



הכנסת
הלשכה המשפטית
תחום חקיקה ומחקר משפטי

**ההסדרה בארה"ב ובאנגליה בדבר התשלום בגין השימוש
במתקני שירותים ציבוריים**

כ"ט בתשרי התשע"ח

19 באוקטובר 2017

כתיבה : עו"ד גלעד נוה, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי)
אישור : עו"ד הודיה קין, ממונה בכירה (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת יעל גרמן, ועניינו **סקירה משווה של ההסדרה החקיקתית בארה"ב ובאנגליה בדבר התשלום בגין השימוש במתקני שירותים ציבוריים** (בתי שימוש ציבוריים).

הנימוקים להקמת שירותים ציבוריים (במובנם המודרני) מגוונים וכוללים, בין היתר, את הנימוקים שלהלן: הרצון למנוע מטרדים ומפגעים מסוגים שונים לתושבי רשויות מקומיות (דוגמת לכלוך במרחב הציבורי ובחצרות בתים); מתן פתרון לצרכי האוכלוסייה, ובפרט לצרכי אוכלוסיות שזקוקות לזמינות רבה יותר של המתקנים בהשוואה לאחרות (אוכלוסיות מבוגרות, ילדים, אנשים עם מוגבלות וכדומה); מניעת מחלות וסכנות לבריאות הציבור, שמירה על הניקיון וההיגיינה (גהות) ועוד.¹

למרות כל זאת, שיקולים אלה לא מביאים בהכרח למסקנה כי מוטלת על המדינה חובה לספק את המתקנים האמורים **בחינם**. כך, קיום החובה עשוי להיות תלוי בפרמטרים נוספים, כגון: עלויות התחזוקה השוטפת של המתקנים בהשוואה לתועלות שבהפעלתם ללא תשלום, התפיסה החברתית-משפטית בדבר הצורך הציבורי בהקמתם ובהפעלתם של השירותים כמוצר ציבורי או כשירות ציבורי, חלוקת האחריות בין הממשל המרכזי, הממשל המקומי והמגזר הפרטי ועוד.

לבקשת חברת הכנסת גרמן התמקדנו בהוראות הרלוונטיות בחקיקה בארה"ב ובאנגליה, שבהן נקבעה הסדרה משמעותית בנושא ואף נערך דיון ציבורי מקיף (שהביא לשינוי חקיקתי בארה"ב ובאנגליה לדו שיח בין הרשויות). כפי שיוצג, הממצאים המרכזיים של הסקירה הם כדלקמן:

אנגליה

כיום, החקיקה באנגליה לא מחייבת רשויות מקומיות להקים או להפעיל מתקני שירותים ציבוריים, והיא אף מאפשרת להן לגבות תשלום בגין השימוש במתקנים אלה. יחד עם זאת, בעשור האחרון נערך דיון ציבורי נרחב בנושא מדיניות ההקמה וההפעלה של מתקני שירותים ציבוריים ואפשרויות המימון החלופיות שלהם, ובתוך כך אף נשקלה האפשרות לחייב רשויות להקים מתקנים כאמור ולהפעילם ללא תשלום או בתשלום סמלי.

ארה"ב

בחלק מהמדינות והערים בארה"ב נקבעו הוראות בחקיקה שמסדירות את גביית התשלום בגין השימוש במתקני שירותים ציבוריים. כך, בחלק מהמדינות ומהערים נקבעו הוראות שאוסרות לחלוטין על גביית כסף בגין השימוש (לדוגמה במדינת מינסוטה ובעיר שיקגו), ואילו בחלקן האחר נקבעו הוראות שאומנם לא אוסרות על גביית תשלום, אך הן מחייבות הקצאה מינימאלית של תאי שירותים שיהיו ללא תשלום (לדוגמה במדינת וושינגטון).

¹ House of Commons Communities and Local Government, THE PROVISION OF PUBLIC TOILETS - TWELFTH REPORT OF SESSION 2007-08 (October, 2008), pp 5-7.

סקירה משווה

1. אנגליה

ככלל, באנגליה לא קבועה הסדרה שמחייבת הקמת מתקני שירותים ציבוריים או את הפעלתם ללא תשלום. כך, כפי שיוצג להלן, בחקיקה האנגלית קבועה הוראה כללית שמסמיכה רשויות לגבות כסף בגין הפעלת מתקנים כאמור (בהיותם "שירותי נוחות ציבוריים", ראו הרחבה להלן), והשימוש בסמכות זו נתון לשיקול דעת הרשויות. כמו כן, בחקיקה קבועה הסמכה שמאפשרת לרשויות מקומיות לחייב הפעלה של מתקני שירותים ללא תשלום במקומות בידור או במקומות לממכר מזון ושתייה. מעבר לכך, בעשור האחרון נערך באנגליה דיון ציבורי מקיף בדבר הטלת חובה על רשויות מקומיות לספק מתקני שירותים ציבוריים ללא תשלום או בתשלום סמלי. במסגרת דיון ציבורי זה, אף הוצע בידי ועדה מיוחדת בפרלמנט כי יינקטו צעדים שונים במטרה לעודד את ההקמה של מתקני שירותים ציבוריים בידי הרשויות, כמו גם כי תתאפשר הגישה אליהם ללא תשלום או בתשלום סמלי בלבד. למרות זאת, הממשלה באנגליה התנגדה לשינויים אלה וההסדר הנוכחי עומד בתוקפו גם כיום.

1.1. רבדי ההסדרה הרלוונטיים²

כאמור, לא מוטלת כיום באנגליה חובה על הרשויות לספק מתקני שירותים ציבוריים ומטבע הדברים גם לא מוטלת עליהן החובה לספק את המתקנים האמורים ללא תשלום. יתרה מכך, בחקיקה אף נקבע מפורשות כי הרשויות יכולות להקים ולהפעיל מתקנים כאמור לפי שיקול דעתן, וכי הן מוסמכות לגבות תשלום בגין השימוש במתקנים אלה. כמו כן, קבועה בחקיקה הסמכה לרשויות לדרוש מבעלים או ממחזיקים של מקומות ספציפיים (בעיקר כאלה שנערכים בהם מופעים מסוגים שונים או כאלה שמשמשים לממכר מזון ושתייה) להפעיל מתקני שירותים ללא תשלום.³ במקביל, קבועות גם הוראות בדיני התכנון והבנייה שמאפשרות לרשויות התכנון לדרוש כי יוקמו מתקנים כאמור ואף יופעלו בתנאים ספציפיים לפי דרישת הרשויות (לרבות לעניין התשלום).

להלן תובא סקירה קצרה של הוראות ההסדרה הרלוונטיות.

חוק בריאות הציבור משנת 1936

חוק בריאות הציבור משנת 1936 (להלן – חוק הבריאות)⁴ הוא אחד מדברי החקיקה המרכזיים באנגליה שעוסק בסוגיות של בריאות הציבור. בין הוראותיו השונות של חוק הבריאות נקבעו גם הוראות בדבר אספקת "שירותי נוחות ציבוריים" (public conveniences).⁵ לפי ההוראות, מועצת מחוז (county council), רשות מקומית (local authority), או מועצה של קהילה או קהילה דתית (parish or community council) יהיו רשאיות לספק "שירותי נוחות של סניטציה" (sanitary conveniences) במקרים נאותים ומתאימים

² יודגש, כי ההוראות לעיל עשויות להיות מושפעות גם מדברי חקיקה נוספים שלא נסקרים במסמך זה, וביניהם: דברי החקיקה שעוסקים בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ובגישה שלהם למבני ציבור (לרבות מתקני שירותים ציבוריים), ההוראות הכלליות בדיני התכנון והבנייה באנגליה, הוראות מתחום הבריאות והניקיון, הוראות רישוי ועוד. ראו לדוגמה:

The Chronically Sick and Disabled Persons Act 1970. The Code of Practice for Access for the Disabled to Buildings (the British Standards Institution code of practice referred to as BS 5810: 1979). The Public Lavatories (Turnstiles) Act 1963. Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations, SI 1992/3004. Approved Code of Practice and Guidance. Food Hygiene (General) Regulations 1970

³ House of Commons Briefing Paper, Public conveniences - Standard Note: SN/SC/976.

⁴ Public Health Act 1936 c. 49.

⁵ Ibid, Section 87.

(in proper and convenient situations).⁶ המונח "שירותי נוחות של סניטציה" מוגדר בחוק הבריאות לרבות בתי שימוש (lavatories).⁷ הביטוי "במקרים נאותים ומתאימים" לא מוגדר בחוק הבריאות, אך מבחינה פרשנית מקובל להתייחס אליו ככזה שמבטא את שיקול הדעת הרחב של הגופים האמורים באספקת שירותי הנוחות.⁸ עוד נקבע בחוק, כי גופים כאמור שמספקים שירותי נוחות יהיו רשאים, בין היתר, לבצע את הפעולות שלהלן:⁹

- לקבוע חוקי עזר (byelaws) בדבר הגישה לשירותי הנוחות והשימוש בהם.
 - לקבוע כי שירותי הנוחות יושכרו למשך תקופה מסוימת, בדמי שכירות ספציפיים ובכפוף לתנאים שייקבעו, וכל זאת לפי שיקול דעת הגופים.
 - לגבות תשלום בגין השימוש בשירותי הנוחות האמורים.
- הלכה למעשה, על בסיס הוראות אלה, גופים שונים שנמנים על רשימת הגופים לעיל רשאים להקים "שירותי נוחות של סניטציה" (שירותים ציבוריים) ולגבות תשלום בגין השימוש בשירותים אלה, והכל לפי שיקול דעתם.

חוק הממשל המקומי (הוראות שונות) משנת 1976

חוק הממשל המקומי (הוראות שונות) משנת 1976 (להלן – חוק הממשל המקומי),¹⁰ הוא חוק נוסף הקובע הוראות שעשויות להיות רלוונטיות לנושא זה. סעיף 20 לחוק הממשל המקומי מסמיך רשויות מקומיות (local authorities) לדרוש כי יוקמו מתקני שירותים ציבוריים במקומות בידור או מקומות רלוונטיים אחרים, וכן לדרוש את הפעלתם השוטפת באופן תקין. כך, סעיף 20 קובע כי **רשות מקומית תהיה רשאית לדרוש בהודעה לבעלים או למחזיק (owner or occupier) של "מקום רלוונטי" (relevant place)¹¹ בתחומי**

⁶ Ibid, Subsection 87(1): "A county council, a local authority or a parish or community council may, subject to subsection (2) of this section, provide sanitary conveniences in proper and convenient situations".

⁷ Ibid, Subsection 87(4): "in this section the expression "sanitary conveniences" includes lavatories".

יוער, כי בשנת 2008 תוקן הסעיף האמור כך שהוא יאפשר גבייה בגין כל סוגי המתקנים הרלוונטיים, בעוד שבעבר הוא אפשר גבייה רק בגין "שירותי נוחות" שהם תאי שירותים (כלומר, משתנות (urinals) לא נכללו ולכאורה נוצר אי שוויון בין המינים). להרחבה ראו:

House of Commons Communities and Local Government Committee, THE PROVISION OF PUBLIC TOILETS - TWELFTH REPORT OF SESSION 2007-08 (October, 2008), pp 11-12.

⁸ House of Commons Briefing Paper, Public conveniences - Standard Note: SN/SC/976. House of Commons Communities and Local Government Committee, THE PROVISION OF PUBLIC TOILETS - TWELFTH REPORT OF SESSION 2007-08 (October, 2008).

⁹ Public Health Act 1936, Subsection 87(3): " Any such council or authority who provide any public sanitary conveniences, may— (a) make byelaws as to the conduct of persons using or entering them; (b) let them for such term, at such rent, and subject to such conditions as they think fit; (c) charge such fees for the use of any such conveniences as they think fit".

עוד יוער כי בחוק נקבע כי אספקת שירותי הנוחות לא תבצע בתחום כביש ראשי או תחתיו (Section 87(2)).

¹⁰ Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976 c. 57.

¹¹ המונח "מקום רלוונטי" (relevant place) מוגדר בחוק הממשל המקומי כאחד המקומות שלהלן: מקום שמשמש או נועד לשמש באופן רגיל (proposed to be normally used) לעריכת אירועי בידור, תצוגות או אירועי ספורט שאליהם הציבור מוזמן, או למטרות מכירת מזון ושתייה לציבור וזאת לצורך צריכתם במקום; או מקום שמשמש במקרים מסוימים או נועד לשמש במקרים מסוימים לאחת המטרות האמורות; או סוכנות הימורים. להרחבה ראו:

Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976, Subsection 20(9).

עוד יוער, כי "סוכנות הימורים" מוגדרת כסוכנות כאמור שמחזיקה ברישיון מכוח חוק ההימורים, המשחקים והלוטו משנת 1963 (Betting, Gaming and Lotteries Act 1963).

הרשות לבצע את הפעולות שלהלן:¹² לספק מתקנים סניטריים בכמות ובמקומות שנקובים בהודעה למשך התקופה שקבועה בהודעה; לתפעל את המתקנים, לרבות שמירה על ניקיונם, לשביעות רצון הרשות; לספק טובין שנדרשים לצורך השימוש במתקנים (לרבות אספקת מים קרים או חמים); אם ההודעה דורשת זאת - לאפשר את השימוש ללא תשלום במתקנים.¹³

עוד קבוע בחוק הממשל המקומי כי אין לדרוש בהודעה כאמור דרישות שעולות על אלה שהיו יכולות להידרש מכוח הסדרי התכנון והבנייה (התקפים) באנגליה.¹⁴ כמו כן, נקבעו הוראות בדבר סמכויות הפיקוח והאכיפה בקשר עם הודעות כאמור, ובתוך כך גם נקבע כי ניתן להטיל על מי שהפר את ההוראות האמורות ללא "נימוק סביר" (reasonable excuse), קנס שלא יעלה על 400 פאונד.¹⁵

"התחייבות תכנונית" לפי חוק תכנון ערים ומחוזות משנת 1990

חוק תכנון ערים ומחוזות משנת 1990 (להלן – חוק התכנון),¹⁶ קובע הוראות שונות בתחום התכנון והבנייה וסמכויות רשויות התכנון. כך, אחת ההוראות המרכזיות בחוק התכנון מסמיכה את רשויות התכנון המקומיות לדרוש מכל יזם לעמוד בהתחייבות כחלק מהדרישות הכלליות לצורך הקמת פרויקט או בינוי חדשים בשטח הרשויות האמורות. **התחייבות מסוג זה יכולה להגביל את הפיתוח של הקרקע, לחייב כי אותו אדם יבצע פעולות ספציפיות, או להעמיד דרישה כי הוא יעשה שימוש בקרקע בדרך ספציפית, או לחייב אותו בתשלומים שונים לרשות.**¹⁷ בפועל, חלק מרשויות התכנון עושות שימוש בסמכות ל"התחייבות תכנונית" בכדי לחייב יזמים להקים מתקני שירותים ציבוריים בשטח שהם מפתחים ובונים, כמו גם כדי לחייב אותם להפעיל את המתקנים ולשמור על ניקיונם.¹⁸

המדריך מטעם רשות הקהילות והממשל המקומי

במדריך משנת 2008 מטעם רשות הקהילות והממשל המקומי (להלן – המדריך)¹⁹ הוצע כי תגובש תכנית פעולה בשיתוף הממשל המרכזי, הממשל המקומי, קהילות מקומיות והמגזר הפרטי לשיפור מצב מתקני השירותים באנגליה וזמינותם. כך, בין היתר, הוצע כי החקיקה הקיימת תתוקן כדי לעודד רשויות להקים ולהפעיל מתקני שירותים חדשים ולתחזק אותם כראוי, כי תגובש אסטרטגיה כללית בהליכי התכנון שתביא בחשבון את הצורך במתקנים אלה (בעיקר במרכזי הערים, בנקודות "חמות" של תיירות ובמרכזי התחבורה), כמו גם שישקלו דרכי מימון חלופיות לתשלום המשתמש, כגון: שימוש בפרסומות על גבי המתקנים כדי לממן את עלויות התפעול והתחזוקה השוטפות של המתקנים, פיתוח ושימוש ברעיון של הפעלת "שירותים ציבוריים קהילתיים" (Community Toilet Schemes - CTS) שנועד לעודד עסקים

¹² Ibid, Subsection 20(1).

¹³ Ibid, Subsection 20(1)(d).

¹⁴ Ibid, Subsection 20(3).

¹⁵ Ibid, Subsections 20(5)-20(8).

נכון למועד כתיבת המסמך מדובר בסכום השווה ל-1,850 ש"ח בערך.

¹⁶ Town and Country Planning Act 1990.

¹⁷ Ibid, Section 106.

¹⁸ Ibid. See also House of Commons Communities and Local Government Committee, THE PROVISION OF PUBLIC TOILETS - TWELFTH REPORT OF SESSION 2007-08 (October, 2008), pp 27-28.

¹⁹ Department for Communities and Local Government, Improving Public Access to Better Quality Toilets - A Strategic Guide (March 2008).

המדריך פורסם מטעם הממשלה האנגלית והוא נועד להדריך את הרשויות המקומיות.

מקומיים בקהילה לאפשר גישה לשירותים שמצויים בתחומם ובכך להגדיל את היצע השירותים שזמינים לציבור ועוד.²⁰

1.2. דוח הפרלמנט

דוח הפרלמנט (להלן – הדוח)²¹ נכתב על רקע הדיון הציבורי במצב מתקני השירותים הציבוריים באנגליה. הדוח עוסק בסוגיות שונות בנוגע למצב המצוי והרצוי של מתקני השירותים הציבוריים באנגליה ובאפשרויות ההסדרה. כך, חלק ניכר מהמדריך עוסק במצב המצוי (והלא מספק לפי כותבי הדוח) של מתקני השירותים הציבוריים באנגליה ובסוגיות נוספות הקשורות לנושא, כגון: שיפור השילוט בערים שמפנה את הציבור למתקני השירותים; דרכי הטיפול בתופעות אנטי-חברתיות (antisocial) שעשויות להתרחש במתקנים האמורים (גרפיטי, גניבות, זנות וכדומה); חוסר השוויון בפיזור המתקנים ברחבי אנגליה וכן חוסר שוויון בגישה למתקנים (בהקשר של מגדר, אוכלוסיות מבוגרות ואנשים עם מוגבלות); סוגיות כלכליות שונות של עלויות התפעול והתחזוקה השוטפות של המתקנים ואף החלופות הקהילתיות האפשריות להפעלת מתקני שירותים ציבוריים (דוגמת רעיון ה-CTS – שירותים ציבוריים קהילתיים - שהוזכר לעיל).²² עוד נדונות בדוח סוגיות שונות שנוגעות למעורבות הקהילה, המגזר הפרטי, הרשויות המקומיות והממשל המרכזי והאפשרויות לשיפור המצב המשפטי המצוי.²³

דוח נקבע גם כמה המלצות קונקרטיות רלוונטיות, וביניהן: עידוד רשויות מקומיות, קהילות וגורמים במגזר הפרטי להקים מתקני שירותים ציבוריים קהילתיים (CTS), ובמקביל נקיטת פעולות להבהרת השילוט בדבר הגישה החופשית למתקנים אלה; עידוד רשויות תכנוניות להשתמש ב"התחייבויות תכנוניות" לצורך ההקמה של מתקני שירותים ציבוריים והפעלתם השוטפת; עידוד רשויות להשתמש בסמכויותיהן לפי חוק הממשל המקומי כדי לדרוש מגופים שמוכרים מזון ושתייה להקים מתקנים כאמור ולאפשר גישה חופשית אליהם; הטלת חובה על רשויות מקומיות להקים ולהפעיל מתקני שירותים ציבוריים (לרבות האפשרות שבמסגרת מדיניות שתגובש בידי הרשויות המתקנים האמורים יוצעו ללא תשלום או בתשלום סמלי כדי לעודד את השימוש בהם).²⁴

1.3. תשובת הממשלה לדוח הפרלמנט

תשובת הממשלה לדוח (להלן – תשובת הממשלה),²⁵ כללה סקירה של המצב המצוי של מתקני שירותים ציבוריים באנגליה וההסדרים הקיימים כיום, כמו גם סקירת ההמלצות בדוח ומענה קצר לגביהן. כך, במענה להמלצה המרכזית לענייננו של הדוח בדבר הטלת חובה על הרשויות המקומיות להקים מתקני שירותים ציבוריים, נטען על-ידי הממשלה כי אין כיום צורך בהטלת חובה כאמור וכי החלטות מסוג זה צריכות להתבצע ברמה המקומית ולא בידי השלטון המרכזי.²⁶ יחד עם זאת, במענה להמלצות בדבר הקמת מתקני שירותים ציבוריים קהילתיים (CTS) והשימוש בסמכויות הרשויות לעניין דרישת הקמת מתקנים

²⁰ Department for Communities and Local Government, Improving Public Access to Better Quality Toilets - A Strategic Guide (March 2008).

²¹ House of Commons Communities and Local Government Committee, THE PROVISION OF PUBLIC TOILETS - TWELFTH REPORT OF SESSION 2007-08 (October, 2008).

²² Ibid, pp 5-27.

²³ Ibid, pp 28-37.

²⁴ Ibid, pp 14-15, 38-41.

²⁵ Government Response to the Communities and Local Government Committee Report on the Provision of Public Toilets (January, 2009).

²⁶ Ibid, page 3 (Recommendation 26).

כאמור מגופים שמוכרים מזון ושתייה, תמכה הממשלה בהמלצות וציינה כי היא מעודדת את הפיתוח של מנגנונים מסוג זה והשימוש בהם.

2. ארה"ב

ההסדרה של ההקמה והשימוש החופשי במתקני שירותים ציבוריים בארה"ב מבוססת על חוקים מדינתיים ומוניציפאליים (ולא על חקיקה פדראלית). כפי שיוצג להלן, בעקבות פעילות ציבורית ושתדלנית (לובינג) בשנות השבעים של המאה הקודמת, נקבעו בחלק מהמדינות והערים בארה"ב חוקים מדינתיים ומוניציפאליים שאסרו על גביית תשלום בגין השימוש בשירותים ציבוריים. ההסדרים מגוונים כשחלקם אוסר לחלוטין על גביית תשלום וחלקם לא אוסר על גביית תשלום, אבל מבטיח הקצאה מינימאלית של מתקנים ללא תשלום. להלן ייסקרו הרקע לחקיקה, כמו גם כמה דוגמאות רלוונטיות.

2.1. מבוא

שירותים ציבוריים בתשלום היו בעבר שכיחים בארה"ב. במרבית המקרים, שירותים אלה פעלו כך שהמשתמש היה נדרש להכניס למתקן על גבי דלת תא השירותים מטבע ספציפי בכדי לפתוח את תא השירותים ולהשתמש בו.²⁷ בתחילת שנות השבעים החל מאבק ציבורי נרחב במדינות ובערים שונות ברחבי ארה"ב בדרישה כי יבוטלו מתקני השירותים הציבוריים בתשלום. המאבק הובל בידי פוליטיקאים וגופי לובינג ציבוריים שונים, ובפרט ה-CEPTIA (Committee to End Pay Toilets in America), "הוועדה לביטול שירותים בתשלום באמריקה", שהייתה הגוף הציבורי המרכזי שניהל קמפיינים בנושא ברמה המדינתית והעירונית. הנימוקים של גורמים שונים אלה לביטול התשלום היו מגוונים (בחלקם מהותיים ובחלקם טכניים) והם נבעו מתפיסות אידיאולוגיות שונות. כך לדוגמה, חלקם טענו כי שירותים בתשלום מהווים מגבלה על "החופש הבסיסי של בני אדם לבצע את פעילויות הגוף הטבעיות שלהם".²⁸ אחרים טענו כי דרישת התשלום בשירותים ציבוריים מפלה נשים באופן פרטני מכיוון שהתשלום בשעתו נדרש אך ורק בתאי שירותים (בעוד שמשתנות, שמשמשות רק גברים, פעלו ללא תשלום).²⁹ כמו כן, חלק מהטענות כוונו ספציפית כנגד החברה המרכזית שיצרה את תאי השירותים בתשלום (חברת Nik-O-Lok) בטענה כי חברה זו פועלת כמונופול בשוק ומנצלת את מעמדה לרעה.³⁰ מעבר לכך, נשמעו גם טיעונים טכניים יותר באופיים ולפיהם הדרישה לתשלום בסוג ספציפי של מטבע לפתיחת הדלת, אומנם בדרך-כלל לא מכבידה כלכלית, אך היא מכבידה מעשית על מי שאין ברשותו באותו רגע את סוג המטבע הנדרש לפתיחת התא.³¹

²⁷ "Comfort-For-Pay Being Flushed Out", The Evening Independent (Aug 2, 1973).

²⁸ David Wallechinsky & Irving Wallace, The People's Almanac. Doubleday and Company, Inc. p. 1256. "Group Seeks To End Pay Toilets: And It Has Had Some Success Already", Sarasota Journal (July 25, 1973).

²⁹ לעניין זה הקמפיין של חברת בית המחוקקים של קליפורניה, מארץ' פונג או (March Fong Eu), נחשב לאחד הידועים:

Olga Gershenson and Barbara Penner Ladies and Gents: Public Toilets and Gender (Temple University Press, 2009), pp 55-56. Kelly Faircloth, The 1970s Feminist Fight against Pay Toilets April, 2016, available [online](#), last entry 26.7.17.

³⁰ Justin Breen, How Chicago's Fight To Ban Pay Toilets Relates To Today's City Protests (December, 2016), available [online](#), last entry 26.7.17.

³¹ David Wallechinsky & Irving Wallace, The People's Almanac. Doubleday and Company, Inc. p. 1256.

בסופו של יום, גופים שונים אלה הצליחו במהלך שנות השבעים לקדם חקיקה מדינתית ומוניציפאלית שאסרה על דרישת תשלום בשירותים ציבוריים בחלק מהמדינות והערים בארה"ב. חקיקה זו אף זכתה לאישור בתי המשפט בארה"ב.³² להלן יוצגו כמה דוגמאות לחקיקה מסוג זה.

2.2. דוגמאות לחקיקה מדינתית ומוניציפאלית

2.2.1. הקוד המוניציפאלי של שיקגו

שיקגו הייתה העיר הראשונה בארה"ב שבה התקבלה החלטה לאסור תשלום בגין שימוש במתקני שירותים ציבוריים. ההחלטה האמורה התקבלה בהצבעה של מועצת העיר בשנת 1973, שבעקבותיה נקבע צו (ordinance) שאסר על גביית תשלום.³³ בצו נקבע כי חל איסור לגבות תשלום כלשהו (any sum of money) בגין השימוש במתקני שירותים במבנים שמצויים בבעלות עירונית (municipally owned), או "במבנים שנועדו לארח או לשרת את הציבור" (building that is open to accommodate or serve the public).³⁴ "מבנים שנועדו לארח או לשרת את הציבור" הוגדרו ככל אחד מהמבנים שלהלן: בתי מלון, מוטלים (motel), פונדקים, חנויות כלבו, מסעדות, קפיטריות, מזנונים, טברנות, בתי קולנוע, תיאטראות, היכלי קונצרטים, מבני ספורט וכל מבנה אחר שנועד להצגות בידור, שדות תעופה, תחנות רכבת, תחנות אוטובוס, חנויות בגדים, חנויות לממכר מזון, תחנות דלק, מוסכים, בנקים ובנייני משרדים.³⁵

בעקבות הוצאת הצו הוגשה כנגד העירייה עתירה לצו מניעה ולסעד הצהרתי בידי כמה עותרים,³⁶ וביניהם: אחת החברות שהפעילה תחנה מרכזית ושירותי אוטובוסים בשיקגו (Greyhound lines, Inc.), החברה המרכזית שהפעילה תאי שירותים בתשלום (Nik-O-Lok) וחברה נוספת שאף היא עסקה באספקת תאי שירותים בתשלום כמו גם בשירותי סניטציה (Universal Sanitation, Inc.) (להלן – העותרים). העותרים טענו כי איסור גביית התשלום לא חוקתי מכיוון שהוא מהווה חריגה מסמכות הרשויות, כמו גם הפעלה שרירותית של סמכויותיהן שפוגעת בזכות הקניין של העותרים. עוד נטען על-ידי העותרים כי השירותים בתשלום היו נקיים יותר ובעלי ציוד משופר לעומת שירותים ציבוריים אחרים וכי השירותים האמורים מוגנים יותר מפני ונדליזם ובטוחים יותר בעבור המשתמשים.³⁷

בית המשפט³⁸ דחה את העתירה וקבע כי חוקת מדינת אילינוי והקוד המוניציפאלי של שיקגו מאפשרים לעיריית שיקגו לקבוע הוראה כאמור לצורך ההגנה על בריאות הציבור ורווחתו, כמו גם שהעירייה

³² William J. Curran, The Constitutionality of Prohibiting The Operation of Pay Toilets, Public Health and the Law, Vol. 67, No. 12 (December 1977), pp 1205-1206. Nik-O-Lok Company v. Carey, 52 A.D. 2d 375, 384 N.Y.S. 2d 211, 1976. Greyhound Lines, Inc. v. City of Chicago, 321 N.E.2d 293 (Ill. App. Ct. 1974).

³³ Peter Gorner, "Pay toilets banned - Chicago becomes a 'free' city", Chicago Tribune (March 12, 1973).

³⁴ כיום, הצו האמור מעוגן בקוד המוניציפאלי של עיריית שיקגו, ראו:

Chicago Municipal Code, Chapter 18-29, Article 4, Section 18-29-403.6.1 - Pay facilities: "...It is prohibited to charge any sum of money for the use of any toilet facility in any municipally owned building or any building that is open to accommodate or serve the public. "

³⁵ Chicago Municipal Code, Chapter 18-29, Article 4, Section 18-29-403.6.1.1: "Included buildings. As used herein, "building that is open to accommodate or serve the public" shall include the following: hotel, motel, inn, department store, restaurant, cafeteria, lunchroom, lunch counter, soda fountain, tavern, motion picture house, theater, concert hall, sports arena, stadium or other place of exhibition or entertainment, airport, railroad station or terminal, bus station or terminal, clothing store, food store, gas station, garage, bank or office building".

³⁶ Greyhound Lines, Inc. v. City of Chicago, 321 N.E.2d 293 (Ill. App. Ct. 1974).

יוער, כי הליך זה הוא ערעור על החלטת ערכאה נמוכה יותר שדחתה את העתירה המקורית ואישרה את הצו המוניציפאלי.

³⁷ Greyhound Lines, Inc. v. City of Chicago, 321 N.E.2d 293 (Ill. App. Ct. 1974), 719-720.

³⁸ כאמור, מדובר בהליך בפני ערכאת הערעור.

מוסמכת לקבוע סטנדרטים מינימאליים ברגולציה עירונית בתחום זה. מעבר לכך, קבע בית המשפט כי נמצא קשר בין נוסח הצו ובין סמכויות הרשויות בתחום בריאות הציבור, וכי הצו המדובר אכן משרת את המטרה של שיפור הזמינות והנגישות של תאי השירותים ברחבי העיר, ובכך משרת גם את המטרה של שיפור בריאות ורווחת הציבור.³⁹ עוד נקבע כי העותרים לא הצליחו להוכיח כי ההוראה שרירותית או לא סבירה. בית המשפט ציין כי טענות העותרים בדבר יתרונות השירותים בתשלום לא רלוונטיות לשאלת סמכויות העירייה וההפעלה הסבירה שלהן.⁴⁰ בית המשפט אף הוסיף כי אין חולק על כך שקניין העותרים נפגע, אך אין בכך כדי לפסול את הצו. כך, לפי בית המשפט, זכות הקניין והזכות לעשות שימוש חופשי בקניין הפרטי אין משמעותה פטור מוחלט מרגולציה של העירייה על מימוש הזכות.⁴¹ כיום הצו מעוגן בהוראות הקוד המוניציפאלי של עיריית שיקגו.⁴²

2.2.2. מדינת מינסוטה

בדומה לחקיקה בעיריית שיקגו, גם במדינת מינסוטה החקיקה אוסרת לחלוטין על גביית תשלום בגין שימוש בשירותים ציבוריים מכל סוג. כך, בחקיקה המדינתית נקבע כי **חל איסור לגבות תשלום בתאי שירותים ובמשתנות במקומות ציבוריים או במבני ציבור.**⁴³ יוער, כי נוסחו המקורי של הסעיף (משנת 1975) היה מצומצם יותר וקבע כי חל איסור לגבות תשלום בתאי שירותים ובמשתנות במקומות ציבוריים ובמבני ציבור, אלא אם לפחות מחצית מהשירותים (לרבות משתנות) הם שירותים ללא תשלום ומתוחזקים באותם סטנדרטים של סניטציה ותחזוקה.⁴⁴

2.2.3. מדינת מרילנד

קוד הבריאות המדינתי של מדינת מרילנד⁴⁵ קובע כי **אם נדרש לפי הוראה או חקיקה מדינתית, מחוזית, או עירונית כי במבנה ציבור או במבנה פרטי יפעלו שירותים ציבוריים, לא תוטל דרישת תשלום בגין השימוש בהם.** יחד עם זאת, במקרה שכמות מתקני השירותים באותו המבנה גבוהה מהכמות שנדרשת בהוראה או בחקיקה הרלוונטית, אזי באותם המתקנים שמעבר לכמות הנדרשת בחקיקה יוכלו להיות

³⁹ Greyhound Lines, Inc. v. City of Chicago, 321 N.E.2d 293 (Ill. App. Ct. 1974), 723-724.

⁴⁰ Greyhound Lines, Inc. v. City of Chicago, 321 N.E.2d 293 (Ill. App. Ct. 1974), 731: " We emphasize again that a municipal ordinance is presumptively valid and that there is a heavy burden on plaintiffs to show that the ordinance constitutes arbitrary, capricious and unreasonable municipal action. We cannot say that this burden has been met nor that this ordinance will not promote the health and general welfare of the people. Accordingly, that portion of the circuit court's order declaring the ordinance constitutional is affirmed".

⁴¹ Ibid, 732: "There can be no doubt that the property of the plaintiffs is adversely affected by the ordinance. However, the fact that the ordinance imposes certain burdens, or prevents the most profitable use of the property in private hands, does not of itself render the legislation invalid or necessarily result in a taking of property without just compensation... The privilege of every citizen to use his property according to his own will is both a liberty and a property right, but these rights are always subordinate to the interests of the public welfare. There is no constitutional guarantee that an individual may carry on his business in a certain way when the public welfare requires regulations".

⁴² Chicago Municipal Code, Chapter 18-29, Article 4, Section 18-29-403.6.1 - Pay facilities.

⁴³ 2016 Minnesota Statutes, Section 145.425: "Pay toilets and urinals in public places, public conveyances or public buildings are prohibited".

⁴⁴ Minnesota Statutes, Section 145.425 (1975 c 215 s 1).

⁴⁵ MD Health-Gen Code § 24-208 (2013).

מנגנוני מטבע (coin-operated). מפר של הוראה זו ייחשב כמי שביצע עבירה מסוג עוון ואם יורשע עונשו יהיה קנס שסכומו לא יעלה על 50 דולרים.⁴⁶

2.2.4. מדינת ויומינג

בחקיקה הפלילית של מדינת ויומינג,⁴⁷ נקבעה הוראה שקובעת כי **אדם מבצע עבירה מסוג עוון אם הוא גובה תשלום בגין השימוש במתקני שירותים (toilet facilities) שבדרך-כלל זמינים לציבור**. עונשו של אדם כאמור יהיה קנס שסכומו לא יעלה על 100 דולרים.⁴⁸

2.2.5. מדינת וושינגטון

בקוד בריאות הציבור ובטיחותו של מדינת וושינגטון (Revised Code Washington, להלן - הקוד) **לא קבועות הוראות שאוסרות לחלוטין על גביית תשלום בתאי שירותים, אך כן קבועות הוראות שמבטיחות הקצאה שוויונית של תאי השירותים ללא תשלום** (ובתוך כך הקצאת כמות מינימאלית של מתקני שירותים ללא תשלום ואף שוויון בכמות המתקנים שמוצעים ללא תשלום שמיועדים לגברים ולנשים). כך, ההוראות המרכזיות בקוד קובעות כדלקמן:⁴⁹

- כל מוסד שמצויים בו תאי שירותים לשימוש הציבור (restrooms for use by the public) נדרש שלא להפלות בין המתקנים שמיועדים לגברים ובין מתקנים שמיועדים לנשים.⁵⁰
- כאשר נעשה שימוש במנגנוני מטבע (coin lock controls), **מנגנונים אלה יוקצו כך שיהיה שוויון בין כמות "יחידות השירותים" (toilet units)⁵¹ שאינן בתשלום שמיועדות לנשים בהשוואה לאלה שמיועדות לגברים**. כמו כן, **לפחות מחצית מהיחידות האמורות בכל מתקן שירותים יהיו יחידות ללא תשלום**.⁵²
- בעלים, מנהל, נציג, או כל אדם אחר שהוטלה עליו האחריות לתפעול מקום שמפר את הוראות אלה **ייחשב כמי שביצע עוון (misdemeanor)**.⁵³ לשם שלמות התמונה יוער, כי לפי הוראות הקוד

⁴⁶ Ibid, §24-208: "(a) To assure the cost-free operation of toilets in any public or private building required by any State, county, or municipal law, rule, or regulation to have public toilets, and to end any discriminatory effect based on sex related to the use of coin-operated pay toilets, in any public or private building required by State, county, or municipal law, rule, or regulation to have public toilets, a fee or charge may not be imposed for the use of any toilet required by law, rule, or regulation to be installed in any public or private building. However, any number of toilets greater than the number required by law, rule, or regulation may be coin-operated. (b) A person who violates any provision of this section is guilty of a misdemeanor and on conviction is subject to a fine not exceeding \$50".

⁴⁷ 2001 Wyoming Statutes (WY State), Title 6 - Crimes and Offences.

⁴⁸ WY Stat § 6-9-103 (1997 through Reg Sess): "A person commits a misdemeanor punishable by a fine of not more than one hundred dollars (\$100.00) if he charges for use of toilet facilities which are generally available to the public".

⁴⁹ RCW, Section 70.54.160.

⁵⁰ RCW, Section 70.54.160(1).

⁵¹ RCW, Section 70.54.160(2): "As used in this section, toilet units are defined as constituting commodes and urinals".

⁵² RCW, Section 70.54.160(2): "When coin lock controls are used, the controls shall be so allocated as to allow for a proportionate equality of free toilet units available to women as compared with those units available to men, and at least one-half of the units in any restroom shall be free of charge".

⁵³ RCW, Section 70.54.160(4).

שעוסקות בענישה פלילית, דינו של מי שביצע עוון הוא קנס שסכומו לא יעלה על 1,000 דולר, או תקופת מאסר שלא תעלה על 90 יום (או שניהם גם יחד).⁵⁴

⁵⁴ RCW 9.92.030.