

1. עיריית ביתר עילית
 2. עיריית קריית שמונה
 3. עיריית דימונה
 4. יהודה אריה פייג
 5. אליהו שרייבר
 6. יצחק פרימן
 7. עיריית צפת
 8. עיריית בית שאן
 9. מ.מ.קרני שומרון
 10. חה"כ מיכאל ביטון
- ע"י ב"כ עו"ד אורי קידר ו/או עופר שכטר ואח'
משד' רוטשילד 3 (קומה 18), תל אביב
טלפון: 03-5668665; פקס: 03-5667665
דוא"ל: office@nkblaw.co.il
11. אמת ליעקב בע"מ
- ע"י ב"כ עו"ד יחיאל וינרוט ו/או עו"ד מאיר אברהם ואח'
מרחוב תובל 40, רמת גן 5252247
טל': 03-7181111; פקס: 03-7181112

העותרים

נגד

1. מדינת ישראל – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
 2. שרת התחבורה והבטיחות בדרכים
 3. משרד האוצר
 4. שר האוצר
 5. ועדת המחירים
- ע"י פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

תצהיר תשובה מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מוגש בזאת תצהיר תשובה מטעם המשיבים.
2. עניינה של העתירה בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי שירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), התשפ"ב-2022 (להלן: **הצו**), אשר ערך שינויים בתעריפי התחבורה הציבורית בישראל ועיגן את רפורמת 'דרך שווה' בתעריפי התחבורה הציבורית (להלן: **הרפורמה** או **רפורמת דרך שווה**).
3. העותרים ביקשו כי בית המשפט הנכבד יוציא צו על תנאי שיורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא יבוטל צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי שירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), התשפ"ב-2022, אשר פורסם ברשומות ביום 2.5.2022 ותחילתו ביום 1.8.2022.

2. מדוע לא יועבר הדיון בסוגיית מחירי נסיעה בקווי שירות, באוטובוסים וברכבת מקומית, להליך של חקיקה ראשית, או למסגרת הליך תקין של חקיקת משנה הנעשית בשיתוף הציבור והרשות המחוקקת.

4. ביום 28.7.22 נערך הדיון בעתירה, ובסיומו הורה בית המשפט הנכבד על מתן צו על-תנאי כדלקמן:

"על יסוד עתירה זו שהובאה לפני בית-משפט זה, מצווה בית המשפט כי ייצא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבע כי המלצת ועדת מחירים עליה נסמכו משיבים 2 ו-4 בהחלטתם בטלה בשל כך שבעת גיבוש ההמלצה הוועדה מנתה שלושה חברים במקום ארבעה, כמצוות סעיף 3 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996; וכן מדוע לא ייקבע כי כפועל יוצא מכך יישלל תוקף החלטת משיבים 2 ו-4 כאמור."

5. בהתאם לצו על תנאי שניתן, ובהתאם לכללים הנוהגים בבית המשפט הנכבד, **השאלה היחידה שנותרה עומדת להכרעה במסגרת העתירה דנן נוגעת למניין חברי ועדת המחירים בעת גיבוש ההמלצה לחתום על הצו שעיגן את רפורמת דרך שווה, בעוד שיתר הטענות המועלות בעתירה – נדחו** (ראו והשוו למשל: בג"ץ 2335/19 עמותת הקנאביס הרפואי נ' שר הבריאות (ניתן ביום 16.11.21), פסקה 18 וההפניות שם)).

6. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות גם בנוגע למניין חברי ועדת המחירים, בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בעניין. המשיבים יטענו כי הגם שבעת גיבוש ההמלצה ועדת המחירים מנתה שלושה חברים מתוך ארבעה, **הרי שבנסיבות העניין ובהתאם לפסיקה אין מקום לקבוע כי מדובר בוועדה מקוטעת אשר המלצתה חסרת תוקף**. זאת בשים לב לכך שוועדת המחירים היא גוף מינהלי ממליץ, ולא גוף שיפוטי או מעין-שיפוטי שהפסיקה קבעה בעניינם דרישות מחמירות; בשים לב לכך שבחינה מהותית של הדברים מלמדת כי נשקלו מכלול השיקולים הצריכים לעניין; ומאחר שהוגשמה תכלית הפיקוח שקבע המחוקק בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן: **חוק הפיקוח**), תוך ייצוג כלל האינטרסים השונים הצריכים לעניין בעת קבלת ההחלטה.

על כן, המשיבים יטענו כי בנסיבות המקרה הקונקרטי אין להחיל את ההלכה שנקבעה לפני למעלה משישה עשורים בבג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים (ניתן ביום 30.10.58) (להלן: **עניין ברמן או הלכת ברמן**), וזאת בהתאם לפסיקה אשר לאורך השנים ביקשה להחיל באופן מוגבל את **הלכת ברמן**.

7. **לחלופין בלבד**, המשיבים יטענו כי אף אם ייקבע שנפל פגם משפטי בהרכב ועדת המחירים – בניגוד לעמדת המשיבים – **הרי שלא מדובר בפגם אשר מצדיק את ביטול המלצת הוועדה, וזאת בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית**. המשיבים יטענו כי בנסיבות העניין – ובהן, בין היתר, ההליך המקיף והמקצועי שעמד בבסיס המלצת ועדת המחירים, תוך שקילת כלל השיקולים הצריכים לעניין, ובהובלת משרד התחבורה; העובדה שהמלצת הוועדה התקבלה פה אחד, בהתאם למניין החוקי שנקבע בסעיף 4 לחוק הפיקוח, תוך ייצוג כל האינטרסים שקבע המחוקק – הרי שהיעדרו של נציג נוסף של משרד התחבורה אינו מביא לבטלות המלצת הוועדה והצו. בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, בנסיבות העניין הקונקרטיות מדובר לכל היותר בפגם 'טכני-שולי', שאינו עולה כדי פגיעה באינטרס הציבורי.

כפי שיפורט להלן.

עיקרי העובדות הצריכות לעניין

8. רפורמת דרך שווה נועדה לתקן עיוותים היסטוריים בתעריפי התחבורה הציבורית בישראל ולהתאים את משטר התעריפים למדיניות תחבורתית המעודדת שימוש נרחב וקבוע בתחבורה ציבורית, תוך קביעת מבנה הנחות הכפוף לאמות מידה ברורות ואחידות. הרפורמה גובשה בהליך מקצועי וסדור לאורך חודשים ארוכים, על-ידי גורמי מקצוע בעלי מומחיות בתחום התחבורה הציבורית – במשרד התחבורה ובמשרד האוצר – תוך שקילת שיקולים מקצועיים וענייניים גרידא, ותוך בחינת הדברים לעומקם, גם על ידי ועדת המחירים.

כפי שיפורט להלן, לאחר בדיקה מדוקדקת של משטר התעריפים שנהג, לאחר הליך מקצועי נרחב ומעמיק, ובהתאם להמלצת ועדת המחירים – היא הגוף המקצועי שאמון על פי דין להמליץ לשרים אודות תעריפי התחבורה הציבורית – **הוחלט על מבנה תעריפים כולל חדש, אחיד, שקוף ופשוט, תוך צמצום עשרות תעריפי הנסיעה הבודדת השונים (שנקבעו ללא בסיס רציונאלי אחיד) לכדי תעריפי נסיעה ספורים, המבוססים על מרחקי הנסיעה, בהתאם למתודולוגית מבנה התעריפים שיושמה ברפורמת היישומון הסלולרי בשנת 2020.** רפורמת דרך שווה מתמרצת את הציבור להשתמש באופן קבוע בתחבורה הציבורית, תוך קביעת הסדרי נסיעה אטרקטיביים לכל טווחי הנסיעה, ואף קובעת הנחות חדשות דוגמת נסיעה חינם לבני 75 ומעלה, מרחיבה את ההנחות הניתנות לציבור בני הנוער שזכאים להנחה בת 50% כך שההנחה תינתן כמעט לכל ילד ובן נוער בישראל, מגדילה את ההנחה שניתנה לזכאי ביטוח לאומי ואנשים עם מוגבלות ל-50%, ועוד ועוד.

בטרם נתייחס לרפורמה ביתר פירוט, נציג תחילה את הרקע הרלוונטי לענייננו.

רקע - התחבורה הציבורית בישראל

9. התחבורה היא חלק מהתשתית הבסיסית וההכרחית לתפקוד מיטבי ויעיל של המדינה המודרנית. ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק הישראלי, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח. תשתית התחבורה מהווה מנוף בעל חשיבות מכרעת בתהליך הצמיחה הכלכלית, והיא תורמת ליעילות הכלכלית ולפיתוח העירוני והאזורי, כמו גם לשיפור רווחת אזרחי המדינה ולצמצום פערים כלכליים וחברתיים.

10. בתוך מערכת התחבורה, התחבורה הציבורית מהווה מרכיב מרכזי, שחשיבותו הולכת וגוברת. איכות התחבורה הציבורית היא אחד המדדים העיקריים לקביעת דרגת הפיתוח של המדינה. הגידול הטבעי של האוכלוסייה, הפיתוח הכלכלי והצמיחה משפיעים ישירות על הצורך בפיתוח שירותי תחבורה ציבורית והבטחת איכותם ויעילותם. כך, גידול האוכלוסין והצמיחה גורמים לגידול בביקוש לנסיעות בכבישים – משאיות וכלי רכב מסחריים, כלי רכב פרטיים, ותחבורה ציבורית – והדבר גורם להגדלת הגודש בכבישים, לעלויות משקיות המוערכות בכ-40 מיליארד ש"ח בשנה (הנובעות מזמן רב של עמידה בפקקים ועלויות חיזונית נוספות), להחמרת זיהום האוויר ולפגיעה באיכות חיי התושבים.

לנוכח קשרי גומלין אלה, מתן שירותי תחבורה ציבורית איכותיים ומודרניים לאוכלוסיית המדינה הוא בגדר אתגר חשוב ביותר המוצב לפני הממשלה, הפועלת בהתמדה לשיפור מערך התחבורה, ובכלל זאת התחבורה הציבורית, תוך תכנון תקציבי נכון של מערך התחבורה הציבורית כשלעצמו ושל כלל הפעילות במשק.

11. למערכות התחבורה הציבורית יתרונות כלכליים, חברתיים, וסביבתיים לעומת מערכות המתבססות על כלי רכב פרטיים. התחבורה הציבורית היא מרכיב עיקרי במערכת התחבורה במדינה, והיא חייבת להיות ענפה, יעילה, בת-קיימה ונגישה לכלל האוכלוסייה.

סיבות רבות מצדיקות את ההשקעה במערכות תחבורה ציבורית, תוך העברת נוסעים מנסיעה ברכב פרטי לנסיעות קבועות בתחבורה הציבורית (העלאת מקדם המילוי). בין הסיבות ניתן למנות את הפחתת הגודש בכבישים וצמצום הזמן המתבזבז על עמידה בפקקים; קישור הפריפריה והפרברים למרכזי הפעילות; ייעול השימוש במרחב האורבני והקטנת השטח שתופסים כלי רכב פרטיים; ייעול השימוש בדלקים מזהמים והפחתתם, והקטנת הפגיעה בסביבה ובבריאות הציבור הנובעת מכך; הגברת הנגישות לכלל האוכלוסייה; והפחתת יוקר המחיה.

12. לאורך השנים, ובפרט בשנים האחרונות, עמדו מספר גורמים על הצורך בשיפור משמעותי ומהיר של מערכת התחבורה הציבורית בישראל.

כך, דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, בראשות פרופ' עמנואל טרכטנברג, ייחד פרק מיוחד ושלם לנושא התחבורה הציבורית (עמ' 145-151 לדו"ח); כך בדו"ח בנק ישראל לשנת 2017 (עמ' 53-57 לדו"ח); כך בדו"ח קרן המטבע הבינלאומית משנת 2018;¹ כך בדו"ח ה-OECD משנת 2018;² ולבסוף, בדו"חות מבקר המדינה, אשר מהאחרון שבהם – שכותרתו 'משבר התחבורה הציבורית' (מיום 13.3.19, נמצא באתר מבקר המדינה) – עלה כי יש צורך בשיפור מיידי בשירות התחבורה הציבורית בישראל.

13. על רקע האמור לעיל, משרד התחבורה ביצע ומבצע שורה של צעדים בשנים האחרונות, שמטרתם לפתח את התחבורה הציבורית בישראל ולהפוך אותה למודרנית, נגישה, אמינה, יעילה ואטרקטיבית יותר לציבור, ובכך לעודד שימוש קבוע בתחבורה הציבורית.

בין היתר, משרד התחבורה קידם מדיניות של פישוט וייעול תעריפי הנסיעה באוטובוסים; ייעל את מערך אמצעי התשלום באמצעות הנחלת השימוש ברב-קו, ושימוש באמצעי תשלום מתקדמים דוגמת יישומון סלולרי; יישם מדיניות המאפשרת עליה וירידה מכל הדלתות, תוך מיקוד הנהג בעבודת הנהיגה, הפחתת פרק הזמן בו האוטובוס עומד בתחנה לשם העלאת נוסעים ותשלום לנהג, ושיפור בלוחות הזמנים ובאמינותם; שיפר את האמצעים הטכנולוגיים באוטובוסים (מסכי מידע, מכונות תיקוף ועוד) ואת האמצעים המשמשים לקבלת מידע אודות אפשרויות הנסיעה בתחבורה הציבורית;

1 להלן קישור – www.imf.org/en/News/Articles/2018/03/14/mcs031418-israel-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission

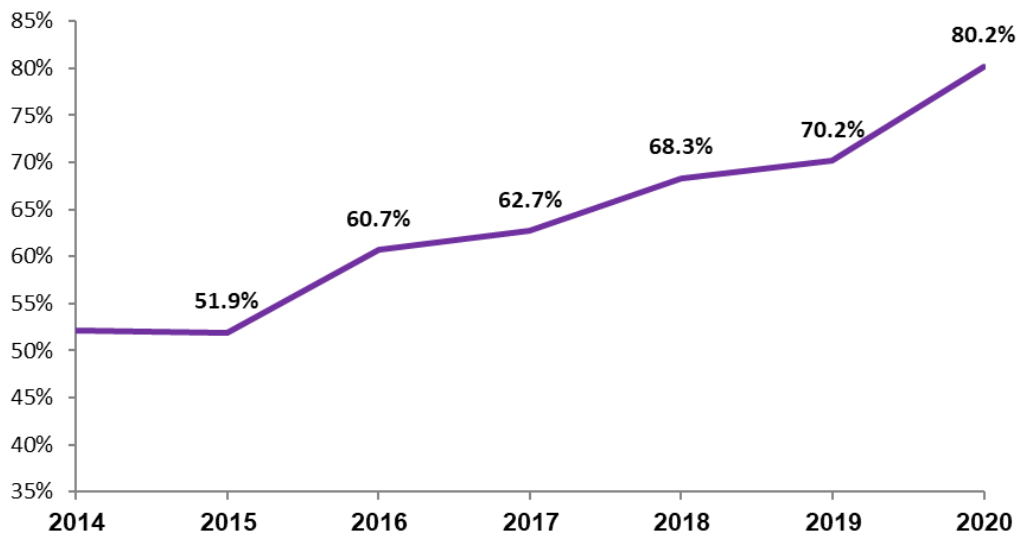
2 להלן קישור – www.oecd.org/economy/israel-economic-snapshot

הגדיל את מספר האוטובוסים ואת מספר הנסיעות באוטובוס; הגדיל את היקפי התמיכה והסבסוד הממשלתיים בנסיעות באוטובוסים; פתח קווי רכבת חדשים ברחבי הארץ; קידם את פרויקט חשמול הרכבת; קידם הכפלת מסילות רכבת; קידם את קווי הרכבת הקלה בירושלים, תל אביב וחיפה; פיתח נתיבי תחבורה ציבורית; קידם את פרויקט הנתיבים המהירים; ועוד ועוד.

לראיה, בעוד שבשנת 2016 ההשקעה בפיתוח התחבורה הציבורית עמדה על כ-17 מיליארד ש"ח, בשנת 2021 הסכום היה כפול ועמד על 34 מיליארד ש"ח (נתוני הביצוע של הרשאה להתחייב בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה). במסגרת התקציב האחרון אף הוגדלה ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, וזאת על חשבון פיתוח כבישים. נוסף כי תקציב סבסוד התחבורה ציבורית גדל מכ-5 מיליארד ש"ח בשנת 2015, לתקציב צפוי של כ-12 מיליארד ש"ח בשנת 2022, הודות להרחבה משמעותית של שירותי התחבורה הציבורית.

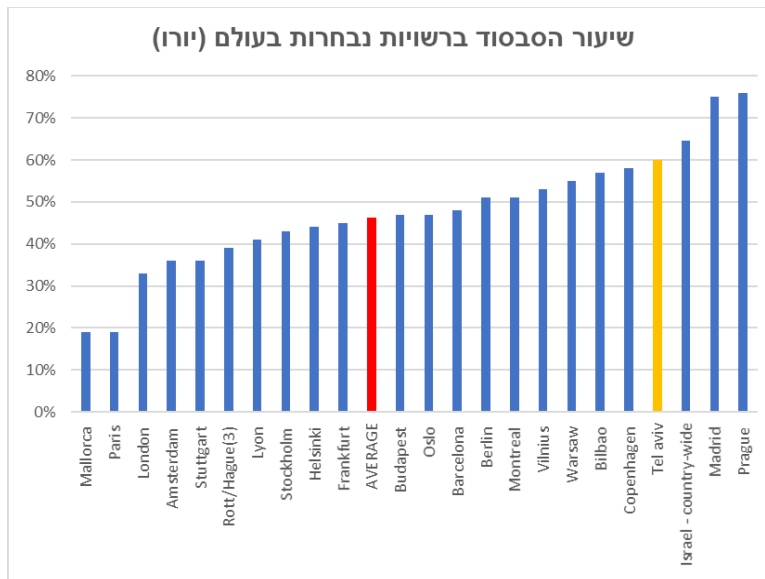
הנה כי כן, התקציב המוקצה כיום לתחבורה הציבורית מהווה רכיב משמעותי בתקציב המדינה.

14. בהקשר לכך, לא למותר לציין כי מחיר הנסיעה לציבור הנוסעים בתחבורה הציבורית מסובסד ברובו על ידי המדינה, וכן יצוין כי שיעור ההשתתפות של המדינה בהפעלת התחבורה הציבורית הוא מהגבוהים בעולם, ובשנת 2020 הגיע עד לכ-80% (קרי, כשאדם רוכש כרטיס נסיעה, הסכום המשולם על-ידו מכסה ככלל רק כ-20% מערכו האמיתי של הכרטיס). לעניין זה, ראו למשל את התרשים שלהלן המציג את שיעור התשלומים הממשלתיים בישראל לאורך השנים:³

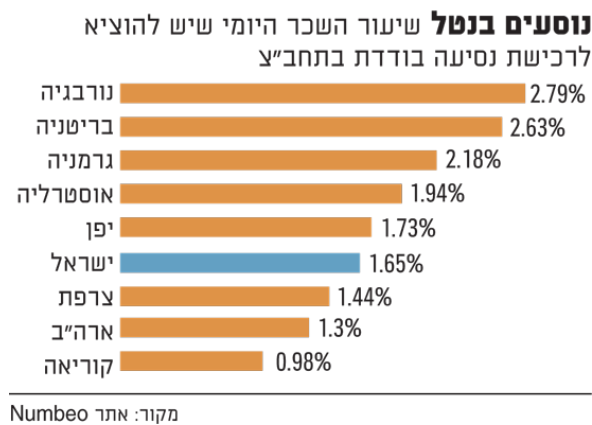


3 מקור הנתונים בדיווחים כספיים שנתיים של מפעילי התחבורה הציבורית (הכנסה מנוסעים והכנסה מהממשלה).

כן ראו למשל את שיעור סבסוד התחבורה הציבורית ברשויות נבחרות בעולם, המראה כי ת"א וישראל מצויות בצמרת הרשימה: ⁴

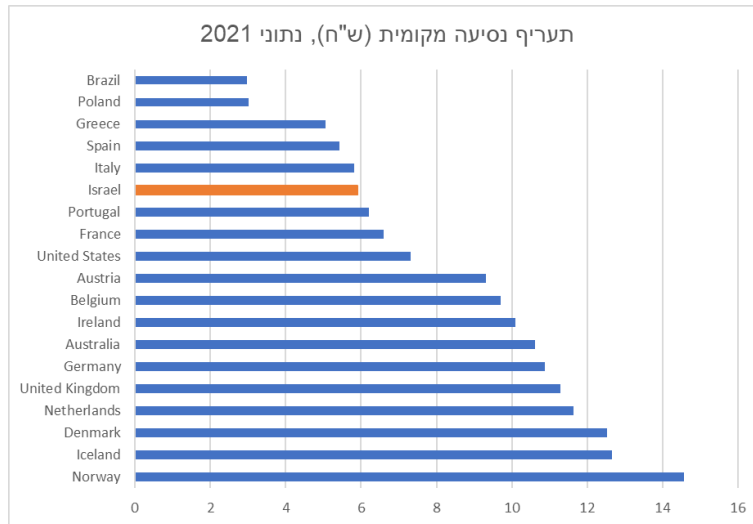


15. בשים לב לשיעור ההשתתפות הגבוה של המדינה בעלות הנסיעה בתחבורה הציבורית, הרי ששיעור השכר היומי שיש להוציא כדי לרכוש נסיעה בודדת בתחבורה ציבורית בישראל הוא נמוך ביחס למדינות רבות בעולם. לעניין זה ראו את הנתונים שלהלן: ⁵



4 הנתונים (למעט ישראל ות"א) מבוססים על נתוני שנת 2017 מתוך פרסום של ארגון EMTA [.docplayer.net/186710361-Emta-barometer-2019-based-on-2017-data.html](https://www.docplayer.net/186710361-Emta-barometer-2019-based-on-2017-data.html) – EMTA Barometer 2019 based on 2017 data. הנתונים ביחס לת"א וישראל מבוססים על נתוני שנת 2018 בהתאם לאומדני המשרד (שע"ח 3.9 נ"ש ליורו).
5 מקור הנתונים באתר NUMBEO להשוואת מחירים.

16. נוסף כי גם בחינה השוואתית של תעריפי הנסיעה המקומית מלמדת כי התעריפים בארץ הם מהנמוכים בעולם. לעניין זה ראו את ההשוואה שלהלן, של נסיעה עירונית בעיר המרכזית במדינות נבחרות בעולם:⁶



17. ואולם, על אף ששיעור סבסוד התחבורה הציבורית בישראל הוא מהגבוהים בעולם, ולצד זאת שתעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל מבחינת כוח קנייה הם מהנמוכים בעולם, **לאורך השנים נוצרו פערים משמעותיים ולא אחידים בתעריפי הנסיעה השונים**. לפערים אלה נידרש להלן.

תעריפי התחבורה הציבורית בישראל – המצב שקדם לרפורמה

18. ערב הרפורמה בתעריפי התחבורה הציבורית דנן, נהגו עשרות רבות של תעריפי נסיעה בארץ, אשר נקבעו לאורך השנים באופן נקודתי באמצעות צווי פיקוח, וללא מדיניות כללית ואחידה או מתודולוגיה סדורה. כתוצאה מכך, בין עשרות תעריפי הנסיעה השונים (למעלה מ-80) היו פערי מחיר משמעותיים, ללא כל צידוק מקצועי תחבורתי לפערים אלה. לעניין זה ראו למשל את שצוין בדו"ח הביקורת השנתי 64א של מבקר המדינה מיום 15.10.13,⁷ כדלקמן:

"מערך התעריפים בתחבורה הציבורית הוא מסורבל, ולעתים רבות נעדר היגיון פנימי: ראשית, מפת התעריפים מורכבת ממבחר קודי נסיעה של אזורים, אך בין האזורים, ולעתים אף בתוכם, קיימים פערי מחירים ניכרים; שנית, מבנה התעריפים הקיים מפלה בין הצרכנים. למשל, נסיעה בקו שירות של מפעיל אחר במסלול כלשהו יכולה להיות זולה מנסיעה בקו שירות של אגד שנוסע באותו המסלול, ולפעמים יעדיף הנוסע שלא לעלות לקו של אגד אלא להמתין לאוטובוס של מפעיל אחר; שלישית, יש קווים הנוסעים מתחנה מרכזית בעיר אחת לתחנה מרכזית בעיר אחרת, אך בגלל שיטת האיסוף והפיזור, לעתים הנוסע נדרש לשלם גם על נסיעה בקווים פנימיים בעיר המוצא ובעיר היעד."

6 ש.ם.

7 להלן קישור -

www.mevaker.gov.il/(X(1)S(bkillbenwoifeqzcvf3nkvwc))/he/Reports/Pages/113.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1

בדומה לכך, דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 6.12.13 שכותרתו "פערי מחירים בתחבורה הציבורית"⁸, הצביע על פערי מחירים בתעריפי התחבורה הציבורית בישראל, בדגש על פערים בין מחירי קווים ייעודיים לציבור החרדי ויתר הקווים.

19. לשם המחשת הדברים, ועל קצה המזלג, ראו את תעריפי הנסיעות שלהלן, המלמדים כי במקרים מסוימים, אף כשמדובר היה בנסיעות זהות או במאפיינים דומים ביותר, אפילו בנסיעות של אותו מפעיל תחבורה ציבורית, היו פערים לא מבוטלים בין תעריפי הנסיעה:

מוצא	יעד	תעריף לנסיעה בודדת	הערות/מפעיל
נתניה נתניה	חיפה חיפה	14 ש"ח 21 ש"ח	אגד אגד
נתניה נתניה	תל אביב תל אביב	9 ש"ח 16 ש"ח	אגד מטרופולין
אשדוד אשדוד	תל אביב בני ברק	13.5 ש"ח 9 ש"ח	מרחק נסיעה כמעט זהה
ערד ערד	תל אביב בני ברק	33 ש"ח 20.50 ש"ח	מרחק נסיעה כמעט זהה
אלעד פתח תקווה	ירושלים ירושלים	11.50 ש"ח 20.50 ש"ח	מרחק הנסיעה מפי"ת ארוך ב-5 ק"מ
ירושלים ירושלים	חיפה (שכונת ויזניץ) חיפה (רכבת)	27 ש"ח 35.50 ש"ח	נסיעות שמבוצעות על- ידי אותו מפעיל

20. יודגש כי בניגוד לטענת העותרים, הפערים בין התעריפים השונים לא נבעו משוני בדירוג הסוציאקונומי בין היישובים השונים. כך, במקרים רבים, ביישובים באותו דירוג סוציאקונומי היה שוני בתעריפי הנסיעה, ויתרה מכך, במקרים מסוימים דווקא ביישובים בדרוג סוציאקונומי נמוך תעריפי הנסיעה היו גבוהים יותר מאשר ביישובים מבוססים יותר.

כך למשל, תושבי באר יעקב ומודיעין, המדורגות כל אחת בדירוג כלכלי חברתי 7 (מתוך 10) שילמו ערב הרפורמה 3.5 ש"ח לנסיעה בודדת ביישוב; לעומת זאת, תושבי טמרה (דירוג 3 מתוך 10) שילמו 4 ש"ח עבור נסיעה בודדת, ותושבי כפר כנא (דירוג 2 מתוך 10) שילמו 5 ש"ח לנסיעה בודדת. ביישוב שוהם (דירוג 9 מתוך 10), התושבים שילמו 4 ש"ח לנסיעה בודדת, ואילו בעראבה (דירוג 3 מתוך 10) ובקריית שמונה (דירוג 5 מתוך 10) שילמו 5 ש"ח לנסיעה בודדת.

כך למשל, הן תושבי רהט (דירוג 1 מתוך 10 במדד חברתי-כלכלי) והן תושבי להבים הסמוכה (דירוג 9 מתוך 10 במדד חברתי-כלכלי) שילמו 13 ש"ח להסדר נסיעה חופשי יומי; תושבי אלעד (דירוג 2 מתוך 10) שילמו 12.5 ש"ח להסדר נסיעה חופשי חודשי, כמו תושבי מזכרת בתיה (דירוג 9 מתוך 10); הן תושבי ואדי ערה והן תושבי חריש הסמוכה (דירוג 5 מתוך 10) שילמו 13 ש"ח להסדר נסיעה חופשי חודשי; והדוגמאות אינן כלולות.

21. אלה היו הנתונים טרם כניסת הרפורמה לתוקף, והם מדברים בעד עצמם. כפי שיפורט להלן, רפורמות שבוצעו החל משנת 2016 בתעריפי התחבורה הציבורית בישראל הביאו לכך שחוסר האחידות בתעריפי הנסיעה נותר משמעותי בעיקר ביחס לתעריפי נסיעה בודדת.

הרפורמות הקודמות בתעריפי התחבורה הציבורית

22. בפתח הדברים יובהר כי על תעריפי התחבורה הציבורית בישראל הוחל חוק הפיקוח – בין היתר על רקע שיעור הסבסוד הגבוה בו נושאת המדינה – ולפיכך הרפורמות השונות בתעריפים נקבעו בהתאם להוראות חוק הפיקוח, באמצעות צווי פיקוח. פרק ה' לחוק הפיקוח כולל הוראות שונות לעניין "קביעת מחירים". סעיף 12(א) לחוק הפיקוח, שכותרתו "קביעת מחיר או שיעור שינוי" קובע כי שרים רשאים לקבוע בצו "מחיר או מחיר מרבי למצרך או שירות". סעיף 1 לחוק הפיקוח, מגדיר את "השרים" לעניין תחום כלשהו כ"שר הממונה על אותו תחום יחד עם שר האוצר...".

סעיף 13(א) לחוק הפיקוח קובע כי צו הקובע מחיר או משנה את שיעורו, כאמור בסעיף 12(א) לחוק, "יותקן לאחר שנתקבלה המלצה של ועדת המחירים או לאחר שקויימה התייעצות עם הוועדה". הוועדה לעניין סעיף 13(א) היא ועדת המחירים, הממונה בהתאם להוראת סעיף 3 לחוק הפיקוח. נשוב ונידרש לדברים בהמשך.

23. בשנת 2008 הונהג לראשונה בישראל השימוש ברב-קו, תחילה במטרופולין תל-אביב, ובהמשך בכלל הארץ. עם הנהגת הרב-קו נוצר לראשונה בסיס לאחידות טכנולוגית ולשיתוף פעולה בין מפעילי אמצעי תחבורה ציבורית שונים. בהמשך לכך, נוצרה לראשונה האפשרות לקדם רפורמות בתעריפי התחבורה הציבורית, שתכלולנה הסדרי נסיעה שקופים ואחידים לכלל מפעילי התחבורה הציבורית, ובכלל זאת התאפשרו לראשונה נסיעות מעבר בין מפעילים שונים (קרי נסיעת המשך אצל מפעיל אחר, במסגרת אותו כרטיס נסיעה).

24. בהמשך לכך, לאורך השנים גובשו רפורמות שונות, אשר הנרחבת בהן הייתה הרפורמה בשנת 2016, שעניינה היה בקביעת תעריפי התחבורה הציבורית בהתאם למרחק אשר נקבע על פי "טבעות" אזוריות סביב המטרופולינים הגדולים (להלן: **רפורמת 2016**). יוער כי הרפורמה דגן ממשיכה את המדיניות שהותוותה ברפורמת 2016, אשר במסגרתה נקבע מבנה תעריפים לעידוד נוסעים קבועים בתחבורה הציבורית באמצעות מינויים תקופתיים אטרקטיביים, וזאת בהתאם למפה תחבורתית שנקבעה ביחס למרחקי נסיעה מהמטרופולינים הגדולים. בבסיס המפה עמדו טעמים תחבורתיים, שעיקרם בזיקה התחבורתית הקיימת בין אזורים וטבעות גיאוגרפיות, ובכלל זאת הזיקה התחבורתית לגלעין המטרופוליני הממוקם בטבעת 1, ומהווה את מוקד המשיכה בצד הביקושים. עם זאת לא כל המנויים ההיסטוריים אוחדו למבנה התעריפים החדש, ועל כן נותרו פערים לא מעטים בין הסדרי הנסיעה התקופתיים החדשים לאלה הישנים.

25. כאמור בפתח הדברים, הרפורמה עוגנה בצווי פיקוח שפורסמו ביום 29.12.15,⁹ וזאת באופן דומה לענייננו (לאחר דיון בוועדת המחירים, אימוץ המלצות הוועדה על ידי השרים, ועיגון בצווי הפיקוח). בין היתר, במסגרת רפורמה זו ניתנה הטבת הערך הצבור כהטבה מסחרית, ולפיה גם נוסעים שאינם זכאים להנחה ייעודית קיבלו הנחה בשיעור של 20% ברכישת ערך צבור או בכרטיסיה.¹⁰ זאת כדי לעודד את הציבור להשתמש ברב קו חלף רכישת כרטיס נייר או הסדרי נסיעה תקופתיים על גבי כרטיסי נייר ("כרטיסיות"). הטבה זו התבטלה במסגרת רפורמת דרך שווה, ונידרש לדברים בפירוט בהמשך.
26. בהמשך שנת 2016 הוחלט על רפורמה משלימה לרפורמת 2016, ובמסגרתה הושלמה הגדרת אזורים תחבורתיים בכל הארץ, ונקבעו אזורים ארציים להם הוסדרו הסדרי נסיעה תקופתיים (להלן: **הפעימה השנייה של רפורמת 2016 או הפעימה השנייה**). במסגרת הפעימה השנייה הושלמה, הלכה למעשה, חלוקת הארץ לאזורים תחבורתיים על בסיס מפת רפורמת 2016. מפת התעריפים התבססה על מספר עקרונות תכנוניים מודרניים ומקובלים, בדומה למפות התעריפים הנהוגות במדינות רבות בעולם, בפרט ברשויות מטרופוליניות. יוער כי מפת תעריפים זו שימשה כבסיס גם לרפורמת דרך שווה, וזו למעשה ממשיכה את מדיניות תעריפי התחבורה הציבורית שעקרונותיה הכלליים נקבעו כאמור עוד ברפורמת 2016. הפעימה השנייה של רפורמת 2016 גם היא נדונה בוועדת המחירים ועוגנה בצווי פיקוח שפורסמו ביום 31.3.16.¹¹
27. בתחילת שנת 2018 התווספה לרפורמות שנגעו לתעריפי ההסדרים התקופתיים בנסיעות העירוניות, הרפורמה להסדרים תקופתיים לנסיעות הבינעירוניות, במסגרתה נקבעו תעריפי הנסיעות הבינעירוניות בהסדרי נסיעה תקופתיים (יומי וחודשי), שכללו גם את הנסיעות העירוניות וכן נסיעות ברכבת ישראל (להלן: **רפורמת 2018**). הרפורמה עוגנה בצווי פיקוח שפורסמו ביום 27.3.18.¹²
28. הרפורמות האמורות בתעריפי התחבורה הציבורית בישראל יצרו הסדרי נסיעה אחידים בין מפעילי תחבורה ציבורית שונים, בנסיעות העירוניות והבינעירוניות, **אולם רפורמות אלה לא ערכו כל תיקון או שינוי בתעריפי הנסיעה הבודדת ולא תיקנו הסדרי נסיעה תקופתיים "היסטוריים" במקומות שונים בארץ**.
29. בשנת 2020 הוחל שינוי משמעותי נוסף בהסדרי התשלום עבור נסיעות תחבורה ציבורית בישראל, עם השקת היישומון הסלולרי לתשלום ולתיקוף (להלן: **היישומון**). לנוכח ריבוי התעריפים ועיוותי התעריפים בנסיעה הבודדת, לא ניתן היה ליישם אמצעי תשלום זה ללא שינוי משמעותי במבנה התעריפים. לעניין זה צוין בפרוטוקול ועדת המחירים מיום 23.4.20 כי "ריבוי תעריפים שעל הנוסע לבחור ירחיק משתמשים פוטנציאליים משימוש באמצעי תשלום המתקדמים, שכן הדבר מסורבל ועומד בניגוד לרצון להתאים את התעריפים לשימושים הפרטניים של הנוסע". הרפורמה עוגנה בצווי פיקוח שפורסמו ביום 13.5.20.¹³

9 ק"ת 7588, י"ז בטבת התשע"ו, 29.12.15.

10 כך למשל, נוסע 'רגיל' שמטעין את כרטיס הרב-קו בערך צבור בסך 250 ש"ח, שילם. בפועל רק 200 ש"ח.

11 ק"ת 7638, כ"א באדר ב' התשע"ו, 31.3.16.

12 ק"ת 7974, י"א בניסן התשע"ח, 27.3.18.

13 ק"ת 8555, י"ט באייר התש"ף, 13.5.20.

30. בהמשך לכך, ביום 15.11.20 נקבעו בצווי פיקוח שני תעריפים נוספים מוזלים יותר לטווח הנסיעה הראשון של 15 ק"מ באזורים מרוחקי גלעין (תעריף של 3 ש"ח לנסיעה בטווח של 15 ק"מ, ותעריף של 4 ש"ח לנסיעה באזור קרוב יותר למרכז המטרופוליין). זאת כדי לתמרץ את השימוש ביישומון, על רקע המחירים הנמוכים לנסיעה בודדת שנהגו באזורים אלה, ואף כדי להתאים את תעריפי היישומון – תכנונית ותחבורתית – למפת התעריפים שנקבעה במסגרת הרפורמה של שנת 2016. לפיכך, במסגרת קביעת תעריפי הנסיעה בתשלום ביישומון, הוסדרו תעריפי הנסיעה הבודדת על בסיס המפה התחבורתית שנקבעה ברפורמת 2016.

בהקשר לכך, ראו את האמור בהחלטת ועדת המחירים מיום 9.11.20 בעניין 'תעריפי הנסיעה באזורים מרוחקים מהגלעין המטרופוליני בתשלום באמצעי תשלום מתקדמים', אשר מבהיר את המשמעות והרציונל של מפת 2016 הקובעת סדר מרחקים תחבורתי, כדלקמן:

"... מפת התעריפים לחוזים תקופתיים בתחבורה הציבורית שנקבעה במסגרת הרפורמה בתעריפי התחבורה הציבורית שנכנסה לתוקף בשנת 2016... התבססה על מספר עקרונות תכנוניים, בדומה למפות התעריפים הנהוגות במדינות רבות בעולם, בפרט ברשויות מטרופוליניות. נוכח העובדה כי בישראל הרשויות המקומיות אינן מהוות רשויות מטרופוליניות דוגמת ערים כמו לונדון, ברלין וכ"ב, ההסתכלות המרחבית תכנונית על המפה היא בפריסה ארצית. המטרופולין מהווה את הגלעין ממנו נמדדים המרחקים (טבעת 1). טבעות אזוריות מוגדרות סביב גלעין המטרופולין, בהתאם למרחק הטבעת מהמטרופולין, כך שלמעשה סביבו מסתדרות מספר טבעות הקרובות למטרופולין (טבעת 2) ומספר טבעות המרוחקות מהמטרופולין (טבעת 3). אזורים שהמרחק ביניהם ובין המטרופולין משמעותי, כך שאינם יכולים להיכלל בטבעת 3, נכללים בתחום המוגדר "ארצי". חלק מהישובים המצויים בטבעת 3 סמוכים יותר לאזור הארצי המרוחק מהגלעין המטרופוליני. ..."

רפורמת דרך שווה

31. בהמשך לרפורמות שפורטו לעיל, וכדי לשפר את רמת שירותי התחבורה הציבורית בישראל ולעודד שימוש קבוע ועקבי של הציבור בה, במסגרת התקציב לשנים 2021-2022 החליטה הממשלה על תכנית חומש להרחבה ולשיפור ההיצע של התחבורה הציבורית בישראל (להלן: **תכנית החומש**).

התכנית שנקבעה במסגרת תקציב המדינה כוללת השקעה של תקציבים בפיתוח התחבורה הציבורית, ובין היתר השקעה של כ-46 מיליארד ש"ח בפיתוח רכבת ישראל; השקעה של 3.5 מיליארד ש"ח בהקמת מסופי אוטובוס חדישים בעלי תשתיות טעינת חשמול לאוטובוסים; השקעה של 6 מיליארד ש"ח בנתיבי העדפה לתחבורה ציבורית; השקעה של מיליארד ש"ח בצמצום פערים בתחבורה הציבורית ביישובים ערבים; השקעה בהכשרות נהגות ונהגי תחבורה ציבורית; השקעה בתכניות הגעה ירוקה לעבודה ועידוד מעסיקים לתחבורה ציבורית; הגדלת הנגישות לתחבורה ציבורית; והשקעה בפיתוחים טכנולוגיים לשיפור מערכות המידע והכרטוס בתחבורה ציבורית.

רפורמת דרך שווה מהווה אפוא נדבך אחד בתכנית החומש, הן ברמה התקציבית והן ברמה האסטרטגית, והיא מהווה חלק בלתי נפרד ממדיניות הממשלה הכלכלית והתקציבית לעניין זה.

32. ביום 1.8.21 התקבלה החלטת ממשלה מס' 259 שכותרתה "ייעול מערכת תעריפי האוטובוסים ותיקון עיוותים היסטוריים" (להלן: **החלטת הממשלה**). ההחלטה היוותה חלק מסדרת החלטות ממשלה שהתקבלו במסגרת ההיערכות לחוק ההסדרים לצד החלטת הממשלה בעניין תקציב המדינה, שעיקרן קביעת העקרונות לשינויים המבניים והפיסקליים שתערוך הממשלה, ובכלל זאת גם ההחלטה דנן. החלטה זו היוותה את הבסיס לכינון רפורמת דרך שווה, ולאור חשיבותה נביאה כלשונה להלן:

"נוכח הרצון לייצר מדיניות מחירים פשוטה ושקופה לנוסעות ונוסעי התחבורה הציבורית, היקף הסובסידיה הרחב ועל רקע ריבוי התעריפים בתחבורה הציבורית: 1. להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפנות, בחלוף 60 ימים ממועד החלטה זו, לוועדת המחירים הבין-משרדית שמונתה לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, על מנת שתבחן להמליץ לשר האוצר ולשרת התחבורה והבטיחות בדרכים על תיקונים בתעריפים, בצורה מדורגת, לצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), התשס"ג-2003 שיביאו בין היתר ליצירת מדיניות מחירים, כלל ארצית, אחידה ופשוטה, ובכלל זאת תבחן את התיקונים הבאים:

א. תיקון בסיס חישוב תעריפי הנסיעה הבודדת בכרטיס "רב קו", למתכונת זהה לזו של תעריפי הנסיעה באמצעי תשלום מתקדם, באופן שבו יהיו עד עשרה תעריפים אחידים מבוססי מרחק.

ב. קביעת מדיניות הנחות חדשה, לרבות ביטול הסדרי נסיעה ייחודיים ("היסטוריים").

ג. ביטול הנחת ערך הצבור שניתנת בטעינת כרטיס הרב קו."

צילום החלטת הממשלה צורף לתגובה המקדמית וסומן **מש/1**.

33. עוד קודם להחלטת הממשלה, וכן בהמשך לה, החלה עבודת מטה מקצועית של צוות מקצועי שכלל גורמי מקצוע ממשרד התחבורה וממשרד האוצר, וצוותים של מנהלות תחבורה ציבורית (להלן: **הצוות המקצועי**). מטרת עבודת המטה הייתה לבחון את מכלול ההיבטים, הישירים והעקיפים, בקשר ליישום הרפורמה. הבסיס המקצועי לבחינה זו היה עבודת המטה שנעשתה בשנים 2019-2020 כהכנה להשקת היישומון, כהמשך יישום המדיניות של קביעת תעריפי הנסיעה בהתאם למרחק הנסיעה מנקודת המוצא של הנוסע, ובהתבסס על המפה התחבורתית שגובשה במסגרת רפורמת 2016 והותאמה בהמשך.

34. לצורך גיבוש הרפורמה הסתייע הצוות במומחים כלכליים חיצוניים (להלן: **הצוות החיצוני**), ובין היתר נערכה עבודה מקצועית עם צוות בהנחייתו של ד"ר ניר שרב, מבכירי המומחים בארץ לתחבורה ציבורית ולהיבטיה התכנוניים והכלכליים. הצוות החיצוני בחן, בין השאר, את שילוב התעריפים בהתייחס לתעריפי רכבת ישראל, ובהתאם לפרקטיקות נהוגות בעולם.

צילום סיכום עבודת הצוות החיצוני צורף לתגובה המקדמית וסומן **מש/2**.

35. העקרונות והנחות העבודה שהובילו את הצוות המקצועי היו: יצירת תעריפים מבוססי מרחק נסיעה; הסרת עיוותים קיימים בתעריפים; האחדת ההנחות הרחוביות שניתנות לזכאים (דוגמת זכאי ביטוח לאומי), והעלאתן ל-50%; ביטול הנחת הערך הצבור, שניתנה בשעתו כהנחה מסחרית לצורך עידוד המעבר לשימוש בכרטיס הרב קו; ויצירת הבחנה בין רכבת ישראל ויתר אמצעי התחבורה הציבורית, לאור השוני באופי המוצר ורמת התחליפיות שלהם עם מוצרים אחרים. כדי לשמור על אחידות, רציפות ועל הבסיס הרציונלי של משטר התעריפים, הוחלט כי הבסיס לקביעת תעריפי הנסיעה הבודדת

יהיו אלה שנוהגים ביישומון, תוך התבססות על טווחי הנסיעה שנקבעו במפת האזורים במסגרת הרפורמה הראשונה בשנת 2016, ואשר בוססו בעבודות חקר נוספות דוגמת חקר יוממות של מכון טאוב,¹⁴ וחקר של חברת מוביט.¹⁵

36. בחודשים יולי ואוקטובר 2021, כחלק מעבודת גיבוש הרפורמה, הוצגה למנכ"לית משרד התחבורה עבודת המטה שנעשתה עד לאותה העת, תוך הצגת חלופות לביצוע הרפורמה. הצוות המקצועי הציג למנכ"לית את המצב הקיים, שבו התקיימו פערים בין תעריפים שונים והנחות ללא כל בסיס תחבורתי ולוגי, ואת הצעותיו לשיפור וייעול מערכת התעריפים כך שיביא לעידוד הנסיעות בתחבורה הציבורית ולהעמקת הנסיעות הקבועות.

בהמשך לכך הציג הצוות המקצועי את משמעויות איחוד התעריפים ביחס לערים שונות (בהן העותרת 1), וכן נבחנה משמעות ביטול ההנחות של תעריף בודד ושל הסדרי נסיעה תקופתיים "היסטוריים", דוגמת ההסדר הייחודי שנהג אצל העותרת. עמדת הצוות המקצועי שהוצגה באותה העת הייתה שהתועלות הצפויות מהרפורמה לענף תבואנה לביטוי בשיפור רמת השירות, שיפור הנגשת מידע לציבור, ומתן אפשרות לנוסע לתכנן בצורה יעילה את נסיעותיו בתחבורה הציבורית. לצד זאת הוצגו חסרונות הרפורמה, בדמות קושי של נוסעים להתמודד עם שינויים, התנגדות לנוכח עליה בחלק מהתעריפים על רקע צמצום ההנחות ההיסטוריות, והעלאת תעריפים של קבוצות נוסעים שזכו להנחות ביחס ליתר הציבור.

צילום המצגות למנכ"לית משרד התחבורה מחודשים יולי ואוקטובר 2021 צורף לתגובה המקדמית וסומן מש/3.

37. **במסגרת עבודת הצוות המקצועי, נבחנה בין היתר השפעת השינוי במשטר התעריפים על לא פחות מ-104 יישובים**. בחינה זו העלתה כי תושביהם של 40 יישובים מהיישובים שנבחנו ישלמו פחות בעקבות השינוי הצפוי בתעריפים בעקבות הרפורמה; תושביהם של 30 יישובים ישלמו יותר בעקבות השינויים; ואילו ב-35 יישובים נוספים לא אמורה להיות השפעה לשינוי על המחירים שישלמו תושבים בגין נסיעות. בנוסף לכך ערך הצוות המקצועי בחינה מקיפה של השלכות הרפורמה על הוצאות משקי בית, בהתאם למספר הנפשות הממוצע, בעשרות יישובים שונים בישראל. כמו כן נערכה בחינה, בהתאם לנתוני משרד התחבורה המעודכנים לחודש יוני 2021, של דפוסי הנסיעה של הציבור בישראל, וזאת על בסיס הפרופילים שמוטעמים בכרטיסי הרב-קו ותיקופי הנסיעות באמצעותם. אף במסגרת בחינה זו ביקש הצוות המקצועי לבחון את השפעת הרפורמה הצפויה על הנתונים. עוד יצוין כי בחודש מרץ 2022 נערך סקר בדבר תחושות הציבור והנוסעים כלפי התחבורה הציבורית בישראל, במסגרתו נבחנה בין היתר שביעות הרצון של הנוסעים מהשירות.

צילום הדו"ח הבוחן את השפעת הרפורמה על 104 יישובים; צילום הנתונים בדבר השפעת הרפורמה של משקי בית בישראל; צילום בחינת הנתונים העדכניים לחודש יוני 2021; וצילום סקר תחושות הציבור והנוסעים כלפי התחבורה הציבורית בישראל צורפו לתגובה המקדמית מש/4-7 (בהתאמה).

38. בחודשים נובמבר ודצמבר 2021 המשיך הצוות המקצועי לבחון את השלכות הרפורמה על הציבור. בין היתר, נערכה הצגה נוספת של עבודת הצוות המקצועי למנכ"ל משרד התחבורה, במהלכה הוצגו חלופות שונות למזעור הפגיעה שעלולה להיווצר באופן נקודתי ביחס לקבוצות נוסעים, וזאת בהשוואה לתעריפים כפי שנהגו קודם לכן. ביחס לכל חלופה הוצג פתרון מוצע כנגד ביטול הנחה מסוימת; נותחה הפגיעה האפשרית ביישובים השונים; ובמקביל נבחנו פתרונות למזעור הפגיעה. במקביל הוצגה הרפורמה למנכ"ל משרד האוצר בחודש ינואר 2022 וכן לשר האוצר בחודש מרץ 2022.

צילום המצגת שהוצגה למנכ"ל משרד האוצר בחודש נובמבר 2021 צורף לתגובה המקדמית וסומן מש/8.

39. יצוין כי באותה העת נוסף למשוואה שיקול נוסף, בדמות עליית מדד עלויות הפעלת התחבורה הציבורית, שאמור היה לחול בהתאם להוראות צו הפיקוח ומנגנון העדכון שנקבע בו, ועתיד היה להביא להעלאה אוטומטית בשיעור 8.7% בתעריפי התחבורה הציבורית לאור הוראות סעיף 3 לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), תשס"ג-2003 ותקנה 6 לתקנות מסילות הברזל (דמי נסיעה), תשס"ה-2004 (להלן: עליית המדד). עדכון המדד נדחה בשתי הוראות שעה עוקבות – תחילה עד ליום 1.4.22, ובהמשך עד ליום 1.5.22.¹⁶

בהמשך לכך הוחלט, בשיתוף ובהסכמה עם משרד האוצר, לדחות את העלייה הצפויה בתעריפים, כדי לספוג את העלייה במסגרת הרפורמה.

40. במהלך חודש פברואר 2022 התכנס הצוות המקצועי להצעה כוללת במסגרת רפורמת התעריפים – לנוכח גודלה של המדינה וצפיפות האוכלוסין – תוך מתן עדיפות מובהקת להסדרי נסיעה תקופתיים ולעידוד נוסעים קבועים. במקביל נבחנו קבוצות הנוסעים שעלולים להיפגע ממשטר התעריפים החדש שהוצג, ביחס לעיוותי התעריפים שחלו קודם לרפורמה, וכן נבחנו והוצגו המענים הניתנים לקבוצות נוסעים אלו, תוך ייצור תועלות משמעותיות עבורם במסגרת הרפורמה. כמו כן, נדון מחיר הסדר נסיעה חופשי חודשי ארצי.

כאמור, הבחינה המקיפה שנערכה העלתה כי לצד יישובים בהם מחירי הנסיעה הבודדת יעלו ביחס למצב קודם, ביישובים ואזורים רבים אחרים הרפורמה תוביל להפחתה ניכרת של תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית. הצוות המקצועי ערך את כלל האיזונים התקציביים כדי להגיע לתוצאה שבה יינתנו פתרונות הולמים, סבירים ומידתיים, וכן פעל להפחית את הפגיעה שעשויה להיגרם לתושבי חלק מהיישובים. כאמור, אלמלא רפורמת דרך שווה, תעריפי הנסיעה היו מתייקרים באופן רוחבי ואחיד ב-8.7% עוד בחודש פברואר 2022, תוך הנצחת העיוות בתעריפי הנסיעה.

צילום מסמך מסכם לעבודת הצוות המקצועי צורף לתגובה המקדמית וסומן מש/9.

16 ק"ת 9969, ב' באדר א' התשפ"ב, 3.2.22; ק"ת 10104, ו' בניסן התשפ"ב, 7.4.22.

המלצת ועדת המחירים

41. בהתאם להוראות חוק הפיקוח וכפי שנעשה ברפורמות הקודמות כאמור, גם במקרה זה, מכיוון שמדובר בעדכון תעריפים המפוקחים לפי חוק הפיקוח, המשיבים פעלו לעגן את הרפורמה בצווי פיקוח, ולקבלת המלצת ועדת המחירים כמתחייב בחוק.

42. בהמשך לעבודת הצוות המקצועי שפורטה לעיל, הוצג מתווה הרפורמה למפקחת על המחירים במשרד התחבורה. בהמשך לכך התקיים שיח בעניין, בכתב ובעל-פה, בין הגורמים הרלוונטיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר (ובתוכם חברי ועדת המחירים) – שכלל בין היתר דיון הכנה עם חברי ועדת המחירים (ביום 20.1.22), שבו הוצגו מצגות בעניין הרפורמה; ודיון הכנה של חברי הוועדה ממשרד האוצר ביום 6.3.22. במסגרת השיח האמור פורטו עקרונות הרפורמה על כלל היבטיה, לרבות ייתור הצורך בהעלאת התעריפים בעקבות שינויי המדד. משהושלם השיח המקדים, ביום 21.3.22 העבירה המפקחת על המחירים פנייה רשמית ומפורטת לעיון חברי ועדת המחירים, בבקשה לדון ביישום הרפורמה ותיקון של צו הפיקוח.

צילום הפנייה לוועדת המחירים מיום 21.3.22 צורף לתגובה המקדמית וסומן **מש/11**.

43. ביום 21.3.22 – ובהמשך לשיח המקדים המפורט לעיל – קיימה ועדת המחירים דיון בעניין הרפורמה. במהלכו של דיון זה נידונו פרטי הרפורמה, תוך שחברי הוועדה ביררו, שאלו שאלות והעירו הערותיהם ביחס למתווה, ותוך שההערות הוטמעו לשביעות רצונם.

צילום המצגות שהוצגו לוועדת המחירים מצורף ומסומן **מש/16**.

44. **אשר להרכב ועדת המחירים** – שבעניינו ניתן הצו על-תנאי בעתירה – יצוין כי ביום 30.11.21 הסתיימה חברותה של אחת משני נציגי משרד התחבורה בוועדה (בגין מצב רפואי). לפיכך, מיום זה פעלה הוועדה בהרכב של שלושה חברים – חברת ועדה ממשרד התחבורה ושני חברי ועדה ממשרד האוצר – וזאת עד ליום 8.8.22, אז מונה חבר רביעי לוועדה (מר עופר אלישר, סמנכ"ל כלכלה, תקציבים ואסטרטגיה במשרד התחבורה).

צילום ההודעה מיום 8.8.22 על מינוי חבר ועדת המחירים מצורף ומסומן **מש/17**.

45. ביום 6.4.22 פרסמה ועדת המחירים את המלצותיה לשרים, ועיקרן – המלצה לבטל את משטר התעריפים הנוהג וקביעת מבנה תעריפים חדש, אחיד ומבוסס מרחק נסיעה. המלצת הוועדה התקבלה פה אחד, על-ידי שלושת הנציגים שהרכיבו כאמור את הוועדה במועד זה, שני נציגי משרד האוצר ונציגת משרד התחבורה, שהיא המפקחת על המחירים במשרד התחבורה עצמה, קרי, הגורם המקצועי הרלוונטי הבכיר ביותר במשרד התחבורה.

כך בין היתר ציינה ועדת המחירים בהמלצתה לשרים :

"לאורך השנים נקבעו תעריפי הנסיעה באוטובוסים ללא מתודולוגיה סדורה. כתוצאה מכך, קיימים כיום למעלה מ-80 קודי תעריף שונים, אשר אינם מבוססים על לוגיקה אחידה. מבנה זה מקשה על מתן מידע שקוף ומלא לציבור הנוסעים והנוסעות לעניין תעריפי הנסיעה, ומעכב אימוץ טכנולוגיות תשלום מתקדמות.

בנוסף, שיטת חישוב התעריפים הבודדים הקיימת כיום ברכבת מבוססת על מרחק מסילה, כך שבפועל הנוסע משלם תעריף נסיעה המתבסס על מרחק המסילה בין תחנת המוצא ליעד, גם אם מדובר במסלול לא ישיר.

...

נכון להיום, במצב הקיים, נוצרו למעשה שני מבני תעריפים. האחד מבוסס על לוגיקה של מרחק הנסיעה האווירי שבוצע בפועל והשני כולל עשרות קודי מחירים שונים ללא מתודולוגיה שיטתית וברורה. בנוסף, בעוד שהאחד מייצר היררכיה ברורה בין הרכבת ליתר אמצעי התחבורה, השני משולל היררכיה זו. מעבר לכך, במצב הקיים הנוסע עומד מול שני אמצעי כרטוס אשר כל אחד מהם בעל מבנה תעריפים שונה, מבוסס שפה שונה, ובעל מודל תשלום שונה. במצב כזה, קיימים עבור הנוסע אי וודאות באשר לאמצעי הכרטוס הנכון עבורו. [...].

מבנה התעריפים המוצע תומך בחזון של הרחבת השימוש בהסעת המונים ממספר סיבות מרכזיות:

1. פשטות המבנה, הן לצורך יצירת פלטפורמה המאפשרת הטמעת כלים טכנולוגיים (אשר מטבע הדברים נדרשת בהם מתודולוגיה סדורה ובהירה), הן עבור הנוסעות והנוסעים, ברמת העברת המידע והבהירות באשר לשימוש בתחבורה הציבורית, והן לצורך תפעול מערכות הסעת המונים הולכת וגדלה הכוללת תיקוף, טעינה, ושירות הלקוחות הנלווה.

2. הוגנות ואמון מול הנוסעות והנוסעים כתנאי בסיסי לעידוד הציבור הרחב לשימוש בתחבורה הציבורית. אמון זה מתייחס באופן רוחבי לפרמטרים השונים הנכללים בשירות התחבורה הציבורית, ובתוך כך למבנה תעריפים אשר ככל שיהיה שקוף יותר, בהיר יותר והגון יותר, יתרום לבניית האמון בין הנוסעים למשרד התחבורה.

3. תעריפים תומכי תכנון וטכנולוגיה – הסרת חסמים לשיתוף בין מפעילי התחבורה הציבורית, המערכות הטכנולוגיות השונות ואמצעי התחבורה הציבורית. הסדרי נסיעה, אשר תקפים רק בקרב חלק מהמפעילים, או שונות בתעריף נסיעה של אותו מסלול נסיעה בין מפעילי תחבורה ציבורית שונים, מייצרים קושי בתכנון מיטבי של התחבורה הציבורית, וביצירת שילוביות בין קווי שירות ו/או בין אמצעי תחבורה שונים.

על מנת ליצור מבנה תעריפים פשוט, ברור ושיוויוני לציבור הנוסעים, הוועדה ממליצה ליישם רפורמת שירות בתעריפים, ולבצע מספר שינויים בשיטת התעריפים וההנחות הקיימת.

צילום סיכום ועדת המחירים מיום 6.4.22 צורף לתגובה המקדמית וסומן מש/12.

46. לאחר הטמעת עקרונות החלטת ועדת המחירים, ולאחר הכנסת תיקונים ביחס להנחות ייעודיות לנוער ולאנשי שירות הביטחון, ביום 6.4.22 פורסמו טיוטות צווי הפיקוח להערות הציבור באתר התזכירים הממשלתי, תוך מתן אפשרות לציבור להעביר כל הערה, השגה או פנייה אחרת בקשר לרפורמה, לפרק זמן של 7 ימים. פרק זמן זה נקבע על רקע הרצון להשלים את ההליך המינהלי ולפרסם את הצווים עד ליום 1.5.22, ובכך למנוע כאמור את ההתייקרות האוטומטית של תעריפי הנסיעות בתחבורה הציבורית בהתאם להוראות צווי הפיקוח הקודמים.

47. במהלך פרק הזמן האמור, 1,163 אנשים צפו בפרסום, ומתוכם 63 אנשים העבירו הערות בנוגע לצווים. יצוין כי שליש מההערות שהתקבלו נגעו לתושבי היישובים העותרים. הערות הציבור נבחנו על-ידי הצוותים המקצועיים במשרד התחבורה, קיבלו מענה, ואחת מהן – שעניינה בהסדר נסיעה חופשי חודשי באילת – אף התקבלה והצו תוקן בהתאם. ביום 2.5.22 – לאחר שהצווים הועברו גם לבחינת ואישור משרד המשפטים כמקובל – חתמו שרת התחבורה ושר האוצר על צווי הפיקוח, והם פורסמו ברשומות.

צילום צווי הפיקוח מיום 2.5.22 צורף לתגובה המקדמית וסומן מש/13.

48. העיקרון המרכזי בבסיס רפורמת דרך שווה הוא תמרוץ הציבור לעשות שימוש באופן קבוע בתחבורה הציבורית, וזאת בהתאם למדיניות הממשלה להגדיל את השימוש בתחבורה הציבורית ולהפחית את השימוש ברכב הפרטי. ליישומו של עקרון זה נקבעו הסדרי נסיעה מוזלים תקופתיים, יומיים וחודשיים לכל טווחי הנסיעה, כדלקמן:

איזור תעריף	מרחק	נסיעה בודדת		חופשי יומי		"חופשי ארצי" רכבת+אוטובוס
		אוטובוס*	רכבת	אוטובוס	רכבת+אוטובוס	
צהוב	0-15 ק"מ	5.5 ₪	9 ₪	12.5 ₪	18 ₪	255 ₪
ירוק	16-40 ק"מ	12 ₪	18 ₪	24 ₪	28 ₪	255 ₪
תכלת	40-75 ק"מ	16 ₪	24 ₪	32 ₪	37 ₪	410 ₪
כחול	75-120 ק"מ	16 ₪	27 ₪	32 ₪	42 ₪	610 ₪
סגול	120-225 ק"מ	27 ₪	48 ₪	54 ₪	74 ₪	610 ₪
אפור	מעל 225 ק"מ	68.5 ₪	-	74 ₪	-	610 ₪

49. לצד אלה, נקבע כי באזורים מרוחקי גלעין, שאינם בעלי קשר תחבורתי הדוק אל כל אחד משלושת המטרופולינים הגדולים תתאפשר רכישת כרטיס תקופתי מוזל, שיאפשר נסיעה ללא הגבלה עד 40 ק"מ בתוך האזור, בעלות קבועה של 99 ש"ח בלבד.

בנוסף לכך, גובשו במסגרת הרפורמה הטבות חדשות, דוגמת נסיעה חינם לבני 75 ומעלה, הגדלת ההנחה שניתנה לזכאי ביטוח לאומי ואנשים עם מוגבלות ל-50%, הרחבת אפשרות של נסיעות מעבר לכל הנסיעות העירוניות ולא רק במרכזי המטרופולין (קרי, ביצוע שתי נסיעות בכרטיס), והרחבת הזכאות להנחת נוער. כל אלה מבלי לגרוע מההנחות שנהגו קודם לרפורמה לסטודנטים, ילדים עד גיל חמש, עיוורים, אזרחים ותיקים, ונסיעות חינם לנוסעי מערכת הביטחון.

50. כמפורט בהרחבה לעיל, במסגרת הרפורמה יושמה מדיניות של האחדת תעריפים וביטול הנחות היסטוריות, כשבתוך כך בוטלה גם ההנחה המסחרית שניתנה במסגרת ערך צבור בכרטיס הרב-קו. הרפורמה קבעה מבנה תעריפים שבו תעריף הנסיעה הבודדת נקבע בהתאם לטווח הנסיעה, כשטווח הנסיעה הראשון של 15 ק"מ, לנוסעים בקווי האוטובוס בכל רחבי הארץ מתאפשר לבצע נסיעות מעבר בטווח זה, ללא הגבלה בין הקווים וללא כל עלות נוספת, למשך 90 דקות.

51. התפיסה שבסיס הרפורמה היא שמעבר למתן תמריץ לנוסעים באורח קבוע בתחבורה הציבורית, מבנה תעריפים שקוף ופשוט יתרום לשיפור השירות לציבור ויאפשר תכנון יעיל של הנוסע לנסיעות משותפות בכלל אמצעי התחבורה הציבורית. קרי, הנוסע יוכל לשלוט ולבחור באמצעי הנסיעה שלו. כמו כן, בעקבות הרפורמה תתאפשר הטמעת אמצעים טכנולוגיים לצורך התשלום – כרטיסי אשראי ואפליקציות תשלום דוגמת Google Pay ו-Apple Pay; וכן תתאפשר שקיפות במסירת המידע לציבור אודות תעריפי התחבורה הציבורית. כל אלו צפויים לסייע בעידוד הציבור לעשות שימוש בתחבורה ציבורית, ובכלל זאת באופן תדיר יותר.

52. ביום 3.4.22 הכריזו שרת התחבורה, שר האוצר ומנכ"לית משרד התחבורה על רפורמת דרך שווה. לאחר מכן פרסם משרד התחבורה הודעה לציבור שפירטה את עקרונות הרפורמה, אשר צורפה לה מצגת מפורטת. במסגרת זו פירט המשרד על אודות משטר התעריפים וההנחות החדש, ובכלל זה טווחי הנסיעה ותעריפי הנסיעה ביחס אליהם, כמו גם מפות רלוונטיות. בנוסף, הפרסום הפנה את הציבור לאתר משרד התחבורה, לאתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ולמוקד טלפוני של הרשות.

בהמשך לכך קיימו הצוותים המקצועיים במשרד התחבורה פגישות להצגת הרפורמה לגורמים רלוונטיים שונים, ובהם ארגונים הפעילים בין היתר בתחום התחבורה הציבורית בישראל (אדם טבע ודין, 15 דקות, בארכבת, לובי 99, תחבורה היום ומחר, סיכוי, תחבורה בדרך שלנו), ארגונים לקידום נגישות (בזכות, נגישות ישראל), נציגי סטודנטים, ומפעילי התחבורה הציבורית.

צילום הודעת משרד התחבורה לציבור בעניינה של הרפורמה צורף לתגובה המקדמית וסומן מש/10.

53. להשלמת הדברים יצוין כי ביני לביני, ביום 22.3.22 וביום 9.5.22 יזמה וקיימה ועדת הכלכלה בכנסת דיונים בנוגע לרפורמה האמורה, לפני פרסומה ואחריה, אליה זומנו בין היתר נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר.

צילום פרוטוקול הדיון בוועדת הכלכלה מיום 22.3.22 צורף כנספת ז' לעתירה.

צילום פרוטוקול הדיון בוועדת הכלכלה מיום 9.5.22 צורף כנספת ח' לעתירה.

54. כאמור, ביום 28.7.22 נערך הדיון בעתירה, ובסיומו הורה בית המשפט הנכבד על מתן הצו על-תנאי הממוקד האמור. בד בבד, בית המשפט הנכבד קבע בהחלטתו כי 'לא ראינו לתת צו ביניים בעת הזאת', ואף ביום 8.8.22 דחה בקשה למתן צו ביניים.

55. ביום 1.8.22 יצאה הרפורמה לדרך.

מאז יצאה הרפורמה לדרך גדל שיעור הנוסעים בהסדר נסיעה תקופתי, בפרט בהסדר חופשי חודשי (בספטמבר 2022 נרשמה עלייה של כ-9% בסך הנסיעות בהסדר חופשי חודשי, ביחס ליולי 2022 ערב הרפורמה) ובשיעור רכישות הסדר חופשי חודשי מתוך סך הסדרי הנסיעה (81% בספטמבר 2022, בהשוואה ל-68% ביולי 2022 ערב הרפורמה); שיעור המשתמשים ביישומון הסלולרי לאחר הרפורמה נמצא במגמת עלייה (כ-12% נכון לספטמבר 2022, לעומת כ-10% ערב הרפורמה); שיעור הנוער מתוך כלל ציבור הנוסעים באמצעות כרטיס הרב קו עלה, מ-20% ביולי 2022 ערב הרפורמה ל-23% בספטמבר 2022; כרבע מיליון אזרחים ותיקים מעל גיל 75 קיבלו הסדר נסיעה חופשית, ומבצעים כ-2.5 מיליון נסיעות בחודש (ממוצע של כ-10 נסיעות לנוסע), תוך שנרשמה עלייה של כ-7% בהיקף הנסיעות של בני 75 ומעלה בין אוגוסט לספטמבר 2022.

יודגש כי לנוכח התקופה הקצרה שחלפה מאז הרפורמה יצאה לדרך, המדובר בנתונים ראשוניים. ואולם, הגם שמדובר בנתונים ראשוניים, נראה כי יש לרפורמה השפעה משמעותית על דפוסי השימוש וההתנהגות של ציבור הנוסעים, וזאת בהלימה עם מטרות הרפורמה כמפורט לעיל.

56. משאמרנו כל זאת נציג עתה את עמדת המשיבים בעניין הסוגיה האחרונה שטרם הוכרעה בענייננו.

עמדת המשיבים

57. בפתח הדברים נשוב ונזכיר כי הצו על-תנאי שניתן מתייחס אך ורק לשאלת מניין חבריה של ועדת המחירים במועד גיבוש ההמלצה לשרים לחתום על הצו שעיגן את רפורמת דרך שווה; ועל כן, ובהתאם לפסיקה ולכללים הנוהגים בבית המשפט הנכבד, הרי שיתר הסעדים והטענות שהועלו בעתירה – נדחו.

58. המשיבים יטענו כי העתירה אינה מגלה עילה להתערבות שיפוטית גם בסוגיית מניין חברי ועדת המחירים, ועל כן דין העתירה להידחות, תוך ביטול הצו על-תנאי שניתן. נידרש תחילה לרקע הנורמטיבי הנדרש לעניינה של ועדת המחירים, לאחר מכן נתייחס להלכת ברמן ולפסיקה שהתייחסה אליה לאורך השנים, ולבסוף נציג את עמדת המשיבים בראי אלה.

ועדת המחירים – רקע נורמטיבי

59. ועדת המחירים היא ועדה סטטוטורית, אשר קמה מכוח הוראותיו של חוק הפיקוח. כאמור, הוראות החוק הרלוונטיות לעניין הרכב ועדת המחירים בעת מתן ההמלצה מצויות בסעיפים 3–4 לחוק הפיקוח. סעיף 3 לחוק הפיקוח קובע הוראות בדבר הרכב ועדת המחירים, כדלקמן:

”3. (א) ועדת מחירים תהיה בת ארבעה חברים כמפורט להלן:

(1) שני חברים יהיו עובדי משרד האוצר שימנה המנהל הכללי של משרד האוצר, ואחד מהם יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) שני חברים יהיו עובדי המשרד שבתחום סמכותו המצרך או השירות (להלן – המשרד האחר) שימנה המנהל הכללי של המשרד האחר ובהם המפקח, ובאין משרד אחר – עובדי משרד התעשייה והמסחר שימנה המנהל הכללי של משרד התעשייה והמסחר, ובהם המפקח.

(ב) חבר אחד לפחות מבין המתמנים לפי סעיף קטן (א)(1) וחבר אחד לפחות מבין המתמנים לפי סעיף קטן (א)(2), יהיו בעלי השכלה בכלכלה, בחשבונאות או במינהל עסקים.”

סעיף 4 לחוק קובע הוראות בדבר סדרי דיון והחלטה בוועדה, כדלקמן:

”4. (א) המנין החוקי לדיוני ועדת המחירים ולהחלטותיה הוא שני חברים, שאחד מהם נציג משרד האוצר ואחד נציג המשרד האחר.

(ב) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב דעות חבריה ובלבד שאחד לפחות מן התומכים בהחלטה הינו נציג משרד האוצר ואחד הוא נציג המשרד האחר.

(ג) הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה, ככל שלא נקבעו בחוק זה או לפיו.”

60. תכליתן של הוראות החוק הנ"ל היא להביא לכך שמערכת הפיקוח תכלול ייצוג לשני הגופים הרלוונטיים – המשרד המקצועי אשר בתחום אחריותו ומקצועיותו המצרך או השירות המסוים, בענייננו משרד התחבורה; ולצדו משרד האוצר, כגורם בעל ראייה משקית רחבה, שעניינו בשקילת השיקולים הרלוונטיים למשק כולו בראיה רחבה. באופן הזה מתקיימת תכלית הפיקוח, ומתאפשרת, במהלך פעילותה של הוועדה, שקילת כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, התועלות וההשפעות, הן במובן הענפי-הספציפי והן ביחס למשק כולו, על-ידי שני גורמי מקצוע אלו.

61. מלבד ההוראות לעניין הרכב הוועדה, סעיף 4(א) לחוק הפיקוח מורה כי המנין החוקי לדיוני הוועדה יהיה שני חברים, אחד מהם ממשרד האוצר והשני מהמשרד הרלוונטי. סעיף 4(ב) לחוק קובע כי לשם קבלת ההחלטה נדרשת תמיכה של נציג אחד לפחות מכל אחד מהמשרדים שנציגייהם מרכיבים את הוועדה, בהחלטה שמתקבלת בוועדה. הוראות אלו מבטיחות כי לא רק שעמדתם של שני המשרדים הרלוונטיים תישמע, אלא שהיא תבוא לכדי ייצוג גם בהחלטה גופה. זאת, במטרה להבטיח כי האינטרסים המיוצגים על-ידי כל אחד מהמשרדים השונים יקבלו ביטוי בהחלטת הוועדה.

62. עיקרון זה בא לידי ביטוי גם במסגרת דברי ההסבר לחוק הפיקוח. כך למשל, נכתב בדברי ההסבר של הצעת החוק מס' 2436, ו' בחשוון התשנ"ו, 30.10.1995 (סעיפים 35–37 לחוק הפיקוח, אשר בנוסחם אז הסדירו את הרכב הוועדה, כאמור בהוראות סעיפים 3–4 לחוק הפיקוח בנוסחו כיום), כדלקמן:

“מוצע כי ועדת המחירים תורכב משני עובדי משרד האוצר ומשני עובדי המשרד שבתחום אחריותו נמצא המצרך או השירות. בכל דיון יהיה חייב להיות נוכח לפחות נציג אחד מכל משרד ובכל החלטה יהיה חייב לתמוך לפחות נציג אחד מכל משרד.

...

מעורבותו של שר האוצר ואנשי משרדו, הבאה לביטוי הן בהגדרת “השרים” והן בהרכב ועדת המחירים, נובעת מן הטעם שבהפעלת הפיקוח על המחירים יש לבחון שיקולים של תועלת כלל-משקית, לרבות השפעות אינפלציוניות אפשריות, ולא דווקא תועלת ענפית ספציפית. לכן יש הכרח שבמערכת הפיקוח יהיה מעורב הן המשרד האחראי על הענף שבו מדובר, והן גורם בעל ראייה משקית רחבה, הבוחן את תמונת המשק כולה.”

העולה מדברי ההסבר הוא שכוונת המחוקק הייתה להבטיח ייצוג הן לאינטרס המקצועי של המשרד הרלוונטי לענף המפוקח אליו נוגע הצו; והן לאינטרס הכלל-משקי, אותו מייצג משרד האוצר. באופן זה מתקיימת תכלית הפיקוח.

ועדה קטועה – הלכת ברמן ופסיקה מאוחרת

63. כידוע, הפסיקה הבחינה בין השאלה אם ועדה מסוימת בכלל קיימת ומכהנת, לבין השאלה איזה קוורום נדרש לשם קבלת החלטות בה (ראו: בג"ץ 8946/01 עלי נ' שר המשפטים, פ"ד נו(2) 415 (2001)). בענייננו, אין מחלוקת כי רוב חברי ועדת המחירים לקחו חלק בהחלטה על המלצת ועדת המחירים בעניין רפורמת דרך שווה, ולפיכך דרישת הקוורום הקבועה בסעיף 4(א) לחוק הפיקוח (שאף מקלה ביחס לדרישת הקוורום הקבועה בסעיף 20 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981) – כמו גם דרישת הייצוג הבינמשרדי בקבלת ההחלטות הקבועה בסעיף 4(ב) לחוק, אליה נשוב ונידרש בהמשך – התמלאה.

על כן, ענייננו מתוחם לשאלה בדבר עצם אפשרותה של ועדת המחירים לפעול, כלומר להתקיים מבחינה חוקית, מקום בו אחד מחבריה חדל מלכהן ולא התמנה חבר ועדה במקומו (ועדה קטועה). בענייננו, כאמור, ביום 30.11.21 נפסקה חברותה של אחת משתי נציגות משרד התחבורה בוועדת המחירים (בגין מצב רפואי), ועל כן הוועדה דנה בעניין והעבירה את המלצתה בהרכב של 3 חברים, מהם שני נציגי משרד האוצר ונציגת משרד התחבורה.

כפי שיפורט להלן, המשיבים יטענו כי אין עילה להורות על בטלות המלצת ועדת המחירים, לא כל שכן להורות על בטלות החלטת השרים להתקין את צו הפיקוח, בגין כך שוועדת המחירים פעלה בהרכב של 3 חברים. זאת בשים לב להוראות חוק הפיקוח ולתכליתו, ולפסיקה בעניין פעילותה של ועדה קטועה, כפי שזו התגבשה לאורך השנים.

למיטב הידיעה, המקרה הראשון בו נדרש בית המשפט הנכבד לסמכותה של ועדה קטועה לפעול היה **בעניין ברמן**. עניינו של פסק הדין **בעניין ברמן** היה בוועדת חקירה – אשר מונתה כדי לבחון את אפשרות ניתוקה של שכונת נחלת יצחק מת"א, וסיפוחה לגבעתיים – אשר מניינה פחת ממניין החברים הקבועים בחוק, לאחר פטירת אחד מחבריה. כך קבע כב' השופט (כתוארו אז) זילברג בפסק הדין:

6. "טענה שניה מן הסוג הפורמלי, טענה משותפת לשני הפרקליטים גם יחד, היתה, כי אף אם הוועדה מתחילת ברייתה כשרה היתה, הרי היא נפסלה עם מותו של מר אריאב הנ"ל. תשובתו של באיכוח המשיב לכך היתה: הוראת סעיף 37 של פקודת הפרשנות הקובע, כי כאשר פעולה מסויימת צריכה להיעשות על ידי חבר אנשים שמספרם עולה על שניים, היא יכולה להיעשות על ידי הרוב שבהם... .

תשובה זו אינה נראית לי. רוב חברי חבר מסויים נקראים בשם "רוב" כאשר חברי המיעוט עדיין קיימים, ולא כאשר אלה חדלו להתקיים. עם מותו של מר אריאב, נהפכו שאר החברים לא לרוב של ועדה, אלא לוועדה חסרה, מקוטעת, ואין ועדה מקוטעת יכולה למלא את המשימה שהוטלה על הוועדה השלמה. ביחוד במקרה שלפנינו, בו הוקצה תפקיד מיוחד, ייצוג החוגים האזרחיים, לחבר שנפטר."

יוער כי **בעניין ברמן** בית המשפט הנכבד לא הורה על בטלות המלצת ועדת החקירה מחמת היותה ועדה מקוטעת, וזאת לאור העובדה ששר הפנים הורה לחברי הוועדה לסיים את עבודת הוועדה. כך קבע בעניין זה כב' השופט (כתוארו אז) זילברג:

6. "מאי נפקא מינה יש בין אם כתב השר: "אני ממנה אתכם להיות לבדכם חברי הוועדה", בין אם הוא כתב: "אני מצווה אתכם לסיים לבדכם את עבודת הוועדה?". הן המשימה הממשית אחת היא בשני המקרים. נראה לי כי אין כל הבדל, מעשי או מהותי, בין שתי הנוסחאות, על כל פנים לא במידה כזאת, שתחייב אותנו, כבית משפט גבוה לצדק, לבטל בעטיו את ד"ח הוועדה."

תחת זאת, **בעניין ברמן** בית המשפט הנכבד הורה על מתן צו מוחלט וביטל את ההכרזה על ניתוק נחלת יצחק מת"א ואת סיפוחה לגבעתיים, מאחר שלא ניתנה הזדמנות הוגנת לנפגעים ולמתנגדים להשמיע את עמדתם. כך סיכם כב' השופט (כתוארו אז) זילברג:

12. קיצורו וסיכומו של דבר: סבורני כי אין לזוז מן ההלכה הוותיקה והמושרשת, שאין גוף אדמיניסטרטיבי רשאי לפגוע באזרח מכוח הוראה מסויימת, אלא אם כן ניתנה לו תחילה אפשרות הוגנת להשמעת הגנתו. חובה זו, כמובן, אינה חלה על פעולות תחיקתיות, או על פעולות בעלות אופי שלטוני-ריבוני במובנו הנכון של מונח זה."

בהמשך, בפסק הדין בבג"ץ 205/60 **סולימאן נ' שר הדתות** (ניתן ביום 29.8.60), הוסיף והבהיר כב' השופט (כתוארו אז) זילברג את ההגיון שעמד בבסיס **הלכת ברמן**, כדלקמן:

"זו היא "הלכת נחלת יצחק", שניסרה בחלל בית-המשפט בכל שלבי הדיון הנוכחי, וההגיון שבה, אף על פי שלא נתפרש באותו פסק-דין, הוא זה: כאשר המיעוט חדל להתקיים, אי אפשר בשום אופן לעקור מן הלב את הספק: שמא, אילו המיעוט קיים היה, היה מצליח לשכנע את הרוב לקבל את דעתו. נמצא כי השאלה שעמדה לדיון לא נתלבנה מכל צידה השונים.

משל למה הדבר דומה? לפסקדין שניתן בלי לשמוע תחילה את טענות כל הצדדים. ההלכה הנ"ל תופסת ביתר שאת, כאשר בגוף המורכב הוקצה מקום לחבר או למספר חברים בגלל היותם בעלי "צביון" מיוחד, היינו מטעמי מין, גזע, דת, השתייכות מפלגתית, מנטליות, אידיאולוגיה או השקפת עולם – תנאי "פריטטי" שנתקיים גם במקרה הוועדה שלפנינו.

65. לאורך השנים, בית המשפט הנכבד נדרש מעת לעת לסוגיית פעולה של ועדה קטועה, ובמקרים שונים ובנסיבות שונות מצא **כי לא היה מקום להחיל את הלכת ברמן**.

פסק הדין העיקרי אשר ניתן בהקשר זה הוא פסק הדין בבג"ץ 233/86 **בן יצחק נ' שר הפנים** (ניתן ביום 8.12.86) (להלן: **עניין בן יצחק** או **הלכת בן יצחק**), בו דובר בהמלצותיה של ועדת חקירה – שמונתה כדי לבדוק אם המועצה המקומית מבשרת ציון או ראש המועצה המקומית עשויים למלא את תפקידיהם כראוי – אשר פעלה בהרכב קטוע.

בעניין בן יצחק קבע בית המשפט הנכבד כי לא היה מקום להחיל את **הלכת ברמן**, וזאת לנוכח נסיבות המקרה ובהתאם למגמה בחקיקה להכשיר פעולותיו של גוף שפעל בחסר מסיבה כלשהי, כדלקמן:

"4. ועדה "מקוטעת"

טענה אחרת היא, כי הוועדה שפעלה בחסר, הייתה ועדה "מקוטעת" במובן בג"צ 3/58, 9, וכי המלצתה מחוסרת תוקף.

כזכור, חבר אחד של הוועדה התפטר לאחר ישיבתה הראשונה של הוועדה, וחבר אחד נעדר, מבלי להתפטר, מכל ישיבותיה פרט לראשונה.

...

בבג"צ 3/58, 9 מדובר היה בוועדה מעין שיפוטית, בעלת הרכב הטרוגני, שאחד מחבריה, שהוקצה לו תפקיד לייצג אינטרס מסוים, נפטר. בפסיקה שלאחריה נתגלו חילוקי דעות, אם יש להרחיב את ההלכה גם על פיטורין, להבדיל מפטירה. **הובעה גם דעה, כי יש תחולה להלכה רק כשמדובר בוועדה שיפוטית או מעין שיפוטית ורק כשהיא בעלת הרכב הטרוגני, שחבריה מייצגים אינטרסים שונים, שרק אז נגרמת פגיעה על-ידי אי-השמעתה של דעה אחרת** (ראה: בג"צ 205/60, 210; ד"נ 21/60; בג"צ 12/68; בג"צ 94/74; בג"צ 382/75).

לוועדה שאנו דנים בה אין הרכב סטטוטורי. לשר שיקול-דעת חופשי הן לגבי מספר חבריה והן לגבי ההרכב האישי שלהם. זו אינה ועדה הטרוגנית. איש מחבריה לא פוטר ולא נפטר. אחד התפטר. היה זה דווקא חבר שאישיותו לא הייתה רצויה לעותר, ולא ניתן לטעון לגביו, כי בהיעדרו נאלמה הדעה האחרת, שיכולה הייתה להטות את הכף או להשפיע על החברים האחרים לטובת המערער. חבר אחר נעדר בלי להתפטר. לגביו אין מקום להלכת הוועדה המקוטעת. הוא עדיין נמנה עם חברי הוועדה, ועדיין קיים כחבר המיעוט שהרוב יכול להחליט בלעדיו, כך שסעיף 20 של חוק הפרשנות מכשיר את פעולת הוועדה אף-על-פי שהוא נעדר ממנה.

היסוד היחיד לתחולת הלכת בג"צ 9, 3/58, שאינו שנוי במחלוקת הפסיקה והמתקיים בוועדה שלפנינו, הוא היותה ועדה "מעין שפוטית" (ועל כך עוד להלן). בשאלה, אם יש להרחיב את ההלכה על ועדה שאינה הטרונגנית ועל ועדה שחבר בה התפטר ולא נפטר, אין, כאמור, אחידות דעים בפסיקה מבחינת המדיניות המשפטית הרצויה לא נראה לי שיש להרחיב את ההלכה.

מגמה בחקיקה הישראלית היא להכשיר פעולותיו של גוף, שפעל בחסר מסיבה כלשהי, וזאת, לעיתים, גם כשמספר חבריו והרכבו נקבעים בחיקוק. הדוגמאות לכך רבות. ראה למשל סעיף 41 של חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שהיה נושא לדיון בבג"צ 162/78 [12]; סעיף 22 של חוק רשות השידור, תשכ"ה-1965; סעיף 17 של חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973; סעיף 18 של חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), תשל"ג-1973; סעיף 3 לחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח-1957; סעיף 7 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968; סעיף 11 לחוק המוזיאונים, תשמ"ג-1983. בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] אין אמנם הוראה דומה לגבי הוועדה שמדובר בה בסעיף 38(3). אך זו חקיקה מנדטורית, ומהעדרה של הוראה מפורשת אין להסיק להרחבתה של הלכת הוועדה המקוטעת מעבר לקונסנסוס המוגבל שזכתה בו (השווה בג"צ 176/58 [13], בעמ' 1104). המגמה העולה מהחקיקה שלנו יש בה כדי להנחותנו בשאלת המדיניות הרצויה. לא הייתי מחילה את הלכת בג"צ 9, 3/58 על המקרה שלפנינו.

וכך למשל קבע כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 5/86 ש"ס נ' שר הדתות (ניתן ביום 17.6.86), בעניין הרכבה החסר של ועדת המינויים לדיינים:

3. נקודת המוצא העקרונית היא, כי ועדה סטטוטורית מכהנת כדין, אם כל חבריה מכהנים בה כדין. אם מטעם זה או אחר, כגון מוות או התפטרות, לא כל חברי הוועדה מכהנים בה, הרי היא "ועדה מקוטעת". ועדה מקוטעת אינה רשאית למלא את תפקידה הסטטוטורי (ראה: בג"צ 9, 3/58 [1]; בג"צ 941/74 [2]). לכלל זה מכיר הדין מספר יוצאים מן הכלל (השווה בג"צ 205/60, 210). החשוב שבהם הוא זה הקובע, כי ועדה מקוטעת תוכל להמשיך ולפעול, אם הדין המקיים אותה והקובע את דיניה מורה על כך ...".

66. לאורך השנים, גם ערכאות נוספות עמדו על תחולתה המוגבלת של הלכת ברמן, תוך בחינה קונקרטית של כל מקרה לגופו. לעניין זה נפנה לפסיקת בית הדין הארצי לעבודה בעניין ע"ע (ארצי) 20260-06-14 סומך נ' קופת חולים מאוחדת (ניתן ביום 13.9.18), שם הועלתה טענה להרכב קטוע של דירקטוריון קופת חולים מאוחדת, שהחליט על פיטורי המערער דשם. כך נקבע בפסק הדין:

"כך למשל, נקבע כי יש להחיל באופן מוגבל את ההלכה שנפסקה ב-בג"צ 3/58 יונה ברמן ואח' נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (30.10.58), שבה נקבע כי ועדה שיפוטית או מעין שיפוטית מקוטעת או חסרה אינה יכולה למלא את המשימה שהוטלה על הוועדה השלמה במקרה של פטירת מי מחבריה. קביעה שיוחדה לנסיבות שבהן דובר בוועדה שיפוטית או מעין שיפוטית בעלת הרכב הטרונגני שאחד מחבריה נפטר או התפטר. זאת להבדיל מסוגים אחרים של ועדות שבהן חברי הוועדה אינם נדרשים לייצג אינטרסים שונים ומכאן גם דעות ועמדות שונות, כך שהחסר בהרכב איננו עלול להוביל להעדר ייצוג של אינטרס מסוים ולאי שקילתם של מכלול השיקולים הצריכים לעניין (ר' בג"ץ 205/60 הרב

סולימאן, ח. עבודי ו-אברהם צפניה נ' שר-הדתות, ואח', פ"ד יד 2020 (29.8.60); ד"נ 21/60 הרב עבדי נ' שר-הדתות ואח', פ"ד יד 2045 (1.12.60); ע"א 12/68 עירית ראשון לציון ו-ועדת השומה שליד עירית ראשון לציון נ' אדלה ויזר ואח', פ"ד כב (2) 256 (5.7.68); בג"ץ 94/74 עירית ראשון-לציון נ' שר הפנים, פ"ד כח (2) 711 (30.7.74); בג"ץ 382/75 יצחק בוכבזה נ' המועצה המקומית אור-יהודה, פ"ד ל (1) 576 (15.12.75).

כמו כן ניתן משקל לכך שהרכב הוועדה איננו סטטוטורי, כמו גם לכך שהמגמה בחקיקה היא להכשיר את פעולותיו של גוף שפעל בחסר מסיבה כלשהי כמגמה המצביעה על המדיניות הרצויה גם בפסיקה (ר' בג"ץ 233/86 צדוק בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 505 (8.12.86) והאסמכתאות שם).

גישה זו שמה אפוא את הדגש על המבחן המהותי הנוגע לשאלה האם ההרכב החסר עשוי להוביל בנסיבות הספציפיות של המקרה להחלטה פגומה בלא שנשקלו מכלול השיקולים הצריכים לעניין, או בלא שמוצתה הזכות להליך הוגן.

במקרה כאן, אין מדובר בוועדה שיפוטית או מעין שיפוטית אלא בדירקטוריון של הקופה הנדרש לקבל החלטה מנהלית. דירקטוריון אשר הרכבו לא נקבע בחיקוק ואשר החברים שהיו חסרים בהרכבו לא אמורים היו לייצג אינטרסים ייחודיים שלא קיבלו ביטוי בדירקטוריון בהרכבו החסר כפי שהיה.

עוד נפנה לדבריו של כב' סגן נשיא בית המשפט המחוזי בבאר-שבע (כתוארו אז) כב' השופט הנדל, בפסק הדין בעמ"נ (ב"ש) 15/05 **מפעלי תובלה בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת** (ניתן ביום 8.12.06), בהליך שעניינו היה בהרכב קטוע של ועדת ערר לענייני ארנונה. כב' השופט הנדל עמד בפסק הדין על כך שהכלל הוא שהרכב קטוע של גוף מינהלי – שאינו גוף שיפוטי או מעין-שיפוטי – אינו מביא כשלעצמו לביטול ההחלטה, כדלקמן:

2. מה דינו של הרכב חסר הפועל כאילו הוא הרכב מלא?

במבט ראשון עמדת המשיב לפיה אין להורות על ביטול ההחלטה בשל החסר במניין ההרכב מוצאת אחיזה בפסיקה ובדין. בעניין צדוק נ' שר הפנים (בג"ץ 233/86, פ"ד מ (4) 505) ציינה כב' השופטת נתניהו כי "המגמה בחקיקה הישראלית היא להכשיר פעולותיו של גוף שפעל בחסר מסיבות אלה או אחרות גם כשמספר חבריו והרכבו נקבעים בחיקוק. הדוגמאות לכך רבות...".

אכן ישנה פסיקה התומכת בעמדת המשיב. ואולם **לא כל החלטה מנהלית עומדת בשורה אחת. לא כל דרישה למניין חברים בהליך מנהלי דומה לרעותה.** הביקורת המנהלית של בית המשפט דורשת בדיקה פרטנית של סוג המקרה, לרבות מהותו של הגוף המחליט. כפי שהיחס למשרות ציבוריות שונות אינו אחיד, כך גם היחס להרכבים בעלי זכות הכרעה שונה. **המפתח מצוי בסיווג של הוועדה שמוסמכת לקבוע קביעות שונות על פי דין. לאמור: האם עסקינן בגוף מנהלי או בגוף שיפוטי או מעין שיפוטי? גוף מינהלי מאפשר גמישות בבחינת ההחלטות שניתנו על ידי הרכב חסר.** הוא המצב אפילו וגוף מינהלי הינו בר סמכא להכרעה. וכי ישנו גוף מינהלי שאינו מוסמך להחליט? אחרת מה התועלת בקיומו. ובכל זאת, **הפסיקה נקטה גישה סלחנית כלפי גוף מינהלי המחליט בהרכב חסר.** המצב לגבי גוף שיפוטי או מעין שיפוטי הינו מורכב יותר. המחוקק מאבחן בין שני מצבים. האחד, כאשר נקבע בחיקוק שהרכב חסר אינו מביא לביטול ההחלטה. האחר, שהמחוקק שותק בנושא וכי אז החסר בהרכב מביא לביטול ההחלטה.

צא ולמד שכאשר עסקינן בגוף מינהלי שאינו גוף שיפוטי או מעין שיפוטי, הכלל המנחה הוא כי הרכב חסר כשלעצמו אינו מביא לביטול ההחלטה. שונים פני הדברים ביחס לגוף שיפוטי או מעין שיפוטי. הרכב חסר מאיין את תוקפה של ההחלטה, אלא אם כן המחוקק קובע אחרת. סבורני אפוא, שניתן להצביע על שלוש קבוצות שונות בסוגייה הנדונה: (א) גוף מינהלי; (ב) גוף שיפוטי או מעין שיפוטי ללא הוראה מיוחדת ע"י המחוקק המכשיר הרכב חסר; (ג) גוף שיפוטי או מעין שיפוטי בו הדין מתווה הוראה מיוחדת המכשיר הרכב חסר. החלוקה המשולשת תסייע ליצור הרמוניה בין פסיקות שבמבט ראשון נראות סותרות זו את זו ותציב כלי הכרעה במקרה הקונקרטי – כולל המחלוקת בערעור זה. טרם יוצג הרציונל להבחנה האמורה, ראוי לבסס את הכללים האמורים תוך הפנייה לפסיקה.

3. ... נדמה שככל וגורם מתקרב יותר למעמד של בית המשפט, כך המחוקק ידרוש שמירה על הכללים. גוף מינהלי טהור אמור להיות חלק מההליך המינהלי. הוא ראוי לבדוק, לחקור ולהחליט, לאו דווקא על פי כללים פרוצדוראליים נוקשים ולא רק במסגרת תהליך מוגדר וגלוי. למשל, חברי הוועדה למינוי תפקידים בכירים עשויים לבדוק מועמדים שונים בנפרד, ולקבל חומר שלא על פי כללים של סדרי דין. מהצד האחר, על גוף שיפוטי או מעין שיפוטי, להקפיד יותר מגוף מינהלי על אופי דיוניו וצורת הכרעתו. גוף כזה הינו חלק מההליך המנהלי, אך עליו לשמור על מרחק. ... הקרבה למלאכה של בית משפט, מלווה גם בדרישות פורמאליות. סבורני שהסיבה לכך הינה שבית משפט אמור לסמל יותר מכל – הליך של עשיית צדק. ...

67. להשלמת הדברים, יצוין כי במסגרת פסק הדין בבג"ץ 8527/20 רגב נ' שר המשפטים (ניתן ביום 14.12.20) (להלן: **עניין רגב**), נדרש בית המשפט הנכבד לטענות שהועלו בעניין הרכב הוועדה לבחירת שופטים – בהשתתפות שישה מתוך תשעה חברים, כאשר שלושה חברים החליטו 'להחרים את ישיבת הוועדה' – שלאורן ביקשו העותרות להורות על בטלות ישיבת הוועדה וכל המינויים שנקבעו בה. העתירה נדחתה על-הסף, לאחר שהובהר שהחלטת הוועדה התקבלה בהתאם לדין.

יובהר כי בעוד שבמוקד ענייננו מצויה השאלה בדבר מניין חבריה של ועדת המחירים, הרי **שבעניין רגב** הוועדה הייתה מאוישת בהרכב מלא, ולפיכך **הובהר בפסק הדין כי לא היה מדובר בוועדה מקוטעת**. לצד זאת, כבי' השופטת ברק-ארז ביקשה להוסיף בקצרה על פסק דינו של כבי' השופט קרא, ובין היתר התייחסה בתמצית גם ל'הסדרים ביחס להרכב קטוע' – מבלי שנדרשה לבחון את תחולת **הלכת ברמן** על נסיבות המקרה הקונקרטי, כאמור – כדלקמן:

"4. ... כאשר רשות מינהלית מורכבת ממספר חברים, נקודת המוצא היא שאותה רשות אינה יכולה לפעול אלא אם כן מונו לתפקידם כלל החברים במספר הנדרש בחוק. מאחר שדרישה זו עשויה "להשבית" מפעולה גופים בשל הפסקת כהונה של חבר או חברים (מטעמים שונים, כדוגמת התפטרות או להבדיל מוות), נהוג לקבוע בחקיקה הוראות המבהירות כי גם אם לא קיים מספר החברים הנדרש, הרשות המינהלית הנוגעת בדבר תוכל להוסיף ולפעול – ובלבד שמספר החברים לא ירד אל מתחת למינימום מסוים. סעיף 4(ג) לחוק יסוד: השפיטה קובע הוראה שכזו, והיא נועדה לתת מענה לקושי מעשי מסוג זה. על מנת לחדד את הצורך בהסדר זה אפנה למשל לבג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (1958) שבו נפסק, במקרה שבו לא היה קיים הסדר סטטוטורי המתייחס להרכב קטוע, כי ועדת חקירה לא הייתה רשאית להוסיף ולפעול בשל פטירתו של אחד החברים בה (שם, בעמ' 1500. ראו עוד: בג"ץ 94/74 עיריית ראשון לציון נ' שר הפנים, פ"ד כח(2) 711, 714 (1974); בג"ץ 5/86 סיעת ש"ס נ' שר הדתות, פ"ד מ(2) 742, 746 (1986)).

בהמשך לכך, הוספתי וכתבתי בספרי כי "דוגמה להוראה המסמיכה לפעול גם כאשר מספר החברים ברשות נופל מן הקבוע בחוק (אך לא מתחת לסף מסוים) ניתן להביא מן ההסדר הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה לגבי הוועדה לבחירת שופטים" (ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 268), תוך הפניה גם לבג"ץ 8976/01 עלי נ' שר המשפטים והשר לענייני דתות, פ"ד נו(2) 415 (2001). דומה שהדברים מדברים בעד עצמם. אין מדובר בפרשנות חדשה שזה מקרוב באה, אלא במושכלות יסוד."

הבאנו את הדברים למעלה מן הצורך, באשר **בעניין רגב** הובהר כאמור כי לא היה מדובר בוועדה מקוטעת, ועל כן ההתייחסות התמציתית שלעיל ממילא לא נדרשה להכרעה **בעניין רגב**, לא כל שכן ביקשה לשנות **מהלכת בן יצחק** (בהיעדר התייחסות **להלכת בן יצחק** ולנימוקה).

68. הנה כי כן, לאורך השנים בית המשפט הנכבד נדרש במספר הליכים לשאלת תחולתה של **הלכת ברמן**, עת הובאו בפניו ענייני של ועדות אשר הרכב חבריהן לא היה מלא. מהפסיקה עולה כי **בית המשפט הנכבד – כמו גם בית הדין הארצי לעבודה ובית המשפט לעניינים מינהליים – בחר ככלל להחיל באופן מוגבל את הלכת ברמן, תוך בחינה פרטנית של נסיבות כל מקרה לגופו.**

יישום על ענייננו – אין מקום להורות על בטלות המלצת הוועדה

69. בהתאם לסקירה שלעיל, ובהתאם להבחנות שנקבעו בפסיקה, **המשיבים יטענו כי בחינה מדוקדקת של נסיבות ענייננו מלמדת כי אין מקום להורות על בטלות המלצת ועדת המחירים בגין הרכב הוועדה, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן.**

70. **ראשית**, בהתאם להבחנה שנקבעה בפסיקה, הרי שבענייננו **לא מדובר בגוף שיפוטי או מעין שיפוטי, כי אם בגוף מינהלי ממליץ**. כך, בעוד שהפסיקה עמדה על כך שביחס לגוף שיפוטי או מעין שיפוטי ההקפדה על הרכב הגוף היא דקדקנית – תוך בחינה אם קיימת בחוק הוראה מקלה בעניין – שונים הם פני הדברים ביחס לגוף מינהלי. אמנם, אין חולק כי דרך המלך היא שגם גוף מינהלי יפעל בהרכב מלא ככלל גוף – ובהתאם לכך ביום 8.8.22 מונה כאמור החבר הרביעי בוועדה – אולם כמפורט לעיל, הפסיקה הכירה כבר בכך כי ביחס לגוף מינהלי הפועל בהרכב קטוע יש מקום לנקוט 'בגישה סלחנית'.

71. **שנית**, בשים לב לכך שהרכב ועדת המחירים הוא הטרוגני וכולל ייצוג שווה של שני נציגים הן למשרד התחבורה והן למשרד האוצר, ובנסיבות העניין, הרי **שחסרונה של אחת משתי נציגות משרד התחבורה לא הביא לכך שעמדת משרד התחבורה לא נשמעה**. כמפורט לעיל, לאורך חודשים ארוכים התקיימה עבודת מטה מקצועית של צוות מקצועי שכלל גורמי מקצוע ממשרד התחבורה וממשרד האוצר, אשר תוצריה הוצגו מעת לעת למנכ"לית משרד התחבורה; מתווה הרפורמה הוצג למפקחת על המחירים במשרד התחבורה – שהייתה גם נציגת משרד התחבורה בוועדת המחירים – והיא זאת שהעבירה פנייה מפורטת לוועדה; המפקחת גם השתתפה בגיבוש המלצת ועדת המחירים, ולעניין זה צוין לעיל כי התקיים שיח מקדים, בו הוצגו מצגות מפורטות, בהשתתפות נציגים בכירים ממשרד התחבורה (כמו גם ממשרד האוצר), וכן התקיים בוועדת המחירים דיון לגוף הדברים; לאחר מכן, **המלצת הוועדה התקבלה פה-אחד** כאמור; ולבסוף, צווי הפיקוח נחתמו על-ידי שר האוצר ושרת התחבורה גם יחד.

הנה כי כן, **ברי כי היעדרה של אחת משתי נציגות משרד התחבורה מוועדת המחירים לא פגם ביכולת המשרד להציג את עמדתו בוועדה**, הן בשים לב לכך שמשרד התחבורה הוא אשר הוביל את רפורמת דרך שווה, מראשיתה ועד יישומה בשטח; והן בשים לב לכך שנציגת משרד התחבורה שנותרה חברה בוועדת המחירים, ולקחה חלק בדיוניה ובהמלצתה, היתה המפקחת על המחירים במשרד התחבורה עצמה, **קרי, הגורם המקצועי הרלוונטי הבכיר ביותר במשרד התחבורה**. למותר לציין, כי גם משרד התחבורה עצמו אינו טוען כי עמדתו לא נשמעה כהלכה בוועדת המחירים. נהפוכו.

.72 **שלישית**, ובהמשך לאמור לעיל, המשיבים יטענו כי נסיבות העניין מלמדות, בבירור, כי **תכליתו של חוק הפיקוח הוגשמה**.

כמפורט לעיל, המחוקק ביקש להבטיח כי בוועדת המחירים יינתן ייצוג הן לאינטרס המקצועי של המשרד הרלוונטי לענף המפוקח אליו נוגע הצו; והן לאינטרס הכלל-משקי, אותו מייצג משרד האוצר. זאת, כפי שעולה מהרכב הוועדה הקבוע בסעיף 3 לחוק, ובהתאם להוראות הקבועות בסעיף 4 לחוק – הן לעניין דרישת המניין החוקי של שני נציגים לפחות, אחד מכל משרד (ס"ק א'); הן לעניין הדרישה שלפחות אחד מהתומכים הוא נציג משרד האוצר והשני הוא נציג המשרד האחר (ס"ק ב'). כאמור, בדברי ההסבר לחוק צוין במפורש כי יש הכרח שבמערכת הפיקוח יהיה מעורב הן המשרד האחראי על הענף שבו מדובר, והן גורם בעל ראייה משקית רחבה, הבוחן את תמונת המשק כולה'.

נוסף על כך, נציגת משרד התחבורה בוועדה היא בעלת השכלה בכלכלה ובמנהל עסקים – ואף נציגי משרד האוצר בוועדה הם בעלי השכלה אקדמית רלוונטית בכלכלה – ובכך מתקיימת גם דרישת סעיף 3(ב) לחוק, תוך הבטחת הטרוגניות בהשכלת חברי הוועדה.

בשים לב לכך, המשיבים יטענו כי בנסיבות העניין לא יכול להיות ספק כי תכלית הפיקוח שביסוד המנגנון שקבע המחוקק בחוק הושגה, תוך ייצוג האינטרס המקצועי של משרד התחבורה כהלכה, ותוך שקילת כלל השיקולים הרלוונטיים – הן במובן הענפי-הספציפי והן ביחס למשק כולו.

.73 הנה כי כן, **בחינה מהותית של הדברים מלמדת, באופן מובהק, כי היעדר נציגת משרד התחבורה לא הוביל להמלצה פגומה בלא שנשקלו מכלול השיקולים הצריכים לעניין**, וכי נסיבות ענייננו אפשרו אפוא את כינוס הוועדה בהרכבה באותה העת, לפי אמות המידה שנקבעו לעניין זה **בהלכת בן יצחק**.

משאלה הם פני הדברים, ובהתאם לפסיקה כמפורט לעיל – אשר עמדה כאמור על המדיניות המשפטית הרצויה; על המגמה בחקיקה הישראלית להכשיר פעולותיו של גוף שפעל בחסר מסיבה כלשהי; על בחינה מהותית אם ההרכב הקטוע עלול להוביל להחלטה פגומה ללא שקילת מכלול השיקולים הצריכים לעניין; ועל כך שהרכב קטוע של גוף מינהלי (שאינו שיפוטי או מעין-שיפוטי), כשלעצמו, אינו מביא, ודאי לא אוטומטית, לבטלות ההחלטה שהתקבלה – המשיבים יטענו כי אין מקום להרחיב את **הלכת ברמן** גם לענייננו, וכי אין מקום להורות על בטלות **המלצת** ועדת המחירים בגין כך שהרכבה באותה העת כלל נציגה אחת של משרד התחבורה, במקום שתיים כנדרש בחוק.

74. להשלמת פרק זה יובהר כי העמדה המשפטית המובאת בתצהיר תשובה זה אינה חדשה, והיא עולה בקנה אחד עם עמדתו המסורתית של הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס להיקף תחולתה של **הלכת ברמן**. כך, שאלה דומה עלתה בשנת 1999 גם בעניינה של מועצת הנפט, שכוננה לפי סעיף 3 (בנוסחו דאז) לחוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הנפט**)¹⁷, אשר פעלה בהרכב קטוע. במסגרת חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, נקבע כי בהתאם לנסיבות העניין ולפסיקה **בעניין בן יצחק**, אין מניעה כי הוועדה תתכנס ותקבל החלטותיה, כדלקמן:

"אין מדובר בגוף שיפוטי או מעין-שיפוטי, ואף לא בגוף הטרונגי המורכב מאיזון פנימי של נציגי אינטרסים שונים ומנוגדים, אלא בועדה מייצגת מקצועית. על כן, ההלכה והגישה הפרשנית שנקבעה בפרשת בן-יצחק חלים בעניינו, ובמשנה תוקף.

אין אפוא מניעה הוועדה המייעצת שלפי סעיף 3 לחוק הנפט תקיים דיונה בהרכב "מקוטע", כאשר מכהנים שמונה מתוך תשעה חבריה, והחלטות שיתקבלו בהרכב חסר זה לא יהיו פגומות. עם זאת יש לפעול במקביל, בשקידה הראויה, להשלמת ההרכב בהקדם."

המשיבים יטענו כי חוות דעת זו – מטעם הפרשן המוסמך של החוק כלפי רשויות המנהל, אשר התבססה על פסיקת בית המשפט הנכבד כאמור – אף היא תומכת בעמדת המשיבים לפיה בנסיבות העניין אין מקום להורות על בטלות המלצת ועדת המחירים בגין הרכב הוועדה.

צילום חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מזוז מיום 6.5.99 מצורף ומסומן **מש/18**.

75. סיכומם של דברים, המשיבים יטענו כי **בנסיבות העניין, העובדה שוועדת המחירים פעלה בהרכב של שלושה מתוך ארבעם חברים אינה מביאה לבטלות החלטתה**. זאת הן משום שמדובר בגוף מינהלי ממליץ, ולא בגוף שיפוטי או מעין-שיפוטי, ובהתאם להבחנות שנקבעו בפסיקה לעניין זה; הן משום שמבחינה מהותית ניתן ייצוג לכלל האינטרסים שצריכים להיות מיוצגים על-ידי חברי הוועדה, תוך מימוש תכלית הפיקוח שקבע המחוקק; הן בשים לב לתכלית ההרכב שנקבע בחוק, כפי שזו עולה מהסעיפים המאפשרים באופן מפורש קיום דיון בוועדה אף בהשתתפות שני נציגים בלבד, ובלבד שיהיה בדיון נציג אחד לפחות מכל משרד, וכן קבלת החלטה של הוועדה בפחות מארבעה חברים, ובלבד שנציג אחד לפחות מכל משרד יתמוך בהחלטה. כל זאת, כאמור, לאחר עבודת מטה מקצועית ארוכה, אותה הוביל משרד התחבורה.

בנסיבות אלה, המשיבים יטענו כי חסרונה של אחת מנציגות משרד התחבורה בוועדת המחירים אינו עולה כדי פעולה בחוסר סמכות, ועל כן אין מקום או עילה להורות על בטלות ההמלצה, לא כל שכן לבטל בשל כך את החלטת השרים להתקין את צו הפיקוח בהתאם להמלצת הוועדה.

76. משאמרנו כל זאת, נידרש עתה, לחלופין בלבד, לטענתם החלופית של המשיבים, לעניין החלת דוקטרינת הבטלות היחסית.

17 יצוין כי במסגרת תיקון 6 לחוק הנפט משנת 2012 שונה סעיף 3 באופן שבה הוספה הוראה לפיה "שבעה מחברי המועצה יהיו מניין חוקי בישיבותיה".

לחלופין בלבד – בטלות יחסית

77. לחלופין בלבד, לשם הזהירות ומבלי לגרוע מכל האמור לעיל, המשיבים יטענו כי אף אם ייקבע כי ועדת המחירים פעלה בהרכב קטוע וכי מדובר בפגם משפטי – ולעמדת המשיבים לא כך הדבר, כאמור – הרי שבנסיבות העניין אין להורות על בטלות המלצת הוועדה והחלטת השרים שניתנה בעקבותיה, ותחת זאת יש להחיל את דוקטרינת הבטלות היחסית.

כידוע, בית המשפט הנכבד קבע כי אף במקרה בו קיים פגם מהותי היורד לשורש הסמכות, נפקותו של הפגם אינה מובילה בהכרח לבטלות ההליך, ותחת זאת יש לבחון את מכלול הנסיבות והשיקולים הצריכים לעניין. לעניין זה ראו והשוו למשל לקביעותיו של כב' הנשיא ברק בפסק הדין בע"א 2518/02 סמיון נ' שר הבריאות (ניתן ביום 5.1.03), כדלקמן:

9. היה כי נתקיים דיון בהרכב חסר, השאלה הנשאלת היא מהי תוצאת הפגם. גם בהנחה שמדובר בפגם מהותי, היורד לשורש הסמכות ואף יכול להוביל לבטלות ההליך מעיקרא, עולה השאלה אם אכן יש תמיד לראות בהליך כחסר נפקות. שאלה עקרונית זו לא נדונה בפרשת שאמי [1]. שם נקבע כי ההליך שנדון שם בטל מעיקרו. אולם האם זו התוצאה בכל מקרה? לדעתי התשובה היא בשלילה. כבתחומים אחרים גם בהקשרו של הדיון החסר בפני הרשות המינהלית (אף כשהיא פועלת כגוף מעין-שיפוטי) יש מקום להכיר ברעיון של בטלות יחסית (או "תוצאה יחסית"; "חוקיות יחסית" – ראו: רע"פ 2413/99 גיספן נ' התובע הצבאי הראשי [14], בעמ' 689-688; ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל [15], בעמ' 127). יש להבחין בין הפגם ובין הנפקות (ע"פ 866/95 סוסן נ' מדינת ישראל [16], בעמ' 816). על-כן נפקותו של הפגם בעניין ההרכב החסר צריכה להיקבע על-פי נסיבות העניין תוך שקילה, בין היתר, של חומרת הפגם, העוול שנגרם בהפרה ואינטרסים נוספים (ראו י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) [19], בעמ' 827-832). ניתן גם לבחון את זהות הגוף ומעמדו, את סוג ההליך ואת הפרוצדורה הקבועה לדיון בו. אכן, עצם העובדה כי מדובר בפגם חמור – של חריגה מסמכות – אינה מובילה כשלעצמה לבטלות ההליך כולו. כך אפילו באשר לטענות בדבר אי-חוקיות או חוסר סמכות של הרכב גופים מינהליים (ראו: בג"ץ 7505/98 קוריןאלדי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל [17], בעמ' 162-163 וכן בג"ץ 5483/95 גינדי נ' שר הדתות [18], בעמ' 677). יש לבחון אם מדובר בפגם טכני ולא מהותי (פרשת גיספן [14], בעמ' 685-686). אמת, ברוב המקרים יביא הרכב חסר לבטלות ההליך כולו נוכח חומרת הפגם והשלכותיו הן על בעלי-הדין הן על האינטרס הציבורי. במקרים אלו אפילו הסכמת הצדדים לא תועיל, אולם לא תמיד כך יהא הדבר. תיתכנה נסיבות שמדובר בהן בפגם טכני-שולי בלא שנגרם עיוות דין לבעל-דין ובלא פגיעה של ממש באינטרס הציבורי. במקרים אלו ניתן לשקול תוצאה יחסית של הפגם, שלעניין מסוים תראה את ההליך כתקף למרות הפגם שנפל בו."

בהתאם לכך, המשיבים יטענו כי בחינה של מכלול הנסיבות והשיקולים הצריכים לענייננו מלמדת כי העובדה שוועדת המחירים פעלה בהרכב שכלל נציגה אחת ממשרד התחבורה במקום שתיים – ומבלי להקל בכך ראש – היא לכל היותר 'פגם טכני-שולי' כלשון הפסיקה, שאינו מוביל לבטלות ההליך כולו. לנוכח חשיבות הדברים, נשוב ונידרש לנסיבות המקרה, בקיצור רב.

78. נקודת המוצא לענייננו היא כי למשיבים נתונה הסמכות ושיקול דעת רחב לצורך קביעת מדיניות ביחס לתחבורה הציבורית, ובכלל זאת קביעת תעריפי התחבורה הציבורית, וזאת בין היתר לנוכח מקצועיותם ומומחיותם בתחום של הגורמים הרלוונטיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. ההחלטה על רפורמה בתעריפי התחבורה הציבורית מצויה בלב ליבו של שיקול הדעת הרחב המסור למשיבים. מדובר בסוגיה מקצועית מובהקת, אשר המשיבים – על גורמי המקצוע הרלוונטיים שבהם – הם בעלי מומחיות מיוחדת לטיפול בה.
- בהתאם, היקף ההתערבות השיפוטית בעניינים שכאלה – המערבים מומחיות ומקצועיות של גורמי המקצוע הרלוונטיים, כמו גם שיקולים שונים של מדיניות ציבורית-כלכלית – הוא מצומצם ביותר.
79. כפי שפורט לעיל, ההליך לקידום הרפורמה התקיים באופן מקצועי, מקיף וסדור, ולא בכדי בית המשפט הנכבד דחה בינתיים כאמור את כלל הטענות בעתירה, מלבד הסוגיה דנן.
- ערב הרפורמה בשירותי התחבורה הציבורית, תעריפי הנסיעה סבלו מעיוותים משמעותיים ומחוסר אחידות מובהק. על רקע זה, ממשלת ישראל החליטה על תכנית החומש להרחבה ולשיפור ההיצע של התחבורה הציבורית בארץ, וקיבלה החלטה בדבר "ייעול מערכת תעריפי האוטובוסים ותיקון עיוותים היסטוריים", אשר היוותה את הבסיס לרפורמת דרך שווה.
80. כאמור, עוד קודם להחלטת הממשלה, ובהמשך לעבודת מטה שנעשתה בשנים 2019-2020, החלה עבודת מטה סדורה וממושכת של צוותים מקצועיים במשרד התחבורה, תוך הסתייעות ושיתוף פעולה מקצועי עם במומחים כלכליים חיצוניים. עבודת הצוות החלה בשנת 2021, והסתיימה עם פרסום הצו במאי 2022, ובמסגרתה נבחנו לעומקן משמעויות הרפורמה, על התועלות והקשיים שבה. הצוות בחן בין היתר את השפעת השינוי במשטר התעריפים על למעלה ממאה יישובים ברחבי הארץ, קיים בחינה מקיפה של השלכות הרפורמה על הוצאות משקי בית בעשרות יישובים, בחן את דפוסי הנסיעה של הציבור בישראל, ועוד.
81. הצוות בחן לעומקן את ההשלכות הצפויות של הרפורמה, ובחן חלופות שונות למזעור הפגיעה שעלולה להיגרם למשתמשים שונים בעקבות הרפורמה. הצוות הציג באופן עיתי את תוצרי עבודתו למנכ"לית משרד התחבורה, וחתר ללא לאות כדי להגיע לפתרונות הולמים, סבירים ומידתיים, וכדי להפחית את הפגיעה שעשויה להיגרם לתושבי חלק מהיישובים. נשוב ונזכיר כי אלמלא רפורמת דרך שווה, תעריפי הנסיעה היו מתייקרים באופן רחבי ואחיד, ותוך הנצחת העיוותים והפערים בתעריפי הנסיעה.
82. ועדת המחירים – היא הגוף מקצועי שתפקידו להמליץ או לייעץ לשרים על בעניין קביעת מחיר מפוקח או שינוי, בהתאם למומחיותה ולשיקול דעתה המקצועי – בחנה בתורה את הדברים לעומקם. לאחר שגיבשה את עמדתה, הוועדה העבירה המלצה מפורטת ומנומקת לשרים – לבטל את משטר התעריפים הנוהג ולקבוע מבנה תעריפים חדש, אחיד ומבוסס מרחק נסיעה. הכל, כאמור, לאחר בחינת עבודת המטה המקצועית והמפורטת של צוותי המומחים במשרד התחבורה, ולאחר שעבודת מטה זו הוצגה לוועדה. עקרונות ההמלצה הוטמעו בטיוטת צו פיקוח, ובמסגרת התייעצות עם משרד המשפטים הוכנסו תיקונים נוספים לנוסח. טיוטת צו הפיקוח פורסמה להערות הציבור, ובהמשך נבחנו ונשקלו כלל ההערות שהועברו, ואחת מהן אף התקבלה והביאה לתיקון הוראות הצו בנוגע להסדר נסיעה חופשי חודשי באילת.

83. בסופו של יום, צו הפיקוח נחתם על-ידי שרת התחבורה ושר האוצר, וביום 1.8.22 נכנסה רפורמת דרך שווה לתוקף. זאת לאחר שמשרד התחבורה השקיע משאבים רבים בהיערכות לכך (בין היתר, תוך הכנת המערכות השונות (ב"מסלקה" שאליה מתנקז כל המידע בנוגע לשימושים בכרטיסי הרב קו, במערכות המחשב בעמדות הרב קו השונות ברחבי הארץ, במערך המחשוב של מפעילי התחבורה הציבורית, במסופונים באוטובוסים, בפיתוחים באפליקציה, ועוד), תוך תרגום השינויים לקודי התעריף, העברת מטריצות תעריפים על ידי מפעילי התחבורה הציבורית לנהגי קווי השירות השונים, ותוך עריכת קמפיין פרסומי נרחב על מנת ליידע את הציבור בשינויים). מאז, תעריפי הנסיעה והסדרי הנסיעה מבוססים על שפה תחבורתית פשוטה ואחידה, אשר מיישרת קו עם היישומון הסלולרי, מציבה את הנוסע במרכז ומתבססת על מרחק נסיעה אווירי מתחנת המוצא ליעד.

כמפורט לעיל, נתונים ראשוניים שנאספו מאז שיצאה הרפורמה לדרך מלמדים על השפעה משמעותית על דפוסי השימוש וההתנהגות של ציבור הנוסעים, וזאת בהלימה עם מטרות הרפורמה.

84. הנה כי כן, בשים לב להליך הסדור והמקצועי שהתקיים לאורך חודשים ארוכים – בהובלת משרד התחבורה, ובמעורבות גורמי המקצוע במשרד לכל אורך הדרך, כמו גם הדרגים הבכירים ביותר – המשיבים יטענו כי **אף אם ייקבע כי נפל פגם משפטי בהליך קבלת המלצת ועדת המחירים, בכך שזו פעלה בהרכב שהיה חסר את אחד מנציגי משרד התחבורה, הרי שאין בכך כדי להביא לביטול המלצת ועדת המחירים או לביטול ההחלטה המנהלית הסופית – צו הפיקוח – אשר ניתנה בידי השרים המוסמכים לכך, על יסוד תשתית עובדתית נרחבת ומוצקה כאמור** (על החלטה של דוקטרינת הבטלות היחסית ביחס לפגמים בהליך התייעצות, ראו: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ב - ההליך המינהלי 1231-1233 (2011)).

85. כמפורט לעיל, נסיבות העניין ברורות ומובהקות – בבסיס המלצת הוועדה וצו הפיקוח עמדה **עבודה מקצועית מקיפה וסדורה**, בה היו מעורבים גורמי המקצוע שביססו והתבססו על תשתית עובדתית מפורטת, **תוך שקילת מכלול השיקולים הצריכים לעניין**; **הוועדה ייצגה את כלל האינטרסים של המשרדים**, כפי שנקבע בסעיפים 3-4 לחוק הפיקוח, והדברים ודאי נכונים בשים לב לכך שנציגות משרד התחבורה שנתרה בוועדת המחירים, שהשתתפה בדיוני הוועדה ותמכה בהמלצה שניתנה על-ידה, **היתה המפקחת על המחירים במשרד התחבורה עצמה**; **המלצת הוועדה ניתנה פה אחד**, על-ידי נציגי שני המשרדים; ולבסוף, **שרת התחבורה ושר האוצר חתמו על צו הפיקוח** שכוון את רפורמת דרך שווה.

86. בשים לב לכל אלה, ובשים לב למשמעות הדרמטית של ביטול המלצת הוועדה – לאחר שרפורמת דרך שווה יצאה לדרכה, כמפורט לעיל – המשיבים יטענו כי **חוסר באחד משני נציגי משרד התחבורה בוועדה כלל אינו שקול כנגד כל אלה**, ועל כן, בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית, אין להורות על בטלות המלצת הוועדה והצו. כאמור, **בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד מדובר לכל היותר בפגם 'טכני-שולי', שאינו עולה כדי פגיעה באינטרס הציבורי**. נהפוכו, בנסיבות ענייננו הבהרנו מדוע האינטרס הציבורי הוא ביישום רפורמת דרך שווה, תוך תיקון עיוותים היסטוריים בתעריפי התחבורה הציבורית בישראל.

עוד לעניין החלת דוקטרינת הבטלות היחסית, ראו והשוו, מדרך של קל וחומר, לדבריו של כב' השופט (כתוארו אז) רובינשטיין בבג"ץ 976/07 קלגן מוצרי פלסטיק בע"מ נ' מרכז השקעות על פי החוק לעידוד השקעות (ניתן ביום 29.4.07) – שעסק בהחלטת שר האוצר ושר התמ"ת לאמץ את המלצת ועדת ערר (שבניגוד לוועדת המחירים היא גוף מינהלי מעין-שיפוטי), שנטען לגביה כי נפלו בה פגמים פרוצדוראליים – כדלקמן:

"ל"ב. ומה לענייננו? עיון בפרוטוקול מעלה, כי טענותיה של החברה העותרת נדונו בוועדת הערר וניתנה עליהן הדעת; הדיון בוועדה היה מקיף וענייני, ומשתרע על פני 11 עמודי פרוטוקול צפופים. נוכח האמור, נראה כי במכלול הנסיבות אין בפגמים כדי להביא לבטלות ההמלצה. יוער, כי לא נעלם מעינינו הרכבה החסר של הוועדה בעת הדיון, אך הדיון נוהל בנוכחותם של ארבעה חברים ובהמשך הצטרף החבר החמישי למסקנתם. במקרה כגון זה נקבע בפסיקה כי אין בהרכב החסר כדי להביא לבטלות ההחלטה (ראו: בג"ץ 8946/01 עלי נ' שר המשפטים והשר לענייני דתות, פ"ד נו(2) 415, 427-426). במקרה דנן אושרה המלצת הוועדה על ידי השרים, ומסקנותיה עולות בקנה אחד עם מסקנות ועדת הערר הקודמת, שאושרה גם היא בידי השר אולמרט, בכפל כובעיו."

87. אשר על כן, המשיבים יטענו כי בחינה של מכלול הנסיבות והשיקולים הצריכים לעניין מלמדת כי גם בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית, אין מקום או עילה להורות על ביטול המלצת ועדת המחירים וצו הפיקוח שהוצא בעקבותיה.

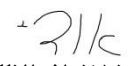
סיכום

88. לנוכח כל האמור לעיל, המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות, תוך ביטול הצו על-תנאי שניתן.

89. תצהיר תשובה זה נתמך בתצהיריהם של מר רן שדמי, מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בפועל במשרד התחבורה; ושל מר אסף גבע, מנהל תחום בכיר באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר וחבר ועדת המחירים.

היום, כ"ג בחשוון, תשפ"ג
17 בנובמבר, 2022


יונתן סיטון, עו"ד
עוזר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


אודי איתן, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תצהיר

אני הח"מ, רן שדמי, ת"ז 22176747, מצהיר בזאת כדלקמן:

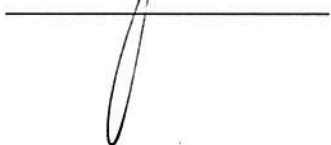
1. אני מכהן בתפקיד ראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתצהיר התשובה מטעם המשיבים לעתירה בבג"ץ 3989/22.
3. העובדות המפורטות בתצהיר התשובה הנוגעות למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני הח"מ, עופר לוי, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 16.11.22, הופיע בפני רן שדמי, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

עופר לוי, עו"ד
מ.ד. 49050



תצהיר

אני הח"מ, אל סלס, ת"ז 040091498, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. אני מכהן בתפקיד מנהל מחום בכיר, משרד האוצר, חבר ועדה מחיר'ם
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתצהיר התשובה מטעם המשיבים לעתירה בבג"ץ 3989/22.
3. העובדות המפורטות בתצהיר התשובה הנוגעות למשרד האוצר הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.

אישור

אני הח"מ, יל סלס, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 16/11/22 הופיע בפני אל סלס, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

יל סלס
עו"ד
יעל ענטר, מ.ר.
54780

תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	מס'
38	צילום המצגות שהוצגו לוועדת המחירים	מש/16
56	צילום ההודעה מיום 8.8.22 על מינוי חבר ועדת המחירים	מש/17
58	צילום חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מזוה מיום 6.5.99	מש/18

נספח מש/16

צילום המצגות שהוצגו לוועדת המחירים

עמ' 38



תכנית לשיפור השירות בתחבורה ציבורית



הצגה לוועדת המחירים

מרץ 2022

תעריפים – בעיות במצב הקיים

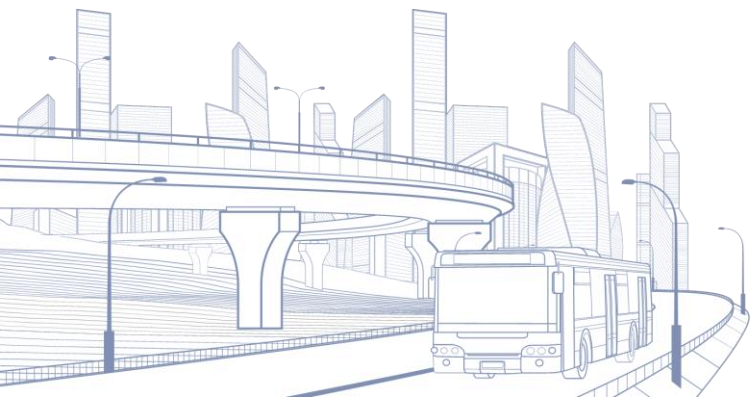
- היעדר מתודולוגיה לתעריפי הנסיעה
- יצירת כאוס ובלבול לציבור הנוסעים והנוסעות
- מתן הנחות ללא קריטריונים ברורים
- מבנה תעריפים בנוי טלאי על טלאי
- הסדרי נסיעה שאינם רלוונטיים המשיתים חוסר שוויון בין הנוסעים ואינם תומכים במדיניות תחבורתית
- שירות רכבתי ושירות אוטובוס אינם מתומחרים באופן היררכי ברור
- חסם למתן שירות לנוסעים ולנוסעות



תעריפים - מטרות



- פשוטים, הגונים, סבירים
- שיקוף של תועלות חיצוניות (צמצום גודש)
- תמיכה במדיניות תחבורתית (כניסה למטרופוליטניים, קישוריות, אמצעי תחבורה שונים)
- תמיכה במדיניות חברתית-כלכלית
- שוויון (מחיר/תועלת/הזדמנויות)



תחבורה שווה לכולם – גם בתעריפים!



הנחות

הנחות מורחבות
באופן שיוויוני



+75 חינם
חופשי חודשי נוער
נכים וזכאיי ביטוח

חוזים

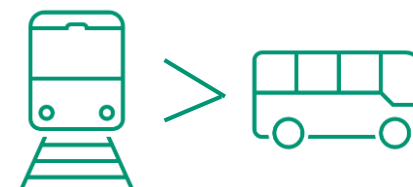


חופשי חודשי
ארצי/
פריפריה/
רכבת
יומי
אוטובוס/משולב

תעריפים

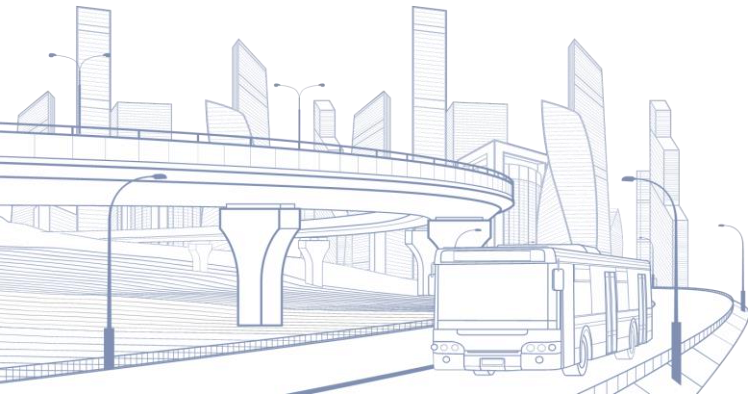


4 אוטובוסים
5 ברכבת
90 דק' לכולם



תעריפים – עקרונות מבנה תעריפים מוצע

- מעבר לתמחור מבוסס מרחק – בדומה לשיטה שאומצה בסלולר והמלצת הועדה
- יצירת שכבות מרחק בהתאם לפרקטיקה בינלאומית ומותאם למציאות תחבורתית ישראלית
- יצירת היררכיה בין אמצעיים תחבורתיים ותמחור נכון של הרכבת
- יישור קו בין אמצעי תשלום ויצירת גיוון אמיתי באמצעי תשלום
- עידוד השימוש בתח"צ דרך תמחור מיטיב עם נוסעים קבועים
- פשטות
- מוצרים משלימים לשירות בפריפריה

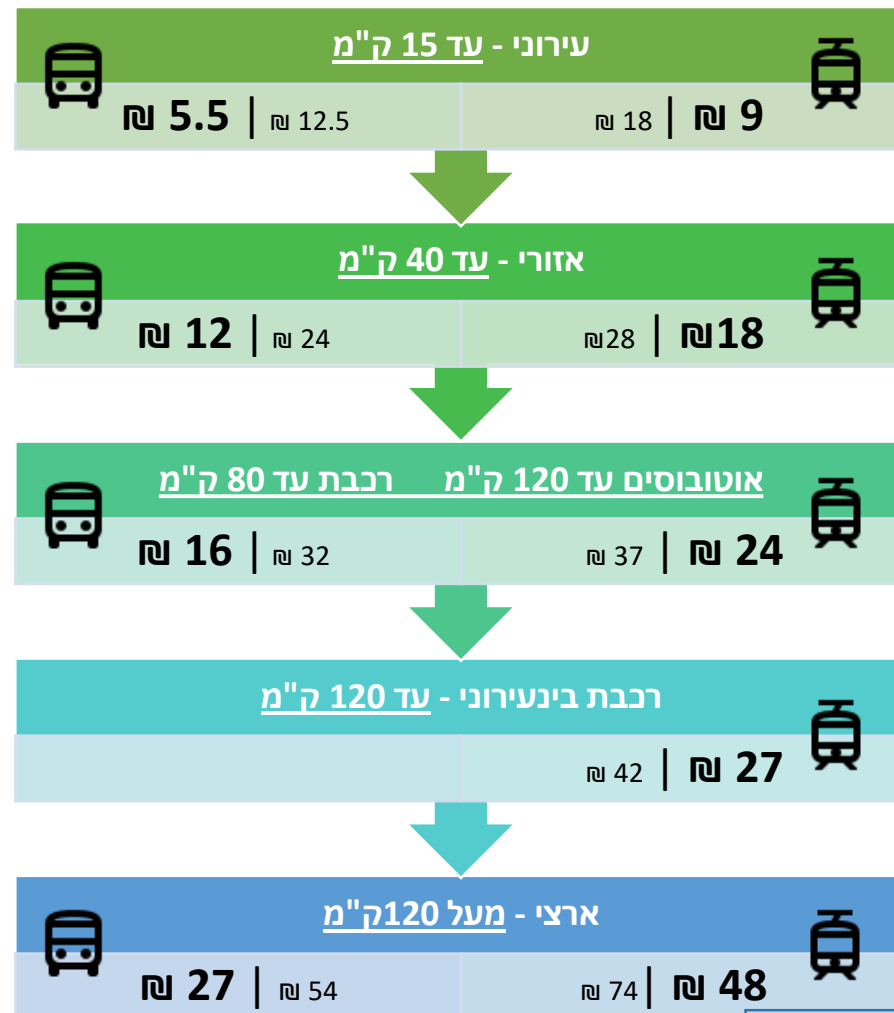


* כולל רכבת מקומית, רכבלית, כרמלית, מטרונית – תעריף אילת בנפרד



תעריפי אוטובוסים* ורכבת

בודד | יומי



רכבת כבדה בלבד

מודל חופשי חודשי רכבת + אוטובוסים ארצי



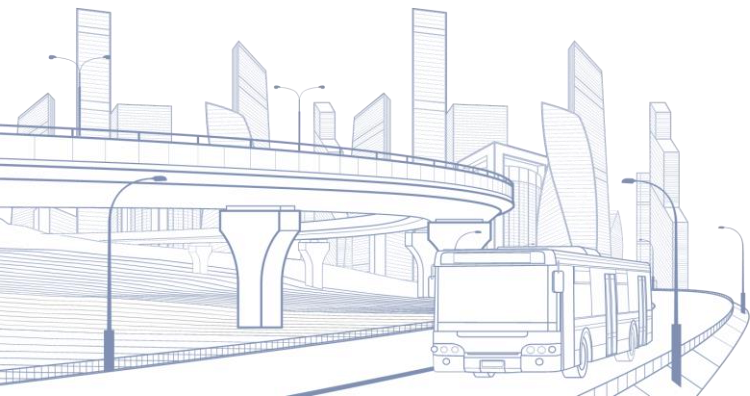
בודד | יומי | חופשי חודשי

עירוני - עד 15 ק"מ	9 ₪ 18 ₪	255	QR
אזורי - עד 40 ק"מ	18 ₪ 28 ₪	255	QR
בין אזורי עד 75 ק"מ	24 ₪ 37 ₪	410	QR
בינעירוני - עד 120 ק"מ	27 ₪ 42 ₪	610	QR
ארצי - מעל 120 ק"מ	48 ₪ 74 ₪	610	QR

רכבת כבדה בלבד

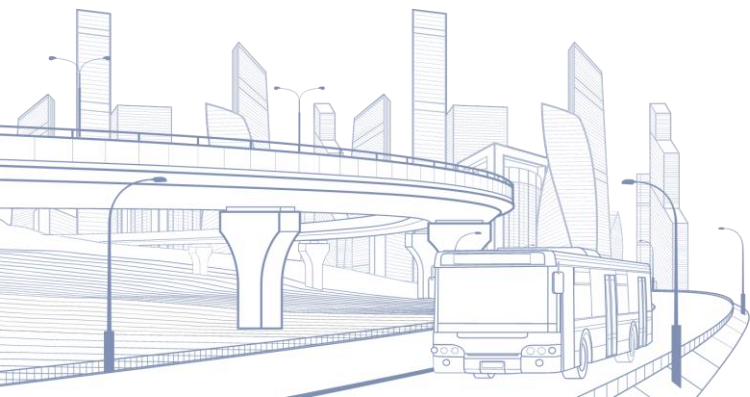
הסבר לטבלת מחירים

- מחירי רכבת גבוהים בכ-50% ממחירים אוטובוס
- הלוך חזור אוטובוס הוא פי 2 (דפוס שימוש של שילוביות גבוהה), וברכבת 1.6
- רדיוס ראשון – שונה על רקע תפיסה תחבורתית.
- חופשי חודשי ברכבת משקף מחיר יומי משתנה (10-14 נסיעות יומיות)



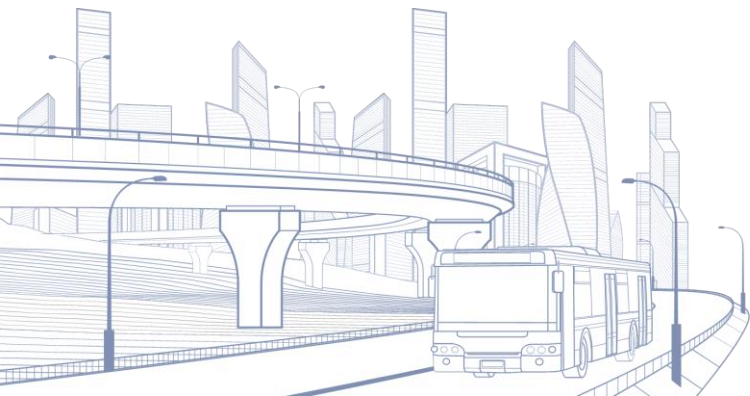
שינוי בהנחות – בעקבות יישור תעריפים

- ביטול הנחת ערך צבור לבוגר
- יצירת פרופיל +75 - נסיעות חינם במקביל לביטול תשלום אצל הנהג
- יישור קו – הנחת נכים וזכאיי ביטוח לאומי ל-50%
- מתן הנחה לנוער גם על חופשי חודשי והגדרת נוער ללא צורך בהגדרת תושב
- שאר ההנחות נותרת בעינין



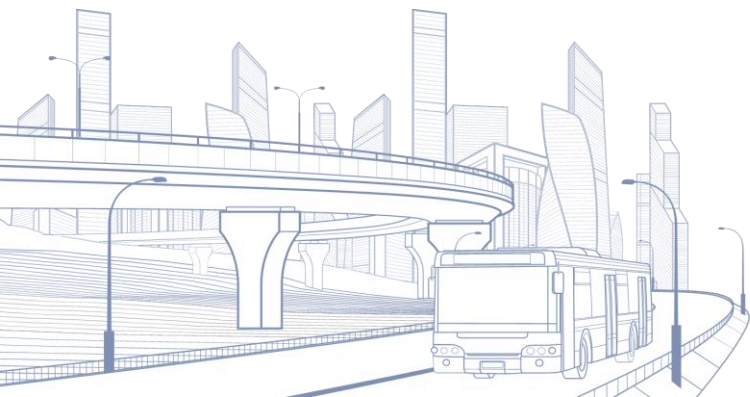
אמצעי תשלום מתקדמים – יישור קו לרב קו

- כל התעריפים של הרב קו יאומצו גם לאמצעי התשלום המתקדמים
- שיטת החישוב בחופשי היומי ובחופשי החודשי תעודכן כך שתשקף יעילות מרבית של התשלום ברמה היומית והחודשית בהתאם לתעריפי הרב קו



מנגנון הצמדה – שינוי שיטת עדכון

- בהתאם לבקשת הועדה נבחנה הבקשה לשנות את שיטת עדכון התעריפים כך שיתבסס על ממוצע של שלושה חודשים מול מדד הבסיס ולא על פי חודש מול חודש.
- מניתוח של המשרד עולה כי שינוי כזה יוביל לעליות מחירים מתונות יותר וימנע שינויים תזיזתיים בתעריף.
- המלצת הצוות היא לאמץ את שינוי השיטה מפברואר 2023.





רפורמת השירות בתעריפי התחבורה הציבורית



קיימים עשרות תעריפים בנסיעה בודדת זאת לצד חוסר אחידות בתעריפים אל מול האפליקציה

עשרות תעריפים שונים בנסיעה בודדת ללא מתודולוגיה לקביעת תעריף



הנחות היסטוריות שניתנו ללא הצדקה וללא קריטריונים ברורים



חוסר אחידות בתעריפים מול אפליקציה שדורשים מהנוסע לחשב עלות עבור כל נסיעה



שירות רכבת/אוטובוס אינם מתומחרים באופן היררכי



תעריפי נסיעה בודדת נמוכים נפוצים בעיקר בדרום הארץ ובריכוזים חרדיים, חוזים היסטוריים נהוגים ברחבי הארץ

חוזים היסטוריים

תעריף חודשי	אשכול
82.0	ביתר-עילית פנימי
102.0	בית שמש פנימי
76.5	מודיעין עילית פנימי
96.0	רמלה פנימי
96.0	מודיעין פנימי
66.5	יבנה
58.5	רהט עירוני
125.0	אשדוד פנימי
102.5	אשקלון פנימי/ קריית גת פנימי
326.0	אשקלון-קריית גת
101.0	עפולה פנימי
90.0	נוף הגליל פנימי
66.5	טבריה
112.5	נצרת - כפר כנא
100.0	צפת - פנימי
100.0	נהריה - פנימי
187.0	אלעד-בני ברק
135.0	מקומי בני ברק
81.0	אום אל-פחם
93.0	אלעד עירוני

תעריפים בודדים

נסיעה בודדת פנימי	עיר
2.4	שדרות
2.4	נתיבות
2.4	אופקים
4.8	מצפה רמון
4.2	אילת
2.3	דימונה
2.3	ירוחם
2.4	ערד
3.8	קריית גת
3.6	קצרין
5	קריית שמונה
4.1	צפת
2.5	טבריה
4.1	נהריה
5	כרמיאל
4.1	מעלות
2.5	בית שאן
2.3	רהט

מטרת הרפורמה היא ליצור אחידות ויעילות במערכת התעריפים ולתמוך במדיניות התחבורתית



פשוטים – תעריפים מבוססי
מרחק עם מתודולוגיה סדורה
להנחות



אחידים – תעריפים אחידים בכל
מערכות התיקוף



תומכים במדיניות תחבורתית –
היררכיה בין אוטובוס לרכבת,
עידוד קישוריות



יעילים – הנחות בפריפריה
בהתאם לרמת השירות, הנחות
לנוסעים קבועים

התעריפים האחידים נקבעו במתודולוגיה סדורה

תעריפים עתידיים

מתודולוגיה

חודשי		יומי		בודד		מרחק (ק"מ)
רכבת	אוטובוס	רכבת	אוטובוס	רכבת	אוטובוס	
255	225	18	12.5	9	5.5	0-15
255	225	28	24	18	12	15-40
410	225	37	32	24	16	40-80
610	225	42	32	27	16	80-120
610	225	74	54	48	27	+120

- יומי משקף ~2 נסיעות בודדות באוטובוס
- יומי ברכבת משקף ~1.6 נסיעות יומיות בשל דפוס נסיעה שונה
- מחירי רכבת גבוהים בכ-50% ממחירי אוטובוס
- מחירי רכבת ברדיוס ראשון גבוהים על מנת לדחוף נוסעים לאוטובוס
- חופשי חודשי אוטובוס - 40~ נסיעות בודדות (כרטיס ארצי)
- חופשי חודשי רכבת - 10-14~ נסיעות יומיות

בנוסף לאיחוד התעריפים יקבעו הנחות נוספות

חופשי חודשי
100 פריפריה
ש"ח

חופשי חודשי
225 ארצי
ש"ח

50% הנחה
לנוער על
חופשי חודשי

פטור
מתשלום
לבני +75

תוספות
שירות נרחבות

הרחבת 90
דק' לכל
הארץ

הנחת אזרחים ותיקים לא תשתנה, יתר ההטבות ההיסטוריות (חוזים היסטורים, הנחת יו"ש) יבוטלו

נספח מש/17

**צילום ההודעה מיום 8.8.22 על מינוי
חבר ועדת המחירים**

עמ' 56

מינוי חבר ועדת המחירים

לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו – 1996

בתוקף סמכותי לפי סעיף 3 (א) לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996, אני ממנה את עופר אלישר לחבר ועדת המחירים כל עוד הוא משמש בתפקידו במשרד התחבורה.



מיכל פרנק
המנהלת הכללית
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

התשפ"ב י"א באב
(8 מאי/סט 2022)
(חמ 2715 - 3)

נספח מש/18

**צילום חוות הדעת של המשנה ליועץ
המשפטי לממשלה מזוה מיום 6.5.99**

עמ' 58

מדינת ישראל
משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(ייעוץ)

תאריך: 6 במאי, 1999
כ' באייר תשנ"ט

תיקנו: 10./96-29

אל: מר אחז בן ארי, היועץ המשפטי למשרד לתשתיות הלאומיות

שלום רב,

הנדון: הרכב חסר במועצת הנפט

סמך: מכתבך 55-1289 מיום 6.5.1999

1. בפנייתך שבסמך הצגת את השאלה, האם יהיה תוקף חוקי להחלטותיה של המועצה המייעצת שנתכוננה לפי סעיף 3 לחוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הנפט), אף שהרכבה, כרגע, חסר.
2. בשעתו, הפניתי אותך לענין זה לפסק הדין בבג"צ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים פ"ד מ(4) 505 (להלן - פרשת בן-יצחק), לפרק העוסק ב"ועדה מקוטעת" (שם, בעמ' 515-516). גם כיום, אני סבור כי התשובה לפנייתך מצויה בפסק דין זה.
3. כאמור בפרשת בן-יצחק, הלכת ברמן (בג"צ 9,3/58, פ"ד יב 1493) - לפיה הכלל ש"פעולה שהוטלה על מספר בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם" (סעיף 37 לפק' הפרשנות; סעיף 20 לחוק הפרשנות) אינה חלה כאשר הרכב הוועדה "חסר" - צומצמה עם השנים בעיקר למקרים של ועדות שיפוטיות או מעין שיפוטיות וכאשר מדובר בוועדות הטרוגניות בהן קיים איזון פנימי בייצוג אינטרסים שונים בתוך הגוף בו מדובר.
4. עוד נקבע בפרשת בן-יצחק לענין זה כי -

"מבחינת המדיניות המשפטית הרצויה לא נראה לי שיש להרחיב את ההלכה. המגמה בחקיקה הישראלית היא להכשיר פעולתו של גוף שפעל בחסר מסיבה כלשהיא, וזאת, לעיתים, גם כשמספר חבריו והרכבו נקבעים בחיקוק" (בעמ' 515).

טוף

בפנייתך הועלה הספק, האם לאור העדרה של הוראה מפורשת בחוק הנפט לענין הנדון ניתן להסתייע בפרשנותו במגמה האמורה בפרשת בן-יצחק. אכן, יש שהמחוקק קבע במפורש, כי הרכב "מקוטע" של גוף אין בו כדי לפגום בהחלטותיו, כל עוד לא פחת מספר חבריו משיעור שנקבע. ברם, הוראה מפורשת מעין זו אינה תנאי לתחולת הלכת בן-יצחק. בהמשך פסק-הדין בפרשת בן-יצחק נקבע במפורש כי -

"מהעדרה של הוראה מפורשת אין להסיק להרחבתה של הלכת הוועדה המקוטעת מעבר לקונסנסוס המוגבל שזכתה בו (השווה בג"צ 176/58 בעמ' 1104). המגמה העולה מהחקיקה שלנו יש בה כדי להנחותנו בשאלת המדיניות הרצויה." (עמ' 516)

5. לא למותר להזכיר אף זאת: סעיף 17 לחוק בתי דין מנהליים, תשנ"ב-1992 מכשיר - בסייגים מסוימים - החלטות של בתי דין מינהליים אשר נתקבלו ב"מותב קטוע". הוראה זו בחוק חדש יחסית, המתייחסת לגופים שיפוטיים, תומכת באמור בפרשת בן-יצחק בדבר מגמה פרשנית מצמצמת של המחוקק של הלכת ברמן.

6. בענינו, אין מדובר בגוף שיפוטי או מעין-שיפוטי, ואף לא בגוף הטרוגני המורכב מאיזון פנימי של נציגי אינטרסים שונים ומנוגדים, אלא בועדה מייצגת מקצועית. על כן, ההלכה והגישה הפרשנית שנקבעה בפרשת בן-יצחק חלים בענינו, ובמשנה תוקף.

אין אפוא מניעה כי הועדה המייצגת שלפי סעיף 3 לחוק הנפט תקיים דיוניה בהרכב "מקוטע", כאשר מכהנים שמונה מתוך תשעה חבריה, והחלטות שיתקבלו בהרכב חסר זה לא יהיו פגומות. עם זאת, יש לפעול במקביל, בשקידה הראויה, להשלמת ההרכב בהקדם.

ב ב ר כ ה,



מני מזוז

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה