

עפ"א 1542/01/17 - ועדת מקומית לתוכנית קריית אתה נגד חיל איאד, לב הגליל תחבורה ורכב בע"מ, מינהל התוכנית

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעערורים פליליים

עפ"א 1542-01-17 ועדת מקומית לתוכנית קריית אתה נ' איאד ואח'
תיק חיצוני:

בפני	כבוד השופט יחייב לפישץ
מערערת	ועדה מקומית לתוכנית קריית אתה
נגד	
משיבים	1. חילול איאד
	2. לב הגליל תחבורה ורכב בע"מ 3. מינהל התוכנית - באמצעות פרקליטות מחוז חיפה (אזוריה)

פסק דין

מבוא

1. ערעור על החלטת בית משפט קמא (כבוד השופט מוחמד עלי) מТАיר 16.11.16 ולפיה בוטל צו הפסקה מנהלי שהוצא בתאריך 7.8.16 על ידי מהנדס הוועדה המקומית לתוכנית ובניה קריית אתה (להלן: **הועדה**). העודה הינה המערערת בהליך לפני שפנוי.

כללי

2. הצו המנהלי הוצא לפי ס' 224 לחוק **התוכנון והבנייה**, התשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**), כנוסחו טרם תיקון 116 לחוק, והפסיק עבודות תשתיות וסלילה של חיבור מכון לרישי כל' רכב למחלף גלעם בכביש 781. החברה המפעילה את מכון רישי כל' רכב הינה "לב הגליל תעבורה בע"מ" ומנהלה הינו המשיב 1. המשיבה 2 מפעילה מזה שנים מכון רישי כל' רכב סמור לצומת גלעם והמכונה גם "מכון רישי אפק" (להלן: **המשיבה**, או - **מכון הרישי**).

3. מכון הרישי ממוקם בצד דרום לכביש 79, סמור לתחנת דלק. כניסה הבאים למכון מכיוון צפון הינה נוחה יחסית - מכביש 79 פונים לתחנת הדלק הצמודה לכביש ומשם למכון הרישי. יציאת כל' הרכב ממכון הרישי הינה דרך מעבר חקלאי הנמצא מתחת לכביש 79. מעבר חקלאי זה משמש גם את אלה המבקשים להגעה למכון שלא מצפון. בעבר הייתה קיימת דרך שהובילה ישירות מכון הרישי לכביש 781, אולם בעקבות הקמת מחלף גלעם על ידי נת",י, נזקקה דרך גישה זו. מטרת הדרך שסלילתה הופסקה בוצו המנהלי לעיל (להלן: **הדרך החדשה**), הינה לחבר בשנית את מכון הרישי ישירות לכביש 781. מכון הרישי עצמו לא נמצא בשטחי המערערת, אך המחלף מצוי בשטחה. בוצו הפסקה המנהלי ציין כי הדרך החדשה מהווה "התחברות דרך פיראטית למחלף גלעם לכיכר הנמצאת בתחום שיפוט עירית ק. אתה. דרך זו אינה מאושרת סטטוטורית ותנוועתית...".

עיקר קביעות בית המשפט קמא

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

את הממצאים העובדיים שלහן בהקשר למצב התכנוני ובשים לב להוראות החוק הרלוונטיות ובראשון ס' 261 לחוק.
5. משכך, אביה כבר בתחילת הדברים את הוראת סעיף 261 שכותרתו "דרכים ותשתיות" (ההדגשות אינן במקורה - י.ל.):

(א)

תכנית שאין בה אלא הוראות בדבר התוויות דרכים או תיקון התוואי של דרכים והנוגעת ליותר מרחב תכנון מקומי אחד, רשאי שר הבינוי והשיכון או שר התכנורה להגישה לועדה המחויזת; עשה כן - יודיע עליה לכל ועדת מקומית שבמרחבה עובר התוואי.

(ב)

(
תשי"ה-1995

...

(ג) . . .

(תיק)

(ד) התוויות דרך, סיליתה או סיגרתה, וכן הקמתו של קו תשתיות תת-קרקעי . . . אין טענות היתר לפי סעיף 145, אם מתקיימים לגביון כל אלה:

(1) הן מבוצעות בידי אחד מלאה:

(א) המדינה;

(ב) רשות שהוקמה לפי דין;

(ג) גוף הפועל מטעם המדינה לפי דין;

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

הממשלה;

(ה) חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשתיות;

(ו) . . .

(ז) . . .

(ח) . . .

(תיק)

(2) הן נעשות בהתאם לאחת מלאה: 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), תכניות שהוראות סעיף קטן זהחולות עליהן;

(3) ניתנה הودעה על כך 15 ימים לפני תחילת ביצוע של העבודות לרשות המקומית ולוועדה המקומית הנוגעת בדבר;

(4) עם סיום ביצוע העבודות יגיש הגורם המבצע כאמור בפסקה (1) לרשות הרישוי מסמכים המעידים על הקמת העבודות בפועל בהתאם לתוכנית כאמור בפסקה (2), והיכול בתוכנות 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 זהה;

(2) בקשה להרשותה להקמת מבנה דרך תוגש למתקנן המחווז והעתיק ממנו יוגש למחנדס הוועדה המקומית; הבקשה תכלול את הפרטים שלפיהם ניתן יהיה לקבוע אם הקמת מבנה הדרכן תואמת הוראות תכנית כאמור בסעיף קטן (ד), וכן תכלול הבקשה את פרטי האדריכל או המהנדס האחראים לתכנון המבנה ופרטים נוספים שיקבע שר האוצר בתקנות, בהתאם לפניות ואיות הסביבה של הכנסתה; והשר לאיכות הסביבה ובאישור ועדת הפנים ואיות הסביבה של הכנסתה;

(3) תוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה להרשותה יבדקו מתכנן המחווז ומהנדס הוועדה המקומית את הבקשה ויאשרו אותה אם היא תואמת את הוראות התכנית והוראת כל דין אחר הנוגעת לעניין, שלא ניתנה לגבייה הוראה אחרת בתקנות שהותקנו לפי פסקה (2); קבעו המתכנן ומהנדס כאחד כי הבקשה אינה תואמת הוראה מההוראות האמורות, ימסרו הודעה מנומקת בכתב על כך, למגישי הבקשה, בתוך התקופה האמורה;

... (א3)

)

(4) לא החליטו מתכנן המחווז ומהנדס הוועדה המקומית בבקשתה להרשותה בתוך התקופה האמורה בפסקה (3), יראו את הבקשה כמאושרת וכאליו ניתנה הרשות לפיה, ובלבד שמכון בקרה אישר, ככל שאישרו נדרש, כי ביצע בקרת תכנן לבקשתה להרשותה וכי תוצאות הבדיקה תקיןות;

(5) נתגלו צילוקי דעות בין מתכנן המחווז ובין מהנדס הוועדה המקומית בקבالت החלטה לפי פסקה (3), ימסרו את פרטי המחלוקת בהודעה בכתב, ליושב ראש הוועדה המחווזית, והוא יכריע בחלוקת תוך 21 ימים מיום קבלת ההודעה, לאחר שיתיעץ עם יושב ראש הוועדה המקומית ועם מומחה מקצועית לעניין השני בחלוקת;

(6) קבע יושב ראש הוועדה המחווזית 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 בעלות מלאה של רשות מקומית אחת, תוגש למאנדס הוועדה המקומית והוא יהיה המוסמך להכריע בבקשתה להרשאה;

(תיק)

(8) שר הפנים רשאי לקבוע חובת בקרת ביצוע על ידי מוכן בקרה על עבודה לפי סעיף זה הטעונה בקרת תקן; בעל הרשאה ימסור הודעה לרשות המקומית לפני תחילת העבודות על מוכן 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 סוג תשתיות נוספים וסוגי בניינים או עבודות הנדרשים במישרין להקמת תשתיות או בשל קיומה, שהקמתם או ביצועם ייעשו שלא על פי היתר אלא על פי הרשאה כאמור בסעיף קטן (ה).

6. בית המשפט קמא התקיים להוראות ס' 261 לעיל. ביחס לתנאי סעיף קטן (ד)(1) - זהות מוצר העבודה, נקבע כי המוכן, גם שהוא חברה פרטית, פועל למעשה מטעמה של נת"י שהינה חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשויות. لكن, מתקיים תנאי זה.

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

בבית המשפט קמא הפנה לתוכנית הרלוונטית הראשונה בסדר הכרונולוגי שהיא ג/0802 (להלן: **תוכנית 8020**). מדובר בתכנית שאושרה בשנת 1996 ומוכחה ניתן היתר להקמת מוכן הרישוי. תכנית זו התקיימה בין היתר, כך נקבע, להסדרת חיבור מוכן הרישוי אל כביש 781. אך, נקבע כי העבודות המבוצעות כיום איןן סותרות תוכנית זו. בית המשפט קמא הפנה לכך כי גם בעבר הדרך הקודמת חיבור את המוכן אל כביש 781, אך דרך זו בוטלה בעקבות פיתוח ושינוי מחלף גלעם וכן הדרך החדשה (מושאת ההליך דן) נועדה לשחרר מצב שהוא קיים בעבר. בית המשפט קמא היה ער לכך שנקודת החיבור של הדרך החדשה עם כביש 781 אינה זהה לו של הדרך הקודמת אלא נמצאת מערבית לנקודת החיבור המקורית - במקום בו מצוי כיום מעגל תנועה שהוא חלק ממחלף גלעם, אך צוין, כי הפתרון לעיל נמצא ראי 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 תוכנית מפורטת שפורסמה למתן תוקף בשנת 2007 ושניתה, כך צוין, את תכנית 2007. צוין, כי הן דרך הגישה הקודמת והן הדרך החדשה, הינו תוארי הכביש החדש מושא ענייננו, כוללות בשטחים שסומנו "דרך" באותה תקופה. משכך, כך צוין, הדרך החדשה אינה "פיראטית" (נוסחו של צו הפסיקת המנהלי) וכי בקשר כדי לשימוש את המצע העובדתי של צו הפסיקת המנהלי. אך, נקבע כי גם התנאי השני בס' 261 לעיל מתקיים שכן תוכנית 1257 הינה תוכנית מפורטת וסלילת הדרך החדשה מבוצעת בשטח

רוצעת הדרך.

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

"מבנה דרך" הינו על פי ס' 1 לחוק - "**מחלף, גשר או מנהרה לרבות חפיר או סוללה המצוים בתחוםו או בסופו של אחד מלאה וכן תחנה לתחבורה ציבורית . . .**". נקבע, כי "מבנה דרך" אינו כולל את הדרך עצמה אלא רק מבנים שנלוויים בדרך. בית המשפט קמא התייחס לתוכנית מחלף גלעם ("הרשאה להקמת מבנה דרך") וקבע כי תוכנית זו אינה בגדר תכנית מתאר ואין בכחה לשנות תכנית מתאר או תכנית מפורטת קיימת. זאת ועוד, נקבע שאון בעובדה שלסילית הדרך החדשה החלה לאחר שמתכננת המחויז נתנה את הרשותה למבנה דרך ושלא כללה את דרכן הגישה החדשה, כדי להעלות או להוריד. במילים אחרות, נקבע שההרשאה למבנה דרך אינה יכולה לשנות את תוכני הדרכן שנקבע על פי תכנית 1257, המאפשרת ביצוע סלילת דרך בתחוםה.

9. בית המשפט קמא התייחס להוראת ס' 1(ד)(3) לפיה יש למסור הודעה על ביצוע עבודות 15 ימים לפני תחילת ביצוען לרשות המקומית ולועדה המקומית הנוגעות בדבר, אך קבע כי אין בא מילוי ההוראה (נתון שלא היה בחלוקת של ממש) כדי להביא להורתה צו הפסיקת המנהלי על כנו וזהת בשים לב לאופיה הטכני של ההוראה ומשמעות פרקי הזמן שחלף מאז מתן הצו ועד לקיום הדיון.

10. לפני סיום התיאום בבית המשפט קמא לטענת המערערת ולפיה תכנית 2008 שמכוחה הווקם מכון הרישוי מתירה הקמתו של מכון רישיון לכלי רכב חקלאים בלבד, בעוד שמכון הרישוי פועל לגבי כל סוג הרכבים. נקבע, כי נימוק זה לא היווה את הבסיס להזאת צו הפסיקת המנהלי ובכל אופן המכון כלל אינו נמצא בתחום שיפוט המשיבה. לכן, שוגה זו צריכה להיות מטופלת על ידי הרשות הרכונתית. זאת ועוד, בית המשפט קמא הפנה לרישון העסק של המכון לפיו מותרת הפעלתו לגבי כלל סוג הרכב.

11. לאור כל האמור לעיל, קבע בית המשפט קמא כך: "**מכל מקום - ובכך נסימ במה שפתחנו - נתבי ישראל, הגוף האמון על תשתיות הכבישים בישראל, שמוסמך לסלול דרך על בסיס תכנית מפורשת שמייעדת את השטח בדרך, הרשה והסמין את המבקשים לסלול את הדרך. הדבר אף קיבל את אישור משרד התחבורה. לפיכך, קביעותיו של מהנדס הוועדה כי מבוצעות עבודות "התחברות דרך פיראטית" שאינה מאושרת "סתוטורית ותנוועתית" ועל כן יש להפסיק את העבודות שמתבצעות ללא היתר - אין יכולות לעמוד. מכאן שיש לבטל את הצו.**".

תמצית טענות המערערת (הועדה המקומית לתכנון ובניה קריית אتا)

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

13. בהקשר לעיל, נדונה תוכנית 2008 - המערערת טענה כי קביעת בית המשפט קמא ולפיה תוכנית 2008 כוללה הסדרת חיבור מכון הרישוי לכיביש 781, הינה שוגה. נטען בהקשר זה כי בקביעתו לעיל, הסתמן בית המשפט קמא על מסמך שסומן מב/2, אך מסמך זה שהוגש לבית המשפט קמא על ידי מכון הרישוי, אינו חלק מתשريع התוכנית המאוישת 2008. משכך, שוגה גם קביעת בית המשפט קמא כי דרך הגישה הקדמת הינה חלק מהתוכנית המאוישת 2008. זאת ועוד, דרך הגישה הקדמת אינה מצויה בתוואי הדרך החדשה, שכן מילא אין חפיפה בין שתי ה דרכים.

עוד בהקשר לתוכנית 2008, הפנתה המערערת להוראות התוכנית הקבועות כי "**לא יהיו חיבורים לכיביש 79 ולמערכת דרכים ארציות והגשה לתבוסס על מעבר בדרכים חקלאיות כמסומן בתשريع**". הינו, תוכנית 2008 אינה מאפשרת את חיבור מכון הרישוי, כאמור נועד לשמש רק כלים חקלאים, 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 חוללו עליה התוכניות הקיימות וככל שתהינה סטירות, הוראות תוכנית 1257 תגברנה. בכלל אופן, אין כל סטירה בין התוכניות שכן, כאמור לעיל, תוכנית 8010 לא אישרה את חיבור המكان למערכת דרכים ארצית.
15. لكن, נטען כי אף לא אחת מהתוכניות לעיל אישרה את סלילת דרך חדשה ולכן מסקנת בית המשפט קמא כי הוכחו תנאי ס' 261 (ד)(2) לחוק בדבר קיומה של תוכנית מאושרת - שגוייה היא. לא זו אף צו, נטען - ولو לצורך הדיון - כי גם אם התקנים התנאי הקבוע בסעיף קטן (ד)(2) בוגע לתוכנית מפורשת מאושרת, מילא הדרך אותה מבקש המكان לחבר למחלף גלעם מהוות "מבנה דרך" וכן יש להחיל בנדון את הוראות ס' 261 (ה) לחוק, המחריגות את הוראת סעיף קטן (ד).
- בקשר זה, הפניה המערערת להרשות לבניית המחלף ממנו עולה כי מעגלי התנועה מהווים חלק בלתי נפרד מהמחלף שהוא "מבנה דרך". וכך צוין בהקשר זה - "**במסגרת הקמת מחלפון גלעם יירט הגשר הקים...**
כולל הקמת שני מעגלי תנועה בחיבור בין רמפות המחלפון לכבישים 79 ו 781 ומעגל תנועה בצומת כניסה למושב גלעם . . .".
- את עוד, נטען כי אף אל מולא הוראת החוק לעיל, גם סדרי עבודה תקנים חייבו את הוצאה צו הפסיקת המנהלי שכן כלל המחלף אושר טרם החלה העבודה לסלילת הדרך החדשה מושחת עניינו. מדובר במחלף שאושר על ידי מתכננת המחזז ומהנדסת המערערת. لكن, חיבור דרך חדשה למחלף עצמו טוען את שינוי של הרשות על ידי הגורמים לעיל.
17. סיכומו של דבר, נטען שדרך הגישה החדש בוצעה ללא שקיימת תוכנית מאושרת מפורשת (למעשה, נטען כי הדרכ הינה בנגוד לתוכנית מאושרת); וגם אם הייתה קיימת תוכנית מאושרת ומפורשת הרוי שמדובר ב"מבנה דרך" המחייב הרשות.
תמצית עמדת מינהל התכנון
18. בתאריך 26.4.17 התקנים דיון בפניי במעמד הוועדה (המערערת) ומכוון הרישוי. בתום הדיון ביקשתי את עמדת הצדדים לעיל בוגע לאפשרות צירוף מינהל התכנון ונות". הוועדה הסכימה לצירוף הגורמים לעיל, בעוד מכוון הרישוי הביע התנגדותו לכך (ר' עמדת המكان מתאריך 10.5.17). בסופה של דבר ביקשתי את עמדת מינהל התכנון וזה הוגשה בתאריך 10.9.17. באי כוח מינהל התכנון אף התיצבו לדין נוספת שהתקיים בפניי בתאריך 20.11.17.
19. טיעונו העיקרי של מינהל התכנון היה כי סלילת הכביש מהוות "הקמת מבנה דרך" במשמעות ס' 261 (ה) לחוק. لكن, עבודה שכזו טעונה הרשות בהתאם להוראות סעיף קטן זה.
20. בקשר לעיל, הפנה מינהל התכנון לכך כי התוכנית החלה ברמה הארץית הינה תמן"א 3/78. על פי תוכנית זו, דרך 79 הינה "דרך ראשית מהירה" ודרכן 781 הינה "דרך פרברית מהירה" מוצעת. בהתאם לתמן"א 3/78, במפגש בין שתי הדרכים לעיל - 79 ו 781, יוקם מחלף גלעם שהוא "מבנה דרך" כהגדרת מונח זה בחוק.

המינהל הפנה להגדרת "מבנה דרך" בסעיף ההגדרות של חוק התכנון והבנייה, שכבר הובאה לעיל - "מחלף", גשר או מנהרה לרבות חפיר או סוללה המצוים בתחילת או בסופה של אחד מלאה וכן תחנה לתחבורה ציבורית . . ." (ההדגשה אינה במקור - י.ל.); וכן הפנה להגדרת "מחלף" שבתמא' 3 ולפיה מחלף הינו - "מפגש דרכים במפלסים שונים הכלול את הדרכים המחברות בין המפגש".

21. נטען, שימושו ההגדרות לעיל מוביל למסקנה שסילילת הדרך על ידי המיכון תיצור שינוי ב"מבנה הדרך" וככזו מחייבת הרשאה לפי ס' 261 (ה) לחוק.

וכך צוין בהקשר זה:

"משאן חולק כי בעניינו מדובר בעבודות סילילת דרך לשם הת לחברות למחלף", הינו לשם הת לחברות ל"מבנה דרך" שהוא טען הרשאה שלעצמם, לפי ס' 261 (ה) לחוק, בלא שניתנה לעבודות הרשאה חוק. ברי שבשם למחלף מכלול הינו מבנה דרך טען הרשאה, גם בעבודות סילילה המחוללות בו שינוי, כבעניינו, הין עובדות טענות הרשאה" (ס' 15 לעדמת המינהל).

22. המינהל התייחס לטענת מICON הרישוי כי הדרך החדש מיעדת להתחבר "רק" לכיכר תנובה המוצאה לצד המחלף המפלסי. המינהל ביקש לדחות מכל וכל טענה זו בטענו שכיכר התנובה מהווה חלק אינטגרלי למחלף גלעם.

צוין, שסילילת הדרך כרוכה בשינוי המתויה התעבורתי שאושר למחלף גלעם במסגרת ה"הרשאה למבנה דרך" (מע/7 שפטו גם מש/1) וכן הדבר מהו שינוי בהרשאה קודמת.

לגביו הטענה שסילילת הדרך חדשה משנה "אך במעט" את "מבנה הדרך" - נטען שמדובר בטענה חסרת כל בסיס משפטי או אחר, והדבר דומה למי שקיבל היתר לבניית בניין, ולאחר מכן שסיטם לבנותו (בהתרם להיתר) מבצע בו תוספות ושינויים (שלא נכללו בהיתר) בהעלותו את הטענה שאינו זוקק להיתר בגין שכן כבר קיבל היתר . . .

23. לסיכום טיעון זה צוין בא כוח המינהל כר': ". . . לצורך יצירת החיבור בין דרך הגישה, בין אם יקרה לה דרך חקלאלית ובין אם יקרה לה דרך שירות . . . כאשר היא נפגשת עם המחלף, היא בהכרח מהוות שינוי למחלף וכל שינוי למחלף טען הרשאה, לא לפי סעיף 261(ד) לחוק, כפי שחברי מנסים לשכנע את בהם"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 התקיימו חריג ס' 261 (ה) לחוק, ממי לא גם לא התקיימו תנאים של ס' 261(ד) לחוק.

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

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

25. בהקשר האחרון, הרחיב מינהל התכנון בוגע לתוכנית 8020 - נטען, כי תוכנית זו חלה אך ורק על שטח בגודל של 5.13 دونם התחום בקו כחול, ושטוח זה כולל את הדרך החדשה מושחתת הליך זה ואינה גובלת בדרך 781 - היא הדרך שהמיכון רוצה להתחבר אליה בדרך החדשה שהוא מבקש לסלול.

לכן, אף הסכמה או תרשומת (כאשר הכוונה למ' 2 - אותו מסמך שהועדה טענה שאין לו כל תוקף) מミילא אינה יכולה להגביר על היעדר תחולתה הגיאוגרפית של תוכנית זו על הדין החדש ששלילתה מתבקשת. לא זו אף זו, מטרת תוכנית 2020, כאמור בתקנון התוכנית, הייתה לשנות יעוד משטח חקלאי למכון לרישוי רכבים חקלאיים בלבד.

ס' 5.1 לתקנון התוכנית קבוע כי "לא יהיו חיבורים לכביש מס' 79 ולמערכת דרכים ארכיות והגישה למטען תtabsts על מעבר בדרכים חקלאיות קיימות כמסומן בתשريع".

במילים אחרות, נטען שתוכנית 2020 אינה מאפשרת גישה לכביש 781. 26. ולגביה תוכנית 1257 - תוכנית זו באה להסדיר את מחלף גלעם. אמן צוין כי היא באה לשנות את תוכנית 2020 אך המינהל הדגיש את הבירור מלאיו, והוא כי הדבר רלוונטי רק אם קיימת חפיפה גיאוגרפית בשטח של תוכנית חלה עליו. צוין, כי קיימת חפיפה גיאוגרפית מסוימת בין שתי התוכניות, אולם שטח זה הינו קטן ביותר ומילא אין הוא אפשר חיבור לכביש 781. מלאיו יצא שלא ניתן לראות בה כתוכנית מפורשת ומואושרת לעניינו.

27. מעבר לנדרש נטען כי קיומה של "דרך היסטורית" שהיתה קיימת בעבר, טרם החלו עבודות מחלף גלעם, אין כל רלוונטיות שכן אין מקום "לשזר" דרך, שכן שהובחר לעיל הווקמה שלא חוק.

תמצית טענות מכון הרישוי

28. מطبع הדברים שהמכון ביקש לדחות את הערעור ועתה לאמץ את כלל קביעות בית המשפט קמא.

29. נטען, כי קביעת בית המשפט קמא בונגע לקיומן של תוכניות מאושرات ומפורשות בונגע לדרך החדששה שהמכון מבקש לסלול כדי לחבר את המכון לדרך 781, הינה נכון.

30. בהקשר זה הפנה המכון למסמך מב/2 המבוסס על תוכנית 2020. על בסיס מסמך זה המהווה אישור של מע"צ לסלילת דרך, נסלהה הדרך השנה שהיבירה את המכון בדרך 781.

מכיוון שתוכנית 2020 הופקדה ואושרה לאחר שניתן האישור לעיל, טען המכון שהמסמך לעיל מהווה חלק בלתי נפרד מהוראות תוכנית 2020.

מכון הרישוי היה עיר לטענת מינהל התקנון כי חיבור הדרך החדשה נמצא מחוץ לגבולות הגיאוגרפים של תוכנית 2020, אך טען כי בתנאים מסוימים ניתן להחיל הוראות של תוכנית (גם) מחוץ לגבולות התוכנית. יחד עם זאת המכון לא פירש ולא הרחיב מהם, לשיטתו, אותן תנאים.

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

32. בהקשר לטענה כי חיבור הדרך החדשה מהווה שינוי של "מבנה הדרך", נטען כי החיבור אמרור להתבצע על פי התקנון רק לאחד ממעגלי התנועה במקום ולא למחלף עצמו. ומהו בעצם "מחלף" לשיטת המכון? בהקשר זה נטען כי המחלף הינו אך ורק המקום בו מתבצעת הפרדה מפלסית בין דרך 79 לדרכן 781. דברי בא כוח מכון הרישוי **"יש כביש אחד שנקרא 79 ויש כביש שני מזרחה מערב שנקרא 781 יש הפרדה מפלסית בין שנייהם וזה המחלף"** (עמ' 18, שורות 19-13).

עוד נטען בהקשר זה כי מעגלי התנועה (הכיכרות) הינם חלק מתמרור המחלף, אך אינם מהווים חלק מסווגיות הנוגעות לתקנון ובניה במקומם.

33. מכון הרישוי אף הפנה לכך כי ס' 224 לחוק (טרם תיקון 116) שמכחו הוצאה 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 יצא. لكن נטען כי מילא אין תוקף לצו ההחלטה.

דין ומסקנות

34. אקדמי מסקנה לדין ואצין כי לאחר שקליטת כל הריאות והטייעונים הגעתו למסקנה שיש לקבל את העreau ולבטל את החלטת בית המשפט קמא. במקרים אחרים, לא מצאי כי היה עילה לבטל צו ההחלטה המנהלי.

35. כאמור, סעיף החוק הרלוונטי העיקרי הינו סעיף 261 לחוק התכנון והבנייה. סעיף זה מתחווה את "תרשים הזרימה" הבא:

א. ראשית, מפנה הסעיף להוראת סעיף 145 לחוק (עובדות טענות יתר) הקובעת את הכל הבסיסי ולפיו התוויות דרך, סילתה וסגירתה טעונה היתר של רשות הרישוי המקומית.

ב. שנית, סעיף 261(ד) קובע חייב לכל לעיל. סיללת דרך לא תהיה טעונה היתר של רשות הרישוי המקומית, אם יתקיימו 3 תנאים מצטברים: הראשון, שסילילת הדרכ תבוצע על ידי חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח תשתיות (או גופים אחרים כגון המדינה וכן גופים נוספים); השני, שסילילת הדרכ נעשית על פי תוכנית מפורטת מאושרת; והשלישי, שניתנה 15 ימים טרם הסלילה הוועדה לרשות המקומית וכן לוועדה המקומית הנוגעות בדבר.

ג. שלישי, סעיף קטן (ה) קובע חייב לخرج ולפיו, גם אם מתקיימים כל תנאי סעיף קטן (ד), לא יהיה ניתן לסלול את הדרכ באם מדובר בהקמת "מבנה דרך". במקרה שכזה תידרש "הרשה" בהתאם להוראת סעיף קטן (ה), וזאת תישקל רק לאחר שתוגש בקשה למתקנן המחווז וכן לمهندס הוועדה המקומית ושתתייחס לשאלת האם הקמת "מבנה דרך" הינה בהתאם לתוכנית מפורטת ומאורשת. הסעיף קובע מנגנון החלטה של שני הגורמים לעיל (מתקן המחווז ומhands הוועדה המחויזית) וכן מנגנון של הכרעה באם השנאים אינם מסכימים.

36. הערא מקדימה - ס' 261(ד) קובע כי יהיה ניתן לסלול דרך (בהנחה והתקיימו יתר הוראות הסעיף) באם ניתנה 15 ימים טרם הסלילה הוועדה לרשות המקומית וכן לוועדה המקומית הנוגעות בדבר. הוועדה שצוץ לא ניתנה. בית המשפט קמא התייחס לכך כ"גם טכני", אך אין סביר כך. אכן, בתחום משפט רבים ניתן וצריך להפריד בין פגם היורט לשורש העניין בין פגם שאינו כזה. ואולם, סבורני שאין להתעלם ממטרת ההוראה לעיל והיא לאפשר לגורמי התכנון הרלוונטיים להתייחס לעבודות בניה וסלילה האמורות להתבצע בשטח ולהביא את התיחסותם טרם תחילת העבודה בשטח. במקרה שלפנינו מעורר תהיה מדוע נמנע מכון הרישוי מלאה אחר הוראותיו המפורשות של סעיף 261 לחוק והאם היעדר הפניה מעיד על ידיעה או לכל הפחות עצימת עניינים שהוא יתקל בסירוב מצד אותם גורמים.

37. ולגופו של עניין. עיקר המחלוקת בין הצדדים נזוכה בשאלת האם חיבור הדרכ החדש לכיכר התנועה שבמלחוף גלען מהו שינוי של "מבנה דרך" - או מדובר ב"خرج" הקבוע בסעיף 261(ה), עמדה בה אוחזים מינהל התכנון והועדה; או שמא אין מדובר בשינוי של "מבנה דרך" וכל שיש לבדוק הוא

התקיימות תנאי סעיף 261(ד), עדשה בה אוחז مكانו הרישוי.

38. לטעמי, חיבור הדריך החדש לכיכר התנועה במלחף גלעם מהוות שינוי של "מבנה דרך" וכן ההוראות החלות בנדון הין אלה הקבועות בסעיף 261(ה) לחוק - הוראות שלא קיימו.

כאמור, "מבנה דרך" מוגדר בס' 1 לחוק כ "**מחלף, גשר או מעברה לרבות חפיר או סוללה המצוים בתחלתו או בסופו של אחד מלאה וכן תחנה לתחבורה ציבורית . . .**".

עוד יש להפנות לפך ההגדרות של תמ"א 3, החלה בנדון, ולפיו "מחלף" הינו "**פגש דרכים במפלסים שונים הכלל את הדרכים המחברות בין המפגש**". (הדגשה אינה במקור - י.ל.). במלים אחרות, מלחף כולל - והדברים צוינו באופן מפורש בהוראות תמ"א 3 לעיל - גם את הדרכים המחברות בין המפגש.

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

39. זאת ועוד, עיין ב"**הרשאה לבנייה דרך - מחלפון גלעם**" (סמן בהליר הערעור כ"מע/7" ובבית המשפט קמא כ "מש/1") מעלה כי תחת הכוורת "**תיאור מילולי של מבנה הדרך המתוכנן להקמה**" ציין כר:

"**במסגרת הקמת מחלפון גלעם יירוס הגשר הקיים ויבנו 2 גשרים חדשים במקום (גשר לכל מסלול).** **taberna Ramfot Chadot LaMachlafon, Tsofer haHatoiva shel Cbish 781 Shiorach Lido Mسلولي Do Nativi, Coll hakmat 2 Meugli Tenuah Bchibor Bین Ramfot machlafon LeCvishim 79 + 81 781 Umugel Tenuah Btzomot Cnisa Lemoshav Galum. Yobazu Drachim Chiklaiot Umuberim Tah Krakuyim Cptron Ngeshot Lrachim Chiklaim Olmuber Chiot Bar.**" (הדגשה של - י.ל.).

משמעותfully התנועה הינם חלק מהמלחף; המלחף הינו "מבנה דרך" - ומכאן יוצא שכל שינוי של איזה מעגלי התנועה מהוות שינוי של "מבנה הדרך".

יעיר, כי מי שהגיש את הבקשה ל"מבנה הדרך" הייתה מע"צ ולכן יש טעם בטענת הוועדה כי קיימן קושי בטענת "משיכתה" נת", ולפיה כיכר התנועה אינה מהוות חלק מהמלחף.

40. זאת ועוד, מי שנתנו את הרשאה ל"מבנה הדרך" הינם מהנדס הוועדה המקומית וכן מתכנן המחזז (ו' בנדון את הוראות תקנות התכנון והבנייה (בקשה להרשאה להקמת מבנה דרך, תשס"ה - 2004) וכן ברור היגיון בהוראת ס' 261(ה) ולפיו כאשר מדובר בהקמת או שינוי "מבנה דרך", תדרש "הרשאה" של הגורמים לעיל, בבחינת היד שהתירה היא זו שגמ תאשר שינויים.

41. לנוכח מסקנתי לעיל, מתייתר הדיון בוגנע למצבי התכנוני החל על המקטע הרלוונטי - חיבור הדרך החדש לכיכר התנועה. על פני הדברים, מצאתי טעם בטענות מינהל התכנון בנדון ודי אם אפנה לטענה בוגנע לגבולות תכנית 2020 ותקונונה. יחד עם זאת לנוכח טענות באי כוח מקום הרישוי כי חלק מטיעוני המינהל הועלו לראשונה רק במסגרת הערעור ולא התאפשר להם לבסס את טיעוניהם בנדון, ומשמעותם שיש להניח שמכון הרישוי יפנה לקבללת הרשאה על פי הדרך הנקבע בסעיף 261(ה), סבורני (בשים לב, כאמור, שהדיון בסוגיה זו התייתר), שיש להותר סוגיה זו לדין, אם וכאשר, בפני הגורמים הנקבעים בסעיף לעיל.

.42 טרם סיום אפנה לטענת מeon הרישוי לפיה הצו המנהלי אינו בתוקף משום שהועדה לא הגשה בקשה לבית המשפט בנדון תוך 30 יום מעת שהוצאה. בהקשר זה הפנה המeon להוראות ס' 226 טרם תיקון 116. דומה שטענה זו נזנחה בהמשך ההליך ולכן אתוichס לכך אך בקצרה ואצ"ן שאין ממש בטענה - הגשת הבקשה לביטול צו הפסיקת המנהלי והדין בבית המשפט (הן קמא והן בפני) "הקפיאו" את המועדים (הצו הוצא בתאריך 7.8.16 והבקשה לbijtולו הגישה מeon הרישוי בתאריך 10.8.16). זאת ועוד ומובילו לקבוע מסמורות (ולו משום שהצדדים לא טענו בנדון), אפנה לכך כי בתאריך 25.10.17 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק, אשר הכנס שינויים (גם) בסוגיות הצוים המנהליים. דרישת הפניה לבית המשפט שהיתה קבועה בס' 226 לעיל כבר אינה קיימת. איני סבור שיש להחיל במקרה דנן את הוראות החוק טרם התקון שהרי אין מדובר, לדוגמה, בנסיבות מהותית הנוגעת להגדרת העבירה או לעונש, אלא בתיקונה של נורמה דיןונית הנוגעת, כאמור, לאופן הוצאת צו מנהלי. מeon הרישוי לא קנה זכות ל"חסינות" מפני שינוי הנוגע לאופן בו יצא צו מנהלי בעניינו (ור' בנדון פרופ' גבריאל הלוי, **תורת הדיון הפלילי**, תשע"א, כרך א', עמ' 250).

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

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