

משפט פלילי מדיניות התביעה - סוגי עבירות ומבצעי עבירה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מדיניות העמדה לדין של רשויות מקומיות ושל נושאי משרה בהן בתחום איכות הסביבה	תאריך: שבט תשס"ז, פברואר 2007 מספר הנחיה: 4.1108

מדיניות העמדה לדין של רשויות מקומיות ושל נושאי תפקידים בהן בתחום איכות

הסביבה

כללי

1. השמירה על איכות הסביבה והתחום האקולוגי בכלל, הולכים ותופסים את מקומם הראוי בסדר העדיפויות הציבורי. זיהום גורם לנזק למים, לאוויר, לקרקע. זיהום משפיע על איכות חייהם של בני האדם הנמצאים בקירבתו וגם על אלה שמרוחקים ממנו. זיהום פוגע בבריאות הציבור וגם גורם לנזק כלכלי. לאיכות הסביבה השפעה ישירה ומהותית על איכות החיים.

מפגעי איכות הסביבה פוגעים פגיעה קשה בבני האדם. הם פוגעים באופן קשה, לעתים באופן בלתי הפיך, בנכסי טבע. גם אם ניתן לתקנם – השיקום יכול שייארך שנים רבות (ראו בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503).

2. בחקיקה הסביבתית הוגדרו עבירות פליליות, בשל הכרת המחוקק במשמעות החמורה של הפגיעה בסביבה.

3. חלק מתפקידיהן של הרשויות המקומיות בישראל (להלן – הרשויות) נוגע לתחום איכות הסביבה. הרשויות מחויבות על פי דין לפעול, בין היתר, להקמת ולהפעלת אתרי פסולת, לפינוי מוסדר של פסולת, להקמת מתקני טיהור שפכים וטיפול בביוב, למניעה ולמיגור של מפגעי מזיקים, ועוד.

ישנם תחומים סביבתיים בהם הרשויות הן האחראיות המרכזיות. כך, למשל, בתחום מניעת מזיקים והדברתם, בתחום הביוב, בתחום הפסולת.

הרשויות המקומיות אף גובות כספי ארנונה מתושביהן, וכספים אלה מיועדים לשמש את הרשויות במילוי תפקידיהן על פי דין, לרבות התפקידים הנוגעים לאיכות הסביבה ובריאות הציבור.

4. המשרד להגנת הסביבה אוכף את דיני איכות הסביבה גם כלפי הרשויות. במסגרת זו מפעיל המשרד מערכת של אכיפה מינהלית, בין היתר באופנים הבאים:

4.1. רישוי, היתרים ותנאים;

4.2. הליכי שימוע בטרם שלילת רישיון והיתרים;

4.3. פיקוח מקצועי / מינהלי שוטף;

4.4. צווים מינהליים;

4.5. התראות;

אכיפה פלילית נגד הרשויות ונושאי משרה בהן

5. ראוי להבחין לעניין זה בין שתי קטגוריות: אחריות ישירה ואחריות עקיפה.

אחריות ישירה

6. רשות מקומית היא תאגיד. לפיכך יש לה אחריות פלילית במקרים בהם היא מבצעת בעצמה (במעשה או במחדל) עבירות סביבתיות, כגון – רשות שמזהמת את הים, רשות שמזרמה את שפכיה לנחל, רשות שמלכלכת את רשות הרבים וכיו"ב.

בשל החשיבות שיש לייחס למאבק בעבריינות הסביבתית, מעשים או מחדלים ישירים מן הסוג האמור עשויים להוביל, במקרים בהם כשלה האכיפה המינהלית, להגשת כתבי אישום.

7. סמכויות הרשות המקומית בתחום איכות הסביבה והשמירה על בריאות הציבור הן סמכויות רחבות. סמכויות אלה מטילות חובות מינהליות על הרשות:

”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.”

(רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, פסקה 16 לפסק דינו של השופט (בדימוס) מ' חשין, להלן: הלכת גליל תחתון).

כך, למשל, הרשויות המקומיות אחראיות לתחומי התברואה ובריאות הציבור, ובכלל זה לפינוי פסולת ומיגור מפגעים, בשטח שיפוטן. עליהן גם האחריות לטיפול במטרדים ולמנוע התפשטות מחלות (סעיף 242 לפקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 146(8) לצו הרשויות המקומיות (א), התשי"א-1950, סעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)).

כמו כן, הוטל בדין על הרשות המקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז ולטיפול בפסולת בנין מסוגים מסוימים (סעיף 7 לחוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984), ועליה גם החובה להעביר את הפסולת בתחומה למחזור (חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993 וכן סעיפים 2 ו-3 לתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998).

8. כאשר הרשות אינה מטפלת באופן ראוי בנושאים המוזכרים לעיל (ובנושאים סביבתיים נוספים בהם הוטלו עליה חובות בדין), וכאשר קיימת זיקה מספקת בין מחדלי הרשות המקומית לבין המפגע שנוצר, יש לשקול העמדת הרשות לדין פלילי, בכפוף למיצוי ההליך המינהלי כאמור לעיל:

"הטלת אחריות פלילית על רשויות מקומיות בכל הנוגע למחדלים משמעותיים בעניינים הנוגעים למפגעים חברואתיים, היא אחד הכלים המרכזיים להגנה על ערכי איכות הסביבה ובעיקר על ערכים סביבתיים הנוגעים לבריאות הציבור."
 (דברי כב' השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש בהלכת גליל תחתון).

עם זאת, כיוון שמדובר במחדלים במילוי תפקידיה וחובותיה לפי דין, טרם החלטה אם להגיש כתב אישום נגד רשות יישקלו, בין היתר, השיקולים הבאים:

- 8.1. התמשכות המעשה או המחדל.
- 8.2. חומרת המפגע (זה שנגרם וזה שהיה עלול להיגרם, לרבות הסכנה לבריאות הציבור).
- 8.3. האפשרות לתקן את הנזק הסביבתי ועלות התיקון.
- 8.4. האם הרשות נענתה לצעדי האכיפה המינהליים שהפעיל המשרד להגנת הסביבה (מכתבים, צווים, התראות וכו').
- 8.5. האם הסירה הרשות את המפגע, ותוך כמה זמן; האם נקטה הרשות באמצעים לצמצום המפגע ו/או הנזק לסביבה.
- 8.6. העבר ה"סביבתי" של הרשות (לרבות אופן טיפולה בנושאים סביבתיים אחרים).

9. יודגש: גם רשות מקומית הנתונה במצוקה תקציבית חייבת להפנות משאבים לתחומי איכות הסביבה השונים (הלכת גליל תחתון), ועליה לעשות לפתרון הבעיות הסביבתיות.

אחריות נושאי משרה

10. אשר לנושאי המשרה ברשות המקומית – אלה עשויים להתחייב בפלילים מכוח סעיפי "אחריות נושאי משרה" שנקבעו בחוקים הסביבתיים הספציפיים.

ההחלטה בדבר העמדה לדין של נושא משרה תתקבל בהתחשב בשיקולים שהוזכרו בסעיף 8 לעיל לעניין הרשות המקומית, בשינויים המחוייבים, וכן בשיקולים אלה:

10.1. האם העניין הסביבתי המדובר מצוי בתחום אחריותו של נושא המשרה.

10.2. האם נקט נושא המשרה בכל האמצעים הסבירים למניעת המפגע.

10.3. "העבר הסביבתי" של נושא המשרה.

יש להדגיש: ניתן להעמיד לדין פלילי נושאי משרה ברשות המקומית, לרבות ראש הרשות וסגניו, בגין המחדלים המינהליים בתחום איכות הסביבה, כאשר ניתן להצביע על אחריות של נושא המשרה למחדל, וכן כאשר הנושא מצוי בתחום סמכותו וטיפולו של נושא המשרה, כאשר הנושא נתון באופן ישיר לפיקוחו, וכמובן כאשר המעשה או המחדל נעשו על פי הוראותיו.

אחריות עקיפה

11. הרשות המקומית אחראית, בין היתר, לאכיפת חוקים סביבתיים מסוימים בשטח שיפוטה (אכיפה פלילית ומינהלית).

אף כי לעיתים קיים קשר סיבתי בין מחדלי האכיפה בתחום זה לבין מפגעים סביבתיים, הרי שככלל לא תוטל אחריות פלילית בגין מחדלים בתחום האכיפה. יובהר עם זאת, כי אין להוציא מכלל אפשרות מקרים קשים וחמורים בהם ניתן יהיה לשקול הטלת אחריות פלילית גם בגין מחדלים בתחום האכיפה.

אישור מוקדם

12. יוזכר, כי בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1004, החלטה על הגשת כתב אישום נגד רשות מקומית, ראש רשות מקומית או נבחר אחר של הרשות המקומית, טעונה אישור היועץ המשפטי לממשלה, אשר האציל סמכות זו לפרקליט המדינה ולמשניו.