



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8634/08
בג"ץ 10616/08

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט א' רובינשטיין

העותרים בבג"צ 8634/08: שם טוב אלחננוב ואחרים

נגד

המשיבים בבג"ץ 8634/08: 1. משטרת ישראל – אגף משאבי אנוש
2. משרד האוצר

העותרים בבג"צ 10616/08: 1. אברהם אזרזר
2. יצחק אבוקסיס

נגד

המשיבה בבג"ץ 10616/08: משטרת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים בבג"ץ 8634/08: עו"ד אביגדור פלדמן, עו"ד מירב חורי
בשם העותרים בבג"ץ 10616/08: עו"ד עפר שחל
בשם המשיבים בשתי העתירות: עו"ד אביגיל בורוביץ'

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. עיקרן של עתירות אלה בבקשת סעד כנגד החלטת המשיבים לשלול את ההכרה בתעודות השכלה תורנית גבוהה שהוענקה לשוטרים במשטרת ישראל – שהעותרים נימנים עליהם – בין השנים 2003-1999, ולהפסיק את תשלום הטבות השכר

המשתלמות לשוטרים בגין תעודות אלה, ואף להשיב את ההטבות שקיבלו במהלך התקופה הרלבנטית.

הרקע לעתירות

נוהל והנחיות המשטרה לקביעת דירוג שכר והטבות שכר לשוטרים

2. במטרה לעודד עובדי מדינה לרכוש השכלה גבוהה, ולהעלות את רמת היכולות והתיפקוד של עובדים בשירות המדינה, אימצה משטרת ישראל (להלן: המשטרה או המשיבה), בדומה לגופים ציבוריים אחרים, נהלים המכירים בזכאות שוטרים בעלי תואר אקדמי, או תואר שהוכר כשווה ערך לו, בהטבות שכר. ביום 25.2.92 פרסמה המשטרה נוהל כללי העוסק בדירוגי שכר לבעלי השכלה על-תיכונית (להלן: הודעת כ"א 23/92 או הנוהל). במסגרת נוהל זה, הוכרה לראשונה, בין יתר התארים המוכרים, גם זכאותו של בעל תואר מוסמך לרבנות, המועסק בפועל כרב במשטרה, לקבל דירוג מהנדסים' המקנה הטבת שכר (סעיף 2(א)(2)(א) לנספח לנוהל). על פי סעיף זה לנוהל, זכאים לדירוג מהנדסים, בין היתר, אלה ה"מוסמכים לרבנות". בצידם, קובע הנוהל כי לדירוג שכר של "מדעי החברה והרוח" (להלן: מח"ר) זכאים אנשי משטרה בעלי תואר אקדמי ממוסד לימודים מוכר, ללא קשר למגמת לימודיהם האקדמיים או תפקידם במשטרה (סעיף 5(א) לנוהל). הנוהל מכיר, אפוא, בשני סוגים של בעלי הסמכה לרבנות: האחד – בעלי תואר אקדמי ממוסד לימודים מוכר, הזכאים לדירוג מח"ר בלא קשר לתפקידם במשטרה; והשני – בעלי הסמכה לרבנות, הזכאים לדירוג מהנדסים, בתנאי שהם מועסקים בפועל בתפקיד רב במשטרה.

3. ביום 11.5.98 פורסמו על ידי המשטרה הנחיות לצורך הכרה בתעודות הסמכה לרבנות שניתנו על ידי הרבנות הראשית לצורך דירוג שכר וקבלת הטבות שכר (להלן: ההנחיות או ההנחיות משנת 1998). ההנחיות קובעות את הדרישות לצורך הכרה בלימודים תורניים לענין דירוג שכר והטבות השכר. עיקרן של דרישות אלה הוא בעמידה בשני תנאים מצטברים: תעודת 'יורה יורה', והסמכה לרבנות, המוגדרת בהנחיות כתעודה הניתנת על ידי מחלקת הבחינות ברבנות הראשית, לאחר עמידה בהצלחה במספר בחינות, ומילוי הדרישה למינימום של ארבע שנות לימודים על-תיכוניים. הגורם המוסמך לתת אישור לעמידתן של תעודות הרבנות בתנאי ההנחיות הוא הרב המשטרתי הראשי, שרק באישורו ניתנת הכרה להשכלה התורנית שקיבל השוטר, ממנה נגזרת זכותו להטבות שכר מהמשטרה.

"הכרה בתעודות רבנות לצורך דירוג שכר – הנחיות
סימוכין: הודעת כ"א 23/92

1. הודעת כ"א 23/92 קובעת כי הסמכה לרבנות מאפשרת קבלת דרוג מח"ר, ואילו הסמכה לרבנות בתפקידים ישימים מזכה בדרוג מהנדסים.
2. להלן הבהרות בנושא:

א. הכרה לסמיכות לרבנות כאמור בהודעה מחייבת עמידה בשני תנאים גם יחד.

- 1) תעודת "יורה יורה".
- 2) הסמכה לרבנות – תעודה הניתנת ע"י מחלקת הבחינות ברבנות הראשית לאחר מעבר מספר מבחנים לרבנות וכן דרישה של מינימום 4 שנ"ל [שנות לימוד] על-תיכוניים.

ב. לצורך קבלת "דירוג מהנדסים" ידרש בנוסף לאמור בסעיף 2.א. לשמש בתפקיד ישים ללימודים אלה במשטרה, דהיינו בתפקיד רב בלבד.

3. אופן הפעלה

- א. איש משטרה אשר סיים הלימודים והבחינות, וזכה לתעודות כאמור לעיל, יפנה באמצעות ק. כ"א לרב הראשי של מ"י לצורך הכרה בתעודות.
- ב. הרב הראשי יבחן התעודות. במידה ועונים לכללים המזכים בדירוג אקדמי, יארשן ע"ג הטופס וההעתק (הרצ"ב). התעודות ועותק מטופס הבקשה המאושר יישלחו לחוליית סיווג באכ"א מדור שו"ק בד"א. העותק הנוסף יישלח לידיעת כ"א ביחידה.
- ג. חוליית סיווג במדור שו"ק בד"א תקבע זכאותו לדירוג מח"ר או דירוג מהנדסים בהתאם לתפקידו, ותוציא אסמכתא כמקובל".

5. במכתב מיום 24.1.99 הובהרו ההנחיות בדרך של תיקון סעיף 2.א.2. כך: "הסמכה לרבנות – תאושר על ידי מחלקת הבחינות ברבנות הראשית לישראל (לאחר מילוי דרישותיהם, בין היתר מינימום 4 שנ"ל [שנות לימוד] על תיכוניות)". נהלים דומים נתקבלו בצה"ל ובשירות בתי הסוהר.

ההנחיות קובעות, אפוא, שני תנאים מצטברים להכרה בלימודים תורניים גבוהים לצורך דירוג שכר על פי הנוהל, הן לענין דירוג מח"ר, והן לענין דירוג מהנדסים: תעודת "יורה יורה", ותעודת הסמכה הניתנת על ידי הרבנות הראשית, לאחר מילוי דרישות מסוימות, ובכלל זה, לימודים במשך ארבע שנות לימוד לפחות, ועמידה

בבחינות. בהבדל מדירוג מח"ר, לצורך דירוג מהנדסים, נדרש גם כי האדם ישמש בפועל בתפקיד רב במשטרה.

על פי ההנחיות, הגורם המוסמך לבחון את תעודות הרבנות ולאשר כי הן עומדות בתנאים שנקבעו הינו הרב הראשי המשטרתי. אם אישר את התאמתן לתנאים שבהנחיות, העניין מועבר לאגף כח אדם, שיקבע את זכאות האדם לדירוג מח"ר או דירוג מהנדסים, בהתאם לתפקידו.

הדרישות הנוגעות למשך לימודים ועמידה בבחינות לצורך דירוג שכר

6. כאמור, לצורך הכרה בלימודי השכלה תורנית גבוהה, על הרב הראשי של המשטרה היה לוודא כי התלמיד עמד בדרישות ההנחיות, ובהן – ארבע שנות לימוד על-תיכוני לפחות ועמידה בבחינות הרבנות הראשית. אישורו של הרב היווה תנאי להענקת דירוג השכר והטבות השכר לשוטר.

בטופס שהרב הראשי למשטרה נדרש לחתום עליו לצורך אישור עמידתו של השוטר בתנאים להכרה בלימודים תורניים גבוהים נכתב:

1. " [פלוגי] עונה לקריטריונים המפורטים במכתב שבסימוכין לזכאות להטבות שכר בגין הסמכה לרבנות.

2. המסמכים שהומצאו על ידי הנ"ל:

- תעודת "יורה יורה";
- הסמכה לרבנות ממחלקת בחינות ברבנות הראשית;

3. להמשך טיפולכם".

המכתב שבסמך מפנה לנוהל כ"א 23/92 ולהנחיות בענייננו.

7. לטופס החתום על ידי הרב הראשי למשטרה, נדרש לצרף גם תעודת 'יורה יורה', עליה נכתב כי התלמיד למד במשך ארבע שנים או חמש שנים, וכי הוא נבחן על ידי רבנים ששמם פורט, וכן תעודת הסמכה לרבנות. לבקשות הנוגעות לענייננו צורפה גם תעודה בחתימת מנהל מחלקת הבחינות והסמכה ברבנות הראשית, הרב יצחק אוחנה, שזו לשונה:

"לכבוד משטרת ישראל
שלום וברכה,

הריני לאשר בזה כי הרב [פלונין] למד חמש שנים
בישיבות גבוהות, ועבר בחינות כנדרש. הוסמך על ידי
הרב ... שליט"א רב העיר ... ועל ידי הרב ... שליט"א רב
העיר ... ע"פ הוראות מר"ן הראשון לציון, הרב הראשי
לישראל, הרב אליהו בקשי דורון שליט"א, זכאי הרב
הנ"ל לתעודה כבעל השכלה תורנית גבוהה.

אין בתעודה זו משום מתן כושר לכהן ברבנות בפועל.

בכבוד רב
הרב יצחק אוחנה
מנהל מחלקת בחינות והסמכה" (הדגשות לא במקור).

יוצא מכך, כי הבסיס למתן אישור רב המשטרה לעמידת השוטר בתנאים
הנדרשים על פי הנוהל והנחיות המשטרה לצורך הכרה בתואר הסמכה לרבנות היו
תעודות 'יורה יורה' וכן אישור נציג הרבנות הראשית בדבר עמידה בתנאים שונים,
וביניהם לימודים במשך 5 שנות לימוד, ועמידה בבחינות כנדרש.

נוהלי הרבנות הראשית להסמכה לרבנות

8. כחלק מתפקידה הסטטוטורי של הרבנות הראשית בהתאם לסעיף 2 לחוק
הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, מעניקה מועצת הרבנות הראשית תעודות
סמיכה לרבנות, המכונה תעודת 'יורה יורה'. הדרישות לקבלת תעודה כזו הן מחמירות,
ועיקרן עמידה בשש בחינות הנערכות על ידי הרבנות הראשית. זכאי לעמוד בבחינות
אלה מי שמלאו לו 22 שנים לפחות, ולמד בישיבה גבוהה או בכולל המוכרים על ידי
הרבנות הראשית במשך ארבע שנות לימוד לפחות, לאחר הגיעו לגיל 18. כדי שאדם
יוכל לכהן כרב, הוא נדרש לקבל הסמכה של שני הרבנים הראשיים בישראל ("הוראות
נוהל מתן תעודות בנושא רבנות", שנתקבלו בישיבת מועצת הרבנות הראשית לישראל
מיום כ"ד בשבט תשנ"ו (14.2.96)).

לאור המגמה להעלות את רמת השכלתם של עובדי השירות הציבורי, הכירה
הרבנות הראשית גם באפשרות להעניק "תעודת השכלה תורנית גבוהה", המקנה לבעליה
במקום עבודתו מעמד זהה למעמדו של בעל השכלה אקדמית. על פי נוהל שפרסמה
הרבנות הראשית ביום 26.10.98, מוענקת תעודה זו, החל משנת 1998, למי שלמד,
לאחר הגיעו לגיל 18, בישיבה גבוהה או בכולל במשך לפחות חמש שנים, ובכל יום
במשך עשר שעות לפחות, ועבר שלוש בחינות מתוך רשימת הבחינות שמקיימת הרבנות

הראשית או שמקיים מוסד לימוד מוכר על ידה. כן מותנה מתן התעודה בקבלת "סמיכות לרבנות", לאחר עמידה בבחינות על "נושאים שהיקפם טעון לימוד של כמה שנים", משני רבני עיר המוכרים על ידי הרבנות הראשית, או משני חברי מועצת הרבנות הראשית.

9. תעודת "השכלה תורנית גבוהה", הניתנת על ידי מנהל מחלקת בחינות והסמכה ברבנות הראשית, מוענקת למי שעמד בדרישות הרבנות הראשית, ועל פי לשון התעודה, קיבל אישור כי למד חמש שנים בישיבה גבוהה, ועבר בבחינות כנדרש. תעודת השכלה תורנית גבוהה הוכרה על ידי מוסדות ציבור שונים כשוות ערך לתואר אקדמי לצורך דירוג שכר של העובדים ומתן הטבות שכר. גם המשטרה נמנתה על מוסדות אלה.

ישנו מיתאם מהותי בין דרישות הרבנות לצורך מתן תעודת השכלה תורנית גבוהה לבין דרישות המשטרה להכרה בתעודה זו כמזכה בדירוג שכר והטבות. בשני המקרים, נדרשות לפחות ארבע שנות לימוד במוסד על-תיכוני, ועמידה בבחינות של הרבנות הראשית לצורך קבלת תעודה. יש לציין, כי אף שבהנחיות המשטרה נדרשה, כתנאי, תעודת 'יורה יורה', בפועל קיבלה המשטרה את תעודות "השכלה תורנית גבוהה" כתחליף לתעודת 'יורה יורה' לצורך דירוג השכר וההטבות.

התנהלות הארועים

10. התעודות שהוצגו בפני גורמי כוח האדם במשטרה על ידי הרבנות הראשית יצרו מצג לפיו שוטרים שהשלימו לימודי השכלה תורנית גבוהה עומדים בתנאים הנדרשים בהנחיות הרבנות הראשית לקבלת תעודה זו, ובהם עמידה במספר מינימלי של ארבע שנות לימוד לפחות, ועמידה בבחינות הסמכה של הרבנות. אלא שהתברר, כי לאורך תקופה ארוכה הומצאו למשטרת ישראל תעודות אשר פרטיהן יצרו מצג מטעה ביחס למהלך לימודי השוטרים וטיבם האמיתי. התברר, כי ניתנו תעודות על ידי מחלקת הבחינות וההסמכה של הרבנות הראשית, שאף שנאמר בהן כי התלמיד למד לפחות ארבע שנות לימוד, ועמד בבחינות הסמכה של הרבנות, בפועל תקופת הלימודים נעה בין שמונה חודשים לשלוש שנים, והתלמידים לא עמדו בבחינות ההסמכה של הרבנות. מתכונת זו של הענקת תעודות הכוללות פרטים מוטעים ביחס למסלול הלימודים של מקבליהן הקיפה, על פי דברי המדינה, מאות שוטרים ומאות עובדי ציבור אחרים, אשר זכו, בהסתמך על תעודות אלה, בדירוגי שכר ובהטבות שכר.

הקמת המכללות

11. במחצית השניה של שנות ה-90, הוקמו ברחבי הארץ מסגרות לימוד שונות (להלן: המכללות) שאיפשרו לאנשי כוחות הבטחון להשתלב בהן בלימודי השכלה תורנית גבוהה לצורך קבלת דירוג שכר והטבות שכר במקומות עבודתם. בתחילה, נפתחה מכללת "יחווה דעת" בירושלים, ולאחר מכן, מכללת "דרכי הוראה לרבנים". לאחריהן, נפתחו מוסדות לימוד נוספים מסוג דומה. מתכונת הלימודים במכללות אלה היתה שונה מזו שבישיבות הגבוהות, והוגבלה למספר שיעורים שבועיים בלבד.

12. בתחילת פעילותן של המכללות, פנו מוסדות "יחווה דעת" ו"דרכי הוראה לרבנים" לרבנות הראשית, וביקשו לקבל ממנה אישור לפעילותם. הרבנות הראשית והוועדה לנוהלי וסדרי הבחינות מטעמה (להלן: ועדת הבחינות) דנו בענין זה. ועדת הבחינות החליטה ביום 4.2.99 כי אין לקבל את תכניות הלימודים של שתי מכללות אלה, ואין להעניק לאנשי כוחות הבטחון תעודת השכלה תורנית גבוהה על פיהן. אולם, ביחס לקבוצה אחת שכבר החלה לימודיה במכללה "יחווה דעת", הוחלט לאפשר לתלמידיה לסיים את לימודיהם ולעמוד בבחינת הרבנות הראשית. ביום 14.6.99 המליצה ועדת הבחינות להכיר בשתי מכללות אלה, אך בכפוף לשני תנאים מינימליים ראשוניים – האחד – משך זמן לימודים מינימלי של שנתיים, והשני – עמידה בבחינות הרבנות הראשית על פי המתכונת הקיימת. ביום 20.6.99 קבעה ועדת הבחינות בהחלטה כי ההכרה בשתי המכללות כפופה להחלטת מועצת הרבנות הראשית. מועצת הרבנות דנה בנושא זה ביום 25.10.99 וקבעה כי על ועדת הבחינות לקבוע קריטריונים ברורים לתכנית לימודים ומיהות התלמידים, אשר יוחלו על כלל המכללות המבקשות להעניק תעודת השכלה תורנית גבוהה לתלמידים מטעם הרבנות הראשית. כן היא קבעה, כי על ועדת הבחינות להעניק שם חדש לתעודות, וזאת כדי להבהיר את ההבדל בינן לבין תעודות השכלה תורנית גבוהה. כן נדרש התלמיד לחתום על מסמך בו נאמר כי אין ערובה לכך שהתואר הניתן במסגרת זו יוכר על ידי גורם כלשהו. ביום 17.1.00 אישרה מועצת הרבנות הראשית את החלטה.

13. בסופו של דבר, לא נקבעו קריטריונים חדשים לצורך הענקת תעודות לאנשי כוחות הבטחון, ולא נתקבלו החלטות חדשות במועצת הרבנות בענין זה; יתירה מזו: הרבנות המשיכה לעמוד על דרישותיה המקוריות לצורך קבלת תעודת השכלה תורנית גבוהה. במודעה שפרסמה בעיתונות הדתית ביום 19.11.99, היא הודיעה לציבור הרחב כדלקמן:

”לידיעת הציבור

לאור פניות של אנשי כוחות הבטחון הלומדים כדי לקבל “השכלה תורנית גבוהה”, הננו להבהיר, כי לתעודת “השכלה תורנית גבוהה” זכאי רק מי שלמד בישיבה גבוהה חמש שנים (שלושים וחמש שעות שבועיות) אחרי גיל שמונה עשרה. ללא תנאי זה לא תוכר התעודה על ידי משרד החינוך, משרד הבטחון וצה”ל.”

הרבנות הראשית המשיכה, אפוא, לעמוד על דרישתה כי תנאי לקבלת תעודת השכלה תורנית גבוהה הוא חמש שנות לימוד (ושלושים וחמש שעות שבועיות) באחת מן הישיבות הגבוהות, והודיעה זאת לציבור. המשטרה, מצידה, המשיכה לעמוד על דרישותיה- היא על פי הנוהל וההנחיות המשטרתיים, בהם נכללה דרישה לארבע שנות לימוד לפחות, ומתן אישור על רכישת השכלה תורנית גבוהה העומדת בדרישות הרבנות.

חרף זאת, במכללות ברחבי הארץ המשיכו ללמוד אנשי בטחון לתקופה של בין שמונה חודשים לשלוש שנים, ובמרבית המקרים, בין שנה לשנתיים. ניתנו להם תעודות הנחזות לתעודות ‘יורה יורה’, שהוגשו לרבנות ולמשטרה, תוך יצירת מצג מטעה, לכאורה, כי מדובר בתלמידים שהוסמכו לרבנות. על סמך תעודות אלה, קיבלו תלמידי המכללות מהרבנות תעודת השכלה תורנית גבוהה, שהוענקה על ידי ראש מחלקת הבחינות דאז, הרב יצחק אוחנה. בתעודות נרשם כי התלמיד למד בישיבה גבוהה במשך חמש שנים ועמד בבחינות. תעודות אלה הוגשו לגופי הבטחון, כדי לבסס את הזכאות להטבות שכר.

14. כ-650 שוטרים שלמדו במכללות השונות הגישו, בעצמם, או באמצעות גורמים במכללות, בקשות לרב המשטרה הראשי לאשר את זכאותם לדירוג שכר ולהטבות. לבקשות אלה צורפו אישורים המעידים, כביכול, על חמש שנות לימוד בישיבה גבוהה ועמידה בבחינות כנדרש, ותעודות הנחזות להיות תעודות ‘יורה יורה’. לעיתים צורף אישור לימודים מהמכללה בו פורט משך הלימודים של השוטר, אשר עמד, ככלל, על שנתיים. על בסיס בקשות אלה, אישר הרב המשטרה הראשי את זכאות השוטרים לדירוג ולהטבות, כשהוא מסתמך על תעודת ‘יורה יורה’ ותעודת השכלה תורנית גבוהה מהרבנות.

הפסקת ההכרה בתעודות השכלה תורנית גבוהה והוראות המעבר

15. במהלך שנת 1999 החליטה המשטרה להפסיק להכיר, לצורכי שחר, בלימודים אקדמיים ולימודים שווי ערך לכך, לרבות לימודים תורניים גבוהים, ולהגביל הכרה זו רק לאותם מקרים בהם ההשכלה ישימה לתפקיד בו משמש השוטר בפועל. בכך, הופסק תשלום תמריץ של 20% מן השכר לבעלי השכלה אקדמית שהשכלתם אינה ישימה לתפקיד בו הם משמשים (חוזר מיום 23.3.99). ביום 31.5.01 פורסם נוהל לפיו החל מיום 1.6.01 תופסק ההכרה בלימודים תורניים גבוהים לצורכי שחר, אלא למי שהדבר נוגע לעיסוקו. בנוהל נכללו גם הוראות מעבר, אשר קבעו כי שוטר שאינו קצין שהחל בלימודיו לפני 1.11.99 יזכה להכרה בלימודים בתוספת תמריץ של 20% משכרו, ואילו מי שהחל בלימודים לאחר 1.11.99, לימודיו יוכרו ללא התמריץ האמור.

הוראות מעבר אלה לא נועדו, בין על פי לשונן, ובין על פי הגיונן, להכשיר הכרה בלימודים תורניים שלא עמדו מלכתחילה בתנאים הבסיסיים של הנוהל וההנחיות המשטרתיים הנוגעים להכרה בהשכלה תורנית גבוהה לצורך דירוג שחר והטבות. הן מתייחסות למי שקיים את התנאים הבסיסיים האמורים, ונועדו ליצור חוליית קישור הוגנת בין המדיניות הקודמת, שהכירה ברכישת ההשכלה האמורה לצורך הטבות שחר גם בלא שהיה לה קשר לתפקיד שממלא השוטר בפועל, לבין המדיניות החדשה שביטלה הכרה כללית זו, והגבילה אותה רק למי שההשכלה הגבוהה משמשת אותו בתפקידו המשטרתי (הוראת מעבר מתוקנת מיום 2.7.01).

החקירה הפלילית וההליכים להפסקת תשלום הטבות

16. לפני מספר שנים נפתחה חקירה פלילית בה נחקרו חשדות לפיהן המכללות השונות העניקו לתלמידים תעודות כוזבות שהוגשו לרבנות הראשית. במהלך החקירה נחקרו גורמים בכירים ברבנות הראשית, רבני ערים, גורמי רבנות המשטרה, ואחרים. כן נחקרו מאות שוטרים שזכו להטבות שחר בגין לימודיהם.

בעקבות ממצאי החקירה, הוגש ביום 2.11.08 כתב אישום בו הועמדו לדין מספר גורמים.

בין הנאשמים נמצא הרב יצחק אוחנה, שכיהן כראש מחלקת הבחינות וההסמכה ברבנות הראשית. הוא מואשם בכיצוע עבירות מרמה והפרת אמונים ושבועת שקר, בכך

שהעניק כ-1,500 אישורים כוזבים לתלמידים, ביודעו כי לא למדו חמש שנים, ולא עמדו בבחינות, כנדרש על פי הנהלים. המעשים מיוחסים לרב אוחנה, תוך שיתוף פעולה עם ראשי המכללות, שהפיקו רווחים משכר הלימוד שגבו מן התלמידים. ראשי המכללות הועמדו גם הם לדין, על כך שהעניקו תעודות 'יורה יורה' לתלמידים למרות שלא עמדו בדרישות הלימודיות ובבחינות לצורך קבלת תעודות אלה, ובחלק מהמכללות ניתן אף אישור כוזב על מספר שעות לימוד שבועיות. כן מואשמים בכתב האישום מספר מנהלים ועובדים של מספר מכללות, להם מיוחסות עבירות מרמה, ובמקרים מסוימים גם מתן שוחד וסיוע למתן שוחד לרב גוטסדינר, שכיהן בתקופה הרלבנטית כסגן רב המשטרה.

לרב גוטסדינר מיוחסות עבירות מרמה חמורות, לקיחת שוחד ועבירות מס. מיוחס לו כי ניצל את מעמדו ותפקידו במשטרה כדי לקדם ולעודד את השוטרים ללימודים בחלק מהמכללות, ובמיוחד במכללת 'אריאל' בחיפה. כן מיוחס לו כי, בשיתוף עם ראשי המכללות והרב אוחנה, הוא לקח חלק פעיל בהענקת התעודות והאישורים הכוזבים, מתוך כוונה להונות את המשטרה, ולאפשר לזכות את השוטרים בתוספות שכר אף שלא הגיעו להם על פי המדיניות והנהלים. על פועלו בענין זה קיבל שוחד מגורמים שונים, כך על פי המיוחס לו בכתב האישום.

17. המחלקה לחקירות שוטרים חקרה את השוטרים שזכאותם לקבלת הטבות שכר הוכרה בעקבות לימודיהם במכללות. לטענת המשטרה, ברוב המקרים, ובעניינם של העותרים בכלל זה, הודו השוטרים כי הם אינם עומדים בתנאי הזכאות המפורטים בתעודות ובאישורים שהוגשו מטעמם לרבנות המשטרה. בהמשך לכך, הוחלט על נקיטה בהליכים פליליים ומשמעתיים כנגד שוטרים שנטלו חלק פעיל במהלכה של פרשה זו.

עם תום החקירה, קיבלה המשטרה החלטת מדיניות להפסיק את תשלומי הטבות השכר שהשתלמו לשוטרים על בסיס תעודות כוזבות, בכפוף לבדיקה פרטנית של כל שוטר ושוטר, ולאחר קיום הליך שימוע פרטני. יש לציין, כי באותם מקרים בהם התברר כי שוטרים למדו בישיבות גבוהות ועמדו בתנאי הנוהל וההנחיות המשטריות, זכאותם להטבות השכר לא נשללה. לצורך קיום הבדיקה הפרטנית, הקימה המשטרה חוליה מיוחדת, אשר בחנה כל מקרה לגופו, וקיימה הליכי שימוע בכתב, במהלכם הוענקה לכל שוטר הזדמנות להתייחס לטענות הנוגעות לשאלת זכאותו להטבות, ולאפשרות כי יידרש להחזיר סכומי הטבות שקיבל בעבר, ואשר, לכאורה, שולמו שלא כדין. במסגרת הליכי השימוע, הועמדו חומרי החקירה לעיון השוטרים ובאי כוחם. עם סיום הליכי

השימוע, החלו הגורמים המוסמכים לגבש החלטות פרטניות בעניינו של כל שוטר. בשים לב לגובהן הניכר של הטבות השכר, ולהשלכה הצפויה משלילתן על גובה שכר השוטרים, הונחו גורמי הרווחה במשטרה לזמן לשיחה את כל השוטרים שהדבר נוגע להם, כדי לברר אם מי מהם נזקק לסיוע כספי, תוך היערכות במקרה הצורך למתן מענקים, והלוואות בתנאים מיוחדים.

18. במהלך הדיון בעתירה התברר כי המדינה החליטה על העמדת חלק מהשוטרים המעורבים בפרשה לדין פלילי. לגבי חלק אחר הוחלט על נקיטת הליך משמעותי. כן הודיעה המדינה כי נתקבלה החלטה להעניק לשוטרים שלא נמצאו בענינם ראיות למעורבות פסולה בפרשה זו, תוספת שכר קבועה שתשולם במשכורתם, במקום הטבות השכר שניתנו בגין ההכרה בלימודים, ובוטלו. תוספת זו תהיה בשיעור 30% מההפרש בין משכורתו של השוטר לפני הפחתת ההטבות, לבין זו המשתלמת לאחר ההפחתה. החלטה זו חלה, בין היתר, גם על 14 מתוך העותרים שלפנינו, אשר לגביהם הוחלט שלא לנקוט בהליך פלילי או משמעותי. תוספת זו משתלמת החל ממשכורת נובמבר 2009.

19. יש לציין כי לבית משפט זה הוגשו עתירות נוספות שעניינן דומה לעתירות שבפנינו, ואשר טרם נידונו (בג"ץ 5391/09 שלו נ' משטרת ישראל, ובג"ץ 397/10 אפללו נ' צבא הגנה לישראל – מחלקת מופ"ת). הליכים נוספים תלויים ועומדים בפני בתי הדין האזוריים לעבודה.

טענות העותרים בבג"ץ 8634/08

20. בעתירתם, טוענים העותרים כי אין לשלול את ההכרה בזכאותם לקבל הטבות שכר, או לדרוש מהם להשיב את סכומי ההטבות שקיבלו לאורך השנים, וזאת ממספר טעמים:

ראשית, לטענתם, במועד הרשמתם ללימודים, לא כללו הקריטריונים דרישה כי הלימודים יארכו תקופה מינימלית של ארבע שנים. הנחיות המשטרה משנת 1998 לא היו ידועות להם, והגורמים המוסמכים במשטרה לא פעלו בפועל על פיהן. יתר על כן, לגישתם, אין בהנחיות אלה כל היגיון, שכן התנאים שהן מציבות, ובין היתר, חובת לימוד של לפחות 35 שעות לימוד שבועיות, אינם מאפשרים לשוטר בתפקיד פעיל לעמוד במכסת הלימודים הנדרשת; כדי לעמוד בדרישה זו, עליו לנטוש את תפקידו

במשטרה, ולהתמסר ללימודים, מדי יום ביומו. דבר זה הוא בלתי אפשרי בתנאי עבודתו של שוטר מהשורה. ממילא, נוהל זה אינו ישים לגבי השוטרים, והמשטרה היתה מודעת לכך, ובהתנהגותה, לא עמדה על קיומו של תנאי זה. לאור זאת, היא החילה עליהם את הוראות המעבר שנקבעו בחוזרים שהופצו על ידי אגף משאבי אנוש במשטרה בימים 31.5.01 ו-2.7.01, המכשירות למעשה את לימודיהם, כפי שהיו בפועל.

שנית, לטענת העותרים, היקף לימודיהם בפועל, כשנתיים עד שנתיים וחצי, היה ידוע למשטרה כל העת, לרבות במשך תקופת לימודיהם ואף בטרם השלימו אותם. לתמיכה בטענה זו הם מפנים למסמכים פנימיים שונים של הרבנות הראשית, המכללות וגורמים שונים במשטרה, המצביעים על ידיעת גורמי המשטרה על משך זמן לימודיהם האמיתי כל העת. כן נטען, כי בטפסים שהגישו למשטרה לשם קבלת מלגות וסיוע כספי למימון הלימודים, הם הצהירו על כך שהיקף לימודיהם מסתכם בשנתיים. כך עשו גם בבקשות שהגישו להכרה בתואריהם לצורך דירוג השכר והטבות השכר, להן צירפו אישורים מטעם המכללות המפרטים את היקף הלימודים, שעות הלימוד השבועיות, ותדירות המפגשים. לדבריהם, המשטרה ידעה על היקף שעות הלימוד בתכנית הלימודים ומספר שנות הלימודים, ואף עודדה את השוטרים להשתלב בתכנית, ויצרה בפניהם מצג כי תכנית זו מקובלת עליה, ועמידה בה תקנה להם תוספת שכר. הם, העותרים, הסתמכו על מצגים אלה של המשטרה ושינו את מצבם לרעה: הם נרשמו ללימודים, השקיעו בהם משאבים כלכליים ומאמץ נפשי רב, וחלקם אף נטלו הלוואות לשם מימון לימודיהם, בהסתמך על תוספות השכר העתידיות אותן ציפו לקבל. חלקם קיבלו מהמשטרה עצמה מלגות ומענקי סיוע לשכר לימוד. נוכח הסתמכותם ושינוי מצבם לרעה, מושתקת המשטרה מלהתכחש למצגיה, ומחובתה לקיים את הבטחתה המפורשת, אותה נתנו גורמים מוסמכים במסגרתה, בגדר סמכותם החוקית, ובכוונה שיהיה לה תוקף משפטי. לטענתם, הבטחה זו מחייבת את המשטרה כלפיהם, ויש לאוכפה.

שלישית, העותרים טוענים כי הם פעלו בתום לב, בניקיון כפיים ובשקיפות מלאה בענין היקף וטיב לימודיהם; לא היה להם חלק ביצירת מצג שווא כלפי רשויות המשטרה, לא היתה להם כל כוונת מרמה, והם עצמם לא העבירו מסמכים מזויפים למשטרה. התעודות המעידות כי משך לימודיהם היה חמש שנים הועברו ישירות מן המכללות אל המשטרה ואל הרבנות הראשית, בלא שלעותרים היה חלק בכך.

לבסוף, טוענים העותרים, כי החלטת המשטרה לבטל את ההכרה בתעודותיהם לצורך הטבות השכר נעשתה באופן גורף ושרירותי, ובלא תשתית עובדתית מספקת. לטענתם, שוטרים נוספים, שלמדו אף הם לימודים תורניים גבוהים באותם תנאים ועל פי אותם קריטריונים, לא נפגעו. לאור זאת, החלטת המשטרה גרמה לפגיעה קשה ובלתי סבירה בהם; החלטה זו פוגעת בציפיותיהם ובזכויותיהם המוגנות לקניין ולשם טוב, וכך היא מפלה, בלתי הוגנת ומנוגדת לכללי הצדק הטבעי. ההחלטה נתקבלה בחוסר תום לב, והיא מונעת משיקולים זרים, הנובעים משיקולי המשטרה לחסוך בתקציבים ובהוצאות, על חשבונם. לאור האמור, טוענים העותרים כי דין החלטת המשטרה לשלול את ההכרה בתעודותיהם, ולהפסיק את תשלום הטבות השכר, להתבטל.

טענות העותרים בבג"ץ 10616/08

21. העותרים בבג"ץ 10616/08 מצטרפים לטענות העותרים בעתירה הקשורה, לפיהן הם פעלו בהתאם להנחיות ולמצגים אשר הוצגו בפניהם על ידי הרבנות הראשית ונציגי משטרת ישראל, ובהתאם לתכנית שאושרה על ידי גורמים אלה. לטענתם, הם הסתמכו, והיו זכאים להסתמך, על מצגים אלה, המחייבים את המשטרה כלפיהם. המשטרה, מצידה, היתה מודעת לתכנית הלימודים כפי שיושמה בפועל, ובכלל זה למספר שנות הלימוד ותכני הלימוד. הם נרשמו ללימודים בעידוד המשטרה, והשקיעו בהם זמן ומאמץ רבים, והיו נמנעים מכך אלמלא מצגי המשטרה, ואלמלא ציפייתם לקבל תוספת שכר עקב כך. בנסיבות אלה, מושתקת המשטרה מלהתכחש למצגים שיצרה, והחלטתה לשלול מהם את הטבות השכר הינה בלתי סבירה בעליל. כן העלו עותרים אלה טענת הפליה ביחס לבוגרים אחרים בתכניות לימודים אלה, שלגביהם לא נקטה המשטרה גישה דומה.

עמדת המדינה

22. המדינה טוענת, כי ההחלטות הפרטניות שהמשטרה קיבלה בעניינם של השוטרים הינן סבירות ומידתיות על פניהן, ונתקבלו על בסיס תשתית עובדתית ברורה ומשכנעת ברמת הראיות המינהליות, ולאחר שלכל שוטר ושוטר ניתנה הזדמנות ראויה להשמיע את טענותיו ולהתייחס לחומר החקירה שנאסף בעניינו. העותרים הודו בפני חוקרי מחלקת חקירות שוטרים כי למדו במסגרת התכנית כשנתיים בלבד, ולא עברו בחינות, בניגוד למצוין על גבי התעודות והאישורים שהומצאו למשטרה בעניינם, ואין כל הלימה בין הנתונים המופיעים בתעודות לבין אופי לימודיהם בפועל והבחינות בהן

נבחנו. מכאן, שהם לא עמדו בתנאי הזכאות שנקבעו בנהלי המשטרה לצורך קבלת דירוג השכר והטבות השכר. כמו כן, הם אינם עומדים בתנאי הזכאות שנקבעו על ידי מועצת הרבנות הראשית לקבלת התעודות. אין לקבל את טענת העותרים כי פעלו בתום לב, שכן מרבית השוטרים הודו כי לא עמדו בהתחייבויות שנטלו על עצמם בכתב, על פי דרישות המכללות, כי ילמדו לימודים נוספים, מעבר לתכנית הלימודים במסגרתן, או יציגו אישורים על לימודים קודמים, כדי להשלים, כביכול, את דרישת ארבע שנות הלימוד שהיוותה תנאי מחייב על פי הנוהל. כן נטען, כי הנחיות המשטרה משנת 1998 פורסמו בדרכים מקובלות, באמצעות הפצתן לקציני כוח האדם ביחידות השונות, ותלייתן על לוחות המודעות ביחידות. כל פנייה להכרה בלימודים תורניים לצורך קבלת דירוג והטבת שכר נעשתה על בסיס אותן הנחיות, שהרי לפני שהוצאו, לימודים תורניים לא זיכו בהטבות כלל אלא למי שכיהן בפועל כרב. יש, אפוא, לדחות את טענות העותרים כי לא ידעו על ההנחיות, ומכל מקום, לא היתה כל מניעה לברר את פרטיהן למי שלא הכירן.

עוד נטען על ידי המדינה, כי טענות העותרים בדבר קיום הבטחה מינהלית מועלות בסתמיות ובכלליות, בלא פירוט מי נתן את ההבטחה, מתי היא ניתנה, היכן ניתנה, ולמי. ככל שנטען כי הרב גוטסדינר מהמשטרה הוא שנתן הבטחה, הרי שהוא אינו מהווה גורם מוסמך במשטרה בענייני שכר, ואינו בעל סמכות להבטיח הבטחה שעניינה סטייה מנוהלי המשטרה. הוא אכן מואשם בשותפות למעשי מרמה חמורים, וברי כי, בתנאים אלה, גם אם פעל בדרך שיצרה מצג בפני השוטרים, אין לכך נפקות משפטית. מעבר לכל אלה, רשות ציבורית רשאית לחזור בה מהבטחה מינהלית אפילו ניתנה כזו, מקום שנתגלה כי ההבטחה מנוגדת לדין או לאינטרס הציבורי, וכי האינטרס הכללי בחזרה מן ההבטחה גובר באופן ברור על אינטרס הפרט בקיומה. בנסיבות מקרה זה, מצדיק האינטרס הציבורי חזרה מן ההבטחה, ככל שניתנה הבטחה כזו.

המשיבים דוחים גם את טענת ההפליה שהועלתה על ידי העותרים, בנימוק שלא ניתן לה כל ביסוס.

המדינה מסיימת את טיעוניה באומרה כי אפילו פעלו העותרים בתום לב, והסתמכו על הטבות השכר אותן ציפו לקבל, אין בהסתמכותם זו כדי לזכותם בהטבות שכר אשר אינן מגיעות להם על פי דין, ועל פי מדיניות הרשות הציבורית, ואשר הוענקו להם במשך תקופה ניכרת עקב הטעיית המשטרה, ולמצער, עקב טעותה. אין להנציח טעויות או הטעויות של הרשויות על חשבון הקופה הציבורית והאינטרס הציבורי.

23. גרעין המחלוקת בעתירות אלה נסב על השאלה האם בנסיבות הענין, ולאור הראיות המינהליות המצויות בידיה, היתה המדינה רשאית לבטל את ההכרה שנתנה בשעתו לשוטרים, והעותרים ביניהם, לדירוג שכר על פי תעודות השכלה תורנית גבוהה, ולהפסיק את תשלום הטבות השכר שנבע מכך.

בטרם ניכנס לעובי הקורה של המחלוקת, יש להצביע על מאפיינים שונים הנילווים לעתירות אלה, כדי להגדיר במדויק את הטעון הכרעה.

מאפיינים אלה הם :

ראשית, עיקר המחלוקת נסב על שאלת סבירותה ותקינותה של החלטת המשטרה להפסיק מכאן ולהבא את תשלום הטבות השכר לשוטרים. אמנם, עלתה בשולי הדברים גם השאלה האם רשאית המשטרה לתבוע מן השוטרים גם השבה של כספי הטבות ששולמו להם בעבר בגין ההכרה שהוענקה ללימודיהם, אשר בוטלה; אולם שאלת ההשבה אינה בשלה לדיון לעת זו, שכן מתגובות המדינה עולה כי לא התקבלה החלטה כללית, המתייחסת לכלל השוטרים בענין זה. ככל שתקבלנה החלטות פרטניות בנושא זה, תהא פתוחה הדרך בעתיד להעמידן במבחן משפטי, ככל שיידרש. אנו עוסקים, אפוא, בתקפות המשפטית של החלטת המשטרה להפסיק, מכאן ולהבא, את תשלום הטבות השכר לשוטרים, ככל שאלה נשענו על תעודות השכלה תורנית גבוהה בלא שהתלמידים עמדו בתנאים המוקדמים הנדרשים לשם כך.

שנית, העתירות שבפנינו התייחסו במקורן למאות שוטרים. העתירה בבג"צ 8634/08 הוגשה במקורה על ידי 380 שוטרים, אליהם הצטרפה עתירה נוספת של שני שוטרים בבג"צ 10616/08, שהוגשה בעקבות העתירה הראשונה. חלק ניכר מן העותרים בעתירה הראשונה נמחקו לבקשתם במהלך הדיון. העתירות אינן מושתתות על טענות פרטניות המתייחסות לכל אחד מן העותרים, אלא הן בנויות על טענות כלליות המועלות ביחס לכלל השוטרים שמדיניות המשטרה להפסיק את תשלום ההטבות נוגעת אליהם. מבחינה זו, מדובר בעתירות בעלות אופי "קולקטיבי", שההכרעה בהן מתייחסת לשוטרים כגוף כולל, להבדיל מהכרעה פרטנית המתייחסת לכל אחד ואחד מהשוטרים העותרים כפרטים. ההכרעה בנויה, אפוא, על טיעונים בחתך-רוחב כוללני, להבדיל מניתוח פרטני ספציפי, העשוי להיות רלבנטי לעותר פלוני, זה או אחר.

שלישית – התשתית העובדתית המשמשת לצורך הכרעה בעתירות אלה היא, מעצם טיבה, תשתית המתבססת על ראיות מינהליות המצויות בידי המדינה. כעולה מהודעות המדינה, הפרשה שעניינה הכרת המשטרה בתעודות השכלה תורנית גבוהה לצורך דירוג שכר השוטרים מתחלקת למספר רבדים: הרובד הראשון הוא רובד המנהיגות שעמדה מאחורי מערכת הענקת התעודות, שנכללו בה גורמים מהרבנות הראשית, המכללות ואף המשטרה, שנגדם הוגש כתב אישום בגין ביצוע עבירות פליליות שונות. המעשים המיוחסים לגורמים אלה עניינם ביצירת תשתית שאיפשרה לשוטרים ולאחרים לזכות בהטבות שכר במקומות עבודתם בלי לעמוד בדרישות הנהלים וההנחיות לצורך קבלת הטבות אלה. מעצם הגשת כתב האישום כאמור, עולה כי על פי עמדת התביעה, יש בידה ראיות לכאורה למעורבות הנאשמים בעבירות המיוחסות להם.

הרובד השני נוגע לקבוצה גדולה של שוטרים, אשר קיבלו הטבות שכר על פי תעודות שכללו, לכאורה, מצגי כזב, ואשר על פי ראיות מינהליות שבידי המדינה, שיתפו פעולה ביודעין עם מעשי המרמה. כנגדם הוחלט לפתוח בהליכים פליליים.

הרובד השלישי עניינו שוטרים אשר זכו בהטבות שכר, ואשר מעורבותם מצדיקה, על פי ראיות שבידי המדינה, פתיחה בהליכים משמעתיים.

הרובד הרביעי מתייחס לשוטרים שאין בעניינם ראיות למעורבות פסולה כלשהי בפרשה זו, ואין כוונה לפתוח בהליכים כלשהם בעניינם. מספר קטן מבין העותרים נימנה על קבוצה זו.

קלסיפיקציה זו של הקבוצות השונות, הרלבנטיות לפרשה זו, מתבססת על ראיות מינהליות שיש בידי הרשות, שעל בסיסן קיבלה את החלטותיה השונות. על רקע זה החליטה המשטרה גם להעניק לאלה הנימנים על הרובד הרביעי הטבת שכר חלופית – במקום ההטבה שבוטלה – בגובה של 30% מההפרש שבין שיעור המשכורת לפני ביטול ההטבות בגין ההכרה בלימודים, לבין שיעור המשכורת שנותרה לאחר ביטולן.

24. הנחתנו לצורך הדיון בעתירות אלה הינה, כי פעולת הרשות הציבורית בנקיטת ההליכים הפליליים והמשמעתיים כנגד הגורמים השונים המעורבים בפרשה זו מתבססת על ראיות מינהליות שבידיה, ומכל מקום לא נטען ולא הוכח אחרת.

עם זאת, ברי כי בהנחות העובדתיות שיש להניח על פי הראיות המנהליות לצורך עתירות אלה, אין כדי להקרין על ההליכים הפליליים והמשמעתיים עצמם, שהמדינה החליטה לנקוט בהם, המחייבים לצורך הוכחתם עמידה בנטלי הוכחה אחרים, כנדרש בכל אחד ממסלולי האישומים הרלבנטיים.

ניתוח הטענות בעתירות הנדונות יתבסס, אפוא, על ההנחה כי בידי הרשות המוסמכת ראיות מינהליות בעוצמות שונות, שבעקבותיהן הוחלט על פתיחת הליכים פליליים או משמעתיים ביחס לקבוצות שוטרים שזכו בהטבות מכח הכרה פסולה בתעודות לימודים תורניים גבוהים, בנוסף להליכים פליליים כנגד גורמים שונים בהנהגת הגופים המעורבים – המכללות, הרבנות הראשית והמשטרה, בגין מעורבותם בהנעת גלגלי "התכנית המקוצרת" שהביאה להכרה בלימודים אלה, בלא עמידה בתנאים הנדרשים לכך.

על רקע הנחות יסוד אלה, נעבור לניתוח העתירות, כשענייננו מתמקד בשאלה האם החלטת המשטרה להפסיק את תשלום הטבות השכר שהוענקו לשוטרים על פי הנחיות המשטרה משנת 1998 הינה תקינה, ועומדת במבחן הביקורת השיפוטית.

ההכרה בזכות השוטרים להטבות השכר – האם ניתנת לביטול מכאן ואילך?

25. השאלה המרכזית העומדת לדיון הינה, האם ההכרה שנתנה המשטרה לשוטרים בעלי תעודות השכלה תורנית גבוהה, כזכאים להטבות שכר על פי הנחיות המשטרה הינה 'הדירה', וניתן לבטלה מכאן ואילך, או שמא, משניתנה הכרה זו, שוב אין הרשות רשאית לבטלה, גם אם היא ניתנה שלא כדין, או מחמת טעות, הטעייה, או מכל טעם אחר.

התשובה הישירה לשאלה זו היא כי, ככל שהתברר שההכרה בזכאות השוטרים לקבל הטבות שכר אינה מתיישבת עם התנאים והדרישות על פי נוהלי המשטרה, כי אז לא רק שהגורם המוסמך רשאי לבטל את ההכרה שניתנה, אלא שחובה עליו לעשות כן, כגוף ציבורי, הפועל מכח הדין, האחראי ליישום מדיניותו על פי הדין. שאם לא כן, התוצאה היא כי כספי ציבור ימשיכו להשתלם למי שאינם זכאים לכך, וזו פעולה שאין להתירה. תשלום הטבות שכר בידי רשות מינהלית, ביוזעין כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם התנאים המוקדמים שנקבעו לצורך זכאות בתשלום כזה, מהווה פעולה שהרשות מנועה מלעשותה, בהיותה מופקדת על כספי ציבור ועל השימוש בהם אך למטרות להן הם יועדו. מקום שמתברר כי כספים משולמים על ידי הרשות שלא כדין,

ותהא הסיבה לכך אשר תהא, על הרשות להורות על הפסקת תשלומם לאלתר, ולא – תחטא בהפרה עמוקה של כללי הנאמנות החלים עליה בתורת נאמן הציבור בהחזקה ושימוש בכספי מדינה. על אחת כמה וכמה כך הוא, כאשר תשלומי כספים שלא כדין הונעו ממעשים הסוטים לכאורה מן השורה, המיוחסים כיום למספר ניכר של גורמים במסגרת הליכים פליליים ומשמעתיים הננקטים בידי המדינה. כעולה מן הראיות המנהליות שהוגשו, המערכת כולה נגררה לשיטת פעולה שגבלה בסטייה ניכרת מהמדיניות, הכללים והנהלים המנחים, שהיוו תשתית מחייבת לצורך הכרה בזכאות שוטרים להטבות שכר.

26. אכן, כלל הוא כי סטייה שלא כדין מגדר סמכותה ומדיניותה של רשות ציבורית בשימוש בכספי מדינה מחייבת תיקון מידי, לבל תועצם הסטייה, ולבל תוגבר החריגה. משנתגלה פגם ביישום המדיניות והנהלים, מחובת הרשות לתקנו באופן מידי:

”מחובתה של הרשות הציבורית לפעול במסגרת סמכותה על-פי דין בביצוע תשלומים מקופת המדינה נגזרת החובה לתקן סטייה שחלה בנוהל התשלומים שהפעילה, שיש בה כדי חריגה מגדר הסמכות כאמור. מותר לרשות, ואף שומא עליה לומר, כלשונו של השופט ברנזון, ”עד כאן ולא יותר. מלאה הסאה ואין להוסיף עליה” (בג”צ 301/69 שמילביץ נ’ עיריית תל-אביב, פד”י כד(1) 302, 305 (1970) (להלן: פרשת שמילביץ). ברי עוד, כי ביטול הפרקטיקה המוטעית, אין בכוחה להעניק לפלוני זכות שהדין אינו מכיר בה...” (בג”צ 10777/03 ארצי נ’ דאש המטה הכללי של צה”ל, פסקה 33 (לא פורסם, 25.11.2009) (להלן: פרשת ארצי)).

לא יכולה, אפוא, להישמע הטענה כי רשויות המשטרה היו מנועות מביטול ההכרה בזכאות השוטרים להטבות השכר, משהתברר כי הכרה זו ניתנה מלכתחילה שלא כדין, משלא נתמלאו התנאים והדרישות לכך. משנתגלה פגם מהותי ביישום מדיניות ההכרה בתארי השוטרים, חובתה של המשטרה היא לתקן את הפגם לאלתר, ולבטל בכך את הסטייה שחלה ביישום מדיניותה.

זאת ועוד, תיקון פגם מהותי בהתנהלות בלתי תקינה של הרשות, הסוטה ממדיניותה, אינו מצמיח טענה לגיטימית בפי הפרט כי זכות או ציפייה רכושית שקנה ייפגעו אם לא ימשיך לזכות בהטבות כספיות, המשולמות תוך חריגה מן הדין ומן הנוהל:

"רשות ציבורית המגלה כי פעלה מחוץ לגדרי הדין, חייבת לתקן את נזלה פעולתה, וליישר קו עם הוראות הדין המחייבות, המגדירות את מרחב כוחה וסמכותה. אך ברור הוא, כי בנסיבות כאלה, אדם אינו רוכש זכות מוקנית לקבלת תנאים מיטיבים שמקורם בפרקטיקה מוטעית, ולא עומדת לו זכות לחייב את הרשות להנציח גם להבא את טעותה. כך בהיבט דיני העבודה, וכך על-פי עקרונות המשפט המינהלי" (פרשת ארצי, פסקה 38; כן ראו: בג"צ 6522/06 כוכבי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקאות 17-18 (לא פורסם, 22.4.2009); ע"ע 39/99 אסרף נ' משטרת ישראל, פד"ע לז 179, 186-188 (2001) (להלן: ענין אסרף); בג"צ 265/77 ועד מקומי טביון נ' שר הפנים, פ"ד לב(1) 566, 570 (1978); בג"צ 298/70 ה' ג' פולק בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד כה(2) 3, 8 (1971) (להלן: ענין פולק)).

וכך, סטייה מן הדין, ומן המדיניות, אינה יוצרת אינטרס הסתמכות לגיטימי שיש בו כדי להצדיק את המשך הסטייה:

"קשה להלום כי לפרט קיים אינטרס הסתמכות כלשהוא לתשלום היטל על-פי דין שלא בהתאם לערכו הריאלי, ובעובדה כי נפלה שגגה בפעולת מחוקק המישנה אין כדי להקים לו אינטרס כאמור" (הנשיאה ביניש בדנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון, פסקה 20 (לא פורסם, 19.10.2009)).

תיקון הפגם שנפל בשיטת התשלומים גם אינו מצמיח טענת הפלייה בפי אלה שעניינם מטופל מכאן ואילך במסגרת הדין והמדיניות הציבורית, ולא מחוצה להם, ביחס לאלה שזכו בהטבות תוך חריגה מן הדין (בג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191, 203 (1991); בג"צ 6758/01 ליפשיץ נ' שר הבטחון, פ"ד נט(5) 258, 272, 274-275 (2005); בג"צ 301/69 שמילביץ נ' עיריית תל-אביב, פ"ד כד(1) 302, 305 (1970)).

הדרך הנכונה לילך בה כאשר מתברר כי סטייה מהדין הביאה להסתמכות או להפלייה הינה להפסיק מהר ככל האפשר את הפרת הדין והנוהל, ובכך, בין היתר, לסלק את גורם ההפלייה וגורם ההסתמכות (השופט זמיר בבג"צ 221/99 חליפה נ' משרד התחבורה, פ"ד נג(5) 567, 575 (1999); ענין אסרף, בעמ' 186-188; ע"ע 704/06 קרן מחקרים רפואיים נ' קדם (לא פורסם, 23.9.2008); ע"א 3350/04 משרד הפנים נ' שגן (לא פורסם, 13.6.2007)).

27. לגופם של דברים, על פי הראיות המינהליות, ההכרה בלימודי השוטרים בהסתמך על אישורי הרבנות הראשית והמכללות, סטתה בבירור מהנוהל ומהנחיות המשטרה שהגדירו את מדיניות המשטרה לצורך הכרה בזכאות להטבות שכר. ההנחיות הורו בבירור כי מתן ההכרה מותנית בעמידה בשני תנאים: תעודת 'יורה יורה' והסמכה לרבנות, הניתנת על ידי מחלקת הבחינות וההסמכה ברבנות לאחר השלמת ארבע שנות לימוד לפחות ועמידה בהצלחה במספר מבחנים לרבנות. דרישות אלה לא נתקיימו, ולא עוד, אלא שכלפי גורמי המשטרה, הוצגו תעודות שכללו, לכאורה, מצג כוזב כאילו תנאים אלה נתקיימו. אף שמדיניות המשטרה בענין התנאים להכרה בתעודות השכלה תורנית גבוהה לא השתנתה, היא הונעה, באמצעות התעודות שהוגשו לה, להעניק הכרה והטבות שכר לשוטרים שלא עמדו בפועל בדרישות הנוהל וההנחיות. הכרה זו היוותה סטייה מהמדיניות, שעל פיה שולמו כספי מדינה שלא כדין למי שלא היו ראויים לכך.

28. במישור המערכתי, משנתגלתה הסטייה, היה על המשטרה לבטל לאלתר את המשך תשלום ההטבות למי שהכרה בזכאותם ניתנה שלא כדין, כנדרש ממעמדה כנאמן הציבור על כספי הציבור. הנחה זו שרירה וקיימת גם אם היו גורמים מסוימים במערך המשטרה עצמו ששיתפו פעולה בקידום התכנית הפסולה, וגם ביחס לשוטרים תמי לב שלא היתה להם כל יד ומעורבות בהשגת ההכרה בלימודיהם בדרך פסולה. על אחת כמה וכמה כן הוא ביחס לשוטרים שלכאורה היו, הם עצמם, מעורבים במימושה של הסטייה מן השורה.

הטענות בדבר הבטחה מינהלית או חוזה מחייב, והשתק

29. העותרים טוענים, כי גורמים מוסמכים במשטרה הציגו בפניהם מצג לפיו תכנית לימודים בת שנתיים תוכר לצורך דירוג השכר, ותזכה אותם בהטבת השכר. לדבריהם, מצגים אלה מהווים התחייבות מינהלית מחייבת המגיעה אף כדי הסכם מחייב. כן הם טוענים, כי נוכח הסתמכותם כדין על מצגים אלה של המשטרה, ונוכח שינוי מצבם לרעה בעקבותיהם, מושתקת המשטרה מלהתכחש למחויבותה בעקבות מצגים אלה, ויש לאכוף עליה את כיבודה.

ביתר פירוט, טוענים העותרים, כי בטרם השתלבו בתכניות הלימודים, מעולם לא הוצגו להם הנוהל והנחיות המשטרה שלפיהם הם נדרשים ללימוד בתכנית לפחות ארבע שנות לימוד. ההנחיות לא הופצו ביניהם, והמשטרה לא ביקשה מעולם ליישמן. לביסוס טענה זו הם מפנים, בין היתר, למסמכים עליהם חתום הרב יצחק אוחנה, מי

שעמד בראש מחלקת הבחינות הארצית של הרבנות הראשית; לתכנית הלימודים של המכללות; לעדותם במשטרה של גורמים שונים שנמנו על הנהלת המכללות, ושל גורמים במשטרה וברבנות הראשית, ובהם כאלה אשר הועמדו לדין בגין מעורבות במעשי המרמה. כן הפנו העותרים לדברים שאמר הרב גוטסדינר, ששימש סגן רב המשטרה הראשי, שהועמד לדין פלילי, ולתכתובות פנימיות בין גורמים שונים במשטרת ישראל.

הבטחה מינהלית או חוזה מחייב

30. עקרון ההגינות השלטונית מחייב כי הרשות הציבורית תקיים הבטחות מחייבות שנטלה על עצמה כדין (בג"ץ 135/75 סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673, 676 (1975) (להלן: פרשת סאי-טקס); גבריאלה שלו חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית 118-119 (1999) (להלן: שלו)). ההלכה הפסוקה מורה, כי חובת הרשות לקיים את הבטחותיה עומדת אף במנותק מן השאלה האם מקבל ההבטחה שינה את מצבו לרעה בעקבות ההבטחה (פרשת סאי-טקס, בעמ' 676; בג"ץ 5018/91 גדות תעשיות פטרוכימיות בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(2) 773, 779-780 (1993) (להלן: פרשת גדות); השוו: שרגא ושחר המשפט המינהלי – עילות ההתערבות 316 (2008) (להלן: שרגא ושחר); אלכס שטיין "הבטחה מינהלית" משפטים יד(2) 255, 263, 269 (תשמ"ה) (להלן: שטיין)).

כדי שהבטחה מינהלית תחייב את נותנה, יש להוכיח, בראש וראשונה, כי היא אכן ניתנה. שנית, עליה להיות מפורשת וברורה, ולא מוטלת בספק. יתר התנאים המצטברים הנדרשים לקיום הבטחה מינהלית בת תוקף הם: כי נותן הבטחה היה בעל סמכות חוקית לתיתה; כי הוא נתן אותה מתוך כוונה להקנות לה תוקף משפטי; כי הוא בעל יכולת למלא אחריה, וכן כי הצד השני הבין אותה כמחייבת. על תנאים אלה מתווסף התנאי כי לא קיים צידוק חוקי לשנות מההבטחה או לבטלה (פרשת סאי-טקס, בעמ' 676; בג"ץ 580/83 אטלנטיק חברה לדייג וספנות בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד לט(1) 29, 36 (1985) (להלן: פרשת אטלנטיק); פרשת ארצי, פסקה 44; פרשת גדות, בעמ' 779-780; בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נח(1) 694, 706 (2003) (להלן: פרשת קלכמן); שטיין, בעמ' 270; שרגא ושחר, בעמ' 331-317). הנטל להוכחת קיומה של הבטחה שלטונית מוטל על הטוען לה (בג"ץ 3978/06 מימוני נ' צבא הגנה לישראל, פסקה 14 (לא פורסם, 29.6.2008)). אם מבקשת הרשות לטעון כי

קיים צידוק חוקי לסטות מן הבטחה, הנטל לבססו מוטל על הרשות הציבורית (בג"ץ 250/78 אביוב נ' שר החקלאות, פ"ד לב(3) 742, 748 (1978)).

31. בנסיבות הענין שלפנינו, לא עמדו העותרים אף בנטל הראשוני המוטל עליהם להוכיח כי אכן ניתנה להם הבטחה מינהלית מחייבת להכיר בזכאותם להטבת שכר על פי תעודות השכלה תורנית גבוהה גם מקום שלא קיימו את כל דרישות הנוהל וההנחיות של המשטרה. הם מפנים בטיעוניהם באופן כללי להתנהלות גורמים שונים במשטרה, ולהתבטאויות כאלה ואחרות על ידם, מהן עולה, לדבריהם, כי גורמי המשטרה היו מודעים לכך שהיקף לימודיהם בפועל הוא פחות בהרבה מזה הנדרש על פי ההנחיות. הטענה כי ניתנה הבטחה מינהלית ממנה השתמעה נכונות המשטרה לסטות מדרישות ההנחיות נטענה בכלליות רבה, ולא נמצא לה עיגון קונקרטי כלשהו בחומר הראיות אליו התייחסו העותרים. לא הוכח כי מי מהגורמים המוסמכים במשטרה, המופקדים על נושא דירוג השכר והפעלת מנגנון ההכרה בלימודים לצורך זכאות להטבות, נתן הבטחה מינהלית מחייבת, שממנה ניתן היה להבין כי המשטרה לא תקפיד עוד על קיום תנאי הנוהל וההנחיות. הסקת מסקנות מנוסחי אישורים ספורדיים שניתנו על ידי מפקדים לפקודים לצורך יציאה ללימודים, או היקש ממספר שעות הלימוד השבועיות הנדרש לצורך קיום תנאי ההנחיות, כי המשטרה מוותרת על כיבוד התנאים שקבעה לצורך הזכאות להטבות, אין להם דבר עם טענה בדבר קיום הבטחה מינהלית מטעם המשטרה לסטות ממדיניותה, ולהכיר בידועין בזכאות השוטר גם בלא קיום תנאי ההנחיות. לא ניתן ביסוס, ולו בקצה חוט, לקיומה של הבטחה מינהלית להכיר בלימודיהם של השוטרים לצורך דירוג השכר תוך סטייה מההנחיות המחייבות (השוו: בג"ץ 5060/96 קהלני נ' ראש הממשלה, פ"ד נד(3) 270, 277 (2000); בג"ץ 9634/08 מועצה אזורית חוף השרון נ' שר הפנים, פסקה 28 (לא פורסם, 5.10.2009) (להלן: פרשת חוף השרון)). העותרים לא הרימו, אפוא, את הנטל הראשוני המוטל עליהם להוכיח כי ניתנה להם הבטחה מינהלית קונקרטית, בעלת תוכן כזה או אחר.

32. משהעותרים לא הוכיחו את התנאי העיקרי כי ניתנה, בפועל, הבטחה מינהלית, ממילא לא הוכחו גם יתר התנאים הנדרשים כדי להפוך הבטחה מינהלית לבת תוקף, ובכלל זה, כי למבטיח היתה כוונה וסמכות חוקית לתיתה, להעניק לה תוקף משפטי, ולמלא אחריה. העותרים טוענים, למשל, כי הבינו מדבריו של סגן רב המשטרה, הרב גוטסדינר, אחד הנאשמים בהליך הפלילי בפרשה, כי תקופת לימודים בת שנתיים תקנה ללימודיהם הכרה במשטרה, ותזכה אותם בהטבות שכר. עם זאת, ברי, כי הרב גוטסדינר אינו מוסמך ליתן הבטחות מעין אלה בשם המשטרה, ואפילו התכוון להקנות

לדבריו, ככל שנאמרו, תוקף משפטי, אין לו יכולת למלא אחריהם, שכן יישומם, הלכה למעשה, מנוגד לנהלים ולהנחיות המחייבים שלא הוא בעל סמכות לשנותם. במיוחד כך הדבר, כאשר משמעות ההבטחה הנטענת היא ליצור נטל כספי על קופת הרשות הציבורית, תוך חריגה מהמדיניות המנחה בענין זה (ענין פולק, בעמ' 8; בג"ץ 594/78 אומן מפעלי טריגה בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתיירות, פ"ד לב(3) 469, 474 (1978); פרשת קלכמן, בעמ' 707-712; פרשת חוף השרון, פסקה 28; שלו, בעמ' 122).

33. מטעמים אלה, מתבקשת המסקנה כי העותרים לא הרימו את הנטל הרובץ עליהם להוכיח כי ניתנה הבטחה מינהלית מחייבת מטעם הרשות להכיר בזכאותם להטבות השכר, חרף אי קיום דרישות הנוהל וההנחיות לענין זה.

34. למעלה מן הנדרש ייאמר, כי אפילו הוכיחו העותרים כי התגבשה הבטחה מינהלית מחייבת כלפיהם, גם אז היה בידי הרשות צידוק חוקי לחזור בה מהבטחה זו ולבטלה. כבר נפסק, כי אין לכבול את ידי הרשות המינהלית לקיים הבטחה מינהלית, כאשר מכלול האינטרסים הרלבנטיים לענין מצדיק סטייה מן ההבטחה (פרשת אטלנטיק, בעמ' 36; השוו: בג"ץ 218/85 ארביב נ' פרקליטות מחוז תל-אביב, פ"ד מ(2) 393, 400-401 (1986); שרגא ושחר, בעמ' 329). משניתנה הבטחה מינהלית מחייבת, שאלת החזרה ממנה מחייבת התייחסות לשיקולים שבאינטרס הציבורי אל מול אינטרסים נוספים ונוגדים. מן הצד האחד, יש להתחשב בשיקולים שבאינטרס הציבורי העשויים להוביל לצורך בתיקון פגם שדבק בהבטחה כדי לקדם בכך את טובת הכלל. כמשקל שכנגד, יש לשקול את גורם השמירה על יציבות וודאות פעולות המינהל העלולות להיפגם בחזרה מן ההבטחה המינהלית, ואת החשש מפגיעה באמון הציבור ברשויות השלטון והבטחותיהן; כן יש לשקול את אינטרס הציפייה וההסתמכות של הפרט, מקבל הבטחה, ומידת הפגיעה בו, הכרוכה בביטולה של הבטחה (פרשת גזות, בעמ' 784-785; שרגא ושחר, בעמ' 329-330; שטיין, בעמ' 258, 271).

35. נסיבות ענין זה היו מצדיקות את ביטולה של הבטחה מינהלית להכיר בשוטרים כבעלי זכאות לדירוג שכר ולהטבות, תוך סטייה מתנאי הנוהל וההנחיות, אפילו ניתנה הבטחה כזו. תשלום כספי ציבור שלא כדין, גם אם תוך מתן הבטחה מינהלית הסותרת את מדיניות הרשות, עשוי לשמש צידוק חוקי לביטול הבטחה (פרשת ארצי, פסקה 44; בג"ץ 1722/05 קרן נ' מפכ"ל המשטרה, פסקה 29 (לא פורסם, 23.1.2006)). בנסיבות ענין זה, גורמים בכירים במשטרה, ברבנות הראשית ובהנהלת המכללות שיתפו, לכאורה, פעולה יחדיו, במיתווה שנועד להביא לזכייה שלא כדין של מאות

שוטרים בהטבות שכר שלא הגיעו להם, משלא קויימו התנאים המוקדמים הנדרשים לשכלול זכאותם. הפרשה שנחשפה כאן משקפת, לכאורה, סטייה חריפה מסמכותם החוקית של הגורמים המעורבים, ופגיעה בנורמות המקובלות בשירות המדינה, ובמיוחד בשורות המשטרה, המופקדת על אכיפת החוק, הנהלים וההנחיות, ומחוייבת, היא עצמה, בשמירה קפדנית ודקדקנית עליהם. האפשרות כי ברשות שתפקידה לאכוף את החוק והמדיניות הציבורית תתפתח שיטה של הכרה בזכאות שוטרים להטבות שכר על בסיס נתונים כוזבים, לכאורה, מחייבת את מירוקן של הכתם הזה בביטול מידי של השיטה הפסולה, אפילו נמצאו גורמים במשטרה שנהגו בהשלמה עם פרקטיקה זו, וגם אם היו במשטרה כאלה שבהתנהגותם הביעו תמיכה בשיטה זו. יתר על כן, תכלית מדיניות המשטרה היתה לעודד את ציבור השוטרים לרכוש השכלה נוספת בתחומים שונים, ולהרחיב דעת, ואף לזכות בסופו של תהליך בהטבות כספיות. הגשמת מדיניות זו הצריכה עמידה ברמת הישגים לימודיים שרק היא הצדיקה את התגמול הכספי. הכרה בזכאות לתגמול בלא הגשמת היעד ההשכלתי, שהיווה נדבך עיקרי במדיניות המשטרה, כמוהו כסיכול המדיניות מעיקרא, וכהעמדת הגמול הכספי כעיקר, ורכישת ההשכלה כטפל לה. שיבוש זה של עיקרי המדיניות היה מצדיק בכל מקרה הפסקה של הפרקטיקה הפסולה, ויישור קו בידי הרשות הציבורית. ועוד, עלותה של פרשה זו לקופת המדינה נאמדת בסכומי עתק. ברי, אפוא, כי האינטרס הציבורי בביטול ההכרה בזכאות – אפילו ניתנה הבטחה בקשר לכך – הוא רב משקל בהיבטיו הציבוריים, האתיים, המשמעותיים והכלכליים. אינטרס ההסתמכות של השוטרים על פרקטיקה מינהלית הסוטה סטייה מהותית מהמדיניות הנקוטה, אינה מצדיקה המשך קיום ההבטחה המינהלית, אפילו ניתנה. הדבר חל לא רק ביחס לשוטרים שנמצאו ראיות מינהליות למעורבותם בהליכים פסולים, ואשר המדינה עומדת לנקוט בעניינם הליכים פליליים או משמעותיים, אלא גם ביחס לאלה שאין כנגדם ראיות למעורבות כזו. אין להכיר באינטרס הסתמכות לגיטימי של הפרט להמשך פרקטיקה מינהלית הסוטה סטייה מהותית ממדיניות שנקבעה לצורך הגשמת יעד ציבורי חשוב, שהשגתו מהווה תנאי לזכייה בכספי מדינה. לאור כל אלה, יש לדחות את טענת העותרים בדבר קיומה של הבטחה מינהלית מחייבת בעניינם.

36. על רקע דברים אלה, אין גם יסוד לטענת העותרים לפיה נכרת, כביכול, חוזה מחייב בין השוטרים לבין המשטרה לצורך הכרה בזכאותם, תוך סטייה מתנאי הנוהל וההנחיות. אפילו היה מוכח קיומו של חוזה כזה, היה מקום להכיר בכוחה של הרשות להשתחרר מכבליו, שכן המשך קיומו של חוזה כזה, היה מקום להכיר בכוחה של הרשות הציבורי חיוני (בג"ץ 311/60 י. מילר, מהנדס (טוכנות ויבוא) בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד טו 1989, 2004-2005 (1961); ע"א 6328/07 רגב נ' משרד הביטחון, פ"ד נד(5) 506,

518, 522 (2000); ש'לו, בעמ' 67-68; ע"ם 8183/03 חב' חשמל לישראל בע"מ נ' מועצה אזורית הגולן (לא פורסם, 22.8.2010).

טענת ההשתק

37. מה הדין כאשר הפרט מסתמך על פעולת הרשות שנעשתה בחריגה מסמכות ותוך שימוש ב-'סמכות נחזית', ואשר מבחינתו היא פעולה מיטיבה? עקרון ההשתק חל במקום שבו אדם יצר מצג כלפי אדם אחר, וזה הסתמך עליו ושינה את מצבו לרעה. בנסיבות אלה, ההסתמכות משתיקה את יוצר המצג מלהתכחש לתוכנו (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 153 (2010) (להלן: ברק-ארז)). האם חל השתק כלפי הרשות המינהלית בנסיבות בהן פעלה בחריגה מסמכות ותוך סמכות נחזית?

הגישה הנוהגת בהלכה הפסוקה היא כי אין להחיל את תורת ההשתק על הרשות המינהלית בנסיבות מעין אלה, שכן הדבר אינו מתיישב עם עקרון חוקיות המינהל; החלת ההשתק בנסיבות אלה עלולה גם לפגוע בצדדים שלישיים שהגבלה החוקית נועדה להגנתם; היא עלולה לכבול את שיקול הדעת של הרשות, ולחייבה לקיים החלטות שקיבל גורם לא מוסמך; כן היא עלולה לעודד פעולות של גורמים מינהליים לא מוסמכים (ברק-ארז, בעמ' 154-155). עם זאת, בהקשרים מסוימים וחריגים עלתה אפשרות להכיר בהשתק המינהלי (ע"א 6996/97 חב' א. עבאדה בע"מ נ' רשות הפיתוח, פ"ד נג(4) 117 (1999); פרשת חוף השרון, פסקה 29 (השופט ארבל)). אולם, ככלל, הנטייה המכרעת היא שלא להכיר בהשתק במשפט המינהלי. בד בבד, הוצע לפתח את דיני הפיצויים במשפט המינהלי, כדי לאפשר מתן פיצוי לפרט הניזוק בלא פגיעה בעקרון חוקיות המינהל (ברק-ארז, בעמ' 156; בג"צ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(4) 803, 813-814 (2003); פרשת חוף השרון, פסקה 29). כן הוצע לעשות שימוש, במקרים חריגים, מתאימים, בעקרון הבטלות היחסית, המאפשר הכרה מלאה או חלקית בתוקפן של החלטות שניתנו בלא סמכות (בג"צ 2758/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, פ"ד נח(4) 289 (2001)).

38. בענייננו, אין תחולה לעקרון ההשתק המינהלי. ראשית, טענת העותרים בדבר הסתמכות על מצג המשטרה, תוך שינוי מצבם לרעה, אינה יכולה להתקבל. העותרים מוחזקים כמי שידעו בפועל, ואף היו אמורים לדעת את דרישות הנוהל והנחיות המשטרה, שהיו תנאי להכרה בזכאותם להטבות השכר. בטרם נכנס אדם לתהליך ארוך ומתמשך של לימודים – במיוחד תוך כדי נשיאה בתפקיד משטרתי, ועל פי רוב כבעל משפחה שעול פרנסתה עליו – חזקה עליו כי יברר היטב מהן דרישות הרשות הציבורית

לצורך עמידה בתנאי הזכאות להטבות השכר. הטענה שהושמעה בדבר אי ידיעה כי נדרשו תעודת 'יורה יורה', ולפחות ארבע שנות לימוד על-תיכוני לצורך הכרה בזכאות היא בבחינת טענה בעלמא, שאינה יכולה להתקבל. המשיבים הסבירו, ודבריהם עומדים בחזקת נכונותם, כי הנחיות המשטרה הופצו בתפוצה רחבה במשטרה לקציני כוח האדם, ובאמצעות תלייתן על לוחות המודעות ביחידות השונות. בכל מקרה, נקל היה לברר את פרטי הנוהל וההנחיות. כמו כן, כל בקשה להכרה בהשכלה תורנית גבוהה מסתמכת ממילא על ההנחיות, משלפני כניסתן לתוקף כלל לא ניתנה הכרה בהשכלה כזו לצורך דירוג שכר. כן מתבקשת ההנחה, כי השוטרים ידעו שהם לא קיימו את התנאי של ארבע שנות לימוד, אלא ברובם למדו שנתיים בלבד ואף פחות מכך, ולא עמדו בבחינות ההסמכה של הרבנות כנדרש. לכך מצטרפות העובדות כי באישורים ובתעודות שקיבלו מהמכללות ומהרבנות הראשית נכתב כי הם למדו ארבע או חמש שנים, וכי עברו בחינות ברבנות, כאשר היה נהיר להם עצמם כי עובדות אלה אינן תואמות את המציאות בפועל, שהיתה ידועה להם, אל נכון, בזמן אמת. חלק מן השוטרים אף חתמו על התחייבות, לדרישות המכללות, כי ילמדו שעות נוספות או ימציאו אישורים על לימודים קודמים, כדי להשלים את דרישת ארבע השנים. בנסיבות אלה, לא ניתן לקבל טענה של הסתמכות תמת לב של השוטרים ושינוי מצבם לרעה, הראויים להגנת המשפט.

יתר על כן, אין מקום להשתק מינהלי גם מהטעם העקרוני הבא: המשך מתן הטבות השכר לציבור השוטרים על בסיס הכרה בתעודות שלא קיימו את דרישות הנהלים וההנחיות, משמעו הנצחה של עיוות מדיניות המשטרה שנועדה לעודד את קידום השכלתם של השוטרים ולהכיר בגמול שכר בנילווה לכך. במקום שתוגשם התכלית העיקרית של המדיניות – רכישת השכלה ברמה נתונה, כשההטבה הכספית באה בעקבותיה – הפך התגמול הכספי לעיקר, כשרמת ההשכלה שנדרשה הפכה תנאי שמומש רק בחלקו. בעקבות זאת, לא רק שהיעוד העיקרי של מדיניות הרשות לא הוגשם, אלא נלוותה לו הוצאה כספית אדירה מקופת המדינה שהוצאה שלא לתכלית שלשמה היא נועדה. הכספים השתלמו למי שאינם ראויים לכך, תוך פגיעה ממשית בכללי המינהל התקין, ובאמון הציבור ברשויות השלטון. במכלול הנסיבות המתוארות, אין מקום לקבלת טענת ההשתק המינהלי, שאילו נתקבלה, היתה מנציחה פרקטיקה פסולה, הסוטה ממדיניות הרשות, ומחטיאה את תכליותיה העיקריות.

39. כן אין לקבל את טענת העותרים לפיה חלות עליהם הוראות המעבר משנת 1999, וכי תנאיהן של הוראות אלה מקילים עימם בדרך של הכרה משתמעת בזכאותם להטבות חרף הסטייה מדרישות הנוהל וההנחיות.

40. כאמור, בשנת 1999 הוחלט להפסיק את ההכרה בלימודים אקדמיים ולימודים תורניים גבוהים של השוטרים לצרכי שכר, אלא במקרים שבהם ההשכלה האמורה ישימה למקצוע בו משמש השוטר. במסגרת זו, הופסק התמריץ בשיעור 20% מהשכר לבעלי השכלה אקדמית שהשכלתם אינה ישימה לתפקיד. ביום 31.5.01 פורסם נוהל לפיו החל מיום 1.6.01 תופסק ההכרה בלימודים תורניים גבוהים לצרכי שכר, אלא לגבי מי שעיסוקו מחייב השכלה זו. בנוהל זה פורטו הוראות מעבר. הוראות המעבר לא שינו מכללי הזכאות המקוריים, אלא נועדו לשמש אמצעי ליישום מדיניות הפסקת תשלום התמריץ, בלא לפגוע בציפיות מוקנות של מי שהחלו לימודיהם לפני תאריך 1.11.99. להוראות המעבר נוסף תיקון טעות ביום 2.7.01, אשר הבהיר את משמעותן. הוראות המעבר לא התכוונו לגרוע כהוא זה מהתנאים והדרישות של הנוהל וההנחיות, אלא למנוע פגיעה מאלה שהחלו בלימודיהם לפני התאריך הקובע, שציפו לקבל את התמריץ. הדרישות לזכאות להטבות כפי שבאו לידי ביטוי בנוהל ובהנחיות לא שוננו, ועמדו בעינם, ביחס לכל מי שהוכר כזכאי להטבות עד לביטולם בהחלטה ב-1999, כפי שיושמה על ידי הוראות המעבר.

תקינות וחוקיות החלטת המשטרה

41. העותרים טענו עוד כי החלטת המשטרה להפסיק את תשלומי ההטבות הינה פסולה מאחר שנתקבלה בלא תשתית עובדתית מספקת, בהיותה מפלה, מנוגדת לכללי הצדק הטבעי, גורפת, שרירותית ומונעת משיקולים זרים. כן נטען כי החלטה זו הינה בלתי סבירה ופוגעת שלא כדין בזכויות השוטרים לקנין ולשם טוב.

42. ככל החלטה מינהלית, כך גם החלטת המשטרה להפסיק את תשלומי הטבות השכר לשוטרים נדרשת לעמוד בכללי המשפט המינהלי; על ההחלטה להתקבל בעקבות בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית, ועל בסיס תשתית ראייתית מספקת. לגופה, על ההחלטה להיות סבירה והוגנת, ולהשען על שיקולים ענייניים, בלא שרירות והפלייה (בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, 34, 48 (1983); (בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פסקה 38 (לא פורסם, 18.3.2004) (להלן: פרשת מוסטקי הראשונה)).

תקינותה של החלטה מינהלית הכרוכה בשינוי מצב קיים, ובסטייה מהחלטה מיטיבה ביחס לפרט, מותנית בקיומן של ראיות מינהליות ברמה מספקת, העשויות להוות תשתית להחלטה. כגודל הציפייה העלולה להיפגע, כן עוצמת הראיה המינהלית הנדרשת (פרשת מוסטקי הראשונה, פסקה 38, פסקה 47). על הראיות המינהליות להיות ברמה הוכחתית מספקת על פי הנסיבות, כאשר משקלה של הראיה המינהלית נמדד בשים לב לאופי הענין, לתוכן הראיה, ולמיהות האדם שמסר אותה. על הראיה להיות כזו שאדם סביר ורשות סבירה היו רואים בה ראיה בעלת ערך הוכחתי ראוי ומספק בנסיבות המקרה (בג"ץ 394/99 מקסימוב נ' משרד הפנים, פ"ד נח(1) 919, 928 (2003); בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 337, 357 (1972) (להלן: פרשת לנסקי)).

כמו כן, על הרשות מוטלת חובה לנהוג בהתאם לעקרונות הצדק הטבעי בהכרעה בין אינטרסים מתחרים של הציבור ושל הפרט. על כן, נפסק, כי עליה "לקיים בירור הוגן ולשם כך להרשות לפרט לטעון את טענותיו בפניה וכן, במידת האפשר, לעיין בחומר שהיא אמורה להסתמך עליו, כדי שיוכל להגיב על תכנון" (פרשת לנסקי, בעמ' 354). מכאן הכלל המינהלי בדבר זכות השימוע הנתונה למי שעלול להיפגע מהחלטת הרשות. משמעות עקרון זה היא כי רשות מינהלית לא תקבל החלטה העלולה לפגוע בעניינו של אדם בטרם ניתנה לו הזדמנות נאותה, הוגנת וסבירה להשמיע את טענותיו בפניה (פרשת מוסטקי הראשונה, פסקה 27).

43. החלטת המשטרה להפסיק מכאן ואילך את תשלום הטבות השכר לשוטרים בעלי תעודות השכלה תורנית גבוהה עומדת במבחנים שנימנו לעיל.

החלטת המשטרה להפסיק את תשלום ההטבות לשוטרים נתקבלה, אמנם, במסגרת מדיניות כוללת, אך יישומה בפועל נעשה בדרך פרטנית, ביחס לכל שוטר ושוטר על פי נתוני-הוא. ההחלטות האינדיבידואליות ביחס לכל שוטר נתקבלו לאחר שנאספו ראיות מינהליות רלבנטיות לעניינו הפרטני, ולאחר שניתנה לו הזדמנות לעיין בחומר הראיות הקשור אליו, ולהעלות את מלוא טיעונו במסגרת הליך שימוע. ההחלטה הסופית נתקבלה לאחר שקילת מכלול הנסיבות, מתוך התייחסות לטענות שהעלה השוטר, ובהתחשב בחומר הרלבנטי לעניינו (בג"ץ 4573/05 מוסטקי נ' משרד החינוך התרבות והספורט הגף להערכת תארים ודיפלומות מחו"ל (לא פורסם), 27.5.2007)). לא הונח, אפוא, יסוד לטענה כי החלטות המשטרה נתקבלו בלא ביסוס ראייתי, וכי לא ניתנה זכות טיעון לשוטר להשמיע את עמדתו קודם לקבלת החלטה בעניינו.

44. מדיניות המשטרה בדבר הפסקת תשלומי ההטבות עומדת גם בגדרי הסבירות וההגינות המינהלית.

נקודת המוצא היא, כי על מנת לקבל הטבת שכר בגין תואר אקדמי או תעודה שוות ערך לו, נדרשת, על פי נהלי המשטרה, עמידה בקריטריונים מסוימים, אשר רק מי שעומד בהם זכאי לקבלה. המטרה הטמונה בנהלים אלה היא לעודד את ציבור השוטרים לפתח את השכלתם ולהבטיח כי ההשכלה הנרכשת תעמוד בסטנדרטים מסוימים של רמה ושל איכות. במסגרת העידוד לרכוש השכלה נוספת ברמה נאותה הובטח גם גמול כספי. בתקופה הרלבנטית, קבעו נוהלי המשטרה כי הכרה בלימודים תורניים גבוהים לצורך הטבת השכר, מחייבת עמידה בשני תנאים מצטברים: תעודת 'יורה יורה' והסמכה לרבנות, המחייבת, בין היתר, מינימום ארבע שנות לימוד ועמידה בבחינות ברמה מסוימת. תנאים אלה לא קוימו, ואף-על-פי-כן זכו שוטרים רבים להטבות השכר, ומכאן שלא נתקיימה התכלית העיקרית שלשמה נועדה מדיניות הרשות – לקדם את השכלתם של אנשי המשטרה. תשלום גמול למי שלא עמד בתנאי ההשכלה הנדרשים משמעו תשלום הטבה מכספי מדינה בחריגה מהיעד שלשמו נועדו הכספים. הגשמת המטרה של רכישת השכלה ברמה נתונה לא הושגה, ומנגד שולמו כספים למי שלא היו זכאים לכך.

החלטת המשטרה על הפסקת תשלומי הטבות השכר היוותה, אפוא, תיקון של פרקטיקה מעוותת ופסולה, שננקטה על ידי המשטרה במשך מספר שנים. הפסקת פרקטיקה זו היתה צעד מתחייב שכל רשות ציבורית היתה חייבת לנקוט בו, ועל אחת כמה וכמה המשטרה, כמי שמופקדת על אכיפת החוק והסדר במדינה. הפסקת הנוהל הפסול היוותה צעד מינהלי ראוי, סביר, הוגן ומתחייב על פי כללי מינהל תקין, וכמתחייב מהאחריות הציבורית המוטלת על המשטרה. היא עומדת במבחן הביקורת המינהלית. יישומה הפרטני נעשה באחריות ובזהירות, כראוי למקרה מורכב זה, הכורך מספר רב של מעורבים המושפעים מהשלכותיה של פרשה זו.

ראוי להזכיר בהקשר זה את הסיוע שהציעה המשטרה לשוטרים נזקקים אשר הפסקת ההטבות הכספיות עלולה היתה להעמידם בפני קשיים כלכליים מיוחדים, וכן את ההטבה החלופית שהוחלט להעניקה לשוטרים שלא נמצאו ראיות נגדם למעורבות פסולה בהליך קבלת ההכרה בזכאות להטבות הכספיות. מדיניות זו של המשטרה מדגישה את מידת האיזון בה נהגה בפרשה זו, תוך אחריות, מצד אחד, להחזיר את פעילות המערכת למתכונת תקינה, כנדרש על פי כללי המינהל התקין, ובה בעת, תוך

גילוי רגישות לעניינם של שוטרים נזקקים, ושוטרים תמי לב שנפגעו מהפרשה שלא בטובתם, מהצד השני.

סוף דבר

45. טוב היה לעתירות אלה שלא הוגשו משהוגשו.

המשטרה הינה זרוע של השלטון, המופקדת על אכיפת החוק במדינה. בתורת שכזו, היא אחראית על שלטון החוק ויישומו הלכה למעשה; היא נדרשת לשמירה על ערכי החוק, המוסר וההגינות השלטונית ברמה הגבוהה ביותר. חוסנה וכוחה של המשטרה בנויים על שני נדבכים: על כושרה המקצועי לבצע משימות אכיפת חוק, ועל עוצמתה המוסרית בשמירת נורמות וערכים, כנדרש מגוף המופקד, הוא עצמו, על אכיפת החוק. אמון הציבור במשטרה מותנה לא רק ביעילותה המקצועית, אלא בראש וראשונה באמינותה, בטוהר המידות וברמת המוסר הגבוהה המאפיינים את אנשיה. תפקידם של השוטרים ככלל, ושל כל אחד מהם כפרט, לקיים בהתנהגותם דוגמה ומופת לרמת הגינות הנדרשת ממי שנמנה על גוף שתפקידו להשליט את החוק במדינה. נדרשים מהם יושר, הגינות ונקיון כפיים ללא רבב, שרק בהתקיימם, תזכה המשטרה לאמון הציבור, ורק בהתקיימם תוכל המשטרה לבצע כראוי את משימותיה, ולשמר דוגמה לכיבוד החוק וערכי תקנת הציבור על כל גווניהם (בג"צ 671/04 גרין נ' משטרת ישראל, פ"ד נט(5) 827, 833 (2005)).

אכן,

"רמתה ודמותה של משטרת ישראל בעיני הציבור הם גורמים בעלי חשיבות מן המעלה הראשונה, ... ואימון הציבור הוא נכס חיוני לתיפקודה התקין של הרשות השלטונית בישראל. יש להגן על אימון זה, תוך עמידה על כך ששוטרי ישראל ימלאו תפקידם למען הציבור ביושר, נקיון כפיים, ושמירה על גידרי החוק. אימון זה עומד בבסיס תיפקודן של רשויות אכיפת החוק, ובלעדיו לא יוכלו לבצע את משימותיהן" (בג"צ 7141/05 ויתקין נ' מפכ"ל המשטרה, פסקה 14 (27.2.2006); ראו גם בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי ממשלה, פ"ד מח(2) 749, 774-775 (1994); בג"צ 961/92 בן יאיר נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד מו(3) 516 (1992); בג"צ 204/81 בן נעים נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד לה(4) 469 (1981); בג"צ 8225/07 סדיק נ' מפכ"ל המשטרה (6.7.09) פסקה 41; בג"צ 5562/07 שוטהיים נ' השר לבטחון פנים, פסקאות 8, 16, 17 (לא פורסם, 23.7.2007)).

46. הפרשה שנחשפה בעתירות אלה מציבה שאלות קשות ביחס לתפקודה של המשטרה, ושל השוטרים האינדיבידואליים במסגרתה, בכל הקשור להכרה בהשכלה גבוהה ובהטבות שכר בעקבותיה, תוך סטייה מהותית מהדרישות שנקבעו לצורך כך על פי מדיניות המשטרה. בירורן של העובדות הספציפיות ביחס לגורמים השונים המואשמים כי נטלו חלק בפרשה זו עתיד להיעשות בהליכים הפליליים והמשמעתיים שהמדינה יזמה בנושא הנדון.

עם זאת, נראה כבר עתה, כי פרשה זו, שבה זכו מאות שוטרים להטבות שכר מפליגות שלא היו ראויים להן, תוך הסתייעות בתעודות ומסמכים ששיקפו, לכאורה, נתונים כוזבים, מכתימה בכתם כבוד את המעורבים בה, ופוגעת פגיעה קשה במעמדה של המשטרה ובאמון הציבור בטוהר פעולתה. תופעה זו הביאה לסיכול מדיניות המשטרה לעודד את ציבור השוטרים לרכוש השכלה גבוהה ברמה נתונה, ולתרום בכך למיצוי יכולותיהם של אנשי המשטרה, ולהעלאת רמת תיפקודם בשירות. התגמול הכספי הפך למטרה העיקרית, ורכישת ההשכלה ליעד מישני, נילווח, שלא יוחס לו ערך ממשי. הוצאו כספי מדינה בסכומי עתק למטרה שלא לשמה נקבעה המדיניות, ואשר לא לה נועדו הכספים. במימוש הסטייה ממדיניות הרשות מואשמים לא רק גורמי ההנהגה מהרשויות השונות הנוגעות בדבר, אלא גם שוטרים מן השורה. תופעה של גניבת דעת הרשות הציבורית במצגי כזב הנוגעים לרכישת השכלה גבוהה פשטה גם במערכות החינוך ונבחנה בערכאות (השוו, לדוגמא: עש"מ 5051/06 מדינת ישראל נ' סלאמה (לא פורסם, 17.10.2007); עש"מ 3666/06 אסדי נ' נציבות שירות המדינה, פסקאות 16-19 (לא פורסם, 7.11.2007); עש"מ 1110/08 מדינת ישראל נ' אבו ליל (לא פורסם, 22.4.2009)).

נדרש, אפוא, שידוד מערכות מן השורש, אשר החל בהחלטת המשטרה לבטל את ההכרה בזכאות השוטרים להטבות שכר בעתיד. החלטה זו התחייבה בנסיבות הענין ונתקבלה כדין. יש לקוות כי יופקו הלקחים הראויים מפרשה זו, וכי בעקבותיהם תגבר המודעות בקרב המשטרה לאחריות המוטלת על גוף זה ככלל, ועל אנשיו כפרטים, לשמש דוגמא ומופת לשמירה על תקנת הציבור, על טוהר המידות ונקיון הכפיים, ולהקפדה, קלה כחמורה, ביישום נורמות התנהלות תקינות וראויות בשירות המשטרה.

דין העתירות להידחות.

העותרים בשתי העתירות ישאו יחדיו בשכר טרחת עו"ד מטעם המדינה בסך 30,000 ₪.

ש ו פ ט ת

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה עם פסק דינה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה.

בהתנהלות המשטרה נתגלה פגם בכל הקשור להכרה בהשכלה גבוהה ובהטבות שכר בעקבותיה. מסתבר, על בסיס ראיות מנהליות, שהוצאו כספי מדינה בסכומים גבוהים ביותר, למטרה אחרת מזו שלשמה נקבעה המדיניות. משהתברר שהמשטרה שילמה מכספי ציבור הטבות שכר אשר ניתנו בניגוד לתנאים המוקדמים שנקבעו לצורך הזכאות בתשלום, היה מקום להורות על הפסקת התשלומים באופן מיידי, ולשים קץ לסטייה מהכללים והנוהלים המחייבים. המשטרה מצידה קיבלה החלטת מדיניות להפסיק את תשלומי הטבות השכר שהשתלמו לשוטרים על בסיס תעודות כוזבות בכפוף לבדיקות פרטניות. משכך העותרים אינם יכולים להישמע בטענה כי הפסקת תשלום ההטבות, בחריגה מהדין והנוהל, תפגע בהם. שכן, בנסיבות שנוצרו, אין בידם זכות מוקנית לקבלת ההטבות שמקורן בפגם בשימוש שנעשה בכספי המדינה.

כפי שנאמר לא אחת, חוסנה ועוצמתה של המשטרה נשענים על נורמות מוסריות, ערכים ודפוסי התנהגות ראויים, ועל המשאב האנושי והמקצועי. משטרת ישראל אמונה על קיום הסדר הציבורי, בטחון הנפש והרכוש ותפקודה נסמך על אמון הציבור, כגוף הפועל ביעילות, בהגינות ומתוך רמת מוסר גבוהה. על אמון זה עליה לשמור מכל משמר.

אני מצטרפת לתקווה אותה הביעה חברתי, כי יופקו הלקחים הראויים וכי תגבר המודעות לאחריות המוטלת על המשטרה כרשות ועל כל אחד מהפרטים שבקרבה, כדי שיוכלו לשמש דוגמא ומופת.

ש ו פ ט ת

מסכים אני לחוות דעתה המקיפה של חברתי השופטת פרוקצ'יה. התופעות שנגלו כאן גורמות עצב רב למי שמשטרת ישראל יקרה לו כגורם חיוני במדינה, ולהבדיל תורת ישראל יקרה לו בהיותה סממן הצופן הגנטי של עם ישראל, כדברי רב סעדיה גאון (המאה העשירית) "אין אומתנו אומה אלא בתורתיה". כבר אמר התנא רבי צדוק (אבות, ד', ה') על דברי תורה "אל תעשם עטרה להתגדל בהם, ולא קרדום לחפור בהם". גם אם נקבל כי "כלי קודש", רבנים ואחרים, מתפרנסים מתורתם, ויש רבים ש"תורתם אומנותם" - יסוד היסודות, כשבתורה עסקינן, הוא "יושר דברי אמת" (קהלת י"ב, י'). בין חכמי המשפט העברי בלט הרמב"ם באמרו (בפירוש המשניות לאבות ד', ה') "דע שזה שאמר שלא תעשה התורה קרדום לחפור בו, כלומר לא תחשבהו כלי לחיות בו", והוא מוסיף דברים חריפים בעניין זה שלא אפרטם; ועוד כתב בהלכות תלמוד תורה, ג', י' "לפי שאסור ליהנות מדברי תורה בעולם הזה". אמנם, היו רבים אחרים שסברו כי מותר לחכמים ליטול שכר; ראו דברי רבינו יוסף קארו בפירושו כסף משנה, הלכות תלמוד תורה, ג', י' ואולם, במה דברים אמורים, במי שאכן עניינו ועסקו בתורה, ולא במי שעושה בה שימוש שלא כהלכה כדי להגדיל שכרו. הדעת נותנת כי בין השוטרים בהם עסקינן היו כאלה שלמדו ברצינות בספר "לפי הספר", וגם אם לכוונתם לשם שמים נתלוותה כוונת הטבה כספית, מכל מקום לא עליהם הטרוניה, כל עוד היו הדברים כתקנם. אך מה על מי שפעלו אחרת, שלא על פי החוקי והראוי, וראינו כי פרשה זו, שומו שמים, הגיעה עד פלילים? מי היה מאמין שנושא מעין זה יידרדר במקרים רבים ובגוונים שונים לשפל המדרגה, וממתוק יצא עז? והוא רחום יכפר עוון.

כאמור, מצטרף אני לדעת חברתי, וגם לתקוה כי יופקו לקחים, ולא יישנו מקרים כאלה.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, ט' בכסלו התשע"א (16.11.10).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט