



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7318/22

לפני: כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ח' כבוב
כבוד השופט י' כשר

העותר: אשכול רשויות יהודה ושומרון

נ ג ד

- המשיבים: 1. שרת התחבורה
2. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
3. אשכול רשויות המפרץ
4. אשכול רשויות גליל מערבי
5. אשכול רשויות נגב מערבי
6. אשכול רשויות בית הכרם
7. אשכול רשויות גליל והעמקים
8. אשכול רשויות נגב מזרחי
9. אשכול רשויות הכנרת והעמקים
10. אשכול רשויות שורק דרומי
11. אשכול רשויות השרון
12. אשכול רשויות גליל מזרחי

עתירה למתן צו על-תנאי ובקשה למתן צו ארעי דחוף וצו ביניים

בשם העותר: עו"ד בועז ארזי

פסק-דין

השופט ח' כבוב:

1. ביום 18.09.2022 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1864 (להלן: החלטת הממשלה), וזאת בהמשך להחלטת הממשלה מס' 509 מיום 08.11.2020; שעניינה עקרונות התוכנית הלאומית הרב שנתית להגברת הבטיחות בדרכים לשנים 2022-2027 (להלן: התכנית), שהציגה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן: הרלב"ט), ושיעדה הפחתת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים ב-50% בתוך חמש שנים ממועד החלטת הממשלה. והכל, על-פי האמור בהחלטת הממשלה, במטרה להפחית את שיעור הנפגעים בתאונות דרכים, לצמצם את הנזק המשקי כתוצאה מתאונות דרכים ולהביא לתיאום פעילות משרדי

הממשלה להגברת הבטיחות בדרכים. זאת ועוד נרשם לפני הממשלה, כי על מנת לאפשר לרלב"ד לקדם, כבר בשנת 2022, שלב ראשון של התוכנית הרב שנתית שהציעה, ייבחר במסגרת השלב הראשון, בין היתר, אשכול רשויות מקומיות, על-פי קריטריונים מקצועיים שיוגדרו, לצורך קידום פעילות רב תחומית להגברת הבטיחות בשטחי אשכול הרשויות; וכן יאוגם תקציב בסך של 80,000,000 ש"ח, ממספר מקורות, ביניהם סך של 35,000,000 ש"ח מתקציב משרד התחבורה לשנת 2022.

2. כדי להוציא את האמור לעיל מהכוח אל הפועל, פרסמה הרלב"ד, ביום 02.10.2022, מסמך שכותרתו "בחירת אשכול רשויות מקומיות - תכנית לאומית רב שנתית לבטיחות בדרכים". בגדרו תואר ערש היוולדה של התכנית; ניתנו דגשים ליישום התכנית לרבות דרישות בדבר אנשי מקצוע, השתתפות במימון ועוד; וכן, וזה העיקר, תוארו היטב אמות המידה לבחירת האשכול. עוד נקבע כי כנס מציעים, ייערך ביום 19.10.2022, באמצעות תוכנת ZOOM, וכי ההשתתפות בו היא חובה; כי שאלות הבהרה עד לכנס יש לשלוח עד ליום 06.10.2022, ושאלות הבהרה אחרי הכנס יש לשלוח עד ליום 23.10.2022. המועד הסופי להגשת הצעה נקבע ליום 30.10.2022.

3. ביום 23.10.2022 פורסמו תוצאות והסבר על "המודל לדירוג אשכולות לתוכנית הלאומית לבטיחות בדרכים", בכל הנוגע לפירוט ניקוד של עד 77% ביחס לנתונים שנאספו וחושבו על-ידי הרלב"ד. ובכללם נתונים וחשובים עליהם התבססה חטיבת המידע והמחקר ברלב"ד, יחד עם גורמי מקצוע אחרים, בכל הנוגע לנתוני היפגעות (המהווים עד 64% תדירות ההתכנסות של ועדות הבטיחות ברשויות המקומיות הכלולות באשכולות בשנת 2021, ובחציון הראשון של שנת 2022 (עד 5%); וכן נתוני ניצול התחייבויות לפרויקטים בתחום התשתיות שתוקצבו על-ידי משרד התחבורה (עד 8%). בהתאם לאמור ברישא התוצאות, העותר, הוא אשכול רשויות יהודה ושומרון, דורג במקום ה-9 מתוך 11 אשכולות (כאשר קיבל 33% מתוך 77% אפשריים בשלב זה); ותוך שהוער כי "נתוני תאונות הדרכים ביהודה ושומרון במרחב הבינעירוני הוכפלו פי 1.4, בהתאם למקדם אשר חושב לצורך קביעת מוקדי סיכון ביו"ש במקובל [כך במקור – ח' כ'] על משרד התחבורה וכלל הגורמים".

4. העותר מיאן להשלים עם תוצאות ראשוניות אלו, ופנה ביום 25.10.2022 לשר האוצר, שרת התחבורה ולמנכ"ל הרלב"ד במכתב שכותרתו "עצירת קול קורא לאשכולות בבחירת אשכול הפיילוט במסגרת תוכנית 'אשכול בטוח'". בגדרו פנה בבקשה להקפיא את ההליך, בעיקרו של דבר, מכיוון ש"שיטת [ה]ניקוד [...] לא מתבססת על נתונים ציבוריים וללא שניתן זמן סביר לבדוק ולהעיר הערות על השיטה [...] עם קבלת טבלאות הניקוד (טבלת נתוני ההיפגעות) בקול קורא שפרסמתם [...] קבלנו ציון המדרג אותנו בין 3 האשכולות עם הניקוד הנמוך ביותר, אך מעיון במעט המידע שהגיע עם הנתונים עולה כי נפלו פגמים

מהותיים כאמור בבחינת הנתונים על בסיס מסתמכים בבחירת האשכול". וזאת, בעיקרו של דבר, מכיוון שלשיטת העותר יש לחשב את מספר התאונות הבין עירוניות ואת אורך הכבישים הבינעירוניים, באופן העולה בקנה אחד עם "מאפייני האוכלוסייה באזור הזה". לסיום הוער כי לוחות הזמנים שנקבעו ב'קול הקורא', הקובעים הגשה סופית עד ליום 30.10.2022, ופרסום תוצאות בסמוך לאחר מכן, אינם מאפשרים "בחינה אמיתית, תיקון הנתונים ויצירת שוויון אמיתי שמטרתו הצלת חיים".

5. עם קבלת המכתב, ובכדי ליתן לעותר הזדמנות להשמיע עמדתו, ולשמוע בפירוט רב עוד יותר את העומד ביסוד המידע והנתונים המצויים בידי הרלב"ד, יצר מנכ"ל הרלב"ד קשר עם נציגי העותר, ופגישה בין הצדדים נקבעה ליום המחרת – 26.10.2022. כפי שעולה מהעתירה ונספחיה, לרבות סיכום מפורט של הפגישה שהוכן על-ידי הרלב"ד, בפגישה שקוימה כל צד שטח עמדתו, תוך שהוצג לעותר בהרחבה המודל ושיטת הניקוד שנבחרה. זאת ועוד, הוער כי לאחר ביצוע סימולציה התברר, כי גם אם היו מוזנים במודל הנתונים מטעם העותר – ממילא אשכול יהודה ושומרון היה מדורג במקום השביעי עם 46% מתוך 77% אפשריים בשלב ראשוני זה (תוך שהובהר כי אין בכוונת הרלב"ד לשנות כעת את המודל, או לעכב את ההליך לבחירת אשכול פיילוט, מחשש שעיקוב זה יביא לאובדן התקציב כולו, שמבוסס כאמור על תקציב משרד התחבורה לשנת 2022).

אם בכך לא סגי, ביום 30.10.2022 נשלח לעותר גם מענה מפורט מאוד בכתב מטעם הרלב"ד, בגדרו ניתנה התייחסות מעמיקה הן לטענות בדבר לוחות הזמנים, תוך שהרלב"ד שב וחזר על תכלית החלטת הממשלה ומקורות התקציב, ותוך שהוזכר כי מדובר אך בפרויקט פיילוט; הן מענה לטענות בדבר התייחסות 'שווה בשווה' לנתוני ההיפגעות בדרכים עירוניות ובינעירוניות; וכן לטענות בכל הנוגע למספר הנפגעים בתאונות דרכים וחשוב אורך הכבישים. טרם חתימה הובהר, כי הצורך בשיפור תשתיות ובטיחות למשתמשי הדרך בשטח העותר "הינו גלוי וברור לרלב"ד. בפגישה שנערכה עימכם הטעים יו"ר הרלב"ד כי בכוונתו לקדם את תכנית החומש בכפוף לתקציבים ולאישורי הממשלה שיתקבלו, וציין כי האינטרס המשותף לכולנו הוא לקדם את הבטיחות בדרכים ולהפחית תאונות בכל הארץ. בפגישה הצענו, כי במקביל להליך, יוקם צוות משותף של כל הגופים העוסקים בתחום הבטיחות בדרכים ביו"ש, לטובת גיבוש תכנית ייעודית לטיפול באזור יו"ש על מאפייניו השונים. בהתאם, תיאמנו אף ביקור קרוב שלי באשכול".

6. כמצוות 'הקול הקורא' מיום 02.10.2022, הגיש העותר ביום 30.10.2022 את מלוא המסמכים, לצורך בחינת התאמתו ובחירתו לאשכול המתאים לביצוע הפיילוט ל'קידום פעילות רב תחומית להגברת הבטיחות בדרכים בשטחו', בכפוף להסתייגותו. שכן, על אף טענותיו כי "אשכול יו"ש חולק על המתודולוגיה לפיה דורגו האשכולות לצורך

ה'קול הקורא', על בסיס הנתונים שעמדו בפני מדרגי האשכולות ועל התוצאה הבלתי הגיונית לפיה דורג אשכול יו"ש במקום ה-9 מתוך 11 מקומות. אנו סבורים כי מדובר בהחלטות בלתי סבירות הנשענות על נתונים שגויים וכן על שקילות שיקולים זרים", הוא לא נמנע מהגשת המסמכים בשל אחריות ציבורית לתושביו, וכי טיעוניו אינם משפיעים על הגשת המסמכים, שכן הטענות "הן רק לאופן בחירת האשכול הזוכה ולאופן דירוג האשכולות".

7. מכאן העתירה דנא, שהוגשה ביום 02.11.2022, והונחה על שולחני זה עתה, בוקר יום חמישי 03.11.2022. יוער, כי כעולה מן העתירה, ביום א' הקרוב, 06.11.2022, עתיד להיות מוכרז האשכול הזוכה בתכנית הפיילוט.

8. במסגרת העתירה התבקשנו ליתן צו על-תנאי, המורה למשיבות 1-2, הן שרת התחבורה והרלב"ד, לבוא וליתן טעם מדוע: "לא יבוטל ההליך של 'קול קורא' לבחירת 'אשכול רשויות' לביצוע פיילוט לצורך קידום פעילות רב תחומית להגברת בטיחות בשטחי האשכול כאמור בהחלטת הממשלה מס' 1864 שהתקבלה ביום 18.09.2022 [...] לחילופין יתבקש משרד התחבורה לנמק מדוע לא ישונו הקריטריונים לזכייה בקול הקורא באופן שיוודא כי הפגמים שנפלו בהליך – יתוקנו". בד בבד התבקשנו להוציא מלפנינו צו ארעי דחוף וצו ביניים "בגדרם ייעצרו כל הליכי קידום 'הקול הקורא' במתכונתו הנוכחית, לרבות פרסום זהות אשכול הרשויות שייבחר במסגרת ההליך".

9. ייאמר מיד – בפי העותר טענות רבות כחול אֶשֶׁר על שִׁפְתֵיהֶם אך הוא תולה ייחבו, בעיקרו של דבר, בטענותיו בדבר היות ההליך לבחירת האשכול "חפוז באופן בלתי סביר"; בטענותיו בכל הנוגע לקריטריונים והמתודולוגיה שנקבעו לשם בחירת האשכול, שהם לשיטתו "אינם סבירים ואינם משרתים את מטרת התכנית באופן מיטבי – בצורה קיצונית"; טענות בדבר הנתונים עליהם מתבסס דירוג האשכולות הראשוני, בשל היותם "נתונים שגויים באופן המשפיע ישירות על תוצאות הדירוג"; טענותיו כי ההליך נעשה תוך הטיה הנובעת משיקולים זרים של שרת התחבורה, בין היתר, על יסוד התבטאויותיה ברשת החברתית Twitter; והפגיעה "הבלתי סבירה" בזכות לשוויון שטמונה בקריטריונים שנקבעו לזכייה.

10. לאחר עיון בעתירה על נספחיה, ושקילת טיעוני העותר בכובד ראש, הגענו לכלל מסקנה כי דינה להידחות בשל היעדר עילה להתערבותנו.

11. אין חולק כי עיקרון השוויון הוא עיקרון יסוד במשפט הישראלי, נר לרגלנו וכי "הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג 693, 698 (1969)). אך ענייננו כלל אינו נכנס בגדר דיני השוויון וההפליה, אלא בגדר סמכותה הרחבה של הממשלה, על שלוחותיה, ושיקול הדעת הרחב של גורמי המקצוע

במשרד התחבורה והרלב"ד בתחום מומחיותם, בכל הנוגע להסדרת הבטיחות בדרכים, המחקר שעומד ביסודו וחלוקת המשאבים החברתיים בהקשר זה.

12. בשנת 2006 חוקק חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו-2006, בגדרו נקבע כי "מוקמת בזה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים אשר תפעל להגברת הבטיחות בדרכים בהתאם להוראות חוק זה; הרשות תפעל במסגרת מדיניות הממשלה ובכפוף להחלטות השר לפי חוק זה" (סעיף 2 לחוק). זאת ועוד נקבע בחוק, כי תפקידי הרלב"ד הם: (1) לקיים ולהפעיל מערך בקרה על פעולתן של רשויות תימרון מקומיות, כאמור בסעיף 7; (2) לפעול לתגבור המימון של פעולות בתחום הבטיחות בדרכים ברשויות מקומיות [...] ובכלל זה פעולות לשיפור תשתית התחבורה ואמצעי הבטיחות, בדרכים עירוניות, ולפקח על ביצוע פעולות שמומנו כאמור; (3) לגבש תכנית רב שנתית להגברת הבטיחות בדרכים ולפעול ליישומה באמצעות תכניות שנתיות, [...] ובכלל זה לסייע במימון פעולותיו של המרכז [...] ככל שתמצא לנכון להוסיף על הסכום המועבר [...] (4) לקדם, לתכנן ולקיים פעילות הסברה וכל פעילות אחרת, במטרה להגביר את מודעות הציבור בנושא הבטיחות בדרכים; (5) להקים ולנהל מרכז מידע לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים [...] (6) לייעץ ולסייע למערכת החינוך, בכל סוגי מוסדות החינוך, לגבי תכנים של לימודים עיוניים בנושאי החינוך התעבורתי והבטיחות בדרכים [...] (7) לייעץ לגופים העוסקים בחילוף והצלה, [...] (8) לסייע בתגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה; (9) לייעץ לשר ולממשלה בתחומי הבטיחות בדרכים, בטיחות הרכב ורישוי נהגים; (10) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה" (סעיף 6 לחוק); בנוסף, סעיף 33 לחוק מסדיר את הקמת המרכז הלאומי למידע ולמחקר ברלב"ד, בקבעו כך: (א) הרשות תקים ותנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים (בפרק זה – מרכז המידע והמחקר), שמטרותיו הפעלת מערך לאיסוף מידע ולעיבוד נתונים בתחום האמור (בפרק זה – מאגר המידע), מתן מענה לפניות בתחום האמור וגיבוש המלצות לאמצעים להגברת הבטיחות בדרכים ולמאבק בתאונות הדרכים, לרבות הסברה והדרכה; (ב) מרכז המידע והמחקר ירכז נתונים בדבר תאונות דרכים, ובכלל זה בדבר נהגים וכלי רכב המעורבים בהן, נפגעים, מאפיינים מיוחדים שלהן, תשתיות ואמצעי בטיחות בסביבת התרחשותן, וכן נתונים אחרים ומחקרים בתחום הבטיחות בדרכים; כן יבצע מרכז המידע והמחקר מחקרים, יערוך השוואות בין-לאומיות, ינתח מגמות ויפעל לקידום אמצעים טכנולוגיים, הכל בתחום הבטיחות בדרכים; (ג) מרכז המידע והמחקר יסייע למשטרת ישראל בחקירת תאונות דרכים; השר והשר לביטחון הפנים, בהסכמת שר המשפטים, יקבעו את אופן הסיוע ואת המקרים והתנאים לסיוע כאמור".

הנה כי כן, הרלב"ד אשר הוקמה מכוח חקיקה והחלה לפעול בשנת 2007, מתוך הבנה כי מצב הבטיחות בדרכים מחייב טיפול מעמיק ויסודי, וכן מתוך הכרח לבנות תכנית אסטרטגית מעשית לשינוי מצב הבטיחות של משתמשי הדרך, היא בעלת הסמכות להסדיר פעולות לשיפור תשתית התחבורה ואמצעי הבטיחות, וכן לגבש תכנית רב שנתית להגברת הבטיחות בדרכים ולפעול ליישומה באמצעות תכניות שנתיות, רחבה ומפורשת.

וזאת, בכפוף להנחיות הממשלה ושרת התחבורה. למותר לציין כי היא רשאית להפעיל סמכותה זו בהתאם לשיקול הדעת השלטוני, בכפוף למגבלותיו.

13. כפי שצינתי בעבר, בית משפט זה אינו מחליף את שיקול דעתן של רשויות שלטוניות מוסמכות בשיקול דעתו-שלו, וזאת משום שאין זה תפקידו של בית המשפט לבקר את תבונתה של ההחלטה המנהלית אלא את חוקיותה (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 619-625 (2010)). מושכלות יסוד אלו מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהחלטות הקובעות מדיניות כלכלית ערכית וסדרי עדיפויות חברתיים, כבענייננו (בג"ץ 1053/21 עיריית רהט נ' רשות מקרקעי ישראל (08.06.2022)). הפכנו והפכנו בטיעוני העותר, ולא מצאנו טעם המצדיק סטייה מכלל נקוט זה. הדברים אף מקבלים משנה תוקף למקרא סיכום הפגישה שנערכה בין הצדדים ביום 26.10.2022, והמענה המנומק היטב בכתב, ששלחו גורמי הרלב"ד לפניית העותר ביום 30.10.2022. הדברים נכונים ביתר שאת, בשים לב לתוצאות הסימולציה שערכו ברלב"ד, לנתונים מטעם העותר שעומדים ביסוד טענותיו, כמפורט לעיל.

14. בכדי שלא נמצא חסרים יצוין, כי העותר גם לא עמד בנטל הכבד שעמד לפתחו, לשם הוכחת קיומם של שיקולים זרים בנסיבות המקרה. טענות מסוג זה אין להעלות כלאחר יד, ולבטח שלא על יסוד תשתית עובדתית כפי שהוצגה בעתירה דנא.

15. סוף דבר – העותר לא צלח את המשוכה שעמדה בפניו ולא הוכיח כל פגיעה בעקרון השוויון, או כל טעם מבורר אחר, המצדיקים התערבות שיפוטית בהחלטת הרלב"ד בשלב זה. כאמור, לממשלה, על רשויותיה המוסמכות, הפררוגטיבה לקבוע את אופן חישוב הניקוד, לרבות קביעת קריטריונים מקצועיים, לצורך קיום הליך פיילוט מקדמי, שמטרתו טיוב תכנית כלל ארצית שעתידיה לבוא – בית משפט זה לא יתערב בכך בנקל. וכאמור, הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לכך שטענות העותר קיבלו מענה מקיף ויסודי; ואף ניתנה לו הזדמנות להשמיע טענותיו ולקבל הסברים יום למחרת פנייתו; ובשים לב לכך שצרכיו לא רק שלא נעלמו מעיני הרלב"ד, אלא שהרשות אף תיאמה עמו מועד לסיוור ולימוד צרכיו בשטח.

16. אשר על כן, העתירה נדחית בזאת. בנסיבות העניין לא יעשה צו להוצאות.

ניתן היום, ט' בחשוון התשפ"ג (3.11.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט