

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
2. החשב הכללי – משרד האוצר
3. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ת"ד 49333,
ירושלים מיקוד 91493
טלפון: 02-6466106 ; פקס: 02-6467011
4. ועדת הכלכלה – כנסת ישראל
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495
5. חברת חוצה ישראל בע"מ
הרוקמים 26, בניין D, קומה 4, מרכז העסקים עזריאלי, חולון
טל': 03-6255888 ; פקס: 03-6255887
6. חברת דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ
מרכז הבקרה כביש 6, ראש העין
טל': 03-9081111 ; פקס: 03-9081160

המשיבות

עתירה דחופה למתן צו על תנאי; צו הצהרתי;
וצו ביניים

ענייננו בעתירה פשוטה ביסודה, שנועדה למנוע פעולה בלתי חוקית אותה מקדמת הממשלה: במשך כשנתיים קידמה ממשלת ישראל פרויקט להרחבת כביש 6, שייעשה בפטור ממכרז על ידי הזכיין הקיים בכביש – חברת דרך ארץ – בתמורה לחידוש זיכיונה בכביש למשך עד 3 שנים נוספות, ולאחרונה אף נחתם חוזה בין המדינה לחברה. זאת, על אף קביעה מפורשת של המחוקק בסעיף 3 לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995, לפיה "בעל הזכיון [על כביש 6] יהיה חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי", מבלי שנקבעו כל חריגים לחובת קיום המכרז. כך, החלטת הממשלה להתקשר בחוזה עם חברת דרך ארץ להרחבת הכביש – מנוגדת להוראות החוק, אינה חוקית, ודינה בטלות. הא-ותו-לא.

מוגשת בזאת עתירה לבית המשפט הנכבד, בעניין חתימת הסכם בין המשיבה 1, באמצעות המשיב 2, לבין המשיבה 6, לפיו זו תקים נתיב נוסף לכל כיוון בכביש מספר 6 וכן תבנה מחלף נוסף בבית נחמיה, ובתמורה יוארך זיכיונה להפעיל את כביש 6 בכביש אגרה למשך עד שלוש שנים נוספות. זאת, בפטור ממכרז ובניגוד לחוק, והכל כפי שיפורט להלן:

א. סעדים

א.1. בקשה למתן צווים על תנאי –

1. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי כנגד המשיב 2 המורה לו לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת ועדת הפטור של המשיב מיום 28.4.2022, המאשרת את ביצוע פרויקט הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז, בהיותה בלתי חוקית ונוגדת את הוראות חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995 (להלן: "חוק כביש אגרה").
2. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה מספר 1690 מיום 26.6.2022, המאשרת את פרויקט הרחבת כביש 6 על ידי המשיבה 6 בתמורה להארכת זיכיונה על הכביש למשך עד 3 שנים נוספות, בהיות ההחלטה בלתי חוקית ונוגדת את הוראות חוק כביש אגרה.
3. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי כנגד המשיבה 4 המורה לה לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה מיום 28.6.2022 לאשר את בקשת המשיבה 1 להאריך את תקופת הזיכיון של המשיבה 6 על הכביש בעד 3 שנים נוספות, בהיות ההחלטה בלתי חוקית ונוגדת את הוראות חוק כביש אגרה.
4. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל ההסכם שנכרת בינה, באמצעות המשיב 2, לבין המשיבה 6, בהיותו בלתי חוקי ונוגד את הוראות חוק כביש אגרה.

א. בקשה למתן צו ביניים –

5. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים המורה למשיבות 1-5 להימנע מלקדם את הפרויקט להרחבת כביש 6 בפטור ממכרז, ומורה למשיבה 6 שלא לנקוט בכל פעולה בלתי-הפיכה שיש בה משום מימוש החוזה שנחתם בינה לבין המשיבה 1 ביום 8.8.2022, או להיערך למימוש, או להשקיע כל השקעה שהיא לשם קידומו, וזאת עד לתום בירורה של עתירה זו.
6. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים [ור' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים** עמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005)]. מטרתו של צו ביניים זה היא למנוע את מימוש ההתקשרות החוזית של המשיבה 1 עם המשיבה 6, באופן שהצהרה בדבר בטלותו תוביל לפגיעה במי המשיבים או בציבור.
7. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ככלל ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות [ראו בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (פורסם בנבו, 18.3.2003)]. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך [בר"ם 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (פורסם בנבו, 3.1.2017)].

8. סיכויי העתירה טובים. פעולות המשיבים 5-1 לקשירת חוזה עם המשיבה 6 להרחבת כביש 6 בפטור ממכרז עומדות בסתירה ללשונו הברורה של חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995. משכך, פשיטא כי חוזה שנחתם בניגוד לחוק, דינו בטלות. על כן, העותרת סבורה כי בנסיבות העניין מתחייב מתן הצו הזמני, על מנת למנוע פגיעה במשיבה 6, שעלולה לבוא לידי ביטוי בפגיעה עתידית במשיבה 1, ובעקיפין – בציבור הישראלי.

ב. בקשה למתן סעד הצהרתי

9. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן סעד ולהצהיר כי הפעלת כביש 6 ככביש אגרה, ובתוך כך הארכת הזיכיון על הכביש בשלב זה, טעונה מכרז פומבי. זאת לאור חובתה הכללית של הממשלה לקיים מכרזים בהקצאתה משאבים ציבוריים, ובהתאם להוראותיו המפורשות של סעיף 3(א) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995.

10. על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן סעד ולהצהיר כי בהתאם לאמור, קידום הפרויקט להרחבת כביש 6 על ידי המשיבה 6 בתמורה להארכת הזיכיון עליו בלא לערוך מכרז פומבי, ובתוך כך נעשה בניגוד לחוק.

11. בתוך כך, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן סעד ולהצהיר כי החלטת המשיבה 1 להאריך את זיכיון המשיבה 6 על כביש 6 נעשתה בניגוד לחוק.

12. כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן סעד ולהצהיר כי החלטת המשיבה 4 לאשר את החלטת הממשלה להאריך את זיכיון המשיבה 6 על כביש 6 נעשתה בניגוד לחוק.

13. על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן סעד ולהצהיר כי בהתאם לאמור, החוזה שנחתם בין המשיבה 1 למשיבה 6, אינו חוקי ובטל מעיקרו.

ג. בקשה לקביעת דיון דחוף

14. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על קיום דיון דחוף בעתירה.

15. כפי שיפורט להלן, עניינה של עתירה זו בהחלטה לקדם פרויקט להרחבת כביש 6 בפטור ממכרז, על אף הוראה ברורה של חוק כביש אגרה, הקובעת כי הדבר ייעשה במכרז, ובמכרז בלבד. על אף הוראות אלו, קידמו המשיבים את ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז, ואף התקשרו בחוזה לביצועו. זאת, באופן בלתי חוקי ופסול.

16. על כן, ומאחר שביצוע הפרויקט עבר לשלב החוזי, העותרת סבורה כי יש לקבוע דיון דחוף בעתירה, על מנת למנוע את הסתמכות הצדדים על ביצועו, ועל מנת למנוע פגיעה באינטרסים של מי מהמשיבים, ובעקיפין – בציבור הישראלי. כך, הכרעה בעתירה זו נחוצה על מנת להבהיר לממשלה בהקדם כי עליה לקדם פתרונות תחבורתיים מבין אלו הזמינים בדין, וכי אל לה להסתמך על ביצוע הפרויקט בידי המשיבה 6 בפטור ממכרז.

17. מטעמים אלה מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה.

כמו כן, העותרת תתכבד לבקש מבית-המשפט הנכבד לחייב את המשיבות בהוצאות העותרת, לרבות שכר טרחת עורך דין כדין.

ב. הצדדים לעתירה

18. **העותרת** היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, אשר חרטה על דגלה את ערכי עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים.
19. **המשיבה 1 היא ממשלת ישראל** (להלן: "**הממשלה**"). הממשלה אמונה מכוח אחריותה המשותפת על פיתוח כבישי ישראל והבטחת חופש התנועה בארץ, בפועלה כדין. הממשלה התקשרה בחוזה עם המשיבה 6 באמצעות המשיב 2, לביצוע פרויקט להרחבת כביש 6 בתמורה לתקופת זיכיון על הכביש של עד 3 שנים, ללא מכרז.
20. **המשיב 2 הוא החשב הכללי – משרד האוצר** (להלן: "**החשב הכללי**" או "**משרד האוצר**"). החשב הכללי הוא שומר סף במדינה, האחראי על חתימה על חוזים והתקשרויות בשם הממשלה וכן על ביצוע מכרזים ממשלתיים מרכזיים. החשב הכללי חתם מול המשיבה 6 על ההסכם להרחבת כביש 6, בשם הממשלה.
21. **המשיבה 3 היא היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "**היועצת המשפטית לממשלה**"). היועצת המשפטית לממשלה היא העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת, ואחראית להקפיד על שמירת הדין בפעולות הממשלה, ולהתערב מקום בו נמצא כי מתקיימת הפרת דין.
22. **המשיבה 4 היא ועדת הכלכלה של הכנסת**, בראשות חבר הכנסת מיכאל ביטון (להלן: "**ועדת הכלכלה**"). ועדת הכלכלה היא ועדת הכנסת העוסקת בסוגיות תחבורה, ובתוך כך במערכת הכבישים, כולל כבישי אגרה. ועדת הכלכלה מוסמכת לאשר החלטות ממשלה מסוימות הנוגעות לכביש 6, בהתאם לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995. ועדת הכלכלה אישרה את בקשת הממשלה להתקשר עם המשיבה 6 בפטור ממכרז.
23. **המשיבה 5 היא החברה הממשלתית חוצה ישראל בע"מ** (או "כביש חוצה ישראל בע"מ"; להלן: "**חברת חוצה ישראל**"). חברת חוצה ישראל הוקמה במטרה לקדם את הקמתו של כביש 6 ולהסדיר את פעולתו, והיא הרשות הממונה מטעם הממשלה על ניהול הכביש ופעולתו, והיא גורם המקצוע הממונה מטעם המדינה על הקשר השוטף עם המשיבה 6. כיום אחראית החברה גם על נתיבי תחבורה נוספים.
24. **המשיבה 6 היא חברת דרך ארץ הייווייז (1997) בע"מ** (להלן: "**דרך ארץ**"). דרך ארץ היא חברה פרטית בבעלות קרן תש"י ושותפות בראשות קרן נוי, אשר זכתה בשנת 1998 בזיכיון להקמת והפעלת כביש 6 עד לשנת 2029. דרך ארץ התקשרה באוגוסט 2022 בחוזה חדש עם הממשלה, לפיו תקים נתיב נוסף במקטעים מסוימים בכביש 6, בתמורה להארכת זיכיונה על הכביש בעד 3 שנים נוספות.

ואלה נימוקי העתירה:

ג. מבוא

1. עתירה זו עניינה ביוזמה ממשלתית להרחבת כביש 6 בנתיב נוסף באמצעות הזכיין המפעיל את הכביש כיום, חברת דרך ארץ, בתמורה להארכת זיכיון החברה על הכביש בעד שלוש שנים נוספות – זאת, **ללא מכרז, בניגוד ברור לחוק** ולחובתה הכללית של הממשלה להקצות משאבים במכרז.
2. יוזמה ממשלתית זו, שנולדה נוכח התגברות עומסי התנועה בכביש 6 והצפי כי אלו יחריפו עם הזמן, אושרה בהחלטת וועדת הפטור ממכרז במשרד האוצר וזכתה לאישור החשב הכללי, עוגנה בהחלטת ממשלה, ואושרה בוועדת הכלכלה בכנסת. לבסוף, אף נחתם חוזה בין המדינה, באמצעות החשב הכללי, לבין חברת דרך ארץ לביצוע העבודות בפטור ממכרז. כל זאת, בניגוד להוראות המחוקק בחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995 (להלן: "**חוק כביש אגרה**"), שהסדיר את הפעלת כביש 6 בחוק, וקבע כי הפעלתו ככביש אגרה תיעשה בכפוף למכרז פומבי, וכך בלבד.
3. בכך, **פעלה הממשלה בניגוד לחוק, וחתמה עם חברת דרך ארץ על חוזה שאינו חוקי**. משכך, החוזה אותו חתמה המדינה עם דרך ארץ, לאחר כשנתיים של משא-ומתן (כך על פי דיווחים בתקשורת), בטל מעיקרו, ואינו מחייב את הצדדים.
4. בקדמה את הפרויקט בפטור ממכרז, פעלה הממשלה בניגוד לחוק, תוך שהיא "עוקפת" את הכנסת ואת הצורך בתיקון חקיקה לצורך ביצוע פרויקט שכזה בפטור ממכרז, בטענה כי הממשלה מוסמכת לפעול בסבירות, גם אם הדבר מנוגד לחוק. התנהלות זו מבטאת מסר קשה וחמור לפיו הממשלה אינה כפופה לחוק בבואה לקדם פרויקטים (חשובים וחיוביים לטובת הציבור ככל שיהיו), ועלולה ליצור תקדים מסוכן לפיו כל משרד ממשלתי רשאי להתעלם מהוראות המחוקק, כל עוד הוא פועל באופן הנתפס בעיניו כמקדם את האינטרס הציבורי.
5. מעבר לכך, הרחבת הפטור ממכרזים ממשלתיים כמבוקש, המנוגדת לתכלית חוק חובת המכרזים ולפסיקת בית המשפט בנושא, מעודדת התקשרויות בלתי יעילות מבחינה כלכלית, החותרות תחת עקרון השוויון אותו מקדם המכרז התחרותי, ומעודדות התפתחות של שחיתות במכרזים ציבוריים. זאת, תוך שבענייננו **הממשלה מעניקה "מתנה" לחברת דרך ארץ, בשווי מוערך של מיליארדי שקלים**. כספים אלו, יוזכר, יצאו מכיסי הנהגים, שיידרשו לשלם אגרה על הנסיעה בכביש מרכזי בישראל במשך עד שלוש שנים נוספות.
6. חשוב לציין כבר בפתח הדברים כי העותרת אינה מביעה עמדה ביחס לעצם ההחלטה לפעול להרחבת כביש 6, ביחס להחלטה להרחיבו במודל של שיתוף פעולה ציבורי-פרטי, או ביחס לכשירותה של חברת דרך ארץ לבצע את הפרויקט באופן יעיל. לצורך עתירה זו תקבל העותרת את נקודת המוצא (השנויה במחלוקת) כי הרחבת הכביש נחוצה, ומיקודה של העתירה תהיה אך ורק בטענה כי יש לקדם פרויקטים חשובים שכאלו באמצעים החוקיים הזמינים לממשלה, ובהם בלבד.
7. העותרת אף אינה מביעה כל עמדה בשאלה באיזה אמצעי חוקי על הממשלה לנקוט – אם עליה לפרסם מכרז פומבי, לבצע את העבודות בעצמה, לקדם תיקון לחוק כביש אגרה, או כל פתרון אחר – כל מטרתה של העתירה היא הבהרה כי פטור ממכרז, במצב העניינים הנוכחי, אינו חוקי.

8. מן הראוי לציין כבר בפתח הדברים, שעתירה זו מוגשת לבג"ץ, באשר הוא המחזיק בסמכות העניינית להורות על בטלות החלטות המשיבים. ונבהיר: עניינה של עתירה זו כאמור היא הפרת חוק חוצה ישראל, במובן של חובת קיום מכרז פומבי, ובמובן זה – אכן, עתירה זו מעוררת שאלות שעניינן בתחום המכרזים, המנויים בפרט 5 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000. ואולם מנגד, עניינה של עתירה זו רחב יותר משאלת אי-קיומו של המכרז בעניין הרחבת כביש 6, והיא כוללת גם תקיפה כלפי החלטת הממשלה (מספר 1690) והחלטת ועדת הכלכלה של הכנסת – תקיפה המצויה בגדרי סמכותו העניינית של בג"ץ בלבד. נוסף על כך, עתירה זו אף מעוררת שאלות בעלות השפעה ניכרת על מדיניות התחבורה הממשלתית, על היבטי תקציב, ועל מדיניות מכרזים כללית (ראו ועיינו, עת"מ (מנהלי ירושלים) 471/05 **שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת בע"מ נ' בן ציון סלמן מנכ"ל משרד התחבורה** (פורסם בנבו, 26.07.2005), שם הובהר כי: "עניינים של מדיניות בעלי השפעה כלל ארצית, ולרוב גם עניינים הקשורים בהחלטות שר או ממשלה, יוותרו בסמכות בג"ץ". על כן, מוגשת עתירה זו לבג"ץ.
9. והכל, כפי שיפורט להלן:

ד. המסד העובדתי

1.1. רקע – הקמת כביש מס' 6 והתגברות העומסים בו

10. כביש מס' 6, המכונה גם "כביש חוצה ישראל", "כביש ארצי לישראל", או דרך רבין מס' 6, הוא כביש מרכזי החוצה את מדינת ישראל, מאזור באר שבע בדרומה ועד לאזור יקנעם בצפונה (להלן: "**כביש 6**" או "**הכביש**").
11. בשנת 1992 החליטה הממשלה על הקמת הכביש במתכונת של שותפות בין המגזר הציבורי לפרטי (Private-Public Partnership – PPP) במודל בנה-הפעל-העבר (Build-Operate-Transfer), כך שזכיון פרטי שיזכה במכרז על זיכיון הכביש יתכנן, יממן ויבנה את הכביש; לאחר השלמת בנייתו יתפעלו לזמן קצוב תוך שהוא נהנה מגביית אגרה ממשתמשי הכביש; ולאחר תקופת ההסכם, יועבר הכביש לידי המדינה. כך, הכביש תוכנן לפעול ככביש האגרה הראשון בישראל.
12. בשנת 1993 נוסדה חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן: "**חוצה ישראל**") – חברה ממשלתית שהוקמה בכדי לקדם את סלילת כביש 6, והוגדרה כרשות הממונה לעניין כביש 6 בחוק כביש אגרה. במסגרת תפקידה, מופקדת חוצה ישראל על הקשר השוטף בין המדינה לזכיון, ואחראית על תפקודו.
13. לשם הקמת הכביש, נחקקו שני חוקים שנועדו להסדיר את הקמתו והפעלתו: חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994, שנועד להסדיר את הפקעת הקרקעות הדרושה לשם סלילת הכביש, תוך הענקת סמכויות מיוחדות לחברת חוצה ישראל; וכן חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן: "**חוק כביש אגרה**") שמטרתו להסדיר את אופן הפעלת הכביש ככביש אגרה, לרבות בחירת בעל הזיכיון על הכביש, הסדרת חוזה הזיכיון, סמכויות הזכיון לעניין גביית אגרה, וכדומה.
14. בהתאם לחוק כביש אגרה, ולאחר שפורסם על ידי המדינה המכרז להקמת והפעלת כביש 6, נבחרה

בינואר 1998 הזכינית, חברת "דרך ארץ הייזיזי מנג'מנט קורפוריישן בע"מ" (להלן: "דרך ארץ"), אשר נוסדה באותה השנה. על כן, ביום 16.2.1998 נחתם הסכם הזיכיון בין ממשלת ישראל, הפועלת באמצעות החשב הכללי, לבין דרך ארץ, לבניית כביש 6 בין מחלף שורק למחלף עירון, והפעלתו למשך 30 שנה, עד לחודש יולי 2029.

[הסכם הזיכיון זמין באתר חוצה ישראל, בקישור <https://tinyurl.com/2nty3cbf>]

15. ביום 28.10.1999 נחתמה בין המדינה לדרך ארץ תוספת לחוזה הזיכיון הכוללת שינויים, הבהרות ותוספות שונות.

16. על מנת להמשיך ולהאריך את הכביש, החלה המדינה לקדם את הקמתו של מקטע נוסף, בין מחלף עירון למחלף עין תות (להלן: "מקטע 18"), ובתוך כך תכננה את המקטע הנוסף, והחלה לקדם עבודות בנייה במקטעים מסוימים בו. במסגרת הסכמה בין המדינה לדרך ארץ, ביקשה המדינה לקבוע כי מקטע 18 ייכלל בחוזה הזיכיון ככביש אגרה אותו תפעיל דרך ארץ. כהכנה לכך, קידמה המדינה בשנת 2002 את חקיקתו של תיקון מספר 2 לחוק כביש אגרה, אשר נחקק כחלק מחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, ובמסגרתו התווסף לחוק סעיף 3א, הקובע, בין היתר, כי "שר האוצר ושר התחבורה רשאים להחליט כי קטע נוסף של כביש ארצי לישראל, שלגביו הוחלט לפי סעיף 2 כי יהיה כביש אגרה, ייכלל בחוזה זיכיון שנחתם עם בעל זיכיון שנבחר לפי סעיף 3(א)".

17. בהמשך לכך, ביום 12.1.2006 נחתמה תוספת שניה במספר לחוזה הזיכיון, שעניינו הכללת מקטע 18 בזיכיון ככביש אגרה. ביום 6.2.2007 נחתם בין הצדדים כתב תיקון לתוספת השנייה להסכם, ובו תיקונים שונים. כך, הסכם הזיכיון מיום 16.2.1998 בצירוף התוספות והתיקונים השונים שנערכו בו (חלקם על בסיס חקיקה משלימה), מסדירים את זיכיון דרך ארץ על כביש 6, בין מחלף שורק למחלף עין תות, עד לשנת 2029 (הסכם הזיכיון על כלל תוספותיו ותיקוניו יכונה להלן: "הזיכיון").

[התוספת השנייה להסכם הזיכיון זמינה באתר חוצה ישראל, בקישור <https://tinyurl.com/perzcuba>]

18. סלילת הכביש החלה כבר בשנת 1999, והוא החל להיחנך בהדרגה החל משנת 2002 ועד לשנת 2019. כיום, חלקו המרכזי של כביש 6, המשתרע על פני 170 ק"מ ממחלף עין תות בצפון עד מחלף שוקת בדרום (ממחלף שורק ודרומה הנסיעה בכביש אינה כרוכה בתשלום אגרה, ומקטעים אלו אינם מעניינה של עתירה זו). מקטעו הצפוני של הכביש, המכונה כביש 6 חוצה צפון, נמשך לאורך כ-15 ק"מ נוספים מיקנעם ועד מחלף סומך, והוא מתופעל על ידי חברת שפיר (והוא אינו מעניינה של עתירה זו).

19. לפי הערכת משרד התחבורה [כפי שפורטה בפרוטוקול מס' 1833 של ועדת הפטור באגף החשב הכללי, עליה יורחב בהמשך], העומסים במקטעים המרכזיים של כביש 6 צפויים להתעצם בשנים הקרובות, כך שצפויה רמת שירות נמוכה, שתלך ותחריף עם השנים. לפי הצפי, עד שנת 2030 צפוי שמהירות הנסיעה בכביש תרד עד ל-13 קמ"ש בלבד במקטעים מסוימים, ויעילות הכביש כציר מרכזי המחבר בין צפון הארץ לדרומה תיפגע.

[העתק פרוטוקול 1833 של ועדת הפטור באגף החשב הכללי מיום 28.4.2022 מצורף ומסומן כנספח 1/ע; להלן: "פרוטוקול ועדת הפטור"]

20. כפי שעולה ממכתב המשיבות מיום 26.7.2022, צפויה הידרדרות משמעותית ברמת השירות בכביש בשל מגבלת הקיבולת בו, ואובדן התועלת המשקית הצפויה כתוצאה מהידרדרות זו מוערך במאות מיליוני שקלים בשנה, הצפויים להכפיל את עצמם בין השנים 2030-2040.

[העתק מכתבה של עו"ד אסתי פלדמן, סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי למשרד האוצר, לעותרת מיום 26.7.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/2; להלן: "מכתבה של עו"ד פלדמן"].

2.ד. מאמצי המשיבות להרחבת כביש 6

21. על מנת להתמודד עם הצפי האמור להחמרה בעומסי התנועה, נקבע בקרב גורמי התחבורה במשיבות כי "ישנו צורך ממשי בהוספת נתיב נוסף לכביש 6 בין מחלפי קסם ועין תות, כך שבין מחלף קסם למחלף עירון יתווסף נתיב רביעי, ובין מחלף עירון למחלף עין תות יתווסף נתיב שלישי" (כך, כעולה ממכתבה של עו"ד פלדמן). כמו כן, נקבע כי יש להקים מחלף נוסף בבית נחמיה, שיאפשר התמודדות עם רמת שירות נמוכה במיוחד הצפויה בקטע שבין מחף נחשונים למחלף בן שמן. והכל, עד לשנת 2030 (הוספת הנתיב והמחלף להלן: "פרויקט ההרחבה").

22. על כן, כפי שמפורט בפרוטוקול ועדת הפטור ובמכתבה של עו"ד פלדמן, קיימה ועדת המכרזים לפרויקטי זיכיון בתחום התחבורה בתקופת ההפעלה בראשות סגן בכיר לחשב הכללי, בחינה של מספר חלופות אפשריות לביצוע פרויקט ההרחבה, שנפסלו בשל קשיים שהן מעוררות:

א) יציאה למכרז נפרד לצורך ביצוע פרויקט ההרחבה, לקראת פקיעת הזיכיון בשנת 2029

– כמפורט במכתבה של עו"ד פלדמן, אפשרות זו נפסלה בנימוק לפיו "במועד זה לא ניתן לעמוד בלוחות הזמנים לביצוע הכביש קודם לשנת 2034, ועל כן חלופה זו מגלמת, בין היתר, אובדן תועלת משקית בהיקף של מיליארדי שקלים;

ב) סיום מוקדם מטעמי נוחות של הסכם הזיכיון ובחירת גורם חדש לביצוע ההרחבה –

כמפורט במכתב, גורמי המקצוע העריכו כי מדובר בחלופה יקרה ביותר ביחס לכל חלופה אחרת, לנוכח הוראות הסכם הזיכיון, שאינו כולל מנגנוני תמחור לסיום מוקדם.

ג) יציאה למכרז מקביל לביצוע ההרחבה בלבד, אשר יפעל לצד הזיכיון הקיים – על פי

מכתבה של עו"ד פלדמן, חלופה זו מעוררת תפעוליים מורכבים, וכן מעוררים מורכבות משפטית, ובכלל זה קשיי תיאום בין קבלן ההקמה של פרויקט ההרחבה, ובין הזיכיון הקיים. בנוסף, חלופה זו כרוכה בעיכוב משמעותי בהוצאת פרויקט ההרחבה אל הפועל, ועל כן מגלמת אובדן תועלת משקית בגובה מאות מיליוני שקלים.

23. על כן, לאחר דיון בחלופות האפשריות לביצוע פרויקט ההרחבה, ולאחר עיון בחוות דעת בהן נבחנו ההיבטים הכלכליים וההנדסיים של כל אחת מהחלופות, החליטה ועדת המכרזים האמורה על אפשרות רביעית: **ביצוע פרויקט ההרחבה על ידי דרך ארץ, בפטור ממכרז, בתמורה להארכת הזיכיון בעד 3 שנים.** כמפורט במכתב, חלופה זו נותנת מענה לקשיי יישום הטמונים בחלופות האחרות.

24. **במילים אחרות: הוועדה החליטה כי חברת דרך ארץ תבצע את עבודות ביצוע פרויקט ההרחבה מבלי להיבחר במכרז, ובתמורה יוארך זיכיונה על כביש 6 בעד שלוש שנים נוספות (עד 2032) במהלכן ימשיכו הנוסעים בכביש לשלם אגרה (אף שזו אמורה הייתה להסתיים בשנת 2029).**

25. על פי פרסומים בתקשורת, עלות פרויקט ההרחבת הכביש מוערכת בכ-2.5 מיליארד שקלים, אם תתבצע בידי דרך ארץ. שוויה של הארכת הזיכיון, מאידך גיסא, מוערך בכ-2.5 מיליארד שקלים לשנה. כלומר, זכיית דרך ארץ בפרויקט ההרחבה עשויה להסב לחברה הפרטית תוספת הכנסה המוערכת במינימום של 5 מיליארד שקלים על פני שנים ספורות בפטור ממכרז; ולמעשה אף הרבה יותר – שעה שסלילת הנתבי הנוסף צפויה להביא להגברת הנסועה בכביש, קרי הגדלת כמות המשתמשים בדרך ולפיכך להכנסות-יתר. וכל זאת, יש לזכור ולהדגיש, מכספי ציבור הנוסעים בכביש, שאמורים היו להפסיק לשלם את אגרת הנסיעה כבר בשנת 2029.

[העתק כתבתו של עומר כרמון ב-TheMarker מיום 10.7.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/3]

26. כעולה מפרוטוקול ועדת הפטור, הוועדה החליטה לפטור את המדינה מקיום מכרז לעניין ביצוע הפרויקט מכוח תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, שעניינה פטור ממכרז בהתקשרות המשך עם זכיון, בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה, או מיטיבים עם המזמין, באישור החשב הכללי, בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

27. כך, בעניין השאלה אם מדובר בהתקשרות המשך בתנאים זהים או מיטיבים, טען משרד האוצר כי בהתחשב בזמן המועט שנותר עד לתום הזיכיון, התשואה המוסכמת מול הזכיון במסגרת ההסכם המתגבש, בשיעור של 12% נומינאלית, הם בשיעור סביר ביחס לרמת הסיכון שהזכיון נוטל על עצמו לכאורה. כמו כן, תידרש המדינה לפצות את דרך ארץ בגין הפגיעה בתנועה בכביש שתיגרם בשל העבודות ותגרור אבדן הכנסה מתשלום אגרה, בהיקף של 1% מהכנסות הכביש לכל שנה – פיצוי המשקף, לשיטת משרד האוצר, תחזית סבירה הנמצאת בטווח נמוך מבחינת המדינה. סכומים אלו, כך טען משרד האוצר, מיטיבים עם המדינה ביחס להערכות לגבי הפגיעה בהיקפי התנועה בתקופת ההקמה. בנוסף, נקבע כי שיעור התקורה במסגרת ההסכם החדש נמוך ביחס לפרויקטים אחרים בסדרי גודל כאלו הפועלים בשוק, ויועצי הרשות הממונה (חברת חוצה ישראל) סברו כי הדבר מבטא הסדר המיטיב עם המדינה. כמו כן, נטען כי הסדר חלוקת הסיכונים שונה, בהסכם המתגבש, לטובת המדינה.

28. על כן, החליט החשב הכללי לאשר את ההתקשרות לביצוע פרויקט ההרחבה בפטור ממכרז, לפי תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

[ראו בפרוטוקול ועדת הפטור, המצורף ומסומן כנספח ע/1]

29. בהמשך לכך, הוגשה ההצעה לקידום פרויקט ההרחבה על ידי דרך ארץ בפטור ממכרז בתמורה להארכת הזיכיון לאישור הממשלה. ואכן, ביום 26.6.2022 התקבלה החלטת הממשלה בנושא "כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון", במסגרתה הוחלט, בהתאם לסעיף 3(א) לחוק כביש אגרה, לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר כי הוא פועל בשיתוף משרד התחבורה והבטיחות בדרכים וחברת חוצה ישראל בע"מ לבצע את פרויקט ההרחבה. בנוסף, נקבעו העקרונות להסכם לפיהם הנתבי הנוסף יהיה כביש אגרה; הסכם הזיכיון יתוקן כך שיכלול את מימון, תכנון, הקמה, תפעול ותחזוקת פרויקט ההרחבה, וכי בדומה למודל המימון של כביש ארצי לישראל, עלויות התכנון, ההקמה, ההפעלה והתחזוקה של הנתבי הנוסף ימומנו מהכנסות הזכיון מגביית אגרה, וזאת באמצעות הארכת תקופת הזיכיון בפרק זמן שלא יעלה על 3 שנים. בנוסף, נקבע כי תיקבע אגרה מופחתת לרכבים כבדים שיסעו בשעות הלילה, בכדי להפחית עומסי תנועה בשעות הגודש; כי הנתבי הנוסף יהיה נתיב רב-תפוסה; וכי החשב

הכללי יפעל בשקידה ראויה, בשיתוף פעולה עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי-פיסקלי) במטרה להגיע להסכמה עם הזכייין שגביית החובות תתבצע במסלול המקוצר בהוצאה לפועל.

[העתק החלטה מספר 1690 של הממשלה ה-36 מיום 26.6.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/4, להלן: "החלטת הממשלה"]

30. יצוין כי בהתאם להחלטת הממשלה, הקביעה כי הנתיב הנוסף שיוקם יהווה נתיב רב-תפוסה אינה סופית, וכי "השרים יהיו רשאים להורות על שינויים בתנאי הפעלת הנתיב וייעודו, בכפוף לאמור בחוזה הזיכיון ובהתאם לעומסי התנועה". קרי, בהמשך ניתן יהיה להפוך את הנתיב לנתיב רגיל, שישרת את כלל הנוסעים בכביש (ובהתאם, יסב הכנסות גבוהות יותר לזכייין).

31. עוד יצוין כי על פי דיווחים בתקשורת, בישיבת הממשלה בנושא התגלעו חילוקי דעות משמעותיים בין השרים, ובין המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי-פיסקלי), עו"ד מאיר לוי, לבין החשב הכללי, אשר התמקדו במנגנוני גביית האגרות על ידי הזכייין. כך, על פי הדיווחים, ביקשו נציגי משרד המשפטים לתקן את מנגנון הגביה הקיים, על מנת להתמודד עם קשיים הנובע מנוסח חוזה הזיכיון המקורי, המסיר מהזכייין אחריות לאיתור בעלי חוב בגין אגרה, ומאפשר גביית ריבית פיגורים חריגה בגובהה, אשר הובילו לאלפי תלונות כנגד הזכייין ולפתיחתם של עשרות אלפי תיקי חייבים שנפתחו בהוצאה לפועל.

32. כך, במשך השנים הצטברו בידי הזכייין עודפי גבייה בגובה מאות מיליוני שקלים, על חשבון הציבור, באופן שאף עורר את ביקורתו של מבקר המדינה [ראו, למשל, דוח שנתי 67א של מבקר המדינה, מיום 1.11.2016, בעמ' 789. הדוח זמין בקישור - <https://tinyurl.com/58pjdcf9>]. על אף הביקורת הרבה מחברי הממשלה, ועל אף שהפגמים במנגנוני הגביה הקבועים בהסכם הזיכיון ידועים למקבלי החלטות זה למעלה מעשור ועל אף הפצרות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה וקריאותיו של מבקר המדינה לאורך השנים - החשב הכללי, כך דווח, התנגד לשינויים בהסכם בטענה כי הדבר יכבול את ידיו במשא ומתן עם החברה לקביעת ההסכם המתוקן, והתנגד להתערבות הממשלה בתוכן ההסכם הנרקם.

[העתק כתבתו של אבי-בר אלי ב-TheMarker מיום 10.8.2022 זמינה בקישור - <https://tinyurl.com/mrxdsruc>, וכן מצורף ומסומן כנספח ע/6]

עוד באותו היום, בהליך בזק, פנה שר האוצר לח"כ מיכאל ביטון, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, במכתב בו פירט על אודות הצורך הקיים, לשיטתו, בהרחבת הכביש, ועל אודות החלטת הממשלה האמורה בנושא.

[העתק מכתבו של שר האוצר, אביגדור ליברמן, ליו"ר ועדת הכלכלה, מיכאל ביטון, מיום 26.6.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/5].

33. ואכן, בישיבתה מיום 28.6.2022, אישרה וועדת הכלכלה בראשות ח"כ מיכאל ביטון את בקשת הממשלה להארכת תקופת הזיכיון. במסגרת הישיבה נשמעה ביקורת מצד חברי כנסת וארגוני חברה אזרחית על הקושי בכך שהממשלה "נזכרה" לטפל במצב הפקקים הבעייתי בכביש בשלב כה מאוחר, ובחוסר הבהירות בשאלה כמה תרוויח דרך ארץ מהמהלך. בסיכום הדיון התקיימה הצבעה, והבקשה התקבלה ברוב של שני חברי כנסת כנגד אחד.

[העתק הודעת ועדת הכלכלה מיום 28.6.2022 בדבר החלטתה לאשר את הבקשה זמין באתר הכנסת, בקישור - <https://tinyurl.com/6p5tm7t6>]

34. בהמשך לכך, על פי דיווחים בתקשורת, התקיים בשבועות שלאחר מכן משא ומתן אינטנסיבי בין אגף החשב הכללי במשרד האוצר לבין דרך ארץ, שמטרתו לסגור את פרטיו האחרונים של ההסכם לחידוש הזיכיון. יודגש, כי על פי דיווחים בתקשורת, הליכי משא ומתן בנושא פרויקט ההרחבה התקיימו בין דרך ארץ לבין משרדי האוצר והתחבורה במשך כשנתיים תמימות, עוד קודם לחתימת ההסכם.

[העתק כתבתו של אבי בר-אלי ב-TheMarker מיום 10.8.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/6]

35. ואכן, ביום 8.8.2022 פורסם שנחתם הסכם בין המדינה לבין הזכיין "דרך ארץ", להרחבת כביש 6 בנתיב נוסף, בתמורה להארכת הזיכיון בכביש כולו בעד 3 שנים נוספות (להלן: "ההסכם" או "החוזה").

[העתק הודעת החשב הכללי מיום 8.8.2022 בדבר חתימת ההסכם מצורף ומסומן כנספח ע/7]

ד.3. מיצוי הליכים בידי העותרת

36. כבר ביום 13.7.2022, בעקבות פרסומים בתקשורת, לפיהם אגף החשב הכללי במשרד האוצר מקיים "מרתון פגישות" עם חברת דרך ארץ, במטרה לסכם את פרטי ההסכם להארכת תקופת הזיכיון, פנתה העותרת ליועצת המשפטי לממשלה, לחשב הכללי, וליועץ המשפטי למשרד האוצר, בקריאה לעצור את הליכי המשא-ומתן. בפנייה נכתב כי קיימת מניעה חוקית להארכת הזיכיון בפטור ממכרז, בהתאם לחוק כביש אגרה.

[העתק מכתב העותרת מיום 13.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/8]

37. ביום 26.7.2022, התקבל בידי העותרת מענה משרד האוצר מטעם עו"ד אסתי פלדמן, סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי למשרד האוצר, בו נאמר כי הנושא עמד לדיון מקצועי, ולאחר הצעת מספר חלופות, הוחלט שההצעה היעילה ביותר היא ביצוע פרויקט ההרחבה בידי הזכיין הקיים, בתמורה להארכת הזיכיון ב-3 שנים. עוד נכתב, כי בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ובהתאם לסמכותה המנהלית בכפוף לעקרונות הסבירות והמידתיות, רשאית המדינה לבצע שינויים בתנאי הזיכיון בהתאם לצרכים המשקיים והתחבורתיים.

[העתק המענה מטעם עו"ד אסתי פלדמן מיום 26.7.22, מצורף ומסומן כנספח ע/2]

38. ביום 2.8.2022, בעקבות המענה האמור, פנתה העותרת לעו"ד פלדמן ולנציגי משרד האוצר בבקשה להיפגש. בפנייתה טענה העותרת כי לדעתה, הנימוקים שהציגה המשיבה שגויים, אך מכיוון שהמענה שנמסר העלה מספר סוגיות משמעותיות, שיש בהן כדי לשפוך אור על טיב ההסדר המשפטי שנבחר, הציעה העותרת לתאם מפגש בלתי אמצעי, בו יתקיים דיון בין הצדדים בנושא.

[העתק מכתב העותרת מיום 02.8.022, מצורף ומסומן כנספח ע/9]

39. לאור היענות משרד האוצר, התקיימו מגעים בין העותרת ללשכה המשפטית במשרד האוצר, במטרה לתאם פגישה בנושא כאמור. ואולם, לאחר פרסום ההודעה כי ביום 8.8.2022 נחתם

ההסכם בין מדינת ישראל לדרך ארץ, התבהר לעותרת כי לא ניתן לקיים ישיבה אפקטיבית כאמור בפרק זמן סביר בהשתתפות כלל הגורמים אותם ביקש משרד האוצר לצרף (בשל חופשות והיעדרויות מתוכננות של כמה מן המשתתפים הרלוונטיים). משכך, פנתה העותרת למשרד האוצר ביום 16.8.2022, והודתה לה על הניסיון לתיאום הפגישה, אך עדכנה כי בשל דחיפות העניין, ונוכח הודעת משרד האוצר כי המשתתפים הרלוונטיים ישובו ארצה רק ביום 29.8.2022, הרי שאין אפשרות מעשית לקיים את הישיבה בפרק זמן סביר בהתחשב בסד הזמנים אותו כופה החלטת הממשלה לקדם את הפרויקט.

[העתק מכתב העותרת למשרד האוצר מיום 16.8.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/10]

40. עקב כך, ביום 18.8.2022 פנתה העותרת בכתב פעם נוספת ליועצת המשפטית לממשלה, לחשב הכללי ולעו"ד פלדמן, כנציגת הייעוץ המשפטי של משרד האוצר. במכתבה פירטה העותרת שנית את הטעמים בגינם סברה כי פרויקט ההרחבה במתכונתו הנוכחית אינו חוקי, והתייחסה בפרוטרוט לטענות שעלו במכתבה של עו"ד פלדמן. על כן, שבה העותרת וקראה למשרד האוצר לשקול שנית את עמדתו, ולחזור בו מקידום הפרויקט, תוך הבהרה שההסכם שנחתם עם דרך ארץ בטל. בנוסף, קראה העותרת ליועצת המשפטית לממשלה להתערב באופן מיידי לשם עצירת קידום הפרויקט, והכרזה על בטלות העסקה שנחתמה. נוכח סד הזמנים הלוחץ והצורך לאפשר פנייה לבית המשפט הנכבד במועד המתאים, ובשים לב לכך שהמדובר בפנייתה השנייה של העותרת בנושא, ביקשה העותרת לקבל את עמדת המשיבות עד ליום 28.8.2022.

[העתק מכתבה של העותרת מיום 18.8.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/11]

41. משפנייתה של העותרת לא נענתה, והמשיבות לא חזרו בהן מכוונתן לקדם את פרויקט ההרחבה, לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד, בבקשה שיעניק את הסעד המבוקש ויורה על מתן הצווים המבוקשים לעיל.

42. בהקשר זה יצוין שנוכח ההודעה על החתימה על ההסכם כמו גם המשמעויות הכלכליות האדירות של המשך קידום הפרויקט – נגזר סד הזמנים הדחוף שבטיפול בעתירה זו, שהרי כידוע "בנסיבות אלה, "עת למצות הליכים, ועת למצות את מיצוי ההליכים ולעתור" (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל פסקה 14 (30.4.2020); בג"ץ 7652/19 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול, פסקה 2 (12.2.2020)). וכך נעשה.

ה. טיעון משפטי

43. כאמור לעיל, טענתה של העותרת היא כי ביצוע פרויקט ההרחבה על ידי הזכיין הקיים, תוך הימנעות מביצוע מכרז פומבי תחת טענת לפטור, יעילה או חשובה ככל שתהיה, אינה חוקית ודינה פסלות. כך, תטען העותרת, חוק כביש אגרה קובע כי כביש 6 יהיה כביש אגרה, רק בכפוף לחוזה זיכיון בו זכתה חברה שנבחרה במכרז פומבי. בענייננו נחתם החוזה עם דרך ארץ שלא מכוח מכרז פומבי, ועל כן דין החוזה שנחתם עמה – בטלות.

44. הילוכה של העותרת להלן, יבהיר טענה זו כך: ראשית תסקור העותרת את המסגרת הנורמטיבית לדיון בחובת קיום המכרז בכלל, ובמכרז להפעלת כביש אגרה בפרט; לאור הוראות דינים אלו, תטען, על פרויקט ההרחבה להיעשות במסגרת מכרז פומבי, והצעדים המנהליים אותם נקטו

המשיבות לאישורו בפטור ממכרז, אינם מעלים ואינם מורידים – ביחס לחובה לפעול באופן חוקי; על כן, תטען, אסור היה למשיבות להתקשר במכרז לביצוע הפרויקט, ודין החוזה אל מול חברת דרך ארץ הוא בטלות. יתר על כן, תטען העותרת כי לאישור ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז תהיינה השלכות קשות בהיבטי השמירה על שלטון החוק.

ה.1. המסגרת הנורמטיבית

45. כאמור, החוק המרכזי המסדיר את הקמתו והפעלתו של כביש אגרה במתווה כביש 6, הוא חוק כביש אגרה. בשל חשיבות הדברים, יובאו להלן חלקיו הרלוונטיים העיקריים של החוק במלואם:

קביעת כביש אגרה

2. כביש ארצי לישראל, בקטע שבין כביש מס' 3 לבין כביש מס' 65 כפי שכבישים אלה מסומנים בתכנית מיתאר ארצית מס' 3, יהיה כביש אגרה, מיום שנחתם לגביו חוזה זכיון לפי הוראות חוק זה; הממשלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאית להחליט כי קטעים נוספים של כביש ארצי לישראל יהיו כבישי אגרה; החלטה לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

בחירת בעל זכיון (תיקון מס' 1) תשנ"ח-1998

3. (א) בעל הזכיון יהיה חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים **במכרז פומבי**; שר האוצר ושר התחבורה (בסעיף זה - השרים), באישור הממשלה, יורו על תנאי המכרז ואופן ניהולו.

(ב) נערך מכרז פומבי כאמור בסעיף קטן (א) ולא נמצא זוכה, רשאים השרים, באישור הממשלה, לקבוע כי הזכיון יינתן לחברת כביש חוצה ישראל בע"מ; קביעה כאמור טעונה אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

(ג) התקופה המרבית של חוזה הזכיון לפי חוק זה וכן סכום האגרה המרבי או הנוסחה לחישוב סכום האגרה המרבי והדרך לעדכון, לפי הענין, כפי שייכללו בתנאי המכרז, טעונים אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

הרחבת חוזה הזכיון (תיקון מס' 2) תשס"ב-2002

3א. (א) שר האוצר ושר התחבורה רשאים להחליט כי קטע נוסף של כביש ארצי לישראל, שלגביו הוחלט לפי סעיף 2 כי יהיה כביש אגרה, ייכלל בחוזה זכיון שנחתם עם בעל זכיון שנבחר לפי סעיף 3(א).

(ב) החלטת השרים לפי סעיף קטן (א) תינתן בכפוף לתנאים, לרבות תנאים כספיים וכלכליים, שעליהם יורו ושייכללו בחוזה שייחתם

עם בעל הזיכיון לענין זה, שיהווה חלק מחוזה הזיכיון המקורי; על החוזה כאמור יחולו הוראות חוק זה לענין חוזה זיכיון.

46. כלומר, לפי חוק כביש אגרה, כביש 6 יהיה כביש אגרה – קרי, בהתאם להגדרות בסעיף 1 לחוק, כביש שלגביו נחתם חוזה זכיון לפי החוק, שיתיר לבעל הזכיון לגבות אגרה ממי שמבקש לנסוע ברכב בכביש – רק בכפוף לחוזה זיכיון שנחתם עם זכיין בהתאם להוראות החוק.
47. סעיף 3(א) מצידו, קובע כי חוזה הזיכיון יכול שיחתם רק עם חברה שנבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי.
48. יודגש כבר בשלב זה, כי חוק כביש אגרה אינו מציין כל חריג לחובה לקיים מכרז פומבי. קרי, מדובר בחובה מוחלטת וללא סייגים.
49. כזכור, המשיבות ביקשו לתלות את הפטור שניתן לפרויקט ההרחבה מביצוע מכרז פומבי בהוראות חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן: "חוק חובת מכרזים") ותקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות חובת מכרזים").
50. ובפרט – ועדת הפטור נסמכה על הוראות תקנה 3(4)(3) לתקנות חובת מכרזים. כלומר, התקשרות המשך, הנעשית להרחבת או הארכת התקשרות ראשונה בתנאים זהים מיטיבים לה (עבור המזמין – המדינה), בנסיבות בהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות, הנעשית בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו, ובאישור החשב הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך.
51. ואולם, כפי שצוין לעיל וכפי שיפורט בסמוך להלן, הוראות החוק ופרשנותו הנכונה אינם מאפשרים לבצע את פרויקט ההרחבה בתמורה למתן זיכיון לדרך ארץ על כביש 6 כולו למשך עד שלוש שנים נוספות, מבלי לקיים מכרז כדון.

ה.1.א. זכיון על כביש 6 כביש אגרה יוענק לזוכה במכרז

52. לאור עיקרון כללי זה, ניגש לבחינת שאלת פרויקט ההרחבה בכביש 6. בענייננו, קבע המחוקק בסעיף 2 לחוק כביש אגרה, כי "כביש ארצי לישראל... יהיה כביש אגרה, מיום שנחתם לגביו חוזה זכיון לפי הוראות חוק זה". אותו חוזה זיכיון, שבחתימתו תלויה הגדרתו של כביש 6 ככביש אגרה, מוגדר בסעיף 1 לחוק כ"חוזה בין הממשלה בשם המדינה לבין בעל זכיון לפי סעיף 4 [המגדיר את הנושאים בהם ידון חוזה הזיכיון]". כלומר, החוק קובע כי הגדרתו של הכביש ככביש אגרה, וההיתר לגבות אגרה על הנסיעה בו, תלויה בחתימת הסכם עם בעל הזיכיון.
53. חוק כביש אגרה מוסיף וקובע במפורש כי "בעל הזכיון יהיה חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי".
54. אם כן, המחוקק קבע בפירוש כי בחירתו של בעל הזיכיון במכרז פומבי מהווה תנאי לאפשרות להפעיל את הכביש ככביש אגרה ולגבות אגרה בעבור הנסיעה בו.
55. כך קבע המחוקק, ולא הוסיף.
56. משכך, פרויקט הרחבת הכביש במודל B.O.T, במסגרתו זכיין יפעיל את כביש 6 ככביש אגרה בתמורה לביצוע עבודות, מחייב על פי חוק כביש אגרה את בחירתו של הזכיין במכרז פומבי.

57. זוהי אפוא הנקודה המרכזית העומדת ביסוד עתירה זו – החלטת המשיבות להתקשר בחוזה עם דרך ארץ לסלילת הנתיב הנוסף בכביש 6 בתמורה להפעלת הכביש ככביש אגרה במשך עד 3 שנים – מנוגדת להוראות חוק כביש אגרה ואינה חוקית. ללא חריגים; ללא סייגים. הא-ותו-לא.
58. הוראת המחוקק בחוק כביש אגרה לפיה הזכיין ייבחר במכרז פומבי, ובמכרז פומבי בלבד, נעשית ברורה במיוחד לאור השוואתה לדברי חקיקה אחרים, שעניינם מיזמי PPP, בהם קבע המחוקק מפורשות את תחולתו של חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו מכוחו. ובמילים אחרות, ברצותו ידע המחוקק להחיל את חוק חובת המכרזים על מיזמי תשתית בשיתוף המגזר הפרטי, ומשלא בחר להחילו במודע – הוא אינו חל (וראו בעניין זה פירוט בהמשך).

ה.1.ב. החובה הכללית לקיים מכרז

59. ואולם, גם אם היה קיים ספק כלשהו בקשר להוראות חוק כביש 6 שאינן כוללות כל חריג או סייג כאמור בקשר לדרישה לקיים מכרז כדין – הרי שממילא היה מקום לקיים מכרז, גם תחת הוראות חוק המכרזים הרגילים. והכל כפי שיפורט להלן.
60. ראשית, יש לחזור אל מושכלות ראשונים, לפיהן יפורש החוק, לפיהן הקצאת משאבים מטעם השלטון צריכה להיעשות במכרז פומבי. לחובה כללית זו תכליות ציבורית וכלכלית.
61. תכלית ציבורית מרכזית של החובה לקיים מכרז נוגעת בהגשמת עקרון השוויון על ידי מתן הזדמנות שווה לכלל המציעים הפוטנציאליים, שעשויים להתאים להשתתף במכרז. כך, הענקת משאבים שלטוניים לפלוני ולא לאלמוני, וביתר שאת הענקת זכויות בלעדיות (דוגמת זיכיון על נכסי המדינה), פוגעת בחופש העיסוק של מתחרים ממשיים ופוטנציאליים, ומעלה חשש למשוא פנים בהתנהלות הרשות המינהלית [ראו אצל דפנה ברק ארז **משפט מינהלי – משפט מינהלי כלכלי** (כרך ג', 2013) (להלן: "**ברק ארז – משפט מינהלי כלכלי**") בעמ' 514; גבריאלה שלו **חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית** בעמ' 162 (תש"ס) (להלן: "**שלו**")].
62. תכלית ציבורית מרכזית נוספת עניינה בשמירה על טוהר המידות ומניעת שחיתות ומשוא פנים. כך, הקפדה דווקנית על קיום מכרז מצמצמת את החשש מפני "בעיית הנציג", ומפני מקרים בהם רשות מנהלית תפר את האמון שנתן בה הציבור, בהתקשרה עם גורם פרטי מתוך משוא פנים או ניגוד עניינים, או מראית עין כאמור [עומר דקל **מכרזים** (כרך ראשון, 2004) בעמ' 93].
63. תכליתה הכלכלית של החובה לקיים מכרז בהקצאת משאבי ציבור, ובתוך כך הקצאת הזכות לבצע עבודות בעבור הרשות המינהלית, נועדה לבטא את השאיפה לנהוג ביעילות ובחיסכון בכספי הציבור, ולהשיג מן הספק המציע שירותים את התוצר הטוב ביותר, במחיר הנמוך ביותר בעבור הרשות, ובעבור הציבור כולו [שלו, בעמ' 162].
64. יתר על כן, להקפדה על קיומם של מכרזים ציבוריים בהקצאת משאבי ציבור חשיבות כלכלית ניכרת. בהתקיים מספר תנאים בסיסיים, הקצאת משאבים במכרז מבטיחה שהתוצאה תהיה יעילה פארטו; היא ממקסמת את ההכנסה (או החיסכון) של המדינה כעורכת המכרז; מאפשרת את כניסתם של שחקנים חדשים לשוק ובכך מצמצמת את הריכוזיות הכללית במשק; היא מעודדת פיתוח יעילות ביצועית בשוק המדובר; ומבטיחה תנאים שוויוניים ובכך מצמצמת מופעים של שבי רגולטורי.
65. תכליות אלו, ציבוריות וכלכליות, עשויים לעתים להתנגש או להוביל למסקנות סותרות, אולם

לאורך זמן, קיום דווקני של עקרונות השוויון וההגינות הטמונים בקיום מכרז פתוח ייטיבו גם עם האינטרס הכלכלי של הרשות. כך, עקרון השוויון נתפס כעיקרון החשוב ביותר בדיני המכרזים, והוא מתבטא באופיו התחרותי של ההליך המכרזי – הקצאת המשאבים תיעשה על בסיס תחרות הוגנת, בה נהנה כל משתתף מתנאים שווים [שלו, 177]. עמדה על כך השופטת דורנר בפרשת ע"א 6283/94 "מנורה" איזי אהרון בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נא(1)21, בקבעה:

"אכן המכרז נועד, במידה רבה, לאפשר לרשות הציבורית לבחור את ההצעה הטובה לה ביותר. עם זאת, לעקרון התחרות בתנאים של שוויון מעמד בכורה. על כן, בדרך כלל, בהתנגשות בין שתי מטרות אלה גובר עקרון השוויון שיסודו בעקרונות הכלליים של המשפט המנהלי."

66. **על כן, יש לזכור כי העיקרון היסודי בדיני המכרזים מחייב את הרשות לערוך מכרז פומבי ויש להימנע ככל הניתן מהענקת פטור ממכרז.** על כן, גם כאשר הוראות חוקיות אלו ואחרות מאפשרות פטור ממכרז, יש לפרשן בצמצום דווקני, ובמטרה להרחיב את המגמה שהקצאת משאבים ציבוריים – לא כל שכן הענקת בלעדיות או מונופולין – תיעשה במכרז [ברק ארז – משפט כלכלי מינהלי, בעמ' 514; שלו, בעמ' 177].

ה.2. המדינה פעלה שלא כדין בהסתמכה על תקנות הפטור ממכרז

67. כזכור, משרד האוצר והחשב הכללי ביקשו לפטור את המדינה מחובתה (הן הכללית; והן לפי חוק כביש אגרה) לקיים מכרז, באמצעות הוראות הפטור הקבועות בתקנות חובת המכרזים. כך, החלטת ועדת הפטור, באישור החשב הכללי, אישרה את ההתקשרות עם דרך ארץ בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים.

68. במכתבה של עו"ד פלדמן פירטו נציגי הייעוץ המשפטי במשרד האוצר את מעניהם לטענותינו בדבר אי-חוקיות ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז והועלו מספר טענות המצדיקות, לשיטת המשיבות, את מתן הפטור ממכרז בענייננו. כך, בין היתר, נטען כי ניתן היה לפטור את המדינה מחובת המכרז מכוח חובת המכרזים, על אף הוראות חוק כביש אגרה, שכן דיני המכרזים יכולים לחול במקביל להוראות חקיקה ספציפית.

69. עוד נטען, כי הרשות המינהלית רשאית לשנות את החלטותיה (ובענייננו, להאריך את הסכם הזיכיון בתמורה לסלילת הנתיב הנוסף) ככל שהדבר נעשה באופן סביר ומידתי.

70. להלן תתייחס העותרת בקצרה לטענות המדינה ולפעולותיה לאישור הפרויקט, ולאי-יכולתן להצדיק פטור ממכרז בענייננו.

ה.2.א. הוראות הפטור בתקנות חובת המכרזים אינן חלות בענייננו

71. במכתבה, טענה עו"ד פלדמן כי פסיקת בית המשפט העליון, הנוגעת ביחס שבין חוק חובת מכרזים לבין חקיקה ספציפית המסדירה הענקת רישיונות או זיכיונות, קובעת כי חוק חובת מכרזים יחול מקום בו המדובר ב"עסקה" מהסוגים המנויים בסעיף 2(א) לחוק חובת מכרזים [בהיסמך על עניין עע"מ 7002/19 ציינה מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם בנבו

07.07.2020) (להלן: "צ'יינה מוטורס"). על כן, כעולה מטענתה של עו"ד פלדמן, דיני המכרזים ובהם הוראות הפטור ממכרז שבתקנות חובת המכרזים חלים בענייננו במקביל לחקיקה הספציפית הרלוונטית – חוק כביש אגרה (שכן אין חולק כי המדובר בעסקה לביצוע עבודות).

72. זוהי פרשנות שגויה.

73. אכן, חוק המכרזים יכול לחול בנוסף ולצד חקיקה מקבילה, אף אם זו לא ציינה כי ההליך המנהלי המדובר (דוגמת הענקת רישיונות לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] ותקנות התעבורה, תשכ"א-1961, כבעניין צ'יינה מוטורס) כפוף לדיני המכרזים. **בענייננו, להבדיל, אין המדובר בחקיקה מקבילה לדיני המכרזים אשר שותקת ביחס אליהם, כי אם בחקיקה אשר שוללת את הוראות הפטור בתקנות המכרזים, ואינה מפנה אליה כלל.**

74. מעבר לכך, אף היה מדובר בנורמות "מקבילות" – ממילא את היחס שבין תקנות חובת המכרזים וחוק כביש אגרה, יש לבחון על פי כללי הפרשנות המקובלים לעניין בחינת היחס בין נורמות משפטיות סותרות [עיינו והשוו: אהרן ברק **פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית** 550 (1992)]:

א. על פי תורת הפרשנות הכללית, **חקיקה ראשית** מצויה במדרג נורמטיבי גבוה מחקיקת משנה, ותקנות נסוגות אל מול חקיקה ראשית סותרת – זאת מכוח מעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת, הגובר על מעמדו של שר, השואב את סמכותו מהכנסת, בהתקינת תקנות. בענייננו, חוק כביש אגרה הוא דבר חקיקה ראשית, בעוד התקנות המאפשרות פטור ממכרז נסמכות על חקיקת משנה.

ב. בנוסף, חוק כביש אגרה מהווה **נורמה מיוחדת**, הגוברת על הנורמה הכללית שבחוק ובתקנות חובת המכרזים, ונועד להתמודד באופן ספציפי עם האתגרים והשאלות הכרוכות בהקמתו והפעלתו של כביש אגרה המופעל בידי זכיון פרטי

ג. אם לא די בכך, חוק כביש אגרה **היא מאוחרת** להתקנות חובת המכרזים. כלל פרשני בסיסי הוא כי נורמה משפטית מאוחרת גוברת על נורמה משפטית מוקדמת סותרת, מכוח "עצמאות" המחוקק – אשר כשם שהוא רשאי ליצור נורמה משפטית, רשאי הוא לסתור אותה מאוחר יותר. כך, גם אילו היו הנורמות שוות-מעמד, חוק כביש אגרה היה זוכה לבכורה הפרשנית.

75. אם כן, פרשנות נכונה של היחס בין חוק כביש אגרה לחוק חובת מכרזים, אינה מאפשרת בשום אופן להכיר בתקנות הפטור שבתקנות חובת מכרזים כמתירות הענקת זכויות להפעלת כביש 6 בפטור ממכרז.

76. על כוונת המחוקק הברורה שלא לאפשר את הפעלתו של כביש 6 ככביש אגרה בלא מכרז, ניתן ללמוד גם מהשוואה בין הצעת החוק הממשלתית שנועדה לקדם את הקמתו של כביש 6 – הצעת חוק כבישי אגרה (כביש ארצי לישראל) [הצעות חוק 2406, מיום כ"א בסיוון התשנ"ה, 19.6.1995], בעמ' 487 – זמין בקישור <https://tinyurl.com/232nkshs> – לבין חוק כביש אגרה כפי שהתקבל לבסוף. כך, בהצעת החוק הוצע כי התאגיד המפעיל את כביש האגרה ייבחר במכרז פומבי, אך הוצע כי "השרים, באישור הממשלה, יהיו רשאים לקבוע כי הזיכיון יינתן שלא בדרך של מכרז לחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה". קרי, הצעת הממשלה המקורית לחוק כביש אגרה אפשרה את קיומו של חריג לחובת המכרז (ואף היא, לחברה ממשלתית בלבד), והצעה זו הוסרה בהליכי

החקיקה. כלומר, המחוקק שקל היטב את האפשרות והצורך ליצור חריגים לחובת המכרז בחוק כביש אגרה, וביכר שלא לאפשר חריגים כאמור כלל.

[העתק הצעת חוק כבישי אגרה (כביש ארצי לישראל), הצ"ח 2406 מיום 19.6.1995 מצורף ומסומן כנספח ע/12]

77. בנוסף, וכאמור לעיל, בחינת דברי חקיקה נוספים שעניינם מיזמי PPP מלמדת כי ברצותו, הבהיר המחוקק היטב ובמפורש את תחולתו של חוק חובת מכרזים והתקנות שהותקנו מכוחו על דבר החקיקה החדש. כך, למשל, חוק בית חולים באשדוד (הקמה והפעלה), תשס"ב-2002, שקידם מיזם PPP להקמת בית חולים בעיר, קובע (בסעיף 3) כי הרשות תפרסם מכרז פומבי להתקשרות עם יזם פרטי, וכי "על המכרז יחולו ההוראות לפי חוק חובת מכרזים, תשנ"ב-1992, ככל שלא נקבע אחרת בחוק זה...". בדומה, חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, המסדיר את העקרונות לשיתוף פעולה בין הממשלה למגזר הפרטי (PPP) בהקשרי פיתוח משק הגז הטבעי בישראל, קובע (בסעיף 9) כי על מתן רישיון הולכה לפי החוק יחולו הוראות מסוימות בלבד מחוק חובת המכרזים, וכן יחולו תקנות חובת המכרזים בשינויים הנדרשים, ובשינויים מסוימים המצוינים בחוק. **ומכלל הן שומעים לאו** – ברצותו, ידע אפוא המחוקק לקבוע הסדרים שיאפשרו את תחולתו של חוק חובת המכרזים והתקנות שמכוחו. מקום בו בחר המחוקק לקבוע חובת מכרז ברורה, מבלי לקבוע לה חריגים על פי תקנות חובת המכרזים, אין "לקרוא לתוך החוק" את הוראות תקנות חובת המכרזים.

78. יתר על כן, יודגש כי הפסיקה בדבר תחולתו המקבילה של חוק חובת מכרזים, ובתוך כך הלכת ציינה מוטורס, נועדה **להרחיב** את השימוש בהליכי מכרז תחרותיים ושוויוניים בהקצאת משאבים מטעם המדינה. כך, ייתכן בהחלט שיש להחיל את עקרונות חוק חובת המכרזים על חקיקה השותקת בעניינו כאשר הדבר נועד להגביר את השימוש במכרזים בהקצאת משאבי הציבור. ואולם, פרשנות המרחיבה את תחולתו של חוק חובת המכרזים על מנת **למנוע** מכרז בהתאם לתקנות שהותקנו מכוחו, נוגדת את הגיונה של הפסיקה ואינה מגלמת מדיניות משפטית ראויה או רצויה.

79. על חשיבות הפרשנות המצמצמת לתחולת הוראות הפטור מכוח חוק תקנות המכרזים, עמדה פרופ' דפנה ברק-ארז:

"סכנה נוספת הרובצת לפתחם של הפטורים מחובת המכרז היא נטייתן של הרשויות לעשות בהם שימוש מרחיב, כעניין של נוחות (למשל, לצורך המשך עבודה עם ספק מוכר). חשוב שלא לאפשר שימוש מרחיב בפטורים, החורג מתכליתם המקורית" [ברק ארז – משפט מינהלי כלכלי, בעמ' 63].

80. **אם כן, הוראות הפטור בתקנות חובת המכרזים, עליהן נסמכה המדינה בהחלטתה, אינן חלות בעניין פרויקט הרחבת הכביש בפטור ממכרז. משכך, החלטת החשב הכללי לאשר את ההתקשרות עם הספק בפטור ממכרז מכוח תקנות חובת המכרזים – נעדרת כל תוקף.**

ה.2.ב. הרשות המינהלית אינה רשאית לפעול בניגוד לחוק

81. כאמור, טענה נוספת שהעלו המשיבות במכתבה של עו"ד פלדמן היא כי נוכח עקרונות היסוד במשפט המינהלי, "בהתאם לסמכותה המנהלית בהתאם לעקרונות הסבירות והמידתיות, רשאית המדינה לבצע שינויים בתנאי הזיכיון בהתאם לצרכים המשקיים והתחבורתיים... פרשנות לפיה לא ניתן לבצע שינויים בהסכם הזיכיון אלא במכרז מובילה לתוצאות בלתי יעילות העולות כדי חוסר סבירות, לאור אופיו ומהותו של הסכם הקיים ומשך תקופת הזיכיון". כך, על פי הנטען, בהחלטתה לקדם את פרויקט ההרחבה בפטור ממכרז "מתקנת" המדינה את הסכם הזיכיון הראשוני, ופועלת במסגרת סמכויותיה המינהליות לשנות את החלטותיה.
82. ראשית, יובהר כי פרויקט ההרחבה בו עסקינן איננו בגדר "תיקון" או הרחבה של הסכם הזיכיון משנת 1998, ועל כן, בין היתר ולצד יתר השיקולים, אין הרשות רשאית לבצעו בלי מכרז. למעשה, **אין כל מחלוקת כי המדובר בענייננו בזיכיון חדש**. כך, כזכור, החלטת הממשל בנושא הרחבת כביש 6 נעשתה בהתאם להוראות סעיף 3(א) לחוק כביש אגרה, שעניינו בחירת בעל הזיכיון במכרז חדש (ולא, להבדיל, תיקון פרטי חוזה הזיכיון, הנדונים בסעיף 3(ג) לחוק). מכך נמצאו למדים אף לשיטת המשיבות, "הארכת" הזיכיון (שהיא למעשה מתן זיכיון חדש) טעונה מכרז, ולו ברמה העקרונית (אלא שלשיטתה, היא רשאית לוותר על המכרז מכוח הפטור שבתקנות המכרזים).
83. ממילא, גם לו ביקשו המשיבים לבצע "תיקון" או "עדכון" לזיכיונה הקיים של דרך ארץ, לא היו יכולים לעשות כן מכוח סעיף 3(ג) לחוק כביש אגרה. כך, סמכות העדכון הקבועה בסעיף 3(ג) לחוק כביש אגרה עניינה בסכום האגרה ובנוסחה לחישובו, ואינה חלה על משך החוזה. יתר על כן, לו חלה סמכות העדכון על משך החוזה (כטענת משרד האוצר במכתבה של עו"ד פלדמן), היה בכוח המשיבים לשנות את משך חוזה הזיכיון, אך לא את משך הזיכיון עצמו. במילים אחרות, גם לו הייתה לרשות סמכות לשנות את משך החוזה (ודוקו: שסמכות העדכון משמיענו קיצור חוזה הזיכיון, אך לא הארכתו אל מעבר לתקופת הזיכיון), שהרי ממילא סמכותה מוגבלת למשך הזיכיון.
84. קרי, במצב זה הייתה הרשות רשאית לקצר את החוזה בתוך תקופת הזיכיון, אך לא להאריכו מעבר לה (עיינו והשוו לסעיף 11 בחוק כביש אגרה). על הבחנה זו ניתן ללמוד גם מההבחנה שביצע המחוקק בין "בעל הזיכיון" לבין "חוזה הזיכיון"; וכמו גם מההבחנה בין סעיף 3(א) – שעניינו הסדרת הזיכיון-גופו – לבין סעיף 3(ג) שעניינו הסדרת חוזה הזיכיון.
85. מסקנת הדברים היא אפוא כי אין בחוק כביש אגרה כל הסמכה להאריך את משך הזיכיון (ואף לא את חוזה הזיכיון מעבר לתקופת הזיכיון), ופעולות הממשלה לעשות כן אינן כדין.
86. מעבר לכך, הגם שהחוזה החדש שנחתם לאחרונה נעשה בהסכמה בין שני הצדדים לאותו החוזה, הרי **שמבחינה מהותית מדובר בחוזה חדש**. כך, "תיקונו" של חוזה שתוקפו 30 שנים, לאחר שנתיים של משא ומתן ובחלוף כ-24 שנים מחתימתו, לא יכולה להיחשב, מבחינה מהותית, לתיקון החוזה.
87. המדובר בחוזה חדש, שתוכנו שונה מבחינה מהותית, והסיבה לחתימתו אל מול דרך ארץ עניינה, כפי שעולה בבירור מפרוטוקול ועדת הפטור וממכתבה של עו"ד פלדמן, בשיקולים כלכליים ותפעוליים שונים (מורכבים ככל שיהיו). כך, פטור ממכרז בהתקשרות המשך (לה טוענות המשיבות, לפי תקנה 3(4) לתקנות חובת מכרזים) מחייבת שתתקיים זיקה הדוקה בין ההתקשרות הראשונה (שנעשתה בעקבות המכרז) לבין ההתקשרות השנייה (לגביה מבוקש הפטור), באופן

שההתקשרות השנייה מהווה את המשכה של ההתקשרות הראשונה, ואינה מהווה התקשרות שונה ונפרדת ממנה [עומר דקל **מכרזים** כרך ראשון (2004) בעמ' 233].

88. זאת ועוד – אחרת: הזיכיון הנוכחי מסתיים בשנת 2029; מכאן, שהחלטה אשר משמעה זיכיון שחל בין השנים 2029 עד לשנת 2032 – משמעה בפועל מתן זיכיון חדש.

89. **משכך, כפרויקט חדש, היה על החוזה לביצוע פרויקט ההרחבה להיחתם בכפוף לפרסומו של מכרז פומבי, כהוראות חוק כביש אגרה.** העובדה שדרך ארץ נבחרה לפני למעלה משני עשורים במכרז פומבי לביצוע פרויקט דומה – אינה מעלה ואינה מורידה לעניין זה, והחלטת המדינה להתקשר בחוזה לביצוע הפרויקט עם דרך ארץ בפטור ממכרז נוגדת בבירור את הוראות חוק כביש אגרה.

90. משכך, אין לטענה בדבר סמכותה המינהלית של הרשות כל נפקות. אין חולק על סמכותה (וחובתה) של הממשלה לפעול בסבירות ובמידתיות – אולם זו כפופה תמיד לחובה המקדמית לפעול כחוק. הרשות המינהלית מחויבת, תמיד, לפעול כחוק: "כל הגורמים במדינה- יחידים, קבוצות, ורשויות המדינה- כפופים לחוק וחייבים לפעול על פניו" [בג"ץ 3483/05 די. בי. אס שרותי לוין (1998) בע"מ נ' שרת התקשורת, תק-על 2007(3) 3822, בפס' 13 לפסק דינו של השופט גרוניס]. יפים לעניין זה דבריו של השופט (כתוארו דאז) ברק בפסק דינו בבג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, בעמ' 621 (6.8.1986):

"שלטון החוק במובנו הפורמאלי משמעותו, שכל הגורמים במדינה, בין הפרטים כיחידים וכהתאגדויות ובין זרועות המדינה, חייבים לפעול על-פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להיתקל בסנקציה המאורגנת של החברה. שלטון החוק, במובן זה, משמעותו כפולה: חוקיות השלטון והשלטת החוק. זהו עיקרון פורמאלי, שכן איננו מתעניינים בתוכנו של החוק אלא בצורך להשליטו, יהיה תוכנו אשר יהיה. שלטון החוק במובן זה אינו קשור לטיב המשטר אלא לעיקרון של הסדר הציבורי. בכל הנוגע לרשות המבצעת, שלטון החוק משמעו חוקיות המינהל. הרשות המבצעת כפופה לחוק" (ההדגשות אינן במקור).

ה.2.ג. הצעדים המינהליים שנקטו אינם מעלים ואינם מורידים

91. מאחר שביצוע הפרויקט על ידי זכיון פרטי בפטור ממכרז אינו חוקי, אין בצעדים מנהליים כאלו ואחרים בהם נקטו המשיבות לאשרו כדי לרפא את הפגם. כך, אישור ועדת הפטור והחשב הכללי, החלטת הממשלה בנושא ואישור ועדת הכלכלה, אינם משנים את העובדה הפשוטה שהחוזה נחתם שלא כדין.

92. כך, אין בכוחם של צעדים מנהליים להתגבר על הוראת חוק אוסרת. ואולם, הפה שאסר הוא הפה שהתיר – **המחוקק** רשאי, כמובן, לתקן את הוראות חוק כביש אגרה כך שתתרנה את ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז (אם ברצותו לעשות כן). זאת, חשוב לציין בדומה לצעדים שנקטו בעבר – כאמור, במסגרת מאמצי הממשלה לפתח את מקטע 18, תוקן חוק כביש אגרה כך שהתוסף לו סעיף 3א, שאפשר את הוספת המקטע במסגרת הזיכיון הקיים. **אם הממשלה סבורה כי ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז הוא החלופה הריאלית היחידה לקידום מדיניות רצויה – תתכבד ותקדם**

את חקיקתו של תיקון לחוק, כפי שעשו בעבר, וכמתבקש במסגרת הפרדת הרשויות; אבל כמובן שאין היא יכולה או רשאית להפר את החוק באופן כה בוטה, ולהתחייב במסגרת הסכם ששוויו מיליארדי שקלים מכספי הציבור לתאגיד פרטי בניגוד לחוק.

ה.2.ד. הפרויקט לא קודם בפטור ממכרז בהיותו דחוף

93. טענה נוספת שהועלתה במכתבה של עו"ד פלדמן, היא כי אף אם ניתן היה לצפות מבעוד מועד את התגברות העומס בכבישים (כפי שטענה העותרת במיצוי ההליכים מטעמה), הרי שאף אחת מהחלופות שנבחנו שמשמעותן עריכת מכרז פומבי, לא היו ישימות בעבר כשם שאינן ישימות כיום, כך ששאלת עיתוי קבלת ההחלטה על ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז אינה רלוונטית.
94. ואולם, טענה זו שוללת מאליה את הנימוק עליו נשענה ועדת הפטור, באשרה את הפטור ממכרז – אם אותן הנסיבות המקשות על ביצוע מכרז חדש התקיימו גם לפני מספר שנים, מה הופך את קידום הפרויקט בפטור ממכרז לדחוף?
95. הקושי שבטענת וועדת הפטור ואישור החשב הכללי שניתן לה, לפיה קיימת דחיפות לאישור הפרויקט, מוקשית עוד יותר נוכח הטענה, עליה עמדנו לעיל, כי הליכי המשא-ומתן בין המדינה לחברת דרך ארץ החלו לפני כשנתיים.
96. בנוסף, קיים קושי ניכר בעצם הטענה לפיה פרויקט תשתית משמעותי, שביצעו אורך מספר שנים, והצורך לקידומו "נבנה" לאורך זמן – מהווה צורך "דחוף".

ה.3. חוזה ההתקשרות החדש בין המדינה לדרך ארץ - בטל

97. משעמדנו על כך שהמדינה לא הייתה רשאית לחתום על החוזה החדש מבלי שבעל הזיכיון נבחר במכרז פומבי, הרי שהחוזה עליו חתמה המדינה עם דרך ארץ נעשה שלא כדין, ודינו בטלות. ברי כי עקרון היסוד של המשפט המינהלי הוא עקרון חוקיות המינהל וחובה שנעשה בלא סמכות חוקית הוא חסר תוקף. עמד על כך המלומד עומר דקל, בספרו **מכרזים** :

"מה דינה של התקשרות חוזית של הרשות המנהלית הכפופה לחובת עריכת מכרז, שנעשתה מבלי שקדם לה מכרז? מנקודת הראות של המשפט המנהלי ההתקשרות מהווה חריגה מסמכות, שבהעדר טעמים לסתור מחייבת את בטלותה. מנקודת הראות של דיני החוזים, התקשרות שנקשרה תוך הפרת חובת המכרז היא חוזה שכריתתו בלתי-חוקית, כמשמעות הדבר בסעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973. על כן, גם מנקודת הראות החוזית דינו של החוזה — בטלות"
[עומר דקל **מכרזים** כרך שני (2006), בעמ' 312].

98. עמדה על כך גם פרופ' גבריאלה שלו, בספרה **חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית** (תש"ס) :

"ברור שחוזה החורג ממסגרת כוחותיה וסמכויותיה החוקיות של הרשות, כפי שנקבעו בחוק המסמך, הוא חוזה בלתי-חוקי, ולכן בטל. חוזה אינו יכול להרחיב את סמכויות הרשות, או להקנות לה סמכויות, או לאפשר לה לפעול מחוץ למסגרת סמכותה החוקית" [שם, בעמ' 48].

99. באופן מסורתי, נקט בית המשפט העליון בגישה מחמירה ביחס להתקשרויות שערכה רשות מנהלית ללא מכרז ובניגוד לחובתה לערוך מכרז. כך, למשל, קבע בית המשפט כי **"העובדה שבענין שלפנינו כבר נחתם חוזה... אינה מעלה ואינה מורידה... אין החוזה חוזה כל עוד לא התנהלו הליכי המכרז כדין"** [בג"ץ 410-73 שלום בישקו נ' שר הפנים, פ"ד כח(1) 782] ובמקום אחר נקבע כי **"מאחר וההחלטה לערוך את הקצאת הקרקע ללא מכרז הינה בטלה, החוזה שנערך על יסוד ההחלטה גם הוא בטל"** [בג"צ 6176/93 אליקים נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד מח(2) 158, 165].
100. גם בענייננו, אם כן, החוזה החדש שנחתם בין דרך ארץ למדינה נחתם בניגוד לחוק, והוא בטל.

ה.4. לאישור הפטור תהיינה השלכות בעייתיות

101. כאמור, משנמנעה המדינה מלערוך מכרז פומבי לביצוע הפרויקט, פעלה בניגוד לחוק, ועל כן החוזה בו התקשרה עם חברת דרך ארץ בטל. משכך, לאישורו של הפרויקט בפטור ממכרז עלולות להיות השלכות קשות:
102. בראש ובראשונה, המדובר בפגיעה קשה בעקרון שלטון החוק. רשויות השלטון אינן רשאיות לפעול בניגוד לדיון, גם בבואן לקדם אינטרסים ציבוריים הנתפסים כחשובים. "זהו שלטון החוק בשלטון. זרועות השלטון רמות הן, אך החוק רם מכולנו", ותפקידו של בית המשפט במסגרת עקרון הפרדת הרשויות הוא להבטיח כי הזרועות השלטוניות האחרות יפעלו במסגרת החוק [בג"ץ 428/86 יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל, מ(3) 505 (1986)]. על כן, גם אם קידום פרויקט ההרחבה ישרת תכלית ציבורית ראויה, אל לבית המשפט לאשרו, בשל הפרת החוק הכרוכה בו.
103. שנית, כאמור, הסכם הזיכיון במתכונתו הנוכחית כולל פגמים משמעותיים הנוגעים במנגנון גביית אגרת הנסיעה. פגמים אלו הובילו לרווחי יתר בסך מאות מיליוני שקלים לזכיון לאורך השנים ולפתיחת עשרות אלפי תיקי גביה בהוצאה לפועל, באופן שגרר לא אחת ביקורת נוקבת מצד מבקר המדינה, ולאחרונה (בישיבת הממשלה בה אושר החלטת הממשלה לקידום פרויקט ההרחבה, כמדווח) גם מצד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, שקבל על "חידוש" הזיכיון מבלי לתקן את הפגמים בו. פגמים, המהווים תולדה של חוזה בוסרי שהוראותיו נוסחו בשנות ה-90 של המאה הקודמת, בשלב בו המדינה טרם התנסתה כיאות באתגרים המשפטיים הכרוכים בפרויקט B.O.T (זאת, כנטען במכתבה של עו"ד פלדמן).
104. בנוסף, אישור מתן הפטור בענייננו מעורר חשש מהרחבה בלתי מבוקרת של הוראות הפטור בדיני המכרזים. כך, למשל, אישור מתן הפטור בהיותו "התקשרות המשך" לכאורה (אף שמבחינה מהותית עסקינן בזיכיון חדש), מעורר חשש להרחבת השימוש בפטור מכוח התקשרויות המשך, באופן המעודד התקשרויות שאינן תקינות בין המדינה לגורמים פרטיים ועלול לפגוע ביעילות הכלכלית ובשוויון. עמד על כך דקל, בספרו:

"בהתקשרות המשך טמונים גם לא מעט קשיים: האפשרות להארכת ההתקשרות עלולה לפתוח פתח לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות, שכן יש בכך כדי ליצור עבור הספק הנוכחי תמריץ כבד משקל למתן שוחד; נוסף על כך, יצירת התקשרות ארוכת-טווח כתוצאה מהארכת ההתקשרות הקיימת עלולה להיות מלווה ביצירת יחסים החורגים מיחסי עבודה רגילים בין הספק לבין עובדי הרשות, עובדה המקטינה את יעילות הפיקוח על הספק מצד נציגי הרשות ומגבירה עוד יותר את

החשש להענקת טובות הנאה פסולות מן הספק לנציגי הרשות; כמו כן, בנסיבות שבהן הספק ידע שבכל מקרה ההתקשרות עמו תוארך, יש לצפות כי רמת הביצוע של ההתקשרות תרד; ואפילו הוסר החשש לשחיתות, התקשרות המשך אינה מאפשרת השוואה בין ספקים שונים, כך שקשה לדעת אם הספק הנוכחי הוא אכן כה מוצלח. **התקשרות המשך מונעת מכוחות חדשים להיכנס לשוק, דבר שהוא בלתי יעיל לטווח הארוך, פוגע בשוויון ההזדמנויות, ואף טמונה בו פגיעה במראית פני הצדק....** [עומר דקל מכרזים כרך א' (2004) בעמ' 233]

105. אשר על כן, על בית המשפט הנכבד להצהיר על פסלות החוזה ולהורות על ביטול הפרויקט בפטור ממכרז, הן מטעמי הבטחת השמירה על שלטון החוק בשלטון, והן מטעמי הבטחת היעילות הכלכלית והשוויון לאורך זמן.

ו. סוף דבר

106. מכל האמור לעיל עולה בבירור כי ישנו בסיס איתן המצדיק את קבלת העתירה.
107. החלטת המדינה להתקשר, באמצעות משרד האוצר והחשב הכללי, עם גורם פרטי להפעלת כביש 6 ככביש אגרה בפטור ממכרז, היא בלתי חוקית על פי הוראות חוק כביש אגרה, ואינה מוצדקת.
108. משהמדובר בהחלטה הנוגדת את הוראות החוק, אין באישור החשב הכללי, ממשלת ישראל או וועדת הכלכלה של הכנסת, כדי לרפא את הפגם ולעשות את ההחלטה לחוקית.
109. משכך, החוזה שנחתם מכוח החלטה זו בין מדינת ישראל, באמצעות החשב הכללי, לבין חברת דרך ארץ, אינו חוקי ודינו בטלות.
110. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה ולהורות כמבוקש.
111. לפני סיום, תבקש העותרת להבהיר שנית כי היא איננה מביעה עמדה כלשהי בשאלת הצורך התחבורתי-משקי שבפרויקט הרחבת כביש 6, ועניינה של עתירה זו הוא בשאלת אופן קידומו של הפרויקט, במטרה להבטיח שיקודם כדון, ובהבטחת שלטון החוק בשלטון.
112. לעתירה זו מצורף תצהיר מטעם מר עמק ברכה, סמנכ"ל העותרת.

ירושלים, 29 אוגוסט 2022, ב' אלול תשפ"ב

אורי הס, עו"ד

אריאל ברזילי, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

בבית משפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 22-

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר
באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר
רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
2. החשב הכללי – משרד האוצר
3. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
4. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ת"ד 49333,
ירושלים מיקוד 91493
טלפון: 02-6466106; פקס: 02-6467011
5. ועדת הכלכלה – כנסת ישראל
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495
6. חברת חוצה ישראל בע"מ
הרוקמים 26, בניין D, קומה 4, מרכז העסקים עזריאלי, חולון
טל': 03-6255888; פקס: 03-6255887
7. חברת דרך ארץ הייווייז (1997) בע"מ
מרכז הבקרה כביש 6, ראש העין
טל': 03-9081111; פקס: 03-9081160

המשיבות

תצהיר

אני, הח"מ, עמק ברכה, מס' זהות _____, סמנכ"ל העותרת, מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת. הריני מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונותי.

חתימת המצהיר

אישור

אני, עו"ד אורי הס, מ.ר. 91976, מאשר בזאת כי ביום 29.08.2022 הופיע לפני מר עמק ברכה, הנושא ת"ז שמספרה _____, שזוהה על ידי והמוכר לי אישית. לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר אמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו וחתם עליה בפני.

עורך דין

תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	מס' ע
27	העתק פרוטוקול 1833 של ועדת הפטור באגף החשב הכללי מיום 28.4.2022	1/ע
31	העתק מכתבה של עו"ד אסתי פלדמן, סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי למשרד האוצר, לעותרת מיום 26.7.2022	2/ע
36	העתק כתבתו של עומר כרמון ב-TheMarker מיום 10.7.2022	3/ע
41	העתק החלטה מספר 1690 של הממשלה ה-36 מיום 26.6.2022	4/ע
44	העתק מכתבו של שר האוצר, אביגדור ליברמן, ליו"ר ועדת הכלכלה, מיכאל ביטון, מיום 26.6.2022	5/ע
47	העתק כתבתו של אבי-בר אלי ב-TheMarker מיום 10.8.2022	6/ע
52	העתק הודעת החשב הכללי מיום 8.8.2022 בדבר חתימת ההסכם	7/ע
54	העתק מכתב העותרת מיום 13.7.2022	8/ע
61	העתק מכתב העותרת מיום 02.8.022	9/ע
64	העתק מכתב העותרת למשרד האוצר מיום 16.8.2022	10/ע
66	העתק מכתבה של העותרת מיום 18.8.2022	11/ע
73	העתק הצעת חוק כבישי אגרה (כביש ארצי לישראל), הצ"ח 2406 מיום 19.6.1995	12/ע

נספח ע/1

העתק פרוטוקול 1833 של ועדת
הפטור באגף החשב הכללי מיום

28.4.2022

עמ' 27



החשב הכללי - ועדת הפטור

מספר פרוטוקול 1833

פרטים כלליים

המשרד הפונה	התקבל בוועדת הפטור	תאריך דיון
מ.האוצר - מטה החשב הכללי	25.04.2022	28.04.2022

פרטי ההתקשרות המבוקשת

נושא ההתקשרות	מטרת הפניה	תקנת חוק	מועד החלטת ועדת מכרזים הפונה	מספר פנייה
הרחבת כביש 6 בנתיב נוסף והקמת מחלף בית נחמיה	הארכת התקשרות	(3)(4)(ב)	29.03.2022	8000727564

חברי ועדה נוכחים	תפקיד	תפקיד בוועדה
עמוס שקדי	סגן בכיר לחשב הכללי	יו"ר ועדה
עמית שטאובר	יועץ משפטי	יועץ/ת משפטי/ת
גל אמיר	מנהל מינהל הרכש הממשלתי	חבר/ת ועדה

החלטת הוועדה

הוועדה ממליצה על: אישור ההתקשרות לפי תקנה (3)(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים

תקופת התקשרות התקשרות המשך נוספת הערות: ספקים

שם ספק	ח.פ.	סטטוס ספק	סוג ספק
דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ	512475203		

פרטי תקופה

תאריך תחילה מבוקש	תאריך תחילה מאושר	תאריך תחילה מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
01.07.2029	01.07.2029	01.07.2032	01.07.2032	3,678,000,000	3,678,000,000	שקלים ישראלים חדשים

ההחלטה מותנית באישור של: החשב הכללי

דיון ונימוקים

1. מטה החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - **המשרד**) מבקש להאריך את ההתקשרות בעד שלוש שנים עם הזכיין "דרך ארץ" (להלן - **הזכיין**) לטובת הקמת נתיב נוסף בכביש 6 במקטעים שבין מחלף קסם למחלף עין תות וכן הקמת מחלף בית נחמיה. וזאת לאור הצורך הדחוף בהרחבת תשתית הנתיבים בכביש, ולאור עומסים הולכים וגוברים בקטעים המרכזיים של כביש 6. שאלמלא ההרחבה, צפויה רמת שירות נמוכה שתלך ותחריף עם השנים, ובפועל לאחר שנת 2030 צפוי שמהירות הנסיעה בכביש תרד עד ל-13 קמ"ש בלבד בקטעים מסוימים ויעילות הכביש כציר מרכזי המחבר בין צפון הארץ לדרומה תפגע.

2. המשרד התקשר עם הזכיין מכח מכרז פומבי עבור הקמת כביש 6 בשנת 1998 לתכנון, מימון, הקמה, ניהול ותפעול של הכביש למשך 30 שנה. הסכם זה עתיד להסתיים ביולי 2029. בהתאם להוראות הסכם הזיכיון, הזכיין גייס חוב ובאמצעותו הקים את הכביש, מתפעל ומתחזק אותו, בעבור פעולות אלו גובה אגרה מהמשתמשים במהלך תקופת הזיכיון.

3. מאז שנת 2017 הולכים וגוברים העומסים במקטעים המרכזיים של כביש 6, בעיקר בשעות הגודש.
4. במידה ועד שנת 2030 לא יושלם ביצוע הרחבה של תשתית הנתיבים בכביש 6, רמת השירות בכביש צפויה להיות נמוכה ואף תחרף עם השנים.
5. לאור האמור, במטרה לצמצם את העומסים בכביש 6 הוצע להוסיף נתיב נוסף לכביש 6 בין מחלף קסם ועין תות כך שבין מחלף קסם למחלף עירון יתווסף נתיב רביעי ובין מחלף עירון למחלף עין תות יתווסף נתיב שלישי, וכן הקמת מחלף בית נחמיה אשר יאפשר התמודדות עם מגבלת הנתיבים במנהרת חדיד.
6. על פי הערכות מומחה התנועה, אובדן התועלת המשקית הנובע מהירידה ברמת שירות כביש 6 ללא ביצוע פרויקט ההרחבה של הנתיב הנוסף ומחלף בית נחמיה יעמוד על 406 מיליון לשנה בשנת 2030 במתכונת של נתיב רגיל וכ- 260 מיליון לשנה במתכונות הפעלה הנתיב הנוסף.
7. לצורך בחירת הגורם שיבצע את הרחבת כביש 6 נבחנו ארבעה מתווים:
- 7.1. יציאה למרכז נפרד לצורך פרויקט ההרחבה לקראת פקיעת הזיכיון – לאור הנזק הממשי של רמת השירות שצפוי להיות, וההערכה כי זכיון חדש לא ישלים את ההרחבה במתווה זה קודם לשנת 2034, חלופה זו אינה עונה על הצורך הדחוף.
- 7.2. סיום מוקדם מטעמי נוחות של הסכם הזיכיון ובחירת גורם חדש לביצוע ההרחבה – חסרונות לחלופה זו:
- 7.2.1. היבט משפטי – בהסכם זכיון זה לא קיימת למדינה ביטול מוקדם של ההסכם מטעמי נוחות. לפיכך תידרש המדינה לקבל את הסכמת הזכיון ולנהל עימו משא ומתן על גובה הפיצוי בגין סיום המוקדם של הסכם הזיכיון.
- 7.2.2. היבט כלכלי – עלויות ישירות הנובעות מפיצוי הזכיון המתוארות לעיל (בהתבסס על מנגנון פיצויים סביר) וכן בגין הצורך בפרסום מכרז חדש, המוערכת בתוספת של 150 מלש"ח ביחס לביצוע החלופה הרביעית, לא כולל עלויות למשק והדחייה של שנה וחצי בביצוע.
- 7.3. יציאה למרכז להרחבת הכביש בנתיב נוסף אשר יפעל לצד הזיכיון הקיים – חלופה זו מעוררת קשיים הנדסיים קשיים תפעוליים וקשיים פיננסיים הכרוכים במורכבויות משפטיות בכלל קשיי תיאום בין קבלן ההקמה של פרויקט ההרחבה ובין הזכיון הקיים שמתפעל את הכביש הקיים.
- 7.4. ביצוע פרויקט ההרחבה על ידי הזכיון הקיים – לאור הקושי ביישום החלופות האחרות ועל רקע הצורך המשקי בביצוע ההרחבה, מורכבות הפרויקט, היקפו הכספי המשמעותי והיותו שלוב מבחינה מהותית וכלכלית בפרויקט הקיים.
8. ביחס לתמורת הזכיון – הזכיון גובה את התמורה מהמשתמשים בכביש, ולא מתשלומים קבועים מהמדינה. כך שכל שתקופת הזכיון ארוכה יותר, לזכיון יש יכולת לגבות יותר כסף ולהיפך. לפיכך נדרש מודל המרה של תקופת הזכיון שיגדר את תשואת הזכיון. **מודל ההמרה של התשואה לזכיון למשך תקופת הארכה** - בפרויקט "רגיל" המציעים מגישים את הצעת המחיר שלהם על בסיס מודל פיננסי התואם את תחזית הוצאות וההכנסות לפרויקט במועד הגשת ההצעות. מודל זה משתנה לאורך חיי הפרויקט כך שכל שינוי בעלויות בפועל בא לידי ביטוי בתשואת הבעלים על ההון העצמי. במתווה המוצע, אומדים את כלל העלויות לזכיון, ועל בסיסן מגיעים לתשואה נורמטיבית מוסכמת מראש על בסיס המודל הפיננסי האמור לעיל. לפיכך, כל השינויים שיחולו מהסגירה הפיננסית עד תום ההקמה, ישולמו באמצעות הארכת הזכיון כאשר המשך שייקבע ישקף את התשואה שנקבעה מראש.
9. באשר לעמידה בתנאי תקנה 3(4)ב(3) המשרד הציג את הטיועונים, ביחס לסוגיה האם מדובר בהתקשרות המשך בתנאים זהים או מיטיבים:
- 9.1. **תנאים מסחריים שגובשו מול הזכיון הקיים** – בשלב זה של הפרויקט הסיכון למלווים נמוך מכיוון שהחוב לקראת פירעון מלא, לפיכך מרבית רווחי הזכיון בשנים הקרובות עתידים לשרת את תשואת בעלי המניות ברמת ודאות גבוהה לאחר שהמתינו זמן רב ונטלו סיכונים רבים. משמעות הרחבת הכביש בנתיב נוסף היא הוספת סיכונים רבים להכנסות הזכיון מהפרויקט, בשל סגירת נתיבים והסטת תנועה עקב עבודות ההקמה, כל זאת בשלב בו הפרויקט יציב תזרימית, ובעלי המניות היו אמורים ליהנות מרווחי הפרויקט. לפיכך, את התשואה לזכיון צריך לקחת בחשבון גם בראי הזמן הקצר יחסית שיוותר לסיום הסכם הזכיון והסיכונים הגלומים בתקופה זו. **התשואה המוסכמת מול הזכיון היא בשיעור של 12%**
- נומינאלית – לדעת יועציה של הרשות הממונה, מדובר בשיעור סביר בהשוואה לרמת הסיכון הגבוהה הקיימת במודל הפיננסי המוצע לזכיון. זאת למול הנתונים אשר הוצגו על ידי הרשות הממונה לוועדת המכרזים, הזכיון נהנה במועד זה מתשואה של כ-13%.** העלויות הנוספות של הזכיון בתקופת ההקמה שנקבעו במודל המוצע אינן חורגות מעלויות של זכיינים אחרים כמקובל בשוק שהיו משולמות, והן מגודרות מראש. בתקופת ההקמה צפויה פגיעה בהיקפי התנועה בכביש כתוצאה העבודות בכביש ומהסטות תנועה, לפיכך תידרש המדינה לפצות את הזכיון בגין הפגיעה בתנועה. היקף הפיצוי לזכיון בגין פגיעה בהיקפי הנסיעה במהלך תקופת ההקמה הוא בסך של 1% מהכנסות הכביש לכל שנה.
- להערכת הרשות הממונה הפיצוי משקף תחזית סבירה הנמצאת בטווח נמוך יחסית מבחינת המדינה.** הסיכון הנ"ל הינו מיטיב עם המדינה ביחס להערכות לגבי הפגיעה בהיקפי התנועה בתקופת ההקמה.
- 9.2. **תקורות זכיון** – במסגרת הסכם חדש עם הזכיון מוצע לקבוע תקורות בשיעור של 5%. בגלל אופן התמחר של הפרויקט הקיים, קשה לבחון את רכיב זה ביחס לרכיבי התקורה כפי שחושבו על ידי הזכיון במסגרת המכרז המקורי. לאור כך

שתקורות אלה מיועדות לבטא מספר רכיבים, בין השאר את מורכבות הניהול של 3-4 קבלנים שונים במקביל במקום ניהול של קבלן EPC אחד כמקובל בפרויקטים זכייניים, וכן את סיכון עלות ההקמה שהזכיין נטל על עצמו במחיר קבוע מראש (Lump Sum) שיעור התקורה נמוך ביחס לפרויקטים אחרים שפועלים היום בשוק בסדרי גודל כאלו והוא מיטיב עם המדינה לדעתם של יועצי הרשות הממונה בנסיבות העניין.

9.3. **חלוקת סיכונים** – במודל הקיים המדינה מגינה על הזכיין בשיעור של 80% מתחת לקו הפדיון, וזכאית לחלוקת הכנסות של כ- 57% מעל קו הפדיון. במתווה המוצע ייעשה שינוי של רשת הביטחון כך שהחלוקה מעל / מתחת לקו הפדיון תהיה זהה, בשיעור של 70%, למשך תקופת הארכת ההסכם. כך שהסדר זה שונה לטובת המדינה.

10. מר שי ששתיאל, רכז תשתיות ופרויקטים במשרד ממליץ לאשר את הרחבת ההתקשרות.

מאשרים

פרטי אישור	שם פרטי ושם משפחה	תפקיד	תפקיד בוועדה	הערות
אישור	עמוס שקדי	סגן בכיר לחשב הכללי	יו"ר ועדה	
אישור	גל אמיר	מנהל מינהל הרכש הממשלתי	חבר/ת ועדה	
אישור	עמית שטאובר	יועץ משפטי	יועץ/ת משפטי/ת	
אישור	יהלי רוטנברג	החשב בכללי באוצר	גורם מאשר נוסף	

אישור החשב הכללי:

אני מחליט על אישור ההתקשרות כמפורט בהחלטה מספר 3000005261 לעיל,
לפי תקנה 3(4)(ב)3 לתקנות חובת המכרזים.

נספח ע/2

העתק מכתבה של עו"ד אסתי
פלדמן, סגנית בכירה (בפועל) ליועץ
המשפטי למשרד האוצר, לעותרת
מיום 26.7.2022

עמ' 31

מדינת ישראל

משרד האוצר – הלשכה המשפטית

כ"ז בתמוז התשפ"ב

26 ביולי 2022

י.מ. 2022-2269

לכבוד,

עו"ד אריאל ברזילי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

ירושלים

שלום רב,

הנדון: כביש ארצי לישראל – אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון

סימוכין: מכתבך מיום 13 ביולי 2022

בהמשך לפנייתך מיום 13 ביולי 2022 הריני להשיבך כדלקמן.

1. בשנים האחרונות הולכים וגוברים העומסים בקטעים המרכזיים של כביש ארצי לישראל (להלן - **כביש 6**), בעיקר בשעות הגודש. בהתאם להערכות גורמי המקצוע בין השנים 2030 עד 2040 צפויה הידרדרות משמעותית ברמת השירות בשל מגבלת הקיבולת של הכביש, וההאטה במהירות הנסיעה תפגע ביעילות הכביש ובמימוש ייעודו כציר מרכזי המחבר בין צפון הארץ לדרומה. כמו כן, על פי הערכות מומחי התנועה, אובדן התועלת המשקית הנובע מהירידה ברמת השירות כאמור מוערך במאות מיליוני שקלים חדשים בשנה, הצפויים להכפיל את עצמם בין השנים 2030 עד 2040.
2. לנוכח האמור ישנו צורך ממשי בהוספת נתיב נוסף לכביש 6 בין מחלפי קסם ועין תות, כך שבין מחלף קסם למחלף עירון יתווסף נתיב רביעי ובין מחלף עירון למחלף עין תות יתווסף נתיב שלישי. כמו כן, הוחלט להקים מחלף נוסף - מחלף בית נחמיה - שיאפשר התמודדות עם רמת שירות נמוכה במיוחד הצפויה בקטע שבין מחלף נחשונים למחלף בן שמן, והכל עד לשנת 2030 (להלן - **פרויקט ההרחבה**).
3. בהמשך לכך, קיימה ועדת המכרזים לפרויקטי זיכיון בתחום התחבורה בתקופת ההפעלה (להלן - **הוועדה**) בראשות סגן בכיר לחשב הכללי, בחינה של מספר חלופות אפשריות לביצוע פרויקט ההרחבה, כמפורט להלן:
 - א. **יציאה למכרז נפרד לצורך ביצוע פרויקט ההרחבה לקראת פקיעת הסכם הזיכיון בשנת 2029** - כמועד זה לא ניתן לעמוד בלוחות הזמנים לביצוע הכביש קודם לשנת 2034, ועל כן חלופה זו מגלמת, בין היתר, אובדן תועלת משקית בהיקף של מיליארדי ש"ח.
 - ב. **סיום מוקדם מטעמי נוחות של הסכם הזיכיון ובחירת גורם חדש לביצוע ההרחבה** - מדובר בחלופה יקרה ביותר ביחס לכל חלופה אחרת, לנוכח הוראות הסכם הזיכיון, שהוא הסכם הזיכיון הראשון מסוגו בישראל ועל כן אינו כולל מנגנוני תמחור לסיום המוקדם כפי שהשתכללו בהסכמי זיכיון מאוחרים יותר.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה: www.gov.il

gov

אוצר ברשת: www.mof.gov.il

ג. **יציאה למכרז מקביל לביצוע ההרחבה בלבד אשר יפעל לצד הזיכיון הקיים** - חלופה זו מעוררת קשיים

הנדסיים, תפעוליים ופיננסיים מורכבים ביותר, וכן מורכבות משפטית, ובכלל זה קשיי תיאום בין קבלן ההקמה של פרויקט ההרחבה ובין הזכיון הקיים. כך למשל, לנוכח העובדה כי הזכיון הקיים משמש כרשות התמרון המקומית בכביש הקיים, בעיות בממשק בין שני הזכיינים ובכלל זה טענות שונות באשר לליקויי הקמה המשייתים עול נוסף על הזכיון הקיים, גרימת נזקים לכביש הקיים, קשיים בתקופת ההפעלה עקב הצורך בשתי מערכות נפרדות לנתיבים השונים, המערימה שלל קשיים תפעוליים. אם לא די בכך, חלופה זו כרוכה בעיכוב משמעותי בהוצאת הפרויקט אל הפועל, ועל כן, בדומה לחלופה השנייה, גם חלופה זו מגלמת אובדן תועלת משקית העומדת על מאות מיליוני ש"ח.

ד. **ביצוע פרויקט ההרחבה על ידי הזכיון הקיים בפטור ממכרז בתמורה להארכת הסכם הזיכיון בעד 3 שנים** -

מדובר בחלופה אשר נותנת מענה לקשיי היישום הנובעים ממורכבות הפרויקט, היקפו הכספי המשמעותי והיותו שלוב מבחינה מהותית, מקצועית וכלכלית בפרויקט הקיים (בין היתר - הסלילה תתבצע משני עברי הנתיבים הקיימים, וסימון הנתיבים יבוצע מחדש, וכן הצורך בהסרה והרכבה מחדש של קשתות האגרה). מאחר שהקמתו והפעלתו של הנתיב הנוסף מחייבות אינטגרליות תפעולית מלאה עם הכביש הקיים, בין היתר בהיבטים של קביעת הסדרי תנועה, התמודדות עם פגיעה בהיקפי התנועה, שיקום הנזק שיגרם לכביש הקיים כתוצאה מן העבודות, וכן תפעול ותחזוקת הנתיב הנוסף וגביית האגרה בו, הרי שאין אפשרות ממשית לביצוע פרויקט ההרחבה על ידי מי שאינו הזכיון.

4. בהתאם לכך לאחר דיון מעמיק ויסודי בחלופות האפשריות לביצוע פרויקט ההרחבה, ולאחר עיון בחוות דעת בהן נבחנו ההיבטים הכלכליים וההנדסיים של כל אחת מהחלופות, החליטה הוועדה לאשר את פרויקט ההרחבה על ידי הזכיון הקיים, לנוכח היותה החלופה הריאלית היחידה לביצוע פרויקט ההרחבה כאמור לעיל.

5. ביום 26 ביוני 2022 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1690 שעניינה "כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון" (להלן - **החלטת הממשלה**) בהתאם לסעיף 3(א) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995 (להלן - **חוק כביש אגרה**). במסגרת החלטת הממשלה הוחלט, בין היתר, לאשר את העקרונות לתיקון הסכם הזיכיון של חברת דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ (להלן - **דרך ארץ**) בקטע המרכזי של כביש 6 בהתאם לעקרונות המפורטים בהחלטה.

6. ביום 28 ביוני 2022 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ג) לחוק כביש אגרה, את הארכת התקופה המרבית של חוזה הזיכיון של דרך ארץ להפעלת כביש 6 לתקופה של עד 3 שנים.

7. במכתבכם שבסימוכין נטען כי קיימת מגיעה חוקית להתקשר בפטור ממכרז בענייננו, מאחר שחוק כביש אגרה קובע כי "בעל הזיכיון יהיה חברה שרשומה בישראל אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי" ואינו מצייין כל חריגים לאותה חובה לקיים מכרז פומבי. הטענה היא, כי בנסיבות אלה האפשרות להתקשרות בפטור ממכרז, אשר מעוגנת בחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - **חוק חובת מכרזים**) ובתקנות מכוחו אינה רלוונטית לענייננו, באשר דיני המכרזים מהווים "מודל זר" לעניין.

8. בית המשפט העליון דן במספר פסקי דין בתחולתו המקבילה של חוק חובת המכרזים לצד חקיקה ספציפית שבמסגרתה הרשות השלטונית מעניקה רישיונות או זיכיונות. בפסקי הדין האמורים בחן בית המשפט האם הקצאת

הרישיון או הזיכיון עומד בהגדרת "עסקה" האמורה בסעיף 2 לחוק חובת המכרזים. כך, בע"מ 7002/19 ציינה מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה (פורסם בנבו, 7.7.2020) (להלן – עניין ציינה מוטורס) נקבע ביחס להקצאת רישיון כי ככל שהוא עונה על מאפייניה עסקה כאמור בסעיף 2 לחוק חובת המכרזים תהיה תחולה לחוק האמור:

"השאלה אם יש לחייב רשות ציבורית לפעול לפי הוראות חוק חובת המכרזים, על פרטיו ודקדוקיו, אינה נגזרת מהמאפיינים הקונקרטיים של ההליך התחרותי שנקט על ידה. שאלה זו צריכה להיבחן בגדר הוראת התחולה הקבועה בסעיף 2(א) לחוק, המגבילה את תחום פרישתו – כפי שצינתי – לסוגים מסוימים של חוזים (ולסוגי רשויות; זאת, לצד הוראות הפטור הקבועות בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 – שלתחולתן לא טענו הצדדים בענייננו). בחינה זו אינה פורמלית בלבד, וודאי שהיא אינה מוגבלת לאופן שבו מכתירה הרשות עצמה את ההליך. בגדרה יש לבדוק מבחינה מהותית אם ההליך העומד לביקורת, בא בתחומן של ההגדרות הקבועות בחוק, אם לאו" (ההדגשה בכל מקום במסמך זה אינה במקור – א.פ.).

9. היינו, ההנחה היא כי דיני המכרזים יכולים לחול במקביל להוראות חקיקה ספציפית, והקביעה אם דיני המכרזים חלים או לא נעשית על ידי בחינה של כל מקרה לגופו בהתאם לעמידתו בהגדרתה של "עסקה".
10. זאת ועוד שעיקרון יסוד במשפט המנהלי הוא כי הרשות המנהלית רשאית לחזור בה מהחלטתה ולשנותה, להרחיבה ולצמצמה, ובלבד שהדבר נעשה בשוויון, בהגינות, מתוך שיקולים ענייניים בסבירות ובמידתיות.
11. כאמור, סעיף 3(א) לחוק כביש אגרה קובע כי בעל הזיכיון יהיה חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי. ואכן, בחירתה של דרך ארץ נעשתה במכרז פומבי. וכעת, בין אם בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – תקנות חובת המכרזים) ובין אם בהתאם לסמכותה המנהלית בהתאם לעקרונות הסבירות והמידתיות, רשאית המדינה לבצע שינויים בתנאי הזיכיון בהתאם לצרכים המשקיים והתחבורתיים.
12. כפי שצוין לעיל לנוכח הצורך התחבורתי המהותי בהרחבת הכביש ולנוכח האפשרויות אשר עמדו למדינה לצורך מתן מענה לקושי מתגבר זה, פרשנות לפיה לא ניתן לבצע שינויים בהסכם הזיכיון אלא במכרז מובילה לתוצאות בלתי יעילות העולות כדי חוסר סבירות, לאור אופיו ומהותו של הסכם הקיים ומשך תקופת הזיכיון.
13. בהקשר זה יצויין כי כבר במסגרת הוספת מקטע 18 לכביש 6 תוקן חוק כביש אגרה כך שהתווסף לו סעיף 3א המאפשר הוספת מקטעים נוספים לכביש 6 ללא צורך בעריכת מכרז חדש, ואף לקבוע תנאים כלכליים וכספיים שייראו כחלק מההסכם המקורי. לנוכח ההוראה האמורה הרי שהטענה שהרחבתו של הכביש הקיים בלא הוספת מקטעים נוספים דורשת עריכה של מכרז פומבי, איננה סבירה.
14. עוד נטען במכתבכם, כי "מתעורר ספק משמעותי בשאלה אם בענייננו מתקיימות בכלל נסיבות שעשויות היו להצדיק קיום של פרויקט שכזה בפטור ממכרז". לפי הטענה, ההצדקה שסיפקה הוועדה להענקת הפטור היה דחיפות השלמת פרויקט ההרחבה, בעוד שאת הצורך בהרחבת הכביש ניתן היה לחזות טרם הפך הצורך לדחוף.

15. כאמור לעיל, ההחלטה התקבלה לאחר עיון בחוות דעת אשר בחנו את ההיבטים השונים ואת ההשלכות של כל אחת מהחלופות, וכן לאחר בחינה יסודית של ארבעת החלופות האמורות לעיל. ועדת הפטור קיימה דיון מעמיק גם בחלופה המוצעת על ידכם – יציאה למכרז פומבי – ודחתה אותה בהחלטה מנומקת ומבוססת היטב.

16. לגופו של עניין, הצורך הדחוף בהשלמת פרויקט ההרחבה לנוכח הצורך התחבורתי, מהווה רק חלק מההסבר לקושי הטמון בחלופה הראשונה, לצד הירידה הצפויה ברמת השירות. שנית וחשוב מכך, אף אם ניתן היה לחזות את הצורך בהרחבת הכביש לפני מספר שנים (טענה שלא הוכחה במכתבכם), אף אחת מהחלופות שנבחנו, שמשמעותן עריכת מכרז פומבי, לא היו ישימות בעבר מאותן הסיבות שהן אינן ישימות כיום. לפיכך, שאלת עיתוי קבלת ההחלטה אינה רלוונטית במקרה זה.

17. לנוכח כלל האמור, ביצוע פרויקט ההרחבה באמצעות הזכיין הקיים בכביש 6 בפטור ממכרז עולה בקנה אחד עם הוראות חוק כביש אגרה וכלל הוראות הדין. פרויקט ההרחבה אושר בהליך מינהלי סדור וממצה הכולל את כלל הגורמים הרלוונטיים להחלטה, תוך הפעלת שיקול דעת סביר ובהתאם להוראות הדין.

בכבוד רב,

אסתי פלדמן, עו"ד
סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי

העתק:

יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר

עו"ד מאיר לוין - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר

עו"ד שגית אפיק - היועצת המשפטית לכנסת

עו"ד איתי עצמון - היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה של הכנסת

עו"ד שי שלף - הלשכה המשפטית, משרד האוצר

עו"ד יובל אמיר - הלשכה המשפטית, משרד האוצר

נספח ע/3

**העתק כתבתו של עומר כרמון ב-
10.7.2022 מיום TheMarker**

עמ' 36

רכב ותחבורה

הממשלה העניקה לזכיין כביש 6 מתנה של מיליארדים — אך חריש תישאר מנותקת

בשבועות הקרובים צפויה המדינה לחתום על הסכם עם חברת דרך ארץ — שתרחיב על חשבונה את כביש 6, ובתמורה תמשיך לגבות אגרה עוד שלוש שנים ■ בחברה מסתייגים מהכוונה להשתמש בנתיב החדש בעיקר עבור תחבורה ציבורית ■ בחריש זועמים על ההסכם, שלא מחבר את העיר לכביש

עומר כרמון

2022, 05:58 10 ביולי

עקוב 

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מנהל בימים האחרונים מרתון פגישות עם חברת דרך ארץ — הזכיין הפרטי של הקטע המרכזי בכביש האגרה חוצה ישראל (כביש 6) — כדי לסגור את פרטי ההסכם להארכת תקופת הזיכיון של הקבוצה בשלוש שנים נוספות, עד 2032.

הארכת הזיכיון צפויה להעשיר את קופת הזכיין, אך באוצר סבורים כי לאור לחצי התנועה בכביש, החלופה שאושרה לפני שבועיים בממשלה ובוועדת הכלכלה של הכנסת היא הטובה ביותר לאזרחי ישראל. לפי הערכות, ההסכם בין המדינה לזכיין ייסגר כבר בשבועות הקרובים.

מי שתנסה לעצור את ההסכם היא עיריית חריש, שזועמת על כך שההסכם אינו כולל את חיבורה לכביש 6. חריש צומחת במהירות בשנים האחרונות וסובלת ממשבר תחבורתי חריף, ולטענת העירייה ממשלת המעבר בראשות יאיר לפיד לא מוסמכת לקבל החלטה כה משמעותית, שתדון את חריש לכאוס תחבורתי. כך או כך, אף אחת מהחלופות שבהן דנו משרדי הממשלה לא התייחסה לבעיית החיבור של חריש.

משרד האוצר לא מתנגד לכך שההסכם עם הזכיין יכלול גם הקמת מחלף שיחבר את חריש לכביש 6. מספר התושבים בחריש צפוי להגיע ל-55 אלף ב-2025, בעיר אין אזור תעסוקה, ופרנסת מרבית תושביה תלויה בציר התחבורה המרכזי הצמוד לעיר ומוביל למוקדי התעסוקה במטרופולין תל אביב.

מי שהטיל וטו על חיבור חריש לכביש 6 הוא משרד התחבורה, שמסר: "הגורמים המקצועיים בחנו הקמת מחלף לחריש והוחלט משיקולים תכנוניים ותעבורתיים כי לא קיימת היתכנות להקמת המחלף. משרד התחבורה משקיע מאות מיליוני שקלים בפתרונות תחבורתיים לעיר חריש, כדי לצמצם את הפערים שנוצרו ממחדל היסטורי של בנייה ללא תכנון תחבורה ציבורית כלל".

בעיריית חריש דוחים את עמדת משרד התחבורה ומזכירים כי גם התחבורה הציבורית בעיר סובלת

מכך שאין חיבור ישיר לכביש 6: "כל גורמי המקצוע, החל ממינהל התכנון ועד משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, תמכו בחיבור חריש לכביש 6, ורק במשרד התחבורה מתנגדים", נמסר. "עיריית חריש לא מקבלת את עמדת משרד התחבורה ומקווה שלא יתקבלו הכרעות משמעותיות כאלה בתקופת ממשלת מעבר".

"הכביש ייסתם ב-2030"

לפי ההבנות המתגבשות בין המדינה לדרך ארץ, המקטע המרכזי של כביש 6, בין מחלף שורק (אשדוד) למחלף עין תות (זכרון יעקב) שאמור היה לחזור לציבור ביולי 2029 והנסיעה בו אמורה היתה להפוך לחינמית, יישאר כביש אגרה לשלוש שנים נוספות ודרך ארץ תמשיך ליהנות מהתשלומים של הנוסעים בכביש.

בתמורה להארכת הזיכיון, דרך ארץ תרחיב על חשבונה את הכביש בנתיב אחד לכל כיוון, לאורך 85 ק"מ, ממחלף קסם למחלף עין תות. כמו כן יקים הזכיון מחלף חדש סמוך למנהרת חדיד, הסמוכה לחיבור של כביש 6 לכביש 1, שיסייע להתמודד עם לחצי התנועה הצפויים באזור — מכיוון שלא ניתן, משיקולים הנדסיים, להרחיב את המנהרה.

עלות הרחבת הכביש והקמת המחלף מוערכת בכ-2.5 מיליארד שקל. למרות ההשקעה הכבדה, אומרים באוצר כי זו עסקה משתלמת לדרך ארץ, מכיוון שהכנסות הזכיון מסתכמות כיום בכ-2.5 מיליארד שקל בשנה. הארכת הזיכיון תאפשר לחברה, שהיתה אמורה להיסגר ב-2029, לפעול עוד שלוש שנים. בנוסף, העבודות להרחבת כביש 6 צפויות להסתיים כבר ב-2027, ובכך תוכל דרך ארץ ליהנות לא רק משלוש שנים נוספות של הכנסות, אלא גם משנתיים במהלך תקופת הזיכיון הנוכחית שבהן צפוי להירשם זינוק בנסועה בכביש, וכפועל יוצא מכך, גם בהכנסות מגביית האגרה.

בהסכם הזיכיון בין המדינה לחברת דרך ארץ הייוויז, שכיום בבעלות קרן תש"י (75%) וקרן נוי (25%) — שנחתם ב-1999 לתקופה של 30 שנה — נקבע כי הזכיון יופקד על בניית תשתיות הכביש, סלילתו והרחבתו. עד כה השקיע היזם בכך כ-6 מיליארד שקל. מאות מיליוני שקלים נוספים השקיע היזם בתחזוקת הכביש ובבניית מחלפים חדשים לכבישי רוחב שמזינים את הכביש.

מאז פתיחת הכביש ב-2004, נהנית דרך ארץ מגידול שנתי בהיקפי הנסועה, והכנסותיה גדלו בהתאם. תרמו לכך כבישי הרוחב המחוברים לכביש 6 שנוספו, ערים ושכונות שנבנו לאורך תוואי הכביש, והגידול באוכלוסייה. עם זאת, בשנים האחרונות נראה שהכביש הולך ומתקרר למיצוי הקיבולת שלו. ב-2015 שיעור הגידול בנסועה היה 10% לעומת השנה הקודמת, אולם ב-2019 היה שיעור הגידול 2% בלבד. במשרדי האוצר והתחבורה אומרים כי אם לא יורחב הכביש לפני 2030, מהירות התנועה הממוצעת בחלק ממקטעיו בשעות העומס תרד ל-13 קמ"ש בלבד.

בחירה בין ארבע חלופות

לפי מקור במשרד האוצר, ההחלטה להאריך בשלוש שנים את הסכם הזיכיון של דרך ארץ נעשתה מתוך ארבע חלופות שעמדו בפני המדינה (ראו תרשים). החלופה שנבחרה, לדברי האוצר, היא הטובה ביותר. בדרך זו יש לזים אינטרס לסיים את הרחבת הכביש כמה שיותר מהר כדי שיוכל ליהנות מפירות השקעתו ולהגדיל את רווחיו. כמו כן בדרך זו לא מתעוררות בעיות תפעוליות מול זכיין אחר או דרישות לפיצוי.

במשרד האוצר אומרים עוד כי הוחלט להאריך את תקופת הזיכיון בשלוש שנים לאחר שנערכו אומדנים שחישבו את רווחיו המשוערים של הזכיין ועלויות סלילת הכביש. אם יתברר כי עלויות הרחבת הכביש יהיו נמוכות יותר מהאומדנים, תקופת הארכת הזיכיון תקוצר. אם המו"מ עם דרך ארץ לא יצלח, תעדיף המדינה להמתין לתום תקופת הזיכיון ואז תוציא את הכביש למכרז חדש שיכלול את הרחבתו (החלופה השנייה).

בתשובה לשאלה מדוע לא מימשה המדינה את זכותה לכאורה לפי הסכם הזיכיון לחייב את הזכיין לבצע את ההרחבה הנדרשת כעת, מסרו משרדי התחבורה והאוצר כי הזכיין כבר ביצע הרחבה של קטע הכביש בין מחלף שורק למחלף עירון, משני נתיבים לשלושה, ולכן אינו מחויב לבצע גם את ההרחבה לנתיב רביעי.

יותר תחבורה ציבורית משמע פחות הכנסות

לפי האוצר, הקושי העיקרי במו"מ המתנהל כעת בין המדינה לזכיין מתמקד בהסתייגותו של הזכיין מהחלטת הממשלה כי הנתיב שיתווסף לכביש ישמש כנר"ת (נתיב רב-תפוסה) — המיועד לתחבורה ציבורית ולכלי רכב המסיעים שלושה נוסעים לפחות (כולל הנהג). אם ישמש הנתיב הנוסף כנר"ת, הדבר צפוי להקטין את הכנסות הזכיין, מכיוון שמספר כלי הרכב שייסעו בנתיב יהיה קטן לעומת הנתיבים האחרים.

עם זאת, ייתכן שלזכיין אין סיבה להתעקש בנושא זה, מכיוון שבאפשרותו להפוך את ההחלטה בהמשך. החלטת הממשלה שהתקבלה לפני שבועיים משאירה פתח לשינויים וקובעת: "שרי התחבורה והאוצר יהיו רשאים להורות על שינויים בתנאי הפעלת הנתיב ויעודו, בכפוף לאמור בחוזה הזיכיון ובהתאם לעומסי התנועה".

סעיף נוסף שעליו דנים כעת נציגי המדינה והזכיין הוא דרישת המדינה מהזכיין שיסכים לכך שמשאיות יוכלו לנסוע בכביש 6 בתעריף מוזל מרגע חתימת ההסכם ולא רק מ-2029. בדרך זו מקווה המדינה להקטין את גודש התנועה בשעות השיא.

בחברת דרך ארץ בחרו לא להתייחס לנושא.

נספח ע/4

העתק החלטה מספר 1690 של
הממשלה ה-36 מיום 26.6.2022

עמ' 41

נספח ע/4

החלטות ממשלה

כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון

מספר החלטה: 1690

יחידה: מזכירות הממשלה

ממשלה: הממשלה ה-36, נפתלי בנט

תאריך פרסום: 26.06.2022

תאריך תחולה: 26.06.2022

החלטה מספר 1690 של הממשלה מיום 26.06.2022.

נושא ההחלטה:

כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון

מחליטים:

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 2189, מס' 2136 (חכ/37) מיום 1.7.2002 ומס' 839 מיום 10.12.2006 ובהתאם לסעיף 3(א) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995:

1. לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר כי הוא פועל בשיתוף משרד התחבורה והבטיחות בדרכים וחברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - הרשות הממונה) להרחבת כביש ארצי לישראל בנתיב נוסף לכל כיוון ממחלף קסם ועד מחלף עין תות, אשר ימצא בתחום הקו הכחול הנוכחי של שטח הזיכיון (להלן - הנתיב הנוסף), לרבות שינויים נדרשים במחלף בית נחמיה (הנתיב הנוסף והשינויים במחלף בית נחמיה ייקראו יחד להלן - ההרחבה או פרויקט ההרחבה).

2. לקבוע כי הנתיב הנוסף, יהיה כביש אגרה.

3. לצורך כך, לאשר כי הסכם הזיכיון שנחתם בין מדינת ישראל לבין דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ ביום 16 בפברואר 1998 (להלן - הסכם הזיכיון) יתוקן בין היתר בהתאם לעקרונות הבאים:

א. הסכם הזיכיון יכלול את מימון, תכנון, הקמה, תפעול ותחזוקת פרויקט ההרחבה;

ב. חלוקת האחריות בין הזכיון לבין המדינה לתכנון ההרחבה;

ג. על מנת לאפשר השתתפות של מספר קבלנים ועל מנת להבטיח מחיר תחרותי לביצוע ההרחבה, בעל הזיכיון יפרסם ויערוך הליך תחרותי לקבלת הצעות לשירותי תכנון וביצוע פרויקט ההרחבה, כך שייבחרו מספר קבלני משנה לביצוע פרויקט ההרחבה לרבות להפעלתו של נתיב רב תפוסה, בתנאים שייקבעו בהסכם;

ד. בדומה למודל המימון של כביש ארצי לישראל, עלויות התכנון, ההקמה, ההפעלה והתחזוקה של הנתיב הנוסף ימומנו מהכנסות הזכיון מגביית אגרה, וזאת באמצעות הארכת תקופת הזיכיון בפרק זמן שלא יעלה על 3 שנים. לנוכח האמור לא יחול מנגנון העדכון התלת שנתי ביחס לתקופת הארכה;

ה. בהמשך לאמור, משך הארכת תקופת הזיכיון המדויקת תיקבע עם השלמת ההרחבה, בהתאם לעלות הביצוע על ידי הזכיון בפועל (להלן - תקופת ההרחבה);

ו. חלוקת האחריות ועלויות בין הזכיון והמדינה באשר למקרקעי ההרחבה;

ז. חלוקת האחריות בין הזכיון והמדינה באשר להסדרת פעילות נתיב רב תפוסה בנתיב הנוסף, לרבות האפשרות לערוך שינויים בהפעלת הנתיב וכן תנאים להקמתו והפעלתו בהתאם לדין;

ח. הוראות בקשר לגיוס המימון על ידי הזכיון לצורך מימון פרויקט ההרחבה.

ט. קביעת אגרה ייעודית מופחתת לנסיעת כלי רכב מעל 4 טונה בשעות הלילה. גובה האגרה ושעות הנסיעה הרלוונטיות יוסכמו בין משרד התחבורה והבטיחות בדרכים למשרד האוצר.

4. לרשום את הודעת שר האוצר ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - השרים) כי הנתיב הנוסף יהיה נתיב רב תפוסה לנסיעת רכב ובו לפחות שלושה נוסעים (נר"ת +3), השרים יהיו רשאים להורות על שינויים בתנאי הפעלת הנתיב וייעודו, בכפוף לאמור בחוזה הזיכיון ובהתאם לעומסי התנועה.

ההחלטה בדבר הארכת תקופת הזיכיון טעונה אישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ג) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995.

5. להנחות את החשב הכללי במשרד האוצר לפעול בשקידה ראויה, בשיתוף פעולה עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי-פיסקלי) במטרה להגיע להסכמה עם הזכיון שגביית החובות תבצע במסלול המקוצר בהוצאה לפועל.

בטרם החתימה על חידוש החוזה עם הזכיון, החשב הכללי ידווח לשר האוצר, שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ולשר המשפטים על סטטוס ההסכמות.

ככל שהדבר יידרש, ראש הממשלה יחליט אם הנושא יובא לדיון בממשלה.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 26.06.2022

נספח ע/5

העתק מכתבו של שר האוצר,
אביגדור ליברמן, ליו"ר ועדת
הכלכלה, מיכאל ביטון, מיום
26.6.2022

עמ' 44



שר האוצר

כ"ז בסיון התשפ"ב
26 ביוני 2022
י.מ. 1767-2022

לכבוד,
ח"כ מיכאל ביטון - יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת

הנדון: הארכת תקופת זיכיון לפי סעיף 3(ג) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995

כביש ארצי לישראל (להלן – כביש 6) במקטעים שבין מחלף שורק למחלף עין תות מופעל על ידי חברת דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ (להלן – החברה) מכוח הסכם זיכיון שנחתם בין החברה לבין מדינת ישראל ביום 16 בפברואר 1998 לתקופה של 30 שנה – שתחילתה בחודש יולי 1999.

מאז שנת 2017 הולכים וגוברים העומסים בקטעים המרכזיים של כביש 6, בעיקר בשעות הגודש. בהתאם להערכות גורמי המקצוע, בין השנים 2030-2040 צפויה התדרדרות ברמת השירות שכן קיבולת הכביש לא תצליח להכיל רכבים נוספים וכתוצאה מכך יצליחו לעבור בו פחות כלי רכב. בהתאם להערכות, בשנים אלו מהירות הנסיעה בשעות העומס תרד עד לממוצע של כ-13 קמ"ש בלבד בקטעים מסוימים ותפגע ביעילות הכביש ובמימוש ייעודו כציר מרכזי המחבר בין צפון הארץ לדרומה.

לנוכח האמור התקבלה היום בממשלה החלטה שעניינה "כביש ארצי לישראל – אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון", במסגרתה הוחלט, בהתאם לסמכות הקבועה בסעיף 3(א) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן – החוק), להוסיף נתיב נוסף לכביש 6 בין מחלפי קסם ועין תות, כך שבין מחלף קסם למחלף עירון יתווסף נתיב רביעי ובין מחלף עירון למחלף עין תות יתווסף נתיב שלישי (להלן – פרויקט ההרחבה). כמו כן, הוחלט להקים מחלף נוסף - מחלף בית נחמיה, שיאפשר התמודדות עם רמת שירות נמוכה במיוחד הצפויה בקטע שבין מחלף נחשונים למחלף בן שמן. זאת, בשל מגבלת הנתיבים במנהרת חדיד אשר גורמת לכך שקטע זה פועל ככביש עם 3 נתיבים בלבד.

לצורך מימון פרויקט ההרחבה החליטה הממשלה לאשר את ביצוע הרחבת הכביש וקביעת המסלול הנוסף ככביש אגרה. בנוסף, הוחלט כי פרויקט ההרחבה ימומן מתשלומי המשתמשים בכביש. לצורך זה, ובשל סיומה המתקרב של תקופת הזיכיון במקטעים הרלוונטיים, הוחלט לאשר את הארכת תקופת הזיכיון בתקופה נוספת של עד 3 שנים. יצוין, כי תקופת ההארכה המדויקת תיקבע במועד הסגירה הפיננסית של התוספת להסכם הזיכיון ותיקבע באופן סופי עם השלמת ביצוע ההרחבה, כך שתשקף את עלויות פרויקט ההרחבה.

הוראות סעיף 3(ג) לחוק קובעות כי התקופה המרבית של חוזה הזיכיון, סכום האגרה המרבי או הנוסחה לחישוב סכום האגרה המרבי והדרך לעדכוןם כפי שייכללו בתנאי המכרז, דורשים, לצד אישור הממשלה, את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

לפיכך, אודה לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת להארכת תקופת הזיכיון של הזכייין בכביש 6 במקטעים שבין מחלף שורק למחלף עין תות בתקופה נוספת של עד 3 שנים.

בכבוד רב,

אביגדור ליברמן



העתק:

גב' מירב מיכאלי - שרת התחבורה והבטיחות בדרכים
רו"ח יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר
עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר

נספח ע/6

העתק כתבתו של אבי-בר אלי ב-

TheMarker מיום 10.8.2022

עמ' 47

רכב ותחבורה

"הם מקבלים מתנה, אל תתבלבלו": הוויכוח המושתק סביב הקנסות בכביש 6

ערב פיזור הכנסת התבקשו שרי הממשלה להאריך את הזיכיון הפרטי בחוצה ישראל ■ הדיון התפתח עד מהרה לעימות קולני בין משרד המשפטים, שטען כי גביית הקנסות מהנהגים דרקונית מדי — לבין החשב הכללי, שהתנגד לתיקון החוזה עם הזכיין ■ בחלוף חודש, החוזה נחתם ללא שינויים

אבי בר-אלי

10 באוגוסט 2022

עקוב 

לפני כחודש, רגע לפני פיזור הכנסת וחילופי הגברי בצמרת המדינה, התכנסו השרים לישיבת ממשלה שגרתית. בין שאר הנושאים שעל סדר היום התבקשו אלה לאשר את הארכת הזיכיון הפרטי בכביש 6 (חוצה ישראל) למשך שלוש שנים נוספות. כלומר, להאריך את הפעלתו ככביש אגרה עד 2032 (במקום שהזיכיון יפקע ב-2029).

לא מעט נכתב ב-TheMarker על הטבה זו. היא ניתנה לזכיין הכביש — קרנות המוסדיים תש"י ונוי — ללא מכרז, אף שערכה עשוי להגיע כדי מיליארדי שקלים.

מנגד, לא היו בידי המדינה הרבה ברירות. ההטבה היא תולדה של משא ומתן ממושך שארך שנתיים בין הזכיין למשרדי האוצר והתחבורה. בתמורה להטבה יסלול הזכיין על חשבונו נתיב נוסף (לאורך 60 ק"מ בין מחלף קסם לעין תות), וכן יקים על חשבונו מחלף חדש (בחיבור שבין כביש 6 לכביש 1). והרי להפקיד קבלן על סלילת נתיב חדש, בכביש שמפעיל קבלן אחר, זהו מתכון לתסבוכת קשה לא פחות.

הוויכוח שהתנהל בשבועות האחרונים בתקשורת עסק אפוא סביב שאלת האיזון שבין עלות הפרויקטים שיבוצעו על ידי הזכיין לבין השווי הכלכלי של הארכת הזיכיון. אלא שלא זאת המחלוקת שהתגלעה לפני חודש באותה ישיבת ממשלה.

במהלך הדיון הטכני לכאורה התפתח ויכוח אחר שהושתק. ייתכן שמשום שהיה פוליטי בעיקרו; ייתכן שמתוך זהירות לא לחשוף את המדינה לתביעות משפטיות; וייתכן שדובר בוויכוח צרכני, ולא פיננסי וחשבונאי. כלומר, ויכוח שנושא פוטנציאל לתהודה ציבורית נרחבת יותר מאשר ויכוח למיטיבי לכת, על חישוב שווי זיכיון — ומשכך, העדיפו כל המעורבים להצניעו.

24 אלף תיקים בהוצאה לפועל וכאב ראש גדול

מצד אחד ניצב בוויכוח המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד מאיר לוין, שגובה בידי שר המשפטים גדעון סער. מולו התייצב החשב הכללי במשרד האוצר, יהלי רוטנברג, שגובה (בשתיקה) על ידי השרים הממונים על הפרויקט, שר האוצר אביגדור ליברמן ושרת התחבורה מרב מיכאלי.

הטרזוניה של לוין ביחס לעסקה נגעה בסוגיית מנגנון הגבייה שמפעיל זכיון כביש האגרה. לוין קבל על כך שהסכם הזיכיון המקורי, כפי שנוסח לפני שני עשורים, הסיר מהזכיון אחריות לאיתור בעלי החוב מקרב הנהגים. כלומר, די בשיגור הודעת חיוב לכתובת בעל הרכב שנסע בכביש האגרה, כפי שהיא מופיעה במרשם האוכלוסין, כדי לפטור את הזכיון מווידוא הגעת החיוב לנמענו האמיתי.

התלוזה השנייה הייתה שאם החייב איחר בכיסוי החוב לזכיון — הוא נדרש בריבית פיגורים חריגה בגובהה. שוב, מכורח אותו הסכם זיכיון בוסרי יחסית שנוסח אי שם בתחילת שנות ה-2000 (עוד לפני שהמדינה התמקצעה והשתכללה בניסוח הסכמי P.P.P).

שתי הסוגיות האלה בנושא גביית אגרה דרקונית לכאורה הסבו בשנים האחרונות כאב ראש לא קטן למדינה: חיובים על נסיעות שלא היו, קנסות כפולים, הליכי הוצאה לפועל לא מנומקים ותפיחה לא מבוקרת של חובות — כל אלה מצאו ביטויים באלפי תלונות נהגים נגד הזכיון, ובלא פחות מ-24 אלף תיקי חיובים שנפתחו בהוצאה לפועל.

התלונות העסיקו לא מעט את הצוותים המשפטיים של המדינה, ואף גררו מחאות צרכנים, ביקורת פרלמנטרית וציבורית וכן בקשות לתובענות ייצוגיות. בנוסף, זכו הפרצות לביקורת מאת מבקר המדינה. זה זיהה עוד ב-2016 גביית יתר של 156 מיליון שקל מכיסי הציבור, בגין המנגנון הבעייתי של קביעת ריבית פיגורים.

ריבית הפיגורים של חיובי כביש 6, יש להזכיר, נועדה לכסות את עלויות הגבייה של זכיון האגרה בגין נהגים לא משלמים, אך לא להניב לו רווח עודף.

לשם כך, נקבע במסגרת הסכם הזיכיון מנגנון התחשבנות בדיעבד, שתכליתו להצליב בין העלויות המדווחות של הזכיון לבין הקנסות שצבר בפועל — ובהתאם לעודפים שצבר (בדרך כלל), לקזז את הריבית מכאן ואילך.

מנגנון פרוץ שכזה הביא מן הסתם לפערי גבייה. הזכיון (בשנותיו הראשונות של הפרויקט) ניפח עלויות גבייה, גבה קנסות יתר והחזיר את הכסף רק אחרי משאים ומתנים ממושכים, באופן מאוחר מדי וחלקי מדי. זאת, אנב, תוך ניצול העובדה שכביש 6 הוחרג מחוק הגנת הצרכן.

בה בעת, ובכל אותם מקרים שבהם צפו התלונות בעקבות הפרצות, המדינה חזרה וטענה כי ידיה כבולות בשל הסכם רב-שנתי, וכי רק מרגע שהזיכיון יפקע היא תוכל לתקן את המעוות.

והנה, בשעה שנקרתה סוף סוף בדרכה הזדמנות לפתיחת ההסכם המקורי מול הזכיין, וכשממילא גובשה בין הצדדים עסקת חבילה — מנגנון הגבייה לא תוקן, ובין הצדדים סוכם רק כי עדכון המנגנון ייעשה ב-2029 (ולא ימתין ל-2032).

"ראש קטן"

לאור האמור לעיל, דרש לוין לתקן את מנגנון הגבייה. הוא הציע להעביר את הגבייה מהזכיין לידי ההוצאה לפועל ומג"ק (המרכז לגביית קנסות). אלא שגורמי המקצוע הגיבו לכך בביטול. לטענתם, המסלול של הוצאה לפועל יביא אף הוא לסרבול ולעינוי דין.

רוטנברג, כדרכם של חשבים כלליים, לא אהב שגורמים חיצוניים בוחשים לאגף שלו בחוזי זיכיון — בטח לא אחרי שכבר גיבש עם הצד השני לחוזה טיוטה מוסכמת.

דברים ברוח זאת הוא נשא גם באוזני השרים. אלא שה"מוסיקה" בדבריו, ולפיה אישור הדרג הפוליטי לעסקה הוא טכני בלבד, וכי כל הערה שנאמרת כעת היא בבחינת "מעט מדי, מאוחר מדי" — הקפיצה את סער ממקומו. וזה, כך מסתבר, זכה לגיבוי מכיוון מפתיע.

שרת המדע, אורית פרקש־הכהן (כחול לבן), רגולטורית בעברה (יו"רית רשות החשמל) שהתנסתה בניסוח רישיונות וזיכיונות, יצאה להגנת משרד המשפטים ומחתה על "הראש הקטן" שגילו בחשכ"ל.

"הם מקבלים מתנה, אל תתבלבלו", נזפה. "ואם השינוי בגבייה מוסיף ליזם סיכון — תתמחרו אותו. אם הוא שווה עוד שבוע־שבועיים של זיכיון — תוסיפו להם עוד שבוע־שבועיים לזיכיון, אבל למה להנציח בעיה לעוד שנים?" תמהה.

באוצר ובתחבורה לא השתכנעו. אלה התעקשו לא לפתוח את הטיוטה, והצדדים הנצים יצאו להתייעצות קדחתנית במסדרון.

משרד המשפטים דרש שם כי בהחלטה שתונח לאישור השרים ייכתב כי הממשלה מנחה את הצוותים המקצועיים לתת מענה לסוגיה, שרק לאחר פתרונה יובא ההסכם בשנית לאישור השרים.

באגף החשכ"ל נעמדו על הרגליים האחוריות. הנימוק הרשמי שנשאו היה כי בכך ייכללו ידיהם במשא ומתן המתקון. הנימוק הרשמי פחות היה חשש מפירוק הממשלה, ותקיעת ההסכם המתקון לחודשים ארוכים.

"אם לשר המשפטים יש אג'נדה של סיוע לחייבים, שיושיב את משרדו לדון רוחבי בריבית פיגורים", אמר מקור המקורב לנושא. "לתקוע לחצי שנה פרויקט קריטי בגלל דיון לא מהותי ולא ענייני, זה

מטריף", הוסיף.

תיקון קוסמטי

בהיעדר הסכמה חזרו הצדדים לחדר הישיבות ובאמתחתם הסכמה על אי־הסכמה, ומכאן, על העברת המחלוקת להכרעת השרים.

לאחר דין ודברים אומצה פשרה שבמסגרתה הונחה רוטנברג לפעול "בשקיזה ראויה" ובשיתוף לזין, במטרה להגיע להסכמה עם הזכיין על גבייה במתווה הוצאה לפועל.

ואולם החשב הכללי לא חויב לחזור להצבעה חוזרת בממשלה, אלא רק לעדכן את שלושת השרים הרלוונטיים (ליברמן, מיכאלי וסער) בדבר ההסכמות שהושגו. ומה אם לא יהיו הסכמות? או אז יונח הנושא להכרעת ראש הממשלה.

והנה, חודש חלף. ראש הממשלה התחלף. סוגיית הגבייה בכביש 6 התפוגגה בחסות ה"מבצע" הצבאי בעזה, ושלשום בישרו משרדי האוצר והתחבורה בחגיגות כי חתמו על הסכם סופי מול קרנות תש"י ונוי. זאת, בלי שינוי משמעותי במנגנון הגבייה, ואחרי שמשרד המשפטים התקפל עוד קצת והסתפק בתיקון קוסמטי: מעתה יחוייב הזכיין לבצע "המצאה מלאה" של הודעת החוב לצרכן - קודם שיפתח בהליכי הוצאה לפועל (הזכיין לא יוכל לתבוע ללא הוכחה שהחייב הגיע ללקוח). ובמקרה שנפתחו הליכים כאלה - לא יחוייב הלקוח אוטומטית בשכר טרחת עורך דין (400 שקל).

לחצו על הפעמון לעדכונים בנושא:

כביש 6 

נספח ע/7

**העתק הודעת החשב הכללי מיום
8.8.2022 בדבר חתימת ההסכם**

עמ' 52

הודעות לעיתונות
נחתם הסכם הארכת זיכיון בין החשב הכללי לבין הזכיון "דרך ארץ", בליווי החברה הממשלתית חוצה ישראל, הרשות הממונה על הזיכיון

יחידה: אגף החשב הכללי, דוברות והסברה
 תאריך פרסום: 08.08.2022



היום (ב'), נחתם הסכם בין המדינה לבין הזכיון "דרך ארץ", שאושר על ידי הממשלה, להרחבת כביש 6. ההרחבה תכלול נתיב נוסף לכל כיוון בקטע הכביש ממחלף קסם ועד מחלף עין תות, וכן את הקמתו של מחלף בית נחמיה, בתמורה להארכת הזיכיון כפי שאושר על ידי ועדת הכלכלה של הכנסת. מטרת ההסכם שגובש על ידי משרדי האוצר התחבורה וחברת חוצה ישראל בע"מ, הרשות הממונה על הזיכיון, הינה הרחבת קיבולת הכביש לצורך מתן מענה לביקושים בקטע האמור.

המתווה, כולל הרחבת כביש 6 בנתיב רב תפוסה והקמת מחלף חדש

על מנת לצמצם את עומסי התנועה בשעות השיא, האגרה לנסיעת רכבי משא כבדים בשעות השחר תופחת ב-50%

פרויקט ההרחבה יכלול הוספת נתיב רביעי ממחלף קסם ועד מחלף עירון והוספת נתיב שלישי ממחלף עירון ועד מחלף עין תות, מתוכנן כי הנתיב הנוסף באורך כולל של כ-120 ק"מ ישמש לתנועת רכבים רבי תפוסה (נתיב רב תפוסה).

תכולת הפרויקט לתכנון מימון, הקמה והפעלה גובשה במתכונת BOT כאשר עלות ההקמה תקבע באמצעות הליך תחרותי לקבלני המשנה בפיקוח המדינה. עבודות ההקמה צפויות להתחיל ב-2024, והפתיחה לתנועה ב-2028. תקופת הארכת הסכם הזיכיון לא תעלה על שלוש שנים.

בנוסף, סוכם כי האגרה שתשולם בגין נסיעת כלי רכב במשקל העולה על 4 טון תופחת ב-50%, בין השעות 03:00 - 05:30, על מנת לתמרץ רכבי משא כבדים להקדים את פעילותם ובכך להקל על גודש התנועה.

שר האוצר, אביגדור ליברמן: "הרחבת כביש 6 היא צעד משמעותי עבור המשק והנוסעים, שתחסוך זמן יקר ותייעל את שירותי הדרך עבור אזרחי ישראל. הפרויקט הוא חלק משורת פרויקטי תשתיות שמשרד האוצר מבצע באמצעות המגזר הפרטי. העלות המופחתת של הנסיעה בכביש עבור כלי רכב כבדים תנגיש את הנסיעה בו עבור יותר עסקים ובכך תחסוך עבורן עלויות משמעותיות".

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, ח"כ מרב מיכאלי: "מאז כניסתי לתפקיד הכרזתי על כך שבכוונתי להפוך את הפירמידה ולשים בראש סדר העדיפויות את התחבורה הציבורית והנסיעות השיתופיות ואת הנגב והגליל, וכך אני עושה. הרחבת כביש 6 בנתיב תחבורה ציבורית ונסיעות שיתופיות היא בשורה גדולה לתושבות ותושבי הצפון ולנוסעות והנוסעים בתחבורה ציבורית ושיתופית. עוד אפשרויות תנועה לכולן ולכולם".

החשב הכללי במשרד האוצר, יהלי רוטנברג: "ההסכם שנחתם היום להרחבת כביש 6 צפוי להקל בעתיד על העומס הרב בכביש תוך עידוד הנסיעה לרכבים רבי תפוסה. אגף החשב הכללי מוביל וימשיך להוביל פרויקטי תשתית מרכזיים מחוללי צמיחה בשיתוף עם המגזר הפרטי. ברצוני להודות לכל השותפים שהביאו לסגירת ההסכם המורכב הזה - למשרד התחבורה ברשות מנכ"לית המשרד מיכל פרנק, חברת חוצה ישראל, חברת דרך ארץ ומעל לכל לחטיבת הפרויקטים המעולה בחשב הכללי בראשות הסגן הבכיר יובל רז".

מנכ"לית משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מיכל פרנק: "כביש 6 הוכיח עצמו כעורק תשתית חיוני, עם רמת ביקושים גבוהה. משאב הדרך הוא תשתית ציבורית, ואנו פועלים להקצותו בהתאם לסדרי העדיפויות במשרד. עם פתיחת הנתיב, נפלס את הדרך לתחבורה שיתופית וציבורית מהירה שתהיה חלופה טובה לנסיעה ברכב הפרטי. במקביל, המשרד מקדם רשת קווי שירות שייסעו דרך כביש 6 למוקדי מגורים, מסחר ותעשייה".

מנכ"ל חברת חוצה ישראל, דן שנבר: "חברת התשתיות חוצה ישראל רואה בפרויקט ההרחבה הייחודי נדבך נוסף בפרויקט הלאומי כביש 6 והוכחה חיה להצלחה של הפרויקט. הרחבת הכביש בנתיב רב תפוסה, הקמת המחלף והמעבר לאגרה דיפרנציאלית צפויים להביא להפחתה בעומסי התנועה עבור הנוסעים הרבים שעושים שימוש יומיומי בכביש. חברת חוצה ישראל תמשיך להוביל פרויקטי תחבורה מורכבים בפריסה ארצית".

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 08.08.2022

נספח ע/8

העתק מכתב העותרת מיום

13.7.2022

עמ' 54



13 יולי 2022, י"ד תמוז תשפ"ב

<p>עו"ד אסי מסינג</p> <p>היועץ המשפטי למשרד האוצר</p> <p>משרד האוצר</p> <p><u>ירושלים</u></p>	<p>רו"ח יהלי רוטנברג</p> <p>החשב הכללי</p> <p>משרד האוצר</p> <p><u>ירושלים</u></p>	<p>עו"ד גלי בהרב-מיארה</p> <p>היועצת המשפטית לממשלה</p> <p>משרד המשפטים</p> <p><u>ירושלים</u></p>
---	--	---

שלום רב,

הנדון: הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

פרויקט הרחבת כביש 6 ואישורו

- בתקופה האחרונה קודם בקצב מואץ בממשלה פרויקט מתוכנן להרחבת כביש 6 בנתיב נוסף לשני הכיוונים, ממחלף קסם ועד מחלף עין תות, וכן להקמת מחלף נוסף בבית נחמיה (להלן: "הפרויקט"). על מנת לבצע את הפרויקט, מקדמת הממשלה מתווה במודל B.O.T (Build-Operate-Transfer) לפיו פרויקט ההרחבה יבוצע על ידי הזכיין הקיים בכביש 6 – חברת דרך ארץ הייווייז (1997) בע"מ (להלן: "דרך ארץ"), ובתמורה יוארך הזיכיון של דרך ארץ בעד שלוש שנים נוספות (הזיכיון הנוכחי של החברה צפוי לפקוע בחודש יולי 2029). זאת, בפטור ממכרז פומבי, ששווי המשוער הוא מיליארדי שקלים.
- בתוך כך, ביום 25.4.2022 אושרה ההתקשרות בפטור ממכרז עם דרך ארץ לשם ביצוע הפרויקט, בישיבת וועדת הפטור של משרד האוצר בראשות סגן בכיר לחשב הכללי.¹ נימוקי החלטת הוועדה לפטור ממכרז נגעו בעומסים גוברים והולכים בכביש, אשר עלולים להוביל למהירות נסיעה ממוצעת של 13 קמ"ש בלבד עד שנת 2030 במקטעים מסוימים. על פי ההערכות שהציג משרד האוצר בפנייתו לוועדת המכרזים, אובדן התועלת המשקית הנובע מהירידה ברמת שירות כביש 6 ללא ביצוע הפרויקט יעמוד על 406 מיליון לשנה בשנת 2030 במתכונת של נתיב רגיל וכ- 260 מיליון לשנה במתכונת הפעלה של הנתיב הנוסף (קרי – הפרויקט צפוי להוביל לחיסכון של כמעט 150 מיליון שקלים באובדן התועלת המשקית).

¹ כך עולה מפרוטוקול ישיבה מס' 1833 של וועדת הפטור של החשב הכללי במשרד האוצר, שפורסם ביום 17.6.2022 רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



3. כפי שציינה וועדת הפטור, לצורך בחירת הגורם שיבצע את הפרויקט נבחנו ארבעה מתוים: יציאה למכרז נפרד לפרויקט; סיום מוקדם של הסכם הזיכיון מטעם המדינה ובחירת גורם חדש לפרויקט; יציאה למכרז לביצוע הפרויקט לצד המשך הזיכיון הקיים; ביצוע פרויקט ההרחבה על ידי הזכיון הקיים – דרך ארץ. לאור הצורך לסיים את הפרויקט במהירות, ונוכח קשיים תפעוליים ומשפטיים שנטען שכרוכים בחלופות האחרות, אושרה החלופה הרביעית – ביצוע ההרחבה על ידי דרך ארץ בפטור ממכרז.
4. בהמשך לכך, ביום 26.6.2022 התקבלה החלטת ממשלה בנושא, לפיה הפרויקט יבוצע במודל מימון לפיו עלויות התכנון, ההקמה, ההפעלה והתחזוקה של הנתביב הנוסף ימומנו מהכנסות הזכיון (דרך ארץ) מגביית אגרה, וזאת באמצעות הארכת תקופת הזיכיון בפרק זמן שלא יעלה על 3 שנים.² זאת, בכפוף לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ג) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק כביש אגרה").
5. ואכן, ביום 28.6.2022 - יומיים לאחר החלטת הממשלה ויומיים בלבד לפני פיזור של הכנסת – אישרה ועדת הכלכלה את בקשת משרדי האוצר והתחבורה להאריך בשלוש שנים את תקופת הזיכיון של דרך ארץ, על מנת לאפשר את קידום הפרויקט.³
6. על פי דיווחים בתקשורת, אגף החשב הכללי במשרד האוצר מקיים בימים אלו "מרתון פגישות" עם חברת דרך ארץ, במטרה לסגור את פרטי ההסכם להארכת תקופת הזיכיון כבר בשבועות הקרובים.⁴ כך, כפי הנראה, טרם הוסכמו פרטי ההסכם עם החברה, ובתוך כך היקף העבודות הקשורות במישרין בפרויקט ועל כן תהייה פטורות ממכרז, השאלה האם הנתביב הנוסף ישמש כנתביב רב-תפוסה – בו יכולים לנסוע רכבים בהם 3 נוסעים לפחות – וכן השאלה החל ממתן משאיות תוכלנה לנסוע בכביש בתעריף מוזל.

קיימת מניעה חוקית להארכת הזיכיון בפטור ממכרז

7. אף שיש לברך על פעילות ממשלתית להקלה על העומס בכבישים,⁵ קיימים קשיים משמעותיים ביותר במודל שנבחר לביצוע הפרויקט בפטור ממכרז על הארכת הזיכיון. קשיים אלו מעוררים

² החלטה 1690 של הממשלה ה-36 "כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון" (26.6.2022).

³ עומר כרמון "הנהגים יממנו את הפרויקט ואת הזכיון: אושרה הארכת הזיכיון של מפעיל כביש 6" **TheMarker** (28.6.2022).

⁴ עומר כרמון "הממשלה העניקה לזכיון כביש 6 מתנה של מיליארדים – אך חריש תישאר מנותקת" **TheMarker** (10.7.2022).

⁵ בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, יוער כי קיים ספק משמעותי אם בכוחה של הוספת נתביבים (בייחוד נתביבים שאינם נתביבי תחבורה ציבורית) להפחית לאורך זמן את העומס בכבישים, שכן הביקוש לנתביבי תחבורה פנויים הוא ביקוש גמיש. בהקשר זה, המדובר בביקוש מושרה. קרי, עלייה בהיצע של המוצר הציבורי (נתביבים פנויים) מובילה להגברת הצריכה (עודף נסועה), כך שהעלאת ההיצע לא מובילה, לאורך זמן, לירידה ביחס ביקוש-היצע. ראו, Duranton, Gilles, and Matthew A. Turner. 2011. "The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities." *American Economic Review*, 101 (6): 2616-52.



חשש הן ביחס לחוקיותו של הפרויקט המדובר, והן ביחס למתכונת ביצוע המכרזים על משאבי ציבור ופרויקטים ציבוריים, בכלל.

8. ראשית, על פניו נראה שקיימת מניעה לבצע פרויקט לסלילת כביש האגרה בלא ביצוע מכרז פומבי. כך, כביש 6 נסלל במקור על ידי זכיון פרטי מכוח חוק כביש אגרה, אשר קובע כך:

"קביעת כביש אגרה"

2. כביש ארצי לישראל, בקטע שבין כביש מס' 3 לבין כביש מס' 65 כפי שכבישים אלה מסומנים בתכנית מיתאר ארצית מס' 3, יהיה כביש אגרה, מיום שנחתם לגביו חוזה זכיון לפי הוראות חוק זה; הממשלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאית להחליט כי קטעים נוספים של כביש ארצי לישראל יהיו כבישי אגרה; החלטה לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

בחירת בעל זכיון (תיקון מס' 1) תשנ"ח-1998

3. (א) בעל הזכיון יהיה חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי; שר האוצר, השר ושר התחבורה (בסעיף זה - השרים), באישור הממשלה, יורו על תנאי המכרז ואופן ניהולו. (ב) נערך מכרז פומבי כאמור בסעיף קטן (א) ולא נמצא זוכה, רשאים השרים, באישור הממשלה, לקבוע כי הזכיון יינתן לחברת כביש חוצה ישראל בע"מ; קביעה כאמור טעונה אישור ועדת הכלכלה של הכנסת. (ג) התקופה המרבית של חוזה הזכיון לפי חוק זה וכן סכום האגרה המרבי או הנוסחה לחישוב סכום האגרה המרבי והדרך לעדכון, לפי הענין, כפי שייכללו בתנאי המכרז, טעונים אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

הרחבת חוזה הזכיון (תיקון מס' 2) תשס"ב-2002

3א. (א) שר האוצר ושר התחבורה רשאים להחליט כי קטע נוסף של כביש ארצי לישראל, שלגביו הוחלט לפי סעיף 2 כי יהיה כביש אגרה, ייכלל בחוזה זכיון שנחתם עם בעל זכיון שנבחר לפי סעיף 3(א). (ב) החלטת השרים לפי סעיף קטן (א) תינתן בכפוף לתנאים, לרבות תנאים כספיים וכלכליים, שעליהם יורו ושייכללו בחוזה שייחתם עם בעל הזכיון לענין זה, שיהווה חלק מחוזה הזכיון המקורי; על החוזה כאמור יחולו הוראות חוק זה לענין חוזה זכיון"

כלומר, לפי חוק כביש אגרה, כביש 6 יכול להיות כביש אגרה רק בכפוף לקיום חוזה זכיון שנחתם בהתאם להוראות חוק זה. לפי סעיף 3(א) לחוק כביש אגרה, **בזיכיון זה יכולה לזכות רק חברה שנבחרה מבין מציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי**. גם הרחבת הזכיון, בהתאם לסעיף 3א, כפופה לחתימת זכיון לפי הוראות סעיף 3(א), קרי, לאחר קיום מכרז פומבי.

9. **במילים אחרות, חוק כביש אגרה מחייב את קיומו של הליך מכרזי פומבי ואינו מציין כל חריגים לאותה חובה לקיים מכרז פומבי**. במאמר מוסגר יצוין, ומבלי להרחיב בנדון, שרעיון "הפטור ממכרז" מעוגן בהוראות אחרות (חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992; והתקנות שהותקנו מכוחו) אשר כלל אינן רלוונטיות לענייננו, ומדובר אפוא במודל זר לחוק כביש האגרה.



10. משכך, ובהיעדר מקור חוקי המאפשר את ביצוע הפרויקט בפטור ממכרז, נראה כי לאישור וועדת הפטור, הממשלה, ו-וועדת הכלכלה – אין כל נפקות. שעה שכידוע לאף אחד מהגופים האמורים אין סמכות לפעול בניגוד לחוק.

חשש רוחבי באשר לביצוע פרויקטים ממשלתיים בפטור ממכרז

11. בנוסף, מבחינה מהותית, מתעורר ספק משמעותי בשאלה אם בענייננו מתקיימות בכלל נסיבות שעשויות היו להצדיק קיום של פרויקט שכזה בפטור ממכרז. כך, וועדת הפטור, בראשות סגן החשב הכללי, אישרה את הפטור "לאור הצורך הדחוף בהרחבת תשתית הנתבים בכביש, ולאור עומסים הולכים וגוברים בקטעים המרכזיים של כביש 6". נטען, כי אלמלא ההרחבה צפויה רמת השירות בכביש להידרדר עם השנים עד למצב קטסטרופלי בו התנועה הממוצעת בחלק מהמקטעים תגיע ל-13 קמ"ש. בעוד שתרחיש זה אכן מעורר חשש מסוים, הרי שמתעוררת תהייה – מדוע הצורך בהרחבת התשתית הוא צורך "דחוף"? האם משרד התחבורה לא ידע בזמן אמת על התגברות העומסים בכביש 6?

12. מזה שני עשורים, הנסועה הכוללת בכבישי ישראל עולה באופן חד, בעוד שטח הכבישים בישראל מתרחב באופן מתון בהרבה. לשם המחשה, בין השנים 2015-2019 עלתה הנסועה הכוללת בכבישי ישראל בכ-15%, בעוד אורך הכבישים (בקמ"ר) עלה ב-3.5% בלבד.⁶ כבר בשנת 2010 התעוררה מחאה ציבורית, שאף זכתה להדים בכנסת, בשל הפקקים בכביש 6.⁷ כשאלו הם פני הדברים, הכיצד ניתן לקרוא לצורך בהרחבת הכביש (שכאמור, מוטל בספק) – "דחוף"?

13. הסוגיה האמורה של צפיות הצורך הדחוף לכאורה, המתעוררת בהקשרו הספציפי של הפרויקט, מעלה חשש כללי הנוגע לאופן בו נמנעת מהממשלה מביצוע הליכי מכרז בהקצאת משאבים ציבוריים.

14. כך, מתעורר חשש כי אישורו של פרויקט כה גדול בפטור ממכרז יעודד את קידומם של פרויקטים נוספים בפטור ממכרז, בטענה שהם דרושים באופן דחוף לשמירת אינטרסים משמעותיים של המדינה. זאת, בעוד ניתן היה לספק מענה לאותו אינטרס עוד בטרם נעשה דחוף, באמצעות מכרז שנעשה במועד המתאים. כך, אם ניתן לבצע את פרויקט הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז בהיותו "דחוף", מה מונע את ביצועו של כל פרויקט אחר בעתיד בפטור ממכרז, לאחר שלא ננקטה הפעולה הממשלתית המתאימה לביצועו במכרז פומבי במועד?

15. אותה שיטה של "דחיפות" שבגינה מוענקים פטורים ממכרזים, במקרים שבהם ניתן היה לצפות מראש – למעשה, שנים רבות מראש – היא רעה חולה שיש לעקור מן השורש. אך

⁶ דניאל שמיל "המכוניות בישראל נוסעות המון, מספרן צפוי לעלות – והפקקים רק יתארכו" TheMarker (11.7.2022).

⁷ שחר הזקורן "כביש 6: הנסיעה איטית מדי? אל תסעו" Ynet (20.7.2010).
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



לאחרונה אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשת משרד האנרגיה לאפשר לחברת רותם אמפרט (מקבוצת ICL) להמשיך את כריית הפוספטים שהיא מבצעת במישור רותם בנגב לשלוש שנים נוספות, בלא מכרז. זאת, לאור טענתה של חברת רותם אמפרט עצמה, לפיה כמות הפוספטים שנותרה באזור קטנה והכרייה לא תוכל להימשך מעבר לשלוש שנים נוספות. המדינה לא קיימה בדיקה עצמאית של היקף הפוספטים שנותר באזור, ואישרה את הארכת הזיכיון על יסוד טענות ICL. זאת, תחת הלחץ ה"דחוף" לכאורה לפיו אם לא יוחדש הזיכיון בפטור ממכרז, ובאין זמן לערוך בדיקה מקיפה והליך מכרזי פומבי על בסיסה, המפעל ייסגר ואלפי עובדים יפוטרו.⁸

16. בעניין רותם אמפרט כבעניינו, הפטור ממכרז, מזיק ובלתי תקין כשלעצמו, נעשה באופן "דחוף" ו"חריג", בשל נסיבות שניתן היה למנוע בהיערכות מוקדמת, ובשל צרכים שניתן, וראוי, היה לטפל בהם שנים רבות מראש. הבקשה (שכאמור, ממילא איננה חוקית) לביצוע פרויקטים שכאלה בפטור ממכרז מעלה חשש מ"מדרון חלקלק", שירוקן מתוכן את העיקרון המנהלי החשוב – משאבים ציבוריים יוקצו במכרז פומבי, לשם מניעת שחיתות, שמירה המנהלית התקין והיעילות השלטונית.

17. לאור כל האמור, ובהיעדר הצדקה חוקית לביצוע הפרויקט להרחבת כביש 6 בפטור ממכרז, התנועה לאיכות השלטון מתכבדת לפנות אליכם בקריאה לעצירת המשא-ומתן אל מול חברת דרך ארץ, ולקידומו המהיר של מכרז פומבי, כנדרש בחוק.

18. נציין למען הסר ספק, שככל שבכוונתכם להמשיך ולקדם את המגעים ולהאריך הזיכיון בפטור ממכרז – בניגוד להוראות המפורשות של חוק כביש האגרה – ועל מנת להימנע ממעשה עשוי שעלול לגרום נזק לקופה הציבורית, נבקשכם להודיע לזכיון על שהיית החלטה לפרק זמן של 72 שעות, על מנת שנוכל להביא את הנושא לבירור בפני הערכאה המוסמכת.

19. בשל הפרסומים לפיהם המשא-ומתן בין משרד האוצר לחברת דרך ארץ צפוי להסתיים בשבועות הקרובים, נודה לקבלת תגובתכם באופן דחוף, ולא יאוחר מיום 25.7.2022, לשם בחינת המשך צעדינו בנושא, לרבות המשפטיים.

⁸ גיא ליברמן "23 מיליוני השקלים שסוללים את המשך כריית הפוספטים של כיל בנגב" גלובס (6.12.2021); גיא ליברמן "באישור ועדת הכספים: הוארך הזיכיון של רותם אמפרט לכריית פוספטים" גלובס (22.12.2021).

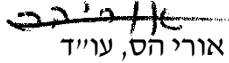
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בכבוד רב,



אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון



אריאל ברזילי, עו"ד

מנהל האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

העתק:

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת.

עו"ד איתי עצמון, היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 6 מתוך 6

נספח ע/9

העתק מכתב העותרת מיום 02.8.022

עמ' 61



2 אוגוסט 2022, ה' אב תשפ"ב

עו"ד אסתי פלדמן
סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי
משרד האוצר
ירושלים

שלום רב,

הנדון: הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז – בקשה לפגישה

סימוכין: מכתבנו מיום 13.7.2022; מכתבכם מיום 26.7.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. קיבלנו בתודה את מכתבך מיום 26.7.2022, בו הגבת לפנייתנו בנושא פרויקט הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז על ידי הזכיין הקיים בכביש 6 – חברת דרך ארץ, בתמורה להארכת זיכיונם בכביש בפטור ממכרז לשלוש שנים נוספות.
2. במכתבך עמדת על הצורך בהרחבת כביש 6, על החלופות שנבחנו למודל שנבחר לקידום פרויקט ההרחבה, ועל ההליכים המנהליים הנרחבים שנקטו על מנת לאשר את קידום הפרויקט במתווה הנבחר. במכתבך הוספת וטענת כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון בנושא, דיני המכרזים יכולים לחול במקביל להוראות חוק ספציפיות אחרות. בנוסף, טענת שהממשלה רשאית לשנות את החלטותיה – לרבות בנושא התקשרות במכרזים – מתוך שיקולים ענייניים, בסבירות ובמידתיות, וכי בענייננו התקיים צורך משמעותי בשינוי הסכם הזיכיון. עוד קבעת, ביחס לטענתנו כי ניתן היה לצפות את הצורך בהרחבת הכביש עוד בטרם נעשה דחוף, כי הנסיבות שמנעו קיום מכרז פומבי בעת הזו היו רלוונטיות גם בעבר, כך ששאלת עיתוי קבלת ההחלטה אינה רלוונטית במקרה זה.
3. קראנו בעיון את מכתבך, ובחנו את הטענות המשפטיות שעלו בו. בכל הכבוד, אנו סבורים כי הפרשנות בה נקט משרד האוצר לעניין היחס בין חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 לבין חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), תשנ"ה-1995 – שגויה. על פניו, התנועה סבורה שקידום הפרויקט בפטור ממכרז, גם אם רצוי בהיבטי מדיניות ציבורית (ואיננו מביעים בשלב זה כל עמדה ביחס לכך), אינו יכול לעמוד במתכונתו הנוכחית מבחינה משפטית.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 2

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



4. עם זאת, במכתב נזכרו מספר סוגיות משמעותיות, שיש בהן כדי לשפוך אור על טיב ההסדר המשפטי שנבחר, ובהן שאלת דחיפות קידום הפרויקט והקושי בקיום חלופות, לרבות קידום מכרז בעת הזו.
5. על כן, ועל מנת לשקול את צעדינו באופן מיטבי קודם שננקוט בצעדים משפטיים אל מול מה שמסתמן, בראייתנו, כצעד בלתי-חוקי, נבקש להבין יותר לעומק את הסוגיות האמורות. אנו סבורים כי מפגש בלתי אמצעי יקדם תכלית זו באופן היעיל ביותר. נבקש, אם כן, לתאם עמכם מפגש כאמור, שיתקיים במועד קרוב.
6. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

מנהל האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

העתק:

רו"ח יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר

עו"ד מאיר לוין - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

עו"ד שגית אפק - היועצת המשפטית לכנסת

עו"ד איתי עצמון - היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה

עו"ד שי שלף - הלשכה המשפטית, משרד האוצר

עו"ד יובל אמיר - הלשכה המשפטית, משרד האוצר

נספח ע/10

העתק מכתב העותרת למשרד האוצר

מיום 16.8.2022

עמ' 64

מאת: Office
נשלח: יום שלישי 16 אוגוסט 2022 13:24
אל: Ariel Barzilay; Ory Hess
נושא: תיאום ישיבה בעניין כביש 6

בברכה,

טלי יצחק
מנהלת משרד
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 36054
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



From: Office
Sent: Tuesday, August 16, 2022 12:44 PM
To: mayasi@mof.gov.il
Subject: תיאום ישיבה בעניין כביש 6

מאיה שלום,

אנחנו מודים לכם על הניסיון לתאם ישיבה בעניין כביש 6.

לצד זאת, לנוכח הודעתכם שישיבה כאמור מחייבת השתתפותו של שי פסטיאל, אשר יחזור לישראל רק ביום 29.8, ובשים לב לדחיפות העניין—איננו רואים אפשרות מעשית לקיים את הישיבה בסד הזמנים שהדבר מחייב אותנו.

תודה שוב על הניסיון לתיאום הישיבה.

בברכה,

עו"ד אריאל ברזילי
ראש האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



נספח ע/11

העתק מכתבה של העותרת מיום

18.8.2022

עמ' 66



18 יולי 2022, כ"א אב תשפ"ב

עו"ד אסתי פלדמן סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי משרד האוצר ירושלים	רו"ח יהלי רוטנברג החשב הכללי משרד האוצר ירושלים	עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים ירושלים
--	--	---

שלום רב,

הנדון: הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז – פניה חוזרת

סימוכין: מכתבנו מיום 13.7.2022; מכתבה של עו"ד אסתי פלדמן מיום 26.7.22; מכתבנו מיום 2.8.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

רקע

- ביום 13.7.2022 פנינו אליכם בנושא שבנדון (מכתבנו מיום זה מצורף כנספח א' לפנייתנו זו). במכתבנו עמדנו על כך שהפרויקט המתוכנן להרחבת כביש 6 במקטעו המרכזי בנתיב נוסף לכל כיוון ולהקמת מחלף נוסף (להלן: "הפרויקט"), מוכרח להיעשות במכרז פומבי. טענו שכוונת הממשלה לביצוע הפרויקט בפטור ממכרז, על ידי הזכיין הקיים בכביש 6, חברת דרך ארץ הייווייז (1997) בע"מ (להלן: "דרך ארץ"), בתמורה לכך שזיכיונה יוארך בעד שלוש שנים נוספות – אינה חוקית.
- כך, חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק כביש אגרה") קובע כי בעל הזיכיון על כביש 6 יהיה "חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה מבין המציעים שנמצאו מתאימים במכרז פומבי". במילים אחרות, חוק כביש אגרה מחייב את קיומו של הליך מכרזי פומבי ואינו מציין כל חריגים לאותה חובה לקיים מכרז פומבי, ומתן זיכיון כאמור בפטור ממכרז – אינו חוקי. על כן, קראנו לכם לעצור את המשא-ומתן אל מול חברת דרך ארץ, ולקדם מכרז פומבי, כנדרש בחוק, בהקדם.

מכתבה של עו"ד פלדמן

- ביום 26.7.22 קיבלנו בתודה את תגובתה של עו"ד אסתי פלדמן, סגנית בכירה (בפועל) ליועץ המשפטי במשרד האוצר (המכתב מצ"ב כנספח ב' לפנייתנו זו). במכתבה עמדה עו"ד פלדמן על הנזקים הטמונים בפקקים המתעצמים בכביש 6, וטענה כי נוכח נזקים אלו ישנו צורך ממשי

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 6



בהוספת נתיב נוסף לכביש 6. עוד פירטה כי ועדת הפטור הרלוונטית בראשות סגן בכיר לחשב הכללי בחנה מספר חלופות לביצוע פרויקט ההרחבה, ומצאה כי החלופות של יציאה למכרז נפרד לצורך פרויקט ההרחבה, סיום מוקדם של ההתקשרות עם דרך ארץ, יציאה למכרז מקביל לביצוע ההרחבה בלבד אשר יפעל לצד הזיכיון הקיים – מגלמים כולם קשיים תפעוליים, משפטיים או כלכליים שונים, או שהם צפויים לעכב את השלמת הפרויקט באופן שיגרור אובדן תועלת משקית בגובה מאות מיליוני עד מיליארדי שקלים. על כן, נכתב, החליטה הוועדה לאשר את הפרויקט על ידי הזכיון הקיים, לאחר דיון מעמיק, בהיותה החלופה הריאלית היחידה לביצוע פרויקט ההרחבה.

4. בהתייחס לקשיים המשפטיים ולטענות שהועלו במכתבנו מיום 13.7.2022, טענה עו"ד פלדמן כי בענייננו חל חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן: "חוק חובת מכרזים") והתקנות שהותקנו מכוחו, לרבות התקנות המתירות פטור ממכרז; כי הרשות המנהלית רשאית לבצע שינויים בתנאי הזיכיון בהתאם לסמכותה המנהלית ובכפוף לעקרונות הסבירות והמידתיות; וכי טענותינו לפיהן היתלות הוועדה בדחיפות קידום הפרויקט אינן לגיטימיות – שגויות, שכן הקשיים הטמונים כיום בקידום החלופות להארכת הזיכיון היו קיימים גם בעבר, כך ששאלת עיתוי קבלת ההחלטה בדבר מתווה הפרויקט אינה רלוונטית.

חתימת ההסכם בין המדינה לבין דרך ארץ

5. בעקבות מכתבה של עו"ד פלדמן, השבנו (במכתבנו מיום 2.8.2022, המצ"ב כנספח ג' לפנייתנו זו) כי אנו סבורים שהפרשנות שהובאה במכתבה שגויה, וכי קידום הפרויקט בפטור ממכרז אינו יכול לעמוד מבחינה משפטית. עם זאת, ביקשנו לקיים בהקדם פגישה עם נציגי משרד האוצר, על מנת לבחון לעומק את הטענות שהועלו במכתב, ולשם שקילת צעדינו להמשך.

6. ביני וביני, ביום 8.8.2022 פורסם כי נחתם הסכם בין המדינה לבין הזכיון "דרך ארץ" לביצוע הפרויקט.¹ על פי הפרסום, מתוכנן כי הנתיב הנוסף, באורך כולל של כ-120 ק"מ, ישמש לתנועת רכבים רבי תפוסה (נתיב רב תפוסה) ויפתח לשימוש בשנת 2028, כאשר הממשלה שומרת לעצמה את הזכות להפכו לנתיב רגיל בהמשך.² כמו כן, סוכם כי כלי רכב כבדים ישלמו אגרת שימוש מופחתת על הנסיעה בכביש בשעות הבוקר המוקדמות, על מנת לתמרץ רכבי משא להקדים נסיעתם ובכך להקל בעומס בכביש.

7. לאחר שמאז מכתבנו ביום 2.8.2022 פעלנו למול משרד האוצר לתיאום פגישה כאמור, ולאחר ניסיונות חוזרים לעשות כן, נוכחנו כי ההודעה על החתימה עם הזכיון הביאה לידי כך שאין

¹ אגף החשב הכללי הודעה לעיתונות - נחתם הסכם הארכת זיכיון בין החשב הכללי לבין הזכיון "דרך ארץ", בליווי החברה הממשלתית חוצה ישראל, הרשות הממונה על הזיכיון (8.8.2022), <https://tinyurl.com/2p9bc5fp>.

² עומר כרמון "למרות הביקורת: ליברמן ומיכאלי חתמו על הארכת הזיכיון בכביש 6" TheMarker (8.8.2022). רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



אפשרות מעשית לקיים פגישה כאמור בתוך פרק זמן סביר, ובהשתתפות כלל הנציגים אותם ביקש משרד האוצר לשלב בישיבה. על כן, אנו פונים אליכם פעם נוספת להבהרת הקשיים המשפטיים המתעוררים מעמדת משרד האוצר, כפי שהצטיירה ממכתבה של עו"ד פלדמן, ובמטרה לבחון אפשרות להימנע מהליכים משפטיים.

8. נדגיש שנוכח העובדה שלשיטת התנועה המשך המצב הנוכחי שבו משרד האוצר מקדם הארכת הזיכיון בפטור ממכרז מקום בו חל חוק כביש אגרה – הוא **מצב בלתי חוקי**, המהווה הטבה בשווי מיליארדי שקלים למפעיל הנוכחי – ועל כן על היועצת המשפטית להתערב בדחיפות.

הקשיים המשפטיים בעמדת משרד האוצר

9. כאמור, במכתבה השיבה עו"ד פלדמן לכמה מן הקשיים שהצגנו במכתבנו הראשון. **נקודה ראשונה** במענה של עו"ד פלדמן נגעה לשאלת תחולת חוק חובת מכרזים. כך, טענה כי פסיקת בית המשפט העליון, הנוגעת ביחס שבין חוק חובת מכרזים לבין חקיקה ספציפית המסדירה הענקת רישיונות או זיכיונות, קובעת כי חוק חובת מכרזים יחול מקום בו המדובר ב"עסקה" מהסוגים המנויים בסעיף 2(א) לחוק חובת מכרזים. כסימוכין לטענה זו נתמכה עו"ד פלדמן בפסיקת בית המשפט העליון בעניין עע"מ 7002/19 **צ'יינה מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** (פורסם בנבו 07.07.2020) (להלן: "**צ'יינה מוטורס**"), שעסק בשאלת היחס שבין חוק חובת הרישיון לחקיקה המסדירה מתן רישיונות. על כן, עולה מטענתה של עו"ד פלדמן, דיני המכרזים ובהם הוראות הפטור ממכרז שבתקנות חובת המכרזים³ חלים בענייננו במקביל לחקיקה הספציפית הרלוונטית – חוק כביש אגרה, שכן אין חולק כי המדובר בעסקה לביצוע עבודות.

10. לשיטתנו, עמדה זו שגויה. אכן, חוק המכרזים יכול לחול במקביל לחקיקה **מקבילה**, אף אם זו לא ציינה כי ההליך המנהלי המדובר (דוגמת הענקת רישיונות, כבעניין צ'יינה מוטורס) כפוף לדיני המכרזים. ואולם, קיימים קשיים ניכרים בהחלת עקרון זה על הפטור אותו מבקש משרד האוצר להחיל בענייננו, מכוח תקנות חובת מכרזים. כך, בעניין צ'יינה מוטורס נדונה השאלה אם הענקת רישיונות לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] ותקנות התעבורה, תשכ"א-1961 טעונה מכרז, אף שלא נקבע כך בדברי החקיקה האמורים. המדובר בחקיקה מקבילה, אשר "שותקת" בשאלת תחולת דיני המכרזים, ומשכך, נקבע, יש להחילם. **בענייננו, להבדיל, אין המדובר בחקיקה מקבילה לדיני המכרזים אשר שותקת ביחס אליהם, כי אם בחקיקה אשר שוללת את הוראות הפטור בתקנות המכרזים**. כך, חוק כביש אגרה, על ההוראה המחייבת קיום מכרז בו, הוא חוק ספציפי ומאוחר לתקנות חובת המכרזים, ומצוי במדרג נורמטיבי גבוהה יותר. כך, תקנות פטור כלליות שהתקין שר בשנת 1993, אינן יכולות לגבור על הוראה **סותרת** שקבע

³ תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן: "**תקנות חובת מכרזים**").
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



המחוקק בשנת 1995 בעניין ספציפי (בדיוק כפי העובדה שהחלטה הנוכחית התקבלה בהחלטת ממשלה ובאישור ועדת הכלכלה – אין בכוחם לגבור על החוק המפורש).

11. יתר על כן, יצוין כי הפסיקה בדבר תחולתו המקבילה של חוק חובת מכרזים **נועדה להרחיב את השימוש בהליכי מכרז תחרותיים ושוויוניים** בהקצאת משאבים מטעם המדינה. פרשנות המרחיבה את תחולתו של חוק חובת המכרזים על מנת למנוע מכרז בהתאם לתקנות שהותקנו מכוחו, נוגדת את תכליתה של הפסיקה ואינה מגלמת מדיניות משפטית ראויה או רצויה.

12. **נקודה שנייה** עליה עמדה עו"ד פלדמן במכתבה עניינה בטענה כי הרשות המנהלית רשאית לבצע שינויים בזיכיון בהתאם לסמכותה המנהלית ובכפוף לעקרונות הסבירות והמידתיות. כך, נטען כי "בהתאם לסמכותה המנהלית בהתאם לעקרונות הסבירות והמידתיות, רשאית המדינה לבצע שינויים בתנאי הזיכיון בהתאם לצרכים המשקיים והתחבורתיים... פרשנות לפיה לא ניתן לבצע שינויים בהסכם הזיכיון אלא במכרז מובילה לתוצאות בלתי יעילות העולות כדי חוסר סבירות, לאור אופיו ומהותו של הסכם הקיים ומשך תקופת הזיכיון". זאת, יוזכר, ביחס לטענתנו כי קידום הפרויקט בפטור ממכרז אינו חוקי, באשר הוא סותר את חוק כביש אגרה.

13. המשתמע מעמדה זו הוא, כי על הממשלה ומשרדיה לפעול באופן הסביר והמידתי לשיטתה, גם מקום בו המדובר בפעולה שאינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק. **המדובר בפרשנות קשה ובעייתית, שאינה תואמת את עקרונות היסוד במשפט המינהלי. חובתה של הממשלה לפעול בסבירות ומידתיות, שאין עליה חולק, כפופה לחובתה המקדמית לפעול בהתאם לחוק.** מקום בו פעולה שהממשלה סבורה כי היא רצויה (ואף חיונית) מבחינת מדיניות ציבורית היא אינה חוקית, היא רשאית לפנות לכנסת ולשכנעה בנחיצות הפעולה. אל לה, לממשלה, לפעול בניגוד לחוק בבואה לקדם מדיניות, חיובית ככל שתהיה. זהו שלטון החוק בשלטון.

14. בהקשר זה, צוין במכתבה של עו"ד פלדמן כי כבר במסגרת הוספת מקטע 18 לכביש 6 תוקן חוק כביש אגרה כך שהתווסף לו סעיף 3א, שאפשר את הוספת המקטע במסגרת הזיכיון הקיים. לנוכח הוראת סעיף 3א, נטען, הטענה שהרחבת הכביש הקיים בלא מכרז אינה סבירה. ואולם, היא הנותנת לעניין טענתנו האמורה כי הרחבת הכביש בלא מכרז טעונה חקיקה – ברצותה, ובהינתן צורך משפטי לכך, פעלה המדינה לקדם **חקיקה ייעודית** שתאפשר לה להוסיף מקטע נוסף לכביש בלא מכרז. כעת, שנים ספורות לפני תום זיכיון דרך ארץ בכביש 6, לא ניתן לתקן את הזיכיון בהחלטה מנהלית, והרחבתו מהווה, למעשה, פרויקט חדש, הטעון מכרז. ברצותה להימנע ממכרז מהסיבות המנויות לעיל ואחרות, תתכבד המדינה ותקדם חקיקה שתאפשר לעשות זאת בפטור ממכרז.

15. **נקודה שלישית** עליה עמדה עו"ד פלדמן, עניינה בטענתנו כי הצדקת וועדת הפטור לאישור הפטור ממכרז בענייננו מטעמי דחיפות אינה תקינה. לפי הנטען במכתבה, אף אם ניתן היה



לצפות את התגברות העומס בכבישים, הרי שאף אחת מהחלופות שנבחנו שמשמעותן עריכת מכרז פומבי, לא היו ישימות בעבר כשם שאינן ישימות כיום, כך ששאלת עיתוי קבלת ההחלטה אינה רלוונטית.

16. לשיטתנו, הסבר זה עשוי להבהיר מדוע לשיטת המדינה לא קודם מכרז בשלב מוקדם יותר; אך הוא עצמו הוא שולל את נימוק הדחיפות, שצוין בהחלטת ועדת הפטור עצמה. קרי, **לא ניתן לטעון כי הפטור ניתן לאור צורך דחוף בקידום המתווה עליו הוסכם לקידום הפרויקט**. נקודה זו אף מתחזקת, לאור דיווחים כי הליכי המשא-ומתן בין הזכיין למדינה בנוגע להרחבת הכביש החלו לפני למעלה משנתיים.⁴

הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז – אינו חוקי

17. לאור האמור לעיל, וטענותינו שהועלו במכתבנו מיום 13.7.2022 – ובראשן העובדה כי קידום הפרויקט בפטור ממכרז סותר את הוראות חוק כביש אגרה – טענתנו נותרת על כנה גם כעת: **קידום הפרויקט להרחבת כביש 6 בפטור ממכרז אינו חוקי. משכך, החוזה שנחתם בין המדינה לבין דרך ארץ נעשה שלא כדין והוא בטל.**

18. לעניין זה, ההליך המנהלי המקיף שבוצע לאישור הפרויקט – החלטת ממשלה, דיון מקיף בוועדת הפטור, אישור וועדת הכלכלה של הכנסת – אינם מעלים ואינם מורידים. ההסכם שנחתם אינו חוקי, והליכים מנהליים כאלו ואחרים אינם משנים זאת.

19. ברקע לדברים, יצוין כי על פי פרסומים בתקשורת, גם הליך האישור בממשלה נתקל בהתנגדויות עזות על רקע עמדתם של גורמים במשרד האוצר, לפיה אל לממשלה להתערב בתוכנו של ההסכם המתגבש, על מנת שלא לכבול את ידי נציגי האוצר במשא ומתן.⁵ ככל שיש אמת בדיווחים אלו, הרי שמשמע כי משרד האוצר דחק את הממשלה ל"פינה", והקשה על עריכת שינויים בהסכם.

20. לפיכך, **אנו שבים וקוראים למשרד האוצר לשקול שנית את עמדתו, לחזור בו מקידום הפרויקט במתכונתו הנוכחית, ולהבהיר כי ההסכם שנחתם עם דרך ארץ בטל**. ככל שהממשלה רואה לנכון לקדם את פרויקט הרחבת כביש 6 בפטור ממכרז, עליה לקדם תיקון חקיקה בהתאם. ולא, עליה לבחון אילו מבין החלופות החוקיות העומדות בפניה מועדפת עליה.

21. **לאור האמור, ובשים לב לעמדת משרד האוצר, נדרשת התערבות מיידית של היועצת המשפטית לממשלה, לעצור את קידום הפרויקט ולהכריז על בטלות ההסכם עם דרך ארץ.**

⁴ אבי בר-אלי " הם מקבלים מתנה, אל תתבלבלו": הוויכוח המושקט סביב הקנסות בכביש 6 "TheMarker (10.8.2022).

⁵ שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



22. בשל חתימת ההסכם עם דרך ארץ, והחשש כי ביצוע הפרויקט בפועל יחל בקרוב, על אף אי-חוקיותו, ישנה חשיבות מיוחדת לטיפול בנושא במהירות. על כן, נודה לקבלת תגובתכם באופן דחוף, **ועד ליום 28.8.2022**, לשם בחינת המשך צעדינו בנושא, לרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

אורי הסי, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

מנהל האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

העתק:

עו"ד אסי מסינג – היועץ המשפטי, משרד האוצר

עו"ד מאיר לוי – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

עו"ד שגית אפק – היועצת המשפטית לכנסת

עו"ד איתי עצמון – היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה

עו"ד שי שלף – הלשכה המשפטית, משרד האוצר

עו"ד יובל אמיר – הלשכה המשפטית, משרד האוצר

נספח ע/12

העתק הצעת חוק כבישי אגרה (כביש
ארצי לישראל), הצ"ח 2406 מיום

19.6.1995

עמ' 73



רשומות

הצעות חוק

19 ביוני 1995

2406

כ"א בסיון התשנ"ה

עמוד

487 הצעת חוק כבישי אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק כבישי אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995

הגדרות

1. בחוק זה -

"אגרה" - תשלום עבור נסיעת רכב בכביש;

"דרך" - תוואי למעבר רכב, הולכי רגל או בעלי חיים, לרבות מסילות ברזל, מחלף, גשר, מנהרה, אי תנועה, תעלה, חפיר ומעביר מים בצד הדרך או מתחת להן, ולרבות מיתקנים שבתוואי הדרך; קיר תומך, קיר או סוללה למניעת רעש, אבן שפה, גדר, מחסום, מעקה, עמוד תאורה, רמזור, תחנה לאיסוף ולהורדת נוסעים, תחנת המתנה לרכב, ספסלי ישיבה, מיתקן לגביית אגרה, מבנה מנהלה, מיתקן לאיסוף אשפה, עמדת קריאה לעזרה ותמרוך;

"כביש" - חלק הדרך המיועד לנסיעת רכב;

דברי הסבר

של הכנסת, כי קטעים אחרים בכביש יהיו גם הם כבישי אגרה. מוצע שקטע הכביש האמור יבוצע ויופעל על ידי זכיון שהוא תאגיד אשר יורשה לגבות תשלום מהעוברים בכביש בכלי רכב. כביש שהמעבר בו מותנה בתשלום האמור ייקרא כביש אגרה.

מטרתו של חוק זה לקבוע כי בכביש ארצי לישראל יהיו קטעים אשר המעבר בהם יותנה בתשלום. בשלב זה מוצע לקבוע שקטע הכביש העובר בין כביש 3 (קו גדרה) לבין כביש 65 (קו ואדי ערה) יהיה כביש אגרה; עוד מוצע להסמיך את הממשלה לקבוע, באישור ועדת הכלכלה

"כביש אגרה" – כביש שלגביו יינתן זכיון לפי חוק זה, שיתיר לבעל הזכיון לגבות אגרה ממי שמבקש להשתמש ברכב בכביש;

"כביש ארצי לישראל" – כביש ארצי לישראל, כמשמעותו בחוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994¹;

"הסכם זכיון" – הסכם בין המדינה לבין בעל זכיון לפי סעיף 4;
"רכב" – כמשמעותו בפקודת התעבורה².

2. כביש ארצי לישראל בקטע שבין כביש מס' 3 לבין כביש מס' 65 כפי שהם מסומנים בתכנית מתאר ארצית מס' 3, יהיה כביש אגרה; הממשלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאית לקבוע כי קטעים נוספים של כביש ארצי לישראל יהיו כבישי אגרה. קביעת כביש אגרה

3. הממשלה תעניק זכיון לגבות אגרה המשתלמת לבעל זכיון, בקטע כביש ארצי לישראל שנקבע ככביש אגרה לפי סעיף 2, לפי הסכם זכיון, למי שנבחר בהתאם להוראות חוק זה. הענקת זכיון

4. הסכם הזכיון יכלול את חובותיו וזכויותיו של בעל הזכיון לענין כביש האגרה והדרך שבה הוא עובר לרבות את אלה – הסכם הזכיון

(1) תכנונו, בנייתו, אחזקתו, הפעלתו ושיפורו של כביש האגרה;

(2) מניעת מפגעים סביבתיים;

(3) חובת ביטוח מתאים לצד ג';

(4) התקופה שבה הכביש יהיה כביש אגרה ותקופת הזכיון;

(5) סכום האגרה המרבי או נוסחה לחישוב הסכום המרבי של האגרה והדרך לעדכון, לפי הענין;

ר ב ר י ה ס ב ר

רכב בטחון, רכב כיבוי אש ואמבולנס יוכלו להיכנס לכביש בכל עת ללא כל עיכוב.

עוד מוצע ששר הבטחון, בהסכמת שר התחבורה ושר האוצר, יהיה רשאי, אם ראה שהדבר חיוני מטעמי בטחון המדינה, להורות בצו כי השימוש בכביש האגרה או בחלק ממנו יהיה חופשי לכל רכב, לתקופה של שבעה ימים, אלא אם כן הוארכה תקופה זו בצו.

הסתיים הסכם הזכיון קודם לסיום תקופת תוקפו, יפעלו השרים למתן זכיון לבעל זכיון חדש. בתקופת הביניים, שלא תעלה על 3 שנים, תהא הממשלה רשאית לגבות אגרה במקומו של בעל הזכיון.

אי תשלום אגרה שנקבעה לפי החוק יהווה עבירה שרינה קנס.

מוצע שהוראות חוק זה לא יפגעו בהוראות כל דין אחר כגון חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ופקודת התעבורה; עוד מוצע שהוראות החוק יחולו גם על המדינה.

מוצע שהתאגיד ייבחר במכרז פומבי, ואולם השרים, באישור הממשלה, יהיו רשאים לקבוע כי הזכיון יינתן שלא בדרך של מכרז לחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה.

תנאיו ואופן ניהולו של המכרז ייקבעו בידי שר התחבורה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, באישור הממשלה.

חובותיו וזכויותיו של בעל הזכיון וכן תקופת הזכיון ייקבעו בהסכם הזכיון אשר יכלול בין היתר את תקופת הזכיון, את סכום האגרה המרבי שמתר יהיה לבעל הזכיון לגבות ואת דרך עדכונו.

העברת זכויותיו וחובותיו של בעל הזכיון לאחר, טעונה הסכמה מראש של שר האוצר.

סכום האגרה כפי שהוא מעת לעת יובא לידיעת ציבור המשתמשים בכבישי האגרה בדרך של פרסום ברשומות ובדרך שיקבע שר התחבורה.

¹ ס"ח התשנ"ה, עמ' 38.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173; ס"ח התשנ"ה, עמ' 80.

(6) הזכות לגבות אגרה;

(7) תשלום תמורה לבעל-הזכיון בשל אי גביית אגרה על ידי עקב הוראות צו לפי סעיף 10(ג) או עקב אירוע חירום לפי סעיף 11.

5. (א) בעל הזכיון יהיה חברה הרשומה בישראל, אשר נבחרה בדרך של מכרז פומבי; שרי הבינוי והשיכון, האוצר והתחבורה, באישור הממשלה, יורו על תנאי המכרז ואופן ניהולו.

(ב) על אף הוראות בסעיף קטן (א), רשאים השרים, באישור הממשלה, לקבוע כי הזכיון יינתן שלא בדרך של מכרז לחברה ממשלתית, שכל מניותיה, כוח ההצבעה באסיפה הכללית והזכות למנות את כל הדירקטורים בה, הם בידו המדינה.

6. (א) זכויותיו וחובותיו של בעל זכיון לפי הסכם הזכיון ניתנות להעברה או לשיעבוד, אולם העברתן או שיעבודן טעונים הסכמה מראש של שר האוצר.

(ב) העברת שליטה בבעל זכיון טעונה הסכמה מראש של שר האוצר; לענין זה, "שליטה" – כהגדרתה בסעיף 1 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968³.

7. המדינה או מי מטעמה לא ישאו באחריות בשל מעשה או מחדל של בעל הזכיון או מי מטעמו בקשר עם הסכם הזכיון וביצועו.

8. (א) בעל זכיון יקבע את סכומי האגרה בהתאם להוראות חוק זה; סכומי האגרה יכול שייקבעו ביחס למרחק הנסיעה, ויכול שיהיו שונים בשעות מסוימות, בימים מסוימים או בהתאם לסוג הרכב, הכל בכפוף לתנאי הסכם הזכיון ולסכום המרבי שנקבע בו.

(ב) בעל זכיון יהיה רשאי לתת הנחות או לפטור רכב מתשלום אגרה, הכל לפי אמות מידה אחידות שיקבע.

(ג) הודעה על סכומי האגרה ועל כל שינוי בהם תפורסם ברשומות ובדרך נוספת שיקבע שר התחבורה.

9. לבעל זכיון יהיו נתונות, לענין הפעלת כביש האגרה, הסמכויות הבאות:

(1) סמכות של רשות תימרון מקומית, כמשמעותה בפקודת התעבורה;

(2) סמכויות להצבה, להפעלה ולהחזקה של מיתקנים ומכשירים לגביית אגרה.

10. (א) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מסמכות שר התחבורה או מי שהוא הסמיך, לפעול לפי כל דין בכל ענין שחוק זה דן בו אם לדעתם הפעולה נדרשת –

(1) למניעת סכנה או נזק לגוף, לרכוש או לסביבה;

(2) מטעמי בטיחות, ובלבד שבעל הזכיון לא ביצע או אינו מסוגל לבצע את הפעולה הנדרשת מטעמי בטיחות.

(ב) שר התחבורה ושר האוצר, בהסכמת שר הבטחון ושר המשטרה ובאישור הממשלה, יקבעו הוראות באשר לשימוש בכביש האגרה או חלק ממנו על ידי רכב צבאי ומשטרתי בתפקיד, לרבות תשלום, לפי הצורך, בעד הנסיעה בו.

(ג) שר הבטחון, בהסכמת שר התחבורה ושר האוצר, רשאי, אם ראה שהדבר חיוני מטעמי בטחון המדינה, להורות בצו כי השימוש בכביש האגרה, כולו או חלקו, יהיה חופשי

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; ס"ח התשנ"ד, עמ' 33.

לכל כלי הרכב או לכלי רכב מסוימים; צו לפי סעיף קטן זה יהיה בתוקף לתקופה של שבעה ימים, אלא אם כן הוארך לפי סעיף קטן זה מעת לעת; צו לפי סעיף קטן זה אינו טעון פרסום ברשומות.

11. (א) בעל זכיון או מי מטעמו לא ימנעו נסיעת רכב בכביש האגרה אלא בשל אי תשלום אגרה שיש לשלמה לפי חוק זה, או בשל הוראה אחרת לפי פקודת התעבורה החלה גם לענין כביש האגרה.

איסור נסיעה

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), לא ימנע בעל זכיון נסיעת רכב בכביש האגרה אם הורה לו זאת מפקד מרחב של משטרת ישראל עקב התרחשות של אירוע חירום; בסעיף זה, "אירוע חירום" – תאונת דרכים, פיגוע חבלני ופגעי טבע.

12. על אף הוראות סעיף 10(א), לא ימנע בעל זכיון כניסה לכביש האגרה ולא יעכב או ימנע נסיעה או שהייה בו של אמבולנס, רכב של משטרת ישראל או של צבא הגנה לישראל ורכב כיבוי שריפות, כשהם מפיצים בפנס מיוחד אור מהבהב אדום או כחול ומשמיעים אות אזהרה בפעמון או בסירנה.

מעבר מהיר

13. הסתיים הסכם הזכיון, בשל הפרה או בשל סיבה אחרת, קודם לסיום התקופה הקבועה בו, יפעלו שר הבינוי והשיכון, שר האוצר ושר התחבורה, באישור הממשלה, למתן זכיון לבעל זכיון חדש; לא יאוחר משלוש שנים מן המועד שבו הסתיים הסכם הזכיון, תהיה הממשלה רשאית לגבות אגרה בשיעורים ובתנאים שלפיהם היה רשאי בעל הזכיון לגבות אגרה.

סיום הסכם הזכיון

14. מי שחייב בתשלום אגרה לפי חוק זה, לא יסע בכביש האגרה אלא אם כן שילם אגרה כנדרש; העובר על הוראה זו, דינו – קנס.

איסור נסיעה ללא תשלום אגרה

15. המדינה, בעל זכיון או מי מטעמה, לפי הענין, רשאים –

מניעת כניסה והזזת רכב

(1) למנוע כניסה לכביש האגרה ממי שנמנע מתשלום אגרה או מנסה להתחמק מתשלומה על אף שחלה עליו חובת תשלום לפי חוק זה (להלן – סרבן תשלום) וכן למנוע יציאה מכביש אגרה מרכב שבשלו לא שולמה אגרה כנדרש;

(2) לתבוע מסרבן תשלום, אגרה ופיצוי בשל נזק שנגרם;

(3) לדרוש מסרבן תשלום להזיז את רכבו מכביש האגרה, ואם סרבן התשלום אינו ממלא אחר דרישה כאמור, לגרום להזזת רכבו ולחייב את סרבן התשלום בהחזר ההוצאות הכרוכות בכך.

16. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות כל דין אחר.

שמירת דינים

17. הוראות חוק זה יחולו גם על המדינה.

דין המדינה

18. שר האוצר, שר הבינוי והשיכון ושר התחבורה ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

ביצוע ותקנות

19. הוראות סעיף 5(ג) לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951⁴, לא יחולו לענין כביש האגרה.

סייג לתחולה

⁴ ס"ח התשי"א, עמ' 52; ס"ח התשמ"ט, עמ' 31 ועמ' 76.