

ת.מ. 131/08
בש"א 32597/08

המבקשים:
1. גיא בן גל מס' ת.ז. 038609582
2. נגה בר מס' ת.ז. 52629508
3. מוטי גובר מס' ת.ז. 10939452
4. דביר הופמן מס' ת.ז. 025678574

באמצעות עו"ד נפתלי גרוס (מ.ר. 41899)
מרח' היסמין 5 כפר-סבא 44355
טלפון: 09-7414020, 054-5830731, פקס: 09-7445396
Email: naftali_gross@014.net.il

נ ג ד

המשיבה:
עיריית כפר-סבא
רחוב ויצמן 135 כפר-סבא

מהות התובענה: תביעת השבה כנגד רשות בגין גביית אגרה בניגוד לדין, בהתאם לקבוע בסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו – 2006 וכן בסעיף 5(3) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

סכום התובענה: ₪ 9,000,000 .

בקשה לאישור התובענה כייצוגית בהתאם לסעיף 5 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת כדלהלן:

א. לאשר את התובענה המנהלית המצורפת לבקשה זו כנגד המשיבה כתובענה ייצוגית, בהתאם לסמכות המוענקת לבית המשפט הנכבד בסעיף 8(א) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות" או "החוק").

העתק התובענה המנהלית מצורף לבקשה זו ומסומן נספח 1.

- ב. לקבוע כי הקבוצה בשמה מוגשת התביעה הייצוגית ע"י המבקשים תכלול את כל המחזיקים בנכס בעיר כפר-סבא שחויבו על ידי המשיבה בתשלום אגרת שמירה במהלך שנתיים עובר להגשת בקשה זו.
- ג. לקבוע כי עילת התובענה היא השבת סכומים שניגבו על ידי המשיבה שלא כדין, בניגוד להוראות מנכ"ל משרד הפנים, בניגוד להיתר שניתן לגביית האגרה ותוך התעלמות מדו"ח מבקר המדינה בעניין גביית אגרת שמירה ברשויות אחרות.
- ד. לקבוע כי התובענה הוגשה על ידי המבקשים עומדת בתנאים שקבע המחוקק, בסעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות, והיא מתאימה להידון כתובענה ייצוגית, כפי שיפורט להלן.
- ה. ליתן הוראות בנוגע לדרך פרסום דבר הגשת התובענה.
- ו. לקבוע את גמול המבקשים אשר טרחו בהגשת התובענה וכן לקבוע שכר טרחת עו"ד בשיעור שייגזר משווי הסעד שינתן לחברי הקבוצה.

הצדדים לתובענה

1. המבקשים הם הבעלים ו/או המחזיקים בדירות מגורים בכפר-סבא על פי הפרוט הבא :
- א. מבקש מס' 1 הוא המחזיק בדירת מגורים ברחוב רוטשילד מס' 71 (דירה 14) בכפר-סבא ומשלם למשיבה, על פי דרישתה, סך של 22 ₪ לתקופה של חודשיים עבור אבטחה/שמיר (להלן- אגרת שמירה). מבקש מס' 1 הוא חבר מועצת העיר כפר-סבא החל משנת 2003.
- ב. מבקשת מס' 2 היא הבעלים והמחזיקה בבית מגורים ברחוב רחל המשוררת מס' 24 בכפר-סבא ומשלמת למשיבה, על פי דרישתה, סך של 52 ₪ לתקופה של חודשיים עבור אגרת שמירה.
- ג. מבקש מס' 3 הוא הבעלים והמחזיק בדירת מגורים ברחוב שרת מס' 9 (דירה 10) בכפר-סבא ומשלם למשיבה, על פי דרישתה, סך של 22.2 ₪ לתקופה של חודשיים עבור אגרת שמירה.
- ד. מבקש מס' 4 הוא הבעלים והמחזיק בדירת מגורים ברחוב עוזי נרקיס מס' 4 (דירה מס' 2) בכפר-סבא ומשלם למשיבה, על פי דרישתה, סך של 29.4 ₪ לתקופה של חודשיים עבור אגרת שמירה.

חיובי הארנונה, ובהם אגרת שמירה, של המבקשים מצורפים לנספח 1 ומסומנים באות **א**.

"א"

2. המשיבה היא רשות מקומית המוסמכת על פי חוק להטיל מיסים ותשלומי חובה אחרים.
3. המשיבה היא רשות כהגדרתה בסעיף 3 לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן - החוק) ובסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

רקע כללי

4. עניינה של תביעה זו היא אגרת השמירה שהטילה המשיבה על המבקשים החל משנת 2002. המבקשים טוענים כי המשיבה גובה את האגרה בניגוד לדין, שלא לתכלית לה היא נועדה ובניגוד להוראות מפורשות של משרד הפנים. לפיכך, על המשיבה לחדול מגביית האגרה ולהשיב למבקשים את הכספים שנגבו מהם בגינה.
5. טענות המבקשים ניצבות על שלושה אדנים מרכזיים, שיפורטו להלן, ואלה הם:
- א. אגרת השמירה נועדה למימון הוצאות ביטחון חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני. המשיבה עשתה ועושה שימוש באגרה להוצאותיה השוטפות בניגוד להוראות משרד הפנים ולתכלית שהועיד לאגרה כשהתיר להטיל אותה ובניגוד למגבלות הקיימות על העלאת תעריפי הארנונה בחוק ההסדרים.
- ב. האגרה הוגדרה כהיטל זמני שיש להתאימו לצרכים המשתנים הנגזרים מהמצב הביטחוני. המשיבה לא הגבילה את תוקפו של חוק העזר בעניין האגרה, כנדרש, ולא בחנה את הצורך בהטלת האגרה מאז הטלתה למרות השינויים שחלו במצב הביטחוני.
- ג. על פי הוראות משרד הפנים יש לנהל את כספי האגרה בחשבון בנק נפרד כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים אלה. המשיבה אינה מנהלת את כספי האגרה בחשבון בנק נפרד כנדרש.

העובדות הרלוונטיות לתובענה

6. במהלך שנת 2002 אישר משרד הפנים לרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר בדבר גביית אגרת שמירה בשל המצב הביטחוני הקשה ששרר באותו זמן.
חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2002 מצ"ב לנספח 1 ומסומן באות ב.

"ב"

7. ב- 8.5.2002 התכנסה מועצת העיר כפר-סבא כשעל סדר יומה, בין היתר, אישור החלטת ועדת כספים בעניין אגרת השמירה. המועצה דנה והחליטה לחוקק את חוק עזר לכפר-סבא (שירותי שמירה ואבטחה), התשס"ג-2002 (להלן יקרא "חוק העזר").

הצעת חוק העזר, דברי ההסבר והחישוב של האגרה שהונח בפני חברי המועצה מצורפים לנספח 1 ומסומנים באות ג.

"ג"

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון שנערך במועצת העיר ביום 8.5.08 מצורפים לנספח 1 ומסומנים באות ד.

"ד"

חוק העזר לכפר-סבא מצורף לנספח 1 ומסומן באות ה.

"ה"

8. ב- 25.10.2004 הופץ לראשי הרשויות המקומיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10/2004 ובו הנחיות מורחבות בכל הקשור למטרות אגרת השמירה המצדיקות את גבייתה.

החלק הרלוונטי של חוזר מנכ"ל מס' 10/2004 מצורף לנספח 1 ומסומן באות ו.

"ו"

9. מבקר המדינה ערך ביקורת במספר רשויות ובדק את נושא גביית אגרת השמירה. בדו"ח המבקר שהופץ ביום 21.12.2005 מפורטת רשימת הליקויים שנמצאו באותן הרשויות.

החלקים הרלוונטיים של דו"ח מבקר המדינה מצורפים לנספח 1 ומסומנים באות ז.

"ז"

פניות תושבי העיר כפר-סבא לקבלת מידע

10. ב- 31.12.04 פנה חבר מועצת העיר, מר גיא בן-גל (מבקש מס' 1), לראש העיר, מר יהודה בן-חמו, וביקש לקבל מידע בדבר גביית אגרת השמירה בכפר-סבא. פנייתו של מר בן גל נענתה ביום 17.1.2005 על ידי סמנכ"ל לתפעול של עיריית כפר-סבא.

פנייתו של מר בן-גל מיום 31.12.04 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באות ח.

"ח"

תשובת מר קיסוס מיום 17.1.05 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באות ט.

"ט"

11. ב – 19.8.06 השיב ראש העיר לשאלתא של חבר מועצת העיר כפר-סבא, מר גיא בן גל, ששאל, בין היתר, האם כספי אגרת השמירה מוחזקים בחשבון בנק נפרד. בתשובתו לשאלתא השיב ראש העיר כי: "לאגרת השמירה סעיף תקציבי בהכנסות העירייה ובמקביל גם סעיף תקציבי להוצאות".

השאלתא של מר גיא בן גל ותשובת ראש העיר מצורפת לנספח 1 ומסומנת באות י'.

"י'

12. ביום 24.9.2007 פנה תושב העיר, מר מנשה בלושטיין, לראש העיר כפר-סבא, מר יהודה בן חמו, וביקש לקבל מידע לגבי גביית אגרת השמירה הנגבית ממנו על ידי המשיבה. ביום 10.10.2007 נתנה תגובת ראש העיר לפניית מר בלושטיין באמצעות עוזר ראש העיר, מר חזי ברזני. מאחר ותשובת מר ברזני לא סיפקה פנה מר בלושטיין שוב לראש העיר ב- 15.10.07 ופנייתו זו לא זכתה למענה.

פניית מר בלושטיין מיום 24.9.2007 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באותיות יא'.

"יא'

תשובת מר ברזני מיום 10.10.2007 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באותיות יב'.

"יב'

פניית מר בלושטיין מיום 15.10.07 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באותיות יג'.

"יג'

13. ב- 12.8.2007 פנה חבר המועצה, מר גיא בן גל, למנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, מר דני רייף, וביקש ממנו להנחות את ראש העיר כפר-סבא לפעול להפקדת כספי אגרת השמירה בחשבון נפרד כמתחייב על פי נהלי חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004. ב- 20.8.2007 פנתה הממונה לפניות הציבור במשרד הפנים, גב' בתיה כרמון, למנכ"ל עיריית כפר-סבא וביקשה התייחסותו לפניית מר בן-גל. עד כה טרם התקבלה תשובת המשיבה לפניית גב' כרמון.

פניית מר גיא בן גל מיום 12.8.2007 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באותיות יד'.

"יד'

פניית גב' כרמון למנכ"ל עיריית כפר-סבא מיום 20.8.2007 מצורפת לנספח 1 ומסומנת באותיות טו'.

"טו'

14. ביום 13.7.08 פנה חבר מועצת העיר מר גיא בן גל למנכ"ל עיריית כפר-סבא וביקש לקבל מידע משלים לגבי גביית אגרת שמירה. תשובת מנכ"ל העירייה התקבלה ביום 29.7.08. מר בן-גל פנה למנכ"ל העירייה שוב ב- 3.8.08 כדי לקבל השלמה לתשובתו וב- 8.9.08 העביר מנכ"ל העירייה את תשובתו לפנייה השנייה.

פניית מר גיא בן גל מיום 13.7.08 מצ"ב ומסומנת באותיות טז'.

"טז'

תשובת מנכ"ל העירייה מיום 29.7.08 מצ"ב ומסומנת באותיות יז'.

"יז'

פנייתו החוזרת של מר בן-גל למנכ"ל העירייה מיום 3.8.08 מצ"ב ומסומנת באותיות יח'.

"יח'

תשובת מנכ"ל העירייה מיום 8.9.08 מצ"ב ומסומנת באותיות יט'.

"יט'

15. ביום 12.8.2008 פנתה תושבת העיר, גב' נגה בר(מבקשת מס' 2), לראש העיר ודרשה לקבל הבהרות בעניין כספי אגרת השמירה. גב' נגה בר ציינה במכתבה כי אם לא יוסרו ספקותיה לגבי גביית אגרת השמירה בכוונתה לפעול להפסקת גביית האגרה ולהשבת הסכומים שנגבו ממנה בגינה . ביום 19.8.2008 הודיעה מנהלת לשכת ראש העיר לגב' נגה בר כי פנייתה הועברה לטיפול של מנהלת אגף הכנסות הגבייה במשיבה. עד למועד הגשת התביעה לא התקבלה תשובת המשיבה לפנייתה של גב' נגה בר.

פניית גב' נגה בר מיום 12.8.2008 מצ"ב ומסומנת באות כ'.

תשובת מנהלת הלשכה מיום 19.8.2008 מצורפת ומסומנת באותיות כא' .

"כ"

"כא"

העובדות העולות מהמסמכים שפורטו לעיל הביאו את המבקשים למסקנה כי אגרת השמירה נגבית על ידי המשיבה בניגוד להוראות משרד הפנים ותוך התעלמות מהנחיות מבקר המדינה, הכל כפי שיפורט להלן.
לאור התנהלות המשיבה לא נותרה למבקשים ברירה אלא לפנות לקבלת סעד מבית המשפט.

טענות המבקשים

כללי

16. סעיף 1(א) לחוק יסוד:משק המדינה קובע כי : "מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות...". הוראה זו חלה גם על אגרות שמטילות רשויות מקומיות.

17. החל מ- 1986 הוגבלו הרשויות המקומיות ביכולתן להעלות את מיסי הארנונה שהן גובות. בחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה(תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986 נקבע כי שיעורי הארנונה לשנת המס 1986 יגזרו מאלה שהוטלו ב - 1985. מאז חוקקו חוקי הסדרים הקובעים, בין היתר, שיעורים מירביים להעלאת ארנונה. בחוק ההסדרים למשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הוסמכו שר הפנים ושר האוצר לקבוע בתקנות סכומים מירביים של ארנונה לכל רשות מקומית ולכל סוג נכס.

18. ההגבלות שנקבעו על העלאת שיעורי הארנונה נועדו לצמצם את כוחן של הרשויות המקומיות לפעול בתחום המיסוי ולמנוע העלאה בלתי מבוקרת של תעריפי הארנונה.

19. לרשות המקומית סמכות להתקין חוקי עזר כדי: "לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם...". בחוקי עזר רשאית מועצה

מקומית לקבוע, בין היתר, הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם (סעיפים 250-251 לפקודת העיריות[נוסח חדש]).

20. הסמכות החוקית שהוענקה לרשויות מקומיות להתקין חוקי עזר ולהטיל אגרות והיטלים עלולה להוות מסלול העוקף את המגבלות על שיעורי המיסים (ארנונה) שהוטלו במסגרת חוק ההסדרים.

21. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10/2004 (נספח ו') נאמר לעניין עקיפת המגבלות כדלקמן: "מתן אישור למימון פעולות שמירה כדבר שבשגרה באמצעות היטל שירותי שמירה, משמעו הייתה העברת שירות שנעשה ומומן באמצעות הארנונה למימון באמצעות אגרה או היטל. צעד שהיה בו כדי לאפשר בעקיפין העלאת שיעור הארנונה בעקיפין ועקיפת המגבלות שנקבעו לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים."

22. המבקשים יטענו, כפי שיפורט להלן, כי גביית אגרת השמירה על ידי המשיבה היא, למעשה ובפועל, העברת שירות שנעשה ומומן באמצעות הארנונה למימון באמצעות האגרה, צעד שיש בו עקיפת המגבלות שנקבעו לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים.

מהות אגרת השמירה

23. בשלהי שנת 2000, עקב פיגועי הטרור, ראו רשויות מקומיות שונות צורך לתגבר את האבטחה כדי לחזק את הרגשת הביטחון בקרב התושבים. בהיעדר משאבים כספיים למימון ההוצאה הנוספת הכרוכה בתגבור האבטחה אישר להן משרד הפנים לגבות למטרה זו אגרה ייעודית שתוטל בחוק עזר (ראה נספחים ב', ו').

24. לצורך קביעת תעריפי אגרת השמירה הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות להכין תכנית שמירה ואבטחה למתן השירות לכלל התושבים והנכסים, ועל בסיס תכנית זו לערוך תחשיב הכולל את פירוט ההוצאות הצפויות וההכנסות המשוערות מהאגרה, ולהגישו לאישורו (להלן - התחשיב).

25. הנחיות כלליות לרשויות המקומיות להכנת התחשיב לקביעת תעריף אגרת השמירה בחוק עזר נכללו בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מספר 4/2002 מחודש אפריל 2002 (נספח ב') (להלן - חוזר מנכ"ל 2002) ובחוזר מספר 10/2004 מחודש אוקטובר 2004 (נספח ו') (להלן -

חוזר מנכ"ל (2004). בחוזרים האלה נקבעו מרכיבי ההוצאה שניתן לגבות בגינם אגרת שמירה. לפי הנאמר בחוזר מ-2002, האגרה מיועדת למימון מרכיבי שמירה וביטחון מיוחדים שלא נכללו בעבר בתקציבה הרגיל של הרשות המקומית ושאינם ממומנים ממקורות כספיים מחוץ לרשות המקומית, כגון: שמירה בבתי ספר שאותה מממנים גם משרד החינוך והסוכנות היהודית או הוצאות שכר ופעולות של מחלקת הביטחון אשר תוקצבו בעבר במסגרת התקציב הרגיל ומומנו מכספי הארנונה. כן לא יוכרו עלויות אבטחה צמודה למתקנים עסקיים, למוסדות חינוך ולמוסדות ציבור, רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה ומרכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית.

26. בחוזר מנכ"ל 2002 (נספח ב') הונחו הרשויות המקומיות באשר להוצאות שימומנו מאגרת השמירה ונאמר בו, בין היתר, כי "במסגרת בדיקת החישוב של האגרות, לא יכיר המשרד בעלויות אבטחה צמודה למתקנים עסקיים, מוסדות חינוך ומוסדות ציבור". בחוזר מנכ"ל 2004 (נספח ו') נאמר בהתייחס לאבטחת מוסדות חינוך (למעט גני ילדים) כי "...ככלל, לא תאושר ותוכר הכללת מרכיב של אבטחה צמודה, אלא אבטחה מרחבית ניידת".

27. סעיף 6 לחוזר מנכ"ל 2004 (נספח ו') כולל הוראות בדבר תוקף חוק העזר וקובע כדלקמן: "התפיסה העומדת ביסוד הסכמת משרד הפנים לאשר היטל כאמור, הינה כי המצב הביטחוני הקיים הינו מצב זמני באופן שמצדיק גביית היטל למימון ההוצאות החריגות בתקופה זו. זמניות המצב והצורך בהתאמת צרכי האבטחה בהתאם לשינויים מעת לעת במצב הביטחוני, מחייבים שינויים תכופים בצרכים ובהוצאות הנגזרות מהם. לפיכך נדרשת הרשות המקומית לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר, זאת בהתאם לטווח הזמן שבגינו הוכן ואושר התחשיב, שעל בסיסו נקבע שיעור ההיטל, ועל בסיס השינויים הצפויים בצרכים ובהוצאות לאורך שנות התחשיב, תוך אבחנה בין עלויות הקמה לעלויות תפעול שוטפות" (ההדגשות אינן במקור).

28. בסעיף 9 לחוזר מנכ"ל 2004 (נספח ו') נקבע כי "יש להוסיף סעיף בחוק על פיו כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצרכי מימון שירותי השמירה. כמו כן על הרשות המקומית, להעביר מספר חשבון בנק שכל ההכנסות יופקדו אליו ושהכספים ינוהלו במסגרתו, על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספי היטל".

29. מהאמור עד כאן ניתן לומר כי היטל השמירה אושר על ידי משרד הפנים בהתניות הבאות:

- א. היטל שאינו מיועד למימון אבטחה צמודה במוסדות חינוך אלא להוצאות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני.
- ב. יש להגביל את תוקפו של חוק העזר ולאשרו מחדש בהתאם למצב הביטחוני השורר מעת לעת.
- ג. יש לנהל את כספי ההיטל בחשבון בנק נפרד כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספי ההיטל.

חקיקת חוק העזר העירוני בכפר-סבא

30. ביום 8.5.2002 התכנסה מועצת העיר כפר-סבא כשעל סדר יומה, בין היתר, חוק עזר בנושא שמירה. בתחילת הדיון סקר חבר מועצת העיר וסגן ראש העיר, מר יעקב אוחיון, בפני חברי המועצה את נושא אגרת השמירה ובין היתר אמר כדלקמן:

”רק לתשומת לב חברי המועצה, אם לא יחוקק חוק כזה כל נושא עלויות השמירה והאבטחה לא מתוקצבות היום במסגרת התקציב- העלויות האלה לא נלקחו בחשבון של מסגרת הקיצוצים שהיו בתוכנית ההבראה. היינו, אם המסגרת דיברה על שנת 2002 15 מיליון, אם לא חוקק חוק כזה בשיעורים כאלו או אחרים צריך לקחת בחשבון גם את עלויות האבטחה, בכלל הקיצוצים. וזה אומר שאם אנחנו לא מחוקקים את זה, זה יבוא או על חשבון הפעילויות של המחלקות השונות, כלומר הם יצטרכו לקצץ בפעילויות עוד יותר, להעמיק את הקיצוץ מאשר המסגרת שנכפתה עליהם, מסגרת הקיצוץ על פי תוכנית ההבראה. זה אומר שאנחנו לקראת ספטמבר 2002 פתיחת שנת הלימודים במוסדות החינוך וגני הילדים עומדים למעשה בפני שוקת שבורה, מהיכן לממן את עלויות האבטחה והשמירה שם. כלומר, נכון לעכשיו אין שום מקור תקציבי לכך.” (ראה ע’ 26 לנספח ד’)

כלומר, כבר בתחילת הדיון הציב סגן ראש העיר, מר אוחיון, בפני חברי המועצה את העובדה כי כספי אגרת השמירה הם חלק מתוכנית ההבראה של עיריית כפר-סבא. חוק העזר המוצע אמור, כך לדברי אוחיון, לסייע לקופת העירייה במימון פעולותיה השוטפות.

31. מתוך 32 עמודי פרוטוקול הדיון של מועצת העיר בענין חוק העזר (נספח ד') רק חצי עמוד מתאר את ה"דיון" שנערך באשר לייעודים של כספי האגרה. בעמ' 52 לפרוטוקול מתואר ה"דיון" כדלקמן :

" יצחק ולד: האם למוסדות חינוך בלבד או לכל מוסדות הציבור?
 עו"ד יעקב אוחיון: מוסדות חינוך בלי ילדים-
 יצחק ולד: או לכל מוסדות הציבור.
 משה אבן-חן: רגע, אפשרות שלישית מוסדות חינוך לא פורמליים.
 יצחק ולד: מי בעד- וגני הילדים של העירייה בלבד ירים את ידו. תודה. מי בעד מוסדות החינוך ומוסדות הציבור- מי בעד מוסדות החינוך ומוסדות לנוער- מוסדות חינוך עירוניים בלבד, זאת אומרת בתי ספר וגני ילדים עירוניים בלבד.

הצבעה

בעד מוסדות החינוך של העירייה בלבד: יצחק ולד, משה שמילוביץ, נחמה אמונה, בנימין כברה, עמירם מילר, זיו גוטליב, יעקב אוחיון, דני אלדר.

בעד מוסדות חינוך ציבור ונוער: משה אבן חן

החלטה מס' 452: מחליטים לעניין חוק עזר בנושא שמירה כי החוק תקף לעניין בתי החינוך העירוניים בלבד קרי, בתי ספר וגני ילדים.

32. החלטה מס' 452 של מועצת העיר כפר-סבא התקבלה ללא סמכות ובניגוד גמור להוראות מנכ"ל משרד הפנים שקבעו במפורש ומבלי שהדבר יכול להשתמע אחרת כי כספי אגרת השמירה לא ישמשו למימון אבטחה צמודה למוסדות חינוך (ראה סעיף 25 לעיל).

האם הועידה מועצת העיר את כספי האגרה להוצאות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני או להוצאות שוטפות שמומנו עד אז בתקציבה הרגיל?

33. כאמור, על פי הוראות משרד הפנים האגרה מיועדת למימון מרכיבי שמירה וביטחון מיוחדים הנובעים מהמצב הביטחוני המיוחד ששרר בשנים 2000/1, שלא נכללו בעבר בתקציבה הרגיל של הרשות המקומית ושאינם ממומנים ממקורות כספיים מחוץ לרשות המקומית, כגון: שמירה בבתי ספר שאותה מממנים גם משרד החינוך והסוכנות היהודית.

34. אין חולק שאבטחת בתי ספר וגני ילדים הייתה קיימת גם בשנים 2000/1 וגם בשנים קודמות עובר לחקיקת חוק העזר העירוני בעניין אגרת השמירה. אין גם ספק שאבטחת מוסדות החינוך מומנה בשנים אלה מתקציב הרשות המקומית וממקורות כספיים מחוץ לרשות. הדברים ברורים ומפורטים במסמכים שהעבירה המשיבה ופורטו לעיל ובפרוטוקול הדין שנערך במועצת העיר לאישור חוק העזר, כמפורט להלן.

35. בעמ' 37 לפרוטוקול (נספח ד') דנו הנוכחים בהוצאות אבטחת מוסדות החינוך באותה עת, טרם חקיקת חוק העזר לעניין אגרת השמירה. אלו הדברים שנאמרו שם:

“נחמה אמונה: יש לי שאלה אליך. שמעוני, מה העלות היום של שמירה במוסדות החינוך?

שמואל שמעוני: היום בתי ספר בלבד ללא התוספות שאושרו בישיבת המועצה האחרונה בערך

3.6 מיליון, ללא גני ילדים. מתוך זה משטרת ישראל משתתפת בערך ב- 1.5 מיליון.

משה אבן-חן: 3.5 מיליון לשנת לימודים?

עמירם מילר: לעירייה זה עולה 2 מיליון.

עו"ד יעקב אוחיון: מה העלות של אבטחת גני ילדים?

בנימין כברה: 1.5 מיליון לעירייה, כי פה יש-

עו"ד יעקב אוחיון: בני, תן לו להשלים. תשלים את גני הילדים עכשיו.

עמירם מילר: גני הילדים העירוניים.

שמואל שמעוני: רק העירוניים. גני ילדים עירוניים, יש את זה במופס, נדמה לי משהו בסביבות

3.8 מיליון בשנה.

דני אלדר: אנחנו מדברים על 7 מיליון.”

יצויין כי מר שמואל שמעוני היה בזמנו מנהל מחלקת הביטחון במשיבה ומתוקף תפקידו האחראי לתקציב הביטחון של המשיבה. לגרסתו של מר שמעוני עלות אבטחת מוסדות החינוך לפני הטלת אגרת השמירה עמדה על כ- 7 מיליון ₪.

בעמוד 56 לפרוטוקול (נספח ד') דנו שוב הנוכחים בהוצאות השוטפות של המשיבה לצרכי ביטחון:

“עמירם מילר: שניה, אז אני אומר שהתקציב השוטף של 2002 צריך לממן את מה שהיה

בנורמות לביטחון בשנת 2001, אבל התוספות שועד ההורים דרש הם יהיו בהתאם לחוק העזר, ורק אותם צריכים לחשב-

דני בוסטין: התשובה היא לא. אם לא היו דרישות של ועד ההורים והיינו נשארים בנורמות של שנת 2001, תחילת שנת 2001, כי כבר בהמשך 2002 העסק הזה קפץ מאוד משמעותית ביחס למה שאנחנו מקבלים כהשתתפות, אז האקסטראות האלה היו נכללות בכל מקרה בתוכנית ההבראה להפחתה, כל האקסטראות והאקסטראות הן מאוד משמעותיות.

עמירם מילר: אני מוסיף אותן, אני רק אומר תחילת 2001 לפני האינתיפאדה, כמה זה היה? 3 מיליון?-

זיו גופליב: אני רוצה עוד שאלת הבהרה לדני. אני רוצה מספרים. מה שעמירם בא ואמר בתחילת 2001 כמה כסף ומה-

דני בוסטין: תראה, אני אמרתי ככה, שבסך הכל 3.2 מיליון היה בתקציב סדר גודל-"
(ההדגשה אינה במקור)

מר דני בוסטין היה, באותה עת, גזבר המשיבה. הדברים מדברים בעד עצמם. חברי המועצה מנסים להבין מהם ההוצאות החריגות שיש לממן באמצעות אגרת השמירה וגזבר המשיבה עונה כי האגרה לא נועדה לממן את התוספות אלא לסייע למשיבה בתכנית ההבראה שלה.

36. גם בתשובות המשיבה לפניותיו של חבר מועצת העיר, מר גיא בן גל (ראה **נספחים ט', יז'** לעיל) לא נעלמה העובדה כי אבטחת מוסדות החינוך במשיבה מומנה בשנים שקדמו לחקיקת חוק העזר מכספי הארנונה וממקורות חיצוניים.

37. **לא זו אף זו**, בטבלא המצורפת לתשובת מנכ"ל העירייה, מיום 8.9.2008, לפניית חבר המועצה מר גיא בן גל (ראה נספח יט') מפורטים נתונים של המשיבה באשר ההוצאות והכנסות שלה בתחומי הביטחון בשנים 2001-2006. על פי הנתונים המופיעים בטבלא הוציאה המשיבה בשנת 2002 סך של 6,678 אלפי ₪ על "שמירת מוסדות חינוך", יותר מכל השנים שלאחר מכן (למעט שנת 2003). כלומר, בשנת 2002, לפני שחוקק חוק העזר העירוני ולפני שהוטלה אגרת השמירה, הוציאה המשיבה על אבטחת מוסדות חינוך יותר משהוציאה לאחר שהטילה את אגרת השמירה.

38. כאמור לעיל, בהחלטה 452 קבעה מועצת העיר כי כספי אגרת השמירה יופנו לאבטחת מוסדות החינוך, בתי ספר וגני ילדים, העירוניים.
39. נמצא, אם כן, כי החלטה מס' 452 של מועצת העיר סותרת את הוראות משרד הפנים שהתיר להטיל אגרה לצורך הוצאות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני ששרר באותה עת. אין ספק שהמשיבה גבתה, ועדיין גובה, את אגרת השמירה למימון הוצאותיה השוטפות – אבטחת בתי ספר וגני ילדים.
40. לא רק זאת, החלטה מס' 452 של מועצת העיר סותרת על פניה את הוראת מנכ"ל משרד הפנים, כפי שהיא מופיעה בחוזרי המנכ"ל (ראה סעיף 26 לעיל), האוסרת במפורש מימון אבטחה צמודה למוסדות חינוך מכספי האגרה.
41. מהמקובץ מתבקשת המסקנה כי **המשיבה פועלת בניגוד מוחלט להתניה הראשונה שהוצבה על ידי מנכ"ל משרד הפנים ולפיה אגרת השמירה לא תשמש למימון אבטחה צמודה במוסדות חינוך אלא להוצאות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני ולא מומנו מתקציבה השוטף עובר להטלת האגרה.**
- האם הגבילה המשיבה את תוקפו של חוק העזר והביאה אותו לבחינה ואישור מחדש בהתאם למצב הביטחוני השורר מעת לעת ?
42. כאמור לעיל, ההיתר להטיל אגרת שמירה שניתן על ידי משרד הפנים כלל הוראה לבחינה מחודשת של ההצדקה להטלת האגרה בהתאם למצב הביטחוני המשתנה.
43. חלק מהרשויות המקומיות שחוקקו חוק עזר לעניין אגרת השמירה שילבו בו מגבלה לתוקפו או דרישה לאישורו מחדש. כך למשל בחוק עזר לאזור(אגרת שמירה), התשס"ז-2006 שולב סעיף 4 המגביל את תוקפו כדלקמן:
- "החל מיום כ"ג בטבת התשס"ח (1 בינואר 2008) המלת היטל שמירה לפי חוק עזר זה, מעונה אישור מליאת המועצה ושר הפנים."
- רשויות נוספות שילבו בחוק העזר שלהן סעיף דומה, התואם את הוראות מנכ"ל משרד הפנים ואת העיקרון שנקבע כי ההיתר להטלת אגרת השמירה הוא היטל זמני שיש לבחון אותו מחדש לאור המצב הביטחוני המשתנה.

44. ראוי לציין כי גם אם לא שולבה בחוק העזר המקורי הוראה המגבילה את תוקפו כאמור, ניתן לתקן אותו ולהוסיף מגבלה כנדרש. כך עשתה, למשל, עיריית הרצלייה שחוקקה את חוק העזר לעניין אגרת השמירה בשנת 2002 ובשנת 2006 תוקן חוק העזר והוכנס בו סעיף 3א. כדלקמן: "החל ביום כ"ג במכת התעס"ה (1 בינואר 2008) הטלת אגרה בשיעור המעודכן לפי חוק עזר זה תהא טעונה אישורם של מועצת העירייה ושר הפנים."

כפי שיפורט להלן, חוק העזר לא עבר את אישור מחדש של מועצת העיר הרצלייה והטלת אגרת השמירה הופסקה בעיר הרצלייה בתחילת שנת 2008.

45. בחוק העזר שחוקקה מועצת העיר כפר-סבא לא שולב סעיף המגביל את תחולתו בהתאם לנדרש ובהתאם לאופי הזמני של אגרת השמירה. המשיבה אף לא יזמה תיקון לחוק העזר כפי שנעשה בעיר הרצלייה.

46. ראוי לציין העובדה כי במהלך הדיון בחקיקת חוק העזר הוזכר נושא מגבלת הזמן שיש להטיל על תוקפו של חוק העזר. חבר המועצה, מר עמירם מילר, אמר במהלך הדיון כי "אני מקווה שיש לו גם זמן לסיום, שהוא לא חוק לעולם ועד..." ועל כך ענה לו ראש העיר אז, מר יצחק ולד, כי "הפה שמחיר הוא הפה שאוסר". גם חבר המועצה, מר בני כברה, תרם לדיון זה ואמר כי "חוק הזה צריך להיות מוקצב בזמן או בוא נאמר עד יעבור זעם..." (ראה ע' 48 לפרוטוקול – נספח ד').

הדברים נאמרו אך אין להם כל זכר בחוק העזר העירוני.

47. המשיבה ראתה ורואה באגרת השמירה כהיטל קבוע מאז הוטל, בשלהי שנת 2002, ולמעשה עקפה באמצעות חוק העזר את המגבלות שהוטלו על העלאת תעריפי הארנונה. אין כל הסבר אחר להתעלמות המשיבה מהוראות משרד הפנים ומדו"ח מבקר המדינה בעניין מגבלת התוקף שיש לשלב בחוק העזר, כפי שפורט לעיל ויפורט להלן.

האם מנהלת המשיבה את כספי אגרת השמירה בחשבון בנק נפרד כנדרש ?

48. כאמור לעיל, בהוראות מנכ"ל משרד הפנים נדרשו הרשויות המחוקקות חוק עזר לגביית אגרת שמירה לשלב בו סעיף על פיו כספי האגרה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצרכי

מימון שירותי השמירה. כמו כן הונחו הרשויות להעביר את מספר חשבון הבנק שבו ינוהלו כספי האגרה על מנת לאפשר בקרה על השימוש בהם.

49. חלק מהרשויות המקומיות אכן שילב בחוק העזר הוראה כאמור. כך למשל, בחוק עזר לאפעל(שירותי שמירה), התשס"ו-2006 שולב סעיף הקובע כי "כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמע אך ורק לצורכי שמירה". סעיף דומה שולב בחוקי עזר של רשויות מקומיות נוספות.

50. המשיבה לא שילבה בחוק העזר סעיף המחייב ניהול כספי האגרה בחשבון בנק נפרד ולא תיקנה את חוק העזר גם לאחר שמבקר המדינה הורה לעשות כן בדו"ח שפורסם בשנת 2005, כפי שיפורט להלן.

51. יצוין, כי במהלך הדיון שנערך במועצת העיר לאישור חוק העזר לעניין אגרת השמירה נאמרו דברים ברורים לגבי ניהול כספי האגרה בחשבון נפרד. ראש העיר דאז, מר יצחק ולד, אמר במהלך הישיבה כדלקמן:
"דבר שלישי שהוא מובן מאליו, שהנושא של ההכנסה מאגרות חייב להתנהל בחשבון נפרד..." (ראה ע' 50 לנספח ד').

יתכן מאוד שלמר ולד היה מובן מאליו שיש לנהל חשבון נפרד לכספי האגרה. מנסחי חוק העזר חשבו אחרת ולא שילבו סעיף מתאים בחוק העזר.

52. כספי אגרת השמירה שגובה המשיבה אינם מנוהלים בחשבון בנק נפרד ולא ניתן לפקח ולבקר על השימושים שעושה בהם המשיבה. כשפנה חבר מועצת העיר, מר גיא בן גל (מבקש מס' 1), ושאל האם הכספים מנוהלים בחשבון נפרד נענה על ידי ראש העיר כי "לאגרת השמירה סעיף תקציבי בהכנסות העירייה ובמקביל גם סעיף תקציבי להוצאות" (ראה נספח י').

53. פנייתו של מר גיא בן גל למנהל אגף הביקורת במשרד הפנים להורות למשיבה לנהל את כספי אגרת השמירה בחשבון בנק נפרד בהתאם להוראות משרד הפנים (ראה נספח יד' לעיל) שהופנתה לתגובת המשיבה (ראה נספח טו' לעיל) לא זכתה לתשובה.

54. פניותיו של מר גיא בן גל למנכ"ל המשיבה לקבלת פרוט ההוצאות של המשיבה בגין אגרת השמירה כפי שהן מפורטות בסעיף התקציבי של המשיבה (ראה **נספחים טז', יז'** לעיל) לא זכתה למענה.

55. נמצא כי המשיבה אינה מנהלת את כספי אגרת השמירה בקרן נפרדת ובחשבון בנק נפרד כנדרש בהוראות משרד הפנים ואף לא ניאותה לעשות זאת למרות פניותיו החוזרות של מר גיא בן גל ולמרות הוראותיו המפורשות של מבקר המדינה, כפי שפורט לעיל ויפורט להלן.

56. לא רק זאת, המשיבה אף חוסמת את זכותו החוקית, המעוגנת בסעיף 140א. לפקודת העיריות[נוסח חדש], של חבר מועצת העיר, מר גיא בן גל, לקבל מידע מפורט לגבי הוצאות כספי אגרת השמירה.

57. כאן המקום לציין כי הדיווחים השונים, והסותרים, של המשיבה לגבי הכנסותיה מגביית אגרת השמירה מעצימים את הצורך בפיקוח על כספים אלה. במסמך שהעביר סמנכ"ל המשיבה, מר מייק קיסוס, ליו"ר ועד ההורים דאז, הגברת סיגל קוצ'מן, ב- 9.1.2005 (ראה **נספח ט'** לעיל) נכתב כי הכספים שנגבו בגין אגרת שמירה בשנת 2003 עמדו על 3,410,000 ₪. בתשובה לשאלתא של חבר המועצה, מר גיא בן גל, מיום 19.8.06 נכתב כי גובה ההכנסה השנתית מאגרת השמירה עומד על 4,800,000 ₪ (ראה **נספח י')**. מתשובת מנכ"ל המשיבה לפניותו של חבר המועצה, מר גיא בן גל, מיום 29.7.08 נאמר כי ההכנסות מאגרת השמירה לשנת 2006 עמדו על 4,343,793 ₪ ולשנת 2007 על 4,390,945 ₪ (ראה **נספח יז')**.

צא ולמד כי דיווחי המשיבה עצמה מעצימים את התחושה כי בהיעדר פיקוח ובהיעדר יכולת לקבלת פרטים מלאים ונכונים הקשורים לאגרת השמירה מתחדד הצורך לניהולם בקרן נפרדת ובחשבון בנק נפרד כנדרש.

58. לא רק זאת, גם דיווחי המשיבה לגבי הוצאותיה בגין אבטחת מוסדות חינוך סותרות האחת את השנייה ומעוררות תמיהה. כאמור לעיל, בישיבת מועצת העיר מיום 8.5.02 דיווח קצין הביטחון של המשיבה דאז כי הוצאות המשיבה בגין אבטחת בתי ספר וגני ילדים עמדו אז, עובר להטלת אגרת השמירה, על כ- 7 מליון ₪ (ראה ע' 37 לנספח ד'). באותו דיווח אמר גזבר המשיבה דאז כי אותן הוצאות באותה תקופה עמדו על כ- 3.2 מליון ₪ (ע' 56 לנספח ד'). במכתבו של סמנכ"ל המשיבה, מר מייק קיסוס (ראה **נספח ט'** לעיל) נאמר כי תקציב אבטחת מוסדות החינוך עובר להטלת אגרת השמירה עמד על 2.4 מליון ₪ ועלה באחת, עם הטלת

האגרה, לכ- 6.3 מליון ₪. לעומתו, מנכ"ל המשיבה דיווח כי תקציב אבטחת מוסדות חינוך לפני הטלת אגרת השמירה עמד על 6.678 מליון ₪ ואחריו (בשנת 2003) הוא עמד על 7.832 מליון ₪ (ראה נספח יט').

המחשת הפערים בדיווחי המשיבה בטבלא המצורפת לנספח 1 ומסומנת באותיות **כב'**.

"כב"

נשאלת השאלה כיצד מתקבל נתון שונה בתכלית על ידי שלושה גורמים רשמיים של המשיבה? ניתן גם לתהות כיצד עלה תקציב אבטחת מוסדות החינוך (בתי הספר והגנים) באחת פי 2.6 (!!!), כך לדברי סמנכ"ל המשיבה? האם כמות המאבטחים במוסדות החינוך הכפילה עצמה פי 2.6 במעבר בין שנת הלימודים 2001/2 לשנת הלימודים 2002/3?

גם לאור הנתונים של המשיבה זה לא המצב. לפי הדיווח של סמנכ"ל המשיבה בנספח ט', במוסדות החינוך הועסקו בשנת הלימודים 2004/5 90 מאבטחים (בהתאם לרשימת המאבטחים שצורפה לנספח ט') ולפי תשובת מנכ"ל המשיבה לגיא בן גל, מספר המאבטחים במוסדות החינוך בשנת הלימודים 2001/2 עמד על 78 (ראה **נספח יז'**). בהתחשב בכך כי בין שני הדיווחים הייתה עוד שנת לימודים, הרי שגידול מ-78 מאבטחים ל-90 מאבטחים שנתיים לאחר מכן הוא גידול סביר הנובע, ככל הנראה, מגידול בכמות מוסדות החינוך. בכל מקרה, אין מדובר בגידול פי 2.6, כפי גידולו של תקציב אבטחת מוסדות החינוך כנטען. הנתונים הסותרים והבלתי סבירים של המשיבה עצמה בהזדמנויות השונות על אותה הוצאה מעצימים את תחושת הכשל בניהול הכספים ואת הצורך הדחוף בפיקוח על ההכנסות וההוצאות של כספי אגרת השמירה.

59. נמצא, אם כן, שהמשיבה אינה מנהלת את כספי אגרת השמירה בחשבון ובקרב נפרדים, כנדרש ואף אינה מספקת מידע אמין וקוהרנטי לגבי ההכנסות וההוצאות בגין אגרת השמירה.

דו"ח מבקר המדינה

60. במהלך השנים 2004-5 בדק משרד מבקר המדינה בשבע רשויות מקומיות את הליכי התקנתם והפעלתם של חוקי העזר שלהם שהטילו חיוב באגרת שמירה. הבדיקה נערכה ברשויות – נס ציונה, ראשון לציון, אבן יהודה, רעננה, גדרות, שהם, מזכרת בתיה – ומסקנותיה פורסמו בדו"ח שהופץ ביום 21.12.2005 (ראה **נספח ז'** לעיל).

61. מבקר המדינה מצא ליקויים בכל הקשור להוצאת כספי אגרת השמירה בהתאם להוראות משרד הפנים. מבקר המדינה העיר למשרד הפנים בכל הקשור לאישור חוקי העזר ולחוסר הפיקוח שלו על יישום הוראותיו.

62. בצד ההערות למשרד הפנים העיר המבקר לרשויות. להלן מבחר ציטוטים מדו"ח המבקר:

"משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אבן יהודה כי השימוש שעשתה בכספי אגרת

השמירה לצרכים שוטפים פסול ומנוגד לייעודה של האגרה על פי חוק העזר ועל פי התחשיב שעליו התבסס חוק העזר." (ראה ע' 204 בנספח ז').

"לדעת משרד מבקר המדינה, אופן ניהול כספי אגרת השמירה בעיריית ראשון לציון הקשה לעקוב אחר השימושים שנעשו בכספים האלה, ובנסיבות המתוארות אי אפשר לומר שהעירייה נהגה בשקיפות הדרושה בניהולם. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ניהול כספי האגרה בכמה סעיפים תקציביים נפרדים ובלא להפריד בין ההוצאה שמומנה מן התקציב הרגיל ובין ההוצאה שמומנה מכספי האגרה, אפילו נרשמה כל הוצאה בסעיף התקציבי המתאים לה, אין בו כדי לעמוד בדרישות לניהול כספי של אגרה ייעודית." (ראה ע' 205-6 בנספח ז').

"משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להקפיד שהרשויות המקומיות ינהלו את כספי האגרה בקרן ייעודית. כן ראוי שהמשרד יבצע מעת לעת בדיקה של התחשיב שעליו מתבססת אגרת השמירה, ובמידת הצורך ינחה את הרשויות המקומיות לעדכנו."

"אגרת השמירה נועדה למימון הוצאות חריגות הנובעות מהידרדרות מצב הביטחון עקב פיגועי הטרור. ממצאי הבדיקה מעידים על כך שרשויות מקומיות השתמשו בכספי האגרה גם למימון הוצאות שאינן קשורות קשר מובהק לשמירה על הביטחון ולסיכול טרור וכן למימון הוצאות שנכללו בעבר בתקציבן הרגיל."

תשובות הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה, שמהן משתמע כי פעולות שוטפות לאכיפת חוקי העזר ושמירת הסדר הציבורי הן חלק בלתי נפרד משירותי השמירה שהאגרה נועדה לממן, משמימות את הבסיס להמלצת אגרה נפרדת בגין השירותים הללו. בנסיבות האלה גם קשה להבטיח כי השימוש בתקבולי אגרת השמירה ייעשה אך ורק למטרה שלשמה נועדה האגרה, כפי שדרש משרד הפנים.

זאת ועוד, הרשויות המקומיות ניהלו את כספי האגרה במסגרת תקציבן הרגיל ולא בקרן ייעודית כנדרש, כך שיש קושי לערוך בקרה נאותה על השימוש שנועשה בכספים האלה.

בשים לב לאמור לעיל, ראוי לשקול שנית את דרכי הפיקוח והבקרה שמפעיל משרד הפנים על השימוש בכספי האגרה, כדי שישמשו אך ורק למימון הוצאות שנובעות ממצב הביטחון החריג ולא ישמשו למימון פעולות שמקור המימון היא להם הוא התקציב הרגיל. (ראה ע' 8-207 בנספח ז').

63. הדברים מדברים בעד עצמם והם פורסמו ברבים ואין ספק שאף הגיעו לידיעתה של המשיבה. המשיבה העדיפה להתעלם גם מהביקורת של מבקר המדינה ולא תיקנה את דרכיה בכל הקשור לגביית אגרת השמירה ולשימוש בכספי האגרה.

גביית אגרה ברשויות אחרות

64. כאמור, בתחילת שנות ה-2000 התיר משרד הפנים לרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר למימון הוצאות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני ששרר אז במדינת ישראל.
65. על פי הנתונים המפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים, רק כ-40 רשויות מקומיות החליטו לחוקק חוק עזר לגביית אגרת שמירה. כמחצית מחוקי העזר (בכ-20 רשויות) נחקקו בשנים 2000-2003 ומחציתם בשנים 2004-2007.
66. ראוי לציין ולהדגיש, רוב הרשויות המקומיות בישראל לא חוקקו חוק עזר מקומי לגביית אגרת שמירה. ניתן לציין במיוחד ערים מוכות טרור כגון – תל-אביב, נתניה, עפולה, אשקלון, רמת-גן רמלה – שלא ניצלו את ההיתר שניתן להן ונמנעו מלהטיל על תושביהן אגרת שמירה תוך שהן ממשיכות לעשות את המיטב בשמירת בטחון התושבים באמצעות המשאבים הקיימים.
67. המשיבה הייתה בין הראשונות שהטילו את אגרת השמירה, הגם שלמזלה ולמזל תושביה לא הייתה בין היעדים המרכזיים של מתקפת הטרור באותה עת.

תובענות ברשויות אחרות

68. למיטב ידיעתם של המבקשים הוגשו שתי תובעות נוספות כנגד רשויות אחרות שעניינן גביית אגרת שמירה בניגוד לדין :

- א. ת.מ 139/07 מוטי איצקוביץ נ' עיריית נס ציונה. התובענה הוגשה, בצרוף בקשה לדון בה כייצוגית (בש"א 31645/07), ב- 23.9.07 לבית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב.
- ב. ת.מ 143/07 ניר נ' עיריית הרצלייה. התובענה הוגשה, בצרוף בקשה לדון בה כייצוגית (בש"א 32075/07), ב- 13.11.07 לבית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב.

69. למיטב ידיעתם של המבקשים בתובענה ובבקשה נגד עיריית נס ציונה טרם התקבלה החלטה.

70. בית המשפט דחה את הבקשה לתובענה ייצוגית נגד עיריית הרצלייה בשל כך שהמשיבה בתיק זה הודיעה כי היא חדלה לגבות את אגרת השמירה החל מ- 1.1.2008.

אישור משרד הפנים

71. ראוי לציין שחוק העזר לעניין אגרת השמירה שחוקקה המשיבה קיבל את אישורו של משרד הפנים.

72. מבקר המדינה התייחס בדו"ח שהפיץ (ראה נספח ז') להתנהלותו הפסולה של משרד הפנים תוך שהוא מאשר חוקי עזר מבלי שהוא מקפיד שחוקים אלה עומדים בהנחיותיו ואינו מפקח על ביצועם.

73. לא רק זאת, גם בית המשפט נתן דעתו לסוגיה זו וקבע כי "העובדה שמשרד הפנים אישר חוק עזר שאינו עולה בקנה אחד עם נהלי המשרד איננה שוללת את סיכויי התובענה בנקודה זו. שכן יש כמובן אפשרות שמשרד הפנים לא הקפיד כראוי על קיום הנחיותיו". (ראה בש"א(ת"א) 23075/07 ניר נבון נ' עיריית הרצלייה, טרם פורסם(פורסם באתר נבו)).

74. המבקשים יטענו כי עצם אישור חוק העזר על ידי גורמים במשרד הפנים אינו מהווה אישור לחוקיות גביית האגרה ואינו שולל את טיעוני המבקשים, שכן כפי שקבע מבקר המדינה משרד הפנים לא הקפיד על קיום הנחיותיו.

סיכום ומסקנות עד כאן

75. מן המקובץ ניתן להגיע למסקנות המבוססות שלהלן:

- א. המשיבה החליטה לגבות את אגרת השמירה למימון אבטחת בתי ספר וגני ילדים בניגוד גמור להוראת משרד הפנים לפיו אגרת השמירה לא תממן אבטחת מוסדות חינוך.
- ב. המשיבה מימנה וממנת בכספי אגרת השמירה את אבטחת מוסדות החינוך שמומנה, עובר להטלת האגרה, מתקציבה הרגיל ובסיוע מימון מגורמים חיצוניים. הדבר נוגד במפורש את הוראת משרד הפנים לפיה כספי האגרה מיועדים למימון הוצאות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני המיוחד ששרר בתחילת שנות ה-2000.
- ג. המשיבה לא שילבה בחוק העזר סעיף המגביל את תחולתו ומחייב בחינה ואישור מחודש מעת לעת של הצורך בהטלת האגרה לאור השינוי במצב הביטחוני. זאת, בניגוד להוראות משרד הפנים ולעמדת חברי המועצה עצמם במועד חקיקת חוק העזר.
- ד. המשיבה אינה מנהלת את כספי אגרת השמירה בקרן ובחשבון בנק נפרדים כנדרש. המשיבה לא עשתה כן אף לאחר פנייה מפורשת של חבר המועצה גיא בן גל ולמרות קביעתו הבלתי מתפשרת של מבקר המדינה בעניין זה. בהתנהלות זו מונעת המשיבה פיקוח על ההכנסות וההוצאות בגין אגרת השמירה והופכת את הטלת האגרה, למעשה ובפועל, למכשיר לעקיפת המגבלות להעלאת מסי הארנונה בחוקי ההסדרים.

76. כל אחת מהמסקנות שפורטו לעיל מצדיקה ביטולה של האגרה והשבת הכספים שניגבו שלא כדין למבקשים. קל וחומר שהמקבץ של המסקנות מביא אל התוצאה כי המשיבה גובה, מאז שנת 2003 את אגרת השמירה ללא סמכות, בניגוד לדין וגבייה זו הנה גבייה שלא כדין בידי רשות, כמוגדר בסעיף 11 לתוספת השניה בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

סמכות בית המשפט

77. סעיפי החוק הרלוונטיים לעניין סמכות בית המשפט הנכבד לדון בתובענה זו כתובענה ייצוגית הם:

א. סעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות:

"3.(א) לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית; על אף האמור, לא תוגש נגד רשות תובענה ייצוגית פיצויים בגין נזק שנגרם על ידי צד שלישי, שעילתה הפעלה או אי פעלה של סמכויות פיקוח, הסדרה או אכיפה של הרשות ביחס אותו צד שלישי;

בסעיף קטן זה ובסעיפים 5(ב)(2), 9 ו-21 ,

”רשות” – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

(ב) הגשת תובענה ייצוגית טעונה אישור בית המשפט, ויחולו על הגשתה וניהולה ההוראות לפי חוק זה.”

ב. סעיף 11 לתוספת השנייה לחוק :

” 11 . תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר.”

ג. סעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים :

” ”רשות” - רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכן גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין ;
”החלטה של רשות” - החלטה של רשות במילוי תפקיד ציבורי על פי דין,
לרבות העדר החלטה וכן מעשה או מחדל.”

ד. סעיף 5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות :

” (2) בקשה לאישור נגד רשות בתביעה שעילתה החלטה של הרשות ושהסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, לרבות השבת סכומים שגבתה הרשות כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, תוגש לבית משפט לעניינים מינהליים ; בסעיף קטן זה, ”החלטה של רשות” – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.”

ה. סעיף 2 לתוספת השלישית לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים.

78. המשיבה היא רשות מרשויות המדינה שגבתה וגובה מס שלא כדין. התביעה להשבת הסכומים שנגבו שלא כדין נכנסת בגדר העניינים שהוגדרו בסעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות.

79. לשון החוק מאפשרת הגשת תובענות ייצוגיות כנגד המשיבה במספר מגבלות שעיקרן:

א. סעיף 9 לחוק - מתן זכות למשיבה להודיע על הפסקת הגביה בתוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה לאישור התובענה הייצוגית כאשר במקרה זה לא תאושר הגשת תובענה ייצוגית

”אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע”

עם זאת, לא התעלם המחוקק מאינטרס הציבור בהגשת בקשה בקובעו כי במקרה כאמור רשאי בית-המשפט, חרף הימנעותו מאישור הבקשה, לפסוק הוצאות לזכות המבקשים ובאי-כוחם.

ב. סעיף 21 לחוק – מגביל את תקופת ההשבה שעשויה להפסק כנגד המדינה, ובכך מאזן בין האינטרס הציבורי הישיר בהשבה לבין אינטרס המשיבה (או האינטרס העקיף של הציבור בהימנעות מהגדלת נטל המס בשל ההשבה) וקובע כי

“אישור בית המשפט תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, לא יחייב את הרשות בהשבה לגבי תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור”

80. לבית המשפט הנכבד סמכות עניינית ייחודית לדון בתביעת השבה כנגד רשות, כפי שנקבע בסעיף 5(ב)2 לחוק תובענות ייצוגיות ובתוספת השלישית לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים.

התנאים להכרה בתובענה כייצוגית

81. בסעיף 8 לחוק מפורטים התנאים לאישור תובענה ייצוגית והם :

- א. התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה ;
- ב. תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין ;
- ג. קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת ; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בענין זה ;
- ד. קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב.

82. כפי שפורט לעיל, ויפורט להלן, התובענה המצורפת לבקשה זו עומדת בתנאים הנדרשים ומתאימה להידון כתובענה ייצוגית.

83. השאלות המהותיות המרכזיות העומדות במרכז תובענה זו הן :

- א. המוסמכת המשיבה לפעול בניגוד להוראות משרד הפנים בהתירו להטיל את אגרת השמירה ובכך לעקוף, למעשה ובפועל, את המגבלות שהוטלו על העלאת מיסי הארנונה בחוק ההסדרים ?

ב. היכולה המשיבה לפעול בניגוד לעמדת חברי מועצת העיר, כפי שהוצגו בישיבת מועצת העיר שאישרה את חוק העזר ?

שאלות מהותיות אלה משותפות לכל חברי קבוצת המבקשים הפוטנציאליים, כפי שהוגדרה בפתיח לבקשה.

84. כפי שפורט לעיל, קיים סיכוי טוב שהתובענה תוכרע לטובת המבקשים, שכן טענות המבקשים נסמכות על עובדות ומסמכים המדברים בעד עצמם ומובילים למסקנה חד משמעית לפיה המשיבה פעלה ופועלת בניגוד לכל דין כשהיא גובה מתושבי העיר את אגרת השמירה.

85. הגדרת הקבוצה המיוצגת – מוצע כי הקבוצה המיוצגת תוגדר כדלקמן: כל מי שהחזיק בנכס בעיר כפר-סבא במהלך 24 חודשים עובר להגשת בקשה זו ושילם למשיבה אגרת שמירה לפי דרישתה.

86. תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין שכן מדובר בקבוצה גדולה של תובעים (בכפר-סבא היו בשנת 2002 23,698 בתי אב. אגרת שמירה הוטלה על כל בעלי הנכסים, לרבות בתי העסק) שאין להם כל תמריץ לתבוע תביעת השבה אישית מאחר ועלות התביעה גבוהה מערכה. לתובענה אישית במקרה זה אין כל הגיון כלכלי ואף תושב או בעל עסק לא יגיש תביעה שעלותה גבוהה מערכה. בנוסף, הדיון בתובענה כייצוגית יחסוך זמן שיפוטי יקר וימנע פסיקות סותרות באותו עניין.

סכום התביעה

87. בישיבת מועצת העיר מיום 8.5.2002, בה אישרה מועצת העיר את חקיקת חוק העזר, התקבלה החלטה לפיה הבסיס לתחשיב חוק העזר יהיה 4 מליון ₪ לשנה (ראה החלטה מס' 345 (צ"ל 435) בעמ' 57 לפרוטוקול הדיון – נספח ד').

88. בהזדמנויות שונות נקבה המשיבה בסכומים שונים כאשר נשאלה להכנסותיה מאגרת השמירה, כמפורט בנספח כב'.

89. לאור הדיווח האחרון, לפיו הכנסותיה של המשיבה בגין אגרת השמירה עמדו בשנים 2006-7 על סך של 8.738 מליון ₪ (ראה נספח יט'), ובהתחשב בעובדה שגביית שסכום האגרה מתעדכן בכל שנה בהתאם לעליית המדד, מעמידים המבקשים את סכום התביעה על 9,000,000 ₪ שהוא להערכתם סכום הגבייה בגין אגרת השמירה בשנתיים האחרונות, עובר להגשת בקשה זו.
90. המבקשים ובא כוחם ינהלו וייצגו את עניינם של חברי הקבוצה בדרך הולמת ובתום לב. המבקשים נפגעו בעצמם מהעוולה המפורטת בתובענה ויש להם עניין אישי בהסדרת הסוגיה המועלית בה.
91. המבקשים פעלו, כמפורט לעיל, וביקשו מהמשיבה לתקן את הטעון תיקון ורק לאחר שהתברר להם כי אין למשיבה כוונה להיענות לבקשתם נאלצו לפנות לקבלת סעד מבית המשפט הנכבד. גם ההליך עצמו ינוהל על ידי המבקשים בתום לב מתוך רצון להסדיר את הטעון הסדר בהתנהלות המשיבה.
92. לבית המשפט הנכבד הסמכות, הקבועה בסעיף 8 לחוק, לאשר את התובענה המצורפת לבקשה זו כתובענה ייצוגית. כפי שפורט לעיל, התובענה המצורפת עומדת בכל הדרישות והדרך היעילה וההוגנת לדון בה היא כתובענה ייצוגית. דחיית הבקשה תותיר את המצב כפי שהוא היום והמשיבים ימשיכו לגבות אגרת שמירה בניגוד להוראות משרד הפנים ותוך עקיפת המגבלות לגביית מיסי ארנונה הקבועות בחוק ההסדרים.
93. יש ליתן משקל יתר לעובדת היות המשיבה רשות ציבורית ושלטונית הממונה, בין היתר, על חקיקתם, ביצועם ואכיפתם של חוקים וחוקי עזר. המשיבה מכירה היטב את הוראות משרד הפנים ואת דו"ח מבקר המדינה, שפורטו לעיל, ולמרות זאת היא ממשיכה לפעול כאילו הם לא קיימים. פתיחת הדרך בפני אזרחים לנהל תובעות ייצוגיות כנגד הרשויות, עשויה למתן תופעה שלילית זו ולחייב את הרשויות לנהוג בעצמן במסגרת החוק והתקנות על ביצועם הן מופקדות.
94. קיים עניין ציבורי רב בחיוב הרשות להשבת סכומים שנגבו שלא כדין ולדחיית הבקשה עלולות להיות השלכות שליליות, הגם שכספי המשיבה הם כספי ציבור. לעניין זה נקבע ב בעמ"נ 227/04 (מחוזי-י-ם) פרץ בוני הנגב - אחים פרץ בע"מ ואח' נ' עיריית בית שמש כי הציבור בכלל והמעוררות בפרט רשאים היו לצפות כי הרשות תנהג כדין ומשלא נהגה כך, הרי

מוטל עליה להשיב את שקיבלה. ככל שהרשות תדע שיוטל עליה להשיב כספים שגבתה מהאזרח שלא כדין, כך גם תגבר מצידה המודעות לזהירות ולאחריות הנדרשת בגביית תשלומי חובה מהאזרחים.

95. תצהיר המבקש מס' 1 מצורף לבקשה כתמיכה בעובדות המפורטות בה ומסומן **נספח 2**.

96. לפיכך, בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר את הבקשה ולדון בתובענה המצורפת לה כתובענה ייצוגית וכן להורות, מכוח סמכותו הקבועה בסעיף 22 לחוק, על תשלום גמול ראוי למבקשים אשר טרחו בהגשת התובענה דנא וכן לקבוע, בהתאם להוראת סעיף 23 לחוק, את שכ"ט עוה"ד בשיעור הנגזר משווי הסעד שיינתן לחברי הקבוצה, כמקובל בתובענות ייצוגיות. בית המשפט הנכבד מוסמך לקבוע הוצאות לטובת המבקש אף אם לא אושרה התובענה הייצוגית או שלא הוכרע בה לטובת הקבוצה, כפי שנקבע בסעיף 22(ג) לחוק.

97. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.



נפתלי גרוס, עו"ד
ב"כ המבקשים