

בית הדין הארצי לעבודה

עס"ק 14-08

המערערת

מדינת ישראל

המשיב

ארגון סגל המחקר המערכת הביטחון

בפני: הנשיאה נילי ארד, סגן הנשיאה השופט יגאל פליטמן, השופטת ורדה וירט-ליבנה
נציג עובדים מר שלום חבשוש, נציג מעבידים מר חיים קמיניץ

בשם המערערת: עו"ד תמי דקל
בשם המשיב: עו"ד אריאל שמר ועו"ד אשר סלע

ספרות:

א' ברק, פרשנות תכליתית במשפט (תשס"ג)

פסק דין**הנשיאה נילי ארד****פתח דבר**

1. זכות השבתון של עובדי המחקר במערכת הביטחון נקבעה בהסכם קיבוצי מיוחד, ובהחלטת ועדת שירות המדינה נקבעו אופן מימוש הסדר השבתון בצה"ל, במפעלים ובמוסדות שאינם משרדי ממשלה. מתוקף החלטתה של ועדת השירות מינה נציב שירות המדינה ועדת שבתון לשם דיון והחלטה בבקשות העובדים למימוש השבתון במדינה.

על רקע זה, הגיש ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה בקשת צד למתן סעד הצהרתי נגד המדינה בה עתרו להורות על בטלות ועדת השבתון ובטלות החלטותיה.

בית הדין האזורי בתל אביב (השופטת חנה טרכטינגוט ונציגי ציבור גב' אלמוג וגב' קפלינקוב; [סק 228/06](#)) קיבל את בקשת הצד של ארגון סגל המחקר, באופן

שהצהיר כי "ועדת השבתון אשר הוקמה ב-2003 לאישור שבתון בארץ הוקמה בהעדר סמכות כדן, והיא נוגדת את הסכם השבתון". נגד פסיקתו זו מכוון ערעורה של המדינה, מושא ההליך שלפנינו.

2. קודם שנגיע לדיון בערעור נציין כי בעלי הדין בערעור זה, התבקשו ליתן תגובתם לשינוי במותב בית הדין ולמתן פסק הדין על יסוד כלל החומר שבתיק. זאת, נוכח פרישתו של הנשיא (בדימוס) סטיב אדלר, אשר ישב בדין בערעור זה. כפי שצויין בהחלטתנו היעדר תגובת הצדדים במועד הנקוב, כמוה כהסכמתם למוצע. אי לכך, ובהיעדר תגובה, כנדרש, הרינו מחליטים כי השופטת ורדה וירט-ליבנה תחליף את הנשיא אדלר, כחברה במותב בערעור זה.

הילוכו של דיון

3. הסוגיות להן נדרשים אנו בערעור זה הן בעיקרן אלה: ההסכם הקיבוצי והחלטת ועדת השירות, כמקור נורמטיבי למימוש זכות השבתון של עובדי מדינה במוסדות השייכים למדינה הלכה ולמעשה. וחוקיות פעולתה של ועדת השבתון שמונתה מתוקף החלטת ועדת השירות, לרבות ועדת השבתון משנת 2003 שמינה נציב שירות המדינה.

נפתח בהצגת המסגרת הנורמטיבית שביסוד דיוננו. ממנה נפנה להליך שהתנהל בבית הדין האזורי ופסיקתו, ולטיעוני הצדדים בערעור. ונחתום בדיון והכרעה בערעור גופו.

פרק ראשון: המקורות הנורמטיביים לזכות השבתון של עובדי המחקר

ההסכם הקיבוצי משנת 1974

4. ביום 25.6.1973 נחתם "תקנון שבתון לעובדים המדורגים בדירוג מחקר במערכת הביטחון" בין ההסתדרות והוועד הארצי של עובדי המחקר במערכת הביטחון לבין מדינת ישראל (להלן: **תקנון השבתון**). תקנון השבתון נחתם בהמשך לפסק בוררים מיום 20.3.72 ובכפיפות להסכם קיבוצי מיום 23.11.72.

תקנון השבתון נרשם כהסכם קיבוצי מיוחד מס' 164/74 ביום 15.9.1974. במסגרתו הוסדרו ההכרה בזכאותם של עובדי המחקר במערכת הביטחון (להלן גם: **עובדי המחקר**) לשבתון והתנאים למימוש הזכאות, לרבות מענק ותשלומים

נוספים המשתלמים על ידי המדינה לעובדים אלה בתקופת השבתון (להלן: **ההסכם הקיבוצי**).

בסעיף 1 להסכם הקיבוצי נקבעו הגדרות המונחים שלהלן, הצריכים לענייננו:

” שבתון השתלמות, התמחות, הוראה במוסדות אקדמיים, או עבודת מחקר של העובד בארץ או בחו"ל, בשטח עבודתו או בשטחים הקרובים לו, או בשטחים בהם עוסק או מתכוון לעסוק הגוף, או כל פעולה אחרת שתתרום לקידומו המקצועי של העובד ושתאושר על ידי הנהלת הגוף.

גוף הנהלת המשרד או יחידת סמך במערכת הבטחון, המעסיקה עובדים המדורגים בדרוג מחקר.

ועדת השתלמויות ועדה שהוקמה ע"י הנהלת הגוף לצורך טיפול בהשתלמויות עובדיה, לרבות עובדי מחקר”.

המנגנון לאישור בקשה לשבתון הוסדר בסעיף 9 להסכם הקיבוצי ולפיו:

”עובד הרוצה לצאת לשבתון יגיש בקשתו לועדת השתלמויות בדרך שתקבע ע"י הנהלת הגוף. ועדת השתלמויות תעביר את בקשת העובד בצירוף המלצותיה והערותיה להנהלת הגוף. האישור ליציאתו של עובד ינתן ע"י הנהלת הגוף”.

סעיף 13 להסכם קובע כי **”בתקופת השבתון לא יהיה עובד המחקר זכאי לכל תשלום או מענק מקופת המדינה”** פרט לזכויות כספיות המפורטות בסעיפים 6, 7 ו- 8 להסכם ובהן: מימון כרטיס טיסה ליעד ההשתלמות, מענק בגובה המשכורת ותנאים נלווים נוספים בקופת השבתון בארץ או בחו"ל.

סעיף 14 להסכם מוסיף ומשלים: ”על אף האמור ב-13 לעיל, תקופת השבתון תהיה מוכרת כתקופת שירות לכל דבר, לרבות חובת המעסיק לתשלום הפרשות כמעסיק....”.

העולה ממקבץ הגדרות והוראות אלה בהסכם הקיבוצי, הוא כדלהלן:

א. המדינה כגוף המעסיק (להלן גם: **הגוף השולח**) היא בעלת הסמכות לאישור יציאתו של עובד לשבתון בארץ או בחו"ל.

ב. בתקופת השבתון העובד אינו זכאי לתשלום או מענק מן המדינה, פרט ל"זכויות הכספיות" ובהן מענק בגובה משכורת. עם זאת, תקופת השבתון מוכרת כתקופת שרות לכל דבר ביחסי העובד עם המדינה – המעסיקה.

הצעת משרד הבטחון למימוש השבתון במדינה

5. נוכח בעיות שהתעוררו במימוש זכות השבתון על פי ההסכם הקיבוצי, פנה המנהל הכללי של משרד הבטחון (להלן: **המנכ"ל**) אל נציב שירות המדינה (להלן גם: **הנציב**), במכתב מיום 20.10.1976, בו ביקש "לאשר לעובדי המדינה במכוני המחקר של מערכת הבטחון לממש את השבתון בצה"ל וביחידות ממשלתיות". במכתבו עמד המנכ"ל על אינטרס המדינה במימוש השבתון בארץ, תוך שציין כך: "עד כה היה מימוש השבתון בעיקר בחו"ל. לאור הקשיים במטבע זר פנתה הממשלה לעובדי הסגל האקדמאי ולעובדי המחקר בבקשה לממש את השבתון בארץ במקום בחו"ל ובכך לגרום הן לחסכון במטבע זר והן לחילופי ידע בין מוסדי". הלכה למעשה, הוברר כי "לגבי עובדי מדינה המממשים את השבתון בחברות פרטיות בארץ לא התעורר קושי" אולם, נמנעה מהם אפשרות מימוש השבתון במדינה.

מצב דברים זה והצורך בפתרון, הם שהיוו תכלית פנייתו של המנכ"ל לנציבות, במסגרתה הטעים את החשיבות הרבה "בחילופי ידע בין מוסדות המחקר הממשלתיים ובודאי בין מוסדות המחקר העוסקים בפיתוח אמצעי לחימה עבור צה"ל ובין צה"ל¹ הזקוק שהמפתחים יכירו את צרכיו הטכניים מבפנים". הוסיף המנכ"ל וציין, כי למרות צרכי המערכת "עובדי מדינה שביקשו לעשות את השבתון בצה"ל או ביחידות סמך של שירות המדינה נענו בשלילה מצד נציבות שירות המדינה בגלל העובדה שיקבלו פעמיים משכורת באותה מסגרת". אי לכך, ביקש משרד הבטחון אישור הנציבות למימוש זכותם של עובדי המחקר לשבתון, בצה"ל וביחידות ממשלתיות אחרות.

6. נציבות שירות המדינה העבירה את מכתבו של המנכ"ל לוועדת שירות המדינה (להלן: **ועדת השירות**) בצירוף הבהרת הבקשה ותוצאתה - כפל תשלום מטעם המדינה לעובד:

"עובדי מחקר בשירות המדינה המממשים זכותם לשבתון בארץ אצל מעבידים אחרים ממשיכים לקבל משכורת ממשרדם וכן שכר מהמעביד האחר אצלו הם מועסקים. משרד הבטחון מבקש לאפשר לעובדי המחקר במכוני מערכת הבטחון לממש את השבתון בצה"ל וביחידות ממשלתיות אחרות למרות שהמעביד

¹ הדגשה שלנו – נ.א.

במקרים אלה היא הממשלה, והיא אשר תשלם באותו החודש את המשכורת השוטפת וגם את השכר בתקופת השבתון².

כחודש ימים מאוחר יותר, הוסיפה הנציבות והביאה לידיעת ועדת השירות ולאישורה את בקשתו המתוקנת של משרד הבטחון "בשינוי לבקשתו המקורית" והיא "לאפשר לעובדי המחקר במכוני מערכת הבטחון לממש את השבתון בצה"ל ובמפעלים ומוסדות שאינם משרדי ממשלה"³.

לאור המבוקש במכתבו המקורי של המנכ"ל, יובהר כבר עתה, כי הצעתו המתוקנת של משרד הבטחון למימוש השבתון "במפעלים ומוסדות שאינם משרדי ממשלה" מכוונת בעיקרה למוסדות מחקר העוסקים בפיתוח אמצעי לחימה עבור צה"ל ולמתקנים בצה"ל (להלן: הסדר השבתון).

אישור הסדר השבתון בהחלטת ועדת השירות - ויישומו במינוי ועדת שבתון

7. בהחלטתה מיום 11.1.1977 אישרה ועדת השירות את הסדר השבתון כמבוקש⁴ תוך שהמליצה כי הסדר זה יוחל גם על יחידות אחרות של מערכת הבטחון, וכך קבעה:

"מימוש שבתון בארץ - לעובדי מחקר (מסמך 1043/1)

- א. לאשר הסדר השבתון כמבוקש על ידי המשרד לתקופת נסיון של שנה. הפעלת ההסדר תהיה באמצעות ועדה שימנה נציב השירות והיא תבחן את התוכניות לשבתון שתוגשנה על ידי העובדים.
- ב. הוחלט להמליץ בפני המשרד שגם בקשות לשבתון ביחידות אחרות של מערכת הבטחון יידונו באותה ועדה.
- ג. יש לדווח לוועדת השירות בתום שנה להפעלת ההסדר".

מכוח ההסדר שאישרה ועדת השירות ולפיו, הוציא נציב שירות המדינה ביום 10.2.1977 כתבי מינוי לחברי ועדה בהם נקבעו גדרי סמכותם (להלן: ועדת השבתון). וכך צויין בכתבי המינוי:⁵

1. הנכם מתמנים ועדה לבחינה ואשור של מימוש זכויות שבתון - בארץ (במקום בחו"ל) ביחידות צה"ל ובמפעלים ומוסדות שאינם משרדי ממשלה, ע"י עובדים במערכת

² הדגשות שלי - נ.א.

³ מסמך נציבות שירות המדינה 1043/1 מיום 15.12.1976.

⁴ סעיף 9 למסמך "זכרון דברים מישיבה המאה שמונים ושבע של ועדת השירות שהתקיימה ביום 11.1.1977"

⁵ הדגשה שלנו - נ.א.

הבטחון המדורגים בדירוג מחקר. הנ"ל על פי החלטתה של ועדת השירות בישיבתה מיום 11.1.77.

2. משרד הבטחון ויחידות הסמך שבו, יכול להביא במקרים מיוחדים לפני הוועדה לבחינתה והחלטתה המלצות למימוש השבתון ביחידות הנמנות על משרדי הממשלה."

לפי העולה מפסק הדין האזורי, הנציבות הוציאה, מעת לעת, כתבי מינוי בנוסח זהה בשנים שלאחר מכן.

ועדת השבתון שמינה הנציב בשנת 2003

8. ביום 24.9.2003 חזר נציב שירות המדינה והוציא כתב מינוי לחברי ועדת השבתון בו הוענקו להם סמכויות אלה:

"הנכם מתמנים לוועדה לבחינה ואישור בקשות שבתונים בארץ עבור עובדי מחקר במערכת הבטחון. הועדה תדון בבקשות מנומקות של יחידות במערכת הבטחון בהן קיים הסדר מאושר ומעוגן באשר לשבתונים עבור עובדי מחקר. הועדה תהא רשאית לאשר או לדחות את הבקשה שתופנה אליה, והחלטתה תהא סופית..."

הסמכתה של ועדת השבתון משנת 2003 ותקפות החלטותיה עמדו ביסוד פנייתו של ארגון סגל המחקר לבית הדין האזורי, מושא דיונונו בהליך זה.

נוהל השבתון של עובדי המחקר במשרדי הממשלה - יוני 1992

9. לשם השלמת התמונה יצויין, כי ביום 14.6.1992 הוציא הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן: הממונה על השכר) הוראת "נוהל אחיד לשבתון של עובדי מחקר בכל משרדי הממשלה" בתוקף מיום 1.6.1992 (להלן גם: הנוהל). מטרת הנוהל⁶ "להביא לידיעת העובדים פירוט זכויות וחובות הקשורים ביציאה לשבתון". לפי שנקבע בסעיף 1.1 לנוהל, כפופות הוראותיו להסכם הקיבוצי:

"נוהל זה מסתמך על תקנון השבתון לעובדים המדורגים בדרוג מחקר במערכת הבטחון, שנחתם בהמשך לפסק בוררים מיום 20.3.72 ובכפיפות להסכם קיבוצי מיום 23.11.72 שנחתם ביום 25.6.73 וכן בהודעת נציבות שירות המדינה מז/34 מיום 9.1.87... בכל מקרה בו יש אי התאמות בין המופיע בנוהל ובין ההסכם הקיבוצי - הוראת הסכם הקיבוצי היא הקובעת".

⁶ סעיף 2 לנוהל.

בהוראת ביצוע מתוקנת מיום 8.7.1992, המסתמכת על החלטת המוסד לבוררות מוסכמת מיום 5.7.1992, נקבע כי יש לנהוג לפי הנוהל, כל עוד משקף את המצב הקיים.

הנוהל מאמץ הגדרות והוראות שבהסכם הקיבוצי, בנוגע ל"שבתון"⁷ הניתן למימוש בארץ או בחו"ל, ובהתייחס לוועדת ההשתלמויות והנהלת המפעל השולח את העובד לשבתון, כגופים המוסמכים לבחון את בקשת העובד לשבתון ולאשרה.⁸

בדומה להוראת סעיף 13 להסכם הקיבוצי, מגדיר הנוהל באופן דווקני את התגמול הכספי בתקופת השבתון באופן המונע כפל תקצוב מן המדינה בגין תקופת השבתון, וקובע כי "בתקופת השבתון לא יהיה זכאי העובד לכל תשלום או מענק"⁹ מן המדינה, בגין תקופת השבתון. זאת, למעט מענק שבתון בארץ המורכב משכרו המשולב בצירוף התוספות וההפרשות המשתלמות לו על ידי המפעל בו הוא מועסק דרך קבע.¹⁰ עוד צוין בנוהל, כי בהשתלמות בחו"ל זכאי העובד למענק שבתון¹¹ והשלמה מקרן השתלמות דולרית.¹²

10. עד כאן התשתית הנורמטיבית שביסוד דיוננו. מכאן נפנה לתובענה שהתבררה בבית הדין האזורי לעבודה, לפסיקתו, לערעור ולהכרעה.

התובענה בבית הדין האזורי

11. ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון (להלן: ארגון סגל המחקר) הגיש לבית הדין האזורי בקשת צד בסכסוך קיבוצי למתן סעד הצהרתי נגד המדינה במסגרתה עתר להצהיר, כי ועדת השבתון הוקמה בלא כל זכות בניגוד להסכם הקיבוצי והיא נטולת סמכות ומבוטלת; כי כל החלטה שוועדה זו קיבלה או תקבל בטלה ומבוטלת וחסרת תוקף; כי כל עובדי מחקר שהגישו ו/או יגישו בקשה ליציאה לשבתון ובקשתם אושרה ו/או תאושר בפרוצדורה המוסכמת על פי ההסכם הקיבוצי – זכאים לצאת לשבתון על פי האישור שניתן להם, וזאת מבלי שהמדינה

7 סעיף 3.2 לנוהל.
8 סעיף 4.1 לנוהל.
9 סעיף 15 לנוהל.
10 סעיף 11 לנוהל.
11 סעיף 12 לנוהל.
12 סעיף 13 לנוהל.

תעמיד כל תנאי או דרישה או מכשול אחר כלשהו ליציאתם, לרבות בדרך של הקמת ועדה כלשהי; כי לא יונהג כל שינוי בזכות השבתון ובדרכים למימושה בניגוד להסכם הקיבוצי אלא אם יתנהל מו"מ ותושג הסכמה מוקדמת עם המבקש.

המסכת העובדתית בעטיה הוגשה בקשת הצד, תוארה בפסק דינו של בית הדין האזורי ועיקרה באלה: ד"ר זאב חבצלת, יו"ר ארגון סגל המחקר, מועסק בקמ"ג במשרה מלאה והגיש בקשה לאישור שבתון ביחידה של משרד הבטחון. בקשתו אושרה על ידי ועדת ההשתלמויות בקמ"ג, ראש אגף מחקר ופיתוח בקמ"ג ומנהל הקמ"ג, והועברה על ידם לאישורה של ועדת השבתון אשר פעלה לפי כתבי מינוי שהוציא הנציב לחבריה בשנת 2003 (להלן גם: **ועדת השבתון**). ועדת השבתון החליטה שלא לאשר לד"ר חבצלת את הבקשה מן הטעם ש"הבקשה נוגדת את הרעיון שבבסיס השבתון לעובדי המחקר, והוא העשרת ידיעותיו ונסיונו של העובד במקומות אחרים ושוניים ממקום עבודתו ושבתום השבתון יוכל לתרום מהידע שצבר למקום עבודתו".

בנוסף הועברה לוועדה בקשתו של מר חיים גנצר לשבתון בחברה פרטית שלא בשירות המדינה. ועדת השבתון לא נתנה אישורה לבקשה זו מטעמים של "אופי פעילות החברה (שלא דובר בה על עבודת מחקר והשתלמות מדעית) ובשל חשש לניגוד אינטרסים ושימוש אפשרי במידע פנים"¹³.

12. טענות ארגון סגל המחקר בבקשת הצד, כווננו נגד פגיעתה של המדינה בזכות השבתון של עובדי המחקר ומימושה, באמצעות הקמת ועדת שבתון בנציבות שירות המדינה כ"מנגנון אלטרנטיבי למנגנון המוסכם בהסכם הקיבוצי, וזאת באופן חד צדדי וללא הסכמה", ללא סמכות ובניגוד להסכם הקיבוצי. **המדינה** מצידה ביקשה לדחות את בקשת הצד, תוך שטענה כי ההסכם הקיבוצי אינו מקנה לעובד המחקר זכות למימוש השבתון בשירות המדינה, כי ועדת השבתון מרחיבה את זכות השבתון בנסיבות בהן נשללה בהסכם הקיבוצי, וכי אין להורות על בטלות הוועדה ובטלות החלטותיה.

פסק דינו של בית הדין האזורי

13. בית הדין האזורי קבע כי לעובד המחקר זכות לשבתון במסגרת שירות המדינה. זאת, לאור הוראות ההסכם הקיבוצי ונוהל יציאה לשבתון המכירים בזכות לממש

¹³ סעיף 7 לפסק דינו של בית הדין האזורי.

שבתון בארץ, ומסמכים המלמדים על עמדת נציבות שירות המדינה בשנים 1976-1977 לפיה ביסוד סירובה לבקשות עובדי מחקר לבצע שבתון בארץ בצה"ל או בשירות המדינה, לא עמד "הטעם שהסכם השבתון שולל זכות זאת, אלא משיקולים תקציביים של קבלת משכורת כפולה".

הוסיף בית הדין האזורי וקבע כי לא הוכחה שרשרת הסמכתה של ועדת השבתון כפי שכוננה בהחלטתה של ועדת השירות. בהתייחס לוועדת השבתון משנת 2003 קבע בית הדין כי הוענקה לה סמכות רחבה "לבחינה ואישור בקשות שבתונים בארץ" בכלל, ולא רק בשירות המדינה, וכי "על פניו מדובר בוועדה שחורגת מההסמכה ככל שהיתה בשנת 1977".

בית הדין הוסיף והבהיר כי הכרעתו לגבי הסמכתה של ועדת השבתון אינה נוגעת "לשיקולים לגופו של עניין באשר לבקשתו של ד"ר חבצלת ואין בהחלטה זו כדי להביע עמדתה לגבי סבירותם או לקביעת זכות אישית כלשהי. כך גם לגבי בקשתו של מר גנצר אשר מתוך העדויות עלה כי אינה רלבנטית עוד".

בסיכומו של דבר, התקבלה בקשת הצד של ארגון סגל המחקר, באופן שנקבע כי **לא הוכח מקור ההסמכה לוועדת השבתון משנת 2003, וכי ועדה זו הוקמה בהעדר סמכות כדין, ובניגוד להסכם השבתון.**

14. נגד פסיקתו של בית הדין האזורי הגישה המדינה את הערעור שלפנינו. בדיוננו להלן, נעמוד על עיקר טענותיהם של הצדדים, ונכריע בהן לפי סידורן.

פרק ראשון:

ההסכם הקיבוצי כמקור נורמטיבי לזכות עובדי המחקר לשבתון במדינה לאור פרשנותו הלשונית ותכליתו האובייקטיבית

15. **בערעורה חזרה המדינה וטענה** כי הזכות לשבתון כפי שנקבעה בהסכם הקיבוצי "אינה כוללת את האפשרות לשהות בשבתון בתוך שירות המדינה, ביחידות סמך שלה או בצה"ל" בנסיבות בהן המדינה היא "מעסיק אחד". עוד טענה, כי הזכות לשבתון במוסדות או מפעלים בבעלות המדינה היא **זכות נוספת** על זכות השבתון המוקנית בהסכם הקיבוצי. לטענת המדינה מקורה של זכות זו בהחלטה חד צדדית של ועדת השירות, אשר באה לעולם מאוחר יותר, וסוייגה למקרים מתאימים בלבד, כפי שיאושרו על ידי ועדת השבתון. לשיטתה של המדינה, מסקנה זו נתמכת בלשון ההסכם הקיבוצי ובהלכה הפסוקה. עוד נטען, כי משיחסי

העבודה נמשכים בתקופת השבתון, אזי ככל שמתאפשר שבתון בשירות המדינה, נוצר מצב בו העובד מועסק בשירות המדינה ב"העסקה כפולה" באותו מקום עבודה, וזכות מעין זו אינה מוקנית לעובד.

16. **ארגון סגל המחקר תמך בפסק דינו של בית הדין האזורי** תוך שטען כי ההסכם הקיבוצי אינו מונע מימוש זכות השבתון בשירות המדינה; וכי ככל שהמדינה סברה כי פרשנות ההסכם שוללת ביצוע שבתון במדינה, או כי עובד לא יקבל תמורה נוספת בעת השבתון מקופתה, היה עליה "להודיע על רצונה זה במפורש ולהיכנס למשא ומתן עם הארגון על מנת לשנות את ההסכם" וליידע את הארגון בדבר מנגנון ועדת השבתון וכזאת לא עשתה.

הוסיף ארגון הסגל וטען, כי ההסכם אינו מתייחס כלל לתנאים הנקבעים במשא ומתן המתנהל בין העובד לבין הגוף הקולט בשירות המדינה את העובד בתקופת השבתון.

הכרעה

17. בהסכם הקיבוצי, שהוא המקור הנורמטיבי לזכותם של עובדי המחקר לשבתון, לא נשללת ההכרה בזכות עובדי המחקר למימוש השבתון במדינה. אף במקורות חיצוניים ומאחרים להסכם, אין נשמעת שלילת הזכות לשבתון במדינה. משכך הוא, דין טענותיה של המדינה בנדון זה, להידחות. מסקנה זו נובעת מפרשנותו הלשונית והתכליתית של ההסכם הקיבוצי, כמבואר להלן.

תכליתה הסובייקטיבית של הזכות לשבתון

18. הזכות לשבתון על פי דין אינה מעוגנת בחוק אלא היא "פרי הסכם בין הצדדים ליחסי העבודה או פרי הענקה חד צדדית של המעסיק"¹⁴ כחלק מתנאי העבודה, כפי שנקבעו בחוזה העבודה, בהנחיות פנימיות, בהסדר או בהסכם הקיבוצי וכל כיוצ"ב.

בענייננו, זכותם של עובדי המחקר לשבתון מעוגנת בהסכם הקיבוצי, ומשנדרשים אנו לפרשנותו, נקודת המוצא היא לשון ההסכם, אשר חזקה כי ממנה נלמדת תכליתו הסובייקטיבית¹⁵. בהתאם, בחינת הגדרת המונח "שבתון" ומכלול הוראותיו של ההסכם הקיבוצי, מעלה בבירור כי לעובדי המחקר הוקנתה זכות לשבתון הניתנת למימוש "בחוו"ל או בארץ". זאת, מבלי שנשמעת מלשון ההסכם, במפורש או במשתמע, הוראה התוחמת את מימוש השבתון בארץ למפעלים בבעלות המדינה, או למפעלים בבעלות פרטית. המדינה בטיעוניה, אף לא הצביעה על הוראה פוזיטיבית שכזו.

19. כלי עזר נוסף לבחינת התכלית הסובייקטיבית של ההסכם הקיבוצי נמצא במקורות חיצוניים ומאחרים להסכם הקיבוצי, לרבות נסיבות שנוצרו לאחר

¹⁴ [עע 1051/02 שמשון בן יהושע - מדינת ישראל \(לא פורסם\)](#), 27.5.03. (להלן: עניין שמשון בן יהושע).

¹⁵ [ס"ק 20/08 ארגון המורים בתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות - מדינת ישראל, משרדי החינוך והאוצר](#), (לא פורסם), 28.6.09; והשוו: [ע"א 4628/93 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום \(1991\) בע"מ, פ"ד מט](#), עמ' 299, 265; [דנ"א 2045/05 ארגון מגדלי הירקות-אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, \(לא פורסם\)](#), 11.5.2006; [אהרן ברק, פרשנות תכליתית במשפט, תשס"ג - 2003](#), (להלן: פרשנות תכליתית), עמ' 181.

חתימתו, שיש בהם כדי להשליך לאחור על אומד דעת הצדדים שבבסיס ההסכם¹⁶.
כך דרך כלל. כך גם במקרה שלפנינו.

20. לפי העולה מחומר הראיות וממכתב המנכ"ל, מלכתחילה, יושם ההסכם הקיבוצי באופן שמימוש השבתון נעשה בעיקר בחו"ל אך גם בארץ. הפנייה לעובדי המחקר כי יעדיפו מימוש השבתון בארץ ובמוסדות המדינה בפרט, נבע מאינטרסים של המדינה וצרכיה, לחסכון במטבע זר ו"לחילופי ידע בין מוסדי". משבאו עובדי המחקר לעשות כן, הוברר כי עובדים שמימשו זכותם לשבתון במפעלים פרטיים שאינם שייכים למדינה, קיבלו מענק שבתון בשיעור משכורת מהמדינה, ובד בבד ששולם להם שכר מהמפעל הפרטי. לעומתם, **עובדי המחקר שביקשו לממש זכותם לשבתון במדינה "נענו בשלילה מצד נציבות שירות המדינה בגלל העובדה שיקבלו פעמיים משכורת באותה מסגרת"**.

תימוכין למצב דברים זה נמצא בפנייתו של הנציב לוועדת השירות, בה הציג את מבוקשו של משרד הבטחון לאפשר מימוש השבתון במדינה **"למרות שהמעביד במקרים אלה היא הממשלה, והיא אשר תשלם באותו החודש את המשכורת השוטפת וגם את השכר בתקופת השבתון"**. בהתאם, ולפי שהוברר מחומר הראיות, קבע בית הדין האזורי כי סירובה של הנציבות לאשר מימוש הזכות לשבתון במסגרת שירות המדינה נבע משיקולים כלכליים של שלילת תקצוב כפול מהמדינה ולא בשל מניעת הזכות לשבתון במדינה, מכוח ההסכם הקיבוצי גופו. על רקע זה, ומתוך שהייתה מודעת להשלכותיו הכלכליות על המדינה כמעסיקה, התקבל אישורה של ועדת השירות להסדר המבוקש, באופן **שעובדי המחקר יוכלו לממש את זכותם לשבתון, בצה"ל ובמפעלים ובמוסדות שאינם משרדי ממשלה - קרי, במתקני צה"ל ובמוסדות מחקר בטחוניים העוסקים בפיתוח אמצעי לחימה וביחידות אחרות של מערכת הבטחון**. בהחלטתה המינהלית נתנה ועדת השירות גושפנקה חוקית ליישומה של הזכות לשבתון גם במדינה, ולהוצאתה מן הכוח אל הפועל.

נסיבות אלה בכללותן, הובררו לאחר כריתתו של ההסכם הקיבוצי ובמהלך יישום הזכות לשבתון. משכך הוא, ניתן לקבוע כי שיקולים של הבחנה בין מימוש

¹⁶ [עסק 70/09](#) הסתדרות העובדים הכללית החדשה - המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם), 12.4.2010 (להלן: עניין המוסד לביטוח לאומי); פרשנות תכליתית, עמ' 185.

השבתון בארץ, במפעלים בבעלות פרטית או בבעלות המדינה, לא היו גורם באומד דעתם של הצדדים בעת חתימת ההסכם.

מסקנה זו אף נתמכת בנוהל השבתון, שהוציא הממונה על השכר, כעבור 15 שנה מחתימת ההסכם הקיבוצי ובכפוף להוראותיו. לפי העולה מהוראות הנוהל, הגדרת הזכות למימוש השבתון בארץ ובחול"ל בנוהל, זהה להגדרה שבהסכם הקיבוצי, ואף בה אין הוראה השוללת מימוש הזכות בשירות המדינה.

תכליתה האובייקטיבית של הזכות לשבתון כזכות כלכלית על פי ההסכם הקיבוצי

21. תכליתה של זכות השבתון להגשים מטרה כפולה: קידום מטרותיו המקצועיות של העובד - העשרת ידע בתחומי עבודתו תוך הקדשת זמן לעבודות מחקר ולהשתלמות מדעית¹⁷ ותרומה לקידומו המקצועי של העובד. על כך נוסף פוטנציאל התועלת למקום העבודה, כתוצאה מהשיפור ברמתו המקצועית של העובד. מטרותיו אלה של השבתון משליכות "על משך תוקפה ועל דרכי הפעלתה של זכות השבתון". הענקת זכות שבתון לעובד, בין במסגרת הפררוגטיבה הניהולית של המעסיק, ובין בהסכמת הצדדים, מהווה מתן הטבה כלכלית לעובד שמשמעותה "היעדרות מן העבודה בשכר ... תוך קבלת תשלום שווה ערך לשכר מן המעביד"¹⁸. משמדובר בהטבה כלכלית, אישור השבתון ומימושו כפוף לצרכי העבודה של המעסיק ולשיקוליו התקציביים.

22. בענייננו, הוראותיו של ההסכם הקיבוצי משתלבות בדין הכללי¹⁹ ומתיישבות עם עקרונות סבירות והיגיון במשפט העבודה²⁰, בהיות ההסכם מכוון בעיקרו להענקת זכות כלכלית למימוש שבתון. דבר העולה, מהגדרת מהות ההיעדרות שתחשב כ"תקופת שבתון"; מקביעת תגמול כספי לעובדים באותה תקופה; משמירת הזכויות שצבר העובד במקום העבודה באופן ש"תקופת השבתון תהיה מוכרת

¹⁷ דב"ע לז' 131-3 ד"ר פאולינה קלר - האוניברסיטה העברית, פד"ע ט 305
¹⁸ ראו בהתאמה: בג"צ 34/88 שריירמן נ"י בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מג(2) 55; 1069/00 ישראל פרמון - מדינת ישראל, משרד הביטחון, 19.9.02 עע 311/06 יורם זומר - מדינת ישראל-רפא"ל, 28.6.09; דב"ע נו' 33-3 סוזן פורן - חברת החשמל לישראל, פד"ע לב 453; עע 261/99, 261.1/99 אוניברסיטת חיפה - רחל יורם, 4.5.06; עע 187/08 מדינת ישראל - ד"ר יצחק פלצנר (לא פורסם), 20.5.2009.

¹⁹ עניין המוסד לביטוח לאומי.

²⁰ פרשנות תכליתית, עמ' 390.

כתקופת שירות לכל דבר"²¹ ומן ההוראה לפיה "עובד מחקר היוצא לשבתון חייב לחזור לשירות בתום השבתון המאושר"²². הוראות אלה משקפות את הרציונאל הכלכלי שבבסיס הזכות לשבתון ותכליתה, לעובד ולמעסיק. זאת, תוך איזון בין צרכי העובד להשתלמות, מחקר וקידום מקצועי, לבין צרכיו הייחודיים של המעסיק, לרבות שיקולי תקציב ותועלת.

במסגרת זו מגבילה הוראתו של סעיף 13 בהסכם הקיבוצי את התגמול הכלכלי לעובד המחקר בגין מימוש זכות השבתון במדינה וקובעת כי "בתקופת השבתון לא יהיה עובד המחקר זכאי לכל תשלום או מענק מקופת המדינה....." כמעסיקה, למעט מענק בגובה המשכורת ותנאים נלווים נוספים בקופת השבתון. מכוח הוראה זו שתוצאתה העדר תגמול כספי למימוש זכות השבתון במדינה מטעמים של "העסקה כפולה", נמנע מימושה בפועל של הזכות לשבתון בשירות המדינה.

אולם, הגבלה על התגמול הכספי כאמור, אין משמעותה הסדר שלילי של העדר הזכות למימוש שבתון בשירות המדינה, והזכות כשלעצמה, בעינה עומדת.

ודוק. "העסקה כפולה" על ידי המדינה בתקופת השבתון, הן במפעל "השולח" והן במפעל "הקולט" אין בה כשלעצמה כדי למנוע מימוש הזכות לשבתון במדינה. שכן, התועלת ההדדית לעובד ולמדינה במימוש זכות השבתון, תוך רכישת ידע וחילופי ידע במפעלים שבבעלות המדינה, שרירה וקיימת. לכך מכוון ההסדר שהתבקש ואושר בהחלטת ועדת שירות המדינה. זאת, בשונה ממימוש הזכות לשבתון במפעלים שעל פי מהותם מהווים "אותו מקום עבודה"²³ בהם יכול ותישמע טענה לפיה נפגם הרציונאל של הרחבת ידיעותיו של העובד והתועלת למעסיק, וכי מדובר בניוד עובדים גרידא בין מפעלים.

23. על האמור אוסיף ואטעים כי לשיטתי אין לקבל את טענת ארגון הסגל, לפיה הוראות ההסכם הקיבוצי מתייחסות למפעל "השולח" בלבד ולא למפעל "הקולט" שבבעלות המדינה. דינה של טענה זו להידחות. פרשנות לשונית של סעיף 13 להסכם, מעלה כי תחולת הוראתו, על מפעל בבעלות המדינה באשר הוא, ללא אבחנה בין המפעל "השולח" למפעל "הקולט". תימוכין לפרשנות זו, מוצאים אנו ביישומו בפועל של ההסכם במהלך השנים: החל מדחיית בקשות העובדים

²¹ סעיף 14 להסכם הקיבוצי.

²² סעיף 11(א) להסכם הקיבוצי.

²³ ראו והשוו פרשנות המונח "אותו מקום עבודה" לפי סעיף 1(א) לחוק פיצויי פיטורים: [עע 142/03 מוני סהר – פיקאסו הרצליה 1993 בע"מ, 14.6.05 \(להלן: עניין מוני סהר\)](#) וראו: [עע 776/06 הלל ליבנת – קי.בי. מערכות מתקדמות לניקוי מערכות בע"מ, 23.9.08.](#)

למימוש השבתון במדינה מטעמי כפל תקצוב, וכלה בהסדר שהציע משרד הביטחון לפתרון הבעיה, אישורו בהחלטת ועדת השירות והפעולה על פיה במהלך השנים.

כללם של דברים בפרק זה:

24. הזכות לשבתון במדינה לא נשללה בהסכם הקיבוצי. מסקנה זו עולה מפרשנותו הלשונית סובייקטיבית של ההסכם הקיבוצי, ומפרשנותה האובייקטיבית של תכלית הזכות לשבתון על פי ההסכם.

פרק שני: ההסדר הנורמטיבי ביסוד התגמול הכלכלי למימוש השבתון במדינה

התגמול הכספי לשבתון במדינה - זכות מיטיבה נוספת להסכם הקיבוצי

25. החלטתה של ועדת השירות ניתנה מתוקף היותה גוף סטטוטורי כפי הקבוע ב**חוק שירות המדינה** מינויים²⁴, על פי סמכותה הניהולית של המדינה כמעסיקה בכלל²⁵, ומכוח הפררוגטיבה הניהולית של המדינה על עובדי המחקר, בפרט. **בהחלטתה הכירה ועדת השירות de facto באפשרות לממש זכות שבתון בארץ בצה"ל, במפעלים ובמוסדות מחקריים השייכים למדינה וביחידות משרד הביטחון, בכפוף לאישורה של ועדת השבתון. ההסדר שאושר בהחלטת ועדת השירות נועד לענות על המניעה שבסעיף 13 להסכם הקיבוצי, מקבלת כפל תשלום מן המדינה בתקופת השבתון. הסדר זה מכוון בעיקרו להשתלמות מקצועית במתקני צה"ל ובמוסדות מחקר בטחוניים העוסקים בפיתוח אמצעי לחימה, ומתיישב עם המתחייב ממקצועם של עובדי המחקר ומיומנותם. הדברים משתמעים מהגדרת המונח "שבתון" בהסכם הקיבוצי המחייבת השתלמות או עבודה "בשטח עבודתו" של העובד או "בשטחים קרובים לו, או בשטחים בהם עוסק או מתכוון לעסוק" המעסיק. ביטוי לכך, נמצא אף במכתבו של המנכ"ל, המתייחס למצב הדברים הלכה למעשה.**

²⁴ **חוק שירות המדינה** (מינויים), תשי"ט – 1959 סעיפים 7 ו-11.

²⁵ עניין שמשון בן יהושע.

26. זאת ועוד. החלטתה של ועדת השירות כהוראה מינהלית, מהווה מקור נורמטיבי מחייב ביחסים שבין העובד והמדינה²⁶ בנוסף לדין, להסכם הקיבוצי ולחוקת העבודה האישי ומשמעותה - הענקת זכות לתגמול כספי כפול מהמדינה בתקופת מימוש הזכות לשבתון במדינה. כלומר, עובד המחקר המממש זכותו לשבתון במדינה, יקבל מענק שבתון מן המדינה - מעסיקתו במפעל "השולח" ותשלום שכר מן המפעל "הקולט", אף הוא בבעלות המדינה. זאת, בדומה לכפל התגמול שמקבלים עובדי המחקר, במימוש שבתון בארץ, אצל מעסיקים שאינם המדינה. נפקות החלטתה של ועדת השירות, בהענקת הטבה כלכלית נוספת לעובדים ללא פגיעה בזכויותיהם על פי ההסכם הקיבוצי או הדין ועל כן החלטתה שרירה וקיימת. לעניין אחרון זה, יצוין, כי הגם שהחלטתה של ועדת השירות ניתנה כשני עשורים טרם ההכרה בארגון עובדי המחקר כארגון עובדים יציג, הוראות ההסכם הקיבוצי²⁷ והחלטת ועדת השירות כפי יישומה בפועל, ממשיכות לחול על ארגון עובדי המחקר.

27. תוצאת הדברים היא, כי החלטתה של ועדת השירות הרחיבה את התגמול הכלכלי למימוש הזכות לשבתון במדינה, כזכות נוספת. זכות זו לא נרשמה כתוספת להסכם הקיבוצי ועל כן אינה חלק הימנו. אולם בכך בלבד, אין די כדי לשלול את תקפותה של הזכות למימוש השבתון במדינה. למעלה מכך. משזכות זו נמצאה להיות מיטיבה עם העובדים יש לראותה כחלק מן החוזה האישי שלהם. ונבאר.

הזכות המטיבה לתגמול הכספי לשבתון במדינה - כחלק מהחוזה האישי

28. במסגרת הפררוגטיבה הניהולית, שמור למדינה כמעבידה שיקול דעת להיטיב עם העובד ולהעניק לו זכויות רחבות מאלה שבהסכם הקיבוצי. הענקת הזכויות המורחבת אפשר שתיעשה במישרין בחוזה העבודה, או במסגרת הוראות נוהל במקום העבודה, המהוות חלק מתנאי העבודה המעוגנים בחוזה העבודה האישי של העובד. זאת, נוכח הוראת סעיף 22 לחוק הסכמים קיבוציים התשי"ז – 1957, המתיר הכללת תנאים בחוזה עבודה אישי של העובד, בנושאים שלא הוסדרו

²⁶ עע 267/07 יעקב פרס - מדינת ישראל (לא פורסם), 11.12.2008.

²⁷ סעיף 5 לחוק הסכמים קיבוציים.

בהסכם קיבוצי, או המטיבים יותר מתנאי ההסכם הקיבוצי. וכפי שנפסק, בהתקיים הוראות שונות באותו נושא, הוראה קיבוצית והוראה אישית שהיא חלק מחוזה העבודה של העובד המטיבה עמו – ההוראה בחוזה האישי עדיפה, ככל שאין דבר בהסכם הקיבוצי המונע את יישומה²⁸.

29. בענייננו, הוראתו של סעיף 13 להסכם הקיבוצי, לפיה במימוש זכות שבתון בשירות המדינה, העובד אינו זכאי לקבל, בעת ובעונה אחת, מענק מן המדינה כמעסיק ה"שולח" ושכר מן המדינה כמעסיק ה"קולט" – אינה שוללת אפשרות להרחיב את זכות השבתון במסגרת חוזה אישי, נהלי עבודה או בדרך אחרת²⁹. על כן אינה בבחינת הוראה מונעת כמשמעותה בסעיף 22 [לחוק הסכמים קיבוציים](#). בנסיבות אלה, שמורה הייתה למדינה זכות היתר הניהולית להרחיב את היקפה של זכות השבתון בכל הנוגע למימושה במדינה, כפי שאכן נעשה בהחלטת ועדת השירות. משהחלטה זו מטיבה עם העובד, הפכה הזכות לשבתון במדינה להיות חלק מהזכויות המעוגנות בחוזה העבודה האישי של העובד, בנוסף להוראות ההסכם הקיבוצי.

²⁸ [דב"ע מט/4-16 עיתון "הארץ" - האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל](#), פד"ע כ 198; [תב"ע \(ארצי\) מא/3-137 רשות הנמלים בישראל - מאיר שיבק](#), פד"ע יג, 157; [דב"ע נז/4-4 ההסתדרות הכללית של העובדים במדינת ישראל - מוריה תל אביב בע"מ](#) (לא פורסם) 26.12.1996; [עע 300343/97 משה להב ואח' - סולל בונה בע"מ וחברות הבת של הקונצרן](#) (לא פורסם), 21.10.2001; [עע 662/08 עמוס רובין - אפקון ייצור והתקנות דרום בע"מ](#) (לא פורסם) 26.1.2010.

²⁹ ראו והשוו: [דב"ע נד/85-3 גולדפרב - התעשייה האווירית לישראל בע"מ](#), פד"ע כז, 287, בעמ' 293.

פרק שלישי: ההליכים המשפטיים**פסק דינו של בית הדין האזורי**

30. בית הדין האזורי הגיע למסקנה כי נמצא פגם מהותי בשרשרת ההסמכה של ועדת השבתון וחבריה ובהגדרת סמכויותיה. עיקר טעמיו לכך היו כלהלן. מלכתחילה, מינויה של ועדת השבתון בשנת 1977 היה לתקופת נסיון בת שנה אחת בלבד, בסיומה היה על ועדת השבתון לדווח לוועדת השירות. אשר לכתבי המינוי שהוצאו לוועדה מאז כינונה על פי החלטת ועדת השירות ועד לשנת 2003, קבע בית הדין האזורי כי "לא הוכח כי מדובר בוועדות שאכן בפועל פעלו. המדינה לא הביאה כל מקרה משנת 1977 עד שנת 2000 אשר נדון בפני ועדת השבתון. כמו כן לא הומצא כל דוח של הוועדה משנת 1977 על אף שכך הורה לה כתב המינוי". בנוסף קבע בית הדין כי לא הוכח שארגון העובדים ויו"ר ארגון העובדים ידעו על פועלה של ועדת השבתון.

עדותו של מר ברגר, יו"ר ועדת השבתון מאז הקמתה בשנת 2003, לפיה "הובאו בפניה 13 בקשות ונדחתה רק אחת של המבקש" נדחתה על ידי בית הדין האזורי, משלא הובא בפניו "כראיה ולו מקרה אחד".

בית הדין לא ראה צורך להכריע בטענת המדינה, לפיה הצורך באישור ועדת השבתון לביצוע שבתון במוסדות המערכת בארץ, פורסם בנוהל שבתון בקמ"ג, מקום עבודתו של יו"ר הארגון. זאת מן הטעם "שלא הוכח כי בפועל פעלה קמ"ג בהתאם לנוהל וכי באופן שוטף הועברו בקשות לוועדה כאמור". הוסיף בית הדין והטעים, כי בנוהל השבתון משנת 1992 "לא מוזכרת ועדה כלשהי בנציבות שירות המדינה בענין זה, הגם שקיימת התייחסות לצורך באישור מיוחד של הנציבות במקרה של שבתון מרוכז בחו"ל".

טיעוני הצדדים בערעור

31. נגד מסקנתו של בית הדין בדבר הפגם שנפל בשרשרת ההסמכה של ועדת השבתון, הופנה עיקר ערעורה של המדינה, אשר טענה כי לא נפל פגם בחוקיות כינונה של ועדת השבתון במהלך השנים ובסמכויותיה. בנדון זה טענה המדינה, כי תכליתה של ועדת השבתון "לדון בבקשות לאישור שבתונים של עובדים בדירוג המחקר, שהינם עובדי מדינה, המעוניינים לבצע את השבתון בצה"ל או באחת מיחידות מערכת הבטחון"; כי ועדת השבתון הוקמה בסמכות וכדין, מכח

הפררוגטיבה הניהולית של המדינה כמעסיקה, וכי ועדה זו הפכה לבעלת מעמד ותוקף אף "מכח התנהגות הצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים במשך השנים". הוסיפה המדינה, כי ככל שלא תתקבל טענתה לפיה זכות השבתון במדינה היא זכות נוספת שאינה מעוגנת בהסכם הקיבוצי, אזי מתוקף הוראות ההסכם הקיבוצי, יש לקבוע כי אישורה של ועדת השבתון הוא תנאי לאישור הנהלת הגוף לביצוע שבתון במדינה.

בהתייחס לתקפותה של ועדת השבתון שמונתה בשנת 2003, טענה המדינה, כי גם אם ההסמכה בכתב המינוי לחבריה רחבה מדי, אין בכך כדי להביא למסקנה לפיה "כלל עבודת הוועדה לקויה או בטלה". לכל היותר יש לצמצם את הסמכת הוועדה לאותם מקרים בהם מתבקש אישור לממש שבתון בשירות המדינה.

32. **ארגון סגל המחקר** סמך טענותיו על ממצאיו העובדתיים ומסקנותיו של בית הדין האזורי, תוך שחזר וטען, כי בתום תקופת הנסיון לא הוכחה הסמכה לקיומה של ועדת השבתון כ"ועדת קבע"; כי נוהל שבתון אינו מאזכר מנגנון זה; וכי ועדת השבתון פעלה בחשאי וקיומה הוסתר מידיעת ארגון העובדים. הוסיף ארגון סגל המחקר וטען, כי ככל שוועדת השבתון במינוי משנת 2003 "נולדה מכוח הסמכה חוקית תקפה" הרי שבפועל חרגה מסמכותה, תוך פגיעה בזכויות העובדים על פי ההסכם הקיבוצי, מכיוון ש"דנה בבקשות שבתון בארץ (ולא רק בשירות המדינה), כאשר לא היתה לה כל הסמכה לכך". לבסוף, טען הארגון, כי המדינה מבזה את פסק דינו של בית הדין האזורי "בכך שהיא אינה מאפשרת את אישורן של בקשות ליציאה לשבתון שכבר אושרו במוסדות הרלוונטיים על פי ההסכם הקיבוצי" מבלי שניתן לה סעד של עיכוב ביצוע פסק דינו של בית הדין האזורי.

33. לאחר שבחנו את מכלול חומר הראיות וטענות הצדדים הגענו לכלל מסקנה, כי **דין ערעורה של המדינה בסוגייה זו להתקבל**. טעמינו לכך נבאר להלן.

פרק שלישי: הוכחה עובדת קיומן של ועדות השבתון וחוקיות פעולתן

34. ראייה אובייקטיבית ומכרעת לידיעה בדבר תקפות פעולתה של ועדת השבתון בכלל, לרבות ועדת השבתון במינוי משנת 2003 וסמכויותיה, מוצאים אנו בהפניית בקשתו של ד"ר חבצלת לאותה ועדה. פנייה זו כשלעצמה מעידה על כך שהצדדים כולם ראו בוועדה כבעלת הסמכות להחליט בבקשות למימוש שבתון במדינה. לפי העולה מחומר הראיות ומפסק דינו של בית הדין האזורי, **הפנייה לקבלת אישורה של ועדת השבתון במינוי משנת 2003** נעשתה על ידי קמ"ג, מעסיקתו של ד"ר חבצלת, לאחר שהתקיים בקמ"ג הנוהל המחייב לפי ההסכם הקיבוצי. דהיינו, לאחר שניתן אישור ועדת ההשתלמויות והגורמים המוסמכים בהנהלת המפעל. בנסיבות אלה, חזקה היא כי פניית הקמ"ג לוועדת השבתון לא נעשתה במיסתרון, אף ניתן להניח כי ד"ר חבצלת, במעמדו כיו"ר ארגון הסגל, היה מודע לכך שבקשתו לשבתון הועברה לוועדת השבתון ונדונה בה. במיוחד כן, לאחר שבקשה קודמת שלו לשבתון במפעל בבעלות המדינה, הובאה בפני ועדת השבתון ואושרה בהחלטתה מיום 22.12.1996.

זאת ועוד. בחומר שהובא לפנינו, לא נמצא כי ד"ר חבצלת, או ארגון סגל המחקר, ביקשו למנוע הבאת הבקשה לשבתון בפני הוועדה, או כי ביקשו למנוע את הדיון בה, בטענת חוסר סמכות, או אחרת. אשר הוברר הוא, כי טענותיו של ארגון הסגל בדבר פגם בשרשרת ההסמכה של ועדות השבתון בכלל, והעדר סמכותה של הוועדה מ-2003 בפרט, הועלו **לראשונה** לאחר שוועדת השבתון דחתה את בקשתו של ד"ר חבצלת בהחלטתה מיום 17.8.2005.

תימוכין למסקנה זו ניתן למצוא בקביעתו של בית הדין האזורי לפיה החלטתה של ועדת השבתון בעניינו של מר חבצלת היא שהייתה המאיץ (הטריגר) להגשת בקשת הצד.

35. **המסקנה** המתבקשת ממצב דברים זה היא, כי ארגון עובדים סבר וקיבל את עצם כינונה של ועדת השבתון, פעילותה וסמכויותיה במהלך השנים מאז כינונה לראשונה בשנת 1977 בעקבות החלטת ועדת השירות. משכך הוא, מתייתרת למעשה הבחינה הפרטנית, לה נדרש בית הדין האזורי, בנוגע לפעילותן של ועדות השבתון לאורך השנים, מניין הבקשות שהובאו בפניהן והחלטות שקיבלו בפועל.

36. על האמור נוסף, לא הופרכה חזקת חוקיות המינהל החלה על פועלן של ועדות השבתון במהלך השנים עד לשנת 2003 וגם מטעם זה אין לשלול חוקיות פעילותן של ועדות השבתון. טעמינו לכך הם אלה:

37. ראשית, ועדת השירות בהחלטתה קבעה הסדר כללי בדבר הרחבת מימושה של זכות השבתון במדינה, והוסיפה וקבעה כי הפעלתו בבחינת הבקשות הפרטניות ומתן אישור להן, תיעשה על ידי ועדת השבתון. החלטתה של ועדת השירות נחשבת להיות "מסמך רשמי המוצא על ידי המינהל הממשלתי" וחזקה על החלטה זו כי היא משקפת נאמנה את הסדרי המקור העומדים בבסיסה³⁰. חזקה נוספת הנגזרת מקודמתה היא, כי כינון ועדת השבתון בהחלטת ועדת השירות, נעשה בידיעת הגורמים הקיבוציים ביחסי העבודה ובהסכמתם. שכן, מדובר בהסדר מיטיב עם עובדי המחקר, תוך הרחבת הזכות לשבתון כפי שנקבעה בהסכם הקיבוצי.

38. שנית, הוכח כי מאז כינונה של ועדת השבתון הראשונה בשנת 1977 הוסיף נציב המדינה והוציא כתבי מינוי לוועדת השבתון ולחבריה ביום 8.1.1987; ביום 2.2.1988; ביום 9.7.1991 בתוקף עד 30.6.1994. בהמשך, הוציא הנציב ביום 24.9.2003 כתב מינוי לוועדת השבתון, מושא דיונו בהליך זה. כתבי המינוי הם רשומות מוסדיות המהוות ראיה לאמיתות תוכן³¹ וחזקה היא כי "המידע האצור בידי רשות ציבורית ברשומות מוסדיות אלה "נכון הוא כל עוד לא נסתר"³². כתבי המינוי, כשלעצמם ובהצטברותם, הם יוצאי חלציה של החלטת ועדת השירות, ובני בניה של ועדת השבתון הראשונה. משלא נסתרה חזקת קיומם, הרי הם בעלי נפקות בכל הנוגע להוכחת קיומן של ועדות השבתון וחוקיות הסמכתן. משכך הוא, עצם הוצאתם של כתבי המינוי, מעת לעת, מהווה אף היא ראיה אובייקטיבית כבדת משקל לקיומן של ועדות השבתון במהלך השנים ולחוקיות פעולתן.

39. שלישית, האישורים שנתנה ועדת השירות להסדר הכללי למימוש השבתון במדינה ולביצועו הפרטני באמצעות ועדת שבתון – התקבלו בכריכה אחת ואין להפריד ביניהם. לפיכך, ככל שעובדי המחקר מימשו זכותם לשבתון במפעלים

³⁰ עניין בר- נר והאסמכתאות שם.

³¹ סעיפים 36 ו-41 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א – 1971.

³² עפ 1004/00 אלוניאל בע"מ - מדינת ישראל, פד"ע לח 488.

בבעלות המדינה, משך השנים, ועל כך לא חלק ארגון סגל המחקר, חזקה כי עשו כן מכוח החלטתה של ועדת השירות ובאישורה של ועדת השבתון, כנדרש.

40. **רביעית** - חלוף הזמן ממועד כינונה של ועדת השבתון הראשונה בהחלטת ועדת השירות, מקנה משנה תוקף לחזקת חוקיותה של ועדת השבתון, סמכויותיה ופעולתה ו"ככל שחולף הזמן יקשה יותר ויותר לסתור אותה"³³. יתירה מזו. הלכה היא כי "התנהגות הצדדים במשך השנים מעידה על הפרשנות הנכונה שיש ליתן להסכמות ביניהם"³⁴. בהתאם **ולענייננו**, משלא הוכח כי ההסתדרות שהיתה צד להסכם הקיבוצי, או ארגון סגל המחקר, העלו טענה נגד המשך הפעלתו של ההסדר כפי שנקבע בהחלטת ועדת השירות ויישומו באמצעות ועדת שבתון, יש לייחס משקל של ממש להתנהלותם, וזו מקימה חזקה כי הגורמים הקיבוציים ביחסי עבודה, ידעו, סברו וקיבלו את המשך כינון של ועדות השבתון גם לאחר שהסתיימה שנת הנסיון.

41. מכלול נסיבות אלה, די בו כדי לבסס את חזקת חוקיות קיומן של ועדות השבתון ופועלן, ללא קשר למספר הבקשות שנדונו בפניהן בפועל, למימוש השבתון בשירות המדינה. אשר על כן, דין ערעורה של המדינה בנדון זה להתקבל, באופן שאנו קובעים כי לא נותקה שרשרת ההסמכה בכתבי המינוי ובקיומן של ועדות השבתון עד לכינונה של הוועדה בשנת 2003, בכפוף לכך שהסמכתן של ועדות אלה והחלטותיהן מתיישבות עם ההסמכה המקורית בהחלטת ועדת השירות ועם כתב המינוי הראשון שהוציא נציב שירות המדינה לוועדת השבתון משנת 1977, מתוקף אותה החלטה ולפיה.

חריגה מסמכות במינויה של ועדת השבתון בשנת 2003 ופועלה

³³ עניין בר-נר; וראו: ע"א 6066/97 עיריית תל אביב יפו נ' אבן אור פסגת רוממה בע"מ, פ"ד נד(3) 749.

³⁴ ראו והשוו: עניין פלצנר; עניין ביטוח לאומי; סק 8/06 הסתדרות העובדים הכללית החדשה, הסתדרות המעו"ף - מרכז השלטון המקומי (לא פורסם), 25.9.2008; עע 1308/04 קריגל - רשות הנמלים והרכבות (לא פורסם), 11.7.06, סעיפים 24 ו-25 לפסק הדין; סק 12/07 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח - מרכז השלטון המקומי (לא פורסם), 10.8.09; עסק 1014/01 הסתדרות העובדים הכללית החדשה אל אופ תעשיות אלקטרו אופטיקה בע"מ; עסק 1002/04 הסתדרות העובדים הכללית החדשה, הסתדרות המהנדסים - שירותי בריאות כללית (לא פורסם), 13.9.05; עסק 1017/04 שירותי בריאות כללית - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (לא פורסם), 16.5.05.

42. בכתבי המינוי שהוציא נציב שירות המדינה בשנת 2003 התמנו חברי ועדת השבתון "לועדה לבחינה ואישור בקשות שבתונים בארץ עבור עובדי מחקר במערכת הביטחון...". הסמכה זו חורגת מן ההסדר הכללי שאישרה ועדת השירות בהחלטתה, שהיא בלבד מקור הסמכות למינויה של ועדת השבתון ולתחומי פעולתה.

כמבואר לעיל, ההסדר הכללי המאושר על ידי ועדת השירות ובחינתו הפרטנית בוועדת השבתון לא היה מכוון לבקשות לשבתון בארץ באשר הן. ההסדר הכללי המאושר לעובדי המחקר למימוש השבתון במדינה, מכוון למתחם מוגדר "בצה"ל ובמפעלים ומוסדות שאינם משרדי ממשלה". קרי – בקשות לשבתון במתקני צה"ל, מוסדות מחקר העוסקים בפיתוח אמצעי לחימה עבור צה"ל וביחידות אחרות של מערכת הביטחון.

אשר על כן, החלטותיה של ועדת השבתון במינוי משנת 2003 הן בעלות תוקף, אם וככל שניתנו בנוגע לבקשות לשבתון במפעלים הכלולים בהסדר הכללי המאושר, כאמור לעיל. ככל שהחלטותיה של ועדת השבתון חורגות מתחום ההסדר המאושר, הרי הן בטלות, משניתנו בחריגה מסמכות. בכפוף לאמור לעיל, אין לקבוע כי נשמט כליל הבסיס מכינונה של ועדת השבתון משנת 2003 וסמכויותיה, מתוקף החלטתה המקורית של ועדת השירות. אי לכך, דין ערעורה של המדינה בנדון זה להתקבל.

בשולי הפסק - הבקשה להוספת ראייה בערעור

43. לאחר סיום הדיון בערעור הגיש ארגון סגל המחקר בקשה להוספת ראייה. מדובר בתכתובת בין הממונה על תנאי העבודה בנציבות שירות המדינה, מר י. אלוני לבין יו"ר החטיבה האוטונומית לעובדי מחקר בהסתדרות הכללית דאז, ד"ר ישראל זיידמן, בנוגע לתחולת תנאי ההסכם הקיבוצי על סגל המחקר האקדמי האזרחי, להבדיל מארגון סגל המחקר במשרד הביטחון³⁵. לטענת ארגון סגל המחקר מן התכתובת עולה לכאורה כי הנציבות איפשרה קבלת שכר משירות המדינה בנוסף למענק השבתון.

דינה של בקשה זו להידחות, משאין היא באה בגדר המקרים הנדירים המצדיקים חריגה מהכלל של אי קבלת ראיות בשלב הערעור³⁶. מה גם שהעניינים הנזכרים

³⁵ [בשא 391/09](#).

³⁶ [עע 483/06 יוסף רבין – קופת חולים כללית בע"מ](#) (לא פורסם), 17.5.2009; [עע 764/06 אלכסנדר מדניק - מאיר גימני](#) (לא פורסם), 22.1.08; [עע 578/09 א. סיניבר ושות'](#) [מהנדסים בע"מ - אייל קרמר](#) (לא פורסם), 22.3.2011.

בראייה הנוספת לא הועלו כלל בפני בית הדין האזורי ולפנינו, ומשעל פני הדברים אין בראיה זו כדי לשנות מפסיקתנו בערעור³⁷.

כללם של דברים

44. לאור כלל האמור לעיל אציע לחברי לקבל באופן חלקי בלבד את ערעור המדינה כמפורט להלן, בסוף דבר.

השופטת ורדה וירט ליבנה

אני מסכימה לאמור בחוות דעתה של הנשיאה נילי ארד ולתוצאה אליה הגיעה.

סגן הנשיאה יגאל פליטמן

בעיקרו של דבר דעתה של חברתי הנשיאה מקובלת עלי בכפוף להערה הבאה:

1. זכות השבתון כפי שהוסדרה בהסכם הקיבוצי לא הייתה מטבע הדברים אלא הזכות ליציאה לשבתון. זכות זו ליציאה לשבתון בארץ ובחו"ל, סוכמה בין ההסתדרות והוועד של עובדי המחקר לבין מדינת ישראל כגוף שולח המוציא לשבתון את עובדיו.
2. מהאמור ברור שהסכם קיבוצי שעניינו זכות היציאה לשבתון, אין צדדיו יכולים לסכם דבר לגבי תנאי הגוף המקבל את היוצא לשבתון, כל עוד הוא מקיים מבחינתם את תנאי זכות היציאה לשבתון על פי ההסכם הקיבוצי.
3. על פי ההסכם הקיבוצי כשלעצמו לא נשללה האפשרות של יציאה לשבתון ליחידה אחרת במסגרת המדינה.
4. הסיטואציה המיוחדת של יציאה לשבתון של עובדי המחקר, מהמדינה כגוף שולח בהתאם להסכם הקיבוצי וקבלתם ליחידה אחרת אצלה, עוררה את שאלת התשלום הכפול ומעבר לזאת חייבה הסדר מטעם הגוף במדינה המוסמך לכך; באשר למדינה סמכות לקבוע כללי הקבלה לשבתון אצלה, קל וחומר משמדובר במעבר עובדיה בין יחידותיה ולו מטעם של יציאה לשבתון.

³⁷ [עע 506/09 רות הורוביץ – עמותת בית חנה \(לא פורסם\)](#), 24.10.2010.

5. לאור האמור, בדין מונתה ועדת השירות על פי חוק שירות המדינה (מנויים), שהחליטה על כינון ועדת השבתון לבחינת תוכניות השבתון למבקשים לצאת לשבתון ביחידה מיחידות המדינה כגוף מקבל ובדין ועדת שבתון דנה והחליטה בבקשות כאמור.

6. משאלו הם הדברים יש לפסוק כדעת חברתי הנשיאה, כי כינון ועדת השבתון היה כדין והחלטותיה ניתנו בסמכות כל עוד הן סבו לגבי "בקשות שבתון במפעלים הכלולים, בהסדר, הכללי המאושר".

נציג ציבור מר שלום חבשוש

אני מצטרף לחוות הדעת של הנשיאה נילי ארד ולתוצאה אליה הגיעה.

נציג ציבור מר חיים קמיניץ

אני מצטרף לחוות הדעת של הנשיאה נילי ארד ולתוצאה אליה הגיעה.

סוף דבר

נדחות טענות המדינה בערעורה, בעניינים המפורטים מטה, ואנו קובעים כך:

1. זכותם של עובדי המחקר במשרד הבטחון לשבתון בארץ, כפי שהיא מעוגנת בהסכם הקיבוצי, אינה מונעת מימוש השבתון במדינה.
2. ועדת השירות אישרה בהחלטתה הסדר כללי לפיו עובדי המחקר רשאים להגיש בקשות לשבתון בצה"ל ובמפעלים ומוסדות בשירות המדינה, לאמור בצה"ל, ובמוסדות מחקר העוסקים בפיתוח אמצעי לחימה עבור צה"ל.
3. ההסדר המאושר הסיר את המניעה שבסעיף 13 להסכם הקיבוצי, למימוש השבתון במדינה, מחמת כפל תשלום.
4. ההסדר המאושר מקנה לעובדי המחקר זכות נוספת מורחבת על זכות השבתון שבהסכם הקיבוצי, בכפוף לבחינת ועדת השבתון ואישורה, אשר צריך שיינתן תוך הנמקה בכתב.

5. אין תוקף להחלטותיה של ועדת השבתון במינוי משנת 2003, ככל שהן חורגות מגדר הסמכויות שהוקנו לה בהחלטת ועדת השירות.

מתקבל ערעור המדינה בעניינים המנויים להלן, ואנו קובעים כך:

1. ועדת השבתון הוקמה מלכתחילה כדין, מכוח החלטתה של ועדת השירות וסמכויותיה הסטוטוריות, במסגרת הפררוגטיבה הניהולית של המדינה כמעסיקה, שלא בסתירה להסכם הקיבוצי.
2. כתב המינוי הראשון שהוציא נציב שירות המדינה לוועדת השבתון, מתוקף החלטת ועדת השירות וקביעת סמכויותיה, בדין יסודו.
3. תקפות מינויין והסמכתן של ועדות השבתון, בהתאם לכתבי המינוי שהוציא הנציב עד לשנת 2003, אינה נשללת.
4. עומדת בעינה הסמכתה של ועדת השבתון משנת 2003 ותקפות החלטותיה, אך ורק ככל שהן מתייחסות לבקשות במסגרת ההסדר המאושר בהחלטת ועדת השירות ולפיו בלבד.
5. אין תוקף להחלטותיה של ועדת השבתון במינוי משנת 2003 ככל שהן חורגות מגדר הסמכויות שהוקנו לה בהחלטת ועדת השירות.

משמדובר בהליך קיבוצי אין צו להוצאות.

ניתן היום, ל' ניסן תשע"א (04 מאי 2011), בהעדר הצדדים וישלח אליהם.

ורדה וירט-ליבנה,
שופטת

יגאל פליטמן,
שופט

נילי ארד,
נשיאה, אב"ד

נציג המעבידים, מר חיים קמיניץ

נציג העובדים, מר שלום חבשוש

נילי ארד 14/08-54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, תקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)