

הנדון: גדרי חבונה וסמכותה של רשות מקומית לפינוי פסולת מבית עסק ומנכסים שאינם למגורים-נייר עמדה
עו"ד עפר שפיר

חבונה של רשות מקומית למתן שירותי פינוי פסולת – סקירת רקע

1. משימת פינוי הפסולת המופקת בנכסים בתחומיהן של רשויות מקומיות הינה אחד מתפקידי ושירותי הליבה שמעניקה רשות מקומית לתושביה, ולבעלי הנכסים שבתחומה ומחזיקיהם. תפקיד זה המוטל על הרשות המקומית קיבל ביטוי סטטוטורי ועוגן בסעי' 242 לפק' העיריות (נוסח חדש) הכלול בסימן ב' לפרק 12 לפקודה שכותרתו "חובותיה של העירייה". סעיף 242 הנ"ל מנה שורה של נושאים בתחומי התברואה עליהם מופקדת העירייה, ובין היתר, היא : **"תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בעד פינוי כאמור"**; (סעי' 242(2)לפק'). הסעיף כולל גם סמכות (שהינה חובה) להתקין ולקיים פחי אשפה (סעי' 242(4) לפק'), אחריות לניקוי רשות הציבור ופינוי פסולת מתחומה, לצד סמכות לוודא את מצב הניקיון והתברואה במבנים פרטיים (סעי' 242(6)-(7) ו-10).
2. ועם זאת, אין הסעיף הנ"ל מפרט ומפרש את גדרי סמכויותיה וחובותיה של העירייה בתחום זה, ולא קובע לגביהם "כללי משחק" מפורשים, הן באשר להיקפה של חובת הפינוי של הפסולת המופקת מנכס פרטי, הן באשר למקור המימון לפעולות אלו ואופן קביעת שיעורו. גם שר הפנים לא עשה שימוש בסמכותו ולא התקין תקנות המתרגמות את תפקידה של העירייה לכדי הסדרים מפורטים וקונקרטיים.
3. את הלקונה המסויימת שנוצרה בדברי החקיקה הראשית והמשנית שבסמכותן של הרשות המחוקקת והמבצעת בשלטון המרכזי, מילאו משך כל השנים חוקי העזר שהותקנו על ידי הרשויות המקומיות. עד לעיצומו של העשור הראשון למילניום הנוכחי, השיתו חלק ניכר מחוקי העזר הנ"ל חבות באגרת פינוי פסולת על בעלי ו/או מחזיקי נכסים שאינם למגורים, וזאת במובחן ממחזיקי נכסים למגורים שלא חוייבו בתשלום נוסף עבור פינוי הפסולת מנכסם מעבר לתשלומי הארנונה בהם חוייבו מידי הרשות המקומית. בשנת 2004 הוגשה עתירות לבג"צ מטעם ארגון הסוחרים בירושלים כנגד חוקיותה של האגרה הנ"ל¹. בעתירה נטען כי תשלומי הארנונה הכללית המוטלים על בעלי עסקים מיועדים לממן גם, אם לא בראש ובראשונה, את עלויות פינוי הפסולת מבתי העסק, בהיותו של שירות זה, כאמור, שירות ליבה מובהק של הרשות המקומית. בשל כך נטען כי אגרת פינוי הפסולת העסקית המוטלת על בתי עסק לפי חוק העזר העירוני, היא בלתי חוקית ובטלה מעיקרה.

¹ בג"צ 2851/04 עמותת סוחרים למען סוחרים למען נ' שר הפנים.

בעקבות הגשתה של עתירה אלו ניתן צו על תנאי מידי בית המשפט העליון, המחייב את השר ואת העירייה לנמק מדוע לא יבוטלו החיובים באגרה הנ"ל.

בשל הגשת העתירה ומתן הצו כאמור, שינה משרד הפנים את מדיניותו וגרס כי אין עוד מקום להטלת אגרת פינוי פסולת בגין נכסים שאינם למגורים, וכי דינם לענין זה כדין נכסים למגורים. אלא שהמשרד לא הציג בפומבי את עמדתו זו, ואף לא פעל אקטיבית לביטולן של ההוראות בחוקי העזר מטילי אגרה זו, או המליץ על ביטולם.

4. סוגיה זו שבה ונדונה מקץ 9 שנים בעתירתה של עיריית חולון כנגד שר הפנים². עתירה זו נסובה על חוק עזר בדבר פינוי פסולת שהותקנה מועצת העירייה הנ"ל, הכולל אגרת פינוי פסולת עסקית. כצפוי סרב שר הפנים לאשר חוק עזר זה מחמת מדיניות המשרד. כנגד החלטתו זו הוגשה העתירה.

בפסק דינו בעתירה קבל בית המשפט העליון את העתירה באופן חלקי: הוא פסק כי חובתה של רשות מקומית לפנות פסולת המופקת מבית עסק אינה אבסולוטית, וזאת בשונה מחובתה כלפי מחזיק בבית מגורים. הרשות המקומית אכן אמורה לספק לבית עסק (ולכל מחזיק בנכס שאינו למגורים), שירותי פינוי פסולת "על חשבון" הארנונה שמשולמת על ידם לרשות. ברם, חובה זו ניתן לתחום בכמות ובהיקף. את יתרת הפסולת העודפת על אותה כמות פסולת בסיסית, אין הרשות המקומית חייבת לפנות, ובד בבד, רשאית היא לפנותה בתמורה לתשלום אגרה.

את משימת קביעת הפרמטרים לחישוב כמות הפסולת הבסיסית שתפונה מבתי עסק בלא תמורה הטיל בית המשפט על משרדי הממשלה הרלוונטיים ועל העירייה (להלן: "הלכת חולון").

5. בשלהי העשור הקודם פרסמו משרדי הממשלה הרלוונטיים אמות מידה לקביעת כמות הפסולת הבסיסית. הפרמטר המרכזי שנבחר לצורך כך הוא מספר עובדים בבית העסק, שהוקבלו לענין זה לדיירים בבית מגורים.

כמות הפסולת הבסיסית תקבע לפיכך לפי מכפלה של מספר עובדים בכמות פסולת נורמטיבית לעובד. על פרמטר מרכזי זה נוספו מספר פרמטרים נוספים כגון היקף הפסולת הממוחזרת על ידי בית העסק, וסוג הפעילות המתקיימת בבית העסק.

6. על יסודן של אמות המידה הנ"ל הותקנו או תוקנו בידי עשרות רשויות מקומיות במרוצת השנים האחרונות חוקי העזר הכוללים הסדרים בנוגע לפינוי פסולת עסקית.

7. בין לבין, יצאו תחת ידו של בית המשפט העליון מספר פסקי דין הקובעים כי רשות מקומית רשאית לקבוע את כמות הפסולת הבסיסית כהחלטה מינהלית שלא על בסיס אמות המידה הממשלתית, זאת כל אימת שקיים בחוק העזר שלהן הסדר המבחין בין פסולת המופקת מבית מגורים לפסולת עסקית. לצורך כך, אין הרשויות המקומיות הנ"ל נדרשות לתקן את חוק העזר שלהן, ואין הן מחויבות לעגן את נוסחת החישוב של הפסולת הבסיסית בחוק העזר.³

² בג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים.

³ ע"א 7178/17 עיריית קרית גת נ' מנה אור בע"מ; ע"מ 6525/17 זנכלל בע"מ נ' מועצה איזורית עמק חפר; ע"מ 20/20 עיריית טבריה נ' התאחדות המלונות

האם מוסמכת הרשות המקומית להורות לבעל נכס לפנות בעצמו את הפסולת העודפת או לגבות ממנו את תמורת

פינויה כתמורה חוזית ?

8. כפי שצויין לעיל פסק בית המשפט העליון בהלכת חולון כי הרשות המקומית אינה חבה בפינוי פסולת העודפת מבית העסק ורשאית היא לחייב את בעל העסק לפנותה, וכלשונו של בית המשפט (בסעיף 28-29 לפסה"ד) :

28. לאחר שחזרנו ובחנו את הדברים הגענו לכלל דעה שהדין בנושא זה עם העותרת. אכן, הבחנה בין שירותי "בסיס" הנופלים לגדר חובותיהן של הרשויות לבין שירותים החורגים מעבר לכך (ולכן מחייבים בתשלום) עשויה להיות הבחנה "חשודה" בהקשרים מסוימים. בעיקר כאשר הרשות מבקשת לצמצם באורח לא לגיטימי את היקף השירותים שהיא מספקת ואף להפריט בעקיפין חלק מהיבטיהם, אותם היבטים שבגינם נגבה תשלום נוסף (ראו והשוו בג"ץ: 5394/92 הופרט" נ' , "יד ושם" , רשות הזיכרון לשואה ולגבורה "פדי, מח (3) 353 (1994), בג"צ 8676/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה ' נעיריית רעננה "פדי נט (2) (2004 210)). אולם, כל מקרה כזה צריך להיבחן לגופו של עניין .

29. 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 מתשלומים 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.

9. מתוך כך נובע כי הרשות המקומית רשאית להתקשר בהסכם עם בעל בית העסק לפיו, תפנה העירייה את הפסולת העודפת המופקת מעסקו בתמורה שתקבע ותעוגן בהסכם.

תמורת השירות הנ"ל הינה תמורה חוזית גרידא בהיותה משולמת על שירות שהעירייה רשאית, אך לא חייבת, לספקו. ודוק, במתן שירות זה פועלת העירייה בכובעה "הפרטי" בתחום המשפט האזרחי והפרטי, ולא בכובעה השלטוני ובתחום המשפט המינהלי.

את "כובעה הפרטי" חובשת העירייה בהעניקה שלל שירותים בתחומה: מעונות יום לגיל הרך, קייטנות, חוגים ושיעורים בתחום החינוך המשלים, בשוכרה ובהעסיקה קבלנים ונותני שירותים בתחומים שונים, ועוד כיוצ"ב.

תמורותיהם של שירותים אלו אינם טעונים עיגון בחקיקה משאין הם בגדר של תשלומי חובה מסוג אגרות, היטלים ודמי השתתפות כמשמעותם בסעי' 251 (1) לפק' העיריות. תשלומי חובה שכאלו אכן יוטלו רק בחוק העזר, וזאת בהתאם לסעי' 250 לפקודה. אלא שתשלומים שכאלו מיועדים לממן פעולות אותן מבצעת העירייה בכובעה השלטוני, ו/או בגדר חובותיה הסטטוטוריות, ומתוך הן נלמד הלאו, היינו; שירותים המסופקים מידי העירייה שלא כריבון ולא בכובעה השלטוני, אינם בהכרח מושא לתשלומי חובה יצירי דין אלא לתמורות חוזיות.

10. מכל המקובץ לעיל עולה איפוא, כי רשות מקומית רשאית, בהעדרו של חוק עזר מטיל אגרת פסולת עודפת, וחלף התקנתו של חוק עזר שכזה - להודיע לבעלי עסקים כי היא לא תפנה עוד את הפסולת העודפת

המופקת מנכסם, וכי היא נכונה לספק שירות זה אם חפץ בכך בעל עסק כנגד תשלום תמורה שתוסכם ביניהם.

דרך קביעת כמות הפסולת העודפת בהחלטה מינהלית

11. כפי שצויין כבר לעיל פרסמו משרדי הממשלה בשלהי העשור הקודם, חוזר מטעם בדבר אמות המידה לפיהם תחושב כמות הפסולת הבסיסית של בית עסק מתוך כלל הפסולת המופקת ממנו. אמות מידה אלו פורסמו לצורך עיגונם בחוקי העזר שיתקינו הרשויות המקומיות בתחום זה.
12. אלא שכמפורט לעיל, אמות מידה אלו אינם בבחינת דין ואין הרשות המקומית מחויבת להם מקום בו כבר קיים בחוק עזר שלה הסדר כלשהו המבחין בין פסולת ביתית לפסולת עסקית. על פי הפסיקה המשפטית הסדר שכזה אינו חייב שיקבע נוסחת חישוב מדויקת לקביעת הפסולת הבסיסית מעסק המייצגת את חלקה "הביתי". די בכך שתוצג בו עצם ההבחנה בין שני סוגי פסולת אלו. החישוב האריטמטי של כמות הפסולת ניתן לשיקול דעתה של הרשות המקומית. בהפעילה שיקול דעת זה אין הרשות כבולה לאמות המידה שנקבעו בחוזה של משרדי הממשלה, והן בבחינת המלצה בלבד.
13. כלל זה הומחש ויושם על ידי בית המשפט העליון בפסק דינו בענין עיריית טבריה שהוזכר לעיל⁴. בפסק דין זה נדונה החלטת העירייה לחדול מלפנות את כל הפסולת המופקת מהמלונות (ומכל בתי העסק בתחומה), כפי מנהגה עד לאותה עת, ולפנות רק את חלקה שהוכר על ידה כפסולת בסיסית. את כמות הפסולת הבסיסית היא חישה לפי מנגנון חישוב שנערך על ידי מומחה מטעמה, בהתאמה לאמות המידה הממשלתיות. כן הוצע על ידי העירייה למלונות ולבתי העסק לשלם לה עבור שירותי פינוי הפסולת העודפת לפי מחיר עלות הפינוי. התאחדות המלונות ורשות המלונות פתאל עתרו כנגד החלטת העירייה בטוענם כי היא התקבלה בחוסר סמכות וכי הסדר שכזה יכול יעוגן אך ורק בחקיקה.
14. בפסק דינו דחה בית המשפט העליון את טענת העותרות, וזאת בהסתמך על חוק העזר של העירייה הנ"ל, חוק עזר לטבריה (פינוי אשפה, פסולת וזבל), תשנ"א-1991⁵. חוק עזר זה בסעיף 1, 3, 6, ו-143 לו כלל הוראות קונקרטריות לגבי פסולת מפעל. "מפעל" מוגדר בסעיף 1 לחוק העזר כ "חנות, בית מלאכה, בית חרושת.... וכן כל עסק או מחסן או מקום אחר שבו מתנהל עסק המייצר, לדעת המפקח, כמות גדולה של פסולת" בהתבסס על הוראות אלו שבחוק העזר הנ"ל קובע בית המשפט :

בפסק הדין בענין זנכל, נדון ערעור שהוגש על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים אשר דחה את עתירת זנכל בע"מ, בה ביקשה בין היתר לחייב את המועצה האזורית עמק יזרעאל לפנות על חשבונה את אשפת מפעלה, וזאת בנימוק שחוקי העזר של המועצה האזורית אינם כוללים את ההבחנות שבאמות המידה שפורסמו על ידי משרד הפנים בין אשפה בסיסית לאשפה חריגה. בדחותו את הערעור הבהיר בית משפט.

זה, בין היתר, כי חוזר אמות המידה "נועד לשמש מודל לחיקוי ולא ימוץ, אך איננו מחייב את הרשויות המקומיות לאמצו. זאת ועוד: מדובר במודל שנועד להנחות רשויות מקומיות בבואן להתקין חוקי עזר חדשים מבלי להשפיע על חוקי עזר קיימים" (שם בפסקה 16. וראו גם פסקה 23 שם.)) (בענין קרית גת נדון ערעור העירייה על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בו נקבע כי עד להתקנת חוק עזר חדש

⁴ הי"ש 3 לעיל

⁵ בינתיים הוחלף חוק עזר הזה בחוק עזר חדש, הוא חוק עזר לטבריה (פינוי פסולת), התשפ"ב-2022.

לפינוי אשפה על ידי העירייה, שיאושר על ידי משרד הפנים, על העירייה לפנות את כל האשפה של מפעלי המשיבות על חשבונה.

בקבלו את הערעור קבע בית משפט זה, בין היתר, כי אין ממש בטענה הנ"ל, וכי הרשות המקומית מוסמכת לגבות אגרה ייעודית בעד פסולת מפעל עודפת כל אימת שהרשות המקומית פועלת על-פי חקיקת עזר תקפה שעושה הבחנה בין אשפה בסיסית או ביתית, לבין אשפה הנוצרת אגב פעילות של מפעל או עסק, שאותה חייב המפעל או העסק לפנות בעצמו ועל חשבוננו שלו. כן הודגש כי—

..."חוקי עזר קיימים הם חוקים בני קיימא אשר מחייבים את כל הנוגעים בדבר... כל אימת שחוקים אלה מקיימים את ההבחנה האמורה בין פסולת בסיסית לפסולת מפעל, ולו ברמת העיקרון הכללי..."

רשויות מקומיות אינן חייבות לפעול על פי החוזר של משרד הפנים: חוזר זה הוא בגדר המלצה או הנחיה שראוי לשקול אך אין חובה לאמץ" (שם בפסקה 3 5392/18 התאחדות המלונות, וראו גם את הערתי בפסק הדין בבג"ץ 5309/18 בישראל נ' משרד הפנים (6.1.2021), שם הובהר שוב, כי "אמות המידה אינן בגדר דין, אין להן כשלעצמן תוקף נורמטיבי מחייב כלפי העותרות, והן בגדר אמות מידה מנחות בלבד המופנות לרשויות המקומיות בהפעלת סמכותן להתקין חוקי עזר, להן נתון גם שיקול דעת לסטות מאמות המידה". (סעיף 11 לפסה"ד).

וממשיך בית המשפט וקובע (בסעיף 16 לפסה"ד)

ובאשר לטענת המשיבות כי האשפה שמייצר בית מלון אינה בגדר "פסולת", כאמור בסעיף 13 לחוק העזר. אציין תחילה כי בית המשפט קמא לא נדרש לשאלה זו, משקבע כי חוק העזר נעדר הוראה המחייבת מפעל בפינוי עצמי של פסולת עסקית, קביעה אותה דחיתי לעיל. מכל מקום, עיון בחוק העזר אכן מעלה כי ההגדרות בו לוקות בחסר. כך, בעוד המונח "פסולת" מוגדר לפי המקום בו היא נוצרת ("פסולת הנוצרת במפעל"), הרי ש"אשפה" מוגדרת לפי מהות החומרים המרכיבים אותה ("שיירי מטבח, ניירות, בקבוקים, פירות וירקות, קליפות..."). הגדרות אלה מעלות את השאלה, מה דין אשפה ("שיירי מטבח, פירות וירקות וקליפות") "הנוצרת במפעל", כגון במפעל לייצור שימורים, כגון זה בו עסק ענין זנכלל, האם הם בגדר "אשפה" או בגדר "פסולת"?

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 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 ביתית. 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 זנלכל ובענין קרית גת.

בהמשך למסקנותיו אלו מסכם וקובע בית המשפט :

נוכח מסקנותיי אלה, איני רואה צורך להכריע בטענה החלופית של העירייה, לפיה כאמור משנקבע בענין חולון כי רשות מקומית אינה מחויבת בפינוי פסולת עודפת, רשאית העירייה לגבש מול בעלי העסקים הסדרי פינוי שונים ביחס לפסולת עודפת זו 10, והיא אינה נדרשת לשם כך להסמכה בחוק עזר. אעיר רק כי לענין זה יש להבחין בין האפשרות להגיע להסדרים הסכמיים עם בעלי המפעלים – שלכאורה אכן אינם מחייבים הסמכה בחוק עזר - באשר לפינוי הפסולת העודפת על ידי הרשות המקומית במימון המפעל, או הסדר לפינוי עצמי של כל הפסולת תוך זיכוי עבור הפסולת הבסיסית המכוסה במסגרת הארגונית הכללית; לבין הטלת תשלום חובה על המפעלים בגין פינוי המבוצע על ידה, המחייב הסדרה חוקית (סע' 17 לפסה"ד)

15. כפי שצויין כבר לעיל, פסק הדין בענין טבריה עוקב את פסקי הדין בענין מגה אור וזנלכל שהוזכרו לעיל שהניחו את המסד לתפיסה הנקוטה בפסק דין זה.

סיכום ומסקנות

16. לנוכח עמדתה של הפסיקה המשפטית ניתן להסיק ולקבוע כי אכן הרשות המקומית אינה חבה בפינוי הפסולת העודפת. דרך קביעת כמותה של הפסולת הבסיסית יכול (ואולי אף ראוי ורצוי), שתעוגן בחוק העזר. ברם, ניתן בהחלט לקבוע אותה בהחלטה מינהלית המבוססת על הראיות בחוק העזר המבחינות בין פסולת ביתית לפסולת עסקית.