



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

העותרות

1. הנתיב המהיר בע"מ
2. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ
- ע"י ב"כ עו"ד דניאל אברבנל ואייל יעקבי

נגד

המשיבות

1. כביש חוצה ישראל בע"מ
- ע"י ב"כ עוה"ד יחיאל פריאל ואסף כשר
2. טרפיטק טכנולוגיות והנדסת תנועה בע"מ (בפירוק)
- ע"י ב"כ עוה"ד יונתן רפפורט ואייל מלכה
3. התנועה לחופש המידע
- ע"י ב"כ עו"ד גיא דיין

פסק-דין

העתירה

1. לפני עתירה מינהלית בעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בנוגע להחלטותיה של משיבה 1, כביש חוצה ישראל בע"מ, אשר מונתה כ"רשות ממונה" לפי סעיף 72 לחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000, על פרויקט "הנתיב המהיר". בהחלטות נושא העתירה, קיבלה משיבה 1 באופן חלקי בקשות שהגישו משיבה 2, טרפיטק טכנולוגיות והנדסת תנועה בע"מ, ומשיבה 3, התנועה לחופש המידע, לחשיפת מידע אודות התקשרות המדינה עם עותרת 1, הנתיב המהיר בע"מ, במסגרת חוזה זיכיון להקמה ותפעול של מיזם "הנתיב המהיר". העותרות – הנתיב המהיר בע"מ, בעלת הזיכיון להפעלת ותפעול "הנתיב המהיר", וחברת האם שלה, עותרת 2, חברת שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ – טוענות, כי בחשיפת המידע האמור יש משום פגיעה בסודותיהן המסחריים, ועל-כן אסור פרסומו. עם הגשת העתירה, ועל-יסוד בקשתן של העותרות, ניתן צו ארעי האוסר על משיבה 1 למסור את המידע שבמחלוקת. אולם, במהלך הדיון בעתירה הגיעו הצדדים להסכמה, שבגדרה צמצמו העותרות את התנגדותן, וכיום הן עומדות על העתירה למניעת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

חשיפת המידע – בנוגע לסעיפים מועטים מתוך מסמכים בודדים בלבד הקשורים בהתקשרותה של עותרת 1 עם משיבה 1.

הרקע העובדתי

2. בשנת 2005 פרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר מכרז להקמת והפעלת מיזם "נתיב מהיר" – כהגדרתו בחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000 (להלן – חוק נתיבים מהירים) – במקביל לכביש מספר 1, ממזרח למערב, בכניסה לתל-אביב (להלן – המכרז). מטרת הקמתו והפעלתו של מיזם "הנתיב המהיר" נושא המכרז (להלן – פרויקט הנתיב המהיר או מיזם הנתיב המהיר) היא הפחתת עומסי התנועה בכניסה לעיר תל אביב באמצעות מתן עדיפות לנסיעה בנתיב המהיר לתחבורה ציבורית ולרכבים רבי-תפוסה; כאשר יתרת קיבולת הנתיב המהיר נועדה לנסיעת רכבים פרטיים בתמורה לתשלום אגרה, בסכום המשתנה בהתאם לגודש התנועה בנתיב המהיר. במכרז האמור נקבע, כי פרויקט הנתיב המהיר יתבצע במתכונת BOT (Built, Operate, Transfer), קרי – הזכיין אשר יזכה במכרז יקים ויממן את הפרויקט, יפעיל ויתחזק אותו במשך כל תקופת הזיכיון, שנקבעה במכרז ל-30 שנים, ובתום התקופה האמורה – יעביר את הזיכיון למדינה.

3. לצורך התמודדות במכרז ועל-פי תנאיו, הקימה עותרת 2, שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (להלן גם – שפיר), את עותרת 1, הנתיב המהיר בע"מ – אשר בחודש אוגוסט 2007 זכתה במכרז הנ"ל (להלן גם – הזכיין או בעלת הזיכיון). בהתאם למכרז נחתם בין המדינה לבין עותרת 1 חוזה זיכיון, אשר לימים הוספו בו תיקונים ואף נחתמו בעניינו הסכמי פשרה בין הצדדים (להלן – חוזה הזיכיון). יודגש כבר עתה, כי בחוזה הזיכיון נכללה הוראת סודיות, ולפיה "צד לחוזה הזיכיון מתחייב לשמור בסודיות מלאה כל מידע ומסמך שנתקבל על ידו או על ידי מי מטעמו הקשור למיזם ולא לגלות את המידע או המסמך כאמור בכל דרך שהיא, למעט למטרת קיום חוזה הזיכיון" (להלן – סעיף הסודיות או תניית הסודיות).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

עותרת 2, שפיר, שימשה כקבלן ההקמה מטעם עותרת 1; ומשיבה 2, טרפיטק טכנולוגיות והנדסת תנועה בע"מ (להלן גם – טרפיטק), שימשה כאחד מקבלני המשנה של שפיר במסגרת זו. ביום 5.1.11 מונתה משיבה 1, חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, ל"רשות ממונה" לפרויקט הנתיב המהיר, לפי סעיף 2 לחוק נתיבים מהירים; שתפקידה הוא, בין-השאר, לפקח על עותרת 1, כבעלת הזיכיון להקמת והפעלת הנתיב המהיר (להלן גם – הרשות הממונה או הממונה).

4. ביום 29.4.12 הגישה משיבה 3, התנועה לחופש המידע, בקשה לרשות הממונה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע או החוק), לקבלת העתק מחוזה הזיכיון. בסמוך למועד זה, ביום 6.5.12, פנתה טרפיטק לממונה בבקשה לפי החוק הנ"ל לקבלת מסמכים שונים הקשורים בהתקשרות שבין עותרת 1 לבין המדינה; זאת לצורך תביעה שהגישה נגד שפיר. בכלל אלו ביקשה טרפיטק – כתבי בי-דין אשר הוגשו בגדרה של תובענה שהתנהלה בין המדינה לבין עותרת 1 בדרך של בוררות, וכן החלטות שנתקבלו בהליכים אלו; הסכמים שכרתה עותרת 1 עם המדינה בקשר לפרויקט הנתיב המהיר, וכן מסמכים שונים שהועברו בין הצדדים בעניין זה, לרבות מסמכי "התחשבנות"; תכניות הפרויקט – ובכלל זה תכנונים מקוריים ושינויים שבוצעו; וצווי הפסקת עבודה שהוצאו בעניין הנדון. בהתאם לסעיף 13 לחוק חופש המידע, נתבקשה תגובתן של העותרות לפניות הנ"ל, וכן ביקשה הממונה את עמדת העותרות ביחס לכוונתה לפרסם באתר האינטרנט שלה את חוזה הזיכיון.

5. בתגובותיהן, התנגדו העותרות לשתי הבקשות האמורות לגילוי המידע, וכן לאפשרות פרסום חוזה הזיכיון באתר האינטרנט של הממונה; וטענו כי המידע שהתבקש חוסה תחת מרבית



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

העילות שבעטיין יש להימנע מפרסום מידע, הקבועות בסעיף 9 לחוק חופש המידע. בכלל זה נטען, כי אין לחשוף את המידע המבוקש נוכח סעיף הסודיות בחוזה הזיכיון; כי מדובר בסודות מסחריים שאין לחשפם לפי חוק עוולות מסחריות, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק עוולות מסחריות); כי יש להימנע מגילוי המידע גם לנוכח הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות); כי חשיפת המידע עלולה לפגוע בהמשך ניהול הליכי הבוררות בין העותרות למדינה; וכי לפחות חלק מהמידע קשור בדיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות או מידע בדבר משא ומתן עם המדינה.

6. ביום 25.6.12 קיבלה הרשות החלטה בבקשתה של טרפיטק, לחשוף חלק מהמידע המבוקש. בהחלטה צוין, כי יש להבחין בין מידע שעניינו התקשרות המדינה עם הזכיון ומתן השירות לציבור על-ידו, לבין מידע הנוגע לפעילותו והתנהלותו העסקית של הזכיון, שהנו גוף פרטי; כי ראוי להימנע מחשיפת מידע מהסוג האחרון לצדדים שלישיים, אשר עשויה לפגוע בזכיון ואף להרתיע גופים מסחריים מלהתמודד במכרזים עתידיים, בשים לב לכך שמטרת חוק חופש המידע היא חשיפת מידע מרשות ציבורית; וכי מכל מקום, בעת קבלת החלטה בדבר חשיפת המידע, יש להביא בחשבון את מכלול השיקולים הרלבנטיים ולבחון את כלל ההשלכות הכרוכות בהעברת המידע המבוקש. בהחלטה הנ"ל, דחתה הממונה את מרבית בקשותיה של טרפיטק, משיקולים שונים, ובכללם – העובדה כי המידע אינו קיים ברשותה; ניסוח כללי ולא מפורט של חלק מסעיפי הבקשה; העובדה כי איתורו של חלק מהמידע שהתבקש, איסופו ומיוונו כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה; וקיומו של הליך בורות תלוי ועומד, שבעטיו ראוי לחסות חלק מהמידע שהתבקש. בצד זאת, החליטה הרשות לחשוף את חוזה הזיכיון שנחתם בין המדינה לבין העותרת; זאת, תוך הימנעות מגילוי פרטים בחוזה המהווים "נתונים מסחריים מימוניים שהם סוד מסחרי של הזכיון". באשר לטענות העותרות בנוגע לתניית הסודיות ציינה הממונה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

בהחלטתה, כי חובת הסודיות אינה מתייחסת לחוזה הזיכיון עצמו, שכן המדינה הייתה צד לחוזה זה, ואין מדובר במידע או מסמך שהתקבל אצלה או אצל הממונה. בדומה, בהחלטה מיום 12.6.12 החליטה הממונה לפרסם את חוזה הזיכיון באתר האינטרנט שלה, תוך דחיית טיעוניהן של העותרות, אך בכפוף להסתרת נתונים מסוימים מתוך החוזה; והחלטה דומה נתקבלה על-ידה ביום 5.9.12, בבקשתה של משיבה 3.

7. נגד החלטותיה של הממונה מיום 25.6.12 ומיום 5.9.12, לפרסם את חוזה הזיכיון כאמור, הוגשה העתירה; אולם במהלך הדיון בה הודיעו העותרות, כי צמצמו את התנגדותן לחשיפת המידע, וכי בשלב זה עומדת ההתנגדות אך ביחס לפרטים בודדים שסומנו בשלושה מסמכים. המסמך הראשון הנו נספח כ"ח לחוזה הזיכיון, העוסק בהכנסות הצפויות לעותרת 1 כתוצאה מגביית האגרות במסגרת הנתיב המהיר, קרי – פדיון שנתי צפוי; וכן במנגנון שעליו הוסכם עם המדינה, אשר לפיו, ככל שהפדיון השנתי בפועל יהא גבוה מהפדיון המצופה – ישלם הזכייין למדינה אחוז מסוים מהפער, ולהפך. במסמך זה, מבקשות העותרות לחסות נתונים המפורטים בטבלה בדבר "הפדיון השנתי לייחוס בכל אחת משנות הפעלה" של הנתיב המהיר, קרי – ההכנסות הצפויות לעותרת 1 מהאגרות שייגבו, בכל שנת הפעלה של הנתיב המהיר. המסמך השני הנו הסכם פשרה שנחתם בין המדינה לבין עותרת 1 בעקבות בוררות בין הצדדים, וכלולים בו, בין-השאר, תיקונים והשלמות ביחס לנספח כ"ח הנ"ל. במסמך זה מבקשות העותרות להסתיר נתונים המבטאים "סכום שבהערכה" – סכומים מקסימאליים שהמדינה תשלם לזכייין, בהתקיים התנאים הקבועים שם. המסמך השלישי הוא נספח י"ב לחוזה הזיכיון, בדבר מערכת האגרה, מערכת השילוט המתחלף ומערכת בקרת התנועה במסגרת הנתיב המהיר. מתוך מסמך זה מבקשות העותרות לחסות נתונים מספריים שונים, המלמדים על האופן שבו המערכות מטעמה פועלות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

ומחשבות את סכום האגרה שיש לגבות בזמן נתון, בהתאם למצב הדברים בפועל. ביחס לפרטים אלו, כאמור, עומדות העותרות על עתירתן; ועל כך נסב הדיון שלפניי.

8. יודגש, כי במקביל לעתירה דנן, התנהלה עתירה נוספת שהגישו העותרות לבית-משפט זה, נגד החלטה אחרת של הממונה, שנתקבלה לאחר הגשת העתירה דנן; בדבר גילוי תוספת לחוזה הזיכיון, שנחתמה בחודש ספטמבר 2013, והביאה לסיומן של מחלוקות נוספות שנתגלעו בין הצדדים. העותרות פנו לבית-המשפט בבקשה למנוע את פרסום המסמך האמור, והצדדים השמיעו נימוקים דומים לאלו שנפרשו בעתירה דנן. בסופו של יום דחה בית-המשפט (כב' השופטת בן-אור) את העתירה, בקובעו כי תניית הסודיות אינה חלה על חוזה הזיכיון עצמו או על התוספות לו, שכן הם אינם בבחינת מידע או מסמך הזכייין למדינה; כי המידע המבוקש הוא בעל אופי ציבורי מובהק, בין-היתר בשל השלכתו על ציבור המשתמשים בנתיב המהיר, ולאור העובדה שתוכנו של הסכם הזיכיון קבוע מראש בחוק נתיבים מהירים, באופן המלמד שמדובר במידע הנוגע לציבור בכללותו; וכי העותרות לא הרימו את הנטל להוכיח נסיבות המצדיקות את הסתרת המסמכים, שכן אין מדובר במידע המהווה סוד מסחרי, או כזה שנוצר על-ידי העותרות (עת"מ 16864-03-14 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח' (4.5.14); להלן – העתירה המאוחרת).

טיעוני הצדדים

9. העותרות טוענות, כי החלטת הממונה לחשוף את הפרטיים המצויים כיום במחלוקת הנה בלתי סבירה בנסיבות העניין; שכן מחד גיסא – המשיבות לא הצביעו על אינטרס ציבורי המצדיק את חשיפת המידע, כנדרש לפי סעיף 10 לחוק; ומאידך גיסא – קיימות הצדקות משמעותיות להימנעות מחשיפת המידע, על-יסוד מספר עילות הקבועות בסעיף 9 לחוק הנ"ל. ראשית, גורסות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

העותרות, כי לנוכח תניית הסודיות בחוזה הזיכיון, אין לחשוף את המידע המבוקש; זאת בשים לב לסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, שלפיו אין לגלות מידע שהגיע לרשות ציבורית ואשר אי-גילוי היה תנאי למסירתו. בהקשר זה הן מוסיפות, כי מסרו מידע רב למדינה – כמתחייב מאופי ההתקשרות המורכבת נושא המכרז – תוך הסתמכות על תניית הסודיות; וכי תניית הסודיות מלמדת על אומד דעתם של הצדדים בעניין זה. שנית, ובעיקר, לשיטת העותרות, המידע המצוי במחלוקת עולה כדי סוד מסחרי שיש למנוע את גילוי, לפי סעיף 9(ב)(6) לחוק הנ"ל. בהקשר זה נטען, כי גילוי הנתונים המספריים מתוך נתון י"ב, שעניינו מערכות האגרה, בקרת התנועה ובקרת השילוט המתחלף, יביא לחשיפת שיטת העבודה של עותרת 1; כי פרסום הנתונים שבמחלוקת מתוך נתון כ"ח העוסק ביעד הפדיון, יחשוף את ההכנסות של עותרת 1 מהפעלת פרויקט הנתיב המהיר – בעוד שמדובר במידע מסחרי ועסקי, שלכל חברה פרטית יש את הזכות לשמור אותו בסודיות; וכך גם לגבי הנתונים המספריים מתוך הסכם הפרשה, שגילויים יביא אף לחשיפת המודל הפיננסי של עותרת 1. העותרות גורסות, כי גילוי הפרטים האמורים מתוך מסמכים אלו יסב להן נזק בלתי הפיך; וכי אין מדובר במידע שחברה פרטית חייבת בגילוי, לציבור – בכלל, ולמתחריה – בפרט. על-יסוד האמור מוסיפות העותרות, כי חשיפת המידע אף תעמוד בסתירה לסעיף 6(ב)(2) לחוק עוולות מסחריות, האוסר על שימוש בסוד מסחרי שלא בהסכמת בעליו, כאשר השימוש נעשה בהתאם לחיוב חוזי; ובנסיבות אלו אף יש להימנע ממסירת המידע לאור סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, האוסר על גילוי של מידע שאין לגלותו על פי כל דין. עוד טוענות העותרות, כי בחוק נתיבים מהירים ובתקנות שהותקנו מכוחו קיימים מנגנונים מספקים לפיקוח על מיזם הנתיב המהיר והפעלתו, ואין צורך בבקרה נוספת על-ידי הציבור.

10. הרשות הממונה גורסת, כי בניגוד לעמדת העותרות, נקודת המוצא לדיון לפי חוק חופש המידע, היא היותה של הזכות למידע מרשות ציבורית – זכות יסוד, ולפיכך, ככלל, מבקש המידע



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

אינו צריך להצביע על קיומו של אינטרס או עניין אישי כלשהו במידע; וכי הנטל להוכחת קיומו של חריג ל"כלל הגילוי" האמור, מוטל לפתחו של הטוען לחריג זה. בענייננו, לגישת הרשות הממונה, המידע המבוקש עוסק בהתקשרות שבין המדינה לבין גוף פרטי, וכבר נפסק כי מדובר במידע בעל אופי ציבורי מובהק, אשר כל אדם זכאי לעיין בו, והנטל על העותרות למנוע את חשיפתו – הנו מוגבר, ודורש טעמים מיוחדים. לשיטתה, ההלכה האמורה חלה בענייננו ביתר שאת, בשים לב לעובדה שההתקשרות בין עותרת 1 לבין המדינה צפויה להימשך תקופה ארוכה, שבמהלכה תעניק עותרת 1 שירות לציבור באמצעות הפעלת פרויקט עתיר משאבים; וכן בהתחשב בכך, שחווה הזיכיון כולל הוראות בעלות השפעה ממשית על הציבור הרחב, בדבר ההשלכות התקציביות של הפרויקט וכן בכל הנוגע לתשלום אגרה בגין שימוש בנתיב המהיר. לעמדת הממונה, העותרות לא עמדו בנטל להוכחת חריג לכלל בדבר גילוי המידע כאמור, ובכלל זה היא גורסת – כי הן מעלות טענה סתמית וכללית לסודיות, ללא כל פירוט ומבלי להבהיר את הפגיעה שתוסב להן כתוצאה מחשיפת המידע – כנדרש לפי סעיף 9(ב)(6) לחוק; כי בהחלטות נושא העתירה נערכה הבחנה, בהתאם להלכה הנוהגת, בין מידע שיש לחשפו לנוכח חשיבותו הציבורית, לבין מידע שיש להימנע מגילוי לשם הגנה על פעילותו והתנהלותו העסקית של הזכייין; כי בענייננו נמנעה חשיפת מידע מהסוג השני, כדי להגן על מידע עסקי מובהק של העותרות; וכי בניגוד לעמדת העותרות, המידע המצוי במחלוקת לא נמסר על-ידן למדינה באופן בלבדי, אלא שמדובר בפרטים מתוך מסמכים שהמדינה הייתה צד לניסוחם, בנוגע לתוכן שנקבע מראש הן בחוק נתיבים מהירים והן במכרז, ומכאן שמדובר במידע הנושא אופי ציבורי. על-יסוד הטעם האחרון, הרשות הממונה אף גורסת כי תניית הסודיות אינה חלה על המידע שבמחלוקת. בהתייחס למידע המצוי במחלוקת באופן פרטני מציינת הממונה, כי נספח י"ב, שעניינו מערכות האגרה, בקרת התנועה ובקרת השילוט המתחלף – אינו מכיל שיטות פעולה ספציפיות של הזכייין או נתונים קונקרטיים שלו, אלא כולל דרישות שהציבה המדינה ואשר פורסמו במכרז; כי נספח



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

כ"ח, העוסק בפדיון השנתי כאמור, אינו חושף כל נתון גולמי חשבונאי אודות העותרות, אלא שמדובר בנתונים שנמסרו על-ידי המדינה ופורסמו במסגרת המכרז; וכי הסכם הפשרה שצוין לעיל, מתאר רק "מנגנון התחשבנות" בין הצדדים, בנוגע להשלמת הפדיון השנתי, ללא הסכומים, כאשר את הנתונים הקונקרטיים בו לגבי עותרת 1 – החליטה הממונה לחסות, וממילא לא נכללים בו סודות מסחריים.

משיבה 2, טרפיטק, ומשיבה 3, התנועה לחופש המידע, סוברות אף הן כי יש לדחות את העתירה, על-יסוד טעמים דומים לאלו של הרשות הממונה.

המסגרת הנורמטיבית

11. חוק חופש המידע שנחקק בשנת 1998, מעגן את זכותם של אזרחי המדינה ותושביה לקבל מידע מרשויות הציבור. שורשיה של זכות זו עוגנו בפסיקה מקדמת דנא, אולם החוק הרחיב את זכותם של אזרחי המדינה ותושביה לקבל מהרשויות מידע אף בנושא שאין להם נגיעה ישירה בו; וכבר נפסק, כי "עיקר החידוש שבחוק הוא ביצירת זכות הקנויה לכל אזרח ותושב – גם אם אין הוא נוגע בדבר – כי רשות ציבורית תפתח לפניו את תיקיה בנושאים ציבוריים, והוא בכפיפות לחריגים המצוינים במפורש ובמפורט בחוק" (עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 472 (2003)). בבסיסה של הזכות לקבלת מידע מספר רציונאליים, ובכללם – היותה אמצעי חיוני בידי הציבור להפעלת פיקוח וביקורת ראויים ויעילים על הרשויות לשם הבטחת תפקודן התקין; וכן העובדה כי הרשות הציבורית משמשת כנאמן הציבור, אשר המידע הנאסף על-ידה הנו לטובת כל אחד מיחידיו (עע"מ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן ואח' (6.9.06); וכן ראו: עע"מ 8282/02 בעניין הוצאת עיתון "הארץ", לעיל; עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

נ' הוצאת עיתון "הארץ" (19.1.06); ועע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (1.2.06).

12. הזכות לקבלת מידע הקבועה בסעיף 1 לחוק, שלפיה "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית", אינה מוחלטת אלא יחסית, והחוק מסייגה בהוראות שנקבעו בסעיפים 8 ו-9. סעיף 9(א) לחוק עוסק במידע שנקבע קטגורית כי הרשות הציבורית לא תמסרו, זאת מחמת פגיעה באינטרסים ציבוריים חיוניים; וסעיף 9(ב) לחוק מונה רשימת סוגי מידע שאין הרשות חייבת למסרו. לענייננו רלבנטי, בעיקר, סעיף 9(ב)(6) לחוק, העוסק בסודות מסחריים, ובמידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים; וקובע כי רשות מינהלית אינה חייבת למסור "מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי". המושגים "סוד מסחרי", "סוד מקצועי" ו"עניינים מסחריים או מקצועיים" לא הוגדרו בחוק חופש המידע. בפסיקה נשמעו דעות שונות באשר לשאלה, האם יש להעניק למונח "סוד מסחרי" הקבוע בחוק חופש המידע – את המשמעות שניתנה לו בחוק עוולות מסחריות, או שמא מדובר במשמעות מצומצמת יותר; אולם מכל מקום נקבע, שסעיף 9(ב)(6) נוקט לשון רחבה, אשר חולשת גם על מסמכים ומידע שאינם חוסים תחת ההגדרה הקבועה בחוק עוולות מסחריות ל"סוד מסחרי" (עע"מ 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (11.11.08); ועע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות ההגבלים העיסוקיים (17.11.10)). בעע"מ 10845/06 בעניין שידורי קשת (לעיל), נפסק, כי בבוא הרשות מינהלית לקבל החלטה בדבר חשיפת מידע – אשר בא בגדר ההגדרה שבסעיף 9(ב)(6) לחוק – עליה להעניק משקל, בין-היתר, לשיקולים בדבר האינטרס הציבורי שבחשיפת המידע, זכות הציבור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

לדעת, העניין האישי של מבקש המידע ומידת הפגיעה הצפויה כתוצאה מחשיפת המידע. בצד זאת צוין, כי "יש להביא בחשבון כי ככלל, על גוף פרטי המתקשר עם רשות ציבורית לקחת בחשבון כי המידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעיונו של הציבור..." ; אך זאת בשים לב לכך שהחוק "לא נועד לפגוע במי שמסר מידע לרשות או שמידע אודותיו מצוי בידיה, אלא אם ישנו עניין ציבורי מובהק בגילוי..." . עוד נפסק, בעניין חשיפת מידע הנוגע להתקשרות של גוף פרטי עם רשות ציבורית, כי מדובר במידע בעל אופי ציבורי מובהק: "הלוא המדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ובפרטי התשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות מכוח החוזה. בחתימתה על חוזה כזה פועלת הרשות כשלוחתו של הציבור, ובהיעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת זכאי הציבור – וזכאי כל אחד מיחידיו – לדעת מה הם תנאי ההתקשרות וכיצד הללו מבוצעים. מסקנה זו מתבקשת מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור ומהיותו של המידע המצוי בידיה קניינו של הציבור. גוף עסקי הבוחר להתקשר עם הרשות רואים בו כיודע ומסכים כי – בכפוף לסייגים הקבועים בחוק – המידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעיונו של הציבור" (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817, 822 (2002)). מכל מקום נקבע, כי יש לערוך בנסיבות העניין איזון בין הזכויות והאינטרסים המתחרים, בשים לב למידת הנזק שיוסב כתוצאה מחשיפת המידע (ראו והשוו: עע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות ההגבלים העסקיים, לעיל).

בהקשר זה, סעיף 10 לחוק דן בשיקולי הרשות הציבורית כאשר זו נדרשת להחליטה אם לחשוף מידע שאינה חייבת לגלותו; ומורה כי "בבואה לשקול סירוב למסור מידע... מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לעניינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה".



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

מן הכלל אל הפרט

13. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות.

ראש לכל יוער, כי לנוכח הסכמתן של העותרות לחשוף את כלל המסמכים שבעטיים הוגשה העתירה, למעט פרטים ספציפיים מתוכם – מתייתר הצורך לדון בשאלה, האם הייתה הרשות הממונה מנועה מלחשוף את המסמכים הללו לנוכח תניית הסודיות שבחווה הזיכיון. למעלה מן הצורך אעיר, כי ממילא לא מצאתי פגם בהחלטתה של הממונה לפיה תנייה זו אינה חלה על המסמכים האמורים, וכפועל יוצא – על פרטים מתוכם. כזכור, תניית הסודיות שנכללה בחווה הזיכיון קובעת, כי "צד לחווה הזיכיון מתחייב לשמור בסודיות מלאה כל מידע ומסמך שנתקבל על ידו או על ידי מי מטעמו הקשור למיזם ולא לגלות את המידע או המסמך כאמור בכל דרך שהיא, למעט למטרת קיום חוזה הזיכיון" (ההדגשה הוספה). כפי שציינה הרשות הממונה, חוזה הזיכיון והנספחים לו נוסחו על-ידי המדינה ומיוזמתה, ומטבע הדברים היא אף הייתה צד גם לניסוח הסכם הפשרה. בנסיבות אלו נהיר, כי המסמכים האמורים אינם מהווים "מידע או מסמך שנתקבל" על-ידי המדינה או הרשות הממונה מהעותרות, שכן המדינה הייתה צד לניסוחם ולהסכמות שעל-יסודן הם נכתבו; ולפיכך תניית הסודיות אינה חלה עליהם או על פרטים מתוכם – הן מבחינת נוסח התנייה, והן מבחינה מהותית של תוכן המסמכים. אעיר, כי למסקנה דומה הגיע בית-המשפט זה (כב' השופטת בן אור) גם בעתירה המאוחרת (עת"מ 14-03-16864, כאמור). עוד יודגש בשולי הדברים, כי לאור האמור מתייתר אף הצורך לדון בטענת העותרות לפיה יש לאסור את גילוי המידע בנסיבות העניין גם לפי סעיף 9(א)(7) לחוק, שעניינו "מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי-גילוי היה תנאי למסירתו..."; שכן טענותיהן בעניין זה ממילא נסמכות על תניית הסודיות.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

14. גם לאחר שעיינתי ביתר טענות העותרות, סבורני כי לא קמה עילה להתערב בהחלטות הממונה, לחשוף את הפרטים שמבקשות העותרות לחסות.

כאמור בסקירה הנורמטיבית שלעיל, עם חקיקת חוק חופש המידע עוגנה זכותו של אדם לקבלת מידע מרשות ציבורית גם ללא צורך להראות עניין אישי בפרטים המבוקשים; ולפיכך נקודת המוצא לדיון בבקשות לפי חוק זה, היא חשיפת מידע המצוי ביד רשות ציבורית, בכפוף לחריגים הקבועים בחוק. דהיינו, לא בהכרח נדרש ממשיבות 2 ו-3 לפרט בבקשותיהן אינטרס אישי במידע, שכן הצורך להעניק משקל לטעם זה עולה רק כאשר שוקלת הרשות להימנע ממסירת מידע בגין אחת מעילות חוק חופש המידע, לפי סעיף 10 לחוק הנ"ל; כאשר ברירת המחדל היא חשיפת המידע, כאמור.

ויודגש: גם כאשר מתעוררת התנגדות לחשיפת המידע, כפי שאירע בענייננו, השיקול בדבר קיומו או היעדרו של עניין אישי – אינו בלבדי, ומהווה טעם אחד ממכלול השיקולים שעל הרשות להביא בכלל חשבון, במסגרת הפעלת שיקול דעתה האם לסרב לבקשה למסירת מידע על-יסוד אחת העילות הקבועות בחוק. בצד הטעם האמור, על הרשות אף להעניק משקל גם "לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה" כאמור בסעיף 10 הנ"ל; ובכל הנוגע להימנעות מחשיפת מידע בגין סוד מקצועי או מידע מסחרי לפי סעיף 9(ב)(6) – יש להתייחס אף לשיקולים כגון זכות הציבור לדעת, קיומו או היעדרו של פיקוח ציבורי בעניין הנדון, מידת הפגיעה בערכו של הסוד המסחרי, כמו-גם מידת הפגיעה בבעל הסוד – כאמור בע"מ 10845/06 בעניין שידורי קשת (לעיל), שעליו נסמכות העותרות בטיעוניהן. בעניין האחרון אף הודגש בפסק-הדין האמור: "השאלה עד כמה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

יפגע גילוי המידע בבעל הסוד תלויה, בין היתר, במידת מרכזיותו של הסוד המסחרי לעסקיו. ככל שהמידע נוגע ללב עסקיו של בעל הסוד המסחרי, כך ברור כי גילוי המידע יפגע יותר בעסקיו, ולהפך. כן נשאלת השאלה, מה מידת ההשקעה שהשקיע בעל המידע בהשגתו או בפיתוחו של הסוד המסחרי". רק אם ימצא, לאחר איזון כלל השיקולים הרלבנטיים, שלא ניתן לקבוע איזה מבין השיקולים גובר – חופש המידע או ההגנה על הסוד המסחרי – תינתן עדיפות לשיקול האחרון (שם, בפסקה 83).

15. בענייננו, במסגרת האיזון שערכה הרשות הממונה בין כלל השיקולים הרלבנטיים, נהיר, מחד גיסא, שקיים אינטרס ציבורי בחשיפת המידע המבוקש. אמנם, עותרת 1 הנה גוף פרטי, אשר ככלל אינו חייב בחשיפת הכנסותיו והדו"חות הכספיים; אולם בענייננו מתבקשת חשיפתם של פרטים מתוך חוזה זיכיון והסכם פשרה שנחתם בין עותרת 1, כזכייין פרטי – עם המדינה, בעקבות מכרז פומבי אודות משאב ציבורי, ומכאן שיש חשיבות רבה בשקיפות המידע. זאת ועוד, אף המחוקק הכיר בחשיבות הציבורית שיש במידע בדבר הכנסותיו של בעל הזיכיון מפרויקט הנתיב המהיר, לאור הנסיבות האמורות; ועל-כן קבע בסעיף 2ב לחוק נתיבים ציבוריים את תוכנו של חוזה זיכיון שייכרת בין המדינה לבין הזכייין – אשר יכלול, בין-היתר, את הסכומים שישולמו למדינה על-ידי בעל הזיכיון או שישולמו לבעל הזיכיון על-ידי המדינה, המועדים לתשלומם ואופן ביצוע התשלומים, וכן את אופן החיוב באגרה וקביעת הדרכים לגבייתה, לרבות באמצעות מערכת המופעלת באופן אלקטרוני או באופן אחר. בדברי ההסבר לחקיקת סעיף זה אף צוין במפורש, כי "נושאים אלה הם המשפיעים על חובות הציבור וזכויותיו בנתיב המהיר, ולכן אין להסתפק בהסדר חוזי" (הצעת חוק נתיבים מהירים לרכב ציבורי (נתיבי אגרה) (הוראת שעה) (תיקון), התשס"ה-2005, ה"ח 181). עיגון הוראות אלו בחקיקה מלמד על החשיבות הציבורית שבהסדרת הנושא, ומכאן ניתן להקיש על החשיבות שבגילוי מידע זה לציבור, והיותו חשוף ונגיש – זאת לאור הרציונאלים העומדים בבסיס חוק חופש המידע, שנסקרו לעיל. יתרה מכך, הפסיקה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

כבר הכירה באינטרס הציבורי שבחשיפת חוזים של גורמים פרטיים עם המדינה, כאמור לעיל, שכן "מדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ובפרטי התשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות... בחתימתה על חוזה כזה פועלת הרשות כשלוחתו של הציבור, ובהיעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת זכאי הציבור – וזכאי כל אחד מיחידיו – לדעת מה הם תנאי ההתקשרות וכיצד הללו מבוצעים" (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם., לעיל); והדברים יפים גם לענייננו.

16. מאידך גיסא, עומדות טענותיהן של העותרות בדבר פגיעה בסודות מקצועיים או במידע מקצועי. בעניין זה קבעה הרשות הממונה בהחלטותיה, כי טענות העותרות בעניין זה הועלו באופן גורף, מבלי לפרט אודות הנתונים המהווים סוד מסחרי וכיצד מסירתו יכולה לפגוע בהן. במהלך הדיון בעתירה צמצמו העותרות את התנגדותן, וכיום הן טוענות כי רק הפרטים האמורים שבמחלוקת מהווים מידע העולה כדי "מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עולול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי", כהגדרת סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע. גם בעתירה דנן, ובמהלך הדיון שלפניי, לא הבהירו העותרות מדוע הפרטים שמניעת חשיפתם מתבקשת עולים כי סוד מסחרי או מידע שיש להגן עליו; ועיקר טענותיהן בעניין זה היו כי מדובר במידע אודות הכנסותיה של חברה פרטית, אשר היא אינה חייבת בפרסומן. כך, גם באשר לפרטים מתוך נספח י"ב, בדבר מערכות האגרה, השילוט המתחלף ובקרת התנועה. בעניין זה ציין ב"כ העותרות במהלך הדיון בעתירה: "מי שיראה את הנתונים האלה הוא יבין את שיטות הפעולה שלנו. אם יודעים שהמערכות שלי צריכות להיות עם מספרי כניסה מסוימים ומספרי יציאה מסוימים, אז מי שנמצא בתחום ומבין את הדברים האלה, הוא יכול להבין איך המערכות שלי פועלות". בהמשך הוסיף: "במענה לשאלות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט י' נועם

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

בית-המשפט, אין בכוחי להסביר מעבר לדברים שאמרתי כיצד תיחשפנה המערכות שלנו". זאת ועוד, המידע האמור הנו פועל יוצא של התקשרות עותרת 1 עם המדינה במסגרת מכרז פומבי, וכפי שהבהירה הרשות הממונה – מרבית הפרטים שהעותרות מבקשות לחסות, ממילא נלמדים מהוראות המכרז. העותרות נסמכות בעניין זה על-פסק הדין בעע"מ 10845/06, בעניין שידורי קשת (לעיל), אולם לא ניתן להקיש מעניין זה למקרה דנן, ולו בשל הנסיבות העובדתיות השונות שבין המקרים. בענייננו, ובניגוד למסכת העובדתית בעניין שידורי קשת, אין מדובר במידע שהעותרות יצרו לבדן, המהווה את לב-לבה של פעילותן העסקית, אלא שעסקינן בנתונים מספריים וכלכליים, בדבר הכנסותיה של עותרת 1 כתוצאה מהתקשרותה עם המדינה בנוגע למשאב ציבורי, בהתאם להנחיות והוראות שפורסמו בחקיקה ובמכרז פומבי; ואשר פורטו במסגרת הסכמים שהמדינה הייתה צד לניסוחם. על-כן, לא ברור על-סמך נשענת הטענה, כי מדובר במידע העולה כדי "סוד מסחרי", או "סוד מקצועי". עם זאת, גם אם אניח לצורך הדיון, כי המידע חוסה תחת ההגדרה הרחבה המופיעה בסעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע, כך שהוא עולה כדי "מידע בעל ערך כלכלי", או "מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים" הקשורים לעותרות – הרי שממילא העותרות כלל לא הבהירו מהי הפגיעה שתוסב להן כתוצאה מחשיפת המידע האמור, לא כל שכן "פגיעה ממשית בערכו" של המידע או "פגיעה ממשית באינטרס מקצועי", כנדרש בסעיף האמור כדי להצדיק סירוב לגלות המידע. בעניין זה טענו העותרות, במספר הזדמנויות, כי יוסב להן "נזק בלתי הפיך" שבעטיו ראויה התערבותו של בית-המשפט, אולם לא מסרו כל פירוט אודות נזק כלשהו, לא הבהירו מדוע יש בחשיפת המידע משום פגיעה כלשהי במידע עצמו או באינטרס מקצועי, ולמעשה טענו בעניין זה טענה כללית וסתמית שלא בוססה כלל ועיקר. בנסיבות אלו, נהיר שלא עמדו העותרות בנטל להראות כי מתקיימים התנאים הנדרשים בסעיף 9(ב)(6) כדי לסרב למסור מידע, מהטעמים המפורטים שם.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט י' נועם**

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'

17. לאור האמור, בנסיבות העניין, באיזון שבין האינטרס הציבורי שבגילוי הנתונים שבמחלוקת, לבין טענת העותרים בדבר היות הנתונים מידע מסחרי או מקצועי הראוי להגנה לפי סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע – ידו של השיקול הראשון על העליונה, בהיעדר כל בסיס לטענות העותרות.

בשולי הדברים אוסיף, כי לנוכח האמור לעיל, העותרות אף ממילא לא ביססו את הטענה לפיה המידע האמור מהווה "סוד מסחרי" כהגדרתו בחוק עוולות מסחריות, ולפיכך לא קמה עילה להימנע מחשיפת המידע לפי סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, שעניינו "מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין".

התוצאה

18. אשר על כל האמור לעיל, העתירה נדחת. צו הביניים מיום 25.9.12 ואשר תחולתו צומצמה בהחלטתי מיום 20.2.14, האוסר על פרסום המידע שבמחלוקת – מבוטל. ביטול הצו יכנס לתוקף ביום 10.7.14. העותרות תישאנה בהוצאת כל אחת מהמשיבות בסכום של 30,000 ₪.

המזכירות תמציא לב"כ הצדדים עותקים מפסק-הדין, ותחזיר לידי העותרות, באמצעות בא-כוחן, את כל המסמכים שהוגשו על-ידן, אשר כללו את המידע שבעניין פרסומו התמקדה המחלוקת.

ניתן היום, י"ד בסיוון התשע"ד, 12 ביוני 2014, בהיעדר הצדדים.

יורם נועם, שופט



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' השופט י' נועם**

עת"מ 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ ואח' נ' כביש חוצה ישראל בע"מ ואח'