

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו31 ינואר 2013
ת"א 1327-04

לפני: כב' השופטת ענת ברון

המבקשים:
 1. יעקב בלום
 2. עוזנתן בלום
 על ידי ב"כ עו"ד עפר בר-און ועו"ד אמיר ויתקון

נגד

המשיבה:
 מקורות חברת המים בע"מ
 על ידי ב"כ עו"ד ד"ר גיל אוריון ועו"ד תמר תורג'מן-קדם

ובעניין:
 היועץ המשפטי לממשלה
 ע"י ב"כ עו"ד עדי בר-טל

ספרות:

[א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה \(התשנ"ג\)](#)

פסק דין

בפניי בקשה לאישור תובענה כייצוגית, שבמסגרתה נטען כי המשיבה – מקורות חברת המים בע"מ (להלן: "מקורות") – גובה מחלק מהצרכנים שלה, המכונים "צרכנים ישירים", תשלום הקרוי "חיוב בגין צריכה מעל הזכויות" וזאת בניגוד לדין (להלן: "בקשת האישור").

מבוא – מספר מילים על משק המים בישראל

1. סעיף 1 ל**חוק המים**, התשי"ט-1959 (להלן: "חוק המים") מורה כי "מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ". לנוכח חשיבותם כאמור, קובע **חוק המים** כללים לשמירה על מקורות המים מפני דלדול ומפני זיהום (ראו סימן א וסימן א1 לפרק השני בחוק שעניינו שמירה על המים). בנוסף, **חוק המים** מסדיר את דרכי השימוש של האוכלוסיה במים, ומכפיף את ההפקה וההספקה של מים לרגולציה ולפיקוח הדוק של הממשלה.

בשנת 2006 תוקן **חוק המים** באופן שיצר שינוי ארגוני במבנה הסמכויות במשק המים במדינה. מכוח התיקון לחוק הוקמה בשנת 2007 הרשות הממשלתית למים ולביוב – שתפקידה לנהל את משק המים והביוב במדינה בהתאם למדיניות הממשלה ולסמכויותיה מכוח החוק (להלן: "רשות המים", ראו סעיף 124א ל**חוק המים**). נקבע כי

רשות המים תפעל בין היתר באמצעות מועצה, שבה יהיו חברים מנהל רשות המים וכן מנכ"לים של משרד החקלאות, איכות הסביבה, הפנים, התשתיות הלאומיות ונציגים ממשרדים נוספים (להלן: "מועצת רשות המים", ראו סעיף 124טו [לחוק המים](#)). למועצה נתונה הסמכות לקבוע כללים לשימוש הציבור במים:

"מועצת הרשות הממשלתית (מועצת רשות המים - ע.ב.) רשאית לקבוע, בכללים, נורמות לכמויות המים, לאיכותם, למחירם, לחלוקתם בין מטרות המים השונות, לתנאי הספקתם ושימוש בהם במסגרת מטרת המים שלה יועדו, וכן הוראות לניצולם היעיל והחסכוני." (סעיף 21א) [לחוק המים](#).

בנוסף, המועצה קובעת כללים להפקה והספקה של מים – פעולות הניתנות לביצוע אך ורק בכפוף לקבלת רישיון הפקה מאת מנהל רשות המים:

"לא יפיק אדם מים ממקור מים ולא יתפיל מים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה לאחרים, ולא יספק מים, בין אם הפיקם ממקור מים או התפילם ממי-ים ובין אם קיבלם מספק אחר – אלא על פי רישיון מאת מנהל הרשות הממשלתית ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן- רישיון הפקה); מתן רישיון הפקה וקביעת התנאים בו ייעשו על פי כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית." (סעיף 23 [לחוק המים](#)).

יצוין כי קודם לתיקון [חוק המים](#), מי שניהל את ענייני המים במדינה היה נציב המים שמונה על ידי הממשלה.

2. סעיף 46 [לחוק המים](#) קובע כי מועצת רשות המים רשאית להסמיך תאגיד מים לשמש כרשות מים ארצית, וזאת באישור הממשלה וועדת הכלכלה של הכנסת. מקורות, שהיא חברה ממשלתית, הוסמכה כרשות מים ארצית, ומתוקף מעמד זה תפקידיה הם: "להקים את המפעל הארצי, לנהלו, לספק מים ממנו ולהחזיקו במצב תקין, לשפרו, להרחיבו ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה להספקת מים ממנו" (סעיף 48 [לחוק המים](#)). לדבריה של מקורות, על מנת לעמוד במשימות אלה היא נדרשה במרוצת השנים להקים "תשתיות להספקת מים הכוללות תחנות שאיבה, קידוחים, משאבות, בריכות בטון ופלדה, צינורות הובלה וכיוצא בזה. תשתיות אלה משודרגות לאורך השנים הן בהגדלת היקף ההובלה והן מבחינה טכנולוגית." (סעיף 16 לתשובת מקורות לבקשת האישור).

סעיף 96 [לחוק המים](#) מורה כי "רשות מים חייבת לספק מים בעצמה או על ידי ספקים אחרים, לכל הצרכנים שבשטח פעולתו של מפעל המים." בהיות מקורות רשות מים

ארצית, היא אמונה על אספקת המים בשטחי המדינה כולה. עם צרכניה נמנות רשויות מקומיות ואזוריות ותאגידי המים שהוקמו על ידן – שהם בעצמם משמשים כספקי מים לתושבים. ואולם בקשת האישור אין עניינה ברשויות או תאגידי המים כאמור, אלא במפעלים, תחנות דלק, בעלי שטחים חקלאיים וכיוצא באלה – להם מספקת מקורות מים במישרין, לשימוש עצמי לתעשייה או לחקלאות (לעיל ולהלן): "**הצרכנים הישירים**".

מתוקף מעמדה כרשות המים הארצית זוכה מקורות מקדמת דנא לסבסוד של הממשלה – אשר לדברי היועץ המשפטי לממשלה הגיע להיקף של מאות מיליוני שקלים בשנה (ראו סעיף 29 לעמדת היועמ"ש). בתחילת הדרך המימון הממשלתי ניתן למקורות באמצעות "קרן האיזון לדמי מים" שנוהלה על ידי נציב המים. יחד עם זאת, החל משנת 1992 ביקשה הממשלה ליצור מנגנון כלכלי יעיל יותר במשק המים, שאז היא חתמה על הסכם עם מקורות הקרוי "הסכם עלויות" – שבמסגרתו התחייבה הממשלה לשלם למקורות תמיכה כספית בגובה ההפרש שבין הוצאותיה, בניכוי מקדם התייעלות, לבין הכנסותיה. הסכם זה נועד להבטיח פעילות תקינה וסדירה במשק המים, וזאת תוך קביעת כללים לחישוב שיעור הסיוע התקציבי שתעניק המדינה למקורות ומתן תמריץ חיובי לנקיטת צעדים להתייעלות (עותק של הסכם העלויות ושינויים שנערכו בו במרוצת השנים סומנו נ/21-נ/23). המימון לפי הסכם העלויות החליף את המימון לפי קרן האיזון.

3. **בחוק המים** קיים פרק מיוחד העוסק בפיקוח על דמי מים (סימן א בפרק הרביעי לחוק). על פי סעיף 109 לחוק, "דמי מים" הם "מחיר המים וכל תמורה אחרת **בקשר להספקת המים**" (ההדגשות שלי- ע.ב.); ועל פי סעיפים 111 ו-112 לחוק, שומה על מועצת רשות המים לקבוע כללים לחישוב **עלות המים**, והיא אף רשאית לקבוע את **שיעורם של דמי המים** החלים על הצרכנים. לעניין הכללים לחישוב עלות המים: "כללים אלה יתבססו על העלויות הממשיות של ספק המים בקשר להפקת המים ואספקתם, לרבות ריבית, בלאי והוצאות אחרות" (סעיף 111 לחוק **המים**). ובאשר לתעריף דמי המים –

"מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע בכללים תעריפים לדמי מים בדרך כלל או לגבי אזור פלוני או לגבי סוג ספקים פלוני ורשאית היא לדרג את דמי המים לפי מטרות המים, לפי השימושים במים, לפי עונות השנה או שעות היממה, לפי נתונים גיאוגרפיים, טופוגרפיים או לפי נתונים אחרים – הכל בשים לב למשקיותם של מפעלי המים

שעליהם יחולו התעריפים ובשים לב ליכולת התשלום של צרכני המים במטרה פלונית ולתצרוכת המים לאותה מטרה. "סעיף 112(א).

מן האמור משתמע כי דמי המים נקבעים לא רק בהתאם לעלות הכרוכה בהפקתם והספקתם לצרכן – אלא גם תוך התחשבות בשיקולים פוליטיים וחברתיים שונים, כדוגמת מטרת השימוש במים ויכולת התשלום של הצרכנים. מכל מקום, בשנת 1987 הותקנו על ידי שר החקלאות [תקנות המים](#) (תעריפי מים המסופקים מאת מקורות), התשמ"ז-1987, ובהמשך הוסב שמן מ-"תקנות" ל-"כללים" (להלן: "**כללי תעריפי מקורות**"). בסעיף 7 לכללים אלה נקבעו תעריפים לכל מ"ק מים מכמות המים המסופקת על ידי מקורות לצרכניה, בהתאם למטרות צריכה שונות (חקלאות, תעשייה, ביתית וכו') וכן בהתאם למיקום גיאוגרפי. בסעיף 2(א) לכללי תעריפי מקורות נקבע כי "מקורות לא תספק מים אלא בהתאם לתעריפים הנקובים בתקנות אלה"; ובדומה לכך, בסעיף 114(א) [לחוק המים](#) נאמר כי משנקבעו בכללים תעריפים לדמי מים, אף ספק אינו רשאי לספק מים אלא בתעריף שנקבע.

יצוין בנקודה זאת ולמען הסדר, כי מכוח סעיף 111 [לחוק המים](#) הותקנו כללים לחישוב העלות של המים [[תקנות המים](#)] (חישוב עלות המים), התשנ"ב-1991], החלים על ספקי מים ובהם מקורות. ואולם מעמדת היועמ"ש עולה כי כללים אלה נועדו בעיקר על מנת לקבוע את שיעור הסבסוד המגיע למקורות מן המדינה, וכן "לשם הכנת תחזיות ותוכניות עבודה של רשות המים ובדיקת כדאיות של מפעלים לצורך קביעת מדיניות להשקעה בהם" (ראו סעיף 69 לעמדת היועמ"ש). מכל מקום, הם אינם מתייחסים ולא נועדו להסדיר את התשלומים החלים על צרכני המים.

רקע עובדתי – היחסים בין מקורות לצרכנים הישירים

4. אספקת המים לצרכנים הישירים נעשית על ידי מקורות בהתאם להוראותיו של הסכם אספקה בנוסח אחיד שעליו נהגת מקורות להחתיים את כל צרכניה (להלן: "**הסכם האספקה**"); ראו למשל ההסכמים שצורפו כנספח ג לתצהיר שניתן בתמיכה לתשובה לבקשת האישור). בין היתר, בהסכם זה מתחייבים מקורות מצד אחד והצרכן מצד שני לספק ולצרוך מים בהתאם למכסה שנתית הנקבעת על ידי רשות המים (ובעבר נציב המים-ע.ב.). באופן אישי עבור אותו צרכן (להלן: "**מכסת המים**" או "**המכסה**") (סעיף 6(ב) להסכם).

הסכם האספקה כולל גם הוראה בדבר "השתתפות הצרכן בהשקעות היסוד של מקורות לאספקת מים" (סעיף 4 להסכם) – שמכוחה נהגת מקורות לגבות מהצרכנים

הישירים תשלום הקרוי "זכויות". לדבריה מדובר **בתשלום חד פעמי** המשולם בגין השקעות היסוד שהשקיעה מקורות בתשתית אספקת המים, וגובהו נקבע באופן אישי לכל צרכן **בהתאם למכסת המים** שהוקצבה לו. ככלל, מקורות גובה את התשלום בעת ההתחברות הראשונית של הצרכן למערכת המים, או בעת הגדלת מכסת המים ובאופן יחסי לשיעור ההגדלה (להלן: "זכויות"). יובהר כי התשלום בגין זכויות נגבה על ידי מקורות **בנוסף** לדמי המים, שאותם היא גובה מהצרכנים הישירים באופן שוטף בהתאם לצריכה בפועל ולכללי תעריפי מקורות.

לדברי מקורות קיימים שני תעריפים לחיוב בזכויות, בהתאם למטרת השימוש במים: תעריף לשימוש בחקלאות – שעל פי הנתען אושר בשנת 1969 בוועדת השרים לענייני כלכלה (החלטת הוועדה צורפה כנספח א1 לתשובת מקורות לבקשת האישור); ותעריף לשימוש לבית, למלאכה ולתעשייה – כאשר על פי הנתען התעריף לשימוש ביתי נקבע בהסכמה שהושגה ביום 16/5/79 בין מקורות לבין מרכז השלטון המקומי; בנוגע לרכישת זכויות על ידי רשויות מקומיות (ראו זכרון דברים שצורף כנספח א2 לתשובת מקורות לבקשת האישור). מקורות מעדכנת את התעריפים הללו מעת לעת בהתאם למדד תשומות הבנייה.

5. כל אימת שצרכן חורג ממכסת המים שנקבעה עבורו, הוא נדרש על ידי מקורות לשלם עבור **חריגה מן הזכויות**. לטענתה, גובה התשלום הכולל שגובה מקורות עבור השתתפות בהשקעות יסוד מחושב בהתאם לחלקו היחסי של הצרכן, לפי מכסת הצריכה האישית שלו, מתוך סך כל הצריכה שמקורות מתוכננת לספק לצרכניה. מאחר שהתשלום עבור זכויות נקבע בהתאם למכסת הצריכה טרם החריגה ממנה, בעת החריגה יש להוסיף ולשלם בגין תוספת הזכויות שקיבל.

לדברי מקורות, צרכן החורג מן המכסה רשאי לבחור באחת משתי אפשרויות: אפשרות אחת היא לרכוש ממקורות זכויות נוספות – עד לתקרת המכסה האישית שנקבעה על ידי רשות המים עבור אותו צרכן – בתמורה לתשלום חד פעמי. אם בחר באפשרות זאת, הצרכן יהא זכאי לצרוך מים במכסה המוגדלת גם בעתיד. אפשרות נוספת היא לשלם למקורות בגין החריגה אד-הוק (בנוסף למחיר המים) – תשלום המכונה "**מעל הזכויות**", ומחושב באופן שנתי על פי היקף החריגה:

"השתמש הצרכן בכמות המים העולה על הכמות הנקובה בהסכם, הרי מבלי לפגוע או לגרוע מזכויותיה של מקורות לפי ההסכם, יהיה על הצרכן לשלם למקורות, לפי דרישתה הראשונה, תמורה בעד הכמות

הנוספת שצרך מעל לכמות הנקובה בהסכם, בסכום ובשיעור כפי שייקבע על ידי מקורות. סכום זה הינו נוסף למחיר המים... (להלן: "מעל הזכויות") (סעיף 7(ב) להסכם האספקה).

בבסיסה של בקשת האישור ניצב החיוב **בתשלום מעל הזכויות** שמחייבת מקורות את הצרכנים הישירים לפי הסכם האספקה – כאשר על פי הנטען על ידי המבקשים, חיוב זה לא רק שאינו מעוגן ב**חוק המים** וכללי תעריפי מקורות אלא שהוא מפר את הוראותיהם של דברי החקיקה הללו.

דיון

6. בקשת האישור הוגשה בראשיתה בשנת 2004 – טרם חקיקתו של **חוק תובענות ייצוגיות**. באותה עת נסמכה הבקשה על הוראות פרק ו'1 ל**חוק ההגבלים העסקיים**, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") – בטענה שלפיה מקורות היא מונופולין בהספקה והולכה של מים, והיא מנצלת לרעה את כוחה המונופוליסטי בשוק שעה שהיא מחייבת את הצרכנים הישירים בתשלום מעל הזכויות שלא כדין. לאחר כניסתו של **חוק תובענות ייצוגיות** לתוקף בחודש מרץ 2006 וביטולו של פרק ו'1 ב**חוק ההגבלים העסקיים**, הסכימו הצדדים על הגשתה של בקשת אישור מתוקנת בהתאם להוראותיו של החוק החדש.

הגשת הבקשה המתוקנת והתגובות לה הושלמה במהלך שנת 2007, ואולם בפועל הדיון בבקשת האישור יצא לדרך רק בשלהי שנת 2008 – וזאת בעקבות ארכות חוזרות ונשנות שניתנו לב"כ היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") לבקשתה, לשם גיבוש עמדתו בנוגע להליך. בסופו של דבר הודיע היועמ"ש על התייצבותו בהליך מכוח סמכותו לפי סעיף 1 ל**פקודת סדרי הדיון** (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], ואף הגיש את עמדתו בבקשת האישור בכתב (לעיל ולהלן: "עמדת היועמ"ש"). יצוין כי ארכות נוספות ניתנו לב"כ היועמ"ש לבקשתה גם בשלב הגשת הסיכומים בבקשת האישור – עד שלבסוף הודיעה כי יש לראות בעמדת היועמ"ש שהוגשה זה מכבר לתיק גם כסיכומים מטעמו בבקשת האישור.

7. מטעם המבקשים הוגש תצהיר מאת המבקש מס' 1, יעקב בלום; חוות דעת מאת רו"ח דב כהנא בנושא המהות החשבונאית של החיוב מעל הזכויות (להלן: "רו"ח כהנא", חוות הדעת סומנה ת/1); וכן חוות דעת מאת רו"ח צור פניגשטיין אשר ערך אומדן כלכלי של הנזק שעל פי הנטען נגרם לקבוצת הצרכנים הישירים עקב החיוב מעל הזכויות (להלן: "רו"ח פניגשטיין", חוות הדעת סומנה ת/2).

מטעם מקורות הוגש תצהיר מאת ביילי סגיב, המשמשת כסגנית מנהל מרחב מרכז במקורות ובעבר כמנהלת יחידת הצרכנים (להלן: "סגיב"); חוות דעת כלכלית מאת מר מנחם פרלמן, מי ששימש בעבר כמשנה לממונה על הגבלים עסקיים, שלפיה מקורות אינה מונופולין ומכל מקום החיוב "מעל הזכויות" הוא חיוב סביר מבחינה כלכלית באשר יש בצידו תמורה בדמות תשתית מים (להלן: "מר פרלמן", חוות הדעת סומנה נ/1); וכן חוות דעת מאת ד"ר שמחה סדן, מומחה בכלכלה ובמינהל עסקים, בנוגע למהות התשלומים בגין זכויות ומעל הזכויות במערך התקבולים של מקורות (להלן: "ד"ר סדן"; חוות דעת מקורית מחודש מאי 2007 סומנה נ/3 וחוות דעת מעודכנת מיום 22/10/09 סומנה נ/2).

המצהירים נחקרו על התצהירים והמומחים נחקרו על חוות הדעת. ואולם כפי שעוד יוברר, השאלה העומדת לדין בהליך זה היא שאלה משפטית של פרשנות הדין – ועל כן עדויות אלה נמצאו בעיקרן בלתי רלוונטיות.

תמצית המחלוקת בבקשת האישור

8. המבקשים, האחים יעקב בלום ועוזנתן בלום, הם צרכנים ישירים של מקורות (להלן: "בלום"). בבעלותם שטחים לגידולים חקלאיים, ומקורות מספקת להם מים לצרכי השקיה. בראשית ההתקשרות (עוד בשנות ה-70 של המאה הקודמת) רכשו בלום ממקורות זכויות, בהמשך הגדילו את המכסה ורכשו זכויות נוספות, ומעת לעת מקורות מחייבת אותם גם בתשלום מעל הזכויות – כל אימת שהם חורגים ממכסת המים שבגינה רכשו כאמור זכויות. לגישת בלום, החיוב מעל הזכויות אמנם מעוגן בהסכם האספקה שעליו חתמו עם מקורות – ואולם הוא אסור על פי [חוק המים](#).

על פי הנטען, [חוק המים](#) מסדיר את חיוב הצרכנים עבור מים ואף קובע מנגנון של פיקוח על הגבייה - ולגישת בלום המשמעות היא שמקורות אינה רשאית לחייב את הצרכנים באף תשלום שאינו קבוע בחוק זה. את עמדתם סומכים בלום בעיקר על שתי הוראות מתוך [חוק המים](#) שכבר נזכרו לעיל: סעיף 114(א) המורה כי "קבעה מועצת הרשות הממשלתית (מועצת רשות המים- ע.ב.) תעריך לדמי מים, לא יספק (כך במקור- ע.ב.) מים אלא בהתאם לתעריך שנקבע"; וסעיף 109 שלפיו "דמי מים" הם "מחיר המים וכל תמורה אחרת בקשר להספקת מים" (ההדגשה שלי- ע.ב.). לטענת בלום, משהותקנו כללי תעריפי מקורות ונקבע בהם שיעור דמי מים – מקורות אינה רשאית עוד לחייב את הצרכנים בתשלום נוסף כדוגמת החיוב מעל הזכויות.

יצוין בנקודה זאת כי לגישת בלום לא רק החיוב מעל הזכויות הוא בלתי חוקי – אלא כך גם החיוב החד פעמי שגובה מקורות מן הצרכנים בגין זכויות. על פי הנטען, השימוש בתשתיות של מקורות להובלה והספקה של מים מתומחר וכלול כבר בדמי המים שגובה מקורות על פי כללי תעריפי מקורות; ומשכך, היא אינה רשאית לגבות בנוסף גם תשלום בגין זכויות או מעל הזכויות. ואולם בלום מבהירים כי החיוב עבור זכויות אינו מעניינה של בקשת האישור דנן, וממילא הם אינם עותרים לסעד כלשהו בגינו.

9. בלום מבקשים לנהל תובענה ייצוגית נגד מקורות, בשמם של כל הצרכנים הישירים שחויבו על ידה בתשלום מעל הזכויות במהלך שבע השנים שקדמו להגשתה של בקשת האישור (להלן: "**הקבוצה**"). עילות התביעה המפורטות בבקשת האישור שאובות מתחום ההגבלים העסקיים, הנזיקין, החוזים ועשיית עושר ולא במשפט. ראשית נטען כי מקורות היא בעלת מונופולין בשוק הספקת המים כהגדרתו ב**חוק ההגבלים העסקיים**, וכי היא מנצלת מעמד זה לרעה בניגוד להוראת סעיף 29א לחוק:

- "29א. (א) **בעל מונופולין לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור.**
- (ב) יראו בעל מונופולין כמנצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור, בכל אחד מן המקרים האלה:
- (1) **קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה בלתי הוגנים של הנכס או של השירות שבמונופולין;**
 - (2) **צמצום או הגדלה של כמות הנכסים או היקף השירותים המוצעים על-ידי בעל מונופולין, שלא במסגרת פעילות תחרותית הוגנת;**
 - (3) **קביעת תנאי התקשרות שונים לעסקות דומות אשר עשויים להעניק ללקוחות או לספקים מסוימים יתרון בלתי הוגן כלפי המתחרים בהם;**
 - (4) **התניית ההתקשרות בדבר הנכס או השירות שבמונופולין בתנאים אשר מטבעם או בהתאם לתנאי מסחר מקובלים אינם נוגעים לנושא ההתקשרות.**
- הוראות סעיף קטן זה באות להוסיף על הוראות סעיף קטן (א). (ההדגשות שלי- ע.ב.).

לטענתם של בלום, גביית התשלום מעל הזכויות בניגוד להוראות **חוק המים**, מהווה כשלעצמה ניצול לרעה של מעמדה של מקורות כמונופולין בשוק המים כאמור בסעיף 29א(א) ל**חוק ההגבלים העסקיים**. ועוד נטען כי מדובר בגביית מחיר בלתי הוגן עבור שירות שבמונופולין, דבר המקים חזקה חלוטה לכך שמקורות מנצלת לרעה את מעמדה המונופוליסטי בשוק המים – כאמור בסעיף 29א(ב)(1) לחוק. בהקשר זה

מבהירים בלום כי בנסיבות המקרה אין צורך להוכיח כי מדובר במחיר בלתי הוגן באמצעות חוות דעת כלכלית – שכן מדובר במחיר בלתי חוקי, שהוא מעצם טיבו וטבעו גם בלתי הוגן.

בלום מוסיפים וטוענים כי גביית תשלום מעל הזכויות מהווה הן הפרת חובה חקוקה והן רשלנות, שהן עוולות נזיקיות. בהקשר זה מדגישים בלום כי מקורות אינה מקיימת את החובה המוטלת עליה לפי [חוק המים](#) שלא לגבות עבור הספקת מים כל תשלום נוסף פרט לדמי מים בשיעור הקבוע בכללי תעריפי מקורות. ועוד נטען כי מקורות חבה בחובת זהירות מיוחדת כלפי הקבוצה – הן מתוקף מעמדה כבעלת מונופולין והו כספקית של מצרך חיוני כמים.

בלום סבורים עוד כי סעיף 7(ב) להסכם האספקה המצוטט לעיל, שמכוחו נוהגת מקורות לחייב את חברי הקבוצה בתשלום מעל הזכויות, מהווה הוראה בלתי חוקית שאף נוגדת את תקנת הציבור - ועל כן הוא בטל [לפי סעיף 30 [לחוק החוזים \(חלק כללי\)](#), התשל"ג-1973]. תוצאת הבטלות היא השבה של כל הכספים ששילמו חברי הקבוצה למקורות מכוחו של הסעיף הבלתי החוקי (לפי סעיף 21 לחוק).

לבסוף נטען, כי גביית התשלום מעל הזכויות מהווה התעשרות שלא כדין מצידה של מקורות: ראשית, בגביית התשלום בניגוד להוראות [חוק המים](#) עושה מקורות עושר ולא במשפט. שנית, הסכם העלויות קובע כי בעת חישוב הכנסותיה של מקורות לשם קביעת שיעור המימון מאת הממשלה, יש להביא בחשבון רק חלק מהתקבולים שגבתה מעל הזכויות (בשיעור של 2/3). יוצא אפוא כי חלק מהתשלום מעל הזכויות משולם לה פעמיים – פעם אחת על ידי חברי הקבוצה, ופעם שנייה על ידי הממשלה.

10. הסעד המבוקש בבקשת האישור הוא השבה של כל התשלומים מעל הזכויות שגבתה מקורות מחברי הקבוצה במהלך שבע השנים שקדמו להגשתה של בקשת האישור. הנזק האישי שנגרם לבלום לטענתם הוא בסכום כולל של 6,550 ₪ (ליום 30/11/03); הנזק שנגרם לכלל הקבוצה מוערך על ידם בשיעור של כ- 145,000,000 ₪ (ליום 30/11/03). בתמיכה להערכת הנזק כאמור הגישו בלום את חוות דעתו של רו"ח פניגשטיין – שביצע אומדן של הנזק על יסוד נתונים ידועים לגבי הכנסותיה של מקורות והתפלגותן, מתוך דוח של מבקר המדינה לשנת 2000 (ראו: חוות הדעת שסומנה ת/2, וכן עדותו של רו"ח פניגשטיין בעמ' 44 לפרוטוקול ש' 24 עד עמ' 45 ש' 22).

11. מקורות מצידה טוענת כי בקשת האישור מבוססת על פרשנות שגויה שנתנים בלום להוראות [חוק המים](#) ולכללי תעריפי מקורות. לגישה, כאשר נקבע בסעיף 109 לחוק כי "דמי מים" הם "מחיר המים וכל תמורה אחרת **בקשר להספקת מים**" (ההדגשה שלי-ע.ב.) – **המשמעות היא שהחוק מסדיר אך ורק את התשלום עבור ההספקה השוטפת של המים**. תשלומים עבור זכויות ומעל הזכויות אינם בגדר תמורה עבור הספקת מים, אלא מהווים החזר של השקעות היסוד שהשקיעה מקורות בתשתיות הייצור וההובלה של המים – ועל כן אין בחוק כל מניעה לחייב בהם את הצרכנים.

מקורות מבקשת למצוא חיזוק לעמדה שלפיה יש להבחין בין החיוב עבור אספקה שוטפת של מים לבין חיוב בגין ההשקעה בתשתיות היסוד של המים, מתוך השוואה להסדרים החלים באותו עניין על רשויות מקומיות כספקי מים. מכוח סעיף 112 [לחוק המים](#) הותקנו שני הסדרים מקבילים – האחד הוא כללי תעריפי מקורות המסדירים כאמור את שיעור דמי המים שגובה מקורות, והשני הוא כללים דומים החלים ביחס לרשויות המקומיות [ראו: [כללי המים](#) (תעריפי מים שמספקים ספקים מקומיים), התשנ"ד-1994]. והנה, בנוסף לדמי המים כאמור בכללים החלים עליהן, נוהגות הרשויות המקומיות לגבות מן הצרכנים בעת ההתחברות לתשתיות המים גם "היטל מים" – וזאת בשיעור הקבוע בחוקי עזר המותקנים על ידי הרשויות המקומיות מכוח סעיף 238(א)(5) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]. המסקנה המתבקשת לטעמה של מקורות היא, שהפרשנות הגורסת כי יש להבחין בין תשלום עבור אספקה שוטפת של מים לבין החזר של השקעה בתשתיות היא סבירה וראויה. יצוין כי על כך משיבים בלום, כי דווקא העובדה שהרשויות המקומיות נסמכות על חוקי עזר לצורך גביית היטלי מים – היא הנותנת שבהיעדר הסמכה דומה שבדין, מקורות אינה רשאית לגבות את התשלום מעל הזכויות.

ועוד באותו עניין מפנה מקורות לעמדת היועמ"ש, שלפיה מחוקק המשנה כלל לא הביא בחשבון את העלות שהושקעה על ידה בתשתיות היסוד להולכת מים בעת שקבע את שיעור דמי המים בכללי תעריפי מקורות. לטעמה של מקורות, גם מסיבה זאת ניכר כי יש לפרש את המונח "דמי מים" שב[חוק המים](#) כמתייחס אך ורק למחיר האספקה השוטפת של מים לצרכנים.

12. זאת ועוד. מקורות סבורה כי סעיף 34(א) [לחוק המים](#) מהווה מקור נורמטיבי לגביית תשלום עבור זכויות – שאז ממילא יש לה סמכות לגבות גם תשלום מעל הזכויות, שכן זכויות ומעל הזכויות שניהם גם יחד הם חיובים עבור השקעות שהשקיעה בתשתיות

המים. בניגוד לסעיפים שעליהם נסמכים בלום, סעיף 34(א) אינו מצוי בסימן העוסק בפיקוח על דמי המים – אלא בסימן ג לפרק השני, העוסק בפיקוח על ההפקה וההספקה של מים; והוא מורה כדלקמן:

"מנהל הרשות הממשלתית רשאי לצוות על בעל רישיון הפקה שיספק מים לאדם פלוני, במידה שהספקה זו לא תפגע פגיעה של ממש בסיפוק הצרכים של בעל הרישיון ושל צרכניו, ובלבד שהוצאות השקעת היסוד לסידור ההספקה לא יחולו על בעל הרישיון; באין הסכמה בין הצדדים על כמות המים, מחירים ותנאי הספקתם – יורה על כך, על פי כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית, מנהל הרשות הממשלתית; הרואה עצמו נפגע על ידי צו או הוראה שניתנו לפי סעיף קטן זה, רשאי לערור עליה לפני בית הדין." (ההדגשה שלי- ע.ב.).

לדברי מקורות, על פי הסעיף המצוטט נוהג מנהל רשות המים ליתן לספק מים רישיון הפקה עבור צרכן מסוים, שבו גם קבועה מכסת הצריכה. לגישה, מן האמור בסעיף זה ברור כי הספק – ובענייננו מקורות – אינו צריך לשאת בעלות של הנחת התשתיות להובלת מים; והמשמעות היא שמקורות רשאית לחייב את הצרכנים בתשלום זכויות. ומשהחייב בגין זכויות הוא חוקי ומותר על פי [חוק המים](#), כך גם החיוב מעל הזכויות.

בלום מצידם משיבים כי סעיף 34(א) כלל אינו עוסק במקרה הרגיל של הוצאת רישיון הפקה עבור צרכן מסוים – אלא אך ורק במקרה מיוחד וחריג שבו מנהל רשות המים מחייב את ספק המים לספק מים לצרכן שאינו נמנה עם צרכניו הרגילים, למשל מבחינה גיאוגרפית. משכך, לטענת בלום, ממילא אין בסעיף זה הרשאה לחייב הצרכנים הרגילים בתשלום זכויות.

13. עוד לגישה של מקורות, [חוק המים](#) נועד להגשים גם מטרות כלכליות שהן חיוניות להבטחת פעילותו התקינה והיעילה של משק המים, ויש ליתן [לחוק פרשנות](#) תכליתית בהתאם. בלום למעשה חותרים לכך שמקורות תספק להם תשתיות מים ללא כל תמורה – ואולם תשתיות אלה הן נכס בעל ערך כלכלי, שברור כי לא ניתן לחלקו חינום אין כסף. מקורות מוסיפה ומפנה בהקשר זה לחוות דעתו של ד"ר סדן מטעמה, הקובעת כי בלא כל אחד מהתקבולים שגובה מקורות – דמי מים, זכויות ומעל הזכויות – לא היה באפשרותה לבצע כראוי את תפקידי הפיתוח והאספקה של מים, המוטלים עליה כרשות מים ארצית. מעבר לכך, לפי חוות הדעת מאת מר פרלמן מטעמה ונכון למועד הגשתה, התקבולים שגבתה מקורות בגין זכויות בכל שנות פעילותה הגיעו במצטבר לשיעור של 22% בלבד מההשקעות שהשקיעה בתשתית מפעלי המים. ברור

אפוא כי ללא תשלומי זכויות ומעל הזכויות מקורות לא היתה מסוגלת לממן את פעילותה, כך לטענתה; ועל כן בקשת האישור צפויה להסב לקבוצה נזק יותר מאשר תועלת. מבחינה זאת הפרשנות שמבקשים בלום ליתן ל**חוק המים** מובילה לתוצאה אבסורדית, העומדת בניגוד להיגיון הכלכלי שניצב ביסוד החוק.

14. עמדת היועמ"ש היא שגביית תשלומים עבור זכויות ומעל הזכויות נעשית על ידי מקורות כדין. בדומה למקורות, גם היועמ"ש סבור כי סעיף 109 ל**חוק המים** עניינו רק בדמי מים המשולמים על ידי הצרכן בגין אספקה שוטפת של מים ובהתאם לצריכה בפועל, ושיעורם קבוע בכללי תעריפי מקורות. לפיכך, אין כל מניעה לגבות מהצרכנים הישירים גם תשלומי זכויות ומעל הזכויות בגין השקעות יסוד בתשתית המים – בשיעור שנקבע על ידי מקורות במסגרת הסכמי האספקה.

היועמ"ש טוען כי אחד המאפיינים המרכזיים של משק המים בישראל מקדמת דנא, הוא ששוק זה נתון להסדרה בדרך של הסכמה בין הספק לבין הצרכן. **חוק המים** אמנם מעניק למנהל רשות המים ולמועצת רשות המים סמכויות להתערב במערכת היחסים ההסכמית כאמור – אך זאת רק במקרים מיוחדים שבהם ההתערבות דרושה להבטחת תכליתו של חוק המים. משכך, היועמ"ש סבור כי ככל ש**חוק המים** אינו אוסר באופן מפורש את קיומו של הסדר הסכמי כלשהו בין הספק לצרכן – לצדדים נתונה חירות לקבוע ביניהם את תנאי ההתקשרות ואת תנאי הספקת השירות כראות עיניהם. משמעות האמור לענייננו היא, שבכל הנוגע ל-"דמי מים" כהגדרתם בחוק – מקורות אינה רשאית לגבות תשלום אלא בשיעור שנקבע בכללי תעריפי מקורות; ואולם אין מניעה שמקורות תחייב את הצרכנים גם בתשלום עבור הקמת תשתית המים.

היועמ"ש מוסיף וטוען כי בקשת האישור מהווה למעשה ניסיון של בלום להגדיל את היקף הסבסוד שניתן על ידי המדינה לכלל צרכני המים – רק לאותה קבוצה שאותה מבקשים בלום לייצג. אלא שהשבת התשלומים מעל הזכויות מהווה התעשרות שלא כדין של אותה קבוצה על חשבונם של יתר הצרכנים ועל כן היא אינה ראויה.

המסגרת הנורמטיבית – התנאים לאישור תובענה כייצוגית

15. **חוק תובענות ייצוגיות**, התשס"ו-2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**" או "**החוק**") מונה שורה של תנאים לאישור תובענה כייצוגית. מטרתם של תנאים אלה היא ליצור הבחנה בין תובענות הראויות להתברר כיייצוגיות, לבין תובענות שיש בהן משום ניצול לרעה של המוסד הייצוגי והן עלולות להסב נזק לקבוצה המיוצגת, לנתבעים או לציבור

בכללותו. כידוע, מטרתו של [חוק תובענות ייצוגיות](#) היא להביא לשיפור ההגנה על זכויות של פרטים באוכלוסיה – ובמיוחד כאלה הנמצאים בעמדה נחותה מבחינת כוח כלכלי ומשפטי ביחס לתאגידיים שונים הפועלים במשק (ראו סעיף 1 לחוק). החוק מבקש אפוא לקדם הגשה וניהול של תובענות ייצוגיות שיש בצידן תועלת ציבורית, ולהסיר מסדר היום תובענות "מסוכנות".

סעיף 3(א) לחוק קובע כי ניתן לנהל תובענה ייצוגית רק בעילה מתוך רשימה סגורה של עילות המפורטות בתוספת השנייה לחוק. סעיף 4(א) לחוק מוסיף כי התובע המייצג צריך להיות אדם בעל עילת תביעה אישית נגד הנתבע; ואולם תנאי זה אינו חורץ את דינו של ההליך לחסד או לשבט – שכן על פי סעיף 8(ג)(2) לחוק, בהעדר עילת תביעה אישית לבית המשפט סמכות להורות על החלפת התובע המייצג באחר. סעיף 8(א) לחוק מקנה לבית המשפט שיקול דעת אם לאשר ניהולה של תובענה כייצוגית בהתקיים מספר תנאים נוספים:

- "בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:
- (1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;
 - (2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין;
 - (3) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה יוצג וינהל בדרך הולמת; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בענין זה;
 - (4) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה יוצג וינהל בתום לב."

לפי סעיף קטן (1), על המבקש בבקשת האישור להראות הן כי קיימות שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל הקבוצה, והן כי קיימת "אפשרות סבירה" כי שאלות אלה יוכרעו לטובתה בתובענה. באשר לתנאי בדבר קיומן של שאלות מהותיות משותפות – כבר נפסק על ידי בית המשפט העליון כי "נקודת המוצא היא, כי לא נדרש שכל השאלות המתעוררות בגדר התובענה הייצוגית תהיינה משותפות לחברי הקבוצה. די בכך שיש שאלות משותפות של עובדה או משפט שהן 'מהותיות'". [ראו: [ע"א 6887/03 רזניק נ' ניר שיתופי אגודה ארצית שיתופית להתיישבות עובדים](#), סעיף 25 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) א' גרוניס [פורסם בנבו] (20/7/2010)]. בעניין זה יש רלוונטיות להיקף השאלות המשותפות אל מול היקף השאלות הפרטניות (שם, בסעיף 27 לפסק הדין) וכן למשקל של השאלות אלה מול אלה [ראו: [רע"א](#)

[2128/09 הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי](#), סעיף 11 לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיא א' ריבלין [פורסם בנבו] (5/7/2012), להלן: "עניין עמוסי".

בנושא קיומה של אפשרות סבירה כי השאלות המהותיות בתובענה יוכרעו לטובת הקבוצה – על פי ההלכה הנהגת עוד קודם לחקיקתו של [חוק תובענות ייצוגיות](#), שומה על המבקש להניח כבר בבקשת האישור תשתית עובדתית וראייתית מתאימה על מנת להוכיח כי קיים סיכוי סביר כי השאלות יוכרעו לטובת הקבוצה:

"כבר נאמר, כי 'על מנת להשתכנע כי, לכאורה, קיימת אפשרות סבירה ששאלות מהותיות של עובדה ומשפט יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה, נדרש בית המשפט להיכנס לעובי הקורה ולבחון את התובענה לגופה, אם היא מגלה עילה טובה ואם יש סיכוי סביר להכרעה לטובת התובעים' ([ע"א 6343/95 אבנר נפס וגז בע"מ נ' אבן, פ"ד נג\(1\) 115, 118 \(1999\)](#); כן ראו, [ע"א 2967/95 מגן וקשת בע"מ נ' טמפו תעשיות בירה בע"מ, פ"ד נא\(2\) 312, 329-327 \(1997\)](#); [רע"א 8268/96 רייכרט נ' שמש, פ"ד נה\(5\) 276, 291 \(2001\)](#); [ע"א 1509/04 דנוש נ' Chrysler Corporation](#), פסקאות 13-14 [פורסם בנבו] (22.11.07)). בחינה מעמיקה של סיכויי הצלחת התובענה היא מלאכה רבת-חשיבות. יש לזכור, כי הכלי של תובענה ייצוגית הוא רב-עוצמה. בצד היתרונות של כלי זה, לא ניתן להתעלם מכך שעצם אישורה של בקשה להגיש תובענה ייצוגית עשוי ליצור לחץ כבד על הנתבע. על כן, קיים צידוק רב שכבר בשלב הדיון בבקשת האישור יידרש בית המשפט לבחון את הסוגיה של זכות לכאורה וסיכויי ההצלחה..." (ההדגשות שלי- ע.ב.). [[רע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ](#), סעיף 10 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) א' גרוניס [פורסם בנבו] (26/4/2010)].

16. יחד עם זאת, נראה כי לאחרונה נושבת רוח חדשה מכיוונו של בית המשפט העליון בנושא נטל ההוכחה הרובץ לפתחו של המבקש בבקשת האישור:

"ברי כי תכלית החוק היא להורות לבית המשפט לבצע בחינה מקדמית של סיכויי התובענה לשם הגנה מידתית על זכויות הנתבעים (ההדגשה במקור- ע.ב.). לעניין זה, די לו לבית המשפט לעקוב בדקדקנות אחר לשון המחוקק ולראות האם קיימת 'אפשרות סבירה' להכרעה לטובת קבוצת התובעים; הא, ותו לא. החמרת התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובירור רוב רובה של התביעה כבר בשלב אישור התובענה כייצוגית, חורגת מהאיזון שקבע המחוקק, ועל כן היא אינה ראויה. נוסף על כך, דיון שמתבצע באופן זה אינו יעיל, מכיוון שנוצרת כפילות בין הדיון בגוף התובענה לבין הדיון בבקשת האישור (ההדגשה שלי- ע.ב.); חוסר היעילות הטמון בכפילות זו גדל מקום בו פונים הצדדים פעמיים לערכאת הערעור." (עניין עמוסי, שם, בסעיף 15 לפסק הדין).

בעניין עמוסי מזהיר בית המשפט העליון את הערכאות המבררות מפני הרחבה מיותרת של היריעה בשלב בקשת האישור, ומורה להן להימנע בשלב מקדמי זה מלבחון לעומק את הראיות שהובאו בפניהן באופן המייתר את הדיון בתובענה עצמה [ראו גם: [תצ \(מרכז\) 14144-05-09](#) הראל פיא קרנות נאמנות בע"מ לנדמארק גרופ בע"מ, בסעיפים 95-96 לפסק דינו של כבוד השופט ע' גרוסקופף (פורסם בנבו) (27/12/2012); [תצ \(מרכז\) 564-04-09](#) קידישמן נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ, בסעיפים 13-14 לפסק דינה של כבוד השופטת מ' נד"ב (פורסם בנבו) (16/8/2012)]. יצוין כי עתירה לדיון נוסף בעניין עמוסי נדחתה זה מכבר [ראו: [דנ"א 5666/12](#) עמוסי נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו) (22/12/2012)].

לגופו של עניין, במוקד המחלוקת בעניין עמוסי עמדה שאלה משפטית של פרשנות פוליטת ביטוח; ובית המשפט העליון פסק כי בשלב האישור אין להכריע באופן פוזיטיבי בנוגע לפרשנות הנכונה של הפוליסה – אלא די בהתרשמות שקיימת אפשרות סבירה לכך שהפרשנות הנטענת על ידי המבקשים היא נכונה, על מנת שהתובענה תאושר כייצוגית. עוד נקבע כי בנסיבות המקרה המסקנה כי קיימת אפשרות סבירה כאמור עולה בבירור מנתוני התיק:

"מעיון ראשוני בפוליסות עולה כי קיימת אפשרות סבירה שהפרשנות שניתנה על-ידי המבקשות (המבקשות בערעור והמשיבות בבקשת האישור- ע.ב.) היא שגויה. כך למשל, ברי כי כאשר לא מוזכרות [תקנות הביטוח הלאומי](#) בפוליסה, ולו ברמז, יש אפשרות סבירה לכך שהיא לא התכוונה להיעזר בהן. אף בעובדה שהמבקשות בטיעוניהן נדרשו לשימוש בתיאוריות מורכבות מתחום פרשנות החוזים בכדי להצדיק את עמדתן, יש כדי ללמד כי טענות המשיבים אינן טענות סרק. עוד יש לציין כי גם עמדות היועץ המשפטי לממשלה והמפקח על הביטוח, גורמים נייטרליים שאמונים על האינטרס הציבורי, מחזקות את המסקנה כי בחינה מקדמית מספיקה לצורך אישור התובענה כייצוגית במקרה זה." (עניין עמוסי, שם, בסעיף 16 לפסק הדין).

על פניו נראה כי בית המשפט העליון הנמיך באופן משמעותי את נטל ההוכחה הנדרש בשלב האישור, כאשר קבע בעניין עמוסי כי לא היה צורך להעמיד את התשתית הראייתית שהונחה בבקשת האישור לבדיקה. עם זאת, יצוין כי בעניין עמוסי בית המשפט העליון אישר את הפרשנות שניתנה לפוליסה על ידי הערכאה המבררת, לא רק כאפשרות סבירה – אלא כהכרעה "בשאלת פרשנותה הנכונה והמחייבת של הפוליסה" (ראו סעיף 2 לפסק דינה של המשנה לנשיא מ' נאור). מכל מקום, ברור כי בית המשפט העליון לא כיוון לכך שבמסגרת הדיון בבקשה לאישור תובענה כייצוגית יש **בכל מקרה** לפסוח על בחינת התשתית הראייתית והמשפטית לגופה. נהיר כי הדברים

נאמרו ביחס לנסיבות המקרה המיוחדות לאותו עניין שהובא בפניו, שבהן לעמדתו של בית המשפט העליון האפשרות הסבירה שהתובענה תוכרע לטובת המבקשים שם עלתה בבירור מנתוניו היסודיים של התיק.

מטבע הדברים ייתכנו מצבים שבהם דווקא דיון מעמיק בתשתית שהניחו הצדדים יימצא יעיל יותר – למשל כאשר בסופו של הדיון מתברר כי סיכויי התביעה נמוכים וכי אין טעם להיעתר לבקשת האישור. אם לא נאמר כך, הכיצד זה בלא דיון ובדיקה לגופה של התשתית הראייתית והמשפטית, ניתן יהיה להגיע למסקנה כי יש לדחות את בקשת האישור במקרה המתאים. שהרי הציפייה היא, ובדין כך, שדחיית בקשת האישור לא תיעשה כלאחר יד – גם אם לצורך קבלת בקשת האישור הרף של נטל ההוכחה הונמך. אלא שבית המשפט לא יכול להקדים את התוצאה (קבלה או דחייה של בקשת האישור) לדיון במחלוקת שלפניו – שאז עלול בית המשפט למצוא את עצמו במעגל שוטה, כאשר לא ברור מה הסובב ומה המסובב. שכן יכול שלאחר בדיקה מעמיקה כזו בקשת האישור תידחה, אבל יכול גם שתתקבל – ומשתתקבל בוודאי שאין לומר כי הדיון היה מיותר, בבחינת חכמה שלאחר מעשה. הדברים אמורים במיוחד במקרים שבהם הדיון בבקשת האישור מתמצה בשאלה שהיא משפטית בעיקרה – שאז ממילא לא יהא בטענות ובראיות שיביאו הצדדים בדיון בתובענה עצמה משום חידוש לעומת הדיון בשלב המקדמי. במקרים כגון דא, בית המשפט נדרש כבר בשלב האישור להפשיל שרווליו ולבחון אם על פי הראיות והטענות המשפטיות שהובאו בפניו קיימת אפשרות סבירה שהתובענה תוכרע לטובת הקבוצה – וכך גם במקרה דנן.

מן הכלל אל הפרט

17. כפי שכבר הוברר, ביסודה של בקשת האישור עומדת שאלת חוקיות הגבייה של התשלום מעל הזכויות שמבצעת מקורות – אלא שהמונחים "זכויות" ו-"מעל הזכויות" כלל אינם מזכירים [בחוק המים](#), וממילא אין בחוק הוראה כלשהי (אוסרת או מתירה) בנוגע לגבייתם בידי ספק מים. הפרק הרביעי של [חוק המים](#) עוסק לפי לשונו בגבייה של "דמי מים", וכך גם הכללים שהותקנו מכוחו של החוק וקובעים תעריף מחייב לדמי מים. הנה כי כן, השאלה העומדת לדיון בפניי היא שאלה משפטית של פרשנות [חוק המים](#), וליתר דיוק - פרשנות המונח "דמי מים" שבחוק המים: האם מונח זה ממצה את כל התשלומים שרשאית מקורות לגבות מהצרכנים, או מתייחס רק לתמורה עבור הספקה שוטפת של מים בעוד שעבור השימוש בתשתיות היסוד ניתן לגבות תשלום נוסף.

כידוע, נקודת המוצא לפרשנות חוק היא בלשון שבה נקט המחוקק. בראשית תהליך הפרשנות, שומה על בית משפט לדלות מן הטקסט את האפשרויות הלשוניות הטמונות בו – ובהתאם לכך לקבוע את מתחם הפרשנויות האפשרי [אהרון [ברק פרשנות במשפט, כרך שני](#) פרשנות החקיקה בעמ' 85-81 (1993); להלן: "[ברק](#)"]. בשלב השני יש לבחור מבין המשמעויות הלשוניות שלשון החוק סובלת, את אותה פרשנות שמגשימה את התכלית המונחת ביסודו של החוק:

"אם מספר משמעויות (לשוניות) מגשימות את תכליתו של הטקסט החקיקתי, יש לבחור באותה משמעות אשר יותר מכל משמעות אחרת מגשימה באופן המלא ביותר את תכליתה של החקיקה. זהו כלל התכליתי, אשר מעמיד את התכלית ככלל הפרשני המרכזי. זוהי אמת המידה העיקרית על פיה ניתן מובן לטקסט משפטי. זהו כוכב הצפון של הפרשנות, והציר עליו היא סובבת. זהו 'עקרון העל' של הפרשנות." (ברק, שם, בעמ' 85).

תכלית החקיקה היא מושג נורמטיבי, הבא לתאר את "המטרות, הערכים, המדיניות, הפונקציות החברתיות והאינטרסים אשר דבר החקיקה נועד להגשים". היא מורכבת מתכלית סובייקטיבית שהיא "כוונת המחוקק" – התכלית שהמחוקק ביקש להגשים בעת החקיקה; ותכלית אובייקטיבית שהיא "מטרת החקיקה" – התכלית שדבר החקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית [רע"א 8000/07 [היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני](#), בפסקה 20 לפסק דינו של כבוד השופט ח' מלצר [פורסם בנבו] (2/5/2012); בג"צ 693/91 [אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז\(1\) 749, 763](#) (1993)].

על תכלית החקיקה ניתן ללמוד מתוך מספר מקורות – פנימיים וחיצוניים:

"המקורות הפנימיים הם ההקשר הפנימי. אלה הן הוראות הסעיף הזקוקות לפירוש, הפרק בו מצוי אותו סעיף, והחוק בו מצוי הפרק. המקורות החיצוניים הם כל המקורות שמחוץ לדבר החקיקה העומד לפירוש. רשימתם של מקורות אלה אינה סגורה. היא כוללת, בין השאר, דברי חקיקה אחרים, והיסטוריה חקיקתית." [ברק, שם, בעמ' 292; כן ראו: [ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ](#), סעיף 49 לפסק דינו של כבוד השופט ע' פוגלמן [פורסם בנבו] (14/5/2012)].

18. כפי שכבר הוברר, סעיף 109 [לחוק המים](#) קובע כי "דמי מים" הם "מחיר המים וכל תמורה אחרת בקשר להספקת המים." לשון זאת סובלת הן את הפרשנות המוצעת

מצידם של בלום והן את הפרשנות המוצעת מצידם של מקורות והיועמ"ש – וזאת לנוכח העמימות המסוימת שבביטוי "בקשר להספקת המים" שבסיפא של הסעיף. מצד אחד, אפשר שמדובר בביטוי כללי המלמד כי הסעיף עוסק בכל תמורה שהיא המשולמת על ידי הצרכן לספק המים (כגישת בלום); ומצד שני אפשר גם שהסיפא נועדה להבחין בין תשלום עבור ההספקה השוטפת של המים, לבין תשלום עבור תשתית המים (כגישת מקורות והיועמ"ש). אין זאת אלא שיש להוסיף ולברר איזה מבין שתי הפרשנויות המוצעות הולמת יותר את תכלית החקיקה, ואתחיל מאחד המקורות הפנימיים לפרשנות – הוא [חוק המים](#) עצמו:

"חובתו של הפרשן היא לקרוא את החוק כולו. אין הוא רשאי להסתפק בסעיף זה או אחר שלו. תכלית החוק נלמדת מהחוק כולו ועל הפרשן לעיין בחוק כולו, כדי להסיק מתוכו אודות תכליתו. באמצעותו יפרש דיבור זה או אחר בחוק.

...

אכן, היחידה האורגנית אשר אותה מפרש השופט במישרין לא הוחקה בבדידותה. היא הוחקה כחלק מיחידה מקיפה יותר – היא דבר החקיקה השלם." (ברק, שם, בעמ' 308).

סימן א לפרק הרביעי [לחוק המים](#) עניינו בפיקוח על דמי המים. סעיף 109 שבו עסקינן הוא הסעיף הראשון בסימן זה, ובאותו סימן מצוי גם סעיף 114(א) המורה כאמור כי אם קבעה מועצת רשות המים תעריף לדמי מים – ספק המים מחויב לתעריף שנקבע. יובהר כי סימן זה עוסק בפיקוח רק על אותו תשלום המכונה "דמי מים" – **ואולם בחלקים אחרים של [חוק המים](#) נזכרים גם תשלומים מסוגים אחרים**. כך, למשל, בפרק השני לחוק העוסק בהסדרת השימוש במים, בסימן ב העוסק בסמכות של מועצת רשות המים לקבוע כללים לשימוש במים, יש התייחסות לתשלום ששולם על ידי צרכן לספק המים כהשקעה במפעלו:

"קביעת כללים כאמור בסעיף 21 לא תשמש עילה לכל תביעת פיצויים, אולם **צרכן שהשקיע השקעה במפעלו של ספק המספק לו מים בתמורה ועקב קביעה כאמור אין הוא רשאי עוד להשתמש באותה כמות מים שהיה זכאי לה לפי השקעתו במפעל**, רשאי לקבל חזרה מהספק את החלק מהשקעותיו האמורות המתייחס לאותה כמות מים שאין הוא רשאי להשתמש בה עוד." (ההדגשה שלי- ע.ב.) (סעיף 22 לחוק).

בסעיף 34(א) [לחוק המים](#) שכבר צוטט לעיל, המצוי בפרק השני (העוסק כאמור בהסדרת השימוש במים) בסימן ג שעניינו הפיקוח על הפקה והספקה של מים, מצויה התייחסות לתשלום עבור השקעות יסוד של תשתית המים:

"מנהל הרשות הממשלתית רשאי לצוות על בעל רישיון הפקה שיספק מים לאדם פלוני, במידה שהספקה זו לא תפגע פגיעה של ממש בסיפוק הצרכים של בעל הרישיון ושל צרכניו, **ובלבד שהוצאות השקעת היסוד לסידור ההספקה לא יחולו על בעל הרישיון; באין הסכמה בין הצדדים על כמות המים, מחירם ותנאי הספקתם – יורה על כך, על פי כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית, מנהל הרשות הממשלתית; הרואה עצמו נפגע על ידי צו או הוראה שניתנו לפי סעיף קטן זה, רשאי לערור עליה לפני בית הדין.**" (ההדגשות שלי-ע.ב.).

מעבר לכך, בסעיף 34(ב) נקבע כי מועצת רשות המים רשאית לקבוע תעריפים מחייבים לתשלומים שמשלם הצרכן לספק עבור השקעות היסוד בתשתית המים, הגם שהמועצה טרם עשתה שימוש בסמכות זאת:

"**תשלום לפי סעיף זה שעל הצרכן לשלם לספק המים, ובמועד שבו היה עליו לשלמו לא שולם, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים; מועצת הרשות הממשלתית תקבע תעריפים בעבור השקעת היסוד לסידור ההספקה, וכן תשלומי הפיגורים שיחולו על הסכומים כאמור, לרבות לענין התקופה שבשלה הצרכן חייב בתשלומים כאמור.**" (ההדגשות שלי-ע.ב.).

נמצאנו למדים, כי [חוק המים](#) עצמו תומך בגישתם של מקורות והיועמ"ש – שלפיה פרט לדמי מים קיימים חיובים נוספים שבהם רשאי ספק המים לחייב את צרכניו; ונראה מלשון סעיף 34(א) כי החוק אף מכיר בכוחה המחייב של ההתקשרות וההסכמה שבין הצדדים בנוגע לחיובים נוספים החלים על הצרכן פרט לדמי מים. זאת, אף מבלי להכריע במחלוקת שהתגלעה בין הצדדים בשאלה אם מנהל רשות המים עושה שימוש בסמכות שניתנה לו בסעיף 34 כעניין שבשגרה, אם לאו.

19. עקרון מנחה נוסף בפרשנות דין הוא, כי יש להעדיף פירוש המשיג הרמוניה בין החוקים על פני פירוש המעלה ניגוד ביניהם:

"נקודת המוצא הינה כי בהיעדר הוראה מפורשת, שתי הוראות חוק המצויות ברמה נורמטיבית זהה אינן סותרות זו את זו, אלא משלימות זו את זו. נקודת מוצא פרשנית זו מבוססת על עקרון ההרמוניה החקיקתית. מכוחה של נקודת מוצא זו אנו מניחים, כי תכליתו של חוק פלוני אינה סותרת את תכליתו של חוק אלמוני. מכאן גם שהמובן שיינתן לחוק פלוני לא יעמוד בסתירה למובן שיינתן לחוק אלמוני." (ברק, שם, בעמ' 333).

בענייננו, מקורות אמנם משמשת כרשות המים הארצית, ואולם היא אינה ספק המים היחיד הפועל במשק המים בישראל: במועדים הרלוונטיים לבקשת האישור שימשו גם הרשויות המקומיות כספקיות של מים לתושבים אשר בתחומן. ודוק: אין ולא יכול להיות חולק כי סעיפים 109 ו-114 ל**חוק המים** חלים על הרשויות המקומיות בה במידה שהם חלים על מקורות. והנה, בסעיף 238(א)(5) ל**פקודת העיריות** נקבע באופן מפורש כי הרשויות המקומיות רשאיות לגבות מהתושבים הן "מחיר שיסולם בעד מים" והן "היטלים בקשר עם התקנת ההספקה" כלשון הפקודה. זאת ועוד: שיעור היטלי המים, המהווים השתתפות של התושבים בהקמת תשתית המים וחיבורם למערכת המים, נקבע על ידי הרשויות המקומיות עצמן בחקיקת עזר. לעומת זאת, "המחיר בעד המים" נקבע בכללים שהותקנו מכוח סעיף 112 ל**חוק המים** ביחס למים המסופקים על ידי רשויות מקומיות – בדיוק כפי שכללי תעריפי מקורות שבהם עסקין הותקנו מכוחו של סעיף זה (הגם שיייתכן כי התעריפים כשלעצמם הקבועים בכללים אלה לעומת אלה הם שונים).

המסקנה העולה מן האמור היא, שהפרשנות המוצעת על ידי בלום מביאה לדיסהרמוניה בחקיקה. שכן אם נלך לשיטתם – אזי **פקודת העיריות** המאפשרת לחייב צרכנים הן בדמי מים כאמור ב**חוק המים** והן בעלות תשתיות היסוד של המים, עומדת בסתירה לחוק המים שאינו מאפשר לגבות מהצרכנים כל תשלום נוסף פרט לדמי המים. ויובהר בהקשר זה כי אף בלום עצמו אינם טוענים כי הרשויות המקומיות פועלות בחוסר סמכות, כאשר הן גובות היטלי מים בנפרד ולצד דמי המים הקבועים ב**חוק המים** ובכללים החלים עליהן. הפרשנות המוצעת על ידי מקורות והיועמ"ש, לעומת זאת, מביאה להרמוניה בין החוקים וגם מטעם זה יש להעניק לה את הבכורה.

יצוין כי לפי **חוק תאגידי מים וביוב**, התשס"א-2001 (להלן: "**חוק תאגידי מים**") הועבר כיום התפקיד של אספקת מים מן הרשויות המקומיות לתאגידי מים שהוקמו על ידן. עם התפקיד הועבר לתאגידי המים גם הטיפול בהקמת תשתיות מים, אחזקתן, וגביית ההיטלים הנדרשים לשם פעילות זאת. בנוסף, חוק תאגידי מים קובע כי התשלום עבור המים יבוצע על פי כללים שתקבע מועצת רשות המים; ובין היתר מצווה הרשות לקבוע תעריפים לתשלומים חד-פעמיים או שוטפים עבור הקמת מערכת מים. בעקבות הוראות אלו הותקנו כללי תאגידי מים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב), התש"ע - 2009. במקביל, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010), התשס"ט-2009 בוטלה ההסמכה שניתנה לרשויות המקומיות לגבות תמורה בעד הספקת מים והיטל

עבור התקנת תשתיות [להרחבה בנושא הרפורמה המתוארת באספקת מים בתחומן של הרשויות המקומיות ראו: [עת"מ \(חי'\) 25817-09-10 אנצליבין נ' עיריית חדרה](#), סעיפים 34-38 לפסק דינו של כבוד השופט ר' סוקול [פורסם בנבון] (18/7/2012)]. יבואר כי לא הצדדים ולא היועמ"ש התייחסו לתמורות אלה בשלב סיכומי הטיעונים, הגם שבאותו מועד כבר ניתן היה לעשות כן. נראה שכך משום שהרפורמה המתוארת לא הביאה לשינוי של ממש מן העיקרון שהיה נוהג עוד מכוח [פקודת העיריות](#) – לפיו נושאים הצרכנים שבתחום הרשויות המקומיות בתשלום דמי מים, ובנוסף ובנפרד הם משלמים גם עבור השקעת היסוד בתשתיות המים.

20. כל זאת ועוד. במסגרת פרשנות הדין נודעת חשיבות גם לאופן שבו הרשות השלטונית נוהגת לפרש את הדין. בנושא זה ההלכה היא שלא ניתן אמנם להכשיר פירוש מוטעה של החוק רק משום שהרשות נהגה לפעול לפיו בעבר; ואולם אם הנהוג עולה בקנה אחד עם אחת מן הפרשנויות האפשריות של החוק – שומה על הפרשן ליתן לכך משקל מתאים:

"במקרה כגון זה יש להתחשב במציאות העובדתית שנוצרה בעבר ולקחתה בחשבון השיקולים, אם לסטות בפירוש החדש מזה שנהגו על פיו בעבר (ראה [בג"צ 442/77](#), בעמ' 498). עמד על כך השופט ברנזון, באמרו: 'נכון, כי במקרים מסוימים יכול נוהג בעבר להשפיע על הפירוש שיש לתת להוראות חוק הנוגעות לענין פלוני, בייחוד כאשר הצדדים ביססו את חישוביהם ועסקיהם על-פיו וקיבלו על עצמם התחייבויות הנובעות מכך... כל זה טוב ויפה, אבל לא כאשר ישנה הוראת חוק ברורה, שאינה ניתנת לשני פירושים ([בג"צ 148/71](#), בעמ' 25).

אכן, טעות בפירוש חוק אינה מקבלת הכשר על-ידי התנהגות עובדתית על יסוד הפירוש המוטעה. אך התנהגות עובדתית על יסוד פירוש אפשרי עשויה להפוך אותו בדיעבד לפירוש הראוי, גם אם מראש ייתכן, שהיה מקום לבחור בפירוש אפשרי אחר. אף כאן יש מקום לבחון את התקלות, הצומחות מאימוץ הפירוש החדש ומזניחת הפירוש הישן לעומת היתרונות הצומחים מכך. רק אם היתרונות עולים על התקלות, יש מקום לזנוח את הגישה המקובלת ולבחור בגישה חדשה. בעתירה שלפנינו לא מצאתי כל יתרונות מיוחדים בגישתו של חברי, השופט ש' לוי. אין בה אלא אימוץ פירוש אפשרי אחד על פני רעהו. במצב דברים זה יש להעדיף את הביטחון והיציבות תוך מניעת אנדרלמוסיה, שאינה מחויבת המציאות הנורמטיבית." (ההדגשות שלי- ע.ב.) [דברי כבוד השופט (כתוארו אז) א' ברק בדעת רוב בבג"צ 547/84 [עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת-ישי, פ"ד מ\(1\) 113](#), 146 (1986)].

מעמדת היועמ"ש עולה כי הסדרים לרכישת זכויות ומעל הזכויות שבין ספק המים לצרכנים הם מאבני היסוד של משק המים בישראל. לדבריו, הסדרים אלה היו נהוגים במשק עוד קודם לחקיקתו של [חוק המים](#) בשנת 1959, וכבר בתקופה הקודמת לחוק היוו הסדרי הזכויות מרכיב חשוב ומרכזי בהקמה של מפעלי מים במדינה (ראו סעיף 76 לעמדת היועמ"ש). בנסיבות אלה, משלא נקבע במפורש ב[חוק המים](#) כי הסדרי רכישת הזכויות שהיו נהוגים במשק הם בטלים – לגישת היועמ"ש בוודאי שאין להעניק ל[חוק פרשנות](#) תכליתית כגון דא.

מכל מקום, לדבריו של היועמ"ש עובדה היא שגם לאחר חקיקתו של [חוק המים](#), נציבות המים הכירה במכירת זכויות כפעולה בעלת אופי מסחרי המבוצעת על ידי ספקי המים בהסכמה עם הצרכנים, כאשר לנציב המים אין כל עניין להתערב בה. לעמדת היועמ"ש אף צורפה תכתובת שבין משרד מבקר המדינה לבין נציב המים משנת 1963 – שממנה עולה אמנם כי נציבות המים מכירה בהסכמים לרכישת זכויות, ואינה רואה עצמה כבעלת סמכות פיקוח או התערבות בנושא (ראו נספחים א-ג לעמדת היועמ"ש). בנוסף, מאז חקיקתו של [חוק המים](#) ועד היום, נציבות המים וכיום רשות המים, כעניין שבשגרה, אינן מאפשרות לצרכן להתחבר לתשתית המים של מקורות – טרם שבדקו עם מקורות כי יש לה אפשרות לבצע את הספקת המים. בתוך כך, הרשות מכירה בזכותה של מקורות להסדיר את רכישת הזכויות עם הצרכן בטרם הספקת המים בפועל (ראו סעיף 65 לעמדת היועמ"ש).

זאת ועוד. כפי שגם צוין בפרק העובדתי, תעריף הזכויות שגובה מקורות במגזר החקלאי אושר על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה בהחלטה מיום 18/5/1969 – וזאת במסגרת דיון בתמיכת הממשלה בפיתוח מפעלי מים (עותק ההחלטה צורף כנספח א 1 לתצהיר סגיב). היועמ"ש אף הפנה בעמדתו למספר סעיפים מתוך הסכם העלויות שבין הממשלה למקורות, שמהם ניכר כי הממשלה מכירה בתשלומי הזכויות ומעל הזכויות כחלק מהכנסותיה המוכרות של מקורות לצורך חישוב התמיכה הכלכלית בה (ראו סעיף 5 א להסכם מיום 18/8/02, וכן סעיף 3 לנספח א להסכם זה, שצורף כנספח ה לתצהיר בלום).

יצוין כי לטענת היועמ"ש אף תעריפי דמי המים נקבעו בכללי תעריפי מקורות מתוך הנחה של מחוקק המשנה שלפיה מקורות גובה בנפרד תשלום זכויות ומעל הזכויות עבור השתתפות בעלות הקמת תשתית המים. ואולם בניגוד לטענות אחרות שבפי היועמ"ש, דברים אלה הובאו על ידו ללא תימוכין (סעיף 15 לעמדה).

21. בתום סקירת עמדת היועמ"ש, נמצאנו למדים כי הפרשנות המוצעת [לחוק המים](#) בבקשת האישור חותרת למעשה לשינוי סדרי בראשית הנוהגים במשק המים. במשך תקופה בת עשרות רבות של שנים נהגה מקורות לגבות מהצרכנים הישירים תשלומי זכויות ומעל הזכויות, תוך הסתמכות לדבריה על כספים אלה לצורך מילוי תפקידה כרשות המים הארצית – ובהם הקמה ואחזקה של תשתיות המים במדינה. הממשלה מצידה הכירה בתשלומים אלה בבואה לקבוע את מידת הסבסוד הניתן על ידה למקורות. ואילו נציבות המים ובהמשך רשות המים, מעולם לא ראו את עצמן כבעלות סמכות להתערב ביחסים שבין מקורות לצרכנים בעניין זה.

חשוב עוד לומר, כי בלום אינם חולקים למעשה על עמדת היועמ"ש בכל הנוגע למצב הנוהג במשק המים כמפורט לעיל – אלא שלדבריהם נוהג זה סותר את הוראות [חוק המים](#), שאינן מאפשרות גביית תשלום מעל הזכויות. לא רק שדעתי היא כמפורט לעיל כי אין בפרשנות המוצעת על ידם ממש, אלא שדומה כי עמדתם של בלום בבקשת האישור נגועה בכשל לוגי חמור – שדי בו על מנת לדחותה. טענת היסוד של בלום היא שמקורות אינה רשאית לגבות מצרכניה כל תשלום באשר הוא שאינו מוסדר בכללי תעריפי מקורות, ומהאמור נובע בהכרח כי לגישת בלום גם גביית זכויות היא לכאורה בלתי חוקית. אף על פי כן, בלום מבהירים כי אין עניינה של בקשת האישור בתשלום זכויות, וכי הם אינם עותרים לקבלת סעד כלשהו בנושא. אין זאת אלא שברור גם לבלום עצמם, כי מדובר בתשלום מקובל במשק המים המעוגן כדין בהסכמות שבין הצדדים, וכי אין יסוד לטענה בדבר אי חוקיותו. ואולם לא ניתן לנתק בין דינו של תשלום הזכויות לבין דין התשלום מעל הזכויות באופן מלאכותי כמוצע בבקשת האישור. כבר הוברר כי מדובר בשני תשלומים המשולמים למקורות בגין השקעות יסוד שהשקיעה בתשתיות המים – כאשר זכויות משולמות באופן חד פעמי בראשית ההתקשרות בין הצדדים, ואילו מעל הזכויות הוא תשלום המשולם אד הוק ובדיעבד לאחר חריגה מן הזכויות. ברי כי אותו הדין חל הן לגבי התשלום בגין הזכויות והן לגבי התשלום מעל הזכויות. עובדה היא שבמסגרת ההליך דגן מיקדו בלום את טיעוניהם באי חוקיות הגבייה של התשלום "מעל הזכויות" בלבד; ואולם אם לא עומדת להם עילת תביעה נגד מקורות בגין תשלום "זכויות" – ממילא לא יכולה לעמוד להם עילה נגד מקורות בנוגע לתשלום "מעל הזכויות".

22. מן הראוי להביא בשלב זה מתוך דבריו של ברק בנוגע לשיקולים ששומה על בית משפט לשקול בבואו לבחור בין פרשנות הדין שלפיה נוהגת הרשות לבין פרשנות אפשרית אחרת:

"על בית המשפט להתחשב בשיקולים נורמטיביים, מוסדיים, ובינמוסדיים, ולאזן ביניהם על פי המשקל שהוא נותן להם. במישור השיקולים הנורמטיביים, יש להתחשב, בין השאר, בשיקולים הבאים: **האם הפירוש של המנהל הוא חדש או שמא מדובר בפירוש שיצר ציפיות אשר בני הציבור נוהגים על פיהן**; מהו הפירוש שיש בו הרמוניה חקיקתית עם הוראות דומות, והמהווה התפתחות הדרגתית וטבעית של שיטת המשפט. במישור השיקולים המוסדיים, יש להתחשב, בין השאר בשיקולים הבאים: **האם בבחירה בין הפירושים השונים יש לגלות ידע שאינו מצוי בידי הרשות השופטת, ואשר הרשות המבצעת מומחית בהבנתו; האם בבחירה בין האפשרויות מעורבים אמצעים שאינם בידי בית המשפט; האם לאימוץ אפשרות פלונית יהיו תוצאות שאין בידי בית המשפט הכלים הראויים לחזותם מראש, ושהטיפול בהם מן הראוי לו שיהיה בידי הרשות המבצעת.** במישור השיקולים הבינמוסדיים יש להתחשב, בין השאר, בשיקולים הבאים: האם בבחירה בין האפשרויות השונות מעורבים שיקולים של מדיניות משפטית אשר בחברה דמוקרטית עדיף כי יישקלו על ידי הרשות המבצעת; **האם יש לרשות המבצעת הבנה טובה של ההיסטוריה החקיקתית והתכלית שהחוק נועד לבצע.**" (ההדגשות שלי- ע.ב.) (ברק, שם, בעמ' 800-801).

לאחר ששקלתי שיקולים אלה וגם אחרים כפי שפורט לעיל, שוכנעתי כי לא ניתן לקבל את הפרשנות [לחוק המים](#) המוצעת על ידי בלום. הוברר בפניי כי ההבחנה בין תשלום עבור אספקת המים לבין השתתפות הצרכנים בעלויות ההקמה של תשתיות המים, מיושמת כעניין שבשגרה במשק המים מאז ומתמיד ועל ידי כל השחקנים המרכזיים בתחום (מקורות, נציבות המים ובהמשך רשות המים ואף הממשלה). ודוק: להבחנה הקיימת נלווית משמעות כלכלית הנוגעת למימון משק המים על ידי המדינה – שאין להמעט מחשיבותה או להתייחס אליה כלאחר יד. כאמור בראשיתו של פסק הדין, המים הם קניין ציבורי יקר ערך, והשימוש בהם נעשה בכפוף לרגולציה ולפיקוח הדוק של הממשלה. מתוך הכרה בחשיבות העליונה של אספקה סדירה של מים לכל בית ועסק בישראל מצד אחד, ומתוך תפיסה כי מדובר במצרך יסוד שלא ניתן להותיר את מחירו רק בידי כוחות השוק מצד שני – המדינה לקחה על עצמה לסבסד את פעילותה של מקורות בהיקף מצטבר של מיליארדי שקלים לדברי היועמ"ש. היקף הסבסוד מבוצע על פי כללים מורכבים שהרשות המבצעת (ולא הרשות השופטת) היא בעלת הידע בעניינם; ויצוין כי די בעיון בחלק מן הכללים השונים שהותקנו מכוחו של [חוק המים](#) במרוצת השנים שמאז חקיקתו, כדי להבין שמדובר בעניין שבמומחיות.

הנה כי כן, המהלך הפרשני מוביל למסקנה שלפיה לא ניתן לקבל את הפרשנות המוצעת על ידי בלום ל**חוק המים** – אפילו לא כאפשרות סבירה. משכך, נשמט היסוד מעילות התביעה המפורטות בבקשת האישור – ודינה להידחות.

23. באחרית הדברים ולמען שלמות התמונה, יצוין כי בתקופה שלאחר הגשת סיכומי הטענות בתיק נעשה תיקון לכללי תעריפי מקורות – שבמסגרתו נקבע בסעיף מס' 2 כדלקמן:

"(א) מקורות לא תספק מים אלא בהתאם לתעריפים הנקובים בכללים אלה ולא תשית על צרכן, תשלומים נוספים שאינם מפורטים בכללים אלה, לרבות תשלומים בעבור סידור האספקה והיטלי הפקה כמשמעותם בסעיף 116 לחוק.
(ב) הוראות כללים אלה עדיפות על כל הסכם שנעשה בין מקורות לצרכן לפני קביעת התעריפים הנקובים בכללים."

על פניו נראה כי לנוכח התיקון שנעשה בכללים, מקורות אינה רשאית עוד לגבות תשלומים מן הצרכנים מעבר לדמי מים בתעריף הקבוע בכללים. ואולם גם אם זה המצב – ומבלי שאקבע מסמרות בנדון – יובהר כי באין באמור לשנות מן המסקנה שאליה הגעתי בכל הנוגע לפרשנותו הראויה של **חוק המים** בהליך שלפניי. תיקון הכללים יכול לכאורה להשתמע מבחינה פרשנית לשני פנים: מצד אחד ניתן לסבור כי התיקון נועד על מנת להבהיר ולעגן מצב חוקי קיים, ומנגד ניתן לסבור כי השינוי בחקיקת המשנה מעיד גם על שינוי שנעשה בדין החל. ואולם לנוכח הפרשנות התכליתית של הוראת הדין הקיים בעת הרלוונטית לבקשת האישור, אין זאת אלא שהתיקון מעיד על שינוי שנעשה בדין החל ואינו מעגן מצב חוקי קיים. מכל מקום, ברי כי התיקון אינו חל ביחס לתקופה נושא בקשת האישור.

סוף דבר

24. התוצאה היא שבקשת האישור נדחת.
בלום ישלמו למקורות הוצאות בסך 50,000 ₪.

המזכירות תמציא את פסק הדין לב"כ הצדדים, לב"כ היועץ המשפטי לממשלה, וכן למנהל בתי המשפט לשם רישומו בפנקס התובענות הייצוגיות.

ניתן היום, 31 ינואר 2013, בהעדר הצדדים וב"כ.

ענת ברוך 1327/04-54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)