

**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

ת"צ 32425-08-12 זליגר נ' עירית ירושלים

בפני כב' השופטת נאוה בן אור

המבקש **ארנון ישראל זליגר**  
 על ידי ב"כ עו"ד יעל דיין ועו"ד ענת מיוחס

נגד

המשיבה **עירית ירושלים**  
 על ידי ב"כ עו"ד דני ליבמן, עו"ד אפרת מזרחי ועו"ד  
 שי לב

**פסק דין**

בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד עיריית ירושלים בעילה של הפרת סעיף 44 [לחוק חניה](#) [לנכים](#), תשנ"ד-1993.

**הבקשה**

1. המבקש הוא נכה צה"ל, המוגבל בניידות. דרגת נכותו עולה על 60% ולפיכך הוא מחזיק ב"תג נכה" (סעיף 1(א)1 [לחוק חניה לנכים](#)). לטענתו, כל אימת שהגיע למשרדי עיריית ירושלים לשם קבלת שירות כלשהו, נאלץ לחנות בחניון הסמוך, הקרוי "חניון ספרא", ולשלם עבור החניה, הואיל ומקומות החניה המיועדים לנכים והמצויים בסמוך למשרדי העירייה היו תפוסים. המבקש אינו חולק על כך שהוא רשאי לחנות חינם אין כסף בכל מקום חניה מוסדר בסביבות משרדי העירייה, וכך גם רשאי הוא לחנות במקום האסור בחניה בתנאים הקבועים בסעיף 2 [לחוק חניה לנכים](#), אלא שלטענתו החנייה המוסדרת לאורך הרחובות הסובבים את משרדי העירייה רחוקה מדי עבורו או שהיא מצויה במקום שאינו מיטורי. מאחר שנכותו מקשה עליו את ההליכה עד מאוד, אין הוא יכול לנצל מקומות חניה אלה.

מפעילי חניון ספרא מאפשרים לנכה המתנייד בכסא גלגלים לחנות במקום ללא תשלום למשך שעתיים, אולם יתר הנכים נאלצים לשלם עבור החניה.

2. לבקשתו צרף המבקש שתי קבלות עבור חניה בחניון ספרא, האחת מיוני 2012 והאחרת מיולי 2012, שסכומן הכולל 39 ₪. על פי חישוב שערך, הגבייה הבלתי חוקית (לטענתו), מגיעה כדי למעלה מ- 3 מיליון ₪ בשנתיים שקדמו למועד הגשת הבקשה לאישור התובענה כתובענה ייצוגית (סעיף 21 לחוק [תובענות ייצוגיות](#), תשס"ו-2006).

3. הסעדים המבוקשים בתובענה הם מתן הוראה לעירייה לשפות את המבקש עבור תשלומי החניה שנאלץ לשלם בעת שהיה עליו להגיע למשרדה, להורות לה שלא לגבות דמי חניה מאנשים עם מוגבלות המגיעים אליה, ולהורות לה לפרסם, באופן ברור, בחניון ספרא, את זכאותם של אנשים עם מוגבלות לחנות ללא תשלום.

#### עילת תביעה על פי החוק

4. שאלת היסוד שיש להידרש לה הינה האם עומדת למבקש עילת תביעה לפי [חוק תובענות ייצוגיות](#).

סעיף 4(א)1 לחוק [תובענות ייצוגיות](#) קובע, כי רשאי להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית "אדם שיש לו עילה בתביעה או בעניין כאמור בסעיף 3(א), המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם - בשם אותה קבוצה". ואילו סעיף 3(א) לחוק מורה, כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית". [חוק חניה לנכים](#) אינו קובע כי ניתן להגיש תובענה ייצוגית בגין הפרתו. ממילא אין מתעוררת השאלה האם ניתן להגיש מכוחו של חוק כזה תובענה ייצוגית נגד רשות. המקור היחידי האפשרי לביסוס עילת תביעה בענייננו הינו, אפוא, התוספת השנייה לחוק [תובענות ייצוגיות](#). ואכן, המבקש מבסס את בקשתו על פרט 11 לתוספת האמורה, המאפשר הגשת תובענה ייצוגית נגד רשות "להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר". רשות היא כהגדרתה בסעיף 2 לחוק [בתי משפט לעניינים מנהליים](#), תש"ס-2000, ועיריית ירושלים בכלל זאת. המבקש אינו מסתמך על פרט אחר מן הפרטים המנויים בתוספת השנייה (ובדין, שכן אין בפרטים האחרים המנויים בתוספת רלוונטיות לענייננו). מכאן שעליו לעמוד בתנאי הסף שהמדובר בתביעה להשבת סכום שנגבה על ידי רשות שלא כדין, כמס, כאגרה או כתשלום חובה אחר.

#### השבת מס, אגרה או תשלום חובה אחר שנגבו על ידי רשות שלא כדין?

5. המבקש טוען כי אכן כך הוא. זה מהלך טיעונו :

סעיף 4ב [לחוק חניה לנכים](#) מורה כי "מקום ציבורי שהגישה היחידה אליו לאדם עם מוגבלות היא דרך חניה במקום הציבורי הכרוכה בתשלום, תחול על המפעיל או המחזיק של המקום הציבורי חובה לשלם בעד חניה במקום האמור, בשל האדם עם המוגבלות, ככל שנדרש לאדם כאמור מקום חניה". הסעיף מפנה [לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות](#) לשם הגדרת "מקום ציבורי". מאחר שאין חולק כי עיריית ירושלים היא "מקום ציבורי" כהגדרתו בחוק האמור, ומאחר שהגישה היחידה אליו (לטענת המבקש) היא באמצעות חניון ספרא, הרי שעל עיריית ירושלים לאפשר למבקש (ולכל אדם עם מוגבלות כהגדרתו [בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות](#)) לחנות ללא תשלום בחניון, ולחילופין לשפותו עבור הוצאות החניה.

6. עיריית ירושלים טוענת כי בקשתו של המבקש אינה באה בגדרו של פרט 11 לתוספת השנייה [לחוק תובענות ייצוגיות](#). כל כך, על שום שהמדובר בחניון פרטי, שהתשלום עבור החניה בו אינו נגבה על ידה, אף לא בדרך עקיפה. העירייה אינה מפעילה כל סמכות שלטונית על מנת לגבות את דמי החניה, ועל מערכת היחסים בינה לבין מפעיל החניון חלים כללי המשפט הפרטי. מפעיל החניון, השוכר ממנה את החניון לשם הפקת רווחים, הוא שגובה את דמי החניה. משכך, אין הם בבחינת מס, אגרה או תשלום חובה אחר. זאת ועוד, לשונו של פרט 11 ברורה: היא מדברת על [השבה](#) להבדיל [משיפוי](#), ומאחר שאין העירייה גובה את דמי החניה, אין היא יכולה להשיבם. ועל כל אלה, אין המדובר בתשלום שנגבה שלא כדין, שכן גם לו הייתה העירייה זו שגובה את דמי החניה עבור השימוש בחניון האמור, הרי שהפטור לפי סעיף 4ב [לחוק חניה לנכים](#) חל רק במקרים בהם הגישה היחידה למקום הציבורי היא דרך חניה הכרוכה בתשלום, ולא זה המצב.

7. בחינת טענות הצדדים הביאתני למסקנה כי דין הבקשה להידחות שכן תשלום החניה הנגבה מבאי חניון ספרא אינו בבחינת "מס, אגרה או תשלום אחר", שנגבה על ידי הרשות שלא כדין. עם זאת, וכפי שעוד אבהיר בהמשך, נראה בעיני כי התנהלות העירייה בעניין הנדון ראויה לביקורת, ולא מן הנמנע כי הליכים אחרים - לו יינקטו, יביאו עימם את התוצאה אותה ביקש המבקש להשיג בדרך דיונית שאינה פתוחה לפניו.

8. הסדרי החניה נקבעו בירושלים [בחוק עזר לירושלים \(העמדת רכב וחנייתו\), תשכ"א-1960](#). חוק העזר מבחין בין שני סוגי מקומות חניה: מקום חניה פרטי ומקום חניה מוסדר. מקום חניה מוסדר הוא מקום שראש העירייה קבע אותו ככזה (סעיף 3 לחוק העזר), והסדיר את החניה בו באמצעות סדרן, מכשירים מיכניים או אלקטרוניים או באמצעות כרטיסי חניה. עבור מקומות חניה אלה גובה העירייה "אגרת הסדר" בהתאם לשיעורים הקבועים בתוספת. מקום חניה פרטי הוא מקום חניה המתנהל על ידי אדם - פרט למועצת העירייה -

לשם הפקת רווחים. מקום חניה כזה מתנהל על פי רישיון מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאיו, ומקבל הרישיון משלם לעירייה אגרה (שנתית).

9. אין חולק, כי העירייה מאפשרת לבעלי תג נכה לחנות חנינם בחניה מוסדרת, קרי, באותם מקומות חניה שיש לשלם עבורם "אגרת הסדר". חניון ספרא אינו "מקום חניה מוסדר", אלא מקום חניה המתנהל על ידי אדם פרטי לשם הפקת רווחים. מקום חניה פרטי אינו גובה "אגרת הסדר", אלא גובה תשלום עבור החניה. התשלום ניתן למפעיל החניון עבור שירותי החניה - שהם עיסקו, ואין הוא גובה אותו עבור העירייה. ב"כ המבקש הפנתה לפסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז (כב' השופטת מ' נד"ב) [בת"צ 39947-11-11](#) [אשכנזי נ' מרחבים ירוקים - גאון \(2001\) בע"מ](#) [פורסם בנבו] (מיום 10.10.12), בו נדחתה על הסף תובענה ייצוגית נגד מפעיל חניון ששירת "מקום ציבורי" (בית משפט). מפסק דין זה ביקשה ללמוד את היפוכו, היינו, שאת התובענה הייצוגית צריך היה להגיש נגד הרשות (או כל "מקום ציבורי" אחר) שהחניון משרת אותה. אלא שלטעמי פסק דין זה תומך דווקא בסילוק הבקשה על הסף, שהרי עולה ממנו מפורשות כי מפעיל החניון אינו "זרועו הארוכה" של "המקום הציבורי" אותו הוא משרת, וכי הוא גובה דמי חניה במסגרת פעילותו העסקית שלו עצמו. מכאן, שאין התשלום אותו הוא גובה בבחינת "אגרה או תשלום חובה אחר" הנגבה שלא כדין על ידי הרשות. ההסדר אליו הגיעה הנהלת בתי המשפט באותה פרשה אינו בבחינת "הודעת חדילה" מטעמה בנוגע לגביית דמי חנייה (שאותם גבה, כאמור, המפעיל, במסגרת עיסוקו), כי אם החזר תשלום לגורם פרטי, בגין חניה של נכים שהגיעו למקום על מנת לקבל שירות מהרשות. ממילא אין המדובר בכסף המגיע מן האזרח - המשלם, לידי הרשות, ואשר ניתן להשיבו. ודוק: פרט 11 לתוספת השנייה מדבר בתביעת השבה, ולא בתביעת שיפוי.

10. ב"כ המבקש הפנתה לעניין "תשלום חובה אחר", לעמדתו של פרופ' אדרעי ולפיה תשלום הופך חובה ככל שמצטמצמת הבחירה אם לצרוך את השירות ולשלם עבורו (יוסף אדרעי, [חוק יסוד: משק המדינה](#), עמ' 40 (פירוש לחוקי היסוד בעריכת יצחק זמיר, 2004)). לטענתה, כזהו המקרה בענייננו, שכן בהיעדר מקומות חניה הולמים אחרים, נאלץ המבקש לחנות בחניון ספרא ולשלם עבור החניה. נראה, כי פרשנות מרחיבה זו אינה מקובלת על בית המשפט העליון (ראו פסקה 38 לפסק דינו של כב' השופט זילברטל [בעע"מ 7373/10 יוסי לוי נ' צבא הגנה לישראל](#), [פורסם בנבו] מיום 13.8.12, וראו גם [עע"מ 980/08](#) [מנירב נ' משרד האוצר](#), [פורסם בנבו] מיום 6.9.11; [תצ \(י-ם\) 42631-03-12](#) [מגאדבה נ' שירות בתי הסוהר](#), [פורסם בנבו] מיום 14.2.13). יודגש, כי בעניין [יוסי לוי עמד בית המשפט העליון על כך ש"פריט 11 מאפשר תביעה נגד המדינה כרשות ציבורית, בהקשרים של הפעלת סמכות שלטונית על פי דין" \(שם\)](#), ובענייננו גובה מפעיל חניון ספרא תשלום עבור חניה כבעל עסק, ולא כמי שמפעיל סמכות שלטונית על פי דין.

11. נראה, אפוא, כי המסקנה הבלתי נמנעת היא שהתשלום הנגבה עבור חניה בחניון ספרא אינו בבחינת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, הנגבה על ידי רשות שלא כדין.

נוכח כל אלה, דין הבקשה להידחות על הסף.

12. עם זאת, וכפי שהקדמתי והערתי, תוצאה זו אינה נוחה. סעיף 4ב [לחוק חניה לנכים](#) מחייב מקום ציבורי (ואין חולק כי משרדי עיריית ירושלים הם כאלה), לשלם עבור חניה לאדם עם מוגבלות, כאשר הגישה היחידה למקום זה היא דרך חניה במקום הציבורי הכרוכה בתשלום, וכאשר נדרש לאותו אדם מקום חניה. התמונה שהצטיירה בעיני היא שהעירייה רחוקה מלקיים הוראת חוק זו.

חניה חינם במקומות חניה מוסדרים ניתנת רק לבעלי תג נכה. אולם החובה לפי סעיף 4ב הנ"ל היא לכל אדם עם מוגבלות שנדרש לו מקום חניה, כהגדרתו [בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות](#), והגדרה זו רחבה יותר. שנית, חלק ניכר ממקומות החנייה המוסדרים שבקרבת העירייה אינם עשויים לשמש נכים המתקשים בהליכה. חלקם מרוחקים למעלה מ-100 מ' ממשרדי העירייה, חלקם יוצרים קושי בשל המבנה הטופוגרפי של העיר (עליות וירידות בשיפועים משמעותיים). ההפניה לחניון במגרש הרוסים, שהמומחה מטעם העירייה הצביע עליו כעל אופציית חנייה ראויה אינה מתקבלת על הדעת, שכן המדובר בחניון למורשים הנפתח לשימוש הקהל הרחב רק החל מהשעה 15:00, היינו לאחר שמסתיימים, או עומדים להסתיים, שירותי קבלת הקהל בעירייה. יתרה מזאת, חלק משמעותי ממקומות החניה שבו נמצא במרחק העולה על 100 מ' ממשרדי העירייה וממילא אינו נגיש לנכים. ועל כל אלה יש להוסיף, כי המדובר במקומות חנייה המצויים במרכז העיר, ולפיכך הביקוש להם רב. מכאן, שניתן להניח כי במרבית המקרים יתקשה נכה למצוא מקום חניה מוסדר בו הוא יכול לחנות חינם אין כסף, במרחק הליכה סביר ממשרדי העירייה. גם ההצעה להשתמש בשירותי הרכבת הקלה אינה הצעה המהווה פתרון ראוי. קו הרכבת הקלה מוגבל ואינו משרת את כל חלקי העיר. ההגעה אליו מחייבת עשיית שימוש בתחבורה ציבורית נוספת, אשר אנשים עם מוגבלויות כאלה ואחרות יתקשו עד מאוד לנצלה, ודאי כשהדבר כרוך במעבר מכלי תחבורה אחד למשנהו.

אוסף ואעיר, כי בדיון הראשון שהתקיים בבקשה שלפניי הצעתי לעירייה לקבל על עצמה תשלום דמי חנייה בחניון ספרא עבור אדם עם מוגבלות שיזדקק לשירותיה ויצג כרטיס חנייה שעליו לשלמו. הצעה זו, יש לומר, עולה בקנה אחד עם חוזר שפרסם משרד האוצר ביום 3.12.06 ולפיו **"ביחידות נותנות שירות במשרדי הממשלה בהם אין מקום החניה בבעלות המשרד כי אם בהתקשרות מול ספק, על סמני"כלי וחשבי המשרדים לפעול**

להפעלת הסדר מול החניונים האמורים אשר יאפשר החזר תשלום בגין חניה של נכים בחניון...". הוא הדבר גם בחוזר מטעם החשב הכללי מאוגוסט 2011, החוזר על אותה הוראה. אזכיר כי בעניין אשכנזי לעיל הודיעה הנהלת בתי המשפט עובר להגשת הבקשה כי חנית נכים תוסדר לאלתר באופן העולה בקנה אחד אם הוראות משרד האוצר (וראו גם הסכם פשרה שהתקבל במסגרת ת"צ 51608-12-11 סמסון נ' מרכז הקונגרסים הבינלאומי אי.סי.סי ירושלים - בנייני האומה בע"מ, [פורסם בנבו] מיום 24.10.12). לצערי, הצעה זו נדחתה על ידי העירייה, וכפי שהערתי לעיל, לא מן הנמנע כי בידי המבקש דרכים דיוניות אחרות אשר יובילו לתוצאה אליה הוא חותר.

14. בנסיבות המתוארות לעיל, ומשהגעתי למסקנה כי המבקש הציג בבקשתו סוגיה בעלת חשיבות ציבורית רבה, הרי שעל אף שהגעתי למסקנה כי דין הבקשה להידחות, אני מורה כי המשיבה תשלם למבקש הוצאות ושכ"ט עו"ד בסכום כולל של 25,000 ₪.

המזכירות תמציא את העתק פסק הדין לב"כ הצדדים, וכן תעביר עותק של ההחלטה למנהל בתי המשפט על מנת שיעדכן את פנקס התובענות הייצוגיות.

**ניתן היום, ט"ז אב תשע"ג, 23 יולי 2013, בהעדר הצדדים.**

נאוה בן אור 54678313-/-

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)