



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8592/23

לפני :

כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט י' כשר

העותרים :

1. אורית כהן
2. אבשלום בן דוד
3. ברטה לוי
4. שמעון מעודה
5. נעמי טל
6. זהבה יעקב

נגד

המשיבים :

1. מפקד פיקוד העורף, האלוף רפי מילוא
2. ראש עיריית תל אביב-יפו, מר רון חולדאי

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

ה' בשבט התשפ"ד (15.1.2024)

בשם העותרים :

עו"ד אוהד יאראק ; עו"ד דניאל טלמון

בשם משיב 1 :

עו"ד מיטל בוכמן-שינדל ; עו"ד סיגל אבנון

בשם משיב 2 :

עו"ד רות גילצר ; עו"ד רחל דיין

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

לפנינו עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבים 1 ו-2, מפקד פיקוד העורף וראש עיריית תל אביב-יפו, לבוא וליתן טעם מדוע לא יכינו תכנית להתקנת מקלטים ציבוריים, מחסות ציבוריים או מרחבים מוגנים ניידים בשכונות מגוריהם של העותרים בדרום-מזרח העיר תל אביב-יפו, ובהתאם יציבו מחסות ציבוריים כאמור לאלתר.

הרקע לעתירה ותמצית טענות הצדדים

1. העותרים הם תושבי שכונות כפר שלם, ידידיה, הארגזים ועזרא שבדרום-מזרח העיר תל אביב-יפו. ביום 6.11.2023, על רקע החמרת המצב הביטחוני במדינה בעקבות מתקפת החמאס מיום 7.10.2023, פנו העותרים אל המשיבים בבקשה כי יפעלו להצבת המיידית של מרחבים מוגנים טרומיים במקומות נבחרים ברחבי השכונות. העותרים ציינו בפנייתם כי מאז המתקפה האמורה, ניצבת האוכלוסייה האזרחית בסכנה מתמדת, נוכח ירי טילים ורקטות מתמשך. מצב זה מחייב את התושבים באזור תל אביב-יפו להגיע למרחב מוגן בטווח זמן של דקה וחצי בלבד. אלא שחרף ההכרח להימצא במרחק קצר ממרחב מוגן תקני, בשכונות מגוריהם אין בנמצא מענה המאפשר להם להתגונן כיאות מפני הירי. צוין בהקשר זה כי מרבית התושבים בשכונות האמורות מתגוררים במבנים שנבנו עובר להקמת המדינה, שאין בהם מרחבים מוגנים דירתיים, קומתיים או מקלטים. כמו כן, כמות המקלטים הציבוריים המצויים בשכונות אלה נמוכה עד מאוד ועל כן אינם מהווים פתרון עבורם. העותרים הפנו בפנייתם, בין היתר, להוראות סעיפים 12-13 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן: חוק הג"א או החוק), העוסקים בסמכויות פיקוד העורף והרשות המקומית בנוגע למקומות מיגון ציבוריים, וביקשו כי המשיבים יפעילו את הסמכויות הנתונות להם ויורו על הצבת מרחבים מוגנים כאמור.

2. במענה שניתן מטעם פיקוד העורף צוין כי בהתאם להוראות חוק הג"א, האחריות להקמת מיגון פרטי ותחזוקתו מוטלת בראש ובראשונה על הפרט, ועל הרשות המקומית מוטלת האחריות להבטיח פעולות אלה. אמנם פיקוד העורף מציב מיגוניות כחלק מתפיסת האחריות המרחיבה שלו, אולם הדבר נעשה בהתאם לשיקולים מקצועיים ומבצעיים הנוגעים בין היתר למרחק היישובים מגבולות המדינה. האזורים שלגביהם פנו העותרים מצויים מעבר לטווח שנקבע על ידי פיקוד העורף לצורך הצבתן של מיגוניות, ולפיכך הם אינם עומדים בקריטריונים לשם קבלתן. מה גם, שמיגונית היא מבנה יביל שנועד לתת מענה מיגוני מסוים לעוברי אורח ארעיים במרחב הציבורי, והוא אינו רלוונטי לאוכלוסייה חסרת מיגון בהינתן זמן ההתרעה והמרחק מבתי התושבים. עבור תושבים אלה המענה הנכון הוא לפעול על פי תפיסת "הכי מוגן שיש", היינו בהינתן שאין מיגון תקני במבנה, יש להתגונן בחדר מדרגות או בחלל פנימי בבית. עוד הודגש כי מיגונית אינה מהווה מקלט או מרחב מוגן תקני ועל כן אינה מחליפה הקמתו של מרחב שכזה.

3. במענה שניתן מטעם העירייה צוין כי בהתאם לחוק הג"א, פיקוד העורף הוא הגורם המוסמך להכין תכניות התגוננות אזרחית במדינה והעירייה פועלת בהתאם להוראותיו. הובהר כי ברחבי העיר, ובכלל זה בשכונות העותרים, קיימים פתרונות מיגון

העומדים לטובת הציבור הרחב, הכוללים מאות מקלטים, מחסות ומרחבים מוגנים. כן צוין כי דיני ההתגוננות האזרחית ודיני התכנון והבנייה עודכנו לאורך השנים על מנת להבטיח את קיומו והקמתו של מענה מיגון תקני בנכסים בבעלות פרטית, בידי גורמים פרטיים. בשנים לב לתפיסת ההתגוננות של פיקוד העורף ובהתאם להחלטת המדינה, מזה שנים ארוכות העירייה אינה בונה מקלטים ציבוריים חדשים. חרף זאת, היא פועלת ללא הרף להעלאת רמת המיגון בעיר, גם בשכונות העותרים וגם בשכונות נוספות בעיר בהן קיימים פערי מיגון. צוין כי עוד קודם לפניית העותרים, במסגרת מאמצי העירייה ופיקוד העורף להעלאת רמת המיגון בעיר ולגישור על פערי מיגון קיימים, נבחנה האפשרות להציב אמצעי מיגון ניידים במרחב הציבורי בעיר. אלא שנמצא כי אפשרות זו אינה מספקת מענה הולם ואינה בת יישום. גם העירייה הזכירה כי תפיסת המיגון של פיקוד העורף היא "הכי מוגן שיש", וציינה כי המשמעות היא שלכל אדם בכל מקום קיימת אפשרות להתגונן גם אם אין בקרבתו מרחב מוגן תקני.

4. מכאן העתירה שלפנינו. לטענת העותרים, סירובם של המשיבים להפעיל את סמכויותיהם, תוך גלגול האחריות אחד על השני ואף על העותרים עצמם, נעשה מבלי שניתן מענה ענייני למצב בו הם נתונים; מבלי שניתנה התייחסות למאפייניהם של המבנים בשכונות המגורים שלהם; ומבלי שניתנה התייחסות לכך שאין במרחבים המוגנים הציבוריים הקיימים בשכונות העותרים כדי לתת מענה לרבים מתושביהן, הן בשל מיקומם והן בשל כמותם. לעמדת העותרים, פערי המיגון הקיצוניים בשכונותיהם ומצב הדברים הקיים שבו התושבים נותרים ללא אמצעי מיגון מעשי, וכל שנותר להם בזמן אזהרה הוא לצאת מביתם ולהישכב על הקרקע, מקימים חובה להפעלת הסמכויות הנתונות למשיבים בחוק הג"א. לחלופין נטען כי הימנעות המשיבים מהפעלת סמכותם, תוך התעלמות מנסיבותיהם הייחודיות של העותרים, טומנת בחובה חוסר סבירות קיצונית ונגועה בשרירותיות. אף אחד מהמשיבים לא ערך כל איזון, לבטח לא איזון ראוי, בין השיקולים הרלוונטיים. בהקשר זה נטען בפרט כי אין לתת משקל מכריע לשיקול הביטחוני-מקצועי שעליו עמד מפקד פיקוד העורף, שעה שיש בו כדי להתעלם מהעובדה שלעותרים אין כל אפשרות למצוא מיגון אף לפי תפיסת "הכי מוגן שיש". כמו כן, ניתן להניח שביסוד עמדת העירייה עומד שיקול תקציבי, אולם אין בשיקול מעין זה כדי לגבור על שיקולים של שמירה על חיי אדם.

5. בתגובותיהם המקדמיות לעתירה חזרו המשיבים על האמור בתשובות שניתנו מטעמם לפניית העותרים, וטענו כי דין העתירה להידחות. משיב 1 טען כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת מיצוי הליכים חסר, וכי דינה להידחות גם לגופה בהיעדר עילה להתערבות. העותרים לא הצביעו על כל מקור חוקי המטיל עליו חובה להכנת תכנית

להקמת מקלטים ציבוריים, או המטיל עליו חובה למגן במיגון ארעי את שכונותיהם. אדרבה, חוק הג"א מורה מפורשות כי החובה לדאוג למיגונם הפרטי של מבנים מוטלת על בעלי המבנים או הדיירים המחזיקים בהם. משיב 1 הדגיש כי אינו מתנער מסמכויותיו על פי דין לצמצום פערי המיגון במדינה כולה, לרבות בתל אביב-יפו, והוא פועל לשם כך באופן שוטף בעשור האחרון וביתר שאת בתקופה האחרונה בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל. בתוך כך נעשות פעולות להבטחת תחזוקתם של מקלטים ציבוריים ואיתור מקומות שישמשו מחסים ציבוריים, וכן אושר תקציב הג"א מקומי המיועד בין היתר לאחזקת מקלטים קיימים. צוין כי היעדר הנחיה להקמת מקלטים ציבוריים חדשים מצד פיקוד העורף מתבסס על שינוי שחל בתפיסת המיגון בישראל, המבכרת את "הצמדת המיגון למשתמש" על פני מיגון ציבורי. עוד צוין כי מימוש התקציב מצוי באחריות הרשות המקומית ופיקוד העורף אינו נכנס בנעליה. באשר להצבת מיגון ארעי, חזר משיב 1 על כך שמיגוניות נועדו לשטחים ציבוריים פתוחים עבור מי שאין באפשרותו להגיע למיגון בזמן ההתרעה הנדרש, ואין בהן כדי להוות חלופה למיגון תקני. כמו כן, חיוב המשיבים להציבן בשכונות העותרים יחייב הצבת אלפי מיגוניות ברחבי הארץ, במקומות נוספים בהם יש פערי מיגון. בנוסף, בהתאם למדיניות "הכי מוגן שיש", עצם העובדה שאין מרחב מוגן דירתי או מקלט אין פירושה בהכרח שעל התושבים לצאת לשטח פתוח. מכל מקום, היקף התערבותו של בית משפט זה בהחלטות הרשות המבצעת בסוגיית המיגון מצומצם.

6. משיב 2 טען אף הוא כי דין העתירה להידחות על הסף בשל שלל טעמים, ובהם כי מדובר בעתירה כוללת שאינה נתמכת בתצהירי כל העותרים כנדרש, והמבקשת לתקוף מדיניות ארצית-ממשלתית. לגופו של עניין נטען כי הצבה של מרחבים מוגנים ניידים אינה אפקטיבית בשים לב לזמן ההתרעה שנקבע לעיר לצורך התגוננות; כי בשים לב להיקף האוכלוסייה המצומצם שיכול מרחב שכזה להכיל, תידרש הצבה של אלפי מרחבים בשטחים ציבוריים בעיר צפופה מלכתחילה; ומשמעות הצבתם היא יצירת סיכון והפרעה ודאית עצומה לציבור כל זמן שאינם בשימוש כמרחב מוגן. לכך יש להוסיף כי הצבת אלפי מרחבים מוגנים ברחבי העיר נעדרת היתכנות שכן כושר הייצור במשק אינו מאפשר זאת, ואף אם הייתה אפשרית – משמעותה הוצאה של כמיליארד וחצי ש"ח באופן מידי. וכל זאת, בהיעדר הצדקה ממשית שעה ששכבה אחרת במערך ההתגוננות – מערכת כיפת ברזל – מספקת הגנה הולמת וטובה ומנטרלת את מרבית ירי הרקטות לעבר אזור מרכז הארץ. משיב 2 עמד גם הוא על השינוי שחל בתפיסת המיגון בישראל, והדגיש כי העירייה פועלת לספק פתרונות מיגון ציבוריים בהתאם להוראות פיקוד העורף ומשקיעה משאבים החורגים ממחויבותה על פי דין. בהקשר זה פורטו פעולות שונות

שנקטה העירייה להכשרת ואחזקת מחסים ומקלטים ציבוריים, לרבות בשכונותיהם של העותרים, כאשר בפועל נעשה שימוש מועט במרחבים המוגנים בעיר.

7. בתשובת העותרים לתגובות המקדמיות מטעם המשיבים נטען, בין היתר, כי לא ניתן מענה של ממש למצוקתם; כי לא קיימת אפשרות לבנות ממ"דים במבני המגורים של העותרים ושל תושבים רבים אחרים בשכונות, ואף אם היה ניתן לעשות כן – מדובר בפתרון יקר שיישומו צפוי להימשך תקופה ארוכה; כי ככל שיש לעירייה חשש בנוגע למשמעויות התקציביות של קבלת הסעד המבוקש בעתירה, היא בעלת הסמכות לבחון את הדברים לעומקם ולתעדף את פעולותיה בתחום המיגון; וכי בניגוד לטענת העירייה, פריסתם המינימלית של המרחבים המוגנים בשכונות מגורי העותרים אינה אפקטיבית עבור תושבים רבים, וכך גם הפעולות השונות שהיא נוקטת בהן.

8. יצוין כי ביום 10.1.2024 הגישה עמותת "תנועה ישראלית" בקשה להצטרף לעתירה כעותרת נוספת. היא ציינה כי פערי המיגון אינם נחלתן של שכונות העותרים בלבד. גם שכונות נוספות בדרום-מזרח העיר כגון יד אליהו, נווה שאנן, שפירא וכפר שלם סובלות מבעיות דומות, וצירופה יאפשר להשמיע גם את קולם של תושביהן. ייאמר כבר עתה כי לא ראינו מקום לצרף את העמותה – המיוצגת אף היא על ידי באי-כוח העותרים – כעותרת נוספת לעתירה, שעה שלא נמצא כי יש בעמדתה משום תרומה מחדשת להליך.

דיון והכרעה

9. לאחר עיון בעתירה ובתגובות לה, ולאחר שמיעת טיעוני הצדדים בעל-פה בדיון שלפנינו, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות וכך אציע לחבריי שנעשה.

10. תחילה יוער כי יש ממש בטענת משיב 1 כי העותרים לא עמדו בחובה המוטלת עליהם לערוך מיצוי הליכים כנדרש. זאת שעה שפנייתם המקדימה למשיבים התמקדה רק בבקשה להצבת מרחבים מוגנים טרומיים ברחבי השכונות (סעיפים 12-13 לפנייה), מבלי שהוזכרה בה בקשתם לעריכת "תכנית להתקנת מקלטים ציבוריים או מחסות ציבוריים" הנזכרת בפתח העתירה. כמו כן, בפנייתם כלל לא הועלתה הטענה לפיה בתייהם נעדרים אפשרות מיגון כגון חדר פנימי או חדר מדרגות, לצורך התגוננות בהתאם למדיניות "הכי מוגן שיש". העותרים טענו בתשובתם כי מדובר בטענות שהועלו בתגובה למענה פיקוד העורף לפנייתם המוקדמת, אולם משעה שהעותרים מדגישים בטיעוניהם את הייחודיות המאפיינת לשיטתם את שכונותיהם, היה מקום למצות עניין זה באופן מלא מול הרשות טרם פנייה לבית משפט זה. מיצוי הליכים שכזה היה עשוי לסייע בהבהרת

התמונה ובמיקוד המחלוקות בין הצדדים. הימנעות העותרים מלעשות כן, יש בה אפוא כדי להצדיק כשלעצמה את דחיית העתירה (וראו למשל: בג"ץ 5507/23 התנועה לטוהר המידות נ' השר לשיתוף פעולה איזורי, שר במשרד המשפטים, פסקה 4 (24.7.2023); בג"ץ 8361/20 שקיר נ' מדינת ישראל, פסקה 15 (7.10.2021)). מכל מקום, אף בהתעלם מאי-מיצוי ההליכים, אין העתירה מגלה עילה להתערבותנו.

11. מאז מתקפת החמאס הרצחנית שהחלה ביום 7.10.2023 מנהלת מדינת ישראל מערכה קשה בזירות שונות. מערכה זו מלווה בירי רקטי בתדירות משתנה לעבר ישובים רבים במדינה, לרבות יישובי גוש דן, המציב את ביטחונה ושלומה של האוכלוסייה בפני סכנה. מציאות זו מדגישה את חובתה העליונה של המדינה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה, החלה ביתר שאת בעתות מלחמה וחירום. היא מעצימה את הצורך במציאת פתרונות מיגון משמעותיים ואפקטיביים. זאת בפרט באזורים בהם קיימים פערי מיגון, לגביהם מתחזק הצורך לשפר את אמצעי ההתגוננות הנתונים לאזרחים ואת תחושת הביטחון שלהם. על כך אין כל חולק.

12. חוק הג"א, שעל הוראותיו נסובה העתירה שלפנינו, יוצק תוכן לחובה הכללית לדאוג לביטחון אזרחי ותושבי המדינה בהתייחס לסוגיית המיגון הפיזי של מבנים. הוא מעגן בתוכו סמכויות שונות הנתונות ל"רשות המוסמכת" (הכוללת בין היתר את ראש הג"א (מפקד פיקוד העורף) ומפקד הג"א מחוזי) ולרשות המקומית, וכן קובע הוראות שונות בנוגע לבעלי הנכסים והמחזיקים בהם. בהקשר זה, כפי שהדגישו המשיבים, אין החוק מטיל על מי מהם את החובה לדאוג למיגונם של מבנים פרטיים. האחריות המוטלת על הרשות המקומית נוגעת להקמתם והחזקתם של מרחבים מוגנים במרחב הציבורי (מקלטים ציבוריים ומחסים ציבוריים; סעיפים 12-13 לחוק); ולצד זאת מוקנות לרשות המוסמכת סמכויות פעולה שונות בנוגע למקלטים ומרחבים מוגנים, לרבות מתן הוראות ואישורים לרשות המקומית (בין היתר, סעיפים 12, 13(ב) ו-13א לחוק). לעומת זאת, האחריות להקמת מרחבים מוגנים בנכסים פרטיים מוטלת על בעלי הנכסים עצמם (סעיף 14 לחוק; בעניין חלוקת הסמכויות ראו גם: מפקדת פיקוד העורף – מחלקת המיגון תורת המיגון הפיזי 25-26 (2010) (להלן: תורת המיגון הפיזי)).

13. לצד הטלת האחריות להתקנת מרחבים מוגנים פרטיים על בעלי הנכסים, ננקטו גם צעדים שונים במטרה לעודד את הקמתם של מרחבים מעין אלו. בכל הנוגע לבנייה חדשה, חוק הג"א והוראות דין אחרות מעגנים בתוכם חובה להתקין מרחבים מוגנים בנכסים פרטיים כתנאי למתן היתר בנייה. בכל הנוגע לבנייה קיימת, לאורך השנים ננקטו אמצעים שונים על מנת לתמרץ בעלי נכסים להתקין בנכסים קיימים מרחב מוגן תקני

לשימושם. כך בכלל וכך בפרט, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבעקבותיה אושרו הקלות רגולטוריות על הקמת מרחבים מוגנים פרטיים (ובכלל זה: תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023; תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשפ"ד-2023; וחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 149 והוראת שעה), התשפ"ד-2023).

14. ביסודה של גישה זו ניצב שינוי שחל בתפיסת המיגון בישראל לפני כשלושה עשורים. עד לתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת תפיסת המיגון בישראל נקבעה כמענה לאיום של הפצצות מהאוויר וארטילריה לאורך קווי הגבול. תפיסה זו נשענה על ההנחה שזמן ההתרעה מרגע זיהוי האיום ועד לפגיעה בפועל בעורף, עומד על כ-15 עד 20 דקות. המענה המיגוני לאיום זה ניתן באמצעות בניית מקלטים בבתי מגורים ובמבני ציבור, ובהתאם לכך רשויות מקומיות פעלו לצמצום פערי המיגון באמצעות הקמת מקלטים ציבוריים. בתחילת שנות ה-90 חל שינוי בתפיסת המיגון, והנחיות ההתגוננות עודכנו והותאמו לאיומים החדשים בזירה – בעיקר תקיפות טילים בליסטיים ורקטות. איומים אלה הכתיבו זמן התרעה קצר במיוחד, דבר שהצריך מענה מיגוני שונה אשר הגישה אליו תהיה קלה ומהירה יותר (ראו: תורת המיגון הפיזי, עמ' 10-11; יובל וורגן מקלטים במוסדות חינוך 4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2006)).

15. על אף השינוי התפיסתי המתואר, לא התייתר כליל הצורך לדאוג לקיומם ולהחזקתם של מרחבים מוגנים במרחב הציבורי. זאת הן נוכח תרחישים אחרים המצריכים מיגון המוני של אוכלוסייה לאורך זמן; והן כמענה משלים לעוברי אורח שנקלעו לקרבת המקלט או המחסה הציבורי בשעת מתקפה, או כמענה לתושבים המתגוררים בסמיכות רבה ובעלי יכולת להגיע אליו בתוך זמן ההתרעה להתגוננות. על כן, כאמור, לא נס ליחן של הוראות חוק הג"א המעגנות סמכויות שונות בנוגע להחזקתם והכשרתם של מרחבים מוגנים ציבוריים – הן ביחס לרשויות המקומיות והן ביחס לרשות המוסמכת. עם זאת, החוק אינו קובע את דרך הפעולה שבה על הרשות לנקוט בבואה להפעיל את סמכויותיה, ואינו מכתב את אופן יישומן של סמכויות אלה. לפי הוראות החוק, נקודת המוצא היא כי לרשות נתון שיקול דעת בנוגע לאופן יישום הסמכויות השונות הנוגעות לייעודם והכשרתם של מבני ציבור לשמש כמרחבים מוגנים ציבוריים. זאת מפני שהחלטות בעניינים אלו מבוססות באופן טבעי על שיקולים מקצועיים שונים, ובהם שיקולים ביטחוניים, ציבוריים ותקציביים; וכורכות עמן משמעויות שונות בהיבטים אלה. לא בכדי, התערבות בית משפט זה בעניינים מעין אלו שמורה למקרים חריגים שבחריגים (וראו למשל: בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף,

פסקאות 5-6 (20.7.2014); בג"ץ 8013/10 המועצה האזורית אשכול נ' ראש הממשלה, פסקה 13 (8.8.2011) (להלן: עניין המועצה האזורית אשכול); בג"ץ 7844/07 כהן נ' ממשלת ישראל, פסקה 22 (14.4.2008); בג"ץ 8397/06 ווסר נ' שר הביטחון, פ"ד סב(2) 198, 211-212 (2007) (להלן: עניין ווסר)).

16. בענייננו, כעולה מתגובותיהם המקדמיות של המשיבים, העירייה פועלת באופן רציף ובשיתוף פעולה הדוק עם פיקוד העורף על מנת לספק פתרונות מיגון ציבוריים לכל תושבי העיר, ולשם כך משקיעה משאבים רבים. במסגרת זו העירייה השקיעה בשיפוצם של למעלה מ-200 מקלטים ציבוריים; נערכו ביקורות של פיקוד העורף באופן תדיר על מנת לוודא את כשירותם ואת אחזקתם התקינה של המקלטים על ידי העירייה; נערכו סקרי מיגון הנדסיים במאות חניונים תת-קרקעיים לצורך איתור החניונים המתאימים לשמש כמחסים ציבוריים בשעת חירום, ובהתאם אושרו למעלה מ-150 חניונים כאמור; ננקטו צעדים כדי לייעד מראש תחנות תת-קרקעיות של הרכבת הקלה כמחסים ציבוריים המונים; ואושרה תוספת תקציב לטובת תכנון והוספת שטחי מיגון לגני ילדים בעיר, אשר יוכלו לשמש אף הם את הציבור כמחסה ציבורי. מעבר לפעולות אלה מצויים העירייה ופיקוד העורף בקשר רציף ומקיימים מדי תקופה בחינה כללית משותפת של צרכי ההתגוננות האזרחית בכל העיר, על פי המידע הקיים בידי העירייה, ושל תכניות הרשות לטיפול בצרכים אלה. במסגרת תהליך זה קובעת הרשות המקומית את הסעיפים שייכללו בתקציב הג"א, ופיקוד העורף מאשר אותו לאחר שקילת שיקולים שונים הנוגעים לגודל האוכלוסייה, לתכניות קיימות לשיפור ההיערכות לחירום, לפערי המיגון ברשות ועוד.

17. אמנם, על שלל הפעולות שננקטו כאמור לא נמנית הקמת מקלטים ציבוריים חדשים. ברם מדיניות זו מבוססת על השינוי בתפיסת המיגון בישראל כמפורט לעיל, בהתאם לאיום הטילים וקיצור זמני ההתרעה. מדיניות זו אינה ייחודית לתל אביב-יפו אלא משותפת לכלל הרשויות המקומיות (תורת המיגון הפיזי, עמ' 27; יניב רונן המקלטים והממ"דים בישראל – מספרם ומצבם 1 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2007)). בעתירה שלפנינו לא הונח כל בסיס לדיון בהיבטיה ובהצדקותיה של מדיניות זו או בתפיסת המיגון השלטת, וממילא אין מקום להורות באכסניה זו על סעד שאינו הולם אותן. לא למותר לציין כי המדיניות האמורה מתיישבת גם עם שיקולים פרטניים הנוגעים לעיר כולה, שעניינם מחסור בעתודות קרקע פנויות וקיומן של תכניות התחדשות עירונית.

18. ובאשר לסעד בדבר הצבת מרחבים מוגנים ניידים בשכונות מגוריהם של העותרים, אשר נדמה כי הוא הסעד העיקרי המבוקש על ידם. הגם שמבוקשם של

העותרים מתמקד בהצבת מרחבים מוגנים במרחב הציבורי, הלכה למעשה מדובר במשאלת העותרים ליתן מענה לצורך במיגון בעת שהותם בביתם הפרטי. במילים אחרות, העותרים מבקשים לחייב את המשיבים לספק אמצעי מיגון למבנים פרטיים, וזאת כאשר כמפורט לעיל, הוראות חוק הג"א מטילות חובה זו על בעלי הנכסים עצמם. מעבר לכך, מתגובותיהם המקדמיות של המשיבים עולה כי ישנם שיקולים כבדי משקל שלא להקצות ולממן הצבת מרחבים מוגנים ניידים בשכונות העותרים וביתר חלקי העיר – לא על ידי פיקוד העורף ולא על ידי העירייה.

19. כעולה מתגובתו המקדמית של משיב 1, בעתות חירום פועל פיקוד העורף, כחלק מתפיסתו המרחיבה, להציב מרחבים מוגנים ניידים מסוג מיגוניות לאזורי עימות, לצורך חיזוק החוסן האזרחי. ברם הואיל ומיגוניות הן משאב מוגבל, הצבתן מתבצעת על ידו בהתאם לשיקולים מבצעיים ולצרכים ביטחוניים. בעיקרו של דבר, פיקוד העורף ממקד את חלוקתן באזורים המצויים בטווח של 40 ק"מ מגבול עזה ומגבול לבנון שבהם קיים האיום הגדול והמשמעותי ביותר לאוכלוסייה, וגם זאת בהתאם לקריטריונים שהוגדרו על ידו. הרשויות במחוז גוש דן אינן עומדות בקריטריונים אלה ועל כן אינן זכאיות להקצאת מיגוניות על ידו. לא למותר לציין כי נוכח מדיניות זו של פיקוד העורף, ישנם ישובים רבים, שחלקם אף קרובים יותר לגבולות המדינה מאשר שכונות העותרים ושגם בהם קיימים פערי מיגון, לעתים אף גדולים מאלה הקיימים בשכונות העותרים, וחרף זאת הם אינם זכאים להקצאת מיגוניות. השמיכה קצרה, ולא לנו להורות מה לכסות באמצעותה ומה לא. נוסף על כך, וחשוב מכך – על פי העמדה המקצועית של משיב 1, מיגוניות הן אמצעי מיגון בעל ערך נמוך ביחס למקלטים ומרחבים מוגנים דירתיים, אשר אינו מהווה מיגון תקני בהתאם להוראות חוק הג"א ולתקנות שהותקנו מכוחו. אמצעי זה מיועד בעיקר לצמצום הנזק כתוצאה מהדף ורסיסים עבור עוברי דרך ארעיים במרחב הציבורי הפתוח, שאין ביכולתם להגיע למרחב מוגן תקני בזמן ההתרעה העומד לרשותם. אין בו משום אמצעי יעיל להתגוננות מפני איום של ירי לטווחים ארוכים. יתרה מזאת, מעיון בסיכום ישיבה שנערכה בעירייה בראשות מנכ"ל העירייה ובנוכחות נציגי פיקוד העורף ביום 2.11.2023 (צורף כנספח 1 לתגובה המקדמית מטעם משיב 2), עולה כי לא רק שיעילותן של המיגוניות נמוכה ביחס לאיום הרקטי לגוש דן, אלא שלאור ההדף הרב מן הטילים המשוגרים לאותו אזור, יש בהן אף כדי להגביר את הסיכון לנוכחים בהן. היינו, השכר יוצא בהפסד.

20. כמו כן, מתגובתו המקדמית של משיב 2 עולה כי עוד לפני פנייתם המוקדמת של העותרים, נערך בעירייה דיון מקצועי בהשתתפות נציגי פיקוד העורף, במהלכו נבחנה השאלה האם יש מקום להציב ברחבי העיר מיגוניות או מרחבים מוגנים ניידים תקינים.

בסופו של הדיון התקבלה החלטה שלא לעשות כן. בכל הנוגע למיגונויות, ביסוד ההחלטה עמדו טעמים שנזכרו לעיל בדבר יעילותן הנמוכה והסכנות הטמונות בהן. בכל הנוגע למרחבים מוגנים ניידים תקינים, הובהר כי כל מרחב מוגן יכול לאכלס בכטחה כ-20 עד 25 אנשים לכל היותר, דבר המחייב הצבת אלפי מרחבים יבילים בשטחים ציבוריים בעיר (ולא רק בשכונות מגוריהם של העותרים, שכן על פי נתוני העירייה פערי מיגון קיימים בכל אזורי העיר (כאמור למשל בפסקאות א', י"ד ו-כ"ז לתגובת משיב 2)). דרישה מעין זו נעדרת היתכנות, זאת הן בשל מגבלות כושר הייצור והאספקה במשק ותיעדוף הקצאת המרחבים המוגנים לאזורים הנחשבים כאזורים בסיכון גבוה – תיעדוף שנקבע על ידי משרד הביטחון ופיקוד העורף; והן בשל החוסר המובנה בשטחים ציבוריים פנויים ברחבי העיר. בדיון אף עלתה האפשרות להציב מספר קטן ו"סמלי" של מרחבים מוגנים יבילים בעיר, אולם נמצא כי חסרונותיה של אפשרות זו עולים על יתרונותיה והיא אף עלולה להגביר את הסיכון לאוכלוסייה. זאת שכן הדבר עשוי לייצג תחושת מיגון שגויה, ואף להביא לכך שבעת שתשמע אזעקה עשרות אנשים ינסו להיכנס למרחב המוגן, שביכולתו כאמור להכיל מספר מצומצם של אנשים, תוך יצירת דוחק ולחץ; התקהלות ניכרת; היעדר אפשרות לסגור את דלת המרחב כנדרש; והיותו של מרחב מחוץ למרחב בטולי מיגון לחלוטין, חלף שהייה במקום המספק הגנה בהתאם לעיקרון "הכי מוגן שיש". אף כאן אפוא, השכר יוצא בהפסד.

21. בהקשר זה יצוין כי לעמדת המשיבים, פתרונות המיגון הציבוריים אינם יעילים אף על רקע חוסר הנכונות של הציבור להיעזר בהם. כך עולה מנתונים שהוצגו בתגובה המקדמית מטעם משיב 2, לפיהם רק כמחצית מהמרחבים המוגנים במבני ציבור שנפתחו מאז פרוץ המלחמה נותרו פתוחים (23). זאת בשל כך שנרשמו בהם נתוני כניסה נמוכים מאוד עד אפסיים. 11 מתוך המרחבים שנסגרו מצויים בשכונות דרום-מזרח העיר, לרבות חלק משכונות העותרים ואף השכונות המיוצגות על ידי עמותת "תנועה ישראלית" שביקשה כאמור להצטרף כעותרת.

22. לסיכום. שיקולים כבדי משקל עומדים ביסוד סירובם של המשיבים להציב מרחבים מוגנים ניידים בעיר ובשכונות העותרים. לשיקולים אלה אף מצטרפים נתונים מהם עולה כי השימוש הנעשה במרחבים המוגנים הציבוריים ברחבי העיר הוא מועט מאוד. על כן, על רקע האמור; בהינתן תפיסת המיגון הקיימת וזמני ההתרעה הקצרים; ובשים לב לאמת המידה להתערבות בשיקול דעת הרשויות בעניינים מעין אלו כאמור לעיל – סירובם של המשיבים להציב מרחבים מוגנים ניידים ברחבי העיר אינו מגלה עילה להתערבותנו.

23. ובשולי הדברים אבל לא בשולי חשיבותם, יודגש כי חרף ההבנה למצבם ולחששם של העותרים, כפי שציינו המשיבים, ההתגוננות מפני האיום הרקטי הנשקף לאוכלוסייה האזרחית אינה מתמצה במיגון פיזי. המיגון הפיזי הוא מרכיב אחד בלבד ממכלול תפיסת ההתגוננות ומהמעטפת הביטחונית-צה"לית הרחבה, הכוללת גם את מרכיב ההגנה הפעילה – מערכת כיפת ברזל. ואכן, בהתאם לנתונים שנאספו בידי המשיבים, מערכת זו מסכלת את רוב רובו של האיום הנשקף לכלל אזרחי ישראל ובזכותה התרחשו ברחבי העיר אירועי נפילות בודדים. כמו כן, פיקוד העורף מנהיג כאמור את מדיניות "הכי מוגן שיש" לבחירת המרחב המוגן התקני ביותר בזמן התרעה נתון. מדיניות זו מבהירה כי אמנם מקלט או מרחב מוגן דירתי הם אמצעי המיגון העדיפים, אך בהיעדרם הנחיות פיקוד העורף מאפשרות לכל אחד לבחור את המרחב הכי מוגן שניתן להגיע אליו בזמן ההתרעה. אף אם אין במבני המגורים בהם מתגוררים העותרים ושכניהם גרמי מדרגות אך המבנה כולל קירות העשויים מבטון או מבלוקים (ומהעתירה עולה כי לפחות חלק מהמבנים בשכונות הם אכן כאלה), לא נדרש לצאת לשטח פתוח אלא יש לבחור חדר פנימי ככל הניתן, בו יש כמות מינימלית של חלונות או דלתות ולהתרחק מחרסינות ומזכוכיות. בעניין זה יצוין כי הן ממענה העירייה לפנייה המוקדמת של העותרים והן מתגובת משיב 1 לעתירה עולה כי הם נכונים לסייע באיתור המרחב "הכי מוגן שיש" במבנים השונים ובאפשרות העותרים ותושבי שכונותיהם לפנות אליהם בעניין.

24. ולקראת סיום. כאמור לעיל, העירייה פועלת באופן רציף ובשיתוף פעולה הדוק עם פיקוד העורף לשיפור פערי המיגון בכל רחבי העיר. במסגרת זו, פשיטא כי ככל שיימצא כי קיימת ייחודיות יוצאת דופן וחריגה באיזו מהשכונות בעיר, העירייה תפעל לתת מענה מתאים בכפוף למגבלות ולשיקולים הרלוונטיים שפורטו לעיל.

סיכומו של דבר, אם תישמע דעתי העתירה תידחה ללא צו להוצאות.

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' כשר:

אני מסכים ומבקש להדגיש את האמור בסעיף 24 לחוות דעתו של חברי, השופט ד' מין. המונח "פערי מיגון" יכול לכלול מצבים אשר ביניהם הבדלים מהותיים. ברי כי אם מתברר כי קיימים מקרים בהם אותם "פערים" הינם בגדר חריג, יש לשקול לנהוג בהקשרם בהתאם, בכפוף למגבלות וליתר השיקולים הרלבנטיים, כאמור בחוות דעתו של חברי.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מין.

ניתן היום, י"ט בשבט התשפ"ד (29.1.2024).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט