



עפ"א 36521/03/18 - עמי אבו קמיר נגד עיריית חיפה

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 36521-03-18 אבו קמיר נ' עיריית חיפה
תיק חיצוני: 98/17

בפני	כבוד השופט נאסר ג'השאן
המערער	עמי אבו קמיר
נגד	
המשיבה	עיריית חיפה

פסק דין

1. לפניי ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה (כב' השופטת סיגלית גץ אופיר) מיום 14.03.2018, בתיק ב"ש 98/17 במסגרתה נדחתה בקשת המערער לביטול החלטת בית משפט קמא מיום 27.12.2017 בגדרה ניתן צו לפינוי עדר אשר בבעלות המערער.

רקע עובדתי:

2. ביום 09.01.2017 התקבלה לידי המערער דרישה מהמשיבה, לפינוי העדר שבבעלותו מתחום שיפוט העיר חיפה המוחזק בשטח ציבורי הסמוך לכביש 58 וכביש 22, בהתאם לחוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), תשמ"ב-1981 (להלן: "חוק העזר").

3. בבקשה לביטול הדרישה, טען המערער כי הודעת הדרישה, על פניה, חסרת כל סמכות, וחוק העזר הנטען בהודעה איננו תופס חזקה, אלא רק עובר לשטחי מרעה מאושרים. המערער טען כי כרועה צאן, רשאי הוא לעשות שימוש בשטחי מעבר לאזור מרעה בכל תחום במדינה ישראל, כאשר הוא מקפיד למנוע מטרדים/מפגעים ונוהג עם העדר כמקובל רק לצורך מרעה כפי שהיה עושה לפרנסתו 50 שנה. עוד טען המערער כי אין לשירותים הווטרינרים כל סמכות לדרוש פינוי עדר הבקר מתחום השיפוט של חיפה, עת בידי המערער מכלאות באזור הצ'ק פוסט. נטען כי העדר איננו מהווה מפגע והדרישה לסילוקו על-ידי המשיבה בלתי חוקית.

4. ביום 08.02.2017 התקיים דיון במעמד הצדדים בפני בית משפט קמא, אשר במסגרתו התחייב המערער לפנות למשיבה בבקשה להוצאת היתר לרעיית העדר, וככל והאישור לא יתקבל ו/או ההיתר לא יתקבל, יפנה המערער לגורמים המתאימים על מנת לנסות ולשנות את ההחלטה.

עמוד 1



וזו לשון ההסכמה:

- א."** עד למתן החלטה אחרת, הנאשם מתחייב להחזיק את עדר הפרות שברשותו ו/או בבעלותו ו/או בהחזקתו במכלאה הקיימת לטענתו באיזור הצ'יק פוסט בחיפה, ולצרכי האכלתו לאפשר לו לרעות במתחם חב' נמלי ישראל, על פי אישור הקב"ט ובלבד שרעיית העדר והעברתו מהמכלאה אל מקום הרעיה וחזרה ממנה אל המכלאה, תעשה באופן שהעדר לא יתקרב במרחק של 100 מ' לפחות מכל כביש ו/או דרך או רכב, ו/או שביל של רשות שמורות הטבע.
- ב.** במקביל, מתחייב הנאשם לפנות לעיריית חיפה בבקשה להוצאת היתר לרעיית עדרו במקום שיאושר על ידי העיריה, וככל שאישור ו/או היתר זה לא יתקבל, לפנות באופן מיידי לגורמים המתאימים על מנת לנסות ולשנות החלטת העיריה ובמידת הצורך אף בהליך מתאים לביהמ"ש המחוזי בגין ההחלטה המנהלית שתינתן.
- האמור לעיל ייעשה בטווח זמן של 60 יום מהיום.
- ג.** להבטחת האמור לעיל, יחתום הנאשם על כתב התחייבות בסך של 100,000 ₪, על מנת לוודא כי יבצע התחייבויותיו כאמור בהסכם, ומוותר הוא על כל טענה מראש ככל שיתברר, שלא פעל בהתאם להתחייבותו זו".

5. ביום 27.12.2017 נתן בית משפט קמא צו לפינוי העדר וזאת לאור העובדה שלא הוגשה כל בקשה בהתאם להסדר מיום 08.02.2017 וכן לאור העובדה שהמערער לא פינה את העדר בהתאם להתחייבותו. הבקשה לביטול ההחלטה נדחתה על-ידי בית משפט קמא בהחלטתו מיום 03.01.2018, ובנסיבות אלה הגיש המערער ערעור על ההחלטה לבית המשפט המחוזי ב-עפ"א 30020-01-18.
6. במסגרת הדיון בערעור בעפ"א 30020-01-18, הצדדים הסכימו, כי התיק יוחזר לבית משפט קמא ותינתן למערער זכות לטעון לגבי הנטען בתגובה מטעם המשיבה.
7. לאחר הגשת תגובה מטעם המערער לבית משפט קמא ניתנה החלטת בית משפט קמא נשוא הדיון ביום 14.03.2018.

החלטת בית משפט קמא:

8. בית משפט קמא סבר כי אין בתגובת המערער כדי לשנות מהחלטתו מיום 03.01.2018 במסגרתה קבע כי טענת המערער לפיה הוגשה בקשה לוטרינר אשר לא נענתה, לא גובתה בהעתק מהפניה



עצמה, וכי כל שהמערער עשה הוא לפנות לוטרניר המחוזי עם תשובת מנהל מחלקת הרישוי, אשר הפנה אותו לקבלת ההיתר מהוטרניר. המערער לא טען וממילא לא הובאו ראיות להגשת בקשה העומדת בכללים הקבועים בחוק ו/או בתקנות.

9. בית משפט קמא קבע כי גם לתגובה לא טרח המערער לצרף כל מסמך המלמד על תוכן הפניה לוטרניר, או לפרט את הפעולות בהן נקט כדי לקדם את הטיפול בעניינו. נקבע כי המערער לא עמד בהתאם להתחייבותו להוציא היתר לרעיית עדרו.

10. בית משפט קמא עוד קבע בהחלטתו כי דין טענתו של המערער כי הוא רשאי לרעות את עדרו בכל רחבי הארץ להידחות וזאת לאור ההתחייבות אותה נטל על עצמו במסגרת הדיון מיום 08.02.2017 וכן לאור הסתירה עם האמור בחוק ובתקנות אשר לפיהם על המערער היה לעתור לקבלת היתר להחזקת העדר ולפעול בהתאם לתנאים שנקבעו בהיתר.

11. בית משפט קמא עוד דחה את טענת המערער לפיה הוא זכאי לרעות את עדרו בשל העבודה שהוא עושה כן במשך 40 שנה, וזאת בשל כך שאין לה כל תימוכין בחוק ובתקנות.

12. על כן ולאור האמור דחה בית משפט קמא את בקשתו של המערער ונתן היתר למשיבה לפעול כאמור בהחלטה מיום 27.12.2017, היינו לפינוי העדר מהמקום למכלאה בהתאם להוראות השירות הוטרנירי ובלבד שתינתן למערער התראה בת 3 ימי עבודה לפינוי העדר בעצמו.

נימוקי הודעת הערעור:

13. בהודעת הערעור טוען המערער כי ההליכים בתיק דנן ממשיכים להתנהל בבית משפט קמא בניגוד לחוק ועקב פגיעה בכללי הצדק הטבעי, באשר גם עתה לאחר הגשת תגובה, לא מצא בית משפט קמא לנכון לקיים דיון במעמד הצדדים ואשר לטענתו החלטה הנ"ל לא היתה ניתנת במידה והיתה מתאפשרת למערער זכות טיעון כמקובל בהליך פלילי.

14. המערער טוען כי, כרועה צאן, רשאי הוא לעשות שימוש בשטחי מעבר לאזור מרעה בכל תחום במדינת ישראל, כאשר אין לשירותים הוטרנירים כל סמכות לדרוש פינוי העדר מתחום שיפוט העיר חיפה, כאשר בידי המערער מכלאות באזור הצ'ק פוטס מזה למעלה מ-40 שנה. עוד נטען כי העדר אינו מהווה מפגע והדרישה לסילוקו על-ידי המשיבה הנה בלתי חוקית ויש מקום לקיים דיון בעניין ולשמע ראיות.

15. המערער טוען כי שגה בית משפט קמא שעה שהיה סבור, כי לא הוגשה בקשה לרשות המוסכמת למתן



רישיון ועת התעלם מן העובדה כי הוגשה בקשה לרישיון עסק או לחילופין בקשה להנחות את המערער בעניין הסדר הרישוי מול הוטריר העירוני, אולם הנחיות מתאימות ו/או תשובה מניחה את הדעת לא ניתנה עד היום.

16. המערער עוד הוסיף בהודעת הערער, כי טעה בית משפט קמא עת הורה על פינוי העדר משטח עיריית חיפה כאשר מדובר במקור פרנסה לגיטימי ומאושר מזה כ-40 שנה, והמערער פועל על-פי הנחיות משרד החקלאות וגם דואג לחיסון העדר כנדרש בחוק.

17. עוד טוען המערער, כי טעה בית משפט קמא עת נתן צו לסילוק העדר וזאת מבלי להתנות ההחלטה בתנאים מגבילים על-פי הצורך לפעילות העדר, ובכך קיפח את פרנסת המערער ללא כל צידוק חוקי.

18. המערער טוען כי הוא כופר בזכות בית משפט קמא להורות על סילוק העדר על-פי הודעת דרישה בלבד, כאשר לטענתו הודעת הדרישה הנה חסרת כל סמכות, וחוק העזר הנטען איננו מתאים לדרישה בעניין עדר פרות, אשר איננו תופס חזקה אלא רק עבור שטחי מרעה מאושרים.

19. לטענת המערער הוא פנה לעיריית חיפה, כאמור בסעיף ב' להסכם הפרשה, אולם העירייה טרם החזירה לו כל תשובה, כאשר ככל והעירייה היתה מסרבת היה המערער מגיש עתירה מנהלית.

20. לאור האמור ביקש המערער לבטל את החלטת בית משפט קמא ו/או לחילופין להחזיר את התיק לבית משפט קמא לצורך קיום דיון מסודר כנדרש בתיק פלילי.

תמצית טיעוני בצדדים בדיון:

21. במעמד הדיון חזר ב"כ המערער על טיעוניו והוסיף, כי טענותיו שנטענו בפני בית משפט קמא לא הוכרעו במלואן וכן טען כי הודעת הדרישה הוצאה שלא כדין כאשר לא צורף לה תצהיר מטעם פקח כנדרש.

22. ב"כ המשיבה טענה, כי לעירייה ולבית משפט קמא יש סמכות להורות על פינוי העדר תוך שהוא מפנה לעת"מ 20642-02-11. נטען כי אילו המערער היה מגיש בקשה להיתר לעירייה תוך 60 יום כפי שנקבע בהסכמה הדיונית, הרשות הרלוונטית היתה דנה בבקשה ומחליטה אם לדחותה או לקבלה. שליחת מכתב על-ידי המערער למחלקה לרישוי עסקים בעיריית חיפה אינה מהווה בקשה להיתר.



דין והכרעה:

23. אפתח בסוגיה שלא נטען לגביה על-ידי מי מהצדדים, והיא נוגעת לסמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים להידרש לבקשה לביטול דרישה על-פי חוק העזר הנ"ל. סבורני כי ההליך שהתנהל בפני בית המשפט לעניינים מקומיים לא היה בסמכותו, וכי המערער הגיש בקשתו בפני בית המשפט לעניינים מקומיים הנעדר סמכות להעניק לו את הסעד שביקש. סמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים נקבעה בסעיף 55 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984, הקובע כדלקמן:

" (א) בית משפט לעניינים מקומיים ידון בעבירות לפי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, וחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ולפי תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם, וכן בעבירות לפי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית, לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם.
(ב) שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לשנות בצו את התוספת השלישית.
(ג) כל חיקוק שבו ניתנה סמכות לבית משפט עירוני ייקרא כאילו הסמכות ניתנה לבית משפט לעניינים מקומיים."

24. מלשון הסעיף עולה כי העניין שבנדון אינו נמנה על העניינים שבסמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים. עסקינן בבקשה לביטול הודעת דרישה, שהוגשה לבית המשפט לעניינים מקומיים, ביום 16.01.2017 במסגרתה דרש המערער לבטל את הודעת הדרישה שנמסרה לו מטעם העירייה, על-פי חוק העזר לחיפה, דהיינו מדובר בסעד בעל אופי מנהלי ועניינו תקיפת החלטה מנהלית. למעשה המערער עותר בבקשתו למנוע מהמשיבה, שהיא רשות מנהלית, לפנות את העדר בהתאם לדרישה שהוצאה לו מכוח חוק העזר לחיפה.

25. אין בסמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים להכריע בתקינות או בסבירות מעשים מנהליים הנעשים בהתאם לסמכות העירייה על-פי חוקי העזר ועל כן, בית המשפט לא היה מוסמך לתת למערער את הסעד שביקש - לבטל דרישה לפנות העדר שהוצאה על-פי סמכות העירייה לפי חוק העזר. פעולות מנהליות המבוצעות על-ידי רשות מקומית הנן בגדר "החלטה של רשות" כמפורט בסעיף 8(א) לתוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000. על כן, הסמכות העניינית לדון בהשגותיו של המערער ביחס לפעולה המנהלית של דרישה לפינוי עדר, נתונה לבית משפט לעניינים מנהליים (ראו: רע"פ 847/07 גרשון נ' עיריית חיפה (18.03.2007), שם נקבע, לעניין הסמכות לביטול דרישה לסילוק דוכן שניתנה בהתאם לחוק עזר לחיפה (רוכלים) התש"ס-1980 כי הסמכות נתונה לבית המשפט לעניינים מנהליים ולא לבית המשפט לעניינים מקומיים). על כן אני קובע כי לא היה בסמכות בית המשפט לעניינים מקומיים לבטל את הדרישה ודי בכך כדי לדחות את הערעור, שבגדרו מבקש המערער, כסעד סופי, להורות על ביטול הדרישה שנשלחה אליו.



26. ואולם, לאור העובדה כי אף אחד מהצדדים לא עורר את שאלת סמכותו של בית משפט קמא להידרש לבקשה (ואף בית המשפט לעניינים מקומיים לא העלה סוגיה זו מיוזמתו), ולאור הסכמת הצדדים מיום 08.02.2017, אדון בטענות הצדדים לגופן. למעשה, הצדדים הסמיכו את בית משפט קמא לדון בבקשה לביטול הדרישה. לענין זה ראו דברי כב' השופט ג'ובראן ברע"פ 7038/05 פלוני נ' מדינת ישראל (10.10.2005):

"נראה כי הסכמה זו יוצרת מניעות לגבי הטיעון של היעדר סמכות בערכאת הערעור ואף יוצרת תחושה של חוסר תום לב מצד המערער, אשר חיכה לראות את התוצאה הסופית ורק לאחריה העלה טענות של היעדר סמכות לראשונה. לענין זה ראו ברע"א 11220/04 א' מ' (קטין) נ' אליהו חברה לביטוח בע"מ ואח' (טרם פורסם), שם נקבע, כי: 'אדרש תחילה לשאלת החריגה מסמכות. בית-משפט זה פסק כי לפחות במקרי גבול, לאחר שבית-משפט דן בענין ונתן את פסקו, שוב לא תוכל לצוף ולעלות שאלת הסמכות העניינית בכל שלב נוסף של הדיון (ע"א 1049/94 דור אנרגיה בע"מ נ' חמדן, פ"ד נ(5) 820, 829; ראו גם ע"א 4796/95 אלעזר נ' אלעזר, פ"ד נא(2), 669, 675-676). דין זה אינו מצטמצם לשיקולים מעשיים של יעילות המערכת הדיונית בלבד, אלא שורשיה נובעים מתפיסה רחבה יותר של מניעות שיסודה בחובת תום לב ומניעת שימוש לרעה בהליכי בית המשפט על ידי צד המפסיד במשפט, המעלה לראשונה בערעור טענת העדר סמכות עניינית של הערכאה הדיונית' (ע"א 1662/99 חיים נ' חיים, פ"ד נ(6) 295, 310-312)".

27. אדרש אפוא לטענות המערער לגופן, וזאת מבלי לגרוע מקביעתי, כי היה מקום למחוק על הסף את בקשת המערער לביטול הדרישה בשל חוסר סמכות עניינית.

28. סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות מסמיכים את העירייה להתקין חוק עזר המאפשר לה לקיים את סמכויותיה על-פי הפקודה. מכוח סמכות זו התקינה המשיבה את חוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), תשמ"ב-1981 (להלן: "**חוק העזר**"). סעיף 12 לחוק העזר בענין החזקת בעלי חיים, קובע כי:

- "(א) לא יחזיק אדם ולא ירשה להחזיק חזיר, סוס, חמור, פרד, פר, כבש, גמל, קוף, חיית טרף או כל בעל חיים מסוכן אחר, אלא בהיתר מאת ראש העיריה ובהתאם לתנאי ההיתר.**
- (ב) לא יחזיק אדם ולא ירשה להחזיק בעל חיים בין שהחזקתו טעונה היתר לפי סעיף קטן (א) ובין שאינה טעונה היתר כאמור, באופן הגורם או העלול לגרום רעש בלתי סביר, לכלוך, או ריחות רעים או מזיקים, או באופן הגורם סכנה לחייו או לבריאותו של אדם (להלן בסעיף זה - מפגע לשכנים ולסביבה), אלא אם כן נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע**



מפגע לשכנים ולסביבה".

29. כעולה מהוראות החקיקה, העיריה מוסמכת לדרוש פינויים של בעלי חיים ולפעול לסילוק מטרדים ומפגעים אשר עלולים לפגוע בביטחון, הסדר והניקיון בתחומי העיר חיפה, ודי בכך שהעדר גורם או עלול לגרום למפגע או סכנה לחייו או לבריאותו של אדם כדי לאסור על החזקתו ולדרוש את פינויו.
30. במקרה דנא, לאור האמור בחוק ובתקנות סבורני כי היה בסמכותה של העירייה לדרוש את פינוי העדר. בנוסף, יש לדחות טענת המערער, לפיה הוא רשאי לרעות את עדרו בכל רחבי הארץ. טענה זו של המערער נסתרת לאור ההתחייבות אותה נטל על עצמו במסגרת הדיון מיום 08.02.2017; ושנית נסתרת לאור האמור בסעיף 12 לחוק העזר לפיו על המבקש להחזיק בעלי חיים לקבל היתר מאת ראש העיריה ולפעול בהתאם לתנאי ההיתר.
31. בהתאם להסכמת הצדדים מיום 08.02.2017 התחייב המערער לפנות לעיריית חיפה בבקשה להוצאת היתר לרעיית עדרו במקום שיאושר על-ידי העיריה, כאשר ככל והיתר כזה לא יתקבל עליו לפנות באופן מיידי לגורמים המתאימים על מנת לנסות ולשנות החלטת העיריה ובמידת הצורך אף בהליך משפטי מתאים בגין ההחלטה המנהלית שתינתן. המערער לא הציג בפני בית משפט קמא, ואף לא בפני, כל ראיה המעידה כי הוגשה בקשת מתאימה לקבלת היתר כאמור. כפי שקבע בית משפט קמא כל שהציג המערער העתק פניה למשרד הוטרינר מיום 05.04.2017 במסגרתה נכתב "**לוטה בזה מכתבו של מנהל מחלקת הרישוי, המעביר העניין לטיפולך. אודה לך עבור הנחיותך בעניין זה**", כאשר לא צורף למכתב תוכן הבקשה שהוגשה ומכאן לא ניתן לעמוד על תוכנה ועמידתה בתנאי החוק. במכתב מטעם מנהל מחלקת רישוי עסקים צוין במפורש, כי ככל שמדובר ברעיית צאן בלבד, הרי שצריך לקבל היתר על-פי חוק עזר לחיפה, ובקשה להיתר הנ"ל אשר יש להגיש למשרדי הוטרינר העירוני. המערער לא הגיש בקשה בהתאם לאמור, ודעתי היא כדעתו של בית משפט קמא כי אין די במכתב שנשלח למשרד הוטרינר אשר במסגרתו ביקש המערער הנחיות בעניין כדי להוות בקשה להיתר, אף אם לטענת המערער שהוא פועל על-פי הנחיות משרד החקלאות ודואג לחיסון העדר כנדרש בחוק, אין בכך כדי להוות היתר להחזקת העדר כאשר יש להגיש בקשה להיתר על-גבי טופס מיוחד בצירוף מסמכים, כפי שנטען על-ידי המשיבה. אוסיף עוד, כי ככל שסבר המערער שהעירייה מתעלמת מבקשתו, היה עליו להגיש עתירה מנהלית אלא שהוא לא נהג כך והוא ממשיך להחזיק עדר במקום למרות שעברה למעלה משנה מיום הסכמת הצדדים.
32. על כן, מקום שבית משפט קמא מצא כי לבקשה לא צורפה כל ראיה המעידה כי בוצעה בקשה לקבלת היתר בהתאם לחוק, רשאי היה לדחות את הבקשה ללא צורך בקביעת דיון כאשר בפני בית משפט עמדו, כבסיס להחלטתו, נימוקי הבקשה וטעמי התגובה בכתב של הצד שכנגד. אף, על-פי ההסכמה הדיונית, בית המשפט לא היה חייב להורות על קיום דיון כזה, לאחר שכבר קיים דיון בבקשה ביום 08.02.2017 ולא מצאתי כי זכות הטיעון של המערער קופחה.
33. יצוין, כי גם אם אניח לטובת המערער, כי בקשתו לקבלת הנחיות מהוטרינר העירוני מהווה בקשה לקבלת היתר, ואיני מקבל טענה זו, הרי מן הראוי היה שהמערער יברר מה עלה בגורל פנייתו אשר נעשתה ביום 05.04.2017 ולא לחכות עד אשר יתקבלו הנחיות. בהתאם להסכמות מהדיון מיום



08.02.2017 הובהר כי ככל וההיתר לא יתקבל, המערער יפנה באופן מיידי לגורמים המתאימים על מנת לנסות לשנות מהחלטת העירייה. המערער לא עשה כן, זנח את בקשתו ולא הגיש כל בקשה נוספת או לכל הפחות בירר עם משרד הוטרינר מה עלה בגורל בקשתו.

34. אני דוחה את טענת המערער לפיה הודעת הדרישה הוצאה שלא כדין בהיעדר תצהיר מטעם המפקח, שכן טענה זו עומדת בסתירה להתחייבות שנטל המערער על עצמו בפני בית משפט קמא במסגרת ההסכמה דיונית.

35. לסיכום, אף לגופן של טענות המערער, ובהתעלם משאלת סמכותו של בית המשפט קמא להעניק את הסעד, משלא עמד המערער בהסכמה דיונית, היה מקום לדחות בקשתו ובעניין זה לא מצאתי כי נפלה שגגה בהחלטת בית המשפט קמא, שדחה בקשת המערער לאור ההסכמה הדיונית אליה הגיעו המערער והמשיבה.

36. לאור האמור אני דוחה את הערעור.

ניתן היום, כ"ב אייר תשע"ח, 07 מאי 2018, בהעדר הצדדים.