

בבית המשפט לעניינים מנהליים
בתל אביב

עת"מ 22/_____

העותרים: 1. צלול - עמותה לאיכות הסביבה, ע.ר. 580350940

ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או עוה"ד חגי קלעי ו/או עוה"ד אוהד רוזן

מרח' מזא"ה 22א, תל אביב

טל: 03-9070770, פקס: 03-9070771

- נ ג ד -

המשיבים: 1. עיריית תל אביב

אבן גבירול 69, תל אביב

טל: 03-7244400

2. תאגיד מי אביבים

דבורה הנביאה 121, בניין 7, פארק עתידים, תל אביב-יפו

טלפון: 1-800-071-202, פקס: 03-5222306

עתירה מנהלית

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה בגין מחדלם של עיריית תל אביב ותאגיד מי אביבים למלא את חובתם החוקית לנתק את החיבורים האסורים הקיימים בין מערכות הביוב העירוניות ומערכות התיעול העירוניות (להלן: "**חיבורים צולבים**"), ועל ידי כך למנוע זיהום של הים בשפכים הגולשים ממערכות הביוב אל מערכות התיעול ומשם, דרך מוצאי הנקזים, אל הים.

יצוין כבר בפתח הדברים, כי על פי התקנות, על המשיבות היה להשלים את הטיפול בחיבורים הצולבים עד ה-2.11.2014.

בית המשפט הנכבד מתבקש, במסגרת סמכותו על-פי הוראות ס' 15(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס - 2000 ולסעיף 8 לתוספת הראשונה לחוק ליתן את הסעד הבא:

1. ליתן פסק דין הקובע כי המשיבות הפרו את חובתן בהתאם לתקנות המים (מניעת זיהום מים) (מערכת להולכת שפכים), תשע"ב-2011 (להלן: "תקנות הצנרת") לנתק את החיבורים האסורים הקיימים בין מערכות הביוב העירוניות ומערכות התיעול העירוניות;

2. להורות למשיבים לפעול לאלתר לנתק את החיבורים האסורים הקיימים בין מערכות הביוב העירוניות ומערכות התיעול העירוניות ובכלל זאת ליתן את הסעדים הבאים (כולם או חלקם):

א. להורות למשיבות למנות בעל תפקיד ספציפי שאחראי על הציות לתקנות;

ב. להורות למשיבות להגיש דין וחשבון תקופתי, אחת לחודש, על הפעולות שנקטו כדי להשלים את הציות להוראות התקנות, ועל החסמים, ככל שישנם;

ג. ככל שלא תושלמנה העבודות לצורך ציות לחוק בתוך פרק זמן של 12 חודשים לאחר מתן פסק הדין, להורות על מינוי מומחה מטעם בית המשפט ליישום פסק הדין, אשר יהיה מוסמך לפנות לבית המשפט בכל בקשה דרושה לצורך אכיפתו של פסק הדין ;

כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן כל סעד אחר שימצא לנכון.

עתירה זו נתמכת בחוות דעתו של פרופ' דרור אבישר, ראש קבוצת המחקר ההידרוכימית, וראש המרכז לחקר המים, בבית"ס לסביבה ולמדעי כדור הארץ, בפקולטה למדעים מדוייקים באוניברסיטת תל אביב (להלן: "חוות דעת פרופ' אבישר").

[ההדגשות בציטטות הוספו, אלא אם נאמר אחרת]

א. פתח דבר ועיקרו

1. עניינה של העתירה בבעיית החיבורים הצולבים בין תשתיות התיעול, המזרימות מי גשמים לים לבין תשתיות הביוב (שאמורות להוביל את הביוב לטיפול במתקני טיהור שפכים). בעיה זו, כפי שיפורט מיד, הייתה אמורה להיפתר, **בהתאם להוראות הדין המפורשות**, עד ליום **2.11.2014**. יחד עם זאת, גם כיום, למעלה משבע שנים לאחר המועד האחרון להשלמת ההפרדה בין תשתיות הביוב והתיעול, לא השלימו המשיבות, שעליהן מוטלת החובה, את המלאכה.
2. למותר לציין כי מצב זה, שבו ישנו חיקוק מפורש החל על רשות מנהלית, והרשות המנהלית אינה פועלת על פיו, הוא מצב שאינו מתקבל על הדעת. הוא חותר תחת יסודות שלטון החוק, פוגע בהפרדת הרשויות, ומערער את המשילות.
3. למרבה הצער, בהקשרים של הגנה על הסביבה ויישום דיני הסביבה, מדובר במחזה נפוץ עד מאוד.
4. מאחר שספק אם יהיה מי שיחלוק על הנזק שבחיבורים הצולבים, או על החובה לבטלם, נעמוד על הדברים בתמצית בלבד. בחלק משכונות תל אביב היו נפוצים בעבר חיבורים צולבים, דהיינו, חיבור של מרזבים ומערכות תיעול עירוניות למערכת הביוב העירונית. חלק מהחיבורים הצולבים הישנים, כמו גם חיבורים צולבים פיראטיים שנוספים אליהם לא נותקו עד היום. כתוצאה מכך, נגר עילי (מי גשמים) הזורם בעת אירועי גשם דרך החיבורים הצולבים, מגיע אל מערכות הביוב ומכפיל, ולעיתים אף משלש את ספיקת הביוב. כתוצאה מהעלייה בספיקה הביוב עולה על גדותיו, גולש חזרה אל מערכת התיעול העירונית וזורם דרכה לים, פורץ דרך מכסי הביוב או משתחרר דרך פתחי חירום לירקון ומזהם גם אותו בדרכו לים.
5. כיום, התקנת חיבורים צולבים אסורה בדין (תקנות התכנון והבנייה (תכן הבנייה) (תברואה), תש"ף-2019). בנוסף, כדי לטפל בחיבורים הצולבים הקיימים, נקבעה בתקנות הצנרת חובה המטילה על הרשויות המקומיות ותאגידי המים, ובכללם המשיבים, לאתר ולנתק את החיבורים הצולבים. תקנות הצנרת חייבו את המשיבים לסיים את ניתוק כלל החיבורים הצולבים עד ל- **2.11.2014**.
6. בפועל, חיבורים רבים לא טופלו עד היום. הביוב הגולמי ממשיך לעלות על גדותיו, לזהם את הרחובות, הנחלים והים. זיהום זה אף פוגע בבריאות מתרחצי החורף שמספרם עולה משנה לשנה ובגולשים,

שבימי הסערה, הטובים לגלישה, מגיעים לים וסובלים לאחר היציאה מהמים מתחושות רעות, פריחות בעור ודלקות אוזניים, ובמערכת האקולוגית הימית.

7. כפי שעולה ממסמכי המשיבה 1 עצמה, המשיבים מודעים היטב לזיהום הים בשפכים בעת אירועי גשם, שבעקבותיו חופי תל אביב נסגרים באופן תדיר מדי חורף. העותרת, מתריעה בפני המשיבים על הבעיה חדשות לבקרים, אך המשיבים גוררים רגליהם ומזניחים את הטיפול בחיבורים הצולבים תוך הפרה בוטה של הדין. ועתה, באו מים עד נפש, תרתי משמע.

ב. הצדדים לעתירה

8. **העותרת, "צלול" - עמותה לאיכות הסביבה**, נוסדה ב-1999. נחשבת כשומרת הסף של הים ושל הנחלים בישראל, פועלת להפסקת זיהום הים התיכון על-ידי רשויות מקומיות, תאגידיים ומפעלים, במגוון אמצעים ולהעלאת הנושא על סדר היום הציבורי. לצורך עבודתה מפעילה העותרת צוות מגוון הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים: סביבה, אקדמיה, יחסי ציבור, עורכי דין, מתנדבים ועוד.
9. העותרת פועלת למניעת זיהום הים לאורך שנים, במגוון מישורים. במישור הציבורי העותרת פועלת לקידום מדיניות שתגן על הסביבה הימית, בין היתר ניהלה העותרת מאבק ארוך, שהסתיים בהצלחה בשנת 2017, להפסקת הזרמת בוצת שפכים לים על ידי השפד"ן, פעלה ברמה הציבורית לקידום הטיפול בנגר העירוני, לרבות באמצעות פרסומים על התופעה ועל פתרונות אפשריים לצמצום כמות הנגר ולשיפור איכותו, פועלת לשיפור מדיניות תכנון המרחב הימי ושילוב שיקולי אקלים בתכנונו (דוגמת עת"מ 53455-03-21 **צלול נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה התלוי ועומד**), פועלת לקידום אסדרה בנושא קידוחי הנפט והגז בים שתגביר את בטיחות הקידוחים והמוכנות לטיפול בתקלות ובחירום ועוד.
- לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק (בג"צ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד (4) 429). העותרת הגישה עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט המנהליים במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (בג"צ 332/00 **צלול נ' רשות הנמלים והרכבות ואח'** (29.5.2000), עתמ 3136/06 **צלול ואח' נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח'** (14.6.2006), עת"מ 4152/07 **צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח'** (25.6.2007), בג"ץ 7755/14 **צלול נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.16), בג"ץ 7995/15 **צלול נ' הרשות הממשלתית למים וביוב**, עת"מ 53393-06-15 **צלול נ' משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים** (14.11.16)).
10. **המשיבה 1, עיריית תל אביב-יפו**, תפקידה מכוח תקנות הצנרת למפות את מערכות הולכת השפכים העירונית ולהכין ולבצע תוכניות לשדרוג מערכות אלו, ובכלל זה לתכנן ולבצע ניתוק של מערכת תיעול ממערכת הולכת שפכים או ניתוק מערכת הולכת שפכים ממערכת התיעול. המשיבה שהייתה אמורה לסיים לטפל בחיבורים הצולבים עד נובמבר 2014 מפרה את חובתה עד היום, למעלה מ-7 שנים מהמועד האחרון להשלמת ניתוק החיבורים הצולבים.
11. **המשיב 2, תאגיד מי אביבים**, הוקם על-ידי המשיבה 1, עיריית תל אביב-יפו, בשנת 2010 מכוח חוק תאגידי המים והביוב התשס"א-2001 (להלן: "**חוק תאגידי מים וביוב**"), במטרה לשפר ולייעל את תשתיות המים והביוב של העיר. החוק מחייב את המשיבה 2 להכין ולבצע תוכניות לשיקום ולפיתוח מערכת ביוב, ובכלל זה תוכניות לאיתור חיבורים צולבים. תוכניות אלו יכולות להוות חלופה לתוכניות

לטיפול בחיבורים צולבים שהמשיבה 1 מחויבת בהם מכוח תקנות הצנרת. המשיבה 2 מפרה את חובתה במשך למעלה משבע שנים.

ג. רקע עובדתי

1. הנזקים מזיהום הים במי נגר מהולים בביוב

12. פרופ' אבישר פורש בחוות דעתו את המצב העגום בעבר, כשבמשך שנים רבות שפכים ופסולת הוזרמו כדרך שגרה לים ולנחלים. עם חקיקת חוק מניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988 הקובע כי "לא יטיל ולא יזרים אדם לים פסולת או שפכים ממקור יבשתי, בין במישרין ובין בעקיפין, אלא על פי היתר ובהתאם לתנאיו" המצב החל להשתפר. שיפור משמעותי חל כאשר בשנת 2017, בעקבות מאבק ממושך של העותרת, עמותת צלול, השפד"ן, שהיה המזהם הגדול ביותר של הים בישראל, הפסיק להזרים לים בוצת שפכים.

13. במטרה לשפר ולשדרג את תשתיות המים והביוב, נחקק חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. אחת ממטרות החוק הייתה להבטיח שההכנסות משירותי מים וביוב המגיעות מתשלומי התושבים יושקעו בשיפור וייעול תשתיות המים והביוב.

14. כל אלו אמנם הפחיתו בהרבה את רמות זיהום הים, אך עד היום, מדי חורף, זורמים לים מאות אלפי מ"ק של מי נגר מזוהמים בדלקים ושמנים, אשפה, ביוב, הפרשות בעלי-חיים, חיידקים ושאריות תרופות, כשחלק מהזיהום, אליו מתייחסת העתירה, הוא תוצאה של חיבורים צולבים בין מערכות הביוב והתיעול העירוניות, שהיו צריכים לעבור מן העולם, על פי הדין, כבר בשנת 2014. האחריות לניתוק החיבורים הצולבים רובצת על הרשויות המקומיות ותאגידי המים.

15. הזיהום שזורם לים ממוצאי הנקזים, מסכן את בריאות המתרחצים בים. כפי שקובע המומחה פרופ' אבישר בחוות דעתו, חיידקים ווירוסים פתוגניים (מחוללי מחלה) אשר מקורם בביוב, שאינם אמורים להגיע לים ומגיעים אליו בגלל החיבורים הצולבים, הם הגורם העיקרי והמיידי לפגיעה בבריאות הציבור שכן הם מסוגלים לגרום לתחלואה מיידית למתרחצים הבאים עימם במגע. בנוסף הם מסכנים את בריאותנו גם באופן עקיף, כשהם מצטברים בגופם של דגים שמגיעים לאחר מכן לצלחות שלנו. הישרדותם של חלק מהמזוהמים, כמו קוליפורמים צואתיים, בים נמוכה, אך שרידותם של חיידקים אחרים כמו, חיידקי אנטרוקוקוס, גבוהה יותר, הן בים והן בחול שבמוצא הנקזים והם עשויים לגרום לתחלואת מעיים. חומרים נוספים שמגיעים מהביוב לים דרך החיבורים הצולבים הם חומרים שידועים כמשבשי פעילות הורמונלית, המשפיעים על הגוף כבר בריכוזים נמוכים, מה גם שהם מצטברים בגוף, כך שריכוזם עולה עם הזמן. עוד מצביע פרופ' אבישר על הפגיעה הכרונית של השפכים בבעלי החיים בסביבה הימית, הידועה בספרות כבר שנים רבות.

2. מקור זיהום הים בתל-אביב מחיבורים צולבים שאפילו היקפם לא ידוע

16. המשיבות, שעל פי הדין היו אחראיות לנתק עד שנת 2014 את כלל החיבורים הצולבים בתל-אביב כשלו במילוי חובתן ואף היום, כמעט 8 שנים לאחר שנת היעד, הן אינן מסוגלות לנקוב במועד שבו ישלימו את ניתוק החיבורים הצולבים כך שתיפסק הזרמת שפכים לים בעת גשם וימנעו את הסיכון הבריאותי של משתמשי הים, הגולשים, המתרחצים ואחרים.

17. במסגרת זו, תוכנית האב של תל אביב-יפו, תא/5000, אושרה למתן תוקף ביום 18.12.2016. מנספח הביוב של התוכנית, המתייחס לנושא החיבורים הצולבים בעיר, עולה, שנכון למועד הכנת הנספח,

בשכונת התקווה ושכונת נווה צדק לא נעשו פעולות לניתוק החיבורים הצולבים (מדווח שבמתחמים אחרים חיבורים צולבים שהיו קיימים הופרדו). עוד נכתב בנספח כי המשיב 2 פועל יחד עם המשיבה 1 להפרדה מוחלטת של מערכות הביוב והתיעול באמצעות איתור וביטול חיבורים פיראטיים של מוצאי תיעול למערכת הביוב בתחום המגרשים ובאמצעות תכנון וביצוע של הפרדת קווים עירוניים בשכונת התקווה ושכונת נווה צדק.

18. על-פי הנספח, מתוך 2 השכונות שהחיבורים הצולבים בהן עדיין לא הופרדו, עבור שכונת נווה צדק קיימת תוכנית רב שלבית למערכת ביוב שביצועה החל ואמור להסתיים עד שנת 2020, ועבור שכונת התקווה קיימת תוכנית למערכת תיעול, שגם ביצוע החל ואמור להסתיים עד שנת 2022. מתשובות המשיבות עולה כי ההפרדה עדיין לא הסתיימה.

נספח 1: עמודים רלוונטיים מנספח הביוב של תוכנית תא/5000

19. ביום 31.5.2021, למעלה מ-4 שנים לאחר אישור נספח הביוב, נערך בלשכת מנכ"ל המשיבה 1 דיון מסכם בעניין פרויקט השפעת ניקוזי החורף על חופי המשיבה 1 (להלן: "הדיון המסכם"). במוקד הדיון עמדה עבודה שבוצעה בהזמנת איגודן במטרה לאתר את כל הגורמים המשפיעים על סגירת החופים של תל אביב באופן תדיר מדי חורף כתוצאה מהזרמת שפכים לים, באמצעות מודל ודיגומים.


20. בעבודה, המצורפת כנספח 1 לחוות דעת פרופ' אבישר, הושם דגש על הזיהום המגיע לים משטח אגן ההיקוות של ירקון-איילון. זיהום זה מתנקז דרך מוצא ניקוז אחד – מוצא הירקון. אגן זה כולל את שטחן של ערים שכנות לתל אביב שמשחררות נגר אל המערכת הנחלית או העירונית ומרעות את איכות הנגר הזורם לחופי תל אביב, והדו"ח מתייחס לכך שברבות מערים אלה ישנם חיבורים צולבים הגורמים להצפות של מערכת הביוב ובעקבותיהן לגלישות ביוב במהלך אירועי גשם אל מערכת התיעול העירונית.

העתירה לא מתייחסת למוצא הירקון אליו מתנקז הזיהום שמקורו בערים אחרות אלא למוצאים ימיים שמקורם הבלעדי של מי הנגר המזוהמים הזורמים דרכם, על-פי המשיבות עצמן, הוא בתחום המשיבה 1. אם כי גם חלק לא מבוטל מהזיהום החיידקי המגיע למוצא הירקון כפי שמעידים התוצאות בעבודה שהזמינה (ראו נספח 1 לחוות הדעת) מגיעים משכונות מתל אביב המנקזות לירקון או לאיילון.



21. במסגרת העבודה נערכו דגימות מורכבות במהלך אירועים שטפוניים ודיגומי חטף של מובלי תיעול משמעותיים ומוצאי הזרמה לים לאורך חופי תל אביב. על הדגימות שנאספו במהלך אירועי גשם בוצעו בדיקות מיקרוביאליות באמצעות מעבדה מוסמכת. נמצא שבכל הדגימות נמצאו ריכוזי קולי צואתי גבוהים פי 100 עד 100,000 מהתקן המותר להזרמה לנחלים או לרחצה במי ים. כפי שמציין פרופ' אבישר בחוות דעתו, נוכחות זאת מעידה ללא כל צל של ספק על זליגה של ביוב/שפכים לתוך צנרת הנקזים הימיים. תוצאות הבדיקות מצורפות כנספח 2 לחוות דעת פרופ' אבישר.

22. כפי שעולה מהטבלה להלן, הלקוחה ממסמך הדיון המסכם, ארבעת מוצאי הניקוז החופיים שבהם נמדדו ריכוזי חיידקי הקולי הצואתי הגבוהים ביותר הם צירלס קלור, דולפיניריום אריאנה (חוף החומה) וטרומפלדור.

טבלה 1 – ריכוזי ריכוזי חיידקי הקולי הצואתי במוצאי הנקזים החופיים

 Fecal Coliform (MPN/100ml) ריכוזי מוצאים ימיים									
19.02.21	17.02.21	4.2.21	29.1.21	20.1.21	18.1.21	14.1.21	16.12.20	26.11.20	
8,000			22,000	90,000	170,000	5,000	11,347		גורדון
140,000		30,000	160,000	90,000	900	170,000	73,112	7,000,000	טרומפלדור
24,000	160,000	240,000	30,000	24,000	80,000	110,000	110,000		חוף הגולשים
50,000			50,000	24,000	80,000	130,000	36,181	16,000,000	צ'ארלס קלור (באסה)
500,000			90,000	1,100	130,000	90,000	46,950	4,000,000	דולפינריים (דניאל)
300,000	90,000		170,000	5,000	8,000	90,000	284	17,000,000	אריאנה
	500		5,000	50,000	80,000	24,000	11,300	2,400,000	נמל יפו
			153	10	83	60	941	647	איגודן

התקן המקסימלי : 400 MPN/100ml

מסמך הדיון המסכם מיום 31.5.21

23. **וידגש, מקורם הבלעדי של מי הנגר המזוהמים שמגיעים לחופי תל אביב במוצאים שמדרום למוצא הירקון הוא בתחום המשיבה 1**, ובכלל זה שכונת נווה צדק שנכון למועד פרסום נספח הביוב של תכנית תא/5000 בשנת 2016 החיבורים הצולבים בתחומה לא טופלו.
24. המלצות העבודה היו שיש לגבש תכנית פעולה לצמצום הזיהום בהתאם למקורו, בהתבסס על נתונים שייאספו בעתיד בתחנות דיגום באגן מעלה איילון והירקון ובאגני גוש דן. לאור העובדה שהמשיבות מודעות היטב לכך שמקור חלק מהזיהום הוא בחיבורים צולבים, ולכך שמוצאי התיעול המזוהמים ביותר הם באגני ניקוז בתחום המשיבה 1 – הרי שאין הצדקה להמתנה לממצאי תחנות הדיגום **טרם** איתור החיבורים הצולבים בתחום העיר וניתוקם.
25. על רקע זה, מזה מספר שנים פועלת העותרת למול המשיבות על מנת להביאן לציית לדין, ללא הצלחה.
26. ביום 5.1.2021 העותרת פנתה לראש עיריית תל-אביב, התריעה על ההפרה המתמשכת של תקנות הצנרת על ידי המשיבים, שלא ניתקו את החיבורים הצולבים למרות שחלפו שנים ארוכות מהמועד שבו היה עליהם לסיים את ניתוקם. העותרת דרשה מהמשיבים לקיים את התקנות כלשונן ולהשלים באופן מידי את הפרדת מערכות הביוב מהתיעול בעיר. בנוסף התבקש מהמשיבה 1 מידע לגבי היקף העמידה בחובות מכוח התקנות, לרבות נתונים לגבי מיפוי החיבורים הצולבים, התוכניות לניתוקם ופעולות אכיפה שנעשו במהלך השנתיים האחרונות כנגד בעלי בתים עם חיבורים צולבים. בנוסף התבקש מידע לגבי נהלים המבטיחים הפרדה בין המערכות בבניה חדשה.

נספח 2: פניית העותרת לראש עיריית תל אביב מיום 5.1.21

27. משפנייה זו לא נענתה, העותרת פנתה לראש העיר פעם נוספת ביום 27.1.2022, והפנייה הופנתה הפעם ישירות גם למשיב 2. המשיבים נדרשו שוב להעביר לעותרת מידע לגבי הפרות תקנות הצנרת, התוכניות ולוחות הזמנים להפסקתן. העותרת הפנתה את תשומת לב המשיבים לכך שמנהל יחידת התיעול ציין ביום 4.1.22, בעת דיון בוועדת הפנים והסביבה של הכנסת, שאכן יש בעיר חיבורים צולבים רבים, שהיקפם לא ידוע לו, וכי בשנה האחרונה אותרו שלושה חיבורים כאלו בלבד. עוד צוינו בפניה פרטי הדגימות שנעשו במוצאי הנקזים, המעידים על נוכחות ביוב, הן לאור ריכוזי החיידקים הצואתיים והן לאור ריכוזי התרופות שנמצאו בהן. העותרת התריעה שוב כי ככל שפנייתה לא תיענה וההפרה לא תופסק, היא תשקול לנקוט בצעדים משפטיים.

נספח 3: פניית העותרת לראש עיריית תל אביב ולמי אביבים מיום 27.1.2022

28. ביום 14.3.22 התקבלה אצל העותרת תשובת מי אביבים לפנייתה, ויומיים לאחר מכן התקבלה גם תשובת עיריית תל-אביב. בתשובתה של מי אביבים נמסר שקיימים בעיר 11 חיבורים (קולטנים) של מערכת התיעול וקו אחד המחברים למערכת הביוב (ועל פי עיריית תל-אביב נותרו "חיבורים ספורים"), אך לא נמסר בתשובות כל צפי לטיפול באותם חיבורים, מלבד אמירה לא מחייבת, שהטיפול בהם נמצא בתוכנית העבודה.

29. באשר לחיבורים הפרטיים, גם היום, שנים לאחר שהטיפול היה אמור להסתיים, הסטטוס, על פי מי אביבים, הוא רק של "גיבוש עקרונות לטיפול כלל עירוני בעניין" בעקבות פיילוט שבוצע לאיתור חיבורים פרטיים, ותחילת הטיפול צפויה, בעתיד לא ידוע, ובלשון תשובתם, "בחודשים הקרובים". על פי תשובת עיריית תל אביב ההחלטה היחידה בעקבות הפיילוט שבוצע היא לגבי הרחבת הבדיקה לגילוי חיבורים צולבים פרטיים נוספים ולגבי שיתוף פעולה בין המשיבות כשיוחלט סוף סוף לעבור לשלב הביצוע של הניתוקים.

30. שתי התשובות הדגישו את המורכבות של פרויקטים לניתוק חיבורים צולבים ואת העלויות הכרוכות בהם, אך בחרו להתעלם לגמרי מלוחות הזמנים המחייבים שהוגדרו בתקנות הצנרת לביצוע הניתוקים.

נספח 4: תשובת מי אביבים מיום 14.3.2022

נספח 5: תשובת עיריית תל אביב מיום 16.3.2022

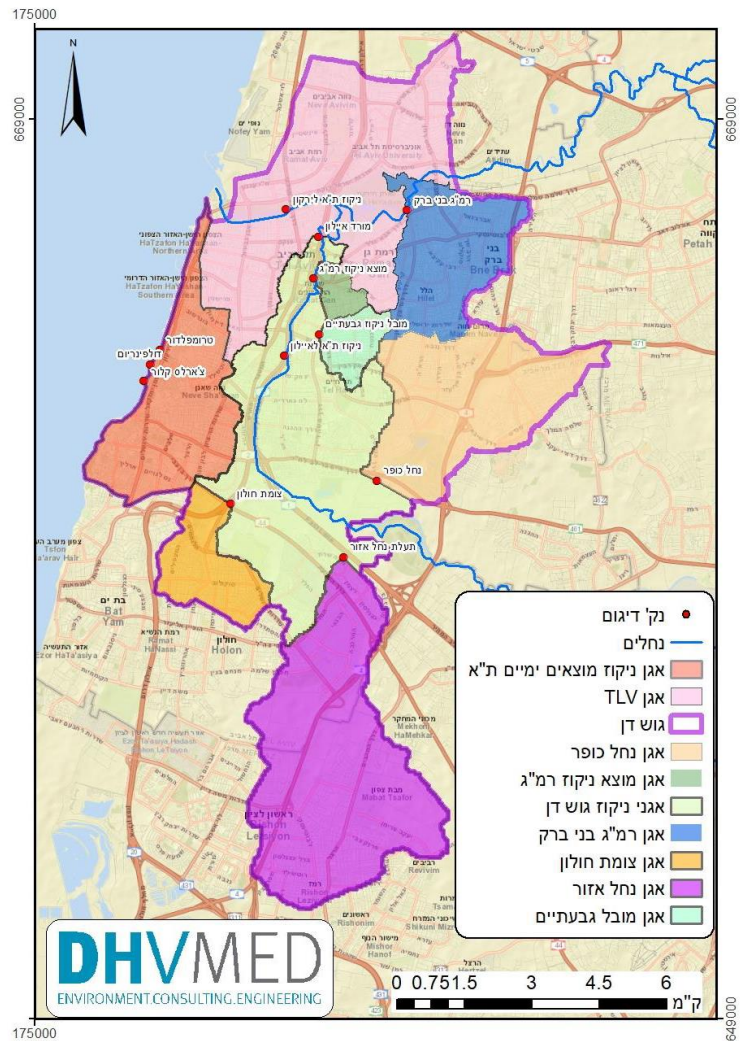
31. להשלמת התמונה נציין, כי ביום 4.1.2022 נערך בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת דיון בנושא שיטפונות הגורמים להזרמת שפכים לנחלים ולים ומזהמים אותם אפילו בימי גשם לא סוערים. בראש הוועדה ישב מ"מ יו"ר הוועדה, ח"כ יוראי להב הרצנו. ח"כ להב הרצנו שאל את מנהל התיעול בעיריית תל-אביב כמה חיבורים פיראטיים איתרו המשיבות בשנים האחרונות ונענה ש"אני יכול להגיד לך שלפחות שלושה חיבורים פיראטים איתרנו וניתקנו בשנה האחרונה". לגבי השאלה כמה חיבורים פיראטיים קיימים בעיר התשובה הייתה "אני לא יודע לתת לך תשובה על זה".

נספח 6: פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 4.1.2022

ג.3. החיבורים הצולבים הם מקור וודאי של זיהום הים

32. פרטנו בפרק הקודם לגבי בדיקות שנעשו מטעם המשיבים, אשר מצביעות בבירור על רמה גבוהה של חיידקים צואתיים בדגימות שנעשו בפתחי הנקזים בחופי תל-אביב. כפי שניתן לראות במפת אגני התיעול של גוש דן, הביוב שמגיע לרוב הנקזים (מלבד מוצא הירקון) מקורו באגני תיעול שבתחום המשיבה 1.

איור 1 – מפת אגני הניקוז של גוש דן (נספח 1 לחוות דעת פרופ' אבישר, שם עמ' 18)



33. כפי שעולה מחוות דעת אבישר, נתונים דומים לגבי ריכוז גבוה של חיידקים צואתיים במוצאי הנקזים (קוליפורמים, ואנתרוקוקים צואתיים) נמצאו גם בדגימות שעשתה במהלך השנים, לרבות בשנתיים האחרונות, העותרת, בעזרת דוגמים מוסמכים, ונבדקו במעבדת בקטוכס, שהיא מעבדה מוסמכת של הרשות הלאומית להסמכת מעבדות. וכך קובע המומחה, פרופ' אבישר לגבי הממצאים:

"הממצאים מעידים על נוכחות גבוהה מאוד (ספירה של מאות עד עשרות אלפי חיידקים ל- 100 מ"ל של דגימה - תקן משרד הבריאות מתיר עד 400 חיידקים קוליפורמים צואתיים ל-100 מ"ל ועד 105 לאנטרוקוקים צואתיים ב-100 מ"ל בחופי רחצה). נוכחות של חיידקים אלו מחזק, את הטענה לגבי חיבורים בין מערכות הניקוז של הנגר העירוני לבין מערכות סילוק השפכים."

34. לאור טענות שייחסו את הממצאים לגבי החיידקים הצואתיים למערכת התיעול שלא נוקתה לקראת הגשמים, שהצטברו בה גללים של חולדות וכו', העותרת החליטה לבדוק בדגימות שנלקחו ממוצאי הנקזים בין החודשים ינואר 2021 לינואר 2022 גם נוכחות של שאריות תרופות נפוצות. כפי שמפורט בחוות הדעת, מדובר בתרופות המשמשות בכל העולם כעוקב (Tracer) לזיהום משפכים אנושיים. כך לדוגמה, נבדקה אם יש בדגימות קרבאמזפין (Carbamazepine - CBZ) ולמוטריגיין (Lamotrigine - LMG) - תרופות נפוצות לטיפול באפילפסיה ובמספר תסמינים פסיכיאטריים כגון הפרעה דו קוטבית.

35. הדגימות הובאו לבדיקה במעבדה להידרוכימיה באוניברסיטת תל אביב, שבראשות פרופ' אבישר והתוצאה הצביעה בבירור על הימצאות החומרים העוקבים בדגימות. כך לדוגמה, בדגימות של הנקזים בחוף הדולפינריום ובחוף החומה בתל-אביב ביום 19.1.22 נמצאו כמויות של Bezafibrate (BZF), שהיא תרופה להפחתת שומנים בדם ו-Lamotrigine (LMG), שהיא כאמור תרופה לטיפול באפילפסיה. אותן תרופות נמצאו גם בחוף טרומפלדור בדגימות בנובמבר 2021. וכך נכתב בחוות דעת פרופ' אבישר:

"תוצאות הדיגום (טבלה מספר 1) מעידים כי במוצאי מי הנגר העירוני נמדדו שאריות של חומרים רפואיים המעידים על מגע של מי הנגר העירוני עם שפכים גולמיים. חומרים אלו עשויים להגיע למי הנגר העירוני אך ורק ממקור של שפכים, על כן נוכחותם מעידה על קשרים צולבים בין מערכת ניקוז הנגר העירוני למערכת סילוק והובלה של שפכים".

36. קיימת, אם כן, וודאות גבוהה, שהתרופות הגיעו לנקזים וליים מהביוב, דרך החיבורים הצולבים שלא טופלו בתל אביב.

37. נעבור, אם כן, לפירוט החובות החוקיות שהופרו על-ידי המשיבות, המובילות לכך שהים ממשיך להיות מזוהם בביוב וחופי העיר נסגרים בחורפים שוב ושוב.

ג.4. רקע נורמטיבי

38. במטרה להגן על מקורות המים, מערכות אקולוגיות, המגוון הביולוגי ומשאבי טבע אחרים ולמנוע מפגעים סביבתיים, השר להגנת הסביבה התקין כבר לפני למעלה מעשור, בנובמבר 2011, את תקנות המים (מניעת זיהום מים) (מערכת להולכת שפכים), תשע"ב-2011 (להלן: **"תקנות הצנרת"**), שמטרתן מניעת דליפה ממערכות הולכת שפכים.

39. התקנות הותקנו מכוח חוק המים, התשי"ט-1959, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, ופקודת בריאות העם, 1940, והן חייבו את האחראים לביוב ולתיעול – הרשויות המקומיות ו/או תאגידי המים – לנקוט מספר פעולות, בלוח זמנים מוגדר, שיובילו למימוש המטרה.

40. בשלב הראשון נדרשו הרשויות המקומיות שבבעלותן או בהחזקתן מערכת שפכים למפות את מערכות הולכת השפכים באופן ממוחשב ועל גבי מערכת מידע גאוגרפית ולעדכן את הנתונים באופן שוטף (תקנה 5(א)). בכלל זה למפות את החיבורים הצולבים.

41. פעולה בסיסית זו, של מיפוי החיבורים הצולבים כולם, לא הושלמה ברשויות השונות, למיטב ידיעתנו, עד היום.

42. בשלב הבא נדרשו הרשויות המקומיות להכין ולבצע תוכניות לשדרוג המערכות על בסיס הנתונים שנאספו. בין השאר הוטל עליהן לתכנן ולבצע ניתוק של מערכת תיעול ממערכת הולכת שפכים או ניתוק מערכת הולכת שפכים ממערכת ההתיעול. פרק הזמן שנקבע לביצוע משימה זו היה **לכל היותר שנתיים מיום תחילתן של התקנות**, ובכל מקרה, היה על הניתוק להתבצע **לא יאוחר משישה חודשים מרגע שהוכנה תכנית לניתוק החיבורים הצולבים** (תקנה 6(א)(2)).

43. לחילופין, במקום שהרשות המקומית תכין תוכניות לניתוק החיבורים הצולבים, אפשר להסתמך על תוכניות מאושרות לשיקום ולפיתוח מערכת ביוב שהכין תאגיד מים וביוב שהוקם על-ידי הרשות המקומית מכוח חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א 2001 (להלן: **"חוק תאגידי מים וביוב"**). חובת הכנת תוכניות אלה מוטלת על תאגיד המים והביוב מכוח סעיף 23(א)(2) לחוק תאגידי מים וביוב.

44. ככל שהתוכניות שהכין התאגיד אושרו על-ידי הממונה על התאגידים לאחר מועד תחילת תקנה 6 לתקנות הצנרת – מועד קבלת אישור הממונה נחשב למועד שבו הוכנו התוכניות הנדרשות בתקנה.
45. כלל 17 לכללי תאגידי מים וביוב (קביעת תנאים ברישיון לעניין אמות מידה הנדסיות), תשע"ז-2017 מרחיב לגבי פרטי התוכניות שמכין תאגיד מים וביוב. כלל 17 דורש כי התוכניות המוכנות על-ידי התאגיד לאיתור חיבורים צולבים, יערכו תוך מתן קדימות לאיתור חיבור של תשתית תיעול עירונית ולאיתור אזורים שבהם ניכרת תרומה משמעותית של מי גשמים לכמות המים הזורמת במערכת הביוב. עוד מפרט כלל 17 את סמכויות תאגיד המים והביוב הפועל מול בעלי מקרקעין בהם אותרו חיבורים צולבים ואת הסנקציה שעליהם לנקוט כנגד בעלי מקרקעין שלא מקיימים את הדרישה להקים מערכת סילוק מי גשם שמנותקת מהביוב.
46. על-פי תקנה 12 לתקנות הצנרת, תחילת של תקנה 6 נקבע ליום 2.11.2012, ומכאן, שניתוק החיבורים הצולבים היה צריך להסתיים שנתיים לאחר מכן, ביום 2.11.2014.
47. העתירה אינה עוסקת ברישוי של מערכות ביוב ותיעול ביתיות בתל אביב, אך להשלמת התמונה נוסף כי תקנות התכנון והבנייה (תכן הבנייה) (תברואה), תש"ף-2019, אוסרות על חיבור בין סוגי מערכות ניקוז שונים. תקנה 43 בפרק ה', חלק ד' של התקנות קובעת את חובת ההפרדה בין מערכות נקזים: "כל אחד מסוגי מערכות הנקזים, ובכלל זה מערכת שפכים, מי גשם, ניקוז מזגנים וכיוצא באלה, יחובר לנקז נפרד עד ליציאה מתחום המגרש או עד לצנרת מאספת בתקרת החניון של הבניין, אם קיים, ותקנה 47 קובעת כי " לא תחובר מערכת ניקוז מי גשם למערכת הביוב, למעט לפי המפורט בתקנה 46 ובתקנה 48. " (תקנה 46 עוסקת בניקוז מרפסות ותקנה 48 בניקוז מי גשם ומי שטיפות רצפה מחניון).

ד. הטיעון המשפטי

48. מושכלות ראשונים הם, כי הרשות המנהלית כפופה לחוק וכי שומה על הרשות לפעול "בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק". זוהי תמציתו של עקרון חוקיות המנהל, לפיו הרשות מחויבת לפעול בגדרי החוק ומנועה מלבצע פעולות שלא הוסמכה אליהן (וראה, למשל: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי**, 97 (כרך א', 2010) (להלן: "ברק-ארז"); בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סז(1) 177 (2014) – פס' 16 לפסק דינו של כב' הנשיא גרוניס).
49. בתוך כך, מקום בו הדין אוסר על רשות לפעול בדרך מסוימת, אין הרשות יכולה לפעול בניגוד לכך, ומקום בו הדין מחייב רשות מנהלית לפעול - חייבת הרשות לפעול כפי שמורה לה הדין. ודוק: מקום בו הוקנתה סמכות לרשות, חייבת היא להפעילה.
50. בעוד שכשמדובר בסמכות שברשות, הרשות רשאית להפעיל את שיקול דעתה כמיטב הבנתה ובגדר החוק, הרי מקום בו עסקינן בסמכות חובה, בין אם באופן משתמע ובפרט כאשר מוגדרת כך במפורש, מתבטל שיקול דעתה של הרשות, והיא חייבת לפעול על-פי הדין המסמיך במהירות הראויה (ראה, למשל: **ברק-ארז**, כרך א', 221-222; בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3), 29 (1983) (להלן: "**פרשת ברגר**"); בג"ץ 939/05 **ברבי נ' שר התמ"ת** (18.6.2007)).
51. בענייננו, תקנה 5(א) לתקנות הצנרת מחייבת את הרשות להחזיק נתונים על מערכת השפכים: "רשות מקומית שבבעלותה או בהחזקה מערכת הולכת שפכים **תחזיק**, בכל עת, נתונים מעודכנים על מערכת הולכת שפכים..."
52. ותקנה 6(א) לתקנות הצנרת מחייבת אותה להכין ולבצע את ניתוק החיבורים הצולבים בטווח זמן מוגדר:

"רשות מקומית שבבעלותה או בהחזקתה מערכת הולכת שפכים **תכין ותבצע** תכניות כמפורט להלן, על בסיס נתוני מערכת הולכת שפכים כאמור בתקנה 5 –

...

(2) ניתוק מערכת ניקוז ממערכת הולכת שפכים או ניתוק מערכת הולכת שפכים ממערכת הניקוז, **שפרק הזמן לביצועו לא יעלה על שנתיים מיום תחילתן של תקנות אלה**, ובכל מקרה, יבוצע הניתוק **לא יאוחר משישה חודשים מרגע שהוכנה תכנית** לניתוק צנרת או תעלה מסוימים של מערכת ניקוז מקו צנרת של מערכת הולכת שפכים או תכנית לניתוק קו צנרת מסוים של מערכת הולכת שפכים מצנרת או תעלה של מערכת ניקוז; "

53. אין מדובר בתקנות המקנות סמכות שברשות כי אם קביעה של הוראות מפורשות המחייבות את הרשויות, ובענייננו המשיבים, וזאת אף בלוחות זמנים מוגדרים, ולכן בענייננו למשיבים אין כל שיקול דעת אם ומתי **לקיים אותן**.

54. ויודגש, סעיף 6(ד) לתקנות הצנרת המאפשר להסתמך על תוכניות שהוכנו על-ידי תאגיד הביוב לפי סעיף 23(א)(2) לחוק תאגידי מים וביוב, לא מבטל את החובה לעמוד בלוחות הזמנים המוגדרים בתקנה 6(א)(2) אלא רק מגדיר את המועד לביצוע הניתוק מרגע שהוכנה תוכנית, שעומד על שישה חודשים.

55. הנה כי כן, גרירת הרגליים בעניין ניתוק החיבורים הצולבים עומדת בסתירה לעקרון חוקיות המנהל ומהווה הפרה של חובתם החוקית של המשיבים. גם אם לוחות הזמנים המוגדרים בתקנות אינם בסירים בעיני המשיבים – אין להם סמכות להפר את לשון התקנות ולסטות מהם. ויודגש, גם אם התקנות לא היו מגדירות לוחות זמנים ברורים לביצוען הייתה חלה על המשיבים כרשות מנהלית חובה להפעיל שיקול דעת לגבי קצב ביצוען והחלטתם הייתה כפופה לאמות מידה של סבירות על-פי המשפט המנהלי. אלא, שמקום שבו מחוקק המשנה התווה מועדים מפורשים וברורים לביצוע התקנות – כל שהמשיבים רשאים לעשות הוא לבחון את האופן שבו יעמדו בדרישות התקנות בתוך הטווח המוגדר.

56. הגם שספק אם יהיה מי שיטען שמקום שבו הדין קובע מועדים ברורים לפעולת הרשות, היא רשאית להפר את הוראות הדין, נציין את המובן מאליו – הדבר אסור. במקרה שבו מוטלת חובה על הרשות, עליה לבצע את המוטל עליה בפרק הזמן שנקבע בדין ותוך נקיטת כלל האמצעים העומדים לרשותה על מנת לעמוד בחובתה על פי דין (ראו והשוו: בג"ץ 1878/09 ארז נ' שר האוצר (13.07.2011); בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 754, 758 (2000); בג"ץ 6973/03 נתן מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 270, 276 (2003); בג"ץ 8730/03 שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר (21.06.2012); פרשת ברגר, 36).

57. משהפרו המשיבים את תקנות הצנרת, התוצאה היא זיהום לא חוקי של רחובות העיר ושל הסביבה החופית. בכך, הפרו המשיבים מספר חוקים סביבתיים נוספים.

הפרת חוק שמירת הסביבה החופית

58. מטרת חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 הן, בין היתר, להגן על הסביבה החופית, לשקם ולשמר אותה כמשאב ייחודי ולמנוע ולצמצם במידת האפשר את הפגיעה בה; לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור.

59. סעיף 4 לחוק קובע כי:

(א) לא יבצע אדם פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית אלא אם כן מתקיימים כל אלה:

(1) הוא פעל כשבידיו אישור, רישיון או היתר שניתן לו לפי כל דין, ובהתאם לתנאיו, ולענין עבודה או שימוש שלגביהם לא נדרש היתר לפי כל דין – הוא פעל בהתאם לתכנית החלה על המקרקעין;

(2) הפעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית נדרשה לצורך מימוש האישור, הרישיון, ההיתר או התכנית כאמור בפסקה (1), לפי הענין;

(3) הוא נקט את האמצעים שנקבעו, ככל שנקבעו, באישור, ברישיון, בהיתר או בתכנית כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה החופית ולשקם במידת האפשר את הסביבה החופית ולהשיב את המצב לקדמותו.

60. המשיבים פעלו תוך הפרה של תקנות הצנרת ולא נקטו באמצעים שנקבעו בתקנות כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה החופית, ומכאן, שכפועל יוצא מהפרת תקנות הצנרת הם הפרו גם חוק שמירת הסביבה החופית.

הפרת חוק שמירת הניקיון

61. חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 שמטרתו שמירת המרחב הציבורי נקי מפסולת קובע בסעיף 2 לחוק כך:

"לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים."

62. הפרת תקנות הצנרת והותרת החיבורים הצולבים על כנס מובילים הן לגלישות ביוב לרחובות והן למערכת הניקוז ומשם לים, תוך זיהום העיר והסביבה החופית בביוב תוך הפרת הוראת חוק שמירת הניקיון.

הפרת הוראות פקודת העיריות

63. סעיף 242 לפקודת העיריות מטיל על הרשות אחריות לדאוג לעניינים תברואתיים ולבריאות הציבור. בין היתר קובע הסעיף כי על הרשויות לפעול במגוון נושאים תברואתיים, לרבות הסרת מטרדים או מניעתם ודאגה לבדיקות לבירור המטרדים – דוגמת הבדיקות הנדרשות בתקנות הצנרת (ס"ק 1), הוראה על בדיקות, הסדרה, החזקה וניקוי של ביבים ונקזים (ס"ק 3), מניעת הצטברות סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המסכנת את בריאות הציבור ונקיטה באמצעים להסרת מטרדים הנובעים מנקזים או מכל מקור אחר, פרטי וציבורי, וכן, והרלוונטי במיוחד לענייננו:

(9) תמנע שצינורות המיועדים לסילוק מי גשמים ישמשו לסילוק שפכין או סחי מבית כסא או מאסלה ותאסור התקנתם של נקזים אל ביב ציבורי שלא ברשות;

64. בנוסף סעיף 249 לפקודה מקנה לרשות גם סמכות להבטחת מימוש אחריותה, ובין היתר להכנס לכל בית או בניין "שיש עליהם חשד סביר שהם בלתי סניטריים", "ולהוציא צו למחזיק בהם, שבו יידרש לנקוט את האמצעים המפורשים בצו" (סעיף 249(19)).

65. החובה לנתק את החיבורים הצולבים עוד קדמה, אם כן, לתקנות הצנרת, אך המשיבים התעלמו ממנה, משל הייתה אות מתה, והמשיכו בגרירת הרגליים גם לאחר שמחוקק המשנה חזק והטיל עליהם את החובה לטפל באותם חיבורים.
66. עמדנו על כך שלשון החוק הברורה מקימה למשיבים חובה להשקיע משאבים בהשלמת הטיפול בחיבורים הצולבים. מקום שבו לשון החוק ברורה, והרשות פועלת בבירור בניגוד לשון החוק, אין אף מקום להידרש לטענות בעניין סבירותה של ההחלטה (ראו: בג"ץ 7755/14 צלול – עמותה לאיכות הסביבה נ' הממונה על ענייני הנפט (28.12.2016) – בעמ' 15).

ה. הסעדים

67. מטרתו של הסעד משולשת היא - עליו להבטיח אפקטיביות; עליו לאשש (vindication) את חוקי היסוד; ועליו להרתיע את הרשויות מפני הפרת הדין (ראו והשוו: בג"ץ 781/15 ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים (27.2.2020), פסקה 33 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות).
68. במסגרת זו, עמדה המלומדת ד"ר בל יוסף, כי במקרים שבהם הרשות המנהלית מפרה את הוראות הדין, אך ראוי לתת בידה אפשרות ליישם את הדין, ישנה הצדקה למתן סעד ראשון, במסגרת פסק דין חלקי, המצהיר על החובות המוטלות על הרשות המנהלית וקובע לוחות זמנים למימושם. ככל שהרשות המנהלית כושלת גם לאחר פסק הדין החלקי בעמידה בהוראות הדין, יש ליתן צווים אופרטיביים המבטיחים את הציות לדין (ראו: בל יוסף "הדיאלוג החוקתי בישראל: שתי נקודות מבט" משפט ועסקים כב (2020)). כך אכן פעל בית המשפט העליון במקרים המתאימים (ראו לדוגמא: בג"ץ 781/15 ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים, שם ניתן פסק דין הצהרתי בשנת 2020, ולאחר שהרשויות לא השלימו את תיקון הליקוי, ניתן פסק דין אופרטיבי משלים בשנת 2021).
69. בהמשך לאמור, בעוד שבכל הנוגע לעילה, מפעיל בית המשפט שיקול דעת "צר", הכבול בגדרי החוק ועילות הביקורת המנהלית, בכל הנוגע לסעד לבית המשפט המנהלי שיקול דעת רחב, ליתן כל צו הדרוש לצורך הגשמת הדין (ראו והשוו: ע"פ 5338/17 אבוטבול ראש עיריית בית שמש נ' פיליפ (1.11.2018) (להלן: עניין פיליפ); בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (25.3.2020) (להלן: עניין יו"ר הכנסת)).
70. כך לדוגמא, בעניין יו"ר הכנסת נטל בית המשפט את הסמכות לכוון את מליאת הכנסת מבעל התפקיד המוסמך, שלא עמד בחובותיו, והטילה על אחר, על מנת להגשים את פסק דינו. בעניין פיליפ הורה בית המשפט על התקנת מצלמות ואמצעי ניתור (שם, למניעת הדרת נשים) ואף הבהיר כי הפרת החובה תיאכף בהתאם לדיני ביזיון בית המשפט.
71. בהמשך לכך, אימצו בתי המשפט את דוקטרינת "השהיית הסעד" (או השעיית הסעד, הפסיקה נוקטת בשתי הלשונויות). במסגרת דוקטרינה זו רשאי בית המשפט לתת סעד אופרטיבי (במקרהו – מינוי בעל תפקיד מטעם בית המשפט להבטחת הציות לדין), אך הסעד האופרטיבי יכנס לתוקפו רק בחלוף פרק זמן מצומצם ובתנאי שהרשות המנהלית לא תקבל באותו פרק זמן החלטה מנהלית אחרת (ראו והשוו: בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים, בפסקה 26 לפסק דינו (13.9.2017); בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006); בג"ץ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נ' שר הבטחון, סב(1) 296 (2006); בג"ץ 1550/18 שר הבריאות נ' עמותת הפורום החילוני ((30.4.2020)

72. זאת, שכן "הלכה היא, כי האפקטיביות של שלטון החוק נבחנת, בין היתר, ביכולתו של השלטון לאכוף החלטות וצווים שיפוטיים. אי-ציות לצווי בית משפט מהווה הפרה של שלטון החוק, והיא פוגעת ביסודות הדמוקרטיים עליהם בנויה החברה" (עניין **פיליפ**, פסקה 40 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימוס) מלצר); ובדומה: "כיבוד שלטון החוק הוא יסוד המסד בכל משטר דמוקרטי והוא נבחן, בין היתר, בציות להחלטות וצווים שיפוטיים. חובת ציות זו מוטלת על הציבור כולו ורשויות השלטון אף הן אינן פטורות ממנה. אדרבא, על רשויות אלה מוטלת חובה כפולה ומכופלת לציית להחלטות ולצווים שיפוטיים והמשפט הישראלי, על מכלול ההסדרים הקבועים בו בהקשר זה, אימץ את הגישה הרווחת במשפט המקובל המייחסת חזקת הגינות לרשויות השלטון" (עניין **יו"ר הכנסת**, פסקה 4 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

73. דברים אלו יפים בבחינת מקל וחומר בכל הנוגע לחובת הציות של רשות מקומית ותאגידי ציבוריים לחובות הקבועות במישרין בדין.

74. כלים אלו הם בעלי משמעות ראשונה במעלה בתחום הגנת הסביבה. בתחום זה, פעם אחר פעם נקבעות הוראות הדין אשר אינן מיושמות על ידי הרשויות המנהליות בשטח (ולמעשה, אף בתחום הביוב שנדון כך, אלמלא הליכים קודמים של העותרת המצב היה גרוע בהרבה). פעמים רבות אי הישום נובע ממורכבות העניין, אינטרסים של צדדים שלישיים, ריבוי הרשויות המעורבות, והיבטים שונים של תכנון ותקצוב. כך, הופכים חלקים מהחקיקה הסביבתית לאות מתה.

75. בהמשך לאמור, הסעדים המסורתיים של המשפט המנהלי, של ביטול החלטות שנפל בהן פגם, אינם רלבנטיים מקום שבו הרשות נמנעת מלציית לדין, שהרי מחדלה מלכתחילה הוא בהעדר קבלת החלטות והיעדר ביצוען.

76. **מהכלל אל הפרט** – במקרה הנוכחי ספק אם תהיה מחלוקת כלל ועיקר על החובה לטפל בחיבורים הצולבים, הקבוע בדין, או על כך שהוראות הדין חייבו להשלים טיפול זה עד לשנת 2014. הקושי לא נובע מאי הכרת הדין, אלא מההימנעות מציות לו. בהתאמה, יש מקום למתן סעדים שיבטיחו את הציות של הרשות:

77. **מתן פסק דין המצהיר על הפרת הוראות הדין על ידי המשיבות** – בדומה לדרך הפעולה של בית המשפט בבג"ץ 781/15 בראש ובראשונה יש להצהיר על אי הציות של המשיבות לחוק. עצם הצהרה מהווה אישוש של שלטון החוק והנורמה החוקתית, כמו גם תמריץ לרשויות, הן בהקשר הקונקרטי כאן והן במבט צופה פני עתיד, לציית להוראות הדין. למותר לציין בהקשר זה, כי "ליווי" ההליך ללא הצהרה ברורה על הפרת הדין, יוצר תמריץ הפוך, שבמסגרתו רשויות מקבלות מסר שיפוטי שעל פיו ניתן להפר את הוראות הדין ואין סנקציה, ולו הצהרתית, בגין ההפרה.

צווים אופרטיביים להבטחת הציות לחוק:

א. **להורות למשיבות למנות בעל תפקיד ספציפי שאחראי על הציות לתקנות** – במקרים בהם נדרש תכלול של פרויקטים מורכבים, יש בכוחו של מינוי בעל תפקיד אחראי לתחום, והטלת חובה אישית עליה או עליה לתת דין וחשבון בקשר להתקדמות, לסייע בקידום הציות להוראות החוק.

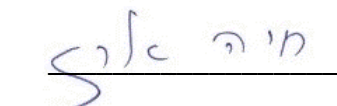
ב. **להורות למשיבות להגיש דין וחשבון תקופתי, אחת לחודש, על הפעולות שנקטו כדי להשלים את הציות להוראות התקנות, ועל החסמים, ככל שישנם** – סעד ליווי אפקטיבי של בית המשפט הוא כזה אשר מחייב את הרשות לקבוע לוחות זמנים, למפות בעיות וקשיים,

ולחסביר כיצד אלו יבואו כדי פתרונום. בהעדר דיווח עיתי תכוף ומפורט, אין משמעות להטלת האחריות על גורם מנהלי ספציפי לציות לחוק.

ג. ככל שלא תושלמנה העבודות לצורך ציות לחוק בתוך פרק זמן של 12 חודשים לאחר לאחר מתן פסק הדין, להורות על מינוי בעל תפקיד מומחה מטעם בית המשפט ליישום פסק הדין, אשר יהיה מוסמך לפנות לבית המשפט בכל בקשה דרושה לצורך אכיפתו של פסק הדין – על דרך הכלל, החובה לציות לפסקי דין מוטלת על הרשות המנהלית עצמה (ככל בעל דין). יחד עם זאת, במקרים שבהן הרשות המנהלית מפרה את חובתה, מאפשר הדין לגורם המפקח להטיל את חובת הציות לדין (לרבות הפסיקה) על גורם בעל יכולת ביצועית רלבנטית. כך, כפי שהוזכר, נעשה בעניין יו"ר הכנסת, הוראות דומות של נטילת סמכות קיימות בדיני התכנון והבניה וכיו"ב.

ו. סוף דבר

78. על רקע כל האמור לעיל, נבקש את בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בראשית עתירה זו.
79. לבסוף נבקש להטיל את הוצאות העותרים על המשיבים, ובכלל זה את הוצאות שכ"ט עורכי דינם. העתירה נתמכת בתצהיר מנכ"ל עמותת צלול, מר מור גלבוץ.


 עו"ד חיה ארז


 עו"ד חגי קלעי

באי-כוח העותרים

היום, 12 ביוני 2022