

בבית המשפט העליון

רע"פ 7861/03

בפני :

כבוד המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופט א' לוי
כבוד השופט ס' גובראן

המבקשת :

מדינת ישראל

נ ג ד

המשיבה :

המועצה האזורית גליל תחתון

בקשת רשות ערעור על פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי
בנצרת מיום 3.6.03 בע"פ 397/02, שניתן על-ידי כב'
השופטים י' כהן, א' אברהם וג' (דה-ליאו) לוי

תאריך הישיבה :

י"ח באדר א' תשס"ה (27.2.05)

בשם המבקשת :

עו"ד מיכאל קרשן
עו"ד אילן גולדנברג

בשם המשיבה :

פסק-דין

המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין:

ברחבי ישראל - בתחומיהן של ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות -
פזורים, זעיר-שם זעיר-שם, מאות אתרים לסילוק פסולת למיניה: אשפה, זבל,
גרוטאות, פסולת צמחים, פסולת בעלי חיים, פסולת מן התעשייה והחקלאות ועוד.
אתרים אלה לסילוק פסולת, יש שהם מורשים על-פי דין ויש שאין הם מורשים ואין הם
מוסדרים, לא על-פי דין ולא בכלל. זו הפעם אין ענייננו באתרים המורשים אלא
באתרים הבלתי-מורשים בלבד, וככינויים בלשון היומיום: אתרי פסולת "פיראטיים".
אותם אתרים פיראטיים משמשים, בעיקרם, את היישובים הסמוכים להם - ביתר דיוק:

הישובים שבתחום המועצה האזורית יצרו והקימו, כל אחד מהם לעצמו, אתר "פיראטי" לסילוק פסולת משל-עצמו - ואולם הלכה למעשה, כל דיכפין וכל דצריך ייתי וישליך באותם אתרים פסולת למיניה, ואין מִכָּהָה. אם כך באשר לצבירת הפסולת, לא כך באשר לטיפול באותם אתרים. אתרים אלה, אין מטפלים בהם כנדרש וממילא יוצרים הם מיפגעי סביבה למיניהם: ריחות חזקים ובלתי נעימים, זיהום אוויר קשה, זיהום מי תהום ועוד. השאלה הנשאלת היא, מי הוא זה ואיזה הוא האדם או הגוף האחראים על-פי דין לאותם מיפגעים? וביתר דיוק וחידוד: האם הרשות המקומית – בענייננו: המועצה האזורית – אחראית בפלילים בשל מחדליה לפקח כיאות על האתרים הפיראטיים ולהסדיר בהם את הצורך הסדר? בית המשפט המחוזי פסק פסקו כי המועצה האזורית גליל תחתון – המשיבה לערעור – אינה חייבת בפלילים בעניינם של אתרי פסולת פיראטיים שנמצאו בתחומה ואשר גרמו מיפגעי סביבה אלה ואחרים, והכרעת-דין זו העלתה המדינה לפנינו לביקורת. נפתח בעיקרי העובדות שלעניין, ובהליכים שהיו עד-כה.

עיקרי העובדות שלעניין וההליכים שהיו עד כה

2. ענייננו בשמונה אתרי פסולת פיראטיים (אתרי פסולת או האתרים או המיזבלות) אשר פעלו – וכמסתבר, ממשיכים הם לפעול – בשולי שמונה ישובים שבשטח שיפוטה של המועצה האזורית גליל תחתון (המועצה או המועצה האזורית). האתרים הוקמו – אם הקמה הוא המושג הנכון – לפני עשרות בשנים, ותושבי הישובים שבתחום שיפוטה של המועצה נהגו ונוהגים להשליך אליהם פסולת למיניה, פסולת ביתית ופסולת חקלאית. בסידרת ביקורות שערכו פקחי המשרד לאיכות הסביבה בשנים 1990 עד 1994, נמצאו באתרים אלה מיפגעי סביבה רבים, ובהם: ערימות פסולת מפוזרות ובלתי מכוסות; פיגרי חיות במצב ריקבון מתקדם; בעירות פסולת או סימני שריפה ובעירה; ריחות בלתי נסבלים שהתפשטו באזור. לאחר אזהרות חוזרות ונישנות, הודעות וצווים לסילוק מיפגעים – והכל ללא הועיל, הוגש ביום 21.6.95 לבית-משפט השלום בנצרת כתב-אישום נגד המועצה, נגד ראש המועצה בשנים הרלוונטיות ונגד תברואן המועצה (שלושתם יחדיו – הנאשמים).

3. בהכרעת הדין סקר בית-משפט השלום (סגנית הנשיא, השופטת אביטל בית-נר) באריכות ובפרוטרוט את הראיות למיניהן שהובאו לפניו באשר לכל אתר ואתר מאתרי הפסולת, ולסופה של הכרעת הדין סיכם בית-המשפט את עיקרי מימצאיו בלשון זו:

11. מהראיות שהובאו בפני ... עולה כי:

א. במועדים שונים היו בעירות או סימני בעירה וכן היה ריח רע באתרים: בית-רימון, כפר קיש, קיבוץ לביא, בית-קשת, שרונה, שדה אילן והודיות. בשדמות דבורה היו דיווחים על פגרים וריח בלתי נסבל, אך לאור ההגדרה בתקנה 2, לא אוכל לומר שהוכח כי לגבי אתר זה היה מפגע של ריח וזיהום אוויר בלתי סבירים.

ב. בכל האתרים שנמצאו בהן [כך] בעירות, הן לא כובו באופן מיידי, לא היתה פעולת כיסוי יומיומית כנדרש וגם לא היה גידור מלא ושערים.

ג. הנאשמים לא מילאו אחר הודעות וצווים לסילוק מפגעים, שנשלחו אליהם למכביר.

משקבע מימצאים אלה שקבע, החליט בית-משפט השלום להרשיע את הנאשמים כולם בעשיית עבירות שעברו על-פי דברי-חוק אחדים, בראשם החוק למניעת מיפגעים, תשכ"א-1961 והתקנות שלפיו (בעיקר: עבירות שעניינן גרימת ריח וזיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים). בה-בעת זיכה בית-המשפט את הנאשמים מעבירות אחרות שהואשמו בהן. משהרשיע את הנאשמים כך בדינם, גזר עליהם בית-המשפט עונשים שונים – בעיקרם עונשי קנסות – והוסיף והורה על סגירת חמישה מתוך שמונה אתרי הפסולת שהיוו נושא לכתב-האישום אלא אם תעשה המועצה לתיקון הליקויים שנתגלו באותם אתרים.

4. הנאשמים ערערו על פסק-הדין לפני בית-המשפט המחוזי בנצרת (כב' השופטים 'כהן, א' אברהם, ג' (דה-ליאו) לוי). בית-המשפט המחוזי נמנע מהתערב במימצאי העובדה שקבע בית-משפט השלום, ופסק-דינו מושתת אך על נימוקי משפט בלבד. לגופם של דברים החליט בית-המשפט, פה-אחד, לזכות את הנאשמים מהרשעתם בעבירה על-פי פקודת בריאות העם, וברוב דעות (השופטים אברהם ודה-ליאו לוי, כנגד דעתו החולקת של השופט כהן) הוסיף ופסק כי יש לזכות את הנאשמים מהרשעתם בעבירות מכוח החוק למניעת מיפגעים והתקנות שהותקנו מכוחו.

5. המדינה ביקשה לערער על פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי, אך הגבילה את בקשתה בשני אלה: א) הבקשה נסבה אך על זיכוייה בדין של המועצה, בלא שנדרשה לזיכויים של ראש המועצה ושל תברואן המועצה (טעם הדבר הוא, שביני לבני תוקן החוק למניעת מיפגעים ונקבעה בסעיף 11ג(א) בו אחריות ספציפית החלה על נושאי

משרה בתאגיד בשל מעשי התאגיד). ושניים, הבקשה הגבילה עצמה אך לזיכוייה של המועצה מעבירות על-פי החוק למניעת מיפגעים והתקנות שלפיו. משמעות הכרעת הדין של בית-המשפט המחוזי היא, כך טענה - וטוענת - המדינה, שרשויות מקומיות יכולות ורשאיות להתנצל את אחריותן על-פי החוק למניעת מיפגעים והתקנות שלפיו, וכך בניגוד להגיונם ולתכליתם של דיני איכות הסביבה בישראל. נדרשנו לבקשה והחלטנו, בשני מועדים, שתי החלטות אלו: אחת, לדון בבקשת הרשות לערער כבערעור שהוגש לאחר מתן רשות ערעור, ושתיים, להיעתר לבקשת המדינה ולהרחיב את המותב לחמישה שופטים. לאחר מכן קבע הנשיא ברק את ההרכב שידון בערעור.

התשתית הנורמטיבית שלעניין – חוק ותקנות

6. ענייננו העיקרי הוא בחוק למניעת מיפגעים, תשכ"א-1961 (החוק למניעת מיפגעים או החוק) ובתקנות שהותקנו על-פיו. על החוק אמרנו ברע"פ 5389/01 המועצה האזורית לב-השרון נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(4) 364, 376, כי "כשמו-כן-הוא: אוסר הוא על יצירת מיפגעים – מיפגעי רעש, מיפגעי ריח ומיפגעי זיהום אוויר – ומצייד הוא את רשויות השילטון בסמכויות אלו ואחרות לאכיפת איסורים שבו על יצירת מיפגעים". כבפרשת לב השרון כן ענייננו עתה הוא באכיפת הוראות החוק למניעת מיפגעים בדין העונשין.

7. החוק למניעת מיפגעים מטיל חובות שלא לגרום לרעש, לריח או לזיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים, וכלשונו: "לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי-סביר..." (סעיף 2 לחוק); "לא יגרום אדם לריח חזק או בלתי-סביר..." (סעיף 3 לחוק); "לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי-סביר של האויר..." (סעיף 4(א) לחוק). העובר על הוראות אלו מחייב עצמו בפלילים, וכהוראת סעיף 11 לחוק:

עונשין

11. (א) העובר על הוראות אלה, דינו – מאסר ששה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), ואם נעברה העבירה על ידי תאגיד, דינו – כפל הקנס האמור:
- (1) סעיפים 2, 3 או 4 לחוק זה;
- (2) הוראות השר, או מי שהוא מינה לכך, לפי סעיף 8(א) לחוק זה;
- (3) תקנות שהתקין השר הקובעות מהם רעש, ריח או זיהום אויר חזקים או בלתי

סבירים, או תקנות הקובעות את הצעדים
שיש לנקוט כדי למנוע הפרת הוראות
סעיפים 2, 3 או 4 לחוק זה.

.....

(ה) עבירה לפי סעיף זה היא מסוג העבירות
של אחריות קפידה.

8. אלא שהחוק אינו מספק עצמו בהטלת אחריות על הגורם בפועל למיפגע
סביבתי, דהיינו, על העושה בפועל מעשה האסור על-פי החוק – על מעשה שהוא
malfeasance או על מעשה שהוא misfeasance. מרחיב הוא את מעגל האחריות,
ומטיל הוא אחריות גם על החדל – על non-feasance. וכלשונו של סעיף 14 לחוק:

גרם מעשה
14. כל מקום בחוק שמדובר בו על גרימת
מעשה פלוני, רואים אדם כאילו גרם לאותו
מעשה גם אם הוא נעשה במקום הנתון
לשליטתו או לפיקוחו, או על ידי מי שנתון
לשליטתו או לפיקוחו, והוא לא נקט כל
האמצעים הסבירים למניעתו; הטוען כי נקט
אמצעים כאמור — עליו הראיה.

הנה-כי-כן, רואים אדם כמי שגרם למיפגעים המפורטים בסעיפים 2 עד 4 לחוק "אף אם
לא גרם בפועל למפגעים אלה, והוא אם המקום שממנו בקעו הרעש, הריח או זיהום
האוויר נתון לשליטתו או לפיקוחו, או אם הרעש, הריח או זיהום האוויר נגרמו על-ידי
מי שנתון לשליטתו או פיקוחו, והכול – אם אותו אדם לא נקט כל האמצעים הסבירים
למניעתו של המפגע" (פרשת לב השרון, 377).

עד כאן – החוק למניעת מיפגעים.

9. בסעיף 5 בו מסמיך החוק את השר לאיכות הסביבה להתקין כללים לביצוע
הסעיפים 2 עד 4, ולהוסיף ולקבוע מה הם רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי
סבירים. השר עשה שימוש בסמכותו זו והתקין סדרות אחדות של תקנות. מבין אותן
סדרות ענייננו הוא, בעיקר, בתקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי
סבירים מאתרים לסילוק פסולת), תש"ן-1990. לתקנות אלו נוסיף ונידרש בפרוטרוט
בהמשך דברינו להלן.

השאלות השנויות במחלוקת בין בעלי הדין

10. להרשעתו של אדם בעבירה פלילית שומה עליה על התביעה להוכיח שני אלה: אחד, כי נעשה מעשה המוגדר בדין כעבירה, ושניים, כי הנאשם הוא האדם שהחוק מחייב אותו בעבירה שנעברה. אשר לענייננו-שלנו, חילוקי הדעות בין בעלי הדין נסבים על שני אלה: ראשית, האם הראיות שהובאו לפני בית-המשפט מוכיחות כי נעברה עבירה, ושנית, האם חייבת היא המועצה - או שמא אין היא חייבת - במעשה עבירה, לאמור, האם החוק למניעת מיפגעים מחייב - או אין הוא מחייב - את המועצה בעבירה שנעברה (אם נעברה עבירה). בשתי שאלות אלה החליט בית-המשפט המחוזי (ברוב דעות) כגירסת המועצה: כי לא נעברה עבירה; כי אין המועצה חייבת במעשים שנעשו ובמחדלים שנחדלו; וכנדרש מכך החליט לזכות את המועצה בדינה. על הכרעת-דין זו נסוב הערעור שלפנינו, ובהמשך דברינו להלן נדון בשתי השאלות המתעוררות (שלא כסידרן): נפתח בשאלת אחריותה של המועצה ונסיים בנושא מעשה העבירה עצמו.

דיון - כללי

11. חילוקי הדעות העיקריים בין בעלי-הדין נסבים על השאלה אם חייבת היא המועצה חיוב פלילי בעוון מיפגעי צחנה וזיהום אוויר שגרמו אתרי הפסולת הפיראטיים שבתחום שיפוטה. על דרך הכלל חייב בפלילים מבצע העבירה, לרבות המבצע בצוותא, המשדל, המסייע, הקושר ועוד מקורבים לעבירה, הכל כאמור בחוק העונשין, תשל"ז-1977. כך גם מורים אותנו הסעיפים 3 ו-4 ועימם סעיף 11 לחוק למניעת מיפגעים, שהגורם ("לא יגרום אדם") לריח חזק או בלתי סביר או לזיהום חזק או בלתי סביר, עובר עבירה וצפוי לעונש. בענייננו-שלנו, הכל מסכימים שהמועצה לא "גְרָמָה" כל מיפגע סביבתי, אם בשורש ג.ר.מ. מכוונים אנו לפלוני שעשה מעשה או שהיה מן המקורבים למעשה כהוראת חוק העונשין. אלא שהוראת סעיף 14 לחוק מרחיבה את תחומי החבות הפלילית החלים על הגורם למיפגע סביבתי, בהשיתה חיוב גם על החדל. ובלשון החוק: "... רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו, או על ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו, והוא לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו". נמצאנו למדים, אפוא, כי גם פלוני, שהוא עצמו לא גרם למיפגע סביבתי – במובנו הרגיל של מושג הגרימה – יכול שיחוב בפלילים בעניינו של מיפגע סביבתי אם נתקיימו בו שני תנאים אלה במצטבר: אחד, המיפגע הסביבתי נגרם במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו או על-ידי מי שנתון

לשליטתו או לפיקוחו, ושניים: הוא, פלוני, לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו. בתירגומם של תנאים אלה לענייננו, נאמר כך: המועצה חבה בפלילים בגין אתרי הפסולת נושא הדיון, אם נתמלאו בה שני תנאים אלה, והם: אחד, אתרי הפסולת שלעניין היו נתונים לשליטתה או לפיקוחה של המועצה, או שצבירת הפסולת במקום נעשתה על-ידי מי שנתון לשליטתה או לפיקוחה של המועצה, ושניים, המועצה לא נקטה כל האמצעים הסבירים למניעתו של המיפגע. הבה נדון עתה באותם שני תנאים, כסידורם, ראשון ראשון אחרון אחרון.

לנושא השליטה והפיקוח בחוק למניעת מיפגעים

12. עיקר ענייננו הוא בשאלה האם היו האתרים הפיראטיים נתונים לשליטתה או לפיקוחה של המועצה כהוראתם וכמשמעותם של מושגים אלה בחוק למניעת מיפגעים? בית-המשפט המחוזי, מפי השופט אברהם (בדעת הרוב), אינו מזכיר את הוראת סעיף 14 שלחוק, אך סובר הוא כי אין להרשיע את המועצה בעוון מעשיהם של אחרים. ובלשונו (בפיסקה 8 לחוות-דעתו):

המערערים לא הואשמו בגרימה אקטיבית של זיהום האויר והריח, שהרי לא הם שהשליכו את הפסולת לאתרים המדוברים. הם מואשמים בשורה ארוכה של מחדלים, שהביאו להמשך קיומם של האתרים המזהמים. מכל מקום, אף שלפי לשונן, ואולי לפי תכלית חקיקתן, ניתן לפרש את הוראות סעיפים 3-4 ככאלה המטילות חובה בין במעשה ובין במחדל למניעת ריח או זיהום אויר, אני סבור כי יהיה זה מרחיק לכת ולא נכון לחייב מועצה אזורית בפלילים על מחדל שחדלה באי-שימוש בסמכויותיה, על ידי שלא פעלה נגד מי שהערימו פסולת באתרים הפיראטיים ובכך 'גרמה' לריח ולזיהום אויר, או על ידי שלא הקצתה די משאבים להקמת אתרים מסודרים לפינוי אשפה, ובכך הניעה בעקיפין את המשך השימוש באתרים 'הפיראטיים' (ההדגשות במקור – מ'ח').

השופט אברהם סבר, אפוא, כי יהא זה "מרחיק לכת ולא נכון" לחייב את המועצה בפלילים "על מחדל שחדלה באי-שימוש בסמכויותיה..." "השופט י' כהן, בדעת מיעוט, מצטט את הוראת סעיף 14 שלחוק, ולדעתו נתקיים התנאי של שליטה או פיקוח הואיל ואתרי הפסולת היו בשטח שיפוטה של המועצה. (פיסקה 5.ב. לחוות-הדעת).

13. מהו אפוא פירושם של המושגים "שליטה" או "פיקוח" כהוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים? למותר לומר כי אין אנו מתעניינים אך במובנם המילוני של מושגים אלה או בשימוש היומיומי בהם בלשון בני-אדם. נדע ונסכים כולנו, כי לא הרי "שליטה" ו"פיקוח" בהקשר אחד כהרי "שליטה" או "פיקוח" בהקשר אחר, ומבין שלל הפירושים – ובעיקר: היישומים – של מושגים אלה, "סביבתם" של המושגים, ההקשר התחקיתי, תכלית החוק – הם שיִכְּרוּ עבודנו את הפירוש ואת היישום הראויים וה"נכונים". הם ששייפו את ה"גולם" ויתאימו מפתח למנעול שהוטל עלינו לפותחו. מה הם אפוא מושגי ה"שליטה" וה"פיקוח" כהוראתם בסעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים? וביתר דיוק וחידוד: האם ניתן ונכון להעלות על מועצה אזורית כי יש לה "שליטה" ו"פיקוח" – כהוראתם וכמשמעותם בסעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים – על אתרים פיראטיים לצבירת פסולת המצויים בתחומה? או אחרת: האם הימצאותן של מיזבלות פיראטיות בתחומה של מועצה אזורית די בה כדי להסיק כי יש לה למועצה "שליטה" ו"פיקוח" על אותן מיזבלות, וכנדרש מכך חבה היא בפלילים כהוראות חוק למניעת מיפגעים? התשובה לשאלה זו נגזרת ממהותה של מועצה אזורית, מזיקתה לטריטוריה התחומה בסמכות שיפוטה ומסמכויותיה באשר לאותה טריטוריה. בסוגיה זו על השלכותיה נדבר עתה.

על-אודות מעמדה, סמכויותיה וחובותיה של מועצה אזורית

14. מועצה אזורית היא סוג מיוחד של מועצה מקומית, ומכונן אותה שר הפנים, בצו, כסמכותו בסעיף 1(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (פקודת המועצות המקומיות או הפקודה). בצו הכינון קובע השר, בין השאר, את תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואזור-שיפוטה של המועצה (סעיף 2(א) לפקודה). בכפיפות לאמור בצו הכינון, ובאישור הממונה על המחוז, קונה מועצה אזורית סמכות להטיל ארנונות על הבעלים ועל המחזיקים בנכסים שבתחום המועצה (סעיף 14 לפקודה), וכן מוסמכת היא לחוקק חוקי עזר בנושאים שבתחומי סמכותה.

15. כסמכותו בפקודת המועצות המקומיות ציווה שר הפנים את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (צו המועצות האזוריות או הצו), וצו זה - במקביל לפקודת העיריות בעניינן של עיריות ולצווים אחרים בעניינן של מועצות מקומיות - מהווה מעין-חוק-יסוד למועצות האזוריות. עיקר לענייננו עתה הוא בהוראת סעיף 63 שלצו, ובה פירוט מפורט של סמכויות המועצה האזורית בתחומיה. מבין סמכויות אלו חשובות לענייננו סמכויות בנושאי תברואה המפורטות בהוראות הסעיף 63(א)(8) ו-63(ג), והקובעות בלשון זו:

סמכויות
המועצה

63. (א) המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, בכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות:

(1) ...

...

(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים – כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי-חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי-חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות;

...

(ג) המועצה רשאית להיכנס בכל זמן סביר למקומות ציבוריים ופרטיים, על ידי עובדיה המורשים לכך ופועלים הנלווים אליהם, כדי לערוך בהם חקירות, בדיקות ומדידות לשם מניעתם או גילויים וסילוקם של מפגעים ותקלות, ולשם מניעתן או גילויין של עבירות על צו זה או על חוקי העזר של המועצה או על החלטותיה, או לשם עשיית כל מעשה שהמועצה רשאית לעשותו.

...

סמכויותיה של המועצה בנושא התברואה, כל-כולן, נועדו "להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון", ולענייננו, את בריאות הציבור: למניעתם, לגילויים ולסילוקם של מיפגעים ותקלות ולעוד כיוצא באלה נושאים שמתחום בריאות הציבור.

עד כאן, עיקרי סמכויותיה של מועצה אזורית – בתחומי שיפוט – בנושא שמירה על בריאות הציבור, לרבות בנושא סילוקם וביעורם של מיפגעים העלולים לפגוע בבריאות הציבור. נוסף וניתן דעתנו לסמכות המיוחדת הניתנת לעובדי המועצה (בסעיף 63(ג)) להיכנס "בכל זמן סביר" למקומות פרטיים וציבוריים, לשם מניעתם או גילויים וסילוקם של מיפגעים ותקלות.

16. לא להתנאות בה ניתנה סמכות לרשות הציבור, וסמכות - כל סמכות - שלובה באחריות המוטלת על רשות הציבור להסדיר כיאות אותו תחום חיים שהסמכות פרושה עליו. אחריות פירושה למעשה הוא, חובה להפעיל את הסמכות הניתנת לרשות כל אימת שהנסיבות מחייבות הפעלתה של הסמכות. וכפי שלימדנו יצחק זמיר בסיפרו הסמכות המינהלית (תשנ"ו-1996), כרך ב' 691-692 (זמיר, הסמכות המינהלית):

סמכות מוענקת לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, לשקול במקרה המתאים אם יש צורך להפעיל את הסמכות, ולהפעיל אותה לפי הצורך. זוהי החובה לפעול. ... אכן, רוב הסמכויות המינהליות הן סמכויות רשות, כלומר סמכויות שבשקול דעת, להבדיל מסמכויות חובה. אולם גם בסמכויות רשות יש יסודות של חובה. אחד היסודות האלה היא החובה לברר ולהחליט אם להפעיל את הסמכות. זוהי החובה לפעול.

ראו עוד דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, ולפיהם:

הקניית סמכות במקרה דנן מתלווה בחובה לשקול את הצורך בהפעלתה ... גם כאשר המחוקק לא קבע חובה להפעיל סמכות בדרך מוגדרת, נולדת וקמה יחד עם הקניית הסמכות גם החובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלתה של הסמכות (שם, 47, ההדגשות במקור – מ' ח')

ראו עוד: בג"ץ 3872/93 מיטראל נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (מפי השופט אור).

17. הנה-כי-כן, לעת שמוענקת לה לרשות סמכות – קרא: שיקול-דעת – בתחום מסויים, חובה היא המוטלת עליה לשקול, בנסיבות אלו ואחרות, אם נכון וראוי כי תעשה שימוש בסמכותה, ובהיווצר הנסיבות לכך – אף חייבת היא לעשות מעשה כסמכותה. ראו עוד והשוו: בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז (5) 404; ע"פ 1152/91 סעיד בן אסמעיל סיקטיק נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(5) 8, 31-30; בג"ץ 2757/96 הילה אלדאי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18; ד"ר ברוך ברכה, משפט מינהלי (תשמ"ז-1986) כרך ראשון, 168-169. וכך, אם נתמלאו אותם תנאים מוקדמים הנדרשים להפעלתה של סמכות, ובהיעדר הצדק ראוי אין הרשות המוסמכת עושה את הנדרש ממנה, יצווה אותה בית-המשפט כי תמלא את חובתה ותעשה את שחדלה מעשות. הסמכות הפכה בנסיבות הענין לחובת עשה, ואם לא עשתה - יצווה בית-המשפט את הרשות כי תעשה. ראו, למשל: בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769, 792-795, מפי השופטת שטרסברג-כהן. לענייננו-שלנו נאמר, כי סמכותה של המועצה האזורית, כהוראת סעיף 63(א)(8) לצו המועצות האזוריות: "להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים וכו'", פירושה אינו אלא חובה המוטלת על המועצה האזורית לתת דעתה לכל אלה ולעשות את הנדרש לביצוע המטלות שהוטלו עליה. ראו עוד: רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, משגב נ' יוסף סואעד ואח' (טרם פורסם, בפסקה 4 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה).

18. נדע מכאן, כי סמכותה של מועצה אזורית לעשות למניעת קיומם ולסילוקם של מיפגעים, משמיעה אותנו – בראש ובראשונה – חובה המוטלת על המועצה לעשות למניעת קיומם ולסילוקם של מיפגעים. הנה היא ערימת אשפה ופסולת אורגנית ואי-אורגנית מצחינה שנערמה במקום פלוני בתחומי המועצה האזורית, והחשש הוא כי מיצבור זה של אשפה ופסולת יכול שיביא לנגעים ולמחלות, לזיהום האוויר ומי תהום ולעוד מרעין בישין כיוצא באלה. למועצה האזורית לא אך קנויה סמכות לבער קן-נגעים זה. חובה היא המוטלת עליה לעשות לסילוק המיפגע, ואם תחדל ולא תעשה את המוטל עליה, תחוייב המועצה בידי הרשויות המוסמכות לעשות שימוש בסמכותה ולקיים את חובתה.

19. אשר לענייננו. נמצא לו לבית-משפט השלום, כי במקומות אלה ואחרים בתחומיה של המועצה האזורית נוצרו ומתקיימים אתרי פסולת למיניהם; כי אתרי פסולת אלה מהווים מיפגעי תברואה הן בריחות הרעים שהם מפיצים הן בזיהום האוויר; ונתונים אלה באשר הם חייבו את המועצה האזורית לעשות כסמכותה ולבער

את הרע מקירבה. כך, רק כך, יכולה מועצה למלא את סמכותה וחובתה למנוע סכנה לשלום הציבור.

20. אכן, הכל יסכימו כי מיפגעי תברואה שברשות הרבים, חובתה של הרשות הציבורית היא לדאוג לסילוקם ולביעורם. האחריות לסלק מיפגעים מרשות הרבים לא על היחיד נופלת היא, גם אם היה זה היחיד שגרם למיפגע (וגם אם בגין מעשהו ניתן לעונשו). וכך, גם אם היו אלה תושבי היישובים שבתחום המועצה שיצרו והזינו את אתרי הפסולת הפיראטיים - ואכן כך היה - גם אז לא היה בכך כדי למעט מחובתה של המועצה לבער את הנגע. שאם המועצה לא תעמוד לנו - מי יעמוד לנו? אם אמנם נקיה היא המועצה מחבות ומאחריות, כמו גזרנו כי אתרי הפסולת היו הפקר, ונקל להבין ולדעת מה פירושו של גזר-דין זה. נזכיר את התופעה המכונה "תסמונת הטרגדיה של האזורים המשותפים" (Tragedy of the Commons), אותה תופעה שכיחה ומוכרת - שלא לטוב - שעה שכל אחד מן היחידים דואג לעצמו בלבד, מנצל ככל-יכולתו וללא התחשבות את האזורים המשותפים, וכך עלולה להיגזר כליה על משאבים חיוניים השייכים לכלל הציבור. ראו, למשל: דניאל פיש, דיני איכות הסביבה בישראל, (תשס"ב-2002), 426-429 (פיש, דיני איכות הסביבה). וכך בענייננו: אכן, תושבי היישובים סילקו את הפסולת שיצרו אל אתרים פיראטיים שהוקמו בסמוך ליישוביהם, ובמעשיהם גרמו לזיהום האוויר, לריחות רעים ולעוד מרעין בישין כיוצא באלה. ואולם בלא לפטור את הגורמים המיידיים ליצירתם של מיפגעי התברואה, אין בכל האמור כדי לפטור את המועצה מחובתה ומאחריותה הראשונית לעשות להסדר האתרים או לסילוקם, שכן רק כך תוכל למלא את חובתה לדאוג לבריאות הציבור.

21. דומה אפוא כי איש לא יוכל לחלוק ברצינות על חובתה של המועצה האזורית לעשות להסדר כל אותם אתרי מיפגעים - אתרי פסולת פיראטיים - שנתגלו בתחומיה: לסילוקם או להסדרים כיאות בכל דרך אחרת. במחדלה לטפל באותם אתרי פסולת פיראטיים, חייבה עצמה המועצה האזורית באי-קיומו של הדין, וראוי לו לדין כי יעמיד את המועצה על מקומה. וכאן חוזרים ובאים אנו אל החוק למניעת מיפגעים.

מועצה אזורית - שליטה ופיקוח בחוק למניעת מיפגעים

22. וזו השאלה המונחת עתה לפיתחנו והמבקשת את פיתרונה: משידענו כי המועצה האזורית חדלה שלא-כדין בכך שלא ביערה - או, לחלופין, בכך שלא הסדירה על-פי דין - את אתרי הפסולת הפיראטיים שבתחומיה, השאלה הנשאלת היא אם ניתן להעתיק מחדלה זה אל החוק למניעת מיפגעים אף-הוא. לשון אחר: האם יש ונכון

לראות את המועצה האזורית כאדם שאתרי הפסולת הפיראטיים היו נתונים "לשליטתו או לפיקוחו" כהוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים, ועל דרך זו להוסיף ולחייב אותה בפלילים? ושוב בלשון אחר: בתחום המשפט הציבורי-מינהלי, וכהוראת פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות, היו אתרי הפסולת הפיראטיים, לכל הדעות, בשליטתה ובפיקוחה של המועצה האזורית, וממילא קמה חובתה לטפל בהם כיאות וכנדרש. השאלה הנשאלת היא, אם ניתן לתרגם שליטה ופיקוח אלה גם לתחומי של החוק למניעת מיפגעים ועל דרך זו לחייב את המועצה בפלילים. תשובתו של בית-המשפט המחוזי לשאלה היתה (ברוב דעות) בשלילה, ועל תשובה זו עוררת המדינה לפנינו.

23. החוק למניעת מיפגעים קובע (לעניינו) סטנדרדים מסויימים בנושאים של יצירת ריח וזיהום אוויר (יצירת ריח חזק או בלתי סביר וזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר); מטיל הוא חובה שלא לחרוג מסטנדרדים אלה; ועוטף הוא הפרתה של חובה זו בעוולה בניזיקין (מיטרד היחיד, כהוראת סעיף 13 לחוק) ובעבירה פלילית (סעיף 11 לחוק). והנה, ככל שהמדובר הוא ביחיד או בגוף עיסקי, אין כל קושי בהחלתו של החוק למניעת מיפגעים על מעשיהם או על מחדליהם של אותם יחיד או גוף עיסקי, בין כמי שגורמים למיפגעים בין כמי שהמיפגעים נעשים במקום הנתון לשליטתם או לפיקוחם. השאלה הנשאלת היא, אם ניתן להחיל את הוראות החוק גם על מועצה אזורית שזיקתה לאתרי הפסולת היא זיקה "ציבורית", זיקה שמתחום המשפט הציבורי.

24. דעתי היא, שהחוק למניעת מיפגעים מחיל עצמו גם על מועצה אזורית – וכמותה על עיריות ועל מועצות מקומיות למיניהן ולסוגיהן – ולא נמצא לי מה טעם ייאמר כי חובות שמטיל החוק – ולעניינו עתה הוא בהוראת סעיף 14 בו – לא יחולו גם על מועצה אזורית. כהוראת פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות, קנתה מועצה אזורית – בין שאר סמכויותיה – סמכות לבער קינים ומוקדים המהווים סכנה לבריאות; לסלק שאר מיפגעים ותקלות העלולים לצוץ בתחומיה מעת לעת; ובגידרי סמכותה זו חייבת היא לעשות על-פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה. כך הוא על דרך הכלל וכך הוא בעניינם של אתרי הפסולת הפיראטיים המהווים מיפגע מובהק שיש לסלקו מעל פני האדמה (תרתי משמע). משידענו כך, נתקשיתי להבין מה טעם לא נראה באתרי הפסולת מקומות הנתונים לשליטתה או לפיקוחה של המועצה. החלוקה הדיכוטומית של נורמות במשפט למשפט פרטי ולמשפט ציבורי אינה כלל לענין. שיטת המשפט אחת היא, וכל העת עדים אנו לסימביוזה הדדית בין ענפיה השונים וליניקה רצופה של כללי המשפט מעיקרי היסוד של השיטה. וכפי שנאמר אך לאחרונה בע"א

...המשפט אחד הוא ... [ו] השימוש בחוק ספציפי אין בו כדי לחסום זרימתם של שיקולי עומק אל שורשיהם של דינים, בהם עקרונות השיטה, מאפייני המישטר וכדומה. נהפוך הוא: אחדות המשפט והחקיקה מחייבים זרימה מתמדת של עקרונות יסוד אל תוך החוקים כולם.

ראו עוד: דבריו של המישנה לנשיא ברק בבג"צ 1000/92 חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול, פ"ד מח (2), 221:

משפטה של מדינה שואף לשלמות. הוא מבקש להשיג קוהרנטיות נורמטיבית. שיטת משפט אינה קונפדרציה של שיטות נפרדות, הקשורות בקשר פורמאלי דק. שיטת משפט היא אחדות, המכירה בשונות ובייחוד של מרכיביה השונים (שם, 246).

ראו עוד: שם, 247-248; בג"ץ 3991/92 המועצה המקומית אבו סנאן נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מז (3) 234, 238. נזכור עוד כי הקלסיפיקציה למשפט פרטי ולמשפט ציבורי המקובלת עלינו לעניינים אלה ואחרים – כקלסיפיקציות אחרות במשפט – אדונים אנו לה ואין אנו משרתיה. ראו: ע"פ 3417/99 הר-שפי נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 735, 767-768.

25. תחנת המוצא למסע הפרשנות תימצא לנו בהוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים, ומילות המפתח בה הן "שליטה" ו"פיקוח" על אתר המיפגע. תחומיהם של מושגים אלה ייקבעו על-פי תכלית החוק, והשאלה הנשאלת היא, אפוא, מה טעם ראה המחוקק להטיל חובה בעניינו של מיפגע לא אך על מי שגרם למיפגע אלא גם על מי שמקום המיפגע נתון "לשליטתו או לפיקוחו". לבחינת התכלית אין צורך כי נרחיק לכת והרי כוונת הדברים גלויה על-פני החוק: החוק מבקש למנוע היווצרותם של ריח חזק או בלתי סביר ושל זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, וממילא מטיל הוא חובה (על כולי עלמא) שלא לגרום ריח או זיהום אוויר חזקים ובלתי סבירים. מי שגורם להיווצרותו של מיפגע – זו הנחת היסוד – בכוחו אף להפסיק את המיפגע, ומכאן החובה שהוא נושא בה: החובה להפסיק ולעצור את המיפגע. עיקר ענייננו הוא אפוא בכוחו של אדם להפסיק ולעצור את המיפגע, ובייחוד אמורים הדברים במיפגע נמשך,

כבענייננו. וכלשונה של השופטת דורנר בפרשת לב השרון (שס, 372): "הרציונל העומד ביסוד סעיף 14 לחוק למניעת מפגעים הוא הטלת חובה על כל מי שבידיו הכוח למנוע את ביצוע העבירה במטרה להמריץ אותו לנקוט באמצעי הזהירות הדרושים". על רקע זה יש להבין את הוראת סעיף 14 שלחוק. המחוקק מניח – ובצדק מניח הוא כך – כי מי שמקום המיפגע נתון לשליטתו או לפיקוחו יכול אף להפסיק את המיפגע, ומכאן האחריות שהוא מטיל על אדם שהמיפגע "נעשה במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו". אשר לענייננו, אין ספק בדבר כי בסמכותה של המועצה האזורית לסגור את אתרי הפסולת הפיראטיים, לעצור את פעילותם, וממילא באה היא בגדריו של סעיף 14 לחוק. עיקר הוא בביעור המוקד המהווה סיכון לבריאות הציבור, ומשידענו כי בכוחה של המועצה לבער מוקד זה – הואיל ואתרי הפסולת הפיראטיים נתונים לשליטתה – נדע ממילא כי חבה היא בחובה שהחוק מטיל על גורם המיפגע. ואמנם, מבחינת תכליתו של החוק: תכלית ביעורם של מוקדי סיכון לבריאות הציבור; כך גם מבחינה מוסרית-ציבורית; מה הצדק הוא כי נבחין – על דרך העיקרון – בין מי שגרם למיפגע לבין מי שבסמכותו על-פי דין היה למנוע, מלכתחילה, את היווצרותו של המיפגע, ומשנוצר – לבערו ולהפסיק את פעולתו? אכן כן: הגורם למיפגע מחייב עצמו בפלילים בעצם מעשהו, בעוד שהאחראי כהוראת סעיף 14 לחוק לא יחוב בפלילים אלא אם "לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו", ואולם אין בהבחנה זו כדי להצדיק – מעיקרו של דין – אי הטלת חובה על מועצה אזורית בעניינם של מיפגעים שבתחומי שיפוט.

26. זאת ועוד. כהוראת סעיף 11(ה) לחוק למניעת מיפגעים, העובר על הוראת הסעיפים 2, 3 או 4 לחוק עובר עבירה ש"היא מסוג העבירות של אחריות קפידה", דהיינו, עבירה שאינה טעונה הוכחת מחשבה פלילית או רשלנות. ראו: סעיף 22(א) לחוק העונשין; ש"ז פלר, יסודות דיני עונשין, כרך ג' (תשנ"ב-1992) 22 (פלר, דיני עונשין). ייעודה של העבירה, כעבירות אחרות המסווגות כעבירות של אחריות קפידה הוא "להבטיח את איכות הסביבה, תקינות החיים ושלום הציבור" (פלר, דיני עונשין, 22). בעבירות מסוג זה עיקר הוא בהתנהגות האובייקטיבית של האדם או בתוצאה הפוגעת, בין השאר באיכות החיים של הכלל, והתוצאה הפוגענית היא אף המכתיבה את מהלכה של העבירה. מושג האחריות הקפידה מתקשר מעצמו לקלסיפיקציה המקובלת במשפט לעבירות שהן *mala prohibita* (עבירות בשל איסור) להבדילן מהעבירות שהן *mala in se* (עבירות מטבע ברייתן). וכהגדרתו של פלר, דיני עונשין (שס, 25) עבירות בשל איסור הן: "עבירות שנועדו לכפות התנהגות ממושמעת בתחומי חיים ופעילות שונים, בהם מעורה אדם, לפי כללים טכניים, אותם חייב לכבד כל אדם שיש לו נגיעה לתחום מתחומים אלה. העבירה מתבטאת בהפרת כלל מתוך כללים

אלה". וכך, איפיונה של העבירה על הוראות הסעיפים 3, 4 ו-11 לחוק למניעת מיפגעים כעבירה של אחריות קפידה וכעבירה שהיא בבחינת *malum prohibitum*, מוליך למסקנה שעיקר בה הוא יכולת מניעתה של העבירה או הכוח למנוע את הימשכותה. קווי אופי אלה מתיישבים היטב עם הטלת אחריות פלילית על המועצה האזורית, שכן בסמכותה להפסיק את המיטרד הקשה שאתרי הפסולת הפיראטיים גורמים לסביבתם.

27. מסקנתנו היא אפוא זו, שנתקיים בה במועצה האזורית התנאי הראשון הנדרש - כהוראת סעיף 14 לחוק - לחבותה בפלילים, דהיינו, התנאי הקובע כי אתרי הפעילות הפיראטית נתונים לשליטתה או לפיקוחה.

הנקטה המועצה האזורית "אמצעים סבירים" למניעת המיפגעים?

28. ואולם, בכך לא סגי. תנאי נוסף מעמידה הוראת סעיף 14 לחיוב אדם בפלילים, והוא, כי אותו אדם (שהמקום נמצא בשליטתו או בפיקוחו) "לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו". ומוסיפה הוראת סעיף 14 וקובעת ש"הטוען כי נקט אמצעים כאמור - עליו הראיה". יש להניח כי הנטל המוטל על המועצה נטל אזורי הוא. השאלה הנשאלת היא, אפוא, אם אכן ניתן להעלות על המועצה האזורית כי לא נקטה כל האמצעים הסבירים למניעתם של המיפגעים שיצרו אתרי הפסולת הפיראטיים.

29. אדם הגורם להיווצרותו של מיפגע סביבתי מחייב עצמו בעצם מעשהו בעבירה. אשר להרחבת האחריות כהוראת סעיף 14 לחוק, הנחת היסוד היא שהאדם יודע על קיומו של המיפגע ובכל זאת אין הוא נוקט באמצעים למניעתו. אדם שאינו יודע על קיומו של מיפגע ממילא אינו יכול לעשות לביעורו. דברים אלה אמורים בעיקר בענייננו. שטח שיפוט של המועצה האזורית שטח רחב-ידיים הוא, ויכול שייווצר מיפגע בלא שהמועצה תדע על קיומו אף שנוהגת היא כהלכה בבירור הנעשה בתחומיה. בנסיבות אלו לא תחוב המועצה בפלילים. אשר לענייננו, אין חולקים כי המועצה ידעה-גם-ידעה על המיפגעים שלעניין, ומכאן שהשאלה הנשאלת היא אם עלה בידה להסיר מעל שיכמה את נטל השיכנוע כי נקטה בכל האמצעים הסבירים למניעתם של המיפגעים. כהכרעתו של בית-משפט השלום, התשובה לשאלה היא בלאו-חד-משמעי. אכן, לעיתים נקטה המועצה אמצעים אלה ואחרים, באתר זה או אחר, למניעתו של המיפגע, ואולם כל אמצעים אלה רחוקים היו ממילוי התנאי של "כל האמצעים הסבירים". נושא מניעת המיפגעים, כניסוחו של בית-משפט השלום, פשוט לא היה

בסדר עדיפות גבוה בהתנהלותה של המועצה, ומיפגעי האתרים הפיראטיים המשיכו להפיץ ריח רע ולגרום לזיהום האוויר בניגוד להוראות החוק.

הנה-כי-כן, סמכויות היו לה למועצה לבער או להסדיר את אתרי הפסולת הפיראטיים, אלא שבהתנהלותה חדלה ולא מילאה את חובותיה על-פי דין, לא את החובות הקבועות בצו המועצות האזוריות ולא את החובות הקבועות בחוק למניעת מיפגעים.

30. בשולי הדברים נוסף ונאמר עוד זאת: המועצה תלתה את מחדלי טיפול באתרי הפסולת, בין היתר, בקשיי תקציב הרובצים לפיתחה, אלא שקשיי תקציב אינם יכולים להוות הצדק למחדליה, ואין בכוחם לחפות על חוסר מעש כמעט מוחלט כפי שהוכח בעניינו.

פרשת לב השרון

31. טוענת המועצה האזורית כי הוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים אינה לוכדת אותה ברישתה, ולאישוש טענתה סומכת היא דבריה להכרעת בית-המשפט בפרשת לב השרון. באותה פרשה הרשיע בית-משפט השלום מועצה אזורית, בין השאר, בעבירות על-פי תקנות 3 עד 7 ו-9 לתקנות למניעת מיפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים באתרים לסילוק פסולת), תש"ן-1990 (תקנות למניעת מיפגעים). תקנות אלו - כלשונו של בית-המשפט - "מטילות על מפעילו של אתר לסילוק פסולת שורת חובות שוטפות יומיומיות", בהן החובה לתחזק את האתר ולהפעילו באופן שימנע מיפגעים, החובה שלא להבעיר פסולת באתר, החובה לדאוג לכיסוי יומיומי של הפסולת ועוד. כל-כך באשר לחובות המוטלות על "מפעיל" של אתר לסילוק פסולת. באותה פרשה נדון עניינו של אתר לסילוק פסולת חקלאית שהוקם על-ידי ועד מקומי אחד בתחום שיפוטה של מועצה אזורית, והשאלה שעמדה לפני בית המשפט להכרעה היתה שאלת אחריותה של מועצה אזורית להפרתן של החובות הקבועות בתקנות הנ"ל. השופט דורנר (בדעת רוב) קבעה, כי פיקוח שילטוני ומינהלי כפיקוח שמועצה אזורית מחוייבת בו על-פי הוראות סעיפים 63(א) ו-63(ג) לצו המועצות האזוריות, אין לתרגמו לשליטה ולפיקוח כהוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים, וכנדרש מכך, אין בהוראות צו המועצות האזוריות כדי להטיל על המועצה האזורית אחריות בדין העונשין. קבעה השופטת דורנר (שם, 372):

השאלה המתעוררת בפנינו היא מהו היקפה של החזקה הקבועה בסעיף 14 לחוק למניעת מפגעים - האם חלה היא על מי שהאתר או שמבצע המפגע נתון לשליטתו ולפיקוחו הישיר, או שמא מתפרסת היא על מעגל פונקציונלי רחב יותר, קרי על כל מי שהוענקו לו סמכויות פיקוח כלליות מכוח כל דין בתחום הנדון?

ובהמשך (שס, 373, 374):

החוק למניעת מפגעים אינו מסתפק באיסור גורף על יצירת מפגע, אלא קובע בתקנותיו חובות ספציפיות שהפרתן היא עבירה פלילית. חובות אלה מוטלות, ראשית, על המפעיל, אך גם על המפקח הישיר עליו, לאמור: כי לצורך השגת תכלית החוק, שהיא נקיטת האמצעים הנקובים בו, חייבת להיות זיקה יומיומית, צמודה וישירה בין האתר לבין המפקח. זיקה כזאת מתקיימת כאשר היא מתחייבת על-פי חלוקת התפקידים בארגון. ברי כי על-פי הגיונם של דברים, מוטלת אחריות על הגורם המפקח, אשר על-פי ההיררכיה של הארגון, מוטל עליו להפעיל פיקוח שוטף הדרוש לקיום החובות הקבועות בתקנות למניעת מפגעים.

...

מכאן, מקום שהמועצה האזורית לא נטלה על עצמה את סמכות הפיקוח על אתרים לסילוק פסולת חקלאית, שעל-פי התקנות כרוכה בפיקוח יומיומי, נותר על פני הדברים כוח הפיקוח בידי הוועד המקומי.

השאלה הנשאלת היא, אפוא - כך קבעה השופטת דורנר - האם נתקיימה זיקה מספקת בין המועצה האזורית לבין האתר לסילוק פסולת, ועל שאלה זו תשובתה היתה בשלילה. וכלשונה (שס, 374):

בענייננו המועצה נטלה לעצמה את הסמכות לפקח על אתרים לסילוק פסולת ביתית והותירה בידי הוועדים המקומיים את סמכות הפיקוח על האתרים לסילוק פסולת חקלאית. בנסיבות אלה הסמכויות המינהליות של המועצה - הנעדרת זיקה ישירה לאתר פסולת המוחזקים על-ידי היישובים שבתחומה - אינן מספיקות לביסוס אשם פלילי בגין מחדל במילוי החובות הקבועות בתקנות באתר שהוקם על-ידי הכפר והופעל על-ידיו. שכן, כאמור, לא ניתן לתלות בסמכויות המינהליות אחריות פלילית בשל אי-ביצוע חובות שוטפות ויומיומיות בכל אתרי הפסולת המוחזקים ב-19

היישובים בתחומי המועצה, והמנוהלים על-ידי ועדים מקומיים, שלהם סמכויות דומות לסמכויות המועצה, מכוח סעיף 132 לצו המועצות המקומיות.

השופט דורנר החליטה אפוא (בהסכמת המישנה לנשיא ש' לוי) כי יש לזכות את המועצה האזורית בדינה. דעתי באותה פרשה היתה דעת מיעוט. בחרתי שלא לחוות דעתי על השאלה המשפטית, ולגופו של עניין אמרתי כי בנסיבות העניין נתקיימה זיקה ישירה ומספקת בין המועצה האזורית לבין האתר לסילוק פסולת כדי הטלת אחריות פלילית על המועצה.

32. עיקר המחלוקת בפרשת לב השרון נסב אפוא על השאלה אם היתה - או אם לא היתה - זיקה מספקת בין המועצה האזורית לבין אתר הפסולת, ועל רקע תיחום האחריות שבין מועצה אזורית לבין ועד מקומי. יתר-על-כן: באותה פרשה נדרש בית המשפט לשאלת עוצמת השליטה והפיקוח הנדרשים על-פי סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים, כדי להקים חבות פלילית להפרת החובות ה"שוטפות יומיומיות" הקבועות בתקנות למניעת מיפגעים. כפי שראינו, חובות אלו חובות ספציפיות הן המוטלות על ה"מפעיל" אתר לסילוק פסולת, ולעניין חובות אלו, כך קבע בית המשפט, נדרשת זיקת טיפול שוטף ויומיומי. ענייננו-שלנו שונה הוא, שכן מדברים אנו עתה באיסורים הקבועים בסעיפים 2 עד 4 לחוק עצמו, ולא הרי החובות הקבועות בחוק כהרי החובות הקבועות בתקנות. ענייננו עתה נסוב הוא על אחריות כוללת - להבדילה מחובות ספציפיות שהתקנות למניעת מיפגעים מדברות בהן - ולעניינה של אחריות כוללת זו אינני מוצא כל מניעה לעשות שימוש הולם בהוראת סעיף 14 שלחוק. כפי שנראה בהמשך דברינו להלן, מאמצים אנו לנו את החלטתה של השופטת דורנר לעניין תחולתן של התקנות למניעת מיפגעים.

33. סיכום דברינו עד כה הוא אפוא זה: הוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים יכול שתעלה את המועצה האזורית ברישתה, ובמקום שבו בוקע ריח חזק או בלתי סביר ממקום כלשהו המצוי בתחום שיפוטה של המועצה, או, אם נגרם מאותו מקום זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, עשויה המועצה לחוב בפלילים כמי שעברה על הוראת הסעיפים 3 ו-4 לחוק. אשר לענייננו-שלנו, אתרי סילוק הפסולת הפיראטיים היו בתחום שיפוטה של המועצה, קרא: מקומם של אותם אתרים פיראטיים היה במקום הנתון לשליטתה או לפיקוחה של המועצה, ועל-כן נתמלאו כל אותם תנאים מוקדמים הנדרשים להרשעתה של המועצה בעבירות שהועמדה עליהן לדין.

34. ועדיין שאלה היא אם אמנם גרמו אותם אתרי פסולת פיראטיים לריח חזק או בלתי סביר ולזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר. לסוגיה זו נידרש עתה.

אתרי סילוק פסולת פיראטיים - החלים עליהם החוק והתקנות שהותקנו מכוחו?

35. האם הוכח כדבעי כי אתרי הפסולת הפיראטיים גרמו ריח חזק או בלתי סביר והאם זיהמו הם את האוויר זיהום חזק או בלתי סביר? טענת המדינה היתה - והינה - כי עלה בידה להוכיח כי נגרמו בענייננו מיפגעי ריח וזיהום אוויר כאמור, ולעניין זה סמכה - וסומכת - היא ידיה על הוראת תקנה 2 לתקנות למניעת מיפגעים, המורה אותנו וזו לשונה:

2. עשן, גזים, אדים אבק וכיוצא באלה
 זיהום אוויר
 וריח בלתי
 סבירים
 הנפלטים מבעירת פסולת באתר לסילוק
 פסולת הם זיהום אוויר בלתי סביר הגורם ריח
 בלתי סביר.

עינינו הן הרואות: עשן, גזים וכו' הנפלטים מבעירת פסולת שבאתר לסילוק פסולת, באשר-הם, מזהמים את האוויר באורח בלתי סביר וגורמים הם מאליהם ריח בלתי סביר. ומתוך שבאתרי הפסולת נושא הדיון היו אמנם מעת לעת בעירות, טוענת המדינה כי הסירה מעל שיכמה את הנטל להוכיח כי אכן עברה המועצה עבירה שהיא שמה בה. משיבה על-כך המועצה: לא כי. שומה היה על המדינה להוכיח באורח ספציפי כי זיהום האוויר אכן חורג מן המותר, ונטל הוטל עליה לקיים אחרי האמור בתקנה 1 לתקנות למניעת מיפגעים (איכות אוויר), תשנ"ב-1992 (תקנות איכות אוויר). ומה טעם אין תלות לתקנה 2 שלתקנות למניעת מיפגעים? על-כך משיבה המועצה כי תקנות אלו אינן חלות, מעיקרן, על אתרי פסולת פיראטיים.

36. בבית-המשפט המחוזי נחלקו הדעות. השופט כהן, בדעת מיעוט, סבר כי תקנה 2 האמורה חלה על אתרי פסולת פיראטיים, ואילו השופט אברהם, בדעת הרוב, לא הכריע בשאלה אך ציין כי דעתו "נוטה יותר למסקנה" כי אותן תקנות אינן חלות על אתרי פסולת פיראטיים, והטעם לכך הוא ש"..."[החלת התקנות עשויה ליצור יציר כלאיים בלתי ראוי, משמע אתרים בלתי מאושרים של פינוי פסולת - ללגיטימיים למחצה, דבר העשוי להנציח אותם, והרי אנו מגשימים מטרה הפוכה מזו שרצה המחוקק להגשים". בטענותיה הוסיפה המועצה האזורית והסתמכה על פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי בתל-אביב בע"פ (ת"א) 71126/00 עיריית רמלה נ' מדינת ישראל

(לא פורסם), ממנו עולה, לטענתה, כי התקנות נועדו לחול אך על אתרי פינוי פסולת מוסדרים ולא על אתרי פסולת פיראטיים.

37. לדעתנו חלות תקנות למניעת מיפגעים על אתרי פסולת פיראטיים, ומסקנה זו נדרשת בבירור מתוך עיון בתקנות עצמן. הנה-כי-כן, המושגים "אתר לסילוק פסולת" ו"אתר" מוגדרים בתקנה 1 לתקנות, וכלשון ההגדרה:

"אתר לסילוק פסולת" או "אתר" – מקום המשמש לפינוי ולסילוק פסולת.

הנה-כי-כן, אין התקנות מחילות עצמן על אתרי פסולת מורשים בלבד אלא על אתרי פסולת על דרך הסתם, ואך פשוט הוא שהגדרה זו כוללת גם אתרי פסולת פיראטיים. שלא כהגדרה זו היא ההגדרה ל"אתר לסילוק פסולת" בתקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), תשנ"ח-1998 שהגדרתו (בתקנה 1 לתקנות אלו) היא:

"אתר לסילוק פסולת" – מקום המשמש לפינוי ולסילוק פסולת, באמצעות הידוקה וכיסויה באופן מבוקר בחומר כיסוי והמורשה על פי כל דין.

"אתר לסילוק פסולת" בתקנות אלו כולל אפוא אתר "המורשה על פי כל דין", וממילא אין הוא כולל אתר פיראטי. מכל אלה נדע - גם על דרך החיוב גם על דרך השלילה - כי תקנות למניעת מיפגעים מחילות עצמן גם על אתרי פסולת פיראטיים. מסקנתנו נדרשת אף מטיבה של המאטריה: מה טעם לא תחולנה תקנות למניעת מיפגעים על אתר פסולת פיראטי? וכי הצחנה הבוקעת מאתר פיראטי אינה כצחנה הבוקעת מאתר שהוסדר כדין? וכי זיהום האוויר שגורם אתר פיראטי שונה מזיהום האוויר שגורם אתר שהוסדר כדין? על-כך נוסיף, כי אם יש הבדל בין הצחנות או בין שני סוגי זיהום האוויר, על דרך הכלל ידו של האתר הפיראטי תהא על התחתונה.

38. כללם של דברים: התקנות למניעת מיפגעים - ולענייננו: תקנה 2 לתקנות אלו - מחילות עצמן על אתרי פסולת פיראטיים כשם שחלות הן על אתרי פסולת שהוסדרו

כדין. זו גם דעתו של פיש, דיני איכות הסביבה בישראל, 495. נוסף עוד שהשופט אברהם קבע בפסק-דין מאוחר לפסק-הדין שפסק בעניינו, כי תקנות למניעת מיפגעים חלות גם על אתרים פיראטיים. ראו: ע"פ (נצ') 1160/05 יצחק מירון נ' המשרד לאיכות הסביבה (טרם פורסם, ניתן 11.10.05), בפיסקאות 15-16 לפסק-דינו של השופט אברהם.

סיכום הדברים לעניין החוק למניעת מיפגעים

39. פירושו של החוק למניעת מיפגעים הבהיר לנו כי הוראת סעיף 14 בו מעלה ברישתה את המועצה האזורית, וכי לא עלה בידי המועצה להוכיח כי נקטה בכל האמצעים הסבירים למנוע את המיפגעים שבגינם הועמדה לדין. כן הוכח כי בשבעה מתוך שמונת האתרים שנדונו במשפט הוכח קיומם של מיפגעים. הנדרש מכל אלה הוא, שיש להשיב על כנה את הרשעתה של המועצה האזורית כדברו של בית-משפט השלום, בשבע מתוך שמונה העבירות שהיאשמה בהן בעניינן של הוראות הסעיפים 3 ו-4 בצירוף לסעיף 11 לחוק למניעת מיפגעים.

העבירות מכוח התקנות למניעת מיפגעים

40. בנוסף להרשעתה של המועצה האזורית בשבע עבירות מכוח הסעיפים 3, 4 ו-11 לחוק למניעת מיפגעים - בעבירות אלו דיברנו למעלה - הרשיע בית-משפט השלום את המועצה גם בשמונה עבירות על תקנות 3 עד 7 ו-9 לתקנות למניעת מיפגעים. בית-המשפט המחוזי הפך (ברוב דעות) הרשעה זו על פיה, ועתה עומד לפנינו ערעורה של המדינה על זיכוי זה.

41. תקנות 3 עד 7 ו-9 לתקנות למניעת מיפגעים קובעות חובות עשה שונות - "חובות שוטפות יומיומיות", כלשונה של השופטת דורנר בפרשת לב השרון - המוטלות על "מפעיל" אתר לסילוק פסולת: חובת המפעיל לתחזק את האתר ולהפעילו באופן שימנע זיהום אויר וריח בלתי סבירים (תקנה 3); חובת המפעיל שלא להבעיר פסולת באתר (תקנה 4) וכי במקום שבו אירעה בעירה - לדאוג לכיבוי באופן מיידי (תקנה 5); חובת המפעיל לנקוט בכל האמצעים הדרושים לכיסוי יומיומי של הפסולת (תקנה 6), ולדאוג להימצאו של ציוד מכני מתאים וזמין להפעלת האתר (תקנה 7); חובת המפעיל להתקין שער בכניסה לאתר, להסדיר את פתיחתו מידי יום ואת נעילתו בסיום כל יום עבודה, לגדר את האתר ולהתקין בו שלטים (תקנה 9). כל חובות אלו כולן

מוטלות על "מפעיל" אתר לסילוק פסולת, והגדרתו של "מפעיל" (בתקנה 1 לתקנות) היא זו:

"מפעיל" — כל אחד מאלה:

- (1) בעל אתר לסילוק פסולת;
- (2) מחזיק אתר לסילוק פסולת;
- (3) מנהל אתר לסילוק פסולת או מי שמפקח על תפעולו.

האם חלות חובות אלו, כולן או מיקצתן, על המועצה האזורית?

42. שלושת שופטי בית-המשפט המחוזי היו תמימי דעים כי אין לראות במועצה האזורית "מפעיל", ומכאן נתפצלו הדעות. דעת הרוב היתה כי מטעם זה יש לזכות את המועצה בדינה, ואילו שופט המיעוט סבר כי יש להרשיע את המועצה בהסתמך על הוראת סעיף 14 לחוק "באשר העבירות על סעיפים 3-7 ו-9 לתקנות נעברו בשטח שהוא בשליטת המועצה והיא לא עשתה כדי למונעם, כמצוות סעיף 14 לחוק הרי שהיא אשמה בגרם המעשה וכאילו עשתה זאת בעצמה..." (פיסקה 2 לפסק-דינו של השופט כהן; ההדגשות במקור).

43. תמים דעים אני עם בית-המשפט המחוזי כי אין לראות את המועצה האזורית כ"מפעיל" אתרי הפסולת השונים. המועצה לא היתה הבעלים של האתר; המועצה לא היתה בבחינת "מחזיק" של האתר; המועצה לא היתה אף מנהל האתר או המפקח על תפעולו של האתר. היה זה אך מוזר לו אמרנו כי חובה היא המוטלת על מועצה אזורית — אך באשר מועצה אזורית היא - למלא אחת או יותר מכל אותן חובות ספציפיות המוטלות על "מפעיל" של אתר פסולת. נלך, אפוא, בעקבות חוות-דעתה של השופטת דורנר בפרשת לב השרון, וכשם שהמועצה האזורית באותה פרשה לא ראו בה "מפעיל" אתר הפסולת, כן יהיה בענייננו-שלנו. על רקע זה, השאלה הנשאלת היא, אם הוראת סעיף 14 לחוק למניעת מיפגעים יש בכוחה כדי לחייב את המועצה האזורית כמי שאתרי הפסולת היו במקום הנתון לשליטתה או לפיקוחה. גם בשאלה זו נלך בעקבות הדרכתה של השופטת דורנר, ונשאל את עצמנו האם הזיקות שהיו בין המועצה האזורית לבין אתרי הפסולת היו זיקות בהדיקות מספקת וראויה כדי כך שהוראת סעיף 14 לחוק תעלה את המועצה ברישתה. או אחרת: האם הזיקות בין המועצה האזורית לבין אתרי

הפסולת היו זיקות ישירות וברורות דיין עד שניתן להעלות על המועצה כי אתרי הפסולת היו בשליטתה או בפיקוחה? שאלה זו, שאלה מעורבת היא של עובדות ושל הערכות, ולאחר בחינת העובדות דעתנו היא כי ניתן לומר על אתרי הפסולת בענייננו כי היו בשליטתה או בפיקוחה של המועצה האזורית. בשאלה זו הרחיב בית-משפט השלום דברים (בעמ' 2 עד 6 להכרעת הדין; וראו עוד בעמ' 6 עד 9), והכרעתו מקובלת עלינו.

44. צירוף הדברים אלה-אל-אלה מעלה כי היתה זיקה בפועל - זיקה בת-עוצמה - בין המועצה האזורית לבין אתרי סילוק הפסולת. כך ראו את פני הדברים אנשי המועצה וכך ראו אותם תושבי המועצה. אכן, היתה לה למועצה האזורית זיקת-מישרין קרובה לאתרי הפסולת שבתחום שיפוטה עד שניתן לראות אותם אתרים כאתרים שהיו בשליטתה או בפיקוחה של המועצה. המסקנה המתבקשת מכאן היא, שיש להחזיר על כנה את הרשעתה של המועצה האזורית בעבירות על הוראות התקנות למניעת מיפגעים וסעיף 10 לחוק למניעת מיפגעים.

כללם של דברים

45. אנו מחליטים לקבל את ערעורה של המדינה, ואנו משיבים על כנה את הרשעתה של המועצה האזורית בעבירות אלו:

(1) שבע עבירות כהגדרתן בסעיפים 3, 4 ו-11 לחוק למניעת מיפגעים, בעניינם של שבעה מתוך שמונת האתרים.

(2) שמונה עבירות כהגדרתן בתקנות 3 עד 7 ו-9 לתקנות למניעת מיפגעים וסעיף 11 לחוק למניעת מיפגעים, באשר להפרת החובות הקבועות בתקנות אלו בכל שמונת האתרים.

46. אשר לגזר-הדין: בהכרעת הדין (מיום 25.4.2002) עמד בית-המשפט על מחדליה החמורים של המועצה האזורית, ובין השאר אמר דברים אלה:

הוכח מעל לכל ספק כי הנאשמים כולם היו מודעים למצב הדברים ולא עשו כמעט דבר כדי לטפל במפגעים עפ"י דרישות החוק. ראש המועצה טען להעדר תקציבים, אך טענה זו אינה יכולה להצדיק עבירה על חוק שנועד למניעת מפגעים מהציבור. ראש המועצה הודה בביהמ"ש כי נאשמת 1 (המועצה - מ' ח'), בראשה הוא עומד, היא זו שאחראית לאיסוף

אשפה ופינויה; מפי סגן ראש המועצה ומפי נאשם 3 (תברואן המועצה – מ' ח') שמענו, כי נאשמת 1 גובה מתושביה מיסים, המיועדים, בין היתר, גם לפינוי אשפה, ומפי הגזבר שמענו כי נאשמת 1 לא הקצתה מתקציבה ולו שקל אחד לנושא. מעט ההשקעות נעשו מתקציבים מיוחדים שקיבלה נאשמת 1 בנוסף ומעבר לתקציבה השוטף. מעדות ראש המועצה בפני התרשמתי כי נושא טיפול באשפה פשוט לא היה בסדר העדיפויות שלו, על אף כל האזהרות, ההודעות והצווים שקיבל בענין, עובר להגשת כתב האישום. זאת ועוד, ראש המועצה אישר כי מעולם לא רשם דוחות למזכירות ישוב או למאן שהוא בגין השלכת פסולת, ונאשם 3, שטען כי רשם דוחות כאלה, לא יכול היה להציג ולו דו"ח אחד כזה לאורך כל השנים. מכל אלה ברור כי הנאשמים היו ערים לחוק, אך בחרו, משיקולים פנימיים שלהם, להתעלם ממנו (פיסקה 12 להכרעת הדין).

בגזר הדין (מיום 17.7.2002) פסק בית-משפט השלום כי הנאשמים - לענייננו עתה: המועצה האזורית - לא תיקנו דרכיהם מאז הגשתו של כתב-האישום (בשנת 1995) ועד מועד גזר-הדין וכי "במועצה האזורית גליל תחתון הדברים ממשיכים להתנהל באותה דרך ובאותה שיטה. הנאשמים לא הפנימו את משמעות מעשיהם ו/או מחדליהם ולא נקטו פעולות של ממש לשיפור המצב". כן מציינ בית-המשפט כי נוכח ב"התייחסות של זלזול מצידה של [המועצה האזורית] ונושאי המשרה בה כלפי עניינים הנוגעים באיכות הסביבה, לאורך כל השנים וגם היום". על-כך הוסיף בית-המשפט באומרו דברים אלה: "נראה כי הדרך היחידה שתביא לתודעת הנאשמים את הצורך להגן על איכות הסביבה ואת חובתם כלפי הציבור לעשות כן, תהא ע"י ענישה מרתיעה וזה השיקול העיקרי המנחה אותי בבואי לגזור את הדין בתיק זה". משאמר דברים אלה שאמר, גזר בית-המשפט על המועצה עונשים אלה: קנס בסך 100,000 ש"ח והתחייבות על-סך 150,000 ש"ח להימנע מעבור כל עבירה מכוח החוק למניעת מיפגעים והתקנות שהותקנו מכוחו, ולהימנע מעבור עבירה על הוראת סעיף 55 לפקודת בריאות העם, והכל למשך שלוש שנים. עוד הורה בית-המשפט - כסמכותו בסעיף 10א(א) לחוק למניעת מיפגעים, ו"כדי למנוע, להפסיק או לצמצם מפגעי רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים" - על סגירת חמישה מבין שמונת אתרי הפסולת (בשדה-אילן, בבית-קשת, בשדמות-דבורה, בשרונה ובכפר-קיש), בהוסיפו כי צו הסגירה ייכנס לתוקפו ביום 1.1.2004, "אם עד אז לא תפעל [המועצה האזורית] לתיקון כל הליקויים כדי להתאים את המצב לדרישות החוק".

47. לא מצאנו הצדק לסטות מגזר-דינו של בית-משפט השלום ואנו משיבים אותו על כנו בכפפות לשינוי אחד: המועצה האזורית זוכתה בבית-המשפט המחוזי מעבירה כהגדרתה בסעיף 55 לפקודת בריאות העם, והמדינה לא ערערה לפנינו על הזיכוי. שינוי זה בהרשעה מחייב לשנות את גזר-הדין אף-הוא. אנו מחליטים אפוא להפחית סך של 25,000 ש"ח מן הקנס שיעמוד עתה על-סך של 75,000 ש"ח. עונש ההתחייבות להימנע מעבור עבירה יעמוד בעינו ותוקף ההתחייבות יהיה שלוש שנים מהיום.

48. אשר להחלטת בית-משפט השלום על סגירת חמישה אתרי פסולת, נשוב ונורה כסמכותנו בסעיף 10א(א) לחוק למניעת מיפגעים, על סילוק כל המיפגעים הקיימים כיום בכל שמונת האתרים. אם לא יסולקו המיפגעים כי-אז ייסגרו האתרים וצו הסגירה ייכנס לתוקף בתוך 90 ימים מהיום.

49. סוף דבר: אנו מחליטים לקבל את ערעור המדינה כאמור בפיסקאות 45, 47 ו-48 לעיל.

על-אודות יצירתה ופינויה של פסולת

50. במהלך חייו יוצר אדם – יוצרת האנושות – פסולת למיניה: פסולת ביתית, פסולת חקלאית, פסולת תעשייתית, פסולת בניה ושאר מיני פסולת. מיקצת מפסולת זו ניתן למיחזור ואולם את רובה יש להעלים ולהאביד בדרך זו או אחרת. שמירת הפסולת או פיזור וניקוז בדרך בלתי מבוקרת תביא לפגיעה – לעיתים פגיעה אנושה – באיכות החיים, בצחות האוויר, בזיהום מי-תהום, בהשמדת החי. אחת הדרכים המקובלות להשמדתה של פסולת ביתית וחקלאית – ובה עיקר ענייננו – הוא בקבורתה בדרך מבוקרת כהוראת התקנות למניעת מיפגעים. לשם כך נקבעים אתרים לסילוק פסולת, ובאתרים אלה, כך מורים אותנו, יש לטפל בפסולת בדרך ראויה. האחריות לצבירתה של הפסולת באתרים שיועדו לדבר מוטלת, כמובן, על רשויות הציבור, שהרי אין להעלות על הדעת שכל אדם – או אף קבוצות יחידים – יטפלו בסילוקה של הפסולת בדרך ראויה. רשויות ציבור אלו הן הרשויות המקומיות. רשות מקומית, כל רשות בתחומיה, אמורה לדאוג ל"רווחתם המוניציפאלית" של התושבים – כך בתיכנון עיר, כך בהספקת מים, כך בשירותי ביוב, כך בבניית כבישים ומידרכות, כך בבניית פארקים וכך בעוד כיוצא באלה שירותים משירותים למיניהם – ובתחום זה של "רווחה מוניציפאלית" נכלל אף השירות של סילוק פסולת. שירות זה של סילוק פסולת, פירושו הוא: איסוף הפסולת מתחומיה של הרשות; קביעת אתרים לצבירתה של הפסולת

והבאתה של הפסולת אל אותם אתרים; טיפול ראוי ומבוקר באתרי הפסולת. כל אלו חובות הן המוטלות על הרשות המקומית, והרי לכך נוצרה.

51. רשות מקומית היא הגוף האחד והיחיד האחראי לטיפול ישיר בפסולת הנוצרת בתחומיה, ואחריות זו אין הרשות מוסמכת להסיר מעל שיכמה. שאם לא הרשות תטפל בסילוקה הנאות של הפסולת – מי יעשה כן? לא בכדי נתן החוק בידי הרשות סמכות בנושא התברואה, וסמכות זו חייבת היא הרשות המקומית להפעילה משנוצרות נסיבות המחייבות את הפעלתה. תושבי הרשות המקומית משלמים מיסים לרשות – ארנונה הוא כינויים של אותם מיסים – והרשות חייבת לעשות שימוש באותם מיסים כדי לדאוג לטיפול נאות וראוי בפסולת הנצברת בתחומיה של הרשות מדי יום ביומו. נוסף בהקשר זה, כי תשלומי הארנונה שהרשות המקומית גובה מן התושבים, מטילים עליה לא אך חובה משפטית לדאוג לטיפול בפסולת. החובה המוטלת על הרשות אף חובה מוסרית היא, שהרי לשם כך, בין השאר – לטיפול נאות בפסולת – משלמים התושבים לרשות ארנונה.

52. להסרת ספקות נוסף ונאמר עוד זאת: חובתה של רשות מקומית לדאוג לפינויה ולסילוקה של פסולת – חובה שאין הרשות רשאית ויכולה להתנצל אותה מעליה או להעבירה לזולתה – אין בה כדי למעט כהוא-זה מחובתם של אחרים שלא לצבור פסולת במקומות שלא הורשו לדבר. כך, למשל, תושבי ישובים שבתחומה של מועצה אזורית עשויים לחייב עצמם בעוולת נזיקין או בעבירה פלילית אם יוצרים הם מיפגעי סביבה למיניהם בצבירתה של פסולת הגורמת לריח חזק או בלתי סביר או לזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר. בה-בעת, אין באחריותם זו של התושבים למעשיהם – כמי שגרמו למיפגעי סביבה – כדי למעט מחובתה של הרשות. חובה זו על מקומה תעמוד, לא תמוש ממקומה הימין או השמאל. אמרנו על-כך בפרשת לב השרון (שס, 382), ונחזור על דברינו ביתר-שאת:

מעשה הקמתו והחזקתו של אתר לצבירת פסולת מעשה יקר ומורכב הוא; דורש הוא תכנון ראוי, ניהול קפדני, השקעת ממון סדירה בתשתיות, בהחזקה, ברכישת חומרי כיסוי וציוד הנדסי והחזקת כוח-אדם שידאג לביקורת ולפיקוח יומיומיים על הנעשה באתר. "הפעלת" אתר פסולת אינה מורכבת אך מפיקוח יומיומי, צמוד וישיר על אתר הפסולת, אלא גם מהשגת מימון להפעלת האתר, רכישת מלאי וציוד וכיו"ב. ראו עוד החובות הספציפיות והרבות המוטלות בתקנות על ניהולו ועל הפעלתו של אתר לסילוק פסולת. קיומן של כל חובות אלו מחייב מעצמו מימון כבד, ובסדר הדברים

הרגיל הנוהג במועצות אזוריות אין ביכולתו של ועד מקומי במועצה אזורית לספק אותו מימון. ... אכן, ארנונה בתחומיה של מועצה אזורית, דהיינו מס מקומי שנועד לממן בין השאר נושאי תברואה כלליים, משתלמת למועצה – לא לוועדים המקומיים – והנחה מובנית היא בחלוקת המשאבים שבין מועצה אזורית לבין ועדים מקומיים בתחומיה כי בהוצאות החזקתו של אתר הפסולת תישא המועצה האזורית. ... אמנם כן: מועצה אזורית מופקדת על אספקת שירותים שוועדים מקומיים קטנים הם מכדי שיוכלו לספקם, ובכלל שירותים אלה תבוא החזקת אתר לסילוק פסולת חקלאית.

53. ענייננו זו הפעם הוא ב"פסולת" ו"פסולת", להזכירנו, היא (כהגדרת תקנה 1 לתקנות למניעת מיפגעים): "אשפה, זבל וגרוטאות מכל סוג וצורה, לרבות פסולת ביתית, פסולת צמחים, פסולת בעלי חיים ופסולת שמקורה בבית-עסק, בית-מלאכה, בתעשייה או בחקלאות". הפרשה שלפנינו מצביעה על מחדלה של רשות מקומית - מועצה אזורית - לדאוג לסילוקה ולהשמדתה של פסולת הנוצרת והנצברת בתחומי שיפוטה של המועצה. לא יימצאו חולקים, דומה, על האחריות האזרחית והפלילית הנופלת על כתפיהן של עיריה ושל מועצה מקומית (שאינה מועצה אזורית) לסילוקה של פסולת הנוצרת בתחומיהן. ראו פרשת לב השרון, 373 ו-ז. בה-בעת, אין זה פלא כי נושא אי-אכיפתם של החוק למניעת מיפגעים והתקנות שלפיו בעניינם של אתרי פסולת נתעורר דווקא אגב התנהלותה של מועצה אזורית. כך בענייננו וכך בפרשת לב השרון. מועצה אזורית, ישובים רבים בה, ומשתרעת היא על-פני אזורים נרחבים. מטבע הדברים, אפוא, מתעוררות בה בעיות לוגיסטיות וכספיות לא קלות בפינויה של פסולת. ניתן היה לצפות שהמועצה האזורית תקים בתחומיה אתר מרכזי אחד או אתרים מרכזיים אחרים לסילוקה של פסולת, תוך חיובם של היישובים לפנות פסולת אל אותם אתרים. אלא שהמועצה האזורית בענייננו – כך גם בפרשת לב השרון – לא מילאה ציפיה זו, וכתוצאה מכך נאלצו היישובים בתחומיה, כל אחד מהם לעצמו, להקים בשוליהם של היישובים אתרי פסולת "פיראטיים". אלא שוועד מקומי אין ביכולתו לטפל כיאות באתר פסולת שהקים ליד מקום שיבתו של היישוב, ולו בשל ההוצאות שטיפול באתר פיראטי כרוך בהן. נזכור בהקשר זה, כי הארנונה משתלמת בראש ובראשונה למועצה האזורית. אין בכוונתנו ואין ברצוננו לפטור את תושבי היישובים – ואת הוועדים המקומיים – מאחריותם למיפגעי הסביבה שאתרי הפסולת הפיראטיים יצרו, ואולם אין באחריות זו כדי לשחרר את המועצה האזורית מאחריותה הראשונית והעיקרית לאתרי הפסולת שבתחומיה.

54. הואיל והסדר פינויה של פסולת כרוך בהוצאות לא מעטות, דוחקים פרנסי המועצה את נושא הפסולת אל תחתית סדר היום, והתקציב שהם מועידים לפיתרונה של בעיית הפסולת תקציב זעום הוא שאין בו כדי לספק את הצרכים. פסק-דין זה שאנו נותנים עתה אמור לשמש מיגדלור-אזהרה למועצות אזוריות, וכמותן למועצות מקומיות ולעיריות. לא עוד נוכל - ולא נסכים - להשלים עם הזילזול שמפגינים פרנסי ציבור באיכות הסביבה ובחיובים שהדין מטיל על רשויות ציבור למיניהן בנושא איכות הסביבה. בהקשר זה, אין לנו אלא לחזור על דברים שכתב המישנה לנשיא שלמה לויין בשנת 1996, לאמור: "מהחומר שלפניי יוצא, לכאורה, שעד כה הטילו בתי המשפט עונשים מתונים בשל עבירות איכות הסביבה ואם כך הוא הגיעה השעה להעלות את רף הענישה": רע"פ 244/96 כים ניר ניהול שירותי תעופה ונתיבי אוויר (1991) בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 529, 531. הגיעה עת לקיים הצהרת כוונות זו.

55. קדמונינו הורו אותנו כי נעשה כחוכמתנו שלא נקלקל מעשה בראשית, ויפה וראוי לנו כי נלמד מהם. וכדברי קהלת רבה (פרשה ז, ד"ה א, פס' יג):

"רָאָה אֶת מַעֲשֵׂה הָאֱלֹהִים כִּי מִי יוּכַל לְתַקֵּן אֶת אֲשֶׁר עָוְתוּ" (קהלת ז, יג) בשעה שברא הקדוש ברוך הוא את אדם הראשון נטלו והחזירו על כל אילני גן עדן ואמר לו ראה מעשי כמה נאים ומשבחין הן וכל מה שבראתי בשבילך בראתי תן דעתך שלא תקלקל ותחריב את עולמי שאם קלקלת אין מי שיתקן אחריך.

המישנה לנשיא (בדימ')

השופט א' ריבלין:

אני מסכים לפסק-דינו החשוב של חברי המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין על כל מסקנותיו והנמקותיו.

השופט א' א' לוי:

אני מסכים לחוות דעתו של המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין.

ש ו פ ט

השופט ט' ג' ובראן:

אני מסכים לפסק-דינו של חברי, המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין.

ש ו פ ט

השופט ד' ביניש:

מסכימה אני עם פסק דינו של המישנה לנשיא (בדימ') השופט חשין ואין לי אלא להעיר בקצרה, כי בעיני הטלת אחריות פלילית על רשויות מקומיות בכל הנוגע למחדלים משמעותיים בעניינים הנוגעים למפגעים תברואתיים, היא אחד הכלים המרכזיים להגנה על ערכי איכות הסביבה ובעיקר על ערכים סביבתיים הנוגעים לבריאות הציבור. המדובר בתפקידה המובהק של רשות מקומית, ובין היתר גם בגדר סמכותה וחובתה הסטטוטורית של מועצה אזורית על-פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958. כשלעצמי, אין לי ספק כי אתרי פסולת "פיראטיים" בתחומי המועצה האזורית, הם אתרים הנתונים ל"שליטתה ולפיקוחה" של המועצה האזורית אשר בתחומה הם מצויים; וזאת כמשמעותם של "שליטה ופיקוח" בסעיף 14 לחוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 (להלן: החוק למניעת מפגעים), המגדיר אף מחדל כ"גרם מעשה".

בפסק דין לב השרון הביעו שופטי הרוב מפי השופט דורנר דעה לפיה הסקת מסקנות בפלילים מהגדרת הסמכויות המינהליות של מועצה אזורית, היא הרחבה יתרה של הטלת אחריות בפלילים ביחס לאתר שהוקם על ידי הוועד המקומי באותה פרשה. איני סבורה כי הזיקה בין מועצה אזורית לבין האתר לסילוק פסולת בתחומה, בנסיבות

בהן כספי הארנונה מועברים אליה לשם סילוק אשפה ופינויה, ובין תפקידיה "לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים כדי להבטיח את בריאות הציבור" היא זיקה רחוקה המנתקת את הקשר הסיבתי בין המעשה או המחדל שגרם למפגע התברואתי עד כדי מניעת הטלת אחריות בפלילים על המועצה.

יש ממש בטענות המדינה כי התפיסה של הגנה על איכות הסביבה שזורה בתפיסה של הטלת אחריות פלילית על תאגידים, לרבות הטלת אחריות בגין מחדלים שמקורם באי-מילוי חובה המוטלת על הרשות המקומית. תפיסה זו מעוגנת בהוראות החוק למניעת מפגעים. סעיף 14 לחוק למניעת מפגעים מנוסח אמנם באופן כוללני, אך הוא סעיף המבטא בבירור מגמה של הטלת אחריות קפידה לא רק על מבצעים בפועל של העבירה הסביבתית, אלא גם על תאגיד שחדל במילוי חובת הפיקוח שהוטלה עליו.

המועצה האזורית שאינה נוקטת באמצעים לחיסול מפגע סביבתי באתרים פיראטיים המצויים בתחומה ובידיעתה, חדלה במחדל כפול, הן באי-הקמת אתר הולם לפסולת המצטברת בישוביה, והן בהימנעות מטיפול במפגעים שנוצרו בתחומה; בכך כשלה במילוי חובה על-פי דין אשר סעיף 14 לחוק למניעת מפגעים מטיל בגינה אחריות בפלילים. כך בעיני המצב המשפטי ביחס לאחריותן של המועצות האזוריות בכל הנוגע להימנעות מפיקוח וטיפול באתרי פסולת ומפגעים תברואתיים. מכל מקום, דומה שגם על-פי הדעה הרואה בהטלת האחריות הפלילית על המועצה האזורית משום הרחבה בלתי נאותה של אחריות פלילית, אין לקבוע כך מקום שהוכח בממצאים עובדתיים שהמועצה האזורית היא שנטלה על עצמה את סמכות הפיקוח על אתרי הפסולת. בעניין שלפנינו היו עדויות ישירות לכך שהמועצה האזורית היא שהייתה אחראית לאתרי הפסולת, ואף נושאי התפקידים הרלוונטיים במועצה, ובהם ראש המועצה עצמו, אישרו שכך היה הדבר. עוד הוכח כי המועצה לא ראתה לנכון להקצות תקציבים ומשאבים כספיים להסדרת אתרי הפסולת, או להפעיל אמצעי פיקוח כלשהם על האתרים הללו, תוך התעלמות מאזהרות והתראות מפורשות שניתנו לה בעניין זה.

בעבירות המיוחדות הנוגעות לאחריות תברואתית לבריאות הציבור, לשלום הציבור ולהגנה על הסדר החברתי, קבע המחוקק אחריות שילוחית, ואף אחריות קפידה, כדי ליתן משקל מכריע לאינטרס ציבורי מובהק. לענין זה יפים הדברים שאמרנו ברע"פ 26/97, 608 לקט נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(2) 673 בעמ' 693:

"האחריות הקפידה הונהגה על-ידי המחוקק בעבירות מיוחדות שנועדו להסדיר תחומים מסוימים בחיי החברה. המדובר בתחומים המחייבים הסדרים כלכליים וחברתיים אחידים ובני-אכיפה, שיש בהם כדי לקבוע סטנדרד התנהגות מותאם לצורכי החברה בת זמננו. כדי להבטיח אכיפה פשוטה ויעילה של אותם כללי התנהגות וכדי להעמיק את האכיפה באותם תחומים, נקבעו עבירות שדרכי הוכחתן פשוטות, ומטעם זה פטר המחוקק את התביעה מהוכחת היסוד הנפשי של העבירה".

עוד נאמר שם בעמ' 698 :

"תכליתה של חקיקה הקובעת עבירות של אחריות שילוחית על נושאי משרה בתאגיד היא להעלות את רמת הזהירות של נושאי המשרה, להבטיח כי התאגיד יקיים את חובותיו לפי החוק ולמנוע מנושא המשרה לנצל את מסך ההתאגדות להפקת תועלת מביצוע העבירות תוך בריחה מאחריות".

עבירות איכות סביבה אף הן בגדר אותה קטגוריה של עבירות של אחריות קפידה המטילות על תאגיד החייב לנקוט באמצעים למניעת עבירה ועל נושא משרה בו, את הנטל הראייתי להוכיח כי אכן נקטו באמצעים הדרושים לשם מילוי חובותיהם כלפי הציבור. אין בהטלת אחריות פלילית מן הסוג האמור על רשות מקומית, שהוכח כי זנחה את חובותיה, משום סטיה מהעקרונות הבסיסיים של דיני העונשין מעבר לאותה סטיה כללית שנקבעה לתכלית ראויה, בכל הנוגע לאחריותם בפלילים של תאגידים ושל נושאי משרה בהם לעבירות מהסוג האמור.

ביחס לעבירות אלה קבענו כבר, כי "נקודת המוצא היא כי לשם השלטת הנורמות הראויות המבטיחות את טובת הציבור, קיימת הצדקה להטיל אחריות מוגברת על נושאי המשרה בתאגיד" (רע"פ 26/97, 608 הנ"ל, בעמ' 698); לא כל שכן על התאגיד עצמו.

בשולי הדברים ייאמר, כי במציאות הנוכחית בישראל, בשים לב לעלות הכלכלית הכרוכה באחריות למניעת מפגעים סביבתיים, אין להתעלם מכך שהמועצה האזורית היא בעלת היכולת להתמודד עם מפגעי סביבה, ובגדר תפקידיה מתקיימת זיקה ישירה לשטחים הפתוחים ולאתרים שבמרחב הנתון לאחריותה המוניציפאלית. הטלת האחריות על ועדים מקומיים לאתרי פסולת בשטחיהם המצומצמים ובתקציביהם

המוגבלים וניתוק המועצה האזורית מאחריותה בנושא זה אינה תואמת את המציאות המשפטית והחברתית בה פועלות הרשויות המקומיות. המחוקק ביקש לפעול בנחרצות כנגד מפגעים סביבתיים והטיל אחריות פלילית על הרשויות, ויש לתת לכוונתו תוקף לשם הגנה שהיא כה חיונית לסביבה ולתושבי הרשות המקומית.

אשר על כן, מהטעמים שפורטו בפסק דינו של חברי המישנה לנשיא חשין, אף אני סבורה כי דין ערעור המדינה להתקבל.

ש ו פ ט ת

הוחלט לקבל את ערעור המדינה כאמור בפיסקאות 45, 47 ו- 48 לחוות-דעתו של המישנה לנשיא (בדימ') השופט מ' חשין.

היום, י' באייר תשס"ו (8.5.2006).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המישנה לנשיא (בדימ')

ש ו פ ט

ש ו פ ט