

רשמה חוב. 1868

פרדס קודל מספר 32/ב
מישיבת הוועדה לענייני פנים
שהתקיימה ביום ג', י' בתמוז תשי"ז - 9.7.57
בשעה 08.30

משתתפים:
י. ריפתין - יו"ר
ד. בר-רב-האי
ד. הכהן
ר. הקטין
י. ישעיהו
ח. לנדאו
ש. פרלשטיין
י. שופמן

מזמנים:
מר שבו - המנהל הכללי, משרד הפנים
מר סילברסטון - משרד הפנים
מר רוטנברג - משרד הפנים
מר גלס - משרד המשפטים

סדר-היום:
חוק לתיקון פקודת העיריות (המשך)

היו"ר י. ריפתין: פותח את הישיבה.

סעיף 1

היו"ר י. ריפתין: (קורא את הסעיף).

מר גלס:

המדובר הוא בסעיף המסדיר הקטת עיריה חדשה. מטרת הסעיף 3(2) של פקודת העיריות היא להבטיח עבודה תקינה של הגוף הנבחר בעיריה. הנוסח הנוכחי אינו קובע שר הפנים יכול לסנות מועצה עד לבחירות. היתה סברה שהמלים "או הוראות אחרות" שבסעיף זה מקנות לשר זכויות כאלו, אבל ביהמ"ש העליון קבע כי יש לתת למונח זה פירוש מצומצם מאוד. לכן אנו מביאים תיקון, במקום המלים "או הוראות אחרות" לכתוב: "ובנוגע לכל דבר אחר".

ביהמ"ש העליון הוציא פט"ד בקשר עם חוק-עזר של המועצה המקומית חולון בדבר סלילת כבישים. המועצה בהפכה ע"י צו של שר הפנים לעיריה. כצו קבע השר, בהסתמכו על ההוראה המפורטת בסעיף 1 של דברי ההסבר, שחוקי העזר של המועצה המקומית חולון ימשיכו לחול בתחום עיריית חולון עד שזו תחוקק חוקי עזר חדשים. עיריית חולון סללה כביש, וניסתה לגבות את הסכום מבעלי הטגרשים הגובלים בכוח חוק-עזר של המועצה המקומית חולון והכרזת שר הפנים. ביהמ"ש העליון פסק כי אין סמכות כזאת לשר הפנים על סמך המלים "הוראות אחרות". התוצאה היתה שתביעותיה של עיריית חולון לגביית ההשתתפות עפ"י חוקי העזר נדחו. בא מפות התיקון המוצע, (2), בסעיף 1 של הצעת החוק, כדי לאפשר את הרציפות של השלטון המקומי באותם מקומות בהם מועצה מקומית בהפכת לעיריה. נוסף לכך בא גם סעיף 2 לחוק להבטיח את הרציפות הזאת.

אשר לטענה שהנוסח של הסעיף כפי שיתוקן יהיה מסורבל ביותר - אין מניעה לנסח את הסעיף מחדש.

נדון: לקבל את סעיף 1. היועץ המשפטי ינסח את הסעיף מחדש כדי למנוע סרבול מיותר.

סעיף 2
=====

היו"ר ריפתין: (קורא את הסעיף).

י. שופמן:
גם כשקמה מדינה חדשה מהגים לקבוע בה רציפות של החוקים של השלטון הקודם, אבל אז יש הסתייגות ביחס לרציבות של המדינה וכו' וביהמ"ש העליון והפרלמנט טפקחים שלא תהיה סתירה. הדבר שונה לגבי עיריות. בחוק הזה לא ניתנת, למשל, תשובה למקרה שעיריה מורכבת ממה שהיו קודם שתי מועצות מקומיות שהיו בהן חוקי-עזר מנוגדים.

המוצא שאני רואה הוא: או שנותנים לעיריה החדשה זמן ידוע - שנה או שנתיים - לעבור על כל החוקים ואז נשארים רק אלה שהעיריה אישרה מחדש, או להיפך: הכל נשאר בתקפו פרט למה שהוחלט לשנות, אבל צריך לתת תקופת-זמן ידועה, ולא להשאיר את הדבר פתוח ולקבל הכל באופן סיסטוני. לי נראית יותר האפשרות הראשונה.

ר. בר-רב-האי:
דוקא השלטון המנדטורי דאג לכך שמועצה מקומית חדשה שהוקמה תיקח על עצמה באופן אוטומאטי את ההתחייבויות של הוועד המקומי שקדם לה, כמו שהיה בחדרה. הכלל צריך להיות שלא ישאר חלל-ריק ושהירושה של המועצה הקודמת תישאר זכותה של כל עיריה לשנות חוקי-עזר שנתקבלו בזמן קודם, ואין צורך לחייב לכך בחוק. אין הכרח לתת לעיריה תקופה מסויימת ולהטיל עליה חובה לבדוק את חוקי-העזר הקיימים.

שנית, יש פה סייג האומר: ושאי שר הפנים ליתן את ההוראות הדרושות. כלומר: גם הוא כבר בדק מה הכרחי ומה לא.

נדמה לי אפוא שהכלל שאנו רוצים לקבוע הוא: רציפות מוחלטת, כדי להבטיח את הנהלת העניינים. במקרה שעיריה קמה ע"י מדינה של שתי מועצות בעלות ירושה שונה - יש כאן הדיסקרציה של שר הפנים שיקבע, עד שהעיריה תבחר לה את הדרך הנראית לה. לא ייתכן שתווצר לקונה בגביית מסים, ולא ייתכן לחייב את העיריה לבדוק. כי מה יקרה אם העיריה לא תעשה זאת תוך הזמן שנקבע לה?

י. ישעיהו:
אין ספק שבדרישה לרציפות יש משום תקנה לציבור. במקרים בהם תחום עיריה חופף את המועצה הקודמת, או שמוסיפים לה שטחים שלא היתה בהם קודם רשות מוניציפלית כלשהי, אין הדבר מסובך. אבל במקרים שהעיריה החדשה מורכבת מכמה מועצות קודמות עם חוקי-עזר שונים - בהם יכול באמת להתעורר ספק. ונראה לי שחסרה בחוק האפשרות להפקיע תקפם של חוקי עזר מסויימים. אין כאן סמכות לשר לומר: חוק עזר פלוני לא יחול, ולהחיל על העיריה החדשה חוק עזר שהיה חל רק על אחת מהמועצות המרכיבות אותה עיריה.

לא הייתי מקבל את עצתו של ח"כ שופמן לתת לעיריה תקופת זמן של שנה או שנתיים כדי לעבור על החוקים.

ש. פרלשטיין:
לגבי שינוי סטטוס מוניציפלי לדעתי צריך להיאסר בפירוש שבאופן אוטומאטי כל החוקים נשארים, ולא צריך לומר שהשר יהיה רשאי לתת את ההוראות.

לגבי עיריה שקמה ע"י איחוד של שתי מועצות קודמות: אינני חושב שאנו צריכים לתת את הסמכות לשר הפנים להיות הפוסק אם על השטח הכולל יחול האיסור שחל על מועצה אחת או ההיתר שחל על המועצה השניה המרכיבות עתה את העיריה המאוחדת. הדבר יכול להיות חשוב למדי, כמו בענין חוק החזיר. עפ"י מה יקבע השר? אין בידי כרגע שום הצעה מסוימת בנדון, ואני מבקש את נציגי משרד הפנים שיאמרו לנו כיצד אפשר לפתור את הגעיה הזאת, וכיצד חשבו לפתור אותה בטעה ששחזרו את החוק.

ועדת הפנים - 9.7.57

י. שופמן:

לדעתו ניתן לפתור את הבעיה בצורה דלקטן: אם טשנים את הסטוס הטוניציפלי של יחידה טוניציפלית אחת - מתקבל על הדעת לחוקי-העזר של המועצה עובריים להיות חוקי העזר של העיריה החדשה. במקרה שיחידה טוניציפלית חדשה קמה במקום שהיו קודם יותר ממועצה מקומית אחת - צריך לתת זמן קבוע לעיריה החדשה שבו תהיה חייבת לעבור על חוקי העזר ולהתאימם.

ד. בר-רב-האי:

ומה אם העיריה לא תעשה זאת תוך אותה תקופת זמן?

י. שופמן:

אי-אפשר לבנות חוקים על בסיס "מה יהיה אם לא יבוצעו". לא ייתכן לחוקק חוק הנותן פרס לעיריה ספגרת.

ש. פרלשטיין:

אם היו חוקי עזר שונים בשתי המועצות המרכיבות עתה את העיריה - לטפל: באחת איסור לגדל ולטכור חזיר ובשניה היתר - מה יהיה הדין בעיריה החדשה בינתיים, בתוך אותה תקופת זמן?

י. שופמן:

העיריה החדשה צריכה לטפל ראשית-כל בחוקים כאלה שבהם יש סתירות.

הי"ר י. ריפתין:

אני מבין שאין חילוקי דעות לגבי עצם הצורך ברציפות. השאלה המתעוררת היא: כשמועצה מקומית אחת הופכת להיות עיריה - מדוע צריך לתת לשר הפנים את הסמכות לקבוע את המשך תקפם של חוקי העזר?

שאלה שניה המתעוררת היא לגבי עיריה שקמה על שטח שאינו זהה עם זה של המועצה המקומית הקודמת, שטח שאיתה עליו קודם יותר פרטות מקומית אחת. במקרה זה מציע ח"כ שופמן שהעיריה החדשה תשב מיד ותחליט מה יהיה הדין במקרה של חוקי-עזר סותרים.

שאלה שלישית: מה יהיה בינתיים? אי-אפשר

לדרוש מעיריה הקמה היום שתבחן כבר מחר את כל חוקי-העזר. במקרה כזה ההגיון מחייב שהדיסקרציה תהיה בידי שר הפנים למשך תקופת המעבר.

מר דוטנברג:

לדבריו של ח"כ שופמן על מתן פרס לעיריות ספגרות: - אנו מחנכים עכשיו רשויות מקומיות, וברור שיש "סחלות ילדים" שצריך להתגבר עליהן.

לגבי עיריה שקמה שתי רשויות קודמות, אנו מחייבים כאן את שר הפנים להכריז על חוקים כאלה שהם קיימים, וכל עוד אין השר מכריז בפירוש שהחוק הקודם קיים - הוא אינו קיים. לא כול להיות שום מוסד אחר שיוכל לעשות את הפעולה הזאת אלא שר הפנים. המקרה הגרוע ביותר הוא שבמשך חודש אחד לא יהיה באותה עיריה חדשה חוק עזר מסויים שהיה בשטחה של אחת מהמועצות הקודמות. המציאות עד עכשיו היא שלא היו שום קשיים בעניינים אלה ולא שמענו כל תלונות על הכרזות של שר הפנים על ססים או חוקים, כי העיריה יכולה תוך שעות לשבת ולשנות כל זאת. נוסף לכך, אם מקימים עיריה שתי מועצות קודמות, ייתכן שגם הרכבה של העיריה החדשה יהיה שונה מזה של הרשות הקודמת, וגם זה יכול להביא לשינוי של חוקי עזר קודמים. לכן אין מקום לראות פה פגיעה בעצמאות השלטון המקומי ע"י מתן סמכויות יתר על המידה לשר הפנים.

י. ישעיהו:

האם השר יכול לפי הנוסח הזה גם להפקיע תקפם של חוקים קודמים?

מר דוטנברג:

חוק עזר אין לו תוקף כל זמן ששר הפנים אינו מקיים אותו.

ועדת הפנים - 9.7.57

מר סילברסטון:

טאחר שיכול להיות סכסוך בין חוקי עזר
במקרים שעיריה קמה במקום שתי טוענות קודמות,
מוכרח להיות מיטהו שיהיה בורר.

לשאלה למה לתת את הסמכות לשר הפנים ולא
לחייב את תוקף החוקים במישרין ע"י החוק - אין זהות הכרחית בין
החוקה החלה על טוענה מקומית ובין זו החלה על עיריה, בקשר לארנונות
וכו'. וכל זמן שאין זהות הכרחית - חייבים להכניס גם כאן בורר. לא
ייתכן שטוענה מקומית שחלו בה הוראות מסוימות לגבי שומה וארנונות
והיא הופכת לעיריה, לא תוכל להמשיך בהוראות אלו. משום כך דרוש שר
הפנים בחוק זה, כדי שיהיה בורר.

לגבי הרקע של ההוראות הללו: - אם נותנים
סמכות לחייב הסדר שהיה בעבר - בהוד שזוהי הזדמנות לדון בקיים
ולשנותו. במשך כל השנים היה נהוג שכאשר קמה עיריה במקום טוענה
מקומית - שר הפנים (ובשעתו עוד הנציב העליון) אמר שחוקי העזר הקיימים
של הטוענה המקומית יחולו גם לגבי העיריה, עד שבא ביהמ"ש ואמר שלפי
החוק זה לא בסדר. הסעיף הזה בא לתת לדבר זה תוקף חוקי.

ד. הקטיון:

אין אני שייכת לאלה החושבים שצריך לסדר את
כל הסמכויות בידי השרים. אבל בכל זאת חייבת
להיות תקופת מעבר שבה תיעשה רגולציה כלשהי שתאפשר הסדרת החוקים.
כי אחרת תיווצר אנדרלטוסיה בכל עניני המסים. לכן הסעיף כפי שמוצע
אינו פסול כלל. על אחת כמה וכמה אם קמה עיריה במקום שהיו קודם שתי
טוענות. כאן יכולה להיווצר אנדרלטוסיה כפולה ומכופלת, ודוקא כאן
דרושה הבוררות של שר הפנים.

מר גלס:

לדבריו של ח"כ פרלמנטרין לחייב קיומם של חוקי
העזר כל זמן שהעיריה לא החליטה לשנותם: -
בחוק העזר נקבעים לפעמים פקידים שעליהם לטלא תפקיד מסויים בביצוע
חוקי עזר אלה, כמו המהנדס המקומי וכו'. אין אנו יודעים תמיד אם אותו
פקיד שנקבע קיים גם בחוק העזר העירוני. באה ההצעה ונותנת את האפשרות
לתאם, וגם בגלל זה דרושה סמכות לשר להתערב.

היו"ר י. ריפתין:

אין ספק בלבי שלגבי תקופת המעבר - במקרה של
איחוד של יותר טוענה קודמת אחת - עד
שהעיריה תחליט לשנות את החוק, הכרחית התערבות של שר הפנים, כי אז
תתכן שתירה בין חוקי עזר שונים. אבל במקרה שאותו שטח עם אותם תושבים
הופך טוענה מקומית לעיריה - האם לוקח על עצמו משרד הפנים לבחון
שוב את כל חוקי העזר? האם זה בכלל ריאלי? אני חושב שזוהי הכבדה ללא
צורך. אם תחליט, למשל, טוענה מקומית כלשהי על איסור מכירת חזיר,
ואותה טוענה הופכת להיות לעיריה - האם ייתכן לבטל את חוק העזר הזה
משום שהטוענה - על אותו שטח ועם אותם תושבים - הפכה להיות עיריה?

הנוסח, לדעתי, צריך אפוא להיות בן שנים-שלושה
סעיפים: (1) כשיש רציפות אוטומאטית - הפיכת טוענה לעיריה על אותו
שטח; (2) במקרה שאין זהות בין השטח של הטוענה או הטוענות הקודמות
ובין העיריה החדשה. במקרה זה צריך להיות מועד בו תקבע העיריה את
חוקי העזר החדשים; (3) עד אז, במסך תקופת המעבר, צריכה להיות לשר
סמכות על-טוב לא ליצור מצב של תוהו-ובוהו.

מר שגב:

אני רוצה לעמוד על שוני נוסף שלא הוזכר כאן:
במקרה שטוענה הופכת להיות עיריה וצורך
אליה שטח שהיה קודם בלתי-מוניציפלי לחלוטין. גם לכך צריך למצוא את
הנוסח. כי בטח בלתי-מוניציפלי לא היו חוקי-עזר כלל והתחלטות של
הטוענה הקודמת אינן חלות עליו. במקרה זה נדמה לי שהדין צריך להיות
כדין טוענה שהופכת בכל שטחה להיות עיריה, ואז יחולו על השטח כולו -
גם על זה שהיה חסר קודם סמכות מוניציפלית כלשהי - החוקים של הטוענה
הקודמת.

לגבי צירוף של עיריה שתי טוענות קודמות -
אם שתיהן ינהלו ביניהן סוף, אולי יגיעו להסכם, כשם שענין השם של
העיריה החדשה נתון לסוף סוקדם וכו'. כי רחוק מלבו של השר...

ועדת הפנים - 9.7.57

טר שבו:

לראות בחוק זה קרש-קפיצה להשתלמות על מועצות מקומיות. אבל אין ברירה. אי-אפשר להטריח בכל מקרה ומקרה את הכנסת, ואין זה גם ענין לביהמ"ש. אלה הם דברים אדמיניסטרטיביים, צריך לדעת את המנאים, לנהל מ"ס עם הצדדים, ואי-אפשר להטיל זאת על אף אחד אלא על שר הפנים.

כמובן שאפשר להגיד שתוך כדי שנה יכולה העיריה לקיים או לא לקיים את החוקים הללו. אבל אז יצא שכל מה שקבע השר - יבוטל, ונחזור שוב למצב של אנדרלמוסיה. כל דשות מקומיות שדעתה לא תהיה נוחה מהחלטת השר - תוכל תמיד לסבת ולחוקק חוקי-עזר חדשים.

לכן אני מציע לקבל את ההצעה בסלבים, כפי

שהציע היו"ר.

ופה אני רוצה להציע חידוש: יכול להיות מקרה שהתאחדו שני מקומות בהם יש חוקי עזר - כמו למשל חוק עזר למטיק זיתים - שהם טובים עבור חלק אחד ורעים עבור חלק שני. אם אין זה ברור מהנוסח שלפנינו, צריך לתת את הסמכות להחיל חוקי עזר אלה על כל הטטח או על חלק מהטטח של העיריה החדשה, כמובן בתוך תקופת המעבר.

והדג'ט: (1) לקבל עקרונית את ההצעה שאם יש זהות בין שטחה של המועצה הקודמת והעיריה החדשה, או במקרה שצורך אליה טח שהיה קודם בלתי מוניציפלי - ממשיכים אוטומטית לחול החוקים שהיו קיימים קודם;

(2) במקרה של צירוף של יותר ממועצה קודמת אחת - שר הפנים הוא המוסמך לקיים את החוקים הקודמים בתקופת המעבר;

(3) לקבל את הצעת טר שבו סמכותו של השר להחיל בתקופת המעבר חוקים אלה על כל שטחה של העיריה החדשה או על חלק ממנה.

היו"ר י. ריפתין: לגבי הצעתו האחרונה של טר שבו שנתקבלה, צריך שיהיה ברור שהעיריה יכולה, תוך זמן סטטיים, לקבל החלטה אחרת בכל עת שתמצא צורך לדעת להיות מספיק המדבר על החזרת סמכות העיריה.

טר שבו: צריך להביא בחשבון שיהיו החלטות או חוקים שאי-אפשר יהיה לשנותם במסך הסנה. למשל: שתי רשויות מקומיות עורכות את השומה לצרכי מסים. את השומות הללו אי-אפשר לשנות, ואז ישאר בסני החלקים שומות נפרדות. בצו המקיים את העיריה יצטרך אשר להגיד שהשומה בכל שטח תשאר כפי שנקבעה ע"י המועצה הקודמת. דבר כזה עלול להתעורר גם בחוקים נחרים, בעיקר כספיים. אם לתת גם סמכות זו בידי העיריה - צריך יהיה לוטר בפירוט שהיא רשאית לשנות גם החלטה שלגבי דידה היה קיים תאריך קבוע סטטוטורי, דברים שעיריה בדרך-כלל אינה זכאית לשנות.

טר בלט: הרציפות של חוקי העזר היא רק חלק מהבעיה. בסעיף 3(א) של הפקודה יש נקודות נוספות. ענין הסומות איננו ענין של חוקי עזר. מה שבוגע לחוקי עזר - אני הבנתי את ההוראה שבסעיף 3(א)(1) כמצמצמת עד מאד, רק כדי למנוע את החלל הריק. לכן יש לי ספק, במקרה של איחוד של יותר ממועצה קודמת אחת, אם שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בצו שחוקי העזר שהיו קיימים במועצה א" תקפם יהיה גם בשטח של מועצה קודמת ב". אינני יודע אם זה כלול במלים "לתאם או תוך כדי תיאום לחזור ולתאם" שבסעיף 3(א)(1). אינני יודע אם זה דרוש לקיום הרציפות. חלל ריק, שהחוק הזה בא למנוע, יכול להווצר רק אם חוקי עזר יתבטלו, אבל לא אם חוקי

ועדת הפגום - 9.7.57

טר גלס:

עזר שהיו קיימים בחלק אחד ימשיכו להתקיים רק באותו חלק.

אם לקבל את הדעה הכללית כאן, הייתי אומר שחוק העזר נטאר במקפולנאותם המקומות בהם היה בתוקף ערב הקמת הרשות המקומית. זה שונה ממה שכתוב כאן, כי פה אנו מדברים את הסמכות הזאת לשר הפנים כדונמי שגם לגבי תקופת הטעבר מדברים על סיוג סמכויותיו של שר הפנים וטוענים שיש חוקי עזר שבמקרה של איחוד אי-אפשר יהיה להעתיקם אוטומטית מחלק אחד לחלק השני.

ג. בר-רב-האי: הוברר כאן ההכרח של גישה שונה למקרים שונים של הקמת עיריה. כדוגמא מחולק סעיף 2 של הצעת החוק ל-3(א), המדבר על הקמת עיריה במקום מועצה מקומית, ו-3(ב), המדבר על סינוי תחומי עיריה. צריך אפוא להיות סעיף נוסף: 3(ג); צירוף עיריה משתיים או יותר מועצות קודמות, וייכללו בסעיף 3(ג) זה כמעט כל ההוראות של סעיף 3(א).

לגבי הסכנה של "Conflict of Law", אם העיריה תהיה רשאית לסנות למחרת את הכרעת שר הפנים, צריך שתהיה תוספת: "והן (התקנות של שר הפנים) תעסודנה בתקפן עד שתחוקק העיריה חוק עזר חדש". ואז לא תהיה דרושה תקופת טעבר.

גם לגבי שופט - למשל: היטל עיבוגים - אם בעיריה אחת הסכום הוא 100 פרוטה לכרטיס ובמקום שני חמשים פרוטה - צריך מיטתו להחליט אם הסכום יהיה 100 או חמשים פרוטה כל זמן שהעיריה עוד לא חוקקה חוק עזר חדש.

ח. לנדאו: במקרה של מציבה של שתי יחידות טוביציפליות קודמות: לפי החוק יש בקביעת השופט טוער סופי, וגם העיריה אינה יכולה לסנות זאת. הסעיף הזה, לעומת זאת, נותן לשר הפנים סמכות לקיים, לתאם ולסנות את לוח השופט. אם כן, ניתנת לשר סמכות שאף לעיריה אינה ניתנת תוך שנת התקציב. העיריה תוכל אפוא לסנות כל החלטה בדבר חוקי עזר שקבע השר, פרט לשופט שזאת אינה רשאית לעשות.

אני מציע אפוא שייאסר: סמכות זו של העיריות לקיים או לא לקיים את חוקי העזר שקבע השר תכלול גם את ענין השופט.

י. שופטן: אני מציע שנפסיק את הדיון בסעיף זה ונבקש את נציגי משרד המשפטים שיביאו לנו לישיבה הבאה ניסוח חדש ברוח הדיון שהושמע כאן.

ביחס לשופט, נראה לי שלא יהיה מסווג אם באותה שנת התקציב שבה נעשה המיזוג יהיה בשטח העירוני החדש שתי שופטות נפרדות שנקבעו לפי כללים שונים. אני הייתי מציע ששר הפנים לא יתערב כלל בענייני השופט, והדבר יסאר כפי שקבעו המועצות הקודמות, ואני מציע אפוא למחוק בהצעה החדשה בכלל את ענין השופט.

הינ'ר י. דיפתין: אבקש אפוא את נציגי משרד המשפטים לסקול את הדעה שהובעה כאן בנוגע להשארת הסטטוס הן מבחינת השופט והן מבחינת חוקי עזר מסויימים.

כן הייתי מבקש לבחון גם את הפרטים האחרים הנוגעים לתקופת הטעבר. הניסוח של סמכות השר הוא כזה שבדרך כלל חוקי העזר מתבטלים אלא אם כן קיים אותם השר. אם קבענו בדרך כלל את עקרון הרציפות - יש לברר אם הניסוח של החוק כפי שמוצע מתאים להחלטה זו.

ש. פרלסטין: בעת הדיון על נתיבה או אי-נתיבה של רשיון לפתיחת בית-עסק, יש הבדל בין מועצה מקומית ובין עיריה. הראשונה רשאית לסרב רשיון גם מטעמים כלכליים. לעומת זאת עיריה חייבת, אם אדם מקיים את הוראות משרד הבריאות, להוציא את הרשיון המבוקש. צריך להביא גם דברים כאלה בחשבון במעבר ממועצה לעיריה.

ועדת הפנים - 9.7.57

ד. בר-רב-האי: אם מועצה מקומית סירבה להעניק לאיש רשיון מטעמים כלכליים - יוכל להגיש אחר כך שוב את הנקשה לעירייה החדשה. בכך אין כל בעיה.

מר רוטנברג: יש כאן אי-הבנה בקשר ללוח השנה. לפי החוק הקיים גם במועצה מקומית קודמת אין סמכות לשנות באמצע השנה את לוח השנה, ובוודאי גם לשר הפנים אין סמכות לשנות זאת ולא צריך לתת סמכות כזאת גם לעירייה החדשה. שר הפנים יכריז שהמסים של המועצה הם גם המסים של העירייה בחלק מסויים, והסומה של המועצה-הקודמת ב' הם המסים של החלק השני של העירייה החדשה. אין כאן כל כוונה לתת סמכות לשר לשנות את לוח השנה. כאן נאמר: לשנות את תקפו של לוח השנה. כלומר: שר הפנים יכול לוטר: לוח השנה תקפו עד סוף שנת הכספים, והעירייה חייבת להכין לוח שנה חדש. אינני יכול להבין בכל צורה אחרת את הנוסח הכתוב. אולי אפשר לנסח זאת בצורה יותר פשוטה: במקרים שיש איחוד בין שתי מועצות ויש סתירה - אזי יקבע שר הפנים, ואין צורך לשנות את הכתוב בדבר לוח השנה.

מר שבו: רציתי להתנגד לדבריו של מר גלס לגבי הסטטוס-קוו של חוקי העזר שהיו קיימים בשטח מסויים לגבי אותו שטח בלבד בתקופת המעבר. בזאת אני רואה עיכוב להתפתחות, כי אם הדבר מוסדר כל-כך יפה בצורה אוטונומית, יעבור זמן רב הרבה יותר עד שהעירייה תתפנה לתקן זאת ולאחד את חוק-העזר לגבי העירייה כולה.

חוק-הלש: היועצים המשפטיים יביאו לישיבה הבאה נוסח חדש של הסעיף 2, ברוב הדיונים וההחלטות שנתקיימו בוועדה.

סעיף 3
=====

היורר י. ריפתי: (קורא את הסעיף).

מר גלס: גם התיקון המוצע הזה הוא תוצאה של אחת ההחלטות של פסא"ד לגבי עיריית חולון. הפקודה הנוכחית נותנת סמכות לעירייה להכריז על כל רחוב כעל רחוב לרבים ולדאוג למצבו התקין של כל רחוב שהוא רחוב לרבים. עיריית חולון סללה כביש, ולא הכריזה עליו מלכתחילה כעל רחוב לרבים. ביחס אמר: לא הייתם רשאים בכלל לסלול את הכביש, על אחת כמה וכמה אינכם רשאים לגבות עבורו מסים. היתה הצעה לבטל בכלל את המונח "רחוב לרבים". אבל זה היה גורר אחריו את חובת העירייה לדאוג לנקיון, לניקוי, לתאורה, לניקוז של כל רחוב, בין שהוכרז כעל רחוב לרבים ובין אם לא הוכרז, דבר שהיה מטיל מעטסה כבדה על העירייה, ולכן נטבענו מלמחוק את הצורך בהכרזה על רחוב לרבים. כדי לתת בכל זאת לעירייה אפשרות לסלול כביש במקום שלא הוכרז כרחוב לרבים - בא הסעיף הזה המרחיב את סמכות העירייה לסלול גם אם לא הכריזה.

י. שופמן: כל זמן שרחוב לא הוכרז כרחוב לרבים - זוהי דרך פרטית. אם סכריזים על רחוב לרבים - יש רשות לאנשים הטוענים שהם בעלי הדרך הפרטית לערער על ההכרזה. השאלה היא: האם ע"י אי-הכרזה אין פוגעים בזכויות של אנשים שהם בעלי הדרך הפרטית?

ד. הכהן: אם הכוונה בחוק היא לבטל את הקלטיפיקציה של דרך פרטית - אזי התיקון הוא תיקון נכון.

ד. בר-רב-האי: מטרת התיקון, כפי שאני מבין, היא לתת סמכות לעירייה לסלול כל רחוב, אף שאיננו לרבים, אם כך - למה לכם להסתכן ולהכריז על רחוב כעל רחוב לרבים?

ועדת הפנים - 9.7.57

ד. בר-רב-האי: אם מועצה מקומית סירבה להעניק לאיש רשיון מטעמים כלכליים - יוכל להגיש אחר כך את הבקשה לעירייה החדשה. בכך אין כל בעיה.

מר רוטנברג: יש כאן אי-הבנה בקשר ללוח השומה. לפי החוק הקיים גם במועצה מקומית קודמת אין סמכות לשנות באמצע השנה את לוח השומה, ובוודאי גם לשר הפנים אין סמכות יחידה להטות את המסות של המועצה הם גם המסים של העירייה החדשה. שר הפנים של המועצה-הקודמת ב' הם המסים של החלק השני של העירייה החדשה. אין כאן כל כוונה לתת סמכות לשר לשנות את לוח השומה. כאן נאמר: לשנות את תקפו של לוח השומה. כלומר: שר הפנים יכול לוטר: לוח השומה תקפו עד סוף שנת הכספים, והעירייה חייבת להכין לוח שומה חדש. אינני יכול להבין בכל צורה אחרת את הנוסח הכתוב. אולי אפשר לנסח זאת בצורה יותר פשוטה: במקרים שיש איחוד בין שתי מועצות ויש סתירה - אזי יקבע שר הפנים, ואין צורך לשנות את הכתוב בדבר לוח השומה.

מר שבו: רציתי להתנגד לדבריו של מר גלס לגבי הסטטוס-קוו של חוקי העזר שהיו קיימים בשטח טטוויים לגבי אותו שטח בלבד בתקופת המעבר. בזאת אני רואה עיכוב להתפתחות, כי אם הדבר מוסדר כל-כך יפה בצורה אוטוטטית, יעבור זמן רב הרבה יותר עד שהעירייה תתפנה לתקן זאת ולאחר את חוק-העזר לגבי העירייה כולה.

הדו"ל: היועצים המשפטיים יביאו לישיבה הבאה נוסח חדש של הסעיף 2, ברוח הדיונים וההחלטות שנתייטו בוועדה.

סעיף 3
===

היו"ר י. ריפתין: (קורא את הסעיף).

מר גלס: גם התיקון המוצע הזה הוא תוצאה של אחת ההחלטות של פס"ד לגבי עיריית חולון. הפקודה הנוכחית בותגת סמכות לעירייה להכריז על כל רחוב כעל רחוב לרבים ולדאוג למצבו התקין של כל רחוב שהוא רחוב לרבים. עיריית חולון סללה כביש, ולא הכריזה עליו מלכתחילה כעל רחוב לרבים. בי המ"ס אמר: לא הייתם רשאים בכלל לסלול את הכביש, על אחת כמה וכמה אינכם רשאים לגבות עבורו מסים. היתה הצעה לבטל בכלל את המונח "רחוב לרבים". אבל זה היה גורר אחריו את חובת העירייה לדאוג לניקיון, לניקוי, לתאורה, לניקוז של כל רחוב, בין שהוכרז כעל רחוב לרבים ובין אם לא הוכרז, דבר שהיה מטיל מעטסה כבדה על העירייה, ולכן נטבענו מלמחוק את הצורך בהכרזה על רחוב לרבים. כדי לתת בכל זאת לעירייה אפשרות לסלול כביש במקום שלא הוכרז כרחוב לרבים - בא הסעיף הזה המרחיב את סמכות העירייה לסלול גם אם לא הכריזה.

י. שופמן: כל זמן שרחוב לא הוכרז כרחוב לרבים - זוהי דרך פרטית. אם סכריזים על רחוב לרבים - יש רשות לאנשים הטוענים שהם בעלי הדרך הפרטית לערער על ההכרזה. השאלה היא: האם ע"י אי-הכרזה אין פוגעים בזכויות של אנשים שהם בעלי הדרך הפרטית?

ד. הכהן: אם הכוונה בחוק היא לבטל את הקלטיפיקציה של דרך פרטית - אזי התיקון הוא תיקון נכון.

ד. בר-רב-האי: מטרת התיקון, כפי שאני מבין, היא לתת סמכות לעירייה לסלול כל רחוב, אף שאינו לרבים. אם כך - למה לכם לאסתכן ולהכריז על רחוב כעל רחוב לרבים?

ועדת הפנים - 9.7.57

י. יעריהו: אם נקבל את הנוסחה המוצעת - על אחת כמה וכמה
אם נקבל את זו של ח"כ בר-רב-האי לבטל את
ההכרזה - האם תהיה לזה מלשעות ריטורואקטיבית?

מר גלט: לשאלתו של ח"כ בר-רב-האי: החוק הקיים אוטר
שסחובתה של העיריה לדאוג לתיקון, ביקוי,
תאורה וניקיון של כל רחוב שהוכרז עליו כעל רחוב לרבים. שנית, בסמכותה
של העיריה להכריז על רחוב כעל רחוב לרבים ולסלול ולהחזיק רכוש כזה.
אם אני מבטל את סעיף 98(14) הקיים ובמקום זה אני אוטר: לסלול ולהחזיק
כל רחוב - חסר ל המכשיר לביצוע ההוראה הראשונה בדבר חובת הדאגה.

לשאלתו של ח"כ שופמן: פקודת העיריות אינה
קובעת דרך מיוחדת לפנות ולהתנגד להכרזה של רחוב כרחוב ציבורי. ייתכן
שבמקרה של שרירות פתוחה הדרך לביהטש העליון. אבל לפי המצב הנוכחי
אם העיריה רוצה לסלול - היא חייבת להכריז על הרחוב כעל רחוב ציבורי,
ואז חלה עליה גם החובה לתקן אח"כ ולדאוג לשאר העניינים.

מר סילברסטון: יש להבדיל בין סעיף 96 המדבר על הסלת חובה
על העיריה, ובין סעיף 98 המדבר על סמכותה של
העיריה. הצעת התיקון כאן סבוכה להרחיב את סמכותה של העיריה. עד כה
היתה העיריה רשאית לסלול כביש רק אם הכריזה עליו קודם כעל רחוב
ציבורי. עתה יהיה לה סותר לסלול גם מבלי להכריז. כאן נתעוררה השאלה:
אם כך - מדוע בכלל הצורך להכריז? הצורך בא משום כך שיש חובה כלשהי
הטוטלת על העיריות לגבי רחובות שהוכרזו כרחובות ציבוריים, וזאת לא
תהיה הכרזה - תהיה חובה זו מוטלת לגבי כל הרחובות בעוד שעתה החובה
היא רק לגבי רחובות שהוכרזו ככאלה. זאת דעתו של מר גלט. דעתי שלי
מבחינה משפטית היא הפוכה: לגבי החובה שבסעיף 96 - הרי כל זמן שלא
הכרזתי על רחוב כרחוב לרבים - אין עלי בתור עיריה כל חובה, לא שאז
החובה היא מקיפה יותר. מבחינה זו אפשר באמת לבטל את ההכרזה.

הוזכר כאן העניין של רחוב פרטי. אין כאן שאלה
של רחוב פרטי. בין אם תהיה הכרזה או לא - המדובר הוא על רחוב ציבורי.
יש בפקודת הפרשנות הגדרה של רחוב: כשיש אליו גישה ציבורית.

היו"ר י. ריפתין: אני נוטה להשאיר את הצורך בהכרזה. יכולים פה
להיות אינטרסנטים שונים שבטבילם העניין הזה
חשוב.

עניין שני הוא עניין הסרטיבולוגיה. הסוכנות רחוב
לרבים" הוא באמת סותר. כאן צריך להגדיר את היוצא-טן-הכלל, באילו ס
אסור לעבור, ולא סתי מותר.

אשר לענין הערעור - אם יש הכרזה, הרי זה כדי
שמישהו יותר לערער. כי אחרת מה טעם בהכרזה?

לפי דעתי יכולים להיות רחובות שהם אטורים
לתנועה רגילה, כמו רחובות בתוך שטח של בית-חולים. גם לכך צריך למצוא
תקנה.

שופמן: בדרך-כלל אני מצטרף לדעתו של היו"ר בענין זה.
בכל העניינים הללו אל לנו לשכוח את האזרח,
ואי-אפשר לנסח חוקים רק סתוך התחשבות בעיריה ובמשרד הפנים. אם עיריית
חולון התרשלה ולא הכריזה על רחוב כעל רחוב לרבים לפני שהתחילה לסלול -
לא צריך לבוא משום כך ולשחרר את כל העיריות מהחובה להכריז. אין לכם
רשות לסלול מהאזרח את הזכות להתנגד להכרזה כזאת. לכן אני חושב שצריך
לסחוק את הסעיף הזה. אם העיריה רוצה לסלול כביש - שתריח את עצמה
ותכריז. בדרך-כלל ממשלות עיריות אצלנו בסמירת החוקים, ומשרד הפנים -
במקום שיקפיד שהעיריות ישמרו על החוקים - בא לתקן את החוק בכיוון מה
שעשתה העיריה, ובכל פעם שביהטש סתריע על עבירה על החוק מצד העיריה.

בר-רב-האי: אני חושב שלשבתם של אנשי משרד הפנים הוא שהם
לומדים מפסקי-דין של ביהטש העליון. אם בית-
המשפט העליון טבלה לקונה - טוב שלומדים מכך ובאים לתקן מה שדורש תיקון.

ד. בר-רב-האי:

את המושג של דרך ציבורית או דרך פרטית ירשנו מחוק האנגלי וכחוק הקרקעות העותומאני. באנגליה המושג של "דרך פרטית" מקורו ברשת של אחוזות גדולות. בא החוק העותומאני, שבו יש ענין של מחוק, והוריש לנו ביחד עם החוק האנגלי את מה שיש אצלנו. למעשה כיום, אם אמה מגיש הצעת פרצלציה לעיריה, היא דורשת שהדרכים יירשמו על שמה. מתוך כל הסיקולים הללו נופל מטילא הענין של "דרך פרטית".

אינני רוצה להכביל על העיריה, ואינני רוצה מצד שני לשחרר אותה מחובותיה. אם ח"כ שופמן סדבר על האזרח - הר" דוקא במקרה זה האינטרס של האזרח עומד בניגוד לזה של בעל הקרקע. האזרח כאזרח מעונין דוקא שלא יסגרו לו את הדרך. לנו לא חסר אפוא השלב הזה של ההכרזה. אין זה גורע מזכותו של בעל הקרקע לחבוע את זכותו בתוך בעל הקרקע ולטעון שמסיגים את גבולו.

אני מציע אפוא לנסח את הסעיף בצורה פשוטה וטובת לאזרח. אם מדברים על קריות סגורות כמו קרית-הטכניון - שם הדרכים אינן מועברות על שם העיריה, והטכניון לקח על עצמו את סלילת הכבישים והחוקים, יוצא ששום זכות ממסית אינה נפגעת אם מטחרים את העיריות מחובת ההכרזה.

ה. המסין:

גם אני חושבת שהאפשרות לסלול דרכים היא עזרה לאזרח ולא פגיעה בו. אני טוענת שלא ייתכן כלל לסגור דרכים. אינני מתנגדת שייאסר בחוק שתלל הוא שתהיה הכרזה. מולם אם יש יוצא-מן-הכלל - לא הוכרז ונסלל הכביש - אין זה מטחר את מלה החייבים לשאת בהוצאות לעשות זאת. אני תומכת אפוא בסעיף כפי שמוצע.

ו. רוטנברג:

לדבריו של ח"כ שפמן: משרד הפנים קבע שלא לפרסם חוק עזר בקשר עם סלילת כבישים המטיל חובה על האזרח כל זמן שהעיריה לא שלחה הודעה על כך לבעל הקרקע. ועדת בנין ערים היא הקובעת היכן יהיה רחוב ציבורי והכן לא יהיה, ושם ניתנת גם לאזרח האפשרות להתנגד. אין כאן כל אפשרות להפוך חלק אדמה לרכוש ציבורי מבלי שתהיה התנגדות. ההכרזה באה רק כדי להטיל עול על העיריה, ולכן מצדנו אין התנגדות למחוק את חובת ההכרזה ובעקבות זה יתוקן גם סעיף 96(1) (ב) כדי שיהיה ברור שאין צורך בהכרזה זו שאינה נותנת לעיריה שום זכות אלא מטילה עליה רק חובות של החזקה.

נוסף לכך, אינך יכול לתת לכל אזרח ברחוב כלשהו זכות להתנגד לסלילת כביש, כי עי"כ לא יהיו לנו בכלל כבישים, לכן אין אפשרות לתת יותר מדי לאנשים. והרי בכל זאת חברי העיריה הם נציגיהם של אותם אזרחים היושבים בעיר. גם הם נבחרו בדיוק כמו חברי הכנסת ע"מ לדאג לאזרח.

ז. יטעיהו:

אני מציע להפריד בין שני דברים: בין ההכרזה על רחוב כרחוב לרבים, דבר שהוא בלתי תלוי בסלילת הכביש, ובין סלילת הכביש. אם אנו תולים את הסלילה בהכרזה - אנו עושים עוול לעיריה. אני מבין שאין לחייב את העיריה להודיע לבעלי הנכסס הסמוכים שעומדים לסלול ושהם יכולים לבוא ולעוד.

ח. שבו:

לדבריו של ח"כ שופמן: אני חושב שהדרך בה הולך משרד הפנים שלוש ספסקי-הדין של ביהמ"ש איננה פסולה. ח"כ שופמן לעומת זאת חושב שזוהי דרך פסולה. עומד להיות מובא חוק חדש שיחליף את החוקים המנדטוריים לגבי העיריות והמועצות המקומיות - אם כי אינני חושב שהכנסת השלישית עוד תספיק לדון בו. ששום כך, עד שיובא החוק הזה, צריכים החיים להמשיך ולהתנהל כפי שהיה עד עכשיו, וכשמתגלה טמירה או פגם בחוק ע"י ביהמ"ש - אנו מנסים לתקן זאת בחוק. ע"י הצעה כזאת רק מניח משרד הפנים לבירור ענין שנתעורר בביהמ"ש, ואת חברי הכנסת לא ירצו - לא יקבלו את הצעת התיקון.

לשאלה של התחטבות משרד הפנים באינטרס של הרשויות המקומיות - האינטרס של משרד הפנים הוא לסגור על טובת

ועדת הפנים - 9.7.57

סר שבו:

האוכלוסיה המאורגנת בשטחים המוניציפליים ולדאוג לשירותים הניתנים בהתאם לחוק ולתקנות. אין כאן אפוא אינטרס כלשהו למשרד הפנים בתור שכזה.

טוב מאד היה אילו יכלה כל עיריה להחזיק עורך-דין שיקפיד על טילוני מדוייק של החוקים. אז לי נגיע פעם לכך שבמשרד הפנים תהיה חוליה של הדרכה טכפטיית שתבדוק הכל. לעת-עתה אנו רחוקים מן האידיאל הזה. עד אז צריך להביא בחשבון כדבר טבעי שעיריה מתרשלט מפעם בפעם שלא מתוך כוונה, ואז טשלמים האזרחים, טשלמים העיריה ומשלטת המדינה כולה בעד רשלנות כזאת, וצריך לתת את האפשרות לתקן זאת.

סר גלס:

לגבי ההכרזה: - אמרתי שההכרזה דרושה לשם ההוראה שבסעיף 96. הצעתי היא לבטל את המונח "רחוב לרבים" ולקיים את הרעיון שבסעיף 96(1)(ב) ע"כ שבאשר שהעיריה תהיה חייבת לדאוג לתיקון של רחוב, לניקוז, לתאורה ולנקיון של כל רחוב שאיננו רכוש הפרט. אז לא יהיה צורך בהכרזה.

הודעת: (1) לקבל עקרונית את הצעת סר גלס למחוק את המונח "רחוב לרבים" ובמקום זה לכתוב "כל רחוב שאיננו רכוש הפרט", וע"כ לא יהיה צורך בהכרזה.

הסתייגות: י. שופמן.

(2) לקבל את הסעיף בתוספת התיקון שאושר.

הסתייגות: י. שופמן

(הישיבה נועלה ב-11.20)