



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1974/24

לפני :

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופט יחיאל כשר

העותרים :

1. קדרי דראג'מה
2. עאדל דראג'מה
3. שחדה מוחמד אדעיס
4. עאיד עיסא מוחמד אדעיס
5. יש דין

נגד

המשיבים :

1. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית
2. המועצה האזורית בקעת הירדן
3. משרד הפנים – הממונה על היישובים הישראליים ביהודה ושומרון

התנגדות לצו על-תנאי

תאריך ישיבות :

י"ג בסיון תשפ"ד (19 יוני 2024)
כ"ט אייר תשפ"ה (27 מאי 2025)

בשם העותרים :

עו"ד מיכאל ספרד, עו"ד שניר קליין

בשם המשיבים 1-3 :

עו"ד יונתן ברמן

בשם המשיבה 2 :

עו"ד אבי סגל, עו"ד יעל סינמון

פסק-דין

השופטת דפנה ברק-ארז:

1. חוקי עזר של המועצה האזורית בקעת הירדן מאפשרים לה להפעיל סמכויות לצורך לכידה של בעלי חיים משוטטים והסדרת רעיה בתחום שיפוטה. האם היא מוסמכת לעשות כן גם כלפי בעלי חיים בבעלותם של פלסטינים תושבי אזור יהודה ושומרון (להלן בהתאמה: האזור ו-תושבי האזור)? זוהי השאלה המשפטית העומדת במרכז ההליך שבפנינו.

2. ביסודו של ההליך שבפנינו עומדים שני חוקי עזר שהתקינה המועצה האזורית בקעת הירדן (להלן גם: המועצה האזורית), היא המשיבה 2, שתחום השיפוט שלה מצוי באזור – חוק עזר למועצה אזורית ערבות הירדן (לכידת בעלי חיים משוטטים), התש"ע-2010 (להלן: חוק עזר בעלי חיים משוטטים) וחוק עזר למועצה אזורית ערבות הירדן (הסדרת רעיה), התשע"א-2011 (להלן: חוק עזר הסדרת הרעיה). חוקי העזר מיועדים להתמודד עם התופעות של בעלי החיים משוטטים ושל רעיה בלתי מורשית. חוק עזר בעלי חיים משוטטים קובע כי מי שמחזיק בבעל חיים אחראי לכך שהוא לא ישוטט חופשי בתחום המועצה האזורית, וכי אם נמצא בעל חיים בתחום המועצה כשהוא אינו בשליטת המחזיק או כשהוא משוטט חופשי – יש למועצה האזורית סמכות להורות על תפיסתו לאלתר בכל מקום שיימצא, להעבירו למכלאה, לאכסנו או למכרו. בהמשך, חוק העזר קובע שבעל החיים שנתפס יוחזר לבעליו רק לאחר שזה ישלם את הוצאות הלכידה, ההובלה, השמירה והטיפול בבעל החיים. חוק עזר הסדרת הרעיה קובע שלצורך רעיית בעל חיים בתחומי המועצה האזורית יש לקבל ממנה היתר רעיה, וכי "דין בעל חיים המשוטט בניגוד לחוק עזר זה, כדין בעל חיים משוטט".

3. העותרים 1-4 (להלן: העותרים) הם תושבי האזור שעוסקים ברעיית עדרי צאן ובקר, והעותר 5 הוא ארגון המסייע להם. לפי המתואר בעתירה, בשלושה אירועים שונים שהתרחשו בחודשים דצמבר 2023 וינואר 2024, גורמים מטעם המועצה האזורית תפסו פרות וכבשים מעדריהם של העותרים. כדי לשחרר את בעלי החיים נדרשו העותרים לשלם סכומי כסף גדולים עבור הוצאות הלכידה, ההובלה והאחזקה שלהם. באירוע אחד פקח של המועצה האזורית תפס ולכד 19 פרות מעדרם של העותרים 1-2 בטענה שמדובר בבעלי חיים משוטטים בהתאם לחוק עזר בעלי חיים משוטטים, וכדי לשחררן הם נדרשו לשלם 49,000 שקלים. סכום זה שולם ובעלי החיים שוחררו. באירוע מאוחר יותר, נתפסו עשרות פרות נוספות מעדריהם של העותרים 1-2 בעת שרעו בשטח שבתחומי המועצה האזורית, בטענה שלבעליהן לא ניתן רישיון רעיה כנדרש לפי חוק עזר הסדרת הרעיה. במקרה זה נדרשו העותרים לשלם לצורך שחרורן של הפרות 143,910 שקלים. מאחר שהם לא שילמו את הסכום הזה, וכפי שנמסר לנו, הפרות עודן מוחזקות על-ידי המועצה האזורית. באירוע השלישי, והאחרון שעליו נסבה העתירה, נתפסו מאות כבשים מעדריהם של העותרים 3-4. כאן, נדרשו העותרים לשלם 75,000 שקלים כל אחד כדי לשחרר את בעלי החיים, ורק לאחר התשלום הושבו להם עדרי הכבשים שנתפסו.

4. במהלך החודשים ינואר-פברואר 2024 באי-כוחם של העותרים שלחו למשיבים מספר פניות בעניין זה. העותרים דרשו כי המועצה האזורית תחדל מהפעלת חוקי העזר שלה ביחס לתושבי האזור. כמו כן הם דרשו שהמועצה האזורית תשיב את בעלי החיים שנתפסו וטרם הוחזרו, כמו גם את הכספים שנגבו תמורת שחרורם של בעלי חיים שנתפסו והוחזרו. לצד חלופת מכתבים שהתקיימה מול באי-כוחה של המועצה האזורית, ביום 13.2.2024 השיב היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, מטעם המשיב 1. במענה זה נמסר כי עמדתם של גורמי הצבא היא ש"סמכויות העזר של המועצה בעניין רעייה לא ניתנות לאכיפה על-ידי המועצה כלפי רועים שאינם מתיישבים ישראלים", וכי דברי החקיקה שמכוחם פועלות הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון "אינם חלים בצורה ישירה על האוכלוסייה הפלסטינית".

5. לאחר שהתקבל מכתב זה פנו באי-כוחם של העותרים פעם נוספת למועצה האזורית על מנת שתפעל בהתאם לעמדה המשפטית האמורה. ביום 14.2.2024 בא-כוחה של המועצה האזורית מסר כי הוא אינו מקבל את עמדתו המשפטית של המפקד הצבאי, וכי לשיטתו לחוקי העזר של המועצה האזורית ישנה תחולה טריטוריאלית, כך שהם חלים על כל מי שמצוי בשטחה. בנוסף, בא-כוחה של המועצה האזורית חלק על טענות עובדתיות שהעלו העותרים. בהמשך לכך, פנו באי-כוחם של העותרים פעם נוספת בעניין, אך לא קיבלו מענה.

העתירה

6. ביום 7.3.2024 הוגשה העתירה שבפנינו. עיקרה של העתירה נסב על הטענה כי למועצה האזורית אין כל סמכות ביחס לתושבי האזור, ובכללם העותרים, כך שאכיפת חוקי העזר שלה ביחס אליהם אינה חוקית. זאת, כך נטען, בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי, שעקרונותיו המחייבים בתחום זה כבר זכו להכרה בפסיקתו של בית המשפט זה. ביתר פירוט, בעתירה הוסבר כי אזור יהודה ושומרון הוא "שטח המצוי בתפיסה לוחמתית", שעל-פי המשפט הבינלאומי סמכויות הניהול שלו מסורות למפקד הצבאי, ולא לרשויות המקומיות שהוקמו באזור, שלהן סמכויות כלפי התושבים הישראליים בלבד. על רקע זה טענו העותרים כי לכידת בעלי החיים שלהם על-ידי המועצה האזורית אינה חוקית, ועולה כדי חריגה מסמכות.

7. העותרים הוסיפו והבהירו כי לשיטתם, המועצה האזורית רשאית לתפוס בעלי חיים משוטטים באופן נקודתי כדי להסיר סכנה בטיחותית מיידית, כאשר לא ניתן להמתין

לטיפולם של הגורמים הצבאיים. עם זאת, הם הסבירו כי האפשרות לפעול במקרים דחופים אינה נובעת מסמכויותיה של המועצה האזורית לפי חוקי העזר, אלא מעקרונות כלליים של צורך, היפים באותה מידה גם ביחס לפעילותם של גורמים פרטיים. במקרים כאלו, כך נטען, מי שתופס בעלי חיים השייכים לתושבי האזור נדרש להעבירם לטיפול של הגורמים הצבאיים בהקדם האפשרי. אולם, כך צוין, בנסיבות העניין המועצה האזורית לא יצרה קשר עם הגורמים הצבאיים, אלא בחרה לפעול באופן עצמאי תוך חריגה מסמכותה.

8. בנוסף לטענות שנסבו על שאלת הסמכות, צוין בעתירה כי במסגרת האירועים שתוארו המועצה האזורית שללה את זכותם של העותרים לשימוע, מאחר שהיא לא ערכה כל בירור עובדתי ולא אפשרה להם להעלות את טענותיהם בפניה. כן נטען כי המועצה האזורית מפעילה את סמכויותיה בהתאם לחוקי העזר האמורים באופן מפלה כלפי תושבי האזור, וזאת תוך הפעלת שיקולים זרים המכוונים להדרתם של הרועים תושבי האזור מתחום המועצה האזורית.

9. בהתבסס על טענות אלו, כיוונה העתירה לכך שהמועצה האזורית תימנע מהפרעה לרעיית העדרים על-ידי תושבי האזור ומלכידת בעלי חיים השייכים להם, תשיב לעותרים את בעלי החיים שלהם שעדיין מוחזקים על-ידה, וכן את הסכומים שגבתה לצורך שחרורם של בעלי החיים. כמו כן, העתירה הופנתה גם לכך שהמפקד הצבאי, המשיב 1, ינקוט בפעולות הנדרשות כדי למנוע מהמועצה האזורית להמשיך להפעיל את חוקי העזר שלה ביחס לתושבים הפלסטינים ולהפריע להם ברעיית עדריהם, וכן לכך שהממונה על היישובים הישראליים ביהודה ושומרון במשרד הפנים (להלן: הממונה), המשיב 3, יורה למועצה האזורית לחדול משימוש בחוקי העזר שלה כלפי התושבים הפלסטינים.

10. עם הגשת העתירה הורה בית משפט זה על הגשת תגובות מקדמיות מטעם המשיבים (השופטת ר' 1711).

11. ביום 12.5.2024 הגישה המועצה האזורית תגובה מקדמית מטעמה. המועצה האזורית טענה כי יש לסלק את העתירה על הסף. לטענתה, ביחס לרכיבים הכספיים של העתירה קיים סעד חלופי בדמות הגשת תביעה אזרחית, ולכן לשיטתה אין מקום לברר את העתירה לגופה. כמו כן, היא טענה לשיהוי שחל בהגשת העתירה, וכן לחוסר ניקיון כפיים מטעם העותרים בהתחשב בכך שבעלי החיים שלהם מהווים מפגעים המפריעים



לשלום הציבור. המועצה האזורית טענה כי יש לדחות את העתירה אף לגופה. לשיטתה, החלת חוק העזר במקרים מסוג זה נדרשת למניעתם של מפגעי בטיחות, ביטחון ותברואה וכן למניעת הסגת גבול. המועצה האזורית הטעימה כי לגישתה אין מקום להבחנה בין פלסטינים תושבי האזור לבין ישראלים לצורך הגשמת תכליותיהם של חוקי העזר. לעמדתה, הדבר נדרש גם מהיבטו של עקרון השוויון.

12. ביום 16.6.2024 הוגשה התגובה המקדמית מטעם משיבי המדינה. בעיקרו של דבר, משיבי המדינה צידדו בעמדה העקרונית של העותרים כי למועצה האזורית אין כל סמכות ביחס לתושבי האזור, וכי בהתאמה חוקי העזר שלה אינם חלים עליהם. לכן, משיבי המדינה סברו כי ככלל, תפיסתם של בעלי חיים של תושבי האזור על-ידי המועצה האזורית אינה חוקית. משיבי המדינה הדגישו כי עמדתם זו אף הובהרה לראש המועצה האזורית ולגורמי הייעוץ המשפטי שלה בעבר. לצד זאת, משיבי המדינה הכירו גם הם באפשרות שיש למועצה האזורית לפעול בעניינם של בעלי חיים המשוטטים ללא השגחה ומהווים מטרד או סכנה לסדר הציבורי או לביטחון הציבור. אולם, גם ביחס למקרים שכאלו הוטעם כי אם בהמשך מתברר שבעלי החיים שתפסה המועצה האזורית הם בבעלות של תושבי האזור – עליה לחדול מפעולות האכיפה בעניינם ולהעבירם לידי הגורמים הצבאיים, שהם בעלי סמכויות האכיפה ביחס אליהם. משיבי המדינה הטעימו כי הגורם שאחראי על עניינים אלו מטעמו של המפקד הצבאי הוא קמ"ט חקלאות במינהל האזרחי (להלן: קמ"ט חקלאות).

13. ביחס לאירועים שבבסיסה של העתירה דנן משיבי המדינה טענו כי המועצה האזורית חרגה מסמכותה – הן בכך שתפסה את העדרים של העותרים בגין רעיה ללא רישיון, הן בכך שלא העבירה את בעלי החיים המשוטטים שלכדה לידי המינהל האזרחי, והן בכך שדרשה מהעותרים תשלום עבור שחרור בעלי החיים שלכדה.

14. משיבי המדינה הוסיפו והתייחסו באופן פרטני גם לסעדים שהתבקשו בעתירה ביחס אליהם. הם הטעימו כי מערך הייעוץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון עשה מאמצים רבים להבהיר את המצב המשפטי האמור לגורמי המועצה האזורית, וכי כוחות הצבא הונחו שלא לסייע לה בפעולות אכיפה כלפי תושבי האזור. לכן, לשיטתם, אין צורך במתן הסעד שהתבקש ביחס למפקד הצבאי. עוד נטען, כי סמכותו של הממונה ביחס לחוקי העזר של הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון מסתכמת בכך שהוא רשאי לעכב כניסתו של חוק עזר לתוקף טרם פרסומו. לעומת זאת, כך נטען, מעת שחוק עזר התפרסם ברשומות, לממונה אין עוד סמכות ביחס לאופן הפעלתו. משיבי המדינה התייחסו גם

לסעד השלישי שהתבקש ביחס להשבת הכספים שגבתה המועצה האזורית מהעותרים. הם הסבירו, בדומה לעמדתה של המועצה האזורית, כי קיים סעד חלופי בכל הנוגע לרכיב זה של העתירה.

15. לצדו של הצו על-התנאי שהתבקש, העותרים ביקשו כי יינתן גם צו ביניים, שלפיו המועצה האזורית תימנע מלהפעיל את חוקי העזר שלה ביחס לעדרים של תושבי האזור עד להכרעה בעתירה, וכן שתימנע מהשמדה או מכירה של בעלי החיים שתפסה ומוחזקים על-ידה במהלך תקופה זו. ביום 6.5.2024 מסרו משיבי המדינה כי הם מותירים את ההחלטה ביחס לצו הביניים לשיקול דעתו של בית המשפט. לעומת זאת, כחלק מתגובתה המקדמית לעתירה, המועצה האזורית התנגדה למתן צו הביניים, בטענה שסיכויי העתירה נמוכים ושמאזן הנוחות נוטה לטובתה. מכל מקום, המועצה האזורית הבהירה כי היא אינה מתכוונת להשמיד או למכור את בעלי החיים שנתפסו על-ידה.

16. ביום 21.5.2024 ניתנה החלטה שדחתה את הבקשה למתן צו ביניים (השופטת רון).¹⁶

17. ביום 19.6.2024 התקיים דיון בעתירה בפני ההרכב המקורי (בראשתי, יחד עם השופט י' כשר והשופטת רון). בא-כוחם של העותרים שב על טענותיו, והוסיף כי במקרים שעליהם נסבה העתירה בעלי החיים כלל לא שוטטו לבדם. עוד הוא עתר לכך שאם יתקבלו הטענות שבבסיסה של העתירה יינתן להם גם סעד שיורה על השבת הכספים, מבלי שהם יזדקקו להגשת תביעה אזרחית בעניין.

18. מצדם של המשיבים, חזרו על עצמם גם בדיון בעל-פה חילוקי הדעות. בא-כוחם של משיבי המדינה חידד כי המועצה האזורית אמורה לתת מענה ראשוני רק כשיש חשש לסכנה בטיחותית או תברואתית מיידית מבעלי חיים המשוטטים לבדם, כשלא ידוע למי הם שייכים. עם זאת, כך הובהר, מעת שמתברר כי מדובר בבעלי חיים בבעלותם של תושבי האזור, על המועצה האזורית להעביר את הטיפול בהם לגורמי המינהל האזרחי ואין היא יכולה לגבות כספים בגין הטיפול בהם. בא-כוחה של המועצה האזורית שב על טענתו לפיה יש לראות את המועצה האזורית כבעלת סמכות בעניין זה כלפי ישראלים ופלסטינים כאחד.

19. חלק מהדיון הוקדש לבירור נהלי העבודה של קמ"ט חקלאות ביחס לאירועים כמו אלה שעליהם נסבה העתירה ולאופן התנהלותה של המועצה האזורית בתחום זה.

בהמשך לשאלות שעלו ולא קיבלו מענה מספק, ביום 24.6.2024 ניתנה החלטה שהורתה למשיבי המדינה להגיש הודעה שבה יוסיפו ויבהירו את עמדתם "בכל הנוגע לדרכי הפעולה המתאימות במקרה שבו מתעורר צורך בתפיסת בעלי חיים משוטטים". באופן יותר ספציפי, משיבי המדינה התבקשו להתייחס לפרטים הבאים:

1. מהם פרטי הנוהל הנוגע להפעלת מכלאה לבעלי חיים מטעם המינהלי האזרחי (לרבות צירופו של נוהל זה).
2. מהם פרטי הנוהל הנוגע לכידת בעלי חיים מטעם המינהלי האזרחי (לרבות צירופו של נוהל זה).
3. מהו הפתרון הניתן לבעלי חיים שנטענת לגביהם בעלות של תושבי האזור וכבר נתפסו מכוח חוק עזר למועצה אזורית ערבות הירדן (לכידת בעלי חיים משוטטים), התש"ע-2010.
4. כיצד יש לנהוג ביחס לבעלי החיים של העותרים המוחזקים כעת במכלאה של המשיבה 2, בשים לב לעמדה המשפטית שהוצגה מטעם המשיב 1.

20. בו ביום ניתנו גם צו על-תנאי וצו ביניים. הצו על-תנאי שניתן כלפי המפקד הצבאי והמועצה האזורית, הורה להם לבוא וליתן טעם:

- א. מדוע לא תחדל המשיבה 2 מהפעלת סמכויותיה מכוח חוק עזר לערבות הירדן (לכידת בעלי חיים משוטטים), התש"ע-2010 כלפי בעלי חיים שקיימת אפשרות סבירה שהבעלות בהם מסורה לתושבי האזור או שנטענת לגביהם בעלות כאמור.
- ב. מדוע לא ינקוט המשיב 1 בפעולות למניעת הפעלתו של חוק עזר לערבות הירדן (לכידת בעלי חיים משוטטים), התש"ע-2010 כלפי בעלי חיים שקיימת אפשרות סבירה שהבעלות בהם מסורה לתושבי האזור או שנטענת לגביהם בעלות כאמור.

בהתאמה, צו הביניים שניתן הורה למועצה האזורית "להימנע מהפעלת סמכויותיה מכוח חוק עזר למועצה אזורית ערבות הירדן (לכידת בעלי חיים משוטטים), התש"ע-2010 במובן זה שלא יבוצעו פעולות תפיסה ולכידה מכוחו ביחס לבעלי חיים שקיימת אפשרות סבירה שהבעלות בהם מסורה לתושבי האזור או שנטענת לגביהם בעלות כאמור". למען הסר ספק, ביום 27.6.2024, הובהר לבקשת העותרים כי הן הצו על-תנאי והן צו הביניים חלים גם על הפעלת סמכויותיה של המועצה האזורית מכוחו של חוק עזר הסדרת הרעיה.

21. ביום 14.7.2024 הוגשה הודעה מטעם משיבי המדינה שהבהירה את הפרטים החסרים, כמפורט לעיל. בהודעה הוסבר כי בשנת 2013 הכין המינהל האזרחי את "נוהל הפעלת תחנת ההסגר בגשר אדם" (להלן: הנוהל), שמסדיר את הפעלת המכלאה לבעלי חיים וקובע הוראות לטיפול בבעלי חיים משוטטים, בעיקר באזור בקעת הירדן. לפי הנוהל, מת"ק יריחו, קמ"ט חקלאות ורכז שמורות טבע במינהל האזרחי אחראים יחדיו למימושו. בפועל, כך נמסר, החמ"ל של מת"ק יריחו מקבל את הדיווח על בעלי החיים המשוטטים באזור בקעת הירדן, ומעביר אותו לקמ"ט חקלאות. קמ"ט חקלאות אחראי על איתורם של בעלי החיים ועל העברתם למכלאה באמצעות לוכד, וכן על תפעול המכלאה והטיפול בבעלי החיים שמוחזקים בה. לעמדת משיבי המדינה, הפתרון לבעלי חיים משוטטים שלאחר תפיסתם בידי המועצה האזורית התברר שהם בבעלות של תושבים פלסטינים, הוא העברתם לטיפולו של המינהל האזרחי. בהתאם, לפי הוראות הנוהל שתוארו, יש להעביר את בעלי החיים שנתפסו על בסיס חוק עזר בעלי חיים משוטטים לידי קמ"ט חקלאות. לעומת זאת, ביחס לבעלי החיים שנתפסו מכוח חוק עזר הסדרת הרעיה, משיבי המדינה הדגישו כי מלכתחילה למועצה האזורית לא הייתה כל סמכות לתופסם, ולכן עליה לשחררם באופן מיידי ללא גביית הוצאות. הם הוסיפו והסבירו כי ניתן לתפוס בעלי חיים משוטטים רק כאשר נשקף מהם סיכון מיידי, וכי רעיה ללא היתר אינה מבססת סיכון מסוג זה.

22. ביום 20.8.2024 הגישו משיבי המדינה כתב תשובה מטעמם, ובו חזרו על עיקרי עמדתם. הם שבו ותיארו את הפעולות שננקטו על-ידי גורמי הצבא למניעת הפעלת חוקי העזר של המועצה האזורית כנגד תושבי האזור, ומסרו כי למיטב ידיעתם המועצה האזורית לא ביצעה תפיסות נוספות כלפי בעלי חיים השייכים לתושבי האזור מאז האירועים שהובילו להגשת העתירה. בסיכומי של דבר, משיבי המדינה הסבירו פעם נוספת כי לגישתם יש מקום לקבל את העתירה ביחס למועצה האזורית, ולהפוך את הצו על-תנאי שניתן כלפיה למוחלט, אך להורות על ביטולו של הצו על-תנאי שניתן כלפיהם.

23. ביום 5.9.2024 הגישה המועצה האזורית את כתב התשובה מטעמה, ובגדרו היא שבה על עמדתה כפי שהועלתה בתגובתה המקדמית לעתירה. המועצה האזורית הוסיפה כי הטלת ההוצאות עליה בכל הנוגע ללכידה ולטיפול בבעלי חיים משוטטים המצויים בבעלותם של תושבי האזור אינה צודקת, בנסיבות שבהן ניתן לחייב את הבעלים בהוצאות אלו. המועצה האזורית טענה עוד, כי מאז ניתן צו הביניים התקבלו אצלה פניות בגין בעלי חיים משוטטים או כאלו הרועים ללא היתר שלא נמצא להן מענה מתאים. נטען כי גורמי המועצה האזורית ניסו לפנות לגורמים הרלוונטיים במינהל האזרחי, אך



אלה לא עשו דבר בעניין. לשיטת המועצה האזורית, הדבר מלמד על כך שלא ניתן להותיר את האכיפה בעניין זה לגורמים הצבאיים בלבד.

24. ביום 8.9.2024 ניתנה החלטה שהורתה על קביעת התיק לדיון בהתנגדות לצו על-תנאי. בהמשך לכך הוגשו עיקרי הטיעון מטעם הצדדים, וביום 27.5.2025 התקיים הדיון בפני ההרכב הנוכחי.

25. מבלי לפרט את כל מהלך הדיון יצוין רק כי בא-כוחם של העותרים טען כי אם תתקבל העתירה יש מקום להורות גם על השבת הכספים שהעותרים שילמו למועצה האזורית. לשיטתו, הנושא אינו מעורר שום שאלה עובדתית, וההכרעה בו היא פועל יוצא של הקביעות העקרוניות בשאלת הסמכות המינהלית שנדונה. מנגד, בא-כוחה של המועצה האזורית טען כי יש להותיר את ההכרעה בסוגיה זו לערכאה אזורית. הוא עמד על כך שסעד זה לא נכלל בצו על-תנאי שניתן, והוסיף כי ישנן טענות במישור האזרחי שלא נדונו במסגרת ההליך ויידרשו לבירור עובדתי.

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית: הסמכת הרשויות האזוריות ביחס לתושבים הישראליים בלבד

26. כידוע, המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא הוחלו על האזור, והוא מוגדר כשטח הנתון בתפיסה לוחמתית (ראו: בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד לז(4) 785, 792 (1983); בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 558-559 (2005); בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת, פסקה 2 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (9.6.2020)). במסגרת זו, הסמכויות השלטוניות באזור מסורות למפקד הצבאי, אשר משמש כ"זרוע הארוכה של המדינה באזור" (בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 492 (2005)).

27. המערכת הנורמטיבית באזור כוללת שלושה רבדים: כללי המשפט הבינלאומי, הדין הקודם ששרר באזור והחקיקה הצבאית שנוספה לו בהמשך. לצד האמור, התפתחה מערכת משפטית נפרדת ונוספת, החלה על האזרחים הישראליים המתגוררים בו. לגביהם קיים רובד חקיקתי נוסף, שהוחל בעיקר באמצעות חקיקה ייעודית של המפקד הצבאי הנוגעת לתושבי היישובים הישראליים בלבד, וכן באמצעות חקיקה ישראלית בעלת תחולה פרסונלית (ראו: בג"ץ 4400/92 המועצה המקומית קרית ארבע חברון נ' ראש

הממשלה, פ"ד מח(5) 597, 607-608 (1994); בג"ץ 5808/93 חברה כלכלית לירושלים בע"מ נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד מט(1) 89, 97 (1995); ע"א 1432/03 ינון יצור ושיוק מוצרי מזון בע"מ נ' קרעאן, פ"ד נט(1) 345, 379-380 (2004) (להלן: עניין ינון); בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו שעל מפעלים חינוכיים נ' הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, סא(2) 93, 129 (2006) (להלן: עניין שלום עכשיו)). על רקע הבחנה זו יש לבחון את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות הישראליות באזור.

28. בבואנו לבחון את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות הישראליות באזור עלינו לשוות לנגד עינינו מושכלות ראשונים: עקרון חוקיות המינהל מורה כי אין לרשות מינהלית סמכויות זולת אלה שהוקנו לה במפורש בדין. רשות ציבורית אינה יכולה להעניק לעצמה סמכויות, והיא רשאית לפעול אך ורק בתחומי המסגרת החוקית שהוגדרה לה (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 97-98 (2010)). עוד בראשית ימיו של המשפט הישראלי הוסבר כי אין די בכך שפעולה מינהלית עשויה להיות טובה או רצויה כדי להתיר את ביצועה, אלא שצריך להימצא בצדה מקור סמכות חוקי:

"אין הרשות המבצעת בת חורין להטיל הגבלות רק מפני שהיא חושבת אותן כרצויות, אלא אם כן החוק, הדין בענין הנדון, מקנה לה את הסמכות להטיל את ההגבלות, אם תמצא צורך בהן" (בג"ץ 144/50 שייב נ' שר הבטחון, פ"ד ה 411, 399 (1951)).

29. עקרון בסיסי זה חל כמובן אף על רשויות מקומיות, כפי שהובהר זה מכבר:

"עיריה, הרי זה גוף משפטי שנוצר על ידי החוק ושאינו לו קיום אלא על פי החוק. היקף סמכויותיו מוגדר לפי החוק, וכל דבר החורג מד' אמותיו של החוק בטל ומבוטל הוא (ultra vires)" (בג"ץ 36/51 חת נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד ה 1553, 1557 (1951)).

הוא הדין אף ביחס לרשויות המקומיות הישראליות באזור, שאינן יוצאות דופן בעניין זה. כל סמכויותיהן נובעות מהסמכה מפורשת של המפקד הצבאי, שהוא בעל הסמכות השלטונית באזור. המפקד הצבאי הוא שהקים רשויות אלה, והוא שהעניק להן את סמכויותיהן. זוהי אפוא נקודת המוצא.

30. למען הסדר הטוב, ראוי להציג כעת מסקנה זו ביתר פירוט: מתוקף תפקידו המפקד הצבאי התקין את הצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783),

התשל"ט-1979 (להלן: צו המועצות האזוריות). צו זה מסמיך את המפקד הצבאי לקבוע תקנון לניהול המועצות האזוריות שבו ייקבעו "הוראות בדבר סמכויות והסדרי מינהל והוראות בדבר הסדרת ענייני תושביהן של המועצות". אלא שצו המועצות האזוריות נסב על קביעת תקנון הנוגע ל"תושביהן של המועצות" – דהיינו, לתושבים הישראליים בלבד, להבדיל מאשר לתושבי האזור הפלסטינים.

31. מכוחו של הצו התקין המפקד הצבאי את תקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן: תקנון המועצות המקומיות או התקנון), המפנה אף להוראותיו של תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981. התקנון קובע, בין היתר, את סמכויותיהן של המועצות האזוריות ואת התחומים שבהם הן רשאיות לפעול. אלה מפורטים בין השאר בסעיף 57 לתקנון, הקובע כך:

"המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות הממונה ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין או תחיקת בטחון, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לשירותים מוניציפאליים לתושבים בתחום המועצה האזורית, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות:

...
(5) לעשות כל דבר הדרוש לבטיחותו של הציבור, בריאותו ושמירת הסדר הציבורי;

...
(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים – כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן; לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בניינים מסוכנים או מזיקים לבריאות".

בהמשך לכך, בסעיף 72 לתקנון נקבע כי "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר בכל ענין שהיא חייבת או מוסמכת לטפל בו על פי תקנון זה או כל חיקוק אחר או לעזור לה בביצועו".

32. נקל לראות, כי הסמכויות שהוקנו למועצה האזורית במסגרת סעיף 57 לתקנון הוגבלו רק לעניינים הנוגעים ל"שירותים מוניציפאליים לתושבים בתחום המועצה האזורית". הא – ותו לא. באופן מובהק, מפורש וברור, התקנון עוסק בהחלת דינים ישראליים על תושבי המועצה הישראליים, ובהסדרת שירותים מוניציפאליים עבורם

בלבד. כך, למשל, התקנון מחיל חוקים ישראליים בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והתברואה – כולם תחומים המיועדים לשרת את האוכלוסייה הישראלית המתגוררת בתחומי המועצות האזוריות, ואותה בלבד. בין השאר, התקנון אף קובע הסדרים ביחס לבחירות למועצה על-ידי תושבי המועצה ולמתן שירותים ל"תושבים בתחום המועצה". ברי כי הסדרים אלו מתייחסים לתושבים הישראליים בלבד. תושבי האזור אינם משתתפים בבחירות למועצות האזוריות, אינם מיוצגים בהן, ואינם נהנים מהשירותים המוניציפליים שהן מספקות. הלכה למעשה, המועצה האזורית אינה מספקת לתושבי האזור שירותים כלשהם. הנה כי כן: בהעניקו סמכויות לרשויות המקומיות באזור, המפקד הצבאי הגביל אותן מלכתחילה לטיפול בענייניהם של התושבים הישראליים בלבד. המפקד הצבאי לא העניק לרשויות המקומיות כל סמכות לפעול כלפי תושבי האזור, וסמכות שלא ניתנה – אינה קיימת.

33. עמדה זו, שלפיה לא ניתנה לרשויות המקומיות באזור כל סמכות ביחס לתושבי האזור, ובפרט שסמכות שכזו לא נכללה בצו או בתקנון, כבר הובהרה במספר פסקי דין שניתנו בית משפט זה. כך לדוגמה, בעניין שלום עכשיו התייחס השופט א' רובינשטיין לצו המועצות האזוריות ככזה שעניינו "אזרחי ישראל תושבי האזור" וכ"תחיקה המתייחסת לאזרחים ישראלים בלבד" (שס, בעמ' 128-129). באופן דומה, בעניין ינון נקבע כי בניגוד לדין הכללי באזור, "פעולותיהם של התושבים היהודיים ביישובים היהודיים" מוסדרות באמצעות הדין הישראלי כפי שהוחל על-ידי המפקד הצבאי, כשבתוך כך נכללים צו המועצות האזוריות ותקנון המועצות האזוריות (שס, בעמ' 380-379). באותו אופן, נקבע כי תחיקת הביטחון של המפקד הצבאי, ובתוך כך גם הצו והתקנון, מתייחסת רק "לאזרחים ולתושבים הישראליים המתגוררים באזור" (בג"ץ 3865/20 שוקרון נ' המועצה המקומית קרית ארבע, פסקה 7 לפסק דינו של השופט י' עמית (7.10.2020)). עינינו הרואות: זוהי ההבנה הפשוטה של דברי החקיקה – הצו והתקנון – ושל היקף סמכויותיהן של המועצות באזור. להשלמת התמונה ייאמר כי בהתאמה, אף בתי המשפט לעניינים מקומיים הפועלים באזור, שהוסמכו לדון בין השאר בעבירות על חוקי עזר מהסוג הנדון בענייננו, לא הוסמכו לדון בענייניהם של תושבי האזור (ראו: הגדרת "מתיישב" בסעיף 124 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 וסעיף 136 לו, החלים גם על מועצות אזוריות בהתאם לסעיף 121א לתקנון המועצות האזוריות).

34. יש מקום להבהיר כי הגם שהמועצה האזורית מוסמכת לפעול רק בתחומים שהוגדרו, הדבר אינו יוצר "ואקום" מבחינת היכולת לממש את מלוא הסמכויות



השלטוניות. סמכות שלא הוקנתה למועצה האזורית במפורש, בהתאם לדיני האזור, מסורה למפקד הצבאי ולגורמים הפועלים מטעמו. לא למותר להזכיר כי תיחום מסוג זה בין סמכויות השלטון המרכזי לבין סמכויות הרשויות המקומיות קיים גם בתחומי ישראל גופא, ואין בו פסול כשלעצמו.

מן הכלל אל הפרט: חוקי העזר ותחולתם על התושבים הישראליים בלבד

35. מן העקרונות שפורטו לעיל עולה מסקנה ברורה וחד-משמעית: למועצה האזורית בקעת הירדן אין סמכות להפעיל את חוקי העזר שלה כלפי תושבי האזור וכלפי רכושם. כלל חוקי העזר שהתקינה המועצה האזורית – לרבות חוק עזר בעלי חיים משוטטים וחוק עזר הסדרת הרעיה – הותקנו מכוח התקנון, שחל על התושבים הישראליים בלבד. העובדה שלשונם של חוקי העזר עצמם אינה כוללת הבחנה מפורשת בין תושבים ישראליים לבין תושבי האזור הפלסטינים אינה משנה מהמצב המשפטי שהוא זה. חוקי העזר יונקים את תוקפם מהתקנון, וסמכותה של המועצה להתקנם ולאוכפם מוגבלת מלכתחילה לתושבים הישראליים בלבד. לאמיתו של דבר, המועצה האזורית לא הציגה בפנינו טיעון המבסס את הסמכות הנטענת להפעיל את חוקי העזר כלפי תושבי האזור ובעלי החיים שברשותם. כל שנטען בהקשר זה הוא שקיים צורך משמעותי בכך. אולם, כאמור, אין בטענות של "צורך" ו"כורח", או ברצון לשמור על שלום הציבור, כדי לבסס מקור סמכות להפעלת חוקי העזר כלפי תושבי האזור. בהתאם לדין, וכפי שהוסבר בהרחבה על-ידי משיבי המדינה, הסמכות לפעול כלפי תושבי האזור הפלסטינים בכלל, וביחס לבעלי חיים משוטטים המצויים בבעלותם בפרט, מסורה לגורמים הצבאיים. בנסיבות העניין, כפי שנמסר, קמ"ט חקלאות הוא הגורם המוסמך לכך.

36. כל זאת, מבלי לגרוע מהאפשרות, שהוכרה גם על-ידי העותרים עצמם, לפעול במצב שבו בעל חיים משוטט מהווה סכנה בטיחותית מיידית וברורה. כך למשל, כאשר בעל חיים מסכן את משתמשי הדרך – קיימת אפשרות לנקוט בפעולה דחופה להסרת הסכנה. יובהר כי זוהי חלופת פעולה שאינה נובעת מחוקי העזר, אלא פתוחה בפניה של המועצה האזורית כשם שהיא אפשרית מבחינתו של כל אדם פרטי, וניתן לפנות אליה רק במצבים של צורך דחוף. הדברים אמורים בפרט בהתחשב בעמדתם הנחרצת של משיבי המדינה, כי מטעמו של המפקד הצבאי פועלים גורמים האמונים על התמודדות עם בעלי חיים משוטטים במסגרת תפקידם וסמכותם החוקית. מכל מקום, אני סבורה כי קיומה של חלופת פעולה זו נותן מענה לחששות הבטיחותיים שעליהם השליכה המועצה האזורית

את יהבה, מבלי לגרוע מן המסקנה שפעולה מן הסוג האמור אינה נעשית מכוח חוקי העזר.

37. בהתאמה, במצבים מסוג זה, יכולתה של המועצה האזורית מוגבלת בהתאם לעקרון הצורך. ראשית, האפשרות לפעול קיימת רק כאשר מדובר בסכנה מיידית וממשית שאינה סובלת דיחוי. שנית, הפעולה חייבת להיות מידתית ומוגבלת להסרת הסכנה המיידית בלבד. שלישית, על המועצה האזורית להימנע מכל פעולה ישירה מול הבעלים ולהעביר את הטיפול בבעלי החיים שנתפסו, במהירות האפשרית, לידי הגורם הצבאי המוסמך – קמ"ט חקלאות במינהל האזרחי. רביעית, וכפועל יוצא מכך, המועצה האזורית שנעדרת כל סמכות שלטונית כלפי תושבי האזור, אינה מוסמכת לגבות מהם כל תשלום מכוח חוקי העזר.

38. המסקנה המשפטית שהוצגה כאן בפירוט יחסי הייתה, כבר משלב מוקדם של ההתדיינות, מקובלת לא רק על העותרים, אלא גם על משיבי המדינה. המועצה האזורית נותרה לבדה בטענותיה המשפטיות, מבלי שהונח להן בסיס של ממש בהלכה הפסוקה. היא התמקדה בעיקר בטענות בנושא הבטיחות בדרכים, שלהן אנו מייחסים כמובן משמעות רבה. אולם, כפי שהוסבר, לטענות אלה נמצא מענה מתאים שאינו נדרש לעמדה משפטית מרחיבה ביחס לסמכויות המועצה, באופן שעולה בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה בדבר סמכויותיהן של הרשויות המקומיות באזור.

39. אשר על כן, במישור האופרטיבי מצאתי כי המועצה האזורית פעלה תוך חריגה מסמכות בעניינם של העותרים. בכל שלושת האירועים שתוארו בעתירה, המועצה האזורית תפסה עדרי צאן ובקר השייכים לעותרים – תושבי האזור – תוך הפעלת חוקי העזר שלה כלפיהם. פעולות אלה בוצעו על ידה בניגוד לדין. יתרה מכך, המועצה האזורית דרשה מהעותרים לשלם סכומים נכבדים כתנאי לשחרור בעלי החיים. חלקם עשו כן, אך כאשר העותרים 1-2 סירבו לכך במסגרת האירוע השני, המשיכה המועצה האזורית להחזיק בעדר הפרות שלהם – לאמיתו של דבר, עד עצם היום הזה. גם אם נניח לצורך הדיון כי בחלק מהמקרים היה מלכתחילה חשש בטיחותי כלשהו, שהצריך פעולה מיידית ודחופה – הרי שמרגע שהתברר כי מדובר בבעלי חיים השייכים לתושבי האזור – וזהות הבעלים הייתה ידועה היטב למועצה – לכאורה היה עליה לחדול מפעולתה ללא דיחוי ולהעביר את העניין לטיפול גורמי הצבא.

40. חומרת החריגה מסמכות מתעצמת נוכח העובדה שהמועצה האזורית פעלה בניגוד מפורש לעמדתו המשפטית של היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, אשר הבהיר לה עוד בפברואר 2024 כי "סמכויות העזר של המועצה בעניין רעיה לא ניתנות לאכיפה על-ידי המועצה כלפי רועים שאינם מתיישבים ישראלים". ניתן היה לצפות שהמועצה האזורית תטה אוזן לעמדתו של היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, ובכל מקרה תשיב לטענותיו המשפטיות לגופן. חלף זאת, המועצה האזורית בחרה להתעלם מעמדה משפטית זו ולדבוק בפרשנותה השגויה לחוק. בעשותה כן היא פגעה בזכויותיהם של העותרים, ובה במידה אף בשלטון החוק.

סוף דבר

41. נוכח כל האמור לעיל, אציע לחבריי להפוך את הצו על-תנאי שניתן למוחלט. בהתאמה, נקבע כי על המועצה האזורית להימנע מהפעלת סמכויותיה מכוח חוק עזר לכידת בעלי חיים משוטטים וחוק עזר הסדרת הרעיה כלפי בעלי חיים שקיימת אפשרות סבירה שהבעלות בהם מסורה לתושבי האזור או שנטענת לגביהם בעלות כאמור. יובהר כי איסור זה חל הן על תפיסת בעלי חיים, הן על החזקתם במכלאה, והן על גביית כספים מתושבי האזור בגין טיפול בבעלי חיים. כמו כן, על המפקד הצבאי לנקוט בפעולות הנדרשות כי לוודא כי המועצה האזורית נוהגת כך. עמדת משיבי המדינה הייתה כי העתירה התייתרה ביחס אליהם, מאחר שהעמדה העקרונית שהוצגה על-ידי העותרים מקובלת עליהם. אולם, בשים לב להשתלשלות העניינים עד כה ולמען הסר ספק, יש מקום לקבל את העתירה אף כלפי המפקד הצבאי. הגם שהמפקד הצבאי צידד בעמדה העקרונית שהציגו העותרים ואף הבהיר זאת למועצה האזורית, מצופה היה כי ינקוט פעולות נחרצות יותר כדי למנוע מהמועצה האזורית לפעול בניגוד לדין, בשים לב לפניות החוזרות ונשנות שנעשו בעניין.

42. הצו על-תנאי שניתן התמקד במישור העקרוני של שאלת הסמכות, ולא נדרש באופן ספציפי לתוצאות התפיסות שנעשו בעבר. אשר על כן, איננו נותנים הוראות אופרטיביות באשר לכך. עם זאת, ניתן לצפות שהמועצה האזורית תפעל כמתחייב מן האמור בפסק הדין, לפיו היא פעלה ללא סמכות ביחס לתפיסתם של בעלי החיים. למותר לציין כי ככל שיהיה צורך בכך, דרכם של העותרים פתוחה לנקוט בהליכים מתאימים בעניין.

43. לפני חתימה ראיתי להתייחס בקצרה להערותיו של חברי השופט ד' מין בכל הנוגע להיבטים מסוימים של הדין האזרחי במצבי תפיסה בנסיבות של צורך. כפי שחברי העיר, לא שמענו בעניין זה טענות, וממילא יש מקום לזהירות רבה בהתייחסות לנושא, שהיא למעלה מן הצורך. בנסיבות אלה אסתפק אפוא בכך שאציין כי על פני הדברים יש קושי בחלק מן הנקודות שהעלה חברי. כך למשל, חברי השופט מין מבסס את הטענה לקיומה של זכות עיכובן למועצה האזורית מכוח חוק השומרים, התשכ"ז-1967 (להלן: חוק השומרים). דא עקא, לכאורה חוק זה כלל אינו חל באזור, וממילא החלתו על מערכת היחסים בין המועצה האזורית לבין תושבים פלסטינים, שביחס אליהם אף לא הוחל "משפט המובלעות", היא מוקשית ביותר. עוד אוסיף, כי לכאורה פעולה דחופה לפינויים של בעלי חיים משוטטים מן הכביש שבוצעה בעת הצורך, אינה דורשת גם החזקה נמשכת של אותם בעלי חיים לאחר הסרת הסכנה המיידית. על רקע זה, ובשים לב לגדרי סמכותה של המועצה האזורית, קשה להלום שמתקיים כאן התנאי הבסיסי להגדרת "שמירה" בחוק השומרים, דהיינו שהחזקת הנכס על-ידי מי שאינו הבעלים, היא "כדין". אינני נדרשת להעמיק בסוגיה זו, שכאמור כלל לא נדונה בפנינו. עם זאת, ראיתי להשיב לחברי בקצרה, כדי למנוע מצב שבו הכלל המשפטי שהובהר בפסק דינו יהפוך להיות "הלכה ואין מורין כן" במישור המעשי.

44. סוף דבר: העתירה מתקבלת כמפורט לעיל, והמשיבים יישאו בהוצאות העותרים. המשיבה 2 תחוב בהוצאות העותרים בסך של 20,000 שקלים. המשיב 1, שכאמור לא פעל באופן משיע רצון דיו במישור המעשי, יחוב בהוצאותיהם בסך של 5,000 שקלים.



דפנה ברק-ארז
שופטת

השופט דוד מין:

אני מצטרף למסקנתה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז, כי למועצה אין סמכות להפעיל את חוקי העזר שלה כלפי תושבי האזור ורכושם, ולפיכך יש לקבל את העתירה. לצד זאת, מצאתי להעיר הערה בעניין זכותה של המועצה לקבל שיפוי על הוצאותיה.



1. כפי שציינה חברתי בפסקה 36 לחוות דעתה, לא קיימת מחלוקת בין הצדדים בדבר אפשרותה של המועצה לפעול במצב שבו בעל חיים משוטט מהווה סכנה בטיחותית מיידית וברורה, לצורך הסרת הסכנה. חברתי ציינה כי לגישה, אפשרות זו מוגבלת בהתאם לעיקרון הצורך. היינו, האפשרות לפעול קיימת רק כאשר מדובר בסכנה מיידית וממשית שאינה סובלת דיחוי; הפעולה חייבת להיות מידתית ומוגבלת להסרת הסכנה המיידית בלבד; על המועצה להימנע מפעולה ישירה מול הבעלים ולהעביר את הטיפול בבעל החיים שנתפס לידי הגורם המוסמך במינהל האזרחי במהירות האפשרית; והמועצה אינה מוסמכת לגבות מהבעלים כל תשלום מכוח חוקי העזר. מבלי לגרוע מעקרונות אלה, לגישתי יש רגליים לסברה כי באותם מקרים דחופים שבהם פעלה המועצה להסרת הסכנה הנשקפת מבעלי החיים מכוח אפשרותה הנזכרת, ופעולה זו גבתה ממנה מחיר, קמה למועצה (כאשר למעמדה המשפטי של המועצה האזורית ראו: סעיף 56 לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979) זכות עיכבון על בעלי החיים שנתפסו על ידה כערוכה לשיפוי בגין ההוצאות שהוציאה במסגרת ביצוע פעולתה. כל זאת תוך שימת לב שהצדדים לא טענו בעניין זה ולכן הדברים נאמרים כבהערת אגב. ואסביר.

2. עיכבון מוגדר בסעיף 11(א) לחוק המיטלטלין, התשל"א-1971 (להלן: חוק המיטלטלין) כזכותו של נושה לעכב בידיו נכס מיטלטלין כערוכה לחיוב שחב כלפיו בעל הנכס עד שהאחרון יסלק את חובו. כפי שהזדמן לי לציין בעבר, חוק המיטלטלין אינו יוצר את זכות העיכבון, אלא מסדיר את הדין החל ככל שקמה זכות זו – בין אם מכוח הדין, ובין אם מכוח הסכם (רע"א 8702/19 זועבי נ' זהר אלד חברה לנאמנויות בע"מ, פסקה 16 (13.2.2020); ראו גם: ע"א 790/85 רשות שדות התעופה נ' ד"ר י' גרוס, עו"ד, כונס נכסים, פ"ד מד(3) 185, 207-208 (1990) (להלן: עניין רשות שדות התעופה); ע"א 5789/04 המשביר הישן בע"מ נ' לוגיסטיק בע"מ, פסקה ט (10.6.2007); נינה זלצמן עיכבון 33-65 (1998) (להלן: זלצמן)).

3. בין המקורות החוקיים המקנים ומקימים את זכות העיכבון ניתן למנות את סעיף 9 לחוק השומרים, התשכ"ז-1967 (להלן: חוק השומרים). סעיף זה קובע כי לשומר (היינו מי שמחזיק בנכס כדין שלא מכוח בעלות) קמה זכות עיכבון על הנכס כדי המגיע לו מבעל הנכס עקב השמירה. זאת כאשר בהתאם לסעיף 8(א) לחוק האמור, שומר המחזיק בנכס שאין לו בשמירתו טובת הנאה לעצמו, זכאי לשיפוי מצד בעל הנכס על ההוצאות



הסבירות שהוציא עקב השמירה (להרחבה ראו: שירלי רנר חוק השומרים, תשכ"ז-1967 132-41 ו-321-353 (1998)).

4. יישום עקרונותיו האמורים של חוק השומרים על ענייננו מוליך על פניו למסקנה כי באותם מקרים שבהם המועצה תופסת כדין בעלי חיים משוטטים, מתוך צורך דחוף ולשם הסרת סכנה, וכתוצאה מכך היא נאלצת לשאת בהוצאות לצורך שמירה על בעלי החיים – היא זכאית לשיפוי בגין הוצאות אלה, כאשר לשם הבטחת זכאותה קמה לה זכות עיכבון על בעלי החיים. אמנם, כפי שציינה חברתי, לאחר תפיסת בעלי החיים המשוטטים על ידי המועצה עליה להעביר את הטיפול לידי הגורם המוסמך במהירות האפשרית. ברם, בכך אין המועצה מוותרת על זכות העיכבון שבידיה. זאת שכן כפי שכבר נקבע בעבר, הוצאת הנכס המעוכב מידי בעל הזכות מכוח הדין אינה פוגעת בזכותו, וזו מוסיפה לעמוד גם לאחר מכן באופן קונסטרוקטיבי (וראו: עניין רשות שדות התעופה, עמ' 208; זלצמן, עמ' 290).

5. מקור דין נוסף העשוי לעמוד לימינה של המועצה במקרים המתאימים, הוא חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979 (להלן: חוק עשיית עושר). בהקשר זה, אין להתעלם מכך שפעולותיה של המועצה הנעשות בהתאם לעקרון הצורך אליו התייחסה חברתי, עשויות להוליד תועלת רבה גם לבעליהם של בעלי החיים. זאת באותם מקרים שבהם יש בפעולות המועצה כדי למנוע התנגשות של כלי רכב עוברי אורח בבעלי החיים המשוטטים, דבר שהיה עלול לגרום לפגיעה בהם ואף למותם. במקרים אלה לא מן הנמנע כי ניתן לראות במועצה כמי שפועלת לשמירת רכוש הזולת לפי סעיף 5(א) לחוק עשיית עושר, באופן העשוי לזכותה בשיפוי על הוצאותיה.

6. על כן, למרות שהמועצה אינה יכולה כאמור להפעיל את חוקי העזר שלה כלפי תושבי האזור ורכושם, מבלי לקבוע מסמרות בעניין, אין משמעותו של דבר שהיא צריכה לשאת בעלויות פעולותיה להסיר את הסכנה הנגרמת והנזקים הפוטנציאליים הנובעים מהתנהלותם של תושבי האזור באי שמירה על בעלי החיים שבבעלותם.



דוד מינץ
שופט

השופט יחיאל כשר:

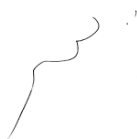
הנני מצטרף לחוות דעתה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז, לרבות האמור בסעיף
43 לחוות דעתה.



יחיאל כשר
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת דפנה ברק-ארז.

ניתן היום, א' חשוון תשפ"ו (23 אוקטובר 2025).



יחיאל כשר
שופט



דוד מינץ
שופט



דפנה ברק-ארז
שופטת

