

עת"מ 69841-05-18
קבוע ליום 7.6.2018
בפני סגן הנשיא כב' השופט רון סוקול

בבית משפט המחוזי בחיפה
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

המבקשת: האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567
ע"י ב"כ עוה"ד רגד גיראיסי ו/או דן יקיר ו/או אבנר
פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גיל גן-
מור ו/או נסרין עליאן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין
ו/או אן סוצ'יו ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רחוב 3030/5, ת.ד. 51070, נצרת 16702
טל': 04-8526333/4; פקס: 04-8526331

דוא"ל: Raghad@acri.org.il

בעניין:

העותרים: 1. כמאל מלאק ת.ז. -----
[...]

12.

כולם ע"י ב"כ עוה"ד איימן פרו ו/או כמיל טרודי
מרחוב הזיתים, ת.ד. 489, עספיה 30090
טלפון: 04-8399253; פקס: 04-8399486

דוא"ל: Aymanlaw@walla.com

- נ ג ד -

המשיבים: 1. מקורות חברת מים בע"מ

רח' טובים 2, חיפה

2. מועצה מקומית עספיה

ע"י ב"כ עוה"ד א. רשף ו/או א. בויברג – אמסלם ואח'
מרחוב דרך יפו 145א', קומה 10, חיפה 3535114
טלפון: 04-8220444; פקס: 04-8220414;

דוא"ל: office@reshef-law.com

בקשה להצטרף להליך כ"ידידת בית המשפט" (Amicus Curiae)

בית המשפט הנכבד מתבקש להתיר למבקשת להצטרף להליך במעמד של "ידידת בית משפט".

ואלה נימוקי הבקשה:

1. עניינה של עתירה זו הוא הפגיעה בזכות היסוד למים ובזכות לקיום בכבוד של מאות המשפחות המתגוררות בכפר עספא (להלן: "היישוב"), ואשר מנותקות מזה כשלושה שבועות, מדי שבוע, לפחות פעם בשבוע, כמה שעות כל יום, מאספקת מים סדירה ע"י המשיבה 1, עקב חובות מצטברים – כך לטענתה – של המשיבה 2.
2. בתיק זה עולה שאלה משפטית עקרונית הנוגעת להפעלת סמכותה של המשיבה 1 – מקורות חברת מים בע"מ, בהתאם לסעיף 114א לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן: "חוק המים"), ובפרט – למדיניות ניתוק כולל וגורף של מים, מיישובים שלמים על תושביהם ומוסדותיהם הציבוריים החיוניים, וזאת כאמצעי לחץ על רשות מקומית שאינה מאוגדת בתאגיד מים, עקב אי עמידה בתשלום חובותיה למשיבה 1.
3. הסוגיה מעוררת שאלות כבדות משקל ביחס לאיזון הראוי בין זכויות אדם, ובהן הזכות הבסיסית למים, לבין סמכותה של המשיבה 1 לגבות תשלום עבור השירות אותו היא מספקת לרשות המקומית, ודרכה לתושבים, ולנקוט באמצעים סבירים ומידתיים לגביית התשלום ככל שאינו משולם לה במלואו או במועדו.
4. המבקשת מעוניינת, ברשותו של בית המשפט הנכבד, להציג עמדתה בסוגיה העקרונית ולטעון כדלקמן:

מבוא

5. המים אינם מצרך ככל המצרכים, אלא משאב שבלעדיו אין חיים. הזכות למים היא זכות יסוד הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד ומהזכות לבריאות.
6. ניתוק יישוב שלם ממים, על בתיו ומוסדותיו השונים, לפחות פעם אחת בשבוע, כמה שעות כל יום, כפי שקורה בימים אלה בכפר עספא, פוגע קשות בזכויות יסוד של מאות משפחות, הורים וילדים, צעירים וקשישים, בעלי אמצעים ומחוסרי אמצעים. אלה מנותקים באופן גורף ולא מידתי מאספקת מים בשל חובות של המשיבה 2 – המועצה המקומית עספא, למשיבה 1 – חברת מקורות בע"מ – חברה ממשלתית האחראית על אספקת המים ליישוב בהתאם להוראות חוק המים.
7. החלטתה של המשיבה 1 להמשיך ולנתק את כלל בתי היישוב ומוסדותיו הציבוריים החיוניים ממים באופן גורף ומבלי להפעיל שיקול דעת באשר להשלכות של ניתוק המים כאמור על צרכני הקצה – תושבי היישוב כולם – וזאת בשעות ובימים קבועים, מביאה לפגיעה קשה ומתמשכת בזכות למים, אשר הוכרה בפסיקה הישראלית כזכות יסוד חוקתית. כמו כן, נפגעת הזכות החוקתית לקיום בכבוד, אשר מחייבת להבטיח תנאי מחייה מינימאליים לכל אדם ובכלל זה, מים ומזון. אף הזכות לבריאות נפגעת, היות שניתוק ממים מהווה הפרעה ממשית ליכולת הצרכנים לקיים חיים הגייניים וליכולתם להתמודד עם מחלות. בנוסף, נפגע עקרון השוויון, נוכח חוסר האחידות המובהק ביחסה של המדינה – על זרועותיה השונים, וביניהם המשיבה 1 – לצרכנים בעלי חוב, זאת כתוצאה מהשוני בכללי ניתוק המים בשל חוב החלים והמחייבים את הרשויות השונות האמונות על אספקת המים לתושבים. מי שמוסיפים להיפגע במיוחד הם

ילדים, שמשפחותיהם ובתי הספר בהם הם לומדים מנותקים ממים, מה שגורם לפגיעה קשה, מידית ולא מידתית, בהבטחת ביטחונם ושלומם מבחינה פיסית ונפשית ובזכויותיהם הבסיסיות.

8. באיזון הראוי בין הזכויות של הצדדים, אשר אינו בא לידי ביטוי בדרך בה בחרה המשיבה 1 להפעיל את סמכותה לצמצום השימוש במים בכפר בהתאם לסעיף 114א לחוק המים, גובר הצורך בהגנה על זכויות תושבי עספיא הבסיסיות למים, לכבוד ולבריאות. המשך השימוש בפרקטיקה של ניתוק קולקטיבי של המים מהכפר יביא להמשך רמיסת זכויות היסוד באופן לא מידתי. הנזק, שייגרם מהמשך ניתוק המים ע"י המשיבה 1 לתושבי היישוב, עולה לאין שיעור על הנזק שייגרם למשיבה 1, כתוצאה מהמשך פיגורה של המשיבה 2 בתשלום חובותיה, בפרט לאור העובדה שעומדות בפני המשיבה 1 דרכים נוספות, מידתיות יותר ופוגעניות פחות, לגביית החוב.

9. על סמך ניסיונה בקידום זכויות אדם, ומומחיותה בהיבטים המשפטיים והאחרים של הסוגיות שבמוקד העתירה כאן, מבקשת [האגודה לזכויות האזרח בישראל](#) להצטרף לדיון במעמד של "ידיד בית המשפט".

צירוף המבקשת כ"ידיד בית המשפט"

10. לפני כעשרים שנה, בהלכת [קנולי](#), הכיר בית המשפט העליון בקיומו של מוסד "ידיד בית המשפט" והתווה את מערך השיקולים והמבחנים שבהתקיימם ראוי לצרף במעמד זה גוף ציבורי כמתדיין בסכסוך שהוא אינו צד לו:

"בצד הכלל העקרוני לפיו בפני בית המשפט מצויים בעלי הדין הנוגעים בסכסוך הספציפי... מצווה על בית המשפט הדין בסכסוך ליתן דעתו – במקרים המתאימים לכך – גם להיבטים כוללניים יותר של הסכסוך שבפניו. מטעם זה, מוסמך לעתים בית המשפט לצרף צדדים להליך עצמו מיזמתו שלו, בכדי להכריע בסכסוך באופן יעיל ושלם... כך, מקום בו ישנו גוף ציבורי – שאמנם אינו צד ישיר להליך – אך יש לו אינטרס רחב בפתרון ההליך והיכרות עם המטריה הנדונה, הרי שיינתן לאותו הגוף להשמיע עמדתו בנדון בצד העותר, לו יש נגיעה אישית או ישירה לעניין... בכך, יינתן ביטוי לאותם הגורמים המייצגים והמומחים, שיש להם עניין בנושא הדיון ויש בידיהם, בה בעת, לסייע לבית המשפט בגיבוש עמדה והלכה המשקפת נאמנה את מגוון המצבים והבעיות שבסוגיה שבפניו".¹

11. האמור לעיל אינו נכון רק לגבי בית המשפט העליון אלא לכל ערכאה שיפוטית שהיא. כך, למשל, נקבע, כי "אמות-המידה בכל הנוגע לזכות העמידה של 'העותר הציבורי' בבית-הדין לעבודה, כמוהן כאלה החלות בבית-המשפט העליון, כפי שנקבעו זה מכבר".² בהתאם לזאת צורפו

¹ מ"ח 7929/96 קנולי נ' מ"י, פ"ד נג (1) 529, 554 (1999).

² ע"ע 1233/01 אוריאל - עיריית הרצליה, פד"ע לז 508 (2001) 513; מפנה בה"ש 18 אל: ע"ע 1415/01 [לשכת עורכי הדין – הורן נ' הביטוח הלאומי](#) (2001).

גורמים ציבוריים דוגמת המבקשת בדיונים בנושאים שונים גם בבתי הדין לעבודה (אזוריים וארצי)³ ובבתי המשפט האזרחיים.⁴

12. המבחנים שנקבעו בפסיקה בעניין זה מתקיימים במקרה שלפנינו ותומכים בצרוף המבקשת לדיון דנן. המבקשת היא עמותה רשומה, הפועלת למעלה מארבעים שנה לקידום זכויות אדם באמצעות חינוך, הסברה, השתתפות בדיוני ועדות הכנסת, דיאלוג עם המנהל הציבורי, טיפול בפניות הציבור ובאמצעות התדיינות משפטית. במהלך פעילותה רכשה המבקשת מומחיות בכל הקשור להגנה על זכויות היסוד והיכרות רחבה עם סוגיות שונות בתחום זה.

13. המבקשת צורפה כ"ידיד בית משפט" לדיונים בעתירות ובתביעות בערכאות שונות. כך, למשל, היא צורפה לדיונים בבית המשפט העליון בעתירה בעניין ביטוחים רפואיים משלימים,⁵ בעתירה בנושא סמכותו של שר הפנים לשלול מעמד של תושב,⁶ ובעתירה בעניין הפקדת ערובה כספית להבטחת יציאתם של מהגרי עבודה מהארץ.⁷ בית הדין הארצי לעבודה צרף את המבקשת לדיונים בעניין פרטיות עובדים בתיבת הדוא"ל,⁸ בעניין שעון נוכחות ביומטרי במקום העבודה,⁹ ולאחרונה אף בעניין חוקיות הנוהל של המוסד לביטוח לאומי לשלול גמלת הבטחת הכנסה ממי שמקבל עזרה כספית קבועה מבני משפחתו או מעמותות.¹⁰ ובית המשפט המחוזי בתל-אביב צרף את המבקשת לדיון בערעור על החלטה שלא לאסור פרסום שמה של תובעת בנזיקין.¹¹

14. במהלך השנים מנהלת המבקשת התדיינות משפטיות רבות לקידום זכויות האדם. בהליכים אלו היא משתדלת להגן על הזכויות והאינטרסים של קבוצות מוחלשות, הפגיעות להפרת זכויות אדם, ושמקשות להרים קולן בשיח הציבורי. למבקשת מומחיות וניסיון בכל הנוגע לזכות לקיום בכבוד, לזכות לבריאות, לזכות לחיים ולזכות למים וחשמל.¹² זאת ועוד, למבקשת מומחיות בהגנה ובקידום של זכויות האזרחים הערבים בישראל – הנמנים עם הקבוצות המוחלשות ביותר במדינה, וסובלים מהפליה שיטתית וארוכת שנים בכל תחומי החיים, מעוני, ומפגיעה מתמשכת בזכויות יסוד. בתחומים אלו כולם, פועלת המבקשת לקידום מדיניות המכבדת זכויות אדם בקרב גופים שונים; יוזמת תיקוני חקיקה, מעורבת בהליכי חקיקה ובהליכים משפטיים ויוזמת פעילות ציבורית ודיון ציבורי.

³ ראו למשל: בש"א (ת"א) 3415/00 נעמת נ' כלל חברה לביטוח בע"מ (2001); ע"ע 1233/01 אוריאל נ' עיריית הרצליה, פד"ע לז 508 (2001) 519; ע"ע 1415/01 לשכת עורכי הדין – הורן, פד"ע לז 508 (2001); ע"ב (ת"א) 3616/03 הסתדרות רופאי ישראל נ' ד"ר ריינר (2005); ע"ב (ת"א) 3616/03 הסתדרות רופאי ישראל נ' ד"ר ריינר (2005).

⁴ ראו למשל: ע"א (ת"א) 1682/06 רסקין נ' לב (2008). להחלטה על הצירוף ראו: ע"א 2628/07 לשכת עורכי הדין נ' לב; ב"ש (ת"א) 90130/08 ליברמן נ' מדינת ישראל (2008). בש"א (ים) 8031/07 עמותת ידיד מרכזי זכויות בקהילה נ' כונס הנכסים הרשמי (2008).

⁵ בג"צ 73/08 ח"כ הרב יצחק לוי נ' הכנסת (2008).

⁶ בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים (החלטת הצרוף מיום 25.12.2006).

⁷ בג"צ 155/97 אלונים חברה לשרותים בע"מ נ' שר הפנים (2001).

⁸ ע"ע (ארצי) 90/08 איסקוב - הממונה על חוק עבודת נשים (8.2.2011).

⁹ בר"ע (ארצי) 44667-05-13 שחר – עיריית שדרות (ש' ורדה וירט-לבנה, 23.6.2013).

¹⁰ עב"ל 14-08-17457 המוסד לביטוח לאומי נ' אלמוני (פס"ד מיום 17.5.2017).

¹¹ ע"א (תא) 2319/08 פלונני נ' פלונית (ש' ישעיהו שנלר, 1.6.2011).

¹² עת"מ 3015-04-17 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עיריית פתח תקווה (פורסם בנבו 7.8.2017).

15. המבקשת אף טיפלה רבות בעבר בסוגיה הספציפית של ניתוקי מים העומדת בלב הליך זה: המבקשת עתרה, כבר בשנת 2013, לבג"ץ יחד עם ארבע משפחות שנותקו מהמים בשל חובות כספיים שלא היה באפשרותם לשלם, בדרישה להורות לתאגידי המים להפסיק לנתק את המים לבתים, עד לקביעת כללים בנושא¹³ – עתירה שהובילה מאוחר יותר להנעת תהליך גיבוש כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ה-2014, אותו ליוותה המבקשת מקרוב, כולל פרסום נייר עמדה בנושא.¹⁴ בתום ההליך פרסמה המבקשת מדריך לאזרחים,¹⁵ המנגיש מידע הכרחי וחשוב על זכויות הצרכנים, החובות החלות על ספקי המים, והעקרונות המשפטיים בסוגיית ניתוקי המים – העומדת גם בלב הליך זה. המבקשת אף מוסיפה ללוות כעניין שמדי יום ביומו צרכני מים בעניינים אלה.

16. כפי שנראה להלן, לסוגיות העומדות בבסיס ההליך השפעה מכרעת ומידית לא רק על זכויות יסוד בסיסיות של העותרים, אלא על כלל תושבי הכפר, ובמישור הרוחבי והעקרוני, על אזרחי המדינה כולם. להכרעה בתיק עשויות להיות השלכות חשובות על זכויות יסוד חוקתיות ועל אינטרסים ציבוריים. על כן קיימת חשיבות גדולה שתוצגנה מלוא העמדות ושייסקרו כלל ההיבטים הקשורים. צירוף המבקשת כ"ידיד בית המשפט" יביא לידי ביטוי את האינטרס הציבורי החשוב שיש בהגנה על זכויות האדם הרלוונטיות ומתן משקל הולם לזכויות אלו בעת גיבוש ההלכה.

17. שיקולים של מאזן הנוחות נוטים אף הם לטובת צירוף המבקשת במעמד "ידידת בית המשפט", באשר אין בו כדי לסרב את הדיון או להכביד עליו: המבקשת חפצה להגיש חוות דעת בלבד, ומעבר לכך תיקבע מידת מעורבותה בהליך על ידי בית המשפט הנכבד כפי שזה יראה לנכון.¹⁶

18. כל האמור לעיל מקנה למבקשת את "המומחיות", "הניסיון" ואת "הייצוג", שיש בהם כדי "לתרום להליך זה נקודת מבט שראוי שתהא בפני בית המשפט בשים לב למהות העניין הנדון",¹⁷ ולסייע לבית המשפט בגיבוש עמדה "המשקפת נאמנה את מגוון המצבים והבעיות שבסוגיה שבפניו".¹⁸

19. בצירוף המבקשת לא יהיה כדי לפגוע בעילות הדיון שטרם החל. המבקשת לא תבקש לדחות את הדיון או לעכב את שמיעת העתירה. כל שהיא מבקשת הוא להציג את עמדתה העקרונית בסוגיות העומדות בלב הדיון המשפטי בעתירה, כפי שהוצגו בקצרה לעיל, וכפי שיפורטו בהמשך.

¹³ בג"ץ 671/13, [כתב העתירה בקישור זה](#).

¹⁴ [הפסקת ניתוקי המים לחייבים](#) – פניית האגודה לזכויות האזרח לוועדת הכלכלה, 10.2.2015.

¹⁵ [מים: תעריפים, חובות וניתוקים](#), זכותון האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2015.

¹⁶ וראה: עע (ארצי) 19676-11-10 [הממונה על תשלום הגמלאות נ' רונית אורה חיות](#) (פורסם בנבו, 21.10.13).

¹⁷ עא 11152/04 [פלוני נ' מגדל חברה לביטוח](#). סא (3) 310 (2005).

¹⁸ עניין קוזלי, עמ' 554.

עמדת המבקשת בסוגיה העקרונית

20. ככל שתתקבל בקשת המבקשת, מצורפת עמדתה לגופו של עניין.

הזכות למים כזכות יסוד

"מים הם אולי המוצר הנחוץ ביותר לאחר אוויר לנשימה, שאותו על פי רוב מספק הטבע בלא-מחיר. כך מאז ומעולם, וכך כיום." (השופט רובנישטיין בבג"ץ 10541/09 **יובלים ש.ד.י. בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פורסם בנבו 5.1.2012).

21. זכות האדם למים מוכרת כזכות יסוד של האדם במשפט הבינלאומי, והיא הוכרה ככזו גם על ידי בתי המשפט בישראל. זאת, הן מכוחה של הזכות לקיום בכבוד, הנגזרת מן הזכות לחיים ומן הזכות לכבוד, והן מכוח היותם של המים תנאי להגשמתן של חלק ניכר מזכויות האדם האחרות. ראו דברי השופטת ארבל בעניין **חסן**:

"בלא מזון, מים, דיוור, בריאות וחינוך יתקשה הפרט לתת תוכן ומשמעות אמיתית לזכויותיו האזרחיות. הוא יתקשה למצות את זכות הבחירה, את חופש הביטוי, את חופש העיסוק ואת זכות הקניין." (בג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו, 28.2.2012), פסקה 4 של פסק דינה של השופטת ארבל).

22. בפסיקת בית המשפט העליון נקבע לא אחת, כי הזכות לאספקה סדירה וקבועה של מים נכנסת בגדרם של האמצעים החומריים ההכרחיים הנדרשים לאדם לשם קיום מינימאלי בכבוד בחברה בה הוא חי.¹⁹ המים חיוניים לקיומו של האדם: הם חיוניים לקיומו הפיזי, לשמירת בריאותו, להכנת המזון, לשמירה על סביבה נקייה, על היגיינה אישית, ועוד, ובלא נגישות קבועה למים באיכות סבירה, אין האדם יכול להתקיים.²⁰ לפיכך, יש להשקיף על הזכות למים כחלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד, הזוכה להגנה חוקתית.²¹

23. גם בספרות המשפטית מוכרת עמדה לפיה בשל חיוניותם של המים לקיום בסיסי בכבוד אין לראות בהם מוצר צריכה ככל מוצר אחר, ואין לנתק צרכנים שאין בידם לשלם את חשבונותיהם.²²

24. הזכות לקיום מינימלי בכבוד מטילה על רשויות המדינה חובה פוזיטיבית לפעול על מנת להבטיח את מימושו, להבדיל מזכויות וחירויות המחייבות את המדינה שלא למנוע או לחסום את דרכו של האזרח או התושב בבואו לממשן בכוחות עצמו או להפעילן. מכאן, שעל רשויות

19 בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** (פורסם בנבו, 12.12.2005) פסקה 15 לפסק דינו של השופט ברק.

20 ראו את פסק דינו של השופט ג'ובראן בבג"ץ 10541/09 **יובלים ש.ד.י. בע"מ נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 5.1.2012), בעמ' 31.

21 ע"א 9535/06 **אבו מסאעד נ' נציב המים** (פורסם בנבו, 5.6.2011), פסקאות 21-22 לפסק הדין.

22 נטע זיו, **מים זה לא בחינם מדוע לא בעצם**, בספר מדוע המשפט חשוב, בעריכת דפנה הקר ונטע זיו, אונ' ת"א, תשע"א (2010); איל פלג, **הפרטה כהצברה - גכופים מופרטים במשפט הציבורי**, הוצאת דמות, 129 (2005).

השלטון מוטלת חובה חוקתית להבטיח כי יעמדו לרשות האדם צורכי קיומו הבסיסיים ביותר, ובכלל זה מים.²³

25. ההכרה בגישה למשאב המים כזכות יסוד משמעה בראש ובראשונה שכל אדם זכאי ליהנות מהזכות, ובעיקר שלא ניתן לשלול אותה מטעמים פסולים, דוגמת הפליה פסולה או עוני. למעלה מן הצורך בענייננו נציין, כי רשויות המדינה כנאמנות הציבור מחויבות לפעול למניעת הפליה או מניעת הגישה למים גם אם אספקת המים הופרטה והסדרתה השגרתית הועברה לידיהם של גורמים פרטיים.²⁴

26. מדינת ישראל היא צד למספר לא מבוטל של אמנות בינלאומיות המחייבות את המדינות שהן צד להן, במפורש או במשתמע, לכבד את זכות האדם למים, ובהן האמנה בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית שאושרה בשנת 1979;²⁵ האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה;²⁶ האמנה בדבר זכויות הילד;²⁷ והאמנות בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שלושתן אושררו בשנת 1991.²⁸ אמנות אלה מחייבות את מדינת ישראל ביחסיה הבינלאומיים, ויש להן אף ערך מנחה ומכוון גם בפרשנות דברי חקיקה פנימיים.

27. הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם ניסחה בשנת 2002 את הזכות למים במסגרת תיקון מספר 15 לאמנה. בתיקון זה, מכירה הוועדה בזכות לנגישות למים ברמה מספקת, בטוחה ובעלת נגישות פיזית וכלכלית. הוועדה צירפה את הזכות למים כחלק מהזכות לרמת חיים נאותה ולזכות ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר האפשרית. לאחר מכן, בשנת 2011, הכירה גם האסיפה הכללית של האו"ם בזכות למים בטוחים לשתיה ולסניטציה כזכות אדם. ככלל, קיימת הסכמה בינלאומית על כך שהזכות למים עוסקת בצריכה אישית או משפחתית של מים, למטרות שתיה, הכנת מזון, כביסה וניקיון.

28. בתיקון מס' 15 לאמנה זו נקבע, כי הגישה למים צריכה להיות נגישה (פיזית וכלכלית) וכי משאב המים יחולק באופן שוויוני ובהתאם לצרכים של האוכלוסיות השונות, בדגש על הגנת זכויותיהן של האוכלוסיות הפגיעות ביותר או אוכלוסיות שוליים. עוד נקבע, כי על המדינה ורשויותיה לכבד את הזכות למים ולא להפר אותה על ידי ניתוק תושבים מאספקת מים כעונש על עבירה על החוק, או אי תשלום עבור מים.

29. הערה פרשנית מס' 15 של ועדת האו"ם לעניין זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות משנת 2003²⁹ קובעת איסור על ניתוק צרכן משירותים חיוניים, בשל אי תשלום חוב. בהיבט של נגישות כלכלית נקבע, כי מחיר המים ייקבע כבר השגה לכל, וכי על המדינה לספק מים גם לאלו

23 (ברק מדינה "חובתה של המדינה לספק צרכים בסיסיים: משיח של זכויות ל'תיאוריה של מימון ציבור'" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 131, 147-158 (יורם רבין ויובל שני עורכים, רמות, 2004); רות גביוון "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 25, 41-44 (יורם רבין ויובל שני עורכים, רמות, 2004).

24 נטע זיר, 172; ד' ברק ארז, אזרח נתין צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה, 93 (2012).

25 כתבי אמנה 861, חלק 25, עמ' 547.

26 כתבי אמנה 1035, חלק 31, עמ' 179.

27 כתבי אמנה 1038, חלק 31, עמ' 221.

28 כתבי אמנה 1037, חלק 31, עמ' 205.

שידם אינה משגת לשלם כלל.³⁰ ההערה מציינת גם מספר דוגמאות להפרה של הזכות למים על ידי המדינות, ובהן ניתוק שרירותי או בלתי מוצדק של זרם המים, וכישלון בהסדרה יעילה של משק המים באופן המבטיח את יישומה של הזכות.³¹

30. מהמשפט הבינלאומי לדין בישראל: סעיף 1 לחוק המים קובע את הנורמה הבסיסית להסדרת נושא מקורות המים וייעודם בישראל: מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה, ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ.

31. רשויות המדינה כמו גם תאגידי המים שהוקמו על פי חוק, מנהלים את משק המים כנאמני הציבור לצורך סיפוק צורכי התושבים בצורה הטובה ביותר בהתחשב בצרכי האוכלוסייה ובהיותם של המים משאב יקר ערך. כבר נפסק כי "מקורות המים הם קניין הציבור, והצורך בשמירה עליהם נגזר לא רק מעקרונות המנהל 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"ד (3) 320, 326 (2002)).³²

32. בהתאם לתפיסה זו, תפקידה של המדינה הוא, להקצות את המשאב לאזרחי המדינה על פי עקרונות של צדק המבוססים על הכרה בכבוד האדם ובצרכיו האנושיים, על הגינות, על שוויון ועל סולידריות חברתית. תפיסה שכזו מטילה על המדינה חובה להגן ולפתח את מקורות המים, לדאוג לאיכות מי השתייה ולהבטחת האספקה הרציפה של המים לכל אדם.

33. סעיף 3 לחוק המים קובע, כי "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה". הוראה זו קובעת את הזכות הסטטוטורית של כל אדם בישראל למים בהתקיים התנאים המנויים בחוק.

34. מהוראות חוק המים ופירוט תפקידיו של תאגיד המים עולה, כי על תאגידי המים לפעול במסגרת תפקידם בהתחשב בתכליות המרכזיות של ניהול משק המים, וכי על החלטות המנהל לעמוד באמות המידה של המשפט המנהלי. עליהן להתבסס על מלוא השיקולים הרלבנטיים, ועל שיקולים עניינים בלבד, ולענות על אמות מידה של סבירות ומידתיות. מאחר שבענייננו מדובר בזכות למים שהוכרה כזכות בעלת אופי חוקתי, דרישת הסבירות בהחלטות הרשות מצריכה בחינה על רקע אמות המידה של המידתיות החוקתית וברוח האיזונים הטמונים בפסקת ההגבלה שבחוק היסוד:

"כבוד האדם הוא מושג מורכב... הפגיעה בכבוד האדם עשויה להתבטא בהשפלה נפשית ובביזוי, ועשויה היא להתבטא בשלילת צרכים פיסיים-קיומיים שבלעדיהם אין אדם יכול לקיים חיים בכבוד. טול מאדם את קורת הגג, המזון, המים, והטיפול הרפואי הבסיסי, ונטלת ממנו את יכולתו להתקיים בכבוד, ולהגשים את הווייתו כאדם"

30 סעיף 15 להערה.

31 סעיף 44 להחלטה.

32 ראו גם: ע"א 10078/03 שתיל נ' מדינת ישראל (פודסם בנבו, 19.3.2007)

(ע"א 9535/06 - אבו מסאעד נ' נציב המים (פורסם בנבו, 5.6.2011) פסקה 22 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

סמכות המשיבה 1 על פי סעיף 114א לחוק המים

35. כאמור, הדין בישראל מתייחס למים בראש ובראשונה, כטובין ציבוריים שהגישה המספקת אליהם מוגנת בזכות יסוד חוקתית. על כן במקרה שלפנינו יש לבחון את הפגיעה בזכות הגישה למים של תושבי המועצה המקומית עספיא לאור מבחני חוקתיות הפגיעה, תוך עמידה על קיומה של תכלית ראויה ועל עמידה במבחני המידתיות בהתאם לדרישות פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. גם בהנחה שיימצא כי התכלית שראתה המשיבה 1 לנגד עיניה בפעולתה לגביית חובות המים שהצטברו לרשות המקומית היא מוצדקת וכשרה, הרי שנקיטת האמצעי הדרסטי והפוגעני של ניתוק אספקת המים לתושביה של המועצה המקומית כולה אינו מקיים קשר הגיוני בין תכלית הפגיעה לבין השגת המטרה, ואינו מקיים את מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה.

36. סעיף 114א לחוק המים קובע כי ספק מים, שהרשות המקומית שילמה לו לפחות 80% מהתשלומים המגיעים לו בשל אספקת המים, לפי חשבון שהגיש לה, לא יהיה רשאי להפסיק את אספקת המים לרשות המקומית בגלל יתרת החוב המגיעה לו בשל אותו חשבון. החוק אינו קובע באלו מקרים יפעל ספק המים לניתוק מלא או חלקי של אספקת המים ובאלו מקרים ימנע מכך, ומכאן נלמד שמדובר בסמכות שתופעל על פי שיקול דעת, ובהתאם לפרשנות שתיתן לסעיף החוק ולסמכות המוקנית לספק המים. לאור העובדה שלשון החוק אינה מוחלטת ואינה מגדירה במפורש את המקרים שבהם יעשה שימוש בסמכות מרחיקת הלכת לניתוק רשות מקומית מזרם המים, הרי שיש להעדיף את הפירוש המצמצם את הפגיעה בזכות היסוד למים.³³

37. לנוכח העובדה שמדובר בסמכות לפגוע או לשלול (גם אם באופן זמני) מאוכלוסייה שלמה משאב חיוני שהגישה אליו הוכרה כזכות יסוד, יש לבחון היטב את אופן הפעלת הסמכות הקבועה בסעיף 114א וכן את זהותו של הגוף המוסמך להפעילה. במקרה מושא העתירה ניתן לראות כי הפעלת הסמכות הנתונה לספק המים על פי סעיף 114א, ויישום שיקול הדעת לצורך כך, לוקים באי מידתיות ובחוסר סבירות. נעמוד על הדברים להלן.

כללים בעניין ניתוק צרכנים מזרם המים

38. חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 כולל הוראה מפורשת בדבר חובת רשות המים 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. "חברה תנקוט את האמצעים הדרושים לגביית התשלומים המגיעים לה בעבור השירותים שהיא מספקת וכן הוצאות שהוציאה לפי סעיף, ואולם היא לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את מתן שירותי המים והביוב לצרכן שלא שילם את התשלומים שנדרשו ממנו כדין, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146."

³³ בג"ץ 5304/92 פ"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת - עמותת נ' שר המשפטים, פ"ד מז 759, 715.

את מלאכת קביעת הכללים להפסקה או צמצום של מתן שירותי מים הטיל המחוקק על מועצת הרשות הממשלתית למים והביוב 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."

39. בשנת 2013 הוגשו שלוש עתירות לבג"ץ, בטענה שניתוק המים על-ידי תאגידי המים נעשה בחוסר סמכות.³⁴ כל שלוש העתירות העלו טענות חוקתיות ומנהליות של חוסר סמכות ואי תחולת הוראות המעבר כגון: פירוש החוק לפי פשט סעיפיו, תכלית דברי ההסבר לו והיחס בין סעיפיו. בעתירות נטען, כי חוק תאגידי מים וביוב קובע איסור על ניתוק או צמצום אספקת מים, אלא אם יקבעו כללים המסדירים זאת כאמור בסעיף 146 לחוק, ומשכך ניתוקי המים על ידי תאגידי המים בתקופה שלאחר חקיקת החוק נעשו בחוסר סמכות. החוק קבע כי כללים המסדירים את הסמכות לניתוק מים ומגדירים את המקרים בהם יותר לעשות שימוש באותה סמכות ייקבעו בתוך שישה חודשים, אך דרישה זו לא מולאה על ידי רשות המים משך למעלה מ-14 שנים.

40. בשנת 2015, בעקבות הגשתן של העתירות, נקבעו ואושרו על ידי ועדת הכלכלה של הכנסת, כללים המסדירים באופן אחיד ומחייב את התנאים להפסקת אספקת המים לצרכנים (כללי תאגידי מים וביוב) ניתוק אספקת מים, (התשע"ה-2015).³⁵

41. בשנת 2017 נקבעו כללים נוספים, כללי המים (קביעת תנאים ברישיון) (ניתוק אספקת מים), תשע"ח-2017, החלים על ספקי מים ברישיון, שאינם תאגידי מים וביוב – ונועדו להשלים את ההסדרה של ההליכים לביצוע פעולות ניתוק מים באמצעות קביעתם כתנאי ברישיון³⁶ (להלן: "הכללים").

42. לעומת זאת, מעולם לא נקבעו כללים המסדירים את הסמכות לניתוקה של קבוצת צרכנים שלמה מהחיבור למים, או אף את צמצום אספקת המים באופן גורף ומתמשך כסנקציה קולקטיבית המוטלת על תושבי יישוב שלם, ללא קשר לאחריותו של כל צרכן לחוב, ליכולתם או לנזקקותם הכלכלית או ליכולתם לפעול לשינוי המצב בזמן הניתוק.

43. הכללים קובעים כי הסמכות לניתוק מים בגין חוב הנה כסמכות חריגה שיש להימנע ככלל, מהפעלתה (להוציא מקרים חריגים). מתווה זה ראוי לאימוץ גם בענייננו – הפעלת הסמכות

³⁴ בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב; הוגש על-ידי האגודה לזכויות האזרח; בג"ץ 1326/13 שנער נ' תאגידי מים ומלה בע"מ; בג"ץ 4707/13 כ.ס. נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, (פורסם בנבו, 26.1.2015).

³⁵ [נוסח הכללים בקישור זה.](#)

³⁶ [ראו בקישור זה.](#)

לניתוק המים לכלל תושבי הרשות המקומית. יש להבטיח שניתוק אספקת מים כאמצעי להבטחת תשלום חוב ייעשה כמוצא אחרון ותוך צמצום הפגיעה בצרכן ובחינת האפשרות לעשות שימוש באמצעים חלופיים, בשים לב לחיוניותם של שירותי המים.

44. סעיף המטרה לכללים (ובפרט סעיפים 21 ו-13), קובע כי מטרת הכללים היא, בין היתר, להבטיח כי צרכן ביתי לא ינותק מאספקת המים בשל אי-תשלום חובו, אלא אם כן אישר זאת מנהל הרשות הממשלתית, בהתאם למתווה שנקבע בכללים, וכי ספק המים יעשה שימוש בסמכותו לבצע פעולת ניתוק אספקת מים, תוך צמצום הפגיעה בצרכן, ככל הניתן ותוך בחינת האפשרות לעשות שימוש באמצעים חלופיים, בשים לב לחיוניותם של שירותי המים, ובהתחשב בפגיעה הצפויה להיגרם לצרכן.

45. הכללים קובעים איסור כללי על ניתוק אספקת מים לצרכן ביתי (סעיף 5 לכללים), שממנו ניתן לחרוג רק בהתקיים שורה של תנאים וסייגים ולאחר בחינה חוזרת ונשנית של יכולתו הכלכלית של הצרכן על-ידי שורה של גופים מוסמכים: קבלת חוות דעת משירותי הרווחה, קבלת המלצת הוועדה המייעצת והחלטת מנהל הרשות הממשלתית למים; מתן זכות שימוע ומתן הודעות והתראות לצרכן (סעיפים 9-6 לכללים). ניתוק המים לא יבוצע אלא במקרים חריגים וגם אז יותר ניתוקם לזמן מוגבל בלבד (סעיף 6 לכללים). הדרישות והמגבלות המחמירות הקבועים בכללים לביורר מצבו של הצרכן בטרם ינותק זרם המים לביתו, מטרתם ברורה: לא להתיר בשום אופן מצב שבו תמנע אספקת מים מצרכן פרטי, אך בשל עוני או חוסר יכולת כלכלית לעמוד בתשלומים לספק. הרציונל מאחורי הפרוצדורה שקובעים הכללים ברור לכל בר דעת, שהרי מים הם משאב כה בסיסי וכה חיוני, עד שאין למנוע אספקתו, גם מחסרי אמצעים.

46. הכללים אף יוצרים אבחנה ברורה בין חובות עבר של צרכן המים, לרבות אגרות הוצאות גבייה וריבית פיגורים שבהם חויב צרכן המים, לבין חוב שוטף, שרק בגינו ניתן לנתק את חיבור המים לצרכן, בהתקיים כל התנאים המנויים בחוק, ובכפוף לזכות טיעון ושימוע של הצרכן בפני רשות המים, בטרם ינקטו נגדו הליכים של ניתוק מים (ראו סעיף 2- סעיף ההגדרות, וכן סעיף 6 לכללים).

47. בנוסף, סעיף 11 לכללים החדשים קובע איסור על ניתוק המים למוסדות חינוך רשמיים, מוסדות תרבות, מוסדות רפואיים, וכן ממעונות ומעונות שיקומיים, מקלטים לנשים מוכות ועוד, לבל תשובש פעולתם החיונית של מוסדות אלה, דבר שעלול לשבש את שגרת החיים כליל, לפגוע בזכויות אדם נוספות, ואף להוביל לאבדות בנפש. הכללים קובעים מגבלות נוספות בדבר תקופת הניתוק (סעיף (ב) ו-12(ג)), תקופות שבהם לא יבוצע ניתוק המים (דוגמת חגים ותקופות אבל) ומאפשר לצרכן לערער על החלטות הרשות בעניינו.

48. מהמגבלות המחמירות שקובעים הן הכללים, והן הכללים החדשים, ביחס לניתוק אספקת המים לצרכנים פרטיים ולמוסדות ציבוריים ניתן להקיש, מקל וחומר – לעניין שבפנינו. פעולת המשיבה על פי סעיף 114א לחוק אינה מאפשרת בחינת נסיבותיו של כל מנותק לגופו, או את מידת הזדקקותו לחיבור למים (כגון מצבו הרפואי, נשים מניקות, ילדים וכיוצא"ב), לא את מצבו הכלכלי של המנותק, לא את יכולתה הכלכלית של הרשות המקומית ולא את הזיקה בין המצב הרשות למצבם של תושביה. טרם החלטתה על ניתוק, המשיבה 1 אף אינה פועלת למצות את האפשרות להגיע להסדר חוב או להסדר אחר בטרם תפנה לאמצעי של ניתוק המים.

פרשנות נכונה ומידתית של החוק מחייבת התחשבות בכל השיקולים שנמנו לעיל ובשיקולים נוספים, ופנייה לאמצעי של ניתוק המים כאמצעי אחרון.

49. בנסיבות העניין מדובר בניתוק גורף של אלפי צרכנים ביתיים מהחיבור התקין למים במקשה אחת, ולא בשל סרבנות תשלום פרטני של צרכן זה או אחר, או אפילו בשל חובות שהצטברו לחובתם של כל אחד מהצרכנים הנפגעים מהניתוק, אלא כאמצעי ענישה קולקטיבי בגין חובות שצברה הרשות המקומית לספק המים. במקרה שבפנינו החובות האמורים המיוחסים לרשות המקומית מצויים כיום במחלוקת ולמיטב ידיעתה של המבקשת מתנהלים לגביהם הליכים משפטיים, ובפני המשיבות עומדים אמצעים רבים נוספים לפתרון בעיית החובות מבלי לנהל את מאבק הכוחות ביניהן על גבם של התושבים – אלה שמשלמים עבור צריכת המים ואלה שלא, תוך שימוש באמצעי הבלתי מידתי של ניתוק אלפי תושבים ממים.

50. העובדה שמדובר בחובות של רשות מקומית אינה מצדיקה הטלת סנקציות חריפות יותר על הצרכנים הפרטיים. נהפוך הוא. חובותיה של רשות מקומית ומצבה הכלכלי העגום, נובעים ברבים מהמקרים מחוסר השוויון המבני ומהעדרו של צדק חלוקתי באופן הקצאת המשאבים לרשויות מקומיות "חזקות" אל מול הרשויות "החלשות" יותר. אלה מקיימים מתאם עקבי לחוסנה הכלכלי של האוכלוסייה המקומית ומאפייניה הסוציו-אקונומיים. כך קורה שדווקא אוכלוסיות חלשות יותר, ובראשן בני ובנות המיעוט הערבי בישראל - המתגוררות בהתאם בתחומן של רשויות מקומיות מוחלשות שחוסנן הכלכלי אינו רב, נפגעות כתוצאה מחובות הרשות ונמנעת מהן גישה לשירות חיוני כל כך – אספקת מים. למדינה ולרשויותיה חובה להקטין את אי השוויון המבני על מנת שמצב זה לא ינציח את עצמו, ולסייע לרשויות המקומיות המוחלשות להקל על התושבים ולאזן את הקצאת המשאבים והתקציבים הבעייתית.

אי עמידה במבחני המידתיות

51. ראשית, אין קשר בין האמצעי למטרה. ניתוק המים לתושבים אינו מסייע בגביית החוב, ומטרתו רק להפעיל לחץ על העירייה באמצעות התעמרות בתושבים. למשיבה 1 אין סכסוך עם צרכני המים המתגוררים ביישוב, והיא אינה יכולה להשתמש בהם כדי לפתור את הסכסוך עם המשיבה 2.

52. למעלה מכך - חשוב לעמוד על העובדה שלא לפי הצרכנים הנפגעים מניתוקי המים אין ממילא כל יכולת או אפשרות להשפיע על הסדרת החוב, והפגיעה בהם נעשית אך ורק כאמצעי להפעלת לחץ עקיף על הרשות המקומית לשלם את חובותיה באופן מידי.

53. שנית, ישנם אמצעים אחרים שפגיעתם פחותה. ניהולו של הליך משפטי בעניין החוב, במסגרתו יכולות המשיבות לברר את המחלוקות שנתגלעו ביניהן ולהסדירן, הוא הדרך הראויה ללכת בה. מאבק בין המשיבות על גבם של התושבים, תוך עשיית שימוש פסול במצוקת התושבים כמנוף להפעלת לחצים זו על זו, אינו מידתי. המשיבות לא המתינו אפילו למיצוי ההליך האזרחי בטרם פנו לפגוע בתושבים, שמא בתקווה שמצוקת התושבים תאיץ השגת הסדר שיהיה נוח יותר למי מהן.

54. זאת ועוד, המשיבה 2 היא "רשות מקומית ללא חברה", כהגדרתה בחוק תאגידי המים והביוב, כלומר המועצה המקומית היא המתווכת היחידה בין ספק המים לבין התושבים המעבירים לה

את התשלום עבור צריכת המים. מצב זה מזמין בעיות, כיוון שרשות גרעונית המתמודדת עם קשיים תקציביים עלולה שלא לעמוד בחובה כלפי ספק המים, גם אם התושבים משלמים את חשבונות המים במועד ובמלואם. המחוקק ביקש למנוע מראש היווצרותה והישנותה של בעיה זו, בהוראת סעיף 152א לחוק תאגידי המים והביוב, הקובע כי רשות מקומית הצוברת חובות גבוהים לספקי המים וששיעור הגירעון המצטבר שלה עולה על 17.5% מתקציבה, תוכרז על ידי שר הפנים, בהתאם לפניית ספק המים, כרשות מקומית מיוחדת ותנהל את חשבון הבנק המשמש להפקדת תשלומי המים של התושבים בנפרד מחשבונות הבנק שהיא מנהלת להפקדת כספים אחרים ולכיסוי הוצאותיה. עוד קובע החוק, כי "הכספים שבחשבון הנפרד לא יהיו ניתנים לעיקול, לשעבוד או להמחאה..."³⁷, וזאת בכפוף לסייגים מסוימים.

55. הוראת החוק שבסעיף 152א נקבעה על מנת למנוע מצב שבו רשות מקומית צוברת חובות לספק המים בשל התנהלות תקציבית לקויה והפניית תשלומי המים של התושבים לכיסוי הוצאות אחרות. כך ראוי לפעול גם בענייננו. על המשיבה 1 לפנות לשר הפנים על פי סעיף 152א לחוק תאגידי מים וביוב, וככל שאינה נענית, לנקוט הליכים מנהליים דחופים נגד שר הפנים כדי להבטיח את אכיפת החוק. פתרון זה מידתי מהתעמרות בתושבים, שאינם צד לסכסוך.

56. **שלישית, הפגיעה בזכויות האדם של תושבי היישוב כתוצאה מניתוקם ממים חמורה וקשה מן התועלת הספקולטיבית שהמשיבה 1 מבקשת להשיג.** קיומו של חוב כספי, על כל הבעייתיות הכרוכה בכך, אינו מצדיק עשיית שימוש בכל אמצעי שהוא, ובפרט באמצעים שפוגעים בזכויות אדם, לצורך גביית החוב. בעניין פר"ח נ' שר המשפטים נקבע³⁷, כי גם אם תפגע אמינותם, מהירותם ויעילותם של הליכי הגבייה, יש לאזן במסגרתם את אינטרס החייבים ולמנוע פגיעה בלתי מידתית ובלתי סבירה בזכויותיהם. עוד נקבע, כי אין לנקוט בהליכי גבייה הפוגעים בזכויות אדם כשאין תועלת ברורה בצידם, "אין כופים אדם לעשות דבר שאין ביכולתו לעשותו"³⁸. תועלת ספקולטיבית שאל מולה פגיעה ממשית בזכויות האדם אינה יכולה להצדיק את האמצעי הפוגעני שנבחר.³⁹

57. בעניין **האגודה לזכויות האזרח נ' עיריית פתח תקווה**⁴⁰ מדובר היה בניתוק מים וחשמל בעשרות נכסים מושכרים, שבהם מתגוררים בעיקר מבקשי מקלט, בשל טענות לעבירות בנייה. בית המשפט דחה את העתירה בקובעו כי למבקשי המקלט עומדת אפשרות לפנות לוועדת ערר לפי חוק התכנון והבנייה (ערעור על פסק הדין תלוי ועומד). עם זאת, בית המשפט הסכים, כי הגם שקיימת סמכות לנקוט באמצעי דרסטי של ניתוק תושבים משירותים חיוניים, הרי שהדיירים השוכרים אינם אחראים לעבירות הבנייה, ועל הרשויות לעשות בסמכות הניתוק שימוש רק במקרים קיצוניים, דוגמת גרימת סכנה מוחשית לחיי אדם בשל עבירות הבנייה. ניתוקי המים שיזמה המשיבה 1 בענייננו, ביחס לכלל הצרכנים המתגוררים בתחומה של המשיבה 2, אינו עומד בתנאים אלה.

³⁷ בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת - עמותת נ' שר המשפטים, פ"ד מז 715, 760 (1993).

³⁸ שם, בעמוד 750.

³⁹ ר' בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 775-779 (1999).

⁴⁰ עת"מ 3015-04-17 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עיריית פתח תקווה (פורסם בנבו 7.8.2017) פסקאות 69-71 לפסק הדין.

58. לסיכום, סמכותה של המשיבה 1 לגביית חוב מחייב כי ניתוק מים ישמש אמצעי אחרון של לית ברירה, ובהיעדר כל חלופה יעילה אחרת. בענייננו נעשה שימוש בסמכות להפעלת האמצעי הפוגעני והגורף של ניתוקי מים, למרות חוסר היעילות שבו, ובטרם נעשה ניסיון למצות את האפשרויות, האפיקים והאמצעים האחרים לפתרון בעיית הגבייה.

59. בשולי הדברים, הפעלת הסמכות לפי סעיף 114א לחוק המים ראוי שתוסדר בתקנות או בכללים בדומה להסדרת הסמכות לניתוקם של צרכני מים פרטיים על פי סעיף 146 לחוק תאגידי מים וביוב. יש להגביל את אופן השימוש בסמכות הגוררת פגיעה קשה, גורפת ונרחבת בזכויות אדם של אלפי תושבים. אין למסור בידי המשיבה 1 שיקול הדעת אבסולוטי בעניין זה, בין היתר מחשש, שנסיבות העניין מלמדות שיש לו על מה לסמוך, שיעשה בו שימוש בלתי מידתי, הפוגע פגיעה חמורה בזכויות האדם.

תגובת הצדדים להליך

60. ב"כ העותרים, עו"ד פרו, מסכים לבקשת ההצטרפות.

61. ב"כ המשיבה 2, עו"ד רשף, מסר כי אין למשיבה 2 התנגדות לבקשה.

62. המבקשת פנתה למשיבה 1 אולם לא הצליחה לקבל את תשובתה לבקשה.

6 ביוני 2018

רגד ג'ראיסי, עו"ד
ב"כ המבקשת