

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים**ע"מ 6525/17**

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט א' שטיין

המערערת : זנלכל בע"מ

נ ג ד

המשיבה : המועצה האזורית עמק יזרעאל

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בנצרת
בעת"ס 20503-02-17 [פורסם בנבו] מיום 6.7.2017 שניתן
על ידי השופט ע' עיילבוני

תאריך הישיבה : ב' בחשון התשע"ט (11.10.2018)

בשם המערערת : עו"ד מלכה אנגלסמן ; עו"ד רועי רמר

בשם המשיבה : עו"ד אבי גולדהמר ; עו"ד לירן כהן

כתבי עת :

ישי בלנק, "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל", משפטים, כרך
לד (תשס"ד-תשס"ה) 197

יצחק זמיר, "חזקת החוקיות במשפט המנהלי", ספר אור - קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור,
741 (2013)

ספרות :

י' זמיר, הסמכות המינהלית

דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי

נחמיה אבנרי, משפט המקום - שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית (2013)

-

חקיקה שאוזכרה :

[פקודת המועצות המקומיות \[נוסח חדש\]: ס' 22, 25א\(א\)](#)

[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]: ס' 250](#)

[חוק הרשויות המקומיות \(בחירות\), תשכ"ה-1965: ס' 7\(א\)\(3\)](#)

[צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\), תשי"ח-1958: ס' 19\(א\)\(3\)](#)

[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992](#)

מיני-רציו:

* חוזר משרד הפנים נכתב כדי ליתן לרשויות המקומיות אמות מידה מנחות, הא ותו לא. אין בו כדי לגרוע מחוקי העזר של המשיבה ומסמכותה לעצב כללים בדבר פינוי אשפה בתחומה לפי שיקול דעתה; המערערת לא הצביעה על שום פגם בחוקי העזר שבעטיו ניתן לטעון לחריגה מסמכות. על כן, חוקי העזר של המשיבה תקפים ומחייבים, ומתירים לה לנהוג בעניין פינוי האשפה כפי שהיא נוהגת.

* רשויות מקומיות – חוקי עזר – פינוי אשפה

* רשויות מקומיות – חוקי עזר – תוקפם

* רשויות מקומיות – עקרון האוטונומיה המקומית – משמעותו

* משפט מינהלי – שיקול-דעת – רשות מקומית

ערעור על פסק דינו של בימ"ש לעניינים מנהליים אשר דחה את עתירת המערערת בה ביקשה לחייב את המשיבה לפנות על חשבונה את אשפת מפעלה וכן לשפות את המערערת בגין הוצאות שזו הוציאה על פינוי האשפה בעבר.

ביהמ"ש העליון דחה את הערעור בקבעו:

המשיבה התקינה את ההסדרים שבחוקי העזר שלה בהתבסס על סמכות שקיבלה מהמחוקק הראשי בפקודת המועצות המקומיות. הסדרים אלו קיבלו אישור של שר הפנים. מדובר אפוא בחוקי עזר תקפים ומחייבים, הנהנים מחזקת התקינות שחלה על כל מעשי המנהל עד שיוכח אחרת. ככל שהמערערת מבקשת מביהמ"ש להתעלם מחוקי העזר של המשיבה או לבטלם, עליה להוכיח חריגה מסמכות.

המערערת לא הצביעה על שום פגם בחוקי העזר שבעטיו ניתן לטעון לחריגה מסמכות. חוסר התאמה בין חוקי העזר לבין מדיניות השלטון המרכזי, אשר לא הוכרזה כמחייבת בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה או בצו – לא מהווה חריגה מסמכות. החוזר של משרד הפנים נועד לשמש מודל לחיקוי ולאימוץ, אך איננו מחייב את הרשויות המקומיות לאמצו. זאת ועוד: מדובר במודל שנועד להנחות רשויות מקומיות בבואן להתקין חוקי עזר חדשים, מבלי להשפיע על חוקי עזר קיימים דוגמת אלו של המשיבה. אשר על כן, חוקי העזר של המשיבה הינם תקפים ומחייבים. חוקים אלו מתירים למשיבה לנהוג בעניין פינוי האשפה כפי שהיא נוהגת.

"הרשויות המקומיות הן איים של דמוקרטיה בים של ביורוקרטיה" – כך אמר פרופסור יצחק זמיר, ודומה כי אין דרך טובה יותר לתאר את עיקרון העצמאות של השלטון המקומי בישראל. מדובר

ברבונות מוניציפלית שעיקרה הכוח לחוקק חוקי עזר אשר יחולו בשטחה של הרשות המקומית. באמצעות חוקים אלו, מנהלת הרשות עניינים מוניציפליים רבים ושונים, ובכללם פינוי אשפה.

אכן, עיקרון העצמאות של השלטון המקומי איננו מוחלט. לצדו קיימים חריגים אשר נקבעו בחוקי הכנסת או מכוחם. כך למשל, סמכותה של רשות מקומית לחוקק חוקי עזר כפופה לפיקוח בדמותו של אישור שר הפנים. אך חריגים אלו ואחרים הם בגדר "הן" שממנו אנו שומעים "לאו": באין הוראה סטטוטורית אשר באה לכבול את ידי השלטון המקומי בתחום השיפוט שלו, ידיו תהיינה משוחררות ולא כבולות. הפועל היוצא מזה הוא שהשלטון ייהנה מחופש פעולה מלא בתחומו המוניציפלי.

חוזר משרד הפנים נכתב כדי ליתן לרשויות המקומיות אמות מידה מנחות, הא ותו לא. הוא לא מתיימר להפעיל כלפיהן, וממילא אינו מפעיל, כוחות כפייה אלא רק כוח שכנוע. משכך, אין בו כדי לגרוע מחוקי העזר של המשיבה ומסמכותה לעצב כללים בדבר פינוי אשפה בתחומה לפי שיקול דעתה. שק"ד זה כפוף כמובן לכללי המשפט המנהלי האוסרים על שרירות לב, זדון, אפליה, שיקולים זרים, וכד', ופוסלים מעשי רשות הנגועים בחוסר סבירות קיצוני, אך המערערת לא העלתה בכגון דא שום תלונה.

פסק הדין שניתן בעניין סלע קפיטל אף הוא איננו עוזר למערערת, בניגוד לטענתה. למעשה, פסק דין זה עומד לה לרועץ. בגדרו של פסק דין זה, קבע השופט מלצר כי הרשויות המקומיות תקבלנה את אמות המידה שמשרד הפנים גיבש בנושא של פינוי אשפה "ככל שתפוצנה בכך".

גם פסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון אינו עוזר למערערת. פסק דין זה בא להרחיב את כוחו של השלטון המקומי ולא להגבילו. הוא קבע קביעה חשובה באומרו כי רשות מקומית איננה שותפה עסקית של מפעלים הפועלים בתחומה ובתור שכזו איננה אמורה לחלוק אתם את עלויות הייצור הכוללת הוצאות על פינוי פסולת מפעל. פסק דין זה גם אימץ את עצמאות השלטון המקומי כנקודת מוצא לדיון, שכן עולה ממנו כי רשויות מקומיות חופשיות לקבוע בתחומיהן דרכים שונות ליישום העיקרון "המזהם משלם". חוקי העזר של המשיבה אינם עומדים בסתירה לקביעות אלה שבעניין עיריית חולון. להיפך.

בימ"ש זה לא יתערב בהחלטות ובחוקי העזר של רשות מקומית, כל אימת שאלו מצויים בדל"ת אמות סמכויותיה ואינם נגועים בשרירות לב, זדון, אפליה, שיקולים זרים, ניגוד עניינים, משוא פנים, או בחוסר סבירות קיצוני. בהעדר פגמים כאמור, השאלה מי יישא בעלות של פינוי אשפה ממפעלים היא שאלה חברתית-כלכלית, ואינה מצדיקה את התערבות ביהמ"ש.

פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. בפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי נצרת ביושבו כבית משפט לעניינים מינהליים בעת"מ 20503-02-17 [פורסם בנבו] (השופט ע' עיילבוני) אשר דחה את עתירת המערערת בה ביקשה לחייב את המשיבה לפנות על חשבונה את אשפת מפעלה וכן לשפות את המערערת בגין הוצאות שזו הוציאה על פינוי האשפה בעבר.

המחלוקת

2. למערערת מפעל אשר ממוקם באזור התעשייה אלון תבור, המצוי בשטח השיפוט של המשיבה (להלן: המפעל). המפעל עוסק בייצור, עיבוד ואריזה של פירות וירקות משומרים והוא מעסיק מאות עובדים. פעילות המפעל יוצרת אשפה. אשפה זו מועברת לכלי אצירה ומפונה באמצעות קבלן פרטי ששירותיו נשכרו על ידי המערערת. המערערת משלמת עבור שירותי פינוי האשפה כאמור מאז הקמתה, לפני קרוב ל-35 שנה.

המשיבה מעולם לא סיפקה שירותים אלו למערערת. המשיבה מספקת את שירותי פינוי האשפה לבתים פרטיים, כשהיא מפוצה על כך באמצעות תשלומי ארנונה המוטלים על התושבים. המשיבה גם דואגת לפינוי אשפה ממפעלים שבוחרים לקבל ממנה שירות זה כנגד תשלום אגרה מיוחדת. לפי עמדת המשיבה, תשלומי ארנונה שהיא גובה ממפעלים אינם מכסים את פינוי אשפתם. חוקי העזר של המשיבה מבחינים לצורך כך בין "פסולת מפעל", המוגדרת כ"פסולת המצטברת עקב עבודות במפעל או חומרי אריזה או שיירים של חומרים שמשמשים בהם בקשר עם עבודות במפעל", לבין "פסולת בית", המוגדרת כ"אשפה המצטברת במקום מגורים או במהלך פעילות רגילה של בני אדם, שאינה [...] פסולת מפעל". הגדרות אלה ושאר ההסדרים של פינוי אשפה בשטח השיפוט של המשיבה מופיעים בחוק עזר לעמק יזרעאל (שמירת איכות הסביבה), התשנ"ד-1994, ובחוק עזר לעמק יזרעאל (אשפה), התשנ"ז-1997 (להלן, לפי העניין: חוק העזר בדבר שמירת איכות הסביבה, חוק העזר בדבר אשפה, וכן חוקי העזר, כשמדובר בשני החוקים יחדיו).

3. המערערת טוענת כי על המשיבה מוטלת חובה לפנות את אשפת מפעלה מבלי לדרוש בגין זאת שום תשלום מיוחד נוסף לתשלומי ארנונה רגילים של מפעלים. המערערת מבססת חובה זו על כללים בלתי חקוקים של המשפט המנהלי. לדבריה, המשיבה מחויבת להתאים את חוקי העזר שלה, ככל שאלו מתייחסים לפינוי אשפה מכל הסוגים – ביתית ותעשייתית – לאמות המידה של משרד הפנים אשר פורסמו בחוזר מיום 11.2.2018 (להלן: חוזר משרד הפנים) וזאת בעקבות החלטתו של בית משפט זה בע"מ 826/14 סלע קפיטל נדלן בע"מ נ' מלונות דן בע"מ [פורסם בנבו] – תיק אשר נדון במאוחד עם בג"ץ 4279/15 עיריית חיפה נ' מלונות דן [פורסם בנבו] (18.5.2017) (להלן: עניין סלע קפיטל).

המערערת משליכה יהבה גם על פסק הדין שניתן בבג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים [פורסם בנבו] (2.1.2013) (להלן: עניין עיריית חולון). לטענתה, פסק דין זה, יחד עם חוזר משרד הפנים, יצר סדר משפטי חדש אשר מחייב את הרשויות המקומיות לוותר על האבחנה בין "פסולת בית" ל"פסולת מפעל" ולהעמיד תחתיה אמת מידה כמותית לפינוי "אשפה בסיסית", אשר תכוסה על ידי תשלומי הארנונה הכללית והחובה לפנותה תחול על הרשות המקומית. לפי הסדר החדש, רק מי שמייצר "אשפה חריגה" יהא חייב לפנותה על חשבונו. אליבא דמערערת, כל זמן שאין לרשות המקומית חוק עזר העולה בקנה אחד עם הסדר המשפטי דלעיל מוטלת עליה החובה לפנות את כל האשפה בתחומה על חשבון תשלום הארנונה. המערערת מוסיפה וטוענת, כי האשפה שמפעלה מייצר איננה שונה מהותית מהאשפה שעובדי מפעלה משאירים בפחיו אגב מילוי צרכיהם הפרטיים שלא קשורים לעבודתם, ומשכך, מוטלת על המשיבה חובה לפנות את כלל האשפה על חשבונו. לדברי המערערת, מטעם זה היא אוצרת את שני סוגי האשפה באותם כלי אצירה מבלי להפריד ביניהם.

4. המשיבה מצידה מסתמכת על חוקי העזר. לטענתה, האופן שבו היא והמערערת פועלות במשך שנים ארוכות מקיים את ההסדר בדבר פינוי פסולת מפעל הקבוע בחוקים אלה. חוקים אלה תקפים ומחייבים וכך הוא גם לגבי ההסדר בדבר פינוי אשפה ממפעלים. המשיבה מוסיפה וטוענת, כי הסדר זה – שכאמור מבוסס על האבחנה בין "פסולת בית" ל"פסולת מפעל", כהגדרתן בחוקי העזר – איננו סותר את העיקרון ממנו צמחו אמות המידה של משרד הפנים שכאמור מבחינות בין "אשפה בסיסית" לבין "אשפה חריגה". אליבא דמשיבה, חוקי העזר שלה מקיימים הבחנה מהותית-איכותית בין פסולת מפעל, שמקורה בייצור תעשייתי, לבין פסולת אחרת שאיננה קשורה לתהליכי ייצור. מטעמים אלו, סבורה המשיבה כי אין היא חייבת לפנות את אשפת מפעלה של המערערת או לשלם עבור פינויה מכספה. משכך, ממילא לא מוטלת על המשיבה, לפי דבריה, שום חובה לשפות את המערערת בגין הכספים שזו שילמה לקבלנים אשר פינו את האשפה ממפעלה בעבר.

פסק-דינו של בית משפט קמא

5. מחלוקת זו הובאה אל שולחנו של בית משפט קמא והלה הכריע בה לטובת המשיבה. בית משפט קמא קבע כי חוקי העזר חייבו את המערערת להפריד בין כלי אצירה בהם נאגרה אשפה המוגדרת כ"פסולת מפעל" לבין אלו שלתוכם נזרקה אשפה המוגדרת כ"פסולת בית". המערערת לא מילאה אחר חובה זו, ומשכך, מן הדין הוא

לראות בכל האשפה שנאספה בשטח מפעלה כ"פסולת מפעל" שהחובה לפנותה חלה על המערערת, כאמור בסעיפים 41-42 לחוק העזר בדבר שמירת איכות הסביבה ובסעיף 9 בחוק העזר בדבר אשפה. המערערת יכולה לקיים חובה זו בעצמה, כפי שעשתה עד היום על ידי רכישת שירותיהם של קבלני פינוי אשפה. לחלופין, יכולה המערערת לשלם למשיבה אגרת פינוי אשפה מיוחדת כדי שהמשיבה תפנה את אשפת מפעלה במקומה.

6. עוד קבע בית משפט קמא, כי אף שברמה הטכנית חוקי העזר של המשיבה אינם מקיימים את האבחנה בין "אשפה בסיסית" ל"אשפה חריגה", שעליה המליץ משרד הפנים, הם מקיימים אבחנה זו בפן המהותי שלה. בית המשפט קבע בעניין הזה כי קיומו של קריטריון ברור וסביר לאבחנה בין סוגי פסולת שונים – אלו שיפנונו על ידי הרשות המקומית ופינויים ימומן מכספי הארנונה הכללית, ואלו שהחובה לפנותם תחול על יוצרי הפסולת – עולה בקנה אחד עם חזר משרד הפנים. קביעה זו הובילה את בית המשפט אל המסקנה כי באבחנה בין "פסולת בית" ל"פסולת מפעל", אשר מעוגנת בחוקי העזר של המשיבה, אין כל פגם.

7. מטעמים אלו, דחה בית משפט קמא את תביעת המערערת בה ביקשה לחייב את המשיבה לפנות את אשפת המפעל. גם תביעתה הכספית של המערערת נדחתה לגופה: בית המשפט קבע כי בהעדר בסיס משפטי לחייב את המשיבה בפינוי האשפה במקומה, המערערת אינה זכאית לשיפוי בגין דמי פינוי האשפה ששילמה לקבלנים. אגב קביעה זו, בית המשפט הביע ספק לגבי סמכותו, כבית משפט לעניינים מינהליים, לדון בתביעה כספית זו.

מכאן הערעור.

טענות הצדדים

8. בהופיעם בפנינו, חזרו בעלי הדין על כל טענותיהם דלעיל. המערערת ביקשה להדגיש את מה שתיארה בפנינו כמציאות עגומה שבה היא משלמת למשיבה ארנונה שנתית בשיעור ניכר, המגיע כדי 1,500,000 ש"ח, כאשר איננה מקבלת בתמורה שום שירות מוניציפלי שיכול להיות שקול כנגד תשלום זה. המערערת סבורה, כי פינוי אשפה מבתיים וממפעלים מהווה חלק משירותי הליבה שבגינם משולמת ארנונה לרשויות מקומיות.

9. המשיבה הגיבה לטענות אלה באומרה כי היא איננה יכולה לפנות, ללא גביית אגרה נוספת, כמויות של פסולת שנוצרות במפעל המערערת אשר מעבד כ-75,000 טון של תוצרת חקלאית. כמו-כן סיפרה לנו המשיבה כי היא הציעה לכל המפעלים שפועלים בתחומה לפנות על חשבונה פסולת ביתית כל אימת שזו מופרדת מפסולת מפעל.

10. לאחר דין ודברים, הצדדים נשארו בעמדותיהם. המערערת המשיכה לאחוז בטענה כי מן הדין לחייב את המשיבה לפעול לפי הסדר החדש אשר מיוסד על חוזר משרד הפנים ועל פסקי הדין בעניין סלע קפיטל ועיריית חולון, ואילו המשיבה תמכה את יתדותיה בחוקי העזר.

דיון והכרעה

11. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, הגעתי לכלל דעה כי המערערת מבקשת מאתנו ארבעה דברים בלתי אפשריים.

ראשית, המערערת מבקשת מאתנו, הלכה למעשה, כי נבטל סעיפים 41 ו-42 לחוק העזר בדבר שמירת איכות הסביבה יחד עם סעיפים 8 ו-9 לחוק העזר בדבר אשפה. למצער מבקשת המערערת כי נתעלם מסעיפים אלו כאילו אינם קיימים, חרף העובדה שמדובר בחיקוקים אשר חוקקו על ידי מועצה אזורית, כדת וכדין, מכוח סמכויות שניתנו לה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: פקודת המועצות המקומיות או הפקודה), אשר אושרו על ידי שר הפנים מתוקף סמכותו לפי סעיף 22 לפקודה ואשר נהנים בשל כך מחזקת התקינות (ראו בג"ץ 25/82 רוסיניק נ' עיריית רעננה, פ"ד לו(4) 766, 772-774 (1982) (להלן: עניין רוסיניק); וכן ע"פ 390/69 אריה רוזנבלום נ' מדינת ישראל, פ"ד כג(2) 330, 333 (1969)). מדובר בבקשה מרחיקת לכת שעילתה איננה חוסר סמכות של רשות מקומית, אלא חוסר תיאום בין חוקי העזר שלה לבין מדיניות השלטון המרכזי בנושא של פינוי אשפה אשר טרם עוגנה בדבר חקיקה.

12. כמו-כן, מבקשת מאתנו המערערת כי נתגבר על הכלל היסודי אשר קובע את עצמאות השלטון המקומי בפועלו בנושאים מוניציפליים ואת היותו חסין מהתערבות השלטון המרכזי (ראו: בג"ץ 3791/93 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז(4) 126, 130 (1993) (להלן: עניין משלב); ובג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים [פורסם בנבו] (23.12.2007) (להלן: עניין חאג' יחיא)) וכי נצווה על המשיבה לפנות אשפה תעשייתית

בתחומה מבלי לבסס את הצו שייצא מתחת לידינו על דבר חקיקה שמאפשר לתת צו כזה.

13. בקשתה הנוספת של המערערת היא שנפרש את פסקי הדין אשר ניתנו בעניין סלע קפיטל ובעניין עיריית חולון בהתאם להשקפתה ונקבע כי הם מטילים חובה על רשויות מקומיות לפעול בעניינים של פינוי אשפה בהתאם לחוזר משרד הפנים. הלכה למעשה, מבקשת מאתנו המערערת כי ניתן מעמד בכורה למדיניות פינוי האשפה של השלטון המרכזי ונכריז כי הדין הרצוי (מבחינתה) הוא גם הדין המצוי.

פשיטא הוא, כי לבקשות אלה אין בידינו להיענות.

תקפותם של חוקי העזר

14. סעיף 41(א) לחוק העזר בדבר שמירת איכות הסביבה מורה כי "בעל מפעל יפנה פסולת מפעל [...] הנמצאת או שהצטברה במפעלו ויובילה לאתר לסילוק פסולת מפעל". המשיבה התקינה הוראה ברורה זו, יחד עם שאר ההסדרים שבחוקי העזר שלה, בהתבסס על סמכות שקיבלה מהמחוקק הראשי ב**פקודת המועצות המקומיות**. הוראה זו ושאר ההסדרים הקבועים בחוקי העזר קיבלו אישור מאת שר הפנים בהתאם **לסעיף 22 לפקודה**. מדובר אפוא בחוקי עזר תקפים ומחייבים. חוקים כאמור נהנים מחזקת התקינות אשר חלה על כל מעשי המינהל עד אשר יוכח אחרת: *Omnia praesumuntur rite esse acta* (ראו למשל: **יצחק זמיר "חזקת החוקיות במשפט המינהלי"** 199 אור 741, 747-748 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013)); **בג"ץ 72/55 פריידי נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד י 734, 751 (1956); רע"פ 1088/86 סברי חסן מחמוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מד(2) 417, 419 (1990))**. בעניין רוטיניק, התבסס בית משפט זה על חזקה זו בהקשרם של חוקי עזר שחוקקו על ידי מועצה אזורית, באומרו כך:

"חזקה היא על פי דין, שחוק עזר אשר פורסם ב"רשומות" הותקן כהלכה. לגבי עיריות קיימת הוראת חוק מפורשת לפיה: "הגשת עותק של רשומות המכיל חוק עזר או הודעה של השר [...] תהיה הוכחה לחוק העזר ולהיותו מותקן ומאושר כהלכה", כפי שקובע סעיף 268 **לפקודת העיריות** [נוסח חדש]. בפרק הדין בחוקי העזר **בפקודת המועצות המקומיות** [נוסח חדש], אין הוראה דומה, ובענייננו הותקנו כל חוקי העזר המתקנים עוד בהיות המשיבה מועצה מקומית. אך גם

ללא הוראה כזו בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] דומה המצב גם לגבי חוקי עזר, שהותקנו על ידי מועצה מקומית" (שם, פסקה 9 לפסק דינו של השופט ת' אור).

15. משכך, ככל שהמערערת מבקשת מאתנו שנתעלם מחוקי העזר של המשיבה או נבטלם, מוטל עליה הנטל להוכיח חריגה מסמכות (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א 117-116 (2010) (להלן: ברק-ארז); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי ב 620-622 (2010)).

16. המערערת לא הצביעה בפנינו על שום פגם בחוקי העזר שבעטיו ניתן לטעון לחריגה מסמכות. המערערת אפילו לא טוענת לקיומו של פגם כזה בפה מלא והיא ממילא לא הוכיחה אותו. חוסר התאמה בין חוקי העזר לבין מדיניות השלטון המרכזי, אשר לא הוכרזה כמחייבת בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה או בצו, לא מהווה חריגה מסמכות. כאן המקום לצטט את החוזר של משרד הפנים, אשר פותח את דברו במילים אלו: "בהמשך לאמות המידה שהועברו על ידי משרד המשפטים גובש מטה מתווה ששואף לאפשר פרקטיקה של אישור חוקי העזר במתכונת זו". מלים אלו מדברות בעד עצמן. ברי הוא, כי החוזר נועד לשמש מודל לחיקוי ולא־מוץ, אך איננו מחייב את הרשויות המקומיות לאמצו. זאת ועוד: מדובר במודל שנועד להנחות רשויות מקומיות בבואן להתקין חוקי עזר חדשים מבלי להשפיע על חוקי עזר קיימים דוגמת אלו של המשיבה.

17. אשר על כן, חוקי העזר של המשיבה הינם תקפים ומחייבים. חוקים אלו מתירים למשיבה לנהוג בעניין פינוי האשפה כפי שהיא נוהגת. היתר זה מהווה נקודת מוצא להמשך הדיון בטענות המערערת, שעניינן פסקי הדין שבית משפט זה נתן בעניין סלע קפיטל ועיריית חולון. בטרם אבחן את האמור בפסקי דין אלו והאם אכן יש בו, כטענת המערערת, כדי לסייע לערעורה, אעמוד בקצרה על העיקרון הבסיסי ששימש בהם הנחת יסוד לדיון ולהכרעה מבלי ששמו צוין ב"רחל בתך הקטנה". כוונתי לעיקרון העצמאות של השלטון המקומי.

עצמאות השלטון המקומי

18. "הרשויות המקומיות הן איים של דמוקרטיה בים של ביורוקרטיה" – כך אמר פרופסור יצחק זמיר (ראו יצחק זמיר הסמכות המינהלית ב 442 (מהדורה שניה, 2010)) – ודומני כי אין דרך טובה יותר לתאר את עיקרון העצמאות של השלטון המקומי

בישראל. מדובר בריבונות מוניציפלית שעיקרה הכוח לחוקק חוקי עזר אשר יחולו בשטחה של הרשות המקומית. באמצעות חוקים אלו, מנהלת הרשות עניינים מוניציפליים רבים ושונים, ובכללם פינוי אשפה. ניהול זה מתבצע על ידי מועצת העיר, המועצה המקומית או המועצה האזורית, כמו במקרה שבפנינו.

19. הכוח שרשויות מקומיות קיבלו מהמחוקק הראשי – הכנסת – מבטא את הגישה הביזורית. באמצע גישה זו, משך השלטון המרכזי את ידיו מעניינים מוניציפליים ונתן לרשויות מקומיות את הסמכות לנהל עניינים אלו לפי שיקול דעתן (ראו [בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, פ"ד נג' \(1\) 1, 10-13 \(1997\) \(להלן: עניין גרינברג\)](#); [בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת](#), [פורסם בנבו] פסקאות 37-41 (19.10.2014); וכן, נחמיה [אבנרי משפט המקום – שלטון עצמי מקומי](#) וחקיקה מקומית 387-325 (2013)).

20. עצמאות השלטון המקומי מהווה ביטוי לדמוקרטיה פלורליסטית שבמסגרתה כל רשות מקומית מגשימה את רצון תושביה בנושאים מוניציפליים שונים ומגוונים. רשות מקומית אחת איננה חייבת להיות דומה לרשות מקומית אחרת.

רשות מקומית מקיימת את רצון תושביה באמצעות נבחריהם הישירים אשר קבעו את מרכז חיהם בתחומה (ראו [סעיף 7\(א\)\(3\) לחוק הרשויות המקומיות \(בחירות\)](#), התשכ"ה-1965; וכן [סעיף 19\(א\)\(3\) לצו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), התשי"ח-1958, אשר מתנים את זכותו של אדם להיבחר ולצרף את עצמו לשלטון המקומי כחבר מועצה בהיותו תושב המקום). בדרך זו, מובטחת זהות בין האינטרסים של הנבחר לבין טובתם של תושבי המקום שנתנו לו את קולם בבחירות (ראו [בג"ץ 7395/18 פינדרוס ואח' נ' בית המשפט המחוזי מרכז](#), [פורסם בנבו] פסקה 4 (25.10.2018)). עצמאות השלטון המקומי גם תורמת לניהול התקין של המדינה בכללותה במישור הפוליטי והכלכלי. במישור הפוליטי, היא מדללת את כוחו של השלטון המרכזי ולא נותנת לו להצטבר ולהגיע לממדים המאיימים על חירויות האזרח. במישור הכלכלי, פועל העצמאי של רשויות מקומיות מפחית את העומסים המוטלים על השלטון המרכזי ויוצר תחרות בריאה בין רשויות מקומיות המעוניינות לצרף לתחומן מפעלים ועסקים מצליחים וכן תושבים שמשלמים מסים מקומיים ותורמים לקהילה (ראו: Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POLITICAL ECONOMY 416 (1956); וכן ישי [בלנק "מקומו של ה"מקומי": משפט](#)

השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד (2) 197, 199-200, 208-210 (תשס"ד)).

21. עיקרון העצמאות של השלטון המקומי וחופש הפעולה שהוא מעניק לרשויות מקומיות מושרש היטב בדין הישראלי (ראו פסק דינו של השופט מ' חשין (כתוארו אז) בעניין משלב). השופטת א' חיות (כתוארה אז) דנה בעיקרון הזה בעניין חאג' יחיא באומרה, בפסקה 7 לפסק דינה, את הדברים הבאים:

"הרשויות המקומיות נמנות עם רשויות השלטון אך מעמדן מיוחד ושונה מזה של רשויות מנהליות אחרות בין היתר משום שהנהגתה של הרשות המקומית נבחרת על ידי תושביה בבחירות דמוקרטיות ומהווה מעין "כנסת זוטא" המפעילה באופן אוטונומי כוחות שלטוניים מתוקף סמכויות שהקנה לה הדין במישרין".

דברים ברוח דומה אמר גם המשנה לנשיא ש' לוין בפסק דינו בעניין גרינברג:

"הנה כי כן, כיום מתפקדת הרשות המקומית כמעין קהילה מדינית, הנוטלת על עצמה מגוון תפקידים רחב, הרחוקים מהתפקידים המוניציפליים המסורתיים של השלטון המקומי והפיקוח של השלטון המרכזי חלש משנוטים לחשוב" (שם, בפסקה 7; ההדגשות הוספו).

22. עיקרון העצמאות של השלטון המקומי איננו מוחלט. לצדו קיימים חריגים אשר נקבעו בחוקי הכנסת או מכוחם. כך, סמכותה של רשות מקומית לחוקק חוקי עזר כפופה לפיקוח בדמותו של אישור שר הפנים. שר הפנים רשאי לעכב את מתן אישורו ואת כניסתו של חוק עזר לתוקף. כמו-כן רשאי השר לבטל חוק עזר או להחזירו לדיון מחודש על ידי מועצת העיר או מועצה מקומית אחרת (ראו [סעיף 22](#) לפקודה וכן [סעיף 250 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]). חריגים אלו ואחרים הם בגדר "הן" שממנו אנו שומעים "לאו": באין הוראה סטטוטורית אשר באה לכבול את ידי השלטון המקומי בתחום השיפוט שלו, ידיו תהיינה משוחררות ולא כבולות. הפועל היוצא מזה הוא שהשלטון ייהנה מחופש פעולה מלא בתחומו המוניציפלי.

23. משכך, ומאחר שחוזר משרד הפנים איננו בגדר חיקוק, אין בו כדי לגרוע מחוקי העזר של המשיבה ומסמכותה לעצב כללים בדבר פינוי אשפה בתחומה לפי שיקול דעתה. שיקול דעת זה כפוף כמובן לכללי המשפט המינהלי אשר אוסרים על שרירות לב, זדון, אפליה, שיקולים זרים, ניגוד עניינים ומשוא פנים, ופוסלים מעשי רשות

הנגועים בחוסר סבירות קיצוני (ראו: ברק-ארז, בעמ' 619-794), אך המערערת לא העלתה בכגון דא שום תלונה או חצי תלונה.

24. מכאן עולה המסקנה המתבקשת כי חוקי העזר אשר קובעים כיצד יש לפנות אשפה בתחום השיפוט של המשיבה הם בגדר חקיקת משנה תקפה ומחייבת. טענת המערערת אשר מלינה בפנינו על שחוקים אלו לא תואמים את מדיניות השלטון המרכזי אינה יכולה להועיל למערערת גם אם נמצא שיש בה מן האמת. בפועלה כריבון בתחומה המוניציפלי, רשות מקומית איננה חייבת לקיים את המלצותיו של השלטון המרכזי אשר נכתבו עבורה או עבור כלל הרשויות המקומיות. עיקרון העצמאות של השלטון המקומי שולל מניה וביה את התפיסה הריכוזית. השלטון המרכזי יכול לחייב רשות מקומית לקיים את דברו רק כאשר הוא מפעיל כוח משפטי – כל אימת שהדין נותן לו כוח כזה – ומדבר בלשון מצווה. חוזר משרד הפנים, שעליו מסתמכת המערערת בטיעונה, נכתב כדי ליתן לרשויות המקומיות אמות מידה מנחות, הא ותו לא. חוזר זה מהווה מודל לחיקוי ועל כן הוא בגדר המלצה, להבדיל מפקודה מגבוה. החוזר לא מתיימר להפעיל כלפי הרשויות המקומיות, וממילא אינו מפעיל כלפיהן, כוחות כפייה אלא רק כוח שכנוע.

25. בהקשר זה, חשוב להזכיר גם את [סעיף 25א\(א\)](#) לפקודה, אשר קובע כי "השר [שר הפנים – א'ש'] רשאי לפרסם ברשומות חוק עזר לדוגמה, ורשאית מועצה מקומית, בהחלטה, לאמץ חוק עזר כזה בלי שינויים". הווה אומר: החוזר של משרד הפנים לא היה מחייב את המשיבה גם אילו נתפרסם ברשומות כמודל לחקיקה מוניציפלית, ומשכך, אין בו כדי לסייע למערערת בטיעונה.

סלע קפיטל, עיריית חולון, וחובותיו של השלטון המקומי בתחום פינוי האשפה

26. פסק הדין שניתן בעניין סלע קפיטל אף הוא איננו עוזר למערערת, בניגוד לטענתה. למעשה, פסק דין זה עומד לה לרועץ. בגדרו של פסק דין זה, קבע השופט ח' מלצר (כתוארו אז), כי הרשויות המקומיות תקבלנה את אמות המידה שמשרד הפנים גיבש בנושא של פינוי אשפה "ככל שתתפוצנה בכך" (שם, פסקה 1.ב לפסק הדין). השופט מלצר חזר על כך שמדובר ברשות ולא בחובה בהחלטה מיום 15.3.2018, אשר ניתנה בעקבות אותו פסק הדין (ראו [בג"ץ 4279/15](#) עיריית חיפה נ' שר הפנים, [פורסם בנבו] פסקה 2ב (15.3.2018)). כאמור, קביעות אלה נשענות על עיקרון העצמאות של השלטון המקומי.

27. מכאן לפסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון. אקדים ואומר שפסק דין זה עסק בחוקי עזר עתידיים שתוכננו, אך טרם נחקקו, ושהיו בשל כך זקוקים לאישורו של שר הפנים לפי [סעיף 22](#) לפקודה. פסק הדין בעניין עיריית חולון איננו מטיל אפוא ספק, ולו ספק קל, לגבי תקפותם של חוקי העזר דכאן שכבר חוקקו וקיבלו את אישורו של שר הפנים.

28. יתרה מכך: פסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון, ככל שהוא נוגע לענייננו, איננו עוזר למערערת גם אם נתעלם מכך שזו באה לתקוף חוקי עזר מוגמרים ומאושרים. פסק דין זה דן בעתירתה של עיריית חולון נגד סירובו של שר הפנים לאשר את חוק העזר שלה אשר בא להטיל אגרה מיוחדת בגין פינוי פסולת עודפת ממפעלים. השר ביסס את סירובו על [חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), התשנ"ג-1992, אשר הקפיא את תקרת הגביה של רשויות מקומיות בגין שירותים מוניציפליים. בית משפט זה לא קיבל את עמדת שר הפנים וקבע כי עיריית חולון היתה מוסמכת לכלול במארג חוקי העזר שלה את העיקרון "המזהם משלם" כדי לשפר את איכות הסביבה בתחומה כל אימת שאיננה מטילה על המפעלים תשלומי כפל שיחייבם לשלם פעמיים על פינוי אשפה בסיסית המכוסה על ידי הארנונה הכללית (ראו פסקאות 43-48 לפסק הדין). השופטת ד' ברק-ארז, עמה הסכימו הנשיא א' גרוניס והשופט נ' הנדל, הדגישה בפסק דינה (בפסקה 29) כי:

"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 וכולי. 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".

29. פסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון בא אפוא להרחיב את כוחו של השלטון המקומי ולא להגבילו. פסק דין זה קבע קביעה חשובה באומרו כי רשות מקומית איננה שותפה עסקית של מפעלים הפועלים בתחומה ובתור שכזו איננה אמורה לחלוק אתם את עלויות הייצור אשר כוללות הוצאות על פינוי פסולת מפעל. פסק דין זה גם אימץ את עצמאות השלטון המקומי כנקודת מוצא לדיון, שכן עולה ממנו כי רשויות מקומיות

חופשיות לקבוע בתחומיהן דרכים שונות ומגוונות ליישום העיקרון "המזהם משלם" (ראו סעיפים 20-22, ו-27 לפסק הדין) וכי אין מדובר בדרך אחת בלבד שאותה ניתן וראוי לכפות על כלל הרשויות המקומיות בבחינת "one size fits all".

30. חוקי העזר של המשיבה אינם עומדים בסתירה לקביעות אלה שבעניין עיריית חולון. ההיפך הוא הנכון: מדובר בחוקים שמממשים את עצמאות המשיבה כרשות מקומית אשר תואמים את העיקרון "המזהם משלם" (כפי שקבע לגביהם בית משפט קמא בעמודים 9-10 לפסק דינו). מטעמים מובנים, המערערת מייחלת לחקיקת עזר שונה, אך המשיבה, בפועל כרשות מקומית עצמאית וריבונית, איננה חייבת לספק את טעמה.

31. פסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון אסר על רשויות מקומיות לגבות תשלומי כפל בעד פינוי אשפה, וכפי שהוסבר על יד השופטת ברק-ארז, איסור זה מעוגן בדיני המשפט המינהלי מקדמת דנא (ראו פסקאות 20-27 לפסק הדין). המערערת איננה טוענת – וממילא לא יכולה לטעון – לכך שאיסור זה הופר בעניינה: כזכור, היא עצמה ערבבה את אשפת עובדיה, שניתן היה לסווגה כפסולת בית אילו נשמרה בנפרד, בכלי אצירה שבהם היא אספה את פסולת המפעל שלה. אם כך הוא הדבר, הרי שבעניין הזה המערערת יכולה להלין רק על עצמה.

התערבות בית המשפט בניהולן העצמי של רשויות מקומיות

32. סיכומם של דינים, הלכות והספרות המשפטית שנסקרו לעיל הינו פשוט בתכלית: בית משפט זה לא יתערב בהחלטות ובחוקי העזר של רשות מקומית, כל אימת שאלו מצויים בדל"ת אמות סמכויותיה ואינם נגועים בשרירות לב, זדון, אפליה, שיקולים זרים, ניגוד עניינים, משוא פנים, או בחוסר סבירות קיצוני (ראו: ברק-ארז, בעמ' 619-794). בהעדר פגמים כאמור, השאלה מי יישא בעלותו של פינוי אשפה ממפעלים היא שאלה חברתית-כלכלית שמעלה לדיון שיקולים של יעילות, צדק חלוקתי והמתח שביניהם, ואינה מצדיקה את התערבותנו.

33. סוף דבר: דין הערעור להידחות. הנני מציע אפוא לחברותי כי נדחה ערעור זה ונחייב את המערערת לשלם למשיבה הוצאות בסך של 50,000 ₪ בתוספת מע"מ.

ש ו פ ט

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופטת ע' ברוך:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט א' שטיין.

ניתן היום, ל' בחשון התשע"ט (8.11.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה

17065250_F08.doc עב

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, supreme.court.gov.il

ע' ברוך 54678313-6525/17

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)