

התובע/ המבקש:

אלי מרגלית ת.ז. 054134069

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

ו/או עו"ד שמואל שטטר

מרח' תובל 22, ומת-גן 52522

טל: 03-5757596 פקס: 03-5758862

-נגד-

הנתבעת/ המשיבה:

מועצה מקומית קדימה צורן

רח' הרצל 1, קדימה צורן 76442

טל: 09-8902924, פקס: 09-456789

מהות התובענה:

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

הסעד המבוקש לתובע הייצוגי: ₪ 946;

הסעד המבוקש לכלל חברי הקבוצה: ₪ 3,400,000;

בקשה לאישור תובענה כייצוגית

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

בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כדלקמן:

1. בהתאם לסעיף 8(א) ועל פי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק התובענות הייצוגיות" או "החוק"), מתבקש בית המשפט הנכבד, לאשר את התובענה המנהלית המצורפת להלן לבקשה זו כנגד המשיבה כתובענה ייצוגית;

• העתק מהתובענה המנהלית מצורף בזאת לבקשה זו ומסומן כנספח 1;

2. לקבוע, כי הקבוצה בשמה מוגשת התובענה הייצוגית ע"י המבקש תכלול את כל המחזיקים בנכס במועצה האזורית קדימה- צורן ורחובות שחויבו על-ידי המועצה בתשלום "אגרת שמירה" מכוח חוק עזר לקדימה (שירותי שמירה), התשנ"ט-1999 (להלן – "חוק עזר לשמירה קדימה") ומכוח חוק עזר לצורן (אגרת שירותי שמירה), התשנ"ט-1999, (להלן – "חוק עזר לשמירה צורן") במהלך השנתיים שקדמו להגשת בקשה זו;

3. לקבוע, כי עילת התובענה היא גביית "אגרת שמירה" ע"י המשיבה בניגוד לדין ולפסיקה, ובסתירה לעקרונות שקבע מנכ"ל משרד הפנים, בעניין אגרת שמירה ברשויות אחרות;

4. לקבוע, כי התובענה שהוגשה על יד המבקשים עומדת בתנאים שקבע המחוקק, בסעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות, והיא מתאימה להידון כתובענה ייצוגית, כפי שיפורט להלן;

5. ליתן הוראות בנוגע לדרך פרסום דבר הגשת התובענה הייצוגית;

6. לקבוע את גמול המבקשים שטרחו בהגשת התובענה וכן לקבוע את שכר טרחת עורך הדין;

הצדדים לתובענה

7. המבקש מחזיק בבית מגורים ברח' הרקפת 1 קדימה, המצוי בתחום שיפוטה המוניציפאלי של המועצה המקומית קדימה-צורן, אשר מזוהה במערכת המחשב של המועצה כמספר חשבון 54134069 (להלן "הנכס");

8. במהלך השנתיים שקדמו להגשת בקשה זו, שילם המבקש למשיבה אגרת שמירה בסך של כ- 946 ₪.

• **אסמכתא לחיובו של המבקש באגרת שמירה מצורף בזאת לנספח 1 ומסומן באות א';**

9. המשיבה, המועצה המקומית קדימה – צורן, היא מועצה מקומית בשרון שנוצרה בשנת 2003 בעקבות החלטה של הכנסת על איחודן של המועצה המקומית קדימה והמועצה המקומית צורן (להלן: "המועצה" ו/או "המשיבה").

10. המשיבה, הינה רשות מקומית הפועלת מכוח פקודת המועצות המקומיות, ומוסמכת עפ"י חוק להטיל מיסים ותשלומי חובה אחרים;

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

תמצית טענות המבקשים

12. עניינה של תובענה זו היא אגרת שמירה שהטילה המשיבה על המבקש במהלך 24 החודשים הקודמים ליום הגשת תובענה זו;

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

14. להלן תמצית טענות המבקש:

14.1. לאור ההידרדרות המצב הביטחוני החל משנת 2000, הוסכם ע"י משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני, באמצעות היטל שמירה (ראה גם בג"צ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, נבו (29.12.09)).

14.2. אולם, המשיבה גובה האגרה, עבור הוצאותיה השוטפות שאינן נוגעות כלל למצב הביטחוני, באופן שהטלתו וגבייתו מהווים למעשה העלאת שיעורי הארנונה תוך עקיפת המגבלות שנקבעו לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים ובניגוד להנחיות ברורות של מנכ"ל משרד הפנים;

14.3. יתרה מכך, כפי שידוע לכל, המועצה המקומית קדימה - צורן, ומעולם לא סבלה מפיגועי התאבדות וממעשי חבלה, תודה לאל – ועל כן אין ולא הייתה כל הצדקה להשית את הוצאות אגרת השמירה על התושבים;

14.4. יודגש, אף המועצה אינה מתימרת לטעון אחרת, ואגרת השמירה נועדה לתת מענה לאירועי אלימות, ונדליזם, אבטחת מוסדות חינוך, ומעשי פריצות - כל זאת, ללא כל קשר לשמירה על ביטחון תושבים מאירועי פח"ע!

- 14.5. המבקש יטען, כי ההוצאות לשמן גובה המועצה אגרת שמירה, נכללו ותוקצבו בעבר במסגרת תקציבה השוטף של העירייה והתבססו ככל הנראה על תשלומי הארנונה; על כן, בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הפנים המרתן של הוצאות אלה וגבייתן באמצעות היטל השמירה – נעשתה שלא כדין;
- 14.6. המבקש יטען, כי הוראות חוק העזר לשמירה קדימה, אינן תואמות את הוראות חוזר המנכ"ל בקובען מפורשות כי הם נועדו לשם "שמירת החיים והרכוש".
- 14.7. המבקש יטען, כי בניגוד להוראות משרד הפנים, לא נכללו בחוקי העזר הוראות שכספי האגרה יופקדו בקרן יעודית כנדרש בחוזר המנכ"ל;
- 14.8. המבקש יטען, כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, המשיבה קבעה בחוק העזר מנגנון הצמדה למדד;
- 14.9. המבקש יטען, כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, תוקפם של חוקי העזר לא הוגבל בטווח זמן, והתעריף בהם לא נבדק מאז חוקי חוקי העזר לפני למעלה מעשור.
- 14.10. המבקש יטען, כי בניגוד להוראות משרד הפנים חוקי העזר לשמירה בקדימה וצורן, קובעים אגרה בסכום אחיד ולפעמים אפילו זול יותר, למגורים ולעסקים בלא התחשבות בשטח הנכסים, בסוג הנכסים, מהותם והשימוש בהם.
- 14.11. זאת ועוד, חרף שהמועצות המקומיות קדימה וצורן התאחדו בשנת 2003, עד ליום זה ממשיכה המועצה לגבות ללא כל הצדק אגרת שמירה בסכום שונה מתושבי קדימה ומתושבי צורן.
15. לאור כל הפגמים שפורטו לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש, להורות למשיבה לחדול מגביית אגרות השמירה, ולהשיב למבקש ולכלל חברי הקבוצה את כל הכספים שגבתה בניגוד לדין;

הסמכות החוקית לגביית אגרות

16. הלכה ידועה היא, כי הרשויות המקומיות הן גופים שהוקמו על פי חוק, והן מחויבות לפעול אך ורק במסגרת הסמכויות שהוענקו להן בחוק: "רשות ציבורית אינה רשאית להטיל היטלי חובה על האזרח והתושב - ובהיטלי חובה כוללים אנו כל תשלומי חובה למיניהם, לרבות מיסים, אגרות וכיוצא באלה - אלא בחוק או על פי" (רע"א 9813/03 מדינת ישראל-משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון - השופטת חיות).
17. עיקרון זה נלמד, בין היתר, מהוראת סעיף 1(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, על פיה "מיסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו אלא בחוק או על פי; הוא הדין לגבי אגרות". הוראה זו חלה גם על אגרות שמטילות רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה.
18. סעיפים 22-22א' לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) מסמיכים את המועצה להתקין חוקי עזר, ומחילים עליה הוראת סע' 251 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

ההבחנה בין "מס" ל"אגרה" ול"מחיר"

19. בזיני המסים מקובלת ההבחנה בין שלושה סוגים של חיובים כספיים: "מס", "אגרה" ו"מחיר". לפי הפסיקה יש מדרג שבקצהו האחד ה"מס" ובקצהו האחר ה"מחיר", ובין שני הקצוות הללו נמצאת

ה"אגרה" (רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד (2) 16, עמ' 24-25 – להלן: עניין עיריית חיפה).

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

21. **אגרה:** תשלום אגרה יכול שיהא תשלום כפוי ויכול שיהא תשלום מרצון, והדבר תלוי באופייה של האגרה. אגרה היא תשלום חובה המוטל בכפייה או מרצון ומשולם תמורת מצוץ או שירות. כלומר בין החיוב ובין השירות שלמימונו הוטלה האגרה, ואפשר שהתמורה תהיה עקיפה.

22. **מחיר:** מחיר הוא הסכום שנקבע לצדדים בעסקה חופשית על בסיס משא ומתן בין קונה מרצון למוכר מרצון בעבור רכישת שירות או מצוץ הניתן בתנאי שוק חופשי. שיעורו של המחיר אמור להתאים ישירות לתמורה המתקבלת מתשלומו.

ארנונה – הגדרה, מטרת ותכלית

23. ארנונה מוטלת על בניינים ועל קרקעות שבתחום העירייה, ומחושבת לפי יחידת שטח על פי סוג הנכס, על פי השימוש שנעשה בו ועל פי מקומו. חובת תשלום הארנונה חלה על המחזיק בנכס. הארנונה היא המס העיקרי שגובות רשויות מקומיות לכיסוי הוצאותיהן, והיא אף המקור העיקרי להכנסותיהן העצמיות. **בדיני המסים הארנונה מסווגת כ"מס".**

24. לפי פסיקת בית המשפט העליון (ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק, פ"ד נה (1) 156, עמ' 164) –

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

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

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

הוראות חוק בדבר הקפאת שיעורי הארנונה ועקיפתן באמצעות אגרות שונות

27. החל משנת הכספים 1986 הוגבל כוחן של הרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה ולשנות את שיעוריה מעבר לשיעור שנתי מסוים שנקבע בחוק, ללא אישורם של שר הפנים ושר האוצר. כך,

בחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, נקבעה לכל הרשויות המקומיות תוספת מרבית לשיעורי הארנונה לשנת המס 1986.

28. שיעורי הארנונה נקבעו על בסיס השיעורים שהוטלו בכל רשות מקומית בשנת 1985. על פי חוקי ההסדרים והתקנות שהותקנו מכוחם נקבעים בין היתר השיעורים המרביים להעלאת הארנונה. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הוסמכו שר הפנים ושר האוצר לקבוע בתקנות סכומים מרביים וסכומים מזעריים של ארנונה לכל אחד מסוגי הנכסים.

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

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

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

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

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

כללי - הרקע להטלת אגרת השמירה

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

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

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

35. לפי הנאמר בחוזר מ-2002, האגרה מיועדת למימון מרכיבי שמירה וביטחון מיוחדים שלא נכללו בעבר בתקציבה הרגיל של הרשות המקומית ושאנם ממומנים ממקורות כספיים מחוץ לרשות המקומית, כגון: שמירה בבתי ספר שאותה מממנים גם משרד החינוך והסוכנות היהודית או הוצאות שכר ופעולות של מחלקת הביטחון אשר תוקצבו בעבר במסגרת התקציב הרגיל ומומגו מכספי הארנונה.

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

37. נקבע עוד כי לא יוכרו עלויות אבטחה צמודה למתקנים עסקיים, למוסדות חינוך ולמוסדות ציבור, רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה ומרכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית.

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

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

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

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

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

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

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

- העמודים הרלוונטיים של דו"ח מבקר המדינה מצורפים לנספח 1 ומסומנים באות ד';

אגרת השמירה בקדימה - צורן - פגמים מהותיים בחיוב

44. חוק העזר לשמירה קדימה אושר ביום 29 ביולי 1999 ופורסם ביום 23 אוגוסט 1999, בק"ת -תש"מ 661 ; חוק העזר לשמירה צורן אושר ביום 25 במרס 2002 ופורסם ביום 24 ליוני 2020 , ק"ת - חש"מ - 654 ;

- עותק חוקי העזר מצורפים לנספח 1 ומסומנים באות ה' - 1 - 2 ;

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

אגרת השמירה בקדימה-צורן אינה מיועדת לתכלית שהותרה על ידי משרד הפנים

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

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

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

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

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

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

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

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

49. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כן שאישר את חוקי העזר בנוסחם הנתון אף על פי שמטרת אבטחת הרכוש אינה תואמת אמות המידה שקבע לאישור האגרה¹ –

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

50. המבקש בחן את השימוש שהנעשה בכספי האגרה הנגבים - ”ע”פ פרסומים שהופצו ע”י חברי המועצה - ומצאה כי אכן, כספי ההיטל אינם מיועדים בלבד! למטרה ולתכלית שהגדיר משרד הפנים - שמירה מפני פח”ע - פעולה חבלנית עוינת;

51. לדוגמא, בפרוורם “תפוז” של המועצה, שם מפרסמת המועצה וחבריה, בין היתר הודעות ושמיות, נרשמה הודעה- מטעם מר שביט מס - חבר מליאת המועצה, הודעה אשר לא מותירה מקום לספק באשר לייעוד והשימוש הנעשה בכספי אגרת השמירה:

”תושבי קדימה היקרים, עקב המצב שנוצר בקדימה המשטרה עושה כל שבאפשרותה על מנת להיערך בהתאם. מדי לילה מוצבת ניידת או יותר בישוב אשר מבצעת במהלך כל הלילה פעילות יחד עם סיירי הביטחון על מנת למנוע ואף לתפוס את הפורצים...”

• עותק ההודעה מצורף לנספח 1 ומסומן באות ו’;

52. מתוכן ההודעה עולה באופן מפורש, כי השימוש העיקרי (אם לא הבלעדי) הנעשה באגרת השמירה הוא למניעת עבירות פליליות - עבירות פ.ע.ר. [פשיעה עבריינית: גניבות כלי רכב, התפרצויות לדירה ובתי עסק] - ללא כל קשר לפעילות חבלניות:

53. זאת ועוד, חוק העזר שמירה בקדימה, קובע בפירוש בסע’ 2 שכותרתו: ”הפעלת שירותי שמירה ומימנם” כי ”המועצה רשאית להפעיל שירותי שמירה לשם הגברת הביטחון ושמירת החיים והרכוש בתחומה”

54. המבקש יטען, כי לאור המפורט לעיל, אין ספק כי מטרתה של אגרת השמירה שגובה המועצה מתושבי קדימה צורן, היינה אבטחת רכוש ושמירת הסדר הציבורי, מטרת אשר אמורות להיות ממומנות ע”י כספי הארנונה ומשטרת ישראל; ובוודאי שאין בינן לבין המטרה הברורה והחד משמעית שנקבעה בהנחיות משרד הפנים - מניעת פעולות חבלניות ופח”ע - דבר ולא חצי דבר;

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

¹ למען הסדר הטוב, המבקשת תבקשנה להזגיש, כי צירופו של דו”ח מבקר המדינה בנסיבות אילו איננו עומד בסתירה להוראות סעיף 30 לחוק מבקר המדינה ותכליתו; המשיבה, עיריית ראש העין, לא נמנתה בין המבקרים בדו”ח וממילא לא נדרשה להשתתף בהליך מסירת המידע לצורך גיבוש וערכת דו”ח, כך שאין בהצגתו בהליך דנא משום פגיעה במוסד מבקר המדינה וסיכול דו”חות עתידיים; יחד עם זאת, ולמעלה מן הנדרש, המבקשת מצאה לנכון לצרף את הדו”ח, זאת על מנת להזגיש את חומרת התנהלותה של העירייה - שכן חוקה על העירייה שהדו”ח וההנחיות שעלו ידועים לה ולמרות זאת בחרה להתעלם מהן ולא לתקן את חוק העזר;

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

מנגד, למעשה, הרוב המוחלט של פעילות הסיירת עניינו לאמיתו סדר ציבורי. כזכור, הנתונים שהוצגו למשרד הפנים עובר לאישור החוק בשנת 2006 מעלים כי 80% מפעילות הסיירת לא היתה קשורה לענייני ביטחון. פער כזה, עם שלמרבח הצער אינו נדיר במציאות הישראלית ולעתים ניתנים לו כינויים, ראוי שלא יתקיים, והרשויות לא ימשיכו בלוליינות. אודה, התמונה אינה חד ערכית לחלוטין; גם לעצם הפגנת הנוכחות עשויה להיות תרומה בטחונית, אך מטבע הדברים (ושוב תודה לאל) אירועי טרור נדירים לעת הזאת משמעותית מאירועי סדר ציבורי. סבורני איפוא כי למעשה ניתן היה לקרוא לסיירת "סיירת סדר ציבורי", ולהניח כי בהתגלע אירוע חבלני - היא לא תימנע מפעולה, כמצוות פיקוח הנפש. אילו כך היתה מוגדרת הסיירת, ספק אם ניתן היה לממנה באמצעות היטל מיוחד."

56. אשר על כן, משהמטרות לשמן נגבה היטל השמירה - עומדות בסתירה מוחלטת למטרות שאישר משרד הפנים, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע גביית היטל השמירה מכוח חוק העזר נעשה בניגוד לדין ובחוסר סמכות ועל כן בטל מעיקרו;

57. המבקשת תבקש לשמור על זכותה להרחיב טענותיה בעניין זה, לאחר שתקבל לידה את המסמכים הבאים: תחשיב היטל שמירה לקדימה ולצורן שהוגש לאישור משרד הפנים ואושר על ידו; ישיבות המועצה בהם אושרו חוקי העזר, דוחות הכספים של המועצה בשנים 2003-2001, דוחות הביקורות של מבקר המועצה לשנים 2003-2011.

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

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

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

60. קדימה - צורן, תודה לאל יש לומר, לא סבלה ולבטח שכעת איננה סובלת מפעילויות חבלניות עוינות כלפיה; ודוק, המועצה סובלת ככל הנראה מפעילות עבריינית-פלילית (כגון פריצה לבתים או למכוניות ומעשי ונדליזם ואלימות), מצד ישובים הסמוכים אליה; אולם, כפי שפורט בהרחבה לעיל, הנחיות משרד הפנים אוסרות באופן מפורש היטל שמירה על מנת למנוע פעילות עבריינית-פלילית מסוג זה;

61. מכאן שאין ולא הייתה הצדקה, לאשר חוק עזר האמור לממן סיכול פעילות חבלנית, אשר כאמור לא מתרחשת, במועצה - תודה לאל;

62. ודוק, גם אם נאמר כי בעת אישור חוקי העזר, בשנים 1999 ו- 2002, היו הישובים קדימה צורן מאוימת ע"י פעילויות חבלניות (דבר המוכחש מכל וכול), הרי שאין חולק כי זמנים אלה חלפו ואינם רלוונטים בשנת 2011;

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

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

64. זה המקום לציין ולהדגיש, כי ערים אחרות שסבלו ממעשי טרור קשים, ואשר חלקן קרובות מאוד למשיב גיאורגרפית – דוגמת נתניה, חיפה ותל אביב – בחרו שלא לחוקק חוק עזר שכזה;

65. כאמור בנסיבות דומות, בית המשפט העליון, בעניין מלונבסקי, ביטל את חוק העזר;

66. מהאמור לעיל יוצא, כי המשיבה, ניצלה באופן ציני ובלתי חוקי את המצב הביטחוני, אשר חלף זה מכבר, כדי להביא להעלאת תעריפי הארנונה בניגוד מוחלט להוראות החוק והנחיות מנכ"ל משרד הפנים ולגבות חיובים שלא מכוח הדין;

המועצה אינה מנהלת את כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית

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

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

68. יצוין, כי מבקר המדינה עמד על עניין זה, בדו"ח שפרסם בשנת 2005, והדגיש, כי לא די בסעיף נפרד בתקציב, אלא, שהרשות מחויבת לפתוח חשבון בנק נפרד ובו להפקיד ולנהל את כספי האגרה:

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

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

69. בניגוד להוראות משרד הפנים, המשיבה לא חוקקה סעיף המורה לה להפקיד את כספי ההיטל בקרן ייעודית וממילא שאיננה עושה כן;

70. ודוק, אי מילוי אחר הנחיות אלה של משרד הפנים, איננו הפרה של הוראה פרוצדוראלית בלבד. אי הפקדת כספי ההיטל בחשבון נפרד, שולל את האפשרות לפקח על הנעשה בכספים ולמעשה נותן לעירייה את החופש להשתמש בכספי ההיטל למטרות שאינן בינן לבין המטרות שאושרו ע"י משרד הפנים דבר וחצי דבר;

71. לשם השלמת בירור טענותיה, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות לעירייה להעביר לידי המבקשת דוחות מבקר המועצה לשנים 2003-20011.

חוק העזר אינו תחום לטווח זמן מוגבל

72. בהתאם להנחיות משרד הפנים, על המשיבה לתחום את תוקף חוק העזר ולבחון את נחיצותו מעת לעת, בהתאם לשינויים שחלים במצב הביטחוני:

"תוקף חוקי העזר: התפיסה העומדת ביסוד הסכמת משרד הפנים לאשר היטל כאמור הינה כי המצב הביטחוני הקיים הינו זמני באופן שמצדיק גביית היטל למימון הוצאות חריגות בתקופה זו. זמניות המצב והצורך בהתאמת צרכי האבטחה בהתאם לשינויים מעת לעת במצב הביטחוני, מחייבים שינויים תכופים בצרכים ובהוצאות הנגזרות מהם. לפיכך נדרשת הרשות המקומית לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר, זאת בהתאם לטווח הזמן שבגיננו הוכן ואושר התחשיב..."

73. המבקש יטען, כי בניגוד להנחיה לעיל, המשיבה לא תחמה את תוקף חוקי העזר לטווח זמן מוגבל; ודוק, משבחרה שלא לתחום את תוקפם - לא נדושה ולא בחנה את הצדקת המשך הטלת אגרת השמירה מכוחו ו/או את סבירות זנכונות התעריף שפורסמו בו;

74. המבקש יוסיך ויטען, כי בהתאם לכללי המשפט המנהלי, על הרשות לבחון החלטותיה מעת לעת, ולשקול שינוין בהתאם לנסיבות; חובה זו הופכת להיות הכרחית אף יותר, שעה שעסקינן בהחלטות רשות שיש בהן פגיעה מהותית בזכות הקניין של הפרט;

75. מכאן, ברי כי החלטה על קביעת תעריפים הנוגעים למצב הביטחוני, מכוחם גובה המועצה מאות מיליוני שקלים, חייבת להיבחן מידי תקופה, כדי לוודא בין השאר, כי ההנחות שבבסיס התחשיב שקבע את התעריפים, מתקיימות וכי אין הן כדי להביא לגביית יתר².

76. בענייניו, תעריף אגרת השמירה, לפיו חויבו חברי הקבוצה והמבקש נקבעו לפני למעלה מעשור; זאת למרות השינויים העובדתיים שחלו בנתונים שבבסיס תחשיב ההיטל ובכלל זה שינויים מהותיים במספר התושבים והעסקים ובמצב הביטחוני - כפי שקבע זאת גם בית המשפט העליון ב- "עניין מלונבסקי" לעיל;

² חובה מהותית זו עוגנה גם בשנת 2006 בהנחיות משרד הפנים לפיהן הושות המקומית מחויבת לבחון את תעריפי ההיטלים הקבועים בחוקי העזר ולהערכנם בהתאם, בכל ארבע שנים; אומנם ההנחיות ניתנו ביחס לתחשיבים המבססים את תעריפי היטלי פיתוח, אך ברי, כי כותם יפה וזכון, אף ביחס לשאר ההיטלים;

77. מכאן, שגם ללא ההוראה המפורשת של משרד הפנים, המשיבה הייתה חייבת לבחון ולעזכן בהתאם את שיעור תעריפי היטל השמירה ובכלל את נחיצותן לאור איחודם של המועצות והשיפור המשמעותי שחל מאז שתחילת שנות 2000, עת שפרצה האינתיפאדה השנייה;

התעריפים הוצמדו למדד בניגוד להנחיות משרד הפנים

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

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

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

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

81. לעומת זאת וחרף האמור לעיל, המועצה קבעה בסעיפים 6 ו-5 לחוקי העזר לשמירה, הוראות לפיהן יש להצמיד את תעריפי היטל למדד ואף בפועל מצמידה את תעריפי היטל למדד;

82. מיותר לציין, כי לנוכח השימוש שעושה המועצה בכספי האגרה – סיכול אלימות, והגנה על הרכוש, לא העריכה המועצה כי מדובר במצב זמני וחריג – כמצב הביטחוני הרעוע – ועל כן מצאה לנכון להצמיד את התעריפים למדד המחירים לצרכן;

קביעת שיעורי היטל לבתי עסק - שלא בהתאם לשטח הנכס

83. עפ”י הנחיות משרד הפנים בחוזר המנכ”ל מ-2004, בקביעת תעריף האגרה יש להבחין בין נכסים למגורים ובין נכסים לשימושים מסחריים; בעוד שעבור דירת מגורים הרשות ושאית לקבוע שבסיס החישוב יהיה בין על דרך קביעתו ביחידת מיסוי או על בסיס קביעת שיטחו; הרי שעבור נכס לשימושים מסחריים ההיטל יקבע לפי שטח הנכס בלבד!

84. הרציונל שעומד בבסיס הנחיה זו, הוא הפערים הגדולים הקיימים בין שטחיהם של עסקים שונים וכנובע מכן, העדר קשר ישיר בין סוג הנכס לבין צורכי אבטחתו;

85. בניגוד להנחיה לעיל והרציונל הטמון בה, עפ”י התוספת לחוק העזר קדימה, מחויבים בתי עסק ביחידת מיסוי אחת בתעריף זהה לזה של בתי מגורים.

86. בניגוד להנחיה לעיל והרציונל הטמון בה, עפ”י התוספת לחוק העזר צורן, מחויבים בתי עסק ביחידת מיסוי אחת בתעריף שלעיתים זהה לעיתים אף נמוך מזה של בתי המגורים.

87. שיטת מיסוי זו מובילה ליצירת אפליה לטובת נכסים גדולים המשמשים לעסקים לעומת בתי מגורים, כדוגמת הנכס נשוא הבקשה, שנדרשים לשאת בעיקר הנטל;

88. ברוך, כי אם שיטת המיסוי היה בהתאם להנחיות משרד הפנים, חלוקת נטל המיסוי הייתה שוויונית יותר, ובהכרח תעריפי היטל השמירה המוטלים על התושבים היו נמוכים משמעותית, בעיקר לאור התפתחותו המסיבית של אזור התעשייה "קדימה צורן" בשנים שחלפו מאז חוקקי חוקי העזר;

89. המבקשת שומרת הזכות להרחיב ואף להגיש חו"ד מקצועית בעניין זה, לאחר שהמשיבה תעביר לידה את המסמכים הרלוונטיים בעניין ובין השאר – 1. מספר הנכסים שלא למגורים המצויים בקדימה ובצורן 2. מספר הנכסים שלא למגורים המצויים ב"אזור התעשייה קדימה צורן"; 2. שטח כל אחד מאותם נכסים; 3. התחשיב שהיווה את הבסיס לתעריפים שנקבעו בתוספת לחוקי העזר שמירה;

סיכום

90. לאור כל האמור לעיל, ובדגש על הממצא על פיו כספי ההיטל אינם משמשים ליעוד שאישר משרד הפנים, סיכול פעולות חבלניות – מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע, כי חוקי העזר לשמירה קדימה וצורן, הינם בלתי חוקי ועל כן למועצה אין סמכות להמשיך ולגבות אגרה מכוחם; כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למועצה להשיב את כל הכספים שגבתה מתושבי קדימה צורן, מכוחי חוק עזר ב- 24 החודשים לפני הגשת בקשה זו;

91. המבקש יטען כי אכן בנסיבות דומות ובחוקי עזר בנוסח דומה, אושרה תובענה ייצוגית בגין גביית אגרת שמירה למימון שירותים דומים שאינם צריכים ביטחוניים מיוחדים ולזמן קצוב, מכוחו של חוק עזר דומה – ת.מ. (ת"א) 139/07 איצקוביץ נ' עיריית נס ציונה (ניתן 03/11/10) -

"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.

....

כאמור, 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.

...

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.

סיכום ומסקנות

92. כל אחד ואחד מהפגמים שפורטו לעיל מצדיקים את ביטולה של האגרה והשבת הכספים שניגבו שלא כדין מהמבקש. קל וחומר שמקבץ הפגמים מביא לתוצאה כי המועצה גובה את אגרת השמירה ללא סמכות, בניגוד לדין כמוגדר בסעיף 11 לתוספת השניה בחוק התובענות הייצוגיות, תשס"ו-2006;
93. המבקש שילמה את תשלומי היתר – אגרות השמירה – בהתאם להודעות החיוב מתוך טעות, מאחר שהאמין בתום לב כי חיוב המוטל על ידי רשות שלטונית הגו כדין;
94. סעיף 1 ל-חוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט-1979, קובע כי –
- (א) מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שירות או טובת הנאה אחרת (להלן - הזוכה) שבאו לו מאדם אחר (להלן - המזכה), חייב להשיב למזכה את הזכיה, ואם השבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה - לשלם לו את שווייה.
- (ב) אחת היא אם באה הזכיה מפעולת הזוכה, מפעולת המזכה או בדרך אחרת.
95. לפיכך על המועצה להשיב לחבוי הקבוצה את כל הסכומים ששולמו ביתר, בצירוף הפושי הצמדה וריבית על פי קבוע בחוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980;
96. כמו כן, לשם השלמת בירור טענותיו, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות לעירייה להעביר לידי המבקש את המסמכים הבאים:
- 96.1. התחשיב המבסס את התעריפים שנקבעו בתוספת לחוקי העזר;
- 96.2. דו"ח בו פירוט הפעילות המתבצעת מכוח חוק העזר לשמירה;
- 96.3. דו"חות כספיים בהם פירוט סך הכנסות העירייה מכוח חוק העזר לשמירה, לצד הוצאות לשטוב השמירה בעיר – בין השנים 2002-2011;
- 96.4. דו"חות מבקר המועצה – בין השנים 2002-2011;
- 96.5. מספר הנכסים למגורים ולא למגורים המצויים בקדימה ובצורן נכון לשנים 2009-2011.
- 96.6. מספר הנכסים שלא למגורים המצויים ב"אזור התעשייה קדימה צורן" נכון לשנים 2009-2011;
- 96.7. נתונים לגבי שטח כל אחד מאותם נכסים;
- 96.8. נתונים הגביה בגין אגרת שמירה בשנים 2009-2011.

אישור התובענה הייצוגית

97. המבקש מבססת את הבקשה לאישור תביעתה כייצוגית, על חוק התובענות הייצוגיות, תשס"ו-2006;
98. פנקס תובענות ייצוגיות – מבדיקה שנערכה בפנקס התובענות הייצוגיות באתר בית המשפט, עולה כי לא הוגשה תובענה הייצוגית בעניין דנן כנגד המשיבה;
99. הסמכות – הבקשה מוגשת לבית המשפט לעניינים מנהלים בהתאם לסעיף 5(ב)2 לחוק ולמיקום העירייה בהתאם לתקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין);

100. הסעד המבוקש – סעיף 3(א) לחוק קובע כי התובענה הייצוגית צריכה להיות מוגשת בכפוף לכך, שהתביעה נכללת בתוספת השניה לחוק; סעיף 11 לתוספת השניה לחוק קובע כי ניתן להגיש תביעה: **”כנגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה, או תשלום חובה אחר”**;
101. המבקש יטען, כי עיקרה של התביעה אותה היא מבקשת כי בית המשפט הנכבד יאשר כתביעה ייצוגית, הינה תביעה כספית להשבת כספים אותם גבתה שלא כדין המשיבה מחברי הקבוצה; וכן, להצהיר כי גבית האגרה מהמבקש בפרט ומחברי הקבוצה בכלל נעשתה ע”י המשיבה שלא כחוק, ולהורות על הפסקת הגביה.
102. מעמד המבקש – המבקש נכלל במסגרת סעיף 4(א)(1) לחוק כמי שיש לו עילה בתביעה המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם בשם אותה קבוצה;
103. כפי שפורט בהרחבה לעיל, המשיבה גובה מכל חברי הקבוצה, היטל שמירה בניגוד להנחיות משרד הפנים, תוך עקיפת חוקי ההקפאה ובאופן המעלה את שיעורי הארנונה שלא כדין;
104. מכאן שלמבקש ולשאר חברי הקבוצה עילות תביעה משותפות וזהות. כמו כן גם הסעד המבוקש בתביעה – השבה של הסכומים אשר נגבו שלא כדין והפסקת הגביה, גם הוא זהה לכל חברי הקבוצה ולמבקש.
105. עוד עולה, כי השאלה אותה מעלה התביעה נוגעת באופן זהה לכלל חברי הקבוצה וכוללת את כל מרכיבי עילת התביעה;
106. הגדרת הקבוצה – בהתאם לסעיף 3 לחוק עזר לשמירה, בדומה לחיוב בארנונה, כל מחזיק בנכס חייב בהיטל שמירה; מכאן, שחברי הקבוצה הם כל הנישומים המחזיקים בנכס בתחומה המוניציפאלי של המועצה המקומית קדימה - צורן, והמחויבים באגרת שמירה;
107. לפיכך בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי בגדר הקבוצה יבואו כל תושבי הישובים קדימה צורן אשר חויבו ושילמו אגרת שמירה;
108. לחילופין, ובהתאם לסעיף 10(א) לחוק, יתבקש בית המשפט הנכבד להגדיר את הקבוצה כראות עיניו;
109. גודל הקבוצה מצדיק הגשת תביעה כייצוגית – מיותר לציין כי מדובר במספר רב מאוד של אנשים הזרים זה לזה;
110. עוד יוזגש כי מבחינת גודל הקבוצה לא ניתן לצרף את כל חברי הקבוצה לתביעה רגילה, דבר אשר גם בו יש כדי להצדיק את הגשת התביעה כתביעה ייצוגית;
111. יתרה מכך, מבחינת היקף הנזק הנמוך יחסית שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה – מאות שקלים בודדים בכל שנה – מצדיק את אישור התביעה כתובענה ייצוגית;
112. על כן, נוכח מספרם הרב של חברי הקבוצה ונוכח סכום התביעה לכל תובע, מן הדין לאשר תביעה זו כתובענה ייצוגית;
113. סכום התביעה – למבקש אין פרטים באשר לסך הכספים שגבתה המשיבה בגין אגרות השמירה ופרטים אלו מצויים אצל המשיבה; על כן, אין ביכולת לחשב את סך הכספים המדויק אשר גבתה העירייה מכוח חוק העזר שמירה;

114. אולם יחד עם זאת, ומתוך הדו"ח הכספי השנתי המבוקר ליום 31.12.2008 עולה כי בשנת 2008 גבתה העירייה סך של 1,736,000 ₪ בגין אגרת שמירה; בהנחה שסכום הגביה לא השתנה מהותית בשנתיים שקדמו להגשת התובענה, הרי שהמועצה גבתה בניגוד לדין מחברי הקבוצה סך של כ- 3,400,000 ₪;

• **העמודים הרלוונטיים מהדו"חות הכספיים המבוקרים לשנת 2008, מצורף לנספח 1 ומסומן באות ז' ;**

115. לפיכך בית המשפט הנכבד, מתבקש להורות לעירייה להשיב את כל הסכום שגבתה ביתר – בסך של - 3,400,000 ₪;

116. המבקש שומר על זכותו לשנות את סכום התביעה כאשר יומצאו לו הנתונים המדויקים המצויים בידי המשיבה.

117. התובענה הייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת – המבקשת תטענה כי לנוכח מספר הרב של חברי הקבוצה וסכום התביעה הנמוך של כל אחד מחברי הקבוצה – זהו המקרה הנכון והטיפוסי לצורך אישור התביעה כייצוגית.

118. כמו כן, לנוכח האמור לעיל, אישור התביעה כייצוגית ימנע ויחסוך אלפי תביעות משפטיות נפרדות בעילות זהות כנגד המשיבה וכך יביא לחיסכון ולייעול ניכר וימנע הידיינויות רבות ונפרדות;

119. קיים יסוד סביר להניח כי כל עניינם של כללי חברי הקבוצה מיוצג ומנוהל בדרך הולמת ותום לב – המבקשת תטענה כי היא מציגה בדרך נאמנה את אינטרס של כלל חברי הקבוצה; המבקשת הגישה את תביעתה בתום לב, במטרה להביא להפסקת גביה בלתי חוקית ולהשבתם של כל הכספים אשר התברר לה כי העירייה גבתה שלא כדין;

120. באי כוח המבקשת כשירים אף הם לייצג את ענייני המבקשים ואת ענייני הקבוצה בכללותה בדרך הולמת; משודם של ב"כ המבקשים, "מיכאל רוזן, עורכי דין" עוסק בתחום המיסוי המוניציפאלי זה עשרות שנים, כאשר זהו תחום העיסוק והמומחיות הבלעדית של המשרד;

121. המשרד והעומד בראשו, עו"ד מיכאל רוזן, הינם בעלי ניסיון מוכח רב שנים, בתחום המיסוי המוניציפאלי. המשרד מייצג גופים שונים – פרטיים וציבוריים בתחום זה;

122. בין הגופים המיוצגים על ידי ב"כ המבקשת נמנים גופים גדולים ומוסדיים לרבות גופי המדינה, כגון רכבת ישראל בע"מ, בזק חברה לתקשורת בע"מ; שירותי בריאות כללית בע"מ; שיכון עובדים בע"מ; אפריקה ישראל ועוד גופים וחברות מן המובילות במשק הישראלי;

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

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

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

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

סופם של דברים

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

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

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

127.3. להורות על השבת מלוא הכספים אשר העירויה גבתה שלא כדין במשך 24 החודשים הקודמים להגשת תובענה זו, בתוספת הצמדה וריבית בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הפרשי ריבית והצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980 למבקש ולכלל חברי הקבוצה.

127.4. להורות למשיבה להפסיק את הגביה הלא חוקית של אגרת השמירה כמפורט בתביעה;


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

127.6. להורות למשיבה לגלות את המסמכים המבוקשים בבקשה דנן.

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

128. לבקשה זו מצורף תצהיר לתמיכה בעובדות המפורטות בה;

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


מיכאל רוזן, עו"ד; שטטר שמואל, עו"ד
מיכאל רוזן, עורכי דין
ב"כ המבקש

תצהיר

אני הח"מ, אלי מרגלית, ת.ז. 054134069, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. הנני עושה תצהיר זה כתמיכה לבקשה לאישור התובענה הייצוגית המוגשת בזאת כנגד המועצה המקומית קדימה - צורן.
2. האמור בתצהירי זה הינו מידיעה אישית ו/או למיטב ידיעתי והבנתי וכן מייעוץ משפטי שקיבלתי.
3. אני המחזיק והבעלים של בית מגורים ברח' הרקפת 1 קדימה, המצוי בתחום שיפוטה המוניציפאלי של המועצה המקומית קדימה-צורן, אשר מזוהה במערכת המחשב של המועצה כמספר חשבון 54134069.
4. במהלך השנתיים שקדמו להגשת בקשה זו, שילמתי למועצה אגרת שמירה הסך של כ- 946 ₪.
5. המשיבה, המועצה המקומית קדימה - צורן, היא מועצה מקומית בשרון שנוצרה בשנת 2003 בעקבות החלטה של הכנסת על איחודן של המועצה המקומית קדימה והמועצה המקומית צורן.
6. מייעוץ משפטי שקיבלתי, הוברר לי כי המשיבה, הינה רשות מקומית הפועלת מכוח פקודת המועצות המקומיות, ומוסמכת עפ"י חוק להטיל מיסים ותשלומי חובה אחרים;
7. מייעוץ משפטי שקיבלתי, הוברר לי כי עניינה של תובענה זו היא אגרת שמירה שהטילה עלי המשיבה במהלך 24 החודשים הקודמים ליום הגשת תובענה זו;
8. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, אגרת השמירה הנגבית ע"י המועצה, היא בניגוד לדין, עומדת בסתירה להנחיות ברורות של מנכ"ל משרד הפנים ומביאה בפועל להעלאת שיעורי הארנונה בניגוד לחוק;
9. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, לאור ההידרדרות המצב הביטחוני החל משנת 2000, הוסכם ע"י משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני, באמצעות היטל שמירה (ראה גם בג"צ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, נבו) (29.12.09).
10. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, המשיבה גובה האגרה, עבור הוצאותיה השוטפות שאינן נוגעות כלל למצב הביטחוני, באופן שהטלתו וגבייתו מהווים למעשה העלאת שיעורי הארנונה תוך עקיפת המגבלות שנקבעו לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים ובניגוד להנחיות ברורות של מנכ"ל משרד הפנים;
11. יתרה מכך, למיטב ידיעתי המועצה המקומית קדימה - צורן, ומעולם לא סבלה מפיגועי התאבדות וממעשי חבלה, תודה לאל - ועל כן אין ולא הייתה כל הצדקה להשית את הוצאות אגרת השמירה על התושבים;
12. למיטב ידיעתי, המועצה אינה מתיימרת לטעון אחרת, ואגרת השמירה נועדה לתת מענה לאירועי אלימות, ונדליזם, אבטחת מוסדות חינוך, ומעשי פריצות - כל זאת, ללא כל קשר לשמירה על ביטחון תושבים מאירועי פח"ע!
13. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, כי ההוצאות לשמן גובה המועצה אגרת שמירה, נכללו ותוקצבו בעבר במסגרת תקציבה השוטף של העירייה והתבססו ככל הנראה על תשלומי הארנונה; על כן, בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הפנים המרתן של הוצאות אלה וגבייתן באמצעות היטל השמירה - נעשתה שלא כדין;
14. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, הוראות חוק העזר לשמירה קדימה, אינן תואמות את הוראות חוזר המנכ"ל בקובען מפורשות כי הם נועדו לשם "שמירת החיים והרכוש".
15. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, בניגוד להוראות משרד הפנים, לא נכללו בחוקי העזר הוראות שכספי האגרה יופקדו בקרן יעודית כנדרש בחוזר המנכ"ל;
16. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, בניגוד להנחיות משרד הפנים, המשיבה קבעה בחוק העזר מנגנון הצמדה למדד;

17. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, בניגוד להנחיות משרד הפנים, תוקפם של חוקי העזר לא הוגבל בטווח זמן, והתעריף בהם לא נבדק מאז חוקקו חוקי העזר לפני למעלה מעשור.
18. מייעוץ משפטי שקיבלתי הוברר לי כי, בניגוד להוראות משרד הפנים חוקי העזר לשמירה בקדימה וצורך, קובעים אגרה בסכום אחיד ולפעמים אפילו זול יותר, למגורים ולעסקים בלא התחשבות בשטח הנכסים, בסוג הנכסים, מהותם והשימוש בהם.
19. זאת ועוד, חרף שהמועצות המקומיות קדימה וצורך התאחדו בשנת 2003, עד ליום זה ממשיכה המועצה לגבות אגרת שמירה בסכום שונה מתושבי קדימה ומתושבי צורך.
20. למיטב ידיעתי והבנתי, המשיבה גבתה ממני במהלך השנתיים האחרונות אגרת שמירה שלא כדין בסך של כ- 946 ₪.
21. אני שילמתי למשיבה ביתר מתוך טעות ו/או כפיה, מאחר שהאמנתי בתום לב כי חיוב המוטל על ידי הרשות המקומית היינו כדין.
22. התובענה משותפת לציבור ורחב ואמורה להגן על ציבור זה מפני התנהלות לא חוקית של הרשות המקומית החבה כלפיהם בחובות הגינות מוגברת.
23. זהו שמי, החתימה דלמטה חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

א. ארז

אני הח"מ, א. ארז, עו"ד, מאשר בזאת, כי ביום הופיע בפני, א. ארז, שזיהה עצמו עפ"י ת.ז. מס' 026109723, ולאחר שהזהרתיו, כי עליו להצהיר את האמת וכי יהא צפויה לעונשים הקבועים בחוק באם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.

שמאל שטרן עו"ד
50949
מ. ארז, עו"ד

תצהיר אלי מרגלית -