



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8912/16

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופטת ע' ברון  
כבוד השופט י' אלרון

העותרת: רגבים

נגד

המשיבים: 1. שר הביטחון  
2. אלוף פיקוד המרכז  
3. ראש המנהל האזרחי  
4. שר החוץ

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ז בסיון התשע"ח (10.6.2018)

בשם העותרת: עו"ד אבי סגל; עו"ד יעל סינמון

בשם המשיבים: עו"ד רן רוזנברג

### פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. העתירה שבפנינו נסבה על מבנים ועבודות בניה הממוקמים ב"שטח C" ואשר על-פי הנטען נדרשת נקיטתם של צעדי אכיפה בעניינם. התבקשנו אפוא להכריע בשאלה אם יש מקום ליתן סעד שיורה למשיבים לנקוט צעדי אכיפה בעניין.

תמצית העובדות הצריכות לעניין

2. ביום 17.11.2016 הוגשה העתירה שבכותרת בד בבד עם בקשה לצו ביניים, ובמסגרתה נטען כי תושבים בדואים פלסטיניים מהאזור מבצעים עבודות בניה שונות בסמוך למקום המכונה חרבת סוזכים שבמדבר יהודה, שלא כדין. לטענת העותרת,

במקום מצויים מבנים, בורות מים וגדרות שהוקמו כולם ללא היתר באזור "שטח C" כהגדרתו בהסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה מיום 28 ספטמבר 1995, הידוע גם כהסכם אוסלו ב'. עוד טוענת העותרת כי היא פנתה למשיבים – שר הביטחון, מפקד פיקוד המרכז, ראש המינהל האזרחי ושר החוץ – מספר פעמים, החל ביום 10.8.2016, בדרישה כי ינקטו בהליכי פיקוח ואכיפה וימסרו לידיה את פרטיהם של עברייני הבניה, ואולם לא זכתה למענה. לדידה של העותרת, עבודות הבניה הן "מפגע אסטרטגי ביטחוני" מאחר שהן נועדו ליצור רצף טריטוריאלי פלסטיני בין גוש עציון לים המלח, ועל כן התנערותם של המשיבים מחובתם לאכוף את הדין היא בגדר מחדל בלתי סביר הפוגע בשלטון החוק.

3. ביום 19.5.2017 הוגשה תגובת המשיבים, ובה נטען כי יש לדחות את העתירה על הסף ולגופה. בתמצית, עמדת המשיבים היא כי הפיקוח והאכיפה ביחס לבניה בלתי חוקית באזור נעשים בהתאם לסדרי העדיפויות של הרשות, וכי אין עילה להתערבות בהם. לא הוכח, כך נטען, כי המשיבים מתנערים לחלוטין או באופן בלתי סביר מאכיפת החוק, או כי נפל פגם חמור בהתוויית סדרי העדיפויות שלהם.

4. בעיקרו של דבר, המשיבים מצביעים על כך שבעניינם של כלל המבנים שצוינו בעתירה החלו כבר הליכי פיקוח – ביחס לחלקם עוד קודם להגשת העתירה וביחס לחלקם לאחר מכן. המשיבים טוענים עוד כי ביחס למבנים מסוימים אף בוצעו פעולות הריסה, בעוד שביחס לחלק מהמיקומים האחרים שצוינו בעתירה לא נמצאה בניה באופן יותר ספציפי, המשיבים פירטו וביארו באלו מהמקרים המוזכרים בעתירה מומשו זה מכבר צווי הפסקת עבודה והריסה, באלו הוצאו צווי הפסקת עבודה והריסה סופיים שצפויים להימסר למחזיקים בתקופה הקרובה, באלו מהם הוצאו צווי הפסקת עבודה ומחזיקי המבנים זומנו לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי (להלן: ועדת המשנה), באלו אתרים מצאה היחידה לפיקוח של המינהל האזרחי (להלן: יחידת הפיקוח) כי אין כלל בניה במקום, בניגוד לנטען, ובאלו נדרשת בדיקה נוספת. עוד ציינו המשיבים כי ביחס לאחד האתרים שהוזכרו בעתירה (בב"ח 20/16, שיכונה להלן: בב"ח 20) הוגשה ביום 24.5.2016 בקשה להיתר בניה שעודנה תלויה ועומדת בפני מוסדות התכנון, וכי עד שזו תוכרע מטבע הדברים צווי ההריסה לא ימומשו. בנוסף, ציינו המשיבים כי מבדיקה שביצעה יחידת הפיקוח עולה – אף זאת בניגוד לאמור בעתירה – כי שורה של מיקומים שצוינו בעתירה כלל אינם מצויים על אדמות מדינה מוכרזות.

5. על סמך כל האמור, טענו המשיבים כי הסעד שביקשה העותרת – להורות על נקיטת פעולות פיקוח ואכיפה באמצעות הוצאת צווים – אינו רלוונטי. בנוגע למועד

המימוש של הצווים שהוצאו, המשיבים הבהירו כי אמנם אין בכוונת יחידת הפיקוח לבצע פעולות אכיפה כלפי המבנים האמורים בעת הזו, אך כל זאת בהתאם לסדרי העדיפויות הכלליים באכיפה באזור.

6. ביום 4.6.2018 הגישה העותרת בקשה למתן הוראות שבגדרה התבקש בית המשפט "להורות למשיבים למסור לעותרת ללא דיחוי את פרטי עברייני הבניה על מנת שניתן יהיה לצרפם כמשיבים לעתירה". בבקשה טענה העותרת כי פרטי המחזיקים בקרקע מצויים בידי המשיבים, הבוחרים שלא להעבירם לידיה. בתגובתם מיום 6.6.2018 טענו המשיבים כי עוד בתגובה המקדמית שהגישו שנה קודם לכן ובצירופותיה, פורטו ההחלטות בעניין המבנים ונוסח הצווים שניתנו להריסה ולהפסקת עבודה, כמו גם פרטי המחזיקים בבב"ח 20, התיק שהוגשה בו בקשה למתן היתר בניה, ובאי-כוחם. חרף הזמן שחלף, נטען, נמנעה העותרת מלפעול לצירוף המשיבים. עוד ציינו המשיבים שאין יסוד לטענה כי הם מסתירים מהעותרת את שמות המחזיקים הנוספים, שכן הם אינם יודעים את זהותם, ואף עיון בהחלטותיה של ועדת המשנה מלמד שהמחזיקים לא הופיעו בפניה.

7. ביום 10.6.2018 התקיים בפנינו דיון בעתירה, שנסב בעיקר סביב סוגיית צירוף המשיבים. העותרים שבו וביקשו כי המשיבים יעבירו להם את שמות המחזיקים – ואילו המשיבים עמדו על כך שאין ברשותם מידע נוסף מעבר למה שניתן, וגרסו כי העותרת היא זו שלא עמדה בחובתה לצרפם לעתירה, בהתחשב בשנה שחלפה מאז תגובתה המקדמית שכללה כאמור את הפרטים בעניין בב"ח 20. העותרת עצמה ביקשה לקבל עדכון מהמשיבים באשר לסטטוס הצווים שהוצאו אך טרם נמסרו. בתום הדיון נתנו החלטה שבו הורינו על הגשת הודעת עדכון בעניין.

8. ביום 18.7.2018 הגישו המשיבים הודעת עדכון מטעמם, ובמסגרתה ציינו כי בעקבות הדיון הומצאו צווי הריסה בתיקים האמורים, וכי הבקשה להיתר בנייה באשר לבב"ח 20 טרם נדונה בפני ועדת המשנה.

9. ביום 28.8.2018 הגישה העותרת בקשה לצירופו של משיב נוסף – המחזיק בבב"ח 20 – ולתיקון העתירה בהתאם. המשיבים טענו עוד באותו יום כי דין הבקשה להידחות מטעמי שיהוי, בהתחשב בכך שזהותו של המחזיק בבב"ח 20 הייתה ידועה לעותרת יותר משנה קודם לכן, לנוכח האמור בתגובה המקדמית לעתירה, וחרף זאת לא מצאה לנכון לצרפו. כמו כן, ציינו המשיבים כי בהינתן פעולות האכיפה וההריסה הרבות שביצעו יש לדחות את העתירה, כך שממילא אין לצרף עתה משיב נוסף.

בהמשך היום הגישה העותרת תגובה מטעמה, שבה חזרה על עמדתה כי המשיבים לא פועלים כראוי לשם אכיפתם של חוקי התכנון והבניה.

דיון והכרעה

10. לאחר שבחנו את טענות הצדדים, ועקבנו אחר השתלשלות העניינים בתיק, אנו סבורים כי דין העתירה להידחות.

11. הלכה ידועה היא כי בית המשפט לא ייטה להתערב בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת בכל הנוגע לסדרי העדיפויות שהיא קובעת לעצמה באכיפת החוק. השופט י' עמית עמד על הטעמים לכך בעע"ם 2847/13 איסמעילוף נ' ראש ממשלת ישראל (23.3.2016):

"סיבות רבות עומדות בבסיס כלל זה, וביניהן: ההכרה כי רשויות המדינה פועלות במציאות של משאבים מוגבלים, הן אמונות על חלוקת המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק ועליהן לכלכל את צעדי האכיפה 'בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות' [...] לצד ההכרה במטלות הרבות הנוספות שהרשויות מופקדות על ביצוען, בית המשפט מתקשה לערוך בירור עובדתי ככל שמדובר בעתירה הנוגעת לתופעה רחבת היקף [...] התערבות בית המשפט בבעיה ספציפית העומדת להכרעתו עלולה להיות בעלת השלכות רוחב על נושאים שלא הובאו בפניו, כגון אינטרסים לאומיים רחבים אותם רשאית המדינה להביא בחשבון במסגרת שיקולי האכיפה [...] לבסוף, יש לזכור כי קיים מתחם של סבירות, בו הרשות מוסמכת לבחור איך לפעול במקרה קונקרטי מתוך מספר אופציות סבירות, ורשאית הרשות לשקול שיקולי יעילות או שיקולים אחרים במקרה קונקרטי" (שם, בפסקה 8).

12. החריגים לכלל האמור הם אותם מקרים שבהם הרשות מתנערת לחלוטין או נמנעת באורח בלתי סביר מאכיפת החוק; או כאשר סדרי העדיפויות שקבעה לעניין זה נגועים באי סבירות קיצוני או בפגם אחר היורד לשורש חוקיותם (ראו למשל: בג"ץ 1161/06 תנועת "אנחנו על המפה" נ' שר הביטחון, פסקה 10 (14.10.2007); בג"ץ 6288/09 עראערה נ' מרדכי, פסקה 12 (2.3.2010); בג"ץ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום נ' שר הביטחון, פסקה 24 (2.12.2010); בג"ץ 2223/15 תנועת רגבים נ' שר הביטחון, פסקה 9 (22.7.2015)); בג"ץ 4681/15 כפר אדומים כפר שיתופי להתיישבות קהילתית בע"מ נ' השר להגנת הסביבה, פסקה 3 (17.3.2016)).

13. ומהכלל אל הפרט. כזכור, בעתירה ביקשה העותרת להורות למשיבים לאכוף את הדין בכל אותם מקומות שבהם מתבצעות לדבריה עבודות בניה בלתי חוקיות. תגובות המשיבים מלמדות כי האתרים שצוינו מצויים כולם תחת עיני הרשות – בחלקם ניתנו צווי הריסה, בחלקם אף מומשו צווים כאמור, ובאחרים נבחנת השאלה אם גלומה בהם אי חוקיות, ולחלופין אם קיימת אפשרות להוציא בעניינם היתר בניה. בנסיבות אלה אין לומר כי המשיבים מתנערים מחובתם לאכוף בניה בלתי חוקית באזור. אף אם פעולת המשיבים בשלב זה היא חלקית, העותרת לא הצביעה על כך שמדובר בסדרי עדיפויות שנראים פגומים על פניהם באופן המצדיק התערבות בהם. יוער עוד כי טענתה הראשונית של העותרת באשר לכך שהבניה יוצרת סיכון ביטחוני אסטרטגי, הועלתה באופן כוללני והעותרת אף לא שבה עליה בהמשך (ראו והשוו: בג"ץ 4465/15 תנועת רגבים נ' שר הבטחון (15.5.2016)).

14. סוף דבר: העתירה נדחית. בנסיבות העניין, בשים לב לכלל השלבים הדיוניים בתיק, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של כבוד השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, כ"ו בחשוון התשע"ט (4.11.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת