



רע"פ 1737/23 - עוה"ד פיטר מלינק, בעצמו נגד עיריית חולון

בבית המשפט העליון

רע"פ 1737/23

לפני: כבוד השופט ח' כבוב

המבקש: עוה"ד פיטר מלינק

נ ג ד

המשיבה: עיריית חולון

בקשה למתן רשות ערעור, על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כבוד השופט העמית צ' קאפח), בעפמ"ק 46044-01-23 מיום 30.01.2023

בשם המבקש: בעצמו

החלטה

1. כיצד נקבע כי כלב מגזע מעורב הוא בבחינת "כלב מסוכן", לפי הוראות החוק להסדרת הפיקוח על כלבים והתקנות שהותקנו מכוחו?

שאלה זו מתעוררת אגב הבקשה למתן רשות ערעור שלפניי, על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כבוד השופט העמית צ' קאפח), בעפמ"ק 46044-01-23 מיום 30.01.2023. בגדרו, נדחה ערעור המבקש על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מקומיים בחולון (כבוד השופטת ח' מאירוביץ') בת"פ 846/20 מימים 28.11.2022 ו-21.12.2022.

2. כרקע לדברים יצוין, כי סעיף 1 לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002 (להלן: חוק הפיקוח על כלבים), מגדיר "כלב מסוכן" כך:

"כלב מסוכן" - כל אחד מאלה:



(1) כלב שמלאו לו שלושה חודשים ונשך נשיכה שגרמה לחבלה;

(2) כלב השייך לגזע מסוכן;

(3) כלב שהוא הכלאה של גזע מסוכן וקיים דמיון בין דפוסי התנהגותו ותכונותיו הפיסיות לאלו של כלב השייך לגזע מסוכן;"

עוד מוגדר בסעיף 1 כי "גזע מסוכן" הוא "גזע שהשר, באישור הועדה, קבע לגביו בתוספת שהוא גזע מסוכן".
ביום 28.06.2004 הפעיל שר החקלאות ופיתוח הכפר את הסמכות שהוקנתה לו בחוק כאמור וקבע בצו, באישור ועדת הכלכלה, שמונה גזעים מסוכנים של כלבים, ביניהם גזע הרוטוויילר. זה הוא הצו להסדרת הפיקוח על כלבים (התוספת לחוק), התשס"ד-2004 (להלן: הצו או התוספת), שתחילת תוקפו ביום 04.11.2004. כמו כן, התקין השר תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ד-2004 (להלן: תקנות הכלבים המסוכנים), ובהן עיגן שורה של הגבלות ואיסורים החלים על כלבים מסוכנים, מתוקף השתייכותם לאחת שתי החלופות האחרונות הקבועות בחוק הפיקוח על כלבים. קרי, כלב השייך לגזע מסוכן (בדומה לחלופה השנייה בחוק הפיקוח על כלבים); או כלב שהוא הכלאה של גזע מסוכן ויש דמיון בין דפוסי התנהגותו ותכונותיו הפיסיות לגזע המסוכן ממנו בא (בדומה לחלופה השלישית בחוק הפיקוח על כלבים).

ענייננו, עוסק בחלופה האחרונה - דהיינו, כלב מגזע מעורב בעל דמיון בין דפוסי התנהגותו ותכונותיו הפיסיות לגזע המסוכן ממנו בא.

רקע והליכים קודמים

3. נגד המבקש הוגשו 6 כתבי אישום, בהם יוחסו לו עבירות שונות של החזקת כלב מסוכן, לפי תקנות 3 ו-5 לתקנות הכלבים המסוכנים.

4. כמפורט בכתבי האישום, המבקש ביצע עבירות של החזקת כלבה מסוכנת - שהינה מעורבת בגזע רוטוויילר, ובעלת דמיון בדפוסי התנהגותה ותכונותיה הפיסיות לגזע הרוטוויילר (להלן: הכלבה), בחלק מן המקרים ללא רישיון כדן; ובחלק מן המקרים החזיקה ברשות הרבים, ללא זמם או כאשר בנו הקטין מחזיק ברצועתה, בניגוד לתקנות. עבירות אלה בוצעו על פני תקופה ארוכה, המשתרעת מיום 22.11.2019 ועד ליום 08.03.2021.

5. במסגרת ההליך שהתנהל לפני בית המשפט לעניינים מקומיים, נשמעה גם עדותו של ד"ר ויקטור חדד, הווטרינר העירוני אשר טיפל בעניינו של המבקש (להלן: ד"ר חדד). ד"ר חדד העיד כי ביום בו פגש לראשונה פקח במבקש יחד עם כלבתו, הפקח שלח אליו תמונה של הכלבה, וד"ר חדד אישר כי על פניו דומה כי מדובר בכלב מסוכן. בהתאם, ביקש ד"ר חדד מהפקח להפנות את המבקש למרפאתו, והמבקש עשה כן בו ביום. באותה הזדמנות, ד"ר חדד בחן את הכלבה ואישר כי אכן מדובר בכלבה מסוכנת מסוג רוטוויילר "ב-90% לפחות". עוד תואר בעדותו של ד"ר חדד, כיצד בביקור זה במרפאתו, הכלבה התנהגה בתוקפנות כלפי כלב אחר וניסתה להתנפל עליו; וכיצד המבקש בעצמו מסר לד"ר חדד כי חיפש "כלב כזה [רוטוויילר - ח.כ.] באינטרנט". עוד פורט כי ד"ר חדד שוחח עם הווטרינרית הקבועה של הכלבה, אשר אישרה אף היא כי מדובר בכלבה מסוג רוטוויילר. כעולה מעיון בעדותו, עובדות אלה חיזקו את התרשמותו של ד"ר חדד, לבד מחזות הכלבה. כמו כן, צוין, כי במעמד זה ד"ר חדד החל למלא את הטפסים הנדרשים לרישום כלב מסוכן - אך המבקש סירב לחתום על הטפסים, בטענה כי הוא חולק על קביעת ד"ר חדד כי מדובר בכלבה מסוכנת; וביקש לקבל נימוקים לקביעתו.



ביום 01.12.2019, ובהמשך לבקשת המבקש, שלח ד"ר חדד את נימוקי החלטתו בדבר סיווג הכלבה ככלבה מסוכנת (להלן: נימוקי ההחלטה). בנימוקי ההחלטה צוין כי למבקש האפשרות להמציא חוות דעת גנטית, אשר תצביע כי אחוז ה-DNA השייך לגזע רוטוויילר של הכלבה קטן מן האחוז השייך לגזעים האחרים בהם היא מעורבת - ובכך להפריך את מסוכנותה. כן צוין בנימוקי ההחלטה, כי למבקש זכות ערר על החלטת הווטרינר, מכוח סעיף 16(א) לחוק הפיקוח על כלבים. ברם, ערר כאמור לא הוגש.

6. ביום 28.11.2022, הורשע המבקש, לאחר שמיעת הוכחות, בעבירות מושא כתבי האישום. בהכרעת דינו המפורטת, מיקד בית המשפט לעניינים מקומיים את המחלוקת בשאלה האם הכלבה הינה כלבה מסוכנת. נקבע, כי בהתאם להגדרות המצויות בתקנות הכלבים המסוכנים, הרי שמדובר בכלבה שהיא הכלאה של גזע מסוכן וקיים דמיון בין דפוסי התנהגותה ותכונותיה הפיסיות, לאלו של כלב השייך לגזע מסוכן - ולפיכך מדובר בכלבה מסוכנת. זאת בפרט, בהסתמך על עדותו של ד"ר חדד, אשר כאמור תיאר את התרשמותו מן הכלבה, על סמך נתונים הפיזיים; התנהגותה כפי שראה במרפאתו; שיחתו עם המבקש בדבר חיפושיו אחר כלב מסוג רוטוויילר; שיחתו עם הווטרינרית של הכלבה; וכן התייעצות עם וטרינרים נוספים.

7. בהמשך, ביום 21.12.2022, נגזר דינו של המבקש והושת עליו קנס כולל בסך של 16,500 ש"ח; והוצאות עדת תביעה בסך של 300 ש"ח.

8. המבקש ערער לבית המשפט המחוזי בטענה כי הכלבה אינה כלבה מסוכנת בהתאם לתקנות הכלבים המסוכנים. הצדדים הגיעו להסכמה דיונית בערעור, שלפיה אין מחלוקת בדבר הנסיבות העובדתיות המפורטות בכל אחד מכתבי האישום - ומיקדו את הפלוגתא ביניהם אך בשאלה בדבר "מסוכנות" הכלבה; וגם זאת אך ביחס לרכיב הדמיון בין דפוסי התנהגותה ותכונותיה הפיסיות לגזע הרוטוויילר. זאת, שהרי לא הייתה כל מחלוקת בין הצדדים כי הכלבה הינה מגזע מעורב בהכלאה של רוטוויילר.

ברם, ערעור המבקש נדחה גם הוא, הן ביחס להכרעת דינו והן ביחס לגזר דינו.

9. בתוך כך, בית המשפט המחוזי דחה את טענות המבקש בדבר עצם הרשעתו, בציינו כי הלה הוא שבחר שלא להציג עדים או ראיות כדי לסתור את עדותו של ד"ר חדד, שהעיד מטעם המשיבה על אודות הדמיון בין דפוסי ההתנהגות והתכונות הפיסיות של הכלבה לגזע הרוטוויילר. משבחר לפעול כך, נקבע שלא נסדק המסד הראייתי כי מדובר בכלבה מסוכנת. זאת ועוד, נקבע, כי קביעתו העקרונית של ד"ר חדד היא החלטה מינהלית הנהנית מחזקת תקינות המינהל; ולא זו אף זו, המדובר בהחלטה מינהלית אשר ניתנת לתקיפה ישירה באמצעות הגשת ערר, כקבוע בסעיף 16(א) לחוק הפיקוח על כלבים, וכפי שנמסר למבקש בעצמו במסגרת נימוקי ההחלטה.

אשר לערעור על חומרת גזר הדין נקבע, כי הקנס שהושת על המבקש הוא ברף הנמוך - משמדובר בשישה כתבי אישום שונים, ומשקנס מקסימלי על עבירה אחת עומד, כשלעצמו, על סך של 14,400 ש"ח. לאור האמור, נמצא, כי לא קמה כל עילה להתערבות בשיעור הקנס.

10. המבקש מיאן להשלים עם פסק הדין של בית המשפט המחוזי, ומכאן בקשתו המפורטת אשר אוזתת 18 עמודים. בגדרה, טוען המבקש, בעיקרו של דבר, כי לא הוכחה מסוכנותה של הכלבה; וכי אין בעדות ד"ר חדד כדי להוכיח כי הכלבה מסוכנת, שכן הוא נעדר מומחיות רלבנטית. זאת ועוד נטען, כי ד"ר חדד לא הציג הסבר מדעי לדפוסי התנהגות הכלבה, ולא ביצע מדידה או רישום של פרטי הכלבה ותכונותיה. אשר לגזר דינו נטען, כי כל הקנסות נובעים מאותה העבירה ולכן מדובר במסכת עובדתית אחת, שבגינה השית בית המשפט על המבקש כפל ענישה. עוד נטען, כי



הרף המקסימלי המותר לקנס הינו 14,400 ש"ח ומשכך, חרג בית המשפט ממתחם העונש הקבוע בחוק.

דיון והכרעה

11. לאחר עיון בבקשה, על נספחיה, באתי לכלל מסקנה כי דינה להידחות.

12. הלכה היא כי בקשה למתן רשות ערעור ב"גלגול השלישי" שמורה למקרים חריגים, בהם מתעוררת שאלה משפטית עקרונית החורגת מעניינם הפרטי של הצדדים, או בנסיבות המקימות חשש לעיוות דין, או אי-צדק חמור שנגרם למבקש (רע"פ 1529/23 שמלה נ' מדינת ישראל, פסקה 10 (15.03.2023)). זאת ועוד נקבע, בכל הנוגע לחומרת העונש כי לא תינתן רשות ערעור בנדון, אלא כאשר העונש שנגזר על המבקש סוטה באופן קיצוני ממדיניות הענישה הנוהגת במקרים דומים (ראו: רע"פ 1447/23 נעיראת נ' מדינת ישראל, פסקה 9 (08.03.2023)). הבקשה שלפניי אינה עומדת באמות מידה אלה, ואבאר מדוע.

13. כאמור, בהתאם לדין, "כלב מסוכן" יכול להיות גם כלב שהוא הכלאה של גזע מסוכן, בתנאי שקיים דמיון בין דפוסי התנהגותו ותכונותיו הפיסיות לאלו של הגזע המסוכן אליו הכלב, בין היתר, שייך. חוק הפיקוח על כלבים כולל, בין היתר, חובת רישוי להחזקת כלב. כאשר הסמכות למתן הרישיונות היא של הוטרנר העירוני, שאמון הן על הנפקת הרישיונות והן על סימון ברישיונות האם מדובר בכלב מסוכן, בהתאם להוראות סעיפים 3 ו-5 לחוק הפיקוח על כלבים; וכקבוע בסעיף 5: "ניתן רישיון לבעליו של כלב מסוכן, יציין הרופא הוטרנר העירוני ברישיון שהכלב הוא כלב מסוכן". מכאן ניתן ללמוד כי הסמכות לקבוע כי כלב הוא כלב מסוכן נתונה לוטרנר העירוני.

משכך הטענה לפיה הוטרנר העירוני אינו בעל המומחיות הרלבנטית לקבוע האם מדובר בכלב מסוכן, לא ברור על מה היא נשענת - מקום בו המחוקק העניק לוטרנר העירוני סמכות מפורשת זו.

14. כך בכלל ובענייננו בפרט. שכן, מעיון בעדותו של ד"ר חדד ברורים הטעמים המפורשים לקביעתו בעניינה של הכלבה. כך, לעניין התנהגות הכלבה, ד"ר חדד ציין בעדותו כי היה עד להתנהגותה התוקפנית בחדר ההמתנה במרפאה הוטרנרית. כמו כן, העיד ד"ר חדד כי התכונות הפיסיות של הכלבה מתאימות לכלב מגזע רוטוויילר. לפיכך, צדק בית משפט קמא בקביעתו כי הוכח בענייננו כי מדובר בכלבה מסוכנת, לפי החלופה השלישית המוצעת בחוק הפיקוח על כלבים. יתרה מזאת, המבקש לא הציג לפני בית המשפט לעניינים מקומיים או בית המשפט המחוזי כל ראיה או עדות לסתירת קביעות עובדתיות אלה לגבי הכלבה.

ודוק, לא זו בלבד שהוכח שהכלבה היא מסוכנת, אלא כפי שציין בית משפט קמא, למבקש עמדה זכות ערר על קביעת ד"ר חדד בדבר מסוכנות הכלבה, בהתאם לסעיף 16(א) לחוק הפיקוח על כלבים - זכות אותה בחר שלא לנצל.

15. אשר לטענת המבקש הנוגעת לגזר דינו, הרי שכפי שציין בית המשפט המחוזי - מדובר בשש עבירות נפרדות. לא זו אף זו, בית המשפט לעניינים מקומיים ציין, ברחל בתך הקטנה, כי "אין זה הוגן לסכום את מכלול העבירות כמקשה מבלי לתת את הדעת לריבויין [כך במקור - ח.כ.] והמועדים שבוצעו". ויובהר, שוב, כי הסכום לו טען המבקש כסכום המקסימלי אותו ניתן לפסוק לחובו, קרי 14,400 ש"ח, הוא הסכום המרבי בגין עבירה אחת לפי תקנות הכלבים המסוכנים. לפיכך, ברי כי העונש שהושת על המבקש אינו מחמיר עמו יתר על המידה, ולא מצאתי עילה להתערב בזאת.

16. לאור כל האמור לעיל - דין הבקשה להידחות.

17. ברם, טרם חתימה, ראיתי להעיר הערה קצרה בנוגע להגדרת כלב מסוכן לפי החלופה השלישית הקבועה



בחוק הפיקוח על כלבים - זו הנדונה בעניינו.

הערה בטרם חתימה

18. כאמור, החלופה השלישית להגדרת כלב מסוכן בחוק הפיקוח על כלבים כוללת שני רכיבים מצטברים: רכיב הגזע - הדורש השתייכות, באופן חלקי, לגזע מסוכן; ורכיב הדמיון - הכולל שני רכיבים מצטברים, שענינם דמיון לדפוס התנהגות ותכונות הפיסיות של הגזע המסוכן.

19. לשיטת המבקש ישנה עמימות לגבי המבחן המוחל בעת בחינת התכונות הפיסיות וההתנהגותיות של כלבים מגזע מעורב - לצורך קביעה כי אלה אכן מסוכנים. עמימות זו, בתורה, גורמת לפגם בהנמקה המינהלית על החלטה בדבר מסוכנותם של כלבים. כאמור, בענינו, לא הייתה כל מחלוקת לגבי העובדה שהכלבה היא הכלאה של גזע הרוטוויילר - והתקיים רכיב הגזע. שהרי, המחלוקת התמקדה אך ברכיב הדמיון במאפיינים הפיסיים וההתנהגותיים - דמיון אשר נקבע בהחלטת ד"ר חדד. החלטה זו, כפי שצוין בית המשפט המחוזי, מהווה החלטה מינהלית, עליה עמדה למבקש זכות ערר כחוק, אותה בחר שלא לנצל. אף על-פי כן, ראיתי להעיר כדלהלן.

20. כידוע, חובת ההנמקה היא אחת מחובות היסוד המוטלות על הרשות המינהלית, ולא פעם נאמר כי היא חוסה תחת חובת ההגיונות שחבה הרשות כלפי האזרח, ומשקפת את הצורך לקבל החלטה רציונלית ולא שרירותית (ראו מיני רבים: ע"מ 7245/21 גרביץ נ' נתיב לשכת הקשר, פסקה 9 (14.04.2022)). הטעמים העומדים מאחורי חובת ההנמקה כוללים שמירה על מינהל תקין וחיזוק אמון הציבור במינהל; שיפור איכות ההחלטה המינהלית; הגברת יעילות המינהל; מתן אפשרות לאזרח להסתמך על ההחלטה, ומתן אפשרות לגורמי ביקורת מינהליים, שיפוטיים וציבוריים לבקר את פעולתה של הרשות (ראו גם: יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים" מחקרי משפט יט 5, 9-7 (2002); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א, 423-425 (2010) (להלן: ברק-ארז)).

כידוע, היקף הפירוט הנדרש מן הרשות נגזר מאופי ההחלטה וממורכבותה, ובמקרים המתאימים גם הנמקה קצרה ותמציתית יכול שתספק (בג"ץ 6213/14 ארגמן נ' משטרת ישראל, פסקה 14 (01.12.2016)). כאמור, על ההנמקה לאפשר, בין היתר, להעמיד את ההחלטה למבחן ערכאות הערעור והביקורת - ולשם כך עליה לשקף את הפרמטרים המרכזיים של הליך קבלת ההחלטה, כאשר לצד טעמיה, עליה לכלול את עיקרי התשתית העובדתית והממצאים העובדתיים שההחלטה מבוססת עליהם. בנוסף, בגדרי ההנמקה יש להתייחס גם לטענות שהעלה האזרח בפני הרשות כחלק מזכות הטיעון המוענקת לו (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב, 909 (התשנ"ו)).

בהינתן מושכלות יסוד אלה, יש קושי לא מבוטל בכך שהנמקות שניתנות במסגרת החלטות של וטרינר עירוני, ניתנות בצורה לקונית וחסרה. ברם, דומה כי הדבר נובע, בין היתר, מכך שחוק הפיקוח על כלבים ותקנות הכלבים המסוכנים לא מספקים פירוט על אודות הקריטריונים הנדרשים לצורך בחינת המאפיינים הפיסיים וההתנהגותיים של הכלבים המעורבים, הדרושים כדי לקבוע את מסוכנותם הנטענת. כך, גם אין בנמצא רשימה המפרטת מה נדרש וטרינר עירוני לכלול בהחלטתו בדבר מסוכנותו של כלב.

21. מדברי ההסבר לחוק הפיקוח על כלבים, ניתן להבין את הטעם העומד מאחורי ההבחנה הקיימת בין גזעי כלבים שונים, מלכתחילה - ובהתאם את ההבחנה בין התכונות הפיסיות וההתנהגותיות של כלבים מסוכנים ושאינם מסוכנים, וכלשון דברי ההסבר:

"מבין סוגי הכלבים הקיימים יש כלבים שהסכנה הנשקפת מהם לבני אדם עלולה להיות גדולה. אלה הם בדרך כלל



גזעים שהוכלאו ואולפו למטרות של תקיפה ולחימה, כגון כלב הפיט-בול-טרייר. הם מתאפיינים בכוח רב, בלסת בעלת עוצמת נשיכה חזקה במיוחד ובתוקפנות קיצונית, לעיתים בלתי צפויה [...] כמו כן יש כלבים אשר מבנה גופם, אם הוא משולב בגילויי תוקפנות, מהווה סכנה כשלעצמו".

מן המצוטט לעיל, ניתן להבין את התכלית להבחנה בין הגזעים, כאמור, וגם את כוונת המחוקק בהגדרתו את הסיפא לחלופה השלישית להגדרת "כלב מסוכן" - קיומם של דפוסי התנהגות ותכונות פיסיות דומות לאלו של הגזע המסוכן. כך, לסת בעלת עוצמת נשיכה חזקה, ותוקפנות רבה - הם מאפיינים, פיזיים והתנהגותיים, אשר הופכים כלבים למסוכנים באופן יחסי ופוטנציאלי, בעיני המחוקק. ברם, מדובר במספר דוגמאות מצומצם, שלא מצאו ביטוי בלשון החוק או התקנות.

22. המשמעות של חסר זה והיעדר רשימה, ולו כללית ופתוחה, של קריטריונים שיש לבחון בעת יציקת תוכן לתיבות בחוק הפיקוח על כלבים "דמיון בין דפוסי התנהגות ותכונות" - היא היא שמובילה לפגם באיכות ההנמקה המינהלית במקרים כגון דא. לפיכך, גם כאשר הוטרניר העירוני מספק מכתב הנמקות לקביעתו כי מדובר בכלב מסוכן, כפי שהתבקש והתקבל בעניינו - ההנמקות שיכולות להיות מפורטות שם מצומצמות מטבען וטיבן, וממילא אינן אחידות על פני כיתת המקרים הכללית. לא זו אף זו, שהרי עבור מימוש זכות הערר העומדת לבעלי הכלבים על החלטת הוטרנירים העירוניים, בדבר 'מסוכנות' כלביהם, נדרש כי אלה יוכלו לצקת תוכן לערר, מתוך הבנה אמיתית של ההחלטה. בהיעדר הנמקה כדבעי, המבוססת על קריטריונים ברורים ככל הניתן, זכות הערר נפגעת.

ואולם, סוגיה זו היא בבחינת למעלה מן הצורך במקרה דנן. שכן, בעניינו, המבקש בחר שלא לפנות ולפעול באמצעות האפיק המינהלי אשר היה פתוח לפניו; ולא יאה זה נכון עתה, בגדרי הבקשה למתן רשות ערעור בהליך הפלילי, לתקוף את ההחלטה המינהלית שהתקבלה בעניינודרך תקיפת עדותו של ד"ר חדד בגדרי ההליך הפלילי.

23. סוף דבר הוא שהבקשה נדחת. טוב יעשו המחוקק ומחוקק המשנה אם יתנו דעתם לדברים המפורטים לעיל.

ניתנה היום, י"ח באייר התשפ"ג (9.5.2023).

ש ו פ ט