



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 09-12-2116 בנימין נ' עיריית רעננה

בפני כב' השופט מיכאל קרשן

התובע דוד בנימין
נגד
הנתבעת עיריית רעננה

פסק דין

1 תביעת נזיקין בגובה 5,000 ₪ בגדרה טוענת הנתבעת, עיריית רעננה, כי עומד לה פטור מתשלום
2 פיצויים מכוח הוראה המנויה בחוק עזר.
3
4

ההליך וטענות הצדדים

5
6 1. הליך זה החל כתביעה קטנה בגובה 5,000 ₪. ביום 22.11.09, אחר שקיימתי דיון בתביעה,
7 הוריתי על העברת התביעה לבית משפט השלום, לאחר שמצאתי כי הדיון בבית משפט
8 לתביעות קטנות אינו מתאים לה, משום שהנתבעת, עיריית רעננה (להלן גם – **העירייה**),
9 הסתמכה בהגנתה על טענת פטור מתשלום דמי פיצויים שיסודה בהוראה, המנויה בחוק עזר
10 לרעננה (פיקוח על כלבים וחתולים), התשס"ב-2001 (להלן – **חוק העזר**).
11

12 בהחלטתי מיום 22.11.09 הוריתי לנתבעת להגיש סיכומים בכתב בנוגע לתוקפו של סעיף 14
13 לחוק העזר. סיכומים כאמור הוגשו רק ביום 5.5.10, ודיון נוסף בתביעה התקיים ביום
14 21.6.10.
15

16 2. בכתב תביעתו טען התובע, תושב רעננה, כי ביום 21.5.09 בשעת אחר הצהריים חמק כלבו,
17 כלב גולדן רטריבר בן 8, דרך שער הכניסה ויצא לטייל בשכונה. כעבור 20 דקות גילו התובע
18 ובני משפחתו כי הכלב נעלם והחלו תרים אחריו, בסיוע חברים, ברחבי העיר. עם בוא
19 חשיכה פנה התובע למוקד העירוני והתברר לו כי הכלב נלכד על ידי לוכד מטעם העירייה
20 דקות ספורות לאחר שחמק מהבית.
21

22 התובע מצהיר כי אינו מתחמק מאחריות למעשי כלבו. הוא שילם את הקנס בגין העבירה
23 המינהלית שעבר (נספח א' לכתב התביעה) וכן תשלום נוסף בגין הסעת הכלב לכלבייה



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1 העירונית (נספח ב' לכתב התביעה). לטענתו עובדי העירייה נהגו ברשלנות שגרמה לו לנזק,
2 ואף לא מילאו אחר "נוהל לכידת כלב לאחר שעות העבודה" של עיריית רעננה.
3
4 ואלה, לטענת התובע, היו מהלכי האירוע:
5
6 א. הכלב המדובר הוא כלב מסוג גולדן רטריבר גזעי. ניתן היה להבחין בקלות שמדובר
7 בכלב ביתי ומחונך ולא בכלב נטוש. על צוואר הכלב היה **קולר** עם תגית, שם
8 וטלפון. לגופו של הכלב הוחדר **שבב** על ידי המחלקה הוטרינרית של עיריית רעננה.
9 בנוסף, הוטבע באוזנו של הכלב מספר זיהוי של ההתאחדות הישראלית לכלבנות.
10 חרף קיומם של שלושה אמצעי זיהוי אלה – לא זיהו עובדי העירייה את הכלב ואת
11 בעליו.
12
13 ב. התובע פנה כאמור למוקד העירוני עם בוא חשיכה. הוא מסר למוקד פרטי זיהוי
14 של הכלב, תחילה נענה כי הכלב לא נמצא ברשות העירייה ורק לאחר שהתעקש
15 ודרש שתתבצע בדיקה, התברר כי נמצא כלב בעל תיאור דומה.
16
17 ג. התובע שוחח עם הלוחד ושאלו מדוע לא טרח להודיע לתובע שהכלב נמצא. הלוחד
18 טען כי לא היתה תגית ולא נמצא שבב. התובע ביקש מהלוחד לוודא כי אכן מדובר
19 בכלבו, אך הלוחד טען שרק למחרת יוכל לבוא לכלביה ושאינו יכול לעשות דבר
20 בנוגע לכך. התובע ביקש לשוחח עם מנהל המחלקה הוטרינרית. הוא שוחח עם
21 מפקח בשם יואב ודרש שיאפשרו לו לבוא לזהות את הכלב, אך נענה בשלילה.
22 התובע הבהיר למפקח כי כלבו פצוע (יש לו דלקת מוגלתית בגב), ציין כי נקבע לו
23 תור אצל הוטרינרית ואף מסר לו את שמה של הוטרינרית לאימות. המפקח התמיד
24 בסירובו לאפשר לתובע להגיע לכלביה ולקחת את הכלב לטיפול.
25
26 ד. התובע התייצב בבוקר המחרת לקבל את הכלב. התגית שהוצמדה לקולר באמצעות
27 אזיקון נעלמה, ו"יואב" טען שניסה לאתר את השבב באמצעות שני מכשירים ללא
28 הצלחה. התובע טען כי אחר שקיבל את הכלב לחזקתו וסר עמו לטיפול אצל
29 הוטרינרית, נמצא השבב בקלות והכלב זכה לטיפול הרפואי לו היה זקוק.
30
31 ה. התובע טען עוד כי כתוצאה ממחדלי העירייה היה הכלב ירוד ומדוכא במשך
32 כשבועיים לאחר האירוע.
33
34 3. התובע טוען כי העירייה התרשלה בכל אלה: הלוחד הוביל את הכלב לכלביה מבלי שבדק
35 אותו כנדרש; הלוחד לא זיהה את הפציעה של הכלב ולא טרח לחפש עליו סימנים מזהים;



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1 ניסיון קריאת השבב בוצע ברשלנות, אם בכלל; הלוכד לא מסר למוקד פרטים על הלכידה;
2 המפקח סירב להעניק לכלב טיפול רפואי.
3
- 4 .4 עוד טוען התובע כי מנכ"ל העירייה סירב להעביר לו הקלטות של שיחותיו עם המוקד,
5 התומכות לטענתו בגרסתו.
6
- 7 .5 מחדלי העירייה גרמו לתובע ולבנו אבדן שעות עבודה ושעות של חיפושי סרק אחר הכלב,
8 צער רב ועוגמת נפש.
9
- 10 .6 בכתב ההגנה טענה הנתבעת כי כלבו של התובע נלכד ככלב משוטט, ללא רצועה או מחסום
11 לפיו, וזאת לפי הודעה שנתקבלה במוקד העירוני (נספח א' לכתב ההגנה). לטענת הנתבעת,
12 התובע לא נקט באמצעי זהירות כלשהם בנוגע לכלבו ובכך הפר את הוראת סעיף 6(א) לחוק
13 העזר. כלבו של התובע הושם בהסגר לפי הנהלים ובהתאם לכרטיס ההסגר לא נמצאו עליו
14 כל פרטים מזהים.
15
- 16 לנתבעת הסמכות ללכוד כלבים משוטטים כאמור בסעיף 7(א) לחוק העזר. הלכידה, כך
17 נטען, היתה כדין, העירייה בצעה את תפקידה נאמנה ואין בהתנהגותה כל דופי. הנתבעת
18 הוסיפה וטענה כי הנזק בגינו דורש התובע פיצוי הינו נזק כללי.
19
- 20 "לשם הזהירות" הוסיפה הנתבעת וטענה כי, לפי סעיף 13 (הכוונה לסעיף 14 – מ' ק') לחוק
21 העזר, היא והפועלים בשמה ומטעמה פטורים בכל מקרה מתשלום פיצוי בשל מעשה או
22 מחדל שעשו או נמנעו מעשייתם לפי הוראות חוק העזר.
23
- 24 .7 ביום 22.11.09 התקיים הדיון בתביעה הקטנה. בעדותו לפניי חזר התובע על תאור
25 השתלשלות המקרה כאמור בכתב התביעה. בעדותו הדגיש התובע כי לא הותר לו להגיע
26 לכלבייה העירונית על מנת לזהות את הכלב, כי פציעתו של הכלב דרשה טיפול מיידי
27 שאחרת הכלב מלקק את האזור הפצוע ומגרדו ובכך גורם לזיהום המקום – ונתונים אלה
28 מסר לנציגי העירייה שגילו כלפיו אטימות. עוד טען התובע כי כתוצאה ממחדלי העירייה
29 הותקן על ראשו של הכלב קולר למשך שבועיים, כי הוטרינרית גילתה את השבב שבגוף
30 הכלב ללא קושי, וכי הפיצוי הנדרש עניינו בעיקר נזק נפשי שנגרם לכל המעורבים: התובע,
31 בנו ובתו והכלב עצמו.
32
- 33 .8 נציג הנתבעת באותו דיון, ד"ר יוסי שמחון, מנהל המחלקה הוטרינרית בנתבעת, העיד כי
34 ביום 21.5.09 בשעה 17:41 התקבלה במוקד העירוני הודעה מאב הבית של חטיבת הביניים
35 רימון הודעה לפיה כלב מסוג גולדן רטריבר נמצא בחצר בית הספר. מפקח העירייה שיצא



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

1 למקום לכד את הכלב והעבירו לכלביה העירונית סמוך לשעה 18:00. הכלב נבדק
2 להימצאות שבב בגופו לפי נוהל העירייה. שבב כאמור לא נמצא ונרשמו פרטים מזהים (נ/1).
3 הנתבעת הגישה לבית המשפט את כרטיס המעקב בעניינו של הכלב (נ/2), אף כי האדם
4 שמילא בו את הפרטים (מר יואב מילר) לא הגיע לעדות. בהמשך, סמוך לשעה 22:00,
5 התקשר התובע למוקד העירוני ונמסו לו שכלב הדומה לתאור שמסר נלכד ברחוב משה דיין.
6 עוד נמסר לו שיוכל לקחת את הכלב למחרת בבוקר. כיוון שהתובע לא היה מרוצה מן
7 התשובה, ביקש לשוחח עם הלוכד. לפני משורת הדין יצרו נציגי העירייה קשר עם הלוכד
8 והוא שוחח עם התובע. גם תשובת הלוכד לא הניחה את דעתו של התובע והותר לו לשוחח
9 עם מנהל מדור פיקוח וטרינרי, מר יואב מילר.

10
11 מר מילר רשם את התרשומת הבאה בכרטיס המעקב נ/2 ביום 21.5.09:

12
13 "בשיחת טלפון עם דוד אמר כי לכלב יש 2 קולרים 1 מתכת ובוז'. כ"כ אמר כי יש
14 טלפון + כתובת על הכלב. נמצא: כי אכן יש 2 קולרים כשהקולר מתכת "מוסתר"
15 בתוך שיערות הכלב וקשה היה לראות ויזואלית. כ"כ לא נמצא ע"י בעליו כל תג
16 זיהוי כלשהו. בעל הכלב ביקש לשחררו מפאת פצע מוגלתי ונמצא כי הכלב עם פצע
17 אך בהחלט סובל דיחוי לשחררו ביום למחרת. ישנה בעיה לקרוא את שבב הכלב
18 הדבר מצריך בדיקה נוספת."

19
20 ד"ר שמחון העיד כי במועד השחרור נסרק הכלב פעם נוספת בנוכחות התובע, הפעם
21 במכשיר שונה מזה בו עשו שימוש יום קודם לכן, ושוב לא נמצא שבב.

22
23 ד"ר שמחון העיד עוד כי התובע טען מראש שמדובר בפצע מוגלתי, ועל כן ברור שהפצע לא
24 נזדהם בשל היות הכלב בכלבייה. עוד טען ד"ר שמחון כי מדובר בפצע המצוי מתחת
25 לשערות הכלב, ואין אפשרות לראותו אלא רק לחוש בו, כי הכלב בכל מקרה לא היה נתון
26 בסכנת חיים ולכן לא קיבל טיפול מיידי, ובמקרה הנוכחי עיכוב של 24 שעות בטיפול בפצע
27 אינו גורם לסיבוכים.

28
29 בחקירה הנגדית מסר ד"ר שמחון כי לוכד הכלב הוא עובד העירייה בשם אלי בליטי. ד"ר
30 שמחון העיד כי הקלטות השיחות של התובע עם המוקד העירוני לא הועברו לו וההחלטה
31 לא להעביר לתובע היתה של המנכ"ל. ד"ר שמחון אישר כי עדותו לפני בית המשפט
32 מבוססת על מסמכים שקיבל ועל שיחות עם האנשים הרלבנטיים, ולא על מעורבות אישית
33 שלו בעניין. ד"ר שמחון הבהיר בעדותו כי לא אותרו אמצעי זיהוי של הכלב, שאחרת היו
34 נציגי העירייה מתקשרים מיד לבעלים. לגבי ההטבעה – מדובר בחלק הפנימי של האוזן ושם



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1 לא מחפשים. העד העיר כי משעה 15:00 אין אדם בכלבייה, אלא רק תורן מהבית. אין גם
2 אפשרות ליצור קשר עם התאחדות הכלבנות בשעה 22:00 בלילה.
3
- 4 .9 כאמור לעיל, אחר הדיון בתביעה העברתי את הדיון בתביעה לבית משפט השלום והוריתי
5 לנתבעת להגיש סיכומים בנוגע לתוקפו של חוק העזר.
6
- 7 העירייה טענה בסיכומיה כי חוק העזר הותקן כחוק על ידי מועצת העיר, נחתם על ידי ראש
8 העיר ופורסם ברשומות. הסמכות להתקין חוקי עזר מוקנית לעירייה מכוח סעיף 247
9 לפקודת העיריות. לטענת העירייה, הסמכות היחידה לביטול החוק, לפסילתו או להורות על
10 תיקונו היא של שר הפנים, ומעת שפורסם החוק ברשומות – הוא תקף על כל הוראותיו.
11 העירייה מציינת כי התובע לא תקף את החוק בשום דרך ולא הגיש נגדו עתירה מינהלית,
12 שהיא, כך נטען, הדרך הנאותה לדיון בתקפותם של חוקי עזר. העירייה סבורה, אפוא, כי
13 בית משפט זה אינו הפורום המתאים לדון בתוקף החוק. העירייה הוסיפה וטענה כי לא
14 ברורה לה העילה לפסלות החוק, וממילא חזקה היא שהחוק הותקן בסמכות וברשות.
15
- 16 .10 ביום 21.6.10 התקיים דיון משלים בתביעה.
17
- 18 התובע הסכים בדיון זה כי לנתבעת הסמכות ללכוד כלבים משוטטים, אך טען כי העירייה
19 התרשלה בהפעלת סמכויותיה, וכי במקרה זה מתקיים הכלל של "הדבר מדבר בעדו".
20 התובע טען כי לעירייה אין סמכות להתקין הוראה בחוק עזר הפוטרת אותה מתשלום
21 פיצויים. הוראה כזו סותרת את עיקרון החוקיות, והתקנתה נעשתה בחוסר תום לב ומעידה
22 על רצונה של הנתבעת לפעול ככל העולה על רוחה, מבלי לשאת בתוצאות.
23
- 24 ב"כ הנתבע טען כי התובע צריך להודות לעירייה על טיפולה המסור בכלבו. הוא חזר על
25 טענות העירייה שהועלו בכתב הגנתה ובדיון הקודם, ולשאלת תוקף הסעיף בחוק העזר
26 הוסיף עו"ד מימון על הסיכומים שהגיש רק כי חוק העזר אושר על ידי שר הפנים וההוראה
27 הועתקה מחוק העזר לדוגמא. ב"כ הנתבעת ביקש כי אדחה את התביעה ואחייב את התובע
28 בהוצאות.
29



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

דיון והכרעה

11. אבחן תחילה האם התרשלה הנתבעת כלפי התובע, ואם כן – האם נגרם לו נזק, ובאיזה שיעור. רק אם יימצא כי העירייה חבה לתובע, אבחן את טענת הפטור שהעלתה לפניי.

התרשלות ונזק

12. שמעתי את התובע לפני והחלטתי לתת אמון מלא בעדותו. התובע תמך את טענותיו בכתובים, העיד באופן קוהרנטי, ואין לי כל סיבה לפקפק בכנותו. אהיה נכון לקבוע על יסוד עדות זו ממצאי עובדה.

עדות התובע לא נסתרה על ידי הנתבעת. העד היחיד מטעמה, ד"ר שמחון, לא היה מצוי אישית במהלכי המקרה, אלא העיד אודות שיחות שניהל עם אנשים אחרים ועל סמך מסמכים שהוצגו לו. לא אוכל לקבל כל עדות מפי השמועה שאינה קבילה, ומעיון בפרוטוקול עולה שהתובע לא הסכים להתנות על כלל פסילה זה ולהפך – חקר את ד"ר שמחון בנוגע למקור ידיעותיו אודות המקרה. יתר על כן, העירייה לא חלקה על כך ששיחות הפונים למוקד העירוני מוקלטות. אך ההקלטות לא נמסרו לתובע, חרף בקשתו, כנראה בהוראת מנכ"ל העירייה. משכך, ובהעדר כל ראיה לסתור, אין לי אלא לקבל את עדות התובע לעניין תוכן השיחות שניהל עם נציגי העירייה השונים.

מאידך, העירייה לא חלקה על ממצאיה של הוטרינרית ד"ר עירית אילן ולא בקשה לחקור אותה בבית המשפט. איני רואה אפוא כל מניעה להסתמך על האמור במכתבה (נספח א' לכתב התביעה).

13. על יסוד עדות התובע והמוצגים שהוגשו לבית המשפט (לרבות חלק ממוצגי הנתבעת המהווים רשומה מוסדית קבילה) אני קובע כי מהלך הדברים היה כדלקמן:

א. ביום 21.5.09 אחר הצהריים ברח כלבו של התובע מביתו ברעננה. **הכלב**, מסוג גולדן רטריבר, **נשא סימני זיהוי רבים** – שני קולרים, תגית זיהוי, שבב והטבעה באוזן של ההתאחדות הישראלית לכלבנות. הכלב היה פצוע בגבו;

ב. בשעה 17:41 התקבלה פנייה במוקד הטלפוני של העירייה אודות הימצאות כלב גולדן רטריבר בחצר בית הספר "רימון" ברחוב משה דיין ברעננה. בשעה 17:18, נאסף הכלב על ידי השרות הוטרינרי והועבר לכלבייה בשעה 18:30;

ג. עם חשיכה פנה התובע למוקד העירוני. תחילה נמסר לו שהכלב שאת תיאורו מסר לא נמצא ברשות העירייה, ורק בעקבות התעקשותו נאמר לו שנמצא כלב עם



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1 תיאור דומה. התובע שוחח עם הלוכד וביקש לוודא כי מדובר בכלבו. הלוכד אמר
2 כי לא נמצא כל שוב בגופו של הכלב והציע לתובע לבוא למחרת. שיחות נוספות
3 שניהל התובע עם נציגי העירייה השונים, בהן הזכיר, בין היתר, את מצבו הרפואי
4 של הכלב הדורש טיפול, לא הביאו לשינוי בעמדת העירייה;
5
6 ד. התובע התייצב למחרת בבוקר בכלביה העירונית וקיבל לחזקתו את הכלב, אחר
7 ששילם קנס. התובע הביא את הכלב לבדיקה אצל הוטרינרית ד"ר עירית אילן.
8 ד"ר אילן ציינה במכתבה (נספח א' לכתב התביעה) כי בבדיקה גופנית עלה כי לכלב
9 היתה דלקת עור מוגלתית בשני מוקדים בגב האחורי, האזור גולח וחוטא. ניתן
10 לכלב טיפול תרופתי בהזרקה והמשך טיפול בכדורי אנטיביוטיקה. לכלב הושם
11 "קולר אליזבטני". עוד ציינה ד"ר אילן כי בסריקת גב הכלב בקורא שבבים נמצא
12 השבב האלקטרוני;
13
14 14. רשות מקומית חבה חובת זהירות בביצוע פעולות המסורות לה כדין (ע"א 243/83 עיריית
15 ירושלים נ' גורדון, פ"ד לט(1) 113, 135 (1985)). גם כאשר רשות מקומית מפעילה את
16 סמכויותיה לתפיסת כלב משוטט, חבה היא חובת זהירות מושגית וקונקרטיית כלפי הבעלים
17 של הכלב. זיהויו של הכלב, יידוע בעליו בדבר התפיסה ומתן טיפול רפואי נאות לכלב, הם
18 בגדר האמצעים הסבירים המינימאליים שעל העירייה לנקוט.
19
20 15. אין חולק כי העירייה פעלה כדין בעצם תפיסת כלבו של התובע והשמתו בכלבייה. אני רואה
21 לקבוע על יסוד העדויות שבאו לפניי כי העירייה, והפועלים מטעמה, התרשלו בשניים אלה:
22
23 א. המפקח אשר לכד את הכלב התרשל בבדיקה לזיהויו. נכון אני להניח כי הכלב
24 נלכד כשתגית הזיהוי אינה צמודה לקולרו (כאמור בנ/2), אך הכול מסכימים כי
25 מתחת לעור הושתל שוב זיהוי. המפקח לא הובא לעדות. מאחר שמדובר בעד
26 רלבנטי שהיה בשליטתה של העירייה, הרי אי הבאתו לעדות מובילה למסקנה
27 שעדותו היתה פועלת לחובת העירייה (ע"א 55/89 קופל בע"מ נ' טלקאר חברה
28 בע"מ, פ"ד מד(4) 595, 602 (1990)). על כך יש להוסיף כי הוטרינרית ד"ר אילן
29 מצאה את השבב בנקל.
30
31 ב. העירייה לא שעתה לבקשתו של התובע להפנות את הכלב לטיפול רפואי. גם אם
32 אי איתור הפצע בגבו של הכלב לא היה מחדל רשלני (שכן הפצע היה מתחת לשער),
33 הרי העובדה שנציגי העירייה התעלמו מן המידע שמסר להם התובע אודות מצבו
34 של הכלב ולא העבירו אותו לטיפול רפואי, מהווה התרשלות.
35



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

16. זאת ועוד. מסתבר כי אמצעים סבירים מינימאליים אלה, בהם לא נקטה העירייה, מעוגנים בהוראות הנוהל ללכידת כלבים משוטטים שהוציאה העירייה עצמה. הנוהל מיום 30.3.08, שמספרו 5.8.6.4 הוגש על ידי התובע, והעירייה לא חלקה כי עליה לפעול לפיו. לפי הנוהל (סעיפי המשנה של סעיף 3.9), אם נלכד כלב לאחר שעות העבודה יועברו פרטי הכלב, לרבות מספר השבב, למוקד העירוני אשר ינסה לאתר את הבעלים באמצעות התוכנה הייעודית או דרך מרכז הרישום הארצי של משרד החקלאות. כיוון שלא הועברו פרטי השבב של הכלב למוקד – הבעלים לא קיבל הודעה. עוד נקבע בנוהל כי כלב פצוע שנאסף על ידי מפקח יועבר לטיפול ראשוני במרפאה וטרינרית פרטית הקשורה בהסכם עם המחלקה הוטרינרית. על רשות מקומית סבירה להתייחס להודעת בעליו של כלב שלכדה כי הכלב פצוע, ולהעבירו למרפאה וטרינרית.

17. פעולותיה הרשלניות של העירייה הסבו לתובע נזק: התובע ובני משפחתו סבלו רגעי חרדה ארוכים עד שהתברר סופית כי הכלב שאותר הוא כלבם. התובע בזבז שעות רבות בניסיונות איתור הכלב ובטיפול הרפואי הנוסף שנדרש. הפצע בגופו של הכלב אשר לא טופל בזמן הזדהם, והיה צורך בהתקנת "פעמון" על צווארו של הכלב לתקופה לא קצרה. עקב כך נגרמו לתובע לבני משפחתו טרחה, בזבוז זמן ועגמת נפש.

18. אני מעריך את הנזק שנגרם לתובע (עגמת נפש, טרחה ובזבוז זמן) כתוצאה מהתרשלות הנתבעת, ב-2,000 ₪.

טענת הפטור

19. בשנת 2001 התקינה מועצת עיריית רעננה את חוק העזר. חוק העזר עוסק בפיקוח על כלבים וחתולים. בכל הקשור לכלבים מסדיר חוק העזר את הצורך בסימון הכלבים בתחום העירייה במסדר אלקטרוני, את הצורך ברישיון להחזקתם, ונקבעו בו האגרות הכרוכות בכך. כן מסדיר חוק העזר את נושא תפיסת הכלבים בתחומי העירייה ואף את השמדתם במקרה הצורך, ומוקנות בו סמכויות עזר לעובדי העירייה.

20. סעיף 14 לחוק העזר, שכותרתו "פטור מתשלום פיצויים" קובע כדלקמן:

"העירייה או מי שפועל בשמה ומטעמה, פטורים מתשלום פיצויים בשל פעולה או מחדל שעשו או נמנעו מעשותם, לפי העניין, בהתאם להוראות חוק עזר זה."

21. ב"כ העירייה טען בדיון המשלים בתביעה כי הוראה זו בחוק העזר הועתקה מחוק העזר לדוגמה שפרסם שר הפנים. הוראה כמעט זהה אכן מצויה בסעיף 13 לחוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות (פיקוח על כלבים וחתולים), התשנ"ו-1996. אמנם בשנת 2004 ביטל שר



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

1 הפנים חוק עזר לדוגמה זה, אך כעולה מהוראת סעיף 262(ג) לפקודת העיריות ומנוסח
2 הודעת הביטול – אין הביטול פוגע בחוק העזר שאימצה העירייה. בצד זה, נראה שהעירייה
3 מעולם לא אימצה את חוק העזר לדוגמה בהתאם להוראת סעיף 262(ב) לפקודת העיריות
4 (שכן לא פורסמה על כך הודעה ברשומות), אלא רק העתיקה חלקים מתוכו לחוק העזר.

5
6 יהא הדבר אשר יהא, העובדה כי הוראה כמעט זהה מצויה היתה בעבר בחוק עזר לדוגמה
7 שפרסם שר הפנים, אינה משנה את מעמדה. המדובר בהוראה המנויה בחוק עזר שהתקינה
8 רשות מקומית ולא בדבר חקיקה מדרגה אחרת.

תקיפה עקיפה

9
10
11 22. השאלה הראשונה עליה יש להשיב היא האם לבית משפט זה הסמכות לדון בטענות הנוגעות
12 לתוקפה של הוראה המנויה בחוק עזר עירוני. השאלה מתעוררת משום שקיימת במקרה זה
13 אפשרות לתקוף את חוקיות (או חוקתיות) ההוראה בתקיפה ישירה.

14
15 23. אלא שכידוע, "אין בקיומה של אפשרות של תקיפה ישירה כדי להביא בהכרח לכך
16 שתבוטל הדרך של תקיפה עקיפה" (בג"ץ 6090/08 ברגר נ' שר המשפטים, טרם פורסם
17 (11.8.2008)).

18
19 24. שאלת תוקף ההוראה המנויה בחוק העזר שהתקינה מועצת העיר יכולה להידון בתקיפה
20 עקיפה. המגמה הברורה בפסיקת בתי המשפט היא כי רק במקרים בהם הסעד המבוקש
21 הוא צו פררוגטיבי המצוי בתחום סמכותו הבלעדי של בג"ץ, לא תתאפשר תקיפה עקיפה
22 (ע"א 256/70 פרידמן נ' עיריית חיפה, פ"ד כד(2) 577, 581 (1970)). כידוע, בתי המשפט
23 האזרחיים מוסמכים במסגרת תביעות נזיקין ספציפיות לבחון טענות נגד חוקיות הוראות
24 בחקיקה ראשית (בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר
25 הביטחון, טרם פורסם (2006), פסקה 31 לפסק דינו של הנשיא בדימוס א' ברק; להלן –
26 פסק דין עדאלה), ואם כך קל וחומר שמוקנית להם הסמכות לדון בחוקיות (ובחוקתיות)
27 הוראות בחוק עזר.

28
29 25. אבחן אפוא את שאלת תוקף ההוראה.

תוקף הוראת סעיף 14 לחוק העזר

30
31
32 26. שלושה מסלולי בחינה עצמאיים מחייבים לדעתי, כל אחד בפני עצמו, את הקביעה שאין
33 לתת תוקף להוראת סעיף 14 בחוק העזר:



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

1 א. החקיקה הראשית לא הסמיכה עירייה, במפורש או במשתמע, לקבוע הוראת פטור
2 כאמור ;

3 ב. הוראת סעיף 14 לחוק העזר עומדת בניגוד לחקיקה הראשית ;

4 ג. הוראת הפטור האמורה עומדת בניגוד לחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו.
5

6 עוד סבור אני כי אין במקרה זה אפשרות לפרש את הוראת הפטור שבחוק העזר כך שניתן
7 יהיה להימנע מפסילתה.
8

9 א. החקיקה הראשית לא הסמיכה, לא במפורש ולא במשתמע, עירייה לקבוע הוראת פטור כאמור

10 27. העירייה – כך עולה מהאמור בראש חוק העזר – התקינה את החוק בתוקף סמכותה לפי
11 סעיפים 247, 251 ו-259 לפקודת העיריות [נוסח חדש].
12

13 סעיף 247(א) לפקודת העיריות קובע כדלקמן :
14

15 "העירייה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי הפקר
16 או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא
17 לפי התנאים שנקבעו."
18

19 סעיף 251 לפקודת העיריות קובע כי בחוקי עזר רשאית מועצת העיר לקבוע הוראות בדבר :
20

21 (1) תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם, זולת העירייה
22 גופה, בקשר לדברים האמורים בסעיף 250 למעט תשלום כאמור בעד ביצוע פעולות
23 בתחומים הקשורים למשק המים או הביוב, לרבות פעולות מכירה, הולכה או
24 אספקה ;

25 (2) מתן רשיון או היתר בקשר לאותם דברים ותשלום אגרות בעד הרשיון או
26 ההיתר, ובלבד שעל הצבת שלט המבחיר כי המקום הציבורי או השירות הציבורי
27 הניתן במקום הציבורי הוא נגיש לאנשים עם מוגבלות לא ייגבו אגרה או תשלום
28 כלשהו ; בפסקה זו –

29 "מקום ציבורי", "שירות ציבורי" – כהגדרתם בסימנים ג' וד' בפרק ה'1 בחוק שוויון
30 זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק השוויון) ;

31 "נגישות" – כמשמעותה לפי פרק ה'1 בחוק השוויון ;

32 "אדם עם מוגבלות" – כמשמעותו בפרק ב' לחוק השוויון.



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

1 תשלום פיצויים למי שנפגע על ידי אותם דברים ובלבד שבעד מתן תעודת
2 חיים לניצול שואה לא ייגבה תשלום כלשהו; בפסקה זו, "תעודת חיים" — תעודת
3 אישור שאדם פלוני נמצא בחיים.
4

5 לפי סעיף 259 בפקודת העיריות רשאית עירייה לכלול בחוק עזר הוראות בעניינים הבאים:
6

- 7 (1) מתן הודעות;
- 8 (2) הפקדת להתוות, לבנות או לשנות רחוב, בנין, נקז או תכניות ושרטוטים
9 על ידי אנשים הרוצים עבודה אחרת;
- 10 (3) דרכי הפיקוח של עובדי העירייה;
- 11 (4) סמכויות עובדי העירייה, בכפוף להוראות הפקודה או כל דין אחר, לסלק,
12 לשנות או להרוס עבודה שהוחל בה או שנעשתה בהפרת חוק העזר;
- 13 (5) הרשיונות שיש לקבל והתנאים לנתינתם, לחילוטם ולביטולם;
- 14 (6) האגרות שיש לשלם בעד רשיונות ובעד שירותים.
15

16 28. באף אחת מהוראות אלה של החוק המסמיך לא הוסמכה עירייה להתקין חוק עזר הפוטר
17 אותה או את עובדיה מאחריות בניזקין. כאשר המחוקק הראשי מעוניין להסמיך את
18 מחוקק המשנה להתקין הוראות שמאפשרות לסייג את תנאי אחריות הרשות הוא עושה
19 זאת באופן מפורש (ראו והשוו הדיון שנערך בע"א 1439/90 **מדינת ישראל (רכבת ישראל) נ'**
20 **הום – חברה לביטוח בע"מ**, פ"ד מז(2) 346, 370 (1993) בנוגע לחוק עזר שנחקק בהתאם
21 להוראת סעיף 57 לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש]). העירייה לא הצביעה על מקור
22 הסמכות המדויק להתקנת התקנות, ואף הסמכות הכללית של מועצת עירייה להתקין חוקי
23 עזר כדי לאפשר לה את ביצוע סמכויותיה (סעיף 250 לפקודה), לא מקנה לה הסמכה
24 מפורשת או משתמעת לפטור עצמה מאחריות בניזקין.
25

26 29. החוק המסמיך לא התיר במפורש לעירייה לקבוע הוראות פטור מאחריות.
27

28 איני סבור כי ניתן למצוא כוונת הסמכה כאמור גם במשתמע, ובכל מקרה כלל גדול הוא
29 בפרשנות חקיקת משנה כי במקום שההסדר החקיקתי פוגע בחירותו של הפרט, נדרש כי
30 ההסמכה בחקיקה הראשית חייבת להיות ברורה, מפורשת וחד משמעית (בג"צ 715/98
31 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481, 520 (1998); להלן – **פסק דין רובינשטיין**). ברי
32 כי קביעת הוראת פטור מאחריות פוגעת בחירות הפרט, ובראשן בזכות הקנין שהינה זכות
33 חוקתית מוגנת (**פסק דין עדאלה**, פסקה 24 לפסק דינו של הנשיא בדימוס א' ברק).
34



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 09-12-2116 בנימין נ' עיריית רעננה

30. עיקרון האחראיות בנוזיקין הוא עיקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית. כך גם העיקרון כי הרשות אף היא חבה בנוזיקין: "כאשר רשות ציבורית יוזמת פעולה במילוי חובה ציבורית, והיא פועלת ברשלנות, קיימת בידי האזרח הנפגע תרופת הנוזיקים הרגילה על יסוד עילת הרשלנות, אלא אם לשון החוק המיוחד, שלפיו פעלה הרשות, שוללת עילה זו במפורש" (ע"א 247/55 סרג עדין בע"מ בפירוק מרצון נ' ראש העיר ת"א-יפו ואח', פ"ד יא 1110).

לא קיימת חקיקה ראשית הפוטרת עיריות מאחראיותן בנוזיקין, וחזקה על המחוקק הראשי שלא נתכוון להסמיך את מחוקק המשנה לפגוע בעקרון יסוד חשוב זה באמצעות חוקי עזר. חקיקה הפוגעת באחראיות הנוזיקית חייבת להיות מעוגנת בחקיקה ראשית.

אכן, הכלל הבסיסי הוא כי הסדרים ראשוניים צריכים להיקבע בחקיקה ראשית ולא בחקיקת משנה. כלל זה יוצר חזקה פרשנית, ולפיה הסמכת המינהל לחקיקת משנה היא הסמכה לקביעתם של הסדרים משניים בלבד (פסק דין רובינשטיין, עמ' 518). חזקה זו קיבלה עוצמה נוספת לאחר חקיקת חוקי היסוד (פסק דין רובינשטיין, עמ' 523 מול האות א'). החזקה אמנם לסתירה, אולם לא כך בענייננו שהרי אין בפקודת העיריות כל רמז להסמכה כאמור.

31. אני קובע אפוא כי הוראת הפטור נחקקה בחוסר סמכות.

ב. הוראת סעיף 14 לחוק העזר עומדת בניגוד לחקיקה הראשית

32. סעיף 16 לפקודת הפרשנות (נוסח חדש) קובע כדלקמן:

16. מקום שהחוק מעניק לרשות את הסמכות להתקין תקנות, יהיו ההוראות

הבאות חלות לגבי התקנתן וכוח פעולתן של תקנות אלו, אם אין כוונה אחרת

משתמעת –

(1) (בוטל).

(2) (נמחק).

(3) (בוטל).

(4) לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק;

(5) (בוטל).

המונח "תקנה" מוגדר בסעיף 1 לפקודת הפרשנות, והוא מקיף, בין היתר, את חוקי העזר.

33. סעיף 3 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש] משמיענו כך:



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1 "הדברים המנויים להלן בפקודה זו הם עוולות, ובכפוף להוראות הפקודה — כל
2 הנפגע או הניזוק על ידי עוולה שנעשתה בישראל יהא זכאי לתרופה המפורשת
3 בפקודה מידי עושה העוולה או האחראי לה."
4
5 פקודת הניזיקין מונה בהמשך את העוולות, ביניהן עוולת הרשלנות. אין צריך לומר
6 שהוראות הפקודה אינן כוללות פטור לעירייה מאחריות בניזיקין.
7
8 34. הוראת הפטור בסעיף 14 לחוק העזר סותרת את הוראות פקודת הניזיקין. מחוקק המשנה
9 התיימר להתנות על זכות הניזוק לתבוע פיצוי מהעירייה או מעובדיה, זכות שהוקנתה לו
10 בחקיקה ראשית. הכול בניגוד להוראת סעיף 16(4) לפקודת הפרשנות.
11
12 35. הוראת סעיף 14 לחוק העזר עומדת על כן בסתירה לסעיף 3 לפקודת הניזיקין, וגם מטעם זה
13 יש לקבוע כי הותקנה בחוסר סמכות.
14
15 ג. הוראת סעיף 14 לחוק העזר עומדת בסתירה לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
- 16 36. "הזכות בניזיקין הנתונה לניזוק... הינה חלק מזכותו החוקתית של הניזוק לקניין" (פסק דין
17 **עדאלה**, פסקה 24 לפסק דינו של הנשיא בדימוס א' ברק). הפגיעה בזכותו של הניזוק לפיצוי
18 היא פגיעה בזכות הקניין, ושילת האחריות בניזיקין פוגעת בהגנה על זכויות יסוד נוספות
19 של הניזוק – הזכות לחיים, לגוף, לכבוד ולפרטיות (שם).
20
21 37. הזכות החוקתית לקניין, המנויה בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן – **חוק**
22 **היסוד**), כוללת אפוא גם את זכות הניזוק לתבוע פיצוי על נזקו מאת המזיק.
23
24 38. חוק העזר בו עסקינן הותקן על ידי מועצת עיריית רעננה בשנת 2001 – אחרי חקיקת חוק
25 היסוד. כיוון שכך, חוק העזר אינו "מוגן" מפני בדיקה חוקתית ישירה, ועליו לעמוד בתנאי
26 פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק היסוד.
27
28 39. אלא שהתנאי הראשון בפסקת ההגבלה הוא שהפגיעה בזכות החוקתית תהיה **בחוק**. ודאי
29 שלא ניתן לפגוע בזכויות המוגנות בחוק היסוד באמצעות חקיקת משנה. כיוון שכך אין עוד
30 צורך לבחון את יתר תנאי פסקת ההגבלה, אף שעל פני הדברים לא מתקיימים תנאים
31 נוספים אלה. תכלית הסעיף אינה נחזית בעיני כתכלית ראויה והפגיעה בזכות היא פגיעה
32 קשה וגורפת, מעל ומעבר לנדרש (**פסק דין עדאלה**, פסקה 37 לפסק דינו של הנשיא בדימוס
33 א. ברק). לא אוסיף בעניין זה מן הטעם שב"כ העירייה לא מצא לנכון לנסות ולהצדיק את
34 ההוראה לגופה.



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1
- 2 40. ראינו כי הזכות לתרופה בגין עוולה המוקנה לניזוק היא זכות יסוד חשובה. **בפסק דין**
- 3 **עדאלה** הכריז בית המשפט העליון על בטלותו של סעיף פטור שנקבע בחוק של הכנסת (חוק
- 4 הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה-2005), וזאת הגם שמצא כי
- 5 התכלית שעמדה ביסוד חקיקתו היתה תכלית ראויה, וכי מתקיים קשר רציונאלי בין
- 6 התכלית לבין הוראת הפטור. בית המשפט העליון קבע כי באותו עניין לא ננקט אמצעי
- 7 שפגיעתו פחותה, ועל כן הורה על בטלות סעיף הפטור בחוק הנזיקין האזרחיים.
- 8
- 9 השוואה בין נסיבות המקרה שם לענייננו מורה כי מקל וחומר שהוראת הפטור הגורפת
- 10 המנויה בסעיף 14 לחוק העזר אינה חוקתית ואינה יכולה לעמוד.
- 11
- 12 לא ניתן לפרש את הוראת סעיף 14 באופן שימנע את פסילתה
- 13 41. כידוע, בית המשפט מצווה לנהוג ריסון עצמי רב בבואו לשקול תוקפה של חקיקת משנה
- 14 (בג"ץ 98/54, 105/54 **לזרוביץ נ' המפקח על המזונות**, פ"ד י 40). בית המשפט לא ימהר
- 15 לשלול את תקפה של חקיקת משנה מחמת אי סבירות. יש לנסות ולקיים חקיקת משנה
- 16 ולפרשה כמכוונת לטובה ולא לרעה (ע"א 492/73 **שפיזר נ' המועצה להסדר הימורים**
- 17 **בספורט**, פ"ד כט(1) 22, 26 (1974); להלן – **פסק דין שפיזר**).
- 18
- 19 42. שקלתי שמא ניתן ליתן תוקף להוראת הפטור המנויה בסעיף 14 לחוק העזר בדרך של
- 20 פרשנות מצמצמת, לפיה סעיף הפטור הכללי יוגבל כך שלא ניתן יהיה לעשות בו שימוש
- 21 בנוגע לעוולת הרשלנות.
- 22
- 23 43. **בפסק דין שפיזר** נעשה מאמץ פרשני לקיים את הוראת סעיף 28 לתוכנית ההימורים של
- 24 המועצה להסדר הימורים בספורט. סעיף זה קבע כי אם לא נמצא במועצה צילום של טופס
- 25 השתתפות מסוים, לא ישתתף אותו טופס בהימור והמשתתף יהיה זכאי לקבל בחזרה אך
- 26 את דמי ההשתתפות ששילם. קרה המקרה ובשל רשלנות של עובדי המועצה לא נמצא צילום
- 27 הטופס הזוכה בידיה. בית המשפט העליון קבע כי, ככל שניתן לפרש חקיקת משנה המקנה
- 28 פטור לרשות ציבורית כך שבכל זאת יטיל עליה אחריות ברשלנות, כך יש לעשות. עוד קבע
- 29 בית המשפט העליון כי סעיף הפטור נוסח בלשון סתמית, ועל כן יש להניח שלא נתכוון
- 30 לצמצם את זכויות האזרח או לשלול את התרופות הרגילות של המשפט המקובל. בעניין
- 31 **שפיזר** הוחלט אפוא כי הסעיף בתוכנית ההימורים אינו בטל, אך הסעיף פורש כך שלא
- 32 יחול על מעשים רשלניים של הרשות.
- 33
- 34 44. חוששני כי במקרה דנן לא ניתן לנהוג כפי שנהג בית המשפט העליון **בפסק דין שפיזר**.
- 35 הוראת הפטור הקבועה בסעיף 14 לחוק העזר אמנם אינה נוקבת במילה "רשלנות", אך



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

- 1 עניינה המובהק הוא שלילת אחריות העירייה בנזיקין. חוק העזר מקנה סמכויות שלטון
2 כאלה ואחרות לעירייה ולמי שפועלים בשמה ומטעמה, והזכות לפיצויים בגין פעולות או
3 מחדלים בתחום זה – זכות שמחוקק המשנה התיימר לשלול – היא באופן טבעי מתחום דיני
4 הנזיקין.
5
- 6 **אין אפוא כל ספק כי, במקרה זה, פרשנות לפיה לא תחול הוראת הפטור במקרי רשלנות**
7 **של העירייה או הפועלים בשמה ומטעמה, תרוקן מתוכן את ההוראה.**
8
- 9 45. זאת ועוד. לו קראנו לתוך סעיף הפטור סייג בנוגע לעולת הרשלנות בלבד, עלול היה הדבר
10 ליצור אנומליה, במסגרתה יחויבו הרשות ונציגיה בתשלום דמי נזק שגרמו לאזרח אגב
11 פעולה רשלנית שפעלו בהתאם להוראות חוק העזר, אך יופטרו מפיצויים במקרה שפעלו
12 פעולה מכוונת (למשל במסגרת עולת הנגישה או התקיפה).
13
- 14 46. אין גם מפלט לעירייה בהדגשת סייפת סעיף הפטור, לפיה יחול זה בנוגע למעשים או
15 מחדלים שהעירייה או נציגיה עשו או נמנעו מעשותם **בהתאם להוראות חוק עזר זה.**
16
- 17 במקרה שנדון לפני לא סטו נציגי העירייה מהוראות חוק העזר אלא פעלו בהתאם
18 לסמכויותיהם המנויות בו (בניגוד למקרה דומה שנדון בת"ק (נתניה) 2981/07 **דאי אילן נ'**
19 **מועצה איזורית לב השרון**, לא פורסם (15.2.2009)), ובכל זאת התרשלו כלפי התובע. אכן,
20 יש להניח כי במקרה הטיפוסי תתבע העירייה בשל רשלנות בהפעלת הסמכויות שהוקנו לה
21 ולנציגיה, ולא דוקא בשל חריגה מן הסמכויות המוקנות לה בחוק העזר.
22
- 23 47. הכלל הוא כי, כאשר תוקפו של חוק מועלה לדיון, ראוי שבית המשפט יבדוק תחילה אם
24 אפשרית פרשנות סבירה, לאורה ניתן להימנע מן ההכרעה בשאלה (ע"א 6821/93, רע"א
25 1908/97, 3363 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי ואח'**, פ"ד מט(4) 221,
26 350). ואולם, "אין לאנוס את לשון החוק ואין לעוות את כללי הפרשנות" (**פסק דין**
27 **רובינשטיין**, עמ' 524). בהעדר אפשרות פרשנות סבירה שתוכל לקיים את ההוראה – דינה
28 להתבטל.
29
- 30 48. איני רואה כיצד ניתן לתת להוראת הפטור המנויה בסעיף 14 לחוק העזר פירוש סביר
31 כלשהו שיקיימה, ואין לי אלא לקבוע כי היא בטלה מחמת העדר סמכות לחוקקה.
32
33



בית משפט השלום בכפר סבא

ת"א 2116-12-09 בנימין נ' עיריית רעננה

התוצאה

49. אני מקבל את התביעה ומחייב את הנתבעת לשלם לתובע סך של 2,000 ₪ בתוספת הוצאות משפט בסך 800 ₪, וזאת בתוך 30 יום מיום המצאת פסק הדין. לא ישולמו הסכומים במועד, יישאו הם הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום הגשת התביעה ועד למועד התשלום בפועל.

ניתן היום, ג' כסלו תשע"א, 10 נובמבר 2010, בהעדר הצדדים.

מיכאל קרשן, שופט