

עת"מ 71049-03-22

בבית המשפט המחוזי מרכז בלוד

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

לפני כבוד השופט ד"ר שמואל בורנשטיין

העותרת:

שירותי בריאות כללית, אגודה עותמנית רשומה מס' 611/99

ע"י ב"כ עו"ד מלכה אנגלסמן ו/או עו"ד רועי רמר

ממשרד עורכי דין מ. פירון ושות'

מרח' השלושה 2 תל אביב יפו 6706054

טל': 03-7548693 ; פקס : 077-2299693

- נ ג ד -

המשיבה:

עיריית ראשון לציון

ע"י ב"כ עו"ד, משפילמן, קורן, זמיר ושות', עורכי דין

מרח' לינקולן 20, תל אביב יפו 67134

טל': 03-6254666 ; פקס : 03-6254669 ; דוא"ל : office@skzlaw.co.il

- ו ב ע נ י נ -

ובעניין:

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)

מדרך מנחם בגין 154 תל אביב יפו 6492107 ת"ד 33260

טל': 073-3924700 ; פקס : 02-6468017

דוא"ל : mazkirut-merkaz-ezra@justice.gov.il

המועד האחרון להגשה : 20.8.2023

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 3.1.2023 ובהמשך להודעתה בדבר התייצבותה להליך, מוגשת בזאת עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה.

א. הרקע

1. העתירה דנן הוגשה נגד חיוב העותרת (להלן: "כללית" או "העותרת") על ידי המשיבה (להלן: "העירייה") באגרת פסולת בית עסק לפי סעיף 30 לחוק עזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1989 (להלן: "חוק העזר" ו-"אגרת פסולת בית עסק") בגין נכסיה בעיר.

(1) טענות כללית

2. לטענת כללית, החיוב אינו חוקי וחרג בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות אשר לא נוהגות להטיל אותו על גופים כדוגמת כללית, ובעל השלכות תקציביות חמורות עליה ועל מבוטחיה.
3. טענתה המרכזית של כללית היא לפטור מתשלום אגרת פסולת בית עסק או כל אגרה אחרת בשם דומה לנוכח הוראת סעיף 5ג(ד) לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן: **"פקודת הפיטורין"** או **"הפקודה"**), זאת בדומה לגופים אחרים כגון מוסדות חינוך, צדקה ודת – הפטורים מאגרה זו.
4. כללית סוקרת את ההיסטוריה החקיקתית וטוענת שהטלה הדרגתית של חובת תשלום ארנונה חלקית על גופים כאמור החל משנת 2003 מהווה תחליף לאגרות סילוק אשפה ופסולת בית עסק. עוד טוענת כללית, כי תשלומי הארנונה החלקית מממנים פינוי אשפה בסיסית ועודפת מנכסיה, ואף מעבר לכך.
5. כללית מוסיפה ומפרטת שבתקופה שקדמה להטלת חובת תשלום ארנונה חלקית, היא שילמה אגרת שירותים כלליים מכוח סעיף 30א לחוק העזר (להלן: **"אגרת שירותים כלליים"**) בגובה 1/3 מתשלום הארנונה שהייתה מוטלת עליה בגין נכסיה, אילו היו חייבים בארנונה. ואולם, בשלב מסוים, פסיקת בתי משפט קבעה שאגרות כגון אגרת שירותים כלליים הן למעשה מסים במסווה של אגרות ולכן אינן חוקיות וגבייתן הופסקה: ה"פ (מחוזי ת"א) 346/94 **המכללה לחינוך סמינר הקיבוצים נ' עיריית תל אביב יפו** (לא פורסם, להלן: **"עניין סמינר הקיבוצים"**); רע"א 1816/97 **מדינת ישראל נ' עיריית חיפה** (נבו) (27.3.2000) ודנ"א 2687/00 **עיריית חיפה נ' מדינת ישראל** (נבו 30.5.2002, להלן: **"עניין עיריית חיפה"**).
- בעקבות כך, לכאורה, נוצר מצב שבו רשויות מקומיות פינו מכללית ומגופים פטורים אחרים אשפה, אך לא קיבלו על כך תשלום. לכן, בלחץ הרשויות המקומיות, תוקנה בשנת 2002 פקודת הפיטורין כך שהחל משנת 2003 הוטלה בהדרגה על כללית ועל גופים פטורים אחרים חובת תשלום ארנונה חלקית (הגופים הפכו מגופים פטורים לגופים פטורים חלקית; החיוב גדל בכל שנה עד שהתקבע בשנת 2006 על 33%). במקביל, בהדרגה ובהתאמה, בוטלו אגרות פינוי אשפה ששולמו בעידן שבו הגופים הפטורים לא חויבו בתשלומי ארנונה.
6. לטענת כללית, הפטור מאגרת פסולת בית עסק עוגן בתיקון הנ"ל של פקודת הפיטורין. בסעיף 5ג(ד) לפקודת הפיטורין נקבע, כי **"החל בשנת 2006 לא תשולם אגרה בשל נכסים פטורים חלקית"**, כאשר, **"אגרה"** הוגדרה בסעיף קטן (ג) כ- **"אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, המשולמים בזיקה לפטור מהארנונה הכללית (בסעיף זה – אגרה)"**.
7. לטענת כללית, אם הפקודה פוטרת אותה מחובת תשלום אגרת פסולת בית עסק, הרי שפטור זה גובר על חובת תשלום אגרת בית עסק בחוק העזר. הפקודה מצויה במדרג נורמטיבי גבוה יותר מחוק העזר (חקיקה ראשית לעומת חקיקת משנה) וההסדר בפקודה מאוחר להסדר בחוק העזר (הסדר משנת 2002 לעומת הסדר משנת 1988).
8. עוד כללית טוענת, שגם מחוק העזר הספציפי בראשון לציון ניתן ללמוד כי תשלום הארנונה פוטר אותה מתשלום אגרת פסולת בית עסק. לשם כך, כללית טוענת לקיומו של קשר גומלין בין סעיף 30א לחוק העזר, שעניינו באגרת שירותים כלליים, לבין סעיף 30יב לחוק העזר שעוסק באגרת פסולת עסקית.

בסעיף 30א לחוק נקבע:

"אגרת שירותים כלליים

30א. (א) בעל נכס או מחזיק שקיבלו פטור או ששוחררו מתשלום ארנונה כללית על פי דין, ישלמו לעיריה, בעד שירותים כלליים שמספקת העיריה, אגרה בשיעור השווה ל- $\frac{1}{3}$ מסכום הארנונה הכללית שהיו חייבים בתשלומה אלמלא הפטור או השחרור כאמור, כשיעורה במועד התשלום בפועל.

(ב) בעל נכס ומחזיק כאמור בסעיף קטן (א) יהיו פטורים מתשלום אגרות פינוי פסולת המפורטות בסעיפים 30יב ו-30יג."

לטענת כללית, לשונו של חוק העזר מורה כי מי שמשלם אגרת שירותים כלליים – פטור מאגרת פסולת בית עסק; אמנם, אגרת שירותים כלליים נפסלה בפסיקת בתי משפט, אולם במקומה הוטלה ארנונה חלקית, ולכן, יש ליישם את הסעיף כך שמי שמשלם ארנונה כללית יהיה פטור מאגרת פסולת בית עסק.

9. לחלופין טוענת כללית, שלא ניתן לחייב אותה באגרת פסולת בית עסק מכיוון שהיא אינה "בית עסק" ומפנה בעניין זה לעת"מ (מינהליים מרכז) 50143-10-19 **קופת חולים כללית נ' עיריית פתח תקווה** (נבו 24.12.2020) (להלן: **"עניין פתח תקווה"**) שם בוטל חיובו של בית חולים בלינסון, לצד אמירות כי לא ניתן לראות בבית החולים "מפעל" (מושג המקביל לטענתה ל-"בית עסק" בחוק העזר בפתח תקווה).

10. לחלופין, טוענת כללית, שלא ניתן לחייב אותה באגרת פסולת בית עסק כי חוק העזר לא מבחין כנדרש בין אשפה בסיסית לבין אשפה עודפת ומפנה לעניין זה לבג"ץ 1756/10 **עיריית חולון נ' משרד הפנים** (נבו 2.1.2013) (להלן: **"עניין עיריית חולון"**).

11. כללית מדגישה, כי היא מוסד ללא כוונות רווח הפועל לטובת מבוטחיו, מעל 50% מהציבור בישראל, כ-4.5 מיליון תושבים. עד כה כללית לא שילמה אגרת אשפה עסקית בשאר רשויות המקומיות (למעשה, כך ב-99% מנכסיה שהם 15 מרכזים רפואיים וכ-1,500 מרפאות), ולכן לדחיית העתירה תהיה בהכרח השלכת רוחב כלכלית כבדה על כללית. בנוסף, כללית טוענת שהיא מצויה בגירעון תקציבי וקבלת העתירה רק תחמיר את מצבה ותשליך במישרין על רווחת מבוטחיה.

12. העירייה עומדת על דחיית העתירה וטוענת להיעדר כל קשר בין אגרת פסולת בית עסק לבין תשלום ארנונה או הוראות סעיף 5ג(ד) לפקודת הפיטורין. העירייה עומדת על התכלית הסביבתית של אגרת פסולת בית עסק, כפי שהוגדרה בעניין עיריית חולון, להבדיל ממימון פינוי הפסולת.
13. לטענת העירייה, אגרת פסולת בית עסק אינה בגדר "אגרה" כהגדרתה בסעיף 5ג(ג), וכיוון שאינה "בזיקה לפטור מארנונה", כדרישת הסעיף, הרי שסעיף 5ג(ד) אינו פוטר את כללית מחובת תשלום אגרה זו.
14. העירייה סוקרת אסמכתאות, לרבות אלה שהובאו על ידי כללית, ומבקשת ללמוד מהן מסקנה שונה – לפיה הטלת ארנונה חלקית אינה מונעת ולא נועדה למנוע חיוב גופים פטורים חלקית מאגרת פסולת בית עסק.
15. לטענת העירייה, כבר בעניין עיריית חיפה נקבע שאין מניעה לגבות אגרות שאינן בזיקה לפטור מארנונה. העירייה מבקשת לאבחן ולטעון, כי בעניין עיריית חיפה נדון סעיף 27 לחוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והנקיון), התשמ"ב-1981, שעסק באשפה ביתית ולא בפסולת בית עסק. בנוסף, העירייה מציינת שבפסק הדין בעניין עיריית חיפה בית המשפט הפנה להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 21.754 "חיוב המדינה בתשלום אגרות לרשויות מקומיות" (מיום 1.12.1968)¹ לפיה ככל שמדובר באגרות אמיתיות – על הגופים הפטורים מארנונה לשלם אותן.
16. לטענת העירייה, אגרת אשפה עסקית היא תשלום בעל זיקה ישירה לשירות מסוים, ספציפי, שנגבה על ידי העירייה רק מנישומים שנהנים מאותו השירות והיא בסכומים שנקבעו באופן ישיר בהתאם להיקף השירות שניתן, לכן היא "אגרה אמיתית" שאין מניעה לגבות אותה.
17. בהתייחס לטענת כללית לפיה סעיף 30א(ב) לחוק העזר פוטר אותה מחובת תשלום אגרת פסולת בית עסק, הרי שהעירייה דוחה את הטענה ומשיבה שלא ניתן לעשות שימוש בסעיף 30א(ב) מכיוון שפסיקת בתי משפט ביטלה את סעיף 30א (שעוסק באגרת שירותים כלליים) בכללותו, על סעיפי המשנה שבו, והפכה סעיף זה ל"אות מתה" בחוק העזר. לטענת העירייה, טיעון כללית נגד שימוש בסעיף 30א(א) תוך שימוש בסעיף 30א(ב), שקשור בו, הוא ניסיון לאחוז בחבל בשני קצותיו העולה לכדי חוסר תום לב. לחלופין, העירייה טוענת שסעיף 30א(ב) עוסק בנישומים פטורים לחלוטין מארנונה, ואילו כללית כבר אינה פטורה לחלוטין מארנונה.
18. בתשובה לטענת כללית כי היא אינה "בית עסק", טוענת העירייה שהגדרת בית עסק בחוק העזר רחבה ("חנות, משרד, מפעל, בית מלאכה, מחסן ומקום אחר שאינו משמש כבית מגורים, למעט מכלאה") ונכסי כללית כלולים בה. זאת, במיוחד לנוכח סעיף 2 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 בו נקבע כי מונח שהוגדר בחוק משמעו כפרשנותו.

¹ למען הסדר הטוב יצוין, כי הנחייה זו מופיעה בקובץ ההנחיות ההיסטוריות של היועצת המשפטית לממשלה.

19. לטענת העירייה, אין ללמוד מעניין פתח תקווה לעניינו, הן לנוכח הנסיבות המיוחדות שם, ובכלל זה הפרת הסכם פשרה על ידי עיריית פתח תקווה, והן לנוכח ההבדלים בנוסח חוקי העזר.

20. לטענת העירייה, ההבחנה בין אשפה בסיסית לבין אשפה עודפת בחוק העזר עומדת במבחני הפסיקה.

(3) התייצבות היועצת המשפטית לממשלה

21. בתאריך 3.1.2023 הורה בית המשפט על הגשת עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כדלקמן:

"בשים לב לטענות הצדדים בעתירה, ובכלל זאת לטענות העותרת כי דרישת המשיבה לתשלום אגרת פינוי פסולת בית עסק, היא דרישה חריגה ביחס לרשויות מקומיות אחרות בהן מחזיקה העותרת נכסים, כמו גם בשים לב לכך כי להכרעה בעתירה דנן – הנוגעת הן לחוק העזר של המשיבה, אך גם לפרשנות סעיף 5ג לפקודת מסי העירייה ומסי ממשלה (פיטורין), 1938 – השלכה על העותרת ולגופים דומים ברשויות מקומיות אחרות – מתבקשת בזאת עמדת היועץ המשפטי לממשלה בסוגיות העולות בעתירה זו.

בין היתר נדרש היועץ המשפטי לממשלה להביע עמדתו בשאלה האם האמור בסעיף 5ג(ג) לפקודה הנ"ל בקשר להגדרת "אגרה", דהיינו "אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, המשולמים בזיקה לפטור מארנונה כללית" – כולל גם אגרת פינוי פסולת מבית עסק (מעבר לאשפה ביתית רגילה), כטענת העותרת, או שמא מחריג אגרה כאמור, על שום שאינה בזיקה לפטור מארנונה, כטענת המשיבה."

22. יצוין ששאלות דומות עומדות בימים אלה גם לפני בית המשפט המחוזי בחיפה בעת"מ (מינהליים חיפה) 31732-06-22 **שירותי בריאות כללית נ' עיריית חיפה** (להלן: **"עתירת כללית בחיפה"**) אשר הורה בהחלטתו מיום 13.2.2023 כך:

"לאחר ששקלתי את טענות הצדדים להם ניתנה האפשרות להביע עמדתם ביחס לסוגיה אם ראוי לקבל גם בתיק זה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, סבורני כי לנוכח הסוגיות העולות בעתירה, לרבות פרשנות סעיף 5ג(ג) לפקודת מסי העירייה ומסי ממשלה (פיטורין) 1938 (להלן: "הפקודה"), ההשלכות הרחבות של העתירה על גופים ברשויות מקומיות נוספות, ומשהיועץ המשפטי לממשלה נדרש ממילא ליתן עמדתו בסוגיות העולות בעתירה זו במסגרת עת"מ 71049-03-22 ראוי לקבל את עמדת היועץ המשפטי.

היועץ המשפטי לממשלה מתבקש ליתן עמדתו בסוגיות העולות בעתירה, לרבות לעניין הזיקה שבין הוראות חוק העזר הרלוונטי לבין סעיף 5ג(ג) לפקודה ולהגדרת המונח אגרה."

23. יצוין כבר עתה, כי לאחר בחינת הדברים עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי אין מניעה בחיוב כללית בתשלום אגרת פסולת בית עסק לפי חוק העזר.

ב. האם סעיף 5ג(ד) לפקודת הפיטורין אוסר על גביית אגרת בגין פינוי פסולת עודפת

24. על מנת לעמוד על ההקשר המלא של סעיף קטן (ד), להלן יפורט בהרחבה סעיף 5 לפקודת הפיטורין. בסעיף זה נקבע כלהלן (ההדגשה הוספה – הח"מ):

5ג. (א) על אף הוראות סעיפים 4 ו-5, והאמור בכל דין, תוטל ארנונה כללית על הנכסים המפורטים בסעיפים 4 ו-5, בשיעורים שלהלן, שיחושבו מסכום הארנונה הכללית שהיתה משולמת לרשות המקומית אלמלא הוראות סעיפים 4 ו-5, ובהתאם לסכומים ולסוגי הנכסים הנוהגים באותה רשות מקומית, באופן שלא ייקבע סיווג נפרד לנכסים האמורים; באין סיווג מתאים – יחול הסיווג הדומה ביותר (להלן – **נכסים פטורים חלקית**):

בשנת 2003 – 6%;

בשנת 2004 – 15%;

בשנת 2005 – 24%;

בשנת 2006 ואילך – 33%.

(ב) לא קיים ברשות המקומית סיווג מתאים או סיווג דומה כאמור בסעיף קטן (א) – תוטל ארנונה כללית על הנכסים האמורים, בשיעורים המפורטים להלן, שיחושבו מתעריף הארנונה הנמוך ביותר ברשות המקומית בשל בנין או קרקע, לפי הענין:

בשנת 2003 – 12%;

בשנת 2004 – 30%;

בשנת 2005 – 48%;

בשנת 2006 – 66%.

(ג) בשנים 2003 עד 2005 לא תשולם בשל נכסים פטורים חלקית, אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, המשולמים בזיקה לפטור מהארנונה הכללית (בסעיף זה – אגרה), ובלבד שסכום הארנונה הכללית אשר תשולם בכל אחת מהשנים האלה, למרות האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), לא יפחת מסכום האגרה ששולמה בפועל לרשות המקומית בשל אותו נכס באחת משלוש השנים שקדמו

לתשלום, לפי הגבוהה, בתוספת שיעורי העדכון כפי שנקבעו מדי שנה בתקנות לפי פרק ב' לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

(ד) החל בשנת 2006 לא תשולם אגרה בשל נכסים פטורים

חלקית.

(ה) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), לא תוטל ארנונה כללית או אגרה על שטח נכס המשמש לאחד מאלה..."

25. הווה אומר, כי בסעיף קטן (ד) נקבע, כי החל משנת 2006 לא תשולם אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, המשולמים בזיקה לפטור מהארנונה הכללית (הגדרת "אגרה" בסעיף קטן (ג)), בשל נכסים פטורים חלקית, קרי הנכסים המפורטים בסעיפים 4 ו-5 לפקודה.

26. את המענה לשאלה שבמחלוקת יש לגזור כמקובל מפרשנות לשונית ותכליתית של הוראת סעיף 5(ד) לפקודה. בתוך כך, יש לבחון האם "אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, המשולמים בזיקה לפטור מהארנונה הכללית" כאמור, מתייחסת לכל סוג שהוא של אגרת סילוק אשפה או רק לאגרות סילוק אשפה המשולמת בזיקה לפטור מארנונה כללית; מלים אחרות, האם התיבה "המשולמים בזיקה לפטור מארנונה הכללית" מתייחסת גם לאגרת סילוק אשפה או רק לתשלומים הנזכרים בסעיף בסמוך לפני תיבה זו; ככל שהתשובה לכך תהיה שהכוונה היא רק לאגרת סילוק אשפה המשולמת בזיקה לפטור מארנונה כללית, או אז נשאלת השאלה אם אגרה בעד פינוי פסולת **עודפת** היא אגרה המשולמת בזיקה לארנונה כללית, אם לאו.

27. יצוין כבר עתה, כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה בסוגיה הינה, כי האיסור החל משנת 2006 על גביית אגרת סילוק אשפה לפי סעיף 5(ד) לפקודה בשל נכסים פטורים לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה, **חל רק אם אגרה זאת משולמת בזיקה לפטור מארנונה כללית, ולא על כל אגרה באשר היא אף שאינה משולמת בזיקה לפטור מארנונה כללית. אגרה בגין פינוי פסולת עודפת אינה בבחינת אגרה המשולמת בזיקה לפטור מארנונה כללית, ולכן סעיף 5(ד) אינו חל עליה.** הכל, בהתאם להלכה שיצאה מלפני בית המשפט העליון בפסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון.

28. רקע הדברים לענייננו הוא סעיפים 4 ו-5 לפקודת הפיטורין אשר בהם נקבעו הוראות פטור שונות ביחס לשורה של מוסדות, ביניהם מוסדות רפואיים אשר אושרו על ידי שר הפנים² (סעיף 5(ז) לפקודת הפיטורין. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2004 קובע קריטריונים הנוגעים לפטור מכוח סעיף זה לקופות (חולים).

² שר הפנים אצל את סמכותו לאשר מוסדות לפי סעיף זה למנכ"ל משרד הפנים.

29. בעבר, ועד לתיקון הפקודה בשנת 2002, הוראות אלו הקנו פטור מלא מתשלום ארנונה למוסדות אשר היו זכאים לכך. לצד זאת, במהלך השנים קבעו חלק מהרשויות המקומיות אגרות שונות שהוטלו בשל הנכסים הפטורים הנ"ל, ושגובהן נקבע ביחס לארנונה שהייתה משולמת, אילולא הפטור, ובשיעור קבוע ממנה. אגרות אלו נקראו בשמות שונים כגון "אגרת פינוי אשפה" ו"אגרת שירותים".

30. על רקע האמור, בשנת 1999 פסק בית המשפט המחוזי בתל אביב בעניין סמינר הקיבוצים, כי סעיף בו נקבעה אגרה כאמור בחוק העזר של עיריית תל אביב בטל, בהיותו למעשה ארנונה חלקית במסווה של אגרה. בהמשך, בשנים 2000 ו-2002 ניתנו פסקי דין דומים בבית המשפט העליון, בעניין אגרת פינוי אשפה אשר נדרשה בשעתו על ידי עיריית חיפה³.

31. בעקבות פסק הדין בעניין סמינר הקיבוצים, הוסמכו בחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000 שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות כללים, שלפיהם תוטל ארנונה בשל נכסים פטורים מכוח סעיפים 4 ו-5 לפקודה. כך, לראשונה הותקנו תקנות בהן הוטלה ארנונה חלקית בגין הנכסים הפטורים⁴, אם כי תחילה בשיעורים מזעריים. כמו כן נקבעה בתקנות הוראה, לפיה הארנונה שתשולם בשל נכסים פטורים כאמור תהא בסכום שלא יפחת מסכום האגרות ששולמו בפועל לרשות המקומית באחת מן השנים 1997, 1998 ו-1999 לפי הגבוה מהם, בתוספת שיעורי עדכון, וזאת במקום אגרת סילוק אשפה או כל אגרה אחרת המשולמת לרשות המקומית בידי מי שפטור בארנונה.

32. לבסוף, בשנת 2002 תוקנה פקודת הפיטורין עצמה והוסף לה סעיף 5ג אשר בו בוטל, באופן הדרגתי, הפטור המלא בשל נכסים פטורים לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה, תוך העלאה הדרגתית של שיעור הארנונה אשר תוטל לגביהם (סעיפים 5ג(א) ו-5ג(ב) לפקודה).

33. במקביל, בוטלו בהדרגה ובהתאמה אגרות ותשלומים אחרים המשולמים בזיקה לפטור מארנונה כללית שהיו נהוגים בעידן הפטור המלא מארנונה. הביטול ההדרגתי של האגרות והתשלומים מפורט בסעיפים קטנים 5ג(ג)-(ד) לפקודת הפיטורין כך:

"(ג) בשנים 2003 עד 2005 לא תשולם בשל נכסים פטורים חלקית, אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, המשולמים בזיקה לפטור מהארנונה הכללית (בסעיף זה – אגרה), ובלבד שסכום הארנונה הכללית אשר תשולם בכל אחת מהשנים האלה, למרות האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), לא יפחת מסכום האגרה ששולמה בפועל לרשות המקומית בשל אותו נכס באחת משלוש השנים שקדמו לתשלום, לפי הגבוה, בתוספת שיעורי העדכון כפי

³ רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד (2) 16 (2000); דנ"א 2687/00 עיריית חיפה נ' מדינת ישראל, פ"ד נו (4) 332 (2002).
⁴ תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית בשל נכסים פטורים לשנת 2000), התש"ס-2000.

שנקבעו מדי שנה בתקנות לפי פרק ב' לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

(ד) החל בשנת 2006 לא תשולם אגרה בשל נכסים פטורים חלקית".

34. יצוין, שנוסח הסעיפים הקטנים 5(א)-(ד) התקבל ללא שינוי בנוסחם בהצעת החוק הממשלתית⁵ על כן ראוי להפנות לדברי ההסבר לחוק:

"עוד מוצע לקבע כי עד לשנת 2005 יישמר המצב הקיים, בדומה להוראות שנקבעו בתקנות, ולפיו מקום ששולמה בעד הנכסים הפטורים אגרת סילוק אשפה או כל אגרה או תשלום אחר, בזיקה לפטור מארנונה, תשולם ארנונה בשיעור שלא יפחת מהסכום ששולם באחת משלוש השנים שקדמו לתשלום, לפי הגבוה, בתוספת שיעורי עדכון".

35. בהינתן האמור, בחינת הדברים בפן הלשוני מובילה בהכרח למסקנה, כי האיסור הקבוע בסעיף 5(ד) לפקודה, עוסק אך ורק באגרת סילוק אשפה או כל אגרה ותשלום אחר שהיו משולמים **"בזיקה לפטור מארנונה כללית"**, ולא באגרות אשפה אחרות באשר הן.

36. זאת לאור לשון הוראת סעיף 5 לפקודה, בדגש על הגדרת המונח **"אגרה"** והמילים **"בזיקה לפטור מארנונה כללית"** כאמור בסעיף קטן 5(ג), וכל זאת בהסדר העוסק בהחלה הדרגתית של ארנונה חלקית החל משנת 2006, תוך ביטול הדרגתי של האגרות שנהגו חלף הארנונה.

37. יוצא אפוא שאין בסעיף 5 לפקודת הפיטורין כל עיגון לשוני לטענה כי סעיף 5(ד) לפקודת הפיטורין נועד לאסור על גבייה של אגרות אשפה באשר הן אף שאינן בזיקה לפטור מארנונה כללית ודי בכך כדי להוביל לדחיית טענות מסוג זה.

38. דברים אלה אך מקבלים משנה תוקף בבחינה תכליתית של הסעיף, על רקע התכליות אשר בבסיסו, כפי שפורטו לעיל.

39. בהמשך לכך, להלן תובא טיבה של אגרת פסולת עודפת. בהתאם להלכה הפסוקה, אגרה זו נעדרת זיקה לארנונה כללית (ובהתאם נעדרת זיקה גם לפטור מארנונה כללית). זאת, מאחר שאגרת הפסולת העודפת אינה מוטלת רק על גופים הפטורים ו/או זכאים להנחה בדין מארנונה כללית, והיא אינה תחליף לתשלומי ארנונה, אלא היא מוטלת על פינוי אשפה שעלויות פינויה אינן נכללות בתשלומי הארנונה (כמבואר להלן). משכך, סעיף 5(ד) לפקודה אינו חל על אגרה מסוג זה ואינו אוסר על גביית אגרת פסולת עודפת מנכסים הפטורים באופן חלקי מארנונה לפי סעיף 4 או 5 לפקודה, ביניהם נכסי העותרת.

⁵ נעשו שינויים אחדים בסעיף קטן (ה) אשר עיקרם בהרחבת רשימת סוגי המוסדות אשר ימשיך לחול עליהם פטור מלא והם אינם רלוונטיים לעניינינו.

טיבה של אגרת פסולת עודפת והיעדר זיקה בינה לבין ארנונה כללית

40. בשנת 2013 ניתן פסק הדין בעניין עיריית חולון בו נקבע שאין מניעה כי הרשות המקומית תגבה אגרה בגין פינוי אשפה לצידו של תשלום ארנונה כללית, ובלבד שמדובר בפינוי אשפה שקשורה לתהליכי הייצור של מפעלים ומעבר לכמות בסיסית מסוימת שתיקבע. זאת, מאחר שפינוי אשפה מסוג זה אינו שירות מוניציפאלי אשר הרשות המקומית נדרשת לספק, ומאחר שבהתאם לתפיסה הסביבתית העדכנית, זהו חלק אינטגרלי מתהליך הייצור.

41. פסק הדין ביסס הטלת אגרה כאמור, בין היתר, על העיקרון הסביבתי-חברתי "המזהם משלם", שאחת מתכליותיו היא השגת צדק חברתי, כך שהגורם המזהם הוא שיישא בעלויות הטיפול בזיהום שיצר. תכלית נוספת של העיקרון היא השגת התייעלות סביבתית באמצעות חיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום וכתוצאה מכך לתמרץ אותו להפחית הזיהום למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו. בהיעדר אגרה כאמור, נטל הטיפול בפסולת יוטל על החברה כולה ולמזהם לא יהיה תמריץ להקטין את ייצור הפסולת או למחזרה. במקרה כזה, אדישות המפעל לכמות הפסולת שהוא מייצר תהיה רציונלית מבחינה כלכלית.

42. באשר להיעדר הזיקה שבין פינוי פסולת עודפת או גביית אגרה בעד פינוי פסולת כאמור לבין השירותים המוניציפאליים אותם רשות מקומית נדרשת לממן מתשלומי הארנונה, נקבע בעניין עיריית חולון כך (ההדגשה הוספה – הח"מ) :

"27. בענייננו, אין ספק שתחום סילוק הפסולת נופל בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית. גדר הספקות נוגע למגבלה השנייה שצוינה ועניינו בשאלה האם אגרת הפסולת המעוגנת בחוק העזר מתייחסת לשירותים מוניציפאליים שהרשות ממילא אמורה לספק על בסיס מקורותיה הכלליים (המבוססים על גביית הארנונה הכללית), אם לאו. התשובה לשאלה זו אינה פשוטה. 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. מטעם זה נפסלה בעבר, כפי שצוין לעיל, הפרקטיקה של גביית "אגרת אשפה" כללית לצידו של תשלום הארנונה. למעשה, עמדה בסיסית זו אינה שנויה במחלוקת, ומוסכמת גם על העותרת. אלא, שעמדתה של העותרת מבוססת על הבחנה בין פינוי פסולת "בסיסי" שנופל לגדר השירותים המוניציפאליים המסורתיים לבין פינוי פסולת החורג מעבר לכך.

28. לאחר שחזרנו ובחנו את הדברים הגענו לכלל דעה שהדין בנושא זה עם העותרת. אכן, הבחנה בין שירותי "בסיסי" 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, פ"ד מח(3) 353 (1994); בג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' עיריית רעננה, פ"ד נט(2) 210 (2004)). 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 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".

43. וראו בסעיף 47 לפסק הדין:

"ייתכן שבעולם "אידיאלי" ניתן היה להעלות על הדעת מצב בו אגרת האשפה תיגבה במלואה על-פי היקף האשפה שמייצר כל גורם. מצב דברים זה היה ממקסם את יישומו של עקרון "המזהם משלם" ופוטור מן הצורך להבחין בין התשלום הבסיסי שמכוסה על-ידי הארנונה לבין התשלום בגין פסולת תעשייתית עודפת. אולם, בהתחשב בכך שלעת עתה תשלום הארנונה אמור לכסות גם את שירותי הניקיון ואיסוף האשפה הבסיסיים, ובלא תיקון חקיקתי מתאים, ההבחנה היא מחויבת המציאות".

44. משמעות הדבר הינה, כי פינוי אשפה "עודפת" אינו בגדר שירות מוניציפאלי אשר הרשות המקומית חייבת לספק ולממן מתשלומי הארנונה הכללית. אגרת אשפה עודפת נגבית שלא בזיקה לארנונה הכללית, תכליתיה שונות ואין בתשלום הארנונה כדי לפטור מחובת תשלום אגרה בגין פינוי אשפה עודפת מקום בו נקבע כאמור על ידי רשות מקומית בחוק עזר.

45. יצוין, כי אמנם בעניין חולון דובר על "אשפה עודפת" מ-"מפעל" ואילו בעניינינו מדובר ב-"פסולת בית עסק", אולם אין בהבדלי הניסוח כשלעצמם כדי לשנות מן הדברים ברמה המהותית. בע"מ 20/20

עיריית טבריה נ' התאחדות המלונות – טבריה (נבו 27.05.2021) נקבע כי אמנם חוק העזר לטבריה (פינוי אשפה, פסולת וזבל), התשנ"א-1991 הותקן לפני פסק הדין בעניין עיריית חולון והוא אינו נוקט במונחים העדכניים שנקטו שם, אולם את בחינת חוק העזר יש לערוך לפי מהותם של הדברים ולא דווקא לפי הטרמינולוגיה בה הוא נקט.

46. כיום, ברשויות המקומיות השונות קיימים חוקי עזר בהם נעשה שימוש במונחים שונים, בין אם "בית עסק" או "מפעל" ובין אם "אשפה עודפת" או "פסולת עסקית", אך מהותם של הדברים זהה. כלומר, פינוי פסולת עודפת אינו ממומן על ידי תשלום הארנונה והרשות המקומית מוסמכת להתקין חוק עזר בדבר גביית אגרה בעד פינוי פסולת כאמור, כאשר החובה נקבעת בהתאם להוראות חוק העזר. זאת שכן פינוי פסולת עודפת אינו בגדר שירות מוניציפאלי אשר הרשות המקומית מחויבת לספק בלא תשלום.

47. לסיכום, לאור לשון הפקודה ותכלית ההסדר הקבוע בה ולאור פסק הדין בעניין עיריית חולון, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי האיסור הקבוע בסעיף 5(גד) לפקודת הפיטורין על גביית אגרות אשפה בשל נכסים פטורים לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה אינו חל על אגרה בגין פינוי פסולת עודפת כמתואר לעיל, וכי דין טענות המבקשות ביטול תשלום אגרה מסוג זה מנימוקים הנוגעים לסעיף 5(גד) לפקודה – להידחות.

ג. התייחסות ליתר הסוגיות העולות בעתירה

48. מטבע הדברים, השאלה האם אגרה לפינוי אשפה שהוטלה על ידי רשות מקומית פלונית היא אמנם אינה "בזיקה לפטור מארנונה כללית" – היא שאלה פרטנית אשר נדרשת להיבחן אל מול חוק העזר הספציפי של הרשות המקומית הנוגעת בדבר. בהקשר זה יש לבחון ראשית, האם הרשות המקומית, בקובעה הסדר אשר מחייב תשלום אגרה בעד פינוי פסולת עודפת, קבעה כאמור ביחס לתושב אשר מקבל פטור בארנונה.

49. על פי העולה מן העתירה ותשובת המשיבה, העירייה מחייבת את העותרת באגרת פינוי פסולת בית עסק מכוח הוראת סעיף 30 לחוק העזר.

50. בסעיף 28 לחוק העזר נקבע כי :

"פינוי והובלת פסולת

28. העירייה תפנה פסולת לסוגיה, למעט פסולת למיחזור, חומרים מסוכנים ופסולת רפואית, שמקורם בבית עסק, זולת אם נקבע אחרת בחוק עזר זה."

סעיף 30 לחוק העזר קובע :

"אגרת פינוי פסולת בית עסק (תיקון: התשנ"ח)

30ב. (א) בעל בית עסק ישלם לעירייה, עבור פינוי פסולת של בית העסק שמקורה בבית עסקו, אגרת פינוי חודשית, לפי התעריף הקבוע בפרט 3 לתוספת השניה.

(ב) אגרת פינוי פסולת של בית עסק תחושב לפי כמות הפסולת שנצברה בו בחודש שעברו הוטלה האגרה, בניכוי 6 ממ"ק."

בפרט 3 לתוספת השנייה לחוק העזר אליו מפנה סעיף 30 יב נקבע:

3". אגרות פינוי -

בעד פינוי פסולת של בית עסק ופסולת מיחזור, ישלם בעל נכס או המחזיק אגרת פינוי כדלקמן:

(1) בעד פינוי פסולת בנפח של 999 ליטר ועד בכלל - 3.07 שקלים חדשים לכל 100 ליטר או חלק מהם;

(2) בעד פינוי פסולת בנפח מעל 999 ליטר - 24.63 שקלים חדשים לכל מטר מעוקב או חלק ממנו."

(1) האם העותרת היא "בית עסק" לעניין סעיף 30 לחוק העזר?

51. העותרת טוענת שלא ניתן לגבות ממנה אגרת פסולת בית עסק מאחר שהיא קופת חולים ופועלת ללא מטרות רווח ואינה "עסק". זאת, לטענתה, בשים לב ללשון סעיף 30 לחוק העזר, אשר מטיל חובת תשלום אגרת פינוי חודשית על "בית עסק". בכלל זה, העותרת מפנה לפסק הדין שניתן בשנת 2020 בבית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בעניין פתח תקווה.

52. בטרם יושווה העניין שבנדון לעניין פתח תקווה, תחילה יופנה בית המשפט הנכבד לסעיף 1 לחוק העזר בראשון לציון, בו הוגדר מהו "בית עסק":

"בית עסק" – חנות, משרד, מפעל, בית מלאכה, מחסן ומקום אחר שאינו משמש כבית מגורים, למעט מכלאה;"

53. כפי שניתן לראות, הגדרת "בית עסק" בחוק העזר בראשון לציון היא רחבה ביותר מאחר שהיא כוללת, מלבד סוגי המבנים המנויים בה ("חנות, משרד, מפעל, בית מלאכה, מחסן"), גם הגדרה שיורית ל"מקום אחר שאינו משמש כבית מגורים, למעט מכלאה".

54. סעיף 2 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 קובע:

"מונח שהוגדר בחיקוק - משמעו כהגדרתו, והגדרה זו תחול גם על תקנות שהותקנו לפי אותו חיקוק, וכל צורה דקדוקית הנגזרת מהמונח תתפרש לפי אותה משמעות, הכל אם אין הוראה אחרת לענין הנדון ואם אין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה."

55. לפי לשונו המפורשת והברורה של חוק העזר, נכס של קופת חולים – שהוא נכס שאינו משמש למגורים – הוא אכן בגדר "בית עסק", לצורך גביית אגרה בגין פינוי פסולת עודפת אשר חורגת מפסולת בסיסית.

56. כמו כן, אין בהקשר זה דבר שאינו מתיישב עם ההגדרה או עם הכללת קופות החולים בהגדרת בית עסק, אלא היפוכו של דבר. העקרונות והתכליות שעמדו בבסיס פסקי הדין בהם נפסק כי רשות מקומית רשאית לגבות אגרה בעד פינוי פסולת עודפת יפים גם לעניין פסולת עודפת המיוצרת על ידי מוסדות ציבור שאינם פועלים למטרת רווח וביניהם קופות החולים. עקרון הצדק החברתי מצדיק להטיל על קופות החולים עצמן את עלויות פינוי הפסולת העודפת שמיוצרת על ידם. אין כל הצדקה שפינוייה של הפסולת העודפת המיוצרת בקופת החולים תמומן על ידי כלל תושבי העיר, ולא על ידי קופת החולים. יתר על כן, הטלת חיוב כאמור תעודד ותתמרץ את קופות החולים לצמצם את הפסולת המיוצרת בתחומן, ולכן מדובר בתכלית סביבתית חשובה, אליה יש לשאוף.

57. בפסקי הדין שהוזכרו לעיל ובאמות המידה שנקבעו לחישוב כמויות הפסולת לא נאמר אחרת ולא נקבע שניתן לחייב באגרת פינוי הפסולת העודפת רק מי שפועל למטרות רווח, ושאלת רווחיותו או אי רווחיותו איננה רלוונטית כלל. משטר "המזהם משלם" רצוי מבחינה חברתית, ודומה כי על כך לא ניתן לחלוק. משכך, "בית העסק" אכן צריך לשאת בעלות פינויה של הפסולת אותה הוא מייצר, בהתאם לעיקרון הכלכלי היסודי של הפנמה (ע"מ 7187/17 **עיריית קריית גת נ' ביג מגה אור קריית גת בע"מ** פסקה 3 (נבו 11.8.2019)).

58. על כן, על השאלה העקרונית האם קופות החולים יכולות להיכלל תחת ההגדרה "מפעל" או "בית עסק" בחוקי העזר העירוניים על מנת לחייבם בתשלום עבור אגרת פינוי אשפה עודפת יש להשיב בחיוב.

59. העותרת מפנה לעניין פתח תקווה ולכך ששם צוין, בין השאר, כי: **"לא ברור כיצד ניתן לטעון שמקום לטיפול רפואי בחולים מהווה 'מפעל'. בתי חולים משמשים למתן שירותי רפואה ציבוריים, שלא למטרת רווח, וכל בר דעת מבין, שתהא אשר תהיה ההגדרה בחוק העזר, בית חולים איננו 'מפעל'"** (פסקה 50 לפסק הדין).

60. יצוין, כי פסק הדין בעניין פתח תקווה אינו סותם את הגולל על הדיון במקרה זה, זאת מבלי להתייחס לכך שאין מדובר בהלכה מחייבת של בית המשפט העליון. הדברים המובאים לעיל על ידי העותרת מפסק הדין הם בבחינת אמרת אגב להכרעה במחלוקת מורכבת בין עיריית פתח תקווה לכללית. מעיון בפסק הדין המלא עולה שהנימוק לקבלת העתירה היה נעוץ בנסיבות המיוחדות של אותו עניין, שכללו הסכם בין העירייה לבין כללית, שקיבל תוקף של פסק דין, כשנתיים בלבד לפני שהוגשה העתירה ואשר במסגרתו התחייבה העירייה לפנות את הפסולת. וראו לעניין זה בפסקה 51 לפסק הדין:

"ומעבר לכל זאת, אף אילו קיבלתי הטענה, שאין לה יסוד, כי בית חולים הוא בגדר 'מפעל', וכי הפסולת ממנו היא 'פסולת מפעל', כפי ההגדרות שבחוק העזר, גם אז, הרי העירייה הסכימה והתחייבה, על אף זאת, 'לדאוג לפינוי האשפה בבתי החולים ללא חיוב כספי', והסכמה זו קיבלה תוקף של פסק דין. בכך תם ונשלם, וכל הטענות בענין 'מפעל', ובענין סעיף 16 לחוק העזר, אינן מעלות ואינן מורידות."

61. עיריית פתח תקווה הגישה ערעור לבית המשפט העליון על פסק הדין בע"מ 857/21, אך לא ניתן בו פסק דין לגופו של עניין, לאחר שהעירייה הודיעה שהיא איננה עומדת על הערעור, כך שאין הכרעה בעניין של בית המשפט העליון.

62. כפי שצוין לעיל, הכלל הקבוע בסעיף 2 לחוק הפרשנות הוא שמונח שהוגדר בחיקוק, משמעו כהגדרתו. כידוע, סעיף הגדרות בחקיקה עשוי להגדיר מונח מסוים באופן שונה ממשמעותו המקובלת בציבור של אותו מונח, וכך להחיל עליו נורמה משפטית שנקבעה באותה חקיקה. מדובר בטכניקה של ניסוח חקיקה, וברור שככל שנוצרת התנגשות בין ההגדרה בחקיקה לבין המשמעות המקובלת בציבור לאותו מונח, ההגדרה בחקיקה גוברת, שהרי מונח שהוגדר בחיקוק משמעו כהגדרתו.

63. לפיכך דומה כי האמירה בעניין פתח תקווה כי "תהא אשר תהיה ההגדרה בחוק העזר, בית חולים איננו 'מפעל'", היא אמירה שהתבססה על המשמעות המקובלת בציבור של המילה "מפעל" ולא על ההגדרה בחוק העזר של עיריית פתח תקווה⁶. מכל מקום, אמירה זו איננה אלא אמרת אגב שהרי בית המשפט קבע כי העירייה הסכימה והתחייבה לפנות את כל הפסולת "וכל הטענות בענין 'מפעל'", ובענין סעיף 16 לחוק העזר, אינן מעלות ואינן מורידות", והיא נאמרה רק לגבי הגדרה פרטנית בחוק עזר של פתח תקווה.

64. לאור האמור, פסק הדין בעניין פתח תקווה לא יכול להוות תקדים, מה עוד שההגדרה הרלוונטית בחוק העזר של פתח תקווה, אשר נבחנה באותו עניין, הייתה שונה ומצומצמת מהגדרת "בית עסק" בחוק העזר של ראשון לציון⁷. כמו כן יוזכר, כי הנימוק לקבלת העתירה היה ההסכם שקיבל תוקף של פסק דין שכלל התחייבות של העירייה לפנות את כל הפסולת. ההגדרה בחוק העזר של ראשון לציון, ככל שנוגעת לעצם היכולת לגבות אגרת פסולת עודפת, ברורה ומדברת בעד עצמה, והיא כוללת קופות חולים, והדבר מתיישב עם העיקרון של "המזהם משלם". ראו בהקשר זה גם את דברי בית המשפט העליון בפסקה 17 בפסק הדין בעניין חולון:

"ניתן להוסיף ולציין, כי לאמיתו של דבר, המפעלים אינם אנוסים לשלם את אגרת פינוי האשפה, במובן זה שהיקף התשלום הוא כהיקף הפסולת שהעירייה תתבקש לפנות. מפעל שיפעל לצמצום היקף הפסולת שלו, או יפעל (כדין) לפינויה בדרכים אחרות, לא יזדקק למילוי מיכלי האשפה של העירייה וממילא גם לא ישלם בגין שירות זה. עובדה זו, שנמצאת ברקע הדברים, מדגישה את יתרונותיו של התמריץ שיוצר חוק העזר החדש, כמו גם את ההבחנה

⁶ מפעל – בית מלאכה, בית חרושת, מוסד, מקום לעיבוד נתונים, עסק או בית עסק, או מקום אחר שבמהלך ניהולו או בתהליך הייצור שלו הוא מפיק, בין היתר, פסולת.

⁷ יוזכר, כי ההגדרה בחוק העזר של עיריית ראשון לציון: "'בית עסק' - חנות, משרד, מפעל, בית מלאכה, מחסן ומקום אחר שאינו משמש כבית מגורים, למעט מכלאה" (ההדגשה אינה במקור – הח"מ). בעוד שבפתח תקווה ההגדרה ל"מפעל" הינה: "מפעל – בית מלאכה, בית חרושת, מוסד, מקום לעיבוד נתונים, עסק או בית עסק, או מקום אחר שבמהלך ניהולו או בתהליך הייצור שלו הוא מפיק, בין היתר, פסולת."

**בין תשלום אגרה לבין תשלום ארנונה, שאינה אלא מס המנותק
מהיקף השירותים שצורך המפעל בפועל.**

(2) האם חוק העזר מקיים את ההבחנה הנדרשת בין אשפה בסיסית לאשפה עודפת?

65. לטענת כללית, חוק העזר אינו מקיים הבחנה כנדרש בין אשפה "בסיסית" לאשפה "עודפת". למותר לציין, שלטענה זו השלכה לא רק על גביית אגרת פסולת בית עסק מכללית, אלא גם על גבייתה מיתר העונים להגדרת "בית עסק" בראשון לציון.

66. כללית טוענת, כי אמנם סעיף 30 לחוק העזר הותקן בשנת 1998, טרם מתן פסק דין בעניין עיריית חולון, אולם העיקרון שהוזכר בעניין עיריית חולון בדבר ההבחנה הנדרשת בין אשפה "בסיסית" ל-"עודפת" חל גם על חוקי עזר שאושרו קודם למתן פסק הדין. לטענת כללית, בחוק העזר לא קיימת הגדרה ברורה של אשפה "בסיסית". בנוסף, כללית טוענת שחוק העזר אינו תואם את אמות המידה שפרסם משרד הפנים בשנת 2018 לגביית אגרה מסוג זה.

67. העירייה מצידה משיבה, כי סעיף 30 לחוק העזר כולל הבחנה ברורה בין אשפה בסיסית לעודפת בכך שסעיף קטן 30(ב) קובע שבחישוב כמות האשפה החודשית ינוכו מדי חודש 6 מ"ק אשפה, וכי בהתאם לפסיקת בתי המשפט מדובר בהבחנה מספיקה.

68. בעניין זה יצוין, כי לאחר פסק הדין בעניין עיריית חולון נדרש בית המשפט העליון לשאלת ההבחנה בין אשפה בסיסית לאשפה עודפת בשורה של פסקי דין, תוך מתן פרשנות אשר מרחיבה את סמכותה של רשות מקומית לגבות אגרה בעד פינוי פסולת עודפת.

69. בע"מ 6525/17 זנכלל בע"מ נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל בפסקה 29 (נבו 31.12.2017) נקבע כלהלן ביחס לתוקפם של חוקי עזר קיימים אשר הותקנו קודם להלכת חולון:

"14. סעיף 41(א) לחוק העזר בדבר שמירת איכות הסביבה מורה כי "בעל מפעל יפנה פסולת מפעל [...] הנמצאת או שהצטברה במפעלו ויובילה לאתר לסילוק פסולת מפעל". המשיבה התקינה הוראה ברורה זו, יחד עם שאר ההסדרים שבחוקי העזר שלה, בהתבסס על סמכות שקיבלה מהמחוקק הראשי בפקודת המועצות המקומיות. הוראה זו ושאר ההסדרים הקבועים בחוקי העזר קיבלו אישור מאת שר הפנים בהתאם לסעיף 22 לפקודה. מדובר אפוא בחוקי עזר תקפים ומחייבים. חוקים כאמור נהנים מחזקת התקינות אשר חלה על כל מעשי המינהל עד אשר יוכח אחרת [...]"

15. משכך, ככל שהמערכת מבקשת מאתנו שנתעלם מחוקי העזר של המשיבה או נבטלם, מוטל עליה הנטל להוכיח חריגה מסמכות (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א 116-117 (2010) (להלן: ברק-ארז); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי ב 620-622 (2010)).

16. המערערת לא הצביעה בפנינו על שום פגם בחוקי העזר שבעטיו ניתן לטעון לחריגה מסמכות. המערערת אפילו לא טוענת לקיומו של פגם כזה בפה מלא והיא ממילא לא הוכיחה אותו. חוסר התאמה בין חוקי העזר לבין מדיניות השלטון המרכזי, אשר לא הוכרזה כמחייבת בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה או בצו, לא מהווה חריגה מסמכות. [...].

17. אשר על כן, חוקי העזר של המשיבה הינם תקפים ומחייבים. חוקים אלו מתירים למשיבה לנהוג בעניין פינוי האשפה כפי שהיא נוהגת. היתר זה מהווה נקודת מוצא להמשך הדיון בטענות המערערת, שעניינן פסקי הדין שבית משפט זה נתן בעניין סלע קפיטל ועיריית חולון. בטרם אבחן את האמור בפסקי דין אלו והאם אכן יש בו, כטענת המערערת, כדי לסייע לערעורה, אעמוד בקצרה על העיקרון הבסיסי ששימש בהם הנחת יסוד לדיון ולהכרעה מבלי ששמו צוין ב"רחל בתך הקטנה". כוונתי לעיקרון העצמאות של השלטון המקומי. (ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

ובהמשך לכך:

27. מכאן לפסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון. אקדים ואומר שפסק דין זה עסק בחוקי עזר עתידיים שתוכננו, אך טרם נחקקו, ושהיו בשל כך זקוקים לאישורו של שר הפנים לפי סעיף 22 לפקודה. פסק הדין בעניין עיריית חולון איננו מטיל אפוא ספק, ולו ספק קל, לגבי תקפותם של חוקי העזר דכאן שכבר חוקקו וקיבלו את אישורו של שר הפנים.

28. יתרה מכך: פסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון, ככל שהוא נוגע לענייננו, איננו עוזר למערערת גם אם נתעלם מכך שזו באה לתקוף חוקי עזר מוגמרים ומאושרים. פסק דין זה דן בעתירתה של עיריית חולון נגד סירובו של שר הפנים לאשר את חוק העזר שלה אשר בא להטיל אגרה מיוחדת בגין פינוי פסולת עודפת ממפעלים. השר ביסס את סירובו על חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, אשר הקפיא את תקרת הגביה של רשויות מקומיות בגין שירותים מוניציפליים. בית משפט זה לא קיבל את עמדת שר הפנים וקבע כי עיריית חולון היתה מוסמכת לכלול במארג חוקי העזר שלה את העיקרון "המזהם משלם" כדי לשפר את איכות הסביבה בתחומה כל אימת שאיננה מטילה על המפעלים תשלומי כפל שיחייבום לשלם פעמיים על פינוי אשפה בסיסית המכוסה על ידי הארנונה הכללית (ראו פסקאות 48-43 לפסק הדין). [...].

"פסק הדין שניתן בעניין עיריית חולון בא אפוא להרחיב את כוחו של השלטון המקומי ולא להגבילו. פסק דין זה קבע קביעה חשובה באומרו כי רשות מקומית איננה שותפה עסקית של מפעלים הפועלים בתחומה ובתור שכזו איננה אמורה לחלוק אתם את עלויות הייצור אשר כוללות הוצאות על פינאי פסולת מפעל. פסק דין זה גם אימץ את עצמאות השלטון המקומי כנקודת מוצא לדיון, שכן עולה ממנו כי רשויות מקומיות חופשיות לקבוע בתחומיהן דרכים שונות ומגוונות ליישום העיקרון "המזהם משלם" (ראו סעיפים 20-22, ו-27 לפסק הדין) וכי אין מדובר בדרך אחת בלבד שאותה ניתן וראוי לכפות על כלל הרשויות המקומיות בבחינת "one size fits all".

(ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

לפיכך, בית המשפט העליון בפסק דין זה דחה את טענות המערערת שאין לחייבה באגרה בשל כך שחוק העזר של המועצה איננו תואם את אמות המידה שנקבעו על ידי משרד הפנים והוסיף וקבע בסעיף 32 לפסק הדין:

"סיכומם של דינים, הלכות והספרות המשפטית שנסקרו לעיל הינו פשוט בתכלית: בית משפט זה לא יתערב בהחלטות ובחוקי העזר של רשות מקומית, כל אימת שאלו מצויים בדל"ת אמות סמכויותיה ואינם נגועים בשרירות לב, זדון, אפליה, שיקולים זרים, ניגוד עניינים, משוא פנים, או בחוסר סבירות קיצוני (ראו: ברק-ארז, בעמ' 619-794). בהעדר פגמים כאמור, השאלה מי יישא בעלותו של פינאי אשפה ממפעלים היא שאלה חברתית-כלכלית שמעלה לדיון שיקולים של יעילות, צדק חלוקתי והמתח שביניהם, ואינה מצדיקה את התערבותנו."

70. בעע"מ 7187/17 עיריית קריית גת נ' ביג מגה אור קריית גת בע"מ פסקה 3 (נבו 11.8.2019) חזר בית המשפט העליון על קביעותיו והבהיר (ההדגשה הוספה – הח"מ):

"כפי שהסברנו בהלכת זנלכל, חוקי עזר קיימים הם חוקים בני קיימא אשר מחייבים את כל הנוגעים בדבר: הרשות המקומית, התושבים שקבעו את מקום מגוריהם בשטחה, וכן המפעלים ובית העסק שבתחום שיפוטה של הרשות. כל אימת שחוקים אלה מקיימים את ההבחנה האמורה בין פסולת בסיסית לפסולת מפעל, ולו ברמת העיקרון הכללי, אין בהם שום רבב הקורא להתערבותנו; ולבתי המשפט לא נותר אלא לאכוף אותם ככתבם וכרוחם."

71. בשנת 2018 פרסם משרד הפנים אמות מידה לגביית אגרה בגין אשפה עודפת. המשרד קבע נוסחה כמותית לחישוב אשפה עודפת על בסיס הנתונים הבאים בלבד: מספר העובדים; כמות הפסולת התואמת שימוש בתי של עובד; מרכיב התאמה לעסקים וכן מרכיב של עידוד המחזור והשימוש החוזר בפסולת תעשייתית.

72. בבג"ץ 5309/18 התאחדות המלוונות בישראל נ' משרד הפנים (נבו 6.1.2021) נדחתה עתירת התאחדות המלוונות נגד אמות המידה שנקבעו על ידי משרד הפנים, תוך שנקבע 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."

73. במקרה הנדון, אכן חוק העזר כולל הבחנה בין אשפה בסיסית לבין אשפה עודפת (ולו ברמת העיקרון הכללי, כאמור בעניין זלנכל), שכן בסעיף 30(ב) לחוק העזר נקבע ניכוי 6 מ"ק אשפה (האשפה הבסיסית) בחישוב נפח אשפה שיחויב (כפסולת בית העסק). זאת, מבלי להביע עמדה פרטנית ביחס לחישוב כזה או אחר של היקף האשפה הבסיסית בכל נכס לעומת האשפה החורגת מכך.

(3) האם סעיף 30 איא פוטר את כללית מתשלום אגרת פסולת בית עסק לפי סעיף 30(ב)?

74. בסעיף 30 איא לחוק העזר נקבע:

"אגרת שירותים כלליים (תיקון: התשנ"ח)

30.א. (א) בעל נכס או מחזיק שקיבלו פטור או שוחררו מתשלום ארנונה כללית על פי דין, ישלמו לעיריה, בעד שירותים כלליים שמספקת העיריה, אגרה בשיעור השווה ל-1/3 מסכום הארנונה הכללית שהיו חייבים בתשלומה אלמלא הפטור או השחרור כאמור, כשיעורה במועד התשלום בפועל.

(ב) בעל נכס ומחזיק כאמור בסעיף קטן (א) יהיו פטורים מתשלום אגרות פינוי פסולת המפורטות בסעיפים 30(ב) ו-30(ג).

75. מטענות כללית משתמעת הטענה, כי חובת תשלום אגרת שירותים כלליים, באופן שבו היא מעוגנת בסעיף 30 איא לחוק העזר, פוטרת אותה מתשלום אגרת פסולת בית עסק. אין מחלוקת שעקב פסיקת בתי המשפט בעניין סמינר הקיבוצים ועיריית חיפה הפכה אגרת השירותים הכלליים כשלעצמה ללא חוקית. ואולם, כללית מבליטה את הסעיף הקטן 30(ב) וטוענת שמשעה שתשלום הארנונה החלקי "החליף" את אגרת השירותים הכלליים, מתחייבת המסקנה כי תשלום הארנונה פוטר מאגרת פסולת בית עסק, כפי הנראה, כשם שעשה זאת בשעתו תשלום אגרת השירותים הכלליים.

76. כפי שהובהר לעיל, האפשרות העקרונית לגבות אגרת פינוי אשפה עודפת מבוססת על כך שהיא אינה בזיקה לארנונה הכללית. משאין זיקה בין אגרת פינוי פסולת עודפת לבין הארנונה הכללית, אין זה משנה אם הארנונה החלקית החליפה את אגרות האשפה (הבסיסית) שהיו נוהגות בתקופת הפטור המלא או את אגרת השירותים הכלליים או אם לאו, וממילא העירייה אינה מחייבת את כללית בתשלום אגרת השירותים הכלליים לפי סעיף 30 איא. משכך, לא ניתן לפטור את כללית מתשלום האגרה בהתבסס על

77. סעיף 30 איא(ב).

78. בנוסף, יש טעם רב בטענה כי עם הפיכת אגרת השירותים הכלליים ללא חוקית והפסקת גבייתה, הפך סעיף 30יא, על סעיפי המשנה שלו, ל-"אות מתה" בחוק העזר.

ד. סיכום

79. לנוכח פסק הדין בעניין עיריית חולון ושורת פסקי דין נוספים של בית המשפט העליון, כפי שפורטו לעיל, ולנוכח עיקרון "המזהם משלם", אין בסעיף 5ג(ד) לפקודת הפיטורין כדי למנוע מרשות מקומית לגבות אגרת פסולת עודפת מן העותרת. זאת כמובן בכפוף לכך שהגביה היא מכוח חוק עזר, שלשון חוק העזר הרלוונטי כוללת הוראות מתאימות, וכי החיוב הינו בגין פינוי פסולת עודפת בלבד, תוך קיום אבחנה בינה לבין הפסולת הבסיסית, בהתאם להלכה הפסוקה שהובאה לעיל.

80. בשולי הדברים יוסף, כי היועצת המשפטית לממשלה ערה לטענות כללית (מבלי להיכנס לתוקפן העובדתי) בדבר המשמעויות הכלכליות של הטלת אגרת פסולת בית עסק על מוסדות כדוגמת כללית או גם מוסדות מדינתיים. אולם אין בטענה זו כשלעצמה כדי למנוע מרשות מקומית לחייב בפינוי פסולת עודפת או בתשלום אגרה בגין פינוי פסולת אשפה עודפת.



יהונתן שטראוס, עו"ד
סגן בפרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה



דוד גוטמן, עו"ד
ממונה בפרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה