

העותרים:

1. משה מזרחי
2. י.ל.
3. גבריאל טלקר
4. מ.י.
5. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד טלי ניר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור ו/או תמר פלדמן ו/או נסרין עליאן ו/או קרן צפריר ו/או ראויה אבורביעה ו/או משכית בנדל ו/או רגד ג'ראיסי ו/או שרונה אליהו חי ו/או אן סוצ'יו

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 03-5608185 ; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיבים:

1. הרשות הממשלתית למים ולביוב

רחוב המסגר 14, ת.ד. 20365, תל אביב, 61203
ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה
רחוב צאלח א-דין 29, ירושלים, מיקוד 91010
טל': 02-6466590 ; פקס': 02-6467011

2. פורום המנכ"לים של תאגידי המים והביוב בישראל (ע.ר. 5805060202)

ע"י ב"כ מירית דובר ואח'
ממשרד מירית דובר – משרד עורכי דין
רחוב הצורן 4, א.צ. פולג, נתניה
טל': 09-8351605, פקס': 073-7619016

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה למשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם כדלקמן:

מדוע לא תורה המשיבה 1 למשיבה 2 ולתאגידי המים והביוב להימנע מניתוק צרכנים מאספקת מים ומצמצומה עד לקביעת כללים בנושא, כנדרש בסעיף 39 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

בקשה למתן צו ביניים ולדין מוקדם

העותרים מבקשים בזאת מתן צו ביניים, אשר יורה לתאגידי המים והביוב, אותם מאגדת המשיבה 2, להימנע מניתוק צרכנים מאספקת מים ומצמצומה, בהיעדר כללים שנקבעו לפי סעיף 39 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, וזאת עד למתן פסק דין בעתירה זו.

הנימוקים לבקשה מפורטים בהרחבה בעתירה שלהלן. בקצרה, עמדת העותרים היא כי ניתוק צרכנים מאספקת מים נעשה כיום שלא כדין, שכן על פי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, תאגידי המים והביוב אינם רשאים לנתק צרכנים מאספקת מים בהיעדר כללים אשר יסדירו את המקרים והתנאים בהם הם רשאים לעשות זאת. במשך 12 השנים שעברו מאז נחקק החוק לא הותקנו כללים אלו, ולפיכך פועלים תאגידי המים והביוב בעניין זה ללא הסמכה חוקית.

התוצאה בפועל היא שכל תאגיד עושה דין לעצמו, וכך מתבצעים כל שנה עשרות אלפי ניתוקים של משפחות מאספקת מים סדירה, ללא כל כללים, פיקוח ושקיפות.

טענת המשיבה 1 כאילו הניתוקים היום נעשים כדין, על פי נוהל משרד הפנים לנושא ניתוקי מים, אינה יכולה לעמוד, כמפורט בהרחבה בגוף העתירה, מכמה סיבות: ראשית, נוהל משרד הפנים אינו מהווה "הסדר שנקבע לפי כל דין", שכן אין אף חוק שהורה על התקנתו והוא אף אינו יציר הפסיקה, ועל כן הוראת המעבר בסעיף 152 לחוק שקבעה כי כל עוד לא נקבעו כללים, יחולו ההסדרים שנקבעו לפי כל דין, אינה יכולה להתקבל; שנית, התקופה שהוקצבה להוראת המעבר עברה מזמן: המחוקק תחם מפורשות את התקופה להתקנת הכללים, וקבע בסעיף 156 כי הם יותקנו בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של החוק; שלישית, הנוהל אינו ישים למציאות שבה הניתוקים נעשים על ידי תאגידי המים והביוב ולא על ידי הרשויות המקומיות שיש להן מחלקת רווחה. שכן, במצב הקיים, בו תאגיד המים הוא ישות עצמאית ומופרד באופן מוחלט מיתר השירותים העירוניים, ובכלל זאת מאגף הרווחה ברשות המקומית, אין לו כל אפשרות ממשית לפעול לאורו של הנוהל, גם אם ירצה בכך.

אי הוצאת צו ביניים יפגע קשות בזכויות יסוד של אלפי משפחות ברחבי הארץ, אשר מנותקות ללא סמכות מאספקת מים בשל חוסר באמצעים לשלם את חשבונות המים הגבוהים. אי הוצאת הצו תגרום להמשך הפגיעה בזכות למים, אשר הוכרה בפסיקה הישראלית כזכות חוקתית ויסודית. כמו כן, תיפגע הזכות החוקתית לקיום בכבוד, אשר מחייבת להבטיח תנאי מחייה מינימאליים לכל אדם ובכלל זה, מים ומזון. אף הזכות לבריאות תוסיף להיפגע, היות שניתוק ממים מהווה הפרעה ממשית ליכולת הצרכנים לקיים חיים הגייניים וליכולתם להתמודד עם מחלות. בנוסף, יפגע עקרון השוויון, נוכח חוסר האחידות המובהק ביחסם של תאגידי המים והביוב לצרכנים בעלי חוב. מי שיוסיפו להיפגע במיוחד הם ילדים, שמשפחותיהן מנותקות ממים, מה שגורם לפגיעה קשה ומיידית בהבטחת ביטחונם ושלומם מבחינה פיסית ונפשית ובזכויותיהם הבסיסיות.

בנסיבות העניין, התנהלותן הלקויה של המשיבות וסיכוייה הגבוהים של העתירה להתקבל, כמו גם מאזן הנוחות, נוטים בבירור לטובת קבלת הצו המבוקש.

באשר להתנהלותן הלקויה של המשיבות יודגש, כי המשיבה 1 נמנעה מלקבוע את הכללים לעניין ניתוק וצמצום אספקת מים בניגוד לקבוע מפורשות בחוק ולכוונתו של המחוקק, כי כללים אלו ייקבעו תוך חצי שנה מיום חקיקת החוק. באשר לתאגידי המים והביוב, הרי שאלו פועלים ביודעין בסתירה חזיתית לעיקרון חוקיות המינהל, בעת שהם מנתקים מדי שנה עשרות אלפי בתים מאספקת מים.

באשר לסיכוייה הגבוהים של העתירה להתקבל יצוין, כי הסוגיה המועלית בעתירה עומדת בכל הקריטריונים והמבחנים שנקבעו בפסיקה לעניין פעולתם של גופים מנהליים בהיעדר סמכות חוקית.

במאזן הנוחות שבין הצדדים, גובר הצורך בהגנה על זכויות תושבי המדינה ועל שלטון החוק. מתן הצו ימנע את המשך רמיסתו של עקרון חוקיות המנהל ואת המשך הפגיעה בזכויות יסוד ללא הסמכה בחוק. בהתחשב בהתנהלותן הלקויה של המשיבים, הוצאתו של הצו המבוקש אינה בלתי הפיכה מבחינת הפגיעה באינטרסים שלהם ואינה כרוכה בנזקים ממשיים כלשהם. הנזק, שייגרם מאי הוצאת צו ביניים למשפחות אשר מנותקות ללא סמכות בכל רחבי הארץ, עולה לאין שיעור על הנזק שייגרם, אם בכלל, למשיבים, בפרט לאור העובדה שלתאגידי המים והביוב עומדות דרכים נוספות לגביית החוב. לפיכך, מאזן הנוחות נוטה בענייננו בבירור לטובת הוצאת צו הביניים.

בהתחשב בהפרה המקיפה והנמשכת של זכויות יסוד, ללא כל הסמכה חוקית, בחומרת הפגיעה בזכויות הצרכנים ובהיקף הנפגעים, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן החלטה בבקשה בהקדם האפשרי וכן לקבוע דיון מוקדם בעתירה.

תוכן עניינים

5.....	מבוא
5.....	הצדדים לעתירה
5.....	העותרים
6.....	המשיבים
6.....	רקע עובדתי
6.....	א. הרפורמות במשק המים
9.....	ב. ההסדרים לניתוק צרכנים ממים – בעידן התאגידי ולפניו
12.....	ג. מדיניות ניתוקי המים בפועל
18.....	ד. ההתמהמהות בקביעת הכללים
20.....	ה. הפניות למשיבים ותשובותיהם
22.....	הטיעון המשפטי
22.....	א. כללי
22.....	ב. פעולות תאגידי המים והביוב בחוסר סמכות
22.....	1. עקרון חוקיות המנהל
23.....	2. כפיפות המנהלית והמשפטית של תאגידי המים
26.....	3. פעולת התאגידי בחוסר סמכות
28.....	4. נוהל משרד הפנים – לא "הסדר שנקבע לפי כל דין"
29.....	5. נוהל משרד הפנים בעידן התאגידי – אינו ישים ואינו מיושם
31.....	ג. הפגיעה בזכויות יסוד מוגנות
32.....	1. הפגיעה בזכות היסוד למים
34.....	2. הפגיעה בזכות לקיום בכבוד
35.....	3. הפגיעה בזכות לבריאות
36.....	4. הפגיעה בזכויות ילדים
37.....	5. הפגיעה בעקרון השוויון
37.....	6. הפגיעה בזכויות אינה עומדת בפסקת ההגבלה

מבוא

עניינה של עתירה זו הוא הפגיעה בזכות היסוד למים ובזכות לקיום בכבוד של עשרות אלפי משפחות, אשר מנותקות מדי שנה מאספקת מים סדירה עקב מצוקתן הכלכלית, והעובדה שאין כיום מי שיושיען ויסייע להבטיח כי המשאב החיוני כל כך לחיים יזרום בביתן.

כפי שיפורט בעתירה זו, בעבר סייע השלטון המקומי למשפחות מעוטות אמצעים שלא להגיע לכדי ניתוק ממים באמצעות סיוע כספי, שמיטת חובות, הסדר חובות וכיו"ב. אולם מאז שהסמכות לאספקת שירותי מים וביוב עברה על פי חוק לתאגידי המים והביוב, סיוע סוציאלי אינו מוסדר בחוק או בכללים ואינו ניתן בפועל במקרים רבים.

מצב מתמשך זה מנוגד להוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 אשר הורה עוד בשנת 2001 כי כללים בנושא זה ייקבעו בתוך חצי שנה, וכי תאגידי המים והביוב יורשו לצמצם או להפסיק אספקת מים אך ורק על פי ההסדר שייקבע בכללים אלה.

מכיוון שכללים אלו טרם הותקנו, המצב בפועל הוא שתאגידי המים והביוב המקומיים מנתקים מדי חודש אלפי תושבים מאספקת מים, ללא סמכות וללא בסיס חוקי. למעשה, כפי שיפורט בעתירה, כל אחד מהתאגידיים עושה דין לעצמו ופועל כראות עיניו בתחום זה. התוצאה היא פגיעה חמורה ביותר בחייהם ובבריאותם של תושבים שידם אינה משגת לשלם את מחירי המים הגבוהים.

רשות המים, המפקחת על תאגידי המים והביוב ומי שהיתה אמורה לקדם את הסדרת הכללים, מסרבת להורות לתאגידיים להפסיק את הניתוקים עד אשר יותקנו הכללים בנושא. בכך גורמת רשות המים, ביחד עם תאגידי המים והביוב, לפגיעה חמורה בזכות היסוד למים, בזכות לקיום בכבוד ובזכות לשוויון, כמו גם בשלטון החוק.

עתירה זו מבקשת למנוע מתאגידי המים להמשיך ולפעול לפי ראות עיניהם, תוך שהם מפריס באופן יסודי את זכות היסוד למים. עד אשר יוסדר מצב זה, מן הדין ומן הצדק שיופסקו באופן זמני כל ניתוקי המים שנעשים כיום ללא הסמכה חוקית.

הצדדים לעתירה

העותרים

1. מר משה מזרחי, תושב ירושלים, נשוי ואב לארבעה ילדים, נותק מאספקת מים פעמיים בשנתיים האחרונות בשל חוב כספי שלא היה באפשרותו לשלם ובשל טעות של חברת הגיחון, תאגיד המים והביוב של ירושלים.
2. גבי י.ל., תושבת מגדל העמק, מגדלת לבדה את שני ילדיה ומתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה, נותקה מאספקת מים למשך כשבועיים בשל חוב כספי שלא היה באפשרותה לשלם.
3. מר גבריאל טלקר, תושב דימונה, נשוי ואב לשישה ילדים ומתקיים מקצבת הבטחת הכנסה, נותק לאחרונה מאספקת מים בשל חוב כספי שלא היה באפשרותו לשלם.

4. גב' מ.י., תושבת לוד, מגדלת לבדה את שני ילדיה ומתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה, נותקה לאחרונה מאספקת מים בשל חוב כספי שלא היה באפשרותה לשלם.

5. האגודה לזכויות האזרח בישראל היא ארגון זכויות אדם, הפועל להגנה על זכויות האדם ולקידומו, ובכלל זה להגנה על הזכות למים, הזכות לתנאי מחייה נאותים והזכות לקיום בכבוד.

המשיבים

6. המשיבה 1 הינה רשות ממשלתית אשר הוקמה בשנת 2007 מכוח חוק המים, תשי"ט-1959 ואשר מופקדת על ניהול משק המים והביוב, בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם לסמכויותיה כפי שנקבעו בחוק זה. מכוח חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 היא המפקחת על פעילות תאגידי המים והביוב ובכלל זה, בעלת הסמכות לקביעת כללים להפסקה או צמצום של אספקת מים.

7. המשיב 2 הינו עמותה רשומה המאגדת את מנהלי תאגידי המים והביוב בישראל אשר הוקמו מכוח חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. המשיב 2 פועל לייצוג תאגידי המים והבאת עמדתם בפני גופים שונים, ובעיקר מול רשות המים.

בישראל קיימים, נכון לחודש ינואר 2013, 54 תאגידי מים מקומיים אשר הוקמו על ידי הרשויות המקומיות. חלקם של התאגידיים מאגדים מספר רשויות מקומיות וחלקם שייכים לרשות מקומית אחת. בשלב זה כל תאגידי המים והביוב מצויים בשליטה ובעלות מלאה של הרשויות המקומיות שבתחומן הם פועלים, אולם, לפי החוק ישנה אפשרות, שטרם מומשה, להעברת אמצעי השליטה בתאגיד לגורמים פרטיים עם תום שלוש שנים לפעילות התאגיד (סעיפים 74-77 לחוק).

רקע עובדתי

א. הרפורמות במשק המים

8. משק המים בישראל עבר בשנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת, אשר הורכבו משני ראשים עיקריים. האחד: **תאגוד משק המים**, קרי, הוצאת ניהול משק המים והביוב המקומי מידי הרשויות המקומיות והעברתו לידי תאגידיים מוניציפאליים. השני: **שינוי מהותי בתעריפי המים והביוב**, אשר כלל את הפסקת סבסוד תעריפי המים והכנסת כלל עלויות משק המים, כולל עלויות נלוות, למחיר לצרכן. לשני ראשים אלו, בנפרד ובמצטבר, ישנה השפעה ישירה ורבה על חייהם של הצרכנים.

9. השחקן המרכזי ברפורמות הינו המשיבה 1, הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: **"רשות המים"** או **"הרשות"**), אשר הוקמה בשנת 2007 מכוח חוק המים, תשי"ט-1959 ואשר מופקדת על ניהול משק המים והביוב בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם לסמכויותיה כפי שנקבעו בחוק זה.

10. עוד קודם להקמתה של רשות המים, בשנת 2001, נחקק חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן: "החוק"), אשר קבע כי רשות מקומית **רשאית** להעביר את ניהול משק המים והביוב בתחומה לידי חברה שתוקם למטרה זו. בשנת 2004 תוקן החוק ונקבע כי רשות מקומית **חייבת** להעביר את הפעלת שירותי המים והביוב שבתחומה לחברה עד תום שש שנים מיום תחילת החוק. במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2006 נקבע עוד, כי מועצת רשות המים רשאית להורות לרשות מקומית, אשר לא עשתה זאת בעצמה בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק, להעביר את משק המים והביוב שלה להפעלת חברה.
11. תהליך זה, בו עיגנה הממשלה בחוק את חובת הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב, נעשה מתוך כוונה מוצהרת להעביר את כל משק המים תהליך של הפרטה, שבמרכזו הכפפת מערכת המים והביוב לשיקולים של יעילות כלכלית. לשם כך, נקבעו בחוק מטרות של יעילות כלכלית לפעולת התאגידיים (על כך בהמשך) והסדרים המאפשרים את העברת הבעלות על תאגידי המים והביוב לבעלות פרטית (סעיפים 74-77 לחוק).
12. על הרצון והצורך בהפרדה מהרשויות המקומיות ניתן ללמוד גם מדברי ההסבר להצעת החוק: "השינוי המהותי הדרוש והמוצע בהצעת חוק זו הוא הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים או רב-עירוניים, באופן שיביא להפרדה מוחלטת של משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים, יאפשר טיפול בבעיות המימון והנטל הפיננסי שנוצרו..." (הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש"ס-1999, מספר 2823). וכן: "חוק תאגידי מים וביוב מפקיע, פשוטו כמשמעו, את כלל הסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות בשני סוגי תשתיות ושירותים בעלי חשיבות עצומה – משקי המים והביוב, ומחייבן למסרם על קרביהם וכרעייהם לתאגידיים שיווסדו על ידיהן" (שפיר עפר ושמואלי מעודי נטלי, תאגידי מים וביוב, נבו הוצאה לאור בע"מ, 2012, עמ' 7). ראו גם: נטע זיו, "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים", משפט וממשל ז' תשס"ה, 2005, 945, <http://tinyurl.com/7s2pzyy>, בעמ' 978.
13. בית המשפט הנכבד עמד אף הוא על התופעה אותה מייצג החוק: "חקיקה זו משקפת מגמת הפרטה של משק המים, ומעבר לניהול המים כמשאב ציבורי במודל ניהולי חדש" (ע"א 9535/06 עבדאללה אבו מסעאד ואח' נ' נציב המים (לא פורסם, ניתן ביום 5.6.11)).
14. הפיקוח על תאגידי המים נמסר על פי החוק בשנת 2007, עם הקמתה, למשיבה 1:
110. (א) מנהל הרשות ימנה, באישור שר הפנים, ממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביוב; הממונה יהיה עובד הרשות.
- 1(ב) על החברות יוטלו חובות לענין מתן השירותים, באיכות נאותה לכלל התושבים בלא הפליה, יוסמכו לגבות את התשלומים בעד השירותים, והן יהיו **נתונות לפיקוח הממונה** ולבקרת איכות ועלויות השירותים בידי הרשות, אשר תקבע גם את תעריפי השירותים. (ההדגשה אינה במקור)
15. החלק השני של הרפורמות במשק המים נוגע, כאמור, לתעריפי המים. באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2184, בה נקבע כי תופסק התמיכה הממשלתית למשק המים, שעמדה אז על סך של 415 מיליוני שקלים לשנה. כן הוחלט להכניס את כלל העלויות של משק המים והביוב לתעריף לצרכן, כולל עלות רכישת מים מותפלים, תשתיות המים,

שיקום תשתיות המים והביוב העירוניות, עלות הטיפול בשפכים, ביצוע הסכמים מדיניים בתחום המים ועוד. בכך, הופסק בבת אחת ובאופן מוחלט סבסוד תעריפי המים בישראל, ומחיריהם החלו לעלות. החל משנת 2010 הם נקבעו בהתאם לעלותם הריאלית, מה שהוביל לעלייה בתעריפי המים והביוב לצרכן ב-30-40% לערך.

באתר האינטרנט של המשיבה 1 ניתן לראות בכמה התייקרו תעריפי המים:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/Pages/Rates.aspx>

תדפיס העמוד מאתר האינטרנט של המשיבה 1 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/1.

16. מבקר המדינה התייחס בדו"ח השנתי שלו לשנת 2012 לעלייה דרסטית זו בתעריפי המים, בעת שבדק את דרכי קביעת תעריפי המים לאחר הרפורמה. המבקר קבע כי התגלו ליקויים קשים באופן יישום הרפורמה, תוך פגיעה בצרכנים הביתיים, בעת שהתעריף לצרכן הביתי הועלה באופן חד ובתקופה קצרה ביותר. העלייה בתעריף נבעה, לפי המבקר, לא רק מהמעבר לתעריף המבוסס על עלות המים שצורכים הצרכנים הביתיים, אלא גם מהעמסת עלויות רבות נוספות על הצרכן הביתי. בין היתר, הוכנסו לתעריפי המים סבסוד לחקלאים, לתעשייה ולתיירות, ומימון נכסים שהועברו על ידי הרשויות המקומיות לתאגידי המים והביוב. כמו כן, מצא המבקר כי קביעת התעריף לצרכן הביתי בשתי מדרגות (לכמות מים בסיסית ולכל כמות נוספת), נעשתה ללא עבודת מטה מעמיקה דיה. כך, לא היה בסיס מוצק לקביעת הכמות לצריכה בתעריף הנמוך על 2.5 מ"ק לנפש לחודש וכן לקביעתה לאחר שנה וחצי על 3.5 מ"ק לנפש לחודש. עוד מצא המבקר כי על אף הערות משרדו, משרד האוצר לא קבע הסדר בדבר מתן הנחות או הגדלת מכסה לאוכלוסיות החלשות כגון עניים, נכים וקשישים, וכי רשות המים לא קבעה מנגנון ליישום של הסדר כזה. בנוסף, על אף שחלפו כשנתיים מאז הרפורמה, רשות המים טרם ביצעה אסדרה של תעריפי המים לצרכן לטווח ארוך, המבוססת על בדיקה מעמיקה של כל ההיבטים של עלות המים הנרכשים מאת חברת מקורות, שמהווה את המרכיב הגדול ביותר בתעריפי המים. לסיכום, המבקר קבע כי על משרד האוצר ומועצת הרשות לפעול לקביעת תעריף המים לצרכן הביתי בסכום הנכון לפי העקרונות שנקבעו ובהם עקרון העלות הריאלית, פעולה שעשויה לאפשר הפחתה של התעריף לצרכנים הביתיים.

לעיון בדו"ח ביקורת שנתי 63א של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר פורסם ביום 17.10.12, ראו בקישור (עמ' 241-285):

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=624&id=195&contentid=&parentid=undefined&sw=1366&hw=698>

17. מרכז השלטון המקומי בישראל פועל בשנים האחרונות בערוצים שונים בניסיון להפחית את עלות המים לצרכנים הביתיים ולעצור את מגמת העלייה בתעריפים אלו. במסגרת פעולות אלו עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ כנגד סמכותה של רשות המים להתקין תעריפי מים, הכוללים סבסוד למגזרי המלונאות, התעשייה והחקלאות, ללא אישורה של הכנסת. עתירה זו עודנה תלויה ועומדת. בנוסף, הגיש מרכז השלטון המקומי לראש הממשלה דו"ח אשר קבע כי מחירי המים אינם תואמים את עלויות המים האמיתיות.

למידע על אודות העתירה, אשר הגיש מרכז השלטון המקומי, ראו בקישורים:

http://www.nevo.co.il/psika_html/kitvey/08001148-kt.htm
<http://www.masham.org.il/Dovruet/Katavot/Pages/bagazmaim1.aspx?highLightText>

למידע על אודות הדו"ח אשר הוגש לראש הממשלה, ראו בקישור :
<http://www.masham.org.il/Dovruet/Katavot/Pages/יהמים.aspx?highLightText>

לצפייה באתר המים הייעודי שהקים מרכז השלטון המקומי, ראו בקישור :
<http://watercalc.co.il/watercalc.aspx>

18. לעלייה במחירי המים תרמה גם העברת תפעול משק המים לתאגידי המים והביוב, וזאת משתי סיבות: אחת, החזקת מערך בירוקרטי של עשרות תאגידי מים וביוב עולה כסף רב ומגולמת במחיר לצרכן; ושניים, לתעריפים שגובים התאגידיים נוספו מע"מ ומיסים נוספים, שאינם מוכנסים למחירי המים ברשויות המקומיות, שמנהלות בעצמן את מערכת המים. על אף שמטרת החוק הייתה להקים מספר מועט של תאגידי מים "אזוריים", נכון לחודש ינואר 2013, הוקמו 54 תאגידי מים, המספקים שירות ללמעלה מחמישה מיליון וחצי איש.

19. בעניין זה קבע מבקר המדינה בדו"ח השנתי לשנת 2012, אשר הוזכר לעיל, כי על אף שהוגשה לרשות המים טיוטת דו"ח בה נקבע כי מספר התאגידיים האופטימלי הוא 13 וכי איחוד התאגידיים עשוי להוביל לחיסכון של כ-500 מיליוני שקלים ולהפחתה במחיר המים, רשות המים לא הביאה את ההצעה לדיון במועצת הרשות.

20. מכל מקום, **העלייה החדה במחירי המים הביאה לכך כי תושבים רבים אינם מסוגלים לשלם את חשבונות המים הגבוהים**. מתלונות שהגיעו לידי האגודה לזכויות האזרח, עולה כי המצוקה חוצה אוכלוסיות וגילאים וכוללת פגיעה גם במשפחות ויחידים ממעמד הביניים. המצוקה קשה במיוחד בקרב משפחות ויחידים המתקיימים מהכנסה נמוכה, קשישים ואנשים בעלי מוגבלויות.

21. **שינוי מכריע נוסף במסגרת הפרטת משק המים, אשר העצים את מצוקת הצרכנים, היה העברת הסמכות לגביית חובות ולניתוק צרכנים מאספקת מים, מהרשות המקומית לתאגידי המים והביוב**. הוצאה זו של ניהול משק המים והביוב, ובפרט סוגיית ניתוקי המים, לגוף נפרד מהרשות המקומית, יצרה מציאות חדשה אשר דרשה היערכות חוקית מתאימה, קרי, קביעת כללים להפסקה או צמצום של מתן שירותי מים.

ב. ההסדרים לניתוק צרכנים ממים – בעידן התאגידיים ולפניו

22. **החוק כולל הוראה מפורשת בדבר החובה להתקין כללים, אשר רק על פיהם רשאים יהיו תאגידי המים והביוב לנתק צרכנים מאספקת מים**. סעיף 39 לחוק קובע כי בהיעדרם של כללים, ניתוק או צמצום אספקת מים הינם אסורים:

39. (א) חברה תנקוט את האמצעים הדרושים לגביית התשלומים המגיעים לה בעבור השירותים שהיא מספקת וכן הוצאות שהוציאה לפי סעיף 53, ואולם היא לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את מתן שירותי המים והביוב לצרכן

שלא שילם את התשלומים שנדרשו ממנו כדון, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146 (ההדגשה אינה במקור).

23. את מלאכת קביעת הכללים להפסקה או צמצום של מתן שירותי מים (להלן: "**הכללים**"), הטיל המחוקק על הגוף המבצע של המשיבה 1, מועצת הרשות הממשלתית למים והביוב (להלן: "**מועצת הרשות**"), באישור ועדת הכלכלה של הכנסת:

146. (א) מועצת הרשות תקבע, בכללים, את המקרים והתנאים שבהם רשאית חברה להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן או למקרקעין, לרבות בשל אי תשלום תשלומים שדרשה ממנו.

(ב) מועצת הרשות, בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, תקבע את המקרים והתנאים שבהם רשאית חברה להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב בשל אי קיום הוראה או דרישה לפי סעיף 51.

(ג) כללים לפי סעיף זה ייקבעו באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

24. בדברי ההסבר להצעת החוק ביחס לסעיף 39 נכתב: "מוצע להטיל על חברה חובה לנקוט אמצעים לגביית התשלומים בעבור השירותים שהיא מספקת. הדרך היעילה ביותר לאכוף תשלומים אלה תהיה הפסקת מתן שירותי המים, ואולם הואיל ומדובר **בשירות חיוני אשר הפסקתו כרוכה בנזק ובסבל**, מוצע כי הדבר ייעשה רק בתנאים ובמקרים שייקבעו בתקנות שיותקנו לעניין זה" (הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש"ס-1999, מספר 2823, ההדגשה אינה במקור).

25. המחוקק המשיך ובחר לתחום מפורשות את התקופה להתקנת הכללים, וקבע בסעיף 156 לחוק, כי תקנות ראשונות לפי סעיף 146 יובאו לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת בתוך **שישה חודשים** מיום תחילתו של החוק. הוראה זו נחקקה בשנת 2001, בעת שהסמכות להתקין תקנות להפסקה או צמצום מתן שירותי מים ניתנה לשר הפנים. לאחר שאלו לא הותקנו, בתיקון לחוק משנת 2006 הועברה הסמכות למועצת רשות המים ונקבע כי זו תקבע כללים בעניין זה בתוך שישה חודשים.

26. לתקופת הביניים סעיף 152(ב) לחוק קבע הוראת מעבר:

152. (ב) כל עוד לא נקבעו כללים לפי סעיף 146, יחולו, לענין הפסקה או צמצום שירותים בידי חברה, ההסדרים שנקבעו **לפי כל דין** ושהיו בתוקף בתחומה ערב יום תחילת פעילותה. (ההדגשה אינה במקור)

27. כבר כאן יודגש, כי חרף חלוף הזמן הרב מאז חקיקת הוראות אלו, ועל אף המשמעויות הקשות אשר נלוות לניתוק צרכנים ממים, השתהה המשיבה 1 בקביעתם ולפיכך **לא קיימים כיום כללים על פיהם אמורים תאגידי המים לנהוג ביחס לחייבים**. משמעות הדבר היא כי תאגידי המים והביוב פועלים כיום בכל נושא צמצום והפסקת אספקת המים ללא הסמכה.

28. מתשובותיה של המשיבה 1 לפניות האגודה לזכויות האזרח עולה כי, לשיטתה, ישנם כללים החלים על תאגידי המים והביוב לעניין צמצום והפסקת אספקת מים, והם הכללים שמנויים בנוהל משרד הפנים, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2004, שכותרתו: "נוהל הפעלת הסמכות לנתק מים" (להלן: "**נוהל משרד הפנים**"). במכתב לאגודה לזכויות האזרח מיום 17.3.11 טען מר עודד פיקסלר, מנהל הרשות (בפועל) דאז, כי: "נכון הוא שמועצת הרשות טרם קבעה כללים בנושא וההנחיות התקפות כלפי התאגידי הן אלו

המעוגנות בנוהל שפרסם בשעתו משרד הפנים בעניין. ברור שרצוי היה שהמועצה תידרש גם לענין זה. יחד עם זאת, ככל שיש לבצע תעדוף לגבי שפע הנושאים אשר על הרשות להסדיר, ובפרט אלו הנוגעים לאמות המידה לשירות, **נראה לנו שכדאי לתת עדיפות בשלב זה לנושאים לגביהם אין כל הסדרה**". (ההדגשות אינן במקור)

מכתבו של מר עודד פיקסלר מיום 17.3.11, מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/2**.

נוהל משרד הפנים 6/2004 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/3**.

29. נוהל משרד הפנים מפרט את הכללים החלים על פעולת **הרשויות המקומיות** ביחס לצרכנים שלא פרעו את חוב המים שלהם, והוא בא לעולם לאחר סדרה של עתירות הנוגעות לסמכותן של הרשויות המקומיות לנתק צרכנים חייבים מאספקת המים או לצמצמה (בג"ץ 5671/01 ה.ל.ב. נ' מנהל אגף הגבייה, עיריית תל אביב (טרם פורסם, ניתן ביום 19.4.04)). הנוהל בא להבטיח כי האמצעי של ניתוק מים יינקט רק לאחר שמוצו דרכים אחרות לגביית החוב וכאשר הרשות שוכנעה שהימנעות החייב מלפרוע את חובו נובעת מסרבנות גרידא ולא מחוסר-יכולתו לשלם.

30. בהתאם לנוהל ניתן לנתק את אספקת המים רק במקרה של חוב של למעלה מ-300 שקלים, לאחר חודשיים של התראות, ובתנאי שלא התקבלה חוות דעת של אגף הרווחה על מצוקה חריגה של התושב. כן קובע הנוהל חובה להגיע להסדר תשלומים עם צרכן שאינו יכול לשאת בתשלום חובו, וחובה על הרשות להימנע מניתוק אספקת המים לצרכן אשר פנה בבקשה להסדיר את חובו בהסדר תשלומים, עד למתן החלטה בבקשתו.

31. חלק הארי של הנוהל מחייב את אגפי המים והביוב ברשויות המקומיות להתייחס למצבו הסוציאלי של החייב ולהתייעץ לשם כך עם לשכות הרווחה ברשויות המקומיות. כך, למשל, קובע סעיף 8 לנוהל:

8. שוכנעה רשות מקומית שהצרכן כאמור בסעיף 6 לעיל לוקה במצוקה אישית קשה ביותר על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות רשאית היא שלא לנתק מים בגין חוב עבור צריכת מים.

לא תעשה הרשות שימוש בסמכותה שלא לנתק מים במקרים חריגים וקשים מסוג זה אלא אם התקיימו התנאים הבאים:

1. התקבלה חוות דעת של לשכת הרווחה ברשות המקומית בדבר מצבו החריג והמיוחד ובדבר מצוקתו הקשה.

2. הרשות שוכנעה שהצורך אינו מנצל לרעה אפשרות זו ועושה כל מאמץ להסדיר את חובו.

3. צריכתו השוטפת של הצרכן אינה עולה על שלושה מטר מעוקב לנפש בחודש.

32. בניגוד לטענת המשיבה 1 כי תאגידי המים והביוב פועלים לפי הנוהל, הרי שכפי שיפורט להלן, מתשובתם של תאגידיים רבים לפניות האגודה לזכויות האזרח עולה, כי הם כלל

אינם רואים את עצמם מחויבים להוראות הנוהל ובפרט, לחובת ההיוועצות עם מחלקת הרווחה. יתרה מכך, אופן פעולתם חוטא לתכליתו של הנוהל ואינו מבטיח כי ניתוק מאספקת מים יעשה רק לאחר שמוצו דרכים אחרות לגביית החוב וכאשר ההימנעות נובעת מסרבנות גרידא ולא בשל מצוקה כלכלית חריפה.

ג. מדיניות ניתוקי המים בפועל

33. יש להקדים ולומר כי אין בנמצא כל מדיניות ניתוקים מוסדרת ואחידה של תאגידי המים, אף לא משהו קרוב לכך. בפועל, כל אחד מ-54 תאגידי המים והביוב פיתח ומחיל מדיניות עצמאית, בעלת מידה שונה של מחויבות לנוהל משרד הפנים. מקצתם מתחשבים במצב סוציאלי חריג, אך רבים מהם אינם עושים זאת; מקצתם מתייעצים עם לשכת הרווחה ברשות המקומית, ועל אף הפגיעה בזכות לפרטיות, מקבלים ממנה מידע על אודות מצבו של הצרכן; מקצתם מציעים הסדר תשלומים אשר יש בו משום התחשבות במצב סוציאלי חריג ומקצתם הסדר קשיח ואחיד, והיד עוד נטויה. כל תאגיד ומידת רצונו הטוב.

34. על אנדרלמוסיה זו בתחום הניתוקים מאספקת מים אנו למדים הן מתשובותיהם של תאגידי המים והביוב לפניות האגודה לזכויות האזרח והן מעדויות צרכנים בכל רחבי הארץ, אשר צברו חוב לתאגיד המים והביוב ובגינם נותקו או עמדו בפני ניתוק גורף מאספקת מים, כפי שיפורט בפרק זה. ראשית, להלן מספר דוגמאות לאופן פעולתם של תאגידי המים והביוב בשונה מהנוהל, כפי שהן עולות מהתכתבות האגודה לזכויות האזרח עם התאגידיים:

35. מתשובתו של תאגיד מיתב בע"מ המאגד את פתח תקווה, אלעד וכפר ברא ו-70 אלף משקי בית, עולה כי התאגיד כלל אינו רואה עצמו מחויב לנוהל. התאגיד פיתח מדיניות עצמאית, המפורטת בתשובתו, לפיה לאחר 65 ימים ושלוש התראות, מנותקים צרכנים ממים בשל אי תשלום חוב. תאגיד מיתב מצהיר כי בכל שלב "ביכולתו של הצרכן" לפנות לתאגיד בבקשה לביצוע הסדר תשלומים ואף מאפשר פריסת החוב ל-36 תשלומים בריבית מופחתת. אולם, הוראות אלו אינן עולות בקנה אחד עם הנוהל, המחייב כי מעת פניית הצרכן לרשות אין היא רשאית לנתקו ממים, אלא אם התקיימו מספר תנאים, בהם פנייה לרשויות הרווחה, צריכה שוטפת העולה על 3 קוב וחוב מינימאלי.

מכתבו של תאגיד מיתב בע"מ מיום 4.4.11 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/4.

36. מתשובתו של תאגיד מי שקמה בע"מ, תאגיד המים והביוב של חולון ואזור המאגד כ-54 אלף משקי בית, עולה כי לשיטתו הדין החל על פעולותיו בעניין צמצום אספקת המים הוא חוק עזר לחולון (אספקת מים), התשס"ג-2002. התאגיד מפנה לסעיף 27 לחוק העזר העוסק ב"ניתוק חיבור למפעל מים". סעיף זה קובע כי אם לא שולם חוב, רשאי המנהל, בתום חמישה ימים מיום מסירת ההתראה, לנתק את הצרכן ממים. ברור כי הוראות אלו עומדות בניגוד מוחלט לנוהל הקובע במפורש טווחי זמן ארוכים בהרבה. הוראות אלו אינן מתייחסות לקיומו של חוב מינימאלי וצריכה חודשית העולה על 3 קוב, כקובע בנוהל. כמו כן, הוראות אלו אינן מתייחסות כלל לחובות התאגיד לפנות לשירותי הרווחה, להגיע

להסדר תשלומים ולהימנע מניתוק אספקת מים מקום שלא הוכח כי ההימנעות מהתשלום נובעת מסרבות גרידא ולא בשל מצוקה כלכלית. קל וחומר כי הדרישות הקבועות בנוהל לא יכולות להתממש כאשר לא ניתנת לצרכן שהות מספקת לתשלום החוב ו/או לפנייה לתאגיד ולרשויות הרווחה.

מכתבו של תאגיד מי שקמה בע"מ מיום 28.3.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/5**.
37. תאגיד **הגיחון בע"מ**, תאגיד המים והביוב של ירושלים, מסר במכתבו מיום 22.2.11 כי הוא פועל בהתאם לנוהל משרד הפנים, אך הסדר החובות שהוא עורך קשיח: החייב נדרש לשלם 25-50% מהחוב במוזמן והיתרה בשלושה עד ארבעה תשלומים; נערכים ניתוקים גם אם החייב פנה אל הגיחון וטרם הוכרע בבקשתו; ולא מתבקשת חוות הדעת של אגף הרווחה. **כל הפרקטיקות האלה עומדות בניגוד להוראות הנוהל**. על פי נתוני הגיחון בשנת 2009 נותקו 3,460 צרכנים מאספקת המים ובשנת 2010 נותקו 4,733 צרכנים.

מכתבו של תאגיד הגיחון בע"מ מיום 22.2.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/6**.
38. תאגיד **מי-ציונה בע"מ**, תאגיד המים של נס ציונה, ותאגיד **סובב שפרעם בע"מ**, תאגיד המים של שפרעם, אעבלין, בסמת טבעון, זרזיר, תמרה, כאבול, כפר מנדא, שעב, כאוכב וביר אל מכסור, השיבו למכתב מיצוי ההליכים של האגודה לזכויות האזרח כי הם פועלים כדין לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 6/2004. בתשובותיהם נטען כי "ככל שצרכן ממציא לתאגיד מים וביוב אישור מלשכת הרווחה על מצבו הבריאותי או הסוציאלי החריג, הרי שהדבר נלקח בחשבון ונשקל בכובד ראש." **דברים כלליים אלו אינם מלמדים על עמידה בהוראות הנוהל**, כיוון שלא ברור מה תוצאת ההתייחסות להמלצת לשכת הרווחה בפועל מבחינת שמיטת חובות, הסדר חובות ואי ניתוק ממים.

מכתבו של תאגיד מי-ציונה בע"מ מיום 27.12.12 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/7**.
מכתבו של תאגיד סובב שפרעם בע"מ מיום 9.1.13 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/8**.
39. תאגיד **יובלים אשדוד בע"מ**, תאגיד המים והביוב של אשדוד המאגד כ-62 אלף משקי בית, ותאגיד **מי נתניה בע"מ**, תאגיד המים והביוב של נתניה המאגד כ-53 אלף משקי בית, טענו במכתביהם כי הם מחויבים להוראות הנוהל, אך **לא פירטו כלל את אופן התנהלותם** ועל כן אין אנו יכולים לדעת האם הם ממלאים אחר כל הוראות הנוהל.

מכתבו של תאגיד יובלים אשדוד בע"מ מיום 5.4.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/9**.
מכתבו של תאגיד מי נתניה בע"מ מיום 13.4.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/10**.
40. שנית, **מעדויות צרכנים מרחבי הארץ עולה בבירור כי אין כל אחידות במדיניות התאגידים ביחס לניתוקי מים, וכי תאגידים רבים אינם פועלים לפי נוהל משרד הפנים**. במקרים רבים בהם מתקשים הצרכנים לשלם את חשבונות המים, מנותקת אספקת המים לבתים ללא התייחסות למצב סוציאלי חריג וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולת הצרכן. להלן ניתוח המצב בשטח, כפי שהוא עולה מהעדויות:

41. **ניתוקים אוטומטיים** - כאמור, עיקר הנוהל עוסק בשיקול הדעת שיש להפעיל כדי להימנע מניתוק אספקת מים מקום שבו קיימת מצוקה כלכלית קשה, והצרכן אינו מנצל לרעה אפשרות זאת ועושה כל מאמץ להסדיר את חובו וצריכתו החודשית היא מינימאלית. נראה

כי הפעלת שיקול דעת מסוג זה נעדרת ממדיניות התאגידים. חמור מכך, **תאגידים רבים מצהירים בריש גלי כי לשיטתם אין כל מקום לשיקול דעת, ופעולת הניתוק בעת קיומו של חוב הינה אוטומטית וגורפת.**

כך, למשל, עולה מעדותה של גב' פ.י. מבת ים אשר מתקיימת בדוחק רב מקצבת שארים, ואף על פי כן נותקה שוב ושוב ממים לתקופות שונות, וביניהן לשנה תמימה, תוך שהתאגיד מתעלם ממצבה הסוציאלי החריג. רק לאחר התערבות אקטיבית של מחלקת הרווחה בעיריית בת ים, בכל פעם מחדש, נאות תאגיד המים לחבר את גב' פ.י. לאספקת מים, עד לפעם הבאה. חששה של גב' פ.י. מניתוק נוסף של אספקת המים, בשל נקמנות התאגיד, הינו כה גדול עד כי ביקשה שעדותה תובא בעתירה זו בעילום שם, פן יבולע לה.

עדותה של גב' פ.י. מצורפת בזאת ומסומנת כ**נספח ע/11**.

גם מעדותה של העותרת 4, גב' מ.י., אם חד הורית לשני ילדים אשר מתגוררת בלוד ומקבלת מזונות מביטוח לאומי על סך 2,800 ₪, עולה מדיניות ניתוק אוטומטית. לאחר שנאלצה גב' מ.י. לעזוב את עבודתה בשל בעיות רפואיות של ילדתה, לא הצליחה לעמוד עוד בתשלומים השוטפים, ובכלל זה בתשלום חשבונות המים. לא זאת בלבד שתאגיד המים והביוב העירוני ניתק אותה ממים, על אף שהיא מטופלת בלשכת הרווחה בלוד, נציגת התאגיד אף הודיעה לגב' מ.י. בבוטות כי מצבה הסוציאלי כלל אינו מעניינם: **"היא אמרה לי שאני לא משלמת הרבה זמן ושאני לא היחידה שעושה את זה ושהם לא יכולים לעזור לכל אחד שבוכה להם. 'אני לא לשכת הסעד', ככה היא אמרה לי"**. (ר' תצהירה של העותרת 4).

התנהלות דומה עולה גם מעדותה של העותרת 2, גב' י.ל., ממגדל העמק אשר מגדלת לבד את שני ילדיה ומתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה על סך 1,800 ₪. למרות מצבם הסוציאלי הקשה, נותקו גב' י.ל. וילדיה ממים, וזאת לאחר שתאגיד המים מי-נע סירב לבקשתה להשהות את ניתוק המים עד שתקבל את הקצבה החודשית שלה. רק בחלוף כמעט שבועיים, ולאחר קבלת הקצבה ותשלום מקדמה, נאות התאגיד לחבר את המשפחה למים (ר' תצהירה של העותרת 2).

42. **אי התייחסות לטענות הצרכנים** - במקרים רבים הצרכן מעלה השגות שונות בפני התאגיד בנוגע לגובה החוב ולאופן חישוב חשבון המים, אשר יש בהן כדי לעורר חשד אשר מצדיק בדיקה מטעם התאגיד, אולם אין מי שישמע את טענותיו. במקרים אלה עומד הצרכן בפני מציאות קפקאית בה אין לו כל שליטה על האירועים. לעתים, **עולה לאחר ביצוע הניתוק כי היה צדק רב בהשגותיו של הצרכן אולם במקרים אלו, הדבר מתברר לאחר שהנזק כבר נעשה.**

כך, למשל, קרה לעותר 1, מר משה מזרחי, אשר פעמיים העלה השגות בפני התאגיד על אודות אי הצדק בניתוק המים מביתו, ובשתי הפעמים עמד בפני שוקת שבורה. במקרה הראשון נותקה המשפחה ממים, לאחר שהצטבר חוב שרשום היה על שם הדייר הקודם. כל הסבריו של העותר 1 כי לא ידע על החוב וממילא החוב התייחס לשתי נפשות בעוד משפחתו מונה שש נפשות, לא זכו להתייחסות. הוא ומשפחתו שהו 10 ימים ללא מים עד שלוה כסף

לתשלום החוב. במקרה השני, נקלע העותר 1 לאפיזודה קפקאית בה נדרש לשלם אלפי שקלים בלא שידע בגין מה, ובשעה שזה לא מכבר הגיע להסדר חובות שונה לגמרי עם תאגיד המים בו לא הוזכר קיומו של חוב נוסף (ר' תצהירו של העותר 1).

גם גב' פ.ס., אלמנה המתגוררת עם שלושת ילדיה בשכונת הבוכרים בירושלים ומתקיימת מקצבת שארים, מעידה על סגירות לב ואי מתן כל מענה מצד תאגיד המים בעת שהעלתה השגות בנוגע לקפיצה הגדולה בחשבון המים שלה: "פתאום, התחילו להגיע חשבונות על סך 800-900 ₪ לחודשיים, משהו לא סביר. בדיוק התאלמנתי אז ולא היה לי כוח לטפל בכלום. פניתי לגיחון, התחילו עם התירוצים – אולי יש לך נזילה, אולי מישהו התחבר אלייך. אני גרה בבניין עם שני בתי כנסת, הרבה דיירים, חלק מהדירות מושכרות. הם אמרו לי שאולי יש בעיה עם השעון המשותף ולכן זה צורך יותר מים, כל אלה בעיות שאני לא יכולה לפתור לבד בתור אזרח – איך אני יכולה לבדוק אם יש נזילה סמויה מתחת לאדמה? זה מה שהם אמרו לי לעשות. לא היה עם מי לדבר, אמרו לי: "זה מה שיש. זה מה שהשעון מורה ולכן זה מה שאת צריכה לשלם. זו לא הבעיה שלנו. אם לא תשלמי – ננתק". כאשר הציגה לבסוף לתאגיד חוות דעת של אינסטלטור, התעלם התאגיד מחוות הדעת.

עדותה של גב' פ.ס. מצורפת בזאת ומסומנת כנספח ע/12.

43. חוסר התחשבות במצב סוציאלי - נוהל משרד הפנים מתלה את ניתוק המים בקבלת חוות דעת של לשכת הרווחה ברשות המקומית בדבר מצבו הבריאותי והמיוחד של הצרכן. כפי שהוצג, תאגידי מים רבים מצהירים כי הם אינם ממלאים אחר הוראות הנוהל כדבעי, כיוון שאינם פונים בעצמם לרשויות הרווחה (עם הפניה לרשויות הרווחה ישנה בעיה אחרת של פגיעה בפרטיות, כפי שיפורט בטיעון המשפטי בפסקאות 109-110). כלומר, חלק מהתאגידיים אינם מוכנים כלל להתייחס לשיקול דעת לשכת הרווחה. מעדויות שונות עולה כי גם כאשר הצרכן מציין בפני התאגיד כי הוא מטופל במחלקת הרווחה, ואף כאשר הוא מציג בפניו חוות דעת של מחלקת הרווחה על אודות מצבו הסוציאלי החרגי, התאגיד לא מקבל זאת.

כך למשל, עולה מעדותה של העותרת 2, י.ל.: "קיבלתי דו"ח מהעובדת הסוציאלית וביקשתי ממי-נע לשלם פחות אבל הם בכלל לא הסכימו לקבל את הדו"ח שלי. אמרו לי שזה לא רלוונטי, שהם לא יורידו לי, שאין מה לצפות מזה: 'תשלמי ואם לא, ננתקי'... כשהמים היו עם העירייה, היה יותר קל. הסכומים היו יותר נמוכים וגם נתנו צ'אנסים – אם היית בחוב, הם לא ניתקו מייד, נתנו זמן לבן אדם לאסוף את הכסף" (ר' תצהירה של העותרת 2).

כך גם עולה מעדותה של גב' ל.ר., אשר מתגוררת עם עוד 5 נפשות בבית בכפר יונה, ומוכרת בלשכת הרווחה ברשות המקומית עקב מצבה הסוציאלית הקשה של המשפחה. לאחר שהתקשתה לשלם את חשבונות המים ועמדה בפני ניתוק, ביקשה מתאגיד המים כי יתייחס למצבם זה אך נענתה בשלילה: "אמרתי לה שאנחנו מטופלים ברווחה ושאלתי אם יש ועדות חריגים לאנשים שאין להם מה לאכול. אמרה לי שאין דבר כזה ועדת חריגים ושכולם משלמים ושאין שום התחשבות חוץ מאנשים שיש להם נכות... כשהמים היו

במועצה אז היינו בוועדות חריגים לכל מיני דברים. קיבלנו הנחות במיסים, בחינוך וגם במים. פה אין כזה דבר. אמרה שכולם משלמים."

עדוטה של גבי ל.ר. מצורפת בזאת ומסומנת כנספח ע/13.

מעדותו של העותר 3, מר גבריאל טלקר, אב לששה מדימונה, עולה, כי תאגיד המים העירוני נמצא בקשר ישיר עם לשכת הרווחה ברשות המקומית, בלא ידיעתו של הצרכן וללא קבלת הסכמתו להעברת מידע אישי מהרשות המקומית לידי התאגיד: "כשבאתי לתאגיד אמרתי להם שאני מוכר ברווחה. האישה שם אמרה לי שהם לא מנתקים סתם אלא בודקים בעירייה לפני שמנתקים לראות אם הבן אדם מוכר ברווחה, שהם בודקים בעירייה לפני שהם הולכים לעשות ניתוק. אמרה לי שלגבי לא היתה להם אינפורמציה. הסתכלה במחשב ואמרה לי שלא רשום לה שאני מטופל ברווחה. אמרתי לה שאני מוכר ברווחה, היא התקשרה למישהו ואמרה לו את זה, ביקשו ממני ללכת להביא פתק מהרווחה." (ר' תצהירו של העותר 3).

44. הסדרי תשלומים קשיחים - מקשה במיוחד העובדה שלא נקבעו כל הנחות לצרכנים שמתקשים לעמוד במחירי המים הגבוהים ולא נקבע כל מנגנון להפחתת חובות מים לצרכנים אלו, בניגוד למה שהיה נהוג בעבר, כאשר ניהול משק המים המקומי היה נתון בידי הרשויות המקומיות. כיום אין לתאגיד המים סמכויות להפחית את מחירי המים או את גובה החוב. התוצאה היא שאין לרשויות המקומיות ולשירותי הרווחה אפשרות אמיתית לסייע לצרכנים מעוטי יכולת. הנוהל של משרד הפנים קובע, לפחות, כי יש לערוך עם הצרכן הסדר תשלומים להסדרת חובו תוך התחשבות במצבו הכלכלי. אולם, **הסדרי החובות אשר מציעים התאגידים הינם קשיחים ואחידים לכולם, אף במקרים של מצוקה כלכלית קשה**, כמו למשל הסדר החובות של תאגיד הגיחון שפורט לעיל. ברי כי מדיניות זו אינה מאפשרת למי שידו אינה משגת לשלם את חובו להגיע להסדר תשלומים בר קיימא, שכן דרישת תשלום מזומן הנעה בין 25% ל-50% מהחוב אינה דרישה סבירה ומידתית מאדם שאין ביכולתו לשלם את חשבון המים. בנוסף, **הריביות הגבוהות אשר מושתות על החוב מוסיפות על הקושי של הצרכן**, המצוי ממילא במצוקה כלכלית, לעמוד בהתחייבותו לשלם את החוב, במקביל לתשלום השוטף בגין צריכת מים.

על קשיים אלו ראו, למשל, בתצהירה של העותרת 2, גבי י.ל.: "במים הסכימו לחבר אותי בשביל 350 ₪ כל חודש על החוב וזה בנוסף למה שצריך לשלם על המים בשוטף, בנוסף לחשבון פעם בחודשיים. זה יוצא איזה 500-600 ₪, זה חתכת כסף, אני יכולה לקנות בזה בגדים לילדים שלי לחורף."

ובעדוטה של גבי ל.ר.: "הריביות מאוד מאוד חריגות, שאלתי לפשר הריביות והיא כל הזמן ענתה לי: 'זה ריבית, על ריבית, על ריבית. ככה זה בחוק'. לא הבנתי מה זה אומר. אמרתי לה שזה יותר גרוע מהשוק האפור. היא אמרה לי שזה לפי החוק. מתוך ה-15,000 חוב, כמעט 3,000 ₪ זה הריבית. היא אמרה לי שכדאי לי לפרוס לפחות תשלומים כי ככה יוצא שאני רק משלמת את הריבית כל חודש ושהריבית תעלה כל הזמן עד שאני אסיים לשלם אבל אמרתי לה שאני לא יכולה לשלם יותר" (נספח ע/13).

להמחשת הקושי של הצרכנים לעמוד בהסדר התשלומים שקובעים תאגידי המים והביוב
ראו עוד: תצהירו של העותר 1; תצהירו של העותר 3; תצהירה של העותרת 4.

45. ניתוקים ללא התראה - לפי נוהל משרד הפנים ניתן לנתק את אספקת המים רק לאחר
חודשיים של התראות, אולם מהעדויות עולה כי ישנם מקרים בהם התאגידי אינם
מקפידים לקיים הוראה זו כלשונה והצרכן מוצא את עצמו יום בהיר אחד ללא מים.

להמחשת הפתאומיות שבניתוק המים ראו: תצהיריהם של עותרים 1-4; עדותה של גב'
פ.ס. **בנספח ע/12**.

46. סירוב לשיערוך חשבונות המים - פן נוסף בהתנהלותם של התאגידיים אל מול הצרכנים,
אשר מערים קשיים רבים בעיקר על צרכנים מעוטי יכולת, הינו בהחלת מדיניות קשיחה של
סירוב לשערך את חשבון המים רטרואקטיבית, אף בשעה שהתאגיד הוא שביצע טעות
בחישוב החוב.

להמחשת סירובו זה של התאגיד לשערך את חשבון המים רטרואקטיבית, ובפרט במקרים
בהם טעה בחישוב מספר הנפשות בבית, ראו: תצהירו של העותר 1; עדותה של גב' לר.
בנספח ע/13.

47. לסיכום, מהפירוט שהובא לעיל עולה כי בהיעדרם של כללים מחייבים, **התאגידיים אימצו
מדיניות קשיחה ביחס לניתוק צרכנים בעלי חוב שמשמעה "יד קלה על השיבר"**. תאגידי
**מים רבים ברחבי הארץ אינם פועלים בהתאם למתווה הניתוקים שקבע הנוהל של משרד
הפנים**, ורבים מהם כלל אינם רואים עצמם מחויבים לפעול לפי הנוהל ועושים דין לעצמם.
בכך פוגעים התאגידיים בצרכנים שידם אינה משגת לשלם את מחירי המים הגבוהים.

48. יתרה מכך, המשמעות הברורה והמיידית של התנהלות עצמאית זו של תאגידי המים
והביוב, בה כל תאגיד עושה דין לעצמו, ללא אחידות, הינה כי היחס לצרכנים שונה בין
תאגיד לתאגיד, ומתקיים, בהכרח, **אי שוויון מובהק בין הצרכנים** בתחום אקוטי זה של
ניתוק מאספקת מים.

49. **בפועל מתבצעים כל שנה עשרות אלפי ניתוקים של משפחות ממים**. כך לדוגמה, מנתונים
שהעבירו לידי האגודה לזכויות האזרח שמונה תאגידי מים וביוב עולה, כי בשנת 2010
בלבד נותקו על ידם מעל 15,000 משקי בית ממים. כאמור, אלו נתונים חלקיים בלבד, שכן
ישנם 46 תאגידיים נוספים שלגביהם אין בידי האגודה לזכויות האזרח נתונים בדבר מספר
ניתוקי המים.

לנתונים שהועברו על ידי שמונה תאגידי מים וביוב לאגודה לזכויות האזרח על אודות
מספר הניתוקים, ראו **נספחים ע/4-6, ע/9, ע/14-17**.

ניתוקי בתי אב ממים 2008-2010 (נתונים חלקיים)

מס'	שם תאגיד	רשויות החברות בתאגיד	תאריך הקמה	מס' משקי בית (באלפים)*	ניתוקים		
					2008	2009	2010
1	פלג הגליל	צפת, חצור הגלילית, טובא זנגריה, יסוד המעלה, גוש חלב, ראמה, סאג'ור, מג'אר, פקיעין, פסוטה, עילבון, חורפיש, בית ג'אן	1.6.2008	31.8	1676	2651	
2	מיתב	פתח תקווה, אלעד, כפר ברא	1.1.2004	70.2	1649	1083	
3	הגיחון	ירושלים, אבו גוש, מבשרת ציון	1996	239.2	3460	4733	
4	מי שקמה	חולון, אזור	1.1.2008	54.4	2146	1464	
5	יובלים	אשדוד	1.1.2008	62.8	1478	672	
6	מי ברק	בני ברק	1.11.08	46.4		2267 ניתוקים מאפריל 2010 ועד מאי 2011	
7	מניב ראשון מי רקת טבריה	ראשון לציון	1.6.03	67.8	1600	1600	
8		טבריה, מגדל, יבניאל, כפר קמא	1.4.08	47	1600	1116	

הערות:

*חושב ע"פ מספר התושבים לפי רשות המים חלקי הגודל הממוצע של משק בית לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (3.36)

ד. ההתמהמות בקביעת הכללים

50. על אף שהמחוקק הביע את כוונתו באופן מפורש, ביחס להסדרת הכללים להפסקה או צמצום של מתן שירותי מים ואף תחם את פרק הזמן במהלכו יוסדרו אלו האחרונים, **הגורמים האחראים לכך בחוק, ובראשם המשיבה 1, טרם קבעו כללים, וזאת על אף שחלפו 12 שנים ממועד חקיקת החוק.**

51. כפי שיפורט בפרק הבא שיעסוק במיצוי ההליכים, האגודה לזכויות האזרח פנתה למשיבה 1 מספר פעמים החל מפברואר 2011 בדרישה כי זו תקבע כללים, כמצוות החוק. המשיבה 1 נדרשה לעניין קביעת הכללים לראשונה ביום 27.6.11 בעת שפרסמה מסמך בשם "אמות מידה – ניתוק צרכן מרשת המים – עקרונות מנחים לטרום שימוע", וביקשה את התייחסותם של מספר גופים לעקרונות אלו. האגודה לזכויות האזרח העבירה למשיבה את חוות דעתה ביחס לעקרונות אלה ביום 22.9.11.

מסמך המשיבה 1 מיום 27.6.11 וחוות דעתה של האגודה לזכויות האזרח מצורפים בזאת ומסומנים כ**נספחים ע/18 ו-ע/19** בהתאמה.

52. ביום 22.1.12 פרסמה המשיבה 1 טיוטה של הכללים לשמיעת עמדות הציבור וזאת, לטענתה, בעקבות התייחסויות שהתקבלו במסגרת השימוע מגופים שונים, ובכלל זה האגודה לזכויות האזרח. האגודה לזכויות האזרח העבירה למשיבה 1 את חוות דעתה ביחס לטיוטה זו ביום 31.1.12.

- הטייטה מיום 22.1.12 וחוות הדעת מיום 31.1.12 מצורפות בזאת ומסומנות כ**נספחים ע/20 ו-ע/21** בהתאמה.
53. ביום 12.3.12 ערכה רשות המיס שימוע על טייטה זו, בה השתתפו נציגי תאגידי המיס, נציגי האגודה לזכויות האזרח ונציגת המועצה הישראלית לצרכנות.
54. ביום 3.4.12 פרסמה המשיבה 1 טייטה נוספת של הכללים לשמיעת עמדות הציבור. האגודה לזכויות האזרח העבירה למשיבה את עמדתה ביחס לטייטה זו ביום 29.4.12.
- הטייטה מיום 3.4.12 וחוות הדעת מיום 29.4.12 מצורפות בזאת ומסומנות כ**נספחים ע/22 ו-ע/23** בהתאמה.
55. לבסוף, ביום 27.6.12, כשנה לאחר פרסום טייטה ראשונה, הונחה טייטה של הכללים על שולחן ועדת הכלכלה של הכנסת, לאחר שאושרו על ידי מועצת המשיבה 1 כנדרש בחוק. כך כתב מנהל המשיבה 1 לחברי הועדה: "הכללים אושרו על ידי מועצת רשות המיס ביום 11.6.12, וזאת לאחר הליך ארוך של שימוע ציבורי במסגרתו הוצגה טיוטת הכללים בפני הציבור הרחב ונשמעו, בעל פה ובכתב, עמדות הציבור ובהן נציגי הספקים וגופי הצרכנים".
- מכתבו של מר אלכסנדר קושניר, מנהל הרשות, מיום 27.6.12 לועדת כלכלה וטייטת הכללים שצורפה אליו מצורפים בזאת ומסומן כ**נספח ע/24**.
56. טייטת הכללים אמורה היתה לידון בוועדת הכלכלה ביום 23.7.12 אך הדיון התבטל. לאחר מכן נקבע דיון נוסף ליום 17.10.12 אולם גם דיון זה לא התקיים. היות והוכרז על פיזור של הכנסת בשל בחירות כלליות, הדיון נדחה למועד בלתי ידוע, לאחר שתיבחר כנסת חדשה. כמו כן, מהתכתבות האגודה לזכויות האזרח עם המשיבה 1 נראה כי בשלב זה הטייטה מתעכבת במשרד המשפטים.
- לעניין עיכוב טייטת הכללים במשרד המשפטים, ראו מכתבה של עו"ד יסמין סהר מרשות המיס מיום 30.12.12, מצורף ומסומן כ**נספח ע/25**.
57. משמע, **חרף חלוף הזמן הרב מאז נדרשה המשיבה 1 לקבוע כללים, וכשנה וחצי ממועד פרסום טייטה ראשונה של הכללים, עדיין אין בנמצא כללים**, על פיהם אמורים תאגידי המיס לנהוג ביחס לחייבים.
58. אף בית המשפט הנכבד התייחס להתמהמהות בקביעת הכללים :
- "אוסוף, כי חוק תאגידי מיס וביוב מסמיך את מועצת הרשות לקבוע את המקרים והתנאים שבהם תאגיד יהיה רשאי לנתק את שירותי המיס לצרכן, לרבות במקרים של אי תשלום חשבון המיס (סעיף 146 לחוק). נראה כי הרשות טרם עשתה שימוש בסמכות זו המוקנית לה בחוק ועל כך יש להצר. יש לקוות כי הרשות תקבע בהקדם כללים אשר יצמצמו את המקרים של ניתוק מתשתית המיס למקרים הכרחיים בלבד..."
- (בג"ץ 10541/09 יובלים ש.ד.י. בע"מ ו-16 אח' נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 5.1.12), פסקה 27).

מעל שנה עברה מאז הביע בית המשפט ביקורת ברורה זו ולמרות זאת, כללים – אין.

ה. הפניות למשיבים ותשובותיהם

59. האגודה לזכויות האזרח פנתה ביום 2.2.11 לפרופ' אורי לשני, ראש הרשות הממשלתית למים ולביוב וראש מועצתה, בבקשה לקבל מידע באשר לכללים ולתנאים לניתוק אספקת מים. במכתב זה ביקשה האגודה לזכויות האזרח לקבל את הכללים, ככל שנקבעו, ובאם טרם נקבעו, לקבל פירוט באשר לתוכניות המשיבה 1 בעניין זה, כולל לוחות זמנים. הפניה לא נענתה.

המכתב מיום 2.2.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/26**.

60. ביום 22.2.11 פנתה האגודה לזכויות האזרח לממונה על התקציבים באוצר, לראש הרשות למים ולביוב וליו"ר מרכז השלטון המקומי, וחיוותה את דעתה על אודות מספר סוגיות במשק המים. בין השאר, ביקרה האגודה לזכויות האזרח את השתהותה של רשות המים בקביעת כללים ודרשה כי זו תקבע את הכללים ועד אז שתפקח ותאכוף את נוהל משרד הפנים על תאגידי המים.

המכתב מיום 22.2.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/27**.

61. ביום 20.3.11 פנתה האגודה לזכויות האזרח לעו"ד תהל ברנדס, סגנית היועצת המשפטית ברשות המים והביוב, בבקשה כי המשיבה 1 תפעל בדחיפות להסדרת נושא גביית חובות מים וצמצום אספקת מים על ידי תאגידי הביוב. במכתב קבלה האגודה לזכויות האזרח על היעדרם של כללים לעניין זה והבהירה את עמדתה כי בהיעדרם של אלו, לא רשאים תאגידי המים והביוב להפסיק או לצמצם את אספקת המים. האגודה לזכויות האזרח אף צירפה למכתבה את תשובתו של תאגידי המים והביוב של ירושלים, הגיחון בע"מ, בעניין מדיניות החברה לטיפול בחובות בגין אי תשלום, וזאת לאחר שעו"ד ברנדס טענה בשיחה טלפונית כי טענות בנוגע לאי אכיפה של נוהל משרד הפנים יש להפנות ראשית לתאגידי המים ורק לאחר מכן לרשות המים. האגודה לזכויות האזרח ציינה במכתבה למשיבה 1 כי מפירוט מדיניות חברת הגיחון בע"מ, עולה חשש כי מדיניות זו מנוגדת להוראות נוהל משרד הפנים ולתכליתו וביקשה כי המשיבה 1 תפעיל את סמכותה ותבהיר לתאגידי המים, בהם חברת הגיחון, כי הם נדרשים לפעול בהתאם לנוהל משרד הפנים. הפניה לא נענתה.

המכתב מיום 20.3.11 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/28**.

62. ביום 20.3.11 התקבלה אצל האגודה לזכויות האזרח תשובתו הקצרה של מר עודד פיקסלר, מנהל הרשות (בפועל) לפנייתה מיום 22.2.11 ובה נמסר כי מועצת הרשות טרם קבעה כללים בנושא גביית חובות וניתוק אספקת מים וכי ההנחיות התקפות כלפי התאגידי הן אלו המעוגנות בנוהל משרד הפנים. מר פיקסלר אף הוסיף כי "ברור שרצוי היה שהמועצה תידרש גם לענין זה. יחד עם זאת, ככל שיש לבצע תעדוף לגבי שפע הנושאים אשר על הרשות להסדיר, ובפרט אלו הנוגעים לאמות המידה לשירות, **נראה לנו שכדאי לתת עדיפות בשלב זה לנושאים לגביהם אין כל הסדרה**" (ההדגשה אינה במקור, **נספח ע/2**).

63. היות שפניותיה הקודמות לא נענו, שבה ופנתה האגודה לזכויות האזרח ביום 26.5.11 לעו"ד תהל ברנדס, סגנית היועצת המשפטית ברשות המים והביוב, בבקשה כי המשיבה 1 תפעל בנושא הסדרת כללים לגביית חובות מים וצמצום אספקת מים ופיקוח על תאגידי המים והביוב בנושאים אלה. האגודה לזכויות האזרח שבה והדגישה כי פעולות התאגידי נעשות ללא סמכות חוקית ולפיכך עליהם להימנע מניתוק צרכנים בשל חוב. בפנייתה התריעה האגודה לזכויות האזרח כי תאגידי המים והביוב חורגים מנוהל משרד הפנים, ואף צירפה את תשובותיהם של שבעה תאגידי מים וביוב לפניותיה, מהן עולה כי הוראות נוהל משרד הפנים אינן מקוימות. הפניה לא נענתה.

המכתב מיום 26.5.11 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/29.

64. כמפורט לעיל, במהלך החודשים יוני 2011-יוני 2012, פרסמה המשיבה 1 שלושה נוסחים שונים של טיוטת הכללים, בטרם הניחה על שולחן ועדת הכלכלה נוסח אשר אושר על ידי מועצת הרשות למים ולביוב. בשלוש חוות הדעת אשר העבירה האגודה לזכויות האזרח למשיבה 1 ביחס לטיוטות אלה, היא קבלה על השתהותה של המשיבה 1 בקביעתם של הכללים, והתריעה כי בהיעדרם של אלו, פעולות התאגידי בנושא ניתוק צרכנים מרשת המים נעשות ללא סמכות חוקית.

65. ביום 23.12.12 פנתה האגודה לזכויות האזרח למר אלכסנדר קושניר, המנכ"ל ויו"ר המועצה של הרשות הממשלתית למים ולביוב, בבקשה כי יורה לאתגר לכל תאגידי המים והביוב להפסיק לנתק מים לצרכנים עד שייקבעו הכללים שיחולו על התאגידי בעניין הפסקה או צמצום של מתן שירותי מים, היות שפעולות אלו אינן חוקיות. העתק של מכתב זה נשלח לכל תאגידי המים והביוב.

המכתב מיום 23.12.12 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/30.

66. ביום 30.12.12 התקבלה אצל האגודה לזכויות האזרח תשובתה של עו"ד יסמין סהר מרשות המים, שבה ציינה כי טיוטת הכללים הועברה בחודש יולי 2012 למשרד המשפטים לצורך קבלת אישורו, אשר טרם התקבל. עוד נטען כי תאגידי המים פועלים בסמכות היות שנוהל משרד הפנים לעניין צמצום והפסקת שירותי מים חל עליהם בשינויים המחייבים, וזאת בהתאם להוראת המעבר הקבועה בסעיף 152(ב) לחוק (נספח ע/25).

67. תאגידי המים והביוב שענו למכתב זה, תאגיד מי-ציונה ותאגיד סובב שפרעם, ציינו בתשובתם רק כי הם פועלים לפי הנוהל – ראו סעיף 35 לעיל.

הטיעון המשפטי

א. כללי

על פי חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 מחובתה של המשיבה 1 היה להתקין כללים אשר יסדירו את המקרים והתנאים בהם רשאים תאגידי המים והביוב להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן. במשך 12 השנים שעברו מאז נחקק החוק, כללים אלו לא הותקנו, והתוצאה היא שעשרות אלפי משפחות מנותקות בכל שנה מאספקת מים סדירה ללא כללים מחייבים. לפחות חלק מהמשפחות מנותקות על אף מצוקה כלכלית המונעת מהן לשלם את מחירי המים, מה שגורם לפגיעות קשות באינטרסים חיוניים של הפרט ובזכויות אדם מוגנות.

ב. פעולות תאגידי המים והביוב בחוסר סמכות

1. עקרון חוקיות המנהל

68. כידוע, **רשות מינהלית רשאית לפעול אך ורק על פי הסמכויות, שהעניק לה הדין, ובמסגרתן**. כפי שקבע בית משפט נכבד זה, היא איננה רשאית ליטול לעצמה סמכויות יש מאין או לפעול מחוץ לסמכויות, שהוענקו לה בחוק:

"כלל יסוד במשפט המינהלי ובשיטתנו המשפטית הינו כי הרשות המינהלית רשאית לפעול רק בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק, והיא אינה מורשית לבצע פעולה שהיא לא הוסמכה במפורש לעשותה. אכן, בעוד הפרט "חופשי לעשות ככל שתאבה נפשו, כל עוד לא נכבלו ידיו על-ידי הדין (...)", עיקרון הפוך חל על הרשות המינהלית: לגביה מה שלא הותר הוא בבחינת אסור. עיקרון זה, הוא עיקרון חוקיות המינהל, אף מגשים תכלית דמוקרטית, שכן הוא מחייב כי החלטות הנוגעות לסמכויות השלטון יהיו מבוססות על חוק שהתקבל ברשות מחוקקת נבחרת." בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים (לא פורסם, ניתן ביום 20.12.10, פסקה 13 לפסק דינו של השופט פוגלמן)

69. תחולתו של עיקרון חוקיות המינהל אינה מצטמצמת למצבים שבהם פוגעת הרשות בפעולתה בזכויות יסוד של הפרט. עם זאת, **כשפעולתה של הרשות עלולה להביא לפגיעה בזכות יסוד מוכרת, ההקפדה על עיקרון זה חשובה במיוחד (פס"ד מנאע, פסקה 14; בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג' (4) 817, 846 (1999))**.

70. על כן, ביחס להפעלת סמכויות, שיש בהן משום פגיעה בזכויות יסוד של האדם, מקבל עקרון חוקיות המנהל משנה תוקף. כלל זה מעוגן כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בו נקבע בפיסקת ההגבלה, **כי אין לפגוע בזכויות האדם "אלא בחוק... או לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו"** (סעיף 8 לחוק).

71. בית משפט נכבד זה אף חזר חוזר והדגש, כי הסדרתה והגדרתה של הסמכות בחוק היא תנאי בל יעבור לסמכותה של הרשות לפגוע בזכויות אדם ולפיכך, **על ההסמכה להיות**

ברורה, מפורטת ומפורשת בחקיקה ראשית (בג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294, 303 (1980); בג"צ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 746, 762 (2004); פס"ד מנאע, פסקה 14).

72. כן נקבע שככל שזכות היסוד אשר עלולה להיפגע היא מרכזית יותר, תפורש ביתר הקפדה הדרישה לקיומה של "הסמכה מפורשת" בחוק:

"ככל שזכות היסוד שעלולה להיפגע נושאת זיקה עניינית הדוקה לזכויות אדם מוגנות, וככל שמדובר בזכות מרכזית יותר, כך תפורש ביתר הקפדה הדרישה לקיומה של "הסמכה מפורשת" בחוק" (פס"ד מנאע, פסקה 15; וראו גם בג"ץ 1800/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה (לא פורסם, 7.10.08), פסקה 7).

73. על כן, ללא דין מסמיך משוללת פעולת הרשות סמכות ואין לה כל תוקף. מכאן שיש להצביע על מקור סמכות הקבוע בחוק או מכוח החוק לגבי כל פעולה מינהלית.

74. **במקרים בהם לא נמצא מקור חוקי כזה בעבר, אף ביחס להתנהלויות בעלות השלכות מרחיקות לכת, אסר בית המשפט על המשך הפרקטיקות שנעשו בחוסר סמכות או בחריגה מסמכות.** כך, למשל, קבע בג"ץ כי חוקרי השב"כ מנועים מלנקוט פעולות שלא הוסמכו לעשותן בחוק, לרבות שימוש באמצעים פיזיים (בג"ץ 5100/94 הוועד נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817 (1999)); כן הורה בג"ץ לרשות המסים ולמשטרה להפסיק את הפעלתם של מחסומים שנועדו לגביית מסים בדרכים ציבוריות (פס"ד מנאע לעיל); עוד נפסק, על יסוד עקרון חוקיות מינהל, כי: חוק עזר עירוני אינו מקור סמכות להפעלת סיירת שיעודה בטחוני (בג"ץ 7186/06 יוליה מלינובסקי נ' עיריית חולון (לא פורסם, ניתן ביום 29.12.09)); לוועד הפועל של מגן דוד אדום בישראל – תאגיד ציבורי – לא הוקנתה סמכות בחוק לקבוע שכר או גמול ליושב ראשו (ע"א 9657/03 מגן דוד אדום בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, פ"ד נח(6) 794 (2004)); למשרד החינוך אין הסמכה בחוק לגבות תשלום עבור בחינות הבגרות שעושים תלמידים הלומדים ע"פ חוק לימוד חובה (בג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט (לא פורסם, ניתן ביום 18.7.05)).

2. כפיפות המנהלית והמשפטית של תאגידי המים

75. חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 אינו מגדיר את מהותם של תאגידי המים והביוב מהבחינה המינהלית, אלא רק מסמיך ומחייב את הרשויות המקומיות להקים "חברות לשירות ציבורי", שמהותן תהיה לפי הגדרת החוק "חברה למתן שירותי מים וביוב שהוקמה לפי סימן א' לפרק ב', והתאגדה בישראל לפי חוק החברות".

76. על פניו, מעיון במטרות החוק נראה כי תאגידי המים הוקמו מסיבות כלכליות ומסיבות הקשורות בתפעול משק המים בלבד. כך, למשל, מוגדר בסעיף 1(א) לחוק שמטרות התאגיד הן:

- (1) להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב;
- (2) להבטיח ייעוד של ההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב לצורך השקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים;
- (3) לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב, ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים;
- (4) להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות;
- (5) לעודד חיסכון במים ובמשאבים אחרים, שמירה על מקורות המים, בריאות הציבור, איכות הסביבה וערכי טבע ונוף ומניעת זיהום המים והנחלים, ככל שהדברים נובעים ממשק המים והביוב;
- (6) לעודד תחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.

מהותן של מטרות אלו היא להפוך את משק המים ליעיל וכלכלי. כבר עתה יאמר, כי למעט החובה להבטיח את השירות "בלא הפליה", אין במטרות החוק או בסמכויות שמעניק החוק לתאגידי המים כל רכיב חברתי. מקריאת סעיף המטרה, כמו גם מקריאת החוק בכללותו, ברי כי המחוקק לא הטיל תפקיד חברתי על תאגידי המים, ולא הפקיד בידיהם את הסמכות לשקול שיקולים סוציאליים.

77. מבחינה מנהלית, מעיון במאפייניהם של תאגידי המים והביוב עולה כי הם בבחינת יצור כלאיים, היות שמאפייניהם אינם מתיישבים עם הגדרה של צורת התארגנות מסוימת, והם מהווים שילוב של תאגיד ציבורי, תאגיד עירוני ותאגיד פרטי.

78. **מאפייניהם של תאגידי המים והביוב זהים כמעט לחלוטין למאפייניו של תאגיד ציבורי:** הם מספקים שירותים בעלי אופי ציבורי מובהק; הם הוקמו בחוק בו נקבעו תפקידיהם, סמכויותיהם והמבנה שלהם (אשר משתף בניהול ובאחריות, בין היתר, גופים חיצוניים); הוטל עליהם בחוק תפקיד בעל אופי ציבורי בתחום מסוים; הוקנתה להם אישיות משפטית במשפט הפרטי; הם מהווים גוף נפרד העומד ברשות עצמו מבחינה משפטית; והם נתונים לפיקוח ממשלתי בעל מאפיינים מסוימים (יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א', מהדורה שנייה, עמ' 460-519). **עם זאת, תאגידי המים והביוב שונים במובהק מתאגיד ציבורי היות שהחוק מאפשר העברה עתידית של השליטה בהם לידיים פרטיות** (סעיפים 74-77 לחוק, על מהלך מסוג זה והשלכותיו האפשריות, ראו מאמרו של אלרן שפירא בר-אור, "ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת" חוקים א, 2009, 319-348).

79. כאמור, **מאפייניהם של תאגידי המים והביוב עונים גם על מאפייניו של תאגיד עירוני**, היות שהם הוקמו על ידי הרשויות המקומיות למען מטרה עסקית, וכדי לשרת אינטרס רחב יותר מן האינטרס העירוני (יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א', מהדורה שנייה, עמ' 460-519). **עם זאת, בשונה מתאגיד עירוני, תאגידי המים והביוב לא הוקמו מכוח סעיף 249 לפקודת העיריות (נוסח חדש), והם אינם פועלים בשליחותה של הרשות המקומית.**

80. נהפוך הוא, תאגידי המים והביוב הוקמו מתוך תכלית מובהקת להוציא את השליטה במשק מים והביוב מידי הרשויות המקומיות ולוודא כי לא יהיו מעורבות בניהולו. כפי

שפורט בפתח העתירה (סעיפים 8-11 לעיל), היה זה מהלך של הפרדה מכוונת בין סמכויותיה של הרשות המקומית לבין סמכויות התאגיד, תוך הצהרה ברורה כי התאגיד פועל בנפרד מן הרשות המקומית ומתוך כוונה למנוע באופן מוחלט מעורבות של הרשות המקומית בתאגיד. מהמהלך החקיקתי נלמדת המגמה שבה דגלו יוזמי החוק, והיא: "העברה כוללת של סמכויות הרשויות המקומיות בתחומי המים והביוב לידי התאגידים, בלא להותיר בידיהן 'איים' של סמכויות ומקטעי פעילות, ולא כאלו המצויים במסגרת של פעילות משותפת" (שפיר עפר ושמואלי מעודי נטלי, תאגיד מים וביוב, נבו הוצאה לאור בע"מ, 2012, עמ' 93-121).

81. **מאפיינים נוספים של תאגידי המים והביוב מתיישבים אף עם הגדרתו של תאגיד פרטי:** הם התאגדו לפי חוק החברות ולפיכך כפופים גם לחוק זה ועיון במטרות החוק, כפי שפורט לעיל, מלמד כי הם הוקמו מסיבות כלכליות גרידא (יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א', מהדורה שנייה, עמ' 460-519).

82. נראה כי דגם ייחודי זה של תאגידי המים והביוב הינו מסממני המנהל הציבורי בעידן הנוכחי, אשר מתאפיין ביצירת צורות התארגנות חדשות במטרה ליתן מענה לצרכים אשר הדגמים המסורתיים אינם מספקים. במקרים רבים, המסגרת הנורמטיבית של דגמים אלה הולכת ומתעצבת אף לאחר הקמתם ותחילת פעולתם. כך, למשל, פורסם אך לאחרונה תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013, אשר נועד ליצור חוק מסגרת לתאגידים הציבוריים בעקבות חוסרים בחקיקה הקיימת, הן בהיבטי ממשל תאגידי והן ביחס להסדרת כלי פיקוח על פעילותם של התאגידים הציבוריים והגברת השקיפות והדיווחיות בניהולם.

לצפייה בתזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013, ראו בקישור:

http://www.tazkirim.gov.il/Tazkirim Attachments/41469_x AttachFile.docx

83. עם זאת, על אף היותם בבחינת יצורי כלאיים, ברי כי כללי המשפט המינהלי, ובכלל זה עיקרון חוקיות המינהל, חלים על תאגידי המים. ראשית, תאגידי המים והביוב הינם יצירי החוק – עצם הולדתם, תפקידיהם, סמכויותיהם, חובותיהם וגדר אחריותם, כולם נקבעו בחוק ולפיכך עליהם לפעול כמצוותו:

"סמכויותיהם של בעלי-הסמכות קבועות בחוק; שומה עליהם על בעלי-

הסמכויות להפעיל את שיקול-דעתם אך-ורק כהוראת החוק ועל-פי

הכללים המחייבים כל רשות מוסמכת הפועלת על-פי חוק" (בג"ץ

7203/00 מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית,

פ"ד נו(2) 196, 213 (2001)).

84. שנית, תאגידי המים והביוב כפופים לעיקרון חוקיות המינהל, נוכח העובדה כי השירות הציבורי אותו הם מספקים אינו מצרך מסחרי רגיל, אלא זכות יסוד (על יסודיותה וחוקתיותה של הזכות למים, ראו בפרק הבא). אף בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-

2001, הוגדרו מושאי הסמכויות הנמסרות לתאגידיים - מתן שירותי מים וביוב לצרכנים - כ"פעילות חיונית".

85. שלישית, ובזיקה למעמדה זה של הזכות למים, עקרון חוקיות המינהל חל על תאגידי המים והביוב נוכח זהות בעלי השליטה בהם. כאמור, תאגידי המים והביוב נכנסו לנעליהן של הרשויות המקומיות בניהול משק המים והביוב, וגרעין השליטה והבעלות בתאגידיים עודנו מצוי בידי הרשות המקומית. כל עוד מאפיינים מהותיים אלו מתקיימים, חלים כללי המשפט המינהלי על תאגידי המים והביוב (שפיר עפר ושמואלי מעודי נטלי, תאגידי מים וביוב, נבו הוצאה לאור בע"מ, 2012, עמ' 645).

86. אף אם ייטען כי התאגידיים הינם גופים פרטיים גרידא, הרי שהם כפופים לעקרונות המשפט המינהלי מכוח הדואליות הנורמטיבית החלה על גופים דו מהותיים. זאת כיוון שתאגידי המים והביוב עונים על המאפיינים הנדרשים: הם בעלי גוון ציבורי, הוקנו להם סמכויות שלטוניות, הם שולטים בשירות חיוני ובהספקתו לציבור, והם בבעלות מסוימת של גוף שלטוני (יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א', מהדורה שנייה, עמ' 529-537).

87. **מכל אלו עולה כי שומה על תאגידי המים והביוב לפעול לאספקת מים על פי הקבוע בחוק בלבד.** כפי שנקבע: "חשיבותו של עיקרון חוקיות המינהל מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בסמכויות המתירות לרשות המינהלית לפגוע בזכויות אדם מוגנות" (רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 6.3.12), עמ' 25).

88. לענייננו, ההשלכה המעשית של חובה משפטית זו הינה שתאגידי המים והביוב מחויבים לפעול על פי ההסדר הקבוע בחוק לעניין הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב. **משמעות הדברים, שתפורט להלן, היא שהתאגידיים נדרשים להימנע מניתוק צרכנים בעת הזו בהיעדר כללים שמסדירים את פעולתם בנושא.**

3. פעולת התאגידיים בחוסר סמכות

89. ההסדר הקבוע בחוק, ביחס להפסקה או צמצום של מתן שירותי מים וביוב על ידי תאגידי המים והביוב, מעיד בבירור כי **המחוקק הכיר בחשיבות המים לצרכנים ובצורך לגדר את סמכויותיהם של התאגידיים ואת שיקול דעתם העצמאי בנושא.** כפי שפורט בחלק העובדתי (פסקאות 19-21), סעיף 39 לחוק קובע מפורשות, כי תאגידי המים והביוב אינם רשאים לנתק או לצמצם אספקת מים, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146; ובסעיף 146 קבע המחוקק הליך דו-שלבי להסדרת הכללים להפסקה או צמצום מתן שירותי מים: ראשית, תאשר מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב "את המקרים והתנאים שבהם רשאית חברה להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן או למקרקעין", ואחר כך, יאושרו אלו על ידי ועדת הכלכלה של הכנסת.

90. כאמור בחלק העובדתי, המחוקק המשיך ובחר לתחום מפורשות את התקופה להתקנת הכללים, וקבע בסעיף 156 לחוק, כי הכללים יותקנו בתוך **שישה חודשים** מיום תחילתו של החוק, ובסעיף 152 נקבעה הוראת מעבר לפיה כל עוד לא נקבעו כללים לפי סעיף 146,

יחולו, לענין הפסקה או צמצום שירותים בידי חברה, ההסדרים שנקבעו לפי כל דין ושהיו בתוקף בתחומה ערב יום תחילת פעילותה.

91. דהיינו, אין עסקינן בנסיבות בהן בחר המחוקק לשתוק ביחס לאופן הסדרת הכללים, באשר לאופן הפעילות של תאגידי המים והביוב בהיעדרם של כללים, או באשר למשך תוקפה של הוראת המעבר. נהפוך הוא, המחוקק בחר לפרט את מהות ההסדר ביחס לכל פן ושלב ברפורמה, תוך שהטיל את הסמכות לקבוע כללים על המשיבה 1, וקבע מפורשות כי בהיעדרם של אלו, נעדרים תאגידי המים והביוב את הסמכות להפסיק או לצמצם אספקת מים לצרכנים, אלא למשך תקופת מעבר בת ששה חודשים שבה יפעלו "לפי כל דין". עם זאת, **על אף שחלפו 12 שנים מאז הורה המחוקק על הסדרת הכללים ותחם זאת בחצי שנה, הגורמים האחראים לכך בחוק, ובראשם המשיבה 1, טרם קבעו את הכללים.**

92. לא זו אף זו, כפי שעולה ממכתבו של מר עודד פיקסלר, מנהל הרשות (בפועל) דאז, לאגודה לזכויות האזרח מיום 17.3.11, בחרה המשיבה 1 להתעלם באופן מוצהר מהוראה זו של המחוקק, אף שחלף עשור ממועד חקיקתה: "...ברור שרצוי היה שהמועצה תידרש גם לענין זה. יחד עם זאת, **ככל שיש לבצע תעדוף לגבי שפע הנושאים אשר על הרשות להסדיר, ובפרט אלו הנוגעים לאמות המידה לשירות, נראה לנו שכדאי לתת עדיפות בשלב זה לנושאים לגביהם אין כל הסדרה**" (נספח ע/2, ההדגשה אינה במקור).

93. התוצאה היא שחרף הקביעה המפורשת בסעיף 39 לחוק, לפיה עליהם להימנע מניתוק אספקת מים לצרכנים בהיעדר כללים, **מנתקים מדי חודש תאגידי המים והביוב אלפי תושבים מאספקת מים.** התנהלות זו של תאגידי המים והביוב היא **בסתירה חזיתית לעיקרון חוקיות המינהל ולפיכך, ללא בסיס חוקי.**

94. בהקשר זה יצוין, כי בפועל, כפי שפורט בחלק העובדתי, תאגידי המים והביוב אף עושים דין לעצמם ומיישמים, כל תאגיד בשטחו, מדיניות עצמאית ייחודית ביחס לצמצום וניתוק אספקת מים לצרכנים. זאת למרות שסמכות קביעת הכללים לא הועברה לתאגידי המים והביוב.

95. בכך חורגים התאגידיים מעקרון החוקיות, שחל גם על חלוקת הסמכויות ברשות המבצעת, במובן זה שהסמכות המינהלית מסורה אך ורק לאותו גורם ברשות המבצעת לו הוקנתה הסמכות בחוק. זה אינו רשאי להעבירה לאחר, אלא אם כן הוא הוסמך לכך במפורש בחוק או אם בנסיבות העניין קיימת הצדקה לכך (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (מהדורה שישית, תשס"ה – 2005), כרך 1, ע' 159-160; בג"צ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות, פ"ד מו(1) 410, 420-422 (1992)). האפשרות שהסמכויות, שהופקדו בידיה של המשיבה 1 לקביעת כללים, יופעלו כדין על ידי תאגידי המים והביוב, מותנית בכך שהסמכויות הועברו אליהם בפועל וכדין (ראו: יצחק זמיר הסמכות המינהלית (1996), כרך ב', ע' 517 ואילך; רענן הר-זהב המשפט המינהלי הישראלי (1996), ע' 69-88), אולם, כאמור, דבר זה לא נעשה מעולם.

96. עקרון שלטון החוק וחובת הרשויות לכיבוד זכויות אדם אינם יכולים לאפשר פגיעה כה חמורה בהם לאורך זמן כה רב.

4. נוהל משרד הפנים – לא "הסדר שנקבע לפי כל דין"

97. לטענת המשיבה 1, תאגידי המים והביוב פועלים בסמכות היות שהם מקיימים את הוראת המעבר שבסעיף 152(ב) לחוק ופועלים, בהיעדר כללים, לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2004, שכותרתו: "נוהל הפעלת הסמכות לנתק מים", שתוכנו כבר פורט בחלק העובדתי. לשיטתה של המשיבה 1, זהו ההסדר שנקבע בדין ואשר היה בתוקף ערב יום תחילת פעילותם של התאגידיים. אולם **עמדת המשיבה 1 מופרכת מיסודה הן מהבחינה הנורמטיבית והן מהבחינה המעשית**, כפי שיוסבר להלן.

98. מבחינה נורמטיבית, הרי שהנוהל אינו "הסדר שנקבע לפי כל דין". אין אף חוק שהורה על התקנתו של הנוהל, והוא אף אינו יציר הפסיקה היות שלא התקבל בפסק דין סופי וחלוט. הנוהל התקבל כפועל יוצא של הסכמה שהתקבלה בין צדדים לעתירה, ואשר בעקבותיה חזרו בהם העותרים מן העתירה. יתרה מכך, בית המשפט כלל לא חיווה את דעתו על אודות הנוהל מבחינה מהותית, אלא רק בחר לציין כי באימוץ הנוהל:

"...תבוא בכך על פתרונה הסוגיה בדבר הכללים שעל-פיהם תונחנה כל הרשויות המקומיות לפעול בגדר סמכותן לנתק את אספקת המים לנכס בשל אי תשלום חובות של המחזיק בגין צריכת מים" (בג"ץ 5671/01 ה.ל.ב.נ' מנהל אגף הגבייה, עיריית תל אביב (טרם פורסם), ניתן ביום 19.4.04).

99. למעלה מן הנדרש, יצוין כי הצדדים לעתירה, שבמהלכה הוסכם על קבלת הנוהל, היו ספורים ומוגבלים ובוודאי שלא הקיפו את כלל הרשויות המקומיות ויתר הגופים המנהליים אשר עשויים היו להיות מושפעים ממתן מעמד להסדר זה כהסדר לפי כל דין.

100. לא זאת אף זאת, הנוהל הותאם בזמנו למציאות מנהלית ונורמטיבית מסוימת, אשר השתנתה לחלוטין עם כניסתם של התאגידיים לזירה, כאשר הועברה אליהם מידי הרשויות המקומיות האחראיות על משק המים והביוב. לפיכך, אף אילו ניתן היה לקבל הטענה כי הנוהל היה בבחינת הסדר לפי כל דין, הרי שנוכח השינויים היסודיים במשק המים והביוב, בוודאי שלא ניתן לטעון כי הנוהל עודנו שריר ותקף.

101. מבחינה מנהלית, בעת שהתקבל הנוהל בשנת 2004, הרשויות המקומיות הן שהיו אמונות על משק המים והביוב. לפיכך, הוראות הנוהל הותאמו למציאות מנהלית זו, בה סמכות הניתוק מסורה בידי הרשות המקומית, אשר אורגניה השונים מעורבים בהליך, כחלק מגוף ציבורי אחד. כפי שהוסבר לעיל, תכלית חוק תאגידי מים וביוב לא זאת בלבד שביקשה להוציא את ניהול משק המים מידי הרשויות המקומיות, אלא שהיא אף כיוונה ליצור הפרדה מוחלטת בין סמכויותיה של הרשות המקומית לבין פעילות התאגידי, ובפרט למנוע השפעה כלשהי של הרשות המקומית על פעילות התאגידי. במציאות מנהלית חדשה זו של הפרדה, לא ניתן ליישם נוהל אשר במסגרתו, בין השאר, נדרש שיתוף פעולה של לשכת הרווחה ברשות המקומית (כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי).

102. בנוסף, מבנה מערכת המים השתנתה אף היא פלאים מאז 2004. הנוהל התקבל טרם הקמתה של המשיבה 1 בשנת 2007 וטרם השינויים המקיפים שנעשו בחוק בעקבות הקמתה של זו האחרונה. במצב עניינים זה, ברי כי אין כל הלימה בין הנוהל לבין משטר המים התאגידי.

103. חיזוק נוסף לכך שהנוהל אינו בגדר הסדר לפי כל דין ניתן למצוא בפסק דינו של בית משפט נכבד זה, אשר ניתן אך לאחרונה. בית המשפט הצר על כך שהרשות הממשלתית למים ולביוב טרם עשתה שימוש בסמכות המוקנית לה בחוק לקביעת הכללים, והביע תקווה כי תעשה זאת בהקדם. בהקשר זה **בית המשפט בחר להימנע מלקבוע כי הנוהל חל על תאגידי המים והביוב: "זאת מבלי להביע עמדה בשאלה, שאינה ניצבת לפנינו, האם ממילא חל הנוהל גם כיום על התאגידיים"** (בג"ץ 10541/09 יובלים ש.ד.י. בע"מ ו-16 אח' נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 5.1.12), פסקה 27).

104. למותר לציין, כי אף אם הנוהל היה בבחינת "הסדר לפי כל דין", הרי שכוונת המחוקק, אשר אין מפורשת ממנה, היתה כי ההסדר אשר היה בתוקף ערב יום תחילת פעילותה של החברה יהיה זמני בלבד, למשך שישה חודשים, עד אשר יותקנו הכללים בידי הרשות ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. **המשך ההסתמכות על הוראת מעבר זמנית לתקופה כה ארוכה, בנושא בעל השפעה כה אקוטית על זכויות יסוד, הינו פסול מכל וכל.** קל וחומר בעת שהחלתו של הנוהל בעידן התאגידי כרוכה בפגיעה בזכויות יסוד נוספות, ועומדת בניגוד לתכלית החוק.

105. למעלה מן הצורך, מבקשים העותרים להרחיב על אודות חוסר האפשרות להפעלת הנוהל על ידי התאגידיים, הן מן הבחינה המשפטית והן מהבחינה המעשית.

5. נוהל משרד הפנים בעידן התאגידיים – אינו ישים ואינו מיושם

106. נוכח התאמתו של נוהל משרד הפנים למציאות בה משק המים והביוב נוהל על ידי הרשויות המקומיות, ישנו חוסר הלימה בין הנוהל לבין המצב המשפטי הנוהג – משטר המים התאגידי. כפועל יוצא, רבים מתאגידי המים והביוב כלל אינם פועלים לאורו, היות שהוא עומד בסתירה לאופיים ולתכליתם. אלו אשר מבקשים ליישמו כלשונו, עשויים לפגוע בזכות היסוד לפרטיות של הצרכנים, כפי שנפרט מיד. אין תימה, לפיכך, כי **בשטח שורר כאוס**, בעת שמקצת מהתאגידיים אינם רואים עצמם מחויבים להוראות הנוהל, מקצת מהתאגידיים עושים מאמץ לפעול לאורו, ומקצת מהתאגידיים מיישמים הוראות מסוימות בלבד, כפי שפורט בחלק העובדתי.

107. כאמור, הנוהל הותאם למציאות בה הרשויות המקומיות הן שהיו אמונות על משק המים והביוב. הנחת המוצא שבבסיס הוראות הנוהל הינה, כי כלל הפעולות לעניין ניתוק מים מבוצעות על ידי ובמסגרתו של **גוף ציבורי אחד** – הרשות המקומית. לפיכך, על אף שהליך ניתוק אספקת המים לצרכן עשוי לכלול העברת מידע אישי על אודות מצבו הסוציאלי של הצרכן, כפי שפורט בחלק העובדתי, אין הדבר מעורר בעיה חוקית שכן מדובר בהעברת מידע בין אורגנים שונים של גוף ציבורי אחד. אורגנים אלו שותפים לתכליותיו הכלליות של

גוף זה, בהן מתן שירותים לתושבים, ניסיון לענות על צרכיהם השונים ושיפור איכות חייהם.

108. שונה בתכלית השינוי המציאות בעידן תאגידי המים והביוב, שמטרת הקמתם, שפורטה לעיל, היתה ליצור הפרדה ברורה בין הרשות המקומית לתאגיד, ולמנוע כל מעורבות של הרשות המקומית בתאגיד. ברי כי במצב זה, בו תאגיד המים הוא ישות עצמאית בעלת מאפיינים פרטיים, המופקד לבדו על משק המים והביוב תוך הפרדה מוחלטת מיתר השירותים העירוניים, **אין לו כל אפשרות ממשית לפעול לאורו של הנוהל**, גם אם ירצה בכך.

109. שכן, **לתאגיד אין יחסים דומים לרשות העירונית עם לשכת הרווחה, ואין להם מטרות משותפות**. נהפוך הוא, מטרותיו של תאגיד המים והביוב העירוני הן כלכליות בעיקרן, כפי שכבר הוזכר לעיל, להבדיל ממטרות הרשות המקומית ולשכת הרווחה, שלהן מטרות סוציאליות בתחום השירות והסיוע לתושבים. כמו כן, אין זהות מבנית וקשר ישיר בין התאגיד לשכת הרווחה, כמו שהיה בין אגף המים והביוב ברשות המקומית ולשכת הרווחה. מאחר שהיחסים בין התאגיד לאגף הרווחה ברשות המקומית, וההסדרים בנושא זה, מעולם לא הוסדרו בכללים שלא הותקנו, אין בפועל אפשרות מעשית כי נוהל משרד הפנים ייושם.

110. יתרה מכך, במצב הקיים נראה שלשכות הרווחה המקומיות כלל אינן רשאיות להעביר מידע על אודות המצב הסוציאלי של המטופלים על ידן לתאגידי המים והביוב ללא הסמכה בחוק, וזאת עקב פגיעה בזכות הפרטיות של המטופלים. זכות זו, אשר מוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מהווה תנאי הכרחי לאוטונומיה אישית ולכבוד. על כן, כשאר זכויות האדם, ללא הסמכה מפורשת בחוק, תאגידי המים והביוב אינם רשאים לקבל מידע על אודות מצבם הסוציאלי של הצרכנים מלשכות הרווחה ברשות המקומית.

111. כך, המציאות הנורמטיבית אשר שוררת, אליבא דמשיבה 1, הינה בבחינת חרב פיפיות עבור תאגידי המים והביוב. מחד גיסא, הם מחויבים, לכאורה, למלא אחר הוראות נוהל משרד הפנים כלשונו. מאידך גיסא, באם יעשו זאת, הם יפגעו בזכות היסוד לפרטיות של הצרכנים.

112. בנוסף, במציאות הנורמטיבית לה טוענת המשיבה 1, ישנו חוסר הרמוניה צורם בין מטרות חוק תאגידי מים וביוב להוראות נוהל משרד הפנים, ובפרט להוראה בדבר התייעצות עם לשכת הרווחה. בסעיף 1 לחוק תאגידי מים וביוב נקבעת שורה של מטרות שלהגשמתן הוא נחלק. כן מנויות בו הדרכים שבהן יש לנקוט כדי להשיג מטרות אלו. כך גם קובעים סעיפים 31-35 לחוק את החובות והסמכויות המסורות לתאגידי המים. עיון בסעיפי חוק אלה מלמד, כי המחוקק בחר שלא להפקיד בידי תאגידי המים את הסמכות לשקול שיקולים סוציאליים, הנוגעים בין היתר, להקצאתה של הזכות למים. בעיקרו של דבר, תאגידי המים הוקמו - ועל כך אין חולק - לשם מקסום התועלת המופקת ממשק המים בישראל, קרי: מסיבות כלכליות צרופות. משכך, צורם כי הנוהל, שכאמור אינו על פי דין,

הוא שמעמיד את תאגידי המים בעמדת הכרעה בשאלות בעלות השלכה ישירה על הקצאת זכויות, שאלות שלהן, לפי מטרותיו, לא אמור היה התאגיד להידרש אליהן.

113. מהאמור לעיל עולה כי בהימנעותה מקביעת כללים בהתאם לחוק ובהחלתה את הוראות הנוהל על התאגידיים, ובפרט את הצורך להתחשב בשיקולים סוציאליים, **מציבה המשיבה 1 את תאגידי המים והביוב בניגוד עניינים מובנה**. במצב זה הם נדרשים לבחור בין פעולה כנגד מטרותיהם, כפי שקבע המחוקק בחוק המסמך, ובכלל זאת כנגד מהותם כתברות למטרת רווח, ובין אי ציות להוראת הממונה עליהם, המשיבה 1. באם לא יפעלו לאור הוראות הנוהל, אף לשיטתה של המשיבה 1, יהיו פעולותיהם בעניין ניתוק המים נעדרות סמכות חוקית.

114. החשש כי תאגידי המים והביוב בחרו לזנוח את הוראות הנוהל ולפעול להגדלת הרווח, כפי שיועדו מלכתחילה לעשות, אינו חשש בעלמא. מתשובותיהם של חלק מתאגידי המים והביוב לפניו האגודה לזכויות האזרח, כמפורט בחלק העובדתי בפסקאות 32-36, כמו גם מהעדויות שהובאו בחלק העובדתי בפסקאות 37-43, עולה כי אופן פעולתם של תאגידי המים והביוב, בעניין הפסקה או צמצום מתן שירותי מים, אינו מבטיח כי ניתוק מאספקת מים ייעשה תוך התחשבות במצב הסוציאלי של החייבים ורק לאחר שמוצו דרכים אחרות לגביית החוב. למעשה, תאגידי המים והביוב מנתקים צרכנים מאספקת מים באופן שרירותי, לפי ראות עיניהם, כל תאגיד ומדיניותו (העלומה) באשר היא, ללא כל אחידות או קווים מנחים משותפים לכלל התאגידיים.

115. המשיבה 1 מציינת בתשובתה מיום 30.12.12, כי הנוהל חל על כל התאגידיים "בשינויים המחויבים" (ראו **נספח ע/25**). אולם, מה הם שינויים אלו? האם התאגידיים עצמם הם שהתאימו את הנוהל למציאות בה משק המים והביוב כבר אינו באחריות הרשויות המקומיות? האם התאגידיים עצמם הם שהתאימו את הנוהל לאופיים כתברות למטרת רווח? האם המשיבה 1 היא שקבעה כללים מנחים בעניין יישום הנוהל במציאות זו? שאלות אלה נותרו ללא מענה.

116. לפיכך, גם אילו היה הנוהל בבחינת הסדר לפי כל דין, הרי שמעמדו הלכאורי זה חלף מן העולם עם העברתו של משק המים והביוב לידי תאגידיים. במצב הנוהג כיום, נעשה – לאורך תקופה ממושכת – שימוש ארעי בנהלים שלא יועדו מלכתחילה להיות מוחלים על תאגידיים, וחמור מכך, מידת מחויבותם של התאגידיים לנוהל משרד הפנים מסורה, הלכה למעשה, לשיקול דעתם ולרצונם הטוב.

ג. הפגיעה בזכויות יסוד מוגנות

117. התנהלות המשיבים גורמת לפגיעה מתמשכת בזכויות האדם היסודיות והחוקתיות של צרכני המים, ובמיוחד בזכות היסוד למים, בזכות לקיום בכבוד, בזכות לבריאות ובזכות לשוויון. כן פוגעת התנהלות המשיבים במיוחד בזכויות ילדים.

1. הפגיעה בזכות היסוד למים

118. בראשית הדברים, אנו מבקשים להזכיר את יסודיותה של הזכות למים בחברה הישראלית ובמשפט. חוק המים, התשי"ט-1959 קובע בסעיף 1 כי:

"מקורות המים הם קניין הציבור, נתונים לשליטת המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ופיתוח הארץ".

119. וסעיף 3 לחוק מעגן את הזכות לקבל מים:

"כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה".

120. הפסיקה הישראלית הכירה בזכות למים כזכות בסיסית ויסודית, הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד, מהזכות לבריאות ומעקרון השוויון. בית המשפט העליון עמד על חשיבות זכות זו ועל חובתה של המדינה להגן על הזכות ולממשה כלפי כל תושב:

"... הנחת הבסיס בחוק היא כי לכל אדם זכות לקבל מים בעבור תשלום. לדברים אלה, שהובהרו בעניין כפר פינס וצוטטו לעיל, תחולה רחבה על כל "תושבי המדינה" ואין הם מוגבלים ליחסי אגודה שיתופית-חברים... לא אכחד: האפשרות שאדם או משפחות ינותקו ממים מעוררת רתיעה ראשונית. בלי מים - אין חיים. קל יותר להסכין, למשל, עם ניתוק קו טלפון בגין אי-תשלום." (ע"א 7262/00 פוריה כפר עבודה נ' לוי, פ"ד נו (3) 899, 910-909 (2002)) (ההדגשה אינה במקור).

121. הזכות למים לא זכתה למעמד חוקתי עצמאי מכח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אולם, בהיות הזכות למים חיונית לעצם קיומו של האדם, ולקיומו בכבוד, בית המשפט העליון הכיר במעמדה של זכות למים כזכות חוקתית, הנגזרת מהזכות החוקתית לקיום בכבוד:

"נגישות למקורות מים לצורך שימוש אנושי בסיסי נופלת בגדרי הזכות לקיום מינימלי בכבוד. מים הם מצרך חיוני לאדם, ובלא נגישות בסיסית למצרך זה באיכות סבירה אין האדם יכול להתקיים. לפיכך, יש להשקיף על הזכות למים כחלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד, הזוכה להגנה חוקתית מכח הזכות החוקתית לכבוד האדם" (ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (טרם פורסם), 5.6.2011, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה) (ההדגשה אינה במקור) (להלן: "פס"ד אבו מסאעד").

122. מעמדה של הזכות למים וחיוניות משאב זה לחיים האנושיים מציבים את הממשלה, למעשה, כנאמן עבור הציבור לצורך סיפוק צורכי התושבים במים. כפי שנפסק: "מקורות המים הם קניין הציבור, והצורך בשמירה עליהם נגזר לא רק מעקרונות המינהל התקין, אלא גם מן ההגנה המוענקת למשאב קנייני יקר ומוגבל זה, המשותף לכל אזרחי המדינה" (בג"ץ 1773/01 בלום נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר, פ"ד נו(3) 326, 320 (2002)).

123. בהקשר זה נציין כי מדינת ישראל אף התחייבה לכבד את זכותם למים של תושביה ולהבטיח להם אספקת מים סדירה בשורה של אמנות בינלאומיות עליהן היא חתמה, בהן האמנה בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות (סעיפים 11-12), האמנה לזכויות

הילד (סעיף 24 לאמנה) והאמנה בדבר ביעור כל הצורות של הפליה גזעית (סעיף 14) (לפירוט - נטע זיו "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים" משפט וממשל ז(2) 945, 967 (2004)).

124. על כן, בצד הזכות, חלה על הממשלה החובה לנהל את משק המים באופן שיבטיח נגישות למים לכלל האוכלוסייה, לרבות מי שידם אינה משגת לתשלום מחירי המים.

125. בהקשר זה, יש לציין כי הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קבעה, בהערה פרשנית מס' 15, אמות מידה נורמטיביות למימושה של הזכות למים החלות על כל המדינות שהן צד לאמנה, בהן ישראל (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 15: Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, U.N. Doc. E/C. (26 November, 2002) (להלן: הערה פרשנית מס' 15)). סעיף 2 להערה עומד על זכותו של כל אדם למים בכמות מספקת ובמחיר סביר ובר השגה:

"The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements."

126. סעיף 10 להערה קובע כי הזכות למים טומנת בחובה חופש גישה למקורות מים קיימים, זכות להגנה מפני הפרעה בצריכת מים ברמה המינימלית, וכך זכות ליהנות ממערכת אספקת מים שוויונית. סעיף 11 להערה פרשנית מס' 15 מעגן את התפיסה כי המים הינם גם משאב חברתי ותרבותי ולא רק משאב כלכלי.

127. סעיף 12 להערה קובע שלושה קריטריונים מנחים למימוש הזכות למים: זמינות (Availability); איכות (Quality); ונגישות (Accessibility). לגורם הנגישות ארבעה היבטים: נגישות פיזית למים, נגישות כלכלית למים, שוויוניות בנגישות למים ונגישות למידע הנוגע למים. ביחס לנגישות הכלכלית למים נקבע, כי מים צריכים להיות במחירים סבירים ונגישים לכל, כך שלא ישללו או יאיימו על מימוש זכויות אדם אחרות.

128. סעיף 15 להערה פרשנית מס' 15 קובע כי למדינות החתומות על האמנה לזכויות חברתיות וכלכליות מחויבות במיוחד לספק לאלו שאין להם אמצעים מספיקים את המים ההכרחיים לקיומם ולמנוע מהם הפליה באספקת המים ושירותי המים. בהקשר זה קובעים סעיפים 23-24 את חובת המדינה לנקוט בחקיקה ובאמצעים אחרים כדי להבטיח כי צדדים שלישיים וחברות שמנהלות את משק המים לא ימנעו גישה למים בכמות

מספקת. סעיפים 25-27 עומדים על חובת המדינה לסייע באופן אקטיבי ליחידים ולקהילות לקבל מים ולהבטיח כי מחירי המים יהיו סבירים ובהישג יד.

129. **המצב בישראל כיום הוא שזכותם למים של תושבים מעוטי אמצעים מופרת באופן קבוע ושיטתי.** העדרם של הסדרים מחייבים לסיוע סוציאלי בתחום המים מביאים לכך, שמשפחות רבות שאינן עומדות במחירי המים הגבוהים, מנותקות מאספקת מים ללא כל התחשבות במצבן. כפי שפורט בפרק העובדתי, אספקת מים נמנעת ממשפחות רבות במשך ימים ארוכים ואף שבועות וחודשים במקרים בהם לא מצליחים החייבים לגייס את הסכומים הנדרשים לתשלום חובם לתאגידי המים.

130. המשיבה 1, שהיא הרשות המדינתית האחראית לניהול משק המים, אמורה היתה למנוע מצב זה ולהסדיר כללים שיבטיחו התחשבות במצב של משפחות במצב כלכלי קשה, כך שזכותם למים לא תופר. משלא עשתה כן, גרמה המשיבה 1 למצב בו תאגידי המים יכולים לנתק תושבים ממים ללא כל התייחסות למצבם הסוציאלי. מצב זה מפר באופן קבוע ומתמשך את זכותם של תושבי מדינת ישראל לאספקת מים סדירה בכמות נאותה ואת חובתה של המדינה לספק זאת.

2. הפגיעה בזכות לקיום בכבוד

131. **הזכות לקיום בכבוד מצויה בליבתה של הזכות הבסיסית לכבוד האדם, אשר קיבלה הכרה כזכות חוקתית במשפט החוקתי בישראל.** סעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", וסעיף 2 לחוק היסוד קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם". משמעות הדברים היא שהזכות לכבוד האדם מעוגנת בחוק היסוד הן בהיבטה החיובי והן בהיבטה השלילי (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד (3) 464, 477 (2005), פסקה 11 לפסק דינו של הנשיא ברק) (להלן: "פס"ד עמותת מחויבות").

132. בפסיקת בית המשפט העליון התקבלה הגישה כי **הזכות לקיום בכבוד מחייבת, כחלק מהזכות החוקתית לכבוד, להבטיח תנאי מחיה מינימאליים לכל אדם:**

"במשפט בישראל הולכת ומשתרשת התפיסה כי כבודו של אדם כזכות חוקתית אוצר בתוכו גם זכות למינימום של קיום אנושי ובכלל זה קורת גג, מזון בסיסי, וטיפול רפואי אלמנטרי, וכי על המדינה חובה לדאוג לכך שרמת חייו של אדם לא תרד מתחת לסף הנדרש לחיים בכבוד" (עע"מ 3829/04 טויטו נ' עיריית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 779 (2004), פסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

133. עוד נפסק כי **על המדינה להבטיח לכל אדם אמצעים חומריים מינימאליים:**

"חוקי היסוד מגנים על הזכות לכבוד, ובגדרה על היבט הקיום החומרי הנדרש לצורך מימוש הזכות לכבוד. בראייה זו זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן אנוש בלא שתכריע אותו

המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי נסבל. זוהי התפיסה שהזכות לקיום בכבוד היא הזכות כי יובטח לאדם אותו מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לו להתקיים בחברה שבה הוא חי" (פס"ד עמותת מחויבות, 482, פסקה 15 לפסק דינו של הנשיא ברק).

134. באותו עניין קבע הנשיא ברק כי **במסגרת חובתה של המדינה לספק קיום מינימאלי, עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו** (פס"ד עמותת מחויבות, בעמוד 484). בפסיקה מאוחרת יותר הוכרה, כאמור, באופן מפורש הזכות החוקתית למים כחלק מהזכות לקיום מינימאלי בכבוד. בפסק דינה עמדה השופטת פרוקצ'יה על כך שככל זכות בעלת אופי חוקתי, גם הזכות למים אינה בעלת אופי מוחלט, אולם היא מחייבת להתחשב באינטרסים של הציבור בכללו:

"ככל זכות חוקתית, היקף ההגנה על הזכות למים משתנה, כפרי איזון בינה לבין אינטרסים נוגדים מתחרים כעולה מן הנסיבות המיוחדות של הענין. במסגרת איזון זה, נבחנת העוצמה היחסית של הערכים המתחרים. **ככל שהצורך במים בנסיבות מקרה קונקרטי הינו צורך חיוני וקיומי, כך תקבל הזכות למים משקל רב יותר**, והערכים הנוגדים ייסוגו מפניה. לעומת זאת, ככל שהזכות למים מתממשת במובנה הבסיסי, כחלק מן הזכות לקיום מינימלי בכבוד, והדרישה העולה היא למימושה בדרך נוחה ונגישה יותר, עשוי להינתן משקל רב יותר לאינטרסים ולערכים הנוגדים, ואלה עשויים לגבור. עקרונות פיסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו משמשים אמת מידה לאיזון הראוי בין הערכים המתנגשים במישור החוקתי. עקרונות אלה מקרינים גם על סבירותן ומידתיותן של החלטות הרשות המוסמכת ביחס לצורכי אספקת מים לפרטים ולישובים, הנבחנות במישור המינהלי (פס"ד אבו מסעאד, פסקה 24) (ההדגשה אינה במקור).

135. כפי שעולה מהתצהירים ומהעדויות שנפרסו בחלק העובדתי, **הצורך של המשפחות באספקת מים הוא צורך חיוני וקיומי**. בלי אספקת המים נמנעת מהם האפשרות לשתות, לבשל, להכין אוכל לתינוקות, להתרחץ, לכבס ולשמור על היגיינה כללית של בית המגורים. במצב זה, **היה על המשיבים לתת משקל רב לזכות המשפחות לאספקת מים, ולו ברמה מינימאלית**. במצב הקיים, נפגעת באופן מובהק ומתמשך זכותן לקיום בכבוד של המשפחות המנותקות ללא בחינת מצבן הכלכלי.

3. הפגיעה בזכות לבריאות

136. **הזכות למים נחשבת גם כנגזרת של הזכות לבריאות** (הערה מס' 15, סעיף 3; בג"צ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 28.7.2008), פסקה 9). שכן, הקשר בין בריאות וחיים ברמה נאותה לבין אספקה סדירה של מים נקיים הינו מובהק ונובע מהקשר הסיבתי שבין העדרם של מים נקיים למחלות ולהפרעות גופניות. למעשה,

ללא מים אין חיים, וכאשר איכות המים או כמותם נמוכה, לא ניתן לקיים חיים בריאים. כך, למשל, מראים נתונים השוואתיים בינלאומיים קשר הדוק בין נגישות למים לבין שיעור תמותת תינוקות (לעניין הקשר שבין מחלות שונות להעדר אספקה סדירה של מים נקיים, ראו דו"ח רופאים לזכויות אדם, "נשק המים - מים, המדינה והכפרים הבלתי מוכרים בנגב" (2006)).

137. הפגיעה בזכותן לאספקת מים סדירה של המשפחות המנותקות גורמת להפרעה ממשית ביכולתן לקיים חיים היגייניים וכן ביכולתן להתמודד עם מחלות. ברי כי פגיעה זו מפרה גם את זכותן לבריאות של משפחות אלה.

4. הפגיעה בזכויות ילדים

138. ניתוק מאספקת מים משפיע באופן מיוחד על ילדים, בהיותם פגיעים ביותר בשל אי בגרותם הפיזית והנפשית, הגורמת לכך כי הם זקוקים לביטחון ולהשגחה מיוחדים במהלך גידולם.

139. זכותם של ילדים לתנאי חיים הולמים הוכרה במשפט הבינלאומי באופן מיוחד באמנה לזכויות הילד משנת 1989, אותה אישרה ישראל בשנת 1991. בסעיף 6 לאמנה נקבע כי המדינות החתומות על האמנה יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו. בהמשך האמנה פורט כי המדינות יבטיחו לילדים את זכותם ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר (סעיף 24) ואת זכותם לרמת חיים ההולמת את התפתחותם (סעיף 27). בהקשר זה נקבע בסעיף 27(ג) כי: "המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחראים לילד לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכניות סיוע, במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודירור."

140. האמנה לזכויות הילד גם מחייבת את המדינות להבטיח את כל הזכויות המפורטות באמנה לכל ילד ללא הפליה משום סוג שהוא, כולל מוצא חברתי או רכוש של הילד או של הוריו (סעיף 2). כן מחייבת האמנה כי טובת הילד שיקול ראשון במעלה בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחיקתיים (סעיף 3).

141. התחייבויות אלו, החלות על ישראל, וההכרה בהשפעה הקשה הן מבחינה פיזית והן מבחינה נפשית על ילדים שבתיהם מנותקים מאספקת מים, מחייבות את הרשויות בישראל לאסור באופן מוחלט לנתק ילדים ממים, אפילו הוריהם נמנעים מלשלם את חשבונות המים. על כן, על המשיבים היה לקדם הסדרים המבטיחים כי כל ילד יקבל לכל הפחות מינימום של אספקת מים הנדרשת לקיומו הפיזי, לרבות מי שתייה, מים להכנת מזון ומים לשימושים היגייניים.

5. הפגיעה בעקרון השוויון

142. כמתואר בחלק העובדתי, היעדרם של כללים מחייבים מביא לכך שהיחס למשפחות שאינן עומדות בתשלומי המיס אינו אחיד. ישנם תאגידי מים ששוקלים באופן יחסי יותר שיקולים סוציאליים, קרי מתחשבים במצבם הכלכלי של החייבים, וישנם תאגידי מים שאצבעם קלה על ההדק בהחלטות על ניתוקי מים.
143. כידוע, הזכות לשוויון היא זכות יסוד בשיטת המשפט הישראלית. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עוגנה הזכות לשוויון במסגרת הזכות לכבוד כזכות על חוקתית.
144. האיסור על הפליה מעוגן גם במשפט הבינלאומי באמנות עליהן חתומה ישראל. האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות מורה למדינות להבטיח שוויון בפני החוק לכל המצויים תחת סמכות השיפוט שלהן ואוסרת על הפליה (סעיף 26 לאמנה). האמנה בדבר זכויות חברתיות וכלכליות מחייבת את המדינות לערוב לכך כי הזכויות המובטחות באמנה יינתנו ללא הפליה מכל סוג שהוא, כולל מטעמי רכוש או ייחוס (סעיף 2) לאמנה). כאמור מעלה, הזכות לרמת חיים נאותה והזכות לבריאות הוכרו ככוללות את הזכות לאספקת מים.
145. בית המשפט העליון פסק כי כדי להבטיח את עקרון השוויון על המדינה לנקוט בצעדים הדרושים לכך:
- "לעיתים נושאת הזכות לשוויון אופי נגטיבי בלבד, אך פעמים רבות מטילה היא על המדינה חובה פוזיטיבית לתקן עיוותים מפלים בחברה ולהנגיש מתקנים, שירותים ותפקידים ציבוריים שווה בשווה לכל האוכלוסיות." (בג"צ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, ניתן ביום 28.2.2012), פסקה 28 לפסק דינה של הנשיאה ביניש)
146. אף אם מדיניות המשיבים איננה מכוונת להביא להפליה, הרי שדי בתוצאה המפלה כדי לחייב את עצירת הפרקטיקה שמביאה לתוצאה זו. כפי שכבר נפסק על-ידי בית המשפט הנכבד, השוויון הוא שוויון מהותי, אשר מגלם בתוכו, בעיקר, שוויון בתוצאות (בג"צ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4) 749, 759 (1990); בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב (2) 309, 333-334 (1988); בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם, ניתן ביום 27.2.06)).
147. אשר על כן, יישום של הזכות לשוויון מטיל על המשיבים את החובה להפעיל את סמכויותיהם כך שהמדיניות כלפי משפחות שידן אינה משגת לשלם את חשבונות המיס תהיה אחידה ושוויונית בכל מקום בארץ.

6. הפגיעה בזכויות אינה עומדת בפסקת ההגבלה

148. ארבעה תנאים מצטברים קבועים בפסקת ההגבלה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לבחינת חוקתיותה של נורמה הפוגעת בזכויות אדם המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. התנאי הראשון הוא כי הפגיעה בזכות החוקתית נעשית בחוק או מכוח

הסמכה מפורשת בחוק. כפי שפורט לעיל בהרחבה, תנאי זה אינו מתקיים, כיוון שהפגיעה נעשית שלא על פי חוק. במצב דברים זה, מתייטר הצורך לבחון את יתר תנאי פסקת ההגבלה. אולם ברור כי בהיעדרם של כללים מחייבים הקובעים מתי ניתן להפסיק או לצמצם את אספקת המים, בהתחשב במצב הסוציאלי, הרי שלא ניתן להבטיח כי הפגיעה בזכות למים תהא מידתית.

לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשות את הצו על תנאי למוחלט.

היום, 27 בינואר 2013

טלי ניר, עו"ד

ב"כ העותרים