

בית המשפט המחוזי בחיפה

02 ינואר 2014

עת"מ 29255-03-13 מלוונות דן בע"מ נ' עיריית חיפה

בפני כב' השופט רון סוקול

העותרת

מלוונות דן בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד ח' כהן-הרמתי ואח'

נגד

המשיבה

עיריית חיפה

ע"י עו"ד נ' ברעם מהשירות המשפטי בעיריית חיפה

חקיקה שאוזכרה:

[חוק עזר לחיפה \(שמירת הסדר והניקיון\), תשמ"ב-1982: סע' 28, בפרק ג'](#)[תקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאיו ואגרות\), תשל"ו-1970: סע' לתוספת השניה, 6.02, 6.02 לתוספת בתוספת 1, 6.02 \(א\) בתוספת 2](#)[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]: סע' 242, 250, 326](#)[חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984](#)[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992: סע' 8 \(א\)](#)**פסק דין**

1. האם רשאית עיריית חיפה לדרוש מהעותרת לשלם אגרה עבור פינוי פסולת ממלוונות שבבעלותה והמצויים ברחבי העיר חיפה או שמא על העירייה לפנות את הפסולת, כולה או חלקה, במסגרת חובותיה כרשות מקומית ועל חשבון הארנונה המשולמת לה. זו השאלה שבה יש להכריע במסגרת העתירה שהוגשה לביטול חיובה של העותרת בתשלום אגרת פינוי פסולת מפעל על פי [חוק עזר לחיפה \(שמירת הסדר והניקיון\)](#), התשמ"ב-1982.

רקע

2. העותרת הינה חברה רשומה בישראל שבבעלותה שלושה בתי מלון ברחבי חיפה; מלון דן כרמל, מלון דן פנורמה חיפה ומלון גני דן חיפה. כל אחד מהמלוונות דואג לפינוי הפסולת מתחומו. מלון דן כרמל עושה כן כל השנים באמצעות קבלן פרטי; מלון גני דן משתמש בשירותי העירייה לפינוי הפסולת; ואילו מלון דן פנורמה פינה בעבר את הפסולת באמצעות קבלן פרטי, אך מראשית 2013 משתמש בשירותי פינוי הפסולת של העירייה.

3. על מנת לקבל את שירותי פינוי הפסולת מהעירייה נדרש מלון דן פנורמה לחתום על "חוזה לפינוי פסולת", במסגרתו התחייב לרכוש על חשבונו דחסן בנפח 12 מ"ק ולשלם לעירייה אגרת פינוי פסולת. החוזה נחתם על ידי משנה למנכ"ל הכספים של העותרת (נספח ב' לתשובה לעתירה). גם מלון גני דן נדרש לחתום על הסכם עם העירייה לקבלת שירותים וביום 8/1/13 חתם על "חוזה לפינוי פסולת" עם העירייה (חוזה מחודש) (נספח ג' לתשובה) ולפיו התחייב לשלם אגרת פינוי פסולת.

בהתאם לחוזי פינוי הפסולת בין בתי המלון של העותרת לעירייה, מפונה ממלון דן פנורמה פסולת בכמות של דחסן בנפח 12 מ"ק פעמיים בחודש וממלון גני דן מפונים מעל ל- 12,000 ליטר בשבוע.

4. ביום 13/11/12 פנתה ב"כ העותרת אל העירייה במכתב, בו הודיעה על התנגדותה לתשלום אגרת פינוי הפסולת. העותרת כפרה בסמכותה של העירייה לחייבה באגרה וטענה כי הינה זכאית לפינוי הפסולת ללא עלות נוספת מעבר לתשלומי הארנונה הגבוהים בהם היא נושאת.

5. באת כוח העירייה השיבה לעותרת במכתבה מיום 31/12/12, ולפיו גביית אגרת פינוי הפסולת בהתאם לחוק העזר הינה חוקית ומעוגנת בהוראות [חוק העזר לחיפה \(שמירת הסדר והניקיון\)](#), התשמ"ב-1982 (להלן "חוק העזר"). בתשובתה ציינה כי דרישת תשלום אגרת פינוי פסולת מעסקים המבקשים להתקשר עם העירייה בהסכם למתן שירותי פינוי מבוססת על אמות המידה שקבעה העירייה. רק עסקים שמפנים פחות מ 60 ליטר פסולת ביום פטורים מפינוי הפסולת בעצמם או מתשלום האגרה אם הפסולת מפונה על ידי העירייה.

נסיונות הצדדים הלגיע להסדר לא צלחו ועל כן הוגשה העתירה הנוכחית.

טענות הצדדים

6. לעותרת שתי טענות עיקריות כנגד חיובה בתשלום אגרת פינוי פסולת; האחת, כי תשלומי הארנונה שהיא משלמת כוללים גם תשלום עבור פינוי פסולת, לפחות בשיעור מינימאלי, ועל כן אין לדרוש ממנה פינוי עצמי או לחייבה בתשלום נוסף עבור פינוי הפסולת; השנייה, כי הגדרת "מפעל" בחוק העזר אינה סבירה בהיותה גורפת ואינה קובעת כל קריטריון המקנה פטור, ולו חלקי, מתשלום האגרה.

7. העירייה טוענת מנגד כי שירותי פינוי פסולת של מפעל אינם נכללים בליבת השירותים בגינם מוטל החיוב בארנונה, להבדיל משירות פינוי אשפה מבתי מגורים. העירייה מדגישה כי ההסדר הקבוע בחוק העזר מטיל על בעל מפעל את החובה לפינוי עצמי של הפסולת. ככל שבוחר בעל המפעל לעשות כן באמצעות שירותי העירייה, קובע חוק העזר (סעיף 28(ה)) כי עליו להתקשר עימה בחוזה. סכום האגרות בגין שירותי פינוי הפסולת באמצעות העירייה הינו אחיד, וקבוע בחוק העזר.

עוד טוענת העירייה כי ההגדרה הרחבה של "מפעל" בחוק העזר, הכוללת באופן מפורש גם בתי מלון, הינה סבירה. כמות הפסולת שמפיקים בתי מלון הינה חריגה ונובעת ממהות פעילותם והיקפה. העירייה מבהירה כי ההגדרה אינה יונקת את מהותה מתחום הייצור או התעשייה אלא ממהות העסק ומכמות הפסולת שהוא מייצר.

העירייה מציינת כי במהלך השנים נצבר אצלה ניסיון בנוגע לקטגוריות מסוימות של עסקים שאינם מפיקים פסולת חריגה ואין מקום לחייבם באגרה. כמו כן העירייה בודקת כל בעל עסק הטוען כי אין הוא מפיק פסולת או שהוא ממחזר את הפסולת, ובמידה ונמצא שאכן כך הוא, חיובו מבוטל. העירייה מוסיפה כי במחצית הראשונה של שנת 2012 היא גיבשה אמות מידה לחיוב באגרת פסולת מפעל, אשר אומצו על ידי אגף התברואה אצלה. בהתבסס על [תקנה 6.02 לתקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאיו ואגרות\)](#), התש"ל-1970 קובעות אמות המידה רף מנימאלי של 60 ליטר ליום לעסק לחיוב באגרה. בדיקת נתוני בתי המלון של העותרת על פי אמות מידה אלו, מחייבת את המסקנה כי על העותרת לשאת בעלויות פינוי הפסולת.

דיון והכרעה

8. כפי שאפרט להלן הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל באופן חלקי בלבד, כי אין כל פגם בגביית אגרת פינוי האשפה מהעותרת בשל פינוי הפסולת ממלונותיה אם כי יש להתערב באמות המידה לחיוב. ההכרעה במחלוקת מחייבת התייחסות לשלוש שאלות; סמכותה של העירייה לדרוש מעסקים שונים פינוי עצמי של פסולת או תשלום אגרה תמורת פינוי באמצעות שירותי העירייה; ככל שקיימת סמכות, האם נפל פגם בהכללתה של העותרת בהגדרת "מפעל" על פי חוק העזר; מהן אמות המידה להטלת החובה לפינוי עצמי.

סמכות העירייה לחייב בעלי עסקים בפינוי עצמי

9. אחת החובות היסודיות המוטלות על עירייה היא החובה לפעול לפינוי ולסילוק אשפה. חובה זו קבועה [בסעיף 242 לפקודת העיריות](#) (נוסח חדש) [להלן: "פקודת העיריות"]. [חוק שמירת הנקיין](#), התשמ"ד-1984 מוסיף כי על הרשות המקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת.

לצד החובות המוטלות על העירייה והשירותים שעליה לספק, מסורה בידיה הסמכות להשית על התושבים מס מוניציפאלי כללי – הארנונה ([סעיף 326 לפקודת העיריות](#) וכן [סעיף 8\(א\) לחוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), התשנ"ג-1992). כן מסורה בידי העירייה הסמכות להתקין חוקי עזר עירוניים שיסייעו בידה לבצע את החובות המוטלות עליה ([סעיף 250 לפקודת העיריות](#)), ולקבוע בהם הוראות בדבר הטלת אגרות, היטלים או דמי השתתפות (סעיף 251 שם).

10. בהתאם לסמכויות אלו קבעו רשויות מקומיות רבות חוקי העזר המטילים על בעלי נכסים מוגדרים לפנות בעצמם את הפסולת שנצברה בנכסיהם. [בבג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים \(2/1/13\)](#) (להלן: "עניין עיריית חולון") בחן בית המשפט העליון האם ומתי מוסמכת רשות מקומית לחוקק חוקי עזר שכאלו. בית המשפט, בפסק הדין שנכתב על ידי כבוד השופט ד' ברק-ארז, קבע כי

כלל "תחום סילוק הפסולת נופל בגדר סמכויותיה של הרשות המוקמת". כן קבע כי " לכאורה, פינוי אשפה היה מאז ומתמיד אחד מן התחומים המוסדרים על-ידי הרשות המקומית ובהתאם לכך מן התחומים שהפעילות בהם מכוסה על-ידי תשלום הארנונה הכללית". עם זאת הוסיף בית המשפט כי ייתכנו מצבים שבהם ניתן לערוך הבחנה בין עסקים שונים בכל הנוגע לחובת הרשות לפנוי הפסולת. בית המשפט ציין כי מקום שבו הפסולת שמייצר עסק אינה שיגרתית ומהווה חלק מהליך ייצור הכנסותיו ניתן לדרוש ממנו לשאת גם בעלויות פינוי הפסולת. וכך נאמר (פסקה 29):

"ההבחנה המוצעת כאן על-ידי העותרת אינה הבחנה מלאכותית אלא הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי ייצור. כיום, לא יכול להיות עוד ספק שהטיפול בפסולת שהיא תולדה של תהליכי ייצור 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"

עוד הוסיף בית המשפט וציין כי הטלת חובת פינוי עצמי או חובת תשלום עבור הפינוי מתיישבת עם עיקרון "המזהם ישלם", עיקרון שמצא את עיגונו במספר רב של חיקוקים. אף שלא מדובר במפעלים מזהמים, ראוי שבעלי עסקים המייצרים פסולת מוגברת יישאו בעלויות פינוי. בית המשפט הדגיש כי הטלת חובת פינוי עצמי או חובת תשלום אגרה, תעודד את בעלי העסקים למצוא דרכים לצמצום הפסולת כמו מיחזור וכדומה והדבר יסייע לצמצום נזקי הפסולת התעשייתית.

11. רואים אנו כי השאלה הראשונה הוכרעה כבר בפסק הדין בעניין עיריית חולון ועל כן ברי כי לעיריית חיפה סמכות להטיל חובת פינוי עצמי או לדרוש תשלום אגרה נפרדת עבור פינוי פסולת מבעלי עסקים ובעלי נכסים המייצרים כמויות או סוגי פסולת חריגים.

קיומה של סמכות אינו מחייב את המסקנה כי הרשות המקומית יכולה להטיל חובת פינוי עצמי או חובת תשלום על כל בעלי הנכסים או על כל בעלי העסקים בעיר ועל נפנה לבחון את הוראות חוק העזר והגדרת החייבים על פיו.

הגדרת מפעל בחוק העזר

12. חוק העזר דן בפרק ג' בנושא פינוי האשפה ברחבי העיר. החוק קובע הוראות שונות בדבר חובת התקנת מתקני אשפה, הצבת כלים לפינוי אשפה, הוראות בדבר פינוי פסולת מיוחדת כמו פינוי פסולת בניין, פינוי פסולת צמחים וכו'. סעיף 28 לחוק העזר קובע הוראה כללית בדבר פינוי פסולת ממפעל:

“(א) המחזיק במפעל חייב בפינוי פסולת מפעל.

(ב) פינוי פסולת מפעל ייעשה על פי אישור מאת ראש העיריה ובהתאם לתנאים שקבע.

(ג) המפקח רשאי, בהודעה בכתב, לדרוש מכל אדם החייב בפינוי פסולת בנין, פסולת צמחים וגזם או פסולת מפעל (להלן בסעיף זה – פסולת), לפנות את הפסולת וכן רשאי הוא לדרוש מאותו אדם לבצע את כל העבודות הנחוצות לשם פינוי הפסולת בהתאם לפרטים, לתנאים ולמועדים הקבועים בהודעה, ולפי התנאים המפורטים בסעיף 22(ג).

(ד) החייב בפינוי הפסולת, שנמסרה לו הודעה כאמור, חייב למלא אחריה.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (א) – פנה מחזיק המפעל לעיריה בבקשה כי תפנה במקומו ועל חשבונו את פסולת המפעל, והסכימה העיריה לכך, ישלם לעיריה אגרה בשיעור שנקבע בתוספת הראשונה בנוסף לאגרת פינוי אשפה לפי סעיף 27, וייערך הסכם בין העיריה לבין מחזיק המפעל.”

סעיף זה מטיל חובת פינוי עצמי של פסולת ממפעל על המחזיק בנכס. פינוי שכזה יכול להעשות על ידי המחזיק או על ידי קבלן שאושר על ידי ראש העיר. החייב בפינוי יכול גם להתקשר עם העירייה שתעניק לו שירותי פינוי פסולת ממפעל (סעיף 28(ה)).

13. החייבים בפינוי העצמי הם כל המחזיקים במפעל ועל כן יש לבחון מי כפוף להגדרה זו. “מפעל” מוגדר בחוק העזר כדלקמן:

“בית מלאכה, בית חרושת, מוסך, עסק סיטונאי, מחסן סיטונאי, סופר-סל, סופרמרקט, חנות כל-בו, חנות “שקס” או כל חנות המוציאה לדעת המפקח, כמות גדולה של פסולת נייר או אריזות מחמרים שונים, בית הארחה, בית מלון, בית חולים, בית הבראה, מסעדה, אוניברסיטה, טכניון, מקום לעינוג ציבורי, מפעל לעיבוד נתונים, משרד להנהלת חשבונות ממוכנת וכל מקום אחר שאינו משמש למגורים שמופקת ממנו פסולת עקב ניהול עסק או תהליך ייצור” (ההדגשה לא במקור).

רואים אנו כי הגדרת “מפעל” בחוק העזר היא הגדרה רחבה מאוד; היא כוללת הגדרה בסיסית המבוססת על טיב פעילות העסק, שבה מפורטים במפורש סוגי עסקים שונים שייחשבו כמפעל. היא כוללת גם הגדרה שיורית מבוססת על קריטריון כמותי לפיה ניתן להוסיף להגדרת מפעל גם עסקים נוספים, אם מצא המפקח כי מופקת מהם כמות גדולה של פסולת “עקב ניהול עסק או הליך ייצור”. מכוח ההגדרה הבסיסית מוטלת על המחזיקים בכל העסקים המנויים בה חובת פינוי עצמי ללא קשר לסוג, כמות וטיב הפסולת המופקת מהם. שאר בעלי העסקים יחויבו בפינוי עצמי על פי שיקול דעת הרשות המותנה רק במקור הפסולת “ניהול עסק או הליך ייצור”. אין התייחסות במסגרת שיקול הדעת לכמויות הפסולת, טיב הפסולת וכדומה. בתי מלון נכללים ברשימת העסקים הכלולים בהגדרה הבסיסית של מפעל.

14. בשנת 2012 גיבשה העירייה אמות מידה לחיוב באגרת פינוי פסולת מפעל. אמות מידה אלו נקבעו תוך השוואה לפסולת המופקת בצריכה ביתית למגורים, אשר בעצמה מבוססת על דרישות נפח כלי האצירה כקבוע בתוספת [לתקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאים ואגרות\)](#), התש"ל-1970. סעיף [6.02 לתוספת לתקנות אלו](#) קובע כי בדירת מגורים נדרש כלי אצירת אשפה בנפח של 60 ליטר ליום ליחידת דיור.

אמות המידה כוללות הוראות השונות במעט מחוק העזר. נקבע כי רשימת העסקים הכלולים בהגדרה הבסיסית של מפעל, יוצרת רק חזקה עובדתית הניתנת לסתירה ולפיה בעסקים אלו מופקת פסולת בכמות העולה על הרף של 60 ליטר ביום. לפיכך נקבע כי גם בעסקים המוזכרים בהגדרה הבסיסית ניתן לפטור את המחזיקים מחובת פינוי עצמי אם יוכח כי כמות הפסולת המופקת על ידם נופלת מ- 60 ליטר ביום.

15. הוראה נוספת המצויה באמות המידה שמחייבת התייחסות הינה ההוראה בסעיף 8 לאמות המידה העוסקת ב"מתחמים מורכבים", דהיינו מתחמים הכוללים סוגי עסקים שונים (כמו למשל- קניון). נקבע באמות המידה כי אם במתחם ישנן הסדר של פינוי פסולת מרוכז, יראו בכל המתחם כעסק אחד. עם זאת, הוסף כי ראוי "לבחון את היקף הפינויים, ומהות העסקים בכל מתחם כזה בנפרד ולקבל החלטה מושכלת המאשרת על ידי השירות המשפטי". משמע, למרות ההוראה הכללית לפיה היחס למתחם מורכב יהיה כשל עסק בודד, נותר שיקול דעת לסטות מהוראה זו.

16. דומה, שאין צורך להכביר מילים על הקשיים העולים מההוראות האמורות. נוצר למעשה מצב שבו חוק העזר אינו משקף את ההוראות על פיהן פועלת העירייה. לא מדובר רק באמות מידה להפעלת שיקול דעת שהוענק בחוק, אלא באמות מידה המאפשרות סטיה מהוראות החוק. קביעת הנחיות כאלו אינה עולה בקנה אחד עם תכליתן של אמות המידה.

בדרך כלל אמות המידה נועדו להנחות את הרשות המינהלית בהפעלת שיקול הדעת או למלא חסר בחקיקה. לקביעת אמות מידה להפעלת שיקול דעת או לקביעת הנחיות פנימיות להפעלת שיקול דעת, יתרוונות רבים (ראו ד' ברק-ארז, [משפט מינהלי](#), כרך א' 230 (2010)). עם זאת, הנחיות פנימיות ואמות מידה להפעלת שיקול דעת אינן יכולות להטיל חובות על האזרח, מקום שהחוק המסמיך אינו עושה זאת, שהרי הדבר סותר את עיקרון החוקיות (ראו ד' ברק-ארז, שם, עמ' 132-130).

גם הענקת פטורים על פי הנחיות פנימיות מקום שהחוק המסמיך לא העניק שיקול דעת להענקת פטורים שכאלו, נוגד את עיקרון החוקיות שהרי הענקת פטור לאחד, משמעה הכבדת הנטל על האחר (ראו [ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, מר צבי גוב-ארי](#), [פורסם בנבו] (ניתן ביום 27/06/2011)).

זאת ועוד, הנחיות והוראות נוהל, אינן יכולות להישאר בתוככי הרשות המינהלית, אלא יש חובה לפרסמן ולאפשר לכל אזרח לכלכל צעדיו על פיהן (ראו [בג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים](#), [פ"ד נג' 728 \(2\) \(1999\)](#); [בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו' \(3\) 501, 515 \(1992\)](#))).

17. כאן נדגיש כי באמות המידה של העירייה נקבע כי מפעל (כהגדרתו בחוק העזר) שהפסולת המופקת על ידו נופלת מ-60 ליטר ליום, לא יחויב בפינוי עצמי. הוראה כזו חייבת להיות מובאת לידיעת העוסקים שאחרת מי שרואה עצמו כנכלל בהגדרה הבסיסית, הגדרה שאינה מבוססת על קריטריון כמותי כלשהו, לא יוכל לכלכל צעדיו, לצמצם את הפסולת ולדרוש שזו תפונה על ידי העירייה במסגרת חובותיה הכלליות. כך גם ראוי כי בעלי עסקים במתחמים מורכבים יבינו את משמעות אמות המידה וישקלו האם ברצונם להתקשר יחדיו בפינוי מרוכז, שאז יחויבו בפינוי עצמי או בתשלום אגרה, או שמא כל עסק יתחייב בפינוי הפסולת המופקת בעסקו לבד כך שלפחות חלקם יהנו מהפטור בשל כמות קטנה של פסולת.

מן האמור מתחייבת המסקנה כי על העירייה לפעול, לא רק לפרסום אמות המידה, אלא גם לתיקון חוק העזר באופן שחוק העזר יציג באופן ברור את המבחנים להטלת חובת פינוי עצמי והחריגים לחובה זו.

18. לאחר שאמרנו כל זאת, יש לבחון מהי משמעות הדברים לגבי העותרת. העותרת מפעילה בתי מלון ואלו מצויים ברשימת העסקים שבהגדרה הבסיסית. על פי הנתונים שהוצגו, כמויות הפסולת שמופקות על ידי העותרת במלוונות הינם גדולות ביותר (ממלון גני דן מפונים 12,000 ליטר בשבוע, שהם מעל ל-1,714 ליטר ליום). דומה שכל בר דעת מבין כי בית מלון שונה מבית מגורים, אף שגם במלון מתגוררים אורחים. היקף הפסולת המופקת במלון, כל עוד לא הוכח אחרת, צפויה להיות גדולה. בבית המלון יש בדרך כלל עסקים רבים, חדרי אוכל, מסעדות, אולמות אירועים, אולמות כנסים, חנויות וכדומה. כל אלו מפיקים פסולת. בבית מלון חדרים רבים, המנוקים מדי יום. האורחים מתחלפים בקצב תדיר וגם בכך יש להביא לריבוי פסולת. יתרה מזאת, יש להניח כי לא כל הפסולת דומה לפסולת ביתית רגילה.

לפיכך, דומני כי הכללת בתי מלון בהגדרה הבסיסית הינה סבירה ואין בה כל פסול (כפוף לאמור להלן). יוסף, כי ניתן לאמץ את דברי בית המשפט בעניין עיריית חולון ולקבוע כי הפסולת המופקת בבית מלון, היא תוצר לוואי של ניהול המלון. שירותי פינוי הפסולת הינם חלק משירותי ניהול בית המלון, הם חלק מגורמי היצור של בית המלון ועל כן אין פסול בקביעה שבית מלון יכלל בהגדרת מפעל.

אמות המידה לחיוב בפינוי עצמי על פי חוק העזר

19. כפי שצוין לעיל, אמות המידה שפורסמו על ידי העירייה בשנת 2012 לוקות בפגמים שונים; הן מהוות סטייה מהוראות החוק, יש בהן הטלת חיובים והענקת פטורים שלא בגדר שיקול הדעת המוקנה בחוק והן אינן מפורסמות כראוי. דומני כי נפל פגם נוסף בחוק העזר ובאמות המידה, שעניינו ההבחנה בין פינוי פסולת הנכללת בגדר השירותים הבסיסיים להם זכאי כל תושב המשלם ארנונה לבין פינוי פסולת חריגה בגינה ניתן לרוש פינוי עצמי או תשלום אגרת פינוי.

בעניין עיריית חולון ציין בית המשפט כי יש מקום להבחין בין "פינוי אשפה בסיסי", לבין "פינוי שמהווה המשך של תהליך היצור" (פסקה 29). עוד ציין בית המשפט, בהתייחסו לנוסח המוצע של חוק העזר לעיריית חולון (פסקה 46):

"עיריית חולון עצמה תיטיב לעשות אם תחזור ותבחן את נוסחו של חוק העזר החדש אותו הגישה לאישורו של משרד הפנים. לכאורה, חוק העזר החדש בנוסחו הנוכחי אינו בהיר דיו באשר להבחנה הנורמטיבית שצריכה להיות מונחת ביסודו – ההבחנה בין עלויות הפינוי הבסיסיות המכוסות על-ידי הארנונה הכללית לבין עלויות הפינוי של פסולת נוספת חריגה".

ובהמשך:

"ההבחנה צריכה להיות ברורה בנוסחו של חוק העזר, ולא להיות גלויה ל"יודעי ח"ן" בלבד, מה גם שללא אמירה מפורשת היא עלולה להשתכח מהלב במהלך השנים שבהם ייושם חוק העזר ויעודכנו תעריפיו. על ההבחנה למצוא ביטוי בעקרון נורמטיבי, ולא אך בקביעת שיעור האגרה. קודם העיקרון, אחר כך יישומו".

20. גם חוק העזר לחיפה וגם אמות המידה אינם עושים הבחנה שכזו. על פי הוראות חוק העזר ועל פי אמות המידה, משנמצא כי המחזיק בנכס מנהל בו עסק הנכלל בהגדרה הבסיסית או בהגדרה השיוויונית, עליו לפנות את כל הפסולת בכוחות עצמו או לשלם אגרה בגין כל הפסולת.

אין כל התייחסות להבחנה בחוק בין אותו חלק מהפסולת הנכלל בשירותים הבסיסיים של העירייה, לבין הפסולת החריגה. אין גם טענה בפניי, כי אגרת פינוי הפסולת כוללת בחובה הטבה כלשהי, בגין עלות פינוי הפסולת הבסיסית. העירייה חייבת ליצור הבחנה ולקבוע קריטריונים ברורים מהו היקף פינוי הפסולת בכל עסק שיכלל בגדר השירותים הבסיסיים שמעניקה העירייה ואשר בגינו לא ידרש פינוי עצמי ולא תידרש אגרת פינוי.

21. כאן אוסיף, כי באמות המידה נקבע קריטריון כמותי של 60 ליטר ליום לכל עסק, כקריטריון לפינוי במסגרת השירותים הבסיסיים שמעניקה העירייה. כמות זאת נלקחה כאמור מתקנות התכנון והבנייה לגבי כלי אצירה לדירת מגורים.

קריטריון זה אינו יכו להיחשב כקריטריון סביר כאשר בוחנים פינוי פסולת מעסקים, לא כל שכן, מעסק כמו בית מלון. לא ייתכן שאותו רף מקסימאלי של 60 ליטר, ישמש כקריטריון לחיוב בפינוי עצמי גם לחנות בודדת וגם לבית מלון המשרת מאות אורחים מדי יום. אפילו תקנות התכנון והבנייה, (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, עליהן סומכת העירייה, מבחינות בין כלי אצירה לדירה, לבין כלי אצירה בעסקים אחרים. וכך נאמר בסעיף 6.02(א) לתוספת השניה לתקנות:

(1) דירת מגורים - נפח של 60 ליטרים ליום ליחידת דיור, נפח כלי אצירה מינימלי למבנה 240 ליטרים;
(2) משרדים ותעסוקה - נפח של 1 עד 1.5 ליטרים ליום למטר מרובע עיקרי;

- (3) תעשייה קלה ומלאכה - נפח של 4 עד 6 ליטרים ליום למטר מרובע עיקרי;
- (4) מסחר למעט מרכול - נפח 4 ליטרים ליום למטר מרובע עיקרי;
- (5) במבנים למסחר או תעסוקה, שבהם עסקים המרכזים אריזות, רשאית הרשות המקומית לדרוש התקנת מכבש לאריזות, אם לא נדרשה מכולת דחס;
- (6) למבנים אחרים - על פי ניתוח הנדסי שיוגש בידי המבקש, באישור המהנדס.

רואים אנו כי התקנות קבעו קריטריונים שונים לעסקים שונים ואימצו מבחנים המבוססים על שטח בית העסק. ככל שהעירייה מבקשת לאמץ את הקריטריונים האמורים, צפוי כי תאמצם גם לגבי בתי העסק ולא תשווה את הכמות של דירת מגורים לבית עסק מבלי להתייחס לסוג העסק ולגודלו.

הסעדים

22. מכל האמור עולה, כי הטלת חובת הפינוי העצמי של הפסות שהוטלה על העותרת אינה חורגת מהוראות חוק העזר. עם זאת, ראינו, כי חוק העזר ואמות המידה שנקבעו על פיו לוקים בחסר ואינם כוללים הבחנה נדרשת בין פסולת בסיסית שתפונה במסגרת השירותים הבסיסיים שמעניקה העירייה, לבין פסולת חריגה לגביה ניתן להטיל חובת פינוי עצמי או תשלום אגרה חלף הפינוי.

23. כאשר נמצא ליקוי בחוק עזר או בתקנות, אין הכרח להכריז על בטלותו של החיוב שהוטל על פיו. ביטול כולל של החיוב משמעו הטלת חובה על הציבור לשאת גם בפינוי פסולת חריגה וכאמור, אין כל פסול עקרוני בהטלת חובת פינוי או תשלום אגרה בשל פינוי פסולת חריגה. בנסיבות שכאלו, ראוי שבית המשפט יעכב את מתן הסעד, יימנע מביטול ההסדר הקיים ויימנע מתוצאה שעשויה להטיל מעמסה בלתי סבירה על הציבור כולו (ראו לעניין השעיית סעד, [בג"צ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל](#) (21/02/2012); [בג"צ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא\(2\) 2002 \(2006\)](#); ["מרזל" השעיית הכרזת הבטלות" משפפט וממשל ט 39 \(2006\)](#)).

לפיכך, נראה לי נכון להורות כי על העירייה לקבוע, תוך 3 חודשים מהיום, קריטריונים חדשים להבחנה בין פסולת בסיסית שתפונה ללא חיוב נוסף, לבין פסולת חריגה שתפונה בפינוי עצמי או תוך תשלום אגרת פינוי. לאחר קביעת הקריטריונים יותאמו חיובי העותרת על פיהם. אם לא ייקבעו קריטריונים ברורים תוך המועד האמור, לא תוכל העירייה להמשיך ולגבות אגרת פינוי אשפה או לדרוש פינוי עצמי של הפסולת מהעותרת. קריטריונים אלו יפורסמו כנדרש ויובאו לידיעת כל ציבור בעלי העסקים בעיר.

אוסוף, כי ראוי שהעירייה תבחן את חוק העזר, תתאימו ותתקנו, כך שיכלול אף הוא קריטריונים ברורים להבחנה בין סוגי הפסולת.

סוף דבר

24. לאור כל האמור הנני דוחה את טענת העותרת כי אינה חייבת באגרת פינוי אשפה וכי אינה כלולה בהגדרת מפעל על פי חוק העזר. עם זאת, אני מורה כי על העירייה לפעול כאמור בסעיף 23 לעיל ולקבוע הוראות להבחנה בין סוגי הפסולת, שאחרת לא תוכל לדרוש מהעותרת תשלום אגרת פינוי או פינוי עצמי.

בנסיבות האמורות, הנני מחייב את העירייה לשלם לעותרת הוצאת ושכר טרחה בסך כולל של 7,500 ₪. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד לתשלום המלא בפועל.

ניתן היום, א' שבט תשע"ד, 02 ינואר 2014, בהעדר הצדדים.

רון סוקול 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)