

אי באלוול תשע"ה

16 באוגוסט 2015

אל: ראש העיר וחברי מועצת העירייה

שלום רב,

**הندון: אכיפת סגירותם של עסקים בשבתו ובמועדיו בישראל – חוות דעת**

נתבקשתי להציג את המשמעות הנוובות מהhalictim המשפטיים ופסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים בעט"מ 2500-07-2500 מריס בר默 נ' עיריית תל אביב ושל בית המשפט העליון בע"מ 2469/12 מריס בר默 נ' עיריית תל אביב (להלן: "בר默ר") שעניינים בתמצית הטלת חוות על הרשות המקומית להפעיל שיקול דעת ולקבע את אופן אכיפת חוק העזר לעניין סגירת עסקים בשבתו ובמועדיו בישראל.

בעניין בר默 קבע בית המשפט, בין היתר, כי על רשות מקומית חלה חוות לקבוע מדיניות אכיפה הולמת וסבירה בנסיבות העניין, תוך רחבה של מכלול השיקולים הנוגעים לעניין.

לאור זאת ושמכך, נתבקשתי להציג סקירה משפטית של הנושא ולפרט את האפשרויות המשפטיות האפשריות העומדות בפני עיריית ירושלים וכפואל יוצא מכך את הפעולות הנדרשות לביצוע אכיפת סגירת עסקים, אשר על פי חוק העזר (פתיחה של עסקים וסגירותם), תש"יו-1955 (להלן: "חוק העזר"), אסורה פעילותם בשבתו ובמועדיו ישראל בתחום שיפוט העיר ירושלים.

ראש וראשון בעניין זה מצאנו לנכון להציג את הودעת הוועץ המשפטי לממשלה שהוגשה במסגרת פרשת בר默 וכי שצottaה בפסק הדין:

"הסדרה של פעילות עסקים ביום המנוחה וכן אופיה של האכיפה כלפי ארגוני הובחרים לפעול בשבת נתונה מטבעה לשיקול דעתה של הרשות המקומית, בפנייה פרוסה התמונה הרחבה, ובין היתר היא מודעת למאפיינים של כל אזור."

בחודעה עצמה נכתב עוד:

"הסמכת הרשות המקומית בהקשר זה היא סודה בתפיסה כי האיזון בין האינטראס בשמירות אופיו של יום השבת לבין מנוחה, שהוא בעל מאפיינים חברתיים ולאומיים אחד, לבין מתן אפשרות לפעילויות כלכליות מסוימות (תוך אבחנה אפשרית בין סוגי פעילות מסחריות), נתונה לרשות המיצגת את תושבי המקום. בידה לקבוע את אופיו של יום השבת והמנוחה בתחום, בשיטות לב מחלול שיקולים רלוונטיים, ובهم גם שיקולים של

**הרכב האוכלוסייה, טעמים שבמסורת דתית, שיקולים חברתיים וציבוריים בדבר אופיו  
הראוי של יום המנוחה ועוזו.**

[הודעה מטעם הוועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט העליון, 23 בינואר 2013, עמי 2, ההודעה צוטטה במסמך "אכיפת ההוראות בדבר פתיחת עסקים וסיגרתם ביום המנוחה על-ידי הרשוויות המקומיות, מחלוקת המחקר והميدע של הכנסת, עמי 7, 06/02/14] הבדיקות אינן במקור]

משקיעו הוועץ המשפטי לממשלה כי הרשות מוסמכת לקבוע את מדיניות האכיפה ("אופיה של האכיפה" כלשון הועץ המשפטי לממשלה) ומשביטת המשפט העליון קבע בפרש רברר כי על הרשות לקבוע מדיניות אכיפה, נבחן להלן כיצד ניתן ליישם קביעות אלו בעיר ירושלים.

הסוגיה מהותית במיוחד לירושלים, לה מעמד והרכב אוכלוסייה ייחודים שאין כדוגמתם בעיר אחרת בישראל.

בירושלים נדרשת התייחסות מוקפדת, רגילה וסובלנית לאופן האכיפה של חוק העזר בשל צביונה הייחודי של העיר ירושלים כעיר עתיקה והיסטורית, תיירותית וקדושה לכל הדתות המונומנטיאיסטיות, בירת מדינת ישראל, בעלת הרכב אוכלוסייה מגוון, מורכב וייחודי, אשר מרכיבת מבני דתות שונות שימי המנוחה המסתורתיים שלהם קבועים ביום שישי שבשבוע והוא הדין לתנאים הרבים שפוקדים את העיר בכל ימות השבוע.

**פתיחה עסקים וסיגרתם ביום המנוחה – מסגרת נורמטיבית**

1. חוק העזר מסדר את נושא פתיחה עסקים וסיגרתם ביום המנוחה בעיר ירושלים.
2. חוק העזר אוסר על פתיחה בית עסק ביום מנוחה. לעניין זה הגדרת בית עסק כפי שנקבעה בפרק ההגדרות לחוק העזר הינה כדלקמן: "בית עסק" – חנות, משרד, מחסן, בית חרושת, בית מלאכה, קיוסק, מזנון וכל מקום אחר בתחום העירייה שבו נעשית מלאכה או מוחשנת סחורה או מתנהל עסק, לרבות מכירת כרטיסי כניסה למקום תרבות או ספורט, לביקת שחיה, לבית נכות, לתערוכה, לגן חיות, לבית עינוג, או מקום הגרלה, למעט מלון, פנסיון, בית אול, בית עינוג ובית מrankות;
3. אמצעי האכיפה העומדים לרשות העירייה הינם, ככל, שלושה, בנפרד ובמצטבר: הטלת קנסות (סעיף 265 לפקודת העיריות); הגשת כתבי אישום ובצדם קנס ו/או קנס מתמשך (סעיף 254 לפקודת העיריות) והוצאה צווי איסור פתיחה לעסק (סעיף 264א לפקודת העיריות המחייב את סעיף 249(21)).
4. מעיון במקורות המשפטיים והפסיקת הרכלוונטיים לסוגיה הנדונה עמדתנו הינה כי בשל אופיה הייחודי של העיר ירושלים והרכב האוכלוסייה המגוון בעיר, נראה כי האפשרות הרואה והסבירה הניתנת לbijoux בנסיבות אלו היא שהעירייה תפעל על-פי מדיניות אכיפה שתקבע תוך הפעלת שיקול דעת ואיזונים.
5. ראוי להפנות בהקשר זה, לפסק דין זקין בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג (3), 289, 304-305 (להלן: "זקין"), כדלקמן:

**"אכיפה בדרכנית (באנגלית: selective enforcement)** אינה היפוך של אכיפה מלאה. לעיתים קרובות אין אכיפה מלאה, ומבחינה מעשית אף לא יכולה להיות אכיפה מלאה, של חוק או תקנות. אכיפה חלקית אינה בהכרח אכיפה פסולה. בכך גם אכיפה מדגמית, שהרי המדינה אינה יכולה להוכיח אלא משאים מוגבלים לאכיפת החוק. בכך גם רשותות מינימליות שונות, כמו רשותות מקומיות. לכן רק טבעי ורואין הדבר שהמדינה ורשותות אחרות יקבעו לעצמן מדיניות, ובמידת הצורך והאפשר גם הנחיות כתובות, שיקבעו סדר עדיפות לאכיפת החוק. אכן, מדיניות או הנחיות אלה צריכות לפחות במקרים המקבילים לגבי כל החלטה מינימלית, כגון מבחנים של מטריה כשרה, שיקולים ענייניים, סבירות ועוד. אולם, אם הן עומדות במקרים אלה, אכיפת החוק על-פי מדיניות או הנחיות אלה אינה אכיפה פסולה. אכיפה כזאת, אף שהיא אכיפה חלקית, אינה אכיפה בדרכנית" (ההדגשות אינם במקור)

#### הפעלת שיקול דעת וਐזונים בקביעת מדיניות אכיפה

6. הרשות רשאית להפעיל שיקול דעת מובנה בקביעת מדיניות האכיפה שלא המביאה לידי ביטוי את הרכב האוכלוסייה, טעמים שבמסורת דתית, שיקולים חברתיים, כלכליים, תקציביים, כח אדם וכן את אופי האזורים השונים שבעיר המאפיינים באוכלוסיות שונות או בסוג הפעולות. וביתר פירוט:

- א. התיעיסות להרכב האוכלוסייה המיחודה בכל איזור (חרדי, ערבי, דתי לאומי וככלו);
  - ב. הגדרת אזורים אסטרטגיים מוחנים, המרוחקים משכונות בעלות אופי דתי המרכזים סביבם תיירות ואפשרויות בינלאומי ופנאי;
  - ג. אזורי עסקים וஸחר מוחנים שאינם בשכונות מגורים וגם לא בקרבתם;
  - ד. מקומות ואזורים ציבוריים, בהם הנראות והبولטות גדולים במיוחד, המשמשים כמעבר או דרך לאוכלוסייה דתית גדולה, למקומות קדושים כגון בתים נס过高, הכותל המערבי וצדומה.
- בכל אחד מהמקומות הנזכרים לעיל ודומיהם נדרש התאמת יהודית ונקודתית של מדיניות האכיפה לאור, בין היתר, המאפיינים הנזכרים לעיל.

7. יסוד מוסד לכך שהרשות רשאית להפעיל שיקול דעת וਐזונים בקביעת מדיניות אכיפה הינט דברי בית המשפט העליון בעניין בדמר, שקבע כי ככל שהרשות מפעילה שיקול דעת סביר בקביעת מדיניות אכיפה הנהוגה בה, בית המשפט ייטה שלא להתערב בכך.

דברי בית המשפט שם:

" אכן, כדי שבית המשפט יתעורר ברמת האכיפה של חוק זה או אחר, צריך שהרשויות המוסמכות יתנורו לחלותו מחובתו לאכוף את החוק [...] או יימנעו ממילוי חובתן באופן בלתי-סביר."

עוד נקבע:

"בבואה קבועה מדיניות אכיפה, על הרשות לאזן בין האינטרסים הlegalיטיים השונים הנוגעים לעניין, ובהחלטת ייתכן כי לאור שיקולים אלה לא יהיה זה אפשרי או ראוי לנקט במדיניות האכיפה אשר תשיג אכיפה מוחלטת או קרוב לכך. עם זאת, כאמור, בבואה לנקט במדיניות אכיפה על הרשות לשאוף לקדם את תכלית החוק ולאוכפפו: "קייעת סדרי העדיפויות אינה פוטרת את הרשות מאכיפת הדין ומקיים בקרה עצמית שוטפת"".

8. מדיניות אכיפה נגזרת מסדר העדיפויות של הרשות האוכפת ובכלל זה שיקולים דתיים, חברתיים, גיאוגרפיים, משאבים תקציביים, כוח אדם ועוד כיווץ באלו כאמור.

9. ואmens בית המשפט קבע לא אחת כי לא ניתן להשיג אכיפה מלאה של הדין שכן ישנה גם שאלה של המשאים הנמצאים בידי הרשות. [רי' למשל עניין זקון, לעיל]

10. לא זו אף זו, בית המשפט קבע בעניין ברמר: "ספק אם אכיפה מלאה של הדין היא תמיד רצואה".

11. המורם מן האמור, כי מוסמכת העירייה ואף רצוי שתקבע מדיניות אכיפה חלקית הנובעת מן הצורך למקד את האמצעים העומדים לרשות העירייה מבחינות כח-אדם ומשאבים לאכיפה של חוק העור.

12. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בשפטו בבית המשפט גבוה לצדך:

"בידי הרשות המוסמכות מופקדים המשאים הנדרשים לאכיפת החוק. משאים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים. לכן, שומה על הרשות המוסמכות לכלול את צרכי האכיפה במסגרת המשאים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות". [בג"ץ 551/99 שקס בע"מ נ' מנהל המכס ומעיימן].

13. ככלומר, ניתן, רצוי ואף חובה לקבע מדיניות אכיפה.

14. היעדרה של מדיניות אכיפה עלולה לפגוע באמון הציבור, בשלטון החוק, בשוויון הזכויות ובטouteל של האכיפה.

15. מדיניות האכיפה תתמקד בעסקים בעלי מאפיינים שונים שיש באופיים, תוכנם, מיקומם ומשך פעילותם להצדיק העדפת אכיפה כנגדם על פני מקומות אחרים.

16. מכאן לקריטריונים שאוזכרו בפסקה לעניין קביעת מדיניות אכיפה בסוגיות סగירות עסקים בשבת, כמו גם דוגמאות למדיניות אכיפה מרושיות מקומיות אחרות.

א. גיאוגרפיה – בסיס זהה מצאנו, בין היתר, בהודעת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה לבית המשפט לעניינים מנהליים בעניין ברמר, בה נאמר: "הסדרה של פעילות עסקים ביום המנוחה וכן אופיה של האכיפה כנגד עסקים הבוחרים לפעול בשבת נתונה מטבעה לשיקול דעתה של הרשות המקומית, בפניה פרושה התמונה הרחבה, ובין היתר היא מודעת למאפיינים של כל אזור".

לטעמו, חלק משיקול זה יכול שהרשות תחליט על אכיפה מוגברת ככל שמדובר באזור בו או

בנסיבות לו מתגוררת אוכלוסייה דתית ו/או במקום מעבר של אוכלוסייה דתית לבתי תפילה ו/או למקומות קדושים נוספים כדוגמת הדרך המובילת לכוטל המערבי ו/או במקומות בהם קיימים בולטות ונראות כלפי הציבור הדתי.

מנגד, ככל שמדובר באזורי תעשייה שאינם מגורים ו/או שטחים ציבוריים פתוחים ו/או אזור שאין בו אוכלוסייה דתית גדולה, העירייה רשאית לאכוף את הדין ברמות אכיפה מופחתת. [ראה עניין בರמר וכן בתע"ק (אשדוד) 15192-10-12 מדינת ישראל ניסב אשוויל] (להלן: "ニסב אשוויל")

בעניין זה יזכיר כי בעיריית חיפה הוחלט בשנת 2011 לשנות את מדיניות האכיפה לסתירות עסקים בשבת למדיניות המבוססת על בסיס של מטרדים. לדברי עיריית חיפה, הנחת העובדה היא שפתחת עסק ביום שצורת מטרד באזורי מגורים ואני יוצרת מטרדים באזורי תעשייה. בהתאם לכך, החוק נאכף באזורי מגורים ואילו באזורי מסחר הוא אינו נאכף. [ראה במסמך "אכיפת ההוראות בדבר פתיחת עסקים וסתירותם ביום המנוחה על ידי הרשות המקומיות, מחלוקת המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 37, 06/02/2014].

ב. **מטרדים ואיכות הסביבה** – ככל שמדובר בעסק המהווה מטרד בשל מאפייניו המיוחדים הן לאוכלוסייה שבקרבתו ו/או לעורק תחבורת וצדמה הדבר שיקול בהפעלת האכיפה [ראה עניין ניסב אשוויל].

ג. **גודל העסק** – עסק גדול ו/או מתחם עסקים היוצרים תנואה של כל רכב באזור הסמוך לבית העסק מהווע שיקול בהפעלת האכיפה בשל שינוי אופי הסביבה ו/או השפעת פעילות העסקים על האוכלוסייה המתגוררת בסמיכות לדרכי הגישה למתחם העסקים מסווג זה.

ד. **שמירה על רגשות דת** – ראה בפирוט דברי כב' השופט ברק בג"ץ 5025/96 ליאור חורב ח"כ ואח' נ. שר התרבות ואח', יובא להלן בתמצית [להלן: "unnyin bar ilon"].

ה. **סובלנות** – ראה בפирוט דברי כב' השופט ברק בעניין בר אילן, יובא להלן בתמצית.

17. כאמור, העירייה רשאית לקבוע מדיניות אכיפה ולפיה בעסקים שממוקמים באזוריים מסוימים תהא אכיפה מוגברת כלפי כל עסק, כגון באזורי מושבכים שבהם מתגוררת אוכלוסייה דתית/חרדית וככלפי עסקים באזוריים אחרים תימנע מכך מוגברת, כגון באזוריים שאינם אזורי מגורים או באזוריים בהם לא קיימת בולטות או נראות כלל כלפי הציבור הדתי/חרדי. לצד זה, בעסקים באזוריים "מעורבים", שלא ניתן להגדירם באופן "חד משמעי" יופעלו שיקולים מהшиקולים שלעיל, כגון: גודל העסק, פגעה ברגשות, בולטות ונראות לציבור וכיוצא בזה.

18. והוא אומר, ניתן להתייחס לכל שיקול מהאמורים לעיל כשיקול בפני עצמו בקביעת מדיניות האכיפה ונitin להראות בו נסיבה לאכיפה או לא אכיפה, לפי העניין, במקומות בהם האכיפה מוגברת או מופחתת, לפי העניין בדרך של "מקבילית הכוחות".

19. חלק מקביעת מדיניות האכיפה יקבעו אמצעי האכיפה מבין שלושת האמצעים שאוזכרו לעיל, בנפרד או במצטבר, בשלבים ובדרגת המתאים, בהתאם לכל מקרה לגופו או בנסיבות אחת, בהתאם להלימה המותאמת בסיטuatlon על פי השיקולים ואמותה המידה אשר פורטו לעיל. קרי, החל בmoment הودעה, בפניהם ישירה ובפרסום במידיה מתאימה, לבעלי העסקים כי תופעל מדיניות אכיפה לסתירות העסק לפיה עליהם לסגור העסקים

הpowעלים שלא כדין, באמצעות מסירת התראות, הטלת קנסות, הגשת כתבי אישום והוצאה צווי סגירה.

20. השיקולים המרכזיים המאפיינים שהנים סבירים לצורך אפיון וקבעת מדיניות בנושא השבת בכלל ובעיר ירושלים בפרט, על המורכבות והצורך בסובלנות ובהתחשבות ברגשות דתיים מחד, ובכלל האוכלוסייה מאידך, פורטו אחת לאחרת ובהרחבה בפרש **בר אילן**.

21. להלן ציטוטות אחדות להמחשת השיקולים והאיזונים הרלוונטיים האמורים לעיל :

**"עריכה של מדינת ישראל הם ערפיה "כמדינה יהודית ודמוקרטית" (סעיף 1א לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו).** דומה שאין מחלוקת, כי התחשבות ברגשות דתים ובאורח חיים דתי הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. מדינה יהודית רגישה לרגשות הדת של כל אחד מבניה. בודאי כך, אם וgesות אלה קשורות – בעקבות הצו המגביל תנועת מכוניות בשבת – לשבת עצמה. אכן, שמירת השבת היא ערך מרכזי ביהדות. השבת היא הדבר הרביעי בעשרת הדיברות. היא מהוות תרומה ישראלית מקורית וחשובה לתרבות העולם".

ועוד באותו עניין :

"כמובן, הכל תלוי בלשון החוק שיצר את הסמכות, ובתכליות המונחת בסיסו הסמכות. רלוונטיות השיקול היא לעולם פונקציה של התכליות המונחת בסיסו הסמכות השלטונית. כמו פרשנינו מנהה – הכספי לתוכיתו הספרטיפית של כל דבר حقיקה – ניתן לקבוע, כי התחשבות בשיקולי הדת ובאורח החיים הדתי אסורה היא, אם הפעלת הסמכות נועדה לכפות על אדם את מצוות הדת. התחשבות בשיקולי הדת ובאורח החיים הדתי מותרת היא, אם היא נועדה לתת ביטוי לצורכי הדת של האדם".

ושיקולי רגשות הדת והסובלנות הודגשו אף במפואר :

התחשבות ברגשות הדת – שאינה מגיעה כדי כפיה דתית – היא "שיעור כלל", שנitin להתחשב בו בהפעלת סמכות שלטונית (ראה בג"ץ 612/81 שבו נ' שר האוצר ואח' [13], בעמ' 301). הבאתו בחשבון של השיקול הדתי היא בגדר התכליות הכלילית של דבר حقיקה.

"...הסובלנות היא ערך מרכזי בסדר הציבורי. אם כל יחיד בחברה דמוקרטית יבקש למש את מלא מאוייו, סופה של החברה שלא תוכל למש את מייעוטם של המאויים. חי חברה תקינים מבוססים, מטבע הדברים, על ויתור הדדי ועל סובלנות הדדי" (ע"א 105/92 הניל [20], בעמ' 211).

22. מדברי כב' השופט ברק (הנשיאה כתוארו אז) בפרש **בר אילן**, מדברי כב' הנשיאה נאור בעניין ברמר (משנה לנשיאה כתוארה אז) ומדברי בית המשפט הנכבד בעניין זקין נמצאו למדים, כי על הרשות המקומית מוטלת חובה לקבוע מדיניות אכיפה כזו אשר תביא בחשבון קשת שיקולים רחבה בעניין שבת וימי המנוחה, באופן

モותאם לאותה רשות המקומית רלוונטית ולנסיבותה המוחדשת, מתוך מטרה כשרה, שיקולים ענייניים, סבירות ועוד. או אז יראו בכך אפשרות חלקית מותרת ולא אפשרות ברנינית פסולה.

23. כאמור בהודעת היו"ץ המשפטי לממשלה:

**"הסדרה של פעילות עסקים ביום המנוחה וכן אופייתה של האכיפה בנגד עסקים הבוחרים לפעול בשבת נטונה מטבעה לשיקול דעתה של הרשות המקומית, בפנייה פרוסה התמונה הרחבה, ובין היתר היא מודעת למאפיינים של כלאזור."**

24. בנסיבות העניין, הסדרת מדיניות האכיפה, ככל מעשה מנהלי, צריכה להתקיים לאחר אישור נתונים עובדיתיים, היועצות רלוונטיות, בחינת חלופות מתאיימות וקבלת החלטה סבירה ומונפקת בנסיבות העניין.

25. בכלל, סמכויות העירייה מוקנות לראש העיר והוא רשאי להפעילו בעצמו או על ידי מי שיוסמך על ידו לשם כך בהתאם לכללים האמורים לעיל.

26. לנוכח זאת שהמרחב הגיאוגרפי בעיר, הרכב האוכלוסייה והפעילויות שבכל אזור משתנים מעט לעומת העירייה תשקל מעט לעת את מדיניות האכיפה שלה ואת יישומה בהתאם לנסיבות השיפזיות של כל מקרה ומרקחה.

27. לחות דעת זו מטרוף כחלק בלתי נפרד הימנה לאחר חינה וشكילה משותפת עם גורמי האכיפה והתביעה. היועמ"ש וראש התביעה העירונית, לאחר חינה וشكילה משותפת עם גורמי האכיפה והתביעה.

28. מסמך מדיניות זה נבחן ואושר על ידי תוכן בוחנת האיזונים והשיקולים הנדרשים בנסיבות העניין.

ברכה,

אליה מלכה, עו"ד

היו"ץ המשפטי לעירייה

**העתקים:**

- הגב' מיכל שלם - ראש הסגל
- מר אמנון מרחב - המנהל הכללי
- מר יצחק נידם - ראש מנהל תפעול
- מר מאיר דזיה - הממונה על הפיקוח העירוני
- עו"ד דני ליבמן - המשנה ליועמ"ש
- עו"ד חיים נרגסי - סגן היועמ"ש וראש התביעה העירונית
- עו"ד טוביה פיסינגר - עוזר היו"ץ המשפטי לעירייה
- מר אברהם טורגמן - מתמחה לשכת היו"ץ המשפטי לעירייה

אי באלוול תשע"ה  
16 באוגוסט 2015

### אכיפת סגירותם של עסקים בשבתו ובעומדי ישראל – מדיניות אכיפה

מפורט להלן מדיניות האכיפה שגובשה לאחר בחינה וסקילה משותפת עם גורמי האכיפה והتبיעה, בנושא אכיפת סגירותם של עסקים ביום המנוחה.

#### רקע כלל

1. החוק המסדר בעיר ירושלים את נושא פתיחת עסקים וסגירותם ביום מנוחה הינו חוק עזר לירושלים (פתיחת עסקים וסגירותם) תשט"ו 1955 (להלן : "חוק העזר").  
בעבר לא גובשה מדיניות אכיפה ויישום של הוראות חוק העזר. אכיפת הוראות החוק בוצעה על דרך השגרה ללא "עקרון מנוחה" או קוווי מדיניות אחידים, על כל המשטמע לכך. העקרון המנוחה היחיד היה עקרון ה"סטטוס קוו", שגム הוא ידע "עלויות ומורדות" ופרשניות שונות לאורך השנים והתקופות, בהתאם למציאות המשתנה ולשלל גורמים נוספים.
2. בע"מ 2469/12 בר默 ואוח' נ' עיריית תל אביב (להלן : "פ"ד בר默") קבע בהם"ש העליון כי לרשויות המקומיות נתון שיקול דעת רחב, בכל הנוגע לקביעת מדיניות אכיפה. בבואה לקבוע מדיניות אכיפה, על הרשות לאזן בין האינטרסים הלגיטימיים השונים הנוגעים לעניין תוק בחינה רחבה וכוללת תוך התאמה לימיינו אלו.
3. בפ"ד בר默 הובאה הודעה היוזץ המשפטי לממשלה והתייחסותו לסוגיות האכיפה וההסדרה של פתיחת וסגירת עסקים ביום מנוחה וכפי שצוטטה בפסק הדין :  
"הסדרה של פעילות עסקים ביום המנוחה וכן אופייתה של האכיפה כלפי עסקים הבוחרים לפעול בשבת נתונה מטבעה לשיקול דעתה של הרשות המקומית, בפנייה פרושה התמונה הרחבה, ובין היתר היא מודעת למאפיינים של כל אזור".  
עוד נכתב בהודעת היוזץ המשפטי לממשלה :  
"הסמכת הרשות המקומית בהקשר זה יסודה בתפיסה כי האיזון בין האינטרסים בשמירת אופיו של יום השבת ביום מנוחה, שהוא בעל מאפיינים חברתיים

ולאומים אחד, לבין מתן אפשרות לפועלות כלכלית מסויימת (תוך אבחנה אפשרית בין סוגי פעילויות מסחריות), נתונה לרשות המיצגת את תושבי המקום. ביצה להקבע את אופיו של יום השבת והמנוחה בתחוםה, בשים לב למכלול שיקולים רלוונטיים, ובهم גם שיקולים של הרכב האוכלוסייה, טעמים שבמסורת דתית, שיקולים חברתיים וציבוריים בדבר אופיו הרואי של יום המנוחה ועוד".

[הודעה מטעם היווץ המשפטי לממשלה בבית המשפט העליון, 23 בינואר 2013, עמי 2. ההודעה צוטטה במסמך "acicfat hahorot b'dabar p'tichot uskimos v'sigurat b'imi ha'manoha ul-idhi ha'reshiot ha'mokomiyot", mchakket ha'mekher v'hameidat shel ha'knesset, Umim 7, 14/02/06), להלן, "mchakr ha'knesset"]

5. ראוי להפנות בהקשר זה לפסק דין זקון (בג"ץ 6396/96 זקון נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג (3) 289, 304-305 (1999)), בו נקבע:

"acicfat beronit (באנגלית: selective enforcement) אינה היפוך של אכיפה מלאה. לעיתים קרובות אין אכיפה מלאה, ומבחן מעשית אף לא יכולה להיות אכיפה מלאה, של חוק או תקנות. acicfat halikit אינה בהכרח אכיפה פסולה. כך גם אכיפה מוגבלת, שהרי המדינה אינה יכולה להקצות אלא משאים מוגבלים לאכיפת החוק. כך גם רשותות מינהליות שונות, כמו רשותות מקומיות. לכן רק טבעי וראוי הדבר שהמדינה ורשותות אחרות יקבעו לעצמן מדיניות, v'bmidot ha'zorot והאפשר גם הנחיות כתובות, שיקבעו סדר עדיפות לאכיפת החוק. אכן, מדיניות או הנחיות אלה צרכות לעמוד ב מבחנים המקובלים לגבי כל החלטה מינימלית, כגון מבחנים של מטרה כשרה, shikolim uniniyim, sbirot ועוד. אולם, אם הן עומדות ב מבחנים אלה, אכיפת החוק על-פי מדיניות או הנחיות אלה אינה אכיפה פסולה. אכיפה כזאת, אף שהיא אכיפה חלקית, אינה אכיפה ברונית" [ההדגשות אינם במקור]

6. לאור האמור לעיל וכמפורט בהרחבה בחוות דעתו של היווץ המשפטי לעירייה, עוזיד אליו מלכה מיום 16.8.15, בה נבחנו והוצעו הדברים בהרחבה ובפירוט, גובש מסמך זה כהשלמה וכפועל יוצא מהאמור בחוות דעתו הנ"ל של היווץ המשפטי לעירייה.

#### מסגרת המשפטית - נורמטטיבית

7. נושא ונציג את עיקרי הדברים שנכתבו בחוות הדעת הנ"ל של היווץ המשפטי לעירייה:

8. בפסק"ד ברmr הציג בית המשפט העליון את המסגרת החוקית המסדרה את פתיחתם וסיגורתם של עסקים בימי מנוחה, ובכלל זה קבע כי על הרשות "לאון בין שמירה על אופיו של יום השבת כיום – מנוחה דתית ובין קיומה של פעילות כלכלית מסויימת ושמירה על חופש הבחירה האישי של אזרחיה המדינה לקיים פעילותם במרחב הציבורי בשבת".

בית המשפט הזכיר גם את המסדרת הנורמטיבית לסמכות הרשות לאקו"ף פתיחה וסגירה, של עסקים בכלל ושל הנדון בפרט, בשבת וחג וזו נסמכת על סעיף החוק הבאים:

- ו סעיף 249(20) לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן, "הפקודה") – מסמיך הרשות להסדיר פתיחה וסגירה של עסקים, מרכולים וכו' בשבת ובמועד ישראל.
- ו סעיף 249(21) לפקודה מסמיך הרשות להפעיל את הסעיף הנ"ל גם מטעמי דת וגם באכיפה חלקית.
- ו סעיף 250 לפקודה מסמיך הרשות לחוקק חוקי עזר להסדרת האכיפה.

9. בבואהנו לקבוע את מדיניות האכיפה יש לזכור כי פסיקות בתי המשפט עמדו פעם אחר פעם על כך שלרשות המקומית נתון שיקול דעת רחב, ובפרט בכל הנוגע לקביעת מדיניות אכיפה וכי בעניין הביקורת השיפוטית על מדיניות אכיפה של רשות מנהלית נקבע כי אכן, כדי שבית המשפט יתערב ברמת האכיפה של חוק זה או אחר, צריך שהרשויות המוסמכות יתנורו לחלוון מוחבתן לאקו"ף את החוק, או שיימנוו ממילוי חובתן באופן בלתי-סביר.

10. בנוסף, בתים משפט קבעו לא אחת, כי לצורך לקביע מדיניות אכיפה נובעת גם מחוסר היכולת לבצע אכיפה מוחלטת של החוק וזאת מאילוצים של המשיבים העומדים לרשות והצריך של גורמי האכיפה לבצע אכיפה כוללת תוך מתן התייחסות לכל הערים והחוקים הנדרשים לאכיפה בעיר וזאת כפי שפורט בהרחבת בחוות דעת היו"ץ המשפטי לעירייה האמור לעיל.

11. עוד יצוין בעניינו כי מדובר באכיפה בימי מנוחה, ימים אלה הינם ימים בהם מחד, ע"פ חוק כוח האדם של גורמי האכיפה מצומצם ביותר, ומайдך, ישנה חובה להפעיל פיקוח בmorcha העיר שם מותר לאוכלוסייה הלא יהודית לפתח עסקים קריגיל. הווה אומר כי כוח האדם הפנוי לאכיפה של כלל החוקים ביום מנוחה מצומצם מאוד. אשר על כן, מטעם זה נדרשת מדיניות שתאפשר לגורמי האכיפה לבצע אכיפה חלקית בהתאם למטרות她们, שיקולים ענייניים, סבירים ועוד, בהתאם למטרת החוק.

12. זאת ועוד, גם סעיף (20) ו-(21) הנקנה לעירייה את הסמכויות להסדיר את פתיחתן וסגירתן של חנויות קבוע כ"העירייה רשאית להפעיל את סמכותה על פי פסקה (20) בתהום שיפוטה או בחלוקת ממו' לגבי ימי המנוחה, בהתחשב בטעמים שבמסורת דתית...."

13. אשר על כן, וכעולה מהחוות דעת היו"ץ המשפטי לעירייה ובשים לב להודעת היו"ץ המשפטי לממשלה ולפסיקה, עולה כי ניתן ורצוי בקרה דן לקבוע מדיניות אכיפה המבוססת על אזורים גאוגרפיים ודמוגרפיים ומאפייניהם הייחודיים זאת הן בשים לב במיוחד לשונות הגדרה בהרכבי האוכלוסיות בעיר ירושלים, לרצון להתחשב ברגשות ובצריכים של כלל האוכלוסיות

תוך קיומ של מטרות החוק והפסיקה הנכונות לימינו אנו, והן מן הצורך למקד את האמצעים העומדים לרשות העירייה מבנית כוח-אדם ומשאבים לאכיפה של חוק העוזר.

14. לפיכך, לאור גודלה, רבגוניותה, ייחודיותה, ומורכבותה של ירושלים, גובשה מדיניות זו שבבסיסה קרייטריונים אוגרפיים, דמוגרפיים ועוד המתחשבים, בין היתר, באופיו של האזור, ב濟ור המתגורר בו, בכלל הציבור המגיע לאזרור ואשר נחשף לפעילויות שבו, לשיקול מטרד ואיכות סביבה, רגשות דת ואמונה, צרכים חברתיים וככלליים ועוד כמפורט באלה.

15. זאת ועוד: יישומה של מדיניות האכיפה ייבחן מעת לעת בהתאם בהתחשב בהוראות הדין ובשאר המרכיבים הנוגעים לעניין ובקבוצות הבדיקה ותוצאותיה, ואם יהיה בכך צורך, תעודכן מדיניות האכיפה כפי שיימצא לנוכח.

**הנחיות כלליות:**

א. **למען הסר ספק,** למעט האמור להלן, **בכל תחומי העיר תבוצע אכיפה נגד כל פעילות מסחרית בימי מנוחה אשר מנוגדת לחוק העוזר.**

ב. יודגש שוב כי האמור במסמך זה אינה מוציאה את יתר החובות החוקיות המוטלות על בעליו של עסק, על פי כל דין, והעירייה תאכוף קיום הוראות הדינים והחוקים האחרים ככל שחייבים על בית עסק.

ג. **תבוצע אכיפה בכל חלקי העיר ובכלל זה האזוריים הנ"ל נגד כל עסק, ככל שעסק זה יהווה מטרד מכל סוג שהוא ותיאסר פתיحتו.**

ד. נוכח העובדה שהמרחב הגיאוגרפי בעיר והרכבת האוכלוסייה והפעילויות בכל אזור משתנים מעת לעת, תהא העירייה רשאית לשקל מעת לעת את מדיניות זו בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומרקחה.

**אזור אכיפה**

**אזור 1**

**מ"ר מזרח, העיר העתיקה (למעט הרובע היהודי) והשכונות הערביות בירושלים**

הוראות סעיף 5 לחוק עוזר פتيחת עסקים וסגידותם קבועות כי הוראות חוק עוזר לא יחולו על עסק בו כל בעליו לא יהודים ואינם מעסיקים בו יהודים בימי מנוחה.

בנוסף, גם פרשנות סבירה ומידתית של החוק מעלה כי לא ניתן לאכוף על בן דת אחרת איסור לפתח ביום מנוחה של הדת היהודית, ביחוז כאשר העסקים ממוקמים באזורי ובշכונות בהם הרוב המכרייע של האוכלוסייה המתגוררת בהן אינה יהודית ואשר על פי אמונתה, אורחות חייה וצריכה השירותים נשוא מסמך זה נדרשים ונוצרcis בכל ימות השבוע לרבות ביום המנוחה שעל פי הדת היהודית.

**לאור האמור, באזור זה תבוצע אכיפה מופחתת כנגד פעילות מסחרית ביום מנוחה, בהתחשב בהרכב האוכלוסייה, סוג העסק, ג rms מטרדים וכו'.**

## אזור 2

**מתחמי תעסוקה ותעשייה - עטרות ותלפיות. אזורי תיירות בילוי ופנאי ("האזור התרבותי- תיירותי"), דרום מערב העיר, עין כרם.**

מדובר באזור בו קיימים מתחמי תעסוקה ותעשייה, תיירות, אזורי בילוי, תרבות ופנאי. אזור זה מאופיין בפעילויות תעשייתית, עסקית, תיירותית ותרבותית. פעילות זו מתמקדת במתחמים או במקומות שאינם מרכזיים ובוחט אוכלוסייה הצורכת שירותים אלה.

**לכן, באזור זה תבוצע אכיפה מופחתת כלפי עסקים מסווג "חניות נוחות" (לענין זה "חניות נוחות" - עסק קטן כגון קיוסק, מכולת קטנה ופיצוציות) אשר משרתים את באי האזור ומשלימים את פעילות התרבות והעינוג המותרת והמתאפשרת בהם. עם זאת, פעילותם של העסקים הינו לתוחם בגבולות בית העסק בלבד.**

**ברדי כי העסקים ידרשו לעמוד בכל יתר הדרישות על פי כל דין (רישון עסק, אום וככל שנדרש; הקפדה על הוראות חוק הרעש; מניעת מטרדים איסור מכירת אלכוהול לקטינים);**

## אזור 3

**עיר חרדי, קריית הלאום, הרובע היהודי ומרכז העיר (מרכז העיר לענין זה הוא השטח שבין הרחובות קינג ג'ורג', הנביאים, שבט ישראל, שלמה המלך ועד אגרון ורחוב אגריפס לכל ארכו עד לצומת הרחובות אגריפס-שדי' בן צבי)**

חלק מאזורים אלה מאופיינים בצדון דתי. בנוסף מרכז העיר מהו ציר מרכזי למעבר בין שכונות דתיות, מעבר לבתי תפילה מרכזיים וציר הליכה מרכזי לכיוון הכותל המערבי, הרובע היהודי והמקומות הקדושים. הינו, מדובר באזור ייחודי מבחינת צבionario ואופיו, שמהווה סמל ערבי והיסטורי בעיר ירושלים, ויש לשמרו על כל עריכיו ומאפייניו.

**לאור האמור, באזור זה תבוצע אכיפה מוגברת כנגד פעילות מסחרית ביום מנוחה, בהתחשב בהרכב האוכלוסייה, סוג העסק, מיקומו, ג rms מטרדים וכו'.**