

30798-12-10

ת.מ. 10/

בש"א 10/

בית המשפט לעניינים מנהליים מחוז מרכז בפתח תקווה

התובעת/ המבקשת:

דבורה חקשור ת.ז. 304043144

באמצעות ב"כ עו"ד מיכאל רוזן ו/או עו"ד יצחק שמוחה

ו/או עו"ד שמואל שטר

מרח' תובל 22, רמת-גן 52522

טל: 03-5757596 פקס: 03-5758862

בית דין תל אביב
2010-12-22
תה לקבל 38

-נגד-

הנתבעת/ המשיבה:

עיריית רחובות

רח' בילו 2, רחובות 76442

טל: 08-9392231 פקס: 08-9392235

מהות התובענה:

תביעת השבה כנגד רשות בגין גביית אגרה בניגוד לדין, בהתאם לסעיף 5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו וכן בסעיף 5(3) לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000

הסעד המבוקש לתובע הייצוגי: 197.47 ₪;

הסעד המבוקש לכלל חברי הקבוצה: 12,144,446 ₪;

בקשה לאישור תובענה כייצוגית

בהתאם לסעיף 5 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006

בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כדלקמן:

1. בהתאם לסעיף 8(א) ועל פי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק התובענות הייצוגיות" או "החוק"), מתבקש בית המשפט הנכבד, לאשר את התובענה המנהלית המצורפת להלן לבקשה זו כנגד המשיבה כתובענה ייצוגית;
 - העתק מהתובענה המנהלית מצורף בזאת לבקשה זו ומסומן כנספח 1;
2. לקבוע, כי הקבוצה בשמה מוגשת התובענה הייצוגית ע"י המבקשים תכלול את כל המחזיקים בעיר רחובות שחויבו על-ידי העירייה בתשלום "אגרת שמירה" מכוח חוק עזר לרחובות (שמירה), התשס"ח-2008, (להלן – "חוק עזר לשמירה") במהלך השנתיים שקדמו להגשת בקשה זו;
3. לקבוע, כי עילת התובענה היא גביית "אגרת שמירה" ע"י המשיבה בניגוד לדין ולפסיקה, ובסתירה לעקרונות שקבע מנכ"ל משרד הפנים, בעניין אגרת שמירה ברשויות אחרות;
4. לקבוע, כי התובענה שהוגשה על יד המבקשים עומדת בתנאים שקבע המחוקק, בסעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות, והיא מתאימה להידון כתובענה ייצוגית, כפי שיפורט להלן;
5. ליתן הוראות בנוגע לדרך פרסום דבר הגשת התובענה הייצוגית;
6. לקבוע את גמול המבקשים שטרחו בהגשת התובענה וכן לקבוע את שכר טרחת עורך הדין;

הצדדים לתובענה

7. המבקשת מחזיקה בדירת מגורים המצויה ברח' הר' הצופים 13 המצוי בתחום שיפוטה המוניציפאלי של העיר רחובות, אשר מזוהה במערכת המחשב של העירייה כמספר חשבון 13920000038 (להלן "הנכס" ו/או "הדירה");

8. במהלך השנתיים שקדמו להגשת בקשה זו, הנכס חויב בגין אגרת שמירה מכוח חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשס"ח-2008, (להלן - "חוק עזר לשמירה"), בסך של 197.47 ₪ (שיעור נומינאלי), כדלקמן:

8.1. 0.91 ₪ למ"ר לשנה (מוצמד למדד פברואר 2008) עבור התקופה שבין ינואר 2009 עד אוקטובר 2009 ובסה"כ נדרשה 69.1 ₪ לתקופה זו;

8.2. 1.21 ₪ למ"ר לשנה (מוצמד למדד פברואר 2008) עבור התקופה שבין נובמבר 2009 עד דצמבר 2010 ובסה"כ נדרשה 128.46 ₪ לתקופה זו;

8.3. המבקשת פרעה את החיובים.

• שתי אסמכתאות לחיובה של המבקשת באגרת שמירה מצורפים בזאת לנספח 1 ומסומנים באות א';

9. המשיבה, עיריית רחובות, הינה רשות מקומית הפועלת מכוח פקודת העיריות, ומוסמכת עפ"י חוק להטיל מיסים ותשלומי חובה אחרים;

10. המשיבה היא רשות כהגדרתה בסעיף 3 לחוק התובענות הייצוגיות ובסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000;

תמצית טענות המבקשים

11. עניינה של תובענה זו היא אגרת שמירה שהטילה המשיבה על המבקשת החל משנת 2009;

12. כפי שיפורט להלן, אגרת השמירה הנגבית ע"י העירייה, היא בניגוד לדין, עומדת בסתירה להנחיות ברורות של מנכ"ל משרד הפנים ומביאה בפועל להעלאת שיעורי הארנונה בניגוד לחוק;

13. להלן תמצית טענות המבקשת:

13.1. לאור ההידרדרות המצב הביטחוני החל משנת 2000, הוסכם ע"י משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני, באמצעות היטל שמירה;

13.2. אולם, כפי שיוכח להלן, המשיבה אישרה את גביית האגרה, עבור הוצאותיה השוטפות שאינן נוגעות כלל למצב הביטחוני, באופן שהטלתו וגבייתו מהווים למעשה העלאת שיעורי הארנונה תוך עקיפת המגבלות שנקבעו לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים;

13.3. יתרה מכך, כפי שידוע לכל, העיר רחובות איננה עיר מוכת טרור, ומעולם לא סבלה מפיגועי התאבדות וממעשי חבלה, תודה לאל; זאת ועוד, העיר רחובות איננה מצויה כלל בסמוך לקו הירוק או כל ישוב עוין אחר; כך שלמעשה, העיר רחובות לא סבלה ובטח היום לא סובלת ממצב ביטחוני יוצא דופן - ועל כן אין ולא הייתה כל הצדקה להשית את הוצאות אגרת השמירה על תושבי העיר רחובות;

13.4. יודגש, אף העירייה אינה מתיימרת לטעון אחרת, שכן, כפי שעולה מפרוטוקול ישיבת המועצה, כמו גם מהודעותיה באתר האינטרנט שלה, אגרת השמירה נועדה לתת מענה לאירועי אלימות, ונדלזים, רעש בגנים ציבוריים, התרחשויות במוקדי בילוי, פעילות הרתעה, אבטחה ועוד - כל זאת, ללא כל קשר לשמירה על ביטחון התושבים מאירועי פח"ע!

13.5. המבקשת תטענה, כי ההוצאות לשמן גובה העירייה אגרת שמירה, נכללו ותוקצבו בעבר במסגרת תקציבה השוטף של העירייה והתבססו ככל הנראה על תשלומי הארנונה; על כן, בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הפנים המרתן של הוצאות אלה וגבייתן באמצעות היטל השמירה - נעשתה שלא כדין;

13.6. המבקשת תטענה, כי בניגוד להוראות משרד הפנים, המשיבה אינה מנהלת את כספי היטל השמירה בחשבון בנק נפרד המאפשר בקרה על השימוש בהם;

13.7. המבקשת תטענה, כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, המשיבה קבעה בחוק העזר מנגנון הצמדה למדד;

14. לאור כל הפגמים שפורטו לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש, להורות למשיבה לחדול מגביית ההיטל ולהשיב למבקשת ולכלל חברי הקבוצה את כל הכספים שגבתה בניגוד לדין;

הסמכות החוקית לגביית אגרות

15. הלכה ידועה היא, כי הרשויות המקומיות הן גופים שהוקמו על פי חוק, והן מחויבות לפעול אך ורק במסגרת הסמכויות שהוענקו להן בחוק: "רשות ציבורית אינה רשאית להטיל היטלי חובה על האזרח והתושב - ובהיטלי חובה כוללים אנו כל תשלומי חובה למיניהם, לרבות מיסים, אגרות וכיוצא באלה - אלא בחוק או על פיו" (רע"א 9813/03 מדינת ישראל-משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון - השופטת חיות)

16. עיקרון זה נלמד, בין היתר, מהוראת סעיף 1(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, על פיה "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 וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה.

17. סעיפים 250-251 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מסמיכים את מועצת העירייה להתקין חוקי עזר "כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם...". בחוקי העזר רשאית המועצה לקבוע "הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם, זולת העירייה גופה";

ההבחנה בין "מס" ל"אגרה" ול"מחיר"

18. בדיני המסים מקובלת ההבחנה בין שלושה סוגים של חיובים כספיים: "מס", "אגרה" ו"מחיר". לפי הפסיקה יש מדרג שבקצהו האחד ה"מס" ובקצהו האחר ה"מחיר", ובין שני הקצוות הללו נמצאת ה"אגרה" (רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד (2) 16, עמ' 24-25 - להלן: עניין עיריית חיפה).

19. מס: על פי ההגדרה בפסיקה, מס הוא תשלום כפוי שמטילה רשות ציבורית, שאין כל זיקה בינו ובין שירות כלשהו הניתן למשלם המס. המס העיקרי שמטילות הרשויות המקומיות הוא הארנונה;

20. **אגרה:** תשלום אגרה יכול שיהא תשלום כפוי ויכול שיהא תשלום מרצון, והדבר תלוי באופייה של האגרה. אגרה היא תשלום חובה המוטל בכפייה או מרצון ומשולם תמורת מצוץ או שירות. כלומר בין החיוב ובין השירות שלמימונו הוטלה האגרה, ואפשר שהתמורה תהיה עקיפה.
21. **מחיר:** מחיר הוא הסכום שנקבע לצדדים בעסקה חופשית על בסיס משא ומתן בין קונה מרצון למוכר מרצון בעבור רכישת שירות או מצוץ הניתן בתנאי שוק חופשי. שיעורו של המחיר אמור להתאים ישירות לתמורה המתקבלת מתשלומו.

ארנונה – הגדרה, מטרות ותכלית

22. ארנונה מוטלת על בניינים ועל קרקעות שבתחום העירייה, ומחושבת לפי יחידת שטח על פי סוג הנכס, על פי השימוש שנעשה בו ועל פי מקומו. חובת תשלום הארנונה חלה על המחזיק בנכס. הארנונה היא המס העיקרי שגובות רשויות מקומיות לכיסוי הוצאותיהן, והיא אף המקור העיקרי להכנסותיהן העצמיות. **בדיני המסים הארנונה מסווגת כ"מס"**.
23. לפי פסיקת בית המשפט העליון (ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק, פ"ד נה (1) 156, עמ' 164) –

"ההצדקה להטלת החיוב העקרוני לשלם ארנונה טמונה בהנאה שמפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית לנכסים המצויים בהחזקתם... כך, הרשות המקומית מספקת שירותים של פיננו אשפה, ניקוי השטח שסביב הנכס, הארתו, ניקוזו ושירותי תשתית נוספים. ... הנאת הנישומים מן הנכס שבו הם מחזיקים כרוכה ומותנית אפוא בהנאתם משירותיה של הרשות המקומית. הדעת נותנת, כי מקום שמחזיקי נכס נהנים משירותים אלו, ראוי כי ישתתפו במימון עלותם".

24. כן קבע בית המשפט העליון, כי השירותים שבעבורם משולמת הארנונה הכללית הם שירותים אורבניים כלליים שכל מחזיק בנכס נזקק להם במישרין ובעקיפין לשם שימוש סביר בנכסו. הורקת מכלי אשפה והובלתם למזבלה, ניקיון רחובות, הדברת מזיקים, תחזוקת גנים ציבוריים וניקיונם, תיקונים שוטפים של כבישים, מדרכות, צנרת ובורות ניקוז, תחזוקה של רמזורים, תמרורים ותאורה ברשות הרבים, מניעת היווצרות מפגעים אקולוגיים וכדומה הם חלק נכבד מהשירותים שהעירייה מספקת לתושביה בתמורה לארנונה הכללית (ראה עניין עיריית חיפה לעיל עמ' 25).

25. מן הפסיקה האמורה עולה שהארנונה נועדה לממן "שירותי ליבה" כגון פיננו אשפה, ניקיון רחובות ותחזוקתם, שכל מחזיק בנכס נזקק להם, וזאת בנוסף למימון יתו הוצאותיה הכלליות של העירייה הכרוכות בביצוע תפקידיה וסמכויותיה על פי דין.

הוראות חוק בדבר הקפאת שיעורי הארנונה ועקיפתן באמצעות אגרות שונות

26. החל משנת הכספים 1986 הוגבל כותן של הרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה ולשנות את שיעוריה מעבר לשיעור שנתי מסוים שנקבע בחוק, ללא אישורם של שר הפנים ושר האוצר. כך, בחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, נקבעה לכל הרשויות המקומיות תוספת מרבית לשיעורי הארנונה לשנת המס 1986.

27. שיעורי הארנונה נקבעו על בסיס השיעורים שהוטלו בכל רשות מקומית בשנת 1985. על פי חוקי ההסדרים והתקנות שהותקנו מכוחם נקבעים בין היתר השיעורים המרביים להעלאת הארנונה. בחוק

ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הוסמכו שר הפנים ושר האוצר לקבוע בתקנות סכומים מרביים וסכומים מזעריים של ארנונה לכל אחד מסוגי הנכסים.

28. לפי עמדת משרד הפנים, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו לעתירה שהגישה נגדו עיריית ראשון לציון על סירובו לאשר לה גביית אגרת שינוע אשפה, ההגבלות שנקבעו על העלאת שיעורי הארנונה נועדו לצמצם את כוחן של הרשויות המקומיות לפעול בתחום המיסוי ולמנוע העלאת לא מבוקרת של תעריפי הארנונה, שהייתה לה השפעה ישירה על מדד המחירים לצרכן, ועקב כך על כלכלת המשק כולו. (ראה: בג"צ 8322/02 עיריית ראשון לציון נגד שר הפנים (העתירה נמחקה בהסכמת הצדדים))

29. הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות להטיל אגרות מיוחדות בדרך של התקנת חוקי עזר עלולה לשמש להן אמצעי לעקיפת המגבלות שנקבעו בחוקי ההסדרים. עמדתו של משרד הפנים בעניין הטלת אגרות חדשות למימון שירותים, שמומנו בעבר מן הארנונה, באה לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל המשרד משנת 2004, בנוגע לאגרת שמירה שאישר המשרד לרשויות המקומיות להטיל בחוקי עזר לשמירה. בחוזר נאמר:

"הרשות המקומית, כשם שהיו הדברים בעבר, רשאית הייתה לספק ולממן שירותי שמירה ואבטחה - במידה וראתה צורך בכך - מכספי ארנונה. לאור זאת מתן אישור למימון פעולות שמירה כדבר שבשגרה באמצעות היטל שירותי שמירה, משמעותו הייתה העברת שירות שנעשה ומומן באמצעות הארנונה למימון באמצעות אגרה או היטל, צעד שהיה בו כדי לאפשר בעקיפין העלאת שיעור הארנונה ועקיפת המגבלות שנקבעו בחוק לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים. עם זאת לאור הידרדרות המצב הביטחוני החל מאוקטובר 2000 הוסכם על ידי משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני, באמצעות היטל שמירה, שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה".

30. עמדת משרד הפנים אפוא היא כי משהוגבלה סמכותה של הרשות המקומית להעלות את תעריפי הארנונה, הוגבלה גם סמכותה לעקוף מגבלה זו על ידי הטלת אגרות מכח חוקי עזר לשם מימון שירותים שונים שבאופן מסורתי נתפשו בעבר כחלק משירותי הליבה שבגינם נגבית הארנונה.

31. לו היה לרשויות המקומיות שיקול דעת בלתי מוגבל בנוגע להטלת אגרות, היה גדל נטל המס המוטל על תושביהן עקב הטלת אגרות חדשות, והדבר היה מסכל את תכלית ההגבלות שנקבעו בחוקי ההסדרים בעניין הארנונה. לפי עמדת משרד הפנים, "השיטה הקיימת הייתה ועודנה - מימון עיקר פעילות הרשות המקומית בדרך של מיסוי (ארנונה)";

כללי - הרקע להטלת אגרת השמירה

32. כידוע, נושא האבטחה והשמירה על ביטחון הציבור הוא ביסודו משימה לאומית, ועל הטיפול בה מופקדות רשויות השלטון המרכזי - צה"ל ומשטרת ישראל.

33. אולם, בחודש ספטמבר 2002, בעקבות הידרדרות המצב הבטחוני, וגל פיגועי התופת ששטף את המדינה, פרסם המנהל הכללי של משרד הפנים חוזר (4/2002) שכותרתו "חוקי עזר בדבר אגרת שירותי שמירה ואבטחה".

- חוזר מנכ"ל משרד הפנים (4/2002) מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ב';

34. 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.

35. כמו כן, נקבע, כי "על רשות מקומית המבקשת לקבוע או לעדכן אגרת שמירה ואבטחה, להכין תכנית שמירה ואבטחה" שתועבר לאישור משרד הפנים, ונקבעו גם רכיבי אבטחה שלא ניתן לממן באמצעות אגרות השמירה - "לא תוכר רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה וכן מרכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית".

36. נקבע עוד כי 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.

37. ביום 25/10/04, לאחר שנצבר ניסיון מעשי לגבי חוקי העזר שכבר התקבלו, ואולי גם נוכח ההטבה במצב הביטחוני לעת היא, הופץ חוזר מנכ"ל נוסף (10/2004), הכולל פירוט נרחב יותר של התנאים לאישור חוקי עזר בתחום זה;

• חוזר מנכ"ל משרד הפנים (10/2004) מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ג' ;

38. בין היתר, חודדו ההנחיות לגבי רכיבי הביטחון שניתן לממן באמצעות ההיטל המיוחד. נאמר כי, "יש לבחון ולבודד את מרכיבי האבטחה העודפים על אלו שהיו קיימים ערב השינוי במצב הביטחוני" - רק אותם ניתן לממן באמצעות ההיטל;

39. הודגש, כי מותר לממן מכספי אגרת השמירה רק "הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני... שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה";

40. לכן לא יוכרו הוצאות לאבטחה שאינה נובעת מטעמי ביטחון אלא מטעמים של שמירה על רכוש ובניינים, כגון שמירה שאינה נעשית בשעות הפעילות של מוסדות החינוך, ולא יוכר מרכיב של אבטחה צמודה אלא רק עלויות אבטחה מרחבית נייחת;

41. זאת ועוד, לצורך הבקרה על השימוש הנעשה בכספי האגרה, נקבע כי כספי האגרה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי השמירה. מכיוון שהאישור לגביית האגרה מותנה במצב הביטחון, שהוא זמני, יש לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר על פי טווח הזמן שבגיניו הוכן ואושר התחשיב.

42. נציין כי בעקבות גל של חוקי עזר לשמירה שחוקקו הרשויות, ערך מבקר המדינה ביקורת במספר רשויות ובדק את נושא גביית אגרת השמירה. בדו"ח שהופץ ביום 21/12/2005, העלה וחיידד מספר ליקויים שנפלו באותן הרשויות;

• העמודים הרלוונטיים של דו"ח מבקר המדינה מצורפים לנספח 1 (מסומנים באות ד');

היטל שמירה ברחובות - רקע

43 לאור תוצאות סקר שנעוץ בקרב תושבי העיר רחובות בנובמבר 2007, בו דורג נושא השמירה והביטחון בראש סדרי העדיפויות – החליטה העירייה לגבש תוכנית אשר תיתן מענה לאירועי אלימות, ונדליזם, רעש בגנים ציבוריים, התרחשויות במוקדי בילוי, פעילות הרתעה, אבטחה ועוד.

• פרוטוקול ישיבת מועצה מן המניין מס' 72 מתאריך 13/02/2008 (להלן – "פרוטוקול ישיבת המועצה") – בעמ' 22, מצורף לנספח 1 ומסומן באות ה';

• הודעה לציבור, כפי שפורסמה באתר האינטרנט מצורפת לנספח 1 ומסומנת באות ו';

• "תחשיב היטל שמירה – דו"ח למליאת המועצה", מצורף לנספח 1 ומסומן באות ז';

44 לצורך מימון התוכנית, התכנסה מועצת העירייה ביום 13/02/2008, ואישרה את חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשס"ט-2008 (להלן – חוק העזר שמירה);

• חוק העזר שמירה, שפורסם ברשומות ביום 11/12/2008, מצורף לנספח 1 ומסומן באות ח';

• פרוטוקול ישיבת המועצה במסגרתה אושר חוק העזר שמירה, צורף לנספח 1 ומסומן באות ה';

45. למען השלמת התמונה, נציין, כי ביום 02/08/2009, התכנסה מועצת העירייה ואישרה תיקון טעות בתעריף אגרת השמירה – 1.21 ש"ח למ"ר לשנה במקום 0.91 למ"ר לשנה;

46. בהתאם לבקשה לפי חוק חופש המידע, משרד הפנים העביר לידי הח"מ את התחשיב היטל השמירה, שהציגה העירייה בפני משרד הפנים לצורך אישור חוק העזר שמירה;

• העתק תחשיב חוק העזר חוק העזר שהוצג לפני משרד הפנים, צורף לנספח 1 ומסומן ט';

אגרת השמירה ברחובות – פגמים מהותיים בחיוב

47. המבקשת תטענה, כי נוכח כל הפגמים המהותיים שיפורטו להלן, גביית אגרת השמירה איננה חוקית, בין היתר משום שאינה עומדת אל מול עקרונות החיוב באגרת שמירה, כפי שנקבעו והותוו בהנחיות שהפיץ משרד הפנים;

אגרת השמירה ברחובות אינה מיועדת לתכלית שהותרה על ידי משרד הפנים

48. כאמור, בהנחיות שפרסם מנכ"ל משרד הפנים (צורפו לנספח 1 וסמנו באותיות ג' ו-ד"), הובהר באופן חד משמעי, כי מטרתה של האגרה היא לצורך מימון הוצאות חריגות בשל המצב הביטחוני ששרר בארץ בתחילת שנות ה-2000 (פח"ע):

"לאור הידרדרות המצב הביטחוני החל מאוקטובר 2000, הוסכם על ידי משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני, באמצעות בהיטל שמירה, שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה"

49. ההנחיות לא מתירות לרשות המקומית מקום לשיקול דעת ומדגישות, כי הוצאות שוטפות אחרות הנובעות מטעמים של שמירה על רכוש ובניינים לא יוכרו במסגרת הוצאות אגרת השמירה:

"הבסיס לבחינת קיומם של הוצאות ביטחוניות חריגות יקבע על בסיס בחינה פרטנית:

א. האם מדובר בהוצאה הנובעת מהמצב הביטחוני או מהוצאה הנובעת מצרכים שוטפים שאינם נובעים בדווקא מהמצב הביטחוני, אשר אמורה להמשיך ולהתבסס על מימון מכספי הארנונה..."

"בהתאם לעקרונות האמורים, לא יוכרו הוצאות לאבטחה, שאינה נובעת מטעמים ביטחוניים (פח"ע), אלא נובעות מטעמים של שמירת רכוש ובנינים, כדוגמת שמירת רכוש ובנינים..."

50. במסגרת דו"ח שפרסם, מבקר המדינה חזר להנחיות משרד הפנים, חידד ומבהיר אותן (צורף לנספח 1 ומסומן באות ד', עמ' 203):

"לדעת משרד מבקר המדינה, שמירת רכוש אינה מסוג השירותים שיש להם זיקה ישירה לסיכול פעולות טרור. לכן ההוצאה בגינה אינה נובעת ממצב הביטחון הייחודי שהאגרה נועדה לממן. שימוש בכספי האגרה לשמירה על רכוש ולמניעת פריצות מטיל על התושבים נטל כספי נוסף שאינו עומד באמות המידה שקבע משרד הפנים להטלת אגרת שמירה נפרדת. שירותים לשמירת רכוש יכולים להינתן על ידי הרשות המקומית עצמה מתקציבה השוטף או בשיתוף עם משטרת ישראל, אך אין להטיל על התושבים את ההוצאה בגינם."

51. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שאישר את חוקי העזר בנוסחם הגתון אף על פי שמטרת אבטחת הרכוש אינה תואמת אמות המידה שקבע לאישור האגרה¹ -

"נמצא כי משרד הפנים אישר את תחשיב האגרה של עיריית ראשון לציון אף על פי שנכללו בו הוצאות בגין מרכיבים שנכללו בעבר בתקציבה הרגיל של העירייה - "סיירת תנועה, ונדלזים ופשיעה" ו"סיירת חקלאית". למרכיבים האלה אין קשר מובהק לסיכול טרור, ולכן גם אי אפשר להגדירם כהוצאות חריגות לתגבור האבטחה עקב מצב הביטחון שהאגרה נועדה לממן."

52. לאחר שכל ההנחיות וההבהרות שפורטו לעיל, היו מונחות לנגד עיני העירייה, כאמור, ביום 13/02/2008 התכנסה מועצת העיר רחובות כשעל סדר יומה, בין היתר, אישור חוק עזר לשמירה - או כפי שהוגדר בפרוטוקול, "אגרת שיטור";

53. ראש העיר (דאז) מר שוקי פורר, פתח את הדיון וסקר בפני חברי המועצה את הסיבות שהביאו להחלטה לחוקק את חוק העזר לשמירה (עמ' 22 לפרוטוקול):

עו"ד שוקי פורר: ... אנחנו ערכנו לפני חודשים אחדים סקר שביעות רצון של התושבים. הסקר הזה מטרתו להביא לידיעת הנהלת העירייה מה הציבור חושב על שירותי העירייה, מה הציבור רוצה ומה מטריד אותו. אחת השאלות היתה 'מהם הנושאים שלך הכי אכפת מהם ביותר?'. התשובה היתה ראשית - חינוך, שנית - מלחמה באלימות.

¹ למען הסדר הטוב, המבקשים יבקשו להזגיש, כי צירופו של דו"ח מבקר המדינה בנסיבות אילו איננו עומד בסתירה להוראות סעיף 30 לחוק מבקר המדינה ותכליתו; המשיבה, עיריית רחובות, לא נמנתה בין המבוקרים בדו"ח וממילא לא נדרשה להשתתף בהליך מסירת המידע לצורך גיבוש ועריכת דו"ח, כך שאין בהצגתו בהליך דנא משום פגיעה במוסד מבקר המדינה וסיכול דו"חות עתיזים; יחד עם זאת, ולמעלה מן הנדרש, המבקשים מצאו לנכון לצרף את הדו"ח, זאת על מנת להדגיש את חומרת התנהלותה של העירייה - שכן חזקה על העירייה שהדו"ח וההנחיות שעלו ממנו עמדו לנגד עיניה בעת חקיקת חוק העזר שמירה ולמרות זאת בחרה להתעלם מהן;

עו"ד שוקי פורר: משטרת ישראל עסוקה בנושאים רבים שקשורים לביטחון המדינה, ולא מוצאת זמן לאזרח. תנסו פעם לצלצל 100 ולהתלונן שמישהו פרץ לביתכם, או שגנבו לכם את האוטו, או שמישהו מקים רעש, או שמישהו עושה דבר שאסור לו לעשות, או איזה עסק שפתוח שלא בזמן. לא יגיע שוטר אלא כעבור זמן ארוך. התלונה מגיעה לרמלה, למוקד המרכזי של המשטרה ברמלה. התופעה הזאת קיימת לא רק ברחובות, היא קיימת בכל הארץ. "

54. לבקשת חברי המועצה, עמד מר חיים מוסקונה, קב"ט העירייה, על מטרות האגרה שחברי המועצה מתבקשים לאשר (עמ' 25 - 26 לפרוטוקול) -

"חיים מוסקונה: לפני שתאשרו על הנייר. אנחנו מתכוונים להפעיל בתוך העיר 4 ניידות, עם 2 אנשים בכל ניידת. בעוטף של העיר רכב 4X4 שייסע בשדות, יבקר את 14 משפחות הבדואים שגרות מסביב, ומיותר לציין במה הן עוסקות ביומיום שלהן.

חיים אברהם: זו אחת מתוך ה-4?

חיים מוסקונה: לא, זו החמישית.

חיים אברהם: אה, חמישית.

חיים מוסקונה: 12 שעות ביום יופעלו 3 קטנועים, כשהקטנועים האלה יעשו 2 דברים עיקריים: 1) יפקחו על גני הילדים ומעונות היום, יש 180 כאלה בעיר רחובות, דבר שלא נעשה היום ע"י משרד החינוך. 2) ויהיו רצים מהירים לקריאות מהירות של המוקד. כל הפעולה הזאת תהיה אינטגרטיבית עם אגף הפיקוח, כאשר אגף הפיקוח יושב בתוך הניידות יחד עם האנשים שלנו. משטרת ישראל, כשהיו לה שוטרים היא תיתן שוטרים, כשלא יהיה לה שוטרים - היא תעשה איתנו את התכנית. כמה מילים על התכנית. התכנית תיבנה יחד עם המשטרה: המודיעין המשטרתי, סגן מפקד התחנה, הם יהיו הפרטנרים שלנו לעבודה יחד עם המוקד שלנו. אוספים לתוך הסל את כל פניות ורצונות הציבור, עושים תכנית יומית, עושים תכנית שבועית ועושים תכנית רבעונית. אני אתן לכם דוגמא: קיץ, הגנים הציבוריים סובלים מוונדליזם קשה. מטבע הדברים, עיקר הפעילות שלנו תהיה בתוך הגנים בעיר בקיץ. בחורף יש יותר גנבים. שד' חן - מקום מועד לפורענות. מטבע הדברים נשים שם ניידת שתיסע. אין ספק שרמת הגנבות במקום תרד. זאת תהיה שיטת העבודה שלנו, שהיא פשוט שיטת עבודה עם המשטרה. הסכום שאנחנו מקווים לקבל מן הציבור, שואף לסביבות ה-5 מיליון, כשהסכום הזה הוא סכום צבוע, יוצא אך ורק עבור הנושא הזה, מבוקר ע"י משרד הפנים."

55. בהמשך ולבקשת ראש העיר, מר חיים מוסקונה, קב"ט העירייה פירט את ההוצאות שעל אגרת השמירה לממן -

"עו"ד שוקי פורר: חיים, תדבר גם על המצלמות.

חיים מוסקונה: זה פן נוסף שאושר לנו, 5 יחידות של מצלמות, כאשר אנחנו את המצלמות נמקם במקומות, ניקח את בית ספר דה-שליט למשל, שבלילה יש שם וונדליזם, שהוא מקום אמנם במרכז העיר, אבל בלילה הוא כאילו מחוץ לעיר. אנחנו נצלם את המקום הזה, את החצר של דה-שליט, וברגע שאנחנו נגלה שנעשית שם פעילות שלא לעניין - הרכבים שלנו ירוצו למקום. עוד 4 סטים כאלה נמקם כנראה בגנים ציבוריים ואולי גם ברח' הרצל. אנחנו רוצים לשים את זה בהרבה מאוד מקומות, אנחנו נשים את זה במקומות שהכי צריך את זה. זה חלק מן הטכנולוגיה.

שוקי קרומר: חיים, יש היום דברים שאפשר לנייד את המצלמות גם.

חיים מוסקונה: מצלמות ניידות, אני יודע, הן פחות טובות.

שוקי קרומר: אני יודע, זה די חדש יחסית.

חיים מוסקונה: רבותיי, אנחנו נכנסים היום לעידן של טכנולוגיה אחרת, של משטרה עירונית כנראה, של מתן לציבור פן אחר של איכות חיים. לא יכול להיות שבן אדם שגר על יד גן ציבורי - תייו אינס חיים. זה צריך להיפסק, ואת זה אנחנו נפסיק."

56 לשאלת חבר מועצה, חיים אברהם, ראש העיר, השיב ואישר כי כספי האגרה יממנו גם את אבטחת הילדים החוצים כבישים בצירים מרכזיים:

"חיים אברהם: בהמשך להצעה לסדר של החברים שוקי ובר-ניר, אני רוצה גם שתקבל החלטה, שלפחות עם פתיחת יום הלימודים, אני רוצה שהכל יהיה מעוגן, זה מספיק אם אנחנו נגיד 'כן', אבל אם זה כבר בישיבת המועצה - שהפקחים האלה עם פתיחת יום הלימודים יהיו בצירי תנועה שהילדים חוצים. צירי תנועה שהם מסוכנים. אז אנחנו רוצים בהמשך לדברים האלה שאתה אומר, שגם תהיה החלטת מועצה שהפקחים האלה חס וחלילה, אם לא תקרה איזה קטסטרופה שלא תהיה, הפקחים האלה עם פתיחת שנת הלימודים, יאבטחו את הילדים שחוצים בצירים מרכזיים.

עו"ד שוקי פורר: יתגברו, בסדר גמור.

57. כמו כן, לאחר שאושר חוק העזר, העירייה פרסמה הודעה באתר האינטרנט העירוני ובו פירטה בין השאר מהן המטרות הכוח שייקום מכוח חוק העזר:

"מעריך השיטור והאבטחה מחולק לגזרות ברחבי העיר וכולל ניידות סיור, ניידות שטח וקטנועים, אשר יסיירו בגנים ציבוריים, מוקדי בילוי, בשטחים הפתוחים ובשכונות וייתנו מענה לאירועים ביטחוניים, בעיות רעש, ונדליזם והפרת הסדר הציבורי"

58. באותה ההודעה פורטו סמכויות היחידה, מהן ניתן ללמוד לעניין מטרות חוק העזר:

"סמכויות היחידה:

מתבססות על סמכויות שוטר מתחנת רחובות שיימצא ביחידה. אכיפת חוקי העזר, וסמכויות בהכוונה תנועה מתבססות על סמכויות הפיקוח העירוני, סמכויות עזרה ראשונה ניתנות במסגרת הצבת חובש בכל משמרת"

• הודעת העירייה כפי שפורסמה באתר האינטרנט שלה, צורפה לנספח 1 ומסומנת באות י' ;

59 כמו כן, ראה הודעה אחרת שפורסמה באתר האינטרנט של העירייה (צורפה לנספח 1 ומסומנת באות ז'):

"את יחידת הביטחון יפעיל המוקד העירוני, 365 ימים בשנה, 24 שעות ביממה והיא תיתן מענה לאירועי אלימות ונדלזים, רעש בגנים ציבוריים, התרחשויות במוקדי בילוי, פעילות התרעה, אבטחה ועוד"

60 בשלב זה המבקשת תבקש לסכם ולקבוע, כי רוב רובן של ההכנסות מאגרת השמירה שאושרה ע"י המועצה וכפי שהובאו לידיעת הציבור – אמורות לממן את הפעילויות הבאות:

60.1 מיגור האלימות בעיר רחובות;

60.2 מניעת פריצות לבתים;

60.3 מניעת גנבת מכוניות;

60.4 מניעת רעש;

60.5 אכיפת שעות פתיחת העסקים בעיר;

60.6 מעקב אחר משפחות בדואיות החשודות, ככל הנראה, בביצוע מעשים פלילים;

60.7 מניעת ונדלזים בגנים הציבוריים בלילות;

60.8 מניעת ונדלזים בבתי הספר;

60.9 הכוונת התנועה, ואבטחת תלמידים בת חציית צירים מרכזיים בעיר;

61 המבקשת תטענה, כי המטרות שפורטו לעיל קשורות כולן, לתחום הסדר הציבורי השוטף אשר אמורות להיות ממומנות ע"י כספי הארנונה ומשטרת ישראל; ובוודאי שאין בינן לבין המטרה הברורה והחד משמעית שנקבעה בהנחיות משרד הפנים – מניעת פעולות חבלניות ופח"ע – דבר ולא חצי דבר;

62 בדומה לעניינו, במסגרת בג"צ 7186/06 יוליה מלינובסקי נ' עיריית חולון (ניתן ביום 29/12/2009) (להלן – "עניין מלונבסקי"), בית המשפט העליון, מצא כי בפועל גביית האגרה בה לממן פעילות שאינה ביטחונית, ועל כן קבע כי חוק העזר בטל (עמ' 39):

"חוששני כי יש טעם לפגם בפער בין הלכה למעשה. להלכה מפעילה העירייה סיירת שמטרתה התמודדות עם פעילות חבלנית עוינת. כיון שכך, ובהתאם למדיניות משרד הפנים, רשאית העירייה לגבות היטל מיוחד לצורך מימון הפעלתה. אילו היה מדובר בסיירת שתכליתה שמירה על הסדר הציבורי, היתה העירייה חייבת - בהתאם למדיניות הנוכחית של משרד הפנים - לממנה מתוך תקציבה הרגיל.

מנגד, למעשה, הרוב המוחלט של פעילות הסיירת עניינו לאמיתו סדר ציבורי. כזכור, הנתונים שהוצגו למשרד הפנים עובר לאישור החוק בשנת 2006 מעלים כי 80% מפעילות הסיירת לא היתה קשורה לענייני ביטחון.

פער כזה, עם שלמרבה הצער אינו נדיר במציאות הישראלית ולעתים ניתנים לו כינויים, ראוי שלא יתקיים, והרשויות לא ימשיכו בלוליינות. אודה, התמונה אינה חד ערכית לחלוטין; גם לעצם הפגנת הנוכחות עשויה להיות תרומה בטחונית, אך מטבע הדברים (ושוב תודה לאל) אירועי טרור נדירים לעת הזאת משמעותית מאירועי סדר ציבורי. סבורני איפוא כי למעשה ניתן היה לקרוא לסיירת "סיירת סדר ציבורי", ולהניח כי בהתגלע אירוע חבלני - היא לא תימנע מפעולה, כמצוות פיקוח הנפש. אילו כד היתה מוגדרת הסיירת, ספק אם ניתן היה לממנה באמצעות היטל מיוחד."

63. אשר על כן, ומשנמצא, כי המטרות לשמן אושר חוק העזר שמירה - עומדות בסתירה מוחלטת למטרות שאישר משרד הפנים, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע גביית היטל השמירה מכוח חוק העזר נעשה בניגוד לדין ובחוסר סמכות ועל כן בטל מעיקרו;

בפני משרד הפנים הוצגו מטרות שונות מהמטרות שאושרו ע"י חברי המועצה

64. המבקשת בחנה גם את התמונה שהעירייה החליטה להציג בפני משרד הפנים, בעת שביקשה את אישורו לחוק העזר - קרי את תחשיב חוק העזר (צורף לנספח 1 וסומן באות ט); המבקשת נדהמה לגלות כי בחוסר תום לב מובהק - העירייה בחרה להציג בפני משרד הפנים מטרות שונות לחלוטין מהמטרות שהובאו לאישור חברי המועצה והציבור;

65. למעשה לאורך כל התחשיב שהועבר לאישור הממונים במשרד הפנים - אין ולו מטרה אחת מהמטרות שהוזכרו לעיל ופורטו בפני חברי המועצה; נראה, כי לצורך קבלת אישורם של אלה הבקיאים בהנחיות משרד הפנים, העירייה הקפידה לפרט בתחשיב אך ורק את המטרות שלכאורה, עונות להנחיות משרד הפנים; ובמקביל הסתירה ולא הזכירה כלל את המטרות האמיתיות - לצורכן היא מבקשת את אישור חוק העזר - מטרות שכן טוחה להציג בפני חברי המועצה;

66. מהאמור לעיל יוצא, כי בחוסר הגינות, טרחה להציג מצגים שונים לפני גופים שונים - אשר לאישורם נדרשה; בעוד שלפני משרד הפנים ציננה שגביית ההיטל הוא בגין המצב ביטחוני; הרי שלפני חברי המועצה הוצג מצג לפיו מטרת הגבייה הוא למען מיגור האלימות, הפשע והוונדליזם בעיר; מילים אחרות - באופן מקומם - העירייה הקפידה להציג בפני כל גורם אשר אמור עפ"י חוק לאשר את חוק העזר - בדיוק את התמונה והמטרות שאותו הגוף היה צריך לשמוע על מנת שיאשר את חוק העזר;

67. יודגש, כי מתגובות חברי האופוזיציה עולה, כי הסכמתם לתמוך באישור חוק העזר נבעה מההבנה שההיטל מטרותו לשמש למימון מיגור האלימות והוונדליזם בעיר וחובות (עמ' 35 ועמ' 38 לפרוטוקול):

שוקי קרומר: תודה לכם. אני קודם כל, אני מבטא את דעתי ואת דעת לואיס ואת דעת סיעת מרץ. אנחנו, בנושא של אלימות בעיר, מדברים על זה כבר מספר שנים... דיברנו על נושא של פיקוח, הגברת הפיקוח, דיברנו על נושא של הגברת הניידות. ברגע שאנחנו מדברים על זה, למרות שאנחנו מהאופוזיציה, אנחנו קודם כל אזרחי העיר הזאת, אנחנו תומכים בתכנית הזאת בפה מלא.... אני ולואיס אנחנו בעד שמירה וביטחון, ואנחנו בעד הגברת השלווה והחיים הטובים בעיר וחובות. אנחנו בעד הורדת סף הוונדליזם והפשע בעיר הזאת

אורלי אברהמי: ... שנינו בהחלט תומכים בחוק העזר העירוני. ואני אוסיף למה שנאמר כמה דברים. א' - גם לחברי כאן שמעון קהלני, לגבי הנושא של התקציב. אני חושבת שהנושא של תחום הביטחון לא יכול להיות שהוא יהיה קשור בנושא של אם יש תקציב או אין תקציב. ממחקרים ומסקרים שנעשו בארץ ובכלל בעולם, תחושת הביטחון, גם ביטחון אישי ולא רק בחלק הביטחון הביטחוני של תושבי מדינת ישראל, אלא גם תחושה של הביטחון האישי - יש תחושה של הרבה מאוד תושבים במדינת ישראל, שהנושא של ביטחון אישי, יש ירידה בצורה מאוד מאוד משמעותית, בתחושה של המוגנות של תושבים במדינה. על אחת כמה וכמה בכל הנושא של ביטחון בערים השונות לאור האלימות הגוברת בחברה הישראלית. אלימות, וונדליזם - אנחנו רואים את זה כל שני וחמישי בהכאה של קשישים חסרי ישע, ואנחנו רואים את זה גם בעיקר דווקא במקומות שהקשישים האלה לא מוגנים. לא ע"י טלוויזיות. זה אנשים שחיים בשכונות, שאין להם שום הגנה, שאין להם אפשרות לשים סורגים, שהם נמצאים בבדידות ואין מי שיגן עליהם.

68. מכל האמור לעיל, מצטיירת תמונה עגומה, לפיה העירייה ביקשה לנצל באופן ציני וחסר תום לב, את האישור החרג והמיוחד שנתן משרד הפנים לנוכח המצב הביטחוני הזמני והמיוחד ששרר בחלקים שונים בארץ לפני כעשור - על מנת לאשר גביית כספים למימון פעילות שוטפת בניגוד לדין; וכך למעשה לעקוף את חוקי ההקפאה!

לא הייתה ואף בעת אין כל הצדקה להשית חיוב המתבסס על מצב ביטחוני חמור

69. כפי שצוין בהנחיות משרד הפנים, ההצדקה לחוק חוק עזר המסמין את הרשויות המקומיות לחייב את תושביהן באגרת שמירה, נובעת מהמצב הביטחוני החרג ששרר במדינה בעקבות גל פיגועי התופת ששטף את הארץ בתחילת שנת 2000;

70. במילים אחרות, רשות, שארגוני הטרור לא שמו אותה ואת תושביה כמטרה, אין לה כל צורך בחקיקת חוק עזר שכזה;

71. העיר רחובות, תודה לאל יש לומר, לא סבלה ולבטח שכעת איננה סובלת מפעילויות חבלניות עיונות כלפיה; יתרה מכך, העיר רחובות, מבחינה גיאוגרפית איננה בבחינת עיר גבול ואינה מצויה בקרבת הקו הירוק;

72. מכאן שאין ולא כל הייתה הצדקה, לאשר חוק עזר האמור לממן סיכול פעילות חבלנית, אשר כאמור לא מתרחשת, בעיר רחובות;

73. נוסף ונדגיש, כי כפי שפורט בהרחבה לעיל, אף מועצת העיר - לא נדרשה ואף לא הצביעה בעד אישור לחקיקת חוק עזר המסמין את העירייה לגבות אגרה לשם מימון פעילות המסכלת טרור!

74. לכל היותר, מהמטרות שפורטו לעיל ואושרו במועצה, ניתן ללמוד, כי מועצת העירייה הצביעה ואישרה חוק עזר שמטרתו לממן לכל היותר סיירת סדר ציבורי - שתכליתה למנוע ולדווח על מעשי אלימות, פגיעה ברכוש ואיכות החיים;

75. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט רובינשטיין בעניין מלונבסקי (עמ' 39):

"אין זה סביר להתיר את הפעלתה תחת חוק עזר ומדיניות שעניינם הידרדרות המצב הביטחוני מאז שנת 2000 בהקשר הטרור, בשעה שלא היינו שם עוד, במיוחד לעת חוק העזר המתוקן מ-2006".

76. דברים אלה, מתעצמים לנוכח העובדה, שחוק העזר נשוא התובענה, פורסם ימים ספורים טרם סיום שנת 2009 – שעה שאין חולק, כי המצב הביטחוני איננו דומה למצב החמור והקשה בו הייתה מצויה המדינה בעת האינתיפאדה השנייה;

77. זה המקום לציין ולהדגיש, כי ערים אחרות שסבלו ממעשי טרור קשים – דוגמת נתניה, חיפה ותל אביב, בחרו שלא לחוקק חוק עזר שכזה; וכאמור בנסיבות דומות, בית המשפט העליון, בעניין בעניין מלונבסקי, ביטל את חוק העזר;

78. מהאמור לעיל יוצא, כי עיריית רחובות, ניצלה באופן ציני ובלתי חוקי את המצב הביטחוני, אשר חלף זה מכבר, כדי להביא להעלאת תעריפי הארנונה בניגוד מוחלט להוראות החוק והנחיות מנכ"ל משרד הפנים;

אגרת השמירה שאושרה נועדה למימון הוצאות שמומנו עד אז בתקציבה הרגיל של העירייה

79. בחזון מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002 נקבע באופן חד משמעי, כי הוצאות שמומנו באמצעות התקציב הרגיל לא יוכרו במימון באמצעות אגרת השמירה:

"חשוב להקפיד על כך שמרכיבי השמירה והביטחון למימון באמצעות אגרה יכללו אך ורק אותם מרכיבים שלא נכללו בעבר בתקציב הרגיל, ולא הוצאות שכר ופעולות של מחלקת הביטחון אשר תוקצבו כבר בעבר במסגרת התקציב הרגיל"

80. בהנחיותיו משנת 2004, חידד מנכ"ל משרד הפנים הוראה זו וקבע כי אחד הקריטריונים המרכזיים לקביעה האם הוצאה מסוימת עונה להגדרה "הוצאה ביטחונית חריגה", הוא האם אותה הוצאה מומנה בעבר בתקציבה הרגיל של הרשות:

"הבסיס לבחינת קיומם של הוצאות ביטחונית חריגות יקבע על בסיס בחינה פרטנית:

...

ב. האם מדובר בהוצאה חדשה, זאת תוך בחינת ההוצאות אל מול בסיס תקציבה של הרשות המקומית לשנת 2000 ומרכיבי הביטחון שנכללו ותוקצבו במסגרת זאת, בין בסעיפים ייחודיים ובין במסגרת סעיפים כללים (חינוך תרבות וכו'). לא תתאפשר המרה של מרכיבים שנכללו בבסיס התקציב הרגיל והתבססו על תשלומי הארנונה, על דרך גביית אגרת שמירה בגינם."

81. הרציונל העומד מאחורי הוראות ברורות וחד משמעיות אלה, הוא מניעת עקיפת חוק ההסדרים והעלאת תעריפי הארנונה;

82. אלא, שבחינה של הדוחות הכספים שמפרסמת העירייה אחת לשנה, והצהרותיו של המשנה לראש העיר כפי שהן עולות מפרוטוקול ישיבת המועצה, כמו גם אף תחשיב ההיטל כפי שהוצג בפני משרד הפנים – מגלה כי מירב ואף יתכן כל ההוצאות שאושרו למימון באמצעות היטל השמירה – מומנו בעבר באמצעות התקציב השוטף;

83. בדו"ח הביקורת השנתי של עיריית רחובות פורסמה טבלה בה "ריכוז תקבולים ותשלומים של התקציב הרגיל לפי פרקי התקציב לשנה שנסתיימה ביום 31 בדצמבר 2008"; עיון בטבלה מגלה כי את ההוצאות בגין שמירה וביטחון המסתכמים 5,695,000 ₪ ממנה העירייה באמצעות מקורות אחרים;

84. הנתונים לעיל מוזכרים ומפורטים גם בדוחות שפורסמו בשנים הקודמות 2007 ו-2006;

• ריכוז תקבולים ותשלומים של התקציב הרגיל לפי פרקי התקציב לגבי השנים 2006-2008 צורך לנספח 1 ומסומן באות יא';

85. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לנוכח הצהרתו המפורשת של המשנה לראש העיר, מנחם קליין בסיום הישיבה בו התבקשה המועצה להצביע בעד אישור חוק העזר שמירה; שם הצהיר מפורשות, כי עוד טרם אישור חוק העזר, המועצה ממנה את ההוצאות השיטור באמצעות התקציב השוטף:

"מנחם קליין: אני רוצה רק משפט אחד. אני רוצה להבהיר לחברי המועצה, אני מופתע שראש העיר לא אמר את הדברים האלו. אנחנו כבר מקיימים את המשמרות האלו כבר למעלה מחצי שנה מהתקציב השוטף, במשך חצי שנה 4 נייזות, זו הסיבה לחלק מהגירעון, אתם לא הבנתם אותי. זה חלק מהסיבות לגירעון הקטן שיש לנו בשנת 2007, כמיליון וחצי ₪ הוצאות לשיטור. אבל אני רוצה לומר שהסערות האלה הוכיחו את עצמן, רמת האלימות ירדה בחצי שנה האחרונה."

86. כמו כן, אף מעיון בתחשיב ההיטל עולה כי רוב אם לא כל העלויות שהעמיסה העירייה במסגרת התחשיב, מומנו בשנים עברו ע"י תקציבים אחרים;

87. כך ראה גם "עלויות אבטחה של אירועים שונים במהלך השנה"; את הנתונים בנוגע לאותם עלויות שואב עורך התחשיב ממסמך "עלויות אבטחה בשנת 2007" בו פירוט עלויות אבטחת כל אירוע ע"י העירייה בשנת 2007;

88. מסמך זה, מעיד כאלף עדים, כי את כל עלויות האבטחה לצורכי אירועים, העירייה מימנה בשנים עברו באמצעות מקורות אחרים!

89. זאת ועוד, בעמ' 9 לתחשיב, מפורטים עלויות אבטחה צמודה למתקני העירייה; ספק רב אם "מתקנים" אלה, המהווים בין השאר את משרדי העירייה, לא זכו לאבטחה גם ערב "המצב הביטחוני", אשר מומנה ע"י מקורות מימון אחרים;

90. מהאמור לעיל, מתבקשת המסקנה, כי את הוצאותיה בגין שמירה וביטחון שמימנה בעבר באמצעות התקציב הרגיל-השוטף, המירה והעבירה למימון באמצעות אגרת שמירה; מיותר לשוב ולציין, כי צעד זה מהווה למעשה העלאה של תעריפי הארנונה בניגוד לחוקי ההקפאה ועל כן, נעשה שלא בסמכות ובניגוד לדין;

העירייה מנהלת את כספי אגרת השמירה בסעיפי תקציב נפרדים ולא בקרן ייעודית

91. בהנחייתו משנת 2004, מנכ"ל משרד הפנים קבע מפורשות, כי את כספי ההיטל יש להפקיד בחשבון בנק נפרד שישימש אך ורק לצורכי מימון ושירותי שמירה – זאת על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספים –

"ייעוד הכספים: יש להוסיף סעיף בחוק על פיו כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי השמירה; כמו כן, על הרשות המקומית להעביר מספר חשבון בנק של כל ההכנסות יופקדו אליו ושהכספים ינוהלו במסגרתו, על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספי ההיטל"

92. בדיקה של חוק העזר לשמירה מגלה, כי אכן בסעיף 6 לחוק מצוין, כי כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית;

93. אולם, ממכתב מעוזרת מנכ"ל העירייה מיום 16/08/2009, שהתקבל במשרדו של הח"מ צוין, כי בניגוד להוראות משוד הפנים, הכספים הנגבים אינם מופקדים בחשבון בנק נפרד, אלא, מופקדים רק בסעיף תקציבי נפרד -

"כספי אגרת השמירה הנגבים עפ"י חוק העזר שבנדון, מופקדים בסעיף תקציבי נפרד עפ"י מספר סוג השירות ומשמשים להוצאות מערך השיטור העירוני בלבד"

94. למכתב הנ"ל צורף דו"ח כספי המפרט את הוצאות והכנסות השיטור;

• **מכתב מטעם העירייה מיום 16/08/2009 בצרוף הדו"ח הכספיים, צורפו לנספח 1 וסומנו באות יב';**

95. יצוין, כי מבקר המדינה עמד על עניין זה, בדו"ח שפרסם בשנת 2005 (לפני אישור חוק העזר בשנת 2008) והדגיש, כי לא די בסעיף נפרד בתקציב, אלא, שהרשות מחויבת לפתוח חשבון בנק נפרד ובו להפקיד ולנהל את כספי האגרה:

"בשים לב לכך שאגרת השמירה היא אגרה ייעודית, היה על הרשויות המקומיות לנהל את כספי האגרה כמשק סגור ובקרן ייעודית נפרדת, כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח כי ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נגבו. הנחיה כזו נכללה גם בחוזה מנכ"ל מ-2004, הקובע כי כספי אגרת השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי שמירה וינוהלו בחשבון בנק נפרד.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי אין די ברישום תקציבי נפרד במסגרת התקציב השוטף אלא יש לנהל את כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית נפרדת, זאת כדי לאפשר פיקוח ובקרה וכדי להבטיח שהכספים שנגבו ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נועדו, ולא ישמשו לצרכים אחרים או לכיסוי גירעונות."

96. המבקשת תטענה, כי בפועל כספי אגרת השמירה שגובה העירייה אינם מנוהלים בחשבון נפרד ולא ניתן לפקח ולבקר על השימושים שעושה בהם העירייה;

התעריפים הוצמדו למדד בניגוד להנחיות משרד הפנים

97. כאמור, הסכמת משרד הפנים לאשר לרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר לשמירה, נבעה מהתפיסה שהמצב הביטחוני אליו נקלעה מדינת ישראל, הינו זמני בלבד;

98. בהתאם לגישה זו, הרשויות נדרשו לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר ולבחון את נחיצותו מעת לעת; להעדיף רכישת רכבים בליסנג על פני קנייתם, להעדיף קניית שירותי אבטחה חיצונית על פני קליטת עומדה וכדומה;

99. בהמשך ליסוד תפיסה זו, בסעיף 8 להנחיות משרד הפנים נקבע –

”כנגזרת נוספת מתקופת תוקפו הקצרה והקצובה של חוק העזר, על הרשות המקומית לבחון האם אכן קיימת הצדקה לקביעת הוראת הצמדה. מה עוד, שמכלול ההוצאות בטווח הקצר, אינן קשורות כלל ועיקר לעליית המדד, אלא ברובן הינם הוצאות ששיעורן הקבוע לכל אורך התקופה ידוע כבר בשלב הכנת התחשיב ואישורו (שכר חברת השמירה, עלות רכבים וכו’)”

100. חרף האמור לעיל, העירייה קבעה גם קבעה בסעיף 10 לחוק העזר לשמירה הוראת הצמדה למדד –

”על אף האמור בסעיף 2 לחוק עזר הצמדה למדד כתיקונו בחוק עזר זה, יעודכן שיעור ההיטל הנקוב בתוספת במועד פרסומו של חוק עזר זה (להלן - יום העדכון הראשון) לפי שיעור שינוי המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון הראשון לעומת מדד חודש פברואר 2008.”

101. מיותר לציין, כי לנוכח המטרות הברורות להן ייעדה העירייה את כספי האגרה – סיכול אלימות, ומניעת וונדליזם, לא העריכה העירייה כי מדובר במצב זמני וחריג – כמצב הביטחוני הרעוע – ועל כן מצאה לנכון להצמיד את התעויפים למדד המחירים לצרכן;

סיכום ומסקנות

102. כל אחד ואחד מהפגמים שפורטו לעיל מצדיקים את ביטולה של האגרה והשבת הכספים שניגבו שלא כדין מהמבקשת. קל וחומר שמקבץ הפגמים מביא לתוצאה כי העירייה גובה מאז שנת 2009 את אגרת השמירה ללא סמכות, בניגוד לדין כמוגדר בסעיף 11 לתוספת השניה בחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006;

103. מחיובים רבים של העירייה שנבדקו ע"י המבקשת, כמו גם לאור הוראות חוק העזר לשמירה עולה, כי ככל הנראה, הגבייה הבלתי חוקית שתוארה לעיל נעשתה לגבי כל הנישומים שחויבו ע"י העירייה;

104. המבקשת שילמה את תשלומי היתר – אגרות השמירה – בהתאם להודעות החיוב מתוך טעות, מאחר שהאמינו בתום לב כי חיוב המוטל על ידי רשות שלטונית הנו כדין;

105. סעיף 1 ל-חוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט-1979, קובע כי –

(א) מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שירות או טובת הנאה אחרת (להלן - הזוכה) שבאו לו מאדם אחר (להלן - המזכה), חייב להשיב למזכה את הזכיה, ואם השבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה - לשלם לו את שוויה.

(ב) אחת היא אם באה הזכיה מפעולת הזוכה, מפעולת המזכה או בדרך אחרת.

106. לפיכך על העירייה להשיב את כל הסכומים ששולמו ביתר, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית על פי קבוע בחוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980;

אישור התובענה הייצוגית

107. המבקשת מבססת את הבקשה לאישור תביעתה כייצוגית, על חוק התובענות הייצוגיות, תשס"ו-2006;
108. פנקס תובענות ייצוגיות – מבדיקה שנערכה בפנקס התובענות הייצוגיות באתר בית המשפט, עולה כי לא הוגשה תובענה הייצוגית בעניין דנן כנגד המשיבה;
109. הסמכות – הבקשה מוגשת לבית המשפט לעניינים מנהלים בהתאם לסעיף 5(ב)(2) לחוק ולמיקום העירייה בהתאם לתקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין);
110. הסעד המבוקש – סעיף 3(א) לחוק קובע כי התובענה הייצוגית צריכה להיות מוגשת בכפוף לכך, שהתביעה נכללת בתוספת השניה לחוק; סעיף 11 לתוספת השניה לחוק קובע כי ניתן להגיש תביעה: "כנגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה, או תשלום חובה אחר";
111. המבקשת תטענה, כי עיקרה של התביעה אותה היא מבקשת כי בית המשפט הנכבד יאשר כתביעה ייצוגית, הינה תביעה כספית להשבת כספים אותם גבתה שלא כדין המשיבה, עיריית רחובות, מחברי הקבוצה;
112. מעמד המבקשת – המבקשת נכללת במסגרת סעיף 4(א)(1) לחוק כמי שיש לה עילה בתביעה המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם בשם אותה קבוצה;
113. כפי שפורט בהרחבה לעיל, המשיבה גובה מכל חברי הקבוצה, היטל שמירה בניגוד להנחיות משרד הפנים, תוך עקיפת חוקי ההקפאה ובאופן המעלה את שיעורי הארנונה שלא כדין;
114. מכאן שלמבקשת ולשאר חברי הקבוצה עילות תביעה משותפות וזהות. כמו כן גם הסעד המבוקש בתביעה – השבה של הסכומים אשר נגבו שלא כדין גם הוא זהה לכל חברי הקבוצה ולמבקשת. יובהר כי הגביה שלא כדין מכל חברי הקבוצה הינה זהה בכל שנה לכל מ"ר;
115. עוד עולה, כי השאלה אותה מעלה התביעה נוגעת באופן זהה לכלל חברי הקבוצה וכוללת את כל מרכיבי עילת התביעה;
116. הגדרת הקבוצה – בהתאם לסעיף 3 לחוק עזר לשמירה, בדומה לחיוב בארנונה, כל מחזיק בנכס חייב בהיטל שמירה; מכאן, שחברי הקבוצה הם כל הנישומים המחזיקים בנכס בעיר רחובות, והמחויבים בארנונה;
117. לפיכך בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי בגדר הקבוצה יבואו כל תושבי העירייה אשר חויבו ושילמו אגרת שמירה;
118. לחילופין, ובהתאם לסעיף 10(א) לחוק, יתבקש בית המשפט הנכבד להגדיר את הקבוצה כראות עיניו;
119. גודל הקבוצה מצדיק הגשת תביעה כייצוגית – מיותר לציין כי מדובר במספר רב מאוד של אנשים הזרים זה לזה;
120. עוד יודגש כי מבחינת גודל הקבוצה לא ניתן לצרף את כל חברי הקבוצה לתביעה ויגילה, דבר אשר גם בו יש כדי להצדיק את הגשת התביעה כתביעה ייצוגית;

121. יתרה מכך, מבחינת היקף הנזק הנמוך יחסית שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה – מאות שקלים בודדים בכל שנה – מצדיק את אישור התביעה כתובענה ייצוגית;
122. על כן, נוכח מספרם הרב של חברי הקבוצה ונוכח סכום התביעה לכל תובע, מן הדין לאשר תביעה זו כתובענה ייצוגית;
123. **סכום התביעה** - עפ"י התוספת לחוק העזר, החיוב בהיטל שמירה נגזר משטח הנכס בו מחזיק הנישום; זאת בכפוף לסעיף 4 לחוק העזר בו נקבע כי מחזיק הזכאי להנחה מארנונה, יהיה זכאי לאותו שיעור הנחה גם בגין היטל השמירה;
124. הסכום הנתבע ניתן לחישוב אריתמטי פשוט על ידי שימוש בנתונים הנמצאים במחשבי העירייה אותם ניתן להפיק בנקל בדו"ח פשוט;
125. למבקשת אין פרטים לגבי שיעור הזכאים להנחה בארנונה ואחוז ההנחה להם זכאי כל אחד מהנישומים, ועל כן, אין ביכולתה לחשב את סך הכספים המדויק אשר גבתה העירייה מכוח חוק העזר שמירה;
126. אולם יחד עם זאת, ומתוך הנחה שסכום ההכנסות שנקבע בתחשיב לשנה אחת - 6,072,223 ₪, אכן נגבה בפועל, הרי שמאז אישור חוק העזר ועד הגשת תובענה זו, העירייה גבתה בניגוד לדין 12,144,446 ₪; לפיכך בית המשפט הנכבד, מתבקש להורות לעירייה להשיב את כל הסכום שגבתה ביתר - בסך של - 12,144,446 ₪;
127. **התובענה הייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת** - המבקשת טענה כי לנוכח מספר הרב של חברי הקבוצה וסכום התביעה הנמוך של כל אחד מחברי הקבוצה - זהו המקרה הנכון והטיפוסי לצורך אישור התביעה כייצוגית.
128. כמו כן, לנוכח האמור לעיל, אישור התביעה כייצוגית ימנע ויחסוך אלפי תביעות משפטיות נפרדות בעילות זהות כנגד המשיבה וכך יביא לחיסכון ולייעול ניכר וימנע הידינויות רבות ונפרדות;
129. **קיים יסוד סביר להניח כי כל עניינם של כללי חברי הקבוצה מיוצג ומנוהל בדרך הולמת ותום לב** - המבקשת טענה כי היא מציגה בדרך נאמנה את אינטרס של כלל חברי הקבוצה; המבקשת הגישה את תביעתה בתום לב, במטרה להביא להפסקת גביה בלתי חוקית ולהשבתם של כל הכספים אשר התברר לה כי העירייה גבתה שלא כדין;
130. באי כוח המבקשת כשירים אף הם לייצג את ענייני המבקשים ואת ענייני הקבוצה בכללותה בדרך הולמת; משרדם של ב"כ המבקשים, "מיכאל רוזן, עורכי דין" עוסק בתחום המיסוי המוניציפאלי זה עשרות שנים, כאשר זהו תחום העיסוק והמומחיות הבלעדית של המשרד;
131. המשרד והעומד בראשו, עו"ד מיכאל רוזן, הינם בעלי ניסיון מוכח רב שנים, בתחום המיסוי המוניציפאלי. המשרד מייצג גופים שונים - פרטיים וציבוריים בתחום זה;
132. בין הגופים המיוצגים על ידי ב"כ המבקשת נמנים גופים גדולים ומוסדיים לרבות גופי המדינה, כגון רכבת ישראל בע"מ, בזק חברה לתקשורת בע"מ; שירותי בריאות כללית בע"מ; שיכון עובדים בע"מ; אפריקה ישראל ועוד גופים וחברות מן המובילות במשק הישראלי;

133. עוד יצוין, כי משרד ב"כ המבקשים מטפל כיום כנגד רשויות ברחבי הארץ בחיובים בהיקף של מאות מיליוני שקלים, כאשר המשרד בנוסף לעורכי הדין המועסקים בו, פועל באופן שוטף עם צוות כלכלנים המתמחים בתחום המיסוי המוניציפאלי;

134. לפיכך, למשרד זה יש את היכולת ואת המשאבים לייצג בדרך הולמת גם את כלל חברי הקבוצה.

135. פיצוי מיוחד למבקש – בהתאם לסעיף 22 לחוק מתבקש בית המשפט הנכבד לפסוק למבקש גמול מיוחד ובין היתר מהנימוק שהתובענה משותפת לציבור רחב ואמורה להגן על ציבור זה מפני התנהלות לא חוקית של הרשות המקומית החבה כלפיהם בחובת הגינות מוגברת;

136. שב"ט – בהתאם לסעיף 23 לחוק, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע עי שב"ט של עורכי הדין המייצגים את המבקשת יהיה בשיעור נכבד בשים לב לפרמטרים הבאים: שווי התובענה עבור כלל חברי הקבוצה לפי הערכת המבקשים בתוספת מע"מ; התנהלות העירייה, אשר להתעלם מהנחיות משרד הפנים ודו"ח מבקר המדינה; המשאבים המרובים בהם השקיעו עו"ד לשם איסוף המסמכים, בחינה וחקר העניין; משך ההליכים ו/או יתר פרמטרים לפי שיקול דעתו של בית המשפט הנכבד;

סופם של דברים

137. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הסעדים המפורטים להלן כולם או מקצתם:

137.1. לאשר את התובענה כתובענה ייצוגית בהתאם לסעיף 8(א) לחוק;

137.2. ככל שיש צורך בכך להורות על אישור התביעה כייצוגית בשינויים וזאת בהתאם לסעיף 13 לחוק;

137.3. להורות על השבת מלוא הכספים אשר העירייה גבתה שלא כדין בין השנים 2009-2010 בתוספת הצמדה וריבית בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הפרשי ריבית והצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 למבקשים ולכלל חברי הקבוצה.

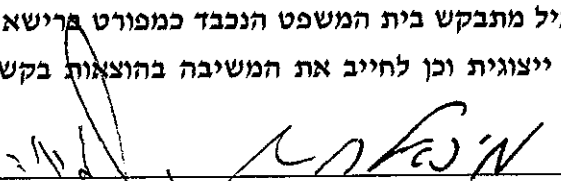
137.4. להורות למשיבה להפסיק את הגביה הלא חוקית של אגרת השמירה כמפורט בתביעה זו או לחילופין להפחיתה בהתאם;

137.5. לפסוק למבקשים גמול מיוחד של תובע ייצוגי וכן לפסוק לב"כ המבקשים שב"ט עו"ד בגין הטיפול בתובענה בהתאם לסעיפים 22 ו-23 לחוק;

137.6. ליתן כל סעד אחר בהתאם לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד.

138. לבקשה זו מצורף תצהיר לתמיכה בעובדות המפורטות בה;

139. לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד כמפורט פרישא לבקשה זו, לאשר את התובענה המנהלית כתביעה ייצוגית וכן לחייב את המשיבה בהוצאות בקשה זו לרבות שב"ט עו"ד בצרוף מע"מ כדין;


מיכאל רוזן, עו"ד; יצחק שמוחה, עו"ד
מיכאל רוזן, עורכי דין
ב"כ המבקשת

בקשה לאישור תובענה ייצוגית 08082010 יש