



בבית המשפט העליון

רע"א 3898/04

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות

המבקש: קיבוץ להב

נגד

המשיבה: מדינת ישראל

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בת"א-יפו מיום 23/03/2004 בע"א 1646/01 שניתן על ידי כב' השופטים י' גרוס, סגן נשיא, א' קובו ומ' רובינשטיין

בשם המבקש: עו"ד אליהו צוק

בשם המשיבה: עו"ד תמיר אפורי

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

ענייניו של הליך זה בבחינת אמות המידה לחישוב הפיצוי בגין המתת בעלי חיים, על פי פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 (להלן – הפקודה).

הרקע העובדתי

1. היעל הוא בעל חיים הניחן בבשר איכותי, דל שומן ועדין בטעמו; אולם הוא בעל חי קופצני, דבר המקשה על גידולו בעדרים מבויתים. עז הבית, לעומת זאת, היא חיה מתונה בהתנהגותה, מבויתת, ומתרבה במהירות, אולם הטעם והריח של בשרה ערבים פחות לאדם.

בשנת 1981 החל קיבוץ להב (להלן – המבקש) בפרוייקט הכלאה בין יעל לבין עז הבית. מטרת הפרוייקט היתה לפתח זן חדש של בעל חיים, אשר ישלב בתכונותיו

את איכות בשר היעל עם תכונות אופיייה וקצב התרבותה של עז הבית. צאצא הכלאה זו מכונה "יעז", שילוב של היעל ועז הבית.

תהליך הטיפוח של גזע חדש הינו ממושך. השגת התוצר הרצוי של ההכלאה, האוצר בתוכו את התמהיל האידיאלי של התכונות המבוקשות, אפשרית רק לאחר דורות של גידול, בחירה נכונה של מושאי הכלאה, וביצוע הכלאה חוזרת. עדר היעזים של המבקש טרם הגיע לשלב הרצוי והסופי. תהליך הפיתוח והמחקר של היעזים הוקפא בשנת 1992, ומספר ראשי הצאן בעדר הופחת ל-70 בוגרים. המבקש המשיך להחזיק בעדר במצבו זה, כדי לאפשר את המשך המחקר והפיתוח לאחר שהעיכובים יוסרו.

2. בשנת 1996 נערכו מטעם הלשכה הווטרינרית בכאר שבע בדיקות לאיתורה של ברוצלוזיס (Brucellosis) – מחלה שכאשר היא פושטת בעדרי צאן עלולה לגרום נזק חמור לבני אדם. הבדיקות העלו חשד להידבקות במחלה בקרב עדרי הצאן של המבקש. לאור זאת, החליט הגורם המוסמך על פי סעיף 7 לפקודה להורות למבקש להשמיד את העדרים שבבעלותו. בהתאם לכך, הושמדו כל עדרי הכבשים, העזים והיעזים של המבקש.

3. סעיף 16 לפקודה קובע את זכותם של בעלים לפיצויים בגין בעל חיים שהומת על פי הפקודה. מכוח סעיף זה, בעליו של בעל חיים שהיה נגוע במחלה יזכה בפיצוי בשיעור מחצית שוויו לפני שחלה; אם היה בעל החיים רק חשוד כנגוע במחלה, אך לא היה נגוע, ישולם לבעלים פיצוי בשיעור שוויו בעל החיים לפני שהומת; בשני המצבים, הפיצוי אינו יכול לעלות על הפיצוי המירבי שנקבע בהודעת שר החקלאות ביחס לכל סוג או מין של בעל חיים שהומת על פי הוראות הפקודה (סעיפים 16(ב) ו-1(2), ו-16(ג), לפקודה). עוד נקבע בפקודה, כי שוויו בעל החיים שהומת יוערך בידי רופא וטרינר ממשלתי, והחלטתו בענין זה תהיה סופית (סעיף 16(ד) לפקודה).

4. במסגרת הוראות הפקודה האמורות, בוצעה הערכת שוויו העדרים של הקיבוץ המבקש על ידי ד"ר זמיר, הווטרינר הממשלתי במחוז באר-שבע. ד"ר זמיר המליץ לפצות את המבקש עבור עדר היעזים על פי המחיר המירבי המשתלם בעבור עזים לבנות, על פי הודעת מחלות בעלי חיים (תשלום פיצויים), התשנ"ה-1995, ק"ת 5690, בעמ' 1607 (להלן – הודעת שר החקלאות), על פי מתכונתה באותה עת. תשלום הפיצויים, על פי ההמלצה, אושר על ידי מנהל השירותים הווטרינריים. הסכומים

שנקבעו על פי ההודעה הם – 725 ש"ח לעז בוגרת; 600 ש"ח לצפירה (בהריון); 750 ש"ח לזכר, והגדיים על פי גילם – בין 225 ש"ח ל-400 ש"ח לכל גדי.

5. עמדת המבקש היא, כי הערכת הפיצוי עבור עדר היעזים נמוכה מדי. עמדתו היא, כי בגין היעזים שהומתו מגיע לו פיצוי גבוה מהפיצוי המירבי הניתן בעבור עזים לבנות על פי הודעת שר החקלאות. עמדה זו זכתה לאוון קשבת אצל הוטרנר הממשלתי, והובילה לפנייה בכתב של מרכז ענפי-החי במשרד החקלאות, מר אורי צוק-בר, אל אגף התקציבים במשרד האוצר. במכתבו, הציג הפונה את הבעייתיות בקביעת מחיר היעזים, וביקש אישור להכפלת הפיצוי שאושר בגינם. הוא הדגיש במכתבו, כי במסגרת סעיפי הפיצוי המירבי בהודעת שר החקלאות המתייחסים לעזים, לא קיים סיווג מתאים לזן מיוחד של עז לרבייה, בשונה, למשל, מכבשים ובקר, אשר לגביהם הוקצה מחיר מירבי גבוה במיוחד לבעלי חיים המיועדים לרבייה. כן הדגיש את הנזק המיוחד שנגרם לקיבוץ עקב השמדת העדר, "אשר עם השמדתו ירד לטמיון הגזע המיוחד שהושקעו בו שנות פיתוח רבות", כדבריו.

הבקשה להגדלת הפיצוי שאושר לתשלום נדחתה. משכך, פנה המבקש לערכאות המשפט.

פסק-דינו של בית משפט השלום

6. בית משפט השלום בת"א-יפו (כב' השופטת ש' דותן) קבע, כממצא עובדתי, כי ד"ר זמיר, הוטרנר הממשלתי במחוז באר שבע, לא היה מודע להוראות הפקודה, ופעל בהערכתו על פי נוהל שאינו תואם את הוראותיה. הדבר התבטא בשניים: ראשית, הוא סבר, בניגוד להוראות הפקודה, כי הוא נדרש ליתן רק המלצה, ולא לקבוע את סכום הפיצוי, ולא הבין כי החלטתו הינה סופית בהתאם לסעיף 16(ד) לפקודה. שנית, הוא סבר בטעות, כי הדין אינו מתיר לו לפסוק פיצוי גבוה מהסכום המירבי הקבוע בעבור עזים בהודעת שר החקלאות, על אף שהיעז אינו עז. כן מצא בית המשפט, כי ד"ר זמיר היה מודע לכך שהמחיר שקבע אינו משקף בהכרח את שווי היעזים, אולם סבר כי הוא כבול להודעת שר החקלאות בדבר המחיר המירבי, ולפיכך היפנה את המבקש לנושאי תפקידים בכירים יותר, אשר היו מוסמכים, לגישתו, לאשר מחיר גבוה יותר. נושאי תפקיד אלה ראו את הדברים עין בעין עם המבקש, ומכאן עמדתו של מר צוק-בר, המשקפת את גישת משרד החקלאות והוטרנר הממשלתי.

כן מצא בית המשפט, כי ד"ר זמיר לא העניק למבקש הזדמנות להציג את טיעונו בטרם קבע את שווי היעזים.

7. לאור ממצאים עובדתיים אלה, קבע בית משפט השלום כי החלטת הרשות המינהלית בדבר גובה הפיצוי ניתנה על בסיס טעות שבדין. כן נקבע, כי ההחלטה ניתנה מבלי שהרשות שקלה את כל הנתונים הרלבנטיים, שכן שווי היעזים לא נקבע על בסיס הערכת שוויים בפועל, אלא על יסוד סברה מוטעית בדבר תקרת הפיצוי, המחייבת, לכאורה, על פי הודעת שר החקלאות. החלטה זו ניתנה גם מבלי שהוענקה למבקש זכות טיעון.

8. לאור קביעות אלה בדבר הפגמים שנפלו בהחלטת הרשות, פנה בית המשפט לשום את ערך עדר היעזים שהושמד. תחילה, הוא דחה את הגישה לפיה יש לחשב את שווי העדר על פי מחיר הבשר למאכל. הוא קבע, כי המבקש החזיק בעדר בעל מטען גנטי, שהושג תודות לתהליך ממושך של טיפוח והכלאה. אמנם התהליך הוקפא, אך זאת מסיבות שאינן רלבנטיות לענין. ניתן היה להמשיך את התהליך בכל שלב, וכזה היה גם התכנון מטעם הקיבוץ. לאור זאת, קבע בית המשפט כי יש לשום את ערכו של העדר על פי "שווי הגנטי", המתבטא בהפסד שנות הכלאה שהלכו לטמיון עם השמדת העדר, ועל פי ההשקעה שתידרש על מנת לחזור לאותו שלב גנטי שבו נמצא העדר ערב ההשמדה. מאותו סכום שיתקבל, יהיה צורך לקזז את שווי הידע שנצבר במהלך השנים, שמציאותו תקצר את תהליכי יצירת עדר יעזים חדש.

9. בבואו ליישם עקרונות אלה על עובדות המקרה, נתקל בית משפט השלום בקושי פרקטי בשומת שווי של הפרוייקט. זאת, בין היתר, מאחר שחלק מעובדי הפרוייקט היו תלמידי מחקר של האוניברסיטה, ששכרם לא שולם מידי המבקש, ועובדים אחרים היו חברי קיבוץ, שלא קבלו שכר בעין בעבור עבודתם. כן עלה קושי להתחקות אחר עלויות הטיפוח של זן הכלאה על פי מסמכים רלבנטיים. בנסיבות אלה, החליט בית המשפט להעריך את שווי העדר על פי אומדנה. בעריכת האומדנה, הינחה עצמו, בין היתר, על פי ההנחה כי נושאי התפקיד בשירותים הווטרנריים סברו כל העת כי ערכו האמיתי של עדר היעזים גבוה בהרבה משווי בשרם למאכל, והם פעלו ככל יכולתם על מנת להעלות את שיעור הפיצוי שנקבע לעדר על ידי ד"ר זמיר. כן הסתמך בית המשפט על עדויות מספר עדים אשר התייחסו לנתונים שונים הנוגעים לטיפוח העדר, וההשקעה בו לאורך השנים. הוא התייחס גם להקפאת הפרוייקט, אשר הביאה לצמצום היקף המחקר, והיה

ער לכך כי המחקר טרם מיצה עצמו, אך היה בעל פוטנציאל מבטיח לעתיד. עוד הוברר, כי העדר לא היה נגוע במחלה אלא חשוד כנגוע בה. בית המשפט קבע:

“על פי הראיות שהובאו, אני קובעת כי שוויו של עדר היעזים עלה על המחיר שנקבע, מאחר ומדובר בעדר בעל מטען גנטי בעל ערך, ולא היה מקום להעריך את שווי בעלי החיים על פי מחיר הבשר, כפי שהוערך”.

בסופו של דבר נקבע, כי יש להעריך את שווי העדר על פי הפוטנציאל הגנטי והפסד ההשקעה של שנות ההכלאה שיהיה על הקבוץ להשקיע מחדש כדי לפתוח בתהליך ההכלאה מהתחלה, בקיזוז הידע שנצבר, אשר יקצר את התהליכים בעתיד.

10. בית המשפט הורה למדינה להוסיף על סכום הפיצוי ששולם למבקש את סכומי הפיצוי הבאים:

שוי	מספר הפרטים	סכום הפיצוי	
1,085 ₪	63	68,355 ₪	יעז נקבה
900 ₪	2	1,800 ₪	יעז נקבה צפירה
1,125 ₪	3	3,375 ₪	יעז זכר
300 ₪	68	20,400 ₪	גדי

בסך-הכל הגיע סכום הפיצוי הנוסף לסך של 114,330 ₪, בצירוף הפרשי ריבית והצמדה מיום 6.5.96 ועד למועד התשלום בפועל, ובתוספת הוצאות ושכר טרחה. על פסק דין זה ערערו שני הצדדים.

99-סק-דינו של בית המשפט המחוזי

11. בית המשפט המחוזי קיבל את ערעור המדינה, דחה את ערעור הקיבוץ, והחזיר על כנה את החלטת הרשות המוסמכת בדבר גובה הפיצוי המגיע למבקש, על בסיס סיווג עדר היעזים על פי התעריף המירבי שהוקצב לעז לבנה על פי הודעת שר החקלאות.

בית המשפט המחוזי קבע, כי הערכאה הדיונית טעתה בקביעתה כי הוטרינר המחוזי לא היה ער לכך שהוא רשאי לקבוע פיצוי לעדר היעזים החורג מן המחיר המירבי על פי הודעת שר החקלאות. לדבריו, הוא התיעץ לגבי שווי היעז עם מומחה,

ועל פי זה הישווה במודע את היעזים לעזים משובחות, ולא מתוך הנחה כי חובה להיצמד למחיר המירבי על פי הודעת שר החקלאות. קביעת הוטרינר התבססה על ההנחה שזוהי הערכת שווי נכונה, והוא פעל על פי שיקול דעתו המקצועי בענין זה.

12. בית המשפט המחוזי פסק כי אין מקום להתערב בהחלטת הרשות המוסמכת, שכן העקרון עליו היא מתבססת בדבר קביעת השווי על פי "ערך מסחרי נוכחי" הוא סביר. כן נקבע, כי לא הובאו ראיות ביחס ל"שווי הגנטי" של הפרוייקט, שעליהן ניתן היה לבסס ממצא, ומכל מקום, לא היה זה תפקידו של בית משפט השלום להעריך באומדנה את השווי כפי שעשה, אלא, לכל היותר, להחזיר את הענין לעיון מחודש של הוטרינר המחוזי. לאור טעמים אלה, דחה בית המשפט המחוזי את ערעור הקיבוץ, קיבל את ערעור המדינה, והחזיר על כנה את החלטת הגורם המוסמך בדבר שיעור הפיצוי המגיע לקיבוץ בעבור השמדת עדר היעזים.

על פסק דין זה נסבה בקשת רשות הערעור שהגיש הקיבוץ.

טענות הצדדים בבקשת רשות הערעור

13. המבקש ביקש להתייחס לבקשת רשות הערעור כאל ערעור, בלא שהבהיר את הטעמים לכך. לגוף הערעור טען, כי לא היה מקום שבית המשפט המחוזי יהפוך את פסק דינו של בית משפט השלום, הן בשל הכלל לפיו אין ערכאת הערעור נוהגת להתערב בעניינים של עובדה שנקבעו על ידי הערכאה הדיונית, והן מאחר שקביעות בית משפט השלום נכונות לגופן ומבוססות כראוי על חומר הראיות. לטענתו, הקביעות העובדתיות של הערכאה הדיונית מובילות למסקנה כי החלטת הרשות המוסמכת במקורה לא שיקפה את שווי היעזים כלל, בעוד הפקודה מחייבת את המדינה לשלם פיצוי על בסיס שוויים של היעזים; שווי זה גבוה בהרבה מערך בשרם למאכל של היעזים ביום ההשמדה, שהוא שהיווה בסיס להערכת הפיצוי על ידי הרשות המוסמכת. המבקש עתר בערעורו לחשב את שווי העדר על פי מכפיל של 5 משווי הפיצוי שהוערך בפועל על פי החלטת הגורם המוסמך, ולא על פי מכפיל של 1.5, כפי שקבע בית משפט השלום בפסק דינו.

14. מנגד טוענת המדינה, ראשית, כי לא מתקיימים התנאים המוקדמים למתן רשות ערעור במקרה זה. לגוף הערעור היא טוענת, כי ההחלטה בדבר הפיצוי ניתנה על ידי הגורם המוסמך כדין, וכי היא סבירה. מטרת הפיצוי על פי הפקודה נועדה ליתן תמריץ לבעלים של בעלי חיים נגועים לשתף פעולה עם הרשויות כדי למנוע התפשטות מחלות, ולתת סיוע כספי לחקלאים העוסקים בגידול בעלי חיים, כאשר הם נקלעים למצוקה עקב התפרצות מחלה, או כאשר עולה חשש לכך בקרב עדרים שבבעלותם. לאור תכליות אלה, יש לראות את הפיצוי החקלאי הניתן על פי הפקודה כמעין סובסידיה חלקית לחקלאים. אין מדובר בפיצוי נזיקי מלא, אשר נועד להחזיר את מצב החקלאי לקדמותו, שהרי אין ענייננו כאן בתביעה בעלת אופי נזיקי כנגד מעוול. כך מסיקה המשיבה גם מן ההודעה החדשה שהוצאה בינתיים מכוח הפקודה (הודעת מחלות בעלי חיים (תשלום פיצויים), התשס"ג-2002, ק"ת 6208, בעמ' 195 (להלן – ההודעה החדשה)), המחליפה את הודעת שר החקלאות שהיתה בתוקף בעת קרות הארועים נשוא הליך זה. בהודעה החדשה ישנו כבר מענה לענין היעו, שכן יש בה סעיף סל להכלאות צאן כדוגמת היעזים, כך שלגבי העתיד, השאלה הניצבת כאן כבר מצאה את פתרונה.

אשר לאופן חישוב ערך עדר היעזים שהושמד – טוענת המדינה, כי ההחלטה להעריך את ערך היעזים על פי שווי בשרם למאכל היא סבירה, ואין מקום להתערב בה. יתירה מכך, הפיצוי הניתן על פי הפקודה מכוון לתת פיצוי על בסיס בעל החיים הפרטני שהושמד, להבדיל מפיצוי על השמדת עדר שלם תוך הערכת שוויו העיסקי. החישוב הוא על כן אריתמטי גרידא, ולכן אין הבדל ענייני בין פיצוי בגין בעל חיים יחיד, לבין פיצוי עבור בעלי חיים שהושמדו במסגרת העדר, על אף הנזק המיוחד הכרוך בכך לבעל הפרוייקט.

ההליכים בבקשת רשות הערעור – ההחלטה החדשה

15. בטיעון בפנינו נשמעו עמדות הצדדים, ובסיום הדיון החלטנו בהסכמת הצדדים כי הענין יחזור לשיקול נוסף של הרשות המוסמכת, תוך מתן אפשרות למבקש להעלות את טענותיו בפני הרשות. כן הורינו כי לאחר שמיעת טענות המבקש, תתן הרשות החלטה מנומקת בנושא הבקשה.

בעקבות הליך זה, נתקבלה החלטה חדשה, מפורטת ומנומקת, על ידי הרשות המוסמכת, מידי ד"ר משה חיימוביץ, מנהל השירותים הווטרנריים. מסקנת ההחלטה החדשה היא כי אין מקום לסטות מההחלטה המקורית. בהחלטה החדשה צוין, כי

המבקש הציג מסמכים מפורטים בדבר מהלך טיפוח היעזים וההוצאות שהוצאו בגין הפרוייקט, תוך חלוקה לימי עבודה, ציוד מעבדה, מזון, עלויות רכישת בעלי החיים וכיוצא באלה. כנגד זה, לא הוצגו כל ראיות בדבר שווי השוק של היעזים עובר להשמדתם. לפיכך, המסקנה על פי ההחלטה החדשה היא כי לא הוכח שליעזים היה ערך כלכלי כלשהו.

כן נקבע, כי שווי המכירה של בעל החיים משמעו – ערכו ממוכר מרצון לקונה מרצון בתנאי שוק רגילים, עובר להשמדתו. המחיר המירבי משקף שווי מכירה רגיל של בעלי חיים מאותו סוג, הגם שסכומי הפיצוי אינם משקפים בהכרח את מלוא נזקי הבעלים. מטרת הפיצוי – מחד, לשמש תמריץ כלכלי של הבעלים לשתף פעולה עם הרשויות במניעת התפשטות המחלה; מצד שני – לסייע לחקלאים בעת מצוקה, עקב התפשטות מחלה והשמדת בעלי חיים. על פי ההחלטה החדשה, קיים שיקול מובהק כנגד הגדלת הפיצוי, לאור מגבלות תקציב. החישוב נעשה על בסיס ראש בעל חי, ולא על בסיס עדר, או ערך כלכלי-מסחרי מיוחד של בעל החי. הפקודה אינה מייחסת משקל לשווי הגנטי. עוד נקבע בהחלטה, כי עלויות הטיפוח אינן רלבנטיות לקביעת הפיצוי, מה גם שההשקעה במקרה זה לא הצליחה, ולא יצרה פוטנציאל מסחרי כלשהו. אף שלעדר היעזים לא היה ערך שוק, מתוך רצון לסייע לקיבוץ, וזאת לפנים משורת הדין, נקבע פיצוי ליעזים על בסיס המחיר המירבי לעז לבנה, הדומה ליעז. על פי ההודעה החדשה, הסכום המירבי שנקבע ליעז דומה מאד לסכום ששולם בפועל לקיבוץ. מכל הסיבות הללו קובעת החלטת ד"ר חיימוביץ, כי יש לאמץ את ההחלטה המקורית ולא לשנותה.

16. המבקש משיג על ההחלטה החדשה. ראשית, הוא טוען כי החלטה זו אינה אלא אימוץ של ההחלטה הקודמת, שניתנה על בסיס סברה מוטעית כי קיימת כבילות לפיצוי המירבי על פי הודעת שר החקלאות; שנית, טוען המבקש כי אף החלטה זו מביאה בחשבון רק את שווי בשר היעזים לצורך ממכר למאכל, בעוד שלצורך קביעת השווי של עדר היעזים, היה על הרשות לבחון לאמיתו את "שווי הגנטי" של העדר שהושמד.

המשיבה, מצדה, מחזיקה בטענותיה הקודמות, ובנימוקים שהובאו בהחלטתה החדשה של הרשות המוסמכת.

בקשת רשות הערעור

17. שאלה ראשונה שיש לדון בה היא – האם יש מקום ליתן רשות ערעור בהליך זה. הליך זה מעלה את השאלה כיצד יש לפצות גורם חקלאי שעדר בבעלותו, הנושא מאפיינים מיוחדים, הושמד בשל חשד להיותו נגוע במחלה, כאשר סוג בעלי החיים הנוגע בדבר אינו נכלל בגידרה של הודעת שר החקלאות החלה על הענין בדבר פיצוי מירבי בגין בעלי החיים המושמדים על פי סעיף 16(ג) לפקודה. בנסיבות הענין סברנו, כי מדובר בשאלה עקרונית שעשויה להיות לה רלבנטיות לא רק לקיבוץ המבקש בעניינו, אלא גם לגורמים אחרים, ולא רק לצורך הודעת שר החקלאות הרלבנטית לפרשה זו, ככל שעולה השאלה מה דין הפיצוי של אותם בעלי חיים שהושמדו עקב מחלה או חשש למחלה, אשר אינם נכנסים לקטיגוריות בעלי החיים הנדונות בהודעה, וכיצד על הרשות המוסמכת להעריך את שוויים לצורך פיצוי על השמדתם. על רקע היבטים אלה, החלטנו ליתן רשות ערעור למבקש, ולדון בבקשת רשות הערעור כבערעור גופו.

טיב ההליך

18. עניינו של הליך זה בהחלטה מינהלית של רשות מוסמכת בענין גובה פיצוי שיש לשלם לבעלים של בעלי חיים שהושמדו בשל חשד להיותם נגועים במחלה. החלטה בענין גובה פיצוי כאמור, המתקבלת במסגרת סעיף 16 לפקודה, אמורה להיבחן על פי אמות המידה המקובלות לביקורת שיפוטית על מעשה המינהל – קרי, בהתאם לעילות הבוחנות את היבטי הסמכות, הסבירות, הענייניות וההגינות של השיקולים שעמדו ברקע ההחלטה המינהלית שנתקבלה. התביעה שהגיש הקיבוץ כנגד המדינה היא אמנם תביעה כספית שהוגשה לבית משפט אזרחי, ונדונה על פי סדר דין אזרחי. עם זאת, מדובר בהליך שעל פי טיבו ומהותו הוא הליך מינהלי, המבקש לבחון את חוקיות וסבירות החלטת הרשות המינהלית, על רקע פסקי הדין של הערכאות הקודמות (רע"א 483/88 מפעלים פטרוכימיים בע"מ נ' מדינת ישראל – אגף המכס והבלו, פ"ד מד(3) 812, 815 (1990); בג"ץ 1921/94 סוקר נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז ירושלים, פ"ד מח(4) 237, 259-260 (1994)). נבחן, אפוא, את חוקיות וסבירות החלטת הרשות המינהלית, על רקע קביעות הערכאות הקודמות, דרך "משקפיים מינהליות", ועל פי הכללים המנחים של המשפט המינהלי.

19. שאלת המפתח העומדת להכרעה הינה – האם יש עילה להתערבות בהחלטת הרשות המוסמכת, אשר קבעה את אמות המידה לפיצוי הקיבוץ המבקש בגין השמדת עדר היעזים על בסיס סיווג המשווה את היעז לעז הלבנה, כשסכום הפיצוי מושתת על סכום הפיצוי המירבי שנקבע לעז הלבנה בהודעת שר החקלאות משנת 1995, החלה על ענייננו.

השאלות המחייבות הכרעה הן, בתמצית, אלה:

ראשית, מהי משמעות המושג "שווי" המופיע בסעיף 16(ב) לפקודה, ואשר על בסיסו יש להעריך את הפיצוי המגיע לבעלים של בעל החיים שהושמד במסגרת הפקודה?

שנית, מהו מעמדה של הודעת שר החקלאות בדבר הסכום המירבי של הפיצויים שישולמו בגין בעלי חיים שהושמדו כאמור, כאשר ההודעה אינה כוללת סיווג המתאים לסוג בעל החיים בו מדובר?

שלישית, האם החלטת הרשות המוסמכת החדשה שניתנה על ידי ד"ר חיימוביץ (להלן – החלטת חיימוביץ), המאמצת את ההחלטה המקורית של הרשות המוסמכת, עולה בקנה אחד עם מבחני החוק, ומתיישבת עם אמות המידה המקובלות לאופן הפעלת שיקול דעת מינהלי של רשות מוסמכת?

ייתאמר, לצורך השלמת מערך הסוגיות המצריכות הכרעה, כי בטרם ניתנה החלטת חיימוביץ, עלתה טענה כי ההחלטה המקורית ניתנה בלא שנשמעו טענות הקיבוץ קודם לכן, ובכך נפגמה זכות הטיעון של המבקש. טענה זו נרפאה בעקבות הליך העיון מחדש שננקט ביוזמת בית המשפט, כאשר הרשות המוסמכת שבה ושקלה את הסוגיה, תוך מתן הזדמנות למבקש להשמיע את טיעוניו, ולהציג את מלוא הפרטים הצריכים לענין שווי העדר שהושמד.

20. בטרם ניכנס לגוף הענין, יצוין כי סעיף 16(ד) לפקודה מורה כי החלטת הרשות המוסמכת בענין הפיצוי תהא "סופית". הוראה זו אינה שוללת את סמכות בית המשפט לבחון את חוקיות ההחלטה. חזקה היא, כי דבר חקיקה לא בא לפגוע בסמכות השיפוט של בתי-המשפט. חזקה זו ניתנת לסתירה, אולם לשם כך יש צורך כי המחוקק ישלול

את הסמכות בלשון ברורה, חד-משמעית ומפורשת (בג"ץ 294/89 המוסד לביטוח לאומי נ' ועדת העררים על-פי סעיף 11 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970, פ"ד מה(5) 445, 449-453 (1991) (להלן – פרשת המוסד לביטוח לאומי); ע"פ 4654/03 וליד נ' מדינת ישראל, פסקה 28 (לא פורסם, 26.6.06)). לאור זאת, נקבע לא אחת כי קביעה בחוק, לפיה החלטת הרשות המינהלית הינה "סופית", משמעה היא כי אין ערכאה מינהלית נוספת וגבוהה יותר שניתן להשיג בפניה על ההחלטה. ברם, אין הוראה כזו שוללת את סמכותו של בית משפט לבחון את חוקיות ההחלטה:

"להוראת 'הסופיות' יש תוכן נורמטיבי. תוכן זה משמעותו, כי אינה קיימת תרופה במסגרת רשויות המינהל פנימה, ונקטעת האפשרות לפנות לבתי-דין מיוחדים סמכות שיפוטם מותנית בקיום הוראה בחוק בדבר אפשרות הפנייה אליהם. לעומת זאת, אין בכוחה של הוראת 'הסופיות' לשלול את סמכותם הכללית של בתי-המשפט, סמכות המוענקת להם בחוק יסוד: השפיטה או בחוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984" (פרשת המוסד לביטוח לאומי, בעמ' 452; ראו גם בג"ץ 222/68 חוגים לאומיים אגודה רשומה נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141, 172 (1970); בג"ץ 6654/98 הלפרין נ' פקיד הבחירות לעיריית הרצליה, פ"ד נב(5) 348, 355-356 (1998)).

בפסיקה זו נקבע עוד, כי המסקנה הפרשנית עשויה להיות אחרת במקום בו שלל המחוקק באופן חד-משמעי ומפורש את סמכותם של בתי המשפט לבחון את חוקיות ההחלטה. בענייננו, אין בחוק קביעה מפורשת וחד-משמעית מסוג זה. לפיכך, הוראת הסופיות אינה שוללת את סמכות ערכאות השיפוט האזרחיות לבחון את חוקיות החלטת הרשות המוסמכת.

נדון, אפוא, בסוגיות הטעונות הכרעה, אחת לאחת.

"שווי" בעל החיים כבטיס להערכת הפיצוי

21. אבן הבוחן לבחינת השאלה כיצד יש להעריך את הפיצוי המגיע לקיבוץ עבור עדר היעזים שהושמד בשל חשד למחלה טמון בבירור תוכנו של המושג "שווי" בעל החיים, שעל בסיסו קובע החוק את הזכות לפיצוי.

סעיף 16 לפקודה קובע:

“פיצויים בעד המתה

16. (א) בסעיף זה, ‘בעל’ – האדם שלפני המתת בעל החיים היה רשאי למכרו; לענין זה, אין להתחשב בהגבלה שהוטלה מכח פקודה זו, או בקיומו של משכון, עיכבון, או חיוב דומה.

(ב) אוצר המדינה ישלם לבעלו של בעל חיים שהומת לפי פקודה זו פיצויים כלהלן:

(1) היה בעל החיים נגוע במחלה – מחצית שוויו לפני שחלה, ולא יותר ממחצית הפיצוי המרבי שנקבע לפי סעיף קטן (ג) לסוגו או למינו;

(2) היה בעל החיים חשוד כנגוע במחלה, אך לא היה נגוע – שוויו לפני שהומת, ולא יותר מהפיצוי המרבי שנקבע לפי סעיף קטן (ג) לסוגו או למינו;

(3) ...

...

(ג) שר החקלאות רשאי, בהודעה ברשומות, לקבוע סכום מרבי של פיצויים שישולמו לפי סעיף קטן (ב) לכל סוג או מין בעלי חיים שהומתו לפי הוראות פקודה זו...

(ד) שוויים של בעל חיים שהומת לפי הוראות פקודה זו... יוערך בידי רופא וטרינר ממשלתי, והחלטתו בענין זה תהא סופית” (הדגשות לא במקור).

ההסדר הקבוע בסעיף 16 הינו גלגול של הדין המנדטורי, שנקבע בשעתו בסעיף 14 לפקודת מחלות הבהמות, 1926. הסדר זה במהותו לא השתנה מאז ועד היום, וחלו בו שינויים שוליים בלבד. הסדרים דומים קיימים בדין הקנדי (Health of Animals Act,) (1990 S.C., c. 21 § 51 Animal Health Protection Act, 7 U.S.C. §) ובדין האמריקאי (8306(d) (2006)).

22. הדין מבחין לצורך רמת הפיצוי בין בעל חיים שהיה נגוע בפועל במחלה, לבין בעל חיים שהיה רק חשוד כנגוע במחלה. גובהו של הפיצוי במקרה הראשון הוא מחצית משווי בעל החיים, בעוד שבמקרה השני הפיצוי נועד לכסות את מלוא שוויו של בעל החיים לפני שהומת, בכפוף לפיצוי המירבי, במידה ונקבע בהודעת שר החקלאות,

לסוגו או למינו של בעל החיים. אין חולק, כי ענייננו נופל לגדרו של המצב השני. החלטת הרשות המוסמכת להשמיד את עדר היעזים ניתנה בשל חשד להיותם נגועים במחלה, ולכן הפיצוי בגין השמדת העדר אמור לכסות את מלוא שוויו, בכפוף לפיצוי המירבי על פי הודעת שר החקלאות (על סמכות ההמתה על פי הפקודה, ועל האיזונים המתחייבים ממנה ביחס לאינטרס הציבור, זכות הקנין וההגנה על בעלי החיים, ראו בג"ץ 1555/90 "חיים לבעלי-חיים" – האגודה הישראלית נגד ניסויים אכזריים בבעלי חיים נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, פ"ד מה(1) 83, 85 (1990); בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769, 796 (1998); בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרינריים בשדה במשרד החקלאות, פ"ד נח(5) 202, 207-208 (2004)).

23. לצורך התחקות אחר משמעות המושג "שווי" לשם הערכת הפיצוי המגיע על פי הוראות הפקודה, יש להתייחס למספר נתונים הנובעים מסעיף 16, והם:

ראשית, הגדרת הזכאי לפיצוי על פי סעיף 16 לפקודה מתייחסת לבעלים של בעל החי, שלפני המתתו היה רשאי למכרו. הגדרה זו מכוונת להגדיר את הזכאי כמי שהוא בעל קנין בבעל החיים, שיש בכוחו לעשות לגביו עסקאות בשוק.

שנית, שווי בעל החי נקבע על ידי רופא וטרינר ממשלתי.

שלישית, קביעת הוטרינר, כאמור, מוגבלת בגובה הסכום המירבי שנקבע בהודעת שר החקלאות לבעלי החיים מאותו סוג או מין ביחס לאלה שהומתו מכח הפקודה. ככל ששווי בעל החי עולה על הסכום המירבי כאמור, לא יזכה הבעלים בהפרש, אלא הפיצוי יוגבל לגבול המירבי, כאמור.

24. בענייננו, בעת השמדת עדר היעזים, לא כללה הודעת שר החקלאות התייחסות ל"יעז" כסוג מיוחד של הכלאה בין עז ליעל, ולא נתקיים סיווג מתאים בהודעה המגדיר סכום מירבי לבעל חיים מסוג זה.

משההודעה אינה מתפרשת על היעז, או על בעל חי מסוגו, הפיצוי עבורו צריך להיקבע על פי שוויו של בעל חיים זה, כמשמעו של המונח "שווי" בפקודה, ובלא קיומו של גבול עליון של פיצוי מירבי, שלא נקבע לצורך ענייננו.

מהי, אפוא, משמעות המושג "שווי" בעל החיים החשוד כנגוע במחלה על פי סעיף 16(ב)(2) לפקודה, החל על ענייננו? כיצד יש להעריך שווי זן מיוחד של בעל חיים המצוי בתהליך פיתוח גנטי שטרם הגיע לכלל מיצוי? האם יש להשוותו לערך שוק של בעל חיים מזן דומה, המוערך על פי שווי השוק של בשרו לצורך מאכל, או שמא מדובר בשווי מסוג אחר, הטומן בחובו את פוטנציאל הפיתוח הגנטי שטרם הוגשם במלואו?

25. לצורך ענייננו, חשוב להבהיר תחילה את מהות הפרשנות של הרשות המוסמכת לשאלה זו, כעולה בבירור מהחלטת ד"ר חיימוביץ. על פי פרשנות זו, שווי בעל החי הוא "שווי המכירה" שלו, אילו היה נמכר בעסקה רצונית בשוק עובר להשמדתו. לגישת הרשות המוסמכת, הודעת שר החקלאות משקפת את שווי המכירה הרגיל של בעלי חיים מהסוג הנדון, גם אם הסכום המירבי אינו משקף בהכרח פיצוי מלא על נזקי הבעלים בשל מגבלות תקציביות. הפיצוי ניתן על בסיס שווי בעל החיים האינדיבידואלי שהושמד, ולא על פי "האפקט העיסקי של השמדת עדר שלם". מסקנת ד"ר חיימוביץ היא כי לעדר היעז לא היה כל ערך כלכלי שהוא בשוק, והפיצוי שהוחלט להעניקו לקיבוץ, על בסיס הפיצוי המירבי המגיע בגין עז לבנה, הינו לפנים משורת הדין.

26. ענייננו כאן אינו בבחינת סבירות הפרשנות שנותנת הרשות המוסמכת למושג "שווי" בפקודה. תוכנו של המושג "שווי" אמור להתפרש על פי מבחני הפרשנות הראויים לדבר חקיקה, וזהו ענין להכרעה שיפוטית. פעולת הרשות המינהלית מבחינת סבירותה נבחנת על רקע הפרשנות המשפטית הנכונה של הוראות החוק, שבמסגרתן פועלת הרשות ולא על רקע פרשנות הניתנת על ידי הרשות המינהלית שהיא טוענת לסבירותה. פרשנות המושג "שווי" על פי הפקודה היא, אפוא, ענין נורמטיבי, הנתון לבית המשפט:

"החובה לפרש את החוק היא חובתנו. אין זה מספיק כי פירוש, הניתן על-ידי אורגן ממלכתי... הוא סביר. על השופט להשתכנע, כי זהו גם הפירוש הנראה לו עצמו..."

עקרון 'מיתחם הסבירות', לפיו אין השופט מחליף דעתה של הרשות המבצעת באשר לדרכי הפעולות החוקיות הראויות, חל לענין ביצוע פעולות סבירות במסגרת מיתחם הסבירות... עיקרון זה יונק חיותו מעקרון הפרדת הרשויות. ביצוע אופציה חוקית הוא פונקציה ביצועית הנתונה לרשות המבצעת. על-פי עיקרון זה עצמו, פרשנות דברי חקיקה היא פונקציה שיפוטית הנגזרת

מחובתו של השופט להכריע בסכסוך. על-כן, אין עקרון 'מיתחם הסבירות' חל לענין פרשנות דבר חקיקה. החובה לומר מהו הדין – אם בפירושו, אם בהשלמתו ואם בפיתוחו – היא חובה שיפוטית. היא החובה השיפוטית העליונה ביותר. ממנה איננו רשאים להשתחרר" (דברי השופט ברק בבג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 703 (1992) (הדגשות לא במקור)).

הדברים הובהרו גם בבג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ'

יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529, 550-551 (1990):

"אכן 'במשטר דמוקרטי, המבוסס על הפרדת רשויות, הסמכות לפרש את כל דברי החקיקה – החל בחוקי-יסוד וכלה בתקנות ובצווים – היא סמכותו של בית המשפט' (בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152 (1985)). על-כן, כאשר באה לפני בית-משפט שאלה פרשנית, על בית המשפט לפרשה על-פי מיטב הבנתו. על בית המשפט להתחשב בפירוש שנתנו גורמי שלטון... להוראת החוק. אין לומר כלל, כי פירושם שלהם אינו רלוואנטי, ואין בו כדי להעלות או להוריד. נהפוך הוא: רשות שלטונית המופקדת על ביצועו של חוק מתמחה בו, יודעת יפה את כוחו ומגבלותיו, וערה למלוא הבעיות שכל פירוש אפשרי יעורר. על-כן, על בית המשפט להטות אוזן לפירושה של הרשות המבצעת את החוק ולהערוטיה. עם זאת, לאחד שבית המשפט עיין בפירושו של הרשויות השונות, עליו להכריע בפירוש הראוי, תוך שעליו לראות עצמו חופשי בבחירת הפירוש שנראה לו כפירוש הנותן ללשון החוק אותה משמעות המגשימה את תכליתו על-פי תפיסתו של בית המשפט את מובן הלשון ומשמעות התכלית. עצם העובדה, שהפירוש של רשות השלטון הוא פירוש אפשרי, אינה מספקת, כדי שבית המשפט יאמץ אותו. על בית המשפט להשתכנע, כי הפירוש שניתן להוראת החוק על-ידי רשות שלטונית אחרת הוא אכן הפירוש הראוי, כלומר, הפירוש שבית המשפט היה נותן לו גם אילו הפירוש של הרשות השלטונית היה שונה... אכן, כאשר שופט ניצב בפני שאלת פרשנות, שזכתה לפירושה של רשות אחרת... עליו לעיין באותו פירוש ולבחון את משקלו והשלכותיו. עם זאת, לאחר שעיין בדבר, עליו ליתן לחוק אותו פירוש, שעל-פי תפיסתו שלו והערכתו שלו מגשים בצורה הטובה ביותר את תכלית החוק על בסיס לשונו" (הדגשות לא במקור).

(ראו גם בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255,

304-306 (1987); בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מו(1)

191, 197 (1991); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 143-148 (1996); ברוך ברכה משפט מינהלי כרך ב 29-33 (1996).

פרשנות המושג "שווי" לצורך הערכת הפיצוי

27. פרשנות המושג "שווי" לצורך פיצוי בגין בעל חיים שהושמד היא פרשנות דבר חקיקה, הנתונה לבית המשפט. חוקיות וסבירות מעשה המינהל נבחנים על רקע הפרשנות השיפוטית של הוראות החוק שבמסגרתן פועלת הרשות.

פרשנות המושג "שווי" בפקודה לצורך פיצוי בגין בעל חיים שהושמד, שהיה חשד כי הוא נגוע במחלה, נלמדת מהנוסח ומהתכלית של דבר החקיקה הרלבנטי (ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד לו(3) 701, 715 (1982); בג"ץ 267/88 רשת כוללי האידרא, עמותה נ' בית המשפט לעניינים מקומיים, פ"ד מג(3) 728, 736 (1989)). נבחן, על כן, את לשונה ותכליתה של הוראת החוק הרלבנטית.

מהות הפיצוי ותכליתו

לשון החוק

28. מקור ראשון במעלה לזיהוי תכליתו של החוק הוא לשונו. ההנחה היא כי לשון החוק תבטא כראוי את תכליתו. חזקה על המחוקק כי הבהיר את כוונתו הסובייקטיבית בחיקוק אותו ניסח. חזקה היא, כי לשון הנורמה החקוקה מהווה ביטוי נאמן לתכליתה האובייקטיבית (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 763 (1993); בג"ץ 10980/04 איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך, פסקה 12 (לא פורסם, 23.1.07)). כן חזקה היא, כי החוק נזקק למשמעות הרגילה של הביטויים הננקטים בו (ד"נ 5/83 מדינת ישראל נ' סוויסה, פ"ד לח(4) 701, 709 (1984); בש"פ 2182/95 מדינת ישראל נ' מהאג'נה, פ"ד מט(2) 227, 231 (1995)).

29. על פי לשונה של הוראת הפקודה כפשוטה, על המדינה להעניק לבעלים פיצוי בגובה מלוא ערכם של בעלי החיים שהושמדו, בכפוף לתקרת פיצוי החלה, ככל שהודעת שר החקלאות יוצרת תקרה כזו ביחס לבעל חיים הנוגע בדבר. הפקודה אינה קובעת מדד לאומדן ערכם של בעלי החיים, אולם עצם הקביעה כי ינתן פיצוי על שוויו של בעל החיים כערכו לפני שהומת, בטרם היה חשוד כנגוע במחלה, מצביעה על

תכלית הפקודה להעמיד את החקלאי במקום בו היה נמצא אלמלא המחלה או החשש לקיומה, ואלמלא ההמתה. הלשון מלמדת, אפוא, על מגמת החוק "להחזיר את הגלגל לאחור" ולפצות את הבעלים על ערכו הכלכלי של בעל החי לפני המתתו. כל זאת, בכפוף לסמכותו של שר החקלאות להציב מגבלות על גובה הפיצוי, ולקבוע תקרה שמעבר אליה אין לפצות. סמכות זו ניזונה מהאינטרס הציבורי להגביל את ההוצאה התקציבית הכרוכה בפיצוי מלא של מלוא ערך בעל החיים, ולהעמיס חלק מהנזק הכרוך בהשמדת בעל החיים על כתפי החקלאי.

התכלית

ההגנה על הקנין

30. ענייננו במקרה בו בעל החיים שהומת היה "חשוד כנגוע במחלה" אך לא הוכח כי היה בפועל חולה. דרישת הפיצוי בהוראת חוק זו נובעת מהיות בעל החיים קניינו של הבעלים (בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(6) 212, 228, 230 (2003)). דרישת החוק לפצות את הפרט על אובדן בעל החיים ועל הפגיעה בקניינו מתיישבת היטב עם מעמדה הרם של זכות הקנין במשפט הישראלי, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהוכרה כזכות-על גם בהלכה הפסיקתית קודם לחוק היסוד. חשיבותה החוקתית של זכות הקנין משמשת קו מנחה גם בפירוש דינים שקדמו בזמן לחוק היסוד (בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 625, 699-700, 711-713, 721 (2001)). חשיבותה של זכות הקנין בדין הישראלי משליכה על היקף הפיצוי לפרט בגין פגיעה ברכושו הקשורה בקידום מטרה הנוגעת לאינטרס הציבורי הכללי. מקום בו קובעת הרשות המוסמכת כי יש להשמיד קנין פרטי עקב חשד לנזק העלול להיגרם לציבור, קובע החוק כי הפרט יזכה לפיצוי מלא בגין פגיעה זו, בכפוף לאפשרות להגביל את שיעור הפיצוי בתקרה. הפיצוי המוענק על פי החוק ממתן את הפגיעה בבעל הקנין, ועולה בקנה אחד עם התפיסה החוקתית של ההגנה על הקנין (עע"מ 2775/01 ויטנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שרוונים, פסקה 13 (לא פורסם, 4.9.05), והאסמכתאות שם; וראו בדין האמריקאי, בעניין דומה: *Rose Acre Yancey v. United States*, 956 F.2d 1534 (7th Cir. (1990)). ההגבלה על הפיצוי באמצעות קביעת תקרה נועדה לאזן בין זכות הקנין שנפגעה, לבין האינטרס הציבורי להגביל את גובה הפיצוי בשל מגבלות תקציביות.

תמריץ לשיתוף פעולה של החקלאי עם הרשויות

31. אחת התכליות ברקע מתן פיצוי עבור בעל חיים שהושמד עקב חשד להיותו נגוע במחלה היא לעודד שיתוף פעולה של החקלאי עם הרשויות, על ידי מסירת מידע בדבר חשש למחלות בעדרים, במטרה למנוע נזק לבריאות הציבור. הדבר עולה גם מסעיף 29 לפקודה, המסדיר מתן גמול למי שמסייע באכיפת הפקודה, וכן מסעיף 17(ג) לפקודה, השולל פיצוי מבעלים על בעל חיים, כאשר הצורך בהמתה נבע מהפרת הוראות החוק בידי הבעלים של בעל החיים. התמריץ לשיתוף פעולה בין החקלאים לרשויות הינו אחד המרכיבים מהם בנויה תכלית החקיקה. היבט זה מחזק את פרשנות המושג "שווי", הקושרת אותו עם מתן פיצוי ממשי לחקלאי הנפגע, המשקף את ערכו הכלכלי של בעל החיים.

הרתעת הרשויות?

32. המשיבה טוענת מנגד, כי מושג השווי מתיישב עם חלקיות של פיצוי בלבד, כדי שלא להרתיע את הרשויות מלנקוט באמצעי השמדה של עדרים מחשש שהמדינה תאלץ לשלם סכומי פיצוי בשיעורים גדולים לחקלאים. מכך היא מסיקה, כי אין תכלית החוק להקנות זכות לפיצוי שיחזיר את מצבו של החקלאי לקדמותו.

טענה זו קשה לקבל. ההנחה היא, כי הרשות המוסמכת מבצעת את תפקידה בהגנה על בריאות הציבור בהתחשב בשיקולי טובת הציבור, וההיבט הכספי הכרוך בפיצוי הבעלים של בעל החי אינו מונע ואינו מרתיע פעולת השמדה של בעל חיים במקום שזו נדרשת להגנה על חיי אדם ובריאותו. ההיבט הכספי הנובע מפעולה זו הוא תוצר לוואי להפעלת הסמכות המינהלית להגשמת ההגנה על בריאות הציבור, ואינו מהווה גורם מהותי האמור להשפיע על אופן הפעלת הסמכות המינהלית.

ההסדר בפקודה, המאפשר למינהל לקבוע תקרת פיצוי לסוג בעלי חיים שהוגדרו לצורך כך, הוא המענה שנתן המחוקק לחשש מפני העמסת יתר על תקציב המדינה עקב תשלום פיצוי מלא לחקלאי שנפגע. קביעת התקרה מניחה כי בשל מגבלות תקציב, ניתן להעמיס על החקלאי האינדיבידואלי לשאת בחלק מנטל הפגיעה הנובעת מהשמדת בעל החי, לצד הנטל החל על הציבור כולו, וזאת על ידי "ויתור" על חלק מהפיצוי שהיה מגיע לו אלמלא נקבעה תקרת פיצוי על פי הודעת שר החקלאות. דרכו של החוק היא, אפוא, להתייחס ל"שווי" בעל החי כאל שוויו הכלכלי המלא, תוך יצירת מנגנון המאפשר הגבלת הפיצוי בדרך של קביעת תקרה למניעת עומס יתר תקציבי.

מעבר להגבלה זו, לא נראה כי מושג השווי בפקודה מייבא אל תוכו מגבלות נוספות המצמצמות את תחום התפרשותו.

סיכום ביניים

33. הפיצוי עבור עדר שהושמד בשל חשד לנגיעה במחלה הוא, אפוא, פיצוי מלא המתבסס על מלוא השווי של בעל החיים שהושמד, בכפוף לתקרת פיצוי ככל שזו נקבעה בהודעת שר החקלאות.

הערכת שווי בעל החיים שהושמד בשל חשד להיותו נגוע במחלה אמורה לבטא בשיעור הפיצוי את מלוא הפגיעה שספג הבעלים מהשמדת בעל החיים. חישוב השווי צריך לשקף את הערך האמיתי, המהותי, של הרכוש. בקביעת השווי האמיתי יש להתחשב בפרמטרים שונים הרלבנטיים לקביעת הערך, בהתאם לנתונים המיוחדים למקרה. רק בדרך זו ינתן ביטוי למשמעות זכות הקנין של החקלאי שנפגעה, וייווצר תמריץ כלכלי אמיתי לאותו חקלאי לשתף פעולה עם הרשויות, במגמה להדביר מחלות בעדרים העלולות לסכן את בריאות האדם. פרשנות אחרת למושג "שווי" לא תשיג תכליות אלה, ותחטא הן ללשון הפקודה והן למטרותיה.

דרכי הערכת השווי

34. כיצד יימדד שווי בעל החיים שהומת לצורך פיצוי בעליו? שווי בעל החיים יימדד על פי ערכו ומעמדו במצבת הנכסים של בעליו. כך, אין דין בעל חי שנועד לשחיטה ולמכירת בשרו למאכל, כדין בעל חי שנועד לשמש להרבעה; אין דינו של בעל חי מבוגר, כדין בעל חי צעיר; אין דין בקר המיועד לחלב, כדין בקר המיועד לבשר או לרבייה, או דין בעל חי בהריון לעומת בני בקר יונקים. ואכן, בהודעת שר החקלאות נמתחו אבחנות ברורות בין סוגי בעלי חיים על פי ייעודם, סוגם, וגילאיהם. יוצא מכך, לענייננו, כי אין דינו של בעל חיים שנועד לשחיטה ולממכר בשרו למאכל, כדין בעל חיים המשמש לצורך תהליך פיתוח גזע חדש, באמצעות הכלאה, במסגרת פרוייקט פיתוח רב-שנים. בעוד ערכו של הסוג הראשון מתבסס על ערך מכירת בשרו של בעל החי למאכל, ערכו של השני נובע מהיותו חלק מתהליך מחקרי בעל פוטנציאל לטווח ארוך, שטרם הגיע לכלל מיצוי, ואשר עם השלמתו הוא עשוי לתרום תרומה חשובה לא רק לבעלים של העדר, אלא גם לפיתוח הענף כולו.

35. חובתה של הרשות המינהלית – ובמקרה זה הוטרינר הממשלתי – להעריך את שוויו המלא של בעל החיים שהומת על פי קריטריונים של ערך-שוק, בהתאם לפרמטרים המיוחדים הרלבנטיים לו, על פי סוגו וטיבו. אם אין לו ערך שוק בשל נדירותו, יש להעריך את ערכו הכלכלי על פי חוות דעת מקצועיות של יודעי דבר בתחום הספציפי בו מדובר. לאחר בצוע הערכה כלכלית זו, יש לפנות להודעת שר החקלאות, ולבחון האם סוג בעל החיים הנדון נכלל בהודעה, והאם הפיצוי בגינו הוגבל בתקרה. אם התשובה לכך חיובית, והערך הכלכלי של בעל החי עולה על סכום התקרה, תשולם תקרת הפיצוי. אם הערך הכלכלי נמוך מהסכום המירבי, ישולם הערך הכלכלי, כאמור.

36. במקום שבו סוג בעל החיים אינו נכלל בהודעת שר החקלאות, יש להעניק פיצוי לחקלאי על פי ערכו הכלכלי של בעל החיים, על פי נתוניו, כפי שעל הרשות המוסמכת לקבוע בהסתמך על מלוא המידע והפרטים שקבלה לצורך כך. הגישה לפיה הודעת שר החקלאות משקפת את השווי הכלכלי של סוגי בעלי החיים – כפי שטענה המשיבה – אינה יכולה להתקבל. עניינה של הודעת שר החקלאות אינו בקביעת השווי הכלכלי של בעלי החיים אלא בקביעת תקרת פיצוי לצורך יצירת מסגרת תקציבית מוגדרת למטרה האמורה. ההודעה אינה משקפת את ערכם הכלכלי של בעלי החיים, אלא יוצרת מנגנון הכובל ומגביל את הוצאות המדינה לצורך פיצוי. ממילא, אין בהודעה כדי לתת אינדיקציה לשווי השוק של בעלי החיים. בענייננו, היא ממילא אינה חלה, שכן בנוסחה הרלבנטית, היא לא חלה על בעל חיים מסוגו של היעז.

מן הכלל אל הפרט

37. בענייננו, מדובר בעדר יעזים – תופעה ביולוגית ייחודית, פרי הכלאה מחקרית, שנמצא בתהליך פיתוח רב שנים. תופעה זו, על ייחודה, חייבה הערכה של ערכו הכלכלי של אותו עדר. במקרה זה, אין מדובר בערך שוק רגיל ומקובל לעדר המשמש לשחיטה ולמאכל, או למטרות מוגדרות אחרות, שניתן להעריכו במושגים כלכליים דרך שגרה. בענייננו, היה צורך להעריך את ערכו של עדר היעזים בהתאם למשמעותו הקניינית, בהתחשב בפוטנציאל המחקרי הטמון בו, בשים לב להשקעה שכבר נעשתה, ולצפי לגבי ערכו עם השלמת תהליך המחקר בעתיד. פוטנציאל מחקרי זה נקטע בעקבות השמדת העדר בשל חשד למחלה. אין ספק כי לעדר כזה יש שווי כלכלי המגלם בתוכו את הערך הפנימי המיוחד שהוא אוצר בתוכו, המשלב הן את חלקו הממומש של המחקר, והן את הפוטנציאל העתידי הלא ממומש שלו, כשלכל אלה מצטרפים ההשקעות הכספיות הרבות והמשאבים האנושיים שהוקדשו לענין זה.

38. עמדתה של הרשות המוסמכת, לפיה עדר היעזים משולל ערך כלכלי, אינה יכולה להתקבל. העובדה כי מדובר בעדר בעל אופי ייחודי, שאינו מיועד להימכר בדוכני האטליוזים בשוק, אין פירושה כי אין לו ערך כלכלי הניתן לאומדן בידי מומחים לדבר.

יתר על כן, בעשיית היקש ל"עז הלבנה", ובגזירת הפיצוי מן התקרה הקבועה לעז הלבנה בהודעת שר החקלאות, שגתה המשיבה, בהתבססה על נתון שאינו רלבנטי כלל לענין. העז הלבנה היא בעל חיים שונה, שערכו הכלכלי נקבע על פי אמות מידה אחרות; יש לה ערך שוק, והיא אינה נושא למחקר רב שנים. שלא כמו העז הלבנה, היעז לא היה בעל חי "מפוקח" במועד הרלבנטי, משלא נכלל בהודעת שר החקלאות בדבר סכומי תקרה לשיעורי הפיצוי המגיעים בגין השמדתו.

39. בינתיים הוצאה ההודעה החדשה מטעם שר החקלאות, בשנת 2002, הקובעת פיצוי מירבי לבעל חיים בהכלאה, המתפרש גם על היעז, אולם הודעה זו אינה חלה על ענייננו, ואין לה שייכות לכאן.

40. בית משפט השלום ביסס את פסק דינו על הערכת אומדנה בדבר ערכו הכלכלי הממשי של עדר היעזים, ונקודת מוצא זו שכוונה את דרכו היתה נכונה. הוא ראה ושמע את העדים והתרשם מהם, ובדק מסמכים ככל שאלה הוגשו לפניו. בסופו של יום, הוא קבע על דרך ההערכה את שיעורי הפיצוי המגיע, תוך שנתן משקל לערך המחקרי בפועל, ולפוטנציאל המחקרי שהיה טמון בפרוייקט עדר היעזים לגבי העתיד, כדי לאמוד את הערך הכלכלי של העדר. בצדק, לא ראה עצמו בית משפט השלום קשור בסכומי תקרת הפיצוי בהודעת שר החקלאות, שלא עסקה כלל בסוג בעל חיים זה. על בסיס הנתונים שהוצגו, הגיע בית משפט השלום להערכת הערך הכלכלי של עדר היעזים, והעמיד עצמו בנעליה של המשיבה, שלא העריכה נכונה את שווי בעלי החיים שהומתו במקרה זה. ניתן היה, בנסיבות הענין, לערוך את הערכת השווי תוך הסתייעות בעד מומחה מטעם בית המשפט, אולם אין באי-היזקקות לכך כדי לפגום בדרך פסיקתו של בית משפט השלום, בשים לב למלוא הנתונים והמידע שהונח מלפניו, ולאור התוצאה המאוזנת אליה הגיע.

41. מנגד, המבקש ביקש הגדלה של סכום הפיצוי ששולם לו, על פי כפולה של 5 במקום כפולה של 1.5 כפי שפסק בית משפט השלום. לא מצאתי ביסוס לדרישה זו.

הערכאה הדיונית הבהירה כי המבקש לא הציג נתונים ברורים בשעת אמת ביחס לגודל ההשקעה ולהוצאות הממשיות שהוציא הקיבוץ לפרוייקט העדר, ולא הניח בסיס הוכחתי לדרישתו להיקף הפיצוי האמור. מצד שני, אין להתערב באומדנה שערך בית משפט השלום על סמך התרשמותו הכוללת, על פי כלל החומר שהובא בפניו.

42. יצוין, כי בנסיבות שנוצרו, שבהן לאחר קבלת ההחלטה המקורית על ידי הרשות המוסמכת נערך הליך מינהלי נוסף שבו המבקש הציג את טענותיו, ונתקבלה החלטה מינהלית חדשה (החלטת ד"ר חיימוביץ), לא ראיתי לנכון להציע להחזיר את הענין פעם נוספת ושלישית לרשות המוסמכת כדי שתשקול שוב את היקף הפיצוי המגיע. הגיעה העת לשים סוף פסוק להליך זה, ברוח פסיקתו של בית משפט השלום, אשר הגיע לתוצאה ראויה בתנאים ובנתונים שעמדו לפניו.

43. בנסיבות הענין, אציע לקבל את הערעור, לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ולהחזיר על כנו את פסק דינו של בית משפט השלום. כן אציע לחייב את המדינה בשכ"ט עו"ד המבקש בגין ההליכים שנתקיימו בבית המשפט המחוזי ובבית משפט זה בסכום כולל של 30,000 ₪.

ש ו פ ט ת

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' רובינשטיין:

א. לאחר עיון בחוות דעתה של חברתי השופטת פרוקצ'יה ובתיק כולו, חוששני שדעתי שונה, ואילו נשמעה, לא היתה מתקבלת הבקשה לרשות ערעור כפי שהציעה חברתי. לא בלי היסוס, הייתי מקבל את הבקשה והערעור ברמה נמוכה יותר, כפי שיפורט להלן.

ב. אפתח ואומר, כי לטעמי מקרה זה לא היה צריך להגיע לדיון בשלוש ערכאות ולהליכים הנמשכים מזה שנים רבות, אלא יכול היה להסתיים בפשרה הוגנת שהיתה נותנת מזה ביטוי לכך שפיתוח היעז, גם אם לא צלח כתקוות יוזמיו, הצריך עלויות מעבר לעדר עזים רגיל, והפוטנציאל שלו לא מוצה; ומאידך גיסא לכך שלא היה לו שווי מסחרי של ממש מן הסוג המקובל, קרי, למכירה. המשמעות יכלה להיות פיצוי שהוא גבוה יותר במידה מסוימת מתקרת הפיצוי שנקבעה לעז, אך לא למעלה מזה, ברמות שאליהן הגיעו בית משפט השלום וחברתי.

ג. ואולם, משלא נסתייעא מילתא והתיק עבר בשלוש ערכאות, אסביר את טעמי. ראשית, מדוע בכל זאת רשות ערעור; כשלעצמי השתכנעתי ביסודו של דבר ובעיקרון מחוות דעתו של מנהל השירותים הוטרינריים, ד"ר חיימוביץ מיום 18.1.06 כפי שהוגשה לבית משפט זה לאחר דיון ראשון. חוות דעת זו סברה כי לא הוכח ערך כלכלי ליעזים שהושמדו, אך לפני משורת הדין וכדי לעודד דיווח על מחלת בעלי חיים הוחלט ליתן פיצוי מתוך הנחת ערך כלשהי. דברים אלה נראים לי סבירים. ואולם, באשר לגובה הפיצוי מציין ד"ר חיימוביץ כלהלן:

“... בחנתי אפשרויות הפיצוי השונות:

לפי הערך הכלכלי המוכח עובר להשמדה – אין ערך כלכלי.

לפי התקנות הנוכחיות, סכום המרב להכלאות צאן הינו אלף ומאה שקלים לראש בוגר במכפלת היעזים שהושמדו.

לפי ההחלטה הקודמת הקיבוץ פוצה בסכום המרב שהיה קבוע לסוג גידול דומה – עיזים לבנות – והסכום שקיבל הקיבוץ מתקרב לסכום שהיה מקבל לפי התקנות כיום”. (הדגשה הוספה – א”ר)

ד. אקדים ואומר, כי הנקודה היחידה שבה היה לכאורה מקום להתערב, באה ממקור של הגינות: סבורני שמידת ההגינות מחייבת, כי הסכום שישולם לא “יתקרב” למידת הפיצוי שהיה ניתן לפי התקנות דהאידינא, כפי שנכתב, אלא יהא כמותו ממש. זו תהא “שורת התחונה”.

ה. אטעים: מסכים אני עם חברתי, כי הוראת הסופיות שבדין אינה שוללת סמכות בתי המשפט לבחינת חוקיות החלטתה של הרשות המינהלית המוסמכת. דבר זה בעיני הוא בחינת פשיטא, שהרי אילולא כן תיתכן - ואיני תולה זאת חלילה ברשות המוסמכת

במקרה דנא - שרירות לב של הרשות תוך טענת "סופיות" שבדין. הסופיות משמעה, כפי שכבר ציין בית המשפט בבג"ץ 294/89 המוסד לביטוח לאומי נ' ועדת העררים, פ"ד מה(5) 445, 452 מפי השופט א' ברק (כתארו אז), "כי אינה קיימת תרופה במסגרת רשויות המינהל פנימה... (אך) אין בכוחה של הוראת 'הסופיות' לשלול את סמכותם הכללית של בתי המשפט...". כל טענה אחרת אין לה מקום, ואיני מעלה על הדעת מצב שבו ישנה החלטה מינהלית, בודאי כזו הפוגעת בזכויות, שלא תעמוד לבחינה שיפוטית. זו נשמת אפו של המשפט המינהלי הישראלי.

ו. אשר לשווי הפיצוי, מסכים אני עם חברתי, כי במישור הפורמלי היה מקום לקביעת שווי היעז ללא גבול עליון של פיצוי מירבי, בהעדר הודעה ספציפית מטעם השר לגבי היעזים. ואולם, כאן באים אנו לקביעת השווי בפועל. ובעניין זה, גם אם אסכים עם חברתי באשר לשיקולים הכלליים של קביעת השווי, קרי, לשון החוק, ההגנה על הקנין, ותימרוץ החקלאים לשתף פעולה עם הרשויות בכל הנוגע למחלות בעלי חיים - נפרדות דרכינו באשר למדידת שווי של בעל החיים במקרה דנא. לענין זה אין לדעתי מקום להתעלם מכך שבית משפט השלום ביסס עמדתו על אומדנה, תוך שהעמיד עצמו בנעלי הרשות. התוצאה שאליה הגיע בית משפט השלום היתה הגדלת הפיצוי ב-150% לערך; כשלעצמי איני סבור, בכל הכבוד, שצדק בכך, מה גם שהובהר היטב, הן בהכרעת בית משפט השלום והן בדברי מנהל השירותים הוטרינריים, כי – כדברי חברתי – "המבקש לא הציג נתונים ברורים בשעת אמת ביחס לגודל ההשקעה ולהוצאות הממשיות שהוציא הקיבוץ לפרויקט העדר, ולא הניח בסיס הוכחתי לדרישתו להיקף הפיצוי האמור".

ז. בנסיבות אלה סבורני כי הדרך לפיצוי היא התבססות על אשר, תוך הפקת לקחים, קבע משרד החקלאות בהודעת מחלות בעלי חיים (תשלום פיצויים), תשס"ג-2002. הודעה זו נתבססה גם על לקחי מקרה זה, וקצבה את הפיצוי לצאן שיש בו הכלאות ושלא פורט בתוספת. עלינו להיות זהירים בכספי ציבור, ומקום שהסכום שקבע משרד החקלאות ב-2002 ל"כל צאן בוגר אחר על הכלאותיו שלא פורט בתוספת זו" הוא 1,100 ש"ח, לעומת 925 ש"ח לעז לבנה ו-1,000 ש"ח לתיש לבן או מעורב, יש לקבוע את ההגדלה שתינתן למבקש בסדרי גודל אלה ולא למעלה מהם. גישה זו, לדעתי משדרת הגינות כלפי המבקש בפרמטרים שהציע מנהל השירותים הוטרינריים, לא יותר אך גם לא פחות.

ח. אילו נשמעה דעתי, היינו קובעים איפוא את הסכום ליעז בפרופורציה לכך, וכדי להקל על החישובים הייתי מציע להעמיד את הסכום הכולל על סך 1,100 ש"ח

ליעז בוגר לסוגיו ושליש הסכום לגדי נכון ל-1 בפברואר 2002, מועד פרסום ההודעה, ולערוך את החישובים בהתאם.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט ברוב דעות כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ"ו בתשרי התשע"א (04.10.10).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת