<u>בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים</u>

העותרים:

1. **א.ס**
2. **א.ס**
3. **א.ת**
4. **א.מ**
5. **א.ס**
6. **א.מ**
7. **א.א**
8. **א.י**
9. **א.ר**
10. **א.ס** (קטינה, באמצעות אביה העותר)
11. **א.ג'** (קטינה, באמצעות אביה העותר)
12. **א.א**
13. **א.ש**
14. **א.ס**
15. **א.מ**
16. **א.מ**
17. **א.ס** (קטין, באמצעות אביו העותר)
18. **א.פ** (קטינה, באמצעות אביה העותר)
19. **א.ס**
20. **א.ס**
21. **א.ג'**
22. **א.פ**
23. **א.א**

כולם באמצעות ב"כ גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או עביר ג'ובראן דכוור 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 נחלת בנימין 75, תל-אביב 6515417
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165
דוא"ל: Gil@acri.org.il

המשיבים:

1. **מועצה אזורית אל קסום**
שדרות זלמן שזר 31 באר שבע, בניין בית שקמה, 84894
ע"י ב"כ עוה"ד חן אביטן, יועמ"ש המועצה
שדרות דוד טוביהו 125, גרנד קניון, קומה 1-, באר-שבע
טל': 08-6655655 ; פקס: 08-6655677
2. **אגודה שיתופית "מימי הנגב בע"מ"**
רחוב האומן 17, נתיבות טל: 08-937910 ; פקס: 08-9379100
3. **הרשות הממשלתית למים ולביוב**
רחוב המסגר 14, ת.ד. 20365, תל אביב, 61203

<u>עתירה מנהלית</u>

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להורות למשיבות 2-1 לחבר את העותרים לזרם המים.

לצד עתירה זו מוגשת בקשה דחופה לצו ביניים לפיו על המשיבות 2-1 להשיב לאלתר חיבור המים בבתיהם של העותרים באופן זמני עד להכרעה בעתירה.

<u>ואלה נימוקי העתירה</u>

מבוא

1. עניינה של עתירה זו בניתוקם של בתי העותרים, 23 נפשות מארבעה בתי אב השייכים לכפר המוכר כוחלה (להלן: "**הכפר**") מזרם המים. כפי שמפורט בעתירה, ניתוק המים בבתי העותרים נעשה בניגוד מוחלט להוראות כללי המים (קביעת תנאים ברישיון) (ניתוק אספקת מים), תשע"ח-2017 (להלן: "**הכללים**") שנקבעו על ידי הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן: "**רשות המים**") באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. **רשות המים אף פנתה למשיבה 1 בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח אליה, ביום 5.11.2019, בעניין הניתוק שבנדון בדרישה מפורשת להפסקת ניתוק המים ובתוך כך קבעה כי הניתוק לא נעשה בהתאם לכללים ומשכך אינו חוקי.**

2. **למרות ההנחיה המפורשת והחד משמעית של רשות המים, המשיבות באופן תמוה ומקומם מסרבות לחבר את העותרים למים, ומאלצות את העותרים להגיש עתירה בנושא.**

3. הזכות למים כמצרך חיוני מעוגנת בסעיף 3 לחוק המים, התשיט-1959 (להלן: "**חוק המים**") והיא הוכרה בפסיקת בית המשפט העליון כזכות יסוד, כחלק מהזכות החוקתית לקיום בכבוד. לאור זאת קבעה מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: "**רשות המים**") כללים דווקניים לניתוק מים בשל חוב, אשר אושרו בידי ועדת הכלכלה של הכנסת (כללי המים (קביעת תנאים ברישיון) (ניתוק אספקת מים), תשע"ח-2017 (להלן: "**הכללים**")). ניתוק המים בבתי העותרים נעשה בסתירה ברורה להוראות הדין, ושלא לפי הכללים ועל כן מהווה פגיעה קשה בזכויות יסוד של הורים וילדים, צעירים וקשישים.

הצדדים לעתירה

4. העותרים בני משפחת א', תושבי הכפר המוסדר והמוכר כוחלה הממוקם בנגב, כ- 25 ק"מ מזרחית לבאר שבע. בשל העדרה של פריסת תשתית מים וביוב בישוב, העותרים מחוברים כולם לזרם המים באמצעות ברז אחד, שמספרו XXX ורשום על שם העותר 12 ניתוק הברז פוגע במספר משקי בית, התלויים בו לאספקת מים.

5. המשיבה 1 – מועצה אזורית אל קסום הינה מועצה אזורית שהוקמה בשנת 2012 על ידי משרד הפנים בישראל, ואשר מופקדת כיום על ניהול משק המים והביוב, ביישובים המצויים בתחום שיפוטה. המועצה הינה ספקית המים המורשה בישוב, על פי סעיף 23 לחוק המים.

6. המשיבה 2 הינה אגודה שיתופית עמה התקשרה המשיבה 1 בהסכם, לשם ביצוע סמכויות המשיבה 1 בתחום אספקת המים וגביית תשלום מהצרכנים, אולם היא אינה "תאגיד מים" כמשמעו בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

7. המשיבה 3 היא הרשות הממשלתית האמונה על אסדרת משק המים והפיקוח עליו.

הרקע העובדתי

8. העותרים, בני בתי אב וחמישה משקי בית שונים, מחוברים לצנרת המים, ומשלמים את חשבונות המים באמצעות נקודות מים מרכזיות המפוזרות בכפר כוחלה. שעון המים המרכזי שממנו יוצאת צנרת המים המספקת מים לכל העותרים מסומנת כמספר צרכן XXX, ואליה מחוברים צינורות המחברים חמישה בתים וחמש משפחות למים: ביתו של העותר 12 שעל שמו רשום חשבון המים, ביתו של העותר 2, ביתה של העותרת 1, ביתו של העותר 23, וביתו של העותר 20. יוער כי הסדר זה נובע מהעדר פריסה של תשתית מים בכפר המוכר באופן שיאפשר אספקת מים רגילה ונפרדת לכל בית ומשפחה בנפרד (לעניין העדרן של תשתיות מים וביוב במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר: דו"ח מבקר המדינה, "**היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב**" (דו"ח שנתי 66ג) משנת 2016, עמודים 969-961).

9. ביום שני 28.10.2019, בשעות הצהריים, גילו כל העותרים כי זרם המים בבתיהם נותק. בבירור שערכו העותרים מול נציגי המשיבה 2 נאמר להם כי נותקו בשל חובות על סך 9,917 ₪ שצברו כל העותרים יחדיו במהלך החודשים שקדמו לניתוק. העותרים לא התכוננו לניתוק המים כיוון שלא ידעו על הכוונה לנתקם, ולא קיבלו כל התרעה או הודעה בכתב בשבועות שקדמו לניתוק המים.

העתק חשבונות המים האחרונים שקיבלו העותרים לביתם מצורפים ומסומנים **כנספח ע/1**

10. מאז נותק זרם המים לבתי העותרים, לא נוצר קשר עמם על ידי מי מהמשיבות. העותרים נאלצים לקנות מיכלי מים ובקבוקי מים לשתיה ולהוביל אותם לבתים. משך למעלה משבוע, העותרים נאלצים לחסוך במי שתיה ולצמצם שימוש במים לבישול, ואינם יכולים להתרחץ ולדאוג לנקיון הבתים. ביום 29.10.2019, פנו העותרים לאגודה לזכויות האזרח בעניין ניתוק המים בבתיהם. בהמשך לכך פנתה האגודה לזכויות האזרח למשיבה 2 במכתב.

11. במכתב האגודה לזכויות האזרח בשם העותרים תואר ניתוק המים שבוצע, על פניו, בניגוד לדין והתבקשה תגובתה הדחופה של המשיבה 2, לא יאוחר מיום חמישי באותו שבוע. כן פורטו

בפניה נסיבותיהם של העותרים שנותקו ממים, ולבסוף התבקשה המשיבה 2 להשיב את חיבור המים על כנו.

העתק הפנייה מיום 29.10.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/2**.

12. בהעדר מענה לפנייה האמורה, ומכיוון שהעותרים נותרו מנותקים ממים במהלך סוף השבוע על כל ההשלכות הנובעות מכך, פנתה האגודה לזכויות האזרח למשיבה 2 פעם נוספת באמצעות הדואר האלקטרוני ביום 3.11.2019.

העתק פנייה נוספת למשיבה 2 מיום 3.11.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/3**.

13. כיוון שתגובה בכתב מטעם המשיבה 2 לא התקבלה ושיחות טלפון אל מול הגורמים האמונים על גביית חובות מצרכנים במשיבה 2 לא הניבו כל התקדמות, פנו ב"כ העותרים, בשמם של העותרים, גם למשיבה 3, עם העתק למשיבה 1, בבקשה שיורו למשיבה 2 לחבר את העותרים למים ללא דיחוי, כיוון שניתוקם ממים בוצע מלכתחילה שלא כדין.

העתק הפנייה מיום 3.11.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/4**.

ביום 3.11.2019, שוחחה גב' רעות שאער נציגת מחלקת פניות הציבור באגודה לזכויות האזרח עם נציגת המחלקה המשפטית במשיבה 3, עו"ד תהל ברנדס, ועם הגב' ליהי גרסון אלי, מנהלת תחום פניות הציבור במשיבה 3 (להלן: "**נציגי המשיבה 3**") באמצעות הטלפון. נציגי המשיבה 3 הבהירו בשיחות אלה ובהודעות דואר אלקטרוני שנשלחו מטעמם, כי ספקית המים המוסמכת על ידי רשות המים לאספקת מים לעותרים היא המשיבה 1, ולא המשיבה 2, וכי במקרה זה המשיבה 2 המסייעת לרשות המקומית באספקת מים ובגביית תשלומים בעדה, נעדרת סמכות חוקית לבצע ניתוקי מים. כמו כן מסרו כי לא נעשתה לרשות המים כל פניה לקבלת אישור לניתוק המים בכפר, כנדרש לפי הכללים.

העתק הודעת דואר אלקטרוני שנשלחו מטעם נציגי המשיבה 3 ביום 3.11.2019 וביום 4.11.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/5.**

14. ביום 4.11.2019, התקבלה תשובת המשיבה 2 לפניית האגודה לזכויות האזרח. בתשובתה טענה המשיבה 2 כי ניתוק המים בוצע כלפי שני צרכנים " שלא טרחו לשלם... על אף ולמרות שיחות יומיומיות וביקורים תכופים של הרכז האיזורית הן בבתיהם והן במקום עבודתם לרבות הודעות ווטסאפ בהם מבטיחים לשלם אך לא עומדים בהבטחותיהם...". המשיבה 2 ציינה במכתבה כי היא פועלת על פי הכללים והנהלים בעניין ניתוק צרכנים ממים. עם זאת המשיבה 2 לא צירפה כל אסמכתא או תיעוד לכך שהפעלת הסמכות לניתוק צרכנים ממים נעשה בהתאם למתווה הקבוע בכללים.

העתק תשובת המשיבה 2 מיום 4.11.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/6**.

15. ביום 5.11.2019 בשעות הערב התקבל באגודה לזכויות האזרח מכתבה של המשיבה 3 למשיבה 1, לפיו על המשיבה 1: "**לפעול מידית לחיבור הצרכנים חזרה לאספקת מים סדירה**" (ההדגשה אינה במקור) ולפעול בהמשך לכך בהתאם לכללים. חרף הנחייה ברורה זו מפיה של הרשות המוסמכת, ולמרות פניות חוזרות ונשנות של הח"מ למשיבות 1 ו-2 המים בבתי העותרים נותרו מנותקים עד לכתיבת שורות אלה. העותרים מתקיימים ללא מים זורמים כבר כעשרה ימים והמשיבות אינן מגלות כוונה לפעול בעניין.

העתק מכתב המשיבה 3 למשיבה 1 מיום 5.11.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/7.**

העתק מכתב המשיבה 3 לנציגת האגודה לזכויות האזרח מיום 5.11.2019 מצורף ומסומן **כנספח ע/8.**

הטיעון המשפטי

זכות היסוד למים

16. הזכות למים עוגנה בחוק המים. סעיף 3 לחוק קובע כי "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה".

17. 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 (בג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו, 28.2.2012), פסקה 4 לפסק דינה של השופטת ארבל; בג"ץ 10541/09 **יובלים ש.ד.י. בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פורסם בנבו 5.1.2012).

18. 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 (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** (פורסם בנבו, 12.12.2005) פסקה 15 לפסק דינו של השופט ברק). 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. לפיכך, יש להשקיף על הזכות למים כחלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד, הזוכה להגנה חוקתית (ע"א 9535/06 **אבו מסאעד נ' נציב המים** (פורסם בנבו, 5.6.2011), פסקאות 22-21 לפסק הדין).

19. רשויות המדינה כנאמנות הציבור מחויבות לפעול למניעת הפליה או מניעת הגישה למים, גם אם אספקת המים הופרטה והסדרתה השגרתית הועברה לידיהם של גורמים פרטיים (ר' לעניין זה: בג"ץ 13/4113 **לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים** (פורסם בנבו 26.8.2018); **ד' ברק ארז, אזרח נתין צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה**, 93 (2012)).

הכללים המסדירים ניתוק צרכנים ממים

20. בשל חיוניות המים לצרכי קיום וההכרה בזכות למים כזכות חוקתית, קבעה רשות המים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת הסדרים המצמצמים את האפשרות לנתק צרכנים ממים כתוצאה מחוב. הסדרים אלו יוצאים מנקודת הנחה שניתוק הזרם אינו אמצעי לגיטימי לגביית חובות, וכי ספק מים או תאגיד מים המבקש לנקוט בצעד כה קיצוני חייב לקבל אישור ממנהל רשות המים, לאחר בחינה פרטנית של המקרה. ככלל – גביית חובות מצרכנים תיעשה באמצעות מנגנוני המדינה לגביית חובות ולא באמצעות ניתוק, כאמצעי דרקוני לגביית חוב.

21. להסדר החל על רשויות מקומיות שהן ספק מים קדם הסדר אחר החל על תאגידי מים. חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 כולל הוראה מפורשת המכפיפה את סמכות הניתוק של

תאגידי מים לכללים שתקבע רשות המים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בשנת 2015 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).

22. בהמשך לכך, 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 ברישיון. כללים אלו רלוונטיים לעתירה זו. מהותם ותוכנם של הכללים להבהיר כי ניתוק מים לצרכן יבוצע רק כמוצא אחרון לגבייה מצרכן שהנו סרבן תשלום.

23. הכללים קובעים כי הסמכות לניתוק מים בגין חוב הנה סמכות חריגה שיש להימנע, ככלל, מהפעלתה (להוציא מקרים חריגים). הכללים קובעים מגבלות מחמירות על סמכותו של ספק מים לניתוק החיבור למים, ובפרט כשמדובר על ניתוק צרכנים ביתיים.

24. סעיף המטרה לכללים (ובפרט סעיפים 1(2) ו-1(3)), 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.

25. 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).

26. 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 לכך, ובכפוף למתן זכות טיעון ושימוע של הצרכן בפני רשות המים, בטרם ינקטו נגדו הליכים של ניתוק מים (ראו סעיף 2- סעיף ההגדרות, וכן סעיף 6 לכללים).

המשיבות לא פעלו לפי הכללים

27. בענייננו עשו המשיבות שימוש בסמכות להפעלת האמצעי הפוגעני והגורף של ניתוקי מים ממספר משקי בית בכפיפה אחת, בניגוד מוחלט להוראות הכללים.

28. כאמור, התנאים וההליכים המוקדמים לניתוק צרכן ממים בשל חוב כספי לא בוצעו על ידי המשיבות. כך למשל, ומבלי למצות את חריגת המשיבות מהוראות הכללים: לא התקיים אחד או יותר מהתנאים המנויים בסעיף 6(4) לכללים, לא הועברה לעותרים הודעה על כוונתו של ספק המים להעביר למנהל הרשות הממשלתית בקשה לאישור ביצוע פעולת ניתוק אספקת

מים, וכן לא נמסרה בקשה להמציא לבעל הרישיון מסמכים להוכחת העדר יכולתו הכלכלית לשלם את חובותיו השוטפים והמועדים לכך, וכן מידע בדבר זכותו של הצרכן להימנע מהמצאת מסמכים כאמור לבעל הרישיון, כנדרש על פי סעיף 6(5) לכללים; לא בוקשה חוות דעת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, בעניינם של כל המנותקים לאחר קבלת הסכמתם, כהוראת סעיף 6(6) וסעיף 7 לכללים; לא נתקבלה החלטת המנהל הכללי ברשות המים לפיה הצרכנים הם בעלי יכולת כלכלית לשלם את החוב המתחמקים מתשלום החוב, כהוראת סעיף 6(7) לכללים; הוועדה המייעצת במשיבה 3 לא דנה בבקשת הספק לניתוק מים ולא נתנה המלצה בעניין למשיבה 3 כפי שדורשים סעיפים 8-10 לכללים; ועוד.

29. מכל האמור עולה שהמשיבה 2, שאינה ספק מים אלא קבלן פרטי הפועל בשמה של המשיבה 1, פעלה בחריגה מסמכות ובניגוד לדין כאשר ניתקה את המשיבים ממים לשם גביית חוב כספי. המשיבה 1 מצדה כספקית המים המופקדת על אספקת מים לעותרים, לא פעלה על פי הכללים הנוגעים לניתוק צרכנים ממים ואף לא הורתה למשיבה 2 להפסיק את פעולות ניתוק המים הבלתי חוקי לאחר שבוצע.

30. פעולת המשיבות בניגוד לדין הובילה לפגיעה חמורה בזכות היסוד של העותרים לגישה למים, והותירה נפשות רבות בכל הגילאים במצוקה קיומית קשה בהעדר גישה למי שתיה, ולמים זורמים לצרכי היגיינה וניקיון בסיסיים. מצוקה זו נמשכת כבר למעלה משבוע ימים, במהלכם לא חודש זרם המים לעותרים כלל, וזאת על אף פניות חוזרות ונשנות מטעם העותרים.

31. עוד יוער כי אין כל רלוונטיות לטענות שהעלתה המשיבה 2 במכתבה ביחס להסדר שהוצע למי מהעותרים, ועתירה זו אינה המקום לברר את הטענות. אחרי שהמשיבות יחברו בחזרה את המים לעותרים, הן יכולות לפעול כפי שנראה להן להגעה להסדר תשלומים או לגביית החוב בהיעדר הסדר, ובלבד שזו תהיה דרך חוקית, ולא כפי שנהגו.

32. לבית המשפט סמכות עניינית לדון בעתירה לפי סעיף 8 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.

33. **אשר על כן, מתבקש בית-המשפט הנכבד לקבל את הבקשה כמבוקש ברישא לה, וכן לחייב את המשיבות 1-2 בתשלום הוצאות העותרים.**

7 בנובמבר 2019

גיל גן-מור, עו"ד

ב"כ העותרים