



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5529/22

בג"ץ 9047/22

לפני :

כבוד המשנה לנשיאה ע' פוגלמן  
כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופט י' כשר

העותר בבג"ץ 5529/22 :

יהושע לדור

העותרת בבג"ץ 9047/22 :

הסתדרות העובדים הכללית החדשה

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 5529/22 :

1. בית הדין הארצי לעבודה  
2. מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים  
בע"מ

המשיבים בבג"ץ 9047/22 :

1. בית הדין הארצי לעבודה בירושלים  
2. מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים  
בע"מ  
3. רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון  
4. מרכז השלטון המקומי בישראל  
5. שלום חראזי

עתירות למתן צו על-תנאי ;  
פסקי הדין של בית הדין הארצי לעבודה בעת"צ 19441-05-21  
ובעת"צ 19441-05-21, מיום 14.7.2022, שניתנו על ידי  
כבוד השופטים : ו' וירט-ליבנה - נשיאה, ל' גליקסמן, ור'  
פוליאק, ונציגי הציבור : מר יוסי רחמים ומר שרגא ויצמן

תאריך הישיבה :

כ"ג בסיון התשפ"ג (12.6.2023)

בשם העותר בבג"ץ 5529/22 :

עו"ד משה וקרט ; עו"ד דביר גלזר  
עו"ד ארנה לין ; עו"ד אורלי אבן זהב

בשם העותרת בבג"ץ

9047/22

בשם המשיבה 2 בבג"ץ

5529/22

בשם המשיבה 3 בבג"ץ

9047/22

בשם המשיב 4 בבג"ץ

9047/22

בשם המשיב 5 בבג"ץ

9047/22

עו"ד מנחם לפידור ; עו"ד נור אברהמים

עו"ד תומר גלילי

## פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. בעתירות שלפנינו, התבקשנו לבטל שני פסקי דין שניתנו על-ידי בית הדין הארצי לעבודה, שבהם נקבע, בתמצית, כי אין להחיל על עובדי רשויות מקומיות את ההלכה שנקבעה ביחס לעובדי מדינה בבג"ץ 2944/10 קוריצקי נ' בית הדין הארצי לעבודה (13.10.2015; להלן: עניין קוריצקי או הלכת קוריצקי).

הרקע לעתירות

2. הסוגיה שנדונה בעניין קוריצקי – סבוכה ומורכבת; המעוניין בתמונה המלאה, מופנה לעיין בפסק הדין רחב-היריעה שניתן באותו הליך. לצרכנו שלנו, ניתן להסתפק בהצגת עיקרי הדברים: בשנת 1973 נחתם בין המדינה לבין קרנות הפנסיה הוותיקות של הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן: ההסתדרות), הסכם שעניינו בהסדרת רציפות הזכויות לפנסיה של עובדים, שעברו לעבוד בשירות המדינה תחת הסדר של פנסיה תקציבית, לאחר שהיו מבוטחים בקרן פנסיה במקום עבודתם הקודם (להלן: הסכם הרציפות של עובדי המדינה). בהתאם להסכם הרציפות של עובדי המדינה, בעת פרישתו של העובד משירות המדינה, על קרן הפנסיה – שבה היה העובד מבוטח בתקופת עבודתו אצל מעסיקו הקודם – להשתתף, בהתאם לחלקה היחסי, בסכום גמלת הפנסיה המגיעה למבוטח. זאת, על פי השכר הקובע לפנסיה בשירות המדינה, שכר הנגזר ממשכורתו האחרונה של העובד, ערב פרישתו לגמלאות.

3. מלבד הסכם הרציפות של עובדי המדינה, נחתמו במהלך השנים הסכמי רציפות בעלי עקרונות דומים, המסדירים את רציפות הזכויות לפנסיה, של עובדים שעברו ממעסיק שעובדיו היו מבוטחים בקרן ותיקה אחת, למעסיק שעובדיו היו מבוטחים בקרן ותיקה אחרת.

4. בשנת 2003, כחלק מהרפורמה המקיפה שהתבצעה בתחום הפנסיה, נוסף לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפיקוח), פרק ז', מכוחו הותקן 'התקנון האחד', אשר החליף את תקנוני קרנות הפנסיה הוותיקות, ונכנס לתוקף ביום 1.10.2003 (להלן: התקנון האחד). התקנון האחד הנהיג בקרנות הפנסיה הוותיקות שיטה אחידה לחישוב השכר הקובע לפנסיה, חלף ריבוי השיטות בתקנונים השונים שבוטלו. בהתאם לתקנון האחד, בנסיבות שבהן עבר עובד בין מעסיקים שונים, ובתוך כך ביצע מעבר גם בין קרנות פנסיה שונות, הקרן שבה בוטח אצל המעסיק

המוקדם, תישא בסכום הקצבה שתשולם לעובד, כפי חלקה היחסי, על בסיס השכר האחרון שבוטח אצלה ערב המעבר למעסיק המאוחר, כשהוא מוצמד לשכר הממוצע במשק במועד פרישתו של העובד. בהתאם לסעיף 78(ב) לחוק הפיקוח, "הוראות התקנון האחיד יחולו על אף האמור בכל הסכם או הסדר אחר".

5. על רקע האמור, נדונה בעניין קוריצקי השאלה הבאה, אשר לה רלבנטיות לעתירות דנן: האם ההסדר שהונהג בהסכם הרציפות של עובדי המדינה, במקרה של מעבר עובד ממעסיק קודם לשירות המדינה, בוטל או שונה, עם כניסתו לתוקף של התקנון האחיד? לאחר דיון מקיף ומעמיק, הגיע בית משפט זה למסקנה כי הסכם הרציפות של עובדי המדינה לא בוטל, והוראותיו לא שוננו עם כניסתו לתוקף של התקנון האחיד (עניין קוריצקי, פסקה 55 לפסק דינו של השופט ח' מלצר). לצד זאת, פורשו חלק מהוראות הסכם הרציפות של עובדי המדינה, לאורן של הוראות התקנון האחיד (שם, בפסקה 94). לשלמות התמונה אציין, כי בקשה לדיון נוסף בפסק הדין – נדחתה (דנג"ץ 7730/15 מדינת ישראל נ' קוריצקי (23.2.2016)), וכי ביום 25.10.2018, ניתן תוקף של החלטה, בגדרי ההליך העיקרי, "למתווה מוסכם ליישום בקירוב פסק הדין", שאליו הגיעו הצדדים באותו עניין.

#### העתירות שלפנינו

6. אעבור עתה לתיאור העובדות שבבסיס העתירות שלפנינו. בשנת 1975 נחתם בין הרשויות המקומיות לבין קרנות הפנסיה הוותיקות של ההסתדרות, הסכם רציפות בעל עקרונות דומים לאלו שנקבעו בהסכם הרציפות של עובדי המדינה (להלן: הסכם הרציפות של עובדי הרשויות המקומיות). השאלה שנדונה לפני בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב, ולאחר מכן לפני בית הדין הארצי לעבודה, בשני ההליכים נושא העתירות שלפנינו, היתה זו: האם הלכת קוריצקי, שהתייחסה להסכם הרציפות של עובדי המדינה, חלה גם על הסכם הרציפות של עובדי הרשויות המקומיות; או שמא דינו של ההסכם האחרון שונה, כך שהוראות התקנון האחיד גוברות על הוראותיו? ובלשונו של בית הדין הארצי, בפסק הדין מושא העתירה בבג"ץ 9047/22: "האם לעניין הסדרי רציפות זכויות החלים על עובדי הרשויות המקומיות הזכאים לפנסיה תקציבית בעת סיום עבודתם ברשות, דין עובדי הרשויות כדין עובדי המדינה או שמא דינם כדין כלל המבוטחים בקרנות הפנסיה הגרעוניות...".

כפי שיפורט להלן, בית הדין האזורי קבע כי הוראות התקנון האחיד גוברות על הוראות הסכם הרציפות של עובדי הרשויות המקומיות, ובית הדין הארצי לא מצא מקום להתערב בהכרעה זו.

7. העתירה שהובאה לפתחנו בבג"ץ 9047/22, מכוונת נגד פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה בעק"ג 43131-11-20, מיום 29.5.2022 (השופטים ו' וירט-ליבנה, ל' גליקסמן, ר' פוליאק, ונציגי הציבור י' רחמים ו-ב' סמו), שבגדרו נדחה ערעור שהגיש המשיב 5, שלום חראזי, על פסק הדין של בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב, בק"ג 13922-12-18, מיום 20.10.2020 (השופטת ר' צדיק, ונציגי הציבור נ' פרידמן ו-א' אזון).

8. כמתואר בעתירה, חראזי פרש לגמלאות בשנת 2010, במסלול של פנסיה תקציבית, לאחר שעבד בעיריית רחובות החל משנת 1993. קודם לעבודתו-זו, הועסק חראזי אצל מעסיק אחר, בין השנים 1964-1992, שם בוטח בקרן הפנסיה המקיפה של ההסתדרות – היא העותרת בהליך זה. בהליך שהתקיים לפני בית הדין האזורי, טען חראזי כי יש להחיל עליו את הלכת קוריצקי, שכן זו חלה גם על גמלאים הזכאים לפנסיה תקציבית מטעם רשות מקומית.

9. בית הדין האזורי דחה את התביעה, תוך שקבע, בין היתר, כי הלכת קוריצקי חלה על עובדי מדינה בלבד ולא על עובדי רשויות מקומיות. ההבחנה שערך בית הדין האזורי בין שני סוגי העובדים, מקורה בנימוק שעמד בבסיס ההכרעה בעניין קוריצקי, ולפיו הסכם הרציפות של עובדי המדינה הוא הסכם קיבוצי, כללי וייחודי, היונק את חיותו מחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, ולפיכך, עריכת שינויים בתוכן ההסכם צריכה להיעשות בחוק או מכוח חוק, תוך עמידה בתנאים הקבועים לשם כך בסעיפים 103-104 לחוק זה, אגב ניהול משא ומתן בתום לב עם ההסתדרות – דבר שלא נעשה ביחס להסכם הרציפות של עובדי המדינה. לעומת זאת, הסכם הרציפות של עובדי הרשויות המקומיות, יסודו בהוראה הסכמית, הכפופה לתחולת התקנון האחד, בהתאם לסעיף 78(ב) לחוק הפיקוח שצוינה לעיל. חראזי לא השלים עם התוצאה, והגיש ערעור לבית הדין הארצי לעבודה, שכאמור – נדחה.

10. בעתירה בבג"ץ 5529/22, התבקשנו להורות על ביטול פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה בעת"צ 19941-05-21, מיום 14.7.2022 (השופטים ו' וירט-ליבנה, ל' גליקסמן, ר' פוליאק, ונציגי הציבור י' רחמים ו-ש' ויצמן), שבגדרו נדחה ערעור שהגיש העותר, יהושע לדור, על פסק הדין של בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב, בת"צ 31030-05-17, מיום 14.4.2021 (השופט א' שגב). הערעור בהליך זה נשא מאפיינים דומים לאלו של הערעור מושא העתירה בבג"ץ 9047/22, אותו הגיש חראזי, ועורר

שאלה משפטית זהה, ועל כן הדיון בו עוכב עד להכרעת בית הדין הארצי בעניינו של חראזי. לאחר שזו ניתנה, הוכרע גם ערעור זה בפסק דין קצר, על יסוד אותן מסקנות.

#### מכאן העתירות שלפנינו.

11. לטענת העותרים בשתי העתירות, בית הדין הארצי בא לכלל טעות המצדיקה את התערבותנו, כאשר קבע כי הלכת קוריצקי אינה חלה על עובדי רשויות מקומיות. טענתם העיקרית – המתפרטת לטענות-משנה, שאין צורך לפרטן – היא שנימוקי פסק הדין בעניין קוריצקי ביחס להסכם הרציפות של עובדי המדינה, יפים ומתאימים גם להסכם הרציפות של עובדי הרשויות המקומיות, ועל כן אין יסוד להבחנה בין השניים – הבחנה העולה לשיטתם עד כדי פגיעה בשוויון.

12. ביום 12.6.2023 התקיים לפנינו דיון שבו שטחו הצדדים את טענותיהם.

#### דיון והכרעה

13. לאחר עיון בטענות הצדדים, בכתב ובעל פה, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירות להידחות על הסף.

14. הלכה פסוקה היא, שבית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על החלטות ופסקי דין של בתי הדין לעבודה. התערבות שיפוטית בהחלטות מעין אלו, שמורה אך ורק למקרים חריגים, אם נמצא כי מתקיימים שני תנאים מצטברים: קיומה של טעות משפטית-מהותית בהחלטה, וקיומם של שיקולי צדק, המחייבים התערבות שיפוטית (בג"ץ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(1) 673, 685-694 (1986); בג"ץ 6856/21 פלונית נ' בית הדין הארצי לעבודה (19.10.2021)). הפכנו והפכנו בעתירות שהונחו על שולחנו, אך לא מצאנו כי הן נמנות על מקרים חריגים אלה.

15. בית הדין הארצי לעבודה, דחה את שני הערעורים שהובאו לפניו, לאחר שקבע כי אין מקום להתערב במסקנתו המשפטית של בית הדין האזורי, שלפיה הלכת קוריצקי אינה חלה ביחס לעובדי הרשויות המקומיות. בין היתר, דחה בית הדין הארצי את הטענה כי יש לגזור גזירה שווה בין עובדי המדינה לעובדי הרשויות המקומיות, וללמוד מהלכת קוריצקי, שבה נדון עניינם של הראשונים, גם לגבי עניינם של האחרונים: "אין דין אימוץ הוראת חוק בהסכם כדין חלוקתה 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" (ע"א 372/85

פרץ נ' פרץ, פ"ד מ(4) 781, 785 (1986)), 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 שינויו 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" (פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה בעניינו של חראזי, בעמוד 26).

16. עוד ציין בית הדין הארצי, שבהעדר המאפיינים היחודיים של הסכם הרציפות של עובדי המדינה, המצדיקים התייחסות מיוחדת ושונה, החלת הלכת קוריצקי על עובדי הרשויות המקומיות טומנת בחובה פגיעה בשוויון אל מול יתר מבוטחי הקרנות: "בבג"ץ קוריצקי הודגש כי מעמדן המיוחד של הוראות הסכם הרציפות נובע מהיותן 'זכויות היברידיות' המשלבות בין הוראות חוק לבין הסכם קיבוצי. עצם העובדה שהסכם רציפות נרשם כהסכם קיבוצי אינה משריינת אותו מפני הוראות התיקון לחוק הפיקוח, וכפי שנקבע בסעיף 78 לחוק 'הוראות פרק זה יחולו על אף האמור בכל דין או הסכם, לרבות הסכם קיבוצי'. יתר על כן, הגנה על זכויות העובדים המעוגנות בהסכמים קיבוציים, אשר תבוא בהכרח על חשבון עמיתים אחרים או תחייב את המדינה בהקצאת סכומים נוספים [...], אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות התיקון לחוק הפיקוח שפורטו לעיל, ותחזור ותנציח את הרעה החולה שהתיקון לחוק הפיקוח והתקנון האחד נועדו לפתור – התנהלות במודל של 'כולם שווים אך יש שווים יותר'".

17. כידוע, אמת מידת להתערבות בהחלטותיהם של בתי הדין לעבודה, כאשר עסקינן בנושאים שבתחומי מומחיותם המיוחדת, תהא מצומצמת וזהירה שבעתיים (ראו, למשל, בג"ץ 6915/21 חזיזה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 17 (25.10.2021)). בנדון דידן, הכרעותיו של בית הדין הארצי ניצבות בליכת תחום מומחיותו, התבססו על ניתוח הלכת קוריצקי, היקפה וגדרה, ואיננו מוצאים מקום להתערב בהן. כמו כן, לא מצאנו מקום להתערב בהיבטים נוספים שהוזכרו בפסקי הדין, ושלגביהם התבקשה התערבותנו, קרי: שאלת פרשנות סעיף 12 להסכם הרציפות של עובדי הרשויות המקומיות בבג"ץ 9047/22, ושאלת תחולתן של הוראות חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 על עניינו של העותר בבג"ץ 5529/22. היבטים אלה הם בעלי מאפיינים יחודיים, לכל אחד מההליכים, אלא שבית הדין הארצי אך העיר לגביהם הערות מסוימות, ולא הכריע בהם, בשים לב למסקנתו. משכך, בהינתן כללי ההתערבות בהחלטות בתי הדין לעבודה, לא מצאנו כי היבטים אלה מצדיקים אף הם את התערבותנו.

18. במהלך כתיבת הדברים, הונחה לפנינו בקשת העותרת בבג"ץ 9047/22 למחיקת העתירה. נוכח הבקשה ועמדת המשיבים, אציע לחברי כי נורה על דחיית עתירה זו, ללא צו להוצאות.

19. עוד זה מדבר וזה בא, גם בעתירה בבג"ץ 5529/22, הוגשה "הודעה ובקשה למשיכת העתירה". נוכח המפורט לעיל, החלטנו לדחות גם עתירה זו. באין הסכמה לגבי ההוצאות, החלטנו שהעותר ישא בהוצאות המשיבה 2 בסך של 5,000 ₪.

ניתן היום, כ"ט בסיון התשפ"ג (18.6.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה