



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1

- בעניין:**
1. מוניר זג׳יר, יו״ר ועד תושבי שכונת צפון ירושלים
 2. עמותת ״עיר עמים״
 3. זהירה אבו עישה
 4. הבה ג׳נדי
 5. פאתן עודה
- ע״י ב״כ עו״ד מועין עודה

העותרים

- נ ג ד -

1. עיריית ירושלים
 2. מר ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים
 - ע״י ב״כ עוה״ד דני ליבמן, שמואל א. שפט
 3. מדינת ישראל
- באמצעות פרקליטות מתוז ירושלים (אזרחי),
עו״ד יעקב פונקלשטיין

המשיבים

פסק דין

2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14

העתירה

עתירה של תושבי שכונות צפון מזרח ירושלים: שכונת כפר עקב; שכונת סמיראמיס; ושכונת אל-מטאר המצויות בתחום השטח המוניציפלי של ירושלים, אך הנמצאות מחוץ לגדר ההפרדה התוחמת את ירושלים ממזרחה (להלן: ״השכונות״). במסגרת העתירה ביקשו העותרים מעיריית ירושלים ומראש העירייה את הסעדים הבאים:

א. לפעול לאלתר למילוי חובותיהם הקבועות בדין, לשם שיפור ותיקון כבישי שכונות העותרים, הסרת המפגעים והמכשולים מהם, ניקויים, הזלפתם, תיקון מערכת הניקוז המיושנת ביותר בהם, בניית מדרכות לצדם, סימון מעברי חצייה, הצבת תמרורים ושיפור רמת הכבישים בשכונות באופן כללי ובכך להביא להסרת הסיכונים החושפים מדי יום את העותרים ובני משפחותיהם, בנוסף לציבור תושבי השכונות המונה כ-60 אלף בני אדם, לסכנות ממשיות.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט דוד מינץ

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

- 1 ב. לפעול לאלתר למילוי חובותיהם על פי דין, להסרת המפגעים ובנייה ללא דיחוי של מדרכות
2 בכביש המוביל אל מרבית בתי הספר של השכונות – אשר נמצאים בשכונת זגייר ובשכונת
3 אלמטאר – לסמן בהם מעברי חצייה ולהציב תמרורים.
4 ג. לפעול לאלתר למילוי חובותיהם על פי דין, באמצעות הכנת תכנית כוללת ורב שנתית
5 לביצוע כל העבודות לעיל ועבודות נוספות הנדרשות ליישומה כדי להגן על חייהם של
6 עשרות אלפי נוסעים והולכי רגל בכבישי השכונות, שבמסגרתה ייקבעו לוח זמנים מפורטים
7 וברורים לפעולות הנדרשות כאמור לתיקון ושיפור כבישי כל אחת ואחת מהשכונות הנ"ל.
8 ד. לפעול לאלתר להקצות באופן מידי את המשאבים התקציביים הדרושים לתיקון מהיסוד של
9 מצב הכבישים בשכונות לשם שמירה על זכויות התושבים לחיים סדירים ולסביבה נטולת
10 מפגעים וסכנות.
11 ה. לפעול לאלתר למילוי חובותיהם על פי דין למניעת ההצפות בכבישי השכונות.
12
13

טענות העותרים

- 14 1. במסגרת העתירה פירטו העותרים את מצוקתם ותיארו את המצב הירוד של תחזוקת
15 הכבישים העוברים בשכונה: תכנון ותחזוקה לקויים; שקיעות וסדקים לכל אורכם; חסר בשוליים;
16 וחסר במדרכות, מעברי חצייה ותאורה הולמת. כן נטען כי מרבית כבישי השכונות צרים מאוד ללא
17 שוליים דבר שאינו מאפשר מעבר שני כלי רכב משני כיוונים באותו מקטע ויוצר פקקי תנועה
18 גדולים. דבר זה אף מוביל להעמדת הולכי הרגל בסיכון, לרבות ילדים קטנים שאינם יכולים להלך
19 על המדרכות בצדי הכבישים ללא סכנה. הסכנה בשימוש בדרכים אינה פוסחת על כלי הרכב
20 המשתמשים בהם, זאת במיוחד נוכח הגידול הרב במספר תושבי השכונות ובמספר כלי הרכב
21 המשתמשים בדרכים. לטענת העותרים, חייהם של עשרות אלפי תושבים, וביניהם אלפים רבים של
22 קטינים נתונים בסכנה יום יומית בשל מצבם הרעוע והלקוי של הכבישים ובשל העדרם של אמצעי
23 בטיחות בסיסיים ביותר. מצב זה בלתי מתקבל על הדעת ומהווה הפלייה ברורה וזועקת אל מול
24 השכונות האחרות בירושלים בכלל והשכונות המערביות של ירושלים בפרט. לטענת העותרים
25 השכונות זוכות לקבל תקציב העומד על 0.02% בלבד מכלל התקציב שהעירייה מקבלת אשר מיועד
26 לתחזוקת הכבישים. המשיבים לא ביצעו תחזוקה שוטפת בכבישים לאורך שנים רבות ואף לא הכינו
27 תכנית ארוכת טווח כדי למזער את כמות הנזקים ואת מפגעי הבטיחות בכבישים.
28



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1 העותרים פנו ללא הרף לעירייה במספר רב של פניות אך טרם חל כל שיפור במצבם של
2 כבישי השכונות וטרם בוצעה עבודה כלשהי בהם, לרבות בניית מדרכות, סימון מעברי חציה, הצבת
3 תמרורים ותיקון מערכת הניקוז ברחובות.
4
5 3. לטענת העותרים המשיבים מפירים את החובות המוטלות עליהם לפי פקודת העיריות (נוסח
6 חדש) (להלן: "פקודת העיריות") המחייבת אותם לדאוג לתיקונם, לניקויים, להזלפתם, לתאורתם
7 ולניקוזם של רחובות העיר כמו גם למנוע ולהסיר מכשולים והסגת גבול בהם (סעיף 235 לפקודת
8 העיריות). כך, המשיבים כשלו מביצוע חובות נוספות שפקודת העיריות מחייבת אותם לבצע, למשל
9 לנטוע עצים בכל רחוב, להקים סוככי עצים, לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט ולדאוג למצבו
10 התקין של כל רחוב, לסלול מדרכות, לנקות את המדרכות וכיוצ"ב (סעיף 249 לפקודת העיריות).
11 הימנעותם של המשיבים מלהפעיל את סמכויותיהם על פי פקודת העיריות לוקה לטענת העותרים
12 בחוסר סבירות קיצוני ומהווה הפרת חובת הנאמנות כלפי הציבור, כמו גם פגיעה בזכות תושבי
13 השכונות לחינוך מפאת הסכנה הכרוכה בהגעתם למוסדות החינוך ופגיעה בזכות תושבי השכונות
14 לבריאות מפאת הסכנות הכרוכות בהגעתם למרפאות המצויות בשכונות.
15

טענות המשיבים

17 4. עוד עובר להגשת תשובת המשיבים לעתירה בבית המשפט, ביקשו העותרים ביום 7.9.15
18 לצרף את מדינת ישראל - ממשלת ישראל כמשיבה נוספת לעתירה. בבקשתם פירטו המשיבים את
19 המצב הביטחוני המורכב השורר בשכונות מזרח העיר ועל כך שכל כניסה לשטח שמעבר לגדר
20 ההפרדה מחייבת תיאום עם צה"ל, מה שהופך את הטיפול והנוכחות השוטפת לבלתי אפשריים
21 באופן תדיר ורציף. לכן המשיבה נאלצת לתת שירותי תברואה וניקיון באמצעות שכירת שירותי
22 קבלן וקבלני משנה, דבר אשר מקשה על מתן השירותים ומייקר את העלויות. במועד הקמת גדר
23 ההפרדה התגוררו בשכונות כ-25,000 תושבים ואילו כיום לטענת העותרים ישנם כ-60,000
24 תושבים. הגידול המשמעותי של מספר המתגוררים בשכונות נובע בעיקר מ"זליגה" של תושבי
25 רשות הפלסטינית ביהודה ושומרון שאינם תושבי ירושלים, שעברו לגור בבניינים רבים שאינם
26 חוקיים שנבנו בשכונות בשל בניית גדר ההפרדה. גידול האוכלוסייה יצר צורך בהרחבת מתן
27 השירותים לשכונות באופן שאינו מתוקצב בתקציב העירייה. מדובר בתהליך של מספר שנים
28 שממדי התבררו בעקבות פניית העותרים בעתירה זו ובהליכים קודמים בעניין שירותי ניקיון.
29 לטענת המשיבים ממשלת ישראל הכירה בצורך לשפות את המשיבה בגין העלויות העודפות



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

- 1 הנובעות מהפעלת מערך העוטף אך הממשלה אינה נותנת כל מימון לצורך אחזקת כבישים ושיפורם
2 והקמת מערכות ניקוז באזור המדובר.
3
4 5. לפיכך טענה המשיבה כי לא סביר לחייב אותה לשאת לבדה בכל העלויות הנוספות
5 הכרוכות במתן שירותים בשכונות הנובעות מהקמתה של גדר ההפרדה. אין המדובר בסוגיה
6 שגדרותיה מוניציפליות גרידא, אלא סוגיה ממשלתית מובהקת. מרכיבי הליווי הביטחוני הנדרשים
7 למתן שירותים בסיסיים וההיבטים התקציביים הכרוכים בשירותים שהעותרים דורשים לספק
8 לעשרות אלפי שוהים בלתי חוקיים פלסטיניים, הן סוגיות אשר דורשות התייחסות ממשלתית.
9 העירייה ובראשה ראש העיר פנו לדרג המדיני למציאת פתרונות שונים לרבות על ידי יצירת מנגנון
10 ליווי ביטחוני שיאפשר למשיבה או לקבלנים הפועלים מטעמה לעבוד בצורה שוטפת ובטוחה
11 בשכונות והגדרת תקציב נוסף משמעותי שיינתן למשיבה בשל השירותים הרחבים שהיא נדרשת
12 לתת לתושבים. לפיכך טענו המשיבים כי מדינת ישראל היא ללא ספק "רשות אחת הנוגעת בדבר"
13 ולכן יש מקום לצרפה כמשיבה לעתירה על פי תקנה 6 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי
14 דין), התשס"א-2000. צירוף המדינה כמשיבה נחוץ לשם הכרעה יעילה ואופרטיבית בסוגיות
15 העולות מהעתירה. הם הדגישו את הרגישות הביטחונית והמדינית הנוגעת לעניינים שעל הפרק וכן
16 את המשמעותיות התקציביות הנלוות להסדרת העניין.
17
18 ביום 10.9.15 לאחר קבלת תגובת העותרים, צורפה המדינה כמשיבה.
19
20 6. לגופו של עניין ומעבר לנטען בבקשה לצרף את המדינה כמשיבה נוספת, טענו המשיבים
21 בתשובתם כי הם עושים ויעשו כמיטב יכולתם ליתן שירותים בנושא הכבישים ואחזקתם ברמה
22 סבירה לשכונות. הם חזרו על טענתם כי כל כניסה לשכונות כרוכה בתיאום עם צה"ל ועל כך
23 שהמשיבה נאלצת לתת את שירותי התברואה והניקיון באמצעות שכירת שירותי קבלן וקבלני משנה
24 דבר אשר מקשה על מתן השירותים ומייקר את העלויות. ברם, פתרון זה הוא חלקי בלבד מפני שלא
25 כל קבלן יכול לבצע את העבודות בשל המגבלות הביטחוניות וכן מפני שהעלויות גבוהות מאוד
26 וקיים קושי בביצוע הליכי תכנון ומדידות ובפיקוח על עבודת הקבלנים.
27
28 7. המשיבים טענו כי רוב הדרכים לשכונות אינן "סטטוטוריות". מדובר בפער של עשרות
29 שנים של השקעה בתשתיות בין מערב העיר לבין מזרחה. המשיבה סוללת כבישים חדשים ממזרח
30 העיר רק כאשר ניתן סיוע של משרד התחבורה אלא שהסיוע שהובטח מהמדינה ושהתקבל בחלקו



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1 לכבישים במזרח העיר הינו לצורך תחבורה ציבורית, דבר שאינו מסייע לשכונות בענייננו, שם אין
2 תחבורה ציבורית מסודרת. כך, משרד התחבורה מסייע בדרך כלל למשיבה בביצוע הסדרי תנועה
3 בצמתים לפי תוצאות סקר תאונות דרכים, אך בשכונות לא מתבצעים סקרים ועל כן אין השתתפות
4 כספית של משרד התחבורה. לפיכך לטענת המשיבה אין זה סביר לחייב אותה לשאת לבדה בכל
5 העלויות הנוספות של מתן שירותים בשכונות הנובעות מהקמתה של גדר ההפרדה. גם אין למשיבה
6 מקור תקציבי לממן שירותים עבור תושבי יהודה ושומרון שעברו לשכונות בשל בניית הגדר.

7
8 8. חרף האמור, המשיבה טענה כי היא עושה כל אשר לאל ידה לעשות באמצעות מחלקת
9 אחזקה באגף לשיפור פני העיר ופועלת רבות לשיפור מצב הכבישים הקיימים בשכונות ואף
10 לשדרוגם על ידי קבלן חיצוני. המשיבה פועלת בנושא אחזקת הכבישים בשיתוף עם המנהל
11 הקהילתי, "מנהל העוטף", אשר מעביר למחלקה רשימה של בקשות ותיקונים בדרכים, התקנת
12 גישות לבתי ספר וכיוצ"ב. המשיבה פירטה בתגובתה חלק מהעבודות שהיא ביצעה בשנים
13 האחרונות.

14
15 9. בשולי התגובה טענו המשיבים כי העתירה מנוסחת בצורה כוללנית, אין בה הבחנה בין
16 דרכים סטטוטוריות, קיימות או מבוקשות, לבין אלו שאינן כאלה וללא הבחנה בין אזורים של בנייה
17 חוקית לבין אזורים בהם הבנייה היא בלתי חוקית ובשטחים שאינם מיועדים למגורים. בנסיבות
18 כאלה מדובר בעתירה כנגד שיקול דעת הרשויות לעניין סדרי עדיפויות ובית המשפט ימטע להתערב
19 בו. לכן ביקשו המשיבים שהעתירה תדחה, אך יחד עם זאת הבהירה המשיבה כי היא עושה ותעשה
20 כמיטב יכולתה ליתן את השירותים ברמה סבירה ונאותה לשכונות.

טענות המדינה

21
22
23 10. לטענת המדינה המשיבה ביקשה את הצטרפות "הממשלה" מבלי לנקוב בשם הרשות
24 הספציפית אותה היא מבקשת לצרף ומכלי שהיא תוכיח כי פנתה לרשות כלשהי מרשויות המדינה
25 או כי בקשה או פניה מטעמה סורבו מטעם גורם כלשהו מגורמי הממשלה. מדובר בהתנהלות בלתי
26 תקינה המעלה תמיהה. התנהלות זו אף אינה עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה
27 הקובעת כי מטעמי תקינות ציבורית וחיסכון במשאבי כוח אדם ותקציב, יש להימנע עד כמה שניתן
28 מבידור בערכאות מחלוקת שבין רשות מרשויות המדינה לבין רשות מקומית. חרף האמור, בהתאם
29 לטיב העתירה ולטענות הנטענות בה, הועברה העתירה להתייחסות משרד התחבורה והמטה



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1 לביטחון לאומי. עמדתן של שתי רשויות אלה היא כי דין העתירה כנגדן להידחות וכי האחריות
2 למתן מענה הולם למצוקותיהם של תושבי השכונות מוטלת אך ורק על המשיבה.
3
4 11. משרד התחבורה הטעים בתגובתו כי הרשות המקומית היא האחראית הבלעדית להקמה
5 ולתחזוקה של תשתיות, ובכלל זה תשתיות תחבורתיות בתחומיה. עם זאת, משרד התחבורה נרתם
6 לסייע לרשויות מקומיות במימון פיתוח ותחזוקה של תשתיות תחבורתיות מסוימות בהתאם
7 לקריטריונים ברורים. בין מרכיבי ההשתתפות בפרויקטים הממונים על ידי משרד התחבורה ניתן
8 למנות השתתפות במימון התכנון, סלילה, סימון כבישים והתקני בטיחות, מדרכות, אבני שפה,
9 תשתיות תת קרקעיות, גינון ותאורה והכל בהתאם לקריטריונים שנקבעו. בהקשר זה אושרו למשיבה
10 תקציבי עתק לצורך פיתוח ותחזוקה של תשתיות תחבורתיות במזרח העיר. בין השנים 2010-2014
11 העמיד משרד התחבורה למשיבה תקציב בסכום העולה על 423 מיליון שקלים לטובת מיזמים
12 במזרח העיר ירושלים. תקציבים אלו נועדו לשיפור ולתחזוקת תשתיות התחבורה במזרח ירושלים
13 ולא יועדו לצורך תחבורה ציבורית. אלא שפחות ממחצית התקציבים שהעמיד משרד התחבורה
14 לרשות המשיבה נוצלו על ידה בפועל (כ-221 מיליון). לפיכך אין למשיבה להלין על משרד
15 התחבורה. למרות האמור משרד התחבורה לא אמר נואש ממחדלי המשיבה ובתכנית החומש לשנים
16 2015-2020 העמיד למשיבה תקציבי ענק נוספים לפיתוח תשתיות תחבורתיות.
17
18 12. ובאשר לעמדת המטה לביטחון לאומי (להלן: "המל"ל"), המשיבה פנתה לראשונה למל"ל
19 בתחילת שנת 2012 בנושא העדר החפיפה בין הגוף המוניציפלי של העיר וגדר ההפרדה, בדגש על
20 השטחים המצויים מחוץ לגדר ההפרדה ובתוך הגבול המוניציפלי. בעקבות פניה זו הנחה ראש
21 המל"ל דאז (האלוף (מיל.) יעקב עמידרור) לערוך עבודת מטה בנושא אשר הגיעה לסיומה בחודש
22 ספטמבר 2012. עבודה זו עשויה לסייע בעתיד לצמצום הפערים ושיפור מרקם החיים בשכונות, אך
23 היא לא עוסקת ולא צריכה לעסוק בנושאים ספציפיים, כגון תיקון ושיפור של כביש מסוים בתוך
24 השכונות. עובדי המל"ל נמצאים בקשר שוטף, כמעט יום יומי עם המשיבה בניסיון לסייע לה ככל
25 שניתן בנושאים שבטיפולם אשר יש להם השלכה ברמה הלאומית. מכל מקום, הסוגיות הנוגעות
26 לתיקון ושיפור תשתיות כבישים בשכונות שכלולות בתוך השטח המוניציפלי של המשיבה, נמצאים
27 תחת אחריותה וסמכותה של המשיבה בלבד.
28
29

דיון והכרעה - כללי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט דוד מינץ

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

13. בפתח הדברים, יש להידרש לטענת המשיבים כי העתירה מנוסחת בצורה כוללנית ואין בה הבחנה קונקרטית בין סוגי השטחים השונים בשכונות נשוא העתירה. אומנם טענה זו נטענה על ידי המשיבים בשפה רפה ובשולי התגובה לעתירה, אך נראה כי בנסיבות העניין יש לייחד לה דיון משמעותי (ראו מקום בו נזקק בית המשפט לטענה זו אף כשלא נטענה כלל על ידי המשיבים: בג"ץ 1901/94 ח"כ עוזי לנדאו נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 19.7.94)). ואכן, העתירה נוסחה בלשון כוללנית, היא חסרת פרטים ספציפיים, ואין בה התייחסות מפורטת לדרכים ספציפיות או כל הבחנה בין שטחים וכבישים שונים, לגביהם מבוקש הסעד האמור. בעיקרה דורשת העתירה מהמשיבה לפעול לאלתר לביצוע חובותיה על פי הדין וזאת לגבי מערך הסדרים כולל ורחב במספר שכונות, ואין בה משום הצבעה על פגיעה קונקרטית בשטח מסוים.
14. על עתירה המוגשת לבית המשפט במושבו כערכאה מנהלית להניח תשתית עובדתית קונקרטית, להתייחס להחלטה מסוימת או לאירוע מסוים. ככלל, בית משפט מנהלי אינו נוהג לתת סעד כוללני אשר מתייחס בדרך כלל למדיניות ראויה או לדרך ההתנהגות הנדרשת בסוג של מקרים שמספרם אינו ידוע ופרטיהם אינם ברורים, וזאת להבדיל מסעד ממוקד (ראו גם: בג"ץ 1901/94 בעניין ח"כ עוזי לנדאו; בג"ץ 2223/15 רגבים נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 22.7.15)). בית המשפט גם ימנע מלהצהיר הצהרות כוללניות לפיהן על הרשויות למלא את החובות שהחוק מטיל עליהן (ראו למשל: בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 112, 125 (2000)). יתר על כן, מקום בו הסעד המבוקש הוא כוללני, אף נודע משקל גדול עוד יותר להלכה לפיה בית המשפט לא יתערב על נקלה בשיקול הדעת הרחב השמור לרשות בקביעת סדרי עדיפויות (ראו: בג"ץ 8806/10 רגבים נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 4.9.11); בג"ץ 2223/15 בעניין רגבים). עם זאת, בפסיקה גם הובהר כי במקרים חריגים, חרף כוללניות העתירה, עדיין יכול וימצא בית המשפט כי יש לדון בה לגופה בשל שאלה משפטיות עקרוניות ורחבה המתאימה להליך השיפוטי (בג"ץ 9961/03 המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 5.4.11)). כללים אלה, אשר הובהרו בפסיקת בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, יפים הם גם לעניין פסיקת בית המשפט לעניינים מנהליים (ראו למשל: עת"מ (מחוזי ת"א) 18731-07-12 לדיאנסקי נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 12.11.13)).
15. במקרה זה, אכן נראה כי כלליות העתירה והתמקדותה בטענות כלליות אינה מאפשרת בחינת חלק מההיבטים שהועלו על ידי העותרת, ובעיקר הדרישה כי יתוקנו כבישים או תשתיות בשטח המתפרש על פני מספר שכונות. עם זאת, נראה כי משהעלתה העותרת סוגיות נכבדות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט דוד מינץ

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1 שהמסגרת העובדתית והמשפטית שלהן מספיקה לצורך הכרעה, לפחות בחלקן, די בכך שלפגם זה
2 יינתן משקל במסגרת בחינת טענות העותרים ובמסגרת פסיקת הסעד, ואין בו כשלעצמו כדי לדחות
3 העתירה על הסף. ודאי נוכח העובדה שעיקר טענות המשיבה אינו מופנה כלפי אי מיקודה של
4 העתירה, אלא כלפי חוסר מסוגלותה לבצע את המוטל עליה על פי דין. אדרבה, המשיבים מודים
5 שהם נכשלים בתפקידם, אלא שטוענים הם להגנת "הכורח", דבר המצדיק כשלעצמו בחינת הטענה
6 לגופו של עניין.

7
8 16. לגופו של העניין, המשיבה טענה כאמור בעיקר בדבר חוסר יכולתה לבצע את המוטל עליה
9 לפי חוק. המשיבה לא כפרה, למעשה, וטוב שכך, בחיובה העקרוני לבצע את המוטל עליה לפי
10 פקודת העיריות. בתשובתה, הדגישה המשיבה את "הרגישות הביטחונית והמדינית" הנוגעת
11 לסוגיה, וכן את המשמעויות התקציביות הכרוכות בטיפול בתשתיות ובדרכים בשכונות האמורות.
12
13 הלכה היא כי כאשר חוק מטיל חובה מהותית על רשות ציבורית – המוגדרת מבחינת טיבה והיקפה
14 - חייבת הרשות לקיים את החובה במלואה, ולא תישמע מפיה טענה כי טעמי תקציב מונעים אותה
15 מלעמוד בנטל (בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729 (2000); בג"ץ
16 2725/02, בג"ץ 2725/02 שירותי בריאות כללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(1) 781 (2004)), כאשר
17 על כך נאמר: "חוק קיים על מנת שיבוצע, הלכה למעשה" (בג"ץ 372/71 המהנדס א' פראניו נ' שר
18 הבריאות, פ"ד כו(1) 809 (1972)). ברם, מקום בו מוטלת על רשות חובה כללית לטפל בנושא מסוים
19 או להבטיח שירות כלשהו, זאת להבדיל ממצב בו נקבעת חובה סטטוטורית מדויקת המבחינה
20 לרשות כיצד בדיוק עליה לפעול, בדרך כלל ניתן לרשות שיקול דעת לגבי הזמן, המקום ואופן ביצוע
21 השירות שעליה לספק (בג"ץ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לט(1) 745 (1985)
22 (עמ' 753)). כך קבע בית המשפט בעניין בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143
23 (1993) (עמ' 151-152):

24
25 " אין חברה שמשאביה בלתי מוגבלים. אין רשות הפועלת בחברה על פי חוק
26 הרשאית והיכולה להתעלם מאילוצי תקציב ולספק שירותים ללא חשבון, ותהא
27 חשיבותם של השירותים רבה וחיונית ככל שתהא... כל רשות עומדת בפני הצורך
28 למצוא את האיזון הראוי בין ההיקף, האופן והמידה של קיום תפקידיה-חובותיה על
29 פי הדין, לבין חובתה לשמור על המסגרת התקציבית שלה.

30
31 לעולם אין היא יכולה לצאת ידי חובת הכל ולקיים את כל תפקידיה באופן
32 אופטימלי, ללא התחשבות במגבלות התקציב. עליה לקבוע לעצמה סדרי עדיפויות
33 וקדימויות וכללים וקריטריונים מנחים ליישומם, אשר יעמדו במבחן הסבירות.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עמ"מ 27276-07-15

1 אותם עליה להפעיל תוך שוויון. הסבירות מחייבת כי בקביעת סדר הקדימויות בין
2 נושאים שונים שהרשות מופקדת עליהם תנתן עדיפות לנושאים הנכבדים
3 בחשיבותם מהאחרים. כל עוד כך תנהג הרשות לא יתערב בית המשפט ולא יחליט
4 במקומה על אופן חלוקת המשאבים הכספיים שלה (ראה בג"צ 1793/91 המועצה
5 המקומית דלית אל כרמל נ. ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם)) שכן חובה המוטלת
6 על הרשות כלפי הצבור –

7
8 "יש עמה, בדרך כלל, שקול דעת לגבי זמן, מקום ואופן הגשמתה, ועל
9 הרשות הצבורית לקבוע בעצמה את סדר העדיפות שלפיו היא אומרת
10 לעמוד בחובות שהוטלו עליה לטובת כלל הצבור, במידת יכולתה,
11 הנקבעת בראש ובראשונה במסגרת התקציב העומד לרשותה...
12 לדברים אלה משנה תוקף לגבי רשויות מקומיות הפועלות בשטחים
13 בהם גדלה האוכלוסייה במהירות, וקשה להן להדביק את קצב ריבוי
14 הצרכים, על ידי הספקת שירותים מלאים בכל מקום יחד עם היווצר
15 הצורך ... כך הוא לגבי החובה לספק שירותים צבוריים, וביניהם
16 החובה לספק שירותי ביוב נאותים" (השופט לנדוי (כתוארו אז) בע"א
17 247/55 סרג עדין בע"מ בפירוק מרצון נ' ראש העיר תל-אביב-יפו
18 ואח', בעמ' 1117-1116)

19
20 17. באשר למסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו. פרק ב' לפקודת העיריות שכותרתו
21 "חובותיה של עירייה" מסדיר את סמכות העירייה ואת חובותיה לפעול לטובת התחומים
22 שבאחריותה. סעיף 235 לפקודת העיריות, קובע בין היתר כך:

23
24 "בענין רחובות תעשה העירייה פעולות אלה:
25 (1) תפקח על השינוור, הרום, הרוחב והבניה של כל רחוב;
26 (2) תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו, תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט;
27 (3) תמנע ותסיר מכשולים והסגת גבול ברחוב;
28 (4) (א) תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והככרים, או תשנה
29 שמותיהם כשיש צורך בכך, בכפוף לאמור בסעיף 235א, ותדאג לקביעתם במקומות
30 בולטים ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים;
31 ..."

32
33 סעיף 249 שעוסק בסמכויותיה של העירייה, קובע בין היתר כי:

34
35 " סמכויותיה של העירייה הן:
36 ...
37 (9) לנטוע עצים בכל רחוב או בכל מקום ציבורי, ולהקים סוככי עצים, ובלבד
38 שהרחוב או המקום לא ייפגעו על ידי כך יותר מן הראוי;
39 (10) למכור, להחכיר או להחליף בקרקע אחרת כל רחוב שהוא נכס העירייה, או חלק
40 ממנו, שאינו דרוש עוד לצרכי פקודה זו;
41 (11) לסלול כל רחוב שאינו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין של כל רחוב כאמור;



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט דוד מינץ

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1 (12) לסלול מדרכות או לדרוש מבעלי מקרקעין הגובלים רחוב לסלול, סלילה
2 ראשונה, מדרכה לאורך הרחוב הגובל את מקרקעיהם;
3 (12א) לענין סוגי עסקים הגובלים רחוב – לדרוש מבעליהם או מכל המנהלים אותם
4 למעשה או האחראים להם, לנקות את המדרכה לאורך הרחוב הגובל אותם;
5 "...
6

7 סמכויות אלה של העירייה מוגדרות בפקודת העיריות בכלליות וללא הבהרה קונקרטית לגבי אופן
8 ועיתוי הפעלת הסמכויות האמורות. כלומר, מדובר בסוג המקרים בהם מוטלת על הרשות החובה
9 לקבוע בעצמה את סדרי העדיפויות שלפיו היא אמורה לעמוד בחובות שהוטלו עליה. ויובהר, אין
10 הכוונה כי ניתן לעירייה פטור מאחריות, אלא כי בכפוף לשיקולי תקציב עליה לפעול לטובת יישום
11 סדר עדיפויות שיש בו כדי להביא למילוי חובותיה באופן מטיבי (ראו גם: עת"מ (מחוזי מר') - 921-
12 02-11 סולטאן נ' עיריית טירה (פורסם בנבו, 25.12.11)).

13
14 18. עוד יובהר כי בעוד שהסמכויות המנויות בסעיף 235 מנוסחות כ"סמכויות חובה", היינו
15 כפעולות אשר כל רשות עירונית חייבת לבצע באשר היא רשות עירונית, הרי שהסמכויות במסגרת
16 סעיף 249 הינן "סמכויות רשות" שהפעלתן אינה בגדר חובה (ראו גם: ע"א 343/74 רחל ואברהם
17 גרובנר נ' עיריית חיפה, פ"ד ל(1) 141 (1975)). אם כי יש ובנסיבות המיוחדות של מקרה הימנעות
18 מהפעלת סמכות היא בלתי סבירה (ראו: בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ'
19 ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 421 (1993); ראו למשל בעניין סלילת רחוב: ת"א (מחוזי חי') 653/02
20 ח. יעקבי בניה והשקעות נ' עיריית חדרה (פורסם בנבו, 31.10.05)).

21

22 מהכלל אל הפרט

23 19. במקרה זה, המשיבה פירטה מספר עבודות שבוצעו בשנים האחרונות, ועמדה על כך שהיא
24 השקיעה באחזקת כבישים בשכונות נשוא עתירה זו סך של 800,000 ₪ מתוך תקציב כללי אשר
25 עמד על סך של כ-35,000,000 ₪ לשנת 2014. עוד טענה המשיבה כי היא מתקשה לממן את העלות
26 הגבוהה הנדרשת לצורך ביצוע עבודות התשתית והתחזוקה ללא תמיכת המדינה. אם כי נראה כי גם
27 המשיבה מודעת לבעייתיות המצב הקיים, והיא גם הודתה בפה מלא כי הפער בתשתיות הקיימות
28 בשכונות מזרח העיר, לעומת שכונות מערב העיר, הוא של עשרות שנים.

29

30 20. ואולם, דווקא בקשת המשיבה עצמה לצרף אף את המדינה לעתירה – אשר צירפה מצדה
31 את משרד התחבורה - שפכה אור על הסוגיה התקציבית והאירה את התנהלות המשיבה בהקשר זה
32 באור לא חיובי. כך, לטענת משרד התחבורה, הועמדו לרשות המשיבה תקציבים בסך של



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

- 1 423,000,000 ש"ח לטובת שיפור ותחזוקת תשתיות התחבורה במזרח ירושלים, כאשר המשיבה לא
2 ניצלה אף לא מחצית מהתקציב לטובת ביצוע העבודות האמורות. אף טענת המשיבה בכתב
3 התשובה כי מדובר בתקציב אשר יועד לטובת שיפור תחזוקה של תחבורה ציבורית שאינה קיימת
4 בשכונות אלו, הוכחה על ידי משרד התחבורה ולבסוף בדיון שהתקיים ביום 26.10.15 גם חזרה
5 בה המשיבה מטענה זו.
6
7 21. ובאשר לשיקולים הנוגעים ל"רגישות הביטחונית" בשטחי השכונות. המשיבה עצמה
8 הבהירה כי היא מספקת שירותי תברואה וניקיון לשכונות האמורות באמצעות שכירת שירותי קבלן
9 וקבלני משנה. המשיבה ביקשה להדגים בכך את הקושי בביצוע תובתיה בשטחים האמורים. כך
10 טענה המשיבה כי מתן שירותים בנושא דרכים ושטחים באמצעות עובדי קבלן מהווה "פתרון חלקי"
11 בלבד, הן בשל מגבלות הביטחון אשר בגינם לא ניתן לכל קבלן לבצע את העבודות; הן בשל העלות
12 הכלכלית של העבודות; והן בשל הקושי בביצוע "הליכי תכנון ומדידות ובפיקוח על פעילות
13 הקבלנים". ברם, טענות אלה של המשיבה נאמרו אך בכלליות וללא שהובהר האם נעשו ניסיונות
14 לאתר קבלן מתאים, אשר כשלו. אף אם לא ניתן "לכלל קבלן" לבצע אותן עבודות, או אף אם קיים
15 קושי מסוים באיתור קבלן מתאים, לא הובהר מדוע הדבר מונע ביצוע עבודות במשך שנים ואם
16 בכלל נעשה ניסיון למצוא קבלן כאמור. הטענה בנוגע לעלות התקציבית, אף היא נטענה אך באופן
17 כללי וסתמי וללא שהוצגה כל תשתית עובדתית הנוגעת לעלות המשוערת של העבודות בשטחי
18 השכונות נשוא העתירה לעומת עלות ביצוע העבודות בשכונות אחרות. על אף שלטענת המשיבה
19 קיימות מגבלות תקציביות שעליה לעמוד בהן, נוכח תגובת משרד התחבורה, לא ניתן לקבל טענה
20 זו בהקשר זה. טענתה האחרונה של המשיבה בדבר "קושי בביצוע הליכי תכנון" וכי"ב אף היא לא
21 הובהרה עד תום. אף אם קיים קושי מסוים לגשר על פערי התשתיות שנוצרו במשך השנים, לא
22 הציגה המשיבה כל תכנית ממשית שנועדה לקדם את מצבם של הכבישים ומערכות הניקוז בשכונות,
23 ולו באופן חלקי ומדורג.
24
25 22. יודגש, לא נעלם מנגד עיני ייחודיותם של שטחי השכונות נשוא עתירה זו, והמורכבות
26 הקיימת במובן המעשי למציאת דרכי המימוש של סמכויות וחובות העיריה לפעול בתחומה, וזאת
27 בין היתר גם בשל הגידול המשמעותי של האוכלוסייה עקב סגירת שערי הכניסה לירושלים מצד
28 אחד ופתיחת השערים לרווחה מהצד האחר. אך אף אם מורכבות זו אינה נובעת אך בשל "אשמת"
29 העירייה, אלא כתוצאה מגורמים שונים ומורכבים והחלטות שהן גם בעלות אופי מדיני ואף לא
30 נתקבלו על ידה, הרי שגם במקרה זה על הרשות מוטלת החובה לבדיקה מתמדת ושוטפת בנוגע



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1 לסדרי העדיפויות וכיצד לממשם (ראו: בג"ץ 5377/09 בעניין רגבים). המשיבה לא עמדה במקרה
2 זה בחובתה לבדוק באופן מתמיד את סדרי העדיפויות הקיימים, ואת אופן הטיפול והתחזוקה
3 בשטחי השכונות, ואף טענתה כי היא עשתה כל שביכולתה לעשות לא נתמכה בתשתית ראייתית
4 ראויה. במסגרת שיקול הדעת שעל רשות להפעיל, על הרשות לפעול לטובת הגשמת סדרי
5 העדיפויות, גם אם תוך מגבלות זמן, מקום ותקציב, אך היא לא תוכל להתנער מכל אחריות למילוי
6 חובותיה, כפי שעושה המשיבה במקרה זה הלכה למעשה. לא השתכנעתי אפוא באמרת ב"כ
7 המשיבה בדיון כי "העירייה רוצה לקיים את חובותיה על פי דין אך אינה מסוגלת".

8
9 23. אומנם, אין בית משפט זה מחליף את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו שלו (ראו למשל:
10 בג"ץ 6271/11 דלק נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 26.11.12)). ברם נראה כי זה המקרה בו מחדלי
11 המשיבה אכן מקימים עילה להתערבות בית המשפט. למעשה, כלליות העתירה אינה מאפשרת
12 כאמור בחינה פרטנית של מצב התשתיות הקיים ומתן סעד אופרטיבי ספציפי לעותרים. יחד עם
13 זאת, בדיון שהתקיים ביום 26.10.15 ביקשה המשיבה כי יינתנו לה שלושה חודשים לצורך בחינה
14 משותפת עם המדינה למציאת פתרונות לבעיות שהעלו העותרים בעתירה זו.

15
16 בשים לב אפוא לכל האמור, נדמה כי אין מניעה להיעתר לחלק המרכזי בעתירה, שכן אין מניעה
17 במקרה זה לקבוע כי על המשיבים לקדם תכנית פעולה – וכפי שהוצע על ידי המשיבה בעצמה -
18 שנועדה לקדם את שיפור ותיקון הכבישים לרבות המדרכות שלצדם ומערכות הניקוז בשכונה
19 לביצוע המוטל עליה מכוח פקודת העיריות. לכן על המשיבים לגבש תכנית ביצוע של העבודות
20 המדוברות תוך שלושה חודשים מהיום (כבקשתה) ולהיערך לביצוע התכנית בפועל בתוך שישה
21 חודשים לאחר מכן בהתאם.

22
23 משיבים 1 ו-2 יישאו בהוצאות העותרים בסך של 25,000 ₪. אין צו להוצאות בעניין משיבה 3.

24
25 ניתן היום, י"ט חשוון תשע"ו, 01 נובמבר 2015, בהעדר הצדדים.

דוד מינץ, שופט



בית המשפט המחוזי בירושלים
אני מאשר
שהעתק זה נכון ומתאים למקור
3.11.15
תאריך
מזכיר ראשי

26



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט דוד מינץ**

01 נובמבר 2015

עת"מ 27276-07-15

1