

**הנדון : נוהל-חיוב באגרת פינוי פסולת מפעל (סעיף 28 לחוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון-), התשמ"ב-1981**

**א. מטרת הנוהל :**

1. מטרתו של נוהל זה היא לחדד ולעדכן את ההנחיות הקיימות בנושא חיוב עסקים באגרת פינוי פסולת מפעל. זאת בהמשך להנחיות קודמות שמושמות החל מיוני 2012 ובעקבות פסיקת בית המשפט העליון בנושא שחלה לאחר ישום ההנחיות הקודמות.

**ב. רקע משפטי**

2. אגרת פינוי פסולת מפעל נגבית מכוח סעיף 28 לחוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון) תשמ"ב-1981. הקובע:

**פינוי פסולת מפעל**

(תיקונים: התשמ"ג, התש"ס)

28. (א) המחזיק במפעל חייב בפינוי פסולת מפעל.  
(ב) פינוי פסולת מפעל ייעשה על פי אישור מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאים שקבע.  
(ג) המפקח רשאי, בהודעה בכתב, לדרוש מכל אדם החייב בפינוי פסולת בנין, אשפת צמחים 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 22ג).  
(ד) החייב בפינוי הפסולת, שנמסרה לו הודעה כאמור, חייב למלא אחריה.  
(ה) על אף האמור בסעיף קטן (א) - פנה מחזיק המפעל לעירייה בבקשה כי תפנה במקומו ועל חשבונו את פסולת המפעל, והסכימה העירייה לכך, ישלם לעירייה אגרה בשיעור שנקבע בתוספת הראשונה בנוסף לאגרת פינוי אשפה לפי סעיף 27, וייערך הסכם בין העירייה לבין מחזיק המפעל.

בסעיף 1 לחוק העזר הנ"ל מוגדרים מפעל ופסולת מפעל:

"מפעל" - בית מלאכה, בית חרושת, מוסך, מעבדה, עסק סיטונאי, מחסן סיטונאי, סופר-סל, סופרמרקט, חנות כל-בו, חנות שק"ם 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;  
"פסולת מפעל" - אשפה מכל מקום שאינו משמש למגורים, שיירי מפעל, פסולת מכל הסוגים המתקבלים מתהליך הייצור או העיסוק של מפעל לרבות פסולת בנין המתקבלת מתהליך כאמור.

3. נקודת המוצא של העירייה הינה כי העסקים המחויבים בפינוי עצמי של פסולת המפעל או בחתימה על הסכם ותשלום אגרה, לפי בחירתם, מייצרים פסולת המצדיקה חיובם בתשלום, שכן, ניתן להם שירות נוסף מעבר לשירות שנותנת העירייה לתושביה במסגרת פינוי האשפה הנכלל בסל הארנונה. עוד יש לציין שחוק העזר נחקק לפני הקפאת הארנונה בשנות השמונים, כך שקיימת חזקה שפינוי פסולת המפעל לא נכללה בסל השירותים בגינם גובה העירייה ארנונה.

4. בינואר 2013 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 1756/10 עיריית חולון, נ' שר הפנים ואח'. בפסק הדין קובעת השופטת דפנה ברק ארז חד משמעית כי גביית אגרת פסולת מפעל מכוח חוק עזר הינה חוקית ומשתלבת עם השיקול הסביבתי ועם העיקרון כי המזהם משלם. יחד עם זאת לעניין הנדון בעתירה קבעה השופטת ברק ארז **כי בחוק עזר חדש** צריכה להיות הבחנה נורמטיבית בין עלויות הפינוי הבסיסיות המכוסות על ידי הארנונה הכללית לבין עלויות הפינוי של פסולת נוספת חריגה. השופטת הטילה על משרד הפנים לקבוע אמות מידה בנושא. נכון למועד הוצאת נוהל זה לא פורסמו כל אמות מידה
5. קדמו לפסק הדין בבג"צ חולון הנ"ל פסקי דין של בתי משפט לעניינים מנהליים שהדגישו את הצורך בקביעת קריטריונים ברורים לחיוב באגרת פינוי פסולת מפעל.
6. יש להדגיש כי בעיריית חיפה המצב המשפטי שונה מבעיריות אחרות, שעניינן נדון בבתי משפט, באשר, בהתאם לסעיף 28 לחוק העזר הנ"ל, החובה לפנות את פסולת המפעל חלה מלכתחילה על בעל המפעל. פינוי באמצעות העירייה כנגד תשלום האגרה הקבועה בתוספת הנו עניין הסכמי הכפוף לרצון בעל המפעל ולהסכמת העירייה ולהתקשרות ביניהם בהסכם לשם כך, כאשר חוק העזר קובע רק את שיעור התמורה החוזית. הבדל זה מביא אותנו למסקנה כי ככל שבעל מפעל בוחר להתקשר עם העירייה כאמור, יש לחייבו באגרה הקבועה בחוק העזר, החל מהקוב הראשון, ללא זיכוי רעיוני בגין פינוי אשפה בכמות ביתית (כפי שהוצא בערכאות שונות בהקשר של רשויות אחרות), שכן מצבו של מי שהתקשר בהסכם כאמור, לא אמור להיות שונה משל מי שבחר לפנות את (כל) פסולת המפעל בעצמו או באמצעות קבלן פינוי פרטי.
7. לאור כל הנ"ל, נקבעו, החל מיוני 2012, קריטריונים ברורים לאבחנה האם העסק מפיק פסולת חריגה או לא תוך הגדרת כמות הפסולת המינימאלית שלא תוגדר כפסולת מפעל ושפינוייה נכלל לצורך העניין בסל הארנונה.

#### ג. אמות המידה לחיוב באגרת פינוי פסולת מפעל

8. עמדת היועץ המשפטי לעירייה הינה, כי אין פגם בהוראת חוק העזר המחייבת פינוי פסולת מפעל או תשלום לעירייה. ואולם, יישומו הנכון מחייב כי הדרישה לפינוי עצמי או תשלום האגרה תוגבל רק לעסקים אשר כמות האשפה המיוצרת בהם הנה אכן פסולת מפעל במובחן מפסולת עסקית רגילה.
- כאמור בפסקי הדין הנ"ל וכמתבקש מסדרי המינהל התקין, יש צורך לקבוע קריטריונים ברורים המבחינים בין פסולת רגילה לפסולת מפעל, ככל שאלה אינם קבועים כבר בחוק העזר.
9. חוק העזר קובע רשימה של סוגי עסקים (מפעל, בית מלאכה מוסך וכו') המוגדרים כמפעל לצורך העניין. ביחס לעסקים אלה קיימת חזקה מכוח הוראת חוק העזר כי הם מפעל המייצר פסולת חריגה (פסולת מפעל). **על כן, בהעדר ראיה חד משמעית אחרת, יש להניח לגביהם כי הם חייבים בפינוי פסולת מפעל עצמאי או תשלום אגרת פינוי.**
- להלן הרשימה במלואה : בית מלאכה, בית חרושת, מוסך, מעבדה, עסק סיטונאי, מחסן סיטונאי, סופר-סל, סופרמרקט, חנות כלבו, חנות שק"ס, בית הארחה, בית מלון, בית חולים, בית הבראה, מסעדה, אוניברסיטה, טכניון, מקום לעינוג ציבורי, מפעל לעיבוד נתונים, משרד להנהלת חשבונות ממוכנת.
10. ביחס לחנויות ויתר העסקים, יש צורך בהערכה מצד העירייה (המפקח) בדבר כמות האשפה אשר תחשב כמות גדולה ההופכת את החנות/העסק ל"מפעל" לעניין חוק העזר.

נהלי השירות המשפטי – עיריית חיפה  
שם הנוהל : נוהל חיוב באגרת פינוי פסולת מפעל  
עורכי הנוהל : עו"ד רשף חן – היועץ המשפטי לעריית חיפה  
עו"ד נורית ברעם עוזרת ראשית ליועץ המשפטי

תאריך : \_\_\_ אוגוסט 2013

הדבר מחייב אמת מידה כמותית אשר בהעדרה בחוק העזר עצמו יש לקובעה בנוהלי עבודת העירייה.

11. מושכל ראשון לתקינות אמות המידה הוא כי הן תהיינה שוויוניות ורציונאליות כאמור לעיל.

ההיגיון נותן (וכך גם נקבע בפסיקה) כי אמת המידה תהיה ביחס לצריכה ביתית למגורים שניתן לראותה כצריכה ה"סטנדרטית" הנמצאת בגדר סל השירותים הבסיסי לו מחויבת העירייה. המפתח המתבקש לקביעת הצריכה הביתית הן דרישות נפח כלי האצירה הקיימות בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאים ואגרות) ביחס לבית מגורים (להלן "התקנות"). על פי עיקרון זה, בנוסף לסוגי העסקים המפורטים בחוק העזר, כל חנות או עסק אחר המפנה ליום נפח אשפה החורג מהכמות הקבועה בתקנות הנ"ל ייחשב כעסק המפיק פסולת מפעל.

12. התקנות קובעות :

### בסימן ב' - בחירת כלי אצירת אשפה, מבנה לריכוזם ואיתורן<sup>1</sup>

" בחירת כלי אצירת אשפה (תיקון התשס"ט)

" 6.02 (א) סוגי כלי אצירת אשפה וכמותם לבניין, ייקבעו בידי הרשות המקומית ויירשמו בתיק המידע, בהתחשב בתדירות פינוי, לפי מפתחות, כדלקמן :

(1) דירת מגורים - נפח של 60 ליטרים ליום ליחידת דיור, נפח כלי אצירה מינימלי למבנה 240 ליטרים ; "

13. על כן, חנות או עסק אחר, שאינו נכלל ברשימה שבחוק העזר, לא יחויב באגרת פינוי פסולת מפעל אלא אם יש למפקח יסוד לקבוע כי העסק מפנה פסולת בכמות העולה על 60 ליטר ליום. ולהפך, כל עסק החורג מכמות זו יחויב בפינוי עצמי או אגרה.  
יש להעיר שעוד קודם להפעלתו של נוהל זה נקבע כי אין חלות להוראות סעיף 28, על חנויות בגדים, חנויות נעליים, מספרות, חניונים ללא תחנות שטיפת רכב, ועסקים למחזור בקבוקים.

14. יש לציין עם זאת כי גם ביחס לעסקים הנכללים ברשימה, תכלית החוק היא לפתור את סוגיית כמות האשפה החריגה. ההבדל בינם לבין החנויות והעסקים האחרים היא רק, שביחס לאלה המופיעים ברשימה יש חזקה מכוח חוק העזר כי מטבעם הם מיצרים כמות חריגה של פסולת ולכן הם בגדר "מפעל" לעניין החוק. ואולם לאור תכלית החוק, במידה ובעל עסק המופיע ברשימה (למשל מוסך) יוכיח למפקח כי כמות הפסולת המופקת מעסקו אינה עולה על 60 ליטר ליום, יהיה מקום לפטור גם אותו מתחולת החוק.

15. עלתה שאלה ביחס למתחמי עסקים (למשל קניונים) הכוללים תמהיל של עסקים חייבים ופטורים. עמדתנו היא שהיכן שעל פי תכנון ותפעול המתחם פינוי האשפה מרוכז, יש להתייחס על כלל המתחם כאל עסק אחד. יחד עם זאת, לאור ההתפתחויות בפסיקה, והסדרים בתיקים שהתייחסו גם למתחמי עסקים - יש לבחון את היקף הפינויים ומהות העסקים בכל מתחם כזה בנפרד ולקבל החלטה מושכלת המאושרת על ידי השירות המשפטי.

<sup>1</sup> התוספת השנייה לתקנות סימן ב' (חלק ו') סעיף 6

נהלי השירות המשפטי – עיריית חיפה  
שם הנוהל : נוהל חיוב באגרת פינוי פסולת מפעל  
עורכי הנוהל : עו"ד רשף חן – היועץ המשפטי לעיריית חיפה  
עו"ד נורית ברעם עוזרת ראשית ליועץ המשפטי  
תאריך : \_\_\_ אוגוסט 2013

#### ד. הגורם המטפל

16. ממונה הסכמים וגבייה באגף התברואה אחראי ליישום נוהל זה בכללותו ולהפצתו בקרב מנהלי האזורים האחראים להחתמת ההסכמים ולקביעת עצם החיוב באגרת פינוי פסולת מפעל בהתאם לנוהל. יש לעדכן את מנהלי האזורים בפרטי נוהל זה מיד עם הפצתו.
17. מנהל אגף התברואה או מי שימנה מטעמו, אחראי לבחינת התאמתו של כל הסכם לפינוי פסולת מפעל לנוהל זה קודם לחתימתו על ההסכם.
18. יש לפעול להפסקת החיובים של עסקים שעל פי הקריטריונים לא היו אמורים להיות מחויבים באגרת פינוי פסולת מפעל, וחתמו על הסכמים לפני יוני 2012. באחריות ממונה על הסכמים וגבייה באגף התברואה.
19. לגבי עסקים שלא היו אמורים להיות מחויבים באגרה על פי הקריטריונים וצברו חובות, יש להעביר לבדיקה משפטית לפני הפניית התיק לעו"ד חיצוני לצורך הגשת תביעה, כדי לשקול אם יש מקום בכלל לנקיטת הליכים משפטיים לגביית החוב. באחריות ממונה על הסכמים וגבייה באגף התברואה והשירות המשפטי.
20. ממונה הסכמים וגבייה באגף התברואה יעביר לבדיקה משפטית כל טענה הנטענת במסגרת הליכים משפטיים קיימים על פיה העסק לא היה צריך להיות מחויב מלכתחילה באגרת פינוי פסולת מפעל והיועץ המשפטי או מי מטעמו ייתנו המלצתם בנושא.

**נוהל זה נערך על ידי השירות המשפטי לעירייה באוגוסט 2013**