

בתי הדין לעבודה

בשא 001866/02		בית הדין האזורי לעבודה – תל-אביב-יפו	
24/02/2002		כב' השופטת ו. וירט-ליבנה	בפני:

נציגי ציבור: גב' תמי ברץ ומר דוד מוטאי

בעניין: לידיה דרורי - גוהר ו – 524 אח'
המבקשים ע"י ב"כ עוה"ד בני כהן ודיצה רפאלי
 נ ג ד
מדינת ישראל
 ע"י ב"כ עוה"ד רחל שילנסקי וקרן דון יחיא (יוסט) המשיבה

החלטה

1. המבקשים הינם עובדי משרד הבטחון, גמלאי המשרד ושאר גמלאי המשרד, בדרוגים מקצועיים שונים.

הבקשה שלפנינו הינה בקשה לצו מניעה זמני, האוסר על המשיבה לעשות שינוי חד צדדי כלשהו באופן חישוב שכרם, לרבות תוספת הדריכות המבצעת ותוספת הבטחון הייעודי, עד להכרעה סופית בהליך העיקרי.

2. הרקע לסכסוך בין הצדדים -

א. המבקשים זכאים לקבל שתי תוספות – תוספת דריכות ותוספת בטחון ייעודית (להן – תב"י; שתי התוספות יכוננו יחד - התוספות).

(1) תוספת הדריכות מקורה בהסכם קיבוצי שנחתם בשנת 1979, והחל משנת 1984 היא משולמת כתוספת אחוזית.

בהסכם משנת 1984, בו הוסכם על תוספת הדריכות לתוספת אחוזית (נספח ב' לתגובת המדינה) נקבע כך -

2" תוספת הדריכות לעובדי משרד הבטחון תהפוך לתוספת אחוזית מהשכר המשולב החל מיום 1.4.84 כאשר הבסיס לחישוב התוספת תהיה משכורת ינואר '84.

הוראה דומה נכללה אף בהסכם קיבוצי משנת 1986.

(2) התב"י באה לעולם בשנת 1994, בהתאם להחלטת ועדת המעקב שקבעה כך –

"לכלל עובדי משרד הבטחון, בדרוגים השונים, תינתן תוספת ביטחון יעודית בדומה לתוספת היעודית/חילית הניתנת לאזרחים עובדי צה"ל.

תוספת הבטחון היעודית תהא שכר לכל דבר ועניין ותשולם על בסיס השכר המשולב, תוספת דריכות גמול השתלמות, בשיעורים, במועדים ובחלוקה לפי תפקידים כמפורט להלן..."

ב. המחלוקת בין הצדדים נוגעת לבסיס השכר שעליו משולמות שתי תוספות אלה. הלכה למעשה, בשנת 1985 בסיס השכר לחישוב תוספת הדריכות לטכנאים הורחב ונכלל בו גמול השתלמות. לאחר מכן, בשנים שלאחר שנקבעה תוספת הדריכות, הוספו תוספות שונות למגזרים מקצועיים שונים במשרד הבטחון -

1. בשנת 1988 נחתם הסכם קיבוצי לעובדים הסוציאליים ונקבעה תוספת תמריץ בשיעור של 9.5%.
2. בשנת 1989 החליטה ועדת המעקב להעניק תוספת שכר של 7.5% לעובדי אגף השיקום ותוספת זו הוכללה בבסיס השכר לחישוב תוספת הדריכות לעובדי אגף השיקום.
3. עוד הוסכם כי תוספת הדריכות לעובדי הדרוג האחיד תחושב על בסיס השכר המשולב וגמול השתלמות.

ג. לטענת המדינה, בפועל ההסכם הקובע את תוספת הדריכות לא יושם על פי לשון ההסכם, כלומר למרות שההסכם קובע כי התוספת תשולם על בסיס השכר המשולב, הרי שבפועל התוספת חושבה על בסיס כל מרכיבי השכר הקובע לפנסיה (כלומר, גם על בסיס התוספות הייחודיות).

גם לגבי תוספת הבטחון הייעודית (להלן – תב"י), המדינה טוענת כי במהלך השנים נוצר פער בין לשון ההסכם ובין ביצועו בפועל. גם כאן, המדינה טוענת כי בפועל ההסכם משנת 1994 יושם שלא בהתאם לקבוע בו ובסיס התב"י הורחב כך שהתב"י חושבה גם על בסיס התוספות הייחודיות. כך למשל הוכללה בבסיס תוספת התמריץ למשפטנים ותוספת ההופעה (החל משנת 1994), תוספת שיקום לעובדי אגף השיקום (משנת 1989) וגמול השתלמות.

ד. לטענת המבקשים, הפרקטיקה הנוהגת היתה כי שתי התוספות משולמות על בסיס השכר המשולב בצירוף התוספות הייחודיות. הממונים על השכר ידעו על אופן החישוב ואף אישרו זאת בהתנהגותם.

ה. כך או כך, בפועל שולמו התוספות על בסיס שכר הכולל את התוספות הייחודיות, במשך שנים ארוכות. המבקשים טוענים כי זו היתה הפרקטיקה הנוהגת ויש לתת לה תוקף, בעוד שהמדינה טוענת כי רק בסביבות חודש נובמבר 2000 התגלה במהלך ביקורת פנים באגף הכספים במשרד הבטחון, כי יחידת השכר של משרד הבטחון חישבה את התוספות על בסיס השכר המשולב והתוספות הייחודיות.

בהקשר זה יש לציין כי המדינה טוענת עוד כי הפער בין ההערכה התקציבית של ההסכמים לבין יישומם בפועל היה כ – 341,424 ₪ בחודש נכון לחודש דצמבר 2000, ובשל כך לא עלו תהיות במשרד האוצר באשר לתשלומים ששולמו בפועל על ידי משרד הבטחון.

ו. משרד הבטחון היה בדעה כי תשלום התוספות נעשה כדון, וזאת בניגוד לעמדה שהוצגה במהלך הביקורת. לפיכך התבקש היועץ המשפטי לממשלה להכריע בעניין והוא קבע בחוות דעתו, כי הרחבת בסיס השכר לתוספות נעשתה שלא בהסכמת הממונה על השכר וללא ידיעתו, היא מנוגדת ללשון ההסכמים ועל כן יישום הסכמי הדריכות והתב"י בוצע על ידי הנהלת משרד הבטחון שלא על פי ההסכמים ולא בסמכות. לאור זאת, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי על המדינה לשלם את התוספות

על בסיס החלטה זו, הודיע סגן החשב הכללי במשרד האוצר, כי יש לשנות את אופן תשלום שתי התוספות, בהתאם ללשון ההסכמים, ותוך התעלמות מאופן החישוב בפועל עד ההחלטה, וזאת באופן חד צדדי וללא הסכמת נציגות העובדים.

ז. החלטה זו הביאה את ארגון העובדים לכך שהוכרז סכסוך עבודה והודעה על שביתה, ואכן עובדי המשרד החלו בנקיטת צעדים ארגוניים.

ב"כ המדינה הגישת בקשת צד בסכסוך קיבוצי עם צו מניעה כנגד נקיטת אותם צעדים. בדיון מיום 12.2.02 ב"כ הצדדים הסכימו, בהמלצת בית הדין, כי נציגות העובדים תפסיק את העיצומים ותוגש תביעה בשם העובדים בדבר נפקותם של התשלומים שלטענת המדינה שולמו ללא סמכות, עם בקשה לצו מניעה זמני כנגד הניכוי הצפוי על ידי המדינה.

המדינה הסכימה שלא לנכות עד להכרעה בבקשה לצו המניעה הזמני.

לאור הצהרות הצדדים, בקשת הצד בסכסוך קיבוצי, שהוגשה על ידי המדינה, נמחקה.

3. המחלוקת בין הצדדים על רקע תשתית עובדתית זו, מעוררת שאלות עובדתיות ומשפטיות כבדות משקל אשר יתבררו בדיון העיקרי. בשלב זה עלינו להכריע אך ורק בשאלה אחת, והיא האם בשלב מקדמי זה, טרם הכרעה לגופו של סכסוך, יש מקום למנוע מהמדינה את יישום ההחלטה בדבר שינוי בסיס החישוב לתוספות?

לשם כך עלינו לבחון שני נושאים מרכזיים - האם הוכחה עילת תביעה לכאורה ואת כללי מאזן הנוחות הנוהגים עת בוחנים הוצאת צווי מניעה זמנים.

5. בדיון בבקשה נחקרו עדי הצדדים.

העדים מטעם המבקשים היו: מר רובי מרום, יו"ר ארגון עובדי משרד הבטחון, מר דב רמתי, לשעבר ראש אגף הכספים וחשב משרד הבטחון, מר ז'ק סיקורל, ראש מערכות חשבונות יבשה וים באגף הכספים במשרד הבטחון, מר אלי לוסטרגרטן, יו"ר ועד אזרחים עובדי צה"ל וגב' רבקה פלוטקין, סגן א' ליועץ המשפטי למערכת הבטחון.

מצהירים אלה, למעט גב' פלוטקין ומר לוסטרגרטן, נחקרו על תצהיריהם.

עדי המשיבה היו גב' עפרה ברטוב, סגנית בכירה לממונה על השכר באוצר וכן מר מוטי מרוז, סגן החשב הכללי במשרד האוצר. מר מורז נחקר חקירה קצרה לאחר שהתבקשה השלמת עדותו הראשית.

6. להלן תמצית טענות המבקשים -

א. החלטת היועץ המשפטי לממשלה ויישומה מהווים שינוי חד צדדי בחוזי העבודה של המבקשים, האסור על פי הדין.

ב. המבקשים עומדים בכל התנאים שנקבעו בפסיקה לשם קבלת צו מניעה זמני – הם הוכיחו עילת תביעה לכאורה, מטרתם לשמר מצב קיים, היינו מניעת הניכוי השנוי במחלוקת עד מתן הכרעה שיפוטית מוסמכת, מאזן הנוחות נוטה לטובתם מאחר שמדובר בפגיעה בשכרם השוטף של עובדים המגיעה עד כדי מאות ואף אלפי שקלים בחודש ואף פגיעה בגמלאות של גמלאים ושאריהם.

ג. בהקשר של מאזן הנוחות, מדגישים המבקשים כי הם לא ידעו ולא היה עליהם לדעת אם כל תשלום אושר על ידי הממונה על השכר ובאילו תנאים. מאידך גיסא טוענים המבקשים כי המדינה היא הנוהגת בחוסר תום לב כאשר היא הכריעה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, כיצד

ד. המבקשים אף טוענים כנגד טענת המדינה כי תשלום התוספות בוצע בחוסר סמכות, לא הוכחה, והיא אף אינה סבירה, מאחר שכל הנתונים היו בידי המדינה, הממונה על השכר מקבל דיווחים שוטפים על נתוני השכר, ועצם העובדה כי התשלומים נמשכו שנים רבות, שבמהלכן נחתמו הסכמים נוספים באותם נושאים, מדברת בעד עצמה. מכל מקום מעביד ציבורי אינו יכול לנהוג באופן שרירותי וחד צדדי כל אימת שהוא סבור כי הוא שילם תשלום בטעות או בחוסר סמכות במשך שנים כה רבות.

ה. המבקשים טענו אף טענות הנוגעות להתיישנות, מניעות והשתק, אולם נראה לנו כי בשלב זמני זה, אין מקום להידרש להן.

7. להלן תמצית טענות ב"כ המדינה -

א. מאחר שמטרת הצו הינה כי לא יסוכל ההליך העיקרי, ומאחר שאין ספק כי המדינה תכבד את פסיקת בית הדין, הרי אין מקום להוצאת הצו. שיקול זה מקבל משנה תוקף, כאשר אם יינתן הצו אך טענות המדינה יתקבלו בהליך העיקרי, לא ניתן יהיה להחזיר את המצב לקדמותו.

ב. השארת המצב הקיים על כנו משמעותה מתן לגיטימציה להמשך תשלומים חורגים, העולים כדי הסדר בלתי חוקי.

ג. טענות המבקשים עומדות בסתירה ללשון ההסכמים הקיבוציים ועל כן אין לראות בהתנהגות בפועל, שנעשתה שלא על דעת הממונה על השכר, כיוצרת זכות או מקנה זכות כלשהי לעובדים.

ד. לממונה על השכר נתונה סמכות ייחודית לקבוע את תנאי השכר של עובדי המדינה, לרבות המבקשים, ועל כן לא ניתן לטעון למניעות או

ה. מאז שנודע על התשלומים החורגים, המדינה פעלה תוך שמירה על כללי מנהל תקין, הפעלת שיקול דעת כדין ולאחר שקילת כל הטיעונים הרלוונטיים. בנסיבות אלה, הקפאת פעולת הרשות המנהלית עד לבירור משפטי של סבירות הפעולה, תנציח לתקופה ארוכה ובלתי מוגדרת את המשך ההסדר הבלתי חוקי ותגרום לנזק בלתי הפיך.

ו. התשלומים החורגים לא הפכו לתנאי מכללא בחוזי העבודה של המבקשים. תשלום התוספות כפי שנעשה בפועל היה בחוסר סמכות, מאחר שהממונה על השכר לא אישר תשלומים אלה, ועל כן הוא אינו יכול ליצור תנאי מכללא או עובדה מוגמרת הכובלת את המדינה להסדרים שלא היתה צד להם ושאינם על דעתה.

ז. התשלומים החורגים הינם הסדר בלתי חוקי ויותר המדינה על השבה לאחר הוא נקודת האיזון הנכונה בין אינטרס המבקשים מחד גיסא, לאינטרס המינהל התקין מאידך גיסא.

ח. בהקשר למאזן הנוחות טענה המדינה כי המבקשים לא הצביעו על נזק בלתי הפיך אשר עלול להיגרם להם אם בית הדין לא ייעתר לבקשתם. לעומת זאת למדינה עלולים להיגרם נזקים משמעותיים אשר בחלקם הינם בלתי הפיכים -

המדינה לא תוכל לגבות את הכספים שהועברו לכלל העובדים, אלא בהסכמה מפורשת של כל עובד ועובד, וקושי זה אף מתגבר לגבי הגמלאים ושאריהם.

אם ההחלטה לא תיושם, יהיה על המדינה להפריש על התוספות לקרנות ההשתלמות וקופות גמל, ומהן לא ניתן לקבל בחזרה את הכספים שהופרשו.

עוד טענה המדינה כי במתן צו מניעה יהיה משום אימוץ נורמה נפסדת ופסולה במגזר הציבורי לפיה תשלומים ששולמו בחריגה מסמכות וללא אישור הממונה על השכר יכולים לקבל הכשר בבית הדין לעבודה.

הכרעתנו,

8. כאמור, עלינו להכריע בבקשה בשלב זה רק בנחיצותו של צו המניעה הזמני. לעניין זה חשוב להדגיש כי עלינו לבחון האם הוכחה עילת תביעה לכאורה ולשקול את השיקולים המנחים, ביניהם מאזן הנוחות, שהוא אחד השיקולים העיקריים, בהלכות המנחות בתורת צווי המניעה הזמניים.

שיקול הדעת אם להעתר לבקשה לצו מניעה זמני, הינו מורכב ולמעשה על בית הדין מוטלת החובה לשקול מגוון שיקולים ולתת להם את המשקל הראוי, בשים לב למערכת הנסיבות הספציפית באותו עניין -

"כל הסעדים שביושר הם, במובן מסוים, סעדים שבשיקול דעת, ושיקול הדעת יתחשב בכל העניינים הרלבנטיים המצביעים על צדק או עוול שיעשה בהענקת הסעד, כגון: הכבדה, שיהוי, נקיון כפיים וכיו"ב. כל אלה צריכים להישקל במאזני שיקול הדעת, כדי להחליט אם הסעד המיוחד המבוקש צריך בכלל להינתן, אם בשלמותו או בחלקו, מותנה או ללא תנאי, לשעה או לתמיד.

לכל עניין רלבנטי, כאמור, יש לתת משקל ראוי, גם בהתחשב בעניין רלבנטי מנוגד הבא לאזן אותו, שהרי כנגד כל מערכת נסיבות שיש בה כדי לשכנע בית משפט להפעיל את שיקול דעתו בדרך מסוימת, ניתן להציב מערכת נסיבות אחרת או נוגדת, שעשויה להביאו להפעלת שיקול הדעת בדרך שונה." (ד"ר א. וינוגרד, "צווי מניעה – חלק כללי" (תשנ"ג, 1993, כרך א') 94-95.

9. אשר להוכחת עילת תביעה לכאורה, יש לציין כבר עתה כי המחלוקת בין הצדדים מעוררת שאלות נכבדות של משפט ועובדה, המצריכות בירור עובדתי מעמיק מעבר למסגרת המתאפשרת במהלך דיון לצו מניעה זמני. ואולם עצם קיומה של מחלוקת בין הצדדים אינו שנוי במלוקת, וזאת בין שהיא עובדתית,

על שאלות אלה נשיב במסגרת ההכרעה בהליך העיקרי. מכל מקום ברור הוא כי עילת תביעה, לכאורה, קיימת ואין מדובר בתובענה קנטרנית לשמה.

10. זאת ועוד, למרות שמדובר בבקשה למניעת ניכוי כספי, ולכאורה ניתן לטעון כי מדובר בתביעה כספית, לא כך הדבר בנסיבות שבפנינו. המדובר בסכסוך שהוא מעין סכסוך קיבוצי הנוגע לקבוצה רחבה מאוד של עובדים וגמלאים, כשמשמעות הסכמת ארגון העובדים להפסיק את נקיטת העיצומים הינה על מנת לקיים את הכלל של "שפיטה במקום שביתה". יש לזכור כי הרקע להגשת הבקשה הוא סכסוך עבודה קיבוצי, כשבמסגרת ההסכמה בין הצדדים הופנה הסכסוך לפסים של תובענה אישית של כל העובדים, שמטרתה כי תינתן הכרעה שיפוטית כטענת המדינה, כי למבקשים שולמו כספים שלא כדין. לכן הגם שמדובר בתובענה אישית, יש לבחון אותה לאורם של כללי המשפט הקיבוצי.

11. ומכאן למאזן הנוחות –

מחד גיסא, טוענים המבקשים כי מבחינתם מדובר בפגיעה שוטפת בשכרם החודשי שהוא מקום קיומם וזאת באופן חד צדדי, ללא הכרעה שיפוטית ומבלי שנוהל משא ומתן עם נציגות העובדים. מאידך גיסא, טוענת המדינה, כי אי מתן צו המניעה הזמני יגרום לכך שבסופו של ההליך יהא קשה מבחינה טכנית לגבות את הכספים בחזרה, במיוחד אלה שהופרשו לקרנות השונות.

על אף הקשיים שמציגה המדינה בגביית הכספים, היה ותזכה בהליך העיקרי, אין אלה אלא קשיים טכניים שאנו משוכנעים כי ניתן להתגבר עליהם בדרכים שונות. מאידך גיסא, מבחינת עובדים, מדובר בתשלומי משכורת וגמלאות, המהווים את מקור פרנסתם ומטה לחמם. יתירה מכך, אם אכן יתברר כי על העובדים להחזיר למדינה סכומי כסף, מאחר שמדובר בסכומים קצובים, ניתן

12. זאת ועוד, לא הוכח כי היתה כאן קנוניה או מעשה בזדון מצד העובדים, כמו כן לא ניתנה להם זכות שימוע לפני ההחלטה להקטין את שכרם העובדים, ולכך יש להוסיף כי אף לשיטת המדינה "תשלומי היתר" שלטענתה שולמו, נתגלו לה בחודש נובמבר 2000, והיא השתתה בהחלטה לבצע את ההפחתה למעלה משנה, כך שנזק במובן זה לא ייגרם אם ביצוע ההחלטה יידחה במספר חודשים נוספים.

13. ב"כ המדינה הסתמכה בטיעוניה על פסיקת בית הדין לעבודה בנושא תשלומי שכר חורגים, הנוגדים את הוראת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985. שאלת ההשוואה בין הסכסוך שלפנינו ובין הפסיקה בנושא סעיף 29 תתברר בהליך העיקרי, לאור התנגדות המבקשים להשוואה זו. בשלב זה נראה לנו כי לכאורה יש מקום להיקש מסוים, מאחר שבשני המקרים התשלום נעשה בניגוד לעמדת הממונה על השכר. יחד עם זאת, השוואה שכזו מביאה ליישום עמדת בית הדין הארצי לעבודה בדב"ע נז/ 16-4 **מרכז השלטון המקומי – הסתדרות העובדים הכללית החדשה**, פד"ע לב 1, שם התיר בית הדין הארצי לעובדים לשבות כנגד החלטת הממונה על השכר בדבר ניכוי תשלומים חורגים משכרם. בענייננו – העובדים נקטו בצעדים ארגוניים, והסכימו להפסיקם על מנת שתינתן הכרעה שיפוטית, תוך העדפת השפיטה על פני נשק השביתה. בנסיבות אלה נראה לנו כי בענייננו, העמדה שהוצגה בפרשת מרכז השלטון המקומי מהווה שיקול למתן צו מניעה כנגד יישום ההחלטה בדבר הפחתת השכר למבקשים.

14. מכל הטעמים המפורטים לעיל, ניתן בזאת צו מניעה זמני האוסר על המשיבה להפחית משכרם של המבקשים עד להכרעה בהליך העיקרי.

כתב תביעה בתיק יוגש תוך 7 ימים מהיום.

כתב הגנה יוגש תוך 14 ימים.

תצהירים משלימים מטעם התובעים יוגשו תוך 15 יום ממועד קבלת כתב ההגנה ותצהירים משלימים מטעם הנתבעת יוגשו תוך 15 יום נוספים. העתקי כתבי הטענות והתצהירים יועברו מצד למשנהו ישירות. כל הבקשות המקדמיות תוגשנה עד למועד הדיון המוקדם שיתקיים ביום 21.4.02 בשעה 13:30.

ניתנה היום י"ב באדר, תשס"ב (24 בפברואר 2002) בהעדר הצדדים.

ו. וירט – ליבנה, שופטת

נ.צ. – מר מוטאי

נ.צ. – גב' תמי ברץ

שופט ראשי

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה