



בבית המשפט העליון

רע"א 7855/17

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט י' אלרון

המבקשת: מדינת ישראל - המשרד להגנת הסביבה

נגד

המשיב: קיבוץ בית אלפא

בקשה לרשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי
בירושלים (השופט מ' טובל) מיום 16.8.2017 בע"א
56443-06-17

תאריך הישיבה: ט"ו באדר א התשע"ט (20.2.2019)

בשם המבקשת: עו"ד רות גורדין

בשם המשיב: עו"ד שרי סימנר; עו"ד נעם ברימן

פסק-דין

השופט מ' מזוז:

1. בקשה לרשות ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי בירושלים (השופט מ' טובל) בע"א 56443-06-17 מיום 16.8.2017, למחוק את ערעור המערערת (להלן: המדינה), על פסק דינו של בית המשפט השלום בירושלים (השופט ע' נאסי) בעש"א 14814-10-16 מיום 10.5.2017.

רקע והליכים קודמים

2. המשיב הוא קיבוץ המנהל ענף דיג בבריכות לגידול דגים. בהתאם להוראות חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), תשע"ב-2012

(להלן: החוק או חוק הגנת הסביבה) מוטלות על המשיב חובות דיווח שונות לרשם שמונה לפי החוק לענין זה. המשיב איחר בהגשת הדיווח השנתי לשנת 2015, ולאחר שתי תזכורות נשלחה למשיב ביום 28.6.2016 הודעה על ידי הרשם על כוונה להטיל עליו עיצום כספי מכוח סעיפים 16 ו-17 לחוק. בהודעה צוינו שיעור העיצום הכספי והסיבה שבעטייה הוטל וכן כי המשיב רשאי לטעון את טענותיו, בכתב, לענין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולענין סכומו, בתוך שלושים ימים ממועד מסירת ההודעה.

3. ביום 10.7.2016 מסר המשיב את הדיווח הנדרש, אך לא התייחס להודעה שנשלחה אליו בדבר כוונה להטיל עליו עיצום כאמור. כתוצאה מכך, ובהתאם להוראת סעיף 19(ג) לחוק, בחלוף שלושים ימים ממועד קבלת הודעת העיצום, הפכה ההודעה לדרישת תשלום אותה היה עליו להסדיר בתוך שלושים ימים נוספים. הואיל והמשיב לא הסדיר את תשלום החוב, הועבר הטיפול בחוב למרכז לגביית קנסות והוצאות.

4. משלא עלה בידי המשיב להביא לביטול החוב, הגיש ביום 10.10.2016 ערעור לבית משפט השלום על דרישת התשלום שנמסרה לו וזאת בהתאם לזכותו לפי סעיף 26(א) לחוק המקנה זכות ערעור על החלטת הרשם להטיל עיצום כספי. ערעור המשיב התקבל באופן חלקי כאשר בפסק דינו מיום 10.5.2017 הפחית בית משפט השלום את העיצום הכספי שהוטל על המשיב בשיעור של 40%.

5. על פסק דינו של בית משפט השלום הגישה המדינה ערעור לבית המשפט המחוזי, במסגרתו טענה כי בית משפט השלום שגה בהיקף התערבותו בגובה העיצום הכספי.

בהחלטתו מיום 16.7.2017 הורה בית המשפט המחוזי למדינה להבהיר מהו המקור הנורמטיבי אשר מקנה לה ערעור בזכות על פסק דין שניתן על ידי בית משפט השלום כערכאת ערעור לפי סעיף 26 לחוק הגנת הסביבה. בתגובתה טענה המדינה כי בעקבות שתיקת המחוקק בסעיף 26 לחוק בכל הנוגע לאופן ההשגה על החלטת בית משפט השלום, יש לפנות לדין הכללי המעוגן בסעיף 17 לחוק-יסוד: השפיטה. לטענת המדינה, מאחר שבית משפט השלום בדונו בערעור המשיב היה הערכאה השיפוטית הראשונה אשר דנה בהליך, מוקנית לה זכות ערעור על פסק דינו. לצד זאת, ציינה המדינה כי היא אכן החזיקה בעבר בעמדה כי אין זכות ערעור על פסק דין של בית משפט השלום שניתן בערעור על עיצום כספי לפי סעיף 26 לחוק והמדיניות הייתה להגיש בקשות

לרשות ערעור, וכי זו הפעם הראשונה שמוגש על ידה ערעור בזכות על פסק דין כזה. צוין כי שינוי זה במדיניות המדינה נבע מ"בחינה מחודשת של הסוגיה".

6. ביום 16.8.2017 ניתנה החלטתו של בית המשפט המחוזי בה הורה על מחיקת הערעור. נקבע כי אין לפרש את שתיקת המחוקק בסעיף 26 לחוק לענין אפשרות הערעור על פסק דינו של בית משפט השלום כמאפשרת הגשת ערעור בזכות. בית המשפט המחוזי לא קיבל את עמדת המדינה כי יש בסעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה כדי לבסס את שינוי המדיניות של המדינה. בית המשפט הבהיר כי בפסיקה נקבע שסעיף 17 לחוק היסוד אמנם מעגן את הזכות החוקתית לערעור, אך הוא אינו מגדיר את היקפה ואת התנאים להשתכללותה, אלא מותיר פרטים אלה להסדרה בחקיקה הרגילה, והוסיף -

"בהתאם לכך נפסק כי באין חוק המעניק זכות ערעור ומפרט את תנאיה, אין לזכות זאת קיום משל עצמה (רע"פ 3268/02 קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(2) 835, 843; בג"ץ 1520/94 שלם נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מח(3) 227, 232; בג"ץ 87/85 ארג'וב נ' מפקדת כוחות צה"ל, פ"ד מב(1) 353, 360-362); ... וכן: 'הזכות לערעור תלויה בקיומו של חוק המקים אותה, וגבולותיה של זכות זו אינם מנותקים מהגיונו של החוק ומן התכלית העומדת ביסודו. על כן יש לבחון את תוכנה ואת היקפה על פי ההקשר שבו היא מתקיימת' (בג"ץ 1082/02 המוסד לביטוח לאומי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נז(4) 443, 465)".

כן העיר בית המשפט לענין זה כי עמדה זו משמשת את המדינה באופן שיטתי ועקבי כנימוק לחסימת אפשרות של ערעור בזכות לבית המשפט העליון על פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים בעתירות אסירים. עוד נקבע כי "כפועל יוצא מהאופי ההיולי של הוראת סעיף 17 לחוק היסוד והצורך בקונקרטיזציה של הוראה זו בחקיקה הרגילה, הובהר בפסיקה כי סעיף זה אינו מקנה בהכרח אפשרות של ערעור בזכות, ופעמים שיש בו לסלול את הדרך לערעור המותנה בקבלת רשות".

אשר על כן נקבע כי מאחר ששינוי המדיניות של המדינה נומק על ידה בהוראת סעיף 17 לחוק היסוד, ובה בלבד, ומכיוון שנימוק זה אינו יכול לעמוד, אין מקום לאפשר את הגשת הערעור ללא נטילת רשות. בית המשפט הוסיף וציין כי הדרישה לקבלת רשות ערעור לגבי פסקי דין בערעור על החלטה מנהלית להטיל עיצום כספי רווחת בחקיקה,

וציין שורה של הוראות חוק לענין זה. לפיכך נפסק כי היה על המדינה להגיש בקשת רשות ערעור, ומשלא עשתה כן הורה בית המשפט המחוזי על מחיקת ערעורה.

הבקשה לרשות ערעור

7. על החלטה זו הוגשה הבקשה לרשות ערעור שלפנינו ובה נטען שישנה הצדקה למתן רשות ערעור נוכח הענין הציבורי הכרוך בהליך והשלכות הרוחב הנובעות מפסק דינו של בית המשפט המחוזי.

בבקשתה חוזרת המדינה על טענתה כי מאחר שחוק הגנת הסביבה שותק בכל הנוגע לאופן הערעור על פסק דינו של בית משפט השלום בערעור על עיצום כספי, ובהתחשב בכך שהחלטת הרשם בנושא איננה מסווגת כהחלטה של ערכאה שיפוטית, היא זכאית לערער בזכות על פסק דינו של בית משפט השלום. לטענת המדינה, סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה מהווה כלל מנחה לאופן מימוש זכות הערעור והיקפה, וכי את חוק היסוד פורטים חוקי מסגרת, בדמות חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) המהווה הסדר מסגרת עבור כלל ההליכים המשפטיים, וחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מנהליים), המהווה הסדר מסגרת עבור ההליכים המנהליים. נטען כי חוקי המסגרת נועדו להשלים את חוק היסוד, ובין היתר להסדיר את זכות הערעור והיקפה, כל עוד לא נקבע הסדר פרטני אחר בחוק. לשיטת המדינה, כאשר המחוקק בחר לסטות מהכלל שבסעיף 17 לחוק היסוד הוא מצא לעשות כן באופן מפורש, היינו קביעה מפורשת בדבר הצורך בבקשת רשות לערער, כפי שנעשה בין היתר בסעיף 62 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 ובהוראות חוק נוספות. לעומת זאת, במקרים בהם המחוקק לא קבע באופן מפורש הסדר אחר, יחול המודל הקיים בחוקי המסגרת של ערעור בזכות.

בענייננו, כך נטען, החלטת הרשם בדבר הטלת עיצום כספי מאופיינת כהחלטה מנהלית, אשר נעדרת מאפיינים של הכרעה שיפוטית. בהתאם לכך, אף שסעיף 26 לחוק הגנת הסביבה נוקט בלשון "ערעור" ביחס להליך המוגש לבית משפט השלום על החלטת הרשם, הרי שבפועל לא מדובר בערעור על החלטה שיפוטית אלא בהשגה על החלטה מנהלית.

8. בתגובה מטעם המשיב צוין כי מקור המחלוקת נעוץ בשינוי במדיניות המדינה, ולכן אין הצדקה לרשות ערעור. עוד טוען המשיב כי המדינה מנסה לקבוע "על חשבוננו",

ובגלגול רביעי, הלכה שייתכן שהיא עקרונית עבורה אך היא חסרת חשיבות עבורו. המשיב מדגיש כי סך שווי של ערעור המדינה, אם יצלח, הוא כ-20,000 ₪ בלבד, וכי האופן בו בחרה המדינה לפעול לטובת יישום מדיניותה החדשה מהווים ניצול לרעה של ההליך המשפטי מצדה. כן נטען כי היה על המדינה לפעול בדרכים דיוניות חלופיות לטובת קידום מדיניותה החדשה. כך, למשל, המדינה יכולה להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט המחוזי, ולצידה הבהרה, כי לגישתה החדשה היא אינה נדרשת ליטול רשות לערער בהליכים כגון דא.

אשר לשאלה שבמחלוקת, לטענת המשיב חוק הגנת הסביבה רואה למעשה את הרשם בתור הערכאה הראשונה, אשר בפניה ניתן לטעון טיעונים בטרם תתגבש כוונת החיוב לעיצום הכספי; זאת בהתבסס על סעיף 19 לחוק הגנת הסביבה, המאפשר לרשם לבחון את הטענות שבפניו, ולהפחית אם מצא לנכון את סכום העיצום הכספי. נוסף על כך, נטען כי חוק הגנת הסביבה מבחין במפורש בין תקיפה של החלטה בעיצום כספי, לגביה נקבע בסעיף 26 לחוק הליך של ערעור לבית משפט שלום, לבין תקיפת החלטות אחרות לפי החוק לגביהן נקבע בסעיף 37 לחוק הליך של עתירה מינהלית. בהמשך לכך נטען, כי משחוק הגנת הסביבה מסדיר בעצמו את סוגיית הערעור על פסק דינו של בית משפט השלום, אין להיזקק לסעיף 17 לחוק היסוד.

9. בדיון שנערך לפנינו ביום 20.2.2019 חזרו באי-כוח הצדדים על טיעוניהם שבכתב. נוכח הערות והצעות שעלו בדיון נתבקשה המדינה בתום הדיון להודיע בתוך 7 ימים אם היא עודנה מבקשת את הכרעתנו. בהודעתה מיום 20.3.2019 מסרה המדינה כי היא עומדת על קבלת הכרעתו של בית משפט זה בבקשתה. במסגרת הודעתה ציינה המדינה כי אכן החקיקה בענין זכות הערעור על החלטה בדבר הטלת עיצום כספי אינה קוהרנטית, ובחוקים שונים ננקטה נוסחה שונה. בנסיבות אלה התגבשה העמדה כאמור כי כאשר הערכאה השיפוטית הראשונה הדנה בהשגה על עיצום כספי היא בית משפט השלום, ובהעדר הוראה מפורשת בחוק הדורשת רשות לשם ערעור על פסק הדין, יחול הדין הכללי המעוגן בהוראות סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה וסעיף 52 לחוק בתי המשפט בדבר זכות ערעור לבית המשפט המחוזי על פסק דין של בית משפט שלום.

דיון והכרעה

10. הבקשה לרשות ערעור שבפנינו מעוררת שאלה בדבר זכות הערעור על פסקי הדין של בתי משפט השלום בשבתם כערכאת ערעור על החלטת רשות בדבר הטלת עיצום

כספי, וזאת כאשר החוק אינו מתייחס לכך במפורש. מאחר ולשאלה זו השלכה החורגת מעניינם של הצדדים דנן, החלטנו לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה.

כללי: ביקורת שיפוטית על הטלת עיצום כספי

11. החל מלפני כשני עשורים אימץ המחוקק בשורה ארוכה של חוקים רגולטוריים מנגנון אכיפה מינהלי של הטלת עיצום כספי בגין הפרת חובות רגולטוריות שונות. החקיקה העוסקת בעיצומים כספיים אינה אחידה והשתנתה לאורך השנים, לרבות בכל הנוגע לתקיפה בערכאות של החלטה בדבר הטלת עיצום כספי. בחינה של ההוראות בחקיקה העוסקות בעיצומים כספיים מעלה כי ניתן לזהות שלוש קבוצות של הסדרים לענין תקיפת החלטה על הטלת עיצום כספי:

הקבוצה הראשונה - הוראות חוק הקובעות הליך של ערעור לבית משפט שלום על החלטה המטילה עיצום כספי, כאשר נקבע במפורש כי על החלטתו של בית משפט השלום "ניתן לערער ברשות" לבית המשפט המחוזי. כך למשל, סעיף 16 לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, שכותרתו "ערעור על עיצום כספי", קובע כי -

16. (א) על דרישה לתשלום עיצום כספי ניתן לערער בפני בית משפט שלום.

...

(ה) על החלטת בית המשפט בערעור ניתן לערער ברשות, ובית המשפט ידון בערעור בשופט אחד.

הוראות דומות, הקובעות כי ערעור על החלטת בית משפט שלום בענין עיצום כספי טעון רשות, קיימות במספר חוקים נוספים. ראו למשל: סעיף 25(ה) לחוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958 (כפי שתוקן בשנת 2000); סעיף 20 לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; סעיף 83(ד) לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002; סעיף 48(ה) לחוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002; סעיף 134(ד) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001; וסעיף 12(ט)4 לחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 (כפי שתוקן ב-2002).

הקבוצה השנייה - כוללת חוקים בהם נקבע גם כן הליך של ערעור על החלטה בענין עיצום כספי לבית משפט שלום, אך החוק שותק באשר לאפשרות של ערעור על החלטת בית משפט השלום. דוגמא לכך היא הוראת סעיף 26 לחוק הגנת הסביבה, מושא הערעור שבפנינו, הקובעת כי "על דרישת תשלום ניתן לערער לבית משפט השלום", אך

החוק אינו מתייחס לאפשרות של ערעור על החלטתו של בית משפט השלום. הסדר חקיקתי זה קיים בשורה ארוכה של חוקים. ראו למשל: סעיף 159 לחוק הטיס, התשע"א-2011; סעיף 43 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011; סעיף 68 לחוק בנק ישראל, תש"ע-2010; סעיף 46 לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014; סעיף 286 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015; סעיף 103 לחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016; סעיף 33 לחוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, תשע"ז-2017; סעיף 65 לחוק תיירות מרפא, התשע"ח-2018; סעיף 87 לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 ועוד רבים זולתם.

הקבוצה השלישית - כוללת את החוקים המנויים בפרט 32 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, שכותרתו "עיצומים כספיים וקנסות אזרחיים". משמעות הכללת חוקים אלה בתוספת הראשונה הינה כי החלטה על עיצום כספי (או קנס אזרחי) לפי אחד החיקוקים המנויים שם ניתנת לתקיפה בהליך של עתירה מינהלית בבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, שפסק דינו נתון לערעור בזכות בפני בית המשפט העליון. תחילתה של קבוצה זו בשנת 2007, עם חקיקת תיקון 25 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לאותה שנה. בתיקון זה הוסף פרט 32 לתוספת הראשונה, שכלל הפניה להחלטה על הטלת עיצום כספי לפי חוק אחד בלבד: פרק ז' 1 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: חוק התקשורת). הסדר שונה זה נומק בכך שמדובר במאטריה סבוכה ורגישה ובעיצומים בסכומים מאוד נכבדים (עד 20% מההכנסה השנתית של בעל הרישיון המפר - סעיף 5א37 לחוק התקשורת). בהמשך הוספו לפרט 32 חוקים נוספים העוסקים בעיצומים כספיים ובקנסות אזרחיים, אף כי רובם אינם עומדים בקריטריון של נושא מורכב ורגיש וסכומי עיצום גבוהים.

12. הנה כי כן, באותה סוגיה ממש של ביקורת שיפוטית על החלטה בדבר הטלת עיצום כספי בגין הפרת הוראות רגולטוריות קבועים בחקיקה שלושה הסדרים שונים, כאשר שניים מהם מתווים דרך של ערעור על החלטה לבית משפט שלום, בעוד השלישי קובע הליך של עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. זאת כאמור כאשר בנוגע להחלטות של בית משפט שלום לפי שני ההסדרים הראשונים, בחלק מהחוקים נקבעה במפורש דרישה לרשות לשם ערעור על החלטת בית משפט השלום, ואילו בחוקים אחרים החוק שותק לגבי אפשרות הערעור.

עיון ברשימות החוקים הנמנים על שלוש הקבוצות האמורות מעלה כי בעוד בשנים הראשונות של הנהגת ההליך של עיצום כספי בחקיקה נקבע הסדר של ערעור ברשות, הרי שהחל מתחילת העשור השני של שנות האלפיים החלה החקיקה בסוגיה זו לנקוט ככלל במודל של הליך ערעור לבית משפט השלום ללא התייחסות לאפשרות של ערעור לבית המשפט המחוזי. בהודעה מטעמה מציינת המדינה כי ההשמטה של ההוראה בדבר רשות ערעור נבעה כנראה (לא נמצא תיעוד לכך) מתוך ההנחה שאז יחולו הוראות סעיף 17 לחוק היסוד וסעיף 52(א) לחוק בתי המשפט המקנות ערעור בזכות. עם זאת, שינוי זה במדיניות החקיקה לא לווה בתיקון ההוראות הקודמות לפיהן נדרשה רשות לשם ערעור בהתאם למתכונת החדשה, ואלה נותרו כאמור על כנף. בתווך ולצד שתי תקופות אלה ננקטה הדרך השלישית של הוספת מקצת חוקים לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, היינו קביעת הליך של עתירה מינהלית.

13. אין צריך לומר כי המצב שנוצר, לפיו קיימים הסדרים תחיקתיים שונים לענין זכות הערעור באותה סוגיה, ללא הבחנה עניינית, אינו משיבוע רצון. מצב דברים זה לא נעלם מעיני הממונים על החקיקה במשרד המשפטים, כעולה מההיסטוריה החקיקתית של הוראות העיצומים בחוקים שונים וכמפורט בהודעה מטעם המדינה. העמדה שגובשה היתה שיש להסדיר את סוגיית הביקורת השיפוטית על הטלת עיצומים כספיים במסגרת הליך של עתירה מינהלית לבית משפט שלום בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. מהלך זה אמור היה להשתלב במסגרת יוזמת חקיקה שעמדה על הפרק באותה עת להקמת בתי משפט מינהליים במסגרת בתי משפט השלום. ביסוד גישה זו עמדה התפיסה כי אין הצדקה להסדיר את הביקורת השיפוטית על עיצומים כספיים, לפי עשרות החוקים הקובעים סמכות כזו, בהליך של עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי המינהלי, שפסק דינו נתון לערעור בזכות לבית המשפט העליון, וזאת נוכח ריבוי הליכי העיצומים וסכומי העיצומים הנמוכים יחסית לסמכותו הכספית של בית משפט השלום, ברוב הגדול של החוקים. נמצא כי יש הצדקה להליך של עתירה מינהלית בפני בית המשפט המחוזי המינהלי רק בנוגע להטלת עיצומים כספיים במסגרת חוקים העוסקים בנושאים מורכבים ורגישים והכוללים סמכות להטלת עיצומים בסכומים משמעותיים, כגון חוק התקשורת.

בהתאם לכך סוכם כי הרוב המכריע של החוקים העוסקים בעיצומים כספיים מתאימים להמשיך להתברר בפני בית המשפט השלום, אך בירור זה ייעשה בהליך של עתירה מינהלית ולא בהליך של ערעור אזרחי.

14. ואכן, בשנת 2010 הופץ תזכיר חוק בתי משפט לעניינים מנהליים (תיקון מס'...). (בתי משפט שלום לעניינים מנהליים), התש"ע-2010 (להלן: התזכיר), ובו הוצע תיקון של חוק בתי משפט לעניינים מנהליים והקמת מחלקות מנהליות בבתי משפט שלום אשר יוסמכו לדון בעניינים מנהליים שיפורטו בחוק. לענייננו צוין בתזכיר בין היתר -

"מוצע, לקבוע כי במקום הליך של ערעור לבית משפט שלום על החלטות בענין עיצומים כספיים, ניתן יהיה לעתור לפני בית משפט שלום לעניינים מנהליים, ועל פסק דין של בית משפט שלום בעתירה זו ניתן יהיה לערער, בזכות, לבית משפט מחוזי לעניינים מנהליים. על פסק דין של בית משפט מחוזי לעניינים מנהליים, בערעור כאמור, ניתן יהיה לערער לבית המשפט העליון, ברשות בלבד. כלומר, מוצע להעביר את אופן הביקורת השיפוטית על ההחלטה להטיל עיצום כספי או קנס אזרחי, מערעור בפני בית משפט שלום, לעתירה מנהלית בפני אותו בית המשפט."

ובאשר להוראות החוק הקובעות ערעור ברשות בלבד על החלטות בית משפט שלום בענין עיצום כספי, צוין בתזכיר -

"במספר חוקים אשר בהם נקבעו הוראות לענין הגשת ערעור לבית משפט שלום לגבי החלטות בעניין עיצומים כספיים, נקבעו גם הוראות הקובעות כי על החלטת בית משפט שלום ניתן יהיה להגיש ערעור רק ברשות. על מנת לשמור על אחדות במודל הכללי המוצע, ועל מנת לקבוע כלל אחיד בנושא העיצומים הכספיים, ובהתאם לסעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה, מוצע לתקן את כל החוקים, כך שהכלל יהא שעל פסק דין בעתירה לבית משפט שלום, בענין עיצום כספי, ניתן יהיה להגיש ערעור בזכות לבית המשפט המחוזי. בהתאם לכך מוצע לערוך תיקונים בחוקים בהם נקבעו הוראות המגבילות את זכות הערעור כאמור כך שיותאמו למודל המוצע."

התזכיר הפך להצעת חוק ביולי 2012 (ה"ח התשע"ב 1243, להלן: הצעת החוק). בדברי ההסבר להצעת החוק הייתה התייחסות גם לסוגיה דנן והובהרה שם ביתר פירוט המדיניות בנוגע להליכי הביקורת השיפוטית על החלטות עיצומים כספיים, ובין היתר צוין שם כי -

"לפי המדיניות שגובשה אגב הכנת הצעת החוק הביקורת השיפוטית על החלטות בעניין עיצומים כספיים תרוכז ככלל בבית משפט שלום לעניינים מינהליים, בדרך של עתירה מינהלית. זאת, למעט במקרים חריגים ביותר שיש בהם חשיבות, רגישות או מורכבות מיוחדת... שאז הסמכות בעניין זה תהא נתונה לבית משפט המחוזי לעניינים מינהליים. השיקולים שיש להביא בחשבון במסגרת קביעת הערכאה המוסמכת לדון בהחלטות בעניין עיצומים כספיים הם, בין השאר: כמות ההליכים הצפויה... סכומי העיצומים הכספיים... והמאטריה שבה עוסק החוק המסמיך. בהתאם לכך, מוצע להסמיך את בית משפט השלום המינהלי לדון ברוב המכריע של החיקוקים הקובעים סמכות להטיל עיצום כספי בדרך של עתירה מינהלית... במסגרת זו, מוצע לקבוע כי הליכים שעניינם תקיפת החלטות להטיל עיצום כספי שנדונו עד כה בדרך של ערר או ערעור לבית משפט השלום יידונו בדרך של עתירה מינהלית בבית משפט שלום לעניינים מינהליים. מוצע כי על עתירה מינהלית, לרבות בעניינים הנוגעים לעיצומים כספיים, שתידון בבית משפט שלום לעניינים מינהליים, יהיה ניתן להגיש ערעור בזכות לבית משפט מחוזי לעניינים מינהליים (ראו סעיף 9 להצעת החוק, זאת בדומה להוראות החלות על פסק דין של בית משפט שלום שלפיהן ניתן לערער עליו בזכות לבית משפט מחוזי) (ראו סעיף 52(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

יצוין, כי בכמה חוקים המקנים סמכות להטיל עיצום כספי נקבע היום, כי יהיה ניתן לערער על פסק דינו של בית משפט השלום לבית המשפט המחוזי רק ברשות. כדי לקבוע כלל אחיד בנושא הביקורת השיפוטית על החלטות בעניין עיצומים כספיים, מוצע לתקן את כל החוקים האמורים ולהתאימם למודל שנקבע בהצעת החוק כלומר, לגבי חוקים אלה משמעות הצעת החוק היא החלפת ההליך של ערעור ברשות בהליך של ערעור בזכות.

בהתאם לעקרון שהתווה כאמור - לפיו רק "במקרים חריגים ביותר שיש בהם חשיבות, רגישות או מורכבות מיוחדת" ייקבע הליך של עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי - הוצע בהצעת החוק גם להשמיט מפרט 32 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים את רוב החוקים המנויים שם.

15. להשלמת התמונה יצוין, כי משלא קודמו הליכי החקיקה של הצעת החוק, המשיכה המדינה לחוקק הוראות עיצומים במתכונת של הקבוצה השנייה, היינו - הוראות הקובעות הליך של ערעור על החלטה בענין עיצום כספי לבית משפט שלום, ללא התייחסות לאפשרות של ערעור על החלטתו. לצד זאת, בדברי ההסבר להצעות החוק שקבעו הוראות אלה, הוסבר כי הסדר זה ננקט כמהלך זמני עד להשלמת הליכי החקיקה של הצעת החוק. כך למשל, בדברי ההסבר להצעת חוק הסדרת העיסוק בהדברת מזיקים לאדם ולרכוש, התשע"ד-2014 צוין בנוגע להוראת הערעור על החלטה בדבר עיצום כספי כי -

"מוצע לקבוע כי החלטת המנהל לפי פרק זה תהיה נתונה לערעור לפני בית משפט שלום... מהות ההליך היא תקיפה של החלטה מינהלית. הכוונה בעתיד היא להקים מחלקות מינהליות בבתי משפט שלום, אשר בהן ירוכזו, בין השאר, כלל העניינים המינהליים המצויים בסמכות בית משפט שלום (ראו הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 75) (בתי משפט שלום לעניינים מינהליים), התשע"ב-2011...)

כהכנה לכך, החליטה הנהלת בתי משפט, על דעת נשיאי בתי משפט שלום, לרכז באופן מינהלי את העניינים המינהליים כאמור במסגרת בית משפט שלום אחד בכל מחוז, שבו יושב נשיא בית משפט שלום שבאותו מחוז. זאת, כדי להשיג ריכוז של כלל העניינים המינהליים שבכל מחוז בבית משפט אחד, לאפשר מינוי של שופטים מיוחדים שירכשו מומחיות ומקצועיות בתחומים אלה, בין השאר על ידי כך שירכזו אצלם את הדיון בכל הנושאים המינהליים" (ה"ח הממלה התשע"ד 482, 503).

סיכום ביניים

16. אילו הצעת החוק הייתה מקודמת וזוכה לאישור הכנסת התוצאה הייתה כי כל החלטות העיצומים הכספיים היו נדונות בהליך של עתירה מינהלית עם ערעור בזכות. זאת, כאשר החלטות העיצומים לפי הרוב המכריע של החוקים (למעלה מ-40 חוקים, כולל חוק הגנת הסביבה דנן) היו נידונות בהליך של עתירה מינהלית בבית משפט שלום, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, ואילו מיעוט קטן של החלטות עיצומים בעלי "חשיבות, רגישות או מורכבות מיוחדת" היו נידונים בהליך של עתירה מינהלית בפני בית המשפט המחוזי המינהלי - כאשר בכל המקרים ההחלטה נתונה כאמור לערעור בזכות.

דא-עקא, שדרכה של הצעת החוק לא צלחה בינתיים, וביני לביני חלפו כ-7 שנים מפרסום הצעת החוק, ונותרנו עדיין עם המצב האנומלי של שלושה הסדרים שונים בנוגע להליכי תקיפה בערכאות של החלטות בדבר הטלת עיצומים כספיים, וזאת ללא כל טעם ענייני להבחנה בין החוקים הנמנים על כל קבוצה. במצב דברים זה אין אפוא מנוס מהכרעה במחלוקת בענייננו בהתאם למצב המשפטי הנוהג.

ערעור בזכות או ברשות

17. השאלה היא כאמור, כיצד יש לפרש את הוראות החוק הנמנות על הקבוצה השניה, היינו - הוראות החוק הקובעות הליך של ערעור על הטלת עיצום כספי בפני בית משפט שלום, אך שותקות באשר לאפשרות של ערעור על החלטתו.

לאחר עיון אני סבור כי יש לפרש את הוראות החוק הקובעות הליך של ערעור על הטלת עיצום כספי בפני בית משפט שלום, אך שותקות באשר לאפשרות של ערעור על החלטתו - כגון הוראת סעיף 26 לחוק הגנת הסביבה מושא ערעור זה - כמאפשרות ערעור בזכות לבית משפט מחוזי.

18. לענין ערעור על פסק דין (להבדיל מהחלטת ביניים או החלטה אחרת) של בית משפט בערכאה ראשונה הכלל הוא קיומה של זכות ערעור. כלל זה קיבל ביטוי בהוראת סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה, הקובע כי "פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה ניתן לערעור בזכות, להוציא פסק דין של בית המשפט העליון", והוא מעוגן בהוראות כלליות באשר לזכות ערעור: סעיפים 41(א) ו-52(א) לחוק בתי המשפט.

כלל זה אינו מעורר בדרך כלל קושי כאשר מדובר בהליכים פליליים ואזרחיים, בהם קיים כאמור הסדר שיטתי וברור יחסית. לעומת זאת, בהליכים מינהליים כללי הערעור מורכבים יותר, וזאת לאור קיומם של סוגי הליכים שונים לביקורת שיפוטית על החלטה של רשות שלטונית, היוצרים לעתים אי בהירות באשר לכללי הערעור החלים.

19. תקיפת החלטה שלטונית, יש שהיא נדרשת לעתירה לבג"ץ (בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק), היושב כערכאה ראשונה אך החלטתו אינה נתונה לערעור; יש שהיא נדרשת לעתירה מינהלית בפני בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, אשר החלטתו נתונה לערעור בזכות לבית המשפט העליון

(סעיף 11 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים); כאשר לצד שני מסלולים כלליים אלה קבועים בחוקים רבים הסדרים ספציפיים של הליך ביקורת על החלטת רשות בדרך של ערעור – לבית משפט מחוזי או לבית משפט שלום, כפי המקרה דנן.

בכל הנוגע להליכי ביקורת שיפוטית בדרך של "ערעור" כאמור לבית משפט שלום או לבית משפט מחוזי, מצב הדברים בנוגע לערעור על ההחלטה שניתנה בהליך זה לא תמיד ברור. כפי שכבר צוין, יש שהמחוקק קובע בהליכים אלה כי ערעור טעון רשות (כפי המצב בדברי החקיקה הנמנים על הקבוצה הראשונה לענין עיצומים כספיים, כנזכר בפסקה 11 לעיל, וכך בהוראת סעיף 62 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971); יש שהמחוקק קובע ערעור בזכות אך מגבילו "לנקודה משפטית בלבד" (ראו למשל: סעיפים 12 א ו- 34 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959; סעיף 9 א לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957; סעיף 25(ח) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950); ויש שהמחוקק, כמו בענין דנן, שותק באשר לאפשרות הערעור.

גדר הספקות במקרה כזה נעוץ בכך שהמחוקק מכתיר את ההליך הראשוני של תקיפת ההחלטה המינהלית כ"ערעור", והשאלה היא האם יש בכך כדי ללמד שהמחוקק אינו רואה בהליך זה כהליך ב"ערכאה ראשונה" במובן סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה לענין זכות הערעור.

20. שאלה זו אינה פשוטה. השימוש במונח "ערעור" וחוסר העקביות בה נקט המחוקק לאורך השנים בהוראות הביקורת השיפוטית על החלטות של רגולטורים בענין עיצומים כספיים (כמו גם בתחומים אחרים), יוצרים חוסר בהירות העשויה להוביל למסקנות פרשניות שונות.

"השאלה מהי 'ערכאה ראשונה' במובן סעיף 17 לחוק היסוד, והאם לעניין סעיף זה יתכן מצב שלפיו ה'ערכאה הראשונה' תהיה מחוץ למערכת בתי המשפט, אינה פשוטה ויכולות להיות לה תשובות שונות" (רע"א 1853/12 אבניאל נ' פולק, פסקה 2 לפסק דינו של השופט צ' זילברטל (28.2.2013), להלן: ענין אבניאל).

21. בנסיבות אלה נראה לי כי יש לנקוט בגישה לפיה כדי להוציא ענין מגדר הכלל נדרשת הוראה מפורשת או לפחות אינדיקציה ברורה באשר לכוונת המחוקק לעשות כן.

העיקרון הכללי החל לענין ערעור הוא כאמור שפסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה נתון לערעור בזכות. זוהי אפוא נקודת המוצא לפיה ככלל זכאי כל מתדיין להישמע פעמיים - פעם בערכאה ראשונה ופעם בערכאת ערעור. לפיכך, בהעדר הוראה מפורשת הדורשת רשות לשם ערעור – בניגוד למקרים בהם מופיעה דרישה כזו – ובאין אינדיקציה ברורה לכוונה לשלול זכות ערעור, יש לנקוט בדרך המלך של ערעור בזכות על פסק דין שניתן בערכאה ראשונה, אף אם ההליך בערכאה זו מכונה "ערעור".

22. ואכן, התשובה שניתנה על ידי בית משפט זה היא כי אין לראות בהליך המינהלי כ"ערכאה ראשונה", וכי השימוש במונח "ערעור" בנוגע להליך הראשון בפני ערכאה שיפוטית אינו הופך הליך זה להליך בערכאה שניה. נקבע כי הליך "ערעורי" כזה הוא במהותו "הליך שיפוטי ראשון ולא ערעורי כמובן ה'רגיל'..." (רע"א 1506/14 נטו משווקים פיננסים סוכנות ביטוח בע"מ נ' הממונה על שוק ההון, פסקה יד (13.7.2014)), וכי הכלל של ערעור בזכות על פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה חל גם מקום בו ההליך בפני הערכאה השיפוטית הראשונה הוגדר כ"ערעור" -

"בית המשפט המחוזי... פעל במקרה זה בסמכותו המקורית, היינו כערכאה שיפוטית ראשונה, שכן החלטת המנהל בהשגה הייתה החלטה מנהלית גרידא. אין אני מתעלם מכך שבתקנה 19 לתקנות ההיטל מדובר על 'ערעור לפני בית המשפט המחוזי', אך השימוש במילה ערעור אינו מכריע לענייננו. לא הימצאותה או חסרונה של המלה הזאת הוא שיקבע את מהות ההליך... הכלל הנכון, לדעתי, הוא שבית המשפט המחוזי יושב כערכאה ערעורית רק אם הערעור שלפניו הוא על החלטותיהם של בית משפט או של ערכאה שיפוטית בעל סממנים של בית משפט" (ע"א 138/78 מנהל המכס והבלו נ' אי. אי. אל בע"מ, לג(3) 490, 493-495 (1979)).

ובענין אבניאל, שנזכר לעיל, הבהיר השופט צ' זילברטל כי -

"נוכח לשון סעיף 52(א) לחוק, שאינו מבחין בין פסק דין של בית משפט שלום 'בערכאה ראשונה' לבין פסק דין של בית משפט שלום 'בערעור', נראה כי יש להחיל את הוראת הסעיף על כל פסקי הדין של בתי משפט השלום, בהעדר הוראת חוק אחרת בהקשר ספציפי. זה ההסדר הכללי שבחוק בתי המשפט, ונוכח קיומו אין מדובר, לטעמי,

במצב של לקונה. בשל פועלה זה של הוראת סעיף 52(א) לחוק בתי המשפט, הקובעת את העיקרון הכללי, שלפיו קיימת זכות ערעור על כל פסקי הדין של בתי משפט השלום, הרי שסטייה מהעיקרון האמור צריכה להיעשות בהוראת חוק ספציפית" (שם).

דברים באותה רוח נאמרו בענין אבניאל גם על ידי השופט נ' הנדל -

"הכלל המתחייב הוא אפוא שניתן לערער תמיד בזכות על פסק דין של בית משפט השלום, תהא מהות ההכרעה ואופייה אשר תהא. הקושי העלול להיווצר הוא שלעיתים, ואף ניתן לומר שקיימת מגמה כזו בשנים האחרונות, בית משפט השלום יושב כמעין ערכאת ערעור או כמעין בית משפט מינהלי. כך או כך, טיב ההכרעה הוא הקובע – פסק דין של בית משפט השלום. ודוק, זכותו של בעל דין לקבל את יומו הערעורי - שמענו. זכותו של בעל דין לקבל יומיים ערעוריים - טרם הכרנו. ברם, הדין הוא המחייב, ולכן ככל שבהליך מסוים בבית משפט השלום יהא המחוקק סבור שהגם שמדובר בפסק דין אין הכרח להעניק זכות ערעור, שתי אפשרויות לפניו. האחת - לשנות את סעיף 41(א) לחוק בתי המשפט שהוזכר לעיל. האחרת - קביעה מפורשות כי ביחס להליך מסוים, ההסתייגות הערעורית על פסק דינו של בית משפט השלום תהא ברשות ולא בזכות. כך נקבע על פי התיקון - לאחר מתן פסק דינו של בית משפט קמא - בנושא הרלוונטי להליך שלפנינו."

23. מסקנה זו עולה בקנה אחד גם עם התפיסה בדבר חשיבותו הרבה של מוסד הערעור "כמרכיב מהותי של שפיטה הוגנת" (בג"ץ 87/85 ארג'וב נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד מב(1) 362, 353 (1988); ע"פ 111/99 שוורץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 241, 271 (2000)), והיא נתמכת גם בהלכה לפיה במקרה של ספק יש להעדיף פרשנות המקיימת את זכות הערעור על פני פרשנות השוללת אותה (בר"ש 6442/10 מדינת ישראל נ' אביזמיל, פסקה יב (21.11.2010); בש"פ 2708/95 שפיגל נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 221, 233 (1995); בג"ץ 5580/98 טופר נ' שר העבודה והרווחה, פסקה 13 (2000); בג"ץ 1520/94 שלם נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מח(3) 227, 233 (1994)).

לכך ניתן להוסיף, לענייננו, כי עצם העובדה שהמחוקק חדל משימוש בסוגיה דנן של עיצומים כספיים במודל החקיקה שקבע במפורש דרישת רשות לשם ערעור, מחזקת לכאורה את המסקנה כי בהוראות החוק לענין עיצומים בהן נעדרת דרישת הרשות חל העיקרון הכללי של ערעור בזכות.

מקום בו המחוקק לא קבע כי ערעור על החלטתו של בית משפט שלום, בערעור על החלטת הרשות בענין הטלת עיצום כספי, טעון קבלת רשות, חל העיקרון הכללי של ערעור בזכות על פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה. כלל זה של ערעור בזכות לא יחול רק מקום בו החוק קובע במפורש לאותו ענין כי הערעור מותנה בקבלת רשות, ועל כך אין חולק בענייננו.

עם זאת יש להדגיש כי מצב הדברים בסוגיה של זכות ערעור על פסק דין של בית משפט בהליך של תקיפת החלטה על הטלת עיצום כספי - כאשר קיימים שלושה הסדרים שונים לענין ערעור באותה מאטריה ממש, ללא כל גורם ענייני מבחין - הוא מצב אנומלי שאינו מניח את הדעת. המדינה אכן ביקשה "לעשות סדר" בתחום זה במסגרת הצעת החוק להקמת בתי משפט לעניינים מינהליים במסגרת בתי משפט השלום, וריכוז כמעט כל הוראות העיצומים הכספיים בסמכותם של בתי משפט אלה, תוך שהחלטותיהם בענין עיצומים כספיים יהיו נתונות לערעור בזכות. ברם, משמהלך זה מתעכב לעת הזאת, לא היה מנוס מהכרעה לפי המצב המשפטי הקיים. עם זאת, הכרעתנו זו אין בה כדי לפטור את המדינה מהצורך בהסדרה חקיקתית של מצב אנומלי זה.

25. אשר על כן אציע לחבריי כי נקבל את הערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי במובן זה שנקבע, כי פסק דינו של בית משפט שלום בערעור לפי סעיף 26 לחוק הגנת הסביבה על דרישת תשלום עיצום כספי, כמו לפי הוראות חוק דומות אחרות, נתון לערעור בזכות בפני בית המשפט המחוזי.

יחד עם זאת אני מוצא להעיר כי נוכח העובדה שעניינה של המדינה בערעור שלפנינו הוא בהבהרת ההלכה לענין זכות הערעור ולא בנסיבות המקרה הפרטני, ולאור ההיקף הכספי המוגבל של המחלוקת בהליך הנדון, טוב תעשה המדינה אם תשקול בחיוב ויתור על זכותה במקרה זה לערער על פסק דינו של בית משפט השלום, משבאה על סיפוקה לענין הסוגיה העקרונית בפסק דיננו זה.

בנסיבות הענין לא יהא צו להוצאות.

השופט ע' פוגלמן:

אני מצטרף למסקנת חברי, השופט מ' מזוז, כי דין הערעור להתקבל שכן פסק דינו של בית משפט השלום לפי ס' 26 לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012 (להלן: חוק הגנת הסביבה), נתון לערעור בזכות לבית המשפט המחוזי.

לדעתי, ניתן להכריע בהליך זה גם בלא להידרש לסעיף 17 לחוק-יסוד: השפיטה ולסוגיות עקרוניות של זכות הערעור. סעיף 26(א) לחוק הגנת הסביבה מקנה זכות ערעור לבית משפט השלום. חוק הגנת הסביבה אינו קובע הוראות מיוחדות בדבר השגה על החלטה בהליך לפיו. לכן, יש לפנות לדין הכללי בנוגע להשגה על החלטות של בית משפט השלום כאשר דין זה קבוע בסעיף 52 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט). הסעיף מבחין בין סוגי החלטות בהתאם לסוג ההחלטה: על "פסק דין של בית משפט שלום" יש ערעור בזכות (סעיף 52(א)), ואילו על "החלטה אחרת של בית משפט שלום בהליך אזרחי" אפשר לבקש רשות לערער (סעיף 52(ב)), בכפוף להוראות בסעיפים קטנים 52(ב)–(ד)). הסעיף אינו מבחין בין פסקי דין של בית משפט השלום, והוא מקנה זכות לערער על כולם – כמובן, באין הוראה אחרת בדין. להבדיל, סעיף 41 לחוק בתי המשפט קובע הסדר אחר להשגה על פסק דין של בית משפט מחוזי. "פסק דין של בית משפט מחוזי בערכאה ראשונה" ניתן לערעור בזכות, ואילו "[...] פסק דין של בית משפט מחוזי בערעור" ניתן לערעור ברשות (סעיף 41(א)–(ב)). במקרים שונים קבע המחוקק שפסקי דין של בית משפט השלום אינם נתונים לערעור בזכות, לרבות בחיקוקים אחרים על עיצומים כספיים (ראו למשל סעיף 16(ה) לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999; סעיף 52(ב) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001; סעיף 25(ה) לחוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958). חוקים אלה הם דין מיוחד שגובר על הדין הכללי. כאמור, בחוק הגנת הסביבה אין סעיף המגדיר כי ערעור על פסק דין של בית משפט השלום נעשה ברשות, ולכן חל הדין הכללי שבסעיף 52(א) לחוק בתי המשפט.

בנפרד מהאמור, מצטרף אני לדברי חברי שקבע כי קיום הסדרים תחיקתיים שונים לעניין זכות הערעור באותה סוגיה ללא הבחנה עניינית אינו מניח את הדעת.

עיכוב של 7 שנים בהצעה לתיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים (הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 75) (בתי משפט שלום לעניינים מינהליים)),

התשע"ב-2012, ה"ח הממשלה 1243) בלא שנמסר כל טעם ענייני לכך, אף הוא אינו מניח את הדעת.

הנחתי היא כי עם כינונה של הכנסת העשרים ושתיים, ניתן יהיה לחדש הליכי חקיקה במגמה להסדיר את המצב החקיקתי האנומלי עליו עומד חברי.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים לחוות דעתו המנומקת והמפורטת של חברי השופט מ' מזוז ולמסקנתו לפיה דין הערעור להתקבל.

אני מסכים גם להערתו של חברי השופט ע' פוגלמן, לפיה סעיף 52 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) ובפרט השוואה בינו לבין סעיף 41 לחוק זה, תומכים במסקנה כי באין הוראה אחרת, פסק דין של בית משפט השלום ניתן לערעור בזכות (ראו גם רע"א 1853/12 אבניאל נ' פולק, בחוות דעתו של השופט נ' הנדל (28.2.2013)).

לצד זאת, מצאתי לנכון להעיר כי מסקנה דומה אינה נלמדת בהכרח מלשונו של סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה, אשר קובע אמנם את הזכות החוקתית לערעור, אך בניגוד להסדר המפורט בסעיפים 41 ו-52 לחוק בתי המשפט, אינו מבחין בין סוגי ההכרעות הדיוניות בהתאמה לסוג הערעור (בזכות או ברשות).

זאת ועוד, לשונו של סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה מורה אמנם כי "פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה ניתן לערעור בזכות", אך אין בה כדי לספק מענה לשאלה הנקודתית העומדת להכרעה בפנינו, והיא האם יש לראות בפסק דין של בית משפט השלום בערעור לפי סעיף 26 לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012 "פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה".

עיון בהחלטתו של בית המשפט המחוזי מעלה כי בדיון לפניו מיקדה המדינה טענותיה בסעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה בלבד, ורק בדיון בפנינו הוסיפה וטענה לביסוס

עמדתה גם לפי סעיף 52 לחוק בתי המשפט. במובן זה, ועל אף המסקנה אליה הגענו, לא מצאתי כי נפלה טעות בהחלטתו של בית המשפט המחוזי.

לבסוף, אני מצטרף לקריאתם של חבריי כי בשלה העת להסדרה חקיקתית של הסוגיה שהתעוררה בתיק שלפנינו.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט מ' מזוז.

ניתנה היום, ה' באב התשע"ט (6.8.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט