

אגרת פסולת עודפת המדריך המשפטי לרשויות מקומיות ולעסקים

עו"ד רועי וולר, מומחה לדיני רשויות מקומיות ולשעבר מנכ"ל רשות מקומית, מסביר את המסגרת המשפטית להטלת אגרת פסולת עודפת, הסיכונים לרשויות ולעסקים, ומתי ניתן לערער. משרד וולר ושות', Dun's 100-I BDI לשנת 2026, פועל מאז 1965.

וולר ושות' | מאז 1965



תמצית המדריך: חוק עזר פסולת עודפת

ההגדרה

"פסולת עודפת" – אגרה המוטלת על עסקים בגין פסולת החורגת מהכמות הנורמטיבית של עסקים דומים, מעבר לארנונה הכללית.

האתגר הכלכלי

ניהול וטיפול בפסולת מהווה נתח מרכזי מהוצאות הרשות המקומית ומשפיע ישירות על נראותה ותקציבה.

המנגנון המשפטי

בג"ץ אישר הטלת אגרה ייעודית (מעבר לארנונה) כחוק עזר, המאפשר לרשויות לגבות הוצאות טיפול בפסולת ממרבית העסקים.

הסיכונים

רשויות רבות חוות קשיים בחקיקה, ביישום ובהטמעה – דבר החושף אותן לסיכונים משפטיים וכלכליים משמעותיים.

המסגרת הנורמטיבית לפינוי פסולת

הסמכות לגביית אגרות

כנגד החובות המוטלות עליה, הרשות המקומית גובה **ארנונה** – המס המוניציפאלי הבסיסי. בנוסף, **סעיף 251 לפקודה** מעניק למועצת העירייה סמכות להתקין חוקי עזר ולהטיל אגרות, היטלים ודמי השתתפות.

חוק עזר יהא תקף אם מסדיר עניין שבסמכות העירייה ואם אושר על ידי משרד הפנים. גביית תשלומי חובה ייעודיים מותנית בחוק עזר תקף בלבד.

חובות הרשות המקומית

סעיף 242 לפקודת העיריות מצווה את הרשות לפנות אשפה מכל בית ולהתקין פחי אשפה ציבוריים. **חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984** מחייב את הרשות לקבוע אתרים לסילוק וטיפול בפסולת בניין, גזם, צמיגים וגרוטות רכב.

הבחנה בין פסולת "בסיסית" לפסולת "עודפת"

ההבחנה אינה מלאכותית אלא הכרחית, המבטאת את השינוי בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי ייצור. כשם שלא מצופה מהרשות לממן חומרי גלם של מפעל, כך אין לצפות שתממן פינוי תוצרי הייצור.

פסולת בסיסית

פינוי אשפה רגיל – שירות מוניציפאלי מסורתי הנכלל בסל השירותים הממומן מהארנונה הכללית. **אין לגבות אגרה נוספת.**

פסולת עודפת

פסולת החורגת מהנורמה – תוצר של תהליכי ייצור, בכמות חריגה. **ניתן לגבות אגרה בגינה או לדרוש פינוי עצמי.**

"כאשר מדובר בשירותים החורגים מגדר השירות הרגיל של פינוי אשפה, העירייה מוסמכת להטיל אגרה בגין פינוי אשפה חריגה מעבר לאשפה הרגילה של תושב מן השורה."

– כב' השופט ר. שפירא, עת"מ (חיפה) 7784-04-09, קריון נ' עיריית קריית ביאליק

גביית פסולת עודפת – צדק סביבתי

החקיקה הסביבתית החדשה מושתתת על עיקרון "המזהם משלם", המטיל את מימון הטיפול בפסולת על יצרניה. עיקרון זה חודר לכל מארג הדינים הסביבתיים: חוק הארזות, חוק הפיקדון, חוק הטיפול בציוד חשמלי וחוק סילוק צמיגים.



צדק חברתי

הגורם המייצר פסולת ישא בעלויות הטיפול – ולא כלל הציבור. אין זה ראוי שהציבור ישא בעלויות פינוי פסולת הנוצרת לרווחת בתי עסק.



התייעלות סביבתית

חיוב הגורם המייצר להפנים את עלויות הפסולת יוצר תמריץ כלכלי להפחתת ייצור הפסולת ולמיחזור – תוצאה יעילה וצודקת גם יחד.



עלות ייצור אמיתית

טיפול בפסולת תעשייתית הוא עלות ייצור, לא פחות מחשמל וחומרי גלם. הפנמת העלות משקפת את המחיר האמיתי של הפעילות העסקית.



בג"ץ חולון – נקודת המפנה המשפטית

העיקרון שנקבע

"אין מניעה במישור העקרוני לכך שרשות מקומית תגבה אגרת פינוי פסולת מחוץ לארנונה הכללית; ובלבד שמדובר בפינוי פסולת הקשורה לתהליכי הייצור של המפעל **מעבר לרמת 'בסיס' מסוימת שתיקבע.**"

בית המשפט המליץ למשרד הפנים לגבש **אמות מידה מנחות** לאישור חוקי עזר בנושא – כדי שרשויות שונות תוערכנה לפי אותם קריטריונים.

העתירה: בג"ץ 1756/10

עיריית חולון עתרה כנגד שר הפנים שסירב לאשר את חוק העזר לפינוי פסולת ממפעלים, בטענה שהוא סותר את דיני ההקפאה ומהווה העלאה עקיפה של ארנונה.

בית המשפט העליון **קיבל את העתירה בחלקה** וקבע: אין מקום לפסילה גורפת של חוקי עזר המסדירים גביית אגרת פינוי פסולת מעסקים – ובלבד שמדובר בפסולת החורגת מהרמה הבסיסית.

אמות המידה של משרד הפנים – שלושת סוגי הפסולת

בשנת 2017 פרסם משרד הפנים אמות מידה לאישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת, לאחר התייעצות עם משרדי ממשלה, מרכז השלטון המקומי והתאחדות התעשיינים.

3

פסולת תעשייתית – עודפי ייצור

עודפי חומר גלם ותוצרי תהליכי ייצור. יש לשאוף שתיחשב "**פסולת עודפת**" שניתן לגבות בגינה אגרה – במטרה לעודד צמצום פסולת ולהפנים את עלות פינוייה על העסקים.

2

פסולת ייעודית – מוסדרת בדין ספציפי

אריזות (נייר, קרטון, פלסטיק, מתכת, זכוכית) שפנו למכלי מחזור ייעודיים. פינוייה יוסדר בדינים הרלוונטיים. **הושלכה למכלים רגילים – תיחשב פסולת עודפת.**

1

פסולת תואמת שימוש ביתי

פסולת הדומה במאפייניה לפסולת ביתית – מזון, שתייה ומוצרי צריכה יומיומיים הנוצרים בידי עובדים. **ככלל, תוכר כפסולת בסיסית ולא תחויב באגרה.**

נוסחת חישוב הפסולת העודפת

מקדם המחזור – עדכון 2021

בג"ץ 5309/18 (התאחדות המלונות נ' משרד הפנים) קבע כי הפחתה של 90% בגין אי-עמידה בדרישות מחזור היא **שרירותית ובעלת אופי עונשי**.

בית המשפט פסק כי הפחתה סבירה היא עד 20% בלבד. לפיכך, מקדם c יעמוד על 1 או 0.8 – ולא 0.1 כפי שנקבע במקור.

הנוסחה

$$X = (n \times a) \times b \times c$$

$$Y = Z - X$$

X – כמות הפסולת הבסיסית (ללא אגרה)

n – מספר העובדים בעסק

a – פסולת ביתית ממוצעת לעובד

b – מקדם התאמה לעסקים (תעשייה: 1.5 | מסחר/משרדים: 2)

c – מקדם מחזור (1 = עומד בתנאים | 0.8 = לא עומד)

Y – פסולת לחיוב באגרה

Z – כמות הפסולת הכוללת

עדכוני פסיקה עיקריים - מה קבעו בתי המשפט?

ע"מ 6525/17 – זנלכל נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל
אמות המידה של משרד הפנים **אינן מחייבות**. חוקי עזר שאינם מקיימים אותן עשויים להיות תקפים – ובלבד שקיימת בהם הבחנה, ולו ברמת העיקרון, בין אשפה בסיסית לחריגה.

בג"צ 5309/18 (התאחדות המלונות נ' משרד הפנים)
הפחתה של 90% בנין אי עמידה בדרישות המחזור איננה סבירה.
מקדם C יעמוד על 0.1 או 0.8 (ולא 1)

ע"מ 20/20 – עיריית טבריה נ' התאחדות המלונות
בית המשפט העליון קבע כי יש לפרש חוק עזר **פרשנות מהותית** – לא לפי הטרמינולוגיה בלבד. חוק עזר ישן שאינו כולל הבחנות מדויקות עדיין עשוי להיות תקף אם מבחין בעיקרון בין פסולת בסיסית לעודפת.

ע"מ 56125-10-21 – רמי לוי נ' עיריית כפר קאסם
הבחנה בין אשפה בסיסית לחריגה **חייבת להיקבע במפורש ובבירור בחוק העזר**. כל עוד לא נקבעו קריטריונים ברורים – הרשות אינה מוסמכת לגבות אגרה ועליה לפנות את האשפה בעצמה.

ע"מ 31732-06-22 – שירותי בריאות כללית נ' עיריית חיפה
גוף הפטור מארנונה **חייב באגרת פסולת עודפת**. הפינוי העודף אינו בגדר שירות מוניציפאלי הממומן מארנונה, וסעיף הפטור בפקודת פיטורין אינו חל עליו – בהתבסס על עיקרון "המזהם משלם".

מתי גביית האגרה אינה חוקית – וכיצד לתקוף?

⚠️ עילות לתקיפת החיוב

- חוק עזר שאינו בתוקף מלא או לא אושר כנדרש
- היעדר מנגנון מדידה אמפירי או נתונים ממשיים
- חיוב רטרואקטיבי או תעריפים שאינם תואמים אמות מידה
- הבחנה פורמלית ללא מדידה תפעולית אמיתית
- חוק עזר שאינו מבחין במפורש בין פסולת בסיסית לעודפת

מסלולי ערעור ותקיפה

בחינת עצם החיוב, אופן חישובו והתשתית העובדתית. דרישת מסמכים, נתוני מדידה ופירוט חישובים. חריגה מסמכות, פגם בהליך, פגיעה בשוויון בין נישומים – בסיס לביטול החיוב או להפחתתו. במקרים מורכבים או חיובים רוחביים ומערכתיים. לעיתים, כבר בשלב ההתכתבות הראשוני ניתן להגיע להסדרה מוסכמת.

זכרו: רשות שמפעילה אגרה ללא חוק עזר תקין חשופה לתביעות. עסק שמחויב שלא כדין יכול לערער ולתבוע החזרים ופיצוי. 📄