



עמ"מ 27604/01/16 - יהושע אלגלי נגד נציבות שירות המדינה, באמצעות פרקליטות מחוז חיפה

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עמ"מ 27604-01-16 אלגלי נ' נציבות שירות המדינה

עמ"מ 17399-01-16 נציבות שירות המדינה נ' אלגלי

28 מרץ 2016

בפני כב' השופט יגאל גריל, שופט בכיר

המערער: יהושע אלגלי

ע"י ב"כ עוה"ד אהוד שילוני ו/או נטלי שוכוביצקי ואח'

נגד

המשיבה: נציבות שירות המדינה

באמצעות פרקליטות מחוז חיפה (פלילי)

ע"י ב"כ עו"ד שרון אייל

פסק דין

א. בפני ערעורו של מר יהושע אלגלי (להלן: "המערער") הן על הכרעת הדין מיום 10.8.2015, והן על גזר הדין מיום 15.12.2015, שניתנו על-ידי בית הדין למשמעת של עובדי המדינה, בתיק בד"מ 111/11 (בראשות עו"ד אורי כהן).

בנוסף, הגישה נציבות שירות המדינה (להלן: "המדינה") ערעור על גזר הדין מיום 15.12.2015, שכן לטענתה אמצעי המשמעת שהושתו על המערער נוטים לקולא באופן קיצוני, ולטעמה, הם אינם מעבירים את המסר הראוי לבעלי תפקידים כמו המערער.

ב. הנסיבות הצריכות לעניין הינן בתמצית אלה:

עמוד 1



מר אלגלי, יליד 1969, שימש כמנהל מחלקת משאבי אנוש בעיריית צפת.

ביום 22.8.2013 הוגשה לבית הדין למשמעת תובענה משמעתית מתוקנת כנגד המערער, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, במסגרתה נטען:

1. בין אוקטובר 2003 לאוקטובר 2010 קיבל המערער "תוספת כפיים" לשכרו בשיעור של 10%, למרות שאינו זכאי לתוספת זו.

2. בגין טיפול בתשלום שכרם של עובדי העיריה המועסקים על-ידי המתנ"ס, קיבלו המערער וגב' מרגלית צוברי, חשבת השכר בעיריית צפת, 25 שעות נוספות בשיעור של 150% מערך שעת עבודה.

משנודע למערער ביוני 2010, כי עובדי המתנ"ס ייקלטו כעובדי עירייה, ועקב כך סבר שלא ישולמו לו ולגב' צוברי אותן 25 שעות נוספות, הורה המערער לגב' צוברי לבטל את תשלום 25 השעות הנוספות (לה ולו), ובמקום זאת לשלם (לה ולו) 35 שעות כוננות, הגם שהם לא היו זכאים לשעות כוננות אלה, ומבלי שקיבל אישור מגורם מוסמך, ולמרות שהדבר מהווה תוספת חורגת לשכר.

ג. בהכרעת דין מפורטת מיום 10.8.2015, הרשיע בית הדין למשמעת את המערער בעבירות שיוחסו לו בשני האישומים:

ביחס לאישום הראשון - עבירה לפי סעיף 36 של חוק יסודות התקציב בדבר אחריות ממונה.

ביחס לאישום השני:

1. עבירה לפי סעיף 35(1) של חוק יסודות התקציב, דהיינו, אי-קיום הוראה מהוראות החוק, או תקנה בהתאם לחוק, או הוראת מינהל שניתנה לפיו.

2. עבירה לפי סעיף 35(5) של החוק, דהיינו, שהמערער הנהיג או הורה להנהיג שינויים או הטבות בניגוד להוראות סעיף 29 לחוק.

3. עבירה לפי סעיף 36 לחוק בדבר אחריות ממונה.

ד. בהכרעת דינו התייחס בית הדין, בין היתר, לטענת ההגנה שהעלה המערער, לפיה לא ניתן להגיש תובענה משמעתית ללא קביעת שר האוצר, כי אכן נעשתה חריגת שכר בהתאם לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב.



בית הדין לא קיבל טענה זו, תוך הסתמכות על פסיקת בית הדין האזורי לעבודה ב-פ"ה (אזורי חיפה) 42650-04-13 אביחיל שובל נ' משה דיין - נציב שירות המדינה (21.7.2013), לפיה די באי-אישורה של חריגת השכר, ואין צורך בקביעה פוזיטיבית שאכן נעשתה חריגת שכר. בית הדין לעבודה כתב (שם), שהיעדר החלטה שנעשתה חריגת שכר אינה מכשירה את החריגה ואינה שוללת את העבירה המשמעתית לפי חוק יסודות התקציב.

ה. ממשיך וכותב בית הדין למשמעת, כי המערער במסגרת תפקידו היה אחראי על זכויות הנוגעות לשכר העובדים, היה בקיא בתחום, הוא זה שטיפל בזכויות העובדים ובשכרם בעיריית צפת, והוא זה שהורה האם לשלם תוספת שכר.

בית הדין מציין, כי דברים אלה אושרו על-ידי המערער עצמו בעת מתן עדותו בפני בית הדין למשמעת, וכן הדברים נתמכו גם בדבריה של גב' צוברי בחקירתה.

ו. בית הדין דחה את טענת המערער, לפיה "תוספת כפיים" שולמה בשל כך שהיו חסרים עובדים במחלקה, ומכיוון שאין בעיריית צפת סמל בעבור "תוספת ספיגה", נרשמה התוספת כ"תוספת כפיים". זאת ועוד, כך טען המערער, התוספת שולמה באישור ראש העיר לשעבר, מר עודד המאירי, לאחר שזה קיבל את אישור המרכז לשלטון מקומי.

בית הדין קבע, כי טענות אלו נטענו לראשונה בעת מתן עדותו של המערער, והמדובר בעדות כבושה ללא הסבר סביר, מה עוד שטענות אלה לא נתמכו בכתובים כלשהם.

ז. באשר לטענת המערער, לפיה קיבל את "תוספת הכפיים" במקום תוספת של 22% לפי סיכום משנת 2003 עם משרד האוצר בדבר תשלום תוספת לעובדים בלתי ייחודיים, מציין בית הדין, שטענה זו הועלתה בשלב מאוחר. זאת ועוד, לא ברור כלל האם המערער זכאי לתוספת זו של 22%, ועולה התהייה: אם הוא אכן היה זכאי לתוספת זו - מדוע הוא, כבר סמכא בעירייה בעניין הסכמי שכר, לא קיבל אותה ותחת זאת קיבל "תוספת כפיים"?

בית הדין מדגיש, כי יש חשיבות לכותרת בגינה משולם השכר, ודבר חשיבות אחדות סמלי השכר בשירות הציבור, הודגש בפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) מ. שמגר בע"א 2920/90 קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' מדינת ישראל, מז (1) 397, 409 (1991):

"ההוראה שבסעיף 29 צריכה להתפרש לפי מטרתה החקיקתית, הבאה להנהיג הסדר הקובע, באופן אפקטיבי, אחדות גישה בנושאי שכר בין שירות המדינה לבין הגופים הנתמכים מתקציבה."

ח. בית הדין מציין, שחוות דעת רואה החשבון מטעם המערער נשענת על מצב עובדתי שתיאר המערער, תשתית עובדתית שבית הדין מצא כבלתי מהימנה. בנוסף מציין בית הדין, שהמסקנות בחוות הדעת מאופיינות בחד צדדיות ניכרת.

ט. בית הדין כותב, כי עצם העובדה שלא התגלתה חריגת השכר בביקורת של משרד האוצר שנערכה בשנת 2004, אין בה כדי להכשיר את חריגת השכר בגין "תוספת כפיים", אלא המדובר בחריגה שלא התגלתה.



י. באשר לאישום השני בדבר תשלום שעות הכוננות, העיד מנכ"ל העירייה דאז, מר משה צין, כי הוא לא אישר למערער תוספת זו, ואף קרא למערער לבירור בעניין, והתשובה שקיבל היתה שהשינוי לא גרם לשינוי תקציבי, שכן שווי שעות הכוננות נמוך משווי השעות הנוספות ששולמו בעבר.

יא. בית הדין מציין, כי בעדותו העלה המערער טענה חדשה, לפיה הוא ביקש מגב' צוברי להכין בעניין זה הדמיה בלבד, דהיינו, לבדוק מהו השכר בתוספת 35 שעות כוננות במקום 25 שעות נוספות, וזאת על מנת לא לחרוג מהתקציב, אך לטענתו, גב' צוברי הכניסה בטעות את השינוי לתלוש השכר, במקום לערוך הדמיה (סימולציה) בלבד, וכתוצאה מכך שכרו אף נפגע.

בית הדין לא קיבל טענתו זו של המערער, והעדיף את עדותו של מר צין, מנכ"ל עיריית צפת, עדות שהיתה מהימנה על בית הדין, ולפיה המערער הודה בפני מר צין שטעה במעשיו ופעל בניגוד לנוהל. עדותו זו של מר צין, קיבלה חיזוק גם בעדותו של ראש העיר, מר שוחט.

מסקנתו של בית הדין היא, שדבריו של המערער, לפיהם תשלום שעות הכוננות נבע מטעות של גב' צוברי, שביצעה שינוי בשכר במקום הדמיה בלבד, אינם מתיישבים עם עדותם של מר צין ומר שוחט, שנמצאו מהימנות על בית הדין. זאת ועוד, מציין בית הדין, שטענה זו הועלתה רק בעדותו של המערער, ולא נטענה בחקירתו על-ידי גורמי החקירה.

ממשיך וכותב בית הדין, כי טענת המערער לפיה היה זכאי לתוספת כוננות - לא הוכחה, ומכל מקום ראש העיר או המנכ"ל, שהם המוסמכים לאשרה, לא אישרוה.

יב. באשר לטענת אכיפה בררנית שהעלה המערער, לפיה כנגד עובדים בכירים אחרים בעירייה (חשב אגף החינוך, וגזבר העירייה דאז) לא נפתח הלך משמעתי, כותב בית הדין, שעל מנת לבסס טענה זו, על המערער היה להצביע על כך, שלאורך זמן ובאופן שיטתי קיבלו הרשויות במקרים דומים החלטות שונות מאלה שהתקבלו בעניינו, אך הוא לא עמד בנטל זה, וגם בית הדין לא שוכנע שרשויות האכיפה נהגו במערער בשרירות לב, או שנשקלו לגביו שיקולים בלתי ענייניים.

יג. באשר לטענת המערער בדבר פגמים בהתנהלות יחידת החקירות, ובכלל זה העדר אישור לפתוח בחקירה נגדו, מקובל על בית הדין שהיה מדובר בחקירה "מתגלגלת" שהחלה בחקירת עובד בכיר אחר. זאת ועוד, גם אם היו פגמים כלשהם, הם אינם מהותיים ולא פגעו בהגנתו של המערער.

יד. בגזר הדין מיום 15.12.2015 סקר בית הדין את עדויות האופי שנשמעו בפניו, וציין כי עמדת עיריית צפת היא שיש להסתפק באמצעי משמעת של נזיפה או התראה בלבד, שכן העירייה סבורה שהעברת המערער מתפקידו תגרום לה נזק, נוכח הידע הנרחב שצבר המערער והתמקצעותו בתחומו.

טו. בית הדין התייחס בגזר דינו למכתבה של רו"ח רבקה נאורי מיחידת הממונה על השכר, אולם הוא מציין, כי



מכתב זה עוסק בהסדרת החריגות של המערער והימנעות מדרישת השבה, ואין בו כדי להצביע על כך שהממונה על השכר סבור שאין המדובר בחריגות שכר.

טז. בית הדין מדגיש בגזר הדין את חומרת עבירות המשמעת שביצע המערער, ומדגיש את היות המערער עובד בכיר בעיריית צפת, הנמנה על צוות ההנהלה. בית הדין מציין, כי בקבלת תוספת כפיים, נהג המערער בעצימת עיניים של ממש, עת שקיבל במשך שנים תוספת שלא הגיעה לו, שתשלומה הופסק רק לאחר התערבותם של גורמי האכיפה.

בית הדין מציין, שגם אילו היה מוכח שהיה קיים בעיריית צפת נגד דבר תשלום התוספת גם לעובדים שאינם זכאים לה, הרי לא ניתן להסתמך על נוהל זה בהיותו בלתי חוקי מדעיקרא.

יז. באשר לאישום השני, במסגרתו הורה המערער לגב' צוברי לשלם לו ולה שעות כוננות חלף השעות הנוספות, שסבר כי הוא עלול לאבדן עקב קליטת עובדי המתנ"ס כעובדי עירייה, כותב בית הדין בגזר דינו כי המדובר בעשיית דין עצמית, תוך ניצול מעמדו וסמכויותיו בעניין הוראת התשלום האמורה.

יח. בית הדין סוקר את נסיבותיו האישיות של המערער, יליד 1969, נשוי ואב לשישה ילדים, המשמש בתפקיד מנהל מחלקת משאבי אנוש משנת 1997, ובשנת 2001 התרחבה המחלקה והוא משמש מאז כמנהל האגף. חוות הדעת על תפקודו של המערער טובות מאוד, ואף עדי האופי העידו על תפקודו. בנוסף, המערער תורם מזמנו בהתנדבות לגופים ציבוריים אחרים ופעיל מבחינה ציבורית.

יט. לאחר שעמד בית הדין על כל השיקולים שמנה, לרבות תכליתם של אמצעי המשמעת בדין המשמעתי, ובשים לב לעובדה שהמערער לא הפנים את חומרת מעשיו, הוא השית על המערער את אמצעי המשמעת הבאים:

1. נזיפה.

2. הפקעת משכורת קובעת אחת ב-10 תשלומים.

3. הורדה בדרגת שכר אחת למשך שנה וחצי.

בית הדין מציין, שהחליט שלא להעביר את המערער מתפקידו וממקום עבודתו, בשל העדר אפשרויות שיבוץ חלופיות אמיתיות בתוך עיריית צפת, ומחמת מגבלות חוקיות על העברתו לעבודה ברשות מקומית אחרת. זאת ועוד, חוות הדעת על תפקודו כמנהל מחלקת משאבי אנוש היו טובות.



כ. המערער ממאן להשלים עם הכרעת דינו וגזר דינו של בית הדין למשמעת, וערעורו המפורט מונח עתה בפניי.

טענות המערער הינן בתמצית אלה:

1. החלטת יחידת האכיפה באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (אגף זה מכונה "הממונה על השכר" - י.ג.), אשר התקבלה לאחר שניתנה הכרעת הדין ובטרם ניתן גזר הדין, קובעת שאין חריגות שכר בשכרו של המערער. מכאן טוען המערער, כי הגופים הרגולטיביים קיבלו החלטות סותרות בעניינו: הראשונה, המינהלית, שהיא רחבה יותר, קבעה כי המערער חף מפשע, ואילו הערכאה המשמעטית בעלת האופי המעין פלילי, קבעה כי המערער אשם.
2. החלטת הממונה על השכר בדבר קיומה של חריגת שכר מהווה תנאי הכרחי לפני שניתן להגיש תובענה משמעטית לפי חוק יסודות התקציב. אף על פי כן, כך לטענת המערער, הדיון בעניינו התקיים בטרם מתן הכרעת הממונה על השכר כפי שדורש החוק. לטענתו, רק לאחר שנקבע על-ידי הממונה על השכר, כי קיימת חריגה, רק אז ניתן לפנות לדין המשמעתי.
3. בית הדין למשמעת לא דן בכל אחד ואחד מרכיבי העבירות, דבר שהוביל להרשעת המערער בניגוד לדין.
4. שאלת קיומה של חריגת שכר צריכה להיבחן לאור השאלה: האם קיבל העובד שכר מעבר למכלול התנאים להם הוא זכאי, ובהשוואה למכלול התנאים הנהוגים בקרב עובדי מדינה המכהנים בתפקידים מקבילים. תכלית החוק למנוע גירעון וחריגה מהתקציב, ולא ליצור סדר ואחידות בתלוש השכר. לטענת המערער, יש לבדוק את השינוי בשכר באופן מהותי, ולא על בסיס הכינוי או "הסמל" שניתנו בתלוש המשכורת.
- לטענת המערער, בית הדין לא דן בשאלה האם תנאי שכרו של המערער עולים על התנאים הנהוגים והמקובלים בשירות המדינה, על אף שהמערער הוכיח כי הדבר לא מתקיים, וזאת באמצעות חוות דעת מומחה. מנגד, המדינה לא הגישה חוות דעת מומחה לעניין קבלת "שכר חורג", שהוא עניין שבמומחיות, שכן הוא קשור להסכמים קיבוציים וכרוך בשאלת מדיניות של משרד האוצר.
5. "תוספת מאמץ כפיים" מתקזזת כנגד תוספת של 22% לה היה זכאי המערער. בית הדין קבע, שהמערער לא הצביע כי היה זכאי לתוספת זו, אך בכך טעותו של בית הדין, שהיה עליו לחקור בעניין.
- זאת ועוד, כך לטענת המערער, ראש העיר דאז כתב, שעל-פי הנחיות מרכז השלטון המקומי, זכאים לקבל תוספת עבודת כפיים גם בעבור צמצום כוח אדם עבור עובדים הפורשים מן הרשות ואי-קליטת עובדים אחרים תחתם, ובכך נחסכים כספים לרשות.
- לטענת המערער, יש לזקוף לחובת המדינה את אי-זימונו של ראש העיר דאז, מר המאירי, שכן יש להניח כי עדותו היתה תומכת בגרסת המערער.



6. האישום השני הוא בבחינת ענישה על דברים שבלב, שכן מיוחסת למערער קבלת כספים בעתיד, דהיינו, רק הכנה לעבירה. יתרה מכך, רכיב השעות הנוספות המשיך להיות משולם לו גם לאחר קליטת עובדי המתנ"ס כעובדי עירייה.

לטענת המערער, תשלום שעות הכוננות נבע מטעות של גב' צוברי, שבמקום לבצע הדמיה לתלוש כאשר מוזנות 35 שעות כוננות במקום 25 שעות נוספות, ביצעה שינוי לתלוש השכר, דבר שבפועל גרם למערער לקבל שכר מופחת ביחס לתשלום השעות הנוספות. לטענת המערער, לא היתה לו כל ידיעה לגבי השינוי בתלוש השכר שלו בפועל.

זאת ועוד, כך לטענת המערער, המערער נכלל בזכאים לתוספת כוננות במסגרת תפקידו כמנהל משאבי אנוש ומנהל חירום, ואף ראש העיר העיד כי הוא שקל לאשר את התוספת (עמ' 35-36 לפרוט').

7. המערער טוען, כי היה זכאי לשכר בכירים כבר בשנת 2005, אך עקב מצבה הכלכלי הקשה של העירייה, הוא נעתר לבקשת ראש העיר להמתין עם המעבר לשכר הבכירים על מנת להוות דוגמה אישית ולחסוך כספים לעירייה (כולל בהפרשות לגמלת פרישה).

8. משרתו של המערער אינה נמנית עם הרשימה הסגורה של המשרות עליהן ניתן להטיל אחריות ממונה (בהתאם לסעיף 36 של חוק יסודות התקציב). המערער אינו אחראי לתחום הנהלת חשבונות, ולכן לא ניתן היה לקבוע כי חלה עליו אחריות ממונה. זאת ועוד, כלל לא הוכחו יסודות העבירה, אלא כל שהוכח (לפי קביעת בית הדין עליה חולק המערער), כי המערער קיבל חריגת שכר.

9. בביקורת שערך משרד הפנים בעיריית צפת בשנת 2004 לא אותרו חריגות השכר של המערער, ולפיכך הדבר מצביע על היעדר קיומה של חריגה.

10. המערער טוען, כי קיימת אכיפה בררנית, שכן משכרו של חשב אגף החינוך ניתנה הוראה לנכות 300,000 ₪ (שצומצמה בסופו של דבר לרבע מהסכום), אך לא הוגשה נגדו תובענה משמעתית. לגזבר העירייה נמצאו חריגות שכר של 230,974 ₪, לאחר קיזוז רכיבי שכר שלא קיבל, והוא נדרש להשיב לעירייה 100,000 ₪ וגם כנגדו לא הוגשה תובענה משמעתית.

בניגוד לעניינם, בעניינו של המערער לא הייתה קביעה בדבר קיום חריגת שכר מובהקת, אך דווקא נגדו הוגשה תובענה משמעתית.

מוסיף וטוען המערער, כי עשרות עובדים אחרים בעירייה קיבלו "תוספת מאמץ כפיים", אך דווקא בעלי התפקידים האחרים לא הועמדו לדין.

11. בנוסף, עותר המערער לצירוף עיריית צפת כצד להליכים.

12. באשר לגזר הדין טוען המערער, כי אינו עובד ב"דירוג דרגה", אלא ב"שכר בכירים" ולכן לא ניתן להורידו



בדרגה למשך שנה וחצי.

עוד טוען המערער, כי שגה בית הדין משקבע, כי המערער פגע בקופה הציבורית, ועל בסיס זה קבע את אמצעי המשמעת שהושתו על המערער, שכן התוספת של עבודת כפיים מתקזזת ו"נבלעת" בתוך תוספת 22% לעובדים בלתי ייחודיים, שלא שולמה לו.

באשר לשעות הכוננות, הרי אלה שולמו למערער ולגב' צוברי חלף השעות הנוספות להן היו זכאים, ולכן המערער לא קיבל כספים ביתר, ולא התקיימה כלל "חריגת שכר".

לפיכך, כך לטענת המערער, משעה שהמערער לא פגע בקופה הציבורית, הדבר היה צריך להטות את שיקולי הענישה לקולא, בעוד בית הדין השית אמצעי ענישה מחמירים.

בית הדין גם לא נתן משקל לכך, שהמערער ננזף על-ידי ראש העיר במסגרת בירור לגבי תשלום שעות הכוננות, והיה מקום ליתן לכך משקל בקביעת אמצעי המשמעת.

כמו כן, לא ניתן משקל לכך שהמערער וויתר במשך תקופה ממושכת על שכר בכירים, תרם רבות למוסדות דת, ותרם לחיסכון בעיריית צפת.

כא. המדינה הגישה תשובה לנימוקי הערעור, בה נטען בתמצית:

1. המערער אישר לעצמו חריגות שכר במשך שנים, מעל בכספי ציבור, נהנה במשך שנים מתשלומים להם אינו זכאי, והורשע בביצוע העבירות לאחר ניהול הוכחות. כל אלה מחייבים, כך לדעת המדינה, להורות על פיטוריו של המערער ממקום עבודתו.

2. אמצעי המשמעת שהושתו על המערער הם מקלים באופן קיצוני, ואינם מעבירים את המסר הראוי לבעלי תפקידים דוגמת המערער.

3. המדובר בתיק ראשון של הרשעה לאחר ניהול הוכחות, ולפיכך יש להעביר את המסר לפיו אין עובד בכיר יכול לאשר לעצמו חריגות שכר, למעול בכספי ציבור, ולצאת עם עונש מינימאלי.

4. היעדר האפשרות להעביר את המערער לתפקיד אחר, אסור שתשמש לזכותו, מה עוד שבעניינו של המערער לא התקיימו נסיבות אישיות חריגות ויוצאות דופן המצדיקות את השארתו בתפקיד זה.

5. בעניין מזכיר וגזבר המועצה המקומית חריש-קציר, מר לבקוביץ, שהורשע גם הוא לפי חוק יסודות התקציב, הוחלט על-ידי בית הדין למשמעת לגזור עליו: פיטורין לאלתר, נזיפה, ופסילה מלשמש בכל תפקיד במועצה במשך שנה



(בד"מ 46/14) [על הכרעת הדין וגזר הדין בעניין לבקוביץ הוגש ערעור (עמ"מ 6525-01-16 לבקוביץ נ' נציבות שירות המדינה)]. המדינה סבורה, שאמצעי המשמעת שהוטלו על מר לבקוביץ, הכוללים פיטורין לאלתר, מצביעים על כך שראוי היה שגם המערער יפוטר לאלתר.

כב. במסגרת עמ"מ 17399-01-16 הגישה המדינה ערעור על גזר דינו של בית הדין למשמעת, בו נטען, כי שגה בית הדין כאשר נמנע מלהורות על פיטוריו של המערער מעיריית צפת, על אף שהורשע בעבירות חמורות, לאחר ניהול הוכחות, ואישר לעצמו קבלת כספי ציבור להם אינו זכאי במשך שנים.

המדינה טוענת, כי העבירות אותן ביצע המערער, נעשו תוך תחכום רב, ניצול תפקידו הבכיר, וניצול מעמדו כבר סמכא בענייני שכר בעיריית צפת. לטענת המדינה, במעשי המערער יש משום מעילה באמון וניצול מעמדו לקבלת כספים במרמה.

המדינה סבורה, שאמצעי המשמעת שהושתו על המערער מקלים באופן קיצוני ואינם מעבירים את המסר הראוי לבעלי תפקידים אחרים האמונים על הקופה הציבורית.

כג. המערער הגיש תשובה מפורטת לערעור המדינה במסגרתה טען, כי הוא לא נהנה מתשלומים להם הוא אינו זכאי, ואין כל קביעה כזו בהכרעת דינו של בית הדין (פיסקאות 30-31 לתשובת המערער). לטענתו, לא רק שדבר קבלת כספים ביתר לא הוכח, אלא הממונה על השכר קבע שהמערער לא קיבל כספים ביתר ולכן גם אינו נדרש להשיב כספים כלל.

המערער לא אישר לעצמו תוספת "מאמץ כפיים", וטענה זו הוסרה מכתב התובענה המתוקן. המדינה גם לא הביאה ראיות מתי אישר המערער לעצמו את התשלום. לטענתו, מי שאישר את התשלום הוא ראש העיר הקודם, שלא זומן לעדות, וכן חשב השכר המנוח, וזאת באישור השלטון המקומי.

לטענת המערער, בית הדין ציין בשוגג בגזר הדין כי המערער אישר לעצמו במשך 8 שנים תוספת כפיים שלא היה זכאי לה, ועקב כך החמיר עם המערער.

מוסיף וטוען המערער, שמשום שהמדובר בתחום חדש, ובפסק הדין הראשון בתחום שניתן לאחר ניהול הוכחות, הרי שיש לפעול בזהירות המתבקשת, ולא להחמיר באמצעי המשמעת המושתים על ראשוני המורשעים.

כד. בדיון שהתקיים בפניי בתאריך 2.3.2016, חזרו הצדדים בתמצית על טיעוניהם, שפורטו בהרחבה בכתבי הטענות מטעמם.

כה. ביום 7.3.2016 הוגשה מטעם המערער בקשה להשלמת טיעון בעניין שעולה מהפרוטוקול, ולצירוף פסק דין חדש. בהשלמה זו נטען, כי לא הוכחה הידיעה של המערער כי תוספת "עבודת כפיים" אינה מגיעה לו, והיא נותרה ללא מענה בהכרעת דינו של בית הדין.



כמו כן, מפנה המערער לפסק דינו של בית הדין למשמעת בבד"מ 138/13 נציבות שירות המדינה נ' לבינסון (3.11.2014), שם התקבלה הטענה שהיעדר ידיעה של עובדת, ששימשה כחשבת, לגבי חריגה, פועלת לזכותה.

כו. בהחלטתי מיום 8.3.2016 אִפשרתי למדינה להגיב לבקשה זו, ואף נתתי החלטה נוספת ביום 20.3.2016, לפיה ככל שבדעת המדינה להתייחס לבקשת המערער להשלמת טיעון עליה לעשות זאת לא יאוחר מיום 22.3.2016. אולם, נכון לשעה זו לא הוגשה תגובה מטעם המדינה.

כז. לאחר שעיינתי בכתבי הטענות המפורטים מטעם שני הצדדים, לרבות בתיק המוצגים מטעם המערער, בפרוטוקול הדיון מיום 2.3.2016, בהכרעת דינו ובגזר דינו של בית הדין למשמעת, ובמוצגים שהוגשו בפני בית הדין, מסקנתי היא שדין הערעור שהגיש המערער להידחות הן באשר להכרעת הדין והן באשר לגזר הדין, ואילו דין הערעור שהגיש המדינה להתקבל בחלקו, כפי שאפרט להלן.

כח. התובענה שהוגשה לבית הדין למשמעת כנגד המערער, היא בגין עבירות לפי חוק יסודות התקציב.

סעיף 29 של חוק יסודות התקציב, קובע:

"(א) גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר; ואולם רשאי שר האוצר, באישור הועדה, לפטור מהוראות סעיף זה, חברה מעורבת כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, אם ראה שטעמים של מכירת מניותיה, לרבות הנפקתן לציבור או למשקיעים, מחייבים זאת, ונחה דעתו שלא תהיה למתן הפטור ולשינויים שיונהגו בעקבותיו, השפעה בלתי רצויה על מדיניות השכר הכוללת במגזר הציבורי; הפטור יכנס לתוקפו עם ביצוע המכירה או במועד מאוחר יותר שיקבע השר.

(ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א).

..." (ההדגשה שלי - י.ג.)

דהיינו, הסעיף אוסר על גוף מתוקצב לערוך שינויים בשכר, בתנאי פרישה, בגימלאות, ובכל הטבה כספית אחרת הקשורה לעבודה, אלא בהתאם להסכמים לגבי כלל עובדי המדינה, או אם ניתן אישורו של שר האוצר.

סעיף 21 לחוק קובע, כי רשות מקומית נכללת בהגדרת "גוף מתוקצב", ומכאן שהאיסור על השינויים המנויים בסעיף 29(א) של החוק, חלים גם על עיריית צפת בהיותה גוף מתוקצב.

ט. סעיף 35 לחוק קובע:



"עובד גוף מתקצב שעשה בידועין אחת מאלה, אשם בעבירת משמעת:

- (1) לא קיים הוראה מהוראות חוק זה או תקנה או הוראת מינהל שניתנה לפיו, או הוראה שניתנה על ידי שר האוצר לפי סעיפים 29א או 29ב;
- (2) שילם כספים מעבר לסכום הקבוע לאותה מטרה בתקציבו המאושר;
- (3) חתם או התיימר לייצג את הגוף המתקצב או להתחייב בשמו בחוזה שכריתו טעונה אישור על פי כל דין ואישור כאמור לא ניתן;
- (4) קיבל לעבודה עובדים למטרה פלונית מעבר למספר המשרות הקבוע בשיא כוח האדם שלו, או במשרות שאין עליהן הקצבה בתקציבו המאושר;
- (5) הנהיג או הורה להנהיג שינויים או הטבות בניגוד להוראות סעיף 29.

בעניינו נטען בכתב התובענה, במסגרת האישום השני, כי המערער עבר עבירות משמעת לפי סעיף קטן (1), דהיינו, הוא לא קיים את הוראות החוק (בעניינו הוראת סעיף 29א של החוק). כמו כן, נטען בכתב התובענה, כי המערער עבר עבירת משמעת לפי סעיף קטן (5), בכך שהנהיג שינויים או הטבות הנוגעות לשכר בניגוד להוראת סעיף 29 לחוק.

ל. סעיף 36 לחוק, שנטען בכתב התובענה כי המערער עבר עבירה לפיו, הן באישום הראשון והן באישום השני, עוסק באחריות ממונה, וקובע:

"נעברה עבירת משמעת כאמור בפרק זה אשם בה גם כל מי שבשעת ביצוע העבירה היה מנהל כללי, חשב, גזבר, מנהל חשבונות או פקיד של המשרד או של יחידת הסמך או של הגוף המתקצב או של הגוף הנתמך האחראי לאותו תחום, אם לא הוכיח אחת מאלה:

- (1) העבירה נעברה שלא בידיעתו;
- (2) הוא נקט אמצעים סבירים להבטחת מניעת העבירה."

לא. עוד רלוונטית לעניינו, הוראת סעיף 39א לחוק, הקובעת:

"מוקם בזה בית דין למשמעת לשיפוט עובדי המדינה ועובדי גופים מתקצבים ונתמכים בשל עבירות משמעת לפי פרק זה; לענין זה יחולו הוראות חוק המשמעת והתקנות לפיו בשינויים ובתיאומים שיקבע שר המשפטים בתקנות, ורשאי הוא לקבוע בהן הוראות מיוחדות לסוגים של עובדים; לא יהיה שיפוט משמעתי בשל עבירות משמעת לפי פרק זה אלא לפי סעיף זה." (ההדגשה שלי - י.ג.)

לב. בתקנות יסודות התקציב (שיפוט משמעתי), התשמ"ט-1988, קובעת תקנה 2, כי "הוראות החוק והתקנות לפיו יחולו לענין השיפוט המשמעתי בבית הדין בשינויים המחוייבים לפי הענין, וכן בשינויים ובתיאומים המפורטים בתקנות



אלה".

התקנות קובעות התאמות שונות של חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן: "חוק המשמעת"), לשיפוט משמעתי בהתאם לחוק יסודות התקציב. כך למשל, קובעת תקנה 4, כי סעיפים 2 (העוסק בהקמת בית הדין למשמעת), 30-17 (כשסעיפים 18-17 מגדירים עבירות משמעת לפי חוק המשמעת, וסעיפים 30-19 עוסקים בוועדת משמעת), 48 (השעיה והעברה דחופות על-ידי השר הממונה על עובדי המדינה), 63 (העוסק בשיפוט משמעתי לפי חוק אחר) ו-74-79 (הוראות בדבר החלת חוק המשמעת על עובדים שמונו שלא מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הוראות מעבר ותחולה, וסמכות שר האוצר להתקין תקנות לביצוע חוק המשמעת) של חוק המשמעת לא יחולו בשיפוט משמעתי לפי חוק יסודות התקציב.

התקנות קובעות התאמות נוספות לעניין הרכב חברי בית הדין, חוקרים לעניין שיפוט משמעתי בהתאם לחוק יסודות התקציב, התאמת אמצעי המשמעת, התאמת הסעיף לגבי השעיה על-ידי נציב שירות המדינה, והתאמת תקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדין של בית הדין), התשכ"ד-1963.

מלבד שינויים אלה, חל חוק המשמעת גם בעבירות לפי חוק יסודות התקציב.

לג. בערעור נטען, כי החלטת הממונה על השכר, במסגרתה נקבע שקיימת חריגת שכר, מהווה תנאי הכרחי בטרם הגשת תובענה משמעטית לפי חוק יסודות התקציב. טוען המערער, כי בעניינו לא ניתנה החלטת הממונה על השכר בטרם טרם הגשת התובענה המשמעטית.

ב"כ המערער טוען, כי חשיבותה של החלטת הממונה בדבר קיום חריגה נובעת מהצורך לבדוק האם על-פי מכלול התנאים להם זכאי העובד, על-פי כלל ההסכמים החלים עליו, ובהשוואה למכלול התנאים הנהוגים בקרב עובדי מדינה המכהנים בתפקידים מקבילים לזה של העובד, קיבל העובד שכר ביתר. לטענת המערער, ככל שהשינוי בשכר אינו נושא משמעות כספית, אזי אין המדובר בעבירה לפי חוק יסודות התקציב.

ב"כ המערער מפנה לאופן בו, לטענתו, מפרשים ומיישמים בתי הדין לעבודה את הוראות סעיף 29 (כולל 29א ו-29ב) לחוק יסודות התקציב.

לד. בית הדין קבע לגבי טענה זו (בעמ' 3 של הכרעת הדין):

"איננו מקבלים טענה זו. העובר על הוראות סעיף 29 לחוק נתון גם לסמכות הממונה על השכר כמפורט בסעיפים 29א ו-29ב לחוק, וכן לשיפוט משמעתי כאמור בהוראת סעיף 39 לחוק. המדובר בעבירות נפרדות שאינן תלויות האחת בשניה."

מסקנתו זו של בית הדין מקובלת עליי.



ב"כ המערער מסתמך על אופן בדיקת הסכם חורג, הנערכת בהתאם להוראות סעיפים 29א

ו-29ב של חוק יסודות התקציב, שנוספו במסגרת תיקון מס' 24 לחוק.

בדברי ההסבר להצעת החוק (תיקון מס' 24) נכתב (הצעות חוק 2650, מיום 27.10.1997, בעמ' 22):

"בסעיפים 29א ו-29ב מוצע הסדר לתקופה מוגבלת לתשלומים לעובדים ולבעלי תפקידים בגופים מתוקצבים או נתמכים הנחזים להיות חריגים והוא נועד לסייע באכיפה של הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולמנוע למעשה את הכפיה של ההסדרים החורגים על הקופה הציבורית. בדיקת ההסכמים, הנחזים להיות מנוגדים לחוק אורכת לעתים חודשים מספר ובמהלך תקופת הבדיקה ממשיך הגוף המתוקצב או הנתמך להעביר תשלומים אשר עלולים להימצא חורגים בסיום הבדיקה על ידי הממונה.

ההסדר המוצע נועד להביא לידיעת הגוף המתוקצב והנתמך כמו גם לעובדים כי תנאי שכר הנחזים להיות חריגים נבחנים על ידי שר האוצר. עוד מוצע להסמין את שר האוצר לקבוע מהם התשלומים הנחזים להיות חריגים ולהפרידם מיתר התשלומים באופן שייקל על השבתם לגוף המתוקצב או הנתמך אם יתברר בתום הבדיקה כי הם תשלומים חריגים."

דהיינו, סעיפים 29א ו-29ב עוסקים בהסכמים או הסדרים הנוגעים לשכר העובדים הנחזים להיות מנוגדים לחוק יסודות התקציב, כשעל מנת שהסכמים או הסדרים אלה לא יכבידו על הקופה הציבורית, נקבעה סמכות שר האוצר לבחון האם אותם הסכמים או הסדרים אכן מנוגדים לחוק.

לגבי הסכם או הסדר חורג קיים הליך בדיקה (המכונה בחוק: "בדיקת הסכם חורג"), בהתאם לסעיף 29א, כפי שאכן נקבע בפסיקה אליה מפנה ב"כ המערער (דברי הנשיא (בדימוס) ס. אדלר בדב"ע נז/4-16 מרכז השלטון המקומי בישראל ואח' נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע לב(1) 1, בעמ' 25 מול אותיות ו-ז (1999), וע"ב (אזורי ת"א) 9078/04 סומך נ' עיריית תל אביב יפו, בפסקה 17 (1.8.2007)). אולם, כאשר אין המדובר בהסכם או הסדר, חלה הוראת סעיף 29א(א) של החוק, במסגרתה לא נקבע הליך בדיקה (עיינו גם בפ"ה (אזורי חיפה) 42650-04-13 אביחיל שובל נ' משה דיין - נציב שירות המדינה, בפסקה 44 (21.7.2013), אליו הפנה בית הדין בהכרעת דינו, בעמ' 3; בקשת רשות ערעור שהוגשה על החלטתו של בית הדין האזורי לעבודה בחיפה (בר"ע 17207-08-13 אביחיל שובל נ' נציבות שירות המדינה (3.9.2013)) - נדחתה).

לה. כאמור, מקובלת עליי קביעת בית הדין, כי עסקינן בהוראות נפרדות, כאשר ההליך הקבוע לגבי הסכמים או הסדרים הנחזים להיות חריגים, אינו חל מקום בו השינוי בשכר וכדומה אינו נובע מהסדר או הסכם. לכן, קביעתו של הממונה על השכר בדבר קיומה של חריגה, אינה מהווה תנאי להגשת תובענה משמעתית בהתאם להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

לו. עוד טוען המערער בערעורו, כי החלטת יחידת האכיפה באגף הממונה על השכר מיום 15.11.2015, שהתקבלה לאחר מתן הכרעת דינו של בית הדין, קבעה שאין חריגה בשכרו של המערער.



טוען המערער, כי התוצאה לפיה הגוף המינהלי, שהוא הממונה על השכר באוצר, ואשר לצורך החלטתו נדרש לרף הוכחה רגיל, קובע כי העובד לא קיבל שכר ביתר, ולעומת זאת הערכאה השיפוטית (בית הדין למשמעת), בה נדרש רף הוכחה של מעל לכל ספק סביר, מרשיע בקבלת שכר ביתר, אינה מתיישבת ודי בה כדי לעורר "ספק סביר" בדבר אשמתו של המערער.

לז. במכתבה של רו"ח רבקה נאורי, מנהלת תחום אכיפה באגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מיום 15.11.2015, נכתב:

"בהמשך למכתבי שבסמך ולאור מתווה ההסכמה הכללי שנערך מול וועד העובדים ועיריית צפת לעניין הסדרת חריגת השכר הרוחבית של אי קיזוז תוספת פיצול מתוספת בלתי ייחודית, סוכם כי לא תידרש השבה ממר אלגלי בגין חריגת השכר לכאורה של אי קיזוז תוספת פיצול (סמל שכר 490) מתוספת בלתי ייחודית בניגוד לאמור בהסכם מיום 04/08/2013 סעיף 2.3.1.

ההחלטה של אי דרישת ההשבה בגין אי קיזוז תוספת הפיצול מתוספת בלתי ייחודית התקבלה בשל מתווה ההסדרה הרוחבי שסוכם מול הוועד ועיריית צפת, לפיו יש להפסיק את חריגת השכר (דהיינו, יש לקזז את תוספת הפיצול המקומית מתוספת בלתי ייחודית) החל מחודש שכר 10/2015 מבלי שתידרש השבה מעובדי העירייה." (ההדגשה שלי - י.ג.)

מעיון בדברים אלה לא עולה המסקנה לה טוען ב"כ המערער, לפיה הגוף המינהלי במשרד האוצר סבור שלא היתה חריגת שכר אצל מר אלגלי. אלא להיפך, הגוף המינהלי סבור שלכאורה קיימת חריגת שכר, אולם בשל מתווה הסכמה בין וועד העובדים ועיריית צפת - לא תידרש השבה בגין החריגה.

לפיכך, אינני סבור שיש במסמך זה כדי להביא למסקנה בדבר ספק כלשהו באשמתו של המערער.

לח. טענה נוספת המועלית בערעור היא, כי משרתו של המערער אינה נמנית עם הרשימה הסגורה של המשרות עליהן ניתן להטיל אחריות ממונה בהתאם לסעיף 36 של חוק יסודות התקציב, שכן המערער אינו אחראי לתחום הנהלת חשבונות, ולכן לא ניתן היה לקבוע כי חלה אחריות ממונה.

לט. אין בידי לקבל טענה זו.

סעיף 36 של חוק יסודות התקציב קובע:

"נעברה עבירת משמעת כאמור בפרק זה אשם בה גם כל מי שבשעת ביצוע העבירה היה מנהל כללי, חשב, גזבר, מנהל חשבונות או פקיד של המשרד או של יחידת הסמך או של הגוף המתקצב או של הגוף הנתמך האחראי לאותו תחום, אם לא הוכיח אחת מאלה:

(1) העבירה נעברה שלא בידיעתו;



(2) הוא נקט אמצעים סבירים להבטחת מניעת העבירה."

המערער טוען, שהוא אינו נכלל בתפקידים המנויים בסעיף, ולפיכך לא היה ניתן להרשיע אותו בהתאם לסעיף זה.

בית הדין דן בהכרעת דינו האם ניתן לראות במערער "פקיד של המשרד... האחראי לאותו תחום", ובית הדין משיב לשאלה זו בחיוב, מהטעמים הבאים:

כאשר המערער נשאל בעת מתן עדותו: "תאשר לי כי מתוקף תפקידך היית אחראי בעיריה על דרגות העובדים, זכויות על השכר שלהם וכו', זה היה התפקיד שלך" (עמ' 99 לפרוט' בפני בית הדין, ש' 16-17), הוא השיב: "כן. זכויות שכר - הכוונה לתוספות כפי שקובעת חוקת העבודה" (שם, ש' 19).

בנוסף, כשנשאל המערער: "מי האנשים בעיריה המורים על תוספות שכר לעובדים..." (שם, בעמ' 104, ש' 8), השיב המערער: "אני מנחה את מחלקת השכר לתת תוספות שכר על פי תנאי השירות, דרגות, תוספות למיניהם, פיצול וכו'. מחלקת השכר מבצעת." (שם).

ש' 11-12). דברים דומים נרשמו בהודעתו של המערער (ת/3) מיום 10.11.2010, וגם בהודעתו מיום 3.3.2011 (ת/6).

אחריותו של המערער בדבר הנתונים על בסיסם מחושב שכרם של העובדים נתמכת גם בעדותה של גב' סבטלנה וורוביוב, המשמשת כמנהלת מחלקת השכר בעיריית צפת, וגם בעדותה של גב' מרגלית צוברי, המשמשת כחשבת השכר, בעדותו של מר משה צין, המשמש כמנכ"ל עיריית צפת, וכן בנוהל עיריית צפת בדבר "הכנת ובקרת שכר לעובד" מיום 21.6.2010, לפיו "הסמכות לניהול בקרה ורישום של נתוני השכר והפקת תלושי שכר לעובד היא של הגזבר. נתוני עובד בסיסיים יועברו ע"י מנהל אגף משאבי אנוש למח' שכר בגזברות".

תשתית עובדתית זו שנסקרה על-ידי בית הדין (עמ' 3-5 של הכרעת הדין), מובילה בבירור למסקנה, שיש לראות במערער כפקיד של המשרד האחראי לתחום בו נעברה העבירה.

מ. טוען המערער, כי הורשע בקבלת "תוספת מאמץ כפיים", אולם זו מתקזזת עם תוספת של 22% לה היה זכאי בשל ההסכם בדבר תוספת לעובדים הבלתי ייחודיים, תוספת אותה לא קיבל, וטעה בית הדין שלא בחן את טענתו בדבר הזכאות לתוספת זו.

מוסיף וטוען המערער, כי ראש העיר דאז כתב שעל-פי הנחיות מרכז השלטון המקומי, זכאים לקבל תוספת עבודת כפיים גם בעבור צמצום כוח אדם עבור עובדים הפורשים מן הרשות

ואי-קליטת עובדים אחרים תחתם, ובכך נחסכים כספים לרשות. לטענת המערער, יש לזקוף לחובת המדינה את אי-זימונו של ראש העיר דאז, מר המאירי, שכן יש להניח כי עדותו היתה תומכת בגרסת המערער.



מא. המקור לתשלום תוספת כפיים קבוע בפיסקה 26.97 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות (נוסח משולב) [החלק הרלוונטי הוגש כמוצג ת/7 וגם כמוצג ת/14], הקובעת:

"במגמה לקדם את שכרם של העובדים בעבודות כפיים פיזיות מתוך הכרה בצורך לעודד עובדים כאלה, המועסקים בשירותי הרשויות המקומיות - להתמיד בעבודתם - לה נדרש מאמץ פיזי, כדי להמשיך ולקיים השירותים, ובמגמה לאחד תנאי שכר ועבודה שווים לכלל העובדים ברשויות המקומיות, המועסקים בעבודות זהות, ומתן תמורה שווה של עבודה, ומתוך הכרה שעובדים אלה זכאים, עקב שכרם הנוכחי לפיצוי הולם, הוסכם בין מרכז השלטון המקומי ומרכז הסתדרות הפקידים, על מתן גמול עידוד לעובדים בעבודות כפיים (פיזיות) בשיעור של עד 10% (עשרה) אחוז מהשכר הכולל."

ברי, שהמערער אינו עובד "בעבודות כפיים פיזיות" להן "נדרש מאמץ פיזי". אם לא די, בהמשך מבהירה פסקה 26.976 על אלו עובדים ההסדר אינו חל: "עובדים בתפקידי פיקוח השגה וניהול...". מכאן שהמערער, שאינו עובד בעבודת כפיים לה נדרש מאמץ פיזי, והינו בתפקיד ניהול - אינו זכאי לתוספת זו.

מב. בעניין זה העיד המערער (עמ' 102 לפרוט' בפני בית הדין, ש' 24-26):

"יש מה שנקרא ספיגת מזכירות בבית הספר ויש תוספת כפיים ויש תוספת מאמץ. את שלושת הדברים אמרתי שנמצאים בחוקה, אבל התוספת שלי שקיבלתי בתלוש אינה בחוקה. אין מאמץ כפיים בחוקה. יש כפיים, אין מאמץ כפיים".

דהיינו, המערער היה מודע לכך שתוספת "מאמץ כפיים" שקיבל, אינה בהתאם לחוקת העבודה, ולפיכך אין ספק שהוא לא היה זכאי לה. גם אם היה עולה בידי המערער להוכיח, שניתנה לתוספת זו אישור ראש העיר דאז, הרי אין בכך כדי להועיל לו, שכן, כאמור, הוא היה מודע שאינו זכאי לתוספת זו, ומשכך לא היה באישורו של ראש העיר דאז כדי להכשיר תוספת זו.

מג. ממשיך וטוען המערער, כי שאלת קיומה של חריגת שכר צריכה להיבחן לאור השאלה: האם קיבל העובד שכר מעבר למכלול התנאים להם הוא זכאי, ובהשוואה למכלול התנאים הנהוגים בקרב עובדי מדינה המכהנים בתפקידים מקבילים. לטענת המערער, הוא היה זכאי לתוספת 22% בשל ההסכם בדבר תוספת לעובדים הבלתי ייחודיים, כך שתוספת זו, לה היה זכאי ואותה לא קיבל, מתקזזת עם התוספת של 10% בגין "מאמץ כפיים".

מד. מטרתו של חוק יסודות התקציב היא לקבוע "ריסון תקציבי", על מנת למנוע את פריצת מסגרות השכר, כפי שעמד על כך כב' הנשיא (בדימוס) א. ברק בבג"ץ 6231/92 זגורי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(4) 749, 786-787 (1995):

"חוק יסודות התקציב בא לקבוע 'ריסון תקציבי' (ראה תב"ע מח/6-4 שירותי תחבורה ציבורית נ' מועצת פועלי באר-שבע ואח' [39], בעמ' כו). הוא מכוון כלפי המדינה ורשויותיה וכלפי גופים שאינם בגדר המדינה אך הניזונים מתקציבה. החשש הינו, כי אם אלה יסכימו להעלות שכר מעבר לרמה הקבועה, יגרור הדבר פריצת מסגרות השכר. דבר זה עשוי לגרום לדרישות להשתתפות כספית נוספת של המדינה. דבר זה עשוי להביא לחוסר יציבות במשק. למניעתן של מגמות



אלה נועדו הוראות חוק יסודות התקציב."

מה. כחלק מן האמצעים שנקט המחוקק על מנת להבטיח את ה"ריסון התקציבי", קבע המחוקק את סעיף 29 לחוק, לפיו גוף מתוקצב (הכולל גם רשות מקומית כמו עיריית צפת) "לא יסכים על שינויים בשכר... או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

המחוקק בלשון סעיף 29 נוקט בשני איסורים על גוף מתוקצב: האחד - "לא יסכים", והשני - "לא ינהיג". לכפל איסורים זה התייחס כב' הנשיא (בדימוס) מ. שמגר בע"א 2920/90 קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 397, 409 (1991) [להלן: "עניין קופת חולים"], שם הוא כותב, כי בכפל האיסורים שהושתו על גוף מתוקצב או גוף נתמך, ביקש המחוקק "לסתום כל פירצה והתייחס, על כן, לשני איסורים נפרדים ועצמאיים הניצבים כתמרורי איסור בפני הגוף הנתמך: אסור לו להסכים לשינויים אף ללא הפעלה מעשית, ואסור לו להנהיגם, הלכה למעשה, בין אם הבסיס להנהגת השינויים הוא בהסכמי העבר ובין אם המדובר על החלטה חד צדדית הצומחת אך ורק מהחלטתו של המעביד שאינה תלויה בהתחייבויות קודמות. הנוסח של סעיף 29 צריך להתפרש מתוך מגמה לתת למלותיו את משמעותן הפשוטה והברורה, והוא צריך לבטא את העובדה, שהציבו שני איסורים נפרדים ועצמאיים זה לצד זה ולא כרכו אותם זה בזה בצורה עניינית או הגיונית כלשהי. עיקרו של דבר, ההוראה שבסעיף 29 צריכה להתפרש לפי מטרתה החקיקתית, הבאה להנהיג הסדר הקובע, באופן אפקטיבי, אחידות גישה בנושאי שכר בין שירות המדינה לבין הגופים הנתמכים מתקציבה".

דהיינו, יש לפרש את הוראות סעיף 29 על-פי המטרה החקיקתית, המבקשת למנוע אפשרות להסכים, או להנהיג שינוי בשכר, או בהטבות כספיות אחרות. עצם השינוי, כשלעצמו, אסור הוא.

מו. אכן, הסעיף נוקט במילים "אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה", אולם סבורני שגם במילים אלה אין כדי לסייע למערער.

ראשית, המילים "כלל עובדי המדינה" אין משמעותן שצריך להצביע על כך שהשינוי עליו הוסכם או שהונהג, תואם את מה שהוסכם או הונהג לכל עובדי המדינה, אלא די אם הוא הוסכם או הונהג לגבי כלל בעלי מקצוע או דרגה מסוימים בשירות המדינה, וזאת כפי שכתב כב' הנשיא (בדימוס) מ. שמגר בעניין קופת חולים, לעיל, בעמ' 410:

"מן הנכון להבהיר כי נקיטת לשון "הונהג כלפי כלל עובדי המדינה" אינה חובקת רק שינויים שהוחלו על כל אחד מעובדי המדינה למקצועותיהם. המדובר בהסדרים שהם בעלי תחולה כללית בשירות המדינה, ואם הונהג בשירות המדינה, באופן כללי, שינוי הנוגע, למשל, לכל הרופאים שבשירותו, הרי נוצר בכך, לצורך השוואה לרופאי קופת חולים ותחולת סעיף 29 הנ"ל, הסכם או הסדר לגבי כלל עובדי המדינה. הסכם או הסדר לגבי כל בעלי מקצוע או בעלי דרגה מסוימים, אשר בשירות המדינה, הוא גם הסכם או הסדר מותר לגבי בעלי אותו המקצוע או אותה הדרגה בגוף מתוקצב או בגוף נתמך, כי הקריטריון הוא בכלליותו של ההסדר. תוספת לרופא אף פעם אינה יכולה לחול על כל אחד מעובדי המדינה, אלא רק על הרופאים שביניהם, אך התחולה כלפי כלל עובדי המדינה לצורך סעיף 29 באה על סיפוקה ברגע שמוכח שההסכם או ההסדר חלים על כל שירות המדינה, במובן זה שכל בעל מקצוע או בעל דרגה רלוואנטיים, שבתוכו, נהנה ממנו."



מז. שנית, נוכח מטרתו של חוק יסודות התקציב, והצורך לפרש את הוראותיו לפי "משמעותן הפשוטה והברורה" ולאור "מטרתה החקיקתית" של ההוראה הקבועה בסעיף זה, הרי שעצם הסכמה או הנהגת שינוי בשכר או הטבה כספית, שאינה חלה על כלל עובדי המדינה בעלי מקצוע מסוים, או בעלי דירוג מסוים - אסורה היא.

אשר על כן, טענת קיזוז תוספת "מאמץ כפיים" מתוספת 22% לגבי עובדים לא ייחודיים, שהמערער טען כי היה זכאי לה לפי הסכם משנת 2003 - איננה רלוונטית, הואיל והמערער, בתפקידו כמנהל מחלקת משאבי אנוש, אינו נכלל בסוג העובדים בשירות המדינה שנקבע כי הם זכאים ל"מאמץ כפיים".

לפיכך, עצם נטילת תוספת "מאמץ כפיים", כפי שעמדתי על כך לעיל, שאינה חלה על כלל עובדי המדינה בדירוג, או במקצוע של המערער - אסורה היא.

מח. נוכח היות המערער פקיד של המשרד האחראי לתחום בו נעברה העבירה, כפי שעמדתי על כך לעיל, ונוכח מודעותו של המערער לכך שאינו זכאי לתוספת זו, כפי שעלה מעדותו (עמ' 102 לפרוט' בפני בית הדין, ש' 24-26), ומשעה שהמערער לא הצביע על כך שהוא נקט אמצעים סבירים למניעת העבירה (עיינו: סעיף 36 סיפא של חוק יסודות התקציב), הרי שהרשעתו בעבירה לפי סעיף 36 של חוק יסודות התקציב, שעניינה אחריות ממונה, במסגרת האישום הראשון שבכתב האישום המתוקן - בדיון יסודה.

מט. באשר לטענת המערער, כי בביקורת שערך משרד הפנים בעיריית צפת בשנת 2004 לא אותרו חריגות השכר של המערער, ולפיכך הדבר מצביע על היעדר קיומה של חריגה. הרי התייחס בית הדין בהכרעת דינו (עמ' 18 של הכרעת הדין) לטענה זו בציינו:

"... נעיר כי עצם העובדה שלא נמצאו חריגות שכר בביקורת שנערכה בשנת 2004 ע"י יחידת האכיפה של משרד האוצר, אינה יכולה להעיד שליקויים או חריגות שכר לא התרחשו בפועל."

לכך יש להוסיף, שביקורת מטבע הדברים הינה מדגמית, ואין ביכולתה לאתר את כל הליקויים הקיימים, ומשכך עצם העובדה שלא נכתב דבר באשר לתוספת ששולמה למערער, אין בה כדי להצביע על כך שעניין זה הינו תקין.

נ. בשולי הדברים אציין, שגם אילו היה מוכח שניתן אישור כלשהו לתוספת זו, לה לא היה זכאי המערער, על-ידי בעל תפקיד בעירייה, עדיין אין הדבר מכשיר תוספת זו, שכן החוק בא למנוע גם הנהגת שינויים שלא על יסוד הסכם, כפי שכתב כב' הנשיא (בדימוס) מ. שמגר בעניין קופת חולים, בעמ' 408:

"אכן יש נסיבות ביחסי העבודה בהן קמה ההחלטה בדבר הנהגת שינויים והטבות שלא על יסוד הסכם אלא על יסוד שיקולי המעביד, יהיה זה מטעמים ניהוליים, כפרי של ייעוץ ביחסי עבודה שקיבל המעביד, יהיה זה כתוצאה לוואי של צמצומים, או בשל כל סיבה אפשרית אחרת.

אכן צדקה הערכאה הראשונה בקובעה, כי הסכמה אחרי כניסתו לתוקף של הסעיף... ממילא אסורה."



לפיכך, גם אם היה מוכח על-ידי המערער, שניתן לו אישור לתוספת זו בגין תוספת ספיגת משרות, בשל כוח אדם מצומצם (ת/6, ש' 36-40; וכן עמ' 101 לפרוט' בפני בית הדין,

ש' 30-32), עדיין לא היה בכך כדי להכשיר קבלת תוספת "מאמץ כפיים" על-ידו.

נא. באשר לאישום השני טוען המערער, שהוא בבחינת ענישה על דברים שבלב, שכן מיוחסת לו כוונה או הכנה לקבלת כספים בעתיד, דהיינו, רק הכנה לעבירה. יתרה מכך, רכיב השעות הנוספות המשיך להיות משולם לו גם לאחר קליטת עובדי המתנ"ס כעובדי עירייה.

אציין, כי אין בידי לקבל טענה זו, משעה שבתלוש השכר של חודש יוני 2010 (מוצג ת/1) מופיעות 35 שעות כוננות ששולמו בפועל. אכן, בתלוש של חודש יולי 2010 (שגם כן הוגש במסגרת מוצג ת/1) נוכו משכרו של המערער 35 שעות כוננות אלה, לאחר שהתגלה כי שולמו למערער שעות כוננות אלה ללא אישור מתאים, וזאת כפי שעולה ממוצג נ/11, שהוא מכתב מאת מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ומנהלת מחלקת השכר אל המערער (מיום 1.8.2010), ובו נכתב:

"בתלוש שכר 6/2010 הוכנס רכיב של שעות כוננות בהיקף של 35 שעות נוספות לפי 100% במקום רכיב עבודה נוספת בהיקף של 25 שעות לפי 150%.

שינוי זה נעשה ללא אישור ובניגוד לנוהלי העירייה.

לא ניתן טכנית לתקן את תלוש שכר 6/2010, הרי אנו מודיעך (כך במקור - י.ג.) כי תלוש 6/2010 תוקן בתלוש משכורת 7/2010.

התלוש כולל ביטול שעות כוננות, במקום 35 שעות כוננות יחזור המצב לקדמותו, קרי 25 שעות נוספות של עבודה נוספת."

דברים אלה נתמכו גם בעדותו של ראש העיר, מר אילן שוחט (עמ' 60 לפרוט' בפני בית הדין), וכן בעדותו של מנכ"ל העירייה, מר משה צין (עמ' 74 סיפא לפרוט' בפני בית הדין, וכן עמ' 77-78 לפרוט').

נב. המערער טוען עוד בערעורו באשר לאישום השני, כי תשלום שעות הכוננות נבע מטעות של גב' צוברי, חשבת השכר בעירייה, שבמקום לבצע הדמיה לתלוש כאשר מוזנות 35 שעות כוננות במקום 25 שעות נוספות, ביצעה שינוי לתלוש השכר, דבר שבפועל גרם למערער לקבל שכר מופחת ביחס לתשלום השעות הנוספות. לטענת המערער, לא היתה לו כל ידיעה לגבי השינוי בתלוש השכר שלו בפועל.

גרסתו זו של המערער שהועלתה בעת מתן עדותו (עמ' 105-108 לפרוט' בפני בית הדין), לא זכתה לאמון עמוד 19



על-ידי בית הדין שקבע (בעמ' 40 של הכרעת הדין):

"טענתו של הנאשם כי לא רצה, או לא התכוון, להכניס לשכרו רכיב של "כוננות", אלא ביקש מחשבת השכר לבצע הדמיית שכר בלבד הינה טענה כבושה, שאין בה כל ממש. טענה זו לא הועלתה כלל בחקירת הנאשם אצל מכפשו, והוא מנע מלהעלותה בפני המנכ"ל וראש העיר, הגם שננזף על מעשיו..."

גם מעדויות של מי שנגעו בעניין באופן ישיר, החשבת מרגלית צוברי, ומנהלת מחלקת השכר סבטלנה וורביוב, עולה שאין רגליים לטענה כי הנאשם ביקש מהחשבת לבצע "הדמיה", ולא הורה לה להזין בפועל את רכיב הכוננות של השכר למשכורתו (כמו גם למשכורתה של צוברי)..."

הנאשם ניסה לגלגל על צוברי האחריות להזמנת (ככל הנראה צ"ל "להזנת" - י.ג.) "ההדמיה" כביכול למערכת השכר, שעה שלא ביקש, לטענתו, לראות בכך רכיב שיש לשלמו בפועל. אנו דוחים טענה זו מכל וכל. מעבר להיות טענה זו כבושה, כאמור לעיל, אין לה כל תימוכין בחומר הראיות, ובוודאי שאינה מתיישבת עם התנהגותו של הנאשם בפני המנכ"ל וראש העיר."

נג. בהמשך כותב בית הדין (בעמ' 41 להכרעת הדין):

"תיאורו הדרמטי כאילו נחלץ להגנתה של צוברי, ולקח על עצמו, בנדיבות לב, את האחריות לכישלונה/טעותה של צוברי אינה מקובלת עלינו... ודומה שכל טענותיו של הנאשם בעניין זה לא באו אלא כדי לתמוך בטענת "ההדמיה" שהעלה זה מקרוב."

דהיינו, בית הדין לא נתן אמון בגרסתו של המערער, ולעומת זאת האמין לדבריה של גב' צוברי, לפיהם התבקשה על-ידי המערער לערוך את השינוי בשכר בפועל, כך שבמקום 25 שעות נוספות ישולמו 35 שעות כוננות.

נד. הכרעת הדין המנומקת של בית הדין סוקרת בהרחבה את התשתית הראייתית שהונחה בפניו, ולפיה נקבעו בהכרעת הדין הממצאים העובדתיים, ולא מצאתי כי נפל פגם כלשהו במסקנותיו אלה של בית הדין.

כידוע, הכלל הוא כי אין ערכאת הערעור נוהגת להתערב בממצאים העובדתיים שנקבעו על-ידי הערכאה הדיונית, ואין היא נוהגת להתערב במסקנותיה בדבר מהימנות העדים שהופיעו בפניה, ובלבד שלא יעלה מן התשתית הראייתית שהערכאה הדיונית שגתה בבירור בהערכת העדויות, התעלמה מחלק מהן, או הסיקה מסקנות אשר אינן עומדות במבחן השכל הישר, מה שאין כן בענייננו.

עיינו בעניין זה בדברי כב' השופטת ע. ארבל בעש"מ 5917/07 נביל גרה נ' נציבות שירות המדינה, בפיסקה 8 (19.8.2007), בדבריה בעש"מ 7859/07 מדינת ישראל נ' אברהם בר יוסף, בפיסקה 6 (19.12.2007), וכן בדברי כב' השופטת (בדימוס) א. פרוקצ'יה בעש"מ 222/07 אסדו נ' מדינת ישראל, בפיסקה 36 (11.11.2007).

נה. עוד טוען המערער, כי הוא בין הזכאים לתוספת כוננות במסגרת תפקידו כמנהל משאבי אנוש ומנהל חירום,



ולפיכך תוספת זו שולמה לו כדין.

בית הדין קבע בעניין זה (בעמ' 41 של הכרעת הדין), כי טענה זו לא הוכחה, ומכל מקום עלה מחומר הראיות שמי שהיה מוסמך לאשר תוספת זו, ראש העיר, או המנכ"ל בצירוף גזבר העירייה, לא אישרו תוספת זו, כפי שעלה מהודעותיהם (ת/10, בעמ' 2, ש' 28-27; ת/11, בעמ' 1, ש' 7-4 וכן בעמ' 2, ש' 29-27; ת/12, ש' 13-1) ומעדותם (עמ' 54 לפרוט' בפני בית הדין, ש' 18-16; עמ' 58 לפרוט', ש' 11-1; עמ' 74 לפרוט', ש' 6-3, וכן ש' 33-32).

התשלום בעבור שעות הכוננות נמשך חודש אחד בלבד, אך הדבר נובע מערנותם של גורמי האכיפה במשרד האוצר, ולא בשל כך שהמערער ביקש לחדול מלקבל תשלום זה, וזאת כפי שעמד על כך בית הדין (בעמ' 41 של הכרעת הדין).

נו. באשר לטענת המערער, כי שוויין של 35 שעות כוננות נמוך משוויין של 25 שעות נוספות: כפי שעמדתי על כך לעיל, אין הדבר רלוונטי, שכן תכליתו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב היא לאסור על הסכמה, או הנהגת שינוי בשכר או הטבה כספית, שאינה חלה על כלל עובדי המדינה בעלי מקצוע מסוים, או בעלי דירוג מסוים.

זאת ועוד, המערער ביקש לערוך שינוי זה בשכרו ובשכרה של גב' צוברי, ביוזמתו, מתוך חשש שייפסק תשלום השעות הנוספות ששולמו להם בגין טיפול בשכרם של עובדי המתנ"ס, בשל כך שעובדי המתנ"ס עמדו להיקלט כעובדי עירייה (עיינו עמ' 39 של הכרעת הדין).

נז. לפיכך, לא נפלה כל טעות בהכרעת דינו של בית הדין באשר להרשעתו של המערער במסגרת האישום השני שבכתב האישום המתוקן, בעבירות לפי סעיפים 35(1), 35(5) ו-36 של חוק יסודות התקציב.

נח. טענה נוספת המועלת על ידי המערער היא בדבר קיומה של אכיפה בירורית, שכן לדברי המערער, משכרו של חשב אגף החינוך ניתנה הוראה לנכות 300,000 ₪ (שצומצמה בסופו של דבר לרבע מהסכום), אך לא הוגשה נגדו תובענה משמעתית.

ממשיך וטוען המערער, כי לגזבר העירייה נמצאו חריגות שכר של 230,974 ₪, לאחר קיזוז רכיבי שכר שלא קיבל, והוא נדרש להשיב לעירייה 100,000 ₪ וגם כנגדו לא הוגשה תובענה משמעתית.

לטענת המערער, בניגוד לעניינם של חשב אגף החינוך ושל גזבר העירייה, בעניינו של המערער לא היתה קביעה בדבר קיומה של חריגת שכר מובהקת, אך רק נגדו הוגשה תובענה משמעתית.

מוסיף וטוען המערער, כי עשרות עובדים אחרים בעירייה קיבלו "תוספת מאמץ כפיים", אך בעלי התפקידים האחראים לא הועמדו לדין בעניין זה.



נט. באשר לטענת אכיפה בררנית קבע בית הדין, כי מדינת ישראל נהנית מחזקת תקינות המינהל, ולפיכך על הטוען לאכיפה בררנית לעמוד בנטל להראות כי לאורך זמן ובאופן שיטתי קיבלו הרשויות המינהליות במקרים דומים החלטות שונות מאלה שהתקבלו בעניינו.

בעניין זה מפנה בית הדין לפסק דינו של בית המשפט העליון בע"פ 6328/12 מדינת ישראל נ' פולדי פרץ, בפסקה 4 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) א. גרוניס (10.9.2013). כמו כן, קובע בית הדין, כי על המערער להראות כי בבסיס ההבחנה בינו לבין המקרים האחרים עמד מניע פסול.

בית הדין קובע, כי הוא לא שוכנע שרשויות האכיפה נהגו במערער בשרירות לב, או שנשקלו לגביו שיקולים בלתי ענייניים תוך הפלייתו ביחס לאחרים, ולפיכך הוא דחה את טענת המערער בדבר אכיפת בררנית (עמ' 42-43 להכרעת הדין).

בנוסף, בית הדין מפנה (בעמ' 9 של גזר הדין) לדבריה של כב' הנשיאה (בדימוס) ד. ביניש בעש"מ 5205/01 פרנס נ' יושב ראש רשות השידור, פ"ד נו(2) 9, 21 (2001), לפיהם גם אם הוראות ונהלים אינם נאכפים בגוף מסוים של שירות המדינה במשך זמן, אין הדבר מקנה לעובד זכות להתעלם מהוראות ונהלים אלה, והיעדר האכיפה אינו מכשיר את העבירה.

ס. בסיכומיה בפני בית הדין (בעמ' 28), עמדה המדינה על כך (בהסתמך על עדותו של מר יובל מכפש, סגן הממונה על השכר (חקירות) במשרד האוצר, בעמ' 3 לפרוט' בפני בית הדין), שמי שאישר לגזבר העירייה את חריגת השכר היה משרד הפנים, שעשה זאת ללא סמכות, ומכאן השוני המהותי בין עניינו של הגזבר, בו ניתן אישור על-ידי משרד הפנים ללא סמכות, לבין עניינו של המערער, שבהתאם לאישום הראשון שולמה לו תוספת לה לא היה זכאי כלל, וממילא שלא ניתן היה לאשרה, ולגבי האישום השני אישר לעצמו ולגב' צוברי תשלום שעות כוננות ללא אישור כנדרש.

כן עלה מעדותו של מר יובל מכפש (עמ' 28 לפרוט', ש' 5-15), כי באשר לעניינו של חשב אגף החינוך גם כן דובר בתשלומים אשר אושרו לו, במובחן מתשלומים שאיש לא אישר לו, כפי שאירע לגבי המערער.

סא. לעניין הנטל המוטל על הטוען טענות מסוג של "אכיפה בררנית", אני מפנה לדבריו של כב' השופט ס. ג'ובראן בע"פ 3215/07 פלוני נ' מדינת ישראל, בפסקאות 36-37 (4.8.2008):

"36. בבחינת מושכלות יסוד היא שלא כל הבחנה בין העמדתם לדין של שני פרטים, יהא עניינים דומה ככל שיהיה, מהווה אכיפה בררנית. אמנם, החלטתה של הפרקליטות, כרשות מינהלית, להעמיד אדם לדין אינה יכולה להיעשות בשרירות הלב, ועליה לעמוד במבחנים המקובלים לגבי כל החלטה מינהלית, כגון מבחנים של מטרה כשרה, שיקולים ענייניים, סבירות ועוד (ראו בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 289, 305 (1999) (להלן: עניין זקין); בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 506-507 (1990)).

עם זאת, יש לזכור כי מדובר בהחלטה מורכבת, בעלת שני פנים - הערכת היכולת להוכיח את האישומים כנגד החשוד, והעניין הציבורי שבהעמדתו לדין (ראו סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982). במסגרת אלו



על הפרקליטות לשקול שיקולים רבים, תוך הענקת המשקל המתאים לכל שיקול, כך ששקילה עניינית של שני חשודים שענייניהם דומים (אך לא זהים), לא תניב דווקא החלטה זהה. תוצאה זו אינה מהווה בהכרח אכיפה בררנית. כפי שנאמר בעניין זה בע"פ 37/07 פ' נ' מדינת ישראל (10.3.2008), בפסקה 6 לחוות דעתה של השופטת א' חיות:

"הכלל הוא שכל עוד לא הסתבר שאי העמדתם לדין של חלק מן המעורבים בפרשה פלונית נבעה מתוך שרירות או מתוך שיקולים פסולים, אין באכיפה חלקית כזו אף שהיא פוגעת בעיקרון השוויון כדי להצדיק ביקורת שיפוטית פולשנית בין בדרך של הוראה להעמיד לדין את יתר המעורבים ובין בדרך של השוואת מצבם של המעורבים שהועמדו לדין לאלה שלא הועמדו לדין.

37. משכך, לשם העלאת טענה בדבר "הגנה מן הצדק", הנשענת על טענה לאכיפה בררנית, יהיה על הטוען להראות, בראש ובראשונה כי מדובר בהבחנה בין מי שהדמיון ביניהם רלוונטי לעניין, במובן זה שהוא מצדיק התייחסות דומה בשאלת הגשתו של כתב אישום. בשלב השני יהא על הטוען להראות כי בבסיס ההבחנה ניצב מניע פסול, בין אם בדמות שרירותיות, התחשבות בשיקולים שאינם מן העניין, או חלילה שקילת שיקולים שאינם ראויים. מטבע הדברים מדובר בשני שלבים השלובים זה בזה, ואשר רב המשותף להם. הנטל להוכיחם, שאיננו פשוט כלל וכלל, מוטל על הנאשם, באשר הפרקליטות, ככל רשות מינהלית, נהנית מהחזקה לפיה פעולותיה נעשות כדין (ראו עניין זקין, בעמוד 307).

(ההדגשה שלי - י.ג.)

סב. בענייננו, לא שוכנעתי כי המדינה נהגה כלפי המערער בשרירות לב, וכפי שעמדה על כך המדינה בטיעוניה, אכן קיים שוני בין עניינו של המערער לבין עניינם של הגזבר ושל חשב אגף החינוך.

סבורני, כי התנהלותו של המערער כמפורט בכתב התובענה המתוקן ובהכרעת דינו של בית הדין, שעל פיה הורשע, היא שהביאה לנקיטת ההליכים המשמעתיים כנגדו על כל התוצאות הנובעות מכך.

סג. לפיכך, איני סבור שנפל פגם כלשהו בהכרעת דינו של בית הדין למשמעת, ולפיכך אני מורה על דחייתו ערעורו של המערער על הכרעת הדין.

סד. גזר הדין:

בגזר הדין השית בית הדין על המערער את אמצעי המשמעת הבאים:

1. נזיפה.

2. הפקעת משכורת קובעת אחת ב-10 תשלומים.

3. הורדה בדרגת שכר אחת למשך שנה וחצי.

הן המערער והן המדינה ממאנים להשלים עם גזר דינו של בית הדין למשמעת.



סה. לטענת המערער, בית הדין החמיר עמו באמצעי המשמעת אשר הושתו עליו, משעה שקבע כי המערער פגע בקופה הציבורית, בעוד שלמעשה תוספת "מאמץ כפיים" מתקזזת עם התוספת של 22% לעובדים בלתי ייחודיים לה היה זכאי המערער, תוספת שלא שולמה לו. בכל הנוגע לשעות הכוננות, הרי אלה שולמו במקום השעות הנוספות שערך הכספי גבוה יותר.

על כן טוען המערער, שמשעה שהוא לא פגע בקופה הציבורית, הוא ננזף כבר על-ידי ראש העיר במסגרת בירור שנערך בשל תשלום שעות הכוננות, נוכח תרומתו לחיסכון בעיריית צפת, ותרומתו למוסדות דת, היה מקום ליתן לאלה משקל באמצעי המשמעת.

עוד טוען המערער, כי אינו עובד ב"דירוג דרגה", אלא ב"שכר בכירים" ולכן לא ניתן היה להשית עליו אמצעי משמעת של הורדה בדרגה למשך שנה וחצי.

סו. גם המדינה הגישה ערעור על גזר דינו של בית הדין (עמ"מ 17399-01-16), כשהיא סבורה שבית הדין שגה כאשר נמנע מלהורות על פיטוריו של המערער מעיריית צפת, על אף שהורשע בעבירות חמורות, לאחר ניהול הוכחות, ואישר לעצמו קבלת כספי ציבור להם אינו זכאי במשך שנים. לטענת המדינה, העבירות אותן ביצע המערער, נעשו תוך תחכום רב, ותוך ניצול תפקידו הבכיר, ומעמדו כבר סמכא בענייני שכר בעיריית צפת.

המדינה סבורה, שאמצעי המשמעת שהושתו על המערער אינם מעבירים את המסר בדבר חומרת העבירות בהן הורשע המערער.

סז. בתשובתו לערעור המדינה באשר לגזר הדין טען המערער, כי הוא לא נהנה מתשלומים להם אינו זכאי, ואף הממונה על השכר במשרד האוצר קבע, שהוא לא קיבל כספים ביתר ולכן גם אינו נדרש להשיב כספים כלל.

המערער ממשיך וטוען, כי לא אישר לעצמו תוספת "מאמץ כפיים", וטענה זו הוסרה מכתב התובענה המתוקן, והמדינה גם לא הביאה ראיות מתי אישר המערער לעצמו את התשלום. לטענתו, מי שאישר את התשלום הוא ראש העיר הקודם, שלא זומן לעדות, וכן חשב השכר המנוח, וזאת באישור השלטון המקומי.

עוד טוען המערער, שהיות והמדובר בפסק דין ראשון בתחום זה הניתן לאחר ניהול הוכחות, הרי שיש לנקוט בזהירות המתבקשת, ולא להחמיר עמו באמצעי המשמעת המושתים עליו.

סח. דין ערעורו של המערער בכל הנוגע לגזר הדין להידחות.

כפי שציין בית הדין בגזר דינו (בעמ' 9), במכתבה של רו"ח רבקה נאורי, מנהלת תחום אכיפה באגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מיום 15.11.2015, לא נקבע שאין המדובר בחריגות שכר בעניינו של המערער, אלא המדובר בהימנעות מדרישת השבה.



זאת ועוד: כבר עמדתי על כך לעיל, שממכתב זה עולה דווקא שהגוף המינהלי במשרד האוצר סבור שלכאורה קיימת חריגת שכר בשכרו של המערער, אולם בשל מתווה הסכמה בין וועד העובדים ועיריית צפת - לא תידרש השבה בגין החריגה. לפיכך, טענתו של המערער כי הוא לא קיבל תשלום לו הוא אינו זכאי - אינה נכונה.

סט. אכן, תמיד יש לשקול גם את כלל הנסיבות האישיות של הנאשם בפני בית הדין, כפי שעמדה על כך כב' השופט (בדימוס) א. פרוקצ'יה בעש"ם 7635/05 ירדנה שרתוק נ' נציבות שרות המדינה, בפסקה 13 (29.1.2007):

"עם זאת, התכלית המערכתית הכללית של דין המשמעת אינה עומדת לעצמה, ולעולם יש לשקול בצידה גם את ההיבט האישי והאנושי הקשור בנאשם ובנסיבות חייו. בהקשר האינדיבידואלי נשקלים, בין היתר, עוצמת הסטייה בהתנהגותו של העובד מול מידת תרומתו לשירות הציבור, מצבו האישי, והנסיבות שהביאו לביצוע העבירה."

אולם, עם זאת, עניינו האישי של הנאשם בפני בית הדין למשמעת נסוג, בדרך כלל, מפני האינטרס הציבורי לשמירה על תדמית השירות הציבורי והרתעת עובדים אחרים לבל ייכשלו במעשים דומים. עמדה על כך כב' השופט (בדימוס) א. פרוקצ'יה בעש"ם 1116/08 מדינת ישראל נ' אמל בהותי, בפסקה 10 (22.4.2009):

"אמנם, כלל הוא כי בגזירת אמצעי המשמעת נודע מקום גם לנסיבותיו האישיות של הנאשם (עש"ם 3/80 לוי נ' מדינת ישראל, פד"י לד(4) 137 (1980); עש"ם 10566/02 גרינבוים נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 23.3.03); עש"ם 581/00 בן ארי נ' נציבות שירות עובדי המדינה (לא פורסם, 27.2.00), פסקה 5; פרשת אסדי, שם, בפסקה 19). אולם בתחום המשמעת, בדרך כלל נסוג הענין האישי בפני המסר הציבורי הכללי הנדרש, והמשתקף באמצעי המשמעת הראויים, כדי להגשים את תכלית השמירה על מעמד השירות הציבורי, שבלעדיו הוא יתקשה לתפקד."

(ההדגשה שלי - י.ג.).

ע. בית הדין סקר את נסיבותיו האישיות של המערער (עמ' 10-11 לגזר הדין), וציין כי המערער לקח חלק פעיל בהליך הבראת עיריית צפת, משמש כראש מכלול משק בשעת חירום, תורם מזמנו בהתנדבות לגופים ציבוריים שונים, פעיל מבחינה ציבורית ותורם למוסדות דת.

בסופו של דבר, בהתחשב בחומרת העבירות בהן הורשע המערער, בית הדין השית עליו אמצעי משמעת אשר לא ניתן לראות אותם כמחמירים כלל וכלל.

עא. סבורני, שהיותו של המערער מנהל מחלקת משאבי אנוש (משנת 2001 משמש כמנהל אגף) היא נסיבה מחמירה, שכן בנוסף לרף המצופה מכלל עובדי המדינה, שהוחל במסגרת חוק יסודות התקציב גם על עובדי הגופים המתוקצבים, יש חומרה נוספת במעשיו של המערער, דווקא נוכח מעמדו הבכיר כמנהל מחלקת משאבי אנוש, הצריך לשמש דוגמה לעובדים הכפופים לו, כפי שנקבע בעש"ם 4123/95 יוסף אור נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(5) 184, 191 (1996):

"ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו עמוד 25



שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. לענין זה יש הבדל בין עובד בכיר, הממונה על עובדים רבים ואמור לשמש דוגמה להם ולציבור, לבין עובד זוטא.

בנוסף, המערער כשל בתחום שהוא בתחום מומחיותו, כשהוא אמון להנחות את מחלקת השכר בדבר תוספות שכר, תנאי שירות, דרגות וכדומה, כפי שעלה, בין היתר, מעדותו ומהודעותיו ((עמ' 99 לפרוט' בפני בית הדין, ש' 17-16, וכן ש' 19; עמ' 104 לפרוט', ש' 8, וכן ש' 11-12; וכן עיינו בהודעותיו של המערער מיום 10.11.2010 (ת/3) ומיום 3.3.2011 (ת/6)). דבר זה גם מהווה נסיבה לחומרה אותה היה צריך לשקול בעת קביעת אמצעי המשמעת.

עב. עוד יש מקום להביא בחשבון, את דבריו של בית הדין (בעמ' 12 של גזר הדין):

"בצד כל אלה לא התרשמנו כי הנאשם השכיל, אף בנעילת הדיונים, להפנים את חומרת מעשיו."

עג. נוכח השיקולים לחומרה שמניתי לעיל, וגם לאחר שהבאתי בחשבון את נסיבותיו האישיות של המערער, ונוכח חומרת העבירות בהן הורשע, מן הדין היה מקום להיעתר לערעורה של המדינה ולהורות על פיטוריו של המערער.

עם זאת, מקובלת עליי טענת המערער, לפיה המדובר בפסק דין ראשון בתחום זה הניתן לאחר ניהול הוכחות, ועל כן יש מקום לנקוט בזהירות המתבקשת, ולא למצות את הדין עד תומו עם המערער.

בנוסף, יש מקום ליתן משקל מסוים לעמדת עיריית צפת שנמסרה בפני בית הדין, ולפיה העירייה אינה רוצה לוותר על עובד דוגמת המערער, ומבקשת להימנע מהעברתו של המערער מתפקידו, נוכח התמקצעותו בתחומו, ולהסתפק באמצעי משמעת של נזיפה או התראה.

עד. נוכח כל אלה, ונוכח השיקולים לחומרה, ומתוך התחשבות בכך שהמדובר בהרשעה ראשונה לאחר ניהול הוכחות בתובענה המוגשת נגד עובד לפי חוק יסודות התקציב, אני מורה שחלף אמצעי המשמעת של הורדה בדרגת שכר אחת למשך שנה וחצי, שקבע בית הדין למשמעת, יבואו אמצעי המשמעת הבאים:

1. העברה למשרה אחרת בתחומי עיריית צפת למשך שנתיים.

בהתאם להוראת תקנה 12 לתקנות יסודות התקציב (שיפוט משמעת), בסעיף קטן (5), ההעברה תבצע בתיאום עם ראש העיר, או עם מי שהוא הסמיכו לכך.

2. פסילה מלמלא תפקיד ניהולי, או תפקיד בו ישמש המערער כאחראי בנושאי כספים, לתקופה של שנתיים.

למניעת ספק, תקופת ההעברה למשרה אחרת חופפת לתקופת הפסילה.

שאר אמצעי המשמעת שהוטלו על המערער, נזיפה והפקעת משכורת קובעת אחת (שתיפרע ב-10 תשלומים חודשיים שווים ורצופים), יעמדו בעינם ללא שינוי.

עה. סוף דבר:

התוצאה מכל האמור לעיל היא, שאני מורה על דחיית ערעורו של המערער הן ביחס להכרעת הדין והן ביחס לגזר הדין.

באשר לערעורה של המדינה על גזר הדין, אני מקבל את הערעור באופן חלקי, כפי שפורט לעיל בפיסקה ע"ד.

מזכירות בית המשפט מתבקשת להמציא את העתקי פסק-הדין אל:

1. ב"כ המערער, עו"ד אהוד שילוני, רמת השרון.

2. ב"כ המדינה, עו"ד שרון אייל, פרקליטות מחוז חיפה (פלילי).

ניתן היום, י"ח אדר ב' תשע"ו, 28 מרץ 2016, בהעדר הצדדים.