



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4988/19

לפני:

כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ד' מינץ

העותרים:

1. סיגלית רוזנצווייג מויסה
2. גבריאל אלוש
3. מריאנה גין רויף
4. אמאל כריים
5. רופאים לזכויות אדם
6. האגודה לזכויות האזרח בישראל
7. איגוד העובדים הסוציאליים

נגד

המשיבים:

1. הרשות לשירותים ציבוריים חשמל
2. שר האנרגיה
3. חברת החשמל לישראל בע"מ

ידיד בית המשפט:

הסיוע המשפטי

תאריך הישיבה:

י"ט בחשוון התשפ"ב (25.10.2021)

בשם העותרים:

עו"ד עדי ניר-בנימיני, עו"ד משכית בנדל, עו"ד
הישאם שבאיטה, עו"ד גיל גן-מור

בשם המשיבים 1-2:

עו"ד אבי טוויג, עו"ד רנאד עיד

בשם המשיבה 3:

עו"ד אוריאל פרינץ, עו"ד עדי שלמה

בשם ידיד בית המשפט:

עו"ד מרב שיבק, עו"ד ערן נריה

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. "ויהי אור". בכך מתחיל סיפור בריאת העולם המובא בספר בראשית. ואמנם, קשה לדמיין חיים ללא אור. באופן יותר רחב, קשה לתאר ניהולה של שגרת חיים ללא שימוש בחשמל, שהוא תנאי בסיסי נדרש לתאורה ולהפעלתם של מכשירים חיוניים הנמצאים בשימוש יום-יומי, כדוגמת מקרר.

2. אספקת חשמל היא שירות חיוני, אך היא אינה ניתנת בחינם. במרכזו של ההליך שבפנינו עומדים אותם מצבים קשים שבהם מתקבלת החלטה על ניתוק של אספקת החשמל לצרכנים שצברו חובות בגין שימוש בחשמל.

3. באופן יותר ספציפי, העתירה שבפנינו נסבה על ההסדרים החלים על גביית חובות של צרכנים ביתיים בגין צריכת חשמל, ובכלל זה על אפשרות הניתוק של אספקת חשמל לבתייהם, כפי שזו נקבעה באמות המידה שהותקנו על-ידי המשיבה 1, הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (להלן: רשות החשמל). זאת, על רקע החשש לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות. טענתם המרכזית של העותרים היא כי אין לאפשר ניתוק מאספקת חשמל כאמצעי גבייה ביחס למי שידו אינה משגת לשלם את חשבון החשמל, וכי יש לפנות להליכי גבייה אזוריים מתונים יותר, הכול כמפורט להלן.

המסגרת הנורמטיבית הכללית: דיני החשמל ותעריפי החשמל

4. בטרם אכנס בעובי הקורה של טענות הצדדים בהליך, מזה ומזה, יש לפתוח בהצגת התשתית הנורמטיבית המונחת בבסיס הדיון.

5. חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק משק החשמל או החוק) נחקק בשנת 1996, ובמסגרתו הוסדרה הקמתה של רשות החשמל. חוק משק החשמל מסמיך את רשות החשמל לפקח על פעולותיהם של ספקי חשמל שקיבלו "רישיון ספק שירות חיוני" המאפשר לנהל מערכת להולכה או לחלוקה של חשמל ועל מילוי הוראות החוק. בפועל, לאורך שנים רבות ואף כיום, המשיבה 3, חברת החשמל היא ספקית השירות החיוני של הרוב המכריע של משקי הבית בישראל, והיא מספקת חשמל ליותר מ-2.7 מיליון צרכנים פרטיים.

6. סעיף 30 לחוק קובע כי שניים מתפקידיה העיקריים של רשות החשמל הם לקבוע את תעריפי צריכת החשמל וכן לקבוע אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון המספק שירות חיוני. כמו כן, על רשות החשמל לפקח על מילוי הוראות החוק ואכיפתן.

7. אשר לתפקיד הראשון – קביעת תעריפי צריכת החשמל – מוסיף סעיף 31(א) לחוק ומורה כי מחירי השירותים במשק החשמל יקבעו על-פי "עקרון העלות", וכי אין לאפשר "סבסוד צולב" בין שירותים שונים, במובן זה שתהיה הוזלה של שירות אחד על-ידי ייקורו של האחר. ובלשון הסעיף:

"הרשות תקבע את התעריפים על בסיס עקרון העלות בהתחשב, בין היתר, בסוג השירותים וברמתם; כל מחיר ישקף את עלות השירות המסוים, בלא שתהיה הפחתת מחיר אחד על חשבון העלאתו של מחיר אחר..."

8. לצד זאת, סעיף 31א לחוק משק החשמל והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים כי מי שזכאים לקבל קצבאות מסוימות (ובין היתר מקבלי קצבאות כדוגמת קצבת הבטחת הכנסה, קצבת סיעוד, קצבת נכות וקצבה לנפגעי פעולות איבה, וכן חיילים בודדים וניצולי שואה) ישלמו תעריף מופחת עבור צריכת חשמל בסיסית, בשיעור של 50% מהתעריף הרגיל לשימוש ביתי בעד 400 הקוט"ש הראשונים שצרכו מדי חודש, בשימוש ביתי בלבד (להלן: התעריף המופחת ו-צרכני התעריף המופחת) (ראו: תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים), תשע"א-2011; תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים מקרב נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים), התשע"א-2010; תקנות משק החשמל (דרכים להוכחת זכאות לתשלום מופחת), התשס"ז-2007). יש לציין כבר כאן כי מצד אחד, לא בכל המקרים הזכאות לתעריף מופחת היא על בסיס מצב כלכלי, ומצד אחר, מצבי קיצון של עוני ומחסור אינם מקנים כשלעצמם זכאות לתעריף מופחת, אם הצרכן העני אינו נכנס לגדרם של הקריטריונים שנקבעו לתחולת הזכאות לתעריף המופחת.

9. התעריף המופחת מהווה חריג לעקרון העלות ולעיקרון בדבר מניעת סבסוד צולב. בהתאם לכך קובע סעיף 31(ד) לחוק:

"בקביעת התעריפים המשולמים על ידי כלל הצרכנים תביא הרשות בחשבון את העלויות שלא הובאו בחשבון כתוצאה מהתשלומים המופחתים לפי סעיף 31א."

10. עם זאת, גם היקפו של חריג זה אינו בלתי מוגבל. סעיף 31א(ב)(2) לחוק מגביל את סך ההפחתה שנקבע מהתשלומים בעבור צריכת חשמל, וכך הוא מורה:

"זכאות לתשלומים מופחתים לפי סעיף קטן זה תיקבע כך, שסך ההפחתה מהתשלומים בעבור צריכת חשמל לפי סעיף זה לא יעלה על סכום השווה ל-1.5% מסך התשלומים המשולמים על ידי כלל הצרכנים בעבור צריכת חשמל".

11. תפקיד מרכזי נוסף של רשות החשמל הוא כאמור קביעת אמות מידה לשירות שנותן בעל רישיון המספק שירות חיוני. בקשר לכך קובע סעיף 33(א) לחוק משק החשמל

כי אמות מידה אלו יועמדו לעיון הציבור ויפורסמו ברשומות, באתר האינטרנט של הרשות ובדרך אחרת שיקבע שר האנרגיה.

12. בהתאם לכך, בשנת 2002 רשות החשמל פרסמה ברשומות לראשונה את "ספר אמות המידה", שמתעדכן מעת לעת. כיום מתפרסמות אמות המידה במסגרת כללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח-2018, שתוקנו לאחרונה בחודש נובמבר 2021 (להלן: אמות המידה). אמות המידה מהוות הסדר סטטוטורי המאגד את הוראותיה המחייבות של רשות החשמל בהתאם לסמכויותיה בחוק משק החשמל, והן עוסקות, בין היתר, בהסדרת היחסים שבין ספק השירות החיוני לצרכן.

המסגרת הנורמטיבית הספציפית: ניתוק מחשמל בגין חוב

13. בכל הנוגע לסוגיית הניתוק מחשמל רלוונטי סעיף 17(ד) לחוק. סעיף זה מוסיף וקובע כי אמות המידה יתייחסו, בין היתר, לאופן ההסדרה של הפסקת או הגבלת שירות חשמל בגין חוב של הצרכן. וכך הוא מורה:

"הרשות תקבע אמות מידה שלפיהן יהיה רשאי בעל רשיון ספק שירות חיוני שלא לתת את השירות או שלא לבצע את הרכישה שבהם הוא חייב לפי חוק זה, להפסיקם, לעכבם או להגבילם, אם לא שולמו לבעל הרשיון התשלומים בעדם לפי כל דין או לא נתקיימו התנאים למתן השירות או לביצוע הרכישה כדין".

14. כמו כן, מתייחסות לנושא זה תקנות שהותקנו מכוח החוק – תקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת חשמל), התשס"ג-2003. תקנה 2 עוסקת בהפסקה של אספקת חשמל מטעמי בטיחות, ואילו תקנה 3 עוסקת בהפסקה של אספקה בגין הפרות מצד הצרכן. וכך היא קובעת לעניין זה:

"נוסף על האמור בתקנה 2, רשאי ספק לבצע הפסקת אספקת חשמל, בהתקיים אחת מאלה:

(1) הצרכן לא פרע במועד חשבון או שלא עובדו שטר, המחאה או התחייבות אחרת שנתן הצרכן לפירעון חשבון כאמור, והכל בהתאם לאמות המידה ובפרט להוראות בדבר חשבונות ותשלומים כפי שנקבעו באמות המידה....".

15. תקנה 4(א) מוסיפה וקובעת חובת הודעה מוקדמת לצרכן לפני ניתוק מחשמל. בעניין זה נקבע כי ההודעה תימסר במועד, בדרך ובאופן שייקבעו באמות המידה.

16. חרף האמור, עד לשנת 2017 אמות המידה לא כללו התייחסות לסוגיה העומדת במוקד העתירה – ניתוק מאספקת חשמל בגין אי-תשלום חובות הנובעים מצריכת החשמל. הלכה למעשה, ניתוק צרכנים ביתיים מחשמל נעשה עד אותה עת בהיעדר אמות מידה מהותיות להפעלת שיקול דעתה של חברת החשמל.

17. בראשית שנת 2017 הגישו חלק מהעותרים דנן עתירה לבית משפט זה, שבה ביקשו, בין היתר, להורות לרשות החשמל לקבוע אמות מידה מהותיות להפעלת שיקול דעתה של חברת החשמל באשר לניתוק צרכנים מחשמל. במהלך בירור העתירה הודיעה רשות החשמל כי היא פועלת להתקנת אמות מידה מהותיות, וזאת לאחר פרסום הצעה להתייחסות הציבור וקיום דיון בישיבת המליאה שלה. בעקבות זאת נמחקה העתירה, תוך שהעותרים שומרים על טענותיהם באשר לאמות המידה לגופן (ראו: בג"ץ 214/17 רום נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (29.10.2018)).

18. העתירה הנוכחית מכוונת כנגד אותן אמות מידה. תוכנן של אמות המידה בהקשר הנוכחי הותווה בהחלטת רשות החשמל מס' 1 (1187) מיום 27.9.2017 (ישיבה מס' 525) העוסקת, על-פי כותרתה, ב"תיקונים עדכונים ושינויים באמות המידה – הליכי גבייה מצרכנים המחויבים בתעריף ביתי" (להלן: החלטת רשות החשמל). בעקבות החלטה זו עודכן ספר אמות המידה בסוגיה של ניתוק צרכנים ביתיים מחשמל ואופן גביית חובות, כאשר ההוראות העוסקות בכך נכנסו לתוקף ביום 1.1.2018. להלן יוצגו אמות המידה הרלוונטיות לסוגיה.

19. גביית חוב בגין צריכת חשמל – פרק ב' לאמות המידה עוסק בחשבונות ותשלומים לספק השירות החיוני, ואמת מידה 24 בו עוסקת במועדי התשלום. ככלל, נקבעה באמות מידה 24(א) ו-24(ב) חובת הצרכן לשלם את החוב בגין צריכת החשמל בהתאם ללוח הזמנים שנקבע לכך. אמת מידה 24(ז) מתייחסת לסמכותו של ספק השירות החיוני להגיע להסדר חוב עם הצרכן, וקובעת בקשר לכך כי:

"במקרים חריגים ובהתאם לשיקול דעתו של ספק השירות החיוני, רשאי הוא להגיע להסדר תשלום עם צרכנים המחויבים בתעריף ביתי בלבד שיש להם חוב ומתקשים בתשלום החוב, באופן שיקבע עם הצרכן".

בהמשך לכך, אמת מידה 24(ח) מוסיפה ומסדירה את הטיפול בבקשה חריגה לפריסת חוב.

20. אמת מידה 24(ב)(3) עוסקת בלוחות הזמנים למתן התראות טרם נקיטה בהליך גבייה, ובאופן המשלוח של התראות אלה לצרכן. על-פי האמור בה, בחלוף 10 ימים לפחות לאחר המועד האחרון לתשלום החשבון בגין הצריכה, שלא נפרע, ישלח ספק השירות החיוני לצרכן התראה ראשונה לפירעון החוב למענו של הצרכן או לכתובת הדואר האלקטרוני שלו. כן נקבע כי המילה "התראה" תיכתב בשפות עברית, ערבית, רוסית ואמהרית. כעבור 34 ימים ממועד הפקת החשבון, ישלח לצרכן חשבון צריכה חדש, הכולל הודעה בדבר חוב הצריכה הקודם, ו-34 ימים לאחר המועד האחרון לתשלום של החשבון הקודם, תישלח הודעה נוספת באמצעי דיגיטלי. בחלוף 52 ימים מהמועד שבו הופק החשבון שלא שולם, ישלח ספק השירות החיוני הודעה לטלפון הנייד של הצרכן בעניין החוב, ככל שמספרו מצוי בידו. בחלוף 58 ימים, תישלח התראה שנייה בדואר (כאשר נוסח ההתראה יתורגם לשפות האמורות), שבה יציין ספק השירות החיוני את הפעולות שהוא עשוי לבצע לשם גביית החוב, וכן את האפשרות לפנות לתשלום החוב בהסדרי תשלום.

21. אמת מידה 24(ב)(4) מאפשרת לספק השירות החיוני לנקוט באחד משלושה אמצעים לצורך התמודדות עם מצב שבו צרכן לא שילם את חובו, על אף שנשלחו אליו התראות לפירעון החוב, ולאחר שחלפו 90 ימים מהמועד לתשלום החוב: ניתוק מאספקת חשמל; הקטנת היקף זרימת החשמל לביתו; או התקנת מכשיר מיוחד לצורך אספקת חשמל מבוקרת (על בסיס של תשלום מראש). ראוי לפרט ביחס לכל אחד מאמצעים אלה.

22. ניתוק מאספקת חשמל – אמת מידה 24(ב)(4) מסדירה את הפרוצדורה הטכנית של ניתוק מאספקת חשמל, ובעיקר את מסגרת הזמן עד למועד שבו יהיה ספק השירות החיוני רשאי לנתק את אספקת החשמל של הצרכן. כך, נקבע בה כי ספק שירות חיוני יוכל לנתק את אספקת החשמל לצרכן לאחר שחלפו 90 ימים מהמועד האחרון לתשלום החשבון ובתנאי שסכום החוב עולה על 500 שקלים כולל ריבית, או לחלופין אם לא שולמו שלושה חשבונות אף אם סכום החוב הכולל בגינם אינו עולה על 500 שקלים. האפשרות העומדת לספק שירות חיוני לנתק צרכן בעל חוב מאספקת החשמל מוסדרת גם באמות מידה 29א(א)(1) ו-21(ז), שבהן נקבע, בין היתר, כי הניתוק מאספקת החשמל לא יתבצע בימים שישי ושבת, בחגים ובערבי חג, במזג אוויר קיצוני או בשעת חירום. ראוי להקדים ולהדגיש, כי אמות המידה אינן כוללות כל מגבלה על ניתוק בשל חוסר יכולתו של הצרכן לשאת בתשלום עבור חשבון הצריכה. כמו כן, אי-יכולתו של הצרכן

לשלם את חובו אף אינה מובאת כאחד השיקולים שעל ספק השירות החיוני לשקול טרם קבלת ההחלטה על ניתוקו של הצרכן מאספקת החשמל.

23. הקטנת זרם החשמל לצרכנים בעלי חוב – אמצעי חלופי העומד לספק השירות החיוני בהתאם לאמת מידה 24(ב)(4) הוא צמצום זרם החשמל באמצעות חיבור לנתיך מוקטן המאפשר אספקה של חשמל בזרם מוחלש של כ-10 אמפר. משמעות הדבר היא כי בחיבור לנתיך מוקטן יתאפשרו הדלקת תאורה והפעלת מקרר, כמו גם שימוש במכשירים נוספים כגון תנור במתכונת מוגבלת. החיבור לנתיך מוקטן אינו שכיח משום שהוא מתאפשר רק בחיבור חד-פאזי, בעוד שהחיבור הנפוץ כיום הוא תלת-פאזי. לפיכך, כמתואר בעתירה ובתגובות לה, חברת החשמל עושה שימוש זניח בדרך פעולה זו (לשם המחשה, בשנת 2017 הותקנו 34 נתיכים מוקטנים, בשנת 2018 הותקנו 3 נתיכים מוקטנים בלבד, ובשנת 2019 – הותקנו 6 נתיכים מוקטנים).

24. גביית חלק מהחוב בגין צריכת חשמל באמצעות התקנת מונה תשלום מראש – דרך פעולה שלישית העומדת לספק שירות חיוני המוסדרת באמת מידה 24(ו) (וכן באמת מידה 24(ב)(4)) היא התקנת מכשיר המכונה "מונה תשלום מראש" (להלן: מת"מ), שהוא מונה דיגיטלי לצריכת חשמל. הדבר נעשה באמצעות תשלום מראש עבור כמות חשמל מסוימת והפעלת הזרם באמצעות קוד שמתקבל לאחר התשלום ואותו יש להקיש במת"מ. התקנת המת"מ בבית הצרכן היא וולונטרית ותלויה בהסכמתו. כאשר יתרת הסכום שהוטען במת"מ פוחתת מסך של עשרה שקלים, מקבל הצרכן התראה. במקרה של צורך מיידי באספקת חשמל בשל מצוקה כלכלית או בריאותית של הצרכן, מזג אוויר קיצוני או תנאים אחרים המפורטים בסעיף ד(1) לאמת מידה 29ב, יכול צרכן להטעין את המת"מ באופן נקודתי ללא תשלום באמצעות פניה למוקד שירות טלפוני וזאת בהיקף מוגבל.

25. מעבר לכך שהמת"מ מאפשר בקרה על אספקת החשמל וממילא על אפשרות הצרכן לשאת בתשלום עבורו, הוא משמש בפועל גם ככלי לגביית החוב הקיים. לעניין זה קובעת אמת מידה 24(ו) כי מכל סכום שייטען במכשיר ייזקף שיעור של 20% לטובת פירעון של חוב העבר, ורק יתרת הסכום תעמוד לשימוש שוטף עתידי. כן נקבע כי לבקשת הצרכן ניתן להעלות את שיעור ההחזר מתוך התשלום עד לגובה של 50% מהסכום הנטען. במקרה של גביית חובות עבר באמצעות קיזוז התשלום למת"מ, יישאו כל התשלומים ריבית איחורים מיום תחילת הסדר התשלום. כמתואר בתגובה המקדמית לעתירה, בשנת 2019 בוצעו כ-4,100 התקנות של מכשירי מת"מ ובאופן מצטבר, נכון לאותה שנה, כ-33,164 צרכנים ביתיים עושים שימוש במכשיר זה.

26. הסדרים מיוחדים ביחס לצרכני התעריף המופחת – אמת מידה 21(ט) קובעת הסדר מיוחד לגבייה מצרכני התעריף המופחת (שהם קבוצה מוגדרת, כמתואר בפסקה 8 לעיל). בהתאם לאמת המידה האמורה, לא ניתן לנתק את אספקת החשמל לצרכנים אלו שהם בעלי חוב. יחד עם זאת, במקרה שבו ספק השירות החיוני פעל להתקין מת"מ בביתם והם סירבו לכך, ניתן לנתקם מאספקת החשמל לאחר מתן התראה מראש של 15 ימים לפני ביצוע הניתוק. משמעות הדבר היא כי צרכני התעריף המופחת שהם בעלי חוב מחויבים להתקין בביתם מת"מ כתנאי להמשך אספקת החשמל. לצד זאת, אם צרכן של תעריף מופחת מסכים להתקנת מת"מ בביתו אך מסרב לפריסת תשלומי החוב במסגרת הטענת המת"מ, ספק השירות החיוני אינו יכול לנתקו, ועליו לגבות את החוב בהליכי גבייה אזרחיים. עוד יצוין כי התקנת המת"מ וקיצוז החובות באמצעותו מפחיתה עבור צרכני התעריף המופחת את שיעור הריבית המוטלת על חובם לשיעורה של ריבית החשב הכללי, בשונה מריבית פיגורים או איחורים (ראו: אמת מידה 24(ו)(6)).

27. חריגים לאפשרות ניתוק – לבסוף, כל ההסדרים האמורים (ניתוק מאספקת חשמל, הקטנת זרם החשמל או רכישה מראש של חשמל וגביית חוב באמצעות מת"מ) אינם חלים על צרכנים שהם ניצולי שואה המקבלים תגמולים לפי סעיף 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, או לפי סעיפים 4ג או 4ד לחוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (ראו סעיף 1 לתקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים מקרב נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים), התשס"א-2010). קבוצה נוספת של צרכנים שהם "בעלי חסינות" מפני ניתוק הם מי שהוגדרו כ"צרכנים שאספקת חשמל חיונית להם". נכון למועד הגשת העתירה, נספח א' לאמת מידה 7ג קבע כי בקבוצה זו נכללים מי שמשתמשים במכשיר הנשמה בשימוש ביתי (מנשם) או בלב מלאכותי. אקדים את המאוחר ואציין כי לאחרונה חל שינוי באמות המידה והורחב מעגל הזכאים להיכלל בקבוצה, כפי שיתואר בהמשך. יצוין כי על-פי האמור בתגובות המקדמיות לעתירה, ישנם כ-700 צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם שהם בעלי חוב. לגבי הליך גביית חובות מאוכלוסיות אלו (ניצולי השואה והצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם), קובעת אמת מידה 21(י) כי ספק שירות חיוני רשאי לפעול בהליכי גבייה אזרחיים בלבד.

28. הגשת תלונה ואי-נקיטת הליכי גבייה במהלך בירורה – סעיף 37 לחוק משק החשמל קובע כך:

"(1) הרשות תאפשר לנציגי ארגוני צרכנים להביא בפניה הצעות ועמדות, לענין קביעת התעריפים ואמות המידה, בדרך שיקבע השר, בהתייעצות עם שר האוצר, לפי הצעת הרשות;
(2) הרשות תבדוק תלונות של צרכנים ותחליט בהן".

אמת מידה 33(ד) מוסיפה על כך וקובעת כי "בתקופת הטיפול בתלונה לא יהא ספק השירות החיוני... רשאי לנקוט הליכי גבייה, לרבות גביית הריבית בגין איחור בתשלום החוב השנוי במחלוקת או הליכי חיוב אחרים".

29. לסיכום הדברים עד כה: ההסדר הקיים בחקיקה ובאמות המידה שהתקינה רשות החשמל ביחס לסוגית הניתוק מאספקת חשמל כולל כללים "טכניים" באופיים ביחס לאפשרות לבצע את הניתוק, ובכלל זה – גובה החוב המאפשר זאת, חלוף הזמן שבמהלכו לא שולם החוב, מועדי הניתוק וכיוצא באלו. כן מתייחס ההסדר לקבוצת צרכנים בעלי זכאות לתשלום מופחת (לאו דווקא בשל מצבם הכלכלי), ניצולי שואה ו"צרכנים שאספקת חשמל חיונית להם" – שלא ניתן לנתקם מאספקת חשמל. לעומת זאת, ההסדר אינו כולל התייחסות מהותית לאופן ביצוע הליך הניתוק – ובכלל זה פניה לצרכנים העומדים בפני ניתוק, בירור מצבם הכלכלי והרפואי (מעבר לזיהוין של קבוצות אוכלוסייה החסונות מפני ניתוק, כפי שהוכרו באמות המידה), ומתן זכות טיעון בטרם ביצוע הפעולה. כמו כן ההסדר אינו מתייחס לשאלה האם ניתן במצבים חריגים נוספים להימנע מניתוק, תוך פנייה להליכים אחרים לצורך גביית החוב, ובאילו מצבים יש לנהוג כך.

השוואה להסדר הנוהג ביחס לניתוק צרכנים בעלי חוב מאספקת מים

30. סוגית האסדרה של ניתוק צרכנים בעלי חוב והתנאים לכך התעוררה בעבר ביחס למוצר חיוני אחר – מים. מאחר שהצדדים נדרשו להשוואה להסדר החל במשק המים, חשוב להקדים ולהציגו.

31. סעיף 39(ב) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן: חוק תאגידי מים) קובע כי על תשלומים והוצאות של חברה המספקת מים וביוב לצרכנים יחולו הוראות פקודת המיסים (גבייה), כך שניתן יהיה לנקוט ביחס אליהם באמצעי גבייה "כאילו היו מס". יחד עם זאת, קובע סעיף קטן (א) כי החברה תוכל לנקוט באמצעים הדרושים לה לגביית תשלומים בעבור השירותים שהיא מספקת, ואולם "היא לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את מתן שירותי המים והביוב לצרכן שלא שילם את התשלומים שנדרשו ממנו כדין, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146".

32. בהמשך לכך, סעיף 146(א) לחוק תאגידי מים מורה כי "מועצת הרשות, תקבע, בכללים, את המקרים והתנאים שבהם רשאית חברה להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן או למקרקעין, לרבות בשל אי תשלום תשלומים שדרשה ממנו".

33. בעבר, משלא הותקנו כללים לגבי האופן שבו יוכלו תאגידי מים לנתק צרכנים בעלי חוב מאספקת המים הסדירה לביתם, הוגשו לבית משפט זה ארבע עתירות שעסקו, בין היתר, בדרישה להתקנת כללים כאמור. במהלך הדיון בעתירות (שהדיון בחלקן אוחד) הותקנו כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים וביוב), התשע"ה-2015 (להלן: כללי הניתוק ממים), לאחר שאלו קיבלו את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בעקבות זאת נמחקו העתירות בהסכמה (ראו: בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (2.4.2015); בג"ץ 1326/13 שנער נ' תאגיד מים רמלה בע"מ ואח' (4.5.2015)).

34. בעיקרו של דבר, קובעים כללי הניתוק ממים איסור על ניתוק אספקת מים לצרכן הביתי בשל חוב (ראו כלל 5 לכללי הניתוק ממים). חריגה מכלל זה תתאפשר רק כמוצא אחרון ובמסגרת הליך מסודר ומובנה הכולל פנייה למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב לצורך קבלת אישור לניתוק אספקת מים. פנייה כאמור תוגש רק בהתקיים תנאים מצטברים המפורטים בכלל 6 לכללי הניתוק ממים, וביניהם שגובה החוב (ללא הצמדה) עולה על 1,000 שקלים, שהחוב הצטבר בגין מספר תקופות חיוב ובחלוף תקופת זמן מסוימת, שהצרכן סירב למסור לתאגיד המים את פרטי הזהות שלו וכתובתו העדכנית או שהתאגיד לא הצליח לגבות את החוב בהליכי גבייה אחרים, ושלתאגיד המים שלח לצרכן התראות בעניין כוונתו לפעול למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב לצורך קבלת אישור לניתוק אספקת המים.

35. בנוסף לכל אלה, נקבע שם כי –

"המנהל הכללי או עובד בכיר של החברה [תאגיד המים – ד' ב' א'] שהמנהל הכללי אצל לו את סמכותו לעניין זה, סבר שהצרכן הביתי הוא בעל יכולת כלכלית מספקת לכאורה לשלם את חובו השוטף, לאחר שבחן את טענותיו וראיותיו של הצרכן הביתי, אם נמסרו לחברה, ובכלל זה את חוות הדעת שקיבל בעניינו, אם התקבלה, מהמחלקה לשירותים חברתיים, ובלבד שהתקיימו בעניין הפנייה למחלקה לשירותים חברתיים הוראות סעיף 112(3) לכללי אמות המידה" (כלל 6(א)(6) לכללי הניתוק ממים).

במלים אחרות, בכל הנוגע לניתוק צרכן ממים, נדרש כי מנכ"ל תאגיד המים (או גורם בכיר אחר) יבחן את מצבו הכלכלי של הצרכן, על בסיס ראיות שיוגשו לו, כאשר ניתן להחליט על ניתוקו רק אם יוכח כי הצרכן הוא בעל יכולת כלכלית לשלם את חובו ואף על פי כן בחר שלא לעשות זאת. לא זו בלבד, אלא שמנהל התאגיד נדרש לנמק את החלטתו מדוע יש לראות בצרכן הביתי בעל יכולת כלכלית מספקת לכאורה לשלם את החוב השוטף (כלל 6(א)(7) לכללי הניתוק ממים).

36. בהמשך התהליך, פניית תאגיד המים מועברת לוועדה המייעצת הפועלת לפי כלל 8 לכללי הניתוק ממים וכוללת שני נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום השירותים החברתיים, נציג ציבור בעל מומחיות בתחום כלכלת המשפחה, ושני נציגי הרשות הממשלתית למים ולביוב – אחד מהם משפטן והשני בעל ניסיון בטיפול בפניות הציבור. הוועדה המייעצת תמסור למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב את המלצותיה, ואלו ייבחנו על-ידי מנהל הרשות אשר יקבל החלטה באשר לניתוק הצרכן מאספקת מים, לפי שיקול דעתו. ככל שמתקבלת החלטה על ניתוק, עליו לשלוח לצרכן בעל החוב את נימוקיו לכך כמו גם את נימוקי הוועדה המייעצת. כמו כן, נדרש תאגיד המים ליידע את המחלקה לשירותים חברתיים שנתנה חוות דעת בעניינו של הצרכן על כוונתו לנתק את אספקת המים לצרכן, וזאת 15 ימים לפחות בטרם ביצוע הניתוק. כנגד החלטה זו רשאי הצרכן לעתור לבית המשפט, ומחובתו של תאגיד המים ליידע אותו על זכותו לעשות כן (ראו: כללים 13-14 לכללי תאגיד המים).

37. הלכה למעשה, למדנו מטענות הצדדים כי מאז קביעת כללי הניתוק ממים לא ננקטות עוד פעולות של ניתוק אספקת מים כאמצעי לגביית חובות של צרכנים, וככלל תאגידי המים פועלים לגביית החובות באמצעים חלופיים.

הטענות בעתירה

38. העתירה הוגשה ביום 22.7.2019 על ידי ארבעה צרכני חשמל פרטיים בעלי חוב לחברת החשמל, ולצדם שלושה ארגונים חברתיים. העותרים 1-2 ו-4 מחוברים לחשמל באמצעות מת"מ, ואילו העותר 3 היה מחובר למת"מ בעבר. על-פי הנטען, העותרים 4-1 חיים בעוני מרוד. נסיבות חייהם קשות. חלקם חולים במחלות כרוניות או מטפלים בבני משפחה חולים. הם מתפרנסים בעיקר מקצבאות, וחובותיהם רבים. לאחר שצברו חוב לחברת החשמל, הם חוברו למת"מ כאשר מתוך הסכומים שהוטענו במכשיר קוויז באופן קבוע חלק מסכום החוב, לעתים בשיעור של 50%. כאמור, יחד עמם הגישו את העתירה שלושה ארגונים חברתיים: עמותת רופאים לזכויות אדם (העותרת 5), האגודה לזכויות האזרח (העותרת 6), ואיגוד העובדים הסוציאליים (העותר 7). המשיבים לעתירה הם רשות החשמל, שר האנרגיה (להלן יחד: המדינה) וחברת החשמל.

39. העתירה נסבה כאמור על החלטת רשות החשמל, כפי שעוגנה באמות המידה, והתבקשו בה סעדים בשלושה מישורים עיקריים.

40. במישור הראשון הסעד המבוקש נסב על ביטול האפשרות לנתק צרכן בעל חוב מאספקת חשמל. לטענת העותרים, ניתוק מאספקת חשמל אינו דומה לשלילת שירות אחר בגין אי-תשלום, בשל חיוניותו של מצרך בסיסי זה והפגיעה הקשה ששלילתו גורמת בזכויות יסוד חוקתיות – הזכות לחיים, הזכות לכבוד האדם, הזכות לבריאות והזכות לקיום בכבוד. העותרים הבהירו, כי הם אינם חולקים על ההנחה שאת החוב בגין צריכת חשמל יש לשלם. אולם, לטענתם, חברת החשמל אינה מוסמכת להשתמש בכלי של ניתוק מאספקת חשמל כאמצעי גבייה, אלא צריכה לפנות להליכי גבייה אזרחיים מידתיים יותר, שפגיעתם בהגנה על זכויות היסוד פחותה, כגון הסדר תשלומים עם בעל החוב בהתאם למצבו הכלכלי, או גביית החוב במסגרת מנגנוני האכיפה האזרחיים. לשיטתם, על רשות החשמל לקבוע מכסה בסיסית של צריכת חשמל הנדרשת לקיום בכבוד, בהתחשב בצרכים הבסיסיים של משקי בית בישראל, ולהזרים לביתו של הצרכן בעל החוב חשמל בכמות שתקבע (באמצעות המת"מ או בדרך טכנולוגית אחרת).

41. בהמשך לכך, ולמעשה באותו מישור, נתקפו אף הקריטריונים המצומצמים ששימשו להגדרת הקבוצה "צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם", כלשונן של אמות המידה – שלא ניתן לנתקם מאספקת חשמל. כזכור, בעת הגשת העתירה, נספח א' לאמת מידה 7g קבע שמדובר רק במי שמשמשים במכשיר הנשמה בשימוש ביתי (מנשם) או בלב מלאכותי. לטענת העותרים, מדובר ברשימה צרה שהיא בלתי סבירה באופן קיצוני, מאחר שאינה כוללת מכשירים מצילי חיים נוספים שמחייבים חיבור קבוע לחשמל, כגון מקרר שבו מאוחסנות תרופות מצילות חיים שיש לשמור בקירור, מכשירי אינהלציה, או מכשירים תומכי נשימה (BPAP) כגון אלה שמשמשים את העותר 2 ואת בנה של העותרת 1. יתר על כן, לטענת העותרים, רשימה צרה זו אינה נותנת מענה לבעלי מוגבלויות המתניידים באמצעות קלנועית או כסא גלגלים. עוד נטען, כי חולים, קשישים ותינוקות רכים בשנים זקוקים לתנאי קירור או חימום הולמים בביתם. כפי שיתואר להלן, בהמשך הורחבה הרשימה להגדרת "צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם". אולם, העותרים סבורים שהרחבה זו אינה מספקת, ושמכל מקום אין להסתפק ברשימה סגורה אלא יש ליצור מנגנון המאפשר הפעלת שיקול דעת למנוע ניתוק מאספקת חשמל. מנגנון זה יאפשר, כך נטען, לקבל החלטות מתאימות במקרים רפואיים חריגים, שאינם כלולים ברשימה, וכן במקרים של קבוצות אוכלוסייה החיות בעוני, שאמנם אינן משתמשות במכשור רפואי אך נדרשות לאספקת חשמל לצורך קיום בסיסי.

42. במישור השני הסעד המבוקש נסב על ההליך שבו מתקבלת ההחלטה על ניתוק מאספקת חשמל, ובאופן יותר קונקרטי, זהות הגורם המקבל את ההחלטה על ניתוק מאספקת החשמל או על הגבלתה, וכן האפשרות לטעון כנגד ההחלטה. טענתם המרכזית

של העותרים בהקשר זה היא כי הבחירה להפקיד את שיקול הדעת בידי ספק השירות – חברת החשמל – אינה סבירה באופן קיצוני, לנוכח הפגיעה בזכויות היסוד המוטלת על הכף, ובשל העובדה שספק השירות מונע משיקולי רווח ויעילות כלכלית. לשיטתם, היה על רשות החשמל להותיר את ההחלטה בידי רשות מרשויות המדינה, בדומה להסדר שהונהג במשק המים. כמו כן, העותרים טענו כי הסוגיה הרגישה של ניתוק מאספקת חשמל מחייבת קיומו של הליך בחינה פרטני הכולל הפעלת שיקול דעת ביחס לנסיבותיו של כל צרכן בעל חוב, תוך הבחנה בין צרכנים המשתמשים מתשלום של חשבון החשמל אף שהם בעלי יכולת כלכלית לשאת בו לבין צרכנים שאינם בעלי יכולת כלכלית לעשות כן. עוד הוסיפו העותרים, כי יש לאפשר לצרכן העומד בפני ניתוק מחשמל זכות טיעון עובר לנקיטת פעולה מצד חברת החשמל. בשלב מאוחר יותר של ניהול ההליך, הבהירו העותרים כי לא ניתן לראות במשא ומתן להסדר חוב מימוש של זכות הטיעון, וכי מכל מקום רשות החשמל אינה מקיימת את חובתה הנטענת להתוות אמות מידה ברורות לבחינה פרטנית של עניינם של צרכנים שעומדים בפני סכנת ניתוק ולפקח על כך. העותרים הדגישו, כי לצורך עריכת שימוע כדין יש למנות אנשי מקצוע מומחים – בדומה לוועדה המייעצת למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב – וכי פקיד של חברת החשמל, מסור ואכפתי ככל שיהיה, אינו בעל המומחיות הדרושה לשם עריכת שימוע, על כל המורכבות הכרוכה בהצגת טענות על-ידי צרכנים החיים בעוני.

43. במישור השלישי התבקש סעד שעניינו ביטול השימוש במת"מ לתשלום חובות עבר, כך שמהסכום הנטען מקוזז שיעור של 20% לטובת החזרי חובות (כזכור, בהתאם לאמת מידה 24(ו)). העותרים טענו כי בעוד שהמת"מ מוצג כאמצעי שפגיעתו פחותה ביחס לניתוק מאספקת חשמל, הרי שבפועל הוא מכביד על צרכנים מאוכלוסיות מוחלשות שממילא נושאים אף בחובות נוספים, וחלקם אף נתונים בהליכי חדלות פירעון. לטענת העותרים, אין מקום לכרוך בין גביית חובות העבר לבין התשלום בגין הצריכה השוטפת, ולמעשה אין כל מקור הסמכה בדין לעשות שימוש בצעד של ניתוק מאספקת חשמל לצורך גביית חובות עבר. לפיכך נטען כי השימוש במת"מ ככלי לגביית חובות עבר חורג ממתחם הסבירות והמידתיות ופוגע פגיעה קשה בזכויות יסוד מוגנות. עוד נטען, כי השימוש במת"מ ככלי לגביית החוב מהווה מסלול עוקף לסדר הנשייה על-פי דין ליתר נושיו של בעל החוב.

44. להשלמת התמונה העובדתית יצוין כי בד בבד עם הגשת העתירה, הגישו העותרים בקשה למתן צו ביניים, המורה שלא לנתק את אספקת החשמל לביתם של העותרים 1-4 עד לסיום בירורה של העתירה (בין בדרך של ניתוק אקטיבי ובין באמצעות הפסקת זרם החשמל במת"מ). ביום 18.8.2019, ונוכח התחייבות המשיבים שלא לנתק

את אספקת החשמל למקום מגוריהם של העותרים 1-4, נקבע כי אין צורך במתן צו ביניים על דרך של החלטה שיפוטית (השופט ג' קרא).

טענות הסיוע המשפטי כידיד בית המשפט

45. ביום 22.9.2019 הגיש הסיוע המשפטי במשרד המשפטים (להלן: הסיוע המשפטי) בקשה להצטרף להליך כ"ידיד בית המשפט". ביום 14.12.2020 נעתר בית המשפט לבקשה והורה על צירופו כמשיב לעתירה (הנשיאה א' חיות, השופט ע' פוגלמן והשופט נ' סולברג).

46. הסיוע המשפטי טען כי "הזכות לחשמל" היא זכות יסוד החוסה תחת כנפיו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עוד הוא טען כי הפגיעה בזכות זו שנגרמת כתוצאה מההסדר שעוגן באמות המידה, אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה. הסיוע המשפטי הדגיש, כי סעיף 1 לחוק משק החשמל קובע שמטרתו היא "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור", וכי מכך ניתן ללמוד על קיומה של זכות לצריכת חשמל מינימלית כזכות יסוד בסיסית. יתר על כן, כך נטען, הסמכות לנתק מאספקת חשמל מעוגנת בסעיף 17 לחוק, שכותרתו היא "חובות בעל רישיון ספק שירות חיוני". לשיטת הסיוע המשפטי, מכאן יש להסיק שהמחוקק ביקש להטיל על ספק השירות החיוני חובות בכל הנוגע לאפשרות של הגבלת חשמל או ניתוק ממנו. הסיוע המשפטי הוסיף וטען, כי אין להשלים עם קיומו של פער משמעותי בין ההגנה על הזכות לצריכת חשמל לבין ההגנה המוקנית לזכות לצריכת מים, המוסדרת בחקיקה – על רקע העובדה שמדובר בשני שירותים חיוניים בעלי מאפיינים דומים. הסיוע המשפטי הפנה עוד, על דרך ההשוואה להסדרים במדינות אחרות שעל-פיהם עומדות לצרכן בעל חוב הגנות מפני ניתוק אספקת חשמל, אם בשל צרכים רפואיים ואם בשל מצב כלכלי קשה.

47. לחלופין, הסיוע המשפטי טען כי גם אם הזכות לצריכת חשמל אינה זכות המוגנת מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הרי שאמות המידה שנקבעו אינן עומדות במבחן הביקורת של המשפט המינהלי. זאת, מאחר שהן קובעות הסדר חסר, שאינו מתייחס לשיקולים כלכליים, סוציאליים ורפואיים של צרכנים בעלי חוב העומדים בפני גזירת ניתוק מאספקת חשמל. כמו כן, טען הסיוע המשפטי כי ההליך שבמסגרתו פועלת חברת החשמל לניתוק צרכנים בעלי חוב אינו עומד בדרישות המשפט המינהלי להליך הוגן, מאחר שאינו מקנה זכות טיעון על דרך של עריכת שימוע פרטני לפני קבלת ההחלטה ואפשרות להשיג עליה. הסיוע המשפטי הצביע על כך שאמות המידה הקיימות אינן מחייבות ביקור בבית הצרכן או פגישה עמו, ואף לא לשלוח לו התראה לפני עריכת ניתוק

באמצעות דואר רשום. על כן, כך נטען, כלל אין ודאות שהצרכן אכן מודע מראש לכוונה לנתקו מזרם החשמל.

48. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 21.11.2019, עוד בטרם ניתנה החלטה בבקשת ההצטרפות, הגיש הסיוע המשפטי בקשה שבמסגרתה הציג נתונים שקיבל מחברת החשמל בעקבות בקשה שהגיש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. על-פי המידע שמסר הסיוע המשפטי במסגרת זו, בשנת 2018, לאחר כניסתן לתוקף של אמות המידה שקבעה רשות החשמל, היקף הניתוקים מחשמל של צרכנים עלה ב-13% לעומת השנה שקדמה לכך (לכדי 46,437 ניתוקים), ואילו היקף הניתוקים בקרב צרכני התעריף המופחת עלה בכ-87% (לכדי 1,877 ניתוקים). מנגד, מספר התקנות המת"מ ירד בשנה זו ב-14% (לכדי 611 התקנות), על אף שאמות המידה ביקשו להרחיב את השימוש בדרך זו כחלופה לניתוק מאספקת חשמל. עוד צוין, כי כ-3,000 צרכנים משלמים את חובם באמצעות קיזוז מהסכום הנטען במת"מ בשיעור הגבוה מ-20%, וכי לא ידוע האם צרכנים אלו מודעים לזכותם ליהנות מפריסת תשלומים נמוכה יותר. לבסוף צוין, כי נכון לשנת 2018 ישנם 657 צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם ועל כן לא ניתן לנתקם ממנה, אך אין ניצולי שואה המממשים את זכאותם לחסינות מניתוק, ויתכן כי אוכלוסייה זו כולה או חלקה אינה מודעת כלל לזכאותה. על בסיס מכלול הנתונים שהוצגו, טען הסיוע המשפטי, כי לא זו בלבד שקביעת אמות המידה ביחס לסוגיית הניתוק מאספקת חשמל לא שיפרה את מצבם של העומדים בפני ניתוק, אלא שהיא אף החמירה אותו.

מתן צו על-תנאי

49. ביום 14.12.2020, לאחר קבלת תגובותיהם המקדמיות של המשיבים, התקיים דיון בעתירה (בפני המותב הקודם שכלל את הנשיאה חיות ואת השופטים פוגלמן ו-סולברג). בתום הדיון הוצא צו על-תנאי הגודר את הסוגיות הנדונות בהליך. לצורך הנוחות יובאו ראשיו של הצו על-תנאי בהתאם לסדר הדיון בסוגיות בהמשך: "מדוע לא ייקבע כי רשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם כמפורט באמת המידה ג7, מצומצמת באופן החורג ממתחם הסבירות"; "מדוע לא ייקבע כי החלטה בדבר ניתוק, צמצום או הגבלה של אספקת חשמל לצרכן ביתי בגין חוב למשיבה 3, אינה יכולה להתקבל ללא בחינה פרטנית ומתן זכות טיעון"; "מדוע לא ייקבע כי גביית חובות חשמל באמצעות קיזוז אוטומטי מסכום הנטען במונה תשלום מראש (להלן: מת"מ) הינה בטלה, למעט אם ביקש זאת הצרכן". יודגש כי הצו על-תנאי לא כלל התייחסות לחלקו הראשון של הסעד הראשון שהתבקש – קביעת זכות לאספקת חשמל בהיקף בסיסי ללא תשלום כזכות יסוד.

50. ביום 7.6.2021 וביום 8.6.2021 הגישו חברת החשמל והמדינה (בהתאמה) את תצהירי התשובה מטעמן. בהמשך לכך הוגשו הודעות מעדכנות מטעם המדינה וכן עיקרי טיעון מטעם הצדדים. ביום 25.10.2021 התקיים דיון בהתנגדות לצו על-תנאי בפני ההרכב הנוכחי. לאחר הדיון הוגשו השלמות טיעון נוספות מטעם חברת החשמל ומטעם העותרים. להלן יוצגו עמדות המשיבים כפי שנפרשו בתגובות המקדמיות, הודעות העדכון ותצהירי התשובה מטעמם.

עמדת המדינה

51. נקודת המוצא לטענות המדינה היא כי ההוראות הקבועות באמות המידה, אשר נקבעו בהתאם לסמכות הנתונה לרשות החשמל מכוח סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל, מבטאות מדיניות סבירה ומידתית ומבוססות על שיקולים מקצועיים. ברירת המחדל לפי חוק משק החשמל, כך לשיטת המדינה, היא כי יש להפסיק את מתן השירות במקרה שבו לא ניתן תשלום לספק השירות החיוני, וכי אמות המידה נועדו לקבוע אך ורק את האופן שבו תתבצע הפסקת השירות. בעיקרו של דבר, המדינה טוענת כי מדיניות הרווחה, ובפרט כזו הנוגעת לנגישות למוצרים בסיסיים (לרבות חשמל), צריכה להיות מקודמת במסגרת מדיניות המס, מנגנוני הביטוח הלאומי ומערכת הקצבאות, ולא במסגרת חוק משק החשמל וההסדרים הנגזרים ממנו. מכל מקום, המדינה מדגישה כי קביעת מדיניות זו היא תפקידו של המחוקק ועליו לעגנה בדרך של הסדר חקיקתי – כשם שהדבר נעשה ביחס לקביעת הזכאים לתעריף מופחת בגין צריכת חשמל. בהמשך לכך, נטען כי קביעת הסדר בדבר אי-ניתוק מאספקת חשמל בשל היעדר יכולת כלכלית משמעותה התערבות בקביעה המפורשת של המחוקק בדבר האוכלוסיות הזכאיות להנחה. לשיטת המדינה, סמכויותיה של רשות החשמל מוגבלות ומתוחמות לקביעתם של הסדרי הגבייה ולפיקוח עליהם, בהתאם לחוק משק החשמל.

52. לגוף הדברים, המדינה טוענת כי אין מקום למחול על חובם של צרכנים במובן זה שחברת החשמל תוסיף לספק להם שירות על אף קיומו של חוב תלוי ועומד. זאת, מאחר שהדבר מנוגד לעקרון העלות ולעיקרון בדבר מניעת סבסוד צולב, המעוגנים שניהם בסעיף 31 לחוק משק החשמל. המדינה מבהירה, כי משק החשמל הוא "משק סגור" הפועל על בסיס כלכלי, באופן שמחייב לשמור על האיזון בין הכנסות להוצאות. לטענת המדינה, הרחבת קבוצת האוכלוסיות הפטורות מניתוק תוביל בהכרח להשתת עלויות עודפות על צרכני החשמל האחרים.

53. המדינה טוענת עוד כי אין לאמץ את ההסדר החל בכל הנוגע לניתוק מאספקת מים, בעיקר נוכח העובדה שעל גביית חובות המים חלה פקודת המסים (גביה), במובן זה שסעיף 39 לחוק תאגידי מים מקנה לכל אחד מתאגידי המים סמכות לגבות את התשלומים המגיעים לו כאילו היו מס. לעמדת המדינה, משמעות הדבר היא שתאגידי המים אינם נדרשים לנקוט בהליכי הוצאה לפועל כדי לגבות חוב, אלא יכולים לעקל מיטלטלין או נכסים לאחר מתן אזהרה בלבד. המדינה מוסיפה כי השימוש בפקודת המסים (גביה) הוכיח את עצמו כאמצעי יעיל מאד שצמצם משמעותית את כמות החייבים בתשלום של חשבונות מים, וממילא אין עוד צורך בניתוק צרכנים מאספקת מים. זאת ועוד, המדינה טוענת כי ההסדר שנקבע באמות המידה בדבר ניתוק מאספקת חשמל דווקא מיטיב עם הצרכן ופגיעתו פחותה ביחס להליכים של פקודת המסים (גביה) המתנהלים בגין חוב על אספקת מים.

54. המדינה מוסיפה וטוענת, כי בשלב זה אין עוד מקום להרחיב את רשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם, בהתחשב בשינוי שחל בנושא מאז הגשת העתירה, ובעקבות הערות בית המשפט בדיון מיום 14.12.2020. בקשר לכך מצביעה המדינה על התיקון לנספח א' לאמת מידה 7ג שפורסם ביום 11.8.2021. במסגרת תיקון זה הורחבה הרשימה והוספו לה גם צרכנים המשתמשים במכשירים נוספים, שעל-פי עמדת משרד הבריאות ניתוקם מאספקת חשמל עלול לסכן את חייהם בטווח זמן של מספר שעות עד מספר ימים. בנוסחה המעודכן כוללת הרשימה גם את המכשירים הבאים: מחולל חמצן, מכשיר BPAP, מכשיר CPAP, מכשיר הסופר טיפות להזנה או לתרופות, מכשיר דיאליזה ביתית, מכשור אחר לפי רשימה שפורטה, וכן מכשיר אינהלציה המשמש חולים במחלת ריאות חסימתיות כגון CF, אסטמה, COPD וברונכיטיס, ובלבד שרופא מטפל מומחה בתחום אישר כי קיים צורך מציל חיים לשימוש במכשיר. עוד הובהר כי תוקף הזכאות להגנה מניתוק של צרכן המשתמש במכשיר המנוי ברשימה יהיה לשנתיים, מלבד המשתמשים במכונת הנשמה ובלב מלאכותי, שבעניינם תוקף האישור לזכאות יתחדש כל שלוש שנים. החידוש לא ייעשה באופן אוטומטי, אלא יהיה כרוך בצירוף הצהרת צרכן וחתימת רופא מעודכנים. לטענת המדינה, התיקון שהוכנס באמות המידה בהתייחס לפן הרפואי נותן מענה מלא לסוגית הצורך החיוני על בסיס בריאותי, ואין עוד צורך להתערבות שיפוטית מעבר לכך.

55. אשר לזכות הטיעון, המדינה טוענת כי ההסדר שנקבע באמות המידה מגשים את זכות הטיעון של הצרכנים ומאפשר בחינה פרטנית של עניינם, וזאת במסגרת נקיטת הליכי גבייה לגבי פריסת חובותיהם. המדינה מדגישה כי חברת החשמל ייעדה לצורך כך צוות עובדים מיוחד המטפל במקרים חריגים המגיעים לדיון בפניו. המדינה מוסיפה, כי

יש לראות באפשרות העומדת לצרכן להגיש תלונה נגד ספק השירות החיוני, לפי סעיף 37(2) לחוק משק החשמל, משום השלמה של זכות הטיעון.

56. אשר לקיזוז החובות באמצעות המת"מ במתכונת הנוכחית (עד 20% מגובה הסכום הנטען במכשיר), המדינה טוענת כי מדובר בהסדר מידתי ומאוזן אשר מיטיב עם הצרכנים ומאפשר להם להסדיר את חובם ולשלוט בצריכת החשמל מבלי להעמיק את חובם, ואף לפרוס את החזר החוב לתקופה ממושכת. המדינה מוסיפה כי השימוש במת"מ ככלי לגבייה נעשה בסמכות, וביחס לכך היא מציינת כי חוק משק החשמל קובע מפורשות שאספקת חשמל נעשית כנגד תשלום ואין כל הוראה המגדירה את אופן התשלום. המדינה טוענת עוד כי האפשרות של גביית חובות קודמים בגין צריכה באמצעות המת"מ היא חלק אינהרנטי מהסמכות לקבוע תנאים אשר בהתמלאם לא תנותק אספקת החשמל, וכי זהו אף הסדר מידתי וסביר. לבסוף, המדינה מציינת, כי ההסדר של זקיפת חובות עבר באמצעות המת"מ לא חל ביחס לצרכני התעריף המופחת, שבעניינם ניתן לגבות חובות עבר בהליכי גבייה אזרחיים בלבד, אלא אם כן הם הסכימו לכך מראש.

עמדת חברת החשמל

57. חברת החשמל סבורה כי במועד הגשת העתירה, לאחר שחלף פרק זמן של פחות משנתיים מאז נכנסו אמות המידה לתוקף, טרם בשלה העת לעמוד על השלכותיהן. יחד עם זאת, היא מציינת כי בחינת הנתונים שבידיה מלמדת שיישומן של אמות המידה הביא לירידה משמעותית בהיקף הניתוקים ולעליה בהיקפם של הסדרי החוב. חברת החשמל מדגישה כי אין להסתמך על הנתונים שהציג הסיוע המשפטי בבקשה להוספת מידע, שכן אלו לא הבחינו בין צרכנים ביתיים לכלל הצרכנים של חברת החשמל, וכן שוקללו בהם הנתונים לשנת 2017, על אף שבשנה זו מדיניות חברת החשמל הייתה להימנע מניתוקים בשל הטמעת מערכת ממוחשבת חדשה.

58. לשיטתה של חברת החשמל, אף אם קיימת זכות יסוד לצריכת חשמל בגדרי הזכות לכבוד הרי שזוהי "זכות מוגבלת" שההכרה בה אינה פוטרת מהחובה לשלם עבור צריכת החשמל. חברת החשמל מדגישה, כי הרחבת מעגל הזכאים לחסינות מפני ניתוק מאספקת חשמל, חותרת תחת קביעות ברורות של המחוקק ושל מחוקק המשנה, וכי המשיבים אינם מוסמכים ואף אינם מסוגלים מבחינה מעשית להורות על כך.

59. בדומה למדינה, חברת החשמל טוענת אף היא כי אין בסיס להשוואה בין אמצעי הגבייה המופעלים על-ידה לאלו המופעלים על-ידי תאגידי המים. זאת, הן לנוכח יכולתם

של האחרונים לנקוט אמצעי גבייה על-פי פקודת המסים (גבייה), באופן שמייתר את הצורך לנקוט בניתוק מאספקת מים כאמצעי גבייה, והן בשל כך שהיקף פעילותה של חברת החשמל, הגדול בהרבה מזה של תאגידי המים, מחייב אותה לעשות שימוש באמצעי גבייה אפקטיביים יותר.

60. באשר לטענות שעניינן חובה לקיים בחינה פרטנית ולאפשר זכות טיעון, חברת החשמל טענה תחילה בתגובה המקדמית מטעמה כי כאשר צרכן פונה לצורך מימוש זכאותו לתעריף מופחת בגין צריכת חשמל, נערכת בחינה פרטנית בעניינו על-ידי גורמים מוסמכים, וכי בכך יש לראות את הגשמתה של זכות הטיעון (שהרי ככל שצרכני התעריף המופחת מסכימים להתקנת מת"מ בביתם לא ניתן לנתקם מאספקת חשמל). אשר לצרכנים שאינם זכאים לתעריף המופחת, נטען כי לחברת החשמל אין יכולת מקצועית, ידע או כלים מתאימים לקבוע קריטריונים סוציאליים לביצוע בדיקה כאמור, ובכלל זה לקיים הליך לבירור הזכאות לחסינות מפני ניתוק, צמצום או הגבלה של אספקת החשמל.

61. בשלב מאוחר יותר של ההליך, במסגרת תצהיר התשובה מטעמה, העלתה חברת החשמל את הטענה כי התנהלותה מול החייבים בניסיון להגיע להסדר חוב עולה כדי מתן זכות טיעון בטרם ניתוק. בקשר לכך נטען, כי קודם לביצועו של ניתוק, עובדיה של חברת החשמל מקיימים שיחות טלפון ופגישות עם הצרכן בעל החוב, על מנת להבטיח מסירת מידע מלא בדבר האפשרויות העומדות בפניו, וכדי לסייע לו להגיע להסדר חוב שיאפשר את התשלום וימנע את הניתוק מאספקת חשמל.

62. בעקבות הערות בית המשפט בדיון באשר לעיגון הפורמאלי של הפרקטיקה המתוארת, ביום 3.11.2021 הגישה חברת החשמל לעיונו שני נהלים פורמאליים. ראשית, הוצג נוהל מס' 05-03-08 הנושא את הכותרת "קריטריונים ושיקולים בעת עריכת הסדרים לגביית חובות" (להלן: נוהל גביית חובות). נוהל זה מפרט בסעיף 4 את השיקולים שצריך להביא בחשבון מנהל מרכז השירות לצורך קבלת החלטה שעניינה הסדר חוב. מרבית השיקולים המנויים בנוהל נוגעים לסיכוי שההסדר יתרום לפירעון החוב. עם זאת, הם כוללים גם את "מצבו האישי והכלכלי של החייב ויכולת ההחזר שלו, בהתבסס על מסמכים שונים שיציג החייב ו/או כל גורם אחר בפני החברה"; "הנסיבות האישיות, הכלכליות והאחרות של החייב"; וכן "פנייה של גורמי חוץ (כגון: ארגוני רווחה, עמותות, נציגי תקשורת וכו') בצירוף מסמכים מתאימים" (סעיפים 4.2, 4.13 ו-4.14 לנוהל האמור, בהתאמה). הנוהל השני שהוצג הוא נוהל מס' 05-03-07 שכותרתו "אכיפת הגבייה" (להלן: נוהל אכיפת הגבייה). נוהל זה מפרט את אמות המידה המתייחסות למנגנון משלוח ההתראות לצרכן לפני ניתוק מאספקת חשמל. חברת

החשמל הפנתה במיוחד לסעיף 2.4 לנוהל המתייחס ליידוע הצרכן על הניתוק הצפוי, וקובע כך: "ניתוק החשמל ללקוח הינו צעד קיצוני, שיש לנקוט בו רק לאחר שמשוכנעים שקיום החוב ידוע ללקוח וכי ההתראות שנשלחו אליו הגיעו לידידיו. יש להתריע בפני הלקוח טלפונית, ככל שהדבר ניתן (על פי מספרי הטלפון הקיימים במערכת המחשב וחיפוש בספרי הטלפון) בדבר קיום החוב, בטרם ניתוק מחשמל". אף שהדבר לא נכתב במפורש, מטענות חברת החשמל משתמע כי לשיטתה יש לראות בנהלים אלה (ובפרט בראשון מביניהם) ביטוי למימוש של זכות הטעון בטרם ניתוק.

63. אשר לשימוש במת"מ כאמצעי לגביית חובות, טוענת חברת החשמל כי פעולה זו נעשית בהתאם לסמכותו של ספק השירות החיוני, הקבועה בסעיף 17(ד) לחוק משק החשמל, להגביל את אספקת החשמל כל עוד לא נפרע חובו של הצרכן. חברת החשמל מוסיפה וטוענת כי פגיעתו של אמצעי זה פחותה בהשוואה לאמצעי של ניתוק, אשר גם בו היא מוסמכת לנקוט. לבסוף צוין כי בעקבות הערות בית המשפט בדיון, אמת מידה 24(ו)(2) העוסקת בפריסת חוב באמצעות המת"מ, עתידה להתעדכן כך שלא יותר לפרוס חוב צריכה באמצעות המת"מ לצרכן המצוי בהליכי חדלות פירעון, וממילא אין עוד חשש להעדפת נושים פסולה לטובת חברת החשמל.

דיון והכרעה

64. אקדים ואומר כי לשיטתי יש לקבל את העתירה ולהפוך את הצו על-תנאי למוחלט בשני ראשיו הראשונים, אך לא בראש השלישי, הכול כמפורט להלן.

65. העתירה שבפנינו עוררה נושא שהוא לא רק חשוב, אלא גם מורכב. לכאורה, החשמל אינו "מתת טבע" ומרבית שנותיה של האנושות חלפו בלעדיו. אולם, במציאות החיים כיום השימוש בחשמל הוא בסיס לפעילויות חיוניות רבות שחלקן קשורות בטבורן לצורכי קיום במוכן הצר. פעולות שהן חלק בלתי נפרד משגרת היום-יום כגון חימום או קירור הבית, בישול או כביסה תלויות בחיבור לחשמל. כך גם השימוש במחשב לצורכי לימודים או עבודה. קשה אפוא לחלוק על כך שאספקת חשמל בסיסית נחשבת כיום למצרך חיוני הדרוש לקיום אנושי בכבוד.

66. בנסיבות אלה, מתעוררות השאלות מהו המעמד הנורמטיבי של הנגישות לאספקת חשמל סדירה? האם אספקת חשמל כזו היא רק אינטרס חברתי חשוב? האם היא זכות? או שמא מדובר בזכות יסוד? מובן כי מעמדה הנורמטיבי של הנגישות לאספקת

חשמל משליך באופן ישיר גם על שלילתה, קרי, האפשרות להורות על ניתוק מאספקת חשמל.

נקודת המוצא: הזכות לקיום מינימלי בכבוד

67. באופן עקרוני, ניתן להעלות על הדעת שלוש תשובות מתחרות ביחס לשאלת ההכרה בזכות לאספקת חשמל. על-פי גישת קיצוץ אחת אין מקום להכיר בזכות לצורך חשמל. על-פי עמדה זו, החשמל – עם כל חשיבותו – הוא מצרך, שמי שמבקש ליהנות ממנו נדרש לשלם תמורתו. הטיעון המרכזי התומך בגישה זו הוא שהכרה רחבה בזכות לחשמל אינה מעשית מבחינה כלכלית, מאחר שהיא עלולה לחייב אספקת חשמל לכול בהיקפים גדולים ללא תשלום, על חשבון הקופה הציבורית. הטלת חובה כזו אף עלולה, לפי הנטען, לפגוע באפשרות להקים תשתיות חשמל טובות ואמינות לרווחת הכלל (ראו: Robin Burgess et al., *The Consequences of Treating Electricity as a Right*, 34 (J. ECON. PERSPECTIVES 145 (2020)). מן העבר השני, גישת הקיצוץ ההפוכה מצדדת בהכרה בזכות לחשמל כזכות יסוד לכל דבר ועניין, באופן שיבטיח אספקת חשמל בסיסית לכול אף ללא תמורה. בין שתיהן ניצבת גישת ביניים המניחה בסיס להכרה בזכות לאספקת חשמל בהקשרים מסוימים, באותם מקרים שבהם היא נמצאת בזיקה הדוקה להגנה על זכויות יסוד אחרות, כדוגמת הזכות לחיים, הזכות לבריאות או הזכות לקיום מינימלי בכבוד (ראו: Stephen Tully, *The Human Right to Access Electricity*, 19 (ELECTRICITY J. 30 (2006); Lars Löfquist, *Is There a Universal Right to Electricity?* 24 (INT'L J. HUM. RTS. 711, 713-715 (2020)). כפי שאסביר מיד, זו צריכה להיות נקודת המוצא גם לדיון בעתירה דנן, על סמך דרכים שכבר נסללו בפסיקתו של בית משפט זה.

68. למעשה, גישת הביניים האמורה מצאה ביטוי בראש ובראשונה בהנחה שעמדה בבסיס התיקון לחוק משק החשמל, שהוסיף את סעיף 31א לחוק, הקובע את ההסדר ביחס לתעריף המופחת. בדברי ההסבר לתיקון זה נכתב כי "חשמל הוא מצרך יסודי, ובלתי אפשרי לנהל אורח חיים סביר בלעדיו" (ראו: הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 6) (תעריפים מופחתים), התשס"ז-2007). אם כן, זוהי הנחת היסוד של המחוקק, והשאלה היא רק אם אמות המידה נתנו לה ביטוי מתאים. אין ענייננו בביקורת על המחוקק אלא בביקורת על יישום המסגרת הנורמטיבית ותרגומה לשפת המעשה. עוד יש לומר, כי הזיקה שבין הזכות לאספקת חשמל לבין הזכות לחיים והזכות לבריאות שימשה לכתחילה בסיס להגדרת קבוצת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם ועל כן לא ניתן לנתקם ממנה, הקבוצה בנספח א' לאמת מידה 7ג. השאלה הנוטרת היא רק עד כמה רשימה זו

ממצה את המצבים שבהם הזכות לחיים והזכות לבריאות יהיו חשופות לסיכון חמור אם לא יוגבל ניתוק החשמל.

69. כמו כן, במובנים מסוימים גישת הביניים שהוצגה הותוותה בפסיקה גם ביחס להכרה ב"זכות למים". ביחס לכך נקבע, כי נגישות למקורות מים לצורך שימוש אנושי בסיסי נופלת בגדרי הזכות לקיום מינימלי בכבוד, אך אין מדובר בזכות בלתי מוגבלת; המים הם טובין שיש לשלם עליהם ואין מדובר במצרך הניתן חינם לכל דורש (ראו: ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה (5.6.2011); בג"ץ 10541/09 יובלים ש.ד.י. בע"מ נ' ממשלת ישראל, פסקאות 24-25 (5.1.2012)).

70. ואכן, לצד הרלוונטיות הרבה של הזכות לבריאות לדיון הנוכחי, אני סבורה כי הזכות לאספקת חשמל היא בעלת זיקה מובהקת לזכות לקיום מינימלי בכבוד, שהוכרה זה מכבר בפסיקתנו כחלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם (ראו למשל: רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נ"ה(3) 360, 375-376 (2001); עע"ם 3829/04 טויטו נ' עיריית ירושלים פ"ד נט(4) 769, 779 (2004); בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 486 ו-500-501 (2005); בג"ץ 2293/17 גרסגהר נ' כנסת, פסקה 16 לפסק דינו של השופט סולברג (23.4.2020)). הבטחת התנאים הבסיסיים הדרושים לכל אדם לצורך קיום חומרי מינימלי – לחם לאכול, בגד ללבוש, קורת גג מעל לראשו, טיפול רפואי בסיסי – מתחייבת מן ההגנה על כבוד האדם, במובנו היסודי ביותר. ביטוי מקראי לכך נמצא בציווי המוטל על נושה להותיר לעני את הבגדים שעל גופו ולא לעקלם כחלק מהליך הנשייה "כִּי הוּא כְּסוּתָהּ לְבָדָהּ הוּא שְׂמָלָתָהּ לְעֵרוּ בִּמְהֵרָה יִשְׁכַּב" (שמות כ"ב, כ"ו, וכן: דברים כ"ד, י"ב-י"ג). ביטוי עדכני לכך נמצא גם כיום בחקיקה, למשל באיסור לעקל חלק מסוים משכר העבודה החודשי (סעיף 8 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958); החובה להותיר לחייב בהליכי חדלות פירעון דמי מחיה לצורך קיום בכבוד שלו ושל בני משפחתו (ראו סעיפים 156 ו-160 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: חוק חדלות פירעון)); כן ראו סעיפים 167 ו-217 לחוק זה); האיסור על עיקול דירת מגורים יחידה מבלי שיימצא דיור חלופי לחייב (ראו: סעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: חוק ההוצאה לפועל) וסעיף 229 לחוק חדלות פירעון); וכן האיסור על הכללתם של מיטלטלין הדרושים לחייב או לבני משפחתו בקופת הנשייה, ובהם מחשב אישי, מדפסת, טלוויזיה, רדיו, טלפון נייד ונייד, מכונת כביסה ומייבש כביסה (ראו: סעיף 7 לתוספת השניה לחוק חדלות פירעון וכן סעיף 22(א) לחוק ההוצאה לפועל). איזו תועלת תצמח מאיסור על עיקול של מכשירי חשמל חיוניים אם הפסקה של אספקת החשמל תהפוך אותם לדוממים אין חפץ בהם? אין מנוס

אפוא מן המסקנה שבהקשרים מסוימים אספקת חשמל סדירה היא חלק מההיבטים היסודיים הנדרשים לאדם לצורך קיומו הבסיסי והיום-יומי, ולכן ראויה להגנה תחת מוטת כנפיה של הזכות לכבוד האדם.

71. זאת ועוד, תקופת הקורונה חשפה עוד יותר את המשמעות של אספקת חשמל סדירה ורצופה – בעידן שבו אנשים רבים התבקשו לעבוד או ללמוד מביתם, ואף לשהות בו במסגרת של סגר או בידוד.

72. הפגיעות המיוחדת של אנשים החיים בעוני בהקשר של אספקת חשמל זוכה להכרה גם בשיטות משפט אחרות. למעשה, הדיון בכך הוא חלק מהקשר רחב יותר של "עוני אנרגטי" (energetic poverty), כלומר עוני שמתבטא בהיעדר נגישות לצריכת אנרגיה בסיסית. באירופה סוגיה זו בולטת אף יותר, על רקע החשש לקור עז לאורך חודשים ארוכים. ראוי לציין כי הדירקטיבה האירופית העדכנית בנושא אספקת חשמל משנת 2019 (Directive 2019/944) נדרשת במפורש לסוגיה של עוני אנרגטי, וכוללת הסדרים בנושא, ובכלל זה בעניין הספציפי של "צרכנים פגיעים" (vulnerable customers), לרבות צרכנים עניים (בסעיף 28 של הדירקטיבה האמורה).

73. על כך יש להוסיף את הפרספקטיבה החשובה של זכויות ילדים. כאשר מנותקת אספקת חשמל קיימת סכנה לפגיעה ישירה באפשרות להבטיח סטנדרט בסיסי של חיים בכבוד לילדים, ובהקשר זה גם ליכולתם להיות תלמידים מתפקדים, מה שמוסיף את הזיקה לזכות יסוד חשובה נוספת – הזכות לחינוך (ראו: אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושררה ונכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991), ובפרט סעיף 27 לאמנה, שעל-פיו המדינה מכירה "בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית" וכן סעיף 28 לאמנה, המעגן את ההכרה בזכותו של הילד לחינוך ואת האמצעים שיש לנקוט לצורך הגשמתה). הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר לוקחים בחשבון שאין לזקוף לחובתם של הילדים המתגוררים בבית העומד בפני ניתוק מאספקת חשמל את אי-תשלום החוב, ויותר מכך, את העובדה שרכישת השכלה היא מפתח ליציאה ממעגל העוני.

74. דוגמה מעניינת נוספת לקשר בין אספקת חשמל לבין זכויות אחרות, גם כאשר אספקת חשמל אינה מוכרת כזכות העומדת לבדה, אפשר להביא מהאמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, כ"א 1035, 181 (נפתחה לחתימה ב-1979) (אושררה ונכנסה לתוקף בישראל ב-1991). סעיף 14(ח) לאמנה זו מכיר בזכותן של נשים "ליהנות מתנאי

חיים נאותים, במיוחד שיכון, תברואה, חשמל ואספקת מים, תחבורה ותקשורת" (ההדגשה הוספה – ד' ב' א').

75. יש להודות: אספקת חשמל ברמה בסיסית כחלק מהבטחת הזכות לקיום מינימלי בכבוד מבוססת על קיומה והפעלתה של רשת חשמל מתפקדת, ואינה תלויה בחלל האוויר. יישומה אסור שיחתור תחת האפשרות לקיים מערכת זו באופן שעומד בסטנדרטים כלכליים וטכנולוגיים גבוהים, וממילא תלוי בתשלום עבור הצריכה. כפי שכבר הוסבר, מוקד הדיון כאן אינו הכרה בזכות בלתי מסויגת לאספקת חשמל ללא תשלום, אלא השאלה של דרכי הגבייה – כאשר אין חולק על עצם קיומו של החוב. בהתאם לכך, הצו על-תנאי שניתן היה מתוחם, וכעת יש להתמקד רק בשאלה האם יש משמעות לכך שהחוב שבעטיו הוחלט על ניתוק מאספקת חשמל נצבר בשל עוני מרוד – הן מבחינת הימנעות מניתוק ככלי לגביית החוב והן מבחינת ההליך שקדם לקבלת ההחלטה אם לנתק או אם לאו.

76. אמות המידה יוצרות הקבלה בין מי שזכאי לתשלום מופחת לבין מי שלא ניתן לנתקו מאספקת חשמל. אולם, לעוני פנים רבות. לא ניתן לשלול את האפשרות שיהיו צרכנים שלא נופלים לגדרה של הזכאות לתשלום מופחת (שממילא אינו נגזר רק מקריטריונים כלכליים) – ובכל זאת ניתוקם יפגע ביכולתם להתקיים בכבוד ולו לפי סטנדרט מינימלי. כך, למשל, ומבלי למצות את קשת האפשרויות, צרכן החי בעוני אך אינו זכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 או לתשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, ממגוון סיבות – אינו יכול להיחשב כצרכן הזכאי לתעריף מופחת, ואף אם הוא זכאי לגמלה או לתשלום כאמור, הוא אינו זכאי לתעריף מופחת אם משפחתו אינה מונה ארבעה ילדים לפחות, או אם הוא הורה יחיד, שלושה ילדים לפחות. לא ניתן אפוא להסתפק בכללים שנקבעו על-מנת להבטיח את מימושה של הזכות לאספקת חשמל באותם הקשרים שבהם היא קשורה בטבורה לזכות לקיום מינימלי בכבוד.

77. אפנה כעת לדיון בסעדים המבוקשים בעתירה, בהתאם לשלושת ראשיו של הצו על-תנאי שניתן.

הסעד הראשון: הגנה על הקיום בכבוד – הכללת מקרים של מצוקת עוני בגדר אמות המידה המגבילות ניתוק

78. אמות המידה העדכניות כפי שתוקנו מבוססות על הענקת פטור מניתוק לצרכנים ניצולי שואה, או לצרכנים הסובלים ממצבים רפואיים קשים שהוגדרו באמות המידה. כמתואר לעיל, אמות המידה הורחבו מהמסגרת הצרה של מחלות נשימה אקוטיות בלבד כפי שהדברים נקבעו תחילה. בהתאם לנתונים שפירטה המדינה, מספר הצרכנים המוגנים מפני ניתוק מאספקת חשמל עלה בעקבות התיקון מ-750 לעשרות אלפי צרכנים חולים. על מהלך זה יש כמובן לברך, אך עם זאת, הוא אינו נותן מענה למצבים נוספים, מורכבים לא פחות.

79. בפתח הדיון יש לשוב ולהבהיר כי קביעה לפיה צרכנים מסוימים יהיו מוגנים מניתוק מאספקת חשמל, אינה שקולה למחילה על חובם. משמעותה היא רק כי חובם ייגבה בדרך של הסדר תשלומים או בהליכי הוצאה לפועל, אך במקביל הם יוכלו להוסיף ולהשתמש בחשמל לצורך קיומם הבסיסי. ועוד יש להדגיש, כי הדיון בהגדרת המצבים שבהם ניתן לבצע ניתוק מאספקת חשמל יפה גם להחלטה להעביר צרכנים למתכונת של שימוש במת"מ. מובן כי לצרכן שהוא עני מרוד, ואין ביכולתו לשלם את חובו, לא יועיל חיבור למת"מ. משמעותה המעשית של החלטה על שימוש בחשמל באמצעות מת"מ במקרה זה היא ניתוק מאספקת חשמל. לפיכך, בעת שרשות החשמל באה לדון בעניין הרחבת המקרים שבהם יש להעניק חסינות מפני ניתוק, עליה להתייחס גם למקרים שבהם לא תוגבל אספקת החשמל על דרך של חיבור למת"מ.

80. לאחר שבחנתי את הדברים הגעתי לכלל מסקנה כי אמות המידה אינן נותנות מענה מספק לשני היבטים חשובים. ראשית, הן אינן נותנות מענה למצבים רפואיים נוספים שעשויים להיות אקוטיים רק בשל חוסר גישה לחשמל. ניתן למשל לחשוב על צרכנים הסובלים ממצב רפואי שאינו מחייב אותם להשתמש במכשור רפואי חשמלי, אבל אספקת חשמל חיונית לצורך בריאותם. כך, הזדקקות לאספקת אינסולין היא מצב בריאותי שלו חשופים חולי סכרת רבים. אולם, אדם החולה בסכרת ללא אפשרות להשתמש במקרר לצורך אחסון התרופות עלול לחוות מציאות זו כמסכנת חיים. בנוסף, אנשים בעלי מוגבלויות המתניידים באמצעות כסא גלגלים חשמלי, או חולים המרותקים למיטות סיעוד חשמליות או נעזרים במנוף חשמלי לצורך קימה ממיטת חוליים – לא יוכלו לקיים את שגרת יומם, במובן הבסיסי ביותר של המילה, ללא חיבור לחשמל. שנית, אמות המידה אינן נותנות מענה למצבי קצה של מצוקה הנובעת מעוני ומחסור. הדברים אמורים לא רק בעוני, אלא בחוסר ישע משולב, כאשר העוני כרוך בקשיים אחרים (פיזיים, קוגניטיביים או רגשיים) ומעצים אותם (למשל, בשל חוסר יכולת להתמודד עם הפעלת מת"מ). מצבים כאלה עשויים להגיע לפגיעה בליבת הזכות לקיום מינימלי בכבוד, ובמקרי קצה אף בזכות לחיים – למשל כאשר מדובר על קשישים המנותקים

מחשמל בתנאי מזג אוויר קיצוניים. בקשר לכך יש להעיר, כי העובדה שלקבוצת ניצולי השואה יש "חסינות" מניתוק מאספקת חשמל היא כשלעצמה חיובית ומבטאת סדר עדיפויות חברתי ראוי. אולם ודאי שבכך אין די, מה גם ש"חסינות" זו אינה מבטאת הגנה מפני מצוקה הנובעת מעוני, וקיימים רבים שחיים בעוני מחפיר ואינם ניצולי שואה.

81. האם סביר להניח שגם במקרה של קושי כלכלי קיצוני, למשל במשק בית דל שבו תינוקות רכים בשנים, אולי גם כאלה בעלי הזדקקות רפואית כזו או אחרת, לא תהא אפשרות למנוע ניתוק מחשמל, אף כאשר קיימות ראיות מינהליות לכך שאין לבני הבית כל יכולת ממשית לגייס כסף לתשלום חוב עבר בשל מצוקה כלכלית שאליה נקלעה המשפחה? העמדה העקרונית שהציגו המשיבים מחייבת להשיב על כך שגם במקרה כזה החשמל ינותק גם ינותק, ויהי מה, בשם הסדר הטוב והאיסור על סבסוד צולב. לשיטתם של המשיבים, לא מוטלת על ספק השירות החיוני החובה להפעיל שיקול דעת לגבי מצבים חריגים המחייבים שלא לנתק את אספקת החשמל. גישתם היא כי ישנן שתי קטגוריות בלבד: מצבים הכלולים ברשימה הסגורה של הקבוצות המוגנות מניתוק, המופיעה בנספח א' לאמת מידה 7ג – אשר בהתקיימם ישנה "חסינות" מפני ניתוק; ומצבים שאינם כלולים בה – המחייבים ניתוק במקרה של אי-תשלום חשבון צריכה (או חיבור למת"מ). אני סבורה שתשובה זו אינה עולה בקנה אחד עם העקרונות המחייבים את רשות החשמל כרשות שלטונית. היעדר כל מענה גם למקרי קצה מובהקים של צורך הנכנס לגדר ה"ליבה" של הזכות לקיום מינימלי בכבוד אינו יכול להתקבל. אפשר כי לנוכח מאפייניו המיוחדים של משק החשמל ליבה זו תהא מצומצמת – אך לא ניתן לחסום כליל את האפשרות שזו תכיל גם אנשים במצוקה שאינם באים בשעריהן של הקבוצות שהוגדרו באמות המידה באופן מאוד ספציפי ותחום.

82. איני מקבלת את הטענה שעצם קביעת הצורך להפעיל שיקול דעת יגרור בהכרח הרחבה עצומת ממדים של רשימת הצרכנים שעשויים להיות מוגנים מניתוק מאספקת חשמל. להנחה שאנשים החיים בעוני מרוד הם קבוצה משמעותית בקרב צרכני החשמל הביתיים בישראל לא הוצגה תשתית עובדתית, ולא כל שכן כאשר הבחינה מתמקדת במי שסובלים משילוב של קשיים הנובעים מעוני לצד הזדקקות רפואית לחיבור לחשמל (מעבר למצבים שהוגדרו באמות המידה המתוקנות).

83. לנוכח האמור, דעתי היא כי יש לקבל ראש זה של העתירה, ולקבוע שעל רשות החשמל להותיר פתח להכליל סוגים נוספים של צרכנים בעלי חוב ברשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם ולבני משפחותיהם ועל כן לא ניתן לנתקם ממנה. כפי

שהובהר בפתח הדברים, אספקת חשמל לצרכים חיוניים – לחוד; ותשלום החוב ואמצעי אכיפה לכך – לחוד.

84. במישור המעשי, מקובל עלי שכשירותו של בית המשפט לעצב את אמות המידה הנוגעות למצבים שאופיינו היא מוגבלת. ולא פחות חשוב מכך: אין זה תפקידו. תפקידו של בית המשפט הוא להתוות את העקרונות. לפיכך אני סבורה שביחס לראש זה של העתירה עלינו לתת סעד שעניינו חיובה של המדינה לעדכן את אמות המידה כך שייתנו מענה למצבים של הזדקקות רפואית הקשורה באספקת חשמל ואין להם מענה אחר, בין היתר לנוכח התפתחויות טכנולוגיות ומדעיות שלא נחזו מראש, או למצבי קיצון של הזדקקות כלכלית עד כדי פגיעה בגרעין של קיום מינימלי בכבוד. הדבר יכול להיעשות על-ידי קביעת סטנדרטים דוגמת אלו המופיעים כיום בנספח א' לאמת מידה 7g ביחס למכשירים הרפואיים המנויים ברשימה, אך הוא יכול לקבל מענה גם באמצעות קביעת מנגנון של ועדת חריגים, שתדון במקרים שבהם ראוי לבחון חריגה מהכלל של ניתוק מאספקת חשמל בעקבות אי-תשלום חשבון בגין צריכה. ועדת חריגים כזו – בין אם תוקם על-ידי רשות החשמל ובין אם על-ידי חברת החשמל – תוכל לדון במכלול הנתונים הרלוונטיים לצרכן בעל החוב, והיא תוכל לקבל התייחסות במקרים מתאימים, ככל שיבקש זאת הצרכן, גם מרשויות הרווחה שיש להן היכרות עם משפחתו ועם צרכיה. הכול – כפי שתקבע רשות החשמל.

הסעד השני: הגנה על ההליך ההוגן – בחינה פרטנית וזכות הטיעון

85. בנפרד מהדיון בצורך להרחיב את מעגל הזכאים לחסינות מפני ניתוק מחשמל, נדרשת הסדרה של ההליך שבו יוכלו צרכנים להעלות טענות באשר להיותם נכללים בקבוצת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם, ועל כן אין לנתקם ממנה. במלים אחרות, קבלת ההחלטה בנושא מחייבת קיומו של הליך של בחינה פרטנית, ולו פשוט, במסגרתו תיבחן התקיימותם של התנאים שייקבעו לצורך הכרה באותם מצבים, על-פי מבחני הכנסה, הכרה של רשויות הרווחה או כל קריטריון אחר שייקבע. הליך זה נדרש לכלול גם מתן הזדמנות לצרכן בעל החוב העומד בפני ניתוק להשמיע את טענותיו בפני הגורם שמקבל את ההחלטה.

86. על אף חשיבותו, לא זו בלבד שהליך מסוג זה אינו מתקיים היום, אלא שאין כל הנחיות ברורות ומסודרות לניהולו. מעמדת חברת החשמל כפי שנמסרה בכתב ובעל-פה בעת הדיון בפנינו עולה, כי הלכה למעשה אין חובה להפעיל שיקול דעת קודם לקבלת החלטה הרת גורל על ניתוק מאספקת חשמל. ואכן, ברירת המחדל הקיימת בהסדר

המוגדר באמות המידה, מאפשרת לספק השירות החיוני להסתפק בקיומם של תנאים פרוצדוראליים מסוימים (גובה חוב, משלוח התראות, חלוף זמן מסוים ממועד היווצרות החיוב) על מנת לנתק צרכן בעל חוב מאספקת חשמל. תנאים אלה אינם מציבים רף גבוה במיוחד מבחינתו של ספק השירות החיוני, ומבוססים בעיקרו של דבר על קיומו של חוב בהיקף של כמה מאות שקלים בלבד, שלא שולם במשך כשלושה חודשים, אף לא לאחר התראות שנשלחו בחלוף פרק זמן זה. ספק השירות החיוני אינו נדרש לבחון את עניינו הפרטני של הצרכן בעל החוב, ובכלל זה לעמוד על הסיבה לאי-תשלום החוב: האם מדובר באדם המבקש לחמוק מתשלום, או שמא מדובר במי שאין ביכולתו לשלם את החוב, ובה בעת, ניתוקו מאספקת חשמל יפגע פגיעה קשה בקיומו הבסיסי היום-יומי. כמו כן, ההסדר האמור אינו כולל מתן זכות לצרכן העומד בפני ניתוק מאספקת חשמל להשמיע את טענותיו, על אף ההשלכות הקשות והמידיות שעשויות להיות לכך על שגרת יומו ולעתים אף על יכולתו להתקיים בכבוד.

87. חשוב להבהיר, כי החובה להנהיג הליך שבו ניתן יהיה להעלות טענות הנוגעות לניתוק עומדת על רגליים עצמאיות, ואינה תלויה בקבלת העמדה שיש מקום להרחיב את הגדרת המצבים שבהם יחול פטור מניתוק חשמל. בהתחשב בכך שהחלטה על ניתוק היא החלטה שמתקיים בה "מבחן הפגיעה" שהוכר בפסיקתו של בית משפט זה עוד בראשית דרכו, יש הכרח לקיים הליך טיעון בסיסי, ולו לצורך קביעתו של מועד הניתוק. על דרך ההשוואה אפשר להזכיר כאן את פסק דינו של בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה בעניין *Joseph v. City of Johannesburg*, 2010 (4) SA 55 (CC). מבלי להידרש לטענות החוקתיות שהועלו שם, די יהיה אם נאמר שפסק הדין קבע כי ניתוק ללא טיעון מקדים הוא פסול לפי כללי המשפט המינהלי (ראו עוד: Melanie Murcott, *The Role of Administrative Law in Enforcing Socio-Economic Rights: Revisiting Joseph*, 29 (S. AFR. J. HUM. RTS. 481 (2013)).

88. הכלל בדבר זכות הטיעון הוא יסוד היסודות של הגינות ההליך המינהלי. עוד לפני למעלה מששה עשורים כתב השופט מ' זילברג כך:

"לפי הכלל הנקוט במשפט המקובל זה מאות בשנים, לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי – ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (לא מעין-שיפוטי) – לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה" (ראו: בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד י"ב 1493, 1508 (1958), ההדגשות במקור).

דברים אלה – לא סר חינוך ולא נס טעמים. נהפוך הוא. חשוב במיוחד לשים לב שהמבחן לתחולת הכלל אינו בהכרח פגיעה בזכות, אלא די בפגיעה באינטרס חשוב (להרחבה, ראו: דפנה ברק-ארז "זכות הטיעון – בין צדק פרוצדורלי ויעילות" 90 ס' אור 817, 836-824 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013)). דומה שלא יכולה להיות מחלוקת שהאינטרס באספקת חשמל סדירה לבית מגורים הוא אינטרס מסוג זה.

89. זכות הטיעון וחובת השימוע המקבילה לה חלות גם על חברת החשמל בהקשר שבפנינו בהיותה גוף דו-מהותי, לא רק בשל העובדה שהיא ממלאת תפקיד שלטוני על-פי דין, אלא גם בשל כך שהיא מספקת שירות חיוני (בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל, פ"ד מא(2) 449, 462-463 (1987). כן ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי כלכלי כרך ג 460-461 ו-471-476 (2013); אסף הראל גופים ונושאי משרה דו-מהותיים 76-77 (מהדורה שנייה, 2019)).

90. למעשה, הצורך בהפעלת שיקול דעת עובר להחלטה על ניתוק מחשמל נלמד עוד מהוראת סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל, המסמיך את ספק השירות החיוני לנתק את אספקת החשמל. כזכור, קובע סעיף זה כי "הרשות תקבע אמות מידה שלפיהן יהיה רשאי בעל רשיון ספק שירות חיוני שלא לתת את השירות או שלא לבצע את הרכישה שבהם הוא חייב לפי חוק זה, להפסיקם, לעכבם או להגבילם" (ההדגשה הוספה – ד' ב' א'). הוראה זו נוקטת בלשון "רשאי", ומכאן משתמע כי ספק השירות החיוני רשאי גם שלא לנקוט באף אחת מאלו – כלומר להמשיך ולספק את החשמל לבית הצרכן בעל החוב, על אף קיומו של החוב שלא שולם. פשיטא שמתן זכות לטיעון הוא תנאי נדרש להפעלתו של שיקול דעת כזה.

91. המדינה וחברת החשמל טוענות, כי זכות הטיעון של הצרכן בעל החוב מתממשת בשתי דרכים: האחת – באמצעות אפשרותו להגיש תלונה לרשות החשמל בדבר התנהלות של חברת החשמל, כפי שמוסדר בסעיף 37 לחוק משק החשמל, ולעניין זה מודגש כי בעת בירור התלונה חברת החשמל אינה רשאית לנקוט בהליכי גבייה; והשנייה – על-ידי אפשרותו לפנות לחברת החשמל בבקשה להחלת הסדר תשלומים בעניינו. טענה זו אין לקבל.

92. אשר לדרך הראשונה, מבלי להכביר במלים, מובן כי הוראת סעיף 37 לחוק אינה מכוונת לבחינה פרטנית של חובו של הצרכן, כמו גם האפשרות לנתקו מאספקת חשמל בשל כך. למעשה, הסעיף עוסק במתן אפשרות לצרכן להגיש תלונה על אופן הטיפול בעניינו – למשל שירות לא תקין או חוב שחושב בצורה שגויה. כך או כך, אין מדובר

בפניה הנסכה על נסיבות אישיות המצדיקות שלא לנתקו מאספקת חשמל. ממילא, אם אין לרשות החשמל חובה לבחון את עניינו לפני ניתוק מאספקת חשמל, הרי שתלונה בקשר לכך לא תתקבל. לא למותר להזכיר בהקשר זה כי אכן נדרשת תשומת לב מיוחדת להסרת מחסומים מובנים הקיימים בפני אנשים החיים בעוני, על מנת שיוכלו לממש את זכות הטיעון שלהם באופן מהותי ולתרגם את סיפור חייהם לשפת המשפט המינהלי (ראו: איל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי 169-177 (2013)). אחד הביטויים לכך הוא בקושי של אותם אנשים ליזום בעצמם הליך של תלונה, כאשר לא קיים כלל הליך מובנה של מתן זכות טיעון.

93. גם הדרך השנייה המוצעת על-ידי המדינה וחברת החשמל אינה נותנת מענה מספק. לא ניתן לראות במגעים להחלת הסדר תשלומים ככאלו הממלאים אחר דרישותיה של הבחינה הפרטנית, ובוודאי שלא ניתן לראות בכך את מימושה של זכות הטיעון. ראשית, על-פי אמת מידה 24(ז), ספק השירות החיוני כלל אינו חייב לערוך הסדר תשלומים עם בעל החוב, אלא "במקרים חריגים ובהתאם לשיקול דעתו". מכאן משתמע, שלא בכל המקרים ינוהל שיח עם הצרכן בעל החוב על מנת להסדיר את חובו, אלא לכאורה די בכך שהצרכן לא שילם את חובו על מנת לנתק את אספקת החשמל מביטו. שנית, טיפול באפשרות של הסדרי תשלום אינו מקביל למתן זכות טיעון בנוגע להשלכות הצפויות מניתוקו של הצרכן מאספקת החשמל.

94. אם כן, הלכה למעשה לא קיים נוהל מסודר – שהותווה על-ידי רשות החשמל או שנערך על-ידי חברת החשמל – המתייחס לאופן עריכת הבדיקה הפרטנית, ובכלל זה לאופן שמיעת טענותיו של הצרכן העומד בפני ניתוק. נוהל אכיפת הגבייה אינו מסדיר כל הליך מהותי שיש לערוך בטרם קבלת החלטה על ניתוק מאספקת חשמל, וחברת החשמל אף לא טענה שיש בו כדי לממש את זכות הטיעון של הצרכנים בעלי החוב. נוהל גביית החובות, שנזכר לעיל, מציין אמנם כי ניתן להביא בחשבון שיקולים הקשורים לנסיבותיו האישיות ולמצבו הכלכלי של בעל החוב, אך מלבד אמירה כללית זו אינו מתווה את אופן הפעלת שיקול הדעת ואינו מציג מנגנון מסודר לבחינת הטענות.

95. למען הסר ספק, וכפי שעולה מן האמור עד כה, הענקת זכות טיעון נדרשת, בשינויים המחויבים, גם ביחס להעברה למתכונת של צריכת חשמל באמצעות מת"מ, נוכח היותה של חלופה זו סוג של ניתוק מרשת החשמל. זאת, מבלי לגרוע מהחשיבות הנודעת לקיומה של חלופה זו, שעשויה להיות לעתים מועילה מבחינתם של צרכנים נזקקים.

96. מסקנת הדברים היא אפוא כי הפרקטיקה הנוהגת – שעל-פיה מתקבלת החלטה על ניתוק צרכנים בעלי חוב מאספקת חשמל מבלי שניתנת להם זכות טיעון בעניין, מבלי שנערכת בחינה פרטנית בעקבות טענותיהם, ומבלי שקיים נוהל המסדיר את שני אלו – אינה עומדת במבחן הדין. את החסר יש להשלים. גם בקשר לכך יש לחזור ולהבהיר, כי מטבע הדברים לא בית המשפט הוא זה שצריך לקבוע את פרטיה של הבחינה הפרטנית כמו גם את אופן מימושה של זכות הטיעון. קביעת פרטים נוספים בעניין זה מתאימה להליך חקיקה ולקביעת נהלים מינהליים, ולא להתוויית עקרונות בסעד שיפוטי. בהקשר זה, ניתן לציין כי בעבר אכן הוגשו הצעות חוק שביקשו להסדיר את הנושא (ראו: הצעת חוק משק החשמל (תיקון – ועדה מיוחדת) התש"ף-2020; הצעת חוק משק החשמל (תיקון – מניעת הפסקת אספקת חשמל לצרכן נזקק), התש"ף-2020; הצעת חוק משק החשמל (תיקון – איסור ניתוק חשמל), התש"ף-2020). אינני נוקטת כמובן כל עמדה באשר לאמור בהן. לא עלינו אלא על המשיבים לגמור המלאכה.

97. לפיכך, בהגיעי למסקנה זו אינני נדרשת במישרין למתכונת הבדיקה הפרטנית שנקבעה במסגרת ההסדר המקביל במשק המים. ההשוואה שערכו העותרים והסיוע המשפטי להסדר הנוהג במשק המים היא אמנם במקומה, במובן זה שמים וחשמל הם מוצרי צריכה יסודיים הניתנים תמורת תשלום מצד אחד, אך קיום אנושי בכבוד בלעדיהם הוא קשה ומכביד מצד אחר. יחד עם זאת, כפי שראינו, בכל הנוגע לניתוק צרכן מאספקת מים נקבע הסדר מפורט בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה. נוכח השוני במסגרת הנורמטיבית, אין הכרח לאמץ את פרטיו של מנגנון זה, אף אם ניתן היה ללמוד ממנו, בשינויים המחויבים. ואולם, בשלב הנוכחי, אסתפק בקביעה כי אמות המידה חסרות הסדר המכוון לעריכתה של בחינה פרטנית ביחס לנסיבותיו האישיות של הצרכן בעל החוב, ובכלל זה נסיבותיו הרפואיות והכלכליות והאופן שבו הן משליכות אלו על אלו, בטרם קבלת החלטה על ניתוקו מאספקת חשמל.

98. בהמשך לקביעת עקרונות מנחים על-ידי רשות החשמל בגדר אמות המידה, מוטב כי גם חברת החשמל תאמץ נוהל מפורט ומסודר אשר יתווה את העקרונות המעשיים ליישום ההסדר שייקבע על-ידי רשות החשמל. הנהלים האמורים יכללו למצער את הגדרת ההליך שבו יועלו הטענות עובר לניתוק, וכן את טיב המסמכים שצריך יהיה לצרף (כדוגמת אישורים מתאימים מלשכת הרווחה או מן ההוצאה לפועל). כמו כן, ההסדר העתידי נדרש להציג את הצורך בהגדרתו של גורם מובחן שיעסוק בנושא ברשות החשמל או אצל ספק השירות החיוני עצמו ויכלול בעלי תפקידים מתאימים לכך מבחינת הכשרתם (תוך הפרדה ממילוי תפקיד אחר, למען ניקיון הדעת ומניעת הטיית). כמובן, כמו בהקשרים אחרים, מימוש של זכות הטיעון יכול להיות אף בכתב, מטעמים מעשיים

(ראו: בג"ץ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל נ' שר הפנים, פ"ד מב(1) 793, 796 (1984); ע"א 3678/13 פרידמן חכשורי חברה להנדסה ולבניה בע"מ נ' מנהל מס ערך מוסף, פסקה 17 (16.9.2014); ע"מ 702/20 א.מ. עומר נכסים והשקעות בע"מ נ' ד"ר משה ברקת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פסקה 42 (13.8.2020). כן ראו: דפנה ברק-ארוז, משפט מינהלי כרך א 518-515 (2010)).

99. מן הטעמים האמורים, אני סבורה כי דין העתירה להתקבל אף ביחס לראש השני של הצו על-תנאי, כך שבטרם קבלת החלטה על ניתוק מאספקת חשמל או על העברתו של הצרכן לצריכת חשמל במתכונת של שימוש במת"מ, יישמעו טענותיו וייבחן עניינו הפרטני במתכונת שתיקבע על-ידי המשיבים.

הסעד השלישי: השימוש במת"מ ככלי לגביית חובות עבר

100. כפי שהבהרתי לעיל, בנסיבות מסוימות של עוני מרוד, המשמעות המעשית של העברה למתכונת של צריכת חשמל באמצעות מת"מ היא ניתוק מאספקת חשמל. צרכן שאין ביכולתו בשום אופן לשלם את חובו, לא יועיל לו חיבור למת"מ. מטעם זה, חברת החשמל לא יכולה למצוא מפלט בחיבור למת"מ של כל מי שמן הראוי להימנע מניתוק אספקת החשמל מביתו, בהתאם לנסיבות המיוחדות שתוארו. יחד עם זאת, אין משמעות הדבר שהכלי של מת"מ אינו יעיל במרבית המקרים של אי-תשלום חשבון עבור צריכת חשמל בשל קשיים כלכליים. למעשה, החיבור למת"מ עשוי לעתים להועיל מאחר שהוא מאפשר למשפחות שתקציבן מוגבל לשלוט בהיקף הוצאותיהן לפחות במישור זה.

101. מכל מקום, לא על המת"מ כשלעצמו נסבה המחלוקת. העותרים מלינים על כך שצרכן ה"מועבר" לתשלום עבור חשמל מראש משלם עבור צריכה זו כך שחלק מן הסכום (גם אם חלקו הקטן) מנוכה לטובת חובות עבר. כזכור, אמת מידה 24(ו) מאפשרת לקזז באמצעות התשלום שהוטען במת"מ 20% משיעור החוב (ועד ל-50% ממנו, בהסכמת הצרכן), למעט ביחס לצרכני התעריף המופחת, שבעניינם לא ניתן לקזז חובות עבר באמצעות המת"מ ללא הסכמתם. הטענה המרכזית של העותרים והסיוע המשפטי היא כי מדובר בהפעלת אמצעי גבייה ללא הסמכה בחוק, וכי מכל מקום מדובר בפגיעה לא סבירה ולא מידתית בזכויותיהם של הצרכנים בעלי החוב. בעניין זה דעתי שונה.

102. אכן, כפי שמורה פסקת ההגבלה של חוקי היסוד, כאשר פעולה מינהלית היא בעלת אפקט של פגיעה בזכויות אדם, ההסמכה צריכה להיות מפורשת (ראו: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 545-546 (2005);

בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 764-767 (2008); רע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים משרד הביטחון, פסקה 38 (5.11.2017)). אולם, ככל שמדובר במישור הסמכות, דומה שהצדק עם המשיבים כי עומדת לחברת החשמל הסמכות להשתמש במת"מ ככלי גבייה. זאת, לפי הסמכות הקנויה לה על-פי הוראת סעיף 17(ד) לחוק, הקובע, כזכור, כי ספק השירות החיוני רשאי לקבוע אמות מידה המסדירות את אופן הפסקת השירות, עיכובו או הגבלתו אם לא שולם לו תשלום בעדו. סמכות זו משמעה גם כוח לקבוע שבהתקיים תנאים מסוימים לא תנותק אספקת החשמל כליל, אלא יותקן מת"מ שיאפשר צריכה מדודה של חשמל. זהו אמצעי מידתי הנכלל בגדר הסמכות לבצע ניתוק, לרבות ניתוק למחצה ולשליש.

103. אף במישור של שיקול הדעת, אין לומר שהבחירה לעשות שימוש באמצעי זה מרעה בהכרח ובכל מקרה את מצבו של הצרכן בעל החוב. לא אחת דווקא היפוכם של דברים הוא הנכון. מעבר לכך שהשימוש במת"מ מאפשר לצרכנים בעלי חוב לשלוט בצריכת החשמל מבלי להגדיל את חובם, אמצעי גבייה זה יכול למנוע הליכי הוצאה לפועל הכרוכים בעלויות רבות, המוטלות לפחות בחלקן על החייבים, והנמשכים לעתים שנים ארוכות. על כך יש להוסיף כי גביית החוב באמצעות המת"מ מביאה לכך שהתשלומים יישאו ריבית איחורים, שהיא ריבית נמוכה יחסית (ראו: אמת מידה 24(ו)(3)(ב)). במאמר מוסגר – טוב תעשה חברת החשמל אם תבחן את האפשרות לבטל את ריבית האיחורים, ולמצער להעמידה על ריבית החשב הכללי כפי שנעשה לגבי צרכני התעריף המופחת, הנמוך מבין השניים). אכן, צריכת חשמל באמצעות מת"מ היא מכבידה, אך היא משמשת אמצעי מידתי לניתוק מאספקת חשמל, לאחר הליך בחינה פרטני, הכולל מתן זכות טיעון, שבסיומו מתברר כי לא מתקיימים טעמים מיוחדים המצדיקים להימנע מניתוק. ראוי לחזור ולהזכיר כי, כפי שהוסבר לנו בדיון, בהקשר של אספקת מים זו אינה חלופה אפשרית כלל.

104. ולבסוף, החשש מפני העדפת נושים פסולה אינו קיים עוד, לנוכח הודעת רשות החשמל בדבר החלטתה מיום 11.8.2021 לתקן את ההסדר הקבוע באמת מידה 24(ו)(2), כך שלא יתאפשר לפרוס חוב צריכה באמצעות המת"מ לצרכן שניתן בעניינו צו לפתיחת הליכים לפי חוק חדלות פירעון.

לקראת סיכום

105. הגעתי כמעט לסופה של הדרך. דרך זו הלכה באופן מדוד ושקול לאורה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד, שאמורה לכוון את שיקול הדעת המינהלי בקביעתן של

אמות מידה. לכך מצטרפת החובה להתוות הליך מינהלי תקין הכולל זכות טיעון, וזאת בהתאם ל"אל"ף-בי"ת" של המשפט המינהלי מקדמת דנא. במובן זה, עמדתי לא התבססה על קבלת הטענה הגורפת בדבר קיומה של זכות לחשמל, כזכות מוחלטת, אלא התמקדה בהשלכות שעשויות להיות לניתוק מאספקת חשמל במצבי קצה מסוימים. במקרה אחר יכולה להתעורר שאלת הצורך בחיבור ראשוני לאספקת חשמל – הכרוך גם ביצירת תשתיות מתאימות לכך באופן הדורש השקעה של זמן ומשאבים. נושא זה לא נדון בפנינו – ולעומתו השאלות שנדרשנו להכריע בהן מתוחמות יותר. יתר על כן, גם בגדרי הדיון שבפנינו, העותרים אינם מקבלים את כל מבוקשם, והסעד הניתן להם אינו חל על כלל הנזקים. עם זאת, לא ניתן לעמוד מנגד ולהתכחש לפגיעה האנושה הצפויה כתוצאה מניתוק מאספקת חשמל במצבים מסוימים. את החוב שנוצר בגין צריכת החשמל יש כמובן הכרח לשלם, אך מצוות החוק ומצוות הלב היא שחוב זה לא ישמש איום לניתוק של צרכנים החיים בעוני מאספקת חשמל לביתם, כחרב המתהפכת מעל לראשם, וכל עוד ישנן דרכים נוספות לגבייתו ראוי במצבים מסוימים להלך בהן.

106. בסיכומם של דברים, אציע לחבריי לקבל את העתירה באופן חלקי כדלקמן:

א. על רשות החשמל לתקן את אמות המידה באופן שיכיר באפשרות להוכיח מצב כלכלי חריג או קושי כלכלי המשתלב עם מצב רפואי כטעם לאי-ניתוקו של צרכן מאספקת חשמל (לרבות לאי-העברתו למסלול של צריכת חשמל באמצעות מת"מ), וזאת על-פי תבחינים שתקבע לעניין זה.

ב. על רשות החשמל לתקן את אמות המידה באופן שיסדיר קיומו של הליך לשמיעת טענותיו של הצרכן בטרם קבלת החלטה על ניתוקו מאספקת חשמל (לרבות העברתו למסלול של צריכת חשמל באמצעות מת"מ). מתכונתו של ההליך, לרבות זהות הגורם המוסמך לקבל את ההחלטה ותנאי כשירותו, תיקבע על-ידי רשות החשמל.

ג. לאחר מכן, תאמץ חברת החשמל נוהל מסודר ומפורט שיקבע את העקרונות המעשיים ליישום ההסדר המתוקן כפי שיעוגן באמות המידה, ובכלל זה את בעלי התפקידים שיהיו אמונים על כך.

107. לעומת זאת, העתירה תידחה בכל הנוגע לטענת העותרים בדבר היעדר סמכות לגביית חובות עבר באמצעות המת"מ.

108. תיקון אמות המידה כאמור בפסקה 106 לעיל ייעשה בתוך ששה חודשים ממועד פסק דינו זה. התקנת הנוהל של חברת החשמל תיעשה בתוך שלושה חודשים נוספים. עד לתיקון אמות המידה וקביעת הנהלים תמנע חברת החשמל מניתוק צרכנים ביתיים בעלי חוב מאספקת חשמל (ובכלל זה – העברתם למסלול של מת"מ), ככל שמועלות טענות באשר למצב רפואי חריג שמצריך חיבור לאספקת חשמל סדירה, או באשר למצב כלכלי קשה ביותר שאינו מאפשר את תשלום החוב, המבוססות באסמכתאות מתאימות לכך.

109. בנסיבות העניין, ולנוכח קבלת חלק עיקרי מהעתירה, כמו גם השינויים שלהם היא הובילה עוד במהלך הדיון בה, יישאו המשיבים 1-2 והמשיבה 3 בהוצאותיהם של העותרים בסך של 40,000 שקלים (בחלוקה שווה ביניהם).

ש ו פ ט ת

השופט ד' מין:

מסכים אני עם חוות דעתה של חברתי השופטת ד' ברק-ארז. אכן כפי שהטיבו משיבי המדינה (להלן: המשיבים) להסביר בתשובתם, ידיהם כבולות להסדרים הקבועים בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ואין בכוחם לחרוג מהם במסגרת כללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח-2018 (להלן: אמות המידה). בהתאם לכך, לא ניתן לאמץ את הסדרי הגבייה הקבועים בכללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים וביוב), התשע"ה-2015 (להלן: כללי הניתוק), היונקים את חיותם מחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 המאפשר שימוש בפקודת המסים (גביה) כדי לגבות חובות שנוצרו בגין צריכת מים. כפי שהוסבר בתשובת המשיבים, ברירת המחדל שנקבעה בכללי הניתוק, על פיה אין לנתק צרכן ממערכת אספקת המים, מפוצה במתן האפשרות להשתמש במנגנוני הגבייה הגמישים הקבועים בפקודת המסים (גביה). משמעות הדבר כי תאגיד מים אינו נדרש לנקוט בהליכי הוצאה לפועל כדי לגבות את החוב המגיע לו מצרכן סרבן תשלום. תחת זאת יכול תאגיד המים לעקל את נכסי הצרכן ולממשם ללא מגבלה. שימוש זה שנעשה בפועל, הסבירו המשיבים, הוכח כיעיל ביותר וצמצם מאוד את מספר החייבים שאספקת המים אליהם נותקה. ברם, אליה וקוץ בה. שכן מצד אחד מנגנון גבייה זה הוכח כיעיל כאמור, אך מצד שני נמסר לנו כי היועץ המשפטי אינו רווה נחת ממנו ובעיניו "מדובר בכלי אנכרוניסטי ודרקוני, הנותן בידי בעל החוב כלים פוגעניים, והניסיון מלמד כי הוא מעורר קשיים לא

פשוטים בחיי המעשה" (פסקה 100 לתשובת המשיבים). מדובר אפוא, במציאת איזון בין יעילות אמצעי הגבייה לבין הפגיעה בצרכן שהם מופעלים נגדו. כל חוק והסדר הגבייה שלצדו. במסגרת אמות המידה נמצא איזון אחר שחברתי אך מבקשת להדק בהוראותיה. לזכותם של המשיבים ניתן לזקוף את העובדה שהם עמלים על מציאת האיזון הנאות ואינם שוקטים על שמריהם ופעלו עוד בהיות העתירה תלויה ועומדת לתיקון אמות המידה (כמפורט בפסקה 34 לתשובתם). אלא שלעת הזאת אין בכך די, והוראותיה של חברתי באות למלא את החסר.

ובאשר לזכות הטיעון הניתנת לצרכנים בטרם קבלת החלטה על ניתוקם מאספקת החשמל. בעניין זה עיון בטיעוני המשיבים מלמד כי הם אינם טוענים כי מתן זכות הטיעון לצרכנים מכביד עליהם, אלא שלטענתם הם ממלאים אחר חובם המינהלי כדת וכדין. לשיטתם אמות המידה כפי שהן כיום אינן מאפשרות ניתוק צרכנים מבלי שניתנה להם הזדמנות נאותה וסבירה להשמיע את טענותיהם ביחס לגביית החובות ופריסתם ובכך לאפשר להם גבייה המתואמת למצבם ולמנוע את ניתוקם מבעוד מועד (פסקה 92 לתשובה). ייתכן שכך הם פני הדברים, אך לאחר שהמשיבים ימלאו אחר הוראותיה של חברתי, לא ימצא המוציא לעז על פועלם בעניין זה. שונה היה המצב לו אכן המשיבים היו טוענים שבנוסף למילוי חובותיהם אין בכוחם להפנות משאבים נוספים לשם שמיעת טיעוניהם של הצרכנים שחרב ניתוק אספקת המים מונחת על צווארם. במצב שכזה יותר קשה היה לבוא בטרוניה כלפי המשיבים מבלי לדעת מהם מגבלות כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותם (וראו בעניין זה בהקשרים שונים: בג"ץ 8297/15 הררי נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 48 לחוות דעתי (18.8.2019); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני, פ"ד מח(5) 412, 425-426 (1994); בג"ץ 10533/04 ויס נ' שר הפנים, פ"ד סד(3) 807, 874-875 (2011); בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, 152-153 (1993)). ברם, כאמור לא כך הם פני הדברים. בשים לב לאמור מצטרף אני לפסק דינה של חברתי.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

1. כתוב א': אין לאדם זכות לקבל חשמל חינם.

כתוב ב': חשמל הוא מצרך יסוד אשר שלילתו פוגעת בזכות לקיום מינימלי בכבוד, זכות הנגזרת מהזכות החוקתית לכבוד.

שני הכתובים דלעיל מכחישים זה את זה ופסק דינה של חברתי השופטת ד' ברק-ארז הוא בבחינת הכתוב השלישי המכריע ביניהם, ואין לי אלא להצטרף לדבריה ולמסקנותיה.

2. יש לשבח את העותרים שהביאו עתירה זו לפתחו של בית המשפט. העתירה חושפת את התופעה של "עוני אנרגטי", שהוא אחד ההיבטים הקשים ביותר של עוני מרוד. בעידן המודרני, החשמל משול לחמצן, ואין צורך להכביר במילים על המשמעות המעשית של ניתוק מחשמל או מחסור בחשמל. לכך יש להוסיף את תחושת ההשפלה והבושה שחוזה משפחה בעקבות ניתוק מחשמל או בשל צריכה במשורה ובצמצום של חשמל. הגישה לחשמל היא אפוא צורך חיוני, זכות אנושית-אוניברסלית.

3. מהנתונים שהביאה חברתי עולה כי למעלה משלושים אלף משפחות נמצאות בהסדרי מונה תשלום מראש (מת"מ), משפחות שנמצאות במצוקה ובמלחמת הישרדות יום יומית על טיפת החשמל האחרונה. מי שנאלץ לבחור בהתקנת מת"מ מעיד על עצמו שהוא עני אך שאינו סרבן תשלום.

לא אכחד כי התלבטתי אם יש מקום להפוך את הצו למוחלט גם בראש השלישי של הצו על תנאי, קרי, בכל הנוגע למנגנון הקיזוז האוטומטי של עד 20% מהסכום הנטען במת"מ. מנגנון זה, הוא למעשה אמצעי גבייה לכל דבר ועניין, שעוקף הלכה למעשה את מנגנון ההוצאה לפועל. בפועל, המת"מ שקול לניתוק של אותן משפחות שאין ידן משגת לשלם מראש ולהטעין את המונה בחשמל הנדרש לצרכיהן.

ברם, לסופו של יום, הגעתי למסקנה כי על אף חסרונותיו של הסדר המת"מ, הוא בבחינת הרע במיעוטו, ואפנה בהקשר זה לפסקה 103 לפסק דינה של חברתי.

4. העותר מס' 7 הוא איגוד העובדים הסוציאליים, והקשר ההדוק בין עוני ומצוקה כלכלית לבין הנושא שלפנינו, משקף את הצורך בשילוב ידיים בין לשכות הרווחה ברשות המקומית לבין חברת החשמל, בכפוף לסוגיות של פרטיות. עוני אנרגטי אינו מאפשר ייעול אנרגטי (קרי, התקנת אמצעים שונים לחיסכון בצריכת החשמל) וגם בתחום זה יש עוד כר נרחב לפעולה.

5. העתירה דנן הציפה נושא כאוב שיורד לשאלות יסוד הנוגעות למדיניות הרווחה של המדינה ול"בלוטות החמלה" של תושביה ושל מעצבי המדיניות. חזקה על העותרים ועל הגורמים הנוגעים בדבר כי ימשיכו לעקוב אחר הנעשה בתחום זה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, י"ח בשבט התשפ"ב (20.1.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט