

בתי הדין לעבודה

006756/04 עב	מספר תיק:	בית הדין האזורי לעבודה תל אביב יפו	
08/09/2008		כב' השופטת נטע רות	בפני:
		נ.צ. גב' יוכבד הוכמן-שוורץ נ.צ. מר צבי קוסטרינסקי	

התובעים

בעניין: 1. פלומין שושנה
2. רוטמן ליפא
ע"י ב"כ עו"ד אשר סלע

- נ ג ד -

הנתבעים

1. בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד קרן בלום ורחלי בניטה
2. הממונה על השכר במשרד האוצר
ע"י ב"כ עו"ד אביגיל בורוביץ – פרקליטות המדינה

כתבי עת:

[דפנה ברק ארז, "הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי", משפטים, כרך כז \(תשנ"ו-תשנ"ז\) 17](#)

להחלטה בעבודה (2006-02-26): [בשא 9433/05 פלומין שושנה נ' בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ](#) שופטים: דגית ויסמן עו"ד: שמר, גולן

מיני-רציו:

* ביה"ד לעבודה דחה את תביעת התובעים הנוגעת להתערבות הממונה על השכר באוצר בתנאי פרישתם מהנתבע 1, לאור סמכותו לעשות כן בסעיף 29 [לחק יסודות התקציב](#); אין לומר ששיהוי בהפעלת סמכות הממונה הצדיק התערבות בהחלטתו בשל אינטרס הסתמכות התובעים.

* עבודה – פרישה מעבודה – תנאי פרישה

* עבודה – פרישה מעבודה – תקינות הסכם הפרישה

* משפט מינהלי – שיקול-דעת – הממונה על השכר

* משפט מינהלי – רשות מינהלית – הממונה על השכר

* משפט חוקתי – תקציב – [חק יסודות התקציב](#), תשמה-1985

* משפט חוקתי – תקציב – חריגה ממנו

הדיון נסב אודות התערבות הממונה על השכר באוצר (להלן: הממונה) בתנאי פרישתם של התובעים מעבודתם בנתבע 1 (להלן: הבנק).

בית הדין האזורי לעבודה דחה את התביעה ופסק כי:

ס' 29, א29 ו-29ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: החוק) המקנים לממונה סמכות להתערב בהסכמי עבודה או בתנאי פרישה בבנק, לרבות ביטול הסכם חורג והוראה לגוף המתקצב להפסיק לאלתר כל הטבה כספית הקשורה בעבודה שמקורה בהסכם החורג. הסעיפים הנ"ל חלים על הבנק מתוקף היותו "חברה מעורבת" ומכח היותה "גוף מתקצב". לממונה נתון שיקול דעת נרחב להפעיל את סמכותו באופן נרחב. סמכות הממונה מוצדקת גם לפי תכליתו, בשים לב לכך שמדובר בבנק יעודי הממלא תפקיד ציבורי של עידוד התעשייה ובשים לב לכך שבשל תפקידו ומעמדו כגוף ציבורי הוא נהנה מ"רשת ביטחון" הממונת מכספי הציבור. סמכויות הממונה חלות אף ביחס להסכמים שנערכו טרם תיקון החוק והכנסת ס' 29א ו-29ב.

הטענה כי שיהוי בהפעלת סמכות הממונה יצר מניעות או הצדיק התערבות בהחלטת הממונה בשל הסתמכות התובעים, נדחתה בענייננו, הן בשל החשיבות החברתית שבמיגור התופעה של עריכת הסכמים בלתי חוקיים בכלל והסכמים חורגים הנוגדים את החוק בפרט, והן בשל העובדה שההתערבות בהסכם החורג של התובעים לא פגעה באוטונומיה שלהם וביכולתם לכלכל את צעדיהם לעתיד. נהפוך הוא, התערבות הממונה במועד בו נעשתה, רק היטיבה עם התובעים ושיפרה את מצבם בהשוואה למצב בו היו לו היה הממונה מתערב בעניינם קודם לכן. כ"כ, יש ליתן משקל לכך שהתובעים פעלו במידה מסוימת מתוך עצימת עיניים בנוגע לאי חוקיות תנאי הפרישה. הימנעות רשויות האכיפה והפיקוח מלהפעיל את סמכותן אינה מקנה מימד של לגיטימיות לפעולה בלתי חוקית של הגוף המפוקח המתנגשת עם החוק. הימנעות מהפעלת סמכות פיקוח ואכיפה ובמיוחד בסיטואציה של עצימת עיניים מצד הגורם המפוקח, אינה יכולה להוות צידוק או תשתית להכרה באינטרס ההסתמכות.

בכך שהממונה שיווה לנגד עיניו את מצבו הכלכלי של הבנק לא חרג הוא מסמכותו; אין פסול אף בכך שהממונה קיים הידברות עם התובעים עובר לגיבוש החלטתו הסופית. אף תביעת התובעים לסעד חלופי של תשלום הפרשי שכר, נדחתה.

פסק דין

רקע כללי

הצדדים להליך

1. הנתבע 1 (להלן: "הבנק לפיתוח" או "הבנק") הוקם בשנת 1957 על מנת לשמש כזרוע של מדינת ישראל (להלן: "המדינה") לשם העמדת הלוואות לסקטור התעשייתי. בשנת 1991 החל הבנק לפעול כבנק מסחרי ובתור שכזה העמיד לרשות לקוחותיו מגוון של שירותים בנקאיים.

עד לשנת 1991 החזיקה המדינה כ-26% מזכויות ההצבעה בדירקטוריון. בשנת 1991 קיבלה המדינה את הזכות לקבלת מניותיה של חברת העובדים בבנק. זאת, שעה שחברת העובדים החזיקה עד לשנה זו 21% מזכויות ההצבעה. משכך, החל משנת 1991 היתה המדינה בעלת 46% מזכויות ההצבעה בדירקטוריון.

נכון ליום 9.10.97 80% מהון המניות של הבנק היה של המדינה, כאשר המדינה היתה כאמור בעלת זכויות הצבעה בדירקטוריון בשיעור של 46% ובעלת סמכות למנות דירקטורים בשיעור של 48% (ראה - סעיף 3-6 לתצהירו של העד מטעם הבנק - דר' רענן כהן; להלן: "דר' רענן כהן").

לאור האמור, הווה הבנק בתקופה מושא המחלוקת "חברה מעורבת" כהגדרתה [בחוק החברות הממשלתיות](#), [התשל"ה-1975](#). כחברה מעורבת מהווה הבנק "גוף מתוקצב" כהגדרתו בסעיף 21 [לחוק יסודות התקציב](#), התשמ"ה-1985 (להלן: "[חוק יסודות התקציב](#)") ומכאן גם כפיפותו לסמכות הממונה על השכר מכח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

2. הנתבע 2, שהינו הממונה על השכר באוצר (להלן: "הממונה על השכר"), פועל מכח הוראות סעיף 29 [לחוק יסודות התקציב](#).

3. התובעת 1 (להלן: "הגב' פלומין") הועסקה בבנק החל מיום 1.9.64 ועד ליום 31.10.02. מועד בו נכנסה לתוקף הודעת ההתפטרות שמסרה לבנק. הגב' פלומין שימשה החל מחודש 7/77 בתפקיד מבקרת פנים של הבנק (ראה - סעיף 30 לתצהיר דר' רענן כהן).

4. התובע 2 (להלן: "מר רוטמן") הועסק על ידי הבנק החל מיום 1.12.63 ועד ליום 31.5.02. מועד בו נכנסה לתוקפה הודעת ההתפטרות שמסר לבנק. בתפקידו האחרון שימש מר רוטמן כיועץ בכיר למנכ"ל בנושאי אשראי וזאת במהלך תקופה של כ-4 שנים (ראה - סעיף 14 לתצהיר דר' רענן כהן; כן ראה - עמ' 4 לפרוטוקול עדותו של מר רוטמן ש' 9-3).

מכאן ואילך נתייחס בקצרה באופן נפרד להשתלשלות האירועים הרלבנטית לכל אחד מהתובעים;

<< השתלשלות האירועים הנוגעת לגב' פלומין

5. במהלך מרבית שנות עבודתה של הגב' פלומין נקבעו חלק מתנאי העסקתה על פי תנאיו של ההסכם העבודה הקיבוצי לעובדי הבנק ואילו גובה שכרה, אשר נקבע בהסכם אישי, הושווה

לשכרו של המשנה למנכ"ל הבנק החל מיום 1.1.80. זאת בהתאם להוראות מנכ"ל הבנק מיום 27.2.81 (ראה - סעיף 31 לתצהיר דר' רענן כהן; כן ראה - סעיפים 6 ו-8 לתצהיר הגב' פלומין).

בשנת '86 פרש המשנה למנכ"ל הבנק לגמלאות בלא שמונה לו מחליף. לאור זאת, חדל הבנק לעדכן את שכרה של הגב' פלומין, כפי שנעשה בעבר, והחל לעדכן בהתאם לשינויים בטבלאות השכר של עובדי בנק ישראל. בשנת '91 ניתנה לגב' פלומין תוספת שכר מעבר לעדכונים השוטפים בטבלאות השכר כאמור (ראה - סעיף 32 לתצהיר דר' רענן כהן).

חרף טענתה של הגב' פלומין כי שינוי השיטה של עדכון השכר הביא לשחיקה בשכרה, הרי שלגרסתה "היא לא ביצעה פעולות דרסטיות כלשהן בענין זה". זאת, משום שחשה - כך לדבריה - שכמבקרת פנים של הבנק אין זה ראוי שהיא תפעיל לחצים אישיים בנושא תנאי העסקה על ההנהלה הנתונה לביקורתה (ראה - סעיף 10 לתצהיר הגב' פלומין).

למותר לציין כי הגב' פלומין לא הגישה מעולם תביעה נגד הבנק בענין זה של שחיקת השכר הנטענת וזאת, עד למועד הגשת התביעה מושא דיונו, ביום 30.6.04.

6. לקראת סוף שנות ה-90 החליט הבנק לעגן את כל תנאי העסקה של חברי ההנהלה בהסכמים אישיים. בהתאם לכך, נחתמו בשנים 1999-2000 הסכמים אישיים בין הבנק לבין חברי ההנהלה (ראה - סעיף 11 לתצהיר הגב' פלומין).

לאור זאת, נחתם ביום 3.7.00 הסכם עבודה אישי בין הגב' פלומין לבין הבנק (להלן: "ההסכם") בו נכתב, בין היתר, כך:

"החל מהמועד הקובע [יום 1.4.00] ואילך הסכם זה בלבד יסדיר את תנאי ההעסקה של העובד בבנק והוא יבוא במקום כל הסכם העסקה קודם שנעשה בענין זה (אם נעשה) בין הבנק לבין העובד.

החל מהמועד הקובע ואילך הוראות חוקת העבודה והוראות כל הסכם אחר החל על עובדי הבנק שאינם מועסקים לפי הסכמי העסקה מיוחדים... יחדלו לחול בצורה כלשהי על העובד.

בחתירתו על הסכם זה ובתמורה לתנאים הניתנים לו על פי הסכם זה העובד מוותר בזה, באופן סופי ומוחלט, על כל תביעותיו וטענותיו כלפי הבנק לקבלת הפרשי שכר ותשלומים כלשהם בגין כל תקופה שקדמה למועד הקובע, ועל כל תביעותיו וטענותיו לגבי הצמדתם של תנאי שכרו ו/או תנאי פרישתו לתנאי השכר ו/או הפרישה של המשנה למנכ"ל הבנק".

(ראה - סעיף 2 לנספח שפ/6 לתצהיר הגב' פלומין)

כמו כן, נכתב בהסכם הנ"ל:

"שכרו החודשי של העובד בבנק החל מהמועד הקובע ואילך יהיה בסך של ₪ 42,900, כשסך זה צמוד למדד לפי השיעור שבו המדד שיפורסם לאחרונה לפני מועד תשלומו של השכר יהיה גבוה מהמדד שפורסם בגין חודש 2/99...

בנוסף על השכר הנ"ל, העובד יהיה זכאי לכל אותם הטבות ותשלומים נלווים שחברי ההנהלה של הבנק היו זכאים להם על פי תנאי העסקתם עובר למועד הקובע ובכלל זה, הוצאות החזקת טלפון בביתו, עיתונים, השתתפות במועדון ספורט, השתתפות בתשלומי שכר לימוד, תשלומים לקרן השתלמות, דמי נופש, מענק יובלות, החזר דמי ביטוח לאומי וכן החזקת מכונית צמודה (כולל טלפון) בנפח מנוע של עד 2,000 סמ"ק, אשר הבנק ישא בהוצאות רכישתה, הפעלתה ואחזקתה...."

(ראה – סעיף 7 לנספח שפ/6 לתצהיר הגב' פלומין)

בהסכם זה עוגנו אף מספר הוראות – הן ההוראות מושא המחלוקת – המתיחסות לתנאי הפרישה של הגב' פלומין במקרה של התפטרות. הוראות אלה קבעו כי במקרה שהגב' פלומין תודיע לבנק בכתב על התפטרות 90 יום מראש, הרי שהיא תהיה זכאית – בנוסף לסכומים שהופרשו ליובתה לקופת הגמל – גם לתנאים כדלקמן:

פיצוי בשיעור של 50% בגין כל תקופת עבודתה בבנק;

שלושה חודשי הסתגלות בתוספת חודש הסתגלות נוסף בגין כל שנת עבודה הנכללת בתקופה שבין 1.7.99 ועד למועד כניסת ההתפטרות לתוקף עד לתקרה של שישה חודשי הסתגלות;
פדיון ימי חופשה בלתי מנוצלים ופדיון ימי מחלה בלתי מנוצלים, כפי שיהיה מקובל בבנק בעת הפרישה.

(ראה – סעיף 10 לנספח שפ/6 לתצהיר הגב' פלומין)

כן נכתב בהסכם, לאמור:

" בתוך 10 ימים ממועד חתימת הסכם זה הבנק ישלם לעובד סך של 138,000 ש"ח בגין השוואת תנאי השכר של העובד לשכר חברי ההנהלה של הבנק במשך 3 השנים שקדמו למועד הקובע. סכום זה הינו סופי מוחלט ובלתי ניתן לערעור...."

(ראה – סעיף 15 לנספח שפ/6 לתצהיר הגב' פלומין)

בהסכם האישי של הגב' פלומין אף נקבע כי הסכום הנ"ל בסך של 138,000 ש"ח מבטא בכפוף לאמור בסעיף 15 להסכם את מלוא הפרשי השכר אשר עשויים להגיע לה בגין כל התקופה שלפני המועד הקובע.

קביעה זו נעשתה תוך הפניה לסעיף 2ד להסכם, שם נקבע כי בחתימה עליו מוותרת הגב' פלומין על כל הטענות כלפי הבנק ביחס לתנאי פרישה או תנאי השכר של המשנה למנכ"ל הבנק.

7. ביום 10.3.02 הודיעה הגב' פלומין לבנק על כוונתה להתפטר ביום 31.8.02 - כ- 4 חודשים לפני הגיעה לגיל הפרישה (17.12.02). לבקשת הבנק, הווארכה תקופת עבודתה עד ליום 31.10.02. מועד שחל כחודש וחצי לפני המועד שנקבע לפרישה לגמלאות.

אין חולק על כך כי הודעת ההתפטרות של גב' פלומין ניתנה במועד שניתנה על מנת לאפשר לה לממש את זכויות הפרישה המיוחדות כפי שנקבעו בהסכם (ראה - עמ' 13 לפרוטוקול חקירתה הנגדית של הגב' פלומין, ש' 5-1). זאת, בשים לב לכך כי לו היתה הגב' פלומין פורשת בגיל הפרישה היא היתה מאבדת את זכאותה למענק הפרישה ולחודשי הסתגלות בהתאם להסכם האישי.

כוונתה של הגב' פלומין לממש את תנאי הפרישה, כאמור לעיל, היא שהובילה להתערבותו של הממונה על השכר, כפי שיפורט להלן. התערבות שהובילה לסכסוך מושא המחלוקת.

את העובדות הנוגעות להתערבותו של הממונה על השכר בתנאי הפרישה של הגב' פלומין, עובדות המתייחסות גם לעניינו של מר רוטמן, נפרט בהמשך הדברים לאחר שנפרוש את מסכת העובדות המתייחסת למר רוטמן.

<< השתלשלות האירועים הנוגעת למר רוטמן

8. מר רוטמן החל לעבוד בבנק כאמור בשנת 63', כאשר במהלך מרבית שנות עבודתו הוא הועסק על פי הסכמי עבודה קיבוציים שחלו על עובדי הבנק ובכלל אלה הסכם קיבוצי מ-1/82 אשר הצמיד את שכרם של עובדי הבנק לטבלת השכר הנהוגה בבנק ישראל והסכם קיבוצי שנחתם בבנק מיום 20.4.98 אשר אימץ אף הוא את טבלת השכר שנקבעה לעובדי בנק ישראל מיום 1.1.97. טבלה אשר כללה דרגה חדשה שנוספה לסולם דרגות השכר - היא דרגה כ"ד (ראה - סעיף 4 לתצהיר מר רוטמן ונספח לר/1 הימנו).

בנוסף לאמור, מר רוטמן נהנה גם מתנאים מיטיבים שמקורם בהסכם אישי. זאת, מכח החלטה מיום 13.3.91 של וועדת הסגנים של דירקטוריון הבנק בישיבתו מיום 20.2.91. לפי החלטה זו משכורתו החדושת של מר רוטמן, כל עוד כיהן כחבר ההנהלה, הועמדה על סך השווה ל-150% מהדרגה הגבוהה ביותר בטבלת השכר של עובדי הבנק וזאת לגבי התקופה המתחילה מיום מינויו כחבר הנהלת הבנק (ראה - נספח לר/2 לתצהיר מר רוטמן).

אין חולק על כך כי בפועל גם לאחר שנחתם בבנק ההסכם הקיבוצי מיום 20.4.98, לא שילם הבנק למר רוטמן את שכרו על בסיס דרגה כ"ד, כפי שנקבעה בהסכם עם עובדי בנק ישראל וכפי שנקבע בהסכם האישי, אלא על בסיס דרגה כ"ג. אי לכך, פנה מר רוטמן בענין זה לממונים עליו בדרישה לעדכן את שכרו אולם אלה הבהירו לו כי הבנק אינו מוכן לשלם את שכרו על בסיס דרגה כ"ד כאמור (ראה - סעיף 6-8 לתצהיר מר רוטמן).

גם מר רוטמן כמו הגב' פלומין לא הגישו תביעה לקבלת הפרשי שכר עד להגשת התביעה מושא דיונו.

יצוין כי ביום 3.9.00 נחתם בבנק הסכם קיבוצי נוסף אשר ביטל את הצמדת שכרם של עובדי הבנק לשכרם של עובדי בנק ישראל וזאת החל מיום 1.1.99.

9. למעלה משנה לאחר חתימתו של ההסכם הקיבוצי משנת '98, ביום 1.7.99 נערך הסכם אישי בין מר רוטמן לבין הבנק, במסגרתו נקבע כי החל מיום 1.5.99 יסדיר ההסכם הנ"ל באופן בלעדי את העסקתו של מר רוטמן וכי בחתימה עליו ובתמורה לתנאים המוענקים על פיו - מוותר מר רוטמן באופן סופי ומוחלט על תביעותיו וטענותיו כלפי הבנק לקבלת הפרשי שכר ותשלומים כלשהם **"הן ביחס לכל התקופה שקדמה למועד הקובע והן ביחס לכל תקופה שאח"כ בגין כל דרגה מעל דרגה 23 שהונהגה ו/או תונהג בבנק ישראל ו/או בבנק"** (ראה - סעיף 2 לנספח 5 לתצהיר מר רוטמן).

גם בהסכם זה כמו בהסכם של גב' פלומין, נקבע - כי שכרו החודשי של מר רוטמן החל מהתאריך הקובע יעמוד על סך של 42,900 ש"ח וכי הוא יהיה זכאי בנוסף לשכר הנ"ל גם לכל ההטבות המצוינות בהסכם של הגב' פלומין.

כמו כן עוגן בהסכם סעיף המסדיר את תנאי הפרישה של מר רוטמן במקרה של התפטרות לפני מועד הפרישה הסטטוטורי. סעיף שהקנה למר רוטמן תנאי פרישה בדומה לאלה שנקבעו בהסכם של הגב' פלומין: תשלום מענק בשיעור של 50% בגין כל תקופת העבודה בבנק - וזאת מעבר לסכומים שנצברו בקופות הגמל, לרבות פיצויי פטורים, תשלום בגין חודשי הסתגלות עד 6 חודשים - 3 חודשי הסתגלות (בתוספת חודש הסתגלות נוסף בגין כל שנת עבודה נוספת ממועד חתימת ההסכם עד לתקופה של 6 חודשים) וכן, פדיון ימי חופשה בלתי מנוצלים ופדיון ימי מחלה לא מנוצלים "כמקובל בבנק".

10. ביום 9.12.01, נתן מר רוטמן לבנק הודעה מוקדמת, לפיה הוא מתכוון לסיים את עבודתו ביום 31.5.02. בהתאם להודעה זו אף הסתיימה עבודתו של מר רוטמן ביום 31.5.02. זאת כחודשיים לפני מועד הפרישה שאמור היה לחול ביום 28.7.02.

אין מחלוקת על כך כי גם מר רוטמן בחר להגיש את הודעת ההתפטרות במועד הנ"ל על מנת **"למצות את תנאי החוזה"** ולזכות בתנאי הפרישה המועדפים שנקבעו בו. זאת, שעה שפרישה או סיום העבודה במועד הפרישה (7/02), לא היו מזכים אותו בתנאי הפרישה המועדפים על פי ההסכם (ראה - עמ' 4 לפרוטוקול חקירתו הנגדית של מר רוטמן ש' 25-20).

11. כוונתו של מר רוטמן לממש את תנאי הפרישה כאמור, הובילה אף היא להתערבות הממונה על השכר כפי שיפורט מייד להלן.

<< התערבות הממונה על השכר

12. מהראיות עולה - כי עוד במהלך שנת 1996 פנה הממונה על השכר אל הבנק מכח סמכותו לפי סעיף 33(א) לחוק יסודות התקציב בבקשה לקבלת נתוני שכר וכח אדם. דא עקא, שהבנק מצידו נמנע מלהעביר לממונה את המידע הנדרש.

הממונה על השכר אף פנה אל הבנק בבקשה דומה המתייחסת לשנת 1997 במכתבו מיום 10.3.98 וכן בבקשה המתייחסת לשנת 1998 במכתב מיום 6.7.99, אולם גם דרישות אלה לא נענו (ראה - ת/2 עד ת/4).

יהיה זה נכון לומר כי הממונה על השכר החל לגלות מעורבות אקטיבית יותר בענייני הבנק רק החל משנת 2002 וזאת לאחר שהבנק נקלע לקשיים במהלך שנה זו. קשיים שהובילו, בסופו של יום, למתן אשראי ע"י המדינה ונפרט:

מהראיות עולה כי ברבעון השלישי של שנת '02 נקלע הבנק לקשיי נזילות חמורים אשר בעטיים התקבלה החלטת ממשלה לפיה, בנק ישראל יעמיד לבנק קו אשראי מיוחד על מנת להבטיח את פעילותו התקינה ועל מנת לאפשר החזרת פקדונות לכל המפקידים ומימוש בתהליך מבוקר (בתוך 36 חודשים) של נכסי הבנק. ב- 10/05 החליטה הממשלה על הארכת התקופה למכירת נכסי הבנק באופן שיתרת נכסיו ימומשו בתהליך מבוקר עד ליום 31.7.08 (ראה - סעיפים 7-9 לתצהיר דר' רענן כהן). בהתאם לכך, נחתם ביום 26.12.02 הסכם קיבוצי מיוחד לעובדי הבנק, אשר הסדיר את תנאי פרישתם של העובדים שעתידיים היו לסיים את עבודתם בגין צמצום פעילותו של הבנק (ראה - סעיפים 10-13 לתצהיר דר' רענן כהן).

13. על רקע הדברים הללו, התנהלה בקיץ '02 התכתבות בין הבנק לבין הממונה על השכר בענין תנאי פרישתם של ארבעה עובדים בכירים ובכללם גם התובעים. במסגרת התכתבות זו כתב הממונה על השכר ביום 5.9.02 ליו"ר דירקטוריון הבנק - דר' רענן כהן בענין תנאי הפרישה של ארבעת העובדים כאמור (יו"ר הדירקטוריון הקודם - מר ש. בורוכוב, המנכ"ל הקודם - מר י. איכילוב והתובעים) לאמור:

1. **בהמשך למכתבכם שבסימוכין [מיום 12.8.02] להלן התנאים המקובלים בחברות הממשלתיות העסקיות לבכירים הפורשים:**
- א. **עד 100% פיצויים עבור כל שנת עבודה, בנוסף להפרשות השוטפות לקופת הגמל/ביטוח המנהלים.**
- ב. **עד 3 חודשי הודעה מוקדמת**
- ג. **פדיון ימי חופשה צבורים (מקסימום לפדיון: 55 ימים + 22 ימים של שנה שוטפת).**

2. **אולם, בנסיבות המיוחדות בהם נתון הבנק, אנו מבקשים כי בטרם נתייחס לפנייתכם ידון דירקטוריון הבנק מחדש בתנאי הפרישה של ארבעת הבכירים שבנדון ויבחן את השאלה העקרונית - האם יש הצדקה בנסיבות ובמצב שבו נמצא כיום הבנק - לשלם לבכירים הפורשים תנאי**

פרישה כלשהם חלקיים או מלאים, אשר בכל מקרה לא יעלו על האמור בסעיף 1 למכתבי.

בנוסף יש לציין כי תשלום 100% פיצויים לכל שנת עבודה הינו מעבר למתחייב על פי חוזה ההעסקה של הבכירים וכי תשלום זה נהוג בחברות העסקיות הגדולות ביותר בלבד כאקט של רצון טוב (ברוב החברות נהוג לשלם עד 50% בלבד) ולכן הוא נתון לשיקול דעתכם.

3. **לאחר שאקבל את חוות הדעת של הדירקטוריון בנוגע לתנאי הפרישה אשר הבנק מוכן להציע לבכירים שבנדון, אגבש את עמדותי בנושא."**

(ראה - נספח מ/5 לתצהיר העד מטעם הממונה על השכר - מר יוסי כהן (להלן: "מר יוסי כהן")).

14. ביום 13.11.02 פנה הבנק לממונה על השכר והודיע לו על תנאי הפרישה שבכוונתו לאשר לארבעת העובדים הבכירים עם פרישתם וכן על כוונתו לשלם סכומים שונים לתובעים על פי תנאי הפרישה, כפי שנקבעו בהסכם האישי וכפי שפורט לעיל.

ביום 20.11.02 השיב הממונה על השכר לבנק והודיע לו מהם תנאי הפרישה המאושרים על ידו.

בהודעתו כתב הממונה על השכר כי הוא מאשר לשלם ליו"ר הדירקטוריון הקודם של הבנק - מר בורוכוב ולמנכ"ל הקודם - מר איכילוב פיצויים נוספים, מעבר לכספים שהופרשו לביטוח מנהלים, בשיעור של 50%, פדיון 3 חודשי הסתגלות ופדיון ימי חופשה.

אשר לתובעים, כתב הממונה על השכר כי לאור העובדה שהם התפטרו ערב יציאתם לגמלאות הרי שאין הוא מאשר לשלם להם פיצויים נוספים ותשלום עבור חודשי הסתגלות מעבר לכספים הצבורים בקופת הגמל (ראה - נספח מ/6 לתצהיר מר יוסי כהן וכן סעיף 12 הימנו).

15. בעקבות הדברים הללו ולאור פניית נציגי הבנק, שביקשו מהממונה על השכר לבחון בשנית את עמדתו ביחס לתובעים, התקיימה ביום 31.1.03 ישיבה בין נציגי הבנק (יו"ר הדירקטוריון, מנכ"ל הבנק והיועץ המשפטי שלו) לבין הממונה על השכר. בישיבה זו הבהירו נציגי הבנק את עמדתם ביחס לתנאי הפרישה שיש לשלם לבכירים, לרבות התובעים וסיפקו מידע לממונה על השכר ביחס למשמעות הכספית שיש לתנאי הפרישה.

בעקבות הפגישה הנ"ל, לאור הסבריו של יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל הבנק ולאור תנאי ההסכם האישי של התובעים, החליט הממונה על השכר לאשר את תנאי הפרישה הבאים:

- לגב' פלומין - פיצויים נוספים בשיעור 100% בגין תקופת החוזה האישי המשתרעת על פני 2.33 שנים, פדיון חודשי הסתגלות בגין 1.51 חודשים (עד גיל 65), פדיון אי ניצול ימי מחלה כמקובל בבנק ופדיון ימי חופשה.
- למר רוטמן - פיצויים נוספים בשיעור של 100% בגין תקופת החוזה האישי (2.92 שנים), פדיון חודשי הסתגלות עד גיל 65 (1.92) חודשים, פדיון אי ניצול ימי מחלה כמקובל בבנק ופדיון ימי חופשה.

- למר בורוכוב, יו"ר הדירקטוריון לשעבר – אישר הממונה על השכר תשלום פיצויים נוספים בשיעור 75% (מעבר לצבירה בקופת הגמל), תשלום בגין 3 חודשי הסתגלות ופדיון חופשה.
- למר איכילוב, המנכ"ל לשעבר – אישר הממונה על השכר תנאי פרישה דומים לאלה שאושרו למר בורוכוב.

(ראה - נספח מ/7 לתצהיר מר יוסי כהן)

16. הממונה על השכר נימק את החלטתו כאמור בכך ששכרם של התובעים עלה באופן משמעותי על השכר המקובל בחברות הממשלתיות (הגב' פלומין השתכרה במועד הרלבנטי להחלטת הממונה על השכר 44,000 ש"ח (ללא תוספות) ומר רוטמן השתכר במועד הנ"ל 43,000 ₪ (ללא תוספות). זאת שעה ששכרו של מנכ"ל בחברה ממשלתית ברמה הגבוהה ביותר עמד נכון ל- 1/00 על סך של 33,000 ש"ח).

הממונה על השכר נימק את החלטתו אף בכך שעל פי החלטת הממשלה מיום 7.9.80, עובדים בכירים המועסקים בחברות ממשלתיות גדולות בחוזים אישיים זכאים, עם פרישתם, לפיצוי של עד חודש לכל שנת עבודה בחברה וזאת, אך ורק בגין התקופה שבמהלכה הועסקו בחוזה אישי. כמו כן, ציין הממונה בהנמקותיו כי על פי החוזים האישיים המאושרים לעובדים בכירים בחברות ממשלתיות אין קמה לעובד הפורש זכאות לתשלום מענק בגין אי ניצול ימי מחלה וחודשי הסתגלות (ראה - סעיפים 10 ו-15 לתצהיר מר יוסי כהן).

עולה אפוא - כי הממונה על השכר הגביל אומנם את יישומם של תנאי הפרישה של התובעים מכח הסכם העבודה, אולם הוא לא דרש מן התובעים השבה של תשלומים חורגים ששולמו להם בעבר. כן יאמר כי במסגרת תנאי הפרישה שאישר הממונה על השכר לתובעים נכללו גם תנאי פרישה חורגים מהמקובל בחברות ממשלתיות, כגון פדיון ימי מחלה בלתי מנוצלים.

17. לאור התערבות זו של הממונה על השכר ולאור העובדה שהבנק פעל כמובן בכפוף לאישורו כאמור, הוגשה התביעה שבפנינו.

««« הסעדים המבוקשים וטענות הצדדים בתמציתו

18. בכתב התביעה עתרו התובעים למתן סעד הצהרתי הקובע כי החלטת הממונה על השכר בעניינם הינה פסולה ובטלה, בהיותה חורגת מהסמכות המוקנית לו ולוקה בחוסר סבירות.

כמו כן, עתרו התובעים למתן צו המורה לבנק לשלם להם את הסכומים הנגזרים מהסכם העבודה האישי שלהם, לרבות תנאי הפרישה שנקבעו בו.

לחילופין, התבקש ביה"ד להורות לבנק לשלם לתובעים את מלוא הפרשי השכר שהגיעו להם לשיטתם במהלך תקופת עבודתם בבנק. הפרשים עליהם ויתרו לטענתם אך ורק כנגד קבלת תנאי הפרישה כפי שהוסדרו בהסכמים האישיים:

הגב' פלומין כיוונה בעניין זה להפרשי השכר שנגזרו מהפסקת ההצמדה של שכרה לשכרו של המשנה למנכ"ל בשנת '82 ואילו מר רוטמן כיוון להפרשים הנגזרים מכך ששכרו לא עודכן על פי דרגה כ"ד כפי שהיה בבנק ישראל החל משנת 1997.

כמו כן, התבקש ביה"ד לחייב את הנתבעים לשלם לכל אחד מהם פיצוי בגין עוגמת נפש ובגין נזק שאינו ממוני בסך של 100,000 ש"ח.

19. את תביעתם כאמור השתיתו התובעים על הטענות הבאות:

- התובעים טענו כי הבנק פעל באופן בלתי חוקי או רשלני ומטעה בכך שהטעה אותם לחשוב כי הסכמי העבודה האישיים עליהם חתמו תקפים וכשרים ואינם טעונים אישור נוסף של הממונה על השכר.
- לטענת התובעים, הממונה על השכר לא היה מוסמך להתערב בתנאי הפרישה שלהם ואף אם היה מוסמך, הרי שיצר מצג לפיו הוא אינו מעוניין להתערב בתנאים אלה.
- התובעים טענו כי בשל היותו של הבנק גוף מסחרי, ביקשה המדינה להמשיך ולקיימו בתור שכזה בלא לשמש כזרועו הארוכה. אי לכך, לשיטתם, כדי לשמור על הצביון המסחרי של הבנק, נמנעה המדינה מלהתערב בפעילותו ונמנעה במכוון מלהפעיל את סמכות הממונה על השכר.
- התובעים טענו לחילופין, כי התערבותו של הממונה היתה בלתי מידתית ובלתי צודקת. שכן, הממונה לא נתן משקל ראוי לאינטרס ההסתמכות שלהם, קרי - לעובדה שהם היו קרובים לגיל הפרישה ולכך שהם ויתרו זמן קצר לפני הפרישה על זכויות מן העבר.
- התובעים הוסיפו וטענו כי הממונה על השכר הפלה אותם לרעה מאחר והוא לא הפעיל את הכללים המחייבים בחברות ממשלתיות לגבי עובדים אחרים, כגון - יו"ר הדירקטוריון הנכנס והמנכ"ל הנכנס של הבנק או יו"ר הדירקטוריון היוצא ומנכ"ל הבנק היוצא.
- לשיטתם של התובעים, לא ברור מעמדת הממונה על השכר כי הקריטריון הנהוג בחברות ממשלתיות הוא אכן הקריטריון שהיה עליו לאמץ ביחס לבנק.
- התובעים טענו כי הממונה על השכר חרג מסמכותו בשקלו את מצבו הכלכלי של הבנק. שכן, תפקידו של הממונה הינו - אך ורק לבחון חריגות שכר בשרות המדינה.

- התובעים אף הלינו על כך שהממונה שם עצמו בפרשה זו כחלק מהמו"מ. זאת, שעה שלשיטתם הממונה נדרש לקבל החלטות על יסוד פרמטרים ברורים ולא לנהל מו"מ על תנאי הפרישה.
- התובעים הוסיפו וטענו כי אף העיקרון של תקנת הציבור מחייב יישום של הסכם הפרישה וזאת בשל הכלל לפיו חוזים יש לקיים.

20. טענותיו של הממונה על השכר בתמציתן היו כדלקמן:

- הממונה טען כי החלטתו ניתנה מכח הסמכות הנתונה לו ב**חוק יסודות התקציב** וכי מדובר בהחלטה סבירה ומידתית. זאת בשים לב לכך שהתובעים לא נדרשו להשיב כספים בגין העבר ואף נהנו מתנאי פרישה מעבר למקובל בחברות ממשלתיות.
- הממונה הוסיף וטען כי אין מדובר בבנק מסחרי רגיל, אלא בנק ייעודי, שתיפקד כזרועה הארוכה של המדינה בכל הנוגע לעידוד התעשייה ומשכך, מדובר בגוף שמילא תפקיד ציבורי מובהק.
- הממונה טען כי עמדתו העקבית היתה- כי יש לבחון את תנאי העסקה על פי הנהוג והמקובל בחברות הממשלתיות. זאת, שעה ששכרם של התובעים עלה בהרבה על הנהוג והמקובל בחברות אלה.
- בנוסף, טען הממונה כי ידיעתו או אי ידיעתו את האמור בהסכמי העסקה עם התובעים אינה משנה דבר לענין תחולת **חוק יסודות התקציב** ולענין סמכותו להתערב בהחלטות הבנק וזאת, גם אם הפעלת הסמכות נעשתה באיחור.
- הממונה התייחס בטיעוניו אף לעובדה כי לאחר פרוץ המשבר בבנק הוא אישר תנאי העסקה שחרגו מעבר למקובל בחברות ממשלתיות לשני עובדים בכירים – מנכ"ל הבנק החדש ויו"ר הדירקטוריון, דר' רענן כהן. זאת לשיטתו, בשל הצורך להציל את הבנק מהמשבר אליו נקלע באמצעות גיוס עובדים בכירים בעלי כישורים מתאימים. עובדים אשר דרשו תגמול הולם עבור עבודתם.
- כמו כן, טען הממונה כי כאשר מוכחת קיומה של אפליה פסולה מצד הרשות, הפתרון לכך אינו טמון בהנצחתה של ההתנהלות הפגומה אלא - בנטילת ההטבה העודפת ממי שקיבל אותה שלא כדין.
- אשר לתביעה החלופית של התובעים לתשלום הפרשי שכר – טען הממונה כי מדובר בתביעה שנועדה לעקוף את סמכויותיו.

21. טענות הבנק בתמציתן היו כדלקמן:

- הבנק טען, כי התובעים ביקשו ליישם את הסכם ההעסקה בחוסר תום לב משבחרו להתפטר סמוך למועד הפרישה וזאת, אך ורק על מנת לזכות בזכויות מכח ההסכם האישי. במיוחד, טענה שהיו מודעים למצבו הקשה של הבנק.
 - הבנק הוסיף וטען כי תקנת הציבור צריכה לגבור במקרה דנן על אינטרס ההסתמכות של התובעים.
 - הבנק הוסיף וטען כי לא ניתן להתעלם ממעמדה של התובעת (הגב' פלומין) שהיתה מבקרת פנים ומשכך היא זו שהיתה אמורה להתריע על מעמדו של הבנק ועל כפיפותו לסמכות הממונה על השכר. מכאן – שאין היא יכולה להסתמך כיום על טענה בדבר אי הפעלת סמכותו של הממונה משך שנים.
 - אשר לתביעות החילופיות טען הבנק – כי יש להבחין בין תביעתו של מר רוטמן לבין תביעתה של הגב' פלומין:
- בהתאם לכך טען הבנק, כי תביעתו של מר רוטמן לקבלת תשלום לפי דרגה כ"ד דינה להדחות משום שתנאי שכרו של מר רוטמן אף לפני שנת '99, נקבעו בהסכם אישי, שהקנה לו תוספת של 50% (בנוסף לדרגה הגבוהה ביותר הנהוגה בבנק ישראל), דא עקא שהסכם זה שונה למעשה בהתנהגות. הבנק אף טען כי ההסכם הקיבוצי שנחתם בבנק ישראל בדבר הוספת דרגה כ"ד לא אומץ על ידי הבנק וכי משהונהגה בבנק ישראל דרגה כ"ד, החליט הבנק להחתיים את העובדים הבכירים על הסכמים אישיים. הבנק הטעים כי החל מ- 1/99 בוטלה ממילא הזיקה שבין שכרם של עובדי הבנק לשכרם של עובדי בנק ישראל. כן טען הבנק כי גרסתו של מר רוטמן, לפיה תנאי הפרישה שהוקנו לו בהסכם האישי מהווים פיצוי על אי מתן דרגה כ"ד - אינה נתמכת בראיה.
- אשר לגב' פלומין טען הבנק כי שכרה נקבע מאז ומעולם מכוחו של הסכם אישי וללא כל קשר להסכם הקיבוצי. לטענת הבנק, תביעתה של הגב' פלומין לתשלום רטרואקטיבי משנת '81 התיישנה במלואה. הבנק הדגיש כי בעקבות החתימה על ההסכם האישי הועלה שכרה של הגב' פלומין כאשר הפיצוי היחיד אותו קיבלה בגין העבר התמצה בתשלום שבוצע בפועל בשיעור של 138,000 ₪. זאת כפי שפורט בהסכם האישי.
- הבנק טען עוד כי אין לפסוק לזכות התובעים תנאים נוספים בהתאם לתביעה החלופית מבלי להביא בחשבון את יתר ההטבות בהן זכו במסגרת ההסכם האישי.

הכרעה <<<<

מקור הסמכות של הממונה על השכר לפקח ולהתערב בתנאי העסקה בבנק

22. נקדים ונציין כי במחלוקת שהתגלעה בין הצדדים ביחס להיקף הסמכות הנתונה לממונה על השכר לפקח ולהתערב בתנאי העסקה הנהוגים בבנק, לרבות תנאי העסקתם של התובעים – מעדיפים אנו את עמדתו של הממונה על השכר על פני עמדת התובעים בקובענו כי לממונה אכן נתונה סמכות כאמור וזאת מכח הוראות [חוק החברות הממשלתיות](#) ו[חוק יסודות התקציב](#) ונפרט:

כפי האמור, במקרה דנן, אין מחלוקת על כך כי בתקופה מושא דיונו היתה למדינה זכות הצבעה באסיפות הכלליות של הבנק ואף זכות למנות דירקטורים. יתרה מכך, מהראיות עולה כי בתקופה מושא המחלוקת החזיקה המדינה ב- 46% מזכויות ההצבעה בבנק. משכך, נדמה כי לא יכולה להיות מחלוקת על כך כי בתקופה מושא המחלוקת ענה הבנק להגדרה של "חברה מעורבת" כמשמעה [בחוק החברות הממשלתיות](#). הגדרה הקובעת לאמור:

"חברה מעורבת – חברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות מכח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה".

משמעות הדבר היא כי הבנק ענה בתקופה הרלוונטית לתביעה גם להגדרה של "גוף מתוקצב" וזאת בהתאם לסעיף 21 [לחוק יסודות התקציב](#). סעיף המגדיר "גוף מתוקצב" לצורך החלת סעיף 29(א) [לחוק יסודות התקציב](#) כ- "תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית".

"חברה ממשלתית" מוגדרת בסעיף 21 [לחוק יסודות התקציב](#) כ- "כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לרבות חברת בת ממשלתית וחברה מעורבת כמשמעותן בחוק האמור".

23. סעיף 29 [לחוק יסודות התקציב](#) קובע לאמור:

"(א) גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים לשינויים בשכר בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר;

ואולם רשאי שר האוצר, באישור הוועדה לפטור מהוראות סעיף זה חברה מעורבת כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, אם ראה שטעמים של מכירת מניותיה, לרבות הנפקתן לציבור או למשקיעים מחייבים זאת, ונחה דעתו שלא תהיה למתן הפטור

ולשינויים שהונהגו בעקבותיו, השפעה בלתי רצויה על מדיניות השכר הכוללת במגזר הציבורי ;

הפטור יכנס לתוקפו עם ביצוע המכירה או במועד מאוחר יותר שיקבע השר.

(ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א) "

24. [חוק יסודות התקציב](#) אינו מסתפק בקביעת בטלותו של הסכם הנוגד את הוראות 29(א) הימנו, אלא מקנה לממונה על השכר, כשלוחו של שר האוצר, שורה של סמכויות הנקובות בסעיף 29(א) לחוק כדלקמן :

- להודיע לצדדים להסכם בגוף מתוקצב הנוגד לכאורה את הוראות סעיף 29(א) כי הוא החליט לבדוק את ההסכם וכי קיים חשש שההסכם או ההסדר בטל מכוח סעיף 29(ב) לחוק.
- ליתן לצדדים להסכם שבבדיקה ולמשך תקופה של חודש ימים הזדמנות לשטוח את טענותיהם בכתב.

סעיף 29(ב) [לחוק יסודות התקציב](#) מקנה לממונה על השכר – ככל שהוא סבור כי ההסדר מושא בדיקתו וכפי שהונהג בגוף המתוקצב נוגד את הוראות סעיף 29(א) – סמכות לפעול לגבי ההסדר באופן הבא :

- להודיע לצדדים להסכם על בטלותו ועל החובה של הגוף המתוקצב להפסיק לאלתר כל הטבה כספית הקשורה בעבודה שמקורה בהסכם החורג ;
- בהתחשב במדיניות השכר הכוללת במגזר הציבורי, במידת החריגה של ההסכם מן הנהוג לגבי כלל עובדי המדינה ומטעמים שבצדק –
 1. לקבוע מהו ההסכם או ההסדר אשר יחול על הצדדים במקום ההסכם החורג, לרבות בדרך של אישור ההוראה מהוראות ההסכם החורג ;
 2. לקבוע הוראות אשר יחולו על הגוף המתוקצב או הנתמך אשר הינו צד להסכם החורג בדבר חובתו להשבת הטבה שניתנה על פי ההסדר החורג, היקפה של ההשבה ומועדה.

יצוין כי סעיף 29(ב) המגדיר את סמכויותיו של הממונה במקרה בו איתר הסכם חורג, קובע כי על הוראות ההסכם החורג לא תחולנה הוראות סעיף 31 [לחוק החוזים \(חלק כללי\)](#), תשל"ג-1973.

25. עיינו הרואות אפוא - כי הכללים הנקובים בסעיפים 29, 29א ו-29ב [לחוק יסודות התקציב](#) בדבר שינויים בשכר ובתנאי שרות, בדבר בדיקתו של הסכם חורג על ידי הממונה על השכר ובדבר

תוצאות הבטלות של הסכם חורג – חלים על הבנק מתוקף היותו "חברה מעורבת" כמשמעותה [בחוק החברות הממשלתיות](#) ומכח היותה "גוף מתוקצב" כמשמעותו בחוק יסודות התקציב. מהוראות החוק אף ניתן ללמוד על היקף שיקול הדעת הרחב הנתון לממונה על השכר, הנדרש להפעיל את סמכותו לא רק בשים לב למדיניות השכר הכוללת במגזר הציבורי ובשים לב למידת החריגה, אלא אף בשים לב "לטעמים שבצדק". לאור האמור, מסקנתנו היא אפוא – כי יש לדחות את טענות התובעים, לפיהן הממונה על השכר לא היה מוסמך להתערב בתנאי הפרישה שלהם, ככל שסבר כי אלה נוגדים את [החוק יסודות התקציב](#).

למעלה מן הדרוש יאמר – כי סמכות הממונה על השכר להתערב בהסכמי עבודה או בתנאי פרישה בבנק אינה נגזרת רק מלשונו "היבשה" של החוק, אלא ניתנת להצדקה גם על פי תכליתו. זאת בשים לב לכך שמדובר בבנק יעודי הממלא תפקיד ציבורי של עידוד התעשייה ובשים לב לכך שבשל תפקידו ומעמדו כגוף ציבורי הוא נהנה מ"רשת ביטחון" הממונת מכספי הציבור. רשת אשר, למרבה הצער, נדרשה המדינה לפרוש אותה בפועל, החל משנת 2001 על חשבונו של משלם המיסים.

26. לאור האמור, השאלה הבאה בה נדרשים אנו להכריע נוגעת לסוגיית השיהוי וההסתמכות. משמע – נדרשים אנו להכריע בשאלה האם שיהוי בהפעלת סמכותו של הממונה על השכר, ככל שהיה כזה, יכול לכשעצמו ליצור מניעות או להצדיק התערבות בהחלטתו מטעמים שעניינם הסתמכות של התובעים. לשאלה זו נדרש מייד להלן.

<< השיהוי בהפעלת סמכות הממונה וטענות ההסתמכות

27. הטענה המרכזית שהעלו התובעים, הנוגעת לשיהוי בהתערבות הממונה נשענת על שיקולים שעניינם – הגנה על אינטרס ההסתמכות שלהם, אינטרס שהתגבש לשיטתם לאור "שתיקתו" ארוכת השנים של הממונה על השכר.

28. אנו סבורים כי על מנת להכריע בטענת ההסתמכות של התובעים יש להקדים ולבחון את מהותו של אינטרס זה כפי שהוא עולה מן הספרות המשפטית והפילוסופית, תוך נסיון לפרקו לגורמיו ולבחון את מרכיביו ונסביר:

הן בפסיקה והן בספרות נכתב כי אינטרס ההסתמכות מעצם טבעו מושתת לא רק על שיקולים מוסריים שעניינם הגנה על האוטונומיה של הפרט, אלא גם על שיקולים תועלתיים שעניינם טובת הציבור בכללותו.

משמע - בספרות המשפטית נסקרו הטיעונים בזכות ההגנה על ההסתמכות המבוססים על תפיסה תועלתנית מחד ועל מוסר לא תועלתני מאידך:

גישה תועלתנית מקובלת היא - כי ההתעלמות מהסתמכותו של הפרט על זולתו תיצור אפקט מרתיע ותמנע ממנו בעתיד להסתמך על זולתו או על פעולת הרשות, גם כאשר הסתמכות זו חיונית לצורך שיתוף פעולה הנדרש לשם השגת יעדים חברתיים.

בהקשר זה נכתב לאמור:

"התעלמות מהסתמכותו של הזולת עלולה לגרום לכך שהוצאות שהוציא, כחלק מן ההסתמכות, ירדו לטמיון ולא ישרתו כל מטרה חברתית מועילה.

להתעלמות מן ההסתמכות גם אפקט מרתיע, מבחינת הנכונות להסתמך במקרים עתידיים, כאשר זו דרושה להמשך קיומו של שיתוף פעולה מועיל מבחינה חברתית".

(ראה - ד. ברק **ארוז, הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי**, משפטים כז' 17, בעמ' 20 וכן ע. קאנט, **הנחת יסוד למטפיסיקה של המידות** (מהדורה רביעית), התשל"ג - אליו מפנה כותבת המאמר; כמו כן, ראה - **עב 10588/07** ע"ד יואל מורה נ' מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל, [פורסם בנבו], ניתן ביום 14.7.08 **ועה 944/03** נח עמרם נ' עיריית לוד, [פורסם בנבו], ניתן ביום 13.4.05).

עם זאת, יש לציין כי עפ"י אותה גישה תועלתנית ניתן להצדיק במקרים מסוימים איון או שלילה של אינטרס ההסתמכות וזאת, כל אימת ששיתוף הפעולה המוביל ל"הסתמכות" מושתת על התחייבות או הבטחה מנוגדת לחוק או הבטחה הפוגעת באינטרס הציבורי.

בצד ההשקפה התועלתנית לסוגיית ההסתמכות קיימת, כאמור גם ההשקפה המוסרית, קנטיאנית שאינה מביאה בחשבון שיקולי תועלת. על פי השקפה זו **"התחשבות בהסתמכותו של הזולת ובנוקים העלולים להיגרם לו בהעדרה מחויבת מתוך כבוד לאנושיותו"**. משמע - גישה זו מכבדת את אינטרס ההסתמכות מתוך הכרה בערכה של יכולת האדם לתכנן את חייו ולשלוט על עתידו, חרף הסתמכותו על מצגי הזולת והבטחותיו.

29. ביטוי לגישה התועלתנית העומדת מאחורי ההגנה על אינטרס ההסתמכות- ובנסיבות מסוימות אחרות - מאחורי איון או שלילה של אינטרס זה - ניתן לא אחת בפסיקתו של ביה"ד הארצי לעבודה בבואו להכריע בשאלת יישומו של סעיף 29 **לחוק יסודות התקציב**. דוגמא לכך ניתן למצוא בפסה"ד המנחה - **ע"ע 1381/01 זאב אורפז ואח' נ' עיריית בת-ים ואח'**, [פורסם בנבו], ניתן ביום 26.12.04 (להלן: **"פרשת אורפז"**), שם נפסק כי אין מקום להכיר באינטרס ההסתמכות של מי שנשען על התנהלות בלתי חוקית של הזולת. זאת, על מנת שלא לתמרץ

התנהלות בלתי חוקית כאמור, באופן שיגרום בסופו של יום למשלם המיסים לשאת בנטל הכספי של ההתנהלות הפגומה. זאת, אף אם ההסתמכות על ההתנהלות הפגומה כאמור מצד מקבל ההבטחה נעשתה בתום לב ומבלי שנפל רבב בהתנהגותו ובלשונו של ביה"ד הארצי לעבודה לאמור:

"הסתמכות על הסדר בלתי חוקי מדעיקרא, הנוגד את הוראות חוק יסודות התקציב, לאו ההסתמכות היא".
(ראה - סעיף 40 לפס"ד בענין אורפז).

מאידך, השקפה מוסרית נטולת שיקולי תועלת - השקפה המגינה על אינטרס ההסתמכות מתוך כבוד לאנושיותו של האדם, לאוטונומיה שלו ולעובדה כי הוא כלכל את צעדיו על בסיס מעשיו או מצגיו של הזולת - יכולה להוביל לגישה גמישה יותר ביחס להגנה על ההסתמכות, אף שעה שזו נסמכת על הסכם בלתי חוקי.

עם זאת, סבורים אנו כי על פי גישה זו, המתחשבת כאמור בשיקולים שעניינם הגנה על האוטונומיה של הפרט ויכולתו לשלוט בעתידו - מידת ההתחשבות שיש לגלות ביחס למסתמך צריכה להיגזר גם ממידת תום לבו. משמע - על פי הגישה המוסרית אין להכיר בתוקפה של ההסתמכות של מי שעצם את עיניו והיה מודע בסתר ליבו לאפשרות כי הוא משליך את יתרו על הבטחה בלתי חוקית שקיומה מונח על קרני הצבי.

בפרשת אורפז נתן ביה"ד הארצי את דעתו אף לפן זה של אינטרס ההסתמכות בקובעו:

"הסתמכות על הסדר בלתי חוקי מדעיקרא, הנוגד את הוראות חוק יסודות התקציב לאו ההסתמכות היא, מה גם שאין להתעלם מכך שהמעוררים נהגו בעצימת עיניים ובהיתממות בהתייחס לתנאי השכר שהוענקו להם".
(ראה - סעיף 40 לפס"ד בענין אורפז).

כידוע, על פי שיטתנו המשפטית, במקרים מסוימים, שעה שקיימת התנגשות בין שני פניו של אינטרס ההסתמכות - זה התועלתני וזה המוסרי - יש לאזן ביניהם על יסוד מבחני המידתיות.

30. נקדים ונציין כי ניסיון להשליך מן האמור לעיל למקרה הפרטי שבפנינו, צריך להוביל לדעתנו למסקנה כי במקרה דנן אין קיימת הצדקה של ממש להכיר באינטרס ההסתמכות של התובעים, הן מבחינת הפן התועלתני של אינטרס זה והן מן הפן המוסרי שלו. זאת, הן בשל החשיבות החברתית שבמיגור התופעה של עריכת הסכמים בלתי חוקיים בכלל והסכמים חורגים הנוגדים את חוק יסודות התקציב בפרט (הפן התועלתני של אינטרס ההסתמכות) והן בשל העובדה שההתערבות בהסכם החורג של התובעים לא פגעה כלל ועיקר באוטונומיה שלהם וביכולתם

לכלכל את צעדיהם לקראת העתיד (הפן המוסרי של אינטרס ההסתמכות). כמו כן, יש ליתן משקל לכך שהתובעים פעלו במידה מסויימת מתוך עצימת עיניים בכל הנוגע לחריגות השכר ולאי חוקיותם של תנאי הפרישה מושא המחלוקת (הפן המוסרי של אינטרס ההסתמכות) ונפרט:

אשר לפן התועלתני שמשמעותו הפחתת המחיר החברתי כלכלי הנגזר מכריתה ויישום של הסכמים בלתי חוקיים יאמר - כי הן ביהמ"ש העליון והן ביה"ד הארצי לעבודה עמדו לא אחת על החשיבות שבאכיפה קשיחה של הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

על תכליתו של חוק יסודות התקציב עמד בית המשפט העליון בבג"צ 6231/92 זגורי נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מט(4) 749 לאמור:

"חוק יסודות התקציב בא לקבוע 'ריסון תקציבי' ... הוא מכוון כלפי המדינה ורשויותיה וכלפי גופים שאינם בגדר המדינה אך הניזונים מתקציבה. החשש הינו כי אם אלה יסכימו להעלות שכר מעבר לרמה הקבועה, יגרוור הדבר פריצת מסגרות השכר. דבר זה עשוי לגרום לדרישות להשתתפות כספית נוספת של המדינה. דבר זה עשוי להביא לחוסר יציבות במשק. למניעתן של מגמות אלה נועדו הוראות חוק יסודות התקציב."

בהקשר זה נקבע גם על ידי בית הדין הארצי לעבודה לאמור:

"בסעיף 29 [לחוק יסודות התקציב] נקבעו ההוראות הנורמטיביות המהותיות שהן 'הליבה של מנגנון הפיקוח והמפתח להפעלת סמכויות הממונה על השכר' אלה הם הנורמות החלות על גוף מתוקצב או נתמך, שלא להסכים ולא להנהיג שינויים או הטבות בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או במתן הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, אלא על פי אמות המידה הקבועות בו או באישורו של שר האוצר'. בכפל האיסורים שהושתו על גופים הניזונים מתקציב המדינה, ביקש המחוקק, כדברי הנשיא מאיר שמגר בעניין קופ"ח 'לסתום כל פרצה והתייחס, על כן לשני איסורים נפרדים ועצמאיים הניצבים כתמרידי איסור בפני הגוף הנתמך: אסור לו להסכים לשינויים אף ללא הפעלה מעשית, ואסור לו להנהיגם, הלכה למעשה'..."

הטעם להנהגתם של האיסורים הללו, האחד על משנהו 'כדוגמת מנעול הייל המתווסף על המנעול הרגיל והקבוע כבר באותה הדלת, היה במטרה לקיים בטוחות כפולות ומקבילות, שהן איסור ההסכם ואיסור ההפעלה, שניהם ביחד וכל אחד מהם לחוד'. דא עקא שהמנעולים התרופפו ובין הפרצות שניבעו החלו מלבלבים הסכמים אסורים אשר הלכו וכרסמו בתקציבי הגופים, דוגמת הרשויות המקומיות שהגיעו אל עברי פי פחת."

(ר' עניין אורפז וכן ר' ע"ע 1445/02 אמריק (יהודה) פרידמן נ' עירית מגדל העמק, [פורסם בנבו], ניתן ביום 19.12.04 וכן ע"א 2920/90 קופ"ח של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 397)

עולה אפוא מהדברים, כי מתן תוקף לעריכת הסכמים בלתי חוקיים המקנים תנאי פרישה חורגים לא זו בלבד שהוא מסכל את השגת התכליות המעוגנות בסעיף 29 [לחוק יסודות התקציב](#), אלא שהוא משמש כגורם מאיץ התורם להמשך ההידרדרות במדרון החלקלק של אי הציות לחוק לרבות, חוק יסודות התקציב.

זה המקום לציין - כי לאור חשיבותו של היעד החברתי כלכלי שמבקש [חוק יסודות התקציב](#) להשיג ולאור הנסיון האמפירי המלמד על מידת ריחוקו של יעד זה מהישג יד, היה ביה"ד הארצי לעבודה נכון להרחיק לכת בקובעו בפרשת אורפז כי יש להכיר בתיקון סעיפים 29א ו-29ב לחוק יסודות התקציב כבא להרחיב את היקף הסמכויות של הממונה על השכר אף ביחס להסכמים שנערכו טרם לתיקון הנ"ל. פסיקה זו מבטאת את החשיבות שמייחס ביה"ד הארצי לעבודה לפן התועלתני שבאינטרס ההסתמכות; דהיינו את החשיבות שבצורך למגר באופן אפקטיבי את התופעה הפסולה של "הסתמכות" על הסכמים בלתי חוקיים הנוגדים את [חוק יסודות התקציב](#) על חשבון "עטיניה המצומקים" של הקופה הציבורית.

31. יתרה מכך, כפי שנרמז לעיל, במקרה דנן סבורים אנו כי אף הפן המוסרי של אינטרס ההסתמכות, הקשור בטבורו לכיבוד האוטונומיה של הפרט - אינו עומד לזכות התובעים. זאת מאחר ולא שוכנענו כלל ועיקר כי התערבות הממונה בהסכם האישי ובתנאי הפרישה של התובעים במועד בו נעשתה אכן פגעה ביכולתם לכלכל את צעדיהם לקראת העתיד או גרמה להם נזקים בלתי הפיכים.

נהפוך הוא, שוכנענו כי התערבותו של הממונה על השכר כאמור, במועד בו נעשתה, רק הטיבה עם התובעים ושיפרה את מצבם בהשוואה למצב בו היו לו היה הממונה מתערב בעניינם קודם לכן ונבאר:

תחילה נדגיש כי אנו לא שוכנענו בטענתם העובדתית של התובעים לפיה תנאי הפרישה שנקבעו בהסכם האישי שלהם אכן היו פועל יוצא של הסכמתם לוותר על תביעות בגין העבר. זאת, לאור העובדה שבהסכם האישי לא נכתב כי תנאי הפרישה מוענקים בתמורה לויתור כאמור ולאור העובדה שלפחות לגבי הגב' פלומין חלה במועד כריתת ההסכם האישי התיישנות ביחס לחלק משמעותי מתביעותיה לגבי העבר ואילו ביחס לחלק האחר של תביעותיה - התגבש ויתור מכוחה של התנהגות מתמשכת. זאת בהתאם להלכה כפי שנפסקה ב**דב"ע נד/3-86 יוחנן גולן נ' אי.אל.די. בע"מ**, [פורסם בנבו], ניתן ביום 20.6.94.

ויתור זה בהתנהגות חל גם ביחס לטענותיו של מר רוטמן בנושא של הפרשי השכר בגין העבר ובגין תוספת הדרגה, בשים לב לפרק הזמן שחלף מאז נערך ההסכם הקיבוצי ב- 4/98 בנושא

אימוץ סולם הדרגות הנהוג בבנק ישראל ועד לכריתת ההסכם האישי כשנה מאוחר יותר. יוער בהקשר זה כי תוספת השכר ששולמה למר רוטמן בשיעור של 50% וזאת על בסיס הדרגות כפי שנקבעו בהסכם הקיבוצי הייתה פועל יוצא של הסכם אישי בר התנאה. משמע - מתקשים אנו לקבל את הנחת המוצא של התובעים לפיה, תנאי הפרישה מושא המחלוקת הוענקו להם בתמורה לויתור שויתרו עובר לעריכת ההסכם על זכויות מוקנות שעמדו עדיין בתוקף במועד הויתור הנטען.

מעבר לכך יאמר - כי אפילו קיבלנו את טענת התובעים בנושא הויתור, הרי שלא היה בכך כדי להצביע על כך שהפן המוסרי של אינטרס ההסתמכות עומד לצידם. שכן, מתקשים אנו לראות מדוע ולמה התערבות הממונה על השכר במועד בו נעשתה הרע את מצבם או פגעה ביכולתם לכלכל את צעדיהם בהשוואה למצבם לו היה הממונה מפעיל את סמכותו קודם לכן ואף לפני כריתת ההסכם מושא המחלוקת. זאת בשים לב לעובדה שלא הייתה כל מניעה מבחינתם של התובעים להגשת תביעה לתשלום זכויות העבר (מושא הויתור הנטען) בעקבות החלטת הממונה להתערב בתנאי פרישתם וככל שהם סברו כי זכויות אלה עדיין בתוקף. זאת כפי שאף עשו התובעים בפועל במסגרת התביעה החלופית המתבררת בפנינו.

זאת ועוד אחרת, נדמה כי לו היה הממונה על השכר מפעיל את סמכותו לפני חתימת ההסכם האישי, הרי שמצבם של התובעים היה דווקא גרוע יותר ממצבם עקב הפעלת סמכותו בשיהוי. שכן, יוצא כי דווקא השיהוי שחל בהפעלת הסמכות הוא שעמד מאחורי החלטתו של הממונה להימנע מהצגת דרישה להשבתן של הטבות שכר חורגות שקיבלו התובעים משך שנים רבות. שיהוי זה הוא גם שעמד מאחורי החלטתו של הממונה על השכר לאשר להם תנאי פרישה חורגים מסוימים כגון: פדיון ימי מחלה בלתי מנוצלים או חודשי הסתגלות. לעומת זאת, לו היה הממונה מתערב בקביעת תנאי העסקתם של התובעים בלא להשתוות הרי שמלכתחילה לא היו מאושרים להם תנאי שכר חורגים והטבות פרישה בניגוד לחוק בהיקף בו זוכו בסופו של יום. תנאי שכר ופרישה בהם זוכו בין משום שהממונה על השכר "נרדם" על משמרתו לאחר ששתה את שיקוי ההרדמה שסיפק לו הבנק ובין משום ששקע בתרדמה אף ללא שיקוי זה.

32. לבסוף יאמר - כי לטעמנו אין להכיר במקרה דנן בפן המוסרי של אינטרס ההסתמכות של התובעים אף נוכח עצימת העיניים שיש לייחס להם ביחס לאי חוקיות ההסכם האישי. משמע - סבורים אנו כי הוראות [חוק יסודות התקציב](#) ברורות הן בכל הנוגע לכפיפותו של הבנק, כחברה

מעורבת, לסמכות הממונה על השכר. משכך הוראות אלה לא היו אמורות להותיר מקום לקינונו של ספק בלב התובעים ביחס לכפיפות הנ"ל:

אנו סבורים - כי על הגב' פלומין כמבקרת הפנים של הבנק ועל מר רוטמן כחבר הנהלה - היתה מוטלת אחריות לפעול באופן אקטיבי לקיום החובות המוטלות על הבנק מכוח [חוק יסודות התקציב](#). זאת, אף אם הממונה מצידו נמנע משך שנים ליזום פעולות פיקוח והתערבות בענייני הבנק. זאת בעיקר משיקולים של מחסור בתקציב המיועד לאכיפה ומשהבנק לא הקל עליו את מלאכת האכיפה.

לטעמנו - על התובעים היתה מוטלת חובה לפעול באופן אקטיבי על מנת לקיים את חובת הדווח לממונה על השכר מכח סעיף 33(א) [לחוק יסודות התקציב](#) ולדאוג לכך שתנאי העסקתם לא יחרגו מהאמור בסעיף 29 לחוק הנ"ל. על אחת כמה וכמה שעה שהממונה פנה לא אחת לבנק בדרישה לקיים את חובת הדווח כאמור.

במיוחד אמורים הדברים ביחס לגב' פלומין מתוקף תפקידה כמבקרת פנים ובשים לב לתפקידים המוטלים על מבקר פנים מכח סעיף 4 [לחוק הביקורת הפנימית](#), התשנ"ו - 1992. סעיף הקובע כי על המבקר הפנימי לבדוק, בין היתר, אם הפעולות של הגוף בו הוא משמש כמבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות מבחינת השמירה על החוק, הניהול התקין, טוהר המידות החסכון והיעילות.

33. נוסף בהקשר זה כי לשעצמנו סבורים אנו כי יש לעקור מן השורש את התפיסה לפיה המנעותן של רשויות האכיפה והפיקוח, ובכללן אף הממונה על השכר, מלהפעיל את סמכותן היא כשלעצמה מקנה מימד של לגיטימיות לפעולה בלתי חוקית של הגוף המפוקח המתנגשת חזיתית עם הוראות החוק החרות.

על מנת לשרש תפיסה זו יש להבהיר חד משמעית כי הימנעות מהפעלת סמכות פיקוח ואכיפה ובמיוחד בסיטואציה של עצימת עיניים מצד הגורם המפוקח - אינה יכולה להוות צידוק או תשתית להכרה באינטרס ההסתמכות, לא מן הפן המוסרי של אינטרס זה ובוודאי שלא מן הפן התועלתני.

34. לאור כל האמור מסקנתנו היא כי יש לדחות את מכלול טענותיהם של התובעים המושתתות על אינטרס ההסתמכות.

סבירות השיקולים הנוספים ששקל הממונה וסבירותו של אופן הפעלת סמכותו

35. כפי שצויין לעיל, התובעים השיגו על העובדה שהממונה שיווה לנגד עיניו, בבואו להתערב בתנאי העסקתם, את מצבו הכלכלי של הבנק כאשר בכך לטענתם חרג מסמכותו. אנו סבורים כי יש לדחות טענה זו. שכן, מתקשים אנו לראות כיצד ניתן להשיג את היעד הציבורי החשוב שב**חוק יסודות התקציב** בלא להביא בחשבון את מצבו הכלכלי של הגוף המתוקצב בו עסקינן. זאת בשים לב לכך שמצב כלכלי רעוע בגוף מתוקצב גורר בדרך כלל - ואף גרר במקרה זה - ניסיון לשקמו על חשבון הקופה הציבורית הנושאת בעול הכספי של התנהלות כושלת של "בנק מסחרי". לא למותר לציין כי תוצאה זו היא אחת התוצאות שנועד **חוק יסודות התקציב** למנוע. משכך, סבורים אנו כי לאור תכלית החוק לא זו בלבד שהממונה מוסמך היה לשקול את מצבו הכלכלי של הבנק לצורך הידוק הפיקוח עליו והרחבת היקף ההתערבות בפעילותו אלא - שהוא אף היה חייב לעשות כן מתוקף חובת הנאמנות שהוא חב לציבור.

לא למותר לציין כי לא בכדי מצא המחוקק להגדיר באופן רחב ביותר את היקף שיקול הדעת הנתון לממונה על השכר במסגרת סעיף 29(ב) **לחוק יסודות התקציב** משקבע כי הממונה על השכר רשאי לשקול אף "טעמים שבצדק" ובכלל אלה אף את מידת הנזק שיגרם לציבור אלמלא יתערב בהסכמי שכר חורגים.

36. התובעים תקפו את החלטת הממונה על השכר לפיה מדובר בתנאי פרישה חורגים, גם מהטעם שלשיטתם לא היה ברור מעמדת הממונה כי הקריטריון הנהוג בחברות הממשלתיות הוא הקריטריון שהיה צריך לאמץ ביחס לבנק.

התובעים השליכו ייחוס, בין היתר, על מכתבו של הממונה על השכר מיום 10.6.02 (ראה - נספח י"ז לתצהיר דר' רענן כהן), שם נכתב כי בנסיבות הקיימות בהן אין כללים מקובלים להעסקת עובדים בכירים בבנק, מקובל עליו כי יאושר ליו"ר הדירקטוריון הנכנס שכר ברמה של יו"ר הדירקטוריון היוצא.

אשר למכתב זה יאמר - כי עיון בו מלמד שיש בו התייחסות נוספת לכללים הנהוגים בחברות הממשלתיות ככללים המחייבים אשר לאורם יש לבחון לדעת הממונה על השכר את תנאי ההעסקה של התובעים.

מעבר לכך יאמר - כי סבורים אנו שהסמכות לקבוע מהם תנאי הפרישה המקובלים - בשים לב למהותו של הגוף בו מדובר ולמהותם של התפקידים הנבחנים - נתונה לממונה על השכר, אשר קבע כי הקריטריון שיש לאמץ במקרה דנן הוא זה הנהוג בחברות הממשלתיות. זאת כפי המפורט בסעיף 10 לתצהירו של מר יוסי כהן.

התובעים מנגד, לא הראו טעם המצדיק התערבות בקביעת הממונה בנוגע לקריטריון שיש לאמץ. זאת נזכיר שעה שהבנק הוגדר בסעיף 21 [לחוק יסודות התקציב](#) כ"חברה ממשלתית".

37. לכשעצמנו, איננו רואים כל פסול אף באופן בו הפעיל הממונה את סמכותו להתערב בהסכמי העבודה של התובעים, קרי - בהידברות שקיים הממונה על השכר עם התובעים עובר לגיבוש החלטתו הסופית. הידברות אותה כינו התובעים "משא ומתן".

נהפוך הוא – הידברות כאמור מלמדת על כך שהממונה על השכר היה נכון באמת ובתמים לשמוע בלב פתוח ובנפש חפצה את טיעוניהם של התובעים או מי מטעמם ואף לשנות את החלטתו הסופית לאחר שמיעת טיעוניהם.

נוסיף ונציין כי מהראיות עולה כי הממונה על השכר לא התנה את אישורו הסופי לתנאי הפרישה של התובעים בחתימה על כתב ויתור מצד מי מהם כאשר, בסופו של יום, התובעים אף לא חתמו על כתב ויתור. זאת לאחר שהממונה על השכר מצידו השאיר את נושא החתימה כאמור לשיקול הדעת של הבנק (ראה – מכתב הממונה על השכר מיום 5.1.04, נספח כ"ט לתצהיר דר' רענן כהן).

עם זאת, אין לשלול על הסף ובאופן גורף את האפשרות שבמקרים מסוימים יוכל הממונה על השכר להתנות את אישורו לתנאי שכר חורגים בחתימה על כתב ויתור המונע התדיינויות מיותרות המכבידות על הקופה הציבורית ומקשות על פעולות האכיפה שלו.

38. לאור כל האמור לעיל, מסקנתנו היא כי החלטתו של הממונה על השכר בעניינם של התובעים היתה סבירה מידתית והוגנת - אם לא מעבר לכך.

<< טענת האפליה

39. כפי האמור, התובעים השליכו יחבם בסיכומיהם על כך שהממונה על השכר לא הפעיל את הקריטריונים הנהוגים בחברות ממשלתיות כלפי עובדים בכירים אחרים בבנק ובכללם: יו"ר הדירקטוריון הנכנס והמנכ"ל הנכנס וכן יו"ר הדירקטוריון היוצא והמנכ"ל היוצא.

דא עקא, שהתובעים לא טענו את טענת האפליה בכתב התביעה ולא ביססו את תביעתם על עילה זו. בהתאם לכך, אף נמנע מהממונה על השכר להציג בפני ביה"ד את התמונה המלאה ביחס לתנאי השכר והפרישה שאושרו לעובדים אחרים ואת הסיבות שהביאו לאישור התנאים כאמור.

לא למותר לציין כי התובעים אף לא פרשו עד למועד הסיכומים את מסכת העובדות המלאה הנדרשת לצורך ההכרעה בטענת אפליה. זאת, שעה שמנגד ניתן לחשוב על צידוקים שונים לאישור חריגות שכר העולות על אלו שאושרו לתובעים ביחס לעובדים אחרים כגון:

מידת הנחיצות והיכולות שנדרשו מיו"ר דירקטוריון הנכנס ומהמנכ"ל הנכנס. יכולות אשר היו דרושות אולי, לדעת הממונה על השכר, לצורך צמצום נזקי הבנק נוכח מצבו הכלכלי הרעוע. במקרה של יו"ר הדירקטוריון הפורש ומנכ"ל הבנק הפורש – ניתן היה אולי להצדיק את השוני בתנאי הפרישה שאושרו להם בנסיבות סיום העבודה שהיו שונות מאלה של התובעים, על כל המשתמע מכך ביחס לפגיעה אפשרית במוניטין שלהם או בעתידם התעסוקתי. מכל מקום, אין לבוא בטרוניה לממונה ואין לזקוף לחובתו את אי הצגת מלוא העובדות הנוגעות לאישור תנאי הפרישה החורגים של עובדים אחרים, שעה שטענת האפליה לא היוותה חלק מעילות התביעה כפי שנוסחו בכתב התביעה ובתצהירי התובעים.

40. מעבר לכך יאמר – כי אף לו סברנו כי היה טעם לפגם באישור תנאי פרישה כפי שאושרו לעובדים אחרים – הרי שלא היה בכך להועיל לתובעים. שכן, המסקנה הנגזרת מכך הייתה קרוב לודאי ולכל היותר כי יש לשלול את תנאי הפרישה החורגים שאושרו שלא כדין וללא הצדקה לעובדים הללו.

41. <<<< זכאות התובעים לסעד החלופי של הפרשי שכר

41. התובעים עתרו כאמור, במסגרת כתב התביעה, למתן סעד חלופי לפיו, התבקש ביה"ד להורות לבנק לשלם להם בערכים ראויים את מלוא הפרשי השכר שהגיעו להם לטענתם בעבר וכן את ההפרשים בגין זכויות נלוות.

42. **אשר לדעתנו יאמר – כי סבורים אנו שיש לדחות אף את התביעה החלופית הזאת, מהטעמים הבאים:**

ראשית יאמר – כי צודק הממונה על השכר בטענתו כי תביעה זו אינה אלא נסיון לעקוף את סמכותו, בשים לב לכך שהתובעים השתכרו שכר שעלה משמעותית על שכרו של מנכ"ל חברה ממשלתית ברמה הגבוהה ביותר.

נזכיר כי שכרה של התובעת (הגב' פלומין) עמד על 44,000 ואילו שכרו של מר רוטמן עמד על 43,000 ש"ח. זאת, שעה ששכרו של מנכ"ל חברה ממשלתית ברמה הגבוהה ביותר נכון ל- 1/00 הסתכם ב- 33,000 ש"ח בלבד.

הממונה על השכר אף הצביע על כך שהצמדת שכרה של התובעת, ששימשה כמבקר הבנק, לשכרו של מנכ"ל הבנק היתה מעבר למקובל בחברות הממשלתיות, בהן נהוג לשלם למבקר עד 85% משכר המנכ"ל (ראה - סעיף 10 לתצהירו של מר יוסי כהן).

שנית ולמעלה מן הצורך יאמר - כי אנו לא שוכנענו בזכאותם של התובעים לקבלת הפרשי השכר הנתבעים וזאת אף בהתעלם מהשיקול המרכזי כאמור שעניינו חריגות השכר ונסביר:

עתירתם של התובעים לקבלת הפרשי שכר - מעבר לסכומים שקיבלו בפועל על פי ההסכמים האישיים ותוך התעלמות מהודעת הויתור הגלומה בהסכמים הללו, טומנת בחובה למעשה הודעה בדבר ביטולו של ההסכם האישי. זאת בלא שהתובעים מצידם קיימו או גילו נכונות לקיים את התנאי הנדרש במקרה של מתן הודעת ביטול והוא - השבת ההטבות שקיבלו על פיו מעבר לתנאי הפרישה המקובלים.

בהקשר זה יש לציין כי הגב' פלומין למשל הודתה בעדותה כי במסגרת ההסכם האישי היא זוכתה בהעלאת שכר וכפועל יוצא מכך, גם מגידול בהפרשות עבור התנאים הנלווים וכן בתשלום של 138,000 ש"ח בגין תקופת העבר. למותר לציין כי הגב' פלומין לא כימתה ולא ניכתה את מלוא הסכומים הללו מהפרשי השכר להם עתרה (ראה - עמ' 16 לפרוטוקול עדותה של הגב' פלומין ש' 24, עמ' 17 ש' 9 ועמ' 18 ש' 2).

שלישית ואף זאת למעלה מן הצורך יאמר - כי אף לו התעלמנו מחריגות השכר בשכרם של התובעים ואף לו התעלמנו מהודעת הויתור שנכללה בהסכמים האישיים, הרי שגם אז לא היה בכך כדי להועיל להם. זאת, נוכח חלוף הזמן מאז חדל הבנק להצמיד את תנאי שכרה של הגב' פלומין לתנאי העסקה של המשנה למנכ"ל (בשנת 82'), באופן המלמד על שינוי בהתנהגות של הסכם העבודה, וכן נוכח חלוף הזמן והמנעותו של מר רוטמן מהגשת תביעה החל מן המועד בו היה זכאי לטענתו לקבלת הפרשי השכר הנגזרים מהשינוי בדרגה והוספת דרגה כ"ד ועד למועד עריכת ההסכם האישי שהסדיר באופן בלעדי את תנאי העסקתו..

נטעים כי הן במקרה של מר רוטמן והן במקרה של הגב' פלומין - גובה שכרם נקבע לאורך כל תקופת העסקתם מכוחו של הסכם אישי הניתן להתנאה ולשינוי אף מכוח התנהגות. מסקנתנו דלעיל בדבר ויתורם של התובעים על הפרשי שכר מכח ההתנהגות והימנעות מהגשת תביעה מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה שהגשת תביעה כנגד הבנק כגוף דו מהותי לא היתה גוררת בעקבותיה איום ממשי על המשך העסקתם או על בטחונם התעסוקתי של התובעים.

43. לאור האמור, הרי שאנו דוחים אף את התביעה החלופית של התובעים.

סוף דבר <<<<

44. מכל האמור לעיל עולה, כי דינה של התביעה שבפנינו - להדחות.

עם זאת, מאחר והתביעה עוררה שאלות משפטיות כבדות משקל אשר אף ביה"ד התחבט בהן עד לגיבוש החלטתו, הרי שאין צו להוצאות.

בהחלטה זו, לפיה אין צו להוצאות, מבקש בית הדין גם לתת ביטוי למורת רוחו מהתנהלותו מעוררת התהיות של הממונה על השכר, אשר לו היה מפעיל את סמכותו ביתר תוקף ובמועד מוקדם יותר, ייתכן שהיה נמנע ההליך.

45. המזכירות תשלח העתק מפס"ד זה לצדדים בדואר.

ניתן היום ח' באלול, תשס"ח (8 בספטמבר 2008) בהעדר הצדדים.

נטע רות 54678313-6756/04

נ.צ. גב' יוכבד הוכמן-שוורץ	נ.צ. מר צבי קוסטרינסקי	נטע רות, שופטת
קלדנית: דפנה ענוה-רז		
720 ציפורה דויד		
54678313-6756/04		
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה		

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)