



בבית המשפט העליון

בר"מ 1571/18

לפני: כבוד השופטת ע' ברון

המבקשת: עיריית רחובות

נגד

המשיב: רותם כרמי

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז-
לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים מיום
23.1.2018 (כבוד השופטת מ' נד"ב) ב-ת"צ 21638-11-16

בשם המבקשת: עו"ד אשר אילוביץ; עו"ד אריאל ליבר
בשם המשיב: עו"ד אמין מרג'יה

החלטה

1. בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים מיום 23.1.2018 (כבוד השופטת מ' נד"ב, ת"צ 21638-11-16) (להלן גם: הבקשה ו-ההחלטה, בהתאמה). בגדר ההחלטה התקבלה בקשה לאישור תובענה כייצוגית נגד המבקשת, עיריית רחובות, ונקבע כי היטל השמירה שהיא גבתה מתושביה החל מיום 1.1.2016 ועד למועד הגשת בקשת האישור (נובמבר 2016) נגבה לכאורה שלא כדין – מאחר שנראה כי בשנה זו לא התקבל האישור הדרוש לכך מאת שר הפנים.

הצדדים חלוקים בשאלה אם נדרש היה לקבל את אישור שר הפנים לגביית ההיטל בשנת 2016, וכן ביחס למשמעות שיש לייחס לאי קבלת האישור בנסיבות המקרה. אך קודם שאדרש לגופו של עניין, יש להניח תחילה את התשתית העובדתית והנורמטיבית הרלוונטית לדיון.

רקע עובדתי ונורמטיבי

2. במוקד הבקשה, גביית היטל שמירה בעיר רחובות בשנת 2016 (להלן: היטל שמירה או ההיטל).

3. גביית היטלי שמירה נעשית לפי חוקי עזר פרטניים שכל עירייה מחוקקת לעצמה, ככל שהיא מוצאת שהדבר דרוש, מכוח סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות).

בעבר נראה כי חוקי עזר אלה הותקנו בהתאם לסמכות הכללית המוקנית לעירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו, [...] (סעיף 249(29) לפקודת העיריות; ראו והשוו: בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' ראש עיריית חולון, פסקאות מ-נ (29.12.2009) (להלן: עניין מלינובסקי)). באפריל 2011 תוקנה פקודת העיריות כך שעוגנה, בגדר הוראת שעה, סמכות מפורשת שלפיה עירייה רשאית לפעול ולהסדיר בתחומה עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי (החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: הוראת השעה)); ותיקון זה הוחל, בשינויים המחויבים, גם על מועצות מקומיות (למען הנוחות, עיריות ומועצות מקומיות יכוננו יחד רשויות מקומיות). כמתואר בהחלטה, הוראת השעה נועדה לעגן במפורש את הבסיס החוקי לסמכותן של רשויות מקומיות לפעול ולהסדיר בתחומן עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי; בין היתר על מנת להסיר את הספק שהועלה בעניין מלינובסקי בנוגע לגדרי סמכויותיה של רשות מקומית בתחומים אלה (ראו דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 126) (הסדרת שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ב-2011, ה"ח הממשלה 258, 640 (19.12.2011)).

4. הוראת השעה, ותיקונים מאוחרים לה, שינו את המסגרת הנורמטיבית שמכוחה הותקנו חוקי עזר לגביית היטל שמירה – ומכאן חשיבותה לענייננו. כפי שצוין, במסגרת הוראת השעה נתווסף לסעיף 249 לפקודת העיריות, המפרט את הסמכויות הרבות שבידי העירייה, פרט 33 שזו לשונו:

להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה, בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו השר [שר הפנים, ע"ב] והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים ואולם בחוק עזר לפי פסקה זו לא יוטלו אגרה או היטל אלא בסכום שאינו עולה על סכום שקבע השר.

פרט 33 אמנם הבהיר את סמכותה של העירייה להסדיר עניינים הנוגעים לשמירה ואבטחה, אולם לצד זאת צימצם אותה "בתנאים ובסייגים" שייקבעו על ידי השרים הרלוונטיים וכן הגביל את גובה היטל השמירה לסכום המרבי שיקבע שר הפנים. לנוכח שינויים אלה ובפרט מכיוון שעד לאותה עת היטל השמירה לא הוגבל בצורה כלשהי, ניתנה לרשויות המקומיות שהות לבחון מחדש את חוקי העזר ולתקנם במידת הצורך – ולצורך זה נכללה בהוראת השעה הוראת מעבר מוגבלת בזמן שהתירה לרשויות המקומיות להמשיך ולגבות אגרה או היטל בעד שירותי שמירה או אבטחה, לפי חוק עזר

קודם שהיה בתוקף ערב תחילתה של הוראת השעה; וזאת אף אם גובה האגרה או ההיטל עולה על הסכומים שקבע שר הפנים – ובתנאי שהגבייה תיעשה בכפוף להוראות אותו חוק עזר קודם (להלן: הוראת המעבר). מפאת מרכזיותה לדיון, תובא הוראת המעבר כלשונה:

נקבעו אגרה או היטל בעד שירותי שמירה או אבטחה בחוק עזר שהיה בתוקף ערב תחילתו של חוק זה, תהיה רשות מקומית רשאית לגבות, בכפוף להוראות חוק העזר, את האגרה או ההיטל, בעד התקופה שמיום תחילתו של חוק זה ועד יום ה' בטבת התשע"ב (31 בדצמבר 2011), אף אם גובה האגרה או ההיטל שנקבעו לפיו עולה על הסכום שקבע שר הפנים לפי סעיף 249(33) לפקודת העיריות או לפי סעיף 24 לפקודת המועצות המקומיות, כנוסחם בחוק זה, לפי העניין.

5. הוראת השעה, וכמוה הוראת המעבר שנכללה בה, הוגבלו תחילה עד לתום שנת 2011, ובהמשך הוארכו פעמיים לתקופות של שנתיים – עד ליום 31.12.2013 ולאחר מכן עד ליום 31.12.2015 (חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ב-2011 ו-חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשע"ד-2013, בהתאמה); כאשר ההארכה השלישית היא הרלוונטית לענייננו.

במסגרת הארכה זו (חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ו-2015) (להלן: תיקון מס' 3), הוארך אמנם תוקפה של הוראת השעה בשנתיים – עד ליום 31.12.2017; ואולם מנגד, הוראת המעבר, שכאמור איפשרה לרשויות מקומיות להמשיך להטיל היטל או אגרת שמירה לפי חוקי עזר קודמים שעמדו בתוקף ערב כניסתה לתוקף של הוראת השעה – אף אם התעריפים שלהם חורגים מהסכום המרבי שקבע שר הפנים – הוארכה בשנה בלבד (עד לתום שנת 2016), ונוספו לסיפא שלה תנאים חדשים שלמען הנוחות יכוננו מעתה והלאה גם – התוספת להוראת המעבר:

ובלבד שעד יום כ"ד בסיוון התשע"ו (30 ביוני 2016) אישרה מועצת הרשות המקומית חוק עזר המאפשר גביית אגרה או היטל כאמור בסכום שאינו עולה על הסכום שקבע שר הפנים כאמור, וראש הרשות הביא את חוק העזר לידיעת השר לפי סעיף 258 לפקודת העיריות או סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות, לפי העניין.

התוספת להוראת המעבר הצטרפה לתנאים שפורטו בהוראת המעבר שצוטטה לעיל, כך שנקבע כי בשנת 2016 ניתן יהיה לגבות היטל שמירה החורג מהסכום שקבע שר הפנים, בתנאי שהעירייה תאשר חוק עזר חדש עד ליום 30.6.2016 (שעולה בקנה אחד עם הסכום המרבי שקבע שר הפנים) ובתנאי שזה הובא לידיעת שר הפנים; ורק בהתקיים תנאים נוספים אלה (התוספת להוראת המעבר), ניתן יהיה לגבות היטל לפי חוק עזר קודם עד לתום שנת 2016. יצוין, במאמר מוסגר, כי תיקון מס' 3 הוסיף לפקודת העיריות גם הוראות לעניין ייעוד וניהול כספי היטל או אגרת שמירה.

6. על מנת שהתמונה לא תימצא חסרה, ואף שהדבר איננו רלוונטי למקרה הנדון, יצוין כי בסוף שנת 2017 פורסם חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשע"ח-2017 שהאריך את תוקפה של הוראת השעה עד ליום 31.12.2019 – קרי, את תוקפו של סעיף 249(33) שמעגן את סמכותה של רשות מקומית לפעול ולהסדיר בתחומה עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי – "זאת בשל הצורך בהמשך מתן שירותים בתחום האמור על ידי הרשויות המקומיות, וכדי שבמהלך תקופה זו יהיה ניתן לשוב ולבחון את מידת הצורך בקביעת סמכותה של רשות מקומית להסדיר ענייני שמירה וסדר ציבורי, ואת אופן הפעלת סמכות זו בטרם עיגונה כסמכות של קבע" (דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשע"ח-2017, ה"ח הממשלה 1178, 172 (4.12.2017)).

כן יצוין כי מכוח הוראת השעה הותקנו ביום 13.12.2011 תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011 (ק"ת 7059 עמ' 276), שקבעו את רשימת הנושאים שהם בגדרי סמכותה של רשות מקומית להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי. נוסף על כך, ביום 8.1.2013 פורסמו תקנות העיריות (סכום מרבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ג-2013 (ק"ת 7209, עמ' 584), שבהן נקבע הסכום המרבי לגביית היטל או אגרת שמירה ואופן חישובם.

7. בעיר רחובות, בתקופה הרלוונטית לבקשת האישור ובשנים שקדמו לה, גביית ההיטל נעשתה לפי חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשס"ט-2008 שהותקן בסוף שנת 2008, ועמד בתוקפו עד לאפריל 2017 שאז פורסם חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשע"ז-2017 (להלן: חוק העזר הקודם ו-חוק העזר החדש, בהתאמה). גבייה זו נעשתה בהתאם להוראת המעבר שעוגנה בהוראת השעה שפורסמה כאמור בשנת 2011, שהתירה לעירייה להמשיך לגבות היטל שמירה לתקופה מוגבלת בזמן מכוח חוק עזר שעמד בתוקף בעת חקיקת הוראת השעה – אף אם ההיטל עולה על הסכום המרבי שקבע שר הפנים.

במסגרת חוק העזר הקודם נקבע כי "העירייה מוסמכת להפעיל שירותי שמירה בתחומה", וככל שתעשה כן – כל מחזיק בנכס ישלם לה היטל שמירה לפי השיעורים והמועדים הקבועים בתוספת לחוק זה. כן נקבע בסעיף 9 לחוק העזר הקודם, שכותרתו "מגבלת גבייה", כי החל מיום 1 בינואר 2011 "הטלת ההיטל (היטל שמירה, ע"ב) על פי חוק עזר זה תהיה טעונה את אישור מועצת העירייה ושר הפנים או מי מטעמו" (להלן: מגבלת הגבייה ו-מועצת העירייה, בהתאמה).

8. בחודש נובמבר 2016, הגיש המשיב, רותם כרמי (להלן: כרמי) – המחזיק במספרה בעיר רחובות – בקשה לאישור תובענה כייצוגית נגד העירייה (לעיל ולהלן: בקשת האישור). ביסוד בקשת האישור הטענה כי לקראת שנת 2016 העירייה לא פעלה בהתאם למגבלת הגבייה משלא קיבלה את אישור שר הפנים להטלת היטל השמירה; ומשכך, גביית ההיטל בשנה זו נעשתה בלא סמכות ובניגוד לדין. בהתאם, נטען כי יש לחייב את העירייה להשיב את תשלומי היטל השמירה ששולמו לה מבלי שקמה זכותה לגבותם – הן מכוח חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 הן מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט (להלן: חוק רשויות מקומיות ו- חוק עשיית עושר, בהתאמה); כאשר הקבוצה שבשמה הוגשה בקשת האישור היא "כל מחזיקי הנכסים, אשר חויבו ושילמו למשיבה היטל שמירה החל מיום 1.1.2016".

העירייה מצידה טענה כי לנוכח תיקון מס' 3, שנחקק בשלהי שנת 2015, די בכך שמועצת העירייה אישרה חוק עזר חדש והביאה אותו לידיעת שר הפנים עד המועד שנקצב (30.6.2016) (לפי התנאים שנקבעו בתוספת להוראת המעבר), מה גם שלנוכח הערות משרד הפנים אישור מועצת העירייה לחוק העזר החדש התקבל למעשה פעמיים; ובנסיבות אלה, לא נדרש היה להוסיף ולפעול בהתאם למגבלת הגבייה שבחוק העזר הקודם. יצוין כי עמדה זו נמסרה לכרמי עוד קודם להגשת בקשת האישור, במסגרת מענה לפנייה ששלח לעירייה בנושא.

ההחלטה לאשר את ניהול התובענה כייצוגית

9. בית המשפט המחוזי קבע כנקודת מוצא לדיון, כי מיום 15.7.2012 ועד ליום 31.12.2015 ניתנו אישורים של שר הפנים (באמצעות מנכ"ל משרד הפנים) להטלת היטל השמירה מכוח חוק העזר הקודם, כדרישת מגבלת הגבייה; וכי אישורים אלה ניתנו לתקופות מוגבלות בזמן, ובהמשך לאישורים של מועצת העירייה בנדון. בהתאם, נקבע כי אף אם מלשון הוראת מגבלת הגבייה נראה כי לכאורה די היה באישור חד-פעמי להמשך הטלת היטל השמירה מיום 1.1.2011 והלאה, מאחר שבענייננו האישור שניתן בכל פעם היה מוגבל בזמן – אזי לשם המשך גביית היטל השמירה החל מיום 1.1.2016 שומה היה על העירייה לקבל אישור נוסף מאת שר הפנים, לשנת 2016.

בית המשפט המחוזי ציין בהקשר זה כי נראה שכך גם הבינה היועצת המשפטית של העירייה; שכן בישיבת מועצת העירייה שהתקיימה ביום 23.12.2015 ציינה במפורש כי בהתאם להארכות קודמות שקיבלה העירייה, נדרש יהיה לקבל שוב את אישור מועצת העירייה ושר הפנים על מנת להטיל את היטל השמירה בשנת 2016, במנותק מהצורך

לאשר חוק עזר חדש בנושא (ויועזר כי במועד הישיבה, תיקון מס' 3 הונח על שולחנה של הכנסת אולם טרם התקבל); ואכן בתום אותה ישיבה אישרה מועצת העירייה את המשך הטלת ההיטל מכוח חוק העזר הקודם "עד לאישור חוק העזר לרחובות (שירותי שמירה), התשע"ו-2015 ואישור הצעת חוק העזר החדש הנ"ל" (יצוין כי הכוונה להצעת חוק עזר שלימים הפכה לחוק העזר החדש, כהגדרתו לעיל), ואף הכירה בחובתה לבקש את אישור שר הפנים לעניין זה.

בהמשך לכך, קבע בית המשפט כי אין לכאורה בנמצא אישור לשנת 2016 מאת שר הפנים בדומה לאישורים שניתנו ביחס לשנים קודמות; ולנוכח המסקנה שלפי חוק העזר הקודם העירייה הייתה מחויבת לקבל אישור מאת שר הפנים לצורך המשך גביית היטל שמירה לאחר 31.12.2015 (שכן האישור האחרון שניתן מטעם שר הפנים ניתן עד למועד זה), נראה כי הגבייה של ההיטל בשנת 2016 נעשתה שלא כדין.

10. מכאן פנה בית המשפט המחוזי לבחון את טענת ההגנה של העירייה כי די בכך שהיא פעלה בהתאם לתנאים שנקבעו בתוספת להוראת המעבר שבתיקון מס' 3 – קרי, מועצת העירייה אישרה את חוק העזר החדש עד למועד שנקצב (30.6.2016) והביאה אותו לידיעת שר הפנים – על מנת להכשיר את המשך הגבייה בשנת 2016. בית המשפט דחה טענה זו בקובעו כי תיקון מס' 3 לא שינה או ביטל את התנאים של הוראת המעבר אלא רק הוסיף עליהם. ועל כן, הן לפני תיקון מס' 3 הן לאחריו, נדרש לעמוד בתנאי שלפיו גבייה לפי חוק עזר קודם שעמד בתוקף בעת תחילת תוקפה של הוראת השעה (ב-2011), תיעשה "בכפוף להוראות חוק העזר" – לרבות הוראת מגבלת הגבייה, כהגדרתה לעיל. משאלה פני הדברים נקבע כי אף בהנחה שהעירייה עמדה בתנאים שבתוספת להוראת המעבר שעוגנו בתיקון מס' 3, עדיין הגבייה של ההיטל בשנת 2016 נעשתה לכאורה שלא כדין, שכן לא התקבל אישור שר הפנים כנדרש לפי מגבלת הגבייה; ובנקודה זו הודגש כי היה זה נוסח של חוק העזר החדש שהובא לידיעת שר הפנים במהלך שנת 2016, ולא חוק העזר הקודם שמכוחו נעשתה הגבייה בפועל בשנת 2016.

בית המשפט הוסיף ודחה ניסיון מצד העירייה להיתלות במכתב מאת משרד הפנים ממרץ 2016 שבו נאמר כי רשויות מקומיות שיהיו מעוניינות להוסיף ולגבות את היטל השמירה בשנת 2016 יידרשו לעמוד בתנאים שבתוספת להוראת המעבר; ונקבע שאין מדובר אלא בהבהרה הנוגעת לתיקון מס' 3 שאין בה כדי למעט מהתנאים שהיו מנויים בהוראת המעבר עוד קודם לכן, בהם התנאי "בכפוף להוראות חוק העזר" – הוא חוק העזר הקודם בענייננו. נוסף על כך, נדחתה טענת העירייה כי קבלת בקשת האישור משמעה קביעה שחוק העזר הקודם גובר על חקיקה ראשית – והודגש שאין כל סתירה

בין השניים, חוק העזר הקודם והוראת השעה, בהינתן שהוראת השעה (החקיקה הראשית) מפנה להוראות חוק העזר הקודם.

11. על יסוד האמור, נקבע כי התובענה מעוררת שאלות משותפות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה וכי יש אפשרות סבירה שהן יוכרעו לטובת הקבוצה. כן נקבע כי תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת לבירור הטענה כי היטל השמירה נגבה בשנת 2016 בניגוד למגבלת הגבייה; ועוד נאמר כי נראה שהמבקש בבקשת האישור (כרמי) ובא הכוח המייצג עומדים בתנאי הייצוג ההולם ותום הלב. משאלה פני הדברים, בקשת האישור התקבלה בעילות ובסעדים שנמנו לעיל (השבה מכוח חוק רשויות מקומיות ודיני עשיית עושר ולא במשפט), ונקבע שהקבוצה שבשמה תנוהל התובענה היא "כל מחזיקי הנכסים, אשר חויבו ושילמו למשיבה (העירייה, ע"ב) היטל שמירה החל מיום 1.1.2016 ועד למועד הגשת בקשת האישור (נובמבר 2016, ע"ב)". יצוין בהקשר זה כי מטענות העירייה בבקשת רשות הערעור, עולה כי החל משנת 2017 היא גובה את היטל השמירה לפי חוק העזר החדש.

טענות הצדדים

12. העירייה טוענת כי בקשת רשות הערעור נוגעת לסוגיה שרלוונטית לכלל הרשויות המקומיות בישראל וככזו היא בעלת השלכות רוחב – ומכאן הצורך להידרש לה כבר בשלב זה של ההליך, בפרט מאחר שמדובר בסוגיה שטרם התבררה לעומקה. טענות העירייה בבקשה חוזרות בעיקרן על טענות ההגנה שהועלו בתשובה לבקשת האישור, ומתמצות בכך שמשעה שמועצת העירייה אישרה את חוק העזר החדש עד למועד שנקצב בתיקון מס' 3 (30.6.2016) והביאה אותו לידיעת שר הפנים – בהתאם לתנאים שנקבעו בתוספת להוראת המעבר – הרי שהיא הייתה רשאית לגבות את ההיטל לפי חוק העזר הקודם עד ליום 31.12.2016. לדבריה, קביעת בית המשפט המחוזי כי היה על העירייה לקבל אישור פרטני מאת שר הפנים להטלת היטל השמירה מכוח חוק העזר הקודם, מבכרת למעשה את לשון חוק העזר הקודם על פני תנאיו הברורים של תיקון מס' 3 שהוא חקיקה ראשית ועדכנית; ואף אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות משרד הפנים כפי שקיבלו ביטוי במכתב מחודש מרץ 2016. כן נטען כי פניותיה למשרד הפנים בעניין חוק העזר החדש מבטלות את הצורך לפנות בשנית לאותו גורם גם בעניין המשך הגבייה לפי חוק העזר הישן.

עוד נטען על ידי העירייה, כי לא היה מקום לקבל את בקשת האישור אף מן הטעם שגביית ההיטל בשנת 2016 אינה עולה כדי "עשיית עושר" או "חוסר סבירות קיצוני", שכן העירייה העניקה בפועל בתקופה זו שירותי שמירה תוך הסתמכות על

פרשנות סבירה של תיקון מס' 3. העירייה מוסיפה וטוענת כי מאחר שפעלה בתום לב בהתאם להוראות תיקון מס' 3 והוציאה בפועל כספים לרווחת תושבי העיר, נדרש היה לדחות את בקשת האישור גם בשל הגנות שונות שעומדות לה ובהן – "הגנת התקציב" (סעיפים 8(ב) ו-20(ד)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות)), הגנת "הפטור מהשבה" (סעיף 2 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979) וחזקת התקינות המנהלית; ובכל מקרה מכוח עקרון הבטלות היחסית אין מקום להיעתר לסעד ההשבה שנתבקש. בנקודה זו מוסיפה העירייה כי אישור התובענה כייצוגית נושא בקרבו נזקים משמעותיים לעירייה ומשכך גם לתושבי העיר – ואלה עולים באופן ניכר על התועלת שתצמח מניהולה.

13. כרמי מצידו טוען כי יש לדחות את הבקשה, ועומד על כך שבניגוד לאופן הצגת הדברים אין מדובר בעניין בעל "השלכה כלל ארצית", אלא בכשל נקודתי של העירייה ש"בצר לה, ומסיבות ברורות, מנסה היא להפוך את המחדל הספציפי שלה ל'מקרה עקרוני'". כרמי סומך ידו על החלטת בית המשפט המחוזי וטוען כי עסקינן במקרה שבו לשון הוראה המעבר ברורה ואיננה דורשת פרשנות. לפיה, בשנת 2016 (כבשנים שקדמו לה) ניתן היה להמשיך לגבות את ההיטל לפי חוק עזר קודם (שעמד בתוקף "ערב תחילתו של חוק זה" (הוראת השעה, ע'ב')) כל עוד הגבייה נעשית בכפוף להוראות שנקבעו בחוק העזר הקודם – תנאי שאין חולק שלא התקיים בענייננו, משלא קוימה מגבלת הגבייה שנקבעה בסעיף 9 לחוק העזר הקודם. כרמי מוסיף כי תיקון מס' 3 לא שינה מתנאי זה, ועובדה היא שאף היועצת המשפטית של העירייה הבהירה בישיבת מועצת העירייה שהתקיימה בדצמבר 2015 כי נדרש לקבל את אישור שר הפנים לצורך המשך גביית ההיטל מכוח חוק העזר הקודם – ויוזכר בנקודה זו, כי הישיבה האמורה התקיימה בשלב שבו תיקון מס' 3 הונח לפני שולחן הכנסת, אולם טרם התקבל. בהתאם, נטען כי משלא התקיים התנאי בהוראת המעבר שלפיו הטלת היטל השמירה תיעשה "בכפוף להוראות חוק העזר" הרי שהגבייה לשנת 2016 נעשתה שלא כדין. כרמי מוסיף ביחס ליתר הטענות שהועלו בבקשה, כי לכולן ניתן מענה מפורט ומנומק במסגרת ההחלטה ודי בכך על מנת לדחותן.

כן נטען שלא זו בלבד שהפרשנות שהעירייה מבקשת לייחס להוראת המעבר לאחר תיקון מס' 3 מנוגדת ללשונו ומרוקנת אותה מתוכן, ממילא השאלה שעל הפרק איננה "סבירות" הפרשנות כטענת העירייה, אלא העובדה שהגבייה בעד התקופה החל מיום 1.1.2016 נעשתה שלא כדין ובחריגה מסמכות. נוסף על כך, נטען כי לטענות בדבר "ההגנות" שלכאורה עומדות לעירייה אין נפקות בשלב זה של הדיון, ומקומן להתברר בשלב הדיון בתובענה לגופה כאשר בית המשפט יבחן את הסעד הראוי והיקפו; ועוד

נטען לעניין עיקרון הבטלות היחסית והמידתיות שנתבקש להחיל בענייננו – כי משעה שהעירייה ויתרה על האפשרות העומדת לה להגיש הודעת חדילה, היא לקחה על עצמה את הסיכון שהיא תיאלץ לשאת במלוא ההשבה. כמו כן, נטען כי אף במקרה שבו העירייה תחויב במלוא ההשבה, מדובר בחלק קטן מכלל הכנסותיה השוטפות ועל כן הדבר לא יהווה "נזק תקציבי חמור" כטענתה.

דיון והכרעה

14. לאחר עיון בבקשת רשות הערעור ובתשובה לה, על הנספחים שצורפו לה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות. ואבאר.

כידוע, חוק תובענות ייצוגיות מונה שורה של תנאים לאישור תובענה כייצוגית (ראו למשל: רע"א 4486/18 JAMES RICHARDSON PROPRIETY LTD נ' כהן, פסקה 14 (1.7.2019); רע"א 9617/16 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' לפינר, פסקה 16 (28.10.2018)); ובין היתר נדרש כי התובענה תעורר שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לחברי הקבוצה, וכי קיימת אפשרות סבירה ששאלות אלה יוכרעו לטובת הקבוצה (סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות). בענייננו המחלוקת בין הצדדים מתמצית בשאלה אם הונחה תשתית מתאימה לטענה כי החל מיום 1.1.2016 העירייה גבתה את היטל השמירה שלא כדין, בהינתן שלכאורה לא קיבלה לכך את אישור שר הפנים; וכפי שכבר הוברר באריכות לעיל, לטענת העירייה שאלה זו קשורה בטבורה בפרשנות הוראת המעבר שבהוראת השעה לאחר תיקון מס' 3, קרי: לאחר שנתווספה התוספת להוראת המעבר.

15. טרם שאדרש לגופן של הטענות, יוער תחילה כי בשונה מאופן הצגת הדברים בבקשה, נראה כי הסוגיה שבמוקד בקשת האישור איננה בעלת השלכות רוחב והיא מגודרת לנסיבות הספציפיות של המקרה. שהרי השאלה שמתעוררת בענייננו היא: האם גם בשנת 2016 היה על עיריית רחובות לקבל את אישור שר הפנים לגביית היטל השמירה, בהתאם למגבלת הגבייה שנקבעה בחוק העזר הקודם, שהוא כאמור חוק עזר פרטני המתוחם לעיר רחובות. בנסיבות אלה, טענת העירייה כי הכרעת בית המשפט המחוזי טומנת בחובה השפעה על כלל הרשויות המקומיות בישראל, היא מוקשית; ומכל מקום היא נטענה בלא כל תימוכין. יוער אגב כך, כי בשום מקום לא נטען וממילא לא הוכח כי מגבלת הגבייה בהתייחס להטלת היטל שמירה נקבעה בחוקי עזר קודמים של רשויות מקומיות אחרות בישראל, כולן או חלקן; גם לא נטען וממילא לא הוכח שאיזה מן הרשויות המקומיות האחרות – ככל שקיימת בחוק עזר קודם שלהן הוראת גבייה דומה בהתייחס להטלת היטל שמירה – לא פעלה לקבלת אישור שר הפנים לגבייה בשנת 2016

משום ההנחה כי בשל תיקון מס' 3 הדבר איננו נדרש; ואלה אינדיקציות נוספות להשלכותיה הנקודתיות של ההחלטה.

16. ומכאן לענייננו. כפי שצוין, טענות העירייה מתמקדות בכך שבשנת 2016 היא לא נדרשה לקבל את אישור שר הפנים להטלת מכות חוק העזר הקודם, וזאת לנוכח תיקון מס' 3. טענה זו נעוצה בפרשנות שהעירייה מייחסת לתיקון מס' 3, שלדבריה תיקן את הוראת המעבר באופן שחייב את העירייה לאשר חוק עזר חדש עד ליום 30.6.2016 ולהביאו לידיעת שר הפנים, על מנת להוסיף ולגבות את היטל השמירה בשנת 2016 מכות חוק העזר הקודם – ולמעשה ייתר את הדרישה לקבל את אישור שר הפנים לפי מגבלת הגבייה. בית המשפט המחוזי דחה טענה זו בקובעו שתיקון מס' 3 לא גרע מהתנאים הקודמים שנקבעו בהוראת המעבר אלא רק הוסיף עליהם; ומשכך, אף לאחר תיקון מס' 3 הגבייה לפי חוק עזר קודם הייתה צריכה להיעשות "בכפוף להוראות חוק העזר" ובהן הוראת מגבלת הגבייה. בהתאם, נקבע כי מאחר שנראה שהעירייה לא קיבלה לכאורה את אישור שר הפנים כנדרש ביחס לשנת 2016, הגבייה נעשתה לכאורה שלא כדין.

לא מצאתי בטענות העירייה בבקשה – שאינן אלא חזרה על הטענות שהציגה לפני בית המשפט המחוזי – משום הצדקה להתערבות בקביעות בית המשפט המחוזי שפורטו לעיל; ואפנה לדיון המעמיק והמפורט שבית המשפט ערך בנושא. אוסיף בהקשר זה ולמעלה מן הצורך, כי בענייננו הדגש הוא על כך שאין עיגון לשוני לטענת העירייה כי התוספת להוראת המעבר ייתרה את התנאים הקודמים שנקבעו במסגרתה, לא כל שכן שתיקון מס' 3 ביטל את התנאי כי הגבייה תיעשה "בכפוף להוראות חוק העזר" – ומשזה המצב, אין צורך להפליג למחוזות של פרשנות, ולא ניתן לקרוא אל תוך תיקון מס' 3 את שאין בו. במילים אחרות, משנראה כי לשון תיקון מס' 3 אינה תומכת בטענת העירייה שהגבייה בשנת 2016 לא הייתה כפופה להוראות חוק העזר הקודם – שאלת "סבירות" הפרשנות האמורה איננה על הפרק; וגם אין תוחלת לטענה כי הוראת המעבר שבהוראת השעה גוברת על הוראות חוק העזר הקודם, בהיעדר כל סתירה בין ההוראות. בה בעת, אין במכתב משרד הפנים ממרץ 2016 כדי לשנות מן הלשון הברורה של הוראת המעבר לפני ואחרי תיקון מס' 3; ומכל מקום מקובלת עליי התייחסות בית המשפט המחוזי למכתב זה בקובעו שהוא נועד להבהיר את התוספת להוראת המעבר ותו לא. עוד יצוין כי העובדה שהעירייה העבירה במהלך שנת 2016 נוסח של חוק העזר החדש לידיעת שר הפנים, אין בה כשלעצמה אישור מכללא להמשך גביית היטל בשנת 2016 מכות חוק העזר הקודם – ואין לשעות לטענת העירייה שמבקשת לקשור בין הדברים. בהינתן כלל האמור, נראה כי בדיון נדחה ניסיונה של העירייה להיתלות בתיקון מס' 3 על מנת

"להשתחרר" מחובתה לקבל את אישור שר הפנים להטלת ההיטל בשנת 2016; ומשנראה כי לא ניתן אישור שר הפנים בשנה זו, אף לא בדיעבד – בדין נקבע כי יש אפשרות סבירה שהשאלות המשותפות שמתעוררות בתובענה יוכרעו לטובת הקבוצה.

אף העובדה שבית המשפט המחוזי לא דן בהגנות שלשיטת העירייה עומדות לה בין היתר מכוח חוק תובענות ייצוגיות וחוק עשיית עושר, איננה מצדיקה התערבות בהחלטה. אמנם דומה כי ניתן היה להתייחס לטענות ההגנה כבר בשלב הדיון בבקשת האישור, או לפחות לחלקן – אולם בנסיבות העניין אין בכך כשלעצמו כדי להצדיק שינוי מן ההחלטה; והדיון בטענות אלה יכול שייעשה בהמשך הדרך, במהלך הדיון בתובענה לגופה.

סוף דבר

17. התוצאה היא שהבקשה לרשות ערעור נדחית. העירייה תישא בהוצאות כרמי (המשיב) בסך 20,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ב בחשון התש"ף (20.11.2019).

ש ו פ ט ת