

## העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר הפנים לראש הממשלה בנושאים דחופים

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לנוכח היעדר שר פנים ועל מנת להבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להעביר לראש הממשלה את הסמכויות הנתונות לשר הפנים לפי החוקים שלהלן ובעניינים המפורטים לצידם, זאת עד למינוי שר פנים :

(1) סעיף 266ה(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לעניין הארכת תוקפו של צו התכנון והבנייה (פטור מתכנית והיתר להצבת תחנת משנה ניידת), התשע"ו-2016, ביחס לתחנת משנה (תחמ"ש) ניידת מודיעין עד ליום 31.10.2028, כקבוע בצו.  
(2) סעיף 26 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, לעניין תיקון תקנה 7(1) לתקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב-2012.

ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה שבסעיף א' לאישור הכנסת.

ג. מובהר שהסמכויות יוחזרו באופן אוטומטי לשר הפנים מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בעקבות התפטרות שר הפנים, אשר נכנסה לתוקף ביום 22.7.2025, מונה שר המשפטים וסגן ראש הממשלה לממלא מקום שר הפנים לתקופה של שלושה חודשים מיום ההתפטרות כאמור, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה. תקופת מילוי המקום הסתיימה ביום 22.10.2025 ומאז אין שר פנים מכהן.

בהעדר שר פנים לא ניתן לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לשר על פי חוק. הצעת החלטה זו נועדה להעביר לראש הממשלה, בהתאם להוראות סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, סמכויות הקבועות בחקיקה אשר קיימת דחיפות וחיוניות בהפעלתן לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון משרד הפנים. העברת הסמכויות תהא עד למינוי שר פנים, כאמור בהחלטה.

בהמשך להעברת הסמכויות של שר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3492 מיום 16.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3523 מיום 30.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3548 מיום 4.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3638 מיום 14.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3668 מיום 22.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3726 מיום 4.1.2026 ולהחלטת ממשלה מס' 3769 מיום 11.1.2026, מוצע כעת להעביר לראש הממשלה סמכויות נוספות של שר הפנים שנדרשת הפעלתן בדחיפות, כפי שיפורט להלן:

### לעניין סעיף 266ה(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965

סעיף 266ה לחוק התכנון והבנייה מעניק סמכות לשר הפנים לקבוע, במקרים חריגים, כי קיים מיזם בעל חשיבות ודחיפות לאומית שלשם הקמתו נדרשים עבודות או שימושים זמניים שאם ביצועם יותנה באישורה של תכנית או קיומו של היתר לא יהיה ניתן לממש את המיזם במועד הדרוש ולפיכך רשאי הוא, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע בצו פטור מהיתר או מתכנית לעבודות או לשימושים הנדרשים לביצוע אותו מיזם ובלבד שנתקיימו התנאים המפורטים בסעיף.

תחנת משנה (להלן - **תחמ"ש**) ניידת נדרשת באזורים בעלי צרכי השנאה דחופים בהם טרם הוקמה תחנת משנה קבועה. התחנה הניידת מוצבת על גבי נגרר אחד או שניים, ממוקמת בתחום רצועת קווי 161 ק"ו ומחוברת אליהם.

בשנת 2016 נחתם על ידי שר האוצר דאז (אשר הסמכות לפי חוק התכנון והבניה הייתה נתונה לו באותה העת) צו התכנון והבנייה (פטור מתכנית והיתר הצבת תחנת משנה ניידת), התשע"ו-2016, אשר אפשר הקמה של תחנות משנה ניידות בפטור מתכנית ומהיתר למשך שלוש שנים, וזאת בהתאם לתנאים שפורטו בצו. אחת מתחנות המשנה הוצבה, בהתאם לקבוע בצו, בצפון העיר מודיעין בסמוך לדרך מס' 443.

עקב התארכות הליכי אישור התכניות ועיכובים שונים אחרים בהקמת תחנות המשנה הקבועות, אשר נועדו להחליף את תחנות המשנה הניידות הזמניות שהוקמו מכח הצו, פורסם בפברואר 2020

תיקון לצו אשר האריך את תקופת הצבתן של מס' תחנות משנה ניידות למשך פרקי זמן שונים, כאשר תקופת הצבתה של תחנת המשנה הניידת מודיעין הוארכה עד לסוף חודש ינואר 2026.

מועד חשמולה של חלופת הקבע לתחנת המשנה הניידת שהוצבה במודיעין – "תחמ"ש מודיעין רעות" - התארכה, זאת בעיקר עקב הימשכות הליך אישורה של תכנית 420-0574269 והיא פורסמה ברשומות רק בתאריך 11.2.2024, לאחר שהוגשו כנגד אישורה ערר למועצה הארצית וכן עתירה מנהלית. לפיכך, חברת חשמל לישראל עדיין מצויה בהליכי רישוי של תחמ"ש הקבע כאשר המועד המשווער לתחילת עבודות להקמתה הוא אפריל 2026. לפיכך, מבוקש להמשיך את תקופת ההצבה של תחנת המשנה הניידת במודיעין עד לאוקטובר 2028 – כשלושה חודשים לאחר המועד המשווער לחישמולה של תחמ"ש מודיעין רעות.

בהיעדר שר פנים מכהן, קיימת דחיפות בהעברת סמכות לראש הממשלה, שכן פינוי התחמ"ש הניידת כעת, מבלי שקיים מענה חלופי של תחמ"ש קבע, אינו אפשרי, היות והספק התחמ"ש הניידת הוא 30 מגה-וואט ואין הספק פנוי בגודל כזה בסביבה. הניידת משרתת ציבור צרכנים גדול, בעיקר במזרחה של העיר מודיעין-מכבים-רעות. בנוסף, הניידת נותנת מענה לצרכנים קריטיים באזור כגון מחנה מג"ב מכבים ומעבר מכבים.

#### **לעניין סעיף 26 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965**

סעיף 26 לחוק מרשם האוכלוסין קובע כי "שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות את תקופת תקפן של תעודות זהות ומועדים לעדכון, להחלפתן ולפקיעת תקפן". מכוח סעיף זה הותקנו ביום 16.7.2012 תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב-2012 (להלן – **התקנות**). בתקנה 7 לתקנות נקבע כי תקופת תוקפה של תעודת זהות שניתנה לפני תחילתן של תקנות אלה היא עשר שנים מיום תחילתן. בשנים האחרונות בוצעו מספר תיקונים לתקנה זו, כשבתיקון האחרון הועמד תוקפן של תעודות הזהות האמורות עד ליום 31.1.2026.

מרשות האוכלוסין וההגירה (להלן – **הרשות**) נמסר כי על אף היערכות משמעותית של הרשות להנפקת תעודות זהות במקום התעודות הצפויות לפקוע, וקריאה לציבור להגיע ללשכות לצורך הנפקת תעודות זהות חדשות מבעוד מועד, תושבים רבים טרם עשו כן. בהתאם להערכת הרשות, בסוף חודש ינואר 2026 צפוי לפקוע תוקפן של כ-800,000 תעודות זהות ישנות, וההערכה היא שכ-500,000 תושבים יהיו זכאים להגיע לבצע חידוש לתעודות הזהות שלהם.

נוכח המספר האמור, קיים חשש כי לשכות רשות האוכלוסין וההגירה לא יוכלו לעמוד בביקוש הגבוה לתעודות זהות, שמתווסף לביקוש לשירותים השגרתיים מצד תושבים בעלי דרכונים ותעודות זהות הפוקעים באופן שוטף מדי יום. כמו כן, פקיעת תעודות הזהות עשויה להקשות או למנוע מתושבים קבלת שירותים שונים המחייבים תעודת זהות תקפה ובהתאם לכך זכויות שונות של תושבים ללא תעודת זהות תקפה, עלולות להיפגע.

בהיעדר שר פנים מכהן, קיימת דחיפות בהעברת סמכות לראש הממשלה לפי סעיף 26 לחוק מרשם האוכלוסין, לצורך תיקון תקנה 7(1) לתקנות באופן שידחה את פקיעת תוקפן של תעודות הזהות

העומדות לפקוע בסוף החודש, וייקבע כי הן תהיינה בתוקף עד ליום 31.12.2026. יובהר, כי לצורך ביצוע התיקון האמור יידרש אישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד הממשלה, יש להעביר את ההחלטה על העברת הסמכויות לאישור הכנסת.

מובהר כי הסמכויות שיועברו על פי ההחלטה לראש הממשלה יוחזרו באופן אוטומטי לשר הפנים מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

#### **תקציב**

לא רלוונטי

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלוונטי

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת

#### **סיווגים**

סיווג ראשי : 05 ממשלה

תחום פעולה עיקרי : 09 אחר

מגיש : ראש הממשלה

כ"ח בטבת התשפ"ו  
17 בינואר 2026



## היועצת המשפטית

ירושלים, מוצ"ש, כ"ח בטבת התשפ"ו  
17 בינואר 2026  
סימוכין: 2841106716

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

**נושא הצעת ההחלטה:** העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר הפנים לראש הממשלה בנושאים דחופים

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

בעקבות התפטרות שר הפנים, אשר נכנסה לתוקף ביום 22.7.2025, מונה שר המשפטים וסגן ראש הממשלה לממלא מקום שר הפנים לתקופה של שלושה חודשים מיום ההתפטרות כאמור, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה. תקופת מילוי המקום הסתיימה ביום 22.10.2025 ומאז אין שר פנים מכהן. מצב זה מעורר קשיים, בין היתר, לאור הצורך בהפעלת סמכויות הנתונות לשר על פי חוק.

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".

בהתאם, ועל מנת לאפשר רציפות תפקודית ולהבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים, מוצע להעביר את הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה לראש הממשלה, בהמשך להעברת הסמכויות משר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3492 מיום 16.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3523 מיום 23.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3548 מיום 4.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3638 מיום 14.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3668 מיום 22.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3726 מיום 4.1.2026 ולהחלטת ממשלה מס' 3769 מיום 11.1.2026.

בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, יש להביא את ההחלטה על העברת הסמכויות לאישור הכנסת. בהצעת ההחלטה מובהר כי תוקפה הוא עד למינוי שר פנים, כך שעם מינוי שר פנים ישובו הסמכויות לשר.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

מרבית הסמכויות המינהליות הנתונות לממשלה מחולקות בין השרים השונים כפי שקבעו המחוקק והממשלה עצמה. שר הממונה על משרד אחראי על כל תחומי משרדו, והוא מפעיל את הסמכויות הנתונות לו על פי דין מתוך נקודת מבט רחבה ביחס לאינטרסים הציבוריים שעליהם הוא אמון במסגרת תפקידו. לפיכך, דרך המלך לאפשר הפעלת סמכויות הדרושות להפעלה על ידי שר הפנים, ובפרט הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה, היא מינוי שר למשרד. ואולם בנסיבות הנוכחיות, שבשלהן לא מכהן שר במשרד הפנים, מוצע למצער להעביר סמכויות הקבועות בחקיקה, אשר הפעלתן דחופה וחיונית לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון משרד הפנים.

על פי הפסיקה, לממשלה יש שיקול דעת רחב מאוד בהפעלת סמכויותיה על פי סעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה (בג"ץ 5743/18 וידר נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 5 (אר"ש 1.8.2018)). זאת, אף כשמדובר בהעברה נקודתית לטובת



## היועצת המשפטית

קבלת החלטה ספציפית, ולא בהעברה קבועה (בג"ץ 5197/18 **בצדק נ' כנסת ישראל**, פסקה 4 (אר"ש 15.8.2018)).

האפשרות להעביר סמכויות בין השרים "חלה לעניין כל השרים ולעניין כל הסמכויות", "כמו כל הוראה חוקתית יש ליתן לה פרשנות מתוך 'מבט רחב'" (בג"ץ 1384/98 **אבני נ' ראש הממשלה**, פ"ד נב(5) 206, 210 (1998)), ותכליתה להסדיר את פעולת הממשלה "בצורה נכונה ויעילה ובאופן העונה על צורכי הממשלה ועל צורכי המדינה".

כמו כן, על מנת לצמצם את הקושי הנדון, הסמכויות מועברות בחלקן, ורק במקרים שבהם היעדר בעל התפקיד פוגע פגיעה קשה ברציפות התפקודית ובעבודתם התקינה של הגופים, ואף זאת תוך הגבלת ההעברה עד למינויו של שר קבוע.

לצד האמור, מובן כי העברת סמכות נקודתית של שר הפנים לידי ראש הממשלה אינה מספקת פתרון מלא והולם למצב אשר נוצר, אלא בגדר אילוץ מתחייב שאף בו טמון קושי. כך, עקב העברת הסמכויות נוצר מצב שבו הגורם המחזיק בסמכות איננו השר הממונה על המשרד. זאת ועוד, סמכויות רבות נותרות ללא גורם שמוסמך להפעילן, והמשרד כולו נותר ללא דרג מדיני מכהן שנוכחותו מתחייבת לצורך הכרעות מדיניות שונות. אולם, מאחר שנמסר ממזכיר הממשלה שהממשלה פועלת למינוי שר קבוע במשרד הפנים, אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה הנוכחית בעת הזו.

עוד יצוין, כי לאחרונה הוגשה עתירה על ידי התנועה למען איכות השלטון (בג"ץ 3329-12-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח'**). העתירה הוגשה, בין היתר, כנגד העברת סמכויות שר הפנים לראש הממשלה והתבקש בה צו ביניים או לחילופין צו ארעי עד לקבלת פסק דין בעתירה, המורה לממשלה להקפיא את העברת הסמכויות של שר הפנים לראש הממשלה. בהחלטת בית המשפט מיום 2.12.2025 בית המשפט לא ראה לנכון ליתן צו ארעי, וקבע שהמשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירה עד ליום 16.1.2025. בהמשך לכך, ביום 13.1.2026 הגישה העותרת בקשה נוספת למתן צו ביניים או לחילופין צו ארעי עד להכרעה בעתירה. בהחלטת בית המשפט מיום 14.1.2025 בית המשפט קבע כי במכלול נסיבות העניין אינו רואה לנכון לתת צו ארעי. ביום 15.1.2026 הוגשה בקשת ארכה מטעם המשיבים, שבה התבקש כי מועד הגשת התגובה המקדמית מטעם המשיבים יידחה ליום 29.1.2026. נכון למועד כתיבת חוות דעת זו, טרם התקבלה החלטה בבקשת ארכה זו.

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

היועץ המשפטי של משרד הפנים מסר כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד  
משנה ליועצת המשפטית