

20 בנובמבר, 2025

לכבוד

מר יורם כרמון

מנכ"ל העירייה

עיריית מודיעין-מכבים-רעות

באמצעות דוא"ל

מבלי לפגוע בזכויות

א.ג.נ.,

הנדון: חניית אוטובוסים בתחום השיפוט של העירייה

סימוכין: מכתב מרשתנו מיום 28.7.2025; תשובתכם מיום 3.8.2025; מכתבנו מיום 27.8.2025; תשובתכם מיום 28.8.2025; הודעת המייל שלנו מיום 28.8.2025; בקשתנו לפי חוק חופש המידע מיום 5.10.2025; תשובתכם מיום 22.10.2025

בשם מרשתנו, ארגון חברות ההסעה בישראל (ע.ר.) (להלן: "מרשתנו" או "ארגון ההסעות"), ובהמשך לסימוכין, הרינו פונים אליכם בנושא שבנדון כדלקמן:

א. פתח דבר ורקע עובדתי רלוונטי

1. ארגון חברות ההסעה בישראל (ע.ר.) מייצג למעלה מ-500 חברות הסעה, המפעילות כ-22,000 כלי רכב להסעות. החברות מסיעות מדי יום אלפי נוסעים משטחי הרשויות המקומיות ואליהן, וכן בתוך תחומי הרשויות, לרבות תלמידים, חיילים, תיירים ועוד, ובכך תורמות רבות לכלכלתן של ערים רבות בישראל, לרבות העיר מודיעין-מכבים-רעות (להלן: "מודיעין").
2. כידוע, נהגי האוטובוסים נדרשים להחנות בתחומי הרשות לצורך העלאת והורדת נוסעים, מנוחה, שימוש בשירותים וניקיון הרכב. בפועל, אין בתחומי הרשות מקומות מוסדרים לחניית אוטובוסים פרטיים, דבר המקשה מאוד על הנהגים ומעמיד אותם בפני סיטואציה בלתי אפשרית: נהגים רבים נאלצים להחנות את האוטובוסים במקומות אסורים, נקנסים לעיתים קרובות, וכל זאת בהיעדר חלופה חוקית זמינה.
3. מבדיקות עם נהגים באזור מודיעין, זוהו מספר אזורים בעיר שבהם חניית אוטובוסים אינה מפריעה לתנועה או לתושבים, כמו שטחי עפר פנויים (למשל, אזור עמק בית שאן), כבישים ראשיים ללא מגורים (כגון עמק זבולון וחלקים מעמק האלה) ואזורים נוספים עם מספר רב של מקומות חניה פנויים. אזורים אלה מהווים פתרון טבעי לחניית אוטובוסים פרטיים בעיר.
4. עם זאת, מהנתונים שהעבירה עיריית מודיעין (להלן: "העירייה") בתשובתה לבקשת חופש המידע (שיפורטו בהמשך) עולה כי מתוך מאות דוחות החניה שניתנו בשנים האחרונות לנהגי אוטובוסים בעיר, רבים נרשמו דווקא באזורים שבהם אין מצוקת חניה ממשית, וחניה בהם אינה מהווה הפרעה

לתנועה או לתושבים, כגון עמק האלה ועמק זבולון. נתונים אלה מדגישים את הצורך בהסדרה ברורה של חניית אוטובוסים במקומות שבהם אין מניעה תכנונית או תפעולית לכך.

5. ביום 28.7.2025 פנתה מרשתנו לגב' סינורה מרציאנו, מנהלת מחלקת תיאום ובקרת תחבורה בעירייה, במכתב שבו פורט הצורך הדחוף בהסדרת חניית אוטובוסים והובהרה חובת הרשות המקומית לפעול בהתאם לדין. כמו כן, ביקשה מרשתנו לקבל פירוט הסדרי החניה לאוטובוסים בתחומי הרשות שבהם הוצבו תמרורים לפי תקנה 72(ב) לתקנות התעבורה. בתשובתה מיום 3.8.2025, וכן במענה לפניות נוספות שנעשו על-ידנו בשם מרשתנו בימים 27-28.8.2025, הסתפקה גב' מרציאנו בהפניה להגשת בקשה לפי חוק חופש המידע, מבלי לספק את המידע המבוקש או להתייחס לחובת הרשות להסדיר את נושא החניה, אף שמדובר בתחום אחריותה הישירה.

6. ביום 5.10.2025 פנינו אליכם בשם מרשתנו בבקשה לקבל מידע לפי חוק חופש המידע, בנוגע להסדרי חניית אוטובוסים בעיר, מיקומי מגרשי חניה ייעודיים, היתרי חניה ותמרורים, חלוקת מקומות חניה לפי סוגי שימוש, ונתוני דוחות חניה לאוטובוסים ורכבי הסעות בשנים 2018-2025.

7. ביום 22.10.2025 התקבלה תשובה מטעם הממונה על חוק חופש המידע בעירייה, גב' אהובה האוזר (להלן: "התשובה").

8. בתשובתכם לבקשת חופש המידע, שככל הנראה נוסחה על-ידי יועץ משפטי ולא על-ידי גב' האוזר עצמה, נטען כי המדיניות העירונית היא כלי עזר לצוותי התכנון בלבד, ואינה מחייבת את העירייה להקצות בפועל שטחי חניה. עוד נטען כי האחריות להקצאת חניה חלה על בעלי העסקים כתנאי לרישיון עסק, וכי הקצאת חניות לאוטובוסים פרטיים מוסדרת בדיני התעבורה ולא במדיניות העירונית או בדיני התכנון והבנייה.

9. יודגש כי **מרבית המידע שביקשנו לא הועבר**, בטענה שיש "למקד את הבקשה ולהבהיר את מהות הסעד או הפעולה המתבקשת", אף שמדובר בבקשה לקבלת מידע בלבד. גם המידע שנמסר היה חלקי, ונתוני דוחות החניה נמסרו רק לשנים 2021-2025, ללא כל הסבר להיעדר נתונים עבור השנים 2018-2020.

10. פנייתנו עסקה בבקשת מידע עובדתי בלבד לפי חוק חופש המידע, בנוגע להסדרי החניה הקיימים, מיקומם, היקפם ונתונים סטטיסטיים, ולא בבקשה לחוות דעת משפטית. התשובה שקיבלנו עסקה בנושאים נורמטיביים שאינם רלוונטיים לבקשה.

11. כך או כך, אנו סבורים כי טענות העירייה שהועלו בתשובתה מיום 22.10.2025 אינן משקפות את המצב הנורמטיבי. נתייחס בקצרה לטענות אלו.

12. **ראשית**, בניגוד לנטען בתשובה, מסמך "המדיניות העירונית להסדרי חניה ותנועה" (להלן: "המדיניות העירונית") שפורסם באתר העירייה בינואר 2025 אינו "כלי עזר" פנימי בלבד, שכן עצם פרסומו לציבור מעיד על מעמדו המחייב וסותר טענה זו באופן מובהק.

13. בנוסף, כבר בפתח המסמך העירייה מגדירה את מטרותיו: "**קביעת תקני חניה נדרשים ברחבי העיר בהתאם לשימושי הקרקע השונים**". זהו אפוא מסמך מדיניות רשמי המציב יעדים להקצאת חניות הן לציבור והן לעירייה, ולא הנחיה פנימית בלבד כפי שנטען.

14. סעיף 2 למסמך מבהיר כי הוא מרכז את עיקרי הנושאים שעליהם הוועדה המקומית **שמה דגש בתכנון תנועה וחניה**, ומתבסס על מקורות נורמטיביים כמו תקנות החניה ותכנית המתאר. לפיכך, מדובר במסמך המשקף את דרישות הוועדה **מכלל הגורמים העוסקים בתכנון ופיתוח החניה בעיר**, ולא בכלי עזר פנימי בלבד.
15. יודגש כי גם אם המסמך נועד לשימוש פנימי של צוותי התכנון וההנדסה בלבד (ואין זה כך), עדיין חלה על העירייה אחריות להבטיח שרישיונות יינתנו רק למי שעומד בקריטריונים של המדיניות העירונית. אחריות זו משליכה ישירות על מצב החניות לאוטובוסים בשטחי הרשות. העירייה, כרשות התכנון, אינה יכולה להתנער מחובתה לפקח על יישום מדיניותה, גם כאשר הביצוע נעשה בידי אחרים. התעלמות מחובה זו מרוקנת את המדיניות העירונית מתוכן ופוגעת ברווחת התושבים.
16. **שנית**, הדרישה מחברות האוטובוסים הפרטיים להקצות מקומות חניה כתנאי לרישיון עסק אינה פוטרת את העירייה מחובתה לספק חניות ציבוריות לאוטובוסים, שכן החובה לתכנון והסדרת מערך החניה העירוני מוטלת על הרשות המקומית. אף שחברות פרטיות מסדירות חניה לצרכיהן התפעוליים, האחריות הכוללת לתכנון והקצאת שטחי חניה ציבוריים במרחב העירוני – הן לאוטובוסים פרטיים והן לכלל הציבור – נותרת בידי העירייה, שהיא הגורם היחיד בעל הסמכות לכך. לפיכך, לא ניתן להתנער מאחריות זו ולהטילה על גורמים פרטיים.
17. לשם השוואה, גם במבני מגורים נדרש להקצות חניות לרכבים כתנאי לקבלת היתר בנייה, אך אין בכך כדי לפטור את העירייה מאחריותה לספק חניות מוסדרות לרכבים הפרטיים של תושבי העיר. כך גם לגבי חניות ציבוריות לאוטובוסים – העירייה אינה יכולה להתנער מחובתה להסדרתן במרחב העירוני.
18. גם ללא קשר להשוואה לעיל, הטענה אינה סבירה מבחינה מעשית: נהגי אוטובוסים נדרשים להפסקות, מנוחה, ניקיון ושימוש בשירותים במהלך יום העבודה. אין זה סביר לדרוש מהם לנסוע מרחקים ארוכים בכל הפסקה קצרה רק כדי להגיע לחניית החברה, שלרוב רחוקה ממסלול הנסיעה.
19. בדיקת דוחות 2021–2025 מצביעה על אכיפה מוגברת באזורים שזוהו על-ידי הנהגים כמתאימים לחניה באופן שלא מפריע לתנועה או לתושבים. ממצא זה מדגיש את הפער בין המציאות התפעולית של נהגי האוטובוסים בשטח לבין מדיניות האכיפה של העירייה, ואת הצורך בהסדרה מיידית של חניית אוטובוסים פרטיים בעיר, תוך לקיחה בחשבון של הנתונים בשטח. יודגש כי הנהגים אינם עברייני תנועה, אלא עובדים המבצעים את מלאכתם במסירות למען הציבור. אם עמדת העירייה היא שעל הנהגים לנסוע למקומות מרוחקים רק כדי להתפנות, לאכול או לנוח – מדובר בציפייה שאינה הגיונית, חוקית או אנושית.
20. כבר בשנת 2018 הצהיר ראש העיר, מר חיים ביבס, כי העירייה הצליחה למצב את העיר מודיעין "כיעד תיירותי מבוקש לתיירות פנים וחוץ". הוא אף הוסיף כי הוא "בטוח כי בשנים הקרובות, הפיכתה של העיר למוקד משיכה תיירותי תלך ותתעצם עם בניית בית מלון, מרכז עיר חדש ומוזיאון מורשת חשמונאים"¹. מאז ההצהרה, הוקמו בעיר מלון גייקוב, מרכז העיר החדש ומוזיאון מורשת

¹ "מודיעין אטרקציה תיירותית", אתר האינטרנט הרשמי של עיריית מודיעין-מכבים-רעות (פורסם ביום 14.2.2018).

החשמונאים – עדות לכך שמודיעין הפכה למוקד תיירותי מרכזי. במצב זה, אין זה סביר לדרוש מנהגי אוטובוסים המביאים תיירים לעיר לשוב למקומות מרוחקים מחוץ לעיר רק כדי להחנות את רכביהם.

21. **שלישית**, הטענה כי הקצאת חניות לאוטובוסים פרטיים מוסדרת רק בדיני התעבורה, ולא בדיני התכנון והבנייה או במדיניות העירונית, היא פרשנות שגויה של המסגרת הנורמטיבית. העירייה היא בעלת הסמכות להקצות שטחים ציבוריים לחניית אוטובוסים מכוח סמכויותיה בתחום התכנון והבניה, ומדיניות החניה העירונית מבטאת זאת. לא ניתן להפריד בין סמכויות העירייה בתחום זה לבין אחריותה להסדרת חניות אוטובוסים במרחב הציבורי.

22. גם עיון בדיני התעבורה, אף ללא קבלת פרשנות העירייה המצמצמת, מראה כי האחריות להסדרת חניית אוטובוסים מוטלת על העירייה. סעיף 72(ב) לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, קובע כי הסמכות להתיר חניית אוטובוסים במקומות מותרים נתונה לרשות התמרור המקומית – כלומר, העירייה בתחומה, וזאת באמצעות הצבת תמרורים מתאימים. כזכור, חלק מהמידע שהעירייה נדרשה לספק (ולא סיפקה) עסק בהפעלת סמכות זו. לפיכך, לא ניתן להתנער מאחריות זו ולהטילה על גורמים אחרים. התייחסות נוספת לנושא תובא בהמשך מכתבנו.

23. לאור כל האמור לעיל, תשובת העירייה מיום 22.10.2025 לא סיפקה את המידע שהעירייה מחויבת לספק על פי דין, והתבססה על טענות משפטיות ועובדתיות מוטעות ומטעות. הפער בין הצהרות העירייה במסמך המדיניות העירונית לבין טענותיה בתשובה מעיד על חוסר עקביות וכשל בטיפול בסוגיה חשובה זו.

24. מובהר כי אנו שומרים על כל טענה או זכות בנוגע לתשובת העירייה לבקשת חופש המידע.

ב. המסגרת הנורמטיבית לסוגיית הסדרת חניות האוטובוסים

ב(1). הקצאת תקני חנייה לפי דיני התכנון והבנייה והמדיניות העירונית

25. בינואר 2025 פרסמה עיריית מודיעין את מסמך המדיניות העירונית שנערך מכוח סמכות הוועדה המקומית ובהתאם לתקנות התכנון והבנייה, לתכניות הסטטוטוריות ולהנחיות משרד התחבורה. מטרת המסמך (סעיף 1 למדיניות העירונית) הן קביעת תקני חניה לפי שימושי קרקע, הנחיות לתכנון הסדרי חניה, ותנאים להגשת נספח תנועה וחניה בתכניות ובהיתרי בנייה.

26. סעיף 2 למדיניות העירונית קובע כי היא מרכזת את עקרונות תכנון התנועה והחניה בעיר, ונשענת על מספר מקורות נורמטיביים עיקריים, לרבות תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן: "**תקנות התכנון**") וההנחיות המקצועיות לתקנות החניה משנת 2016 (להלן: "**ההנחיות המקצועיות**").

27. ההנחיות המקצועיות מבהירות כי תיקון תקנות התכנון (2016) נועד להתאים את מדיניות החניה לעקרונות עולמיים - לצמצם גודש, **לעודד תחבורה ציבורית**, ולהפחית זיהום אוויר.

28. ההנחיות עוד קובעות כי **כל ועדה מקומית מחויבת לגבש מדיניות חניה מקומית שתהווה בסיס למתן היתרי בנייה** (סעיף 4.2), וכי **האחריות הכוללת ליישום הנוהל מוטלת על הוועדה המקומית** (סעיף 5.1).

29. סעיף 4.8.4 להנחיות המקצועיות קובע כי בעת קביעת מספר החניות התפעוליות יש להתחשב בסוג רכב השירות העתיד לשמש את שימושי הקרקע באותו מגרש, לרבות אוטובוסים, ולקבוע את תמהיל החניות לפי הדרישה המקסימלית בייעוד הקרקע, בהתאם למקדמים המומלצים בטבלה שבסעיף 4.8.6 להנחיות.

30. המדיניות העירונית של מודיעין מאמצת את ההנחיות המקצועיות לתקני חניה תפעולית, וקובעת בסעיף 4.6 כי מספר מקומות החניה התפעולית ייקבע לפי ההמלצות בהנחיות המקצועיות לתקן החניה הארצי (2016). סעיף 3 מגדיר "מקום חניה תפעולית" בהתאם לתוספת הראשונה לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983.

31. לפיכך, המדיניות העירונית אינה בגדר מסמך הנחיה פנימי בלבד, אלא מהווה יישום מחייב של ההנחיות המקצועיות ומטילה על העירייה חובה תכנונית להבטיח הקצאת מקומות חניה תפעולית, לרבות חניה לאוטובוסים, בהתאם לשימושי הקרקע בעיר.

32. בנוסף, כיוון שההנחיות והמדיניות העירונית מחייבות התאמת החניות לסוגי הרכב הנדרשים לשימושי הקרקע, יש להבטיח כי במתחמים עם תנועת נוסעים והסעות - כגון אזורי מסחר, תיירות, תרבות, חינוך ובידור – יוקצו חניות ייעודיות לאוטובוסים כחלק מהסדרי החנייה העירוניים.

33. לפיכך, העירייה מחויבת, מכוח סמכותה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה ומכוח המדיניות שאימצה בעצמה, להקצות מקומות חניה לאוטובוסים בכל אזור שבו שימושי הקרקע מחייבים חניה תפעולית, בהתאם לסמכותה ולמדיניותה. הימנעות מכך מהווה הפרה של חובת התכנון והפיקוח לפי ההנחיות המקצועיות ותקנות התכנון.

34. דברים אלה נכונים גם אם נניח כי אחריות העירייה מתמצה בקביעת מדיניות החניה ובמתן היתרי בנייה בלבד, ללא אחריות ישירה לביצוע הפיזי של ההקצאה. גם אז, מצב החניות לאוטובוסים בעיר הוא תוצאה ישירה של הפעלת סמכותה של העירייה כוועדה מקומית לתכנון ובנייה ומכוח המדיניות שאימצה בעצמה, בהתאם לדיני התכנון והבנייה. כשהעירייה מאשרת תכניות והיתרי בנייה מבלי להבטיח תקני חניה תפעולית לאוטובוסים בהתאם להנחיות, היא למעשה מונעת את יישום המדיניות שאימצה מכוח סמכותה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, ונושאת באחריות ישירה לתוצאה התכנונית.

ב(2). הקצאת תקני חנייה לפי תקנות התעבורה

35. תקנה 72(ב) לתקנות התעבורה תשכ"א-1961 קובעת כי לא ניתן להחנות אוטובוס, אף במקום שבו מותר להחנות רכב, אלא אם תמרור מורה אחרת. כלומר, אוטובוס אינו רשאי לחנות במקומות חניה רגילים בעיר, אלא אם הוצב תמרור המתיר זאת.

36. תמרורים 626 ו-627, וכן תמרור 439 עם מסר מפורש המתיר חניית אוטובוסים, הם אלה שמאפשרים לאוטובוס לחנות באזור מסוים, בהתאם ללוח התמרורים שבתוספת להודעת התעבורה (קביעת לוח תמרורים), תשע"א-2010.

37. הסמכות להציב תמרורים בשטח רשות מקומית נתונה כאמור לרשות תמרור המקומית (במודיעין – לראש העירייה). סמכותה העיקרית של רשות תמרור מקומית קבועה בתקנה 18 לתקנות, הקובעת בין היתר כי תמרור רשאי לקבוע כל הסדר תנועה (למעט חריגים שאינם רלוונטיים לענייננו). הגדרת

"הסדר תנועה" בתקנה 1 כוללת הצבת תמרורים להסדרת התנועה והשימוש בדרך. בפרט, רשות התמרור המקומית מוסמכת להציב תמרור המאפשר חניית אוטובוסים ברחבי העיר.

ב(3). המשפט המינהלי

ב(3).1. החובה להפעיל שיקול דעת

38. עקרון חשוב במשפט המינהלי, כפי שהודגש בפסיקה ענפה, הוא כי רשות מינהלית, משהוקנתה לה סמכות על פי דין, אינה רשאית להתעלם ממנה או להותירה "כאבן שאין לה הופכין". עצם הענקת הסמכות מטיל על הרשות חובה לשיקול את הפעלתה מקום שבו הדבר נדרש לשם קידום התכלית שלשמה ניתנה הסמכות (ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 47 (1983), להלן: "עניין ברגר").

39. חובת הפעלת שיקול הדעת של הרשות היא חובה מתמשכת, ולא חד-פעמית. הרשות נדרשת לבחון מעת לעת אם מתקיימות נסיבות המצדיקות הפעלת הסמכות, גם אם בעבר סברה אחרת. עיקרון זה מעוגן בספרות ובפסיקת בית המשפט העליון, המדגישים כי סמכות מנהלית מחייבת בחינה מתמדת של הצורך בהפעלתה. (דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי כרך א 201 (2010); בג"ץ 10440/08 ישי בסרגליק נ' הממונה על הגנת הצרכן במשרד המסחר והתעשייה, פס' י"ד (נבו 15.2.2009)).

40. גם ביחס לסמכות רשות הנתונה לשיקול דעת הרשות, קיימת חובה לשיקול את הצורך בהפעלתה בהתאם לכללי המשפט המינהלי, תוך קיום הליך מנהלי סדור, התבססות על תשתית עובדתית רלוונטית, ושקילה עניינית ומאוזנת של השיקולים. (בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 506 (1993); בג"ץ 7091/19 לי-בר קייטרינג יפוח בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, פס' 26-27 (נבו 31.8.2022); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1087 (2011)).

41. מכאן, העירייה, כרשות מינהלית שלה סמכות תכנונית ומנהלית להסדרת חניה, מחויבת להפעיל שיקול דעת בנושא זה. הימנעות מבחינת הפעלת הסמכות מעת לעת מהווה מחדל מינהלי הפוגע במטרות של הסדרת חניה תקינה, נגישה ובטוחה, ועידוד תחבורה ציבורית.

ב(3).2. סמכות רשות שבחובה

42. עיקרון נוסף במשפט המינהלי קובע כי גם סמכות רשות, הנתונה לשיקול דעת, עשויה להפוך בנסיבות מסוימות לסמכות חובה. כלומר, אף אם לשון החוק מתירה לרשות לבחור אם להפעיל את סמכותה, כאשר מכלול השיקולים הענייניים מוביל למסקנה אחת בלבד, הופכת הסמכות לחובה מעשית (ראו: בג"ץ 2624/97 ידיד רונאל, עו"ד נ' ממשלת ישראל, נא(3) 71, 77 (1997)). הלכה זו מבוססת על ההבנה כי "לא להתנאות בה ניתנה סמכות לרשות הציבור". סמכות מינהלית אינה פריבילגיה אלא אמצעי שנועד לשרת את הציבור ולקדם את התכלית שלשמה ניתנה סמכות זו (ראו: בג"ץ 4726/20 אזרחים למען הסביבה נ' השרה להגנת הסביבה, פס' 34 (נבו 30.10.2024)).

43. ההבחנה בין סמכות רשות לסמכות חובה היא יחסית ותלויה בנסיבות ובתכלית החוק, ולעניין זה "לשון החוק אינה מהווה סוף פסוק" (ברק-ארז, משפט מינהלי כרך א, 223-224 (2010); ראו גם: בג"ץ 939/05 נעמה ברבי, אדריכלית נ' שר התמ"ת, פס' 14 (נבו 18.6.2007)). על כן, יש לפרש את החוק המסמך בהתאם לתכליתו האובייקטיבית, הנגזרת מהמטרות, הערכים והעקרונות שהחוק

נועד להגשים. לפיכך, גם סמכות המנוסחת בלשון "רשאי" עשויה להימצא, בנסיבות מסוימות, כסמכות חובה (ראו: בג"ץ 1067/08 **עמותת נוער כהלכה נ' משרד החינוך**, פס' 25 (נבו 6.8.2009); יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** כרך א 322 (2011)).

44. עקרון זה נכון ביחס לשירותים בסיסיים הנתונים לסמכותה של רשות מקומית, אשר לפי הפסיקה עשויים להתגבש במקרים מסוימים לכדי חובה של ממש. בעניין רע"פ 7861/03 **מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון** (נבו 8.5.2006), שעסק בסמכות הרשות המקומית לסילוק פסולת, עמד בית המשפט העליון על כך שכל רשות מקומית מחויבת לדאוג ל"רווחתם המוניציפלית" של תושביה במגוון תחומים (שם, פס' 50). עוד נקבע כי בהיות הרשות המקומית הגוף היחיד האחראי לטיפול ישיר בפסולת הנוצרת בתחומיה, אחריות זו אינה ניתנת להסרה מעל כתפיה, וכי "לא בכדי נתן החוק בידי הרשות סמכות בנושא התברואה, וסמכות זו חייבת היא הרשות המקומית להפעילה משנוצרות נסיבות המחייבות את הפעלתה" (שם, פס' 51). בדומה לכך, גם סמכות העירייה להסדיר חניות לאוטובוסים – בהיותה חיונית לתפקוד הסדיר של המרחב הציבורי ולמתן שירותים עירוניים תקינים, ובהיעדר גורם אחר המסוגל לטפל בנושא – מתגבשת לסמכות שבחובה שאין העירייה רשאית להתנער ממנה.

ב(3). עילת הסבירות במחדלים של הרשות וחובת שקילת שיקולים ענייניים

45. עילת הסבירות, מעילות הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות, חלה לא רק על מעשה **אלא גם על מחדל**. סעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, מגדיר החלטת רשות באופן הכולל "העדר החלטה וכן מעשה או מחדל", ובכך מעגן את הביקורת השיפוטית על מחדלים.

46. עיקרון זה חל גם על סמכות רשות הנתונה לשיקול דעת. במקרים אלה, על הרשות להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לכללי המשפט המינהלי: לשקול את כל השיקולים הענייניים, להימנע משיקולים זרים, ולבצע איזון ראוי בין מכלול השיקולים (יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** כרך ה 3415-3416 (2020)). בכך, מחדל או הימנעות מהפעלת סמכות הנובעים משיקולים בלתי סבירים או מהיעדר שיקול דעת אמיתי, כפופים אף הם לביקורת שיפוטית. כדי לקבוע אם שיקול הוא ענייני, יש לבחון את תכלית החוק המסמך, הקשר הדברים וערכי היסוד של השיטה המשפטית (עע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פס' 37 (14.9.2010) (להלן "**הבית הפתוח**"); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי כרך ב** 638-639 (2010)). שיקול ייחשב ענייני אם הוא נגזר ממטרות החוק שלשמן הוענקה הסמכות.

47. הוכחת שיקול זר או פסול היא מורכבת, שכן היא דורשת נתונים עובדתיים על שיקולי הרשות, אשר לעיתים מנסה לטשטשם (עניין **הבית הפתוח**, פס' 38; ברק-ארז, **משפט מינהלי כרך ב** 669-670 (2010)). קשיים אלו תרמו להתפתחות עילת הסבירות, המבקרת את ההחלטה הגלויה במקום את השיקולים הסמויים (שם, עמ' 672, 726).

48. על פי עילת הסבירות, החלטה עלולה להיות פגומה גם אם הרשות שקלה רק שיקולים ענייניים, אך האיזון הפנימי ביניהם היה מעוות. (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** פס' 48 (נבו 1.1.2024); ראו גם ברק-ארז, **משפט מינהלי כרך ב** 725 (2010)). כלומר, עילת הסבירות פוסלת שיקול דעת מינהלי כאשר הרשות אינה מעניקה לשיקולים הענייניים משקל ראוי, הנגזר

מתכלית החוק המסמך (בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 445-444 (1980)).

ג. טענות מרשתנו

ג(1). עיריית מודיעין לא עומדת באחריותה להקצאת חניות עבור אוטובוסים

בשטחי הרשות לפי תקנות התכנון והבניה

49. לאור העובדות והרקע הנורמטיבי, ברור כי עיריית מודיעין אינה ממלאת את חובתה התכנונית-ציבורית להבטיח חניות ייעודיות לאוטובוסים, בניגוד לתקנות התכנון והבניה, להנחיות המקצועיות ולמדיניות העירונית שאימצה.
50. המדיניות העירונית שפרסמה העירייה היא יישום של ההנחיות המקצועיות, המחייבות את הוועדה המקומית לתכנון ולבניה. סעיפים 4.6 ו-4.8.4 למדיניות קובעים חובה קונקרטית לתכנן ולהקצות חניות לאוטובוסים באזורים עם שימושי קרקע המחייבים תנועת הסעות – כגון אזורי מסחר, תיירות, חינוך ותרבות. ראש העיר, כיו"ר הוועדה המקומית, נושא באחריות ישירה ליישום מדיניות זו.
51. בפועל, הנתונים החלקיים שהעירייה העבירה במסגרת בקשת חופש המידע, מצביעים על כך שהעירייה לא יישמה את חובתה. באזורים מרכזיים כמו עמק האלה, עמק זבולון, לב העיר ושדרות המלאכות – אזורים שבהם פעילות מסחרית ותיירותית מחייבת חניות תפעוליות לאוטובוסים, ושבהם ניתן להקצות חניות כאמור מבלי להפריע לתנועה או לתושבים – ניתנו דוחות רבים במקום פתרונות חניה. היעדר חניות ייעודיות לאוטובוסים באזורים אלו, והעובדה שנהגים נאלצים לספוג דוחות, מלמדים שהעירייה לא הפעילה את סמכותה התכנונית כנדרש. בכך, היא הפרה את חובתה לפקח על יישום המדיניות העירונית ולוודא כי תכניות והיתרי בנייה כוללים תקני חניה תפעולית לאוטובוסים. הימנעות זו היא מחדל תכנוני ומנהלי הפוגע בתכלית הסמכות – יצירת מערך חניה עירוני מאוזן ובר-קיימא ועידוד השימוש בתחבורה ציבורית.
52. גם אם אחריות העירייה מתמצה בקביעת מדיניות בלבד, היעדר חניות מוסדרות לאוטובוסים הוא תוצר ישיר של אופן הפעלת סמכותה. העירייה לא וידאה את יישום המדיניות בפועל ולא פיקחה על עמידת היזמים ובעלי הנכסים בדרישות התקנות וההנחיות. בכך, היא כשלה במילוי חובתה הציבורית להבטיח שהתכנון העירוני ייתן מענה לצורכי התחבורה הציבורית.
53. הפער בין המדיניות המוצהרת למציאות ממחיש את עומק הכשל: בעוד שהמדיניות נועדה לעודד תחבורה ציבורית ולצמצם גודש, בפועל, היעדר חניות מוסדרות גורם לכך שנהגי אוטובוסים חונים במקומות אסורים ומסתכנים בקנסות – דבר הפוגע גם בפעילותם הסדירה של האוטובוסים הפרטיים ובזמינות השירות שהם מספקים לציבור. בכך, העירייה פועלת בניגוד ישיר לתכליות שנקבעו בהנחיות המקצועיות ובמדיניותה שלה.
54. לפיכך, עיריית מודיעין אינה עומדת באחריותה להקצות חניות לאוטובוסים. מחדלה המתמשך מפר את חובתה התכנונית לפי תקנות התכנון והבניה והמדיניות העירונית, וגורם לפגיעה ממשית בנהגים, בחברות ההסעה ובציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית.

ג(1).2. עיריית מודיעין לא עומדת באחריותה לקבוע הסדרי תנועה המאפשרים

לאוטובוסים לחנות בשטחיה

55. דיווחים ממרשתנו ומהנהגים, וכן הנתונים החלקיים שהעירייה העבירה, מראים כי במוקדים מרכזיים בעיר, שבהם קיימת תנועת אוטובוסים ערה, העירייה נמנעה מלהציב תמרורים המתירים חניית אוטובוסים. בכך היא נמנעת מהפעלת סמכותה להסדרת הנושא, ומותירה את הנהגים ללא פתרון חוקי אף שהמסגרת הנורמטיבית והסמכות לכך ברורות וידועות לה.
56. העירייה היא הגורם היחיד בעל הסמכות לקבוע הסדרי חניה לאוטובוסים. הימנעותה מהפעלת סמכות זו פוגעת ביכולת הנהגים לעבוד כחוק ויוצרת מציאות בלתי סבירה שבה אין בעיר מקום חניה מוסדר לאוטובוס. התנהלות זו הובילה למצב אבסורדי שבו נהגים נאלצים לחנות במקומות אסורים ונענשים על מחדל הרשות עצמה, ובכך נוצרה למעשה "מלכודת אכיפה".
57. ברור כי עיריית מודיעין אינה עומדת באחריותה לקבוע הסדרי תנועה המאפשרים חניית אוטובוסים. מחדלה המתמשך מהווה הפרה של חובתה לפי תקנות התעבורה כרשות תמרור מקומית, ויוצר מצב בלתי סביר שבו אין בעיר מקום חניה מוסדר לאוטובוסים, למרות הצורך הברור והמוכח.

ג(1).3. העירייה הפרה את חובתה להפעלת שיקול דעת

58. מהתנהלות העירייה, ובפרט מתשובתה מיום 22.10.2025, עולה כי היא לא הפעילה את שיקול דעתה המנהלי כנדרש להסדרת חניות לאוטובוסים. אף שהוקנתה לה סמכות מפורשת, הן כרשות תמרור מקומית והן כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, העירייה נמנעה מלבחון את הצורך בהפעלת סמכויותיה, לא גיבשה מדיניות אופרטיבית, ולא נקטה צעדים ממשיים ליישום הסדרי חניה לאוטובוסים.
59. העובדות מלמדות כי לכל המאוחר ביולי 2025, הובא לידיעת העירייה, באמצעות פניות רשמיות מארגון חברות ההסעה, הקושי של נהגי האוטובוסים למצוא חניה חוקית. חרף זאת, העירייה, באמצעות מנהלת מחלקת בקרת התחבורה, בחרה במועד שלא לדון בנושא והפנתה להגשת בקשה לפי חוק חופש המידע. גם לאחר פניות נוספות, העירייה לא בחנה את הסוגייה ולא פעלה למציאת פתרון. התנהלות זו מנוגדת לעקרון שנקבע בפסיקה לפיו רשות המותירה את סמכותה "כאבן שאין לה הופכין" חוטאת לחובתה הציבורית.
60. החובה להפעיל שיקול דעת היא מתמשכת, והעירייה נדרשה לבחון את הצורך בהפעלת סמכותה, במיוחד נוכח מאות דוחות החניה שניתנו לנהגי אוטובוסים בשנים 2021-2025, המעידים על מצוקה מתמשכת. חרף זאת, העירייה לא יזמה בדיקה מקצועית, לא קיימה היוועצות עם מהנדס התנועה או קצין משטרה, ולא בחנה הצבת תמרורים מתאימים.
61. הימנעות זו מהפעלת שיקול דעת מהווה מחדל מינהלי מובהק. כפי שנקבע בפסיקה, הענקת סמכות מטילה על הרשות חובה מתמדת לשקול את הצורך בהפעלתה. במקרה זה, העירייה לא רק נמנעה מהפעלת סמכותה, אלא גם התעלמה מתשתית עובדתית ברורה שהצדיקה פעולה מיידית (ולא רק הפעלת סמכות) – פניות חוזרות, נתוני אכיפה מצטברים, והיעדר מוחלט של חניות מוסדרות לאוטובוסים בעיר.

62. היעדר הפעלת שיקול דעת מצד העירייה פגע ישירות בתכלית הסמכות – יצירת מערך חניה תקין, נגיש ובטוח, תוך עידוד תחבורה ציבורית וצמצום גודש. במקום לקדם תכלית זו, מדיניות ההימנעות השיטתית מפעולה של העירייה פוגעת יומיומית בנהגים, בחברות ההסעה ובציבור הנוסעים. לפיכך, ניתן לקבוע כי עיריית מודיעין הפרה את חובתה להפעלת שיקול דעת.

ג(1).4. סמכות העירייה להסדיר חניות לאוטובוסים הפכה לסמכות שבחובה

63. העירייה מודעת למצוקת החניה המתמשכת של נהגי האוטובוסים, כפי שעולה מפניות רשמיות שהוגשו לה כבר ביולי 2025. הנתונים שהעבירה בעצמה במסגרת בקשת חופש המידע מאשרים כי בשנים 2021-2025 ניתנו מאות דוחות חניה לנהגי אוטובוסים, בעוד שלא הוצגו ראיות לכך שהעירייה פעלה להסדרת חניות ייעודיות. מכאן שהעירייה הייתה מודעת למצוקה אך נמנעה מלנקוט צעדים ממשיים לפתרונה.

64. בנסיבות העניין, לא מדובר עוד בסמכות רשות הנתונה לשיקול דעת, **אלא בסמכות שהפכה לחובה מעשית**. אף שהדין מנוסח בלשון "רשאי" – הן ביחס לסמכות העירייה כרשות תמרון מקומית והן לסמכותה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה – מכלול הנסיבות העובדתיות **מחייב את הפעלת הסמכות באופן מיידי**.

65. כזכור, חובת העירייה להפעיל את סמכותה נובעת מתכלית הדין ומאחריותה הציבורית להסדיר את החניה בתחומה באופן סביר, שוויוני ותואם את צורכי הציבור, ובנסיבות העניין מדובר בסמכות חובה ולא ברשות. העירייה אינה רשאית להותיר את סמכותה "על הנייר", שכן סמכות זו נועדה לשרת את הציבור, להבטיח שימוש תקין ובטוח במרחב הציבורי, ולאפשר את פעילותה התקינה של התחבורה הציבורית. הימנעות מהפעלתה פוגעת בתכלית החוק.

66. במצב שבו הצורך הציבורי ברור, אין פתרון חלופי, הפגיעה בנהגים מתמשכת, והעירייה היא הגוף היחיד שבסמכותו להסדיר את הנושא – אין עוד מקום לראות בהפעלת הסמכות עניין של רשות בלבד. על העירייה חלה חובה לפעול מיידיית להפעלת סמכותה, להצבת תמרורים ולהקצאת שטחים לחניית אוטובוסים. הימנעות מכך מהווה הפרה של חובתה הציבורית והחוקית.

67. למען הסר ספק, מובהר כי מחדלי העירייה גורמים גם לפגיעה בזכות הקניין ובחופש העיסוק של חברות ההסעה ונהגיהן, והטענות בעניין זה שמורות למרשתנו.

ג(1).5. החלטת העירייה להימנע מהסדרת חניות לאוטובוסים חורגת ממתחם

הסבירות

68. הימנעות עיריית מודיעין מהפעלת סמכותה להסדרת חניות ייעודיות לאוטובוסים מהווה מחדל מנהלי החורג ממתחם הסבירות. מדובר במצב שבו הרשות, למרות הצורך הציבורי המובהק, בוחרת שלא לפעול כלל – מבלי לשקול את השיקולים הענייניים הנדרשים ומבלי לאזן ביניהם באופן סביר.

69. העירייה כאמור ידעה היטב על מצוקת החניה של נהגי האוטובוסים – הן דרך הפניות רשמיות שהוגשו אליה והן דרך נתוני האכיפה שהיא בעצמה העבירה. חרף זאת, העירייה לא הציגה ולו מקום חניה מוסדר אחד, לא קיימה בחינה עניינית של הסוגייה, ולא נימקה את הימנעותה מהפעלת סמכותה.

70. בכך, העירייה לא שקלה את השיקולים הרלוונטיים – הבטחת מערך תחבורה ציבורית תקין, מתן אפשרות לנהגים לעבוד כחוק, ומניעת פגיעה בציבור המשתמשים. נראה כי נשקלו שיקולים זרים או בלתי ענייניים, כגון שיקולים תקציביים או רצון להימנע מהקצאת משאבים - שיקולים שאינם עולים בקנה אחד עם התכלית הציבורית של הבטחת שימוש סביר, בטוח ומאוזן במרחב הציבורי.

71. גם אם העירייה סבורה כי אין מדובר בחובה מוחלטת, היה עליה להפעיל שיקול דעת סביר ולבחון חלופות אפשריות כגון הצבת תמרורים מתאימים, הסדרת חניות זמניות, או הקצאת שטחים ייעודיים. הימנעות מוחלטת מבחינת חלופות, מבלי שנוהל הליך סדור או נבחנה תשתית עובדתית, חורגת באופן מובהק ממתחם הסבירות.

72. האיזון הפנימי בין השיקולים שהנחו את העירייה, ככל שנשקלו, מעוות לחלוטין. העירייה העניקה משקל עודף לשיקולים שוליים של נוחות ניהולית או תקציבית, תוך התעלמות מהשיקולים המרכזיים של בטיחות, נגישות ותפקוד התחבורה הציבורית. בכך, מחדלה אינו עומד באמות המידה של סבירות מנהלית, שכן הוא אינו מגשים את תכלית החוק ואינו נותן משקל ראוי לשיקולים הענייניים.

ד. סוף דבר

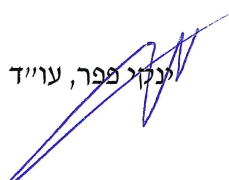
73. לאור כל האמור לעיל, מרשתנו סבורה כי לאחר עיון בטענות שהוצגו במכתב זה, תגיע העירייה למסקנה כי יש לקבלן במלואו, ולקבוע כי נפלו פגמים מהותיים בהתנהלות העירייה בכל הנוגע להסדרת חניות אוטובוסים בעיר.

74. בנוסף, מתבקשת העירייה להחליט לאלתר על הפעלת סמכויותיה לצורך הסדרת נושא חניית האוטובוסים בעיר, ולפרסם לוח זמנים ברור לביצוע השינויים הנדרשים.

75. זהו מכתב מיצוי הליכים טרם גישה לערכאות משפטיות. אין באמור במכתב זה, או במה שלא נאמר בו, כדי למצות את מלוא טענות מרשתנו או לגרוע מהן בכל דרך שהיא.

בכבוד רב,


רוק סלמאן, עו"ד


ינקי פפר, עו"ד