

**העברת הסמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות**  
**ובחינת אפשרות קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף**

**הצעה להחלטה**

**מ ח ל י ט י ם**, לנוכח המשמעות הגלומה בסוגיית הפעלת מרכולים בשבת בעיר תל-אביב-יפו, והצורך בבחינת התאמתו של שבוע העבודה הנהוג במדינת ישראל לזה הנהוג בעולם המודרני בכלל ובשוקי ההון הגלובליים בפרט:

א. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לממשלה את הסמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] בכל הקשור להצעת חוק עזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות)(תיקון מס' 2), התשע"ד-2014 העוסק בפתיחתן וסגירתן של חנויות בשבת ובמועדי ישראל.

ב. למנות ועדת מנכ"לים שחבריה יהיו: מנכ"ל משרד ראש הממשלה (יו"ר הוועדה), מנכ"לית משרד המשפטים, מנכ"לית משרד הפנים, מנכ"ל המשרד לשירותי דת ומנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, שתפקידה יהיה לבצע עבודת מטה ולהביא לפני הממשלה בתוך 180 יום את המלצותיה בעניין מדיניות הממשלה בעת הפעלת הסמכות שהועברה אליה כאמור בסעיף אי' לעיל, וכן בעניין קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף.

ג. סעיף אי' להחלטה זו יובא לאישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בשנים האחרונות, הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק בדבר קביעת יום ראשון כיום מנוחה שבועי נוסף (בכנסת השמונה-עשרה – על ידי חברי הכנסת יריב לוין וזאב אלקין (פ/3422/18) ועל ידי חבר הכנסת איתן כבל (פ/3920/18); בכנסת התשע-עשרה – על ידי חברי הכנסת יריב לוין וזאב אלקין (פ/805/19).

הצעות חוק אלו נועדו להתאים את שבוע העבודה הנהוג במדינת ישראל לזה הנהוג בעולם המודרני בכלל ובשוקי ההון הגלובליים בפרט. זאת, באמצעות הוספת יום ראשון כיום מנוחה, הוספת חצי יום עבודה בימי שישי ועוד חצי שעת עבודה נוספת בימים שני עד חמישי, דבר אשר יאפשר לאזרחי מדינת ישראל ליהנות מסוף שבוע מלא בסטנדרט בינלאומי וזאת בלי לפגוע בתפוקת שבוע העבודה.

הצעות החוק האמורות לא הבשילו לכדי דבר חקיקה. במקביל, התעוררה סוגיית אישורו של חוק העזר של עיריית תל אביב - יפו בעניין פתיחתן וסגירתן של חנויות בשבת.

סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כדלקמן:

(א) *אישרה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העיריה וחוק העזר יפורסם ברשומות.*

(ב) *לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור ששים ימים מהיום שהביא ראש העיריה את חוק העזר לידיעת השר; הודיע השר או מי שהסמיכו לכך כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם חוק העזר אף לפני תום מועד זה.*

(ג) *השר רשאי תוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), להורות על עיכוב פרסום חוק העזר ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שהשר או מי שהוא הסמיכו לענין זה פירט את הסתייגויותיו ונתן לראש העיריה או למי שהוא הסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר.*

(ד) *עיכב השר פרסום חוק עזר כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי הוא לעשות אחת מאלה:*

(1) *להורות על ביטול העיכוב;*

(2) *לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט;*

(3) *להחזיר את חוק העזר עם הערותיו למועצה לדיון מחדש.*

(ה) *ביטל השר את הוראתו לעכב את פרסום חוק העזר, יפורסם חוק העזר ברשומות.*

חוק העזר של עיריית תל אביב - יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"ס-1980 אוסר על פתיחת חנויות בימי שבת ומועדי ישראל, אלא אם ניתן היתר מיוחד של מועצת העיר. בהתאם לחוק העזר, המועצה רשאית להעניק היתר מיוחד כאמור, אם בעל החנות אינו יהודי והעסק סגור ביום המנוחה השבועי של עדתו.

בשנים האחרונות התרחבה בעיר תל אביב-יפו התופעה של פתיחת מרכולים לממכר מזון גם

בימי שבת ומועדי ישראל וזאת בניגוד לחוק העזר האמור. העירייה מצידה הסתפקה במדיניות של הטלת קנסות בסך של 660 ₪ ולא נקטה באמצעי אכיפה נוקשים יותר על מנת לבלום את התופעה.

ביום 25.6.13 ניתנה הכרעתו של בית המשפט העליון בעתירה שהוגשה על ידי בעלי מרכולים אשר כיבדו את חוק העזר, ולפיה מדיניות האכיפה המתוארת של הטלת קנסות בלבד אינה משרתת בצורה ראויה את תכלית חוק העזר. העירייה רשאית לפעול לשינוי של חוק העזר בדרך הקבועה לכך בדין, אולם, כל עוד לא שונה חוק העזר, נקודת המוצא היא שיש לקיימו. לפיכך, קבע בית המשפט העליון כי על עיריית תל אביב-יפו לשקול מחדש את אופן אכיפת החוק בצורה אפקטיבית יותר.

ביום 24.3.14 אישרה מועצת העיר תל אביב-יפו חוק עזר חדש (פתיחתן וסגירתן של חנויות)(תיקון), התשע"ד-2014.

ביום 29.6.2014 קיבל שר הפנים דאז גדעון סער, החלטה מנומקת ולפיה החליט לממש את סמכותו בהתאם לסעיף 258 לפקודת העיריות ולפסול חלקית את חוק העזר שאושר על ידי מועצת העיר תל אביב-יפו.

לאור החלטתו של שר הפנים דאז, אישרה מועצת העיר, ביום 13.8.14, חוק עזר חדש בעניין האמור, חוק העזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות)(תיקון מס' 2), התשע"ד-2014. ביום 7.10.14 ניתנה החלטה נוספת של שר הפנים דאז בעניין חוק העזר החדש שהוגש בפניו, בהחלטתו קבע כדלקמן:

"נוכח האמור לעיל, נדרש בירור עם עיריית תל אביב ולפיכך ייצאו מכתבים נוספים עם שאלות הטענות בירור שהתשובות עליהן הינה חלק מהתשתית העובדתית הנדרשת לצורך הכרעה בנושא זה. לנוכח זאת, ובהתחשב גם שמדובר בנושא השנוי במחלוקת ציבורית רבה, לא ראיתי לנכון להכריע בסוגיית חוק העזר החדש השני בימים האחרונים לכהונתי"

עם כינון הממשלה ה-34 מונה ח"כ סילבן שלום לתפקיד שר הפנים ומשכך הוא בעל הסמכות בהתאם לסעיף 258 לפקודת העיריות.

על אף שמדובר בחוק עזר מסוים, המתייחס לעיר תל-אביב - יפו בלבד, הרי שהשפעתו הינה רחבת היקף, ויכולה להיות קשורה באופן הדוק לסוגיית קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף.

לפיכך, מוצע להעביר את הסמכות הנ"ל לידי הממשלה, אשר תבחן את הנושא בצוותא חדא עם הנושא הכללי של קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף.

לשם כך, מוצע למנות ועדת מנכ"לים שחבריה יהיו: מנכ"ל משרד ראש הממשלה (יו"ר), מנכ"לית משרד המשפטים, מנכ"לית משרד הפנים, מנכ"ל משרד הכלכלה, ומנכ"ל משרד הדתות. ועדה זו תבצע עבודת מטה ותגבש בתוך 180 יום המלצות בעניין מדיניות הממשלה בעת הפעלת הסמכות האמורה, וכן בעניין קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף.

יצוין כי בשנת 2011 הוקמה וועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה בישראל, והמלצותיה הוגשו בראשית שנת 2013.

בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, העברת סמכויות כפי שמוצע במסגרת החלטה זו דורשת את אישור הכנסת.

**נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

**תקציב**

לא רלוונטי.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

משרד הפנים – מסכים.

משרד הכלכלה והתעשייה – מסכים.

המשרד לשירותי דת – מסכים.

משרד המשפטים – מסכים.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלוונטי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת מצורפת.

**סיווגים**

סיווג ראשי : 04 מינויים תחום פעולה עקרי : 09 אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

ד' בטבת התשע"ו  
16 בדצמבר 2015



היועצת המשפטית

ירושלים, ד' טבת תשע"ו  
16 בדצמבר 2015  
סימוכין: 8277430101

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה:**

העברת סמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] לממשלה ובחינת אפשרות קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף.

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

1. עניינה של הצעת ההחלטה בהעברת סמכות שר הפנים ביחס לחוק העזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות) (תיקון מס' 2), התשע"ד-2014, העוסק בפתיחתן וסגירתן של חנויות בשבת ובמועדי ישראל, לממשלה.
2. סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת העיריות**), שעניינו אישור חוקי עזר, קובע כדלקמן:

"(א) אישרה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העיריה וחוק העזר יפורסם ברשומות.

(ב) לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור ששים ימים מהיום שהביא ראש העיריה את חוק העזר לידיעת השר; הוריע השר או מי שהסמיכו לכך כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם חוק העזר אף לפני תום מועד זה.

(ג) השר רשאי תוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), להורות על עיכוב פרסום חוק העזר ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שהשר או מי שהוא הסמיכו לענין זה פירט את הסתייגותיו ונתן לראש העיריה או למי שהוא הסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר.

(ד) עיכב השר פרסום חוק עזר כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי הוא לעשות אחת מאלה:

- (1) להורות על ביטול העיכוב;
- (2) לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט;
- (3) להחזיר את חוק העזר עם הערותיו למועצה לדיון מחדש.
- (ה) ביטל השר את הוראתו לעכב את פרסום חוק העזר, יפורסם חוק העזר ברשומות."

3. חוק העזר של עיריית תל-אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"ס-1980 (להלן – **חוק העזר**) אסר פתיחת חנויות בימי שבת ומועדי ישראל, אלא אם ניתן היתר מיוחד של מועצת העיר, וזאת רק אם בעל החנות אינו יהודי והעסק סגור ביום המנוחה השבועי של

עדתו.

4. במשך שנים, עיריית תל אביב-יפו אכפה את חוק העזר באופן חלקי באמצעות הטלת קנסות בלבד. מספר סותרים בעיר תל-אביב הגישו עתירה מנהלית, ובהמשך ערעור, נגד העירייה בטענה שהיא אינה אוכפת את חוק העזר. ביום 25.6.13 ניתנה הכרעתו של בית המשפט העליון בערעור (בעע"ס 2469/12 **ברמר ואח' נ' עיריית ת"א ואח' נגד עיריית ת"א**, פורסם בנבו), ונקבע כי מדיניות האכיפה המתוארת של הטלת קנסות בלבד אינה משרתת בצורה ראויה את תכלית חוק העזר. עוד נאמר כי העירייה רשאית לפעול לשינוי של חוק העזר בדרך הקבועה לכך בדין, אולם, כל עוד לא שונה חוק העזר, נקודת המוצא היא שיש לקיימו. לפיכך, קבע בית המשפט העליון כי על עיריית תל אביב-יפו לשקול מחדש את אופן אכיפת החוק בצורה אפקטיבית יותר.
5. לאחר פסק הדין החליטה מועצת עיריית תל אביב-יפו לתקן את חוק העזר. במסגרת התיקון האמור הציעה העירייה לאפשר פתיחת מתחמים נבחרים וחניות נוחות בשבת, וכן לאפשר פתיחת מרכולים בשבת באופן ששיקף למעשה את המצב הקיים שהיה קיים בעיר. ביום 29.6.14 אישר שר הפנים דאז **באופן חלקי** את חוק העזר, וזאת בכל הנוגע לפתיחת חנויות ב"מתחמים נבחרים" ולפתיחתן של חנויות נוחות, בלבד.
6. בחודש אוגוסט 2014 העבירה עיריית תל אביב-יפו לבחינת משרד הפנים תיקון נוסף לחוק העזר - חוק עזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות (תיקון מס' 2) התשע"ד-2014 (להלן - **תיקון מס' 2**)). בתיקון מס' 2 הוצע מנגנון לפתיחת מרכולים בשבת בעיריית ת"א-יפו, וזאת על רקע החלטת שר הפנים לדחות את ההסדר שנקבע בתיקון הראשון שהוצג - כמפורט לעיל.
7. בראשית חודש אוקטובר 2014 החליט שר הפנים דאז לעכב את תיקון מס' 2 לחוק העזר בהתאם לסמכותו לפי סעיף 258 לפקודת העיריות. שר הפנים קבע כי קיימות שאלות הטעונות בירור לצורך הבנת התשתית העובדתית, וכי לאור זאת וכן בהתחשב בכך שמדובר בנושא השנוי במחלוקת ציבורית רחבה, הוא אינו רואה מקום להכרעתו בסוגיה בימים האחרונים לכהונתו כשר הפנים. בעניין זה תלויות ועומדות כיום מספר עתירות לפני בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, כפי שיפורט בפרק הקשיים המשפטיים להלן.
8. בהמשך לדיון שהתקיים בנושא בישיבת הממשלה ביום 13.12.2015, מוצע להעביר לממשלה את הסמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות, בכל הקשור לחוק העזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות) (תיקון מס' 2), התשע"ד-2014, העוסק בפתיחתן וסגירתן של חנויות בשבת ובמועדי ישראל. העברת סמכות זו טעונה אישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה. כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מוצע כי הממשלה תבחן את העניין יחד עם הנושא הכללי של קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף. עוד מוצע למנות ועדת מנכ"לים שתבצע עבודת מטה ותגבש בתוך 180 יום המלצות לממשלה בנושא, וכן בעניין קביעת יום ראשון כיום מנוחה נוסף. יצוין כי בשנת 2011 הוקמה ועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה בישראל, והמלצותיה הוגשו בראשית שנת 2013.

## קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על-פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר. במקרה דנא, מוצע להעביר סמכות הנתונה לשר הפנים לפי סעיף 258 לפקודת העיריות לממשלה כולה.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1450 בענין "סמכות הממשלה והשרים – העברה ואצילה" צוין כי הממשלה רשאית לפי סעיף 31(ב) לחוק היסוד להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד למספר שרים, שכן "שר" אף "שרים" במשמע.

כמו כן, בהתאם לעקרון האחרייות המשותפת הנלמד מסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה, וכמצוין בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1001 בעניין "המעמד של החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין", אחרייות המוטלת על שר שותפה לה הממשלה כולה, ועל כן העברת הסמכות משר אחד לממשלה כולה, כמוצע, עולה בקנה אחד עם עקרון זה.

2. לפני בית המשפט העליון תלויות ועומדות עתירות, הן מצדם של סוחרים בעיר תל אביב-יפו, והן מצידה של עיריית תל אביב יפו, שעניינן תיקון מס' 2 (בג"ץ 6322/14, בג"ץ 996/15, בג"ץ 2998/15, בג"ץ 4558/15). במסגרת זו עולות גם שאלות כבדות משקל ביחס להיקף הסמכות ושיקול הדעת בהקשר הנדון של אישור חוק עזר. ביום 6.7.2015 החליט בית המשפט, בין היתר, כי "העירייה תעביר בתוך 7 ימים תשובות לשאלות שהפנה שר הפנים בעניין תיקון 2 לחוק העזר, וזאת בלי לגרוע מן הטענות לפיהן שר הפנים פעל בחוסר סמכות לגוף הדברים" וכי שר הפנים ייתן החלטה לגבי תיקון מס' 2 יום לאחר מכן.

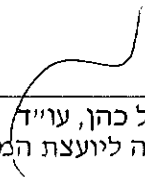
בחודש אוקטובר הגישה המדינה הודעת עדכון במסגרתה מסרה, בין היתר, כי לאחר ששר הפנים החל להידרש לעניין, חיזוה דעתו היועץ המשפטי לממשלה כי שר הפנים מצוי בניגוד עניינים ואינו יכול לטפל בבחינת הצעת תיקון מס' 2 לחוק העזר. ביום 14.12.2015 הגישה המדינה הודעה נוספת במסגרתה עדכנה על אודות הדיון שהתקיים בממשלה ביום 13.12.2015 בנושא הנדון, וביקשה להגיש הודעת עדכון נוספת מטעמה עד ליום 20.1.2016. ביום 15.12.2015 התקבלה החלטת בית המשפט כדלקמן: "התיקים ייקבעו לדיון לפני ההרכב בחודש מרץ 2016. עם זאת, ניתנת הארכת מועד להגשת הודעה מטעם המדינה עד ליום 20.1.2016. זאת משום שכפי שחזרנו והבהרנו, ההחלטה צריכה להינתן על ידי הרשות המבצעת".

### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הועברה לכל היועצים המשפטיים הנוגעים בדבר. לא התקבלו הערות בהיבטים המשפטיים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

  
יעל כהן, עו"ד  
סגנית בכירה ליועצת המשפטית