



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

**בעניין:**

לידיה דרורי-גוהר ו-443 אחרים

ע"י ב"כ עו"ד בני כהן ועו"ד דיצה רפאלי **המבקשים**

נגד

מדינת ישראל

ע"י ב"כ עו"ד רחל שילנסקי ועו"ד קרן דון-יחייא **המשיבה**  
(יוסט) – מפרקליטות מחוז תל-אביב

### פסק דין

1. במסגרת הליך זה פנו המבקשים לבית הדין וביקשו כי יינתן פסק דין הצהרתי לטובתם, בו ייאסר על המדינה לשנות באמצעות מעשה חד-צדדי את האופן בו שולמו להם תוספות שכר להן הם זכאים – האחת, תוספת דריכות מבצעית המשולמת להם מאז שנת 1984, והשנייה תוספת בטחון ייעודית, המשולמת להם מאז שנת 1994 (להלן: "התוספות").

### א. העובדות הצריכות לעניין

#### א.1. המבקשים

2. המבקשים הינם עובדי מדינה המועסקים כיום במשרד הבטחון, גמלאים שהועסקו במשרד הבטחון טרם פרישתם לגמלאות, ושאר עובדים וגמלאים, שהועסקו במשרד הבטחון או קיבלו גימלה ערב פטירתם.

3. כל המבקשים היו זכאים לשתי תוספות שכר ייחודיות לעובדי משרד הבטחון, וזכאות זו נבעה מהסכמים, הסדרים והחלטות ועדות מעקב: תוספת אחת היא תוספת הדריכות המבצעית (להלן תכונה: "תוספת הדריכות"), והתוספת השנייה היא תוספת הבטחון הייעודית (להלן: "תב"י").

#### א.2. תוספת הדריכות

4. תוספת הדריכות מקורה בהסכם קיבוצי שנחתם בין המדינה ובין ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, הסתדרות הפקידים, עובדי המנהל והשירותים, וארגון עובדי משרד הבטחון. הסכם זה נחתם בשנת 1979, ובו נקבע כי תשולם תוספת דריכות לכל עובדי משרד הבטחון, למעט רופאים, אחים ועובדי מחקר.

5. בשנת 1984, בעקבות סכסוך עבודה שהוכרז במשרד הבטחון, נחתם זכרון דברים בין הנהלת משרד הבטחון ובין הסתדרות הפקידים, בו הוסכם כי תוספת הדריכות תהפוך לתוספת אחוזה מהשכר המשולב. זכרון דברים זה אושר בהסכם משנת 1986, שנחתם בין המדינה, באמצעות הממונה על השכר במשרד האוצר, ובין ההסתדרות הכללית, וגם בהסכם זה נרשם כי התוספת תחושב באחוזים מן השכר המשולב.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

### 3.א. תוספת הבטחון הייעודית

6. בשנת 1994 החליטה ועדת מעקב, בהשתתפותם של הממונה על השכר במשרד האוצר ומ"מ יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, כי תינתן תוספת בטחון ייעודית לכל עובדי משרד הבטחון. בהחלטת הוועדה נקבע כי תוספת זו תהא שכר לכל דבר ועניין, וכי היא תשולם על בסיס השכר המשולב, תוספת דריכות וגמול השתלמות.

7. בשנת 2000 נחתם הסכם קיבוצי בין הממונה על השכר ובין ההסתדרות וארגון עובדי משרד הבטחון, ובו הוסכם על הגדלת התב"י לכל עובדי המשרד, למעט הרופאים.

### 4.א. ממצאי ביקורת פנים במשרד הבטחון והאירועים שבאו בעקבותיה

8. במהלך חודש נובמבר 2000 יזם מבקר משרד הבטחון ביקורת פנים באגף הכספים במשרד, ובמהלכה נתגלה כי בסיס השכר לתוספות הדריכות והתב"י חושב למעשה באופן שונה, רחב יותר, מהאופן שהופיע בהסכמים שנחתמו לגבי שתי התוספות הללו.

9. כאמור, בהסכמים לגבי שתי התוספות נאמר כי תוספת הדריכות תשולם על בסיס השכר המשולב, בעוד התב"י תשולם על בסיס השכר המשולב, תוספת הדריכות וגמול השתלמות. אולם, אין חולק כי בפועל, במשך כל השנים עד אותה ביקורת, חושבו התוספות – וכך גם שולמו לעובדים – באופן שונה מן ההגדרות הללו, כפי שיתואר להלן:

### תוספת הדריכות

א. החל משנת 1985 הורחב בסיס השכר לחישוב תוספת הדריכות לטכנאים, ונכלל בו גם גמול השתלמות. הדבר נעשה בעקבות מכתב שהוצא מטעם מנהל יחידת כוח האדם במשרד הבטחון, ובמכתב תועדה שיחה טלפונית בינו ובין הממונה על השכר, שאישר את הרחבת בסיס השכר כאמור.

ב. החל משנת 1989 הוכללה בבסיס השכר לחישוב תוספת הדריכות לעובדי אגף השיקום, גם תוספת שכר ייחודית בשיעור 7.5% שהוענקה להם.

ג. באשר לעובדים הסוציאליים במשרד – בפועל נכללו בבסיס השכר לחישוב תוספת הדריכות שלהם גם רכיבים של תוספת מסלול נמרץ, תוספת לימודי תואר שני ושלישי, ותוספת לימודי תעודה.

ד. החל משנת 1994 חושבה תוספת הדריכות לעובדי הדירוג האחיד על בסיס השכר המשולב וגמול השתלמות, באישורו של מי שכהן אז כממונה על השכר במשרד האוצר, שלום גרניט.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

### תוספת התב"י

- א. בסיס השכר לחישוב התב"י למגזר הרופאים הורחב כך שכלל תוספת בריאות הציבור, תוספת כונוניות ותוספת 14 ימי עבודה.
  - ב. לעובדי המחקר כלל הבסיס לחישוב התב"י גם תוספת קידום ותק, תוספת תפקיד, גמול ייעוץ ותוספת השוואה.
  - ג. לעובדי אגף השיקום כלל הבסיס לחישוב התב"י תוספת שיקום.
  - ד. לעובדים הסוציאליים כלל הבסיס לחישוב התב"י תוספת שיקום, תוספת מסלול נמרץ, תואר שני, תואר שלישי ולימודי תעודה.
  - ה. למשפטנים כלל הבסיס לחישוב התב"י תוספות תמריץ והופעה.
10. בעקבות הממצאים שנתגלו ע"י מבקר משרד הבטחון והועברו למשרד האוצר, נתבקש חשב משרד הבטחון לבצע בדיקה בנושא, וכן לערוך חישוב של כל התשלומים ששולמו ביתר בגין התוספות הללו, כלומר של כל הסכומים שחושבו על בסיס פנסיוני רחב יותר מהבסיס הקבוע בהסכם הקיבוצי ובהחלטת ועדת המעקב.
11. במהלך החודשים שלאחר מכן, ובעקבות ממצאים שונים שהוצגו בפניו, שינה משרד הבטחון עמדתו (שהיתה, לכתחילה, כי התוספות שולמו באופן שנוגד את ההסכמים), כך שהוא סבר עתה שתשלום התוספות נעשה כדן. על כן התבקש היועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו, ולהכריע בין עמדתו הנוכחית של משרד הבטחון ובין עמדת משרד האוצר.
12. ביום 9.12.01 ניתנה חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין, ובה נקבע כי לשון ההסכמים בדבר תוספת הדריכות והתב"י ברורה ואינה משתמעת לשתי פנים, וכי הרחבת בסיס השכר לתוספות נעשתה שלא בהסכמת הממונה על השכר וללא ידיעתו. על כן, מסקנת היועץ המשפטי לממשלה היתה כי יישום הסכמי הדריכות והתב"י בוצעו ע"י הנהלת משרד הבטחון שלא על פי ההסכמים ושלא בסמכות, וכי על המדינה למלא חובתה לשלם את התוספות בהתאם לאמור בהסכמים הקיבוציים, ולחדול מלשלם את התשלומים החורגים.
13. לאורה של חוות דעת זו, הוצאה הנחייה ממשרד האוצר למשרד הבטחון, לבצע שינויים באופן תשלום תוספת הדריכות והתב"י החל מיום 1.2.2002, כך שתוספת הדריכות תשולם לזכאים לה באחוזים מתוך השכר המשולב וגמול ההשתלמות בלבד (למעט עובדי השיקום, שתוספת הדריכות שלהם תכלול גם את תוספת השיקום), ואילו תוספת התב"י תחושב רק מהשכר המשולב, תוספת הדריכות וגמול ההשתלמות.
14. בעקבות הנחייה זו הוכרז סכסוך עבודה ע"י ארגון עובדי משרד הבטחון, והמשיבה, בתגובה, הגישה בקשת צד בסכסוך קיבוצי, יחד עם צו מניעה כנגד נקיטת צעדים ע"י ארגון העובדים. ביום 12.2.02, בדיון שהתקיים בבית הדין, הסכימו הצדדים כי נציגות



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

15. ואכן, הוגשה ע"י המבקשים בקשה למתן צו מניעה זמני כנגד השינויים החד-צדדיים שביקשה המדינה לעשות באופן תשלום התוספות המגיעות להם. צו המניעה המבוקש ניתן ביום 24.2.02, ואסר על המדינה להפחית משכרם של המבקשים עד להכרעה בהליך העיקרי. לאחר מתן הצו הוגשה ע"י המבקשים תביעתם למתן פסק הדין ההצהרתי, שיקבע כי אין למדינה הזכות או הכוח לקרוע זכויותיהם מחוזה העבודה, או לשנותן באופן חד-צדדי.

16. כאן המקום להדגיש כי תביעה זו ייחודית בכך שהיא אינה נובעת ממחלוקת בין העובדים לבין המעסיק, אלא כל כולה באה כתוצאה ממחלוקת שנוצרה בין שתי זרועות שלטוניות – משרד האוצר אל מול משרד הבטחון. כתוצאה מאותה מחלוקת בין שני המשרדים, שינתה המדינה באורח חד-צדדי את תנאי השכר של העובדים.

### ב. טענות הצדדים בתמצית

17. המבקשים טוענים כי עמדתה של המדינה, לפיה בתשלום התוספות כפי ששולמו ע"י משרד הבטחון היה משום "חוסר סמכות", כלל לא הוכחה, באשר משרד הבטחון פעל כפי שפעל עפ"י הנחיות משרד האוצר והגורמים המוסמכים בו, תוך תיאום תמידי עם אותם גורמים, ותוך שהוא נוהג שקיפות מלאה בנתוני השכר של עובדיו.

18. מכיוון שיישום ההסכמים הקיבוציים בנוגע לשתי התוספות, כפי שנעשה במהלך השנים, היה בסמכות, טענו המבקשים ששינוי חד-צדדי בחוזה העבודה שלהם, כפי שנעשה ע"י המדינה לאחר מתן חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, אסור בדין.

19. לחלופין, טענו המבקשים כי גם אם היה יישום מוטעה או יישום בחוסר סמכות של הסכמי השכר, הרי שאופן יישום הסכמי השכר לאורך שנים יצר תנאי מכללא ונוהג מחייב, שנקלט לחוזה העבודה שלהם; ואם כך – אין למדינה כיום את היכולת לנתק את אותו תנאי מכללא מחוזה העבודה, ולשנותו כפי רצונה.

20. המבקשים טענו כי הסתמכו הסתמכות רבת-שנים על הדרך בה יושמו ההסכמים הנוגעים לתוספות, ואין להעלות על הדעת מצב בו לאחר שנים כה רבות, יורעו תנאי העסקתם על בסיסה של טענה, כי גורם עלום כלשהו הרג מסמכותו. הדברים נטענו אף ביתר שאת בכל הנוגע לאותם עובדים שהתקבלו לעבודה לאחר שנת 1984 (מועד ההסכמה על הפיכת תוספת הדריכות לאחוזית) ולאחר שנת 1994 (מועד ההסכמה על התב"י) – שהרי בפני עובדים אלה הוצג אופן תשלום שכרם ערב קליטתם לעבודה במשרד הבטחון, וזהו אופן תשלום השכר היחיד אותו הכירו. אופן תשלום התוספות הפך חלק בלתי נפרד מחוזה העבודה האישי שלהם, עד כדי כך שהסתמכו עליו וכלכלו צעדיהם בהתאם. כך גם גמלאי המשרד, שהסתמכו על נתוני הגימלה שהוצגו להם בהסכם הפרישה שלהם, וחלקם אף קיבלו החלטה לפרוש פרישה מוקדמת מעבודתם, בהסתמך על אותם נתונים.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

21. המבקשים העלו גם טענת השתק מחמת מצג נגד המדינה: לטענתם, המדינה הציגה מצג של תשלום התוספות בדרך מסוימת במשך שנים ארוכות, וכעת מנועה היא מלהעלות תביעות המנוגדות למצג זה; והצד שהמצג הוצג בפניו, קרי המבקשים, רשאי להתגונן מפני תביעה מנוגדת כזו, בנימוק שלא יכול היה לשער כוונה אחרת מזו שהוצגה בפניו.

22. ולבסוף, קבלו המבקשים כנגד הימנעותה של המדינה מלקיים מו"מ או להגיע להידברות כלשהי עם נציגי העובדים, למציאת פתרון הוגן למצב, תחת העדפתה לשנות באופן חד-צדדי את תנאי העבודה.

23. המשיבה, מן העבר השני, חזרה על האמור בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שהכריע בין עמדות שני המשרדים – משרד האוצר ומשרד הבטחון: לטענת המדינה, היא כלל לא ביקשה לעשות "שינוי חד-צדדי" בחוזי העבודה של המבקשים, אלא ליישם את ההסכמים הקיבוציים כלשונם. מכיוון שלשון ההסכמים בדבר תוספת הדריכות והתב"י ברורה, ואינה משתמעת לשתי פנים, יישום ההסכמים ע"י משרד הבטחון באופן שונה מלשון ההסכמים בוצע על-ידו בחוסר סמכות. מכיוון שיישום ההסכמים היה מחוסר סמכות, אין בכך כדי להקנות תוקף לתשלומים החורגים ששולמו למבקשים, שהרי בכך יינתן תוקף לפעולה שנעשתה שלא בסמכות, ובניגוד למוסכם בהסכמים הקיבוציים.

24. מן האמור עולה ממילא, כי המשיבה ביקשה גם לדחות את טענות המבקשים, לפיהן תשלום התוספות כפי ששולמו היה על דעת משרד האוצר: לטענתה נעשו ההרחבות השונות לבסיס על-פיו מחושבות התוספות ע"י גורמים במשרד הבטחון בלבד, מבלי שהממונה על השכר או מי מהגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר ידע או אישר אותן, כאשר למשרד האוצר גם כלל לא היתה אפשרות ללמוד על חריגות השכר מעדכוני שכר שוטפים שעדכן אותו משרד הבטחון, או מניהול מו"מ במהלך השנים עם עובדים ממגזרים שונים.

25. המשיבה ציינה כי פער העלויות הנובע מהחריגה בתשלום התוספות עמד על כ-360,000 ₪ בחודש בלבד, כאשר המדובר בסכום זניח בהתחשב בסך עלות השכר של עובדי משרד הבטחון, ובהתחשב בכך שעלות זו נבלעת בסך כל התקציב של מערכת הבטחון כולה. לכן, בפער כזה לא יכלו גורמים במשרד האוצר להבחין, ולכן גם לא ידעו עליו ועל החריגות הגורמות לו, עד אשר הופנתה תשומת ליבם אליו, באמצעות ביקורת יזומה ונקודתית באגף הכספים שבמשרד הבטחון.

26. מכיוון שתשלום התוספות כפי ששולמו נעשה בחוסר סמכות, כך לטענת המשיבה, טוענת היא גם שאין ניתן להעלות כנגדה טענות כגון מניעות והשתק, או היווצרות תנאי מכללא בחוזה העבודה של המבקשים – כל זאת, משום שתשלום התוספות נעשה בניגוד מוחלט לאמור בהסכמים הקיבוציים, תוך כדי כך שהנהלת משרד הבטחון חורגת מסמכותה, ועל בסיס שכזה לא ניתן להמשיך ולשלם תשלומים חורגים. דווקא יישום ההסכמים הקיבוציים ככתבם וכלשונם, כך לטענת המדינה, משרת את חובת ההגינות בין הצדדים, את האינטרס הציבורי ואת השמירה על תקינות המנהל. טענה של המבקשים כי הסתמכו על אופן תשלום התוספת אינה יכולה לעמוד אף היא, באשר אין היא יכולה להשתוות



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

27. את האיזון הראוי בין אינטרס ההסתמכות של המבקשים ובין אינטרס המנהל התקין כבר עשתה המשיבה, לדעתה, כאשר ביקשה להורות על הפסקת התשלומים החורגים מחד, אולם ויתרה, מאידך, על זכותה לדרוש כי המבקשים ישיבו את התשלומים החורגים שקיבלו בעבר.

28. יצוין, כי בדיון בהליך העיקרי בפני בית הדין הוסכם כי אופן חישוב התב"י לגבי כל מגזרי העובדים שזינו לעיל נעשה, לגרסת המשיבה, בחוסר סמכות - ועל כן כולו במחלוקת; ואילו באשר לתוספת הדריכות, מגזר העובדים היחיד שנותר במחלוקת בין הצדדים הינו העובדים הסוציאליים: רק לגביהם טוענת כיום המשיבה כי אופן חישוב תוספת הדריכות נעשה שלא כדין. לגבי הטכנאים - עקב קיום תיעוד בכתב של אישור הממונה על השכר להכללת גמול ההשתלמות בבסיס הדריכות, אושר הדבר; לגבי עובדי השיקום, הרי שהכללת התוספת בסך 7.5% בבסיס הדריכות אושרה בדיעבד ע"י המשיבה (והדברים יפורטו בהמשך); ולגבי עובדי הדירוג האחד - לגביהם אושרה הרחבת בסיס התוספת ע"י הממונה על השכר.

### ג. השאלות העומדות להכרעה

29. בראש ובראשונה, עלינו להכריע בסוגיה העובדתית, והיא האם אכן פעל משרד הבטחון בחוסר סמכות, על דעת עצמו, ביישום ההסכמים הנוגעים לתשלום התוספות, או שמא הורחב הבסיס לתשלום התוספות על דעת הגורמים המוסמכים לכך במשרד האוצר, בהנחייתם או באישורם, שאז אין המדובר בחריגה מסמכות, ולמעשה תשלום התוספות באופן בו שולמו היה כדין.

30. לאחר ההכרעה בשאלה העובדתית, לכאן או לכאן, יצטרך בית הדין ליתן דעתו גם לסוגיות המשפטיות - באם יושמו ההסכמים בסמכות, האם רשאית היתה המשיבה להפסיק את תשלום התוספות באופן חד-צדדי? ובאם יושמו ההסכמים בחוסר סמכות - מהי נפקותו של יישום זה לאחר ששולמו התוספות באופן בו שולמו במשך שנים כה רבות?

31. ולבסוף, נכריע בטענת סף של המשיבה, שמבקשת למחוק חלק מן המבקשים בעתירה, מנימוקים שונים.

### ד. המחלוקת העובדתית - האם היתה חריגה מסמכות?

32. כנזכר לעיל, אין חולק על כך כי בהסכמים המקוריים שהעניקו לעובדי משרד הבטחון את הזכות לקבלת תוספת הדריכות ולקבלת התב"י צוין במפורש מה יהיה הבסיס לחישוב אותן התוספות. אין גם חולק על כך שעל אף האמור בהסכמים אלה, במהלך השנים הורחב הבסיס לחישוב התוספות עבור מגזרים שונים, ולמעשה חרג מגבולות ההסכמים



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

33. פרק 5 בתקשי"ר, שכותרתו "קביעת תנאי עבודה", מכיל הוראות בדבר קביעת תנאי עבודתם של עובדי המדינה, וכן מביא פירוט של הגופים המוסמכים לקבוע את התנאים. עפ"י סעיף 05.111 לפרק :

**"הממשלה מנהלת מו"מ עם הסתדרות עובדי המדינה בכל העניינים הקשורים בתנאי העבודה ובזכויותיהם של עובדי המדינה".**

ובסעיף 05.121 נאמר :

**"א. נציב שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מייצגים את הממשלה במשא ומתן עם הסתדרות עובדי המדינה; אולם אם הנושא הנדון נוגע רק בסוגי עובדים מסוימים, השייכים למשרד אחד, ייצג את הממשלה נציב שירות המדינה ביחד עם נציג המשרד הנוגע בדבר.**

**ב. לא ינהל השר או נציג משרדו משא ומתן עם עובד או עם סוג של עובדים אלא במסגרת החלטות הממשלה או הוראות נציב שירות המדינה או הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר או בהסכמה עמם על עניינים העלולים לשנות את ההסדרים הכלליים שקבעו נציבות שירות המדינה או משרד האוצר או העלולים להשפיע על תנאי העבודה בשירות בכלל (כגון שעות עבודה, קביעת דרגות, מתן תוספות)..."**

34. עיינו הרואות – הגורמים המוסמכים לדון עם עובדי המדינה, ולהגיע להחלטות בנוגע לתנאי עבודתם, הם הגורמים המצוינים בתקשי"ר, והם עושים כן לגבי כלל עובדי המדינה, או לגבי מגזר מקצועי מסוים מתוכם. שר העומד בראשותו של משרד ממשרדי הממשלה, או נציג אחר מאותו משרד, אינו רשאי להחליט החלטות לגבי תנאי עבודתם של העובדים במשרדו, אלא במסגרת החלטות הממשלה, נציב שירות המדינה או הממונה על השכר, או בהסכמה עמם.

35. והדברים אף נאמרו בלשון שאינה משתמעת לשתי פנים בפסיקה :

**"בשירות המדינה נקבעו בעלי תפקידים המוסמכים להתחייב בשם המדינה. שר המשפטים, ככל שתפקידו מכובד ובכיר, אינו מוסמך להתחייב בנושא הצמדת תנאי עבודתם של קבוצת עובדים כל שהיא לתנאי עבודתם של קבוצת עובדים אחרת".** (עע 300073/96 מאושר נ' מ"י, עבודה ארצי, כרך לב(2), 39).



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

36. בענייננו, ביקשו המבקשים להוכיח כי אותם גורמים באוצר, המוסמכים להגיע להחלטות באשר לאופן חישוב תוספות השכר, היו שותפים מלאים ליישום ההסכמים בנוגע לתוספות, כפי שהיה בפועל, כך שתשלום התוספות, כפי ששולמו, במהלך כל השנים, היה בסמכות.

37. טענו המבקשים, כי נסיון המשיבה להעמיד את שני המשרדים – משרד האוצר ומשרד הבטחון - משני צידי המתרס, כאשר צד אחד פועל עפ"י ההסכמים, ואילו הצד השני פועל בניגוד להם, אינו יכול לעמוד. המדובר בשני משרדים הפועלים יחדיו, כצד אחד, בהליכי המשא ומתן מול ציבור עובדי משרד הבטחון. ואכן, גם רוח דבריו של עד המשיבה, מר שלום גרניט, ששימש כממונה על השכר בשנים 1991-1994, מעידה על מצב דברים כזה :

**"הנהלת משרד הבטחון היתה בצד שלי... העבודה של נציגי המדינה היא ביחד. היא נעשית ביחד. היא מובלת על ידי הממונה על השכר, אין שם תהליך של הכתבות. משרד הבטחון ומשרד האוצר הם באותו צד, אך הם לא מכתיבים, יש מי שקובע אך לא מכתיב" (עמ' 47 לפרוטוקול).**

38. לאור דברים אלה - אם עומדים שני הצדדים מאותו צד של המתרס, אל מול העובדים, כיצד יכול משרד האוצר לטעון היום כי "משרד הבטחון", כגוף, ובלי שהופנתה אצבע מאשימה כלפי גורמים ספציפיים בו, פעל בניגוד לעמדת משרד האוצר, כששניהם פעלו כתף אל כתף במשך שנים, כמעסיק מול עובדיו?

39. טענות המבקשים בעניין זה, הועלו במספר מישורים, כפי שיובאו להלן.

### **ד.1. "פרקטיקה נוהגת" – מתן אישורים בעל-פה ע"י משרד האוצר**

40. עמדתה של המשיבה הינה כי לשון ההסכמים הקיבוציים ברורה, וכי יישומם בפועל אינו עולה בקנה אחד עם לשונם. בהעדר מסמכים בכתב המאשרים את שינוי האמור באותם הסכמים, יש להסיק כי יישומם בוצע ע"י הנהלת משרד הבטחון באופן חורג ושלא בסמכות.

41. המבקשים ניסו להראות כי עמדה זו אינה מתיישבת עם אופיים הדינמי של יחסי העבודה הקיבוציים. לטענתם, כאשר המדובר ביישום הסכמים, קורה, לעיתים, שהחלטות מתקבלות בעל פה, ללא תיעוד בכתב, לעיתים אף לאחר מתן אישור טלפוני בלבד, וכי זו גם היתה ה"פרקטיקה הנוהגת" בין משרד הבטחון ומשרד האוצר.

42. דב רמתי, ששימש כראש אגף כספים וחשב משרד הבטחון בשנים 1976-1990 העיד מטעם המבקשים. בתצהירו נאמר :





## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

2. במסגרת תפקידי הייתי אחראי, בין היתר, לביצוע הוראות משרד האוצר, בכל הנוגע ליישום ההסכמים, ההסדרים והחלטות ועדות המעקב, שהושגו עם האיגודים המקצועיים השונים.  
3. בכל הקשור ליישום כאמור פעלתי עפ"י הנחיות מפורשות שקיבלתי ממשרד הממונה על השכר במשרד האוצר...  
4. אני זוכר בוודאות כי בעקבות החלטת ועדת המעקב, שהקנתה תוספת שיקום לעובדי אגף השיקום, התעוררה שאלה האם תוספת זו צריכה להיכלל בבסיס הישוב הדריכות המבצעית, המשולמת לעובדי משרד הבטחון.  
5. זכור לי בוודאות כי הוריתי על הכללת תוספת השיקום בבסיס הישוב הדריכות המבצעית לאחר שהנושא אושר טלפונית ע"י משרד הממונה על השכר והסכמי עבודה באוצר.  
6. אני אישית ערכת תרשומת משיחה זו.

43. גם בחקירתו הנגדית חזר מר רמתי על אותו נוהל שקדם להחלת תוספת הדריכות לעובדי אגף השיקום על תוספת השיקום. הוא הזכיר דוגמא נוספת לאותו נוהל, בנוגע להחלת תוספת הדריכות על דמי השתלמות לטכנאים :

**"היה סיכום בין הממונה על השכר ומנהל לשכת המנגנון, הסיכום היה בע"פ, טלפוני, ובעקבותיו העביר מסמך מודפס שסיכמתי טלפונית להחיל את הדבר" (עמ' 12 לפרוטוקול).**

44. זלמן וידנפלד, ראש אגף משאבי אנוש במשרד הבטחון בשנים 1986-2001, העיד אף הוא מטעם המבקשים על אותה "פרקטיקה נוהגת" באומרו כי במסגרת תפקידו פעל תמיד עפ"י הנחיות מפורשות שקיבל ממשרד הממונה על השכר, כאשר :

**"הסכמים והסכמות בדבר תשלום תוספות שונות, מקדמות וכד' נסגר לעיתים מזומנות בשיחות טלפוניות ביני ובין הממונים על השכר באוצר..." (סעיף 4 לתצהירו).**

45. מר וידנפלד הוסיף והעיד כי בשנים 1960-1986 הוא אף "הושאל" מטעם משרד הבטחון לנציבות שירות המדינה, והופקד על הטיפול בשכרם של עובדי משרד הבטחון, משום שאז היתה יחידת הממונה על השכר כפופה לנציבות שירות המדינה. כאמור בסעיף 5 לתצהירו של מר וידנפלד : **"באותה עת נהגתי, מתוקף תפקידי כממונה על השכר, לאשר הסכמים והסכמות. לא אחת ניתן אישור זה טלפונית".**

46. בחקירתו הנגדית, עמד מר וידנפלד על אופן הפעולה הזה, וכאשר נשאל לגבי הנחיות שקיבל ממשרד האוצר בכל הנוגע ליישום תוספות אחוזיות – כאשר לפי דבריו, נהג תמיד לפי ההנחיות - השיב :

**"לא היו אומרים לי ולא היו כותבים לי, כל הנושאים האלה נדונו ביחד וזה לא היה אחד מול השני, זה היה ביחד. ישבנו ביחד אצלי בחדר או**



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

47. שלום גרניט, לעומת זאת, וגם הילל דודאי ששימש אף הוא בתפקיד הממונה על השכר עד שנת 1982, העידו בתצהיריהם מטעם המשיבה, כי מעולם לא ניתנה תוספת שכר כלשהי, או נעשה שינוי כלשהו של רכיבי שכר בעל-פה, מראש או בדיעבד, ללא שנתמכו השינויים במסמכים בכתב ו/או בחתימה על הסכם קיבוצי חדש. מר דודאי לא נחקר על תצהירו, אולם מר גרניט, שכן נחקר, חזר ואמר כי דבר לא נעשה בעקבות אישורים בעל פה, אלא אם כן גובו אותם אישורים לאחר מכן, בכתב.

48. מר גרניט נשאל בחקירתו הנגדית ע"י ב"כ המבקשים אודות הסכם שכר שנחתם בשנים 93-96, ושלגביו הוסכם במעמד החתימה על ההסכם, בעל פה, ובניגוד לאמור בו בכתב, כי תוקפו יוארך למשך 7 חודשים לאחר תאריך פקיעתו הכתוב. בעניין זה אמר :

**"זאת עסקת חבילה שהפרטים מוסכמים בעל פה ומקבלים ביטוי אחר כך בכתב. לא תמיד מפורסם הכל. חלקם מתפרסמים במועד. אבל יש תמיד כיסוי בכתב".** (עמ' 32 לפרוטוקול).

49. עדות נחרצת זו של מר גרניט משכנעת אמנם, וממנה עולה כי תמיד קיים תיעוד בכתב להסכמות אליהן הגיעו משרד האוצר ומשרד הבטחון. אולם עולה מעדות זו גם שקיימות הסכמות שכאלה בעל פה, ושישנן גם הנחיות ממשרד האוצר למשרד הבטחון שניתנות בעל פה, כאשר גיבוי כתוב להן נערך רק בדיעבד. המבקשים, שהינם עובדי משרד הבטחון, הצליחו להמציא לבית הדין דוגמאות ספורות בלבד לתיעוד כזה, והמשיבה מבקשת לגזור ממיעוטן של הדוגמאות את המסקנה לפיה הנחיות בעל פה ניתנות רק לעיתים רחוקות, וכי הדוגמאות המועטות הן הוכחה לכך שאותן הנחיות שניתנות לעיתים רחוקות, תמיד מגובות בהוראה כתובה; ועל כן אותן דוגמאות אינן עדות ל"פרקטיקה הנהגת" כפי המבקשים, אלא דווקא מהוות עדות לכך שכאשר ניתנו הוראות בכתב, לא חולקת המשיבה על האמור בהוראות כתובות אלו.

50. אולם, האם ניתן אכן לקבל את טענת המשיבה בעניין זה? אותן דוגמאות כתובות, אשר יפורטו להלן, מצטרפות לעדויותיהם הנחרצות של עדי המבקשים, כפי שהובאו לעיל, לגבי דרך הפעולה הנהגת של שני משרדי הממשלה הנדונים, וגם לראשית הודאתו של מר גרניט, שאומר כי אכן היו הנחיות שנתן משרד האוצר בעל-פה. כאשר מדברים אנו בעריכת תרשומות בדיעבד, לא ניתן להימלט מן המחשבה שיתכן שאותן תרשומות חסרות בפרטים מפאת הזמן שעבר בין ההגעה להסכמה ועד התיעוד, או שיתכן ולא נערכו כלל, שכן נשמטו מזכרונו של מי מהגורמים האמונים על עריכתן.

51. ובנוסף, נוטים אנו לקבל את עמדת המבקשים, שהינם עובדי משרד הבטחון, לפיה השאלה אם נערכה תרשומת על כל הנחייה שניתנה בעל פה, ואם נמצאה אותה תרשומת אם לאו (ואם לא נמצאה תרשומת - האם אבדה או שמא לא נערכה מעולם?) אינה יכולה



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

52. שהרי, המשיבה היא זו הטוענת לפעולה בחוסר סמכות, אולם לאורך כל ההליך שמנוהל בפנינו אין היא מביאה כל ראיות לכך שגורם מסוים הוא זה שפעל בחוסר סמכות. ונאמר כבר בדב"ע נד/4-25 פלבם - מפעלי מתכת נ' ההסתדרות הכללית ואח' (עבודה ארצי, כרך כח(4), 109), לעניין טענת פלבם כי אופן תשלום פיצויי פיטורים לעובדיה במשך 20 שנה מקורו בטעות:

**"באשר להיבט העובדתי ייאמר כי על הטוען לטעות, עליו הראיה, מה עוד שמדובר בנוהג הנמשך שנים ארוכות. למקרה כזה דרושה ראיה איתנה בדבר קרות טעות, מקורה ונסיבותיה, וכלום לא חלה התרשלות באי-גילויה של הטעות שיצרה ציפיות וגרמה הסתמכות על מצג משפטי מוטעה לאורך 20 שנה".**

53. ואם המשיבה לא הציגה כל ראיות בדבר מקורו של חוסר הסמכות הנטען, ונסיבותיו, האם מוצדק יהיה זה להטיל על המבקשים, על העובדים, להציג ראיות להפרכת טענת חוסר הסמכות? מה גם שמדובר בראיות שכל מטרתן היא מציאת תרשומות שנערכו או לא נערכו, ואם אלה נמצאו, יהיו זכאים המבקשים לזכויותיהם, ואם לא נמצאו - לא יהיו זכאים?

54. גם מבלי להכריע בכך מצאנו שדי בדוגמאות שקיבצו המבקשים להוכחת קיומה של פרקטיקה מסוימת של מתן הנחיות ואישורים ממשרד האוצר למשרד הבטחון בעל-פה, כאשר ייתכן שאותם אישורים מתועדים בכתב לאחר מכן, אולם ייתכן גם שתיעוד כזה לא נעשה, במיוחד כשהמדובר באישורים שניתנים בלחץ זמן, במסגרתם של יחסי העבודה הקיבוציים, הדורשים לעיתים מתן מענה ותגובה מהירים. דוגמאות אלה מצטרפות, כאמור, לעדויות עדי המבקשים והמשיבה, כמו גם לאמון שנתנו בעדויות עדי המבקשים, שטענו כי פעלו בכל אשר פנו לפי הנחיות וסיכומים עם משרד האוצר. ואלה הדוגמאות שקיבצו המבקשים להוכחת קיומה של הפרקטיקה:

א. דוגמא ראשונה הינה מכתבו של ראש אגף הכספים במשרד הבטחון, אל ראש אגף האמרכלות, בנושא "איחוד תד"מ עם תוספת דריכות". במכתב זה, שהוצא בשנת 1978, נאמר: "הנני חוזר לשיחתנו בזמנו בנושא ובה סיכמנו שתעביר פניה רשמית אלינו ובה תציין שהנ"ל תואם עם נציבות שירות המדינה. אני מבין שפנייתך הנדונה מתואמת וניתנה הוראתי לטיפול הנדרש במשכורת הקרובה". עפ"י מכתב זה, שיחה בעל פה בין שני גורמים במשרד הבטחון, בה סוכם על שגורם אחד יעביר פניה רשמית לנציבות המדינה, הביאה לכך שהנושא הנדון בשיחה אכן תואם עם נציבות המדינה, ובעקבות אותו תיאום ניתנה הוראה לטיפול במשכורת הקרובה.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

ב. דוגמא שנייה הינה מכתב ממנהל היחידה לכוח אדם במשרד הבטחון אל מנהל לשכת המשכורת, בשנת 1985, המכיל הוראה להחיל את תוספת הדריכות על גמול ההשתלמות לטכנאים: "עפ"י שיחה טלפונית שקיימתי כיום עם... הממונה על השכר במשרד האוצר, יש להחיל הדריכות על גמול ההשתלמות לטכנאים" הכללתו הלגיטימית של גמול ההשתלמות בבסיס תוספת הדריכות של טכנאים אינה מוכחשת ע"י המשיבה, ובסיכומיה היא מעירה לגבי מכתב זה: "יודגש, כי הממונה על השכר הסכים להכיר בדיעבד (בהוספת גמול ההשתלמות) שכן... היה תיעוד בכתב" (סעיף 45 לסיכומים). ואולם, לא הובא כאן תיעוד בכתב של הנחייה ממשרד האוצר, או של סיכום עם משרד האוצר; יש כאן הוראת ביצוע של גורם ממשרד הבטחון, לגורם אחר ממשרד הבטחון, ובה נאמר רק כי בעקבות שיחה טלפונית כלשהי עם הממונה על השכר, יש להחיל את הדריכות גם על גמול ההשתלמות; המשיבה לא הציגה כל מסמך כתוב אחר העונה על דרישתה לתיעוד או גיבוי בכתב. ואם הכירה המשיבה בהרחבת בסיס הדריכות עבור הטכנאים על בסיס שיחה טלפונית של מנהל היחידה לכוח אדם עם הממונה על השכר, מי יתן שהסכמות אחרות כאלה גם הן לא נעשו באמצעות הטלפון, ולא הועלה דברן על הכתב?

ג. דוגמא שלישית של המבקשים מתייחסת להוראת ביצוע של הסכמה אליה הגיע ראש אגף הכספים במשרד הבטחון עם נציגת הממונה על האוצר, במסגרת שיחה בעל-פה. ההסכמה אמנם נוגעת לתשלום מקדמה חד-פעמית בלבד, אולם היא תורמת לדיונו: ההוראה בכתב לא יצאה מאת משרד האוצר, אלא ראש אגף הכספים הורה על ביצועה, לאחר שהגיע לסיכומים בנושא במהלך שיחה עם נציגת האוצר.

ד. יצוין, כי לדוגמא נוספת שהביאו המבקשים לא מצאנו לנכון לייחס כל משקל: המדובר בתרשומת שנעשתה ע"י "דורית הירש", אולם כל שהוצג לנו הינו טקסט שאינו חתום, ללא הסבר או עדות כלשהי באשר למקורו של הטקסט, כאשר גם תוכנו אינו מוסיף דבר לטיעוני המבקשים.

55. לדוגמא האחרונה אותה הציגו בפנינו המבקשים, מן הראוי להתייחס בנפרד. המדובר בהכללת תוספת השיקום בבסיס חישוב תוספת הדריכות של עובדי אגף השיקום, עליה העיד מר רמתי מטעם המבקשים בתצהירו, ובחקירתו בבית הדין. כפי שכבר צוין לעיל, הכללת תוספת זו אושרה טלפונית ע"י משרד האוצר, ומר רמתי הכלילה בבסיס חישוב הדריכות על סמך אותו אישור טלפוני. לדבריו, ערך תרשומת על שיחת הטלפון בכתב ידו (ויש להדגיש - תרשומת שערך הוא, ולא מסמך בכתב המורה על ביצוע ההנחייה מטעם משרד האוצר), אולם מסמך זה לא נמצא מעולם. ולמרות זאת, הכללת תוספת השיקום בבסיס תוספת הדריכות הוכשרה בדיעבד ע"י הממונה על השכר, ואין חולק על כך כי כיום היא כלולה כדין בתוספת הדריכות, גם לגרסת המשיבה.

56. המשיבה לא הכחישה כי מר רמתי קיבל אישור בעל פה לעשיית פעולה זו, אולם היא טוענת גם כי פעולה זו הוכשרה רק משום שנערכה לגביה תרשומת בכתב בדיעבד. עם זאת, המשיבה לא הציגה תרשומת זו, ולא התכחשה לטענת המבקשים כי תרשומת זו לא



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

57. נסיים פרק זה בהבאת עדותו בחקירה הנגדית של מר רמתי, אשר תיאר כיצד הוכללה אותה תוספת שיקום בבסיס תוספת הדריכות – פעולה שהוכשרה בדיעבד ע"י המשיבה, כאמור בסעיף 55 לעיל. ואם כך נעשה, הרי שזו עדות אמינה ממקור ראשון, שיש בה כדי לשפוך אור על האופן האמיתי בו התנהלו היחסים בין משרד האוצר ומשרד הבטחון, ויש בכך גם משום חיזוק לטענה כי לא כל הנחיה של משרד האוצר, ולא כל הסכמה אליה הגיעו משרד האוצר ומשרד הבטחון, ניתנו בכתב:

”ההנחיות של הממונה על השכר יכלו להיעשות באחד האופנים הבאים – או בהעברת הסכמים קיבוציים על שינויים בשכר לגבי קבוצות מסוימות, או שינויים כוללניים לגבי כלל עובדי המדינה. הצורה של שני הנושאים לעיל היתה בכתב. גם בנושא החלת תוספת השיקום היה מסמך בכתב... חתום ע"י הממונה על השכר... אין זה נוגע עדיין בנושא דריכות.

כשהגיע מסמך הממונה על השכר בנושא... עוררו בפני את השאלה – האם להפעיל את תוספת הדריכות על תוספת עובדי השיקום... אני אמרתי שמלשון המסמך אני לא רואה שזה נובע חד משמעית, יש פנים לכאן ולכאן, ולכן אמרתי שאני מוכן להפעיל אך ורק בדרך אחת – שיהיה תאום על דעת אנשי האוצר. התאום נעשה, היה צוות של שניים שלושה אנשים במשרדי משום שאמרו שבאותו היום צריך לגמור את הנושא מנקודת ראות של ריצת שכר, יש מגבלות של ימים. אמרתי שברגע שיהיה התאום הזה על דעת האוצר, יבואו להגיד לי, ואני אתן את האישור... אני התעניינתי מדי פעם איך מתקדמים. חזרו אליי ואמרו שתאמו את זה עם משרד הממונה על השכר, ואי לכך נתתי אוקיי להפעיל עם הדריכות. ערכתי תרשומת משיחה זו בכתב יד”.

(עמ' 11-12 לפרוטוקול).

58. אם כן, לסיכום, הצליחו המבקשים להראות כי גורמים בהנהלת משרד הבטחון פעלו בתיאום עם משרד האוצר, כאשר תיאום זה נעשה לעיתים בעל-פה, ועל כן ייתכן כי לא תמיד היה לו תיעוד בכתב. שוב, אמנם נימקנו מדוע שוכנענו בעמדת המבקשים, על אף מיעוט הדוגמאות שהצליחו ללקט אודות תיאומים בעל-פה שנעשו בין שני המשרדים, אולם מכל מקום, לטעון ה”פרקטיקה הנוהגת” מצטרפים טיעונים נוספים, שיפורטו להלן.

### 2.ד. האוצר נטל חלק פעיל במו”מ מול העובדים

59. טענו המבקשים כי לפחות בכל הנוגע לתב”י, היה מודע האוצר לחריגות לכאורה באופן יישום ההסכם משנת 1994, ואף נטל חלק פעיל בכינון של אותן חריגות לכאורה. זאת, ע”י כך שהשתתף במו”מ עם עובדי מגזרים שונים במשרד הבטחון בנוגע לתנאי השכר שלהם, כאשר בכל מו”מ כזה עלה, בדרך זו או אחרת, נושא התוספות נשוא דיונו.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גבי תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

60. כך באשר למשפטנים, אשר כאמור התב"י שלהם מחושבת גם על בסיס תוספת תמריץ והופעה, נטען כי קוים עימם מו"מ בשנת 1994, לגבי השאלה איזו תוספת תחול על שכרם – תוספת דריכות מבצעית או תמריץ משפטנים. לגבי מו"מ זה העידה עו"ד רבקה פלוטקין, סגן א' ליועץ המשפטי למערכת הבטחון, ומשפטנית במשרד הבטחון מאז שנת 1979, בתצהירה כך:

**"2. במהלך שנת 1994 נוהל מו"מ עם משפטני משרד הבטחון לצורך הקביעה איזו מהתוספות תוחל על שכרם: תמריץ משפטנים או דריכות.**

...  
4. לקראת ישיבת העבודה, ב-10.11.94, הועבר לכל משפטן ומשפטן, ע"י יחידת המשכורת, התחשיבים המציגים את כל החלופות השונות.  
5. כפי שעולה מן התחשיבים שהוצגו בפנינו, בכל החישובים שנערכו, כל תוספות השכר: תוספת המשפטנים, תוספת ההופעה, גמול ההשתלמות והתמריץ, נכללו בבסיס התב"י, באופן בו הן מחושבות כיום.

6. חישובים חלופיים אלה אף הוצגו על הלוח בפני המשתתפים במהלך הישיבה ביום 8.12.94, בה נכחו בין היתר מר יובל רכלבסקי, סגן הממונה על השכר...".

61. בחקירתה הנגדית הבהירה עו"ד פלוטקין כי עניין תשלום התב"י עצמה כלל לא עלה באותו מו"מ, אולם מעדותה השתכנענו כי אופן חישוב התב"י, כפי שמחושבת כיום, היה לעיני כל הגורמים שנטלו חלק במו"מ, והיה ברור ומובן לכולם כי כך מחושבת התב"י.

62. עם זאת, טוענת המשיבה כי משרד האוצר לא יכול היה לדעת, במהלך אותו מו"מ, או במהלך כל מו"מ עם עובדים בדירוג כלשהו, מהו בסיס החישוב של התב"י – שכן משרד האוצר יוצא מנקודת הנחה כי יישום הסכמי שכר קודמים, המהווים נדבך להסכם שכר חדש, מקוימים בהתאם לכתוב בהסכמים המקוריים. לא ייתכן, כך לגישת המשיבה, שבמו"מ עם המשפטנים, על בחירתם בין שתי תוספות שכר, תהפוך לפתע התב"י, עליה כלל לא דנים, למרכז הדיון, ותיבחן לשם בדיקה האם היא משולמת לפי האמור בהסכם.

63. עמדתה של המשיבה הינה בעלת הגיון תיאורטי רב, אולם אין היא מתיישבת עם העובדות: גם בחקירתה הנגדית חזרה עו"ד פלוטקין על כך שאמנם התב"י לא עמדה במרכז הדיון, אולם היא היתה חלק חשוב ממנו, ובשל כך גם הוצגו לכל הצדדים השותפים למו"מ הנתונים הנוגעים לאופן חישוב התב"י:

**"היינו צריכים לדון לגבי תמריץ המשפטנים או דריכות, כאשר החישוב של התב"י בכלל לא על הפרק, זה היה ברור שזה מורכב על כל הרכיבים... היו חישובים, לכל אורך הדרך רואים כיצד חושב התב"י..."** (עמ' 44 לפרוטוקול).

...



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

**"...ש: נכון שמשרד הבטחון הוא שהציג את הנתונים למשרד האוצר?  
ת: קיבלנו את הדו"ח שצורף לתצהיר שלי חודש לפני כן (לפני הישיבה  
– הערה שלנו), אני מניחה שהועבר גם לנציג משרד האוצר מר  
רכלבסקי... כאשר נכחתי היה ברור שמר רכלבסקי שולט בחומר, יודע  
במה המדובר. הטבלאות הללו נרשמו על הלוח, כאשר מר רכלבסקי  
עקב ובדק והיה מאוד פעיל בכל נתון ונתון". (עמ' 45 לפרוטוקול).**

64. אם כן, עו"ד פלוטקין העידה כי כחודש לפני הישיבה סופקו לכל משתתפי המו"מ נתונים באשר לתוספות בהן אמורים היו לדון, ואופן חישוב התב"י היה גלוי לעיני כל כבר אז, כמו גם במהלך ישיבת המו"מ עצמה, אז היה נציג הממונה על השכר דאז, מר רכלבסקי, בקיא בכל הנתונים. עמדת המשיבה, לפיה נציג הממונה על השכר לא היה בקיא באופן חישוב התב"י, ולא ידע כיצד היא מחושבת, אינה משכנעת: בידי משרד הממונה על השכר היו נתונים על התב"י כבר כחודש לפני הדיון, ואין זה סביר כי אף לא אחד מאנשי המשרד שם ליבו ל"חריגה" באופן חישוב התב"י במהלך עבודות ההכנה לקראת המו"מ עם המשפטיים.

65. לא זו אף זו, גם אם טוענת המשיבה כי לקראת מו"מ אין משרד הממונה על השכר בודק אם הסכמים שקדמו למו"מ מיושמים בהתאם ללשונם, הרי במקרה זה אין טענה כזו יכולה לעמוד: המו"מ עם המשפטיים התקיים בדצמבר 1994, וכחודש לפניו, כלומר במהלך נובמבר 1994, כבר סיפק משרד הבטחון נתונים שכללו גם את אופן חישוב התב"י. והתב"י עצמה – מתי נולדה? בעקבות החלטת ועדת מעקב מיום 10.5.94, כלומר כחצי שנה בלבד לפני המו"מ עם המשפטיים! כאשר מדובר בהסכם שנחתם זמן כה קצר לפני ניהול המו"מ עם המשפטיים, הסכם שהמשיבה גורסת כי הוא כה ברור על-פני, עד אשר אופן חישוב התב"י למשפטיים מהווה סתירה חריפה לאמור בו – כיצד זה ייתכן כי איש מאנשי משרד האוצר לא שם ליבו לאותה סתירה, לאותה חריגה נטענת מסמכות, שאירעה אך חצי שנה לאחר ההסכם על התב"י? אין להסיק מכך, אלא שאופן חישוב התב"י עבור המשפטיים כלל לא נעשה בחריגה מסמכות, אלא שמשרד האוצר היה מודע לו ואישר אותו.

66. עדות דומה הובאה בפנינו גם בכל הנוגע לעובדי המחקר במשרד הבטחון: בשנת 1999 נוהל מו"מ בין משרדי האוצר והבטחון ובין עובדי המחקר בצה"ל, שתנאי שכרם מוצמדים לתנאי עובדי המחקר במשרד הבטחון. מר אלי לוסטגרטרן, יו"ר ועד העובדים וחבר במוסדות ארגון עובדי צה"ל, העיד כי במהלך המו"מ בין הצדדים הוצגה למשתתפים טבלת נתוני השכר של עובדי משרד הבטחון לעומת נתוני השכר של האזרחים עובדי צה"ל. מנתוני השכר של עובדי משרד הבטחון ניתן היה ללמוד בנקל, כך לעדותו של מר לוסטגרטרן, כיצד משולמת התב"י לעובדי המחקר במשרד הבטחון, ולא הועלתה כל טענה נגד אופן החישוב.

67. זאת ועוד - מר לוסטגרטרן הוסיף בעדותו בחקירה הנגדית, כי עובדי צה"ל כלל לא היו מודעים לתב"י שמקבלים עובדי משרד הבטחון, עד שהוצגה בפניהם טבלת נתוני השכר; ואז, נאמר להם כי התב"י מקבילה לתוספת אחרת שמקבלים עובדי צה"ל, תוספת "עידוד", ושגם התב"י, כתוספת העידוד, חלה על כל רכיבי המשכורת. מר לוסטגרטרן העיד



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

"זה לא מדויק. לגבי שתי תוספות התמקדנו במיוחד, תוספת השוואה בסך 14.5%, ותוספת תב"י, כי אלה היו שתי התוספות שלא היו אצלנו, ורצינו להפריך את טענת משהב"ט שאין הבדל במשכורות. היה ברור לנו שמשרד הבטחון מנסה להציג את השכר של עובדיו כמה שיותר נמוך כדי להפריך את הטענה שלנו להפרש לטובתם. לכן בדקנו את שתי התוספות לעומק, ואז שוחחנו עם היועץ הכספי של משרד הבטחון ועם יועץ משפטי שלהם. הם הסבירו לנו שתוספת ההשוואה... היא אחוז מהרכיבים שלפנינו בטבלה, ותוספת תב"י היא אחוז מסוים מהמרכיבים שלפניה בטבלה, כפי תוספת העידוד שלנו" (עמ' 30 לפרוטוקול).

68. אם כן, יש בפנינו עדות אמינה נוספת, של מי שנטל חלק במו"מ מול משרד האוצר ומשרד הבטחון, שעמדו מצד אחד של המתרס (ולא במקרה בו משרד האוצר עומד, כביכול, כנגד עובדי משרד הבטחון, והנהלת משרד הבטחון עומדת בצידם של עובדיה). ועפ"י עדות זו, במסגרת מו"מ בו נטל האוצר חלק פעיל, התמקד המו"מ, בין היתר, בתוספת התב"י, והוסבר לעובדי צה"ל אופן חישובו המדויק. אמנם במהלך המו"מ לא נבדק ההסכם המקורי בו הוסכם על הענקת התב"י, אולם בהמשך להסבר אודות המו"מ עם המשפטיים, נראה שכבר בסמוך להסכם המקורי שולמה התב"י באופן שונה מהאמור בהסכם לגביה, וכבר אז לא נטען דבר כנגד זה ע"י האוצר – ומכאן שהדבר נעשה על דעתו.

69. יצוין, כי גם עם הרופאים עובדי משרד הבטחון נוהל מו"מ בשנת 1995, כאשר נתגלה כי במשרד הבטחון נכללות הכוונות בפנסיה, וזאת לעומת משרדים אחרים. לעניין זה אמר זלמן וידנפלד בעדותו בחקירה הנגדית:

"כשישבנו על הרופאים... שהאוצר בא וטען שמשרד הבטחון משלם לרופאים שעות נוספות ברישום שלא כדין... ואז ישבנו עם האוצר יחד עם העובדים, בהסתדרות, והתפשטנו לגמרי, כל גרוש וגרוש נבדק, כולל התב"י, ובסוף החליטו מה עושים הלאה והשאירו את התב"י. אם הטענה שהאוצר לא ידע שמשלמים את התב"י על מרכיבים פנסיוניים, עובדה שהוא ידע" (עמ' 36-37 לפרוטוקול).

70. עם זאת, מול עדותו זו של מר וידנפלד, ניצבת עדות של יהודה לביא מטעם המשיבה, סגן ראש האגף וראש היחידה למשאבי אנוש במשרד הבטחון, שהעיד כי במסגרת המו"מ עם הרופאים, נבדקו אך ורק הנושאים הנוגעים לעניין השעות הנוספות בלבד, ולא נבדק עניין התב"י כלל.





## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

71. ולבסוף, הביאו המבקשים בפנינו את השתלשלות העניינים לקראת החתימה על ההסכם להגדלת התב"י לכל עובדי משרד הבטחון, שנחתם בשנת 2000. אין כל ספק בליבנו, כי בכל הנוגע לחתימה על הסכם זה היתה התב"י במרכז הדיון. עם זאת, גם כאן לא חרגה המשיבה מעמדתה כי אין לצפות ממשרד האוצר לבדוק היסטורית את כל ההסכמים שנחתמו, לקראת מו"מ על הסכם חדש. נביא כאן בפירוט את עמדת המשיבה, מפי עדתה העיקרית בנושא זה, עופרה ברטוב, סגנית בכירה לממונה על השכר. מתצהירה:

9. בעת חתימה על הסכם שכר כלשהו בשירות המדינה, יוצא משרד האוצר מנקודת הנחה כי יישום הסכמי שכר קודמים המהווים נדבך בדרך זו או אחרת להסכם שכר חדש, נעשה בהתאם לכתוב בהסכמים ללא חריגה מהם, ואין הוא בודק האם היישום של ההסכמים הקודמים נעשה על פי לשון ההסכמים, הנחיות הממונה על השכר או תוך חריגה מהם.

11... ויובהר כי בפועל, בעת ניהול מו"מ להסכם קיבוצי, אין לממונה על השכר את האפשרות לבדוק את כל מכלול ההסכמים הקודמים שנחתמו במשך השנים ואת אופן יישומם, שכן מדובר במספר רב של הסכמים הנשענים זה על זה, והנפרשים על תקופה ארוכה.

12. עוד יש לציין כי בעת קיום דיונים לקראת הסכם שכר חדש, הממונה על השכר מצוי במערכת לחצים... לפיכך לא יעלה על הדעת, כי בתקופה רווית לחץ כזו, יוכל הממונה על השכר לבחון את כל הסכמי השכר לדורותיהם.

13. באשר לטענה כי בעת ניהול מו"מ עם דירוגים ארציים או עם מגזרים שונים יכול משרד האוצר לדעת, על סמך נתונים שהוצגו לו, מהו אופן חישוב התב"י והדריכות, אציין כי לא יעלה על הדעת כי בעת ניהול מו"מ עם דירוג ארצי ספציפי, יבדוק משרד האוצר פרטנית מהו הבסיס ההסכמי לכל תשלום/תוספת שכר מפעלית כלשהי (תב"י ודריכות בין היתר) וכי אגב מו"מ עם דירוגים ארציים נתון כזה או אחר המוצג ע"י עובדי משרד הבטחון או משרד אחר, הכולל תוספות מפעליות, יהפוך לפתע פתאום למרכז הדיון."

72. אולם, על אף דברים נחרצים אלו, אמרה הגב' ברטוב בחקירתה הנגדית:

"קיבלתי נתונים שביקשתי (לקראת המו"מ – תוספת שלנו). ביקשתי נתונים לגבי התפלגות התב"י, לגבי שיעורי התב"י, לגבי כל המשמעויות השכריות, ביקשתי נתונים, לא את כל מבנה השכר. קיבלתי את כל הנתונים שביקשתי.

ש: בלי הנתונים שביקשתי לא היית חותמת על הסכם 2000, שמגדיל את התב"י?

ת: נכון. (עמ' 65 לפרוטוקול).

73. ואכן, סביר בעינינו שלקראת הסכם התב"י משנת 2000, החל על כל עובדי משרד הבטחון, למעט הרופאים, יערוך משרד האוצר עבודת הכנה ארוכה, ואם יש הסכם שלקראתו כן



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

74. במקום אחר בעדותה הנגדית, העידה הגב' ברטוב כך :

ש: ב-8/00 נחתם הסכם בין ארגון סגל המחקר במערכת הבטחון לבין המדינה... האם לצורך חתימת הסכם כזה, אתם חושבים שצריך לקבל את כל הנתונים של השכר?

ת: כן.

ש: האם נכון שמשדד הבטחון לבד לא יכול לחתום על הסכם כזה?

ת: נכון.

ש: הסכם כזה... אני מציג בפניך את ההסכם והתחשיבים, זה תחשיבים מאוד מורכבים?

ת: כן.

ש: כדי שיישבו הצדדים, לא יכול להיות מצב שחלק מהנתונים כן ימסרו ע"י משדד הבטחון וחלק לא, נכון?

ת: כל הנתונים מצויים.

ש: בתצהירך בסעיף 5 את אומרת שאתם מקבלים אינפורמציה כללית (ממשדד הבטחון – תוספת שלנו). תסכימי איתי שכאשר אתם עומדים בפני חתימת הסכם, כמו הסכם '00, זה לשם ביצוע ההסכם?

ת: לצורך קבלת אינפורמציה מדויקת, לגבי עלות ההסכם, אנו מבצעים סמוך לחתימתו הרצות ספציפיות, ולא נסמכים על הדו"חות האלה, אלא נסמכים על חישובים מפורטים אותם אנו מבקשים להריץ בתבניות ספציפיות, ולא נעזרים בדו"חות האלה (בדו"חות המכילים אינפורמציה כללית בלבד – תוספת שלנו) (עמ' 70 לפרוטוקול).

75. לנוכח דברים אלו, אנו מתקשים להאמין להמשך דבריה של הגב' ברטוב, לפיהם לקראת החתימה על הסכם הגדלת התב"י בשנת 2000: "הסכם התב"י היה בידינו ואופן החישוב כתוב בהסכם. יצאתי מנקודת הנחה שאופן החישוב הוא לפי ההסכם, ולא בדקתי אם מיישמים אותו נכונה" (עמ' 73 לפרוטוקול). הרי הגב' ברטוב ביקשה וקיבלה נתונים רבים הנוגעים לאופן חישוב התב"י, ולא עמד בפניה רק ההסכם משנת 1994, והוא בלבד. האם ניתן לקבל את עמדת המשיבה כי לא נעשתה שום בדיקה של משדד האוצר שממנה ניתן היה להסיק את אופן חישוב התב"י? כאמור, אין הדבר סביר בעינינו. ואם נחתם הסכם המגדיל את התב"י בשנת 2000, כיצד זמן כה קצר לאחר מכן יכולה המדינה לבוא ולטעון כי אופן חישוב התב"י מוטעה?



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

76. אשר על כן, מקבלים אנו את טענת המבקשים גם לעניין זה, כי לאור השתתפותו הפעילה של משרד האוצר במו"מ לגבי תנאי שכר של מגזרים מקצועיים שונים במשרד הבטחון, ידע הוא גם ידע על אופן חישוב תוספות השכר של אותם מגזרים; ואם לא ידע בפועל, לפחות היה אמור לדעת.

### ד.3. האוצר התעדכן באופן שוטף בנתוני השכר של עובדי משרד הבטחון

77. טענו המבקשים עוד, כי מעבר לכך שהנהלת משרד הבטחון ביצעה כל פעולותיה תוך תיאום עם הגורמים המוסמכים במשרד האוצר, ורק לאחר קבלת אישור מהם – גם אם אישור בעל-פה, ומעבר לכך שמשרד האוצר היה שותף פעיל למו"מ שניהלה המדינה עם עובדי מגזרים שונים במשרד הבטחון ומחוצה לו והיה מודע היטב לאופן תשלום התוספות, מעבר לכל אלה משרד האוצר עודכן הן באופן שוטף, מדי חודש בחודשו, בנתוני השכר של עובדי משרד הבטחון, והן לפי דרישה מיוחדת. ומשכך, ידע משרד האוצר כיצד משולמות תוספות השכר לעובדים.

78. כך העיד מטעם המבקשים בתצהירו ז'ק סיקורל, ראש מערכת חשבונות יבשה וים באגף הכספים במשרד הבטחון, שהועסק ביחידה לתקציבי מנהל ושיקום במשרד מאז שנת 1988:

3. "מזה שנים מעביר משרד הבטחון מדי חודש בחודשו ליחידת הממונה על השכר במשרד האוצר דו"ח שוטף בו מפורטים נתוני השכר של עובדי המשרד.
4. הדו"ח מפרט את נתוני השכר, על רכיביו השונים, בממוצע לכל דירוג ודרגה. שעה שבדירוגים מסוימים ובמשרות מסוימות מדורג עובד בודד, אפשר ללמוד ממנו את מבנה השכר ואופן חישובו."

79. מנגד, טוענת המשיבה שמדו"חות שכר אלה לא ניתן לדלות מידע אודות אופן חישוב תוספות שכר, שכן דו"חות אלה נועדו למטרות שונות לחלוטין מזו.

80. מתצהירה של עופרה ברטוב עולה כי מן הדו"חות החודשיים לומד אגף הממונה על השכר על תוספות השכר השונות הקיימות במשרד הבטחון, על ערכן, על זחילת השכר, ועל התנהגות השכר לאורך שנים, למטרת גיבוש מדיניות שכר. לדברי הגב' ברטוב, הממונה על השכר אינו משתמש בדו"חות השכר השוטפים המגיעים ממשרד הבטחון לצורך בדיקת יישום הסכמי שכר, אלא לצורך עריכת בדיקה כזו יש לבחון תלושי שכר פרטניים של עובדים, לפי דרישה. ולדברי הגב' ברטוב: "רק עבודת ביקורת פרטנית ומפורטת כפי שזו נעשתה בנובמבר 2000 ע"י משרד הבטחון יכולה לעלות על היישום החורג" (סעיף 6 לתצהירה). והוסיפה: "דו"חות השכר השוטפים המועברים למשרד האוצר אינם נבדקים במשקפיים של חוקר, המניח ו/או חושד כי התבצעו חריגות שכר שעליו לגלותם... כדי לגלות את חריגות השכר במקרה הנדון, היה צורך לבדוק תלושי שכר פרטניים של דרוג ספציפי ו/או אגף מסוים, שלגביו התקבל מידע מוקדם על חריגות שכר לכאורה" (סעיפים 7 ו-8 לתצהיר).



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

81. אולם אף הגב' ברטוב, בחקירתה הנגדית, לאחר שעיינה בסעיפים שצוטטו לעיל מתצהירו של מר סיקורל, ובכלל זה אמירתו כי מן הדו"חות החודשיים ניתן לקבל מידע גם מעבר לאינפורמציה כללית, אמרה כי "אין לה טענות" לגבי האמור בתצהיר (עמ' 68 לפרוטוקול).

82. אמנם, מקובל עלינו כי מדו"חות חודשיים המכילים ממוצעי שכר אין ניתן תמיד לדלות אינפורמציה מלאה, ומקובל עלינו גם כי לא תמיד עולה על דעתו של מאן דהוא לבצע בדיקה דקדנית, ללא שחשד כלשהו מקנן בו שמא דברים אינם מתנהלים כשורה. אולם, אף הגב' ברטוב הודתה שהמידע הדרוש היה קיים בידיו של משרד האוצר; הוא קיבל אותו מדי חודש בחודשו ממשרד הבטחון. בהצטרף לכך חובתו של משרד האוצר לדאוג ליישום ההסכמים בדבר תנאי העבודה של עובדי המדינה (חובה שהוא מיישם כעת בדרישתו להפסיק את תשלום התב"י והדריכות כפי שהן משולמות כיום), ובהצטרף לאלה העובדה שהאוצר נטל חלק פעיל במו"מ עם מגזרי עובדים שונים לאורך השנים, מתקשים אנו להאמין כי משרד האוצר לא היה מסוגל – להבדיל מן השאלה האם עשה כן בפועל – לגלות את אותה "חריגה מסמכות" שחרגה הנהלת משרד הבטחון, כטענת המשיבה כיום.

83. גם אם איש לא חשד בקיומה של חריגה מסמכות, האם מעולם לא נתקיימה כל ביקורת במשרד הבטחון עד אותה ביקורת בשנת 2000? הגב' ברטוב העידה שמעבר לקיומם של הדו"חות החודשיים, הרי ש"לצורך בדיקת הסכמי שכר נבדקים תלושים פרטניים של עובדים לפי דרישה". האם מעולם לא נערכה בדיקה כלשהי של משרד האוצר באשר ליישומם של הסכמי שכר ע"י משרד הבטחון? האם ניתן להאמין כי משרד האוצר לא יכול היה לדעת כיצד מחושבת התב"י בפועל, במיוחד כשעמד לקראת המו"מ בשנת 2000, למשל, מו"מ שכמעט והכפיל את שיעורה של התב"י? לצורך כל אלה אין צורך בחשד לחריגה מסמכות - די בבחינה אקראית של הדו"חות החודשיים, אחת לכמה זמן או לקראת מו"מ רחב היקף, על מנת שיתעורר צל צילו של ספק באשר לאופן בו מחושבת התב"י – ומכאן הדרך פתוחה לדרישת תלושי שכר ממשרד הבטחון ולבדיקה דקדנית שלהם.

84. העיד מר סיקורל עד כמה פשוט היה לדלות מתוך הדו"חות החודשיים – אותם דו"חות שסיפקו אינפורמציה כללית בלבד - גם את האינפורמציה הדרושה לצורך בדיקת התב"י, למשל: בדו"חות פורטו כל נושאי המשרות במשרד הבטחון, והנתונים לגביהם היו ממוצעים. עם זאת, בחלק מן הדירוגים דורג עובד בודד, ומן הנתונים לגביו – שלא היו נתונים ממוצעים, מטבע הדברים – ניתן היה לראות בבירור כיצד מחושבת התב"י. כך מר סיקורל בחקירתו הנגדית:

**"לטענתנו משרד האוצר על סמך טבלאות אלה יכולה ללמוד אם היה ממוצע של אדם בודד. כאן יש ממוצע של אדם בודד – יש שני מקרים כאלה. משרד האוצר יכול היה לדעת על סמך זה מה אחוז התב"י. בהסכם השכר האחרון קבענו טבלת תב"י חדשה... מחולקת לפי תפקידים – מ-16.1% לרכז ועד 53.3% לראש אגף... אם לוקחים את**



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

85. גם אם נניח לטענה לגבי הדיווחים החודשיים, הרי הגב' ברטוב העידה שתלושי שכר פרטניים יכולים היו להעיד על חריגות מהסכמי שכר. מוטי מרוז, ששימש סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר עד שנת 2002 העיד מטעם המשיבה כי אכן באגף החשב הכללי מצויים מאגרי מידע לגבי כל תלושי השכר של עובדי המדינה – אך זאת למעט עובדי משרד הבטחון, שנתוני השכר שלהם לא מועברים לאגף החשב הכללי "מסיבות בטחוניות". ולפי עדותו של מר מרוז בבית הדין: **"משרד הבטחון מסרב להעביר לנו באופן שיטתי את נתוני השכר הפרטני של העובדים, קרי את תלושי השכר... ג'ק סיקורל לא העביר לחשב הכללי אף נתוני שכר"** (עמ' 61 לפרוטוקול).

86. אין בכוונתנו להכריע בסכסוכים שהיו או לא היו בין משרד הבטחון ואגף החשב הכללי במשרד האוצר. סכסוכים אלה אינם מעניינם של עובדי המדינה. לו סירב משרד הבטחון להעביר נתוני שכר פרטניים למשרד האוצר, ומשרד האוצר לא גילה בשל כך "חריגות" בשכר העובדים במשך שנים רבות, ייתכן כי אין ל"מדינה", כמי שמאגדת תחתיה את שני המשרדים הניצים, וכמי שמשמשת כ"מעביד" של העובדים, להלין אלא על עצמה בכך ששילמה, כביכול, תשלומי יתר לעובדיה.

87. מכל מקום, נראה כי למרות הכל משרד האוצר לא הושאר באפילה לחלוטין, בניגוד לעולה מעדותו הנחרצת של מר מרוז: הגב' ברטוב העידה שכשביקשה נתונים לגבי עובדי משרד הבטחון – קיבלה אותם מ"יחידת הכספים של ג'קיי" (ז'ק סיקורל – עמ' 68 לפרוטוקול); וכן העידה היא כי ניתן היה לקבל תלושי שכר של עובדים לפי דרישה – אך לא הזכירה, ולו במילה, שמשרד הבטחון סירב אי-פעם לספק את הדרישה; ובנוסף לאלה, במסגרת מו"מ שניהל האוצר עם מגזרים שונים של עובדים במשרד הבטחון – כגון המשפטנים, הרופאים, עובדי המחקר – גם אז יכול היה האוצר להיחשף לתלושי משכורת פרטני של אחד העובדים, ולהיווכח במו עיניו באופן חישוב התב"י. העיד מר לוסטגרטון, בעמ' 30 לפרוטוקול, כי המו"מ של האזרחים עובדי צה"ל אל מול המדינה נערך גם בעקבות זאת שהעובדים השיגו תלושי שכר של עובד משרד הבטחון, ובו ניתן לראות שקיימת תוספת תב"י; והגב' פלוטקין צירפה לתצהירה תחשיב שעמד הן בפני העובדים המשפטנים של משרד הבטחון והן בפני משרד האוצר במסגרת המו"מ ביניהם, ותחשיב זה מדמה תלושי שכר של כל משפטן, וניתן להבין ממנו בבירור כיצד ועל מה מחושבת התב"י.

88. המבקשים סיפקו עוד מספר ראיות בכתב לכך שכאשר הופנתה למשרד הבטחון דרישה ממשרד האוצר, לקבלת נתוני שכר, סופקה הדרישה כחלק ממערכת היחסים התקינה בין שני המשרדים:

א. מכתב שכתבה דורית הירש, עוזרת ראש האגף לניהול במשרד הבטחון, לסגן ראש אגף משאבי אנוש במשרד ולראש היחידה לכ"א והדרכה, מפנה תשומת ליבם של הגורמים הללו לדרישת סגן הממונה על השכר במשרד האוצר לקבל נתוני שכר



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

ב. מכתב נוסף שהציגו המבקשים מופנה לראש אגף הכספים ולראש אגף משאבי אנוש במשרד הבטחון, מאת מבקר אגף הכספים במשרד הבטחון. מבקר אגף הכספים מפרט הליך עבודה משותף של משרד האוצר ונציגי הממונה על השכר, לצורך קביעת שיעורי דריכות חדשים הנגזרים מהסכם קיבוצי חדש לדירוג המנהלי. במכתב מפורט אופן חישוב הדריכות ע"י האוצר: "שיעור הדריכות החדש נקבע בנפרד לכל עובד ע"ס נתוני שכר של חודש יוני 93", ו"תוצאות התחשיבים אומתו ונבדקו מול התוספות האחוזיות החדשות שנקבעו לעובדי המיסים ונמצא מיתאם נאות". אם כן, במכתב מתועד הליך שיתוף פעולה בין משרד הבטחון ומשרד האוצר, כך שמשרד האוצר מיודע בנתוני שכר של עובדי משרד הבטחון באופן פרטני.

### ד.4. סיכום ביניים

89. מכל האמור לעיל, מצאנו להכריע כי בכל הנוגע להרחבת בסיס תשלום התוספות פעל משרד הבטחון בסמכות, באשר כל הפעולות שביצע בנושא נעשו תוך תיאום מלא עם הגורמים המוסמכים לכך במשרד האוצר, ועל דעתם.

90. משכך, אופן תשלום התוספות כפי שהיה עד היום הינו חלק – גם אם בלתי כתוב - מחוזה העבודה של המבקשים. אמנם ההסכמים המקוריים המורים על תשלום הדריכות והתב"י לשונם צרה יותר, אולם במהלך השנים שחלפו מאז, התקבלו החלטות וניתנו הוראות להרחיב את הבסיס של תשלום התוספות. הוראות והחלטות אלו, ששוכנענו שניתנו ע"י משרד האוצר או, בחלק מן המקרים, בתיאום עימו ובידיעתו, הפכו חלק בלתי נפרד מתנאי עבודתם של המבקשים, ויש להתייחס אליהן, יחד עם ההסכמים המקוריים, כאל מכלול המהווה, הלכה למעשה, את חוזה העבודה של המבקשים. מצאנו לנכון להביא בהקשר זה את דבריה של השופטת ברק בע"ע 300353/97, מ"י נ' נהרי, פד"ע לה (2000) : 318

"חוזה העבודה אינו כולל אך את אותן תניות שהוסכם עליהן בעת היווצר ההתקשרות בין הצדדים ליחסי העבודה. חוזה עבודה הוא חוזה יחס (relational contract). הוא יוצר יחסים מתמשכים (long term contract). ככזה הוא מטיבו חוזה דינמי ופלקסיבילי. תניותיו משתנות מעת לעת... אם כן, חוזה העבודה משתנה תוך תקופת חייו. על כן סומכים הצדדים על נורמות של יחסים, כולל גמישות, הדדיות וסולידריות, כשולטות על ההסכם ביניהם. בהיות היחסים מתמשכים, מתווספות אליהם תניות במפורש ואף מכללא, ע"י התנהגות ממושכת..."



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

### אכן, המייחד יחסים אלו הוא הדינמיות והגמישות".

91. והדברים יפים אף לענייננו. אמנם, תוספות השכר ניתנו לעובדי משרד הבטחון במסגרת הסכם קיבוצי ובמסגרת החלטה של ועדת מעקב; אולם, נסיונה של המשיבה "להקפיא" את המצב כפי שהיה באותה נקודת זמן בה נחתמו ההסכמים, אינו מתיישב עם המציאות: במשך השנים שחלפו מאז החתימה על ההסכמים, נתוספו לתנאי עבודתם של העובדים תניות נוספות, המרחיבות את בסיס תשלום תוספת התב"י ותוספת הדריכות, ואותן תניות שמקוימות כבר שנים רבות, הפכו כאמור לתניות בחוזה העבודה של העובדים.

92. יודגש כאן, כי אחת מטענות המבקשים היתה שניתן לפרש את ההסכמים בהם הוחלט על תשלום התוספות באופן שתואם את הדרך בה שולמו התוספות בפועל – קרי שהיישום בפועל של תשלום התוספת אינו נוגד, הלכה למעשה, את לשון ההסכמים המקוריים. אין אנו מקבלים טענה זו: לשון ההסכם הקיבוצי המורה על תשלום תוספת הדריכות, ולשון החלטת ועדת המעקב, אכן ברורות הן ואינן נתונות לפרשנויות מרחיבות; בעדויות וטענות המבקשים לא היה די כדי לשכנענו בנכונות טענה זו.

93. לטענה בדבר אופן הפירוש המילולי של ההסכם הקיבוצי המקורי, היתה משמעות רבה יותר לו לאחר אותו הסכם מקורי לא היו נעשים שינויים. אולם, מאחר וגם המדינה מסכימה כי נעשו לאחר ההסכם שינויים מעבר לאמור בו, ולגבי שינויים אלה אין מחלוקת, הרי שהסתמכות על הלשון המילולית מאבדת ממשקלה כאשר קיימות טענות לגבי החלטות בדבר התוספות שבמחלוקת.

94. עם זאת, הכרעתנו בעינה עומדת, כאמור, משהשתכנענו שמאז אותם הסכמים חלו תמורות באופן תשלום התוספות לחלק ממגזרי העובדים של משרד הבטחון, ואותן תמורות, אף שלא בהכרח תועדו בכתב פורמלי, הביאו לכך שההסכמים המקוריים הורחבו.

95. וכפי שהוגדרו הדברים בדב"ע מ/29-2, עיריית ת"א-יפו נ' רות מוטס, עבודה ארצי, כרך כ(2), 314:

**"לתשלום הכפל שקיבלה המשיבה היו כל היסודות הדרושים על מנת להפכו לתנאי בחוזה העבודה האישי של המשיבה:**

- א. התנאי היה ברור.
  - ב. התנאי נמשך שנים רבות.
  - ג. התנאי היה ידוע לעובד ולהנהלה, ולא נעשה בטעות.
  - ד. התנאי היה קיים אצל מספר מורים למחול, דבר המצביע על הסכמה שנעשתה ביוזעין, מרצון ולפי מדיניות כלפי מורים למחול.
- על כן, תנאי תשלום הכפל הפך להיות תנאי מוסכם בלתי-כתוב בחוזה העבודה האישי בין הצדדים; לצורך הניתוח המשפטי של התנאי, נכון



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

96. כך גם בענייננו – תנאי ברור, שנמשך שנים רבות, ידוע לכולם ולא נעשה בטעות או בחריגה מסמכות, הופעל ביחס למגזרי עובדים שלמים – והפך לתנאי בחוזה העבודה של העובדים.

### ה. המחלוקת המשפטית

#### ה. 1. האם יכולה המשיבה לשנות תנאי מתנאי העבודה באופן חד-צדדי?

97. משהכרענו, כאמור, כי אופן תשלום התוספות הינו חלק מתנאי עבודתם של המבקשים, תנאים אותם קבעו הגורמים המוסמכים, לא נותר אלא לקבוע כי אין המדינה, כמעביד, יכולה לשנות באופן חד-צדדי את התנייה.

98. עמד על כך הנשיא ברק בבג"צ 239/83 מילפלדר ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י מא(2) 212:

"לא הרי הפסקת החוזה כהרי הפסקה (או שינוי) בתניה שבו. חוזה, שלא נקבע מועד לסיומו, ההנחה היא, כי הוא מתקיים כל עוד לא הופסק ע"י אחד הצדדים. לעומת זאת, תניה בחוזה, ההנחה היא, כי היא מתקיימת כל עוד מתקיים החוזה. אכן, כל עוד החוזה כולו לא בא לסיומו, הוא ממשיך לעמוד בתוקפו, ממשיכות לעמוד בתוקפן תניותיו השונות (המפורשות או המשתמעות). צד לחוזה אינו רשאי (אין לו זכות) ואינו יכול (אין לו כוח) לקרוע מעל החוזה תניות אלו או אחרות ולהביא בהן שינוי על ידי מעשה חד-צדדי. החוזה הוא יחידה אחת, המאגדת בתוכה מכלול של הסדרים. צד לחוזה אינו רשאי ואינו יכול להפריד כרצונו בין חלקי החוזה ולהכניס בו שינויים חד-צדדיים כרצונו. אכן, אם צד לחוזה עומד על רצונו להכניס שינוי בתניות החוזה, עליו להביא תחילה את החוזה כולו לסיומו – כפי שהוא רשאי לעשות. משעשה כן, עליו לכרות חוזה חדש, תוך שעליו לשכנע את בעל דברו להסכים לתוכנו של החוזה החדש, שלא יכלול בחובו את התניות אותן מבקשים להשמיט".

99. אם כן, משהרחיב מעבידים של עובדי משרד הבטחון, הוא המדינה, את הבסיס לתשלום תוספות השכר להן הם זכאים, ומשעשה כן בסמכות מלאה כך שהפכה ההרחבה לחלק מחוזה העבודה שלהם, ומשנעשה התשלום כפי שנעשה במשך שנים כה רבות (ורק היום נטען כי התשלום נעשה בחוסר סמכות) – אין המעביד-המדינה יכול לשנות, באופן חד-צדדי, את אותה תנייה, ובכך, למעשה, לפגוע בתנאי העבודה של עובדיו. הברירה העומדת בפני המדינה-המעביד כעת, היא לשנות את חוזה העבודה בדך של הסכמה הדדית עם העובדים, על השינוי.





## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

### ה.2. דיון משפטי – הסתמכות, תנאי מכללא, ומצג מחמת השתק

100. משהכרענו לפי עמדת המבקשים, והיא כי לא היתה חריגה מסמכות בפעולות הנהלת משרד הבטחון, מתייטר, למעשה, הדיון בטענותיהם החלופיות. עם זאת, מצאנו לנכון להביא סקירה קצרה של המצב המשפטי, לו מוכרז היה על-ידינו, כי למעשה הורחב הבסיס לתשלום התוספות תוך חריגה מסמכות.

### ה.3. הסתמכות

101. טענו המבקשים, ובצדק, כי הסתמכו על תשלום התוספות, כפי ששולמו להם, וכלכלו צעדיהם בהתאם. חלקם אף העדיפו לפעול בדרך אחת על בסיס השכר שקיבלו, ובכלל זה התוספות, בעוד לו היו התוספות משולמות באופן שונה, היו הם פועלים בדרך אחרת.

102. אין כל ספק בליבנו, ואין כל צורך שישמעו עדויות כל המבקשים בעניין זה, כי תשלום שכר ע"י המעביד באופן מסוים במשך שנים כה רבות, יוצר הסתמכות על התשלום בקרב העובדים ובקרב הגימלאים – בעיני כולם התקבל התשלום באופן הטבעי ביותר, כשכר לגיטימי לכל דבר, תוך שהם סומכים ידיהם על כך כי המעביד המשלם להם את השכר עושה כן בסמכות מלאה, ולא יבוא לאחר שנים כה רבות בטענה כי התשלום אינו חוקי, למעשה, וכי עליו להפסיקו. שינוי שכזה בעמדת המעביד עלול לגרום נזק רב למי שהסתמך עליו במשך השנים, נטל על עצמו התחייבויות מכוח זה שידע כי הוא עתיד לקבל את התשלומים הללו, באותו אופן ובאותו שיעור, גם במשך השנים הבאות, ויש מי שאף דחה מעל פניו הזדמנויות תעסוקה אחרות, מחמת זה שידע היטב מה השכר שמשולם לו בעבודתו הנוכחית.

103. גב' פלוטקין העידה בעניין זה בתצהירה:

7. כעולה מסיכום הישיבה... ובהתבסס על התחשיבים שהוצגו, הוסכם על תשלום התמריץ במקום דריכות לתקופה 1993-1996. כן הוסכם כי תוספת תב"י תשולם בהמשך להחלטת ועדת המעקב. חישוב התב"י בוצע בדרך בו שולמה מאז ומתמיד ועד היום – על כל תוספות השכר.

8. יצוין כי באותה עת הוצע לי תפקיד בכיר בחברת החשמל, תפקיד אותו דחיתי, בהתבססי על נתוני השכר שהוצגו לי בישיבה עם משרד האוצר."

104. והעידה גם הגב' לידיה דרורי-גוהר, עובדת משרד הבטחון, בתצהירה כך:

2. עבדתי במשרד הבטחון באגף השיקום כעובדת סוציאלית מ-31.7.77 ועד 31.1.91, עת התפטרתי ופניתי לעיסוק אחר.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

3. כעבור כשש שנים, בעקבות פניית ממוניי-לשעבר אליי, בבקשה כי אשוב לעבודה באגף השיקום, חזרתי לעבודה כעובדת שיקום בדירוג עובדים סוציאליים, וזאת ב-1.7.96.
4. תחילה הועסקתי בחצי משרה, ובמקביל המשכתי בעיסוקי האחר. במהלך השנים הוגדלה משרתי, והיא עומדת כיום על 100%.
5. החלטתי לחזור לעבוד במשרד הבטחון ולהפסיק את עיסוקי האחר, ובהמשך – להגדיל את היקף המשרה, בין השאר על יסוד הידוע לי לגבי גובה שכרי.
6. כאשר חזרתי לעבוד במשרד הבטחון כלל שכרי את התוספות 'דריכות' ו'תבי'."

105. מכתב מטעם גימלאי משרד הבטחון, מר דב זילברמן, שפרש פרישה מוקדמת מעבודתו, צורף אף הוא לכתבי הטענות של המבקשים:

"... התחלתי עבודתי במשרד הבטחון, אגף השיקום, בתאריך 22.11.76. בתאריך 1.12.99 פרשתי מהעבודה בתוכנית פרישה מוקדמת על בסיס הנתונים ותוכנית הפרישה האקטוארית שהוצגה בפניי. כמובן, על סמך ההודעה של פגיעה עתידית בגמלה החודשית המשולמת לי, אני רואה הפרה יסודית ובוטה להסכם הפרישה, אשר נבדק ואושר ע"י כל הגורמים הנוגעים בדבר..."

106. ובהקשר זה נבקש לציין פן נוסף של הסתמכות העובדים של משרד הבטחון על תשלום התוספות: חלק מעובדי המשרד ויתרו על תוספות שכר אחרות שהגיעו להם, בתמורה לתשלום התוספות בהן אנו דנים, באופן בו שולמו. המבקשים טענו כן לגבי הרופאים עובדי משרד הבטחון, שבמסגרת מו"מ שהתקיים עימם בשנת 1995 סוכם שיוותרו על תוספות שכר שונות ובתמורה לכך יקבלו את תוספת התב"י, אולם אין ברצוננו – וגם אין באפשרותנו – להכביר מילים בעניין זה, שכן במהלך הדיון בפנינו לא הובאו מלוא הפרטים הנוגעים בדבר ע"י המבקשים.

107. עם זאת, עדת המשיבה, הגב' ברטוב, העידה בחקירתה הנגדית בעניין דומה, באשר להסכם הגדלת התב"י משנת 2000, אשר בתמורה לו ויתרו עובדים על תוספות שכר אחרות. נביא את דבריה של הגב' ברטוב במלואם:

"ש: לאורך כל המו"מ בקשר להגדלת התב"י, חזרת על משפט שאומר זה 'הסכם סכום אפס'?"  
ת: אסביר. הדרישה של משרד האוצר, ערב החתימה על ההסכם היתה שההסכם החדש לא יגדיל את הוצאות השכר של עובדי משרד הבטחון. זה הביטוי 'אפס'.  
ש: במסגרת אותו הסכם, משרד האוצר הגדיל את התוספת, מצד שני עובדים מוותרים על שעות כוונות, את מוכנה להסביר מה זה?  
ת: במסגרת אותו הסכם, ביקרו העובדים על קבלת שעות כוונות לפי טבלה... ולא לפי כוונות אמיתית שנעשתה. לגבי רוב העובדים כתוצאה



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

ש: כשאנו עושים הסכם סכום אפס – אנו עושים אותם כדי למנוע דרישות של קבוצות עובדים אחרות בטענה של פריצת הסכם שכר?  
ת: בין היתר.

ש: ההסכם הזה נחתם במאי, לפני שהתגלה הטעות באופן חישוב התב"י?  
ת: נכון.

ש: זאת אומרת, שאם אני לוקח את התב"י של ראש אגף, לצורך הדוגמא, של 53%, בזמן שנחתם ההסכם, וחשבנו כמה ראש אגף מקבל תב"י, התב"י שלו בכסף היה הרבה יותר גבוה ממה שצריך לשלם לו היום?  
ת: נכון.

ש: נכון שאם תמורת הכסף הזה שהוא קיבל אז, הוא ויתר על 60 שעות כוננות, כי אז על פי התב"י בחישוב החדש שלו, יש מקום שהוא יתן פחות מ-60 שעות כוננות?  
ת: סביר להניח.

ש: כשהחליט הממונה על השכר לתת הנחיה למשרד הבטחון לחשב את התב"י באופן שונה, בעקבות ה'גילוי', לא ישתם לערוך, במו"מ, כמה שעות כוננות צריך להחזיר לאותם עובדים שויתרו?  
ת - ...אנו כן בחנו את המשמעות של הטענה, והגענו למסקנה לגבי מירב העובדים במשרד הבטחון, לא יהיה שינוי בהסכם '00. אני מדגישה מירב ולא כולם. יתכן שהיה עובדים שהיה צריך לעשות להם חישוב שונה ואז לתקן את הסכם השכר רטרואקטיבי. " (עמ' 66-67 לפרוטוקול)

108. אם כן, ההסכם להגדלת התב"י שנחתם ע"י משרד האוצר בשנת 2000 הביא לכך שחלק מעובדי משרד הבטחון ויתרו על הטבה הכרוכה בשעות כוננות, בתמורה להגדלת התב"י. זוהי דוגמא מובהקת להסתמכות של עובדים על הסכמות אליהן הגיעו עם מעבידם, באופן ישיר.

109. טוענת המשיבה, בין היתר, כי משרד האוצר לא יכול היה לגלות טעויות בהתנהלות משרד הבטחון, מבלי שתשומת ליבו הופנתה אליו. בשל כך, למעשה, נמשכה אותה "חריגה מסמכות" נטענת במשך שנים כה ארוכות. למעלה מן הצורך, לאור זאת שקבענו כי לא היתה חריגה מסמכות, נוסף גם כי אין הדברים מדויקים: תשלום התוספות נמשך במשך שנים רבות ויצר הסתמכות מצד העובדים; משרד האוצר ידע (כפי קביעתנו) אודות התשלום; עם זאת, גם אם לא ידע, היה עליו לדעת ולו בשל כל המידע שקיבל במהלך השנים לגבי אופן תשלום התוספות; וגם – החובה על גילוי החריגות היתה מוטלת, בין היתר, גם עליו. אמנם, כל משרד צריך לבקר את המתרחש בו, ולדווח על חריגות, אם ישנן, כפי שעשה משרד הבטחון בשנת 2000. אולם, כפי שהראינו לעיל, נקבעו בתקשי"ר הגורמים המוסמכים להגיע להסכמות באשר לשכרם ולתנאי עבודתם של עובדי המדינה,



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני : כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

03.611"

תנאי העבודה של העובדים בשירות המדינה נקבעים בהסכמים הנערכים בדרג ארצי או מקומי בין הממשלה לבין נציגויות העובדים... ההסכמים מחייבים תשומת לב מרובה וקפדנית לביצועם המדויק, ובעיתו, על כל סעיפיהם.

03.612

כדי שתהיה נציבות שירות המדינה מסוגלת לנקוט בעוד מועד צעדים להבטחת קיום כל הסכם בשלמותו ובזמנו, מקיימת היחידה ליחסי עבודה ושכר שבנציבות השירות מעקב.

03.623...

הממונה על היחידה ימסור דו"חות רצופים לנציב שירות המדינה ויעמוד בקשר מתמיד עם היחידות ועם העובדים, האחראים לביצוע כל הסכם, במגמה לסייע בהפעלת ההתחייבויות שההסכם מטיל על הממשלה."

110. בין אם היה זה משרד האוצר שצריך היה לבקר את פעילות משרד הבטחון, בין אם היו אלה גורמים מנציבות המדינה, כפי שנקבע בתקשי"ר, ובין אם היו צריכים לגלות את ה"חריגות" גורמי משרד הבטחון, אין חולק על כך שהן לא נתגלו אלא בשלב מאוחר למדי, לאחר שנים של תשלומים לעובדים, ולאחר שנחתמו הסכמים אחרים עימם, נדבך על גבי נדבך ההסכמות הקודמות.

#### ה.4. תנאי מכללא ומצג מחמת השתק – האם ניתן לטעון במצב של חוסר סמכות?

111. עובדי משרד הבטחון הסתמכו על אופן תשלום התוספות לשכרם. במידה ואכן היה מבוצע התשלום תוך חריגה מסמכות, האם גם אז ניתן היה לטעון שהעובדים זכאים להמשך התשלום?

112. אכן, ואף המדינה אינה חולקת על כך – תנאי מכללא שייקלט לחוזה העבודה בין הצדדים יכול שיווצר מכוחו של נוהג, עליו הסתמכו הצדדים. כך נאמר בדב"ע לח/102-3 "ציס" נ' נעמן ואח', עבודה ארצי, יב(1) 150:

"המחפש לכל שינוי ושינוי של תנאי העבודה החלים על עובד פלוני ביחסיו עם מעבידו ביטוי פורמלי, בין בכתב ובין בעל-פה, בבחינת אותה 'הצעה' ו'קבלה' פורמלית הצריכה לחוזה – לא ימצאם לעולם. יש ואותו שינוי יבוא בעקבות דרישה מפורשת של העובד והיענות המעביד, יש והוא יבוא בעקבות דרישה של נציגי עובדים שהמעביד פעל לפיה, יש והוא יבוא מהחלטה של המעביד שמצאה את ביטויה ב'חוזר' המובא לידיעת העובד, ויש שהוא יבוא ממצב עובדתי – מנוהג".



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

113. וטענה נוספת שיכולה לעמוד למבקשים, היא כי הוצג בפניהם מצג ע"י המדינה, במשך שנים, לפיו אופן תשלום התוספות הינו חוקי ולגיטימי, ועל כן כעת, מנועה המדינה לטעון כנגד אותו מצג, שהיא עצמה הציגה. נאמר בעניין זה בספרם של ד. פרידמן ו-נ. כהן, חוזים, 1991, כרך א', עמ' 87 ואילך:

**"דין ההשתק מחמת מצג (estoppel in pais) - מי שהציג מצג עובדתי (בהתנהגות או בדיבור) בפני הזולת, בנסיבות בהן ניתן היה לצפות שהזולת יפעל על סמך המצג, והלה אכן עשה זאת, ושינה מצבו לרעה, יהיה מנוע (או מושתק) מלכפור בנכונות העובדה שהציג..."**

114. בדב"ע נד/4-25 פלבס – מפעלי מתכת נ' ההסתדרות הכללית ואח', עבודה ארצי, כרך (4), 109, נאמר:

**"ההלכה הפסוקה קבעה, לא אחת, כי התנהגות הצדדים להסכם, לאחר כריתתו, משליכה אור על דרך פרשנותו, באשר היא מאששת את אומד דעת הצדדים...  
זו אף זו: הזכות לפיצויי פיטורים, כמו הזכות לגימלה, היא זכות מוקנית, המצטברת במהלך שנות העבודה. התנהגות המערערת במשך שנים רבות יצרה 'מצג' בעניין אופן חישוב השלמת פיצויי הפיטורים לפורשים לגמלאות. גם אם היה המצג הנדון מצג-שווא רשלני, הוא יצר 'השתק מחמת מצג', ולפי שפגע באינטרס ההסתמכות והציפיה של הפורשים, מושתקת המערערת מלהתכחש למצג שיצרה לגבי מי שהחל בצבירת הזכויות המוקנות במהלך עבודתו".**

115. קונסטרוקציות אלה יפות ככל שהן מתקיימות במציאות שאינה נגועה בחוסר סמכות. גם המשיבה אינה חולקת על כך שנוהג יכול ליצור תנאי מכללא, או שהסתמכות על מצב קיים יכולה, בנסיבות מסוימות, לעמוד למי שמבקש כי מצב זה יימשך. עם זאת, במה דברים אלה אמורים? באותן נסיבות בהן אין משולמים לעובדים תשלומים חורגים שלא כדין, שמקורם בטעות או בחריגה מסמכות. פעולה שנעשית תוך חריגה מסמכות אינה יכולה ליצור תנאי מכללא, ואינה יכולה להתרפא רק משום הסתמכות של העובדים על תוצאות אותה פעולה.

116. כאן הצדק עם המשיבה. אמנם קבענו כי הרחבת בסיס תשלום התוספות נתווסף לחוזה העבודה של הצדדים כתנאי לכל דבר, רק לאחר ששוכנענו כי הפעלת תנאי זה במשך שנים לא נעשתה בחוסר סמכות. עם זאת, אם היינו משתכנעים אחרת, לא ניתן היה לקבל, באופן חלופי, טענות לפיהן התנאי נקלט בחוזה העבודה כתנאי מכללא, מכוח נוהג ומכוח הסתמכות הצדדים עליו, או מכוח זה שהמדינה, שהציגה את המצג במשך שנים רבות, מנועה כעת מלטעון כנגדו – בכל אלה אין די כדי להכשיר פעולות שנעשו בחוסר סמכות.

117. בפסיקה עקבית של בתי הדין לעבודה נקבע כי פעולות שעשה המעביד בחוסר סמכות או בטעות, אינן יכולות להמשיך ולהתקיים כקודם. כך, למשל, בדב"ע נא/3-23 מ"י – מינהל מקרקעי ישראל נ' יוסף הס ואח', עבודה ארצי, כרך א(2), 442:



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

"השאלה העיקרית בערעור זה היא האם המערערת היתה רשאית לבטל את תשלום הוצאות האש"ל למשיבים, כאשר הנהלת המינהל שילמה אותו ביוזעין בחריגה מהוראות התקשי"ר?"

... עובדי המינהל הם עובדי מדינה ובתור שכאלה חלות עליהם הוראות התקשי"ר. התשלום הנדון נוגד את הוראות התקשי"ר. הנהלת המינהל לא היתה רשאית לשנות, בהבטחה חד-צדדית, את הוראות התקשי"ר. דבר זה, הקשור לניהול תקין של שירות המדינה, היה צריך להיות ידוע, הן להנהלת המינהל והן למשיבים, והוא נאמר במפורש... בתקשי"ר... במקרה דנן, האינטרס הציבורי לבטל הסדרים הנוגדים סדרי עבודה תקינים גובר על היסוד החוזי של ביטול תנאי החזר ההוצאות שנקבע באופן חד-צדדי...

אשר לביטול תנאי בחוזה האישי של כל משיב – סביר, כי תשלום האש"ל אשר שולם בידיעת הנהלת המינהל הפך לתנאי מכללא בחוזה העבודה האישי של כל משיב. עם זאת, נקבע בפסיקה, כי בנסיבות מסוימות ניתן לבטל הבטחה כזאת, למרות שהיא הפכה לתנאי בחוזה העבודה האישי...

...

מחומר הראיות במקרה דנן עולה, כי 'הסכמת' נציגי הנהלת המינהל לשלם הוצאות אש"ל היתה ביוזעין בחריגות מהוראות התקשי"ר, ועל כן היא היתה פגומה. 'הסכמה' זו לא קיבלה את אישור נש"מ או הממונה על השכר במשרד האוצר, ונוגדת את המנהל התקין...

סוף דבר – דין הערעור להתקבל. המערערת היתה רשאית להפסיק את התשלום החריג בגין קצובת אש"ל ולשלם למשיבים רק על פי הוראות התקשי"ר. "

118. בע"ע 39/99 יהושע אסרף נ' מ"י, עבודה ארצי, כרך לג(40) 30, נדון עניינו של רב פקד במשטרת ישראל, שמשכורתו שולמה לו במשך שנים, בטעות, כמשכורת של סגן ניצב:

"ספק אם בכלל הפך התשלום ששולם למערער בטעות, לפי דרגת סגן ניצב, לתנאי מכללא בחוזה העבודה האישי שלו, שהרי נעדר מן התשלום יסוד הכוונה, באשר הוא שולם, ואפילו במשך תקופה ארוכה, בהיסח הדעת, ומתוך טעות. ואפילו היינו אומרים כי אמנם הפך התשלום, ולו מכוח התקופה הארוכה בה שולם, לתנאי מכללא בחוזהו של המערער, כי אז בנסיבות אלה, ובבחינת על אחת כמה וכמה לעומת מקרה בו שולם התשלום מדעת ותוך חריגה מסמכות, דינו של תנאי כזה להתבטל מכאן ואילך."

119. ומתי נתן ביה"ד הכשר לפעולות שנטען כי נעשו בטעות או בחוסר סמכות, ועל כן דינו להיפסק מעתה ואילך? רק כאשר המבקש להפסיק את אותו נוהג שנמשך שנים, או להתכחש למצג שהוצג על ידו, נכשל בהוכחת טענתו כי מקור הזכויות בטעות או בחוסר סמכות. כך בעניין פלבם, שהוזכר לעיל:



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

"אכן, טוענת המערערת כי נוצר המצב על ידי התנהגות מר בר, רואה החשבון של המערערת, וכי מר בר לא ייצג את עמדתה ביצירת המצג ואין היא חייבת לשאת בתוצאות הטעיית העובדים על-ידו. על כך נשיב: לא הוכח כי מר בר לא הוסמך לייצג את עמדת המערערת, וכי לא מולאו ידיו לפרש את ההסכמים מטעמה. אלא נהפוך הוא: עצם שתיקתה לאורך עשרים שנים, היא הנותנת כי סמכה ידיה על פעולותיו, ואישרה אותם, אם גם בשתיקה... אי לזאת, לא תוכל המערערת להתנער בשלב זה מהמצג שהוצג ע"י מר בר... ולמיצער היא נושאת באחריות כלפי הפורשים נוכח השלמתה רבת השנים עם התנהגות מר בר, העדר פיקוח עליו מטעמה, והשלית העובדים הפורשים על ידי שתיקתה ומחדליה".

120. ובדב"ע נז/48/3 אגודת קרית נוער נ' אהרון כהן, עבודה ארצי, (ל)134 :

"האגודה טענה בבית הדין האזורי, וחזרה וטענה לפנינו, כי העובדה שהיא שילמה מענק פרישה במשך שנים רבות, אין בה כדי להקים נוהג מחייב, מאחר ותשלום זה יסודו היה בטעות בפרשנות ההסכם הקיבוצי, וכי תשלום שיסודו בטעות, אין בו כדי 'להצמיח' תנאי מכללא בחוזה העבודה..."

בית הדין האזורי ניתח בקפידה את מכלול חומר הראיות שהונח בפניו ודחה אחת לאחת את טענות האגודה בעניין מענק הפרישה. מבחינה עובדתית קבע בית הדין קמא כי לא הונחו בפניו עובדות כלשהן המצייבות תשתית ראייתית לטענת הטעות... בסיכומם של דברים אומר בית הדין האזורי:

'משנדחת טענת הטעות, נשארת תלויה ועומדת התנהגותה רבת השנים של הנתבעת, המתפרשת על פני עשרים ושתיים שנה. בנסיבות אלו יש לקבוע כי זכאי התובע למענק, בין מכוחו של נוהג שהפך להיות חלק מחוזה העבודה האישי שבין הצדדים, ובין מכוח אומד דעתם של הצדדים בהתייחס להוראות ההסכמים החלים...'  
נימוקיו של בית הדין האזורי מקובלים עלינו, ואין אנו מוצאים מקום להתערב או להוסיף עליהם."

121. על כן, נסכם את הדברים ונאמר, כי אילו היתה מתקבלת עמדת המשיבה, לפיה הרחבת תשלום התוספות היתה בחוסר סמכות, לא היה מנוס גם מלדחות את טענותיהם החלופיות של הצדדים. מכיוון שבענייננו המשיבה לא הוכיחה כי התשלום נעשה בחריגה מסמכות, כי אז המצב העובדתי כפי שתואר, בדבר פעולות שנעשו ע"י משרד הבטחון בשיתוף עם משרד האוצר, כמו גם הימשכותו של המצב העובדתי במשך שנים כה רבות, הביאו לכך כי התניה של הרחבת בסיס תשלום התוספות הפכה לחלק בלתי נפרד מחוזה העבודה של הצדדים, אותו אין ניתן לשנות באופן חד-צדדי.



## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

### ו. הכרעה בטענת הסף של המשיבה – בקשה למחיקת מבקשים

122. טרם נסיים, נותר להכריע בבקשת המשיבה למחוק מן העתירה את המבקשים הבאים:

א. גימלאים ושארי גימלאים של משרד הבטחון, מן הטעם שזכויותיהם נגזרות מזכויות העובדים הפעילים, ועד שלא תהיה הכרעה בנוגע לעובדים, לא קמה עדיין לגמלאים ולשארים עילת תביעה. כמו כן, לבית הדין אין סמכות עניינית לדון בתביעות הגימלאים, שכן עפ"י חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל – 1970, כל תביעה הנוגעת לגימלה תוגש לממונה על הגימלאות, ולבית הדין סמכות לדון רק בערעור על החלטת הממונה על הגמלאות.

ב. עובדים שעברו, עובר להגשת התביעה, מדרוג אחד לאחר או מאגף אחד לאחר, כך שאין התביעה רלבנטית עוד לגביהם.

ג. עובדים המצויים בחל"ת, בשליחות בחו"ל, בחופשת לידה, ועובדים שהפסיקו לעבוד.

123. קיבלנו את טענת המשיבה, כי הסמכות לדון בתביעה של הגימלאים ושל השארים בנוגע לגימלה, נתונה בידי הממונה על הגימלאות. בהסתמך על פסק דיננו כאן, יוכלו הם להגיש תביעתם לממונה על הגימלאות, אולם אין בית דין זה מוסמך לפסוק בעניינם בשלב זה. לפיכך, נמחקים בזאת מן התובענה מבקשים מס' 1-63 מרשימת המבקשים שהינם גימלאים, וכן מבקשים 1-5 לרשימת המבקשים שהינם שארי גימלאים.

124. המבקשים, מצידם, הסכימו למחיקת העובדים הבאים מן התובענה:

א. עובדים המדורגים בדירוגים בהם לא נתעוררה בעיית אופן חישוב התוספות (דירוג אחיות, מושווה שופטים ומח"ר): עובד מס' 1 מרשימת הגימלאים (עזרא חובב - כבר נמחק מן התובענה בסעיף 123 לעיל), וכן המבקשים הבאים, מרשימת המבקשים שהינם עובדים: 161, 316, 344, 363, 372, 408, 411, 412, 420.

ב. עובדים שהפסיקו לעבוד: המבקשים 155, 247, 260, 266 - כולם מרשימת המבקשים שהינם עובדים.

125. לאור הסכמת המבקשים, כל המבקשים המצויינים בסעיף 124 נמחקים בזאת מן התובענה.

126. באשר לעובדים שהחלו עבודתם או עברו לדירוגים נשוא המחלוקת עובר לתחילתו של הליך זה, הרי שהכרעתנו דלעיל נוגעת גם להם, ואין הם נמחקים מן העתירה.





## בתי הדין לעבודה

עב 002563/02

בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו

07/07/2004

בפני: כב' השופטת ו. וירט-ליבנה

נציגת ציבור – גב' תמי ברץ

נציג ציבור – מר דוד מוטאי

127. באשר לעובדים המצויים בחל"ת, חופשת לידה או בשליחות לחו"ל, גם עליהם ישנה להכרעתנו השפעה, ועל כן אין הם נמחקים מן העתירה.

128. המשיבה ציינה ברשימת המבקשים אותה ביקשה למחוק מספר עובדים שכונו על-ידה "עובדי הסכס" ו"מקבלי תוספת אישית". צודקים המבקשים בטענתם כי אין המשיבה מפרטת מהו אותו "הסכס" לפיו עובדים אותם מבקשים, וכיצד מחושב שכרם, וכך לא ציינה מהי אותה "תוספת אישית" וכיצד היא קשורה לדיון שהתנהל בפנינו. על כן, אותם עובדים אינם נמחקים מן העתירה.

129. לסיכום הדברים, העובדים, הגימלאים והשארים שמספריהם ברשימת המבקשים מצויינים בסעיפים 123-124 לעיל, נמחקים בזאת מן התובענה.

130. יתר המבקשים, עובדי משרד הבטחון שלא הוזכרו לעיל, לא נמחקו מן התובענה.

### ז. סוף דבר

131. לאור כל האמור לעיל, ובמיוחד לאור המסקנה כי מאז ההסכמים המקוריים נעשו פעולות שונות המרחיבות את הכתוב בהם, גם על דעת המשיבה, ובאשר לשינויים הנוספים – המשיבה לא עמדה בנטל ההוכחה כי התשלומים נעשו בחוסר סמכות, לאור כל אלה, אנו קובעים שאין המשיבה רשאית להפחית משכרם של המבקשים (שלא נמחקו מן העתירה), באופן שתשלום התוספות ישולם על בסיס צר יותר מזה ששולם בפועל עד עתה.

132. והתוצאה היא - הצו הזמני שניתן על-ידינו בתאריך 24.2.02 הופך לצו קבוע. המדינה לא תשנה שכרם של המבקשים, באופן שתוספת הדריכות ותוספת הבטחון הייעודית יחושבו על בסיס שונה מזה שחושבו עד היום.

133. המשיבה תישא בהוצאות התובענה, בסך 5,000 ₪ בצירוף מע"מ, שישולמו בתוך 30 ימים מהיום, שאם לא כן, תישא בהפרשי הצמדה וריבית עד ליום התשלום בפועל.

ניתן היום א' בתמוז, תשס"ד (20 ביוני 2004) בהעדר הצדדים.

ו. וירט-ליבנה, שופטת  
שופטת ראשית

דוד מוטאי, נציג ציבור

תמי ברץ, נציגת ציבור