



בבית המשפט העליון

רע"פ 4355/08

בפני: כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט נ' הנדל

המבקש: ראובן לסקוב
נ ג ד
המשיבה: עיריית תל-אביב

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בתל-אביב-יפו, מיום 3.4.08, בעפ"א 80036/08, שניתן על
ידי השופט א' אורנשטיין

תאריך הישיבה: כ"ח בטבת התש"ע (14.01.10)

בשם המבקש: בעצמו
בשם המשיבה: עו"ד אפרת ברזילי

פסק-דין

השופט א' א' לוי:

הרקע

1. המבקש, תושב מבשרת ציון, החנה את רכבו ברחוב מלצ'ט בתל-אביב, ושני גלגליו על שפת המדרכה הצבועה אדום-לבן, בשעות הערב של יום 26.6.06. לפניו ואחריו, בשורה אחת, חנו כלי-רכב נוספים – כולם על שפת המדרכה הצבועה כאמור. מקץ זמן-מה גילה המבקש כי מכוניתו נגררה בידי קבלן העירייה, והוא נדרש לשלם סכום של 500 ש"ח בגין הדו"ח ועוד 260 ש"ח הוצאות הגרירה. דא עקא, רכבו של המבקש היה היחיד שנגרר מן המקום. כלי-הרכב האחרים, כולם של תושבי תל-אביב ונושאים תו חניה, נותרו במקומם אף שגם הם חנו במקום המסומן כאסור בחניה.

2. בעיריית תל-אביב מיאנו, אף לאחר בדיקה של גורמים משפטיים, להטות אוזן לטענת המבקש בדבר אכיפה סלקטיבית. בתשובה לפניותיו הוא נענה כי "החניה על המדרכה מפריעה ומסכנת את המעבר החופשי של הולכי הרגל" (מכתב מיום 20.7.06), וכי "לאור חומרת העבירה" אין מקום לביטול הדו"ח (מכתב מיום 22.1.07). בית-המשפט לענינים מקומיים בתל-אביב, בפניו עתר המבקש להישפט, פסק להרשיעו

בעבירת החניה (אך העמיד את הקנס בגינה על 300 ש"ח בלבד). כאשר לגרירה, קבע בית-המשפט כי אין זה בסמכותו להידרש לדבר, אך הוסיף כי "יתכן והמדרכה מיועדת לתושבי המקום, והנאשם שאינו תושב המקום, תפס את מקומו של תושב ולכן המפקח החליט לגרור" (פסק-דין מיום 8.1.08). את הטענה בדבר פעולתה המפלה של הרשות שב המבקש והעלה בפני בית-המשפט המחוזי בתל-אביב, אך זה דחה את הערעור ואישר את מסקנתה המרשיעה של הערכאה הראשונה. כן אישרה ערכאת הערעור את הקביעה כי אין זה בסמכותו של בית-המשפט לענינים מקומיים להידרש לסוגיית הגרירה, ועוד נמצא מקום להעיר, בבחינת מעבר לדרוש, כי "העדפת תושבי עיר מסוימת אינה פסולה מיני וביה והרשות רשאית לאבחן בין תושבי אזור בעיר מסויים [כך במקור] במתן עדיפות במקום חניה לעומת אחרים" (פסק-דין מיום 3.4.08).

3. מכאן הבקשה שבפני, להרשות ערעור שני תוך הידרשות לסוגיית האכיפה המפלה ולשאלת סמכותו של בית-המשפט לענינים מקומיים. בתשובה לעתירה הודיעה תחילה המשיבה כי אין היא רואה מקום לערעור נוסף. את עמדתה תלתה היא בפסק-דינו של בית-משפט זה בבג"ץ 441/97 צנוירט נ' ראש-עיריית ירושלים, פ"ד נג(2) 798 (1999), ובו הוכרה סמכותה של רשות מקומית להעדיף בעניני חניה את תושביה על-פניהם של תושבי חוץ. ובלשון התשובה: "העדפת תושבי העיר במקום שבו מצוקת החנייה רבה על פני מבקרים הבאים מן החוץ, אף במקום האסור לחנייה, אינה עולה לכדי הפליה פסולה" (תשובה מיום 17.7.08, בפסקה 7). משגרה המבקש, הוסיפה המשיבה וטענה, הפרעה לתנועה – בדין נגררה מכוניתו. כאשר לסוגיית הסמכות, הרי שהשגות על דו"ח חניה נתונות לשיפוטו של בית-המשפט לענינים מקומיים, ואלו הנוגעות לגרירה – לבית-המשפט המוסמך בהליך אזרחי.

דיון

4. אמת, ייעודו של בית-המשפט לענינים מקומיים הוא לדון באישומים בעבירות הקשורות מטבען לסדר הציבורי ברשות המקומית (סעיף 55 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984). אותה ערכאה אינה מרכזת תחת קורתה, כך הוא המצב כיום, את מכלול הענינים שבריבו של אדם עם רשות מקומית. עשייתה ממקדת עצמה אך בבירור אשמתו של העומד בפניה לדין. ואילו פעולת הגרירה איננה סנקציה פלילית, והלא היא נעשית עוד בטרם הוכחה אשמתו של אדם. תכליתה היחידה היא סילוקו של מה שנחזה בעיני העירייה כמפגע בטיחותי למשתמשים בדרך. וכפי שקבע בית-משפט זה מפי השופט ט' ג'ובראן:

"סמכותו של פקח להורות על גרירה מתבססת על סעיפים 70א ו-77(א) לפקודת התעבורה [נוסח חדש], תשכ"א-1961, אשר לפיהם, ניתן לגרור רכב שחונה במקום אסור ותוך הפרעה לתנועה, גם אם אין על הנהג שהחנה את הרכב אחריות פלילית מסיבות שאינן הופכות את החניה לחוקית" (רע"פ 11369/04 כץ נ' עיריית ירושלים (לא פורסם, 31.1.05)).

על כן, מאחר שהשגות על חוקיותה של גרירה אינן חלק מבירורה של שאלת האשמה, הרי שאין הדיון בהן מצוי בסמכותו של בית-המשפט לענינים מקומיים. ניתן היה להצר על הטורח המיותר שמסב הדבר לתושב, ועל הבירוקרטיה שנמצאתי תוהה אם היא הכרחית. אולם, כל עוד לא גובש הסדר חקיקתי אחר, למשל כזה המאפשר לתושב לברר את כל עניניו מול הרשות המקומית תחת קורת-גג אחת, הרי שאלה הם פני הדברים.

5. אלא שאין עיקרו של ההליך שבפנינו בפעולת הגרירה. אין חולק, כי המבקש היה אף היחיד שנרשם לו דו"ח, היינו, שננקטה כלפיו פעולת אכיפה בגדרו של האירוע האמור. אשר על כן, את התנהלותה של העירייה בפרשה זו ניתן לתאר באחד משני אופנים, הכרוכים כנדמה זה בזה, ושניהם כאחד אינם מתיישבים עם הרשעתו של המבקש.

דרך אחת להביט על האירוע היא כעל נקיטתה של אכיפה סלקטיבית פסולה, היינו, יישומה של נורמה פלילית שלא באורח שוויוני, מתוך שיקולים הזרים למהותה (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 289, 304 (השופט י' זמיר) (1999)), ובלשון דומה: "אכיפה חלקית-פסולה, שיסודה בהפעלה שלא כדין של שיקול הדעת, באופן המביא להבחנה לא ראויה בין מקרים דומים" (מיכל טמיר אכיפה סלקטיבית 19 (2008)). פגיעתה של אכיפה סלקטיבית קשה היא. יש בה כדי לגרוע מן האמון הציבורי ברשויות האכיפה ובדין המשמש מושא לפעולתן. היא "נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במובן הבסיסי של עיקרון זה. היא הרסנית לשלטון החוק; היא מקוממת מבחינת הצדק; היא מסכנת את מערכת המשפט. הסמכות להגיש אישום פלילי היא סמכות חשובה וקשה. היא יכולה לחרוץ גורל אדם. כך גם הסמכות לאכוף חוק בדרך אחרת, כגון הסמכות לעצור אדם או הסמכות להחרים רכוש. היא חייבת להיות מופעלת באופן ענייני, שוויוני וסביר" (בג"ץ 6396/96 זקין הנ"ל, בעמ' 304; ראו גם ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, פ"ד נט(6) 776, 814 (2005)). ואף כי על אכיפה סלקטיבית ניתן להגיב בדרכים שונות, דומה כי בנסיבותיו של המקרה שבפנינו, הסעד של איון ההרשעה מתבקש כמו מאליו (וראו טמיר, בעמ' 304).

דרך אחרת לבחינת האירוע נושא בקשה זו היא במשקפיים דרכם ניבט שיקול-הדעת המנהלי לא כפסול, אלא כמְשנה מהותית מן הנורמה הנאכפת. רישום הדו"ח וביצוע הגרירה באורח בררני מלמדים, מנקודת מבט זו, דבר על אודותיה של שאלת האשמה, היינו, יש בהם כדי ליטול מזו את עוקצה. במה דברים אמורים?

6. עיריית תל-אביב צבעה מדרכותיה באדום באותם המקומות בהם נקבע כי החניה מסכנת את התושבים או מפריעה לתנועה. זה מכבר אומץ ברשות מקומית זו נוהג ולפיו האכיפה, המתבטאת בקנס מוגדל, מלווה בסילוקו של גורם הסכנה ממקום החניה האסור. שני אמצעים אלה, על אף השוני העקרוני ביניהם – האחד הוא סנקציה פלילית והאחר פעולה מנהלית, שואבים מאותו הטעם: הגברת הבטיחות בסביבה עירונית. טעם זה הוא, ללא ספק, ראוי. ברם, כלום יש בהקשרו יסוד להבחנה בין מכוניתו של תושב העיר לבין זו של תושב חוץ? האם חנייתו של האחד משפיעה באורח שונה על הסדר הציבורי מזו של האחר? שמא בכוחו של תו חניה אזורי, המודבק אל שמשות הרכב, לסלק הפרעה לתנועת הולכי הרגל? כלום נשקף מתושבי מבושרת ציון, החונים על המדרכה, סיכון מיוחד, שלמזלם של תושבי תל-אביב לא דבק במכוניותיהם? התשובה לשאלות אלו ברורה מאליה.

אין זאת אלא שעיריית תל-אביב גילתה דעתה, כי בשעות הערב ובגבור מצוקת החניה של תושבים המבקשים למהר ולהגיע לבתיהם, יש מקום לשנות מנקודת האיזון המשמשת באכיפתם של דיני החניה בשעות אחרות של היום. לאמור – הסיכון הבטיחותי, הנשקף בשעות היום מחניה במקומות מסוימים שבהם נרשמים דו"חות על העמדתו של כלי-רכב במקום אסור לחניה, הוא פחות – כך לעמדת העירייה – בשעות הערב, ועל כן ניתן לצמצם את האכיפה ולהעדיף את זמינותם של מקומות חניה נוספים לתושבים. בכך אין כל פסול. אדרבה, דומה כי כל החלטה שטובת התושב היא נר לרגליה – הולמת. ואולם, המסקנה המתבקשת היא אחת, כי על-פי אותה מדיניות, בשעות האמורות משרתת האכיפה אינטרסים אחרים מאלה המשמשים בתשובתה של העירייה לפניותיו של המבקש. התנהלותה של העירייה מאירה, אפוא, באור אחר את האיסור הפלילי שאותו התכוונה לכתחילה לשרת, עד כדי נטילתו של הצביון האסור מן המעשה מושא האכיפה. איסור החניה שוב אינו מתייחס לסיכונם של עוברי האורח, כי אם להבטחתם של מקומות חניה לתושבים. אין, אפוא, כל שחר לטענה כי המבקש נמצא אשם בגרימתה של הפרעה לתנועה ובסיכון בטיחותם של הנזקקים למדרכה, שהרי כל החונים לפניו ואחריו בשורה גרמו הפרעה דומה. אשמת המבקש, כך דומה,

הייתה אחת: בכך שחנה במקום השמור, הלכה למעשה, למתגוררים בסביבת המגורים בה הוא חנה. בנסיבות אלו, לא רק שלא היה מקום להרשיעו בעבירת החניה החמורה יותר, אלא שלא נמצא כל יסוד לפעולת הגרירה.

7. אכן, העדפתם של תושביה של רשות מקומית היא אפשרית, במקום שבו מצוי יסוד הולם להבחנה בינם לבין תושבים מן החוץ (ע"פ 4855/02 בורוביץ הנ"ל, בעמ' 814). אין זה מקרה, אפוא, שפסק-דינו של בית-משפט זה בבג"ץ 441/97 צנורט הנ"ל לא נגע כלל ועיקר להבחנה בין חונים במקום המסומן כאסור לחניה, כי אם בהעדפתם של תושבים בהקצאתם של מקומות מותרים (שם, בעמ' 810, מפי הנשיאה ד' ביניש). אלא שבחוקיותה של הבחנה מן הסוג האחרון לא ניתן יהיה להכיר, אך נהיר הדבר, בהיעדרו של סימון ברור המכוון את ציבור החונים, שאינו משתייך לקבוצה המועדפת, ומתריע בפניו לבל יעמיד את רכבו במקום שאינו מיועד לו. סימון מסוג זה לא היה קיים במקום בו החנה המבקש את רכבו.

8. על כן, טוב עשתה מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, עורכת-הדין אפרת ברזילי, משהודיעתנו כי לסופם של דברים, ובמחשבה נוספת, שינתה המשיבה מעמדתה ושוב אין היא עומדת על הרשעתו של המבקש. "העדפת תושבי עיר או שכונה מסוימת אפשרית", ציינה הפרקליטה המלומדת בשום שכל, "אולם עליה לבוא לידי ביטוי בהקצאת מקום חנייה תוך תימור מתאים ולא בהבחנה באכיפה שמטרתה מניעת הפרעה או סיכון" (הודעה מיום 28.12.09). מטעם זה, הוסיפה המשיבה וגילתה דעתה, לבית-המשפט לענינים מקומיים עמדה סמכותו לדון בטענותיו של המבקש בסוגיית האכיפה הבררנית, והיה עליו לעשות כן. ועוד הוסיפה המשיבה בדיון שנערך על-פה, כי היא מוכנה להשיב למבקש אף את הקנס ודמי הגרירה שנגבו ממנו.

9. בנסיבות אלו אנו נעתרים לבקשה, מקבלים את הערעור ופוסקים לזכות את המבקש מן העבירה שבביצועה הורשע בבית-המשפט לענינים מקומיים. כל תשלום ששילם המבקש בגין הקנס שהושת עליו ו/או דמי גרירה, יושב לידיו כשהוא נושא הפרשי הצמדה ורבית ממועד התשלום.

ניתן היום, כ"ט בטבת התש"ע (15.01.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט