשים בהם עבדה. בעקבות פנייה נוספת של המתלוננת נשלח לה אישור מלא ומעודכן.

לאישור האחרון צורף מכתב של מנהל אגף בכיר במוסד, אל המתלוננת, ובו נאמר כי הטיפול בפניותיה היה כשורה וכי המוסד לא נקט כל סחבת.

4. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת.

הטיפול בבקשתה של המתלוננת לקבל אישור על תקופת ביטוחה במוסד היה רשלני. המוסד שלח למתלוננת פעם אחר פעם אישור שגוי, אף שהיו בידיו הנתונים הדרושים להוצאת אישור מדויק. רק בעקבות התערבות הנציבות קיבלה המתלוננת את האישור הנכון.

5. נציב תלונות הציבור הצביע בפני המוסד לביטוח לאומי על הליקוי שהתגלה בטיפול בעניינה של המתלוננת ועל הצורך להפיק לקחים למניעת הישנות ליקויים דומים בעתיד.

23. דרישה לא מוצדקת לתשלום הפרשי דמי ביטוח

1. המתלונן הגיש לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), בדצמבר 1999, תלונה נגד המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). ואלה פרטי התלונה:

(א) בפברואר 1999 קיבל המתלונן מהמוסד דרישה לתשלום חוב, בסך 2,758 ש"ח, בגין הפרשי דמי ביטוח לשנת 1989, שחושבו על בסיס שומה שנערכה לו במס הכנסה (להלן - דרישת החוב).

(ב) סמוך לאחר קבלת דרישת החוב פנה המתלונן לסניף המוסד באשקלון (להלן - הסניף) וטען, כי ההכנסה שבגינה חויב בהפרשי דמי ביטוח מהווה גימלת דמי אבטלה, בסך 11,059 ש"ח, שקיבל מהמוסד בעבור החודשים יולי-דצמבר 1989, ואשר מהם כבר ניכה המוסד דמי ביטוח במקור. המתלונן הציג לסניף אישור שקיבל ממס הכנסה המעיד, כי אכן בשנת 1989 הוא קיבל מהמוסד גמלה בסך 11,059 ש"ח.

(ג) בסניף נאמר למתלונן, כי טענתו אינה מתיישבת עם הנתונים שבידי המוסד, לפיהם בעבור החדשים נובמבר ודצמבר 1989 הוא קיבל דמי אבטלה בסך 3,664 ש"ח בלבד, ולא קיבל כלל דמי אבטלה בעבור החודשים יולי-אוקטובר אותה שנה.

עובדת הסניף מסרה למתלונן אישור שהונפק במחשב, על "ניכוי מס הכנסה מתקבולי אבטלה שנתקבלו בשנת המס 1990" (להלן - אישור האבטלה), ולפיו שולמו לו בשנת

המס (בגין החדשים נובמבר דצמבר 1989) דמי אבטלה בסך כולל של 3,664 ש"ח. על גבי האישור הוסיפה העובדת, בכתב יד: "לא ניתן להשיג שובר עבור שנת 1989".

המתלונן התבקש למסור לסניף העתק של האישור על השומה ממס הכנסה לשנת 1989 (להלן - אישור השומה), שלפיו קיבל מהמוסד בשנת 1989 גמלה בסך 11,059 ש"ח, ונמסר לו כי תשובה תישלח לביתו.

(ד) משלא קיבל כל תשובה, חזר המתלונן ופנה לסניף. הוא התבקש שוב להמציא העתק של אישור השומה, אולם במקום תשובה הוא קיבל מהמוסד כעבור זמן מה דרישות לתשלום החוב בתוספת קנס פיגורים.

(ה) ביולי 1999 פנה יועץ המס של המתלונן במכתב רשום לסניף, אך פנייתו לא נענתה.

(ו) בנובמבר אותה שנה פנה עורך הדין של המתלונן במכתב לסניף ודרש לבטל את החוב. הסניף השיב לעורך הדין, כי על פי בדיקה שנעשתה במחלקת האבטלה, קיבל המתלונן דמי אבטלה עבור שנת 1989 בסך 3,644 ש"ח בלבד, ולכן אין מקום לבטל את חובו.

(ז) בתלונתו לנציבות קבל המתלונן על כך שהמוסד מחייב אותו, שלא כדין, בהפרשי דמי ביטוח.

4. בירור הנציבות העלה כדלקמן:

(א) (1) על פי הוראות מינהל הביטוח והגבייה במוסד, אין לגבות הפרשי דמי ביטוח לשנים 1987 - 1990.

(2) בירור הנציבות העלה, כי החל ב-3.6.99 מונע מחשב המוסד תיקוני שומה לתקופה שלפני 1.1.91. אולם כבר בדצמבר 1998 שלח מנהל תחום הגבייה מ"לא-שכירים" במוסד, הוראה לסניפי המוסד, כי אין לבצע תיקוני חיובים לפרק הזמן שלפני 1.1.91. הסניף פעל אפוא בניגוד להוראות המוסד, כאשר חייב את המתלונן ב-1999 בהפרשי דמי ביטוח לשנת 1989.

(ב) (1) הבירור העלה, כי אכן ההכנסה משנת 1989, שעליה חויב המתלונן בהפרשי דמי ביטוח, מקורה בדמי אבטלה שדמי הביטוח כבר נוכו מהם במקור.

(2) סירובו של המוסד לקבל את טענת המתלונן כי מקור ההכנסה הוא דמי אבטלה, הסתמך על הנתונים המופיעים במערכת הממוחשבת של תחום האבטלה במוסד, שבה לא מצוין כי המתלונן קיבל בשנת 1989 דמי אבטלה בסך 11,059 ש"ח. הסיבה לכך היא, שהמערכת הממוחשבת החלה לפעול רק בחודש נובמבר 1989, ולפיכך אינה מכילה נתונים על פרק הזמן שקדם להפעלתה. הנתונים על התקופה הקודמת נמצאים בתיקי התביעות הידניים בלבד. מסיבה זו לא הופיעו במחשב הנתונים על דמי האבטלה שקיבל המתלונן בגין החדשים שקדמו לחודש נובמבר 1989, אלא לחדשים נובמבר ודצמבר 1989 בלבד.

(3) רק בעקבות התערבות הנציבות נבדק תיק התביעה הידני של המתלונן בסניף, ונמצא כי טענתו נכונה. בעקבות הבדיקה ביטל המוסד את החיוב.

5. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה נמצאה מוצדקת.

(א) סניף המוסד שגה בכך, שדרש מהמתלונן לשלם הפרשי דמי ביטוח לשנת 1989, שכן דרישה זו היתה בניגוד להוראת המוסד, לפיה אין לגבות חובות בגין הפרשים שמועד חיובם לפני 1.1.91.

(ב) משהעלה המתלונן את טענתו בפני המוסד כי דרישת החוב היא עבור דמי אבטלה לחדשים יולי-דצמבר 1989, בגינם כבר נוכו במקור דמי ביטוח, והציג אישור ממס הכנסה התומך בטענתו, היה על המוסד לבדוק את התיק הידני של התביעה לדמי אבטלה, ולא להסתפק במידע שבמחשב, המכיל נתונים מסוף שנת 1989 בלבד. טעות זו חמורה במיוחד נוכח העובדה, שעל גבי אישור האבטלה נכתב, בכתב יד, כי לא ניתן להעלות נתונים בעניינו של המתלונן לשנת 1989.

(ג) פניותיהם החוזרות ונשנות של המתלונן ובא כוחו לסניף לא זכו לתגובה ראויה, על אף שצורפו לפניות אישורים ממס הכנסה המוכיחים את טענותיו של המתלונן.

6. נציב תלונות הציבור הצביע בפני המוסד לביטוח לאומי על הליקויים שנמצאו בפעולתו כאמור לעיל, ועל הצורך להפיק את הלקחים המתבקשים, כדי למנוע ליקויים דומים בעתיד.

קרון השתלמות למורים וגננות בע"מ

24. פגיעה בזכויות עמיתים בקרון השתלמות

1. במאי וביוני 1999 הגישו שתי מורות (להלן - המתלוננות) לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) תלונות נגד קרון ההשתלמות למורים וגננות בע"מ (להלן - הקרון), שהן עמיתות בה. ואלו פרטי התלונות:

(א) על פי תקנות הקרון מוקנית לעמיתיה הזכות לצאת לשבתון בתום כל מחזור חיסכון של שש שנות חיסכון לפחות, ועד שמונה שנים למירב. בשנת השבתון מקבל העמית מהקרון, משכורת חודשית וכן שכר לימוד מלא (אוניברסיטאי). הערך הכספי של ההטבות האלה עולה בד"כ על סכום החיסכון, והעמית לא מחויב בתשלום ההפרש.

פרט למקרים יוצאים מהכלל (ובהם יציאה לגמלאות), אין לעמיתים בקרון זכות לפדות, בתום מחזור חיסכון, את כספי המעביד שהצטברו בחשבונם.

(ב) לדברי מתלוננת א', עמדו לרשותה בקרון שני מחזורי חיסכון: אחד בן שמונה שנים ואחד בן ארבע שנים. הקרון אישרה את יציאת המתלוננת לשבתון בשנת תשנ"ט על חשבון מחזור החיסכון הראשון, שהיה המחזור היחיד שאיפשר אותה עת את מימוש זכותה לצאת לשבתון. כשקיבלה - לקראת תום השבתון - את פירוט כספיה בקרון, נוכחה המתלוננת לדעת שהקרון הפכה, ללא ידיעתה, את מחזורי החיסכון שהיו לה לשני מחזורי חיסכון בני שש שנים כל אחד. כמו כן זקפה את הוצאות השבתון שלה לחובת מחזור החיסכון השני, שסכום החיסכון בו גבוה יותר (עקב עליית השכר שממנו מופרשים הסכומים לקרון) מסכום החיסכון במחזור הראשון. בכך הקטינה הקרון את סכום הכסף שיעמוד לרשות המתלוננת בעת יציאתה לגמלאות, אם לא תנצל את זכותה לשבתון נוסף, בכ-14,500 ש"ח (נכון ליום 31.8.98).

(ג) לדברי מתלוננת ב', עמדו לרשותה בקרון שני מחזורי חיסכון בני שש שנים כל אחד - שמועד תחילתם זה אחר זה. בקשתה לצאת לשבתון בתשנ"ט על חשבון מחזור החיסכון הראשון שלה אושרה. אך כאשר קיבלה - בתום שנת השבתון - את פירוט כספיה בקרון, נוכחה המתלוננת לדעת כי הקרון זקפה את הוצאות השבתון שלה לחובת מחזור החיסכון השני העומד לרשותה, ובכך הקטינה את סכום הכסף שיעמוד לרשותה בעת יציאתה לגמלאות, אם לא תנצל את זכותה לשבתון נוסף, בכ-26,000 ש"ח (נכון ליום 31.8.98).

(ד) לשאלת המתלוננות לקרון לסיבת פעולתה כאמור, השיבה הקרון כי פעלה בעניינן על פי החלטת מזכירות הקרון מ-13.6.86, שקובעת כי אם יש לעמית כמה מחזורי חיסכון, יחויב בעת יציאתו לשבתון מחזור החיסכון האחרון. המתלוננות טוענות כי החלטה זו, שפגעה בזכויותיהן, לא פורסמה ולא הובאה לידיעת עמיתיהן, וכי אי-פורסמה גרם להן נזק ממוני ניכר. לדבריהן, אילו ידעו על ההחלטה יכלו לתכנן את יציאתן לשבתון באופן שלא ייפגעו כספית, ולכן על הקרון לפצותן על הנזקים שנגרמו להן.

2. בירור הנציבות העלה כדלהלן:

- (א) הקרן התחייבה בתקנותיה, לפעול בעניין זכויות עמיתה על פי תכנית שפורסמה בתוספת לתקנון שלה (להלן - התכנית). התקנות קובעות כי שינויים בתכנית יתקבלו בידי מנהלי הקרן ברוב של 80%.
- (ב) התכנית קובעת, כי עמית בקרן יכול לצאת לשבתון על חשבון הקרן בתום שש שנות חיסכון, וכי עמית שמפסיק את חברותו בקרן בשל פרישה לגמלאות יכול לקבל את הכספים שהצטברו בחשבונו ובחשבון המעביד בקרן (בניכוי הוצאות).
- (ג) על פי הכללים הנקטים בקרן, בתום כל מחזור חסכון מתחיל מחזור חסכון חדש, גם אם לא יצא העמית לשנת שבתון בתום מחזור החיסכון הקודם.
- (ד) ב-13.3.86 החליטה מזכירות הקרן, שאם עומדים לרשות העמית כמה מחזורי חיסכון בעת יציאתו לשנת שבתון, יחויב בהוצאות השבתון מחזור החיסכון האחרון העומד לרשותו.
- (ה) לא עלה בידי הקרן להראות (לטענתה, עקב הזמן הרב שעבר) כי החלטת מזכירות הקרן מיום 13.3.86 התקבלה בהתאם להוראות תקנות הקרן בעניין שינויים בתכנית, כאמור לעיל.
- (ו) ההחלטה אף לא הובאה לידיעת עמיתי הקרן בדרך כל שהיא. הקרן טענה לפני הנציבות כי החלטות מזכירות הקרן הן החלטות מינהליות, "ואין זה נהוג וגם לא רצוי כי הדברים יפורסמו בדרך קבע כי הן יכולות להשתנות מעת לעת, ועל ידי כך להטעות את החברים". כן טענה הקרן, כי אילו שאלו המתלוננות את הקרן בעניין זה, הן היו מקבלות תשובה נאותה.
- (ז) תקנה 41 לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור וניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, קובעת כי הקרן צריכה לפעול לטובת עמיתה בלבד, לא להעדיף כל עניין וכל שיקול על פני טובת העמיתים, ולנהוג באמונה, בשקידה ובזהירות כפי שנאמן זהיר היה נוהג באותן נסיבות.

3. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונות מוצדקות.

- (א) החלטת מזכירות הקרן מיום 13.3.86 לחייב את חשבון החיסכון האחרון העומד לרשות העמית בהוצאות השבתון, היא החלטה המשנה את זכויות העמית בקרן. כיוון שכך, היא אינה בגדר החלטה מינהלית גרידא, כטענת הקרן, ועליה להתקבל בדרך הקבועה בתקנות הקרן לקבלת החלטה כזאת.
- (ב) תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ותחולתן של הנחיות פנימיות שיש בהן כדי להשפיע על זכויות הפרט, הוא הבאתן לידיעת הנוגעים בדבר, בין בפרסומן ברבים ובין בדרך אחרת. הפסיקה קובעת עוד, כי אם אי-הפרסום של הנחיה גרם נזק לפרט, יש לראות באי-הפרסום פגם מהותי המצדיק את ביטול ההנחיה.*

* בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו (3) 501, 513-515; בג"ץ 3081/95 ג'ובראן נ' המועצה המדעית של הסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד נ (2) 177, 178.

4. נציב תלונות הציבור הצביע בפני הקרן כי עליה להימנע מלפעול על פי ההחלטה מיום 13.3.86, וכי עליה לפצות את המתלוננות על הנזק שנגרם להן עקב פעולת הקרן על פי ההחלטה האמורה, על ידי ביטול החיוב של מחזור החיסכון השני של המתלוננות בקרן וחייב המחזור הראשון במקומו.

הנציב הדגיש, כי על כל החלטה של הקרן המשפיעה על זכויות העמיתים בקרן להתקבל כדין, בהתאם להוראות תקנות הקרן ולהוראת תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופת גמל), התשכ"ד-1964, ובהתאם להוראת כל דין החל בעניין.

5. ביום 27.3.2000 הודיע יו"ר קרן ההשתלמות לעובדי הוראה לנציבות, כי הנהלת הקרנות החליטה, לנוכח מסקנות הנציב, שהוצאות השבתון ייזקפו לחובת מחזור החיסכון הראשון שלהן.

שירותי בריאות כללית

(קופ"ח כללית-לשעבר)

25. טיפול בצרידות לגננת

1. המתלוננת, גננת בגן ילדים, פנתה באוקטובר 1998 לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) בתלונה נגד קופת חולים כללית (להלן - קופת חולים) על סירובה לממן לה טיפול בצרידות. ואלה פרטי התלונה:

(א) עקב הפעלה מאומצת ואינטנסיבית של מיתרי הקול במסגרת עבודתה, לקתה המתלוננת בבצקת במיתרי הקול ובצרידות.

(ב) המתלוננת פנתה לקופת חולים בבקשה למימון טיפול בצרידות, לאחר שרופא אף אוזן וגרון של קופת חולים המליץ עליו, ורופא תעסוקתי אישר את הצורך בו.

(ג) קופת חולים דחתה את בקשתה של המתלוננת בנימוק שרק מורים זכאים למימון של טיפול בצרידות.

(ד) המתלוננת ביקשה כי הנציבות תורה לקופת חולים לממן לה טיפול בצרידות.

2. (א) סעיף 7 (א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), קובע:

"סל השירותים הבסיסי" -

(1) שירותי הבריאות שנתנה קופת החולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל לחבריה במועד הקובע... הכל כמפורט בתוספת השניה".

"המועד הקובע" הוא י"ח בטבת התשנ"ד (1 בינואר 1994).

סעיף 7 (ב) לחוק האמור קובע:

"סל השירותים הבסיסי הוא סל שירותי הבריאות".

סעיף 22 (ג) לתוספת השנייה לחוק, מונה בין שירותי הבריאות שבסל שירותי הבריאות בתחום ההפרעות בתקשורת:

"(ג) הפרעות בתקשורת (ריפוי דיבור)

(5) ...

(6) טיפול קול

(7) ...

(8) טיפול בצרידות למורים

(ב) סעיף 7 (ב) לפקודת החינוך [נוסח חדש] קובע:

"לא יורה אדם בבית ספר ציבורי או נתמך, אלא אם יש בידו רשיון להורות שניתן לו מאת הממונה בדרך שנקבעה."

סעיף 1 לפקודת החינוך מגדיר "בית ספר" כדלקמן:

"מוסד שמלמדים בו באופן שיטתי ליותר מעשרה אנשים ויש בו אדם המקנה חינוך;"

תקנה 2 לתקנות החינוך קובעת לאמור:

"גן ילדים פירושו בית ספר הנועד לילדים בגיל שלמטה משש."

תקנה 13 (ד) לתקנות החינוך, הנכללת בחלק ג' לתקנות החינוך, שכותרת: "רישום מורים ומתן רשיונות למורים", קובעת כי ברשיון הוראה בבית ספר ציבורי או בבית ספר נתמך, יצוין אם כוחו יפה להוראה בגני ילדים.

3. בתשובתה לנציבות טענה קופת חולים לאמור:

(א) "טיפול קול" הנזכר בסעיף 22 (ג) (6) לתוספת השנייה לחוק אינו נכלל בין השירותים שנתנה קופת חולים למבוטחיה במועד הקובע, ולפיכך הזכרתו בסעיף האמור כטיפול בפני עצמו יסודה בטעות, באשר אין הוא אלא כותרת לטיפולים המפורטים אחריו.

(ב) השירותים הרפואיים שנתנה קופת חולים למבוטחיה במועד הקובע כללו טיפול בצרידות למורים בלבד ולא לגננות; המתלוננת היא גננת ולא מורה, ולפיכך אין הטיפול הנזכר בסעיף 22 (ג) (8) לתוספת השנייה לחוק חל עליה.

4. נציב תלונות הציבור קבע, כי לטענותיה של קופת החולים אין בסיס:

(א) משנקבע בסיפא להגדרת "סל השירותים הבסיסי" שבסעיף 7 (א) לחוק "הכל כמפורט בתוספת השנייה", הרי ההוראה המחייבת לגבי סל השירותים היא זו שמופיעה בתוספת ובנוסחה כפי שנקבע בתוספת.

הואיל ובתוספת השניה נקבע, בסעיף 22 (ג) (6) הנזכר לעיל, "טיפול קול" כטיפול רפואי בפני עצמו, הרי קביעה זו היא המחייבת, והיא נכללת על כן בסל שירותי הבריאות, שעל קופת החולים לספק למבוטחיה.

(ב) מהסעיפים המצוטטים לעיל שבחוקים העוסקים בנושא החינוך עולה, כי מי שבידו רשיון הוראה הוא בגדר "מורה". הואיל ורשיון הוראה ניתן גם למי שמלמד ב"גן ילדים", לאמור - בית ספר הנועד לילדים שלמטה משש, כלשון תקנה 2 לתקנות החינוך, הרי המתלוננת, שבידה רשיון הוראה לבית ספר ציבורי, היא בגדר "מורה", ועל כן היא זכאית לטיפול בצרידות הניתן למורים על פי סעיף 22 (ג) (8) לתוספת השנייה לחוק.

5. המתלוננת פנתה גם לנציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי במשרד הבריאות, שהוא המשרד הממונה על יישום החוק ובכלל זה על קביעת סל השירותים. לפי

- מכתבה של נציב הקבילות אל קופת חולים, גם עמדת משרד הבריאות היא כי המושג "מורים" בסעיף 22 (ג) 8) (לתוספת השנייה לחוק כולל את כל עובדי ההוראה, ובכלל זה גננות.
6. נוכח האמור קבע נציב תלונות הציבור כי התלונה מוצדקת, והוא הצביע בפני קופת החולים שעליה לממן את הטיפול בצרידות למתלוננת, על פי סעיף 22 (ג) 6) לתוספת השנייה לחוק (טיפול קול), או על פי סעיף 22 (ג) 8) לתוספת השנייה לחוק (טיפול בצרידות למורים).
7. קופת חולים (בשמה החדש - שירותי בריאות כללית) הודיעה לנציבות כי פעלה לפי הצבעת הנציב.

נספחים

ט ב ל ה 1
התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התש"ס
(29.9.2000 - 11.9.1999)

נסתיים הטיפול בשנת הדרוך (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדרוך		הגוף
נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	ס"ה נושאים ⁽¹⁾	ס"ה תלונות	ס"ה נושאים ⁽¹⁾	ס"ה תלונות	
6	23	27	26	32	31	משרד ראש הממשלה
140	266	352	321	384	365	משרד האוצר ⁽²⁾
77	129	148	132	148	137	מס הכנסה
15	30	37	33	50	47	מכס ומס ערך מוסף
15	21	43	41	52	52	אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון
8	20	31	29	37	35	הלשכה לשיקום נכים
19	60	69	63	63	57	המשרד לאיכות הסביבה
26	70	112	95	98	92	משרד הביטחון ⁽²⁾
17	48	80	64	65	60	אגף השיקום
16	32	90	87	83	81	צה"ל
104	382	573	515	536	506	המשרד לביטחון הפנים ²⁾
99	344	497	451	474	448	משטרת ישראל
4	35	73	61	56	52	שירות בתי הסוהר
30	213	254	244	212	207	משרד הבינוי והשיכון
41	116	151	139	164	154	חברות משכנות ⁽³⁾
37	86	112	101	131	122	עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ
4	30	39	38	33	32	אחרות
33	114	172	152	169	158	משרד הבריאות
33	91	140	119	145	128	קופות חולים ⁽³⁾
26	69	100	85	103	92	שירותי בריאות כללית
7	22	40	34	42	36	אחרות
16	39	90	82	82	80	המשרד לענייני הדתות
4	14	19	15	28	25	משרד החוץ
48	85	174	155	181	167	משרד החינוך

- (1) בחלק מן התלונות נכללים לעיתים יותר מנושא אחד לטיפול.
(2) נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלונות במיוחד (מעל 30 תלונות).
(3) נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו מעל 30 תלונות.

טבלה 1 (המשך)

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התש"ס

(29.9.2000 - 11.9.1999)

נסחיים הטיפול בשנת הדוח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדוח		הגוף
נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	ס"ה נושאים ⁽¹⁾	ס"ה תלונות	ס"ה נושאים ⁽¹⁾	ס"ה תלונות	
1	9	21	21	14	14	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
1	2	3	3	4	4	משרד המדע, התרבות והספורט
66	142	457	427	455	434	משרד המשפטים ⁽²⁾
10	19	160	149	155	145	הנהלת בתי המשפט
4	12	79	76	77	77	לשכות ההוצאה לפועל
-	15	30	28	32	31	סיוע משפטי
12	15	33	32	36	35	פרקליטות המדינה
71	132	200	184	205	194	משרד העבודה והרווחה ⁽²⁾
10	22	34	33	40	39	עבודה
20	34	39	39	36	36	רווחה
36	62	96	82	87	79	שירות התעסוקה
66	143	244	225	249	243	משרד הפנים
7	53	78	73	56	54	המשרד לקליטת העלייה
40	118	164	148	154	147	משרד התחבורה ⁽²⁾
21	45	51	47	48	45	אגף הרישוי
1	5	5	5	7	7	משרד התיירות
9	20	27	26	29	29	משרד התעשייה והמסחר
2	3	6	6	12	12	משרד התקשורת
39	101	140	118	106	96	בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
35	76	102	95	102	99	רשות הדואר
6	15	28	27	26	24	משרד התשתיות הלאומיות
18	74	167	153	139	130	מינהל מקרקעי ישראל
1	24	29	29	29	29	בנק ישראל
160	399	617	516	573	516	המוסד לביטוח לאומי
71	121	156	149	194	186	רשות השידור
283	791	1,387	1,223	1,554	1,443	רשויות מקומיות ⁽³⁾
42	87	120	104	130	122	עיריית ירושלים
13	59	98	80	113	101	עיריית תל אביב-יפו

ט ב ל ה 1 (המשך)

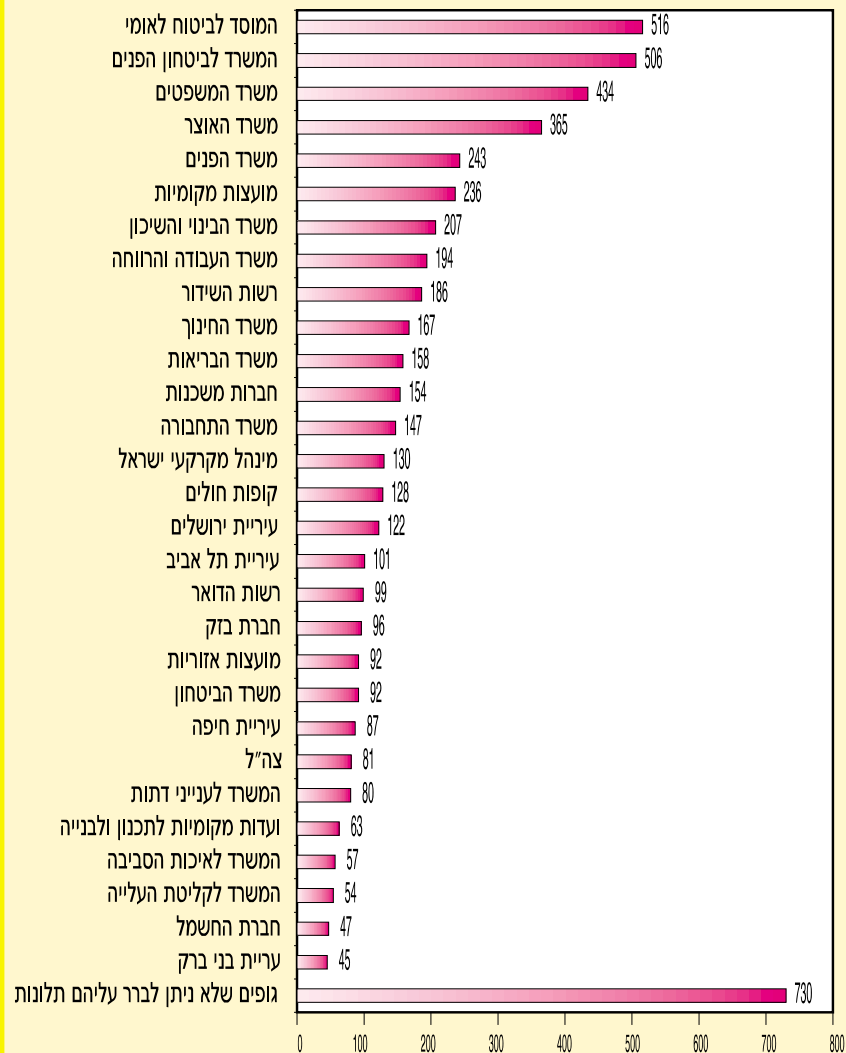
התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התש"ס

(29.9.2000 - 11.9.1999)

נסתיים הטיפול בשנת הדרוח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				נתקבלו בשנת הדרוח		הגוף
נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	ס"ה נושאים ⁽¹⁾	ס"ה תלונות	ס"ה נושאים ⁽¹⁾	ס"ה תלונות	
18	52	84	73	96	87	עיריית חיפה
8	15	27	26	33	31	עיריית אשדוד
5	13	38	34	48	45	עיריית בני ברק
6	20	29	27	37	35	עיריית נתניה
10	29	37	35	33	32	עיריית פתח תקווה
7	9	23	17	36	33	עיריית רמת גן
98	308	539	475	582	539	עיריות אחרות
42	115	226	200	249	236	מועצות מקומיות
16	44	84	79	98	92	מועצות אזוריות
12	25	58	51	70	63	ועדות מקומיות לתכנון ובנייה
6	15	24	22	29	27	אחרות
48	151	225	202	210	202	גופים אחרים ⁽³⁾
10	54	66	55	50	47	חברת החשמל לישראל בע"מ
38	97	159	147	160	155	אחרים
1,441	3,884	6,932	6,295	7,026	6,644	ס"ה

תרשים 1: התפלגות התלונות שהתקבלו בשנת התש"ס לפי גופים נלווים

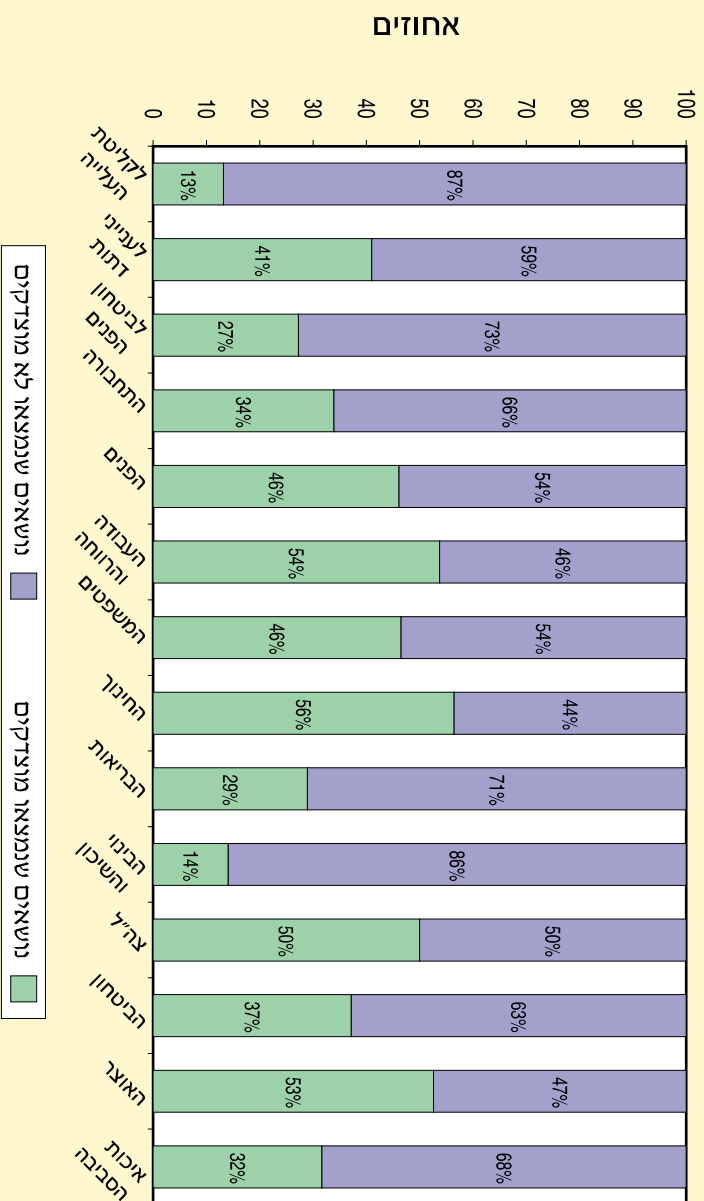
גופים שעליהם התקבלו 45 תלונות ומעלה



מ-20 נושאים ומעלה

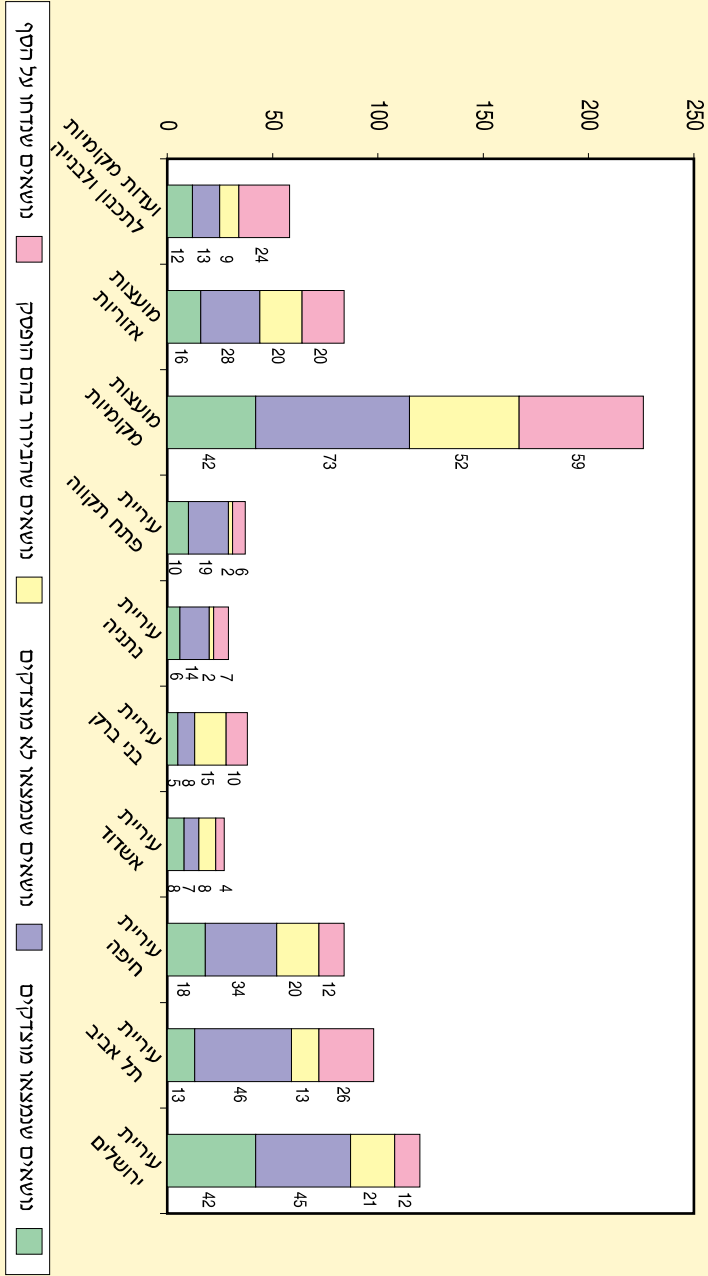


תרשים 3: משרדי ממשלה נבחרים - התפלגות הנושאים שהוכרעו לגופו של עניין בשנת התש"ס באחוזים

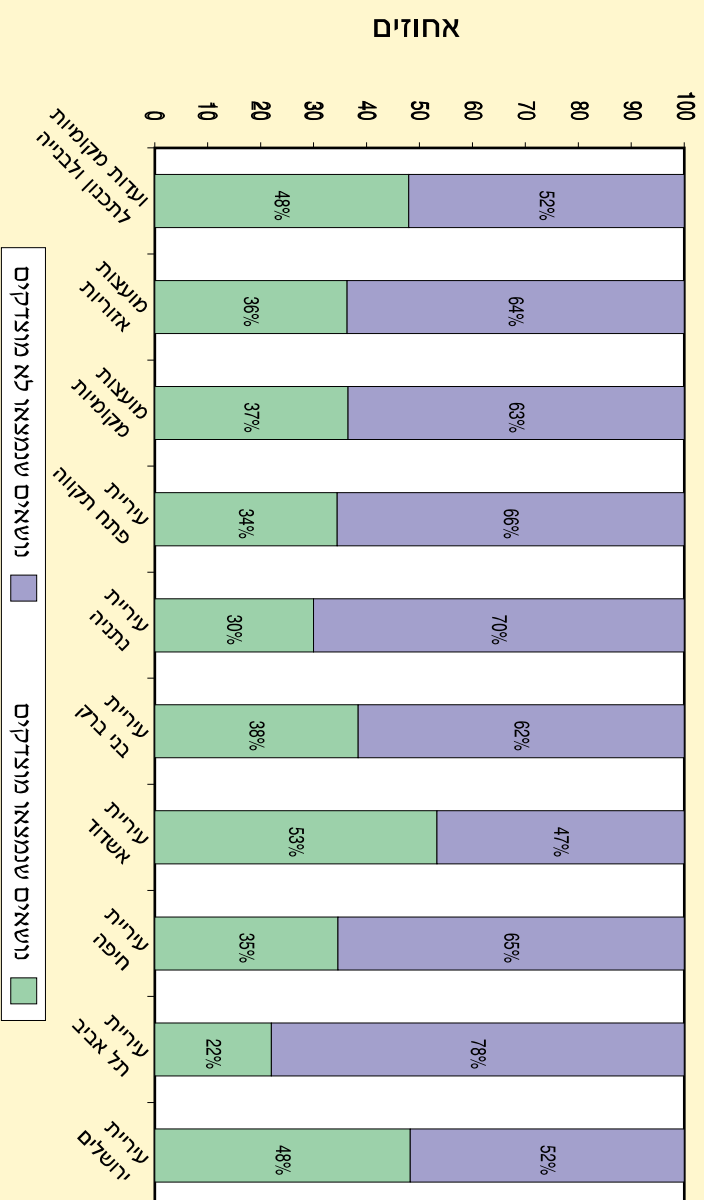


תרשים 4: רשויות מקומיות נבחרות - הנושאים שהטיפול בהם הסתיים בשנת התש"ס

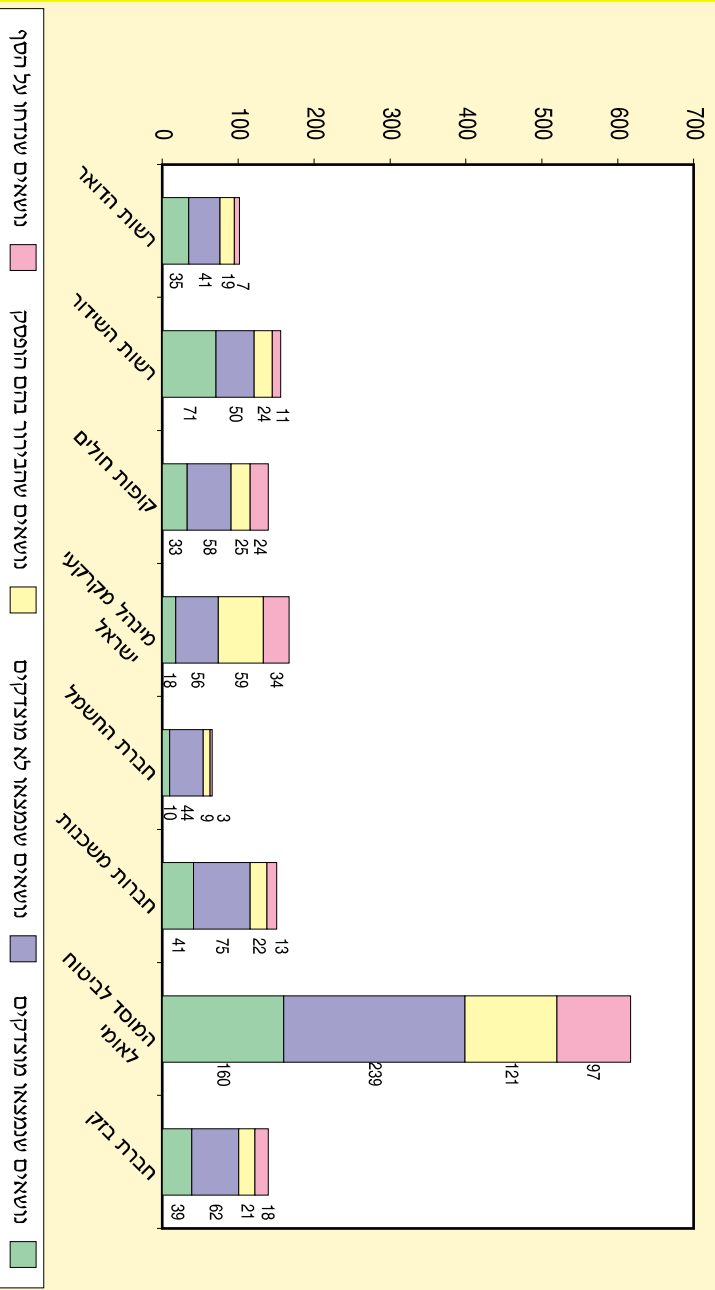
מ-50 נושאים ומעלה



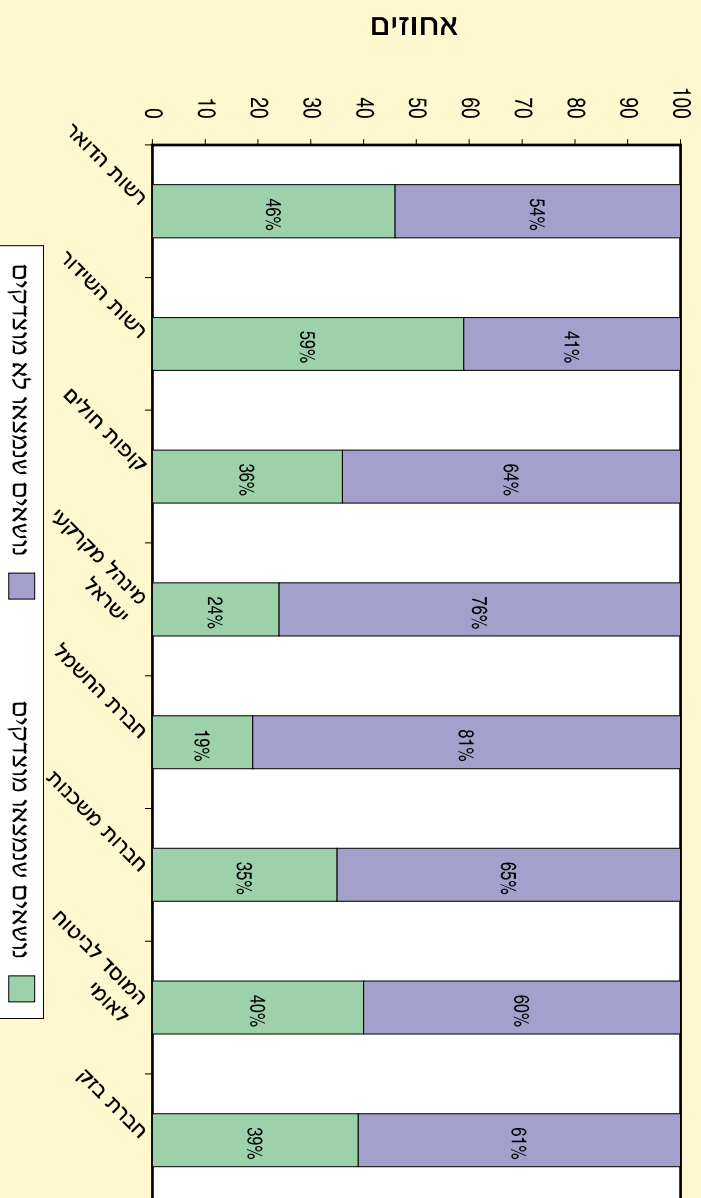
תרשים 5: רשויות מקומיות נבחרות - התפלגות הנושאים שהוכרעו לגופו של עניין בשנת התש"ס באחוזים



תרשים 6: גופים נלווים אחרים - הנושאים שהטיפול בהם הסתיים בשנת התש"ס מ-50 נושאים ומעלה



תרשים 7: גופים נלווים אחרים - התפלגות הנושאים שהוכרעו לגופו של עניין בשנת התש"ס באחוזים



התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התש"ס

(1) (29.9.2000 - 11.9.1999)

נסתיים הטיפול בשנת הדוח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
הנושא	נתקבלו בשנת הדוח	ס"ה נושאים ⁽²⁾	הוכרעו לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים
א. שירותי רווחה	1,598	1,675	1,155	343
1. דיור ושיכון	384	424	341	68
הטבת תנאי דיור	111	141	123	16
ליקויים בבנייה	40	37	28	16
משכנתאות ומחירי דירות	34	37	25	5
דיור לעולים	52	63	53	8
זכאות לפי קריטריונים	37	44	39	8
סדרי תשלום שכר דירה	55	61	50	9
2. רווחה	252	281	215	31
הבטחת הכנסה	66	80	48	7
סיוע כספי	33	36	34	1
3. חינוך	203	182	101	43
בתי ספר	98	84	49	17
השכלה גבוהה	32	37	19	8
הכשרה מקצועית	33	25	16	10
4. ענייני נכים	214	212	123	38
נכים (כללי)	158	143	81	24
נכי צה"ל/זרועות הביטחון	56	69	42	14
5. ביטוח לאומי	342	376	243	119
דמי ביטוח	96	104	81	46
דמי אבטלה	45	38	23	19
6. בריאות	203	200	132	44
ביטוח בריאות ממלכתי	108	102	68	24
בתי חולים	45	49	26	6

(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 אפוא 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.

טבלה 2 (המשך)
התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התש"ס
 (1)(29.9.2000 - 11.9.1999)

נסתיים הטיפול בשנת הדוח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
הנושא	נתקבלו בשנת בדוח	ס"ה נושאים ⁽²⁾	הוכרעו לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים
ב. שירותי רשויות מקומיות	724	649	342	151
מפגעים ומטרדים	211	225	144	74
בנייה והיתרי בנייה	245	197	84	31
כבישים, מדרכות וסילוק אשפה	77	62	25	15
קנסות על העמדת רכב וחנייתו	66	50	29	8
בניגוד לחוקי העזר העירוניים				
רישוי לעסקים	31	32	21	11
ג. מתן שירות לציבור	1,129	1,046	704	354
אי-מתן תשובה לפנייה	618	545	376	208
ענייני מרשם אוכלוסין	119	112	67	27
שירות לקוי לאזרח במוסד ציבורי	76	81	51	22
התנהגות לא נאותה של עובדי ציבור	86	90	66	32
ליקויים במתן שירות	35	25	19	6
ד. שירותי טלפון דואר	167	199	148	64
שירותי טלפון	89	120	86	36
שירותי דואר	78	79	62	28
ה. מסים ואגרות	678	617	432	191
1. מס הכנסה	110	112	98	58
2. אגרות רדיו וטלוויזיה	166	135	109	62
3. מסים ואגרות ברשויות המקומיות	321	294	172	53
ארנונה	201	195	115	34
אגרת מים	59	58	39	12
ו. זכויות עובדים ותעסוקה	398	377	165	64
משכורת ושכר	36	40	18	9
מורים/גננות	36	29	15	4
פיטורים ופיצויי פיטורים	44	41	15	1
תעסוקה	87	89	47	22

טבלה 2 (המשך)
התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים בשנת התש"ס
 (11.9.1999 - 29.9.2000)⁽¹⁾

נסתיים הטיפול בשנת הדוח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
הנושא	נתקבלו בשנת בדוח	ס"ה נושאים ⁽²⁾	הוכרעו לגופו של עניין	נמצאו מוצדקים
ז. שונות	2,332	2,369	938	274
1. משטרה	433	458	315	90
עבירות תעבורה	117	135	109	43
חקירות משטרתיות	40	44	31	13
אי-טיפול בתלונות	92	80	59	12
2. תחבורה	138	159	131	44
רכב	69	77	66	18
תחבורה ציבורית	37	41	32	18
3. רכישת מקרקעין והפקעתם	96	104	47	13
4. דמי חכירה ודמי הסכמה	38	45	25	5
ס"ה⁽²⁾	7,026	6,932	3,884	1,441