

בג"ץ 16264-08-24 + בג"ץ 44918-08-24
בפני כב' הש' דפנה ברק ארז

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

מועד מתן ההחלטה: 30.09.2025
המועד האחרון להגשת המסמך: 04.01.25
מועד חתימת המסמך: 04.01.25

בעניין שבין:

- 1-5. תקי אל דין קייסי ואח'
 6. עיר עמים, ע"ר 580361202
 7. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע.ר. 58001567
- ע"י ב"כ עוה"ד טל חסין ו/או ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרים בבג"ץ 16264-08-24

- 204-1. מוניר זעייר ואח'
ע"י ב"כ עו"ד סוהאד בשארה ואח'
מטעם עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
מרחוב יפו 94, ת"ד 54, חיפה 3109001
טל' 04-9501610 ; פקס 04-9503140
דוא"ל: adalah@adalah.org

העותרים בבג"ץ 44918-08-24

נ ג ד

1. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים
2. הרשות הממשלתית למים וביוו
ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011
3. חברת הגיחון בע"מ
באמצעות ב"כ עו"ד אביב ברנט
ממשרד קרמר שפירא
פקס: 02-6255493 ; טלפון: 02-6234258
4. מקורות חברת המים הלאומית
רח' לינקולן 9, תל-אביב-יפו ת.ד. 20128
5. עיריית ירושלים
באמצעות מנהל היועץ המשפטי לעירייה
ע"י עו"ד אשר עמרם ו/או רבקה בנימיני ו/או
אורית אגלר בלולו
כיכר ספרא 8, ירושלים 94142
טל: 02-6296499/7312 ; פקס: 02-6296460
6. חברת המים של רמאללה
מרחוב אל מאאהיד, רמאללה, הרשות הפלסטינית

המשיבים בבג"ץ 16264-08-24

1. הרשות הממשלתית למים וביוו
2. מקורות חברת המים הלאומית
3. עיריית ירושלים
4. חברת המים נפת ירושלים

המשיבים בבג"ץ 44918-08-24

תצהיר תשובה לצו על תנאי מטעם עיריית ירושלים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 30.09.2025, מתכבדת המשיבה 5 בבג"ץ 6264-08-24 והמשיבה 3 בבג"ץ 44918-08-24 (להלן: "העירייה" ו/או "המשיבה") להגיש תצהיר תשובה מטעמה, לצו על תנאי שניתן ביום 30.09.2025, כדלקמן.

פתח דבר

1. בראשית הדברים ייאמר כי, המצב המתואר והנטען בעתירות שבכותרת אינו פשוט ומגלם בתוכו סוגיה מורכבת ורחבת ממדים, בעלת השלכות החורגות מהתחום המוניציפלי, והמשתרעת על פני היבטים מגוונים, בין היתר, ביטחוניים, ריבוניים, פוליטיים, וכלכליים, המחייבים שיתוף פעולה בין-משרדי והחלטות ממשלתיות לרבות גורמים אחרים ברמה הלאומית.
2. אספקת המים בשכונת כפר עקב – טומנת בחובה אתגרים אמיתיים הנעוצים, גם בבניה בלתי חוקית בעצימות ובהיקפים רחבים וגדולים, שחוק התיכנון והבניה אסר לחברה לתשתיות מים, והיקף עצום של חיבורים בלתי חוקיים לצנרת המים.
3. כאן המקום להדגיש ולציין כי, האופן שבו נעשית הבניה באזור זה, בהיעדר פיתוח תשתיות נוספות - לא מאפשר לתשתיות המים הקיימות לתת מענה לצריכת המים המאמירה או לשיפור המצב הקיים כך, שאספקת המים נעשית בכפוף לאילוצים ולמגבלות הקיימים.
4. הגם שלא ניתן לייחס לעירייה אחריות אופרטיבית כלשהי בנושא אספקת מים וביוב, בהינתן שהמחוקק קבע כי, חבות זו תחול על תאגידי המים תוך קביעה מפורשת על שחרור הרשות המקומית מחובתה ונטילת סמכויותיה.
5. כל ניסיון לטפל בנושא אספקת המים בשכונת כפר עקב – גם אם באופן מקומי בלבד, לא יוכל לתת מענה יסודי וארוך טווח, אלא ידרוש מדיניות כוללת ותיאום בין גורמי ממשל שונים.
6. העירייה ערה למצב המתואר ולמשמעויותיו עבור תושבי השכונה לפיו אינם נהנים מרמת אספקת מים או לחץ מים באופן שאיננו מספק או פשוט. אלא, שכאמור הסוגייה אינה ניתנת לפתרון במסגרת הסמכויות הנתונות לעירייה על פי הדין.

7. עם זאת, העירייה אינה מתנערת מאחריותה והיא פועלת באופן אקטיבי לשיפור המצב בשכונת כפר עקב, מתוך מחויבות לרווחת התושבים ושמירה על איכות חייהם – במסגרת הסמכויות הנתונות לה על פי הדין, ותוך שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים, לרבות שיקולי מדיניות, אילוצי תקציב, אישורים נדרשים והיבטים תפעוליים וביטחוניים.
8. כל פעולה נעשית בהתאם להוראות הדין ותוך איזון בין צרכי הציבור, שמירה על הסדר הציבורי והבטחת איכות חיי התושבים.
9. כך, ביום 23.12.25, השלימה העירייה, בשיתוף משטרת ישראל וכוחות צה"ל, מבצע אכיפה ממוקד מטרות ורחב היקף בשכונת כפר עקב.
10. מדובר במבצע ממוקד מטרות, שדרש תיאום מראש מול גופי ביטחון שונים לרבות ברמה הלאומית ולמעשה, תוכן חודשים רבים טרם ביצעו וכלל גיוס והשקעה של משאבים וכוחות ניכרים. במסגרת המבצע נהרסו מפגעים במרחב הציבורי, מבנים ארעיים ומבנים בלתי חוקיים; נגררו רכבים גנובים; ניתנו קנסות בגין השלכת אשפה, ניקיון ורוכלות; ונרשמו דוחות חניה ועישון, לצד פעולות נוספות לשמירה על מרחב ציבורי נקי וחף ממפגעים.
11. דו"ק, הגם שפעולות האכיפה שבוצעו במסגרת המבצע לשיפור איכות ורווחת תושבי כפר עקב כמו גם המרחב הציבורי בתחומו – הושלמו במידה המרבית האפשרית במסגרת הסמכויות הנתונות לעירייה על פי דין. הרי, שללא סיוע וטיפול בשיתוף גורמי הביטחון וגורמים נוספים ברמה הלאומית – יכולות העירייה בהוצאת המבצע האמור לפועל היו מגבלות זאת, נוכח היקף התופעות והשלכותיהן בפרמטרים השונים, מעבר לכוחות העירייה.
12. להשלמת התמונה יוער כי, מדובר במבצע מורכב שההיערכות לקראתו נמשכה חודשים ארוכים, כללה התחשבות באילוצים שונים שנבעו ממעורבותם של גורמים רבים ואיזון בין שיקולים ופרמטרים מגוונים. בין היתר, פעולות תכנון וביצוע רחבות היקף, עיבוד מידע מודיעיני, הכנת תשתיות, חסימת צירים, נטרול המרחב הציבורי והקצאת כוחות אבטחה משמעותיים מטעם צה"ל ומשטרת ישראל.
13. יצוין ויוגש כי, ביצוע כל הפעולות האמורות להבטחת יישום מיטבי של המבצע שנועד בראש ובראשונה לאכוף את שמירה הסדר הציבורי ולאפשר איכות חיים תקינה, תוך עמידה בדרישות הדין והאילוצים המבצעיים – אינו דבר של מה בכך. זאת, הגם שמדובר בפעולות שבוצעו מכוח סמכויות שניתנו לעירייה בדין.
14. מכל מקום, ומבלי לפגוע במתואר לעיל, ככל והדבר יתאפשר במסגרת סמכויותיה של העירייה הנתונות לה על פי הדין, היא תסייע ככל האפשר לשם שיפור והגדלת אספקת המים בשכונת כפר עקב.

א. לעירייה אין כל אפשרות חוקית להנחות ולהורות בהפעלת משק המים בתחומה המוניציפלי

15. אין חולק שלפי חוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המים") האפוטרופוס לניהול מקורות המים ומימוש בפועל של הזכות למים היא המדינה, באמצעות רשות המים ואילו, לפי חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 (להלן: "החוק") הסמכות לאספקת המים הינה בידי תאגידי המים והביוב. אמנם חברת "הגיחון", מצויה בבעלות העירייה אלא שהמצב הנורמטיבי הקיים לא מאפשר לה שליטה ממשית בענייני המים שבתחומה.

16. בהקשר זה, יוער כי, סעיף 238א' לפקודת העיריות (נוסח משולב), שעניינו במפעילי מים, בוטל כליל בהוראת סעיף 139 לחוק, במסגרת (תיקון מס' 10) משנת 2016, שעניינה **ביטול סמכויות הרשות המקומית** ולכן לא ניתן ללמוד ממנה על חבות העירייה בעניין אספקת מים.

17. גם באתר האינטרנט של רשות המים צוין מפורשות על היעדר יכולת השפעה ישירה של העירייה על תאגיד המים. "על פי החוק, נאמנות הדירקטורים היא לתאגיד ולא לרשות המקומית ובכירי הרשות המקומית מנועים מלכהן בדירקטוריון התאגיד. בכך למעשה ניטלה מבכירי הרשות יכולת השפעה ישירה על התאגיד".

18. משעה שהמחוקק יצר מהלך "עוקף רשויות מקומיות" בהינתן, החוקים מכוחם הוקמו תאגידי המים שהופקדו על אספקה ותחזוקה כללית של המים בשים לב, לכפיפות תאגידי המים להנחיות הרשות הממשלתית למים ולביוב ולממונה על ענייני תאגידי מים וביוב, שהופקדה להנחותם. כך, שמהרשות המקומית ניטלה השליטה או כל אפשרות חוקית להשפיע ואו ליתן הנחיות והוראות בענייני משק המים בתחומה המוניציפלי, שכן סמכות זו "הופקה" מידיה ועברה לרשות המים שהינה הרגולטור האחראי על תאגידי המים.

19. לא בכדי, ציינה רשות המים כי היא פועלת לאיתור אפשרויות לתגבור אספקת המים אצל חברת המים של רמאללה, כדי שזו תשפר את מצב אספקת המים בשכונות כפר עקב. וכי, בהינתן המצב הייחודי והמורכב בשכונות אלה, לרבות הבניה הבלתי חוקית בהיקפים גדולים במיוחד – נדרשים מעורבות וסיוע ממשלתיים בקידום פתרונות לבעיות שאינן בגדר הסמכויות והאפשרויות שבידיה כדי לאפשר את העברת כמויות המים שניתן לספק לאזור מהתשתיות הקיימות.

20. כאן המקום לציין כי, מאז שנות ה-60 המים המוזרמים לשכונות כפר עקב נקנים מחברת המים "מקורות" ומסופקים באמצעות תאגיד המים הפלסטיני של רמאללה. מדובר בפרקטיקה של הסדר עובדתי והיסטורי שרשות המים, עיריית ירושלים ותאגיד הגיחון מכירים בביצועה בפועל מאז אותה תקופה ועד היום. האמור אף מצוין במרכז המחקר והמידע של הכנסת (2017).

21. עם זאת, תדגיש העירייה כי, אין באמור כדי לאיין את זכות היסוד של כל תושב בעיר ירושלים לקבלת מים, בהיותו מצרך חיוני וקיומי לניהול שגרת חייו להזנה, לבריאות, להיגיינה אישית וכיו"ב. וכי, שינוי הסמכות בפרמטר הארגוני שנעשה במטרה לייעל את השירות ולהבטיח פיקוח מקצועי, אינו משנה את מהותה של הזכות לאספקת מים סדירה, איכותית לכל תושב בעיר.

22. אלא, שפועל אין תשתיות מים קיימות באזור, ומשכך לא ניתן להגדיל את אספקת המים באופן מדי.

23. מצב זה מחייב תיאום עם גורמים ממשלתיים נוספים והקצאת משאבים משמעותיים לצורך קידום פתרון כולל וארוך טווח, שכן מדובר בבעיה החורגת מהתחום המוניציפלי – המצוי כאמור באחריות תאגידי המים ודורשת מענה ברמה הלאומית.

ב. מכשולים שונים אינם מאפשרים את הגדלת אספקת המים

24. הרשות המקומית מחויבת לפעול בהתאם לעקרונות המשפט המנהלי ובכפוף לעקרונותיו, בין היתר, בסמכות, סבירות, מידתיות, שוויון ושקיפות, וכן, לשקול מדיניות, תקציב ואילוצים, ולתעד הנמקות; אי-עמידה בכך חושפת את החלטותיה לביקורת שיפוטית ולביטולן.

25. ואולם, מבלי לפגוע בטענה שהעירייה נעדרת כל סמכות סטטוטורית לטפל ולפעול לפתרון בסוגיה מושא העתירות שבכותרת - אספקת מים בשכונת כפר עקב כרוכה במגבלות מהותיות, בהיבטים של תשתיות, תכנון, מגבלות תקציב וחסמים חוקיים שאינם מאפשרים הגדלה של אספקת המים בשכונת כפר עקב.

26. בהיעדר תשתיות מים קיימות, לא ניתן בפועל להגדיל את אספקת המים, והקמתן מותנית בעמידה בהוראות חוקיות ורגולטוריות שונות, בתוספת תיאום בין-משרדי והקצאות תקציב ייעודיות ברמה הלאומית. בפרט, השקעות כספיות בסדרי גודל גבוהים, שלא ניתנות למימוש ללא הקצאת משאבים ממשלתיים משמעותיים וקבלת אישורים רגולטוריים כמו גם תיאום עם גורמי משילות ברמה הלאומית.

27. ראשית, סמכויות הקמה, הפעלה וחיבור של מערכות מים נתונות, על פי דין, לגופים ייעודיים (רשויות מים, חברות אספקה וספקים מוכרים), ולפיכך העירייה אינה מוסמכת לבצע פעולות מסוימות ללא הסמכה מפורשת, החלטות רשות מוסמכת או אישורים מקדימים.

28. שנית, תשתיות המים הקיימות מחייבות הקמת מערכות הולכה, חיבורי מים ומתקנים הנדסיים מורכבים, הכרוכה בתכנון הנדסי מורכב, והכפופה להליכי אישור סטטוטוריים ממושכים מול מוסדות התכנון, לרבות עמידה בתוכניות מתאר תקפות ובהוראות סטטוטוריות מחייבות.

29. שלישית, ביצוע עבודות תשתית מחייב לעיתים הפקעה, הקצאה, רישום זכויות, או התקשרויות עם בעלי קרקע פרטיים ו/או ציבוריים, בהתאם להוראות הדין ולהליכים מנהליים תקינים, דבר העלול לעכב את הישום.

30. רביעית, התקשרות עם קבלנים, ספקים ומתכננים בכפוף לדיני המכרזים, לשקיפות, לשוויון וליעילות, וכן לבקורות פנימיות וחיזוניות; עמידה בדרישות אלו מאריכה את לוחות הזמנים ומחייבת תהליכים סדורים.

31. חמישית, עבודות תשתית משמעותיות דורשות בחינה סביבתית, ניהול סיכונים, תקינה, עמידה בתקני איכות מים וקריטריונים בטיחות, ולעיתים הכנת מסמכי השפעה על הסביבה וקבלת אישורים מגורמי מקצוע.

32. שישית, באזורים רגישים המצויים מעבר לגדר ההפרדה קיימת חובה לקבל אישורים ביטחוניים, לתאם חסימות צירים, ולאפשר אבטחה והסדרי משילות, דבר המטיל אילוצים משפטיים-מבצעיים על תזמון, היקף והיקשרות.

33. הנה כי כן, מכלול החסמים התכנוניים, בצירוף החסמים הכלכליים והרגולטוריים, מביא לכך שהפתרון אינו יכול להינתן באופן מידי, אלא מחייב תכנון ארוך טווח, תיאום בין-משרדי והקצאת משאבים ממשלתיים ובוודאי שאינו יכול להינתן ברמה המקומית.

34. אשר על כן, תחזור העירייה על כל האמור בעמדתה מיום 14.08.2025, לפיה בהתאם לחוקים מכוחם הוקמו תאגידי מים, ובשים לב לכפיפות תאגידי המים להנחיות הרשות הממשלתית למים ולביוב ולממונה על ענייני תאגידי מים וביוב, אין לה כל אפשרות חוקית ליתן הנחיות והוראות להפעלת משק המים בתחומה המוניציפלי, שכן סמכות זו "הופקעה" מידיה ועברה לרשות המים שהינה הרגולטור האחראי על תאגידי המים. וכי, בכל מקרה, בהינתן רצונה לסייע במציאת פתרון הרי שקיימות מגבלות מהותיות שונות המחייבות תכנון ותיאום בין-משרדי לרבות הקצאת משאבים ממשלתיים לשם הגעה לפתרון ארוך טווח שכאמור אין ולא יכול להינתן ברמה המקומית.

ג. חרף האתגרים הכרוכים בהגדלת אספקת המים – בוצעו פעולות לקידום פתרון ישים

35. אף שנושא אספקת המים אינו בסמכות העירייה ואין היא מוסמכת לפעול בעניינו באופן כלשהו, בעקבות החלטת בית המשפט הנכבד, ומבירור מול תאגיד המים הגיחון, בוצעו פעולות ליישום ההנחיות. כך, חרף העובדה שלתאגיד המים הגיחון אין תשתיות מים קיימות באזורים מושא העתירות, התקיימו פגישות ותיאומים עם חברת המים של רמאללה לבחינת ההיבטים ההנדסיים והטכניים לחיבור מים מאזור עטרות, ותואם התשלום לביצוע החיבור ששילמה חברת המים של רמאללה במרץ 2025, כך שהחיבור בוצע בהתאם להנחיות.

36. עם זאת, הבהיר תאגיד המים הגיחון לעירייה כי, אין ביכולתו להשפיע על חלוקת המים בתוך האזורים מושא העתירות, בדיוק כפי שגם הבהירה חברת המים של רמאללה בעצמה.

37. נכון למועד כתיבת שורות אלה, ובמסגרת העדכון שקיבלה העירייה מתאגיד המים הגיחון, עבודות להשלמת ביצוע החיבור הנוסף, הסתיימו בסוף חודש אפריל 2025. למעשה, החל מיום 05.05.2025, מסופקים המים לחברת המים של רמאללה באמצעות אותו חיבור נוסף, בהתאם לכמויות שתאגיד המים הגיחון התחייב לספק לה, בהיקף ממוצע יומי בן 5,316 מ"ק ובקצב אספקה ממוצע של 221 מ"ק לשעה.

38. בנוסף, בישיבה שקיימה המל"ל ביום 03.12.2024, בה השתתפו גורמים ממשלתיים וביטחוניים, ושעסקה במגבלות ובקשיים האמורים לעיל, הכרוכים בהגדלת אספקת המים באזורים מושא העתירה. הוסק וסוכם כי, הבעיה אינה טכנית בלבד, וכאמור לעיל, נובעת ממכלול מורכב של גורמים ביטחוניים, מדיניים, משפטיים ומשילותיים, במיוחד ביחס לשכונות שמעבר לגדר ההפרדה.

39. כן, הודגש כי, מדובר בסוגיה מתמשכת ורבת שנים ולא בתופעה חדשה.

40. אשר על כן, הציעה המל"ל שתי חלופות לפתרון ארוך טווח יעיל וישים, בין היתר, ובכפוף לתנאי סף מתאימים - להעביר את אחריות אספקת המים בשכונת כפר עקב לאחריותו של תאגיד המים הגיחון או לחלופין להותיר את המצב כמות שהוא כלומר, באמצעות הסדרה רגולטורית של חברת המים הפלסטינית.

41. הנה כי כן, בהינתן שגם המל"ל עצמו הכיר במגבלות והאילוצים שפורטו לעיל, ואף קבע כי, אין מדובר בבעיה המצויה ברמה המקומית שבכל מקרה, לא ניתן להטיל על העירייה בהיעדר סמכות ועל תאגיד המים הגיחון מבלי לקבוע מראש תנאי סף מתאימים ותוך, הבהרה כי אחריות לאספקת המים בשכונת כפר עקב, יכולה לעבור לאחריות תאגיד המים הגיחון אך ורק בכפוף להסדרה רגולטורית. עלתה האפשרות שאספקת המים בשכונת כפק עקב תמשיך להתבצע כפי שצוין בפתח תשובה זו - על ידי חברת המים של רמאללה - כפי הנהוג כיום.

42. נוכח כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על ביטול הצו שניתן על תנאי כמו גם על דחייתן של העתירות שבכותרת.



רבקה בנימיני, עו"ד

ב"כ העירייה