



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20
עק"ג 46513-10-20

ניתן ביום 29 מאי 2022

המערעות בעק"ג 46429-10-20
המשיבות בעק"ג 46513-10-20

1. מבטחים מוסד לבטוח סוציאלי של העובדים בע"מ
2. קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ

המערעת בעק"ג 46513-10-20
המשיבה בעק"ג 46429-10-20

3. מדינת ישראל

-

המשיבים בשני הערעורים

1. ד"ר נאום מילמן
2. המוסד לביטוח לאומי

גורם מסייע בשני התיקים

הסתדרות העובדים הכללית

לפני: הנשיאה ורדה וירט ליבנה, השופטת לאה גליקסמן, השופט רועי פוליאק
נציגת ציבור (עובדים) גב' שרה זילברשטיין היפט, נציג ציבור (מעסיקים) מר עצמון ליפשיץ

בשם קרנות הפנסיה - עו"ד אלישע שור, עו"ד רוית קוטק
בשם המדינה - עו"ד תמר שריאל
בשם ד"ר נאום מילמן - עו"ד טל מאירסון
בשם המוסד לביטוח לאומי - עו"ד רועי שביט
בשם הסתדרות העובדים הכללית - עו"ד ארנה לין, עו"ד אורלי אבן זהב

פסק דין

השופט רועי פוליאק

שני ערעורים, בעלי חזית אחידה, על פסק דינו של בית הדין האזורי תל אביב (השופטת אסנת רובוביץ – ברכש ונציגי הציבור גב' הלן הרמור ומר חיים הופר; ק"ג 27284-12-16), שבו התקבלו טענות המשיב באשר למתכונת חישוב זכויותיו לקצבה. במוקד הערעורים עומדת הסוגיה האם "הלכת קוריצקי", החלה על עובדי המדינה, חלה גם על עובדי המוסד לביטוח לאומי.



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

רקע

מיקוד המחלוקת

1. המשיב, רופא יליד 1947, עבד במוסד לביטוח לאומי (להלן גם – **המוסד**) החל מיום 1.9.1988 ועד לפרישתו לגמלאות במסלול של פנסיה תקציבית ביום 30.9.2014. קודם לעבודתו במוסד עבד המשיב בבתי חולים ובקופות חולים. אין חולק כי תקופת עבודתו של המשיב בבית החולים וולפסון (להלן – **וולפסון**) בין התאריכים 15.9.1977 - 14.9.1980 מזכה אותו בפנסיה תקציבית וכי שיעור הפנסיה התקציבית בגין העבודה בוולפסון ובמוסד גם יחד מסתכם ב – 58.17% מהמשכורת הקובעת. כמו כן, בגין תקופות עבודה נוספות, שהאחרונה בהן היתה בחודש אפריל 1985, צבר המשיב זכויות לפנסיית זקנה מהמערערת 1 בעק"ג 46429-10-20 (להלן – **מבטחים**) בשיעור של 1.5% מהשכר הקובע ומהמערערת 2 בעק"ג 46429-10-20 (להלן – **קג"מ**) בשיעור של 3.5% (לטענת קג"מ) מהשכר הקובע.

2. על המשיב הוחל לפי בקשתו "הסכם בדבר שמירת רציפות זכויות הגימלה של עובדים העוברים מהמוסד למקום עבודה הקשור בקרן או להיפך" משנת 1974 (להלן – **הסכם הרציפות במוסד או הסכם הרציפות**). בהסכם הרציפות במוסד נקבע כי בעת פרישה תשולם הפנסיה בגין תקופת העבודה הכוללת במוסדות השונים על ידי המעסיק האחרון ("המרכז האחרון" בלשון הסכם הרציפות המגדיר "מרכז" – כ"המוסד, גוף או קרן"), אך "**כל מוסד יהיה אחראי בנפרד עבור הזכויות הקשורות בו בהתאם להוראות הנהוגות בו, אלא אם נאמר אחרת בהסכם זה**" (סעיף 6 להסכם הרציפות. ההדגשה הוספה – ר.פ.).

3. בסעיף 12 של הסכם הרציפות במוסד נקבע לאמור:

"חישוב הגימלה בפרישת זיקנה מהמוסד

פרש עובד פרישת זיקנה מהמוסד, יקבל את הגימלה המגיעה לו מהמדינה והגימלה עבור השירות בגוף תהיה לפי תקנות הקרן. המשכורת הקובעת תהיה המשכורת הקובעת של העובד בעת פרישתו משירות במוסד [ההדגשה הוספה ר.פ.], ובלבד שמשכורת זו לא תעלה על המשכורת הקובעת המרבית הנהוגה לגבי המבוטחים בקרן."

4. כל אחת מקרנות הפנסיה המערערות (להלן ביחד – **הקרנות**) היא קרן פנסיה ותיקה גרעונית. בפרק 11 של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

(להלן – **חוק הפיקוח**) נקבע כי על הקרנות הגרעוניות, עמן נמנות כאמור הקרנות, יחול תקנון אחיד שעקרונותיו פורטו בהרחבה רבה בחוק הפיקוח (להלן – **התקנון האחיד**). בתקנון האחיד נקבע כי חישוב הפנסיה לעמית יתבצע בזיקה לתשלומיו לקרן, בניגוד לקביעת הסכם הרציפות לפיה החישוב יבוצע לפי משכורתו האחרונה בשירות מעסיק אחר (בכפוף לתקרה של "המשכורת הקובעת המרבית הנהוגה לגבי המבוטחים בקרן").

נעיר, בהקשר זה, כי ההסדר בקרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות גם יחד הוא של "**פנסיה צוברת**" המחושבת בזיקה לתשלומי העמית הצבורים בקרן (למשמעות המונח ראו בהרחבה: ע"ע (ארצי) 20849-02-17 **שקד** – **הוועדה המקומית לתכנון ובניה "מצפה אופק"** (11.3.2019)), בניגוד לפנסיה התקציבית המחושבת **ככלל** לפי משכורתו האחרונה של העובד. במובן זה, החידוש אינו בתוכן של הוראות התקנון האחיד אלא בקביעה לפיה "**הוראות התקנון האחיד יחולו על אף האמור בכל הסכם או הסדר אחר**" (סעיף 78(ב) לחוק הפיקוח).

5. הקרנות מחשבות את השתתפותן בקצבה המשולמת למשיב באמצעות המוסד לפי הוראות התקנון האחיד ולא לפי הוראות הסכם הרציפות. כפועל יוצא מכך, השכר הקובע ממנו מחושבת הקצבה בגין התקופה המזכה בקצבה מהקרנות, נמוך באופן משמעותי מהשכר הקובע שהמשיב זכאי לו לפי הסכם הרציפות אלמלא הוחלו עליו הוראות התקנון האחיד.

6. לטענת המשיב, אשר התקבלה על ידי בית הדין האזורי בפסק דינו, אין להחיל עליו את הוראות התקנון האחיד בכל הקשור לאופן חישוב השכר הקובע. המשיב השליך יהבו על פסק דינו של בית המשפט העליון, מפי השופט (כתוארו אז) חנן מלצר, בבג"ץ 2944/10 **קוריצקי נ' בית הדין הארצי לעבודה** (13.10.2015). להלן – **בג"ץ קוריצקי**; בקשה לדיון נוסף נדחתה בדנג"ץ 7730/15 **מדינת ישראל נ' קוריצקי** (23.2.2016). להלן – **דנג"ץ קוריצקי**; בהסכמת הצדדים נקבע בהמשך הדברים מתווה ליישום בג"ץ קוריצקי שייקרא להלן – **המתווה המוסכם**. בפסק דינו נכנה את בג"ץ קוריצקי, דנג"ץ קוריצקי והמתווה המוסכם גם יחד **כהלכת קוריצקי**.

7. **בהלכת קוריצקי** נקבע, מטעמים עליהם נרחיב בהמשך, כי הסכם הרציפות ימשיך ויחול בשינויים ובהתאמות כמפורט בבג"ץ **קוריצקי ובמתווה המוסכם** על עובדי



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

מדינה הזכאים לפנסיה תקציבית מכוח חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות או החוק**).

לגישת המערערות, הקרנות והמדינה, **הלכת קוריצקי** חלה רק על עובדי מדינה ואין מקום להרחיב תחולתה לקבוצות עובדים נוספות. הקרנות והמדינה מפנות לפסק דינו של בית דין זה בעניין **ארגון הסגל** (ע"ע (ארצי) 56059-05-15 **ארגון הסגל הבכיר באוניברסיטה העברית ירושלים – האוניברסיטה העברית בירושלים** 20.12.2017); עתירה שהגישה ההסתדרות נגד פסק הדין נמחקה "תוך שמירת זכויות להעלות את טענותיה במסלול המשפטי המתאים" (בג"ץ 6386/19 8.12.2020). להלן – **בג"ץ ארגון הסגל**. בעניין **ארגון הסגל** נקבע בין היתר כי "בבג"ץ קוריצקי נערכה אבחנה ברורה בין הסכם הרציפות החל על עובדי מדינה אשר יונק את כוחו מחוק הגמלאות לבין הסכמי רציפות אחרים".

לעומת זאת, לגישת המשיב, בה תומכת גם ההסתדרות הכללית החדשה (להלן – **ההסתדרות**), אין מקום להבחין לעניין תחולתה של **הלכת קוריצקי** בין עובדים הפורשים לגמלאות משירות המדינה, עליהם חלה ההלכה, לבין עובדי המוסד אשר אף עליהם חל חוק הגמלאות מכוח הוראות חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**). המשיב מוסיף וטוען, כי מתכונת עריכת הסכם הרציפות במוסד, פרסומו ברשומות ואופן יישומו באמצעות מנהלת הגמלאות תומכים בעמדתו.

8. במקביל למתן פסק דיננו זה, ניתן על ידינו היום פסק דין בהליך נוסף בו נבחנה סוגיית חלות **הלכת קוריצקי** על עניינם של עובדי הרשויות המקומיות (עק"ג (ארצי) 43131-11-20 **חרזי – מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ**). להלן – עניין **חרזי** או **ההליך המקביל**. בעניין **חרזי** נדחתה הטענה לפיה **הלכת קוריצקי** חלה על כל מי שהסכם הרציפות החל בגינו הוא הסכם קיבוצי, ונקבע בין היתר כך:

"הנה כי כן, כל הרחבה של מעגל הזכאים להטבות שאינן עולות בקנה אחד עם התקנון האחיד פוגעת בתכליות התיקון לחוק הפיקוח ובשוויון בין העמיתים. מתן הזכות העודפת לעובדי המדינה מהווה פועל יוצא של הוראות חוק הגמלאות ממנו הסכם הרציפות במדינה 'יונק את כוחו' ואין להרחיבה אלא מקום שאין מנוס לעשות כן מכוח החלה ישירה של הוראות חוק' (פסקה 64 לפסק הדין בעניין **חרזי**).



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

9. המחלוקת העקרונית בין בעלי הדין ומגישי העמדה בהליך היא לפיכך ברורה וממוקדת: האם לעניין הסדרי רציפות זכויות החלים על עובדים הזכאים לפנסיה תקציבית בעת סיום עבודתם במוסד, דין עובדי המוסד כדין עובדי המדינה או שמא דינם כדין כלל המבוטחים בקרנות הפנסיה הגרעוניות, פרט לעובדי המדינה, ובהם עובדי הרשויות המקומיות ועובדי ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטה העברית.

תמצית העובדות

10. המשיב, מומחה לרפואת אף אוזן וגרון, עלה לישראל בשנת 1977 והשתלב ברפואה הציבורית. מחודש ספטמבר 1977 עד לחודש אוגוסט 1988 עבד המשיב בשני בתי חולים ובשלוש קופות חולים, כאשר בחלק מהתקופה הועסק במקביל במשרות חלקיות אצל יותר ממעסיק אחד. בגין תקופת העבודה בוולפסון רכש המשיב בדיעבד זכויות לפנסיה תקציבית. בגין עבודתו בקופת חולים כללית (להלן – כללית) ובבית החולים הלל יפה צבר המשיב זכויות בקג"מ ובמבטחים בהתאמה. לבקשת המשיב במועדים הרלוונטיים, תקופות השירות שפורטו לעיל צורפו מכוח הסכמי הרציפות הרלוונטיים אשר המעסיקים השונים (כללית ובית החולים הלל יפה) צד להם. שיעורן של הזכויות השונות פורט בפתח פסק הדין ואינו שנוי במחלוקת (למעט לעניין תקופת החברות בקג"מ). נעיר כי בגין הסדרים פנסיוניים שנערכו בתקופות עבודה נוספות בקופת חולים מאוחדת ובקופת חולים לאומית לא נערכו הסדרי רציפות.

11. ביום 1.6.2014 נשלח למשיב מכתב על גבי נייר מכתבים הנושא את הלוגו "מדינת ישראל" ושורה שלאחר מכן "משרד האוצר – החשב הכללי" וחתום עליו מר גלעד שמיר מנהל מנהלת הגמלאות במשרד האוצר בתקופה הרלוונטית. במכתב אשר כותרתו "אישור גמלאות" נכתב בין היתר לאמור:

1. בתוקף הסמכות שהוענקה לי עפ"י הוראת סעיף 102(א) ו – 44 לחוק שירות המדינה, (גמלאות) [נוסח משולב] התש"ל – 1970 (להלן: החוק), ובמענה לתביעתך לגמלה בגין פרישתך מן השירות ביום 30/09/14, הריני מאשר את זכאותך לגמלה החל מחודש אוקטובר 2014, לפי החוק וכמפורט להלן:
לקצבת פרישה על פי סעיף 20 לחוק, בשיעור של 58.17% מהמשכורת הקובעת, בהתאם לתקופת השירות שבסעיף 2 להלן.
2. ...



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

3. בהתאם לתקנות שירות המדינה (גמלאות) (הגשת תביעות, הצהרות והודעות) (תיקון) תשכ"ח 1968, חייב כל מקבל גמלה להודיע לממונה על תשלום גמלאות, על המאורעות העשויים להשפיע על הזכות לקבלת קיצבה או על שיעור הקיצבה ...
4. תשלומי הגמלה המפורטים לעיל יבוצעו על ידי משרד האוצר, מנהלת הגמלאות ...
(להלן - אשור הגמלאות).

בשולי אישור הגמלאות צוין כי המשיב רשאי לערער בתוך 60 ימים על שינוי שבוצע ביחס להחלטה קודמת על שיעור הגמלאות. העתק מאישור הגמלאות נשלח למוסד ול"משרד האוצר, מנהלת הגמלאות".

12. כעבור כשנתיים שלח המשיב בקשה מפורטת באמצעות באות כוחו לעיון מחדש בהחלטה ולצירוף תקופות העסקה קודמות. ביום 27.6.2016 אושרה קבלת המכתב. חודש לאחר מכן נכתב כי תוכן מכתבו ייבדק וייענה בהקדם. משלא נתקבלה תשובה חרף משלוח תזכורת הגיש התובע ביום 13.12.2016 ערעור גמלאות. ביום 19.12.2016, פחות משבוע לאחר הגשת ערעור הגמלאות אך ללא קשר אליו וכחלק ממהלך רוחבי של מנהלת הגמלאות, נשלח למשיב מכתב בחתימתה של גבי שני פסטמן, מנהלת תחום (גביה והשתתפויות) במנהלת הגמלאות, אשר כותרתו "המצאת מסמכים ליישום בג"צ קוריציקי", בו נכתב לאמור:

"ביום 13 באוקטובר 15 ניתן פסק הדין בבג"צ 2944/10 קוריציקי ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה... וביום 23 בפברואר ניתנה החלטה בעתירה לדיון נוסף שהגישה המדינה בעניין.
בג"צ קוריציקי עסק בשיעור חלק של קרן המשתתפת בגמלתו של גמלאי שפרש משירות המדינה, בהתאם להסכם הרציפות, ונקבע בו כי שיעור חלקה של הקרן המשתתפת יחושב בהתאם לשיטת החישוב הקבועה בתקנון האחיד החל על הקרן, ביחס למבוטח פעיל בקרן, כאשר לעניין חישוב זה יש להביא בחשבון את מלוא תקופת עבודתו של הגמלאי, הנהנית מרציפות זכויות (לרבות תקופת עבודתו בשירות המדינה) וזאת בשונה מהחישוב הקודם אשר כלל רק את תקופת הביטוח בקרן. כלומר, בחישוב המשכורת הקובעת ממנה תשתתף הקרן בקצבתך יש לקחת בחשבון גם את שכרך הקובע במדינה לכל חודש עבודה בשירות המדינה ולא רק שכרך המבוטח בתקופת העבודה בה בוטחת בקרן.
לצורך כך, פועלת מנהלת הגמלאות לקבלת הנתונים הנדרשים מהמשרד ממנו פרשת ... לאחר קבלת הנתונים האמורים עיבודם והעברתם לקרן הפנסיה הרלוונטית, תבצע הקרן עדכון לסכום השתתפותה...."



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

13. ואולם, ביום 31.7.2017 הודיעה גב' פסטמן כי המכתב הקודם "מבוטל", הואיל ובג"ץ קוריצקי חל על עובדי מדינה בלבד (להלן – **מכתב פסטמן הראשון** ו – **מכתב פסטמן השני**).

ההליך ופסק הדין בבית הדין האזורי

14. המשיב הגיש ערעור גמלאות ערוך על גבי טופס 11 לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב – 1991 (ראו: תקנה 62 לתקנות הנזכרות שתכוננה להלן – **תקנות בית הדין לעבודה**) בגדרו הוגדר הממונה על תשלום גמלאות כמשיב. בערעור התבקשו שני סעדים. האחד, להורות על צירוף כל תקופות עבודתו של המערער בבתי חולים ובקופות חולים לעבודתו במוסד כתקופות המזכות בפנסיה, תוך שהצירוף יתבצע "באמצעות הסדר שלמות ולא כתוספת לקצבה". השני, העלאת שיעור הקצבה בשל מצב בריאות.

15. המדינה הגישה כתב תשובה. בכתב התשובה נתבקשה דחיית הערעור על הסף נוכח הוראות סעיף 43 לחוק הגמלאות ותקנה 1 לתקנות שירות המדינה (גמלאות) (המועד להגשת ערעור), התש"ל – 1970 (להלן – **תקנות הגמלאות**) לפיהן בתקופה הרלוונטית המועד להגשת ערעור על החלטת הממונה על הגמלאות הוא בתוך 60 ימים מההחלטה (להלן – **טענת הסף**). לגוף העניין נטען כי בג"ץ קוריצקי חל על עובדי מדינה בלבד וכי המשיב אינו זכאי להגדלת גמלה.

16. בהמשך הגיש המשיב הודעת ערעור מתוקנת, בגדרה נמחקו הסעדים המבוקשים ביחס להגדלת הגמלה עקב מצב בריאות וביחס להחלת הסדר רציפות על תקופות עבודה נוספות שבגינן בוטח המשיב בקרנות שאינן צד להסדר הרציפות. בהודעת הערעור המתוקנת התבקש הסעד של החלת הסדר הרציפות בין הקרנות לבין הפנסיה התקציבית לפי **הלכת קוריצקי**. רק לאחר מכן הורה בית הדין, לבקשת המדינה ובהסכמת המשיב, על צירוף הקרנות והמוסד להליך, הוגשו כתבי תשובה של הקרנות והמוסד והתנהל הליך הוכחות. נקדים ונציין, כי המדינה והקרנות לא חלקו על זכות המשיב לעצם החלת הסדר הרציפות אלא על אופן יישומו.

17. בית הדין האזורי קיבל בפסק דין מפורט ומנומק את טענות המשיב. בית הדין דחה את טענת הסף שהעלתה המדינה. בית הדין ראה במכתב פסטמן השני "החלטה חדשה" כמשמעה בסעיף 44 לחוק הגמלאות בגינה ניתן להגיש ערעור ממועד מתן



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

ההחלטה. כמו כן נקבע כי אף באי מתן תשובה לפניית באות כוח המשיב במועד הקבוע בחוק תיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1959 יש לראות כהחלטת סירוב היוצרת מועד ערעורי חדש. לגוף העניין סקר בית הדין האזורי בהרחבה את הוראות חוק הביטוח הלאומי, חוק הגמלאות והסכס הרציפות במוסד – שתידונה להלן - כמו גם את מתכונת עריכת הסכס הרציפות ופרסומו, וקבע כי:

"שוכנענו כי הוכח במקרה דנן כי אכן מעמדו הנורמטיבי של הסכס הרציפות של המדינה זהה למעמדו של הסכס הרציפות נשוא תיק זה, שפורסם גם ברשומות. שוכנענו כי הזכויות הנובעות מהסכס הרציפות מקורם בהחלה ישירה של חוק הגמלאות ובהתאם ולסמכות שהוענקה לשר האוצר בהתאם להוראות סעיף 68 לחוק הגמלאות, סמכות שלא ניתנת להאצלה, ומשכך למפקח על הביטוח אין סמכות לשנות מהוראות הסכס הרציפות".

18. עוד הוסיף בית הדין האזורי וקבע כי יש להחיל את רציפות הזכויות על המשיב "גם ... על סמך כלל המצגים שניתנו לו בכל הנוגע להחלת הסכס הרציפות של הביטוח הלאומי" ו"עקרון הצפייה" וכי אין בהיבט התקציבי כדי לשנות את החלטתו מהנימוקים המפורטים בבג"ץ קוריציקי. נוכח כל אלה פסק בית הדין האזורי כי יש להורות על צירוף תקופות עבודתו של המשיב בכללית ובבית החולים הלל יפה, בגינן בוטח בקג"מ ובמבטחים (בהתאמה), לתקופות המזכות בפנסיה תקציבית וכי התשלום בגין הזכויות יתבצע בהתאם להלכת קוריציקי. התובענה התקבלה אפוא והמערערות חויבו לשאת בהוצאות המשיב בסכום של 15,000 ש"ח.

הליך הערעור ועיקר טענות הצדדים

19. המדינה והקרנות הגישו ערעורים על פסק הדין. הערעורים הוגשו באותו היום וחזית הטיעון בהם אחידה בעיקרה. לאחר הגשת הערעורים הגישה ההסתדרות בקשה לפיה בית הדין יורה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 30(ב) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969 ותקנות 18(א) ו- 91 לתקנות בית הדין לעבודה על צירופה להליך, נוכח הסוגיה העקרונית החורגת מעניינו של המשיב. בהיעדר התנגדות ממי מהצדדים הורתה רשמת בית הדין (השופטת א' קוקה) על צירוף ההסתדרות להליך ועל הגשת עמדה מטעמה. להלן נסקור בתמצית רבה את עיקר טיעוניהם המקיפים והממצים של הצדדים ושל ההסתדרות. נעיר, כי הטיעון העקרוני של המדינה, הקרנות וההסתדרות הוא הטיעון שהושמע ופורט בפסק דיננו בעניין חרזי וכי



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

בסקירתנו להלן נתמקד בעיקר בטיעונים הנוספים הרלוונטיים להסכם הרציפות במוסד.

20. הקרנות טענו כי **הלכת קוריצקי** חלה על עובדי מדינה בלבד. עובדי המוסד אינם עובדי מדינה ומשכך חוק הגמלאות אינו חל עליהם בתחולה ישירה אלא בתחולה עקיפה. בהקשר זה נטען כי בקיומם של קווי דמיון בין תנאי ההעסקה במדינה ובמוסד אין כדי להרחיב את תחולת **הלכת קוריצקי** על עובדי המוסד, כפי שאלה לא הוחלו על עובדים אחרים בקרנות הוותיקות בפסק הדין בעניין **ארגון הסגל** ובפסק דינו של בית הדין האזורי (שתוצאתו אושרה כמפורט לעיל במקביל לפסק דיננו) בעניין **חריזי**. עוד נטען כי אף אם המשיב פיתח ציפייה כזו או אחרת אין בה כדי לגבור על הוראות התקנון האחיד וחוק הפיקוח. הקרנות חזרו על טענתן, כפי שנתקבלה בעניין **ארגון הסגל**, לפיה הרחבת תחולת **הלכת קוריצקי** תפגע בעקרון המידתיות ותבוא על חשבונם של יתר עמיתי הקרנות. בשולי הודעת הערעור והסיכומים נטען לחלופין כי התקופה המזכה בקג"מ עמדה על 21 חודשי ביטוח ולא על 37 חודשים כפי שנפסק.

21. המדינה טענה כי היה מקום לסלק את ערעור המשיב על הסף בנסיבות בהן המשיב לא הצביע על כל סיבה או הצדקה לאיחור בהגשת הערעור. לגוף העניין נטען כי **הלכת קוריצקי** חלה "אך ורק על גמלאים שפרשו משירות המדינה ושלחם הסכמי רציפות עם קרנות פנסיה" וכי בהיבט הכלכלי פריצת העיקרון לעיל "עלולה להיות הרת אסון". נציגת משרד האוצר בדיון הוסיפה וטענה כי "השאלה שכאן לדיון, האם עובדי המוסד הם עובדי מדינה או לא" וטענה ל"השלכות רוחב" לעניין זכויות נוספות של עובדי המוסד אם יידחה הערעור.

22. המשיב טען כי בית הדין האזורי צדק עת החיל את **הלכת קוריצקי** על הסכם הרציפות במוסד. המעמד הנורמטיבי ומערך הזכויות בהסכם הרציפות במוסד זהים מהותית לאלה של הסכם הרציפות במדינה. לגישת המשיב נחתם הסכם הרציפות במוסד באופן ישיר מכוח חוק הגמלאות, כעולה בין היתר מלשונו, כי על כל שינוי בו להתבצע לפי סעיף 104 לחוק הגמלאות לאחר היוועצות עם ועדת השירות ולאחר ניהול משא ומתן עם ההסתדרות, וכי אין חולק כי הסכם הרציפות במוסד לא בוטל או שונה. בכך שונה מעמד הסכם הרציפות במוסד מהסכמי רציפות אחרים כמו



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

הסכם הרציפות באוניברסיטאות שנדון בעניין **ארגון הסגל** ובהליכים נוספים. לחוק הגמלאות יש אפוא תחולה ישירה על עובדי המוסד.

באשר לטענת הסף נטען כי יש לדחותה הן מטעמי של בית הדין האזורי והן לנוכח סמכותו של בית הדין להאריך מועדים לפי הלכת **דולאני** (עב"ל (ארצי) 33351-11-12 **דולאני** – **המוסד לביטוח לאומי** (26.9.2017)). עוד נטען כי לא הובאו כל ראיות באשר להשלכות התקציביות הנטענות של פסק הדין וכי מכל מקום "המדובר בקבוצה לא גדולה, תחומה וסופית".

23. **המוסד** טען אף הוא כי אין להתערב בפסק דינו של בית הדין האזורי. לגישת המוסד לא קיימת כלל יריבות בינו לבין המשיב. מנהלת הגמלאות היא האחראית על חישוב גובה הגמלה המגיעה לגמלאי המוסד, והמוסד פועל בהתאם להנחיותיה וממילא הגורם הנכון לפנות אליו בעניין הסכם הרציפות במוסד הן הקרנות אשר עליהן לשאת בעלויות הנובעות מיישום **הלכת קוריצקי**. לגוף העניין נטען כי הסכם הרציפות במוסד יונק את תוקפו מחוק הגמלאות ונערך על ידי שר האוצר מתוקף סמכותו לפי סעיפים 86 ו- 105 לחוק הגמלאות. משהמערעות לא פעלו לשינוי הסכם הרציפות במוסד, זכאי המשיב להחלת הוראותיו.

24. **ההסתדרות** חזרה על עמדתה, אשר נדחתה בפסק דינו בהליך המקביל בעניין **חרזי**, לפיה חרף הקביעה בעניין ארגון הסגל חלה **הלכת קוריצקי** על כל הסכמי הרציפות שהיא צד להם. עם זאת נטען כי גם לפי ההלכה בעניין **ארגון הסגל** עניינו בהסכם רציפות מכוח חוק הגמלאות שעליו חלה **הלכת קוריצקי**. לתמיכה בטענתה פרטה ההסתדרות את הסעיפים הרלוונטיים בחוק הגמלאות המשווים את מעמדם של עובדי תאגיד שהוקם על פי חוק לתנאי עבודתם של עובדי מדינה והצביעה על החיוב מכוח חוק הגמלאות לפיו כל שינוי בתנאים יתבצע בדרך הקבועה בחוק. ואכן, במרוצת השנים כל תיקון לחוק הגמלאות בוצע רק לאחר שנערך משא ומתן עם ההסתדרות לפי סעיפים 103 ו- 104 לחוק והתיקון הוחל באופן אוטומטי גם על עובדי המוסד. משכך, אי הכרה בזכויותיהם של עובדי המוסד מכוח הסכם הרציפות מהווה הפלייה פסולה. כמו כן עמדה ההסתדרות על הדמיון בין הסכם הרציפות במדינה לבין הסכם הרציפות במוסד ועל התאמתן של הקביעות בבג"ץ **קוריצקי** לעניינם של עובדי המוסד. ההסתדרות הוסיפה וטענה כי השלכות תקציביות שהיקפן כלל לא הוכח אינן רלוונטיות וכי כנפסק בבג"ץ **קוריצקי** אפילו היה ממש



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

בטענת הגרעון האקטוארי לא היה בכך כדי להוות שיקול שלא לפעול בהתאם להסכם הרציפות במוסד.

דיון והכרעה

תמצית ההכרעה והילוכו של פסק הדין

25. לאחר שבחנו את פסק הדין, טענות הצדדים שהוצגו בפנינו בהרחבה בכתב ובעל פה וכלל חומר התיק, הגענו למסקנה כי דין הערעור להידחות בכפוף לתיקון תקופת הביטוח המזכה בקצבה מקג"מ. בתמצית נציין, כי לעניין הסדרי רציפות זכויות החלים על עובדים הזכאים לפנסיה תקציבית בעת סיום עבודתם במוסד, דין עובדי המוסד כדין עובדי המדינה נוכח המעמד הנורמטיבי הזהה של הסכם הרציפות במוסד למעמד הסכם הרציפות במדינה.

26. בפסק הדין **בעניין חרזי**, אשר נחתם בסמוך לפני חתימת פסק דינו זה, פרטנו, תוך הפנייה להלכת קוריציקי ולעניין ארגון הסגל, את הרקע לתיקון חוק הפיקוח ולהתקנת התקנון האחד, העקרונות שהנחו את המחוקק ושהוטמעו בתקנון האחד ובראשם הקביעה לפיה "לא תהיה הפליה בין עמיתים בקרן" (סעיף 78ט(ב)(1) לחוק הפיקוח), המתכונת השונה לחישוב "השכר הקובע" בקרנות לעומת המשכורת האחרונה במדינה וכיוצא באלה שיקולים העומדים בבסיס ההכרעה (השונה) בכל אחד מההליכים.

בפסק דינו להלן לא נשוב ונסקור פעם נוספת את הסוגיות שפורטו בעניין חרזי אלא נתמקד בשאלה העומדת במוקד המחלוקת: האם לעניין הסדרי רציפות זכויות דין עובדי המוסד הזכאים לפנסיה תקציבית בעת סיום עבודתם במוסד כדין כלל חברי הקרנות הוותיקות - לרבות עובדי הרשויות המקומיות (עניין חרזי) וחברי ארגון הסגל האקדמאי (עניין ארגון הסגל) - אשר עליהם לא חלים הסכמי רציפות הזכויות שנחתמו קודם לתיקון חוק הפיקוח אלא חלות הוראות התקנון האחד, או שמא דינם כדין עובדי המדינה עליהם חל הסדר רציפות הזכויות כפי שנקבע ובמידה שנקבע בהלכת קוריציקי.

27. המדינה העלתה טענת סף שכונתה בפסק הדין "טענת התיישנות". טענת הסף מחדדת היבטים דיוניים שונים שעלו במסגרת ההליך ואשר הצדדים לא התייחסו אליהם בטיעוניהם. בפתח הדיון נתייחס להיבטים הדיוניים, אשר יש בהם כדי



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

להשליך במידה מסוימת לא רק על ההכרעה בטענת הסף אלא גם במחלוקת לגופה. נבהיר, כי דין טענת הסף, שעצם העלאתה עומדת על פני הדברים בסתירה לטיעוניה של המדינה לגוף המחלוקת, להידחות.

היבטים דיוניים

ההליך הנכון – ערעור גמלאות או תובענה

28. בהסכם הרציפות במוסד נקבע כי בעת פרישה תשולם הפנסיה בגין תקופת העבודה הכוללת במוסדות השונים על ידי המעסיק האחרון אך **"כל מוסד יהיה אחראי בנפרד עבור הזכויות הקשורות בו בהתאם להוראות הנהוגות בו, אלא אם נאמר אחרת בהסכם זה"** (סעיף 6 להסכם הרציפות). הוראות דומות מופיעות גם בהסכמי הרציפות במדינה וברשויות.

29. לא קיימת מחלוקת באשר למשכורת הקובעת לחישוב הקצבה בגין תקופת העבודה במוסד אלא באשר לשכר הקובע בגין תקופת הביטוח בקרנות. אמנם, תשלום חלקן של הקרנות מתבצע לפי הסכם הרציפות על ידי המוסד (ובפועל על ידי מנהלת הגמלאות ה"משמשת צינור" של המוסד כדברי באת כוח המדינה בדיון), אך הקרנות הן אלה האחראיות על התשלום. לא בכדי ציין המוסד בסיכומיו כי "ככל שהקרנות יחילו את הנפקס בבג"צ קוריצקי גם על ההסכמים עם המוסד וכספים יועברו בהתאם למוסד, המוסד ידאג להעביר כספים אלה לגמלאים הזכאים להם" (לעמדה דומה של מרכז השלטון המקומי באשר לביצוע הסכם הרציפות ברשויות, ראו פסקה 20 לפסק הדין **בעניין חרזי**).

30. הנה כי כן, היריבות המהותית אינה בין המשיב לבין המוסד או מנהלת הגמלאות אלא בין המשיב לבין הקרנות המשתתפות. בנסיבות דומות, הוגשה התביעה בהליך המקביל נגד קרן הפנסיה מבטחים ולא הוגשה כלל תביעה נגד עיריית רחובות ממנה פרש המערער לגמלאות. בענייננו לעומת זאת הוגש ההליך כערעור גמלאות נגד "מנהל מנהלת הגמלאות, משרד האוצר" מבלי שהמשיב צרף להליך את הקרנות כגורם העיקרי שעלול היה להיפגע מקבלת הערעור, ונכון עשה בית הדין האזורי עת הורה על צירוף הקרנות להליך. משדרכם של המשיב ושל התובע בהליך המקביל לא נחסמה ומשלא נשמעו בפנינו טענות על הדרך הדיונית המתאימה, לא נידרש לסוגיה ונימנע מקביעת מסמרות לעתיד. נציין בהקשר זה כי אף בשני ההליכים שבבסיס



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20
עק"ג 46513-10-20

הלכת קוריצקי הוגשו ההליכים המקוריים (עב (ת"א) 8943/04 **קוריצקי** – **מדינת ישראל משרד האוצר הממונה על הגמלאות**; עב (ב"ש) 2294/04 **גלייזר** – **מדינת ישראל משרד האוצר הממונה על תשלום גמלאות**) כערעור לפי חוק הגמלאות וכי קיימים שיקולים לכאן וכאן בסוגיה.

ערעור הגמלאות וטענת הסף

31. מכל מקום, המשיב הגיש ערעור לפי חוק הגמלאות. הערעור הוגש על גבי טופס 11 של תקנות בית הדין לעבודה. בתקנה 61 של תקנות בית הדין לעבודה מוגדר "ערעור גמלאות" כ"ערעור על החלטה סופית או החלטת ביניים של הממונה [הממונה על הגמלאות כהגדרתו בחוק הגמלאות – ר.פ.]. או של נציב שירות המדינה לפי סעיפים 43 או 101 לחוק הגמלאות". המדינה הגישה כתב תשובה בהתאם לתקנה 65 לתקנות בית הדין לעבודה. בפתח כתב התשובה נטען כי דין הערעור להידחות על הסף עקב האיחור בהגשתו, תוך הפנייה לסעיף 43 לחוק הגמלאות ולתקנה 1 לתקנות הגמלאות לפיה המועד להגשת ערעור על החלטת הממונה הוא ששים ימים מהיום שבו הגיעה ההחלטה לידיעת המערער (בהערת אגב נעיר כי לאחר מתן אישור הגמלאות וטרם הגשת הערעור הוחלפו תקנות הגמלאות בתקנות שירות המדינה (גמלאות) (המועד להגשת ערעור), התשע"ו – 2016 לפיהן הועמד המועד להגשת ערעור על שנים עשר חודשים מהיום שבו הגיעה ההחלטה לידיעת המערער).

32. התנהלותה הדיונית של המדינה אינה מובנת מאליה. טענת המדינה היא כי לא קיימת תחולה ישירה של הוראות חוק הגמלאות על עובדי המוסד. בדיון בפנינו נטען כי מנהלת הגמלאות אינה אלא "גוף שנותן שירותים לגופים רבים אחרים" מכוח הוראת סעיף 105 לחוק הגמלאות והיא "מהווה שלם בגלל שיש לה את הלוגיסטיקה שהיא מאד מורכבת" אך "מי שמשלם זה המוסד לביטוח לאומי". בנסיבות אלה אפשר שעל המדינה היה לטעון כי ההליך כלל אינו ערעור לפי חוק הגמלאות וכי יש לנהלו כתובענה (כפי שנוהלה התביעה בעניין חרזי). עם זאת, משהועלו בערעור מלכתחילה טענות (שנמחקו בהמשך) לעניין הגדלת שיעור הקצבה המשתלמת מן המדינה עקב מצב רפואי אין לזקוף לחובת המדינה את ההימנעות מהעלאת הטענה הדיונית.



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

33. ואולם, המדינה העלתה כטענה עיקרית מטעמה את הטענה כי דין הערעור להידחות מחמת האיחור בהגשתו. נוכח חזית הטיעון של המדינה, לפיה לא מוקנות כלל למשיב זכויות מכוח חוק הגמלאות כך שהשירותים שניתנו על ידה למוסד הם שירותים לוגיסטיים בלבד מכוח סמכותה לפי סעיף 105 לחוק הגמלאות, אזי אין על פני הדברים תחולה לתקנות הגמלאות. תקנות הגמלאות חלות בנסיבות בהן ניתנה החלטה על ידי הממונה מכוח סמכותו לפי סעיף 43 לחוק הגמלאות, בעניינו של עובד או גמלאי שזכויותיו נקבעו בחוק, ולא כחלק משירותים כאלה או אחרים שניתנים על ידי המדינה לגורמים שונים הנהנים, לגרסתה, משירותיה הטובים של המדינה.

34. בין כך ובין כך, אפילו אם נניח כי לתקנות הגמלאות תחולה בענייננו, בהיעדר טיעון שונה מצד המשיב ונוכח מסקנותינו בהמשך הדברים בכל הקשור לתחולה הישירה של חוק הגמלאות על עובדי המוסד, צדק בית הדין האזורי בדחותו את טענת הסף, בנסיבות בהן בסמוך להגשת הערעור נשלח מכתב פסטמן הראשון לפיו תוחל **הלכת קוריצקי** על המשיב ורק בהמשך נשלח מכתב פסטמן השני.

בסעיף 44 לחוק הגמלאות נקבע כי "הממונה רשאי להחליט החלטה חדשה בכל עניין" וכי ניתן לערער עליה לפי סעיף 43 לחוק הגמלאות. הן מכתב פסטמן הראשון והן מכתב פסטמן השני מהווים אם כן "החלטה חדשה" ומכשירים את עיתוי הגשת הערעור. נוסף ונציין בהקשר זה כי מכתב פסטמן הראשון, אשר מלכתחילה נשלח בטעות גם לגמלאי המוסד הגם שהיה מיועד לפי גרסת המדינה המקובלת עלינו לגמלאי המדינה בלבד, עולה כי המדינה תיקנה מיוזמתה, כראוי וכמתחייב, את הטעון תיקון בעקבות **הלכת קוריצקי** אף מבלי שהגמלאים נדרשו לנקוט הליכים משפטיים וחרף חלוף הזמן להגשת ערעור לפי תקנות הגמלאות. יתר על כן, המדינה התמקדה בטיעוניה על השלכות הרחב הנובעות מכוונתה להחיל את שייפסק בערעור על כלל גמלאי המוסד שחל עליהם הסכם רציפות הזכויות במוסד הגם שאלה כלל לא הגישו ערעור ואף לא יעלה בידם להגישו בעתיד לגישתה בעקבות טענת הסף, כך שיתכן שהמדינה היתה מיטיבה לעשות אם לא היתה עומדת על טענת הסף בעניינו של המשיב. נוכח דחיית טענת המדינה איננו נדרשים לטענה הנוספת של המשיב לפיה ניתן להאריך את המועד הקבוע בתקנות הגמלאות בהתאם ל**הלכת דולאני**, ולטענה אפשרית נוספת לפיה תקנות הגמלאות כלל אינן חוסמות את דרכו



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

של פורש בנסיבות בהן הסעד מבוקש כלפי צד שלישי (הקרנות) ולא כלפי המדינה, ונותיר טענות אלה בצריך עיון.

המסגרת הנורמטיבית

החקיקה

35. המוסד הוא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם ופועל מכוח הוראות חוק הביטוח הלאומי (על גלגוליו). בסעיף 22(ב) לחוק הביטוח הלאומי נקבע לאמור:

"מינוים של עובדי המוסד לפי סעיף זה יהיה לפי הכללים הקבועים למינוי עובדי המדינה, בשינויים שהענין מחייבם, ותנאי עבודתם של עובדי המוסד יהיו כתנאי העבודה של עובדי המדינה".

נעיר, כי הוראה דומה הופיעה בנוסחים הקודמים של חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1954 (סעיף 82) וחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (סעיף 210(ב)). ואכן, כתב המינוי שהוצא למשיב (נספח ע/16 לתצהירו) מפנה להוראות סעיף 210 לחוק מתשכ"ח לפיו, כך בכתב המינוי, "תנאי עבודתם של עובדי המוסד לביטוח לאומי יהיו כתנאי העבודה של עובדי המדינה" ולהוראות התקשי"ר".

36. אין חולק כי המונח **"תנאי עבודתם"** של עובדי המוסד חל אף על זכויותיהם לגמלה לפי חוק הגמלאות וכי אופן יישומם של חוק הגמלאות וכלל ההסדרים הנוהגים על פיו במוסד, המתבצע בפועל על ידי מנהלת הגמלאות במשרד האוצר, נעשה בצורה זהה בגינם של עובדי המדינה והמוסד. כך, למשל, נבחנה זכותה של גמלאית המוסד להגדלת שיעור הגמלה לפי סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות בהתאם להוראות השונות בחוזרי נציבות שירות המדינה ובתקשי"ר (ע"ע (ארצי) 239/07 בר-נר – נציב שירות המדינה (13.11.2008)). להלן – עניין בר נר).

37. חוק הגמלאות כולל שורת הוראות שנועדו להתמודד עם הקשיים שמתעוררים בסיטואציה של מעבר ממקום עבודה המבטח את עובדיו בקרן פנסיה למדינה ולהיפך. בניגוד לסיטואציה של מעבר מקרן פנסיה אחת לרעותה המוסדר בהסכמי רציפות הזכויות שבין קרנות הפנסיה, הסיטואציה של מעבר מקרן למדינה ולהיפך **"הוסדרה בחיקוקים"** [ההדגשה במקור – ר.פ.] **העוסקים בהקניית זכויות לגמלה מאוצר המדינה, ובמסגרת זו עוגנה סמכותה של המדינה להתקשר בהסכמים עם**



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

מעסיקים, או עם עובדים כדי להבטיח לעובד כי הזכויות הפנסיוניות שהוא הספיק לרכוש במקום עבודתו הקודם – תישמרנה לו" (בג"ץ קוריזקי. פסקה 9).

38. בין היתר, מסמיך סעיף 86 לחוק הגמלאות את שר האוצר להתקשר עם מעסיק או עם קרן פנסיה ב"הסכם כללי או מיוחד" לעניין רציפות זכויות "הכל לפי כללים שיראו לקבוע בהסכם". סעיף 90 לחוק הגמלאות מורה כי "הסכם כללי לפי סעיפים 85 או 86 טעון המלצת ועדת השירות ופורסם ברשומות". יצוין, כי ועדת השירות, אשר הסכם כללי טעון קבלת המלצתה, היא ועדה סטטוטורית שהוקמה מכוח סעיף 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. בראש ועדת השירות עומד נציב שירות המדינה וחבריה הנוספים הם חמישה מנהלים כלליים של משרדים ממשלתיים וחמישה נציגי ציבור.

39. סעיף 105(א) לחוק הגמלאות קובע כך:

"בכל מקום שנקבע בחוק כי תנאי עבודתם של עובדי תאגיד שהוקם על פי חוק הם כתנאי עבודתם של עובדי המדינה, יהיו הרשויות הפועלות לפי חוק זה מוסמכות לפעול גם לגבי עובדי התאגיד, כאילו היו עובדי מדינה, ובלבד שנציב השירות לא יחליט על יציאתו לקצבה של עובד תאגיד שלא הגיע לגיל פרישת חובה ... אלא על פי המלצת מי שהוסמך למנות את עובדי התאגיד".

40. בסעיף 105(ב) לחוק הגמלאות מובהר כי "הגמלאות לעובדי התאגיד ישולמו מקופת התאגיד".

הסדר הרציפות במוסד

41. ביום 31.5.1973 נחתם הסכם הרציפות במדינה, אשר עמד במוקד הדיון בעניין קוריזקי, וביום 15.12.1974 נחתם הסכם הרציפות במוסד העומד במוקד פסק דיננו. הסכם הרציפות במוסד נחתם בין שני צדדים. "המוסד לביטוח לאומי ... המיוצג ע"י שר האוצר בתוקף סמכותו על פי סעיפים 86 ו- 105 לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], תש"ל – 1970 ... ויתר הסמכויות הנתונות לו" מהצד האחד וההסתדרות ו"קרנות הפנסיה כדלקמן של ההסתדרות" ובהן מבטחים וקג"מ מהצד השני. הסכם הרציפות במוסד פורסם ברשומות (י"פ 2099, התשל"ה 1367).



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

42. במבוא להסכם נכתב בין היתר לאמור:

"הואיל זכויות עובדי המוסד נקבעות בהתאם לאמור בחוק הגמלאות;

... והואיל וועדת השירות ... המליצה על עריכת הסכם כאמור."

43. כפי שהטיבה ההסתדרות להציג בעמדתה, ההוראות האופרטיביות של הסכם הרציפות במוסד זהות להוראות המקבילות בהסכם הרציפות במדינה, ובכלל זה קיימת זהות בין הוראת סעיף 12 להסכם הרציפות במוסד ("חישוב הגימלה בפרישת זיקנה מהמוסד") להוראת סעיף 11 להסכם הרציפות במדינה ("חישוב הגימלה בפרישת זיקנה מהמדינה") שפורש ויושם בהלכת קוריצקי.

44. בסעיף 26 (א) להסכם הרציפות במוסד שכותרתו "שמירת זכויות" הובהר כי **"הסכם זה אינו בא לפגוע בזכויות קיימות של עובד המוסד לגימלה לפי חוק הגימלאות או לפיצויי פיטורין לפי התקשי"ר"** ובסעיף 28 נקבע כי **"כל שינוי שיהיה בהסכם עם הממשלה יחול גם לגבי הצדדים להסכם זה לרבות ההוראות וההנחיות לבצוע וליישום ההסכם עם הממשלה"**. ואכן, אין חולק כי תיקונים שנערכו בהסכם הרציפות במדינה הוחלו מאליהם גם על הסכם הרציפות במוסד (ראו: משה פסטרנק – יעקב זלוטניק **משפט העבודה 11.11.4**; ח. אשכנזי – א. רוט **גימלאות עובדי המדינה, קרנות הפנסיה, ואחרים 332 טו**).

45. בשולי חלק זה נציין, כי ביום 15.10.1986 נחתם בין הממשלה לבין המוסד, בהמלצת ועדת השירות, "הסכם בדבר רציפות זכויות הפנסיה בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי" שפורסם ברשומות (י"פ 3428, התשמ"ז 1005). עניינו של הסכם זה, אשר לא נזכר על ידי הצדדים, בשמירת זכויות לפי חוק הגמלאות לעובדים העוברים מעבודה במוסד למדינה או להיפך, במובחן מרציפות זכויות בין הסדרים לפי החוק לבין הסדרים בקרן פנסיה הנבחנים בפסק דיננו.

עריכת שינויים בהסדרים לפי חוק הגמלאות

46. הסכם רציפות הנערך מכוח חוק הגמלאות ביחס לעובדים בלתי מסוימים, הוא, כפי שצוין לעיל, **"הסכם כללי הטעון המלצת ועדת השירות ופורסם ברשומות"** (סעיף 90 לחוק הגמלאות). סעיף 103(א) לחוק הגמלאות קובע כי **"כל כלל, תנאי או הוראה**



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

כללית אחרת הנקבעים לפי חוק זה על ידי נציב השירות או ועדת השירות ייקבעו אחרי משא ומתן עם נציגות עובדי המדינה ועם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים במדינה". סעיפי משנה (ב) ו – (ג) של סעיף 103 לחוק מסדירים מנגנון של יישוב מחלוקות בכל הקשור להוראות סעיף 103(א) לחוק באמצעות "ועדת תיווך". סעיף 104 לחוק מוסיף וקובע כי "כל כלל, תנאי או הוראה אחרת שנקבעים לפי חוק זה על ידי הממשלה או על ידי שר האוצר, בין בתקנות ובין בדרך אחרת, ייקבעו לפי המלצות ועדת השירות" וכי חובת המשא ומתן וזכות התיווך לפי סעיף 103 לחוק תחולנה אף לעניין סעיף 104 לחוק. הממשלה אף הוסיפה וקבעה בהחלטת ממשלה מס' 4845 מיום 7.2.1999 כי "הממשלה לא תגיש כל הצעת חוק לתיקון חוק שירות המדינה (גימלאות), אלא לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות".

47. הוראות סעיפים 103 ו – 104 לחוק הגמלאות אינן בבחינת אות מתה. כפי שצוין בבג"ץ קוריצקי "הסכם הרציפות תוקן מספר פעמים במהלך השנים ובכל פעם נעשה הדבר בהסכמה, לאחר קיום הידברות ומו"מ עם ההסתדרות" (פסקה 12), המייצגת את עובדי המדינה ומהווה ארגון העובדים המייצג כאמור בסעיף 103 לחוק. משכך נפסק בבג"ץ קוריצקי כי "כל עוד לא נעשתה ההתאמה הנדרשת בנוסחו של הסכם הרציפות, בהתאם לפרוצדורה הקבועה לכך בסעיפים 103 – 104 לחוק הגמלאות, אגב ניהול משא ומתן בתום לב עם ההסתדרות – לא חל, איפוא, שינוי בהוראותיו של הסכם הרציפות, והן בעלות תוקף מחייב" (פסקה 73; ראו גם - סיפת סעיף 2 לחוות דעת השופט עמית; פסקה טו בדנג"ץ קוריצקי; וכן – פסקה 48 בעניין ארגון הסגל).

48. מכל האמור לעיל עולה מסקנתו של בית המשפט העליון בהלכת קוריצקי לפיה:

"הסכם הרציפות יצר והקנה לעמיתים שהוא חל עליהם זכויות מיוחדות. הזכויות המוקנות על פי הסכם הרציפות הן 'זכויות היברידיות'. יש בהן מקצת מחוק הגימלאות ומקצת מתקנון הקרן (ראו הניסוח בסעיף 86(א) לחוק הגימלאות). יחד עם זאת, הן נובעות מחוק הגימלאות ... וממנו הן יונקות את חיותן. הן קרובות יותר בתכונותיהן ובמעמדן לגימלאות המוענקות לפי חוק הגימלאות ... שלפיו דינן של גימלאות המגיעות לאדם לפי הסכם הרציפות מאוצר המדינה – כדין גימלאות לפי חוק הגימלאות". (פסקה 57. ההדגשה במקור – ר.פ.).



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

מעמדו הנורמטיבי של הסכם הרציפות במוסד

המעמד הנורמטיבי

49. הסכם הרציפות במוסד נחתם, כמפורט במבוא להסכם, על ידי שר האוצר "מתוקף סמכותו על פי סעיפים 86 ו- 105" לחוק הגמלאות לאחר ש"ועדת השירות ... המליצה על עריכת הסכם כאמור" והוא פורסם ברשומות.

50. סעיף 86 לחוק הגמלאות מסמך בין היתר את שר האוצר להתקשר בהסכם כללי לרציפות זכויות עם מעסיק (סעיף 86(א) לחוק) או עם קרן פנסיה (סעיף 86(ב) לחוק). סעיף 105(א) לחוק הגמלאות קובע כי "**בכל מקום שנקבע בחוק כי תנאי עבודתם של עובדי תאגיד שהוקם על פי חוק הם כתנאי עבודתם של עובדי המדינה, יהיו הרשויות הפועלות לפי חוק זה מוסמכות לפעול גם לגבי עובדי התאגיד, כאילו היו עובדי מדינה**". סעיף 105 לחוק יוצר סמכות ישירה ועצמאית לשר האוצר, נציב שירות המדינה והממונה על הגמלאות ("הרשויות הפועלות לפי חוק זה") והם אפוא הרשות המוסמכת לעניין עובדי תאגיד שהוקם על פי חוק הקובע כי תנאי עבודתם הם כתנאי עבודתם של עובדי מדינה, בכל הקשור לזכויותיהם של עובדי תאגיד כאמור מכוח חוק הגמלאות בהתאם לחקיקה המקנה להם זכויות אלה. אין חולק כי המוסד הוא תאגיד עליו חל סעיף 105 לחוק.

51. ודוקו: הרשויות הפועלות לפי חוק הגמלאות אינן פועלות כמופנות כוח מטעם המוסד ובוודאי שאין הן מעניקות לו שירותי מיקור חוץ או שירותים לוגיסטיים כטענת המדינה, אלא הן הרשות המוסמכת מכוח חוק הגמלאות גם ביחס לעובדי המוסד. הקביעה דלעיל עולה בקנה אחד עם סיפת סעיף 105(א) לחוק הגמלאות ("... ובלבד שנציב השירות לא יחליט על יציאתו לקצבה של עובד תאגיד שלא הגיע לגיל פרישת חובה ... אלא על פי המלצת מי שהוסמך למנות את עובדי התאגיד") המחריגה מגדר הסמכות ומחייבת אישור של המוסד רק פעולה של הוצאת עובד לקצבה טרם הגיעו לגיל פרישת חובה. כל פעולה אחרת של הרשויות במסגרת הסמכות המוקנית בחוק הגמלאות כלל אינה כפופה לאישור המוסד ואין למוסד כל מעמד פורמאלי בגדרה.

52. הנה כי כן, מקור הזכות לפנסיה תקציבית של עובדי המוסד הוא אמנם חוק הביטוח הלאומי, אך הרשות המוסמכת בהתאם לסעיף 105 לחוק הגמלאות לעריכת הסכם



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

הרציפות במוסד הוא שר האוצר. הסכם הרציפות במוסד נערך, לפיכך, כפי שצוין בו, מתוקף הוראות חוק הגמלאות על ידי הגורם המוסמך לפי חוק הגמלאות ובהליך המתחייב לפיו (משא ומתן עם ההסתדרות, המלצת ועדת השירות ופרסום ברשומות).

53. קביעתנו דלעיל עולה בקנה אחד הן עם עמדת המוסד בהליך שבפנינו לפיה לא קיימת כלל יריבות בינו לבין המשיב בכל הקשור לזכויותיו לגמלאות והן עם התנהלות המדינה ואומד דעתה כנחזה מהמסמכים השונים. כך, אישור הגמלאות הוצא על ידי מנהלת הגמלאות, על גבי נייר מכתבים של משרד האוצר ותוכנו מפנה לסעיפי חוק הגמלאות בלבד. באופן דומה, המדינה לא טענה כי אין היא המשיב הנכון בערעור וכי מאחר שמקור הזכויות אינו בחוק הגמלאות ההליך הדיוני של ערעור גמלאות שגוי (ראו גם לאי העלאת הטענה בהליכים נוספים: עניין **בר נר**; עב (אזורי, י-ס) 1332/07 **מרגלי - מדינת ישראל-משרד האוצר** (17.1.2008)). כך אף העלאת טענת הסף הדיונית של האיחור בהגשת הערעור הנכונה רק לערעורים מכוח חוק הגמלאות. למעשה, הטענה כי אין לחוק הגמלאות תחולה ישירה על המשיב עלתה לראשונה במכתב פסטמן השני.

הנפקות המשפטית

54. הסכם הרציפות במוסד נערך על ידי שר האוצר כרשות המוסמכת מכוח סעיפים 86 ו- 105 לחוק הגמלאות, לאחר ניהול משא ומתן עם ההסתדרות, שהיא צד להסכם, וקבלת המלצת ועדת השירות. לאחר חתימתו פורסם ההסכם ברשומות.

55. דין הסכם הרציפות במוסד הוא לכל דבר ועניין כדין הסכם הרציפות במדינה. זה גם זה נערכו על ידי הרשות המוסמכת לפי חוק הגמלאות ובהתאם לפרוצדורה המפורטת בחוק. הזכויות לפי הסכמים אלה הן "זכויות מיוחדות", "היברידיות", ה"נובעות מחוק הגמלאות ... וממנו הן יונקות את חיותן". ביטולן של זכויות אלה או כל שינוי בהן מחייב לבצע את "ההתאמה הנדרשת בנוסחו של הסכם הרציפות, בהתאם לפרוצדורה הקבועה לכך בסעיפים 103 – 104 לחוק הגמלאות, אגב ניהול משא ומתן בתום לב עם ההסתדרות". כל עוד לא בוצעה ההתאמה הנדרשת, ההוראות תקפות ומחייבות בכפוף להתאמתן בבג"ץ קוריצקי ולאופן היישום במתווה קוריצקי.



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

56. בכך נבדל הסכם הרציפות במוסד - אשר נערך על ידי הרשות המוסמכת לפי חוק הגמלאות, יש לו תחולה ישירה על עובדי המוסד וכל שינוי בו מחייב הפעלת מנגנון ההתאמות לפי סעיפים 103 ו- 104 בחוק - מהסכם הרציפות ברשויות שנבחן **בעניין חרזי**:

"אין דין אימוץ הוראת חוק בהסכם כדין חלוקה הישירה של ההוראה מכוח החוק. אף לאחר האימוץ על דרך ההפניה, ענייננו בהוראה הסכמית שתוכנה הוא כתוכנה של הוראת החוק אך אין לה את "המטען הגנטי" (...), שיש להוראת החוק. כפי ש"אין אדם מרים עצמו בשרוכי נעליו" (...), כך אין צדדים להסכם מעלים את ההסכם למדרגת חוק ואין הוא נהנה מ"השריון" המוקנה להוראות הסכם שנערך מכוח סעיף 86 לחוק הגמלאות. ואכן, דומה כי אין חולק כי שינוי של הסכם הרציפות ברשויות אינו כפוף לפרוצדורת השינוי מכוח סעיפים 103 ו- 104 לחוק הגמלאות, כפי שכריתתו מלכתחילה לא חייבה את המלצת ועדת הרשות ועמידה בדרישות המוקדמות של סעיפים 86 ו- 105 לחוק הגמלאות" (עניין חרזי. פסקה 55).

57. נוסף ונעיר, כי בניגוד לנטען על ידי נציגת משרד האוצר, לא עמדה בפנינו לדיון הסוגיה האם עובדי המוסד הם עובדי מדינה אם לאו, ולו מן הטעם הפשוט לפיו לא היתה כל מחלוקת בין בעלי הדין כי עובדי המוסד אינם עובדי מדינה בנסיבות בהן ככלל תנאי ההעסקה של עובדי המוסד מוחלים על דרך של אימוץ ותוך ביצוע התאמות מכוח סעיף השוואת תנאים בחוק הביטוח הלאומי (סעיף 22(ב) שצוטט לעיל). פסק דיננו מצטמצם לסוגית מעמדו של הסכם רציפות הזכויות במוסד ולקביעה כי נערך על ידי הרשות המוסמכת לפי חוק הגמלאות, החל במישרין על עובדי המוסד מתוקף ההסמכה הספציפית בסעיפים 86 ו- 105 לחוק, ובפרוצדורה המתחייבת ממנו, ולפיכך חלה בגינו **הלכת קוריצי**.

הערות בשולי הדברים

58. נוכח התוצאה איננו נדרשים לקביעתו של בית הדין האזורי לפיה יש להחיל את **הלכת קוריצי** על המשיב "גם ... על סמך כלל המצגים שניתנו לו בכל הנוגע להחלת הסכם הרציפות של הביטוח הלאומי" ועל סמך "עקרון הצפייה".

כפי שיש לנהוג בזהירות יתירה עת נתבעת הענקת זכויות לעובד מכוח עילה חיצונית לחוק הגמלאות (ראו: ע"ע (ארצי) 32616-02-18 **קבלאן – מדינת ישראל**. פסקה 29 והאסמכתאות שם (31.10.2019)), כך יש לנהוג עת נתבעת קרן פנסיה ותיקה



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

להענקת זכויות שלא לפי תקנונה (השוו: ע"ע (ארצי) 49778-06-19 **נתיב קרן הפניה של פועלי ועובדי משק ההסתדרות – ויזל**. פסקה 32 (11.2.2020)).

הגם שאינטרס ההסתמכות הוכר כאינטרס בעל משקל בסוגיה (בג"ץ **קוריצקי**. פסקאות 59, 71, 88 – 93; ראו לאחרונה גם – בג"ץ 4226/17 **סולומון נ' ועדת הפנים והגנת הסביבה** (14.3.2022)), ספק בעינינו אם בסוגית הציפייה וההסתמכות עניינו של המשיב שונה מעניינם של מבוטחים אחרים בפנסיה תקציבית כדוגמת עובדי הרשויות, אשר זכויותיהם נקבעו בעיקרן, אם כי על דרך ההפניה, בחוק הגמלאות, והסכם רציפות הזכויות בגינם דומה בתוכנו להסכם הרציפות במוסד.

59. עוד נטען לעלויות תקציביות כתוצאה מהחלת **הלכת קוריצקי** על עובדי המוסד ואפשר שגם על עובדי תאגידים סטטוטוריים נוספים בגינם נערכו הסכמי רציפות זכויות מכוח סעיף 105 לחוק הגמלאות.

הטענה הועלתה בעלמא, מבלי שהוצגה ראיה כלשהי בבית הדין האזורי על מספר העובדים הרלוונטיים, העלות והיקף הפגיעה בכלל עמיתי הקרנות הוותיקות, ומכל מקום יש לדחותה לגופה מהטעמים המפורטים בהרחבה בבג"ץ **קוריצקי** (פסקה 109). נעיר, כי משמצאנו כי מעמדו הנורמטיבי של הסכם הרציפות במוסד זהה לזה של הסכם הרציפות במדינה, אין כל מקום להבחין בין עובדי המדינה לבין עובדי המוסד אף לעניין העלות, אשר על פני הדברים עתידה להיות נמוכה באופן משמעותי ביחס לעלות הנובעת מהחלת **הלכת קוריצקי** על כלל עובדי המדינה הנהנים מהסכם רציפות הזכויות במדינה.

הבהרה

60. המשיב ציין בכתב הערעור המתוקן שהגיש בבית הדין האזורי ובתצהירו כי עבד בקופת חולים כללית מיום 1.8.1981 ועד ליום 31.8.1994 וכי זכויותיו בגין תקופת העבודה בכללית בוטחו בקג"מ. בית הדין האזורי קבע כי התצהיר לא נסתר לעניין התקופה. אולם, הן בכתב התשובה והן בתצהיר הקרנות צוין כי ההעסקה בכללית היתה במשרה חלקית וכי בגינה נצברו רק 21 חודשי חברות שפורטו בתצהיר. העובדה דלעיל לא נסתרה. יתר על כן, המשיב לא התייחס בסיכומיו בערעור ובטיעונו בפנינו לטענה בהודעת הערעור כי בעניין זה נפלה שגגה מלפני בית הדין האזורי. נעיר, כי ערעור המשיב בבית הדין האזורי לא כומת וכי אף קביעת בית הדין



בית הדין הארצי לעבודה

עק"ג 46429-10-20

עק"ג 46513-10-20

האזורי היתה אגב סקירת הרקע העובדתי, כך שאין בפסק דינו של בית הדין האזורי חיוב אופרטיבי בסוגיה. משכך, אנו מבהירים כי תקופת החברות בקג"מ היא תקופה של 21 חודשים בלבד כמפורט בכתב התשובה מטעם הקרנות.

61. **סוף דבר** – הערעור נדחה, בכפוף להבהרת תקופת החברות בקג"מ כאמור בפסקה 60 לפסק הדין לעיל. הקרנות והמדינה תשלמנה למשיב שכר טרחת עורכי דין והוצאות משפט בסכום (כולל) של 5,000 ש"ח לכל אחת מהן.

ניתן היום, כ"ח אייר תשפ"ב (29 מאי 2022), בהעדר הצדדים וישלח אליהם.

רועי פוליאק,
שופט

לאה גליקסמן,
שופטת

ורדה וירט-ליבנה,
נשיאה, אב"ד

מר עצמון ליפשיץ,
נציג ציבור (מעסיקים)

גברת שרה זילברשטיין-היפש,
נציגת ציבור (עובדים)