

העברת סמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- 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 לחוק העזר 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 שתבריה יהיו: מנכ"ל משרד ראש הממשלה (יו"ר הוועדה), מנכ"לית משרד המשפטים, מנכ"לית משרד הפנים, מנכ"ל משרד הדתות ומנכ"ל משרד הכלכלה, שתפקידה יהיה לבצע עבודת מטה ולהביא בפני הממשלה בתוך 90 יום את המלצותיה בעניין מדיניות הממשלה בעת הפעלת הסמכות שהועברה אליה כאמור בסעיף א' לעיל.
- ג. החלטה זו תובא לאישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי

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 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 חוק העזר 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 בערעור שהוגש 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 לשינויו 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 גזעון 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 הטעונות 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.

ביום 8.10.15 התקבלה חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), עו"ד דינה זילבר, ולפיה בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים על השר סילבן שלום להימנע מלהפעיל את סמכותו בעניין חוק העזר בתל אביב-יפו בכל הנוגע לפתיחה ולסגירה של חנויות בשבת.

לפיכך, מוצע להעביר את הסמכות הנ"ל לידי הממשלה.

עוד 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 90 יום המלצות בעניין מדיניות הממשלה בעת הפעלת הסמכות המועברת אליה.

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 - אישר את ההצעה.
- משרד הכלכלה - אישר את ההצעה.
- משרד הדתות - אישר את ההצעה.
- משרד המשפטים - אישר את ההצעה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

תוות דעת מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 04 מינויים תחום פעולה עקרי: 09 אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ז בכסלו התשע"ו
09 בדצמבר 2015



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ז בכסלו תשע"ו
09 בדצמבר 2015
סימוכין: 7448311657

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

העברת סמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] לממשלה.

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) **אישורה 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 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 מגימוקים 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**) אשר 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 סוחרים 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 (בע"מ 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 וחנויות 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.
8. עם כינון הממשלה ה-34 מונה חה"כ סילבן שלום לתפקיד שר הפנים ומשכך הוא בעל הסמכות בהתאם לסעיף 258 לפקודת העיריות. במסגרת חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), עו"ד דינה זילבר, בנושא הכללים למניעת ניגוד עניינים החלים על השר שלום, נקבע כי עליו להימנע מלהפעיל את סמכותו בעניין חוק העזר בתל-אביב-יפו, בכל הנוגע לפתיחה ולסגירה של חנויות בשבת. לפיכך, ובהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, יש צורך להעביר את הסמכות מידי.
9. אשר על כן, מוצע להעביר לממשלה את הסמכות הנתונה לשר הפנים על פי סעיף 258 לפקודת העיריות, בכל האמור 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.

10. עוד מוצע למנות ועדת מנכ"לים שתבצע עבודת מטה ותגבש בתוך 90 יום המלצות לממשלה בנושא.

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 אחד. 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 90 יום לאחר מכן. בשל הנסיבות שנוצרו, בחודש אוקטובר הגישה המדינה הודעת עדכון ובקשה להגשת הודעה נוספת. בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 18.10.2015, על המדינה להגיש הודעה מעדכנת כאמור עד ליום 14.12.2015.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

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

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

בשים לב לאמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


יעל כהן, עו"ד
סגנית בכירה היועצת המשפטית