

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

בג"צ

- העותרים:
1. XXXX ת.ז. 00000000
 2. XXXX ת.ז. 00000000
 3. XXXX ת.ז. 00000000
 4. XXXX ת.ז. 00000000
 5. XXXX ת.ז. 00000000
 6. XXXX ת.ז. 00000000
 7. XXXX ת.ז. 00000000
 8. XXXX ת.ז. 00000000
 9. XXXX ת.ז. 00000000
 10. XXXX ת.ז. 00000000

כולם על ידי ב"כ עוה"ד עדי ניר בנימיני ו/או נטע זיו מהתכנית לזכויות אדם, התכניות הקליניות, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב רמת-אביב, תל-אביב 69978
טלפון: 03-6408361; פקס: 03-6407422
וע"י ב"כ עוה"ד ערן נריה
מלשכת מחוז הצפון באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים
רח' תאופיק זיאד 1, נצרת 16000
טלפון: 04-6459411 פקס: 02-6462556
כולם על פי מינוי מטעם האגף לסיוע משפטי לפי חוק הסיוע ה
המשפטי, תשל"ב-1972

- נ ג ד -

- המשיבים:
1. הרשות הממשלתית למים ולביוב
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 עו"ד מירית דובר ו/או רווית ברק ואו' אח'
ת.ד. 8671 אז"ת פולג נתניה
טל': 09-8351605, פקס: 073-7619015
 3. מי-נע חברת המים והביוב של נצרת עילית בע"מ
רחוב מעלה יצחק 19, נצרת עילית
 4. חברת מיאקום תאגיד המים של כפרי הגליל התחתון
ת.ד. 2224 כפר כנא 16930
 5. תאגיד הרי נצרת מפעלי מים וביוב בע"מ (ח.פ 514208339)
ת.ד 2286 נצרת 16100
 6. תאגיד מי רקת טבריה (ח.פ. 514049642)

עתירה למתן צו על תנאי

"בוקר אחד אזלו המים בכל הברזים שבבית. המים אזלו כבר שבמטבח, המים אזלו כבר שמעל הכיור במקלחת ואזלו בפעמון של הדרוש. גם בברז הקטן שמתחת לדרוש המים אזלו... להיות מנותקים ממים זה לא כל כך נורא. עד סוף החופש היינו יורדים בכל יום עם דליים, סירים, בקבוקים ופלאייר פטנט ותזרים הביתה בשיירה רטובה..."

.....

... אבי נפטר ממה שנפטר, והניתוק ההוא לא היה הניתוק האחרון. פעם אחת, בזמן הרצאה ששמעתי באוניברסיטה, שרבטתי לעצמי באחת ממחברות ההגיגים שלי תובנה דוקרת- 'סיבת המוות: עוני'. בכל שנה לפני העלייה לקבר אני פותח את כל הברזים בדירה עד הסוף ומתיישב לי בתוך עצמי, נותן לברזים לזלוג ולזמזם לי שיר עצוב. וככה, למשך רבע שעה בשנה, לא אכפת לי מכלום...., ואף אחד לא מבקש ממני שאסגור, ואיש לא בא לנתק, והמים בברזים אינם אוזלים".

[מים, יחזקאל רחמים, פיגומים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, ספרי סימן קריאה (2009) עמ' 11-14].

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבה 1 והמורה לה לנמק, כדלקמן:

- מדוע לא תורה המשיבה 1, הרשות הממשלתית למים וביוב, למשיבה 2, פרום המנכ"לים של תאגידי המים והביוב בישראל, ולמשיבים 3-7, כי אין לנתק את אספקת המים לביתם של העותרים 1-10.
- מדוע לא תורה המשיבה 1, למשיבה 2 ולתאגידי המים והביוב בישראל, להימנע מלנתק את אספקת המים לצרכנים שאין ידם משגת לשלם את חשבון המים בשל עוניים, עד להסדרת כללים בנושא, כנדרש בסעיף 39 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן: **חוק תאגידי מים**).

בקשה לאיחוד הדיון

1. בבית משפט נכבד זה תלויות שתי עתירות נוספות שהוגשו כנגד מדיניות ניתוקי המים (בג"צ 671/13 ובג"צ 1236/13). הדיון בעתירות אלו אוחד והן קבועות לדיון ליום 24.02.2014.
2. העותרים יבקשו כי הדיון בעתירה דנא יאוחד עם הדיון בעתירות אלו.

בקשה למתן צו ביניים

1. בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו ביניים כדלקמן:
 - צו המורה למשיבה 1, להנחות את המשיבים 3-7, כי אינם רשאים לנתק את אספקת המים לביתם של העותרים 1-9, המצויים במצוקה אישית ובמצב כלכלי קשה.
 - צו המורה למשיבה 1, להנחות את המשיבה 7, לחדש באופן מיידי את אספקת המים לביתה של העותרת 10, המצוייה במצוקה אישית ובמצב כלכלי קשה.
2. הנימוקים לבקשה מפורטים בהרחבה בעתירה. בתמצית, בהעדר כללים לניתוקי מים, פעולת ניתוק המים מבוצעת כיום בחוסר סמכות. יתר על כן, במקרים כגון אלו של העותרים הסובלים ממצוקה כלכלית ואישית קשה הזכויות למים ולחיים בכבוד גוברות על האינטרס של התאגידים לגביית חובות באמצעות האמצעי הפגעני הקצוני של ניתוק מאספקת המים.
3. הוצאת צו ביניים היא קריטית עבור העותרים, החוששים חשש כבד מפני ניתוק מים, אמצעי שהופעל כלפי מרביתם בעבר לא פעם. אין במתן צו ביניים כמבוקש, לשלול הפעלת אמצעי גבייה אחרים העומדים לרשות המשיבים. מטרת צו הביניים הינה להבטיח כי עד להכרעה בעתירה זו ימנעו המשיבים משימוש באמצעי החרף של ניתוק מים ככלי להפעלת לחץ ולגביית חובות מהעותרים, המצויים במצב כלכלי ואישי קשה.
4. בנסיבות אלו שיקולי מאזן הנוחות תומכים בברור במתן צו ביניים כמבוקש.

א. פתח דבר

1. עתירה זו עוסקת בתופעה יומיומית כאובה ומטרידה, של ניתוק אספקת המים הביתית של צרכנים, הסובלים ממצוקה כלכלית קשה, בשל קיומם של חובות בגין שימוש במים.
2. בבסיס העתירה עומדת הטענה כי כיום, משלא הותקנו במועד הכללים לניתוקי מים, למעלה מעשור מאז נחקק חוק תאגידי מים ולאור השינוי העצום שחל במשק המים בישראל, תאגידי המים אינם רשאים לנתק ממים כאמצעי לגביית חובות.
3. כיום, בהיעדר מקור סמכות ברור ומפורש המתיר לתאגידיים לנתק צרכנים ממים, בהיעדר פיקוח אפקטיבי ומדיניות אחידה, יש להורות לתאגידיים להימנע מניתוק אספקת המים כאמצעי להפעלת לחץ על צרכנים מעוטי יכולת לתשלום חובותיהם. במצב זה הזכויות למים ולחיים בכבוד גוברות על האינטרס של התאגידיים לגביית חובות.
4. יודגש כי העתירה אינה מבקשת לשלול אמצעי גבייה אחרים הקיימים כבר היום לתאגידי המים.
5. עסקינן בתחום חיים חיוני שהופרט והתנייתו בתשלום הפכה קשיחה יותר. מדובר בסוגיה שיש לה השלכות חברתיות מרחיקות לכת הנוגעות לטשטוש התחומים בין טובין ציבוריים ובין מצרכים סחירים, בין זכויות חברתיות ובין התקשרויות צרכניות בשוק הפרטי, בהקצאת משאבים ציבוריים ובפערים חברתיים-כלכליים בחברה.
5. בעתירה זו נבקש לטעון כי מצוקה כלכלית היא שיקול רלוונטי בבחינת מקור והיקף הסמכות לפעולה הפוגעת בזכות יסוד - הן בעיצוב הכלל המשפטי והן בפרשנותו בהליך השיפוטי. נר'

נטע זיו "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים" **משפט וממשל** ז' (2) 945, 947 (2004) (להלן: עוני, צמצום פערים ושוויון).

6. במסגרת עתירה זו נבקש לפרוס בפני בית המשפט את סיפוריהם של העותרים, החושפים את הפרקטיקה שבה נוהגים תאגידי המים לגבות חובות מים באמצעות ניתוק זרם המים מבתיים של חייבים, תוך התעלמות ממצבם הקשה, העוני בו הם מצויים ונסיבות חייהם.

ב. הצדדים לעתירה

7. העותרים 1-10 הינם תושבי המדינה בעלי חוב מים למשיבות 3-7. מרביתם סבלו בעבר מניתוקי מים ומצויים כיום בחשש ממשי מפני ניתוקם ממים.

8. המשיבה 1, הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן ולעיל: **רשות המים**) הוקמה בשנת 2007, במטרה לאחד את סמכויות הניהול והפיקוח במשק המים והביוב תחת גורם אחד. הרשות הוקמה מכוח חוק המים תשי"ט 1959 (להלן: **חוק המים**), ומוסמכת לפקח על פעילות תאגידי המים והביוב מכוח חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001 (להלן ולעיל: **חוק תאגידי מים**).

9. המשיבה 2, פרום המנכ"לים של תאגידי המים והביוב בישראל, הינה עמותת רשומה המאגדת את מנהלי תאגידי המים והביוב בישראל אשר הוקמו מכוח חוק תאגידי מים וביוב.

10. המשיבה 3, מי-נע חברת המים והביוב של נצרת עילית בע"מ (להלן: **מי-נע**), הינה תאגיד מים וביוב שהוקם בשנת 2004, ומספק שירותים לנצרת עלית מגדל העמק ועפולה.

11. המשיבה 4, מיאקום - תאגיד המים של כפרי הגליל התחתון (להלן: **מיאקום**) הוקמה בשנת 2008. מספקת שירותים לשובים: בועיינה נוג'ידאת, דבוריה, טורעאן, כפר כנא, משהד, שיבלי ועין מאהל.

12. המשיבה 5, תאגיד הרי נצרת מפעלי מים וביוב בע"מ (להלן: **הרי נצרת**), הוקמה בשנת 2009 כתאגיד מים וביוב אזורי, משרתת את העיר נצרת והכפרים ריינה, יפיע, אכסאל ועילוט.

13. המשיבה 6, תאגיד מי רקת טבריה בע"מ (להלן: **מי רקת**), הוקמה בשנת 2008 ומספקת שירותים לשובים: טבריה, מגדל, כפר קמא ויבנאל.

14. המשיבה 7, חברת הגיחון בע"מ - תאגיד המים והביוב של ירושלים (להלן: **הגיחון**), נוסדה בשנת 1996 על ידי עיריית ירושלים. בשנת 2003 התנתקה רשמית מעיריית ירושלים והחלה לתפקד באופן עצמאי לחלוטין.

ג. רקע עובדתי

ג(1) על הרפורמה במשק המים

15. בעשור האחרון עובר משק המים רפורמה משמעותית בעלת היבטים שונים. ראשית הרפורמה בחקיקת חוק תאגידי מים בשנת 2001. החוק ביקש ליצור שינוי מהותי במבנה שירותי המים והביוב בתחומי הרשויות המקומיות, שעיקריו ניתוק והפרדה של משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים, בדרך של הקמת חברות לשירותי מים וביוב ויצירת מנגנוני פיקוח חדשים ונפרדים עליהן. בשנת 2007 נכנסה לתוקפה הוראה המחייבת את כל הרשויות המקומיות להעביר את ניהול משק המים לידי תאגידיים.

16. במסגרת הרפורמה במשק המים נכנסו לתוקף ביום 1 בינואר 2010 תעריפי מים ארציים ואחידים המבוססים על עקרון העלות. כעולה מנתונים המופיעים באתר רשות המים, תעריף המים והביוב עלה בכ-30% בממוצע מאז כניסת התעריפים לתוקף. מבקר המדינה התייחס בדו"ח הביקורת השנתי לשנת 2012 לעלייה הדרסטית בתעריפי המים בעקבות הרפורמה, והצביע על ליקויים כבדי משקל באופן יישומה ועל הפגיעה במגזר הביתי. אחת מהמלצות הדו"ח עוסקת בצורך לבחון את צורכי השכבות החלשות והדרכים לסייע להן במטרה להביא לצמצום פערי העוני, שעל פי נתוני הביטוח הלאומי גדלו בעקבות העלאת התעריפים. בדו"ח התייחס המבקר אף לכך שהתעריף הביתי משקף סבסוד צולב של חקלאים ותעשיינים.

17. כיום ברור כי המעבר לתעריפים אחידים לכלל האוכלוסייה הוביל להגדלת הפערים ואי-השוויון בחברה הישראלית. תעריף אחיד אמנם עומד במבחן השוויון במובנו הפורמאלי, אך מוביל לאי-שוויון מהותי הפוגע בעיקר באוכלוסיות מוחלשות, כפי שעולה מדו"ח המבקר:

"מחקרים שעשה המוסד לביטוח לאומי...הצביעו על ההשפעה הרגרסיבית של התייקרות המים במסגרת רפורמת התעריפים, על כך שתוספת הנטל על ההוצאה של העשירונים התחתונים כתוצאה מהתייקרות מחירי המים גדולה יותר מתוספת הנטל על ההוצאה של העשירונים הגבוהים, וכי "התייקרות זו... מעלה את פער ההכנסות (עומק העוני) בכ-

1% ואת חומרת העוני בכ-3%".

(שם, ע' 253 - ההדגשות שלנו).

יתרה מזאת, ועל אף הערות המבקר בנושא, לא נקבע הסדר לגבי מתן הנחה או הגדרת מכסת מינימום לאוכלוסיות בעלות קשיים כלכליים. לעיון בדו"ח ביקורת שנתי 63 של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר פורסם ביום 17.10.12, ראו קישור (עמ' 285-241):

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=624&id=195&content>

מהודעת רשות המים עולה כי חלק מתאגידי המים בצעו גביית יתר ובשנת 2010 הסתכמו רווחיהם העודפים בכ- 100 מליון ₪. ראו בקישור:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Documents/SpokesmanMessages/taagid-earn.pdf>

18. בחלוף למעלה מעשור מאז החלה הרפורמה במשק המים, גוברים הקולות המותחים ביקורת על מהלך זה. שר האנרגיה והמים הודיע לאחרונה על התנגדותו למהלך שמציע משרד האוצר לצמצום מספר התאגידים מ-55 ל-15, וקרא שלא להסתפק בתיקון "קוסמטי" אלא לערוך שינוי מקיף במשק המים, כולל אפשרות של ביטול התאגידים והחזרת האחריות על משק המים לידי הרשויות המקומיות. זאת, מתוך תפיסה המכירה בכך ש"שימוש במים צריך להיות שווה לכל נפש", ומתוך "ראייה צרכנית.... לטובת המשתמש הסופי - הצרכן, הפריפריה והשכבות החלשות". ראו קישור באתר המשרד לאנרגיה ומים:

<http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Pages/GxmsMniSpokesmanWaterAp13.aspx>

ג(2) העותרים - מציאות של עוני וניתוקי מים

19. מצבם הקשה של העותרים ומדיניות ניתוק אספקת המים בשל "חובות מים", אינם נחלתם של העותרים בלבד. ניתוק מים בשל חובות מים הינה מדיניות רווחת, אשר ננקטת באופן שגרתי לשם גביית חובות המים.

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, המספק שירותי סיוע משפטי לזכאים מעוטי יכולת, מקבל פניות רבות בגין ניתוקים ממים. בבתי המשפט השונים התנהלו ומתנהלים תיקים בסוגיה זו, המטופלים על ידי עורכי דין שונים מטעם הסיוע המשפטי. תיקים אלו חושפים מציאות מורכבת של ניתוקי מים על רקע חיים בעוני מתמשך, מצוקה ונזקקות. במסגרת עתירה זו פרסנו בפני בית המשפט הנכבד את סיפוריהם של עשרה עותרים, שעותרתם מהווה פה לרבים נוספים המצויים במצבם.

20. העותרת 1, XXXX, בת 59, היא אם לשני ילדים שאותם גידלה לבד. ל XXXX נכות מוכרת של 75%, והיא מתקיימת מקצבת נכות בסכום של 2267 ₪ לחודש. XXXX מתגוררת בדירה קטנה יחד עם בנה, הסובל ממוגבלות xxxxxx ומתאשפז לסירוגין בבית חולים XXX xxxxxx. XXXX, שחייה רצופים קשיים ואתגרים, מעולם לא הצליחה להיחלץ ממעגל המצוקה והעוני החונק. חובותיה הצטברו, והם עומדים כיום על סכום של כ-230,000 ₪. בשל חובותיה היא אינה מחוברת לגז, בעבר נותקה מחשמל לתקופה ממושכת, וביום 04.06.13 נותקה פעם נוספת מחשמל. בשל עונייה, היא אינה רוכשת את כל התרופות שלהן היא זקוקה ואינה מקפידה על התזונה הנדרשת ממצבה הרפואי. XXXX מתקשה לשלם את חשבונות המים שלה, ובשנים האחרונות חוותה ניתוקי מים רבים.

XXXX מתארת את הימים בביתה ללא מים כקשים מאוד, נפשית ופיסית. היא שוקעת בדיכאון, מרבה לבכות ומתקשה בביצוע פעולות שגרתיות. באחד מניתוקי המים נקלע בנה xxxxxxxx לסערת רגשות קשה, ומצבו xxxxxxx התדרדר. XXXX מתארת את הבושה הגדולה שהיא חשה כאשר היא נאלצת לבקש דליי מים משכניה לצורך ביצוע הפעולות הבסיסיות.

במהלך חודש פברואר 2013 נותקה XXXX ממים למשך כשבועיים, עד אשר לוותה כסף ושילמה כ-600 ₪ לתאגיד המים עבור החיבור מחדש. ביום 10.3.2013, עת שבה לביתה מביקור בקופת חולים, גילתה כי המים נותקו שוב, ללא כל התראה מוקדמת. XXXX פנתה באופן מיידי למשרדי המשיבה 4 והציגה מסמכים המעידים על מצוקתה הרפואית והכלכלית, אולם הפקידים סרבו לעיין במסמכים ומנהלת הסניף אף השיבה לה כי אין זה מעניינה וכי אינה מוכנה לעזור לאף אחד. רק לאחר שמעסיקה לשעבר הלווה לה סכום של 400 ₪ חוברת שוב למים, תוך שהתרו בה כי עליה לשלם 600 ש"ח נוספים בתחילת חודש אפריל, ולא - תנותק שוב. בחודש 04/13 בדיקת החברה המשכנת, עמיגור, העלתה כי יש נזילה סמויה בדירתה, ונראה כי זה מקור החוב. כאשר מסרה זאת במשרדי התאגיד אמרו לה כי לכל היותר תקבל הפחתה שולית של חובה. XXXX משלמת את תשלום המים השוטף, אך אינה מסוגלת לעמוד בתשלומי הפיגורים הגבוהים הנדרשים.

ביום 18.3.2013 פנה ב"כ של XXXX בעניין זה למשיבים 1-3. בפנייה ביקש כי יתאפשר לה להגיע להסדר תשלומים בסכום שבו היא יכולה לעמוד (עד 50 ₪ בחודש), וציין כי בכל מקרה, בשל מצבה אין לנתק ממים כאמצעי גבייה. עד למועד זה לא השיב מי מהמשיבים לפנייה זו.

העתק פניית ב"כ העותרת 3 למשיבים 1, 2 ו-4, מצ"ב כנסת ע/1 לכתב העתירה.

ביום 30.4.13 אושפזה XXXX בבית חולים לצורך ניתוח מעיים. לדאגה בגין מצבה הרפואי מתווסף כיום אף חשש כבד מניתוק מים נוסף.

21. העותר 2, XXXX (להלן: XXXX), בן 98, חולה סוכרת קטוע רגל, מתגורר יחד עם אשתו בכפר XXX. הכנסותיהם עומדות על סכום של כ-4300 ₪ מקצבת זקנה. ל-XXXX חוב מים למשיבה 4, בגינו נותקה אספקת המים לביתו מספר פעמים. בשל גילו ומצבו הרפואי, ניתוקי מים גורמים לו לפגיעה קשה ביותר. מחלת הסוכרת שממנה הוא סובל מאופיינת בצימאון מוגבר, ובמקרים שבהם נותק ממים נאלץ לבקש משכן שיסחוב עבורו דליי מים לביתו, לאספקת צרכיו הבריאותיים וההגייניים הבסיסיים ביותר.

XXXX מתקשה לעמוד בתשלום החשבונות השוטפים, הן בשל עליית תעריפי המים והן בשל בעיות תשתית ושיוך בשוגג של שני מדי מים לחשבוננו, שרק אחד מהם משמש את בני ביתו. XXXX מתאר כי פנה למשיבה 4 מספר פעמים על מנת לנסות להסדיר את העניין ולאתר את מקור חשבונות המים הגדולים שהוא מקבל, אולם פניות אלו עלו בתוהו. XXXX מתאר כי עובדי תאגיד המים שאליהם פנה התעלמו כליל ממצבו הבריאותי, הכלכלי והאישי, וכי ניתוקו ממים הפך לשגרת חיים קשה מנשוא עבורו מאז עברה אספקת המים לאחריות תאגיד המים. XXXמתאר כי במרבית המקרים נמשכים ניתוקי המים מספר ימים, וחיבורו מחדש מתאפשר רק לאחר שהוא מצליח ללוות כסף מבני משפחה או חברים על מנת לשלם לתאגיד.

לאחרונה, במהלך חודש מאי 2013, הגיעו נציגי התאגיד לביתו על מנת לנתקו ממים. למרבה המזל נחסך מ-XXXX ניתוק נוסף כאשר אחיינו שמע במקרה את הויכוח הסוער, ושילם עבורו 500 ₪. עם זאת, הוא עדיין מצוי בסכנת ניתוק מיידית לאור הודעת התאגיד כי עליו לשלם 7,800 ש"ח תוך 15 ימים. לאחר ניסיון הניתוק האחרון פנה XXXX למשרדי התאגיד בבקשה שיתחשבו בנכותו. עובדי התאגיד סירבו לעשות כן ללא מסמך מביטוח לאומי המאשר את נכותו. מאחר שרגלו נכרתה ומצבו הבריאותי של XXXX התדרדר לאחר גיל הפרישה, אין אפשרות להכיר בנכותו במסגרת תביעת נכות לבטוח הלאומי ואין לו דרך להציג מסמך כפי שנדרש. בנסיבות אלו שרוי XXXX כיום בחשש ממשי מפני ניתוק נוסף של אספקת המים לביתו.

ביום 23.5.2013 פנה בדחיפות ב"כ של XXXX בעניינו למשיבים 1-2, ו-4. עד למועד זה לא התקבלה תשובה לפנייה.

העתק הפנייה מיום 23.5.2013 מצ"ב כנספח ע/2 לעתירה.

22. העותרת 3, XXXX (להלן: XXXX), בת 54 תושבת XXX, גרושה, אם לארבעה ילדים שאותם גידלה בגפה. כיום XXXX מתגוררת בדירת עמידר יחד עם בתה בת ה-12 הסובלת מבעיות רפואיות שונות, ובהן אסטמה, פסוריאזיס והתעלפויות חוזרות, ועם בנה בן ה-18 הנזקק לטיפול xxxxxx. XXXX זכאית לקצבה חודשית בסכום של כ-3000 ₪ (השלמת הכנסה, גמלת מזונות וקצבת ילדים). היא מצויה בחובות כספיים רבים, שבגינם אף החלה בהליך פשיטת רגל אשר במסגרתו לא עמדה בצו תשלום חודשי בסך 100 ₪ בחודש, וכעת היא נמצאת בהליכי הגשת בקשה חוזרת לפש"ר.

המשיבה 3, תאגיד מי-נע, ניתקה את אספקת המים לביתה של XXXX פעמים רבות בגין חובות, בהתעלם ממצבה הכלכלי, הסוציאלי והמשפחתי הקשה. XXXX מתארת כיצד, על מנת להשיב את אספקת המים לאחר הניתוק, דורשים ממנה סכומי כסף גדולים העומדים על מאות שקלים, שבהם אינה מסוגלת לעמוד. לאחר תחנונים ובכי מצידה הסכימו נציגי התאגיד להפחית את דרישת התשלום המיידית ל – 350 ₪ עבור חיבור המים לביתה.

כיום ל XXXX הסדר פריסת חוב מול תאגיד המים שלפיו היא אמורה לשלם 350 ₪ בחודש, כשלסכום זה מתווסף התשלום החודשי השוטף בגין צריכת המים. בשל מצבה הכלכלי הקשה, מתקשה XXXX לעמוד בעול התשלומים. בשל עונייה היא מתקשה אף לעמוד בתשלום חשבון החשמל (אספקת החשמל לביתה נותקה בעבר), ונאלצת לוותר על רכישת חלק מהתרופות והטיפולים הרפואיים שלהם היא וילדיה זקוקים.

ביום 1.3.2013 קיבלה XXXX התראה לפני ניתוק מים, מאחר שלא עמדה בתשלום החודשי. XXXX שרויה בחשש כבד מפני ניתוק מים נוסף שיפגע פגיעה קשה בה ובילדיה, ומתארת כיצד בכל יום, בשובה לביתה, היא מצויה בלחץ נפשי גדול פן תגלה כי אספקת המים נותקה שוב.

ביום 8.5.2013 פנה ב"כ של XXXX למשיב 1 ו-3 וביקש להגיע להסדר תשלומים בסכום בו היא יכולה לעמוד (עד לסכום של 50 ₪ בחודש). בפנייה ציין כי בשל מצבה אין לנתקה ממים כאמצעי גבייה. עד למועד זה לא השיב מי מהמשיבים לפנייה זו.

העתק הפניה מיום 8.5.2013 מצ"ב כנספח 3/ע לכתב העתירה.

23. העותרים 4-5, XXXX ו-XXXX, מתגוררים ב-XXX ומגדלים ארבעה ילדים בתנאי מחסור ועוני. המשפחה מתקיימת מקצבת נכות של העותר בסכום של 3170 ₪ לחודש. XXXX ושניים מילדיו סובלים ממחלת טלסמיה ומוציאים כסף רב על בדיקות, תרופות וזריקות שבועיות בביה"ח ב-XXX.

למשפחת XXXX חובות רבים, ביניהם אף חוב מים בסכום של 16,884 ₪ בגינם הוטל עיקול על חשבונם לפי פקודת מסים (גביה). ביום 14.02.13 קיבלו התראה שניה לפני ניתוק מים. משפחת XXXX, בסיוע מתנדבת של עמותת "ידיד", פנו אל המשיבה 5 על מנת להסדיר את חובם ולבקש שתיבחן טענתם כי חשבונות המים שהם מקבלים מופרזים, ואינם משקפים את צריכת המים בביתם (החשבונות החודשיים נעים בין 500-800 ₪). לפני כשלוש שנים הוחלף שעון המים בביתם. הם הבחינו כי שעון המים החלופי שניתן להם מגדיל את קריאת המים ובקשו את בדיקת השעון החלופי, אך התאגיד סרב לברר את הטענה בטרם ישלמו מחצית מחובם. משפחת XXXX, שאינה מסוגלת לשלם תשלום חד פעמי של 8000 ₪, הציעה לתאגיד לשלם מדי חודש סכום נמוך לפרעון חובם - ונענתה בשלילה.

ביום 29.4.2013 פנה בא כוחם בעניין זה למשיב 1 ו-5, וביקש כי יתאפשר להם להגיע להסדר תשלומים בסכום שבו הם יכולים לעמוד (עד 150 ₪ בחודש). במכתב צוין כי בכל מקרה, בשל מצבם אין לנתקם ממים כאמצעי גבייה.

העתק הפניה מיום 29.4.2013 מצ"ב כנספח 4/ע לכתב העתירה.

ביום 20.05.2013 נשלחה תשובת תאגיד הרי נצרת לפנייה. נכתב כי הבקשה לפריסת החוב בסכום של 150 ₪ בחודש "לא סבירה ואינה ראלית. סכום זה איננו מכסה את הריבית השנתית בהתאם לחוק". עוד הוסיף התאגיד כי "בהתאם להנחיות רשות המיס הפריסה המקסימאלית האפשרית ובמקרים חריגים ביותר הינה פריסת החוב ל- 48 תשלומים ובתנאי שהחייב ישלם התשלום השוטף עבור הצריכה השוטפת".

העתק תשובת הרי נצרת מיום 20.05.2013 מצ"ב כנספח ע/5.

עד למועד זה לא התקבלה תשובת רשות המיס לפנייה.

24. העותר 6, XXXX, תושב XXX, בן 56, מתגורר בדירת עמידר יחד עם בתו שמשרתת בצבא, ומתקיים בדוחק מקצבת הבטחת הכנסה. XXXX סובל מבעיות רפואיות שונות, והינו בעל רקע של מוגבלות xxxxx ומטופל תקופתית xxxxxxxx. בשל חובות כספיים של כ-100,000 ₪ מצוי XXXX בהליך פשיטת רגל. XXXX מתקשה לעמוד בהוצאות המחייבה הגבוהות, ואספקת המיס לביתו נותקה פעמים רבות בעבר, לתקופות ממושכות. ניתוקי המיס מקשים על התמודדותו של XXXX עם נסיבות חייו ומדרדרים מאוד את מצבו הנפשי. XXXX מתאר כיצד ניתוקי המיס גורמים לו ל"שיתוק מערכת העצבים, חשיבה שלילית, חוסר אונים, תחושה שאי אפשר לעשות כלום. דפרסיה ואפילו מחשבות אובדניות".

בחודש יוני 2011 נותקה אספקת המיס לביתו פעם נוספת. לאחר ניתוק זה על השפעתו הנפשית הקשה, הגיע XXXX להסדר תשלומים חודשי עם תאגיד המיס. על מנת לעמוד בהסדר התשלום נאלץ XXXX לוותר על חלק מהתרופות שלהן הוא זקוק, והוא מתקיים ממוצרי מזון בסיסיים בלבד. אפילו כך, XXXX מתקשה לעמוד בהסדר התשלומים שנקבע לו והוא חי בחשש פן בשל מצבו הכלכלי ימצא עצמו שוב מנותק ממיס. בשל הבושה אינו פונה לסיוע גורמי הרווחה ואין בידיו אסמכתאות על מצבו הקשה.

25. העותר 7, XXXX, בן 41, נשוי ואב לארבעה ילדים, מתגורר ב-XXX. ל XXXX פוטר לאחרונה מעבודתו כטבח, מקבל דמי אבטלה ומחפש כעת עבודה. אשתו פוטרה אף היא מעבודתה בסוף שנת 2012, עקב תאונת עבודה. גם קודם לכן התקשה XXXX למצוא עבודה קבועה. XXXX ולאשתו חובות הוצל"פ בסך מאות אלפי שקלים, והם מקבלים סיוע משפטי לשם הגשת בקשה לפשיטת רגל. לפני כשנה ניתק תאגיד "מי רקת" את זרם המיס לביתם למשך יום שלם, עד שהצליחו לגייס 750 ₪ עבור הוצאות הגבייה. מאז עומד העותר בהסדר תשלומים של 150 ₪ לחודש ע"ח הפיגורים. לאחרונה קיבל מכתב בדבר חוב עבור דירתו הקודמת (כ-5,400 ₪), שבו מצוין כי אם החוב לא ישולם, התאגיד יהיה רשאי לנתק את מד המיס מדירתו הנוכחית. XXXX שוכר כיום דירה אחרת, וגם בדירה הנוכחית נוצר חוב המוערך בכ-1,000 ₪. XXXX חושש שבשל חובותיו ינותקו שנית המיס בדירתו.

העתק מכתב תאגיד המיס בדבר החוב בדירתו הקודמת מצ"ב כנספח ע/6

ביום 27.5.2013 פנה בא כוחו למשיב 1-2 ו-7. במכתב צוין כי בכל מקרה, בשל מצבו אין לנתקו ממיס כאמצעי גבייה.

העתק הפנייה מיום 27.5.2013 מצ"ב כנספח ע/7

ביום 29.05.2013 התקבלה תשובת המשיב 2, ממנה עולה כי אינם מוסמכים להורות לתאגיד לחבר או לנתק חייב ממים.

העתק תשובת המשיב 2 מיום 29.5.2013 מצ"ב כנספח ע/8

26. העותר 8, XXXX (להלן: XXXX), בן 46, נשוי ואב לחמישה ילדים, מתגורר ב XXXX. XXXX סובל מבעיות רפואיות, חי בעוני ובמחסור, ומנסה ככל יכולתו לפרנס את בני משפחתו.

בשל קשייו הכלכליים לXXXX חובות רבים, כולל חוב מים לחברת "הגיחון" שהוא מתקשה להסדירו נוכח הסכומים הגדולים שהוא נדרש לשלם לפירעון החוב. לאחרונה נותקה אספקת המים לביתו בחודש אוגוסט 2012. הניתוק נמשך כארבעה חודשים תמימים, עד לחודש נובמבר 2013, עת הגיע XXXX להסכם לתשלום החוב בסיוע עו"ד שטיפל בענייניו מטעם הסיוע המשפטי ופנה לבית המשפט בבקשה לצו עשה (ת.א (י-ם) XXXXXX).

העתק הסכם הפשרה שקיבל תוקף פסק דין מצ"ב כנספח ע/9

XXXX מתאר קושי גדול שכרוך בחיים בצל ניתוק מים. לאחרונה נותקה אספקת המים לביתו בעת שאמו שהתגוררה בבית שכבה בו על ערש דווי ממחלת הסרטן. בנוסף, ניתוקי המים פוגעים באופן ישיר במצבו הבריאותי של XXXX, הסובל ממחלת עור שדורשת תנאי היגיינה מתאימים ורחצה מרובה.

כיום XXXX מתקשה מאוד לעמוד בהסדר התשלומים שנקבע לו, ונאלץ ללוות כספים ממכרים ובני משפחה על מנת לשלם את שנדרש, ולקצץ בצורה משמעותית ביתר צורכי הבית (מזון, תרופות, חשמל וכיוב'). XXXX שרוי בחשש כבד מהאפשרות שהמים ינותקו לו שוב. הוא עושה ככל יכולתו על מנת לעמוד בהסדר שנקבע לו, אבל יודע כי ללא שינוי של ממש במדיניות ניתוקי המים, לא רחוק היום בו תנותק שוב אספקת המים מביתו.

27. העותר 9, XXXX, בן 44, מתגורר בXXX בדירת עמידר כדייר ציבורי, שם התגורר בעבר עם הוריו, עד שנפטרו. לאחר שהסתבך בחובות כספיים, חלה הידרדרות במצבו xxxxxx והוא אובחן כסובל xxxxxxxxxxxxxxxx. לXXXX בעיות רפואיות נוספות כגון סכרת.

בשל מצבו xxxxxx הקשה, בשנים האחרונות שוהה XXXX באשפוז xxxxxx במרכז הרפואי XXX. בסופי שבוע הוא שוהה בדירתו בליווי בני משפחה. לXXXX מוכרת נכות של 70% מטעם ביטוח לאומי והוא מקבל קצבה חודשית בסכום של 2267 ₪. 80% מהקצבה מועברים למשרד הבריאות למימון הוצאות האשפוז, ומהסכום שנותר לו עליו לשלם שכר דירה לחברת עמידר והוצאות מחייה שוטפות.

אחד ממאפייני מחלת xxxxxx של XXXX מתבטא בקושי בארגון ענייניו הכספיים. בשל כך צבר חובות רבים, ביניהם אף חוב מים לחברת הגיחון בסכום של כ-10,000 ₪, בגינו נותקה אספקת המים לביתו של XXXX לפני מספר חודשים. הניתוק בוצע למרות עמידתו של XXXX בתנאי נוהל רשות המים לאי ניתוק מים לנכים קשים (פירוט תנאי הנוהל יובאו בהמשך), וחרף פניות מצד אחותו של XXXX לחברת הגיחון, בדבר מצבו הנפשי והכלכלי הקשה. ניתוק המים מהדירה מטריד ומעסיק עד מאוד את XXXX, שנמנע בשל כך מלצאת לחופשות סוף שבוע בביתו, ונאלץ להישאר בבית החולים xxxxxx

ביום 20.3.2013 פנה בכתב ב"כ של XXXX למשיבה 7. בפנייה התבקש מידע אודות חוב המים של XXXX. ביום 27.5.2013 פנה ב"כ של XXXX בבקשה להגיע להסדר כספי לפריסת החוב בסכום בו היא מסוגלת לעמוד.

עד למועד זה לא התקבלו תשובות לפניות אלו.

העתק הפניות מיום 20.03.2013 ומיום 27.5.2013 מצ"ב **כנספח ע/13** לעתירה.

29. נציין כי בעת כתיבת העתירה המשיכו להגיע ללשכות הסיוע המשפטי סיפורים דומים נוספים, אשר משיקולים שונים לא נפרסו בעתירה זו.

30. בטרם נעבור לפירוט הטענות המשפטיות העומדות בבסיס עתירה זו, ועל רקע סיפור חייהם הקשה של העותרים, נבקש להזכיר בקצרה את ההקשר החברתי והפסיכולוגי שבתוכו ומתוכו פועלים העותרים, החיים בתנאי עוני ומצויים במצוקה כספית. על תנאים אלו עמד בית משפט נכבד זה בבג"ץ 10662/04 **סלאח חסון נ' המוסד לביטוח לאומי**, פורסם בנבו, (להלן: "פס"ד חסון"):

"עוני ומצוקה יוצרים מעגל קסמים ממנו קשה, אף לחזקים ביותר, להיחלץ. זוהי מציאות המעוררת תחושות של ניכור וחוסר הזדהות, וחונקת את התקווה לשינוי. ללא תנאי מחיה מינימאליים אין האדם יכול לממש את חירותו. ללא תנאי מחייה מינימאליים אין באפשרותו לקיים חיים אוטונומיים ומלאים ואין הוא יכול להפוך לחלק פעיל מחברתו וקהילתו."
(פס"ד 6 לפסק דינו של כב' השופט ג'ובראן).

31. בחינת הבסיס העובדתי של העתירה, שעליו נסמכת הפרשנות המשפטית, מן הראוי שתיעשה מתוך הכרת מאפייני מציאות חיים זו והשפעתה על התנהגותם של הפועלים בתוכה. העותרים מבקשים כי בית המשפט יפעיל את כללי הפרשנות החוקית והחוקתית תוך מודעות לחוויותיהם, לניסיונם ולקשייהם של אנשים שמתמודדים עם מציאות מתמשכת של חסרון כיס ומצוקה. בנסיבות חיים אלו של חובות ההולכים ונצברים, לא תמיד נוקטים החייבים בהליכים הפורמליים העומדים בפניהם, ולא בהכרח מכלכלים מעשיהם בהתאם לשיקולים הנחשבים "רציונליים" ומחושבים.

32. חוסר ידע בדבר זכויות והליכים משפטיים, הנלווה לעמדת פתיחה חברתית כלכלית חלשה מלכתחילה, עשוי להוביל לייאוש ולחוסר אונים מול מערכות חזקות ובעלות אמצעי כפייה [ראו: פלסטינר, אייבל וסאראט, היווצרותם של סכסוכים והשתנותם: מתן שם, הטלת אשם, עמידה על זכות...], **מעשי משפט ג (2010)**.

חוסר היכולת להתמודד עם חובות הולכים ומצטברים בגובה העולה בכמה מונים על ההכנסה, יש בו כדי להכניס את החייב למעין "שיתוק": חוסר מעש הנובע ממצב של ייאוש מתמשך נוכח הסיכוי האפסי לצאת אי פעם מן הסבך.

33. העותרים בעתירה זו פעלו בניסיון להביא לפתרון בעיותיהם, חלקם תוך התמודדות עם הליכי ההוצאה לפועל שננקטו נגדם. למרות זאת, שבה ונותקה אספקת המים לביתם. חלק מן

העותרים ניסו לעמוד בהסדרי פריסת תשלומים, אולם תכתיבי החיים הכריעו את הכף, והם ניצבים חסרי אונים אל מול חובותיהם הגבוהים, שמוסיפים לתפוח.

ג(3) ניתוקי מים לצרכנים - תקופת הרשויות המקומיות

34. שאלת חוקיות ניתוקי המים בעת בה הופעל משק המים על ידי הרשויות המקומיות, נבחנה על ידי בית משפט נכבד זה במסגרת הדיון בבג"צ 5671/01, 6273/01, 476/02, הל"ב התנועה למלחמה בעוני ואח' נ' מנהל אגף הגבייה, עיריית תל אביב ואח', תק-על 2004(2) 642 (2004) (להלן: בג"צ ניתוקי המים).

35. באותו עניין נדונה שאלת חוקיות חוקי עזר עירוניים, שהתירו הפסקת אספקת המים לבתייהם של חייבים שלא שילמו את חובם. הדיון לא הסתיים בפסק דין, אלא בהסדר שאושר על ידי הצדדים וקיבל תוקף של חוזר מנכ"ל משרד הפנים. (להלן: נוהל ניתוקי מים).

36. בתמצית, נוהל ניתוקי מים קובע כללים ותנאים להפסקת אספקת המים על ידי הרשויות המקומיות, ובהם חובת התחשבות במצב כלכלי קשה, ואי ניתוק מים לצרכנים במצב אישי קשה, שייקבע על בסיס חוות דעת של לשכת הרווחה.

העתק נוהל ניתוקי מים מצ"ב כנספח ע/14

37. נוהל זה הותאם למציאות הנורמטיבית והמוסדית ששררה עת הופעל משק המים על ידי הרשויות המקומיות. זאת, הן מבחינת זהות הגורמים האחראים על יישומו והכפופים לנורמות של משפט ציבורי – ובכלל זה מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, הן מבחינת השיקולים שעמדו בבסיס ניהול משק המים באותה עת, והן לאור סבסוד מחירי המים וגובהן של הקצבאות באותה עת.

ג(4) חוק תאגידי מים וביוב

38. חוק תאגידי מים, שנחקק בשנת 2001, העביר את ניהול משק המים מהרשויות המקומיות לתאגידי ייעודיים נפרדים. בפרק ההוראות הכלליות בחוק נקבע בסעיף 39 כי בהיעדרם של כללים, ניתוק או צמצום של אספקת מים אסורים.

39. סעיף 146 לחוק קובע כי מועצת רשות המים רשאית לקבוע כללים לניתוק או צמצום אספקת מים, ובסעיף 156 נקבע כי יש להתקין כללים אלו בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של החוק. כאמור, הוראה זו נחקקה בשנת 2001 והסמכות ניתנה לשר הפנים בדרך של התקנת תקנות. משתקנות אלו לא הותקנו, נקבע בתיקון לחוק משנת 2006 כי הסמכות לקביעת כללים לניתוק או צמצום אספקת מים מועברת לרשות המים. חרף קביעתו המפורשת של המחוקק, עד למועד זה טרם הותקנו כללים מכוח סעיף 39.

40. סעיף 152(ב) לחוק קבע הוראת מעבר לעניין צמצום אספקת מים או ניתוק מים, לפיה כל עוד לא נקבעו כללים יחולו "ההסדרים שנקבעו לפי כל דין, ושהיו בתוקף בתחומה ערב יום תחילת פעילותה".

41. עמדת רשות המים הינה כי חרף העיכוב בהתקנת כללי הניתוקים, חל כיום נוהל ניתוקי מים של משרד הפנים, שמכוחו מוסמכים תאגידי המים לנתק מים לחייבים. לטענתנו, בשל הזמן הרב שחלף והשתהות הרשות בקביעת כללים במועד, ונוכח הפגיעה הקשה בזכות למים

ובזכות לקיום אנושי בכבוד - פועלים תאגידי המים כיום ללא מקור סמכות המתיר להם לנתק ממים כאמצעי לגביית חוב.

42. יתרה מזאת, הטיפול במקרים פרטניים אינו נעשה בהתאם להוראות הנוהל, וניתוק המים מופעל כאקט שגרתי לגביית חובות בהתעלם ממצבם האישי והכלכלי של החייבים, ומבלי ששיקולי מצוקה אישית נשקלים על ידי התאגידים. המציאות בשטח מעידה על קיומו של כאוס ובלבול באשר לאופן הפעלת סמכות ניתוקי המים, המובילים לפגיעה ישירה וקשה בזכויות יסוד של צרכני המים.

43. דוגמאות רבות לאי יישום הנוהל על ידי התאגידים או מוצאים בעניינם של העותרים :

- העותרת מס' 1, XXXX, תיארה לעיל כיצד נותקה מזרם המים למרות נכותה ומצבה האישי הקשה, וכיצד ביקשה מפקידי התאגיד לעיין במסמכי השונים להוכחת מצוקותיה, אך אלו סירבו.
- העותר 2, בן 98, קטוע רגל וחולה סכרת, סובל משגרה של ניתוקי מים על אף שפנה לתאגיד בניסיונות להסדיר את חובו ובבקשות להתחשב בו בשל גילו ומצבו הרפואי. העותר 2 אינו יכול להעביר לתאגיד מסמך לשם הכרה בנכותו כיוון שזו נוצרה לאחר גיל הפרישה.
- העותר 2 תיאר כיצד בקשתו לברר את פשר החשבונות הגבוהים שלו, אשר נובעים, ככל הנראה, מרישום שגוי של שני מדי מים על שמו ומפחת מוגבר בשל בעיה בתשתיות. בקשותיו נתקלו בהתעלמות מצד התאגיד.
- העותרים 4-5, הורי משפחה בת 6 נפשות, תיארו כיצד פנייתם לתאגיד בבקשה לבחון את מקור החיוב החודשי הגבוה שהם מקבלים, שלטענתם כרוך בטעות חישוב ואינו משקף נכונה את צריכתם, נענתה בסירוב. על מנת שטענתם תיבדק, ושניתוק המים ימנע, דרש התאגיד תשלום מיידי של לפחות מחצית החוב.
- העותר 9 נותק ממים חרף מצבו הכלכלי והנפשי הקשה, ובניגוד להוראת רשות המים האוסרת על ניתוק נכים קשים ממים כאמצעי גבייה.
- העותרת 10 תיארה כיצד, בעת שפנתה לתאגיד המים ופירטה את מצבו הקשה של אחיה, העותר 9, נתקלה בהתעלמות וסירוב מצד פקידי התאגיד.
- לפי נוהל משרד הפנים, ניתן לנתק את אספקת המים רק לאחר חודשיים של התראות, אולם במקרים רבים התאגידים אינם מקיימים הוראה זו. כך, באתר האינטרנט של המשיבה 5, תאגיד הרי נצרת, מוצהר כי ניתוק ממים מבוצע בתוך 30 יום ממועד משלוח ההתראה. כך גם בפועל, העותרת 1 נותקה ממים ביום 10.03.13 ללא התראה מוקדמת, וגם לניתוק העותר 6 ממים בחודש יוני 2011 לא קדמה כל התראה.
- באתר האינטרנט של המשיבה 5, המפרט את תהליך ניתוק המים, אין אין כל התייחסות לשיקולים סוציאליים וליתר תנאי הנוהל. ניתן לצפות בכך בקישור :

http://www.hari-nazareth.org.il/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=614

יתר אתרי האינטרנט של התאגידים המשיבים בעתירה זו, כלל אינם כוללים מידע אודות אופן ביצוע ניתוקי מים.

ד. הטיעון המשפטי

44. בפרק זה נבסס את הטענה המשפטית שלפיה פעולת הניתוק כיום נעשית בחוסר סמכות כל עוד לא הותקנו כללים לניתוק ממים כמצוות המחוקק. כיוון שחלק ניכר מהטיעונים מתבסס על חשיבות הזכות למים ועומק הפגיעה בה, נבסס תחילה את הזכות למים כזכות עצמאית וכזכות נגזרת מהזכות לקיום בכבוד ומהזכות לבריאות.

45. נטען כי לאחר שחלפו ששת החודשים שנקצבו להתקנת הכללים, פעולת תאגידי המים בניתוק המים מבתי אב כאמצעי לגביית חובות, נעדרת סמכות ופוגעת בעקרון חוקיות המינהל. נעמוד על חשיבות ההקפדה על מועדים הנקבעים בחוק ונטען כי יש לראות בששת החודשים שנקצבו להתקנת הכללים כמועד מחייב.

46. עוד נטען כי בשל עוצמת הפגיעה בזכות, יש לפרש בצמצום רב את הוראת המעבר שעליה מסתמכים המשיבים כמקור סמכות לנתק ממים.

47. נטען כי גם אם ייקבע כי הוראת המעבר בתוקף, הרי שנוהל משרד הפנים וחוקי העזר אינם חלים כיום ואף אינם מיושמים בצורה אחידה בפועל.

48. בסוף פרק זה נביא את ההקשר שלאורו יש לבחון את שיקולי המדיניות להחלת הסדר בטרם נקבעו הכללים. במסגרת זו תידון משמעות הפרטתו של משק המים לעניין תחימת סמכות הניתוק, ובפרט השפעותיה על החיים במצוקה כלכלית.

ד6(1) הזכות למים

ד(1)א. הזכות למים במשפט המשווה והבינלאומי

49. המושג של מים כזכות אדם התפתח במשפט הבינלאומי מתוך ההכרה בכך שמים הם משאב קיומי בסיסי ושהתייחסות למים כאל משאב כלכלי, המנוהל לפי עקרונות שוק חופשי, עלולה לשלול את הגישה אליו מאוכלוסיות חלשות שיתקשו לשלם עבורו. כך, ברבים מההסדרים הבינלאומיים ובמשפטי מדינות ברחבי העולם מוגנת כיום הזכות למים כהכרחית למימוש זכויות אדם אחרות, ובהן הזכות לחיים, לבריאות, לכבוד ולשוויון.

50. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות משנת 1966, שישראל היא צד לה ואישררה אותה (ביום 3.10.1991, כ"א 1037, כרך 31, ע' 205), הכירה בסעיף 11 בזכות הבסיסית למזון לצורכי קיומו של אדם. פרשנות הוראה זו ככוללת גם זכות למים מעוגנת כיום בפרשנות הרשמית לאמנה שנתנה ועדת האו"ם לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, בהערה פרשנית מס' 15 מ-2002, המהווה מקור פרשנות רשמי לאמנה על ידי ועדת האו"ם לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. הערה זו קבעה מפורשות שמים הכרחיים לקיום אנושי בכבוד, לחיים ולבריאות, ובכך העניקה בסיס איתן להכרה במים כזכות אדם העומדת בפני עצמה במשפט הבינלאומי. סעיף 1 להערה פרשנית מס' 15 קובע:

"Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a

life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights."

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 15: Substantive Issues Arising in the Implementation of*

51. בית המשפט העליון עמד על ערכן המנחה והמכוון של האמנה וההערה הפרשנית לה בפרשנות דברי חקיקה פנימיים, ואף נסמך עליהן בבססו הגנה חוקתית ישראלית לזכות למים. בעשותו כן, נדרש בית המשפט במיוחד לסעיפי ההערה המעגנים את חובתה של המדינה להגן על זכותן של אוכלוסיות מוחלשות למים לצרכים אישיים וביתיים, ובכללה גם חובת רגולציה ופיקוח על התנהגות גופים פרטיים שעלולים לפגוע בזכות למים ואחריות ליצירת תנאים למימושה, בדגש מיוחד על קבוצות ופרטים החיים בעוני (סעיף 9 להערה). בית המשפט עמד גם על החובה להעניק הגנה מפני הפרעה בצריכת מים ברמה המינימלית (סעיף 10 להערה); וכן על התפיסה שמים הם משאב חברתי ותרבותי, ולא רק כלכלי (סעיף 11 להערה). (ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים, פס' 29-23 [פורסם בנבו], 5.6.2011) (להלן: "פס"ד אבו מסאעד").

52. סעיף 53 להערה הפרשנית מדגיש כי על כמות המים המינימלית הנגישה לכל אדם להתיישב עם הנחיות ארגון הבריאות העולמי, ה-World Health Organization (WHO). הנחיות אלה נוקבות בכמות מים לנפש ליום שהינה חיונית לשתיה, להכנת מזון ולשמירה על בריאות והיגיינה בסיסית, ומזהירות כי היעדר נגישות בסיסית למים יוצר סיכון בריאותי חמור, שאת מניעתו יש להציב בעדיפות העליונה (J. Bartram and G. Howard, *Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors*, WHO (2003)

http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf#page=4

53. הכרה מפורשת בזכות היסוד למים מופיעה באמנות בינלאומיות נוספות שישראל חתומה עליהן וכן בכאלה שישראל לא התחייבה בהן (לפירוט ר' נטע זיו, "עוני, צמצום פערים ושוויון", עמ' 945, 967-970). צעד סמלי חשוב בכיוון זה מבטאת החלטת העצרת הכללית של האו"ם מ-2010 בדבר זכות האדם למים ולתברואה (The Human Right to Water and Sanitation, G.A. Res. 64/292, U.N. Doc. A/RES/64/292 (Aug. 3, 2010)).

54. במדינות רבות בעולם זכתה הזכות למים להכרה חוקתית. בחלק ממדינות אלה מכילה החוקה התייחסות מפורשת לחובת המדינה להבטיח נגישות למים עבור אוכלוסיות שבתחום שיפוטה (למשל, דרום אפריקה, קניה, קונגו, ניגריה, אתיופיה, גמביה, אוגנדה, זמביה, בוליביה, אקוודור, ניקרגואה, אורוגוואי, רפובליקת המלדיביים); באחרות הכירו בתי המשפט בזכות למים כנכללת בזכות חוקתית מוכרת אחרת, הפורשת עליה את הגנתה (בהודו, למשל, מוכרת הזכות למים ככלולה בזכות לחיים). (לסקירה מקיפה ר' WASH United, Freshwater Action Network (FAN Global), WaterLex, *The human right to safe*

drinking water and sanitation in law and policy - a sourcebook (2012)

[.http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf](http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf)

55. **רבות המדינות שקבעו בחקיקה ראשית הסדרים להבטחת הזכות למים** (למשל, בריטניה, הולנד, בלגיה, צרפת, מרוקו, אריתריאה, טנזניה, מדגסקר, סרי לנקה, בנגלדש, אירן, קזחסטן, קוסטה ריקה, הונדורס, צ'ילה, הרפובליקה הדומיניקנית ורבות נוספות). יתרה מזאת, **שורה מכובדת של מדינות אימצו מדיניות האוסרת על ניתוק או צמצום של אספקת המים לצרכנים פרטיים**, בין אם באופן גורף ובין אם במקרי מצוקה כלכלית.

לדוגמה, בבריטניה אוסר חוק תעשיית המים על חברות המים לנתק מהזרם כל מבנה המשמש כביתו היחיד או העיקרי של אדם () § 56, c. 39 & 38 Eliz., 1991 Water Industry Act of 61, Sch. 4A & W (U.K.); חוק שירותי המים בדרום אפריקה אוסר על ניתוק ממים מקום בו נשללת מאדם גישה לשירותי מים בסיסיים בגין אי-תשלום, אם הוכיח לרשות הרלבנטית שאינו מסוגל לשלם עבורם (S. Afr.) § 4 (S. Afr.) 108 of 1997 Water Services Act; ; בברזיל אוסר חוק הגנת הצרכן מ-1990 על איומים ונקיטת אמצעים משפילים כלפי צרכן בעת גביית חובות, ועל יסוד הוראה זו פיתחו בתי המשפט איסור פסיקתי על ניתוק של אספקת המים לבתי צרכנים שאין ביכולתם לשלם (Consumers Defense Code, Law 8078 of 11 September 1990, as last amended by Law 12.039 of 2009, Art. 42 (Unofficial translation)). איסור כזה נקבע גם בבית המשפט בארגנטינה (Juan Miguel Picolotti, *The Right to Water in Argentina*, RIGHTS & HUMANITY 1, 14 (2003), ר' קישור [.http://www.righttowater.info/wp-content/uploads/argentina_CS.pdf#page=14](http://www.righttowater.info/wp-content/uploads/argentina_CS.pdf#page=14)

יצוין שברשימת המדינות האוסרות על ניתוק צרכנים ביתיים ממים הן מדינות רווחה והן כאלה שמוזהות יותר עם גישה ניאוליברלית, הן מדינות מפותחות והן מתפתחות (באלה, בנוסף למדינות שצוינו לעיל, גם אוקראינה, ניקרגואה, הולנד, לוקסמבורג, בלגיה, שוודיה ואחרות. לסקירה מקיפה ר' WASH United, Freshwater Action Network (FAN Global), *WaterLex, The human right to safe drinking water and sanitation in law and policy - a sourcebook* (2012)

[.http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf](http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf)

ד(1)ב. הזכות למים במשפט הישראלי

56. הכרה בזכות למים כזכות סטטוטורית מעוגנת בחוק המים, התשי"ט-1959, הקובע כי מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור (סעיף 1 לחוק) ואף מקנה לפרט זכות לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק המים עצמו (סעיף 3 לחוק).

57. בפסיקת בית המשפט העליון הוכרה זכות האדם למים כזכות חוקתית הנגזרת מהזכות החוקתית העצמאית לקיום בכבוד [בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 481, 483 (2005)] (להלן: "פס"ד עמותת מחויבות"); פס"ד חסון, פס" 4 לפסק-דינה של הש"י ארבל], וכן ככלולה בזכות לבריאות, הנגזרת, בתורה, מהזכות לכבוד

שמעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו [בג"ץ 3071/05 גילה לוזון נ' ממשלת ישראל, פס' 9 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש (לא פורסם, 28.7.08)].

58. פיתוח זכות היסוד למים כחלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד, מתבסס על שני אדנים. ראשית, בית המשפט העליון שב והדגיש את חיוניות המים לקיום האנושי. כך, למשל, כשהוטעם כי "מים הם אולי המוצר הנחוץ ביותר – לאחר אוויר לנשימה, שאותו על פי רוב מספק הטבע בלא מחיר – כך מאז ומעולם וכך כיום" (בג"ץ 10541/09 יובלים ש.ד.י. בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', ע' 31 ([פורסם בנבו], 5.1.12) (להלן: "פס"ד יובלים"). וכן, בפשטות, "בלי מים – אין חיים." (ע"א 7262/00 פוריה כפר עבודה נ' לוי, פ"ד נו(3) 899, 910 (2002)) (להלן: "פס"ד פוריה"). נקבע שבגדרי חובת המדינה לקיים מערכת שתבטיח לענייה "רשת מגן" מפני מחסור קיומי, נכללת החובה להבטיח שלאדם יהיה די משקה לקיומו (פס"ד עמותת מחויבות, ע' 484). כל זאת, בשעה שהזכות למינימום של קיום בכבוד, שממנה גזר בית המשפט את הזכות למים, הועמדה בפסיקה כחשובה שבזכויות החוקתיות (פס"ד חסון, פסק דינה של השי' נאור בע' 54) וכן כזכות עצמאית – שאינה נגזרת או מרחיבה את הזכות לכבוד, אלא "נטועה צמוק-צמוק בגרעינה", (פס"ד חסון, פס' 36 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש; ההדגשה הוספה).

59. שנית, הפסיקה הכירה בחיוניות הזכות למים כתנאי למיצוי כלל הזכויות האזרחיות. בפס"ד חסון נומק המהלך כך: "בלא מזון, מים, דיור, 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." (פס' 4 לפסק-דינה של השי' ארבל; ההדגשה לא במקור). ואכן, ההגנה על הזכות למים נתפסת כמתחייבת מן ההבנה ש"לאדם שנאבק להשיג תנאי מחיה מינימליים אין חופש של ממש לחתור להשגת יעדים כלשהם." (רות גביזון "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 25, 45 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004)).

60. בפסק-הדין בעניין אבו-מסאעד נקבע, כי בהיותה חלק מהזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד, הזכות למים היא הזכות לנגישות למים באיכות סבירה לצורך שימוש אנושי בסיסי (פס' 23). בהמשך, בעניין יובלים, הכיר כב' השופט ג'ובראן בזכות היסוד להיות מחובר לרשת המים באופן שוטף, לצרכים קיומיים כשתייה: "מקובלת עלי התפיסה שלפיה לכל אדם קיימת זכות בסיסית להיות מחובר לתשתיות המים והביוב של המדינה לצורך אספקה שוטפת של מים הראויים לשתייה." (פס' 25).

61. מן האמור עולה, שהמשפט הישראלי הכיר זה מכבר במים כזכות יסוד. זאת עקב אופיים של המים כטובין בעלי אופי ציבורי המוקצים לכל חברי הקהילה, ואינם ככל מוצר סחיר. שהרי, "הכרה במשאב כזכות יסוד משמעה בראש ובראשונה שכל אדם זכאי לו, שלא ניתן לשלול אותו מטעמים פסולים (למשל אפליה פסולה או עוני), ושעל המדינה להבטיח כי המשאב יהיה זמין, נגיש ובאיכות ראויה. (...) מכאן הטענה כי אסור למדינה לעצור את אספקת המים למי שאין ידו משגת לשלם עבורם." (נטע זיו "מים זה לא בחינם. למה לא, בעצם?" האם המשפט חשוב? 171-2, 171 (דפנה הקר ונטע זיו עורכות, 2010); ההדגשה לא במקור).

62. בית המשפט העליון אף עמד על היות המים משאב בעל מאפיינים ציבוריים גם בעידן ההפרטה, ופירש את חוק תאגידי מים וביוב בהתאם: "חקיקה זו משקפת מגמת הפרטה של משק המים, ומעבר לניהול המים כמשאב ציבורי במודל ניהולי חדש. (...) גם מודל זה שם לנגד עיניו את טובת צרכני המים הסופיים בגדר מערכת היחסים שבין תאגידי המים לבין כלל התושבים." (פס"ד אבו מסאעד, פס' 47). ואכן, מקורות המים בישראל לא פסקו מלהיות קנייניו של הציבור, המיועד לצרכיו ונתון בשליטת המדינה (סעיף 1 לחוק המים).

63. יצוין, כי הפסיקה הבחינה בין הזכות למים לצורכי קיום בסיסיים לבין שימוש במים לצורכי עסקים (ראו דברי השופטת נאור בעניין פוריה). ביסוד אבחנה זו מונחת התפיסה שלפיה הערך הכלכלי של המים אינו סותר את היותם מוצר ציבורי וזכות יסוד, וכשם שליתר הזכויות החברתיות והאזרחיות יש עלות כלכלית, כך גם לזכות להיות מחובר למים לצורכי קיום [אלרן שפירא בר-אור "ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה 'המוחלטת' חוקים א' 319, 324, 329 (2009)]. זאת ועוד, הפסיקה הדגישה כי הזכות למים איננה זכות למים בחינם [ע"א 788/87 לוי נ' כפר פינס מושב עובדים פ"ד מד(2) 52, 59 (1990)]. יחד עם זאת, העובדה שניתן לגבות תשלום עבור שימוש במים אין משמעה שניתן למנוע נגישות בסיסית למים מחמת אי תשלום. חובת תשלום לחוד ומניעת משאב לחוד. יש להדגיש: המשיבים רשאים לנקוט צעדי גבייה כלפי צרכני המים, ולעשות שימוש באמצעים המשפטיים לאכיפת חיובים לשם כך. לא משתמע מכך שהם רשאים למנוע נגישות בסיסית למים באמצעות ניתוקם והותרת הצרכנים ללא מים כלל.

ואמנם, גם אם נמנע בית המשפט מלהתערב בעליית תעריפי המים (בנימוק של תשתית עובדתית חסרה), הקפיד להבהיר: "כמובן, על הרשות לבחון את מחירי המים מעת לעת וכן לפעול על מנת למנוע ככל הניתן מצב שבו אדם ינותק מתשתית המים אך בשל מצבו הכלכלי." (פס"ד יובלים, פס' 43 לפסק-דינו של ג'ובראן; ההדגשה לא במקור).

מעתירה זו יעלה כי הרשות אינה פועלת בהתאם לציפיות אלה של בית המשפט.

ד(2) בחינת מקור הסמכות לניתוק ממים

64. הקניית מעמד חוקתי לזכות למים לצורכי קיום, מחייבת כי פגיעה בזכות זו תותר רק בתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. היות שניתוק זרם המים מבתי צרכנים שידם אינה משגת לשלם עבורם מהווה פגיעה ברורה במים כצורך חיוני וקיומי, יש לתת לזכות למים משקל רב בכל שלבי הבחינה החוקתית (פס"ד אבו מסאעד, פס' 39).

65. נבחן תחילה את התנאי הראשון לפסקת ההגבלה, שעל פיו הפגיעה בזכות האדם חייבת להיעשות בחוק או לפי חוק ומכוח הסמכה מפורשת בו. נטען כי תאגידי המים מנתקים כיום ממים ללא מקור חוקי המתיר זאת.

66. כאמור, חוק תאגידי מים וביוב קובע בסעיף 39 כי:

"חברה (...) לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את מתן שירותי המים לצרכן שלא שילם את התשלומים שנדרשו ממנו כדין, אלא על פי תקנות שיוחקנו לפי סעיף 146."

סעיף 156 לחוק, שכותרתו "חובת התקנת תקנות", קוצב זמן לביצוע סמכות חובה זו, ולפיו:

**"תקנות ראשונות לפי סעיף 146 יובאו לאישור ועדת הכלכלה
של הכנסת בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה."**

67. אין מחלוקת כי ששת החודשים שנקצבו לשם התקנת הכללים חלפו לפני שנים רבות.
68. פעולת תאגידי המים בניתוק המים מבתי אב כאמצעי לגביית חובות, נעדרת סמכות ופוגעת פגיעה קשה בזכויות החוקתיות למים ולחיים בכבוד וכן בעקרון חוקיות המינהל. השתהות הרשות המינהלית בהתקנת כללים שמסדירים צמצום או הפסקה של אספקת מים, גורמת לפגיעה הולכת ומתעצמת בזכויות אלו.
69. במציאות נורמטיבית שבה הרשות מפרה את חובתה לקבוע כללים זה למעלה מעשור, יש לפרש את הוראות חוק תאגידי מים בצמצום ובזהירות בכל הנוגע לסמכות לנתק את אספקת המים מצרכנים ביתיים, וכן לפרש בצמצום רב את הוראת המעבר שעליה מסתמכים המשיבים כמקור סמכות לנתק ממים. קל וחומר, כאשר מקור הסמכות שעליו מסתמך המשיב הינו רק נוהל ואיננו חקיקת משנה.
70. כלל הפרשנות המצמצמת להסמכה לפגוע בזכות יסוד קובע, כי כאשר על הכף מונחת זכות פרט, וביתר שאת כשמדובר בזכות יסוד, יש לפרש את החוק המסמך בצורה מצמצמת ודווקנית: **"הנטייה של ביהמ"ש לפרש הסמכה של רשות מינהלית בדרך שתצמצם את הפגיעה בזכויות הפרט עד כמה שהדבר ניתן, בהתחשב בטובת הציבור, התגבשה כדי כלל פרשני. כלל זה בא לידי ביטוי בבג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה פ"ד לז(3) 358, 337".** (יצחק זמיר "הסמכות המינהלית" משפט וממשל כרך א' 81, 84 (1992)).
71. בין השיקולים שבוחן בית המשפט בבואו לבחור בין פירוש מצמצם או מרחיב לחוק מסמך, נמנה גם שיקול מיהות הרשות. במסגרת זו יינתן פירוש מרחיב להסמכה שבחוק, ככל שזו ניתנת לרשויות מינהליות שבית המשפט נוטה לסמוך עליהן כי יפעילו סמכויותיהן באופן מאופק וסביר (ראו זמיר לעיל, ע' 100). ברי כי בענייננו מדובר בהיפוכם של דברים: תאגיד מים מוטה רווח רחוק מלהיות "רשות מינהלית שבית המשפט נוטה לסמוך עליה באופן מיוחד" (שם, ע' 100); אין הוא נהנה מחזקת תקינות המינהל, ואינו בעל מסורת ארגונית האמונה על עקרונות מינהליים כמידתיות וסבירות. עיקרון הרווח שבבסיס פעולותיו והמשק הכלכלי הסגור בו הוא נתון מייצרים תמריץ שלילי להגנה על זכויות הפרט, ומקימים על תאגיד המים חזקה מהופכת, שראוי כי תגביל את פירוש מרחב שיקול הדעת המסור לו בחוק לפגיעה בזכויות.
72. בהקשר זה נחזור ונדגיש, שעתירה זו אינה מבקשת לשלול אמצעי גבייה אחרים המצויים כבר היום בסמכות תאגידי המים, והעותרים אף אינם חולקים על העמדה העקרונית שלפיה יש לשלם עבור צריכת מים. אך לצד הכרה זו העותרים טוענים כי מייחודיות המים כמוצר בעל מאפיינים ציבוריים, ומההכרה בזכות להיות מחובר למים כזכות יסוד, נגזרת חובת המדינה להבטיח שכלפי צרכנים שאינם מצליחים לשלם את חובם יינקטו אמצעי גבייה אחרים, תחת הסנקציה החמורה של ניתוק.

ד(2)א היעדר סמכות לנתק ממים לאחר שחלף המועד להתקנת הכללים

73. מושכלות ראשוניים הם כי אין הרשות המנהלית מוסמכת לפעול אלא בגדר הסמכות שהקנה לה המחוקק. עיקרון זה ידוע כ"עקרון חוקיות המינהל" [ברוך ברכה **משפט מינהלי** 35 (1997)]. תאגיד מים הוא גוף דו-מהותי מובהק, הן בשל הסמכויות הסטטוטוריות שעליהן הוא מופקד והן מחמת חיוניות השירות שהוא מפעיל. ככזה הוא כפוף לעקרונות וכללי המשפט המינהלי [בג"ץ 731/86 **מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל** בע"מ פ"ד מא(2) 449, 463 (1987)]. לפיכך, תאגיד המים מוסמך ורשאי לבצע רק פעולות שהחוק הסמיכו לעשותן, והוא מנוע מפעולות שלא הוסמך לעשותן בחוק ומכוחו (דפנה ברק-ארו **אזרח-נתיין-צרכן: משפט ושלטון במדינה משנתה** 357 (2012) (להלן: "**אזרח-נתיין-צרכן**").

74. בית משפט נכבד זה דן בעבר בשאלת תוקפו של חוק בהיעדר חקיקת משנה שהייתה אמורה להיות מושלמת מכוחו. בפסק הדין בבג"ץ 28/94 **צרפתי נ' שר הבריאות** פ"ד מט(3) 804 (1995) (להלן: "**פס"ד צרפתי**"), קבע בית המשפט כי:

"שאלת יישומו של חוק טרם שהותקנו תקנות הנדרשות לביצועו, תיגזר מלשונו של החוק, ממבנהו, ממטרתו ומהמכשלה הצפויה לציבור מאי התקנת התקנות". (ע' 815).

בעניין צרפתי נקבע כי אין ליתן רישיונות מכוח פקודת בריאות העם עד שתושלם מלאכת קביעת כללי רישוי למכירת מכשור רפואי שנדרשה בפקודה. כבוד השופט גולדברג נימק תוצאה זו כך:

"הנה כי כן, כל עוד לא הותקנו התקנות באישור ועדת הכנסת, מחייב הסדר הטוב הקפאת המצב עד להתקנת תקנות ואישורן על ידי ועדת הכנסת, ומניעת אפשרות כי בתקופה זו יעקוף המשיב את הצורך באישור ועדת הכנסת ויתן רישיונות..." (ע' 815, ההדגשות הוספו).

(ובדומה ראו גם ע"א 306/59 "**נצבא" חברה להתנחלות בע"מ נ' פקיד השומה למפעלים גדולים, תל-אביב-7**; פד"י(יד) תש"ך/תשכ"א-1960, ע' 1814)

בעניין צרפתי בחן בית המשפט את ה"מכשלה הצפויה לציבור מאי התקנת התקנות" וקבע כי:

"ער אני לכך כי פרשנות זו, על פיה לא היה בידי המשיב להחליט בבקשות שהוגשו בתקופת הביניים, עלולה לפגוע במבקשים ואף לגרום תקלה לכלל הציבור. אולם הפתרון למצב זה אינו יכול להימצא בכך שנעלים עין מגילוי דעתו של המחוקק כי הכללים ואמות המידה למתן רישיונות ייבחנו על ידי 'כנסת זוטא'. את הפתרון יש למצוא בכך כי הן השר והן ועדת הכנסת יפעלו בזריזות הראויה כדי שהתקנות יותקנו בזמן סביר וניתן יהא ליישם את החוק בהקדם, שאחרת יעמוד מחדלם לביקורתו של בית משפט זה." (שם, ע' 815).

75. יש ליישם את הלכת צרפתי אף בעניינינו: כאמור, סעיף 39 לחוק תאגידי מים וביוב קובע כי תאגיד אינו רשאי להפסיק או לצמצם שירותי מים וביוב בגין אי-תשלום, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146.

בדברי ההסבר לחוק מוצגת מטרת סעיף 39 כד: 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 שיוחקנו לעניין זה." (הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש"ס-1999, מספר 2823-ההדגשה אינה במקור).

76. הנה אנו רואים כי המחוקק הכיר בהתנגשות בין מטרות החוק השונות: ניהול וגבייה יעילים מחד, והספקתו השוויונית של שירות חיוני מנגד. מכאן שבמבחני פס"ד צרפתי מצטרפת לשונו הברורה של החוק לתכליתו המפורשת, ושתיהן כאחת תומכות בפירוש האוסר על הארכת סמכות הניתוק שבחוק לאחר שחלף המועד שנקבע להתקנת הכללים.

77. טעמים אלה מקבלים משנה תוקף עת עסקינן בסמכות שהופרטה. תכלית סעיפים 39, 146 ו-156 היא הגבלת שיקול דעתם של התאגידיים ופיקוח על הפעלת סמכות הניתוק שהופרטה, באמצעות כללים אחידים ומחייבים, שיותאמו למציאות הנורמטיבית-משפטית החדשה שנוצרה עם עליית התעריפים והעברת סמכות שלטונית של ניתוק מים, הפוגעת בזכות יסוד, לתאגיד עסקי.

78. רשות המים מבקשת לטעון כי יש אינטרס ציבורי להתיר ניתוקי מים חרף אי התקנת הכללים, שאם לא כן תיגרם "תקלה לכלל הציבור", כלשון פס"ד צרפתי. ברם, בפס"ד צרפתי בית המשפט נדרש לכך והשיב, כאמור לעיל, כי שיקול זה נסוג מפני גילוי דעת המחוקק לגבי מסגרות זמנים לחקיקה שנקבעו בחוק, וקבע כי מן הראוי שהגורמים המתקינים תקנות יפעלו בזריזות הראויה שנקבעה בחוק. מעבר לכך, בענייננו, ככל שיש תקלה לכלל הציבור, הרי שהתוצאה החמורה היא לאנשים כתוצאה מניתוקי מים, ולא חוסר היכולת לנתק מים כאמצעי גבייה נוסף שיעילותו מוטלת בספק, כאשר לרשות תאגידי המים עומדים אמצעי גבייה אחרים, שפגיעתם פחותה.

79. אין לקבל את פרשנות רשות המים (כעולה מתגובתה בבג"צ 671/13), כי יש לראות בתקופת ששת החודשים שנקבעו בחוק לשם התקנת הכללים כמועד מנחה בלבד, בפרט לאור עוצמתה הקשה של הפגיעה בזכויות שעליה עמדנו לעיל. הפסיקה קבעה כי האבחנה בין מועד מחייב למועד מנחה לעשיית פעולה מינהלית תלויה בתכלית ההסדר [ע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' עמותת נאות ראש העין, ע"ר, פס' 31 (פורסם בנבו), 20.5.08] וכי "המבחן למיון הוראה כמנדטורית או כמנחה מבוסס על השאלה אם ההוראה מגינה על זכויות מהותיות" (דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 803). ברי כי ניתוק מזרם המים כאמצעי לגביית חובות מהווה הסדר הפוגע בליבת הזכות לקיום בכבוד.

80. בהקשר זה יצוין גם כי נדרשת הקפדה מוגברת על חוקיות חקיקת משנה כאשר הנפגעים משתייכים לקבוצות חלשות אשר אינן יכולות להגן על ענייניהן באופן שוטף, ועל כן נזקקות להגנתו הקפדנית של בית המשפט [ראו בעניין זה בג"צ 5304/92 פר"ח סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת – עמותה נ' שר המשפטים ומפכ"ל משטרת ישראל פ"ד מז(4), (להלן: בג"צ פר"ח)]. קל וחומר שהקפדה זו מתחייבת כאשר ישנה פגיעה מתמשכת בקבוצות חלשות מכוח מקור סמכות החלש מחקיקת משנה, ושתוקפו מוטל בספק.

81. על חשיבות קביעת כללים לביצוע חוק במועד עמד אף היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו לעניין חקיקת משנה. כך נקבע בסעיף 7.3: "הנחיה לנסחים: הכנת התקנות ללא שיהוי", שעל פי הוראתה:

"מן הראוי שלא להשהות את ההכנה וההתקנה של תקנות הנדרשות לביצוע החוק (...). בהיעדר תקנות עשויות הרשויות המינהליות המופקדות על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים לגבי דרכי הביצוע, והן נזקקות, כל אחת מהן בתחומה, לאלתר ולפעול לפי הבנתה."

("חקיקת משנה: נוהל והנחיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 (התשמ"ו)).

82. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מזהירה מפני הסכנה שנסקפת לשלטון החוק ולעקרון השוויון בעת הפרת החובה השלטונית להתקין תקנות במועד. סכנה זו חמורה במיוחד שעה שמחדל ההתקנה נוגע לכללי הפעלתה של סמכות ציבורית שהופרטה, ובפרט כאשר מדובר על סמכות לפגוע בזכות יסוד. כאמור לעיל, בית המשפט העליון הכיר זה מכבר בכך שחוק תאגידי מים וביוב הוא "חקיקה (אשר) משקפת מגמת הפרטה של משק המים" (פס"ד אבו מסאעד, פס' 47). בהעברת הסמכות לנתק חייבים מאספקת המים מן הרשויות המקומיות לידי תאגידי המים, "הופרטה" אף סמכות הניתוק; המשך הפעלתה של סמכות זו במתכונתה המופרטת, בלא ההסדרה הנדרשת בחוק ומבעוד מועד, פוגעת בציבור פגיעה קשה גם בהיבט הדמוקרטי המחייב דיון פומבי בהליכי הפרטה של משאבי ציבור והשלכותיה. [יואב דותן וברק מדינה "חוקיות ההפרטה של אספקת שירותים ציבוריים" משפטים 287, 293-294 (2007)].

83. ניתוק מזרם המים של צרכנים שאין ביכולתם לעמוד בתעריפים החדשים, ממחיש היטב את ההיבט החלוקתי של הפרטת משק המים, ועמו את הטעם שבהטלת חובה משפטית לגבש קריטריונים מנחים להפעלת הסמכות עובר להפרטתה (אזרח-נתין-צרכן, ע' 111). בהקשר זה מדגישה ברק-ארז את חשיבותה היתרה של חקיקת משנה לעניין הפעלת סמכות מופרטת שכרוכה בפגיעה בזכויות אדם.

2ד(ב). הוראת המעבר שנקבעה בסעיף 152 אינה מכשירה מקור סמכות לנתק ממים

84. סעיף 152(ב) קובע הוראת מעבר כדלהלן:

"כל עוד לא נקבעו תקנות לפי סעיף 146, יחולו, לענין הפסקה או צמצום שירותים בידי חברה, ההסדרים שנקבעו לפי כל דין ושהיו בתוקף בתחומה ערב יום תחילת פעילותה."

85. לטענת רשות המים (כעולה מתגובתה בבג"צ 671/13), סמכות התאגידי לנתק מים מתבססת על סעיף זה. אין ממש בטענה זו: ראשית, לאחר שפקע המועד שנקבע להתקנת הכללים ובחלוף למעלה מעשור מאז נחקק החוק, הוראת המעבר איננה תקפה עוד. שנית, גם אם ייקבע כי הוראת המעבר בתוקף, נטען להיעדר תחולת נוהל משרד הפנים וחוקי העזר, אשר מכל מקום אינם מיושמים בצורה אחידה בפועל, ואינם מותאמים למציאות הנורמטיבית שנוצרה עם הפרטת משק המים. להלן נפרוט טענותינו.

• משחלף המועד להתקנת הכללים הוראת המעבר אינה תקפה כיום

86. סעיף חוק יש לפרש בהקשר השלם של כל סעיפיו. לפיכך אין לקרוא את הוראת המעבר במנותק מהחובה להתקין כללים בתוך שישה חודשים. משתקופה זו חלפה לפני שנים רבות, לא ניתן לקבל את פרשנות רשות המים היום, ממנה עולה כי הוראת המעבר שבסעיף 152(ב) חלה "מכאן ועד להודעה חדשה". פרשנות זו של רשות המים מתעלמת מכך שהמחוקק הגביל במפורש את תקופת הביניים שבה, ורק בה, יהיה לדין הישן תוקף. נזכיר כי **הלכת צרפתי** קובעת שחוקיות יישומו של חוק בטרם הותקנו תקנות הנדרשות לביצועו, נגזרת גם ממבנהו; על כן, את הוראת המעבר שבסעיף 152(ב) לחוק אין לקרוא במבודד, אלא כמקשה אחת, יחד עם יתר הסעיפים המרכיבים את ההסדר שמתווה החוק לעניין ניתוקי מים בידי התאגידים.

87. מלשון החוק עולה בבירור שהוראת המעבר בסעיף 152(ב) הוגבלה בזמן בכוונת מכוון, ואת הצירוף "כל עוד לא נקבעו תקנות לפי סעיף 146" הכלול בה, יש להבין לאור המכלול: בתקופת ביניים בת שישה חודשים, שבה תשקוד רשות המים על קביעת כללים ותעמידם לאישור ועדת הכנסת, יחולו על תאגידי המים הדינים שחלו ערב הקמתם; בנקוף ששת החודשים הנקובים תסתיים תקופת הביניים, והוראת המעבר תפקע. למן אותו הרגע, תאגיד מים לא יהיה רשאי לבצע ניתוקים, אלא על פי כללים. נזכיר שכלל פרשני בסיסי הוא כי "**חזקה על המחוקק שלא השחית דברו לריק**". [ע"א 260/83 מנהל מס שבח נ' יוסף אברהם פד"י לט(2) 96, 105 (1985)].

88. מן האמור עולה אפוא המסקנה שההסדר שיצר המחוקק בסעיפים האמורים נועד ליצור **הסדר המוגבל בזמן מפאת עוצמת פגיעתו בזכות יסוד** על-ידי רשות שאינה שלטונית.

89. כאמור, על פי עקרון חוקיות המינהל אין רשות מינהלית יכולה לפעול אלא במסגרת שהגדיר לה החוק מפורשות; ומכאן, אם רצה המחוקק לקבוע תחולה בלתי מוגבלת להסדר שבסעיף 152(ב), היה עליו לקבוע מפורשות שגם אם לא ייקבעו כללים בדבר ניתוק מים בתוך שישה חודשים, ימשיכו לחול ההסדרים שהיו קיימים על פי דין קודם התאגדות התאגיד. אחרת – וזהו המצב החוקי הקיים – אין תאגידי המים רשאים לבצע ניתוקים אלא מכוח ההסמכה המפורשת, ומשתוקפה פג לפני שנים רבות, הרי שמעשי הניתוק נעשים בלא סמכות חוקית.

90. חיזוק לעמדה זו אנו מוצאים מעיון בהוראות שונות בחוק תאגידי מים וביוב שהטילו על רשות המים להתקין כללים, תעריפים, אמות מידה וכיוב', מבלי לקבוע מועד מפורש לכך:

• סעיף 99 לחוק תאגידי מים קובע את סמכות רשות המים לקבוע אמות מידה לשירות. הסעיף אינו קוצב בזמן את המועד לקביעת אמות המידה.

• סעיף 101 לחוק תאגידי מים מסמיך את רשות המים לקבוע קביעת כללים לחישוב עלות ותעריפים. הסעיף אינו קוצב בזמן את המועד לעשות כן.

• סעיף 103 לחוק תאגידי מים וביוב מסמיך את רשות המים לקבוע כללים ותעריפים בעד הקמת מערכת מים או ביוב ומניעת כפל תשלומים. הסעיף אינו קוצב בזמן את המועד לעשות כן.

91. הנה אנו רואים כי מקום בו המחוקק סבר כי יש לקבוע מועד להתקנת הכללים, הוא עשה כן במפורש (כמו בענייננו), ואילו במקרים אחרים לא קצב מועד לסיום פעולת התקנת הכללים/

אמות המידה על ידי רשות המים. משכך, יש לראות את פרק הזמן שנקצב להתקנת הכללים כמחייב. כל פרשנות אחרת סותרת את לשון החוק ותכליתו, ומאיינת את משמעות השוני בנוסח סעיפיו השונים.

92. אף תכלית החקיקה, שביקשה להפריד ולנתק בצורה מוחלטת בין ניהול משק המים על ידי הרשות המוניציפלית לניהולו על ידי התאגידים, מחזקת את המסקנה כי לא ניתן להמשיך ולהסתמך משך תקופה כה ממושכת על הסדר שאינו מותאם למציאות החדשה שנוצרה עם הקמת תאגידי המים.

כך, דברי ההסבר להצעת תיקון מס' 4 משנת 2006, שבמסגרתו הוטלה חובה על כל הרשויות להעביר את ניהול משק המים לידי תאגיד, מדגישים את הצורך בהחלפת מערכות הכללים הישנות והלא-אחידות בכללים חדשים ומותאמים שתקבע במרוכז רשות ציבורית רגולטורית, לשם אסדרה ופיקוח על הפעלת הסמכות המופרטת, ובכללם כללי הניתוק (ראו דברי הסבר להצעת תיקון מס' 4 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"ו-2006, ס"ח 2057, ע' 369-368, ר' קישור http://www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-236.pdf).

93. מעמדת רשות המים בתגובתה לבג"צ 671/13 עולה כי השלמת הליך התקנת הכללים איננה מיידית. במצב זה, ללא כללים המסדירים את ניתוקי המים, ולאור הפגיעה הקשה בחייבים שאינם מסוגלים לשלם את חובם בשל עלות התעריפים ומצוקה כלכלית, אין כל הצדקה להמשך ההסתמכות על הוראת מעבר שפקעה מזמן כבסיס "חוקי" לפעילות כה פוגענית ולו יום אחד נוסף.

94. אין לקבל את טענת רשות המים כי התחייבה השלמת חקיקה אחרת עובר להתקנת התקנות. חזקה עלינו מצוות המחוקק שקבע את מועד פקיעתה של תקופת הביניים לאחר ששקל את מכלול ההיבטים הצריכים לעניין, בפרט כאשר המחוקק לא קצב מועדים להשלמת שאר ההסדרים שנקבעו זה מכבר. נוכח הקדימויות שהמחוקק קבע להסדרה, בולטת עוד יותר אי הסדרת סמכות הניתוק שלגביה נקצבה תקופת הסדרה במפורש.

• נוהל ניתוקי מים של משרד הפנים אינו חל דרך הוראת המעבר בסעיף 152(ב)

95. אין חולק כי נוהל הניתוק אינו הסדר לפי כל דין כשלעצמו, כהגדרתו בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ומשכך אינו מהווה מקור סמכות לנתק ממים.

96. אנו נטען כי לא ניתן לראות את הנוהל כשלעצמו כהסדר לפי כל דין, מכח האמור בסעיף 233 לפקודת העיריות הקובע כי "עיריה תעשה בתוך תחומה... והכל כשאיין בהוראה אחרת מאת השר בעניינים אלה...". מלשון הפשט, כמו גם מכותרתו של סעיף 233, שהיא "באין מניעה מאת השר ובכפוף לכל דין", עולה כי מטרת ההוראות בסעיף היא להגביל את סמכות פעולת העירייה מכח סעיף 233, ואין מטרתן להוות מקור סמכות עצמאי לפעולה.

97. יתרה מזאת, פרק י' לחוק תאגידי מים וביוב דן בתחולת חוקים והוראות שונות על תאגידי מים וביוב. סעיף 138 לחוק, שכותרתו "אי תחולת פקודת העיריות", קובע במפורש כי פקודת העיריות לא תחול על תאגידי המים.

הוראת סעיף 139, שכותרתו "ביטול סמכויות הרשות המקומית", קובעת כי החל מהיום שבו יתחיל תאגיד המים והביוב לפעול בתחומה, לא תחול פקודת העיריות (אספקת מים) ולא יחול

סעיף 238 לפקודת העיריות, המהווה מקור סמכות לניהול משק המים על ידי הרשויות מקומיות. בדברי ההסבר של הצעת החוק נאמר לעניין סעיף זה כדלקמן:
”מוצע להבהיר עקרון זה בחוק, ולציין במיוחד כמה הוראות חיקוקים שלא יחולו עוד במקום שבו הוקמה והחלה לפעול חברה...” (ההדגשה אינה במקור).

98. נוכח עקרון החוקיות, ובשים לב לכלל הפרשנות המצמצמת בבחינתה של הסמכה לפגוע בזכויות יסוד, הרי שאין כל מקום להסתמכות של תאגידי המים על פקודת העיריות וחוקי העזר כמקור סמכות, בהיעדר הוראה מפורשת בחוק או על פיו, ובמקום בו חוק תאגידי מים ביטל במפורש את תחולת פקודת העיריות על התאגידיים.

99. פרשנות זו עולה בקנה אחד עם חוות דעתו של היועץ המשפטי למשלה בעניין **מיתב**, [עמ"נ 326/07 מיתב - מים, תיעול וביוב בע"מ נ' קרן פייר שותפות בע"מ (לא פורסם, 27.7.09)].
באותו עניין התייבב היועץ המשפטי לממשלה בהליך שעסק בסמכויות ועדת הערר לביוב לאחר המעבר לתאגידי המים. וכך נאמר בעמדה:

”נקודת המוצא של החוק הינה שלילת תחולת הוראות חיקוקים שונים בתחום המים והביוב על חברות המוקמות מכוח החוק, וזאת מתוך תפיסה המכירה בייחודיות ההסדר שגובש בחוק החדש בכל הנוגע למבנה החברות, תפקידיהן, סמכויותיהן וחובותיהן ומנגנוני הפיקוח והביקורת על פעולתן.” (ס' 23 לעמדת היועמ"ש).

היועץ מוסיף וקובע בעמדה כי ישנם מקרים שבהם בחר המחוקק להחיל במפורש הוראות מחקיקת הרשויות המקומיות על התאגידיים, וכי רק במקרים שבהם הוחלו סעיפים אלו באופן ספציפי ומפורש, ניתן להכיר בתחולת ההוראות מחקיקת הרשויות על התאגידיים. וכך בלשון עמדת היועץ:

”המחוקק בחר לקבוע הסדר שונה ונפרד, ונמנע במכוון מהחלת הוראות חוק הרשויות המקומיות ביוב על תאגידי ביוב, אלא במקרים בהם הוחלו באופן ספציפי הוראות מחוק הרשויות המקומיות ביוב.” (ס' 25 לעמדת היועמ"ש).

100. לאור עוצמת הזכות הנפגעת בעניינו, וקביעת המחוקק בעניין אי תחולת פקודת העיריות, לא ניתן לראות במלים: **”הסדר לפי כל דין”** שבסעיף 152(ב) כהוראה מפורשת דיה, על מנת שתהווה **”צינור”** שדרכו מוחל הנהל על התאגידיים, בפרט נוכח העובדה כי אין מחלוקת שהנהל כשלעצמו אינו מהווה **”דין”**.

101. היועץ מוסיף וקובע בעמדתו כי לא ניתן להשתמש עוד במנגנוני הביקורת שבחוק הרשות המקומית (פס' 15), וכך כי:

”הגיונו של מנגנון בירור תלונות על ידי הרגולטור הנו בהיותו המשך ישיר לשינוי שיצר חוק תאגידי מים... על ידי הרשות המפקחת ולא באמצעות חוקי עזר.”

לפיכך, יש לעשות גזירה שווה לענייננו ולקבוע כי לא ניתן להמשיך ולקיים את מנגנון בירור ניתוקי המים מכוח נהלים שהותאמו לחוקי העזר.

העתק עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין מיתב מצ"ב כנספח ע/15

102. זאת ועוד, החלת נוהל הניתוק של משרד הפנים (נוהל 06/04) דרך הוראת המעבר יוצרת אנומליה, כיוון שהנוהל אינו מוחל על תאגידי אשר פעילותם החלה לפני מועד פרסום הנוהל [תאגידי הגיחון (ירושלים) והמניב הראשון (ראשון לציון), שהוקמו עוד לפני חקיקת חוק תאגידי מים וביוב, וכן התאגידי מיתב (פתח תקווה), מי נתניה, אריאל והתנור (מטולה)]. הוראת המעבר, הקובעת כי בתקופת הביניים יחולו "ההסדרים שנקבעו לפי כל דין ושהיו בתוקף **ערב יום תחילת פעילותה**" של החברה, מובילה לכך שעל תאגידי אלו, שקמו לפני מועד פרסום נוהל משרד הפנים ביום 16.06.2004, לא חל הנוהל ואין הם כפופים לכל מנגנון הממתן את הפעלת הניתוק הקשה כלפי צרכנים המתקשים בתשלום. אי האחידות בכפיפות כלל התאגידי לנהל, מובילה לפגיעה בעקרון השוויון.

גם אם חלק מהתאגידי שקמו לפני מועד זה טוענים כי הם מחילים את הנוהל באופן וולנטרי, אין לכך כל חיוב חוקי, ולא ניתן לפעול כנגדם אם לא יעשו כן. מה גם שבפועל תאגידי אלה (ואף התאגידי שקמו לאחר יום 16.06.2004) אינם מיישמים באופן מלא את נוהל הניתוקים, כמפורט להלן.

103. נראה כי גם **רשות המים מכירה בכך שנוהל ניתוקי מים אינו חל כיום על התאגידי, או לכל הפחות אינו מיושם על ידם בצורה מספקת**, אחרת לא היה צורך בחוזר מנכ"ל ספציפי מטעם רשות המים האוסר על תאגידי המים לנתק ממים בעלי נכות קשה. ראו הודעת מנהל הרשות לתאגידי מים וביוב בעניין הליכי גבייה מנכים לשנת 2013, ניתן לצפות באתר רשות המים בקישור: <http://water.gov.il/Hebrew/MoreInformation/DocLib/disabled-2013.pdf>. יוער, כי נוהל זה אינו נותן מענה לנכים קשים שנכותם אינה מוכרת על ידי הביטוח הלאומי, למשל כאשר הנכות אירעה לאחר גיל פרישה, כמו במקרהו של עותר 2.

104. מכל מקום, כפי שפירטנו לעיל, המצב בשטח מעיד על כך שאין יישום אחיד ומלא של הנוהל כיום, אלא כל תאגידי פועל כראות עיניו ללא פיקוח מטעם רשות המים על ניתוקי מים. (לפירוט אודות אי יישום הנוהל בעניינם של העותרים ראו סעיף 43 לעיל).

105. גם בפסיקה מצויות דוגמאות לכך שהתאגידי משתמשים באמצעי ניתוק המים בלא לעמוד בדרישות הנוהל, כעניין שבשגרה. (ת"א 41079-11-11 (י-ם) **בן שאול נ' חב' הגיחון בע"מ**, פורסם בנבו; ת"ק (רחובות) 10631-07-12 **רגב נ' מיי יבנה/ אכיפה**, פס' 5 פורסם בנבו).

ד(2)ג. אי התאמת נוהל הניתוקים למציאות שנוצרה עם הפרטת משק המים

106. לפער שבין מעמדה הרם של הזכות למים לחולשתו של מקור הסמכות (ככל שהוא קיים כלל) שעל בסיסו מנתקים התאגידי ממים כיום, מצטרפת העובדה שהגוף הפוגע בזכות הוא גוף פרטי המונחה ע"י שיקולי עשיית רווח. הפרטת משק המים, ובכללה ההעברה לתאגידי המים של הסמכות לנתק את אספקת המים, מחייבת לבחון במשנה זהירות את אופן הפעלת סמכות זו על ידי התאגידי.

107. יתרה מזאת, אין ספק כי קיים שוני מהותי בין מכלול הנסיבות שבהן נקבע הנוהל ובין המציאות שבה הוא מופעל כיום. זאת, לאור התמורה הדרמטית שחלה במשק המים ונוכח מאפייניהם הייחודיים של התאגידים, שתוארו כך:

"תאגידי מים וכיוב החדשים נושאים "הטבעה גנטית" ייחודית. התפיסה התאגידית עוצבה על פי עקרונות כלכליים-עסקיים מובהקים. שירותי מים וכיוב אינם כבעבר שירות ציבורי הניתן ללא כוונות רווח. " [נחום בן אליא "משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?" מחקר פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית, ע' 8 (2009)].

על רקע זה, ברור כי לא ניתן להמשיך ולהסתמך תקופה כה ממושכת על נוהל שנוצר למציאות נורמטיבית שונה בתכלית.

• הנוהל אינו מותאם למציאות עליית התעריפים והניתוק בין לשכת הרווחה לתאגיד

108. נוהל ניתוקי מים הותאם למציאות נורמטיבית שבה משק המים היה באחריות הרשות המקומית, ותעריפי המים סובסדו על ידי המדינה. הפרטת השירות והעברתו לניהול התאגידים, בצירוף העלייה הדרסטית בתעריפים, מובילים לקושי מעשי ומהותי של התאגיד ליישם את נוהל הניתוקים בצורה ראויה, המגנה על הזקוקים לכך.

109. ראשית, כעולה מעובדות העתירה וכפי שציין דו"ח מבקר המדינה, המעבר לתעריפי מים ריאליים העלה את מחירי המים לצרכן בעשרות אחוזים, לצד קיצוץ חלק ניכר מקצבאות הקיום. זאת בניגוד לעמדת המדינה שהובאה בבג"צ יובלים, ולפיה:

"רשויות המדינה תתמודדנה עם עלייה זו במחירו של משאב חיוני, בין היתר.... באמצעות העלאת הקצבאות שמקבלים אלו אשר נזקקים לסיוע מהמדינה על מנת להגשים את זכותם לקיום מינימאלי לכבוד (כאמור בסעיף 102 לתגובת המדינה לעתירות)". (שם, פסקה 26).

ברור שכיום יישום הנוהל, המתיר לנתק ממים בגין חוב של 300 ש"ח בלבד, איננו מתאים למציאות החדשה. מציאות בה ההוצאה השוטפת על צריכת מים מתוך סך ההכנסה של משפחות החיות בעוני גדלה באופן משמעותי.

110. שנית, הנוהל הותאם למציאות שונה מהותית, שבה אגף המים ואגף הרווחה ברשות המקומית פעלו זה לצד זה, תחת גורם ממונה אחד. בשונה מכך, בשורותיו של תאגיד המים אין גורמים טיפוליים שהוכשרו לשקול זאת, ועובדי התאגיד אינם שותפים למסורת הארגונית של גופים ציבוריים. בבג"צ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר) חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, דינים עליון 2009 (112) 135 (להלן: **בג"צ הפרטת בתי הסוהר**) עמד בית המשפט העליון על כך שגורמים פרטיים אינם חלק מן התרבות המוסדית המעצבת את השירות הציבורי, ומשכך יש לנהוג משנה זהירות ביחס לסמכויות המועברות אליהם:

"הגורם הפרטי, המקבל לידי סמכות שלטונית הטומנת בחובה פוטנציאל פגיעה בליבת זכויות הפרט, אינו נטוע

במסגרת כללי הפעולה ואמות המידה המכתיבים את כללי השימוש בכוח המרות הממסדי, ומנחים את פעולת האורגנים של המדינה. הוא לא צמח ולא חונך במסגרת זו, הוא זר למושגיה, ולא הפנים מעולם את תורת האיזונים בשימוש בכוח השלטוני, על מכלול גווניה והיבטיה." (פסי' 32).

111. שלישית, נטל הפנייה והוכחת המצוקה שמטיל נוהל משרד הפנים על החייב, אינו מותאם לשינוי במיניה הגוף המוסמך לנתק חייבים מזרם המים. נוהל זה מאפשר התחשבות בחייב שאינו מסוגל לשלם את חובו, רק בתנאי שפנה מיוזמתו ללשכת הרווחה ברשות המקומית. ואולם, בעידן התאגידי נשמט הבסיס לקירבה שמניח הנוהל בין אגף הרווחה והמים כשתי זרועות של אותה הרשות.

בהקשר זה נשוב ונציין כי הנוהל מעורר קושי בכך שאינו מאפשר להוכיח מצוקה ללא חוות דעת של לשכת הרווחה. חלק מלשכות הרווחה נמנעות ממתן דוחות סוציאליים לגורמים שונים, או מתמהמהות בכך. לעיתים הצרכנים אינם מוכרים לרווחה, בין אם בשל מצוקה חדשה או בשל הימנעות מפנייה לרווחה. כך, העותר 9 אינו מעוניין לפנות לרווחה בשל החשש מפגיעה בפרטיותו, והעותרת 12 מצויה במשבר אמון עם הרווחה בשל מחלוקת סביב טיפול קודם בעניין אחר. בעייתיות זו מחמירה לאור התרבות הניתוקים עם הקמת תאגידי המים.

112. לבסוף, כפי שראינו לגבי העותרים דכאן, בפועל לא קיים בתאגידי מנגנון מקביל לוועדת החריגים שהוקמה בחלק מהרשויות בשעתו, ומסיפוריהם של העותרים עולה כי כלל לא הכירו את נוהל ניתוקי מים, ולא ידעו על האפשרות להציג אישור של לשכת הרווחה העירונית אודות מצבם.

113. במובן זה, יישום הנוהל בידי תאגידי המים מהווה פגיעה כפולה, שכן הניסיון והמחקר מעלים כי מאפיינים סטטיסטיים של אוכלוסיות חלשות, כהשכלה פחותה, שליטה טובה פחות בשפה, נגישות נמוכה למידע ואמצעים פחותים, גורעים מהמודעות לפגיעה בזכויות ומהיכולת לפעול למימושן (ראו עמ' 340 למאמרו של שפירא-בר אור וההפניות שם, וכן מאמרם של אייבל, פלסטינר וסאראט לעיל).

• בנוהל אין מענה לבעיות הטבועות של גופים פרטיים להשגת מטרות ציבוריות

114. תאגיד שהוקם על פי חוק תאגידי מים וביוב הוא גוף שהוקם לשם ניהול עסקי, יעיל ותחרותי של שירות ציבורי לאספקת מים. ככזה, ומעצם טיבו, מתקיימות בו שורת בעיות מובנות אשר האינטרס הציבורי מחייב לאזן בקיומה של חקיקה מסמיכה מפורשת ובמנגנונים מתאימים של פיקוח. להלן נציג בתמצית כמה מבעיות אלה, ונמחיש מדוע לא ניתן "לעוקפן" בנוהל שכלל לא הביא אותן בחשבון.

115. ראשית, לתאגיד המים ולעובדיו בעיית נאמנות כפולה: מדובר בחברה בתהליכי הפרטה הנדרשת לקדם את המטרות הציבוריות שלשמן הוקמה, ובה בעת להשיא את רווחי בעליה. כך נוצר מצב של ניגוד עניינים מובנה ובעיית נציג כפולת פנים. (אבישי ביניש "מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות 'מרווחה לעבודה' ובעיית כשלי הפיקוח" משפטים לח(2) 283, 303 (תשס"ח).

בבוא תאגיד המים ליישם את נוהל משרד הפנים, ולשקול אם בחייב מסוים מתגבשים התנאים לקיום "מצוקה מיוחדת" המחייבת להימנע מניתוק, התאגיד שוקל גם שיקולי רווח, ושיקולים כלכליים של התנהלות עסקית במשק סגור. שיקולים אלה, הזרים לתכלית הנוהל, ממחישים היטב את ניגוד העניינים שבו נתון תאגיד המים בהפעלתו: מאחר שמרכיב הרווח לתאגיד מגולם במחיר של יחידת מים, לתאגיד יש תמריץ כלכלי למכור כמה שיותר יחידות מים ולגבות תשלום עבורן (עמ' 331 למאמרו של שפירא-בר אור לעיל). זאת ועוד, קיימת סכנה מובנית שהתמריץ הכלכלי החזק יוביל את החברה להשגת התוצאות או לחיסכון בעלויות גם בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. זאת בשל ה"כלכליזציה של קבלת ההחלטות", המאפיינת התנהלות של גוף מופרט. (עמ' 306 למאמרו של בניש לעיל).

יתרה מזאת, אופי הפרטת משק המים בישראל יצר מציאות של משק כספי שאינו יעיל מבחינה כלכלית מאחר שהתאגידים פועלים בו כ"מונופולים אזוריים", אשר כלפיהם כוחות השוק הקלאסיים אינם אפקטיביים. התאגיד פועל באזור פעילות מוגדר, ולכן אינו יכול להתור להרחבת מעגל לקוחותיו מאחר ואלו משויכים לאזור פעילות של תאגיד אחר, הפועל כמונופול באזור. במצב זה, על מנת להשיא רווחיו, על התאגיד לפעול בכל דרך כדי להגביר את עומק הגבייה (ראו ע' 333-334 למאמרו של שפירא-בר אור לעיל). לפיכך, בבחירה בין השיקולים הסוציאליים שמכתיב הנוהל לבין אמצעי הגבייה הקיימים, מתערבים בהכרח שיקולי רווח שנוטים בבירור לשימוש בניתוק ממים - אמצעי הגבייה היעיל ביותר - על פני אמצעים אחרים שפגיעתם פחותה.

בית המשפט הנכבד נדרש לנושא זה בבג"צ הפרטת בתי הסוהר וציין כי:

"בקבלו סמכות הפעלה של כוח שלטוני, הגורם הפרטי אינו מנותק מחשש לניגוד עניינים ממשי בפעולותיו. כניסתו לתחומי פעילותה השלטוניים המובהקים של המדינה מונחית משיקולי יעילות פרטיים. שיקולי כדאיות ועשיית רווח פרטי זרים הם באופן מוחלט לתורת האיזונים... החדרת גורמי כדאיות למיניהם אל תוככי שיקולי השימוש בכוח טומנת בחובה פוטנציאל לפגיעה ממשית בשיווי המשקל הראוי בין השיקולים הרלבנטיים שיש להתחשב בהם לצורך עשיית השימוש בכוח." (שם, פסקאות 33-32).

116. שנית, בהיות תאגיד המים חברה שמפעילה שירות ציבורי, מאופיינת פעילותו **בבעיית האצלת שיקול הדעת**. הבעיה מתעוררת בחריפות כשזו כרוכה בהפרטה של עוצמה שלטונית, במובן של שליטה על נגישות הפרט למשאבים ציבוריים. לכך יש משנה חשיבות כשלסמכויות שבשיקול דעת שמועברות לידי הגוף הפרטי, יש פוטנציאל פגיעה ישירה בזכויות יסוד מוגנות של הצרכנים, ובפרט כשהאחרונים תלויים בתאגיד לסיפוק צורכיהם הבסיסיים. כפי שקרה בעניינו, בעיה זו טיפוסית למצבים שבהם נותר חלל שהמחוקק לא הסדיר וכשישנו כשל פיקוח (ראו עמ' 301 למאמרו של בניש לעיל).

על ההיגיון שבבסיס החזקה נגד אצילה לגופים פרטיים עמדה פרופ' ד' ברק-ארז, בספרה **אזרח-נתין-צרכן**, וכך נכתב שם:

”העמדה הבסיסית נגד אצילה של סמכויות [שלטוניות] נבעה
הן מחששות הקשורים לאי כפיפותם של גורמים פרטיים
לכללי המשמעת והאתיקה של השירות הציבורי והן מן החשש
מפני מצבים של ניגוד עניינים (לנוכח הסיכון של הטיה
בהפעלתן של סמכויות בהתאם לאינטרסים כלכליים או אחרים
של הגורם הפרטי)”. (ע' 93).

117. במציאות שנוצרה מאז תחילת פעילותם, תאגידי המים הם המבצעים בפועל את התאמת כללי הניתוק הישנים למציאות החדשה - מלאכה שהמחוקק הפקיד בידי מחוקק המשנה: רשות המים והכנסת. עובדה זו עולה כדי האצלה פסולה של לב שיקול הדעת השלטוני, וודאי שלא יעלה על הדעת כי התאגידיים עצמם יוסמכו לתחום את שיקול דעתם שלהם בקבלת החלטות שכאלה.

118. ברי כי תאגידי המים אינם רשאים להפעיל שיקול דעת עצמאי לעניין אופן יישום ניתוקי המים, וודאי שלא לכך כיוון המחוקק כשקבע בתיקון מס' 4 ובדברי ההסבר את חיוניותם של כללי ניתוק אחידים לתאגידיים כולם. נהפוך הוא, בקובעו שעל רשות המים לקבוע כללי ניתוק שבלעדיהם אין התאגיד רשאי לנקוט בצעד שכזה, אמר המחוקק את דברו בצורה שאינה משתמעת לשני פנים: אין זה ראוי שתאגיד מים ייכנס בנעלי המדינה בהיבט זה של ניהול משק המים.

119. נראה כי המחוקק סבור כיום כי אין להותיר שיקול דעת בידי התאגיד אם לפגוע כלכלית בפרט. כך, למשל, הותרת שיקול הדעת בדבר שלילת גמלה בידי עובד תאגיד, הייתה בין הסיבות המרכזיות לאי הארכת "תוכנית ויסקונסין" בשנת 2010. כיום, כאשר עולה ההצעה לחדש את התוכנית, מודגש בה השינוי שבגדרו שלילת הגמלה תיעשה על ידי עובד ציבור ולא על ידי עובד התאגיד. (סעיף 1א(א) להצעת המחליטים שהתקבלה - התוכנית הכלכלית לשנת 2013-2014, ע' 31 ס' 1א). ניתן לצפות בקישור:

http://www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20132014/Attachments/2/plan_2013_2014.pdf

בענייננו, כללי הניתוק המופעלים כיום, המותירים את שיקול הדעת לתאגיד, טרם באו לבחינת המחוקק אף שהם מיושמים בפועל זה למעלה מעשור.

120. במציאות שבה מועברים שירותי אספקת המים לתאגידיים, החותרים – מכוח החוק ולפי טבעם – להשגת יעדים כלכליים ולמקסום רווחים, אין בכללי ניתוק מעידן הרשויות המקומיות כדי להכשיר את הפגיעה הקשה של תאגידיים בחייבים מעוטי יכולת. נוכח ניגוד העניינים המובנה של תאגידי המים, לא יעלה על הדעת כי אלה יהיו מופקדים על ההחלטה באם מצוקתם הכלכלית של חייבים מצדיקה הימנעות מניתוק.

• שרשור הפרטת סמכות הניתוק

121. השיקולים המנחים את תאגידי המים בבואם להנחות כיצד ומתי לנתק חייבים ממים, מודגמים בפרקטיקה הנוהגת של מיקור חוץ של סמכות הגבייה והניתוק ממים, המואצלות באופן פסול מתאגיד המים לידי קבלן פרטי האחראי בפועל על ביצוע הניתוקים. ניגוד

העניינים המובנה שבו נתון תאגיד המים, מתעצם לאין ערוך כשהגורם המכריע באם לנתק ממים או להגיע להסדר תשלומים, הוא קבלן פרטי שאינו כפוף להוראות הדין ולפיקוח של רשות המים.

122. דוגמא לכך מצויה במכרז שירותי גבייה של תאגיד המים יובלים אשדוד בע"מ. בחינת סעיפי מכרז זה חושפת בברור מהם השיקולים ששוקל תאגיד המים (הוא מנסח המכרז), באשר לאופן ביצוע מדיניות ניתוקי המים. סעיף 3 למכרז קובע כי הקבלן הוא שמבצע את ניתוקי המים בפועל. אלא שהאצלת הסמכות לנתק מים מהתאגיד אל הקבלן חורגת מגדרי פעולת הניתוק, והלכה למעשה התאגיד מעניק לקבלן הפרטי את שיקול הדעת להחליט כיצד לגבות והאם לנתק, כשהקבלן הוא שמיישם את הנוהל בפועל, כפי שמחייב אותו החוזה. כך, במכרז שירותי הגבייה כלול הסכם מס' 7/12, שבו מתחייב קבלן הגבייה הפרטי לפעול בהתאם לנוהל ניתוקי מים או כל הסדר אחר שייקבע לעניין ניתוקי מים (סעיף 4).

123. ברי כי שרשור סמכות זו לידי קבלן פרטי מהווה אצילה פסולה של שיקול הדעת המהותי בדבר מצוקת החייב, נסיבות היווצרות החוב וההכרעה באם לנתקו מזרם המים. (ובעניין זה ר' : בג"צ 4884/00 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הוטרינריים, פ"ד נח(5) 202).

124. חומרת הבעיה שבמיקור חוץ של הסמכות המופרטת לעניין הניתוק ממים, מודגמת היטב בסעיפי ההסכם הקובעים את מנגנון התגמול לקבלן. אלה מכילים תמריצים חזקים לגבייה אגרסיבית ומלאה מכל חייב ובכל מצב, וכוללים הבהרה מפורשת כי בכל הנחה שיקבל החייב יישא הקבלן בלבד, והיא תקוּזז מהתשלום המגיע לו.

כך, סעיף 5, שכותרתו "התמורה לקבלן", קובע בסעיפיו הקטנים הסדר שבו קבלן הגבייה מתוגמל בעד גביית חובות מצרכני המים בעמלות בשיעור מסוים מסכום הגבייה, המשתנה בהתאם לסוג החוב. ההסדר כולל תמריצים שליליים וחיוביים לגבייה מוגברת, ובהם פרס שנתי ("עמלת הצלחה") שמקבל קבלן שגבה מעל שיעור מסוים מהחובות שקיבל לטיפולו, וכן קנס שנתי שמוטל על קבלן שגבה מתחת לשיעור מסוים, כאשר קנס שהוטל על קבלן שסיים את חוזהו יקוּזז מערבות ביצוע בנקאית שחויב למסור בתחילת עבודתו. וכך קובעים תנאי המכרז בנוגע לתמורה בעבור ניתוקי מים :

5.25 בנוסף, יהיה הקבלן זכאי לתשלום בגין ניתוק וחיבור מד מים בשל חוב הצרכן (...), לאחר שתיגבה מהחייבים במלואה בפועל לקופת יובלים אשדוד. מובהר בזאת, כי התשלום בגין חיבור מד מים ינתן רק בגין חיבור שלאחר ניתוק. (...)

5.28 למען הסר ספק, מובהר בזאת כי הקבלן לא יהיה זכאי לכל תמורה שהיא בגין הנחות/פטורים/מחיקות אשר ניתנו על פי החלטות ועדת חריגים במים או ביוב או בגין הנחות ו/או זיכויים אשר ניתנו עפ"י כל דין. (...). (ההדגשה לא במקור).

מסעיפים אלה עולה בבירור שבחזרה שבין תאגיד המים לקבלן הגבייה קבועים תמריצים כלכליים מובנים, המעודדים את קבלן המשנה להשתמש ביד רחבה בניתוק ממים כאמצעי לחץ על חייבים, ולהתעלם ממצוקתם חרף הוראות הנוהל, משכל התחשבות תגרע מהתמורה

הכספית שיקבל. הנה כי כן, עוד תוצאה קשה הנובעת מהיעדר התקנת כללים והותרת התחום פרוץ לשרשור פוגעני שכזה.

העתק העמודים הרלוונטיים במכרז מצ"ב **פנספח ע/16** לעתירה.

125. בחינת הוראות מכרז זה (המהווה דוגמא לחוזי התקשרות דומים של תאגידי נוספים עם קבלני גבייה), חושפת בבירור כי העקרון המנחה את תאגידי המים בביצוע פעולות גבייה וניתוק, הוא מיקסום הליכי הגבייה תוך שימוש בניתוקי מים כאמצעי שגרת ושיכיח לצורך כך. בחינת סעיפי המכרז מדגישה את הקושי הקיים בהפעלת סמכות הניתוק המים על ידי התאגיד, ללא כללים מסודרים המרסנים את השימוש באמצעי גבייה דרקוני זה על ידי תאגיד המים או מי מטעמו.

ד(3) הפגיעה בזכויות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה

126. כמפורט לעיל, פעולת ניתוקי מים על ידי התאגידיים כאמצעי לגביית חובות, פוגעת פגיעה קשה ביותר בזכות היסוד למים. פגיעה זו אינה עומדת בתנאי הראשון לפסקת ההגבלה, המתיר פגיעה בזכות היסוד רק בחוק או מכוח הוראה מפורשת בו: הפעלת הסמכות שבחוק תאגידי מים חורגת מתנאי ההסמכה, באין תקנות ביצוע כחוק; תקופת הביניים שבה חלה הוראת המעבר פקעה זה מכבר; הפעלת דינים מעידן הרשויות בידי התאגידיים, הוחרגה בחוק מפורשות מסמכות התאגידיים; יישום הנוהל בידי התאגידיים אינו אחיד ועקבי, ואין גורם המפקח על כך; ולבסוף, נוהל משרד הפנים אינו מתאים ליישום בעידן הפרטת משק המים בשל השינוי בתעריפים ובמיהות הגוף המוסמך.

127. בעיות קשות אלה במישור הסמכות, מערערות את חוקיות פעולות התאגידיים במידה ניכרת כשהן עומדות כל אחת לעצמה. בהצטרפן יחד עולה משקלן המצטבר כדי פגם חמור ביותר בחוקיות פעולות הניתוק של תאגידי המים, היורד לשורש ההליך.

128. בשל הפגיעה הקשה בעקרון הסמכות והטעמים שפורטו לעיל, יש לקבוע כי תאגידי המים אינם רשאים לנתק חייבים ממים, כל עוד לא נקבעו כללים מסודרים כמצוות המחוקק. אין לקבל עמדה המציעה להחיל את דוקטרינת הבטלות היחסית על ענייננו, וזאת בשל חשיבות הזכות הנפגעת ועומק הפגיעה (רע"פ 2524/01 **סרדיוק נ' התובע הצבאי הראשי**, פ"ד נח(4) 279). בשל הפגיעה הקשה בעקרון שלטון החוק, אין לקבל עמדה המבקשת להחיל את עקרון הבטלות היחסית, ולאפשר את המשך פעולת הניתוק ללא סמכות מכאן ולהבא. ככלל, דוקטרינת הבטלות היחסית מסייגת ביטול פעולות שבוצעו בעבר, ולא נועדה לאפשר מתן "הכשר" להמשך ביצוע פעולה לא חוקית בעתיד. (ע"א 8932/02 **פקיד שומה תל-אביב-יפו 5 נגד טאומן**, פ"ד נח(1), 625).

129. נוכח כל המפורט לעיל, די בעילת החריגה הסמכות על מנת לקבוע כי תאגידי המים אינם רשאים לנתק ממים. עם זאת, ולמען הזהירות, נבחן בקצרה אף את יתר סעיפי פסקת ההגבלה:

גם אם ייטען כי פעולת ניתוק מזרם המים מגשימה תכלית ראויה, אמצעי זה אינו עומד במבחני המידתיות שקבעה הפסיקה, למצער, עת מדובר בחייבים מעוטי יכולת.

ראשית, במבחן האמצעי המתאים תידרש ודאות קרובה להשגת המטרה, כיוון שהזכות למים נפגעת בהיבט הגרעיני של נגישות למים לצורכי קיום; בענייננו, מצביעים סיפורי העותרים על כך שניתוק ממים אינו מוביל בוודאות קרובה לתשלום חובו של צרכן שאין ביכולתו לשלמו מלכתחילה, וודאי שלא יבטיח עמידה עקבית בדרישת התשלום השוטף שעה שכל ניתוק, חיבור והסדר תשלומים מוסיפים עלויות למערכת ומשיתים על הצרכן עלויות נוספות.

שנית, במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ברור שניתוק הוא האמצעי הפוגעני ביותר בזכות למים, ושתחתיו עומדים לרשות התאגיד אמצעי גבייה פוגעניים פחות. לחלופין, אם אין כל דרך לגבות חוב מחייב שאין ביכולתו לעמוד בכך, ברי שעל הפתרון להימצא בחלופות תקציביות אחרות, ולא בניתוק המים לביתו של החייב, על המשמעויות והפגיעה הקשה הנלווים לכך. בית משפט נכבד זה כבר התייחס בעבר בבג"צ פר"ח לאיזון בין היכולת לגבות חובות לבין השמירה על זכויות חייבים:

"אמנם כן, הדרישה להבאת החייב בפני ראש ההוצאה לפועל כתנאי להוצאת פקודת מאסר, תפגע במידת מה ביעילות מערכת ההוצאה לפועל, והעלויות לזוכה תגדלנה במידה מסוימת. אך פגיעה מועטת זו באפשרות גביית החוב על ידי הזוכה אינה שקולה כלל ועיקר כנגד הפגיעה המהותית והעקרונית הנגרמת לחייב, לחירותו ולכבודו כאדם, בשל כך שפקודת המאסר נגדו מוצאת דרך שיגרה, שלא בפניו, ומבלי לאפשר לו לטעון את אשר בפיו בטרם תישלל חירותו. הדרך הנאותה היא ייעול דרכי הירידה לנכסי החייב, ולא ירידה לחיי החייב." (ההדגשה אינה במקור). (שם, עמ' 759).

שלישית, במבחן המידתיות במובן הצר אין כל יחס מידתי, במובן הערכי, בין התועלת שבגביית חובות ובין הנזק לפרט שנפגעת זכותו לחיבור למים לצורכי קיום - זכות הנגזרת מכבוד האדם שלו ומזכותו לבריאות ולחיים, והחיונית להשתתפותו בחברה האזרחית. נוכח משקלה הכבד של זכותו למים של צרכן שחיוו הם מאבק תמידי על תנאי קיום בסיסיים, אין לאפשר פגיעה בה, גם אם קיימת פגיעה באינטרס התאגיד לגבות את חוב המים לשם כיסוי הוצאותיו.

ה. סיכום

130. בעתירה זו טענו לביסוס ההכרה בזכות למים, כחלק בלתי נפרד מהזכויות החברתיות-כלכליות בישראל, ועמדנו על החיבור שבין מיצוי זכויות אלו להגשמת הזכויות האזרחיות של הפרטים בחברה.

131. בבסיס העתירה עומדת הטענה כי כיום, משלא הותקנו במועד הכללים לניתוקי מים, למעלה מעשור מאז נחקק חוק תאגידי מים ולאור השינוי העצום שחל במשק המים בישראל, תאגידי המים אינם רשאים לנתק ממים כאמצעי לגביית חובות.

132. בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי במציאות שבה הופרט מצרך חיוני שאין בסיסי ממנו, והופרטה הסמכות השלטונית לפגיעה בזכויות יסוד, יש להקפיד על פעולת הרשות מכח הסמכה מפורשת בחוק תוך קביעת הסדרי פיקוח ברורים ואחידים. במציאות של עמימות

משפטית בנוגע להסדר שחל בתקופת הביניים וכאוס ממשי באופן יישומו, אין לאפשר המשך הפעלת סמכות שלטונית הפוגעת בזכויות יסוד על ידי תאגיד המונע משיקולי רווח.

אשר על כן, נוכח כל אחד מהטעמים המפורטים בעתירה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשות את הצו על תנאי למוחלט.

ערן נריה, עו"ד
ב"כ העותרים

עדי ניר בנימיני, עו"ד
ב"כ העותרים

נטע זיו, עו"ד
ב"כ העותרים

עתירה זו נכתבה בשיתוף הסטודנטיות איה מרקביץ' ודפנה הרצברג מהקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת ת"א, שנת הלימודים תשע"ג.