

**העותרים:**

1. מוחמד אחמד מחאמיד, ת"ז --
2. מאהר ג'בארין, ת"ז --
3. פרסאן מחאג'נה, ת"ז --
4. גסאן אגבאריה, ת"ז --
5. עומיר כבהא, ת"ז --
6. מוסטפא בדראן, ת"ז --
7. הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל, ע"ר 580343986
8. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד הגר שחטר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או מיכל תג'ר ו/או עביר ג'ובראן ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלוה בונייה מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נגד -

**המשיבים:**

1. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
2. משרד האוצר

ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים  
פרקליטות המדינה, ירושלים

3. נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, ח"פ 513467209

שד' אריאל שרון 3, ת"ד 1021, אור יהודה 6050001  
טל': \*2120 ; פקס: 03-7355987

**עתירה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים**

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא יפעלו בהתאם לקבוע בסעיף 17(3)(ג) להחלטת הממשלה 550: התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (החלטה מיום 24.10.2021, פורסמה ביום 8.11.2021) (להלן: **החלטה 550** או **תכנית החומש**), המורה על השקעת 557 מיליון ש"ח ממקורות תקציב משרד התחבורה והבטיחות

בדרכים לקידום זמינות לפרויקט וקידום תכנון של הקמת מערכת הסעת המונים בכביש 65 חוצה ואדי ערה, באופן הבא :

א. יימנעו משימוש בכספים שיועדו להקמת מערכת הסעת המונים בכביש 65 חוצה ואדי ערה למימון פרויקטים אחרים לאורך כביש 65.

ב. יעשו שימוש בכספים אלו לשם קידום זמינות וקידום תכנון של הקמת מערכת הסעת המונים במקטע של כביש 65 חוצה ואדי ערה.

2. מדוע לא יושבו, או יוקצו מחדש, על ידי המשיבים 1-2 מאות מיליוני השקלים שיועדו לקידום ותכנון מערכת תחבורה ציבורית בכביש 65 חוצה ואדי ערה והושקעו על ידי המשיבים 1 ו-3 בפרויקטים אחרים.

עוד מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים, ולפיו עד להכרעה בעתירה יחדול המשיב 3 (להלן: **המשיב**) מלהשתמש בכספים שהוקצו לפרויקט התשתיות בכביש 65 חוצה ואדי ערה לפרויקטים במקטעים אחרים לאורך כביש 65, ובפרט במחלף נחל חדרה. כן מתבקש צו ארעי כאמור עוד טרם מענה המשיבים, והכל מהטעמים שיפורטו להלן.

כל ההדגשות אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.

### **ואלו נימוקי העתירה:**

#### **א. מבוא, בקשה לצו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף**

1. לאורך שנים ארוכות סובל הציבור הערבי בישראל מהפליה, המתבטאת בין היתר בהקצאת משאבים שאיננה בהלימה לשיעורו באוכלוסייה. כדי לתקן עוול היסטורי זה, יזמה המדינה שורה של החלטות ממשלה שעניינן צמצום הפערים וקידום שוויון. החלטה 550 משנת 2021 הכירה ב"חשיבות הלאומית [...] בהמשך העצמה וקידום של הפיתוח הכלכלי-חברתי של החברה הערבית", והצהירה כי תכליתה צמצום פערים בין החברה הערבית לכלל האוכלוסייה, ולקידום גשוג ושילוב בחברה. לשם כך התוותה החלטת הממשלה מדיניות מפורטת ומסועפת, החולשת על תחומים רבים, ומחייבת שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה שונים.

2. בין היתר, הוכרה תת ההשקעה בתשתיות התחבורה ביישובים ערבים, אשר מוביל לא רק לעומס רב, אלא גם לתאונות דרכים. משכך, הורתה הממשלה על השקעה בשורה של פרויקטים בתחום התחבורה, לרבות השקעה בכביש 65, במקטע של חוצה ואדי ערה. עוד נקבע, כי לשם כך יקצה המשיב 1, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: **משרד התחבורה**), ממקורותיו, 557 מיליון ₪, וכי תינתן לפרויקט זה קדימות.

3. אלא שבחלוף ארבע שנים וחצי מאז התקבלה החלטה 550, המשיבים לא רק שלא פעלו בהתאם להוראותיה, אלא השתמשו בכספים לצרכים אחרים. מנתונים שהעביר המשיב לעמותת "סיכוי-אופוק" עולה, כי כבר בשנת 2022 ניתנה לו הרשאה על כמעט כלל הסכום שניתן – 507 מיליון ₪. עד לינואר 2026 עשה המשיב שימוש **בקרוֹב למאתיים מיליון ₪, אך רק כ-6.5% מתוכם הושקע בתשתיות בכביש 65 חוצה ואדי ערה**. למעלה מ-90% מהסכום הושקע בפרויקטים אחרים בתחום התחבורה, הסמוכים ליישובים יהודיים, בפרט במחלף נחל חדרה. פניות למשיבים לאורך השנה האחרונה והתראה על התנהלותם הפסולה לא נענתה באופן ענייני, אם בכלל.

4. התנהלות המשיבים מנוגדת לעקרון האחרייות המשותפת, הקבוע בסעיפי 1 ו-4 לחוק יסוד: הממשלה, הינה ללא סמכות, מהווה הפרה של הבטחה שלטונית ולוקה בפגמים היורדים לשורש ההליך. אך יותר מכל – היא מובילה לפגיעה בזכות לשוויון ובזכויות חוקתיות נוספות, כזכות לחיים ולכבוד. אין מדובר בהקצאה לא שוויונית של משאבים שנעשתה בתום לב. מדובר בהחלטה מודעת לגזול את כבשת הרש ובמקום לקדם שוויון – להעמיק

הפליה. חוסר החוקיות של התנהלות המשיבים, והעובדה שחרף פניות הם לא חדלו מהתנהגותם האסורה – כל אלו מחייבות את מעורבות בית המשפט.

5. לאור הפגיעה בזכויות אדם ונוכח חוסר החוקיות בו לוקה התנהלות המשיבים, וכדי למנוע תוצאה בלתי הפיכה, בית המשפט מתבקש להורות בצו ביניים למשיבים לחדול מעשות שימוש בכסף שהוקצה לקידום פרויקט הסעת המונים בכביש 65 חוצה ואדי ערה, אלא לשם תכלית זו וזו בלבד. מבוקש בית המשפט הנכבד יבהיר שהמשיב אינו רשאי להמשיך ולעשות שימוש בכספים אלו לשם השלמת בניית מחלף נחל חדרה, או כל פרויקט אחר לאורך כביש 65, למעט הפרויקטים הכלולים בסעיף 17(ד)(3) להחלטה 550.

6. **יובהר – מתוך ההרשאה שניתנה למשיב לשם מימוש סעיף 17(ד)(3) להחלטה 550 נותרו עדיין כ-300 מיליון ₪ שטרם נעשה בהם שימוש. יש להבטיח שגם כספים אלו לא ישמשו למימון מטרות שלהן לא יועדו.**

7. המבחנים למתן צו ביניים הם סיכויי העתירה ומאזן הנוחות (בר"מ 301/03 אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה (18.3.2003)). סיכויי העתירה גבוהים, שכן כפי שתואר בקצרה, וכפי שיתואר בהרחבה בגוף העתירה – ענייננו בהתנהלות מינהלית שאיננה בסמכות, לוקה בפגמים ומובילה לפגיעה אסורה בשוויון ובזכויות אדם חוקתיות נוספות. מבחינת מאזן הנוחות, הרי שבהיעדר צו כאמור המשיבים עלולים לכלות את הכספים שיועדו לתשתיות בכביש 65 חוצה ואדי ערה, באופן שיוביל לכך שאף אם העתירה תתקבל – לא יותרו כספים להשקיע במקטע כביש זה. לעומת זאת, עצירת הסטת הכספים לפרויקטים שלא להם יועד הכסף לא תזיק, משום שממילא כספים אלה לא נועדו לצרכים אלו ולא ניתן היתר להסיתם.

8. כן מבוקש כי לנוכח השימוש הלא חוקי שנעשה בכספים, יינתן צו ארעי המונע מהמשיב להמשיך ולעשות שימוש בכספים אלו עוד טרם תגובת המשיבים.

9. עוד יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה.

## **ב. הצדדים לעתירה**

10. העותרים 1-5 הם תושבי היישובים הסמוכים לכביש 65 חוצה ואדי ערה, הנפגעים מהתנהלות המשיבים.

11. העותרים 1 ו-2, מר מוחמד אחמד מחאמיד ומר מאהר ג'בארין, הם תושבי העיר אום אל-פאחם וחברי מועצת העיר.

12. העותרים 3 ו-4, מר פרסאן מחאגינה ומר גסאן אגבאריה, הם תושבי היישוב מעלה עירון, וחברי מועצה בו.

13. העותרים 5 ו-6, מר עומיר כבהא ומר מוסטפא בדראן, מתגוררים במועצה מקומית בסמ"ה, ואף הם חברי מועצה.

14. העותר 7, הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות מייצג את הציבור הערבי ב-66 רשויות, תושבי הערים המעורבות והכפרים הערבים במועצות האזוריות.

15. העותרת 8, האגודה לזכויות האזרח בישראל, היא ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל, הפועל להגנה על זכויות אדם.

16. המשיב 1, משרד התחבורה, הינו המשרד הממשלתי האמון על הקמת תשתיות תחבורה, ואשר נדרש על פי החלטה 550 להשקיע ממקורותיו 557 מיליון ₪ בהקמת תשתיות להסעת המונים בכביש 65 חוצה ואדי ערה.

17. המשיב 2, משרד האוצר, הוא המשרד הכלכלי המרכזי של ממשלת ישראל, האחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של המדינה ויישומה ועל ניהול תקציב המדינה.

18. המשיב 3, נתיבי ישראל – החברה לאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, הינו חברה ממשלתית האמונה על פיתוח תשתיות תחבורה בישראל. הוא הגורם האמון על הבאת הוראות סעיף 17(ד)3 להחלטה 550 אל הפועל.

## ג. החלק עובדתי

### ג.1. החלטת ממשלה 550 – התמודדות מערכתית עם ההפליה המוסדית של החברה הערבית

19. הציבור הערבי סובל לאורך עשורים מהפליה בנגישות לשירותים ומשאבים, הפליה אשר הובילה לפערים משמעותיים, כלכליים, חברתיים ואחרים בין יהודים לבין ערבים (ראו, בין היתר: בג"ץ 5555/18 חסון נ' כנסת ישראל, פסקאות 15-16 לפסק דינו של השופט קרא, והמובאות שם (8.7.2021)). לאור זאת, מאז שנת 2000 התקבלו שורה של החלטות ממשלה אשר נועדו לצמצם פערים אלו, ולהתאים את שיעור ההקצאה התקציבית לשיעור של הציבור הערבי (וקבוצות מיעוט אתניות ודתיות אחרות) באוכלוסייה (בנק ישראל ניתוח יישום תכנית החומש לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית במסגרת החלטה 922: תקציבים, הישגים וחסימים 2 (2024)). לפירוט על החלטות הממשלה טרם 2016 ראו נספח 1 לדוח זה (להלן: **בנק ישראל, 2024**)).

20. בשנת 2016 התקבלה החלטת ממשלה 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 (18.12.2016) (להלן: **החלטה 922**), אשר היתה ייחודית הן בהתייחסות ההוליסטית שלה לטיפול בפערים במגוון תחומי חיים, והן בהיקף התקציב שהוקצה לה, שעמד על 13 מיליארד שקלים. בין היתר, הושקעו כספים רבים בתכניות לטיוב והקמה של תשתיות תחבורה. זאת, לא רק לאור היעדר נגישות תחבורה ציבורית לרבים מהיישובים, אלא גם משום העובדה ששיעור הערבים ההרוגים בתאונות הדרכים עמד על פי 1.5 משיעורם באוכלוסייה, נתון שהצביע על לקויים בתשתיות סביב יישובים ערבים. מניתוח של בנק ישראל עולה שיפור משמעותי בהתחלות ובסיומי בניה של כבישים ביישובים ערבים וסביבתם, וכן בנגישות לתחבורה ציבורית, בעקבות מימוש החלטה 922 (**בנק ישראל, 2024**, 4-2, 19-22, 47).

21. עם פקיעתה של החלטה 922 התקבלה החלטה 550. תכנית זו היוותה ומהווה המשך והרחבה של החלטה 922, לרבות הגדלה משמעותית של התקציב שהוקצה לה, שעמד על 30 מיליארד ₪. בנוסף, בעוד שהחלטה 922 שמה דגש על שינוי מנגנוני ההקצאה של תקציבי הממשלה הקיימים, החלטה 550 הורתה לא רק על שינוי מנגנוני ההקצאה התוך משרדיים, אלא גם על תוספת נרחבת של תקציבים חדשים. התקציבים התוספתיים עמדו על 15 מיליארד שקלים, מחצית מהסכום שהוקצה לתכנית כולה, מתוכם 2.3 מיליארד ₪ לפיתוח ובינוי (**בנק ישראל, 2024**, 45-46).

22. בדומה להחלטה 922, גם תכנית החומש חולשת על שורה של תחומים שונים שבהם סובל הציבור הערבי מהפליה וחוסר נגישות למשאבים, ומבקשת להסיר חסימים ולקדם שוויון. לצד המשך ההשקעה בתחומים כמו חינוך, בריאות ותעסוקה, הוכר כי עדיין קיים צורך אקוטי בהשקעה בתשתיות תחבורה ובטיחות בדרכים. סעיף 17 להחלטה 550 נפתח בהכרה ב"פערים הקיימת בתחומי תשתיות התחבורה, התחבורה הציבורית, הנגישות אליה והבטיחות בדרכים בין היישובים בחברה הערבית ליישובים היהודים, ובפרט ביישובים העירוניים".

23. לסיכום חלק זה, תכליתה של החלטה 550 היא צמצום פערים חברתיים וכלכליים בין הציבור הערבי לבין היהודי, לרבות הגדלת המשאבים המושקעים בציבור הערבי כדי להתאים את ההקצאה הניתנת לו לשיעורו בחברה. לצד הגדלת המוביליות החברתית, הגברת התעסוקה ומיגור העוני, ההשקעה הכספית הנעשית בתכנית החומש נועדה ללא פחות מאשר הצלת חיים – אם באמצעות הגדלת הנגישות לבריאות, או באמצעות טיוב תשתיות תחבורה וצמצום תאונות הדרכים. מדובר על תכנית שמימושה מקדם זכויות אדם ובראש ובראשונה את הזכויות לשוויון ולחיים.

## ג.2. כביש 65 חוצה ואדי ערה

24. כביש 65 הוא עורק תחבורה ראשי בישראל. הוא מקשר בין מישור החוף – ממחלף קיסריה וחדרה במערב – לבין ואדי ערה, עמק יזרעאל, עפולה והגליל התחתון – מצפון מזרח. מכפר תבור ממשיך הכביש צפונה, עד למחלף נחל עמוד בגליל העליון.

25. המקטע של כביש 65, המתחיל במחלף עירון ומסתיים בצומת מגידו, ואשר עובר בוואדי ערה, הוא שבבסיס עתירה זו. הוא יכונה מעתה **כביש 65 חוצה ואדי ערה** (כפי שכונה במסגרת החלטה 550), או **חוצה ואדי ערה**. באזור של כביש 65 חוצה ואדי ערה חיים מעל 120,000 תושבים ערבים בתחומם של חמישה עשר יישובים שונים. עבורם, כביש חוצה ואדי ערה הוא עורק תחבורה מרכזי, המהווה חלק בלתי נפרד מהמרחב היומיומי, הן ברמה המקומית המחברת בין כלל היישובים, והן ברמה האזורית המאפשרת לתושבים נגישות למקומות תעסוקה, שירותי בריאות, מוסדות השכלה גבוהה ומרכזי תרבות ומסחר.

26. למרות מרכזיותו של כביש זה בחיי התושבים, נסיעה בו ברוב שעות היום חושפת מציאות קשה: פקקי תנועה מתמשכים (ראו למשל: אורן דורי "מיליוני נוסעים תקועים בכבישים: אלה 10 הפקקים הגרועים ביותר בישראל" **זה מרקר** (21.1.2017)), עומסים בלתי נסבלים בכניסות וביציאות מהיישובים, היעדר תחבורה ציבורית יעילה או נגישות לתחבורה ציבורית מתוך היישובים (למשל: סיכוי-אופוק **פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים בישראל – מחקר השוואתי** (פברואר 2021)), קושי תנועה פנים יישובי ועוד. יתר על כן, בתקופות של חגים ומועדים מיוחדים, תושבי ואדי ערה סובלים מפקקי תנועה חריפים בשל הגברת תנועת המטיילים לצפון הארץ וממנה.

27. לצד עומס רב, כביש חוצה ואדי ערה הוא כביש מסוכן מאד. נתוני הלמ"ס ומשרד התחבורה מלמדים כי המקטע החוצה את ואדי ערה הוא מסוכן במיוחד. כך, בין השנים 2020-2025 התרחשו במקטע זה כ-3,400 תאונות דרכים, ומספר התאונות לקמ"ר היה בין 50 לבין 200. לשם השוואה, במקטע הסמוך של כביש 65, שבין חדרה מזרח ועד מחלף עירון, אירעו באותה תקופה 1,343 תאונות דרכים – כלומר, 0-50 תאונות לקמ"ר. בנוסף, במקטע כביש 65 שבין צומת מגידו לבין עפולה (לא כולל עפולה) התרחשו באותה תקופה 388 תאונות דרכים, ומספר תאונות הדרכים לקמ"ר היה 0-50. לנתונים כפי שהם מופיעים במערכת "חצב" של משרד התחבורה, ראו [בקישור](#). לשם הנוחות, מצורפים הנתונים המופיעים במערכת חצב באמצעות טבלה וכן על גבי מפה 1.

מפה 1 מצ"ב ומסומנת ע/1.

טבלת נתונים מתוך מערכת חצב מצ"ב ומסומנת ע/2.

## ג.3. הסטת התקציב שיועד לחוצה ואדי ערה להקמת תשתיות סביב יישובים יהודים

28. כאמור, סעיף 17 להחלטה 550 עוסק בטיוב והקמת תשתיות תחבורה. לאור הליקויים החמורים בכביש 65 חוצה ואדי ערה, מורה סעיף 17(ד)(3) על השקעה במקטע כביש זה:

3. מערכת הסעת המונים לאורך **כביש 65 חוצה ואדי ערה** :

א. לקבוע כי תוקם מערכת תחבורה ציבורית לאורך **כביש 65 חוצה ואדי ערה**.

ב. הסדרת הקישוריות לתחנות התחבורה הציבורית מפנים היישובים הממוקמים לאורך הציר, על מנת לאפשר הגעה באופניים ובכלים אישיים, בהליכה ברגל ותחבורה ציבורית פנימית תוך חיזוק הרשת הפנימית (שבילי אופניים, חנה וסע וכד').

ג. לשם כך יקצה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ממקורותיו תקציב של 557 מיליון ש"ח עבור השלב הראשון של קידומי זמינות לפרויקט וקידום תכנון.

29. משמע, החלטה 550 הורתה על השקעה של למעלה מחצי מיליארד ש"ח בתשתיות בכביש 65, מקטע חוצה ואדי ערה. מדובר על הוראה שאינה משתמעת לשתי פנים, אשר מחייבת את משרד התחבורה לקדם את פיתוח הפרויקטים במקטע זה באופן ספציפי.

30. אלא שנתונים שנמסרו לעמותת "סיכוי-אופוק" מהמשיב מלמדים, כי הגם שניתנה הרשאה על סך מרבית הסכום שהוקצה לעניין, והגם שנעשה שימוש בקרוב ל-40% מהסכום, אחוז מזערי של התקציב הושקע בתשתיות בכביש חוצה ואדי ערה.

31. במענה לבקשת חופש מידע לעניין ההקצאה וההשקעה שנעשו בהתאם לסעיף 17(ג) להחלטה 550, נמסר כי מאז ספטמבר 2022 ועד ינואר 2026 ניתנה הקצאה בסך 507 מיליון ש"ח, וכי עד לינואר 2026 נעשה שימוש בכ-194.5 מיליון ש"ח. מתוכם, כ-142 מיליון ש"ח הושקעו במחלף נחל חדרה, קרוב ל-22 מיליון ש"ח הושקעו במקטע שבין חדרה לבין מחלף עירון, וקרוב ל-13 מיליון ש"ח הושקעו במקטע שבין מחלף מגידו לבין עפולה. לעומת זאת, בפרויקטים של תשתיות לאורך חוצה ואדי ערה הושקעו כ-13 מיליון ש"ח בלבד. רק כ-6.5% מהסכום שהוצא, הושקע בייעודו המקורי.

32. בנוסף עולה, כי למעלה מ-90% מהכספים שהוצאו, ולמעלה משליש מהסכום שהוקצה לחוצה ואדי ערה הושקע בתשתיות הסמוכות ליישובים יהודיים. המשיבים גזלו כספים שנועדו לצמצם פערים בין הציבור הערבי לרוב היהודי, והשקיעו אותם ביישובים יהודיים, באופן המנוגד לתכליתם.

בקשות חופש המידע ומענה המשיב מימים 5.3.2025 ו-29.1.2026 מצ"ב ומסומנים ע/3.

לשם הנוחות, ניתן לראות את הנתונים גם על גבי מפה 2, המצ"ב ומסומנת ע/4.

#### ד. המגעים עם המשיבים

33. בעקבות המענה לבקשת חופש המידע מיום 5.3.2025 נשלח ביום 18.5.2025 על ידי העותרת 8 (להלן: העותרת) מכתב למנכ"ל משרד התחבורה ולמנכ"ל המשיב, ובו התבקשו כי התקציב אשר הוקצה מפורשות להקמת מערכת הסעת המונים לאורך כביש 65 חוצה ואדי ערה יוקצה לייעודו המקורי.

העתק הפנייה למשיבים מיום 18.5.2025 מצ"ב ומסומן ע/5.

34. עוד באותו היום השיב מר ניסים פרץ, מנכ"ל המשיב בהודעת דוא"ל קצרה:

"נא לפנות למשרד התחבורה או למשרד האוצר

נתיבי ישראל הינה זרוע הביצוע של המשרד ופועלת על פי הנחיית משרד האוצר והתחבורה ובלבד

מלבד כך שהנתונים שלכם שגויים מיסודם"

35. בהמשך לאותה התכתבות דוא"ל השיב באותו היום מר פרג פראג, ראש אגף מיעוטים במשרד התחבורה, בזו הלשון:

"הנתונים לא נכונים כלל והטענות לא ברורות לנו. נשיב לפניה זו בהתאם".

36. במסגרת הדוא"ל הורה מר פראג למר אבי דרוט, מנהל אגף תקציבי פיתוח במשרד התחבורה, להכין את תגובת האוצר בעניין התקציב.

37. למרות בקשותיה החוזרות של העותרת למענה, זה לא ניתן ונתונים לא נמסרו.

מענה מר פראג' ותזכורות מימים 27.6.2025 ו-25.8.2025 מצ"ב ומסומנים ע/6.

38. בהיעדר מענה הוגשה בקשת חופש מידע נוספת, אשר נענתה, כאמור, ביום 29.1.2026 (ראו נספח ע/3). נוכח תשובת המשיב, על פיה הוא ממשיכה לעשות שימוש בכספים שיועדו לתשתיות בחוצה ואדי ערה לשם פיתוח תשתיות במקטעים אחרים של כביש 65, נשלחה ביום 26.2.2026 פניה נוספת למנכ"ל משרד התחבורה והמשיב. פניה מיום 26.2.2026, מצ"ב ומסומן ע/7.

39. גם פנייה זו לא זכתה למענה שהוא. מכאן עתירה זו.

## ה. הטיעון המשפטי

### ה.1. החלטה 550 נועדה להגשים זכויות אדם

40. כאמור בראשית הדברים, החלטת הממשלה 550 נועדה קדם את הזכות לשוויון. היא נועדה להגן על הזכות לחיים, ולהבטיח גישה לחינוך, לבריאות ולחופש העיסוק. כהוראות סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק, פגיעה בזכויות אדם תיתכן אך ורק בחוק, או מכוח הסמכה מפורשת בו, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. ענייננו בהתנהלות שפוגעת בזכויות אדם ללא סמכות, לתכלית שאינה ראויה, ובאופן החותר תחת חובות המשפט המינהלי. נעמוד על דברים אלה כסדרם. נפתח בקודש – זכויות האדם – ונעבור לחול – סמכות וסדרי מינהל. בהשאלה מן השופט חשין: "הבה נבשם מעט את האוויר" (בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 778 (1999)).

41. הזכות החוקתית לשוויון הוכרה כזכות שהינה "מהחשובות שבזכויות האדם". נקבע כי היא "מהווה את נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו". בית המשפט עמד על כך שהפגיעה בזכות לשוויון היא "הרע-מכל-רע", וכי "ההפליה הינה מן הפגיעות החמורות שיתכנו באדם ובזכויות האדם. היא עשויה להוביל להשפלה ולפגיעה בכבוד האדם [...] . בוודאי כך מקום שההפליה היא בשל דתו או גזעו של אדם. הפליה 'גנרית' שכזו [...] פוצעת אנושות בכבוד האדם" (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד סא(1) 1, 16 (2006) (להלן: עניין ועדת המעקב), וראו גם: בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94, 132 (1995); בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נ"ד(1) 258, 280-281 (2000)).

42. כוחה של הזכות לשוויון והחובות הנגזרות ממנה מקבלים משנה תוקף עת עסקינן בעילות השוויון הקלאסיות והגנריות. "כזאת היא גם הפליה של ערבי באשר הוא ערבי, ואחת היא אם ההפליה מתבססת על הדת או על הלאום. זוהי הפרה של עקרון השוויון במובן הצר. לכן יש עמה חומרה מיוחדת" (בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15, 28 (2001)).

43. בית המשפט עמד על חובת המדינה לחלק משאביה באופן שוויוני, ועל האיסור להפלות במשאבי ציבור: "משאבי הציבור – בייחוד משאבים המופנים לתיקון עיוות חברתי- כלכלי – צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים" (עניין ועדת המעקב, פסקה 21 לפסק דינו של הנשיא ברק. וראו גם בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79 (2001), פסקה 5 לפסק דינה של השופטת בייניש; בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, נד(2) 164, פסקאות 3-5 לפסק דינו של השופט זמיר (2000)).

44. בענייננו, ההפליה כלפי הציבור הערבי הינה כפולה ומכופלת: לא זו בלבד שציבור זה סבל לאורך שנים מהפליה במשאבים, אלא שכשסוף כל סוף התקבלה החלטת ממשלה שתכליתה קידום שוויון מהותי באמצעות השקעת משאבים, באופן שיצמצם את הפער בין שיעור הציבור הערבי באוכלוסייה לשיעור המשאבים המוקצים לו, גזלו המשיבים כספים אלו בדיוק והשקיעו אותם בתשתיות הסובבות את יישובים יהודים. לא מדובר על הפליה אינצידנטלית, אלא על החלטה מודעת לחתור תחת על קביעות שנועדו לקדם שוויון ולפעול אקטיבית לשם הפליית הציבור הערבי.

45. הגם שקשה לראות איך התנהלותם המפלה של המשיבים איננה מכוונת, נזכיר כי נקבע בשורה ארוכה של פסקי דין, כי בחינתה של הפליה היא תוצאתית, וכי אין רלוונטיות לשאלה אם הייתה כוונה להפלות מצד הרשות על מנת לבסס את טענת ההפליה (עניין **ועדת המעקב**, פסקה 18 לפסק דינו של הנשיא ברק; בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב(3) 30, פסקה 34 לפסק דינו של השופט חשין (1998); בג"ץ 104/87 **נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מב(4) 749, 759 (1990)).

46. ומן השוויון אל זכויות האדם האחרות. תשתיות תחבורה פגומות מובילות לא רק לפקקי תנועה קשים, אלא לתאונות דרכים מרובות. כפי שהוצג, מספר תאונות הדרכים במקטע חוצה ואדי ערה גבוה משמעותית מזה שבמקטעים הסמוכים. גזילת משאבים שנועדו לטייב תשתיות אלו מובילה לא רק לפגיעה בשוויון אלא לפגיעה בזכותם החוקתית לחיים של תושבי האזור, זכות המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בתי המשפט עמדו על כך שסעיף 4 לחוק היסוד מטיל על המדינה חובה לפעול באופן אקטיבי לשם הגנה על החיים (בג"ץ 7245/10 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה**, פ"ד סו(2) 442, 518-519 (2013) (להלן: **עדין עדאלה**)). כאמור, בענייננו לא מדובר באי השקעה במקטע כביש מסוכן, אלא בגזילת כספים שנועדו להפוך כביש זה לפחות מסוכן, והסתתם למקטעים מסוכנים פחות. מדובר הן בפגיעה בזכות לחיים גופה, והן בהפליה במימוש הזכות לחיים על רקע השתייכות אתנית ולאומית – המשיבים שללו מתושבי יישובים ערבים את הזכות לחיים על רקע השתייכותם הקבוצתית.

47. נוסף על כך, התשתיות הלקויות והפקוקות מקשות על למעלה ממאה אלף תושבים להגיע לעבודה, למסגרות חינוכיות ולבתי חולים. משמעות הדבר הינה פגיעה קשה בזכויות החוקתיות לחינוך (עע"ם 7058/19 **סלום נ' עיריית נוף הגליל (נצרת עילית)**, פסקה 49 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז והמובאות שם (20.4.2021)) ולבריאות (עניין **עדאלה**, בעמ' 519 והמובאות שם), ובחופש העיסוק המעוגן בחוק יסוד: חופש העיסוק.

48. ויודגש – אין חולק כי הציבור הערבי סובל מהפליה ומחסמים רבים בכניסה לעבודה ולמוסדות חינוך. בבחרם שלא להסיר את החסם הפיסי, והעמקת הקושי של ציבור זה לצאת מהיישוב ולשבור תקרות זכויות, פועלים המשיבים באופן כמעט סמלי המונע הסרת חסמים נוספים, בלתי נראים.

49. אלה, אם כן, תכליותיה של החלטה 500, ואלה הזכויות שהמשיבים הצטוו להגן עליהן. על רקע הדברים נפנה לבחינת אי חוקיות התנהלותם.

## ה.2. חובת משרד התחבורה לפעול בהתאם להחלטה 550

50. חוק יסוד: הממשלה קובע, כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה", וכי "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר" (סעיפים 1 ו-4). נפסק, כי "האחריות המשותפת היא מיסודות שיטת הממשל, ועיקר תכליתה היא חיזוק היציבות והמשילות – אשר בציודן באה האחריות", וכי "הממשלה אינה יכולה לדבר בשני קולות, לאחר שהחלטתה נתקבלה, שאחרת

תשרור הפקרות וייגרם נזק" (בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פסקה ס"א לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין, וראו גם את קביעות השופט פוגלמן בפסקה 13 לפסק דינו (27.3.2016)).

51. עיגון עקרון האחריות המשותפת לצד הקביעה, כי הממשלה היא הרשות המבצעת, מלמד עוד שהאחריות הכוללת לביצוע החוקים ולניהול המדינה צריכה להיות מוטלת על הממשלה: "העובדה שהחוקים מפזרים את הסמכויות בין השרים אינה צריכה להטעות: הדבר נעשה מטעמי נוחות ויעילות, ולא מטעמי עקרון. באופן עקרוני צריך לראות את השרים כאילו הם מפעילים את הסמכויות שהחוקים מעניקים להם מטעם הממשלה או עבור הממשלה. רק כך אפשר להסביר את הכלל שנקבע בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה, ש'הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת'" (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א 417 (2010) (להלן: **זמיר**)).

52. משכך, ברי כי כאשר הממשלה מקבלת ההחלטה, זו מחייבת את כלל השרים ומשרדי הממשלה. כך בפרט כאשר מדובר בהחלטה מפורטת ובעלת הוראות קונקרטיות כהחלטה 550. כאשר שר מורה למשרדו לפעול בניגוד להחלטות ממשלה מופרת ההרמוניה שמבקשת להבטיח החלטת הממשלה. על כן, שרי הממשלה מחויבים לפעול בהתאם להחלטות הממשלה (סעיפים 8-10 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.001 (21.484): המעמד של החלטת הממשלה בעניין מסויים כלפי השר המוסמך באותו עניין (15.5.1986, עודכן במאי 2020); **זמיר**, שם; אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** ב 857-858, 862-863 (2005)).

53. ממכלול הדברים עולה, כי התנהלות המשיבים חותרת תחת עקרון האחריות המשותפת, ועומדת בסתירה לסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה.

### ה.3. חוסר סמכות

54. סעיף 32 להחלטה 550 קובע את אופן ניהול תכנית החומש. סעיף 32(ב) קובע, כי "כל הסטת תקציבים מתוך החלטה זו תבוצע בהתאם לחוק יסודות התקציב ובהסכמת אגף תקציבים". סעיף 11(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: **חוק יסודות התקציב**) מבהיר כיצד לערוך שינויים בתקציב השנתי. בין שאר הדברים, הסעיף קובע את התנאים להעברת סכום הוצאות או סכום הרשאות מתכנית אחת לאחרת. בענייננו, לא ברור האם העברת הכספים מהתכניות לתשתיות של חוצה ואדי ערה לפרויקטים אחרים נעשתה בשלב של שינוי סכום ההוצאות או סכום ההרשאות. כך או כך, המשיבים לא פעלו בהתאם לחוק.

55. סעיפים 11(א)(1) ו-11(א)(4) לחוק יסודות התקציב קובעים, כי העברת סכום הוצאות או הרשאות מתכנית אחת לאחרת יעשה בכפוף להודעה של השרה הרלוונטית, בענייננו שרת התחבורה, לוועדת הכספים של הכנסת (להלן: **ועדת הכספים**). הודעה כזאת לא ניתנה.

56. בנוסף נקבע, כי העברת סכום ההוצאות של תכנית בסכום העולה על 1,940,000 ₪ או 15% מהתכנית המקורית יעשה באישור ועדת הכספים. כן נקבע, כי שינוי סכום ההרשאות של התכנית המקורית בסכום העולה על 3,475,000 שקלים חדשים ועל 20% מהתכנית המקורית מותנה באישור מוקדם של ועדת הכספים. כפי שהוצג, בענייננו הוסטו כספים מהתכנית שנקבעה בהחלטה 550 לתכניות אחרות בסכום של כ-177 מיליון ₪, העולים לכדי כ-30% מהתכנית המקורית. משרד התחבורה לא היה רשאי להסיט סכומים כאלה לפרויקטים אליהם הוסטו ללא אישור מוקדם של ועדת הכספים. אישור לא התבקש וממילא לא ניתן.

57. מושכלות יסוד הן שעקרון החוקיות חל גם בהקשר לשימוש בכספי ציבור. בית המשפט פסק, כי "הלכה מושרשת היא כי כספי התקציב הם כספי המדינה, ורשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהם כטוב בעיניהן", וכי "חריגה כספית של רשות מינהלית ממטרות התקציב שהופקדה על ביצועו סותרת את עקרון החוקיות. הנחת המוצא היא כי המחוקק ייעד את מטרות התקציב על-פי סדר העדיפויות הלאומי שנקבע על-

ידיו, וחריגה מן המטרה שתוקצבה מערערת את סדר העדיפויות הלאומי. ולמותר להוסיף כי בניצול התקציב שלא למטרות שלהן יועד, לטובת מגזר אחד של הציבור תוך הפלייתם לרעה של מגזרים אחרים, יש משום חומרה מיוחדת" (בג"ץ 6758/01 ליפשיץ נ' שר הבטחון, פ"ד נט(5) 258, פסקה 22 (2005)). הדברים יפים לעניינו.

58. משכך, עולה כי הסטת הכספים מכביש 65 חוצה ואדי ערה נעשתה בניגוד לחוק יסודות התקציב וללא סמכות.

#### ה.4. הבטחה שלטונית

59. הלכה היא כי רשות מינהלית מחויבת בקיום הבטחות מינהליות, זאת נוכח חובת ההגינות וכדי להבטיח את אמינות הממשל בעיני הציבור (בג"ץ 135/75 סאי-טקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673 (1975) (להלן: עניין סאי-טקס); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי-כלכלי 311-343 (2013) (להלן: ברק-ארז); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.0004: הבטחות מינהליות (21.5.2018)). בעניין סאי-טקס נקבע, כי הבטחה שלטונית תשתכלל אם היא ניתנה בסמכות, היא מפורשת, מסוימת, ומשקפת כוונה ליצור מערכת יחסים בעלת תוקף מחייב ולנותן ההבטחה יש יכולת להביאה לכדי מימוש. פרופ' ברק-ארז לומדת מהפסיקה, כי הבטחה גם צריכה להיות נטולת סייגים ולא תלויה בסיכומים נוספים, וכן שאופייה המפורש של ההבטחה נבחן על פי מבחן אובייקטיבי ולא לפי התרשמותו של מקבל ההבטחה (ברק-ארז, 318-319).

60. סעיף 17(ד)(3) להחלטה 550, המורה על הקמת מערכת הסעת המונים לאורך כביש 65 חוצה ואדי ערה, עונה על כל התנאים הללו. אין חולק כי החלטה 550 ניתנה בסמכות, וכי הממשלה רשאית לקבוע מדיניות אשר תחייב את המשרדים ותבטיח קידום של מטרה אותה מבקשת הממשלה לקדם. כמו כן, למשרד התחבורה, שהינו חלק מהממשלה וככזה חלק מהגורמים שנתנו את ההבטחה המגולמת בסעיף 17(ד)(3) להחלטה 550, יש יכולת להביא את ההחלטה לכדי מימוש.

61. בנוסף, סעיף 17(ד)(3) הוא מפורש, מסוים, ומשקף כוונה ליצור מערכת יחסים בעלת תוקף מחייב. הסעיף קובע ברחל בתך הקטנה את מקטע הכביש הקונקרטי שבו תוקם מערכת הסעת המונים, את מקור התקציב למימון הפרויקט, את הסכום שיש להקצות ואף את היעד הספציפי לסכום זה ("עבור השלב הראשון של קידומי זמינות לפרויקט וקידום תכנון"). לא מדובר על התוויית עקרונות כלליים לתכנית כלשהי (השוו: בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459 (1999)), אלא על ניסוח ברור ומפורש להקצות סכום ספציפי לשם שלב תכנוני ספציפי עבור מקטע כביש ספציפי. מפורשות ההחלטה איננה פרי של רושם סובייקטיבי, אלא נובעת באופן ברור מהטקסט. כן, סעיף 17(ד)(3) איננו כולל סייגים או תנאים למימוש.

62. מסוימות ההבטחה והכוונה לממשה גם נלמדות מאופייה של החלטה 550. אין מדובר בהצהרת מדיניות כללית, אלא במסמך המונה למעלה ממאה עמודים, ובו שורה של הוראות קונקרטיות שנועדו לקדם פרויקטים ספציפיים. העובדה שמדובר בהחלטת ממשלה שהינה המשך והרחבה של החלטות ממשלה קודמות, אשר מומשו, ואשר גורמי ממשל עקבו ויידאו שהן מתבצעות (ראו למשל: בנק ישראל, 2024) מלמדת גם היא, כי מדובר בהבטחה שהיתה כוונה לקיים, ואשר כלל גורמי הממשל – ממשרד האוצר ואגף תקציבים, דרך כלל משרדי הממשלה – התכוונו לקיים.

63. הפסיקה והספרות קבעו, כי רשויות השלטון רשאיות לחזור בהן מהבטחה שלטונית כאשר מתקיים טעם ציבורי כבד משקל המצדיק את השתחררות הרשות מן ההבטחה (למשל: בג"ץ 6062/24 שרוני נ' ראש אכ"א (14.4.2024)). בעניינו, החלטה 550 נועדה לתקן עוול היסטורי במסגרתו המדינה נמנעה לאורך שנים מלהשקיע בציבור הערבי השקעה התואמת לשיעורו בחברה, באופן שהוביל להפליה. הסטת תקציבים שנועדו לצמצם

הפליה של שנים לפרויקטים אחרים ללא הסבר וללא תכלית ברורה, בוודאי שלא נעשתה לשם קידום אינטרס ציבורי כבד משקל שמצדיק את ההשתחררות ממנה.

## ה. הליך מינהלי פגום ואיזון לא ראוי

64. ככל רשות מינהלית, גם על משרד התחבורה מוטלת החובה לפעול בהתאם לכללי המשפט המינהלי. בנוסף, נקבע כי כללי המינהל התקין חלים גם על החלטות ממשלה (בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, מר אריאל שרון**, נז(6) 817, פסקה 14 לפסק דינו של השופט ריבלין (2003)). בתוך כך, המשיבים אינם רשאים לשקול שיקולים זרים או פסולים בקבלם החלטה מינהלית. ככל שהם פועלים בסמכות, עליהם לאזן בין מכלול השיקולים בסבירות ובמידתיות.

65. הסטת משאבים שנועדו לתשתיות בחוצה ואדי ערה למקטעים אחרים, יכול שהונעה משיקולים חיוביים, כמו קידום העיר חדרה באמצעות מחלף נחל חדרה. אלא שהיות שיקול חיובי איננה די – רשות מינהלית חייבת לשקול שיקולים ענייניים בלבד. היות שיקול ענייני או זר תלויה בהקשר הנדון (בג"ץ 2386/11 **צאלח נ' מנהל השכה האזורית למנהל אוכלוסין**, פסקה 54 לפסק דינו של השופט מלצר (14.12.2017); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי ב 637-638 (2010)**). קידום האינטרסים של העיר חדרה, או טיוב תשתיות סמוך לעפולה או פרדס חנה, חשובים ככל שיהיו, הינם זרים לתכלית הקצאת המשאבים לקידום הציבור הערבי וצמצום הפלייתו. משכך, מדובר בשיקולים שאינם ענייניים ושנאסר על המשיבים לשוקלם.

66. בענייננו עולה חשש ממשי כי השיקולים שנשקלו אינם רק טובת העיר חדרה, אלא שיקולים שבבסיסם הפליה על רקע לאומי, דתי ואתני. כאמור, אין ענייננו בהשקעה לא שוויונית שנעשתה בתום לב, אלא בהסטה מכוונת של תקציבים שיועדו לתקן הפליה, באופן שמעמיק את ההפליה שאותה ביקשה החלטה 550 לרפא לכתחילה.

67. אם כן, לא זו בלבד שהמשיבים פעלו בחוסר סמכות, אלא בהליך הסטת הכספים נפל פגם. ואולם, אפילו היתה החלטתם בסמכות, ואפילו לא היו נופלים פגמים בהליך, הרי שהיא בלתי סבירה ובלתי מידתית.

סבירותה של החלטה מינהלית – כמו גם מידתיותה – מחייבות לא רק שקילה של שיקולים ענייניים בלבד, אלא גם מתן משקל ראוי לכלל השיקולים הרלוונטיים. בתוך כך, על הרשות מוטלת החובה לתת משקל לשיקולים של שוויון בכלל ושל צדק חלוקתי בפרט (בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי – "הקשת הדמוקרטית המזרחית" נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25, 64 (2002)). בעוד שניכר כי בבסיס החלטה 550 עמדו בדיוק שיקולים אלו, התנהלות המשיבים מלמדת כי לא ניתן לשיקולים אלו משקל שהוא, ועל כן היא בלתי סבירה. דרך אחרת – הנזק לזכויות האדם שבהסטת מרבית הכספים שנועדו לחוצה ואדי ערה לשם קידום פרויקטים אחרים ודאי עולה על התועלת, ועל כן ההחלטה אינה מידתית.

מכל הטעמים האלה, בית המשפט הנכבד יתבקש להורות כמבוקש בראשיתה.

21 ביוני 2026

---

הגר שחטר, עו"ד

ב"כ העותרים