



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

18/01/2011

ת"מ 32487-01-11 דגן נ' עירית חדרה

מספר בקשה (رقم الطلب): 1

אישור על פתיחת בקשה
مُصادقة على تسجيل طلب

ניתן אישור כי ביום (مُصادق بهذا أنه في يوم) 18 ינואר 2011 בשעה (بالساعة) 10:15 הוגשה בקשה מסוג (قُدّم طلب من نوع): כללית, לרבות הודעה בקשה של תובע 1 כללית, לרבות הודעה בקשה לאישור תובענה ייצוגית בתיק (بقضية) ת"מ 32487-01-11 דגן נ' עירית חדרה.

מספר הבקשה הוא (رقم الطلب هو): 1.

בכל פנייה לבית המשפט בנוגע לבקשה זו, יש לציין את מספר הבקשה.
كُل مراجعة للمحكمة المتعلقة في الطلب عليك أن تذكر رقم الطلب.

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
דגן נ' עיריית חדרה
ת"מ 11-01-32487
סוג עניין: תובענה מינהלית
תאריך פתיחה: 18 ינואר 2011
רמת חסיין: פתוח לציבור

בבית המשפט המחוזי - חיפה
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

בענין:

חנן דגן ת.ז. 22241517

ע"י ב"כ עוה"ד אסף גורה ו/או עידו שטיינר ו/או אח'
פלג, כהן, דויטש, מוסקוביץ - עורכי דין
מרחוב מעלה השחרור 17, חיפה
טל': 04-8626783 ; פקס: 04-8626096

המבקש;

- נגד -

עיריית חדרה
רחוב הלל יפה 9, חדרה

המשיבה;

בקשה לאישור תובענה ייצוגית

[לפי סעיף 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו – 2006]

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת כדלקמן:

א. לאשר את הגשת התביעה המצורפת כתובענה ייצוגית, בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "**חוק התובענות**"). כתב התביעה ובקשה זו ביחד יכוננו להלן: "**התובענה**".

העתק כתב התביעה מצורף ומסומן במלים: "**כתב התביעה**".

ב. לקבוע כי הקבוצה בשמה מוגשת התובענה (להלן: "**הקבוצה**") תכלול את כל מי שגבתה ממנו המשיבה היטל שמירה (להלן: "**האגרות**" או "**אגרות השמירה**"), בהתאם לחוק העזר לחדרה (שירותי שמירה ואבטחה), התשס"ז-2007 (להלן: "**חוק העזר**"), ב- 24 החודשים שקדמו להגשת התובענה (להלן: "**תקופת התביעה**").

העתק חוק העזר מצ"ב **כנספת 1**.

בקליפת אגוז, המשיבה גובה את אגרות השמירה מתכרי הקבוצה, שהם למעשה כל המחזיקים בנכסי מקרקעין בתחומה, בחריגה מסמכות ובניגוד להנחיות משרד הפנים ולהלכה הפסוקה. מדובר באגרה שנועדה לממן הוצאות בטחוניות חריגות, לפרק זמן מוגבל, בימי האינתיפאדה השנייה. אולם, המשיבה מממנת מאגרה זו פעילות המיועדת בעיקר לשמירת הסדר הציבורי ואשר בוצעה עוד טרם חקיקת חוק העזר - פעילות אשר יש לממן מתקציב הארנונה (בג"צ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון נבו (29.12.09), להלן: "**ענין מלינובסקי**").

ג. לקבוע כי עילות התובענה הן כדלקמן:

1. עילות תביעה מדיני עושר ולא במשפט;
2. גביית תשלומי חובה בניגוד לחוק או בחריגה מסמכות;
3. עילות מתחום הפרת חובת תום הלב הכללית;
4. עילות מתחום המשפטי המנהלי;
5. עילות תביעה נזיקיות על-פי פקודת הנזיקין [נוסח חדש];

ד. לקבוע כי התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצה - היינו עוולות, מעשים ו/או מחדלים שהמשיבה ביצעה שלא כדין כלפי חברי הקבוצה בתקופת התביעה.

ה. לקבוע כי הסעדים המבוקשים הם סעד כספי וסעד הצהרתי, כמפורט להלן:

(1) סעד כספי

השבת כל סכומי אגרות השמירה שהמשיבה גבתה מחברי הקבוצה בתקופת התביעה, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית עפ"י חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 (להלן: "חוק הריבית").

(2) סעד הצהרתי נלווה

לקבוע ולהצהיר כי המשיבה אינה רשאית להמשיך ולגבות את אגרת השמירה.

- ו. להורות כי ההחלטה בבקשה זו ונוסחה יפורסמו בהתאם להוראות חוק התובענות הייצוגיות.
- ז. לקבוע את שכר טרחתם של באי-כוחו של המבקש הח"מ וכן את גמול המבקש בערכאה זו.
- ח. ליתן הוראות נוספות בדבר הדיון בתובענה כפי שימצא לנכון בית המשפט הנכבד.
- ט. לחייב את המשיבות בהוצאות הדיון בבקשה זו, לרבות שכר טרחת עורכי-דין ומע"מ בגינו כדין.
- י. להתיר למבקש ולחברי הקבוצה לפצל את סעדיהם, ביחס לחלק ההצהרתי.

כל ההדגשות אינן במקור, אלא אם צוין אחרת במפורש.

כל הטענות נטענות במצטבר ו/או לחלופין, בהתאם להדבק הדברים והקשרם.

א. הצדדים ותמצית התובענה

1. המבקש הינו תושב חדרה, המתזיק בה דירת מגורים.
2. המשיבה (להלן גם: "העירייה") הינה עירייה המאוגדת בהתאם לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות").
3. בהתאם לחוק העזר, העירייה מחייבת וגובה את אגרות השמירה נשוא התובענה בסך של 0.93 ש"ח למ"ר לשנה (נכון למועד הגשת בקשה זו), מכל מחזיק בנכס בתחום שיפוטה, הם חברי הקבוצה המיוצגת.
אגרות השמירה נדרשות ונגבות על-ידי העירייה ביחד עם חיובי הארנונה.
4. במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 4/2002 ו-10/2004, נקבע כי האגרות נועדו לפרק זמן מוגבל ולכיסוי הוצאות בטחוניות חריגות, ולא למימון שמירת הסדר הציבורי או אבטחה שגרתית, שעל העירייה לממן מתקציב הארנונה הכללית. בנוסף, הרשויות המקומיות נדרשו לבסס את האגרה על תחשיב האומד את הוצאות הבטחון המיוחדות, מול ההכנסות הצפויות מהגביה, כשירות זמני מטבעו שנחיצותו ועלויותיו ייבחנו מעת לעת.

העתק חוזר מס' 10/2004, אליו מצורף גם חוזר 4/2002, מצ"ב כנספח 2.

10. העירייה גבתה אפוא את אגרות השמירה מחברי הקבוצה בחריגה מסמכות ושלא למימון זמני של שירותי ביטחון למניעת פח"ע. האגרות נועדו לתת מענה תקציבי זמני למצב ביטחוני מיוחד שאליו נקלעה המדינה באותם ימים. מצב בטחוני זה חלף וזי בכך להעמדת האגרה בחזקת גביה בחוסר סמכות. רק בכדי להפיס את דעתה של המשיבה יטען המבקש בנוסף, כי האגרה משמשת כיום בעיקר לשמירת הסדר הציבורי ולא למניעת פח"ע (על ההבדל בין השניים ראה בהרחבה בענין מלינובסקי).
11. בנסיבות אלה מן הדין להשיב לקבוצה את האגרות שנגבו בניגוד לחוק, בתקופת התביעה המרבית שנקבעה בסעיף 21 לחוק התובענות, כמו גם להפסיק את הגביה הבלתי-חוקית לאלתר.
12. ואכן, בענין נס-ציונה אושרה תובענה ייצוגית דומה בגין גביית אגרת שמירה למימון שירותים דומים שאינם צרכים בטחוניים מיוחדים ולזמן קצוב, מכוחו של חוק עזר דומה.
13. המבקש מקווה כי בשונה מהעיריות בחולון ובנס-ציונה, העירייה לא תנסה להצדיק בדיעבד את הגביה הבלתי-חוקית, אלא תקבל על עצמה את עקרון החוקיות ומגבלות סמכותה, ותודיע על הפסקת הגביה, זאת במיוחד לאור ההחלטות שכבר ניתנו בענין מלינובסקי ובענין נס-ציונה.

ב. הרקע העובדתי

ב(1) חוק העזר לחדרה (שירותי שמירה ואבטחה) התשס"ז-2007

14. ביום 30.8.05 פרסמה משטרת ישראל הודעה בזו הלשון, תחת הכותרת "טקס פתיחת סיירת אבטחה עירונית בחדרה":

"בטקס שהתקיים אתמול בחדרה במעמד השר לבטחון פנים, גדעון עזרא ומפכ"ל המשטרה, רב ניצב משה קראדי נחנכה סיירת אבטחה שהוקמה על ידי עיריית חדרה בשיתוף עם משטרת העיר, כחלק מהפעולות שמטרתן למגור את הפשיעה בעיר."

- הודעת משטרת ישראל מיום 30.8.05 מתוך האתר הרשמי של המשרד לבטחון פנים מצייב כנספח 3א'
15. הנה כי-כן, לא רק שהסיירת העירונית הוקמה עוד קודם לחקיקת חוק העזר ומומנה מתקציבה השוטף של העירייה, אלא שמטרתה המוצהרת הייתה, מיום הקמתה, מיגור הפשיעה בעיר ולא מניעת פח"ע.
16. ביום 7.8.07 התפרסם חוק העזר, המטיל על כל המחזיק בנכס בנוי בתחום העירייה תשלום אגרת שירותי שמירה ואבטחה בצמוד למדד המחירים לצרכן.
17. במסגרת חיוב הארנונה לחודשים אוגוסט-ספטמבר 2007, בו חויבו התושבים לראשונה באגרת השמירה, צורפה הודעה מטעם העירייה בזו הלשון:

"בהתאם לחוק עזר לחדרה בדבר שירותי שמירה ואבטחה התשס"ז-2007, החל מתאריך 7.8.07 יחוייב כל מחזיק בבנין או בחלק ממנו, בתחום העיר חדרה, בהיטל המיועד למימון עלות שירותי שמירה ואבטחה שהחלה העירייה לספק בעצמה או במימונה, זה מכבר."

חיוב ארנונה מטעם עיריית חדרה 8-7/07 מצ"ב כנספח 3ב'

18. הנה כי-כן, העירייה עצמה מודיעה בראש חוצות, במסגרת החיוב הראשוני באגרה, כי השירותים אשר ממומנים מכוחה סופקו קודם לכן ע"י העירייה במסגרת תקציבה השוטף.

19. בהתאם לסעיף 4 לחוק העזר, דרישות התשלום מצורפות ביחד עם הודעות ודרישות לתשלום ארנונה הנשלחות אל המחזיק, כאשר בהתאם לסעיף 1 לחוק העזר, "שטח הנכס" יהיה כמצוין בחיוב הארנונה.

ב(2) העירייה עושה שימוש עיקרי באגרות השמירה לשמירת הסדר והרכוש הציבורי

20. כאמור, בניגוד להנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים שאליהם נתייחס להלן, העירייה גובה את אגרות השמירה בשיעור הריאלי שנקבע בחוק העזר, אולם בפועל עושה שימוש בכספים לשמירת הסדר הציבורי ואבטחה שגרתית. אמנם פועל יוצא של חלק מפעילות השמירה והאבטחה הנוכחית הוא מניעת פח"ע, אולם לאור תכליתה הזמנית והמיוחדת של אגרת השמירה אין בכך כדי לאפשר את גבייתה, בוודאי שלא בהיקפה המלא ושעה שנתח עיקרי ממנה מיועד לשמירה על סדר ציבורי.

21. עדות ברורה לעובדה שהאגרה נועדה לשמירת הסדר הציבורי ולמימון פעולות אשר מומנו קודם לכן ע"י תקציבה השוטף של העירייה ניתן ללמוד מן העובדה כי "הסיירת העירונית", אשר לשם מימונה נחקק חוק העזר, הוקמה עוד טרם חקיקת חוק העזר במהלך שנת 2005 ונועדה מלכתחילה לשמירת הסדר הציבורי.

פעילות הסיירת עפ"י פרסומי המשרד לבטחון פנים

22. במסגרת מסמך מסכם מטעם תכנית "עיר ללא אלימות", שנוצרה בין היתר ע"י המשרד לבטחון פנים, מתוארת תוכניות שונות למניעת אלימות ברשויות המקומיות, בין היתר בעיריית חדרה.

23. במסגרת פירוט התוכנית הקיימת בחדרה, מתוארת פעילות הסיירת העירונית אשר תפקידה טיפול בפניני רוכלים אשר פלשו למדרכות, לרבות הפעלת כח לשם עמידה על הוראות חוקי העזר של העיר.

24. כלומר, הסיירת העירונית, על פי פרסומי המשרד לבטחון פנים, עוסקת בשמירה על הסדר הציבורי ואכיפת חוקי העזר של המשיבה.

מסמך מסכם "עיר ללא אלימות" מיום 26.3.09 מצ"ב כנספח 4.

פעילות הסיירת על פי פרסומי העירייה

25. באתר העירייה, מוגדר תפקידה של הסיירת העירונית כך:

"-בטחון לתושבים במרכז חדרה והפריפריה באמצעות סיורים ממונעים וכן סיורים רגליים במקומות הומי אדם.

- מתן מענה לקריאות המוקד העירוני.

- מתן סיוע לתושבים במצוקה.

- מניעת ונדליזם בגנים ציבוריים.

- סיורים בבתי ספר בסיום יום לימודים וכן מניעת ונדליזם וגניבות בשעות הלימודים ואחרי שעות הלימודים,

- מתן מענה לאירועים חריגים

- מאבק בהתפרצויות וגניבות מבתי דירה, כלי רכב, בתי ספר, גני ילדים.

- מתן סיוע לקשישים וביקורים בבתי אבות"

צילום מתוך אתר העירייה מצ"ב כנספח 5

26. נדמה כי אין חולק שרוב רובם (אם לא כולם) של תפקידי הסיירת העירונית כפי שהוגדרו ע"י המשיבה עצמה, קשורים לתחום הסדר הציבורי, אשר יש לממנם מתקציבה השוטף של הרשות ואין בינם לבין מניעת פח"ע דבר.
27. מעבר לכך, מתאר אתר העירייה הרשמי את הצלחתה של הסיירת העירונית בכך ש**שיתופיות האלימות והונדליזם צומצמו... על ההצלחה ואיכות הסיירת יעיד שיתוף הפעולה של המשטרה, שפעמים רבות נעזרת בסיירת במאבקה בפשיעה**."
28. בפרסום אחר של העירייה, שפורסם באתר האינטרנט הרשמי של העירייה במלאות ארבע שנים להקמת הסיירת העירונית, מתוארות בפירוט רב המשימות המוטלות על הסיירת העירונית.
- פרסום העירייה לציון ארבע שנים להקמת הסיירת העירונית מצ"ב **כנספח 6**
29. כך מתואר כי הסיירת פועלת בשיתוף פעולה עם תחנת המשטרה המקומית **"בתצפיות ובמניעת התפרצויות"**, בעצירת עבריינים המנסרים עצים וגנבי חול וכי פעילותה הביאה לירידה **"בתחום ונדליזם והפרעות סדר"**. כן מתאר המסמך כיצד ביקש ראש העירייה לאמץ את **"מודל גוליאני"** לטיפול בפשיעה בעיר באמצעות הקמת הסיירת העירונית וכי פעילותה של הסיירת ניכרת בין היתר בפעילויות כגון סיוע לקשישים וביקורים בבתי אבות.
30. לסיכום, מתאר המסמך כיצד במהלך ארבע שנות קיומה, החל מחודש אוגוסט 2005 **"ידו נתוני העבריינות, האלימות ברחובות, הפרעות סדר, וונדליזם, פריצות, שהות בלתי חוקית ועוד"**.
31. בפרסום אחר מטעם העירייה, מתואר כיצד הקמת הסיירת העירונית הביאה להורדת אחוז האלימות בכ-46% ובאופן זה תרמה לעלייה בסיווג הסוציו אקונומי של חדרה.
- פרסום באתר העירייה **"ימצאי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: עלייה בסיווג הסוציו אקונומי של חדרה"** מצ"ב **כנספח 7**
32. גם במסגרת כתבה עיתונאית מיום 3.9.09 מייחס ראש העירייה את הירידה בפשיעה בעיר לפעילות הסיירת, או במילותיו שלו:
- "מצאו שהתחלנו להנהיג את פעילות הסיירת, הפשיעה בעיר ירדה בכ-46 אחוזים."**
- כתבה מיום 3.9.09 **"אביטן מנקה את שמה של סיירת הבטחון העירונית"** מצ"ב **כנספח 8**
33. כלומר, על פי בית מדרשה של המשיבה עצמה עיקר פעילותה של הסיירת (אם לא כולה), הוא בשמירת הסדר הציבורי ומניעת פשיעה בעיר.
- פעילות הסיירת עפ"י החלטות בית המשפט**
34. גם מהכרעות שיפוטיות שונות עולה תמונה ברורה וחדה- רוב רובם של עיסוקי הסיירת העירונית אינם בתחומי מניעת הפח"ע וזאת בלשון המעטה.
35. בהחלטה בתיק מ"ת 10959-11-08 מ"י נ' רוברט שומייב מיום 11.12.08 של כבוד השופט אביהו גופמן בביהמ"ש השלום בחדרה לענין הארכת מעצר של המשיב, מתואר כיצד סייר העירייה עוסק, לצד המשטרה, בנטרול עבריין השרוי בגילופין בחוצות העיר.
- החלטה מיום 11.12.08 במ"ת 10959-11-08 מ"י נ' רוברט שומייב מצ"ב **כנספח 9**

36. בהחלטה מיום 12.12.06 בתיק ב"ש 4234/06 עיסא דעייף נ' מ"י מתואר כיצד עובדי הסיירת העירונית עוסקים באיתור עבריינים העוסקים בניסור עצים בניגוד לחוק, בעיכובם ובצילום האירוע.

החלטה מיום 12.12.06 בתיק ב"ש 4234/06 עיסא דעייף נ' מ"י מצ"ב כנספח 10

37. החלטה אחרת העוסקת בסיירת העירונית היא חע"מ 931-05 עיריית חדרה נ' צורי תשובה. במסגרת הכרעת הדין מיום 20.1.09 העוסקת בבניה בלתי חוקית, מתואר במסגרת הרקע העובדתי כי עובדת הסיירת העירונית, הגב' אורטל אושרי, היא שהמציאה לנאשם את הצו מטעם העירייה לענין הפסקת העבודות.

הכרעת הדין בחע"מ 931-05 עיריית חדרה נ' צורי תשובה מיום 20.1.09 מצ"ב כנספח 11.

38. כלומר, המשיבה מפעילה את הסיירת העירונית, בין היתר, בהמצאת צווים מטעם הועדה המקומית לתו"ב- האם תפקיד זה עונה על הגדרת הלחימה בפח"ע? ספק רב.

39. הנה כי-כן, נדמה כי גם המשיבה תתקשה להכחיש כי עיקר תפקידה של הסיירת העירונית הוא במילוי תפקידים רבים כגון אכיפת חוקי עזר, המצאת צווים, שמירת הסדר ומניעת ונדליזם ולא דווקא במניעת פח"ע. תפקידים חשובים, אולם מקורם התקציבי הוא מהארנונה ולא מאגרה ייעודית בלתי חוקית.

ב(3) חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

40. עיון בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בנושא אגרות השמירה, יעלה כי הובהר בהם הבהר היטב שמדובר באגרה שמלכתחילה נועדה היתה להידרש ולהיגבות לתקופה קצובה של התמודדות עם מצב חירום בטחוני חריג וזמני.

41. בחוזר מנכ"ל מס' 4/02 הודגש כי האגרות מיועדות לממן מרכיבי שמירה ובטחון מיוחדים שמופעלים והינם מעבר למרכיבי בטחון הממומנים ממקורות כספיים חיצוניים (כגון מערכת החינוך, משק לשעת חירום (מל"ח), שירותי כיבוי אש, וכיוצא באלה). עוד הודגש, כי משרד הפנים לא יכיר בעלויות אבטחה צמודה למתקנים עסקיים, מוסדות חינוך ומוסדות ציבור.

42. בסעיף 2 לחוזר מנכ"ל מס' 10/04 חזרה ההערה המקדמית, כי מכיוון שהעירייה היתה רשאית כל השנים לספק ולממן שירותי שמירה ואבטחה מכספי הארנונה, הרי שמתן אישור למימון פעולות שמירה כדבר שבשגרה, באמצעות היטל שירותי שמירה, פירושו העלאה עקיפה של הארנונה הכללית בניגוד לחוק. לפיכך, בשנת 2002 הסכים משרד הפנים למימון הוצאות בטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הבטחוני, באמצעות היטל שמירה (גם אם כינויו "אגרה") לזמן מוגבל.

43. בסעיף 4 לחוזר 10/04 נמנו שיקולים לבחינה פרטנית של האגרות, ובכלל זאת השאלה אם מדובר בהוצאה הנובעת מהמצב הבטחוני, או להבדיל, מהוצאה הנובעת מצרכים שוטפים שאינם נובעים דווקא ממנו ואשר אמורים להמשיך ולהתבסס על כספי הארנונה. לפיכך נאמר שם במפורש:

"לא יוכרו הוצאות לאבטחה, שאינה נובעת מטעמים ביטחוניים (פח"ע), אלא נובעת מטעמים של שמירת רכוש ובנינים, כדוגמת השמירה שנעשית בשעות שאינן שעות הפעילות של מוסדות החינוך והציבור. עם זאת, במידה ומדובר באבטחה בעלת מטרות משולבות (סיירת בטחון, מוקד בטחון), ניתן יהיה להכיר בחלק יחסי של ההוצאות תוך ניכוי החלק שהוצא לשמירת רכוש ובנינים".

44. בסעיף 6 לחוזר, שעסק בתוקף חוקי העזר, הודגש כי מדובר בחקיקה זמנית, לשירות זמני מטבעו עקב מצב בטחוני חריג. לכן, על הרשות המקומית "לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר, לטווח הזמן שבגיניו הוכן ואושר התחשיב, שעל בסיסו נקבע שיעור ההיטל, ועל בסיס השינויים הצפויים".

45. בסעיף 9 לחוזר, שעסק בייעוד הכספים, נקבע כי יש להוסיף סעיף בחוק העזר, לפיו כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית, שתשמש אך ורק לצרכי מימון שירותי השמירה.

46. בסעיף 15 לחוזר, שעסק בתחשיב החיוב, נקבע כי יש לבססו על אומדן הוצאות מול הכנסות, כמו גם על השינויים הצפויים בשנים אלו, לאורך השנים שעבורן הוכן התחשיב. עוד נקבע כי על הרשות המקומית לבדוק ולנכות סיוע ממקורות נוספים, כגון ממשלתיים, ארגוניים, ציבוריים וכדומה.

47. חשוב להדגיש, כי בענין מלינובסקי פסק בג"צ כי הנחיות אלה של משרד הפנים היו בלתי סבירות, וכך גם האישורים שניתנו על-ידי משרד הפנים לחוקי-עזר עירוניים על-בסיס אותם החוזרים. זאת מפני שלא הובאו בחשבון הבטים חשובים הכרוכים בהעמדת "מיליציה עירונית חמושה", לרבות אופי התיאום עם גורמי בטחון לאומים ועוד. אולם לא פחות מכך חשוב להדגיש כי חוק העזר בעניינו אשר מממן פעילות שהייתה קיימת עוד קודם לכן, ומשמש לצרכי שמירה על סדר ציבורי באופן בולט, איננו עומד כלל בהוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים הנ"ל.

48. יותר מכך, מקום בו חלף המועד אותו הקציב ביהמ"ש העליון במסגרת ענין מלינובסקי להבהרת הנחיות משרד הפנים לעניין המשך גביית אגרת השמירה ומקום בו טרם יצאה הנחיה מתקנת שכזו, מן הראוי היה כי המשיבה, ולו לאור מהותה הציבורית, תפסיק את גביית האגרה עד לקבלת הנחיות מתקנות.

49. גם במסגרת דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות לשנת 2005 שפירסם מבקר המדינה הובהר כי אין מקום לגביית אגרת שכזו למימון פעילות לשמירת רכוש:

"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."

החלק הרלבנטי מדו"ח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2005 מצ"ב כנספח 12

ב(4) הגביה הבלתי-חוקית בתקופת התביעה

50. על פי תקציב העיריה לשנת 2008 צפתה העיריה כי תגבה 2,800,000 ₪ לאותה שנה במסגרת אגרת השמירה. לאור העובדה שהמידע הרלבנטי מצוי בכללותו בידי העירייה לא ניתן להעריך במדויק את היקף הגביה. להערכת המבקש, בתקופת התביעה, היא 24 החודשים שקדמו להגשת התובענה, גבתה העיריה מחברי הקבוצה אגרות שמירה בסך משוער של כ- 6,400,000 ₪.

51. מהמבקש עצמו גבתה העיריה בתקופת התביעה אגרות שמירה בסך של 260.4 ש"ח (נומינלית).

העתק החיובים של המבקש באגרות שמירה מצ"ב כנספח 13.

52. לאור העובדות דלעיל ומהטעמים המשפטיים המובאים להלן, המבקש השתכנע שהעיריה גובה ממנו ומשאר חברי הקבוצה אגרות שמירה בחריגה מסמכות ובניגוד לדין ולפסיקה. המבקש עותר אפוא לבית המשפט הנכבד, כדי שימנה אותו לייצג את הקבוצה וכן יפסוק כמבוקש ברישא לבקשה זו לעיל.

ג. המסגרת המשפטית שבניגוד אליה פועלת המשיבה

53. העיריה, כרשות מקומית שהוקמה מכוח החוק, אינה רשאית לפעול אלא רק במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בהוראות החוק המסמיך. זהו "עקרון חוקיות המינהלי" [ב. ברכה **משפט מינהלי** כרך א' (התשמ"ז) עמ' 35; א. וינוגרד **רשויות מקומיות** כרך א' מהדורה 5 (1998)].

54. זאת בפרט לגבי תשלומי חובה, שאין היא רשאית לדרוש ולגבות מהאזרח, אלא רק אם וככל שקיימת לכך הסמכה מפורשת בחוק, כמתחייב מהוראות סעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה. ובלשון הסעיף:

"מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות".

55. חוק העזר הותקן, לכאורה, מכוח סעיפים 250-251 לפקודת העיריות. אלה סעיפי הסמכה כללית שתכליתם לאפשר התקנת חוקי-עזר, בכדי "לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם... או לעזור לה בביצועם" (סעיף 250); ולקבוע בהם "הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות... בקשר לדברים האמורים בסעיף 250" (סעיף 251). משמעות העובדה כי מדובר בסעיפי הסמכה כללית היא רק אם וככל שישנו דין המסמיך במפורש את העיריה להקים מיליציה חמושה או כוח שיטור עירוני לשמירת הסדר, הציבור והרכוש, רשאית היא להתקין חוק עזר בהקשר זה ולכלול בו תשלום חובה.

56. ואכן, בענין **מלינובסקי** נפסק, בין היתר לאור הלכה פסוקה קודמת, כי במסגרת פקודת העיריות אין מקור המסמיך את העיריה לנקוט פעולות שכאלה, וכי סעיף 249(29) לפקודת העיריות מטיל עליה סמכות כללית לדאוג (בין היתר) לשמירה על שלום הציבור בתחומה, אשר אינה כוללת הסמכה להקים כוח שיטור לענייני פח"ע, ולכלול בו חובת תשלום. בהצטרף הלכה זו לעקרון החוקיות, המכתיב כי אין הרשות המקומית רשאית לעשות, אלא רק מה שהמתקן הסמיך אותה, הגיע בית המשפט העליון למסקנה כי אפילו אם מבחינה תאורטית יתכן והרשות המקומית יכולה להתקשר בהסכם עם גוף מקצועי לרכישת שרותי שמירה שוטפים, ולממן זאת בדרך של אגרה שהוטלה בחוק-עזר, הרי שלא כאלה הם חוקי העזר שהותקנו בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים הנזכרים לעיל, שעסקו כאמור בהיערכות להתמודדות עם פעילות פח"ע חריגה בתקופה חריגה וקצובה מראש [סי' מ"ט-נ', נ"ה לפסה"ד].

57. יוטעם שגם בחוזר 4/2002 וגם בחוזר 10/2004 הודגש, כי עניינם **איננו** בפעילות שגרתית של העיריה בשרותי שמירה ואבטחה – שאותם עליה לממן מכספי הארנונה המכסים את סל השרותים העירוני [רי' גם סי' ד' לפסה"ד בענין **מלינובסקי**], אלא הם נועדו לאפשר לרשות המקומית לממן רכישת שרותים למניעת פעילות חבלנית עויינת וחריגה בזמן קצוב שכמוהו כמלחמה.

58. המסקנה מכך היא כי מחד גיסא, ומעבר לכל ספק בעקבות הלכת **מלינובסקי**, חוק העזר דנא שהותקן בהתאם לתוזרי מנכ"ל משרד הפנים, מהווה חריגה ממסגרת ההסמכה שניתנה לעירייה ולפיכך גם אגרת השמירה הנובעת ממנו מהווה גביה בחריגה מסמכות. ומאידך גיסא, השימוש שעשתה העירייה באגרות לפעילות שמירה ואבטחה שוטפים (למצער בתקופת התובענה) החמיר את החריגה מסמכות, מפני שמלכתחילה שירותים אלה נועדו להיות ממומנים מתקציב הארנונה הכללית. לשון אחרת, העירייה הפכה את האגרות, שמוזה מספר שנים שהן נדרשות ונגבות בחריגה מסמכות, לתוספת ארנונה מוסווית ובניגוד לחקיקת ההקפאה.

59. העירייה לא היתה מוסמכת להתקין חוק העזר המייצר לה מקור הכנסה קבוע וכללי, למימון "תפריט שירותים" משתנה שתוכנו נקבע מעת לעת, אם בכלל.

60. יותר מכך, מקום בו נעשה שימוש באגרת השמירה למימון שירותים אשר מומנו **טרם** חקיקת חוק העזר מתקציבה השוטף של הרשות (ארנונה), לא תוכל למעשה המשיבה לטעון כי האגרה מספקת שירות אחר.

61. המבקש מסכים שיתכן והפעולות הללו, רובן ככולן, הן חשובות וראויות לפי כל אמת מידה. אולם חשיבותן אינה עולה כדי הצדקה לסטות **משלטון החוק** ובכלל זאת מהכלל הבסיסי לפיו מסים ואגרות אינם מוטלים ושיעוריהם אינם משתנים, אלא בהתאם להוראות החוק (חוק יסוד: משק המדינה).

62. קל וחומר, אף זאת לחומרתה של העירייה, הואיל וגם לאחר שבג"צ הוציא צו-על-תנאי נגד עיריית חולון, בשנת 2008, גם לאחר הביקורת הברורה מצד מבקר המדינה, גם לאחר פסיקתו הסופית של בית המשפט העליון בענין **מלינובסקי** וגם לאחר ההחלטה בענין **נס ציונה**, העירייה מוסיפה כמימים ימימה לגבות את אגרת השמירה ולהשתמש בה לצרכי בטחון ואבטחה שוטפים, עד היום.

63. בנסיבות אלה ראוי להזכיר גם את דברי כב' הש' רונן, שבענין **נס-ציונה** עמדה על תמצית ההלכה שנפסקה בענין **מלינובסקי** ועל ישומה הפשוט יחסית על עובדות המקרה, לאור כך שגם שם שימשה האגרה בפועל לפעילות שאיננה התמודדות זמנית עם איומי פח"ע חריגים, כי אם לכוח אבטחה חמוש, ניידות שיטור מקומי, אבטחה היקפית במוסדות החינוך בעיר והתמודדות עם עבריינות ומטרדים [עמ' 8-9 להחלטת כב' הש' רונן]. בנסיבות כאלה ראה בית המשפט סיכוי גבוה לאישור התובענה הייצוגית נגד עיריית נס-ציונה, לאור ההלכה בענין **מלינובסקי**, כדלקמן:

"מפס"ד מלינובסקי עולה, כפי שהובהר לעיל, כי קיים ספק אם עירייה מוסמכת בכלל לקיים כוח שמירה חמוש, לצורך התמודדות עם פעילות חבלנית עוינת. בית המשפט העליון הותיר בפסק הדין שאלה זו ב"צריך עיון". אולם, מפסק הדין עולה בבירור, כי אם העירייה מוסמכת להקים כוח כזה, ואם היא גובה בקשר עם הפעלתו היטל מיוחד, הרי ההיטל צריך לשמש רק את פעולות השמירה המיוחדות, ולא פעילויות אחרות שחובה על העירייה לספק אותן, ולממן אותן מהארנונה שהיא גובה.

... המימון של סיירת כזאת, שפועלת בעיקר בשמירת הסדר הציבורי (ורק אם וככול שיש בכך צורך היא מתערבת באירועים ביטחוניים), אינו יכול להיות באמצעות היטל שמירה, אלא יש לממן פעילות כזו מכספי הארנונה, שתושבי העיר משלמים באופן קבוע לעירייה.

... גם ביחס לחוק העזר של נס ציונה, יש מקום לבחון האם הוא נועד לספק שירותי שמירה מיוחדים, והאם בפועל רק שירותי שמירה כאלה מומנו באמצעותו. אם התשובה היא שלילית, ומדובר בפעולות שהעירייה חייבת ממילא לספק מכספי הארנונה, הרי שקיים סיכוי סביר כי בקשת המבקש לאישור התביעה כתביעה ייצוגית תתקבל בהקשר זה" [עמ' 7-8 להחלטה].

64. עוד הטעים בית המשפט בענין **נס-ציונה**, כי במידה ואכן כספי האגרות או חלקן שימשו לפעילות אבטחה שוטפת, יהיה מקום להורות על השבה לחברי הקבוצה, שכן העיריה באותו מקרה נמנעה מלעשות שימוש בפריבילגיה המיוחדת של הודעה על הפסקת הגביה בתוך 90 ימים [שם, בעמ' 11-10].

65. המבקשת מקווה שהמשיבה לא תוסיף סאה נוספת על מחדליה עד היום בענין דידן, ובניגוד לעיריות בחולון ובנס-ציונה, תפעל בהתאם לדין ולהלכה הפסוקה, וזאת לטובת הציבור כולו והחיסכון בזמן שיפוטי יקר.

העילות המשפטיות

66. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, להלן עילות התביעה נגד המשיבה בהתבסס על דברי חקיקה שונים, עקב כך שהתקינה את חוק העזר לשמירה שלא כדין וגבתה את האגרות שלא לתכליתן.

ד(1) דיני עשיית עושר ולא במשפט

67. המשיבה חייבת להשיב לקבוצה את כל הכספים אשר נגבו ביתר ושלא כדין מכוח סעיף 1(א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט-1979 (להלן: "**חוק עשיית עושר**"). קל וחומר, בהיותה של המשיבה רשות ציבורית, האמורה להקפיד על ניהול תקין ומקצועי ולא לגבות כספים מהציבור שלא כדין (ת.א. (ת"א) קופת חולים נ' עיריית ת"א נבו; ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, נבו; ע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית, נבו).

68. יודגש מראש כי המשיבה אינה ולא תוכל להיות פטורה מהשבה לפי סעיף 2 לחוק עשיית עושר, נוכח חסרון הכיס שנגרם לקבוצה ונסיבות הגביה כמתואר לעיל. מאידך גיסא, להשבת הכספים יסוד מרתיע ומחנך, המגשים עקרון חשוב בדיני תובענות ייצוגיות. ההשבה גם מגבירה את אמון הציבור ברשויות השלטון ובשלטון החוק, דבר המהווה תכלית חשובה נוספת בדיני המס ובפרט במסגרת הייצוגית (השווה: ת.א. 1690/01 משה רונן נ' מועצת עיריית בת-ים נבו; י' פרידמן בספרו הנ"ל מעמ' 877).

ד(2) עילות תביעה מדיני חובת תום הלב הכללית ומתחום המשפט המינהלי

69. על המשיבה, כרשות מנהלית שלטונית המוסמכת לגבות תשלומי חובה, מוטלת **חובה מוגברת לנהוג בהגינות ובהתום לב כלפי הציבור**, שמקורה גם בסעיף 61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 וגם בהלכה הפסוקה המדגישה את חובת ההגינות המוגברת שעל רשות שלטונית. שמירת חובות אלה קפדנית יותר, לאור **ההגנה החוקתית** על קניין התושבים וההלכה, שגביית תשלומי חובה **בחריגה מסמכות** מהווה פגיעה קשה וחמורה בשלטון החוק (בג"צ 170/87 אסולין ואח' נ' ראש עיריית קרית גת פ"ד מב(1) 678; עע"מ 3874/02 עיריית חדרה ואח' נ' חברת שיקרצ'י תעשיות בע"מ פ"ד נח(5) 877).

70. בנוסף הגביה מהווה **חוסר סבירות קיצונית** ואו **משיקולים זרים**, כמתואר בפרק העובדות דלעיל, בניסיון להגדיל את ההכנסות במעין ארנונה-מוסווית או מס-גולגולת מודרני.

ד(3) עילות תביעה על פי פקודת הנזיקין

71. בנוסף או לחלופין, מעשיה ומחדליה של העיריה מהווים עוולות כהגדרתן בפקודת הנזיקין [נוסח חדש] (לעיל ולהלן: "**פקודת הנזיקין**") מסוג הפרת חובה חקוקה ואו רשלנות.

72. **הפרת חובה חקוקה** – הואיל והכספים נגבו בחריגה ממסגרת ההסמכה בניגוד לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה, ולדיני ההקפאה האוסרים גביה מוסווית או עקיפה של ארנונה, והואיל ובשל כך נגרם אותו הנזק (גביה ביתר) שהחובה החוקית נועדה למנוע.

73. **רשלנות** – הואיל והתקנת חוק העזר ו/או המשך הגביה מכוחו והשימושים שנעשו בה מנוגדים, לפחות, לחובת הזהירות והמיומנות הסבירה המוטלת על רשות מקומית הגובה כספים. קל וחומר לאחר החלטת בג"צ בענין מלינובסקי משנת 2008 ולאחר פסק-הדין עצמו. בכך נגרם לחברי הקבוצה נזק קונקרטי בדמות החיובים ששלחה אליהם המשיבה.

ה. האינטרס הציבורי הינו לחייב את המשיבה בהשבה

74. לאור המסכת העובדתית והמשפטית שהוצגה דלעיל וחובת תום הלב המוגברת שחבה המשיבה כרשות שלטונית, קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה להורות למשיבה להשיב לאלתר את כל הגביה ביתר.

75. בעמ"נ 227/04 פרץ בוני הנגב-אחים פרץ בע"מ ואח' נ' עיריית בית שמש נבו, נפסק כי הציבור בכלל והמערערות בפרט רשאים היו לצפות כי הרשות תנהג כדין. ומשלא נהגה כך, מוטל עליה להשיב את שקיבלה. ככל שהרשות תדע שיוטל עליה להשיב כספים שגבתה מהאזרח שלא כדין, כך תגבר מצידה המודעות לזהירות ולאחריות הנדרשת בגביית תשלומי חובה.

76. בע"א 5242/04 עיריית בית-שמש ואח' נ' ד' רוטשטיין נבו, נקבע כי בבחינת השאלה, האם חיוב הרשות בהשבה יהיה בלתי-צודק, יש לבחון תחילה את תום-ליבה של הרשות בביצוע הגביה, וכאשר המדובר בהטלת תשלום חובה במקרה גבולי, עליה לנקוט במשנה זהירות ואחריות.

בנסיבות הענין לא מדובר במקרה גבולי כלל והמשיבה לא תוכל לטעון לתום לב, וזאת בפרט ביחס לתקופת התביעה שבה כאמור ניתנו החלטות שיפוטיות ברורות, בענין מלינובסקי ובענין נס-ציונה.

77. המבקש יטען מראש כי במקרה דנן המשיבה תהיה מושתקת ומנועה מלטעון כל טענה נגד חובת השבה מלאה של הכספים שגבתה ביתר ובחריגה מסמכות, לאור הפגיעה הממושכת והעקבית בקבוצה בשלטון החוק בכלל, אשר מדעיקרא מנועה הקבוצה מלקבל את מלוא הסעד המגיע לה, נוכח סעיף 21 לחוק התובענות (השווה: פס"ד לה נסיונל; וכן בענין רשות העתיקות ובענין שרותי בריאות).

78. בנסיבות הענין, המשיבה נהגה כמי שרמזור אדום כבר מתקרב אליו ואף על פי כן התעלמה מקריאות אזהרה ברורות ומפורשות של מבקר המדינה, בית המשפט העליון ובהמשך גם של בית המשפט המחוזי בתל-אביב.

ו. סכום ההשבה לקבוצה

79. מן האמור עד כאן עולה, כי על המשיבה להשיב לכל חברי הקבוצה את אגרת השמירה שגבתה מחברי הקבוצה, במלוא תקופת ההשבה המוגבלת שנקבעה בסעיף 21 לחוק התובענות, היינו 24 החודשים שלפני הגשת התובענה. כפי המוסבר לעיל, המבקש אומד סכום זה בסך של כ- 6,400,000 ש"ח, אליו יצורפו הפרשי הצמדה וריבית בהתאם לחוק הריבית, עד ליום התשלום בפועל.

80. יצוין כי בידי המבקש אין בשלב זה נתונים שלמים לגבי היקף הגביה הבלתי-חוקית ומטבע הדברים הנתונים העדכניים נמצאים בידיה של המשיבה.

ז. התובענה מתאימה למסגרת הייצוגית

81. בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר תובענה זו כתובענה ייצוגית לפי סעיף 3 לחוק התובענות.

ז(1) תובענה לפי חוק התובענות

82. בסעיף 3(א) קובע חוק תובענות ייצוגיות:

"לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה".

83. בסעיף 11 לתוספת השניה נקבע כי אחת התביעות שניתן בגינן לבקש אישור תובענה ייצוגית היא: "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר".

84. מכאן שהמסגרת הדיונית הראויה לברור תביעה זו הינה תובענה ייצוגית בהתאם לחוק זה.

ז(2) מן הכלל אל הפרט

85. בבחינת התובענה נשוא בקשה זו נראה, שאין כל מניעה לעשות שימוש בחוק תובענות ייצוגיות כמסגרת דיונית ולאשרה כתובענה ייצוגית. מרכז הכובד של התובענה מצוי **בתביעה כספית להשבה**, הנובעת בין היתר מעילות של **עשיית עושר** ומהעובדה שהרשות המנהלית גבתה ארנונה **בחריגה מסמכות וביתר**.

86. המבקש יטען שהוכיח, לכל הפחות במידה הנחוצה לצורך קבלת בקשה זו, כי מעשי העיריה נעשו, **לכל הפחות**, מתוך זלזול או העדר שימת לב כראוי וכנדרש להוראות החוק, מצד רשות הגובה מס.

ז(3) גודלה של קבוצה מצדיק הגשת התובענה כתובענה ייצוגית

87. המבקש מבקש לייצג במסגרת התובענה את **כלל המחזיקים בנכסים** בחדרה, שלכאורה כולם חויבו על-ידי המשיבה לשלם לה אגרות שמירה בחריגה מסמכות, בצמוד לחיובי הארנונה.

88. היקפה וגודלה של קבוצה גדולה זו מצדיק את הדרך של תובענה ייצוגית ואף לא קיימת דרך אחרת להושיב את כל הצדדים הנוגעים בדבר במסגרת משפטית הולמת ויעילה, שאף יתכן כי ניתן יהיה למצוא בה פתרון שאינו מחייב הכרעה שיפוטית דווקנית במחלוקת.

89. יתירה מכך, גודלה של קבוצה זו לא מאפשר, מבחינה מעשית, לצרף את כל חברי הקבוצה במסגרת תביעה רגילה, ויש בכך טעם נוסף המצדיק את הגשת התובענה בדרך של תובענה ייצוגית.

90. בכך גם מוגשמת התכלית של התובענה הייצוגית, לאפשר לאדם או לקבוצת אנשים, שנוקו של כל אחד מהם הינו קטן יחסית, לתבוע בשם כל הנפגעים האנונימיים שסכום תביעתם הכולל הינו גבוה ביותר לאור ריבוי מספרם, ואילו כל אחד מהם סביר שיימנע מהגשת התביעה הפרטית בשל הטרחה וההוצאות הכרוכות בכך, בפרט מול הסכום הקטן יחסית של הנזק הפרטי [ראה למשל: ת.א. 1782/01 **צילה ומאוריס הרשקו נ' עיריית ת"א**, נבו; ת.צ. (מרכז) 1260-03-10 **ברוך נ' עיריית רעננה**, נבו].

ז(4) שאלות מהותיות של עובדה ומשפט משותפות לכלל חברי הקבוצה ויוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה

91. השאלה העיקרית (אם לא היחידה) השנויה במחלוקת בתובענה: האם המשיבה גבתה כדין או שלא כדין את אגרות השמירה מאת חברי הקבוצה, הינה שאלה מהותית **ומשפטית** באופיה, המשותפת לכל חברי הקבוצה המיוצגת.

למעשה, אף ספק אם יכולה להיות מחלוקת של ממש בשאלה זו, לאחר ההחלטות הפסוקות בענין מלינובסקי ובענין נס ציונה.

92. למבקשים וליתר חברי הקבוצה עילת תביעה משותפת - בבסיס התובענה עומדת שיטת פעולה זהה של המשיבה כלפי כל חברי הקבוצה ששילמו למשיבה אגרת שמירה.

93. כל השאלות העיקריות לדיון בתובענה זו מתנקזות לשאלה אחת, הנוגעת באופן זהה לכל חברי הקבוצה המיוצגת וכוללת את כל מרכיבי עילת התביעה. אף אם ייתכנו הבדלים קלים בין פרטים בודדים מתוך הקבוצה המיוצגת (דבר המוכחש), ההלכה היא כי הפרות המבוצעות באופן שיטתי ואחיד, אף אם לא במסמך אחד בלבד או בבת אחת, עומדות בגדר הדרישה לקיומה של עילה משותפת (ראה למשל ת.א. (נצרת) 785/98 זילברשלג עיטל נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ נבו), ומעבר לכך, לא נחוצה זהות מוחלטת בכל השאלות הטעוונות הכרעה עובדתית או משפטית, אלא די בכך שהשאלות העיקריות שבמוקד הדיון משותפות לחברי הקבוצה (רע"א 8268/96 רייכרט נ' שמש (פ"ד נה) 5) 276 בעמ' 296).

94. המבקשים יציינו גם שבמידה ותקבל התובענה, הרי שההשבה תהיה קלה ונוחה בדרך של חישוב אריתמטי פשוט ואין בכך כדי להגביל או להקשות על אישור התובענה כתובענה ייצוגית, לא ימנע עצמו בית המשפט מאישור זה רק בשל השוני בסכום הכספי הנתבע בשם הקבוצה (ראה גם למשל: בשא (ת"א) 31032/06 סריגי שלום מ נ' עיריית תל-אביב נבו).

ההלכה גם קובעת, כי אין חובה שסכום ההשבה לכל תובע או חבר בקבוצה יהיה זהה, אלא די בכך שניתן סעד הצהרתי על חובת ההשבה ונקבע העקרון לפיו על המשיבה לחשב אותה בפועל (פס"ד סריגי שלום הנ"ל; ת"א (ת"א) 16/97 זימבר נ' עיריית ת"א (דיניים-מחוזי, לב(2) 507); ת.א. (ת"א) 2328/99 טיומקין נ' עיריית ת"א נבו; ע"א 1977/97 ברזני נגד בזק פ"ד נה(4) 584, בסעיף 28 לפסק-הדין).

ז(5) התובענה הייצוגית היא הדרך העדיפה, המוצדקת וההוגנת להכרעה במחלוקת

95. המבקשים יטענו שדי בכך שהראה כי לחלק מחברי הקבוצה אין כדאיות כלכלית לתבוע את זכויותיהם בתובענה רגילה כנגד המשיבות, או אז, התובענה הייצוגית היא הדרך המוצדקת והעדיפה ביותר להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין. ואכן, בנסיבות שהביאו להגשת תובענה זו, התובענה הייצוגית היא הדרך ההוגנת ביותר, שכן המשיבה פגעה בקניינם של חברי הקבוצה, בדרך של שיטת פעולה זהה ואחידה, כאשר הדרך ההוגנת ביותר כלפיה היא פעולה קולקטיבית של כל חברי הקבוצה בדרך של תובענה ייצוגית. כפי שיפורט להלן, אין ספק שתובענה ייצוגית הינה הדרך העדיפה, המוצדקת וההוגנת וגם היעילה ביותר להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין.

96. כאמור, המשיבה גבתה ביתר מהמבקש בתקופת התביעה ב 260.4 ש"ח ומחברי הקבוצה בכללותם עפ"י האומדן כ- 6,400,000 ש"ח. ניהול תובענה נפרדת בידי כל תובע בנפרד, יהיה כרוך בעלויות גבוהות עשרות מונים מניהול תובענה ייצוגית אחת זו, גם לכל אחד מחברי הקבוצה הגדולה, גם למשיבה ובעקיפין לכלל תושביה, וגם למערכת המשפט, קרי, לציבור כולו.

97. מקרה שבו מספר חברי הקבוצה הינו גדול וסכום תביעה כל בודדת קטן יחסית הינו "הטיפוסי" מטבעו לניהול תובענה ייצוגית, ובכך מוגשמת מטרה חשובה של מכשיר דיוני זה, להעניק תרופה לחברים רבים בציבור רחב, של מאות ואלפים של תובעים, הזכאים כולם לאותו סעד עקרוני בגין הגביה בחוסר סמכות. קל וחומר, לאור תקופת ההשבה המקוצרת עד מאוד שנקבעה בסעיף 29 לחוק תובענות ייצוגיות.

98. תובענה ייצוגית בנסיבות אלה גם תחשוך זמן שיפוטי יקר ומשאבים מיותרים שיושחתו לריק אם ינוהלו במקומה תביעות פרטיות נפרדות, וגם תמנע חשש מהחלטות סותרות בהליכים דומים.
99. בנוסף, הפער ביחסי הכוחות בין המשיבה ובין הנישום הטיפוסי מהווים שיקול נוסף להכרה בתובענה כייצוגית. כידוע, קיים חשש ממשי לקושי בניהול תביעות נגד רשויות המנהל: גופים התלויים בחסדן יהססו להגיש נגדה תביעות ואילו יחידים יתקשו לממן את ההליך היקר. חוסר האיזון בין השחקנים הפועלים בזירה הינו אחד השיקולים הנכבדים לאישור תובענה ייצוגית, שתכליתה גם **אכיפת הדין ומניעת פעולות בניגוד לחוק** (ראה למשל: רע"א 3126/00 א.ש.ת נגד מדינת ישראל, פ"ד נו (3) 220).
100. קל וחומר לאור העובדה שאדם מן היישוב על-פי רוב אינו בקי בבדיקת התשתית החוקית הכרוכה בבדיקת החיובים העירוניים השונים שבהם הוא מחויב, אלא הוא רשאי להניח כי הם נדרשים ונגבים מכוח חקיקה או חקיקת-משנה כשרה ותקפה, שנבדקה ונבחנה קודם לכן ומעת לעת על-ידי המשיבה, הן במישור העובדתי והן במישור הדין המשפטי המעודכן. שיקול זה תומך, מחד גיסא, בהגשה של תובענה ייצוגית שבה ניתן לברר ביעילות המרבית את המחלוקת, ומאידך גיסא, בהגשתה על-ידי או לפחות באמצעות עורכי-הדין המתמחים בתחום המשפטי הרלבנטי.
101. גם לא יעלה על הדעת לדרוש מכל חבר בקבוצה לבדוק בכל פעם מחדש את החיובים המתקבלים אצלם באופן שוטף ותדיר, אל מול מקורות הדין המסמך או השינויים בהלכה הפסוקה (השווה: ת.א. (י"ם) 1114/99 אליהו שוקרון ואח' נ' עיריית ירושלים נבו).
102. עוד יש להביא בחשבון את האופי החמור של הפרת החוק מצד המשיבה, שהיתה צריכה להימנע מהגביה הבלתי-חוקית מראש, או לכל הפחות, לחדול ממנה מיד עם הינתן פסק-דין של בית המשפט העליון בענין מלינובסקי.
- ז(6) קיים יסוד סביר להניח כי התובע ובאי-כוחו מייצגים בדרך הולמת את כל חברי הקבוצה**
103. קיים יסוד סביר שהמבקש, המחזיק בדירת מגורים בחדרה, מייצג בדרך נאמנה והולמת את עניינם של חברי הקבוצה וללא ניגוד עניינים, מקום שמדובר בהשבת אגרות השמירה שהמשיבה גבתה בחריגה מסמכות ובאותו שיעור (ככל שידוע למבקש) מכלל חברי הקבוצה.
104. הלכה היא שאם אין לייחס למבקש מניעים פסולים, חוסר תום-לב או מטרות נסתרות מוכחות בהגשת התובענה הרי שאין מקום להטיל דופי בתום ליבו או התאמתו ליצוג (השווה: ת.א (ת"א) 2205-04 אסטוריה אינווסטמנטס לימיטד נ' בנק לאומי לישראל בע"מ נבו),
105. ב"כ המבקש הח"מ הינם כשירים לייצג בדרך הולמת את ענייניו של המבקש ושל הקבוצה המיוצגת. משרדם של הח"מ עוסק בתחום המיסוי המוניציפאלי ותשלומי חובה לרשויות מקומיות וזהו תחום מומחיותם ועיסוקם הכמעט בלעדי. למשרד ניסיון מוכח בתחום הליטיגציה ובין לקוחותיו חברות וגופים מובילים במשק ואף נכסים השייכים למדינה (מכוח הרשאת היועץ המשפטי לממשלה). רבים מעוה"ד במשרד הח"מ בעלי השכלה והכשרה נוספת, בפרט כלכלנים, ועו"ד איתי כהן העומד בראש המשרד הינו גם רואה-חשבון.
106. למשרד הח"מ גם השגים משפטיים בולטים בנושאי מיסוי מוניציפאלי, לרבות תובענות ייצוגיות, **למשל:**
- (א) בתחום הארנונה:**

ת.צ. (מרכז) 1260-03-10 ברוך נ' עיריית לעננה (מיום 28.7.10) – הפסקת גביית ארנונה בהעלאה חריגה ללא אישור השרים. יצוין כי בית משפט נכבד זה ראה לנכון להעיר שם, כי הח"מ ניהלו את ההליך דשם "מתחילתו בדרך הגונה ויעילה" (ס' 15 לפסה"ד).

ע"א (מחוזי ת"א) 689/00 עיריית יהוד נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ – הפחות חיובי ארנונה מופרזים שהוטלו על התעשייה האווירית ביהוד, בשל חוסר סבירות.

ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק; ע"א 4335/01 עיריית צפת נ' בזק – ביטול סיווג בלתי-חוקי בצו הארנונה של עיריית עפולה וצפת בנוגע לחברות ממשלתיות וקביעת הלכות חשובות בדיני הארנונה.

ת.א. 2483/00 אייס קנה ובנה נ' עיריית ירושלים; ת.א. 2206/00 בנק טפחות נ' עיריית ירושלים; ת.א. 2517/00 בנק יהב נ' עיריית ירושלים – השבת כספים שנגבו ביתר וביטול תעריפים בלתי-חוקיים בארנונה לבנקים ורשתות שיווק בירושלים.

עמ"נ 19/04 מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ נ' עיריית דימונה – ביטול חיוב בלתי-חוקי של קרנות הפנסיה בארנונה בסיווג כאילו היו חברות ביטוח וקביעת סיווג הנכון; קביעה תקדימית כי נכס ריק יחויב בסיווג הזול ביותר מבין השימושים המותרים כדין.

ע"א (ת"א) 2828/03 שלמה מומן נ' עיריית רמלה – בית המשפט המחוזי קיבל ערעור שהוגש על פסק דינו של בית המשפט השלום וקבע כי תוספת לארנונה אין בכוחה לשנות את בסיס המס ולכן אין להביאה בחשבון לצורך עדכון תעריפי הארנונה בשנה העוקבת ומדי שנה.

עמ"נ 264/05 רשות שדות התעופה נ' עיריית הרצליה – ביטול חיוב שטחי מעבר, דרכים ושטחים סלולים בשטחי שדות התעופה בהיותם "רחוב", אשר הנהנה העיקרי ממנו הינו הציבור.

ת.מ. 102/09 חיים וליז דדון נ' עיריית אשדוד – בקשה לאישור תובענה ייצוגית בגין חיוב בלתי חוקי של שטחי חניה המשמשים מבני מגורים. בעקבות התביעה המשיבה הודיעה כי תחדל מהגביה.

(ב) בתחום האגרות והיטלים:

ת.מ. 123/07 שרית חבה נ' עיריית בת ים – בקשה לאישור תובענה ייצוגית שבעקבות הגשתה העירייה פסקה מגביית "אגרת מיכלי אשפה" בניגוד לחוק (בשיעור של כ- 7 מליון ש"ח לתקופה של שנתיים) ונפסקו גמול לתובעת ושכ"ט עו"ד בשיעור של כ- 420,000 ש"ח.

ת.א. 2518/00 שירותי בריאות כללית נ' עיריית תל אביב – העירייה חויבה בהשבת אגרת פינוי אשפה שגבתה שלא כדין בסך של עשרות מיליוני ש"ח (!).

רע"א 3746/05 אהוד לרר ואח' נגד עיריית הרצליה – התקבל בבית דין העליון ערעור של 6 בעלי דירות בהרצליה, כי אינם חבים בהיטל סלילת כביש ומדרכה, שכן רכשו דירה באזור מפותח והיו רשאים להניח כי העירייה גבתה את ההיטלים כאשר אלו התגבשו לראשונה. עוד נפסק כי הריסה וסלילה מחדש של כביש ומדרכה אינן מהוות "סלילה ראשונה" לצורך הטלת חיוב בהיטלים.

ח. הסמכות

107. לבית המשפט הנכבד סמכות עניינית לדון בתובענה מתוקף הוראות חוק תובענות ייצוגיות וחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, הואיל ומדובר בתביעה ייצוגית נגד "רשות".

108. לבית המשפט הנכבד גם סמכות מקומית, בהתאם לתקנה 3 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (החלות מכוח תקנה 29 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000).

ט. סוף דבר

109. לאור האמור לעיל בבקשה זו, אין ספק כי אישור התובענה כייצוגית ישרת את המטרות שלשמך הוגשה.
110. בקשה זו נתמכת בתצהיר של המבקש, הוא התובע המייצג, עו"ד יניב דרי.
111. בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא לאשר את התובענה כייצוגית ולהורות כמבוקש בפתח לבקשה זו.
112. כמו כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבה בהוצאות בקשה זו, לרבות גמול למבקש ושכ"ט עו"ד ומע"מ בגינו כדין.

מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.

עידו שטיינר עו"ד
פלג, כהן, דויטש, מוסקוביץ
ב"כ המבקש

אסף גוהה, עו"ד