



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5645/22

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ח' כבוב
כבוד השופטת ר' רונן

העותר: חגי'אזי סאפי

נגד

המשיבים: 1. שר התחבורה והבטיחות בדרכים
2. שר המשפטים
3. רשות הרישוי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר: עו"ד מוחמד חגי'אזי

בשם המשיבים: עו"ד קובי עבדי

פסק-דין

השופטת ר' רונן:

עניינה של העתירה שלפנינו בטענות העותר כנגד מספר הנקודות המוטל על נהג שהורשע בעבירה של אי-חידוש רישיון נהיגה לפי סעיף 10(א) לפקודת התעבורה [נוסח חדש].

1. באוקטובר 2021, נעצר העותר על-ידי שוטר תנועה אשר מצא כי העותר נוהג ברכבו מבלי שחידש את רישיון הנהיגה שלו. בגין כך הוטל עליו קנס כספי ונרשמו לחובתו 8 נקודות. העותר הגיש בקשה להישפט בבית משפט השלום לתעבורה בחיפה. לאחר שהוא לא התייצב לדיון, ניתן נגדו פסק דין בו הורשע בעבירות המיוחסות לו (תת"ע 646-05-22, כב' השופטת נ' דויד').

בהמשך לכך הגיש העותר בקשה לביטול פסק הדין. הוא טען כי די בתשלום קנס כספי כדי למלא אחר תכלית הענישה ואין הצדקה להשית גם ניקוד על הנהג שעבר את העבירה. עוד הוא טען כי העדר "דירוג" של מספר הנקודות המוטל בגין העבירה כתלות בתקופת אי-חידוש הרישיון, פוגע בערך השוויון.

ביום 21.7.2022 דחה בית המשפט השלום את הבקשה. נקבע כי בית המשפט לתעבורה אינו הפורום המתאים להעלאת טענות בעניין חוקתיות הטלת הנקודות והיעדר מדרג של נקודות לצד עבירה פלונית. כמו כן נדחתה הבקשה לגופה תוך שנקבע שאין להתיר לעותר המודה בביצוע העבירה, לבטל את רישום הנקודות כדי לבטל אמצעי תיקון המוטל על-ידי משרד הרישוי; וכפועל יוצא מכך, כדי לבסס עילה לביטול פסק הדין שניתן בהיעדר התייצבות. על רקע האמור הגיש העותר את העתירה דנן.

2. בעתירה טען העותר כי מקרה בו נהג לא שילם את אגרת רישיון הנהיגה שלו מחמת שכחה, אינו נמנה עם המקרים הנכנסים בגדרו של סעיף 10(א) לפקודת התעבורה. לטענתו, סעיף 10(א) לפקודה מכוון למקרים בהם אדם מחזיק ברישיון שאינו תקף לסוג הרכב בו נסע, היינו מקרים בהם אדם נוהג על סוג רכב שמעולם לא קיבל בו רישיון. לחילופין, ככל שתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 קובעות כי מקרה שכזה אכן נכנס בגדרי סעיף 10(א), טענת העותר היא כי לא ראוי היה לקבוע שבגין הפרת הוראה זו, שהיא טכנית במהותה ואינה מסכנת חיי אדם, יחויב הנהג ב-8 נקודות. לשיטתו הצמדת 8 נקודות לעבירה זו נעשתה ללא סמכות.

יצוין כי המבקש עתר אף לצו ביניים שלפיו עד להכרעה בעתירה זו לא ירשמו לחובתו 8 הנקודות לפי תקנה 547(א) לתקנות התעבורה. בהחלטה מיום 24.8.2022 נקבע על-ידי כי אין לתת צו ארעי.

3. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף. זאת מחמת שיהוי כבד בהגשתה, כעבור שנים רבות מאז הותקן ההסדר בדבר שיטת הניקוד בהקשר של עבירות תנועה; ובשל היעדר פירוט עובדתי מספק, שכן העותר לא פירט את המקרים בהם צבר נקודות לחובתו. עוד טענו המשיבים כי דין העתירה להידחות לגופה בהיעדר עילה להתערבות בשיטת הניקוד בכלל, ובנקודות המוצמדות לסעיף 10(א) בפרט.

ביום 28.3.2020 הגיש העותר בקשה למתן רשות להגיב לתגובת המשיבים, אליה צירף את תגובתו. העותר חזר וטען כי הטלת 8 נקודות על נהג שנהג מבלי שחידש את

רישיונו מפאת שכחה מנוגדת לתכלית ולרציונל של שיטת הניקוד, וכי מדובר בעבירה טכנית. עוד הוא ציין כי מלבד הליך אחד בעניינו התלוי ועומד, ערעורים שהגיש על פסקי דין שניתנו הנוגע לעבירות תנועה שעבר - התקבלו.

דיון והכרעה

4. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים מזה ומזה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות.

סעיף 69א(א) לפקודת התעבורה קובע כי שר התחבורה, בהסכמת שר המשפטים, רשאי לקבוע בתקנות שיטה לרישום נקודות על עבירות תעבורה שבהן הורשע בעל רישיון נהיגה; ולקבוע את סוג העבירות ומספר הנקודות שיירשמו לחובתו של בעל הרישיון על עבירה שבה הורשע. סעיף 69(ב) מוסיף ומסמיך את שר התחבורה לקבוע תקנות בדבר אמצעי תיקון שיוטלו על בעל רישיון נהיגה שנרשמו נקודות לחובתו. בהתאם לכך נוסף חלק ז' לתקנות התעבורה הקובע את שיטת הניקוד בעבירות התעבורה. התוספת השישית לתקנות התעבורה קובעת את מספר הנקודות שבהן יחויב בעל רישיון בהתאם לעבירות שבהן הורשע.

כפי שנקבע זה מכבר בפסיקה, תכליתה של שיטת הניקוד היא לקיים מעקב אחר עבירות תנועה שביצעו נהגים לפי מדרג של חומרה. בהמשך לכך, מוטלים על הנהגים אמצעי תיקון שונים בהתאם לחומרתן המצטברת של העבירות. תכליתם של אמצעי התיקון היא לשמור על בטיחות כל המשתמשים בדרך, ולאפשר לנהגים שעברו מספר עבירות וצברו לחובתם נקודות בהתאם לתקנות התעבורה, לשפר את נהגתם ולהבטיח את כשירותם (ע"מ 2077/11 נדב נ' מדינת ישראל – משרד התחבורה (9.11.2022)).

אחת מהעבירות המפורטות בתוספת השישית היא העבירה הקבועה בסעיף 10(א) לפקודת התעבורה. לצידה של עבירה זו נקבע כי הנהג שהורשע בה בשל "רישיון נהיגה לא תקף לאותו סוג רכב" יחויב ב-8 נקודות.

5. כעולה מהאמור לעיל, לעותר שתי טענות חלופיות כנגד הטלת 8 נקודות בגין אי-חידוש רישיון נהיגה שיידונו להלן.

6. הטענה בדבר פרשנות סעיף 10(א) לפקודה – טענתו הראשונה של העותר נוגעת לפרשנות סעיף 10(א). לגישתו, המשיבים פירשו באופן שגוי את סעיף 10(א) לפקודה.

כך, הם הנחו את שוטרי התנועה להטיל, בנוסף לקנס כספי, 8 נקודות על נהג שנהג ללא רישיון תקף, אף אם הרישיון לא בתוקף רק משום שלא שולמה האגרה במועד. הוא טוען כי פרשנות שכזו אינה עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק, שהתכוון בסעיף 10(א) לעבירות מהותיות, חמורות ומסוכנות. משכך, הוא טען, הטלת הנקודות נעשית תוך חריגה מסמכות.

ככל שהעתירה מכוונת כנגד המשיבה 3, בטענה כי לאור פרשנותם הנכונה של החוק והתקנות, הטלת הנקודות נעשית בחוסר סמכות, דינה להידחות על הסף מחמת קיומו של סעד חלופי. עתירה כנגד החלטה של רשות לפי פקודת התעבורה מנויה בסעיף 14 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. משכך הסמכות לדון בה היא של בית משפט לעניינים מינהליים. ככל שטענת העותר היא כי המשיבים 1-2 הם שהנחו, בהתאם לפרשנותם השגויה לשיטתו, את שוטרי התנועה להטיל 8 נקודות בגין עילה זו, הסמכות העניינית מסורה לבית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, שכן, סעיף 14 לתוספת הראשונה אינו חל על החלטות שר.

7. כך או אחרת, דין טענה זו להידחות לגופה. התקנות מבחינות מפורשות בין מקרים בהם אדם עבר את העבירה הקבועה בסעיף 10(א) מחמת שהוא נהג עם "רישיון נהיגה לא תקף לאותו סוג רכב" אז יוטלו 8 נקודות; לבין מקרים בהם אדם עבר את העבירה הקבועה בסעיף 10(א) בשל "נהיגת רכב בידי מי שלא ניתן לו רישיון נהיגה לאותו סוג רכב" אז יוטלו 10 נקודות. המקרה בו מדובר במי שמחזיק ברישיון נהיגה שאינו תקף לסוג הרכב בו הוא נהג, אף שרישיון הנהיגה שבידו הוא תקף ביחס לסוג רכב אחר – משתייך למקרה השני. מכאן שמחוקק המשנה היה סבור כי סעיף 10(א) חל גם על מקרים בהם הרישיון לא היה תקף רק מאחר שהנהג לא חידש אותו.

מסקנה זו אף עולה מפורשות מפרוטוקול ישיבה מס' 487 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20 (מיום 3.4.2017) שעסק בתיקון התקנות באופן שתהיה הבחנה בין שני המקרים. כך הסבירה את התיקון סגנית היועמ"ש במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים:

"ב-8 נקודות יהיה מי שיש לו רישיון נהיגה לא בתוקף. בזה אנחנו לא נוגעים, זה המצב הקיים. אנחנו מבקשים להחריג מהקבוצה הרחבה הזאת את אלה שלא רק שאין להם רישיון נהיגה, מעולם לא היה להם. זה לא שהרישיון שלהם פג תוקף, אלא שהם מעולם לא הוציאו רישיון נהיגה לאותו סוג רכב...".

מכאן כי הטלת 8 נקודות על סוג המקרים שבנדון, עולה בקנה אחד עם התקנות ונעשתה לכן בסמכות.

8. יתרה מכך, אם טענתו של המערער היא כי מחוקק המשנה חרג מהסמכות שהקנתה לו הפקודה בכך שכלל מקרים בהם נהיגה ללא רישיון בתוקף מפאת אי-תשלום האגרה בגדרי סעיף 10(א) – גם דינה של טענה זו להידחות. זאת מאחר שמלשון סעיף 10(א) לפקודה עולה שהסעיף חל הן על מקרים בהם נהג מחזיק בדרגת רישיון שאינה מתאימה לסוג הרכב בו נהג; והן על מקרים בהם נהג אדם ברכב ללא רישיון נהיגה תקף, אף אם הרישיון שפקע מתאים לסוג הרכב בו נהג, ואף אם הטעם בשלו אין תוקף לרישיון, הוא שהנהג שכח לשלם את האגרה בגינו.

סעיף 10(א) שכותרתו "איסור לנהוג בלי רישיון נהיגה" קובע את החובה להחזיק ברישיון נהיגה תקף לצורך נהיגה בדרכים כדקלמן: "לא ינהג אדם רכב מנועי אלא אם הוא בעל רישיון נהיגה תקף לרכב מאותו סוג, שניתן על פי פקודה זו...". הנה כי כן, הסעיף מתייחס לכלל המקרים בהם מתבצע שימוש ברכב ללא רישיון נהיגה תקף, מבלי שנעשית הבחנה הנוגעת לסיבה בשלה רישיון הנהיגה אינו תקף.

9. הטענה כנגד הכללת סעיף 10(א) לפקודה בתוספת השישית – טענתו החלופית של העותר היא כאמור כי אין זה ראוי שעבירה טכנית כמו אי-חידוש רישיון (לעיתים בשל שכחה בלבד) תחויב בהטלת 8 נקודות, וכי לא לכך התכוון המחוקק. לטענתו, לא היה מקום לכלול את סעיף 10(א) לפקודה בתוספת השישית לתקנות התעבורה המפרטות את העבירות שיוטל בגינן 8 נקודות. למצער, יש פגם בכך שאין מדרג של מספר הנקודות לפי תקופת הפקיעה.

טענה זו תוקפת למעשה את תוכנה של חקיקת המשנה ואת שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים אצל המשיבים. בהתאם להלכה הפסוקה, בית המשפט לא יתערב בתוכנה של חקיקת משנה אלא אם כן נפל בה פגם היורד לשורשו של עניין העולה כדי אי-סבירות מהותית או קיצוניות. בית המשפט אף אינו מפעיל שיקול דעת עצמאי במקום הרשות אלא ביקורת שיפוטית על שיקול-דעתה (ראו מיני רבים: בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' משרד הרווחה (22.6.2014)); בג"ץ 1774/22 עמותת "בעד חיים" נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות (8.8.2022)).

לא זו אף זו; מתחם ההתערבות השיפוטית בחקיקת משנה המצומצם ממילא, מצומצם אף יותר ככל שמדובר בחקיקת משנה שאושרה על-ידי ועדה מוועדות הכנסת

כבעניינו. זאת משום שחקיקת משנה שכזו נתפסת כחקיקה עקיפה מטעם הכנסת עצמה (בג"ץ 4769/90 זידאן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מז(2) 147, 172 (1993); בג"ץ 1530/21 פורום קהלת (ע"ר) משרד נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר (17.2.2021)).

אכן, סעיף 10(א) כולל מגוון עבירות במנעד חומרה שונה. מחוקק המשנה אף היה ער לכך, ולכן הוא הבחין במספר הנקודות שיוטלו בשל נהיגה עם רישיון לא תקף לבין נהיגה ברישיון תקף שאינו מתאים לסוג הרכב שבו מתבצעת הנהיגה. החלטתו של מחוקק המשנה לקבוע 8 נקודות בצד העבירה של נהיגה ללא רישיון נהיגה תקף היא החלטה המבוססת על שיקול הדעת מקצועי של המשיבים, ואינני סבורה שהעותר העלה טעם המצדיק להתערב בה בהתאם לאמות המידה שבהן יש לבחון החלטות מסוג זה.

10. לאור כל האמור, העתירה נדחית. העותר יישא בהוצאות המשיבים בסך של 4,000 ש"ח.

ניתן היום, י"ב בניסן התשפ"ג (3.4.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט