

יום התחבורה הציבורית 2015 5 בנובמבר, 2015

**יחסי הגומלין בין סמכויותיו הרגולטוריות של המפקח
על התעבורה לבין ההוראות החוזיות הכלולות
בהסכמים עם מפעילי התחבורה הציבורית
(עו"ד עמית גור, שותף)**

כנס תחבורה היום ומחר

- הנחת המוצא: היעד המשותף לכל הגורמים העוסקים בענף התח"צ הינו שיפור שירותי התחבורה הציבורית, והפיכתם לבטוחים יותר, נגישים יותר, מהירים יותר, נוחים יותר ושווים לכל נפש.
- מפעילי התח"צ הינם שותפים ושחקנים מרכזיים לדרך ולחזון המשותף, ובהתאם יש להתייחס אליהם ולצרכיהם.

מעבר מענף דואופולי עם מיעוט מפעילים לענף עם תחרות קשה וריבוי מפעילים:

- מעבר ממשטר הסדרה רגולטורי בעיקרו, אל משטר המושתת בעיקרו על יחסים חוזיים / מכרזיים.
- מעבר הדרגתי ממודל שבו עיקר הכנסות המפעילים נובע מפדיון הנוסעים והסובסידיה הממשלתית מהווה מקור הכנסה "משלים" למודל "עלות הפעלה"..- תשלום תמלוגים לממשלה בהיקפים משמעותיים וגיוס ההון הנדרש לשם כך.
- הטמעת מערכות טכנולוגיות מתקדמות וזרימת המידע כפועל יוצא.
- הידוק הפיקוח והבקרה על המפעילים.
- מחסור מתמיד בנהגים ואתגרים מול שוק העבודה המשתנה.
- הגברת הרגולציה ואכיפתה נגישות, חוקי העבודה, בטיחות, איכות הסביבה ועוד

. כנס תחבורה היום ומחר

■ מקורן הנורמטיבי של סמכויות המפקח על התעבורה / ראש הרשות:

- **תקנה 384 לתקנות התעבורה:** "רשות" - המפקח על התעבורה, לרבות אדם שאליו העביר המפקח על התעבורה את סמכויותיו. כולן או מקצתן;
- **תקנה 385 לתקנות התעבורה:** לא יפעיל אדם שירות, לא ימשיך בהפעלתו ולא יסיע באוטובוס, למעט אוטובוס זעיר פרטי, אלא לפי רשיון מאת הרשות שניתן לפי חלק זה, ובהתאם לתנאי הרשיון.
- **תקנה 399(ב) לתקנות התעבורה:** בעל רשיון יקיים את ההוראות שניתנו לו בכתב על ידי הרשות בקשר לניהול השירות ופעולתו על פי הפקודה ועל פי חלק זה.
- **הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית –** כיחידת סמך במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מכוח החלטת ממשלה מס' 3988 מיום 18.12.11.

היחס המשפטי הפורמאלי בין הוראות הסכמי ההפעלה ובין הסמכויות השלטוניות של המפקח:

- לכאורה מדובר במערכות דינים נפרדות ומקבילות- מינהלית ואזרחית.
 - בכל הסכמי ההפעלה הוכנסו הנחיות המפקח "בדלת האחורית" כחלק המחבות החוזית:
- "מבלי לפגוע בסמכויות הממשלה על פי כל דין, מתחייב מפעיל השירות כדלהלן: להפעיל את קווי השירות בהתאם לתנאי הרישיון שייקבעו על ידי המפקח על התעבורה, בהתאם לנהלים ולהנחיות המפקח על התעבורה כפי שיהיו מעת לעת ועל פי תקנות התעבורה."

דוקטרינות מעולם המשפט המינהלי המצמצמות שק"ד המפקח:

- איסוף תשתית נתונים לצורך קבלת ההחלטה. (כולל שמיעת המפעילים)
- **שקילת כל השיקולים הרלוואנטים ומתן ביטוי הולם לשיקולים אלו –**
(עת"מ (י-ם) 8223-04-13 מוניות ההר כפר קאסם נ' משרד התחבורה)
- איסור שרירותיות
- שמירה על עיקרון השוויון.
- חובת ההגינות השלטונית / העדר שרירותיות.
- סבירות

כנס תחבורה היום ומחר

דוקטרינות מעולם המשפט האזרחי המצמצמות שק"ד המפקח:

- תום לב- עמידה על זכות (האחות האזרחית של "חובת ההגינות")
- רשלנות (האחות האזרחית של "עילת הסבירות")
- עשיית עושר

החלטות עקיפות של הרשות שיש בהן כדי להשפיע מהותית על זכויות המפעילים:

דוגמאות:

- שינוי מוכתב של שכר הנהגים באשכול אחד משפיע על יתר האשכולות.
- שינוי גיל האוטובוסים במרכז משפיע על אורך חיי האוטובוסים בענף.

■ המתח בין שתי מערכות הנורמות תקדימי פסיקה בנדון:

"המתח" / קונפליקט נוצר כאשר הנחיה של המפקח מטילה על המפעיל חובות שלא צוינו מפורשות במכרז / בהסכם, ועלויותיהן לא נלקחו על ידיו בחשבון:

■ עת"מ 5348-12-11 נתיב אקספרס נ' משרד התחבורה. (עתירת הניידות).

■ עת"מ 16701-10-14 אגד תעבורה נ' משרד התחבורה (עתירת סמכות הפקחים)

חזקה על המפקח שכאשר הוא מנחה את המפעילים זה נעשה למטרה טובה ומשרת את הנוסעים ומעלה את רמת השירות. נשאלת רק שאלה אחת.....



"טשטוש" הגבולות בין ההנחיות המינהליות לחובות החוזיות:

- המציאות המורכבת מובילה למסקנה כי אין מקום לאבחנה פרקטית בענף התח"צ בין סוגי החובות.
- מחד גיסא על המפעיל לקיים את כל ההנחיות, ומאידך גיסא חובות זכויותיו הכספיות גם ביחס להנחיות המפקח צריכות להיות מוסדרות ומעוגנות מפורשות בחוזה.
- הסכמי ההפעלה אינם יכולים להיות דה פקטו "הסכמי פאושלי".
- **"אין ארוחות חינם"** - רמת שירות גבוה בתח"צ תוכל להיות מושגת רק באמצעות הסדרים נכונים והוגנים אשר חייבים להבטיח מנגנון שיפוי הולם בגין הוראות / הנחיות המפקח שלא תומחרו ע"י המפעילים.

שילוב
אמצעי
תחבורה

קידום ופיתוח
מערכות
להסעת המונים



שיפור
רגולציה

פורמה
תעריפים

קידום ופיתוח
תשתיות תומכות
תחבורה
ציבורית +



הסברה
מיתוג
ושיווק
תח"צ

הגברת
התחרות

פיתוח ושילוב
מערכות
טכנולוגיות
מתקדמות



תייעלות
וקיצור
הליכים

שיפור
השירות

- בשם ולשם שיפור השירות בתח"צ- נכון להסתכל על יחסי הגומלין שבין משהת"ח לבין המפעיל כאל מקשה אחת שהיבטיה הכלכליים / מסחריים (לרבות אלו הנובעים מהנחיות המפקח) מסודרים ומעוגנים כולם בהסכמי הפעלה.
- מעבר ל"תקרה" שנלקחה בחשבון= מנגנון שיפוי
- מנגנוני שיפוי – החזר מתוך התמלוגים.

תודה על ההקשבה

כנס תחבורה היום ומחר