

בג"צ מס' 202/66

מוניות תל-אביב, אגודה רשומה לפי חוק האגודות, העתמאני, ו-2 אח'
נגד שר התחבורה, ו-2 אח'

א

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק
[21.6.66, 4.10.66, 31.10.66]

ב

לפני מ"מ הנשיא (זילברג), והשופטים לנדוי, ברנזון

תקנות התעבורה, תשכ"א-1961 [קה"ת 1128, ע' 1425], תקנה 1
(הגדרת "אוטובוס")

ג

המשיבים סירבו להיעתר לבקשתם של העותרים להתיר להם לייבא מכוניות עם מנועי
בנוין על-מנת להפעילם כמוניות שירות במקום המוגיות הנוכחיות המופעלות על-ידי מנועי דיזל.
המשיבים נימקו את סרובם בכך שהמכוניות החדשות שהעותרים מבקשים לרכוש הם בעלי
צורה של אוטובוס ולפי ההגדרה אשר בתקנה 1 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, המכוניות
הללו הן בגדר אוטובוס, ומכיון שלעותרים יש רשיון למכונית ולא לאוטובוס, אין שום טעם
להרשות להם את היבוא המבוקש. מכאן העתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק אשר הוציא
צו-על-תנאי

ד

בית-המשפט הגבוה לצדק, בעשותו את הצו-על-תנאי לצר-מוחלט, פסק —

ה

א. המשיבים אינם מבחישים שכמה וכמה מעלות טובות למכוניות המבוקשות על
מכוניות השירות הקיימות, ולמעשה אין מבוקשם הנוכחי של העותרים חורג במאומה
ממה שיש להם.

ו

ב. הטענה כי הרכב המבוקש מוגדר בתקנות התעבורה כאוטובוס אין לקבלה.
קריאת השם אינה מסורה לשיקול-דעתו החפשי והבלתי-מוגבל של משרד התחבורה.
בית-המשפט לא יאמר אוטובוס לכל מה שיאמר משרד התחבורה אוטובוס.

פסקי-דין ישראלים שאוזכרו:

ז

[1] בג"צ 123/51 — "אגודת ניווקי הרכוש במלחמת השחרור" נגד שר האוצר, ואח':
פד"ג, כרך ה, תשי"א/תשי"ב-1951, ע' 1070; פ"ס, כרך י, תש"ט/תש"י-1949/51,
ע' 340.

פסקי-דין, כרך כ, חלק רביעי, תשכ"ו/תשכ"ז-1966

414

השופט ברנזון

הערות:

על זכות עמידה בבג"צ, עיין גם בג"צ 295/65 — הלל אופנהיימר, ואח' נגד שר הפנים והבריאות; פד"י כרך כ (1), תשכ"ו/תשכ"ז 1966, ע' 309 והערה 1 שם.

התנגדות לצו-על-תנאי מיום ג' בתמוז תשכ"ו (21.6.66), המכוון למשיבים והדורש מהם לבוא וליתן טעם, מדוע לא יתנו רשיונות ייבוא למכוניות עם מנוע בנזין עבור חברי העותרת מס' 1 ועבור העותרים מס' 2 (פליקס כהן) ו-מס' 3 (יצחק נתנאל) על-מנת להפעילם כמוניות שירות בקווי נסיעה 4, 5, 25 (לשעבר קו 13), בתל-אביב-יפו במקום המוניות הנוכחיות שלהם עם מנועי דיזל. הצו-על-תנאי נעשה החלטי.

א' סלומי ו-י' דינאי — בשם העותרים;
צ' טרלו, סגן פרקליט המדינה — בשם המשיבים

צו

השופט ברנזון: ענינה של עתירה זו הוא סירובם של רשויות משרד התחבורה להתיר לעותרים מס' 2 ו-מס' 3 ולעוד מספר חברים של העותרת מס' 1 (שהם במצב דומה) לרכוש מכוניות עם מנועי בנזין על-מנת להפעילם כמוניות שירות בתל-אביב במקום המוניות הנוכחיות שלהם עם מנועי דיזל. הסירוב נבע מכך שהמכוניות החדשות שהעותרים ביקשו לרכוש יש בהן מקום לנהג ו-10 נוסעים והם בעלי צורה של אוטובוס קטן — מיניבוס בלע"ז. טעמם של המשיבים לסירוב היה כי, לפי ההגדרה אשר בתקנה 1 לתקנות התעבורה תשכ"א-1961, המכוניות הללו הן בגדר אוטובוסים. ההגדרה היא בזו הלשון:

„אוטובוס" — רכב מנועי המיועד להסעת אחד עשר אנשים או יותר, נוסף על הנהג, וכן רכב מנועי אחר המיועד להסעת אנשים שצויין ברשיון הרכב כאוטובוס.

העמדה העקרונית שנוקט בה משרד התחבורה היא, שאת שירות התחבורה הציבורי בתל-אביב באמצעות אוטובוסים יש לקיים באופן בלעדי בידי חברת „דן".

העותרים חולקים על הסיווג הנ"ל וטוענים כי המכוניות שהם מתכוונים לרכוש אינן אוטובוסים במובן התקנה הנ"ל, באשר יש בהן רק עשרה מקומות פרט לנהג. אולם נוכח המפנה שהענין קיבל בשלבים האחרונים של המשא-ומתן בין העותרים ורשויות משרד התחבורה ובדיון בפנינו, חושבני שאין אנו מצויים להכריע בפלוגתה זו.

בעתירה מספרים העותרים כי בישיבה האחרונה שקיימו נציגיהם ביום 2.6.66 עם שר התחבורה הוא נשאל אם יהא נכון להעניק רשיונות יבוא למכוניות המבוקשות באם יהיה בהן אותו מספר מקומות נסיעה שיש במוניות הנוכחיות. היינו 7 מקומות, והוא ענה

השופט ברנזון

בשלילה. בפנינו חזר בא-כוח העותרים והצהיר ברורות ומפורשות כי במה שנוגע למספר המקומות מסתפקים שולחיו בשמירת הסטטוס-קוו. הם מבקשים כעת לרכוש מכוניות המסיעות שבעה נוסעים בלבד וכדי להפיג את חשש המשיבים שמא תהיה זו רק פתיחה לדרישות נוספות, הריהם מצהירים ומתחייבים שגם בעתיד לא ידרשו מכוניות בעלות כושר קיבול יותר גדול של נוסעים, לא על-ידי שינוי מבנה הרכב שיירכש ולא על-ידי החלפתו ברכב אחר.

א

כשנשאל מר בר-זאב, המנהל הכללי של משרד התחבורה, שהעיד בפנינו, לתגובתו על הודעה זו דחה אותה. נימוקו לכך היה, כי מנסיונו הוא יודע שבוז לא תיגמר הפרשה. במשך הזמן ידרשו להגדיל את מספר המקומות, דבר הניתן להיעשות בדגמי המכוניות המבוקשות, ומבחינה עניינית וכלכלית לא יוכל משרד התחבורה לעמוד נגד הדרישה לאורך ימים. נימוק זה אינו עומד בפני הביקורת. הכוח להתיר או לא להתיר שינוי במבנה הרכב הוא בידי המשיבים ומותר להניח כי ידונו בכל בקשה להתיר כזה, אם וכאשר תוגש להם, באורח ענייני לפי החוק והנסיבות של אותו זמן. רשות מוסמכת אינה רשאית ואינה צריכה לכבול מראש את שיקול-דעתה וכושר החלטתה החפשי בענין הנתון לסמ-כותה ולהתחייב מראש על עמדתה העתידה לגבי מחשש של לחץ שיופעל עליה לשנותה. חוקה על רשות ממשלתית שלא לחצים בלתי-מוצדקים מאיזה צד שהוא יכונו דרכה, כי אם שיקולים ענייניים הנעוצים בטובת הציבור. אחר, כמובן, הוא מצבם של העותרים. הם רשאים להסתפק במה שהם מבקשים כעת ולהודיע שלא יבקשו שינוי גם בעתיד. אם אף-על-פי-כן יבקשו זאת ובקשתם תידחה על אתר — על-סמך ההתחייבות, לא יהיה להם פתחון פה כנגד הדחיה. אבל אין להוציא מכלל אפשרות כי בעתיד עלולים המשיבים, ואולי דוקא הם, להיות מעוניינים, מטעמים הנעוצים בטובת הכלל לפי התנאים דאו, בעידוד הרחבת שירות המוניות והגדלת כושר קיבולה של כל מונית כזאת, ויהיו מוכנים להמריץ פיתוח השירות בכיוון זה. מדיניות של היום עלולה להשתנות מחר. על-כן לא מן הדין הוא ולא מן ההגיון שבעל המדיניות יכבול את ידיו כנגד אפשרות כזאת לכל יוכל לשנות את מדיניותו במשך הזמן.

ב

ג

ד

ה

האמת ניתנה להיאמר, כי לכאורה לא נראית עמדתם הנוכחית של המשיבים אף כלפי בקשתם המקורית של העותרים ולא כל שכן כלפי הבקשה המתוקנת. העותרים טוענים כי המכוניות שהם מבקשים לרכוש מתאימות מכל הבחינות לייעודן. הן קצרות ב-120 ס"מ מהמכוניות הקיימות בשירות ותשתלכנה יפה בתנועה ברחובות תל-אביב. הן גם יותר זולות מהמכוניות הנוכחיות הן במחיר והן בהפעלה ונחות יותר לנוסעים, ובהיותן מצוידות במנוע בנוי יביא הדבר גם לחיסולו של המטרד הציבורי הרציני המהווה כיום מוניות השירות עם מנועי דיזל פולטי עשן.

ז

המשיבים אינם מכחישים שכמה וכמה מעלות טובות למכוניות המבוקשות על מכו-ניות השירות הקיימות ולמעשה אין מבוקשם הנוכחי של העותרים חורג במאומה ממה שיש להם. אבל כאמור המשיבים חוששים מפני מה שעלול להתרחש בעתיד. חשש זה

מ"מ הנשיא (זילברג)

שמא יופעל עליהם לחץ בעתיד להתרת שינויים להגדלת מספר המקומות יש לו צלצול מוזר כשהוא בא מפי המשיבים ובעקיפין הוא עשוי לתת תוקף לטענת העותרים כי רתי-עתו של משרד התחבורה מלהיענות להם גובעת לא מטעמים ענייניים אלא מחמת הלחץ המופעל עליו על-ידי הקואופרטיבים לתחבורה מיוחד שמא יקום להם מתחרה רציני.

ואמנם מר טרלו, שייצג את המשיבים בפנינו, נסוג בסופו של דבר מן העמדה הסר-בנית המוחלטת של המשיבים והודיע שאם תוגש בקשה לרכישת דגם מסויים או דגמים מסויימים של רכב מפירמה פלוגית או אלמונית, שיש בהם שבעה מקומות ואי-אפשר להתקין בהם עוד מקומות, תישקל הבקשה מחדש, גם אם לרכב צורת אוטובוס. לנו נראה שאין עוד מקום לשקול את הענין כולו מחדש. באופן עקרוני יש להיענות לעותרים ולהתיר להם לרכוש רכב מתאים, כמבוקש כעת על-ידיהם, על-מנת להפעילו כמוניות שירות במקום מוניות השירות הקיימות.

מר טרלו עורר את שאלת מעמדה של העותרת מס' 1 בעתירה זו והסתמך על בג"צ 123/51, (1), כדי לטעון כי אין לה כל מעמד. לדעתנו, אין המשל דומה לנמשל. העותרת מס' 1 היא גוף מאוגד בעלת מספר חברים ברור ומוגדר, אשר כל אחד מהם ידוע יפה למשיבים בהיותו נהג מונית ורשום אצלם. העותרת היתה טובה בעיני המשיבים כנציגת חברה הנהגים בעלי מוניות שירות בתל-אביב לשם ניהול משא-ומתן בענין זה. מדוע לא תהא איפוא טובה גם להופיע בבית-משפט זה כנציגת הנהגים לצורך העתירה שבאה בעקבות אותו משא-ומתן? העותרת מס' 1 מייצגת חבר אנשים מסויים בעלי אינטרס משותף ואיננו רואים סיבה מדוע לא תוכל להופיע כנציגת אינטרס זה, בפנינו. יתר-על-כן, קיבלנו ממר סלומי רשימה של החברים-הנהגים שלהם נוגע הדבר, והרשימה אושרה בשינוי שם אחד על-ידי משרד התחבורה. כיון שכך, סבורים אנו שיש לכלול גם את אלה בצו שאנו עומדים לעשות.

מ"מ הנשיא (זילברג) : אני מסכים.

עמדתם של המשיבים היא מלאת סתירות ובלתי-משכנעת. שמענו מהם דבר והיפוכו. מצד אחד הוצהר בפה מלא על-ידי מנהל משרד התחבורה בסעיף 5 (א) של תצהירו, כי:

"שיקולי רשויות משרד התחבורה בענין מתן רשיונות ליבוא אוטובוסים לעותרים מבוססים על עניני תעבורה בלבד, ואינם תוצאה של לחץ מצד קואופרטיב כל שהוא" (הדגשה שלי).

מאידך גיסא, כשנשאל אותו מצהיר, מדוע יסרב לבקשתם המתוקנת של העותרים, והיא הענקת רשיון יבוא למכוניות שמספר מקומותיהן (פרט לנהג) אינו עולה על 7, — היתה תשובתה: כי הוא חוזה בעיני רוחו דרישות עתידות להעלות את מספר המקומות, ואז הוא יעמוד בפני לחץ גדול, שלא יוכל להתגבר עליו לאורך ימים; אמירה זו, כנראה בעליל, מחלישה בהרבה את הרושם שהתקבל מדבריו בסעיף 5 (א) הנ"ל.

השופט לנדוי

כל השיקול הזה של לחץ עתיד וכניעה משוערת, הוא פסול מעיקרו. תפקידו של המימשל הוא למשול על-פי-חוק, ולא להיות כאיסקופה הנדרסת הנתונה ללחצים שונים של קבוצות אינטרסנטיות שונות. אמרתי: "לחצים" — להבדיל משיקולי ה"זה-לעומת-זה" של אינטרסים נוגדים וצודקים.

א

ואשר לבחינה המשפטית: בא-כוח המשיבים טען, כי הרכב המבוקש הוא "אוטובוס" במובן שני חלקי ההגדרה האמורה בתקנה 1 של תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, והיא:

"אוטובוס" — רכב מנועי המיועד להסעת 11 אנשים או יותר, נוסף על הנהג, וכן רכב מנועי אחר המיועד להסעת אנשים שצויין ברשיון הרכב כאוטובוס."

ב

ומכיון שלעותרים דגן — כך הוא ממשיך וטוען — יש רשיון למכונית ולא לאוטובוס, ממילא אין שום טעם להרשות להם את היבוא המבוקש.

ג

טענה זו אין בידי לקבלה. אשר לחלקה הראשון של ההגדרה — ברור לחלוטין כי הוא אינו הולם את סוגו של הרכב המבוקש, לא לפי נוסחה המקורי של העתירה בה נתבקש הרשיון לרכב בעל 10 מקומות, ומכל שכן לא לפי העתירה המתוקנת, בה מסתפרים קים העותרים ברכב בעל 7 מקומות בלבד.

ד

אך גם חלקה השני של ההגדרה אינו חל על הרכב הנדון לפי העתירה המתוקנת. קריאת השם אינה מסורה לשיקול-דעתו החפשי והבלתי-מוגבל של משרד התחבורה, ואנחנו — לא נאמר אוטובוס לכל אשר יאמר המשרד הזה אוטובוס. חלק זה של ההגדרה נוצר כדי להקנות למשרד התחבורה מרחב-שולים שלא יקשור אותו דוקא למספר 11. אבל תוך כדי מרחב זה צריך להיות הגיון כלשהו בקריאת השם הלז. במקרה שלפנינו כשהמדובר הוא ברכב בעל שבעה מקומות בלבד, לא תועיל שום "מתחת מוח" (stretch of mind בלע"ז) להכניס אותו לתוך האוטובוס המוגדר בתקנות התעבורה כג"ל.

ה

מטעמים אלה הצטרפתי לפסק-דינו של חברי, השופט ברנזון.

ו

השופט לנדוי: אני מסכים.

לאור האמור לעיל אנו עושים את הצו-על-תנאי החלטי כדלקמן: על העותרים להגיש למשיב מס' 1 דגם או דגמים של המכוניות עם מנוע בנוזן מפירמה פלונית ואלמונית שהם רוצים לייבא ולרכוש לשם הפעלה כמוניות שירות בקווים הקיימים בתל-אביב (מס' 5 A ו-25), שתהיינה מיועדות להסעת שבעה נוסעים בלבד ושלא יהא ניתן, לדעת המשיבים, להתקין בהן יותר מושבים לנוסעים מאשר שבעה. לאחר שתנוח דעת המשיבים כאמור, יוצאו הרשיונות הדרושים לעותרים מס' 2 ו-מס' 3 ולחברים האחרים של העותרת

ז

פסק-דין, כרך כ, חלק רביעי, תשכ"ו/תשכ"ז-1966

418

השופט לנדוי

מס' 1 המנויים ברשימה המצורפת המסומנת באות «א» והחתומה על-ידינו, גם אם למכר-
ניות צורת אוטובוס זוטא.

המשיבים ישלמו לעותרים את הוצאות העתירה ושכר-טרחת עורך-דין בסכום כולל
של 500 (חמש מאות) ל"י.

ניתן היום, י"ז בחשוון תשכ"ז (31.10.1966).

א

ב

ג

ד

ה

ו

ז