



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1901/12

לפני: כבוד המשנה לנשיא מ' נאור  
כבוד השופטת ע' ארבל  
כבוד השופט ס' גובראן

העותרים: 1. מועצת כפר יונה  
2. אבישי ברעם  
3. ירון חדות  
4. יפעת נהרי ברעם  
5. אליהו שפירא

נגד

המשיבים: 1. משרד התחבורה  
2. משרד הפנים  
3. החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ  
4. משטרת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"ח בסיון התשע"ג (27.05.13)

בשם העותרים: עו"ד יניב שוורצמן

בשם המשיבים 1-2 ו-4: עו"ד יובל רויטמן

בשם המשיבה 3: עו"ד יואב קוק, עו"ד שהם קרן

### פסק-דין

המשנה לנשיא מ' נאור:

1. לפנינו עתירה שעניינה בקשת העותרים כי נורה למשיבים לסלול כביש עוקף לכביש 57 באזור כפר יונה (להלן: הכביש העוקף). הכביש העוקף מיועד להוות תחליף לכביש 57 בתוואי הנוכחי שלו (להלן: הכביש הקיים), אשר עובר באמצע היישוב כפר

יונה. עם סלילת הכביש העוקף, הכביש הקיים מיועד להפוך לדרך מקומית. עיקר המחלוקת בין הצדדים נוגעת למועד סלילת הכביש העוקף.

2. טענת העותרים היא כי אי סלילת הכביש העוקף גורם להאטה בפיתוח היישוב כפר יונה וכי הכביש הקיים מסכן את שלום תושבי היישוב. העותרים טוענים כי ניתנו להם הבטחות מינהליות לפיהן הכביש העוקף ייסלל, והם מפנים בפרט להחלטת ממשלה 569 (כל/15) "הקמת כבישי הרוחב המיועדים לכביש חוצה ישראל" (8.8.2001) (להלן: החלטת הממשלה). עניינה של החלטה זו, על פי מבואה, הייתה "לפעול להאצת עבודות ההקמה ולהסרת חסמים סטטוטוריים בכבישי הרוחב המיועדים להתחבר לכביש חוצה ישראל". לשם כך החליטה הממשלה לפעול להשלים הליכים תכנוניים והליכי בנייה של כבישים שונים, וביניהם כביש 57. כך, על פי החלטת הממשלה, "השרים יפעלו לאישור כביש עוקף כפר יונה עד סוף 2001, בדרך המפורטת בסעיף 6.1 לעיל ולהתחיל בביצועו מיד עם קבלת האישור. כשלב ביניים, עד להשלמת כביש עוקף כפר יונה, ירחיב מע"צ את הכביש החוצה את כפר יונה [הכביש הקיים – מ"נ] לדו-מסלולי".

3. החלטת הממשלה, ככל שהיא נוגעת לכביש 57, לא בוצעה במלואה חרף השנים הרבות שעברו מאז המועדים שנקבעו בהחלטה. שלב הביניים – הרחבת הכביש הקיים עד להשלמת הכביש העוקף – אכן בוצע, אולם הכביש העוקף עצמו טרם נסלל. המשיבים הבהירו כי על מנת לסלול את הכביש העוקף, עדיין יש צורך בהליכים תכנוניים שטרם הושלמו. ואכן, בכביש 57 המוצע הושקעו מאמצים ומשאבים רבים, ובמהלך השנים קודמו הליכי תכנון רבים אשר נועדו לאפשר את סלילת הכביש העוקף. חלק מההליכים התכנוניים נפסקו לאחר שנתגלה כי התכנונים שהוצעו לקו בחסר, לרבות עלות כלכלית מופרזת. כיום, חלקו המזרחי של הכביש העוקף אושר במסגרת תכנית מפורטת. לעומת זאת, חלקו המערבי של הכביש טרם אושר, אם כי אישורו מקודם במסגרת תכנית לתשתית לאומית מס' 43 (להלן: תת"ל 43), המצויה כעת בהליכי תכנון.

4. המשיבים טוענים כי אין בעניין שלפנינו עילה להתערבותו של בית המשפט, שכן כל עוד לא הושלמו הליכי התכנון הנדרשים, אין אפשרות בדין לסלול את הכביש העוקף. בהקשר זה, נציין כי מוסדות התכנון אינם משיבים בעתירה שלפנינו. עוד טוענים המשיבים כי לא ניתנה לעותרים הבטחה מינהלית, וכי גם אילו הייתה ניתנת להם הבטחה כזו, הייתה למשיבים הצדקה מלאה לסטות ממנה. המשיבים הבהירו כי סלילת הכביש העוקף אינה עומדת עתה בראש סדר העדיפויות של הגורמים המוסמכים

– משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה), משרד האוצר והגופים התכנוניים הרלוונטיים, והסבירו כי החלטה זו התקבלה לאחר שנסקלו שיקולים תחבורתיים, בטיחותיים וכלכליים, ונוכח המשאבים המוגבלים. לטענת המשיבים, קביעת סדרי עדיפויות בכל הנוגע לקידום תשתיות היא עניין מובהק שבמדיניות. המשיבים הסבירו כי סלילת הכביש העוקף אינה מצויה במסגרת תוכנית החומש של משרד התחבורה לשנים 2011-2016 – תוכנית שנקבעת בהתאם לתקציב שמקצה משרד האוצר לפרויקטים תחבורתיים. עוד טוענים המשיבים כי העותרים אף לא הצביעו על עילה המצדיקה לחייב אותם לכלול את סלילת הכביש במסגרת תוכנית החומש הבאה, שתחול עבור השנים 2017-2022. לטענתם, אין כל טעם מיוחד המצדיק להורות על סלילת הכביש העוקף, תוך העדפתו על פני כבישים אחרים, שלעמדת הגורמים המוסמכים במשרד התחבורה – סלילתם כעת חשובה יותר. בהקשר זה, מדגישים המשיבים כי העתקתו של כביש 57 לתוואי של הכביש המוצע יסודה ברצון לשפר את תשתית התחבורה בישראל, וכי בניגוד לטענת העותרים, הפרויקט אינו נחוץ מטעמים בטיחותיים.

5. ביום 27.5.2013 קיימנו דיון בעתירה, ושמענו את טענות הצדדים. בתום הדיון, הציע בא כוח המשיבים 1-2 ו-4 (להלן: המדינה) לעדכן בנוגע ללוח זמנים משוער לקידום ההליכים התכנוניים וסלילת הכביש העוקף. בהודעת עדכון מיום 18.6.2013, מסרה המדינה כי להערכתה, הליכי התכנון עבור חציו המערבי של הכביש העוקף (תת"ל 43) יסתיימו בחודש נובמבר 2015. עוד נמסר כי ייעשה מאמץ לקדם את ההליכים מהר ככל הניתן. עם זאת, הדגישה המדינה כי מדובר בהליך סטטוטורי, אשר התקדמות העבודה בו תלויה במגוון שינויים אפשריים ובגורמים רבים ביניהם יש לתאם, וכי ההליך הסטטוטורי לאישור תכנית כפוף לשיקול הדעת של גוף התכנון ואין בטוחות לכך שהתכנית תאושר בסופו של יום.

6. בהחלטה מיום 20.6.2013 ובהתאם לרוח הדברים בדיון על פה, התבקשו העותרים להודיע אם ניתן, לאור הודעת המדינה, למחוק את העתירה תוך שמירת זכויות. ואולם, העותרים השיבו ביום 25.6.2013 כי הם אינם מסתפקים בהודעת המדינה וביקשו כי נורה למשיבים לעמוד בהתחייבויות – לטענת העותרים – שנקבעו בהחלטת הממשלה, תוך קביעת לוח זמנים קצר ככל הניתן לאישור תכנוני של הכביש העוקף ותחילת סלילתו.

7. דין העתירה להידחות. אין בידי לקבל את טענת העותרים כי חובה על המשיבים לסלול לאלתר את הכביש העוקף בעקבות הבטחות מינהליות שניתנו להם במרוצת השנים. התנאים להשתכללות הבטחה של רשות לכדי הבטחה מינהלית המטילה עליה חובות משפטיות הם כי נותן הבטחה היה בעל סמכות לתתה; כי הייתה לו כוונה להקנות לה תוקף משפטי; כי הוא בעל יכולת למלא אחרי הבטחה; וכי אין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה (ראו למשל: בג"ץ 135/75 סאי-טקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673, 676 (1975); בג"ץ 8013/10 המועצה האזורית אשכול נ' ראש הממשלה, פסקה 6 (8.8.2011) (להלן: עניין המועצה האזורית אשכול) וההפניות הנוספות שם).

8. במקרה שלפנינו, אין המדובר בהבטחה מינהלית. אכן, הממשלה מוסמכת להבטיח הבטחות מחייבות, אך החלטת הממשלה, שעסקה בסוגיה של מדיניות כללית, אינה הבטחה מינהלית. יפים הם לענייננו דברי השופט פוגלמן בעניין המועצה האזורית אשכול (פסקה 9), שעסק בטענת העותרים שם כי המדינה מחויבת למגן את בטיחה בעקבות החלטת ממשלה שניתנה בעניין:

”בבחינת השאלה אם מדובר [לעניין החלטת הממשלה – מ"נ] בהבטחה מינהלית, יש לתת את הדעת גם לתוכנה של ההתחייבות הנטענת ולמסגרת שבה ניתנה. תוכנית המיגון שעליה הצהירה הממשלה, כמו גם נציגיה בהזדמנויות שונות היא בבחינת מדיניות ממשלתית, אשר נשענת על נתונים מקצועיים של גורמים בעלי מומחיות ומתקבלת לפי שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים [...] כשעסקינן בשאלות רחבות של מדיניות, אשר אינן מופנות כלפי אדם או קבוצה פרטניים, אלא עומדות בגרעין שיקול הדעת של הרשות, אין לקבל את טענת העותרים כי הוצהר על המדיניות מתוך כוונה ליתן לה תוקף משפטי מחייב, המגבילה במידה רבה את היכולת להשתחרר ממנה או לשנותה” (ההדגשות הוספו – מ"נ).

9. גם ההתכתבויות הרבות של העותרים עם המשיבים וסיכומי הדיונים עליהם מבקשים העותרים להסתמך אינם עולים כדי הבטחות מינהליות. ככלל, לא עולה מתוך המסמכים שהוגשו לבית המשפט כוונה של המשיבים להקנות תוקף משפטי מחייב לדברים, ובוודאי שלא למועדים שהם קבעו לסלילת הכביש העוקף. יתרה מכך, כפי שהדגישו המשיבים, סלילת הכביש העוקף תלויה באישורו של הליך סטטוטורי, והתקדמותו של הליך זה תלויה בגורמים רבים ביניהם יש לתאם שלבים שונים. גורמים

שונים אלה הם בעלי הסמכות לטפל כל אחד בנדבך אחר של קידום ההליך הסטטוטורי. משכך, ספק אם ההחלטות בדבר לוח הזמנים לקידום סלילת הכביש העוקף שניתנו בסוף דיונים בין העותרים לבין משרד התחבורה ניתנו על ידי מי שהיה בעל הסמכות להבטיח זאת, או כי היה בידי נותן ההבטחה – ככל שניתנה – למלא אחריה. הדברים נכונים ביתר שאת לגבי ההבטחות הנטענות מהחברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ.

אציין כי גם אילו עלו האמירות השונות של הגורמים הרבים שמעורבים בתהליך סלילת הכביש העוקף כדי הבטחה מינהלית, הדבר לא היה מועיל לעותרים. כאמור, המשיבים אינם טוענים שבכוונתם לחזור בהם מהחלטתם לסלול את הכביש העוקף. סטיית המשיבים מהקביעות שנקבעו בהחלטת הממשלה ומאלה שנקבעו על ידי הגורמים השונים היא במועד סלילת הכביש, ולא בעצם ביצועה. דחיות אלה נובעות הן מקשיים שהתעוררו בהליכים התכנוניים הנדרשים, הן מתעדוף נמוך יחסית של סלילת הכביש ומחסור בתקציבים הנדרשים לשם כך. השקילה המחודשת שביצעו המשיבים לגבי תזמון סלילת הכביש ועדיפותה, גם לאחר החלטת הממשלה, אינה פסולה בנסיבות העניין. אדרבה, אין הרשות רשאית להצר מראש את סמכותה או להגביל את יכולתה לשנות את מדיניותה או החלטתה בעתיד, כנגזרת מהחובה המתמדת המוטלת על הרשות להפעיל את שיקול דעתה ולבחון את הצורך בהפעלת סמכותה בהקשרים שונים (וראו: עניין המועצה האזורית אשכול, פסקה 9; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א, סעיפים 6.1-6.6 (2010)).

10. סלילת הכביש העוקף היא חלק ממדיניות רחבה של הרשות לשיפור תשתית התחבורה בישראל. משרד התחבורה, יחד עם הגורמים הנוספים האמונים על קידום מהלך זה, שיקלל את הפרמטרים הרלוונטיים והחליט כי ישנם פרויקטים תחבורתיים, לרבות סלילתם של כבישים אחרים, אשר חשיבותם ודחיפותם עולים לעת הזו על החשיבות של סלילת הכביש העוקף ודחיפותה. החלטה זו התקבלה במסגרת שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים. סדרי העדיפויות נקבעו בין היתר מתוך שיקולים תקציביים ונוכח מחסור משאבים, והלכה היא כי "בית-המשפט ייזהר מלהתערב בעיצובה של מדיניות כלכלית כוללת ובקביעת סדרי עדיפויות לאומיים שכן ככלל, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת הן הנושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה" (בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פסקה 10 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (28.7.2008)). במקרה שלפנינו, ובפרט נוכח הודעת המדינה האחרונה לפיה היא עמלה על קידום ההליכים התכנוניים ומצפה – מצפה אך לא מתחייבת – כי הליכים אלה יסתיימו בחודש נובמבר 2015, אין טעם מיוחד המצדיק להתערב בסדרי העדיפות העדכניים שקבעו המשיבים.

11. העתירה נדחית. לא יהיה צו להוצאות.

המשנה לנשיא

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

שופטת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של המשנה לנשיא מ' נאור.

ניתן היום, כ"א אב, תשע"ג (28.7.2013).

שופט

שופטת

המשנה לנשיא