

נציב תלונות הציבור
דו"ח שנתי 17

**נציב
תלונות
הציבור
דו"ח שנת 17**

ירושלים, התשמ"ט – 1989

הדו"ח השנתי השבעה עשר, המוגש בזה לכנסת, הוא הראשון הניתן על ידי כנציב תלונות הציבור. ההחלטות הכלולות בו ניתנו ברובן תחת שרביטו של קודמי בתפקיד, השופט יעקב מלץ.

בין המאפיינים של תקופתנו בולטים התרחבות המנגנון הציבורי וגיוון תחומי החיים בהם הוא מעורב. תופעה זו יוצרת משטח חיכוך רחב בין האזרח לבין המינהל הציבורי ומידה לא מבוטלת של תלות הפרט במנגנון הבירוקרטי. לאו תמיד זוכה האזרח, הבא במגע עם המינהל, לתגובה עניינית וליחס הולם ממי שאמור להעניק לו את השירות לו הוא נזקק. למרבה הצער תופעות כגון השהייה וסחבת, אדישות, חוסר התחשבות או אפילו התנשאות מינהלית - אינן חזיון נדיר.

האזרח הפונה לעובד הציבור נתקל לא אחת בתגובה של "לך ושוב", או נקלע למצב בו כל אחד מהגורמים המעורבים מפנה אותו אל משנהו. תופעה זו מוחרפת לאור העובדה שלא תמיד קיימים כללים מינהליים או הסדרים ברורים בנושא הנדון, ואפילו הם קיימים - אין המינהל דואג תמיד להביאם לידיעת כלל ציבור הפונים אליו.

היעד הראשוני והעיקרי של הנציבות הוא טיפול במקרה הספציפי של האזרח המתלונן.

אולם לעיתים קרובות למדי מצביעות תוצאות הבירור במקרה המסויים, על ליקוי בפעולת המינהל המחייב קביעת נורמה בעלת משמעות כללית. בדו"ח הנוכחי כמה דוגמאות לתוצאה כזאת.

הצטברות של תלונות מוצדקות בנושא מסוים מצביעה לעתים על תופעה או שיטה פסולה, גם אז הדבר מחייב מתן החלטה החורגת אל מעבר למקרים הבודדים, כדי לשים לה קץ. לעתים מושגת מטרה זו במסגרת נציבות תלונות הציבור בלבד ולעתים - על ידי העברת הנושא לבדיקתה של ביקורת המדינה, או בשתי הדרכים גם יחד.

עצמאותו של מוסד נציב תלונות הציבור והקפדה על הצבת עניינו של הפרט במרכז טיפולו נועדו להביא לתיקון עיוות שנגרם למתלונן ולשיפור בתפקודו של המינהל הציבורי ביחסים בינו לבין האזרחים הנזקקים לשירותיו. הבדיקה מתמקדת, כידוע, לא רק בשאלה אם מעשה המינהל הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות או בניגוד למינהל תקין, אלא גם בשאלה שמא יש במעשה משום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט. כל אדם רשאי להגיש תלונה, בתנאי שהמעשה פוגע בו במישרין. אך יש והמתלונן אינו הנפגע עצמו, כי אם חבר כנסת, ואז די בכך שהמעשה פוגע במישרין בזולת. הסמכויות שצויינו מצביעות על התיחסות עניינית רחבה לנושא התלונה, מעבר לתחום המשפטי גרידא.

פניה של היחידה המיוחדת המכונה "נציבות תלונות הציבור" הם להעמקת המודעות של הציבור לאפשרות להיעזר בה על ידי הגשת תלונה בכתב, או אפילו

בעל פה, ואז היא נרשמת מפיו ונושאת את חתימתו. גם כאן בולטת המגמה להיעדר פורמליות, תוך שימת דגש על בירור תכליתי.

מי יתן ובתקופת כהונתי יעלה בידי לתרום חלקי לביצור השירות לקהל המתלוננים ולהפיכת פעילותה של נציבות תלונות הציבור לכלי יעיל ושמיש לכל דורש.

מרים בן פורת
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, שבט התשמ"ט
ינואר 1989

תוכן העניינים

סקירה כללית

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

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

משרד האוצר

1. נקיטת פעולות שלא כדין ובנוקשות 19
2. השהייה רבה בדיון בבקשה להקטנת קנס ובביצוע החלטה להחזר 24

משרד הבטחון

3. נכה עצמאי שנעדר מעבודה עקב טיפול רפואי - הוכחת אבדן הכנסה לענין זכאות לתגמול 26
4. ביטול טיסה לחו"ל עקב מסירת מידע מוטעה 28

צה"ל

5. סירוב להקצות דיור חליף למרות קיום תנאי מגורים ירודים מאוד 30
6. שלילת זכאות לסיוע בשכר דירה 33

משרד הבינוי והשיכון

7. התעלמות מצורך רפואי בדיור חליף 35
8. דיור חליף בגלל נכות רגליים 36

"פרזות" חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ

משרד הבריאות

38..... 9. הנפקת רשיון קבורה במוצאי שבת ומועד

משרד לענייני דתות

40..... 10. גביית תשלום ללא בסיס חוקי

משרד החינוך והתרבות

42..... 11. סירוב לקבל תלמיד לבית ספר

43..... 12. פטור מאגרת בחינה בשל היעדרות בלתי צפויה

44..... 13. פיטורין שלא כדין

משטרת ישראל

47..... 14. חקירה לקוייה של תאונת דרכים קטלנית

משרד העבודה והרווחה

52..... 15. התעלמות מהוראת נוהל תקפה

משרד הפנים

16. העדר הסדרים למתן שירותים הכרחיים

54..... לישובים חסרי מעמד מוניציפלי

58..... 17. ביקור בישראל לאחר פקוע אשרת תושב ארעי

המשרד לקליטת העלייה

61..... 18. שלילת זכאות לסייע

משרד התעשייה והמסחר

63..... 19. הפקעת מחירים בחניון

קרן השתלמות, מחקר והכשרת כוח אדם מקצועי

לתעשיית הפלסטיקה

65..... 20. חיוב מפעל בהיטל שאין הוא חייב בו

בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ

67..... 21. חוסר תיאום בין משרדי בזק

68..... 22. חיבור טלפון של מנוי לקו טלפון של מנוי אחר שלא בהתאם להוראות

המוסד לביטוח לאומי

- 71..... 23. מסירת מידע מוטעה בדבר זכאות
24. אפשרות חיוב בדמי ביטוח על עבודה פרטית
- 73..... בהיקף של פחות מ-12 שעות שבועיות
- 75..... 25. השהייה רבה בטיפול בתביעה לגימלת הבטחת הכנסה
- 78..... 26. עיכובים בזיכוי חשבונו של מבוטח בתמורה ממכירת מעוקל

רשויות מקומיות

- 80..... 27. גביית אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב שלא כחוק
- 83..... 28. העלאת מחירים בפעוטון בתקופה של הקפאת מחירים במשק
- 86..... 29. אי-ביצוע צו הריסה שניתן לפני למעלה משש שנים
- 87..... 30. דרישת תשלום בעד מסירת מידע
- 88..... 31. היטל השבחה שהוטל בטעות ונתחלפו בעלי המגרש – מי זכאי להחזר
- 90..... 32. אי-אכיפת התחייבות חוזית

קופת חולים לעובדים לאומיים

- 92..... 33. סירוב להחזיר הוצאות על ניתוח שבוצע בחו"ל

נספחים

- 97..... 1. התפלגות התלונות לפי הגופים השונים
- 99..... 2. התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים
- 105..... 3. חוק יסוד : מבקר המדינה
- 107..... חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב)

על פי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי של נציב תלונות הציבור. דין וחשבון זה מסכם את פעולת הנציב ופעולתה של נציבות תלונות הציבור במשך שנת התשמ"ח (27 בספטמבר 1987 - 11 בספטמבר 1988).

סקירה כללית

1. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ביום ט"ז בתמוז התשמ"ח (1 ביולי 1988) פרש מר יעקב מלץ מתפקידו כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

השופטת מרים בן-פורת, המשנה לנשיא בית המשפט העליון עד לפרישתה מכהונה זו ב-26.4.88, נבחרה על ידי הכנסת למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. היא הצהירה אמונים לפני הכנסת ביום י"ט בתמוז התשמ"ח (4 ביולי 1988), על פי הוראות חוק יסוד: מבקר המדינה.

2. דיוני הכנסת על הדו"ח השנתי הששה עשר

סעיף 46 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), (להלן חוק מבקר המדינה) קובע כי נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת מדי שנה בראשית מושב הכנסת, דין וחשבון על פעולותיו שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות. הוועדה לענייני ביקורת המדינה תדון בו ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור.

ביום ח' בטבת התשמ"ח (29 בדצמבר 1987) הונח על שולחן הכנסת הדין וחשבון השנתי הששה עשר של נציב תלונות הציבור.

בראשית מושב הכנסת ה-11 מינתה הוועדה לענייני ביקורת המדינה ועדת משנה לדיון בדו"חות השנתיים של נציב תלונות הציבור¹. בדיון וחשבון השנתי הששה עשר (בעמ' 13) צויין, כי בשל התפטרות יו"ר ועדת המשנה מכהונתו זו התעכבו דיוניה בדיון וחשבון השנתי החמישה עשר. עוד צויין שם כי חבר הכנסת דוד ליבאי, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, נטל על עצמו לכהן גם כיו"ר ועדת המשנה, ובעקבות זאת החלו הדיונים על הדין וחשבון.

בחודשים ינואר ופברואר 1988 דנה ועדת המשנה ב-2 מהתלונות שפורסמו בדו"ח השנתי 15 וב-7 מהתלונות שפורסמו בדו"ח השנתי 16.

¹ ר' דו"ח שנתי 14 של נציב תלונות הציבור, עמ' 13

3. תלונוט של חברי הכנסת

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

1	אוריאל לין	1	דוד דנינו
7	יאיר צבן	1	שבח וייס
1	דב שילנסקי	3	מרדכי וירשובסקי
1	בני שליטא	3	רן כהן
5	דן תיכון	1	מאיר כהנא
		4	דוד ליבאי

4. נתונים על מספר התלונוט ותוצאות בירורן

1. בשנת התשמ"ח נתקבלו נציבות תלונוט הציבור 4,806 תלונוט, שהיו מופנות אליה במקורן. מלבד אלה הגיעו לנציבות העתקים מפניות, שמקורן הופנה למכותבים אחרים. כמקובל בנציבות, המידע בפניות אלה, המתייחס לגופים מבוקרים, הועבר לידיעת היחידות במשרד מבקר המדינה, המופקדות על הביקורת באותם גופים. בנוסף על אלה טיפלו לשכות הנציבות לקבלת תלונוט בעל-פה, כבשנים קודמות, בפניות של אנשים שפנו אל הלשכות (ראה להלן).

ב-3,085 תלונוט שהטיפול בהן לגופו של עניין נמצאו 1,246 (40.4%) מוצדקות (בהתשמ"ז - 41.6%).

בירורן של 875 תלונוט הופסק בשלבים שונים של הטיפול, ללא הכרעה לגוף התלונוט. לרוב היו אלה מקרים, בהם בא העניין על תיקונו או שהמתלונן לא השיב לפניות נציבות התלונוט.

לגבי 770 תלונוט נמצא שאין לברר אותן משום שלא נתקיימו בהן הוראות הסעיפים 36 ו-37 לחוק מבקר המדינה, או משום שנכנסו לגדר העניינים המנויים בסעיפים 38 או 39 לאותו חוק. בסוף שנת התשמ"ח נשארו לטיפול 2,044 תלונוט (בסוף התשמ"ז-1968).

2. נתונים בדבר התפלגות התלונוט לפי הגופים השונים ראה טבלה 1 (עמ' 97).

בטבלה 2 (עמ' 99) מובאת התפלגות התלונוט לפי נושאים עיקריים: רווחה, רשויות מקומיות, מתן שירות לציבור, טלפון ודואר, מסים, זכויות עובדים.

5. הלשכות לקבלת תלונות בעל-פה

נציבות תלונות הציבור מפעילה לשכות לקבלת תלונות בעל-פה מהציבור בחמש ערים (ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע ונצרת).

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

6. יישום לקח הבירור מעבר לתלונה הבודדת

כשנמצאת תלונה מוצדקת, אין תפקידו של נציב תלונות הציבור מתמצה אך ורק בבירורה ובהצבעה על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך לתיקונו. אז ומתמיד נותן הנציב את דעתו גם לשאלה, אם העלה הבירור ליקוי בעל השלכה מעבר לתלונה הבודדת, כגון - דוגמאות הלקוחות מדין וחשבון זה - דיון בבקשת סיוע לדיור על יסוד נתונים חלקיים; היעדר הוראות למניעת דרישה של תשלום ללא בסיס חוקי; גביית אגרות שלא כחוק; פגיעה בפרט כתוצאה מחוסר תיאום בין סניפים שונים של חברה ממשלתית.

פעולתה של נציבות תלונות הציבור במקרים כאלה נועדה להביא לתיקונו של הליקוי הכללי - להסרת העילה לתלונות נוספות באותו נושא. ואכן, מספר ניכר של תיקונים כאלה נעשים במהלך פעילותה של נציבות תלונות הציבור, דבר המשתקף גם בתיאור הטיפול במבחר של תלונות המובא בדו"ח. בין הנושאים, שהתיקונים התייחסו אליהם היו:

ביטולה של הוראת פרשנות לעניין רישומו של עוסק שהוצאה ללא בסיס חוקי (בעמ' 19)

הוכחת אובדן הכנסה לעניין זכאות של נכה לתגמול טיפול רפואי (בעמ' 26)

סירוב להקצות דיור חליף (בעמ' 30)

שלילת זכאות לסיוע בשכר דירה (בעמ' 33)

חובה להודיע להורה של תלמיד בדבר ערעור שהגיש מנהל בית ספר שסרב לקבל את התלמיד (בעמ' 42)

פיטורין שלא כדין (בעמ' 44)

התעלמות מהוראת נוהל תקפה (בעמ' 52)

היעדר הסדרים למתן שירותים הכרחיים ליישובים חסרי מעמד מוניציפלי (בעמ' 54)

חוסר תיאום בין משרדיים אזוריים של בזק (בעמ' 67)

חיבור טלפון של מנוי לקו של מנוי אחר שלא בהתאם לתקנות (בעמ' 68)

מתן פומבי לתקנה מתקנות הביטוח הלאומי (הוראות מיוחדות בדבר תשלום דמי ביטוח) (בעמ' 73)

גביית אגרות שלא כחוק (בעמ' 80)

דרישה תשלום בעד מסירת מידע (בעמ' 87)

7. קשרים בינלאומיים

במארכ 1988 ביקר בארץ מר אולפי היינון, האומבודסמן הפרלמנטרי של פינלנד, וחבר עוזריו בלוית שגריר פינלנד בארץ מר אוסמו ואינולה. בעת ביקורו בירושלים נפגש עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מר יעקב מלץ ועובדים בכירים במשרדו ודן איתם בנושאים בעלי עניין משותף. כן נפגש האורח עם פרופ' דוד ליבאי, יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת.

באוקטובר 1988 נערכה בקנברה, אוסטרליה, הוועידה הבינלאומית הרביעית של אומבודסמנים. ערב פתיחת הוועידה התכנסה גם הוועדה המייעצת, שהיא הגוף הבינלאומי הפועל בין ועידה לוועידה. ד"ר חיים קלכהיים, המשנה למנהל נציבות תלונות הציבור, ייצג את נציב תלונות הציבור בישראל בשתי התכנסויות אלה. עם משלחת ישראל בוועידה נמנו גם אלוף (מיל.) דניאל מט, נציב קבילות חיילים ותת-ניצב אורי שילו, נציב קבילות שוטרים וסוהרים. מארח הוועידה היה פרופ' דניס פירס, האומבודסמן של אוסטרליה. אוסטריה נבחרה לארח את הוועידה החמישית בשנת 1992.

בעת ביקורו באוסטרליה רואיין ד"ר קלכהיים בשתי תכניות רדיו והרצה בקהילה היהודית בקנברה על נושא האומבודסמן הישראלי והוועידה הבינלאומית.

תיאור הטיפול במבחר של תלונות

1. נקיטת פעולות שלא כדין ובנוקשות

יתירה כנגד עוסק שלא נרשם במועד

1. (א) בפברואר 1984 פתחה המתלוננת בביתה שבנתניה חוג לבלט, וגבתה שכר לימוד מהתלמידות. היא לא נרשמה במס ערך מוסף (מע"מ) כפי חובתה על פי החוק, בסברה לדבריה, שעקב ההיקף הזעיר של העסק היא פטורה מרישום. בעקבות מידע שנתקבל בתחנת מע"מ בנתניה הופיעה ב-20.11.85 חוליה של מע"מ בביתה של המתלוננת וערכה חיפוש; במהלך החיפוש נתפסה מחברת, שבה נרשמו תנועות הכספים וכן רשימת התלמידות. נגבתה הודעה מהמתלוננת והיא הוזמנה להמשך החקירה בתחנה.

בהתאם לדרישת תחנת מע"מ הגישה המתלוננת בסוף נובמבר 1985 את כל הדוחות החודשיים לתקופה שלפני רישומה - מפברואר 1984 עד סוף אוקטובר 1985. סכום המע"מ על פי הדוחות שהגישה, ושהתייחס להכנסה בסך 2,000 ₪, הגיע ל-315 ₪ בלבד. למרות זאת, נדרשה לשלם לאלתר סך 1,000 ₪: נאמר לה שסך 700 ₪ מאותו סכום הוא על חשבון הפרשי הצמדה וריבית וקנסות, שסכומם המדויק ייקבע לאחר קליטת דו"חותיה במחשב.

(ב) בינואר 1986 קיבלה המתלוננת הודעות מחשב בדבר חיובה בהפרשי הצמדה וריבית בסך 378 ₪ ובקנסות בסך של כ-600 ₪. לפי זה נשארה המתלוננת חייבת בגין המס והסכומים שעפ"י הודעות המחשב, ולאחר ניכוי המקדמה בסך 1,000 ₪, סך 293 ₪. אולם בהודעות המחשב דלעיל לא נכללו, עקב אופן פעולת המחשב, כל הקנסות שחוק מע"מ מטיל בנסיבות כגון אלה והתחנה הודיעה למתלוננת כי היא צפויה לחיוב באלפי ₪ נוספים בגין קנסות.

בעקבות זאת פנתה המתלוננת ב-17.2.86 בכתב אל מנהל תחנת מע"מ וביקשה ממנו לפטור אותה מתשלום הקנסות. היא נימקה את בקשתה בכך, שהמע"מ שהיתה חייבת בו הסתכם כאמור בכ-300 ₪ בלבד, ולדבריה אין הצדקה כי בגין סכום כה קטן תחוייב בקנסות של אלפי ₪. במכתבו מיום 24.2.86 השיב מנהל תחנת מע"מ למתלוננת על בקשתה. במכתבו האמור הוא קובע, בין היתר: "חומרת העבירות לפי חוק מע"מ ובמיסים בכלל איננה פועל יוצא של סכומי המס לתשלום", "כשמדובר בהעלמות מס, וכאן המקרה דין פרוטה כדין מאה, אי אפשר לדרוש מערכת ענישה "אנושית ליברלית וצודקת"... דרישתך ליחס נכון בין חומרת העבירה והעונש, הרי שבמקרה זה העונש שנקבע בחוק הינו ביחס ישר וצודק לחומרת העבירה...".

בסיום המכתב דחה מנהל תחנת מע"מ את בקשתה של המתלוננת, תוך שהוא מזמין אותה למשרדו "להסדיר את חובך". יצויין, כי לטענת המתלוננת חזר מנהל התחנה

שוב ושוב על הזמנתו לסור אליו לתחנה ולהסדיר את החוב, במקום לשלוח לה כמקובל, הודעות חיוב על הסכומים הנדרשים ממנה. בחודש מארס 1986 חישה תחנת מע"מ ידנית קנס בגין אי הגשת דוח"ות במועד, אשר לא נכלל בהודעות המחשב דלעיל - קנס שהסתכם ב-3,568 ₪. החיוב בקנס באותו סכום הופיע לראשונה בחשבון המתלוננת במע"מ בתאריך 10.3.86. יומיים לאחר מכן, ביום 12.3.86, הגיע שליח של תחנת מע"מ לדירתה של המתלוננת ומסר לה דרישה לתשלום על סך 3,861 ₪ - על פי סעיף 4 לפקודת המסים (גביה) - וכן התראה לפני עיקול בגין סכום זה. הסכום כלל את יתרת החוב בסך 293 ₪ על פי הודעות המחשב מינואר 1986, והקנס בגין אי הגשת הדוח"ות במועד בסך 3,568 ₪, שחושב ידנית.

(ג) ביום 8.4.86 הופיעה בביתה של המתלוננת חוליית הוצאה לפועל מטעם מע"מ, ולקחו מביתה של המתלוננת פריטים רבים בעלי ערך שעוקלו.

ביום 10.4.86 בא בעלה של המתלוננת לתחנת מע"מ כדי לשחרר את המעוקלים, ובידו שיק בנקאי על סך 3,861 ₪. אולם מנהל התחנה מסר לו, כי בינתיים הצטבר, בגין קנסות והפרשי הצמדה, חוב נוסף של 186 ₪, ודרש ממנו שיק בנקאי גם על הסכום הנוסף. רק לאחר ויכוח ובהתערבות סגן המנהל הוסכם לקבל מידי בעלה של המתלוננת שיק אישי על החוב הנוסף של 186 ₪. ביום שחרור המעוקלים שילמה אפוא המתלוננת למע"מ סך 4,047 ₪, ובסה"כ נגבה מהמתלוננת, בצירוף המקדמה דלעיל של 1,000 ₪, סך כולל של למעלה מ-5,000 ₪ - וזאת בגין מס בסכום של כ-300 ₪ בלבד.

(ד) תחנת מע"מ לא הסתפקה בפעולות הגבייה בהיקף כמתואר ובנוסף לכך נקטה נגד המתלוננת הליך פלילי. המתלוננת ביקשה מאת מנהל התחנה להימנע מנקיטת ההליך ולהסתפק בהמרת העבירה בכופר כסף, אולם מנהל התחנה דחה מכל וכל את בקשתה בנימוק, שאין אפשרות להיענות לה. בתחילת ינואר 1986 הוגש לבית משפט השלום כתב אישום נגד המתלוננת על אי-רישום במועד במע"מ ועל עבירות של אי-הגשת דוח"ות במועד בגין הדוחות לתקופה שלפני רישומה. בפסק הדין, שניתן ביום 6.4.86, הרשיע בית המשפט את המתלוננת על פי הודאתה וגזר עליה קנס בסך 200 ₪.

(ה) באפריל 1986 פנתה המתלוננת למנהל אגף המכס ומע"מ בירושלים בתלונה על מנהל התחנה בנתניה. במקביל פנתה המתלוננת בתלונה לנציבות תלונות הציבור.

הנהלת המכס השיבה למתלוננת על תלונתה במכתב מיום 1.5.86. במכתבה דחתה הנהלת המכס את התלונה וקבעה, כי מנהל התחנה בנתניה פעל כשורה כמתחייב מהנסיבות.

2. נציבות תלונות הציבור מצאה כי התלונה היתה מוצדקת.

(א) "עוסק" מוגדר בחוק מע"מ כמי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו, והוא חייב בתשלום מע"מ על עסקה של מכירה או נתינת שירות, בשיעור של 15% ממחיר העסקה.

"עוסק זעיר" הוא "עוסק שבעסקיו לא יותר משני מועסקים ושמחזור העסקאות שלו בכל עסקיו אינו עולה על 60,000 ₪ או סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר, למעט מי שרשום כעוסק מורשה מכח סעיפים 57 או 58 ולמעט מי שנמנה עם סוג עוסקים שלגביהם קבע שר האוצר שיירשמו כעוסקים מורשים".

"עוסק מורשה" הוא "עוסק שנרשם על פי סעיף 52 ואיננו עוסק זעיר".

על פי סעיף 31 (3) לחוק, ניתן פטור ממע"מ ל"עסקאות של עוסק זעיר שמחזור העסקאות שלו הוא פחות מ-..... או סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר".

הסכום הנקוב בסעיף זה מתעדכן מדי שנה ומותאם לעליית מדד המחירים לצרכן.

עוסק זעיר הפטור ממס לפי סעיף 31 (3), פטור על פי התקנות גם מהגשת דו"ח תקופתי חודשי או דו-חודשי. במקום זאת עליו להצהיר אחת בשנה על עסקאותיו ולהגיש את ההצהרה תוך שלושים יום מתום שנת המס.

(ב) הנציבות הגיעה למסקנה כי על פי החוק יש לראות את המתלוננת עקב סוג הפעילות העסקית שלה - הוראה והדרכה - כעוסק זעיר, ונוכח הכנסתה הנמוכה כאמור, הרי שהיא זכאית לפטור ממע"מ על פי סעיף 31 (3) לחוק.

יצוין, כי באגף המכס ומע"מ קיים נוהל פרשנות בענין סוג עוסקים בתחומי פעילות מסויימים בתוכם תחום עיסוקה של המתלוננת. הנוהל קובע במפורש, שעוסק שעיסוקו הוראה והדרכה, דוגמת המתלוננת, יש לרשום כעוסק זעיר, והוא זכאי להנות מפטור ממע"מ לפי סעיף 31 (3) לחוק, אם מחזור העסקאות שלו נמוך מהסכום שנקבע באותו סעיף. האגף אכן נוהג על פי הנוהל ורושם עוסקים כאמור כעוסקים זעירים, הפטורים ממע"מ בהתקיים התנאים שנקבעו בחוק.

לא היתה אפוא כל הצדקה שלא לנהוג כן גם כלפי המתלוננת. מבדיקה של מחזור העסקאות שלה עולה, שהיא היתה פטורה ממע"מ על מרבית ההכנסות שלה בתקופה שלפני רישומה - מפברואר 1984 עד אוקטובר 1985 ואף על ההכנסה בחלק מהתקופה שלאחר רישומה. לכן גביית הסכומים ממנה כדלעיל, תוך הפעלת לחצים ואמצעי אכיפה, היתה שלא כדין.

(ג) הנהלת המכס קיבלה את מסקנת הנציבות. המתלוננת סווגה כעוסק זעיר, והוענק לה פטור על פי סעיף 31 (3) לחוק לגבי מרבית הכנסותיה בתקופה מפברואר 1984 עד סוף שנת המס 1987.

בעקבות זאת הורתה הנהלת המכס ביוני 1987 להחזיר למתלוננת את כל סכומי המס ודמי הפיגורים (קנסות, הפרשי הצמדה וריבית) שנגבו ממנה שלא כחוק; בסך הכל הוחזרו למתלוננת, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית על סכום החוזר, סך 8,365 ₪.

(ד) עוד העלה בירור הנציבות, כי אף לו היתה המתלוננת חייבת בתשלום המס, כגירסת תחנת מע"מ, הרי העיקול שבוצע בבית המתלוננת ביום 8.4.84 היה שלא כדין:

העיקול שהוטל על נכסי המתלוננת היה ברובו המכריע בגין הקנס, שחשוב, כאמור לעיל, ידנית.

סעיף 101 לחוק מע"מ קובע:

"הקנס, הפרשי הצמדה וריבית, כפל המס או הוצאות לפי פרק זה ישולמו תוך חודש לאחר המצאת ההודעה על החיוב בהם".

סעיף 4 לפקודת המיסים (גביה) קובע:

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

לפי סעיף 4 לפקודת המיסים (גביה) ניתן איפא לתפוס את נכסי החייב רק לאחר שהתקיימו שני תנאים מוקדמים: האחד - שעברו 15 יום מתום המועד שבו היה חייב לפרוע את החוב. והשני - שלחייב נמסרה דרישה בכתב לתשלום החוב.

לנוכח הוראות החוק האמורות ניתן איפא לנקוט הליכי עיקול נגד חייב לפי סדר הדברים הבא:

תחילה יש להמציא לחייב הודעת חיוב בגין החוב, כאמור בסעיף 101 לחוק מע"מ. לאחר מכן, כאשר המדובר בחוב הנובע מקנסות, הפרשי הצמדה וריבית כבמקרה של המתלוננת, יש להמתין תקופה של 30 יום, שהיא התקופה הניתנת לחייב על פי סעיף 101 לחוק מע"מ לתשלום החוב; לאחר תום 30 היום האמורים ניתן להוציא דרישה בכתב לחייב לשלם את חובו לאחר עבור 15 יום נוספים, לפי סעיף 4 לפקודת המיסים (גביה).

לפי זה ניתן לנקוט כנגד חייב כאמור בהליך של עיקול נכסיו רק לאחר עבור תקופת זמן של 45 יום: 30 יום, לפי סעיף 101 לחוק מע"מ ועוד תקופת זמן נוספת של 15 יום, לפי סעיף 4 לפקודת המיסים (גביה).

למתלוננת לא הומצאה כלל הודעת חיוב לפי סעיף 101 לחוק מע"מ לגבי הקנס בגין אי הגשת דוח"ות במועד בסך 3,568 ₪. קנס זה, חשוב כאמור, ידנית בתחנת מע"מ במועד סמוך לתאריך 10.3.86, ומיד לאחר מכן ב-12.3.86, נמסרה למתלוננת ביד הדרישה לתשלום סך 3,861 ₪ לפי סעיף 4 לפקודת המיסים (גביה) ועמה ההתראה על העיקול הצפוי. בנסיבות אלה לא היה תוקף חוקי לדרישת התשלום ולהליכים הנוספים שלאחריה, אף לוא נשלחה למתלוננת הודעת חיוב בסמוך לתאריך 10.3.86, גם אז לא היה, "החוב" בר-גבייה ביום 8.4.86 שבו בוצע העיקול בדירה, באשר עדיין לא חלפו 45 יום כנקבע בחוק.

(ה) הנציב הצביע גם על כך בפני הנהלת המכס, והנהלת המכס הודתה, כי אכן הליך העיקול נעשה שלא כחוק.

3. (א) נציב תלונות הציבור קבע, כי הטיפול של תחנת מע"מ ומנהלה, בנוסף על היותו שלא כחוק כאמור, לקה גם בחוסר סבירות ובנוקשות יתירה.

אמנם לא נרשמה המתלוננת במע"מ ובכך לא מילאה את דרישת החוק, אולם מנהל התחנה פעל כלפיה משום מה בנוקשות יתירה מעבר לכל מידה, בלא שהיתה לכך סיבה עינינית: מיד עם גילוי אי רישומה של המתלוננת, הרי כבר נגבה ממנה המס על פי הדו"חות שהגישה. כמו כן אף שילמה את הפרשי הצמדה והריבית בסכומים שהיו כלולים בהודעות החיוב שנשלחו אליה. לפיכך לא היה עוד מקום וצורך בנקיטת צעדים כה חמורים ומרחיקי לכת כפי שנקטו כנגדה, מה גם שאלה, כאמור, נעשו שלא כדין. יש לזכור כי כל זה נעשה בגין "חוב" מס שהסתכם בכ-300 ₪ בלבד. מן הראוי היה לוותר לפחות על חלק מהקנסות מכוח סעיף 100 לחוק הקובע:

"המנהל רשאי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לוותר על כפל מס, הפרשי הצמדה וריבית והוצאות, או להפחיתם".

לדעת הנציב, היה על מנהל התחנה להביא בחשבון שקוליו, בדבר האמצעים שיש לנקוט בהם כלפי המתלוננת, את גובה סכום המס שבו מדובר ואת כלל נסיבות הענין כמתואר, בשונה מרוח מכתבו של מנהל התחנה מיום 24 בפברואר 1986 שצויין לעיל.

(ב) מהטעם האמור אף לא היה זה מקרה מתאים להגשת כתב אישום. למצער היה מקום להיענות לבקשת המתלוננת ולהסכים להמרת העבירה בכופר כסף לפי סעיף 121 (א) הקובע:

"עבר אדם עבירה לפי חוק זה או נחשד בה, רשאי המנהל בהסכמת אותו אדם לקחת מידו כופר כסף בסכום שלא יעלה על הקנס הגבוה ביותר שניתן להטיל בשל אותה עבירה. ומשעשה כן יופסק כל הליך משפטי לעניין העבירה".

בהוראות פנימיות של המכס נקבע, שמנהל תחנה רשאי להפעיל את סמכות המנהל (מנהל המכס ומע"מ) להמיר עבירות מסויימות בתשלום כופר. אמנם לגבי עבירה של אי רישום, אותה עברה המתלוננת, אין מנהל תחנה רשאי להחליט בעצמו של המרתה בכופר, אולם, קובעות ההוראות, כי אם ראה מנהל תחנה, שבנסיבות הענין יש מקום לכך, יעביר את ההצעה או הבקשה לכופר, בהמלצתו, לדיון בועדת התפיסות העליונה שבהנהלת המכס. ברם במקרה דנן לא נהג כן מנהל התחנה בנתיחה אלא דחה כאמור מכל וכל את בקשת המתלוננת.

(ג) הנציבות הטעימה, כמו כן, כי לא היה מקום להטריד את המתלוננת בהזמנות לתחנה "להסדרת חובה" בטרם הוצאו לה הודעות חיוב בגינן. על התחנה היה לפעול כמתחייב על פי החוק ולהוציא למתלוננת הודעות חיוב כמקובל בגין כל הסכומים שנדרשו ממנה.

4. מנהל המכס ומע"מ הודיע לנציבות, כי הוא מקבל את ממצאי הבירור של הנציבות ומסקנות הנציב והוא רואה בחומרה את פעולותיה הבלתי תקינות של תחנת מע"מ בנתניה.

5. בתום בירור התלונה, משגם הנהלת המכס ומע"מ הסכימה כי המתלוננת זכאית היתה להרשם כעוסק זעיר פטור, ולאחר שכבר הוחזרו לה הסכומים שנגבו ממנה בצירוף הפרשי הצמדה וריבית, נודע לנציבות כי ביזמת מנהל התחנה בנתניה הוציאה הנהלת המכס ומע"מ הוראת פרשנות חדשה להוראות החוק והתקנות בענין רישום עוסקים מסוגה של המתלוננת.

ההוראה שהוצאה בחודש אוקטובר 1987, במיוחד בעקבות נשוא התלונה ובהתייחס אליו, נועדה לשנות מכאן ולהבא את הוראות נוהל הפרשנות הקיים באשר לסוג עוסקים מסוגה של המתלוננת, כך שלמרות מסקנות הבירור של הנציבות, תחוייב המתלוננת להירשם כעוסק מורשה, ולא תהיה עוד זכאית לפטור מכוח סעיף 31 (3) לחוק.

הנציבות בדקה את הוראת הפרשנות החדשה והגיעה למסקנה שהיא מוטעית וללא בסיס חוקי. היא הודיעה להנהלת המכס ומע"מ כי יש לבטל את הוראת הפרשנות ולהמנע משינוי מעמדה של המתלוננת לפי אותה הוראה.

הנהלת המכס ומע"מ הודיעה לנציבות, שהיא מקבלת את עמדת הנציבות גם בענין זה ותפעל בהתאם.

הנציבות עוקבת אחרי ביצוע ההצבעה.

2. **השהייה רבה בדיון בבקשה להקטנת קנס**

ובביצוע החלטה להחזר

1. לפי דרישת המשרד האזורי של מס רכוש, תל אביב, שילם המתלונן ב-29.4.83 סך 357,144 שקלים ישנים חוב מס רכוש, ריבית וקנס. התשלום נעשה תחת מחאה בשל הצורך הדחוף לקבל אישור לשכת רישום המקרקעין לשם רישום עסקה במקרקעין. בסמוך לאחר התשלום פנה המתלונן אל המשרד האזורי בבקשה לבטל או לפחות להקטין את הריבית והקנס. כעבור כשלוש שנים, ב-20.4.86, החליטה נציבות מס הכנסה ומס רכוש להחזיר למתלונן 75% מהקנס ששילם במועד דלעיל. ב-1.9.86 פנה המתלונן באמצעות עו"ד אל המשרד האזורי והתריע על כך, שעדיין לא קיבל את סכום החזר. המתלונן לא קיבל מענה לפנייה זו ואף לא לפנייה נוספת.

בספטמבר 1987 פנה עורך הדין המייצג את המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בבקשה שתפעל לכך, כי המתלונן יקבל את החזר בתוספת ריבית והפרשי הצמדה.

2. בעקבות פנייה ותזכורות מספר של נציבות תלונות הציבור, הודיע המשרד האזורי בינואר 1988, כי נשלח למתלונן שיק על סך 175 ש"ח, המהווה 75% מסכום הקנס ששילם המתלונן באפריל 1983.

ביצוע החזר למתלונן בערכו הנומינלי לא התקבל על דעת נציבות תלונות הציבור; לדעתה צריך החזר להיות מבוצע תוך שמירה על ערכו הריאלי של הכסף מיום התשלום ועד ליום החזרתו בפועל. על כן פנתה נציבות תלונות הציבור אל סגן נציב

מס הכנסה ומס רכוש והעירה על הצורך בביצוע ההחזר בתוספת הפרשי הצמדה. על פנייה זו השיבה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי המדובר בקנס שהוטל כדין וההחלטה על החזרת 75% ממנו למתלונן היא לפני משורת הדין. כיוון שכך, אין לנציבות מס הכנסה ומס רכוש סמכות לשלם תוספות על ההחזר. עוד ציינה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי "אם בית משפט יורה לנו בהוראה ספציפית להחזיר לאזרח סכומים נוספים הרי שנכבד את ההחלטה ומיד".

3. נציבות תלונות הציבור קבע, כי התלונה מוצדקת. עוד ב-1983 פנה המתלונן בבקשה אל המשרד האזורי של מס רכוש בבקשה לבטל או להפחית את הקנס שהוטל עליו. רק כעבור כשלוש שנים, באפריל 1986, הוחלט להחזיר לו 75% מהקנס. במשך 18 חודשים, ממועד ההחלטה, לא בוצע למתלונן כל החזר. רק לאחר שפנה בתלונה לנציבות התלונות ובעקבות בירורה, המציא המשרד למתלונן בינואר 1988 שיק על סך 175 ₪ - סכום נומינלי, ללא תוספת הפרשי הצמדה.

הנימוק של נציבות מס הכנסה לא נראה לנציב תלונות הציבור. ההחלטה להחזיר למתלונן 75% מקנס אין לראותה לפני משורת הדין: עם קבלת ההחלטה על ההחזר, כאשר למחליט שיקול דעת להחליט אם לחיוב ואם לשלילה, הרי ההחלטה היא על פי דין ולא מחווה של רצון טוב או חסד או לפני משורת הדין. על כן אין ממש בנימוק דלעיל של נציבות מס הכנסה ומס רכוש לפטור עצמה מלשלם הפרשי הצמדה על ההחזר.

4. לפיכך הצביע נציב תלונות הציבור בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי יש לשלם למתלונן הפרשי הצמדה על ההחזר מיום הגשת הבקשה של המתלונן ב-1983 ועד לביצוע ההחזר בפועל.

5. בעקבות ההצבעה של נציב תלונות הציבור שילמה נציבות מס הכנסה ומס רכוש למתלונן הפרשי הצמדה וריבית; אולם רק לתקופה מיום 20.4.86, תאריך ההחלטה על ההחזר, ועד ינואר 1988, החודש שבו בוצע ההחזר למתלונן.

6. הנציב שב והדגיש, שיש לשלם למתלונן הפרשי הצמדה גם לתקופה שקדמה למועד ההחלטה, דהיינו מאז הגשת הבקשה של המתלונן ב-1983; זאת עקב השהייה הבלתי סבירה גם בעצם הדיון בבקשת המתלונן. במינהל תקין ניתן לצפות לכך, כי דיון בבקשה כזאת ייערך עד כדי חודשיים ימים לכל היותר ולא יידחה למשך כשלוש שנים כבמקרה דנן. לכן זכאי המתלונן לפיצוי כדלעיל על אבדן ערך כספו כאמור גם לתקופה מ-1983 עד 1986.

נציב תלונות הציבור חזר והצביע בפני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי יש לשלם למתלונן הפרשי הצמדה על ההחזר לתקופה כולה מ-1983 עד ינואר 1988.

7. נציבות מס הכנסה ומס רכוש הודיעה לנציבות, ב-26.10.88, כי פעלה כמוצבע.

3. נכה עצמאי שנעדר מעבודה עקב טיפול רפואי -

הוכחת אבדן הכנסה לענין זכאות לתגמול

1. המתלונן שרת בשנים 1976 - 1979 בחיל הצנחנים. בעת צניחה נפגע בברך, והוכר כנכה צה"ל. תחילה נקבעה נכותו בשיעור 19%; בפברואר 1986 הורד שיעור הנכות ל-10%.

המתלונן עוסק בהדברה. הוא עובד עצמאי ואינו מעסיק עובדים. ביוני 1986 קיבל טיפול רפואי בברך הפגועה. כתוצאה מכך לא היה מסוגל לעבוד שמונה ימים. תעודה על כך ניתנה לו על ידי רופא השיקום שבמשרד הביטחון.

המתלונן הגיש לאגף השיקום תביעה לקבלת תגמול טיפול רפואי בגין שמונת ימי המחלה דלעיל, האגף דחה את תביעתו מן הטעם שהוא לא הוכיח כי פחתה הכנסתו השנתית עקב העדרותו מעבודה לרגל הטיפול הרפואי שקיבל.

בדצמבר 1986 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על דחיית תביעתו.

2. תקנה 14 לתקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד-1954, קובעת כי נכה שנתמלאו בו התנאים שלהלן יהיה זכאי לכל יום של ביטול, לתגמול יומי עבור טיפול רפואי....

"(3) אם הוא נכה שעבודתו הרגילה היא בתעסוקה עצמית, הוכיח, להנחת דעתו של קצין התגמולים, כי ביום הביטול לא הפיק מעסקו העצמאי הכנסה העולה כדי החלק השלושים של הכנסתו הרגילה".

"הכנסה רגילה" מוגדרת בתקנות כחלק השניים עשר מהכנסתו השנתית האחרונה של הנכה כפי שהצהיר עליה בפני פקיד השומה לענין מס הכנסה (תקנה 14 א(ב)).

אגף השיקום הסביר לנציבות כי בשים לב לתקנות בדבר טיפול רפואי, מוטל על נכה צה"ל שעיסוקו בעבודה עצמאית כבמקרה דנן, להוכיח כי בהשוואה להכנסתו הרגילה, פחתה הכנסתו בשנה שבה לא היה מסוגל לעבוד עקב הטיפול הרפואי שקיבל.

לשם כך עליו להמציא את שומת מס הכנסה לשנה שבה נעדר מעבודתו עקב הטיפול הרפואי ואת השומה לשנה שקדמה לה. במקרה נשוא התלונה - הוסיף האגף - לא המציא המתלונן שומות לשתי השנים הנדונות - 1985 ו-1986 - אלא הצהרות אישיות על הכנסתו. לפיכך לא אושרה תביעתו.

עוד הוסיף האגף כי מהשוואת ההצהרות יוצא, שבשנת המס 1986 גדלה הכנסתו של המתלונן, נומינלית, ארבעה מונים מזו שבשנת המס 1985. בנסיבות אלו, גם על בסיס ההצהרות על הכנסותיו שהמציא המתלונן לפקיד השומה בשנים האמורות, לא

היה מקום לאישור התגמול, כיוון שהכנסתו בשנת 1986 לא רק שלא פחתה אלא עוד גדלה במידה ניכרת.

המתלונן הסביר כי התחיל בעסוקו זה כעצמאי רק בשנת 1985 ומספר לקוחותיו באותה שנה עדיין היה קטן. בשנת 1986 גדל מספר הלקוחות וההכנסה עלתה גם עקב העליה הכללית ברמת המחירים. המתלונן הטעים כי שמונת הימים, בהם היה בטיפול רפואי ולא היה מסוגל לעבוד, חלו בעונת השיא בעיסוקו ונגרם לו אפוא אבדן הכנסה.

3. הנציב מצא את התלונה מוצדקת.

(א) תקנה 14א לתקנות הנכים שהוזכרו לעיל, קובעת כדלקמן: "התגמול החדשי בעד טיפול רפואי של נכה... יהיה שווה - (5) לגבי נכה שבתכוף לפני הזדקקותו לתגמולים לפי תקנה 14 היה נכה שעבודתו הרגילה היא בתעסוקה עצמית - לסכום הכנסתו הרגילה; אולם, אם עקב הטיפול הרפואי פחתה הכנסתו הרגילה - לסכום שהוא ההפרש בין הכנסתו לבין הכנסתו הרגילה...."

(ב) במקרה הנדון, כאמור לעיל, קבע אגף השיקום, על פי תוצאות ההשוואה שעשה, כי הכנסתו של הנכה בשנה בה נעדר מן העבודה לרגל הפגיעה, לא פחתה בהשוואה להכנסה של השנה הקודמת לה, ועל-כן דחה את התביעה לקבלת תגמול טיפול רפואי. ואולם על בסיס השוואה חודשית, דהיינו על בסיס השוואת הכנסה שהיתה לנכה בחודש בו נאלץ להעדר מן העבודה לעומת הכנסה חודשית ממוצעת בשנה האחרונה שלגביה הגיש הצהרה לפקיד השומה ("הכנסה רגילה" בלשון התקנות) - היתה התוצאה עשויה להיות אחרת. על בסיס השוואה כפי שנעשתה לא יכול היה אגף השיקום להגיע למסקנה חד-משמעית שהכנסתו בפועל בחודש ההיעדרות לא פחתה לעומת "ההכנסה הרגילה". מכאן, שדחיית התביעה לא היתה מבוססת כדין.

התקנות בדבר טיפול רפואי גם אינן מביאות בחשבון את האפשרות של עליה ברמת המחירים בעקבות אינפלציה בשנת ההיעדרות מעבודה או כתוצאה מגורמים אישיים או משקיים. כל השוואה נומינלית של גובה ההכנסה בחודש ההיעדרות עם "ההכנסה הרגילה" שמועדה שנה או שנתיים קודם לכן, איננה עשויה להוות קנה מידה בדוק לבחינת גובה ההפסד.

בעיה נוספת מתעוררת כאשר ההיעדרות מעבודה עקב הטיפול הרפואי חלה בתחילת או באמצעיתה. במקרה כזה יש להמתין, על פי הנהלים הקיימים, עד סוף השנה. רק אז ניתן להגיש לפקיד השומה הצהרה על ההכנסה, שבאמצעותה יבחן אגף השיקום אם פחתה ההכנסה בחודש ההיעדרות - בדרך של קביעת ממוצע חדשי - לעומת "ההכנסה הרגילה". עד לאותו מועד אין בידי אגף השיקום כלי לבחינת אבדן ההכנסה ולקביעת גובה התגמול המגיע, והתשלום לנכה ייעשה איפוא באיחור רב.

4. אגף השיקום הודיע לנציבות, כי אישר למתלונן תגמול לתקופה היעדרותו מעבודה עקב הטיפול הרפואי.

כן הודיע האגף, שהוא בוחן את נהלי האישור של תגמול טיפול רפואי; צוות מיוחד יקבע, אם וכיצד יש לתקן את התקנות והנהלים לתשלום דמי תגמול טיפול רפואי לעצמאיים.

4. ביטול טיסה לחו"ל עקב מסירת מידע מוטעה

1. (א) המתלונן יליד 1955 עלה מארה"ב לישראל בשנת 1983 ומאז התגורר בה בקביעות. בשנת 1986 קיבל אזרחות ישראלית, נקרא להתייצבות בלשכת הגיוס האיזורית תל-השומר לבדיקות רפואיות, אך לא חוייל עד מועד הגשת התלונה לנציבות תלונות הציבור, בפברואר 1988.

(ב) בינואר 1988 פנה ידיד אל המתלונן וביקשו להיות נוכח ולשמש כרב בטקס חתונתו בלונדון ב-2.2.88. לשם כך קנה בעבורו הידיד כרטיס טיסה ל-31.1.88 בערב.

(ג) ב-21.1.88 אחר הצהריים פנה המתלונן למשרד קצין העיר רחובות כדי לברר אם הוא זקוק להיתר מצה"ל ליציאה מהארץ. המתלונן פנה לסמל ששימש אותה עת בתפקיד תורן (להלן - הסמל) וציין כי הינו עולה חדש וכי נקרא להתייצב לבדיקות בלשכת הגיוס בתל-השומר אך טרם חוייל וטרם ניתן לו מספר אישי צבאי. הסמל השיב לו כי בנסיבות האמורות לא נדרש אישור מצה"ל.

(ד) ב-31.1.88, כאשר הגיע המתלונן לנמל התעופה בן גוריון כדי לטוס ללונדון, הודיעה לו הפקידה בנקודת ביקורת הדרכונים כי לצורך נסיעתו נדרש היתר מצה"ל. המתלונן ביקש מנציגי צה"ל שנכחו במקום כי יתנו היתר במקום ואולם הם אמרו לו כי את ההיתר יוכל לקבל רק בלשכת הגיוס בתל-השומר. בירור שעשה המתלונן עם נציגי חברת התעופה העלה כי תוקף כרטיס הטיסה יפוג אם לא יטוס במועד הרשום בכרטיס.

(ה) למחרת, לאחר שהסדיר את קבלת ההיתר מצה"ל, בירר המתלונן אצל סוכן הנסיעות שלו את אפשרות הגעתו ללונדון במועד, 2.2.88. הוברר לו שהאפשרות היחידה היא לטוס בחברה אחרת, ברם היה עליו לרכוש כרטיסי הלוך ושוב נפרדים במחיר כולל מעל 1,000 ש. כיוון שסכום זה לא היה בהישג ידו, פנה שוב למשרדי קצין העיר רחובות, הפעם סגן קצין העיר. המתלונן ביקש לסייע בידו לרכוש את הכרטיסים שכן בשל המידע המוטעה שקיבל בשעתו מן הסמל עוכבה יציאתו מן הארץ ופג תוקף כרטיס הטיסה שנקנה בעבורו.

סגן קצין העיר הודה אמנם בכך שהסמל הטעה אותו, אך לא אפשרות לסייע בידי המתלונן. בנסיבות האמורות נאלץ המתלונן לבטל את נסיעתו.

2. בתלונתו מ-17.2.88 אל נציבות תלונות הציבור דרש המתלונן ששלטונות צה"ל יפצו אותו בשל ביטול הטיסה וסיכול יכולתו לממש את נסיעתו להשתתף בטקס ולנהלו.

בירור שעשה עובד הנציבות העלה כי שאלת נחיצותו של אישור מצה"ל לשם יציאה לחו"ל לא היתה נהירה לסמל. למרות זאת ובלא לערוך בדיקה ולהוועץ עם מפקדו הודיע למתלונן שאינו זקוק לאישור מצה"ל.

3. הנציב מצא את התלונה מוצדקת.

(א) נוכח ממצאי הבירור הועמד הסמל לדין משמעתי בפני מפקדו בגין עבירה של אי-מילוי הוראות המחייבות בצבא לפי סעיף 133 לחוק השיפוט הצבאי תשט"ו-1955. הסמל הורשע על פי הודאתו ונידון לנזיפה חמורה.

(ב) הנציבות העבירה את ממצאי הבירור ותוצאות הדיון המשמעתי ליחידת ביטוח ותביעות במשרד הבטחון וביקשה התייחסותה לדרישת המתלונן לפצותו.

היחידה הודיעה על נכונותה לפצות את המתלונן בגין ביטול כרטיס הטיסה וכן בגין הוצאות שהוציא בקשר לנסיעה וביטולה.

משרד הבינוי והשיכון

5. סירוב להקצות דיור חליף למרות

קיום תנאי מגורים ירודים מאוד

1. המתלוננים, בני זוג בגיל 80 ומעלה, עלו מברית המועצות ושוכנו בבת-ים בדירה של שני חדרים בקומה א' בבניין שבניהול עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ. הבניין מיועד למגורי קשישים בתנאי שכירות סוציאלית.

המתלוננים פנו במשך שנים פעמים רבות, ולאחרונה באפריל 1987, אל עמידר בבקשה להקצות להם דיור חליף, מאחר שהדירה שהוקצתה להם בשעתה אינה מתאימה למגורים עקב רטיבות רבה ותוצאות לוואי של עובש. בבקשתם מאפריל 1987 ציינו המתלוננים, כי בבניין מצויה דירה שכבר זמן-מה עומדת ריקה והיא עשויה להוות פתרון לבעייתם. עמידר הפנתה את המתלוננים למשרד הבינוי והשיכון, שהוא הכתובת לבקשות לדיור חליף.

בתאריך 9.6.87 הפנו המתלוננים את בקשתם לוועדת האכלוס המחוזית של משרד הבינוי והשיכון. ב-9.8.87 השיבה להם הוועדה, כי דחתה את הבקשה, "כיוון שאינכם עומדים בקריטריונים הנדרשים על ידי משרד הבינוי והשיכון להחלפת דירה בשכירות". בעקבות זאת פנו המתלוננים ב-4.9.87 למנכ"ל המשרד. ב-12.11.87 השיב להם המשרד, כי ועדת האכלוס העליונה דחתה את בקשתם בנימוק ש"זכאים להחלפת דירה הם דיירים שמתגוררים בצפיפות עפ"י הגדרת משרדנו ודיירים שלהם בעיות רפואיות שנמצאו מוצדקות על ידי יועץ רפואי".

בדצמבר 1987 פנו המתלוננים אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על החלטת המשרד לדחות את בקשתם להחלפת הדירה.

2. (א) עובדת הנציבות שביררה את התלונה פנתה לאלתר אל משרד הבינוי והשיכון לפשר הסירוב להקצאת דיור חליף למתלוננים. תשובת המשרד התעכבה ממושכות. בינתיים הודיעו המתלוננים לנציבות, כי עמידר ביצעה שיפוץ בקיר החיצוני של הדירה וגם מתכוונת לעשות תיקונים בתוך הדירה. המתלוננים הטעימו בפני הנציבות, כי בעבר כבר ביצעה עמידר פעמים מספר שיפוצים דומים להסרת הרטיבות אך בלא הועיל. המתלוננים טענו כי התיקונים שמוכנה עמידר לבצע אין בהם תועלת, ולכן הפתרון היחידי הוא הקצאת דיור חליף כבקשתם.

(ב) כדי להתרשם ישירות ממצב הדירה ביקרה עובדת הנציבות. בקירות הדירה נראו סימני עובש אם במעט ואם בהרבה עד כדי כיסוי כל הקיר. המתלוננים עברו להתגורר בסלון, מאחר שבחדר השינה ריח העובש קשה עד כדי כך, שאינו ניתן לשהות בו.

במהלך הביקור שוב ציינו המתלוננים, כי רק החלפת דיוורם יפתור את בעייתם; ובינתיים כבר יש בבניין שתי דירות העומדות ריקות.

(ג) לאחר שעובדת הנציבות דיווחה למשרד הבינוי והשיכון על תוצאות ביקורה בדירת המתלוננים, הורה המשרד על עריכת ביקור מטעמו בדירה כדי לקבוע, אם ניתן לתקן את הליקוי; ולא - למצוא פתרון דיוור חלופי למתלוננים.

ב-23.3.88 ביקרו בדירה מעובדי עמידר: מנהל המחוז, מנהל המחלקה הטכנית של המחוז (מהנדס), ומפקח עבודה. המהנדס קבע, כי את העובש בדירה ניתן לסלק באחת משתי דרכים: לבצע בידוד תרמי - תיקון שאין ביכולת החברה לבצע מבחינה כלכלית; או להגביר בצורה ניכרת את החימום והאיוורור בדירה, דבר שאינו מעשי לזוג קשישים בחודשי החורף. לפיכך קבע המהנדס, כי הפתרון המעשי היחידי הוא להעביר את המתלוננים לדירה אחרת.

3. בעקבות הקביעה האמורה החליט משרד הבינוי והשיכון לאשר את העברת המתלוננים לאחת הדירות הפנויות בבניין. ב-18.4.88 הורה המשרד לעמידר לבצע את התיקונים הדרושים באחת משתי הדירות הפנויות כדי להקצותה למתלוננים. ב-6.6.88 נעשה בין עמידר ולבין המתלוננים חוזה שכירות חדש ולמחרת נכנסו המתלוננים לדירה החליפה.

4. הנציב מצא את התלונה מוצדקת, שכן טיפול משרד הבינוי והשיכון בבקשת המתלוננים, בטרם פנו אל נציבות תלונות הציבור, לא היה תקין:

(א) כפי שצוין לעיל, דחתה ועדת האכלוס המחוזית של המשרד את בקשת המתלוננים. נימוקה היה, כי המבקשים "גרים בדיוור תיקני. הנדון קשיש עם בעיות רפואיות, מבקש לעבור מקומה א' לקומה ג'. אין הצדקה".

מתוך פרטים אלה של ההחלטה ניתן לעמוד על השיקולים שהנחו את הוועדה. בציון שהמתלוננים מתגוררים "בדיוור תיקני" התכוונה הוועדה לומר, כי הדירה עונה על הקריטריונים האובייקטיביים שקבע המשרד, דהיינו, על פי נתוני המתלוננים - גילם, מצב בריאותם וכו' - הם זכאים לקבל דירה בגודל מסוים, במקום מסוים ובקומה מסוימת. מאחר שדירתם עונה על קריטריונים אלו, אין הצדקה להעברתם לדירה אחרת. הוועדה לא ערכה ביקור בדירה ואף לא התייחסה כלל לטענת המתלוננים בדבר הרטיבות והעובש בדירה, כאילו אין לטענות אלו כל חשיבות. הוועדה דנה אך ורק ב"תקניות" הדירה על פי הקריטריונים, כשלמעשה בקשת המתלוננים התמקדה בנושא של קיום תנאי מגורים ירודים בדירה. החלטת ועדת האכלוס המחוזית לא הייתה אפוא לעניין, שכן התעלמה כליל מטענות המתלוננים ששימשו נשוא פנייתם אליה.

(ב) לאחר שוועדת האכלוס המחוזית דחתה בקשתם, פנו המתלוננים כאמור אל ועדת האכלוס העליונה. בפרוטוקול, שבו פורטה החלטת הוועדה לדחיית בקשתם של המתלוננים, נאמר:

"זוג קשישים בני 85 ו-79, גרים בדירה בשכירות סוציאלית. לטענתם בדירה ישנם ליקויים והם: חוסר שמש, שני חדרים עם עובש ורטיבות. לאור זאת מצב בריאותם לקוי, מושפע מהליקויים בדירה. מבקשים לעבור לדירה אחרת..."

הוועדה החליטה "לדחות את הבקשה. לא נמצאה סיבה המצדיקה חריגה מהכללים". החלטת הוועדה ראויה לביקורת חריפה. הוועדה מציינת את טענות המתלוננים ובלא לבדוק אותן היא דוחה את בקשתם לדיור חליף. לוא בדקה הוועדה את הטענות, כפי שאכן הורה המשרד לעשות במהלך בירור התלונה בנציבות, כי אז החלטת המשרד להקצות למתלוננים דיור חליף כפי שביקשו הייתה מתקבלת כבר במועד הדיון בפני ועדת האכלוס העליונה ולא שנה לאחר מכן. נראה אפוא כי גם הוועדה העליונה לא התייחסה כדבעי לטענות המתלוננים, אף כי היו בפניה. יש להסתייג מצורת טיפול זו של הוועדה העליונה בבקשות המופנות אליה. החלטת ועדה שאינה מבוססת על דיון בטענות של מבקש לגופן מצביעה על ליקוי חמור בפעילותה.

(ג) ראוי לציון תוכן המכתב שכתב המשרד למתלוננים ב-12.11.87, בו הודיע להם על החלטת הוועדה העליונה לדחיית בקשתם:

"בשל מלאי מצומצם של דירות בכלל ובאזור מרכז הארץ בפרט נותן משרדנו עדיפות לדיור בשכירות למשפחות חסרי דיור ברוכות ילדים שמצבן הכלכלי והחברתי קשה ואינו מאפשר להם לרכוש דירה....

זכאים להחלפת דירה הם דיירים שמתגוררים בצפיפות עפ"י הגדרת משרדנו ודיירים שלהם בעיות רפואיות שנמצאו מוצדקות על ידי יועץ רפואי".

תשובה זו אין בה התייחסות לבקשת המתלוננים. המתלוננים הרי ביקשו לעבור לדירה אחרת באותו בניין המיועד כאמור למגורי קשישים כמוהם. אין כל קשר בין בקשת המתלוננים לנושא של צפיפות דיור והעדפת משפחות מרובות ילדים. עוד מתעלמת התשובה מטענת המתלוננים בדבר הרטיבות והעובש בדירתם, ומתקבל הרושם, כפי שכבר צויין, כי הוועדה פעלה על פי שיקולים, שאין להם ולא כלום עם אלו, שצריכים היו להיות נר לרגלם בעת הדיון בבקשת המתלוננים.

(ד) מחדלן של ועדות האכלוס להתייחס עניינית לבקשת המתלוננים חמור בייחוד במקרה דנן, שכן הצביעו המתלוננים על דירה פנויה בבניין שהם מתגוררים, כך שהפתרון לבעיתם היה קיים וגלוי לעין עוד לפני מועד הגשת התלונה לנציבות תלונות הציבור.

5. נציב תלונות הציבור הצביע בפני משרד הבינוי והשיכון על מחדלן של ועדות האכלוס להתייחס כיאות לטענות המתלוננים ככלול בבקשתם לקבלת דיור חליף. ניתן היה לצפות, כי ועדת האכלוס העליונה, המוסמכת לדון בעררים על החלטות ועדות האכלוס המחוזיות ובמקרים חריגים המצריכים טיפול מיוחד, תהיה מודעת למעמדה ולכובד אחריותה ותיכנס לעובי הקורה של הבעייה, אך לא כן היה¹.

עוד הוצבע בפני המשרד על ההשהיות מצדו במתן תשובות על פניות הנציבות במהלך בירור התלונה.

¹ בנושא תפקודה של ועדת חריגים במשרד הבינוי והשיכון, ראה גם תלונה 7 בדו"ח השנתי 16 של נציב תלונות הציבור (בעמ' 32).

6. בשים לב לחומרת הליקוי שנחשף במהלך בירור התלונה, הורה הנציב ליחידה שבמשרד מבקר המדינה, אשר עורכת ביקורת במשרד הבינוי והשיכון, לבדוק את נושא הפעילות של ועדות האכלוס.

6. שלילת זכאות לסיוע בשכר דירה

1. המתלונן נולד בישראל בשנת 1957. בשנת 1965 עזבו הוריו את הארץ והוא אתם. בשנת 1977 הגיע המתלונן לבדו לישראל כדי לשרת בצה"ל. בתקופת שירותו הצבאי רכש דירת חדר בערד. עד מהרה נתחוויר לו, כי אין בידי האמצעים הדרושים לכיסוי הוצאות ההחזקה של הדירה, והוא מכר אותה. בפברואר 1980, בתום השירות בצה"ל, חזר למשפחתו בחוץ לארץ.

ביולי 1985 שב המתלונן לישראל כדי ללמוד בטכניון בחיפה ולבנות את עתידו בארץ. הוא פנה אל המשרד לקליטת העלייה בבקשה לקבלת סיוע בשכר דירה כעולה. המשרד, שהיה מופקד על אישור זכאות לסיוע בשכר דירה לעולים, אישר ביוני 1986 את זכאותו של המתלונן לסיוע עד סוף ספטמבר 1987. המשרד נהג להעביר לזכאים, ובכלל זה למתלונן, את הסיוע מראש לכל שלושה חודשים בהתאם לבקשה שהיה צורך לחדשה מדי תקופה זו. המתלונן קיבל את הסיוע באופן סדיר עבור התקופה שהסתיימה ב-31.3.87.

במאס 1987, כאשר פנה המתלונן אל המשרד לקליטת העלייה לקבלת המשך הסיוע, בגין התקופה מ-1.4.87 עד 30.6.87, הודיע לו המשרד, כי הטיפול בעניין אינו עוד בידי, אלא הועבר ב-1.1.87 אל משרד הבינוי והשיכון. עוד נאמר לו כי עליו לפנות לאחד הבנקים המוסמכים מטעם משרד הבינוי והשיכון להענקת הסיוע. המתלונן עשה כן, ופנה בבקשה לבנק בהציגו את אישור המשרד לקליטת העלייה בדבר זכאותו לסיוע עד סוף ספטמבר 1987. מחמת הספק שהתעורר בבנק אם זכאי המתלונן לסיוע בשכר דירה לאור נהלים חדשים שהוציא משרד הבינוי והשיכון, הועברה הבקשה לאישור המשרד. משרד הבינוי והשיכון הודיע למתלונן על דחיית בקשתו מהטעם שהייתה בעבר דירה בבעלותו.

ב-27.10.87 פנה המתלונן בתלונה על כך אל נציבות תלונות הציבור.

2. בירור הנציבות העלה, כי משרד הבינוי והשיכון, משעבר אליו ב-1.1.87 הטיפול בסיוע בשכר דירה לעולים, החיל עליהם את הנוהל שהוציא ב-15.12.86 הנוגע לסיוע המשרד בתחום האמור. במסגרת אותו נוהל נאמר:

"מי שאין ולא הייתה לו לאחר ה-1.6.1971, בנפרד או במשותף עם אחר, זכויות בדירה או בחלק מדירה בשלבי בנייה, יוגדר כ"חסר דירה" וזכאי לסיוע בשכר דירה".

כפי שצויין, הייתה בבעלות המתלונן במשך תקופה בסוף שנות השבעים דירת חדר. על סמך עובדה זו ובהתבסס על הוראת הנוהל דלעיל נדחתה בקשת המתלונן להמשך קבלת סיוע בשכר דירה.

3. הנציב מצא את התלונה מוצדקת.

המשרד לקליטת העלייה נתן, כאמור, למתלונן אישור על זכאות בסיוע לשכר דירה בתוקף עד סוף ספטמבר 1987. במעמדו של המתלונן לא חל שינוי שיהא בו כדי לפגוע בזכאות שהוקנתה לו בידי משרד ממשלתי - המשרד לקליטת העלייה - בגדר סמכותו. אמנם עבר הטיפול בתחום האמור אל משרד הבינוי והשיכון בעצם תקופת הזכאות של המתלונן, ואותו משרד פעל על פי נוהל שונה שהמתלונן אינו ממלא אחר תנאיו. דבר זה לא היה צריך להשפיע על זכאות שנקבעה לפני מועד הוצאת ההוראה החדשה בידי משרד הבינוי והשיכון, ושהוענקה בידי משרד ממשלתי אחר בהתאם לכלליו. בנסיבות אלו היה ליקוי בזה, שהמתלונן טולטל ממשרד למשרד תוך התעלמות מזכאותו להמשך הסיוע.

4. לפיכך הצביע הנציב בפני משרד הבינוי והשיכון, כי המתלונן זכאי להמשך הסיוע בדיוור לחודשים מארס-ספטמבר 1987, בצירוף הפרשי הצמדה עד ליום התשלום.

5. משרד הבינוי והשיכון פעל כמוצבע.

פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ

7. התעלמות מצורך רפואי בדיוור חליף

1. המתלונן נשוי ואב לילד. הוא מתגורר בשכירות בדירה שבבעלותה של עמידר החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ. הדירה הוקצתה לו בשעתו בידי פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ. המתלונן סובל ממחלת דם תורשתית קשה. המוסד לביטוח לאומי אישר, כי למתלונן נכות בשיעור 100% והוא משולל כושר השתכרות לצמיתות. הוא מתקיים מקיצבת נכות שהוא מקבל מהמוסד.

עוד בשנת 1983 פנה המתלונן אל פרזות בבקשה דחופה להחלפת דיורו. נימוקיו היו, כי הדירה שהיא בשטח ברוטו של כ-50 מ"ר (35 מ"ר נטו) בנוייה כך, שאין בה רווחה מינימלית הדרושה לו לרגל מחלתו. מלבד זאת, הדירה רטובה.

בעקבות הפנייה שלח מנהל חברת עמידר במחוז ירושלים מהנדס מטעם החברה לבדיקת תנאי דיורו. על פי תוצאות הבדיקה היה המהנדס בדעה שיש לתמוך בבקשת המתלונן לדיור חליף, וערך באוגוסט 1984 דו"ח בהתאם. בדו"ח שהובא בשעתו לידיעת פרזות נאמר:

(א) ספק רב אם הדירה עומדת בדרישות החוקיות והתקניות למגורים;

(ב) לאור המצב הבריאותי החריג של... (המתלונן), אין כל ספק שהדירה אינה מתאימה למגוריו;

(ג) אני ממליץ לנקוט באמצעים המתאימים לפתרון הבעייה עוד לפני החורף הקרוב.

כך היו בפני פרזות פניות ממנהל המחלקה ההמטולוגית בבית החולים הדסה, פנייה מהתחנה לטיפול באם ובילד שבאזור מגוריו של המתלונן ופנייה של שירותי בריאות הציבור בעיריית ירושלים: בכולן הומלץ להחליף לאלתר את דיורו של המתלונן.

למרות התיעוד האמור על חומרת המצב לא אישרה פרזות את בקשת המתלונן, בנימוק שלא נמצאה הצדקה, על פי הנוהל, להחלפת הדירה.

2. בתלונתו מ-1.2.87 אל נציבות תלונות הציבור קובל המתלונן על כך, כי עדיין לא מצאה פרזות לנכון להציע לו דיור חליף. תנאי הדיור הירודים גורמים לכך, כי בנו לוקה חדשים לבקרים בהצטננויות; בגלל מחלת הדם שלו נדבק המתלונן בקלות, דבר המגביר מאוד את הצורך בקבלת עירווי דם תכופים. המתלונן ביקש את עזרת הנציבות בהחלפת דיורו.

3. ברור הנציבות אימת את הממצאים הנוגעים למצב בריאותו של המתלונן ולתנאי דיורו.

(א) היועץ הרפואי של משרד מבקר המדינה חיווה דעתו, כי המתלונן סובל ממחלה קשה מאוד ובמרוצת הזמן עלולה לחול אף החמרה במצב בריאותו. יתר רווחה מכפי שהיא קיימת בדירת המגורים הנוכחית עשויה לתרום להקלה.

(ב) עובדת הנציבות, שעסקה בירור התלונה, ערכה ביקור בדירת המתלונן.

(1) הדירה היא כאמור בשטח ברוטו של כ-50 מ"ר (35 מ"ר נטו); ובה שני חדרים, אחד גדול ואחד קטן. נכרו סימני רטיבות רבים בחדר הקטן. כבסים היו תלויים בתוך הדירה בהעדר מקום מתאים מחוצה לה.

(2) נוכח העובדה שהחדר הקטן לא היה ראוי למגורים מפאת הרטיבות הקיימת בו, נשאר למעשה בדירה חדר יחיד המשמש גם חדר מגורים, גם חדר אוכל וגם חדר שינה. הרופא המטפל במשפחה, שנכח בדירה בעת ביקור עובדת הנציבות, הביע את דעתו כי בתנאי הצפיפות שבהם חיים המתלונן ומשפחתו, יש כדי להגביר את הסיכון שבהעברת זיהומים מן הבן לאב וחוזר חלילה.

4. הנציב מצא את התלונה מוצדקת. תמוה הדבר, כי מאז 1984 לא נקטה פרזות את הצעדים הדרושים למציאת פתרון דיור חליף הולם למתלונן, חרף ההמלצה דלעיל של המהנדס מטעם עמידר והפניות הנזכרות מבית החולים הדסה ומשירותי בריאות הציבור של עיריית ירושלים.

5. הנציב הצביע בפני פרזות, כי אין להשהות עוד את פתרון בעיית הדיור של המשפחה.

6. בעקבות זאת הודיעה פרזות לנציבות, כי היא פועלת לפתרון הבעיה.

8. דיור חליף בגלל נכות רגליים

1. המתלוננת, נשואה ואם לשלושה ילדים, נכה בשיעור 100%; היא מתגוררת בדירה, אשר מספר לא מועט של מדרגות מובילות אליה. בשל נכותה קשה לה הגישה אליה. היא פנתה כמה פעמים אל פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ בבקשה להחלפת דיורה מהטעם דלעיל. היא גם המציאה לחברה תעודות רפואיות, כתמיכה בבקשתה אבל פרזות לא פעלה כמבוקש.

במכתבה מראשית יולי 1987 אל נציבות תלונות הציבור התלוננה המתלוננת על כך.

2. על פניית הנציבות השיבה פרזות כי לבניין בו מתגוררת המתלוננת שלוש כניסות: באחת - 10 מדרגות; באחת - 12; ובאחת - 22. המתלוננת יכולה איפוא להשתמש בכניסה אשר בה רק 10 מדרגות. עוד ציינה החברה, כי התעודות הרפואיות שהמציאה לה המתלוננת הובאו עוד ב-27.10.86 לתשומת לבו של היועץ הרפואי של החברה (להלן - רופא החברה). בתעודות אלו הובאו פרטים בעיקר אודות מחלת הלב של המתלוננת. על פי תעודות אלה קבע רופא החברה כי אין צידוק רפואי להחלפת הדירה בגלל המדרגות.

3. במהלך הבירור הבהירה המתלוננת, לבקשת הנציבות, כי הסיבה העיקרית לבקשתה כי ינתן לה דיוור אחר היא קשיי הליכה מהיותה נכת רגלים. עובד הנציבות שבירר את התלונה, תוך התייעצות עם היועץ הרפואי של משרד מבקר המדינה (להלן - רופא המשרד), ביקש מהמתלוננת מסמכים רפואיים על כך.

לאחר שהמתלוננת המציאה את המסמכים לנציבות, ערכו עובד הנציבות בליווי רופא המשרד ביקור בדירת המתלוננת. על יסוד התרשמותו מהמצב הרפואי של המתלוננת סיכם רופא המשרד את הממצאים והמסקנות כדלקמן:

המוסד לביטוח לאומי קבע, כי המתלוננת סובלת מנכות של 100% לצמיתות בעקבות קבוע פרק הירך השמאלית ושינויים שליליים מרחיקי לכת בפרק הירך הימנית. הנכות מגבילה את המתלוננת בתנועותיה ובהליכה, ובפרט בעלייה ובירידה במדרגות. קביעת המוסד לביטוח לאומי מתבססת על בדיקה אורטופדית שנבדקה המתלוננת מטעמו. עקב השינויים המפליגים השליליים בפרק הירך הימנית זקוקה המתלוננת לניתוח כדי להחליף את הפרק בתותבת, אך מחמת מחלת הלב אין הדבר בר-ביצוע. בהעדר אפשרות לניתוח, יש להניח שנכות המתלוננת עוד תחמיר.

בנסיבות אלה הכרחי לדעתו של רופא המשרד להחליף את דירת המתלוננת בדירה שהגישה אליה תהיה ללא מדרגות.

4. נוכח ממצאי הבירור הגיע הנציב למסקנה, שהחלפת דיוור של המתלוננת הכרחית. בכל אחת משלוש הכניסות לבית יש מדרגות והעלייה והירידה בהן כדי להגיע לדירה ולרחוב לרגל סידורים הקשורים בה ובילדיה גורמות לה סבל רב. למתלוננת במצבה הרפואי נחוצה דירה שהגישה אליה היא ללא מדרגות.

5. הנציב הצביע בפני פרזות, כי עם הצגת הבעייה הרפואית האמיתית המצדיקה את החלפת דיוור של המתלוננת על פרזות לשוב ולהביא את בקשתה, בצירוף חוות דעתו של רופא המשרד בפני רופא החברה.

6. פרזות הודיעה לנציבות, כי רופא החברה הזדהה עם מסקנת הנציב, שיש לאפשר למתלוננת לגור בדירה שאין מדרגות מובילות אליה.

ב-17.3.88 הזמינה פרזות את המתלוננת בקשר להחלפת הדירה.

9. הנפקת רשיון קבורה במוצאי שבת ומועד

1. המתלונן הוא תושב קרית מוצקין. אביו, אף הוא תושב אותו מקום. נפטר בשבת אחה"צ. ההלוויה נועדה להתקיים ביום א' בשעה 10 בבוקר. כדי שניתן יהיה לקיים את ההלוויה במועד, ביקשה חברה קדישא של קרית מוצקין במוצאי שבת שמשפחת המתלונן תפנה בו בערב ללשכת הבריאות המחוזית בחיפה לקבלת רשיון קבורה. חבריו שפנו כמבוקש ראו ליד הכניסה אל לשכת הבריאות שלט, עליו צוינו שם הרופאה התורנית וכתובתה. כאשר הגיעו לביתה בשעה 22.30, הודיעה להם הרופאה, כי תורנותה נסתיימה כבר בשעה 20.00. לדברי המתלונן היא הסכימה להנפיק את רשיון הקבורה רק לאחר דין ודברים.

בתלונתו מ-6.4.87 אל נציבות תלונות הציבור קובל המתלונן על ההסדר הבלתי מניח את הדעת בקשר לקבלת רשיון קבורה במוצאי שבת. הוא פנה בנדון אל משרד הבריאות אך לא קיבל מענה. לאחר הגשת התלונה אמנם השיב לו משרד הבריאות, אך תשובה שלא סיפקה אותו.

2. הטיפול ברישוי קבורה הוא, על פי פקודת בריאות עם 1940, בידי משרד הבריאות.

3. בירור הנציבות העלה:

(א) לשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות ברחבי המדינה מקיימות תורנות של רופא למתן רשיון קבורה בסופי שבוע ובחג, כדי לאפשר ללא יהודי לקבור את מתו בשבת או מועד, וליהודי המקפיד שלא להלין את מתו - במוצאי שבת או מועד.

(ב) הרופאה התורנית במחוז חיפה מסרה, כי הנפיקה את רשיון הקבורה ללא טענות ומענות. היא רק העירה לפונים אליה על הפנייה בשעת הערב המאוחרת, חרף העובדה שהפטירה אירעה בשעות אחה"צ, ועל כך שההלוויה נקבעה ליום א', כך שניתן היה לקבל את רשיון הקבורה בלשכת הבריאות למחרת היום.

הנציבות מצאה, כי אף על פי שבמקרה התלונה נועדה ההלוויה להתקיים לא במוצאי שבת אלא רק למחרת בשעה 10 בבוקר, היתה בכל זאת דחיפות בקבלת רשיון הקבורה עוד במוצאי שבת. הליך הנפקת רשיון הקבורה מצריך זמן, מה גם שלשכת הבריאות שעליה להנפיקו מצויה בחיפה, ואילו המתלונן גר בקרית מוצקין, וההלוויה היתה אמורה לצאת לירושלים. העובדה שחברה קדישא ביקשה שידאגו לרשיון במוצאי השבת אך תומכת, לאור נסיונה בנושא, בגישה דלעיל.

4. הנציב הצביע בפני משרד הבריאות, כי מאחר וממילא מקיימים בסופי שבוע ובחג תורנות להנפקת רשיון קבורה, יש לתת אפשרות לקבל רשיון קבורה מהרופא התורן גם כאשר ההלוויה עומדת להיערך ביום א' למחרת חג, בשעות לפני הצהריים.

5. ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות פנתה ב-8.11.88 אל הרופאים המחוזיים והנפתיים שיימלאו אחר המלצת הנציב כאמור.

המשרד לענייני דתות

10. גביית תשלום ללא בסיס חוקי

1. המתלונן השיא בת בתל אביב ב-22.3.88. שבוע לפני טקס הנישואין שילם המתלונן למועצה הדתית אגרת רישום נישואין. על גבי הקבלה נאמר "אין לשלם תשלום נוסף". עובד המועצה הדתית מסר למתלונן בעת תשלום האגרה, כי חזן המועצה, שיהיה נוכח בעת טקס הנישואין, ימסור את המסמכים הקשורים לנישואין לחתימת עורך הקידושין.

לאחר החופה פנה החזן של המועצה הדתית אל אבי החתן וביקש ממנו תשלום. הלה נתן לו שטר של 50 ₪, אך החזן לא הסתפק בכך ודרש יותר ואף קיבל שטר נוסף של 50 ₪. החזן פנה גם אל המתלונן וביקש כסף. המתלונן, שלא ידע כי אבי החתן כבר שילם לחזן 100 ₪, נתן לו שטר של 50 ₪. לאחר מכן עזב החזן את המקום, מבלי שהחתים את הרב מסדר הקידושין, על המסמכים.

בתלונתו מ-11.4.88 אל נציבות תלונות הציבור התרעם המתלונן על התנהגותו זו של החזן, בדרשו כספים מזוגות נישואים, דבר שאינו לכבוד הטקס ואף אינו הולם עובד המועצה הדתית.

2. הנציבות הביאה את תוכן התלונה לידיעת הרב מסדר הקידושין, וכן ביקשה את תגובתם של יו"ר המועצה הדתית תל אביב ושל מנהל האגף למועצות דתיות במשרד לענייני דתות.

(א) הרב מסדר הקידושין (המכהן כרב ראשי בעיר אחרת) הודיע לנציבות:

בעיר בה הוא מכהן לא נוהגת המועצה הדתית לשלוח חזן מטעמה לחופות. מסמכי הנישואין נמסרים למי שפונה אל המועצה לשם רישום הנישואין. אין כל חובה להיזקק לחזן או לשמש; אם בני הזוג ביזמתם מזמינים בעלי תפקידים אלו, הרי שזו היא אחריותם הייחודית.

נראה לרב כי מן הראוי שמשרד הדתות יוציא הוראות חד משמעיות שימנעו הישנות מקרים מסוג זה, שעליו נסבה התלונה.

(ב) יו"ר המועצה הדתית תל אביב הודיע לנציבות, כי החזן הוזמן לבירור, והוא הודה כי אכן קיבל מהמחוטנים כסף, ולפי דרישת המועצה החזיר את הכספים שקיבל. המועצה הדתית ראתה את העניין בחומרה, נזפה קשות בחזן והשעתה אותו לחודשיים. עוד הודיע יו"ר המועצה, כי מדי פעם ננקטות פעולות שונות למניעת תופעה חריגה מעין זו.

(ג) מנהל האגף למועצות דתיות במשרד לענייני דתות והמבקר הפנימי של המשרד הודיעו לנציבות כי מקובלת עליהם הצעתו של הרב מסדר הקידושין, כי משרד הדתות יוציא הוראות ברורות, שיסדירו תחום רגיש זה.

3. הנציב הצביע איפוא בפני המשרד לענייני דתות, על הצורך להוציא בלא דיחוי הוראות ברורות למועצות הדתיות ברחבי הארץ בנושא התלונה.

המשרד הודיע לנציבות, כי הוא עומד להוציא הנחיות מפורטות למועצות הדתיות בתחום עריכת חופה וקידושין, בהן תיכלל גם הוראה האוסרת איסור מוחלט לגבות כספים מלבד אלו שנקבעו בחוק.

4. הנציבות עוקבת אחרי פעולת המשרד לענייני דתות בתחום זה.

משרד החינוך והתרבות

11. סירוב לקבל תלמיד לבית ספר

1. המתלונן הוא אב לילדה, שבשנת התשמ"ה למדה בגן ילדים ממלכתי-דתי באחת משכונות ירושלים. לקראת שנת הלימודים התשמ"ו (1985/86) פנה המתלונן כדרוש לעיריית ירושלים לצורך רישום הילדה לבית ספר ממלכתי-דתי שבאותה שכונה. העירייה רשמה את הילדה ונתנה למתלונן אישור על כך. מצויד באישור פנה המתלונן אל מנהלת בית הספר, אך זו הודיעה לו כי היא מסרבת לקבל את הילדה. נימוקה של המנהלת היה שאורח החיים של המתלונן אינו עולה בקנה אחד עם קו החינוך כנהוג בבית ספר ממלכתי-דתי. כדי למנוע מהילדה מצבי מתח, שיווצרו כתוצאה מהניגוד, עדיף ורצוי, לדברי המנהלת, כי הילדה תיקלט בבית ספר מתאים יותר לצביון החיים של משפחת המתלונן.

המתלונן פנה בדחיפות בנדון אל העירייה ואל משרד החינוך והתרבות אך לא קיבל תשובה במשך כ-50 יום עד שהעוזר הראשי ליועץ המשפטי לעיריית ירושלים הודיע לו, שבהתאם לתקנות החינוך הממלכתי (העברה) הגישה מנהלת בית הספר בפני מנהל המחוז של משרד החינוך והתרבות ערעור על אישור העירייה, ומנהל המחוז החליט לקבל את ערעורה.

בתלונתו מ-1.2.87 לנציבות תלונות הציבור מציין המתלונן, שאמנם נתקבלה בינתיים הילדה לבית ספר אחר להנחת דעתו ואין הוא מעוניין עוד בהעברתה לבית הספר האמור. אולם הוא קובל על כך, שהערעור נדון והוחלט בו מבלי שהוא כהורה התלמידה, שהחלטת הערעור נוגעת לו, ישותף בשום שלב משלבי הדיונים.

2. בהתאם לתקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959:

תקנה 9 - "הודעת רשות החינוך המקומית, בדבר העברת תלמיד מחייבת את מנהל המוסד בו ילמד התלמיד, ועליו לקבלו במועד שנקבע בהודעה;...."

תקנה 11 א - "מנהל מוסד שקיבל הודעה על העברת תלמיד למוסדו... רשאי להגיש, תוך שלושה ימים מיום שקיבל את ההודעה, ערעור בכתב למנהל המחוז... מנהל המחוז ידון בערעור, בהתייעצות עם רשות החינוך המקומית, תוך שבעה ימים מיום קבלתו ויודיע את החלטתו למערער...".

3. (א) בירור הנציבות העלה, כי לוח הזמנים כאמור לא קויים, ולא רק שמנהל המחוז לא שמע את עמדת המתלונן שעה שדן בערעור, אלא לא הודיע להורים כלל על החלטתו.

(ב) במהלך הבירור טען המשרד, כי בתקנות האמורות נקבע שיש לשמוע את המערער ואת מנהל המוסד ממנו הועבר התלמיד. משמע שאין צורך בשמיעת הורה התלמיד. הנציבות אינה מקבלת טיעון זה: לפי כללי הצדק הטבעי, יש לתת למי שעלול להיפגע מתוצאות הערעור אפשרות להעלות את טענותיו לפני קבלת החלטה בעניין. פגיעה בעקרון זה תתכן רק כאשר נקבע כך במפורש ובחקיקה ראשית. התקנות האמורות אינן חקיקה ראשית וגם אין בהן הוראה השוללת אפשרות להזמין הורה של תלמיד להעלות טענותיו לקראת דיון בערעור.

הנציבות סבורה אפוא, כי לא היה מקום לדון בערעור בהתעלם לחלוטין מקיומו של המתלונן.

5. הנציבות קבעה, כי מוצדקת הלוונה על אי הזמנת המתלונן להשמיע במהלך הערעור את גרסתו.

6. הנציב הצביע בפני משרד החינוך והתרבות, כי על המשרד להתקין נוהל, שיחייב מנהל מחוז להודיע להורה תלמיד בדבר ערעור, שהוגש על ידי מנהל בית ספר ולתת להורה אפשרות להציג את עמדתו.

7. משרד החינוך והתרבות פעל בהתאם.

12. פטור מאגרת בחינה בשל היעדרות בלתי צפויה

1. המתלונן ביקש להיבחן במקצוע "לשון עברית" במסגרת בחינות בגרות לנבחנים חיצוניים במועד חורף (דצמבר) 1986. הוא נרשם בעוד מועד במחלקת הבחינות במשרד החינוך והתרבות ושילם את האגרה. ביום שבו נערכה הבחינה, 18.12.86, אושפזה אשתו באופן בלתי צפוי בבית חולים ונבצר מהמתלונן לגשת לבחינה. כחודשיים לאחר מכן, ב-15.2.87, פנה המתלונן בכתב אל מחלקת הבחינות של המשרד וביקש לאפשר לו לגשת לבחינה באותו מקצוע בקיץ 1987 בלא לחייב אותו לשלם את האגרה פעם נוספת. לבקשתו זו צירף מסמך המאשר את אשפוז ביום הבחינה. כעבור למעלה מחודש השיבה לו מחלקת הבחינות, כי אין אפשרות להיענות לבקשתו.

במאי 1987 פנה המתלונן בתלונה על כך אל נציבות תלונות הציבור.

2. (א) על פניית הנציבות מיום 15.5.87 השיב ביום 2.6.87 המפקח על נבחנים חיצוניים במשרד החינוך והתרבות, כי סעיף 23 לתדריך בחינות בגרות לנבחנים חיצוניים קובע, שהעדרות מבחינה אינה נחשבת לכשלון. אולם אגרת הבחינה לא תוחזר ואף לא יזוכה בה הנרשם כדי שיוכל לגשת, בלא לשלם אגרה נוספת, לבחינה במועד אחר. עם זאת הבהיר המפקח כי לנבחנים חיצוניים המודיעים למחלקת הבחינות זמן סביר מראש על אי-יכולתם להופיע לבחינה, מאפשרת המחלקה, לפי שיקול דעתה, לגשת לבחינה במועד אחר בלא לשלם אגרה נוספת.

(ב) במהלך הבירור הובא לידיעת הנציבות מכתב שכתב ב-20.9.87 המפקח דלעיל אל המתלונן. לפי האמור במכתב הובא תוכן התלונה לתשומת לבו ב-5.8.87, ותשובתו

למתלונן התעכבה, כי המתין לכינוס הוועדה העוסקת בנושאים הקרובים עניינית לנושא תלונתו. באותו מכתב הודיע המפקח למתלונן, כי הוועדה דרשה שיסביר, מדוע השהה כחודשיים את בקשתו לקבלת הפטור מהתשלום בעד הבחינה.

(ג) בירור, שקיימה הנציבות עם הממונה על פניות ותלונות הציבור במשרד החינוך והתרבות, העלה, כי הממונה דן בעניין התלונה עם היועץ המשפטי של המשרד והלה גרס, כי יש לאפשר למתלונן לגשת לבחינה במועד אחר ללא תשלום נוסף. עמדתו זו של היועץ המשפטי הובאה לידיעת המפקח על נבחנים חיצוניים על ידי יחידת הממונה על פניות ותלונות הציבור.

למרות זאת, הודיע המפקח ב-20.1.88 ליחידת הממונה, כי אינו יכול לסיים את הטיפול בעניין, כל עוד לא נתן המתלונן הסבר משכנע מדוע השהה את בקשתו כחודשיים ממועד הבחינה המקורית.

3. הנציבות מצאה דברים לא מבוססים במכתבו דלעיל של המפקח מ-20.9.87 אל המתלונן: כפי שצויין, פנתה הנציבות אל המפקח עוד ב-15.5.87 והמפקח השיב לנציבות ב-2.6.87. חרף זאת, כתב המפקח אל המתלונן, כי תוכן תלונתו הובא לידיעתו רק ב-5.8.87. זאת ועוד, חרף בקשותיה לא הומצא לנציבות אף פרוטוקול מדיוני הוועדה בעניין.

הנציבות הסתייגה מטיפולו של המפקח בעניינו של המתלונן. האיחור של כחדשיים למן מועד הבחינה המקורית בהגשת בקשתו של המתלונן לא לחייבו בתשלום נוסף, אינו מעלה ואינו מוריד לעצם העניין. יצויין שמועד הבחינה החדשה היה עדיין יחסית רחוק. יתירה מזו, יחידת הממונה על פניות ותלונות הציבור במשרד החינוך והתרבות הודיעה, כאמור, למפקח על עמדתו של היועץ המשפטי של המשרד שיש לבוא לקראת המתלונן ולהיענות לבקשתו. אף על פי כן עמד המפקח בסירובו, בטענת סרק שהמתלונן לא הסביר שהיית בקשתו.

4. במהלך בירור התלונה שילם המתלונן את האגרה פעם נוספת וניגש לבחינה.

5. הנציבות מצאה את התלונה מוזרה. בנסיבות העניין היה בסירוב המפקח לאפשר למתלונן לגשת לבחינה במועד אחר ללא צורך בתשלום האגרה משום נוקשות יתירה.

6. הנציב הצביע בפני משרד החינוך והתרבות שיש להחזיר למתלונן את האגרה הנוספת עם הפרשי הצמדה מתאריך התשלום עד למועד החזר.

7. משרד החינוך והתרבות הודיע לנציבות, כי פעל בהתאם.

13. פיטורין שלא כדין

1. (א) המתלונן נתקבל ב-14.8.83 לתקופת נסיון לעבודה כמדריך חברתי בבית ספר חקלאי שבבעלות משרד החינוך והתרבות. ב-9.11.84 הוארכה תקופת הנסיון של המתלונן בהסכמתו עד 28.2.85, ולאחר מכן עד 31.5.1985, עד שתקבלנה מסקנות

הבדיקה הרפואית. בסעיף "הערכת העובד" במסמך להארכה האחרונה של ההעסקה ציין מנהל היחידה המינהלית של בית הספר, כי "העובד ממלא את עבודתו לשביעות רצוני ואני ממליץ על הארכת העסקתו עד לקבלת מסקנות הבדיקה הרפואית". יש לציין, כי במקור היו מודפסות באותו מסמך המלים "עד לתום תקופת הנסיון", אולם מנהל היחידה המינהלית של בית הספר מחק מלים אלו ובמקומן כתב כאמור "עד לקבלת מסקנות הבדיקה הרפואית".

ב-21.5.85 המציא המפקח על בית הספר לסגן מנהל האגף לחינוך התיישבותי שבמשרד החינוך והתרבות חוות דעת שלילית על עבודת המתלונן. למחרת, ב-22.5.85, שלח סגן מנהל האגף למתלונן הודעת פיטורים שנכנסה לתוקפה ב-1.7.85.

המתלונן פנה תכופות למשרד החינוך והתרבות וביקש את ביטול הפיטורים שלדעתו לא היו מוצדקים ובוצעו שלא כדין, אך ללא הועיל.

(ב) ב-26.2.86 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור וקבל בפניה על פיטוריו.

2. בירור הנציבות העלה, כי המתלונן פוטר, כאמור ב-22.5.85, על סמך חוות דעת שלילית על עבודתו שכתב המפקח יום קודם לכן לסגן מנהל האגף לחינוך התיישבותי. חוות הדעת לא הובאה לידיעת המתלונן, וממילא לא ניתנה לו האפשרות להשמיע את דברו כדי לסתור את ממצאי חוות הדעת. מחדל זה מהווה הפרת כללי הצדק הטבעי. כדי למנוע הפרה כזאת נקבע בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956, לגבי עובדי הוראה, כי כל דו"ח על עובד הוראה יש להביא לידיעתו של המורה הנוגע בדבר, כדי שיוכל להגיב עליו אם ימצא לנכון. גם בתקשי"ר, לגבי עובדי המדינה בכלל, נקבע כי הערכה שלילית יש להביא לידיעת העובד עליו היא מוסבת. מאחר שלא כך נהגו במקרה דנן, יש לראות את הפיטורים כבטלים.

3. הנציבות הביאה את ממצאי הבירור לתשומת לבו של סגן היועץ המשפטי של משרד החינוך והתרבות. גם הוא סבור היה, כי פיטורי המתלונן בטלים מעיקרם, והדרך לתיקון הליקוי היא, שיש לראות את המתלונן כמי שהמשיך להיות מועסק ולשלם לו משכורת מ-1.7.85 ואילך בניכוי ההכנסות שהיו לו מאז מועד הפסקת עבודתו.

4. משרד החינוך והתרבות פעל בהתאם.

5. הנציבות מצא את התלוננה מוצדקת.

ממצאי הבירור מראים כי פיטורי המתלונן נעשו בחפזה בלא לפעול על פי כללי הצדק הטבעי. לפני נקיטת צעד של פיטורים צריך היה לקבל ייעוץ משפטי, דבר שנעשה רק על פי פניית הנציבות במהלך בירור התלונה. לו פעל המשרד מלכתחילה כאמור, לא היה נוצר מצב שעובד יקבל משכורת במשך תקופה ארוכה מבלי שעבד.

לנציבות תלונות הציבור הוגשו גם בעבר תלונות מצד עובדי הוראה על פיטורים שלא כדין. למשל, בדו"ח שנתי 11 של נציב תלונות הציבור, בתיאור הטיפול בתלונות על

משרד החינוך והתרבות בענין פיטורים לא מוצדקים 1 נאמר: "מבירור התלונה כמתואר להלן ומתלונות נוספות עולה, שמשרד החינוך והתרבות אינו ממלא בקפדנות אחרי הוראות המתחייבות מהסכמי העבודה. זה הביא להרגשות קיפוח בקרב המתלוננים ואף להוצאות מיותרות מהקופה הציבורית".

הנציב הצביע שוב בפני משרד החינוך והתרבות על הצורך למלא בקפדנות אחרי ההוראות בנושא פיטורים.

¹ תלונה 13, עמ' 55 – 58.

14. חקירה לקוייה של תאונת דרכים קטלנית

1. (א) ב-27.1.87 אירעה תאונת דרכים, שבה היו מעורבים 5 כלי רכב. התאונה אירעה כאשר רכב שנסע בכביש באר-שבע נתיבות סטה ממסלול נסיעתו, פגע בשני כלי רכב שנסעו במסלול הנגדי וגרם לאחר מכן לתאונת שרשרת שבה נפגעו כלי רכב נוספים.

חלק מהנוסעים באחד מכלי הרכב האלה, בני המשפחה המתלוננת, נפצעו קשה. אחד מהם נפטר יומיים לאחר התאונה. בן משפחה נוסף נפטר לאחר מספר חודשים שבהם היה מאושפז בבית החולים.

(ב) במארכ 1987 פנתה המשפחה לנציבות בתלונה על כך שחקירת המשטרה בנסיבות התאונה היתה כושלת.

לטענת המשפחה, נהגו של הרכב שהיה אחראי לתאונה ולמות שניים מבני המשפחה, לא נחקר לאלתר בידי המשטרה אף כי נפצע באורח קל ושוחרר מבית החולים עוד באותו יום.

עוד טענה המשפחה, כי למרות נסיבותיה הבלתי ברורות של סטיית הרכב האחראי לתאונה לא בדקה המשטרה אפשרות שהנהג היה בגילופין או מסומם במהלך הנסיעה. המשפחה ציינה כי היא חושדת שהנהג בעזרתו של חתנו, שהוא עורך דין, הפעיל קשרים עם גורמי משטרה כדי לטשטש נסיבות התאונה הקטלנית.

2. (א) על פנייתה של נציבות תלונות הציבור השיבה קצינת היחידה לתלונות הציבור במשטרה כי בעקבות פנייה של אחד מבני המשפחה אל המפקח הכללי (המפכ"ל) נבדקה התלונה ישירות בידי לשכת המפכ"ל. הקצינה צירפה להודעתה העתק מכתב שכתב ב-28.4.87 עוזר המפכ"ל לאותו בן משפחה, ובו נאמר :-

"(א)...

(ב) ראש לשכת התנועה של מרחב הנגב, אשר טיפל אישית בתאונה, נפגש עם הנהג בבית החולים ולא התרשם שהיה תחת השפעת אלכוהול.

(ג) עם הפיכת התאונה לקטלנית, ההתייחסות אליה היתה כאל תאונה קטלנית ועקב כך זומן הנהג שנית למשטרה הובא לבית המשפט -אשר שחרר אותו בערבות ואף נשלל רשיון נהיגתו שלילה מנהלית ל-90 יום".

דברים אלה נכתבו בהסתמך על הנאמר במכתב שכתב ב-3.4.87 רפ"ק פ', ראש לשכת התנועה מטה מרחב נגב לאחד מבני המשפחה, בסעיף 2 למכתב נאמר :

"לאחר ביקור במקום התאונה, ביקרתי בבית החולים והנהג היה בבדיקות וטיפולים ולא נראה כאדם הנמצא תחת השפעת אלכוהול או חשד כזה ועל כן לא נערכה לו בדיקת אלכוהול".

(ב) בשיחה של עובד הנציבות עם רפ"ק פ', מסר הלה כי אכן בא למקום התאונה אולם לא ראה מעולם את נהגו של הרכב שהיה אחראי לתאונה. הוא הוסיף כי כאשר הגיע לבית החולים, שאליו הועבר הנהג, הוברר לו שהנהג שוחרר לביתו.

כאשר העיר עובד הנציבות כי דבריו אלה של רפ"ק פ' אינם מתיישבים עם הכתוב במכתבו דלעיל, השיב רפ"ק פ' כי באותו מכתב התכוון לומר שהנהג "היה" - בעבר - בבדיקות לפני שהוא (רפ"ק פ') הגיע לבית החולים ואיש לא הסב תשומת לבו לאפשרות שהנהג היה שיכור או מסומם. הוא הוסיף כי יש ואנשי הצוות הרפואי מפנים את תשומת לב אנשי המשטרה להיות מי מן המעורבים בתאונה שיכור, ומכיון שבמקרה זה לא כך היה, הניח שהנהג לא נראה שיכור.

לשאלה שנשאל רפ"ק פ' אם לא היה זה מתפקידו ומחובתו לברר ביוזמתו הוא, אם הנהג היה שיכור או מסומם, הוא השיב כי הוא נוהג לערוך בדיקת שכרות רק כאשר הוא מתרשם ישירות מן הנהג - התנהגותו, אופן דיבורו, או ריח אלכוהול הנודף ממנו. לרפ"ק פ' לא היה הסבר מניח את הדעת לכך שלא זימן מיד את הנהג כדי להתרשם ממנו. לדעתו אין כל נפקא מיניה אם הנהג היה שיכור אם לאו, שכן הוא ממילא יורשע וימצא אשם באחריות לתאונה.

3. עיון הנציבות בתיק תאונת הדרכים של לשכת התנועה נגב, שהועבר לפרקליטות מחוז הדרום, העלה את הדברים הבאים:

(א) הנהג של הרכב שהיה אחראי לתאונה, נחקר לראשונה רק ב-1.2.87, חמישה ימים לאחר התאונה ויומיים לאחר פטירתו של אחד מבני המשפחה, בעוד אשר הנהגים האחרים שהיו מעורבים בתאונה, למעט מי שנפצע קשה, נחקרו ביום התאונה.

(ב) בזכרון דברים מ-27.1.87 ציין סמ"ר ל', בוחן תנועה שבדק את נסיבות התאונה:

"ביקרתי בבית החולים סורוקה לאחר התאונה. בני משפחת ב' (נהג הרכב שהיה אחראי לתאונה) שאחד מהם הציג עצמו כעו"ד ח', המתינו מחוץ לחדר התפירה בבית החולים. לא ניתן היה לשוחח עם ב' היות והיה בעיצומה של תפירה. עו"ד ח' הבטיח להמציא את המסמכים של הנהג שהוא חמיו ומסמכי הרכב".

(ג) בזכרון דברים מ-28.1.87 ציין סמ"ר ל':

"... בנוסף התקשרתי לחמו (צ"ל חתנו) של ב' (נהג הרכב שהיה אחראי לתאונה), עו"ד ח', והני"ל מסר כי ימציא את רשיונותיו מחר בבוקר וכי ב' נמצא בביתו ואינו במצב שמאפשר לשוחח עמו למשך יומיים שלושה..."

(ד) בתיק תאונת הדרכים מצויה תעודה רפואית של מר ב', נהג הרכב שהיה אחראי לתאונה, שהוצאה ביום התאונה שלפיה נפגע באורח קל בלבד.

(ה) על פי דו"ח הבוחן, סמ"ר ל', המצוי בתיק, לא נמצאו ליקויים מכניים בכלי הרכב שבו נהג מר ב'.

(ו) ב-1.2.87 נחקר כאמור מר ב' והמשטרה מסרה לו צו פסילה מלהחזיק רשיון נהיגה למשך 90 יום. באותו יום הוא הופנה למכון הרפואי לבטיחות בדרכים לבדיקת כשירותו לנהוג. הוא שוחרר בלא שנעצר לאחר שחתם על ערבות מתאימה.

4. בוחן התנועה, סמ"ר ל', נתבקש על ידי הנציבות להסביר מדוע לא ניסה לחקור את הנהג, מר ב', בבית החולים מיד לאחר שנסתיים הטיפולים בו. סמ"ר ל' ציין כי יתכן שנקרא לאירוע אחר. על כל פנים, לדבריו, מחמת עומס העבודה המוטל עליו כבוחן תנועה לא היה באפשרותו להמתין במקום עד אשר ניתן יהיה לחקור את הנהג.

אשר לעובדה שהנהג, מר ב', נחקר רק 5 ימים לאחר האירוע, הסביר כי סמך על דברי עורך הדין ח', שחמיו "אינו במצב שניתן לשוחח עמו" ולא היה לו יסוד להניח כי אין הדבר נכון. עוד ציין סמ"ר ל', כי המדובר באחד המקרים הראשונים שבהם שימש כבוחן, והוא מניח שאילו היה מנוסה יותר היתה החקירה מתנהלת אחרת והוא לא היה סומך על טענות בא כח הנהג.

5. (א) עיון נציבות תלונות הציבור בתיק הבירור שנפתח במשטרה בעקבות תלונת המשפחה העלה, כי לא נערך בירור עם החוקרים שטיפלו בתאונה, לא נגבו הודעות ולא נדרשה התייחסותם של המעורבים. המכתב של עוזר המפכ"ל למשפחה נכתב, כאמור, בהסתמך על הדברים שכתב ראש לשכת התנועה, רפ"ק פ', למשפחה במכתבו מ-3.4.87.

(ב) בעקבות דברים שהשמיעו עובדי הנציבות בפגישה עם קציני תלונות הציבור במשטרת ישראל, ערכה המשטרה בירור נוסף שבמהלכו נגבו הודעותיהם של רפ"ק פ', ראש לשכת התנועה מטה מרחב נגב ושל פקד ס' ראש מדור תאונות דרכים במטה מרחב הנגב.

(1) רפ"ק פ' ציין בהודעתו כי אין הוא האחראי במישור המקצועי על נושא תאונות דרכים, וכי הגורם המנחה והאחראי בנושא זה הינו ראש מדור תאונות דרכים שמתפקידו להנחות את הבוחנים.

(2) רמ"ד תאונות דרכים במטה מרחב נגב, פקד ס', אמר בהודעתו כי הגיע עם רפ"ק פ' למקום האירוע ואח"כ נסע עמו לבית החולים. פקד ס' הוסיף כי לפי מיטב זכרונו שאל את בוחן התנועה, סמ"ר ל' מה בדבר העדות של נהג הרכב שהיה אחראי לתאונה והלה השיב שבשל מצבו הרפואי של הנהג אין אפשרות לחקור אותו.

(3) בהודעות דלעיל צויין כי כל אימת שנכנס לתפקידו בוחן תנועה חדש בלשכת התנועה, מתלווה אליו בוחן ותיק לצורך פיקוח והדרכה. אל הבוחן ל', שכאמור היה בלתי מנוסה, נתלווה הבוחן ד' שהיה ותיק ומנוסה, אך הוא נתלווה רק לזירת האירוע ולא לבית החולים.

(ג) בהתייחסותה המסכמת לנושא ציינה היחידה לתלונות הציבור במטה הארצי: -

(1) לענין מחדליו של הבוחן: - אי ביצוע בדיקת שכרות או בדיקה בדבר היות הנהג תחת השפעה של סמים משכרים וחקירת הנהג 5 ימים לאחר התאונה - "ניתן לומר שאכן במבט לאחור היה ליקוי בטיפול שאמנם יתכן ולא היה מופיע אם הבוחן היה מנוסה יותר. יחד עם זאת יש מקום להעיר לו בנושא".

(2) אשר לאחריות רפ"ק פ', ראש לשכת התנועה: - "הנ"ל זומן לבירור נוסף ומדבריו עולה שלמעשה האחראי המקצועי שהיה במקום היה הרמת"ד (ראש מדור תאונות דרכים) דבר שאכן מקובל עלינו".

(3) באשר לאחריות פקד סי' ראש מדור תאונות דרכים: - "גם הרמת"ד זומן ומסר גירסתו לפיה נכח במקום וקיבל דווח וכן טען שהבוחן מסר לו שאין אפשרות לחקור את הפצוע בגלל מצבו הרפואי".

מפקד המחוז שהנושא הוצג בפניו החליט כי "גם אם הבוחן אמר לרמת"ד משפט זה, עדיין מוטלת עליו החובה לודא ביצוע החקירה אם באותו יום, מאוחר יותר ואם למחרת ועל כך יש מקום להעיר לו".

(ד) רמ"ד חקירות ותביעות במחלקת התנועה במטה הארצי הודיע לנציבות תלונות הציבור כי בעקבות המקרה נשוא התלונה תוציא מחלקת התנועה חוזר הדרכה שעיקרו הטיפול הראשוני הנדרש מבוחן תנועה החוקר תאונת דרכים חמורה ו/או תאונות שנסיבותיהן אינן ברורות או חמורות: סטיות בלתי ברורות, התהפכות שאין לה הסבר ועוד.

6. נציב תלונות הציבור קבע כי התלונה מוצדקת:

(א) תקנה 169 ד' לתקנות התעבורה התשכ"א-1961 קובעת: -
"היה לשוטר חשד סביר כי נוהג רכב או הממונה על הרכב הוא שיכור או שהוא מעורבתאונת דרכים, רשאי הוא לדרוש ממנו להבדק בדיקת נשיפה".

מן התקנה האמורה עולה כי שוטר מוסמך לדרוש בדיקת שכרות בהתקיים אחד משני התנאים החילופיים הבאים: -

(1) קיום חשד סביר שנוהג הרכב הוא שיכור;

(2) היותו של נהג מעורב בתאונת דרכים.

לפי חלופה 2 די בעובדה שנהג מעורב בתאונת דרכים, כדי להסמיך שוטר לערוך בדיקת שכרות ואין צורך בקיום חשד סביר באשר להיות נהג הרכב שיכור.

(ב) נסיבותיה של התאונה הקשה - סטייתו התמוהה של נהג הרכב, שהיה אחראי לתאונה, לנתיב המנוגד לכוון נסיעתו, השארותו בנתיב זה לאחר שפגע בכלי רכב אחר והתנגשותו חזיתית בכלי רכב נוסף, חייבו בדיקה מיידית של האפשרות שמא היה נהג זה שיכור או מסומם בעת נהיגתו. הלה שוחרר מבית החולים לביתו לאחר טיפול קצר - תפירת חתך מעל עינו והיה מקום לערוך בדיקת שכרות מייד לאחר סיום הטיפול ואף לזמנו מביתו לשם כך.

(ג) טענת רפ"ק פ', ראש לשכת התנועה, כי שום גורם לא העלה בפניו טענה שהנהג היה שיכור ולפיכך לא מצא לנכון לערוך בדיקה, אין לקבלה. החובה לשקול ולערוך בדיקת שכרות מוטלת על הגורמים המופקדים על כך במשטרה ואל לגורמים אלה לסמוך על כך שמאן דהוא (מבין הצוות הרפואי הטרוד בהגשת עזרה רפואית, או מבין בני המשפחה ויתר הנפגעים ששכבו פצועים בחדר מיון) יעורר טענה כאמור.

(ד) נהג הרכב האחראי לתאונה נחקר לראשונה ב-1.2.87, חמישה ימים לאחר התאונה ויומיים לאחר פטירתו של אחד מבני המשפחה שנפגעו. טענת הבוחן, סמ"ר ל', כי לא חקר את הנהג מאחר והאמין לדברי עורך דין ח', חתנו של הנהג, ש"אין הנהג במצב שניתן לשוחח עמו", ומחדלו לנסות ולברר מצבו הרפואי של הנהג מפי רופאי בית החולים שהחליטו לשחררו עוד באותו יום - כל אלה מצביעים לפחות על התרשלות במילוי תפקידו. חוסר נסיונו של הבוחן אין בו כדי להצדיק את התרשלותו; מי שהוכשר במשטרה כבוחן וכחוקר חייב מלכתחילה לנהוג על פי נורמות מקובלות של סבירות ועל פי מבחן סבירות זה לא פעל הבוחן במרץ הנדרש ובמיומנות הראויה ולפיכך התרשל.

(ה) אשר לאופן בירור התלונה על ידי המשטרה: חומרת האירוע שגרם למותם של שניים מבני המשפחה המתלוננת ופציעתם הקשה של אחרים, טענתם הקשה של בני המשפחה שנהג הרכב האחראי לתאונה הפעיל באמצעות חתנו קשרים עם גורמי משטרה כדי לטשטש את נסיבות התאונה - כל אלה חייבו גביית הודעות מכל המעורבים בחקירת האירוע ועריכת בירור מקיף ויסודי בתלונה, דבר שלא נעשה.

לשכת המפכ"ל שביררה התלונה לא נקטה בדרך האמורה, אלא הסתמכה על דברים שנכללו במכתב שכתב למשפחה ראש לשכת התנועה מטה מרחב נגב. הניסוח המטעה והרשלני של אותו מכתב גרם לאי הבנה ולבלבול. אנשי משטרה בכירים נתפסו לכלל טעות כי רפ"ק פ' אמנם טיפל אישית באירוע, פגש את הנהג והתרשם ממנו שאין הוא שיכור. אולם לא כך היה: - רפ"ק פ' לא ראה ולא פגש מעולם את נהג הרכב והנאמר במכתבו כי הנהג "לא נראה כאדם הנמצא תחת השפעת אלכוהול" לא היה אלא הנחה בלבד שלא התבססה על בדיקות ואף לא על התרשמות ישירה. אילו נערך בירור כפי שהתחייב במקרה היו נמנעים הבלבול ואי ההבנה שנוצרה.

(ו) חומר הבירור אין בו כדי לבסס חשד לקיום משוא פנים בדרך ניהול החקירה. האיחור בחקירתו של נהג הרכב האחראי לתאונה וחוסר ההתייחסות לאפשרות שהלה היה שיכור או מסומם נבעו מהתרשלותם של הגורמים המקצועיים שהיו מופקדים על בדיקת נסיבות התאונה.

7. כפי שצויין לעיל, הכירה המשטרה בהתרשלותם של סמ"ר ל', בוחן התנועה ושל פקד ס' ראש מדור תאונות דרכים, והודיעה כי יינקטו צעדים משמעותיים נגדם.

הנציב הצביע בפני המשטרה על כך שיש לנקוט הליך משמעותי גם נגד רפ"ק פ' בשל ניסוח מכתב רשלני, מטעה ובלתי מבוסס.

ב-24.10.88 הודיעה משטרת ישראל כי בוצעה הצבעת הנציב.

משרד העבודה והרווחה

15. התעלמות מהוראת נוהל תקפה

1. המתלוננת הייתה תלמידה בבית-ספר על-יסודי מקצועי במגמת חשבונאות. היא סיימה את לימודיה בשנת התשמ"ד (יוני 1984), בלא שקיבלה תעודת בגרות. כיוון שכך, הייתה מעוניינת לקבל מהאגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה והרווחה לפחות תעודה לסיווג מקצועי בהנהלת חשבונות. תעודה כזאת ניתנת למי שאין בידו תעודת בגרות על יסוד בחינה. המתלוננת נרשמה למכון השכלה פרטי והתכוננה בקורס ערב לקראת הבחינה, אליה ניגשה ב-8.10.86.

בתלוננתה מ-4.1.88 אל נציבות תלונות הציבור מציינת המתלוננת, כי ציפתה בכליון עיניים לתוצאות הבחינה, אך שום הודעה ממשרד העבודה והרווחה לא הגיעה. כאשר סרה כעבור כחצי שנה למשרד העבודה והרווחה, אמרה לה עובדת המשרד, כי בשעתו נשלחה אליה הודעה שנכשלה, שכן קיבלה ציון של 30 נקודות מתוך 100, ואילו ציון המעבר הוא 55.

המתלוננת הכחישה קבלת הודעה ושאלה את העובדת אם ניתן לערור על הציון, בטענה שהיא שולטת בחומר היטב, והראייה (בין היתר) שבגמר לימודיה במכון קיבלה ציון סופי של 88 נקודות. לדעתה, אין זאת אלא שנפלה טעות בהערכת הבוחן. העובדת השיבה שעל ציון נמוך של 30 נקודות אי-אפשר לערור. מכאן פניית המתלוננת לעזרת הנציבות להשיג על תוצאת המבחן.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) על פי רישומי משרד העבודה והרווחה אכן שלח המשרד למתלוננת בינואר 1987, כשלושה חודשים לאחר מועד הבחינה (ב-8.10.86), הודעה שנכשלה, אך הציון שקיבלה כמצויין בהודעה, היה של 45 נקודות ולא 30 נקודות, כפי שמסרה העובדת למתלוננת (אליבא דגירסתה). ההודעה לא הוחזרה על ידי הדואר, והמשרד הניח שנמסרה למתלוננת.

(ב) במשרד קיים קובץ הוראות פנימיות ונהלים בקשר לבחינות שהוא עורך, לרבות הבחינה נשוא התלונה. אין בו הוראה המגבילה את משך הזמן להגשת ערר.

ברם, הנציבות מצאה, שבנושא ערר על ציון בחינה פועל המשרד לא על פי קובץ ההוראות הפנימיות והנהלים, אלא על פי הצעה (לא מאושרת) לנהל. הצעת הנהל קובעת, כי ערר חייב להיות מוגש תוך חודש ימים ממועד שליחת ההודעה על הציון לנבחן ואילו המתלוננת החמיצה מועד זה.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת.

כל עוד קובץ ההוראות הפנימיות והנהלים הוא בתוקף, יש לפעול על פיו, ולא על פי הצעה שלא אושרה.

4. הנציב הצביע בפני המשרד, כי בהתאם לקובץ האמור יש לאפשר למתלוננת להגיש ערר.

5. המשרד הודיע לנציבות, כי פעל כפי שהוצבע בפניו.

+

16. העדר הסדרים למתן שירותים הכרחיים

לישובים חסרי מעמד מוניציפלי

1. בנציבות תלונות הציבור נתקבלו שלש תלונות מתושבים של שלושה כפרים ערביים בצפון הארץ שהעלו בעיה של היעדר שירותים בסיסיים בכפרים.

להלן תיאור התלונות ובירורן בידי הנציבות.

(א) המתלונן מתגורר בכפר א' המונה 1,200 נפש. לטענתו, מאז ייסוד הכפר ועד 1976 ייצג מוכתר או נאמן את התושבים בפני רשויות השלטון. עם פטירת המוכתר ב-1976 נשאר הכפר בלא ייצוג רשמי-אין מועצה מקומית או ועד מקומי שינהלו את ענייני הכפר. בנו של המוכתר שנפטר, בלא שקיבל ממשרד הפנים אישור למילוי תפקיד מוכתר, משתמש בחותמת של אביו לצרכיו האישיים.

עוד טען המתלונן בתלונתו כי ב-1976 הוקם בכפר ועד חינוך בן חמישה חברים. ארבעה חברים התפטרו עוד באותה שנה ונשאר רק היו"ר, בלא שאיש מבין תושבי הכפר יודע מה הן פעולותיו.

המצב המתואר לעיל נובע, לדעת המתלונן, מכך שהכפר בו הוא מתגורר חסר מעמד מוניציפלי.

(ב) ועד המייצג את תושבי כפר ב', פנה פעמים רבות אל מינהל מקרקעי ישראל, בבקשה כי יקצה קרקע שתשמש למקום איסוף של אשפה, אך ללא הועיל. במצב דברים זה הנמשך שנים רבות הפכה סביבת הכפר למזבלה ותושבי הכפר סובלים מכך מאוד.

הוועד פנה אל הנציבות בתלונה וביקש כי הנציבות תפעל אצל המינהל להקצאת קרקע כדרוש.

(ג) מתלונן אחר תושב הכפר ג' קובל על כך שאין בכפר מערכת ביוב; מי הביוב זורמים בחוצות הכפר ומהווים מפגע תברואי. עוד קובל המתלונן כי הכבישים בכפר הרוסים. אין בכפר הקצאה של מגרשים לבניה לזוגות צעירים ואין בכפר מגרש שיועד והוכשר למשחק כדורגל.

המתלונן פנה בנושאים אלה אל רשויות שלטון שונות אך ללא תוצאה. הוא מבקש אפוא את עזרת הנציבות למציאת פתרונות הולמים לבעיות שהועלו.

2. שלש התלונות האמורות מעלות אמנם כל אחת בעיות ספציפיות שונות, אך משותפת להן גם בעייה כללית של היעדר שירותים בסיסיים בכפרים כתוצאה מכך שאותם כפרים חסרים מעמד מוניציפלי.

על פי פקודת המועצות המקומיות ופקודת העיריות, מכריז שר הפנים על הפיכת אזור פלוני למועצה מקומית (ומועצה אזורית בכלל זה) או עירייה. שטחים, שאינם בתחום השיפוט של מועצה מקומית או עירייה, נחשבים לשטחים ללא מעמד מוניציפלי.

פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות מסדירות בחוק מתן שירותים מוניציפליים לתושבים המתגוררים בתחום השיפוט של המועצות המקומיות או העיריות. במקביל מסדיר החוק את האפשרות לחייב את התושבים בתשלום ארנונות או אגרות או תשלומי חובה אחרים שמטילות רשויות מקומיות; גבייתם של תשלומים אלה נותנת בידי הרשות המוניציפלית מקור הכנסה לצורך מתן השירותים המוטלים עליה, אם כחובה ואם כסמכות, על פי החוק. משרד הפנים מפקח על כך, שרשות מוניציפלית תמלא תפקידיה כחוק.

תושבי אזור שלא הוכרז על ידי שר הפנים כעירייה או כמועצה מקומית אינם חייבים בתשלומי ארנונות, אגרות או תשלומי חובה אחרים המוטלים על ידי רשות מקומית. אך אין גם הסדר בחוק המבטיח מתן מכלול השירותים המוניציפליים באזור כזה.

3. בירור התלונות לגופן העלה את התוצאות הבאות:

כפר א'

(א) בעבר היו בכפרים ערביים מוכתרים, שקיבלו מינוי ממשרד הפנים על פי פקודת הנהלת כפרים, 1944; הפקודה בוטלה בחוק לביטול דינים שנושנו, התשמ"ד-1984. תפקידם של המוכתרים היה, בין היתר, לייצג את הכפרים בפני רשויות השלטון. מינוי המוכתרים בוטל על ידי משרד הפנים עוד בשנת 1969, ודבר הביטול פורסם בילקוט הפרסומים. מאז 1969 לא מינה משרד הפנים מוכתרים לכפרים ערביים. ידוע למשרד הפנים, כי בכפרים רבים נמשכת המסורת של בחירת מוכתר לכפר, אלא ששוב אין זה על פי מינוי של המשרד. משרד הפנים אינו מוסמך לטפל בטענת המתלונן, כי אדם בכפר מציג עצמו כלפי חוץ כמוכתר הכפר.

(ב) עניין רשות החינוך בכפר הוסדר. מונתה רשות חינוך מקומית חדשה על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. הצו פורסם בילקוט הפרסומים מיום 27.3.88.

כפר ב'

במהלך בירור התלונה הודיע מינהל מקרקעי ישראל לנציבות תלונות הציבור, כי הוא מוכן להקצות קרקע לצרכי מזבלה, אולם הפעולות לאיתור השטח ולקביעת גודלו ולעריכת התכניות הקשורות בכך חייבות להיות יזומות בידי משרד הפנים.

בעקבות פנייתה של הנציבות אל משרד הפנים הודיע המשרד, כי הוא אינו מאשר הקמת מזבלה מעשנת ליד כל כפר בשל המטרדים והנוזקים הסביבתיים הן למי התהום והן לתושבים. יש אפוא לפתור את בעיית המזבלה לא רק לכפר זה אלא לכפרים נוספים המצויים באזור. עוד הודיע משרד הפנים לנציבות, כי ביוזמתו הכינה הוועדה

המקומית לתכנון ולבנייה באזור סקר לאיתור שטחים מתאימים כדי לתת פתרון אזורי לכלל האזור-כולל כפר ב'.

לאחר שאותר השטח הוכנו שתי תכניות: האחת למזבלה לכל האזור והשנייה לתחנת מעבר לאיסוף אשפה. שתי התכניות יועברו לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. משרד הפנים מניח, כי את התכנית לתחנת המעבר ניתן יהיה לאשר בזמן קצר.

עם זאת, עדיין תישאר הבעייה של כיסוי ההוצאות שבהן כרוך איסוף האשפה מכפר ב' והעברתה לתחנת המעבר. מאחר שהכפר הוא כאמור ישוב ללא מעמד מוניציפלי, אין אפשרות לחייב את התושבים להשתתף בהוצאות, ועל ועד הכפר יהיה למצוא דרך למימון הפעולה.

כפר ג'

(א) משרד הפנים הודיע לנציבות תלונות הציבור, כי בעיית הביוב בכפר זה ידועה לו, ויש עליו לחצים רבים בנדון גם מצד מינהלת הכנרת בשל חשש לזיהום מי הכנרת.

משרד הפנים ציין את הקשיים הקיימים בגיוס משאבים לפתרון הבעייה. התקנת רשת ביוב בתחום שיפוטה של רשות מקומית ממומנת על פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, בדרך של חיוב תושבי הישוב בהיטל ביוב. אין בחוק דרך לחייב בהיטל ביוב את התושבים בישוב חסר מעמד מוניציפלי דוגמת כפר ג'. בהעדר משאבים אי אפשר לבצע עבודות מהסוג האמור.

לדברי המשרד הוא מנסה בכל המרץ למצוא דרכים חוקיות חילופיות, שיאפשרו גביית היטלים מתושבי כפרים מחוסרי מעמד מוניציפלי.

(ב) בירור הנציבות במינהל מקרקעי ישראל העלה, כי אין למינהל התנגדות להקצות לכפר ג' שטח, שיתאים למגרש כדורגל, בתנאי שרשות החינוך המקומית-בהעדרה של רשות מוניציפלית במקום-תקח על עצמה לתכנן תכנית מפורטת. לאחר הכנת התכנית יש להעבירה לאישור רשות הגנים הלאומיים והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. האישור של רשות הגנים הלאומיים נדרש בשל היות האזור בתחום גן לאומי.

אשר למגרשי בנייה, הכין המינהל תכנית הרחבה ל-100 מגרשי בנייה נוספים. התכנית הופקדה ב-9.10.85. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרשה, כתנאי לאישור התכנית, את הסכמת רשות הגנים הלאומיים.

הנציבות פנתה בנדון לרשות הגנים הלאומיים. הרשות ציינה, כי אין היא מתנגדת להקצאת חלק מהגן הלאומי למגרשי בנייה, אלא שלשם כך יש צורך בשינויים בשתי תכניות מיתאר ארציות: תכנית המיתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף ותכנית מיתאר ארצית לחופים. שינויים אלו חייבים להידון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה שבמשרד הפנים.

בעקבות זאת פנתה הנציבות למועצה הארצית לתכנון ולבנייה. המועצה הודיעה לנציבות, כי ביום 21.3.88 אושרו השינויים בתכנית המיתאר הארציות.

הנציבות פנתה שוב למינהל והלה הודיע, כי תכניות המינהל מצויות בהליכי אישור בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה; לאחר האישור יוחל בהקצאת המגרשים לבנייה.

נציבות תלונות הציבור עוקבת אחרי ההתפתחות בנדון.

4. הנציב מצא את התלונות מוצדקות.

שלושת הכפרים הם ישובים ללא מעמד מוניציפלי ואינם משתייכים לתחום השיפוט של רשות מקומית כלשהי, כך שאין מי שידאג למתן שירותים מוניציפליים בסיסיים לתושביהם. מצד אחד טוען משרד הפנים, כי הוא אינו חייב ואינו יכול לספק לישובים שירותים, כמו איסוף אשפה וחיבור לרשת ביוב, באשר הם מסוג שירותים אשר על רשות מקומית לתיתם. מאידך, אין שר הפנים, בתוקף סמכותו לפי פקודת המועצות המקומיות או העיריות, מכריז על ישובים אלה כבעלי מעמד מוניציפלי.

לדברי משרד הפנים, השיקולים המנחים אותו בקבלת החלטה להקים מסגרת מוניציפלית בישוב פלוני הם גודל הישוב ומצבו הכלכלי-חברתי. אין נוהגים להכריז על רשות מוניציפלית בישובים קטנים, המונים פחות מ-3000 נפש; הנטייה כיום, בגלל קשיי תקציב, היא שלא להפוך גם ישובים גדולים יותר לרשות עצמאית אלא לצרפם למועצות אזוריות קיימות. אולם גם צירוף הישובים למועצות אזוריות קיימות כרוך בקשיים רבים ובתוספת תקציבים. לכן דרוש זמן רב עד שתיפתר בעיית הישובים הקטנים. עם זאת, מודעים הממונים על המחוזות השונים לבעייה ופועלים לפתרונה ומידי פעם פותרים מעמדו של כפר זה או זה.

לדעת הנציב, על משרד הפנים לנקוט צעדים יותר משמעותיים לפתרון בעיית מתן שירותים חיוניים בכפרים אלו. לא יתכן שבמדינת ישראל עדיין יהיו כפרים ללא שירותים חיוניים, כמו מקום לאיסוף אשפה וחיבור לרשת ביוב, כפי שעולה מהתלונות הנדונות. תשובת משרד הפנים, כי מציאת פתרון לכל הישובים חסרי מעמד מוניציפלי תארך זמן, אין בה כדי להניח את הדעת. חרף הקשיים התקציביים חייב משרד הפנים, בתיאום עם משרד האוצר, לטפל לבעייה כללית זו אם על ידי הסדר מעמד מוניציפלי של הישובים הקיימים ואם על ידי הסדר בחוק שיבטיח את מתן השירותים לאותם ישובים באמצעות משרד הפנים עצמו, וגביית הכספים הדרושים למימון השירותים.

5. לאור האמור הצביע הנציב בפני משרד הפנים, על הצורך לפעול באופן נמרץ להסדרת בעיית השירותים המוניציפליים ההכרחיים בישובים מחוסרי מעמד מוניציפלי, שנחשפה במלוא חומרתה בתלונות הנדונות.

הנציב הביא את ממצאי הבירור והמלצתו גם לידיעת יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים.

6. הנציב הורה ליחידה הנוגעת לעניין במשרד מבקר המדינה לבדוק ביסודיות את היקף הנושא.

17. ביקור בישראל לאחר פקוע אשרת תושב ארעי

1. (א) המתלוננת, אזרחית קנדה, נישאה ב-1982 לאזרח ישראלי. בדצמבר אותה שנה באה להתגורר בישראל. משרד הפנים הנפיק לה אשרת מסוג א/1, שהיא אשרת לישיבת ארעי בתוקף לשלוש שנים.

האשרה הוצאה על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, שבו מוגדרים כמה סוגי אשרות; אחד מהם אשרת לישיבת ארעי וסימנה א/1. אשרה זו ניתנת לתקופה של עד שלוש שנים ובתום התקופה, אם רוצה בעל האשרה להמשיך ולשבת בארץ עליו לבקש הארכת תוקף האשרה או לבקש שינוי מעמדו לעולה. בעל אשרת א/1 זכאי לכל הזכויות שזכאי להן עולה.

המתלוננת התגוררה בקיבוץ בדרום הארץ ובדצמבר 1984, שנה לפני שפג תוקף אשרת הישיבה א/1 שהיתה ברשותה, חזרה לקנדה.

(ב) בנובמבר 1986 ביקשה המתלוננת לבקר בישראל. היא פנתה לשגרירות ישראל באוטווה כדי לקבל מידע על מעמדה בעת הביקור. בשגרירות נאמר לה כי מאחר שתוקף אשרת הישיבה שלה פג הרי שבעת כניסתה לארץ תחשב כתיירת (אשרה ב/2), ואולם אם תרצה בכך תוכל לקבל אשרת א/1 למשך שנה, התקופה שנותרה לה להשלמת שלוש שנות שהייה בפועל בישראל לפי האשרה הקודמת.

בהסתמך על המידע שקיבלה כאמור הגיעה המתלוננת, בנובמבר 1986, לביקור בישראל. בהגיעה לנמל התעופה בן-גוריון לא הוטבעה בדרכונה אשרת תייר (ב/2), אלא נאמר לה כי עליה לפנות למשרד הפנים להסדרת מעמדה בארץ כדי למנוע קשיים בעת יציאתה.

(ג) המתלוננת פנתה ללשכה המחוזית למינהל אוכלוסין באשקלון ושם נאמר לה כי תוכל לשהות בארץ רק במעמד של תושב ארעי באשרת א/1, כפי שהיה לה בעבר, שכן ביטול אשרת א/1 אפשרי רק לאחר שבעל אשרה כזו שהה מחוץ לישראל לפחות שלוש שנים והגיש בקשה לביטול האשרה. רק לאחר ביטול אשרת א/1 רשאי המבקש להיכנס לארץ במעמד של תייר. הואיל והמתלוננת שהתה בקנדה תקופה של פחות משלוש שנים מאז עזבה את ישראל אין היא יכולה לשהות בארץ במעמד של תיירת. כיוון שכך, הסכימה המתלוננת, בדלית ברירה, לחתום על בקשה להאריך את אשרת א/1 שלה לששה חדשים.

(ד) המתלוננת פנתה לנציבות תלונות הציבור וקבלה על כך שמשרד הפנים פעל לגביה לא בהתאם למידע שנמסר לה בשגרירות הישראלית באוטווה. מאחר ונאלצה לחדש את אשרת א/1 חוייבה, בעזבה את הארץ, במס נסיעות שאינן נגבה ממני ששוהה בארץ באשרת תייר וכמו כן היא עליה לשהות מחוץ לישראל שלוש שנים נוספות בטרם תוכל לחזור ולבקר בארץ באשרת של תייר.

2. (א) בירור התלונה העלה כי בחוזר של משרד הפנים, שפורסם ב-27.9.85, נקבע כי תושב ארעי בעל אשרת מסוג א/1 חדל להיות תושב ארעי והוא רשאי לקבל אשרת כניסה במעמד של תייר אם הוא ממלא אחר התנאים הבאים:

א. עבר המועד שנקבע ברשיון ישיבתו.

ב. יצא מן הארץ והאשרה שברשותו איננה בת תוקף לכניסה נוספת לישראל.

ג. השתקע במדינה מחוץ לישראל.

עוד נקבע שניתן לראות אדם כמי שהשתקע מחוץ לישראל אם שהה מחוץ לישראל תקופה של שלוש שנים רצופות לפחות.

עם זאת, הבהיר מנהל המחלקה לאשרות במשרד הפנים לנציבות כי משרד הפנים נוהג לתת אשרת תייר למי שתוקף אשרת א/1 שלו פג לאחר שכבר עזב את ישראל והוא מבקש לבוא לישראל לביקור קצר, גם אם שהה מחוץ לישראל פחות משלוש שנים רצופות, במקרה של המתלוננת לא נהגו כך משום שהיא ביקשה לממש את זכותה ולקבל אשרת א/1 ולהשלים שלוש שנות ישיבה בפועל בישראל.

(ב) הסברי משרד הפנים הובאו לידיעת המתלוננת. בתגובה על כך עמדה על טענתה כי בלתי ברירה חתמה על טופס בקשה לאשרת א/1, לאחר שעובדת הלשכה למינהל אוכלוסין באשקלון הודיעה לה שלא תוכל לקבל שום אשרה אחרת פרט לאשרה א/1.

הנציבות ערכה בירור עם עובדת משרד הפנים באשקלון שטיפלה בהנפקת אשרת א/1 למתלוננת.

העובדת הסבירה לנציבות, כי בנסיבות המקרה של המתלוננת, כאשר פנתה למשרד הפנים באשקלון, לא היתה אפשרות להנפיק לה אשרה אחרת זולת האשרה מסוג א/1, משום שלא נתמלאו לגביה התנאים שפורסמו בחוזר משרד הפנים מ-27.9.85 בקשר לביטול אשרה מסוג זה.

העובדת הדגישה בפני הנציבות, כי ברור לה שהמתלוננת לא הייתה יכולה לקבל בשום אופן אשרת תייר ב/2, אלא רק הארכה של אשרת א/1, משום שלא מילאה אחר התנאים שפורטו בחוזר.

הנציבות ביקשה את תגובת העובדת למידע שמסר לנציבות מנהל מחלקת האשרות, ואשר לפיו בעל אשרה א/1 ששהה בחו"ל ופג תוקף האשרה יקבל, אם יבוא לביקור קצר בישראל, אשרת תייר, אפילו שהה מחוץ לישראל פחות משלוש שנים רצופות. העובדת השיבה כי לא ידוע לה על אפשרות כזו וכי כל הלשכות למינהל אוכלוסין של משרד הפנים פועלות על פי החוזר ואין אפשרות לתת אשרת תייר למי שלא שהה בחו"ל לפחות שלוש שנים רצופות וביקש לבטל אשרת א/1 שהיתה ברשותו.

3. (א) הנציב בחן את גירסת משרד הפנים כנגד גירסתה של המתלוננת והגיע למסקנה כי מסכת העובדות שהעלה הבירור מתיישבת יותר עם טענתה של המתלוננת שהיא נאלצה לחתום על הבקשה להארכת אשרת א/1 כדי שתוכל לשהות בארץ. הנציב קבע, איפוא, שהתלונה נמצאה מוצדקת. לפי זה, לא היה מקום לאלץ את המתלוננת לקבל שוב מעמד של תושב ארעי על פי אשרה א/1, דבר שגרם לחיובה במס נסיעות.

(ב) בירור התלונה העלה, כי הנהלת משרד הפנים אינה מעדכנת את המשרדים המחוזיים והשלוחות שלהם בשינויים החלים בנהלים. לוא היתה עובדת הלשכה למינהל אוכלוסין באשקלון מעודכנת בנוהל, היתה יכולה לאשר על פיו את בקשתה של המתלוננת לשהות בארץ במעמד של תייר.

4. בעקבות קביעת הנציב הודיע משרד הפנים כי מעמד המתלוננת שונה למפרע מתושב ארעי לתייר והוחזר לה הסכום שנגבה ממנה כמס נסיעות.

5. הנציב גם הצביע בפני משרד הפנים על הצורך להוציא חוזר מפורש לעובדי משרד הפנים אשר יעדכן אותם בנושא אשרות הכניסה לישראל לסוגיהן.

המשרד לקליטת העלייה

18. שלילת זכאות לסיוע

1. (א) המתלוננת נולדה בארה"ב ב-1965 להורים בעלי אזרחות אמריקנית. במארכ 1973 הגיעה המשפחה לישראל ומשרד הפנים אישר לה מעמד של תושב ארעי (עולה בכוח) שאינו כרוך בקבלת אזרחות ישראלית. במאי 1974 חזרה המשפחה לארה"ב.

ב-1.10.84 באה המתלוננת לישראל כדי ללמוד באוניברסיטה העברית. משרד הפנים אישר לה מעמד של תיירת סטודנטית והאריך לה תוקפו של מעמד זה עד נובמבר 1987. ב-6.12.87 הסב המשרד את מעמד המתלוננת לזה של תושב ארעי. כאשר ביקשה לדעת אם מגיע לה סיוע יעץ לה משרד הפנים לפנות למשרד לקליטת העלייה.

(ב) המתלוננת פנתה אל המשרד לקליטת העלייה בקשר לקבלת סיוע, ונאמר לה שם, שתחילה עליה לשנות את מעמדה מתושבת ארעית לזה של עולה חדשה ולהתייצב בלשכת הגיוס. המשרד החליט כך בראותו בה "קטינה חוזרת", דהיינו בת למשפחה בעלת אזרחות ישראלית שירדה מהארץ והבת שבה לאחר מכן לישראל.

המתלוננת לא השלימה עם החלטה זו בשים לב לנתונים האישיים דלעיל ומשום שהמשפחה היא בעלת אזרחות אמריקנית, ובתקופת שהייתה בישראל ב-1973 לא קיבלה המשפחה אזרחות ישראלית אלא הייתה במעמד של תושבים ארעיים. ברם טענת המתלוננת בפני המשרד לא הועילה.

בתחילת 1988 פנתה המתלוננת לוועדת הערעורים הארצית במשרד לקליטת העלייה וביקשה לאשר לה סיוע מבלי שתחוייב לשנות את מעמדה לעולה. בקשתה נדחתה בנמוק שבהיותה "קטינה חוזרת" היא אינה זכאית לקבלת סיוע מהמשרד אלא לאחר שתשנה את מעמדה מתושבת ארעית לעולה ותתייצב בלשכת הגיוס.

(ג) במארכ 1988 היא פנתה לנציבות תלונות הציבור בתלונה על המשרד לקליטת העלייה שסירב לסייע לה אלא אם תשנה את מעמדה לעולה.

2. הלי המשרד לקליטת העלייה מוגדר "קטין חוזר" כך :

"קטין חוזר הינו אזרח ישראלי שחלים בו כל אלה :

(א) הורד מישראל לפני היותו בן 14 ;

(ב) שב לישראל בהיותו בן 17 ומעלה ;

(ג) הוא והוריו שהו לפחות ארבע שנים רצופות מחוץ לישראל ;

(ד) בעת שובו לישראל היה זכאי לאשרת עולה לפי חוק השבות, תשי"א-1950, אלמלא היה אזרח ישראלי; אם אינו אזרח ישראלי - נכנס לישראל באשרת עולה לפי חוק השבות תשי"א-1950 או קיבל רשיון ישיבה כעולה, לפי חוק זה לאחר מכן".

3. בירור הנציבות העלה כי הורי המתלוננת והיא עצמה לא היו אף פעם בעלי אזרחות ישראלית ולכן לגביה נעדר התנאי העיקרי להחלת המעמד של "קטין חוזר" דהיינו אזרחות ישראלית.

הנציבות פנתה איפוא לוועדת הערעורים הארצית במשרד לקליטת העלייה כדי שתחזור ותדון במעמדה של המתלוננת, בשים לב לנתונים האישיים שלה ושל משפחתה.

ביום 11.10.88 דנה וועדת הערעורים בפניית הנציבות. הפעם התייחסה הוועדה למתלוננת על-פי נוהל אחר של המשרד, נוהל הקובע כי מי ששהה בישראל שלא כעולה תקופה רצופה או מצטברת שבין 3-5 שנים, תהא תקופת הזכאות שלו לסיוע שנה אחת ולעניין סיוע בדירור - 3 שנים. הוועדה קבעה, לפי נוהל זה, כי המתלוננת תהיה זכאית לקבל סיוע מהמשרד במשך שלוש שנים מיום שקיבלה מעמד של תושבת ארעית - דהיינו מ-6.12.87.

4. הנציב מצא את התלונה מוצדקת והצביע בפני המשרד לקליטת העלייה על הצורך לרענן בקרב עובדי המשרד את הוראות הנוהל, בכלל זה את ההוראות הנוגעות ל"קטין חוזר", כדי שלא תישנה תלונה מסוג זה.

משרד התעשייה והמסחר

19. הפקעת מחירים בחניון

1. המתלוננים מנויים של שירותי חנייה במגרש חנייה בחיפה. החברה הכלכלית לחיפה בע"מ היא הבעלים של החניון. החברה הכלכלית מסרה את ניהול החניון לאחרים: עד 28.9.86 לחברה א' ומתאריך זה ואילך לחברה ב'.

לדברי המתלוננים, העלתה החברה הכלכלית בתקופה שבין אוגוסט לאוקטובר 1986 את מחירי החנייה בניגוד לחוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים. בחודשים ינואר ופברואר 1987 חזרה והעלתה החברה את מחירי החנייה. בסך הכל התבטאה ההעלאה בשיעור של 400% בקירוב. המתלוננים פנו בענין הן באוקטובר 1986 והן בינואר ופברואר 1987 אל המפקח על המחירים בחטיבת המחירים שבמשרד התעשייה והמסחר, אך ללא הועיל.

באפריל 1987 פנו המתלוננים אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על אזלת היד שגילה המשרד בנושא.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) על יסוד הסמכה בחוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, הוציא שר התעשייה והמסחר ב-1.8.86 צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה) (שינוי התוספת השלישית לחוק) (מס' 25), התשמ"ו-1986. לפי פסקה 89 לצו הוסרה החובה לשמור על יציבות המחירים ל"שירותי חנייה רכב למי שמנוי לתקופה של 30 יום או יותר" (פורסם בק"ת 4957). ב-19.10.86 הוציא השר על פי החוק האמור, צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הורדת מחיר), לפיו הוטלה שוב החובה לשמור על יציבות המחירים. נאמר בצו, כי החל ב-19.10.86, יום פרסום הצו, יהיה המחיר החוקי הקובע של שירותי חנייה למנוי לתקופה של שלושים יום ויותר המחיר בו ניתן השירות ב-1.8.86. בתוספת של 50% (פורסם בק"ת 4977).

(ב) על פניית הנציבות השיבה הכלכלנית הראשית בחטיבת המחירים של משרד התעשייה והמסחר, כי פניותיהם של המתלוננים אל המפקח על המחירים בדבר הפקעת המחירים על ידי החברה הכלכלית לחיפה הועברה לטיפול מחוז חיפה של המשרד. לדבריה, הודיע לה מי שמטפל בנושא באותו מחוז, כי במקרה הנדון קשה לנקוט בצעדים משפטיים, שכן תוך תקופה שבה הופקעו מחירי החנייה התחלפה הבעלות בחניון. לפי חוות דעת של עובדת הלשכה המשפטית במחוז, כדי להוכיח עבירה של העלאת מחירים בניגוד לסעיף 3 לחוק יציבות מחירים במצרכים ושירותים, צריך להראות שה"אדם" (לרבות חברה) שדרש בעד מצרך או שירות מחיר מופקע, העולה

על המותר לפי החוק, הוא זה אשר דרש את "המחיר החוקי הקובע" - במקרה זה המחיר בו נתן את השירות ב-1.8.86. ברם, לאור חילופי הבעלים, אין אפשרות להצביע על "אדם" מסויים שנהג כך. זה ההסבר של המשרד למה לא נקט צעדים משפטיים נגד מפעילי החניון.

(ג) הנציבות הפנתה את תשומת לב המשרד שהגדרת המונח "עושה שירות" בחוק כוללת גם "מי שעושה שירות על ידי אחר" - כמבואר, מסרה החברה הכלכלית לחיפה את ניהול החניון לחברה אחרת. במקרה של הפרת החוק, חלה איפוא האחריות הפלילית גם על הבעלים (קרי, "החברה הכלכלית לחיפה"). בתלונתם בפני המשרד, אמנם ציינו המתלוננים, כי בתקופה אליה מתייחסת תלונתם, נוהל החניון, בזו אחר זו, על ידי שתי חברות, אך מכאן אין יסוד להסיק כי הבעלות בחניון הוחלפה.

עוד ציינה הנציבות בפני המשרד, כי, לטענת המתלוננים, חלק מהעלאות מחירי החנייה בחניון חלו במועדים בהם נוהל המגרש על ידי חברה ב'. אם אכן כך הוא, הרי שוודאי שהראו עילה להגשת כתב אישום בשל עבירות אלו נגד חברה ב'.

המשרד נתבקש לערוך בדיקה מחודשת על פי הקווים שהותוו על ידי הנציבות ולפעול כמתחייב מן הממצאים.

3. בפברואר 1988 הודיע המשרד לנציבות, כי פעל כמומלץ. מבדיקתו המחודשת התברר, כי אכן לא היתה העברת בעלות בחניון. כן התברר, כי חברה ב' אכן הפקיעה את מחירי החנייה בחניון נשוא התלונה ובחניונים אחרים שבניהולה. בעקבות כל אלה הוגש כתב אישום נגד החברה הכלכלית לחיפה ונגד חברה ב' שניהלה את החניון, על הפקעת מחירים.

קרן השתלמות, מחקר והכשרת כוח אדם מקצועי לתעשיית הפלסטיקה

20. חיוב מפעל בהיטל שאין הוא חייב בו

1. (א) בסוף שנת 1978 פרסם שר התעשייה והמסחר צו שעת חירום (היטל מחקר לתעשיית הפלסטיקה), התשל"ט-11978. על פי הצו הוקמה קרן השתלמות, מחקר והכשרת כוח-אדם מקצועי לתעשיית הפלסטיקה (להלן -הקרן). הקרן פועלת ליד משרד התעשייה והמסחר.

סעיף 3 לצו האמור קובע:

"(א) בעל מפעל המייצר חומרי גלם ישלם לאוצר המדינה היטל מחקר בשיעור 0.05% מן המחזור.

(ב) בעל מפעל המייצר מוצרים פלסטיים ישלם לאוצר המדינה היטל מחקר בשיעור 0.1% מן המחזור..."

"בעל מפעל" מוגדר בצו: "עוסק מורשה... שעסקו או חלק מעסקו אחד או יותר מאחד מאלה: (1) ייצור טובין בין בעצמו ובין ע"י אחרים; (2) ייצור טובין בעד אדם אחר".

"טובין" מוגדרים בצו כחומרי גלם מן הסוגים המנויים בסעיף 1(1) וביניהם P.V.C. ומוצרים מחומרי גלם המיוצרים באחת השיטות המנויות בסעיף 1(2) -מוצרים פלסטיים.

(ב) המתלונן הוא בעל מפעל העוסק בחיבור יריעות P.V.C, שהוא חומר פלסטי, על ידי הלחמתן ועל ידי תפירתן זו לזו.

ב-4.7.86 פנתה הקרן אל המתלונן במכתב, בו נדרש לשלם היטל מחקר לקרן.

המתלונן השיב לקרן, כי אין הוא חייב בתשלום היטל הואיל והמפעל שבבעלותו איננו מייצר חומר גלם כלשהוא ואף אין הוא מייצר מוצרים פלסטיים כאמור בסעיפים 1 ו-3 לצו.

הקרן לא קיבלה את טענת המתלונן והטעימה בפניו, כי מאחר שהמפעל שבבעלותו עוסק כאמור בחיבור יריעות P.V.C בהלחמה ותפירה, הרי יש לראותו כמייצר מוצר פלסטי כנאמר בצו, והוא חייב בתשלום ההיטל. המתלונן חזר והעלה את טיעונו בענין שוב ושוב נגד דרישות הקרן, אך הקרן לא שעתה לטענתו והחלה בהליכי גבייה נגדו.

(ג) במארכ 1988 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על הקרן.

1 ק"ת – שיעורי מק"ח, כ"ז בכסלו התשל"ט, 27.12.78, עמ' 51.

2. (א) הנציבות ציינה בפני הקרן, כי אם נכונות טענות המתלונן בדבר אופן טיפולו ביריעות ה-P.V.C., אין הצו חל לכאורה על מפעלו של המתלונן; לפי טענות אלה אין המפעל מייצר את יריעות ה-P.V.C., אלא עוסק בחיבורן בלבד על ידי הלחמה ותפירה. זאת ועוד, הטיפול ביריעות מבוצע במפעל לא בשיטות המפורטות בצו (כגון: הזרקה, ניפוח, עיצוב בחום ועוד).

(ב) בעקבות פניית הנציבות העבירה הקרן את הענין לחוות דעתו של היועץ המשפטי במשרד התעשייה והמסחר. היועץ המשפטי קיבל את עמדת הנציבות והורה לקרן לבדוק את הליכי הייצור של המפעל, על-מנת לוודא שהם תואמים את גירסתו של המתלונן.

(ג) ממצאי הבדיקה אימתו את טענות המתלונן בדבר הפעולות המבוצעות ביריעות ה-P.V.C. לפיכך השתכנעה הקרן כי מפעלו אינו חייב בהיטל, והפסיקה את ההליכים שנקטה נגדו לגביית ההיטל.

3. התלונה נמצאה איפוא מוצדקת.

הנציב הצביע בפני הקרן כי נוכח טענות המתלונן היה עליה לבקש בנדון חוות דעת מהייעוץ המשפטי שבמשרד התעשייה והמסחר עוד בשלב התחלתי מבלי להמשיך בפעולותיה נגדו, במקום לעשות כן רק בעקבות פנייתה של הנציבות.

”בזק”, החברה הישראלית לתקשורת בע”מ

21. חוסר תיאום בין משרדי בזק

1. (א) המתלונן התגורר במצפה רמון. הוא שילם בשנת 1981 למשרד האזורי של מינהל שירותי הטלפון במשרד התקשורת (להלן: המינהל) בבאר-שבע דמי התקנת טלפון בדירתו בסך 1,702 שקלים ישנים. ההתקנה לא יצאה לפועל, כי בינתיים העתיק המתלונן את מקום מגוריו לבת-ים. תחילה גר בכתובת ארעית. מכיוון שלא היה מעוניין שהטלפון יותקן שם, פנה למינהל וביקש, כי דמי ההתקנה יעמדו לזכותו עד שיעבור לדירת קבע. ביולי 1983 אכן עבר לכתובת קבועה וביקש מהמינהל להתקין בה את הטלפון. מינהל מחוז ירושלים והדרום, שהיה ממונה על המשרד האזורי בבאר-שבע, הודיע לו שההתקנה אינה אפשרית מבחינה טכנית וצירף להודעה שיק על סכום דמי ההתקנה ששילם ב-1981. הודעת המינהל, שההתקנה אינה אפשרית מבחינה טכנית התייחסה לכתובת הארעית ולא לכתובת הקבועה, שבה התבקשה ההתקנה. לכן פנה המתלונן למינהל שנית, העמידו על הטעות, ובמצורף לפנייה החזיר את השיק, כדי שיותקן טלפון בכתובתו הקבועה. המינהל הודיע לו, שגם בדירה זו אין בינתיים אפשרות להתקנה, אך השאיר בידו את דמי ההתקנה.

(ב) ביוני 1987 הגיש המתלונן לנציבות תלונות הציבור תלונה על ש”בזק”, החברה הישראלית לתקשורת בע”מ (להלן בזק)1 אינה מתקינה טלפון בכתובתו החדשה, למרות הזמן הרב שחלף מאז פנייתו הראשונה בנדון.

2. (א) על פניית הנציבות השיב המשרד האזורי של בזק בחולון, הממונה גם על תחום בת-ים, כי ביוני 1985 הוא אישר את בקשת המתלונן להתקנת טלפון בכתובתו הקבועה בבת-ים ושלח לו הודעה על כך וחשבונית לתשלום דמי ההתקנה. לטענת המשרד האזורי, לא היה ידוע לו כי המתלונן כבר שילם דמי התקנה, באשר את התשלום, בשנת 1981, ביצע המתלונן כאמור במשרד המינהל בבאר שבע, וגם התכתבות המתלונן בקשר להתקנת טלפון בדירתו בבת-ים ולשליחת השיק בסכום דמי ההתקנה ולהחזרתו על ידי המתלונן, התנהלה עם המשרד המחוזי ירושלים והדרום, שהיה ממונה כאמור על המשרד האזורי בבאר שבע. בשל כך, משלא שילם המתלונן את סכום החשבונית שנשלחה לו ביוני 1985 בפרק הזמן שנקבע לתשלום, ביטלה בזק את בקשתו להתקנת הטלפון.

(ב) בחברה לא נמצא תיעוד על מגעים בין המשרד המחוזי של ירושלים והדרום לבין המשרד בחולון בעניינו של המתלונן בין שנת 1985, שבה התאפשרה התקנת טלפון

¹ ב-1984 החלה ”בזק”, החברה הישראלית לתקשורת בע”מ לפעול על פי רשיון כללי שהעניק לה שר התקשורת בהתאם לחוק הבזק, התשמ”ב-1982, לאחר שכל הנכסים, הזכויות, החובות והסמכויות של המדינה הקשורות בשירותי בזק, וכן עובדים שעסקו בתחום הבזק, הועברו לחברה על פי הסכמים שנחתמו בינה לבין המדינה.

בכתובת הקבועה בבת-ים, לבין אמצע שנת 1987, שבה נתקבלה התלונה בנציבות. גם בידי המתלונן אין מסמכים לגבי אותה תקופה. מסתבר שהבירורים בינו לבין החברה היו בעל פה. המתלונן טען שוב ושוב בפני החברה, כי שילם את דמי ההתקנה, אך מחוסר מידע על כך במשרד בחולון, וכנראה בשל קשר לא-תקין בין אותו משרד לבין המשרד המחוזי ירושלים והדרום, לא הייתה התייחסות לטענתו. עיקרו של דבר, משרד זה, כפי שמסתבר, לא הודיע בשעתו למשרד בחולון, כי המתלונן החזיר לבזק את השיק בסכום דמי התקנת טלפון. לפיכך בשנת 1985, כאשר התאפשרה התקנת טלפון בכתובת הקבועה של המתלונן בבת-ים, לא היה ידוע למשרד בחולון, כי דמי התקנה שולמו בעבר, והבקשה בוטלה כאמור בגלל אי-תשלום כביכול של דמי ההתקנה בידי המתלונן.

(ג) במהלך בירור התלונה הודיע המשרד המחוזי של בזק ירושלים והדרום לנציבות, כי לאחר בדיקה יסודית מאומצת אותרו המסמכים משנת 1981. נתברר מעל לכל ספק, כי השיק שנשלח בזמנו למתלונן לא הוצג על ידו לפרעון והוא החזיר אותו למינהל. בשים לב לכך שלא בוצעה התקנת טלפון, החזיר במהלך בירור התלונה המשרד המחוזי למתלונן באפריל 1988 שנית את דמי ההתקנה בצירוף ריבית. דמי ההתקנה המוחזרים ביחד עם הריבית הגיעו לסך 167 ₪ בלבד בעוד שתעריף דמי ההתקנה באותו מועד היה 465 ₪. המתלונן לא גבה גם שיק זה והחזיר אותו מיד לבזק.

3. הנציב מצא את התלונה מוצדקת, והצביע על הצורך להתקין לאלתר טלפון בדירת המתלונן בדמי ההתקנה ששילם. לא יתכן שהמתלונן, ששילם בשנת 1981 את דמי ההתקנה במלואם, מבלי שהותקן אצלו טלפון, יחוייב עתה בתשלום נוסף בעד התקנה. ביוני 1988 פעלה החברה כפי שהצביע הנציב והתקינה טלפון בדירת המתלונן.

4. עוד קבע הנציב כי על בזק להבטיח תיאום בין המשרדים האזוריים של החברה, כאשר מבוצע תשלום באחד המשרדים ועקב העתקת מגורים של מבקש ההתקנה יש להתקין את הטלפון בכתובת אחרת הנמצאת באזור שעליו מופקד משרד אחר של החברה. לוא היה תיאום נאות בין המשרדים האזוריים של החברה, היה הטלפון מותקן בכתובתו הקבועה של המתלונן בבת-ים עוד ב-1985, והיו נחסכות מהמתלונן הטרדות כמתואר.

5. הנציב הורה כי היחידה שבמשרד מבקר המדינה, המופקדת על הביקורת בבזק, תעקוב אחרי ההסדרים שיונהגו לשם הבטחת תיאום בין משרדי בזק בכל הנוגע לנשוא התלונה.

22. חיבור טלפון של מנוי לקו טלפון של מנוי אחר

שלא בהתאם להוראות

1. (א) המתלוננת היא תושבת חיפה ומנויית טלפון. באוגוסט 1986 קיבלה המתלוננת ממשרד "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ בחיפה הודעה, שהחברה מתכוונת לחבר לקו הטלפון, המשרת את מכשיר הטלפון שברשותה, מכשיר טלפון של מנוי נוסף; בהודעה צויין, שאם המתלוננת רואה את עצמה נפגעת מן

החיבור, היא רשאית להשיג על כך תוך 14 יום ממועד ההודעה בפני מנכ"ל משרד התקשורת. המתלוננת השיגה ב-24.8.86, באמצעות עורך דין על חיבור כמתואר, בנמקה שהיא בת 77, מתגוררת בגפה, סובלת ממחלת לב קשה, אינה יוצאת מהבית ונוקקת לעזרה רפואית תכופה. טעמים אלה ממחישים את חיוניות השימוש בטלפון עבורה. חיבור טלפון של מנוי נוסף לאותו קו טלפון תוך הפיכת הקו למשותף-פירושו של דבר, צמצום אפשרותה להתקשר, שכן כל אימת שהמכשיר של המנוי הנוסף יהא בשימוש, ישותק המכשיר שברשותה. על השגתה לא קיבלה תשובה.

(ב) בפברואר 1987 נדהמה המתלוננת לגלות כי חרף השגתה חובר טלפון של מנוי נוסף, כמתואר. למתלוננת נודע כי המנוי הנוסף מתגורר באותו בית. לטענתה, ברשותו זה מכבר מכשיר טלפון המחובר לקו נפרד ואילו הטלפון הנוסף שחובר לקו המשותף משמש אך "שעשוע לילדי המשפחה". מכל מקום, ממנה נשללה על ידי החיבור האפשרות להתקשר מהמכשיר שברשותה באין מפריע, דבר שלגביה הינו חיוני. החיבור מהווה עבורה סכנת נפשות, היות ובשעת הצורך לא תוכל להזעיק עזרה רפואית דחופה. ב-26.2.87 מחה בא כוחה על החיבור בפני מנכ"ל משרד התקשורת ודרש שהטלפון של המנוי הנוסף יופרד מהקו. כעבור ארבעה חודשים, ב-25.6.87, הודיעה לו היחידה לפניית הציבור בבזק, כי אין לבזק הציוד הדרוש לביצוע הפרדה כמבוקש.

(ג) ב-13.7.87 פנה בא-כוח המתלוננת אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על ביצוע החיבור חרף השגתה.

2. תקנה 4 לתקנות הבזק (הפסקה, עיכוב או הגבלה של פעולות בזק ושירותי בזק), התשמ"ה-1985, קובעת, שחברת בזק רשאית לחבר מנוי נוסף לקו טלפון של מנוי קיים באופן המונע שיחות בו-זמניות של שני המנויים. החיבור טעון הסכמת המנוי הקיים רק במקרים מסויימים (מוסד רפואי, רשות כבאות, מערכת עתון ועוד). החברה "תודיע" לשני המנויים על כוונתה לבצע את החיבור של המנוי הנוסף. בהמשך התקנה נאמר:

"מנוי הרואה עצמו נפגע מחיבור כאמור (הכוונה לכל מנוי) רשאי, תוך ארבעה עשר ימים מהיום שבו נמסרה לו הודעת החברה, להשיג עליה לפני המנהל הכללי של משרד התקשורת; הוגשה השגה, לא תבצע החברה את החיבור אלא אם כן החליט המנהל הכללי של משרד התקשורת לדחות את ההשגה."

3. בירור הנציבות העלה, כי בזק לא פעלה במקרה דנן על פי התקנה דלעיל. אמנם בהודעה למתלוננת בדבר הכוונה לביצוע החיבור ציינה כאמור בזק, כי המתלוננת רשאית להשיג על כך בפני מנכ"ל משרד התקשורת ואף הוסיפה, כי "אנו נעכב את הביצוע ונעביר את פנייתך למנכ"ל משרד התקשורת", אך כנאמר לעיל לא קיבלה המתלוננת תשובה על השגתה והחיבור בוצע על אף הנימוקים שהובאו בה.

4. הנציב קבע כי התלונה מוצדקת, ודרש כי בזק תחזיר לאלתר למתלוננת את אפשרות השימוש החופשי במכשיר הטלפון שלה, כפי שהייתה קיימת בטרם חובר לקו מנוי נוסף. בזק נענתה לדרישה והתקינה ציוד מיוחד המאפשר שיחות בו-זמניות משני מכשירי הטלפון המחברים לקו.

5. הנציב גם הצביע בפני בזק על הצורך לעשות כל הדרוש כדי למנוע הישנות מקרה מסוג זה.

6. בזק הודיעה לנציבות, כי בעקבות בירור התלונה העיר מנכ"ל החברה בכתב למנהל היחידה הנוגעת לעניין על החריגה מהוראות התקנות והורה לו לפעול באופן נחרץ למניעת הישנות מקרים דומים.

המוסד לביטוח לאומי

23. מסירת מידע מוטעה בדבר זכאות

1. המתלוננת עבדה כשכירה. ב-30.4.86 הפסיקה את עבודתה. כמה חודשים לאחר מכן היא נרשמה בלשכת העבודה של שירות התעסוקה כמחוסרת עבודה, והחל בספטמבר 1986 קיבלה דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי. ב-15.12.86 פנתה המתלוננת אל מחלקת אמהות בסניף המוסד והגישה תביעה לדמי לידה, בצירוף מסמכים שנדרשה להמציא. עובדת המחלקה בדקה את המסמכים והודיעה למתלוננת, כי מאחר ומועד הלידה המשוער הוא 6.2.87, היא תהיה זכאית לדמי לידה החל ביום 26.12.86, שהוא ראשית התקופה של 42 יום שלפני מועד הלידה המשוער. כיוון שלפי סעיף 143 לחוק הביטוח הלאומי לא תוכל לקבל מהמוסד בעת ובעונה אחת גם דמי אבטלה וגם דמי לידה, יעצה עובדת המחלקה למתלוננת להפסיק להתייצב בלשכת העבודה ב-26.12.86. ואכן הפסיקה המתלוננת לפקוד את לשכת העבודה מאותו תאריך. שלושה שבועות לאחר מכן, ב-15.1.87, נתבקשה המתלוננת להגיש למוסד תעודה רפואית מסוימת הקשורה להריון; המתלוננת המציאה כמבוקש, ומהתעודה יוצא, כי תאריך תחילת ההריון היה ב-9.5.86 -לאחר מועד הפסקת העבודה ב-30.4.86. על פי החיקוקים הנוגעים לדמי לידה, אין המתלוננת זכאית לדמי לידה, אם מועד תחילת ההריון הוא לאחר הפסקת העבודה. מאחר והמתלוננת לא התייצבה כאמור בלשכת העבודה בתקופה שבין 6.12.86 ל-15.1.87, גם לא שילם לה המוסד דמי אבטלה בעד אותם שלושה שבועות. לאחר ה-15.1.87 שוב התייצבה המתלוננת בלשכת העבודה, והמוסד חידש לה את תשלום דמי האבטלה. בעקבות הודעת המוסד למתלוננת שאינה זכאית לדמי לידה, פנתה המתלוננת אל סניף המוסד בדרישה לשלם לה דמי אבטלה בעד שלושת השבועות שבין 26.12.86 ל-15.1.87, אף כי לא פנתה באותה תקופה ללשכת העבודה; הימנעותה מפנייה ללשכה נבעה מהמידע המוטעה שמסרה לה עובדת המחלקה באותו סניף, לפיו היא זכאית לדמי לידה מ-26.12.86 ולא תוכל לקבל בעת ובעונה אחת גם דמי אבטלה. הסניף העביר את העניין לחוות דעתו של היועץ המשפטי של המוסד, ולאור חוות הדעת קבע המוסד כי אין אפשרות לשלם למתלוננת דמי אבטלה לתקופה שאין לגביה אישור מלשכת העבודה על התייצבות בלשכה.

במאי 1987 פנתה המתלוננת בתלונה אל נציבות תלונות הציבור.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) על פי סעיף 127 ו' (א) לחוק הביטוח הלאומי, (נוסח משולב), התשכ"ח-1968:

"רואים אדם כמובטל אם הוא רשום בלשכת העבודה כמחוסר עבודה לפי

התנאים שקבע השר בתקנות, והוא מוכן ומסוגל לעבודה במקצוע או בכל עבודה אחרת המתאימה לו... והלשכה לא הציעה לו עבודה כאמור".

תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), התשל"ג-1972, קובעות את דרכי מתן האישורים על ימי אבטלה.

לפי תקנה 6(א):

"רואים אדם רשום בלשכת העבודה כמחוסר עבודה לענין סעיף 127 ו' (א) לחוק אם נרשם בה כדורש עבודה בהתאם לתקנון שירות התעסוקה והתייצב לרישום כמחוסר עבודה בלשכת העבודה בימים ובשעות שקבעה לשכת העבודה..."

נוכח החיקוקים דלעיל לא אישר המוסד תשלום דמי אבטלה בעד התקופה שבין 26.12.86 ל-15.1.87, שבה לא התייצבה המתלוננת בלשכת העבודה.

(ב) לפי הפסיקה של בתי המשפט בארץ, גם רשות ציבורית אחראית בנוזיקין על פי אותן אמות המידה החלות על הפרט. בע.א. 209/85 עיריית קרית-אתא ואח' נ. אילנקו בע"מ (פ"ד מ"ב 190, בעמ' 197) נאמר: "נקבע לא אחת, כי עקרון השוויון בפני החוק מחייב הטלת אחריות ברשלנות על רשות ציבורית על פי אותן אמות מידה החלות על הפרט... מקום שבנסיבות העניין הנזק ניתן לצפייה, מן הבחינה הפיסית, אין בעובדה, כשלעצמה שהמוזיק הוא רשות ציבורית, כדי לצמצם את האחריות..."

בעמ' 203 נקבע:

"מקום שנעשית פנייה לקבלת מידע לגורם, אשר בשליטתו מאגר אינפורמציה שלציבור עניין בה, וזאת בנסיבות אשר בהן מספק המידע, כאדם סביר, יכול לצפות, כי מבקש המידע סומך על אותו מידע ויפעל על פיו, הרי אז חייב מספק המידע לנהוג בזהירות סבירה באספקת המידע המבוקש... הפרתה של חובת הזהירות שתוארה תגרור אחריות ברשלנות בנוזיקין כלפי חוג האנשים, אשר היה צפוי וידוע, בעת מתן האינפורמציה, כי יסתמכו עליה..."

(ג) הנציבות סבורה כי המוסד לביטוח לאומי, חב חובת זהירות למתלוננת במסירת מידע בעניינים של דמי לידה ושל דמי אבטלה, וכי המוסד הפר חובה זו שעה שהעובדת בסניף אמרה למתלוננת שאיננה צריכה להתייצב בלשכת העבודה החל ב-26.12.86. אין ספק שהמתלוננת הפסיקה להתייצב בלשכת העבודה בהסתמכה על הדרכתה של עובדת המוסד.

3. נוכח האמור מצא הנציב את התלונה מוצדקת.

4. הוצבע בפני המוסד, כי עליו לשלם למתלוננת את הסכום של דמי האבטלה שהיה מגיע לה, לו התייצבה בלשכת העבודה בתקופה שבין 26.12.86 ל-15.1.87 בתוספת פיצוי על פי חוק הקיצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984. המוסד פעל כמוצבע.

24. אפשרות חיוב בדמי ביטוח על עבודה פרטית בהיקף של

פחות מ-12 שעות שבועיות

1. (א) המתלוננת היא פסיכולוגית קלינית. משנת 1984 עבדה בירושלים כשכירה במשרה חלקית ובנוסף על זה עבדה במקצועה באופן פרטי בהיקף מצומצם. באותה שנה פנתה המתלוננת בעל-פה אל סניף ירושלים של המוסד לביטוח לאומי כדי לברר, אם היא חייבת לשלם דמי ביטוח על עבודתה הפרטית. תשובת הסניף, שניתנה אף היא בעל-פה, הייתה, כי עובד שכיר, העובד גם עבודה פרטית פחות מ-12 שעות שבועיות אינו חייב לפתוח במוסד תיק דמי ביטוח כעצמאי. על סמך מידע זה החליטה המתלוננת לעבוד עבודה פרטית פחות מ-12 שעות שבועיות בידיעה שבגין עבודה זו אינה חייבת דמי ביטוח וגם לא תינהן מזכויות כעצמאי.

(ב) לרגל לימודים באוניברסיטה בשנת הלימודים התשמ"ו, הפסיקה המתלוננת, את עבודתה כשכירה ב-1.11.85. עם זאת, המשיכה את עבודתה כעצמאית בהיקף של פחות מ-12 שעות לשבוע. כדי לא לקטוע את רציפות הביטוח יעץ לה רואה חשבון שתפתח תיק במוסד לביטוח לאומי. במאוס 1986 פנתה אל סניף ירושלים של המוסד וצירפה למכתב המחאה על סך 1200 ₪ לכיסוי דמי ביטוח בהתאם לחישוב שערך רואה החשבון. בתגובה הודיע לה המוסד, כי במכסת השעות השבועיות כדלעיל אין היא חייבת בדמי ביטוח כעצמאי, והחזיר לה את הסכום.

(ג) בספטמבר 1986 חזרה המתלוננת לעבוד כשכירה.

במאוס 1987 ילדה המתלוננת, והמוסד שילם לה דמי לידה רק על הכנסתה כשכירה. בספטמבר 1987 הפסיקה המתלוננת לעבוד כשכירה והחלה לעסוק כעצמאית בהיקף של 12 שעות שבועיות ומעלה, באותו מועד גם פתחה תיק של עצמאי במוסד.

(ד) בדצמבר 1987 קיבלה המתלוננת מהמוסד הודעת חיוב בסך 10,699 ₪. בירורה בסניף ירושלים העלה, כי חויבה בדמי ביטוח על הכנסותיה מעבודה פרטית מאז 1984, וסכום החיוב כלל הפרשי הצמדה וקנסות.

המתלוננת קבלה בפני עובדי הסניף על חיובה בסכום האמור. לאחר שמחלקת הגבייה של הסניף שלחה אליה הודעות נוספות ובהן איומים על נקיטת פעולות עיקול נגדה, פנתה המתלוננת, בלוויית עורך דין, אל הסניף, בפגישה עם מנהל הסניף ועובדים אחרים הוצע לה לשלם את החוב בלי הקנסות ואף הובטח לה כי הסניף יפנה לגורמים המוסמכים במשרד הראשי בהמלצה לבטל את מחצית הפרשי ההצמדה. המתלוננת קיבלה את הצעת הסניף, קיבלה הלוואה בנקאית וסילקה את יתרת החוב. בעקבות כך בוטלו הקנסות ומחצית הפרשי ההצמדה.

2. ב-12.4.88, במהלך מגעיה עם הסניף להסדרת החוב כאמור, פנתה המתלוננת בתלונה אל נציבות תלונות הציבור.

בתלונה קובלת המתלוננת על כך, כי עוד בשנת 1984, ולאחר מכן ב-1986, היא פנתה אל סניף ירושלים של המוסד כדי לברר, אם בשל עבודתה הפרטית היא חייבת בתשלום דמי ביטוח. הסניף השיב לה פעם בעל-פה ופעם בכתב, כי כל עוד מכסת

השעות השבועיות היא פחות מ-12, אין היא חייבת בדמי ביטוח בגינן. והנה לפתע מטיל עליה המוסד חוב כבד. למרות ביטולי הקנסות ומחצית הפרשי ההצמדה, סכום החוב המצטבר מאז 1984 עדיין היה גדול ונלוו אליו הן הוצאות של שכירת עורך דין שעזר לה בהוצאת דבריה לפני עובדיו הבכירים של הסניף והן רבית על ההלוואה שנאלצה לקחת לשם סילוק החוב. זאת ועוד, בדמי ביטוח כעצמאי היא חויבה למפרע, ואילו דמי לידה קיבלה בגין זכויותיה כשכיר בלבד.

לדברי המתלוננת, היא קיבלה את ההצעה דלעיל של הסניף לסילוק החוב בתנאי כורח וחוסר ברירה, כי חששה מאיומיו של המוסד לנקיטת פעולות עיקול נגדה, אם לא תפרע אותו.

3. סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1958, קובע:

"עובד עצמאי", לענין שנת מס פלונית או חלק ממנה -מי שעסק אותה תקופה במשלח ידו, שלא כעובד, לפחות שתיים-עשרה שעות בשבוע בממוצע..."

לפי תקנה 15 לתקנות הביטוח הלאומי (הוראות מיוחדות בדבר תשלום דמי ביטוח), התשל"א-1971, מבוטח שהכנסותיו שלא ממשכורת עולות על הכנסתו ממשכורת חייב בתשלום דמי ביטוח על הכנסות נוספות אלו, בשיעור שחל על מי שאינו עובד ואינו עצמאי. שיעור זה הוא כשני אחוזים פחות משיעור דמי ביטוח שחייב עצמאי. אבל מי שחייב בדמי ביטוח על פי תקנה 15 אינו נהנה מהזכויות שמהן נהנה עצמאי, כגון דמי לידה, תגמולי מילואים וביטוח נפגעי עבודה.

4. (א) כאשר פנתה המתלוננת אל סניף המוסד ב-1984 ואחר כך ב-1986 בשאלה, אם על עבודתה הפרטית היא חייבת בתשלום דמי ביטוח, השיב לה הסניף פעם בעל-פה ופעם בכתב ברוח האמור בסעיף 1 דלעיל לחוק. בהודעה בכתב של הסניף משנת 1986 אל המתלוננת נאמר:

"... בהתאם למכתבך שהתקבל בסניפנו ובו פירוט על עיסוקך ומס' שעות עבודתך, הרינו חוזרים לך את התקבול... וסוגרים את תיקך במחלקת גבייה עצמאיים... להזכירך במידה ותעבדי 12 ש"ש ומעלה כעצמאית, אבקשך לסור לסניפנו לשם הסדרת מעמדך".

(ב) בספטמבר 1987, לאחר שהמתלוננת פתחה במוסד תיק כעצמאי, בדק המוסד את שומות המס לשעבר וקבע על פיהן, כי המתלוננת חייבת, בהתאם לתקנה 15 דלעיל, בדמי ביטוח על עבודתה הפרטית לתקופה משנת 1984 עד ספטמבר 1987.

5. הנציב מצא את התלונה מוצדקת.

כאשר ביקשה המתלוננת מסניף המוסד, כי יודיע לה אם היא חייבת בדמי ביטוח, שומה היה עליו לבדוק את נתונה: לבקש שומות מס או הצהרות על גובה משכורתה ועל גובה הכנסותיה האחרות, ואז, כבר קודם לסוף שנת 1987, היה מגיע למסקנה, כי היא אכן חייבת בתשלום דמי ביטוח על פי תקנה 15. המוסד טעה, כשבדק את מעמדה של המתלוננת רק על פי סעיף 1 לחוק, בהתעלמו מתקנה 15, ובלא שבירר אם חלות על

המקרה הוראות נוספות. בכך הטעה המוסד את המתלוננת, כשהודיע לה, פעם בעל-פה ב-1984 ופעם בכתב ב-1986, כי אינה חייבת בתשלום דמי ביטוח.

אילו היה המוסד קובע בשנת 1984 או לפחות בשנת 1986, כי המתלוננת חייבת בדמי ביטוח על פי תקנה 15, כי אז הייתה המתלוננת מתחילה לשלם דמי ביטוח בצורה שוטפת, והיה נמנע החוב הגדול שהצטבר אשר לסיילוקו נזקקה להלוואה בנקאית, עליה שילמה רבית של כ-500 ₪. יתירה מזו, אילו הובאה במועד מוקדם כאמור לידיעת המתלוננת הוראת תקנה 15, היא מן הסתם הייתה שוקלת אם אין זה עדיף לעבוד יותר מ-11 שעות בשבוע כדין עצמאי על פי סעיף 1 לחוק, לשלם דמי ביטוח בשיעור קצת יותר גבוה וגם להנות מהזכויות של עצמאי, כולל דמי לידה. כפי שצוין, חיוב המתלוננת בדמי ביטוח על פי תקנה 15 לא זיכה אותה במקביל בתוספת דמי לידה על אלו שהגיעו לה כשכירה.

6. בשים לב להשתלשלות הדברים כמתואר הצביע הנציב בפני המוסד לביטוח לאומי, כי יש לבטל את יתרת החוב של הפרשי ההצמדה ולהחזיר למתלוננת סכום זה.

7. הנציב מצא מקום גם להעיר למוסד על הדרך שבה הודיע הסניף למתלוננת על החוב. כאמור, קיבלה המתלוננת לפתע הודעה, כי לפי תקנה 15 היא חבה למוסד סך 10,699 ₪, בלא שפורטו מרכיבי החוב. מיד לאחר מכן הוצפה בהודעות שכללו איומים על נקיטת פעולות עיקול נגדה מטעם המוסד לגביית החוב.

כפי שתואר לעיל, פנתה המתלוננת בעבר למוסד פעמיים בקשר לתשלום דמי ביטוח על עבודתה הפרטית וכל פעם השיב לה המוסד כי אין צורך שתשלם דמי ביטוח. באחת הפעמים אף החזיר כספים שהמציאה למוסד. בנסיבות אלו, כאשר התברר למוסד לאחר מכן כי המתלוננת חייבת דמי ביטוח בהתאם לתקנה 15, מן הראוי היה שהודעת המוסד למתלוננת תהיה מתונה ומאופקת ללא איומים בנקיטת פעולות עיקול.

8. עוד הצביע הנציב בפני המוסד :

תוכן ההגדרה על פי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, כי מי שעובד פחות מ-12 שעות בשבוע אינו חייב דמי ביטוח כעצמאי, ידוע בקרב חוגים מקצועיים ומעבר להם; לא כן, כנראה, תקנה 15. רבים אינם מודעים לכך, כי במקרה שההכנסה מהעבודה הפרטית גבוהה מהמשכורת, עלולה העבודה הפרטית להכניס את המבוטח לגדרה של תקנה 15 אפילו היא בהיקף של פחות מ-12 שעות שבועיות.

על כן מן הראוי, כי המוסד יתן יתר פומבי לתקנה 15 בקרב ציבור המבוטחים כדי שהמצב החוקי יהיה נהיר להם בבואם להחליט על היקף עבודתם כעצמאיים.

25. השהייה רבה בטיפול בתביעה לגימלת הבטחת הכנסה

1. המתלונן, תושב כפר בגליל, הגיש בפברואר 1987 למוסד לביטוח לאומי תביעה לגימלה להבטחת הכנסה בהיותו מחוסר עבודה. חלפו כשמונה חודשים, בלא שהמתלונן קיבל תשובה מהמוסד.

בספטמבר 1987 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על כך שהמוסד אינו מטפל בתביעתו.

2. לפי סעיף 2(א) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, זכאי מחוסר עבודה לגימלה להבטחת הכנסה מן המוסד לביטוח לאומי אם התקיים בו התנאי הבא:

"(2) הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה בהתאם לכללים שנקבעו לענין סעיף 127 ו' לחוק הביטוח ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה מתאימה. לענין פסקה זו, "עבודה מתאימה" - כל עבודה התואמת את מצב בריאותו וכשרו הגופני, או הכשרה, השתלמות או הסבה מקצועית לפי הפניה משירות התעסוקה או ממי שאישר לכך שירות התעסוקה (להלן בסעיף זה - הכשרה)."

על תובע גימלה להמציא ממחלקת הבטחת הכנסה בשירות התעסוקה אישור, שלפיו התייצב התובע בשירות התעסוקה במשך כל החודש שבגינו נתבעת הגימלה ולא נמצאה לו עבודה מתאימה.

3. (א) בירור הנציבות העלה, כי בתקופה מאוגוסט 1986 עד סוף אוגוסט 1987, נקטו עובדי מחלקת הבטחת הכנסה בשירות התעסוקה עיצומים ולא טיפלו בתובעי גימלה להבטחת הכנסה. אירוע התלונה חל אפוא בתקופת העיצומים.

באותה תקופה קבע המוסד לביטוח לאומי הסדר, שאם תובע גימלה הצהיר בפני המוסד, בטופס שנערך לשם כך, כי פנה לשירות התעסוקה לדרוש עבודה אך סירבו בגלל העיצומים לטפל בו, יראו אותו כמי שהתייצב בשירות התעסוקה עד תום תקופת העיצומים ויהיה זכאי לגימלה.

המוסד נהג לאשר בתקופת העיצומים גימלה להבטחת הכנסה גם על פי אישורי התייצבות במחלקות אחרות של שירות התעסוקה - מחלקת אבטלה, מחלקת אקדמאים ועוד.

(ב) תביעתו של המתלונן לגימלה טופלה בסניף המוסד בנצרת רק ביולי 1987. אושרה לו גימלה לחודש פברואר 1987 על יסוד אישור מחלקת אבטלה בשירות התעסוקה בדבר התייצבות מלאה במשך אותו חודש.

3. הנציבות בדקה את תיק המתלונן במוסד כדי לקבוע אם על פי ההסדר האמור של המוסד היה מקום לאשר לו גימלה לחודשים נוספים עד לתום תקופת העיצומים.

(א) להלן פרטי התייעוד שנמצא בתיק לאותה תקופה:

(1) אישור משירות התעסוקה מתאריך 23.3.87 האומר "אין אנו מטפלים בתובעי הבטחת הכנסה".

(2) אישור משירות התעסוקה מתאריך 8.4.87, אשר לפיו התייצב המתלונן במחלקת אבטלה של השירות 11 יום בחודש מארס 1987.

(3) הצהרה של המתלונן מתאריך 21.4.87 בטופס דלעיל של המוסד, כי פנה לשירות התעסוקה לדרוש עבודה אך השירות סירב לטפל בו; עוד ציין בהצהרה, כי אינו עובד.

(4) דו"ח חקירה מספטמבר 1987 אודות המתלונן; תוצאות החקירה לא הצביעו על כך כי עבד.

(5) אישור מחלקת הבטחת הכנסה שבשירות התעסוקה מ-4.10.87, אשר לפיו ב-1.9.87 -לאחר תום תקופת העיצומים -הופנה המתלונן למקום עבודה.

(6) תרשומת פקיד המוסד, לפיה שוחח עם המתלונן לאחר שהוצע לו מקום העבודה כאמור והמתלונן מסר לו שלא החל לעבוד.

(ב) על יסוד התיעוד כאמור, המליץ השירות להבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי בפני סניף המוסד בנצרת :

"התובע אינו נמנה באותה קטגוריה של תובעים שפנו לשירות התעסוקה בתקופת השביתה ושירות התעסוקה סרב לטפל בהם. עובדה שלגבי חודשים קודמים (בהם גסכן היתה שביתה) הוא קיבל אישורים ממחלקה בלתי מקצועית (דהיינו מחלקת אבטלה). לכן, לגבי התקופה מרץ 1987 אני מציעה להשאיר הדחיה בעינה (מה עוד שכאשר הציעו לו עבודה הוא לא הלך)...".

(ג) עובדת הנציבות שביררה את התלונה ביקשה הבהרות לפשר ההמלצה השלילית. הוסבר לה, כי לגבי התייצבות המתלונן בשירות התעסוקה בחודש מארס 1987 קיימת סתירה בין האמור בהצהרת המתלונן מ-21.4.87 ובאישור שירות התעסוקה מ-23.3.87 לבין הנאמר באישור שירות התעסוקה מ-8.4.87: בשני המסמכים הראשונים כתוב, כאמור, כי בחודש מארס לא טיפל שירות התעסוקה במתלונן, ואילו במסמך האחרון כתוב, כי המתלונן התייצב בשירות 11 ימים בחודש מארס; לפיכך אין הצהרת המתלונן אמינה. עוד הוסבר לעובדת הנציבות, כי סירובו של המתלונן לקבל את הצעת העבודה שהציע לו שירות התעסוקה ב-1.9.87 מחזק את ההתרשמות השלילית מנכונותו של המתלונן לעבוד.

(ד) בעקבות זאת באה עובדת הנציבות, שביררה את התלונה, בדברים עם עובדי שירות התעסוקה שנתנו את שני האישורים דלעיל. נתברר, כפי שכבר צויין, כי בחודש מארס 1987 התייצב המתלונן במחלקת אבטלה בשירות התעסוקה, והתייצבותו נרשמה שם. משנודע לעובדי שירות התעסוקה, שהתייצבותו של המתלונן נועדה גם לממוש זכאות לגימלה להבטחת הכנסה, הם סירבו לרגל העיצומים להוסיף ולטפל בו. לכן ניתן לו ב-23.3.87 האישור, שבו צויין דבר הסירוב. רישום התייצבותו של המתלונן במחלקת האבטלה בחודש מארס, שבא לידי ביטוי באישור שירות התעסוקה מ-8.4.87, התאפשר, מפני ששירות התעסוקה עדיין לא עמד על מטרת התייצבותו.

4. נוכח ממצאי הבירור קבע הנציב, כי התלונה מוצדקת.

המתלונן מילא אחר דרישות המוסד לזכאות לגימלה להבטחת הכנסה בשים לב להסדר שנקבע לתקופת העיצומים במחלקה להבטחת הכנסה בשירות התעסוקה -עיצומים שהגיעו לקצם רק ב-31.8.87. לפיכך יש לראותו כשייך לקטגוריה של תובעים שפנו לשירות התעסוקה בעצם תקופת העיצומים ושירות התעסוקה סירב לטפל בהם. יצוין עוד, שחרף העיצומים לא חדל המתלונן להתייצב בשירות התעסוקה, ולוא במחלקת

אבטלה, עד שנודעה בשירות מטרת התייצבותו ודלת השירות ננעלה בפניו סופית עד לתום תקופת העיצומים.

5. הנציב הצביע אפוא בפני המוסד לביטוח לאומי, כי מכוח ההסדר דלעיל, שקבע המוסד לגבי הזכאות לגימלה להבטחת הכנסה בתקופת העיצומים בשירות התעסוקה, נמצא המתלונן זכאי לגימלה גם לתקופה ממארכ עד סוף אוגוסט 1987 ויש לשלם את המגיע לו בהתאם.

6. המוסד פעל כמוצבע.

26. עיכובים בזיכוי חשבונו של מבוטח בתמורה

ממכירת מעוקל

1. המוסד לביטוח לאומי עיקל מכשיר טלוויזיה של המתלונן עקב חובות של דמי ביטוח.

המעוקל נמכר בפברואר 1987.

בפנייתו מדצמבר 1987 אל נציבות תלונות הציבור קבל המתלונן על כך, כי עד למועד הגשת התלונה לא זוכה בתמורה שנתקבלה ממכירת המעוקל.

2. בירור הנציבות העלה:

(א) מכירת המעוקל בוצעה על ידי מסופי מטען ניטול (ממ"ן) הפועל בתחום זה מטעם המוסד. המעוקל נמכר ב-15.2.87, מועד בו רק החל שיתוף הפעולה בין המוסד לבין ממ"ן בנדון. דיווחי ממ"ן אל המוסד בנושא מכירת מעוקלים נערכו אז ידנית. דיווח על אודות מכירת המעוקל נשוא התלונה המציא ממ"ן למוסד ב-25.3.87.

את הנתונים בקשר למכירת המעוקל, שלא כללו את שם המתלונן, הזרים המוסד למחשב ב-9.4.87. בשל טעות שחלה במספר התיק של המתלונן בעת הזנת המחשב נזקף הזיכוי לחשבון "גבייה בלתי ברורה" (גב"ב). מחלקת הבקרה במוסד, האחראית לטיפול בגב"ב, לא יכלה במקרה זה לזהות את הפרטים הנחוצים לזיכוי חשבונו של המתלונן, מאחר שבהודעת ממ"ן למוסד על מכירת המעוקל לא צוין כאמור שם המתלונן.

(ב) מחלקת האכיפה, שבמשרד הראשי של המוסד, הצליחה במועד מאוחר יותר לאתר את פרטי החייב, ושלחה הודעה בדבר מכירת המעוקל וסכום התמורה לסניף המוסד ברחובות, לצורך זיכוי חשבונו של החייב. הודעה זו התקבלה ב-11.6.87 בסניף המוסד ברחובות. מנהל הסניף הביא זאת לידיעת המתלונן עם קבלת ההודעה. עם זאת, התברר כי לא נערך מעקב כדי לוודא זיכוי המתלונן בתמורת המעוקל אכן נרשם בחשבונו של המתלונן.

(ג) ב-19.10.87 ערך המוסד עם המתלונן הסדר תשלומים לסילוק חובותיו בדמי ביטוח, אך זיכוי תמורת מכירת המעוקל עדיין לא הובא בחשבון לצורך הקטנת החוב, כי אפילו במועד זה עדיין לא נרשם הזיכוי בחשבונו של המתלונן.

3. בעקבות בירור הנציבות זוכה ב-27.12.87 חשבונו של המתלונן בסכום הריאלי של התמורה ממכירת המעוקל.
4. המוסד הודיע לנציבות, כי בעקבות התלונה ניתנה הוראה לבדוק לאלתר כל סכום שעבר לקובץ "גבייה בלתי ברורה" כתוצאה משיגוי בהזרמת מידע למחשב על ידי המוסד עצמו.
עוד הודיע המוסד לנציבות, שכיום מעביר ממ"ן תוך תקופה קצרה את דיווחיו למוסד במחשב, במלוא הפירוט הדרוש.
5. נציב תלונות הציבור הורה להעביר את הנושא גם לידיעת היחידה במשרד מבקר המדינה המופקדת על הביקורת במוסד לביטוח לאומי.

רשויות מקומיות

27. גביית אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב שלא כחוק

1. ביולי 1987 הגישו המתלוננים -שתי משפחות -לנציבות תלונות הציבור את התלונה הבאה :

עיריית חדרה דרשה מהמתלוננים, בקשר עם בנין חדש שהקימו בתחום שיפוטה, אגרת הנחת צנורות בסכום של כ-6,800 ₪ והיטל ביוב בסכום של כ-2,800 ₪. בינואר 1987 שילמו המתלוננים את הסכומים שנדרשו.

בשים לב לכך שהמתלוננים ידעו על קיומה של הקפאת מחירים במשק, באותה עת, נראו להם הסכומים האמורים מופרזים.

2. בירור הנציבות העלה :

(א) החיוב לשלם אגרת הנחת צנורות הוא על פי חוק עזר לחדרה (אספקת מים), התשכ"ז-1967. היטל ביוב מוטל על פי חוק עזר לחדרה (ביוב), התשל"ה-1975.

(ב) חוק עזר לחדרה (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982, כפי שתוקן בשנת 1983, קובע כי התשלומים לעירייה המוטלים לפי חוקי העזר שלה יועלו ארבע פעמים בשנה -באחד באפריל, באחד ביולי, באחד באוקטובר ובאחד בינואר; ההעלאה בכל אחד מהתאריכים הנ"ל היא בשיעור עליית המדד כמפורט בחוק העזר.

(ג) בתקופה הנוגעת לענייננו היו מוקפאים על פי חיקוקים שונים מחירי המצרכים והשירותים במשק לרבות שירותים הניתנים על פי דין. בין שירותים אלה חלה ההקפאה האמורה גם על התשלומים שגובות רשויות מקומיות מכוח חוקי עזר עבור הספקת שירותים של הנחת צנורות והתקנת ביוב.

(ד) להלן החיקוקים שמכוחם נקבעה והוסדרה ההקפאה דלעיל ככל שהיא נוגעת לתשלומים נשוא התלונה :

(1) תקנות שעת חירום (יציבות מחירים במצרכים ובשירותים) (מס' 3), התשמ"ה-1985; היו בתוקף מיום 1.7.85 עד יום 30.9.85.

(2) חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985; היה בתוקף מיום 1.10.85 עד יום 30.6.86. תוקפו הוארך פעמים מספר, לאחרונה עד 31.3.89.

(ה) בכל אחד מהחיקוקים הנזכרים בסעיף 2(ד) דלעיל, נקבע :

(1) אם נקבע בחיקוק (המדובר הוא בחיקוק היוצר מנגנון של העלאת תשלומים

בצמוד לשיעור עליית המדד) שמחיר של מצרך או של שירות יעלה במועד החל בתקופת תוקפם של החיקוקים האמורים בפסקה (ד) דלעיל, הרי על אף האמור בחיקוק הקובע את ההעלאה, ימשיך לחול המחיר כפי שהיה בתוקף לפני 1.7.85 וזאת כל עוד לא הותרה העלאתו מכוח אחד החיקוקים האמורים בפסקה (ד) דלעיל.

(2) בתוספת לכל אחד מהחיקוקים הנזכרים בפסקה (ד) דלעיל, פורטו המצרכים והשירותים שעליהם לא יחולו החיקוקים הנזכרים בפסקה האמורה; שירותים הניתנים בידי רשויות מקומיות על פי דין, לא נכללו בתוספות של החיקוקים בפסקה האמורה.

(3) החיקוקים בדבר יציבות המחירים כללו גם הוראה שהסמיכה כל שר בתחום סמכותו יחד עם שר האוצר, לקבוע בצו, לפי שיקול דעתם, את השיעור שבו מותר יהיה להעלות מחיר של מצרך או שירות בתקופת ההקפאה.

כן הסמיכו חיקוקי היציבות האמורים את השרים הנוגעים בדבר, לגרוע באמצעות צו, מן התוספות האמורות, מצרכים ושירותים שעליהם לא יחולו החיקוקים בדבר יציבות המחירים.

(ו) בתקופה הנוגעת לענייננו, דהיינו, מיום כניסתם לתוקף של החיקוקים הנזכרים בפסקה (ד) דלעיל ואילך, לא פורסמו היתרים מיוחדים להעלאת אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב.

(ז) ביום 12.8.86 פורסם צו בתחולה רטרואקטיבית מיום 1.8.86, שהוציא מתחולת חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, שירותים שנותנות עיריות בהתאם לחוקי עזר לפי פקודת העיריות ושירותים שנותנות מועצות מקומיות ומועצות אזוריות בהתאם לחוקי עזר לפי פקודת המועצות המקומיות.

בכך הוסרה ביום 1.8.86 ההקפאה מאגרת הנחת צנורות והיטל ביוב, כשיעורם לפני יום 1.7.85.

כתוצאה מפרסום הצו האמור, חודשו תוקפם ופעילותם של חוקי העזר של הרשויות המקומיות השונות, הקובעים מנגנון של הצמדת תשלומים המשולמים בעד שירותים שנותנות רשויות מקומיות לפי חוקי העזר שלהן. אולם, חידוש התוקף והפעילות האמורים - ככל שהאמור הוא בנוסח הספציפי של חוק העזר של עיריית חדרה בדבר הצמדה - היו לפי טבע הדברים, אך מעת הצו מיום 1.8.86 ואילך. לכן, כדי לאפשר לעיריית חדרה לגבות תשלומים בגין הנחת צנורות והתקנת ביוב, כך שסכומם יכיל גם את שיעור העלאת המדד בתקופת ההקפאה, היה צורך בחקיקת חוק עזר מיוחד אשר יסמיך את העירייה לעשות כן. העירייה אכן עשתה לחקיקתו של חוק עזר כזה שיפורט ויוסבר להלן.

(ח) (1) בהיותו ער לשיקולים המתוארים בפסקה (ז) דלעיל, הפיץ משרד הפנים בין הרשויות המקומיות ביום 10.10.86 חוזר של מנכ"ל המשרד המכיל, בין היתר, הנחייה המתייחסת לרשויות מקומיות בעלות חוק עזר בענייני הצמדה בנוסח זהה לנוסח חוק העזר של עיריית חדרה.

(2) לפי הנחייה זו, רשויות מקומיות המעדכנות את סכומי האגרות וההיטלים כל שלושה חודשים בהתאם לחוק עזר בדבר הצמדה למדד, יגישו לאישור שר הפנים תיקון לחוק העזר בענין הצמדה, לפיו יועלו ביום פרסומו של התיקון האמור התשלומים המשולמים עבור שירותים המסופקים על פי חוקי עזר, בהעלאה חד פעמית בשיעור 52.9%. זאת כמובן בנוסף להעלאה של התשלומים שתתחייב מחידוש תוקפם ופעילותם של חוקי העזר כתוצאה מביטול ההקפאה (על ידי הצו מיום 1.8.86 כמוסבר לעיל).

(ט) (1) בתוקף סמכותה, לפי סעיף 250 לפקודת העיריות (נוסח חדש), התקינה מועצת העירייה ביום 29.10.86 תיקון לחוק עזר לחדרה (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982, בהתאם להנחייה שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים האמורה לעיל.

(2) ביום 3.11.86 העבירה העירייה את נוסח תיקון החוק למשרד הפנים, לצורך אישורו על ידי שר הפנים ופרסומו ברשומות, בהתאם להוראות סעיף 258 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

סעיף זה בנוסחו עד לתיקונו ביום 1.6.88 קבע לאמור:

"(א) לא יהיה תוקף לחוק עזר אלא אם אושר על ידי השר.

(ב) כל חוק עזר שאושר כאמור יפורסם ברשומות".

(י) ביום 12.1.87 גבתה העירייה מהמתלוננים אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב לפי החישוב כדלקמן:

(1) סכום בגין אגרה והיטל ערב ה-1.7.85; בתוספת –

(2) 57.77%. בשיעור זה הייתה גלומה תוספת של 52.9%, שהעירייה גבתה בהסתמך על תיקון חוק העזר שהתקינה מועצת העירייה ביום 29.10.86 כאמור בפסקה (ט) (1) דלעיל.

(יא) ביום 12.1.87, הוא היום בו גבתה העירייה מהמתלוננים את התשלומים לפי החשבון המתואר לעיל, היה אמנם תיקון חוק העזר לחדרה (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982, דלעיל, מאושר על ידי שר הפנים אולם טרם פורסם ברשומות. התברר כי העיכוב בפרסום נבע ממחלוקת בין משרד הפנים ובין משרד המשפטים בנושא תחולת תוקפו של החוק, כשדרישת משרד הפנים היתה לתקופת תחולה רטרואקטיבית ארוכה יותר מזו שלה הסכים משרד המשפטים.

(יב) בירור הנציבות העלה, שבגבותה את התשלומים האמורים ביום 12.1.87, היתה עיריית חדרה ערה לכך, כי התיקון לחוק העזר, שהיה אמור להסמיכה להוסיף לחשבון את התוספת של 52.9% האמורה לעיל, לא פורסם ברשומות.

3. הנציב קבע שהתלונה מוצדקת.

ביום 1.7.85 הוקפאו מחיריהם של אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב כשיעורם לפני יום 1.7.85. ההקפאה הוסרה ביום 1.8.86.

ביום 12.1.87 לא היתה העירייה רשאית לגבות מהמתלוננים אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב בשיעור שגבתה, לפי תיקון חוק עזר לחדרה (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982, כפי שהותקן על ידי מועצת העירייה ביום 29.10.86. זאת - מכיוון שביום גביית התשלומים היה התיקון לחוק חסר תוקף, שכן עובר לאותו מועד לא פורסם ברשומות, מה גם שהתיקון עצמו קבע כי הוא יחול מיום פרסומו. למעשה גם כשיפורסם לא תקדם תחילת תוקפו, לפי נוסחו, ליום 1.4.87 כפי שיוסבר להלן. לפי זה, היתה העירייה רשאית לגבות מהמתלוננים ביום 12.1.87 אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב אך ורק כשיעורם לפני 1.7.85 ובתוספת עליית המדד שניתן היה להוסיפה לפי חוק עזר לחדרה (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982, בעקבות חידוש מירוץ ההצמדה לפיו שנבע מביטול ההקפאה ביום 1.8.86.

4. הנציב הצביע בפני העירייה על הליקוי דלעיל ועל הצורך בתיקונו, בכך שהעירייה תחזיר למתלוננים את תשלום היתר שגבתה מהם עבור אגרת הנחת צנורות והיטל ביוב ללא חוק ומעבר לסכומים שהגיעו לה על פי החוק, זאת כמובן, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית צמודה בהתאם לסעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

5. העירייה הודיעה לנציבות ביום 22.1.88 כי תפעל כמוצבע, אולם תדחה את הביצוע עד לפרסום החוק, תוך תקווה, כי הרטרואקטיביות של הנוסח שיפורסם תשתרע אחורנית לתאריך הקודם ליום 1.4.87.

הנציבות הודיעה לעירייה כי היות והגבייה נעשתה שלא כחוק, אין להשהות את ביצוע הצבעת הנציב.

6. ביום 10.7.88 פורסם חוק עזר לחדרה (הצמדה למדד) (הוראת שעה), התשמ"ח-1988, לפיו תבוצע ביום פרסומו של חוק העזר העלאה חד-פעמית של התשלומים לעירייה המוטלים לפי חוקי העזר שלה בשיעור 52.9%, וזאת בנוסף להעלאה המתחייבת לפי חוק העזר העיקרי להצמדה. כמועד תחילתו של חוק העזר נקבע יום ב' בניסן התשמ"ז (1.4.1987).

7. כאמור היתה הנציבות בדעה, כי על העירייה לבצע את הצבעת הנציב ולא להמתין עד לפרסום חוק העזר. אפס, העירייה לא עשתה כאמור לעיל. באפריל 1988 הגישו המתלוננים תביעות נפרדות לבית משפט לקבלת החזר של הסכום שגבתה מהם העירייה שלא כחוק, כשהם מסתמכים בתביעתם על החלטת נציב תלונות הציבור. העירייה נמנעה מלהגיש כתבי הגנה לגבי התביעות האמורות ובאוקטובר 1988 פסק בית המשפט לטובת המתלוננים. בעקבות פסקי הדין, החזירה העירייה למתלוננים את הסכומים שנפסקו לטובתם.

28. העלאת מחירים בפעוטון בתקופה של

הקפאת מחירים במשק

1. המתלונן מתגורר בישוב בתחום שיפוטה של המועצה האזורית גדרות. למתלונן שתי בנות שבקרו בפעוטון שבישוב בפרקי זמן שונים, בתקופה ספטמבר 1984 עד אוגוסט 1987.

2. בתלונה שהוגשה לנציבות ביום 10.12.85 קבל המתלונן על כך, שבשנת 1985, בזמן שמחירי המצרכים והשירותים במשק היו מוקפאים על פי חוק, העלתה המועצה באופן ניכר את המחירים וגבתה ממנו עבור השירותים בפעוטון.

במהלך בירור התלונה הגיש המתלונן תלונות נוספות באותו ענין גם לגבי השנים 1986 ו-1987, בהן בקרו בנותיו בפעוטון.

3. בירור הנציבות העלה:

(א) הפעוטון שבו מדובר הוא בבעלותה ובניהולה של המועצה האזורית גדרות, ומבקרים בו פעוטות וילדים מגיל חמישה עשר חודש ועד שלוש שנים. התשלום עבור שירותי הפעוטון נקבע ונגבה על ידי המועצה.

(ב) מיום 2.11.84 הוקפאו מחיריהם של המצרכים והשירותים במשק במסגרת החיקוקים הבאים:

תקנות שעת חרום (יציבות מחירים במצרכים ובשירותים) (מס' 2), התשמ"ה-1984; תוקפו היה מ-2.11.84 ועד 5.2.85.

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (יציבות מחירים) (הוראת שעה), התשמ"ה-1985; תוקפו היה מ-5.2.85 ועד 30.6.85.

תקנות שעת חירום (יציבות מחירים במצרכים ובשירותים) (מס' 3), התשמ"ה-1985; תוקפו היה מ-1.7.85 ועד 30.9.85.

חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985; תוקפו היה מ-1.10.85 ועד 30.6.86 תוקפו הוארך מספר פעמים, לאחרונה עד 31.3.89.

(ג) בכל אחד מהחיקוקים הנזכרים לעיל נקבע כדלקמן:

(1) בתקופת תוקפו של כל אחד מהחיקוקים לא יעשה אדם שירות במחיר העולה על המחיר שהיה בתוקף במועד תקפו של החיקוק הנוגע לענין. בתוספת לכל אחד מהחיקוקים פורטו השירותים שעליהם לא יחול החיקוק.

(2) השרים הנוגעים בדבר רשאים, לפי שיקול דעתם, לקבוע שיעור שבו מותר יהיה להעלות מחיר של מצרך או שירות. אם ניתן היתר על ידי השרים, יראו את המחיר שהותר כמחיר הקובע. השרים רשאים גם להוסיף או לגרוע מצרכים ושירותים שעליהם לא יחולו החיקוקים.

שירותי פעוטון לא נכללו בתוספות של החיקוקים השונים, וגם לא בצווים של השרים הנוגעים בדבר.

(ד) החל בנובמבר 1984, המועד שהו הוחלה ההקפאה של מחירי מצרכים ושירותים במשק, ניתנו על ידי שרים היתרים להעלאת מחיריהם של שירותים מסויימים וכן היתרים כלליים להעלאת מחירים.

(ה) בתקופה הנוגעת לענייננו לא ניתנו היתרים מיוחדים להעלאת מחיר שירותי פעוטונים. עם זאת, ניתנו ארבעה היתרים כלליים להעלאת מחירי שירותים כמפורט להלן:

בצו שתחילתו ב-1.3.85 הותרה העלאה של לא יותר מ-5%.

בצו שתחילתו ב-1.4.85 הותרה עוד העלאה של לא יותר מ-7%.

בצו שתחילתו ב-28.5.85 הותרה העלאה נוספת של לא יותר מ-14%.

בצו שתחילתו ב-1.7.85 הותרה עוד העלאה של לא יותר מ-17%.

ביום 7.7.86 פורסם צו של שר התעשייה והמסחר ושר האוצר, שהוציא מתחולת חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, גני ילדים פרטיים לפעוטות וילדים עד גיל שלוש.

המפקח על המחירים במשרד התעשייה והמסחר הבהיר לנציבות, שבצו זה היתה הכוונה לבטל מאותו מועד את הקפאת המחירים לגבי אותן מסגרות, הנותנות שירותים לפעוטות וילדים עד גיל שלוש, הפועלות לא במסגרת משרד העבודה והרווחה ובפיקוחו ולא במסגרת משרד החינוך ובפיקוחו.

הפעוטון נשוא התלונה הוא, כאמור, בבעלות ובניהול המועצה האזורית. הוא אינו פועל במסגרת משרד העבודה והרווחה או בפיקוחו וגם לא במסגרת משרד החינוך והתרבות או בפיקוחו. לפיכך התבטלה הקפאת המחירים לגבי פעוטון זה רק ביום 7.7.86.

4. הנציב קבע, כי התלונה מוצדקת.

(א) שירותי הפעוטון שנתנה המועצה האזורית לתושבים הם "שירותים" כמשמעותם בחיקוקים הנזכרים לעיל, וחלה עליהם, לפי אותם חיקוקים, הקפאת מחירים עד 6.7.86 מכאן, שהמועצה היתה רשאית להעלות את המחירים עבור השירותים בפעוטון רק בשיעורים שנקבעו בהיתרים הכלליים להעלאת מחירים של שירותים במשק הנזכרים לעיל.

(ב) הנציבות השוותה את המחירים שהמועצה גבתה בפועל עבור השירותים בפעוטון עם המחירים שהמועצה היתה רשאית לגבות. התקופה הרלוונטית לענייננו היא מיום 2.11.84, תחילת ההקפאה של המחירים במשק, ועד ליום 6.7.86, ערב פרסום הצו המבטל את הקפאת המחירים בגני ילדים פרטיים לפעוטות וילדים עד גיל שלוש. נקודת המוצא היתה המחיר שגבתה המועצה בפעוטון בנובמבר 1984, מועד תחילת ההקפאה של המחירים במשק. ההשוואה העלתה, שבמהלך התקופה הרלוונטית העלתה המועצה את התשלומים בפעוטון באופן הדרגתי בכ-31% מהמחיר הבסיסי שהיה בתוקף בתחילת ההקפאה במשק, נובמבר 1984, בעוד שעל פי ההיתרים שניתנו כמפורט לעיל היתה רשאית להעלות את התשלומים באופן הדרגתי בכ-50% מהמחיר הבסיסי הנ"ל.

(ג) בתגובה על ממצאי הבירור של הנציבות הסבירה המועצה, שהשירותים הניתנים בפעוטון הם ברמה גבוהה ביותר ובתקופת ההקפאה של המחירים במשק לא צמצמה

המועצה את השירותים לפעוטון. לפיכך, העלתה המועצה את התשלומים בהתאם לרמת השירותים.

5. הנציב קבע שהסברי המועצה אין בהם כדי להצדיק את העלאת המחירים בניגוד למה שהותר, והצביע בפני המועצה על הליקוי דלעיל ועל הצורך בתיקונו בכך שתחזיר למתלונן, שבנותיו בקרו בפעוטון בתקופה הרלוונטית, את הסכומים שגבתה ממנו מעל למותר, בתוספת הפרשי הצמדה מיום התשלום עד לסילוק בפועל.

המועצה פעלה בהתאם.

29. אי-ביצוע צו הריסה שניתן לפני למעלה משש שנים

1. המתלוננת היא בעלת מגרש בבני-ברק. בראשית שנות השמונים הקים אדם קיוסק על המגרש ללא רשות המתלוננת וללא רשיון בנייה.

בסמוך לאחר מכן הגישה המתלוננת לעיריית בני-ברק תלונה על כך. העירייה, בתפקידה כוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תבעה את הפולש לדין בבית המשפט לעניינים מקומיים בבני-ברק. ב-9.5.82 נתן בית המשפט צו הריסה, והטיל על העירייה לבצע את הצו. מכיוון שהצו לא בוצע פנתה המתלוננת בעניין זה לגורמים רבים בעירייה, ביניהם ראש העירייה, מהנדס העיר, ראש מחלקת הפיקוח. כולם כאחד הבטיחו, כי הצו יבוצע, אך מאומה לא נעשה. הקיוסק נשאר על תלו והפולש שהקימו עוד הרחיב את המבנה ושכללו.

ביולי 1987 פנתה המתלוננת אל נציבות תלונות הציבור וקבלה על כך שהעירייה אינה מבצעת את הצו.

2. עובדת הנציבות, שביררה את התלונה, פנתה לעירייה פעמים רבות הן בכתב והן בעל-פה, כדי לברר, מדוע לא ביצעה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה את צו ההריסה, כפי שנצטוותה על ידי בית המשפט עוד ב-9.5.82.

משבוששה התשובה להגיע, פנתה עובדת הנציבות בדצמבר 1987 אל ראש העירייה, וביקשה לדעת את הסיבה לחוסר המענה. ראש העירייה הבטיח, כי תוך ימים אחדים תינתן תשובה עניינית. על אף זאת לא ניתנה תשובה.

עיון בתיק העירייה הקשור לעניין העלה, כי מנהל מחלקת הפיקוח בעירייה ביקש לפעול לשם ביצוע צו ההריסה, אולם נתקל בקשיים בתוך העירייה.

במהלך בירור התלונה, בפברואר 1988, ניתנה הוראה מטעם ראש העירייה למהנדס העיר, כי יבוא בדברים עם קבלן ההריסות המועסק על ידי העירייה, שיהרוס את הקיוסק לאלתר ללא דיחוי. על אף זאת לא נעשה דבר.

ב-7.6.88 המציאה הנציבות לראש העירייה את ממצאי הבירור תוך דרישה לבצע את צו ההריסה ללא השהייה נוספת ולהודיע על כך לנציבות. מצד העירייה לא באה כל תגובה.

רק לאחר פניות של מנהל הנציבות השיב ראש העירייה.

בתשובה, שניתנה ב-9.8.88, יש משום התחמקות מביצוע צו ההריסה המוטל על העירייה, ואין בה מענה לשאלות שהופנו במהלך הבירור לראש העירייה ולנושאי תפקידים אחרים בה.

3. הנציב קבע, כי התלונה מוצדקת.

הפרשה כולה מצביעה על פגיעה חמורה במינהל התקין על כל היבטיו, מעלה הרהורים על מניעי ההתנהגות שתוארה ומחזקת את ידי המאמינים "דכל דאלים גבר".

על העירייה, בתפקידה כוועדה מקומית לתכנון ובנייה, לפעול בלא דיחוי כדי לבצע את אשר הצטוותה לעשות בפסק הדין שניתן בבית-המשפט לעניינים מקומיים עוד ב-9.5.82.

30. דרישת תשלום בעד מסירת מידע

1. המתלוננת פנתה בכתב אל מהנדס העיר חיפה וביקשה לקבל ממנו מידע על מספרי גוש וחלקה של בית בחיפה, אשר בו עמדה לרכוש דירה. העירייה התנתה את מתן המידע בתשלום של אגרת תעודת אישור.

בתלונתה מדצמבר 1987 אל נציבות תלונות הציבור מסתייגת המתלוננת מדרישת התשלום, בנימוק שלא ביקשה ממהנדס העיר תעודה או אישור אלא מידע בלבד.

2. (א) על פי סעיף 249 (28) לפקודת העיריות, מוסמכת עירייה:

"להוציא תעודות אישור בדבר כל ענין מן העניינים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם לפי הפקודה או לפי כל דין אחר."

(ב) מכוח פקודת העיריות התקינה עיריית חיפה חוק עזר לחיפה (אגרת תעודת אישור), התשי"ב-1952.

סעיף 2 לחוק העזר קובע:

"מבקש מאת ראש העירייה תעודה, אישור תעודה או קיום תעודה -ישלם לעירייה אגרות..."

3. על פניית הנציבות השיבה העירייה כי היא רואה במידע האמור, כשהוא נמסר בכתב, תעודה, אישור, החייבים באגרה. לעומת זאת בעד מסירת מידע כאמור בע"פ, אין העירייה דורשת תשלום אגרה. לחילופין, טענה העירייה, כי מסירת מידע לפונה בדבר מספרי הגוש והחלקה של בית שבכתובת מסויימת, הינה "תעודה בדבר המצב התכנוני של מגרש או חלקה... בבגדר האמור בסעיף 2(ג) לחוק העזר האמור.

4. הנציבות לא קיבלה את גישתה האמורה של העירייה. לדעת הנציבות פירושו הסביר והנכון של המונח "תעודה" שבסעיף 249(28) לפקודת העיריות (certificate-בנוסחה האנגלית) וכן של "תעודה" בסעיף 2 של חוק העזר לחיפה (אגרת תעודת אישור) האמור לעיל, הוא אחר, לאמור: כדי שכתב הניתן על ידי העירייה יהווה

תעודה, אין די בכך שיכיל מידע מסויים ויישא את חתימת העירייה. כדי שכתב, מסמך, בחתימת העירייה יהווה תעודה במובן החוק, עליו להיות בעל אופי חגיגי, ולא כל כתב בחתימת העירייה המכיל מידע הינו בעל אופי כזה. יכול כתב הנשלח על ידי העירייה לאזרח בתשובה לפנייתו, בתשובה לשאלה באשר למידע מסויים או לבקשה לקבלת מידע כזה, להיות מכתב פשוטו כמשמעו, שהינו חלק ממערכת חלופי כתבים הידועה בשם התכתבות משרדית. לא כל מכתב של עירייה הנשלח לאזרח בתשובה לבקשה או שאלה הינו בהכרח, בגדר תעודה, היינו בעל גוון ומהות המשווים לו אופי של תעודה. דוגמה אחת למסמך שהינו בגדר תעודה במובן החוק, הוא מסמך המכיל נתון עובדתי מסויים או מאשר או מעיד על מצב משפטי מסויים, שהצגתו נדרשת, על ידי החוק, בפני רשות כלשהי לצורך מסויים; כגון - התעודה הניתנת על ידי עירייה על פי סעיף 324 לפקודת העיריות, המעידה על סילוק מסים שהגיעו לעירייה בגין נכס פלוני. זהו מסמך שהצגתו בפני רשם המקרקעין נדרשת, על ידי החוק, כתנאי לרישומה בפנקסי המקרקעין של העברת בעלות בנכס המועבר.

5. גם טענתה החלופית של העירייה לא התקבלה על דעת הנציבות. זאת - לא רק משום שגם בה חוזר מחוקק המשנה ומשתמש במונח "תעודה"; אלא גם משום שלדעת הנציבות, כאשר נוקט חוק העזר הני"ל במונח "מצב תכנוני", כוונתו היא לתכנון בהקשר של סמכויות ועדות התכנון מכוח חוק התכנון והבנייה, שעיקרן נושאי תכנון פתוחו האורבני של יישוב, כגון קביעת הייעוד של שטחי קרקע והשימוש בהם, אחוזי וצורת הבנייה בקרקע המיועדת לכך וכיו"ב. פירושו של הביטוי "מצב תכנוני" באופן שתיוחס לו משמעות ותחולה, לצרכי חוק העזר האמור, גם בקשר לסמכויותיהן של רשויות העוסקות בקביעת זכויות הקנין במקרקעין וביצירת יחידות קרקע למדידה ורישום לצורך קביעת זכויות הקנין בהן, יהא, לדעת הנציבות, בגדר פירוש מאולץ ומלאכותי, שאין לייחס למחוקק משנה סביר כוונה להיזקק לו בהקשר הדברים של חוק העזר האמור.

6. נוכח האמור לעיל, קבע נציב תלונות הציבור כי התלונה מוצדקת.

הנציב הצביע בפני העירייה על הצורך למסור למתלוננת את המידע שביקשה בלא לדרוש בעדו תשלום.

31. היטל השבחה שהוטל בטעות ונתחלפו בעלי המגרש –

מי זכאי להחזר

1. המתלונן היה הבעלים של מגרש באזור חיפה. בתחילת 1982 דרשה ממנו עיריית חיפה לשלם היטל השבחה על המגרש נוכח עליית ערכו בעקבות שינוי תכנית מיתאר מקומית. ב-16.8.82 שילם המתלונן את היטל השבחה כנדרש. ב-20.6.83 מכר המתלונן את המגרש לקבלן בניין. לאחר מכן נודע למתלונן, כי העירייה החליטה לפטור את המגרש מהיטל השבחה. המתלונן פנה אל גזבר העירייה וביקש את החזר הסכום, אולם בקשתו לא נענתה.

ב-31.5.87 פנה המתלונן אל נציבות תלונות הציבור בתלונה על כך.

2. מיד לאחר שפנתה נציבות התלונות לעירייה לשם בירור התלונה, כתבה היועצת המשפטית של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בחיפה אל מנהל אגף החשבונות בעירייה, כי יש להחזיר למתלונן את הסכום ששילם בשעתו, מאחר שהתברר כי מלכתחילה לא היה מקום להטיל היטל השבחה על המגרש. הנציבות הביאה את תוכן המכתב לידיעת המתלונן. בעקבות זאת פנה המתלונן ב-3.9.87 לעירייה לקבלת החזר התשלום. כפי שנתברר, גם הקבלן שרכש את המגרש מהמתלונן דרש מהעירייה את הסכום, ואזי החליטה העירייה כי היא תשלם את הכסף למי משניהם שבית המשפט יפסוק לשלם לו או לזה ששניהם יסכימו שישולם לו.

נציבות התלונות פנתה אל בא כוחו של הקבלן כדי לאפשר לו לטעון מדוע יש לדעתו לשלם את הסכום למרשהו. הוא נתבקש גם לציין אסמכתאות לביסוס טענתו. עורך הדין של הקבלן השיב, כי מרשהו זכאי להחזר מכיוון שבחווזה בין המתלונן ובין מרשהו לא נאמר, שאם יבוצע החזר סכום בגין המגרש הוא יגיע למתלונן.

3. בפני הנציבות עמדה אפוא השאלה, מי זכאי לסכום - המתלונן ששילם את היטל השבחה בעת היותו בעלי המגרש, או הקבלן שרכש את המגרש לאחר מכן?

אילו שילם המוכר את הסכום וגלגל אותו במפורש על שכמו של הקונה על ידי העלאת מחיר המגרש, יתכן שהסכום היה מגיע לקונה. אולם, כפי שמתברר, אין הדבר כן במקרה שלפנינו. הקונה קנה לגבי המגרש קבוצת זכויות, כגון אחוזי בנייה מסוימים, וההנחה היא שהתשלום למוכר היה לפי מחיר השוק של זכויות אלו. ההיטל ששילם בשעתו המתלונן לא שינה לרעה את מצבו של הקבלן הקונה. ממילא לא יהיה זה צודק להעשיר את הקונה בהחזרת ההיטל לידי, מה גם שהמתלונן שילם את ההיטל כאמור ב-16.8.82, כעשרה חודשים לפני עיסוק המכר, וככל הנראה ללא קשר אליה.

הדוגמה להלן תבהיר מדוע צודק להחזיר את הסכום ששולם בטעות למי ששילם אותו:

למוכר היה מגרש בערך של 80,000 ₪. תכנית חדשה הוסיפה זכויות בנייה למגרש. בהאמינה שתוספת זכויות זו היא שהעלתה את ערך השוק של המגרש ל-120,000 ₪, דרשה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מהמוכר היטל השבחה כדי מחצית, היינו סך 20,000 ₪. לאחר תשלום ההיטל נמכר המגרש ב-120,000 ₪, כערכו בשוק אותה עת.

לימים התברר לוועדה המקומית כי לא התכנית היא שהיתה גורם לעלייה בערך המגרש. נוכח גילוי זה החליטה הוועדה המקומית להחזיר את הסך 20,000 ₪ שהיא קיבלה כהיטל השבחה. למי עליה להחזירו?

אם יוחזר הכסף למוכר, יקבל זה בעבור המגרש את התמורה במלואה, דהיינו 120,000 ₪ כערכו בשוק, במקום 100,000 השקלים שנשארו בידי לאחר תשלום ההיטל השגוי; ואילו הקונה ימשיך להחזיק במגרש, שערכו בשוק 120,000 ₪ והוא המחיר ששילם למוכר.

לעומת זאת, אם יוחזר הכסף לקונה, יחזיק זה במגרש שערכו בשוק 120,000 ₪ אך עלה לו, בגין החזר, רק 100,000 ₪ ואילו המוכר יצא נפסד באשר בגלל תשלום

היטל ההשבחה בשעתו נשארו בידיו רק 100,000 ₪, שעה שערך המגרש בשוק בזמן המכר היה 120,000 ₪. תוצאה זו גורמת עוול למוכר והתעשרות שלא כדין לקונה.

מכאן, שהחזר היטל ההשבחה מגיע למוכר.

סיכומו של דבר, כל עוד נעשה המכר במחיר השוק של המגרש, דהיינו בלא לגלגל את ההיטל ששולם על שכמו של הקונה, הדעת נותנת, שהיטל שנגבה בטעות יוחזר למשלם, קרי למוכר ששילמו לפני מכירת המגרש.

4. לאור האמור מצא הנציב את התלונה מוצדקת.

5. הנציב הצביע בפני העירייה, כי עליה להחזיר למתלונן את סכום היטל ההשבחה בצירוף הפרשי הצמדה ממועד התשלום של ההיטל ב-16.8.82 ועד ליום החזר.

32. אי-אכיפת התחייבות חוזית

1. (א) המתלונן הוא אב לבן הלומד באחד מבתי הספר שבבעלות עיריית אשקלון. באמצע שנת 1986 פרסמה עיריית אשקלון ברבים הודעה, שהיא עומדת לרכוש לבתי-הספר שבבעלותה מחשבים מדגם מסויים והמליצה בפני ההורים אשר להם ילדים בגיל בית-ספר, כי ירכשו לילדיהם מחשבים מאותו דגם, למען יהיו להם לעזר בלימודיהם. המתלונן פעל על פי ההמלצה, וב-1.8.86 רכש לילדו מחשב מאותו דגם.

לאחר מכן שינתה העירייה את דעתה לגבי הדגם והחליטה לרכוש מחשבים מדגם אחר. לשם כך התקשרה העירייה ב-12.12.86 בחוזה עם חברה העוסקת בשיווק מחשבים (להלן -חברת השיווק). בהיות העירייה מודעת לאפשרות, שבינתיים רכשו הורים לילדיהם מחשבים מהדגם הראשון, היא סיכמה עם חברת השיווק כי בחוזה שבינה לבין החברה יכלל סעיף בו מתחייבת החברה להחליף ללא תשלום מחשב מהדגם הראשון, שרכש הורה על פי המלצת העירייה, במחשב מהדגם האחר שמספקת החברה, אם וכאשר תבוא פנייה כזאת מצד ההורה; ואכן נכלל סעיף כזה בחוזה.

(ב) בנובמבר 1987 הגיש המתלונן תלונה לנציבות תלונות הציבור. בתלונתו קבל על כך, כי במשך חודשים רבים הוא פנה לעירייה כדי שתפעל שחברת השיווק תחליף את המחשב שרכש בשעתו במחשב של החברה, אך פניותיו הושבו ריקם. המתלונן טען כי על העירייה לדרוש מחברת השיווק למלא את התחייבותה כקבוע בחוזה שביניהן.

2. (א) הסעיף בו כלולה התחייבותה של חברת השיווק קובע:

"(החברה) מתחייבת להחליף ללא תמורה עד 20 מערכות מחשב... מקוריות ותקינות של תושבי אשקלון במערכות (מהדגם שהחליטה העירייה לרכוש); כפוף לכך שהמערכות נרכשו לאחר תאריך 1.7.86 והרוכש ימציא קבלה על מועד הרכישה ומקום הרכישה...".

(ב) כפי שצויין, רכש המתלונן מחשב מהדגם הראשון. הרכישה בוצעה ב-1.8.86, היינו לאחר ה-1.7.86. הוא גם המציא לעירייה ולחברה את צילום הקבלה המכילה את הפרטים כנדרש בסעיף ההתחייבות וכן את כתב האחריות.

(ג) במהלך הבירור ניסתה העירייה לדחות את דרישת המתלונן בטענה שהוא רכש מחשב **הדומה** למחשב מהדגם הראשון, אך לא מחשב מקורי מאותו דגם, אשר רק אליו מתייחס סעיף ההתחייבות דלעיל. הנציבות הבהירה לעירייה, שעל פי המסמכים שבידי המתלונן -שצילומיהם הומצאו בשעתם לה ולחברה -מדובר במחשב מקורי מהדגם הראשון, שהתחייבות החברה להחליפו חלה עליו.

3. (א) הנציב מצא את הלונה מוצדקת.

(ב) הנציב הצביע בפני העירייה, כי עליה לפעול שחברת השיווק תמלא אחר התחייבותה להחליף ללא תשלום את המחשב שבידי המתלונן במחשב משלה.

(ג) בעקבות זאת הודיעה העירייה לנציבות, כי דרשה מחברת השיווק להחליף ללא תשלום את המחשב שבידי המתלונן, כפי שהצביע הנציב.

(ד) חברת השיווק נענתה לדרישת העירייה להחליף ללא תמורה את המחשב שבידי המתלונן.

קופת חולים לעובדים לאומיים

33. סירוב להחזיר הוצאות על ניתוח שבוצע בחו"ל

1. המתלונן עלה מארצות הברית בשנת 1980 והוא תושב קרית ביאליק. הוא חבר בקופת החולים לעובדים לאומיים. המתלונן חולה במחלת לב. בשנים 1984-1986 היה מאושפז שש פעמים בבתי חולים. בפברואר 1986 קבע המוסד לביטוח לאומי, כי למתלונן נכות בשיעור של 100%.

לטענת המתלונן, יעצה לו המחלקה הקרדיולוגית בבית החולים רמב"ם בינואר 1987 שינסה להתקבל לניתוח בחו"ל בהקדם האפשרי, עקב הרעה במצבו הרפואי, מכיוון שבישראל לא היו מוכנים לקחת את הסיכון של ניתוחו של המתלונן. במארס 1987 נותח המתלונן בארצות הברית.

ביוני 1987 כתב בית החולים רמב"ם כי המתלונן נאלץ לעבור ניתוח בחו"ל. "הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל"1 הפועלת במשרד הבריאות אישרה באוקטובר 1987 את הנסיעה, כנסיעה הכרחית לצרכים רפואיים.

הוצאות הניתוח והאישפוז בארצות הברית הסתכמו ב-\$30,458 ועוד \$12,000 הוצאות ריפוי נוספות.

בשובו לישראל הגיש המתלונן לקופת החולים לעובדים לאומיים קבלות על ההוצאות בסכומים דלעיל וביקש ממנה השתתפות בכיסויין על בסיס העלות לקופת החולים, אילו בוצע הניתוח בארץ. הקופה סירבה להשתתף בסכום כלשהו.

בנובמבר 1987 פנה המתלונן בתלונה על כך אל נציבות תלונות הציבור.

2. (א) בתקנות הקופה נקבע:

"110. חבר הקופה זכאי לקבלת שירותי אשפוז בהתאם לקבוע בתקנות אלו אך ורק בבתי חולים ממשלתיים או עירוניים או בתי חולים אשר הקופה קשורה עמם לפי תעריף רשמי ובכפוף לאמור בתקנון הרפואי בפרק זה."

"171. חבר הנוסע לחו"ל לצורכי טיפול רפואי לא יהיה זכאי לכל השתתפות שהיא בהוצאותיו."

"172. במקרים חריגים של פנייה מוקדמת בלוי מסמכים רפואיים מפורטים על הצורך בטיפול רפואי מיוחד בחו"ל, תדון הנהלת המרכז, על פי המלצת המחלקה הרפואית, בדבר אפשרות לשאת בחלק מהוצאות האשפוז והטיפול בחו"ל. באף מקרה לא תחול על הקופה כל אחריות בגין הטיפול שניתן בחו"ל."

1 פרטים נוספים בנושא הוועדה ר' דו"ח שנתי 16 של נציב תלונות הציבור, תלונה 15, עמ' 48.

(ב) על פניית הנציבות השיבה הקופה, כי המתלונן לא פעל כפי שמורה תקנה 172, דהיינו "פנייה מוקדמת בליווי מסמכים רפואיים מפורטים על הצורך בטיפול רפואי מיוחד בחו"ל". לדברי הקופה, גם אילו נכונה היתה גירסת המתלונן, שקודם לנסיעתו לשם ניתוח בחו"ל פנה לקופה וביקש אישורה, הרי פנייה בלבד ללא אישור הקופה איננה ולא כלום. רק אישור הבקשה על ידי הקופה יש בו כדי להביא להשתתפות הקופה בהוצאה. עם זאת, דנה הנהלת הקופה בבקשת המתלונן ודחתה אותה. בקשר לכך מסרה הקופה לנציבות, כי הרופא הראשי של סניף הקופה בחיפה הציע למתלונן תור לניתוח במחלקה לכירורגיה שבבית החולים רמב"ם, אך המתלונן דחה את ההצעה בנימוק, שכאזרח ארה"ב, שעבד עד עלייתו לישראל במסגרת משרד הבריאות של ארה"ב ויכול ליהנות שם משירותי הרפואה והביטוח, הוא מעדיף לצאת לצורך הניתוח לארה"ב.

(ג) הנציבות הפנתה את תשומת לב הקופה למכתב מיום 26.7.87 של מנהל המחלקה הקרדיולוגית והיחידה לטיפול נמרץ-לב בבית החולים רמב"ם בעניינו של המתלונן, שבו נאמר:

"לנוכח מצבו הקשה פנה לצורך ניתוח לב פתוח למספר מחלקות לכירורגית לב בארץ שלא הסכימו לנתחו ועל כן נאלץ לעבור את הניתוח בחו"ל."

3. הנציב מצא את התלונה מוצדקת. יש כאן מקרה של נוקשות יתירה מצד הקופה מהטעמים הבאים: רופא מומחה בבית החולים רמב"ם אישר, כי המתלונן נאלץ לעבור את הניתוח בחו"ל. הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל שבמשרד הבריאות אישרה אף היא כהכרחית את נסיעת המתלונן לטיפול רפואי בחו"ל. אילו נותח המתלונן בארץ, היתה הקופה נושאת בהוצאה.

4. לפיכך המליץ הנציב בפני הקופה, כי בנסיבותיו המיוחדות של מקרה זה תחזיר למתלונן אותו חלק מהוצאותיו הרפואיות בחו"ל, שהקופה צריכה היתה לשאת בהן, לוא בוצע הניתוח בארץ.

נספחים

טבלה 1

התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשמ"ח (11.9.1988- 24.9.1987)

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

הגוף	נתקבלו	סי"ה	הוכרע לגופו של ענין	נמצאו מוצדקות
5	6	3	1	
משרד ראש הממשלה	383	351	307	158
משרד האוצר*	178	157	146	87
מס הכנסה	40	45	38	18
מס רכוש וקרן פיצויים	35	30	27	13
מס שבח מקרקעין	56	60	46	18
מכס ומס ערך מוסף	13	7	4	4
נציבות שירות המדינה	—	1	1	1
משרד הכלכלה והתכנון	5	2	1	—
משרד האנרגיה והתשתית	69	64	47	18
משרד הבטחון*	44	37	31	11
אגף השיקום	83	90	22	9
צה"ל	102	119	93	42
משרד הבינוי והשיכון	135	141	78	25
משרד הבריאות	35	33	19	7
המשרד לענייני דתות	8	8	6	2
משרד החוץ	168	166	97	47
משרד החינוך והתרבות	29	34	23	5
משרד החקלאות	157	152	92	36
משרד המשפטים*	55	67	21	8
הנהלת בתי המשפט	31	26	22	7
לשכות ההוצאה לפועל	137	126	83	26
משרד העבודה והרווחה*	35	33	21	7
עבודה	39	29	26	10
רווחה	40	43	24	5
שירות התעסוקה	337	356	201	51
משרד המשטרה*	309	327	188	47
משטרת ישראל	26	28	13	4
שירות בתי הסוהר				

**התפלגות התלונות לפי הגופים השונים בשנת התשמ"ח
(11.9.1988- 24.9.1987) (המשך)**

נסתיים הטיפול בשנת הדו"ח (כולל תלונות שנתקבלו קודם לכן)					
נמצאו מוצדקות	הוכרע לגופו של ענין	ס"ה	נתקבלו	הגוף	
53	94	128	131	משרד הפנים	
6	21	22	22	המשרד לקליטת העלייה	
27	66	99	116	משרד התחבורה*	
15	31	41	51	אגף הרישוי	
3	7	7	12	משרד התיירות	
13	19	25	26	משרד התעשייה והמסחר	
2	10	15	16	משרד התקשורת	
				בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ	
150	282	426	457	רשות הדואר	
62	86	99	93	בנק ישראל	
8	22	26	32	המוסד לביטוח לאומי	
83	254	333	303	מינהל מקרקעי ישראל	
24	93	107	102	רשות השידור	
37	47	71	86	רשויות מקומיות**	
230	647	899	963	עיריית ירושלים	
17	71	116	108	עיריית תל-אביב-יפו	
30	78	100	107	עיריית חיפה	
21	42	56	71	עיריית בני ברק	
25	37	49	47	עיריית רמת גן	
12	24	29	31	אחרות	
125	395	549	599	גופים אחרים**	
112	347	421	387	עמידר	
25	116	120	106	חברת החשמל	
13	36	46	42	קופת חולים של ההסתדרות	
13	35	43	40	הכללית אחרים	
61	160	212	199	גופים שלא ניתן לברר תלונות עליהם***	
8	17	403	407		

הערות לטבלה 1: התפלגות התלוונות לפי הגופים השונים בשנת התשמ"ח.

* נתונים מפורטים הובאו רק על היחידות שעליהן נסבו תלוונות במיוחד
 ** נמסרים נתונים על רשויות מקומיות וגופים אחרים, שעליהם נתקבלו 30 תלוונות או יותר.
 *** ב-38 מהמתלוונות, מפאת העניין שבהן, היה בירור באמצעות הרשויות הממונות על התחומים שאליהם התייחסו.

טבלה 2

התפלגות התלוונות לפי נושאים עיקריים*

הנושא	מספר התלוונות	
	התשמ"ז	התשמ"ח
א. שירותי רווחה	1,159	1,129
1. דיור ושיכון	340	260
הטבת תנאי דיור	113	67
ליקויים בנייה	63	50
משכנתאות ומחירי דירות	66	29
דיור לעולים	25	14
תכניות חסכון וזכאות לפי קריטריונים	30	26
2. סעד	99	103
3. חינוך	210	224
בחינות בגרות**	68	69
הכשרה מקצועית	26	37
שכר לימוד	32	26
השכלה גבוהה	19	25
4. ענייני נכים	163	168
5. ביטוח לאומי	235	231
6. בריאות (בתי חולים ועוד)	112	140
ב. שירותי רשויות מקומיות	585	581
מפגעים ומטרדים	261	230
היתרי בנייה	173	179
כבישים, מדרכות וסילוק אשפה	50	57
רישוי לעסקים ורוכלות	30	38

התפלגות התלונות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

<u>מספר התלונות</u>				
התשמ"ז	התשמ"ח	התשמ"ז	התשמ"ח	הנושא
556	567			ג. מתן שירות לציבור
312	294			אי מתן תשובה לפניית התנהגות עובדי ציבור
99	69			ד. שירותי טלפון ודואר
594	559			התקנת טלפונים ושירותי תיקון חשבונות וזיכויים
251	228			שירותי דואר
258	227			ה. מסים ואגרות
73	78			1. מס הכנסה
714	675			2. מס רכוש
173	186			3. מכס
53	54			4. מס ערך מוסף
37	22			5. מס שבח מקרקעין
23	30			6. החזרי תשלומים
22	27			7. אגרות רדיו וטלוויזיה
25	42			8. מסים ואגרות ברשויות המקומיות
88	78			אגרת מים
254	215			ארנונה
43	51			השתתפות בהוצאות סלילה
164	111			ו. זכויות עובדים
11	18			משכורת ושכר
370	317			פיטורים ופיצויי פיטורים
65	34			סדרי מכרזים וקבלת עובדים
47	48			גימלאות וקיצבאות
102	73			ז. שונות
33	48			1. משטרה
1,185	1,179			טיפול בתלונות
252	300			התנהגות שוטרים ומעצר שוא
102	83			עבירות תעבורה
72	81			2. תחבורה
58	85			תחבורה ציבורית
219	228			3. פיקוח על מעצרים ושירותים
63	55			
29	30			

התפלגות התלונוות לפי נושאים עיקריים* (המשך)

מספר התלונוות		הנושא
התשמ"ז	התשמ"ח	
74	53	4. רכישת מקרקעין והפקעתם
49	39	5. דמי חכירה ודמי הסכמה
5,007	5,007	ס"ה***

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

** בעיקר עיכובים בקבלת תוצאות הבחינה.

*** המספר הכולל של נושאי התלונוות בכל אחת מהשנים, המופיע בטבלה זו, הוא גדול יותר ממספר התלונוות, שהתקבלו באותן שנים, משום שרבים ממכתבי התלונוות נוגעים לשני נושאים או יותר.