



ועדת ערעור לפי חוק שירות הקבע  
בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

ו"ע (גימלאות) 4/22

8/22

ועדת ערעור לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל

גימלאות [נוסח משולב], תשמ"ה-1985

**בעניין שבין:**

יעקב שחר ואח'

דוד אביב ואח'

באמצעות ב"כ עו"ד עפר בר-און ו/או אלירן סטריכמן ו/או

יובל שרמן ו/או אחרים ממושרד תדמור לוי ושות'

וע"י עו"ד הדס שגיא

הדס שגיא וינבאום משרד עורכי דין

(להלן: "המעוררים")

**לבין:**

הממונה על תשלום הגמלאות בצה"ל

באמצעות תחום הייצוג במחלקת הייעוץ והחקיקה

ממפקדת הפרקליט הצבאי הראשי

(להלן: "המשיב")

**החלטה**

**עו"ד רמה לשם – חברת הוועדה:**

1. בפנינו 2 ערעורים, שהדיון בהם אוחד, על החלטתו של המשיב לבצע ניכויים מקצבאות הפנסיה התקציבית המשולמות למעוררים באופן שוטף, לפי חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985 (להלן: "חוק הגמלאות"), וכן מהפרשי קצבאות להם זכאים המעוררים בגין תקופה שקדמה להחלטה.

**הרקע העובדתי**

**הצדדים:**

2. המעוררים (306 במספר, כמפורט ברשימה המצורפת כנספח "א" להחלטה זו) הינם קצינים בדרגות רב סרן עד תת אלוף, אשר שירתו שירות קבע בצה"ל והשתייכו לדירוג עובדי המחקר הביטחוני (להלן: "דירוג המחקר"), ומאז פרישתם לגמלאות מקבלים קצבאות פנסיה תקציבית מכוח חוק הגמלאות (המעוררים 2 ו-141 נפטרו זה מכבר, ובמקומם באות בנות זוגם, אשר ממשיכות לקבל קצבאות פנסיה תקציבית מכוחם).



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

3. המשיב הינו הממונה על תשלום גמלאות, לפי סעיף 43 לחוק הגמלאות. יצוין, שהמערערים חלקו תחילה על תוקף מינויו של סא"ל פבל גורלין, המשמש כיום בתפקיד הממונה על תשלום גמלאות, אולם טענה זו לא הועלתה בסיכומיהם בכתב או בעל-פה, ומשמע שהם חזרו בהם ממנה, וטוב שכך.

### העובדות:

תמצית העובדות שברקע הערעור, היא כמפורט להלן:

4. מתוקף החלטת ממשלה ש/40 מיום 11.2.1979, שכרם של משרתי הקבע הפעילים מעודכן בהתאם לזה של עובדי שירות המדינה בדירוגים המקבילים. אמנם ההחלטה התייחסה לשנים 1978-1980, אולם הלכה למעשה פועלת המדינה לפיה מאז ועד היום (בג"צ 599/12 **גיא רונן ואח' נ' כנסת ואח'** (נבו, 25.8.2013), בעמ' 12; להלן: **ענין גיא רונן**).
5. בהתאם לכך, בעת שהיו משרתי קבע פעילים שולם שכרם של המערערים בהתאם לשכר עובדי המדינה בדירוג המחקר במערכת הביטחון, לרבות עדכונים בשכר בדירוג זה.
6. ביום **25.9.2011** נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין המוסדות להשכלה גבוהה לבין ארגוני הסגל האקדמי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה (להלן: **"ההסכם הקיבוצי"**). מכוח ההסכם הקיבוצי, שולמו לחברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות תוספות שכר אחוזיות במספר פעימות, שהראשונה שבהן שולמה החל מיום **1.1.2011**, והשנייה החל מיום **1.1.2012**.
7. בין המדינה לבין הארגון היציג של העובדים בדירוג המחקר במערכת הביטחון התגלעה מחלוקת, האם מכוח "מנגנון ההצמדה" של שכרם לשכר חבר הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות, זכאים עובדי דירוג המחקר במערכת הביטחון לתוספות השכר לפי ההסכם הקיבוצי באופן אוטומטי, כטענת הארגון היציג; או שמא, יישומו של מנגנון ההצמדה מותנה בחתימת הארגון היציג על הסכם קיבוצי עם המדינה, אשר יכלול תניות בדבר מיצוי תביעות ושקט תעשייתי, כטענת המדינה.
- לאחר שהצדדים לא הגיעו להסכמה במחלוקת האמורה, ביום **21.3.2012**, הגיש הארגון היציג בקשת צד בסכסוך קיבוצי בענין. בית הדין האזורי לעבודה בת"א הכריע במחלוקת בפסק דין מיום **2.12.2012** (ס"ק (ת"א) 36536-03-12 **ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון נ' מדינת ישראל**), בו דחה את טענות המדינה. ביום **3.3.2014** דחה בית הדין הארצי לעבודה את ערעור המדינה (עס"ק 38740-12-12 **מדינת ישראל נ' ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון** (נבו, 3.3.2014)). בפסק הדין (שפורסם ביום 13.5.2014) קבע בית הדין הארצי לעבודה, שיישום מנגנון ההצמדה - שכשלעצמו לא הוכחש ע"י המדינה - אינו מותנה בחתימה על הסכם קיבוצי, ולכן על המדינה ליישם באופן אוטומטי את מנגנון ההצמדה של שכר עובדי דירוג המחקר במערכת הביטחון לשכר חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות, ולשלם לעובדי דירוג המחקר במערכת הביטחון את תוספות השכר לפי ההסכם הקיבוצי.
- בהתאם לפסיקה זו, שכרם של עובדי המדינה בדירוג המחקר במערכת הביטחון עודכן באופן רטרואקטיבי החל מיום **1.1.2011**, לפי שיעורי תוספות השכר והמועדים שנקבעו בהסכם



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

- 4 הקיבוצי (כמפורט בהוראת ביצוע מיום 23.3.2014 של הממונה על השכר, שצורפה כנספח 4 לכתב הערעור בערעור הקודם, כפי שיוגדר להלן).
8. כמתחייב לפי החלטת הממשלה ש/40, שכרם של משרתי הקבע בדירוג המחקר, עודכן בהתאם להסכם הקיבוצי החל מיום 1.1.2015, כמפורט בהוראת ביצוע מיום 6.1.2015 (נספח מש/7).
9. בדוח שנתי 44 לשנת 2015 של נציב קבילות החיילים, מתואר בירור תלונות בענין אי-יישום ההסכם הקיבוצי למשרתי הקבע בדירוג המחקר, כפי שיושם לעובדי דירוג המחקר במערכת הביטחון. לאחר שלא הוצגה בפניו תשתית חוקית לאי-מימוש ההסכם הקיבוצי במלואו, המליץ נציב קבילות החיילים לראש אכ"א לפעול למימוש ההסכם במלואו, בתוקף למפרע ממועד תחולתו, החל מיום 1.1.2011 (הדוח המלא פורסם באתר האינטרנט של משרד הביטחון). בשכר אוקטובר 2015 בוצע למשרתי הקבע בדירוג המחקר, שהיו פעילים בתקופה שמינואר 2011 ועד דצמבר 2014, תשלום רטרואקטיבי בהתאם להסכם הקיבוצי, כמפורט בהוראת ביצוע מיום 11.10.2015 (נספח מש/8).
- בדוח נציב קבילות החיילים נאמרו בהקשר זה דברים נחרצים לפיהם :
- "אילו צי תקציב אינם יכולים להיות הצדקה לאי-מימוש הסכמי שכר מחייבים שכן מעבר לפגיעה בזכויות הפרט, התנהלות בדרך זו, היא פגיעה בעקרונות הבסיסיים של שלטון החוק במדינת ישראל .... רשות ציבורית, בהיותה מחויבת לכללי המשפט המנהלי, נדרשת לקיים בהתנהלותה ובהחלטותיה את חובת ההגינות, השקיפות, תום הלב, הסבירות והמידתיות. ההכרה שהכוח הנתון לרשות הוא רב לעומת חולשתו היחסית של הפרט, ועלולה לפגוע בחירויות היסוד שלו – יוצרת מצב שבו על הרשות להקפיד הקפדה יתרה על כללים אלו ולקיים בקרה ומעקב אחר קיומם. דברים אלו מקבלים משנה תוקף במערכת היחסים בין צה"ל לבין חייליו, אשר בה אי-השוויון בין הפרט – החייל, לבין המערכת הצבאית גדול אף יותר."** (שם, בעמ' 51-52 לדוח; ההדגשה במקור).
10. חייל שהתחייב לשירות קבע עד ליום 31.12.2003, זכאי לפנסיה תקציבית מכוח חוק הגמלאות (בכפוף לתנאים שאינם מענייננו בהליך זה).
11. חוק הגמלאות, בנוסחו עובר לתיקון 27 שיפורט להלן, קבע שה"משכורת הקובעת" של הגמלאי, המהווה בסיס לחישוב קצבת הפנסיה התקציבית שלו, תיקבע בהתאם לדרגתו ביום פרישתו משירות פעיל, ותעודכן בהתאם לשינויים שיעשו במשכורתו של משרת קבע פעיל בתפקידו ובדרגתו של הגמלאי.
12. ביום 27.6.2012 פורסם ברשומות חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012 (להלן: "תיקון 27 לחוק הגמלאות"), במסגרתו שונה מנגנון עדכון ה"משכורת הקובעת", כך שהחל מיום 30.6.2012 (להלן: "מועד המעבר"), ה"משכורת הקובעת" אינה צמודה עוד למשכורתו של משרת הקבע הפעיל, אלא מתעדכנת, אחת לשנה, בהתאם לשיעור העלייה במדד המחירים לצרכן.



## ועדת ערעור לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

יצוין כי תיקון 27 לחוק הגמלאות חוקק בעקבות תיקון מספר 50 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970 (להלן: "חוק שירות המדינה גמלאות"), במסגרתו שונתה באופן דומה שיטת עדכון "המשכורת הקובעת" לקצבה של עובדי שירות המדינה הזכאים לפנסיה תקציבית, כך שהחל מיום 31.7.2009 בוטלה הצמדת "המשכורת הקובעת" לשכרם של העובדים הפעילים, והומרה בהצמדה למדד.

13. תיקון 27 לחוק הגמלאות קבע, בין היתר, תשלום תוספות שונות לקצבה לגמלאי שירות הקבע, וביניהן תוספת בשל עלית המדד לשנים 2009 עד 2011 (סעיף 6א(ה) לחוק הגמלאות; להלן: "תוספת המדדים"). יחד עם זאת, נקבע בסעיף 6א(ח)(5) לחוק הגמלאות, כי מי שזכאי לתוספת המדדים, ודורג ערב פרישתו באחד מהדירוגים המפורטים באותו סעיף (רשימת הדירוגים הבסיסיים, מוקבל לנושא משרה שיפוטית ודירוג הרופאים), יבוצע מסכום תוספת המדדים שתשולם לו, ניכוי בהתאם ל"שיעור הניכוי". תוספת המדדים ושאלת ביצוע הניכויים כנגדה בקצבאותיהם של המערערים, מצויים בליבת המחלוקת נשוא ערעור זה.

### הערעור הקודם בפני הוועדה:

14. כפי שבואר לעיל, עד ל"מועד המעבר", קרי 30.6.2012, היתה "המשכורת הקובעת" של גמלאי שירות הקבע צמודה לשכרם של משרתי הקבע הפעילים.

15. שכרם של משרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר עודכן בינואר 2015 בהתאם להסכם הקיבוצי, והחל מאוקטובר 2015 עודכן רטרואקטיבית החל מינואר 2011.

16. מאידך, "המשכורת הקובעת" של גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, שפרשו קודם מועד המעבר (עליהם נמנים המערערים), לא עודכנה בהתאם לשתי הפעילות הראשונות לפי ההסכם הקיבוצי, ששולמו למשרתי הקבע הפעילים רטרואקטיבית למועדים שקדמו למועד המעבר (1.1.2011 ו-1.1.2012; בהתאמה למועד הפרישה של כל גמלאי).

17. במאי 2020, הגישו המערערים 1-4, כל אחד מהם בנפרד, ערעורים לוועדה זו (ו"ע 1/20, 2/20, 3/20, 4/20), בבקשה להורות למשיב לעדכן רטרואקטיבית את "המשכורת הקובעת" של כל אחד מהם בהתאם לשתי הפעילות הראשונות לפי ההסכם הקיבוצי, בדומה לעדכון שכרם של משרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר, וכתוצאה מכך לעדכן את סכומי קצבאות הפנסיה ומענק היובל שישולמו להם ממועד העדכון ואילך, וכן לשלם להם הפרשי קצבאות והפרשי מענק יובל בגין התקופה שממועד העדכון הרטרואקטיבי.

בישיבה מיום 27.1.21 הוחלט שכל ארבעת הערעורים יידונו בדיון אחד, וכי בשלב ראשון יתקיים דיון רק בתיקו של יעקב שחר, המערער בתיק ו"ע 1/20 (להלן: "הערעור הקודם"). זאת לאחר שהוועדה רשמה בפניה את הסכמת באי כוח הצדדים שכל החלטה שתתקבל לגבי מערער זה, תהא תקפה גם לגבי שלושת המערערים בתיקים ו"ע 2-4/20.

18. הערעור הקודם התמקד בהגדרת המונח "המשכורת הקובעת" בסעיף 5 לחוק הגמלאות, אשר קובע:

"המשכורת הקובעת", לגבי אדם פלוני בזמן פלוני – המשכורת, לרבות התוספות הקבועות, כמפורט להלן, לפי העניין, כפי שהיא מעודכנת לפי הוראות סעיף 6:



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

**(1) לגבי פלוני שפרש משירות אחרי מועד המעבר – המשכורת, לרבות התוספות הקבועות, המגיעה ערב פרישתו של פלוני מהשירות, לחייל שדרגתו כדרגה שהיתה לפלוני ערב פרישתו מהשירות;**

**(2) לגבי פלוני שפרש משירות לפני מועד המעבר – המשכורת, לרבות התוספות הקבועות, המגיעה במועד המעבר, לחייל שדרגתו כדרגה שהיתה לפלוני ערב פרישתו מהשירות;**

**(3) על אף הוראות פסקאות (1) ו-(2), היה לפלוני, ערב פרישתו מהשירות, מינוי לתפקיד שצמודה לו דרגה העולה על דרגתו, תחושב משכורתו הקובעת בהתאם להוראות הפסקאות האמורות, לפי העניין, על פי הדרגה הצמודה לאותו תפקיד ולא על פי דרגתו;**  
**(4) על אף הוראות פסקאות (1) ו-(2), שולמה לאחר מועד המעבר, תוספת על משכורתו של חייל שמקורה בהסכם קיבוצי שהמדינה צד לו ונכרת לאחר מועד המעבר, בעד התקופה שלפני מועד המעבר, לא תובא התוספת האמורה בחשבון לעניין אותן פסקאות, אלא אם כן קבע שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר, אחרת, בצו;” (כל ההדגשות הן של הח”מ, אלא אם נאמר אחרת במפורש, ר.ל.)**

19. הטענה שביסוד הערעור הקודם היתה, בתמצית, כי בהינתן שהמערער (יעקב שחר) פרש לגמלאות ביום 1.1.2010, לפני מועד המעבר (30.6.2012), הוא היה זכאי לכך שמשכורתו הקובעת תחושב בהתאם למשכורת, לרבות התוספות הקבועות, שהגיעה במועד המעבר לאיש קבע בדרגתו בדירוג המחקר, לרבות שתי הפעימות הראשונות לפי ההסכם הקיבוצי, ששולמו למשרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר, רטרואקטיבית למועדים שקדמו למועד המעבר (1.1.2011 ו-1.1.2012), ובהתאם היה המערער זכאי לעדכון סכומי קצבת הפנסיה התקציבית ומענק היובל המשולמים לו, אשר נגזרים מסכום משכורתו הקובעת.

20. מתיאור העובדות בערעור הקודם ומהמסמכים שצורפו כנספחים לו עלה, שהחל מחודש נובמבר 2015 - בסמוך לאחר ששכרם של משרתי הקבע הפעילים בדירוג עובדי המחקר עודכן בהתאם להסכם הקיבוצי, רטרואקטיבית החל מיום 1.1.2011 - החל המערער יעקב שחר לפנות לגורמים שונים בצה”ל בבקשות לעדכן באופן רטרואקטיבי את קצבתו, אולם פניותיו, תחילה בעצמו ובהמשך באמצעות באת כוחו, לא זכו למענה לגופו של ענין, וסכומי הקצבה ומענק היובל ששולמו לו - לא עודכנו.

21. פניה של המערער יעקב שחר לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, נענתה במכתב מיום 6.3.2017 (נספח 6 לכתב הערעור הקודם), בו נאמר שמצה”ל נמסר לנציבות כי ביום 27.6.12 תוקן חוק הגמלאות ושונתה שיטת ההצמדה של גמלאי צה”ל, כך שקצבתם תתעדכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית המדד ולא בהתאם לשכר משרת הקבע הפעיל. בשנת 2016 עודכנו טבלאות השכר של משרתי הקבע בדירוג המחקר שהיו פעילים החל מיום 1.1.2011, וזאת בהתאם להנחיה שיצאה ממשרד האוצר, עדכון זה לא כלל בתוכו התייחסות בדבר תשלום התוספת לגמלאים. גמלאי דירוג המחקר קיבלו בתקופה זו תוספת בגין עליית המדדים לשנים 2008-2011 באופן רטרואקטיבי, אף ששינוי שיטת ההצמדה של קצבאות גמלאי צה”ל נעשה בשנת 2012. נטען לפיכך, כי תשלום תוספות ששולמו למשרתי הקבע הפעילים בגין הסכם דירוג



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

עובדי המחקר ובו בזמן תשלום תוספות בגין עליית המדד יהווה למעשה כפל תוספות על אותה תקופה. בנסיבות אלה פנה צה"ל למשרד האוצר על מנת לקבל הנחייה ברורה לעניין הגמלאים בדירוג המחקר, והובטח לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, שעם קבלת התייחסות משרד האוצר היא תעודכן בדבר.

22. בהודעת דוא"ל מיום 2.6.2020, שנשלחה לב"כ המערער ממדור גמלאות (נספח מש/1 לבקשה לסילוק על הסף שהוגשה בערעור הקודם), נאמר ש"כיום אין אפשרות להחיל את הסכם דירוג המחקר על הגמלאים עד שלא יבוצע תיקון לחוק. אנו עמלים על תיקון לחוק יחד עם משרד האוצר. לאחר התיקון נוכל לבצע תשלום והתביעה בכל מקרה תתייתר".

23. בתגובה לערעור הקודם, הגיש המשיב בקשה לסילוק על הסף, בה נטען ש"אין המשיב מוסמך לעדכן את קצבאות המערערים כמבוקש, בהיעדר הוראה חוקית מתאימה" (סעיף 2 לבקשה). עוד נאמר בבקשה לסילוק על הסף, כי בעת ביצוע תיקון 27 לחוק הגמלאות בשנת 2012, עמדת המדינה היתה כי ההסכם הקיבוצי אינו חל על העובדים בדירוג המחקר בשירות המדינה, וכפועל יוצא גם אינו חל על משרתי הקבע בדירוג זה, ולכן לא נכללה במסגרת התיקון הוראה המתייחסת לאופן עריכת התשלום בגין הסכם זה ביחס לגמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, וממילא לא נקבע שיעור הניכוי הנדרש בגין עליית המדד, כפי שנעשה ביחס להסכמים ששולמו לגמלאי שירות הקבע בין השנים 2009-2012 (סעיף 15 לבקשה), וכי "בנסיבות אלו, התקיים שיח בין צה"ל לבין משרד האוצר לצורך קידום תיקון חקיקה ברוח ההסדרים שנקבעו בתיקון 27 בנוגע להסכמי שכר מקבילים. כאמור, בימים אלו, מגובש תזכיר לתיקון חוק הגמלאות בו ייקבעו הוראות לעדכון קצבאותיהם של גמלאים בדירוג עובדי המחקר, בהם המערערים. עם השלמת תזכיר החוק, יובא התזכיר בפני הכנסת להשלמת הליך החקיקה." (סעיף 17 לבקשה).

24. בישיבת קדם המשפט הראשונה בערעור הקודם, שהתקיימה ביום 27.1.21, טענה ב"כ המשיב בענין תזכיר החוק, כי "הוא מתואם, יש נוסח שמתואם בינינו לבין משרד האוצר, הוא נמצא כרגע במשרד הביטחון, ויקודם ברגע שניתן יהיה לקדם. כרגע אנחנו כידוע בממשלת מעבר...." (בעמ' 4 שורות 22-28 לפרוטוקול). בהמשך הוסיפה ב"כ המשיב "אנחנו לא מתנגדים לזה שבאמת צריך ליישם. כרגע אין הסדר. ההסדר ייקבע בחקיקה. ברגע שההסדר ייקבע אנחנו נשלם" (בעמ' 7 שורות 21-22 לפרוטוקול).

25. בהמשך אותו דיון הציגו חברי הוועדה שאלות לב"כ המשיב, בהן ביקשו ממנה להסביר מדוע, לשיטת המשיב, הגדרת "המשכורת הקובעת" בסעיף 5 לחוק הגמלאות, בנוסחו שבתוקף, אינה מחייבת את עדכון המשכורת הקובעת של המערער בהתאם לשתיה הפעילות הראשונות לפי ההסכם הקיבוצי, שהמועדים לתשלומן חלו לאחר מועד פרישתו לגמלאות אולם לפני מועד המעבר.

26. ביום 17.2.2021 הגיש המשיב הודעה ובקשה, שמפאת חשיבותה יובא להלן נוסחה במלואו:  
"א) בשים לב להערות הוועדה הנכבדה במסגרת הדיון, ובשים לב להבהרת ב"כ המערערים במהלך הדיון לפיה עילתם מבוססת על סעיף 5 לחוק הגמלאות, מצא המשיב כי יש מקום לעדכן את משכורתם הקובעת של המערערים, לפי סעיף 5 לחוק הגמלאות



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

**ובמנותק מהוראות סעיף 6א לחוק זה, בגין התקופה שממועד תחילת ההסכם ועד למועד המעבר, כך שקצבתם תתעדכן ביחס לשנים אלה בהתאם לפעילות שנקבעו בהסכם הקיבוצי.**

(ב) כיוון שבתקופה שחלפה ממועד ההסכם הקיבוצי שולמו למערערים תוספות בגין מדדים לפי תיקון 27, תשלומים אלה יבואו על חשבון עדכון הקצבה בהתאם לתוספת השכר לפי ההסכם הקיבוצי. כלומר, מקום בו תוספת השכר עולה על תוספת המדדים – ישולם ההפרש ביניהם, ומקום בו תוספת השכר פחותה מתוספת המדדים – לא יועבר תשלום נוסף.

(ג) **במקביל ימשיכו משרד הביטחון וצה"ל לפעול לקידום התזכיר לתיקון החוק, כפי שנמסר במסגרת דיון הקדם שהתקיים.**

(ד) בנסיבות אלו, משהסעד המבוקש בערעור ניתן למערערים, יבקש המשיב להורות על מחיקת הערעורים. ככל שיבקשו המערערים לטעון בענין תחולת סעיף 6א לחוק הגמלאות בעניינם, לעמדת המשיב יהיה עליהם לעשות כן במסגרת ערעור חדש העוסק בענין זה. למצער, יבקש המשיב כי ההליך בעניינם של המערערים יוקפא לפרק זמן של כחצי שנה מיום כינון הממשלה, **על מנת לאפשר למשרד הביטחון וצה"ל לקדם את תיקון החקיקה כאמור.**

27. ביום 18.2.21 התקיימה ישיבת קדם משפט נוספת בערעור הקודם. בישיבה זו הסביר סא"ל פבל גורלין, המכהן בתפקיד המשיב, ש'במהלך 2017 אנחנו מבינים שנדרש, **יש הבנה שלנו עם משרד האוצר שנדרש להביא לדיון חקיקה, על מנת להתאים את החוק לתחולת ההסכם ובעצם לרציונאל ולמהות, כפי שגם פירטתי בהתחלה, שבעצם אנחנו מעוניינים לשלם את תוספת השכר, אבל היא צריכה להיות בתשלום שלוקח בחשבון את המדדים ששולמו באותה התקופה"** (בעמ' 40 שורות 1-8 לפרוטוקול).

במענה לשאלת יו"ר הוועדה, אם בשנת 2017 סוכם שנדרש תיקון חקיקה מדוע הדבר טרם בוצע, ענה סא"ל גורלין, **"יש פה תהליכים שהם תהליכים שבשביל להגיע לאותו תזכיר חקיקה, נדרשת עבודה, קודם כל עבודת מטה מאוד יסודית בשביל להבין את כל החישובים ואת כל המשמעויות, וזה מבוצע עם משרד האוצר לאורך השנים האלו"** (בעמ' 40 שורות 12-19 לפרוטוקול), והוסיף **"זה תהליך מאוד מאוד משמעותי שלוקח זמן. עוד פעם, יש לזה גם שיח, לא ישר כשאנחנו באים ואומרים "צריך להחיל את זה" הצד השני אומר "אוקיי, בסדר, בואו נחיל", כי כפי שאתם מבינים, הרי אופן ההחלה, הוא אופן החלה מורכב, אנחנו מבינים את זה. הרי אם זה לא היה מורכב בכלל לא היינו בהליכים ההם, ויש פה הליך מאוד מורכב..."** (בעמ' 40 שורות 24-32 לפרוטוקול).

28. בהמשך הסביר סא"ל גורלין **"עמדתנו הייתה שבשביל לשלם את זה נדרש תיקון חקיקה. ככה הייתה העמדה שלנו לאורך כל הזמן האחרון, ובשים לב למה שהוועדה אמרה בפעם הקודמת, אז אנחנו קיבלנו את ההבנה שאנחנו מסכימים לעדכן את המשכורת הקובעת"** (בעמ' 41 שורות 4-8 לפרוטוקול).



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

29. חרף העובדה שבהודעה מיום 17.2.2021 הסכים המשיב לבקשה העיקרית בערעור הקודם, סירבה הוועדה להורות על מחיקת הערעור הקודם, כבקשת המשיב, וביום 23.2.2021 הוציאה החלטה קצרה בה נקבע:

"לנוכח הנסיבות, ההיבט התקדימי והשלכות הרוחב של החלטתנו, ראוי כי הערעור לא יימחק ותינתן בו החלטה, אם כי בקצרה וללא הנימוקים. כל זאת בשל הסכמת המשיב לבקשה העיקרית של המערער.

המשיב ישלם למערער את הפרשי הגמלאות והפרשי מענק היובל, המתחייבים מעדכון משכורתו הקובעת לפי פעימות 2011 ו-2012 בהתאם להסכם הקיבוצי, למפרע החל ממועד כל פעימה (1.1.2011 ו-1.1.2012, בהתאמה). הפרשי הגמלאות ומענק היובל יישאו ריבית והצמדה כדון, החל מאוקטובר 2015 - המועד בו שולמו הפרשי השכר בהתאם להסכם הקיבוצי, למשרתי הקבע בדירוג עובדי מחקר, ללא תוספת ריבית והצמדה, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה ש/40 מיום 11.2.1979.

מאחר ששאלת הניכויים, שהמשיב הודיע כי בכוונתו לבצע, חרגה מגדר הערעור הראשון, בשולי ההחלטה ציינה הוועדה, שהיא רשמה בפניה את הצהרת ב"כ המשיב לפיה בטרם יבוצעו הניכויים יבואו הצדדים בדברים, כדי ללבן את הסוגיה מכל היבטיה, וכן את הצהרת המשיב לפיה היה ותוספת השכר שתינתן למערער בהתאם להחלטה תעלה על תוספת המדדים בשל תיקון 27 - ישולם למערער ההפרש ביניהן, ומקום בו תוספת השכר תהא פחותה מתוספת המדדים שקיבל - לא יחויב המערער להחזיר לצבא את ההפרש. יובהר, כי לא היה בדברים אלה משום הבעת עמדה כלשהי של הוועדה בענין ביצוע הניכויים, שכאמור חרג מגדר הערעור הקודם. לא הוגש ערעור על ההחלטה האמורה.

### השתלשלות האירועים לאחר ההחלטה בערעור הקודם:

30. בעקבות ההחלטה בערעור הקודם, ביום 7.3.2021 שלח המשיב מכתב לב"כ המערערים (נספח 1 להודעת הערעור המתוקנת), בו הודיע שבהמשך להחלטה זו יועברו למערערים הפרשי קצבאות והפרשי מענק היובל המתחייבים מעדכון משכורתם הקובעת לפי פעימות 2011 ו-2012 בהתאם להסכם הקיבוצי, למפרע החל ממועד כל פעימה, וכי תשלומים אלה יישאו ריבית והצמדה החל מאוקטובר 2015. עוד נאמר במכתב ש"כיוון שבתקופה שחלפה ממועד ההסכם ועד היום שולמו למערערים תוספות בגין מדדים בעקבות התיקון לחוק הגמלאות שתוקן ב-2012, תשלומים אלה יבואו על חשבון עדכון הקצבה בהתאם לתוספת השכר. כלומר, מקום בו תוספת השכר עולה על תוספת המדדים, ישולם ההפרש ביניהן. מקום בו תוספת השכר פחותה מתוספת המדדים, לא יבוצע תשלום נוסף".

למכתב צורפו תחשיבים בעניין המערערים 1-4, ונאמר בו ש"יכול שברצונכם להתייחס לתחשיבים שצורפו, אנא העבירו את התייחסותכם עד ליום 14/3/2021". לא למותר לציין, שבמכתב זה לא פורטו הנימוקים שביסוד המהלך החשבונאי שביצע המשיב כאמור לעיל.

31. במכתב מיום 14.3.2021 השיבה ב"כ המערערים על מכתבו מיום 7.3.2021 של המשיב (נספח 4 להודעת הערעור המתוקנת). בתגובה, במכתב מיום 25.3.2021 (נספח 2 להודעת הערעור





## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

- המתוקנת) הודיע המשיב על "תשלום של הסכומים אשר התחייבנו להם בפני הוועדה, וזאת טרם השבנו לטענות המועלות במכתבך לגופן וטרם מיצוי השיח בענייני".
32. בהמשך התקיימה התכתבות נוספת בין ב"כ המערערים לבין המשיב וב"כ המשיב, בהתייחס לניכויים שביצע המשיב מהפרשי הקצבאות להם היו המערערים 1-4 זכאים בהתאם להחלטה בערעור הקודם.
33. ביום **23.5.2021** הגישו המערערים 1-4 ערעור בתיק ו"ע 4/21, בו ביקשו שהוועדה תהפוך את החלטתו של המשיב ותבטל את הניכויים שביצע כאמור. בתגובה הגיש המשיב בקשה לעיכוב ההליכים בערעור, בטענה שהערעור הוגש מבלי שהתקבלה החלטה של המשיב בנושא ולכן מדובר בערעור מוקדם.
34. ביום **4.10.2021** שלח המשיב לב"כ המערערים החלטה בעניינם של המערערים 1-4 (הוגשה לוועדה ביום 4.10.2021, במצורף ל"הודעה על החלטת הממונה בעניינם של המערערים"; להלן: "החלטת המשיב").
- בפתח ההחלטה הבהיר המשיב, שהחלטתו "מבוססת על פרשנות תכליתית למונח "שיעור הניכוי" המפורט בסעיף 6 לחוק, על בסיס דברי ההסבר לתיקון מס' 27 לחוק הגמלאות והדיונים שנערכו בכנסת בעניינינו" (שם, בסעיף 22). בהמשך הסביר המשיב כי "לעמדתני, על אף שהשיעור אותו יש לנכות לגמלאים בדירוג המחקר אינו מצוין באופן מפורש, לשון החוק, החוק, ובכלל זה הגדרת "שיעור הניכוי", סובלת ביצועה של פעולת חישוב מסוימת, גם אם אינה מצויינת באופן מפורש, שתגשים את תכלית החקיקה המפורשת" (שם, בסעיף 33), וכי "לאור תכליתו המפורשת של תיקון 27 לחוק הגמלאות, ולאור ההיגיון הכלכלי העומד מאחורי התיקון, מובן כי נדרשת פעולה חישובית מסוימת שתמנע תשלומי כפל" (שם, בסעיף 43). בסיכום הדברים הודיע המשיב לב"כ המערערים 1-4, כי החליט לא לקבל את תביעתם לביטול הניכויים שביצע "זאת לאור פרשנותו התכליתית של תיקון מס' 27 לחוק הגמלאות, המתאפשרת גם לנוכח לשון החוק" (שם, בסעיף 54).
35. ביום **18.10.2021** הגישו המערערים 1-4 כתב ערעור מתוקן, בו חזרו על בקשתם שהוועדה תהפוך את החלטתו של המשיב ותקבע שהפגיעה בקצבאות המערערים פסולה ואסורה, שעל המשיב לחדול לאלתר מפגיעה בקצבאותיהם ומהפחתת תשלומי התוספת מכאן ולהבא, וכן לחייב את המשיב להשיב למערערים לאלתר את כל הסכומים שנוכו מקצבאותיהם בגין התקופה שמאז ינואר 2011 ועד למתן פסק הדין בערעור, בצירוף הצמדה וריבית. בשל נסיבות הענין התבקש עוד, שהריבית שתפסק תהיה בשיעור הקבוע בחוק כריבית חריגה, בשיעור 7.5%, וכן לחייב את המשיב בהוצאותיהם של המערערים.
- בהמשך הוגש ערעור זהה על ידי 302 גמלאי שירות הקבע נוספים, בדירוג עובדי המחקר (תיק ו"ע 8/21), שהדיון בו אוחד עם הדיון בערעור בתיק ו"ע 4/21 (החלטה מיום 20.10.2021).



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

### טענות הצדדים:

36. בהודעת הערעור המתוקנת שהגישו המערערים נטען, בתמצית:
- (א) החלטתו של המשיב מנוגדת להוראת חקיקה ראשית מפורשת, הקבועה בסעיף 6א(ה) לחוק הגמלאות, אשר קובע באופן ברור כי על המערערים לקבל מידי חודש, החל מחודש ינואר 2012, תוספת בשיעור מלוא המדדים לשנים 2009-2011, או חלק מאותם מדדים, ביישום של הנוסחה הקבועה בסעיף האמור. היות שהחלטת המשיב באה בסתירה גמורה לחקיקה ראשית מפורשת דינה בטלות ודי בטעם זה לבדו.
  - (ב) להחלטתו של המשיב אין מקור הסמכה אחר בחוק ו/או בהחלטת ממשלה, ופרשנות "גמישה ומרחיבה", ככל שתהיה, לא יכולה בשום אופן לעמוד למול חקיקה פרטנית מפורשת, והוספת המילה "תכליתית" אינה יכולה להועיל למשיב.
  - (ג) החלטת המשיב חורגת מסמכותו באופן קיצוני ודינה בטלות גם מטעם זה. לשיטתם, למשיב יש סמכות להוציא לפועל את תשלומי הגמלאות של גמלאי הצבא, אך אין לו סמכות להתערב ברכיבי השכר לעניין המשכורת הקובעת ורכיביה.
  - (ד) הקצבה החודשית של גמלאי שירות הקבע הינה זכות בעלת מאפיינים קנייניים, ופגיעה בקצבה החודשית של המערערים הרי היא פגיעה בזכות הקניין החייבת לעמוד בפסקת ההגבלה לפי סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
  - (ה) המשיב עצמו כבר התייחס לדברים במהלך הערעור הקודם, והבהיר אז כי הוא פועל לתיקון החקיקה, משמע מובן וברור לו שלא שינוי החוק אין הוא רשאי להחליט ולנהוג כפי שנהג בניגוד לחקיקה ראשית מפורשת.
  - (ו) ההחלטה מהווה בזיון של החלטת ועדה זו בערעור הקודם.
  - (ז) לאור הימנעות המשיב במשך זמן רב ממתן מענה ענייני לפניית המערערים, מבוקש מהוועדה להחיל את נטל הראיה בהליך זה על המשיב, מכוח הוראות סעיף 6 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958.
  - (ח) התנהלות המשיב מנוגדת לעקרון סופיות הדיון.
  - (ט) המערערים טענו עוד לעוולה של הפרת חובה חקוקה, וכן שהם זכאים לקבל את התוספת שהופחתה להם מכוח סעיף 1 לחוק עשיית עושר שלא במשפט, התשל"ט-1979, משום שצה"ל, לשיטתם, התעשר שלא כדין על חשבונם.
  - (י) כן העלו המערערים טענות רבות כלפי החלטתו מיום 4.10.2021 של המשיב, לרבות שהטענות שהועלו בה בדבר "פרשנות תכליתית" וכוונת המחוקק אינן יכולות בשם אופן להצדיק החלטה המנוגדת לחקיקה ראשית מפורשת וספציפית, שההחלטה אינה מכילה מענה לטענות המערערים בהתכתבות מול המשיב, נחתמה מבלי שהתקיים שיח כלשהו בין הצדדים, בניגוד גמור להנחייתה המחייבת, לטענתם, של ועדה זו בהחלטתה בערעור הקודם, לוקה ב"הפרכתן באויר" של טענות ללא תימוכין ועוד.
  - (יא) עוד טענו המערערים, שלא נכוונות טענות המשיב כאילו יש הקבלה בין תוספות שכר לבין תוספות מדדיות, בבחינת זו על חשבון זו, וכי הנכון הוא שהכלל שנקבע בחוק הגמלאות הוא שהן משולמות זו בנוסף לזו, למעט אם נקבע אחרת במפורש לגבי דירוגים מסוימים,



## ועדת ערעור לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

וכי גם לאותם דירוגים להם נקבעו ניכויים מגובה התוספות המדדיות שישולמו להם נקבעה "רשת בטחון", ויתרה מכך לרוב גמלאי שירות הקבע בדירוגים אחרים אף זכות לקבלת תוספות שכר בגין תקופות המאוחרות למועד המעבר. בנוסף, אין הקבלה בין השנים אליהן מתייחסת תוספת המדדים לבין השנים אליהן מתייחסות תוספות השכר שנפסקו בערעור הקודם.

37. בכתב התשובה המתוקן מטעם המשיב נטען, בתמצית :

(א) עניינו של הערעור הוא בקשתם של המערערים שצה"ל יעדכן את קצבתם בעד התקופה שקדמה ליום 30.6.2012 ("מועד המעבר") לפי שתי שיטות במקביל – הן בהתאם לתוספות בשל המדד לשנים 2009 עד 2011 והן בהתאם לתוספות לשכר המשרתים הפעילים בדירוג המחקר.

(ב) מדובר בנושא בעל השלכות כלכליות כבדות משקל.

(ג) לאור פרשנותו התכליתית של תיקון 27 לחוק הגמלאות וכוונת המחוקק, כפי שעולה מדברי ההסבר לתיקון ומהדיונים בכנסת, אין לקבל את הערעור. קבלת הערעור תוביל לתוצאה אבסורדית ובלתי ראויה, המפלה לטובת את אוכלוסיית גמלאי שירות הקבע בדרוג המחקר, ביחס לשאר הגמלאים בצה"ל ובשירות המדינה, תוך הקניית זכויות כלכליות מפליגות שהמחוקק לא התכוון לתת בידם ושאינן בגיון בנתינתן, שכן הענקתן עומדת בניגוד מוחלט לתכלית הוראות חוק הגמלאות ועלותה לאוצר המדינה בסך כ-170 מיליון ₪.

(ד) לשונו של חוק הגמלאות יכולה להכיל פרשנות המאפשרת החלת מנגנון הניכוי גם ביחס לגמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, ולמרות שהשיעור אותו יש לנכות לגמלאים אלה אינו מצוין בחוק באופן מפורש, לשון החוק, ובכלל זה הגדרת "שיעור הניכוי" בסעיף 6א(א) לחוק, סובלת ביצוע השל פעולת חישוב מסוימת, גם אם אינה מצוינת בחוק באופן מפורש, שתגשים את תכלית החקיקה.

המשיב מוסיף וטוען, שתכליתו הסובייקטיבית של תיקון 27 לחוק הגמלאות ("כוונת המחוקק") כפי שעולה מדברי גם מדברי ההסבר ומהרקע לחקיקתו, היא לקבוע שגמלתם של הפורשים משירות קבע בצה"ל תוצמד למדד המחירים לצרכן, חלף הצמדתה לשכר המשרתים הפעילים, לצורך מניעת שחיקתה, וכן לקבוע כי הצמדה זו תחול משנת 2009, בדומה להסדר שהוחל על גמלאי שירותי המדינה, תוך ניכוי תוספות שכר שישולמו לגמלאי צה"ל בין השנים 2009-2011 בשל הסכמי שכר. תכלית הניכוי היא השוואת מצבם של גמלאי צה"ל לגמלאי שירות המדינה, בעניינם שונתה שיטת ההצמדה כבר בשנת 2009, ומניעת עדכון הגמלה לפי שתי השיטות, באופן שיביא לתשלום כפל.

עוד טען המשיב, שתכליתו האובייקטיבית של תיקון 27 לחוק הגמלאות ("מטרת המחוקק"), היא מניעת שחיקת הגמלה של גמלאי שירות הקבע, בדומה לגמלאי שירות המדינה, בדרך של מעבר מהצמדה לשכר הפעילים להצמדה למדד המחירים לצרכן, וכי מתוך התחשבות בגמלאי צה"ל, על אף שחוק הגמלאות תוקן בשנת 2012, מאוחר למועד ה"ניתוק" בשירות המדינה, נקבע הוראה מיטיבה, לפיה השינוי יחול החל משנת 2009,



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

תוך ניכוי תוספות עקב הסכמי שכר, וכי התכלית האובייקטיבית היתה מניעת שחיקת הגמלה של גמלאי שירותי הקבע באמצעות הקבלת מצבם לגמלאי שירות המדינה. לפיכך, תשלום כפל רק לגמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, בשונה מכל שאר הדירוגים בצה"ל ובשירות המדינה, יעמוד בניגוד לכלל הגיון כלכלי שעומד בבסיס החקיקה, ומנוגד לתכלית החקיקה. לפיכך, החלת מנגנון הניכוי שביצע המשיב עולה בקנה עם לשון חוק הגמלאות ותכליתו.

- (ה) המשיב הוסיף וטען, שניתן להשלים את החסר (לאקונה) בהוראות חוק הגמלאות, בדרך של היקש מחוק שירות המדינה גמלאות. לעמדת המשיב לא מדובר בהסדר שלילי.
- (ו) הפרשנות המוצעת על ידי המערערים היא פרשנות דווקנית ומצמצמת, המובילה לתוצאה אבסורדית, לפיה גמלאי שירות הקבע בדירוג עובדי המחקר ייהנו מכפל תשלומים, באופן המנוגד לכוונתו המפורשת של המחוקק.
- (ז) הטענות בדבר "רשת בטחון" ותוספות נוספות שניתנו לגמלאים בדירוגים אחרים אינן נכונות.

### הדיון בערעור:

38. בישיבת קדם המשפט הראשונה בתיק זה, שהתקיימה ביום 4.11.2021, נשאל ב"כ המשיב ע"י יו"ר הוועדה, מה קרה מאז הדיונים שהתקיימו בערעור הקודם, בהם הובהר לוועדה שעומד להתבצע שינוי חקיקה, והשיב שהנושא נבחן מחדש וכי "ההחלטה היא, ההחלטה של הצבא, של מערכת הביטחון, אני מרשה לעצמי להגיד "גם של מדינת ישראל", היא שאפשר לפרש את החוק, בנוסחו הנוכחי, בצורה שמאפשרת לקבוע שיעור ניכוי גם ביחס למערערים. כשהולכים לפרשנות תכליתית לא תמיד צריך לחזור אל המחוקק". (בעמ' 4 שורות 39-35 לפרוטוקול), וכן "המצב החוקי, ההסדר החוקי הנוכחי מאפשר פרשנות תכליתית, שתקבע שיעור ניכוי או פעולה חישובית מסוימת, גם ביחס למערערים". (בעמ' 5 שורות 3-1 לפרוטוקול). ב"כ המשיב הוסיף "ברור שהיה עדיף, אם היה כתוב באופן מפורש בחוק מה שיעור הניכוי של המערערים, אבל העמדה היא, שאפילו שלא מצוין באופן מפורש, פרשנות תכליתית שמבוססת על העקרונות של ההסדר, על הכוונות המאוד מפורשות והברורות של המחוקק, מאפשרת לקבוע שיעור ניכוי מסוים, גם ביחס למערערים". (בעמ' 5 שורות 28-23 לפרוטוקול).

בהמשך נשאל ב"כ המשיב ע"י יו"ר הוועדה "יש פה איזה קאץ' שאני לא יודע איך אתם יוצאים ממנו. כל הזמן טענתם שאתם לא יכולים, לא רשאים לשלם להם את התוספות, של דירוג מחקר, כי המחוקק לא התייחס לזה, ובלי התייחסות של המחוקק אי אפשר לשלם. אחר כך שוכנעתם, בצדק, קצת בסיוע שלנו, שאתם יכולים לשלם להם, למרות שהמחוקק לא התייחס לזה, אבל צריך לנכות, צריך לנכות להם, ואוטוטו יש חוק שאומר איך לנכות להם. עכשיו אתם בעצם עושים שינוי חזית של מאה שמונים מעלות, ואומרים "לא צריך שום חוק, לא לשלם", זה כבר הסכמתם לפני זה, "ולא לנכות, בניגוד לכל עמדתנו במשך השנים האחרונות". כשכבר היתה על השולחן הצעת חוק". (בעמ' 12 שורה 40 עד עמ' 13 שורה 2 לפרוטוקול). לכך ענה ב"כ



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

המשיב "אני לא יודע אם להגיד שזה בניגוד לעמדתנו, אבל אני חושב שמה שמונח כרגע לפני של הוועדה, היא עמדה משפטית שאומרת שאפשר לפרש את החוק ככה, ואני חושב שהחלטה צריכה להתקבל ביחס לעמדה הזו. ציינתי שנדחתה האפשרות, לא מתחמקים מזה, נבחנה, זה גם נאמר לוועדה, ואחרי שהאפשרות הזו נבחנה הוחלט שאין צורך והחוק, בנוסח הנוכחי שלו, מספק לצורך קביעת שיעור הניכוי גם ביחס לאוכלוסיית גמלאי המחקר." (בעמ' 13 שורות 9-3 לפרוטוקול).

39. המערערים הביעו עמדתם לפיה המחלוקת בערעור זה הינן משפטיות גרידא, ולכן לא הביאו עדים מטעמם.

40. מטעם המשיב העיד סא"ל פבל גורלין, המכהן בתפקיד הממונה על תשלום הגמלאות בצה"ל, אשר חתום על ההחלטה מיום 4.10.2012. ייאמר כבר עתה, שסא"ל גורלין, אשר משמש בתפקיד החל מחודש ספטמבר 2021 (סעיף 1 לתצהירו) לא היה שותף להליכי החקיקה של תיקון 27 לחוק הגמלאות, ומשכך עדותו באשר לליבת המחלוקת בערעור זה הינה, למעשה, חזרה על הטענות בדבר פרשנות תכליתית של הוראות חוק הגמלאות, שהוצגה בהחלטתו ובכתב התשובה לערעור, וכן הסקת מסקנות ממסמכים.

41. הצדדים הגישו סיכומים בכתב, ולאחר מכן השלימו טיעונים בעל פה.

42. בסיכומיהם חזרו המערערים על הטענות המשפטיות שהעלו בכתב הערעור, וכן העלו מגוון טענות משפטיות נוספות, לרבות לענין זהות הגורם שהפעיל את שיקול הדעת וקיבל את ההחלטה, ומסד הנתונים שעמד בפניו בקבלת ההחלטה; טענה לפיה ההחלטה התקבלה בשל שיקולים זרים ופסולים, לאור הקצבאות הגבוהות ממילא של הגמלאים בדירוג המחקר; טענה לפיה טענות המשיב בערעור זה סותרות את טענותיו בערעור הקודם ומשכך מקימות השתק שיפוטי ומניעות, וכי המשיב פועל בשם מדינת ישראל ועל כן פעולותיו מנוגדות לתקנת הציבור ונגועות בחוסר תום לב; טענה לפיה ההחלטה פוגעת בזכותם של המערערים לכבוד ובתפיסות יסוד חוקתיות, כאשר המשיב מפעיל את החלטתו למפרע ורטרואקטיבית; טענות לפיהן לא ניתן לבסס את הפרשנות התכליתית של תיקון 27 לחוק הגמלאות, לה טוען המשיב, על דברי ההסבר להצעת החוק, לאור השינויים בין נוסח הצעת החוק לנוסח הסופי של תיקון 27 לחוק, וכן שהדברים שנאמרו בדיונים בכנסת מנוגדים לפרשנות לה טוען המשיב.

43. בכתב הסיכומים שהגיש, חזר המשיב על הטיעון המשפטי שהוצג בכתב התשובה מטעמו, וכן העלה טענות חדשות, רובן טענות משפטיות אולם נמצאו בסיכומיו גם טענות עובדתיות, שלא הועלו קודם לכן. המשיב אף צירף לסיכומיו מסמכים שונים.

בפתח סיכומיו ביקש המשיב מהוועדה להורות למערערים להסיר מכתב הסיכומים מטעמם שורה ארוכה של טענות משפטיות שפורטו על ידו, מהטעם שטענות אלה לא הועלו מעולם בפני המשיב ואף לא הועלו בכתב הערעור המתוקן. יחד עם זאת, המשיב הבהיר שמטעמי זהירות יתייחס בסיכומיו לכלל הטענות שהעלו המערערים בכתב סיכומיהם, לרבות לטענות שביקש להסיר ממנו.



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

44. בישיבה מיום 12.9.2022 השלימו הצדדים טיעוניהם במסגרת סיכומים בעל פה, והרחיבו טיעוניהם בהתייחס, בין היתר, להסדרים שנקבעו בחוק הגמלאות ובחוק שירות המדינה גמלאות ביחס לדירוגים אחרים, ולמסקנות שניתן, לכאורה, להסיק מכך ביחס למחלוקת נשוא ערעור זה.

45. לקראת סיום הישיבה העלה יו"ר הוועדה הצעה להסדר דיוני לפיה "**בואו נסכים, שאנחנו, הערעור הזה מתמקד בפרשנות של הסעיפים הרלוונטיים ולא בכל התוספות האחרות שניתנו זה לזה. לאמור, האם שתיקת המחוקק בנושא הזה מאפשרת לכם לטעון ושאת זה צריך לאמץ, שלגבי עובדי המחקר יש, ולא חשוב מאיזה סיבה, בין שזה טעות ובין שזה בכוונה, בין שזה כיוון שמגיע להם ובין בגלל שלא חשבו על זה, מגיע להם גם וגם**" (בעמ' 155 שורות 28-34 לפרוטוקול).

ב"כ שני הצדדים הסכימו להצעה, ולפיכך יו"ר הוועדה סיכם: "**אנחנו, שני הצדדים, הבנתי, מסכימים שלמרות כל ההרחבות, עם כל מה שעשו לדירוגים אחרים, מעבר לחוק, שאנחנו לא יודעים מהסכמים כאלה ואחרים, ומסיבות כאלה ואחרות, אנחנו, תפקידנו מצטמצם בפרשנותו של החוק, במצבו זהיום, ובסמכויותינו או אי סמכויותינו לפרש את החוק בהרחבה, או בצמצום, בהשלמות או לא בהשלמות, ובהסקת מסקנות, רק מתוך תכלית חקיקתית, אם היא בכלל קיימת, ומהי התכלית, זה מה שיהיה תפקידנו לפרש את החוק. ... הרעיון הוא רק לפרש את החוק as is, בלי להיכנס לכל מיני היסטוריות של תוספות כאלה"** (בעמ' 156 שורות 20-41 לפרוטוקול).

### דיון והכרעה

#### הערות מקדימות:

46. ההסכמה הדיונית, כאמור בסעיף 45 לעיל, מיקדה את המחלוקת בערעור זה וצמצמה את גדר הטענות בהן יש צורך לדון, וכך אעשה להלן. יחד עם זאת, קודם שאתחיל לפלס דרכי בנתיב פרשנות הוראותיו הרלוונטיות של חוק הגמלאות, אני רואה לנכון להקדים ולהתייחס למספר סוגיות.

#### הבקשה להסרת טענות מסיכומי המערערים:

47. המשיב ביקש מהוועדה להורות על הסרתן של מספר לא מבוטל של טענות משפטיות, שהעלו המערערים בסיכומיהם, מהטעם שמדובר, לטענתו, בטענות חדשות. זאת כשמנגד העלה אף הוא בסיכומיו טענות חדשות, משפטיות ואף עובדתיות.

48. נוכח התנהלותו בערעור זה, אליה אתייחס בהמשך, דומני שטוב היה עושה המשיב אם היה נמנע מהעלאת טענה זו, ומכל מקום סבורני שאין מקום לקבלה. זאת מאחר ש"כאשר מדובר בטענות משפטיות או בטענות, המתייחסות להסקת מסקנות מעובדות מוכחות, נוטה בית המשפט, בדרך כלל, להקל, ומאפשר את השמעתן, אף אם לא נטענו בערכאה הראשונה." (ע"א 682/82 יוסף בן אריה נ' "סהר" חברה לביטוח בע"מ, פ"ד לז(3) 589, בעמ' 595), וכך "אין



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

לראות כל פגיעה בזכויות המשיבה בהעלאת טענה זו בסיכומי המערערת בכתב, מאחר שמדובר כאן בשאלה של פירוש הוראות החוזה (היינו: שאינה מצריכה ביסוס על-ידי ראיות) ולמשיבה ניתנה אפשרות מלאה להשיב על טענות המערערת בענין זה. לא יגרם על כן כל אי צדק למשיבה באם תידון טענת המערערת לגופה בבית-משפט זה." (ע"א 117/78 רות אלקלעי נ' פאולינה וינשטוק, פ"ד לד(4) 493, בעמ' 497; וראו גם: ע"א 7625/11 אסולין אבירם נ' עמית בן ישי (נבו, 27.3.2012), שם הותרה העלאתה בשלב הערעור של טענה משפטית חדשה, הנסמכת על דבר חקיקה ולא על עניינים שבעובדה).

49. בענייננו, כלל הטענות לגביהן טען המשיב שהן טענות חדשות, הינן טענות משפטיות, שהועלו בכתב הסיכומים מטעם המערערים, והיתה בידי המשיב האפשרות להשיב עליהן לגופן בסיכומיו בכתב ובהשלמת הסיכומים בעל פה, כפי שעשה בפועל. לפיכך, אין הצדקה שהוועדה תורה על מחיקתן או תתעלם מטענות ענייניות, אשר רלוונטיות לבירור השאלות העומדות להחלטתה, קל וחומר בהתחשב בכך שלפי סעיף 46 לחוק הגמלאות הוועדה אינה קשורה בסדרי הדין ובדיני הראיות, ורשאית לפעול בדרך שתראה כמועילה ביותר לבירור השאלות העומדות להחלטתה.

### חזקת התקינות המנהלית:

50. בהיותו בעל תפקיד על פי דין, לכאורה חלה על פעולותיו של המשיב בביצוע הניכויים נשוא ערעור זה, חזקת התקינות המנהלית, לפיה ברגיל ניתן להניח לטובתה של הרשות כי נהגה כדין ועל הטוען אחרת הנטל להוכיח זאת.

יחד עם זאת, מדובר בחזקה הניתנת לסתירה, כך ש"על האזרח המבקש לסתור את החזקה "לסדוק" בהנחת התקינות, על ידי כך שיצביע על בעייתיות לכאורה בפעולתה של הרשות", ו-"ראשית הראייה" שעל האזרח להביא כדי לסתור את חזקת התקינות צריכה להיות בהלימה לעניין העומד על הפרק." (ע"מ 4072/11 עיריית בת-ים נ' ירדנה לוי (נבו, 6.11.2012), בעמ' 13-14 לפסק הדין).

51. בנסיבות הענין, סבורני שהתפתחות עמדתו המשפטית של המשיב והתפניות המשמעותיות שחלו בה, כפי שתואר לעיל, יש בהן כדי לעורר תהיות, ודי בכך כדי לסדוק את הנחת התקינות המנהלית ביחס לניכויים שביצע. זאת בהינתן שמלכתחילה נטען על ידי המשיב, שעד לביצוע שינוי בחוק הגמלאות הוא אינו מוסמך כלל לעדכן את קצבאותיהם של גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר בהתאם להסכם הקיבוצי, וכי צה"ל ומשרד הביטחון פועלים לביצוע שינוי החקיקה; בהמשך הוא שינה טעמו, וביום 17.2.2021 הודיע כי יעדכן את "המשכורת הקובעת" שלהם לפי ההסכם הקיבוצי, ובהתאם יעדכן את קצבאותיהם תוך ביצוע ניכויים, אולם במקביל ימשיכו משרד הביטחון וצה"ל לקדם את שינוי החקיקה; ובערעור זה הוא טוען שהניכויים שביצע מעוגנים בפרשנות תכליתית של הוראות חוק הגמלאות, שיושמה על ידו - הגם שהוא מודה שאין לה עיגון מילולי מפורש בסעיפיו הרלוונטיים של חוק הגמלאות - ושינוי החקיקה כלל אינו נדרש ואינו עומד על הפרק.



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

52. "אם נסתרה חזקת התקינות של הרשות, הרי שהנטל עובר אליה להוכחת תקינות פעולותיה" (עע"מ 4072/11 עיריית בת-ים הנ"ל, בעמ' 15). לפיכך, מאחר שחזקת התקינות העומדת למשיב נסתרה במקרה זה, עליו הנטל שהניכויים שביצע נעשו כדין, וכל ספק בענין יישקל לחובתו.
53. אציין בהקשר זה, שמקובלת עלי טענתם של המערערים לפיה התנהלותו של המשיב במקרה זה, ובפרט התעלמותו הממושכת מפניות המערערים והימנעותו ממתן תשובות ענייניות, כמו גם התנהלותו החד-צדדית שקדמה להגשת ערעור זה, לרבות ביצוע הניכויים חודשים רבים קודם מתן החלטתו לגביהם, ואי-קיום התחייבותו בפני הוועדה, שניתנה במסגרת הערעור הקודם, לבוא בדברים עם המערערים בטרם ביצע הניכויים כדי ללבן את הסוגיה מכל היבטיה, לרבות תחשיב הניכויים, יש בה כדי להחיל עליו את הוראות הסיפא לסעיף 6(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, וגם מטעם זה על המשיב נטל הראיה שהניכויים שביצע מקצבאותיהם של המערערים, נעשו כדין.

### השתק שיפוטי (Judicial Estoppel):

54. כפי שתואר לעיל, שכרם של משרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר עודכן בהתאם להסכם הקיבוצי עוד בשנת 2015, תחילה באופן פרוספקטיבי, ובאוקטובר 2015 שולמו להם רטרואקטיבית הפרשי שכר ממועד כל פעימה לפי ההסכם הקיבוצי.
55. מאידך, **משך למעלה מחמש שנים נמנע המשיב מלעדכן את המשכורת הקובעת של גמלאי הקבע בדירוג המחקר לפי ההסכם הקיבוצי, ובהתאם לעדכן את סכומי הקצבאות ומענקי היובל המשולמים להם, הנגזרים מסכום המשכורת הקובעת, בטענה שהדבר מחייב ביצוע שינוי חקיקה - שלפי דבריו קודם על ידו באותה עת - תוך ניצול כוחו היחסי מול הגמלאים (להתייחסות לחולשה היחסית של הגמלאים, ראו חוות דעתה של השופטת רות ב-ע"ע (ארצי) 25217-03-14 מדינת ישראל נ' י. ת (נבו, 25.6.2018), בעמ' 15. לדברים שנכתבו שם משנה תוקף בנסיבות המקרה דנן, שעה שלגמלאי שירות הקבע, כמו למשרתי הקבע הפעילים, אין ארגון יציג, שיפעל להגנה על זכויותיהם, דבר המקשה עליהם להתמודד מול המשיב).**
56. רק לאחר שבדיון בערעור הקודם העלתה הוועדה תהיות נכבדות באשר לעמדתו המשפטית, לפיה עדכון המשכורת הקובעת, כהגדרתה בסעיף 5 לחוק הגמלאות, של גמלאי דירוג המחקר שפרשו קודם מועד המעבר, מחייב שינוי חקיקה, שקל המשיב מחדש את עמדתו. בעקבות זאת, בהודעתו מיום 17.2.2021, ובדיון הקדם במסגרת הערעור הקודם, שהתקיים ביום 18.2.2021, הודיע המשיב שהוא יעדכן את המשכורת הקובעת של גמלאי הקבע בדירוג המחקר בהתאם לשתיה הפעילות הראשונות בהסכם הקיבוצי (בהתאמה למועד הפרישה של כל גמלאי), תוך ביצוע ניכויים, אולם יחד עם זאת **הבהיר שהוא ימשיך לפעול לקידום השינוי הנדרש, לעמדתו, בחוק הגמלאות.**
- למרבה התמיהה, חודשים ספורים לאחר מכן, עם תחילת הדיון בערעור דנן, הודיע המשיב שלמעשה **כלל לא נדרש שינוי חקיקה**, שכן פרשנות תכליתית של הוראות חוק הגמלאות, בנוסח שבתוקף מזה לא מעט שנים, מאפשרת, ולשיטתו מחייבת, את ביצוע הניכויים.





## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

57. ברע"א 2401/21 סאמי ג'אעוני נ' נחלת שמעון בע"מ (נבו, 1.3.2022), סקר השופט סולברג את ההלכה בענין השתק שיפוטי:

**"כלל ההשתק השיפוטי מונע מבעל דין להעלות טענות סותרות בשני הליכים שונים, גם כאשר מדובר ביריבים שונים. ההליך השיפוטי אינו 'תכנית כבקשתך', ובעל דין אינו רשאי לטעון דבר והיפוכו בהליכים שונים, בבחינת 'טוב אֲשֶׁר תִּאָחַז בְּזָה וְגַם מִזָּה אֶל תִּפְחֵ אֶת יָדְךָ' (קהלת ז, יח). כלל זה נחשב מעקרון תום-הלב, ותכליתו למנוע פגיעה בבעל הדין שכנגד, בטוהר ההליך השיפוטי, ובאמון הציבור במערכת המשפט (רע"א 4224/04 בית ששון בע"מ נ' שיכון עובדים והשקעות בע"מ, פ"ד נט(6) 625, 633 (2005) (להלן: עניין בית ששון)).** כידוע, המקרה הקלאסי להעלאת טענה בדבר השתק שיפוטי הוא כאשר בעל הדין נחל הצלחה בקבלת טענתו במשפטו הראשון; דהיינו, כאשר "העלה אדם טענה בהליך מסוים וטענתו התקבלה, ובעקבות זאת זכה בטובת הנאה, הוא יהיה מנוע מלהעלות טענה סותרת בהליך אחר" (ע"א 513/89 Interlego A/S נ' Exin-Lines Bros. S.A פ"ד מח(4) 133, 194 (1994); רע"א 6753/96 מ.מ.ח.ת בע"מ נ' פרידמן, פ"ד נ(5) 418, 422 (1997); רוזן-צבי, 257). (שם, בסעיף 35 לפסק הדין).

וכן -

**"לשון פשוטה – מטעמי הגינות בסיסית, קשה להלום תוצאה שלפיה טענה אשר שירתה את האינטרס של המחזיקים בנכסים בהתדיינות הראשונה (בעניין חנוך), ואף הועלתה על-ידם, מיוזמתם, תהפוך לימים ליכלי ריק, אך משום שבהתדיינות השנייה (בעניין דנן), נוכח שינוי הנסיבות, ומשנוצרו עילות פינוי לפי חוקי הגנת הדייר, עומדת היא להם לרועץ" (שם, בסעיף 36 לפסק הדין; וראו גם: אבישי אדר, טיעון בלתי-עקיב: סופיות, מניעות והשתק, (2021), בעמ' 279).**

58. לדברים משנה תוקף בהתחשב בחובת ההגינות החלה על המשיב, בהיותו בעל תפקיד ציבורי על פי דין, כמאמר נציב קבילות החיילים בדוח 44 לשנת 2015 לפיו **"דרשות ציבוריות, בהיותה מחויבת לכללי המשפט המנהלי, נדרשת לקיים בהתנהלותה ובהחלטותיה את חובת ההגינות, השקיפות, תום הלב, הסבירות והמידתיות"**.

59. קשה להלום מצב בו הטענה המשפטית לפיה נדרש לבצע שינוי בחוק הגמלאות, בה אחז המשיב משך שנים לא מעטות כבסיס לסירובו לעדכן את ה"משכורת הקובעת", ובהתאם להימנע מלעדכן את סכומי הקצבאות ומענק היובל של גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר בהתאם להסכם הקיבוצי, התפוגגה ונזנחה על ידו בערעור זה, ובמקומה באה טענה משפטית אחרת לפיה כלל לא נדרש שינוי בחוק הגמלאות, וניתן לבצע ניכויים משמעותיים מקצבאותיהם על בסיס פרשנות תכליתית, שגם לשיטתו אין לה עיגון מפורש בלשון החוק. כל זאת כאשר הליך החקיקה, שלדברי המשיב היה מצוי בשלב מתקדם בתחילת שנת 2021, הופסק מבלי שניתן על ידי המשיב הסבר מניח את הדעת בענין. ספק אם התנהלות זו עומדת בקנה אחד עם חובת



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

ההגינות המוטלת על המשיב, ולכאורה מכוח כלל ההשתק השיפוטי, הוא מנוע משינוי העמדה כאמור.

60. בשל מהותה והיקפה של המחלוקת נשוא הערעור, איני רואה לנכון לסיים את הדיון בשלב זה מטעמי השתק שיפוטי, למרות אי הנוחות הרבה שמעוררת בי התנהלותו של המשיב. יחד עם זאת, במקרה של ספק, יהיה מקום להביא זאת בחשבון לחובתו של המשיב.

### הפרשנות התכליתית לה טוען המשיב:

61. בהחלטתו מיום 4.10.2021, נשוא הערעור, הבהיר המשיב "כבר כאן יצויין, כי החלטתי, כפי שתפורט בהמשך, מבוססת על פרשנות תכליתית למונח "שיעור הניכוי" המפורט בסעיף 6א לחוק, על בסיס דברי ההסבר לתיקון מס' 27 לחוק הגמלאות והדיונים שנערכו בכנסת בענייניו." (שם, בסעיף 22).

בהמשך ההחלטה הוסיף המשיב, כי "לעמדתי, על אף שהשיעור אותו יש לנכות לגמלאים בדירוג המחקר אינו מצוין באופן מפורש, לשון החוק, החוק, ובכלל זה הגדרת "שיעור הניכוי", סובלת ביצועה של פעולת חישוב מסוימת, גם אם אינה מצויינת באופן מפורש, שתגשים את תכלית החקיקה המפורשת." (שם, בסעיף 33).

62. בתצהיר מטעמו ובסיכומיו בכתב חזר המשיב על טענה זו בהרחבה.

63. לצד הטענה האמורה, בכתב סיכומיו העלה המשיב טענה נוספת (סעיפים 136-138), בהתייחס לפסקה (4) בהגדרת המונח "המשכורת הקובעת" בסעיף 5 לחוק הגמלאות ("על אף הוראות פסקאות (1) ו-(2), שולמה לאחר מועד המעבר, תוספת על משכורתו של חייל שמקורה בהסכם קיבוצי שהמדינה צד לו ונכרת לאחר מועד המעבר, בעד התקופה שלפני מועד המעבר, לא תובא התוספת האמורה בחשבון לענין אותן פסקאות"), לפיה ניתן לראות בהסכם הקיבוצי "כהסכם שנכרת במועד שבו ניתן פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה מ-2014 שממנו נבעה זכאותו של דירוג המחקר הביטחוני לתוספת או לחילופין במועד מתן פסק הדין בבית [צ"ל הדין] האזורי שגם הוא היה מאוחר למועד המעבר". לפיכך, טען המשיב, שאין להביא את פעימות השכר לפי ההסכם הקיבוצי, ששולמו קודם מועד המעבר, בחשבון ה"משכורת הקובעת" של הגמלאים בדירוג המחקר.

בדיון הסיכומים בעל פה הסביר ב"כ המשיב, שקיימות שתי אפשרויות פרשניות, האחת מחמירה והאחרת מקלה. "הפרשנות המחמירה אומרת שפסקה 4 חלה בעניינם של המערערים ולכן לא ניתן לשלם את תוספת השכר, מבלי שייחתם צו מתאים על ידי שר הביטחון ושר האוצר" (בעמ' 143 שורות 39-41 לפרוטוקול), ו"פרשנות מקלה יותר היא פרשנות שאומרת, סעיף 4 לא חל בעניינם, אבל הוא כן קובע מנגנון שאומר שאי אפשר לשלם את תוספת השכר מבלי לקזז ממנו, זאת אומר אי אפשר לקבל גם וגם, ולכן אם תוספת השכר שלך גבוהה יותר, אתה תקבל את הגבוהה יותר. כעת במחשבה שנייה, אנחנו מבקשים ללכת על הפרשנות המחמירה יותר. אנחנו טוענים שסעיף 4 חל בעניינם" (בעמ' 143 שורה 43 לפרוטוקול עד עמ')



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

144 שורה 2 לפרוטוקול). בהמשך הוסיף ב"כ המשיב "יחד עם זאת, לאור העובדה שבהליך הקודם כבר הגענו להסכמה שאושרה על ידי הוועדה הנכבדה, ביחס לאופן תיקון הגמלה של המערערים, אנחנו חושבים שאפשר להישאר גם מבחינה פרשנית עם המצב כמו שהוא היום" (בעמ' 144 שורות 39-42 לפרוטוקול).

דין טענה זו להידחות, מכל אחד מהטעמים הבאים:

(א) אין לפרשנות המחמירה האמורה כל זכר בנימוקי החלטתו מיום 4.10.2022 של המשיב, נשוא הערעור, ודי בכך כדי לדחותה, שכן המשיב אינו יכול להוסיף בסיכומיו טיעונים שלא היוו מלכתחילה בסיס להחלטתו.

(ב) אם לא די בכך, פרשנות זו מנוגדת להסכמתו של המשיב, כאמור בהודעתו מיום 17.2.2021, לפיה "מצא המשיב כי יש מקום לעדכן את משכורתם הקובעת של המערערים", כפי שעוגנה בהחלטת הוועדה בערעור הקודם, לפיה המשכורת הקובעת של המערער תעודכן "לפי פעימות 2011 ו-2012 בהתאם להסכם הקיבוצי", וכפי שהוצאה לפועל כלפי כלל גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, שפרשו קודם מועדי הפעימות האמורות, בהתאם להוראת הביצוע מיום 18.2.2021 בענין "החלת הסכם עובדי מחקר 2011 על גמלאים" (נספח מש/10). לפיכך, מכוח עקרון ההשתק השיפוטי, עליו עמדתי לעיל, וייתכן גם מכוח מעשה בית דין, המשיב מושתק ומנוע מלהעלות טענה זו, וגם מטעם זו יש לדחותה.

(ג) למעלה מן הצורך אוסיף, שלטעמי הטענה האמורה חסרת בסיס גם לגופה. למונח כריתת חוזה משמעות ברורה בדיני החוזים. לא אחת נדרשים בתי המשפט להכריע בין צדדים החלוקים בשאלה האם נכרת ביניהם חוזה. מדובר בשאלה שבעובדה, וברי שאם נפסק בחיוב אזי החוזה בתוקף החל מהמועד בו נכרת בפועל, ולא רק ממועד פסק הדין ואילך. כיוצא בזה, ההסכם הקיבוצי מיום 25.9.2011 "נכרת" במועד חתימתו, ואין בעובדה שהיתה נטושה מחלוקת בשאלת תחולתו האוטומטית על עובדי המדינה בדירוג המחקר במערכת הביטחון מכוח "מנגנון ההצמדה", כדי לדחות את מועד "כריתתו" ביחס לעובדים אלה למועדים בהם הכריעו בית הדין האזורי לעבודה או בית הדין הארצי לעבודה במחלוקת זו.

64. בשולי הדברים אני רואה לנכון לציין, שמדובר בשתי דרכי פרשנות שיש ביניהן סתירה מובנית. זאת מאחר שלפי הפרשנות המחמירה, כדברי ב"כ המשיב, המשכורת הקובעת של הגמלאים בדירוג המחקר כלל לא תעודכן בהתאם לשתי הפעימות הראשונות שבהסכם הקיבוצי, ומשכך הם לא יהיו זכאים לעדכון סכומי הקצבאות ומענק היובל, הנגזרים מסכום המשכורת הקובעת; בעוד לפי הפרשנות המקלה, כדבריו, המשכורת הקובעת כן תעודכן בהתאם לשתי הפעימות האמורות, אולם מסכומי הקצבאות המעודכנות של הגמלאים בדירוג המחקר, יבוצעו ניכויים בהתאם ל"פעולת חישוב מסוימת". כיוצא בזה, ברי שהתוצאה המעשית המתקבלת מיישום שתי דרכי הפרשנות האמורות היא שונה, שכן לפי הפרשנות המחמירה סכומי הקצבאות ומענקי היובל של גמלאי דירוגי המחקר, והמערערים ביניהם, כלל לא יעודכנו, בעוד שלפי הפרשנות האחרת סכומי הקצבאות יעודכנו בכפוף לכך ששיעור התוספת בהתאם להסכם



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

הקיבוצי עולה על שיעור תוספת המדדים שקיבלו, וכן יעודכן סכום מענק היובל (למי שזכאים לו). בהתאם לנתונים שהוצגו בפנינו, יישום דרך זו הוביל בפועל לעדכון סכומי הקצבאות של חלק מהמערערים ולעדכון סכומי מענק היובל למי שזכאים לו, וכן לתשלום הפרשי קצבאות והפרשי מענק יובל בגין העבר לחלק מהם.

עצם העובדה שהמשיב ראה לנכון להציע בסיכומיו שתי דרכי פרשנות שונות, שאינן מובילות לאותה תוצאה, יש בה כדי לעורר ספק ניכר באשר לתקפות עמדתו בערעור דנן.

65. לפיכך, אדון בהמשך רק בפרשנות התכליתית של המונח "שיעור הניכוי" בסעיף 6א לחוק הגמלאות, עליה ביסס המשיב את החלטתו מיום 4.10.2021, ויישומה לענין ביצוע הניכויים מקצבאותיהם של המערערים.

סעיף 6א לחוק הגמלאות:

66. סעיף 6א לחוק קובע הוראות בענין "תוספות לקצבה", ומכיל רשימה לא קצרה של תוספות מסוגים שונים לקצבאות הפנסיה התקציבית של גמלאי שירות הקבע, שישולמו בהתאם להוראות המורכבות המפורטות בסעיף.

67. המונח "שיעור הניכוי" מוגדר בסעיף קטן (א) לסעיף 6א לחוק הגמלאות (בו מובאות הגדרות מונחים):

**"שיעור הניכוי" – כמפורט להלן, לפי העניין –**

(1) לגבי מי שערב פרישתו **דורג בדירוג מהמפורטים ברשימת הדירוגים הבסיסית** –  
2.25% ;

(2) לגבי **מוקבל לנושא משרה שיפוטית** –  
(א) אם פרש מהשירות לפני שנת 2011 – 8.5% ;  
(ב) אם פרש מהשירות במהלך שנת 2011 – 2.23% ;

(3) לגבי מי שערב פרישתו **דורג בדירוג הרופאים** –  
(א) אם פרש עד יום כ"ט בתמוז התשע"א (31 ביולי 2011), יהיה שיעור הניכוי לפי התקופות והשיעורים כלהלן:

(1) לגבי קצבת חודש אוגוסט 2011 עד חודש ינואר 2012 – השיעור המתקבל מחלוקת הקצבה המגיעה לו בעד חודש אוגוסט 2011 בקצבה המגיעה לו בעד חודש יולי 2011, ומהמנה האמורה יופחת 1 ; לעניין הקצבאות האמורות לא יובאו בחשבון תוספת ביגוד ותוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011, ככל שהוא זכאי להן ;

(2) לגבי קצבת חודש פברואר 2012 ואילך – הסך הכולל של השיעור האמור בפסקה (1) והשיעור המתקבל מחלוקת הקצבה המגיעה לו בעד חודש פברואר 2012 בקצבה המגיעה לו בעד חודש ינואר 2012, והפחתת 1 מהמנה האמורה ; לעניין הקצבאות האמורות לא תובא בחשבון תוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011, ככל שהוא זכאי לה ;

(ב) אם פרש מיום א' באב התשע"א (1 באוגוסט 2011) עד יום ז' בשבט



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

התשע"ב (31 בינואר 2012) – השיעור המתקבל מחלוקת הקצבה המגיעה לו בעד חודש פברואר 2012 בקצבה המגיעה לו בעד חודש ינואר 2012, ומהמנה האמורה יופחת 1; לעניין הקצבאות האמורות לא תובא בחשבון תוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011, ככל שהוא זכאי לה."

יצוין, שהמונח "רשימת הדירוגים הבסיסית" מוגדר בסעיף 5 לחוק הגמלאות, כרשימת הדירוגים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק. דירוג המחקר איננו נמנה על רשימה זו. משמעות הדבר, שמקריאה מילולית של הגדרת המונח "שיעור הניכוי" בסעיף 6א(א) לחוק הגמלאות עולה, שהוא אינו מתייחס לדירוג עובדי המחקר.

סעיף קטן (ה) לסעיף 6א לחוק הגמלאות קובע זכות לתוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011, כמפורט להלן:

"(ה) מי שפרש מהשירות לפני יום ו' בטבת התשע"ב (1 בינואר 2012) תשולם לו או לשאירו, לפי העניין, תוספת בעד קצבת חודש ינואר 2012 ואילך בשיעור מקצבת הבסיס השווה להפרש או לשיעור כמפורט בפסקאות (1) עד (4), ובלבד שהפרש כאמור הוא הפרש חיוני, והכל בהתאם למועד פרישתו (בסעיף זה – תוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011) –

- (1) לגבי מי שפרש לפני יום ה' בטבת התשס"ט (1 בינואר 2009) – ההפרש שבין מכפלת המדד השנתי לשנת 2009 במדד השנתי לשנת 2010 ובמדד השנתי לשנת 2011, לבין שיעור הניכוי;
- (2) לגבי מי שפרש במהלך שנת 2009 – ההפרש שבין מכפלת שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2009 לעומת מדד החודש שבו פרש מהשירות, במדד השנתי לשנת 2010 ובמדד השנתי לשנת 2011, לבין שיעור הניכוי;
- (3) לגבי מי שפרש במהלך שנת 2010 – ההפרש שבין מכפלת שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2010 לעומת מדד החודש שבו פרש מהשירות, במדד השנתי לשנת 2011, לבין שיעור הניכוי;
- (4) לגבי מי שפרש במהלך שנת 2011 – שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2011 לעומת מדד החודש שבו פרש מהשירות, ואולם לגבי מי שערב פרישתו מהשירות דורג בדירוג הרופאים ופרש כאמור עד יום כ"ט בתמוז התשע"א (31 ביולי 2011) ולגבי מוקבל לנושא משרה שיפוטית – ההפרש שבין השיעור האמור לבין שיעור הניכוי."

בהתאם להוראות סעיף קטן 6א(ה) לחוק הגמלאות, זכאי לתוספת המדדים לפיו כל גמלאי שירות הקבע, שפרש מהשירות לפני 1.1.2012, ללא קשר לדירוג אליו השתייך ערב פרישתו. זאת למעט סעיף קטן (ה)4, שקובע הוראות מיוחדות לגבי מי שערב פרישתם מהשירות דורגו בדירוג הרופאים ולגבי מוקבל לנושא משרה שיפוטית, כאמור שם. משמעות הדבר, שכל מי מהמערערים, שפרש מהשירות לפני 1.1.2012, זכאי לתוספת המדדים לפי סעיף קטן 6א(ה) לחוק הגמלאות.



ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע  
בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

69. סעיף קטן (ח) לסעיף 6א לחוק הגמלאות קובע:

"(ח) מי שזכאי לתוספת מהתוספות כאמור בסעיפים קטנים (ב) עד (ו), יהיה זכאי לתוספת בשיעורים ובמועדים כאמור בסעיף קטן (ט) מסך התוספות המפורטות לגביו בפסקאות שלהלן ובעד הקצבאות כמפורט באותן פסקאות, לפי העניין –

- (1) לגבי מי שזכאי לתוספת שחיקה ... ;
- (2) לגבי מי שזכאי לתוספת בשל המדד לשנת 2008 ... ;
- (3) לגבי מי שזכאי לתוספת בשל הסכמי שכר ... ;
- (4) לגבי מי שזכאי לתוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011 ... ;
- (5) **לגבי מי שזכאי לתוספת בשל המדד לשנים 2009 עד 2011** כאמור בסעיף קטן (ה)(1) עד (3) – תוספת בעד קצבת חודש ינואר 2011 עד קצבת חודש דצמבר 2011 בסכום כמפורט להלן, לפי העניין, ובלבד שהסכום כאמור הוא סכום חיובי, ואולם לגבי מי שדורג ערב פרישתו **בדירוג מהמפורטים ברשימת הדירוגים הבסיסית או בדירוג הרופאים**, יופחת מהתוספת האמורה סכום השווה לשיעור הניכוי בעד אותה קצבה כשהוא מוכפל בקצבת הבסיס, ולגבי **מוקבל לנושא משרה שיפוטית יופחת מהתוספת האמורה סכום השווה ל-4.51% מקצבת הבסיס** –

(א) אם פרש לפני יום ה' בטבת התשס"ט (1 בינואר 2009) – המדד השנתי לשנת 2009 כשהוא מוכפל במדד השנתי לשנת 2010 ובקצבת הבסיס ;

(ב) אם פרש במהלך שנת 2009 – שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2009 לעומת מדד החודש שבו פרש מהשירות, כשהוא מוכפל במדד השנתי לשנת 2010 ובקצבת הבסיס ;

(ג) אם פרש במהלך שנת 2010 – שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2010 לעומת מדד החודש שבו פרש מהשירות, כשהוא מוכפל בקצבת הבסיס."

סעיף קטן 6א(ח)(5) לחוק הגמלאות, לפי לשונן, קובע שגמלאי, אשר זכאי לתוספת מדדים לפי סעיפים קטנים (ה)(1)-(ה)(3) לסעיף 6א לחוק הגמלאות, שהשתייך ערב פרישתו **לדירוג הנמנה על רשימת הדירוגים הבסיסיים או לדירוג הרופאים**, יופחת מתוספת המדדים שתשולם לו סכום השווה לשיעור הניכוי, כהגדרתו בסעיף קטן 6א(א) לחוק, כשהוא מוכפל בקצבת הבסיס ; וכי לגבי **מוקבל למשרה שיפוטית** תבוצע הפחתה מהתוספת בשיעור הקבוע שם ובהתאם לאחת החלופות המפורטות שם. מאידך, הוראה זו אינה חלה על גמלאי באחד מהדירוגים האמורים, שפרש במהלך שנת 2011 וזכאי לתוספת מדדים לפי סעיף קטן (ה)(4) לסעיף 6א לחוק הגמלאות, ולגביו לא תבוצע הפחתה מתוספת המדדים בהתאם לשיעור הניכוי.

מקריאה מילולית של סעיף קטן 6א(ח)(5) לחוק הגמלאות עולה, שהוא אינו חל על גמלאי דירוג המחקר, והמערערים ביניהם.



ועדת ערעור לפי חוק שירות הקבע  
בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

קו הטיעון שהציג המשיב :

70. המשיב אינו חולק על כך, שאין בסעיף 6א לחוק הגמלאות עיגון מילולי ברור לביצוע ניכויים מתוספת המדדים לה זכאים גמלאי שירות הקבע בדירוג עובדי המחקר, והמערערים ביניהם. למרות זאת, המשיב טוען שיש לפרש את סעיף 6א לחוק בפרשנות תכליתית, המחייבת את ביצוע הניכויים, וקו הטיעון המוצג על ידו בענין זה הינו, בתמצית, כמפורט להלן :

(א) תוספת המדדים לשנים 2009 עד 2011, לפי סעיף קטן 6א(ה) לחוק הגמלאות, באה להשוות את מצבם של גמלאי שירות הקבע למצבם של גמלאי שירות המדינה, שקצבאותיהם נותקו משכרם של העובדים הפעילים והוצמדו למדד החל מיום 31.7.2009. מאידך, מאחר שלא היתה כוונה שבגין השנים 2009 עד 2011 יעודכנו קצבאותיהם של גמלאי שירות הקבע הן בהתאם לשיעור עליית המדד והן בהתאם לשינויים בשכר משרתי הקבע הפעילים, נקבע בסעיף קטן 6א(ח) מנגנון לפיו ינוכו מתוספת המדדים תוספות שכר ששולמו בתקופה זו לדירוגים מסוימים, בהתאם להסכמים קיבוציים שהיו ידועים במועד חקיקת תיקון 27 לחוק הגמלאות.

(ב) מאחר שבמועד חקיקת תיקון 27 לחוק הגמלאות, עמדת המדינה היתה שההסכם הקיבוצי אינו חל על עובדי המדינה בדירוג המחקר במערכת הביטחון, ולכן גם אינו חל על משרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר, לא נקבע בסעיף 6א לחוק הגמלאות שיעור ניכוי ביחס לאוכלוסיית הגמלאים בדירוג זה.

(ג) "לעמדת המשיב, אין ספק כי אילו הייתה בעיני המדינה אפשרות כלשהי כי עדכון הטבלאות יוחל בדיעבד על העובדים בדירוג המחקר הבטחוני באופן אוטומאטי וללא צורך בחתימה על הסכם קיבוצי בין המדינה לבין ארגון סגל המחקר הביטחוני, וכיוצא בזאת עדכון הטבלאות יוחל גם על המדורגים בדירוג המחקר בצה"ל, אז היה נקבע בעניינם, ביחס לעדכון הטבלאות האמור, שיעור ניכוי בחוק שירות הקבע ובחוק שירות המדינה. הדבר עולה בבירור מהדיונים שנערכו בכנסת בנושא" (בסעיף 64 לסיכומי המשיב).

(ד) לפיכך, טוען המשיב, שניתן להשלים את החסר (לאקונה) בהוראות סעיף 6א לחוק הגמלאות, בדרך של פרשנות תכליתית, ולקרוא לתוך הסעיף "שיעור ניכוי" ביחס לגמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר.

(ה) יצוין, כי בהחלטתו מיום 4.10.2021 לא ביאר המשיב מהי אותה "פעולת חישוב מסוימת", אשר לשון החוק סובלת, לשיטתו, ומהו "שיעור הניכוי" ביחס לגמלאי דירוג המחקר, אותו יש לקרוא, לטענתו, לתוך סעיף 6א לחוק הגמלאות.

הסבר בענין זה נמצא בסעיף 74 לכתב התשובה המתוקן שהגיש המשיב, כמפורט להלן :

**"א. לגבי מי שפרש עד ליום 31 בדצמבר 2010 וערב פרישתו דורג בדירוג המחקר**

**הביטחוני א' או א'+ – יהיה שיעור הניכוי לפי התקופות והשיעורים כלהלן:**



ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע  
בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

- (1) לגבי קצבת חודש ינואר 2011 עד חודש דצמבר 2011 – 2.8%.
- (2) לגבי קצבת חודש ינואר 2012 ואילך – 5.6%.
- ב. לגבי מי שפרש עד ליום 31 בדצמבר 2010 וערב פרישתו דורג בדירוג המחקר הביטחוני ב' או ג' – יהיה שיעור הניכוי לפי התקופות והשיעורים כלהלן:
- (1) לגבי קצבת חודש ינואר 2011 עד חודש דצמבר 2011 – 3.095%.
- (2) לגבי קצבת חודש ינואר 2012 ואילך – 6.19%.
- ג. לגבי מי שפרש מיום 1 בינואר 2011 ועד ליום 31 בדצמבר 2011 וערב פרישתו דורג בדירוג המחקר הביטחוני א' או א'+, יהיה שיעור הניכוי לגבי קצבת חודש ינואר 2012 ואילך – 2.7237%.
- ד. לגבי מי שפרש מיום 1 בינואר 2011 ועד ליום 31 בדצמבר 2011 וערב פרישתו דורג בדירוג המחקר הביטחוני ב' או ג', יהיה שיעור הניכוי לגבי קצבת חודש ינואר 2012 ואילך – 3.002%.
71. בנוסף, מציע המשיב, להגביל את "שיעור הניכוי" לשיעור תוספת המדדים ששולמה לגמלאי מסוים. לענין זה, בדיון הסיכומים בעל פה הפנה ב"כ המשיב להוראות סעיף 6(ב) לחוק הגמלאות, שלדבריו קובע מנגנון דומה לענין מי שדורג ערב פרישתו בדירוג הרופאים.
72. בדיון הסיכומים בעל פה נשאל ב"כ המשיב על ידי הח"מ: "אני רוצה אבל לראות אם הבנתי. אתה בעצם מציע פה הצעה משולמת [צ"ל "משולבת", ר. ל.]. אתה אומר, להגדרת שיעור הניכוי, אנחנו נוסיף סעיף נוסף, שיאמר לגבי דירוג המחקר, שיעור הניכוי הוא הסכום המצטבר של התוספות האלה, ובנוסף נחיל עליהם את סעיף 6ב [צ"ל 6(ב)], ר. ל., לענין שאם שיעור הניכוי יותר גבוה מהמדד, אז זה לא יירד". בתשובה אישר ב"כ המשיב שזה אכן המנגנון המשולב המוצע על ידי המשיב. (בעמ' 52 שורות 27-34 לפרוטוקול)
- אבחן אם כן את קו הטיעון של המשיב.

טעות המחוקק:

73. הטענה לפיה אם המחוקק היה יודע, בעת חקיקת תיקון 27 לחוק הגמלאות, שבתו הדין לעבודה לא יקבלו את עמדת המדינה ויפסקו שההסכם הקיבוצי חל על עובדי המדינה בדירוג המחקר במערכת הביטחון, באופן אוטומטי מכוח "מנגנון ההצמדה", ללא צורך בחתימת הסכם קיבוצי נוסף, הוא היה קובע בסעיף 6א לחוק "שיעור ניכוי" לגמלאי שירות הקבע שערב פרישתם דורגו בדירוג המחקר, ולכן ביכולתנו לתקן את השגגה שיצאה תחת ידי המחוקק בדרך של פרשנות תכליתית, קשה בעיני.
74. פרט לדברי ההסבר להצעת החוק, ולפרוטוקולים של מספר דיונים שהתקיימו בוועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן: "ועדת העבודה") בשנת 2012, אליהם אתייחס בהמשך, לא הובאו בפנינו עדויות כלשהן לגבי מצבם התודעתי של מי שטיפלו בהכנת תיקון 27 לחוק הגמלאות, השיקולים ששקלו על ידם ועד כמה הם היו מודעים - ושמה היה עליהם להיות מודעים - לאפשרות שהסכסוך הקיבוצי בענין החלתו האוטומטית של ההסכם הקיבוצי,





## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

שבאותו זמן כבר היה תלוי ועומד בבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב (הוגש ביום 21.3.2012, לאחר שמו"מ ממושך עם הארגון היציג של עובדי דירוג המחקר הביטחוני בשירות המדינה לא צלח) – יוכרע כנגד עמדת המדינה, ומדוע אפשרות זו לא נלקחה בחשבון על ידי איש מהעוסקים במלאכה, כטענת המשיב. הדוברים העיקריים בדיונים האמורים של ועדת העבודה, היו היועצת המשפטית דאז של הוועדה, ועורכי דין מטעם הלשכה המשפטית של משרד האוצר. בהינתן ששאלת קיומה של הטעות, לה טוען המשיב, היא שאלה עובדתית, אין אלא לתהות מדוע המשיב לא ראה לנכון לזמן מי מהם למתן עדות במסגרת הליכי הערעור דן, כדי שישפכו אור על השאלות המתעוררות למקרא ההסברים שנתנו באותם דיונים, ולכן ספק אם קיומה של טעות כאמור הוכח על ידי המשיב.

75. סא"ל פבל גורלין, המכהן בתפקיד המשיב, לא היה מעורב בהליך החקיקה של תיקון 27 לחוק הגמלאות, ולכן ההסברים שנתן לענין זה בתצהירו אינם עדות אלא בגדר פרשנות והסקת מסקנות ממסמכים, כך שהתהיות בענין נותרו ללא מענה.

76. הטעות, כשיטת המשיב, שנפלה בתיקון 27 לחוק הגמלאות, שפורסם ברשומות ביום 27.6.2012, התבררה כבר ביום 2.12.2012, מועד בו ניתן פסק הדין של בית הדין האזורי לעבודה, שקיבל את עמדת הארגון היציג של העובדים בדירוג המחקר במערכת הביטחון, ופסק שההסכם הקיבוצי חל אוטומטית, והוכרעה סופית ביום 3.3.2014, מועד מתן פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה, שדחה את ערעור המדינה. מאז זרמו מים רבים, ולמרות זאת המחוקק לא ראה לנכון לתקן את הטעות שנפלה, כביכול, בחוק הגמלאות. זאת למרות שכאשר ראה בכך צורך, ידע המחוקק לתקן את חוק הגמלאות גם בלוח זמנים קצר (ראו לענין זה: בג"ץ 6784/06 שליטנר ואח' נ' הממונה על תשלום גמלאות (נבו, 12.1.2011), שם נדון תיקון בחוק הגמלאות, שבוצע בהליך מקוצר במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה; להלן: "ענין שליטנר").

77. יתר על כן, חלף קרוב לעשור מאז שהטעות, כטענת המשיב, ידועה למדינה. במהלך תקופה זו בוצעו בחוק הגמלאות לא פחות מחמישה תיקונים (מס' 28 עד 32), שלא כללו את תיקון הטעות שנפלה, כביכול, בתיקון 27 לחוק, מחמת שבעת חקיקתו לא היתה לנגד עיניהם של מי שטיפלו בכך מטעם המדינה "אפשרות כלשהי" להעריך שהסכסוך הקיבוצי יוכרע כנגד עמדתם. אני מתקשה לקבל טענה זו, שכן היא מייחסת לכל אלה שטיפלו בשעתו בתיקון 27 לחוק הגמלאות, כמו גם לכל אלה שטיפלו לאחר מכן בתיקונים 28 עד 32 לחוק זה, חוסר הבנה, אם לא חמור מכך.

78. יפים לענין זה דברים שנקבעו ב-ע"ע (ארצי) 25217-03-14 מדינת ישראל נ' י. ת (נבו, 25.6.2018), שם טענה המדינה לקיומה של "תקלה" מתמשכת באופן חישוב ה"משכורת הקובעת" לגמלאי שירותי הביטחון, לפי חוק שירות המדינה גמלאות, ונפסק:

*"המדינה הגדירה עובדה זו כ"תקלה", ואף הצהירה כי היא פועלת להסדרת הנושא בהקדם. בהקשר זה אציין כי נוכח העובדה שהמדינה לא הודיעה על הסדרת ההכרה בתוספת כ"תוספת קבועה" על פי חוק שירות הקבע, אין לנו אלא להניח כי נושא זה לא הוסדר עד היום, וחלופי הזמן ללא הסדרת הנושא מקשה עד מאד על קבלת טענתה של*



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

**המדינה כי מדובר ב"תקלה"**. (שם, בעמ' 61 לפסק הדין, בפסק הדין של השופטת גליקסמן).

וכן -

"אם במהלך הדיון בבית הדין האזורי עוד ניתן היה לקבל את טענת המדינה ל"תקלה" שאירעה בכך שהתוספת משולמת לגמלאי הקבע אף שלא אושרה כ"תוספת קבועה", הרי שבמועד זה, בחלוף זמן כה רב, שבו טרם תוקנה התקלה (בין אם באמצעות הפסקת תשלום התוספת לגמלאי הקבע ובין אם באמצעות הכרה בתוספת על ידי הממשלה כ"תוספת קבועה"), אין אלא לראות בהתנהלות המדינה אישור לכך שהכוונה היתה לכלול את התוספת ב"משכורת הקובעת" (שם, בעמ' 39 לפסק הדין, בפסק הדין של הנשיא, דאז, השופט פליטמן).

79. לא ניתן להתעלם לענין זה מכך שבמשך שנים לא מעטות, ולכל הפחות עד פברואר 2021, החזיק המשיב בעמדה לפיה בעקבות החלת ההסכם הקיבוצי על העובדים בדירוג המחקר במערכת הביטחון בשירות המדינה, ובהתאם גם על משרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר, יש הכרח לבצע שינוי בחוק הגמלאות, ולמרות זאת שינוי זה לא נכלל בשינויים הרבים שבוצעו בחוק הגמלאות בשנים אלו. לכך מתווספת העובדה שהמשיב שינה עמדתו והודיע שהוחלט ש"אין צורך לקדם חקיקה", וכי "ברור שהיה עדיף, אם היה כתוב באופן מפורש בחוק מה שינוי הניכוי של המעוררים" אבל ניתן להגיע לאותה תוצאה באמצעות הפרשנות התכליתית המוצעת על ידו (בעמ' 5 שורות 11-28 לפרוטוקול). לטעמי, התשובות שניתנו בענין זה על ידי המשיב ובאי כוחו לא היה בהן כדי להניח את הדעת, אלא לעורר תחושה שרב הנסתר על הגלוי בענין זה.
80. לפיכך, לא מן הנמנע שניתן לראות בהימנעותו המתמשכת של המחוקק מהוספת הוראות ברורות בחוק הגמלאות, בענין "שיעור הניכוי" ביחס לגמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, משום הבעת עמדה לפיה הדבר אינו נדרש.

### פרשנות תכליתית:

81. "נוכיר בקצרה מושכלות יסוד בפרשנות החקיקה, היפים גם לפרשנותה של חקיקת משנה כבענייננו. השלב הראשון במסע הפרשני הוא בחינת מרכיב הלשון. בשלב זה עלינו לחלץ את המשמעויות שיש להן עיגון לשוני במילות החוק ולהותיר בידנו רק אותן משמעויות שהלשון יכולה לסבול (ראו: ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012) [פורסם בנבו] (להלן: עניין רוטמן); ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74 (1985) (להלן: עניין חצור); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 81-82 (1993) (להלן: פרשנות החקיקה)). אם לאחר סינון זה נותרת יותר ממשמעות אפשרית אחת, על בית המשפט לבחור את הפרשנות המגשימה את תכלית החקיקה (ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 302 (2008)), המורכבת הן מהתכלית הסובייקטיבית, כפי שזו נלמדת מההיסטוריה החקיקתית ומ"כוונת המחוקק" ביחס למטרה המוצהרת שביקש להשיג באמצעות דבר החקיקה; הן מהתכלית האובייקטיבית, המורכבת מ"המטרות, הערכים והעקרונות שנועד להגשים דבר חקיקה בחברה



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

דמוקרטיה ומודרניות" (עע"ם 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 22 (30.11.2011) [פורסם בנבו]; עניין רוטמן, פסקה 34; פרשנות החקיקה, בעמ' 201-204). " (בג"ץ 3943/13 אלמגור נ' שר הביטחון (נבו, 11.2.2016), בעמ' 10 לפסק הדין; להלן: "ענין אלמגור").

### מתחם הפרשנות המילולית:

82. לטעמי, מהלך הניתוח הפרשני בענייננו צריך להיעצר בשלב הראשון. זאת מאחר שלשונו של סעיף 6א לחוק הגמלאות אינה יכולה לסבול את הפרשנות המוצעת על ידי המשיב, לפיה יש לקרוא לתוכה **הוראות חשבונאיות מורכבות ומפורטות** בענין הגדרת "שיעור הניכוי" לגמלאים בדירוג המחקר (בהתאמה למועד הפרישה ולרמת הדירוג של כל גמלאי במועד פרישתו), כמו גם הוראה בענין ביצוע ניכוי מתוספת המדדים המשולמת לגמלאים בדירוג זה. כל זאת כאשר **דירוג זה כלל אינו נזכר בסעיף**.

83. עיון בסעיף 6א לחוק הגמלאות מלמד, שהוא מכיל שורה של הוראות פרטניות ודקדקניות בהתייחס לגמלאים שערב פרישתם נמנו על **דירוגים מסוימים** אשר נקובים בו במפורש (רשימת הדירוגים הבסיסיים, דירוג הרופאים, מוקבל לנושא משרה שיפוטית), בהתאמה למועד הפרישה של כל גמלאי. הוראות הסעיף הן עד כדי כך דקדקניות, שסעיף קטן 6א(ח)(5) - המצוי בליבת הערעור דן, ומתייחס לביצוע הניכויים מתוספת המדדים - חל רק על מי שזכאי לתוספת מדדים לפי סעיפים קטנים 6א(ה)(1) עד (3), ואינו חל על מי שפרש במהלך שנת 2011, אשר זכאי לתוספת מדדים לפי סעיף קטן 6א(ה)(4). בהיעדר התייחסות כלשהי לגמלאי דירוג המחקר בסעיף 6א, לא ניתן למצוא בלשונו של סעיף זה מקום אחיזה לפרשנות המוצעת על ידי המשיב.

84. ב-ע"א 3129/19 **זנכלל בע"מ נ' פקיד שומה חיפה** (נבו, 25.8.2022; להלן: "ענין זנכלל"), דן השופט גרוסקופף בפרשנותו של חוק מיסוי מסוים. לאחר שהבהיר שדיני המס כפופים לכללי הפרשנות הרגילים החלים על פרשנות חוקים, המאמצים את תורת הפרשנות התכליתית, כפי שפורטו בענין **אלמגור**, מצא השופט שיש דרך ליישב, בדרך של פרשנות תכליתית, בין "לשונו השותקת" של דבר החקיקה המסוים, לבין "תכליתו הזועקת" (שם, בסעיפים 35-36 ו-43 לפסק הדין).

נוכח הוראותיו המפורטות של סעיף 6א לחוק שירות המדינה גמלאות, בהתייחס לגמלאים בדירוגים אחרים, אני סבורה כי לא ניתן לומר שלשונו שותקת בהתייחס לגמלאי דירוג המחקר. לכן גם אם תכליתו אכן זועקת - סוגיה אליה אתייחס בהמשך - יש קושי בניסיון ליישב ביניהן בדרך של פרשנות תכליתית. אין דומה המצב שהיה בענין **זנכלל**, בו מונח מסוים ("שוק גדול") שהופיע בלשון החוק, פורש באופן מצמצם בדרך של פרשנות תכליתית, לבין המצב במקרה דנן, בו **המשיב מבקש לקרוא לתוך סעיף 6א לחוק הסדר תחיקתי מפורט ומורכב, שאין לו כל זכר בלשון הסעיף**. לכן, דומני שבנסיבות המקרה דנן, יש להעדיף את עמדתו של השופט שטיין בענין **זנכלל**, לפיה "לשונו הברורה של החוק, שאינה משתמעת לשתי פנים, צריכה לקבל מעמד בכורה בכל מקרה ומקרה. במקרים כאלה, גם אם נמצא שמתחת לידי המחוקק נפלה שגגה, אין זה



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

**מתפקידנו לתקנה בדרך של חקיקה שיפוטית. מלאכה זו עלינו להשאיר למחוקק, ככל שהוא**

**סבור כי טעה." (שם, בעמ' 54 לפסק הדין)**

85. "לזאת מצטרפת החזקה שלפיה המחוקק – ומחוקק המשנה – אינו משחית את מילותיו לריק" (ענין אלמגור, בעמ' 15), ולענייננו, אם התכוון המחוקק לקבוע "שיעור ניכוי" שיחול על גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, חזקה עליו שהיה עושה זאת במפורש, בין במסגרת תיקון 27 לחוק הגמלאות (מטעמי זהירות, למקרה שהסכסוך הקיבוצי שהיה תלוי ועומד באותה עת יוכרע כנגד עמדת המדינה), ובין במהלך השנים הרבות שחלפו מאז, במסגרת שלל התיקונים שבוצעו בחוק הגמלאות במהלך.

86. נזכיר גם את הכלל לפיו "זכויותיו הכספיות של חייל צה"ל ושאריו מוגדרות בעיקרן על-פי חוק. אין המדינה רשאית לחרוג ממסגרות התשלומים המוכרים על-פי החוק, ועליה ליישם את קביעות החוק כלשונו וברוחו." (בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נח(1) 694, בעמ' 704). גם מטעם זה לא ניתן לבחור בפרשנות שאין לה כל אחיזה בלשון של הוראותיו המפורטות של סעיף 6א לחוק הגמלאות, ובדרך זו לגרוע מזכויות המערערים לפיו.

87. לכאורה, די במסקנה אליה הגעתי לעיל כדי לסיים את הדיון בטענות המשיב. יחד עם זאת, מטעמי זהירות אמשיך בנתיב הפרשנות ואבחן את יתר טענותיו בענין זה.

התכלית הסובייקטיבית ("כוונת המחוקק"):

88. לטענת המשיב, תכליתו הסובייקטיבית של תיקון 27 לחוק הגמלאות, כפי שעולה מדברי ההסבר לתיקון וכפי שבאה לידי ביטוי בדיוני וועדת העבודה של הכנסת, מלמדת שהמחוקק התכוון למנוע עדכון קצבתו של גמלאי בהתאם לשתי השיטות – הצמדה לשכר משרתי הקבע הפעילים והצמדה למדד.

89. מעיון בפסיקת בית המשפט העליון עולה, ש"קיימת מחלוקת בקרב שופטי ושופטות בית המשפט העליון על עצם השימוש בדברי ההסבר; ובקרב שופטים ושופטות הסבורים כי השימוש בהם נחוץ, קיים חוסר לכידות באשר לדרך שבה יש לעשות שימוש זה ובאשר למשקל אשר יש ליתן להם. כך, חלקם משתמשים בדברי ההסבר כהשראה פרשנית בלבד, חלקם משתמשים בהם ללמידה על המערך הנסיבתי הרלוונטי למקרה וחלקם נעזרים בהם להתחקות אחר תכלית החקיקה. לעיתים ניתן לזהות גם עירוב של השימושים." (ראו לענין זה סקירה מפורטת ומקיפה במאמרו של החוקרות בל יוסף ונועה קברטץ-אברהם "פרשנות תכליתית החותרת תחת התכלית: על מעמדם של דברי ההסבר בחוק ובפסיקה", עיוני משפט מ"ו, תשפ"ב).

גם אלה מבין השופטים הסבורים כי ניתן להיעזר בדברי ההסבר לצורך בחינת התכלית הסובייקטיבית של דבר חקיקה, רואים בכך רק את אחד מהרכיבים שבדקים במסגרת בחינת תכלית החוק, שכן דברי ההסבר "לא נהנים ממעמד של בכורה, אלא שהם נתון, מני רבים, שיש להביאו בחשבון בבחינת תכלית החקיקה, ואין בהם להכריע." (דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ (נבו, 4.7.2021), והאסמכתאות המובאות שם).



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

90. מקריאת דברי ההסבר לתיקון 27 לחוק הגמלאות, אליהם מפנה המשיב, עולה שלכאורה יש בהם אחיזה לטענתו בענין התכלית הסובייקטיבית של תיקון 27, בהתייחס לאותם הדירוגים שקיימות בתיקון זה הוראות מפורשות בענין "שיעור הניכוי" לגביהם. יחד עם זאת, ניתן להטיל ספק האם הוראות אלה מלמדות, כטענת המשיב, על מדיניות כללית החלה גם ביחס לדירוגים שכלל אינם נזכרים שם, או שמא הם מסבירים רק את רציונל הוראות תיקון 27 ביחס לאותם הדירוגים אשר נזכרים בו במפורש. השאלות המתעוררות למקרא דברי ההסבר לתיקון למול הוראות התיקון עצמו, נותרו ללא מענה חד משמעי, והספק בענין זה נוקף לחובתו של המשיב.

91. שני הצדדים התייחסו בטענותיהם, לדברים שנאמרו בדיונים שקיימה ועדת העבודה של הכנסת:

(א) המערערים ביקשו לקרוא את הדברים שנאמרו שם כפשוטם: "לגבי דירוג המחקר, אנחנו נותנים להם מדדי 2009 עד 2011, כל אחד לפי מועד פרישתו. הם לא חייבים לנו כלום ואנחנו לא חייבים להם כלום", וכן "אם לא כתבנו ניכוי, אין ניכוי. אם לא כתבנו תוספת מעבר למדדים, אין תוספת מעבר למדדים. זאת ברירת המחדל. מדדי 2009 עד 2011 בלי ניכוי" (בעמ' 136 לפרוטוקול הדיון מיום 14.3.2021, מסמך 8 בתיק המוצגים מטעם המערערים).

(ב) מנגד, המשיב מוצא באמירות שנאמרו בדיון שקיימה ועדת העבודה, לפיהן "דירוג המחקר – ההסכם האחרון שהיה לו הוא 7.7.2010. הוא הסתיים", וכן "שאלת לגבי סגל המחקר הביטחוני, ענינו בישיבה הקודמת, איתם אנחנו לא מקזזים דבר" (בפרוטוקול דיון של ועדת העבודה מיום 21.5.2012, שצוטט בסיכומי המשיב), אחיזה לקיומה של הטעות לה הוא טוען, לפיה מי שטיפלו מטעם המדינה בהכנת תיקון 27 לחוק הגמלאות לא העריכו שההסכם הקיבוצי יוחל באופן אוטומטי על העובדים בדירוג המחקר במערכת הביטחון, ומכוחם על המשרתים הפעילים בדירוג המחקר, ורק מטעם זה לא נקבע בתיקון 27 לחוק הגמלאות "שיעור ניכוי" ביחס לדירוג זה.

(ג) יצוין, שפרט לאמירות אליהן הפנו הצדדים, כל אחד מהם לפי שיטתו, מצויות בפרוטוקולים של דיוני ועדת העבודה אמירות נוספות שיש בהן לעורר תהיות, כגון דברי נציג הלשכה המשפטית של משרד האוצר לפיהם "אני רק אבהיר כמובן שכשאנחנו מדברים על שיעור ניכוי, שיעור ניכוי, כל אחד לפי שיעור הניכוי שהוא שייך אליו, לפי הדירוג שלו. יכול להיות שנצטרך לחדד את זה בנוסח" (בעמ' 125 לפרוטוקול הדיון מיום 14.3.2021), מכך עולה לכאורה, שאם דירוג המחקר אינו נזכר בסעיף 6א לחוק הגמלאות – אין לגביו "שיעור ניכוי".

92. מאחר שניתן לפרש את הדברים שנאמרו בדברי ההסבר לתיקון 27 לחוק הגמלאות, ובדיונים האמורים של ועדת העבודה של הכנסת, לכאן ולכאן, ספק אם יש בהם כדי לבסס את טענות המשיב בענין התכלית הסובייקטיבית של תיקון 27 לחוק הגמלאות.



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

### התכלית האובייקטיבית :

93. לפי מבחן זה, יש לבחור מבין המשמעויות שיש להן אחיזה בלשון החוק, את זו התואמת את התכלית האובייקטיבית, המורכבת מהמטרות, הערכים והעקרונות שנועד להגשים דבר חקיקה בחברה דמוקרטית ומודרנית.

94. נקודת המוצא לענין זה היא כי "לנוכח אופייה של הזכות לקבלת פנסיה, כזכות שהיא חלק ממערכת הבטחת ההכנסה לגיל פרישה – ראוי, לדעתי, לנהוג לפי הכלל הנקוט בשיטתנו המשפטית בנוגע למסמך המסדיר זכויות בתחום הביטחון הסוציאלי, קרי: "שיש לפרשו, במקרה של ספק ואולי אף של ספק ספיקא, לטובת המבוטח ושאריו (ראו: דב"ע לט/6-3-אבניאלי נ' קרן הגימלאות המרכזית בע"מ, [פורסם בנבו] פד"ע יא 209, 213 (להלן: ענין אבניאלי); גולדברג, ביטוח עובדים בקרנות פנסיה, בעמ' 106)". " (בג"ץ 2944/10 קוריצקי נ' בית הדין הארצי לעבודה (נבו, 13.10.2015), בסעיף 55; להלן: "ענין קוריצקי").

לפי הכלל האמור, גם אם נקבל שהפרשנות התכליתית לה טוען המשיב מצויה בגדר המשמעויות שיש להן עיגון לשוני במילות החוק – וכאמור לעיל, איני סבורה כך – עדיין עלינו לבחור בפרשנות שאינה מקפחת את זכויותיהם של גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, ובהם המערערים, ולא בפרשנות המוצעת על ידי המשיב.

95. בענין גיא רונן, נדונה עתירה נגד תיקון 27 לחוק הגמלאות, ונבחנה, בין היתר, שאלת מעמדה הנורמטיבי של הזכות לפנסיה תקציבית לפי חוק הגמלאות, והאם כלולה היא בזכות החוקתית לקניין. נפסק:

"בכל הנוגע לטענה לפגיעה בזכות הקניין, חלוקים הצדדים בשאלה האם זכות העותרים לגימלה היא חלק מזכות הקניין במובנה החוקתי (זכות המוגנת מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו), או שמא מדובר בזכות אישית-אובליגטורית. שאלה זו נדונה בבג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות [פורסם בנבו] (12.1.2011) (להלן – פרשת שליטנר). באותה פרשה לא הביעו חברי המותב עמדה אחידה, כאשר שניים מתוך שלושת השופטים נטו לדעה שהזכות לגימלה כוללת מאפיינים קנייניים. אין בכוונתנו להכריע עתה במעמדה הנורמטיבי של הזכות לגימלה, ובשאלה האם כלולה היא בזכות החוקתית לקניין. מוכנים אנו להניח במקרה דנא, מבלי לקבוע מסמרות, כי התיקון עוסק ברכיבים העשויים לחסות תחת הזכות לקניין." (שם, בסעיף 12 לפסק הדין; ראו לענין זה גם פסק דינו של השופט מלצר בענין קוריצקי, בסעיפים 56-58 לפסק הדין).

96. מאחר שתיקון 27 לחוק הגמלאות עוסק ברכיבים העשויים לחסות תחת הזכות לקניין, הרי שבבואנו לבחון את תכליתו האובייקטיבית יש לבחור באפשרות שאינה פוגעת בזכות הקניין, שכן "מעמדה החוקתי של זכות הקניין אינו מאפשר לפגוע בה על דרך של היקש, אלא בהוראת חוק מפורשת בלבד" (ע"א 3015/06 מדינת ישראל נ' פינקלשטיין (נבו, 9.12.2008), בסעיף 22 לפסק הדין).



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

97. בענין **קוריציקי**, נפסק שהסכם רציפות, שעניינו בהסדרת רציפות זכויות לפנסיה של עובדים שהיו מבוטחים בפנסיה צוברת ועברו לעבוד אצל מעסיק שעל עובדיו חל הסדר פנסיה תקציבית, לא בוטל ולא שונה במשתמע, בעקבות תיקון חוק הפיקוח על הביטוח בשנת 2003 והתקנת התקנון האחד מכוחו. למרות שהיה מדובר בזכות מכוח הסכם בלבד, נפסק שהסכם הרציפות מקנה לגמלאים עליהם חל "זכות" קשיחה" בעלת מאפיינים מעין-קנייניים", וכי "פגיעה, או שינוי מהותיים בזכות המוקנית מכוח הסכם הרציפות (ובפרט כאשר השינוי חל למפרע, ביחס לזכויות שכבר נצברו), קל וחומר ביטולה – אפשריות, בהיעדר הסכמה בין הצדדים להסכם הרציפות – רק בחוק, ולכל הפחות: מכוח הסמכה מפורשת בחוק, והכל בתנאי שהדבר נעשה בהתאם לפרוצדורה הקבועה לעניין זה בחוק הגמלאות ובהתאם לשאר תנאי פיסקה ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". (ההדגשה במקור), וכי בהיעדר הסמכה בחוק, אשר "מסמיכה באופן מפורש רשות כלשהי מרשויות המדינה לפגוע בעיקר-הזכות המוקנית מכוחו (ובזכויות לפיו, שנצברו במשך שנות עבודתם של הגמלאים)", "הרי שאין לפגוע בזכויות מוקנות של הגמלאים לפיו ובציפיות רכושיות לגיטימיות שלהם לאורו". (שם, בסעיף 53 לפסק הדין של השופט מלצר).

וכן, "ענייננו בזכויות מעין-קנייניות, וזכויות מהותיות אלה, אין לבטל מכללא בתקנון האחד, או מכוח "התאמה" של התקנון האחד, התאמה שלא בוצעה עד עצם היום הזה". (שם, בסעיף 3 לפסק דינו של השופט עמית).

עוד נפסק בענין **קוריציקי**, כי "שתיקתו של המחוקק ביחס לאפשרות של ביטולו, או שינויו של הסכם הרציפות, מושא העתירות כאן (או הסכמי רציפות אחרים שהמדינה היא צד להם), עם עריכתו של התיקון לחוק הפיקוח על הביטוח בשנת 2003 (או לאחר מכן) – איננה איפוא "לאקונה", או "חסר משפטי" שניתן להשלים אותו באמצעים פרשניים. זוהי שתיקה מודעת, המעידה על קיומו של "הסדר שלילי" ביחס לאפשרות האמורה. יודגש: חזקה על המחוקק שהיה מודע, בעת תיקונו של חוק הפיקוח על הביטוח, להתחייבויותיהן של הקרנות ושל המדינה מכוח הסכם הרציפות, שנחתם בשעתו על-ידי שר האוצר". (שם, בסעיף 63 לפסק הדין של השופט מלצר).

98. בענייננו, מדובר בזכויות מכוח חוק הגמלאות עצמו, ולא מכוח הסכם רציפות, ולכן מקל וחומר עולה שבמסגרת בחינת התכלית האובייקטיבית של הוראות סעיף 6א לחוק, לא ניתן לבחור באפשרות הפוגעת בזכויותיהם של גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר, והמערערים ביניהם, בהיעדר הוראה מפורשת בחוק הגמלאות הקובעת את "שיעור הניכוי" לגביהם ומתירה את ביצועו.

יתר על כן, כפי שנפסק בענין **קוריציקי**, חזקה על המחוקק שבעת חקיקת תיקון 27 לחוק הגמלאות, היה מודע לאפשרות שייפסק, כנגד עמדתו, שההסכם הקיבוצי חל באופן אוטומטי על עובדי המדינה בדירוג המחקר במערכת הביטחון, וודאי שהיה מודע לכך בעת ביצוע תיקונים 28 עד 32 לחוק הגמלאות. לכן, אם בעשור שחלף מאז לא ראה המחוקק לנכון לתקן את חוק הגמלאות, כדי להוסיף בו "שיעור ניכוי" לענין גמלאי דירוג המחקר, שתיקתו אינה לאקונה או



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

חסר משפטי, כטענת המשיב, אלא הסדר שלילי ביחס לצורך בכך, וגם מטעם זה יש לדחות את הפרשנות התכליתית המוצעת על ידי המשיב.

### "שיעור הניכוי" המוצע על ידי המשיב :

99. למעלה מן הצורך אני רואה לנכון להתייחס לשני היבטים נוספים של הפרשנות התכליתית המוצעת על ידי המשיב.

100. בהיעדר אחיזה לשונית כלשהי בסעיף 6א לחוק הגמלאות, המשיב לא ביצע פרשנות תכליתית של הסעיף, כטענתו, אלא למעשה ביצע "חקיקה על דרך הפרשנות", בהתבסס על הבנתו את כוונת המחוקק ואת תכלית החקיקה, במסגרתה "קרא" לתוך סעיף 6א(ח)(5) לחוק הגמלאות הוראה המחייבת ביצוע ניכוי מתוספת המדדים המשולמת לגמלאים בדירוג המחקר, ולהגדרת "שיעור הניכוי" בסעיף 6א(א) הוסיף בדרך זו **הגדרה חשבונאית מורכבת ומפורטת** בענין "שיעור הניכוי" לדירוג זה.

101. בענין **גיא רונן**, נדונה עתירה נגד שינוי שיטת ההצמדה של "המשכורת הקובעת" של גמלאי שירות הקבע, שבוצע בתיקון 27 לחוק הגמלאות. בפסק דינו התייחס הנשיא (דאז) גרוניס לסעד שהתבקש בעתירה, באמרו :

*"לא בנקל יורה בית המשפט על ביטול דבר חקיקה ראשי. במקרה הנדון, מרחיקים העותרים לכת, ולמעשה מבקשים כי לא זו בלבד שבית המשפט יבטל את ההסדר, אלא מבקשים כי בית המשפט "יחוקק" (על דרך מתן הוראה למחוקק לעשות כן) תחתיו הסדר חדש. מבחינה עקרונית, וכפי שנקבע בעבר, "אין זה מתפקידו של בית המשפט להורות לכנסת לחוקק" (פרשת דודיאן, בפסקה 60 לחוות דעתה של המישהנה לנשיא מ' נאור; ראו גם בג"ץ 5677/04 עמותת "אלערפאן" נ' שר האוצר [פורסם בנבו] (16.3.2005)). המקרה הנדון אינו מן המקרים המצדיקים היוזקות לסעד חריג מסוג זה (בהנחה שסעד כזה אפשרי הוא). ההסדר המוצע על ידי העותרים משנה את ההסדר הקבוע בתיקון באופן בלתי מבוטל." (שם, בסעיף 18 לפסק הדין)*

דברים דומים נאמרו בענין שליטנר, שם נדונה עתירה כנגד תיקון מס' 20 לחוק הגמלאות. בית המשפט דחה את העתירה ופסק, בין היתר :

*"הם מבקשים, אפוא, כי בית המשפט "ישפץ" את התיקון לחוק, ויחוקק אותו מחדש, כך שהסדר ההקפאה יזכה את משוחררי גיל הביניים במימוש הזכות לגמלה בגיל 45. ולחלופין – כי בית המשפט יורה למשיבים להימנע מלפעול על פי התיקון לחוק. הסעדים המבוקשים הללו אינם בני מימוש." (שם, בסעיף 83 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה).*

102. הדברים נכונים במשנה תוקף במקרה דנן, שכן אין זה מסמכותו של המשיב, וודאי לא של וועדה זו, "לחוקק" תיקון לסעיף 6א לחוק הגמלאות או "לשפץ" את הוראות הסעיף, בדרך של פרשנות תכליתית, כטענת המשיב.

103. יתירה מכך, גם אם הייתי מקבלת את טענותיו העקרוניות של המשיב, לפיהן מחמת טעות נפל חסר (לאקונה) בחוק הגמלאות, ולכן יש להחיל על גמלאי שירות הקבע בדירוג המחקר "שיעור





## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

ניכוי" בדרך של פרשנות תכליתית, לא ניתן לוודא את נכונות הדרך בה ראה המשיב לנכון "למלא" את החסר האמור, והאם "שיעור הניכוי" שנקבע על ידו משקף נכונה את ההסדר החשבונאי שהיה נקבע על ידי המחוקק בהתייחס לגמלאים בדירוג זה. מכיוון שכך, **לא ניתן להתעלם מהחשש שמא ההסדר המוצע על ידי המשיב מחמיר מידי, ומקפח את זכויותיהם הפנסיוניות של גמלאים אלה למעלה מן הנדרש**, וזאת מהטעמים הבאים:

(א) עיון בתיקון 27 לחוק הגמלאות מלמד, שהוא מכיל הוראות פרטניות מדוקדקות ביחס לכל אחד מהדירוגים המפורטים בו, המבטאות במילים הסדרים חשבונאיים מורכבים. הדברים נלמדים גם מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת העבודה של הכנסת, שירדה לפרטי התחשיבים ביחס לכל אחד מהדירוגים, כמו גם מענין **גיא רונן**, בו הודגש שחקיקת תיקון 27 לחוק הגמלאות הינה **"תוצר של ניהול משא ומתן"** ושל **"הסכמות בין גורמים רבים"** (שם, בסעיפים 15 ו-19 לפסק הדין) ומשכך בית המשפט נוטה שלא להתערב.

(ב) לצד פסקה (ח)(5) בסעיף 6א לחוק הגמלאות, אשר קובעת את "שיעור הניכוי" מתוספת המדדים המשולמת לגמלאים הנמנים על הדירוגים המפורטים בה (רשימת הדירוגים הבסיסית, דירוג הרופאים, מוקבל לנושא משרה שיפוטית), אשר פרשו לגמלאות עד סוף שנת 2010, מצויות בסעיף 6א לחוק מספר הוראות המזכות את הגמלאים בדירוגים הנמנים על רשימת הדירוגים הבסיסית במגוון תוספות לקצבה (פסקה (ב) - תוספת שחיקה; פסקה (ג) - תוספת בשל המדד לשנת 2008; פסקה (ד) - תוספת בשל הסכמי שכר; פסקה (ו) - השלמה ל-5% תוספות לקצבה).

(ג) אין ביכולתנו לדעת, בוודאות הנדרשת לפגיעה בזכויות פנסיוניות לפי חוק הגמלאות, כיצד היה המחוקק נוהג אם ענינם של גמלאי דירוג המחקר היה מובא בפניו, ולאילו תוצאה היה מגיע לאחר שהנושא היה עובר "שקלא וטריא" בוועדת העבודה של הכנסת. האם היה המחוקק קובע "שיעור ניכוי" כפי המוצע על ידי המשיב, או שמא היה מגיע לתוצאה אחרת?

לא ניתן להתעלם לענין זה, מכך שהמשיב לא דק פורתא בקביעת "שיעור הניכוי" לגמלאי דירוג המחקר, והחיל אותו גם על מי שפרשו בשנת 2011 (כמפורט בסעיף 70(ה) לעיל), וזאת בשונה מהוראות סעיף 6א(ח)(5) לחוק הגמלאות, שאינו מחיל את ביצוע הניכוי לפיו על מי שפרש בשנת 2011, וזכאי לתוספת המדדים לפי סעיף קטן 6א(ה)(4) לחוק הגמלאות.

כיוצא בזה, גם אין לדעת האם בצד הוספת "שיעור ניכוי" לגמלאי דירוג המחקר, לא היה המחוקק "ממתיק את הגלולה" לגבי גמלאים אלה בדרך אחרת, כפי שעשה בתיקון 28 לחוק הגמלאות, בו קבע את סעיף 6(א1) לחוק בענין "עדכון נוסף" למשכורת הקובעת של הגמלאים הנמנים על רשימת הדירוגים הבסיסית, על דירוג הרופאים ועל המוקבלים לנושא משרה שיפוטית.

(ד) לא ניתן להתעלם לענין זה גם מדבריו הכנים של סא"ל פבל גורלין, בדיון שהתקיים ביום 18.2.2021 במסגרת הערעור הקודם, לפיהן אופן ההחלה של "שיעור הניכוי" על גמלאי



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

דירוג המחקר "הוא אופן החלה מורכב, אנחנו מבינים את זה. הרי אם זה לא היה מורכב בכלל לא היינו בהליכים ההם, ויש פה הליך מאוד מורכב..." (בעמ' 40 שורות 24-32 לפרוטוקול), ומי לידינו יתקע שהתוצאה אליה הגיע המשיב בסיום ההליך המורכב האמור היא בהכרח התוצאה אליה היה מגיע המחקר, אם היה נדרש לסוגיה, או שמא בנסיבות הענין, או נוכח חלוף השנים, היה המחקר מגיע לתוצאה אחרת, שפגיעתה בגמלאי דירוג המחקר פחותה מהמוצע על ידי המשיב?

(ה) גם מטעם זה, אין בידי לקבל את החירות שהרשה לעצמו המשיב, להגדיר "שיעור ניכוי" מקצבאותיהם של המערערים, ובהתאם את הניכויים שביצע מקצבאותיהם, ומהפרשי הקצבה להם היו זכאים באופן רטרואקטיבי בהתאם להחלטת הוועדה בערעור הקודם.

### המשמעות הכספית של דחיית עמדת המשיב:

104. לפני סיום אני רואה לנכון להתייחס לטענה שחזרה כחוט השני בטיעוניו של המשיב, בענין ההשלכות הכלכליות כבדות המשקל והעלות התקציבית הכבדה לאוצר המדינה, שייגרמו היה ולא תתקבל עמדתו, לפיה כנגד עדכון המשכורת הקובעת של הגמלאים בדירוג המחקר בהתאם להסכם הקיבוצי, יש לבצע ניכויים מקצבאותיהם.

105. אציין, שפרט לנקיבת סכומים בעלמא - המתייחסים לתקופה לא מבוטלת של שנים בהן לא עודכנו קצבאותיהם של גמלאי דירוג המחקר בהתאם להסכם הקיבוצי - לא הוצגו בפני הוועדה נתונים כלשהם לביסוס הסכומים הנטענים. מכל מקום, אין לי אלא לחזור לענין זה על הדברים שנאמרו בענין קוריצי לפיהם:

"זאת ועוד – אחרת. אפילו אם אניח כי טענת הגידול בגירעון האקטוארי של הקרנות נכונה מבחינה עובדתית (דהיינו: כי חרף הסיוע הממשלתי הרב שניתן לקרנות בהתחשב בהתחייבויותיהן על פי הסכם הרציפות – קבלת העתירות תוביל לכך שסך כל התחייבויותיהן לעמיתים יעלה על סך המקורות הכספיים העומדים להן לשם כך) – לא די בכך כדי לגרוע, מבחינה נורמטיבית, מחובתן של הקרנות לשלם לעמיתים הקשורים בהסכם רציפות, גמלה בהתאם למה שהובטח להם על פי ההסכם ובכפוף לשיטת החישוב שעוגנה בתקנון האחד, כאמור לעיל (השוו: ד"נ 28/76 מעוז נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(2) 821 (1997))." (שם, בסעיף 106 לפסק דינו של השופט מלצר).

באותו ענין דובר, כאמור, בזכויות מכוח הסכם רציפות, קל וחומר שהדברים נכונים עוד יותר בענייננו, בו מדובר בזכויות מכוח חוק הגמלאות.

106. יפים לענין זה גם דבריו של נציב קבילות חיילים בדוח שנתי 44, לפיהם "אילוץ תקציב אינם יכולים להיות הצדקה לאי-מימוש הסכמי שכר מחייבים שכן מעבר לפגיעה בזכויות הפרט, התנהלות בדרך זו, היא פגיעה בעקרונות הבסיסיים של שלטון החוק במדינת ישראל".



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

### סוף דבר :

107. מהטעמים שפורטו לעיל, אני סבורה שדין הערעור להתקבל.
108. לו דעתי תישמע, אני מציעה לחברי כמפורט להלן:
- (א) לקבל את הערעור, ולבטל את החלטתו מיום 4.10.2021 של המשיב ואת הנחיות הביצוע שהוציא בהתאם לה, בדבר ביצוע ניכויים מקצבאותיהם של המערערים.
- (ב) להורות למשיב לשלם למערערים, בתוך 60 יום ממועד החלטה זו, את כלל הסכומים שניכה מקצבאותיהם בהתאם להחלטתו מיום 4.10.2021. כל הסכומים יישאו הפרשי הצמדה וריבית כדין החל מאוקטובר 2015, בהתאם לסעיף 14.ב. להחלטה בערעור הקודם, או ממועד מאוחר יותר בו היו אמורים להיות משולמים לכל מערער, לפי הענין.
- (ג) לחייב את המשיב לשלם למערערים הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד בסך 50,000 ₪. סכום זה ישולם למערערים בתוך 30 יום ממועד החלטה זו, שאם לא כן יישא הפרשי הצמדה וריבית כדין ממועד ההחלטה עד למועד התשלום בפועל.
- אני ערה לכך שסכום זה חורג מסכומי ההוצאות שוועדה זו נוהגת לפסוק ברגיל, אולם אין מדובר בהליך רגיל. בהתחשב בכלל הנסיבות עליהן עמדתי לעיל, לרבות היקף העבודה, היסודית והמעמיקה, שהושקעה בבירור לצורך ייצוגם של המערערים בהליך מורכב זה, מספרם של המערערים ומספר הדיונים שהתקיימו בהליך, כמו גם התנהלות המשיב שהובילה להגשת הערעור, אני סבורה שיש לכך הצדקה.

### השופט (בדימוס) אלוף (במיל') אילן שיף – יו"ר הוועדה :

אני מסכים לתוצאה אליה הגיעה חברתי, בחוות דעתה המלומדת והמפורטת. חברתי עמדה על השתלשלות העניינים והמהלכים בטיפול בתלונות העוררים ובהליכים בפני הוועדה, דבר דבור על אופניו. לא אחזור איפוא על העובדות והמהלכים.

לקראת סיומו של הדיון, בישיבה מיום 12.9.22, הסכימו ב"כ הצדדים כי התפקיד המוטל על הוועדה הוא לפרש את סעיפי החוק הרלוונטים לעוררים "as is" ומה משמעות שתיקת המחוקק, בכל הקשור לגמלאי הקבע, בעלי דירוג מחקר בצה"ל ולהימנעותו מלציין את שיעורי הניכוי מקצבאות הפנסיה התקציבית המשולמות להם, במקביל לעדכון המשכורת הקובעת שלהם בהתאם לתוספות השכר שקיבלו משרתי הקבע הפעילים בדירוג המחקר, בהתאם להסכם הקיבוצי.

המשיבים טענו ששתיקת המחוקק היא רועמת ולפיכך אין לבצע ניכויים מקצבאותיהם, ואילו המשיב טען לפרשנות תכליתית, המאפשרת קביעה כי העוררים אינם זכאים הן לעדכון המשכורת הקובעת בהתאם לתוספות השכר לפי ההסכם הקיבוצי והן לתוספות מדדיות ולפיכך יש לבצע הניכויים כפי שבוצעו לגבי גמלאים המשתייכים לדירוגים אחרים.



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

סעיף 6א לחוק הגמלאות, מפרט כאמור את רשימת בעלי הדירוגים להם יש לבצע ניכויים, ואת שיעור הניכויים הנדרשים. המדובר בחישובי ניכויים שאינם פשוטים, והם תלויים בקריטריונים הנקובים בסעיף 6א, השונים לגבי כל אחד מהדירוגים הנקובים בו, כאמור בסעיף. כל הקורא את סעיף 6א מבחין, כי אין מצוין בו עיגון מילולי, המתייחס לדירוג המחקר וכן לדרך חישוב הניכויים החלים על דירוג זה.

ברור לי כי היעדר התייחסות לגמלאי דירוג המחקר, נובע מכך שבמועד חקיקת תיקון 27 לחוק הגמלאות, עמדת המדינה הייתה שההסכם הקיבוצי שנחתם עם חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות אינו חל באופן אוטומטי על העובדים בדירוג המחקר במערכת הביטחון ולכן גם אינו חל על משרתי הקבע בדירוג המחקר.

מקובלת עלי עמדת המשיב כי: "אילו הייתה בעיני המדינה אפשרות כלשהי [לדעת א.ש.] כי עדכון בטבלאות [השכר א.ש.] יוחל בדיעבד על העובדים בדירוג המחקר הבטחוני, באופן אוטומטי וללא צורך בחתימה על הסכם קיבוצי... אז היה נקבע בעניינם, ביחס לעדכון בטבלאות כאמור, שיעור ניכוי בחוק שירות הקבע ובחוק שירות המדינה".

הדבר עולה לדעתי בביור מהדיונים שנערכו בכנסת בנושא (המצוטטים ע"י חברתי). לפיכך, מוקשית בעיניי הטענה, כי המחוקק התכוון להחיל את הסדר הניכוי גם על גמלאי הקבע בדירוג המחקר, וכי ניתן לקבוע כך באמצעות פרשנות תכליתית.

אין ניתן לייחס למחוקק כוונה לבצע הניכוי הנ"ל לגבי דירוג שלא ידע כי יהא צורך לעדכן את משכורתו הקובעת בהתאם להסכם הקיבוצי, ומנגד לבצע ניכוי מהתוספות המדדיות המשולמות לו. נראה גם, כי לא עלה בדעתו של המחוקק כי בעלי דירוג אחר בצה"ל יזכו, במועד המעבר או לאחריו, בתוספות שכר.

מקובלת עליי גם טענת המשיב כי כוונת המחוקק בחקיקתו, הייתה שלא ליתן לגמלאי הקבע, בדירוגים השונים, הן תוספת שכר והן תוספות מדדיות. אך המחוקק ציין מפורשות, לאילו דירוגי שכר הוא מתכוון ומהי דרך חישוב הניכויים מהתוספות המדדיות לגבי כל אחד מדירוגי השכר שנקבו בסעיף 6א לחוק.

בחינת לשונו של המחוקק אינה מאפשרת היאחזות, אפילו לא בבדל הגדרה או ביטוי, המתירה החלה של הפרשנות התכליתית באופן שנוסחת ניכויים כלשהי תוחל גם על גמלאי קבע בדירוג המחקר. ההלכה בעניין תחולת הפרשנות התכליתית הינה ברורה, כדברי השופטת ברלינר בפסק הדין רע"א 187/05 נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית:

**"הבחירה בין שתי חלופות אלו הינה מהלך פרשני. בגדר אותו מהלך פרשני, השלב הראשון צריך להיות בחינת לשון החוק, שהרי:**

**כלל יסוד בתורת הפרשנות הוא כי בראש ובראשונה יש לתת לדבר החוק את המשמעות המתבקשת מהלשון שנקט המחוקק...נקודת המוצא לכל בחינה פרשנית היא לשון החוק. היא קובעת את המסגרת אשר בתוכה תפעל התכלית החקיקתית" (א' ברק פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה, בעמ' 97).**

לשונו של סעיף 6א לחוק הגמלאות ברורה. היא נוקבת מפורשות בדירוגי השכר שלגביהן חל הניכוי והיא קובעת נוסחת ניכויים החלה על כל אחד מהם בנפרד.



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

גם אם תכלית החוק זועקת (ראו: ע"א 3129/19 זנלכל בע"מ נ' פקיד השומה), לשונו של החוק בענייננו אינה שותקת, היא משמיעה קולה ברמה, אודות הדירוגים אליהם היא מתייחסת ולגבי נוסחת חישובי הניכויים, לגבי כל אחד מהדירוגים בנפרד. הדרישה כי נמצא דרך לקבוע דירוג שכר נוסף, שניתן לבצע ניכויים מהקצאות המשולמות לו, וכמו כן נקבע נוסחת ניכויים, אינה בסמכותנו.

בדין ובצדק הודיענו ב"כ המשיב, במהלך הדיון בערעור הראשון, כי צה"ל ומשרד הביטחון הגיעו למסקנה כי יש לתקן את החוק על מנת לאפשר ניכוי מתוספת המדדים המשולמת לגמלאי דירוג המחקר, ואף נוסחה בנדון טיוטת תזכיר חוק. זו הייתה "דרך המלך". לא ברור לנו מה הביא לשינוי העמדה המשפטית המוצדקת, כי יש לילך בדרך זו, של תיקון החוק. במהלך הדיון שאלנו את ב"כ המשיב, האם הנסיגה מהכוונה לתקן את החוק, נובעת מחשש מחקיקה רטרואקטיבית ונענינו בשלילה.

אין זה מתפקידינו לתקן את טעויות המחוקק.

אין לו לדיין אלא מה שנקבע ע"י המחוקק, שבמקרה הנדון בפנינו לא מצא לנכון להתאים החוק למציאות המשתנה. פרשנות תכליתית היא פרשנות ראויה, אך אין בכוחה לתקן כל מעוות.

יפים לעניין הנדון, דברי בית המשפט העליון מפי השופטת דפנה ברק ארז, בסעיף 21 לרע"א 2858/21 **מדינת ישראל קצין התגמולים נ' פלונית**:

**"מושכלות יסוד הן כי כל רשות מינהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. בניגוד לפרט אשר רשאי לעשות כל מה שלא נאסר עליו בחוק – הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות את הפעולות שהחוק הסמיכה לעשות, ואותן בלבד (ראו: בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל, פסקה 16 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס [פורסם בנבו] (2.7.2014); ע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה – ראשון לציון, פסקה 25 [פורסם בנבו] (15.12.2016); רע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים – משרד הביטחון, פסקה 37 [פורסם בנבו] (5.11.2017); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 97 (2010) (להלן: ברק-ארז)). זהו הביטוי הישיר והבסיסי ביותר של עקרון חוקיות המינהל, שהוא עיקרון יסוד במשפטנו. יישומו הפשוט של עקרון חוקיות המינהל מוביל אפוא למסקנה כי לקצין התגמולים אין סמכות לשלול זכאות לתגמולים ממי שמוגדר לפי החוק "בן משפחה" של חייל שנספה, וזאת על בסיס שיקול דעת שאין לו תימוכין בחוק."**

אני מצטרף איפוא לתוצאה אליה הגיעה חברתי כאמור בסעיף 108 לחוות דעתה. זהו הדין המצוני, אך לצערי הוא אינו הדין הרצוי. בידי המחוקק לתקנו, אף אם חלקית, ויפה שעה אחת קודם.

### **סא"ל יותם הר ציון – חבר הוועדה:**

אני מסכים לתוצאה ולעיקרי נימוקיה של חברתי המלומדת המובאים בחוות דעתה המקיפה. עם זאת, איני רואה לנכון לקבוע מסמרות בנושא קיומו של השתק שיפוטי או לדון בנושא הפרכת חזקת תקינות המנהל.

אכן, עולים סימני שאלה משמעותיים בעניין התנהלות המשיב לאורך השנים בנוגע למערערים. עמדתו הראשונית של המשיב, לפיה הוא אינו מוסמך לשלם למערערים כל תוספת בשל היעדר חקיקה



## ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

מתאימה, הובילה לכך שבמשך שנים לא בחן המשיב את עניינם של המערערים בפירוט ולא שילם להם את התוספות הרלוונטיות, ככל שהגיעו להם. עמדה זו אף הובילה להתדיינות הקודמת בפני ועדה זו ובעקבותיה אף להתדיינות הנוכחית. בד בבד, למרבה הצער, לא פעל המשיב בשקידה ראויה לתיקון החקיקה שתתמוך בעמדתו המשפטית דאז. זאת, על אף שבשנים אלו בוצעו, כפי שציננה חברתי, מספר תיקונים אחרים בחוק הגמלאות. לכן, שינוי העמדה המשפטית של המשיב, לפיה לשיטתו אין צורך כיום בתיקון חקיקה וניתן להסתפק בפרשנות תכליתית, הוא שינוי משמעותי, אשר מטיל צל על עמידתו בחובת ההגינות המוטלת עליו כרשות שלטונית.

עם זאת, נוכח הנימוקים האחרים בחוות דעתה של חברתי ונוכח הערותיו של חברי המלומד, יו"ר הוועדה, להן אני מסכים, איני רואה טעם לחלוט מסקנה בנושא. לוז העניין הוא שהפרשנות התכליתית לה טוען המשיב אינה יכולה לעמוד. השתיקה בחוק בנוגע לתוספת הנוגעת לדרוג המחקר היא שתיקה מודעת ומכוונת של המחוקק. כעולה מפרוטוקול הדיון בוועדה בכנסת, בעת חקיקת התיקון לא התכוון המחוקק להחילו על דרוג המחקר. אמנם, קיימת סבירות לא מועטה שאם פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה היה ניתן לפני הליך החקיקה אזי תיקון החקיקה היה כולל הסדר חקיקתי אף בנוגע לדרוג המחקר. עם זאת, מכלל הטעמים שצינו על ידי חבריי, לא ניתן להשלים את החסר בפרשנות תכליתית מרחיבה כפי שמבקש המשיב.

כך, החישובים בתיקון החקיקה, בעניין הניכויים השונים לא הוחלו באופן אחיד וגורף על כלל האוכלוסיות. יש בכך, כדי להראות כי ההסדר הסופי ביחס לכל אוכלוסייה הוא תוצאה של איזון חקיקתי שלם של כלל ההיבטים הנדרשים לעניין מצד המחוקק, איזון שנוצר לאחר דיונים בוועדה בין כלל הגורמים הרלוונטיים. איזון כזה לא נעשה ביחס לאוכלוסיית דרוג המחקר באופן מכוון והמשיב או ועדה זו אינם יכולים לבצעו במקום המחוקק. למעשה, נוכחנו כבר בדיון בוועדה כי הניסיון להשלים את החסר באמצעות פרשנות תכליתית לא יכול לעמוד. ב"כ המשיב ניסה לפרט את דרך החישוב של הניכויים בעניין דירוג המחקר לו עמדתו תתקבל ולמעשה הציע שילוב של דרכי ניכוי שונות הלקוחות מדירוגים של אוכלוסיות אחרות. שילוב מלאכותי זה הדגים את הבעייתיות בפרשנות תכליתית שתחליף את המחוקק בעניין זה.

לא בכדי הפרקטיקה הנוהגת בנושא חקיקת התוספות והניכויים בחוק הגמלאות כללה פירוט ספציפי של תחולתם ביחס לכל דרוג ודרוג, במקום קביעת הוראות סל עמומות והותרתם לפרשנות תכליתית. הגיונה של חקיקה מפורשת זו נעוץ, בין היתר, בעובדה כי התוספות והניכויים עוסקים בזכות לגמלה, זכות משמעותית שמאפייניה צריכים להיקבע בחוק, בין אם נראה בה זכות בעלת מאפיינים קנייניים ובין אם לאו. קריאת הסדר תחיקתי מפורט ומורכב כפי שמבקש המשיב היא מוקשית בלשון המעטה. זאת, אף אם נחצה את דרישת הסף של עיגון לשוני בדיון, אשר לטעמי אינה מתקיימת בענייננו. ניסיונו של המשיב לאתר עיגון לשוני בשברי סעיפים מכאן ומכאן בחוק הגמלאות ולהתיך אותם יחד, אל מול אמירתו הברורה של המחוקק בעניינם של דרוגים אחרים, דווקא מחדד את הבעייתיות הבסיסית בפרשנות המוצעת על ידי המשיב.

סוף דבר, אני מצטרף לדעת חבריי וסבור שדין הערעור להתקבל, כאמור בסעיף 108 לחוות דעתה של חברתי.



ועדת ערעור לפי חוק שרות הקבע  
בצבא הגנה לישראל (גימלאות)

---

**הוחלט פה אחד כאמור בסעיף 108 לחוות דעתה של עו"ד רמה לשם.**  
לא מצאנו לנכון לחשב את הסכום המגיע לכל אחד מהמערערים. הדבר ייעשה על ידי הגורמים המוסמכים בצבא. אם תתעורר מחלוקת, פתוחה הדרך בפני המערערים לפנות שוב לוועדה.

**ניתנה היום שלא בנוכחות הצדדים, ביום שני, א' בשבט, תשפ"ג, 23.1.2023**

  
עו"ד רמה לשם  
חברת הוועדה

  
סא"ל יותם הר ציון  
חבר הוועדה

  
שופט (בדימוס) אלוף (במיל')  
אילן שיף – יו"ר הוועדה