

מועד הגשה – 25 במאי 2026.
מהות התביעה – כספית, צווי עשה.
סכום התביעה הייצוגית - אינו ניתן להערכה, מעל 2.5 מיליון שקלים חדשים.
סכום התביעה האישית – 49 שקלים חדשים.
אגרה בעת הגשה – 2,139 שקלים חדשים, לפי פרט 22א' לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.
אין הליך נוסף בבית משפט בקשר למסכת עובדתית דומה שהמבקשת צד או הייתה צד לו.

בעניין:

איריס הרפז

נושאת תעודת זהות מספר 013232541
מרחוב טולקובסקי 13, תל אביב 6935891
מס' טל': 050-7512338

על ידי בא-כוחה עורך-הדין גיל רון (מ.ר. 14921)
ממשרד גיל רון, קינן ושות', עורכי-דין
וכן על ידי בא-כוחה עורך-הדין גדי קיי (מ.ר. 52567)
שכתובתם לצורך ההליך אצל גיל רון קינן ושות', עורכי-דין
מגדל המוזיאון, רחוב ברקוביץ 4, תל-אביב 6423806
מס' טל': 03-6967676 ; מס' פקס': 03-6967673
דואר אלקטרוני - office@ronlaw.co.il

המבקשת

- נ ג ד -

מדינת ישראל - רשות המסים - אגף המכס והמע"מ

על ידי פרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)
דרך מנחם בגין 154, תל אביב 6492107
מס' טל': 073-3924700 ; מס' פקס': 02-6468017

המשיבה

בקשה לאישור תובענה ייצוגית

בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006

הזמנה לדין

אל: המשיבה
הואיל והמבקשת הגישה נגדך בקשה לאישור תובענה כייצוגית, את מוזמנת להגיש כתב תשובה תוך תשעים ימים מיום שהומצאה לך הזמנה זו. אם לא יוגש כתב תשובה, לפי תקנה 130 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, תהיה למבקשת הזכות לקבל החלטה או פסק דין שלא בפניך.

(א) לאשר למבקשת להגיש תובענה ייצוגית נגד המשיבה, בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות);

נוסח התובענה הייצוגית מצורף לבקשה זו כנספח 1;

(ב) לקבוע, בהתאם לסעיפים 10 ו-14(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, כי התובענה תוגש בשם כל אדם או תאגיד ששילם אגרת ביטחון לפי סעיף 174 לפקודת המכס [נוסח חדש] (להלן: פקודת המכס) ותקנה 11א(א) לתקנות המכס (אגרות), התשכ"ו-1965 (להלן: תקנות המכס), בקשר עם טובין שהוא ייבא, אף שהמשיבה לא ביצעה באותם טובין בדיקה; והתשלום בוצע החל ממועד שחל 24 חודשים לפני הגשת בקשה זו ועד מועד הגשת התובענה לאחר אישורה; לחלופין בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע הגדרה אחרת לקבוצה;

(ג) לקבוע, בהתאם לסעיף 14(א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, כי המבקשת תהיה התובעת המייצגת, וכי באי-כוחה החתומים על בקשה זו יהיו באי-הכוח המייצגים בתובענה הייצוגית;

(ד) לקבוע, בהתאם לסעיף 14(א)(3) לחוק תובענות ייצוגיות, כי המעשים והמחדלים המתוארים בבקשה זו מקימים עילת תביעה של גביית כספים שלא כדין ובחוסר סמכות; עילת תביעה לפי חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979 (להלן: חוק עשיית עושר ולא במשפט); וכל עילה נוספת העולה מן העובדות המוצגות בבקשה זו;

(ה) לקבוע, בהתאם לסעיף 14(א)(4) לחוק תובענות ייצוגיות, כי אלה יהיו הסעדים בתובענה הייצוגית –

(1) חיוב המשיבה להשיב לחברי הקבוצה את סכומי אגרת הביטחון שהיא גבתה מהם, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בגין התקופה שמיום התשלום ועד למועד ההשבה בפועל;

(2) הטלת איסור על המשיבה לגבות אגרת ביטחון במקרים שבהם לא מתבצעת בדיקת טובין על ידיה;

(3) מינוי בעל תפקיד אשר יפקח על ביצוע פסק הדין;

(ו) להורות, בהתאם לסעיף 25 לחוק תובענות ייצוגיות, כי ההחלטה בבקשה תפורסם, ויימסרו עליה הודעות באופן שייקבע על ידי בית המשפט הנכבד, לרבות פרסום הודעה בולטת באתר האינטרנט של המשיבה עם הפנייה בעמוד הבית, משלוח הודעות אישיות לחברי קבוצה שניתנים לאיתור, ופרסום מודעות בעיתונות; וכן להורות כי המשיבה תישא בעלות הפרסום ומשלוח ההודעות;

(ז) לאשר את התובענה כתובענה ייצוגית, בנוסח המוצע או בכל שינוי עליו בית המשפט הנכבד יחליט בהתאם לסעיף 13 לחוק תובענות ייצוגיות, הכול כפי שייראה בעיני בית המשפט הנכבד ראוי לשם הבטחת ניהול הוגן ויעיל של התובענה הייצוגית; וכן

(ח) לחייב את המשיבה בהוצאות ובשכר טרחת עורכי הדין.

חלק ראשון - מבוא

1. יבואנים מחוייבים, בגין טובין המיובאים לישראל, באגרת ביטחון. האגרה נקבעה עבור ביצוע בדיקת ביטחון. ברוב הגדול של המקרים הבדיקה אינה מבוצעת כלל, ועדיין האגרה נגבית. במקרים אלה אין כל בסיס לחייב את היבואן באגרה.
2. רשות מינהלית רשאית לגבות אגרה רק מקום שבו ניתנת בעדה תמורה ישירה. כאשר לא ניתן שירות, או כשהגבייה חורגת מתכלית ההסמכה, הגבייה מנוגדת לחוק ונעשית ללא סמכות. זהו עיקרון יסודי במשפט המינהלי, שהוכר בפסיקת בית המשפט העליון.
3. סעיף 174 לפקודת המכס קובע כי "פקיד-מכס ... [ו]רשאי הוא לבדוק, לשקול, לסמן ולחתום טובין הנתונים לפיקוח המכס, והוצאות הבדיקה, לרבות ההוצאות לסילוק הטובין אל מקום הבדיקה, יחולו על בעל הטובין". סעיף 232(2) לפקודת המכס קובע סמכות להטיל אגרות, בין היתר, "בעד בדיקת טובין...", ותקנה 11א(א) לתקנות המכס קובעת כי "בעד בדיקת טובין שהוגש עליהם רשומון יבוא תשולם אגרה בסך של 48.5 שקלים חדשים, בשל הוצאות ביטחון, למעט רשומון יבוא שהערך פו"ב של הטובין המיובאים על פיו אינו עולה על סך של 500 דולר...".
4. הוראות אלה קובעות מסגרת ברורה – ניתן לבצע בדיקה של הטובין, ואף ניתן להטיל על היבואן שבוצעה בדיקה של הטובין שלו אגרה בסכום של 48.50 שקלים חדשים.
5. המשיבה - רשות המסים – אגף המכס והמע"מ - חורגת ממסגרת זו. היא גובה אגרת ביטחון עבור כל רשימון בו נכללים טובין שערכם עולה על 500 דולר, גם אם לא מבוצעת שום בדיקה באותם טובין.
6. האגרה הוטלה בשנת 2004, בקשר עם התחלת ביצוע בדיקות שיקוף ייעודיות למכולות, באמצעות מתקני שיקוף שהוצבו בנמלי חיפה ואשדוד. מאוחר יותר הוחל בביצוע בדיקות כאלה גם בנמל אילת. בנמלי חיפה ואשדוד רק כ-5% מהטובין המיובאים במכולות נבדקים על ידי המשיבה. בנמל אילת, אחוז בדיקות השיקוף למכולות אינו ידוע למבקשת. ביבוא טובין באוויר לא נעשה שימוש במכולות, וככל הידוע למבקשת, הטובין אינם עוברים בדיקה על ידי המשיבה. ככל הידוע למבקשת זהו המצב גם ביחס לרוב היבוא במעברים היבשתיים. משמע - ברוב המוחלט של מקרי היבוא, היבואנים משלמים אגרה עבור בדיקת הטובין על ידי המשיבה, ואינם מקבלים ממנה שירות של בדיקת הטובין. זוהי גביה שלא כדין.
7. גביית כספים באופן החורג מתכלית ההסמכה היא בלתי-חוקית, בטלה מעיקרה, ומקימה עילת השבה מינהלית. בדנ"א 7398/09 **עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית**, פסקה 33 (נבו 14.04.2015) (להלן: **עניין שירותי בריאות כללית**), פסקה 32 נקבע כי "השיקול הבסיסי ביותר התומך בהכרה בעילת השבה בגין גבייה בחוסר סמכות הוא העובדה שמדובר בכספים שהתקבלו על ידי הרשות בלא כל זכות שבדין לכך. מדובר בעיקרון פשוט של הגינות וצדק...גבייתם של אגרה או מס על ידי רשות מינהלית בלא סמכות, היא מקרה ספציפי ובולט של הפרת עיקרון החוקיות, ומדובר במעשה שלא כדין...".
8. גביית אגרה שלא כדין מחייבת השבה, גם לפי דיני עשיית עושר ולא במשפט. בעניין **שירותי בריאות כללית**, נקבע כי "... הקביעה כי רשות שגבתה מסים בחוסר סמכות עלולה להתחייב בהשבתם לפי דיני עשיית עושר, היא בבחינת צעד משלים ומתבקש, היוצק תוכן ממשי למשמעויות של פעולה זו במישור המינהלי..." (פסקה 33).
9. המשיבה מחויבת להשיב את הכספים שנגבו שלא כדין ולהפסיק לאלתר את הגבייה.

חלק שני - העובדות – המשיבה גובה אגרת ביטחון גם כשלא ניתן כל שירות

10. אגרת ביטחון בגין בדיקת טובין מיובאים נכנסה לתוקף בשנת 2004, על רקע החמרת דרישות הבידוק, בין היתר, בנמלי הים בעולם, לאחר אירועי 11 בספטמבר. באותה העת החלו להיות מונהגים סטנדרטים מחמירים שהכתיבה ארצות הברית, בדבר הידוק הפיקוח על מטענים. בקשר לכך הוחלט על שימוש בטכנולוגיה מתקדמת לביצוע שיקוף מכולות, בלי צורך לפרוק את תכולתן.

11. החל משלהי שנת 2003 התקיימו דיונים בעניין אגרת הביטחון בוועדת הכספים של הכנסת, לצורך קביעת מסגרת חקיקתית מתאימה למהלכים אלה. דיון ראשון התקיים ביום 1 בדצמבר 2003. נציג משרד האוצר הציג את הכוונה להנהיג בדיקות ביטחוניות של טובין המיובאים במכולות, בנמלי חיפה ואשדוד, ואת הצורך לגבות עבור הבדיקות אגרת ביטחון, למימון מכונות השיקוף הייעודיות ואחזקתן השוטפת. דיונים נוספים התקיימו בימים 23 בדצמבר 2003 ו-20 ביולי 2004.

פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, הכנסת ה-16, מיום 1 בדצמבר 2003, מצורף לבקשה זו כנספח 2.

פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, הכנסת ה-16, מיום 23 בדצמבר 2003, מצורף לבקשה זו כנספח 3.

פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, הכנסת ה-16, מיום 20 ביולי 2004, מצורף לבקשה זו כנספח 4.

12. בתום הדיונים תוקן סעיף 232(2) לפקודת המכס, כך שלאחר המילה "בעד" נוספו המילים "בדיקת טובין". בהמשך לכך הותקנה תקנה 11א(א) לתקנות המכס, הקובעת אגרה בעד בדיקת טובין שהוגש עליהם רשימון יבוא. התיקון לפקודת המכס נעשה במסגרת סעיף 73 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, ס"ח 70. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי תכלית התיקון הייתה להבהיר כי הסמכות להטיל אגרות "בעד טופס" כוללת גם אגרה בגין בדיקות טובין המיובאים, הנעשות כחלק מהליך הטיפול ברשימוני היבוא, וזאת נוכח העלויות הביטחוניות הכרוכות בבדיקות אלו (דברי ההסבר לס' 73 להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003, ה"ח 64, בעמ' 119).

13. בדיון מיום 23 בדצמבר 2003 חבר הכנסת נסים דהן ציין כי בדיונים קודמים נמסר לוועדה שהאגרות מיועדות לממן את עלויות השיקוף. מר ערן יעקב, נציג אגף המכס, אישר זאת (נספח 3 לבקשה זו, עמוד 55) -

"נסים דהן: לפני מספר שבועות, היה לנו דיון על אגרות ונאמר לנו שחלק מהאגרות המועלאות [כך במקור] זה רק כדי לממן את השיקוף.

ערן יעקב: נכון. היות וחלק גדול ממטרות הביטחון, בעקבות החלטה ב' 190, הועבר למכס אז העלויות בגינן היו מאוד כבדות. אגב, מעבר לעלויות השוטפות, תחזוק משקף כזה עולה קרוב למיליון דולר בשנה.

נסים דהן: שזה במסגרת האגרות.

ערן יעקב: בדיוק..."

14. מסקנה דומה עולה גם מהדיון שנערך ביום 20 ביולי 2004. מר עוזר ברקוביץ, סגן בכיר למנהל אגף המכס והמע"מ במשרד האוצר, אמר כך (נספח 4 לבקשה זו, עמוד 3) -

"אחד התפקידים המרכזיים שהממשלה הטילה על אגף המכס והמע"מ זה לבצע בידוק ביטחוני בכל הכניסות למדינת ישראל... לאור ההחלטה הזאת הוקצו לאגף המכס והמע"מ שורה של משימות של בידוק ביטחוני... כדי לבצע אחזקה של המערכות האלה, אנחנו צריכים מימון..."

15. מר ברקוביץ ציין עוד כי אם תידרש הצטיידות נוספת במתקני שיקוף, תורחב האגרה (שם, עמוד 4) -

"ביום שבו האמריקאים יעברו לפאזה הבאה ויגידו שהם רוצים לשקף מטענים שמערכת ה'פרופיילינג' החליטה שהם חשודים, באותו רגע אנחנו כנראה נטיל את האגרה גם על הייצוא".

16. היבוא, שבגיניו מוגשים רשימוני יבוא, מבוצע בשלושה מסלולים - בנמלי הים (אשדוד, חיפה ואילת), במעברי גבול יבשתיים, ובמסופי המטען האוויריים שבנמל התעופה בן-גוריון. בכל המסלולים הללו נגבית האגרה, באותו סכום.

רשימוני יבוא מייצגים בשלושה נתיבי יבוא שונים - יבוא ימי, יבוא אווירי ויבוא יבשתי - שבכולם מופיעה שורת חיוב בגין אגרת ביטחון - מצורפים לבקשה זו כנספח 5.

17. מדברי נציגי המשיבה בפני ועדת הכספים עולה בבירור, כי רק חלק קטן מן המכולות המיובאות לישראל עובר בדיקה באמצעות משקף המכולות. לדבריהם, כך נעשה בשל אילוצי סחר וניהול סיכונים. כך נאמר (נספח 3 לבקשה זו, עמודים 55-56) -

"נסים דהן: המשקף לא משקף את כל המכולות?

ערן יעקב: בודאי שלא, כי אז הסחר יתעכב בצורה מאוד משמעותית. הוא משקף סה"כ 5%, אבל בתוך זה אתה משפר את איכות ועומק הבדיקה ...

נסים דהן: חלק מהמכולות עוברות שיקוף במקום המוצא, ואז אתם יכולים לדעת עליהן, ואותן אתם לא חייבים לשקף שוב. כך שיוצא ש-5% נבדקות במקום המוצא ועוד 5% נבדקות פה, ביחד יש לכם בדיקה של 10% מהמכולות..."

18. זהו מצב הדברים. אגרת הביטחון הוטלה בשל הצורך להפעיל מתקנים לשיקוף מכולות בנמלים הימיים. היא נגבית על ידי המשיבה מכל היבואנים בנתיב הימי, למרות שרק בכ-5% מהמקרים המשיבה מבצעת בדיקה.

19. ככל הידוע למבקשת, בנתיב היבוא האווירי - מסופי המטענים בנמל התעופה בן-גוריון - אין כלל מתקנים לשיקוף מכולות, והמשיבה אינה מופקדת על ביצוע בדיקות ביטחוניות בנתיב זה. הבידוק הביטחוני מבוצע שם על ידי רשות שדות התעופה ומשטרת ישראל, ולא על ידי המשיבה. ועדיין, המשיבה גובה אגרת ביטחון גם עבור היבוא בנתיב זה.

20. בישראל פועלים שבעה מעברי גבול יבשתיים בינלאומיים - מעבר בגבול עם לבנון, מעבר בגבול עם סוריה, שלושה מעברים בגבול עם ירדן, ושני מעברים בגבול עם מצרים. המעברים בגבולות עם לבנון וסוריה מופעלים על ידי צה"ל. לפי מיטב ידיעת המבקשת, המשיבה, רשות המסים – אגף המכס והמע"מ, אינה פועלת בהם. חמשת המעברים האחרים, בגבולות ירדן ומצרים, מופעלים על ידי רשות שדות התעופה. לפי מיטב ידיעת המבקשת, המשיבה פועלת בהם, אך אינה מבצעת בדיקות באמצעות מתקני השיקוף. נוסף על כך, פועלים שמונה מעברים יבשתיים בין מדינת ישראל לבין שטחי הרשות הפלסטינית. לפי מיטב ידיעת המבקשת, גם במעברים אלה המשיבה אינה מפעילה את מתקני השיקוף, שלשם הוטלה האגרה.

21. עולה מכך שברוב המקרים של המכרע, משלמי אגרת הביטחון אינם מקבלים כל שירות של בדיקת טובין על ידי המשיבה, שלשמו הוטלה האגרה.

22. לבסוף, קיימים סוגי טובין שאינם יכולים לעבור כלל בבדיקה במתקני השיקוף, בשל מגבלות טכניות, פיזיות ובטיחותיות. בין אלה ניתן למצוא טובין חריגי-מידות (OOG) שאינם נכנסים לפתח מתקן השיקוף, בעלי חיים, חומרים רגישים לקרינה, חומרים נפיצים, חומרים מסוכנים מסוימים, מכלי נוזלים גדולים וטובין אורגניים בכמויות גדולות. במקרים אלה לא ניתן כלל לבצע את בדיקת הטובין שבגינה נגבית האגרה. המשיבה גובה אגרת ביטחון גם בגין יבוא טובין אלה. כך עולה מפרסומים שונים.

כתבה שמתייחסת לכך שבעלי חיים אינם יכולים לעבור דרך מתקני השיקוף, מצורפת לבקשה זו כנספח 6.

עמוד הסבר של חברת CargoExportUSA שמציין סוגים של מטען שפטורים משיקוף, מצורף לבקשה זו כנספח 7.

23. על העובדה שגם סחורות אלה חייבות באגרת הביטחון, ניתן ללמוד גם ממחשבון מסי היבוא של רשות המסים, המופיע באתר הרשמי. לפי מחשבון זה, אגרת ביטחון חלה על כל רשימון, שמחיר הטובין שנכללים עולה על 500 דולר, ללא תלות בסוג הסחורה. למשל, האגרה מוטלת גם על יבוא חיות מחמד.

צילום מסך מתוך מחשבון מסי היבוא של המשיבה, המלמד על גביית אגרת ביטחון בגין חיות מחמד (בשווי 501 דולר, לצורך המחשה), מצורף לבקשה זו כנספח 8.

24. לסיכום חלק זה, אגרת הביטחון נגבית באופן אחיד מכלל היבואנים, גם כאשר לא מבוצעת על ידי המשיבה כל בדיקת ביטחון. יבואנים שאינם מקבלים מן המשיבה כל שירות, נאלצים לשלם למשיבה אגרה עבור שירות שהיא אינה נותנת.

חלק שלישי - גביית אגרת הביטחון לוקה בחוסר סמכות ובחריגה מהמטרה שלשמה נועדה

25. רשות ציבורית מוסמכת ונדרשת לפעול אך ורק מכוח הסמכה מפורשת בחוק או מכוח, ולפעול בהתאם לתכלית שלשמה ניתנה ההסמכה. זהו עיקרון החוקיות. ראו בג"ץ 9488/11 מישראל בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה י"ז (נבו 3.2.2015); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המיסים פ"ד סד(2) 479, 497 (2010); ע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו, פסקה 7 (נבו 18.8.2011) (להלן: עניין מקסימדיה); בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פסקה 16 (נבו 2.7.2014); בג"ץ 5309/18 התאחדות המלונות בישראל נ' משרד הפנים, פסקה 59 (נבו 6.1.2021) (להלן: עניין התאחדות המלונות); ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, פסקה 49 (נבו 27.6.2011); דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך א' 97-98 (2010).

26. עיקרון זה חשוב במיוחד כאשר מדובר בגביית תשלומי חובה מן האזרח. הסיבה לכך ברורה – גבייה לא חוקית פוגעת בקניין של האזרח. בע"א 7368/06 **זירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה**, פסקה 34 (נבו 2011.6.27), נקבע כי "חובתה של הרשות הציבורית שלא לסטות מגדרי סמכותה על פי דין בולטת במיוחד בתחום המסים ותשלומי החובה. שרשיהם של עקרונות אלה נטועים עמוק במסורת המשפטית של העולם המערבי...". כן ראו ע"א 4708/14 י.ח **דמרי בניה ופיתוח בע"מ נ' המועצה המקומית גן יבנה**, פסקה 8 (נבו 2015.8.24) (להלן: **עניין דמרי בניה ופיתוח**); **עניין מקסימדיה**, פסקה 8; ועניין **התאחדות המלונות**, פסקה 8.

27. לתחולה של עיקרון חוקיות המנהל על הטלת מסים ואגרות יש משמעות חוקתית, מכוח סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, שמורה כי "מסים [...] ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו [...] אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות".

28. על יסוד זה, נקבע כי אין לגבות אגרה או היטל, אלא בזיקה ישירה ומוחשית לשירות שבגיניו הוא הוטל. חיוב החורג מגדר השירות שהרשות הוסמכה לתת הוא בלתי-חוקי וחסר תוקף. בע"א (מחוזי י-ם) 5242/04 **עיריית בית שמש נ' ד' רוטשטיין חברה לבניין ונכסים בע"מ** (נבו 2004.8.25), נדונה אגרת חיבור לרשת המים, אשר תכליתה לממן את עלויות החיבור הפיזי של הנכס לרשת המים העירונית. ואולם, באותו מקרה נקבע כי העבודות שבגינן נגבתה האגרה לא בוצעו על-ידי הרשות, וכי ניסיונה להצדיק את הגבייה באמצעות פעולות נלוות – כגון פיקוח או עלויות כלליות של המערכת – אינו מקים זיקה מספקת לשירות הקונקרטי. על כן נקבע כי מדובר בגבייה עבור שירותים החורגים מהסמכה החוקית, ולפיכך – בגבייה בלתי-חוקית.

29. בית המשפט העליון אימץ את גישת הפרשנות התכליתית בתחום דיני המס, ויחד עם זאת הכלל בדבר פירוש דווקני של חוקי המס נשמר. אם לאחר מיצוי הליך הפרשנות – בחינת לשון החוק, ההיסטוריה החקיקתית וערכי היסוד של השיטה – נותרת עדיין שאלה באשר לתכלית המס, יש להעדיף את הפרשנות המקלה עם הנישום. ביסוד הכלל עומדת ההגנה על חירותו הקניינית של האזרח, והרצון להבטיח כי רשויות השלטון יטילו חיובים רק על פי הסמכה ברורה. כלל זה משמש שובר שוויון פרשני. ראו ע"א 662/85 **מנהל מס קניה נ' כנפי מתכת בע"מ פ"ד** (מג(2) 10, 3 (1989); ע"א 524/89 **דיגיטל אקויפמנט (דק) בע"מ נ' מדינת ישראל פ"ד** (מה(4) 573, 577 (1991); וכן אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" **משפטים** כח 441, 425 (1997).

30. יש ליישם עקרונות אלה לענייננו. להסמכת המשיבה לגבות אגרת ביטחון גבולות ברורים. סעיף 174 לפקודת המכס, שכותרתו "סמכות לבדוק טובין", קובע כי "פקיד-מכס רשאי, על אחריותו של בעל הטובין, לפתוח אריזות או לדרוש מבעל הטובין שהוא יפתח אותן; ורשאי הוא לבדוק, לשקול, לסמן ולתחום טובין הנתונים לפיקוח המכס, והוצאות הבדיקה, לרבות ההוצאות לסילוק הטובין אל מקום הבדיקה, יחולו על בעל הטובין".

31. מהוראה זו עולה כי מדובר בבדיקה ממשית של הטובין. המחוקק ראה לנגד עיניו, ותיאר בחוק, מצב דברים קונקרטי – יבואן, שמייבא טובין, ומולו פקיד מכס, שמפעיל שיקול דעת, ומחליט לבדוק את הסחורה. במצב דברים זה, המשיבה מוסמכת להטיל על היבואן את עלות הבדיקה. זהו האירוע אותו החוק מסדיר. אין כל זכר בחוק לאפשרות שטובין לא ייבדקו, אך היבואן יחוייב באגרה.

32. אותה מסקנה מתחייבת, וביתר שאת, כאשר כלל לא ניתן לבצע בדיקה.
33. כך גם עולה מחקיקת המשנה. תקנה 11(א)(א) לתקנות המכס קובעת חבות בעד "בדיקת טובין שהוגש עליהם רשימון יבוא". מדובר, כמובן, בבדיקת הטובין שקבועה בפקודת המכס. גם מנוסח תקנה זו עולה בבירור כי במוקד האירוע פעולה של בדיקת טובין. ביחס לטובין שלא נבדקו, אין בסיס לגביית האגרה.
34. למעלה מן הצורך, פרשנות זו של גבולות ההסמכה ותכלית האגרה עולה גם מדברי נציגי המשיבה בדיונים שקבעו את החקיקה. בדיוני ועדת הכספים של הכנסת נאמר במפורש, כי אגרת הביטחון נועדה למימון בדיקות הביטחון (נספח 2, עמוד 12, 14; נספח 3, עמוד 55; נספח 4, עמוד 3). דברים אלה מוסיפים ומוכיחים כי מדובר באגרה שזיקתה לשירות מסוים היא תנאי יסוד לגבייתה, ושלא מדובר בתשלום חובה כללי שיחול על כל יבוא.
35. המסקנה בדבר חוסר הסמכות בקשר לגביית האגרה מתחדדת לאור ההבחנה המוכרת בין מס לאגרה. זיקה לשירות (או לנכס) היא ליבת האגרה. להבדיל מכך, מס לא מוטל כתמורה ישירה בעד מצרך או שירות קונקרטי. בת"מ (מינהליים ת"א) 129-07 **אלון נ' מדינת ישראל (משרד המשפטים)**, פסקה 3 (נבו 22.7.2012), בית המשפט קבע לגבי אגרות - "אלמלא מתן השירות, הנישום לא היה משלם את האגרה ואלמלא התשלום – הוא לא היה מקבל את השירות". כן ראו רע"א 1816/97 **מדינת ישראל נ' עיריית חיפה**, פסקה 11, נד(2) 16 (2000); ע"א 474/89 **קריב נ' רשות השידור** פ"ד מו(3) 374, 377 (1992); בג"ץ 2651-09 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים** (נבו 15.6.2011) (להלן: עניין **האגודה לזכויות האזרח**); יוסף גרוס **דיני המס החדשים** 19-22 (מהדורה שלישית, 2003); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א' 255-256 (מהדורה שנייה, 2010); ועוד.
36. הבחנה זו יושמה בתובענות ייצוגיות של אזרחים נגד רשויות, בגין הטלת מסים במסווה של אגרות. בת"מ (מינהליים חי') 580-09-09 **בת שבע נ' עיריית קרית מוצקין** (נבו 21.8.2011), נדונה טענה כי תשלומים שכונו "אגרת אשפה" ו-"כיבוי אש", אינם אלא תשלומי מס או ארנונה, ונגבו ללא הסמכה וללא מתן שירות ייחודי, כך שלא מדובר באגרה. בית המשפט קיבל את הטענה ביחס לאגרת אשפה, ואישר תובענה ייצוגית להשבתה. בהמשך לכך הצדדים הגיעו להסדר פשרה, שכלל השבה (פסק דין מיום 18 באוגוסט 2016). זוהי התוצאה הראויה במקרים אלה.
37. באופן דומה, בע"א 4291/17 **אלפריח נ' עיריית חיפה** (נבו 6.3.2019) (להלן: עניין **אלפריח**), בית המשפט העליון קבע כי הגם ששכום האגרה אינו חייב לשקף במדויק את עלות השירות, עדיין נדרשת זיקה ממשית לשירות קונקרטי, וזיקה כזו היא תנאי בל יעבור לגבייתה. ועוד, בעניין **האגודה לזכויות האזרח** נקבע כי אגרה היא אמנם יציר כלאיים בין מס למחיר, אך היא נבדלת ממס בכך שהיא משולמת בזיקה לשירות מסוים שהשלטון נותן לפרט. כל אימת שהתשלום אינו נסמך על שירות ייחודי או על משאב שניתן למי שחויב בו, הגבייה מנוגדת לדין.

38. החלת עקרונות אלה על ענייננו מובילה למסקנה ברורה. לפי דברי החקיקה הרלוונטיים, סעיף 174 לפקודת המכס ותקנה 11(א)(א) לתקנות המכס, המשיבה מוסמכת לגבות את אגרת הביטחון רק בזיקה ישירה לבדיקת טובין. רק טובין המגיעים דרך נמלי הים עוברים את בדיקות הביטחון המדוברות, והדבר נעשה ביחס ל-5% מטובין אלה בלבד. יוצא כי כמעט כל היבוא הימי אינו עובר בדיקת טובין על ידי המשיבה. יתרה מכך, האגרה מוטלת גם בגין יבוא אווירי, יבוא דרך מעברים יבשתיים, ויבוא טובין שאינם כשירים לשיקוף. יוצא כי השיעור האמיתי של משלמי האגרה שאינם מקבלים כל שירות ככל הנראה גבוה בהרבה מ-95% מכלל היבואנים.

39. בהיעדר זיקה ממשית בין התשלום לבין השירות, גביית תשלום החובה חורגת מההסמכה.

חלק רביעי - המשיבה מתעשרת על חשבון היבואנים שלא כדין

40. דיני עשיית עושר ולא במשפט מנהיגים עקרונות של צדק ויושר טבעי - ex aequo et bono. ראו ע"א 1761-02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, פ"ד ס(4) 545, 562-564 (2006). עיקרון זה חל גם ביחסים שבין האזרח ובין רשויות המדינה, כולל רשויות המס.

41. העיקרון מוצא ביטוי בסעיף 1(א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט, המורה כי "מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שירות או טובת הנאה אחרת (להלן – הזוכה) שבא לו מאדם אחר (להלן – המזכה), חייב להשיב למזכה את הזכיה, ואם השבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה – לשלם לו את שוויה".

42. על מנת שתקום עילת השבה נדרשים להתקיים שלושה יסודות - זכייה בטובת הנאה (התעשרות), שלא כדין, על חשבון המזכה. ראו רע"א 5768/94 א.ש.י.ר יבוא והפצה נ' פורום אביזרים ומוצרי צריכה בע"מ, פ"ד נב(4) 289, 335, 358-359 (1998).

43. בענייננו, שלושת היסודות מתקיימים. המשיבה גובה מן היבואנים אגרת ביטחון, חרף העובדה שברוב המכריע של המקרים לא מסופק השירות שבגינו הוטל התשלום. בכך המשיבה מתעשרת על חשבון היבואנים, שלא על פי זכות שבדין.

44. בעניין עיריית ירושלים הרכב מורחב של בית המשפט העליון דן בשאלת השבתם של כספים שנגבו בחוסר סמכות על ידי רשות שלטונית. במוקד הדיון עמדה השאלה, האם במקרים אלה חלים דיני עשיית עושר ולא במשפט. בית המשפט קבע, פה אחד, כי גביית כספים בחוסר סמכות מצד רשות שלטונית אכן מקימה עילת השבה עצמאית ונפרדת, מכוח חוק עשיית עושר ולא במשפט. נקבע כי הכרה בעילה זו מתחייבת משיקולי צדק והגיונות, וכי עיקרון חוקיות המנהל משתלב היטב עם שיקולי היסוד של דיני עשיית עושר ולא במשפט (פסקאות 32-33 לחוות הדעת של השופט גרוניס).

45. עוד נקבע בעניין **עיריית ירושלים** כי נוכח פערי הכוחות בין הרשות לפרט, ליסוד ההסכמה מצד האזרח לתשלום בלתי-חוקי אין משקל של ממש (שם, פסקה 35), וכי גישה זו עולה בקנה אחד עם עמדת המחוקק ומדיניותו (שם, פסקה 40).

46. בתי המשפט חזרו על הלכה זו, והכירו שוב ושוב בעילת השבה מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט, במקרים של גבייה שלטונית בחוסר סמכות. ראו עניין **דמרי בניה ופיתוח**, פסקה 22; בר"מ 6729/10 **המוסד לביטוח לאומי נ' הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל**, פסקה 41 (נבו 8.7.2021); ת"צ (מינהליים מרכז) 52342-07-11 **גלבע נ' עיריית נתניה**, פסקאות 55–56 (נבו 21.12.2016); ת"א (שלום ראשל"צ) 1632/09 ג. **ויליפוד אינטרנשיונל בע"מ נ' מדינת ישראל משרד הבריאות**, פסקאות 52–55 (נבו 13.5.2015).

47. לסיכום חלק זה, גביית אגרת הביטחון בגין טובין מיובאים, עבור טובין בהם לא בוצעה הבדיקה, יוצרת למשיבה התעשרות שלא כדין על חשבון היבואנים. יש להשיב את העושר שנלקח מהיבואנים.

חלק חמישי – הסעדים בתובענה הייצוגית

48. כפי שהראינו, לחברי הקבוצה עומדות עילות תביעה מכוח הדין המינהלי ומכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט. עילות התביעה מזכות את חברי הקבוצה בסעדים הבאים –

(א) חיוב המשיבה להשיב לחברי הקבוצה את סכומי אגרת הביטחון שהיא גבתה מהם, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בגין התקופה שמיום התשלום ועד למועד ההשבה בפועל;

(ב) הטלת איסור על המשיבה לגבות אגרת ביטחון במקרים שבהם לא מתבצעת בדיקת טובין על ידיה;

(ג) מינוי בעל תפקיד אשר יפקח על ביצוע פסק הדין.

49. למבקשת אין יכולת לעמוד על ההיקף המדויק של הקבוצה ונזקיה. המידע המלא נמצא אצל המשיבה. עם זאת, על בסיס הנתונים הידועים למבקשת, על מספר רשמוני היבוא (מיליונים בשנה, לפי פרסומים שונים), ועל כך שלמעלה מ-95% מהטובין המיובאים אינם עוברים בדיקות הביטחון, מספר חברי הקבוצה עצום, וסכום התביעה גדול מאוד, ודאי עולה על 2.5 מיליון שקלים.

50. בהתאם לתקנות 2(א)(11) ו-2(א)(12) לתקנות תובענות ייצוגיות, יש לציין בבקשת האישור את הגמול ושכר הטרחה המבוקשים. מבוקש לקבוע גמול למבקשת, בשיעור של 7.5% מסכום הפיצוי שייפסק לטובת הקבוצה. כן מבוקש לקבוע שכר טרחה לטובת באי-כוח המייצגים בשיעור של 25% על כל סכום שעד 5 מיליון ש"ח שייפסק לטובת הקבוצה; 20% על כל סכום בין 5 מיליון ש"ח עד ל-10 מיליון ש"ח; ו-15% על כל סכום מעל 10 מיליון ש"ח. לעניין שווי ההטבה, יש לקחת בחשבון את התועלת שתצמח עקב שינוי ההתנהלות בעתיד. לגמול ולשכר טרחה יש להוסיף מס ערך מוסף. הגמול ושכר הטרחה המבוקשים אינם כוללים את שכר הטרחה וההוצאות בגין הדיון בבקשת האישור.

חלק שישי – מתקיימים כל התנאים לאישור התביעה כייצוגית

51. בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר תובענה זו, לפי חוק תובענות ייצוגיות. התובענה ממלאת בבירור אחר כל התנאים הדרושים לצורך אישורה כתובענה ייצוגית.
52. הקבוצה המיוצגת תכלול כל מי ששילם אגרת ביטחון לפי סעיף 174 לפקודת המכס ותקנה 11א(א1) לתקנות המכס, בקשר עם טובין שהוא ייבא, אף שלא בוצעה בדיקה של הטובין על ידי המשיבה; והתשלום בוצע החל מ-24 חודשים לפני הגשת בקשה זו ועד מועד הגשת התובענה לאחר אישורה; לחלופין בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע הגדרה אחרת לקבוצה.
53. סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות מורה כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השנייה או בעניין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית...". פרט 11 לתוספת השנייה קובע כי ניתן להגיש תובענה ייצוגית בתביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה, או תשלום חובה אחר. המשיבה, רשות המסים, היא רשות מרשויות המדינה, שהטילה תשלום חובה בדמות אגרה שלא כדין. על כן, ניתן להגיש במקרה זה תובענה ייצוגית.
54. סעיף 4(א) לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "אלה רשאים להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית כמפורט להלן: (1) אדם שיש לו עילה בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א)...".
55. המבקשת, גברת איריס הרפז, היא אזרחית ישראלית. מעת לעת, היא קונה טובין ומייבאת אותם לישראל באמצעות שילוח אווירי לנמל התעופה בן-גוריון. המבקשת היא בת הזוג של מר גדי קיי, מבאי-הכוח המייצגים.
56. ביום 16 באפריל 2026 המבקשת רכשה מגפיים, באמצעות אתר אינטרנט. ביום 22 באפריל 2026 המשיבה הפיקה למבקשת רשימון בגין יבוא טובין. המבקשת נדרשה לשלם אגרת ביטחון בסכום של 49 שקלים חדשים.
- העתק רשימון שהופק למבקשת ביום 22 באפריל 2026, מצורף לבקשה זו כנספח 9.
57. הואיל והטובין שרכשה המבקשת יובאו דרך נמל התעופה בן-גוריון, לא בוצעה בהם בדיקת ביטחון. למרות זאת, המשיבה חייבה את המבקשת בתשלום אגרת הביטחון.
58. אין זה המקרה הראשון שבו המבקשת מחויבת באגרת ביטחון, שלא כדין. ביום 22 בינואר 2022 טובין שרכשה המבקשת הגיעו לישראל, והופק לה על ידי המשיבה רשימון יבוא. גם אז נדרשה המבקשת לשלם, לצד מיסי היבוא, אגרת ביטחון בסכום של 42 שקלים חדשים (באותה העת אגרת הביטחון עמדה על סכום זה). אותו סכום נגבה ממנה גם ביום 8 ביוני 2022, עבור טובין נוספים שרכשה. ביום 13 במרץ 2021 טובין שרכשה המבקשת הגיעו גם הם לישראל, אז נדרשה לשלם אגרת ביטחון בסכום של 41 שקלים חדשים (סכום אגרת הביטחון באותה עת).
- העתק רשימון שהופק למבקשת ביום 22 בינואר 2022, מצורף לבקשה זו כנספח 10.
- העתק רשימון שהופק למבקשת ביום 8 ביוני 2022, מצורף לבקשה זו כנספח 11.
- העתק רשימון שהופק למבקשת ביום 13 במרץ 2021, מצורף לבקשה זו כנספח 12.
59. על כן, למבקשת עילת תביעה אישית. עם זאת, בעבר אירעו מקרים בהם המבקשת ייבאה טובין ולא חוייבה באגרת ביטחון. הסיבות לכך אינן ידועות לה.

60. סעיף 8(א) לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה: (1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה; (2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין; (3) קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת; ... (4) קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב".
61. כל התנאים לאישור התביעה מתקיימים.
62. היסודות העובדתיים והמשפטיים של התובענה משותפים לכלל חברי הקבוצה. אנשים שמייבאים טובין בשווי העולה על 500 דולר נדרשים לשלם אגרת ביטחון, גם כאשר לא בוצעה כל בדיקה. חברי הקבוצה נפגעו כולם מאותה פרקטיקה. הנזק שנגרם לכלל חברי הקבוצה, סכום החיוב הבלתי-חוקי, משותף לכל חברי הקבוצה.
63. לשם הכרעה בעילות התביעה יידרש בית המשפט לדון, בין היתר, בשאלה האם מותר למשיבה לחייב באגרה עבור בדיקת ביטחון בלי שבוצעה בדיקה; האם בחיוב באגרת ביטחון ללא בדיקה המשיבה חורגת מסמכותה; האם המשיבה התעשרה שלא כדין על חשבון חברי הקבוצה; האם על המשיבה להשיב את הסכומים שנגבו; האם על המשיבה להפסיק את הגבייה; ועוד.
64. ברור כי היסודות המשותפים לחברי הקבוצה מהווים המרכיב העיקרי, והבלעדי כמעט, בהתדיינות זו. המערכת העובדתית והמשפטית, עליה מבוססת הבקשה, משותפת לכל קבוצת התובעים. עם זאת, לא נדרשת זהות מוחלטת של כל השאלות הטעונות הכרעה, העובדתיות והמשפטיות, ביחס לכל חברי הקבוצה – ראו רע"א 2128/09 **הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי**, פסקה 10 לחוות הדעת של השופט ריבלין (נבו 5.7.2012).
65. נוכח הנימוקים שהוצגו בבקשה, קיימת אפשרות סבירה – והרבה למעלה מכך – שהשאלות המשותפות יוכרעו לטובת הקבוצה. המסכת העובדתית מצביעה בבירור על דפוס קבוע של גביית אגרה בגין בדיקה, במקרים רבים שבהם לא בוצעה בדיקה. הראינו כי מדובר בגבייה בלתי-חוקית.
66. תובענה ייצוגית מעמידה את הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת. הנזק האינדיבידואלי שנגרם לכל חבר קבוצה קטן למדי, אך הפגיעה המצטברת עצומה בהיקפה. ליבואן בודד לרוב אין יכולת להוכיח דפוסי גבייה, לבחון תשתית נורמטיבית, לנתח את ההיבטים העובדתיים והמשפטיים, ולצאת למערכה קשה נגד רשויות המדינה. הליך ייצוגי מאזן את פערי המידע והכוחות, ומאפשר מתן תרופה יעילה לגבייה בלתי-חוקית.
67. עוד בקשר להתאמת העניין לבירור בתובענה ייצוגית, טענות המבקשת אינן מכוונות כנגד תוקף דברי החקיקה (החוק והתקנות), אלא נועדו ליישם אותם כהלכה. לפיכך, אין מדובר בתקיפה עקיפה של דברי החקיקה, אלא בתביעה המכוונת נגד התנהלות של רשות החורגת מן ההסמכה שניתנה לה.
68. בת"צ (מחוזי חיפה) 39794-05-15 **שטרן נ' עיריית חיפה** (נבו 30.6.2020) נדחתה בקשת עירייה לסלק בקשת אישור על הסף, משום שטענת התובעים כוונה לגבייה בניגוד לתקנות המסים (גבייה), ולא לחוקיות התקנות. באופן דומה, בת"צ (מחוזי תל-אביב) 4508-01-19 **כרמלי נ' עיריית תל אביב** (נבו 11.2.2020), נדחתה בקשת עירייה לסילוק בקשת אישור על הסף, משום שביסוד הבקשה עמדה טענה כי הרשות אינה פועלת בהתאם להסדר התחיקתי הנוגע להליכי גבייה, ולא טענה בדבר חוקיות ההסדר.

69. זהו המצב בענייננו. המבקשת טוענת לחריגה של המשיבה מהמותר לה על פי החוק והתקנות, ואינה תוקפת את דברי החקיקה. טענות כאלה מתאימות להתברר בתובענה ייצוגית.
70. למעלה מן הצורך, אף אם יראו בתובענה זו כתקיפה עקיפה של אקט שלטוני – והיא אינה כזו – הרי שמדובר בפגם חוקיות מובהק וגלוי. לפיכך, אף לפי הלכת **אלפריח**, מתקיים החריג המצדיק בירור ההליך במסגרת תובענה ייצוגית.
71. עניינם של חברי הקבוצה מיוצג ומנוהל בדרך הולמת ובתום לב. המבקשת מגישה את הבקשה לשם הבטחת הזכויות של כלל היבואנים. אין לה אינטרס אחר. עבור המבקשת בוצע בירור יסודי של ההיבטים העובדתיים והמשפטיים הרלוונטיים להליך זה.
72. לסיכום חלק זה, כל התנאים לאישור התובענה הייצוגית לפי סעיף 8(א) לחוק תובענות ייצוגיות מתקיימים בבירור.

חלק שביעי – סוף דבר

73. בקשה זו עוסקת בפרקטיקה מנהלית שמסבה פגיעה קשה לאזרח, ועומדת בניגוד גמור לעקרון חוקיות המנהל. המחוקק ומחוקק המשנה קבעו הסדר ברור, לפיו ניתן לבצע בדיקה של טובין מיובאים, ובגין הבדיקה תיגבה אגרה. המשיבה חורגת ממסגרת זו, ומטילה תשלום על כל יבוא. זוהי גבייה בלתי-חוקית.
74. בקשה זו נתמכת בתצהיר של המבקשת, המאמת את העובדות המופיעות בה.
75. בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר את התביעה כתובענה ייצוגית, בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, ולתת הוראות בקשר לניהול התובענה הייצוגית, כאמור בפתח הבקשה.
76. מן הדין ומן הצדק לקבל את הבקשה.



גיל רון, עורך דין
גיל רון, קינן ושות', עורכי דין
בא-כוח המבקשת