



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 20/20

לפני: כבוד המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר
כבוד השופט (בדימ') מ' מזוז
כבוד השופטת י' וילנר

המערערת: עיריית טבריה

נגד

המשיבות: 1. התאחדות המלונות - טבריה
2. מלונות פתאל בע"מ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת
(השופט י' אברהם) בעת"מ 40478-05-19 מיום 17.11.2019

תאריך הישיבה: ח' בחשון התשפ"א (26.10.2020)

בשם המערערת: עו"ד חן רזיאל ברק; עו"ד עפר שפיר; עו"ד שמעון בלסן

בשם המשיבות: עו"ד יצחק לזר; עו"ד טל סלע

פסק-דין

השופט (בדימ') מ' מזוז:

1. ערעור נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופט י' אברהם), מיום 17.11.2019, אשר קיבל את עתירתן של המשיבות נגד הודעת המערערת, עיריית טבריה (להלן: עיריית טבריה או העירייה) מיום 26.3.2019, לפיה אין העירייה מחויבת בפינוי פסולת עסקית עודפת, וכי על כל בעל עסק בעיר, לרבות בתי המלון, לשאת בעצמו בעלות פינויה של אותה פסולת עודפת. רקע

2. במשך שנים נהגה עיריית טבריה לפנות את מלוא הפסולת מבתי המלון בעיר. ביום 26.3.2019 שלחה העירייה מכתב לבעלי העסקים בעיר, ובהם המלונות המיוצגים על ידי המשיבה 1 ובתי המלון המנוהלים על ידי המשיבה 2, ובו נאמר כי לאור פסק הדין בבג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים (2.1.2013), להלן: ענין חולון), בו נקבע כי

הרשות המקומית אינה מחויבת בפינוי פסולת עסקית עודפת, העולה על כמות בסיסית שעליה לפנות, נדרשים בעלי עסקים בעיר לשאת בעצמם בעלות פינוי הפסולת העסקית העודפת. בתוך כך, ערכה העירייה תחשיב בהתאם לאמות המידה שפרסם משרד הפנים בנושא, הקובע מהי כמות הפסולת הבסיסית, בהתאם לסוג העסק ומספר העובדים בו. במכתב נתבקשו בעלי עסקים לפעול לפינוי עצמי של כלל הפסולת, בסיסית ועודפת, תוך שהם יזוכו על חשבון תשלום הארנונה הכללית עבור כמות הפסולת הבסיסית שאושרה לעסק.

למען שלמות התמונה יצוין כי לטענת העירייה, הודיעה היא ביום 29.7.2019 לבעלי העסקים על קיום שני מתווים חלופיים לפינוי עצמי כאמור: פינוי פסולת בסיסית על ידי העירייה, כאשר על בעל העסק יהיה להיערך לפינוי הפסולת העודפת בעצמו בדרך שתקבע העירייה; או קבלת שירותי פינוי מלאים מהעירייה תמורת תשלום בגין עלות פינויה של פסולת עודפת. בפועל, כפי שעלה מדיון לפנינו, פעלו בתי המלון לפי החלופה של פינוי עצמי מלא.

3. המשיבות העלו טענות שונות נגד ההסדר עליו הודיעה העירייה, ומשלא נענו טענותיהן, פנו בעתירה מינהלית לבית המשפט קמא. בעתירתן טענו המשיבות כי פינוי האשפה הוא אחד מהשירותים החיוניים והבסיסיים שרשות מקומית מחויבת לספק לתושביה ולעסקים אשר בתחומה, וזאת בתמורה לתשלומי הארנונה המשולמים על ידם. לטענתן, ההחלטה אודות גביית התשלום הנוסף נעשתה שלא כדין, בהעדר מקור סמכות תקף בדין לכך, לרבות בחוק העזר הרלבנטי, וכי הסתמכות העירייה על פסק הדין בענין חולון ועל אמות המידה שפרסם משרד הפנים ביום 11.2.2018 (להלן: אמות המידה) משולל יסוד, מאחר ובהעדר חוק עזר מאושר התואם את אמות המידה לא ניתן לגבות תשלום נוסף עבור פינוי האשפה. כן נטען כי מסמך אמות המידה כשלעצמו אינו יכול לשמש כמקור סמכות לגביית תשלום נוסף, וכי התחשיב שערכה העירייה הוא בלתי סביר, מתעלם משיקולים רלבנטיים ומפלה לרעה את בתי המלון.

מנגד, טענה העירייה כי בהתאם לאשר נקבע בענין חולון היא מחויבת בפינוי פסולת בסיסית בלבד, ולא את כל הפסולת המיוצרת על ידי עסקים; כי לפי חוק העזר לטבריה (פינוי אשפה, פסולת וזבל), התשנ"א-1991 (להלן: חוק העזר), היא מוסמכת לגבות תשלום נוסף עבור פינוי פסולת שמוטל היה על בעל העסק לפנות. כן נטען כי התחשיב הוכן על ידי מומחית בנושא איכות הסביבה ואושר על ידי המשרד להגנת הסביבה כתואם את אמות המידה; כי חוק העזר מכיל הבחנה בין פסולת בסיסית ועסקית,

המגולמת בהגדרות הנפרדות ל"אשפה" ו-"פסולת" ובחובה להפריד בין פסולת "ביתית" לבין פסולת עסקית המופקת במהלך הייצור של העסק. לחלופין, טענה העירייה כי אין הכרח לעגן את התשלום בגין מתן שירותי פינוי הפסולת העסקית העודפת בחוק עזר, שכן משנקבע בענין חולון כי רשות מקומית אינה חייבת בפינוי פסולת עסקית עודפת, היא אינה מחויבת בהתקנת חוק עזר תקף בנושא ורשאית לספק את השירות על בסיס הסדרים מקובלים וסבירים אחרים.

4. בית המשפט קמא קיבל כאמור את העתירה. בעיקרם של דברים קבע בית המשפט כי אכן בהתאם להלכה שנקבעה בענין חולון, רשות מקומית מוסמכת לגבות מבית עסק אגרה ייעודית נפרדת, נוסף על הארנונה הכללית, בגין פינוי "פסולת עודפת", העולה על כמות פסולת בסיסית, ואולם גביה כאמור צריכה להיות מעוגנת בחוק עזר. בית המשפט דחה את טענת העירייה כי חוק העזר הנדון מסמיך את העירייה לגבות אגרה בגין אשפה עודפת. נקבע כי אף שנראה כי חוק העזר מטיל על בעל מפעל תשלום אגרה לעירייה בגין פינוי פסולת שביצעה העירייה במקום מי שחייב לעשות כן, חוק העזר נעדר סעיף המסמיך את העירייה לחייב אותו אדם בחובת פינוי עצמי של הפסולת אותה פינתה העירייה במקומו. זאת, בשונה מחוקי עזר שהתקינו רשויות מקומיות אחרות, בהן נקבעה חובה שכזו במפורש. עוד נקבע כי העירייה מבקשת לגבות את עלות הפינוי לפי תבחינים שונים מאלו הקבועים בתוספת השלישית לחוק העזר, וכי גביה כזו מחייבת את תיקון חוק העזר.

כן נדחתה טענתה החלופית של העירייה, לפיה משנקבע בענין חולון כי היא אינה חייבת בפינוי פסולת עסקית עודפת, אזי לא נדרש לעגן בחוק עזר את דרישת התשלום בגין פינוי פסולת זו. נקבע כי בענין חולון לא נקבע שרשות מקומית מחויבת בפינוי פסולת בסיסית בלבד, אלא נדונה שאלת המימון של פינוי אשפה עודפת, אך לא הוטל ספק בכך שלרשות חובה שבדין בפינוי כלל האשפה בתחומה. מכאן נובע כי על הגביה עבור השירות להיעשות מכוח הסמכה מפורשת בדין.

הטענות בערעור

5. העירייה סבורה כי לאור סמכויותיה לפי סעיפים 242 ו-244 לפקודת העיריות, לפעול לפינוי אשפה ולקבוע אגרות בגין הפינוי, בשילוב עם הלכת חולון לפיה יש להבחין בין אשפה בסיסית, שפינויה מוטל על העיריה במסגרת שירותים בעד הארנונה

הכללית שמשולמת על ידי בית העסק, לבין אשפה עסקית עודפת, שפינויה מוטל על העסק, בעין או בכסף.

נטען כי קביעת בית משפט קמא כי ענין חולון עסק אך בשאלת מימון פינוי פסולת עודפת ולא בחובת פינויה, מטשטשת את ההבחנה בין סמכויות העירייה כרגולטור מקומי בתחום הטיפול במפגעים, לבין חובותיה הפוזיטיביות כרשות מקומית לספק שירותים מוניציפאליים בעצמה ועל חשבונה. בהמשך לכך נטען כי הוראות חוק העזר לטבריה מבססות את סמכות העירייה לדרוש פינוי עצמי של פסולת עודפת מבעלי עסקים, ואת ההבחנה העקרונית בין פסולת ביתית לפסולת מפעל. כן מפנה העירייה לחוקי העזר שנדונו בפסקי הדין בענין זנלכל ובענין קריית-גת, ומצביעה על הדמיון הברור בין הוראותיהם לבין הוראות חוק העזר לטבריה, לרבות ביחס לקיומו של דמיון באופן בו מבחינים החוקים בין פסולת בסיסית ועסקית. לטענתה, פסקי דין אלה התמקדו בשאלה, האם קיימת בחוק העזר הבחנה בין שני סוגי הפסולת, ומשענו על כך בחיוב, אישר בית משפט זה את הגבייה הנוספת עבור פינוי פסולת עסקית עודפת. לפיכך, משהבחנה זו קיימת אף בענייננו, היה על בית משפט קמא להגיע לתוצאה זוהה.

לחלופין, נטען כי משנקבע בענין חולון כי רשות מקומית אינה מחויבת בפינוי פסולת עודפת, ברי כי לעירייה נתונה סמכות טבועה לחיוב בתי עסק בפינוי פסולת עודפת, אף ללא חוק עזר הקובע זאת. במצב דברים זה, רשאית העירייה לגבש מול בעלי העסקים הסדרי פינוי שונים ביחס לפסולת העסקית העודפת, המבוססים על כך שהם מחויבים לשאת בהוצאה זו. לטענת העירייה, שגה בית המשפט קמא כאשר סבר שבענין חולון נקבע כי נדרש חוק עזר לגביית תשלום בגין פינוי פסולת עודפת. טעות זו, כך נטען, יסודה בכך שבענין חולון מדובר היה בהטלת אגרה במסגרת חוק עזר בגין פינוי פסולת עודפת על ידי העירייה, ללא שניתנה לבעל העסק אפשרות בחירה בין תשלום עבור פינוי על ידי העירייה לבין פינוי עצמי. לעומת זאת, במקרה דנן העירייה נתנה לבעלי העסקים אפשרות לבחור האם הם מעוניינים לצרוך ממנה שירותי פינוי פסולת עודפת, בתשלום, או לבצע את הפינוי בעצמם. בנסיבות אלה אין מדובר ב"תשלום חובה" הטעון עיגון בדין, וזאת בדומה לתשלומים אחרים שגובה העירייה בגין שירותים שהיא מציעה לתושביה על בסיס אובליגטורי, כגון עבור מעונות לגיל הרך.

6. המשיבות סומכות ידיהן על פסק דינו של בית המשפט קמא ועל קביעתו כי חוק העזר אינו כולל הוראה המחייבת בעל מפעל בפינוי עצמי של פסולת. לטענתן, התשלום עבור פינוי פסולת עודפת על ידי העירייה במקום מי שמחויב בכך, מותנה בחובה קודמת

של בעל מפעל פינוי הפסולת מכוח חוק העזר עצמו, חובה שאינה קבועה בו. לטענתן, חוק העזר דנן שונה מחוקי העזר שנדונו בענין זנלכל ובענין קרית גת, בהם נקבעה חובה פוזיטיבית לפינוי פסולת על ידי מפעל, או חובה לתשלום אגרה בגין פינוי פסולת על ידי הרשות המקומית.

כן נטען כי סעיף 13 לחוק העזר מאפשר גביית אגרה רק על פינוי "פסולת", בעוד ה"זבל" אותו מייצרים בתי המלון אינו נופל לקטגוריה זו, בהיותו "אשפה" ולא "פסולת", כהגדרתם של מונחים אלה בחוק העזר. עוד טוענות המשיבות, כי אף אם הייתה העירייה מוסמכת לגבות אגרה כאמור, התחשיב על בסיסו נקבעה הגבייה אינו מעוגן בחוק העזר, אשר קובע שיטת חישוב אחרת, בהתאם לנפח כלי הקיבול המפונה.

המשיבות מבקשות גם לדחות את טענתה החלופית של העירייה כאילו קיימת לה סמכות טבועה לחיוב בתי עסק פינוי פסולת עודפת גם ללא חוק עזר. זאת, נוכח חובת העירייה פינוי אשפה, שהודגשה בענין חולון; בשל הצורך בהסמכה לביצוע פעולה בעלת אופי שלטוני-מינהלי; ומאחר שטענה זו עדיין מחייבת להגדיר בחוק עזר מתאים מהי אותה פסולת עודפת. לבסוף נטען כי העירייה, בהיותה מודעת היטב להעדר ההסמכה לגביית אגרה לפי חוק העזר הנוכחי, מנסה לקדם חוק עזר חדש בנושא, כעולה גם מטיוטת חוק עזר לטבריה (פינוי פסולת) שהפיצה העירייה לאחרונה.

7. בדיון לפנינו, שהתקיים ביום 26.10.2020, חזרו באי כוח הצדדים על עיקרי טענותיהם דלעיל. בא כוח העירייה הדגיש בין היתר, כי חוקי העזר שנדונו בענין זנלכל, של המועצה האזורית עמק יזרעאל, ובענין קרית גת, דומים לחוק העזר הנדון של טבריה, ובשני המקרים הנ"ל מצא בית משפט זה את חוקי העזר כמבססים די צרכם בסיס חוקי לגביית אגרה בגין פינוי אשפה עודפת. ואילו בא-כוח המשיבות חזר על טענותיו כי חוק העזר אינו קובע חובת פינוי אשפה עודפת; כי בית מלון אינו בגדר "מפעל", כמשמעותו בחוק העזר; וכי בתי מלון אינם מייצרים כלל "פסולת" אלא רק "אשפה".

בתום הדיון, ולאחר התייעצות שקיימנו, הודענו לצדדים כי "לכאורה נראה שיש בסיס לערעור", אך מאחר ויש גם קשיים בחוק העזר, וכן תלויות ועומדות עתירות המכוונות נגד אמות המידה שקבע משרד הפנים (בג"ץ 5309/18 ובג"ץ 5392/18, אשר בינתיים ניתן בהן פסק דין ביום 6.1.2021), המלצנו לצדדים לקיים משא-ומתן מתוך מגמה להגיע להסכמות. שני הצדדים נעתרו להצעת בית המשפט, אך ביום 21.4.2021 נמסרה לנו הודעה כי לא עלה בידי הצדדים להגיע לידי הסכמות.

כיוון שכך, אין אפוא מנוס מהכרעה.

דיון והכרעה

8. לאחר עיון במכלול החומר שבפנינו ובטענות הצדדים הגעתי למסקנה כי דין הערעור להתקבל, וכך אציע לחבריי כי נעשה.

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 הטרמינולוגיה בה נקט חוק העזר. אזכיר, כי גם עיריית טבריה, כמו רשויות מקומיות נוספות, מודעת לכך שיש מקום לעדכן את חוק העזר, והיא אף פרסמה טיוטת נוסח של חוק עזר חדש. אני סבור כי עיון בחוק העזר מוביל למסקנה כי הוא כולל הסמכה להורות לבעל עסק לפנות פסולת, ומשלא עשה כן רשאית העירייה לפנות את הפסולת בעצמה ולחייב את בעל העסק בהוצאות הפינוי. אפרט בתמצית.

9. בהתאם לסעיף 242 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: הפקודה), אחראית עירייה בין היתר ל"תברואה, בריאות הציבור ונוחותו", ובמסגרת זו היא "תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בעד פינוי כאמור" (סעיף קטן (2)). הוראות נוספות לענין זה קבועות בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, הקובע בין היתר כי על הרשות המקומית לקבוע "אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטאות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו" (סעיף 7(א)). ולהשלמת התמונה נזכיר את הוראת סעיף 244 לפקודה, הקובעת כי "העירייה תסדיר בתי מלון, פנסיונים, אכסניות, בתי אירוח, בתי לינה, ומוסדים אחרים כיוצא בהם".

10. בענין חולון נדונה עתירה שנסבה על סירובו של שר הפנים לאשר את חוק העזר החדש שביקשה לקדם עיריית חולון בנושא פינוי אשפה ממפעלים, אשר כלל גביית אגרה עבור פינוי אשפה עסקית עודפת. בפסק הדין שניתן בעתירה נקבע בין היתר כי אמנם סילוק אשפה הוא בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית, אך אין מניעה לכך שהרשות

המקומית תגבה אגרה ייעודית עבור פינוי אשפה, בנוסף על הארנונה הכללית, וזאת כאשר מדובר באשפה או פסולת "עודפת" הקשורה לתהליכי הייצור של "המפעל", מעבר לרמת "בסיס" מסוימת שתיקבע, המכוסה על ידי הארנונה הכללית. כן צוין כי "המפעל" לא יחויב באגרה הייעודית כאמור ככל שלא ייצר אשפה עודפת, או אם הוא יפעל בעצמו לסילוקה. בהמשך לכך נקבע כי טוב יעשה משרד הפנים אם יקבע לעצמו אמות-מידה מנחות שיקלו עליו להעריך הצעות לחוקי עזר חדשים בנושא מטעם רשויות מקומיות.

11. מאז ניתנה נדונה הלכת חולון בפני בית משפט זה במספר הליכים נוספים. פסק הדין בע"מ 826/14 סלע קפיטל נדלן בע"מ נ' מלונות דן בע"מ (18.5.2017) עסק בעיכוב מצד משרד הפנים בגיבוש אמות מידה לצורך קביעת אשפה עודפת, כפי שנקבע בענין חולון. בפסק הדין בענין זה נקבע בין היתר המועד להפצת אמות המידה על ידי משרד הפנים, תוך שצוין כי "הרשויות המקומיות, ככל שתחפוצנה בכך, תקבלנה את ההחלטות המתאימות כדי להתאים את חוקי העזר שלהן לאמות המידה הנ"ל..." (שם בפסקה 1).

בפסק הדין בענין זנלכל, נדון ערעור שהוגש על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים אשר דחה את עתירת זנלכל 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 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 חשבונו 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).

וראו גם את הערתי בפסק הדין בבג"ץ 5309/18, 5392/18 התאחדות המלונות 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".

ומן הכלל אל הפרט.

12. כזכור, טענתן העיקרית של המשיבות, אותה קיבל בית המשפט קמא, הינה כי חוק העזר לטבריה אינו כולל הוראה המחייבת בעל מפעל בפינוי עצמי של פסולת, וכי בהעדר חובה כאמור לא ניתן להטיל על בעל מפעל את התשלום עבור פינוי הפסולת שבוצע על ידי העירייה במקום מי שהיה מחויב בכך. בנוסף נטען, כי בתי המלון אינם בגדר "מפעל", וכי האשפה שמייצרים בתי המלון אינה בגדר "פסולת", כהגדרתם של מונחים אלה בחוק העזר. לשם בחינתן של טענות אלה נפנה כעת לעיין בחוק העזר.

13. ואלה הוראותיו העיקריות של חוק העזר הנוגעות לענייננו:

"1. בחוק עזר זה –

...
'מפעל' – חנות, בית מלאכה, בית חרושת... וכן כל עסק או מחסן או מקום אחר שבו מתנהל עסק המייצר, לדעת המפקח, כמות גדולה של פסולת...;

'פסולת' – פסולת הנוצרת במפעל... ואינה אשפה, זבל או חומרי בנין;

'אשפה' – לרבות שיירי מטבח, ניירות, בקבוקים... ודברים אחרים העלולים לגרום לכלוך או אי ניקיון, למעט זבל, פסולת גינה וחומרי בנין;

...

3. (א) בעל מפעל או מכלאה או המחזיק בהם חייב להתקין במפעל או במכלאה, בנוסף לכלי אשפה, כלי קיבול נפרדים ומיוחדים לזבל או פסולת של המפעל...

6. (א) לא יפנה אדם... לא יוביל ולא יעביר אשפה, פסולת או זבל מנכס למקום אחר, אלא לפי היתר..., או דרישה מאת ראש העיריה ובהתאם לתנאי ההיתר או הדרישה.

...

13. בעד פינוי פסולת בידי העירייה או שליחיה, שביצעה במקום בעל או מחזיק שהיה חייב לעשותו לפי חוק עזר זה, ישלם בעל המפעל או המחזיק בו לעירייה אגרת פינוי פסולת בשיעור שנקבע בתוספת השלישית.

"...

14. עיון בהוראות חוק העזר שהובאו לעיל מעלה בבירור, כי בניגוד לטענות המשיבות, חוק העזר כולל במפורש סמכות להורות לבעל או מחזיק ב"מפעל" לפנות אשפה או פסולת (סעיף 6 (א) סיפא לחוק העזר), וכן להטיל עליו את הוצאות הפינוי של הפסולת, שמוטל היה עליו לפנות, אם זו פונתה על ידי העירייה (סעיף 13).

אכן, הניסוח של חוק העזר, שנחקק עוד בשנת 1991, אינו מיטבי, והוא אינו מטיל במישרין חובה על בעל מפעל לפנות אשפה או פסולת הנוצרת אגב פעילותו של המפעל או העסק. ואולם חוק העזר מסמיך כאמור את ראש העירייה ליתן הוראה כזו; ומשניתנה הוראה – דינה כדין חובה המוטלת בחוק העזר. בהתאם לכך, סעיף 13 לחוק העזר, המתייחס לחיוב בעל מפעל לשלם בעד פינוי פסולת על ידי מי "שהיה חייב לעשותו לפי חוק עזר זה", מתייחס בהכרח למי שחויב בפינוי מכוח הוראה של ראש העירייה לפי סעיף 6, בהעדר הוראה אחרת בחוק העזר המטילה חובה כאמור.

15. אין גם ממש בטענה כי בתי מלון אינם בגדר "מפעל". בית מלון הוא במובהק בגדר "כל עסק..." או מקום אחר שבו מתנהל עסק המייצר, לדעת המפקח, כמות גדולה של פסולת, כאמור בהגדרת "מפעל" בסעיף 1 לחוק העזר. אינה נדרשת בקיאות או מומחיות מיוחדת כדי לדעת כי בתי מלון, ובמיוחד בתי מלון בישראל המספקים דרך שיגרה גם שירותי הסעדה, מייצרים "כמות גדולה של פסולת".

16. 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 זנלכל, 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 דנן 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 יכולול 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 וערכני 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.

17. 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,

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 הארנונה הכללית; לבין הטלת תשלום חובה על המפעלים בגין פינוי המבוצע על ידה, המחייב הסדרה חוקית.

18. אציין לבסוף כי במהלך הדיון לפנינו עלה כי בפועל הפינוי של כל האשפה, לרבות האשפה הבסיסית, בוצע על ידי בתי המלון עצמם, וכי הצדדים חלוקים באשר לתחשיבי ההתחשבנות ביניהם. מחלוקת זו לענין התחשיב בו עשתה העירייה שימוש לצורכי התחשבנות עם בתי המלון לא הוכרעה על ידי בית המשפט קמא, לאחר שהגיע כאמור למסקנה כי העירייה פעלה בחוסר סמכות (פסקה 87 לפסק הדין). בנסיבות אלה טענות שני הצדדים לענין זה שמורות להן בהליך המתאים.

19. לאור כל המקובץ לעיל אציע לחבריי כי נקבל את הערעור ונבטל את פסק דינו של בית המשפט קמא, בכפוף להערות דלעיל. בנסיבות הענין תישאנה המשיבות, יחד ולחוד, בהוצאות המערערת בסך כולל של 20,000 ₪.

ש ו פ ט (בדימ')

המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה (בדימ')

השופט י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט (בדימ') מני מזוז.

ניתן היום, ט"ז בסיון התשפ"א (27.5.2021).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט (בדימ')

המשנה לנשיאה (בדימ')

מרכז מידע, טל' 077-2703333, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> 20000200_B14.docx אב