



בע"א (רמלה) 33765-07-17 - גלובל גרין גרופ (אך דוד) בע"מ נ' מועצה מקומית שהם

בע"א (רמלה) 33765-07-17 - גלובל גרין גרופ בע"מ ואח' נ' מועצה מקומית שהם ואח' שלום רמלה
בע"א (רמלה) 33765-07-17

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

1. גלובל גרין גרופ (אך דוד) בע"מ

2. יגדל אך

3. דוד צביקה

4. א.ס.פ.י. חברה לקידום פרויקטים

5. עזרא אלוני

נגד

1. מועצה מקומית שהם

2. גיל ליבנה, ראש המועצה המקומית שהם

בית משפט השלום ברמלה

[03.08.2017]

כבוד השופטת רבקה ארד

החלטה

1. לפני בקשה לביטול צו הפסקה מנהלי שהוצא ע"י משיב 2 מכח סעיף 20 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

2. אתר ברקת הינו אתר הטמנה ומחזור פסולת בניין המצוי באזור התעשייה שהם. האתר מופעל ומנוהל ע"י

המבקשת 1, מכוח הסכם הפעלה וניהול בינה לבין בעלת הזיכיון, היא מבקשת 4 (להלן: אספי), המחזיקה בזיכיון

מכוח הסכם עם המשיבה והחברה הכלכלית שהם.

3. המקרקעין שייכים לרשות מנהל מקרקעי ישראל. האתר הוקצה למשיבה בהסכם הרשאה ומקרקעי האתר הופקעו

כמעט בשלמותם ע"י המשיבה בשנת 2014.

4. מבקשים 2 ו 3, הינם בעליה ומנהליה של המבקשת 1. מבקש 5 הינו בעליה ומנהליה של אספי.

5. האתר פועל עוד משנת 1997, ועפ"י הנטען הפך לאתר המוסדר הגדול בישראל לטיפול בפסולת יבשה, אליו

מופנים למעלה משליש הכמות הארצית של הפסולת היבשה בישראל.

6. ביום 12.7.17 חתם משיב 2, ראש המועצה המקומית שהם, על צו הפסקה מנהלי של האתר (נספח א' לבקשה),

אשר התקבל אצל המבקשות ביום 13.7.17.

7. ביום 16.7.17 הוגשה הבקשה לביטול צו הפסקה המנהלי.

8. ביום 17.7.17 ניתנה החלטת כב' השופטת רבקה גלט לפיה צו ההפסקה המנהלי יותלה בכפוף להפקדת ערובה

בסכום של 150,000 ₪. הערובה הופקדה ומשכך צו ההפסקה הותלה.

9. בדיון לפני ויתרו ב"כ הצדדים על חקירות המצהירים וחזרו על עיקר טיעוניהם.



עיקר טענות המבקשים

10. בשל מחלוקת עמוקה בדבר גבוה דמי השימוש בין המשיבה לבין המנהל, בין הצדדים לא נחתם הסכם הרשאה כבר משנת 2011. אולם, נוכח חשיבות האתר ונסיבות העניין, נהגו הצדדים בפועל בהתאם להסכמי ההרשאה, כאשר בד בבד, העניקה המשיבה למבקשת רישיון עסק, שנה אחר שנה, כאשר העדר אישור מהמנהל מעולם לא היווה מניעה.
11. בין הצדדים נתגלעה מחלוקת. לאחר שהמבקשת פתחה בהליכים משפטיים, הגיעו הצדדים להסכמה וביום 27.1.16, העניקה המשיבה למבקשת רישיון זמני לניהול עסק (נספח ד לבקשה).
12. במהלך שנת 2016, פעלה המבקשת למלא אחר התנאים שיאפשרו את המשך הפעלת האתר, לרבות ניסיונות לפתרון המורכבות הביורוקרטית בשל מעורבות המנהל. ביום 27.3.16, הודיע המנהל כי הוא נכון להאריך את הרשאת המשיבה לצורך הפעלת האתר (נספח ה לבקשה).
13. בד בבד, ביום 18.4.16 אישר המשרד להגנת הסביבה את תכנית שיקום האתר, תכנית שהציבה המשיבה כתנאי להמשך הפעלת האתר (נספח ו לבקשה).
14. במסגרת תכנית השיקום, אמורה הייתה המבקשת לפעול גם במדרונות הצפוניים של האתר, ובהתאם להוראות המשרד לאיכות הסביבה נמסר כי עבודות במדרונות אלו מהווים חלק מעבודת השיקום (נספח ז לבקשה). אולם, בשל מחלוקת שנתגלעה מול המנהל בנוגע להשראה, מנע המנהל את הכניסה לשטח הצפוני, ואף פנה לבית המשפט בהליך פינוי בתא"ק 29248-09-16 (שלום פ"ת) במסגרתו זו ניתן צו מניעה זמני לפיו לא תותר העבודה בשטח השנוי במחלוקת (נספח ח לבקשה).
15. אף המשיבה הכירה בחשיבות עבודות השיקום, וביום 5.10.16 ראש המועצה פנה בבקשה למנהל כי יתיר את המשך עבודות השיקום של המבקשת (נספח ט לבקשה).
16. בסמוך ולאחר העניינים שפורטו לעיל, פנתה המבקשת למשיבה בבקשה למתן רישיון עסק לשנה נוספת וזאת עד ליום 31.12.17 (נספח י לבקשה). מנהלת רישוי העסקים, הגב' אורנה שטיימן, השיבה במכתב מיום 31.10.16, כי מנהל המבקשת מתבקש לסור למשיבה לחתום על הבקשה, ואכן בו ביום שולמה האגרה והוגשה הבקשה (נספח יא לבקשה).
17. משנחתמה הבקשה, העבירה המשיבה את הבקשה לאישור הגורמים הרלוונטיים, ואף נגבתה אגרה. אולם, בחודש נובמבר 2016 חזרה המשיבה והעלתה טענות ישנות באשר לשיקום המדרונות, תוך שהיא טוענת כי המבקשת ואספי מפירות את החוזה מולה.
18. ביום 05.12.16 דחתה המשיבה את הבקשה לחידוש הרישיון בנימוק "אין אישור מנהל" (נספח יב לבקשה).
19. שיקולים כלכליים שאינם לגיטימיים הנחו את המשיבה בסירובה זה, שכן בסמוך ולאחר תשלום האגרה, העביר המנהל למשיבה שובר תשלום על מנת לחדש את הסכם ההרשאה, ולו הייתה המשיבה משלמת את השובר, הרי שלא היה כל טעם מצידה לאי חידוש הרישיון.



20. ביום 2.1.17, מסר המשרד להגנת הסביבה, בהתאם לסמכותו על פי חוק, אישור למתן רישיון עסק למבקשת, והאישור הועבר למשיבה (נספח יג לבקשה).
21. המבקשת פועלת אל מול הגורמים הרלוונטיים במשרד להגנת הסביבה להסדרת טענות שהועלו באשר לריחות העולים מהאתר והגישה בקשה להקמת מתקן אשר יטפל בריחות, בתיאום עם המשיבה. צו ההפסקה המנהלי עלול לגדוע מהלך שכזה באיבו.
22. המשרד להגנת הסביבה לא ביקש לסגור את האתר בשל ריחות, אלא תמך ותומך בהמשך פעילותו הסדירה של האתר.
23. משא ומתן בין המבקשת ואספי לבין המשיבה החל ככל שידובר בטענות המשיבה בעניין עבודות שיקום האתר. ברם, ביום 4.4.17, בעוד הצדדים מצויים בעיצומו של הליך גישור, יצאה מטעם מנהלת רישוי העסקים דרישה להפסקת פעילות המבקשת, בהחלטה חד צדדית ופתאומית של המשיבה, תוך סירוב להמשיך את הליכי הגישור (נספח יד לבקשה).
24. בעקבות מכתב הפסקת העבודה, אשר הפתיע את המבקשת, ביום 6.4.17 השיבה המבקשת במכתב תשובה בו הביעה תדהמה מהתנהלות המועצה, לרבות אי הנמקת הסירוב לחידוש הרישיון (נספח טו לבקשה).
25. ביום 9.4.17 השיב ב"כ המשיבה למכתב. ברם, גם במכתב אין המועצה מנמקת את סבת הסירוב, ומסבירה כי המבקשת פועלת שלא כדין היות ואין לה רישיון עסק. עוד נטען כי למבקשת אין זכות שימוש במקרקעין משום שתקופת רשות השימוש הגיעה לקיצה, וטענה חדשה באמתחתה - היעדר היתר בניה.
26. השתלשלות הדברים מלמדת כי לא היה כל שינוי נסיבות של ממש שהצדיק את שינוי הגישה וככל שהיה שינוי נסיבות, הרי שפעל לטובת המבקשת, שכן, כבר ביום 17.2.16, החליטה הנהלת רשות המנהל על הכנת חוזה להארכת הרשאה (נספח טז לבקשה).
27. בשל סירוב המשיבה האמור לעיל, הגישה המבקשת 1 ביום 15.5.17, עתירה מנהלית בעת"מ (מחוזי מרכז) 31633-05-17 (נספח ג לבקשה), בה טענה כי סירוב בלתי מנומק לבקשה לחידוש רישיון עסק, כמוהו כהחלטה בטלה ופסולה, נטולת בסיס על פי דין, עומדת בסתירה למושכלות היסוד בדיני רישוי עסקים ונגועה ביסודה בשיקולים שאינם ענייניים.
28. התקבל אישור הגורמים המאשרים הסטטוטוריים להענקת רישיון עסק (אישור המבטיח שמירה על איכות הסביבה) והדחיה הנעוצה בהעדר אישור המנהל מהווה שיקול משולל יסוד עובדתי ומשפטי, שכן, סירוב המנהל נובע ממחלוקת כספית בין המנהל למועצה עצמה.
29. בעתירה, ביקשה המבקשת כי בית המשפט המחוזי בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים יצהיר כי הודעת המשיבה מיום 4.4.17, בה נדחתה הבקשה לחידוש רישיון עסק- בטלה, כי הדרישה מן המבקשת להפסיק פעילותה לאלתר-בטלה, עוד עתרה המבקשת לחידוש רישיון העסק. עד עתה המשיבה לא השיבה לעתירה.
30. הנה כי כן, צו ההפסקה הוצא רק לאחר שהמבקשת פנתה לבית המשפט בעתירה מנהלית, ומכאן בחוסר תום לב.
31. והנה, ביום 13.7.17, הגיע נציג המשיבה לאתר ברקת, ומסר את צו ההפסקה המנהלי לידי המבקשת.



32. המבקשת מפנה לעמדת המשרד להגנת הסביבה לפיה מדובר באתר חיוני לקליטת פסולת. מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה במכתבו מיום 21.4.15 לממלא מקום מנכ"ל רשות מקרקעי ישראל ולמשיב 2 מצוין "אתר ברקת הממוקם בסמיכות לשוהם, משמש כאתר פסולת המשרת את אזור המרכז וגוש דן... המשרד מייחס חשיבות רבה להמשך הפעלת המטמנה כאתר הטמנה ומחזור במתכונת הנוכחית, לשם קליטת פסולת הבניה וטיפול בה, תוך המשך בקרה סביבתית הדוקה על תפעול המטמנה ועמידה ביעדי המחזור ומדיניות המשרד להגנת הסביבה בנושא..." (נספח ב לבקשה).
33. בצו ההפסקה המנהלי לא צוין כל נימוק להפסקת העבודה, למעט היעדר רישיון עסק.
34. במסגרת הליך אחר שהתנהל בין הצדדים בנוגע לחילוט ערבות בנקאית (ה"פ 18153-04-17 גלובל גרין גרופ נ' בנק הפועלים), טענה המשיבה כי המבקשת ממשיכה להפעיל את האתר ללא רישיון עסק כבר למעלה מארבעה חודשים, וחזרה על דבריה אלו עם בתגובתה לבר"ע שהגישה המבקשת (רע"א 35314-05-17), ומבלי להתייחס לטענה זו לגופה. ברי אפוא, כי המשיבה מודעת כי המבקשת ממשיכה להפעיל את האתר.
35. על הרשות המנהלית להציג נסיבות שיצדיקו את הפעלת סמכותה בסמוך למועד בו הופעלה. מקום בו הסיכון הנטען היה ידוע, וקיים זמן רב, הרי כי אין לאשרר את צו ההפסקה.
- עיקר טענות המשיבים
36. המבקשים בחוסר תום לב העלימו מבית המשפט את העובדה כי מבקשת 1 ומנהליה, מבקשים 2 ו 3, משוללי זכות ו/או מעמד באתר ומשמשים כקבלני משנה בלבד, אשר אספי שכרה לעצמה.
37. אספי חתמה על התחייבות מול המשיבה, לפיה אין ולא תהיה לה כל טענה כלפי המועצה ו/או החברה הכלכלית בעניין הפעלת סמכויותיה בנוגע לרישוי העסק, ואין ולא תהיה לה כל זכות לנקוט בהליך כלשהו ו/או להתנגד בעניין רישיון עסק ו/או הנובע ממנו (נספח ו לתגובה).
38. אספי באמצעות מנהלה, מבקש 5, הפעילה את אתר ברקת במשך מספר שנים, במסגרת הסכמים שנחתמו בין המבקשות לעיל, לבין המשיבה והחברה הכלכלית, בין היתר, הסכם מיום 10.3.14 (נספח א לתגובה).
39. אספי לא עמדה בשום תנאי מתנאי ההסכם. בנוסף, המבקשים העלימו מבית המשפט את העובדה לפיה בקשות קודמות שהגישו בהליך קודם לביטול צו הפסקה מנהלי בע"א (פ"ת) 33931-10-15, ע"א 44324-10-15, ע"א 44324-10-15, אשר נסמכו על טענות זהות, נדחו על ידי בית המשפט, תוך שבית המשפט מותיר את צו ההפסקה על כנו.
40. אין מדובר במטמנה היחידה באזור שכן בהתאם לאתר המשרד להגנת הסביבה קיימים ארבעה אתרים נוספים באזור המרכז (נספח כה לתגובה).
41. חרף פניות חוזרות ונשנות מצד המשרד להגנת הסביבה והחברה הכלכלית שהם, המבקשים מבצעים עבודות במטמנה, תוך גרימת מפגעים וסכנה לציבור, ואינם מטפלים בבעיית הבעירות באתר המטמנה היוצרת סיכון אקולוגי.
42. המבקשים ממשיכים פעילותם באתר, תוך הפרה חוזרת של ההתחייבות להתקנה של מתקן לניטור ריח. מסוירים שנערכו בשטח ע"י הגברת אטיאס נמצא כי בנוסף לבעיית ריחות, קיימת בשטח בעירות פנימית הגורמת למטרדי ריח חריפים (נספח טז לתגובה).
43. חרף העבודה כי לפני חודשים רבים העבודה במדרונות המערביים הייתה בשלבי סיום, פתחו המבקשים את המדרונות, שינו את השיפועים והטמינו בהם אלפי טונות של פסולת בניין.
44. המבקשים טמנו פסולת בניין תוך שינוי וחרیגה מהגבהים המותרים ונפחי ההטמנה, ותוך פלישה חמורה אל שטחים מחוץ לגבולות האתר, ובכלל זה שטחי המדינה, וכל זאת, ללא רישיון עסק כדן.



45. בהעדר מענה ראוי מצד המבקשים ביחס לבעירות באתר, בחודש מרץ 2017 הזמינה החברה הכלכלית דו"ח סריקות דמוגרפיות, אשר העלה כי קיימים מספר מוקדי בעירות באתר, ומתייחס לעובדה לפיה באתר קיימת בעירות שאינה מטופלת (נספח יז לתגובה).
46. דרישה ממנהל אספי שימציא סקר בעירות מקיף לכל האתר הושבה ריקם, ואף הגב' אטיאס השיבה לגב' ליאת לוי קויפמן מטעם המבקשים כי דו"ח הממצאים לגבי בעירות וההצעות לפתרונות אינו ישים (נספח יח לתגובה).
47. ביום 4.6.17 התקבלה תלונה ממפעל שטראוס הסמוך לפיו מאתר המטמנה עולים ריחות רעים (נספח כ לתגובה).
48. המבקשים הקימו שלא כדין מחוץ לשטח המטמנה מסלעה באורך של 100 מ' וגובה של 10 מ', וזאת לאחר צו הפסקה מנהלי. מחוות דעת שהתקבלה אצל המהנדס עולה כי המסלעה הוקמה באופן שאינו עומד בדרישות התקן (תצהירי מהנדסי הועדה, מר יעקב ירקוני, ומפקח הועדה המקומית צורפו כנספחים יא ויב לתגובה).
49. המבקשים שינו את פני המדרונות, תוך שהם מכסים את שביל הגישה לקו הביוב המרכזי של אזור התעשייה חבל מודיעין ושהם, ומנעו את הגישה לטיפול בקו הביוב. הסדרת שביל הגישה נעשתה רק לאחר תיאום עם מבקש 5, ורק לאחר שהלה אישר כי סיים את ביצוע העבודות בחלק הרלוונטי. ואולם, בבדיקה מיום 17.07.17, נמצא כי שביל הגישה והגישה אל קו הביוב ושוחותיו, נחסמה.
50. היה ותגרם סתימה בקו הביוב, הרי כי חסימת השביל תגרום למפגע קשה ביותר, להצפת שפכים באזורי התעשייה ובחלק התחתון של האתר, ואף עלולה לפגוע בקידוח המים לוד 8, ומי תהום הנמצאים בסמיכות (תצהיר מר אלון חכימי צורף כנספח יג לתגובה).
51. המשיבה לא נחפזה להוציא צו הפסקה אלא פעלה בשיקול דעת ועשתה ניסיונות לבוא עם המבקשים בדברים. רק משלא צלח בידה, נשלחה למבקשים דרישה להפסקת פעילות.
52. המבקשים מעלימים מבית המשפט כי זומנו למסירת גרסה ככל הנוגע להפרת הוראות חוק התכנון והבניה באתר המטמנה, ובחרו שלא להתייצב מסיבות השמורות עימם.
53. ביום 15.5.17, התקבל העתק שימוע שנערך למבקשים במשרד להגנת הסביבה, לאור הממצאים באתר והעובדה שהינו פועל ללא רישיון. בשימוע, ציינה הגברת אטיאס כי בעיית הריחות לא טופלה במשך שנתיים, כאשר בסיום השימוע, הוחלט כי על המבקשים להגיש לו"ז קצר להסדרת הריחות באתר, ובכלל זה מפגעי ריח, סקר בעירות והסדרת פעילות אל מול המועצה. למותר לציין כי לו"ז שכזה לא הוגש עד היום (נספח יט לתגובה).
54. אספי ומנהלה הפעילו את האתר ללא רישיון עסק, עקב הפרות ומטרדים, והוצא צו הפסקה מנהלי. בתגובה, מבקש 2 והחברה שבבעלותו, הגישו בתיק 39931-10-15 בקשה לביטול צו הפסקה מנהלי, וביום 22.10.15, דחה בית המשפט בקשתם זו (נספח ב לתגובה). לאחר החלטה זו, פנתה אספי למועצה בבקשה כי זו תאפשר לה להשלים את עבודות השיקום באתר, ובין הצדדים נחתמה תוספת להסכם משנת 2014 (נספח ג לתגובה).
55. סעיף 6 להסכם קובע כי אספי מתחייבת להמציא בתוך 45 יום מיום החתימה על התוספת (15.3.16). אישור בכתב מהמשרד להגנת הסביבה, המאשר כי מתקנים לטיפול בריחות שהותקנו על ידיה כפתרון זמני, מקובלים על המשרד להגנת הסביבה. אולם, חרף ההתחייבות האמורה לעיל ונכון למועד הגשת התגובה, עניין המתקן לא טופל כנדרש (נספח יד לתגובה).



56. ביחס למתקן הריח, ביום 3.6.17 פנה מבקש 2 לגב' דינה פרומוביץ, מנכ"לית החברה הכלכלית שהם, וטען כי בכוונתו לטפל בנושא, תוך שהוא מפיל את האחריות לפתח המשרד להגנת הסביבה. אולם, במסגרת הפניה, מודה מבקש 2 כי באתר קיימים מפגעי ריח (נספח טו).
57. לאספי ניתן היתר בניה שהותנה "בכפוף להסכם הארכת תוקף הרשאת רמ"י ולהסכם של אספי עם המועצה" (נספח ד). ביום 06.01.16, ניתנו לאספי רישיונות עסק בתוקף עד 31.12.16.
58. מבקשת 1 - גלובל גרין - נשכרה ע"י אספי כקבלנית משנה, ופנתה גם היא בבקשה לקבלת רישיון עסק.
59. היות ולמבקשת 1 אין כל זכות ו/או מעמד באתר המטמנה, הותנה רישיון העסק בהתחייבות גלובל גרין והצהרתה בפני המועצה והחברה הכלכלית כי אין לה זכות מכל סוג באתר ו/או במקרקעין בהם מצוי האתר, וכי היא מצהירה ומסכימה כי בכל מקרה בו המועצה ו/או חכ"ל ו/או רמ"י יעשה שימוש באיזושהי מסמכויותיהן על פי הסכם ו/או על פי כל דין ביחס לאתר, לרבות בנוגע לרישוי העסק, גלובל גרין תקיים אחר הוראות ודרישות המועצה ו/או חכ"ל ו/או רמ"י בשלמות, ולא תנקוט כל הליך בגין האמור, ולא תתנגד לכך ולא תהא לה טענה, האמור לעיל, יחול על כלל עובדיה ו/או מי מטעמה (נספח ו).
60. אשר על כן, ובכפוף להתחייבויות זו, ניתן לגלובל גרין רישיון עסק בתוקף עד ליום 31.12.16 (נספח ז).
61. ביום 5.12.16, וביום 9.1.17 הודע למבקשים כי בקשותיהם לחידוש הרישיון נדחו.
62. חרף העובדה כי רישיון המבקשים אינו בתוקף, המשיכו להפעיל את האתר ולבצע בו ובשטחים הסמוכים לו עבודות. מדו"ח סיור שנערך ביום 14.4.16, ע"י הגב' אילי אטיאס, מרכזת פסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, בנוכחות מבקש 2, ציינה הגב' אטיאס כי בסיור נמצא כי במדרונות המערביים של האתר נוצרו השיפועים המבוקשים, וכי לדברי מבקש 2 הם כוסו באדמה גננית, דבר המעיד על סיום העבודה (נספח ט לתגובה).
63. חרף האמור לעיל, נמצא כי המבקשים פתחו את המדרונות המערביים, שינו את השיפועים כשהם שופכים ומטמינים פסולת בניין נוספת במדרונות. בסיור מיום 30.1.17, שערכה הגברת אטיאס, נמצאו משאיות פורקות פסולת בניה לעבר המדרונות, 4 מוקדי בעירה והורגש ריח חריף באתר (נספח י לתגובה).
64. שפיכה והטמנה של פסולת במדרונות המערביים נמשכה גם בחודשים מרץ-יוני 2017, וגם אחרי הוצאת צו הפסקה מנהלי, ובמהלך ימים אלו, עת ההליך תלוי ועומד בפני בית המשפט.
- דין והכרעה
65. עת מדובר בצו מנהלי, קיימת לגביו חזקת התקינות והנטל להוכיח כי נפל פגם המצדיק את ביטול הצו רובץ על המבקשים. כמו כן, בית המשפט לא ימיר את שיקול דעתו בשיקול דעת הרשות המוסמכת אלא יבצע בחינה מנקודת מבטו של המשפט המנהלי.
66. סעיף 20 לחוק רישוי עסקים קובע:



"היה לממונה על המחוז, למפקד משטרת המחוז, למפקד כבאות מחוזי, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות הענין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (להלן - צו הפסקה מינהלי)".

67. סעיף 14 לחוק עניינו "עונשים על עיסוק ללא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז ואי קיום תקנות ותנאים".

68. סעיף 21 לחוק קובע:

"צו הפסקה מינהלי יעמוד בתקפו שלושים יום מיום נתינתו, אם לא בוטל לפני כן על ידי מי שהוציא אותו או על ידי בית המשפט; בתום התקופה של שלושים יום רשאי מי שנתן את צו הפסקה המינהלי להאריך את תקפו לתקופה נוספת של שלושים יום אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו; הוראות סעיף זה לא יגרעו מסמכותו של בית המשפט לפי סעיף 17".

69. סעיף 22 לחוק רישוי עסקים קובע:

"(א) הרואה את עצמו נפגע על ידי צו הפסקה מינהלי, רשאי לבקש את ביטולו בבית משפט השלום או בבית המשפט לעניינים מקומיים שבתחום שיפוטו נמצא העסק שעליו ניתן הצו, ובית המשפט רשאי לבטל את הצו או לאשרו, עם או בלי שינויים; הגשת הבקשה לא תעכב את ביצועו של הצו, כל עוד לא החליט בית המשפט החלטה אחרת.

(ב) בקשה לפי סעיף קטן (א) תידון במעמד שני הצדדים בתוך שבעה ימים מיום הגשת הבקשה".

70. עולה מהאמור כי ראש רשות מקומית רשאי להוציא צו הפסקה מנהלי לעסק אם היה לו יסוד סביר להניח כי

העסק פועל ללא רישיון עסק. בענייננו אין מחלוקת כי החל מ-1.1.17 המטמנה פועלת ללא רישיון עסק.

71. בענייננו, לא הוגש כתב אישום כנגד המבקשים ועניין לנו בצו הפסקה מנהלי שהוצא מבלי שהוגש כתב אישום.

72. הפסיקה קובעת מהו שיקול הדעת שעל הרשות להפעיל בעת הוצאת צו הפסקה מנהלי וכן סייגים להפעלת הסמכות האמור, זאת בשים לב כי צו הפסקה מנהלי, במהותו, פוגע בחופש העיסוק. לכן נקבע כי דרך המלך להוצאת

צו הפסקה מנהלי הינה לאחר הגשת כתב אישום וברגיל עם סיומו של ההליך הפלילי ולאחר שתוכח אשמת מפעיל

העסק.

73. הפסיקה התייחסה להפעלת הסמכות המנהלית טרם קיומו של הליך משפטי כסמכות דרקונית בה יעשה שימוש

בזהירות ובמקרים חריגים ודחופים בלבד בהם האינטרס הציבורי גובר על האינטרס הפרטי, מקרים בהם מתעורר

צורך דחוף הקשור בחוק רישוי עסקים, למשל: סגירתו של עסק חדש שנפתח ללא רישוי, מניעת מטרד, או חשש

לסכנה לשלום הציבור, בריאותו או בטחונו(ר' למשל עא (נת') 11-08-34564 חב'ת מפעלי מיחזור שרונים בע"מ נ'

ראש העירייה הממונה, עיריית טייבה, ר"ש 30291-11-09 זלזניק נ' עיריית רמת גן (6.12.09), ע"א 394/82 מייזלר

נ' המועצה המקומית נשר, פ"ד לז (4), 42, ב"ש 11179/08 חב' עמ. אס. אם השקעות נ' ראש עיריית ת"א

((12.10.08)).



74. ברע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (3.3.14), קבע בית המשפט העליון כי על ביהמ"ש המפעיל סמכותו להוצאת צו הפסקה מנהלי עפ"י סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, דהיינו, לאחר הגשת כתב אישום, להשתמש בסמכות זו בהירות, כיוון שצו שכזה מוצא בטרם נקבעה אשמת הנאשם. הזכות להליך הוגן ולחופש העיסוק והפגיעה הצפויה בצדדים שלישיים תומכות בזכותו של הנאשם להפעיל את העסק כל עוד עומדת לו חזקת החפות. עוד קבע ביהמ"ש העליון כי "שומה על המאשימה להראות שהצו דרוש למניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב המגולם במטרות החוק, וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעי מידתי יותר". בין היתר הוזכרו כשיקולים שעשויים להצדיק הוצאת צו הפסקה עיסוק בטרם הרשעה: סיכון ממשי לציבור, מטרד, פגיעה באיכות הסביבה ופגיעה בשלטון החוק. עוד נקבע כי יש לאזן בין מידת הנזק שייגרם לבעל העסק ולצדדים שלישיים כתוצאה מהפסקת פעילות העסק לאלתר, לבין מידת הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מהמשך הפעלתו ללא רשיון לפרק זמן נוסף שמטרתו ליתן לבעל העסק או לצדדים שלישיים שהות להתארגנות, או לאפשר את מיצוי הליך הרישוי. עוד שיקול שיש להביא בחשבון הוא האם מדובר בעסק שניתן לו רשיון בעבר או שמא בעסק שלא ניתן לו רשיון כלל.
75. כאמור, הלכת מיאו והאו עניינה בשיקולים שעל ביהמ"ש להפעיל בעת מתן צו הפסקה לאחר שהוגש כתב אישום. על אחת כמה וכמה בענייננו, עת נבחן שיקול הדעת של הרשות המנהלית בהוצאת צו הפסקה טרם שהוגש כתב אישום. במקרה זה על הרשות להפעיל את סמכותה רק במקרים חריגים כאשר קיים צורך מיידי ודחוף בהפסקת פעילות העסק ולא ניתן להמתין להגשת כתב אישום או לסיומו של ההליך המשפטי (ר' למשל בש (ב"ב) 200/16 דוד גנוט נ' מר חנוך זיברט, ראש עיריית בני ברק (8.6.16), בר"ש (ק. ביאליק) 7819-02-13 פלשת מבני תעשיה וניהול בע"מ נ' עיריית נשר (18.2.13)).
76. עוד נקבע כי בשל עצמת הפגיעה בזכויות יסוד בהוצאת צו הפסקה עיסוק בעסק, יש לערוך שימוע בטרם החלטה על הוצאת הצו או מייד לאחר הוצאתו (ר' למשל ב"ש (הרצליה) 48/09 רפי חיים נ' ראש עיריית הרצליה (14.6.09)).
77. בענייננו, מטמנת ברקת פעלה מזה מספר שנים תחת רשיון עסק כדין כשהאחרון שבהם ניתן ע"י המשיבה ביום 27.1.16, רשיון זמני לניהול עסק על שם המבקשת עד ליום 31.12.16 (נספח ד לבקשה).
78. בחודש אוקטובר 2016 הגישו המבקשים בקשה לחידוש רשיון עסק לשנת 2017 (נספח י לבקשה).
79. ב-5.12.16 הודיעה הגב' אורנה שטימן, מנהלת רישוי עסקים, כי מהנדס המועצה דחה את הבקשה לחידוש רשיון עסק כאשר סיבת הדחיה היא "העדר אישור מנהל" (נספח יב לבקשה).
80. לטענת המבקשים, אשר לא הוכחה ע"י המשיבים, הצדדים ניהלו שיג ושיח ואף הליך גישור לצורך הוצאת רשיון עסק גם לשנת 2017 ולליבון עניינים נוספים, ובעיצומו, ביום 4.4.17, המשיבה הודיעה על הפסקת ההליך ועל סירובה ליתן רשיון עסק לשנת 2017 (נספח יד לבקשה).
81. בעקבות זאת, ביום 15.5.17 פנתה המבקשת בעתירה מנהלית לביהמ"ש המחוזי למתן רשיון עסק, הקבועה לדין לחודש ספטמבר 2017.
82. במסגרת ההליכים בהם נקטה המבקשת לקבלת רשיון עסק, התקבל ביום 2.1.17 מכתב מאת המשרד להגנת הסביבה בהתאם לחוק רישוי עסקים לפיו מאושר מתן רשיון עסק בכפוף לתנאים הרשומים בתעודת רשיון העסק שתתן רשות הרישוי ובתנאים המפורטים באישור (נספח יג לבקשה).
83. עוד צורפו לבקשה הליכים ופעולות שונות בהן נקטה המבקשת לשם הסדר העניינים המנויים באישור המשרד להגנת הסביבה כמפורט בטיעוניה וזאת במהלך כל התקופה הרלוונטית.
84. כאמור, ביום 12.7.17 חתם משיב 2 על צו ההפסקה המנהלי בו נרשם:
1. בתוקף סמכותי לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים (תשכ"ח 1968) להלן "החוק" והואיל ובעסק הידוע בשם: "מטמנת ברקת" אשר במקרקעין הידועים כ: נעברה עבירה לפי סעיף 4 ו-14 לחוק רישוי עסקים... הריני מצווה עליכם ועל כל מי מטעמכם ו/או בשירותכם להפסיק באופן מיידי את העיסוק הנ"ל...



2. פרטי העבירה הינם, בין היתר, כדלקמן:
הנכם מפעילים ו/או עוסקים בעסק טעון רישוי לפי סעיף 4 לחוק רישוי עסקים תשכ"ח-1968 ובהתאם לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשע"ג-2013, פריטים: 5.1 א 5.1 ב 5.1 ג 5.1 ד וזאת מבלי שיש בידכם רישיון עסק או היתר זמני על פי חוק
...".
85. הנה כי כן, בצו ההפסקה אשר הוצא מכח חוק רישוי עסקים נוקב המשיב בנימוק להוצאתו - הפעלת העסק ללא רישיון עסק כדין.
86. אכן, החל מ-1.1.17 פועלת המטמנה ללא רישיון עסק, אולם עד לאותו מועד פעל האתר עפ"י רישיון כדין.
87. מאז 1.1.17, ולמעשה הרבה קודם לכן, מצויים המבקשים והמשיבים בקשר מתמיד אודות הפעלת המטמנה והשגת רישיון, ניהול הליכי גישור והמבקשים אף פנו בעתירה מנהלית בעניין הרשיון.
88. המשיבים בחרו להוציא ביום 12.7.17 צו הפסקה מנהלי מהטעם שהמטמנה פועלת ללא רישיון עסק.
89. אלא שהמשיבים לא הצביעו על שינוי נסיבות או נסיבות חדשות שיצדיקו הוצאת הצו בעת שהוצא, נסיבות הנוגעות לרישיון העסק.
90. בתגובתם לבקשה תולים המשיבים ייבם על טענות שונות מתחום הגנת הסביבה לפיהן המבקשים מפעילים את המטמנה תוך הפרה מתמשכת של הוראות ודיני הגנת הסביבה וסיכון הציבור והסביבה כפועל יוצא. אולם, שיקולים ונימוקים אלה נעדרים מצו ההפסקה המנהלי.
91. על הרשות המנהלית לפרש ולפרט בצו עצמו את הנימוקים שהיוו בסיס למתן הצו המנהלי, על בסיסם מתנהל מאבקו של הרואה עצמו נפגע ממנו לביטולו (עא (נת') 34564-08-11 חברה מפעלי מיחזור שרונים בע"מ נ' ראש העירייה הממונה, עיריית טייבה (17.7.12) וכן צמ (ראשל"צ) 45091-04-16 דניאל ממנ נ' משטרת ישראל/תחנת רחובות (26.4.16)).
92. לא זו אף זו, נפל פגם בהתנהלות המשיבים בכל הנוגע לזימון המבקשים לשימוע. טענת המשיבים כי המבקשים הוזמנו לשימוע מדויקת באופן חלקי בלבד שכן עסקינן בזימון לגביית גרסה בגין עניינים הנוגעים לתכנון ובניה ולא עפ"י חוק רישוי עסקים העומד בבסיס הצו. יתר על כן, אין קשר בין זימון זה לבין ההפרות הנטענות כיום של דיני הגנת הסביבה, העומדים בבסיס תגובת המשיבים כאן (ראו הזימון נספח ב' לתצהיר פליקס קלינג מנהל יחידת הפיקוח בועדה המקומית, נספח יא לתגובה).
93. בנוסף, גם בכל הנוגע לנימוקים שעניינם הגנת הסביבה, המשיבים לא הצביעו על שינוי נסיבות מהותי וחדש בהקשר זה אשר יצדיק את הוצאת הצו בעת שהוצא.
94. יתר על כן, המשיבים אינם חולקים כי המשרד להגנת הסביבה מצוייד אף הוא בסמכות להוצאת צו הפסקה מנהלי מקום שעסק מפר את חוקי הגנת הסביבה. אלא שהמשרד להגנת הסביבה, הוא הרשות האמונה על שיקולים מעין אלה ואשר מעורב באופן מלא בהליכים הרישוי בהם נוקטים המבקשים וער לעמדות הצדדים, בחר שלא להפעיל סמכותו זו.



95. למעלה מכך, מתכתובות רבות שצורפו ע"י שני הצדדים נמצא כי המשרד להגנת הסביבה אינו מתנגד להמשך פעילות המטמנה, תוך פיקוח הדוק כי נשמרים התנאים שהוצבו בעניין זה. למשל במכתב גדעון מזור, מנהל המחוז במשרד, מיום 1.5.17 שעניינו סיכום שימוע שנערך לאתר ברקת ביום 15.3.17 במשרד להגנת הסביבה, מציין כי הליך השימוע התקיים בעקבות ארבעה נושאים עיקריים: העדר רישיון עסק, ריחות חריפים באתר, העדר גידור מלא ובערות התא הצפוני עלולות להתפשט ועל מנת ל"אפשר לנציגי החברה להשמיע טענותיהם בטרם המשרד ישקול את המשך צעדיו לרבות אפשרות לסגירת האתר ו/או העברת הנושא לחקירת המשטרה הירוקה". ההחלטות שהתקבלו בשימוע הן, בין היתר: "המשרד ימשיך לבצע פעולת פיקוח ואכיפה למניעת מפגעים לסביבה. במידה ויימצא כי העסק ממשיך לגרום מפגעים סביבתיים ואינו עומד בדרישות החוק, המשרד יפעיל את סמכויותיו לרבות הוצאת צו סגירה מינהלי והגשת בקשה למשטרה הירוקה לפתיחה בתיק חקירה לשם הגשת כתב אישום" (נספח יט לתגובה).
96. בדיון שהתקיים לפני מסר משיב 2, ראש המועצה המקומית ומי שחתום על הצו, כי ביום 15.6.17 התקיימה ישיבה אצל מנהל מחוז במשרד להגנת הסביבה גידי מזור ובהשתתפות היועמ"ש של המחוז ונציגי רשות מקרקעי ישראל אודות העבירות הסביבתיות והפלישות בשטח. משיב 2 מסר: "מה שבמשרד להגנת הסביבה אמרנו שכמו שהוא יש לו סמכויות גם לנו יש סמכויות מנהליות שאנחנו יכולים לנקוט ביחס לעבירות שמתרחשות שם בשטח. שאלתי למה הם לא מפעילים את הסמכות שלהם הם אמרו לי 'תפעיל אתה'" (ע' 5 ש' 19-26).
97. העובדה כי דוקא המשרד להגנת הסביבה האמון על השיקולים הסביבתיים, בחר שלא להוציא צו הפסקה מנהלי משיקולים אלה, לאחר עריכת שימוע בעניינים אלה ממש וישיבות נוספות עם הגופים המנהליים הרלוונטים ואף בסמוך להוצאת הצו הנדון, תומכת בעמדת המבקשים כי לא שיקולים אלה הם שעמדו בבסיס הוצאת הצו.
98. עוד יצוין בהקשר זה כי המשיבים בחרו להסתמך בתגובתם גם על אירועים ממועד מאוחר למתן צו ההפסקה. למשל, בתצהירו של אלון חכימי, אחראי פיתוח בחברה הכלכלית, נטען כי בסיוע שערך במקום ביום 17.7.17 הבחין בביצוע עבודות במדרונות (סעיף 7 לתצהיר נספח יג לתגובה) ובכלל זה שפיכה והטמנת פסולת בניין. ברי כי טענות המבוססות על אירועים נטענים המאוחרים לצו אינן יכולות להצדיק את הצו הנדון מה גם שביום האמור צו ההפסקה הותלה.
99. מעבר לאמור ובנוסף, ממסמכי המשרד להגנת הסביבה אשר צורפו עולה כי מטמנת ברקת הינה אחת המטמנות המרכזיות בארץ לפסולת בניין ופעילותה חיונית וכי סגירת האתר ללא פתיחה במקביל של אתר חלופי עלולה להסב נזק קשה להגנת הסביבה.
100. בעקבות הוצאת צו ההפסקה המנהלי הנדון כאן, ביום 17.7.17 התקיים דיון בועדת הפנים של הכנסת בהשתתפות עו"ד זוהר שקלים, היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה. מדבריה של עו"ד שקלים עולה כי גם אם קיימת בעייתיות בהפעלת האתר, המשרד להגנת הסביבה בחר שלא להפעיל את סמכותו המנהלית ולהוציא צו לסגירת העסק מאחר וקיימת חשיבות בהפעלת האתר כל עוד לא נפתח אתר חלופי: "בהחלט מתפקידנו לראות את כל המרחב, ובהחלט יש לנו סיי בעניין הזה ואמרנו אותו לא פעם ולא פעמיים. אנחנו ביקשנו והפצרנו בעיריה, גם ברמי, שהסגירה של האתר תהיה בק טו בק עם פתיחתו של אתר חדש, אנחנו עמדנו על זה גם בהליכים בבית המשפט, בעתירות מנהליות ותביעות שנוהלו בין הצדדים, והצטרפנו ואמרנו לא מעניין אותנו הפרטים, אנחנו רוצים שיהיה אתר, לא, אנחנו לא מתעקשים על מפעיל, ואנחנו לא, אנחנו רוצים שיהיה אתר שיקלוט עודפי פסולת בניה. זו מכת מדינה, זו מכה בעיקר במחוז מרכז. והפצרנו ב-2 הצדדים..." (נספח ב לתשובה ע' 31 ש' 16 ואילך).
101. דהיינו, למרות וככל וקיימות בעיות מתחום הגנת הסביבה בהפעלת האתר, המשרד להגנת הסביבה סבר עפ"י שיקול דעתו המקצועי כי אלו אינן כה חמורות באופן המצדיק את הפעלת סמכותו המנהלית של המשרד להוצאת צו סגירה, מאחר ונחיצות פעולת האתר עולה על שיקולים אלה וכל עוד לא נפתח אתר חלופי back to back. עוד ציינה עו"ד שקלים באותה ישיבה כי החלופות הקיימות לאתר ברקת במחוז המרכז אינן מספיקות (נספח ב' לתשובה ע' 41 ש' 4 ואילך).



102. בהקשר זה ולמעלה מהדרוש יצוין כי עמותת אדם טבע ודין וכן ארגון קבלני השרון ביקשו להצטרף להליך כידיד בית משפט ולהביע את עמדתם. אלה הגישו עמדתם בכתובים וכן באי כוחם השמיעו טיעון בדיון. עמדת עמותת אדם טבע ודין תואמת לעמדת המשרד להגנת הסביבה לפיה הפעלת האתר חיונית להגנת הסביבה ובהעדר חלופה אחרת צו הסגירה מהווה פגיעה קשה ובלתי מידתית להגנת הסביבה.

103. סיכומם של דברים, עולה מהמקובץ כי נפל פגם בהוצאת הצו עת לא פורטו בצו הסיבות והנימוקים העומדים בבסיסו. הצו נוקט בלשון לקונית כי הוצא נוכח העדר רישיון עסק, דבר שהיה בידיעת המשיבים מזה למעלה מחצי שנה טרם הוצאת הצו ומבלי שננקט צעד דומה ומבלי שהמשיבים הצביעו על שינוי נסיבות מהותי המצדיק את הוצאת הצו בעת שהוצא. הנימוקים שהמשיבים אוחזים בהם כעומדים בבסיס הצו - נימוקים של הגנת הסביבה - אינם נזכרים בצו. בכך נפל פגם מנהלי משמעותי.

104. יתר על כן, גם מנימוקים של הגנת הסביבה הונחו נתונים המלמדים כי דווקא שיקולים אלה ולעת הזו, בהעדר אתר חלופי, מצדיקים את ביטול הצו שכן סגירת האתר אינה מידתית ועלולה לגרום לפגיעה חמורה לבריאות וטובת הציבור.

105. אשר על כן, אני מקבלת את הבקשה ומורה על ביטולו של צו ההפסקה המנהלי.
ניתנה היום, י"א אב תשע"ז, 03 אוגוסט 2017, בהעדר הצדדים.