

א

1. עמותת "תנו לחיות לחיות"
2. העמותה למען החתול בישראל

ב

נגד

1. מנהל השירותים הווטרינריים בשדה במשרד החקלאות
2. "מגן לחתול"

ג

3. נעמה אדלר-בלו

4. אייל בלו

5. אגודת צער בעלי חיים בישראל

ד

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[2.6.2004]

לפני הנשיא א' ברק, השופטת (בדימ') ד' דורנר והשופט א' גרוניס

ה

המשיב 1 פרסם נוהל כללי לטיפול בחתולי רחוב (להלן – הנוהל), שנועד להסדיר את הפעלת הסמכות להמית חתולי רחוב תוך קביעת כללים להפעלתה. הנוהל מוסר את שיקול-הדעת בשאלה אם במקרה נתון יש להמית חתולים בידי רופא וטרינר ממשלתי או וטרינר הרשות המקומית (להלן – הווטרינר הרשותי) בלבד. הסמכות לביצוע אקט ההמתה ניתנה לווטרינר הרשותי, לעובדיו או למי שהוסמך על-ידיו לכך. המשיב 1 נתן אישור עקרוני לווטרינרים הרשותיים להסמיך את המשיבה 2, המופעלת על-ידי הווטרינרים הרשותיים ובפיקוחם. העותרות באמצעות סמים מרדימים שיופקו להם על-ידי הווטרינרים הרשותיים ובפיקוחם. העותרות טוענות כי בנוהל אין כל התייחסות לאמצעים חלופיים לטיפול בסיכונים ובמטרדים שיוצרים חתולי רחוב זולת המתה. כן טוענות העותרות כי האישור העקרוני להסמיך את המשיבה 2 להמית חתולים הוא אצילה אסורה של סמכות.

ו

בית-המשפט העליון פסק:

א. (1) המתה של חתולי רחוב חייבת להיעשות במשורה תוך תחמתה לגבולות ברורים, ככל האפשר, של זמן ומקום והגבלת הנסיבות שבהן ניתן להוציאה לפועל. עליה להיות הצעד האחרון הננקט רק כשלא ניתן להגן ביעילות על שלום בני-האדם באמצעים אחרים שעלותם סבירה. עקרונות אלה יש להביא לידי ביטוי לא רק בשיטות הפעולה המותרות בנוהל, אלא גם באופן הקצאת הסמכויות על-פיו ובאמות המידה המותרות בו להפעלתן (1208 – ז).

פ"ד נח(5) 202

- (2) במקרה דנן קם חשש כי במתכונתו הקיימת עלול הנוהל לאפשר נקיטת מדיניות של המתת חתולי רחוב בהיקף רחב ובאופן שרירותי. תוצאה זו אינה כדין ואין לקבלה, לפיכך על המשיב לתקן את הנוהל הקיים ולהשלימו, כך שישקף מדיניות של איזון ראוי בין האינטרסים המעורבים ויעגן כללים ברורים ליישומה (210ה – 211א).
- ב. (1) ככלל, סמכות שלטונית אינה ניתנת לאצילה לגורמים פרטיים, אלא בנסיבות מיוחדות. במקרה דנן בביצוע הסמכות משתתפת חברה פרטית, שחלקה בהפעלת הסמכות – לרבות בקבלת החלטות מהותיות שבשיקול-דעת – הינו דומיננטי. בכך יש, בפועל, אצילה של הסמכות לחברה הפרטית. כמו כן לא הוכח קיומן של נסיבות מיוחדות המצדיקות אצילה לגורם פרטי (1211 – 212א, ד – ה).
- (2) על-כן הסמכת גורם פרטי על-פי כתב האישור מאת המשיב 1 היא אצילה שלא כדין של הסמכות להחליט על המתת חתולי רחוב (214א).
- (3) עם זאת אין מניעה עקרונית להסמיך גורם חיצוני, ובכלל זה אף חברה פרטית, לבצע את ההמתה בפועל, אך זאת בתנאי שגורם זה עבר הכשרה בביצוע המתה בדרך נאותה, שאינה מרבה את סבלו של בעל החיים המומת, והכול לפי אמות מידה שתקבע הרשות המוסמכת המקצועית ובכפיפות לכך שההמתה תבוצע במתקן מתאים של הרשות, בניהולו של הווטרינר הרשותי ובפיקוחו הצמוד (214ב – ג).

א

ב

ג

חקיקה ראשית שאוזכרה:

- [חוק צער בעלי חיים \(הגנה על בעלי חיים\)](#), תשנ"ד-1994, סעיפים 2, 13, 19(3).
- [חוק צער בעלי חיים \(ניסויים בבעלי חיים\)](#), תשנ"ד-1994, סעיף 4.
- [פקודת הכלבת](#), 1934, סעיף 7.
- [פקודת מחלות בעלי חיים](#) [נוסח חדש], תשמ"ה-1985, סעיף 7.
- [פקודת העיריות](#) [נוסח חדש], סעיף 249(29).

ד

ה

חקיקת משנה שאוזכרה:

- תקנות הבהמות והעופות (הובלה דרך הים), 1936.
- [צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), תשי"ח-1958, סעיף 63(א)(8).
- [צו המועצות המקומיות \(א\)](#), תשי"א-1950, סעיף 146(8).

ו

פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] [בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד](#), פ"ד נה(1) 769.
- [2] [בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה](#), פ"ד נז(6) 212.
- [3] [רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ](#), פ"ד נא(3) 832.

ז

בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרינריים
בשדה במשרד החקלאות

פ"ד נח(5) 202 השופטת (בדימוס) ד' דורנר

- א
- [4] [בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות, פ"ד מו\(1\) 410.](#)
- [5] [בג"ץ 39/82 הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד, פ"ד לו\(2\) 537.](#)
- [6] [בג"ץ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נו\(3\) 652.](#)
- [7] [בג"ץ 5848/99 פריצקי, ח"כ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נד\(3\) 5.](#)
- ב
- [8] [בג"ץ 3424/91 הארגון הארצי להגנת הדייר נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מה\(5\) 340.](#)
- [9] [רע"א 8060/95 הנהלת בתי-המשפט, משרד המשפטים נ' אב-חן אחסנה בע"מ, פ"ד נד\(1\) 357.](#)

- ג
- ספרים ישראליים שאוזכרו:
- [10] ז' לוי, נ' לוי אתיקה, רגשות ובעלי-חיים (תשס"ב).
- [11] ב' ברכה משפט מינהלי (כרך ב, תשנ"ו).

- מאמרים ישראליים שאוזכרו:
- ד
- [12] א' בן-זאב "הטעם שבאיסור לצער תנינים" משפט וממשל ד (תשנ"ז-תשנ"ח) 763.

ה

עתירה למתן צו-על-תנאי. הדיון – כאילו ניתן צו-על-תנאי. העתירה נתקבלה. הצו-על-תנאי נעשה מוחלט.

קובי סודרי, אסף מרקס – בשם העותרות;
דינה זילבר, סגנית בכירה א לפרקליטת המדינה – בשם המשיב 1;
דרור ברוטפלד – בשם המשיבים 2-5.

ו

פסק-דין

השופטת (בדימוס) ד' דורנר

ז

העובדות, ההליכים והטענות

1. בתאריך 3.2.1998 ניתן פסק-הדין של בית-המשפט העליון ב**בג"ץ 6446/96** העמותה למען החתול נ' עיריית ערד (להלן – פסק-דין העמותה למען החתול [1]). העותרת באותו עניין, שהיא העותרת 2 בעתירה שלפנינו – עמותה הפועלת להגנת

חתולי הרחוב – עתרה נגד החלטתן של שלוש רשויות מקומיות לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית החתולים בתחום שיפוטן באמצעות המתתם ברעל.

א

בפסק-הדין הוכר קיום סמכות להמית חתולי רחוב, עם זאת ביצוע ההמתה הותנה בקיומו של סיכון לבריאות בני-אדם או בקיום מטרד קיצוני. נקבע כי יש לגבש כללים ברורים להפעלת הסמכות. וכך כתבה השופטת שטרסברג-כהן:

"...[היה ראוי לקבוע בחקיקה ראשית או למצער בחקיקת משנה הוראות מפורטות כמו קריטריונים להפעלת [הסמכות], כללי ביצוע, מנגנון נאות להליך קבלת החלטות וכיוצא באלה. צעדים אלה דרושים על-מנת שיהיה ברור מתי, היכן, באילו נסיבות ועל-ידי מי צריכה להתקבל החלטה להשמיד בעלי חיים, וזאת כדי למנוע שרירות ולאפשר ביקורת" (שם, בעמ' 788).

ב

ג

בגדרי הטיפול בתופעת חתולי הרחוב הודגשה חובת הרשויות לנקוט, ככל שהדבר ניתן, אמצעים חלופיים להמתה. ובלשון פסק-הדין: "...אין הרשויות פטורות מלבדוק כל אמצעי חלופי, קיצוני פחות מהמתה, אם קיים, או ככל שיהיה קיים מעת לעת, ולאמצו ככל שניתן" (שם, בעמ' 795. ראו גם דברי השופט א' גולדברג, שם, בעמ' 809).

ד

2. בעקבות פסק-הדין פרסם המשיב 1 – מנהל השירותים הווטרינריים בשדה במשרד החקלאות (להלן – המשיב) – "נוהל כללי לטיפול בחתולי רחוב" (להלן – הנוהל). הנוהל נועד להסדיר את הפעלת הסמכות תוך קביעת כללים להפעלתה. שיקול-הדעת בשאלה אם במקרה נתון יש להמית חתולים נמסר בידי רופא וטרינר ממשלתי או וטרינר הרשות המקומית (להלן – הווטרינר הרשותי) בלבד. ואילו הסמכות לביצוע אקט ההמתה ניתנה לווטרינר הרשותי, לעובדיו או למי שהוסמך על-ידיו לכך באישורם של אגף הרוקחות במשרד הבריאות ושל מנהל השירותים הווטרינריים.

ה

3. בתאריך 4.6.2000 אישר עקרונית המשיב לווטרינרים הרשותיים להסמיך, על-פי שיקול-דעתם ובהתאם להנחיות המשיב, את חברת "מגן לחתול" (להלן גם – החברה), המופעלת על-ידי המשיבים 3-4 – בני-הזוג נעמה ואייל בלו – להמית חתולי רחוב באמצעות סמים מרדמים שיספקו להם על-ידי הווטרינרים הרשותיים ובפיקוחם. בכתב האישור נקבע, בין היתר:

ו

ז

"א) פעילות החברה תתאפשר אך ורק באחריותם של הרופאים הווטרינריים הרשותיים.

א

(ב) עובדי החברה יקבלו סמים מאת רופא וטרינר רשותי שבתחומו מתקיימת הפעילות, לתקופה שלא תעלה על 30 יום ולאחר קבלת הסכמה [צ"ל – הסמכה] בכתב.

ב

(ג) הרופא הווטרינר הרשותי ישלח למנהל הלשכה הווטרינרית הממשלתית הקרובה עותק כתב ההסמכה.

(ד) גב' נעמה ומר אייל ידווחו בכתב על פעולות ההרדמה שבוצעו בסוף כל חודש לרופא וטרינר רשותי.

(ה) רופא וטרינר רשותי ידווח בכתב תוך 30 יום לרופא וטרינר המחוזי.

ג

העותרות לא ציינו בכתב עתירתן אם בעקבות האישור העקרוני הוסמכה "מגן לחתול" בפועל להמית חתולים, אך מתשובת המשיבים 2-4 לעתירה מסתבר כי זה שנים מספר, הן לפני גיבוש הנוהל הן לאחריו, עוסקת "מגן לחתול" בלכידת חתולי רחוב ובהמתת אלה מהם שלא ניתן למצוא להם בית מאמץ, שהם מרבית החתולים הנלכדים. בכתב-אישום שהוגש בשנת 1998 נגד נעמה בלו לבית-משפט השלום בתל-אביב-יפו – ונמחק בינתיים לנוכח העתירה שלפנינו – נטען כי על-פי הזמנת תושבים שהוטרו מנוכחות חתולים בסביבתם, ותמורת תשלום, אספה "מגן לחתול" חתולים מחצרות בתים, המיתה אותם באמצעות הזרקת רעל לבטנם והשליכה את גוויותיהם, שנארוזו בשקיות אשפה, לפחי זבל.

ד

ה

4. העתירה שבפנינו מכוונת, ראשית, כנגד הנוהל. טענת העותרות היא כי בנוהל אין כל התייחסות לאמצעים חלופיים לטיפול בסיכונים ובמטרדים שיוצרים חתולי רחוב זולת המתה, וכי הוא גוזר מיתה גורפת על כלל חתולי הרחוב, לרבות אלה שאינם מסכנים את חיי התושבים ואת בריאותם. בכך, על-פי הנטען, ניתן הכשר ליישום מדיניות של "דילול" אוכלוסיית חתולי הרחוב, קרי השמדתם ההמונית עד כדי ביעור נוכחותם מאזורי מחיה של בני-אדם.

ו

ז

בתשובתו לטענה זאת ציין המשיב כי הנוהל גובש לאחר התייעצות מקיפה עם גורמי מקצוע ותוך בחינת המצב במדינות אחרות, וכי ייחודו בכך שקבועים בו, לראשונה, קריטריונים "לטיפול בחתולי רחוב, לרבות המתתם בנסיבות מסוימות" (ההדגשה שלי – ד' ד'). המשיב מוסיף וטוען כי המדיניות המותווית בנוהל אינה מכוונת לדילול אוכלוסיית החתולים, וממילא דילול כזה אינו ישים, שכן ספירת חתולים חיים בשטח עירוני אינה מעשית, ולא ניתן לקבוע "תקן" שממנו ייגזר היקף הדילול הנדרש. מוסיף המשיב כי הרשויות עוסקות בגיבוש תקנות לפי [חוק צער בעלי חיים](#)

(הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994, שלפי נוסחן המוצע יוכל רק וטרינר, או אדם אחר בעל היתר מיוחד לכך, להמית בעל חיים. משתמע מכך כי עם גיבושן של תקנות אלה יעודכן הנוהל בהתאם. עם זאת המשיב מודה כי הנוהל מאפשר המתה של חתולים שאינם מסכנים חיי אדם או את הבריאות אלא אך גורמים מטרד.

א

5. טענתן האחרת של העותרות מופנית כנגד האישור העקרוני להסמיך את "מגן לחתול" להמית חתולים. אישור זה הוא, כך נטען, אצילה אסורה של סמכות, שכן סמכות ההמתה ניתנה אך לרופאים וטרינרים, והשימוש בה מחייב שיקול-דעת מקצועי, שאינו ניתן להפעלה על-ידי גורמים פרטיים חסרי הכשרה מתאימה והנגועים בניגוד עניינים. לטענת המשיב, ההסמכה הינה כשרה, שכן "מגן לחתול" פועלת על-פי כללים ומדיניות שמכתיב הווטרינר הרשותי ובפיקוחו המלא, ופעילותה אינה חורגת ממתן סיוע טכני גרדא. בעניין זה ניתן בתאריך 24.7.2000, בהסכמת הצדדים, צו-ביניים, המתלה את תוקפו של כתב האישור עד להכרעה בעתירה.

ב

ג

הגנה על בעלי חיים לעומת אינטרסים מתחרים

6. הגנה על חיהם של בעלי חיים ואיסור להתעלל בהם ולגרום להם סבל הינם אינטרסים מוכרים במשפטנו. הם מעוגנים בשורה של הוראות בחוקים ובתקנות, ובהן: סעיף 2 לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים); סעיף 4 לחוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), תשנ"ד-1994; תקנות הבהמות והעופות (הובלה דרך הים), 1936. גם ההלכה הפסוקה הכירה בחשיבות של ערכים אלה. בפסק-דין העמותה למען החתול הנ"ל [1] קבעה השופטת שטרסברג-כהן, בעמ' 778, כי אינטרס ההגנה על בעלי החיים "...מהווה חלק מתרבותנו ומתחושה פנימית ערכית ותועלתית כאחד בדבר החובה והצורך להגן על כל אשר נברא עלי אדמות ורוח חיים באפיו". לטעמים שונים להגנה על בעלי חיים ראו גם דברי השופטת שטרסברג-כהן בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה [2], בעמ' 245-246; רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ [3], בעמ' 858-865. ראו גם: א' בן-זאב "הטעם שבאיסור לצער תנינים" [12]; ז' לוי, נ' לוי אתיקה, רגשות ובעלי-חיים [10], בעמ' 171-199.

ד

ה

ו

7. ההגנה המשפטית על בעלי חיים אינה מוחלטת, והיא מאוזנת עם ערכים נוגדים. כך בנסיבות מסוימות הדין מסמיך את רשויות השלטון להורות על המתת בעלי חיים. ראו: סעיף 7 לפקודת הכלבת, 1934, סעיף 7 לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985 וסעיפים 13 ו-19(3) לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים).

ז

השופטת (בדימ') ד' דורנר

פ"ד נח(5) 202

הכוח להמית בעלי חיים מעוגן גם בסמכותן הכללית של הרשויות המקומיות לעשות כל מעשה הדרוש להגנה על בריאות הציבור. ראו: סעיף 249(29) לפקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 63(א)(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 וסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950.

תחיקה זו מעגנת אינטרסים חיוניים, ובראשם הצרכים הקיומיים של בני-האדם וההגנה על בריאותם. לאינטרסים אלה משקל מכריע. באיזון בינם לבין אינטרס ההגנה על בעל חיים ידם של ערכים אלה היא על העליונה ככל שהסכנה לקיום האדם ולבריאותו גדולה יותר, ואולם נקודת האיזון משתנה כשמדובר בפגיעה שאינה עולה כדי סכנה ממשית לבני-אדם. אכן, לאדם אינטרסים נוספים הראויים להגנה, ובהם נוחות ורווחה, כמו גם יעילות ההקצאה של משאבי הרשויות המופקדות על בריאות הציבור, אך משקלם של אינטרסים אלה פחות. באיזון בינם לבין ההגנה על בעלי החיים ניתנת לאחרונה משקל רב. בגדרי האיזון האמור מתחשבים גם בסוג בעל חיים שבו מדובר, במיקומו בסולם ההתפתחות ובמידת התועלת שיש בו לבני-האדם, לרבות החיבה שלה הוא זוכה מצד מספר רב של אנשים.

נוהל הטיפול בחתולי רחוב

8. על איזון זה למצוא ביטוי גם בתוכנו ובאופן הפעלתו של נוהל הטיפול בחתולי הרחוב, הנדרש לשקף שקלול ראוי של הערכים האמורים. על הנוהל להבטיח, מצד אחד, כי קיומם של חתולי רחוב באזורי המחיה של בני-אדם לא יפגע בצורכיהם הקיומיים ובבריאותם, ומצד אחר, כי חתולים לא יומתו ולא ייגרם להם סבל, ככל שהדבר אינו נדרש לשם הבטחת אינטרסים אלה של האדם. אין פירוש הדבר כי אין לעגן בנוהל אמצעים לקידום אינטרסים אנושיים בעלי חשיבות משנית כנוחות או רווחה, אלא שכמתחייב מן האיזון האמור ומעקרון המידתיות, על אמצעים אלה להיות, ככלל, קיצוניים פחות מהמתה ולהימנע מהסבת סבל ניכר לחתולים.

המתה של חתולי רחוב חייבת אפוא להיעשות במשורה, תוך תחמתה בגבולות ברורים ככל האפשר של זמן ומקום והגבלת הנסיבות שבהן ניתן להוציאה לפועל. עליה להיות הצעד האחרון, הננקט רק כשלא ניתן להגן ביעילות על שלום בני-האדם באמצעים אחרים שעלותם סבירה.

עקרונות אלה יש להביא לידי ביטוי לא רק בשיטות הפעולה המותרות בנוהל, אלא גם באופן הקצאת הסמכויות על-פיו ובאמות המידה המותרות בו להפעלתן.

9. הנוהל נושא עתירה זו הוא אמנם שיפור-מה לעומת המצב ששרר בטרם הותקן: נקבעו בו, לראשונה, אמות מידה לטיפול בחלק מההיבטים הקשורים בחתולי הרחוב; הוגבלו דרכי ההמתה שניתן לנקוט באופן המכוון למזעור הסבל הנגרם לחתולים המומתים; נעשה מאמץ להסדיר את אופן חלוקת הסמכויות בין גורמי הרשות השונים, והשימוש בחלק מן הסמכויות הוגבל מתוך מגמה שרק רופאים וטרינרים יוכלו להפעילן. נקבעו כללים להבחנה בין חתולי בית שבבעלות אדם לבין חתול רחוב המשוטט הפקר.

א

ב

10. אך הנוהל עודו לוקה בכמה חסרים מהותיים. מטרתו היא, על-פי לשונו, "להנחות את העוסקים בפיקוח על בעלי-חיים בתחום הרשויות המקומיות כיצד להתמודד עם הבעיות הנובעות מנוכחות חתולי רחוב בשכונות מגורים". בעיות אלה הן מגוונות. הן כוללות, בין היתר, סכנה לפגיעה בבריאותם של בני-אדם וחשש לפגיעה בנוחותם. הן קשורות בשלומם של חתולי הרחוב עצמם ושל בעלי חיים אחרים שבסביבתם. לכל אחת מבעיות אלה יש להתאים פתרון הראוי לה כנגזר ממהות הבעיה, מן הנסיבות שבהן היא מתעוררת וממאזן האינטרסים בנסיבות כל מקרה.

ג

ד

בגדרי הנוהל שגובש לא נעשה דבר זה במידה הדרושה, שכן מבין שורות הנוהל משתקפת ועולה ההמתה כשיטת הטיפול העיקרית בחתולי הרחוב. כך, בפרק האופרטיבי הראשון – שכותרתו "סמכויות להמתת חתולי רחוב" ועניינו מניעת מחלות שמקורן בחתולים – נקבעה השמדת חתולים, נגועים ולא נגועים כאחד, כאמצעי היחיד לצמצום הסיכון למחלת הכלבת. אמנם, ההשמדה הוגבלה לתחומי זמן ומקום, אך אין בנוהל כל התייחסות לאמות מידה שלאורן יש ליישם הגבלה זו. ביחס למחלות אחרות קבועות הוראות, שלכאורה אינן שוללות נקיטת אמצעים אחרים מלבד המתה, אלא שאין שום אזכור למהותם של אמצעים אלה ולאופן ולנסיבות שבהם תישקל הפעלתם. אף אין התייחסות לאמות המידה שלפיהן על הרשויות המוסמכות לבסס חשד לקיום מחלה מידבקת בחתולים ולקבוע את היקף התפשטותה ואת מידת הסכנה הנשקפת ממנה.

ה

ו

הפרק השני של הנוהל מתייחס למטרדים שמקורם בחתולי רחוב. לכאורה, בעניין זה הוענק שיקול-דעת רחב לוטרינר הרשותי להחליט בכל מקרה נתון אם מדובר במטרד הדורש טיפול, ואם כן, לברור את אמצעי הטיפול המתאים. אלא שלא נקבעו כל פראמטרים מנחים להפעלת הסמכות. אף דרכי הטיפול שהוזכרו אינן מגוונות:

ז

א "רשאי הרופא הווטרינר הרשותי לפעול לסילוקו של המטרד ע"י תפישת החתולים הגורמים למטרד והעברתם למתקן מוגן... או להחליט על המתתם במקום... חתול שנלכד לא יומת אלא אם הוחזק בכלוב לפחות 48 שעות... הרופא הווטרינר הרשותי רשאי להמית או לצוות להמית חתול שנמצא גורם למטרד".

ב לפגמים אלה משנה משמעות מאחר שהנוהל אינו מתייחס אך למטרד בעל היבטים בריאותיים-תברואתיים, אלא אף לקשת רחבה של מצבים שאינם מסכנים את חייהם של בני-אדם או את בריאותם. עם מצבים אלה נמנים אפשרות למגע פיזי תדיר של בני-אדם עם החתול – כשהיא לעצמה ובלי קשר לתוצאותיה, קיום תקלה ממשית בהפעלתו של בניין מגורים ושיבוש אורחות החיים התקינים של בני-אדם ופגיעה ברווחתם. בכל אלה אין משום "פגיעה קשה וחמורה ברווחת החברה, בדרגת ודאות גבוהה", כלשון השופט א' גולדברג בפסק-דין העמותה למען החתול הנ"ל [1], בעמ' 812. האפשרות כי מכוה הנוהל יומתו חתולים שאינם גורמים סיכון של ממש לבריאות, מעוררת דאגה.

ד אף בהתייחס למקרים שבהם ההמתה היא בלתי נמנעת בולט חוסר בהירותן של ההוראות. כך, לא ברור על-פי אילו עילות יילכד חתול רחוב, באילו נסיבות יומת על אתר, על-פי מה יוחלט על העברתו להסגר, ומשהועבר לשם – על-פי מה ייקבע גורלו.

ה הפרק השלישי והאחרון – "שיטות להמתת חתולים" – אמנם מתייחס לאמצעים שנועדו למזער את הסבל הנגרם לחתול המומת, אך אינו מותיר מקום לספק כי הנוהל כולו טובב סביב ההמתה כשיטת טיפול עיקרית.

ו 11. מגבשי הנוהל לא עמדו אפוא בחובתם לערוך שקלול של כלל האינטרסים הנוגעים בדבר, לרבות ערך ההגנה על בעלי החיים. הנוהל שהותקן אף אינו מידתי, שכן ראשית, לא בכל המקרים עשויה ההמתה להשיג את התכלית המקווה. כך למשל מחוות-דעת שהגישו העותרות עולה כי היעדר נוכחות של חתולי רחוב באזור מסוים עלול בנסיבות מסוימות להגדיל את הסיכון לבני-אדם בשל התרבותם הקלה של מכרסמים נושאי מחלות. שנית, לא עלה בידי המשיבים לשכנע כי בכל המקרים לא ניתן לנקוט אמצעים חלופיים להשגת תכליות הנוהל שיהיו קלים מהמתה.

ז בכל האמור די להקים חשש כי במתכונתו הקיימת עלול הנוהל לאפשר נקיטת מדיניות של המתת חתולי רחוב בהיקף רחב ובאופן שרירותי. תוצאה זו אינה כדין ואין לקבלה. היא שקולה לנקיטת מדיניות שתוצאתה המעשית היא, למצער, דילול

אוכלוסיית החתולים, בניגוד לטענת המשיב כי זו אינה מדיניותו, ואף בלא שמדיניות כזאת מבוססת על נתונים מקצועיים, כנדרש.

א

הנוהל הקיים דורש אפוא תיקון והשלמה. על המשיב לתקנו ולהשלימו כך שהנוהל ישקף מדיניות של איזון ראוי בין האינטרסים המעורבים ויעגן כללים ברורים ליישומה.

הסמכות לביצוע הוראות הנוהל

ב

12. בסעיף 3'ו' לנוהל נקבע כי בכל אחד מן המקרים המאפשרים המתה הסמכות לביצוע ההמתה היא בידי הווטרינר הרשותי או בידי עובדיו או בידי –

"מי שהוסמך על-ידי [הווטרינר הרשותי] לכך באישורם של אגף הרוקחות במשרד הבריאות ושל מנהל השירותים הווטרינריים, ואשר יפעל בפיקוחו ובאחריותו [של הווטרינר הרשותי]".

ג

בענייננו איננו נדרשים להכריע אם נוהל זה הוא כדין. אכן, קיימת חזקה פרשנית, שאינה מוחלטת, כי אצילת סמכות שלטונית הינה אסורה. חזקה פרשנית הפוכה קיימת באשר להסתייעות באחרים לביצוע סמכות כזאת. ראו בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות (להלן – פסק-דין פיליפוביץ [4]), בעמ' 420-423. קו הגבול בין אצילת סמכות לבין הסתייעות באחרים לביצוע סמכות הוא דק. ראו שם, בעמ' 423-424. מן הנוהל לא ברור אם עניינו הוא באצילת הסמכות, ההופכת את המסייעים עצמם לרשויות מוסמכות, או רק בהסתייעות באחרים, שבה נותרת הסמכות בידי הרשות המוסמכת המקורית. אך יהיה עניין זה כאשר יהיה, הדעת נותנת כי בהיבט זה לא היה מתעורר קושי משפטי של ממש אילו מכוח הנוהל היו משתתפים בביצוע ההמתה של חתולי רחוב, מלבד הווטרינרים הרשותיים, גם וטרינרים אחרים שהם עובדי המדינה או עובדי הרשות המקומית, וכי כל החלטה להמית חתול רחוב הייתה טעונה אישור של וטרינר רשותי.

ד

ה

13. אלא שבענייננו, בביצוע הסמכות משתתפת חברה פרטית, וחלקה של חברה זאת בהפעלת הסמכות – לרבות בקבלת החלטות מהותיות שבשיקול-דעת – הינו דומיננטי. בכך יש, בפועל, אצילה של הסמכות לחברה הפרטית, שכן תפקידה של החברה אינו טכני, אלא הוענק לה תפקיד מובהק של שיקול-דעת. השוו פסק-דין פיליפוביץ הנ"ל [4], בעמ' 424.

ו

ז

מצב זה אינו כדין. ככלל, סמכות שלטונית אינה ניתנת לאצילה לגורמים פרטיים, אלא בנסיבות מיוחדות. אכן, כדברי כתב הנשיא שמגר בג"ץ 39/82 הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד [5], בעמ' 541:

א

"...אין זה מתקבל על הדעת, כי סמכויות סטטוטוריות יוענקו לאדם פרטי, שאיננו משרת במערכת שכוננה על-פי דין או שאינו חלק ממערכת שלטונית מוגדרת, ואשר מעמדו, חובותיו וזכויותיו מתמצים אך ורק בכך שנמסרו לידיו סמכויות ביצוע..."

ב

וכדברי הנשיא ברק בג"ץ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה [6], בעמ' 655:

ג

"הכלל הינו כי מקום שניתנת סמכות למנות אדם כאורגן של רשות מוסמכת או לאצול לו סמכות שלטונית צריך אותו אדם להיות חלק מהרשות השלטונית. הטעם לכך נעוץ בעובדה כי בהיותו חלק מהמסגרת השלטונית הוא נתון לפיקוח כללי וכפוף לכללי אחיקה ומשמעת של השירות הציבורי..."

ד

אמנם, כלל זה אינו מוחלט. ייתכנו "נסיבות מיוחדות המאפשרות הסקה (משתמעת) של תכלית חקיקתית, המאפשרת אצילה לגורם פרטי" (פסק-דין פיליפוביץ הנ"ל [4], בעמ' 425), אך בענייננו לא זו בלבד שלא הוכח קיומן של נסיבות מיוחדות כאלה, אלא שאף קיימת שורה של שיקולים המצביעים על אי-החוקיות של אצילת הסמכות לחברה.

ה

14. במקוד ענייננו מצויה הסמכות לקבוע אם קיים צורך בהמתת חתולים בכל מקרה נתון. סמכות זו היא מרכיב יסודי בהתמודדות עם חלק מהסיכונים שיוצרת תופעת חתולי הרחוב. זו סמכות רשות, הדורשת הפעלת שיקול-דעת רחב, ובייחוד אם מדיניות הטיפול בחתולי הרחוב על-פי נוהל מתוקן כאמור תשלול השמדה שרירותית ותגביל את ההמתה לנסיבות קונקרטיות. הוצאת סמכות זו אל הפועל מחייבת איסוף מידע וגיבוש תשתית עובדתית.

ו

סמכות זאת הופקדה בעיקרה בידי חברה פרטית, הפועלת ממניעי רווח. הגם שלא הוצג בפנינו ההסכם שנערך עם החברה, הדעת נותנת – כל עוד לא הוכח אחרת – כי לחברה אינטרס כלכלי להפגין פעילות, כלומר לצוד חתולי רחוב ולהשמידם. אנשיה מצוידים בכמות גדולה של סמים, וניתנת להם יד חופשית לעשות בהם שימוש.

ז

השופטת (בדימ') ד' דורנר

פ"ד נח(5) 202

ההחלטה אם להמית חתולים נתונה בכל מקרה בידיהם. הם האחראים לגיבוש התשתית העובדתית. ההמתה נעשית הרחק מעיני הרשות המוסמכת – בסביבה שלא ניתן בהכרח לנטר את הנעשה בה – ולא במתקן ייעודי של הרשות המקומית תחת עיניהם הפקוחות של הווטרינרים הרשתיים. החברה נדרשת לדווח לרשויות על פעילותה בתמצית אחת לחודש בלבד. יכולתם של הווטרינרים הרשתיים לפקח על פעילות החברה, ולא כל שכן של הגופים שלהם הם כפופים, מוגבלת מאוד.

א

15. והנה, אצילת סמכות שלטונית לגוף פרטי, כמו אצילת סמכות בכלל, הינה פסולה אם היא מעוררת חשש סביר לניגוד עניינים, ובייחוד ניגוד בין התכליות הציבוריות של הסמכות לבין אינטרסים פרטיים, לרבות אינטרסים כלכליים, של הגוף הנאצל. ראו: [בג"ץ 5848/99 פריצקי, ח"כ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים](#) [7], בעמ' 18-19, 40-41; [בג"ץ 3424/91 הארגון הארצי להגנת הדייר נ' שר הבינוי והשיכון](#) [8], בעמ' 343.

ב

ג

שנית, אצילת סמכות, בכלל, ואצילתה לגוף פרטי, במיוחד, הינה כדין רק ככל שבידי הרשות המוסמכת המקורית נותרת אפשרות אפקטיבית לפיקוח על הגוף הנאצל. בהאצילה סמכותה לאחר אין הרשות המינהלית רשאית להתפרק לגמרי מסמכות זו ולהותיר את הנאצל לגבש בעצמו את אמות המידה לביצועה. גם כשהתפקיד שבו מדובר הוא בעל אופי טכני, הרי "...שבהעבירה את הביצוע של תפקיד כזה לגורם חיצוני אין הרשות מתפרקת מן האחריות לביצועו התקין" ([רע"א 8060/95 הנהלת בתי-המשפט, משרד המשפטים נ' אביחן אחסנה בע"מ](#) [9], בעמ' 371). לא כל שכן כך הוא הדבר כאשר מדובר באצילה לגוף פרטי, כבענייננו, של שיקול-דעת מהותי שכן ככל שהפיקוח על הנאצל מצומצם יותר, כך גְּלֵה יכולתו להפעיל את הסמכות על-פי שיקול-דעתו העצמאי.

ד

ה

ושלישית, ככל שחלקו של הנאצל הפרטי במלאכת איסוף התשתית העובדתית הנדרשת לפעולת הרשות רב יותר, כך מצטמצמת הנכונות להכיר בחוקיותה של האצלה הסמכות לגורם זה. ראו ב' [ברכה משפט מינהלי](#) (כרך ב) [11], בעמ' 183-185.

ו

יצוין גם כי בכל אותם מקרים שבהם יתעורר בגדרי הפעלת הסמכות הצורך בידע מקצועי בתחום הווטרינריה, למשל בזיהוי חתול החשוד כחולה או בהחלטה אילו אמצעים חלופיים להמתה ניתן לנקוט במקרה מסוים, יתקשה גוף פרטי שאנשיו אינם רופאים וטרינרים לשאת כראוי באחריות המהותית שהוטלה עליו למעשה. גם דבר זה אין להתיר.

ז

על רקע זה המסקנה הברורה היא כי הסמכת גורם פרטי על-פי כתב האישור מאת המשיב היא אצילה שלא כדין של הסמכות להחליט על המתת חתולי רחוב.

א

16. עדיין עומדת השאלה אם הווטרינר הרשותי רשאי להסתייע בגוף פרטי בביצוע של המתת חתולי רחוב, להבדיל מאצילת הסמכות להחליט להמיתם. בעניין זה יש חשיבות, בין היתר, לאופן שבו מבוצעת ההמתה, למקום הביצוע, לאמצעי ההמתה ולהכשרתו המקצועית של הגורם המבצע. נראה לי כי עקרונית אין מניעה להסמיך גורם חיצוני, ובכלל זה אף חברה פרטית, לבצע את ההמתה בפועל, בתנאי שגורם זה עבר הכשרה בביצוע המתה בדרך נאותה, שאינה מרבה את סבלו של בעל חיים המומת, והכול לפי אמות מידה שתקבע הרשות המוסמכת המקצועית ובכפיפות לכך שההמתה תבוצע במתקן מתאים של הרשות, בניהולו של הווטרינר הרשותי ובפיקוחו הצמוד. יש לקוות, מכל מקום, כי היקף המקרים שבהם יחליט הווטרינר על המתה לאור אמות המידה שיותוו בנוהל המתקן, לא יחייב הסתייעות בגורם חיצוני שכזה.

ב

ג

אני מציעה אפוא כי נקבל את העתירה ונורה למשיב לתקן את הנוהל ולהשלימו על-פי העקרונות שהותוו לעיל תוך 30 יום מיום מתן פסק-דין זה. עד אותה עת יפעלו המשיבים 1-4 על-פי העקרונות שהותוו בפסק-דין זה.

ד

המשיב יישא בהוצאות העותרות בסך כולל של 15,000 ש"ח.

ה

הנשיא א' ברק

אני מסכים.

השופט א' גרוניסאני מסכים.

ו

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת (בדימ') דורנר.

ניתן היום, י"ג בסיון תשס"ד (2.6.2004).

ז

א * בעלי חיים – צער בעלי חיים – זכויות בעלי חיים
המתת חתולי רחוב – הצורך בנוהלי עבודה המבטיחים כי המתת חתולי רחוב תיעשה
במשורה וכצעד אחרון להגנה על שלום בני האדם.

ב * משפט מינהלי – אצילת סמכויות – מגבלותיה
האיסור על אצילת סמכויות שלטוניות לגוף פרטי – האם ניתן להסמיך גורם פרטי להמית
חתולי רחוב.

ג * רשויות מקומיות – תברואה – בעלי חיים
המתת חתולי רחוב – הצורך בנוהלי עבודה המבטיחים כי המתת חתולי רחוב תיעשה
במשורה וכצעד אחרון להגנה על שלום בני האדם – הצורך בפיקוח צמוד של וטרינר
של הרשות המקומית על ביצוע ההמתה.

ד
[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש
כאן](#)