



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 256/15

לפני : כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד השופט צ' זילברטל
כבוד השופט מ' מזוז

העותרים : 1. איגוד מורי הנהיגה - אגודה שיתופית בע"מ
2. מועצת התלמידים והנוער הארצית

נגד

המשיבים : 1. שר התחבורה והבטיחות בדרכים
2. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
3. מנהל אגף הרישוי במשרד התחבורה והבטיחות
בדרכים
4. משרד האוצר
5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ' באדר א' התשע"ו (29.2.2016)

בשם העותרים : עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד שאול אלאור

בשם המשיבים : עו"ד יצחק ברט

פסק-דין

הנשיאה מ' נאור:

1. עניינה של העתירה שלפנינו הוא בשיטת הקצאת מבחני הנהיגה המעשיים בישראל.

2. המשיב 2 (להלן: משרד התחבורה) הוא הגורם המוסמך להעברת מבחנים עיוניים ומעשיים למועמדים לקבלת רישיון נהיגה בישראל. מדי חודש מסוגל משרד התחבורה לבצע כמות מוגבלת של מבחנים מעשיים. על כן קיים מלאי חודשי מוגבל של מבחני נהיגה. על רקע זה נקבעה שיטה שעל פיה מוקצית מדי חודש, לכל מורה נהיגה בנפרד, מכסת מבחנים מעשיים חודשית. ההקצאה נעשית בהתאם למפתח חלוקה שנקבע במשרד התחבורה, המבוסס על מספר התלמידים הלומדים אצל כל מורה נהיגה. מורה הנהיגה מחליט בתורו כיצד להשתמש במכסה שהוקצתה לו, דהיינו מי מתלמידיו יוכל לגשת לבחינה בחודש מסוים. בעתירה שלפנינו מבקשת העותרת 1, המאגדת כ- 1,600 מורי נהיגה בישראל (להלן: העותרת), להביא לשינוי בשיטת הקצאה זו. זאת, באמצעות שורה של סעדים שנתבקשו בעתירה. בליבת העתירה עומדת הטענה שעל המשיבים לחזור לשיטת ההקצאה שהייתה נהוגה עד לתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת. לפי השיטה הקודמת, מבחני הנהיגה נקבעו לתלמידי הנהיגה במישרין ובאופן אישי, ללא מעורבותם של מורי הנהיגה.

3. ברקע הדברים נציין שאין זו הפעם הראשונה שבה מוגשת לבית משפט זה עתירה התוקפת את שיטת הקצאת מבחני הנהיגה. כבר בשנת 1973, זמן קצר לאחר המעבר לשיטה הנוהגת, נדחתה עתירה שתקפה את דרך הקצאת מבחני הנהיגה בעיר באר-שבע (בג"ץ 378/73 שמחה ניר נ' רשות הרישוי במשרד התחבורה (לא פורסם), 7.1.1974)). בשנת 1997 נמחקה עתירה נוספת בנושא לאור הצהרת המשיבים כי בכוונתם לשנות את שיטת ההקצאה ולהקים מרכז הזמנות ארצי שדרכו יוכלו תלמידי הנהיגה בישראל להירשם במישרין למבחני הנהיגה המעשיים (בג"ץ 6400/97 ארגון מורי הנהיגה, חיפה נ' רשות הרישוי (7.6.2000)). בשנת 2015 הוגשו לבית משפט זה שתי עתירות נוספות: העתירה האחת היא העתירה שלפנינו, והעתירה השנייה הוגשה בבג"ץ 1160/15. בשתי העתירות נטען כי חרף התחייבותם של המשיבים בבג"ץ 6400/97 הנ"ל, לא פעלו המשיבים לשנות את שיטת ההקצאה בדרך של הקמת מרכז הזמנות ארצי. בינתיים כבר נדונה לפני בית משפט זה העתירה בבג"ץ 1160/15 שעסקה לצד הסוגיה העקרונית גם בעניינם הפרטני של מורי נהיגה בדרום הארץ. בפסק-הדין שניתן בתום הדיון בבג"ץ 1160/15 נקבע כי "לאחר שמיעת טיעונים ובהמלצתנו חזרו בהם העותרים מן העתירה והיא נמחקת בלא צו להוצאות" (בג"ץ 1160/15 סבג נ' שר התחבורה (11.6.2015) (להלן: עניין סבג)).

4. במהלך הדיון שהתקיים בעתירה שלפנינו ביום 29.2.2016, הבענו בפני בא-כוח העותרת את עמדתנו לפיה מרבית הסעדים המבוקשים בעתירה דנן נמצאים בגדר סמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מינהליים. הפנינו את תשומת ליבו של בא-כוח העותרת לכך שזו הייתה, ככל הנראה, גם עמדתם של השופטים שדנו בעתירה בעניין סבג (כפי העולה מפרוטוקול הדיון שנערך שם). בעתירה בעניין סבג נתבקשו סעדים דומים אם לא זהים לחלק מן הסעדים שנתבקשו בעתירה דנן, ובפרט בקשת העותרים בשתי העתירות כי המשיבים יפעלו להקמת מרכז הזמנות ארצי. נוכח דברינו אלה הודיע בא-כוח העותרת כי הוא מצמצם את העתירה שלפנינו לשני סעדים בלבד: הסעד המבוקש הראשון הוא שהמשיב 1 (להלן: שר התחבורה) יקבע בעצמו, ובתקנות, את שיטת הקצאת מבחני הנהיגה המעשיים בישראל, תוך קביעת קריטריונים "ברורים ושקופים". זאת, על רקע העובדה ששיטת ההקצאה קבועה כיום בהוראת נוהל פנימית של משרד התחבורה ולא בתקנות. הסעד המבוקש השני הוא שהמשיבים 1-3 יאיישו ללא דיחוי את כלל תקני בוחני הנהיגה אשר אינם מאוישים כיום.

לאחר ששמענו את באי-כוח בעלי הדין ושקלנו את טענותיהם הגענו לכלל מסקנה כי אין עילה להוצאת צו-על-תנאי ביחס לשני הסעדים המבוקשים בעתירה במתכונתה המצומצמת.

5. העותרת טוענת כאמור כי שר התחבורה מחויב היה לקבוע בתקנות את שיטת הקצאת מבחני הנהיגה. ניתן היה לדחות את הבקשה לסעד זה על הסף מן הטעם שאין לה זכר בפנייה המקדמית של העותרת למשיבים. פנייה זו התייחסה לשורה ארוכה של עניינים אך לא נטען בה ברחל בתך הקטנה כי יש לקבוע את שיטת ההקצאה בתקנות. אולם, מששמענו את עמדות הצדדים לדעתי יש לקבוע כי גם לגופו של עניין אין בסיס לטענת העותרת. סמכותו של השר לקבוע תקנות בעניין בחינות הנהיגה הוקנתה לו בסעיפים 70(11) ו-70(21) לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: פקודת התעבורה) הקובעים כי:

70" שר התחבורה רשאי להתקין תקנות בעניינים אלה:

(...)

(11) בחינות ובדיקות לשם קביעת כושר הנהיגה של מבקשי רשיונות-נהיגה או של מחזיקיהם וסוגי הרשיונות שיינתנו;

(...)

(21) דרכי הגשתן של בקשות, עריכתן של בדיקות ובחינות לשם מתן או חידוש רשיונות נהיגה, רשיונות

להוראה ולהחזקת בתי ספר לנהיגה ורשיונות רכב, וסדרי
משרדי הרישוי הכרוכים בכך; (...)

השר אכן קבע תקנות שונות המסדירות את מבחני הנהיגה (ראו למשל תקנות 203(א), 203(ב), 204(ג), 204(ד), ו-205-207 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961). אולם, התקנות אינן מתייחסות לשיטת ההקצאה של המבחנים המעשיים. עניין זה הוסדר בהוראת נוהל פנימית (נוהל 1/2006 – "מבחני נהיגה עיוניים ומעשיים והערכת נבחנים").

6. לא השתכנענו שנפל פגם בקביעתה של שיטת ההקצאה במתכונת של הוראת נוהל ולא במתכונת של תקנות. סעיף 70 לפקודת התעבורה נוקט בלשון "רשאי". הוא אינו מחייב את השר לקבוע תקנות בעניינים הנוגעים למבחני הנהיגה אלא מותר בידיו שיקול דעת. שיקול הדעת הוקנה לשר מכוח סעיף 70 לפקודת התעבורה לא רק לעניין השאלה אם להתקין תקנות או לא, אלא גם ביחס לתוכן התקנות עצמן (ראו, יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א' 319 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010)). לכך גם יש השלכה על מידת הביקורת השיפוטית על החלטתו של השר שלא לקבוע תקנות בעניין מסוים. כפי שציינה פרופ' ברק-ארוך, "כאשר יש לרשות שיקול דעת באשר להתקנת תקנות, יבחן בית המשפט רק את סבירות החלטתה בעניין, ובמקרים רבים לא יתערב במצבים שבהם לא הותקנו תקנות" (דפנה ברק-ארוך משפט מינהלי כרך א' 222). בענייננו קיימות תקנות שונות ולא מצאנו כי נפל פגם של אי-סבירות בהחלטתו של השר שלא לכלול בתקנות את נושא הקצאת המבחנים. שיטת ההקצאה היא עניין טכני בעיקרו שאינו מעלה או מוריד לעניין התנאים לקבלת רישיון הנהיגה או ביחס למכלול זכויותיהם המהותיות של תלמידי הנהיגה ומוריהם.

7. אכן, ייתכן שמשקנה זו הייתה שונה אילו היה המחוקק מקנה לשר את סמכות התקנת התקנות כסמכות חובה והיה מורה לשר, מפורשות, לקבוע בתקנות את שיטת ההקצאה עצמה (ראו והשוו, בג"ץ 939/05 ברבי נ' שר התמ"ת, פסקה 18 (18.6.2007)) אולם זהו אינו המקרה שלפנינו, בו נקט כאמור המחוקק בלשון "רשאי" (ראו והשוו, בג"ץ 4540/00 אבו-עפאש נ' שר הבריאות, פסקאות ו(1)-(4) (14.5.2006)). לעניין זה הסתמכותה של העותרת על סעיף 13 לפקודת התעבורה הנוקט לכאורה לשון מנדטורית ("שר התעבורה יקבע בתקנות הוראות המסדירות מתן רישיון נהיגה...") אינה יכולה לסייע לה. זאת משום שסעיף 70 לפקודת התעבורה הוא הוראת דין ספציפית, המתייחסת באופן ממוקד, להבדיל מסעיף 13 לפקודת התעבורה, לסמכותו של השר לקבוע תקנות בנוגע למבחני הנהיגה. בא-כוח העותרת טען לעניין זה כי יש לפרש את

סמכותו של השר להתקנת תקנות כסמכות חובה, מן הטעם שמשרד התחבורה מקצה כיום את מבחני הנהיגה באופן שאינו שוויוני. לטענתו בעת קביעת מפתח החלוקה משרד התחבורה שומר לעצמו "הקצאה עודפת" בשיעור שאינו קבוע, מבלי להשתמש בנוהל המגדיר כיצד יש לחלק "הקצאה עודפת" זו באופן שוויוני. על רקע זה נוצר לטענתו אי שוויון זה, לשיטתו, מחייב ששר התחבורה ייקבע תקנות שוויוניות. טענה זו בדבר הקצאה לא שוויונית לא נתמכה בתשתית עובדתית כלשהי על ידי העותרת ודי בכך כדי להביא לדחייתה. במסגרת הדיון שהתקיים לפנינו הודיע בא-כוח המשיבים כי אכן קיימת הקצאה עודפת של 1.5% אלא שזו מחולקת באופן שוויוני. בנסיבות אלה לא שוכנענו מטיעוניה של העותרת כי יש לפרש את סמכות התקנת התקנות כסמכות חובה או כי נפל פגם של אי-סבירות בהחלטת השר שלא לכלול בתקנות הסדרה של שיטת ההקצאה.

8. סעד נוסף שהתבקש על ידי העותרת הוא שהמשיבים 1-3 יאיישו ללא דיחוי את תקני בוחני הנהיגה שאינם מאוישים כיום. אין מקום למתן צו על-תנאי אף ביחס לסעד זה. העותרת לא הצביעה על הוראת דין כלשהי הקובעת מהי היקף התקינה של מורי הנהיגה בישראל (למקרה בו נדונה אי-החלטה של תקינה שנקבעה בחיקוק ראו, מנגד, בג"ץ 5631/01 אקים ישראל – אגודה לאומית לקימום מפגרים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נח(1) 936 (2003)). יפים לענייננו דברים שאמרתי בבג"ץ 488/11 והסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות, פסקה 11 (19.6.2011):

"...במקום בו מצביע עותר על כך שהרשות המנהלית נמנעת כליל מלתקצב תחום שהוא טעון תקצוב על פי חוק ספציפי, או במקום שהדין המחייב קובע תקנים שאין הרשות עומדת בהם – הסיכוי להתערבות שיפוטית גדול יותר. דברים שהם מדידים באופיים – דהיינו הפרת הוראה הקובעת סטנדרטים ברורים – יצדיקו, בדרך כלל, התערבות. לא כך הוא לגבי דברים שאין להם שיעור." [ההדגשות הוספו – מ' נ']

העותרת אף לא הציגה תשתית עובדתית מבוססת בתמיכה לטענתה כי קיים פער משמעותי, כנטען על ידה, בין היקף התקינה שהוקצתה למשרד התחבורה לבין היקף איושה בפועל. המשיבים אומנם לא הכחישו כי קיים פער מסוים כאמור, אך הצהירו כי הם פועלים למלאו. עם זאת הכחישו המשיבים את טענת העותרת כי קיימת יד מכוונת לאי-איוש התקנים של בוחני הנהיגה. עוד ציינו המשיבים כי זמן ההמתנה הממוצע לתליד שמוכן לבחינה עומד להערכתם על בין חודשיים לשלושה חודשים, וכי בחודשים האחרונים שוקד משרד התחבורה על קידום רפורמה שבמסגרתה יפתחו זמני ההמתנה לבחינות. בנסיבות אלה, ומשלא הוצגה לפנינו תשתית עובדתית מבוססת

בתמיכה לטענות העותרת, לא שוכנענו כי קיימת הצדקה לכך שבית המשפט יורה למשיבים 1-3 לאייש בכל זמן נתון את מלוא תקני בוחני הנהיגה שהוקצו להם.

9. בהתחשב בנימוקים אלה לא ראינו מקום להיעתר לעתירה אף במתכונת כפי שצומצמה בדיון. העתירה בעניינים שנדונו בפנינו, כפי שפורט, נדחית. העותרת תישא בשכר טרחת עורך דין בסך 20,000 ש"ח.

ניתן היום, כ"ג באדר א' התשע"ו (3.3.2016).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה