

גרימברג, הרמן ושות' - משרד עורכי דין  
GRIMBERG, HERMAN & CO. - LAW OFFICE



רח' יעקב אליאב 5, ת.ד. 23177 ירושלים 91231  
טלפון: 073-2 - 554466 - פקס: 073-2 - 554455  
[Galiagl@zahav.net.il](mailto:Galiagl@zahav.net.il)

Galia Grimberg, Advocate  
Efraim Herman, Advocate  
Ofer Vered, Advocate  
Shiran Eliyahu, Advocate  
Roei Balasiano, Advocate  
Einat May-Raz, Advocate  
Asaf Levin, Advocate  
Dror Shaul, Advocate

גליה גרימברג, עורכת דין  
אפרים הרמן, עורך דין  
עופר ורד, עורך דין  
שירן אליהו, עורכת דין  
רועי בלסיאנו, עורך דין  
עינת מי-רז, עורכת דין  
אסף לוין, עורך דין  
דרור שאול, עורך דין

כ"ח/שבט/תשע"א  
02/02/2011  
בדואר רשום

לכבוד,  
מר משה גל  
מנהל בתי המשפט  
רחוב כנפי נשרים 22  
ירושלים 95464

א.ג.,

הנדון: בקשה לאישור תובענה כייצוגית - בר אנוש פ"ת 1993 בע"מ נ' עיריית ראש העין

1. בהתאם לסעיף 6 לחוק התובענות הייצוגיות תשסו-2006, מצ"ב העתק בקשה לאישור התובענה כייצוגית ותובענה ייצוגית, אשר הוגשו לבית משפט המחוזי מחוז מרכז בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים.

2. להלן פרטי הבקשה:

משיבה	קבוצה מיוצגת	נושא התובענה	מבקשת	תאריך
עיריית ראש העין	כלל מחזיקי הנכסים בתחום העיר ראש העין מהם גבתה העירייה "אגרת שמירה" במהלך 24 החודשים שקדמו להגשת התביעה.	השבה של אגרת שמירה שנגבתה ממחזיקי נכסים שלא כדין.	בר אנוש פ"ת 1993 בע"מ ח.פ. 511836314	2.02.2011

3. אודה על רישומה של הבקשה בפנקס התובענות הייצוגיות.

לכבוד רב,  
עופר ורד, עו"ד  
גרימברג, הרמן ושות' - משרד עו"ד  
ב"כ המבקשת

**בבית המשפט המחוזי – מחוז מרכז  
בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים**

ת"מ 11/

**בר אנוש פ"ת 1993 בע"מ ח.פ. 511836314**  
ע"י ב"כ עו"ד גליה גרימברג ו/או עופר ורד ו/או אח'  
ממשרד גרימברג, הרמן ושות' עורכי דין  
מרחוב יעקב אליאב 5, גבעת שאול, ירושלים 91231  
טל: 073-2-554466 פקס: 073-2-554455

**המבקשת:  
(התובעת)**

- נ ג ד -

**עיריית ראש העין**  
ע"י היועצת המשפטית, עו"ד פרומה פורת  
בניין העירייה רחוב שילה 21, ראש העין  
טל: 03-9007218 פקס: 03-9008804

**המשיבה:  
(הנתבעת)**

הסעד המבוקש לתובע הייצוגי: 407.1 ₪  
הסעד המבוקש לכלל חברי הקבוצה: 6,636,000 ₪.

**בקשה לאישור תובענה כייצוגית**

בהתאם לסעיף 5(ב) לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת לאשר את התביעה שהוגשה בתיק זה, המצורפת לבקשה זו והמהווה חלק בלתי נפרד ממנה, כתובענה ייצוגית, כאמור בסעיף 5 (ב) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "החוק") הכל כפי שיפורט בהמשך הכתובים. מטרתה של התובענה הינה כי בימ"ש יעניק למבקש את הסעדים הבאים:

א. להכיר בתובענה המנהלית המצורפת בזאת כתובענה ייצוגית בהתאם לסעיף 8(א) ולפי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006. העתק התובענה המנהלית מצורף בזאת לבקשה זו ומסומן **כנספח 1**;

ב. לקבוע כי הקבוצה בשמה מוגשת התובענה הייצוגית ע"י המבקשת (להלן: "הקבוצה") תכלול את כל מחזיקי הנכסים בתחום העיר ראש העין מהם גבתה העירייה "אגרת שמירה" מכוח חוק העזר לראש העין (שירותי שמירה ובטחון), התשס"ב-2002, במהלך 24 החודשים שקדמו להגשת התביעה;

העתק חוק העזר לראש העין מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן **באות א'**.

ג. לקבוע ולהצהיר כי המשיבה גובה את אגרת השמירה מחברי הקבוצה, תוך חריגה מסמכות, בניגוד להנחיות משרד הפנים לדין ולפסיקה ;

**כבר כעת יאמר, כי בהתאם להנחיות משרד הפנים ועל פי פסיקת בתי המשפט, אגרת שמירה נועדה לממן אך ורק הוצאות ביטחוניות חריגות שמטרתן מניעת פעילות ביטחונית עוינת, וגם זאת לתקופה קצובה בה מצב בטחון השוטף בארץ חייב זאת. בתי המשפט פסקו לא אחת כי אגרת השמירה אינה מיועדת למימון הוצאות שמירה על הסדר הציבורי או אחזקה ומימון מנגנון העירייה. פעילות זו- כך על פי פסיקת בתי המשפט- יש לממן מכספי הארנונה אותם גובה הרשות המקומית. כפי שתראה המבקשת בהמשך הדברים המשיבה מממנת באמצעות אגרת השמירה פעילות שוטפת שאינה באה לתת מענה למצב בטחוני חריג, למשל הקמת מוקד עירוני והפעלתו ועוד. ראה לעניין זה בג"צ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (29.12.09) (להלן: "פרשת מלינובסקי")**

ד. לקבוע כי התובענה עומדת בתנאים שנקבעו בסעיף 8 לחוק לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006 והיא מתאימה להידון כתובענה ייצוגית, כפי שיפורט בהמשך הדברים ;

ה. לחייב את המשיבה להחזיר ובסה"כ לכלל חברי הקבוצה סך של 6,636,000 ש. שהינו אומדן הסכומים שנגבו מיחידי הקבוצה בגין אגרת שמירה בשנתיים האחרונות, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית עפ"י חוק הרשויות המקומיות) ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה, תש"ס-1980 ;

ו. לחייב את המשיבה לכלול במסגרת תשובתה לבקשה זו ו/או במסגרת גילוי מסמכים את כל הנתונים הנמצאים ברישומיה לגבי הסכומים ששולמו לה ע"י הקבוצה משך השנתיים האחרונות וכן לפרט את הפעולות הממומנות בכספי אגרת השמירה הנגבית מתושבי העיר.

ז. להורות כי ההחלטה בבקשה תפורסם ע"פ הקבוע בסעי' 25 לחוק תביעות ייצוגיות התשס"ו 2006 ;

ח. לקבוע כי אם תתקבל התביעה ב"כ המבקשת יהיה זכאי לשכר הטרחה ולפי שיקול דעתו של בית המשפט הנכבד, הכל כאמור בסעיף 23 לחוק ולפסוק למבקשת- התובעת הייצוגית גמול מיוחד ושכר עידוד בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק ;

ט. לחייב את המשיבה בהוצאות בקשה ושכ"ט עו"ד ;

## הצדדים לתובענה

1. המבקשת מחזיקה ומפעילה מעון חוסים לבעלי פיגור שכלי המצוי ברחוב רש"י 144 בתחומה המוניציפאלי של העיר ראש העין. (להלן: "הנכס") הנכס רשום בספרי העירייה כמספר חשבון 528000.
2. במהלך 24 החודשים שקדמו להגשת בקשה זו חויב הנכס בגין אגרת שמירה מכוח חוק העזר לראש העין (שירותי שמירה ובטחון), התשס"ב-2002 בסכום כולל של כ- 407.1 ₪
3. המבקשת פרעה את החיובים במלואם. למותר לציין כי חיובה של המבקשת בגין אגרת שמירה מתבצעת ע"י המשיבה במסגרת שוברי התשלום לארנונה למים ולאגרת הביוב. נמצא כי מחזיק בנכס אשר מבקש לפרוע את תשלומי הארנונה והמים נדרש לשלם באותו המעמד גם את אגרת השמירה.
4. אסמכתאות לחיובה של המבקשת באגרת שמירה לשנים 2009-2011 מצורפים בזאת לנספח 1 ומסומנים באות ב'
4. המשיבה, עיריית ראש העין, הינה רשות מקומית הפועלת על פי דין ומוסמכת על פי חוק להטיל מיסים אגרות ותשלומי חובה אחרים.

## תמצית התובענה נשוא הבקשה דנן:

5. עניינה של בקשה זו הינה אגרת שמירה שהטילה וגבתה המשיבה על המבקשת בשנים 2009 ואילך.
6. כפי שיפורט בהמשך הדברים, אגרת השמירה אותה גובה העירייה ממחזיקי נכסים בתחומה משמשת שלא כדין, למימון הוצאותיה השוטפות של העירייה שאין בין לבין לשמירה על התושבים מאירועי פח"ע דבר וחצי דבר.
7. להלן תמצית טענות המבקשת:

- א. נוכח המצב הביטחוני הקשה ששרר בארץ בשנים 2000-2004, התיר משרד הפנים לרשויות המקומיות לממן הוצאות ביטחוניות חריגות באמצעות אגרת שמירה שתוטל על מחזיקי נכסים בתחומן;
- ב. ברם, כפי שיפורט בהמשך הדברים המשיבה משתמשת בחלק מכספי אגרת השמירה בניגוד להוראות משרד הפנים, ובסתירה להלכה הפסוקה, לצורך מימון הוצאות שוטפות שאין בין לבין מימון הוצאות ביטחוניות חריגות דבר וחצי דבר;

- ג. יודגש כי פרסומי העירייה מבססים את האמור לעיל, שכן כפי שעולה מפרסום באתר האינטרנט של המשיבה הרי שאגרת השמירה נועדה לצמצום "תופעות רבות של גניבות רכב והתפרצויות לבתים" – לפעילויות אלו אין כל קשר לשמירה על בטחון התושבים מאירועי פח"ע;
- ד. אף הוראת סעיף 1 לחוק העזר לראש העין (שירותי שמירה ובטחון), התשס"ב-2002, (להלן יקרא: "חוק העזר") מלמדת כי הטלת האגרה נועדה לתת מענה להתקנת גדרות, התקנת תאורה, התקנת שילוט ועוד כיוצ"ב פעולות שאינן קשורות לשמירה על בטחון התושבים מאירועי פח"ע;
- ה. המבקשת תטען כי הטלת וגביית אגרת שמירה בנסיבות אלו מהווה העלאת שיעורי הארנונה, תוך עקיפת המגבלות שהוטלו על הרשויות המקומות במסגרת "חקיקת ההקפאה" החל משנת 1985;
- ו. המבקשת תוסיף ותטען כי המבקשת כלל אינה מוסמכת לקיים כוח שמירה חמוש לצורך התמודדות עם פעילות חבלנית עוינת. ראה לעניין זה בג"צ 7186/06 יוליה מלינובסקי נ' עיריית חולון (פורסם בנבו); ת"מ(ת"א) 139-07 איצקוביץ מוטי נ' עיריית נס ציונה (פורסם בנבו);
- ז. המבקשת תטען כי משרד הפנים התיר בתקופת "האינתיפאדה השנייה" לתקופה מוגבלת ובאופן זמני גביית אגרת שמירה לצורך מימון הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני. לאור השיפור הרב שחל במצב הביטחוני בארץ מאז הרי שאין עוד כל הצדקה לגבייה של אגרת שמירה מתושבי הרשות;
- ח. המבקשת תטען כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, המשיבה אינה מנהלת את אגרות השמירה בחשבון ייעודי נפרד המאפשר בקרה על השימוש הנעשה בהם;
- ט. המבקשת תטען כי ההוצאות הממומנות ע"י אגרת השמירה, נכללו ותוקצבו בעבר במסגרת תקציבה השנתי שוטף של העירייה ומומנו באמצעות מסי הארנונה שנגבו ממחזיק הנכסים בתחום העיר ראש העין;
- י. לפיכך בהתאם להנחיות משרד הפנים מימון של הוצאות שוטפות באמצעות כספי אגרת השמירה נעשתה שלא כדין ומהווה הלכה למעשה העלאה חריגה בחיובי הארנונה בניגוד לחקיקת ההקפאה שחוקקה במשק החל משנת 1985;
- יא. המבקשת תטען כי היה על המשיבה לעדכן את תעריפי חוק העזר שכן בתחשיב התעריפים נכללו הוצאות להתקנת מרכיב השקעה חד פעמיים. עדכון התחשיב וגרירת מרכיב ההשקעה החד פעמי שנכלל בתחשיב המקורי עשוי היה להביא להפחתת התעריף אגרת שמירה על פיו חויבו חברי הקבוצה;

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

יג. המבקשת תטען כי תוקפו של חוק העזר לא הוגבל ע"י המשיבה כנדרש בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004-;

יד. המבקשת תטען כי בתוספת השלישית לחוק העזר נקבע תעריף אחיד לכל בית עסק בהתעלם משטחו. קביעת מנגנון חיוב מעין זה מנוגד להנחיות משרד הפנים על פיה "לא ניתן לקבוע תעריף לפי סוג הנכס בהתעלם משטחו, לאור הפערים הקיימים בין שטחיהם של עסקים שונים וכנובע מכך, העדר קשר ישיר בין סוג הנכס לבין צרכי אבטחתו" (סעיף 11 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004);

8. לאור כל הפגמים שתוארו לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה לחדול מגביית אגרת השמירה ולהשיב למבקשת כמו גם ליתר חברי הקבוצה את כל כספי האגרה שגבתה מהם שלא כדין.

### מקור הסמכות לגביית אגרות

9. בהתאם לעקרון "חוקיות המנהל" העירייה כרשות ציבורית רשאית לפעול אך ורק בד' אמותיו של החוק המסמיך. "רשות ציבורית אינה רשאית להטיל היטלי חובה על האזרח והתושב-ובהיטלי חובה אנו כוללים כל תשלומי חובה למיניהם, לרבות מיסים, אגרות וכיוצ"ב אלא בחוק או על פי" (רע"א 9813/03 מדינת ישראל-משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר המשפטי-נבו)

10. עקרון זה נלמד מהוראת סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה על פיה: "מיסים מלוות חובה ותשלומי חובה לא יוטלו ושיעוריהם לא ישונו אלא בחוק או על פי הדין לגבי אגרות".

11. מקור הסמכות של המשיבה להתקין חוקי עזר בתחומה נלמדים לכאורה מתוך הוראות סעיפים 250-251 לפקודת העיריות אשר מסמיכים את מועצת העיר להתקין חוקי עזר "כדי לאפשר לעירייה ביצוע דברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם..." (סעיף 250). כמו כן הוסמכה העירייה לקבוע בחוקי העזר "הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות ע"י כל אדם זולת העירייה גופה" (סעיף 251).

### האבחנה בין "מס" "אגרה" ו"מחיר"

12. בספרות המשפטית ובפסיקה מקובלת ההבחנה בין "מס" ל"אגרה" ול"מחיר". בקצה האחד עומד ה"מס" – שהוא תשלום המוטל דרך כפייה על-ידי רשות ציבורית, באין כנגדו תמורה ישירה ושוות ערך. בקצה האחר עומד ה"מחיר" – שהוא תשלום מרצון שיש כנגדו תמורה ישירה ושוות ערך. ובין שני הקצוות הללו מצויה ה"אגרה" – שהינה תשלום חובה, המוטל בכפייה או

מרצון, ומשולם תמורת מצרך או שירות. הדיבור "אגרה" מקובל הוא בדיני מסים והוא משתרע על מגוון של תשלומים שאינם מס טהור מחד גיסא ואינם מחיר טהור מאידך גיסא. (רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה) פורסם במאגר המשפטי נבו)

13. למותר לציין כי בבג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא (פורסם במאגר המשפטי נבו) נפסק, כי הארנונה הכללית היא במהותה "מס", כיוון שהיא משתלמת דרך כפייה לרשות ציבורית, בלי שהאזרח מקבל תמורה ישירה בעד כספו. אומנם, תושבי הרשות המקומית נהנים בסופו של דבר ממכלול של שירותים שונים הממומנים באמצעות הארנונה, אך תמורה זו הינה עקיפה ואינה קשורה לגובה התשלום.

### הוראות חקיקת הקפאת שיעורי הארנונה והאיסור על עקיפתן באמצעות הטלת אגרות

14. עד לשנת 1985 רשאיות היו הרשויות המקומיות לקבוע את שיעור הארנונה החל בתחומן ללא כל הגבלה. באותה שנה החליט המחוקק לשנות את המצב המשפטי ולהגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות בקביעת שיעורי הארנונה באמצעות חקיקת "הוראות ההקפאה".

15. בשנת 1993, עם כניסתו לתוקף של חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 (להלן – חוק ההסדרים לשנת 1992), הוגבלה ביתר שאת סמכותן של הרשויות המקומיות בקביעת שיעור הארנונה, המחוקק קבע, לראשונה, כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה שיוורשו הרשויות המקומיות להטיל.

16. בהתאם לסעיפים 8 ו-9 ו-12 לחוק ההסדרים לשנת 1992 הוסמכו שרי הפנים והאוצר להתקין תקנות בגדרם קבעו השרים בין היתר את אבות החיוב בארנונה, קרי סוגי הנכסים עליהם תוטל ארנונה, עוד נקבעו בתקנות תעריפי המינימום והמקסימום לכל סוג נכס, כללים בדבר חישוב שטח נכס ועוד. כן הוגבלה סמכותן של הרשויות המקומיות לשנות סיווג של נכסים מבלי שהשתנה השימוש הנעשה בהם, וכן הוגבלה סמכותן לקבוע סיווגים ואו תעריפים חדשים בצווי המיסים. כללים אלו, נקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה שפורסמו במהלך השנים שלאחר חקיקת החוק ומופיעים בגלגולן האחרון בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) תשס"ז-2007.

17. המטרות העומדות בבסיס הגבלת הסמכות נובעות באופן מובהק משיקולים מאקרו כלכליים, פוליטיים וסוציו אקונומיים. בין היתר, ההחלטה על שמירת יציבות מחירים שהתקבלה עקב התגברות קצב האינפלציה (שהגיעה בשנת 1985 ל-400%) הרצון לשמור על יציבות המטבע המקומי והמשק כולו, ההחלטה האסטרטגית לכפות התייעלות על הרשויות המקומיות אשר סבלו מניהול כלכלי כושל, תופעת הסבסוד הצולב לפיה נהגה הפוליטיקה המקומית להתחשב בבחוריה ולהפחית את נטל המס על מגורים תוך העלאת הדרגתיות של נטל המס על המגזר היצרני, שאינו משתתף בבחירות לשלטון המקומי ועוד.

18. הסמכות שניתנה לרשויות המקומיות להטיל אגרות בדרך של התקנת חוקי עזר עלולה הייתה לשמש להן כאמצעי לעקיפת המגבלות שנקבעו בחקיקת ההקפאה משך השנים. עמדתו של משרד הפנים בעניין זה באה לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל משנת 2004 שעניינה התקנת חוקי עזר לשמירה בחוזר נאמר:

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

19. כעולה מהדברים עמדתו של משרד הפנים הינה כי חקיקת ההקפאה בגדרה הוגבלה סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות את שיעורי הארנונה שבתחומן, חלה גם על הטלת אגרות מכות חוקי עזר לצורך מימון של שירותים שוטפים שברגיל יש לממן באמצעות כספי הארנונה.

20. הלכה למעשה, רואה משרד הפנים בהטלת אגרות למימון פעולות ושירותים שוטפים משום העלאה עקיפה של שיעורי הארנונה בתחום הרשות בניגוד לחקיקת ההקפאה שחוקקה הכנסת משך השנים החל משנת 1985.

### **כללי- הרקע להטלת אגרת שמירה ע"י רשויות מקומיות בישראל**

21. נוכח המצב הביטחוני הקשה ששרר בארץ בשנים 2000-2004, התיר משרד הפנים לרשויות המקומיות לממן הוצאות ביטחוניות חריגות באמצעות אגרת שמירה שתוטל על מחזיקי נכסים.

22. בהתאם להוראות שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 4/2002 ו-10/2004 אגרת שמירה נועדה למימון מרכיבי שמירה ובטחון מיוחדים שלא נכללו בתקציבה הרגיל של הרשות המקומית ושאינם ממומנים ממקורות כספיים מחוץ לרשות המקומית, כגון: שמירה בבתי הספר שאותה ממנים גם משרד החינוך והסוכנות היהודית או הוצאות שכר ופעולות של מחלקת הביטחון שבעבר תוקצבו במסגרת התקציב הרגיל ומומנו מכספי הארנונה.

23. ברוח דברים אלו נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2002 כי "על רשות מקומית המבקשת לקבוע אגרת שמירה ואבטחה, להכין תכנית שמירה ואבטחה" שתוגש לאישור משרד הפנים. כמו כן נקבע בחוזר זה כי ישנם מרכיבי אבטחה שלא ניתן לממן באמצעות גביית אגרות



שמירה, שכן "לא תוכר רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה וכן רכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית."

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002 מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ג'

24. ביום 25/10/2004 ולאחר שנצבר ניסיון מעשי לגבי חוקי העזר שנתקבלו, הופץ חוזר מנכ"ל נוסף (10/2004) הכולל תנאים נוספים לאישור חוקי עזר והטלת אגרת שמירה מכוחם.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ד'

25. בין היתר נדרשו הרשויות המקומיות "לבחון ולבודד את מרכיב האבטחה העודפים על אלו שהיו קיימים ערב השינוי במצב הביטחוני"- כל זאת על מנת למנוע מימון של שירותי שמירה בסיסיים אותם על הרשות לממן באמצעות כספי הארנונה ולא באמצעות אגרת השמירה.

26. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 שב והדגיש כי כספי אגרת השמירה נועדו לממן רק "הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני... שכן הוצאות אלו הינן הוצאות לטוח מוגבל' שאינן נכללות בבסיס חיובי הארנונה.

27. עוד נקבע כי על רשות מקומית המבקשת לקבוע או לעדכן אגרת שמירה ואבטחה, להכין "תוכנית שמירה ואבטחה" שתועבר לאישור משרד הפנים.

28. התפיסה שעמדה בבסיס הנחיות מנכ"ל משרד הפנים הינה כי המצב הביטחוני ששרר בארץ בתקופה הרלוונטית הינו זמני באופן שמצדיק גביית אגרה למימון הביטחוניות החריגות בתקופה זו.

29. לפיכך, נדרשו הרשויות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים להגביל את תקופת חלותם של חוקי העזר, על מנת שניתן יהיה לבחון מעת לעת את נחיצותה של אגרת השמירה. למותר לציין כי חוק העזר לראש העין לא הוגבל בזמן ולמעשה מאז שנת 2002 נגבית האגרה מכוחו ברציפות.

30. זאת ועוד, לצורך בקרה ופיקוח על כספי האגרה נקבע כי יש להפקיד את כספי האגרה בקרן ייעודית שתשמש אך ורק למימון הוצאות השמירה.

31. למותר לציין כי בדו"ח מבקר המדינה (דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 2005, עמ' 201, ואילך) נמתחה ביקורת על השימוש שעשו רשויות מקומיות בחוקי עזר המטילים אגרת שמירה, ועל האופן בו חרגו מהנחיות משרד הפנים. בין היתר הוזכרו דברים אלה:

"הגדרת 'שירותי שמירה' בחוקי העזר של שתי רשויות מקומיות... כללה לא רק שירותים לשמירת החיים והביטחון אלא גם שירותים לשמירת הרכוש שבתחומן. הגדרה זו בחוק העזר

**שאישר משרד הפנים אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו לאישור  
האגרה כפי שבאה לידי ביטוי בהוראת חוזר המנכ"ל מ-2004..."**

32. 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. 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.

**אגרת השמירה בראש העין- פגמים מהותיים בחיוב האגרה**

33. המבקשת תטען כי נוכח כל הפגמים והכשלים שיפורטו להלן, גביית האגרה ע"י המשיבה אינה חוקית ונוגדת את הוראות שנקבעו בחוזרי המנכ"ל, ובדו"ח מבקר המדינה. העדר חוקיות גביית אגרת השמירה ע"י המשיבה מתעצם נוכח העובדה כי המשיבה לא פעלה לתקן את דרכיה לאחר פסק הדין שניתן ע"י בית המשפט העליון בעניין מלינובסקי.

**אגרת השמירה בראש העין אינה משמשת לתכלית שהותרה ע"י משרד הפנים**

34. כפי שצוין לעיל בהתאם להנחיות משרד הפנים, אין לממן באמצעות אגרת השמירה הוצאות שוטפות של הרשות המקומית. מטרתה של אגרת השמירה אחת היא! והינה מימון הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני הקשה ששרר בישראל בתחילת שנות ה-2000.

35. ברם, המשיבה השתמשה ומשתמשת בכספי אגרת השמירה לצורך מימון הוצאותיה השוטפות- הוצאות שאין להן דבר וחצי דבר עם הוצאות ביטחוניות "חריגות", לצורך התמודדות ע"פ פעילות חבלנית עוינת.

36. כך למשל, וכעולה מפרסומי העירייה באתר האינטרנט העירוני, משמשת אגרת השמירה לצורך מימון והקמה של מוקד עירוני אשר מטבע הדברים מטפל בפעילות שוטפת שאינה קשורה למצב הביטחון כגון: "ונדליזם ופשעה" וכן בקריאות הקשורות לטיפול במפגעים ברחבי העיר כגון: פיצוץ צנרת, הפרת הסדר הציבורי ועוד.

37. ולראיה- פרסום מתוך אתר האינטרנט של המשיבה אשר מתאר את פעילות המוקד העירוני:

**" במקביל צפוי המוקד לתת מענה גם לפניות בנושאים עירוניים כל שעות היום והלילה ובכך להעניק שדרוג משמעותי לפניות הציבור בעיר. העירייה גם תפעיל רכב מיוחד (נ.ט.מ) ניידת טיפול מיידית שתעניק טיפול מיידית למפגעים מקומיים באופן שוטף".**

העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ה'

38. כעולה משלל פרסומים נוספים באתר האינטרנט של המשיבה, פעילות האבטחה העירונית הממומנת מכספי אגרת השמירה נועדה בראש ובראשונה למנוע מקרי פשע, ונדליזם גניבות רכב והתפרצויות לבתים. אומנם מדובר במטרה חשובה, ברם אגרת השמירה על פי הוראות משרד הפנים אינה מיועדת למימון פעולות שתכליתן שמירה על הרכוש. להלן לקט פרסומים מתוך אתר האינטרנט של המשיבה:

א. "על פי דוחות משטרת ישראל ירדה רמת הפשיעה בראש העין... - "משטרת ישראל שלא הצליחה באמצעה להתגבר על העלייה בפשיעה הביאה את העירייה לחוקק את חוק העזר העירוני במסגרתו משלמים תושבי העיר 15 ₪ לחודש לכל בית אב..." האבטחה העירונית שהחלה לפעול בשנת 2003 קצרה הצלחה כבר בשנה הראשונה והצליחה להוריד את רמת הפשיעה בעיר ב 23%".

העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ו' <sup>1</sup>

ב. "האבטחה העירונית נלחמת בפשיעה ומצליחה..." "במהלך הסיור נחשפו האורחים למערך האבטחה העירונית שהציג נתונים מרשימים בהתמודדות מול פעילות עבריינית הכוללת גניבות רכב, גניבות מרכב והתפרצויות לבתים ולבתי עסק..."

העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ז' <sup>2</sup>

ג. ... הסיירים העירוניים עובדים בכל שעות היום והלילה, תופסים חשודים ומונעים מעשי ונדליזם ברחבי העיר. ובהמשך..." " במערך הבטחון העירוני שמים דגש מיוחד על אזור חטיבת הביניים ותיכון "בגין". ביה"ס יסודיים ועל פעילות בני נוער בשעות הערב והלילה בגנים הציבוריים. במידה והסיירים חושדים כי מתקיימת באזור פעילות חריגה חשודה: כמו קפיצות והשתוללויות על גגות, מקרי אלימות ונדליזם, הם מפזרים את בני הנוער מהשטח ודואגים ליידע את מנהלי בית הספר על המקרה המטפל בנושא מול ההורים".

העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ח' <sup>3</sup>

ד. " נגביר אכיפה למיגור תופעות גרפיטי ונדליזם. עיריית ראש העין מגבירה את האכיפה בכל הקשור לתופעות שליליות של ונדליזם וגרפיטי ולא תהסס לנקוט יד קשה כנגד העבריינים אשר יתפסו ע"י הפקחים או מצלמות האבטחה המוצבות בעיר... העירייה פועלת על מנת לשפר את בטיחות התושבים באמצעות המוקד העירוני... עשרות מצלמות אבטחה פזורות ברחב העיר ואנשי אבטחה שהעלו את רמת הביטחון האישי של תושבי העיר ורמת הפשיעה ירדה בעשרות אחוזים..."

העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ט'

ה. "סיירי האבטחה של העירייה פועלים בשעות היום והלילה ומסייעים למיגור הפשיעה בעיר". העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות ז'

ו. "המצב הביטחוני הרגיש מאוד ותופעות רבות של גניבות רכב והתפרצויות לבתים, פגעו באיכות החיים של התושבים.... על פי תוכנית האבטחה העירונית המתייחסת לעיר רבתי ולאזור התעשייה החדש, הוקמו מחסומים בכניסות וביציאות מהעיר ומאזור התעשייה. על מנת לא להקשות על חיי התושבים וכדי להתמודד עם בעיית גניבות רכב, מופעלים המחסומים בעיקר במהלך שעות הלילה.

העתק דף האינטרנט מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באותיות י"א'

39. אכן, נושאים חשובים אך מה בינם לבין התמודדות עם פעילות חבלנית עוינת?

40. בפס"ד מילינוסקי אוזכר דו"ח מבקר המדינה (דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 2005, עמ' 201 ואילך) בגדרו נמתחה ביקורת על השימוש שעשו רשויות מקומיות בכספי אגרת שמירה לצורך פעילות שעניינה הגנה על הרכוש ועל האופן בו חרגו מהנחיות משרד הפנים. בין היתר הוזכרו דברים אלה מתוך דו"ח מבקר המדינה:

"הגדרת 'שירותי שמירה' בחוקי העזר של שתי רשויות מקומיות... כללה לא רק שירותים לשמירת החיים והביטחון אלא גם שירותים לשמירת הרכוש שבתחומן. הגדרה זו בחוק העזר שאישר משרד הפנים אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו לאישור האגרה כפי שבאה לידי ביטוי בהוראת חוזר המנכ"ל מ-2004...

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... 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..."

העתק הדף הרלוונטי מדוח מבקר המדינה מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באותיות י"ב'

41. הנה כי כן, המשיבה משתמשת בכספי האגרה למימון הוצאות שאינן קשורות קשר מובהק לשמירה על הביטחון ולסיכול טרור ואשר עניינם המובהק שמירה על הרכוש בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולהערות מבקר המדינה.

42. בעניין שימוש בכספי אגרת שמירה למטרות שלא הותרו ע"י משרד הפנים קבע בית המשפט העליון בפסק דינו בפרשת "מלינובסקי" את הדברים הבאים:

"והנה, חוק העזר קובע, בין היתר, כי "העירייה רשאית להפעיל שירותי שמירה וביטחון לשם הגברת הביטחון בתחומה, או לשם שמירת החיים והרכוש בתחומה... מסופקני, כפי שכבר הובא מעלה (פסקה י') מתוך דו"ח מבקר המדינה - אם אישור החוק בנוסח זה עולה בקנה אחד עם המדיניות שהתוו חוזרי המנכ"ל. אכן, הטרור פוגע גם ברכוש, לא בחיים בלבד, אך הדבק הדברים מציב סימן שאלה. וגם אם נתעלם מכך, ספק רב אם הגדרת חוק העזר ל"שירותי שמירה וביטחון" ככוללים התקנת "אמצעי ביטחון באזור, לרבות התקנת שילוט, תאורת ביטחון, מחסומים..." , עולה בקנה אחד עם הנחיית חוזר המנכ"ל משנת 2002. כי "לא תוכר רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה..." . גם אם ניתן היה לנקוט במדיניות המאפשרת הפעלת סיירות למטרות סדר ציבורי, להבדיל ממלחמה בטרור, מדיניות כזאת לא ננקטה, ועל כן ספק רב אם לשון חוק העזר באה בגדר המדיניות הקיימת המתבטאת בחוזר המנכ"ל"

43. ואכן, עיון בנוסח חוק העזר מלמדנו כי זה נועד מלכתחילה למימון הוצאות שאינן נובעות מהמצב הביטחוני החריג. כפי שיצוין להלן "הגדרת "שירותי שמירה וביטחון" המופיעה בחוק העזר של ראש העין זהה בעיקרה לרשימה המופיעה בחוק העזר לחולון. חוק אשר בוטל ע"י בית המשפט העליון בפסק דינו בפרשת מלינובסקי.

44. בסעיף 1 לחוק העזר של ראש העין מוגדרים "שירותי שמירה וביטחון" כשירותים מטעם העירייה לשמירה ואבטחה ולהתקנת גדרות ואמצעי ביטחון באזור, לרבות התקנת שילוט, תאורת ביטחון, מחסומים, ולרבות שכירה של שירותי שמירה ואבטחה מגוף העוסק בתחומים האמורים."

45. נמצא כי הגדרת "שירותי שמירה וביטחון" בחוק העזר נוגדת את הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002 בגדרו נקבע כי לא תוכר "רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה וכן רכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית."

46. בפרשת נס ציונה שב בית המשפט ונדרש לאגרת שמירה אשר הטילה המשיבה על מחזיקי נכסים בתחומה. בית המשפט מיישם את הלכת מלינובסקי על המקרה שלפניו תוך שהוא קובע את הדברים הבאים:

" 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. פסק הדין מבוסס על ההנחה כי השירות שניתן כנגד ההיטל הוא שירות שהעירייה אינה חייבת בדרך כלל לספק לתושבים, ורק משום כך היא רשאית להטיל היטל מיוחד למימון השירות (ר' ס' נ"ד לפסק הדין).

47. בית המשפט בפרשת נס ציונה קובע כי העובדה שחוק העזר הותקן טרם הוצאת הנחיות מנכ"ל משרד הפנים, אין בה בכדי לסייע לרשות המקומית:

"לכן, לעובדה שבמועד בו התקבל חוק העזר דנו, לא היו עדיין חוזרי משרד הפנים בתוקף, אינה יכולה להשפיע על ניתוח זכותה של העירייה לגבות היטל מיוחד לצורך מימון פעולות של שמירה שגרתית על הסדר הציבורי. זו גם המסקנה העולה מפסק הדין מלינובסקי. עולה ממנו כי אם חוזרי משרד הפנים אפשרו גביית אגרה לצורך מימון פעילות שגרתית של שמירה על הסדר, הרי שהתנהלות משרד הפנים הייתה לקויה. לכן, אם העירייה דנו בקשה לממן פעילות שמירה שגרתית על הסדר באמצעות אגרת שמירה, הרי העובדה שהיא עשתה כן בטרם הוצאו חוזרים של משרד הפנים, אינה מכשירה את פעילותה. זאת מבלי לחוות דעה בשאלת תוקפם ה"רטרואקטיבי" של החוזרים...." (עמוד 7 לפס"ד)

#### לסיכום הדברים עד כאן:

48. כעולה מפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת מלינובסקי עולה כי קיים ספק רב אם עיריית ראש העין מוסמכת כלל לקיים כוח אבטחה למניעת פעילות ביטחונית עוינת. בפרשת מלינובסקי קבע בית המשפט העליון כי פקודת העיריות אינה כוללת מקור המסמך את הרשות המקומית להקים כוח אבטחה חמוש לשמירת הסדר הציבורי והרכוש. בית המשפט העליון קבע כי סעיף 249(29) לפקודת העיריות נותן בידי הרשות המקומית סמכות כללית לדאוג לשלום ציבור התושבים, ברם סמכות זו אינה כוללת הסמכה להקים כוח שיטור שיטפל בפעילות חבלנית עוינת ולהטיל אגרה על התושבים לצורך מימון הפעלתו.

49. בית המשפט העליון בפרשת מלינובסקי קובע כי לא זו בלבד שקיים ספק רב באשר לסמכותן של הרשויות המקומיות להקים כוחות עירוניים חמושים, אלא שמשרד הפנים נהג בחוסר סבירות עת אפשר את התקנת חוקי עזר בדבר היטל שירותי שמירה, מבלי שנקבעו אמות מידה ברורות להפעלת הכוחות העירוניים ולתיאום בינם לבין גורמי הביטחון האחרים הפועלים במרחב.

50. עוד קבע בית המשפט העליון בפרשת מלינובסקי כי אף אם מוסמכת העירייה להקים כוח עירוני חמוש הרי שכספי האגרה צריכים לשמש **אך ורק** את פעולת השמירה המיוחדות הנובעות מסיכול פעולות פח"ע ולא טיפול בפשיעה ונדליזם גניבות רכוש, רכב, פריצות לבתי עסק וכיוצ"ב. בסופו של יום, ומשמצא בית המשפט כי עיריית חולון משתמשת בכספי האגרה למתן שירותים שוטפים, וכן נוכח השיפור שחל במצב הביטחוני, קבע בית המשפט העליון כי חוק העזר לשמירה של חולון יבוטל עד לתום שנת 2010.

51. חרף פסיקתו של בית המשפט העליון לא מצאה לנכון עיריית ראש העין להפסיק את גביית אגרת השמירה ו/או לשנות את שיעורה. כפי שתראה המבקשת להלן, כספי אגרת השמירה משמשים בידי המשיבה בניגוד לקביעתו של בית המשפט העליון לצורך מימון פעולות שאין בינן לבין מניעת פעילות פח"ע ולא כלום.

52. עיריית ראש העין משתמשת בכספי האגרה לצורך מימון פעולות ושירותים שלא הותרו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. הדבר עולה הן מהוראות חוק העזר העירוני לעניין הגדרת "שירותי שמירה ובטחון" והן מהפרסומים הרבים באתר האינטרנט של העירייה, מהן עולה כי כספי אגרת השמירה משמשים למימון פעילות למניעת **פשעים ועבירות רכוש** ופעילויות נוספות ובכלל זה:

- מניעת גניבת מכוניות;
- מניעת פריצות לבתים;
- מניעת פריצות לבתי עסק;
- מניעת ונדליזם בגנים הציבוריים ברחבי העיר;
- מניעת ונדליזם בבתי הספר ושמירת הסדר הציבורי;
- התקנת גדרות;
- התקנת תאורה;
- התקנת שילוט;

53. המבקשת תטען כי פעולות אלו קשורות כולן ללא יוצא מן הכלל לשמירת הסדר הציבורי ומניעת עבירות רכוש. פעולות אלו יש לממן מכספי הארנונה וכן מתקציבה של משטרת ישראל ובוודאי שאין בינן לבין המטרות והתכליות העומדות בבסיס ההנחיות של משרד הפנים- מניעת פעולות חבלניות עוינות- דבר וחצי דבר!

### **נוכח השיפור במצב הביטחוני אין עוד הצדקה להמשך גביית אגרת השמירה**

54. המבקשת תטען כי אף אם הייתה בעבר ברחוק הייתה הצדקה להפעלת מערך אבטחה ייחודי לאור המצב הביטחוני הקשה ששרר אז בארץ, הרי כיום המצב הביטחוני השתפר לאין ערוך, ואין עוד כל הצדקה להשתת אגרת שמירה על הציבור לצורך מימון אבטחה כנגד פעולות פח"ע.

55. דדוק! מלכתחילה וכעולה מהנחיות משרד הפנים הצידוק להטלת אגרת שמירה נבעה מהמצב הביטחוני החריג והקשה ששרר בארץ בשנים 2000-2004 ובהתאם יועדה האגרה לסיכול ואך ורק לסיכול פעילות חבלנית עוינת.

56. מאז, השתפר המצב הביטחוני בארץ לאין ערוך. רחובותיה של ישראל בטוחים ובוודאי שאין עוד הצדקה להותרתה של אגרת השמירה על כנה.

57. ואכן- מהפרסומים שפורטו לעיל אנו למדים כי כספי אגרת השמירה נותבו הלכה למעשה לשם **התמודדות עם עבירות רכוש** ונדליום ושמירת הסדר הציבורי. מטרות שאין בינן לבין מניעת פעולות פח"ע ולא כלום.

58. יפים לעניין זה דבריו של כבי' השופט רובינשטיין בפרשת מלינובסקי: (עמוד 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,..."**

59. מהאמור לעיל עולה כי עיריית ראש העין, כחלוף המצב הביטחוני הקשה, המשיכה וגבתה שלא כדין אגרת שמירה ממחזיקי נכסים בתחומה וייעדה את כספי האגרה לצורך מימון פעולות שלא הותרו לה מלכתחילה. פעולות אשר נוגדות את הוראות חוק העזר ואת תכליתו.

60. כפי שיפורט להלן, הלכה למעשה מהווה התנהלות העירייה העלאה שלא כדין של תעריפי הארנונה בניגוד לחוקי ההקפאה והנחיות מנכ"ל משרד הפנים.

### **אגרת השמירה מהווה העלאה עקיפה של שיעור הארנונה בניגוד לחוקי ההקפאה**

61. חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002 קבע באופן ברור כי כספי אגרת השמירה לא ישמשו למימון פעולות שמומנו בעבר באמצעות תקציבה השוטף של העירייה:

**" 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."**

62. חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 חידד את ההנחיות וקבע כי כ"הוצאה ביטחונית חריגה" תחשב אך ורק הוצאה שלא מומנה בעבר באמצעות התקציב השוטף של הרשות:

**"ב. "לא תתאפשר המרה של מרכיבים שנכללו בתקציב הרגיל והתבססו על תשלומי הארנונה, על דרך גביית אגרת שמירה בגינם."**

63. בבסיס הדברים עמד רצונו של משרד הפנים למנוע העלאה חריגה בשיעור הארנונה ועקיפה של חוקי ההקפאה שהגבילו את סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה בתחומן ללא קבלת אישור שרי הפנים והאוצר.



64. אלא, שבדיקה מעלה כי כספי אגרת השמירה משמשים בין היתר להפעלתו של **המוקד העירוני** מוקד זה מטפל- כך על פי פרסומי עיריית ראש העין- בקבלת הודעות מתושבים על מפגעים שונים ברחבי העיר, טיפול בתקלות ובנושאים הקשורים בסדר ציבורי במוקדים שונים ועוד.

65. פעולות אלו יש לממן מתקציבה השוטף של העירייה באמצעות כספי הארנונה ולא מכספי אגרת השמירה.

66. הנה כי כן, המשיבה עושה שימוש בכספי אגרת השמירה על מנת לממן פעילויות שוטפות שאין בינן לבין "שמירה" או "אבטחה" דבר וחצי דבר. הלכה למעשה, מהווה אגרת השמירה מס נוסף שמטילה הרשות המקומית בנוסף לארנונה במטרה לממן את הוצאותיה השוטפות.

67. אינדיקציה נוספת לכך שאגרת השמירה מהווה למעשה תוספת לתשלום הארנונה ולא אגרה ייעודית שנועדה לממן פעילות אבטחה בלבד, ניתן ללמוד בין היתר מהוראת סעיף 4 לחוק העזר לראש העין הקובע כי:

" (א) לא הגיע סכום הארנונה הנגבה ממחזיק בשנה פלונית לסכום הארנונה המרבי שנקבע כדין לתשלום באותה שנה לגבי אותו נכס שבחזקתו (להלן- סכום הארנונה המירבי), ישלם אותו מחזיק לעירייה אגרה שנתית בשיעור שנקבע בתוספת השנייה או השלישית, לפי העניין, ובלבד שסכום התשלום שישלם מחזיק לעירייה כארנונה וכאגרה יחד בעד אותו נכס בשנה פלונית, לא יעלה על סכום הארנונה המרבי שנקבע לגבי אותו נכס באותה שנה

(ב) לא נקבע על פי דין סכום מירבי לתשלום ארנונה לגבי אותו נכס שבהחזקת מחזיק בשנה פלונית, ישלם המחזיק לעירייה את האגרה בשיעור שנקבע בתוספת השנייה או השלישית, לפי העניין."

68. הנה כי כן, חוק העזר של ראש העין קושר בין תשלומי הארנונה בהם מחויבים מחזיקי הנכסים בתחומי העיר ראש העין לבין אגרת השמירה, תוך שהוא קובע נוסחה על פיה מקום בו לא הגיע סכום הארנונה הנגבה ממחזיק בשנה פלונית לסכום הארנונה המרבי שנקבע כדין לתשלום באותה שנה לגבי אותו נכס שבחזקתו ישלם אותו מחזיק לעירייה אגרה שנתית בשיעורים שנקבעו בחוק העזר.

69. מסקנת הדברים ברורה- המשיבה משתמשת בכספי אגרת השמירה בניגוד להנחיות משרד הפנים, וכאמצעי לעקיפת המגבלות שנקבעו בחקיקת ההקפאה משך השנים, אשר נועדו להגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות בקביעת שיעורי הארנונה.

## תוקפו של חוק העזר לא הוגבל כנדרש בחוזרי מנכ"ל מ-2004

70. התפיסה העומדת ביסוד הסכמת משרד הפנים לאשר אגרה כאמור, הינה כי המצב הביטחוני ששרר בישראל בשנים 2000-2004 הינו זמני באופן שמצדיק גביית היטל למימון הוצאות הבטחון החריגות בתקופה זו. לפיכך נדרשו הרשויות המקומיות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים לתחום את תוקפו של חוק העזר. ברם, בחוק העזר של ראש העין אין ביטוי לזמניות.

71. יפים לעניין זה דבריו של בית המשפט בפרשת נס ציונה:

" חוק העזר דנן אינו מוגבל בזמן. הוא לא נבחן שוב מאז התקבל בשנת 2001. אני סבורה כי מפסק הדין מלינובסקי עולה כי היה על העירייה להגביל את חוק העזר בזמן, ועל כל פנים לבחון אותו מדי פעם, כדי לקבוע אם יש מקום להאריכו, והאם הטעמים שהצדיקו את הטלתו, עדיין תקפים (ומפסק הדין עולה כי הם ככול הנראה כבר אינם תקפים). לו העירייה היתה פועלת באופן זה, הרי היא היתה עושה כן גם לאחר שחוזרי המנכ"ל השונים נכנסו לתוקף, והיה עליה לבחון את חוק העזר גם לאורם של החוזרים. יחד עם זאת, מסקנה זאת אינה משפיעה על האמור לעיל, משום שכפי שהובהר בפס"ד מלינובסקי, חוזרי המנכ"ל לוקים בחסר, ואין בהם הנחיות נאותות ביחס לאופן ההפעלה של סירת השמירה המיוחדת."

72. זאת ועוד, אף אם הייתה בעבר ברחוק הצדקה להפעלת מערך אבטחה ייחודי לאור המצב הביטחוני הקשה ששרר אז בארץ, הרי כיום המצב הביטחוני השתפר לאין ערוך ואין עוד כל הצדקה להשתת אגרת שמירה על הציבור לצורך מימון אבטחה כנגד פעולות פח"ע. לכך יש להוסיף כפי שצוין לעיל כי קיים ספק רב בדבר עצם סמכותה של העירייה להפעיל כוח אבטחה חמוש למניעת פעולות פח"ע.

73. הנה כי כן, אנו נוכחים לדעת כי לדרישת הזמניות שהופיעה בחוזר מנכ"ל היה הגיון רב, שכן כיום – כך לפחות עולה מפרסומי העירייה – מנותבים כספי אגרת השמירה רובם ככולם לשם התמודדות עם פשיעה ועבירות רכוש ולא לשם התמודדות עם פעילות חבלנית עוינת.

## המשיבה לא הקימה קרן ייעודית לצורך הפקדת כספי האגרה

74. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 נקבע כי על הרשות להפקיד את כספי ההיטל בקרן ייעודית שתנוהל בחשבון בנק נפרד ואשר שתשמש אך ורק למימון הוצאות השמירה. תכליתה של ההנחיה הינה לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח כי ישמשו אך ורק למטרה לשמה נועדו:

"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 שכל ההכנסות יופקדו אליו ושהכספים ינוהלו במסגרתו, על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספי ההיטל."

75. בדיקה של חוק העזר לשמירה מגלה כי סעיף מעין זה כלל לא נכלל בחוק. אומנם, מועצת העיר ראש העין התקינה את חוק העזר בשנת 2002, טרם מתן ההנחיה הנ"ל. ברם, ניתן לצפות כי משך השנים שחלפו מאז ניתנה ההנחיה תפעל המשיבה לתיקון חוק העזר ולהתאמתו להנחיות משרד הפנים.

76. למותר לציין, כי מבקר המדינה עמד על כך בדו"ח שפרסם בשנת 2005 וקבע כי הרשות המקומית מחויבת לפתוח חשבון בנק נפרד במסגרתו ינוהלו ויפקדו 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 בחוזר מנכ"ל מ-2004, הקובע כי כספי אגרת השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק למטרה שלשמה נועדו, ולא ישמשו לצרכים אחרים או לכיסוי גירעונות."

77. למותר לציין כי רישומם של התקבולים בסעיף תקציבי נפרד-כפי שעושה המשיבה- אינו עונה לדרישות שנקבעו בהוראות משרד הפנים, ואין בו כדי להבטיח כי הכספים שנגבו לא ישמשו לכיסוי גירעונות או לכיסוי צרכים אחרים של הרשות.

78. המבקשת תטען כי הלכה למעשה כספי אגרת השמירה שגובה המשיבה אינם מופקדים בקרן ייעודית בחשבון בנק נפרד, ולפיכך לא ניתן לפקח ולבקר על השימוש שעושה המשיבה בכספי אגרת השמירה.

### **תעריפי אגרת השמירה הוצמדו למדד המחירים לצרכן בניגוד להנחיות משרד הפנים**

79. כפי שפורט לעיל בהרחבה, ההיתר שניתן לרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר לשמירה בתחומן נעשה תחת ההנחה כי חוקי העזר באים לתת מענה למצב זמני בלבד ולצורך מימון הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות ממנו.

80. לפיכך דרש משרד הפנים מהרשויות להגביל את תקופת תוקפו של חוק העזר ובהתאם לבחון האם יש הצדקה להצמיד את התעריפים הנקובים בו למדד.

81. בהתאם, סעיף 8 להנחיות משרד הפנים נקבע:

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

82. חרף הנחיית משרד הפנים, העירייה קבעה בסעיף 6 לחוק העזר לשמירה הוראות הצמדה למדד:

"סכומי האגרה הנקובים בתוספת השניה והשלישית יעודכנו ב-1 בכל חודש שלאחר תחילתו של חוק עזר זה) להלן-יום העדכון), לפי שיעור שינוי המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון שקדם לו."

83. וזאת יש לומר, הצמדת תעריפי האגרה למדד מעידים כאלך עדים כי המשיבה לא ראתה בגביית אגרת השמירה כעניין זמני שיש בו בכדי לתת מענה להוצאות ביטחוניות חריגות. למעשה, וכפי שתואר לעיל בהרחבה, ייעדה הרשות מקומית מלכתחילה חלק מכספי האגרה, אם לא את מרביתם, לשם מימון פעילות קבועה ומתמשכת שתכליתה סיכול אלימות ומניעת עבירות רכוש ולכן קבעה בחוק העזר כי תעריפי האגרה יוצמדו למדד.

### המשיבה לא עדכנה את תעריפי חוק העזר שכללו מלכתחילה מרכיבי השקעה חד

#### פעמיים

84. בהתאם להגדרת "שירותי שמירה ובטחון" בסעיף 1 לחוק העזר נועדה אגרת השמירה לממן הוצאות חד פעמיות כגון גדרות, שילוט, מחסומים והתקנת אמצעי בטחון אחרים. נמצא כי תעריף חוק העזר כלל גם את עלות רכישת והקמת מרכיבי השקעה החד פעמיים.

85. בנסיבות אלו, ומקום בו חלק מהתעריפים שנקבעו בחוק העזר נועדו לממן השקעות חד פעמיות במרכיבי בטחון, היה על הרשות המקומית לעדכן את תעריפי חוק העזר ולהפחיתם בהתאם.

86. בנוסף ניתן להניח כי במהלך 9 השנים שחלפו מאז הותקן חוק העזר לשמירה, גדל באופן ניכר מספר הנכסים בתחומי העיר המשלמים לעירייה אגרת שמירה מכוח חוק העזר. לגידול הרב במספרם של הנכסים עשויה להיות השלכה מכרעת על גובה תעריף האגרה וראוי היה כי הרשות המקומית תבחן מעת לעת את תעריפי האגרה ותאימם לגידול במספר הנכסים בתחומי העיר.

87. ברם, המשיבה לא עדכנה את תעריפי חוק העזר כנדרש, והמשיכה לגבות את תעריפי האגרה שנקבעו בשנת 2002- תעריפים שאינם רלוונטיים עוד.

## תעריפי חוק העזר בתוספת השלישית לחוק העזר נקבעו בניגוד להנחיות משרד

### הפנים

88. בהתאם להנחיות משרד הפנים בחוזר מנכ"ל משנת 2004, בעת קביעת תעריפי אגרת השמירה לשימושים מסחריים יש לקבוע את היטל לפי שטח הנכס בלבד. בהתאם להנחיות משרד הפנים "לא ניתן לקבוע תעריף לפי סוג הנכס בהתעלם משטחו, לאור הפערים הקיימים בין שטחיהם של עסקים שונים וכנובע מכך, העדר קשר ישיר בין סוג הנכס לבין צרכי אבטחתו" ( סעיף 11 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004)

89. ברם, בתוספת השלישית לחוק העזר לשמירה של ראש העין נקבע תעריף אחיד ליחידת דיור או בית עסק בסכום של 15 ₪ ללא כל תלות בשטחו של הנכס.

90. אומנם, חוק העזר הותקן לפני הוצאות של חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ברם אין הדבר פוטר את המשיבה מלפעול להתאמת חוק העזר להוראות וההנחיות שניתנו ע"י משרד הפנים. בפועל המשיבה בחרה להמשיך ולגבות את אגרת השמירה מבעלי עסקים בתחומה לפי תעריף קבוע ולא פעלה לתקן את העריף האגרה בחוק העזר כך שיחושב לפי יחידת מ"ר כפי שנקבע בהנחיות משרד הפנים.

### העילות המשפטיות

#### דיני עשיית עושר ולא במשפט

91. המשיבה חייבת להשיב לקבוצה את כל כספי אגרת השמירה שנגבו ביתר ושלא כדין מכוח סעיף 1(א) לחוק חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979. חוק זה מסדיר את חובת ההשבה, והוא חל גם ביחסים שבין אזרח לרשות המקומית, כאשר אין הוראה מיוחדת לעניין הנדון בחוק אחר, ואין הסכם אחר בין הצדדים. וזו לשון סעיף 1 לחוק עשיית עושר:

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 הזכייה, ואם ההשבה בעניין בלתי אפשרית או בלתי סבירה- לשלם לו את שוויה.

ב. אחת היא אם באה הזכייה מפעולת הזוכה, מפעולת המזכה או בדרך אחרת.

92. חובת הרשויות להשיב את הכספים שנגבו על ידה ביתר הינה בגדר חובה עקרונית, יסודית ואף מצפונית- מוסרית. המבקשת תטען כי על המשיבה להשיב כספים אשר נגבו ביתר בכל תנאי, גם במקרים בהם לא נעשה ניסיון לתקוף את החיוב לפני שהוגשה תביעה להשבת הכספים, ואף

כאשר מדובר בתשלום מרצון, ולעניין זה יפים דבריו של פרופ' ד. פרידמן בספרו "דיני עשיית עושר ולא במשפט", מהדורה שנייה, כרך ב', בעמ' 636 בפרק המתייחס להשבת תשלומי המס;

"גם עובדה, כשלעצמה, כשהטעות נוגעת למספר רב של בני אדם, איננה צריכה לשמש מכשול להשבה. מדובר בגביית כספים שלא כדין, שנעשתה ע"י רשות ציבורית, המצווה להקפיד על רמת התנהגות גבוהה ועל כך שגביית המס תעשה בצורה הוגנת ונאותה... שלילת זכות ההשבה במקרי תשלום מס שאיננו מגיע, משמעותה שמוטל על האזרח לבדוק כל דרישת תשלום המופנית אליו מצד השלטון. בדיקה כזו עשויה לחייב קבלת ייעוץ משפטי ובמקרים רבים תהיה כרוכה בהוצאות. ספק אם ניתן להצדיק מדיניות משפטית הקובעת עיקרון זה. נראה שגם מנקודת ראותן של הרשויות יש לחתור למצב שבו יחוש האזרח שהשלטון נוהג עימו ביושר, בידעו שאם יתברר כי נפלה טעות יחזר לו כספו".

93. המבקשת תטען כי יש להשיב לכל הקבוצה את הכספים מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט, הרי כבר נאמר:

"דיני עשיית עושר ולא במשפט מייסדים עצמם על עקרונות הצדק והיושר הטבעי. הרוח המנשבת בהם היא תחושת המצפון והיושר המורה אותנו כי יש למנוע התעשרות לא מוצדקת של ראובן על חשבוננו של שמעון. ומכוח תחושת צדק עמוקה זו נקבעה חובת השבה בדין... אם תדרוש הרשות מן היחיד תמורה עבור השירות - או, לפי העניין, תמורה למעלה מן הקבוע בחוק - יחייב בית-משפט את הרשות להשיב ליחיד את התמורה ששולמה או את תמורה העודפת על התמורה הקבועה בחוק...". (ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ (טרם פורסם)).

94. וכך, כשם שהדוקטרינה אשר נוצקה בחוק עשיית עושר אוצלת במישרין על חובת ההשבה שנקבעה בחוק ספציפי פלוני, כך משפיעים המשפט הציבורי ועקרונות המשטר על תחומי פרישתו של חוק עשיית עושר. השוו: בג"ץ 1000/92 בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול, פ"ד מח (2) 221, 246-248; בג"ץ 3991/92 המועצה המקומית אבו סנאן נ' שר החינוך, פ"ד מז (3) 234, 238.

95. יצוין כי המשיבה לא תוכל להבנות מהפטור שנקבע בסעיף 2 לחוק עשיית עושר, נוכח הכשלים החמורים שתוארו לעיל בפעולת המשיבה והעדר החוקיות המובהק שבפעולותיה. זאת ועוד,

קביעת חובת השבה בנסיבות דנן יש בה משום חיזוק אמון הציבור ברשויות השלטון וברשויות החוק, המהווה כשלעצמו שיקול חשוב בקביעת חובת השבה של רשות ציבורית.

96. לפיכך, ולאור המקובץ לעיל, אין מנוס מלקבוע כי על המשיבה להשיב למבקשת וליתרת חברי הקבוצה את הסכום ששולם ביתר בצירוף הפרשי ריבית והצמדה, כאמור בחוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תשי"ם-1980, לכל הפחות החל משנת 2009.

### עילות תביעה מכוח פקודת הנזיקין

97. המבקשת תטען כי מעשיה ומחדליה של המשיבה מהווים עוולות כהגדרתן בפקודת הנזיקין (נוסח חדש) ובין היתר מהווים רשלנות ו/או הפרת חובה חקוקה כהגדרתה בסעיף 63 לפקודת הנזיקין.

98. מעשיה של המשיבה מהווים הפרת חובה חקוקה בין היתר משום שהם חורגים ממסגרת ההסמכה שנקבעה בסעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה וכן עומדים בסתירה לחקיקת ההקפאה אשר אסרה החל משנת 1985 על העלאה עקיפה של תעריפי הארנונה ע"י הרשויות המקומיות. הרשות המקומית עשתה שימוש בכספי האגרה לצורך מימון פעולות שלא הותרו ע"פ הנחיות משרד הפנים ובכך גרמה הלכה למעשה בניגוד לחקיקת ההקפאה להעלאה עקיפה של שעור הארנונה שגבתה מחסרי הקבוצה..

99. התקנת חוק העזר והמשך הגביה מכוחו כמו גם העובדה כי המשיבה לא טרחה לעדכן את חוק העזר או תעריפיו משך השנים ולהתאימו להנחיות משרד הפנים מהווים הפרת חובת הזהירות הקונקרטיט והמושגית המוטלת על רשות מקומית בהיותה נאמן הציבור ואחראית מטעמו על גביית המיסים מציבור תושביה. הפרת חובה הזהירות במקרה דנן מתעצמת לנוכח פס"ד שניתן בפרשת מלינובסקי ובפרשת נס ציונה אשר לאחריהן ראוי היה שהמשיבה תשוב ותבדוק את חוקיות גביית אגרת השמירה ממחזיקי נכסים בתחומה.

### עילת השבה מדיני חובת תום הלב ומתחום המשפט המנהלי

100. על המשיבה בהיותה רשות שלטונית אשר הוסמכה בחוק להטיל ולגבות תשלומי חובה, מוטלת חובה מוגברת לנהוג בהגינות בשקיפות ובתום לב כלפי הציבור. חובה זו נלמדת הן מהוראת סעיף 61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשלי"ג-1973 והן מההלכה הפסוקה שהדגישה את חובת תום הלב וההגינות המחמירים שמוטלת על רשות ציבורית.

101. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט(בדימוס) ברק בבג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל. פ"דלד(3)745-729,746

"המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל... מעמד מיוחד זה מטיל על המדינה את החובה לפעול בסבירות ביושר בטוהר לב ובתום לב. אסור למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או להימצא במצב של ניגוד עניינים. קיצורו לש דבר עליה לפעול בהגינות .

102. ברוח זה נקבעו מפי כב' השופטת דורנר בבג"ץ 4422/92 עפרן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 853,860 הדברים הבאים :

"חובת ההגינות המנהלית- שיסודה במעמדה של הרשות כנאמנה כלפי הציבור- מחמירה יותר מחובת תום הלב הנדרשת מן הפרט. המידה המחמירה חלה בין אם פועלת הרשות בתחום המשפט האזרחי ובין אם פועלת היא בתחום המשפט הציבורי.

103. דברים אלו כווננו כלפי רשויות המדינה, אך יפים הם גם כלפי כל רשות שלטונית אחרת ובכלל זה רשות מקומית הפועלת כנאמן של הציבור.

104. יש לציין כי המשיבה כרשות שלטונית וציבורית מחויבת להשיב את הכספים שגבתה ביתר ושלא כדין ממנה גם במקרים בהם לא נעשה ניסיון לתקוף את החיוב לפני שהוגשה התביעה להשגת הכספים ואף כאשר מדובר בתשלום מרצון. ראה בעניין זה את פסיקתו של השופט קלינג בעניין אישור תובענה ייצוגית ת"א 1690/01 משה רונן נ' מועצת עיריית בת ים. (פורסם במאגר המשפטי-נבו)

### חישוב סכום ההשבה המצרפי

105. מן האמור והמקובץ לעיל עולה כי על המשיבה להשיב לכלל חברי הקבוצה את אגרת השמירה שגבתה מהם ב 24 החודשים שקדמו למועד הגשת התביעה. כפי שצוין בפתח הדברים המבקשת אומדת סכום זה בכ- 6,636,000 ₪.

106. סכום ההשבה זה מבוסס על דוחותיה הכספיים של העירייה לשנת 2008 מהם עולה כי הכנסותיה של המשיבה מאגרת שמירה בשנת 2008 עומדת על סך של 3,318,000 ₪. העתק "דוח ריכוז תקבולים ותשלומים של העירייה לשנת 2008 מצורף לנספח 1 ומסומן באותיות י"ג.



107. בהנחה זהירה כי הכנסותיה השנתיות של המשיבה בשנים 2009=2010 נותרו ללא שינוי (מדובר בהערכה זהירה שכן תעריפי האגרה צמודים למדד המחירים לצרכן וכן יש להניח כי חל גידול בשיעור הנכסים המחויבים באגרת שמירה) הרי שסך הנזק המצרפי שנגרם לחברי הקבוצה ל-24 החודשים שקדמו למועד הגשתה עומד כאמור על 6,636,000 ₪.

### הגשת התובענה כייצוגית:

#### א. הסמכות

108. בקשה זו מוגשת לבית המשפט לעניינים מנהליים בהתאם לסעיף 5 (ב) (2) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

109. הוראת סעיף 5(ב) לחוק התובענות הייצוגיות מורה כי בקשה לאישור תובענה ייצוגית שעניינה השבת סכומים שגבתה הרשות המקומית כמס תוגש לביה"מ לעניינים מנהליים:

**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 המשפט לעניינים מנהליים"**

110. נמצא כי לבית המשפט הנכבד סמכות לדון בתובענה זו כתובענה ייצוגית בהתאם לחוק התובענות הייצוגיות.

#### ב. עילת התביעה

111. סעיף 3 (א) לחוק קובע כי התובענה הייצוגית צריכה להיות מוגשת בכפוף לכך שהתביעה נכללת בתוספת השנייה לחוק. סעיף 11 לתוספת השנייה לחוק קובע כי ניתן להגיש תביעה "כנגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, כאגרה, או תשלום חובה אחר".

112. "רשות" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 הינה:

**"רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכן גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין"**

113. נמצא כי עילת התביעה שעניינה תביעה להשבת כספי אגרה מעיריית ראש העין כשרה להתברר במסגרת של תובענה ייצוגית.

### ג. המבקשת

114. המבקשת נכלל במסגרת סעיף 4 (א) (1) לחוק תובענות ייצוגיות כאדם שיש לו עילה בתביעה המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם בשם אותה קבוצה.
115. המבקשת אף הראתה נזק שנגרם לה כתוצאה מהתנהלות המשיבה כנדרש בסעיף 4 (ב) (1) לחוק.

### ד. גודלה של הקבוצה מצדיק את אישורה כתביעה ייצוגית כנדרש בסעיף 8 לחוק

116. חברי הקבוצה נשוא כתב התביעה הינם הבאים בגדר הקבוצה כשם שדורש סעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות. מדובר הלכה למעשה בכלל מחזיקי הנכסים בתחום העיר ראש העין אשר מחויבים על פי חוק העזר באגרת שמירה.
117. מספרם הגדול של חברי הקבוצה מצדיק הגשת התובענה על דרך הגשת תובענה ייצוגית. למעשה אין כל דרך אחרת לברר את הסוגיה במחלוקת בשל מספרם הגדול של יחידים הקבוצה.
118. המבקשת תדגיש כי בנסיבות הני"ל לכל נישום ונישום בנפרד אין כדאיות לנהל את תביעתו כנגד המשיבה בנפרד ואף אין לכך כל צידוק ברמה הכלכלית, וברי לכל כי לפני הגשת תביעה בוחנים אינטרסים ושיקולים כלכליים. אם נבחן את התועלת הכספית של כל נישום ונישום נמצא כי החיוב באגרת שמירה מגיעה לעשרות שקלים עד מאות שקלים בודדים לשנה וברי כי אין כל כדאיות כלכלית בניהול תביעה בסכומים כל כך זניחים.
119. מאידך גיסא, כאשר מקבצים ומאגדים את כל הנישומים, האינטרס הכלכלי והסכום המצטבר של כל התובענה הייצוגית יחדיו מקבלים נופך שונה לחלוטין. כאן כבר מדובר בסכומים משמעותיים המצדיקים לנהל את ההליך כתובענה ייצוגית. מנגד סביר להניח כי נישום יחיד לא יפתח במערכה משפטית להשבת סכומים זניחים בייחוד מקום בו ניצבת מולו רשות ציבורית גדולה ומכובדת ועתירת אמצעים כדוגמת עיריות ו/או מועצות מקומיות.
120. בספרם של גיל לוטן ואייל רז "תובענות ייצוגיות" בהוצאת תמר תשנ"ו, טוענים המחברים כי השימוש בכלי של תובענות ייצוגיות הולם למצבים בהם נזקו של כל אחד מיחיד הקבוצה קטן מבחינה כלכלית:

" מקרה ראשון בו קיים צורך בהליך ייצוגי הוא, כאשר הנסיבות הופכות הליך דיוני זה להליך היחיד אשר יאפשר לצדדים המעורבים

**להביא את עניינם להתדיינות משפטית. הכוונה היא למצבים בהם נגרם נזק קטן מבחינה כלכלית לכל אחד מחברי קבוצה גדולה של אנשים, בנסיבות המעוררות שאלות משותפות לכולם**

121. המבקשת תטען כי הסכום המדויק אשר נגבה שלא כדין מחברי הקבוצה כתוצאה מהתנהלות המשיבה, ניתן לחישוב פשוט באופן ממוכן עפ"י האינפורמציה אשר נמצאת במחשבי המשיבה וניתן להפיקם ע"י הוצאת דו"ח פשוט או פלט מחשב.

122. לאור האמור לעיל ולאור כל השיקולים הרלוונטיים שפורטו באריכות אין מנוס מלקבוע כי ההליך המתאים והנכון ביותר עבור כלל הנישומים הוא ניהול ההליך כתובענה ייצוגית עפ"י חוק תובענות ייצוגיות.

**ה. התובענה מעלה שאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה**

123. השאלה המשפטית אם לא היחידה שעומדת במחלוקת בתובענה הינה האם המשיבה גבתה שלא כדין את אגרת השמירה מחברי הקבוצה.

124. שאלה זו משותפת הינה מהותית ומשפטית המשותפת לכלל חברי הקבוצה, ולכל החברים בה עילות תביעה זהות ומשותפות כלפי המשיבה.

125. אף מנגנון החיוב שמפעילה המשיבה בחוק העזר הינו אחיד וזהה לכלל חברי הקבוצה, שכן מכל חברי הקבוצה נגבה בהתאם להוראות חוק העזר, סכום קבוע לכל מ"ר של נכס או סכום קבוע ליחידת עסק או יחידת מגורים (בהתאם לאזור) משכך, מובן שאין כל הגיון לנהל עשרות אלפי תביעות המעוררות בדיוק את אותן שאלות משפטיות ועובדתיות.

126. למותר לציין כי בהתאם להלכה הפסוקה אין כל חובה שסכום השבה לכל אחד מיחידה הקבוצה יהיה שווה ובמקום בו כי בית המשפט יקבע כי על הרשות חלה חובת השבה של הכספים שנגבו שלא כדין אזי על המשיבה שבידיה הנתונים הרלוונטיים יהיה לחשבו בפועל. (ראה לעניין זה בש"א(ת"א) **סריגי שלום מלכה בע"מ נ' עיריית תל-אביב יפן**, סעיף 41 לפסק הדין) פורסם במאגר המשפטי (בו)

127. לאור האמור, המבקשת תטען כי התובענה דנן מעוררת כאמור שאלות מהותיות של עובדה ואו משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה. כמו כן קיימת אפשרות, יותר מסבירה, כי השאלות שיעלו במסגרת התובענה יוכרעו לטובת הקבוצה. לכן לאור המקובץ לעיל אין מנוס מלקבוע כי הגשת תובענה ייצוגית הינה הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין.

ו. התובענה הייצוגית היא הדרך היעילה להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין (סעיף 8 לחוק)

128. הסכום שנגבה שלא כדין מכל אחד מחברי הקבוצה הינו קטן יחסית, ולרוב המוחלט של חברי קבוצה אין כל חלופה משפטית מעשית לתבוע את זכויותיו מלבד הדרך של תובענה ייצוגית, בין היתר, משום שהוצאות המשפט עשויות לעלות באופן ניכר על גובה סכום התביעה האישית.

129. מצב בו מספר חברי הקבוצה גדול ומנגד סכום התביעה של כל אחד מיחיד הקבוצה קטן מאוד הינו מקרה מובהק המתאים מעצם טיבו וטבעו לניהול במסגרת של תובענה ייצוגית.

130. העובדה כי במקרה דנן מדובר במספר רב מאוד של תובעים בכוח (שכן למעשה אגרת השמירה נגבית מכלל מחזיקי הנכסים בתחום העיר ראש העין) מחייבת את המסקנה כי התובענה הייצוגית הינה הדרך היעילה ביותר להכריע בסוגיה שבמחלוקת שאם לא כן יוצפו בתי המשפט באלפי תביעות זהות בסוגיה דידן, ועלולות להתקבל פסיקות סותרות:

**"ביסוד התובענה הייצוגית מונחים שני שיקולים מרכזיים האחד הגנה על אינטרס הפרט... השני עניינו אינטרס הציבור... אינטרס ציבורי זה מוגבר לאור היעילות והחיסכון במשאבים של הצדדים ובית המשפט הנלווים לתובענה הייצוגית. כן מושגת אחידות בהחלטות בית המשפט בעניינים דומים, נמנע ריבוי של תביעות."**  
(כ"ב השופט ברק, רע"א 4474/97 רמי טצת נגד אברהם זילברשץ ואח' פ"ד נד(2) 577)

131. הנה כי כן, הגשת תובענה ייצוגית בנסיבות אלו אף תחסוך זמן שיפוטי יקר ומשאבים רבים שיושחטו לריק באם כל אחד מיחיד הקבוצה יאלץ להגיש תובענה נפרדת.

132. בנוסף הפער המובנה הקיים בין האמצעים העומדים לרשותה המשיבה שהינה רשות שלטונית הממומנת ע"י כספי הציבור לבין כל אחד מיחיד הקבוצה, מהווים שיקול נוסף להכרה בתובענה כייצוגית.

133. התובע הבודד רואה מול עיניו אך ורק את נזקו שלו ולכן יהיה נכון להשקיע סכום מוגבל על מנת להשיב את מה שנגבה ממנו שלא כדין. לעומתו, הרשות המקומית רואה נגד עיניה קבוצה גדולה של תובעים פוטנציאליים אשר עשויים לבוא בעקבותיו של התובע הבודד ולכן תהיה מוכנה להשקיע ממון רב על מנת להדוף את התביעה האחת שניצבת לפניה. חוסר האיזון המובנה המתקיים בין השחקנים הפועלים בזירה מהווה אך הוא שיקול נכבד לאישור תובענה ייצוגית שתכליתה בין היתר אכיפת הדין, הרתעה ושמירת שלטון החוק.

134. יפים לעניין זה דבריה של כבי השופטת עדנה ארבל ברע"א 8332/96 שמש נ' רייכרט, פ"ד נה(5) 276, 290 (2001);

"... החברה המזיקה לעומתו, רואה מולה קבוצה גדולה של מזיקים פוטנציאלים אשר יתמרצו להגיש תביעה במידה והתובע הראשון יזכה בתביעתו. במצב זה, תוחלת הנזק הניצבת בפני החברה גבוהה מתוחלת הפיצוי שרואה התובע הבודד, דבר היוצר חוסר סימטריה בתמריצי השקעה של הצדדים, ומביא למידה שונה של השקעה בתביעה. מצב דברים זה עלול להביא לדחיית התביעה אף אם שלא בצדק, וכתוצאה מכך לפיצוי חסר לניזוק ולהרתעת חסר למזיק. מוסד התביעה הייצוגית עשוי אם-כן להביא לפתרון קושי זה (ראו: גיא הלפטק "תיאוריה כלכלית בדבר התועלת החברתית של מכשיר התביעה הייצוגית כאמצעי לאכיפת החוק" משפט ועסקים ג 247, 319-322 (תשס"ה)" (פסקה 3 לפסק דינה של השופטת ארבל)" (ההדגשות אינן במקור)

135. עוד יש להתחשב בהעדר חוקיותה מובהק שפעולת המשיבה ובפגמים הרבים שנפלו בחוק העזר ובהתנהלות המשיבה שהייתה צריכה לחדול מהמשך גביית אגרת השמירה מייד עם מתן פסק הדין בפרשת מלינובסקי.

## ז. סיכויי הצלחת התביעה

136. המבקשת סבור כי סיכויי הצלחה במקרה זה טובים מאד; בית המשפט בפסק דינו בפרשת נס ציונה קובע בסופו של יום כי מקום בו כספי האגרה שימושו למימון פעולות אבטחה שוטפת – כפי המתקיים במקרה דידן – הרי שיש סיכוי סביר כי בקשת המבקשת לאישור התובענה כייצוגית תתקבל:

"סיכומה של נקודה זו – 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."

137. בענייננו אין כל ספק כי כספי האגרה שימשו ומשמשים למימון פעולות אבטחה שוטפות ופעולות נוספות כדוגמת מימון פעולת מוקד עירוני ומניעת עבירות רכוש שאין בין לבין

הוצאות ביטחוניות חריגות והוצאות ביטחוניות בכלל, דבר וחצי דבר, ולפיכך, ישנה אפשרות סבירה כי התובענה תוכרע לטובת הקבוצה.

#### ח. עניינם של חברי הקבוצה ייוצג וינהל בתום לב

138. המבקשת ניזוקה כספית בשל תשלום אגרת השמירה אשר נדרשה לשלם ע"י המשיבה בניגוד לדין, ולפיכך היא מייצגת נאמנה את האינטרס של יתר חברי הקבוצה בשמם מוגשת התובענה. המבקשת הגיש את התובענה נגד המבקשת בתום לב, מתוך כוונה לזכות בה ומתוך רצון להביא את המשיבה לתקן את דרכיה, להשיב את אשר גבתה ביתר ושלא כדין ולהפסיק את גביית אגרת השמירה מציבור תושבי העיר.

#### ט. עניינם של חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת

139. ב"כ המבקשת, עו"ד גליה גרימברג, עוסקת במקצועה כעו"ד למעלה מ-10 שנים ובעלת ניסיון רב בניהול מאות תיקי ארנונה בערכאות השונות, החל מועדות הערר לענייני ארנונה וכלה בבתי המשפט בערכאות השונות.

140. ב"כ המבקשת עו"ד עופר ורד עוסק מזה כ-15 שנים בתחום המיסוי המוניציפאלי. ובמסגרת עיסוקו טיפל בעניינם של מאות נישומים ברחבי הארץ, אל מול הרשויות המקומות ובערכאות המשפטיות השונות.

141. נוכח האמור, באי כוח המבקשת מתמחים בנושא התובענה, והינם כשירים לנהל ולייצג בדרך ראויה והולמת את הקבוצה.

#### גמול למבקשת

142. בהתאם לסעיף 22 לחוק התובענות הייצוגיות מתבקש בית המשפט הנכבד לפסוק למבקשת גמול מיוחד ושכר עידוד בגין טרחתה בהתאם ובכפוף לשיקול דעתו כאמור בסעיף 22 לחוק.

#### שכ"ט עו"ד

143. בית המשפט מתבקש לקבוע כי אם תתקבל התובענה יפסק לב"כ המבקשת שכ"ט בהתאם להוראות סעיף 23 לחוק ובשים לב לפרמטרים הבאים: ההוצאות והמשאבים אשר הושקעו בהליך הכנת התובענה; שווי התובענה עבור כלל חברי הקבוצה לפי הערכת המבקשת בתוספת מע"מ; התנהלות העירייה אשר בחרה להתעלם מהנחיות משרד הפנים, דו"ח מבקר המדינה וההלכה הפסוקה; ופרמטרים נוספים על פי שיקול דעתו של בית המשפט.

## סיכום

144. לאור המקובץ והאמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לאשר את התובענה כתובענה ייצוגית ולהורות כמבוקש ברישא.

145. בקשה זו נתמכת בתצהיר מטעם המבקשת.

146. אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד לאשר את הבקשה כתובענה ייצוגית, להורות ולהצהיר כמפורט ברישא של בקשה זו וכן ולחייב את המשיבה בהוצאות בקשה זו לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כחוק.

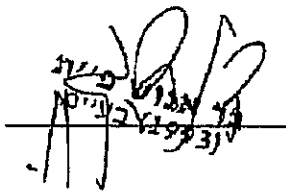
  
-----  
עופר ורד, עו"ד  
ב"כ המבקשת

  
-----  
גליה גרימברג, עו"ד  
ב"כ המבקשת

## תצהיר

אני החתום מטה, מר 3/13 יאן מסי 001021534 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אם לא אעשה כן אחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה בכתב כדלהלן:

1. אני משמש כ"א/פ של חברת בר אנוש פיית 1993 בע"מ המבקשת בתובענה ייצוגית זו.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לתובענה הייצוגית המוגשת בבית משפט לעניינים מנהליים ע"י בר אנוש פיית 1993 בע"מ נ' עיריית ראש העין.
3. האמור בתובענה הייצוגית הינו נכון לפי מיטב ידיעתי ועפ"י מידע שקיבלתי מקועצי הכלכליים והמשפטיים.
4. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכן תוכן תצהירי זה אמת.

  
31/10/2011

## אישור

אני החתום מטה, 11/10/11 עורך דין, מאשר בזאת כי ביום 31/10/2011 אישר מר 11/10/11 נושא תעודת זהות מסי 001021534 את האמור בתצהיר לעיל, לאחר שהוזהרתי לומר את האמת, וכי אם לא יעשה כן יהא צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אישר נכונות הצהרתו דלעיל חתם עליה ואישר חתימתו.

עופר לרד, עו"ד  
מס' רשיון 53762  
11/10/11  
עו"ד