



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2671/14

לפני: כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט (בדימ') צ' זילברטל
כבוד השופט נ' סולברג

העותרת: מועצה מקומית כסיפה

נגד

המשיבים: 1. חברת נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות
2. שר התחבורה - משרד התחבורה

עתירה למתן צו על תנאי; בקשה לתיקון עתירה ועתירה מתוקנת מטעם העותרת מתאריך 14.01.2016; תגובה מטעם המשיבה 1 מתאריך 02.02.2016; תגובה מטעם המשיב 2 מתאריך 15.02.2016

בשם העותרת: עו"ד יוסי עטון; עו"ד נעם ברשד; עו"ד חן אביטן

בשם המשיבה 1: עו"ד דוד כחלון
בשם המשיב 2: עו"ד עמרי אפשטיין; עו"ד יובל רויטמן

פסק-דין

השופט ח' מלצר:

1. ענינה של העתירה שבפנינו הינה דרישתה של העותרת להסדרת הגישה ליישוב כסייפה על ידי הקמת מחלפון על כביש מספר 31 (להלן: המחלפון), ובטענתה לפיה על המשיב 2 להורות על תקצוב הקמתו של המחלפון האמור.

אביא להלן את הנתונים הדרושים להכרעה במכלול.

רקע עובדתי

2. היישוב כסייפה (להלן: כסייפה או: היישוב) הינו יישוב באזור הנגב, אשר ממוקם מערבית לכביש מספר 80 (להלן: כביש 80) ודרומית לכביש 31 (להלן: כביש 31 או: הכביש), וקיימות אליו שתי דרכי גישה עיקריות: האחת, דרך כביש 80, שממנו הגישה המזרחית ליישוב (להלן: הכניסה המזרחית), והשנייה, דרך כביש 31 (הישן), ממנו הגישה הצפונית ליישוב (להלן: הכניסה הצפונית).

3. כביש 31 הינו דרך ראשית, המקשר בין כביש מספר 40 והעיר באר שבע, לעיר ערד ובהמשך – לכביש מספר 90. קטע הכביש בין שוקת לערד נחשב למסוכן ביותר, בין היתר נוכח קיומן של כניסות ויציאות בלתי חוקיות, שיצרו מפגעים בטיחותיים חמורים, וריבוי תאונות דרכים.

4. בתאריך 24.08.2008 ניתנה החלטת ממשלה מספר 3961, שכותרתה: "כבישים בפריפריה" (להלן: החלטת הממשלה), ובגדרה הוחלט כדלקמן:

1. לקדם באמצעות החברה הלאומית לדרכים (מע"צ) את פרויקט שדרוג כביש 31 לכביש דו מסלולי בקטע להבים-ערד באופן שביצעו של הפרויקט יחל לא יאוחר משנת 2010.

....2

3. מימון הפרויקטים כאמור ייעשה מתוך המקורות התקציביים העומדים לרשות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. (ראו: נספח "מ/ש"1" שצורף לתגובה מטעם המשיב 2 מתאריך 15.02.2016).

5. לשם הוצאה לפועל של החלטת הממשלה הוכנה תכנית מתאר מס' ד/267/03/11, ששמה: "דרך מס' 31 בקטע צומת שוקת – ערד" (להלן: תכנית לשדרוג כביש 31). בגדר תכנית זו נקבע כי הגישה ליישוב כסייפה מכביש 31 תעשה באחת משתי דרכים: פנייה ימינה (בלבד) מכביש 31, או גישה באמצעות מחלפון מרעית, המצוי במרחק של כ-900 מטרים מכיכר הכניסה ליישוב (להלן: מחלפון מרעית). העותרת הגישה התנגדות לתכנית לשדרוג כביש 31, בטענה כי יש להקים מחלפון ייעודי ממנו ניתן יהיה לגשת באופן ישיר ליישוב. נוכח התנגדותה של העותרת, התקיימו מספר דיונים שבחלקם נכחו גם נציגיה של העותרת, והוצעו חלופות שונות להסדרת הכניסה ליישוב.

6. בתאריך 19.07.2010, לאחר שקילת כל החלופות שהוצעו, הוחלט על ידי ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום (להלן: הוועדה המחוזית) לקבל את התנגדותה של העותרת בחלקה, כך שהקמת מחלפון מרעית כמו גם

ביצוע העבודות בסמוך לו – הותנו בהתחלה בפועל של עבודות לביצוע הכניסה המזרחית ליישוב. בתוך כך קבעה הוועדה המחוזית כי הפתרונות החלופיים שהוצגו ליצירת כניסה ישירה ליישוב דרך כביש 31 יתייתרו עם הסדרת הכניסה דרך כביש 80 (להלן: החלטת הוועדה המחוזית). העותרת הגישה ערר על החלטה זו לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן: ועדת המשנה לעררים). ערר זה נדחה בהחלטה מנומקת מתאריך 29.03.2011 (ראו: נספח ד' לתגובה מטעם המשיבה 1 מתאריך 30.04.2014). בתוך כך נקבע כי החלופה שנבחרה על ידי מוסדות התכנון הינה החלופה הטובה ביותר מבין החלופות הרבות שנשקלו, חרף כך שהחלופה שנבחרה איננה כוללת כניסה ישירה ליישוב. ועדת המשנה לעררים קבעה עוד כי למעשה אין הצדקה תכנונית דוחקת בהסדרת גישה ישירה ליישוב מכביש 31. זאת, בין היתר, בהתחשב בכך שבמסגרת התכנית לשדרוג כביש 31 תוסדר גם הכניסה המזרחית ליישוב, וכן בכך שקיימת גישה ליישוב דרך כביש 31, אף שזו מצריכה סיבוב מסוים.

7. בתאריך 22.05.2011 העותרת הגישה עתירה לבית המשפט המחוזי הנכבד בבאר שבע בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, כנגד החלטתה של ועדת המשנה לעררים (להלן: העתירה המינהלית). לאחר קיום דיון בעתירה המינהלית, ומתוך ניסיון לקדם פתרון מוסכם, התקיימה בתאריך 04.01.2012 ישיבה בה נכחו, בין היתר, נציגיה של העותרת ונציגי המשיבה 1, ובגדרה הוסכם כי הצדדים יפעלו יחד לקידום תכנית להקמת המחלפון, כמו גם להסדרת הכניסה המזרחית ליישוב (להלן: הישיבה מתאריך 04.01.2012; ראו: נספח ה' לתגובת המשיבה 1 מתאריך 30.04.2014). בתאריך 17.04.2012 נשלח לראש מועצת העותרת מכתב מטעמו של מנכ"ל המשיבה 1, בגדרו פורטו ההסכמות אליהן הגיעו העותרת והמשיבה 1 (להלן: המכתב מתאריך 17.04.2012). במכתב מתאריך 17.04.2012 הובהר, בין היתר, כי ביצוע האמור בו כפוף לאישור רשויות התכנון והגורמים הממשלתיים המוסמכים לכך (ראו: נספח ו' לתגובת המשיבה 1 מתאריך 30.04.2014). לפיכך, ובהתאם למוסכם בין העותרת לבין המשיבה 1 – העותרת הגישה בתאריך 30.04.2012 לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד בקשה מוסכמת לדחיית העתירה המינהלית, ובתאריך 01.05.2015 העתירה המינהלית נדחתה ללא צו להוצאות.

8. בתאריך 10.06.2012 התקיימה ישיבה במשרדי המשיב 2, בהשתתפות נציגי העותרת, לשם קידום תכנון החלופה של הקמת המחלפון, שנועדה להשלים את מחלפון מרעית ולהסדיר כניסה ויציאה ישירות ליישוב (להלן: הישיבה מתאריך 10.06.2012). על פי פרוטוקול הישיבה מתאריך 10.06.2012, במהלך הישיבה הובהר לנציגי העותרת כי

הפרויקט המוצע איננו מתקצב במסגרת הביצוע של כביש 31, וכי באחריותה של העותרת "לאשר תקציב לביצוע המחלפון".

9. בהמשך לכך, ועל רקע ההסכמות בין העותרת לבין המשיבה 1, הוגשה על ידי המשיבה 1 תוכנית מספר ד/11/03/267/1 שכותרתה: "כביש מס' 31 – מחלפון כסיפה" (להלן: תכנית המחלפון). בתאריך 19.08.2013 התקיים דיון בוועדת המשנה הסטטוטורית של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ולאחריה הוחלט לאשר את הפקדתה של תכנית המחלפון להתנגדויות, בכפוף לקיומם של תנאים מוקדמים. בתאריך 06.01.2014 אושרה התכנית להפקדה גם על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

10. טרם שהושלמו ההליכים לאישור תכנית המחלפון, הגישה העותרת בתאריך 09.04.2014 עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים (להלן: העתירה המקורית). בגדר העתירה המקורית נטען כי על המשיבים להורות על הפסקת העבודות לסלילת כביש 31 בחלק הסמוך ליישוב, וזאת משני טעמים:

ראשית, נטען כי העבודות בכביש 31 החלו טרם שהושלמו העבודות לסלילת הכניסה המזרחית ליישוב, וזאת בניגוד להחלטת הוועדה המחוזית.

שנית, העותרת טענה כי בגדר העבודות בכביש 31 יש להתחיל גם בביצוע עבודות הכנה להקמת המחלפון. זאת כדי שלא יהיה צורך בעתיד, לאחר שתכנית המחלפון תאושר – לבצע תיקונים בסלילת הכביש. לפיכך, בגדר העתירה המקורית העותרת ביקשה צו ביניים שיורה למשיבים לחדול מביצוע העבודות בקטע כביש 31 הסמוך ליישוב.

11. המשיבים הגישו את תגובותיהם לבקשה למתן צו ביניים, בהתאם להחלטה שהורתה להם לעשות כן. בתאריך 13.05.2014 נדחתה הבקשה למתן צו ביניים, והעתירה הועברה לדיון בפני הרכב.

ההליכים בפנינו

12. בתאריך 19.01.2015 קיימנו דיון בעתירה, בגדרו הודיעו הצדדים שהתכנית להסדרת הכניסה המזרחית – אושרה, והעותרת הודיעה כי היא מסכימה שלצורך העבודות בכביש 80 – הכניסה המזרחית ליישוב כסיפה תיסגר באופן זמני, וזאת לתקופה שהוערכה בכ-7 חודשים. הצדדים הודיעו עוד כי התכנית להקמת המחלפון אושרה, והמשיב 2 הוסיף כי נתונה לעותרת האפשרות לפנות בדרכים המקובלות בבקשה לקבלת תקצוב לתכנית, תוך שהודגש כי אין בכך התחייבות שהבקשה תאושר. משכך, ומאחר שעלה כי בכוונת העותרת לפנות למשיב 2 כדי שמשדרד התחבורה ידאג לתקציב

למימון בנית המחלפון, הורינו לצדדים להגיש הודעות מעדכנות מטעמם, תוך שמירת כל זכויותיהם וטענותיהם בהקשר זה (להלן: ההחלטה מתאריך 19.01.2015).

13. בתאריך 03.06.2015 הודיעה המשיבה 1 כי העבודות בכביש 80 בעיצומן, והן עתידות להסתיים עד לסוף שנת 2015. בתאריך 03.06.2015 העותרת מסרה כי בתאריך 02.02.2015 היא פנתה למשיב 2 בבקשה לתקצוב תכנית המחלפון, ומאחר שנמסר לה כי בקשתה תידון רק לאחר כניסתו של שר התחבורה החדש לתפקידו – בתאריך 25.05.2015 הוגשה בקשה נוספת מטעמה.

14. בתאריך 18.06.2015 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם המשיב 2, בגדרה נמסר כי לאחר בחינת הכדאיות הכלכלית והתחבורתית של ביצוע תכנית המחלפון שנערכה באגף התכנון הכלכלי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: בחינת הכדאיות) – הוחלט שלא לתקצב בשלב זה את הקמת המחלפון.

15. בתאריך 31.12.2015 קיימנו דיון נוסף בעתירה, בגדרו הבהירו הצדדים כי העבודות בכביש 80 הושלמו, ומכאן כי למעשה הסוגיה היחידה שנותרה תלויה ועומדת נוגעת למחלפון. בתום הדיון הורינו לעותרת להגיש בקשה לתיקון העתירה, כך שזו תתייחס לטענות שהעלתה העותרת במהלך הדיון, באשר לדרישתה לביצוע התכנית להקמת המחלפון, ולהחלטת המשיב 2 שלא לתקצב את הקמתו.

העתירה המתוקנת

16. בתאריך 14.01.2016 הגישה העותרת את עתירתה המתוקנת, בגדרה נתבקש צו על תנאי שיורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יתקצב שר התחבורה את הקמת המחלפון, ומדוע לא יבוצעו לאלתר כלל ההכנות הנדרשות לשם הקמת המחלפון בקטע הכניסה ליישוב כסייפה. לטענת העותרת, פנייתה למשיב 2 כדי שזה יממן את ביצוע תכנית המחלפון נעשתה בהתאם להחלטה מתאריך 19.01.2015, שלגישה הורתה לה לעשות כן. לטענתה, אף המשיבה 1 ציינה בתגובתה מתאריך 30.04.2014 כי לאחר אישור תכנית המחלפון תוכל העותרת לבקש תקציב להקמתו. העותרת טוענת לפיכך, כי אין מקום להתנערותו של המשיב 2 מהחובות המוטלות עליו. בתוך כך נטען כי ככל שהמשיבים רצו להתנגד לתכנית המחלפון – היה עליהם להגיש התנגדות רשמית. לשיטת העותרת – משלא עשו כן, עליהם לפעול בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית, שכן לגישתם היא זו המוסמכת לקבוע בדבר הצורך התחבורתי שבהקמת המחלפון. העותרת טוענת עוד כי סלילת כביש 31 בקטע הסמוך ליישוב תוך התעלמות, לשיטתה, מתכנית המחלפון – תגרום לפגיעה באינטרס הציבורי ולבזבוז זמן יקר, כמו גם כספי ציבור.

עוד לטענת העותרת, התכנית לשדרוג כביש 31 מפלה אותה, בהשוואה ליישובים הסמוכים האחרים, שכן לגישה כסייפה היא היישוב הגדול היחיד באזור שלא הוסדרה כניסה ויציאה ממנו דרך כביש 31. העותרת טוענת עוד בהקשר זה כי אי הקמתו של המחלפון מובילה גם לפגיעה בזכות לנגישות ליישוב. לטענת העותרת, על המשיבים מוטלת חובה להבטיח את זכותה לשוויון ונגישות, ולגישה שיקולי תקציב בלבד אינם פוטרים את המשיבים מחובותיהם האמורות.

תגובת המשיבים

17. לטענת המשיבים דינה של העתירה המקורית, כמו גם של העתירה המתוקנת – להידחות. אפרט בקצרה את טענות המשיבים מיד בסמוך.

18. לטענת המשיבה 1 יש לדחות את העתירה על הסף, שכן לגישה עצם הגשת העתירה המקורית והעתירה המתוקנת סותרות, מניה וביה, את ההסכמות שגובשו במסגרת העתירה המינהלית. גם לגופם של דברים המשיבה 1 טוענת כי יש לדחות את העתירה. לטענת המשיבה 1 היא עמדה בהתחייבויותיה בגדר ההסכמות שהובילו לדחייתה של העתירה המינהלית: העבודות לביצוע הכניסה המזרחית הסתיימו, ותכנית המחלפון אושרה כדין. בתוך כך המשיבה 1 עומדת על כך שביצוע תכנית המחלפון תלויה בקיומם של תנאים מוקדמים ומתלים, לרבות הסדרת התקציב הדרוש לשם כך. המשיבה 1 טוענת עוד כי תכנית המחלפון הינה תכנית צופה פני עתיד, ועל כן אי תקצוב הקמת המחלפון בשלב זה איננה סותרת את עצם קיומה של תכנית המחלפון. כמו כן, לטענת המשיבה 1, יש לדחות את טענתה של העותרת לאפלייתה אל מול יישובים סמוכים, וזאת נוכח ממצאי בחינת הכדאיות, ממנה עלה בבירור שאין כל הצדקה תחבורתית ובטיחותית כמו גם כדאיות כלכלית בהקמת המחלפון.

19. לטענת המשיב 2 אין עילה להתערבות בהחלטה שלא לתקצב בשלב זה את הקמת המחלפון, שהינה החלטה מקצועית מובהקת. המשיב 2 מוסיף בהקשר זה כי בחינת הכדאיות נערכה בהתאם לנוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים 2012, שכותרתו: "הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים" (להלן: נוהל פר"ת), וכן בהתאם למתודולוגיות הבחינה המקובלות לפרויקטים מסוג זה. לטענת המשיב 2, הממצאים התחבורתיים-תנועתיים שהתקבלו במסגרת הבחינה שנערכה הצביעו על חוסר כדאיות כלכלית בהקמת המחלפון בעת זו. כן נטען כי מהממצאים האמורים עולה כי אין צורך תחבורתי בהקמת המחלפון במהלך העשור הקרוב, וכי הנגישות אל היישוב כסייפה וממנו יכולה להתבסס על מחלפון מרעית, שממוקם במרחק של כ-0.9 ק"מ מהמחלפון המוצע (להלן: ז"ח הכדאיות הכלכלית). המשיב 2 מוסיף עוד כי חרף ההחלטה שלא

לתקצב בשלב זה את המחלפון, הוחלט לעקוב אחר ההתפתחויות התנועתיות והאורבניות באזור, ולבחון את כדאיות ביצוע תכנית המחלפון – גם בשנים הבאות.

20. המשיב 2 טוען עוד כי עצם העובדה שמוסדות התכנון החליטו לאשר את תכנית המחלפון – איננה מחייבת כי אכן המחלפון יוקם לבסוף, והיא אף איננה מחייבת את רשויות המדינה לתקצב את הקמתו. לטענת המשיב 2 לעותרת הובהר פעמים מספר כי אין הכרח שהמחלפון אכן יתקצב על ידי משרד התחבורה, ולכתחילה החובה לאישור תקציב לביצוע המחלפון – הוטלה על העותרת. בתוך כך המשיב 2 טוען כי ההחלטה מתאריך 19.01.2015 נועדה להבהיר לעותרת את דרך הפעולה העומדת לרשותה, אך אין בה משום גריעה משיקול הדעת המסור למשיב 2, אשר לו נתונה הסמכות להחליט האם לאשר את מימון הקמת המחלפון אם לאו.

21. המשיב 2 גם מוסיף כי דינה של טענת ההפליה שהעלתה העותרת להידחות, שכן מחלפון מרעית מאפשר גישה ליישוב דרך כביש 31, בעוד שבמקרים אחרים בהם אושרה כניסה ישירה דרך כביש 31 – אין כל חלופה אחרת.

דיון והכרעה

22. לאחר עיון בעתירה המקורית ובעתירה המתוקנת על נספחיהן, בתגובות המשיבים, ובעקבות שמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברי שנעשה. ההנמקה לתוצאה האמורה תובא מיד בסמוך.

23. ככל שהדברים אמורים בעתירה המקורית – אין חולק כי זו מיצתה את עצמה, שכן הכניסה המזרחית ליישוב הוסדרה, ותכנית המחלפון – אושרה. לפיכך, הסוגיה שנותר להכריע בה הינה האם בנסיבות העניין מוטלת על המשיב 2 החובה לתקצב בעת זו את הקמתו של המחלפון, והאם החלטתו שלא לעשות כן בשלב זה – סבירה.

24. כאמור, ברקע התכנית לשדרוג כביש 31 ניצבת העובדה שקטע הכביש בין שוקת לערד נחשב למסוכן ביותר, וזאת בין היתר נוכח קיומן של כניסות ויציאות בלתי חוקיות, שיצרו מפגעים בטיחותיים חמורים, והביאו לריבוי תאונות דרכים. אין חולק, איפוא, על חשיבותה של התכנית לשדרוג כביש 31, ועל עצם הצורך לשינוי המצב הקיים. זאת ועוד – בהתאם להחלטת הממשלה, על מימון התכנית לשדרוג כביש 31 להיעשות מתוך המקורות התקציביים העומדים לרשות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, וזאת בכפוף לחוק התקציב השנתי. עם זאת, חשוב להדגיש כי מלכתחילה אושרה התכנית לשדרוג כביש 31 כאשר היא איננה כוללת, למעשה, כניסה ישירה ליישוב דרך כביש 31, אלא כניסה כאמור בדרך של פניות ימניות בלבד. בתוך כך, כל החלופות

שהועלו לשם הסדרת כניסה ישירה ליישוב דרך כביש 31 – נדחו, מטעמים עניינים שונים. הדבר אושר על ידי מוסדות התכנון, שהן הרשות המוסמכת לשם כך, ואף הערר שהגישה העותרת בהקשר זה – נדחה (השוו: בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ (3) 441 (1996)). כאמור, רק במסגרת ההסכמות בין העותרת לבין המשיבה 1, שהובילו לדחייתה של העתירה המנהלית בכפוף להן, הוחלט כי הצדדים ינסו לקדם חלופה נוספת של כניסה ישירה מכביש 31 ליישוב, וזאת תוך שהודגש כי קידום החלופה האמורה לא יגרום לעיכוב בביצוע התכנית לשדרוג כביש 31 וכי קידום התכנית החלופית מותנית בקבלת אישור מהגורמים הממשלתיים המוסמכים לכך (ראו: המכתב מתאריך 17.04.2012, בסעיף 2). ההסכמות האמורות הן אלו אשר הובילו, למעשה, להגשתה של תכנית המחלפון.

ודוק: טרם שהחלה קידומה של תכנית המחלפון – המשיב 2 שלא היה צד להסכמות הנ"ל הבהיר לעותרת כי תקצוב הקמת המחלפון איננה נכללת בגדר ביצוע התכנית לשדרוג כביש 31 וכי בניגוד לתקצובה של תכנית זו – האחריות להסדרת התקציב להקמת המחלפון מוטלת על העותרת (עיינו: פרוטוקול הישיבה מתאריך 10.06.2012). בהקשר זה יוער כי במסגרת ההחלטה מתאריך 19.01.2015 הורינו לצדדים להגיש הודעות עדכון מטעמם גם ביחס לתוצאות פנייתה של העותרת למשיב 2 לשם בחינת המימון לביצוע תכנית המחלפון, וזאת תוך הדגשה כי: "כל זכויות וטענות הצדדים שמורות להם". גם במהלך הדיון שקדם להחלטה זו הובהר כי עצם הפנייה למשיב 2 איננה מחייבת את קבלת בקשתה לתקצוב תכנית המחלפון האמורה. ממילא מובן, איפוא, כי לא ניתן לראות בהחלטה האמורה משום הוראה מחייבת למשיב 2 לתקצב את הקמת המחלפון בעת זו.

מהמקובץ לעיל עולה כי בנסיבות העניין לא ניתן לקבל את טענתה של העותרת, לפיה עצם אישור תכנית המחלפון מלמד על המקור התקציבי שיממן אותה, וברור בנסיבות כי עצם האישור האמור איננו מטיל על המשיבים את החובה לתקצב את הקמתו של המחלפון.

25. זאת ועוד – אחרת. ההחלטה בדבר הכדאיות של פרויקטים תחבורתיים הינה החלטה מורכבת המתחשבת במגוון רחב של שיקולים, וממילא היא כפופה גם למגבלות תקציביות הנקבעות בהתאם לסדרי העדיפויות הכוללים של הממשלה. כך, למשל, עולה, בין היתר, מעיון בנוהל פר"ת, שכחלק מתיאור מטרתו נכתב כדלקמן:

"פיתוח ושיפור מערכת התחבורה תורמים ליעילות הכלכלית, לצמיחת המשק ולפיתוח העירוני והאזורי, אף

מעבר לתרומה הברורה של שיפור ברמת השירות למשתמשי המערכת לרווחת התושבים. ממשלת ישראל, ככל הממשלות במדינות המתקונות, אחראית לתכנון, להקמה, אחזקה ותפעול של חלק גדול ממערכת התחבורה. המדינה מוציאה סכומים משמעותיים על פיתוח ואחזקת רשת התחבורה היבשתית. כמו כן, הממשלה יוזמת ומכוונת השקעות של המגזר הפרטי במערכת התחבורה. חשוב שתקציבים אלו יוקצבו בצורה שתתרום את המירב לתועלת החברה והכלכלה, ושתהיה כלכלית ויעילה תוך התחשבות בשיקולים סביבתיים וחברתיים. יש להבטיח הקצאה נאותה של המקורות:
 באילו פרויקטים להשקיע?
 באיזה עיתוי?
 כיצד להימנע מהשקעות שאינן כדאיות?
 מטרתו של נוהל פר"ת היא לספק את הכלים וההנחיות לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים, המספקים מענה לשאלות אלו. (ההדגשה במקור – ח"מ).

הלכה היא כי החלטות כגון אלו, שמבוססות על שיקולים כלכליים ותכנוניים מקצועיים מובהקים – נתונות לשיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, מרחב שבו, ככלל, בית משפט זה איננו נוהג להתערב (השוו: בג"צ 3071/05 לחזן נ' ממשלת ישראל (28.07.2008); בג"צ 3017/05 חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים (23.03.2011); בג"צ 1901/12 מועצת כפר יונה נ' משרד התחבורה (28.07.2013)).

בענייננו, ההחלטה שלא לתקצב את הקמתו של המחלפון נכון לעת זו התקבלה במסגרת שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, שפעלו בהתאם לנהלים המקובלים, ואף התבססו על חוות דעת מקצועית, ולא מצאתי כי בנסיבות העניין קיימת עילה להתערבות שיפוטית בהחלטה זו.

26. העותרת ניסתה לטעון, כדי להימלט מההלכה שהובאה בפסקה 25 שלעיל, כי ההחלטה בה מדובר חרגה ממתחם הסבירות. אין לקבל טענה זו והדברים יובהרו מיד בסמוך.

27. בחינת ההיבט התנועתי של המחלפון מעלה כי אכן השפעתו איננה רבה, והשינוי המשמעותי ביותר שעתיד לנבוע מהקמת המחלפון הינו בעת נסיעה מכיוון מזרח ליישוב. כך, החיסכון בזמן הנסיעה מכיוון זה הוערך בדו"ח בחינת הכדאיות בכדקה ורבע, נכון לשנת 2020, ובכשלוש דקות נכון לשנת 2040. כמו כן, על פי דו"ח בחינת הכדאיות, הקמת המחלפון עתידה לחסוך רק כ-20 עד 40 שניות בעת נסיעה מכיוון מערב ליישוב; כ-25 שניות בעת נסיעה מהיישוב לכיוון מערב, בעוד שהנסיעה מהיישוב לכיוון מזרח – לא תושפע כלל מהקמת המחלפון.

בהקשר זה חשוב להדגיש כי בניגוד לטענת העותרת, התכנית לשדרוג כביש 31 אכן מסדירה דרכי גישה ליישוב, שכן בנוסף להסדרת הכניסה המזרחית מכביש 80, הוסדרה גם הכניסה ליישוב דרך כביש 31 עצמו באופנים הבאים: פנייה ימינה מכביש 31 ליישוב, או כניסה דרך מחלפון מרעית.

בהתחשב באמור לעיל, ואף שהקמתו של המחלפון תקצר במידת מה את זמן הנסיעה של המגיעים ליישוב מכיוון מזרח – אינני סבור כי אי הקמתו של המחלפון מובילה לפגיעה בתושבי היישוב במידה המצדיקה התערבות בהחלטת המשיב 2 שלא לתקצב את הקמתו של המחלפון.

28. בנסיבות הנ"ל לא מצאתי כי ההחלטה שלא לתקצב בשלב זה את הקמתו של המחלפון יש בה הפליה פסולה של העותרת ביחס ליישובים סמוכים. זאת בפרט מאחר שלא הוכח כי קיימים יישובים בעלי נתונים דומים, אשר זכו לטיפול שונה (השוו: בג"צ 341/81 מושב בית-עובד מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' המפקח על התעבורה, פ"ד לו (3) 349 (1982); בג"צ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד (2) 164 (2000); עיינו עוד: אהרן ברק "נטל ההוכחה ופגיעה בזכויות חוקתיות" מגמות בדיני ראיות ובסדר הדין הפלילי – אסופת מאמרים לכבודו של פרופסור אליהו הרנון 53, 57-58 (ענת הורוויץ ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009); בג"צ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג (5) 241 (1999)).

בדומה, על פי דו"ח בחינת הכדאיות, במצב הקיים על פי התכנית לשדרוג כביש 31 – לא נוצרת בשלב זה בעיה של איכות השירות שמקבלים תושבי היישוב. בהקשר זה יש לציין כי בדו"ח בחינת הכדאיות צוין כי לאחר שנת 2030 עומס תנועת עולל להתחיל להיווצר במחלפון מרעית, עובדה שעשויה להקים צורך בשיפור השירות. עם זאת, אין בכך כדי לשנות ממסקנתי כי לא נפל פגם בהחלטת המשיב 2, שכן למעשה בגדר החלטתו האמורה לא נשללה מניה וביה האפשרות שהקמת המחלפון תתקצב בעתיד, אלא הוחלט לעקוב אחר ההתפתחויות התנועתיות והאורבניות באזור, ולבחון בשנים הבאות את כדאיות ביצוע תכנית המחלפון.

29. כל האמור לעיל נכון ביתר שאת בהתחשב בכך שהיעדר תקציב נכון למועד מסוים איננו שולל בהכרח את היתכנות קיומו של מקור מימון בעתיד (השוו: עע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל (30.05.2012)). בנסיבות אלו, מעבר לאפשרות שיתכן ויעלה ביד העותרת למצוא מקורות מימון חלופיים להקמת המחלפון, דומה כי אין מניעה שלאחר שייערכו בשנים הבאות בחינות כדאיות

נוספות, בהתאם לממצאי דו"ח בחינת הכדאיות – ולפי ממצאים אלה המשיב 2 יחליט לתקצב את הקמתו. למען הסר ספק יובהר כי זכויות וטענות הצדדים שמורות להם ביחס לכל החלטה שתתקבל על בסיסן של בחינות הכדאיות האמורות.

30. נוכח כל האמור לעיל, ובשים לב לאמור בפסקה 28 שלעיל – אציע לחברי כי נדחה את העתירה, וכי בנסיבות העניין לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט (בדימ') צ' זילברטל:

- אני מסכים.

ש ו פ ט (בדימ')

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ח' מלצר.

ניתן היום, כ' בסיון התשע"ז (14.06.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט (בדימ')

ש ו פ ט