בתי המשפט

בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים **עת"מ 730-05-24**

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון **תאריך: כ"ח אלול תשפ"ד, 01 אוקטובר 2024**

בעניין: **דרך כבוד, למען זכויות האזרח בתחבורה הציבורית (ע"ר)**

ע"י ב"כ עו"ד דרור

העותרת

נ ג ד

1. משרד התחבורה/המשרד הראשי

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי) /

עו"ד קאסם

2. אגד חברה לתחבורה בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד קידר, קומם שטיין

3. אלקטרה אפיקים בע"מ

4. אלקטרה אפיקים תחבורה 2021 בע"מ

5. אקסטרה תחבורה ציבורית בע"מ

6. אקסטרה תחבורה ציבורית - ירושלים בע"מ

7. בית שמש אקספרס בע"מ

8. נתיב אקספרס - תחבורה ציבורית בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד אפלדורף

9. גי.בי. טורס בע"מ

10. דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ

11. דן בדרום תחבורה (2015) בע"מ

12. דן באר שבע תחבורה (2016) בע"מ

13. מטרופולין - תחבורה ציבורית בע"מ

14. סופרבוס ירושלים בע"מ

15. קווים תחבורה ציבורית בע"מ

16. תנופה פתרונות תחבורה בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד אפלדורף

17. גלים נרקיס גל הסעות בע"מ

בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים **עת"מ 730-05-24**

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון **תאריך: כ"ח אלול תשפ"ד, 01 אוקטובר 2024**

18. מועצה אזורית חבל אילות

19. מועצה אזורית גולן

20. החברה הכלכלית לישובי הגולן בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד קורין

21. אגד עוטף ירושלים בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד קידר, קומם -שטיין

22. כפיר רכבת קלה בע"מ

23. תבל מטרו בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד קידר, קומם-שטיין

24. 15 דקות - ארגון צרכני תחבורה ציבורית בישראל (ע"ר)

המשיבים

פסק דין

1. **כללי**

פסק דין בעתירה מנהלית שהוגשה כנגד המשיב 1 כמאסדר התחבורה הציבורית וכנגד המשיבים 2 – 24, חברות המפעילות תחבורה ציבורית באמצעות אוטובוסים ורכבות קלות, שתכליתה, על פי האמור בכותרת העתירה :-

"א. לקבוע כי תשלום תמריצים ו/או שכר למבקרים על בסיס כמות דרישות שהם מנפיקים היא תופעה פסולה ומכל וכל.

ב. לקבוע כי על המפקח על התעבורה לקבוע אמות מידה ברורות לשיטת חישוב שכר הטרחה של המבקרים המועסקים ע"י המפעילים".



בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים **עת"מ 730-05-24**

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון תאריך: כ"ח אלול תשפ"ד, 01 אוקטובר 2024

קודם שאגיע לעמדת המשיב 1, שעל פני הדברים הוא בעל הדין העיקרי לעתירה מנהלית זאת, בחרתי להביא את עמדות המשיבים, באשר ראוי, קודם כל, לשרטט את תמונת המצב העובדתית בשאלה, האם ועד כמה, אכן התקיימה תופעה לפיה יש זיקה בין כמות הדרישות, שבמהותן קרובות הן לקנסות, שניתנות על ידי הבקרים, לבין שכרם.

2. **<u>תגובות חברות האוטובוסים</u>**

א. המשיבה 2 (אגד) הצהירה בסעיף 7 לכתב התשובה כדלקמן:-

"עוד יצוין במבוא, כי הגם שאגד סבורה, שאין כל פסול במתן תמריץ לבקרים בגין כמות דרישות תעריף מוגדל שנמסרות על ידם, אגד הסכימה, לבקשת מר עידן מועלם, ראש רשות התחבורה הציבורית במשרד התחבורה להפסיק לכלול בשכר הבקרים הפועלים מטעם אגד את התמריץ הקיים הנגזר מכמות דרישות התעריף המוגדל שנמסרו לנוסעים, החל מיום 1.9.2024, ואולם יובהר כי אין בכך כדי להסכים עם הטענות האמורות בעתירה, אשר לטענת אגד דינן להידחות ו/או כדי לשלול את האמור בתשובה זו שלהלן לגופו של עניין".

ב. המשיבות 3 – 4 (אלקטרה אפיקים) הצהירו בסעיף 7 בתשובתן כדלקמן:-

"לעומתן, תנאי העסקת הבקרים המועסקים ע"י משיבות 3-4 ו- 11-15 כוללים בדרך או במידה כזו או אחרת רכיב של בונוס ו/או תמריץ מסוים (להלן: "בונוס"), כאשר אצל כל משיבה מתקיימים תנאי העסקה שונים, אולם על פי רוב, זכאות לבונוס כזה או אחר נבחנת בהתאם לעמידה בסטנדרטים וקריטריונים מגוונים כגון כמות ההיעדרויות מהעבודה, הופעה תקנית, יחסי עבודה תקינים, בקיאות בנהלים ויישומם באופן תקין, כמות נסיעות שביצע בהן בקרה, כמות נוסעים נבדקים וכיו"ב, כאשר ניתן משקל נמוך, אם בכלל, וזאת רק לכמות הקנסות "האיכותיים" (כאלו העומדים בכל הדרישות הקבועות בהנחיות המפקח – פיקוח על

תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס) שנותן הבקר, כלומר כאלו שניתנו בנסיבות המצדיקות מתן הקנס, מילוי מלא ותקין של כל הפרטים הנדרשים לצורך מתן הקנס וכיו"ב. ויודגש, גם אותן משיבות אשר נותנות משקל כלשהו לכמות הקנסות "האיכותיים" בבחינת הזכאות לבונוס כלשהו, קובעות רף נמוך בעשרות ואף מאות מונים מכמות המקרים בהם בקרים נתקלים בנוסעים שלא שילמו דמי נסיעה או לא תיקפו בגין נסיעתם (אשר ממילא שיעורם נמוך לאין שיעור מתופעת אי תשלום דמי הנסיעה בפועל), וחרף זאת הם נמנעים מלתת קנסות ובמקום זאת מסתפקים באזהרה מילולית לא פורמלית ותיקוף בגין הנסיעה בלבד. זאת על מנת לוודא כי הבקר עושה את עבודתו ולא נמנע מלתת קנסות כלל, שכן מצב שכזה אינו סביר בעליל".

יוער כבר עתה שבתשובה זו, שהייתה מן הארוכות, היה כדי להותיר עליי תחושה של אי נוחות לאחר שמתברר מקריאת התשובה בה נכתב שניתן משקל "כלשהו לכמות הקנסות האיכותיים..."", שבסופו של דבר מאשרות משיבות אלה את טענת הליבה של העותרת, לפחות לגבי "קנסות איכותיים". אף לא נתחוור מהם אותם קנסות איכותיים שניתן להם משקל, מי ממיין קנס לאיכותי יותר או איכותי פחות וכיצד. לטעמי, נכון היה יותר להודות בטענת העותרת ועדיף היה הדבר שבעתיים על פני פסקה פתלתלה זו.

ג. המשיבות 5 – 8 (אקסטרה ואקספרס) - על פי סעיף 6 לכתב התשובה, לא נכלל כל תמריץ רלוונטי בשכרם של הבקרים.

ד. המשיבה 9 (ג'י בי טורס) - על פי סעיף 2 לכתב התשובה לא נכלל תמריץ רלוונטי בשכרם של הבקרים.

ה. המשיבה 10 (דן) – לא הוגש מטעמה כתב תשובה.



בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים **עת"מ 730-05-24**

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון תאריך: כ"ח אלול תשפ"ד, 01 אוקטובר 2024

ו. המשיבות 11 – 15 (דן בדרום, מטרופולין, סופרבוס וקווים) – האמור בתשובתן של המשיבות 3 ו- 4 תקף גם כלפי משיבות אלה (עיין לעיל).

ז. המשיבה 16 (תנופה) – על פי סעיף 6 לכתב התשובה, לא נכלל כל תמריץ רלוונטי בשכרם של הבקרים.

ח. המשיבה 17 (גלים) – לא הוגש מטעמה כתב תשובה.

ט. המשיבה 18 (המועצה האזורית חבל אילות) – על פי סעיף 9 לכתב התשובה לא נכלל כל תמריץ רלוונטי בשכרם של הבקרים.

י. המשיבות 19 – 20 (גולן) – על פי סעיף 4 לכתב התשובה לא נכלל כל תמריץ רלוונטי בשכרם של הבקרים.

יא. המשיבה 21 (דרך אגד) – על פי סעיף 1.2 לתשובתה:-

> **"לאור העובדה שרק לפני כ- 3 חודשים דרך אגד החלה לפעול כמפעילת תחבורה ציבורית, היא עדיין לא גיבשה מנגנון לתגמול הבקרים, ואין היא מתגמלת בקרים לפי כמות דרישות תעריף מוגדל, כהגדרתן להלן, הנמסרות על ידם".**

יב. המשיבה 22 (כפיר, רכבת קלה) – לא הוגש מטעמה כתב תשובה.

יג. המשיבה 23 (תבל, רכבת קלה) – על פי סעיף 2.5 לכתב התשובה לא נכלל תמריץ רלוונטי בשכרם של הבקרים.



יד. המשיבה 24 (עמותת 15 דקות), אינה חברת אוטובוסים והיא מצטרפת לעמדת העותרת.

3. **<u>המשיב 1</u>**

המשיב 1 בחר להשיב בשני קולות. בסעיף 2 לכתב התשובה מושמעת דעה לפיה הנושא אינו מעניינו:-

"המשיב יטען כי אין מקום להידרש לפרטי חוזה ההעסקה הנכרת בין בעלי הרישיונות להפעלת קו שירות באוטובוס במדינה (...), שהינן חברות פרטיות, לבין הבקרים המועסקים על ידם באופן ישיר, שכן מדובר בסוגיה הנוגעת ליחסי עבודה ביניהם, ואין מקום שהמדינה היא זו שתקבע "אמות מידה ברורות לשיטת חישוב שכר הטרחה" של הבקרים כפי שמבקשת העותרת. ככל שיש לעותרת טענות קונקרטיות נגד מי ממפעילי קווי השירות במדינה, יכולה היא לנקוט בהליך המשפטי המתאים נגדה. הכל כמפורט להלן".

ואולם, לכשהגיע המשיב 1 לסעיף 3 בכתב תשובתו, כבר שינה מעט מטעמו, והבין שהמצב הקיים, אם גם באחדות מחברות התחבורה הציבורית, אינו יכול להימשך עוד, וניתנה הוראה לחדול מכך מיום 1.9.24:

"מבלי לגרוע מן האמור, יעדכן המשיב כי מבירור שערך מול כלל מפעילי קווי השירות עלה כי מרבית המפעילים לא משלמים לבקרים מטעמם תמריץ כספי הנגזר מכמות דרישות התעריף המוגדל המונפקים על ידם, ואלה שכן, התברר כי תמריץ זה אינו חלק משכר הבסיס של הבקרים כי אם מעבר ובנוסף לתמריצים אחרים. בעקבות זאת, קיים ראש רשות התחבורה הציבורית אצל המשיב שיחה עם מפעילים אחרונים אלה, וביקש מהם להפסיק לכלול בשכר הבקרים הפועלים מטעמם תמריץ כספי כאמור, וזאת החל מיום 1.9.2024 – ובכך הלכה למעשה, התייתר הסעד הראשון בעתירה דנן" (סעיף 3 לכתב התשובה).

4. **דיון והכרעה**

בנסיבותיה של עתירה זו אקדים לפירוט נימוקיי את מסקנתי, שלמיטב הערכתי ברורה הייתה כבר מתחילת הדיון לכל בעלי הדין, ולפיה, על פני פניה - טענת העותרת, בדין יסודה.

א. החלטת המשיב 1 לאסור על תמריץ לבקרים שייגזר מהיקף דרישות התשלום שיינתנו, מהווה, הודעת חדילה לכל דבר ועניין. אשוב לכך בהמשך, ועם זאת, בנסיבות העניין, ולרבות נוכח ההיסוס הרב של המשיב בנושא, כפי שיפורט, שנמשך, למעשה, עד לאחר הגשת עתירה זו, נדרש להוסיף עוד כדלקמן.

ב. תחום התחבורה הציבורית כפוף, ובצדק רב, לאסדרה כבדה. כל זיכיון לכל אחת מהחברות המשיבות יונק את כוחו מהמשיב 1. המשיב 1 אף מעורב במאות פרטים הנוגעים להפעלת קווי התחבורה הציבורית, החל בבחירת החברות לאשכולות תחבורה שונים, הגדרת הקווים ומסלוליהם, מועדי הנסיעה, מחיר כרטיסי נסיעה ועוד פרטים רבים עד מאוד, שאת מספרם מי ימנה. במקביל נדרש להלום, שביחס לכל קו נתון כמעט, אין לנוסע הבודד ברירה אלא לעשות שימוש באוטובוסים של חברה מסוימת שזכתה בזיכיון להפעלת אותו קו. מבחינת יכולתו של הנוסע הבודד להתמודד עם מצב דברים זה, על הפרק כשל שוק מובנה, אם גם בלתי נמנע, כשעניין לנו בתחבורה ציבורית, אך, מכל מקום, נתון הנוסע הבודד, לחסד ולשבט, לחברה הציבורית שזכתה בזיכיון להפעלת קו זה. מכאן, שבמידה רבה, נכון לבחון את הנושא באספקלריה של המשפט הציבורי, גם אם, לכאורה, משתמע מאחדות מטענות המשיבים שעל הפרק שאלה מתחומי המשפט הפרטי, בשים לב לכך, שהמדובר, כביכול, במערכת היחסים בין האזרח הבודד לבין חברה מסחרית כזו או אחרת. אך במאמר מוסגר יוער עוד בנקודה זו, שייתכן שאפילו סברתי שנכון היה לבחון את הדברים באספקלריה של המשפט הפרטי, ספק רב בעיניי, אם "דרישות תשלום"

שכאלה, שמקורן באדם שנקלע לניגוד עניינים בין האינטרס האישי שלו לבין ההגינות המתחייבת, מתיישב עם חובת החברה להתנהל כלפי הלקוח בתום לב ובדרך מקובלת. שלא לדבר על כך, שאת מערכת היחסים בין הנוסע לבין חברות התחבורה השונות ניתן ונכון לבחון גם באספקלריה צרכנית, היינו מנקודת מבט שמלכתחילה שמה משקל עודף דווקא על נקודת המבט של הצרכן.

ג. כלל ועיקר: הפסיקה והספרות שהתפתחו ביחס לניגוד עניינים במשפט הציבורי אינם מחייבים הוכחה שבעקבות ניגוד עניינים אפשרי נגרם עוול לאזרח או לכל צד שלישי אחר. התפיסה היא, שהחשש לניגוד עניינים, די בו כדי להצדיק, הן החלטות מנהליות והן הכרעות שיפוטיות שתמנענה חשש זה: –

> **"כידוע, הכלל האוסר על עובד ציבור להימצא בניגוד עניינים נגזר מחובת הנאמנות של עובד הציבור כלפי הציבור, והוא חולש הן על ניגוד עניינים אישי – ניגוד בין האינטרס הציבורי עליו עובד הציבור מופקד לבין אינטרס אישי שלו או של מי מקורביו; והן על ניגוד עניינים מוסדי- ניגוד בין שני אינטרסים ציבוריים שונים עליהם הוא אמון.... המבחן לקיומו של ניגוד עניינים הוא מבחן אובייקטיבי, הנבחן מנקודת מבטו של 'אדם סביר היודע את כל פרטי העניין', והשאלה שיש לבחון בהקשר זה היא האם מתקיים חשש, במידת הסתברות הנדרשת, כי מילוי תפקיד ציבורי מסוים יושפע מאינטרסים אחרים של עובד הציבור באופן שימנע ממנו לבצע את עבודתו ללא משוא פנים"** (עעמ 7664/20 **המועצה האזורית לתכנון ובנייה נ' ה.ה. משקיעים במקרקעין בע"מ** (5.7.22)

על פני הדברים, אפוא, די בכך שנזהה ביחס לאדם המשמש כבקר חשש לניגוד עניינים, כדי להצדיק מהלכים שימנעו את הדבר. בנסיבותיה של התחבורה הציבורית, הדבר, לפיכך, מחובתו של המשיב 1.

ד. במצב דברים זה, ההיסוס הרב בהתנהלות המשיב 1, לאחר שהובאה הבעיה לידיעתו, תמוהה עד מאוד. ייתכן, שככל שמדובר היה רק בתנאי שכר בין החברות לבין עובדיהן עוד יכולה הייתה להישמע טענת המשיב 1 שעל הפרק סוגיה שאין מקום שהמדינה תתערב בה (ומטעמים אחרים, גם בכך אינני בטוח). ואולם, לא שכר הבקרים עומד לדיון אלא ההגינות המינימלית המתחייבת כלפי הנוסעים. וככל שעל הפרק, כאמור, תחום המתנהל תחת רגולציה כבדה, מתבקשת המסקנה שלמשיב 1 אחריות בסיסית, יסודית, ומוחלטת, שיתנהל תחום זה כשמערכת היחסים כלפי הנוסעים – הגונה. זאת, ועוד - על פי סעיף 44 לנימוקי העתירה שלא הוכחש בכתב התשובה, 8% מהכספים הנגבים בדרך זאת מועברים למדינה.

ה. לא זו בלבד שעמדת המשיב 1 מטרידה עד מאוד, דרך הילוכו עד המועד בו הגיש את כתב התשובה, מטרידה לא פחות. לכל המאוחר הובאה דרך התנהלותן של אחדות מהחברות לידיעת המשיב 1 לקראת דיון שנערך בנושא בכנסת ביום 22.1.24 בוועדה לפניות הציבור. פרוטוקול הדיון בפניי (נספח 1 לעתירה). עיינתי בפרוטוקול הדיון בוועדה זו, ואודה בגילוי לב שהתקשיתי להבין למה נצרך דיון זה ואת יסוד ההתלבטות. חוסר ההגינות כלפי הציבור שנדרש להתמודד עם בקרים המצויים פוטנציאלית בחשש לניגוד עניינים, ברור על פני הדברים. ולא פחות מכך תמהתי להיווכח, שגם לאחר דיון זה, ועד למועד בו נצרך המשיב 1 להגיש כתב תשובה לעתירה זאת, לא עשה דבר. ביום 1.5.24 הוגשה עתירה זו ורק סמוך למועד הגשת כתב התשובה ניתנה הוראת המשיב 1 לחדול מהמצב שהיה עד אז. מוכח, אפוא, שנדרשה העותרת להגשת עתירה זאת כדי להוביל את המשיב 1 להחלטה, שלדידי, היא ההחלטה ההגונה האפשרית היחידה. ייתכן שאתקשה שלא לתת לכך משקל שעה שאגיע לשאלת ההוצאות.

ו. בשולי פרק הסעדים של העתירה נתבקשתי גם להורות על קביעת אמות מידה לשכר הבקרים. בנסיבות העניין די לי באמור לעיל, ובמניעת כל זיקה בין היקף דרישות התשלום לבין השכר. מעבר לכך, לא מצאתי להורות על דבר.

5. סוף דבר

אין לפרש לפסק דין זה דבר וחצי דבר כלפי בקרי התחבורה הציבורית, ואין חולקין בדבר חשיבות עבודתם של הבקרים. אף אין חולקין שראויים הם לשכר הולם. ואולם, דווקא כדי לשמור על כבודם ומעמדם בעיני הציבור, מחויב המשיב 1 לוודא, שלא נקלעים מי מבין בקרים אלה לניגוד עניינים פוטנציאלי שאף עלול לגרום לזילות במעמדם בעיני הציבור שעלול, חלילה, לפקפק בנקיון כפיהם. מכאן שהסדרת הנושא אינה רק ענייני של הציבור, אלא גם עניינן של חברות האוטובוסים ושל הבקרים. על רקע כל האמור לעיל נמצא בזה לפסוק, לטעמי, את המובן מאליו, שמקום בו ניתנת הסמכות לאדם הממלא תפקיד לחייב את הציבור בתשלום, שבפועל, כמוהו, כקנס לכל דבר ועניין, מחויב מי שמעניק את הסמכות לבעל תפקיד זה לוודא שלא יימצא בעל התפקיד בכל ניגוד עניינים. יש להבטיח, שלא יחוש הבקר, שככל שייחפז בהנפקת דרישות תשלום שכאלה, כך יתוגמל ביד נדיבה יותר. האחראי כלפי הציבור לוודא מצב דברים זה, כאשר על הפרק תחבורה ציבורית המתנהלת תחת אסדרה נרחבת ואף תוך קבלת סובסידיה שמקורה בכסף ציבורי, הוא המשיב 1.

ואכן, לסופו של יום, לצערי, רק לאחר שהוגשה עתירה זו, הבין המשיב 1, גם אם באיחור, את תמונת המצב והורה לחברות התחבורה הציבורית לחדול מדרך זאת. בהמשך לאמור, ניתן בזה תוקף של פסק דין להצהרת המשיב 1 ביחס להוראות שהוציא לכלל חברות האוטובוסים, ותקף פסק דין זה, אפוא, כלפי המשיבים כולם.

בתי המשפט

בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים **עת"מ 730-05-24**

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון תאריך: כ"ח אלול תשפ"ד, 01 אוקטובר 2024

על אף שמושג החדילה יסודו בסעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, הוא המושג הנכון לתיאור מצב הדברים בסופו של הליך זה. בידוע, שגם מקום בו נמסרה הודעת חדילה בדרך לסיומו של הליך ייצוגי, זכאי מי שהגיש את ההליך להוצאות הולמות. ובהמשך לאמור אורה, שיישא המשיב 1 בהוצאות העותרת בסך של 25,000 ₪ ובתוספת השבת אגרת בית המשפט בסך של 2,196 ₪.

ניתן היום, כ"ח אלול תשפ"ד, 01 אוקטובר 2024, בהעדר הצדדים.

אלכסנדר רון, שופט