

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4769/95

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט ת' אור
כבוד השופטת ד' ביניש

העותרים: רון מנחם ואח'

נגד

המשיבים: 1. שר התחבורה
2. האיגוד הארצי של נהגי המוניות
3. ישראל בן עמי ו-3 אח'

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרים: עו"ד צבי ריש
בשם המשיב 1: עו"ד אסנת מנדל
בשם המשיב 2: עו"ד אורי הורנשטיין
בשם המשיבים 3: עו"ד עידו שפירא

פסק-דין

השופטת ד' ביניש:

1. סעיף 14 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: "פקודת התעבורה" או "הפקודה"), בנוסח במסגרת תיקון מס' 45 לפקודה, התנה קבלת רשיון להפעלת מונית בתשלום אגרה בשיעור של 205,000 ש"ח. תיקון מס' 53 לפקודה הפחית את שיעור האגרה עבור רשיון להפעלת מונית ל-185,000 ש"ח. האם החיוב באגרה כאמור הוא כדין על-פי הוראותיו של חוק יסוד: חופש העיסוק? זו השאלה המרכזית שמעוררת העתירה המתוקנת לפנינו.

בתמצית, עמדת העותרים הינה כי נוכח חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הוראת חוק המתנה קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה בתשלום אגרה בשיעור של עשרות אלפי ש"ח,

פוגעת שלא כדין בזכויות יסוד חוקתיות ועל כן בטלה. לגישתם, על ענף מפעילי המוניות בארץ להתנהל בתנאי תחרות חופשית מלאה. מנגד, מצדדים המשיבים 1-2 בהמשך ויסות ופיקוח מטעם הרשויות על ענף מפעילי המוניות, תוך שסבורים הם כי החיוב באגרה עבור קבלת רשיון להפעלת מונית כאמור בסעיף 14 לפקודה, הוא כדין. הנה כי כן, טיעוני הצדדים בעתירה זו משקפים מחלוקת בנוגע להמשך הסדרת ענף המוניות על-ידי המדינה, תוך שמעוררים הם שאלות לגבי חוקתיותו של סעיף 14 לפקודה.

בטרם נפרט על הצדדים לעתירה וההתפתחויות שחלו בה, ובטרם נדון בטיעוניהם המפורטים של הצדדים בפנינו, נבחן את ההתפתחויות שחלו משך השנים בענף המוניות בישראל ובאופן הסדרתו על-פי פקודת התעבורה, על-מנת להיטיב להבין את הרקע שהוביל לחקיקת תיקון מס' 45 לפקודת התעבורה, העומד במרכזה של העתירה המתוקנת לפנינו.

הסדרתו של ענף המוניות בישראל עובר לתיקון מס' 45 לפקודת התעבורה

2. פקודת התעבורה ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן: "תקנות התעבורה" או "התקנות") מסדירות את ענף המוניות בישראל. בין היתר, הן קובעות את אופן נסיעת המוניות ומיקום פעילותן, את סוג הרכב המשמש כמונית, בטיחותו וציודו, את פרטי הביטוח לרכב ולנוסעים במונית, וכן את חובותיהם של מפעילי המוניות והנוסעים בהן, תוך פיקוח על תעריפי הנסיעה במוניות ברחבי הארץ. בנוסף, כוללות הפקודה והתקנות הסדרים לרישוי ענף המוניות בישראל. בהקשר זה, קובעות הפקודה והתקנות הבחנה בין שני סוגים של רשיונות הרלוונטיים להמשך דיוננו: רשיון נהיגה במונית ורשיון להפעלת מונית.

רשיון נהיגה במונית מאפשר למחזיק בו לעסוק כנהג מונית. על-מנת לקבל רשיון זה, די שיתמלא במבקש הרשיון תנאי הכשירות המפורטים בתקנות, שהם בעיקרם אישיים-סובייקטיביים: תושבות בישראל, רשיון נהיגה משך תקופה של שנתיים עובר להגשת הבקשה, השכלה של שמונה שנות לימוד לפחות, עמידה במבחני שפה ובקורסים שאישרה רשות הרישוי, התאמה רפואית, וכן העדרו של עבר פלילי שיש בו כדי למנוע קבלת הרשיון (ראו תקנות 181 ו-189(ד) לתקנות התעבורה). הפקודה והתקנות אינן מגבילות את מספר המחזיקים ברשיון נהיגה במונית בארץ, ועל כן כל מבקש העומד בתנאי הכשירות האישיים זכאי לרשיון האמור.

סוג הרשיון השני הוא רשיון להפעלת מונית, המכונה בפי-כל מטעמים היסטוריים "מספר ירוק". רשיון זה מוגדר בסעיף 1 לפקודת התעבורה כ: "רשיון המקנה לבעלו זכות להסיע נוסעים במונית לפי רשיון הסעה שניתן לפי התקנות". הרשיון להפעלת מונית מקנה, איפוא, למחזיק בו זכות להפעיל מונית לשם הסעת נוסעים.

אופן הפעלת המונית נקבע ברשיון ההסעה של המונית, והוא עשוי להיות משני סוגים: האחד - רשיון לנסיעה מיוחדת (המכונה "נסיעה ספיישל"), המוגדרת בתקנות כ: "נסיעה במונית שעומדת כולה לרשות מזמין הנסיעה"; והשני - רשיון לנסיעת שירות, המוגדרת בתקנות כ: "נסיעה במונית בקו שירות שבעדה משלם כל נוסע בנפרד" (תקנות 485 ו-490 לתקנות התעבורה). עניינה של עתירה זו הוא ברשיון להפעלת מונית לצרכי נסיעה מיוחדת.

רשיון נהיגה במונית ורשיון להפעלת מונית הינם רשיונות נפרדים, אף שקיימת זיקה בין השניים במובן זה שבעל רשיון נהיגה במונית אינו רשאי לנהוג במונית שאין ביחס אליה רשיון הפעלה. בעוד שרשיון נהיגה במונית ניתן מאז ומתמיד לכל מבקש שעמד בתנאי הכשירות האישיים הקבועים בפקודה, הרי קבלת רשיונות להפעלת מונית מהמדינה הגבלה על-פי מדיניות הויסות של הענף. מדיניות הויסות הונהגה מאז קום המדינה, אולם במשך השנים חלו התפתחויות בנוגע לאמצעים שהופעלו ליישומה.

עד שנות השבעים, רשיונות להפעלת מונית ניתנו בעיקר על-סמך צרכי התחבורה הציבורית באזורי הארץ השונים. העברת הרשיון לאחר, הותנתה בהיתר בכתב מאת המפקח על התעבורה והותרה במקרים מצומצמים ביותר (ראו: תקנות 532 ו-537 לתקנות התעבורה (תיקון מס' 2), תשכ"ח-1968, ק"ת תשכ"ח-1435-1436). בשנות השבעים, אומץ הסדר חדש שהתנה את קבלת הרשיון להפעלת מונית בקריטריונים אישיים. בין היתר, יצר מחוקק-המשנה זיקה בין נהיגה במונית להפעלתה, באופן שנהיגה במונית במשך תקופה ארוכה שנקבעה בתקנות, היוותה תנאי-בלעדי-אין לקבלת רשיון להפעלת מונית, למעט הקלות שניתנו לנכי צה"ל, לבני משפחה של חייל שנספה במערכה ולעולים חדשים. אותה עת, קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה לא הותנתה בתשלום אגרה משמעותית. (ראו: תקנות התעבורה (תיקון מס' 3), תשל"ב-1972, ק"ת תשל"ב 908; דו"ח מבקר המדינה מס' 42 לשנת 1991, בעמ' 624).

בשנת 1986 התקבל החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 19), התשמ"ו-1986, ס"ח תשמ"ו 198 (להלן: "**תיקון 19**"). תיקון זה הכניס שינויים רבים בענף המוניות, הנותנים אותותיהם עד היום. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי הזיקה שנוצרה קודם לכן בין נהיגה במונית לבין הפעלת מונית, נתפסה כחוסמת את הענף מפני כניסת כוח-אדם והון חיצוניים לו, וכאחראית לירידה ברמת הרווחיות וברמת השירות בענף (ה"ח תשמ"ו 34). בהתאם לכך, ביטל תיקון 19 את הדרישה כי מבקש רשיון להפעלת מונית יהיה בעל רשיון נהיגה במונית או בעל ותק בנהיגה במונית, וקבע תנאי כשירות לקבלת רשיון ההפעלה, לפיהם על המבקש להיות תושב ישראל שמלאו לו שמונה-עשרה שנים, שאינו מורשע בעבירה שיש בה כדי למנוע את קבלת הרשיון, ושאין בהפעלת מונית על-ידו כדי לפגוע בביטחון המדינה. נוכח הרחבת מעגל הכשירים לבקש רשיון להפעלת

מונית, ראה המחוקק לזכות את מספר רשיונות ההפעלה שמנפיקה המדינה בדרך של קביעת מכסות מספריות. בהתאם לכך, נקבע בסעיף 14(א) לתיקון 19 כי שר התחבורה, לאחר התייעצות עם הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של בעלי רשיון להפעלת מונית ועם ארגון צרכנים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע כל שנה מכסת רשיונות להפעלת מונית אשר יוקצו אותה שנה למבקשים הכשירים לכך, תוך שתוקצה מכסה מיוחדת לנכי צה"ל ולבני משפחה של חיילים שנספו במערכה. על-פי התיקון, אם עלה מספר המבקשים על המכסה השנתית שקבע שר התחבורה, נערכה הגרלה בין המבקשים העומדים בתנאי הכשירות הקבועים בפקודה, והזוכים בהגרלה הם שקיבלו רשיון להפעלת מונית (סעיף 14ד(ה)). תיקון 19 הוסיף וקבע כי רשיון להפעלת מונית ניתן להעברה לאדם המקיים את תנאי הכשירות האמורים בתיקון, ובלבד שנתקבל היתר לכך מן המפקח על התעבורה. זאת ועוד; במסגרת תיקון 19, הוסמך שר התחבורה באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע בתקנות אגרה בעד קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה וכן אגרה בעד קבלת היתר להעברת רשיון להפעלת מונית בשוק החופשי. שיעורה של האגרה בעד קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה עלה משך השנים באופן הדרגתי מ-8,250 ש"ח בהקצאה לשנת 1986, ל-30,000 ש"ח בהקצאה לשנת 1988, ל-36,000 ש"ח בהקצאה לשנת 1989, ועד לכ-65,000 ש"ח באמצע שנות התשעים.

על-פי סמכותו שנקבעה בתיקון 19, הקצה שר התחבורה 350 רשיונות להפעלת מונית לשנת 1988, ו-500 רשיונות להפעלת מונית לשנת 1989. בפועל, מספר מבקשי הרשיונות להפעלת מונית עלה בהרבה על המכסות שהוקצו (כך לדוגמה, הגיע מספר הבקשות להפעלת מונית לשנת 1988 כדי 5,135, ולשנת 1989 כדי 11,182). בהתאם לאמור בסעיף 14ד(ה) לתיקון 19, נערכה הגרלה בין אלפי המבקשים, אשר חלק ניכר מהם לא עסק מעולם בנהיגה במונית. נוכח הביקוש הרב לרשיונות להפעלת מונית ביחס למספר הרשיונות שהוקצה בפועל על-ידי המדינה, ובהתחשב באפשרות שניתנה במסגרת תיקון 19 לבעלי רשיונות ההפעלה להעבירם בשוק הפתוח, התפתח מחיר שוק לרשיונות אלה, שהגיע באמצע שנות התשעים כדי \$80,000 - \$90,000 דמי מכירה, ו-\$700 - \$800 דמי השכרה חודשיים. מחיר שוק זה היה גבוה בעשרות מונים מהאגרה בה חויב מי שקיבל רשיון הפעלה בהקצאה של המדינה. התוצאה היתה שמי שזכה בהגרלת הרשיונות שהוקצו על-ידי המדינה לפי תיקון 19, ומי שהחזיק ברשיון להפעלת מונית עובר לתיקון 19 לפקודה, זכה בפוטנציאל לרווח כספי ניכר.

תוצאה נוספת של תיקון 19, שביטוייה ניכרים גם היום, היתה התפצלות ענף המוניות לשתי קבוצות: הקבוצה האחת כללה את בעלי הרשיונות להפעלת מונית. כל עוד בחרו האחרונים להשאיר בבעלותם את הרשיון להפעלת מונית, יכול היה מי מהם שהוא בעל רשיון נהיגה במונית לעסוק בנהיגת מונית ולהשתמש לצורך זה "במספר הירוק" שברשותו (כינים של נהגים אלה הוא "נהגי מוניות עצמאיים"). כמו כן, היה

באפשרותם של בעלי "המספרים הירוקים" שלא לעסוק בנהיגה במונית (חלקם לא עסק בכך מעולם), אלא להשכיר רשיונם על-בסיס חודשי או אחר לנהגי מוניות הזקוקים לרשיון לצורך הפעלת מונית. ברי כי השכרתם של הרשיונות להפעלת מונית, היוותה מקור פרנסה משמעותי ואפיק השקעה רווחי עבור בעליהם. הקבוצה השנייה בענף המוניות כללה את העוסקים בנהיגה במונית שאין בבעלותם רשיון להפעלת מונית (אם מאחר ולא זכו בהגדרות שערכה המדינה על-בסיס מכסת הרשיונות שהוקצו במסגרת תיקון 19 ואם משום שלא היו ברשותם אמצעים מספיקים כדי לרכוש רשיון להפעלת מונית בשוק החופשי). נהגים אלה נאלצו לשכור "מספר ירוק" מבעלי רשיונות להפעלת מונית, תוך תשלום דמי שכירות. אלה כונו "נהגי מוניות שכירים". ברי כי תשלום דמי השכירות הקטין באופן ניכר את רווחיהם של נהגי המוניות השכירים מעבודתם.

נוכח מציאות בה נהגי מוניות רבים, ביניהם נהגי מוניות בעלי ותק רב בנהיגת מונית, לא הצליחו לקבל רשיון להפעלת מונית בהקצאות המדינה ונאלצו לשכור או לרכוש רשיונות אלה בשוק החופשי תמורת תשלום גבוה, נמתחה ביקורת על שיטת הקצאת הרשיונות במסגרת תיקון 19. עיקר הביקורת נגעה לכך שתיקון 19 איפשר גם למי שמעולם לא עסק בנהיגת מונית להשתתף בהגדרה ולזכות ברשיונות להפעלת מונית שהקצתה המדינה, על חשבונם של נהגי מוניות שבכך פרנסתם. בעקבות הביקורת, התקבל בכנסת החוק לתיקון פקודת התעבורה (תיקון מס' 25), התשנ"א-1990, ס"ח תשנ"א 35 (להלן: "תיקון 25"). מטרת התיקון הייתה להקל עם נהגי מוניות ותיקים, שהיו חסרים תקופת ותק קצרה בלבד על-מנת לקבל רשיון להפעלת מונית בשיטה שנהגה עובר לתיקון 19. בהתאם לכך, נכללה בתיקון 25 הוראת שעה ולפיה שר התחבורה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע לשנת 1990 מכסה של רשיונות להפעלת מונית המיועדת לנהגי מוניות שעסקו לאורך תקופה ממושכת בנהיגה במונית כעיסוק עיקרי, כמפורט בתיקון. מכיוון שנותרו נהגי מוניות בעלי ותק שלא הצליחו לקבל רשיון הפעלה אף במסגרת תיקון 25, התקבל בשנת 1992 החוק לתיקון פקודת התעבורה (רשיונות להפעלת מונית - הוראת שעה), התשנ"ב-1992, ס"ח תשנ"ב 138. במסגרתו, הוגדלה באופן רטרואקטיבי מכסת הרשיונות להפעלת מונית המונפקים לטובת נהגי מוניות ותיקים. החל משנת 1992 ועד חקיקתו של תיקון מס' 38 לפקודה בשנת 1995, לא נקבעה על-ידי שר התחבורה כל מכסה נוספת להקצאת רשיונות להפעלת מונית.

המשך מדיניות המכסות תוך הקצאת מספר מצומצם בלבד של רשיונות להפעלת מונית ביחס לביקוש הגובר במשך שנים, וכן האפשרות שניתנה לסחור ברשיונות הפעלה בשוק החופשי, הביאו לעלייה במחירי השוק של הרשיונות האמורים. הדבר עורר בקורת גוברת בקרב נהגי המוניות ה"שכירים", שפרנסתם הפכה להיות תלויה בשכירת רשיון להפעלת מונית או בקנייתו מבעלי רשיונות הפעלה תמורת סכומי כסף גבוהים. ההקצאות המצומצמות של רשיונות הפעלה משך השנים, אף הביאו למחסור גובר במוניות, באופן

שפגע ברמת השירות הניתן לתושבים באזורים מסויימים בארץ. נוכח הביקורת הקשה על המציאות שנוצרה, ביקש משרד התחבורה לעצב הסדר חדש. לפיכך, מונתה בשנת 1989 ועדת מומחים בראשותו של פרופ' שלום רייכמן (להלן: "ועדת רייכמן") אשר נתבקשה לחוות דעתה ולהמליץ על דרכי פעולה בנוגע לשיטת ההקצאה של הרשיונות להפעלת מוניות על-ידי המדינה. בשנת 1993 מונתה ועדה נוספת, בראשותו של ע"ד אהרון שריג (להלן: "ועדת שריג") לבחינת הנושא. שתי הוועדות הגיעו למסקנה כי על משרד התחבורה, לפחות בשלב הנוכחי, להמשיך ולווסת את ענף המוניות בישראל, אך לא בדרכן של קביעת מכסות, אלא בדרכן של גביית אגרה חד-פעמית בשיעור מתאים. ועדת רייכמן המליצה על שיעור אגרה של 30,000 ש"ח נכון לשנת 1989, ואילו ועדת שריג המליצה כי גובה האגרה יהיה קרוב לשווי השוק של הרשיון דאז, בין \$60,000 ל-\$65,000 נכון לשנת 1993.

מסקנות שתי הוועדות אומצו באופן חלקי בלבד בשנת 1995, במסגרת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 38), התשנ"ה-1995, ס"ח התשנ"ה 346 (להלן: "תיקון 38"), שעמד במרכז העתירה המקורית שהגישו העותרים. תיקון 38 כלל שני נדבכים מרכזיים: ראשית, בניגוד להמלצת שתי הוועדות, המשיכה להתקיים שיטת המכסות, תוך שנקבעה מכסת רשיונות מינימלית שעל שר התחבורה להקצות מדי שנה. בעניין זה, כלל תיקון 38 הוראת שעה והוראות קבע. הוראת השעה ייחדה מכסות עבור נהגי המוניות הותיקים שלא זכו לקבל רשיון הפעלה בהקצאות הקודמות, וכן קבעה מכסות עבור מבקשים שהם נכי צה"ל או בני משפחה של חייל שנספה במערכה. יתר סעיפיו של תיקון 38 קבעו הוראות קבע, לפיהן החל מיום 1.1.97 יקצה שר התחבורה מכסה מינימלית של 550 רשיונות הפעלה לשנה, עבור כל המבקשים העומדים בתנאי הכשירות המפורטים בסעיף 14ב לפקודה. ודוק, הוראות הקבע בתיקון 38 המשיכו ליתן אפשרות גם למי שאינו בעל רשיון נהיגה במונית להגיש בקשה לקבלת רשיון להפעלת מונית מן מדינה. כן נמשך ההסדר לפיו רשיון להפעלת מונית ניתן להעברה, בכפוף להיתר מן המפקח על התעבורה. התוצאה היתה כי המסחר ברשיונות להפעלת מונית בשוק החופשי נמשך אף לאחר קבלת התיקון האמור.

הנדבר השני של תיקון 38 התייחס לאגרה המשתלמת בגין רשיון להפעלת מונית שנתקבל מן

המדינה. בעניין זה, קבע המחוקק הסדר מפורט בסעיף 14 לפקודת התעבורה, שזו היתה לשונו:

"14 אגרות (א) בעד מתן רשיון להפעלת מונית, ישלם מקבל הרשיון אגרה בסכום של 135 אלף שקלים חדשים; שר התחבורה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע כללים לעדכון סכום האגרה.
(ב) הסכום המעודכן בהתאם לסעיף קטן (א) ייקבע, אחת לשנה, לא יאוחר מ-31 בדצמבר של כל שנה לגבי השנה שלאחריה; המפקח על התעבורה

יפרסם ברשומות את סכום האגרה המעודכן לפי אותו סעיף קטן.
 (ג) שר התחבורה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי לקבוע, לגבי שנת 2000 וכל שנה שלאחריה, אגרה סכום נמוך מהסכום שנקבע לפי סעיף קטן (א).
 (ד) שר התחבורה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע אגרה בעד מתן היתר להעברת רשיון להפעלת מונית".

תיקון 38 העלה, איפוא, את שיעור האגרה בגין קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה לסכום של 138,000 ש"ח, תוך שהעניק לשר התחבורה סמכות שבשיקול-דעת לפעול להפחתת שיעורה של האגרה החל משנת 2000. הסדר מקל יותר מבחינת שיעורי האגרה, נקבע ביחס לנהגי המוניות הותיקים שקיבלו רשיון להפעלת מונית במסגרת ההקצאות של הוראת השעה. יצוין כי בספטמבר 1997, במסגרת תיקון לתקנות התעבורה, נקבע כי תשלום אגרה נוספת בעד הגשת בקשה לרשיון להפעלת מונית, בסך 500 ש"ח (ראו: תקנות התעבורה (תיקון מס' 6), התשנ"ז-1997, ק"ת התשנ"ז 1223, 1224).

התפתחות נוספת ארעה בשנת 1997 עת נתקבלה החלטת ממשלה בדבר קידום התחרות בענף התחבורה הציבורית בארץ (להלן: "**החלטת הממשלה**"). במסגרת אותה החלטה, צידדה הממשלה בפתיחה הדרגתית ומבוקרת של ענף המוניות לתחרות בדרך של ביטול המכסות שנקבעו בפקודה, והפעלת ויסות על מספר המוניות בארץ על-ידי קביעת אגרה מתאימה.

תיקון מס' 45 לפקודה

3. ביום 5.1.98 התקבל בכנסת החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1997, ס"ח התשנ"ח 48. פרק ד' לחוק קבע את תיקון מס' 45 לפקודת התעבורה (להלן: "**תיקון 45**"). בהתאם להחלטת הממשלה האמורה וברוח המלצות ועדת רייכמן וועדת שריג, ביטל תיקון 45 כליל את שיטת המכסות, באופן שכל מי שעומד בתנאי הכשירות המפורטים בסעיף 14 לפקודה, זכאי לקבל רשיון להפעלת מונית מן המדינה. וזו לשונו של סעיף 14:

14. זכאות לקבלת רשיון להפעלת מונית

זכאי לקבל רשיון להפעלת מונית מי שנתקיימו בו כל אלה:
 (1) הוא תושב ישראל.
 (2) לא הורשע בעבירה שלדעת ועדת המוניות, מפאת חומרתה או נסיבותיה, יש בה כדי למנוע מתן רשיון להפעלת מונית או שחלפה לגבי ההרשעה תקופת ההתיישנות לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, ואם הוא תאגיד הרשום בישראל- בעלי השליטה בתאגיד או מנהליו לא

הורשעו בעבירה כאמור; לעניין זה, "שליטה"-
 כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;
 (3) לדעת ועדת המונית אין בהפעלת מונית על ידו
 כדי לפגוע בבטחון המדינה; החלטה שלא לאשר
 אדם לקבל רשיון בשל באמור בפסקה זו לא תתקבל
 אלא על פי פניה של משטרת ישראל;
 (4) שילם אגרה בעד מתן רשיון להפעלת מונית לפי
 סעיף 14ה(א)."

יודגש כי תנאי הכשירות האמורים בסעיף 14 הנ"ל אינם כוללים דרישה לרשיון נהיגה במונית; מכאן
 שגם לאחר קבלת תיקון 45, זכאי מי שלא עסק מעולם בנהיגה במונית לקבל רשיון הפעלה מן המדינה, אם הוא
 עומד בתנאי הכשירות המפורטים בסעיף. זאת ועוד; תיקון 45 - כמו תיקון 38 לפניו - לא שלל את עבירותם של
 הרשיונות להפעלת מונית ואת סחירותם בשוק החופשי. עם זאת, בניגוד לקודמיו, לא קבע תיקון 45 מכסה
 מוגבלת להקצאת רשיונות להפעלת מונית על-ידי המדינה; האמצעי שאומץ במסגרתו לויסות ענף מפעילי
 המוניות בארץ היתה אגרה ששיעורה נקבע בסעיף 14ה לפקודת התעבורה. כנגד האגרה שנקבעה בסעיף זה,
 מופנית העתירה המתוקנת שלפנינו. וזו לשון הסעיף:

"14ה אגרות
 (א) (1) בעד מתן רשיון להפעלת מונית ישלם מקבל
 הרשיון אגרה בסכום של 205 אלף שקלים חדשים
 (להלן - אגרה רגילה), ואולם, בשנים 1998 עד
 2006, מי שהוא בעל רשיון בתוקף לנהיגה במונית
 ונהג בישראל במונית כעיסוק עיקרי במשך 6 שנים
 לפחות שקדמו למועד הגשת הבקשה, ישלם אגרה
 בסכום של 110 אלף שקלים חדשים בלבד; לעניין
 זה, "עיסוק עיקרי"- עבודה בפועל בישראל בנהיגה
 במונית הרשומה בישראל;
 (2) החל בשנת 2000, יהיה שר התחבורה רשאי,
 באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בצו לעניין
 פיסקה (1) תקופה הקצרה מ-6 שנים.
 (ב) ב-1 בינואר, ב-1 באפריל, ב-1 ביולי וב-1
 באוקטובר של כל שנה, החל באפריל 1998, יעודכנו
 סכומי האגרות שהסעיף קטן (א) לפי שיעור עליית
 המדד הידוע באותו מועד לעומת המדד לחודש
 נובמבר 1997, ואולם בכל רבעון בשנים 1998 ועד
 ינואר 2007 יופחת מדי רבעון סכום האגרה הרגילה
 המעודכן כאמור, בשיעור של 1.25% מסכום האגרה
 הרגילה הנקוב בסעיף קטן (א) כשהוא מעודכן
 כאמור; לענין זה, "מדד" - מדד המחירים לצרכן
 שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 (ג) החל בשנת 2000 יהיה שר התחבורה רשאי,
 באישור ועדת הכספים של הכנסת, להפחית בצו את
 סכום האגרה הרגילה, אם ראה כי צרכי משק
 מצדיקים זאת, ותקופת הפחתת סכומי האגרה
 הרגילה, כאמור בסעיף קטן (ב), תקוצר בהתאם.
 (ד) שר התחבורה, באישור ועדת הכספים של
 הכנסת, יקבע אגרה בעד מתן היתר להעברת רשיון
 להפעלת מונית."

הנה כי כן, סעיף 14 הנ"ל בנוסחו במסגרת תיקון 45, קבע כי תשלום אגרה בסך 205,000 ש"ח עבור קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה (להלן: "אגרה רגילה"), ושיעורה יופחת ב-1.25% בכל רבעון של השנה החל משנת 1998 ועד ינואר 2007. הסעיף אף הקנה לשר התחבורה שיקול-דעת להפחית את שיעור "האגרה הרגילה" החל משנת 2000 אם ראה כי צרכי המשק מצדיקים זאת, באישור ועדת הכספים של הכנסת. זאת ועוד; סעיף 14 קבע הקלות בשיעור האגרה לטובת נהגי מוניות ותיקים בשנים 1998-2006, כך שהוטל עליהם לשלם 110,000 ש"ח עבור רשיון להפעלת מונית מהמדינה במקום 205,000 ש"ח (להלן: "אגרה מופחתת").

בשנת 2001, לאחר שהעתירה המתוקנת כבר היתה תלויה ועומדת בפנינו, התקבל בכנסת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001, ס"ח התשס"א 227. בפרק ג' לחוק האמור נחקק תיקון מס' 53 לפקודת התעבורה (להלן: "תיקון 53"). במסגרת תיקון זה, הוחלף סעיף 14(א)(1) לפקודה, באופן ששיעור "האגרה הרגילה" הופחת ל-185,000 ש"ח. שיעור "האגרה המופחתת" לנהגי המוניות הותיקים נותר בסך 110,000 ש"ח, אולם תקופת הותק בנהיגת מונית הנדרשת לצורך "האגרה המופחתת" קוצרה. בנוסף, הכיר המחוקק בותק שנצבר עקב נהיגת מונית בחו"ל. שאר הוראות סעיף 14 לפקודה נותרו בנוסחם כפי שנקבע במסגרת תיקון 45 לפקודה. וזהו נוסחו של סעיף 14(א)(1) לאחר תיקון 53:

"14 אגרות (א)(1) בעד מתן רשיון להפעלת מונית, ישלם מקבל הרשיון אגרה בסכום של 185 אלף שקלים חדשים (להלן - אגרה רגילה), ואולם, בשנים 2001 עד 2007, מי שהוא בעל רשיון בתוקף לנהיגה במונית ונהג בישראל במונית כעיסוק עיקרי במשך 5 שנים לפחות שקדמו למועד הגשת הבקשה, ממנה לכל הפחות שנתיים וחצי בישראל, ישלם אגרה בסכום של 110 אלף שקלים חדשים בלבד; לעניין זה, "עיסוק עיקרי" - עבודה בפועל בישראל בנהיגה במונית הרשומה בישראל או עבודה בפועל בחוץ לארץ בנהיגת מונית".

אוסף כי תקנות התעבורה המשיכו להורות על תשלום אגרה נפרדת בעד הגשת בקשה לרשיון להפעלת מונית, ושיעורה עומד כיום על 569 ש"ח.

כאמור, עיקר העתירה המתוקנת לפנינו, הוא כנגד השיעור הגבוה של האגרה שנקבעה בסעיף 14 לפקודת התעבורה.

הצדדים וההתפתחויות בעתירה

4. העותרים הינם נהגי מוניות שאין בבעלותם רשיון להפעלת מונית. חלקם עובדים כנהגי מוניות שכירים עבור בעלי "מספרים ירוקים", וחלקם שוכרים רשיון להפעלת מונית תמורת דמי שכירות חודשיים. בעת הגשת העתירה המקורית, לא היו העותרים בעלי ותק משמעותי בנהיגת מונית.

המשיב 1 הינו שר התחבורה, הממונה על הפעלתה של פקודת התחבורה. המשיב 2 הינו האיגוד הארצי של נהגי המוניות, המייצג את בעלי "המספרים הירוקים" המחזיקים בבעלותם רשיון להפעלת מונית (בין אלה שקיבלו את רשיונם מן המדינה ובין אלה שרכשו אותו בשוק החופשי). המשיבים 3, אשר צורפו לעתירה על-פי בקשתם, הם שלושה נהגי מוניות ותיקים שאין בבעלותם "מספר ירוק", וכן גוף המכונה "ועד הפעולה של נהגי המוניות השכירים", המציג עצמו כמייצג נהגי מוניות שכירים בעלי ותק משמעותי בנהיגת מונית, שאין בבעלותם רשיון להפעלת מונית.

יצוין כי העותרים צרפו לעתירה כמשיב גם את יו"ר הכנסת, בנימוק כי הוא העומד בראש כנסת ישראל. כבר אמרנו בפסיקתנו כי יו"ר הכנסת אינו משיב נכון לעתירה. הכנסת סיימה מלאכתה עם גמר הליכי החקיקה, ואין היא צד לסכסוך בו מתבררת שאלת חוקתיותו של תיקון לחוק. הטענות החוקתיות שמעוררים העותרים מכוונות כנגד התיקונים שנקבעו לפקודת התעבורה ולא כנגד הכנסת; על כן אין לצרף את יו"ר הכנסת כמשיב לעתירה ואנו מורים על מחיקתו ממנה (השוו: בג"צ 1715/97 **לשכת מנהלי תיקי השקעות בישראל ואח' נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד נא (4) 367, 381-380).

5. את עתירתם המקורית הגישו העותרים בשנת 1995, עת היה בתוקף תיקון 38 לפקודת התעבורה. כזכור, תיקון 38 המשיך בשיטת המכסות, ואף העלה את שיעור האגרה המשתלמת בעד רשיון להפעלת מונית מן המדינה. במסגרת העתירה המקורית, ביקשו העותרים כי תוצהר בטלותו של תיקון 38 לפקודה, בהיותו נוגד את הוראות חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בקשתם היתה כי נורה לשר התחבורה לעשות שימוש בסמכותו על-פי תיקון 38, ולקבוע מכסת רשיונות להפעלת מונית בהיקף שיאפשר לכל נהג מונית "שכיר" לקבל מהמדינה רשיון להפעלת מונית ולהפוך לנהג "עצמאי", אם רצונו בכך. כן ביקשו העותרים כי נכריז על בטלותה של האגרה שנקבעה במסגרת תיקון 38 לפקודה, בסך 138,000 ש"ח.

ביום 10.8.95, ניתן לבקשת העותרים צו ביניים שהורה למשיב 1 להימנע מהקצאת רשיונות חדשים להפעלת מונית עד להחלטה אחרת. ביום 8.11.95 בוטל צו הביניים שניתן, לאחר שהמשיב 1 התחייב להודיע

לכל מי שישלם אגרה בעד קבלת רשיון להפעלת מונית, אודות העתירה והסעדים המבוקשים בה, ואף התחייב כי אם תתקבל העתירה תשיב המדינה את האגרה לרוכשי הרשיונות. במועד האמור אף ניתן צו על תנאי כמבוקש בעתירה המקורית. הצדדים הגישו תגובותיהם לצו על תנאי וכן הגישו לבית-המשפט סיכומים מפורטים בכתב, אולם בטרם הכריע בית-המשפט בעתירה המקורית, התקבל תיקון 45 לפקודת התעבורה. תיקון 45 ייתר חלק מטיעוני העותרים בעתירתם המקורית, שהרי במסגרתו בוטלה שיטת המכסות. עם זאת, כזכור, העלה תיקון 45 את שיעור האגרה המשתלמת בעד רשיון להפעלת מונית מן המדינה. נוכח שינוי הדין, הוגשה עתירה מתוקנת.

בעתירתם המתוקנת, ביקשו העותרים כי המשיבים יתנו טעם מדוע לא יבוטל סעיף 14 לפקודת התעבורה שנחקק במסגרת תיקון 45, וקבע אגרה בסך 205,000 ש"ח כתנאי לקבלת רשיון להפעלת מונית מהמדינה. ביטולו של סעיף 14 הנ"ל עשוי היה להשיב על כנו את סעיף 14 שקדם לו ושנחקק במסגרת תיקון 38 לפקודה, ולפיו עמד שיעור האגרה בגין רשיון להפעלת מונית על 138,000 ש"ח. לפיכך, ביקשו העותרים שנורה כי האגרה שנקבעה בתיקון 38 תהיה מבוטלת אף היא. בקשתם היתה כי תתאפשר הקצאת רשיונות להפעלת מונית לכל נהג מונית העומד בתנאי הכשירות האישיים הקבועים בפקודה, תמורת אגרה ששיעורה לא יעלה על מאות ש"ח, כשיעור האגרות הנגבות בגין רשיונות אחרים של הסעה ציבורית בשכר.

בהסכמת הצדדים, הוחלט ביום 23.12.98 בהרכב השופטים אור, קדמי וביניש, כי העתירה המתוקנת תידון כאילו ניתן בה צו על תנאי. לבקשת באי כוח הצדדים, הורינו על הגשת סיכומים בכתב. ביום 10.11.99 קבענו כי לאחר קבלת הסיכומים, יינתן פסק-דין לפי החומר שבתיק. ביני לביני, פרש חברנו השופט קדמי מבית משפט זה, ובמקומו הצטרף להרכב הנשיא ברק. הצדדים הסכימו כי יינתן פסק-דין על-יסוד הסיכומים בכתב והחומר שצורף לתיק, ללא צורך בשמיעה נוספת של בעלי הדין. מטעמים שונים ובהם גם קבלת תיקון 45 לפקודת התעבורה אשר בעקבותיו תוקנה העתירה המקורית, ומורכבות השאלות שהעלתה העתירה המתוקנת, התעכבה לצערנו מלאכת כתיבת פסק-הדין עד עתה.

נוסיף עוד כי מאז הגשת הסיכומים בכתב וטרם מתן פסק-דינו, התקבל תיקון 53 לפקודת התעבורה שכאמור הפחית את שיעור "האגרה הרגילה" מ-205,000 ש"ח ל-185,000 ש"ח. על אף השינוי החקיקתי האמור, סברנו כי נוכח גובה סכום האגרה המתוקן, אין בהפחתת האגרה ל-185,000 ש"ח כדי לשנות מטענותיהם העקרוניות של העותרים בעתירתם המתוקנת. משכך, לא ראינו לבקש את עדכון העתירה פעם נוספת, ואנו מניחים כי העותרים תוקפים את חוקתיותו של תיקון 53, מאותם טעמים שהעלו כנגד תיקון 45 לפקודה.

6. עיקר טענתו של בא-כוח העותרים, עו"ד צבי ריש, בפנינו היתה כי סעיף 14 לפקודת התעבורה פוגע שלא כדין בזכויותיהם החוקתיות של העותרים, המוגנות לפי חוק יסוד: חופש העיסוק ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לטענת העותרים, החובה לשלם אגרה בשיעור עשרות אלפי ש"ח עבור קבלת רשיון להפעלת מונית מן המדינה פוגעת שלא כדין בחופש עיסוקם, שכן היא מגבילה את יכולתם להפוך מנהגי מוניות "שכירים" לנהגי מוניות "עצמאיים". עוד טענו כי האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה פוגעת שלא כדין בכבודם ובזכות הקניין שלהם. בין היתר, טענו העותרים כי הם מופלים לרעה לעומת כלי הסעה ציבוריים אחרים בארץ, הנדרשים לשלם עבור רשיונותיהם אגרה בשיעור של מאות ש"ח בלבד. לגישת העותרים, על ענף המוניות בישראל להתנהל בתנאי תחרות חופשית, באופן שכל נהג מונית העומד בתנאי הכשירות הקבועים בסעיף 14 לפקודת התעבורה, יוכל לקבל מן המדינה רשיון להפעלת מונית תמורת אגרה מינימלית, אם ירצה בכך. לטענתם, האגרה שנקבעה בפקודת התעבורה אינה לתכלית ראויה ומידתה עולה על הנדרש ועל כן יש להכריז על בטלותה. מנגד, טענו באת-כוח המדינה, עו"ד אסנת מנדל, וכן בא-כוח המשיב 2 כי אף אם קיימת פגיעה בזכויות חוקתיות של העותרים, הרי מטעמים שפורטו בכתב התשובה ויידונו בהמשך, פגיעה זו עומדת בתנאי פיסקת ההגבלה.

בעמדתם של המשיבים 3 חל במשך הזמן שינוי: במסגרת העתירה המקורית שהתייחסה לתיקון 38, התנגדו המשיבים 3 לביטול שיטת המכסות, בהתחשב בהוראת השעה שהקצתה מכסות מיוחדות של "מספרים ירוקים" לטובת נהגי המוניות הותיקים. עם זאת, הם הצטרפו בהסכמה לעתירה, בנוגע לבקשה לבטל או להפחית באופן משמעותי את שיעור האגרה עבור קבלת רשיון להפעלת מונית. כאמור, תיקון 45 ביטל את שיטת המכסות אך העלה את שיעור האגרה בעד קבלת רשיון להפעלת מונית מהמדינה. מאחר והעתירה המתוקנת הוגשה לאחר קבלת תיקון 45 והצטמצמה לעניין האגרה בלבד, הודיעו המשיבים 3 כי הם מצטרפים בהסכמה לעתירה המתוקנת.

הצדדים הגישו לנו טיעונים מפורטים ומקיפים בכתב עוד בשלב העתירה המקורית, והם השלימו טיעוניהם בכתב לאחר תיקון העתירה. קראנו בעיון רב את טיעוני הצדדים בכתב, את סיכומיהם ואת החומר שצורף להם. דומה כי מבין שלל הטענות שהעלו העותרים כנגד סעיף 14 לפקודה, טענתם העיקרית מתייחסת לפגיעה בחופש עיסוקם. על כן ראינו למקד בה את דיונו.

המסגרת הנורמטיבית - חוק יסוד: חופש העיסוק

7. זמן רב טרם חקיקת חוק יסוד: חופש העיסוק, עוד בראשית ימיו של בית-משפט זה, הכירה שיטתנו המשפטית בחופש העיסוק כזכות יסוד "טבעית", ובעקבותיה הכירה פסיקתנו בשורה של זכויות יסוד נוספות "שאינן כתובות עלי ספר" (ראו: בג"צ 1/49 **בז'רנו ואח' נ' שר המשטרה ואח'**, פ"ד ב 80, 83-82).

הטעמים להגנה על חופש העיסוק, מגוונים. חופש העיסוק נובע מזכותו של אדם למצוא לעצמו מקורות מחייה ופרנסה, לשם קיומו הפיזי בכבוד. כן נובע הוא מזכותו של אדם לאוטונומיה אישית, לפיתוח האישיות ולהגשמה עצמית של מאוויו וכישוריו, באמצעות בחירת המקצוע בו יעסוק והגשמתו. חופש העיסוק הוא, איפוא, רב-ערך הן מהטעם הכלכלי, והן נוכח היותו כלי לפיתוח אישיותו של האדם ואמצעי בידיו לתרום למירקם החברתי בו הוא חי. (ראו: בג"צ 1715/97 **מנהלי השקעות הנ"ל**, בעמ' 383; בג"צ 5936/97 **לם ואח' נ' דל ואח'**, פ"ד נג (4) 673, 682; וראו גם: א' ברק "חוק יסוד: חופש העיסוק" **משפט וממשל** ב (תשנ"ד) 195, 200). לעיתים, עומדים בבסיס חופש העיסוק רצינולים חברתיים-ציבוריים נוספים, כגון כאשר העיסוק הוא בתחום הביטוי - התקשורת, התרבות או האומנות (בג"צ 1452/93 **איגלו חברה קבלנית לעבודות צנרת בנין ופיתוח בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר ואח'**, פ"ד מז (5) 610, 617). ההגנה על חופש העיסוק מגלמת גם את הצורך להבטיח תחרות חופשית ושוויון הזדמנויות במשק ובעבודה, על-מנת לאפשר התמודדות בתנאים שווים בין עוסקים שאינם בעלי שוני רלוונטי. בהתחשב בכך, נקבע בפסיקתנו כי "חופש העיסוק כולל לא רק את זכותו של אדם לעסוק במקצוע בו יבחר, אלא גם את זכותו של אדם להתחרות בעוסקים אחרים באותו ענף". (ראו לענין זה בג"צ 4915/00 **רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נד (5) 451, פסקה 12 לפסק-הדין והאסמכתאות המוזכרות שם; בג"צ 1030/99, 1031, 1053, 1119, 1201 **אורון ואח' נ' יו"ר הכנסת, ח"כ דן תיכון ואח'**, פ"ד נו (3) 640, 658; וראו גם: א' ברק **פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית** (תשנ"ד, כרך ג) 597, להלן: "ספרו של א' ברק"; אך ראו: א' גרוס "כיצד היתה 'התחרות החופשית' לזכות חוקתית? - בנפתולי הזכות לחופש עיסוק" **עיוני משפט** כג (תש"ס) 229).

8. עוד טרם חקיקתם של חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, קבע בית-משפט זה כי יש לפרש כל הגבלה על זכות יסוד - ובכלל זה חופש העיסוק - בצמצום ובאופן שיש בו כדי לשמור על הזכות ולא לסייגה מעבר למתחייב מדבר המחוקק ומתכלית החקיקה (ראו למשל: בג"צ 75/76 **הילרון חברה ליצוא יבוא גידולי ומוצרי חקלאות בע"מ נ' מועצה ליצור פירות ושיווקם (מועצת הפירות)**, פ"ד ל (3) 645, 653). כמובן שאותה עת היו זכויות היסוד חשופות לפגיעה באמצעות חקיקה של הכנסת ללא מגבלה על תכלית החקיקה ועל האמצעים להשגתה, ובלבד שהפגיעה בזכות היסוד נעשתה בחוק שלשונו חד-משמעית, ברורה ומפורשת. (ראו: בג"צ 337/81 **מיטרני ואח' נ' שר התחבורה ואח'**, פ"ד לז (3) 337, 358-359). עם חקיקת

חוק יסוד: חופש העיסוק (להלן גם: **חוק היסוד**), זכה חופש העיסוק למעמד נורמטיבי חוקתי, המאפשר לבית- המשפט לקיים ביקורת חוקתית על חקיקת כנסת הפוגעת בו. וכך קובע סעיף 3 לחוק היסוד:

3. חופש העיסוק כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד".

מבט למשפט המשווה מלמד כי המעמד החוקתי המפורש שניתן לחופש העיסוק בסעיף 3 הנ"ל, אינו ברור מאליו בכל שיטות המשפט המוכרות לנו. כך למשל, האמנה האירופית לזכויות אדם אינה מקנה במפורש מעמד לחופש העיסוק, וכך גם האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות. הצ'רטר הקנדי לא כולל הוראה מפורשת בדבר הגנה חוקתית על חופש העיסוק. בדומה, אין בחוקת ארצות-הברית תיקון מיוחד המוקדש לחופש העיסוק, וההגנה עליו נגזרת מן ההגנה הכללית על החירות לפי התיקון החמישי והתיקון הארבעה-עשר לחוקה. זאת ועוד; רמת ההגנה על חופש העיסוק במשפט האמריקאי נמוכה יחסית, ודי להראות כי הפגיעה בחופש העיסוק דרושה באופן סביר להגשמת אינטרס ציבורי לגיטימי. מנגד, במשפט הגרמני זוכה חופש העיסוק למעמד רם ולהגנה חוקתית מפורשת, כקבוע ב- Art. 12(1) GG (Grundgesetz). סעיף 22 לחוקת דרום אפריקה מקנה הגנה חוקתית מפורשת לחירותו של אדם לבחור את עיסוקו, וכך גם סעיף 22 לחוקה היפנית, בכפוף לסייג המפורט בסעיף (ראו: M. Chaskalson, J. Kentridge, J. Klaaren, G. Marcus, D. Spitz & S. Woolman **Constitutional Law of South Africa** (Revision Service 2, 1998), p. 29-15, 29-16, להלן: "Constitutional Law of South Africa"). השוני בין השיטות בנוגע למעמדו של חופש העיסוק נובע מכך שהמשפט החוקתי משקף תפיסות וערכים הנובעים מן ההיסטוריה, התרבות, ערכי היסוד והצרכים המייחדים כל חברה ומדינה. פעמים רבות, ניתן למצוא קווי-דמיון בין שיטות-משפט שונות, ואילו פעמים אחרות השוני במאפייניה של כל חברה מוביל לתפיסות חוקתיות מגוונות, המותאמות לצרכי המשפט והחברה באותה שיטה. (השוו: בג"צ 1715/97 **מנהלי השקעות** הנ"ל, בעמ' 403).

9. ממושכלות ראשונים הוא כי בשיטתנו המשפטית כמו גם בשיטות משפט רבות אחרות, חופש העיסוק - ככל זכויות האדם המוגנות - אינו מוחלט. "חופש העיסוק אינו החופש של האדם על אי בודד. זהו החופש של האדם כחלק מהחברה. מתחייב איזון בין זכות האדם לחופש עיסוק לבין אינטרס הכללי" (דברי הנשיא ברק בבג"צ 1715/97 **מנהלי השקעות** הנ"ל, בעמ' 384). לפיכך, יש שנדרש לאזן בין חופש העיסוק לבין זכויות אדם אחרות ושיקולים ראויים של טובת הציבור. נוסחת האיזון קבועה בפיסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק היסוד, אשר זו לשונו:

4. פגיעה בחופש העיסוק
 אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

פיסקת ההגבלה מציגה, איפוא, מספר תנאים מצטברים לפגיעה כדין בחופש העיסוק: פגיעה בחוק או לפי חוק; החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (סעיף 2 לחוק היסוד); החוק הפוגע נועד לתכלית ראויה; וכן הפגיעה בחופש העיסוק אינה במידה העולה על הנדרש.

הפרשנות ואופן היישום של תנאי פיסקת ההגבלה - ובעיקר דרישות התכלית הראויה והמידתיות - מעצבים הלכה למעשה את היקף ההגנה הניתנת לזכות החוקתית אל מול זכויות או אינטרסים מתחרים. אשר לחופש העיסוק, יש הנוטים לאמץ גישה דומה לזו הקיימת בשיטה האמריקאית, לפיה רמת הבחינה החוקתית של פגיעה בחופש העיסוק תהא בדרך-כלל נמוכה יחסית, נוכח אופיה הכלכלי של הזכות. (עמדה קרובה לזו עולה מדבריה של השופטת דורנר בשורת פסקי דין: בג"צ 1452/93 **איגלו הנ"ל**, בעמ' 617-618; בג"צ 1715/97 **מנהלי השקעות הנ"ל**, בעמ' 420-421; בג"צ 450/97 **תנופה שרותי כוח אדם ואחזקות בע"מ ואח' נ' אלי ישי, שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב (2) 433, 452-453). אחרים קוראים להזרים לחופש העיסוק החוקתי תוכן חברתי-סוציאלי, ולגזור את מידת ההגנה על הזכות בהתאם. (ראו: א' גרוס "כיצד היתה 'התחרות החופשית' לזכות חוקתית? - בנפתולי הזכות לחופש עיסוק" **עיוני משפט** כג (תש"ס) 229; ע' זלצברגר וא' סנדי) קדר "המהפכה השקטה - עוד על הביקורת השיפוטית לפי חוקי-היסוד החדשים" **משפט וממשל** ד (תשנ"ח) 489, 505-506). על-פי השקפתי, אין לגזור את היקף ההגנה על חופש העיסוק על-בסיס טיבה של הזכות כשהיא עומדת לעצמה, אלא יש לקבוע את רמת ההגנה על הזכות החוקתית על פי מכלול פרמטרים נוספים, ובהם: התחום בו עוסקת החקיקה הפוגעת (כלכלי, חברתי-סוציאלי, בטחוני ועוד), הטעמים שבבסיס הזכות המוגנת וחשיבותה החברתית היחסית, מהות הפגיעה בזכות ועוצמתה במקרה הקונקרטי, נסיבות הפגיעה והקשרה, וכן מהות הזכויות או האינטרסים המתחרים. יש להניח כי עם הזמן תיושמה אמות-מידה אלה בפסיקה בדרך של צעידה ממקרה למקרה, והדבר יסייע לגיבוש היקף ההגנה על חופש העיסוק החוקתי בשיטתנו המשפטית.

בתמצית יצוין כי עניינה של החקיקה הנדונה בפנינו הוא בהסדרת ענף מישקי בו כרוכים היבטים תעבורתיים, כלכליים וחברתיים. הטעם בבסיס ההגנה על חופש העיסוק של העותרים הוא כלכלי, אולם כפי שיפורט להלן, עוצמת הפגיעה בזכות החוקתית היא גבוהה. אל-מול חופש העיסוק של העותרים, עומדים

אינטרסים ציבוריים חיוניים, שהגנתם נדרשת לשם טובת הציבור ורווחתו. כפי שיובהר בהמשך הדברים, יהיה במכלול הגורמים האמורים כדי להשפיע על רמת ההגנה על הזכות במקרה דנן.

היקפה של הזכות לחופש עיסוק והפגיעה בה

10. העלאת הטענה כנגד תקפות דבר-חקיקה בשל היותו סותר את חוק יסוד: חופש העיסוק, מעמידה את בית-המשפט בפני הצורך לבחון תחילה האם פגע החיקוק באופן משמעותי בחופש העיסוק החוקתי (ראו: בג"צ 3434/96 הופנונג ואח' נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נ (3) 57, 68). לשם כך על בית-המשפט לבחון את החיקוק שנטען כי פוגע הוא, וכן האם נכלל העיסוק הנפגע בזכות החוקתית המוגנת.

חוק היסוד עצמו אינו מגדיר מה הם "עיסוק", "מקצוע" או "משלה-יד". משמעותם הלשונית-מילולית של מונחים אלה משמשת נקודת מוצא במלאכת פרשנותם, אולם היקף פרישתם ייקבע בהתחשב בתכליתו של חוק-היסוד ובהתאם לערכי שיטתנו המשפטית. בעניין זה, מקובלת על"י ההגדרה המופיעה בספרו של א' ברק, לפיה "עיסוק" במובנו של חוק היסוד הוא פעילות מתמשכת. עם זאת, לא נדרשת המשכיות לתקופת חיים ואף לא תדירות גבוהה, ודי בכך שאין מדובר בפעילות חד-פעמית או ארעית. אף לא הכרחי שיהא זה הבסיס היחיד או העיקרי לקיומו של אדם. כן מסכימה אני כי הגדרת היקפו הפנימי של חופש העיסוק החוקתי צריכה להתאים עצמה להתפתחויות העיתים, כך שעשויה היא לכלול עיסוקים חדשים החורגים מהמשמעות המסורתית של עיסוק, ואף הרחבת היקף התפרשותם של עיסוקים קיימים. (ראו: ספרו הנ"ל של א' ברק, בעמ' 597-595; בג"צ 83/95, 1064/94 קומפיוטסט ראשל"צ (1986) בע"מ נ' שר התחבורה ואח', פ"ד מט (4) 808, 816; בג"צ 878, 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נגד שר האוצר ואח', פ"ד מח (5) 441, 471-470).

11. נזכיר עוד כי בשיטת המשפט הגרמני מוכרת אבחנה בין שני סוגים של פגיעה בחופש העיסוק: הסוג האחד נוגע לשלילת עיסוק או פגיעה באפשרות להיכנס לעיסוק או לבחור בו. פגיעה כזו נחשבת חמורה, שכן לפי אותה שיטה בחירת מקצוע מהווה ביטוי להגדרה העצמית ולרצון החופשי של הפרט כחלק מן האוטונומיה האישית שלו, ועל כן יש להימנע ככל הניתן מפגיעה בכניסה לעיסוק או משלילת עיסוק. הסוג השני של פגיעה בחופש העיסוק, נוגע להגבלת אופן המימוש של עיסוק, על-ידי הטלת מגבלות על דרך הגשמתו וביצועו. על-פי אותה תפיסה, אופן מימושו של מקצוע קשור פחות להגדרתו העצמית של אדם, ויש בו כדי להשפיע על חיי החברה, בטחונה ורווחתה; על כן, קיימת הצדקה רבה יותר להגבלתו. על-בסיס ההבחנה האמורה, מכיר המשפט החוקתי הגרמני בשלוש דרגות של חומרת פגיעה בחופש העיסוק, שיש בהן כדי להשליך על מידת ההגנה על הזכות. ככל שדרגת החומרה של הפגיעה בחופש העיסוק גבוהה יותר, נדרש אינטרס ציבורי חיוני

יותר להצדקתה. בהתאם לכך, קובע המשפט החוקתי בגרמניה כי בעת בחינת החוקתיות של חקיקה השוללת עיסוק או הפוגעת ביכולת הכניסה למקצוע, נדרש להוכיח, בין היתר, כי הפגיעה בזכות נועדה להגן על מטרה ציבורית חיונית, צורך חברתי לוחץ, או עניין חברתי מהותי. מאידך, לשם הצדקת פגיעה באופן המימוש של מקצוע, די בשיקולים רגילים של הגנה על טובת הציבור או קידום רווחתו. (ראו על ה- Pharmacy Case (1958) במשפט הגרמני ב: D. P. Kommers **The Constitutional Jurisprudence of The** 274-279 (Durham & London, 2th ed., 1997) **Federal Republic of Germany**, להלן: "ספרו של Kommers"; כן ראו: ספרו הנ"ל של א' ברק, בעמ' 617).

פסיקתו של בית-משפט זה התייחסה אף היא למשמעות שיש לטיב הפגיעה בחופש העיסוק, בין היתר, תוך הפנייה לגישת המשפט החוקתי הגרמני. נפסק כי הגבלת אפשרות הכניסה לעיסוק פוגעת בחופש העיסוק החוקתי. עוד נקבע כי פגיעה ישירה או עקיפה באפשרות המימוש של עיסוק, מהווה אף היא פגיעה בחופש העיסוק החוקתי שיש להעמידה במבחני פסקת ההגבלה (ראו: בג"צ 4330/93, 196/94 **גאנם, עו"ד ואח' נ' ועד מחוז תל-אביב של לשכת עורכי-הדין ואח'**, פ"ד נ (4) 221, 233; בג"צ 5936/97 **לם הנ"ל**, בעמ' 692-693). נראה כי ראוי לאמץ את הגישה לפיה ככל שהפגיעה נוגעת לשלילת עיסוק או למניעת כניסה לעיסוק, כך עשויה היא להיחשב קשה וחריפה יותר מפגיעה באופן מימוש העיסוק, וזאת נוכח הפגיעה החמורה יותר בחופש הבחירה של האדם ובזכותו לאוטונומיה אישית. ככלל, טיב הפגיעה בחופש העיסוק ועוצמתה, עשויים להשפיע על בחינת הפגיעה במשקפיה של פסקת ההגבלה. ובלשונו של א' ברק בספרו הנ"ל:

"...ככל שהפגיעה של דבר החקיקה בזכויות האדם היא מקיפה יותר וחריפה יותר, כן נדרשים יעדים חברתיים חשובים יותר וחיוניים יותר לשם הצדקתה. לעומת זאת, ככל שהפגיעה של דבר החקיקה בזכויות אדם היא פחותה וככל שהיא מקדמת זכויות אדם אחרות, כן נדרשים יעדים חברתיים חשובים פחות (שאינם אך עניין של מה-בכך) ונעדרי חיוניות לשם הצדקתם".

(שם, בעמ' 526; וראו גם דברי השופטת שטרסברג-כהן בבג"צ 726/94 **כלל חברה לביטוח הנ"ל**, בעמ' 485).

נדגיש כי על אף קיומה הלכאורי של הבחנה עיונית בין סוגי הפגיעה בחופש העיסוק, הרי שבחיי-המעשה ההבחנה בין שלילת עיסוק או פגיעה בכניסה לעיסוק לבין פגיעה באופן מימוש העיסוק, אינה תמיד חדה וברורה. כך למשל, יתכן כי בנסיבותיו של מקרה קונקרטי הגבלת מימוש של עיסוק תהא כה מקיפה ועמוקה, עד שחומרתה תגיע כדי שלילת עיסוק או מניעת כניסה אליו. במקרים מעין-אלה, תיבחן הפגיעה על-פי רמת בדיקה מחמירה יותר, כאמור לעיל.

12. העותרים לא חלקו בפנינו כי קיים צורך ברישוי ענף המוניות בארץ, כדי לוודא כי המבקש להפעיל מונית עומד בתנאי הכשירות הקבועים בפקודה. עם זאת, טענתם היתה כי סעיף 14 לפקודת התעבורה פוגע בזכותם לחופש עיסוק, שכן אין באפשרותם לשלם אגרה בשיעור כה גבוה עבור רישון להפעלת מונית, ולפיכך הם אינם יכולים להפוך לנהגי מוניות "עצמאיים". באת-כוח המדינה הסכימה כי התנאת קבלתו של רישון להפעלת מונית באגרה כאמור, פוגעת בחופש העיסוק של העותרים. עם זאת, נותרה השאלה בדבר טיבה של הפגיעה - האם עניין לנו בפגיעה בכניסה לעיסוק או פגיעה במימוש עיסוק - ובעניין זה עשויות להיות דיעות שונות. הקושי נובע, בין היתר, מן השאלה כיצד להגדיר את העיסוק שנפגע על-ידי החקיקה הנדונה. מטענות הצדדים בפנינו עולה כי הן העותרים והן המשיבים סבורים שהעיסוק הרלוונטי לדיון בחוקתיות סעיף 14 לפקודה, הוא הנהיגה במונית. לגישתם, מאחר והחקיקה האמורה אינה מונעת מן העותרים לעבוד כנהגי מוניות, אין היא פוגעת באפשרות הכניסה לעיסוק. העמדה המקובלת על הצדדים היא כי החקיקה הנדונה פוגעת באופן מימוש עיסוקם של העותרים כנהגי מונית. זאת מאחר והוראת סעיף 14 לפקודה, מגבילה את יכולתם של העותרים להפוך מנהגי מוניות שכירים לנהגי מוניות עצמאיים, ועקב כך אף מקטינה את הרווח שלהם מעיסוקם. המחלוקת בין הצדדים נוגעת למשמעות שיש לייחס לכך שהפגיעה היא באופן מימוש העיסוק. לטענת העותרים, אין להבחין מבחינת חומרת הפגיעה בזכות החוקתית, בין פגיעה באופן מימוש העיסוק לבין פגיעה באפשרות לבחור או להיכנס למקצוע. לעומתם, טוענים המשיבים כי יש להבחין בין שני סוגי הפגיעה, שכן פגיעה באופן מימוש העיסוק היא מעצם טיבה חמורה פחות ביחס לפגיעה ביכולת הכניסה לעיסוק. לטענת המשיבים, הורדת מתח רווחים כתוצאה מעיסוק כנהג מונית שכיר לעומת נהג מונית עצמאי, מהווה פגיעה פחותה מעצם טיבה, שכן היא אינה פוגעת באוטונומיה האישית לבחירת עיסוק כחלק מכבוד האדם.

כאמור, בפסיקתו של בית-משפט זה אמנם מסתמנת הגישה לפיה פגיעה באופן מימוש העיסוק, אף שצריכה היא לעמוד בתנאי פיקת ההגבלה, תיחשב בדרך-כלל חמורה פחות מפגיעה בכניסה לעיסוק. אלא שבמקרה שלפנינו, נוטה אני לדיעה כי הפגיעה בחופש העיסוק של העותרים כמוה כפגיעה ביכולתם להיכנס לעיסוק. על-פני הדברים, ניתן לסבור כי נהג מונית שכיר התלוי לשם פרנסתו בתשלום דמי שכירות גבוהים לבעל "מספר ירוק", נבדל בעיסוקו מנהג מונית עצמאי שהוא בעל רישון להפעלת מונית ועל כן אינו נזקק לשכירת רישון הפעלה מאחר. גישה כזו, נותנת ביטוי למשמעות החברתית והכלכלית של עצמאות עיסוקית לעומת עיסוק כשכיר. אולם אף אם לא נראה בנהג מונית עצמאי או שכיר עוסקים נפרדים, קיים בכל זאת בסיס לגישה כי הפעלת מונית עשויה להיחשב עיסוק נפרד ביחס לנהיגת מונית. במצב החקיקתי הקיים, בעלי רישון להפעלת מונית אינם חייבים לעסוק בנהיגת מונית, ורבים מהם משכירים רישונותיהם לנהגי מוניות "שכירים". עקב כך, קיימת בענף המוניות הבחנה בין נהגי מוניות לבין אנשים אחרים שהרישון להפעלת מונית מהווה

עבורם נכס להשקעה ומקור פרנסה שאינו כרוך בהיותם נהגי מוניות. המסקנה המתבקשת היא כי השימוש ברשיון להפעלת מונית מהווה פעילות מתמשכת מן הסוג המהווה "עיסוק", אף אם לגבי חלק מבעלי "המספרים הירוקים" אין הרשיון מהווה בסיס פרנסה יחיד או עיקרי. בנסיבות אלה, ניתן לכאורה להבחין בין הפעלת מונית כעיסוק לבין העיסוק בנהיגת מונית.

זאת ועוד; הפגיעה בחופש העיסוק החוקתי עקב החיוב באגרה כאמור, חלה על כל המבקשים רשיון להפעלת מונית. עם זאת, עוצמת הפגיעה בחופש עיסוקם של נהגי המוניות השכירים, רבה יותר מאשר באלה שלא עסקו מעולם בנהיגת מונית ומעוניינים ברשיון להפעלת מונית לשם השקעה כלכלית גרידא. הטעם לכך הוא שעל אף ש"המספר הירוק" דומה למעין "רשיון עסק" הנבדל מן העיסוק בנהיגת מונית, קיימת זיקה בין השניים מבחינת נהגי המוניות השכירים, שהרי הם אינם רשאים לעסוק בנהיגת מונית מבלי שניתן לגביה רשיון להפעלת המונית. בהתחשב בכך, הפגיעה בנהגי המוניות השכירים היא רבה יותר שכן הגבלת האפשרות לקבל רשיון להפעלת מונית מן המדינה מצמצמת קיומו של מעין מסלול קידום, מנהג מונית שכיר לנהג מונית עצמאי, ויש לה השלכות משמעותיות על העיסוק בנהיגת מונית ועל מחירו.

במקרה שלפנינו אין צורך להכריע בשאלה אם מדובר בפגיעה בכניסה לעיסוק או במימוש עיסוק, ומוכנה אני לבחון את חוקתיות סעיף 14 בהנחה המחמירה עם המדינה לפיה הפגיעה בחופש העיסוק של העותרים עקב החיוב באגרה לפי סעיף 14 לפקודה, עולה כדי פגיעה בכניסה לעיסוק נבדל. בהנחה שכך, המסקנה המתבקשת היא כי אין לפגוע בעותרים אלא אם יוכח צורך חברתי מהותי או מטרה חברתית חשובה לשם הצדקת הפגיעה. מסקנה זו בעינה עומדת, אף אם נוכח ביטול שיטת המכסות, היטיב תיקון 45 עם העותרים ביחס למצב החוקי ששרר עובר לתיקון - טענה שהמשיבים נמנעו מלהעלותה במסגרת תשובתם לעתירה המתוקנת (ראו: בג"צ 6055/95, 7083 צמח נ' שר הבטחון ואח', פ"ד נג (5) 241, 258-261).

13. נוכח המסקנה כי סעיף 14 לפקודת התעבורה פוגע בחופש העיסוק של העותרים, יש לבחון האם עומדת הפגיעה בתנאי פסקת ההגבלה כאמור בסעיף 4 לחוק היסוד. במקרה דנן, אין חולק כי הפגיעה בחופש העיסוק נעשתה בחוק, וכי החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. השאלה הטעונה הכרעה היא האם הפגיעה של סעיף 14 לפקודת התעבורה בחופש העיסוק, היא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

בטרם ניגש לבחינת סעיף 14 לפקודת התעבורה במשקפי פסקת ההגבלה, נזכור כי לא במהרה יתערב בית-המשפט ויבטל הוראת-חוק שיצאה מבית המחוקקים, שכן "בית המשפט חייב כבוד לחוק כביטוי של

רצון העם" (השופט זמיר בבג"צ 3434/96 הופנונג הנ"ל, בעמ' 67). בהתאם לכך, הודגש בפסיקתו של בית-משפט זה פעמים רבות כי ביישמו את המבחנים החוקתיים הקבועים בפסיקת הגבלה על חקיקת הכנסת, יפעל בית-המשפט באיפוק שיפוטי, בזהירות ובריסון. במיוחד כך הדבר כאשר עניינה של החקיקה העומדת לביקורת חוקתית הוא בתחומי משק וכלכלה בהם כרוכים היבטים חברתיים וכלכליים רחבי-היקף. בתחומים אלה, יתכנו לעיתים קרובות מספר מטרות ודרכי פעולה אפשריות; ההכרעה ביניהן מבוססת לא פעם על הערכה שטמונה בה אי-ודאות, והיא כרוכה בתחזיות ובשיקולים מקצועיים שאינם תמיד בתחום מומחיותו של בית-המשפט. הערכה שגויה של המצב עלולה להוביל לחוסר יציבות ואף לזעזועים במשק המדינה. על כן, יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית - הרשות המבצעת והרשות המחוקקת - מרחב בחירה רחב, בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת, ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה. זאת ועוד; הבחירה בין המטרות ודרכי הפעולה השונות בתחומי משק וכלכלה עשויה להיגזר מהשקפות חברתיות - כלכליות, אשר על אף היותן שונות ואף מנוגדות זו מזו - עשויות כולן להתקיים במסגרת חוקי היסוד. על-פי עקרון הפרדת הרשויות, הבחירה ביניהן נתונה בידי של המחוקק, כל עוד עומדת החקיקה בתנאי פסיקת ההגבלה. בעניין זה כבר נאמר מפי הנשיא ברק כי:

"בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית. הוא בוחן את חוקתיות החוק, לא את תבונתו. השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי. מחוקק 'סוציאליסטי' ומחוקק 'קפיטליסטי' עשויים לחוקק חוקים שונים ומנוגדים, אשר כולם ימלאו את דרישותיה של פסיקת ההגבלה. אכן, חוקי היסוד אינם תוכנית לפעולה מדינית קונקרטיית. הלאמה והפרטה עשויים להתקיים במסגרתם. כלכלת שוק או ניהול מרוכז של הכלכלה עשויים למצוא בה מרחבי מחיה, ובלבד שהפעילות המשקית - הפוגעת בזכויות אדם - תקיים את דרישותיה של פסיקת ההגבלה".

(ע"א 6821/93, רע"א 1908/94, 3363 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי ואח', פ"ד מט (4) 221, 438; וראו גם: בג"צ 1715/97 מנהלי השקעות הנ"ל, בעמ' 386)

אשר על כן, אף שבית-המשפט לא ימשוך ידו מן הביקורת החוקתית על חקיקה שעניינה התווית מדיניות כלכלית והסדרתם של ענפי משק, הוא ינהג בה בזהירות. הוא יפעיל ביקורתו החוקתית כדי להגן על זכויות חוקתיות על-פי גדריה של פסיקת ההגבלה, אך יימנע מעיצוב מחדש של המדיניות המשקית שראה המחוקק לאמץ. בכך ישמור בית-המשפט על האיזון העדין שבין שלטון הרוב ועקרון הפרדת הרשויות, לבין הגנה על ערכי יסוד ועל זכויות האדם. (ראו: ע"א 6821/93 בנק המזרחי הנ"ל, בעמ' 332, 338, 340, 348, 448, 575; בג"צ 1715/97 מנהלי השקעות הנ"ל, בעמ' 388-389).

הדרישה לתכלית ראויה

14. על-פי פסיקת ההגבלה, חוק הפוגע בזכות חוקתית צריך להיות לתכלית ראויה. כבר נקבע בפסיקתנו כי תכלית היא ראויה אם נועדה להגן על זכויות אדם, לרבות על-ידי קביעת איזון סביר והוגן בין זכויות של פרטים בעלי אינטרסים מנוגדים, באופן המוביל לפשרה סבירה בתחום הענקת הזכויות האופטימליות לכל פרט ופרט. זאת ועוד; תכלית תימצא ראויה אם היא משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה, במטרה לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן. (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי** הנ"ל, בעמ' 342, 434). ככלל, לחקיקה של הכנסת עשויה להיות יותר מתכלית אחת. כבר נקבע בפסיקתנו כי במצב בו יש לחוק מספר תכליות השלובות זו בזו, יינתן משקל רב לתכלית הדומיננטית שלו ובה תתמקד הביקורת החוקתית. עם זאת, אין להתעלם גם מן התכליות המשניות של החוק, כדי לבחון השלכותיהן על זכויות האדם (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי** הנ"ל, בעמ' 342; וראו גם: ספרו הנ"ל של א' ברק, בעמ' 531).

15. בסיכומיה טענה באת-כוח המדינה, כי תכליתו של סעיף 14 לפקודה עם ביטול שיטת המכסות, היא לקדם תחרות חופשית בענף המוניות ולהרחיב את מספר העוסקים בהפעלת מונית, על-מנת לשפר את רמת השירות לטובת כלל הציבור. עם זאת, טענה כי פתיחת ענף מפעילי המוניות לתחרות נעשית באופן זהיר והדרגתי, תוך המשך הסדרה ופיקוח מטעם משרד התחבורה על ענף מפעילי המוניות, באמצעות האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה. מטעמי באת-כוח המדינה עולה כי המשך ההסדרה של הענף, נובעת מתכלית כפולה: ראשית, הגבלת הכניסה לענף מפעילי המוניות נדרשת, לטענתה, מטעמים תעבורתיים, לטובת ציבור המשתמשים בדרך ולטובת כלל הציבור הנזקק לשירותי תחבורה ציבורית (להלן: "**התכלית התעבורתית**"). שנית, לגישת באת-כוח המדינה, נועד סעיף 14 לפקודה לתכלית נוספת, שעניינה איזון בין זכויות ואינטרסים מנוגדים של קבוצות שונות בענף המוניות: נהגי המוניות השכירים; גורמים בציבור שאינם עוסקים בנהיגת מונית אך מבקשים רשיון להפעלת מונית כהשקעה כלכלית או מטעמים אחרים; וכן בעלי "מספרים ירוקים". לטענת המשיבים 1 ו-2, התכליות האמורות של סעיף 14 לפקודה ראויות, ויש בהן להצדיק את הגבלת האפשרות לקבל רשיון להפעלת מונית מן המדינה, על-אף הפגיעה הנובעת מכך בחופש עיסוקם של נהגי המוניות השכירים.

מנגד, סבורים העותרים כי הגבלת האפשרות לקבל רשיון להפעלת מונית באמצעות האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה, מנוגדת ליעדים התעבורתיים שהמדינה מעוניינת בקידומם. עוד סבורים הם כי הדאגה לערך רשיונותיהם של בעלי "המספרים הירוקים" אינה מקיימת את דרישת התכלית הראויה. המסקנה המתחייבת לדעתם היא כי יש להורות על פתיחת ענף מפעילי המוניות לתחרות מלאה, באופן שכל נהג מונית העומד בתנאי הכשירות הסובייקטיביים הקבועים בפקודה, יוכל לקבל רשיון להפעלת מונית אם ירצה בכך, ללא

אגרה או תמורת אגרה מינימלית. לשיטת העותרים, יש להותיר את ויסות מספר המוניות לכוחות הביקוש וההיצע בשוק, ללא התערבות של רשויות המדינה.

עיקר טיעונם של העותרים כנגד תכליתה של הוראת-סעיף 14 לפקודה היה כי המחוקק שימש בעניין זה כלי לביצוע של מדיניות משרד התחבורה, המונעת משיקולים זרים של הגנה על בעלי "המספרים הירוקים" מפני חשיפתם לתחרות. למעשה, תקפו העותרים את הוראת-החוק האמורה על-פי אמות-מידה המתייחסות למעשי-מנהל ולחקיקת-משנה ולא לחקיקה ראשית של הכנסת, שכן לטענתם חקיקת הכנסת נועדה להגן על מדיניות משרד התחבורה משכבר הימים.

16. ככלל, בדיקת תכליתו של דבר-חקיקה על-פי פיסקת ההגבלה אינה מתמקדת בבדיקת מניעי המחוקק, הגם שקיימת לכאורה חפיפה מסויימת בין התכלית לבין המניע, אלא מתמקדת היא בתכלית האובייקטיבית של החוק. בדרך-כלל, אין כל פסול בעצם האימוץ של מדיניות ממשלתית על-ידי הכנסת, כל עוד עמדת הממשלה נועדה לתכלית ראויה על-פי מדיניותה.

מטיעוני הצדדים כפי שצוינו לעיל עולה כי גדר המחלוקת ביניהם אינו כה רחב כפי שנדמה במבט ראשון. המדינה מסכימה למעשה עם עמדת העותרים כי ראוי לפתוח את ענף המוניות לתחרות חופשית. כך עולה אף מהחלטת הממשלה משנת 1997 שהובילה לחקיקת תיקון 45 לפקודה, אלא שלפיה יש לפתוח את ענף המוניות לתחרות מבוקרת. לפיכך, בעוד שהעותרים קוראים לפתיחה מיידית של ענף המוניות לתחרות מלאה, מבקשת המדינה באמצעות המנגנון שנקבע בסעיף 14 לפקודה לפתוח את הענף לתחרות בהדרגה ובזהירות.

ככלל, פתיחה של ענף מישקי לתחרות חופשית המשרתת את רווחת החברה ואינה פוגעת שלא כדין בערכים מוגנים אחרים, מהווה תכלית חקיקתית ראויה, שנועדה להגשים מדיניות כלכלית. עם זאת, ועל-אף שחופש התחרות הינו חלק מחופש העיסוק החוקתי, ברי כי חופש העיסוק ועקרונות התחרות החופשית אינם מוחלטים. תתכנה נסיבות בהן חופש העיסוק והתחרות החופשית יוגבלו נוכח זכויות-יסוד או אינטרסים מתחרים אחרים הנועצים בשלום הציבור ובטובת הכלל, עליהם מבקש המשפט להגן. על-מנת להצדיק פגיעה בעקרון התחרות החופשית אשר כרוכה בה הגבלת יכולתו של הפרט להיכנס בשעריו של עיסוק, די בכך שהפגיעה נחוצה להגשמתו של יעד חברתי-כלכלי חשוב. בהתחשב בכך, עלינו לבחון האם יש בטעמים שהציגה המדינה לסעיף 14 לפקודת התעבורה כדי להוות "תכלית ראויה" המצדיקה את הגבלת היקף התחרות החופשית

בענף מפעילי המוניות, על-ידי קביעת אגרה ששיעורה פוגע ביכולתם של העותרים להיכנס לענף. לשם כך, נפנה לבחינת הטעמים לגופם.

התכלית התעבורתית

17. המשיבים ציינו בפנינו כי הגבלת האפשרות לקבל רשיון להפעלת מונית באמצעות האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה, נובעת משני טעמים תעבורתיים באופיים: ראשית, נטען כי ההגבלה נובעת מהצורך למנוע הגדלה של צפיפות התנועה ושל רמת הרעש וזיהום האוויר בכבישים. בעוד שמכוניות פרטיות בערים הגדולות משמשות בעיקר לנסיעות קצרות, נעות המוניות שעות רבות ביממה באזורים עירוניים צפופים, בין שהן מובילות נוסעים ובין שהן תרות אחריהם. לפי הטענה, פתיחה בלתי מבוקרת של ענף מפעילי המוניות לתחרות חופשית, תגדיל את מספר המוניות באופן בלתי סביר וכתוצאה מכך יגדל העומס בכבישי הערים הגדולות, וכך גם רמת הרעש וזיהום האוויר.

הטעם התעבורתי השני להמשך הסדרת ענף מפעילי המוניות נעוץ בעמדת משרד התחבורה לפיה התחבורה הציבורית מהווה שירות הדורש תכנון, הכוונה ופיקוח, נוכח הצורך לספק לציבור הרחב שירותי תחבורה ציבורית זמינים ונגישים, בעלות סבירה וברמה הולמת, לרבות בישובים המצויים במקומות מרוחקים וכן בשעות בהן רוב הציבור אינו מצוי בדרכים. ההשקפה המנחה את משרד התחבורה היא כי עמוד התווך של התחבורה הציבורית בישראל הוא שירות האוטובוסים, המעניק שירותי הסעה סדירים לרוב המכריע של הנזקקים לתחבורה ציבורית. המדינה מסבסדת את מחיר הנסיעה באוטובוסים במטרה לסייע לאוכלוסיות חלשות, ולדאוג לכך ששירות האוטובוסים יינתן לא רק בקווים "רווחיים" אלא גם במקומות מרוחקים ודלי אוכלוסיה או בשעות בהן מספר הנוסעים קטן. הואיל והמדינה מסבסדת את התחבורה באוטובוסים לטובת הצרכן, רואה היא מחובתה לשמור על רווחיות שירות האוטובוסים, שמא תוטל מעמסת-יתר בתשלום הסובסידיה מכיסם של משלמי המיסים. המוניות לנסיעה מיוחדת מהוות שירות משלים לאוטובוסים, בהתחשב בכך שהמונית היא בעלת קיבולת מצומצמת ביחס לאוטובוס, וכן נוכח אספקת שירות המונית על-פי דרישה בלבד, ובדרך-כלל רק כאשר קיים רווח בצד מתן השירות. לטענת המדינה, אף כי מחירי הנסיעה במונית הם ברי-פיקוח, פתיחה מיידית של ענף מפעילי המוניות לתחרות מלאה בלא לווסת מספרן, תוביל להורדת מחירי הנסיעה במונית, תוך "בריחת" נוסעים משירות האוטובוסים לשירות המונית, בעיקר בקווים הרווחיים בהם נוהגות המוניות לספק שירות. תהליך זה עלול לפגוע ברווחיות של שירות האוטובוסים, באופן שיחייב את המדינה להגדיל את תשלומי הסובסידיה הניתנים להם; כן עלולים להיפגע כלל הנזקקים לשירות האוטובוסים, במיוחד אלה הנזקקים לקווים הפחות רווחיים. לגישת המדינה, כדי לאפשר לשירות האוטובוסים והמוניות לחיות

זה לצד זה ולא זה על חשבון זה, ראה המחוקק לפתוח את ענף מפעילי המוניות לתחרות באופן הדרגתי ומבוקר, תוך המשך הרגולציה של הענף במסגרת סעיף 14 לפקודה. עוד ציינה באת-כוח המדינה כי מדיניות היוסות בענף המוניות כחלק מהסדרת התחבורה הציבורית בארץ הונהגה שנים רבות טרם קבלת חוקי היסוד החדשים, ולדעתה יש ליתן לכך משקל במסגרת הביקורת החוקתית על סעיף 14 לפקודה.

מנגד, טוענים העותרים כי אין לשמר את כוחן המונופוליסטי של חברות האוטובוסים ולהיטיב עימן על-חשבון נהגי המוניות השכירים. עוד טוענים הם כי הגבלת הכניסה לענף מפעילי המוניות נוגדת את טובת הציבור, ואין בה כדי להועיל עם צרכי התחבורה בארץ. לגישתם, פתיחתו של ענף מפעילי המוניות לתחרות מלאה באופן שכל נהג מונית שיבקש זאת יוכל להפעיל מונית, תקדם את טובת הציבור בכך שתתרום להוזלת דמי הנסיעה במונית ותעודד מתן שירות מונית יעיל לציבור הרחב. עקב כך, יגדל היקף השימוש במוניות ויפחת השימוש ברכבים פרטיים, תוך צמצום עומס התנועה בכבישים והקלת מצוקת החנייה במרכזי הערים הגדולות.

18. בחינת טיעוני הצדדים מביאה למסקנה כי העותרים אינם חולקים על-כך שאספקת תחבורה ציבורית יעילה במחיר הולם, ודאגה לעומס התנועה ולרמת הרעש והזיהום בדרכים, מהווים תכלית חקיקתית ראויה. המחלוקת בין הצדדים מתמקדת בשאלה האם פתיחה זהירה של ענף המוניות לתחרות תוך המשך הפיקוח על מספר המוניות בארץ, מהווה דרך רצויה להשגת התכלית האמורה, או שמא הדרך העדיפה היא פתיחה מלאה של ענף המוניות לתחרות חופשית. ניתן להשקיף על מחלוקת זו כחלק ממחלוקת רחבה יותר, בין הסבורים כי כוחות השוק, ובעיקר כוחות של היצע וביקוש בתנאי יוזמה ותחרות, מספיקים על-מנת להסדיר כראוי את היחס בין ספקים לצרכנים, לבין המצדדים במעורבות של המדינה באמצעים של פיקוח ורגולציה, שמטרתם לוודא אספקה של שירותים חיוניים בתנאים סבירים לכלל האוכלוסייה כחלק מן ההגנה על טובת הציבור ועל הסדר הציבורי (השוו: בג"צ 7721/96 **איגוד שמאי ביטוח בישראל ואח' נ' המפקח על הביטוח ואח'**, פ"ד נה (3) 625, 630-631). מחלוקת זו רחבה מיני-ים, ובעלת השלכות רחבות היקף. דווקא משום כך, ייזהר בית-המשפט מליטול לעצמו תפקיד של מעצב המדיניות הכלכלית-משקית. ההכרעה בשאלה האם טובת הציבור מחייבת המשך הסדרתו של ענף מישקי או שמא מתחייבת פתיחתו של הענף לתחרות חופשית, אינה נתונה בידי בית-המשפט, כי אם בידיהן של הרשויות המופקדות על הנושא: ברמה הביצועית - משרדי הממשלה הרלוונטיים, וברמה החקיקתית - כנסת ישראל. כך, כאשר מעביר בית-המשפט תחת שבט הביקורת החלטות של הרשות המבצעת, לא יראה להתערב בהן כל עוד ההכרעה אינה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות והיא מושתתת על טעמים ענייניים ללא שיקולים זרים ובלא פגיעה בערכי יסוד בסיסיים של שיטתנו המשפטית. (השוו: בג"צ 1255/94 **"בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מט (3) 661,

670-671, 688-689; בג"צ 3975/95 קניאל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד נג (5) 459, 498-497. בית-משפט אינו בוחן את תבונת המדיניות שהרשות בחרה לאמץ במסגרת סמכותה, אלא בוחן אם נפל פגם משפטי בהפעלת שיקול-דעתה בעת קביעת המדיניות או יישומה, באופן המקים עילה להתערבותנו; ובלשונו של השופט זמיר:

"התפקיד והסמכות לקדם את האינטרס הציבורי מוטלים, לפי החוק, על הרשויות המוסמכות. בידיהן המומחיות והנסיון; הן המוסמכות לקבוע מדיניות ולהן הכלים לבצע את המדיניות; הן הנושאות באחריות לאינטרס הציבורי בפני הציבור הרחב.

בית-המשפט, כפי שכבר נאמר אין-ספור פעמים, לא יעמיד את שיקול הדעת שלו במקום שיקול הדעת של הרשות המוסמכת. הוא אף לא יבחן אם אפשר היה לקבל החלטה נבונה יותר או יעילה יותר מהחלטת הרשות. הוא אמור רק לבחון אם נפל פגם משפטי בשיקול הדעת של הרשות, כגון פגם של שיקולים זרים או פגם של חוסר סבירות".

בג"צ 4140/95 סופרפארם (ישראל) בע"מ ואח' נ' מנהל המכס והמע"מ ואח', פ"ד נד (1) 49, 69.

כך ביתר שאת כאשר הביקורת השיפוטית היא על חקיקת הכנסת. בית-המשפט לא יבחן את תבונת מדיניותה של הכנסת אלא את השאלה האם תכלית החקיקה משתלבת בערכי היסוד והאם הפגיעה בזכות החוקתית היא לתכלית ראויה.

אשר על כן, לא לנו להכריע אם פתיחה מיידית של שוק התחבורה הציבורית בכלל וענף המוניות בפרט לתחרות מלאה עדיפה על-פני השיטה הקיימת, כדי להבטיח את יעילותה של התחבורה הציבורית בארץ ואת צמצום עומס התנועה בכבישי ישראל. תפקידנו אינו אלא לבחון האם באימוץ החקיקתי של מדיניות משרד התחבורה שבבסיס סעיף 14 לפקודה, נפל פגם מן הסוג המצדיק התערבות בחקיקה ראשית. לאחר שעיינו בחומר שהוגש לנו ושמענו את טיעוני הצדדים, נחה דעתנו כי התכלית שביסוד החקיקה האמורה ראויה. להלן טעמנו לכך:

ראשית, התכלית שבאה לידי ביטוי בהוראת סעיף 14 לפקודה, כבר נמצאה ראויה במסגרת הביקורת על מדיניות משרד התחבורה בנושא הנדון. פסק-הדין המרכזי שדן בסוגיה ואף ניתח את ההלכות שניתנו במשך השנים, הוא בג"צ 635/95, 7216 מוניות הדריים שרות רחובות ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ ואח' נ' שר התחבורה ואח', פ"ד נא (5) 723, מפי השופט חשין (להלן: פרשת מזכרת בתיה). באותה פרשה, נקבע כי השיקול של גודש התנועה ורמת הרעש והזיהום בדרכים, מהווה שיקול לגיטימי וראוי במתחם שיקוליו של המפקח על התעבורה. אשר לשיקול הרווחיות של חברות האוטובוסים והסובסידיה המשולמת להן, ציין

בית-המשפט כי יש בכך משום פגיעה בתחרות החופשית בין האוטובוסים למפעילי המוניות. עם זאת, המשיך וציין כי שיקול הסובסידיה נבחן כבר מספר פעמים בעבר על-ידי בית-משפט זה (ראו למשל: בג"צ 564/75 **חושניסקי נ' שר התחבורה ואח'** (לא פורסם); בג"צ 56/77 **אילן ואח' נ' המפקח על התעבורה ואח'**, פ"ד לב (2) 301; בג"צ 341/81 **מושב בית עובד מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' המפקח על התעבורה ואח'**, פ"ד לו (3) 349; וראו עוד האסמכתאות המוזכרות בפרשת **מזכרת בתיה**). בכל ההלכות למעט אחת (בג"צ 58/71 **מוניות האומה בע"מ נ' המפקח על התעבורה**, פ"ד כה (2) 479, מפי השופט ח' כהן), נקבע כי אין להתערב במדיניות משרד התחבורה לרכז את ההסעה הציבורית בידי הקואופרטיבים הגדולים, במטרה לספק תחבורה ציבורית נוחה בעלות סבירה לכל שכבות האוכלוסייה. עוד נקבע כי תשלום הסובסידיה לחברות האוטובוסים מהווה שיקול לגיטימי וכשר במניין שיקוליו של המפקח על התעבורה. בהתחשב בכך, קבע השופט חשין בפרשת **מזכרת בתיה הנ"ל**, כי "הילכת הסובסידיה הכתה שורש בהלכה, ואיני רואה עצמי בן-חורין שלא ללכת בעקבותיה עד אם תאמר רשות מוסמכת אחרת" (שם, בעמ' 745). הלכה דומה נקבעה על-ידי השופט זמיר בבג"צ 1101/96 **ברוך אברהם ואח' נ' מדינת ישראל ואח'**, דינים-עליון, כרך נב, 151. (וראו גם דבריו של השופט זמיר בבג"צ 221/99 **סלאח נ' משרד התחבורה**, פ"ד נג (5) 567, 572).

הנה כי כן, הטעמים התעבורתיים שהציגה באת-כוח המדינה אושרו לא פעם על-ידי בית-משפט זה. המעמד שניתן לחברות האוטובוסים, עשוי אמנם לעורר שאלות מורכבות בהתחשב בכוח המונופוליסטי הנתון בידיהן. עם זאת, איני רואה להכריע בשאלות אלה בעתירה שלפנינו, בהתחשב בכך שלא שמענו טיעון מפורט בעניינן, ובהתחשב בכך שחברות האוטובוסים לא צורפו כמשיבות לעתירה. זאת ועוד; משרד התחבורה הסכים, למעשה, לפתיחת התחבורה הציבורית באוטובוסים ליתר תחרות, אף שסבר גם בהקשר זה, כי הפתיחה של הענף לתחרות צריכה להיות מבוקרת והדרגתית, בהתחשב בצרכי התחבורה בארץ. (ראו: עמדת המדינה בבג"צ 3136/98 **אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ ואח' נ' שר התחבורה ואח'**, פ"ד נב (5) 705, שעניינו מכרז שפרסם משרד התחבורה להפעלת 22 קווי-שירות לתחבורה באוטובוסים, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 1997).

הטעם השני להיותה של התכלית ראויה נעוץ בכך שהמדיניות התעבורתית עליה מושתת סעיף 14ה לפקודה, התחשבה בעמדה הקוראת לדה-רגולציה בענף המוניות בישראל. עם זאת, היא מושתתת על תפיסה של הליך הדרגתי, ברוח החלטת הממשלה משנת 1997, על-מנת למנוע זעזועים בשוק התחבורה הציבורית עקב המעבר לקראת שוק חופשי. על חשיבותה של ההדרגתיות בביצועו של שינוי בעל משמעות כלכלית וחברתית עמד השופט זמיר בבג"צ 7198/93, בשג"צ 1892/94 **מיטראל בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר ואח'**, פ"ד מח (2) 844:

"הדעת נותנת כי לאחר משטר של מונופול ממשלתי ביבוא בשר, שנמשך יותר מארבעים שנה, אין זה דבר פשוט לעבור באופן מהיר, כמעט פתאומי, לכלכלה של שוק חופשי, ללא הכוונה וללא פיקוח של הממשלה" (שם, בעמ' 852; וראו גם: בג"צ 3344/94 שחף נתיבי אויר בע"מ נ' שר התחבורה ואח', תק-על 95 (4) 129, בפסקה 15 לפסק-דין של השופט גולדברג).

דברים אלה נכונים בשינויים המתחייבים גם בהקשר שלפנינו. מטבע הדברים, לפתיחת ענף המוניות לתחרות חופשית עשויות להיות השלכות על התחבורה הציבורית בארץ ועל עומס התנועה בכבישים. זאת ועוד; אל מול מצוקתם של נהגי המוניות השכירים המעוניינים להפעיל מונית בעצמם, עומדת מצוקתו של מי שנזקק לסבסוד התחבורה הציבורית באוטובוסים וכן מי שתלוי בתחבורת האוטובוסים במקומות מרוחקים או בשעות דלילות בתחבורה. לפיכך, אין פסול בכך שהרשויות מבכרות להנהיג את השינויים בענף המוניות באופן מבוקר והדרגתי.

שלישית, הטעמים התעבורתיים בבסיס סעיף 14 לפקודה נתמכים בהמלצותיהן של ועדת רייכמן וועדת שריג. כזכור, היו אלה שתי ועדות ציבוריות, שמונו על-ידי שר התחבורה לבחינת הסדרתו של ענף המוניות בישראל. שתי הוועדות גיבשו מסקנותיהן לאחר ששקלו את הבעיות המיוחדות לענף. בפני ועדת שריג הופיעו גורמים ממשרד התחבורה, נציגי ארגוני המוניות, נציגי נהגי המוניות השכירים, נציגי חברות האוטובוסים, וכן גורמים ממשרדי האוצר והתיירות. שתי הוועדות באו למסקנה כי יש ליישם עקרון של "שוק פתוח" בענף המוניות, אולם יש לעשות כן באופן זהיר תוך המשך פיקוח על כמות המוניות בארץ על-ידי גביית אגרה בשיעור מתאים. וכך נאמר בדו"ח ועדת שריג:

"...רואה הוועדה כהכרח להציע את העקרון של "שוק פתוח" אשר יתבסס על יסודות כלכליים סבירים. מתוך גישה של אחריות ועל מנת שלא ייגרם נזק ישיר ומיידי לאלפי המועסקים בענף, לתחבורה הציבורית הסדירה, ולגורמים המבקשים להיכנס לענף (לעתים ללא שקול כלכלי מבוסס), אנו מציעים לסייג את מהלך "פתיחת הענף" ולנקוט במדיניות זהירה, שאם תוכיח את עצמה אפשר יהיה בעתיד להקל את מהלכיה".

(עמ' 8 לדו"ח הוועדה)

מדיניות משרד התחבורה עליה מושתת סעיף 14, לפיה יש לפתוח את ענף המוניות לתחרות חופשית באופן זהיר תוך המשך הפיקוח על מספר המוניות, נתמכת, איפוא, בחוות-דעת מקצועיות של שתי ועדות ציבוריות שבחנו את הנושא. הדבר מחזק התרשמותנו כי התכלית התעבורתית הינה בגדר צורך ציבורי

ראוי. העובדה כי העותרים הציגו בעתירתם המקורית חוות-דעת מקצועית מטעמם, המצדדת בפתיחה מיידית של ענף המוניות לתחרות מלאה, אין בה כדי לחייב מסקנה שונה מזו אליה באנו. מדובר בסוגיה מורכבת שתיתכנה בה דיעות מקצועיות מגוונות, והיא שימשה נושא למחלוקות מקצועיות וציבוריות במדינות אחרות (ראו מאמרים המתנגדים לפתיחה של ענף המוניות לתחרות מלאה: **Choong-Ho Kang Taxi Deregulation: International Comparison** (Institute for Transport Studies - The University of Leeds, 1998), להלן: "חיבורו של Kang"; וכן: P. S. Dempsey "Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure" 24 **Transp. L. J.** (1996) 73, להלן: "מאמרו של Dempsey"; אל מול עמדה המצדדת בדה-רגולציה של ענף המוניות: א' נתיב **ענף המוניות בישראל - תמונת מצב והצעות לשינויים** (החטיבה למחקר מדיניות כלכלית במכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים בירושלים, 1997)). במחלוקת בין העמדות המקצועיות הסותרות, יש ליתן משקל מיוחד לעמדה המקצועית של הרשות המפקדת על התחבורה הציבורית בארץ, אשר היא הנושאת באחריות למדיניות המתקבלת על-סמך עמדתה (השוו: בג"צ 726/94 **כלל חברה לביטוח הנ"ל**, בעמ' 486; כן ראו דברי השופט אור בבג"צ 1554/95, **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט ואח'**, פ"ד נ (3) 2, 21-22). אציין עוד כי פרופ' גרונאו אשר כתב את חוות-הדעת מטעם העותרים והמליץ על דה-רגולציה מלאה בענף המוניות, היה חבר בועדת רייכמן וחתם בהסכמה על מסקנות הועדה לפיהן יש לפקח על מספר המוניות בישראל באמצעות אגרה מתאימה.

רביעית, פיקוח בהיקף כזה או אחר על מספר הרשיונות להפעלת מונית, נהוג במדינות נוספות בעולם. ברוב הערים המרכזיות בארה"ב (ובהן ניו-יורק, לוס-אנג'לס, יוסטון ובוסטון), הרשיונות להפעלת מונית המונפקים על-ידי הרשות, כפופים למגבלות ולפיקוח הדוק. בערים אטלנטה וסיאטל אף החל תהליך של רה-רגולציה, לאחר שפתיחת ענף המוניות לתחרות מלאה נחלה כשלון. ברוב ערי בריטניה, הכניסה לענף מפעילי המוניות מוגבלת, ומצויה תחת פיקוח. אמנם, בשנת 1985 התקבל בבריטניה חוק שאיפשר דה-רגולציה חלקית בענף המוניות (The Transport Act), אולם נכון לשנת 1996 רק 28% מהרשויות המקומיות בבריטניה הסירו את המגבלות על כמות הרשיונות להפעלת מונית המונפקים על-ידן. הנה כי כן, המגמה הרווחת ברוב הערים המרכזיות בארה"ב ובבריטניה היא להסדיר ולהגביל בכך את מספר הרשיונות להפעלת מונית. יצוין כי קיימות מדינות בעולם המערבי, כגון שבדיה וניו-זילנד, בהן הונהגה דה-רגולציה הדרגתית שאיפשרה פתיחה מלאה של ענף המוניות לתחרות. עם זאת, באותן מדינות הוחמרו דרישות הכשירות האישית להפעלת מונית (ראו: חיבורו הנ"ל של Kang, וכן מאמרו הנ"ל של Dempsey). המסקנה המתבקשת היא כי הגם שישנן מדינות שביצעו דה-רגולציה ופתחו את ענף המוניות לתחרות מלאה, מדינות רבות אחרות ראו להמשיך בהסדרת ענף המוניות

ובפיקוח על מספרן, באופן כזה או אחר. אשר על כן, אין לומר כי התכלית התעבורתית של סעיף 14 לפקודה אינה ראויה.

19. קיומה של תחבורה ציבורית סדירה בעלות סבירה לכלל האוכלוסייה, ומניעת עלייה ברמת העומס, הזיהום והרעש בדרכים, מהווים אינטרסים ציבוריים חשובים ואף חיוניים, כחלק מן ההגנה על טובת הציבור ועל הסדר הציבורי. על כן, מהווים הם תכלית ראויה לפגיעה בחופש העיסוק. כאמור, סוגיה זו העסיקה בתי-משפט במדינות שונות, ששיטותיהן המשפטיות שונות זו מזו. (ראו: Constitutional Law of South Africa הנ"ל, בעמ' 29-16. מעניינת הדוגמה המובאת שם בדבר קביעת בית-המשפט העליון של יפן כי מניעת צפיפות בכבישים והסדרת התנועה לטובת כלל הציבור, מהווים תכלית ראויה לרגולציה חקיקתית של התחבורה הציבורית). כן ראוי להזכיר כי גם בפסיקתו של בית-המשפט החוקתי הגרמני נקבע כי קיום תחבורה ציבורית סדירה היא מטרה חיונית, שיש בה להצדיק הגנה מפני תחרות של מסיעים פרטיים (ספרו הנ"ל של א' ברק, בעמ' 617). שוכנענו, איפוא, כי התכלית התעבורתית של סעיף 14 לפקודה, ראויה היא.

איזון בין צרכיהם של קבוצות אינטרסים שונות בענף המוניות

20. בתשובתה לעתירה המתוקנת, הציגה באת-כוח המדינה את הטעמים התעבורתיים לסעיף 14 לפקודה, כתכלית המרכזית של החוק. עם זאת, ציינה כי הסדרת ענף מפעילי המוניות במסגרת סעיף 14, נועדה לתכלית נוספת של איזון בין צרכיהם של קבוצות אינטרסים שונות בענף המוניות. נהגי המוניות השכירים ובהם העותרים, מעוניינים להפוך לנהגי מוניות עצמאיים מטעמים כלכליים, ולפיכך מצדדים הם בהסרת המגבלות על הכניסה לענף מפעילי המוניות, ובביטול האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה. לתוצאה זו שואפים גם גורמים בציבור שאינם עוסקים בנהיגת מונית, אך מעוניינים "במספר ירוק" כהשקעה כלכלית או מטעמים אחרים. מנגד, בעלי "המספרים הירוקים" - בין אלה העובדים כנהגי מוניות עצמאיים ובין אלה המשכירים את הרשיון לאחרים כהשקעה כלכלית - מתנגדים לפתיחת ענף מפעילי המוניות לתחרות. ההנחה היא כי ערכו הכלכלי של רשיון להפעלת מונית בשוק החופשי, נקבע על-פי כללי היצע וביקוש. ככל שהיצע הרשיונות גדל, ערכם הכלכלי בשוק החופשי פוחת. החשש הוא כי אם משרד התחבורה יסיר את המגבלות על קבלת רשיון להפעלת מונית ויפתח את הענף לתחרות מלאה, יוצף השוק ברשיונות להפעלת מונית והדבר יפחית באופן משמעותי את ערכם בשוק החופשי. בא-כוח המשיב 2 המייצג בפנינו את בעלי "המספרים הירוקים", הוסיף וטען כי הרשיונות להפעלת מונית מהווים עבור רבים מבעליהם מקור פרנסה מרכזי. כן יוצרים הם רשת של בטחון סוציאלי עבור נכי צה"ל, בני משפחה של חיילים שנספו במערכה ועולים חדשים, אשר משך שנים הוקצו עבורם מכסות מיוחדות של "מספרים ירוקים". עוד הוסיף כי רובם של בעלי "המספרים הירוקים" הם אנשים

מבוגרים חסרי פנסיה, שיתקשו למצוא אפיק השתכרות חלופי אם תיווצר שחיקה משמעותית בערך רשיונותיהם עקב פתיחת הענף לתחרות. בהתחשב באמור עד כה, טענה באת-כוח המדינה כי סעיף 14 לפקודה נועד לאזן בין מכלול הזכויות והאינטרסים של הקבוצות השונות בענף המוניות, על-מנת ליצור פשרה הוגנת וראויה ביניהם.

מנגד, טענו בפנינו העותרים כי סעיף 14 לפקודה עוצב בהשפעת לחצים שהפעילו בעלי "המספרים הירוקים" עובר לקבלת התיקון, במחאה על המגמה לפתוח את ענף המוניות לתחרות. לגישתם, ההגנה על האינטרס הכלכלי של בעלי "המספרים הירוקים" אינה תכלית חקיקתית ראויה, וזאת ממספר טעמים: ראשית, רבים מבעלי "המספרים הירוקים" קיבלו את הרשיונות להפעלת מונית מן המדינה בימים בהם לא נגבתה אגרה משמעותית עבורם; אחרים רכשו את הרשיונות בשוק החופשי אך השכירו אותם לנהגים שכירים, וזכו לתשואה נכבדת אשר פיצתה אותם זה מכבר על השקעתם. על כן, סבורים העותרים כי ההפסד הכלכלי הצפוי לבעלי "המספרים הירוקים" עקב פתיחת ענף מפעילי המוניות לתחרות אינו רב, ומכל מקום אינו ראוי להגנה. שנית, אף אם ערכם הכלכלי של "המספרים הירוקים" בשוק החופשי עלול להיפגע עקב פתיחת הענף לתחרות, אין לבעלי "המספרים הירוקים" זכות קנויה להמשך מדיניות הויסות. זאת ועוד; לטענת העותרים, אין לפגוע בחופש עיסוקם ובעקרון התחרות החופשית, רק כדי להגן על העוסקים הקיימים בענף.

21. לכאורה, התכלית של הגנה על בעלי "המספרים הירוקים" אכן מעוררת קושי. כידוע, חופש העיסוק הינו זכות מסוג 'חירות', שמולה 'העדר זכות' של הזולת. על כן, הזכות לחופש עיסוק של אחד אינה יכולה, כשלעצמה, לשלול מאחרים את זכותם לעסוק באותו תחום, או לחייב את השלטון לספק הגנה מפני כניסתם של מתחרים נוספים לענף. בהתחשב בכך, לו היתה ההגנה על האינטרס הכלכלי של בעלי "המספרים הירוקים" תכלית בלעדית או אף דומיננטית של סעיף 14 לפקודה, יתכן שלא היינו רואים בטעם זה תכלית ראויה. אלא שבחינה לעומק של סעיף 14 מלמדת, כי לא כך הם פני הדברים. ראשית, עמדנו לעיל על התכלית התעבורתית של הסעיף - אספקת שירות אוטובוסים בעלות סבירה לציבור הרחב, ודאגה לזרימת התנועה בצירי תחבורה מרכזיים. כאמור, הטעמים התעבורתיים הם ראויים, ומהווים תכלית דומיננטית של סעיף 14 לפקודה.

שנית, מההיסטוריה החקיקתית של סעיף 14 לפקודת התעבורה עולה כי האינטרס של בעלי "המספרים הירוקים" לשמירת הערך הכלכלי של רשיונותיהם, היווה שיקול נכבד במסגרת עיצוב ההסדר, אולם לא היה זה שיקול מכריע או בלעדי. מדבריהם של חברי-הכנסת בקריאה הראשונה ובקריאה השניה והשלישית לתיקון 38 שקדם לתיקון 45 לפקודה, עולה כי לצד האינטרס של בעלי "המספרים הירוקים" בשמירה על ערך

רשיונותיהם, נשקלו גם עקרון התחרות החופשית וחופש העיסוק של נהגי המוניות השכירים (ראו: ד"כ, חוברת כ"א, 20.2.95, בעמ' 6719, 6725-6728). גם במסקנות ועדת שריג עובר לקבלת תיקון 45 לפקודה, נשקל האינטרס של נהגי המוניות השכירים לצד האינטרס של בעלי "המספרים הירוקים" (ראו: דו"ח ועדת שריג, עמ' 8). החלטת הממשלה משנת 1997 איזנה בין הזכויות והאינטרסים הרלוונטיים, כשצידדה בפתיחה של ענף המוניות לתחרות, אף כי באופן זהיר והדרגתי. ואמנם, תיקון 45 לפקודה הוביל לפתיחה של ענף המוניות ליתר תחרות ביחס לעבר. הגם שנקבעה אגרה בשיעור של עשרות אלפי ש"ח עבור קבלת רשיון להפעלת מונית מהמדינה, בוטלה לחלוטין שיטת המכסות; לפי נתונים שהציג בפנינו בא-כוח המשיב 2 ושהעותרים לא חלקו עליהם, לאחר קבלתו של תיקון 45 חלה עלייה ניכרת בשיעור של כ-50% במספר הרשיונות להפעלת מונית שהנפיק משרד התחבורה, ובמקביל - ירידה בשיעור של כ-50% בערכם של הרשיונות להפעלת מונית בשוק החופשי. זאת ועוד; במסגרת תיקון 53 לפקודה, הופחת שיעור "האגרה הרגילה" ל-185,000 ש"ח. מדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001, ה"ח התשס"א 63, עולה כי הפחתת שיעור האגרה במסגרת תיקון 53 נועדה לאפשר כניסת בעלי מוניות חדשים לענף, בין היתר מקרב נהגי המוניות השכירים. בהתחשב בכך, אין ממש בטענת העותרים כי סעיף 14 לפקודה נועד מעיקרו להגן על בעלי "המספרים הירוקים" ולחסום כניסת מתחרים נוספים לענף מפעילי המוניות. תחת זאת, יש לקבל את עמדת באת-כוח המדינה לפיה סעיף 14 נועד לאזן בין צרכיהם של קבוצות אינטרסים שונות בשוק המוניות, ולהתאימם לצרכי הציבור בכללו.

22. מהטעמים שיפורטו להלן, ההתחשבות באינטרסים של בעלי "המספרים הירוקים" שהיו בענף במשך שנים, כשהיא נמנית בין מכלול השיקולים לפתיחה הדרגתית של ענף המוניות לתחרות, היא לגיטימית. עם זאת, אוסיף כי הזכויות שצברו בעלי "המספרים הירוקים" אינן מונעות מהממשלה וכמובן מהמחוקק, לשנות את מדיניותם ולפתוח את הענף לתחרות נוספת. בא-כוח המשיב 2 טען בפנינו ש"המספר הירוק" מהווה קניין בעליו, וכי פתיחת ענף המוניות לתחרות תוך פגיעה בערך הכלכלי של הרשיונות להפעלת מונית בשוק החופשי, פוגעת בזכות הקניין החוקתית של בעלי "המספרים הירוקים". טענה זו מעלה שאלות נכבדות באשר להיקפה הפנימי של זכות הקניין החוקתית.

כידוע, עוגנה זכות הקניין בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הקובע כי: "אין פוגעים בקניינו של אדם". עם זאת, חוק היסוד נמנע מלהגדיר את מאפייניה של זכות הקניין החוקתית ואת טיב הנכסים הנכללים בזכות המוגנת. לפיכך, היקפה הפנימי של הזכות החוקתית האמורה, נתונה לפרשנות על-פי העניין הנדון והקשרו. בין יתר הסוגיות שטרם הוכרעו בפסיקתנו לגבי היקפה של זכות הקניין החוקתית, נכללת השאלה האם זכות הקניין החוקתית כוללת בהיקפה הפנימי גם טובות הנאה וזכויות בעלות ערך כלכלי שמקורן ברשויות

השלטון, אשר יש המכנים אותן "הקניין החדש", כגון: רשיונות שמנפיקה המדינה (ראו: Ch. A. Reich "The New Property" 73 Yale L. J. (1964) 733; עוד ראו: א' ברק "החוקה הכלכלית של ישראל" משפט וממשל ד (תשנ"ח) 368, 357; כן ראו: בג"צ 4806/94 ד.ש.א איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר ואח', פ"ד נב (2) 193, 201-200). שאלה זו היא בעלת היבטים רבים. מבלי להתיימר למצותם, אציין כי במציאות של ימינו, זכויות וחובות רבים בעלי ערך כלכלי מקורם ברשויות השלטון. לפיכך, יש בסיס לטענה כי לשם הגנה אפקטיבית על ההיבט הרכושי בקניין, ונוכח היותה של זכות הקניין אמצעי לשמירה על כבוד האדם ועל חירותו האישית, יש לכלול בגדרי הזכות החוקתית גם זכויות וחובות שמקורם במשפט הציבורי (ראו: דברי השופט טירקל בע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה ובנין בע"מ נ' הועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה מודיעין ואח', פ"ד נא (2) 825, 841-840; כן ראו: דברי הנשיא ברק בע"א 6821/93 בנק המזרחי הנ"ל, בעמ' 431). מאידך, המתנגדים להכללת "הקניין החדש" בהיקפה הפנימי של הזכות החוקתית, חוששים מפני הגבלת יתר של רשויות השלטון, הכפופות ממילא לסייגים במשפט הציבורי. יש אף החוששים שמא פרשנות המרחיבה מדי את היקף זכות הקניין החוקתית, תוביל להחלשת עוצמת ההגנה על הזכות האמורה, או שמא למעורבות שיפוטית יתרה באקטים שלטוניים, לרבות התערבות במהותה של חקיקה כלכלית, סוציאלית או חברתית. (ראו ע"א 6821/93 בנק המזרחי הנ"ל, בעמ' 329-332, 470-471, 578; כן ראו: P.W.Hogg Constitutional Law of Canada (2001) 732-733, להלן: "ספרו של Hogg").

ענייננו הוא ברשיונות להפעלת מונית המוענקים על-ידי המדינה. הרשיונות הללו חיים בעת ובעונה אחת בשני תחומים משפטיים. לידתם של "המספרים הירוקים" וחייהם מתקיימים בגדרי המשפט הציבורי. השימוש ברשיונות הללו כפוף לתנאים המנויים בפקודת התעבורה, ובמקרים מתאימים מוסמכת הרשות לשלול את הרשיון מבעליו אף אם נרכש בשוק החופשי ולא מידי הרשות (ראו למשל: בג"צ 325/86 אמויאל נ' המפקח הארצי על התעבורה, פ"ד מג (2) 297, 300-301; כן ראו: בג"צ 3130/98 מוניות דוד בע"מ נ' שר התעבורה ואח', תק-על 99(3) 383). על כן, "המספרים הירוקים" אינם מהווים קניין במובנו הקלאסי. עם זאת, ניתן לסחור "במספר הירוק" ולהעבירו לאחר העומד בתנאי הכשירות האישיים הקבועים בפקודת התעבורה שהם מינימליים במהותם, עם קבלת היתר לכך. העבירות והסחירות של "המספר הירוק" והיותו בעל שווי כלכלי בשוק החופשי, מקנים "למספר הירוק" אופי קנייני, על-פי מאפייניה של זכות הקניין במשפט הפרטי. בכך נבדל "המספר הירוק" מרובם המכריע של הרשיונות הניתנים על-ידי המדינה. בהתחשב בכך, יתכן כי על-אף הזירות המתחייבת מפני הרחבת-יתר של זכות הקניין החוקתית, יש מקום לקבוע כי "המספר הירוק" נכלל בהיקפה הפנימי של הזכות המוגנת (ראו: י' ויסמן דיני קניין - חלק כללי (תשנ"ג) 59, 74, 104; י' ויסמן "הגנה חוקתית לקניין" הפרקליט מב (תשנ"ה) 258, 269; והשוו: דברי השופט מלץ בע"א 199/88 מדינת ישראל נ' מיכאלי, פ"ד מב (4) 215, 219, בימים בהם קבלת רשיון להפעלת מונית היה מותנה ברשיון בר-תוקף לנהיגת

מונית; כן ראו: S. Oxenhandler "Taxicab Linenses: In Search of a Fifth Amendment, 113 (2000) 27 *Transp. L. J.* (Compensable Property Interest). מטעמים שיובהרו להלן, סוגיה זו אינה צריכה הכרעתנו ואיננו רואה להביע עמדה בה. עם זאת, אציין כי אף אם "המספר הירוק" נכלל בגדר זכות הקניין המוגנת בחוק היסוד כטענת בא-כוח המשיב 2, עדיין עומדת השאלה מתי מתקיימת "פגיעה" בזכות הקניין החוקתית.

לכאורה, ניתן לטעון כי זכות הקניין נפגעת כאשר הערך הרכושי של הנכס קטן לעומת ערכו עובר לפעולה השלטונית, למעט כאשר ירדת הערך היא שולית (de minimis). אלא שהגדרה כזו עלולה להיות רחבה מדי, בהתחשב בכך שפעולות שלטון יום-יומיות עשויות להשפיע על ערך רכושו של הפרט. על כן, יש המציעים כי פגיעה בזכות הקניין החוקתית תתייחס רק לאקטים "בעלי השלכות אישיות מהותיות" על מצבו של בעל הזכות (ראו דברי הנשיא שמגר בע"א 6821/93 **בנק המזרחי הנ"ל**, בעמ' 332; כן ראו דברי הנשיא ברק, שם, בעמ' 431). אלא שגם הגדרה זו ל"פגיעה" בזכות הקניין, אינה ממצה. כך למשל, מתעוררת שאלה האם שינויים במדיניות כללית של הרשות, הגורמים לירידה משמעותית בערכו הכלכלי של נכס בידי הפרט, עולים כדי פגיעה בזכות החוקתית; זאת, נוכח ההלכה הפסוקה של בית-משפט זה מימים ימימה לפיה אין לאדם זכות קנויה לכך שמדיניות המטיבה עימו ברמה הכלכלית, תישאר קפואה ללא שינוי. (ראו: בג"צ 726/94 **כלל חברה לביטוח הנ"ל**, בעמ' 456; בג"צ 52/91 **עתידות - קופת פנסיה בע"מ נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד מה (3) 519, 527; בג"צ 198/82 **מוניץ נ' בנק ישראל**, פ"ד לו (3) 466, 470). בהתחשב בהלכה הפסוקה הנ"ל, שאלה היא האם ירידה בשווי השוק של הרשיון להפעלת מונית עקב פתיחה של ענף מפעילי המוניות לתחרות, תיחשב פגיעה בזכות חוקתית שיש לבחנה בגדרי פיסקת ההגבלה, או שמא אף אם קיימת זכות חוקתית - ובכך, כאמור, איננו מכריעה - אין בהורדת השווי כדי לפגוע בזכות האמורה (ראו והשוו: בג"צ 4806/94 **ד.ש.א הנ"ל**, בעמ' 200-202; י' יוסמן "הגנה חוקתית לקניין" **הפרקליט** מב (תשנ"ה) 258, 273-272).

העתירה שלפנינו אינה מצריכה הכרעה במכלול השאלות האמורות, באשר אין בהן כדי לשנות מן המסקנה אליה הגענו, לפיה התכלית הנדונה של סעיף 14 לפקודה - איזון בין צרכים של קבוצות שונות בענף המוניות - ראויה היא: אף אם נקבל לצורך הדיון את טענת בא-כוח המשיב 2 לפיה "המספר הירוק" מוגן במסגרת היקפה הפנימי של זכות הקניין החוקתית, ברי כי אין זו זכות מוחלטת. כמו יתר זכויות האדם, אף זכות הקניין החוקתית היא יחסית וניתנת לאיזון עם זכויות ואינטרסים מתחרים, ובלבד שמתקיימות דרישותיה של פיסקת ההגבלה. אשר על כן, רשאי היה המחוקק לאזן במסגרת סעיף 14 לפקודה, בין צרכי התחבורה הציבורית בארץ וחופש העיסוק והתחרות של נהגי המוניות השכירים, לבין זכות הקניין של בעלי "המספרים הירוקים", אם אמנם קיימת בידם זכות קניינית שנפגעה. בהקשר זה, רואה אני להשאיר בצריך עיון את השאלה

מהי רמת ההגנה שתינתן לזכותם של בעלי "המספרים הירוקים". זאת בהתחשב באופיו הציבורי של "המספר הירוק" כרשיון הניתן על-ידי המדינה וכפוף לכללי המשפט המינהלי, ונוכח התפקיד החברתי שניתן לייחס לקניין הפרטי (ראו דברי הנשיא ברק בע"א 3901/96, 3937 הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה נ' הורוויץ, תק-על 2002 (1) 841, בפסקה 8 לפסק-דין).

אך ניתן גם לגרוס, כאמור, כי האינטרס של בעלי "המספרים הירוקים" בשמירה על ערך רשיונותיהם אינו עולה כדי זכות חוקתית, אלא מדובר בהסתמכות על מצב קיים ויתכן אף ציפיה שאינה מגיעה כדי זכות. אף בהנחה שכך, משראו הרשויות המוסמכות לפתוח את ענף המוניות ליתר תחרות, היה בסמכותן לשקול את ההשלכות הצפויות מכך לגבי מי שנהנה מן המדיניות שנהגה עד אותה עת. עמדנו לעיל על כך שעל-פי ההלכה הפסוקה, האינטרס של בעלי "המספרים הירוקים" בהמשך מדיניות הויסות שהיטיבה עימם, אין בו כדי למנוע את שינויה. עם זאת, נכונים בעניין זה דבריו של השופט זמיר בבג"צ 2832/96 **בנאי ואח' נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין ואח'**, פ"ד נ (2) 582, 594:

"אדם נוטה לסמוך על המצב הקיים. הוא מתאים עצמו לדין החל. אכן, הוא אינו מוגן מפני שינוי המצב והדין על ידי הרשות המוסמכת, אך הוא רשאי לצפות כי השינוי יונהג בסבירות ובהגינות".

במשך שנים היה ערכו של "המספר הירוק" בשוק החופשי גבוה, נוכח מדיניות הויסות שהנהיגה המדינה. על-פי הדין שהיה נוהג באותה תקופה, אף הוקצו מכסות מיוחדות של "מספרים ירוקים" לאוכלוסיות נזקקות, על-מנת לספק להן מקור פרנסה. לגבי חלק מבעלי "המספרים הירוקים", מהווה הרשיון להפעלת מונית אפיק השקעה כלכלית, נוכח העדר זיקה הכרחית בין בעלות ב"מספר ירוק" לבין נהיגה במונית. בהתחשב בכך, פתיחה מיידית של הענף לתחרות מלאה באופן שיוביל לירידה חדה בערכו הכלכלי של "המספר הירוק" בשוק החופשי, עלולה לפגוע פגיעה אנושה בן לילה בפרנסתם של רבים מבעלי "המספרים הירוקים", בלא שהות מספקת להיערך למצב החדש. אין לצפות מן הרשויות להתעלם מחשש זה ולעצום עיניהן אל מול מציאות קיימת, שהיה להן חלק ביצירתה. בהתחשב בכך, אין פגם חוקתי בהוראת חוק המביאה בחשבון מדיניות של פתיחה מבוקרת והדרגתית של ענף מפעילי המוניות לתחרות, תחת פתיחה מיידית של הענף לתחרות מלאה כמוצע על-ידי העותרים. (השוו לפסיקה שעניינה קביעת הוראות מעבר עקב התחשבות במצבם של עוסקים קיימים: בג"צ 1715/97 **מנהלי השקעות הנ"ל**, בעמ' 411; בג"צ 5936/97 **לם הנ"ל**, בעמ' 687-688).

המסקנה המתבקשת, איפוא, היא כי הבאת עניינם של בעלי "המספרים הירוקים" בגדר עיצוב ההסדר הקבוע בהוראת סעיף 14 לפקודה, הינו במסגרת התכלית של איזון ראוי בין זכויות, אינטרסים וצרכים

מתחרים של קבוצות שונות בענף המוניות. ככלל, קביעת איזון סביר והוגן בין פרטים בעלי זכויות ואינטרסים מנוגדים, מהווה תכלית חקיקתית ראויה, שכן יש בה לאפשר חיים בצוותא במסגרת חברתית המכבדת זכויות אדם (ראו: ע"א 6821/93 **בנק המזרחי הנ"ל**, בעמ' 342, 434; ספרו הנ"ל של א' ברק, בעמ' 525).

אשר על כן, נראה כי התכליות של סעיף 14 לפקודה - הן התכלית התעבורתית והן התכלית בדבר איזון בין קבוצות אינטרסים שונות בענף המוניות - ראויות הן.

אמצעי שמידתו אינה עולה על הנדרש

23. במסגרת בחינת החוקתיות של סעיף 14 לפקודת התעבורה, אין די בכך שהתכלית החקיקתית נמצאה ראויה, ויש להוסיף ולבחון אם הפגיעה בזכות המוגנת אינה עולה על הנדרש. בהקשר זה, נהוג להצביע על שלושה מבחני-משנה המהווים אמות-מידה עקרוניות לקביעת מידתיותו של דבר-חקיקה הפוגע בזכות יסוד חוקתית (ראו: בג"צ 1030/99 **אורון הנ"ל**, בעמ' 665 ואילך). על-פי **מבחן-המשנה הראשון**, נדרשת התאמה בין האמצעי החקיקתי הפוגע בזכות החוקתית לבין התכלית אותה נועד החוק להגשים. על האמצעי החקיקתי להיות ענייני ולהוביל באופן רציונלי להגשמת מטרת החקיקה. ברי כי אל לאמצעי להיות שרירותי, בלתי סביר או בלתי הוגן (להלן: "מבחן התאמת האמצעי לתכלית").

מבחן-המשנה השני קובע כי אמצעי חקיקתי הפוגע בזכות אדם חוקתית ייחשב מידתי, אם לא ניתן להשיג את תכלית החוק על-ידי אמצעי אחר שפגיעתו בזכות האדם קטנה יותר. ככלל, הדרישה כי החקיקה תפגע בזכות החוקתית המוגנת במידה הקטנה ביותר האפשרית לשם השגת תכלית החוק, מהווה לב ליבו של מבחן המידתיות. בלשונו של הנשיא ברק: "על המחוקק להתחיל ב'מדרגה' הפוגעת פחות, ולעלות אט אט בגרם המדרגות, עד שהוא מגיע לאותה מדרגה אשר במסגרתה התכלית הראויה מושגת בלא לפגוע מעבר לדרוש בזכות האדם" (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי הנ"ל**, בעמ' 444; ספרו הנ"ל של Kommers, בעמ' 276-278) (להלן: "מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה").

במסגרת **מבחן-המשנה השלישי**, נשקלת התועלת שתצמח לציבור מן החקיקה הנדונה, לעומת הפגיעה בזכותו החוקתית של הפרט כתוצאה מהפעלת האמצעי שנבחר. לפי מבחן זה, נדרש יחס סביר בין הפגיעה בחופש העיסוק לבין היתרון החברתי הצומח מן הפגיעה (להלן: "מבחן המידתיות במובן הצר"). (ראו: ע"א 6821/93 **בנק המזרחי הנ"ל**, בעמ' 436-437; כן ראו: R. v. Oakes [1986] 1 S.C.R. 103, 139-140). יצוין כי יש הסבורים שאין לראות במבחן-המשנה השלישי אמת-מידה עצמאית בביקורת החוקתית, ודי

בכך שהאמצעי הנבחר קשור לפי מהותו והגיונו לתכלית הראויה, ואין אמצעי דומה או קרוב לו בתוך מתחם האפשרויות הסבירות, היכול להביא להשגת המטרה תוך פגיעה פחותה בזכות החוקתית. (ראו: ע"א 6821/93 **בנק המזרחי הנ"ל**, בעמ' 347; ספרו הנ"ל של Hogg, בעמ' 765-766).

ודוק, הדרישה כי על המחוקק לבחור באמצעי הפוגע בזכות החוקתית במידה שאינה עולה על הנדרש לשם השגת תכלית החוק, אין כוונתה כי על המחוקק להיצמד תמיד לדרגה הנמוכה ביותר שבתחתית הסולם. קביעה כזו, תקשה מדי על המחוקק, אשר לא יוכל לחדור מבעד למחסום הביקורת השיפוטית. זאת ועוד; שאלת המידתיות היא לרוב מסוג השאלות שאין עליהן תשובה מדוייקת ואחידה, שכן היא דורשת מלאכת שקלול והערכה. יתכנו מצבים בהם בחירה באמצעי חלופי הפוגע בזכות החוקתית מעט פחות, עלולה להביא להפחתה ניכרת במידת ההגשמה של התכלית או במידת התועלת שתצמח ממנה, ועל כן לא יהיה זה מן הראוי לחייב את המחוקק לאמץ את האמצעי האמור. עקב כך, הכיר בית-משפט זה ב"מרחב תימרון חוקתי" המכונה גם "מיתחם המידתיות". גבולותיו של מרחב התמרון החוקתי נקבעים על-ידי בית-המשפט בכל מקרה לגופו על-פי נסיבותיו, בהתחשב במהותם של הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה בה, אל מול טיבם ומהותם של הזכויות או האינטרסים המתחרים. בית-המשפט לא ימיר את שיקוליו של המחוקק בשיקול-דעתו שלו ויימנע מהתערבות, כל עוד האמצעי הנבחר על-ידי המחוקק מצוי בגדר מיתחם המידתיות. בית-המשפט יתערב רק כאשר האמצעי הנבחר חורג באופן משמעותי מגדריו של המיתחם והוא בלתי מידתי באופן ברור (ראו: ע"א 6821/93 **בנק המזרחי הנ"ל**, בעמ' 347, 438; בג"צ 450/97 **תנופה הנ"ל**, בעמ' 452; בג"צ 1715/97 **מנהלי השקעות הנ"ל**, בעמ' 387-389).

24. האמצעי שנבחר על-ידי המחוקק במסגרת סעיף 14 לפקודה, היא אגרה בשיעור של עשרות אלפי ש"ח תמורת קבלת רשיון להפעלת מונית מהמדינה. נכונה טענת העותרים כי אגרה בסך 205,000 ש"ח (במסגרת תיקון 45) או בסך 185,000 ש"ח (לאחר תיקון 53 לפקודה), שיעורה גבוה. השאלה שעלינו לבחון היא האם שיעור האגרה פוגע מעבר לנדרש בזכותם החוקתית של העותרים. לשם כך, נעזר בשלושת מבחני-המשנה של דרישת המידתיות, עליהם עמדנו לעיל.

25. נראה כי האגרה בסעיף 14 מקיימת את המבחן שעניינו **התאמת האמצעי לתכלית**, בהיותה אמצעי מתאים להשגת תכליותיו של סעיף 14 לפקודה. מחד, אגרה בשיעור של עשרות אלפי ש"ח מהווה אמצעי רגולטיבי ליוסות כמות המוניות בארץ, שכן היא מונעת כניסה גורפת של עוסקים חדשים לענף מפעילי המוניות בן-לילה. בכך נותנת האגרה מענה לחשש מפני הגדלה בלתי סבירה של עומס התנועה וזיהום האוויר בכבישים. כמו-כן, נמנעת פגיעה אנושה בערך הרשיונות של בעלי "מספרים הירוקים" ובשיעור הסובסידיות

המשתלמות לחברות האוטובוסים. מאידך, סעיף 14 קובע מנגנון להפחתה מבוקרת בשיעור "האגרה הרגילה", עליו נעמוד להלן. המנגנון האמור להפחתת שיעור "האגרה הרגילה", מאפשר להרחיב בהדרגה את אפשרות הכניסה של עוסקים חדשים לענף מפעילי המוניות, ולפתוח את הענף באופן הדרגתי ליתר תחרות. בכך יש כדי לקדם את עניינם של העותרים כנהגי מוניות שכירים המעוניינים בפתיחת הענף לתחרות חופשית. זאת ועוד; סעיף 14 קובע אגרה בשיעור מופחת, עליה יפורט בהמשך, לטובת נהגי מוניות שכירים בעלי ותק בנהיגת מונית, המבקשים לקבל רשיון להפעלת מונית. הנה כי כן, האגרה בסעיף 14 לפקודה מאזנת בין מכלול הזכויות והאינטרסים בענף המוניות, ומשמשת אמצעי רציונלי ומתאים להשגת התכליות החקיקתיות של סעיף 14 לפקודה.

העותרים טענו בפנינו כי האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה מהווה אמצעי פסול להשגת תכליות החוק, שכן אין לגבות אגרה בשיעור של עשרות אלפי ש"ח עבור רשיון להיכנס לעיסוק. עוד טענו כי נוכח הפיצול הקיים בפקודה ובתקנות התעבורה, בין אגרה בעד הגשת בקשה לקבלת רשיון להפעלת מונית, ששיעורה מגיע כיום כדי 569 ש"ח, לבין אגרה בעד קבלת הרשיון להפעלת מונית, ששיעורה הוא עשרות אלפי ש"ח כקבוע. בסעיף 14 לפקודה, הרי האגרה האחרונה מהווה מס, באשר אין יחס סביר בין התשלום לבין השירות השלטוני שניתן עבורו. לטענת העותרים, אל למדינה להטיל מס על זכותם לעסוק בהפעלת מונית.

טענתם זו של העותרים אינה מקובלת עלינו. כידוע, אגרה מהווה קטיגורית ביניים בין מס למחיר, והיא כוללת מאפיינים מזה ומזה (ראו: ע"א 474/89 קריב נ' רשות השידור, פ"ד מו (3) 374, 377; א' נמדר דיני מסים (תשנ"ג, כרך א) 29-30). האגרה בעד רשיון להפעלת מונית לפי סעיף 14 לפקודה, קרובה יותר במאפייניה למחיר ולא למס. ראשית, בניגוד לחקיקת מס, התכלית הדומיננטית של האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה אינה העשרת הקופה הציבורית, אלא מימוש התכליות החקיקתיות עליהן עמדנו לעיל. שנית, הרשיון להפעלת מונית הוא בעל שווי שוק גבוה, וניתן לסחור בו (אף כי עבירותו של הרשיון מותנית בהיתר וכפופה לעמידה של מקבל הרשיון בתנאי כשירות, שאופיים מינימאלי). בעלי הרשיון להפעלת מונית אף נהנים מהטבות-מס משמעותיות ברכישת הרכב המשמש למונית, על-מנת לעודד תחלופה ברכבי המוניות לשם שמירה על רמת בטיחותם. נוכח התמורה הכלכלית שמקבל לידיו בעל הרשיון להפעלת מונית - הן שווי השוק של הרשיון והאפשרות לסחור בו, והן הטבות-המס ברכישת המונית - אין פסול בגביית האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה עבור קבלת הרשיון מן המדינה. זאת, אף כי צודקים העותרים בטענתם כי שווי השוק של הרשיון להפעלת מונית, הושפע משך השנים במידה לא מועטה ממדיניות משרד התחבורה, בעטיה הביקוש ל"מספרים ירוקים" עלה על ההיצע. נכונה גם טענתם כי האגרה לפי סעיף 14 לפקודה מהווה אמצעי ויסות שאינו שווה לכל כיס, והיא מבוססת על יכולת פיננסית אשר אינה מתחייבת בהכרח ממהות העיסוק של הפעלת מונית.

בהתחשב בכל אלה, יתכן כי האגרה לפי סעיף 14 אינה האמצעי האידיאלי או האופטימלי לשם השגת תכליות החוק. עם זאת, מן הטעמים שהוצגו לעיל, ובהתחשב בכך שבעל "מספר ירוק" מקבל לידי נכס בעל ערך כלכלי נכבד, מהווה היא אמצעי מתאים ורציונאלי למימוש תכליות החוק.

26. האם האגרה לפי סעיף 14 לפקודה עומדת במבחן-המשנה השני, קרי- **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה?** כפי שיפורט להלן, המחוקק העדיף אמצעי זה על-פני אמצעים פוגעניים אחרים שנהגו בעבר. לא נטען בפנינו כי קיים אמצעי אחר שיהיה בו כדי להשיג את מטרותיו של סעיף 14, ושפגיעתו בחופש עיסוקם של העותרים מועטה ביחס לאגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה. הצעת העותרים ליתן "מספר ירוק" לכל נהג מונית העומד בתנאי הכשירות האישיים הקבועים בפקודה בלא אגרה כלל או תמורת אגרה ששיעורה מאות ש"ח בלבד, נוגדת את מגמת הויסות של כמות המוניות המופעלות בארץ תוך פתיחה הדרגתית וזהירה של הענף לתחרות חופשית, ועל כן אין בה כדי להשיג את מטרות החקיקה. מהטעמים שיפורטו להלן, שוכנענו כי האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה מצויה במתחם המידתיות, באופן שאינו מקים עילה להתערבותנו.

כמתואר לעיל, פקודת התעבורה עברה במשך השנים מספר רב של תיקוני חקיקה, במסגרתם ניסה משרד התחבורה חלופות שונות לשם הסדרתו של ענף המוניות. מההיסטוריה החקיקתית של תיקון 45 לפקודה ומהמלצותיהן של ועדת רייכמן וועדת שריג עולה כי שיטת האגרה אומצה על-ידי המחוקק לאחר שאמצעי הסדרה אחרים שנוסו - נכשלו. כאמור, במשך שנים נהגו בענף המוניות שיטת המכסות. יתרונה של שיטת המכסות היה נעוץ בכך שכל מי שהשתתף בהגדרת הרשיונות שהקצתה המדינה, היה בעל סיכוי שווה לזכייה. אף-על-פי-כן, האפשרות לקבלת "מספר ירוק" מן המדינה במסגרת שיטת המכסות היתה מצומצמת, שכן מספר מבקשי הרשיונות עלה בהרבה על מכסת הרשיונות שהוקצו. זאת ועוד; התוצאה של שיטת המכסות היתה כי מי שזכה ב"מספר ירוק" בהגדרת הרשיונות שהוקצו על-ידי המדינה, קיבל לידי פוטנציאל לרווח כספי גדול תמורת אגרה מינימאלית, ואילו נהגי המוניות השכירים שלא זכו בהגדרה, נאלצו לשלם דמי שכירות גבוהים בשוק החופשי עבור "מספר ירוק". גם תיקון 38 שהנהיג שיטה משולבת, במסגרתה נקבעו מכסות להקצאת רשיונות וכן אגרה בשיעור של 135,000 ש"ח עבור קבלת רשיון מהמדינה, לא הובילו לתוצאות הרצויות. עובר לקבלת תיקון 45 לפקודה, היו מונחות בפני המחוקק המלצותיהן של ועדת רייכמן וועדת שריג, אשר המליצו לזנוח לחלוטין את שיטת המכסות, ולווסת את מספר המוניות בארץ באמצעות אגרה חד-פעמית בשיעור מתאים. כאמור, המלצה זו יושמה במסגרת תיקון 45 לפקודה. לכאורה, יתרונה של האגרה לעומת שיטת המכסות נעוץ במספר היבטים: ראשית, מדובר באמצעי רגולטיבי גמיש, במובן זה שניתן להפחית את שיעור האגרה באופן מדורג, תוך בחינה מתמדת של המציאות המשתנה אל מול הצרכים והאינטרסים

הרלוונטיים. האגרה היא כלי כלכלי, וניתן לעדכן את שיעורה על-פי הצרכים המשתנים. שנית, גביית אגרה בעד קבלת רשיון להפעלת מונית מהמדינה מבטיחה בקרה על שווי הרשיון בשוק החופשי, שכן ניתן להניח שמחיר השוק של "המספר הירוק" לא יהיה גבוה משיעור האגרה המשתלמת למדינה בעד הרשיון. עקב כך, נמנעות עליות מופרזות או תנודות חריפות במחיר השוק של הרשיון, באופן המגן על נהגי המוניות השכירים, הנאלצים לשכור רשיונות להפעלת מונית מבעלי "המספרים הירוקים". שלישית, שיטת האגרה מונעת מצב כנגדו יצא קצפם של העותרים בעתירה המקורית, שכן במסגרת שיטת המכסות קיבלו בעלי "המספרים הירוקים" רשיונות להפעלת מונית מן המדינה תמורת תשלום מינימלי, וזכו לרווח כספי ניכר עקב שווי השוק הגבוה של הרשיונות. הנה כי כן, המסקנה המתבקשת היא כי שיטת המכסות כפי שהופעלה בעבר, אינה מהווה אמצעי רגולטיבי עדיף ומידתי ביחס לשיטת האגרה. נראה כי גם העותרים מסכימים לכך בטיעוניהם.

הסקירה המשווה בשיטות המוכרות לנו מלמדת כי אין מדינה נוספת בעלת הסדר זהה בכל מאפייניו לזה הקבוע בסעיף 14 לפקודה. עם זאת, גביית תשלום בשיעור גבוה עבור קבלת רשיון להפעלת מונית, אינה מייחדת את ישראל ונהוגה במקומות נוספים בעולם (ראו לעניין זה האסמכתאות המצויינות לעיל בפסקה 18). כך למשל, בשיקגו ובניו-יורק נמכרים רשיונות להפעלת מונית שמקצה הרשות (taxicab-medallions) במכירות פומביות תמורת סכומים גבוהים (למעלה מ-\$200,000 בניו-יורק). אמנם, ישנן מדינות בעולם המווסות את מספר המוניות בתחומן באמצעים אחרים. כך למשל, בלונדון נדרשים המבקשים להפעיל מונית לעמוד במבחני קבלה לתפקיד, לאחר לימודים שאורכם כשנתיים. ניתן לטעון כי אמצעי זה פוגע במידה פחותה בחופש העיסוק, והוא מותאם יותר למהות העיסוק של הפעלת מונית, ביחס לגביית אגרה בשיעור גבוה עבור קבלת הרשיון. עם זאת, עלינו לזכור כי לכל מדינה מאפיינים ייחודיים לה, על-פי הצרכים והמבנה של התחבורה הציבורית ושל ענף המוניות בתחומה. בישראל, מאז שנות ה-80 ניתנו הרשיונות להפעלת מונית גם למי שלא עסק מעולם בנהיגת מונית, והוענקו בין היתר לנכי צה"ל, למשפחות של חיילים שנספו במערכה ולעולים חדשים כמקור תמיכה כלכלי. בהתחשב בכך, ונוכח מבנה הענף ומאפייניו, ספק אם ההסדר הלונדוני מתאים למציאות הישראלית. מכל מקום, נראה כי שיטת האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה - אף אם אינה אידיאלית - אינה חורגת ממתחם המידתיות.

27. מסקנתנו כי שיטת האגרה מהווה אמצעי מתאים ומידתי להשגת תכליות החוק, אינה סוף פסוק. שאלה נוספת במסגרת בחינת המידתיות של סעיף 14 לפקודה היא האם שיעור "האגרה הרגילה" הקבועה בסעיף, קרי-205,000 ש"ח במסגרת תיקון 45 ו-185,000 ש"ח לאחר תיקון 53, אינם עולים על הנדרש. שאלה זו אינה פשוטה. ברי כי לא ניתן להסתפק בשלב זה באגרה ששיעורה הוא מאות או אלפי ש"ח בלבד, שכן לא

יהיה בכך כדי להשיג את מטרת החקיקה. עם זאת, קביעת שיעור האגרה המדוייק שנדרש על-מנת לממש את תכליות החוק, היא מלאכה מורכבת.

לאחר שבחנו את העניין, באנו למסקנה כי שיעור האגרה הקבוע בסעיף 14 לפקודה, על מכלול סעיפיו-הקטנים, הינו מידתי. ראשית, שיעור האגרה בתיקון 45 לפקודה נקבע, בין היתר, בהתבסס על המלצותיה של ועדת שריג, אשר בחנה את הסוגיה והמליצה כי שיעור האגרה עבור קבלת רשיון להפעלת מונית, ייקבע בשלב הראשון בהתחשב בשווי השוק של "המספר הירוק" אותה עת. נראה כי קביעת שיעור האגרה נעשתה בהתאם להמלצת הועדה, והיא נגזרת מהתכלית החקיקתית של ויסות מספר המוניות בענף. שנית, האגרה בסך 205,000 ש"ח שנקבעה במסגרת תיקון 45 לפקודה לא נועדה להישאר קפואה, בהתחשב בכך שסעיף 14 קובע מנגנון להפחתה מבוקרת בשיעור "האגרה הרגילה". מנגנון זה מורכב משניים: לפי סעיף 14(ב) לפקודה, בתחילת כל רבעון בשנה יופחת 1.25% מסכום "האגרה הרגילה" כשהוא מעודכן לפי שיעור עליית המדד. זאת ועוד; סעיף 14(ג) מקנה לשר התחבורה שיקול-דעת להפחית בצו את סכום "האגרה הרגילה" אם "ראה כי צרכי המשק מצדיקים זאת", באישור ועדת הכספים של הכנסת. נוכח המנגנון האמור, צפוי שיעור האגרה המשתלמת בגין קבלת רשיון להפעלת מונית לרדת במהלך השנים הקרובות. ואמנם, תיקון 53 לפקודה, שהפחית את שיעור האגרה ל-185,000 ש"ח, מצביע על מגמת ההפחתה בשיעור "האגרה הרגילה", ונותן ביטוי ממשי למדיניות בדבר פתיחה מבוקרת של הענף ליתר תחרות, תוך הרחבת האפשרות של נהגי המוניות השכירים להפעיל מונית בעצמם.

זאת ועוד; סעיף 14(א)(1) לחוק מתחשב בזיקה שבין העיסוק בנהיגת מונית לבין הפעלת מונית, וקובע אגרה בשיעור מופחת של 110,000 ש"ח לטובת בעלי ותק בנהיגת מונית המבקשים לקבל "מספר ירוק" מהמדינה. בהקשר זה, אציין כי בעתירה המקורית - כאשר היו העותרים חסרי הותק הנדרש לצורך האגרה המופחתת לפי סעיף 14 לפקודה - טען בא-כוחם כי סעיף 14 מפלה שלא כדין בין נהגי מוניות ותיקים הזכאים לאגרה בשיעור מופחת, לבין נהגי מוניות חדשים החייבים בתשלום "אגרה רגילה". דין הטענה האמורה להידחות. כאמור, מן הטעמים שפורטו בראשית חוות-דעתי, נראה כי הפעלת מונית מהווה עיסוק נפרד מנהיגת מונית. אף-על-פי-כן, קיימת זיקה הדוקה בין השניים, באשר לא ניתן לנהוג במונית ללא רשיון הפעלה. נוכח הזיקה האמורה בין שני העיסוקים, ברי כי אילו ניתן היה להסתפק באגרה מופחתת לגבי כל נהגי המוניות השכירים המבקשים לקבל רשיון להפעלת מונית, היתה זו הבחנה רלוונטית ביניהם לבין מבקשי רשיונות הפעלה שאינם עוסקים בנהיגת מונית. אלא שהפחתת שיעור "האגרה הרגילה" ביחס לכל נהגי המוניות השכירים, היתה מובילה להגדלה משמעותית של מספר המוניות בכבישים תוך זמן קצר. תוצאה זו היתה עומדת בניגוד לתכלית התעבורתית של סעיף 14 לפקודה שעניינה עומס תנועה בכבישים וגובה הסובסידיות

לחברות האוטובוסים, ואף בניגוד לתכלית הנוספת של החוק בדבר איזון ראוי בין צרכיהם של קבוצות אינטרסים שונות בענף המוניות. בהתחשב בכך, הגבלת "האגרה המופחתת" לבעלי ותק בנהיגת מונית אשר זיקתם לענף היא הדוקה והוכחה במשך מספר שנים לא מועט, במהלך נאלצו לשכור "מספר ירוק" מאחרים, מהווה הבחנה מותרת בתוך קבוצת השוויון של נהגי המוניות השכירים. (על קבוצת שוויון ראוי: בג"צ 441/97 צנוירט נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נג (2) 798, 811-807, וכן: בג"צ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות ואח', פ"ד נא (4) 259, 281 ואילך; על ההבחנה בין עוסקים ותיקים לחדשים לעניין בחינת מידתיות החוק, ראוי: בג"צ 1715/97 מנהלי השקעות הנ"ל, בעמ' 411). זאת ועוד; מאחר ומנגנון ההפחתה הקבוע בסעיף 14 לחוק חל רק לגבי "האגרה הרגילה", ואילו "האגרה המופחתת" מוגבלת עד שנת 2007 ושיעורה נותר קבוע (למעט עידכון לפי שיעור עליית המדד), הרי הפער בין שני סוגי האגרות ילך ויצטמצם עם חלוף הזמן.

מן האמור עד כה, עולה כי סעיף 14 לפקודה יוצר מכאניזם של בלמים ואיזונים, שנועד להפחית את מידת הפגיעה בחופש העיסוק של נהגי מוניות שכירים המבקשים להיכנס לענף מפעילי המוניות. האיזון שנבחר על-ידי המחוקק בין מכלול הזכויות והאינטרסים הרלוונטיים להסדרת ענף המוניות אינו היחיד האפשרי, אולם אין בו כדי לחרוג ממתחם המידתיות. עקב כך, באנו למסקנה כי התמהיל הכולל שבסעיף 14, מקיים את מבחן-המשנה השלישי - **מבחן המידתיות במובן הצר**, שכן מתקיים יחס סביר בין הפגיעה בחופש העיסוק לבין התועלת החברתית הצומחת מהגשמת תכליות החקיקה. בעניין זה, נתנו משקל לעובדה כי לאופן הסדרת ענף המוניות בישראל עשויות להיות השלכות תעבורתיות, כלכליות וחברתיות, וכי יש להכיר בהקשר זה בקיומו של מרחב תמרון רחב יחסית של המחוקק בבחירת האמצעי הראוי.

אשר על כן, וממכלול הטעמים שהובאו לעיל, ניתן לקבוע כי הפגיעה של סעיף 14 בחופש העיסוק של העותרים אינה עולה על הנדרש. הנה כי כן, על אף שסעיף 14 לפקודה פוגע בחופש העיסוק של העותרים, מסקנתנו היא כי הפגיעה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה והיא כדין.

28. בסיום הדברים, יצוין כי גם לאחר שהתקבל תיקון 53 לפקודה, נותר על-כנו שיקול-הדעת המסור לשר התחבורה לפי סעיף 14(ג) לפקודה, להפחית את שיעור "האגרה הרגילה". על-פי הכללים הנוהגים בשיטתנו המשפטית, מחוייב שר התחבורה להפעיל את שיקול-דעתו האמור תוך איזון ראוי בין מכלול הזכויות והאינטרסים הרלוונטיים לעניין, על-בסיס תשתית עובדתית ראויה. משכך, ראוי כי משרד התחבורה ידאג לאיסוף מידע עדכני לגבי ענף המוניות, כפי שהומלץ במסקנות ועדת רייכמן וועדת שריג וכן בדו"ח מבקר המדינה לשנת 1991, אם וכאשר ישקול את שאלת המשך הפתיחה ההדרגתית של ענף המוניות לתחרות.

טענות נוספות של העותרים

29. העותרים עוררו מספר טענות נוספות שלא מצאנו בהן ממש, ואליהן אתייחס בקצרה.

לטענת העותרים, סעיף 14 לפקודת התעבורה פוגע בזכותם החוקתית לכבוד, שכן הוא מקבע קיומם של שני "מעמדות" בענף המוניות: בעלי "המספרים הירוקים" השולטים בענף מחד, ונהגי המוניות "השכירים" התלויים בחסדי הראשונים לפרנסתם מאידך. דין טענה זו להידחות. "כבוד, רחב ככל שיהיה, אינו כול-בו. יש לתת לכבוד פירוש שישמור על קשר עם המובן הלשוני, הוא המובן המקובל, של כבוד" (דברי השופט זמיר בבג"צ 7111/95, 8195 מרכז השלטון המקומי ואח' נ' הכנסת ואח', פ"ד נ (3) 485, 497; כן ראו דבריי בבג"צ 1163/98, רע"ב 5984/98, 814/99 שדות ואח' נ' שרות בתי הסוהר, פ"ד נה (4) 817, 864-863). עיסוק כנהג מונית "שכיר", כשלעצמו, אינו עולה כדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד, אף אם העותרים נאלצים לשם פרנסתם לשכור מבעלי "המספרים הירוקים" רישיון להפעלת מונית.

גם לא מצאנו ממש בטענות העותרים כי סעיף 14 לפקודה מפלה אותם לרעה לעומת סוגים אחרים של הסעה ציבורית בשכר, שהרשיונות עבורם ניתנים תמורת אגרה נמוכה ששיעורה מגיע, לטענתם, כדי מאות ש"ח בלבד. כבר עמדנו על-כך שרשיון להפעלת מונית הוא ייחודי, נוכח היותו עביר וסחיר ובעל שווי שוק גבוה. בנסיבות אלה, אין פסול בכך שהמחוקק בחר לווסת את הכניסה לענף מפעילי המוניות באמצעות האגרה הקבועה בסעיף 14 לפקודה, ואילו לגבי יתר כלי ההסעה הציבוריים בשכר, הפעיל אמצעים רגולטיביים אחרים. בכך אין משום הפליה פסולה בין שוויים, כי אם הבחנה מותרת בין שונים.

אשר לטענת העותרים לפיה סעיף 14 לפקודה פוגע בזכות הקניין החוקתית נוכח החיוב באגרה, הרי אף לו הוכחה פגיעה כאמור - ואינני רואה לנקוט עמדה בעניין זה - שוכנענו כי הפגיעה היא כדין מן הטעמים שהובאו לעיל, במסגרת בחינת חוקתיות סעיף 14 במשקפי הפגיעה בחופש העיסוק. יצוין כי העותרים הוסיפו וטענו כי נהגי המוניות השוכרים "מספרים ירוקים", נאלצים להעביר לבעלי "המספר הירוק" את הבעלות ברכבם המשמש להם כמונית, שכן על הרכב להיות רשום על-שם בעל רשיון ההפעלה. לטענת העותרים, הסדר זה פוגע שלא כדין בזכותם החוקתית לקניין. טענה זו לא התבררה בפנינו די הצורך; אולם אם אמנם התפתחו בענף המוניות פרקטיקות פסולות, על הרשויות המופקדות על הסוגיה לתת דעתן לכך. מכל

מקום, מאחר והבעיה שהציגו העותרים אינה נובעת ישירות מההסדר הקבוע בסעיף 14 לפקודה, אין בכך משום עילה לפסילתו של הסעיף האמור.

אשר על כן, וממכלול הטעמים שהובאו, הנני בדיעה כי יש לדחות את העתירה. בהתחשב במכלול נסיבות העניין, לא ראינו לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' ברק:

1. אני מסכים למסקנתה של חברתי, השופטת ד' ביניש, לפיה דין העתירה כנגד חוקתיותו של סעיף 14ה' לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: החוק) – להידחות. אכן, עיקר ייחוסם של העותרים כוון בעתירה זו כנגד הפגיעה בזכות היסוד לחופש העיסוק. אמת, תכנה שאלות באשר להגדרת היקפה של הזכות לחופש עיסוק ובאשר לסוגים שונים ורמות שונות של עוצמת הפגיעה בה, והיקף ההגנה עליה, הכל כפי האמור בפסק דינה של חברתי. כן תכנה שאלות באשר למהות (טיב) הפגיעה בעותרים וטיב הזכות הנשללת מהם או הנפגעת. בה בעת, סבור אני כי אין הכרח להכריע בעניינים אלו בעתירה זו, שכן מוכן אני להניח – מבלי להכריע בדבר – כי החוק אכן פוגע בחופש העיסוק של העותרים. על יסוד הנחה זו עולה השאלה העיקרית בעתירה שבפנינו, היא היות הפגיעה הנטענת כדין, כלומר, עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה. אין חולק כי הפגיעה הינה "בחוק" וכי החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. יש לבחון, על כן, אם הפגיעה הינה "לתכלית ראויה" ו"במידה שאינה עולה על הנדרש" (סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק).

2. בפסק דינה עמדה חברתי בהרחבה על התשתית העובדתית העומדת ביסוד החוק והצורך ברגולציה של שוק המוניות. מקובלים עלי דבריה לפיהם "קיומה של תחבורה ציבורית סדירה בעלות סבירה לכלל האוכלוסיה, ומניעת עלייה ברמת העומס, הזיהום והרעש בדרכים, מהווים אינטרסים ציבוריים חשובים ואף חיוניים, כחלק מן ההגנה על טובת הציבור והסדר הציבורי" (פסקה 19 לפסק הדין). אין חולק כי החוק בא להשיג תכליות אלה וניתן אף לראות בהן כתכליותיו העיקריות. במובן זה, סבור אני כי יש לראות בתכליתו תכלית ראויה. זאת ועוד: המשיבה אינה טוענת כי היא מבקשת

לשמר את מעמדם של בעלי ה"מספר הירוק" ככאלה, תוך הנצחת הפגיעה בחופש העיסוק של העותרים, אלא שתכליתו של החוק הינה פתיחה הדרגתית ומבוקרת של שוק המוניות לתחרות. בנסיבות אלה, מקובל עלי כי תכליתו של החוק היא ראויה. כן מקובל עלי, מן הטעמים המובאים בפסק דינה של חברתי, כי ההתחשבות בזכויותיהם ובאינטרסים של בעלי ה"מספר הירוק" מהווה אף היא בנסיבות העניין תכלית ראויה, וזאת מבלי צורך להכריע בשאלת טיבה המדוייק של זכותם והיקפה.

3. שוכנעתי גם, כי הפגיעה הנטענת בחופש העיסוק אינה עולה על הנדרש. מקובל עלי כי האמצעי שנבחר – הטלת אגרה בשיעור מעין זה שנקבע – קשורה ראציונלית לתכלית החוק. משזו מסקנתי, אין אני סבור כי יש יסוד לטענת העותרים לעניין סיווג האגרה כ"מס" וההצדקה בשימוש באמצעי זה. כן מקובלת עלי מסקנתה של חברתי, לפיה לא הובאו בפנינו נתונים מספקים לגבי אמצעי שפגיעתו פחותה, שיכול להשיג באופן אפקטיבי את התכלית העיקרית של החוק. זאת ועוד: מן הטעמים המובאים בפסק דינה של חברתי – והמקובלים עלי – ברי כי האמצעי שנבחר תועלתו בפני עצמו, ויש בו יתרונות בלתי מבוטלים וצמצום של הפגיעה בעותרים בהקשרים מסויימים, לעומת אמצעים אחרים וכן כי מתקיים יחס סביר בין הפגיעה בחופש העיסוק לבין התועלת החברתית הצומחת מהגשמת תכליות החקיקה.

מטעמים אלה, מצטרף אני למסקנתה של חברתי כי דין העתירה להידחות.

ה נ ש י א

השופט ת' אור:

כמו חברתי, השופטת ביניש, אף אני סבור שאף כי יש בהוראות סעיף 14ה' לפקודת התעבורה (נוסח חדש) פגיעה בזכות לחופש העיסוק, מתקיימים ביחס לסעיף תנאי פסקת ההגבלה, לרבות קיומן של תכלית ראויה ומידתיות.

אשר על כן, הנני מצטרף למסקנתה כי דין העתירה להדחות.

שׁוֹפֵט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופטת ד' ביניש.

ניתן היום, כ"ט בכסלו התשס"ג (4.12.2002).

שׁוֹפֵט ת

שׁוֹפֵט

ה נ ש י א

העתק מתאים למקור N30.95047690 / צש
 נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח.
 רשם
 בבית המשפט העליון פועל מרכז מידע, טל' 02-6750444
 בית המשפט פתוח להערות והצעות: pnriot@supreme.court.gov.il
 לבתי המשפט אתר באינטרנט: www.court.gov.il