



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1756/10

לפני: כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותרת: עיריית חולון

נגד

המשיבים: 1. שר הפנים
2. משרד הפנים
3. משרד המשפטים

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: ח' בחשון התשע"ג (24.10.2012)

בשם העותרת: עו"ד עפר בר-און, עו"ד רות ברעם-מזור

בשם המשיבים: עו"ד ערין ספדי

בשם המרכז לשלטון מקומי: עו"ד נועה בן אריה

בשם התנועה להגנות שלטונית: עו"ד עדי מוסקוביץ

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם עירייה רשאית לגבות אגרת פינוי פסולת בגין פסולת תעשייתית-מסחרית בכמויות גדולות בנפרד מתשלום הארנונה הכללית, באופן המשקף את היקף יצור הפסולת של החייב בתשלום? לאמיתו של דבר, שאלה זו מקפלת בתוכה שתי שאלות משנה – ראשית, האם העירייה מוסמכת לגבות אגרת פסולת בנוסף על חובת תשלום הארנונה? שנית, ורק אם התשובה על השאלה הראשונה חיובית, האם החקיקה המטילה

הגבלות על העלאת שיעורי הארנונה, חלה גם על העלאת שיעורם של תשלומי חובה אחרים שגובה העירייה, כדוגמת אגרת פסולת כאמור? שאלות אלה שהונחו לפתחנו מחייבות הירשות לעקרונות יסוד בכל הנוגע לסמכויותיהן של רשויות מקומיות, כמו גם להסדרה הראויה של הגנת הסביבה.

תמצית המחלוקת

2. העתירה שלפנינו נסבה על סירובו של שר הפנים לאשר את חוק העזר החדש שביקשה לקדם עיריית חולון (להלן: העותרת) בנושא פינוי פסולת ממפעלים וגביית אגרה ייעודית עבור שירות זה – חוק עזר לחולון (פינוי פסולת), התשס"ח-2007 (להלן: חוק העזר החדש). המשיבים, מצדם, מתנגדים באופן עקרוני לכל שינוי נורמטיבי שיביא להעלאה בפועל של היקף הגבייה בגין שירותים מוניציפאליים. הם סומכים את עמדתם העקרונית על חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים) שהטיל מגבלות על כוחן של הרשויות המקומיות להעלות את שיעורי הארנונה. לשיטתם, פינוי פסולת הוא חלק מן השירותים המוניציפאליים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות באמצעות גביית ארנונה, ומכל מקום, כשם שאינם מסכימים להעלאת שיעור הארנונה הם מתנגדים להעלאה בתשלומי חובה עירוניים נוספים, גם אם אינם מכונים "ארנונה". בניסוח רחב יותר, נדרשו המשיבים לכך שחוק העזר מנוגד למה שהם מכנים "דיני ההקפאה" (מונח המבטא את התוצאה הנובעת מכך שלפי חוק ההסדרים העלאת שיעורי הארנונה על-ידי הרשויות כפופה לאישור משרד הפנים ומשרד האוצר, אשר מוסמך בכך "להקפא" את שיעור הארנונה).

רקע כללי

3. בתחום שיפוטה של העותרת פועלים עסקים רבים ומגוונים. המטייל ברחובותיה השונים ימצא עצמו חולף מול חנויות, בתי מלאכה, בתי עסק סיטונאיים וקמעונאיים, חנויות כלבו, אולמות שמחה, מפעלי תעשייה, מפעלי ייצור מזון, מפעלי עיבוד של מתכת וזכוכית, והרשימה עוד ארוכה. המשותף לכלל המפעלים המנויים הוא העובדה שאלה מייצרים כמות ניכרת של פסולת תעשייתית אגב הליך הייצור. ואכן, מזה 30 שנה נוהגת העותרת לגבות מן המפעלים שבתחומה אגרה לפינוי פסולת ממפעלים, וזאת מכוח חוק עזר לחולון (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והנקיון), התשמ"ב-1982 (להלן: חוק העזר הישן).

4. בשנת 2007 החליטה העותרת להחליף את חוק העזר הישן ולחוקק תחתיו חוק עזר חדש ועדכני יותר. חוק עזר שייתן ביטוי לתמורות שחלו באורח החיים המודרני ולהתפתחות המסחר והתעשייה בעשורים שחלפו, כמו גם למודעות ההולכת וגוברת לנזקים הסביבתיים הכרוכים בסילוק הפסולת ובהטמנתה. לצורך כך, נעזרה העותרת במומחה בשם ראובן פרדס, במטרה למפות ולאמוד את היקפי הפסולת המפונה ואת סוגה. הבדיקה העלתה שכמות הפסולת המיוצרת על ידי מפעלים גדולה עד כדי פי שלושה מכמות הפסולת המיוצרת על ידי כלל משקי הבית שבשטח שיפוטה של העותרת. כמו-כן, נמצא כי עלות פינוי הפסולת מן המפעלים נאמדת בעשרה מיליון שקלים בשנה. בהקשר זה, ציינה העותרת כי מבדיקה שערכה עלה שהמפעלים שבשטחה נוהגים "לערבב" פסולת מפעל עם פסולת ביתית. משכך, החליטה העותרת כי תעריך האגרה בחוק העזר החדש יכסה אך 60% מעלות פינוי פסולת המפעל, באופן שיעניק ביטוי לעירוב סוגי הפסולת ולעובדה שמימון פינויה של הפסולת הביתית נעשה באמצעות גביית ארנונה כללית.

5. ביום 9.12.2007 פנתה העותרת למחלקה לשירותים מוניציפאליים במשרד הפנים לשם קבלת אישורו של שר הפנים לחוק העזר, כנדרש על פי סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות). אל פנייה זו צרפה העותרת עותקים חתומים של חוק העזר החדש, דברי הסבר וכן תחשיב של אגרת פינוי הפסולת שערך המומחה מטעמה. משחלפה תקופת ה-60 ימים הקבועה בסעיף 258 לפקודה לשם קבלת התייחסות שר הפנים, ומשזו לא נתקבלה, שבה העותרת ופנתה למשרד הפנים ביום 15.1.2008. משלא נענה גם מכתב זה, שלחה העותרת מכתב תזכורת נוסף ביום 4.2.2008. כשבועיים לאחר מכן נתקבלה עמדת משרד הפנים, הדוחה את אישור חוק העזר החדש, בהישען על הנימוק שפינוי פסולת מצוי בליבת השירותים עבורם נגבית ארנונה, וכי לנוכח דיני ההקפאה וחוק ההסדרים אין המשרד מאשר העלאת תעריפי ארנונה.

6. בעקבות תשובה זו של משרד הפנים התפתחה חליפת מכתבים ענפה בין בא-כוח העותרת לנציגי המחלקה המשפטית במשרד הפנים, לרבות בשאלת המועד המאוחר שבו התנגד שר הפנים לחוק העזר החדש. בהמשך, ומשהתכתבות לא הניבה כל התקדמות, פנתה העותרת באופן עצמאי למשרד המשפטים (המשיב 3) בבקשה כי יפעל לפרסומו של חוק העזר החדש. לעמדת העותרת, כך לפי מכתביה למשיבים 1-2, סמכות הווטו הנתונה לשר הפנים בנוגע לאישורם של חוקי עזר תחומה ל-60 יום מרגע קבלת חוק העזר (סעיפים 258(ב) ו-1(ג) לפקודת העיריות); ועל כן, משלא נמסרה התנגדותו במסגרת תקופה תחומה זו, רואים את חוק העזר כמאושר. עמדת העותרת

נדחתה על ידי משרד המשפטים, אשר התנגד אף הוא לפרסום חוק העזר העירוני מטעמים זהים לטעמיו של משרד הפנים.

7. בשלב זה, ומשחלפו כשנתיים מאז החל הליך חיקוקו של חוק העזר החדש, הוגשה העתירה שלפנינו.

טענות העותרת

8. טענותיה של העותרת מגוונות הן, אולם ביסודן מכנה משותף בסיסי לפיו עניינו של חוק העזר שונה בתכלית השינוי מגביית ארנונה ומהשירותים הניתנים במסגרתה. נציג טענות אלה בקצרה.

9. אגרה ולא מס – העותרת מבקשת להבהיר כי האגרה המוטלת, כפי שמעיד שמה, היא אגרה ולא מס ארנונה כפי ששוגים המשיבים לחשוב. העותרת חוזרת למושכלות ראשונים בדיני מס, וטוענת כי בחינת התשלום המבוקש בחוק העזר העירוני אל מול השירות שבעדו הוא נדרש מלמדת על היותו אגרה ולא מס. לדידה של העותרת, זהו המבחן הרלוונטי ולא מבחן שעניינו "ליבת השירותים" שמספקת הרשות. במקרה דנן, התשלום ניתן בעד שירות מוגדר ופרטני, רק על פי שימוש בו, ובהתאם לשימוש בפועל (סוג כלי האצירה שמפונה, גודלו וזהות בעליו). העותרת מבהירה כי לשיטתה האגרה שמבקש חוק העזר להטיל קרובה יותר במהותה ל"מחיר", וודאי שאין היא מס. לכן, אין לסווגה כתשלום עוקף ארנונה ולהחיל עליה את דיני ההקפאה.

10. העותרת לא חולקת על עמדת המשיבים ככל שהיא נוגעת לדיני הארנונה, אך דוחה מכל וכל את הטענה כי חוק העזר החדש הוא אך ניסיון להעלות את תעריפי הארנונה. לשיטת העותרת, חוק העזר החדש נועד לתכלית אחרת לגמרי – מטרתו היא להתאים את אגרת פינוי הפסולת של המפעלים לשינויים שחלו במערך פינוי הפסולת בחולון – הן מבחינת סוג וגודל כלי האצירה, הן מבחינת דפוסי פינויים והן מבחינת עלות הפינוי. החוק החדש כולל אפוא הוראות מפורטות לגבי סוגיה השונים של הפסולת המפונה, חובות יצרני הפסולת, אופן קביעת האגרות וגבייתן, וכן תוספת מפורטת של תעריפי האגרה לפי נפח כלי האצירה (או דחסן) וכן לפי שנות הגביה. כמוזכר לעיל, העותרת מצאה ובדקה כי כמות הפסולת המיוצרת במפעלים גדולה פי שלושה מכמות הפסולת המיוצרת על-ידי משקי הבית, וכי עלותה פינוייה מסתכמת בעשרה מליון שקלים בשנה.

11. "שירותי ליבה" – העותרת מציבה סימן שאלה סביב סמכותו של משרד הפנים לקבוע מהם שירותי הליבה שעל הרשות לספק באמצעות גביית ארנונה כללית. לטענתה, אין בידי המשיבים להצביע על מקור סמכות לכך. אולם, אפילו ימצא מקור סמכות, העותרת טוענת כי מדובר במונח עמום שלא מסייע בהגדרת אופן מימון השירותים. כך למשל, רשויות מקומיות שלא הקימו תאגידי מים וביוב עדיין גובות אגרות ביוב, תמורת סילוק הביוב. והרי, הכול יסכימו כי פינוי וסילוק ביוב הינו משירותי הליבה של הרשות המוניציפאלית. דוגמאות נוספות הן מתחום ההיטלים שנגבים לשם פיתוח מדרכות וכבישים או מתחום החינוך לגיל הרך שם נגבות אגרות (למרות שבפועל המונח צריך להיות מחיר). מכל מקום, לשיטתה של העותרת, היא לא חייבת לפנות כל אשפה, ולא כל פינוי אשפה מחויב להיעשות במימון הארנונה, אלא רק פינוי אשפה של "תושב רגיל". לעניין זה היא אף הפנתה לפסיקתם של בתי המשפט לעניינים מינהליים (עת"מ (חי') 7784-04-09 קריון מרכז קניות בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק (לא פורסם, 28.6.2009), בעמ' 6; עת"מ (ת"א) 2176-09 א.ש. ברקאי בע"מ נ' עיריית מודיעין (לא פורסם, 13.1.2011), בעמ' 7).

12. חוק העזר החדש נועד לעדכן חוק עזר ישן – העותרת מוסיפה וטוענת כי אישורו של חוק העזר החדש הוא מחויב המציאות בהתחשב בכך שהוא מחליף חוק עזר אחר בנושא שבינתיים אבד עליו הכלח, ובשים לב לשינויים שחלו בתחום פינוי הפסולת. העותרת מדגישה כי חוק העזר הישן, שנחקק כאמור בשנת 1982 ועוד קודם לחקיקת דיני ההקפאה, נועד כבר במקור להטיל אגרה על פינוי פסולת ממפעלים. היסטוריה חקיקתית זו מסייעת בידיה להוכיח שפינוי פסולת ממפעלים מעולם לא היה ב"ליבת השירותים" שעיריית חולון חויבה בהם ושמקור מימון מעולם לא היה בארנונה כללית. על יסוד הדברים האמורים, העותרת טוענת כי עמדת המשיבים מגלה מתח פנימי – שהרי אם מכירים בכך שחוק העזר הישן (זה שבתוקף) אינו חלף ארנונה ונועד לממן שירותים נוספים שמבצעת העותרת, אז כיצד ניתן לומר שעדכונו של חוק העזר הינו מסווה להגדלת תעריפי ארנונה?

13. לסיכום, העותרת סבורה כי התנגדות שר הפנים אינה סבירה ואינה מידתית. לדידה, היא אינה תואמת את תכלית דיני ההקפאה (פיקוח על סמכות הרשויות לשנות תעריפי ארנונה); אף לא את תכלית דיני איכות הסביבה; ויש בה משום כרסום בוטה בסמכויות הניהול של הרשות המקומית ובסמכויותיה להטיל אגרות למימון שירותיה.

14. ביום 8.5.2011 התקיים הדיון הראשון בפני בית משפט זה (הנשיאה) (כתוארה אז) ד' ביניש, והשופטים א' רובינשטיין ו-נ' הנדל). בתום הדיון הורה ההרכב על הוצאת

צו-על-תנאי המורה למשיב 1 "ליתן טעם מדוע אין הוא מאשר את חוק העזר העירוני שהוגש לאישורו על ידי העותרת והוא חוק עזר לחולון (פינוי פסולת), התשס"ח-2007". במסגרת תשובתו לצו-על-תנאי, נדרש משרד הפנים להבהיר את מדיניותו לעניין קביעת קריטריונים לחוקי עזר הנוגעים לפינוי אשפה ממפעלים תעשייתיים ומסחריים.

עמדת המשיבים

15. עמדת המשיבים, בתמצית, הינה כי דיני ההקפאה בתחום הארנונה העירונית מטילים מגבלות קשיחות על יכולתן של רשויות מקומיות להעלות את תעריפי הארנונה. מגבלות אלו חלות, כעניין של מדיניות, הן על שינוי תעריפי הארנונה והן על שינוי תעריפי אגרות ייעודיות שמוטלות מכוח חוקי עזר עירוניים בענינם של שירותי ליבה מוניציפאליים. לשיטת המשיבים, קיים חשש שרשויות מקומיות יעשו שימוש בחקיקת עזר ובהטלת אגרות כדי לעקוף את דיני ההקפאה שאינם מתירים העלאת תעריפי ארנונה. לשיטת המדינה, פינוי פסולת של מפעל הוא חלק משירותי הליבה שעל הרשויות המקומיות להעניק ושבגינם היא גובה ארנונה.

16. במהלך הדיון בעתירה חלה התפתחות מסוימת בעמדת המשיבים. חלק מרכזי מתשובתה של המדינה לעתירה הוקדש להשלכות הרוחב האפשריות אם יחויב שר הפנים באישור חוק עזר עירוני המאפשר להטיל אגרות, בתעריפים מוגדלים, על שירותים הנמנים לשיטת משרד הפנים עם שירותי הליבה. בהתאם לכך, עמדתו העדכנית של המשרד היתה שניתן להטיל אגרות על פינוי פסולת מפעלים עודפות, ושלעניין זה אין לקבוע את שיעור ה"אקסטרה" בהשוואה להיקף הפינוי של פסולת ביתית. עם זאת, המשרד הגביל עמדה זו לכך שבכל מקרה שיעור האגרה לא יעלה על שיעור האגרה שהיה מוטל לפי חוק העזר הקיים. כך או כך, משרד הפנים לא הציג מטעמו כל מבחן או קריטריון לביצועה של ההבחנה.

התנועה להגינות שלטונית וידיד בית משפט

17. יומיים בלבד לפני הדיון שנערך לפנינו ביום 24.10.2012, הגישה התנועה להגינות שלטונית בקשה להצטרף כידיד בית משפט בעתירה זו. בנימוקי הבקשה ציינה התנועה להגינות שלטונית כי במהלך חודש אפריל 2011 הוגשה על ידה תובענה ייצוגית בשם מחזיקי נכסים בעיר חולון כנגד העותרת. התובענה הייצוגית כיוונה עצמה כלפי חוקיות גבייתן של האגרות לפינוי פסולת מכוח חוק העזר הישן, בנימוק

שהוא אינו עדכני עוד ושהפעלתו אינה סבירה. עיון בבקשת ההצטרפות מלמד כי במסגרת התדיינות בתובענה הייצוגית הגישו העותרת והתנועה להגינות שלטונית הסדר פשרה לאישורו של בית המשפט. במסגרת הסכם הפשרה, הסכימו הצדדים על כך שהעותרת רשאית לגבות "מחיר" בעד שירותים של פינוי פסולת מפעל, ובלבד שזו חרגה מכמותה או טיבה מרף של אשפה "נורמטיבית". עוד הוסכם, כי המפעלים יהיו רשאים לפנות לגורם מורשה אחר שיפנה את הפסולת במקום העירייה. או-אז, וכאשר נדרשה קבלת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה לאישור הסדר הפשרה, הגיש האחרון את עמדתו המתנגדת. נימוקיו שם חפפו לנימוקים שלפנינו ומטעם זה לא מצאנו לשוב ולפרטם. בבקשת הצטרפותה, שוטחת התנועה להגינות שלטונית את טענותיה כנגד עמדת משרד הפנים, כפי שזו הובאה בהתנגדות היועץ המשפטי לממשלה לאישור הסכם הפשרה. בעיקר היא תוקפת את עמדתו באשר לתחולת דיני ההקפאה על אגרות לפינוי אשפה. אף רוב רובו של הטיעון בעל-פה הוקדש לסוגיה זו.

18. בסופו של דבר, ולאחר ששמענו את טיעוניה, החלטנו לדחות את בקשת הצטרפותה של התנועה להגינות שלטונית כידיד בית משפט. זאת, בעיקר מן הטעם שהבקשה הוגשה אך יומיים בלבד לפני הדיון בהתנגדות להפיכת הצו-על-תנאי לצו מוחלט ובחלוף למעלה משנה מאז שהוצא הצו האמור.

מרכז השלטון המקומי

19. להשלמת התמונה יצוין כי אף מרכז השלטון המקומי ביקש להצטרף כצד לעתירה. בקשה זו הוגשה, כך נמסר לנו, כשבוע לפני מועד הדיון, אך בפועל לא הובאה בפנינו עובר למועד הדיון, כי אם אך בדיון עצמו. בנסיבות אלה, ולאור השלב הדיוני המתקדם שבו מצויה העתירה, החלטנו לדחות גם את בקשת הצטרפותו של מרכז השלטון המקומי. לפנים משורת הדין, הסכמנו ליתן לבאת-כוחו להשלים בפנינו את טיעוניה בעל-פה, וכך שמענו אף ממנה עמדה דומה, בעיקרה, לזו של העירייה. מן הטיעון עלה כי מרכז השלטון המקומי מצדד בהתנגדותה העקרונית של העותרת למדיניות משרד הפנים. לשיטתו, האמצעי החקיקתי המתאים הוא להטיל אגרות פינוי אשפה על פסולת החורגת מבחינת כמותה והיקפה מרף נורמטיבי של ייצור פסולת. לשיטת מרכז השלטון המקומי, על כל רשות לקבוע מהו הרף הנורמטיבי הנכון לכל סוג פסולת – רשות רשות ומאפייניה.

20. חובתה של העירייה לפעול לפינוי וסילוק אשפה מלווה את משפטנו עוד מקדמת דנא. עיגון מפורש לכך מצוי לנו בסעיף 242 לפקודת העיריות, המצווה את הרשות לפנות אשפה על מנת לשמור על בריאותו של הציבור ונוחותו. כך למשל, מחויבת העירייה להורות בדבר "פינוי סחי ואשפה מכל בית" (סעיף 242(2) לפקודת העיריות) ועליה מוטלת גם החובה להתקין "פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה" (סעיף 242(4) לפקודת העיריות). על חובה יסודית זו בא חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: חוק שמירת נקיון) והוסיף בקובעו כי על הרשות המקומית לקבוע "אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו" (סעיף 7(א) לחוק שמירת נקיון).

21. לצד החובות המוטלות על העירייה והשירותים שעליה לספק, מסורה בידה הסמכות להשית על התושבים מס מוניציפאלי כללי – הלוא היא הארנונה (סעיף 326 לפקודת העיריות, וכן סעיף 8(א) לחוק ההסדרים). בנוסף, הפקודה מעניקה בידי מועצת העירייה את הסמכות להתקין חוקי עזר עירוניים שיסייעו בידה לבצע את "החובות המוטלות עליה מכוח הפקודה או מכוח כל דין אחר" (סעיף 250 לפקודת העיריות). באופן ממוקד יותר, מוסמכת המועצה לקבוע בחוקי העזר הוראות שונות בדבר הטלת אגרות, היטלים או דמי השתתפות (סעיף 251). בהמשך הדברים נידרש לשאלת היחס בין הסמכות לגבות ארנונה לבין הסמכות לגבות אגרות ותשלומי חובה אחרים.

22. לצד עצמאותה הניהולית, כפופה העירייה, במידה רבה, לפיקוחו של השלטון המרכזי, וכך גם בשני התחומים שבפנינו – קביעת שיעור הארנונה והטלת תשלומי חובה אחרים. כיום, הפיקוח על שיעור הארנונה מוסדר ב"דיני ההקפאה" כפי שיפורט להלן, ואילו הטלת תשלומי חובה נוספים כפופה לאישורו של שר הפנים, מאחר שכל חוק עזר עירוני חדש טעון אישור של השר, כמפורט בסעיף 258 לפקודת העיריות.

23. בענייננו, נימק שר הפנים את התנגדותו לפרסום חוק העזר בטענה שהחוק סותר את דיני ההקפאה ושלמעשה יש לראותו כניסיון פסול של העותרת להעלות את שיעורי הארנונה. בעשותו כן, כרך שר הפנים את שני מסלולי הפיקוח הנתונים לו, עד כדי יצירת שקילות ביניהם. על מנת לבחון האם צדק שר הפנים במלאכתו שומה עלינו להתיר את שנכרך ולדון בכל אחת מן השאלות בנפרד – דבר דבור על אופניו.

שאלה ראשונה: ארנונה עירונית ותשלומי חובה נוספים

24. עמדתם של המשיבים התמקדה ברובה במה שמכונה "דיני ההקפאה". אולם, כפי שהסברנו, לאמיתו של דבר, ביסוד הדברים נמצאת שאלה קודמת, והיא: עד כמה רשאית העירייה לגבות תשלומי חובה נוספים בגין שירותים מוניציפאליים מעבר לארנונה. הארנונה היא המס המוניציפאלי הבסיסי, ולכאורה ניתן היה לסבור כי ב"עולם מושלם" הרשות המקומית לא תידרש לגבות כל תשלום חובה אחר, אלא תשתמש בסך הגבייה הכללית לאספקת השירותים המוניציפאליים השונים.

25. אף-על-פי-כן, לצידה של הארנונה הכללית התפתחה במהלך השנים פרקטיקה של גביית תשלומי חובה נוספים – "ייעודיים" – הקשורים לאספקתם של שירותים מסוימים על-ידי הרשות. גבייתם של תשלומי חובה אלה מותנית כמובן בכך שהם מבוססים על חוק עזר עירוני תקף. חוק עזר כזה יהא תקף אם הוא מסדיר עניין שנופל לגדר סמכויותיה של העירייה ואם הוא אושר כנדרש על-ידי משרד הפנים (סוגיה שהיתה שנויה במחלוקת בכל הנוגע לגבייתה של אגרת ביטחון בבג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (לא פורסם, 29.12.2012) (להלן: עניין מלינובסקי)).

26. מהן המגבלות החלות על הכרה בתשלומי חובה נוספים מכוח חוקי עזר עירוניים המסדירים עניינים ספציפיים? ראשית, הנושא שבגינו נגבה תשלום החובה צריך להיות בסמכותה של הרשות המקומית. כך למשל, בעניין מלינובסקי הועלתה הטענה שהעירייה אינה יכולה לגבות "אגרת ביטחון" מאחר שאינה מוסמכת לפעול בתחום שמירת הביטחון. שנית, אין להכיר בתשלומי חובה חדשים הנגבים בגין שירותים שהרשות המקומית אמורה לספק כחלק ממאגר השירותים המוניציפאלי הכללי שבגינם נגבית הארנונה הכללית. אם לא נאמר כן, תוצאת הדברים תהיה שהרשות המקומית גובה ארנונה "סתם". שאלה זו הגיעה לכלל דיון בהתחשב בכך שדיני הארנונה כוללים מגבלות שונות, שלאורן יש לרשויות המקומיות תמריצים לנסות ולהטיל תשלומי חובה נוספים שלא יהיו כפופים לכאורה למגבלות אלה. מגבלה אחת כזו היא הפטור מארנונה שניתן למדינה ולמוסדות ציבור נוספים. בעבר, חוקקו רשויות מקומיות שונות חוקי עזר שאפשרו גביית "אגרת אשפה", שאותה הן ניסו לגבות גם מאותם מוסדות שהיו פטורים מחובת תשלום הארנונה. פרקטיקה זו הוכרה כפסולה, בהתחשב בכך שבאותם מקרים אגרת האשפה היתה תשלום חובה שאותו התיימרו הרשויות לגבות בגין אותם שירותים שבגינם משתלמת הארנונה הכללית (ראו: רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד(2) 16 (2000); ע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שרותי בריאות כללית (לא פורסם, 20.8.2009)). מגבלה אחרת שבשלה חשוב

לבחון האם האגרה חלה על השירותים המוניציפאליים שעליהם חלה הארנונה נוגעת ל"דיני ההקפאה". מאחר שהעלאת שיעורי הארנונה כפופה לאישורו של משרד הפנים ומשרד האוצר, ומכיוון שמדיניותו של משרד הפנים אינה מצדדת במקרה הרגיל בהעלאת שיעורי הארנונה, יש לכאורה לרשות המקומית תמריץ לגבות תשלומי חובה נוספים – תחת "שם" אחר שאינו ארנונה – וכך להשיג לעצמה אמצעים כספיים נוספים למימון פעילותה.

27. בענייננו, אין ספק שתחום סילוק הפסולת נופל בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית. גדר הספקות נוגע למגבלה השנייה שצוינה ועניינו בשאלה האם אגרת הפסולת המעוגנת בחוק העזר מתייחסת לשירותים מוניציפאליים שהרשות ממילא אמורה לספק על בסיס מקורותיה הכלליים (המבוססים על גביית הארנונה הכללית), אם לאו. התשובה לשאלה זו אינה פשוטה. לכאורה, פינוי אשפה היה מאז ומתמיד אחד מן התחומים המוסדרים על-ידי הרשות המקומית ובהתאם לכך מן התחומים שהפעילות בהם מכוסה על-ידי תשלום הארנונה הכללית. מטעם זה נפסלה בעבר, כפי שצוין לעיל, הפרקטיקה של גביית "אגרת אשפה" כללית לצידו של תשלום הארנונה. למעשה, עמדה בסיסית זו אינה שנויה במחלוקת, ומוסכמת גם על העותרת. אלא, שעמדתה של העותרת מבוססת על הבחנה בין פינוי פסולת "בסיסי" שנופל לגדר השירותים המוניציפאליים המסורתיים לבין פינוי פסולת החורג מעבר לכך.

28. לאחר שחזרנו ובחנו את הדברים הגענו לכלל דעה שהדין בנושא זה עם העותרת. אכן, הבחנה בין שירותי "בסיס" הנופלים לגדר חובותיהן של הרשויות לבין שירותים החורגים מעבר לכך (ולכן מחייבים בתשלום) עשויה להיות הבחנה "חשודה" בהקשרים מסוימים. בעיקר כאשר הרשות מבקשת לצמצם באורח לא לגיטימי את היקף השירותים שהיא מספקת ואף להפריט בעקיפין חלק מהיבטיהם, אותם היבטים שבגינם נגבה תשלום נוסף (ראו והשוו: בג"ץ 5394/92 הופרט נ' "יד ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353 (1994); בג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' עיריית רעננה, פ"ד נט(2) 210 (2004)). אולם, כל מקרה כזה צריך להיבחן לגופו של עניין.

29. ההבחנה המוצעת כאן על-ידי העותרת אינה הבחנה מלאכותית אלא הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי יצור. כיום, לא יכול להיות עוד ספק שהטיפול בפסולת שהיא תולדה של תהליכי יצור היא אחת העלויות של תהליכים אלו, לא פחות מתשומות ייצור אחרות, כדוגמת חשמל, חומרי גלם וכו'. ההנחה שפינוי הפסולת כולו אמור להיות מונח לפתחה של הרשות

המקומית מבטאת תפיסה שאבד עליה הכלח, לפיה פינוי הפסולת הוא כביכול אך תוצר לוואי פשוט (ואף לא יקר במיוחד) של תהליך הייצור. 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. אכן, גם מפעל זכאי לקבל שירותים של פינוי אשפה כחלק מהיותו גורם שפעיל בתחום המוניציפאלי. אולם, יש מקום להבחנה בין פינוי אשפה "בסיסי" לבין פינוי שמהווה המשך של תהליך הייצור.

30. אמנם, העלייה בהיקפי הפסולת התעשייתית והמחיר המאמיר של הטיפול בה יכולים היו לכאורה למצוא את ביטויים בהעלאה של תעריפי הארנונה באזורים תעשייתיים (ובכפוף לאישורו של משרד הפנים, לפי "דיני ההקפאה" שעוד יידונו להלן). עמדתו של משרד הפנים דוחקת לכאורה את עיריית חולון לפנות לערוץ זה. אולם, עמדה זו לוקה באי-סבירות קשה, כאשר הדברים נבחנים במבט רחב המביא בחשבון גם שיקולים סביבתיים, כמו גם את השינוי הכללי שחל במארג הנורמטיבי של דיני הגנת הסביבה. העלאת שיעור הארנונה לתעשייה (שוב, בכפוף לאישור) תוביל לכך שכלל המפעלים התעשייתיים יישאו בנטל תשלום נוסף, בהתעלם מן השאלה מהם מקורות הפסולת; כלומר ללא הבחנה בין המפעלים בהתאם למידת תרומתם ליצירתם של תוצרי הפסולת. לעומת זאת, אגרת פינוי פסולת, כמוצע על-ידי העותרת, מאפשרת הבחנה בין המפעלים בהתאם למידת תרומתם ליצירת הפסולת, בבחינת – איש איש "כפרי מעלליו".

31. החקיקה הסביבתית החדשה מושתתת כולה על עיקרון מאחד חשוב של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמחזור של פסולת על יצרניה. בהקשר זה ניתן למנות את החוקים הבאים: (א) חוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012: החוק מגדיר כבר בסעיף המטרה את אחריות היצרנים והיבואנים למחזור צידוד חשמלי, אלקטרוני וסוללות, ומבהיר בהמשכו את הפעולות שעל היצרנים והיבואנים לעשות כדי לעמוד ביעדי המחזור; (ב) חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011: במסגרת החוק הוטלו חובות על יצרנים ויבואנים למחזור פסולת אריזות (סעיפים 1 ו-6). כמו-כן, הוטלה על רשויות מקומיות החובה לעגן הסדר פינוי מתאים לאריזות ולהתקשר עם גוף מוכר לצורך הטיפול בפסולת; (ג) חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"א-2001: בנוסחו המקורי לא הטיל החוק אחריות יצרן ישירה על יצרני המשקאות. עם זאת, בתיקון מס' 4 לחוק משנת 2010 (חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010) עוגנו העקרונות של אחריות יצרן ו"המזהם משלם". ביטוי לכך ניתן למצוא בהוראות סעיפים 7א ו-7ב לחוק הקובעים מכסת איסוף

בקבוקים על היצרנים, וכן תשלום בגין אי-עמידה ביעדי המכסה; (ד) החוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007: סעיפים 1, 3 ו-7 מלמדים היטב כי אחת ממטרות החוק היא צמצום הטמנת צמיגים, בין היתר, על ידי הטלת האחריות לסילוקם ומחזורם על היצרנים והיבואנים; (ה) חוק שמירת הנקיון: תיקון 9 לחוק זה משנת 2007 (חוק שמירת הנקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007) הוסיף בסעיף 11 לחוק מנגנון של היטלי הטמנה. במארג דינים חדש זה שזורים ושלוכים עקרונות של "אחריות היצרן" ו"המזהם משלם".

32. במיוחד חשוב לענייננו המנגנון האחרון שנזכר – זה של היטלי הטמנה לפי חוק שמירת הנקיון. הסדר זה נועד לייקר את עלות הטיפול בפסולת על דרך הטמנתה, ואגב כך ליצור תמריץ לעבור לפתרונות של מחזור. חקיקה זו מלמדת על האינטרס החברתי-סביבתי שבחיוב המפעלים לשלם אגרת פינוי פסולת, בהתאם להיקף הפסולת שייצרו. חקיקת חוקי עזר ברוח זו משתלבת היטב בתפיסה החקיקתית החדשה. זאת ועוד: המנגנון של היטל הטמנה גורם להעלאה הדרגתית של הנטל התקציבי הכרוך באיסוף אשפה על-ידי הרשות המקומית. הרשות המקומית נושאת בעלויות הטמנת הפסולת שהיא אוספת בהתאם לכמויות המוטמנות. אין כל היגיון בכך שהרשות המקומית תהיה מנועה מלתת ביטוי למנגנון חיוב זה באופן שבו היא מטילה תשלומי חובה.

33. בית משפט זה כבר עמד על כך שלעיתים מארג של חוקים, הגם שכל אחד מהם כולל הסדר בעל אופי ספציפי, מבטא עיקרון משפטי רחב יותר, שיש לו חיות ותוקף מעבר לפרטיהם של אותם חוקים. כך נפסק בעבר לעניינה של דוקטרינת הייצוג ההולם בבג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630 (1998). השופט (כתוארו אז) מ' חשין כתב בעניין זה כך:

"דמינו הוראות-דין שעניינן שוויון לנשים ואיסור הפלייתן לרעה לנקודות אור. מתחנו קו בין כל נקודות האור והנה גילתה עצמה לפנינו דוקטרינה במשפט הארץ, דוקטרינה שכוחה עמה מעבר להוראות-הדין הפרטיקולריות. צירוף נקודות האור האחת-אל-רעותה יצר מעין מסה קריטית וכך נוצרה הדוקטרינה שהשלכותיה אל-למרחוק... הוראות-הדין שעניינן ייצוג הולם לנשים אף הן נדמות לנקודות אור. חבר את נקודות האור אישה-אל-רעותה וידעת כי נוצרה מעין מסה-קריטית שאף היא ילדה דוקטרינה, או, למצער – מעין-דוקטרינה. אם תרצו: גילתה עצמה לענייננו דוקטרינה-בהתהוות" (שם, בעמ' 662-663).

כך ראוי לומר גם בעניין שבפנינו בכל הנוגע לתפיסה של "המזהם משלם", לפחות במובן זה שרשות מקומית הבוחרת להנחות עצמה לאורו של עיקרון זה – ולאמץ בכך את מידותיו של המחוקק – תוכל לעשות כן.

34. אף שברור כי בענייננו המפעלים אינם מזהמים אלא מייצרים פסולת בלבד, הרי שהתכליות המגולמות ביסוד העיקרון של "המזהם משלם" מתקיימות גם בעניין סילוק פסולת המפעל. בין תכליות אלה ניתן למנות שתיים מרכזיות: האחת – השגת צדק חברתי לפיו הגורם המזהם הוא שישא בעלויות הטיפול בזיהום, ולא כלל החברה (יששכר רוזן-צבי "של מי הפסולת הזו לעזאזל? ! סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל" מחקרי משפט כ"ג 552, 487 ואילך (2007)); השנייה – השגת התייעלות סביבתית באמצעות חיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום (שם, עמ' 255). הפנמה כאמור תגרום לכך שהמזהם יפחית את ייצור הזיהום עד למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו. בענייננו, אם כלל הציבור יידרש לשאת בנטל עלויות הטיפול בפסולת שייצר מפעל פלוני, התוצאה תהיה לא צודקת, ואף לא יעילה, במובן זה שלא יהיה כל תמריץ למפעל להקטין את ייצור הפסולת או למחזרה. נהפוך הוא – בעולם ללא אגרת פינוי פסולת, אדישות המפעלים לכמות הפסולת שהם מייצרים היא לכאורה רציונלית לחלוטין מבחינה כלכלית.

35. 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 את ההבחנה בין תשלום אגרה לבין תשלום ארנונה, שאינה אלא מס המנותק מהיקף השירותים שצורך המפעל בפועל.

שאלה שנייה: דיני ההקפאה והיקף תחולתם

36. נסכם עד כה ונאמר, כי תשובתנו לשאלה הראשונה היא שאין 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. השאלה הנוספת שעלינו להידרש אליה היא אם "דיני ההקפאה" מחייבים לשנות מתוצאה זו. על כך אנו משיבים בשלילה.

37. תשובתנו מבוססת על שילוב הנדבכים הבאים: ראשית, חוק ההסדרים (שזכה כאן לכינוי "דיני ההקפאה") מסדיר את הפיקוח על תשלומי הארנונה בלבד; שנית, אגרת פינוי פסולת מעבר לרמה הבסיסית אינה תשלום שחייב להיות מכוסה על-ידי הארנונה; שלישית, חוק ההסדרים אינו מונע העלאה בשיעורי הארנונה, אלא רק מחייב קבלת אישור להעלאתם. נרחיב במעט את היריעה.

38. חוק ההסדרים מפקח על תשלומי ארנונה בלבד – הוראותיו הרלוונטיות של חוק ההסדרים (סעיפים 7-12) אינן מותירות כל ספק באשר למסקנה שהן עוסקות בפיקוח על תשלומי "ארנונה כללית" – הא ותו לא.

39. התשלום בגין פינוי פסולת מפעל מעבר לרמה בסיסית אינו בגדר תשלום מוניציפאלי – בהתאם לתפיסה הסביבתית העדכנית, כפי שהוסברה לעיל, זהו חלק אינטגרלי מתהליך הייצור.

40. חוק ההסדרים אינו מונע העלאה בשיעור הארנונה – חשוב להוסיף ולומר כי המונח "דיני ההקפאה" אינו מילת קסם שעניינה איסור על שינויים בשיעורי הארנונה באופן קטגורי. לידתם של דינים אלה באינפלציה הגבוהה ובחוסר היציבות הכלכלית שידע המשק הישראלי באמצע שנות ה-80. באותה עת, נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה בשיעורים ניכרים, מדי שנה, על מנת לצמצם את גרעונן האינפלציוני. לצד זאת, היו רשויות שנהגו להעניק הנחות מופלגות בארנונה, ללא קריטריונים מסודרים. מצב דברים בעייתי זה הוא שהוליד את דיני ההקפאה, שבמרכזם עומדת רגולציה של דיני הארנונה מטעם השלטון המרכזי. סעיף 9 לחוק ההסדרים הינו עמוד תווך מרכזי בדינים אלה, וכלולה בו התייחסות מפורטת לאפשרויות העומדות בפני הרשות, שעה שזו מבקשת להעלות את שיעור הארנונה. כך למשל, לפי סעיף 9(ב)(1) הרשות רשאית לעשות כן בכפוף לכך שהעלאת הארנונה "תותנה בהעלאת ארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות" ולפי סעיף 9(ב)(2) הרשות המקומית יכולה לעשות כן אף שלא לפי הכללים "ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים", בהתאם לאמור בסעיף זה. יש לומר מעתה: חוק ההסדרים למעשה אינו חוק הקפאה; לאמיתו של דבר, זהו חוק שמקפיא בפועל את הארנונה מהיבטן של הרשויות, אך מאפשר להקפאה להפשיר בכפוף לפיקוחו של השלטון המרכזי (ראו לדוגמה: ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נג(4) 78, 83-82 (1999); ע"ע 1721/10 מועצה מקומית גני תקווה נ' זאב קופלביץ (לא פורסם, 9.8.2012), פסקאות 7-10 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל). אכן, הפרקטיקה שהתגבשה במהלך השנים היא שמשדר הפנים מעדיף, על-פי רוב, שלא להתיר את

הרצועה ולאפשר העלאת ארנונה, אך כל מקרה לפי נסיבותיו, ואין איסור מן הדין לבחון העלאת ארנונה, ולא כל שכן תשלומי חובה אחרים, במקרים מתאימים. יתרה מכך; חלק מן העתירות שהובאו לפתחו של בית משפט זה עסקו בדיוק בסוגיה זו (ראו לדוגמה בג"ץ 7712/04 וינברג עיריית תל אביב-יפו, פ"ד סא(2) 735, 748-754 (2006)).

41. המסקנה העולה מחלק זה של דיוננו היא ש"דיני ההקפאה" אינם גזרה הנכפית על משרד הפנים "הר כגיגית", אלא רק מסגרת נורמטיבית המאפשרת לו לשקול שיקולים שעניינם פיקוח על העלאת שיעור הארנונה, לצד שיקולים אחרים. במקרה זה, שבו משרד הפנים שיווה נגד עיניו את השיקול של "הקפאה" כחזות הכול חטא המשרד לחובתו לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים להחלטה. נוסף ונחדד – בבוא שר הפנים לשקול אם להתיר פרסום של חוק עזר עירוני, בהתאם להוראות סעיף 258 לפקודת העיריות, אין הוא מוגבל לדלת אמות המידה של חוק ההסדרים ומה שמכונה בפי כל "דיני ההקפאה". שיקוליו חייבים להיות רחבים ומגוונים יותר – כל חוק עזר לגופו, על פי נסיבותיו ותכליותיו. מכל מקום, אין חשש ליצירת "מסלול עוקף" של דיני ההקפאה במובן זה שלא רק העלאה בארנונה, אלא גם כל היטל המוטל מכוח חוק עזר, נדרשים לאישורו של השר.

שיתוף פעולה בין-משרדי: הליך ומהות

42. זווית חשובה נוספת להשקיף על המקרה שבפנינו עניינה הקשר ההדוק בין היבטים הנוגעים לדרך קבלתה של ההחלטה המינהלית לבין תכניה. בנסיבות העניין, ההחלטה בעניין בקשתה של עיריית חולון נדונה במשרד הפנים בלבד, ללא הליך של היועצות בגורמים מקצועיים רלוונטיים נוספים לנושא, ובראשם המשרד להגנת הסביבה. כך למדנו מתשובה לשאלה שהצגנו לבאת-כוח המשיבים. אכן, מבחינה פורמאלית, ההחלטה בנושא אישורם של חוקי עזר המוגשים למשרד הפנים היא החלטה המסורה לסמכותו של משרד הפנים בלבד. עם זאת, יש תועלת רבה בהליכי התייעצות ושיתוף פעולה בין-משרדיים כאשר משרד ממשלתי אחד מתבקש להחליט בנושא הקשור בטבורו לנושא שעליו מופקד משרד אחר. ניתן היה לצפות שמשרד הפנים יידע את המשרד להגנת הסביבה על נושא מסוג זה שבו הוא נדרש להחליט – ולו על מנת להרחיב את נקודת מבטו באשר להחלטה שעליו לקבל (ראו והשוו: ע"א 1444/95 עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מט(3) 749, 768 (1995); דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א 298 (2010) (להלן: ברק-ארז)).

43. מסקנת הביניים אליה הגענו היא שסירובו העקרוני של משרד הפנים לאשר את חוק העזר החדש רק בשל כך שהוא יביא להגדלת שיעוריהם של תשלומי החובה שיוחלו על המפעלים – על יסוד גישת "ההקפאה" של הארנונה – הוא סירוב בלתי ראוי. המשיבים החילו את גישת ההקפאה שחלה בענייני ארנונה על תשלום שבמהותו חורג מעבר לתחום הארנונה; הם גם התעלמו מן העובדה שההקפאה היא רק אפשרות מבחינת משרד הפנים – במסגרתה יש לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים – ולא חובה. כל אלה הובילו את משרד הפנים לקבל החלטה בלתי סבירה שהתעלמה משיקול רלוונטי נוסף, שלכל הפחות צריך היה לשקול אותו – תרומתו של חוק העזר המוצע להגנת הסביבה ולקידום העיקרון של "המזהם משלם" שעולה מן החקיקה הסביבתית החדשה. לפסלותן של החלטות שהתקבלו תוך התעלמות משיקול רלוונטי, ראו והשוו: דנג"ץ 3299/93 ויכסלבאום נ' שר הביטחון, פ"ד מט(2) 195 (1995); ברק-ארז, בעמ' 728-726.

44. מהי משמעות הדברים מבחינת חוק העזר החדש שהוגש לאישורו של משרד הפנים? בית משפט זה לא ישים עצמו תחת משרד הפנים ולא יקבל החלטה בעניין בעצמו. התוצאה היא שההחלטה צריכה לחזור למשרד הפנים ולהתקבל בהתאם לעקרונות שהותוו בפסק דיננו, בכפוף לכך שהוא יהיה מנוע מלפסול את חוק העזר אך מן הטעם שיש בו הגדלה של תשלומי החובה שעשויים לחול על המפעלים.

45. לאמיתו של דבר, לנוכח עמדתו העדכנית של משרד הפנים באשר להבחנה הנדרשת בין עלויות פינוי האשפה "הבסיסית" שנבלעות בדיני הארנונה לבין עלויות הפינוי בגין אשפה נוספת, טוב יעשה המשרד 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. אמות מידה אלה גם יעמדו נגד עיניהן של רשויות בבואן להתקין חוקי עזר חדשים בנושא.

46. עיריית חולון עצמה תיטיב לעשות אם תחזור ותבחן את נוסחו של חוק העזר החדש אותו הגישה לאישורו של משרד הפנים. לכאורה, חוק העזר החדש בנוסחו הנוכחי אינו בהיר דיו באשר להבחנה הנורמטיבית שצריכה להיות מונחת ביסודו – ההבחנה בין עלויות הפינוי הבסיסיות המכוסות על-ידי הארנונה הכללית לבין עלויות הפינוי של פסולת נוספת חריגה. באי-כוח העירייה טענו בפנינו כי חישוב התעריפים בתוספת לחוק העזר נעשה באופן שגילם בתוכו את ההבחנה האמורה. זאת איננו

יכולים לקבל. ההבחנה צריכה להיות ברורה בנוסחו של חוק העזר, ולא להיות גלויה ל"יודעי ח"ן" בלבד, מה גם שללא אמירה מפורשת היא עלולה להשתכח מהלב במהלך השנים שבהם ייושם חוק העזר ויעודכנו תעריפיו. על ההבחנה למצוא ביטוי בעקרון נורמטיבי, ולא אך בקביעת שיעור האגרה. קודם העיקרון, אחר כך יישומו.

47. 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" ופותר 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.

סיכום

48. מה היה בפנינו? לכאורה – אך סיפור של אשפה ומחירה; לאמיתו של דבר – נושא בעל חשיבות רבה ביותר לאיכות החיים של הפרט והכלל. עיריית חולון ביקשה לשזור במארג חוקי העזר שלה את העיקרון של "המזהם משלם" – לפחות בכל הנוגע לתחום איסוף האשפה ממפעלים. עמדתו של משרד הפנים, שהיתה מונעת אף היא משיקולים ציבוריים, שיוותה נגדה אך את השיקול של פיקוח על שיעורי הארנונה. החלטה זו היתה פגומה מאחר שלא התחשבה בשיקול רלוונטי נוסף – השיקול הסביבתי. ניסוחו של חוק העזר בנושא, כמו גם הדיון בפרטי אישורו חוזר עתה, עם הנחייה זו, אל מקבלי ההחלטות עצמם.

49. התוצאה היא שהעתירה מתקבלת בחלקה. החלטתו של שר הפנים, ככל שהיתה החלטה עקרונית שלא לאשר כל חוק עזר שעניינו גבייתה של אגרת פינוי פסולת, לא היתה החלטה כדין. עם זאת, מאחר שחוק העזר שהוגש על-ידי העותרת לאישור אינו מקיים לכאורה באופן מלא את אמות המידה שהותוו על-ידינו בפסק דין זה, שומה על העותרת לחזור ולחוקק חוק עזר עדכני (ככל שתחפוץ בכך) קודם שתגישו מחדש לאישורו של שר הפנים.

50. בנסיבות העניין, ובהתחשב בכך שאף חוק העזר החדש שהוגש אינו מתאים לאישור ונדרשות בעניינו התאמות נוספות, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' גרונניס:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופט נ' הנדל:

1. מסכים אני לאמור בחוות דעתה של חברתי, להנמקה ולתוצאה אליה הגיעה לפיה "ההחלטה צריכה לחזור למשרד הפנים ולהתקבל בהתאם לעקרונות שהותוו בפסק דיננו". בגדר עקרונות אלה ניתן לציין את עקרון אחריות היצרן ועקרון "המזהם משלם".

חברתי התבססה בחוות דעתה, בין היתר, על מגמות עדכניות של חקיקה סביבתית וכתובה אקדמית על צדק סביבתי כמקור השראה לחוק העזר שביקשה עיריית חולון לקדם וכנתונים אותם היה על משרד הפנים לשקול בבואם לאשר או לפסול את החוק. אבקש להוסיף על דברים אלה גם את העמדה המשתקפת ממקורות המשפט העברי בנסיון להעניק ממד נוסף לסוגיה שלפנינו.

2. במקורות המשפט העברי ישנה מודעות והתייחסות מאוד מפותחות לנושא איכות הסביבה. התייחסות זו נעשית הן מתוך נקודת הראות של הדין האזרחי, והן מנקודת המבט של הדין הדתי ודיני איסור והיתר. מקור בסיסי בהלכה היהודית בנושא איכות הסביבה הוא מצוות התורה "בל תשחית" (דברים כ, יט). מקור הציווי הוא בדיני מלחמה ובאיסור להשחית אילני מאכל בשעת מצור, אולם הלכה למעשה הורחב האיסור לכל סוגי ההשחתה (ספר המצוות לרמב"ם, לא תעשה נ"ז). החזון איש מבהיר כי מצווה זו מופנית לכלל ישראל ולא לפרט, והיא באופייה מצוות לא תעשה (ראו דברי החזון אי"ש על היד החזקה לרמב"ם, הלכות מלכים ו, ח). הרב ד"ר נחום לאם, נשיא ישיבה אוניברסיטה בניו יורק, מסביר כי מכך נגזר שעיקרו של האיסור איננו חלק מדיני ממונות אלא חלק מדיני איסור והיתר. האיסור של כל תשחית, הוא האיסור לפגוע

בסביבה, מבוסס אם כן על עיקרון דתי מוסרי, הרחב יותר מהשיקול של כדאיות כלכלית גרידא, והכולל גם שיקולים אקולוגיים (ראו RABBI DR. N. LAMM, FAITH AND DOUBT: STUDIES IN TRADITIONAL JEWISH THOUGHT 169 (2006)). עיקרם של דיני איכות הסביבה במשפט העברי נטוע אם כן בדין הדתי, אולם נופם משתרע על היבטים רבים בדין האזרחי תוך רגישות לשיקולים כלכליים ותוך התמודדות עם יצירת מפגעים, זיהום, שפכים ופסולת הן ברשות הרבים והן ברשות היחיד (וראו בר"ע (ב"ש) 901/99 החברה לשירותי איכות הסביבה (רמת חובב) נ' עמותת מדעי הדרום פסקה 5 (17.5.2000)). למעשה, ככל שהדבר נוגע לנושא של נזקים סביבתיים, כוחות רשות הרבים מזה ורשות היחיד מזה משולבים ומצטרפים עד כדי טשטוש הגבולות ביניהם:

תנו רבנן: לא יסקל אדם [אבנים] מרשותו לרשות הרבים. מעשה באדם אחד שהיה מסקל מרשותו לרשות הרבים, ומצאו חסיד אחד, אמר לו: מפני מה אתה מסקל מרשות שאינה שלך לרשות שלך? לגלג עליו. לימים נצרך למכור שדהו והיה מהלך באותה רשות הרבים ונכשל באותן אבנים, אמר: יפה אמר לי אותו חסיד "מפני מה אתה מסקל מרשות שאינה שלך לרשות שלך" (תלמוד בבלי בבא קמא נ, ב).

כלומר, "החסיד הצליח להביא לשינוי ערכים בתודעתו של אותו אדם ביחסו לרשות הרבים. הוא גרם לו להבין, כי מה שבעיניו הוא רשות "שלו" עשוי להיות "אינו שלו", ואילו הרשות שכביכול "אינה שלו" היא בעצם "שלו" שהרי גם הוא נזקק לאותה רשות, ובסופו של דבר, הסבת נזק לרשות זו היא הסבת נזק לעצמו" (נחום רקובר איכות הסביבה 48 (התשנ"ד) (להלן: רקובר)). ניתן להוסיף על כך ולומר כי רשות היחיד של אותו חסיד "אינה שלו" לא רק מפני שלימים נזקק למוכרה, אלא אף מפני שההגבלות הנוגעות לאיכות הסביבה אינן נעצרות בסף דלתו של האדם, וחלות אף על מעשיו בד' אמות ביתו, חנותו או בית המלאכה והמפעל שברשותו, כפי שנראה להלן.

3. ההקפדה על איכות הסביבה אינה מתמצה בהתמודדות עם נזקים מוחשיים כי אם אף עם נזקים פחות מוחשיים, דוגמת נזקי ריח, עשן ורעש. במשנה במסכת בבא בתרא נקבע כי "מרחיקין את הנבלות ואת הקברות ואת הבורסקי מן העיר חמישים אמה" וכן כי "אין עושין בורסקי אלא למזרח העיר" (משנה בבא בתרא ב, ט). הטעם לכך, כמבואר ברש"י, הוא "משום ריח רע". גם על תעשיות אשר מותר לקיימן בתוך העיר חלות הגבלות מסוימות מטעמי פגיעה באיכות הסביבה. לדוגמה, נקבע במשנה כי בשל חשש לנזקי ריח ועשן ניתן לחייב בעלי מלאכה להרחיק את מלאכתם ממחסני

התבואה של שכניהם: "לא יפתח אדם חנות של נחתומין ושל צבעין, תחת אוצרו של חברו; ולא רפת בקר" (משנה בבא בתרא ב, ג). באותו אופן, ניתן לתבוע הרחקה של נזקי ריח מבית הכסא ולגבור בכך על זכויות קנייניות של המחזיק בו (תלמוד בבלי בבא בתרא כג, א). הרחקות אלו עוגנו ואף הורחבו בתשובות ובתקנות מאוחרות יותר (ראו למשל הסנקציות שנקבעו כנגד פותחי פתח או חלון בית הכסא לרשות הרבים בתקנות שכונת "זכרון משה" בירושלים (1905), הובאו אצל רקובר, 52 – 53).

בנוסף להרחקות מטעמי ריח, קובעת המשנה הרחקות נוספות מטעמי פגיעה באיכות האוויר – "מרחיקין גורן קבוע מן העיר חמישים אמה" (בבא בתרא ב, ח). ומסביר רש"י – "מפני המוץ, המזיק את בני העיר כשהוא זורה". בברייתא המופיעה בתלמוד הבבלי (בבא קמא פב, ב) מובאת רשימת תקנות בעניין העיר ירושלים. בין היתר נקבע כי "אין עושין בה כבשונות", דהיינו משרפות סיד, ובתלמוד מוסבר שהטעם לכך הוא נזקי העשן הכרוכים בתעשייה זו והפוגעים הן בנשימה והן בחזותם החיצונית של הקירות והחומות בעיר. עוד נקבע כי "אין עושין בה גנות ופרדסים" ומוסבר כי הטעם הוא מפני הסירחון הכרוך בזיבולם. כמו כן, הרמב"ם מחייב הן אנשים פרטיים והן בעלי מלאכה להרחיק את מלאכתם כך שלא תזיק אחרים, אף לא על ידי הרוח:

מי שעשה גורן בתוך שלו, או קבע בית הכיסא, או מלאכה שיש בה אבק ועפר וכיוצא בהן צריך להרחיק כדי שלא יגיע העשן או ריח בית הכיסא או האבק והעפר לחברו, עד שלא יזיקו. אפילו הייתה הרוח היא שמסייעת אותו בעת שעושה מלאכתו, ומולכת העפר או נעורת הפשתן והמוץ וכיוצא בהן, ומגיעתן לחברו – הרי זה חייב להרחיק כדי שלא יגיעו ולא יזיקו, ואפילו על ידי הרוח המצויה. שכל אלו כמי שהזיק בחיצו הן (היד החזקה לרמב"ם, הלכות שכנים יא, א – ב).

ההלכה התחשבה אף בנוזקי רעש, ובנסיבות מסוימות יתחייב בעל מלאכה להימנע מיצירת רעשים הנגרמים מכלי עבודתו או בשל ביקור הלקוחות (ראו היד החזקה לרמב"ם, הלכות שכנים י, י"ב). יתרה מזאת, במקרים בהם לנפגע רגישות מיוחדת לרעש, זכותו תגבר גם כנגד זכויות בעל המלאכה (ראו שו"ת הריב"ש קצ"ו; הרמ"א על שולחן ערוך חו"מ קנ"ו, ב; שו"ת התשב"ץ חלק ד, טור א, נ"ז).

4. כך אף בנושאים הנוגעים לענייננו. במשפט העברי קיימת התייחסות להסדרת הטיפול בשפכים ובפסולת. הטיפול במי שפכים והחובות השונות שהוטלו על מייצרי השפכים נועדו למנוע הן פגיעה אסתטית ברשות הרבים והן את זיהום הקרקע (ראו תלמוד בבלי בבא קמא ו, א; משנה בבא בתרא ב, י; רקובר, 59). מצינו עוד כי לשם

תיקון מערכת פינוי שפכים ניתן לחייב את הנהנים ממנה להשתתף בהוצאות (תלמוד בבלי, בבא מציעא כו, א; וראו גם הרב צבי שינובר והרב יצחק גולדברג איכות החיים והסביבה במקורות היהדות 196 – 197 (התשנ"ד). כאשר לטיפול בפסולת, הכלל העקרוני הוא איסור על הוצאתה לרשות הרבים שלא למקום המיועד לכך ושלא בדרך ארעי. וכך נאמר בתוספתא על הוצאת אבנים, עפר וזבל שדות:

מביא אדם אבניו ומפרקן על פתח ביתו ברשות הרבים להעלותן לראש הדימוס [הבית] ואם לשהותן – הרי זה אסור, ואם בא אחר והוזק בהן הרי זה חייב; מביא אדם עפר וצוברו על פתח ביתו לרשות הרבים לשרות לטיט, ואם לשהותו – הרי זה אסור, ואם בא אחר והוזק בו הרי זה חייב; מוציא אדם זבלו וצוברו על פתח ביתו ברשות הרבים להוציאו לזבלים [לשם מכירתו], ואם לשהותו – הרי זה אסור, ואם בא אחד והוזק בו הרי זה חייב (תוספתא בבא מציעא י"א).

וכשם שהדבר נכון לגבי הותרת חומרי גלם שעשוי להיות בהם שימוש, כך גם לגבי האיסור על הותרה לאורך זמן של חומרים שהם בגדר פסולת ממש לאורך זמן (ראו משנה שביעית ג, י; תלמוד בבלי בבא קמא ל, א), וכך נפסק בשולחן ערוך:

יש לכל אדם להוציא את הזבל והגללים לרשות הרבים בשעת הוצאת זבלים, אבל שלא בשעת הוצאת זבלים, אסור להוציאם כדי להניחם שם אבל מוציאם כדי לפנותם לאלתר, וכל שכן מים... ושופכין שלו שאין שוהין ומתעכבין ברשות הרבים שמותר לשפכן... ואפילו מים סרוחין כל שדעתו לפנותו לאלתר (שולחן ערוך, חושן משפט תי"ד, ב).

עוד מצאנו כי על יוצר הפסולת מוטלת הייתה האחריות לפנותה: "מסקלין דרך רשות הרבים, דברי רבי יהושע. רבי עקיבא אומר: כשם שאין לו רשות לקלקל כך לא יסקל, ואם סיקל יוציא לים או לנהר או למקומות הטרשים" (תוספתא בבא קמא ב). הווי אומר, הוצאת פסולת האבנים והבניין לרשות הרבים אסורה, ועל הבעלים לדאוג לפנותה אל מקום הולם שבו לא יינזקו ממנה הרבים. הקפדה יתרה על מניעת נזק העלול להיגרם כתוצאה מפסולת אפיינה את אלה אשר ביקשו לדקדק במצוות, עליהם אמר רב יהודה בתלמוד: "האי מאן דבעי למיהוי חסידא יקיים מילי דנזיקין", כלומר שהרוצה להיקרא חסיד – יקפיד על דיני נזיקין (תלמוד בבלי בבא קמא לא, א). "חסידים" אלה הקפידו במיוחד על טיפול מיטבי בפסולת, אפילו בתוך רשותם שלהם:

חסידי הראשונים היו מצניעין את הקוצים ואת הזכוכית בתוך שדותיהם בעומק שלושה טפחים... ואחרים שורפים אותם באש. ואחרים משליכים אותם לים או לנהר כדי שלא יוזק בהם אדם" (היד החזקה לרמב"ם, הלכות נזקי ממון י, כ"ב).

5. על מנת להתמודד עם מזהמים יש ויצרו חכמים סנקציות כלכליות אותן הטילו על מזהמים אלה. כך למשל, נאסרה הוצאת תבן וקש לרשות הרבים בשל הנזק שיכול להיגרם לציבור. עם זאת, על אף האיסור, היו שהמשיכו להוציא תבן וקש על מנת להשביחם כזבל לשדות. וכך פוסק הרמב"ם בעניינם –

לא יוציא אדם תבנו וקשו לרשות הרבים כדי שיידושו ויעשו לו זבל; ואם הוציאו – קנסוהו חכמים שיהיו כהפקר; וכל הקודם בהם – זכה... ואף על פי שהם כהפקר, אם הוזק בהם אדם או בהמה, הרי זה, המוציא, חייב לשלם (היד החזקה לרמב"ם, הלכות נזקי ממון יג, יג – יז).

כלומר, על מנת להתמודד עם מזהם עבריין הפקירו חכמים את הפסולת עצמה ואת הרווחים שציפה להפיק כך שכל הקודם יזכה בהם. במילים אחרות, הואיל והאיסור כשלעצמו לא פתר את הבעיה, תיקנו חכמים סנקציה אזרחית מתוחכמת כדי להקטין את יעילותה של הפרת האיסור מבחינתו של המפר. ויושם אל לב, כי גם בהפקרת הפסולת לא ניתקו חכמים את זיקתו של המזהם לפסולת שהשליך והוא נותר אחראי לכל נזק שייגרם ממנה.

6. בסקירה שהובאה ניתן אם כן לזהות עיסוק במגוון סוגי זיהומים ובמגוון אמצעים למיזעורם. אולם קו אחד עולה בבירור מהמקורות, קו המבקש לצמצם ככל האפשר ניתוק מלאכותי בין האדם לבין פסולת אותה הוא מייצר. למעשה, מגמה זו משתקפת כבר בפסוקי התורה. במסגרת חוקים הנוגעים למחנה צבאי מופיעים הפסוקים הבאים: "וַיֵּד תְּהִיָּה לָךְ מִחוּץ לַמַּחֲנֶה וַיֵּצֵאתָ שָׁמָּה חוּץ. וַיֵּתֵד תְּהִיָּה לָךְ עַל אֲזַנְךָ וְהָיָה בְּשִׁבְתְּךָ חוּץ וְחִפְרְתָּה בָּהּ וְשִׁבְתָּ וְכִסִּיתָ אֶת צִאָתְךָ (דברים כג, יג – יד)". נמצא אם כן כי החובה הבסיסית לטיפול בפסולת מוטלת על זה המייצר אותה. ודוק, אין לתלות זיקה זו שבין האדם לפסולתו בחולשה או אזלת יד של רשויות ציבוריות בתקופות קדומות. בהלכות מלכים קובע הרמב"ם כך:

ואסור להיפנות בתוך המחנה או על פני השדה בכל מקום, אלא מצות עשה לתקן שם דרך מיוחדת להיפנות

בה, שנאמר: ויד תהיה לך מחוץ למחנה". וכן מצוות עשה להיות יתד לכל אחד, תלויה עם כלי מלחמתו, ויצא באותה הדרך, ויחפור בה, ויפנה ויכסה, שנאמר: ויתד תהיה לך על אזנך" (היד החזקה לרמב"ם, הלכות מלכים ומלחמותיהם ו, יד – טו).

ללמדך כי שתי מצוות נפרדות מונה כאן הרמב"ם, אחת המוטלת על הציבור ("לתקן שם דרך") ואחת המוטלת על היחיד ("להיות יתד לכל אחד") כאשר אף אחת מהן אינה מייתרת את רעותה. אמת, ניתן היה לתכנן הסדרה אשר תטיל את האחריות המלאה על הציבור (למשל, אם הצוות האחראי להתקנת הדרכים הללו ימשיך ויהיה אחראי גם על תברואתו ונקיונו השוטף) או על היחיד (כאשר כל אחד מאתר לעצמו באופן פרטי מקום להיפנות בו והוא שמופקד על נקיונו). אף על פי כן, ניתן לראות כי ישנה העדפה לאחריות משולבת אשר מטילה חובות תברואה על הציבור או הרשות אולם לא פוטרת בכך את היחיד ולא משחררת אותו מאחריות.

7. למעשה, השמירה על הזיקה שבין אדם או מפעל לפסולת מתוצרתו היא זו שעומדת בבסיס עקרון "המזהם משלם" עליו עמדה היטב חברתי. תכליתה של זיקה זו היא כפולה – הן מניעת החצנת הוצאות הטיפול בפסולת על הציבור כולו, והן צמצום כמויות הפסולת על ידי היצרן כפועל יוצא מהפנמת העלויות על ידו. בנסיבות שונות ייתכנו דרכים שונות לשם השגת תכליות אלו. כך, כפי שראינו, תקנת חכמים המפקירה לטובת הציבור את פסולתו של מזהם מייצגת דוגמה מוצלחת להתמודדות עם מזהמים באמצעים שניתן לראות בהם "אכיפה פרטית". עם זאת, יושם אל לב כי פתרון מעין זה הולם את הבעיה הקונקרטית שהתעוררה אולם לא יימצא מתאים לטיפול במקרים אחרים, למשל כאשר לפסולת אין ערך כלכלי כשלעצמה. על כן, כל בעיה סביבתית והפיתרון ההולם אותה. דור דור וסביבתו, דור דור והחובה לשמור על איכותה. כמובן, המנגנונים הקונקרטיים שהוצגו חשובים פחות מהעקרונות והגישה כי יש לשאוף להסדיר את הנושא תוך הבנת "יצר האדם" ואת אשר הוא יוצר. בכגון דא, הציבור והיחיד חייבים לעבוד ביחד ובנפרד כדי להשיג את המטרה. לענייננו, חוק העזר שביקשה עיריית חולון לקדם נועד לשרת גם הוא תכליות אלו מתוך תפיסה כי זהו הפתרון המתאים לנסיבות. על משרד הפנים יהיה אם כן לבחון מחדש את חוק העזר שיונח לפניו תוך שהוא לוקח בחשבון גם שיקולים אלה.

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת ד' ברק-ארוז.

ניתן היום, כ' בטבת התשע"ג (2.1.2013).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 10017560_A12.doc אמ+הג
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il