

8 ביולי 2015

מועצת רשות המים
מזכירות

באמצעות פקס : 03-6369750 ודוא"ל : council@water.gov.il

הנדון : הכללים להסדרת ההספקה והחיוב במתחמים שאינם מוסדרים – עמדת האגודה לזכויות האזרח

1. להלן עמדת האגודה לזכויות האזרח בעניין טיטוט הכללים שפרסמה מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב להסדרת מודל ההספקה והחיוב במתחמים שאינם מוסדרים :

כללי מזידת מים (פטור מחובת הספקה במדידה), התשע"ה-2015 (להלן – "כללי הפטור")

כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה להספקה במתחמים לא מוסדרים), התשע"ה-2015 (להלן –

"כללי אמות המידה")

מבוא

2. כללים אלה נועדו, כך על פי הצהרות המדינה בפני בית המשפט העליון, לאפשר גבייה עבור המים הנצרכים **בשכונות הירושלמיות שמעבר לחומת הפרדה** (ראס חמיס, ראס שחאדה, דאחיית א-סלאם ומ.פ. שועפאט) : "בשל הנסיבות הייחודיות של אספקת המים בשכונות, והאיסור בדין לחבר את המבנים הבלתי חוקיים לאספקת מים ולמתקני מזידת מים, אישרה מועצת רשות המים בישיבתה מיום 4.6.15 טיטוט כללים לשימוע ציבורי לעניין האפשרות לגבות דמי מים ממשתמשים בשכונות שמרבית הבניה בהן אינה חוקית." (תגובת המשיבים מיום 18.6.15 בבג"ץ 2235/14 סנדוקה נ' רשות המים).
3. לאור זאת, ההערות שלהלן יתייחסו הן לעקרונות הכלליים שנקבעו בכללים שבנדון והן ליישומם בשכונות שמעבר לחומה.
4. **עמדתנו היא כי כללים אלה ייצרו עוול בלתי נסבל ובלתי חוקי של גבייה שרירותית של דמי מים, החורגת באופן קיצוני מהכללים החלים על גביית תשלום תמורת שירותים ציבוריים, תוך הותרת עשרות אלפי תושבים עם תשתיות מים לקויות ביותר שאינן מקיימות את זכויות היסוד שלהם למים.** במקום לפתור את מצוקת המים הקשה ממנה סובלים תושבי השכונות שמעבר לחומה, כמו גם תושבים ביישובים נוספים ברחבי הארץ, מבקשת רשות המים באמצעות כללים אלו לעקוף את חובותיה כלפי התושבים ולדאוג לאינטרס הגבייה בלבד באמצעות שיטת חישוב וגבייה בלתי ראויה.
5. ראשית, כללים אלה פוגעים **בזכות היסוד של התושבים המתגוררים ב"מתחמי הפטור" למים.** אין בכללים אלה כל התחייבות לספק לתושבים מים בהיקף סביר ומספק, בזמינות ובאיכות ראויים. אין עוררין, כי קיימת חובה לשלם בתמורה למים שאדם צורך וכי לתאגידי המים יש סמכות לגבות תמורת המים שהם

מספקים. אלא שלצד סמכות זו, קיימת גם החובה לספק מים בהתאם לסטנדרטים מסוימים ולממש את זכות היסוד של התושבים למים – זכות שצריכה להיות נקודת המוצא לכל הסדר של הספקה וגבייה. סעיף 1(א) לחוק תאגידי המים קובע, כי מטרת התאגיד להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה. לא ניתן לנתק בין חובות אלה של תאגידי המים לבין סמכותו לגבות תמורת המים.

6. שנית, כללים אלה יפגעו בזכות היסוד של התושבים לשוויון. כללים אלה יוצרים הפליה בלתי חוקתית של תושבים אשר רשויות התכנון נכשלו מלהסדיר עבורם תוכניות בנייה. שכן, עבור תושבים אלה, המתגוררים ב"מתחמים" שבהם עיקר הבניה בוצעה ללא היתר, בשל מחדליה של המדינה, מבקשת רשות המים לקבוע מסלול נפרד ונחות, כפי שיובהר בהמשך. בנוסף, הכללים מנוסחים אמנם בלשון נייטרלית אולם החלתם תתבצע, ככל הנראה, ב"מתחמים" בהם מתגוררים בעיקר ערבים.

7. שלישית, כללים אלה פוגעים בזכות הקניין של תושבי "מתחם הפטור" משהם מבקשים לגבות תשלום עבור שירות ציבורי על בסיס הערכה שאין בינה לבין הצריכה בפועל כל קשר. חיוב אדם בתשלום עבור שירות שלא נצרך בפועל על ידו וללא קשר לשימוש בו בפועל פוגע בזכות הקניין של האדם. הכללים מפרים ברגל גסה את עקרונות היסוד החלים על רשות המים ועל תאגידי המים בבואם לספק מים ולגבות תמורתם: מדידה פרטנית וגבייה בהתאם לצריכה. כפי שיפורט להלן, אין כל מקור סמכות המתיר לחרוג באופן קבוע ובהיקף נרחב כל כך מהכללים הקבועים בחוק לעניין מדידת מים וגבייה תמורתה.

8. רביעית, הכללים קובעים הסדרים רחבים ביותר ועמומים ומותירים שאלות מהותיות ומרכזיות ללא מענה. לטעמנו, מדובר בסוגיה שמחייבת הסדרה בחקיקה ראשית משהיא נוגעת לזכויות יסוד וודאי שאין להתיר שיקול דעת בלתי מוגבל בידי תאגידי המים ורשות המים לקבוע את ההסדרים המהותיים שיחולו במתחמים המדוברים.

9. עמדתנו היא כי הכללים פסולים, הם נעדרי סמכות והם פוגעים מעבר לנדרש בזכויות התושבים. ראוי היה כי רשות המים תפעל למציאת פתרון שיענה הן על הצורך בגבייה עבור צריכת מים בהתאם לכללים החלים על כל אדם והן על החובה לספק מים לכל אדם באופן סביר וראוי. במקרים דומים אחרים מצאו הרשויות פתרונות שיענו על שתי מטרות אלה במקביל: כך, לדוגמה, תאגידי מים שונים חיברו עשרות אלפי בתים שנבנו ללא היתר לשעוני מדידה/בקרה על מנת למדוד את הצריכה (במזרח ירושלים ובלוד). כמו כן, בירושלים המזרחית מחברות חברת החשמל וכן חברת בזק את הבתים לרשתותיהן, ללא קשר לשאלת חוקיות הבניה, וזאת כדי לעמוד בחובתן לספק שירותים. בנוסף, בעבר נמצא הסדר חוקי זמני אשר יאפשר חיבור לתשתיות של מבנים שנבנו ללא היתר (חוק הספקת החשמל (הוראת שעה), התשנ"ו-1996). ראוי היה כי גם במקרה זה רשות המים תפעל לקידום הסדר חוקי דומה.

העדר סמכות:

א. כללי הפטור

10. ראשית, סעיף 2(ב) לחוק מדידת מים, תשט"ו-1955 אשר מתוקפו מבקשת מועצת הרשות לקבוע את כללי הפטור, קובע, כי "מנהל הרשות הממשלתית רשאי, על פי כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית, לפטור אדם, או סוג צריכה, מהוראות סעיף זה, בין בתנאים ובין ללא תנאי." רשות המים מבקשת ללמוד מסעיף זה, כי קיימת סמכות לפטור מחובת הספקה במדידה "מתחם בלתי מוסדר". עמדתנו היא כי סעיף זה אינו יכול

להוות מקור סמכות למתן פטור לתאגיד מים מהספקה במדידה למתחם בלתי מוסדר. סעיף זה קובע אמנם את האפשרות לפטור מחובת הספקת מים במדידה, אלא שכוונת המחוקק לא היתה לאפשר חריגה גורפת ובלתי מוגבלת מהסוג המוצע בכללים. פרשנות כזו מנוגדת לתכלית החקיקה.

11. חוק מדידת מים קובע את עקרון היסוד לפיו קיימת חובה לספק מים במדידה כשתמורתם מחושבת לפי הכמות הנמדדת. החוק קובע כ"הוראה יסודית" את "החובה לספק מים במדידה וגביית תמורתם לפיה". תכלית החוק, על פי דברי ההסבר: "חסכון במים ומניעת בזבזם. הדרך שהחוק הולך בה הוא תשלום לפי הכמות הנצרכת. הניסיון בארץ ובעולם הוכיח, כי שיטה זו מחנכת את הצרכן למנוע בזבז מים ללא צורך...". עקרון מדידת כמות המים הנצרכת לא נובעת רק לשם חסכון במים אלא גם כעקרון יסוד בגביית התמורה מהצרכנים. תכליתו של החוק להסדיר "תשלום לפי הכמות הנצרכת" (דברי ההסבר לחוק).

12. מתחם בלתי מוסדר מוגדר בכללים כ"תחום מוגדר המצוי בתוך תחום החברה שקיימת בו צריכת מים ממערכת מים של החברה והיא נעשית ללא מדידה". על פי הגדרה זו, אין כל מניעה לפטור מחובת מדידה שטח שגודלו כגודלה של עיר שלמה ולהחריג עשרות אלפי תושבים ואולי למעלה מכך מחובות היסוד החלות על רשות המים והתאגידים. ואכן, בעניין השכונות הירושלמיות שמעבר לחומה, אותו "תחום מוגדר" מתייחס לשטח של כ-1,000 דונם הכולל 4 שכונות הבנויות בצפיפות רבה ובהן מתגוררים כ-80,000 תושבים. מדובר במקום שהיקפו מגיע לכדי גודלה של עיר שלמה. ודאי שלא ניתן ללמוד מחוק מדידת מים הסמכה למתן פטור גורף וקבוע מהספקה במדידה לשטח נרחב כל כך. הכללים מפריס ברגל גסה את תכלית החוק.

13. זאת ועוד, סעיף 3(א) לחוק המדידה קובע את הכלל לפיו "הספקה במדידה תהיה לכל צרכן לחוד". החריג לכלל זה נקבע בסעיף 3(ב) ולפיו השר רשאי להתיר הספקה משותפת במדידה "למספר צרכנים". ואכן, ישנם מקרים חריגים שבהם צריכה נמדדת במד מים משותף לבניין מגורים או לשטח משותף מבלי שיש אינדיקציה לגבי צריכת המים בכל יחידה ויחידה. ההיתר לבצע מדידה משותפת ל"מספר צרכנים" במקרים חריגים מלמדת כי המחוקק התכוון להחריג את חובת המדידה לכל צרכן לחוד אך ורק למקרים חריגים שבהם קיים מספר מוגבל וידוע של צרכנים. לעומת זאת, הכללים שבנדון מאפשרים לתאגיד המים למדוד את הצריכה הכוללת ב"מתחם" שלם שעשוי לכלול שכונה שלמה ואף מספר שכונות המונות עשרות אלפי תושבים. כך, סעיף 2(א) לכללי אמות המידה קובע כי החברה "תתקין מדי מים במערכות המים המספקות מים למתחם הפטור באופן שכלל כמות המים הנצרכת במתחם הפטור מדודה".

14. על חוסר הסבירות שביצירת "מתחם" בלתי מוגבל שבמסגרתו יבוצע החישוב לצריכת המים, ניתן ללמוד מדברי בית המשפט לתביעות קטנות בחיפה בעניין חיוב דיירים המתגוררים במתחם הכולל 6 בניינים בחלקם היחסי בצריכת מים משותפת: "מדובר ב-6 בניינים שונים, שהגם שהינם סמוכים מבחינה פיזית, אין ביניהם שום דבר משותף. "איחודם" לכלל מתחם אחד, המהווה, לשיטת הנתבעת "נכס", היה מעשה מלאכותי, שגרם לתובעים לחיובים כספיים מיותרים." (תק (חי) 1044-08 עברי חוטר נ' עיריית חיפה (9.3.09)).

ב. כלל אמות המידה

15. כללי אמות המידה במתחמים לא מוסדרים נקבעו מתוקף סעיף 99 לחוק תאגידי מים. סעיף זה קובע, כי מועצת הרשות תקבע "אמות מידה והוראות בענין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת

לצרכניה ולהבטחתם ברציפות ולאורך זמן, **ובלבד שלא יסתרו כל דין אחר**". אלא שאמות המידה שנקבעו לגבי מתחמים לא מוסדרים אינן עוסקות ברמת השירותים, בטיבם או באיכותם ובוודאי שלא בהבטחת הרציפות של שירותים אלה. כללים אלה קובעים הסדר נפרד, מפלה ובלתי סביר לגבי צרכני מים המתגוררים במתחמים בלתי מוסדרים. כללים אלה מנוגדים לחובה הקבועה בסעיף 1(א) לחוק תאגידי מים הקובע את חובת התאגיד להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה. כמו כן, כאמור לעיל, כללים אלה מנוגדים לחוק מדידת מים. משכך, **הכללים שמבקשת רשות המים לאמץ מנוגדים לתכלית סעיף 99 לחוק ואף סותרים חוק אחר ומשכך אין לקבלם**.

16. זאת ועוד, אף אם היה מקור חוקי שמתיר לספק מים ללא מדידה, אין כל מקור חוקי שמתיר לגבות תשלום שלא באמצעות מדידת הצריכה והעלות בפועל. על פי סעיפים 101-102 לחוק תאגידי המים עלות המים לצרכן אמורה לשקף את עלות השירות. יוזכר, כי כאשר מדובר בפעולה של גביית מסים או תשלומי חובה אחרים, מקבל עקרון חוקיות המינהל משנה תוקף (בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים (20.12.2010)). כידוע, "מחיר" משקף תשלום שהוא שווה ערך לתמורה הניתנת למשלם ואילו "אגרה" היא תשלום המוטל בזיקה למשאב ציבורי או שירות מסוים ואין הכרח כי שיעור האגרה ישקף את שווי השירות שבגינו היא מוטלת (ע"א 1600/08 מקסימדיה נ' עיריית תל אביב (18.8.11)). בענייננו, הכללים מבקשים להטיל חיוב הדומה במהותו ל"אגרה" במקום "מחיר" על צריכת מים, וזאת ללא הסמכה בחוק ובניגוד לחוק הקובע שהמחיר ישקף את העלות של השירות בפועל.

הפרת הזכות למים :

17. כידוע, הזכות למים נחשבת לזכות אדם בסיסית ויסודית בישראל. סעיף 3 לחוק המים, תשי"ט-1959 קובע כי "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם" וסעיף 31 לחוק תאגידי מים קובע כי "חברה תמכור ותספק מים **ברציפות וביעילות, בכמות ובאיכות הנדרשים לפי כל דין ותנאי הרישיון, לכל צרכן בתחומה בלא הפליה...**". אלא שהכללים מבקשים אך ורק לגבות תשלום מבלי להבטיח כל סטנדרט בסיסי ולו מינימאלי של הספקת מים סבירה.

18. התכלית העיקרית של רשות המים ושל תאגידי המים היא לתת שירותי מים וביוב באיכות נאותה לכלל התושבים בלא הפליה. הכללים שמבקשת הרשות לאמץ הופכים את סדר הדברים על ראשם, ומסדירים את סמכות הגבייה מבלי לוודא שהתאגידי עומדים בחובותיהם לעניין אספקת מים.

19. למרות שהכללים מתיימרים לעסוק ב"הסדרת מודל ההספקה והחיוב במתחמים שאינם מוסדרים", הכללים נוגעים אך ורק לעניין החיוב ללא כל התייחסות להסדרת ההספקה, להבטחת זמינות הזרימה, הסדרת החיבור לתשתית המים וכו'. במקביל לגביית התשלום תמורת המים, על הרשות להבטיח כי המים שצורכים התושבים במתחם המדובר עומדים בסטנדרטים בסיסיים שנקבעו בחקיקה לגבי טיב המים וזמינותם.

20. על הקשר בין סמכויות הגבייה וקביעת התעריפים לבין החובה לספק שירותי מים בהתאם לסטנדרטים של נגישות ואיכות, ניתן ללמוד מסעיף 80 לחוק תאגידי מים. סעיף זה קובע כי מטרת הרשות יהיו ראשית כל להבטיח כי מתן שירותי המים "יהיו **ברמות שירות, איכות ואמינות נאותות**" וכן "במחירים סבירים על פי **עקרון העלות המוכרת**" (וראו לעניין זה סעיף 102 לחוק הקובע את כלל "העלות המוכרת").

21. לעומת זאת, סעיף 3 לכללי אמות המידה מסדיר את אופן קביעת "כמות המים לחיוב" מבלי שקיימת כל התחייבות מצד החברה להבטיח, כי אותה כמות מים שהחברה תגבה בגינה תשלום תסופק באופן קבוע

לתושבים, ומבלי להבטיח את איכותם. האם יעלה על הדעת לגבות מתושב סכום חודשי קבוע בגין צריכת X מ"ק של מים מבלי להתחייב, לכל הפחות, לספק בפועל את אותה הכמות שבגינה נגבה התשלום? הכללים אינם מתיימרים להבטיח אספקה ולו מינימאלית של מים לאדם. בהעדר מדידה פרטנית או יכולת לבחון בפועל את כמות המים הנצרכת על ידי כל משפחה או, לכל הפחות, בניין משותף, אין בידי תאגיד המים כל אפשרות להבטיח כי התושבים מקבלים בכלל אספקה של מים.

22. בתוספת לכללים נכתב, כי תאגיד המים אינו מחויב בשום דבר כלפי המשתמש במים "מעבר למתן נגישות למים מטעמים הומניטאריים על קוי האספקה הראשיים". ראשית, לא ברור מאין הסמכות להחליט לספק לאדם במתחמי הפטור מים "מטעמים הומניטאריים" בלבד תוך פגיעה בזכותו של אדם לקבל מים בהתאם לסטנדרטים הקבועים בחוק. שנית, אפילו את אותה כמות "הומניטארית" אין בכללים כל מחויבות לספק. בנוסף, אין כל הגדרה של כמות המים המבטיחה "נגישות הומניטארית" ובפועל אין בידי תאגידי המים כל דרך להבטיח, כי אכן התושבים צורכים את אותה הכמות המינימאלית המוגדרת "הומניטארית", שהרי כמות המים המסופקת לכל אדם אינה נמדדת.

23. לעניין השכונות הירושלמיות שמעבר לחומה, אין כיום כל אפשרות בידי הגיחון או רשות המים להבטיח כי כמות המים המסופקת לתושבים מבטיחה את זכותם למים או אפילו איזו אמת מידה מינימאלית הדרושה לקיום אנושי בסיסי. תשתית המים המשרתת את השכונות שאותן מבקשים הכללים "להסדיר", כמו גם תשתית הביוב, הוקמו לפני שנים רבות ויועדו לאוכלוסייה קטנה בהרבה. התשתית הקיימת נועדה לספק מים לכ- 15% מהאוכלוסייה המתגוררת בהן בפועל, כך על פי הערכות חברת ה"גיחון". כמו כן, על פי הערכת מהנדס מים שהגיש חוות דעת במסגרת העתירה לבג"ץ העוסקת בסוגיית הספקת המים לשכונות דנן, צריכת המים בשכונות עומדת על 20 מ"ק/נפש/שנה בלבד (1.6 מיליון קוב מים בשנה עבור 80,000 תושבים, לפי נתוני "הגיחון"). צריכה זו נמוכה במחצית מהדרישה המינימאלית שנקבעה על ידי ארגון הבריאות העולמי (מינימום 36.5 מ"ק/נפש/שנה) והיא מהווה פחות מרבע מהצריכה הממוצעת בישראל (כ- 70-100 מ"ק בממוצע בישראל).

24. עוד קובעת חוות הדעת, כי צינורות המים המונחים כיום בשכונות, כ- 3 ק"מ בלבד, משקפים כ- 10% בלבד מהיקף הצינורות המינימאלי הנדרש כדי לספק מים באופן סביר לתושבים. במצב זה, סובלים התושבים מהספקת מים חלקית ביותר, מהפסקות מים תכופות והם נאלצים לאגור מים בבקבוקים לשימוש במקרים התכופים שאספקת המים בלתי מספקת. בחלק ניכר מהשכונות אין בכלל זרימה של מים בצינורות במהלך היום ורק בלילות הזרם גובר.

חוות הדעת מצ"ב

25. אין לחברת הגיחון כיום כל אפשרות להתמודד עם ניתוקי המים התכופים בשכונות אלו ולהבטיח שזרימת המים תהיה סדירה, והכללים המוצעים אף לא מבקשים לחייבה בכך. במהלך השנתיים האחרונות פנינו לגיחון מספר פעמים כאשר נותקו המים באזורים שונים מעבר לחומה משך ימים שלמים ואף שבועות, ונענינו כי לגיחון אין כל מידע כי אכן הופסקה זרימת המים. אספקת המים המסופקת לשכונות הללו רחוקה מלעמוד בדרישות המינימום שנקבעו על ידי ארגון הבריאות העולמי. בהקשר זה ראוי לציין, כי עמדת הגיחון היא כי כדי להתאים את מצב אספקת המים והביוב בשכונות אלה לסטנדרט המינימאלי של ארגון הבריאות העולמי, נדרש שדרוג כולל ונרחב של תשתית המים והביוב בעלות של כ- 200 מיליון ₪ (ראו תגובות חברת הגיחון לבג"ץ 2235/14 סנדוקה נ' רשות המים וכן בבג"ץ 2404/15 חברת הגיחון נ' רשות המים).

26. עמדתנו היא, כי גביית תשלום תמורת הספקת מים במתחמים לא מוסדרים בכלל, ובשכונות מעבר לחומה בפרט, מחייבת במקביל להבטיח את זכותם של התושבים למים באיכות ובזמינות ראויים. בהעדר יכולת להבטיח את זכותם של התושבים למים, ולו ברמה הבסיסית המחויבת, אין בידי הרשות סמכות לגבות תמורה גלובאלית על בסיס השערה חסרת יסוד, כי לתושבים יש "נגישות למים מטעמים הומניטאריים".

שיטת חישוב כמות המים – בלתי סבירה ופוגעת בזכות הקניין ובשוויון:

27. רשות המים מבקשת לגבות תשלום ממשתמשים במים על פי אומדן שרירותי ובלתי סביר של כמות המים לחיוב שמנוגד לעקרונות היסוד של משק המים בישראל ופוגע בזכותו של אדם שלא יושתו עליו תשלומים בגין שירותים שלא צרך. לפי הכללים, כל תושב ב"מתחם הפטור" ישלם תשלום קבוע מראש ואחיד שאינו משקף כלל את צריכת המים בפועל ואינו מבטא כל הבחנה בדפוסי השימוש במים בין אנשים שונים (בית עם גינה ואמבטיה לעומת דירה קטנה ללא אמבטיה לדוג') או שינוי בצריכת המים במהלך השנה כגון, הפסקת צריכה בשל יציאה לחוץ לארץ משך כמה שבועות, תקלה בתשתית המים שגורמת לניתוקי מים וכו'.

28. על פי הכללים, תאגיד המים הוא זה שיערוך את החישוב ל"כמות מים לנפש בחודש במתחם הפטור" על בסיס שיקול דעתו המלא. הכללים לא מציינים את הקריטריונים שעל בסיסם צריך התאגיד לבצע את החישוב אלא רק קובעים כי ההחלטה של מנהל הרשות תתקבל, בין השאר, בשים לב לשלושה קריטריונים: המצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה, כמות המים שנמדדה במדי המים שהתקינה החברה ונתוני צריכת המים בתחום החברה.

29. שיטת החישוב והגבייה המוצעת בכללים (סכום קבוע ואחיד לנפש) מבטאת התעלמות מוחלטת ממצב אספקת המים בשכונות שאינן מחוברות באופן מסודר לרשת המים. כך, לדוגמה, בשכונות הירושלמיות שמעבר לחומה, צריכת המים תלויה במספר המשאבות שמפעיל כל בית, במספר המיכליות שמוצבות על גג הבית ובמיוחד במרחק של הבית מהצינורות הראשיים. כך, הצריכה בבתים הקרובים לצינורות הראשיים גבוהה בהרבה מהצריכה בבתים המרוחקים ובמיוחד ככל שמיקום הבית גבוה ביחס לצינורות המים. אין כל הצדקה להשית עלויות צריכה דומות על משפחה המתגוררת בקומה השמינית בקצה העליון של ראס שחאדה למשפחה המתגוררת בסמוך לכביש הראשי של מחנה הפליטים שועפאט בקרבת הצינור הראשי העובר במקום. המשפחה הראשונה מקבלת זרם מים במהלך הלילה בלבד, דרך שתי משאבות חשמל לפחות, באמצעות צינורות פלסטיק מאולתרים שמזרימים מים בזרם חלש מאד, עם הפסקות מים תכופות ביותר הנמשכות לעיתים ימים שלמים. המשפחה השנייה, לעומת זאת, עשויה ליהנות מזרם מים סביר במהלך כל שעות היממה וללא הסתייעות במשאבות.

30. על פי השיטה המוצעת בכללים, משפחה תצטרך לשלם את מלוא הסכום החודשי גם אם באותו החודש היו ניתוקי מים שנמשכו שבוע. לא מדובר באפשרות תיאורטית בלבד אלא בתופעה נפוצה המתרחשת בשכונות מעבר לחומה במיוחד בתקופות הקיץ.

31. שיטת גבייה זו מנוגדת למושכלות היסוד הנוגעים לסמכויות הגבייה שבידי רשויות מנהליות והיא פוגעת בזכות הקניין של אדם. אין כל הצדקה להשית תשלום על צרכן עבור שירותים שהוא אינו צורך או שנבצר ממנו לצורך ולקבל.

32. בנוסף, שיטת הגבייה והמדידה המעוגנת בכללים פוטרת את תאגיד המים מרשימה ארוכה של חובות המעוגנות בכללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה), תשע"א-2011, ובכלל זה (סעיף 15 לכללי אמות המידה):

- א. פרק שני: צרכנות
- ב. סימן ג' צריכה חריגה הנובעת מנזילה
- ג. פרק רביעי: שירותים לצרכנים: סימן א' ביקור מתואם בחצרי הצרכן
- ד. סימן ד' ברור חשבון תקופתי
- ה. מתן שירותי ביוב לצרכנים שאינם מחוברים למערכת הביוב
- ו. בדיקה לאיכות מי שתייה

33. זאת ועוד, מהכללים לא ברור מה יעלה בגורל **הבתים המצויים במתחם הפטור ואשר נבנו בהיתר**. האם גם לגביהם יחול הפטור ממדידה פרטנית? האם גם הם יזכו לאספקת מים "הומניטארית" בלבד? האם גם הם ישלמו תשלום קבוע וגלובאלי שאינו מבוסס על הצריכה שלהם בפועל? במקרים אלו תהיה הפגיעה בזכויות היסוד בלתי חוקתית על אחת כמה וכמה.

34. בנוסף, הכללים מנוסחים אמנם בלשון נייטרלית אולם החלתם תתבצע, ככל הנראה, ב"מתחמים" בהם מתגוררים בעיקר ערבים וזאת משום שהכללים נועדו, כך על פי דברי ההסבר, להתמודד עם האיסור הקבוע בסעיף 157א לחוק התכנון והבניה האוסר חיבור מבנים שנבנו ללא היתר לתשתית המים. בפועל, למיטב ידיעתנו, בעיה זו קיימת ברוב המקרים ביישובים ערבים, כפי שעולה אף מהודעתה של חברת הגיחון לבית המשפט במסגרת העתירה לבג"ץ בעניין השכונות מעבר לחומה: "מדובר בהסדרה שנועדה בעיקרה לפתור בעיות שיש במספר מבנים מצומצם באופן יחסי בשכונות מסוימות בערים יפו ובלוד" (הודעת עדכון מיום 1.7.15).

35. לסיכום, הכללים פוגעים באופן בלתי סביר ובלתי מידתי בזכויות יסוד. פגיעה זו הינה בניגוד לפסקת ההגבלה, בין היתר, לאור הפרת עקרון המידתיות. בדברי ההסבר לכללים נכתב, כי הצורך בגיבוש כללי הפטור מחובת מדידה נובע מהאיסור בדיני התכנון והבניה על חיבור מבנה ללא היתר לתשתיות המים מצד אחד, ומהחובה לאפשר נגישות למים גם במצבים אלה מן הצד השני. אלא שקיים כשל לוגי בין הדברים. אין כל קשר רציונלי בין האיסור לחבר מבנים שנבנו ללא היתר לתשתיות המים לבין כללי הפטור מחובת מדידה ואמות המידה הקבועות בכללים לגבי מתחמים שאינם מוסדרים. האיסור על חיבור מבנה שנבנה ללא היתר לתשתיות המים (סעיף 157א לחוק התכנון והבניה) אינו אוסר על מדידת המים הנצרכים בידי מבנה שנבנה ללא היתר. לא ברור מהיכן נובע הצורך לקבוע את הכללים המפלים והנחותים לגבי מתחמים שאינם מוסדרים כאשר, בפועל יש בידי תאגידי המים שיטות למדידת צריכת המים גם ללא התקנת מדי מים. כך, לדוגמה, במזרח ירושלים הותקנו במהלך השנים האחרונות על ידי תאגיד הגיחון כ- 15,000 **שעוני בקרה בשכונות שונות בירושלים המזרחית בבתים שנבנו כולם ללא היתר**. למיטב ידיעתנו, גם בלוד הותקנו שעוני מדידה לבתים שנבנו ללא היתר בשכונות ערביות על מנת לאפשר גבייה על פי מדידה פרטנית: "התפישה שלנו אומרת שאם לא הורסים את הבתים האלה, צריך לתת להם שירותים בסיסיים....האנשים האלה צריכים לשתות ולכן חוברו התשתיות. בתמורה אנחנו גובים כסף בעד השירותים שאנחנו מספקים, וגם מפסיקים את התופעה של חיבורים פיראטיים." (מנכ"ל תאגיד "מי לוד", משה אשכנזי. צפריר רינת, **שוברים את הצמא: השכונות הערביות בלוד חוברו למים, לראשונה אי פעם, הארץ**, 11.11.11).

36. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, להלן מספר הערות הנוגעות לסעיפים ספציפיים בכללים וכן לסוגיות שחסרות התייחסות בכללים. הכללים מנוסחים באופן גורף, כוללני ומעורפל והם מותירים סוגיות מהותיות רבות ללא מענה. עמדתנו היא, כי עניינים אלו צריכים לקבל ביטוי בחקיקה ראשית לאור מהותם והשפעתם על זכויות יסוד. לכל הפחות, היה ראוי שהכללים יהיו ברורים ככל הניתן וישקפו את ההסדרים המהותיים.
37. **עיקר הבניה שלא כחוק** - על פי דברי ההסבר, הכללים נועדו להעניק פטור ממדידה במקרה שבו הספקת המים נעשית במתחם "שעיקר הבניה בו היא בניה ללא אסדרה חוקית". ראשית, אין בכללים עצמם כל אינדיקציה לכך שתחולת הכללים מוגבלת למקומות שבהם "עיקר הבניה" היא ללא הסדרה. לפי הכללים, אין כל מניעה להגיש ולאשר בקשה לפטור מחובת הספקה במדידה גם במקומות שבהם 20% מהבניה בוצעה ללא ההיתרים הדרושים. שנית, לא ברור למה הכוונה במושג "עיקר הבניה" וכן מה יעלה בגורל כל אותם צרכנים המתגוררים במתחם ויש בידיהם היתרי בניה כחוק. האם גם עליהם יחול הפטור מחובת מדידה פרטנית? כך, לדוגמה, במתחם שבו 60% מהבתים נבנו ללא היתר, האם ניתן יהיה להחריג גם את ה- 40% בעלי היתר וחיבור "חוקי" למים מחובת מדידה פרטנית וגבייה לפיה?
38. **"מתחם בלתי מוסדר" (סעיף 1 לכללים)** - הגדרה רחבה ולא ברורה. ההגדרה כוללת את המושג "תחום מוגדר". מדובר במושג כוללני ביותר. האם שכונה שלמה יכולה להיות תחום מוגדר? מה מגדיר את התחום? לפי הגדרה זו, גם עיר שלמה יכולה להיות "מתחם בלתי מוסדר" שכן גם עיר עונה על ההגדרה.
39. **בניה שאינה חדשה (סעיף 4 לכללי הפטור)** - סעיף 4 קובע את תנאי הסף להחלטה בבקשה לפטור מחובת הספקה במדידה. התנאי הראשון הוא, כי "מרבית הבניה" הבלתי חוקית במתחם "אינה חדשה". מדובר בתנאי עמום שאינו קובע כל אמת מידה מהותית. מה המשמעות של הביטוי בניה ש"אינה חדשה" והביטוי "מרבית הבניה"? האם בניה שהסתיימה לפני 10 שנים נחשבת חדשה? האם במצב שבו 60% מהבניה אינה חדשה, ניתן להחיל על כלל ה"מתחם" את הפטור מחובת מדידה?
40. **חישוב כמות המים לנפש (סעיף 2(2) לכללי אמות המידה)** - מההסדר אין זה ברור מהו החישוב שלפיו יחויב כל אדם. הותרת שאלה זו ללא קביעת כללים ברורים בהסדר עצמו והותרת מלוא שיקול הדעת לחברה להציע חישוב של "כמות מים לנפש בחודש במתחם הפטור", אינה סבירה והיא פותחת פתח לניגוד עניינים. סביר להניח, כי לחברה יהיה תמריץ לקבוע כמות מים גבוהה ככל הניתן על מנת להשיא את רווחיה.
41. **חישוב למספר נפשות ממוצע ביחידת דיור (סעיף 2(2) לכללי אמות המידה)** - גם כאן הכללים מותירים בידי החברה לחשב את מספר הנפשות הממוצע "על פי מיטב המידע שברשותה". תחשיב זה מהווה את הבסיס לפיו נקבע תעריף החיוב הקבוע: מספר הנפשות הממוצע כפול כמות המים לנפש (סעיף 10-11 לכללי אמות המידה). הכללים צריכים לקבוע באופן מפורש את הבסיס שלפיו יחושב מספר הנפשות הממוצע. בנוסף, יש להפוך את סדר הדברים ולאפשר ראשית לכל המשתמשים לעדכן את מספר הנפשות ביחידת הדיור. רק במקרים בהם לא ייערך עדכון בתוך זמן סביר, ייקבע הממוצע על פי קריטריונים ברורים מראש.
42. **רישום משתמשים רשומים (סעיף 5 לכללי אמות המידה)** - הסעיף קובע כי חברה תרשום בספריה את המשתמשים "שיש בידה לקבוע", כי הם מתגוררים במתחם הפטור ואינם צרכנים ושיש בידה די פרטים כדי לרשום אותם". סעיף זה הינו מעגלי והוא מעניק לחברה את מלוא שיקול הדעת להחליט מיהו משתמש רשום שעליו יוחלו הכללים. גם ההגדרה בסעיף 1 של "משתמש רשום" הינה מעגלית משהיא קובעת שמשתמש רשום הוא "משתמש... שהחברה רשמה אותו כמשתמש רשום בפנקסיה". סעיפים אלה כוללים מושגים

עמומים ובלתי ברורים. מהם התנאים לרישום אדם כמשתמש? האם אדם שרשום ב-144 כמתגורר ב"מתחם הפטור" יוגדר כ"משתמש רשום"? מדובר בסעיף מהותי ביותר, שכן הרישום הוא זה שמעניק לחברה את הסמכות לגבות תשלום חודשי תמורת צריכת המים, ומשכך יש לקבוע את הכללים המהותיים לקביעת "משתמש רשום".

43. **פעולה להפסקת נטילת מים (סעיף 6 לכללי אמות המידה) -** הסעיף קובע כי משהסתיים תהליך הרישום, רשאית החברה לנתק ממערכות המים כל אדם שאינו משתמש רשום. סעיף זה קובע הסדר קיצוני ביותר המאפשר לנתק אדם ממים ללא הליך מסודר ובניגוד לכללים הקבועים לעניין ניתוק אספקת מים. כל הליך של ניתוק ממים צריך להיות כפוף לכללי הניתוק מאספקת מים וצריכה להתקיים פרוצדורה מסודרת של מתן הודעה, התרעה מראש וכו'.

לאור כל ההערות לעיל, אנו סבורים כי יש למשוך את טיוטת הכללים, ולפעול בהקדם לפתרונות אחרים, כמו חקיקת הוראת שעה, כפי שהצענו בסעיף 9 לעיל.

בכבוד רב,

אן סוצ'יו, עו"ד