

ה מ ע ר ע ר ת

חברת גב-ים לקרקעות בע"מ
באמצעות ב"כ עו"ד אורי דויטש
ממשרד פלג, כהן, דויטש, עורכי-דין
מדרך מנחם בגין 52, תל אביב, 6713701
טלפון: 03-6372500; פקס: 03-6372520

נ ג ד

ה מ ש י ב ה

עיריית טירת הכרמל
באמצעות ב"כ עו"ד יניב מטלס
מרחוב גוש עציון 7, גבעת שמואל, 5403007
טלפון: 03-5328098; פקס: 03-5328094

מתייצב להליך

היועץ המשפטי לממשלה
המשרד להגנת הסביבה
משרד הפנים
באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים, 9149001
טלפון: 02-6466305; פקס: 02-6467011

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 1.2.2017, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להביא לפני בית המשפט הנכבד את עמדתו, על דעת משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, בשאלה האם עירייה מוסמכת להורות לעוסק לפנות בעצמו פסולת תעשייתית בלא שיהיה לכך עיגון בחוק העזר הרלוונטי.
2. עניינו של הערעור בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט רון סוקול), בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בעת"מ 15359-12-14, מיום 19.7.2015. בפסק הדין נדחתה עתירת המערער, בעלת זכויות במתחם עסקי בטירת הכרמל, נגד החלטת העירייה שלא לפנות את כל סוגי הפסולת המושלכת על ידי העסקים הפועלים במתחם.
3. יצוין, כי בגין הכספים ששילמה המערער לצדדים שלישיים תמורת שירותי פינוי האשפה מתנהלת תביעה כספית לפני בית משפט השלום בחיפה (ת"א 12365-05-13).
4. היועץ המשפטי לממשלה יקדים ויאמר – עיון בכתבי בית הדין מגלה, כי בין הצדדים נטושה מחלוקת עובדתית באשר לנסיבות המקרה הספציפי. כמו כן, ישנה מחלוקת לגבי פרשנות חוק העזר הקיים של הרשות המקומית.

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא בשאלה המשפטית שבית המשפט הנכבד הורה ליועץ המשפטי לממשלה להידרש לה, **והיא אינה עוסקת בעניין הספציפי של טירת הכרמל והמתחם הספציפי**.

5. כמו כן יבקש היועץ המשפטי לממשלה בפתח הדברים להפנות לפסק דין שניתן בימים אלו ממש, עע"מ 7187/17 **עיריית קרית גת נ' ביג מגה אור קרית גת בע"מ** (פורסם באר"ש, 11.8.2019) (להלן: "**עניין עיריית קרית גת**"). וכך הוגדרה השאלה שנדונה בפסק הדין האמור:

"שוב נדרשים אנו לדון ולהכריע בטענה המבקשת לחייב רשות מקומית בפינוי אשפה ממפעלים ומבתי עסק הממוקמים בתחומה מבלי לגבות מהם שום תשלום מעבר לדמי הארנונה הכללית המשולמים על ידי הבעלים של אותם מפעלים ובתי עסק".

עיון בפסק הדין **בעניין קרית גת** מלמד, כי כל כולו עוסק בשאלת תקפותם של חוקי עזר קיימים המבחינים בין פסולת בסיסית לפסולת תעשיתית, וקובעים הוראות בעניין זה (ראו רישא לסעיף 3 לפסק הדין).

בענייננו, התבקשה ומוגשת עמדת היועץ המשפטי לממשלה אך בעניין סמכותה של הרשות המקומית להורות על פינוי עצמי **בלא עיגון בחוק העזר המקומי**. למותר לציין, כי השאלה מתי ישנו עיגון בחוק עזר קיים להוראה כזו או אחרת היא שאלה פרשנית, והעמדה שלפנינו לא תעסוק בה.

6. לגופם של דברים. בתמצית, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, כי דרך המלך שהטלת חובת פינוי עצמי של פסולת תעשייתית תהא בחוק עזר. היועץ המשפטי לממשלה יפרט.

7. סעיף 242 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**הפקודה**") קובע כך:

"בעניין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העיריה פעולות אלה: ...
(2) תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בגין פינוי כאמור".

8. סעיף 250 לפקודה מסמיך את העירייה להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לה לבצע פעולות שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותן על פי הפקודה. וראו בעניין זה גם את סעיף 251 לפקודה.

9. בפסק דינו בבג"ץ 1756/10 **עיריית חולון נ' שר הפנים** (פורסם באר"ש, 2.1.2013) (להלן: "**עניין עיריית חולון**"), קבע בית המשפט הנכבד, כי רשות מקומית רשאית להטיל על עסק אגרה בעד פינוי של פסולת עודפת, כאמור באותו פסק דין.

10. בענייננו, בית המשפט הנכבד קבע בפסקה 36 לפסק הדין בעניין עיריית חולון, כי:

"אין מניעה במישור העקרוני לכך שרשות מקומית תגבה אגרת פינוי פסולת מחוץ לארנונה הכללית; ובלבד שמדובר בפינוי פסולת הקשורה לתהליכי הייצור של המפעל מעבר לרמת "בסיס" מסוימת שתיקבע".

עוד הוסיף בית המשפט הנכבד, וקבע כי ההבחנה בין פינוי אשפה "בסיסית" לבין פינוי אשפה המהווה המשך של תהליך הייצור היא "הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי ייצור... כשם שלא מצופה מהרשות המקומית לספק ולממן את חומרי הגלם של המפעל, כך גם אין לצפות שהיא תהיה חייבת במימון פינוי התוצרים הנובעים מן השימוש בחומרי הגלם".

11. בסופו של יום החליט בית המשפט הנכבד **בעניין עיריית חולון, כי על העירייה לחזור ולחוקק חוק עזר עדכני**, בהתאם לעקרונות שהותוו בפסק הדין, ככל שתחפוץ בכך, תוך קביעה ברורה ובהירה של ההבחנה הנורמטיבית שצריכה להיות מונחת ביסודו – ההבחנה בין עלויות פינוי האשפה הבסיסית, המכוסות על-ידי הארנונה הכללית, לבין עלויות הפינוי של פסולת נוספת חריגה, עובר להגשתו מחדש לאישור שר הפנים.

12. יושם אל לב, כי בפסק הדין האמור אמנם לא הייתה התייחסות מפורשת לפינוי עצמי של פסולת תעשייתית, אך בית המשפט העיר בפסקה 35, כי:

"ניתן להוסיף ולציין, כי לאמיתו של דבר, המפעלים אינם אנוסים לשלם את אגרת פינוי האשפה, במובן זה שהיקף התשלום הוא כהיקף הפסולת שהעירייה תתבקש לפנות. מפעל שיפעל לצמצום היקף הפסולת שלו, או יפעל (כדין) לפינויה בדרכים אחרות, לא יזדקק למילוי מיכלי האשפה של העירייה וממילא גם לא ישלם בגין שירות זה. עובדה זו, שנמצאת ברקע הדברים, מדגישה את יתרונותיו של התמריץ שיוצר חוק העזר החדש, כמו גם ההבחנה בין תשלום אגרה לבין תשלום ארנונה, שאינה אלא מס המנותק מהיקף השירותים שצורך המפעל בפועל".

13. באשר למשרד הפנים, נקבע בפסק הדין בעניין עיריית חולון כי טוב יעשה אם יקיים דיון עקרוני בעניין ההבחנה שבין פינוי אשפה "בסיסית", שאותו אמור לכסות תשלום הארנונה, לבין פינוי אשפה אחרת, שתשלום הארנונה אינו אמור לכסות אותו, ויקבע – בשיתוף המשרד להגנת הסביבה – אמות מידה מנחות שיקלו עליו להעריך הצעות לחוקי עזר חדשים בנושא ושיעמדו לפני הרשויות המקומיות בבואן להתקין חוקי עזר חדשים בנושא.

14. היועץ המשפטי לממשלה יבקש לציין, כי בפסק הדין בעניין עיריית חולון, נעשה שימוש במינוח "פסולת עודפת", ולחלופין, "פסולת תעשייתית". לעניין זה, יבקש היועץ המשפטי לממשלה לצטט את פסקה 47 לפסק הדין:

"אכן, ההבחנה בין פינוי אשפה "בסיסית" לפינוי פסולת החורגת מכך אינה בהכרח פשוטה. אין ספק שעבודת הכנה של משרד הפנים (בשיתוף המשרד

להגנת הסביבה) תוכל לסייע בכך. ייתכן שבעולם "אידיאלי" ניתן היה להעלות על הדעת מצב בו אגרת האשפה תיגבה במלואה על-פי היקף האשפה שמייצר כל גורם. מצב דברים זה היה ממקסם את יישומו של עקרון "המזהם משלם" ופוטור מן הצורך להבחין בין התשלום הבסיסי שמכוסה על-ידי הארנונה לבין התשלום בגין **פסולת תעשייתית עודפת**. אולם, בהתחשב בכך שלעת עתה תשלום הארנונה אמור לכסות גם את שירותי הניקיון ואיסוף האשפה הבסיסיים, ובלא תיקון חקיקתי מתאים, ההבחנה היא מחויבת המציאות" (ההדגשה הוספה).

בהחלטת בית המשפט הנכבד בה ביקש את הגשת עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהליך שלפנינו, נעשה שימוש במינוח "פסולת תעשייתית". הנחת היועץ המשפטי לממשלה בעמדה זו היא שהכוונה במינוח "פסולת תעשייתית" היא לאותו חלק שהוא "פסולת עודפת", כלומר חלק הפסולת שנקבע בפסק הדין בעניין עיריית חולון שהעירייה מוסמכת לגבות בגינו אגרה, לאחר חקיקת חוק עזר מתאים.

15. בעקבות פסק הדין **בעניין עיריית חולון**, החלה עבודת מטה במשרד הפנים בניסיון לגבש אמות מידה מנחות להבחנה שבין פסולת בסיסית שפינוייה מכוסה על ידי הארנונה הכללית לבין פסולת עודפת שראוי לאפשר לגבות בגינה אגרה. במסגרת עבודת מטה זו נבחנו מספר מודלים.

16. נקודת המוצא של משרד הפנים הייתה, כי יש לקבוע את כמות האשפה העודפת בהתייחס לכמות האשפה החריגה שמייצרים מפעלים ובתי עסק אחרים. על רקע מורכבות הנושא, לא עלה בידי גורמי המקצוע במשרד הפנים לקבוע בסיס השוואה כלל ארצי המבוסס על נורמת פינוי למפעלים, וזאת בשל השונות הרבה הקיימת בין סוגי המפעלים השונים ברשויות השונות והפסולת המיוצרת בהם.

17. בפועל, וכפי שפירטה המדינה בתגובה המקדמית ובהודעה שהגישה לבית משפט נכבד זה במסגרת ההליכים התלויים ועומדים לפני בית משפט נכבד זה והתוקפים את אמות המידה (בג"ץ 5309/18, ובג"ץ 5392/18), הבחנה לפי סוג הפסולת היא מסובכת וכרוכה בקשיים טכניים רבים. על כן, הציע משרד המשפטים כי יאושרו חוקי עזר המבחינים בין פסולת בסיסית לבין פסולת עודפת לפי כמות הפסולת, ובהתאם לנוסחה המפורטת באמות המידה.

18. בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 4279/15 **סלע קפיטל נדל"ן בע"מ נ' שר הפנים** (פורסם באר"ש, 18.5.2017) נקבע, כי "משרד הפנים יפיץ לכל הרשויות המקומיות עד לתאריך 31.8.2017 את אמות המידה שגיבש לצורך הסדרת סוגיות פינוי האשפה, נושאי העתירה, לרבות פירוטים נוספים שבדעתו להכליל בהקשר זה".

19. ביום 3.9.2017 פרסם משרד הפנים את אמות המידה שנקבעו בהתאם לאמות המידה שהועברו על ידי משרד המשפטים. ביום 11.2.2018 הפיץ משרד הפנים לראשי וגזברי הרשויות המקומיות גרסה מעודכנת של אמות המידה לאישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת, לאחר קבלת התייחסות המשרד להגנת הסביבה.

20. אמות המידה נועדו להנחות את משרד הפנים בבואו לבחון את חוקי העזר בעניין פינוי פסולת עודפת שיוגשו לו, וכן להנחות את הרשויות המקומיות בבואן לגבש את חוקי העזר וכוללות את הכללים לפיהם יבחן משרד הפנים את חוקי העזר בהתאם לסמכותו בעניין.

21. מבלי להרחיב מעבר לנדרש, יאמר אך, כי מטרת אמות המידה היא להנחות את הרשויות המקומיות **בדבר כמות הפסולת הבסיסית**, אשר רק על פינוי מעבר לה ניתן לגבות אגרה, בחוק עזר מתאים.

22. בפסק הדין מושא הערעור נקבע: "לעיריית טירת הכרמל סמכות להטיל חובת פינוי עצמי של פסולת מבעלי עסקים ובעלי נכסים המייצרים כמויות או סוגי פסולת חריגים".

במספר פסקי דין שניתנו בבית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, נקבע כי כשם שרשות מקומית רשאית לגבות אגרה בגין פינוי של פסולת עודפת, כך היא רשאית גם להטיל על עסקים חובת פינוי עצמי של פסולת זו. יוער, כי בשל העובדה שהמדינה אינה צד להליכים מסוג זה בבתי המשפט, לא ידרש היועץ המשפטי לממשלה במסגרת עמדה זו לקביעה עובדתית בדבר קיומו של חוק עזר מתאים במקרים שיפורטו מיד.

בעת"מ 29255-03-13 **מלונות דן נ' עיריית חיפה**, (פורסם בנבו) מיום 2.1.2014, נקבע: "לעיריית חיפה סמכות להטיל חובת פינוי עצמי או לדרוש תשלום אגרה נפרדת עבור פינוי פסולת מבעלי עסקים ובעלי נכסים המייצרים כמויות או סוגי פסולת חריגים". על פסק דין זה הגישה עיריית חיפה ערעור לבית משפט נכבד זה – עע"ס 826/14 **עיריית חיפה נ' מלונות דן**. ביום 18.5.2017 ניתן פסק דין קצר בעניין זה (פורסם באר"ש, 18.5.2017), כאשר עיון בו מלמד, שככל הנראה אין בו בכדי לשנות מהתוצאה המשפטית של פסק הדין של בית המשפט המחוזי בחיפה. על כל פנים, קביעה דומה נקבעה – **לעיתים תוך הסתייגות לעניין הצורך בקביעת קריטריונים בחוק עזר** – גם בעת"מ 29934-04-16 **פוזיטנו נ' מועצה מקומית זכרון יעקב**, (פורסם בנבו) פסק הדין מיום 5.7.2016 (להלן: "**עניין פוזיטנו**"); בעת"מ 9031-07-16 **ועד הבית ברח' המסילה 17 נ' עיריית נשר**, (פורסם בנבו) פסק הדין מיום 30.3.2017;

בעת"מ 31264-10-14 **אסף סנטר נ' מועצה מקומית באר יעקב**, (פורסם בנבו) פסק הדין מיום 14.1.2016 (להלן: "**עניין אסף סנטר**"); ועוד. לעניין זה יצוין, כי משרד הפנים אישר לאחרונה חוק עזר לעיריית יבנה, הקובע חובה על מחזיק במפעל לפנות בעצמו פסולת עודפת.

23. כאמור, בהתאם לפקודה, העירייה מחויבת לפעול לפינוי וסילוק אשפה. כפי שצויין לעיל, סעיף רלוונטי נוסף בהקשר לענייננו הוא סעיף 250 לפקודה, שכותרתו "הסמכות להתקין חוקי עזר", ולפיו "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת... לעשות על פי הפקודה... או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה".
24. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ובשל שילובם של מספר היבטים אשר יפורטו כדלקמן, דרך המלך היא שהוריה של הרשות המקומית על פינוי עצמי של פסולת עודפת תעוגן בחוק עזר המפורסם ברשומות. בהקשר זה, ראו את פסק הדין משכבר בע"פ 40/49 **נחמיאס נגד היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד ג, 127 (1950).
25. ראשית, מבחינת מהותה של ההוראה לפינוי עצמי, דומה שהמדובר למעשה בהוראה גורפת וכללית שפונה לכלל בתי העסק הרלוונטיים, שעל דרך הכלל היא בבחינת תקנה בת-פועל תחיקתי הטעונה פרסום ברשומות לפי סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש]. כפי שנקבע בפסק הדין בע"פ 213/56 **היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ**, פ"ד י"א 695, 701 (1957), זיהויה של תקנה בת-פועל תחיקתי נעשה על-פי שני מבחנים מצטברים, והם שהתקנה קובעת נורמה משפטית שמבקשת לשנות מהמצב המשפטי ושהיא מופנית כלפי ציבור בלתי מסוים.
26. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הוראה **גורפת** למפעלים המבקשת להטיל עליהם חיוב לפנות עצמאית את הפסולת העודפת שלהם, וזאת במסגרת מילוי חובתה של הרשות המקומית להסדיר את פינוי הפסולת בתחומה חלף פינוי הפסולת על ידה, משנה מהמצב המשפטי הקיים והיא מופנית כלפי ציבור בלתי מסוים.
27. לעניין זה, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להזכיר, כי כפי שנקבע עוד בעניין עיריית חולון, הרי שיש הבחנה בין פסולת "בסיסית" לפסולת "עודפת". רק ביחס לפסולת העודפת ניתן לגבות אגרה, אחר חקיקת חוק עזר מתאים. לצורך הבחנה בין הפסולת הבסיסית לעודפת נקבעו אמות המידה, המתוות קווים מנחים לחישוב כמות הפסולת הבסיסית עבור מפעל.
- ככל שרשות מקומית מבקשת לפעול להטלת העלות של הפינוי שלא על דרך גביית אגרה בגין פינוי על ידה, אלא על דרך הטלת הפינוי ועלותו על המפעלים עצמם, עליה להבחין בין הפסולת הבסיסית לעודפת, לצורך קביעת חובת פינוי עצמי. לפיכך, ברי כי עליה לקבוע מנגנון חישוב, אשר יקבע באופן שוויוני ואחיד מהי כמות הפסולת הבסיסית, אשר בגינה לא ניתן לגבות אגרה, ומאותם טעמים, אותה מחויבת הרשות לפנות.
- מנגנון חישוב זה לא יכול שייקבע בכל מקרה מחדש, וברי כי יש לקבוע אותו בהוראה המפורסמת לציבור, כלומר, בחוק עזר מתאים.

כך, גם מנגנון מסוג זה אינו מסוג ההוראות המופנות אל הרשות פנימה בלבד שניתן לקבוע ברמת הנחיות מינהליות פנימיות בלבד, אלא הוא כולל רכיבים המופנים כלפי גורמים מחוץ לרשות עצמה ועשויים לחייב את הציבור, שעלותם בצידם.

28. שנית, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להפנות ללשון סעיף 242(2) לפקודה, המדבר הן על כך שהרשות המקומית "תורה בדבר פניו" והן "תקבע אגרות".

אין חולק כי אגרות בגין פינוי פסולת עודפת, כמו אגרות אחרות של רשות מקומית, צריכות להיקבע בחוק עזר. הדברים עולים הן מסעיף 251 לפקודה, והן מסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, הקובע: "מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות".

כפי שקבע בית משפט נכבד זה בכמה וכמה פסקי דין, גביית אגרה מחייבת חקיקה מתאימה. לעניין גביית אגרה על ידי רשות מקומית, ועיגונה של אגרה זו בחוקי עזר, ראו לדוגמה את פסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 7186/06 מליבנוסקי נ' עיריית חולון (פורסם באר"ש, 29.12.2009), פסקאות ל"ה-ל"ו לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו דאז) א' רובינשטיין.

29. אם-כן, טיעון נוסף שמטה לעבר עיגון ההסדר בחוק העזר הוא שכשם שקביעת האגרה עבור פינוי פסולת עודפת צריכה להיעשות בחוק עזר, כך גם ההוריה על פינוי עצמי, אשר לכאורה מופיעה אף היא בסעיף 242 לפקודה, טעונה עיגון בחוק עזר.

הפינוי העצמי על ידי בעל המפעל, הוא למעשה חלופה של פינוי על ידי העירייה וגביית אגרה מבעל המפעל, שגם לה ישנה משמעות כלכלית. ברי, כי גם לפינוי עצמי יש משמעות כספית, שכן העירייה למעשה מטילה שיש לה עלות כספית על בעל המפעל.

30. לצד שיקולים אלה, יזכיר היועץ המשפטי לממשלה, כי חקיקת חוק עזר מתאים מחוייבת גם בדיון פומבי במועצת הרשות המקומית, דבר שיש בו בכדי להבטיח דיון פומבי וציבורי בחיובם של עוסקים לפנות באופן עצמאי חלק מהפסולת שלהם תוך שמירת מערך האיזונים שבין גורמי הביצוע לגורמים המחוקקים במסגרת מבנה השלטון המקומי וקביעתם של הסדרים מהותיים אלו בהליך דמוקרטי על ידי נציגיו הנבחרים של הציבור. וראו, בשינויים המחוייבים, את פסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 347/84 עיריית פתח תקווה נ' שר הפנים, פ"ד לט (1) 813 (1985).

31. יובהר, כי הסדרים לפינוי פסולת עשויים גם להיות מעוגנים בדברי חקיקה ארציים אשר קובעים הוריה כללית לפינוי עצמי של סוג אשפה מסויים.

כך, ישנם מקרים בהם תקבע החקיקה הארצית – בין בחוק ובין בתקנות – חובה המוטלת על בעל עסק לפנות פסולת מסוג מסוים הנוצרת בעסקו. כך למשל, תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990 מורות לעוסק בחומרים מסוכנים לפנות

פסולת מסוכנת הנוצרת בעסקו בדרך מסוימת. לפיכך, ניתן להסיק כי החובה לפינוי פסולת מסוכנת תוטל על העוסק ולא על הרשות המקומית. הסדר דומה ניתן לראות בתקנות מחלות בעלי חיים (פסדים), התשמ"א-1981 לעניין פינוי פסולת מסוג זה.

עוד יש לציין, כי סעיף 7 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, מורה לרשות מקומית לקבוע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת מסוגים מסוימים, בין בתחומה ובין מחוץ לתחומה. לפי סעיף 7(ד) לחוק זה, נאסר על אדם לפנות פסולת מאותם סוגים – פסולת בניין, גזם, צמיגים או גרוטאות רכב – אלא לאתרים שנקבעו כאמור " ... או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר".

מהוראה זו ניתן לראות הן את אחריותה של הרשות המקומית לדאוג לקביעת ההסדרים לפינוי הפסולת מסוגים אלה, ובצד זה, את האפשרות כי הפסולת לא תפונה על ידי הרשות המקומית עצמה.

32. למען הזהירות, יבהיר היועץ המשפטי לממשלה עוד, כי אמנם דרך המלך בהקשר של סמכויות הרשות המקומית היא לעגן את ההסדר בחוק עזר בשל טבעו כהסדר גורף וכללי, אך ככלל הסדרים שבחקיקה הארצית עשויים גם להקנות סמכות לרשות המקומית להורות על פינוי עצמי נקודתי של אשפה תעשייתית מבלי שהדבר יעוגן בהכרח בחקיקת עזר.

במילים אחרות, בעצם הסמכות להסדיר את הסוגיה לפינוי עצמי של פסולת על-דרך התקנה של חוק עזר, אין כדי לשלול סמכות אפשרית להוראה פרטנית של הרשות מכוח מסגרת נורמטיבית שונה.

ראו בהקשר לסמכויות המקבילות את האמור בפסק דינו של כבוד השופט מ' מזוז בבג"ץ 2677/16 **בילו נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר** (פורסם באר"ש, 28.8.2016):

"אמת, מטבע הדברים וממהות הסמכויות נכון יהיה כי הגבלות כלליות וקבועות ייקבעו בתקנות, בעוד ברשיונות ייקבעו הגבלות ותנאים בעלי אופי חלקי, זמני או מקומי. ואולם אין מקום לקביעת כללים נוקשים לענין זה והמבחן יהיה מבחן של סבירות ומידתיות ולא של סמכות"

ראו גם, למשל, ע"מ 3068/17 **עיריית תל אביב-יפו נ' מיכקשווילי** (פורסם באר"ש, 19.11.2018) וכן את דג"ץ 6127/00 **המפקחת על הביטוח נ' ציון חברה לביטוח בע"מ**, פ"ד נח(4) 937 (2004).

33. כמו כן יבקש היועץ המשפטי לממשלה להזכיר, שבית משפט נכבד זה הכיר בכך שרשות מקומית רשאית לנקוט פעולות מסוימות, גם כלליות, אף ללא חקיקת חוקי עזר. ראו

לדוגמה פסק הדין בבג"ץ 6446/96 האגודה למען החתול נ' עיריית ערד, פד"י נה(1) 769 (1998).

סוף דבר

34. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, על דעת משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, היא שעל דרך הכלל, הסדרים כלליים לעניין פינוי עצמי של פסולת תעשייתית יעוגנו בחוק עזר.

אין משמעותה של עמדה זו, כי יש לראות בהכרח כל הסדר פרטני שנקבע בעבר על ידי רשות מקומית המורה כאמור ללא חוק עזר – כבטל מעיקרא. בהעדר מידע מלא בידי המדינה בדבר כלל ההסדרים שנקבעו בעבר על ידי הרשויות המקומיות והמקורות הנורמטיביים להם, לא ניתן לשלול את האפשרות כי הסדר פרטני כזה או אחר שנקבע על ידי הרשות המקומית הוא שריר וקיים.

עם זאת, ככלל, ראוי שכל הסדר כאמור ייקבע מפורשות בחוק עזר באופן שיבטיח הן את יישום החובות כלפי הפרט באופן שוויוני ומידתי, והן את הצורך להבטיח את אחריותה של הרשות המקומית לפינוי הסדיר של פסולת מתחומה, על מנת למנוע מפגעים ומטרדים לכלל הציבור.

היום,

ג' אלול תשע"ט

03 ספטמבר 2019



רועי שויקה, עו"ד

ממונה על ענייני בג"צים (בפועל)

בפרקליטות המדינה