

מדינת ישראל  
נציבות שירות המדינה  
בית הדין למשמעת של עובדי המדינה



כ"ד באלול תשע"ח  
04 בספטמבר 2018

0491-0022-2018-007546  
בד"מ: 43.17

בבית הדין למשמעת של עובדי המדינה בירושלים  
לפי סעיף 39(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

**בפני :** ניצה אדן ביוביץ – מ"מ אב בית הדין - יו"ר המותב  
עו"ד שושי הרץ - חברת המותב  
עו"ד דוד קובנסיאנו - חבר המותב

**התובעת:** עו"ד אנסטסיה שפרנובסקי

**הנאשמת:** עדנה זטלאוי

**ב"כ הנאשמת:** עו"ד מרדכי לוי

## גזר – דין

### ההליך

1. ביום כ"ג באלול התשע"ח – 3.9.18 בית הדין במסגרת הסדר טיעון הרשיע את הנאשמת עדנה זטלאוי, המועסקת כמזכירת מ"מ להבים בעבירות לפי סעיף 36 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

### 2. האישום

במסגרת תפקידה אחראית הנאשמת על תחום משאבי אנוש במועצה ובין היתר מוסמכת הנאשמת לתת הוראות בנוגע לשכר עובדי המועצה להנהלת חשבונות, לסכם תנאי שכר עם העובדים, להביע את עמדתה המקצועית לפני ראש המועצה שהוא הגורם המוסמך לאשר את שכרם של העובדים, וכן להתריע בפניו על אודות אי סדרים בתשלומי שכר.

מר סלאבן פנוביץ החל את העסקתו כמהנדס המועצה בחודש דצמבר 2015 בהיקף 80% משרה. למן תחילת העסקתו אישר ראש המועצה מר אליהו לוי לשלם את שכרו של מר סלאבן פנוביץ בשיעור 80% משכר מנכ"ל.

בתאריך 2.3.16 שלחה גב' נעמה אביטן, מנהלת תחום (הון אנושי) ברשומ"ק, לנאשמת מייל, לפיו "בהתאם לחוזר 4/2011, טווח השכר של מהנדס ברשות מקומית הינו 70-80 אחוז משכר מנכ"ל. כאשר יש לשלם בתחילה את השכר התחילי, קרי 70% אחוז, ולכן יש לתקן את חוזה העסקתו". חרף האמור במייל של גב' נעמה אביטן שכרו של מר סלאבן פנוביץ לא תוקן בהתאם והמשיך להשתלם בשיעור 80% משכר מנכ"ל עד לחודש מאי 2016.

הגם שהנאשמת הביאה את האמור במייל של גב' נעמה אביטן לידיעתו של מר אליהו לוי, היא לא התרתה בפניו כי, המשך תשלום שכרו של מר סלאבן פנוביץ בשיעור 80% משכר מנכ"ל מנוגד לאישור משרד הפנים.

במעשיה אלו, לא נקטה הנאשמת אמצעים סבירים להבטחת מניעת חריגה בשכרו של מר סלאבן פנוביץ, זאת על אף שהנאשמת הינה אחראית על תחום משאבי אנוש במועצה ועל אף שהיא ידעה כי תשלום שכרו של מר סלאבן פנוביץ בשיעור 80% משכר מנכ"ל תוך העסקה ב-80% משרה עומד בניגוד לחוק ולכללים לפיו.

### 3. טיעונים לכיבדו של הסדר הטיעון

הצדדים עתרו לאמצעי המשמעת המוסכמים הבאים:

א. התראה

ב. הפקעת מחצית משכורת קובעת אחת, שתנוכה ב-12 תשלומים שווים ורצופים.

### עמדת התביעה

התביעה סבורה, שאמצעי המשמעת המוסכמים אף כי, הם מקלים עם הנאשמת, הם מקדמים את תכליות הדין המשמעתי הן מכח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 והן מכח חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

זאת ועוד, התביעה לקחה בחשבון כי, היתה מעורבת חסרת תקדים של ראש המועצה באישור חריגות השכר. וכן, מדובר בעובדת ותיקה, עובדת מצויינת, שאין לה כל עבר משמעתי או עבר פלילי.

יחד עם זאת, הנאשמת עובדת בכירה (דרגתה כדרגת מנכ"ל המועצה) על כל המשתמע מכך.

### טיעוני ההגנה

הנאשמת עובדת ותיקה זה כ-30 שנה במערכת, בעלת מוניטין ורקורד ללא רבב, תרמה לקידום המועצה בתפקידיה השונים.

חרף העובדה שהסדר מחמיר מה עם הנאשמת, ההגנה עותרת לכיבודו של הסדר הטיעון.

### **דבר הנאשמת**

הנאשמת ביכרה שלא לומר את דבריה.

### **4. החלטת בית הדין**

לבית דין זה בדומה לערכאות שיפוט אחרות, מסור שיקול דעת אם ליתן תוקף ולאשר הסדר טיעון, שנכרת בין הצדדים אם לאו.

לאחר שהוצגו בפני בית הדין טיעוני הצדדים כאמור לעיל, שקל בית הדין גם את השיקולים הבאים, לצורך קבלת החלטה בעניין.

### **על העבירות**

הנאשמת הודתה כי, לא נקטה אמצעים סבירים להבטחת מניעת חריגה בשכרו של מר סלאבן פנוביץ, זאת בהיותה אחראית על תחום שמאבי אנוש במועצה המקומית ועל אף שהיא ידעה כי, תשלום שכרו בשיעור 80% משרה מנכ"ל תוך העסקה ב-80% משרה עומד בניגוד לחוק ולכללים לפיו.

במעשיה אלה עברה הנאשמת על סעיף 36 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. לפיו, נקבעה אחריות של "ממונה" – הנאשמת נמנית על אחד מבעלי התפקידים העונים להגדלת "ממונה" בסעיף זה, אם נעברה עבירת משמעת על חוק זה בעת שכיחנה בתפקיד.

בית המשפט העליון עמד בבג"צ 6231/92, (בשג"צ 745/94) זגורי נ' בית הדין הארצי לעבודה ואחרים, פ"ד מט(4) 749, 786 על מהותו של חוק יסודות התקציב: **"חוק יסודות התקציב בא לקבוע 'ריסון תקציבי'... 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."**

בית הדין הארצי לעבודה התייחס לתכליתו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ב-דב"ע נא/3 – 198 שירותי תחבורה ציבורית באר-שבע בע"מ – אלברט זגורי (פד"ע כה 199), וכך נאמר:

**"מגמתה של ההוראה שבסעיף 29 לחוק יסודות התקציב היא למנוע שינויים בלתי מבוקרים בשכר ובתנאי השירות של עובדים בשירות הציבורי, במובן הרחב של מונח זה. כדי להשיג מטרה זו נקבעה בראש ובראשונה התוצאה של בטלות ההסכם או ההסדר שלא אושרו כדין. מדיניות המחוקק היתה להחמיר באכיפת הוראה זו, ולפיכך תוקן חוק יסודות התקציב, ונוספו בו אף הוראות בעניין סנקציות מינהליות לגבי מי שפעל בניגוד לסעיף האמור (סעיף 29(ג) ו- (ד) לחוק), וסנקציות משמעתיות אישיות לגבי מי שפעל כאמור (סעיפים 35(5) ו-35א לחוק)."**

בבג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין (פ"ד כה (1) 325, 331) נפסק:

**"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בחוק שלה היא עושה, ברצונה מעניקה וברצונה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספים על אלה, או שונות או נפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות."**

כדי להביא את דיני הנאמנות הציבורי לידי ביטוי מלא וכדי לשמור על האינטרס של הציבור בכללותו הוטלו על עובד הציבור מערכות דינים שונות דינים באשר לאופן הפעלת שיקול דעתו. דינים אלה נועדו להבטיח הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית מזה ושל אמון הציבור מזה.

(ראה דו"ח הוועדה בנושא הטיפול המערכתי במשמעת בשירות המדינה, ינואר 1998, עמ' 7).

לא זו אף זו, בבג"צ 6163/92 אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון (פ"ד מז (2) 229, 266) ציין בית משפט העליון את ההשלכות והחובות של עובד הציבור ממעמדו כנאמן הציבור:

**"בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא מאפשר להן למלא את תפקידן... אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון כפיים. אכן טוהר השירות**

### והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו."

לצד אלה, בית הדין ער לעובדה כי, הנאשמת לא פעלה לבדה אלא הייתה מעורבות של ראש המועצה.

מימד של חומרה מתווסף למעשיה של הנאשמת נוכח מעמדה הבכיר במועצה. תפקידה כמזכירת המועצה דורש ממנה אחריות רבה והעניק לה מידת אמון הן מצד הממונים עליה והן מצד הציבור.

גישה זו באה לידי ביטוי בעש"מ 4123/95 יוסף אור נ' נציב שירות המדינה (פ"ד מט(5) 184, 191) שם קבע בית המשפט כדלקמן:

"מהות המשרה, עובדי המדינה אף הם נבדלים זה מזה. גם אם כולם כפופים לאותו דין, יהיו אלה חוקי המדינה או כללי המשמעת, אין מקפידים עם כולם באותה מידה. כל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. לעניין זה יש הבדל בין עובד בכיר, הממונה על עובדים רבים ואמור לשמש דוגמא להם ולציבור, לבין עובד זוטרי."

ובעש"מ 4203/07 בוגייסקי נ' נציבות שירות המדינה (ניתן ביום 24.6.07) נאמר: "במקרה דנא עומדת לרועץ למערער גם בכירותו ובמרכזיותו בעבודת המחוז במינהל. דווקא מעמדו כעובד מוערך ומצטיין, ואיני מקל ראש בכך ובתרומתו, מעמיד אותו בהכרח באור זרקור עז יותר כשחטא במילוי התפקיד, כדי למנוע "ממני תראו וכן תעשו" (שופטים ז', יז; ראו גם עש"מ 2699/01 חלף נ' מדינת ישראל – נציבות שירות המדינה (לא פורסם) – השופטת, כתארה אז, ביניש)".

כן, ראה עמ"מ 201/09 + 204/09 (בבית המשפט המחוזי בירושלים) מדינת ישראל נ' יורם צולשיין (וערעור שכנגד):

"אין ספק כי במעשים מסוג זה יש לשקול לחומרה את מעמדו הבכיר של המשיב ואת התפקיד המיוחד והרגיש בו כיהן. ככל שהמשרה בכירה ובעלת סמכויות רחבות, כך רמת הציפייה מהעובד גבוהה יותר ונדרש ממנו לשמש דוגמא לאחרים בהתנהגות נורמטיבית ללא דופי".

על תכליות הדין המשמעת

התכלית העיקרית של אמצעי המשמעת היא למנוע פגיעה משמעותית בתפקודו של השירות הציבורי או בתדמיתו של השירות. כך, גם אמצעי המשמעת המוטלים אמורים ליצור הרתעה בקרב עובדי השירות הציבורי.

על כך, נאמר בעש"מ 7111/02 נציבות שירות המדינה נ' יאיר אשואל (דינים עליון, כרך סג, 764):

"כאמור, שמירה על תדמית ראויה של השירות הציבורי מהווה תנאי הכרחי לשמירה על תפקוד נאות של שירות זה. בנוסף לשמירה קפדנית על תדמית השירות, נועד ההליך המשמעותי למנוע פגיעה בתפקוד של שירות המדינה. אשר על כן, בבואו להטיל אמצעי משמעת יבחן בית הדין, בין היתר, האם אמצעי המשמעת המוטלים יוצרים הרתעה מספקת בקרב עובדי המדינה, כן יבחן האם די באמצעי המשמעת האמורים כדי להשיב על כנו את אמון הציבור במערכת השירות הציבורי, המהווה אף הוא תנאי הכרחי לתפקודו של השירות. בבוא בית הדין לגזור דינו של נאשם בעבירה משמעתית אין הוא מתייחס לאמצעי המשמעת כאל עונש גרידא, שכן עליו לבחון מהו האמצעי ההולם את התכליות האמורות של הדין המשמעותי."

ועוד:

"כידוע, אמצעי המשמעת נועדו להרתיע מפני ביצוע מעשים שיש בהם כדי לפגוע בטוהר המידות בשירות המדינה, בתפקודו התקין ובאמון הציבור בו. ככל שהמעשים בהם הורשע הנאשם חמורים יותר, וככל שדרגתו בשירות המדינה בכירה יותר, כך מתחזק הצורך להעביר מסר ברור וחד המוקיע על מעשיו, על מנת לשרש תופעות פסולות בשירות המדינה ולמנוע את הישנותן בעתיד."

(עש"מ 7113/02 מדינת ישראל נ' שחר לוי פ"ד נז (3) 817).

וכן:

"עיקר תכליתו של דין המשמעת הינו להגן על תפקודו התקין של השירות הציבורי ולשמור על תדמיתו בעיני הציבור (עש"מ 7113/02 מדינת ישראל נ' שחר לוי, פד"י נז(3) 817; עש"מ 1928/00 מדינת ישראל נ' עמוס ברוכין, פד"י נד(3) 694, 703; עש"מ 8160/00 מדינת ישראל נ' בן סימון, דינים עליון ע"א, 733), שתי תכליות אלה קשורות קשר אמיץ ביניהן, שהרי השמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי מותנית, בין היתר, בתפקוד התקין וההוגן של עובדיו, וסטייה מנורמות מחייבות של ביצוע תקין של התפקיד סופה שתביא לפגיעה ברמתו של השירות הציבורי ולפגיעה ביחסו של הציבור לשירות זה."

(עש"מ 5626/05 רחל אוחנה נ' מדינת ישראל, ניתן ע"י כבוד השופטת פרוקצ'יה ביום

14.3.06).

עם זאת, בענישה המשמעתית לא נפקד מקומם של שיקולים אישיים לגבי נאשמים. ועל כן, על בית הדין להגיע לנקודת איזון עונשית ראויה, אשר תשלב בין התכליות השונות אל מול נסיבות אישיות של כל נאשם, באופן שהענישה תהיה מידתית.

(בעניין זה ראה: עש"מ 7635/05 ירדנה שרתוק נ' נציבות שירות המדינה, ניתן ע"י כבוד השופטת פרוקצ'יה ביום 29.1.07; עש"מ 2917/03 פנינה אלקיס נ' נציבות שירות המדינה, ניתן על ידי כבוד השופטת בייניש ביום 12.8.03; עש"מ 5917/07 גרה נ' נציבות שירות המדינה, ניתן ע"י כבוד השופטת ארבל ביום 19.8.07).

### על הנסיבות האישיות

הנאשמת ילידת שנת 1960.

משמשת כמזכירת המועצה המקומית החל משנת 1989.

מדובר בעובדת מצטיינת, מוערכת שתרמה למערכת לאורך כל שנות עבודתה.

### לשאלת כיבודו של הסדר הטיעון

לעניין כיבודם של הסדרי טיעון, קיימת מגמה ליתן להם תוקף ברוח פסיקתו של בית המשפט העליון, בעש"מ 4542/97 אליהו סבג נ' נציבות שירות המדינה (פ"ד נא 5) (593):

"לעיתים קרובות יש עניין בעריכת הסדר טיעון, ולפיכך יש גם בדרך כלל עניין לציבור בקיום הסדר טיעון. לכן, אין זה ראוי שבית הדין יסטה מהסדר טיעון אלה אם יש לכך טעם טוב לסטות מהסדר הטיעון, אם אמצעי המשמעת סוטים במידה משמעותית מן האמצעים הראויים בנסיבות המקרה, או אם הם בלתי סבירים באופן בולט, עד שהעניין הציבורי הדרוש לסטות מן ההסדר גובר על העניין הציבורי בקיום הסדרי טיעון".

ובע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל (דינים עליון, כרך סג, 577) נקבע:

"בהיעדר פגם או פסול בהודיה שניתנה במסגרת הסדר הטיעון, ירשיע בית המשפט את הנאשם על פי הודייתו ויגזור עונשו. בהתקיים איזון ראוי בין האינטרס הציבורי הפרטני והאינטרס הציבורי הרחב שהתביעה מייצגת מצד אחד, לבין טובת ההנאה שניתנה לנאשם מצד אחד, יכבד בית המשפט את הסדר הטיעון. בית המשפט ישווה לנגד עיניו, בין היתר, את המגמה העקרונית לעידוד הסדרי טיעון."

### סוף דבר

5. לאחר עיון ודיון בית הדין הגיע לכלל מסקנה כי, הסדר הטיעון על רכיביו הינו הסדר שקול ומאוזן.

בית הדין מכבד את הסדר הטיעון ונותן לו תוקף של פסק דין.

בית הדין מטיל על הנאשמת את אמצעי המשמעת הבאים :

א. התראה

ב. הפקעת מחצית משכורת קובעת אחת, שתנוכה ב-12 תשלומים שווים ורצופים.

אמצעי המשמעת הודעו לצדדים ביום כ"ג באלול השתע"ח – 3.9.18.

גזר הדין המנומק ניתן ביום כ"ד באלול התשע"ח – 4.9.18, בהעדר הצדדים להם הוא יועבר באחת מדרכי המסירה המקובלות.

| (-)                | (-)           | (-)                           |
|--------------------|---------------|-------------------------------|
| עו"ד דוד קובנסיאנו | עו"ד שושי הרץ | ניצה אדן ביוביץ               |
| חבר המותב          | חברת המותב    | מ"מ אב בית הדין<br>יו"ר המותב |