

בראש-סומך
משרד עורכי דין

Adv. Chen Somech
Adv. Eitan Barash
Adv. Tal Somech - Michaeli
Adv. Noa Bruck - Azogui
Adv. Chen Cohen - Shalom
Adv. Ariel Shine
Adv. Keren Kadmi
Adv. Oren Diamant
Adv. Erez Dagan
Adv. Aviv Straschnow
Adv. Pazit Langesner Altar
Adv. Doron Sagi
Adv. Ido Bloch
Adv. Gali Velgan
Adv. Ayelet Somech
Adv. Sivan Bezalel Gal
Adv. Chen Dvir David

חן סומך, עו"ד
איתן בראש, עו"ד
טל סומך-מיכאלי, עו"ד
נועה ברוך-אזוגי, עו"ד
חן כהן-שלום, עו"ד
אריאל שיין, עו"ד
קרן קדמי, עו"ד
אורן דיאמנט, עו"ד
אריז דגן, עו"ד
אביב סטרשנוב, עו"ד
פזית לנגסנר-אלתר, עו"ד
דורון שאג, עו"ד
עידו בלוק, עו"ד
גלי ולגן, עו"ד
אייילת סומך, עו"ד
סיון בצלאל גל, עו"ד
חן דביר דוד, עו"ד

19 במאי, 2026

לכבוד,
מר אריה ברדוגו, גזבר בית שמש
יו"ר איגוד הגזברים

שלום רב,

הנדון: סמכות העירייה להורות לבעל מפעל לפנות בעצמו "פסולת עודפת" או לגבות תשלום לפינויה

בחוות הדעת התבקשתי לחוות את דעתי בשאלה: האם העירייה מחויבת לפנות על חשבונה את האשפה העודפת לעסקים ברחבי העיר ללא תמורה לאחר פקיעת ההוראה בחוק העזר לראש העין (שמירת הסדר והניקיון), התשנ"ז-1996 (להלן: "חוק העזר")?

א. תקציר

1. רשות מקומית אינה מחויבת לפנות את מלוא הפסולת העסקית (פסולת עודפת) על חשבונה, גם בהיעדר חוק עזר חדש התואם את אמות המידה של משרד הפנים. חובת פינוי פסולת בסיסית מוטלת על הרשות המקומית במסגרת תשלומי הארנונה, ואילו חובת פינוי פסולת עודפת מוטלת על בעל העסק, אשר יכול להידרש לפנותה בעצמו או לשלם לרשות המקומית עבור פינויה.

2. בפרשת **עיריית חולון¹**, בית המשפט העליון הבחין בין פסולת "בסיסית", שבגינה משולמת הארנונה, ובין פסולת "עודפת" הנוצרת כתוצאה מפעילותו של בית העסק. נפסק כי פסולת בסיסית, שבגינה נגבית הארנונה, היא חלק ממאגר השירותים העירוניים שבהם מחויבת הרשות המקומית. משרד הפנים פרסם "נוהל עריכת תחשיב לאגרת פינוי פסולת עודפת ברשויות המקומיות". נוהל זה, אשר אושר על-ידי בית המשפט העליון, כולל נוסחה לחישוב כמות הפסולת הבסיסית שבגינה מחושבת כמות הפסולת "הבסיסית" ואין מניעה לעשות שימוש בנוהל זה.

להלן אפרט.

¹ בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים, פס' 29 (נבו 2.1.2013). (לעיל ולהלן: "פרשת עיריית חולון").
חוד_אשפה_עודפת_בראש_סומך.docx

ב. המסגרת הנורמטיבית

3. סעיף 242 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "הפקודה") מסמיך את העירייה לפעול לפינוי וסילוק אשפה על-מנת לשמור על בריאותו של הציבור בתחומה. סמכות זו נכללת במאגר השירותים העירוניים שמספקת הרשות המקומית ושביניה משולמת הארנונה הכללית.

4. כבר בשנת 2004 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון מטעם ארגון הסוחרים בירושלים (בג"צ 2851/04 עמותת סוחרים למען סוחרים נ' שר הפנים), בה נטען כי אגרת פינוי פסולת עסקית המוטלת בחוק עזר עירוני הינה בלתי חוקית מעיקרה, שכן תשלומי הארנונה הכללית מיועדים לממן שירות ליבה זה. בעקבות הגשת העתירה ומתן צו על תנאי, שינה משרד הפנים את מדיניותו וגרס כי אין עוד מקום להטלת אגרת פינוי פסולת על נכסים שאינם למגורים ודינם כדן נכסים למגורים. אלא שמשרד הפנים לא פעל אקטיבית לביטול הוראות האגרה בחוקי העזר ולא הציג עמדתו בפומבי, ושאלת גדרי חובת הפינוי הוסיפה לכן להתעורר בפסיקה - עד שנפסקה הלכת חולון.

5. לעניין סמכות זו, בית המשפט העליון, בפרשת עיריית חולון, אימץ את ההבחנה בין פסולת "בסיסית", שבגינה משולמת הארנונה, ובין פסולת "עודפת" הנוצרת כתוצאה מפעילותו של בית העסק ועל-כן מהווה חלק מתשומות הייצור שלו. כך, בית המשפט העליון, מפי כבוד השופט דפנה ברק-ארז, פסק כי:

"ההבחנה המוצעת כאן על-ידי העותרת אינה הבחנה מלאכותית אלא הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי יצור. כיום, לא יכול להיות עוד ספק שהטיפול בפסולת שהיא תולדה של תהליכי יצור היא אחת העלויות של תהליכים אלו, לא פחות מתשומות ייצור אחרות, כדוגמת חשמל, חומרי גלם וכו'. ההנחה שפינוי הפסולת כולו אמור להיות מונח לפתחה של הרשות המקומית מבטאת תפיסה שאבד עליה הכלח, לפיה פינוי הפסולת הוא כביכול אך תוצר לוואי פשוט (ואף לא יקר במיוחד) של תהליך הייצור. כשם שלא מצופה מהרשות המקומית לספק ולממן את חומרי הגלם של המפעל, כך גם אין לצפות שהיא תהיה חייבת במימון פינוי התוצרים הנובעים מן השימוש בחומרי הגלם. אכן, גם מפעל זכאי לקבל שירותים של פינוי אשפה כחלק מהיותו גורם שפעיל בתחום המוניציפאלי. אולם, יש מקום להבחנה בין פינוי אשפה 'בסיסי' לבין פינוי שמהווה המשך של תהליך הייצור".²

6. בית המשפט העליון קבע כי הבחנה זו עולה בקנה אחד עם החקיקה הסביבתית ועם העיקרון העומד ביסודה של "צדק סביבתי". מעיקרון זה נגזר הכלל של "ישלם המזהם".³ נפסק כי "אם כלל הציבור יידרש לשאת בנטל עלויות הטיפול בפסולת שייצר מפעל פלוני, התוצאה תהיה לא צודקת, ואף לא יעילה, במובן זה שלא יהיה כל תמריץ למפעל להקטין את ייצור הפסולת או למחזרה. נהפוך הוא - בעולם ללא אגרת פינוי פסולת, אדישות המפעלים לכמות הפסולת שהם מייצרים היא לכאורה רציונלית לחלוטין מבחינה כלכלית".⁴ לפיכך, בית המשפט העליון קבע "שאינ מניעה במישור העקרוני לכך שרשות מקומית תגבה אגרת פינוי פסולת מחוץ לארנונה הכללית".⁵

² בג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים, פס' 29 (נבו 2.1.2013) (לעיל ולהלן: "פרשת עיריית חולון").

³ פרשת עיריית חולון, פס' 31-34.

⁴ פרשת עיריית חולון, פס' 34.

⁵ פרשת עיריית חולון, פס' 35.

7. בעקבות פסק הדין בעניין עיריית חולון, משרד הפנים פרסם "נוהל עריכת תחשיב לאגרת פינוי פסולת עודפת ברשויות המקומיות" (להלן: "הנוהל") אשר אושר על-ידי בית המשפט העליון.⁶ יוער, כי הנוהל קובע נוסחה מסודרת לקביעת כמות הפסולת הבסיסית החייבת בפינוי עם הסברים מפורטים ביחס לכל משתנה בנוסחה.

8. יוער, כי פסק הדין בפרשת **עיריית חולון** ניתן רק בשנת 2013 והנוהל שגיבש משרד הפנים פורסם רק בשנת 2018. בהתאם לכך, הוגשו מספר עתירות נגד רשויות מקומיות בטענה כי חוקי העזר הקיימים אינם מקיימים את ההבחנה שנקבע בפרשת חולון וממילא שאינם עולים בקנה אחד עם אמות המידה שקבע משרד הפנים בנוהל. לפיכך, נטען כי כל עוד רשות מקומית לא עדכנה את חוק העזר הקיים, אז מוטלת עליה החובה לפנות את מלוא הפסולת משטחם של בתי עסק, ללא הבחנה בין פסולת בסיסית לפסולת עודפת, וממילא שאינה רשאית לגבות תשלום נוסף מבעלי העסק. בית המשפט העליון דחה את הנטען ופסק כי פסק כי חוקי עזר קיימים, שאינם עולים בקנה אחד עם ההלכה שנקבע בפרשת **עיריית חולון** ועם אמות המידה שנקבעו על-ידי משרד הפנים, עומדים בתוקפם ולא מוטלת על הרשות המקומית חובה לפנות את כל האשפה ממפעלים עד להתקנת חוק עזר חדש.⁷

9. בהקשר זה יוזכר, כי עובר לחקיקת חוק העזר, הוגשו כנגד העירייה שלוש תביעות להשבת עלות פינוי הפסולת בהן נשוא התובעות, שאוחדו לתיק אחד (ת.א. 40299-02-17) (להלן: "**עניין ויקטורי**") ע"י עסקים בעיר בו נפסק, כי על העירייה לשלם לתובעות באופן חלקי עבור עלויות פינוי האשפה שבהן נשאו, ערעור על פס"ד (ע"א 29633-12-19) נדחה. יצוין כי חוק העזר, אשר עמד בתוקפו גם במועד מתן פסק הדין בעניין ויקטורי, כולל הגדרות המבחינות בין "נכס שאינו למגורים" ל"בעל עסק" לבין דיירי נכסי מגורים, ומכיל הוראות ספציפיות ביחס לפסולת עסקית. הבחנה זו, ולו ברמת העיקרון הכללי, מספיקה על-פי הלכות קרית-גת וזנלכל כדי להקנות לעירייה סמכות לדרוש פינוי עצמי של פסולת עודפת ו/או לגבות תמורה חוזית - גם בלא תיקון חוק העזר.

ג. **האם קיימת חובה לעגן את נושא פינוי האשפה העודפת בחוק עזר**

10. השאלה העומדת בפנינו הינה, האם בעקבות ביטול ההוראה בחוק העזר בדבר פינוי פסולת עסק מעמידה למעשה את העירייה בפני חובה לפנות אף את הפסולת העודפת על חשבונה? כלומר חזרה למצב הקיים עובר לחקיקת חוק העזר כאמור בעניין ויקטורי.

11. בעניין דומה לזה דן בית המשפט העליון בעניין עע"מ 7187/17 **עיריית קרית-גת נ' ביג מגה אור קרית גת בע"מ**, (נבו 11.8.2019) וקבע מפי כבוד השופט שטיין כדלקמן:

"באומרי 'שוב', כוונתי להלכה שנפסקה על ידינו, פה-אחד, בעע"מ 6525/17 זנלכל נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל [פורסם בנבו] (8.11.2018) (להלן: הלכת זנלכל), אשר קבעה כי בטענה כאמור אין ממש כל אימת שהרשות המקומית פועלת על-פי חקיקת עזר תקפה שעושה הבחנה בין אשפה בסיסית או ביתית (להלן: פסולת בסיסית), שאותה חייבת הרשות לפנות על חשבונה, כחלק מהשירותים הניתנים על ידיה לתושבים תמורת תשלומי הארנונה, לבין אשפה הנוצרת אגב פעילות של מפעל או עסק (להלן: פסולת מפעל), שאותה חייב המפעל או העסק לפנות בעצמו ועל חשבונו שלו. **בד-בבד, הפריכה הלכת זנלכל את האגדה האורבנית (תרתי משמע) שעניינה הכללים המיוחדים בדבר פינוי של פסולת מפעל, שכביכול חלים על רשויות מקומיות הנמצאות בשלב של מעבר מחוקי עזר ישנים אל משטר "המזהם משלם" הקבוע בחוזר משרד הפנים מיום 11.2.2018 (להלן: חוזר משרד הפנים), אשר הוכן בעקבות פסק הדין**

⁶ עע"מ 6525/17 זנלכל בע"מ נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל (נבו 31.12.2017); עע"מ 7187/17 עיריית קרית-גת נ' ביג מגה אור קרית גת בע"מ (נבו 11.8.2019).

⁷ בג"ץ 5309/18 התאחדות המלונות בישראל נ' משרד הפנים (נבו 6.1.2021).

שיצא מלפנינו בתיק עע"מ 826/14 סלע קפיטל נדלן בע"מ נ' מלונות דן בע"מ [פורסם בנבו] (18.5.2017), שנדון יחד עם בג"ץ 4279/15 עיריית חיפה נ' מלונות דן [פורסם בנבו] (להלן: עניין סלע קפיטל). האגדה האורבנית מספרת כי רשות מקומית שטרם התאימה את חוקי העזר שלה לאמור בחוזר משרד הפנים חייבת לפנות פסולת מפעל על חשבונה ולהתייחס אל המפעלים והעסקים שבתחום שיפוטה כמו אל שאר משלמי הארנונה - זאת, בהתעלם מהאמור בחוקי העזר הקיימים, שטרם הוחלפו או בוטלו."

12. דהיינו במקרה שקיים חוק עזר ישן, שאינו עולה בקנה אחד עם ההלכה שנקבע בפרשת עיריית חולון ועם אמות המידה שנקבעו על-ידי משרד הפנים, בית המשפט העליון פסק כי יש לבחון את חוק העזר לפי מהות הדברים ולא לפי המונחים שבהם הוא עושה שימוש. בית המשפט העליון, מפי כבוד השופט מני מזוז, פסק:

"חוק העזר לטבריה בענין פינוי אשפה ופסולת הוא מלפני שנות דור (1991) - שנים רבות קודם לפסק הדין בענין חולון, שניתן בשנת 2013, וקודם לקביעת אמות המידה על ידי משרד הפנים בשנת 2018 - ומטבע הדברים שאינו נוקט במונחים העדכניים בהם נעשה שימוש בענין חולון ובאמות המידה. ואולם, את הבחינה של חוק העזר, האם יש הבחנה בין פסולת בסיסית לבין פסולת עסקית עודפת, והאם יש בו בסיס חוקי לגביית תשלום עבור אשפה עודפת, יש לערוך לפי מהות הדברים ולא דווקא לפי הטרימינולוגיה בה נקט חוק העזר... יש לזכור כי חוק העזר הנדון, כמו חוקי עזר רבים אחרים לענין זה, נחקק שנים רבות קודם להלכת חולון ולאמות המידה שפרסם משרד הפנים, וממילא אין לצפות כי יכלול הבחנות והגדרות מדויקות בין פסולת מפעל לפסולת ביתית ובין פסולת בסיסית לפסולת עודפת, במובן הלכת חולון. בהתאם לכך נקבע בענין קרית גת כי ניתן לגבות אגרה ייעודית בגין פסולת מפעל עודפת "כל אימת שחוקים אלה מקיימים את ההבחנה האמורה בין פסולת בסיסית לפסולת מפעל, ולו ברמת העיקרון הכללי (שם בפסקה 3. ההדגשה אינה במקור). כמצוין לעיל, נמסר כי עיריית טבריה מקדמת חקיקת חוק עזר חדש ועדכני לענין פינוי אשפה ופסולת, מתוך התייחסות להלכת חולון ולאמות המידה, ומן הראוי אכן להשלים מהלך זה. ברם, עד להחלפת חוק העזר הישן בחוק עזר חדש, אין מניעה כאמור לפעול בהתאם לחוק העזר הישן, כפי שהובהר בפסקי הדין בענין זנכלל ובענין קרית גת".⁸

13. בנסיבות המקרה בפרשת עיריית טבריה בית המשפט קבע כי חוק העזר הקיים מכיל הוראות שלפיהן רשאית העירייה להורות על בעל מפעל לפנות בעצמו את האשפה.⁹ יתרה מכך, לאור הבחינה המהותית של חוק העזר, ושל ההלכה שנקבע בפרשת עיריית חולון, נפסק כי "פסולת מפעל" אינה נבחנת לפי "סוג" האשפה אלא האם נוצרה במפעל. נקבע כי:

"המונחים 'אשפה' ו'פסולת' הם מונחים דומים בהם נעשה תדיר שימוש חלופי כבמילים נרדפות, לרבות בפסיקה שנסקרה לעיל. לפיכך הבחינה צריכה להיות מהותית-תכליתית, ולא לשונית-פורמליסטית. בחינה מהותית כאמור של חוק העזר דגן מובילה כאמור למסקנה כי חוק העזר כולל הבחנה בין אשפה לפסולת עסקית, וכי כאשר מדובר ב'פסולת הנוצרת במפעל', הרי שהיא בגדר 'פסולת' גם אם מדובר בפסולת מסוג של שיירי מטבח ואוכל, בדומה לאשפה ביתית. מכאן, שכאשר מדובר

⁸ עע"מ 20/20 עיריית טבריה נ' התאחדות המלונות - טבריה, פס' 8 ו-16 (נבו 27.5.2021) (להלן: "פרשת עיריית טבריה").
⁹ פרשת עיריית טבריה, פס' 13-14.

בבתי מלון או בבתי אוכל, שהם כאמור בגדר 'מפעל' בהתאם לחוק העזר, הרי שהפסולת הנוצרת במפעלים אלה - בפרשנות מהותית המתחייבת לשם הגשמת תכלית הוראות חוק העזר - היא בגדר פסולת עסקית לענין הוראת סעיף 13 לחוק העזר, אף שהיא דומה במרכיביה לאשפה ביתית¹⁰.

ד. העירייה מוסמכת להורות לבעל מפעל לפנות פסולת מפעל בעצמו

14. לאור האמור, עומדות בפני העירייה שתי דרכי פעולה עיקריות ביחס לפסולת העודפת:

(א) **הוראה לפינוי עצמי** - העירייה רשאית להורות לבעל עסק לפנות על חשבונו את הפסולת העודפת המופקת מעסקו, כגון באמצעות קבלן פינוי מורשה לאתר מורשה.

(ב) **הסכם חוזי לפינוי בתמורה** - לחלופין, העירייה רשאית להתקשר בהסכם עם בעל העסק, לפיו תפנה העירייה את הפסולת העודפת בתמורה חוזית שתוסכם ביניהם. תמורה זו אינה בגדר "אגרה" הטעונה עיגון בחוק עזר, שכן בפינוי פסולת עודפת פועלת העירייה בכובעה "הפרטי" ולא בכובעה השלטוני - דומה לשירותים כגון מעונות יום, קייטנות וחוגים שבגינם גובה העירייה תמורה חוזית ללא הסמכה בחקיקת עזר. יובהר כי תשלומי חובה בדמות אגרות, היטלים ודמי השתתפות - הם הטעונים עיגון בחוק עזר לפי סעיף 250 לפקודת העיריות, ואלו מיועדים לממן פעולות שהרשות מבצעת מכוח חובתה הסטטוטורית. כובעה "הפרטי" של העירייה בהעניקה שירות שמעבר לחובתה מאפשר קביעת תמורה חוזית חופשית, ואין בכך משום "תשלום חובה" כמשמעו בסעיף 251(1) לפקודה המחייב הסמכה בחקיקת עזר.

15. באשר לכמות הפסולת הבסיסית - העירייה רשאית לקבוע אותה בהחלטה מינהלית, על-בסיס הוראות חוק העזר הקיים, מבלי שתידרש לתקן את חוק העזר ולעגן נוסחת חישוב ספציפית. ראוי ומומלץ לבסס את החישוב על אמות המידה שפרסם משרד הפנים - ולא כמחייב אלא כמנחה - כאשר הפרמטר המרכזי הוא מספר העובדים בבית העסק (בדומה לדיירים בבית מגורים). יוטעם כי אמות מידה אלו "אינן בגדר דין, אין להן כשלעצמן תוקף נורמטיבי מחייב והן בגדר אמות מידה מנחות בלבד המופנות לרשויות המקומיות בהפעלת סמכותן", ועל-כן נתון לעירייה שיקול דעת לסטות מהן במקרים מוצדקים.

ה. סוף דבר

16. כמפורט לעיל, העירייה מוסמכת להורות לבעל מפעל לפנות בעצמו את האשפה שהיא בגדר "פסולת מפעל". "פסולת מפעל" היא "פסולת המצטברת עקב העבודות במפעל..." ואינה נקבעת לפי סוג האשפה.

17. רשות מקומית אינה מחויבת לפנות את מלוא הפסולת העסקית על חשבונה בהיעדר חוק עזר. חובת פינוי פסולת בסיסית חלה על הרשות המקומית, בעוד שחובת פינוי פסולת עודפת מוטלת על בעל העסק, אשר יכול להידרש לפנותה בעצמו או לשלם לרשות המקומית עבור שירות זה בהתאם להסכם פרטני שיחתם בין הצדדים.

18. עם זאת, העירייה מחויבת בפינוי פסולת בסיסית בהתאם לאמות המידה שנקבעו על-ידי משרד הפנים. לצורך זה, העירייה מוסמכת לדרוש מבעל המפעל מידע על אודות מספר העובדים המועסקים במקום. לחלופין, העירייה רשאית - גם ללא חוק עזר ייעודי - להתקשר בהסכם חוזי עם בעל העסק לפינוי הפסולת העודפת בתמורה שתוסכם ביניהם, כפי שפורט בסעיף הקודם.

¹⁰ פרשת עיריית טבריה, פס' 16.

יוער כי על העירייה לגבש נוהל פנימי לפינוי פסולת מבתי עסק ומנכסים שאינם למגורים, הכולל מנגנון לחישוב הפסולת הבסיסית בהתאם לאמות המידה הממשלתיות (מספר עובדים כפרמטר מרכזי), הוראות בדבר פינוי עצמי, הסדרי התקשרות חוזית לפינוי פסולת עודפת, ועדת חריגים וטפסים נלווים. מומלץ לפעול בהתאם לנוהל האמור ולאמצו כבסיס מינהלי מחייב להחלטות בנושא - שכן הפעלה עקבית ומתועדת על-פי נוהל מוסדר מחזקת את עמדת העירייה מול בעלי עסקים וטריבונלים שיפוטיים.

בכבוד רב,

איתן בראש, עו"ד