



1.7.2021

נייר עמדה - תחבורה ציבורית בשבת בכלל ולבתי חולים בפרט

השרה מיכאלי הצהירה עם כניסתה לתפקידה על כוונתה לקדם תחבורה ציבורית בשבת. לפי הפרסומים בתקשורת, כוונתה היא להרחיב את מרחב הפעולה ושיקול הדעת של הרשויות המקומיות כך שכל אחת מהן תוכל להכריע בנושא קיומה של תחבורה ציבורית בשבת בתחום הרשות והיקפה של תחבורה כזו.

אנחנו כמובן תומכים במהלך כזה וחושבים אותו לראוי וצודק: קהילות שונות בישראל מתנהלות אחרת בנושא יחסם לשבת וראוי שכל רשות מקומית תתאים את הפעילות בה בשבת לאופי הקהילה המקומית ולצרכיה.

נייר עמדה זה יציע דרכים לקדם תחבורה ציבורית בשבת במקומות בהם יש לה ביקוש והיא עונה לצרכים חיוניים, גם במצב שבו לא ניתן לחוקק חקיקה ראשית בנושא.

המצב החוקי

סעיף 71 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] קובע כי שר התחבורה יהא רשאי להתקין תקנות בקשר לרכב מנועי ציבורי. עם זאת, תיקון לחוק משנת תשנ"א-1991 קובע כי בין היתר יעסקו התקנות בנושא שבת, כדלקמן:

(א) איסור הפעלת אוטובוס ציבורי בימי מנוחה בקו שירות; לעניין זה יתחשב השר ככל שניתן במסורת ישראל בכל הנוגע לאיסור תנועת כלי רכב בימי מנוחה; בפסקה זו, "ימי מנוחה" – כמשמעותם בסעיף 18א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948;

למעשה המחוקק בחר לשים כאן שני מכשולים על הפעלתה של תחבורה ציבורית בשבת. ראשית, השר הוסמך לקבוע תקנות לעניין איסור הפעלת אוטובוס בימי מנוחה, כלומר לכאורה הוא אינו מוסמך להתקין תקנות לגבי הפעלתה של תחבורה ציבורית בשבת אלא רק לגבי איסור הפעלתה. שנית, השר נדרש להתחשב ככל שניתן במסורת ישראל – ניסוח רחב שכפי הנראה אינו מוגבל רק להגנה על רצונם של תושבים דתיים לשמור שבת. המעוניינים למנוע הפעלת תחבורה ציבורית בשבת יטענו מן הסתם שלאור השימוש בביטוי הזה, מצופה מהשר לשאוף לשימור צביונה היהודי (דתי) של המדינה במסגרת שיקוליו.

מכוח סעיף 71 לפקודת התעבורה, הותקנו תקנות התעבורה, תשכ"א-1961. הפרק השני בחלק ה' לתקנות דן ב'רישוי שירותי אוטובוסים'. לאחר התיקון לחוק התעבורה, נוסף לפרק זה, במסגרת תיקון משנת תשנ"ב-1991, סעיף 386א, הקובע כדלקמן:

386 א. (א) הרשות לא תיתן רישיון קו להפעלת אוטובוס ציבורי בימי מנוחה אלא בקו שירות:

- (1) המשרת נוסעים לבית חולים;
- (2) המשרת נוסעים לישוב ספר;
- (3) המשרת נוסעים לישובים שתושביהם אינם יהודים;
- (4) שהוא חיוני, לדעת הרשות, מבחינת בטחון הציבור;
- (5) שהוא חיוני, לדעת הרשות, מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית.



עתירה שהוגשה בנדון על ידי ח"כ תמר זנדברג ועותרים אחרים בשנת 2017 נמחקה בהסכמת הצדדים לאור הטענה שאף אחד מהעותרים לא ייצג חברה המעוניינת להפעיל תחבורה ציבורית בשבת.

במקרים שונים פנתה עיריית תל אביב לשר התחבורה ישראל כץ בבקשה לקיים תחבורה ציבורית בשבת. עמדתו של השר היתה שלאור הוראת סעיף 71(א7) לפקודת התעבורה, עליו לצמצם ככל הניתן במתן רישיונות להפעלת תחבורה ציבורית בשבת. עמדה זו גם נתמכה על ידי פרקליטות המדינה בעתירה של ח"כ זנדברג.

לאורך השנים הונחו על שולחן הכנסת עשרות הצעות לחוק שיסדיר תחבורה ציבורית בשבת. בכנסת האחרונה נערכה הצבעה על הצעת חוק של ח"כ זנדברג, שהוסרה בשל משמעת קואליציונית נגדה. אין ספק בכך שבמידה והדבר אפשרי, יש לשאוף לחקיקת חוק בנוסח דומה להצעות החוק שכבר הוגשו. נייר זה יוצא מתוך הנחה שאין בממשלה הנוכחית יכולת להשיג רוב הנדרש לשינוי חקיקה ראשית.

הצעות פעולה

לאור הנחת המוצא שאין בממשלה הנוכחית יכולת להשיג רוב הנדרש לשינוי חקיקה ראשית, וככל שהשרה מעוניינת ביישום תחבורה ציבורית בשבת, יש לעשות זאת באפיקים שאינם דורשים שינוי חקיקה ראשית. נייר זה יציע שלושה אפיקי פעולה כאלו וידון ביתרונותיהם וחסרונותיהם.

א. הפעלה מידית של תחבורה ציבורית לבתי חולים

בין החריגים לכלל הקבוע בסעיף 386א לתקנות התעבורה, נמצא סעיף קטן (1) המחריג מהאיסור הגורף להפעלת תחבורה ציבורית בימי מנוחה מתן רישיון לקו שירות "המשרת נוסעים לבית חולים". לעניין זה אין צורך בשק"ד של המפקח על התעבורה, אלא מדובר ברישיון גורף וכללי. יצוין כי בעבר מספר קווים פעלו על בסיס סעיף קטן זה כשעתיים לאחר כניסת השבת וכשעתיים לפני יציאת השבת. שר התחבורה בצלאל סמוטריץ' ביטל את הפעלתם בעת כהונתו.

אכן, מתן רישיונות לקווים הנוסעים לבתי חולים לא יספק את כל צרכי הציבור בעניין תחבורה ציבורית בשבת, אולם לשימוש בסעיף קטן זה יש מספר יתרונות בולטים.

ראשית, מדובר בצורך חשוב במיוחד, ואין שום הצדקה להזניח אותו בשל הסכנות הכרוכות בהפעלת תחבורה ציבורית בשבת למטרות אחרות. מצוקתם של משפחות החולים התלויות בתחבורה ציבורית גבוהה, וגם רבים מאלו שאינם תלויים בתח"צ היו שמחים להתחמק ממס החניה הכבד המוטל על המגיעים לבתי החולים עם רכבם.

שנית, ייתכן ויישום סעיף זה לא יגיע כלל לבחינת בג"צ, וגם אם יגיע, הסיכוי שבג"צ יבחר להתערב ביישום הסעיף נמוך במיוחד, מאחר שמדובר ביישום סביר של תקנה שתוקנה כבר לפני 30 שנה.

שלישית, סעיף זה יאפשר גם מתן מענה לצרכי אוכלוסייה המתגוררת ברשויות מקומיות שבהן הסבירות להפעלת תחבורה ציבורית רחבה יותר נמוכה. כך יקבל הציבור מענה לצורך קריטי של ביקור בבתי חולים גם ללא תלות בעמדת ראש הרשות המקומית.

חשוב גם לציין שבתי חולים נמצאים פעמים רבות במיקומים מרכזיים ולכן ממילא עוברים בהם הקווים החיוניים. הנה לדוגמה אם מנתחים את מסלולי הקווים של "נעים בסופ"ש" – פרויקט התחבורה הציבורית הוולונטרי הגדול ביותר בישראל המשרת את תל אביב ומספר ערים סביבה, הרי שמותך שבעה קווים, שני קווים (705 ו- 706) משרתים את בית החולים איכילוב, אחד מהם ואחד נוסף משרתים את בית החולים וולפסון (705 ו- 707), קו נוסף (708) משרת את בתי החולים אסותא ויוכל לשרת גם הוא את בית החולים וולפסון אם תתווסף לו תחנה אחת בסופו, וקו אחר (710)



משרת את בית החולים שיב"א. כלומר מתוך שבעה קווים, רק שניים (709 ו- 711) אינם משרתים אף בית חולים. כלומר ניתן לתת רישיון למרבית קווי הפרויקט כבר על סמך סעיף קטן (1).

ב. הסתמכות על שיקול דעת המפקח על התעבורה

בסעיף 386 לתקנות התעבורה, נמצא גם סעיף קטן (5) לפיו אחד החריגים לאיסור על הפעלת תחבורה ציבורית בימי מנוחה הוא קו שירות "שהוא חיוני, לדעת הרשות, מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית". בסעיף 384 מוגדרת רשות כ" המפקח על התעבורה, לרבות אדם שאליו העביר המפקח על התעבורה את סמכויותיו. כולן או מקצתן. " אם כך למפקח על התעבורה יש סמכות לקבוע על כל קו שהינו חיוני מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית.

להערכתנו מדובר בשיקול דעת נרחב במיוחד מאחר שניתן לטעון, ויש לכך סימוכין רבים, שהפעלת קווי תחבורה ציבורית מרכזיים בשבת הם חיוניים לצורך קיום שירותי תחבורה ציבורית, שהרי מטרתה של תחבורה ציבורית היא לאפשר לתושבים רבים לנוע באמצעותם ליעדים שלשמן הם נזקקים לתחבורה. העובדה שתחבורה ציבורית אינה מופעלת בשבת פוגעת בתפקודה ובמטרתה, מאחר שתושבים שאינם יכולים להשתמש בתחבורה ציבורית בשבת, רוכשים לשם כך מכוניות פרטיות ולכן נמנעים משימוש בתחבורה ציבורית גם ביתר ימי השבוע. בנוסף, תושבים רבים המעוניינים דרך קבע בימי המנוחה לבקר קרובי משפחה, לבלות בים או בבריכה, במוזיאון או בקולנוע, במסעדה או בבית קפה, נדרשים לשם כך לתחבורה ציבורית ולכן חיוני ששירות זה יסופק להם.

עלינו להניח שמהלך המתבסס על שיקול דעת של המפקח על התעבורה יובא למבחן בג"צ. אולם, לדעתנו, סיכויי ההצלחה של ההתגוננות בפני עתירה זו גבוהים. מאחר שמדובר בסעיף שתוקנו כבר לפני 30 שנה, סביר שבג"צ לא יסכים לדון בשאלה האם סעיף זה כשלעצמו סותר את הוראות סעיף 71(א7) לפקודת התעבורה. מכאן שעצם הדיון ינותב לשאלה האם היה שיקול דעתו של המפקח על התעבורה סביר או לא. להערכתנו, יש סיכוי גבוה שבג"צ יקבל את העמדה המוצעת כאן בסוגיה זו, הן בשל העובדה שהיעדר תחבורה ציבורית בימי מנוחה פוגעת ביעילותה של התחבורה הציבורית כולה, והן בשל העובדה שהפעלת תחבורה ציבורית בימי מנוחה משרתת צרכים חיוניים רבים של הציבור החילוני. מכאן סביר לקבוע כי הפעלת שירות קווים מרכזיים בשבת הוא חיוני לקיום תחבורה ציבורית. יתרה מזאת, ככל שהרישיונות הראשונים יהיו לקווים שכבר פועלים כיום במתכונות שונות, ההצדקה בשימוש בסעיף קטן (5) לצורך מתן רישיון להפעלתם אף גדלה מאחר שעובדת קיומם והשימוש התכוף בהם מעידה על הצרכים שהם ממלאים.

החיסרון באפיק פעולה זה הוא שהוא תלוי במינוי מפקח על התעבורה שיפעל בהתאם לחזון המובע כאן, ושהוא תלוי בכך שעם חילופי השלטון לא ימונה מפקח שיבחר לפעול כנגד שיקול הדעת של קודמו. מבחינה זו, ייתכן ופסיקה חיובית של בג"צ בעניין דווקא תסנדל את השרים והמפקחים הבאים, ותכפה עליהם שלא לבטל את הרישיונות שכבר ניתנו מכוח הסעיף הזה.

ג. הוספת סעיף לתקנות

ניתן לשיקול להוסיף סעיף קטן נוסף לסעיף 386 בנוסח כדוגמת זה:

(6) שראשי הרשויות המקומיות שבשטחן נמצאות תחנות בהן עוצר קו השירות במהלך מסלולו סבורות שהוא מספק שירות חיוני לתושביהן או לתושבים המגיעים לרשות המקומית או העוברים בה, והכל בתנאי שקו השירות אינו עובר בתוך שכונות שאופיין דתי במובהק.

היתרון של הוספת סעיף קטן זה הוא שהוא מגשים במדויק את החזון שהציעה השרה לפיו ההכרעה תעבור לראשי הרשויות המקומיות. יתרון נוסף הוא קיבוע של החזון הזה בחקיקה, גם אם משנית.

עם זאת, לשינוי כאמור יש שני חסרונות בולטים.

ראשית, מן הסתם תקינתו תוביל לעתירה לבג"צ והשאלה שתישאל תהיה האם סעיף זה מרחיב באופן כה גדול את היכולת להפעיל תחבורה ציבורית בשבת עד שהוא אינו עומד בתנאי סעיף 71(א7) לפקודת התעבורה. כזכור הסעיף



מנוסח כך שהכלל הוא איסור על קיום תחבורה ציבורית בשבת למעט חריגים ולא להיפך. הדיון יתקיים בשאלה האם האצלת הסמכות לראשי רשויות מקומיות ראויה עדיין להיחשב כחריג לכלל או שמא מדובר בהיפוכו של הכלל על פיו. מכשלה נוספת בבג"צ תהיה הנוסח העמום "[השר] יתחשב ככל שניתן במסורת ישראל". מחד מדובר בנוסח רחב יותר מהגנה על רצונם של שומרי שבת לשמור את השבת, וניתן להבין את הביטוי כאילו השר מחויב להתחשב בשמירת צביונה היהודי (דתי) של המדינה. מאידך, המונח "מסורת ישראל" הוא מונח עמום. יהודים חיו שנים רבות בחברות מעורבות שבהן היתה נהוגה תחבורה ציבורית שחלקם בחר שלא להשתמש בה. האם זוהי לא "מסורת ישראל"? ניתן גם לטעון שחילונים יהודיים קיימים כבר כ-200 שנים שבמהלכם הם נוסעים בשבת, ולכן גם זה סוג של "מסורת ישראל". לא ניתן לחזות כיצד יתייחס בג"צ לביטוי "מסורת ישראל", אבל יש סיכוי סביר שהשילוב בין הנוסח של איסור גורף למעט חריגים על הפעלת תחבורה ציבורית בשבת עם קישור הביטוי "מסורת ישראל" עם שמירה על הצביון היהודי (דתי) של המדינה יוביל את בג"צ לעמדה לפיה האצלת הסמכויות לראשי הרשויות המקומיות לקבוע האם וכיצד תופעל תחבורה ציבורית בשבת בשטחם מהווה הפרה של פקודת התעבורה.

חשוב לציין שדיון זה לא אמור להתקיים לגבי שימוש בסעיפים קטנים קיימים שתקינתם נעשתה כבר לפני 30 שנה, אבל כן צפוי להתקיים בנוגע להוספת סעיף קטן חדש.

חסרון נוסף בדרך פעולה זו הוא שכמו כל הצעות החוק שהועלו בנושא, הוא יוצר תלות בראשי הרשויות המקומיות להפעלתה של תחבורה ציבורית בשטחם. ייתכן והדבר מתאים בישובים חילונים מובהקים, במיוחד במרכז הארץ, אולם זה ימנע שירותים חיוניים מתושבים חילונים המתגוררים בישובים מעורבים או כאלו שבהם הפוליטיקה המקומית לא תאפשר הפעלת תחבורה ציבורית בשבת.

סיכום והמלצה

שינוי חקיקה ראשית הוא כמובן האמצעי הנכון והבטוח ביותר להפעלת תחבורה ציבורית בשבת. אולם, גם אם אין לכך היתכנות, אין סיבה שלא להשתמש בכלים המצויים בידי השרה.

אנו ממליצים על שימוש מידי בסעיף קטן (1) לסעיף 386א לתקנות התעבורה על מנת לתת רישיונות להפעלת תחבורה ציבורית לאורך כל השבת בקווים המשרתים בתי חולים בכל הארץ. מדובר בשינוי קל לעשייה, נטול סיכונים יחסית, שיגרום לאפקט משמעותי (למשל על ידי מתן רישיון מידי לחמישה משבעת קווי "נעים בסופ"ש).

במקביל, אנחנו ממליצים להשתמש בשיקול הדעת המצוי בידי המפקח על התעבורה על פי סעיף קטן (5) לאותו סעיף על מנת לתת רישיונות גם לקווים שאינם משרתים בתי חולים. אנחנו מעריכים שגם אם שיקול הדעת של המפקח יעמוד למבחן בג"צ, אם יעשה בו שימוש מושכל וזהיר, אין סיבה שהוא לא יעמוד במבחן זה.

שינוי התקנות על ידי הוספת סעיף קטן (6) המאפשר חופש לראשי רשויות מקומיות לקבוע את הצרכים החיוניים ברשויות שלהם גם הוא אפשרי, אם כי להערכתנו, ההתנגדות שתעורר תקינתו מבוססת יחסית על לשון החוק ועלולה לגרום לפסילתו. אנחנו מעריכים שיש סיכוי סביר שעתירה נגד הוספת סעיף כזה תתקבל.