



עפ"א 1542/01/17 - ועדה מקומית לתכנון קרית אתא נגד חליל איאד, לב הגליל תחבורה ורכב בע"מ, מינהל התכנון

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 1542-01-17 ועדה מקומית לתכנון קרית אתא נ' איאד ואח'
תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט יחיאל ליפשיץ
מערערת
נגד

1. חליל איאד
2. לב הגליל תחבורה ורכב בע"מ 3. מינהל התכנון -
באמצעות פרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)

משיבים

פסק דין

מבוא

1. ערעור על החלטת בית משפט קמא (כבוד השופט מוחמד עלי) מתאריך 14.11.16 ולפיה בוטל צו הפסקה מנהלי שהוצא בתאריך 7.8.16 על ידי מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובניה קרית אתא (להלן: **הועדה**). הועדה הינה המערערת בהליך שלפניי.

כללי

2. הצו המנהלי הוצא לפי ס' 224 לחוק **התכנון והבניה**, התשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**), כנוסחו טרם תיקון 116 לחוק, והפסיק עבודות תשתית וסלילה של חיבור מכון לרישוי כלי רכב למחלף גלעם בכביש 781. החברה המפעילה את מכון רישוי כלי רכב הינה "לב הגליל תעבורה בע"מ" ומנהלה הינו המשיב 1. המשיבה 2 מפעילה מזה שנים מכון רישוי לכלי רכב סמוך לצומת גלעם והמכונה גם "מכון רישוי אפק" (להלן: **המשיבה**, או - **מכון הרישוי**).

3. מכון הרישוי ממוקם בצמוד לכביש 79, סמוך לתחנת דלק. כניסת הבאים למכון מכיוון צפון הינה נוחה יחסית - מכביש 79 פונים לתחנת הדלק הצמודה לכביש ומשם למכון הרישוי. יציאת כלי הרכב ממכון הרישוי הינה דרך מעבר חקלאי הנמצא מתחת לכביש 79. מעבר חקלאי זה משמש גם את אלה המבקשים להגיע למכון שלא מצפון. בעבר היתה קיימת דרך שהובילה ישירות ממכון הרישוי לכביש 781, אולם בעקבות הקמת מחלף גלעם על ידי נת"י, נותקה דרך גישה זו. מטרת הדרך שסלילה הופסקה בצו המנהלי לעיל (להלן: **הדרך החדשה**), הינה לחבר בשנית את מכון הרישוי ישירות לכביש 781. מכון הרישוי עצמו לא נמצא בשטחי המערערת, אך המחלף מצוי בשטחה. בצו ההפסקה המנהלי צוין כי הדרך החדשה מהווה **"התחברות דרך פיראטית למחלף גלעם לכיכר הנמצאת בתחום שיפוט עיריית ק. אתא. דרך זו אינה מאושרת סטטוטורית ותנועתית..."**.

עיקר קביעות בית המשפט קמא

4. בית המשפט קמא הורה על ביטול צו ההפסקה המנהלי שהוצא על ידי המערערת, ובטרם עשה כן קבע



את הממצאים העובדתיים שלהלן בהקשר למצב התכנוני ובשים לב להוראות החוק הרלוונטיות ובראשן ס' 261 לחוק.

5. משכך, אביא כבר בתחילת הדברים את הוראת סעיף 261 שכותרתו "דרכים ותשתיות" (ההדגשות אינן במקור - י.ל.):

(א)

תכנית שאין בה אלא הוראות בדבר התוויות דרכים או תיקון התוואי של דרכים והנוגעת ליותר ממרחב תכנון מקומי אחד, רשאי שר הבינוי והשיכון או שר התחבורה להגישה לוועדה המחוזית; עשה כן - יודיע עליה לכל ועדה מקומית שבמרחבה עובר התוואי.

(ב)

)
תשנ"ה-1995

...

(ג) ...

(תיק)

(ד) התוויית דרך, סלילתה או סגירתה, וכן הקמתו של קו תשתית תת-קרקעי . . . אינן טעונות היתר לפי סעיף 145, אם מתקיימים לגביהן כל אלה:

(1) הן מבוצעות בידי אחד מאלה:

(א) המדינה;

(ב) רשות שהוקמה לפי דין;

(ג) גוף הפועל מטעם המדינה לפי דין;

(ד) גוף הפועל מטעם המדינה לאחר שהוסמך לכך לפי החלטת

הממשלה;

(ה) חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשתיות;

(ו) ..

(ז) ...

(ח) ...

(תיק)

(2) הן נעשות בהתאם לאחת מאלה: תכנית מפורטת מאושרת, תכנית מיתאר

מקומית מאושרת הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, או תכנית עבודה

שאושרה לפי סעיפים 25 או 25א לחוק משק הגז הטבעי, הוראות של תכנית

עמוד 2



- מפורטת; לעניין זה לא יראו תכניות כאמור בסעיף 145(ח), כתכניות שהוראות סעיף קטן זה חלות עליהן;
- (3) ניתנה הודעה על כך 15 ימים לפני תחילת ביצוען של העבודות לרשות המקומית ולוועדה המקומית הנוגעות בדבר;
- (4) עם סיום ביצוע העבודות יגיש הגורם המבצע כאמור בפסקה (1) לרשות הרישוי מסמכים המעידים על הקמת העבודות בפועל בהתאם לתכנית כאמור בפסקה (2), והכול במתכונת שיקבע שר האוצר.

(ה) (1) על אף האמור בסעיף קטן (ד) ובסעיף 145, הקמת מבנה דרך בידי אחד

- הגופים האמורים בסעיף קטן (ד), תהיה טעונה הרשאה בהתאם להוראות סעיף קטן זה;
- (2) בקשה להרשאה להקמת מבנה דרך תוגש למתכנן המחוז והעתק ממנה יוגש למהנדס הוועדה המקומית; הבקשה תכלול את הפרטים שלפיהם ניתן יהיה לקבוע אם הקמת מבנה הדרך תואמת הוראות תכנית כאמור בסעיף קטן (ד), כן תכלול הבקשה את פרטי האדריכל או המהנדס האחראים לתכנון המבנה ופרטים נוספים שיקבע שר האוצר בתקנות, בהתייעצות עם שר הבינוי והשיכון והשר לאיכות הסביבה ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת;
- (3) תוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה להרשאה יבדקו מתכנן המחוז ומהנדס הוועדה המקומית את הבקשה ויאשרו אותה אם היא תואמת את הוראות התכנית והוראת כל דין אחר הנוגעת לענין, שלא ניתנה לגביה הוראה אחרת בתקנות שהותקנו לפי פסקה (2); קבעו המתכנן והמהנדס כאחד כי הבקשה אינה תואמת הוראה מההוראות האמורות, ימסרו הודעה מנומקת בכתב על כך, למגיש הבקשה, בתוך התקופה האמורה;

(א3) . . .

- (4) לא החליטו מתכנן המחוז ומהנדס הוועדה המקומית בבקשה להרשאה בתוך התקופה האמורה בפסקה (3), יראו את הבקשה כמאושרת וכאילו ניתנה הרשאה לפיה, ובלבד שמכון בקרה אישר, ככל שאישורו נדרש, כי ביצע בקרת תכן לבקשה להרשאה וכי תוצאות הבקרה תקינות;
- (5) נתגלעו חילוקי דעות בין מתכנן המחוז ובין מהנדס הוועדה המקומית בקבלת החלטה לפי פסקה (3), ימסרו את פרטי המחלוקת בהודעה בכתב, ליושב ראש הוועדה המחוזית, והוא יכריע במחלוקת תוך 21 ימים מיום קבלת ההודעה, לאחר שיתיעץ עם יושב ראש הוועדה המקומית ועם מומחה מקצועי לענין השנוי במחלוקת;
- (6) קבע יושב ראש הוועדה המחוזית כי מתבצעות עבודות להקמת מבנה דרך ללא



הרשאה או בסטיה מהרשאה, יחולו הוראות פרק י' ככל שהן חלות על המדינה;

(7) על אף האמור בפסקאות (2) עד (5), בקשה להרשאה המוגשת על ידי רשות מקומית או תאגיד בבעלות מלאה של רשות מקומית אחת, תוגש למהנדס הוועדה המקומית והוא יהיה המוסמך להכריע בבקשה להרשאה;

(תיק)

(8) שר הפנים רשאי לקבוע חובת בקרת ביצוע על ידי מכון בקרה על עבודה לפי סעיף זה הטעונה בקרת תכן; בעל ההרשאה ימסור הודעה לרשות המקומית לפני תחילת העבודות על מכון הבקרה המיועד לבצע את בקרת הביצוע בהתאם להוראות שיקבע שר הפנים.

(ו) (בוטל).

(ז) שר האוצר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע סוגי תשתית נוספים וסוגי בניינים או עבודות הנדרשים במישרין להקמת תשתית או בשל קיומה, שהקמתם או ביצועם ייעשו שלא על פי היתר אלא על פי הרשאה כאמור בסעיף קטן (ה).

6. בית המשפט קמא התייחס להוראות ס' 261 לעיל. ביחס לתנאי סעיף קטן (ד)(1) - זהות מבצע העבודה, נקבע כי המכון, הגם שהינו חברה פרטית, פועל למעשה מטעמה של נת"י שהינה חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשתיות. לכן, מתקיים תנאי זה.

7. בנוגע לתנאי השני הקבוע בסעיף קטן (ד)(2) ולפיו נדרשת תכנית מפורטת מאושרת או תכנית מתאר מקומית מאושרת הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, הפנה בית המשפט קמא לתוכניות החלות בטרם שהגיע לתשובה חיובית גם בהקשר זה.

בית המשפט קמא הפנה לתוכנית הרלוונטית הראשונה בסדר הכרונולוגי שהיא ג/8020 (להלן: **תוכנית 8020**). מדובר בתכנית שאושרה בשנת 1996 ומכוחה ניתן היתר להקמת מכון הרישוי. תכנית זו התייחסה בין היתר, כך נקבע, להסדרת חיבור מכון הרישוי אל כביש 781. לכן, נקבע כי העבודות המבוצעות כיום אינן סותרות תכנית זו. בית המשפט קמא הפנה לכך כי גם בעבר הדרך הקודמת חיברה את המכון אל כביש 781, אך דרך זו בוטלה בעקבות פיתוח ושינוי מחלף גלעם ולכן הדרך החדשה (מושאת ההליך דנן) נועדה לשחזר מצב שהיה קיים בעבר. בית המשפט קמא היה ער לכך שנקודת החיבור של הדרך החדשה עם כביש 781 אינה זהה לזו של הדרך הקודמת אלא נמצאת מערבית לנקודת החיבור המקורית - במיקום בו מצוי כיום מעגל תנועה שהינו חלק ממחלף גלעם, אך צוין, כי הפתרון לעיל נמצא ראוי ומתאים על ידי נתיבי ישראל ומשרד התחבורה.

תוכנית רלוונטית נוספת היא חפאג/ד/1257 (להלן: **תוכנית 1257**). מדובר בתוכנית שיזמה נת"י להסדרת מפגש דרך 781 ודרך 79 והינה תכנית מפורטת שפורסמה למתן תוקף בשנת 2007 ושינתה, כך צוין, את תכנית 8020. צוין, כי הן דרך הגישה הקודמת והן הדרך החדשה, היינו תוואי הכביש החדש מושא ענייננו, כלולות בשטחים שסומנו "דרך" באותה תכנית. משכך, כך צוין, הדרך החדשה אינה "פיראטית" (נוסחו של צו ההפסקה המנהלי) ודי בכך כדי לשמוט את המצע העובדתי של צו ההפסקה המנהלי. לכן, נקבע כי גם התנאי השני בס' 261 לעיל מתקיים שכן תוכנית 1257 הינה תוכנית מפורטת וסלילת הדרך החדשה מבוצעת בשטח



רצועת הדרך.

8. בית המשפט קמא התייחס לחריג הקבוע בסעיף 261 (ה) לחוק, הקובע כי במידה ומדובר ב"מבנה דרך" אזי צריך לקבל "הרשאה" על פי הוראות אותו סעיף ולא די ב"אישור" של נת"י.

"מבנה דרך" הינו על פי ס' 1 לחוק - **"מחלף, גשר או מנהרה לרבות חפיר או סוללה המצויים בתחילתו או בסופו של אחד מאלה וכן תחנה לתחבורה ציבורית . . ."**. נקבע, כי "מבנה דרך" אינו כולל את הדרך עצמה אלא רק מבנים שנלווים לדרך. בית המשפט קמא התייחס לתוכנית מחלף גלעם ("הרשאה להקמת מבנה דרך") וקבע כי תוכנית זו אינה בגדר תכנית מתאר ואין בכוחה לשנות תכנית מתאר או תכנית מפורטת קיימת. זאת ועוד, נקבע שאין בעובדה שסלילת הדרך החדשה החלה לאחר שמתכננת המחוז נתנה את הרשאתה למבנה דרך ושלא כללה את דרך הגישה החדשה, כדי להעלות או להוריד. במילים אחרות, נקבע שההרשאה למבנה דרך אינה יכולה לשנות את תוואי הדרך שנקבע על פי תכנית 1257, המאפשרת ביצוע סלילת דרך בתחומה.

9. בית המשפט קמא התייחס להוראת ס' 261(ד)(3) לפיה יש למסור הודעה על ביצוע העבודות 15 ימים לפני תחילת ביצוען לרשות המקומית ולועדה המקומית הנוגעות בדבר, אך קבע כי אין באי מילוי ההוראה (נתון שלא היה במחלוקת של ממש) כדי להביא להותרת צו ההפסקה המנהלי על כנו וזאת בשים לב לאופייה הטכני של ההוראה ומשום פרק הזמן שחלף מאז מתן הצו ועד לקיום הדיון.

10. לפני סיום התייחס בית המשפט קמא לטענת המערערת ולפיה תכנית 8020 שמכוחה הוקם מכון הרישוי מתירה הקמתו של מכון רישוי לכלי רכב חקלאיים בלבד, בעוד שמכון הרישוי פועל לגבי כל סוגי הרכבים. נקבע, כי נימוק זה לא היווה את הבסיס להוצאת צו ההפסקה המנהלי ובכל אופן המכון כלל אינו נמצא בתחום שיפוט המשיבה. לכן, סוגיה זו צריכה להיות מטופלת על ידי הרשות הרלוונטית. זאת ועוד, בית המשפט קמא הפנה לרישיון העסק של המכון לפיו מותרת הפעלתו לגבי כלל סוגי הרכב.

11. לאור כל האמור לעיל, קבע בית המשפט קמא כך: **"מכל מקום - ובכך נסיים במה שפתחנו - נתיבי ישראל, הגוף האמון על תשתיות הדרכים בישראל, שמוסמך לסלול דרך על בסיס תכנית מפורטת שמייעדת את השטח לדרך, הרשה והסמך את המבקשים לסלול את הדרך. הדבר אף קיבל את אישור משרד התחבורה. לפיכך, קביעותיו של מהנדס הועדה כי מבוצעות עבודות "התחברות דרך פיראטית" שאינה מאושרת "סטטוטורית ותנועתית" ועל כן יש להפסיק את העבודות שמתבצעות ללא היתר - אינן יכולות לעמוד. מכאן שיש לבטל את הצו."**

תמצית טענות המערערת (הועדה המקומית לתכנון ובניה קרית אתא)

12. ראשית, השיגה המערערת כנגד קביעות בית המשפט קמא בהקשר למצב התכנוני ובנוגע לקביעותיו כי קיימת תכנית מפורטת מאושרת.

13. בהקשר לעיל, נדונה תוכנית 8020 - המערערת טענה כי קביעת בית המשפט קמא ולפיה תוכנית 8020 כללה הסדרת חיבור מכון הרישוי לכביש 781, הינה שגויה. נטען בהקשר זה כי בקביעתו לעיל, הסתמך בית המשפט קמא על מסמך שסומן מב/2, אך מסמך זה שהוגש לבית המשפט קמא על ידי מכון הרישוי, אינו חלק מתשריט התוכנית המאושרת 8020. משכך, שגויה גם קביעת בית המשפט קמא כי דרך הגישה הקודמת הינה חלק מהתוכנית המאושרת 8020. זאת ועוד, דרך הגישה הקודמת אינה מצויה בתוואי הדרך החדשה, שכן ממילא אין חפיפה בין שתי הדרכים.

עוד בהקשר לתכנית 8020, הפנתה המערערת להוראות התוכנית הקובעות כי **"לא יהיו חיבורים לכביש 79 ולמערכת דרכים ארציות והגישה למתקן תתבסס על מעבר בדרכים חקלאיות כמסומן בתשריט"**. היינו, תוכנית 8020 אינה מאפשרת את חיבור מכון הרישוי, שכאמור נועד לשמש רק כלים חקלאיים, למערכת דרכים



ארצית - בין אם זה כביש 79 ובין אם זה כביש 781.

14. באשר לתוכנית 1257, צוין כי זו אינה מבטלת את תוכנית 8020. ס' 6 לתוכנית 1257 קובע כי יחולו עליה התוכניות הקיימות וככל שתהיינה סתירות, הוראות תוכנית 1257 תגברנה. בכל אופן, אין כל סתירה בין התוכניות שכן, כאמור לעיל, תוכנית 8010 לא אישרה את חיבור המכון למערכת דרכים ארצית.
15. לכן, נטען כי אף לא אחת מהתוכניות לעיל אישרה את סלילת דרך הגישה החדשה ולכן מסקנת בית המשפט קמא כי הוכחו תנאי ס' 261 (ד)(2) לחוק בדבר קיומה של תוכנית מאושרת - שגויה היא.
16. לא זו אף זו, נטען - ולו לצורך הדיון - כי גם אם התקיים התנאי הקבוע בסעיף קטן (ד)(2) בנוגע לתוכנית מפורטת מאושרת, ממילא הדרך אותה מבקש המכון לחבר למחלף גלעם מהווה "מבנה דרך" ולכן יש להחיל בנדון את הוראות ס' 261 (ה) לחוק, המחריגות את הוראת סעיף קטן (ד).

בהקשר זה, הפנתה המערערת להרשאה לבניית המחלף ממנו עולה כי מעגלי התנועה מהווים חלק בלתי נפרד מהמחלף שהינו "מבנה דרך". וכך צוין בהקשר זה - **"במסגרת הקמת מחלפון גלעם ייהרס הגשר הקיים... כולל הקמת שני מעגלי תנועה בחיבור בין רמפות המחלפון לכבישים 79 ו 781 ומעגל תנועה בצומת כניסה למושב גלעם ."**

זאת ועוד, נטען כי אף אלמלא הוראת החוק לעיל, גם סדרי עבודה תקינים חייבו את הוצאת צו ההפסקה המנהלי שכן כלל המחלף אושר טרם החלה העבודה לסלילת הדרך החדשה מושאת עניינו. מדובר במחלף שאושר על ידי מתכנת המחוז ומהנדסת המערערת. לכן, חיבור דרך חדשה למחלף עצמו טעון את שינויה של ההרשאה על ידי הגורמים לעיל.

17. סיכומו של דבר, נטען שדרך הגישה החדשה בוצעה ללא שקיימת תוכנית מאושרת מפורטת (למעשה, נטען כי הדרך הינה בניגוד לתוכנית מאושרת); וגם אם היתה קיימת תוכנית מאושרת ומפורטת הרי שמדובר ב"מבנה דרך" המחייב הרשאה.

תמצית עמדת מינהל התכנון

18. בתאריך 26.4.17 התקיים דיון בפניי במעמד הועדה (המערערת) ומכון הרישוי. בתום הדיון ביקשתי את עמדת הצדדים לעיל בנוגע לאפשרות צירוף מינהל התכנון ונת"י. הועדה הסכימה לצירוף הגורמים לעיל, בעוד מכון הרישוי הביע התנגדותו לכך (ר' עמדת המכון מתאריך 10.5.17). בסופו של דבר ביקשתי את עמדת מינהל התכנון וזו הוגשה בתאריך 10.9.17. באי כוח מינהל התכנון אף התייצבו לדיון נוסף שהתקיים בפניי בתאריך 20.11.17.
19. טיעונו העיקרי של מינהל התכנון היה כי סלילת הכביש מהווה "הקמת מבנה דרך" במשמעות ס' 261 (ה) לחוק. לכן, עבודה שכזו טעונה הרשאה בהתאם להוראות סעיף קטן זה.

20. בהקשר לעיל, הפנה מינהל התכנון לכך כי התוכנית החלה ברמה הארצית הינה תמ"א 3/78. על פי תוכנית זו, דרך 79 הינה "דרך ראשית מהירה" ודרך 781 הינה "דרך פרברית מהירה" מוצעת. בהתאם לתמ"א 3/78, במפגש בין שתי הדרכים לעיל - 79 ו 781, יוקם מחלף גלעם שהינו "מבנה דרך" כהגדרת מונח זה בחוק.



המינהל הפנה להגדרת "מבנה דרך" בסעיף ההגדרות של חוק התכנון והבניה, שכבר הובאה לעיל - **"מחלף, גשר או מנהרה לרבות חפיר או סוללה המצויים בתחילתו או בסופו של אחד מאלה וכן תחנה לתחבורה ציבורית . . ."** (ההדגשה אינה במקור - י.ל.);

וכן הפנה להגדרת "מחלף" שבתמ"א 3 ולפיה **מחלף** הינו - **"מפגש דרכים במפלסים שונים הכולל את הדרכים המחוברות בין המפגש"**.

21. נטען, ששילוב ההגדרות לעיל מוביל למסקנה שסלילת הדרך החדשה על ידי המכון תיצור שינוי ב"מבנה הדרך" וככזו מחייבת הרשאה לפי ס' 261 (ה) לחוק.

וכך צוין בהקשר זה:

"משאין חולק כי בענייננו מדובר בעבודות סלילת דרך לשם התחברות ל'מחלף', היינו לשם התחברות ל'מבנה דרך' שהוא טעון הרשאה כשלעצמו, לפי ס' 261 (ה) לחוק, בלא שניתנה לעבודות הרשאה כחוק. ברי שכשם שהמחלף כמכלול הינו מבנה דרך טעון הרשאה, גם עבודות סלילה המחוללות בו שינוי, כבענייננו, הינן עבודות טעונות הרשאה" (ס' 15 לעמדת המינהל).

22. המינהל התייחס לטענת מכון הרישוי כי הדרך החדשה מיועדת להתחבר "רק" לכיכר תנועה המצויה לצד המחלף המפלסי. המינהל ביקש לדחות מכל וכל טענה זו בציינו שכיכר התנועה מהווה חלק אינטגרלי ממחלף גלעם.

צוין, שסלילת הדרך החדשה כרוכה בשינוי המתווה התעבורתי שאושר למחלף גלעם במסגרת ה"הרשאה למבנה דרך" (**מע/7 שסומן גם מש/1**) ולכן הדבר מהווה שינוי בהרשאה קודמת. לגבי הטענה שסלילת הדרך החדשה משנה "אך במעט" את "מבנה הדרך" - נטען שמדובר בטענה חסרת כל בסיס משפטי או אחר, והדבר דומה למי שקיבל היתר לבניית בניין, ולאחר שסיים לבנותו (בהתאם להיתר) מבצע בו תוספות ושינויים (שלא נכללו בהיתר) בהעלותו את הטענה שאינו זקוק להיתר בנדון שכן כבר קיבל היתר . .

23. לסיכום טיעון זה צוין בא כוח המינהל כך:

" . . לצורך יצירת החיבור בין דרך הגישה, בין אם יקרא לה דרך חקלאית ובין אם יקרא לה דרך שירות . . כאשר היא נפגשת עם המחלף, היא בהכרח מהווה שינוי למחלף וכל שינוי למחלף טעון הרשאה, לא לפי סעיף 261(ד) לחוק, כפי שחבריי מנסים לשכנע את ביהמ"ש, אלא לפי סעיף 261(ה) לחוק". (עמ' 15, שורה 30 עד עמ' 16 שורה 2).

24. המינהל טען, מעבר לצורך לשיטתו, כי גם אלמלא התקיימות חריג ס' 261 (ה) לחוק, ממילא גם לא התקיימו תנאיו של ס' 261(ד) לחוק.

כך, הועלה ספק באם חברת נת"י נכללת בגופים המנויים בסעיף קטן (ד)(1) (גוף הפועל מטעם המדינה או חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה פיתוח תשתיות), אולם לא הורחב בנדון.

עוד הועלו טענות בהקשר לסעיף קטן (ד)(2). במלים אחרות, מינהל התכנון הבהיר מדוע לשיטתו הדרך החדשה אינה בהתאם לתוכנית מאושרת ומפורטת.

25. בהקשר האחרון, הרחיב מינהל התכנון בנוגע לתוכנית 8020 - נטען, כי תוכנית זו חלה אך ורק על שטח בגודל של 5.13 דונם התחום בקו כחול, ושטח זה כלל אינו כולל את הדרך החדשה מושאת הליך זה ואינה גובלת בדרך 781 - היא הדרך שהמכון רוצה להתחבר אליה בדרך החדשה שהוא מבקש לסלול.



לכן, אף הסכמה או תרשומת (כאשר הכוונה למב' 2 - אותו מסמך שהועדה טענה שאין לו כל תוקף) ממילא אינה יכולה להתגבר על היעדר תחולתה הגיאוגרפית של תוכנית זו על הדרך החדשה שסלילתה מתבקשת. לא זו אף זו, מטרת תוכנית 8020, כאמור בתקנון התכנית, היתה לשנות יעוד משטח חקלאי למכון לרישוי רכבים חקלאיים בלבד.

ס' 5.1 לתקנון התוכנית קבע כי "לא יהיו חיבורים לכביש מס' 79 ולמערכת דרכים ארציות והגישה למתן תבסס על מעבר בדרכים חקלאיות קיימות כמסומן בתשריט".

במילים אחרות, נטען שתוכנית 8020 אינה מאפשרת גישה לכביש 781.

26. ולגבי תוכנית 1257 - תוכנית זו באה להסדיר את מחלף גלעם. אמנם צוין כי היא באה לשנות את תוכנית 8020 אך המינהל הדגיש את הברור מאליו, והוא כי הדבר רלוונטי רק אם קיימת חפיפה גיאוגרפית בשטח שכל תוכנית חלה עליו. צוין, כי קיימת חפיפה גיאוגרפית מסוימת בין שתי התוכניות, אולם שטח זה הינו קטן ביותר וממילא אין הוא מאפשר חיבור לכביש 781. מאליו יוצא שלא ניתן לראות בה כתוכנית מפורטת ומאושרת לעניינו.

27. מעבר לנדרש נטען כי לקיומה של "דרך היסטורית" שהיתה קיימת בעבר, טרם החלו עבודות מחלף גלעם, אין כל רלוונטיות שכן אין מקום "לשחזר" דרך, שכפי שהובהר לעיל הוקמה שלא כחוק.

תמצית טענות מכון הרישוי

28. מטבע הדברים שהמכון ביקש לדחות את הערעור ועתר לאמץ את כלל קביעות בית המשפט קמא.

29. נטען, כי קביעת בית המשפט קמא בנוגע לקיומן של תוכניות מאושרות ומפורטות בנוגע לדרך החדשה שהמכון מבקש לסלול כדי לחבר את המכון לדרך 781, הינה נכונה.

30. בהקשר זה הפנה המכון למסמך מב/2 המבוסס על תוכנית 8020. על בסיס מסמך זה המהווה אישור של מע"צ לסלילת דרך, נסללה הדרך הישנה שחיברה את המכון לדרך 781.

מכיוון שתוכנית 8020 הופקדה ואושרה לאחר שניתן האישור לעיל, טען המכון שהמסמך לעיל מהווה חלק בלתי נפרד מהוראות תוכנית 8020.

מכון הרישוי היה ער לטענת מינהל התכנון כי חיבור הדרך החדשה נמצא מחוץ לגבולות הגיאוגרפיים של תוכנית 8020, אך טען כי בתנאים מסוימים ניתן להחיל הוראות של תוכנית (גם) מחוץ לגבולות התוכנית. יחד עם זאת המכון לא פירש ולא הרחיב מהם, לשיטתו, אותם תנאים.

31. בהתייחס לתוכנית 1257 הנוגעת לתוכנית המחלף, שב המכון והפנה לתשריט מב/2 ונטען כי הדרך החדשה כמעט זהה לתוואי הדרך הקודמת הנמצאת בתוך רצועת דרך 79.

32. בהקשר לטענה כי חיבור הדרך החדשה מהווה שינוי של "מבנה הדרך", נטען כי החיבור אמור להתבצע על פי התכנון רק לאחד ממעגלי התנועה במקום ולא למחלף עצמו. ומהו אותו "מחלף" לשיטת המכון ? בהקשר זה נטען כי המחלף הינו אך ורק המקום בו מתבצעת הפרדה מפלסית בין דרך 79 לדרך 781. כדברי בא כוח מכון הרישוי "יש כביש אחד שנקרא 79 ויש כביש שנה מזרח מערב שנקרא 781 ויש הפרדה מפלסית בין שניהם וזה המחלף" (עמ' 18, שורות 13-19).

עוד נטען בהקשר זה כי מעגלי התנועה (הכיכרות) הינם חלק מתמרור המחלף, אך אינם מהווים חלק מסוגיות הנוגעות לתכנון ובניה במקום.

33. מכון הרישוי אף הפנה לכך כי ס' 224 לחוק (טרם תיקון 116) שמכוחו הוציאה הועדה את צו



ההפסקה המנהלי, קובע כי תוקפו יהיה ל 30 ימים בלבד ולאחר מכן, מתוקף הוראת ס' 226 ו 227 יש להוציא צו הפסקה שיפוטי - שלא הוצא. לכן נטען כי ממילא אין תוקף לצו ההפסקה.

דין ומסקנות

34. אקדים מסקנה לדין ואציין כי לאחר שקילת כלל הראיות והטיעונים הגעתי למסקנה שיש לקבל את הערעור ולבטל את החלטת בית המשפט קמא. במילים אחרות, לא מצאתי כי היתה עילה לביטול צו ההפסקה המנהלי.
35. כאמור, סעיף החוק הרלוונטי העיקרי הינו סעיף 261 לחוק התכנון והבניה. סעיף זה מתווה את "תרשים הזרימה" הבא:

- א. ראשית, מפנה הסעיף להוראת סעיף 145 לחוק (עבודות טעונות היתר) הקובעת את הכלל הבסיסי ולפיו התוויית דרך, סלילתה וסגירתה טעונה היתר של רשות הרישוי המקומית.
- ב. שנית, סעיף 261(ד) קובע חריג לכלל לעיל. סלילת דרך לא תהיה טעונה היתר של רשות הרישוי המקומית, באם יתקיימו 3 תנאים מצטברים: הראשון, שסלילת הדרך תבוצע על ידי חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח תשתיות (או גופים אחרים כגון המדינה וכן גופים נוספים); השני, שסלילת הדרך נעשית על פי תוכנית מפורטת מאושרת; והשלישי, שניתנה 15 ימים טרם הסלילה הודעה לרשות המקומית וכן לוועדה המקומית הנוגעות בדבר.

- ג. שלישית, סעיף קטן (ה) קובע חריג לחריג ולפיו, גם אם מתקיימים כל תנאי סעיף קטן (ד), לא יהיה ניתן לסלול את הדרך באם מדובר בהקמת "מבנה דרך". במקרה שכזה תידרש "הרשאה" בהתאם להוראת סעיף קטן (ה), וזאת תישקל רק לאחר שתוגש בקשה למתכנן המחוז וכן למהנדס הועדה המקומית ושתתייחס לשאלה האם הקמת "מבנה דרך" הינה בהתאם לתוכנית מפורטת ומאושרת. הסעיף קובע מנגנון החלטה של שני הגורמים לעיל (מתכנן המחוז ומהנדס הועדה המחוזית) וכן מנגנון של הכרעה באם השניים אינם מסכימים.

36. הערה מקדימה - ס' 261(ד) קובע כי יהיה ניתן לסלול דרך (בהנחה והתקיימו יתר הוראות הסעיף) באם ניתנה 15 ימים טרם הסלילה הודעה לרשות המקומית וכן לוועדה המקומית הנוגעות בדבר. הודעה שכזו לא ניתנה. בית המשפט קמא התייחס לכך כ"פגם טכני", אך איני סבור כך. אכן, בתחומי משפט רבים ניתן וצריך להפריד בין פגם היורד לשורש העניין לבין פגם שאינו כזה. ואולם, סבורני שאין להתעלם ממטרת ההוראה לעיל והיא לאפשר לגורמי התכנון הרלוונטיים להתייחס לעבודות בניה וסלילה האמורות להתבצע בשטחן ולהביא את התייחסותם טרם תחילת העבודה בשטח. המקרה שלפנינו מעורר תהייה מדוע נמנע מכן הרישוי מלמלא את הוראותיו המפורשות של סעיף 261 לחוק והאם היעדר הפניה מעיד על ידיעה או לכל הפחות עצימת עיניים שמא הוא יתקל בסירוב מצד אותם גורמים.

37. ולגופו של עניין. עיקר המחלוקת בין הצדדים נעוצה בשאלה האם חיבור הדרך החדשה לכיכר התנועה שבמחלף גלעם מהווה שינוי של "מבנה דרך" - ואז מדובר ב"חריג לחריג" הקבוע בסעיף 261(ה), עמדה בה אווזים מינהל התכנון והועדה; או שמא אין מדובר בשינוי של "מבנה דרך" וכל שיש לבדוק הוא



התקיימות תנאי סעיף 261(ד), עמדה בה אוחז מכון הרישוי.

38. לטעמי, חיבור הדרך החדשה לכיכר התנועה במחלף גלעם מהווה שינוי של "מבנה דרך" ולכן ההוראות החלות בנדון הינן אלה הקבועות בסעיף 261(ה) לחוק - הוראות שלא קיומו.

כאמור, "מבנה דרך" מוגדר בס' 1 לחוק כ **"מחלף, גשר או מנהרה לרבות חפיר או סוללה המצויים בתחילתו או בסופו של אחד מאלה וכן תחנה לתחבורה ציבורית . . ."**. עוד יש להפנות לפרק ההגדרות של תמ"א 3, החלה בנדון, ולפיו "מחלף" הינו **"מפגש דרכים במפלסים שונים הכולל את הדרכים המחוברות בין המפגש"**. (ההדגשה אינה במקור - י.ל.). במילים אחרות, מחלף כולל - והדברים צוינו באופן מפורש בהוראות תמ"א 3 לעיל - גם את הדרכים המחוברות בין המפגש.

מעגל התנועה שאליו מבקש מכון הרישוי להתחבר בדרך החדשה, הינו חלק מאותן "דרכים המחוברות בין המפגש". יש לדחות את טענת מכון הרישוי לפיה "מבנה דרך" הינו אך השטח בו חוצה כביש 79 את כביש 781 ומתקיים "מפגש מפלסים", זה מעל זה. מעבר לכך כי טענה זו אינה מתיישבת עם המונחים לעיל גם אין בה היגיון תכנוני, הנדסי או משפטי.

39. זאת ועוד, עיון ב"הרשאה למבנה דרך - מחלפון גלעם" (סומן בהליך הערעור כ"מע/7" ובבית המשפט קמא כ "מש/1") מעלה כי תחת הכותרת **"תיאור מילולי של מבנה הדרך המתוכנן להקמה"** צוין כך:

"במסגרת הקמת מחלפון גלעם ייהרס הגשר הקיים ויבנו 2 גשרים חדשים במקומו (גשר לכל מסלול). תבנה רמפות חדשות למחלפון, תשופר ההתוויה של כביש 781 שיורחב לדו מסלולי דו נתיבי, כולל הקמת 2 מעגלי תנועה בחיבור בין רמפות המחלפון לכבישים 79 ו 781 ומעגל תנועה בצומת כניסה למושב גלעם. יבוצעו דרכים חקלאיות ומעברים תת קרקעיים כפתרון נגישות לרכבים חקלאים ולמעבר חיות בר". (ההדגשה שלי - י.ל.).

משמע, מעגלי התנועה הינם חלק מהמחלף; המחלף הינו "מבנה דרך" - ומכאן יוצא שכל שינוי של איזה ממעגלי התנועה מהווה שינוי של "מבנה הדרך".

יוער, כי מי שהגיש את הבקשה ל"מבנה הדרך" היתה מע"צ ולכן יש טעם בטענת הוועדה כי קיים קושי בטענת "ממשיכתה" נת"י, ולפיה כיכר התנועה אינה מהווה חלק מהמחלף.

40. זאת ועוד, מי שנתנו את ההרשאה ל"מבנה הדרך" הינם מהנדס הועדה המקומית וכן מתכנן המחוז (ור' בנדון את הוראות תקנות התכנון והבניה (בקשה להרשאה להקמת מבנה דרך), תשס"ה - 2004) ולכן ברור ההיגיון בהוראת ס' 261(ה) ולפיו כאשר מדובר בהקמת או שינוי "מבנה דרך", תידרש "הרשאה" של הגורמים לעיל, בבחינת היד שהתירה היא זו שגם תאשר שינויים.

41. לנוכח מסקנתי לעיל, מתייתר הדיון בנוגע למצב התכנוני החל על המקטע הרלוונטי - חיבור הדרך החדשה לכיכר התנועה. על פני הדברים, מצאתי טעם בטענות מינהל התכנון בנדון ודי אם אפנה לטענה בנוגע לגבולות תכנית 8020 ותקנונה. יחד עם זאת ולנוכח טענות באי כוח מכון הרישוי כי חלק מטעונו המינהל הועלו לראשונה רק במסגרת הערעור ולא התאפשר להם לבסס את טעוניהם בנדון, ומשום שיש להניח שמכון הרישוי יפנה לקבלת הרשאה על פי הדרך הנקובה בסעיף 261(ה), סבורני (בשים לב, כאמור, שהדיון בסוגיה זו התייתר), שיש להותיר סוגיה זו לדיון, אם וכאשר, בפני הגורמים הנקובים בסעיף לעיל.



42. טרם סיום אפנה לטענת מכון הרישוי לפיה הצו המנהלי אינו בתוקף משום שהועדה לא הגישה בקשה לבית המשפט בנדון תוך 30 יום מעת שהוצא. בהקשר זה הפנה המכון להוראות ס' 226 טרם תיקון 116. דומה שטענה זו נזנחה בהמשך ההליך ולכן אתייחס לכך אך בקצרה ואציין שאין ממש בטענה - הגשת הבקשה לביטול צו ההפסקה המנהלי והדיון בבית המשפט (הן קמא והן בפניי) "הקפואו" את המועדים (הצו הוצא בתאריך 7.8.16 והבקשה לביטולו הוגשה מטעם מכון הרישוי בתאריך 10.8.16). זאת ועוד ומבלי לקבוע מסמרות (ולו משום שהצדדים לא טענו בנדון), אפנה לכך כי בתאריך 25.10.17 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק, אשר הכניס שינויים (גם) בסוגיית הצווים המנהליים. דרישת הפנייה לבית המשפט שהיתה קבועה בס' 226 לעיל כבר אינה קיימת. איני סבור שיש להחיל במקרה דנן את הוראות החוק טרם התיקון שהרי אין מדובר, לדוגמה, בנורמה מהותית הנוגעת להגדרת העבירה או לעונש, אלא בתיקונה של נורמה דיונית הנוגעת, כאמור, לאופן הוצאת צו מנהלי. מכון הרישוי לא קנה זכות ל"חסינות" מפני שינוי הנוגע לאופן בו יוצא צו מנהלי בעניינו (ור' בנדון פרופ' גבריאל הלוי, **תורת הדין הפלילי**, תשע"א, כרך א' עמ' 250).

43. סוף דבר, אני מורה על ביטול החלטת בית משפט קמא וקובע כי הצו המנהלי שבנדון הינו בתוקף.
44. לשלוח לצדדים.

ניתן היום, ט' כסלו תשע"ח, 27 נובמבר 2017, בהעדר הצדדים.