

התובעת:

עמותת עטרת ע.ר. 58000123

ע"י ב"כ עו"ד מרים זקבך ואו משה ואנונו ואח'
סניף תל אביב: רח' יגאל אלון 65, מגדלי טויוטה, ת"א
מען למכתבים: רח' ז'בוטינסקי 2, ת"ד 664, נהריה 2238041
טל: 04-9000581 פקס: 04-9000582

- נ ג ד -

הנתבעת:

מועצה מקומית גדרה

ע"י ב"כ עו"ד עוה"ד עפר שפיר
רח' מנחם פלאוט 10 רחובות 76706
טל': 08-9311111 פקס: 08-9311112

ובענין הבקשה

להסדר פשרה:

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז מרכז - אזרחי
דרך מנחם בגין 154, תל-אביב, ת.ד. 33260, 6133001
טל': 073-3736222 פקס: 02-6468017

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להוראת סעיף 18(ד) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**"), מתכבד בזאת היועץ המשפטי לממשלה להביע עמדתו בנוגע להסדר הפשרה שהוגש לאישור בית המשפט הנכבד (להלן: "**הסדר הפשרה**") בתיק דנא.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה הנה, כי אין מקום לאשר את הסדר הפשרה כפי שהוגש לבית המשפט הנכבד מאחר שנקבע בו פיצוי בדמות הנחה בתשלום עבור פינוי אשפה מעסקים, שלא על בסיס חוק עזר בתוקף אלא על בסיס טיוטת חוק עזר, שעוכב על ידי שר הפנים.

בשל כך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ההסדר במתכונתו הנוכחי אינו ראוי וסביר ואינו משרת את התכליות שביסוד מכשיר התובענות הייצוגית, ולכן אין לאשרו.

פתח דבר

1. עניינה של התובענה בטענת התובעת לפיה המועצה המקומית גדרה (להלן: "**הנתבעת**") או "**המועצה**") נוהגת לגבות תשלום עבור פינוי אשפה מעסקים, החל מחודש אוגוסט 2015 וזאת ללא הסמכה מכוחו של חוק עזר לגדרה (שמירת הסדר והניקיון) התשנ"ו-1996 (להלן: "**חוק העזר אשפה**"), אשר לא נקבעו בו קריטריונים לחיוב בפסולת חריגה, או מכוחו של חוק עזר אחר שאושר כדין.

2. הנתבעת טענה מנגד, כי היא פועלת לחקיקתו של חוק עזר אשר יסדיר גביית תשלום פינוי אשפה בגין האשפה החריגה בלבד (להלן: "**חוק העזר פינוי פסולת עודפת**" או "**חוק העזר המצוי בהליכי חקיקה**"). כן טענה הנתבעת כי הגביה המבוצעת על ידיה הינה בגדר "מחיר" ולא בגדר "אגרה" כאשר הנישום אינו מחויב לקבלת השירות מן הנתבעת ויכול לבצע את הפינוי בעצמו. לפיכך טענה הנתבעת כי אין מדובר באגרה או בתשלום חובה ומשכך אינה נדרשת להסמכה בחוק עזר לצורך ביצוע הגבייה.
3. התובעת טענה בתגובה כי חובת הנתבעת בפינוי האשפה הנה חובה בסיסית המעוגנת בחוק העזר אשפה, הן בנוגע לאשפה בסיסית והן בנוגע לאשפה חריגה. לטענת התובעת, הסמכות היחידה של הנתבעת לגבות תשלום עבור פינוי אשפה יכולה לקום אך ורק במידה ויתוקן חוק העזר אשפה, אשר במסגרתו יפורטו הקריטריונים לאבחנה בין האשפה הבסיסית לאשפה החריגה לעסקים. לטענת התובעת ובהעדרו של חוק עזר עדכני, מחויבת הנתבעת לפנות את כלל האשפה, לרבות האשפה החריגה, ללא גבית תשלום בגינה. בנוסף נטען כי התשלומים שגובה הנתבעת בגין פינוי אשפה הם בגדר אגרה ולא מחיר.
4. הסעדים שנתבעו בתובענה הינם השבת הכספים שנגבו מחברי הקבוצה, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

עיקרי הסדר הפשרה

5. הגדרת הקבוצה הרלוונטית על פי ההסדר כוללת את כל מחזיקי הנכסים בתחום שטח שיפוטה של המועצה אשר חויבו על ידיה בתשלום בגין הפסולת העודפת וזאת בנוסף לחיובי הארנונה המושתיים עליהם.
6. הפיצוי המוצע במסגרת הסדר הפשרה הוא כי החל מיום הגשת התביעה (חודש ינואר 2016) ועד למועד בו יאושר חוק העזר פינוי פסולת עודפת וייכנס לתוקפו, תשית הנתבעת חיוב בתשלום עבור פינוי האשפה בשיעור של 50% מהתעריף הקבוע בחוק העזר האמור, שטרם נכנס לתוקף. החיוב יתבצע בהתאם לעקרונות שנקבעו בטיטת חוק העזר פינוי פסולת עודפת, הנמצא כאמור בהליכי חקיקה.
7. בהתאם לכך, תתקן הנתבעת את חיוביהם של חברי הקבוצה כך שיותאמו להסדר הפשרה, ובהתאם תשיב את הכספים שנגבו ביתר בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980. בהתאם להסכם הפשרה, גביית היתר עומדת על סכום של 112,000 ₪ לחודש.
8. ביצוע ההשבה ותיקון החיובים בפועל יבוצע בתוך 30 ימים מיום מתן תוקף של פסק דין להסדר הפשרה, כאשר בתוך 14 ימים מיום ביצוע ההשבה, יעביר ב"כ הנתבעת לידי ב"כ התובעת פירוט מלא של ההשבה שבוצעה, לרבות אסמכתאות המעידות על ביצוע ההשבה בפועל לכלל הנישומים.
9. הסדר הפשרה יהיה בתוקפו עד לאישור חקיקתו של חוק העזר המצוי בהליכי חקיקה, כך שלאחר כניסת חוק העזר המצוי בהליכי חקיקה לתוקף, תגבה המועצה את מלוא סכום התשלום עבור פינוי הפסולת העסקית העודפת ובהתאם להוראותיו של חוק העזר.
10. הצדדים ממליצים בהסדר הפשרה לאשר תשלום גמול על סך של 10,000 ש"ח ושכר טרחת עו"ד על סך 90,000 ש"ח בתוספת מע"מ.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

11. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין לאשר את ההסדר המוצע המתבסס על חוק העזר אשר מצוי בהליכי חקיקה, ואשר עוכב על ידי שר הפנים, וטרם הסתיימו הליכי חקיקתו. עיכוב חוק העזר על ידי משרד הפנים נבע מן העובדה כי רק בעת האחרונה גובשו הקריטריונים לגביית תשלום עבור אשפה תעשייתית עודפת. נבקש להרחיב להלן את אופן ביטוי של עקרון החוקיות לעניין חקיקת חוקי עזר.
12. על מנת לאפשר לרשות מקומית לבצע את חובותיה, רשאית הרשות המקומית לחוקק חוקי עזר. לפי סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] תשכ"ה-1965, חוקי העזר תוחמים את מסגרת הפעולה והכללים המחייבים שלפיהם תפעל הרשות.
13. חוקי העזר הם המכשיר המרכזי שבאמצעותו רשויות מקומיות קובעות את נורמות ההתנהגות בתחום שיפוטן ומטילות מסים עירוניים שאינם ארנונה. בבג"ץ 170/87 **אסולין נ. ראש עיריית קרית גת**, פד"י מ"ב (1) 678 ובבג"ץ 1640/95 **אילנות הקריה נ. ראש עיריית חולון**, פד"י מ"ט (5) 582 (1996) נקבע כי הסמכה כללית לרשות ציבורית לפעול בתחום מסוים או להסדירו אין בה כדי להקנות סמכות להטיל מיסים אגרות או היטלים למימושה. מעיקרון שלטון החוק נגזר גם שאין רשות ציבורית רשאית לגבות מס או היטל ללא הסמכה בחוק. סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי "מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". אשר על כן, ברור כי על מנת לגבות תשלומי חובה, על הרשות המקומית לקבוע זאת בחוק או בחקיקת משנה.
14. ההליך לאישור חוקי עזר הקבוע בפקודת המועצות המקומיות דורש אישור מועצה ומתן הזדמנות לשר הפנים למנוע את כניסתו של החוק לתוקף בתנאים הקבועים בפקודה.
15. בהתייחס לנושא הסכם הפשרה- פינוי פסולת עודפת, למען שלמות התמונה, נבקש להפנות למספר החלטות שהתקבלו בעניין זה על ידי בית המשפט. הראשונה, החלטה שהתקבלה בעניין יכולתה של הרשות לגבות אגרה בגין פסולת עודפת.
16. בבג"ץ 1756/10 **עיריית חולון נ. שר הפנים** (ניתן ביום 2.1.13) (להלן: בג"ץ עיריית חולון), קובע כי ניתן לגבות אגרה בגין פסולת **עודפת** בהתאם להוראות המתאימות הקבועות בחוק עזר, וכן קובע: "טוב יעשה המשרד (משרד הפנים) אם יקיים דיון עקרוני בנושא ויקבע לעצמו אמות-מידה מנחות שיקלו עליו להעריך הצעות לחוקי עזר חדשים בנושא. זאת, על מנת שחוקי עזר של רשויות שונות יוערכו לפי אותן אמות מידה..."
17. בנוסף, נבקש להפנות להחלטת השופטת חיות שניתנה במסגרת הליך בר"מ 4091/15 **עיריית נצרת עילית נ' אבי סופר בע"מ** (ניתן ביום 20.8.15) בה נקבע כי: "... אין לקבל את טענת העירייה לפיה ההלכה שנפסקה בעניין עיריית חולון אינה חלה על חוקי עזר שהותקנו לפני מתן פסק הדין. גם אם נצא מתוך נקודת הנחה לפיה טרם מתן פסק הדין בעניין עיריית חולון היו רשויות מקומיות רשאיות לגבות אגרת פינוי אשפה מכלל המפעלים שבתחומן, ללא קשר לכמות וסוג הפסולת אותה הם מייצרים - ואינני קובעת כי כך הוא - הרי משעה שניתן פסק הדין בעניין עיריית חולון היה על העירייה לפעול בהתאם לפסיקה זו ולהתאים את חוקי העזר שבתחומה לכללים שנקבעו בה".
18. עוד נציין כי לאחרונה גובשו אמות מידה מנחות וכן ניתן פסק דין בבג"ץ 4279/15 **סלע קפיטל נדל"ן נ' שר הפנים**, בו נקבע כי:

י"א) משרד הפנים יפיץ לכל הרשויות המקומיות עד לתאריך 31.08.2017 את אמות המידה שגיבש לצורך הסדרת סוגיות פינוי האשפה, נושאי העתירה, לרבות פירוטים נוספים שבדעתו להכליל בהקשר זה.

ב) הרשויות המקומיות, ככל שתפוצנה בכך, תקבלנה את ההחלטות המתאימות כדי להתאים את חוקי העזר שלהן לאמות המידה הנ"ל – ותגשנה את התיקונים המוצעים, בלויית התחשיבים הרלבנטיים – לאישור משרד הפנים עד תאריך 31.12.2017.

ג) משרד הפנים יאשר או יידחה (לרבות אישור או דחייה בתנאים) את התיקונים של חוקי העזר המוצעים כנ"ל, וזאת עד לתאריך 1.04.2018.

סיכום

19. כאמור, היות והסדר הפשרה קובע גבייה בשיעור של 50% מתעריף הקבוע בחוק עזר שטרם נחקק, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה אין מקום לאשר את הסדר הפשרה במתכונת בה הוגש.

אורלי ברנע, עו"ד

סגן בכיר א' וממונה לפרקליט מחוז מרכז - אזרחי

15 בפברואר 2017 פמ"מ תצ/8348/16

א.ב. 1268373