



בבית המשפט העליון

רע"א 4135/22

לפני:

כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ

המבקשת:

מדינת ישראל - הרשות הממשלתית למים ולביוב

נ ג ד

המשיבים:

1. קדש נפתלי מושב עובדים ו261 אח'
2. מקורות חברת מים בע"מ

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בנצרת
בת"א 8894-09-20 שניתנה ביום 5.4.2022 על ידי כבוד
השופט ש' אטרש

בשם המבקשת:

עו"ד ישראל בלום, עו"ד לימור פלד
עו"ד מלי שרגיל
עו"ד אלי כהן

בשם המשיבים 1:

בשם המשיבה 2:

פסק-דין

השופטת ג' כנפי-שטייניץ:

1. לפנינו בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בנצרת (השופט הבכיר ש' אטרש) בת"א 8894-09-20 מיום 5.4.2022, בגדרה נדחו בקשותיהן של המבקשת, הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן: רשות המים או הרשות), ושל משיבה 2, מקורות חברת מים בע"מ (להלן: מקורות), לסילוקה על הסף של התביעה שהגישו נגדן המשיבים 1 (להלן: המשיבים).

הרקע לבקשה

2. המשיבים הם חקלאים, אגודות שיתופיות ואגודות מים העוסקים בחקלאות באזור הגליל העליון החברים באגודת המים "מים בגליל אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ". המשיבים עושים שימוש במים לצרכי חקלאות, המסופקים להם על-ידי מקורות, ממקורות המים "עיון" ו"זמר" (להלן: עיון-זמר), זאת מכוח רישיונות שנתיים להספקת מים הניתנים להם על-ידי רשות המים. המחלוקת בענייננו נסובה על תעריפי המים ("דמי מים") שהמשיבים נדרשים לשלם, הנקבעים על-ידי רשות המים מכוח הסמכות שהוקנתה לה בסעיפים 111-112 לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן: חוק

המים) והכללים שקבעה, הם כללי המים (תעריפי מים המסופקים מאת מקורות), התשמ"ז-1987 (להלן: כללי מקורות) (ולהרחבה על הרפורמה במשק המים ואופן קביעת תעריפי המים, ראו: בג"ץ 6951/17 אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (3.4.2019)).

3. במוקד הדיון שלפנינו עומד כלל 7(1)(1.7) לכללי מקורות (להלן: כלל 1.7) שעניינו תעריפי מים לחקלאות המסופקים על-ידי מקורות. כלל זה תוקן מספר פעמים על-ידי רשות המים, כאשר בתיקון שנכנס לתוקפו ביום 1.7.2018, נקבע כי התעריף לכל מ"ק מים יהיה כדלקמן:

"מים שפירים שמנהל הרשות אישר שהם באיכות נחותה, ובעל הרישיון סיפקם כאמור ברישיון – 90% מהתעריף הנקוב בפסקת משנה 1.1.7 [...] בסעיף זה, 'איכות נחותה' – מים המהווים תוספת להפקה לגבי מקור מים מסוים ושהרכבם הכימי מונע מהם שימוש במי שתייה;"

כלל 1.7 קובע אפוא תעריף מוזל למים שפירים, אשר מנהל הרשות אישר שהם ב"איכות נחותה", בהתאם להגדרת מונח זה בסיפת הכלל. גובה ההוזלה הוא בשיעור 10% מהמחיר של מים שפירים שאינם באיכות נחותה, שמחירם קבוע בכלל 7(1)(1.1.7). בהתבסס על כלל 1.7, פרסמה רשות המים בשנים 2019 ו-2020 רשימת קידוחים שמנהל הרשות אישר שמימיהם הם מים שפירים באיכות נחותה. קידוחי עיון-זמר לא נכללו ברשימה זו. טענתם המרכזית של המשיבים בתביעתם, כפי שיפורט עוד בהמשך, היא שמקורות מחייבת אותם לפי התעריף הקבוע למים לחקלאות מסוג "מים שפירים", בעוד שהמים המסופקים להם הם מסוג "מים שפירים באיכות נחותה", שמחירם מוזל. הוזלה זו, של 10% מהמחיר של מים שפירים, חלה לשיטת המשיבים גם לגבי התעריף המופחת של מים שפירים המתייחס ל"אזור נסמך מים שפירים". תעריף זה קבוע בכלל 7(1)(1.1.7) החל מיום 1.7.2019, ולדברי המשיבים רלוונטי לגביהם.

התביעה שבמוקד ההליכים

4. ביום 6.9.2020 הגישו המשיבים תביעה לבית המשפט המחוזי נגד הרשות ונגד מקורות, למתן סעדים הצהרתיים ולהשבת סכומים שנגבו מהם לטענתם ביתר – היא התביעה העומדת ברקע הבקשה שלפנינו. יוער כי ביום 28.2.2021 הגישה הרשות בקשה לסילוק התביעה על הסף, כאשר לאחר דיון בבקשה ובהתאם להחלטת בית המשפט המחוזי, הוגש ביום 14.6.2021 כתב תביעה מתוקן. בעקבות הגשת כתב התביעה

המתוקן הוגשה ביום 2.9.2021 בקשה נוספת לסילוק התביעה על הסף, שהחלטה בה היא מושא בקשת רשות הערעור שלפנינו.

5. בכתב התביעה המתוקן עתרו המשיבים למתן צו הצהרתי "המחייב את רשות המים לקבוע שמי עיון-זמר הינם מים שפירים באיכות נחותה כאמור בכלל 1.7 סעיפי משנה 1.7 לכללי [מקורות]". עוד עתרו למתן צו הצהרתי שיחייב את רשות המים לקבוע כי המחיר שישלמו המשיבים מחודש אוגוסט 2020 ואילך, יהיה בתעריף של 90% מתעריף מים שפירים לחקלאות באזור נסמך מים שפירים. כנגזרת של סעדים אלה, עתרו המשיבים לחייב את מקורות להחזיר להם את הסכומים שגבתה מהם, לטענתם, ביתר – עת גבתה מהם כספים שלא בהתאם לאמור לעיל.

6. את הסעדים האמורים סמכו המשיבים על שתי עילות מרכזיות: האחת, עילה נזיקית, ועל פיה התרשלה רשות המים בכך שאף שהמים המסופקים להם הם מים באיכות נחותה "לא דאגו כי עיון-זמר ישלמו עפ"י התעריף המתאים של תשעים אחוז מתעריף מים שפירים לחקלאות, בהתאם להוראות כלל 1.7 לכללי [מקורות]" (סעיף 36.1 לכתב התביעה). והשניה, כי אי "ההכרזה" על מי עיון-זמר כמים שפירים באיכות נחותה היא שרירותית, וכי יש לבחון את המים לפי איכותם בפועל, ובהתאם לכך לחייבם. לעניין זה נטען כי "כלל 1.1.7 לכללי [מקורות], נועד על מנת להבטיח מחיר מוזל לכל צרכן אשר צורך מים נחותים, ולא להבטיח מחיר מוזל רק למי שרשות המים החליטה באופן שרירותי לכלול ברשימתה" (שם, סעיפים 36.6 ו-36.7). את כתב תביעתם תמכו המשיבים בחוות דעת מומחה ולפיה יש לראות במי עיון-זמר, על פי בדיקות שנערכו, כמים שפירים באיכות נחותה (נספח 1 לכתב התביעה).

הבקשה לסילוק על הסף

7. רשות המים הגישה כאמור בקשה לסילוק על הסף של התביעה המתוקנת, בשל היעדר עילה, היעדר יריבות וחוסר סמכות עניינית. בבקשה נטען כי המשיבים עותרים למתן סעדים הצהרתיים, שתכליתם המעשית היא לחייב את רשות המים ומנהלה להפעיל סמכות מינהלית ולהגדיר את מי עיון-זמר כמים שפירים באיכות נחותה – סעדים שאינם מצויים בסמכותו העניינית של בית משפט אזרחי ומהווים תקיפה ישירה של החלטות מנהל רשות המים. נטען כי הסעדים שנתבקשו מבקשים לחייב את הרשות הלכה למעשה לתקן את כללי מקורות, המהווים חקיקת משנה, כך שייקבע תעריף חדש ומיוחד לעיון-זמר שיחול למפרע. עוד נטען, כי טענות המשיבים לעניין ההכרה במי עיון-זמר כמים שפירים באיכות נחותה, תוקפות למעשה את סיווג המים ברישיון ההספקה שניתן

למשיבים, ולפיכך היה על המשיבים להעלותן במועד הנכון בפני בית הדין לענייני מים, שלו סמכות ייחודית לדון בנושאים אלה (להלן: בית הדין למים). לגבי הסעד הכספי נטען, כי מדובר בתקיפה עקיפה של שיקול הדעת המסור לרשות באמצעות תביעת השבה נגד הגורם הגובה את הכספים, וכי אין לאפשר זאת בהיעדר תקיפה ישירה של ההחלטות המינהליות שבמחלוקת. כן נטען כי בעניין זה אין יריבות בין המשיבים לרשות, וכי טענות בעניין גבייה שלא כדין צריכות להיות מופנות כלפי מקורות.

8. המשיבים טענו מנגד כי הרשות מפרשת באופן שגוי את הנטען בתביעה לרבות את הסעדים המבוקשים בה. לעמדת המשיבים, הסעדים ההצהרתיים המבוקשים עוסקים ביישום חקיקת משנה ובפרשנותה, ובפרט באופן יישומו של כלל 1.7 ולא ביצירת חקיקה חדשה – כך שניתן לדון בהם בבית משפט אזרחי. כן נטען כי הסעד של השבה בגין גביית יתר, ותקיפה עקיפה של הוראות נורמטיביות שעל בסיסן נגבו כספים, מצויים אף הם בסמכותו העניינית של בית המשפט האזרחי. לשיטת המשיבים, לבית הדין למים אין סמכות לדון בתביעה, מקום שטענותיהם אינן מופנות כלפי הרישיון שניתן להם או כלפי סיווג המים ברישיון. אשר לטענת הרשות להיעדר עילה וחוסר יריבות, נטען כי הרשות היא בעל דין דרוש, בין אם נתבעו ממנה סעדים באופן ישיר ובין אם לאו, וכי מקורות פועלת, בין היתר, על פי הנחיות הרשות.

9. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 9.9.2021 הגישה גם מקורות בקשה לסילוקה על הסף של התביעה המתקנת, וזאת מטעמי התיישנות, היעדר עילה וחוסר סמכות עניינית. לאחר דיונים שהתקיימו בבית המשפט המחוזי בבקשות לסילוק על הסף, נדחו שתי הבקשה בהחלטה מושא בקשת רשות הערעור שלפנינו. משהבקשה שלפנינו נסובה על בקשת הסילוק שהגישה הרשות, נתמקד בהחלטת בית המשפט המחוזי לגבי בקשה זו.

החלטת בית המשפט המחוזי

10. כאמור, בהחלטה מושא הדיון נדחתה בקשת רשות המים לסילוק התביעה נגדה על הסף. בית המשפט המחוזי קבע כי מסורה לו סמכות עניינית לדון בתביעה, כיוון שטענותיהם של המשיבים עוסקות ביישומם של כלל 1.7 לכללי מקורות ובפרשנותו, ולא בחוקיותו או בשינויו. כן נקבע כי שעה שמדובר בתביעה פרטנית של המשיבים להשבת סכומים שנגבו מהם ביתר, אין מניעה שהמשיבים יעלו טענות מינהליות במסגרת תקיפה עקיפה. לגבי הסעדים ההצהרתיים המבוקשים, ציין בית המשפט המחוזי כי ניתן להגיש תביעה לפסק דין הצהרתי נגד המדינה ורשויותיה. ולבסוף, נדחתה טענת הרשות להיעדר

עילה והיעדר יריבות. בהקשר זה נקבע כי הרשות היא צד נדרש לבירור העובדות, ותוצאות פסק הדין נוגעות לה ישירות גם אם לא היה מתבקש סעד אחר מלבד השבה, היות שהיא זו שקובעת את סיווגם של המים ואת תעריפיהם.

מכאן בקשת רשות הערעור שלפנינו.

11. להשלמת התמונה, יוער כי ביום 22.9.2022 הורה בית המשפט המחוזי, בהסכמת הצדדים, על עיכוב ההליכים בתביעה עד למתן החלטה בבקשה שלפנינו.

תמצית טענות הצדדים

12. הרשות שבה בעיקרו של דבר על הטענות שהעלתה בבקשתה לסילוק על הסף. לטענתה, תביעת המשיבים לסעד הצהרתי המורה להכיר במי עיון-זמר כמים שפירים באיכות נמוכה, מבקשת לתקוף תנאים שנקבעו ברישיונות המשיבים להספקת מים – משכך, הדרך הנכונה להשיג על עניין זה, היא במתווה שקובע סעיף 31 לחוק המים – הגשת ערר לבית הדין למים בתוך פרק הזמן הקבוע בחוק. עוד נטען כי טענות המשיבים המבקשות לקבוע תעריף מיוחד למי עיון-זמר, הנגזר מן התעריף המופחת לאזור נסמך מים שפירים, אין עניינן בישום כללי מקורות או בפרשנותם, אלא בשינוי שלהם. לפיכך, מדובר בתקיפה ישירה של שיקול הדעת המינהלי הנתון לרשות בעניין זה, כאשר הסמכות לדון בתקיפה כזו אינה נתונה לערכאה אזרחית כי אם לערכאה מינהלית, ובמקרה דנן לבית המשפט הגבוה לצדק. עוד נטען כי אין לאפשר תקיפה עקיפה של הכללים, מקום שקבלת התביעה תשליך על מקרים נוספים ותוביל לריבוי תביעות נגד הרשות.

13. המשיבים מנגד סומכים ידיהם על החלטתו של בית המשפט המחוזי. לטענתם, לא נעשה כל ניסיון לתקוף את הרישיון או לשנותו, כך שסעיף 31 לחוק המים אינו חל בנידון ולבית הדין למים אין סמכות לדון בתביעה. המשיבים שבים וטוענים כי הם אינם תוקפים את חקיקת המשנה ואינם מבקשים לשנות את תעריפי המים, אלא חולקים על פרשנותם של הכללים הקיימים ואופן יישומם. בנסיבות אלה, ומשהתביעה כוללת גם סעד של השבה כספית – נטען כי הסמכות העניינית מוקנית לבית המשפט האזרחי. לדבריהם, טענת הרשות לפיה קבלת התביעה תשפיע על צדדים שלישיים ותוביל לריבוי תביעות, נטענה בעלמא. מאידך, ככל שתתקבל בקשת רשות הערעור, המשמעות היא שתיחסם כמעט לחלוטין האפשרות להגיש תביעות נגד המדינה ורשויותיה בנושא זה.

14. מקורות הצטרפה בתגובתה לעמדת הרשות לפיה בית המשפט המחוזי שגה בכך שלא סילק את התביעה על הסף מחמת היעדר סמכות עניינית, כאשר לשיטתה הסמכות לדון בתביעה נתונה לבית הדין למים. כן נטען כי ככל שבית המשפט יראה לקבל את טענות רשות המים לסילוק התביעה על הסף, אין להותיר על כנה את התביעה נגד מקורות, שעה שאין לה סמכות לפעול בהתאם לסעדים שנתבקשו, ומקום שהיא משמשת אך כשלוחה של הרשות לעניין גביית דמי המים.

דיון והכרעה

15. לאחר עיון בהחלטת בית המשפט המחוזי, בבקשה, בתשובות לה ובנספחיהן, החלטתי לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות ערעור, והוגש ערעור על פי הרשות שניתנה. כן הגעתי לכלל מסקנה, כפי שיוסבר להלן – כי דין הערעור להתקבל, באופן שהחלטת בית המשפט המחוזי תבוטל והתביעה דנא תסולק על הסף, וכך אציע לחבריי לעשות.

16. ככלל, ערכאת הערעור תיטה שלא להתערב בהחלטות דיוניות הדוחות בקשה לסילוק על הסף, אשר משמעותן היא המשך בירור ההליך לגופו. התערבות בהחלטות אלה שמורה למקרים חריגים בהם נפלה, למשל, טעות מהותית בהחלטה, או שקיים חשש לניהול הליך סרק הכרוך בהשקעת משאבים משמעותית (ראו: רע"א 5464/22 לדרמן נ' עיריית קרית גת, פסקאות 13-14 (19.10.2022); רע"א 6938/19 אילני נ' ברוך, פסקה 23 (20.8.2020); רע"א 2387/13 אי.די.איי חברה לביטוח בע"מ נ' לשכת סוכני ביטוח בישראל, פסקה 4 (26.12.2013); רע"א 8834/15 אפלייד מטרילס אינק נ' להט, פסקה 8 (3.3.2016)). העניין שלפנינו נמנה עם אותם מקרים חריגים המצדיקים התערבות. הטעם לכך הוא טעות שנפלה בקביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה מסורה לו סמכות עניינית לדון בתביעה – טעות שתיקונה נחוץ כבר בשלב זה, על מנת למנוע ניהולו של הליך סרק שיביא לבזבוז משאבים וזמן שיפוטי יקר. אסביר.

17. טענתם המרכזית של המשיבים בכתב תביעתם המתוקן מופנית נגד סיווג המים המסופקים להם על-ידי מקורות. טענתם היא, כפי שפורט לעיל, כי מקורות מחייבת אותם לפי התעריף הקבוע למים לחקלאות מסוג "מים שפירים", בעוד שהמים שמסופקים להם הם, למעשה, מסוג "מים שפירים באיכות נחותה". בהתאם, המשיבים עותרים לסעד הצהרתי שיחייב את הרשות לקבוע שמי-עיון זמר הם מים שפירים באיכות נחותה, כאמור בכלל 1.7; ולחייבם בהתאם. בניגוד לעולה מהחלטת בית המשפט המחוזי, סעד זה אינו עוסק בפרשנותו או ביישומו של כלל 1.7, ואינו מצוי בסמכותן העניינית של הערכאות האזרחיות. טענת המשיבים שלפיה מי עיון-זמר עונים באיכותם

על הגדרת מים שפירים באיכות נחותה, כמפורט בכלל האמור, אפילו אם תוכח – אינה מזכה אותם כשלעצמה במחיר המוזל השמור למים מסוג זה. מלשוננו הברורה של הכלל עולה כי הזכאות למחיר המוזל מותנית באישור של מנהל רשות המים כי המים הם באיכות נחותה. אישור כזה לא ניתן. על כן, סעד זה תוקף למעשה את החלטתו המינהלית של מנהל רשות המים בקביעת סיווג המים של מי עיון-זמר ומעמידה לביקורת שיפוטית. סעד זה הוא אפוא סעד מינהלי במהותו, המבקש להתערב בשיקול דעתו של מנהל הרשות (השוו: רע"א 3354/08 המטה למען ארץ ישראל ע"ר נ' ניצב פרנקו משטרת ישראל, פסקה 6 (17.4.2008); רע"א 2063/16 גליק נ' משטרת ישראל, פסקה כ' לפסק הדין של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, ופסקה 4 לפסק הדין של השופט י' עמית (19.1.2017)). לפנינו, אם כן, תקיפה ישירה של החלטת מנהל הרשות – ולא סעד שעניינו בפרשנות הכלל או ביישומו.

18. יתירה מכך, בענייננו קבע המחוקק מתווה ייעודי לתקיפה ישירה של ההחלטה המינהלית הנדונה, בדרך של הגשת ערר לבית הדין למים. נזכיר, כי בית הדין למים הינו טריבונל מינהלי שהוקם מכוח חוק המים, המפעיל ביקורת שיפוטית בעלת אופי מינהלי על החלטות שונות של רשות המים (ראו: סעיפים 140-147 לחוק המים; צו המים (הקמת בית דין לענייני מים), התש"ך-1959). אחת ממטרותיו היא להביא לכך שמחלוקות מסוימות בתחום המים יתבררו לפני שופטים שרכשו ניסיון וידע בטיפול בענייני מים, ולפני נציגי ציבור המכירים את משק המים כחקלאים או כאנשי מקצוע בתחום. הצורך בהקמתו של טריבונל זה נבע גם מן הרצון להביא לאחידות בפסיקה בנושא מים, ולאפשר קבלת הכרעות יעילות באמצעות גמישות הנתונה לבית הדין בכל הנוגע לקבלת ראיות ולסדרי הדין (ראו: ע"א 8234/08 מנהל הרשות הממשלתית למים וביוט נ' תדיר-גן (מתכת), פסקאות 15, 18-19 (2.12.2010); ע"א 5481/16 הרשות הממשלתית למים וביוט נ' חברת חלקת חן בע"מ (בפירוק מרצון), פסקאות 19-20 (20.8.2019); רע"א 8118/15 מפעלי ים המלח בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוט, פסקה 8 (12.2.2016)).

19. לענייננו, קובע סעיף 31(א) לחוק המים כי בית הדין למים ידון, בין היתר, בהשגות בעניין תנאי הקבוע ברישיון – וכלשון הסעיף:

"הרואה עצמו נפגע על ידי סירובו של מנהל הרשות הממשלתית לתת רישיון, על ידי תנאים שנקבעו ברישיון או על ידי התלייתו, שינויו או ביטולו, רשאי לערור על כך לפני בית הדין תוך 21 יום מיום מסירת הודעה על החלטת מנהל הרשות הממשלתית".

הרישיון הנזכר בסעיף זה הינו רישיון הפקה או הספקה, הניתן לפי סעיף 23 לחוק המים. סעיף 25 לחוק קובע את סמכותו של מנהל הרשות לקבוע תנאים ברישיון, לצד הסמכות הנתונה למועצת המים בעניין זה, כמפורט בסעיפים 23(ב) ו-24 לחוק. כללי מקורות מוסיפים ומורים כי מקורות לא תספק מים אלא בהתאם לתעריפים הנקובים בכללי מקורות וכי "החיוב בתעריפים הנקובים בכללים אלה ייעשה בהתאם לקביעותיו של רישיון, לרבות מטרות המים המפורטות בו" (כללים 2 ו-5 לכללי מקורות). במקרה שלפנינו, עיון ברישיונות ההספקה של המשיבים מהמועדים הרלוונטיים, מעלה כי אלה מורים מפורשות כי "ציון סוג המים [...] וכן כל מאפיין אחר שלהם ברישיון זה הוא לצורך קביעת דמי המים ככל שייקבעו". "סוג המים" נקבע ברישיונות כ"שפיר" מבלי שצוין שמדובר במים שפירים באיכות נחותה. היוצא מכך הוא, שהחלטתו של מנהל הרשות שלא לאשר את מי עיון-זמר כמים שפירים באיכות נחותה, קיבלה ביטוי בתנאי האמור ברישיונותיהם של המשיבים לצורך קביעת דמי המים לפי כללי מקורות. נוכח האמור, מקובלת עלי עמדת הרשות לפיה תקיפה של ההחלטה האמורה, שקולה למעשה לתקיפה של תנאי הרישיון – ומשכך הדרך הנכונה להשיג על החלטה זו היא בדרך של הגשת ערר לבית הדין למים, במועדים שנקבעו בחוק.

20. בשורה של פסקי דין נקבע כי משקבע המחוקק דרך ייעודית להשגה ולערר, זו "דרך המלך" בה יש לילך, וככלל אין לאפשר את עקיפתה על-ידי הבאת השאלות שבמחלוקת לפני ערכאות שיפוטיות אחרות, גם אם שאלות אלה מצויות בסמכותם הכללית של אותן ערכאות שיפוטיות (ראו: רע"א 2425/99 עיריית רעננה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד(4) 481, 489-493 (2000); ע"א 6365/00 בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון, פ"ד נו(4) 38, 45-47 (2002); ע"ע"ם 6993/15 עיריית תל אביב-יפו נ' אספיאדה בע"מ, פסקה 23 (16.8.2016); עניין זנלכל, בפסקה 74). הלכה זו מגשימה את תכלית קביעתם של הליכי השגה וערר ייעודיים בחוק, מקום שהיא מאפשרת יישוב מהיר ויעיל של מחלוקות בין הפרט לרשות המינהלית באמצעות גופים שיפוטיים בעלי מומחיות בתחום הרלוונטי. הדברים נכונים אפוא גם בענייננו. משנקבע בחוק מתווה ייעודי להשגה על סיווג המים כפי שנקבע על-ידי הרשות בתנאי הרישיון, אין לאפשר למשיבים להשיג על כך בדרך הסוטה מאותו מתווה. החלטה אחרת, תימצא מסכלת את מטרת החקיקה.

21. ואכן, כבר נקבע על-ידי בית משפט זה כי "מקובלת עלינו עמדת [הרשות] [...] כי הדרך לתקוף רישיון הפקה או אספקה או תנאי מתנאיהם היא במסגרת ערר לפי סעיף 31

[לחוק המים] ולא במסגרת הליך כנגד הודעת החיוב" (ע"א 7339/19 הרשות הממשלתית למים ולביוב נ' קיבוץ עין המפרץ, פסקה 1 (5.3.2020); וראו גם: ע"א 4285/20 הרשות הממשלתית למים ולביוב נ' דורי בניה בע"מ, פסקה 16 (31.1.2023)).

אוסף ואציין כי בית הדין למים דן בשגרה בעררים על פי חוק המים בסוגיות הנוגעות לסיווג המים ברישיון – וראו למשל: עח"ק (מחוזי חי') 20084-03-19 קיבוץ גשר נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (24.2.2020); עח"ק (מחוזי חי') 26192-06-21 אגודת המים השיתופית בעמק חרוד בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (15.6.2022); עח"ק (מחוזי חי') 46173-06-19 אגודת המים השיתופית בעמק חרוד נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (23.2.2021); עח"ק (מחוזי חי') 58990-07-15 אגודת המים השיתופית בעמק חרוד בע"מ, אגו"ש נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (27.8.2018); עח"ק (מחוזי חי') 54626-07-13 חוף התמרים עכו בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (8.10.2014). כן ראו: יואב כסלו, ראובן לסטר, דני ליבני ורון חרמון "מים במשפט" 30-29, 34-35, 37 (פורסם בנוב, 2022).

22. נסכם את הדברים: תביעת המשיבים לסעד הצהרתי המחייב את הרשות לקבוע שמי עיון-זמר הם מים שפירים באיכות נחותה, הינה, למעשה, תביעה לשינוי סיווג המים כפי שנקבע בהחלטת מנהל רשות המים, שמצאה ביטויה בתנאי רישיונם של המשיבים. הדרך הנכונה להשיג על הסיווג האמור היא על-ידי הגשת ערר לבית הדין למים, במתווה שנקבע בסעיף 31 לחוק המים. יובהר, כי ככל שהיה מוגש ערר שתוצאתו הייתה שינוי סיווגם של מי עיון-זמר לתקופת העבר, הרי שאז הייתה עומדת למשיבים, בכפוף לתנאי הדין, האפשרות להגיש תביעה אזרחית להשבת כספים ששילמו ביתר. ואולם, כל עוד לא שונה סיווג המים בדרך זו, לא ניתן לתקוף את סיווג המים בדרך של הגשת תביעה אזרחית למתן סעדים הצהרתיים ולהשבה. מסקנה זו חלה הן בעניינה של רשות המים הן בעניינה של מקורות, הגובה את דמי המים בהתאם לסיווג המים ברישיון ולכללי מקורות, שנקבעו שניהם על-ידי רשות המים.

23. סוף דבר: אציע לחבריי כי נקבל את הערעור, כך שהחלטת בית המשפט המחוזי תבוטל ותביעת המשיבים, הן בעניינה של רשות המים והן בעניינה של מקורות, תידחה על הסף מחמת חוסר סמכות עניינית.

המשיבים יישאו בהוצאותיה של הרשות בסך של 20,000 ₪, וכן בהוצאותיה של מקורות בסך של 10,000 ₪.

ש ו פ ט ת

השופט ד' מיינץ:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ג' כנפי-שטייניץ.

ניתן היום, י"ז בשבט התשפ"ג (8.2.2023).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט