

בג"צ מס' 353/67

**„אגד“ אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נגד שר התחבורה,  
ר"5 אח'**

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק  
[21.11.67, 4.3.68, 8.3.68]

א

לפני מ"מ הנשיא (זילברג), והשופטים ויתקון, כהן

תקנות התעבורה, תשכ"א 1961 [קה"ת 1128, ע' 1425], תקנות  
394, 394 (4).

ב

העותרת טוענת כנגד חלוקת קחי אוטובוסים בגליל ובנצרת, בהתאם להמלצות ועדה  
שנתמנתה על-ידי שר התחבורה.

בכטלו את הצרעל-תנאי, פסק בית-המשפט הגבוה לצדק —

ג

א. העותרת הופיעה לפני בית-המשפט הגבוה לצדק בידיים לא נקיות, ומטעם זה  
יש לדחות את העתירה.

ב. משידעה העותרת שניתן צרעל-תנאי בענין הנוגע לה, ולא ביקשה צירופה  
כצד להליכים, אין היא יכולה להישמע בטענה כאילו נפגעו זכויותיה שלא כדין מבלי  
שהיתה לה הורמנות סבירה להשמיע טענותיה תחילה.

ד

**הערות:**

על החובה לצרף כצד בדיון ב-בג"צ כל צד העלול להיפגע מתוצאות הדיון, עיין גם: בג"צ 90/67  
— יוסף קבילוג, ואח' נגד המועצה המקומית חצור; פד"י, כרך כ"א (2), ע' 204, 214; בג"צ 292/66 —  
שמעון אמואל נגד שר התחבורה, ואח'; פד"י, כרך כ' (4), ע' 733, 734.

ה

התנגדות לצרעל-תנאי מיום י"ח בחשון תשכ"ח (21.11.67), המכוון למשיבים מס' 1,  
מס' 2 ו-מס' 3, והדורש מהם לבוא וליתן טעם: מדוע לא יבטלו את ההוראות הקבועות  
במכתבי המשיב מס' 3 לעותרת וישאירו את המצב הקיים עד החלטת הרשות המוסמכת  
להפעיל את המלצות ועדת חושי; מדוע לא יימנעו מכל ביטול של הרשיונות שהוקנו  
לעותרת המפעילה שירותיה בקווים מסויימים זה למעלה משלושים שנה; מדוע לא  
יסדירו את תדירות הנסיעות מנצרת לחיפה והזרה באוטובוסים של העותרת ושל המשי-  
שבות מס' 4, מס' 5 ו-מס' 6 לפי המלצות הוועדה, כלומר ביחס של 50% לעותרת ו-50%  
למשיבות מס' 4 עד מס' 6; מדוע לא ייקבע כי הקו המשרת את התחבורה חיפה-מגדל  
העמק-נצרת עלית יהיה קו אחד שמספרו 331, אשר תדירות הנסיעות בו תחולק ביחס  
של 50% לעותרת ו-50% למשיבות מס' 4 ו-מס' 5; מדוע לא יחדשו את הרשיון לקווים  
מסויימים; מדוע לא יבטלו את ההחלטה האוסרת על העותרת לאסוף נוסעים בנצרת  
העיר בקו 355, ליעדים בין נצרת לעפולה, ואת ההחלטה להוציא למשיבות מס' 4, מס' 5

„פסקי-דין“, כרך כב, חלק ראשון, תשכ"ח/תשכ"ט 1968

332

מ"מ הנשיא (זילברג)

קווים להסעת נוסעים בקו נצרת-נצרת עלית דרך הכביש העוקף ולהחליט כי קו 92 ימשיך להיות מוחזק כדין בידי העותרת; מדוע לא יבטלו את ההחלטה האוסרת עליה להסיע נוסעים מחיפה לנצרת או מנצרת לחיפה בקו מחיפה לטבריה, ומדוע לא יימנעו מכל פעולה שהיא אשר תביא לשינוי או לביטול זכות מוכיחות העותרת על-פי דין ועל-פי הסדרים קודמים שהוקנו לה על-ידי הרשות המוסמכת מכוח תקנות התעבורה, תשכ"א-1961. הצרעל-חנאי בוטל.

מ' כספי וי' קנטור — בשם העותרת;

ד"ר מ' חשין, סגן פרקליט המדינה — בשם המשיבים מס' 1, מס' 2 (המפקח על התעבורה), מס' 3 (המפקח על התעבורה, מחוז חיפה והצפון);  
י' סולומון וי' גילאור — בשם המשיבות מס' 4 (חברת האוטובוסים נצרת חיפה ומחוזותיהן בע"מ), מס' 5 (חברת האוטובוסים וההובלה הגליל בע"מ),  
מס' 6 (שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת בע"מ)

## פסק-דין

מ"מ הנשיא (זילברג): לפנינו התנגדות לצו-על-חנאי שהוענק ל"אגד" על-ידי בית-משפט זה, וענינו: חלוקת קווי האוטובוסים בגליל ונצרת בהתאם להמלצות של ועדה שנתמנתה לכך על-ידי שר התחבורה. החברות הערביות (להלן: "החברות הגליל" או "החברות" סתם) טוענות לעומת זה, כי את החלוקה בינן לבין "אגד" יש להסדיר על-פי הצו המוחלט שניתן על-ידי בית-משפט זה במשפט קודם שהתנהל בין החברות ומשרד התחבורה (בג"צ 140/66); ומשרד התחבורה תומך בדרישת החברות.

2. נראה לנו כי יש לדחות את העתירה בשל כך, שהעותרת הופיעה לפנינו בידיים לא נקיות. בפנינו היא טוענת ומנסה לשכנענו, כי כל תאוותה היתה לקיים ככתבן וכלשונו את המלצות הוועדה, ואילו למעשה, ואליבא דאמת, היא חיבלה בודון במסקנות הוועדה, והפעילה ללא היתר קווים-לא-לה או את קווייה שבוטלו על יסוד ההמלצות הנ"ל.

והרי צרור דוגמאות לכך:

(א) ביום 30.7.67 מודיע משרד התחבורה למפקח על התעבורה של מחוז הצפון (מ/ש/20), כי כתוצאה מהמלצות הוועדה הנ"ל יש לערוך שינויים בקווי האוטובוסים של נצרת והגליל, ובין השאר יבוטלו ארבעה קווים שהופעלו על-ידי "אגד", והם: הקווים 90, 92, 338, 347. למחרת היום מודיע המשרד ל"אגד" על ביטול הקווים הנ"ל (מ/ש/21, 22, 23, 24), ביטול שהוא:

"דרוש לצורך ההסדר הכללי של הסעת נוסעים, וזאת, בין היתר לאחר שעיינתי בהמלצות מיום 28.3.67"

מ"מ הנשיא (זילברג)

אך, כאשר, ביום ה-1 באוגוסט 1967, שולח המפקח הודעה רשמית, על-ידי שליח, על ביטול ארבעת הקווים הנ"ל, מסרב מנהל המחלקה הטכנית של "אגד" לתתם על קבלת ההודעה (מש/29). ולא עוד אלא ש"אגד" ממשיכה, אף לאחר הביטול, להפעיל הלכה למעשה את הקווים המבוטלים הנ"ל (מש/50).

א (ב) "אגד", בדרך כלל, אינה מבחינה בין "שלי" ו"שלך" בנוגע לקווי האוטובוסים של נצרת והגליל, ונוהגת בדרך של "כי לי כל הארץ". היא מסיגה בריש גלי את גבולן של חברות הגליל בקווי עין מהל—חיפה וטורעאן—נצרת, ומפעילה אותם בקרונותיה ללא היתר כל שהוא תוך הורדת המחיר עד למטה ממחציתו, כדי לדחוק מן השוק את רגלי החברות (מש/51, 52, 54, 55).

ב (ג) העובדות שהוזכרו בשני הסעיפים הקטנים דלעיל אושרו בתצהירו של מר שילוח, המפקח על התעבורה, ואין לנו כל עילה להטיל ספק באמינותו.

ג (ד) אך מן ההוגן לציין, כי לדברי שר התחבורה במכתבו למר סלומון (מש/62), החריגות מן ההסדרים המקובלים "נעשו לא על-ידי צד אחד בלבד". סתם השר ולא פירש מהן העבירות שבוצעו על-ידי חברות הגליל, ונראה לנו כי אין הן מגיעות לקרסוליהם של מחדלי "אגד". שאלמלא כן, באיכוח העותרת לא היה נמנע מלהרצות אותן לפני בית-המשפט.

ד 3. מוסיף באיכוח העותרת וטוען, כי הצו המוחלט של בית-משפט זה בבג"צ 140/66 יחד עם ההסדר שנעשה על-פיו במוצג ט"ז לעתירה, אינם יכולים לעמוד, וזה משני טעמים:

ה (א) ההסדר מוצג ט"ז עם ביטול הקווים שבו אינו תואם את הוראת התקנה 394 של תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, שכן לא נתקיים בו אף אחד מן התנאים האמורים בתקנה הנ"ל;

ו (ב) עצם הצו שניתן בבג"צ 140/66 הוא בלתי חוקי, להיותו פוגע באינטרסים של "אגד" אשר לא היתה מיוצגת בדיוני הבג"צ הנ"ל.

אשר לטענה הראשונה, נראה לנו כי המלים בסעיף קטן (4) של התקנה הנ"ל, והן:

"הביטול דרוש לצורך ההסדר הכללי של הסעת נוסעים."

הן די רחבות כדי שתשתרע בהן הטענה העיקרית — טענת התפליה — שנטענה על-ידי החברות בבג"צ 140/66 הנ"ל.

מ"מ הנשיא (זילברג), השופטים ויתקון, כהן

ואשר לטענה השניה, היא טענת העדרה של "אגד" מן הדיונים הקודמים של בית- המשפט, תשובתנו היא: בא-כוח העותרת ידע — והודה שידע — על הבקשה שהוגשה על-ידי החברות. ה"תירוך" שנתן בסעיף 16 של העתירה, והוא כי:

"בא-כוח העותרת ונציגיה הופיעו בפני הוועדה מתוך הבנה ברורה כי המשיבות מס' 4 עד מס' 6 (היינו החברות) ביטלו את עתירתם ב"בג"צ 140/66, וכי הצו-על-תנאי אינו מונף כאיום על דיוני הוועדה."

תירוך זה אינו מתקבל על-ידינו, כי לאחר תחילת דיוני הוועדה, בישיבתה השניה, שנת- קיימה ביום 22.9.66 (מוצג 25 לתשובת החברות, ע' 2) בנוכחות מר כספי, הודיע מר סלומון, בא-כוח החברות, כי:

"טענתנו בבית-הדין העליון . . . . . תהיה שבמשך הזמן נעשו מעשים."

הרי שנציגי "אגד" הופיעו בפני הוועדה מתוך הבנה שהחברות לא ביטלו ואף לא הבטיחו לבטל את הצו-על-תנאי שקיבלו. אף לא איפוא ל"אגד", אלא להליך על עצמה היא, על שלא הצטרפה כצד לדיוני ה"בג"צ.

השופט ויתקון: אני מסכים. מוכן אני להניח שהעותרת, שלא היתה צד בהליכים הקודמים, רשאית לטעון לפנינו שהצו המוחלט, שניתן בהליכים אלה, אינו סוף פסוק, ושגם השר וגם אנו רשאים ואפילו מחוייבים לשקול את המצב מחדש. כך אני מוכן גם לפרש את העתירה שלפנינו. אך לא מצאתי פסול בהחלטת השר שלא לכפות על שני הצדדים המעוניינים את המלצות הוועדה, אם אלה או כל אחד מהם אינם מוכנים לקבל המלצות אלו מרצונם הטוב וגם לפעול לפי רוחן. המצב חוזר איפוא לקדמתו, דהיינו, למצב כפי שמצא ביטוי בצו המוחלט, ולא שוכנעתי כלל ועיקר שהשר לא שקל את המצב לגופו, או שלא מצא את ההסדר הנוכחי מניח את הדעת, או שהחלטתו לסדר את ענין הרשיונות על בסיס זה פגעה בהוראות התקנה 394 לתקנות התעבורה.

השופט כהן: עיקר טענתה של העותרת לפנינו הוא שיהא אשר יהא תקפו המחייב של הצו שיצא מאת בית-משפט זה, ביחסים המשפטיים שבין שר התחבורה ורשויות הרישוי מכאן לבין החברות הנצרותיות (להלן — המשיבות) מכאן, אין לו לצו האמור כל תוקף לגבי העותרת, שהרי היא לא היתה בעלת דין בהליכים שהתנהלו בבית-משפט זה בין הרשות ובין המשיבות אשר בהם ניתן הצו, ומאחר ואין לצו כלפי העותרת תוקף מחייב, מוסיפה היא וטוענת, הרי זכויותיה המוקנות לה על-פי הרשיונות שהיו מצויים בידיה ערב קיום הצו בידי השר, אין השר יכול לפגוע בהן, על-אף כל הנאמר והנדרש באותו הצו.

השופט כהן

בעתירה שהוגשה עליידי המשיבות לבית-משפט זה בבג"צ 140/66, ביקשו המשיבות סעד הכולל, ברחל בתך הקטנה ובנקיבת שמות מפורשים, ביטול רשיונות שניתנו לעותרת העומדת לפנינו בהליכים אלה. לא אדע כיצד זה קרה שניתן למשיבות צו-על-תנאי מבלי שהעותרת צורפה תחילה כמשיבה לעתירה ההיא: מנהגו הקבוע של בית-משפט זה מימים ימימה הוא שלא להיזקק לעתירה אשר בה מבקשים סעד העלול לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא אם אותו צד שלישי צורף כמשיב או לפחות קיבל את המסמכים לידיעתו; והמקרה הנוכחי אשר בא לפנינו היום מוכיח עד כמה חשוב הדבר שבית-המשפט יקפיד הקפדה יתירה על קיום נוהג זה.

א

עבירה גוררת עבירה, ומשניתן הצו-על-תנאי כפי שניתן, ולא הוגשה תשובה לגופו של ענין עליידי אותן המשיבות שנבחרו כצד לעתירה, עשה בית-משפט זה את הצו למחלט — ושוב בלי לשים לבו על כך שלפי לשונו של הצו יתבטלו רשיונות המצויים בידי צד שאינו מיוצג בפני בית-המשפט.

ב

אילו לא היו לפנינו אלא עובדות אלה בלבד, הרי כשלעצמי הייתי מוצא קושי רב בדחיית טענתה של העותרת דגן: הייתי או רואה עצמי עומד לפני הברירה הקשה בין הצורך לכפות על רשויות המדינה את קיום הצווים היוצאים נגדם מבית-משפט זה, לבין הצדק המחייב שלא תישלל זכות מאדם אלא אם ניתנה לו הזדמנות גאוה להישמע תחילה. למזלי נמלט אני מן המבוכה הזאת מפני עובדות נוספות שהיו, ואלה הן:

ג

העותרת ידעה ידוע היטב — ואין עוד חולקים בדבר — שהמשיבות השיגו צו-על-תנאי לביטול הרשיונות האמורים, מבלי שצורפה כצד להליכים בבית-משפט זה. היא נהנתה מעצה משפטית מעולה ושוטפת, ועמדה לפני הברירה אם לבקש צירופה כצד להליכים ההם אם לאו; והיא בחרה, מתוך שיקולים משלה — ואין כל ספק בלבי שאמנם שקלה שיקולים אלה שקול היטב — שלא לבקש צירופה כאמור, אלא לתת להליכים אלה להמשיך ולהתנהל בלעדית. כיון שכך, אין היא יכולה היום להישמע בטענה בבית-משפט זה כאילו נפגעו זכויותיה שלא כדון מבלי שהיתה לה הזדמנות סבירה להשמיע טענותיה תחילה.

ה

אין בעובדה ששר התחבורה מינה בינתיים ועדה ציבורית לבירור כל השאלות השנויות במחלוקת בין בעלי הדין לרבות העותרת דגן, כדי לשנות מהזבתה הפשוטה לשמור על זכויותיה גם בהליכים שהיו עוד תלויים ועומדים בבית-משפט זה, אם היא חשבה — כמו שמר כספי טען לפנינו בשמה — שבביצוע מסקנות הוועדה ההיא יבואו כל הבעיות הללו על פתרון המלא והסופי, ולא יהא עוד צורך להיזקק לבית-משפט זה, כי אז היה בכך אולי משום תקווה, ואף תקווה מבוססת וסבירה, אבל בשום אופן לא היה לכך בטחון: ובהסתמכה על תקוותיה הטובות בלבד, לקחה העותרת על עצמה סיכון מחושב אשר עתה אין היא יכולה לנער חצנה ממנו.

ז

השופט כהן

מוסיף מר כספי וטוען שאין השר יכול לבטל רשיונות אלא על-פי שיקול דעתו ומן הטעמים המנויים בתקנה 394 לתקנות התעבורה. אחרי שהצו של בית-משפט זה נעשה מוחלט, שקל השר בדעתו והחליט, כנראה מתוך שיקולים המצויים במסגרת תקנה 394, לאמץ לעצמו את המלצות הוועדה היא; ומשכך החליט, שבק לטענת מר כספי הצו המוחלט של בית-משפט זה חיים לכל חי, ואין השר רשאי לחזור בו עתה ולהחיות את צו בית-המשפט ולשימו במקום שיקוליו שלו.

אין אני רואה את הטענות האלה לא מבחינת העובדות ולא מבחינת הדין. מבחינת העובדות, הרי קורא אני את החלטותיו של השר לאמור שהוא יקבל ויבצע את המלצות הוועדה אם שני הצדדים הנוגעים בדבר — העותרת והמשיבות — יסכימו על כך ביניהם. גישה זו היא גם מחוייבת המציאות הנראית על-פני המלצות הוועדה, שהרי עיקר מסקנתה הוא ששני הצדדים האלה חייבים להתמוג ולהודווג, ואין דבר זה ניתן לביצוע שלא בהסכמתם. משלא הסכימו שני הצדדים לקבל על עצמם את המלצות הוועדה ככתבן וכלשונו, החליט השר שלא לכפות עליהם; ונמצא המצב כמות שהיה לפני מתן המלצות הוועדה.

ומבחינת הדין, נראה לי שאילו קיים השר את אשר הוטל עליו בצו המוחלט של בית-משפט זה, ולאחר מכן השתנו הנסיבות אשר היו קיימות שעה שבית-משפט זה ציווה את אשר ציווה, ולדעת השר מחייב שינוי הנסיבות כאמור את שיקול דעתו החדש לגופו של ענין, הרי היה השר רשאי ואולי אף חייב לשקול דעתו כאמור בתקנה 394 הנ"ל. אך לא זו בלבד שהשר לא קיים עוד את הצו של בית-המשפט — שביצועו נדחה בהסכמת המשיבות כאמור בגוף הצו — אלא גם לא חל שינוי בנסיבות אשר היה מחייב או מצדיק שיקול דעת חדש כאמור. ממילא מצא עצמו השר במצב שהצו של בית-משפט זה בעינו ובתקפו עמד, ולא היה מנוס מלקיימו.

השאלה מה דינו של צו בית-משפט זה המטיל על רשות מרשויות המדינה פעולה החורגת מסמכותה החוקית או השוללת ממנה שיקול דעת אשר מוענק לה על-פי דין — לא היתה צריכה להתעורר בענין שלפנינו. לכאורה נראה — ולא שמענו מפי מר כספי דבר שהיה בו כדי להזים את ההנחה הזאת — שהצו כפי שיצא מידי בית-משפט זה, מצוי בארבע אמותיה של תקנה 394 הנ"ל.

משום כך אני מסכים שיש לבטל את הצו-על-תנאי.

לפיכך הוחלט לבטל את הצו-על-תנאי ולדחות את העתירה. העותרת תשלם למשיבים מט' 4 עד מט' 6, כהוצאות הבקשה, סכום כולל של 2,000 (אלפים) ל"י ולמשיבים מט' 1 עד מט' 3, סכום כולל של 500 ל"י.

ניתן היום, ח' באדר תשכ"ח (8.3.1968).