



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8223/23

לפני:

כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט י' כשר

העותרת:

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נ ג ד

המשיבים:

1. שרת התחבורה והבטיחות בדרכים
2. שר הביטחון
3. היועצת המשפטית לממשלה

המבקשת להצטרף כידידת
בית המשפט:

נוע תנוע

עתירה למתן צו על תנאי;
בקשה להצטרף כידידת בית משפט

בשם העותרת:

עו"ד אליעד שרגא; עו"ד נאור תומר;
עו"ד רותם בבלי דביר; עו"ד סתיו לבנה להב

בשם המשיבים:

עו"ד נטע אורן; עו"ד יעל קולודני

בשם המבקשת להצטרף
כידידת בית המשפט:

עו"ד עידן לרון

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

עניינה של העתירה שלפנינו בהחלטת משרד התחבורה שלא להמשיך את הפעלתה של התחבורה הציבורית בסופי שבוע במתכונת חירום בעקבות המצב הביטחוני בארץ.

1. בעקבות המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל מאז שבת של השבעה באוקטובר, והחל ממועד זה, החליט משרד התחבורה על הפעלת מערך התחבורה הציבורית גם בסוף השבוע, על מנת לתת מענה לצרכים הנובעים ממצב החירום במדינה. מערך התחבורה

הציבורית הופעל, במתכונות חירום שונות, במשך ארבעה סופי שבוע, אך לקראת סוף השבוע של ה-11.11-10 הוחלט שלא להמשיך בהפעלתו.

2. על רקע האמור הוגשה העתירה דנן, במסגרתה נטען כי ההחלטה שלא להמשיך את הפעלתו של מערך התחבורה הציבורית בשבת התקבלה בשרירותיות, ללא שינוי נסיבות או טעם של ממש, והיא מונעת משיקולים פוליטיים זרים. עוד נטען כי ההחלטה מביאה לפגיעה קשה במאמץ המלחמתי וכן פוגעת באמון הציבור בנבחיריו. לשיטת העותרת, "כל עוד מדינת ישראל שרויה במצב מלחמה, בגזרות שונות מהצפון ועד הדרום, כל עוד מאות אלפי חיילי וחיילות המילואים מבקשים להתאחד עם יקיריהם למספר שעות בעת ההפוגה מהלחימה, כל עוד ישנן יוזמות לשינוע של ציוד ועזרה לכוחות הביטחון ולמפונים – הרי שיש צורך חיוני מבחינת ביטחון הציבור ומבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית להפעיל את התחבורה הציבורית במהלך סוף השבוע" (סעיף 48 לעתירה). לפיכך, התבקש לפסול את ההחלטה, ולהורות על הפעלת התחבורה הציבורית במתכונת חירום בשבת כל עוד נמשכת הלחימה.

3. בתגובה המקדמית שהוגשה מטעם שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, שר הביטחון והיועצת המשפטית לממשלה (להלן, יחדיו: משיבי הממשלה), נטען כי יש לדחות את העתירה בהיעדר עילה להתערבות בהחלטת משרד התחבורה. זאת, משום שההחלטה על הפסקת הפעלת מערך התחבורה במתכונת חירום בסופי שבוע התקבלה מטעמים עניינים, על בסיס שיקולים מקצועיים ונתונים עובדתיים רלוונטיים המצביעים על כך שלעת הזו, הביקוש לתחבורה ציבורית בשבת הוא נמוך בעוד שעלויות ההפעלה הן גבוהות, וכן לאחר בדיקה מול משרד הביטחון, שהעלתה כי בשלב זה אין דרישה לצרכיו בהפעלת התחבורה בשבת מעבר למה שהיה מקובל בשגרה.

4. בתוך כך, משיבי הממשלה עומדים בתגובתם המקדמית על השתלשלות העניינים העומדת מאחורי ההחלטה. מפאת רלוונטיות הדברים להחלטתנו נציג בקצרה את עיקרי הדברים:

- כבר ביום שבת ה-7.10.2023, מיד עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", החל משרד התחבורה להיערך להסעת כוחות הביטחון. בשעה 15:00 באותו יום נתבקש משרד התחבורה להפעיל את רכבת ישראל, וכשעתיים לאחר מכן החלה הרכבת לפעול עבור חיילים, משרתי מילואים וכוחות הביטחון. בנוסף, לאור פניית משרד הביטחון לנקוט ב"נוהל חירום" להפעלת אוטובוסים ונהגים של מפעילי

התחבורה הציבורית, החל מהשעה 9:00 רוכזה כמות גדולה של אוטובוסים בחניוני החירום על מנת לסייע בהסעת חיילים בשירות סדיר ובשירות מילואים לבסיסים ברחבי הארץ.

- בהמשך לכך, לקראת סוף השבוע של ה-14.10-13, ערכו גורמי המקצוע במשרד התחבורה בחינה בדבר הצורך בהפעלה של תחבורה ציבורית גם בסוף השבוע האמור עקב המצב הביטחוני. בסופה של אותה בחינה מקצועית הוחלט להפעיל קווי אוטובוס אשר יובילו לבסיסים צבאיים גדולים ולבתי חולים, וכן יחברו בין מטרופולינים. עוד הוחלט על הפעלת רכבת ישראל שתחבר בין חמש תחנות מרכזיות מנהריה בצפון ועד באר שבע בדרום. היסעים אלה בוצעו ללא תשלום, במימון המדינה, בעלות של כ-2 מיליון ש"ח.

- לאחר מכן, לקראת כל סוף שבוע נערכה הערכת מצב ובחינה מקצועית עדכנית אשר בחנה אם יש צורך בהפעלת התחבורה הציבורית בסוף השבוע המתקרב, וזאת לאור הנתונים והצרכים שהוצגו בפני גורמי המקצוע במשרד התחבורה. בהתאם לכך, הופעלה התחבורה הציבורית במהלך שני סופי השבוע שבאו לאחר מכן (20-21.10, 27-28.10). ויובהר, הפעלת התחבורה הציבורית בכלל, ובסופי השבוע בפרט, נעשית במקביל להפעלתו של מערך היסעים מוגבר על ידי צה"ל, הכולל העמדת אוטובוסים לצרכי הכוחות המגויסים, וכן לצד אספקת היסעים ליחידות השונות בהתאם לדרישה.

- ביני לביני, ביום 26.10.2023 פנה אגף התקציבים במשרד האוצר לאגף התקציבים במשרד הביטחון על מנת לברר אם מערך ההיסעים שמפעיל משרד התחבורה נעשה לאור בקשה של צה"ל. במסגרת הפנייה אף צורפו נתונים מסוף השבוע של ה-20-21.10, מהם עולה כי התפוסה הממוצעת בהיסעים עמדה על 2-1 נוסעים לנסיעה. ביום 29.10.2023 השיב אגף התקציבים במשרד הביטחון כי בקשת צה"ל היא שבמהלך הלחימה לא יבוטלו קווי האוטובוס שמשרתים את החיילים באופן שוטף בשגרה. בהמשך לכך, ביום 31.10.2023 הודיע משרד האוצר למשרד התחבורה כי בהינתן שאין דרישה מצדו של צה"ל להפעלת מערך היסעים לחיילים בסוף שבוע, ולאור העלות הכרוכה בהפעלת מערך זה, אגף התקציבים לא יאשר תקצוב נוסף להסעת חיילים בשבת במימון המדינה. יחד עם זאת, צוין כי אין מניעה שמשרד התחבורה יפעיל תחבורה ציבורית בסוף שבוע בהתאם לביקוש.

- ההתכתבות האמורה, ובכלל זה עמדת משרד האוצר, הובאה בפני גורמי המקצוע במשרד התחבורה בטרם קבלת ההחלטה באשר להפעלת התחבורה הציבורית בסוף השבוע של ה-3-4.11. בהתחשב בכך, ועל רקע חשש מהתחממות הגזרה הצפונית, הוחלט על הפעלת התחבורה הציבורית גם בסוף שבוע של ה-3-4.11, אך זאת בהיקף מצומצם יותר, וכנגד תשלום.

- לקראת סוף השבוע שלאחר מכן (ה-10-11.11), ביום 7.11.2023 פנה ראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית למנכ"ל משרד הביטחון על מנת לברר אם יש צורך בהמשך הפעלת התחבורה הציבורית בסופי השבוע. במכתב צוין כי לאור הודעת אגף התקציבים במשרד הביטחון מיום 29.10.2023, לפיה אין צורך בהפעלת תחבורה ציבורית בשבת, משרד התחבורה שוקל להפסיק את מערך ההיסעים בשבת, ועל כן משרד הביטחון התבקש לעדכן אם חל שינוי בצרכיו כפי שהוצגו. למחרת, ביום 8.11.2023 נשלח למשרד התחבורה מענה בדואר האלקטרוני מטעם ראש מערכת ההיסעים במשרד הביטחון, בזו הלשון: "מאז תחילת המלחמה לא נעשתה כל פנייה של חטיבת תובלה והיסעים אל משרד התחבורה להפעלת תחבורה ציבורית בשבת. כמו כן לא הייתה פניה של מרכז הובלה להפעלה עתידית של קווי תחבורה ציבורית בשבת". אי לכך, ולאור הנתונים שהוצגו בפני גורמי המקצוע במשרד התחבורה, לפיהם השימוש בתחבורה הציבורית בשבת הוא נמוך באופן שאינו מצדיק את המשך הפעלתה, נוכח עלויות התפעול הגבוהות, הוחלט כי אין מקום להמשיך בהפעלת התחבורה הציבורית בשבת (מעבר למתכונת המצומצמת שנהגה עובר ליום 7.10.2023). בצד זאת, הוחלט כי ככל שיתרחש שינוי בנסיבות הביטחוניות, לרבות בעקבות פנייה מצד מערכת הביטחון או גורם שלטוני אחר, משרד התחבורה יפעל למתן מענה מתאים. בנוסף, משרד התחבורה הנחה את רכבת ישראל להעמיד מערך רכבות חירום לקראת סופי השבוע של ה-10-11.11 וה-17-18.11, בכדי לאפשר מתן מענה מיידי לצרכים ביטחוניים, ככל שיתעוררו, כאשר הנחייה זו תתעדכן בהמשך בהתאם לצורך.

5. במסגרת תגובתם המקדמית, משיבי הממשלה אף סיפקו נתונים על היקף הנוסעים בסופי השבוע שבהם הופעלה התחבורה הציבורית כדלהלן:

מספר הנוסעים הכולל		סוף שבוע
אוטובוסים (ממוצע נוסעים לנסיעה)	רכבת ישראל	
-	1,458	13-14.10
555 (1.7)	1,901	20-21.10
1,101 (3.1)	1,305	27-28.10
1,258 (5.9)	512	3-4.11

6. הנה כי כן, תיאור הדברים שלעיל מלמד כי לא כצעקתה. משרד התחבורה קיים מדי שבוע הערכה מקצועית, במסגרתה נבחנו נתוני הביקוש לשירותי התחבורה הציבורית בסוף השבוע ועלויות ההפעלה, לצד הנסיבות הביטחוניות והצרכים החיוניים, ועל פיהם הוחלט אם יש להפעיל תחבורה ציבורית בסוף השבוע המתקרב, ואם כן – באיזה אופן. בהתאם לכך, ובניגוד לנטען על ידי העותרת, ההחלטה שלא להמשיך בהפעלת התחבורה הציבורית במתכונת חירום בשבת החל מסוף השבוע של 10-11.11 הייתה נטועה היטב בנתונים הרלוונטיים לעניין, ובכלל זה בהיעדר ביקוש מצד מערכת הביטחון והציבור מחד גיסא, ועלויות התפעול הכרוכות בהפעלת מערך זה מאידך גיסא. בתוך כך, מהתכתבות בין משרד התחבורה למשרד הביטחון עלה כי אין דרישה מצד האחרון להפעלת תחבורה ציבורית בשבת (ועמדה דומה הועלתה גם בהתכתבות בין אגף התקציבים במשרד האוצר לאגף התקציבים במשרד הביטחון); ומהנתונים שהוצגו לעיל ניתן ללמוד כי הביקוש לרכבת פחת באופן משמעותי עם הזמן, והביקוש לאוטובוסים, הגם שעלה במידה מסוימת, עמד על שיעור נמוך מאד במונחים אבסולוטיים, באופן שלא מצדיק את עלות התפעול. העותרת, אשר אינה כופרת בסמכותו של משרד התחבורה להחליט אם להורות על הפעלתה של תחבורה ציבורית בסופי שבוע, בשים לב לשיקול הדעת המוקנה לו, לא הניחה תשתית ראייתית מספקת המצביעה על תמונת מצב עובדתית אחרת. במצב דברים זה, פשיטא כי קיומה של המלחמה, כשלעצמה, אינה גוזרת בהכרח את המסקנה כי קיים צורך ביטחוני או אזרחי המחייב את הפעלת התחבורה הציבורית במתכונת חירום בסופי שבוע, בוודאי כאשר הדבר אינו תואם את נתוני הביקוש בשטח. לפיכך, ובהינתן שיקול הדעת הרחב המסור למשרד התחבורה בהפעלת סמכויותיו (בג"ץ 703/19 מנחם ואח' נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 268-269 (2002); בג"ץ 703/19 אמ.בי. איי פארמה בע"מ נ' משרד הבריאות, פסקה 19 (26.8.2019); בג"ץ 2053/21 מקורות

חברת המים בע"מ נ' מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, פסקה 30 (26.1.2022), לא מצאנו כי העתירה שלפנינו מגלה טעם מבורר המצדיק את התערבותנו.

7. ויובהר, העתירה שלפנינו אינה עוסקת בשאלה העקרונית של הפעלת תחבורה ציבורית בשבת, אלא בשאלה הממוקדת של הפעלתה במתכונת חירום בסוף השבוע לנוכח המצב הביטחוני בו אנו מצויים. בעניין זה השתכנענו כי אין עילה להתערבותנו בהחלטותיהם של המשיבים, וזאת בהינתן התשתית העובדתית שהוצגה בתגובת המשיבים, המלמדת כי המשיבים פועלים בהתאם לשיקולים ענייניים של צורך ועלות – שיקולים שלא נס ליחס גם בתקופות חירום (והשוו בג"ץ 7470/23 הלר נ' שרת התחבורה (29.10.2023)).

8. להשלמת התמונה יצוין כי היום התקבלה בקשה של עמותת נוע תנוע להצטרף כידידת בית משפט (להלן: בקשת ההצטרפות). לדברי העמותה היא "צברה ידע מקצועי, מחקרי ומשפטי רב וייחודי בנוגע להחלטות משרד התחבורה בקשר להפעלת תחבורה ציבורית בשבת ואופן קבלתן", ולפיכך תוכל לסייע להאיר זרקור על השאלות בדבר אופן קבלת ההחלטות בעניין זה באופן כללי, וכן בדבר התשתית הנורמטיבית לקבלתן. לאור התוצאה אליה הגענו, ובשים לב לכך שעיקר האמור בבקשת ההצטרפות נוגע לשאלות שאינן מונחות לפתחנו בעתירה זו – לא ראינו מקום לקבל את בקשת ההצטרפות.

9. בסיום הדברים, ולא בשולי חשיבותם, נציין כי רשמנו לפנינו את הודעת משיבי הממשלה לפיה "משרד התחבורה נכון לשוב ולהפעיל מערכי תחבורה נוספים, בשבת ובחול, ככל שיהא בכך צורך חיוני לטובת ביטחון הציבור ובהתאם למכלול הנסיבות ולצרכי הביטחון באותה עת" (סעיף 46 לתגובה המקדמית). חזקה על משיבי הממשלה כי יעשו כן.

10. אשר על כן, העתירה נדחית. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, י"ד בכסלו התשפ"ד (27.11.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט