

# עיריית ראשון לציון

עסקים רבי קהל - רישוי, פיקוח ואכיפה



# תקציר

## רקע כללי

תחום השיפוט של העיר ראשון לציון משתרע על פני 58,611 דונם, הגובלים בערים חולון ובת ים בצפון, בנס ציונה בדרום, במחנה צריפין במזרח ובים התיכון במערב. על פי נתוני משרד הפנים בשנת 2014 התגוררו בראשון לציון כ-257,000 תושבים. מר דב צור מכהן כראש העירייה מנובמבר 2008.

נושא רישום של עסקים הוסדר בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים או החוק), וכן בתקנות ובצווים שהוצאו על פיו. בהוראות האמורות נקבעו, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, הוראות בדבר רישום והטיפול בעסקים הפועלים ללא רישיון.

בחוק הוגדר ראש הרשות, או מי שהוא הסמיכו לכך, כרשות הרישוי המקומית. בסוף נובמבר 2013 האציל ראש העירייה מר דב צור מסמכויותיו למשנה לראש העירייה וחבר המועצה מר אייל מושיוב, (להלן - חבר המועצה), לפעול בתחום רישוי עסקים והסמך אותו לשמש רשות הרישוי המקומית.

עסקים טעוני רישוי כוללים עסקים גדולים שקהל רב מבקר בהם לקניות, לקבלת שירותים, לעינוג וכיו"ב (להלן - עסקים רבי קהל). בשל ההיקף הגדול של הציבור המשתמש בשירותיהם של עסקים אלה, אם לא יקוימו בהם, בין השאר, סדרי תברואה, בטיחות וביטחון נאותים, עלולים בני אדם רבים להיפגע, ולפיכך יש משנה חשיבות לקיום הוראות הדין בעסקים אלה.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הליכי הרישוי של עסקים רבי קהל בעיריית ראשון לציון (להלן - העירייה), את הפיקוח עליהם ואת אמצעי האכיפה שננקטו כלפי עסקים רבי קהל שפעלו ללא רישיון. בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל ובתחנה האזורית ראשון לציון ברשות הכבאות וההצלה - מחוז מרכז.

## הליקויים העיקריים

### שני שלישים מהעסקים רבי הקהל פועלים ללא רישיון עסק

בבדיקת משרד מבקר המדינה של עסקים רבי קהל בראשון לציון הועלה כי בדצמבר 2015 פעלו בעיר ללא רישיון עסק 44 עסקים רבי קהל, שהם כשני שלישים מכל העסקים רבי הקהל הפועלים בעיר; 25 מעסקים אלה הם אולמות אירועים.

### מעורבות חבר המועצה בהגשת כתבי אישום

הנחיה שהפיץ היועץ המשפטי לממשלה<sup>1</sup> קובעת כי על התובעים העירוניים לפעול מתוך עצמאות מקצועית, וכי אין הם כפופים להוראות של ראש הרשות המקומית, נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות. חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>2</sup> הורה לגורמי הפיקוח ברשות המקומית להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת התובע של הרשות המקומית, שהוא הגורם המוסמך להחליט על פתיחת הליכים משפטיים או על הימנעות מפתיחתם.

חבר המועצה מר אייל מושיב פנה בתחילת דצמבר 2013, ימים ספורים לאחר שראש העירייה הסמך אותו לשמש בתפקיד רשות הרישוי המקומית לנושא רישוי עסקים, אל מנהל האגף לרישוי ולפיקוח על עסקים בעירייה (להלן - מנהל אגף הרישוי) וביקש ממנו להעביר אליו את דוחות הפיקוח בגין עבירות על דיני רישוי עסקים, טרם העברתם למחלקה המשפטית להכנת כתבי אישום, זאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה וחוזר מנכ"ל משרד הפנים האמורים לעיל.

למרות חוות דעתה של היועצת המשפטית של העירייה דאז, שהתנגדה לדרישת חבר המועצה להעביר לעיונו את דוחות הפיקוח מאגף הרישוי בעירייה קודם העברתם לתביעה, לא חזר בו חבר המועצה מדרישתו. עד מועד סיום הביקורת נהג מנהל אגף הרישוי בעירייה להעביר את דוחות הפיקוח - טרם העברתם לתביעה - לעיונו של חבר המועצה, בהתאם לדרישתו.

באוגוסט 2015 אישרה התובעת העירונית לחבר המועצה כי אין מניעה חוקית לכך שיתקיימו פגישות עבודה שבמהלכן יציג מנהל אגף הרישוי את דוחות הפיקוח לעיונו של חבר המועצה טרם העברתם ללשכה המשפטית, אך ציינה כי פגישות אלו יוקלטו. יצוין כי אישור זה הוא כאמור בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

1 הנחיה מס 4.1001 "עצמאות התביעה הפלילית" מ-6.11.03.

2 חוזר מנכ"ל מס' 1/07 מ-19.02.07.

חבר המועצה דן בהוצאת צווי הפסקה מינהליים נגד שני אולמות אירועים שנוהלו על ידי מכרו תוך חשש לניגוד עניינים. נמצא כי חבר המועצה לא הוציא את צווי הפסקה לאולמות הללו אף שפעילותם סיכנה את שלום הציבור ובריאותו.

## אכיפה לא אפקטיבית

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי העירייה לא הכינה כתבי אישום כנגד 30 עסקים רבי קהל שפעלו בשנת 2015 ללא רישיון עסק (מהם 16 אולמות אירועים), אף על פי שידעה שהם פועלים ללא רישיון עסק. הבקשות לרישיון עסק של שישה מהעסקים האלה (חמישה אולמות אירועים וקניון) סורבו או לא אושרו על ידי כל נותני האישורים - רשות הכבאות וההצלה, משטרת ישראל, משרד הבריאות והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה<sup>3</sup>.

התביעה העירונית לא הפעילה את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה לאכיפת הוראות החוק על עסקים רבי קהל שפעלו ללא רישיון עסק. התביעה העירונית אף לא נהגה לבקש מבית המשפט מתן צווי סגירה כבר בעת הגשת כתבי אישום נגד עסקים רבי קהל שהיוו סכנה לציבור.

התובעת העירונית לא ביקשה מבית המשפט, כי בגזרי דין בגין הרשעות על ניהול עסקים רבי קהל ללא רישיון עסק, ייאסר על כל אדם לנהל עסק טעון רישוי בחצרים נשוא כתב האישום, אלא אם לאותו עסק רישיון, היתר זמני או היתר מזוהר (להלן - צו סגירה כלפי כולי עלמא). בהיעדר צו כאמור, נמנעה מהרשויות האוכפות האפשרות ליישם את צו הסגירה במקרה של החלפת בעלות, שכן הצו התייחס רק לבעל העסק שנגדו הוגש כתב האישום. כמו כן לא ביקשה התובעת העירונית מבית המשפט, בהתאם לחוק, כי יורה למשטרה או לפקחי העירייה להיכנס לחצרים שעליהם ניתן הצו כדי להרחיק מהם כל טובין שבהם ולנקוט את כל האמצעים כדי להבטיח ציות להוראות צו הסגירה.

כך למשל, הועלו חמישה מקרים שבהם לא התבקש בית המשפט להוציא צווי סגירה כלפי כולי עלמא שהעירייה יכולה לאכוף כנגד העסקים. וכך, בעקבות חילופי הבעלות על אותם עסקים, שוב הוגשו כתבי אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון נגד הבעלים החדשים. אכיפה בלתי אפקטיבית זו הביאה אפוא לידי כך שפעילותם של עסקים רבי קהל אלה נמשכה עוד ועוד והגיעה לשלוש עד שבע שנים, זאת ללא רישיון עסק וללא אישורים ממשרד הבריאות ומהמשטרה, אישור על קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, ובחלק מהמקרים אף ללא אישור רשות הכבאות וההצלה, ותוך סיכון בטיחות הציבור ובריאותו.

## ההמלצות העיקריות

עקרון עצמאות התביעה הוא עקרון יסודי שיש להקפיד על קיומו, ועל כן יש לוודא כי אגף רישוי ופיקוח על עסקים בעירייה יעביר את דוחות הפיקוח ישירות לתביעה כדי שהיא תשקול ותחליט באופן עצמאי אם יש מקום להכנת כתבי אישום.

כדי למנוע סכנות לשלום הציבור וכדי להבטיח את בריאותם של הנמצאים בעסקים, על עיריית ראשון לציון להקפיד על אכיפת הוראות החוק:

1. על העירייה לוודא כי כל עסק פועל במבנה שקיבל היתר בנייה, וכי השימוש בעסק מותר בהתאם לתכניות המאושרות, או בהתאם להיתר, או על פי היתר לשימוש חורג מוגבל בזמן.

2. במקרים שנותני האישורים מעלים ליקויים חמורים המסכנים את בריאות הציבור או בטיחותו, על ראש הרשות המקומית להוציא צו הפסקה מינהלי.

3. במקרים שלא הוגשה בקשה לקבלת רישיון עסק או שהבקשה סורבה על ידי אחד מנותני האישורים, על התביעה לשקול ובמיוחד במקרים המהווים סכנה לשלום הציבור אם להגיש נוסף על כתב האישום בקשה לצו סגירה.

4. על התביעה לעשות כל שביכולתה לשימוש מושכל בכלים שהוענקו לה בחוק ולעתור, במסגרת גזר הדין, למתן צווי סגירה כלפי כולי עלמא שיבוצעו על ידי המשטרה והעירייה, זאת כדי לייעל את הטיפול בעסקים הפועלים ללא רישיון עסק כנדרש.

נוכח הממצאים החמורים העולים בדוח זה מתפקודו של חבר המועצה כרשות הרישוי, המעידים על פגיעה חמורה בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי לשמירת בריאות הציבור ובטיחותו, העיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה, אשר מינה את חבר המועצה לתפקיד זה, כי עליו לבחון את המשך טיפול העירייה בנושא זה.

ראש העירייה הודיע למשרד מבקר המדינה כי חבר המועצה מר אייל מושיוב אינו משמש עוד כרשות הרישוי המקומית וכי בחודש אוגוסט מונה חבר מועצה אחר לתפקיד רשות הרישוי המקומית.

## סיכום

דוח הביקורת מעלה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בטיפול עיריית ראשון לציון בעסקים רבי קהל: העירייה איפשרה לעסקים רבי קהל להתנהל ללא רישיון עסק תוך סיכון שלום הציבור ובריאותו, בלי שנקטה את האמצעים העומדים לרשותה בחוק. חבר המועצה, שאותו הסמיך ראש העירייה מר דב צור לשמש רשות הרישוי, פגע בעצמאות התביעה והתערב בשיקול הדעת של גורמי המקצוע תוך חשש לניגוד עניינים ותוך יצירת מצב מתמשך של סיכון הציבור.

## מבוא

תחום השיפוט של העיר ראשון לציון משתרע על פני 58,611 דונם הגובלים בערים חולון ובת ים בצפון, בנס ציונה בדרום, במחנה צריפין במזרח ובים התיכון במערב. על פי נתוני משרד הפנים בשנת 2014 התגוררו בראשון לציון כ-257,000 תושבים. מר דב צור מכהן כראש העירייה מנובמבר 2008.

בראשון לציון מגוון גדול של עסקים. על פי נתוני אגף רישוי ופיקוח על עסקים בעירייה (להלן אגף הרישוי), בשנת 2015 פעלו בתחומה 3,850 עסקים טעוני רישוי עסק; 1,212 מהם (31.5%) פעלו ללא רישוי עסק<sup>4</sup>.

עם כלל העסקים טעוני הרישוי נמנים עסקים רבי קהל - עסקים גדולים שקהל רב מבקר בהם לקניות, לקבלת שירותים, לעינוג וכיו"ב. בשל ההיקף הגדול של הציבור המשתמש בשירותיהם של עסקים אלה, אם לא יקוימו בהם סדרי תברואה, בטיחות וביטחון נאותים, בני אדם רבים עלולים להיפגע, ולכן יש משנה חשיבות לקיום הוראות הדין בעסקים אלה.

חוק רישוי עסקים, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי עסקים. בחקיקה האמורה נקבעו, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, סוגי הרישיונות של העסקים, התנאים למתן רישיונות והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהל עסק טעון רישוי ללא רישוי או שלא על פי התנאים שנקבעו.

בהיבטים השונים של רישוי עסקים, הפיקוח על עסקים ואכיפת הוראות החוק, התקנות והצווים שהוצאו על פיו, עוסקים כמה גופים בעירייה: אגף הרישוי, מינהל איכות הסביבה - השירות הווטרינרי העירוני, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן - הוועדה המקומית) והאגף המשפטי. בהליכי הרישוי והפיקוח משתתפים גם גופים מחוץ לעירייה, שהם נותני האישורים. הגופים האמורים לעיל - הן אלה שבתוך העירייה והן אלה שמחוצה לה - אמורים לקבוע את התנאים המוקדמים שעל העסקים הפועלים בעיר לקיים לצורך קבלת הרישוי, וכן את התנאים שעליהם לקיים בכל תקופת פעילותם. כמו כן על גופים אלה לפקח על קיום התנאים האמורים, הן לפני מתן רישוי העסק והן לאחר מכן - הכול בהתאם לחוק ובהתאם לתקנות ולצווים שהותקנו על פיו.

## רקע נורמטיבי

חוק רישוי עסקים קובע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח את קיום המטרות שקבע החוק. עוד נקבע שהוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר לפי מטרת החוק: הבטחת איכות

4 בשנת 2014 פעלו בעיר 3,878 עסקים טעוני רישוי, מהם 1,093 פעלו ללא רישוי עסק (שהם 28% מכלל העסקים טעוני הרישוי בעיר); בשנת 2013 פעלו בעיר 3,910 עסקים טעוני רישוי, מהם 1,124 פעלו ללא רישוי עסק (29% מכלל העסקים טעוני הרישוי בעיר).

נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים - השר לאיכות הסביבה<sup>5</sup>; מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחת העסק מפני מקרי שוד ופריצה וכן קיום הדינים הנוגעים לכבאות - השר לביטחון הפנים; הבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו - שר העבודה והרווחה<sup>6</sup>; מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות - שר החקלאות<sup>7</sup>; הבטחת בריאות הציבור, לרבות פיקוח על תנאי תברואה נאותים - שר הבריאות. מטרה נוספת שנקבעה בחוק היא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה.

בית המשפט העליון<sup>8</sup> עמד על מטרת החוק, כדלהלן: "מטרתו של החוק היא לשמור ולהגן על ערכים שונים הנתפשים בחברתנו כערכים חשובים, ולקיומם של ערכים אלה נכונים אנו לצמצם את חופש העיסוק על דרך הטלתן של הגבלות להפעלתו של עסק".

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו הרישוי), שהוציא שר הפנים מכוח סמכותו האמורה, פורטו העסקים טעוני רישוי לפי מטרת הרישוי העיקרית שלהם. בצו נקבע כי כל עסק כאמור טעון רישוי גם למטרות קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

בחוק הוגדר ראש הרשות, או מי שהוא הסמיכו לכך, כרשות הרישוי המקומית. הבקשה לרישיון עסק תוגש לרשות הרישוי המקומית, והרשות - אם לא החליטה לדחותה, תעביר אותה לקבלת אישור מוקדם מאת השר או השרים שעמם נעשית ההתייעצות בקשר לקביעתו של עסק כעסק טעון רישוי בצו הרישוי, או מאת מי שהשרים הסמיכו לכך (נותני האישורים).

החוק קובע כי רשות הרישוי ונותני האישורים רשאים להתנות את מתן רישיון העסק, ההיתר הזמני, ההיתר המזורז או האישור, לפי העניין, בתנאים שיש לקיימם לפני שיינתן הרישיון או אחרי שכבר ניתן, וכי הם רשאים להוסיף תנאים לרישיון שניתן, הכול כדי לקדם את מטרת הרישוי. החוק קובע כי נותני האישורים יפרסמו במרשתת<sup>9</sup> מפרט המאחד את כל המסמכים והתנאים הנדרשים מטעמם<sup>10</sup>.

בתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות הרישוי), נקבע כי היתר זמני יינתן לעסק טעון רישוי לתקופה שלא תעלה על שנה אחת לפני מתן הרישיון. עוד נקבע בתקנות כי נותן אישור המאשר היתר זמני יפרט את התנאי שיש להתנות בהיתר זה, לרבות המועד לביצוע התנאי.

5 כיום השר להגנת הסביבה.

6 כיום שר הכלכלה.

7 כיום שר החקלאות ופיתוח הכפר.

8 רע"פ 4270/03 **מדינת ישראל נ' תנובה, מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ**, פ"ד נט(3) 673, 680 (2004).

9 בפורטן השירותים והמידע של ממשלת ישראל "ממשל זמין"

[www.gov.il/he/departments/units/e\\_government](http://www.gov.il/he/departments/units/e_government)

10 במועד הביקורת עדיין לא פורסמו המפרטים האחדים הנוגעים לרוב סוגי העסקים רבי הקהל.



תקנות הרישוי קובעות כי תוקף הרישיון לעסק מן העסקים המפורטים בצו הרישוי, למעט העסקים המפורטים בתקנות הרישוי<sup>11</sup>, יהיה לשנה אחת, לשלוש שנים, לחמש שנים, לעשר שנים או לחמש עשרה שנים, כמפורט בצו הרישוי<sup>12</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הליכי הרישוי של עסקים רבי קהל בעיריית ראשון לציון, את הפיקוח על עסקים אלה ואת אמצעי האכיפה שננקטו כלפי עסקים רבי קהל שפעלו ללא רישיון. בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל ובתחנה האזורית ראשון לציון ברשות הכבאות וההצלה - מחוז מרכז.

- 11 עסקים שניתן להם רישיון לצמיתות כדין לפני תחילת חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 27), התשע"א-2010.
- 12 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2003), "עיריית תל אביב-יפו, עסקים רבי קהל - רישוי, פיקוח ואכיפה" עמ' 419.

## רישוי של עסקים רבי קהל

### נתונים כלליים

על פי נתוני העירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה, בלוח שלהלן מובאים נתונים על המספר הכולל של העסקים רבי קהל בתחום העירייה ועל מספר העסקים שפעלו ללא רישיון עסק והסיבות להיעדר הרישיון (הנתונים מעודכנים לדצמבר 2015).

לוח 1: נתונים על עסקים רבי קהל בראשון לציון

מספר העסקים שאינם מקיימים את תנאי משרד הכלכלה	מספר העסקים שאינם מקיימים את תנאי משרד הבריאות	מספר העסקים שאינם מקיימים את תנאי המשטרה	מספר העסקים שאינם מקיימים את דרישות רשות הכבאות וההצלה	מספר העסקים שאינם מקיימים את דיני התכנון והבנייה	שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון	מספר העסקים הפועלים ללא רישיון	מספר העסקים טעוני רישוי	סוג העסקים לפי צו רישוי עסקים
אינו נותן אישור	22 (73%)	24 (80%)	12 (40%)	15 (50%)	83%	25	30	אולם או גן לשמחות ולאירועים, לרבות הגשת משקאות משכרים
אינו נותן אישור	* 3	8 (72.7%)	2 (18%)	5 (45.4%)	72.7%	8	11	דיסקוטק
אינו נותן אישור	אינו נותן אישור	3 (42.8%)	2 (28.5%)	1 (14.2%)	42.8%	3	7	קולנוע, תאטרון
2 (14%)	2 (14%)	5 (35.7%)	4 (28.5%)	2 (14.2%)	42.8%	6	14	קניון
1 (25%)	אינו נותן אישור	-	-	-	50%	2	4	אצטדיון, אולם ספורט**
		<b>40 (60.6%)</b>	<b>20 (30.3%)</b>	<b>23 (34.8%)</b>	<b>66.6%</b>	<b>44</b>	<b>66</b>	<b>סך הכול</b>

\* אישור משרד הבריאות רלוונטי רק לדיסקוטקים המשמשים גם מסעדה.  
\*\* מספר המושבים הקבועים בו גדול מ-500.



של הרשות המקומית קבע כי לא ניתן - או שאין כל כוונה - לנהל בגין העדר ההיתר הליך לפי חוק התכנון והבנייה" [ההדגשות במקור].

הביקורת העלתה כי מנהלת האגף לרישוי ופיקוח על הבנייה בוועדה המקומית ועובד באגף הרישוי בעירייה אישרו כי אין מניעה מבחינת דיני התכנון והבנייה לתת רישיון עסק לשני אולמות אירועים שנוהלו במבנים שבוצעה בהם בנייה ללא היתר אף על פי שלא מילאו את התנאים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא מתן רישיון עסק. להלן הפרטים:

1. מנהלת האגף לרישוי ופיקוח על הבנייה בוועדה המקומית אישרה בתחילת אוגוסט 2015 כי אולם אירועים א' מקיים את דיני התכנון והבנייה, אף שבאמצע ספטמבר 2014 הגישה היועצת המשפטית של העירייה דאז כתב אישום נגד בעליו בגין אי-קיום צו בית משפט שהורה להרוס בנייה ללא היתר שביצעו בעסק. במועד מתן האישור עדיין לא נגזר דינם של הנאשמים.
2. בתחילת ינואר 2015 אישר עובד באגף הרישוי בעירייה כי אולם אירועים ב' מקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, אף שבתחילת מאי 2014 הוגש נגד בעלי האולם כתב אישום בגין בנייה ללא היתר שביצעו בעסק. במועד מתן האישור התנהל משפטם של בעלי האולם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי משהוגשו כנגד שני אולמות האירועים האמורים לעיל כתבי אישום בגין אי קיום צו בית המשפט ובגין בנייה ללא היתר, האישורים שלפיהם העסקים הללו מקיימים את דיני התכנון והבנייה ניתנו שלא כדין ובניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

## שימוש חורג

במבנים שבהם פועלים עסקים רבי קהל נדרשת התאמה בין הנתונים הפיזיים של המבנה ובין השימוש שנעשה בו, למשל בהיבטים של בטיחות, תברואה וחנייה. הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה מחייבים גם שהשימוש בקרקע או במבנה יהיה רק למטרה שהותר להשתמש בהם. לפיכך הפעלת עסקים למטרות מסחריות באזורי תעשייה או במבני תעשייה מחייבת קבלת היתר לשימוש חורג<sup>14</sup>.

תקנות הרישוי קובעות: "לא תיתן רשות הרישוי רישיון או היתר זמני לתקופה ארוכה מתקופת תוקפו של היתר לשימוש חורג, כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, שניתן לעסק".

מנתוני אגף הרישוי עולה כי לשישה עסקים רבי קהל (אולמות שמחה ודיסקוטקים) לא היה רישיון עסק בסוף שנת 2015 בשל שימוש חורג מהוראות תכנית בניין עיר, או מההיתר, עליו לא קיבלו היתר לשימוש חורג מהוועדה המקומית.

14 סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, מגדיר שימוש חורג כשימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי היתר או התכניות החלות עליהם.

נמצא כי בתחילת ינואר 2014 אישרה מנהלת האגף לרישוי ולפיקוח על הבנייה בוועדה המקומית כי אין מניעה מבחינת דיני התכנון והבנייה ליתן רישיון עסק לאולם אירועים ג' אף שהייעוד לאולם אירועים אינו תואם את היתר הבנייה ולא ניתן היתר למבנה לשימוש חורג מהיתר, בניגוד לנדרש<sup>15</sup>. באמצע יוני 2015 ניתן לעסק היתר זמני לשנה, אף שכאמור הוא לא קיים את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולא קיבל היתר לשימוש חורג.

בתשובה שמסרה מנהלת האגף לרישוי ולפיקוח על הבנייה בוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 נכתב: "ביום 18.6.14 אישרה הוועדה שינוי שימוש מתעשייה לאולם אירועים, ולכן לא היה צורך בהוצאת היתר לשימוש חורג".

נמצא כי הוועדה המקומית החליטה לאשר מתן היתר לשימוש חורג מתעשייה לאולם אירועים ג', זאת בתנאי שימולאו דרישות שיבטיחו את התאמת המבנה לשימוש כאולם אירועים. משלא מולאו כל הדרישות להתאמת המבנה לשימוש כאולם אירועים - לא הוצא היתר לשימוש חורג למבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי משלא קוימו דרישות הוועדה המקומית במלואן להתאמת המבנה לשימוש של אולם אירועים ולא הוצא היתר לשימוש חורג, האישור שניתן כי אולם האירועים מקיים את דיני התכנון והבנייה ניתן שלא כדין וממילא גם ההיתר הזמני ניתן שלא כדין.



לדעת משרד מבקר המדינה, לדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה חשיבות רבה עד מאוד נוכח הסכנה המוחשית הטמונה באי-קיומם. הממצאים שהועלו בדוח מצביעים על כך שעסקים אחדים קיבלו אישור כי הם מקיימים את דיני התכנון והבנייה אף שנעשתה בהם בנייה ללא היתר או בחריגה מהיתר בנייה או נעשה בהם שימוש חורג. רישיון העסק אמנם אינו כלי אכיפתי בעניין זה, אולם יש בו משום כלי משלים לכלים שנתן חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 עצמו להתמודדות עם עבירות הבנייה והסכנות הנובעות מכך.

## פעולות לאכיפת החוק בעסקים רבי קהל

### רקע נורמטיבי

חוק רישוי עסקים קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני או היתר מזורז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק נותן בידי רשות הרישוי אמצעים אחדים לאכיפת הוראותיו, כמפורט להלן:

### אכיפה בטרם הגשת כתב אישום: צו הפסקה מינהלי

אחד האמצעים לאכיפת הוראות החוק בעסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאיו בטרם הגשת כתב אישום הוא הוצאת צו הפסקה מינהלי המורה על הפסקת פעילותו של העסק ועל סגירה מידית של העסק, כאשר הוא מסכן את הציבור או מהווה מטרד (להלן - צו הפסקה מינהלי). החוק קובע: "היה לממונה על המחוז, למפקד משטרת המחוז, למפקד כבאות מחוזי, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה על החוק רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק". תוקפו של צו הפסקה מינהלי הוא שלושים יום, וניתן להאריכו בשלושים יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו.

### אכיפה באמצעות הגשת כתב אישום או בקשה לצו סגירה

החוק הגדיר כמה פעולות שהן עבירות פליליות אשר עונשן מאסר או קנס, ובהן עיסוק בעסק טעון רישוי ללא רישיון. עוד נקבע בחוק כי אם נעברה עבירה רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש שיטיל, לצוות על הפסקת העיסוק בעסק.

בחוק נקבע כי אם הוגש כתב אישום נגד בעל עסק, רשאי בית המשפט לתת צו סגירה לעסק, ותוקפו יפקע עם ביטול כתב האישום או עם מתן גזר הדין או במועד שבו זוכה הנאשם זיכוי סופי או בכל מועד קודם שנקבע בצו (להלן - צו סגירה עם הגשת כתב אישום).

בית המשפט העליון<sup>16</sup> פסק כי התנאי למתן צו סגירה עם הגשת כתב אישום הוא: "על המאשימה להראות שהצו דרוש למניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב המגולם במטרות החוק, וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעי מידתי יותר. כך, למשל, עילה למתן צו עשויה לקום אם הפעלת העסק יוצרת סיכון ממשי לציבור".

## הנחיות בדבר עצמאות התביעה הפלילית

בנובמבר 2003 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה<sup>17</sup> שעניינה "עצמאות התביעה הפלילית" (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה). בהנחיה נקבע כי "משפטן שהוסמך כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישמש תובע במשפטים פליליים מסוימים מטעם רשות מקומית או ועדה לתכנון ובניה, חייב גם הוא להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה. אין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות של ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות בשאלה אם להגיש כתב אישום, במקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית המשפט, אם לחזור מן האישום לאחר שכתב האישום הוגש וכיוצא בזה".

בפברואר 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר בנושא התערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים<sup>18</sup> (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים), ובו קבע הוראות בדבר חובת יחידות הפיקוח ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת התובע ברשות המקומית: "בעקבות פניית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה שנעשתה על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, הנני להפנות את תשומת לבכם לכך כי כל גורמי פיקוח ברשות המקומית/הוועדה המקומית נדרשים להעביר את כל תיקי החקירה - תהא המלצת יחידות הפיקוח לגביהם אשר תהא - להחלטת התובע המוסמך של הרשות המקומית/הוועדה המקומית... התובע הינו הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתיחתם לרבות כל עניין אחר הקשור לניהול ההליך הפלילי. **עריכת 'מיון מקדים' של התיקים על ידי בעלי תפקידים ברשות המקומית/הוועדה המקומית טרם העברתם להחלטת תובע, עומדת בניגוד לתפיסת היסוד הדוגלת בהפרדה בין הרשות החוקרת לבין הרשות התובעת, נוגדת את הוראות חוק סדר הדין הפלילי ופוגעת בעקרון עצמאות התביעה הפלילית, המעוגן בפסיקה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה**" [ההדגשה אינה במקור].

16 רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 2014).

17 הנחיה מס' 4.1001 מ-6.11.03.

18 חוזר מנכ"ל מס' 1/07 מ-19.2.07.

## מעורבות חבר המועצה מר אייל מושיוב בהגשת כתבי אישום למחלקה המשפטית

חבר המועצה מר אייל מושיוב כתב בתחילת דצמבר 2013, ימים ספורים לאחר שמונה לרשות הרישוי המקומית בעירייה, אל מנהל אגף הרישוי בעירייה מכתב בנושא "העברת כתבי אישום למחלקה המשפטית", עם העתק לראש העירייה, למנכ"ל העירייה ולסגנית היועצת המשפטית המשמשת בתפקיד התובעת העירונית (להלן - התובעת העירונית). במכתב נכתב כדלהלן:

"הריני מתכבד לפנות אליך, במסגרת הוראת נוהל, בדברים כדלהלן:

1. טרם העברת תיק הפיקוח למחלקה המשפטית להכנת כתב אישום בגין עבירות על דיני רישוי עסקים, הנך מתבקש להעביר למשרדי את דוחות הפיקוח בצירוף דוח עדכון הכולל סטאטוס הליך הרישוי [ההדגשה אינה במקור].
2. תיק הפיקוח יוחזר למשרדך תוך 5 ימי עבודה לצורך העברתו לתביעה.
3. בשל העובדה, שלא ניתן לפתוח את שערי בית העסק עוד בטרם ניתן רישיון לניהול העסק, מטרת נוהל העבודה ללמוד על דפוס העבודה הקיים באגף, תוך כוונה ליצור פלטפורמה משפטית אחידה, בשיתוף המחלקה המשפטית, לקריטריונים בהם יוגשו כתבי האישום.
4. למען הסדר הטוב, **אין בכוונת הח"מ למנוע הגשת כתבי אישום**, כך שבכל סוגיה משפטית שתתעורר מעיון בדוחות הפיקוח ובמסמכים המצורפים, יובא תיק הפיקוח לבירור בפורום המתאים" [ההדגשה במקור].

ב-11.12.13 כתבה היועצת המשפטית של העירייה דאז (להלן - היועצת המשפטית דאז) למנכ"ל העירייה מכתב בנושא "העברת כתבי אישום למחלקה המשפטית", עם העתק למר אייל מושיוב, לראש העירייה, למנהל אגף הרישוי ולתובעת העירונית. במכתב נכתב כדלהלן: **"כאמור לעיל, הסמכות לברר כל סוגיה משפטית העולה מעיון בדוחות הפיקוח ובמסמכים המצורפים להם, כגון שאלת חובת הרישוי וההפרה שלה, שאלת זהות הנאשמים, הגדרת מהות העבירה, סוג והיקף הענישה לאור השיקולים הציבוריים הנעוצים במטרות ובחובת הרישוי, הצווים הראויים שיעניק בית המשפט וכו', כל אלה הם סמכות בלעדית של התובע אשר הינו הגורם הבלעדי המחליט בנושאים אלה.** לסיכום אין מניעה כי העתקי דוחות הפיקוח יועברו למר מושיוב - המשנה לראש העירייה - לצורך גיבוש מדיניות אכיפה ויינתן לו ייעוץ משפטי והסבר משפטי בנוגע לכל עבירה לכאורה המתוארת בדוחות הפיקוח על העסקים טעוני הרישוי, אולם זאת במקביל להעברתם אל האגף המשפטי ובמנותק מאותם העניינים המסורים לסמכותו של התובע" [ההדגשה במקור].

למרות עמדת היועצת המשפטית של העירייה דאז חזר וכתב חבר המועצה ב-18.12.13 אל מנהל אגף הרישוי מכתב בנושא "עדכון נהלי עבודה באגף רישוי עסקים", עם העתק לראש העירייה, למנכ"ל העירייה, ליועצת המשפטית דאז





למרות חוות דעתה  
של היועצת  
המשפטית דאז ובניגוד  
להנחיית היועץ  
המשפטי לממשלה,  
לא חזר בו חבר  
המועצה מהנחייתו  
לקבל את דוחות  
הפיקוח מאגף הרישוי  
קודם העברתם  
לתביעה

ולתובעת העירונית. במכתב צוין: "מכתבי שבסמך עומד בעינו והנך מתבקש ליישמו החל ממועד קבלתו" [ההדגשה במקור].

היועצת המשפטית דאז ענתה לחבר המועצה במכתב מ-23.12.13, עם העתק למכתבים האמורים לעיל, כי היא עומדת על דעתה כאמור במכתבה הראשון.

נמצא כי למרות חוות דעתה של היועצת המשפטית דאז ובניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לא חזר בו חבר המועצה מהנחייתו לקבל את דוחות הפיקוח מאגף הרישוי קודם העברתם לתביעה, וכי עד מועד סיום הביקורת אכן נהג מנהל אגף הרישוי בעירייה להעביר את דוחות הפיקוח לעיונו של חבר המועצה טרם העברתם לתביעה.

בתשובה שמסר מנהל אגף הרישוי למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 (להלן - תשובת מנהל אגף הרישוי) נכתב: "בנושא דוחות להכנת כתבי האישום הנני לחזור... כי במשך השנתיים וחצי האחרונות למרות... והוויכוחים המתמשכים, הועברו כל [דוחות הפיקוח] לעיונו של חבר המועצה קודם העברתם לתביעה העירונית וזאת על פי הנחייתו ודרישתו המפורשת...".

בתשובה שמסר חבר המועצה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 (להלן - תשובת חבר המועצה הנוספת) הוא כתב כי: "מעולם לא החלטתי לגבי הגשת כתב האישום ויתר על כן - במכתבי מדצמבר 2013 ציינתי כי אין בכוונתי להתערב בהליך...".

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי עצם הדרישה והנוהג להעביר אליו את דוחות הפיקוח מאגף הרישוי במקום להעבירם ישירות לתביעה העירונית, היא התערבות פסולה של הדרג הנבחר בעבודתה של התביעה, אשר פוגעת במעמדה ובעצמאותה, וכי התערבות זו מנוגדת להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

בתשובה שמסר מנכ"ל העירייה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 הוא ציין:

1. "קיבלתי העתק ממכתבו של המשנה לרה"ע ח"מ אייל מושיב מתאריך 3.12.13.
2. ביקשתי מראש לשכתי ע"ג הספח שצורף למכתב זה, לשוחח עם היועמ"ש לעירייה דאז..., והעברתי אליה גם עותק ממכתבו של המשנה לרה"ע להתייחסות...
6. אוסיף ואציין, בשיחה אישית שקיימתי במשרדי, בתקופה הנ"ל עם המשנה לרה"ע הבהרתי שחוות דעתה של היועמ"ש בעניין זה קובעת.
7. מיותר לציין, שהמשנה לרה"ע שאב את סמכותו מכוח ההסמכה שקיבל מראש העירייה, כך שמעבר להסבת תשומת לבו באמצעות פנייתי אל היועמ"ש לעירייה, אין בסמכותי להורות לו לבטל את דרישתו לקבלת דוחות הפיקוח טרם העברתם לידי התביעה."

בתשובה שמסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 (להלן - תשובת ראש העירייה) הוא ציין: "קבלת גרסתכם, לפיה עלי לפקח על פעולה של גורם שלו אני מאציל סמכויות סטטוטוריות, תגרור בהכרח את ריקונו מכל תוכן של עקרון האצלת הסמכויות". עוד טען ראש העירייה בתשובתו כי אין כל פסול או סטייה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה או חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעצם העובדה שחבר המועצה יקבל את דוחות הפיקוח טרם העברתם לתביעה העירונית, ובלבד שאין הוא מתערב בשיקוליה של התביעה. כמו כן, לטענתו, "אין כל סטייה מהנחיותיה של היועצת המשפטית לעירייה דאז... בעצם בקשתו של מר מושיב לקבל לדיו את הדוחות ולעיין בהם. בטוחני שתכלית חוות דעתה... הייתה למנוע מראש רשות הרישוי מלהתערב בשיקוליה של התביעה והאכיפה העירונית, כפי שצינתי לעיל, ואין כל חשיבות לשאלת מועד העברת הדוחות אליו לעיונו, בין לפני העברתם לתביעה העירונית, בין במקביל ובין לאחר מכן".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה מר דב צור כי ראש רשות האוצל מסמכותו נשאר מקור הסמכות והנושא באחריות, ומוטלת עליו החובה לפקח על מי שאצל לו מסמכויות<sup>19, 20</sup>. לפיכך, משהובא לידיעת ראש העירייה הנוהל החדש שביקש חבר המועצה להנהיג, אשר היה מנוגד לעמדת היועצת המשפטית של העירייה, היה על ראש העירייה להתערב ולוודא שחבר המועצה יפעל לפי הדין ויחזור בו מדרישתו לקבל אליו את דוחות הפיקוח קודם העברתם לידי התביעה ובכך לשמור על עצמאות התביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי העברת דוחות הפיקוח לחבר המועצה טרם העברתם לתביעה מהווה מעורבות של חבר המועצה בהגשת כתבי האישום, הינה פתח להתערבותו ומנוגדת להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולראש העירייה כי חוות דעתה של היועצת המשפטית דאז, ולפיה אין להעביר את דוחות הפיקוח לחבר המועצה טרם העברתם לתביעה, היא ברורה ואינה משתמעת לשני פנים, ועל כן תשובתו של ראש העירייה אינה עולה בקנה אחד עם חוות דעתה.

נמצא כי באוגוסט 2015 כתבה התובעת העירונית לחבר המועצה כדלהלן: "לבקשתך הנני לאשר כי אין מניעה חוקית לכך שתתקיימנה פגישות עבודה בהשתתפותך ובהשתתפות מנהל האגף אשר במהלכן יציג מנהל האגף בפניך את דוחות ההכנה למשפט טרם העברתם ללשכה המשפטית. למען הסדר הטוב - פגישות העבודה תוקלטנה".

בתשובה שמסרה התובעת העירונית למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 היא כתבה: "באמירת אגב אציין כי מר מושיב הוסמך על ידי ראש העירייה כ'רשות הרישוי לעניין חוק רישוי עסקים'. תמהני האם בתוקף תפקידו זה, אינו זכאי להפעיל שיקול דעת משלו שאם לא תאמר כן מתרוקן תפקיד זה מכל תוכן. בטוחני כי המחוקק לא

19 בג"ץ 170/81 סלמה נ' מחמוד, פד לו(2), 433 (1982).

20 דפנה ברק ארז, המשפט המינהלי (2010) עמ' 188.



הנחיית התובעת  
העירונית המאפשרת  
את העברת דוחות  
הפיקוח לחבר  
המועצה טרם  
העברתם לתביעה,  
מנוגדת להנחיית  
היועץ המשפטי  
לממשלה ולחוזר  
מנכ"ל משרד הפנים

התכוון כי ראש רשות הרישוי יהווה 'חותמת גומי' אלא התכוון כי בתפקידו זה יוצק תוכן מהותי".

משרד מבקר המדינה מעיר לתובעת העירונית כי הנחייתה האמורה לעיל, המאפשרת את העברת דוחות הפיקוח לחבר המועצה טרם העברתם לתביעה, מנוגדת להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ואף מנוגדת לחוות דעתה של היועצת המשפטית של העירייה דאז, ולמעשה מאפשרת את התערבותו של חבר המועצה בנושא הגשת כתבי אישום ובכך פוגעת פגיעה חמורה בעקרון עצמאות התביעה. על התובעת העירונית היה לפעול לשמירה על עצמאות התביעה.

עוד נכתב בתשובת ראש העירייה: "התערבותי ככל שהיא נדרשת בתחומי של חבר מועצה מואצל סמכויות יכולה להתרחש במקרים בהם הובא בפני צורך מיוחד או בעיה כלשהי. לא הועלתה בפני בעיה כלשהי, לא על ידי מנהל אגף רישוי עסקים, לא ע"י היועצת המשפטית לעירייה ולא ע"י מנכ"ל העירייה. לא הייתי מודע לבעיה בקיום החוק או בעיה בהתנהלות בפעילות גופה. חלופי מכתבים אליהם הייתי מכותב בהעתקים, ככל שהובאו לידיעתי באותה עת (לא כל מכתב הנשלח אלי נקרא ומטופל על ידי ובוודאי לא כל מכתב שאני מכותב בו בלבד) לא הצריכו התערבות נוספת. לא יעלה על הדעת שאתערב במקום בו לא נדלקה שום 'נורית אדומה'".

בתשובה נוספת שמסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 (להן - תשובת ראש העירייה הנוספת) נאמר: "העתק מכתבים הנשלחים אלי אינם יכולים להיחשב כהבאת מידע אלי (כפי שהסברתי איני קורא את כל המכתבים שהינם לידיעתי בלבד)... עוד אציין כי במהלך כל התקופה המדוברת לא פנה אלי איש מקרב התביעה העירונית או גורם אחר מקרב עובדי אגף רישוי עסקים בנוגע לבעיה כלשהי או מניעה כלשהי ביכולת האגף לבצע תפקידו כדבעי".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי התנערותו מהמתרחש לטענתו באגף הרישוי איננה ראויה, וכי עצם העובדה שהאציל את סמכותו לאחרים איננה פוטרת אותו מאחריותו כמופקד על הנושא.

על פי נתוני העירייה, בשנת 2010 הגישה התביעה 412 כתבי אישום בגין ניהול עסק טעון רישוי ללא רישיון, בשנת 2011 הוגשו 399 כתבי אישום, בשנת 2012 הוגשו 356 כתבי אישום, בשנת 2013 הוגשו 255 כתבי אישום, בשנת 2014 הוגשו 125 כתבי אישום, ואילו בשנת 2015 הוגשו 58 כתבי אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי נוכח מגמת הירידה המתמשכת במספר כתבי האישום במהלך השנים משנת 2010 היה עליו לקיים, עוד קודם לדוח הביקורת, בדיקה שתכליתה בירור הסיבות לירידה זו על מנת לשלול אפשרות של ליקוי בהתנהלות העירייה.

## רישוי עסקים - אכיפה

### הצעה למדיניות אכיפה - אגף רישוי ופיקוח עסקים

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא טיעון לפני הגשת כתב אישום פלילי (שימוע)<sup>21</sup> קובעת כי החוק<sup>22</sup> אינו שולל קיום שימוע בנוגע לעבירות שאינן מסוג פשע. עוד קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כי "השימוע בעל פה ייערך, ככלל, בפני מי שאמור להחליט על הגשת כתב האישום. הוא הדין לגבי שימוע בכתב. ואולם רשאי ראש יחידת התביעה הרלבנטית להסמיך אדם אחר מקרב היחידה לעניין זה".

לצוות הביקורת נמסרה "הצעה למדיניות אכיפה - אגף רישוי ופיקוח עסקים", שכללה הוראה שניתנה על ידי התובעת העירונית, ולפיה כתב אישום יוגש רק לאחר ביצוע שימוע לבעלי העסק באגף הרישוי בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא שימוע, על השימוע להתבצע על ידי התביעה, האמורה להחליט על הגשת כתב האישום, ולא על ידי אגף הרישוי.

### אי-הגשת בקשה לצו סגירה עם הגשת כתב אישום

כאמור, נקבע בחוק כי במקביל להגשת כתב אישום, רשאי בית המשפט שהוגש לו כתב האישום לתת צו סגירה עם הגשת כתב אישום.

בבדיקת תיקיהם של 25 אולמות אירועים שעשה צוות הביקורת נמצא כי לגבי שני אולמות אירועים לא הגישה התביעה העירונית בקשה למתן צו סגירה עם הגשת כתב האישום, אף שהיה מקום לעשות זאת לאחר שהבקשה לקבלת רישיון עסק סורבה על ידי משטרת ישראל, רשות הכבאות וההצלה ומשרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לתביעה העירונית כי כשמדובר בעסקים רבי קהל המסכנים את הציבור, בעת הגשת כתב אישום עליה לבחון את האפשרות להגיש גם בקשה לצו סגירה, וזאת על מנת למנוע את המשך סיכונו של הציבור.

21 הנחיה מס' 4.3001 מ-1.7.91.

22 חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

## אי-הגשת כתבי אישום בגין ניהול עסקים רבי קהל ללא רישיון עסק

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי העירייה לא הכינה כתבי אישום כנגד 30 עסקים רבי קהל שפעלו בעיר בשנת 2015 ללא רישיון עסק (מהם 16 אולמות אירועים), אף על פי שידעה שהם פועלים ללא רישיון עסק. יש לציין כי הבקשות לרישיון עסק של שישה עסקים רבי קהל (חמישה אולמות אירועים וקניון) סורבו או לא אושרו על ידי כל נותני האישורים - רשות הכבאות וההצלה, משטרת ישראל, משרד הבריאות והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. להלן יפורטו הליקויים שנמצאו בטיפול בשניים מאולמות אירועים אלה - אולם אירועים ד' ואולם אירועים ה'.

### אולם אירועים ד'

אולם אירועים ד' (להלן - אולם אירועים ד' או אולם האירועים) פועל בראשון לציון משנת 2008. בספטמבר 2011 ניתן לאולם האירועים היתר זמני עד פברואר 2012, אף שהבקשה להיתר זמני סורבה על ידי משרד הבריאות באפריל 2010 ואף שהאולם אינו עומד בדיני התכנון והבנייה<sup>23</sup>.

ממועד פקיעת ההיתר הזמני ועד מועד סיום הביקורת נוהל אולם האירועים ללא קיום דרישות רשות הכבאות וההצלה, המשטרה ומשרד הבריאות ובלי שעמד בדיני התכנון והבנייה.

רק במאי 2013 הוגש כתב אישום כנגד מנהלי אולם האירועים בגין ניהול עסק ללא היתר. במרץ 2014 הגיעו הצדדים להסדר טיעון, הנאשמים הודו ומתן גזר הדין נדחה ליוני 2014.

בשנים 2013-2014 עשו העירייה ומשרד הבריאות ביקורות תברואיות-וטרינריות באולם האירועים. בכל הביקורות נמצאו ליקויים תברואיים רבים, וצוין בהן כי רמת האולם מהבחינה התברואית-וטרינרית גרועה או ירודה. בדוח ביקורת שעשה תברואן משרד הבריאות בסיוע הרופאה הוטרינרית העירונית ב-9.6.14 צוין כי: "**המצב התברואי בעסק ירוד ואינו מאפשר המשך פעילות המטבח במצב הנוכחי, תשתית העסק אינה מתאימה להכנת מזון לצריכה במקום... לסיכום, בעסק נמצאו ליקויים תברואיים רבים, תשתיות שאינן מתאימות לפעילות המתבצעת במטבח, חוסר ידע ומודעות העובדים לטיפול נכון במזון וליקויים תכנוניים העלולים להשפיע על איכות ובטיחות המזון המוגש לסועדים. לאור ממצאי הביקורת אבקש לפעול להוצאת צו סגירה מנהלי לעסק בנדון**" [ההדגשות במקור]. דוח הביקורת הועבר לידי חבר המועצה.

ב-10.6.14 כתבה הרופאה הוטרינרית העירונית למנהל אגף הרישוי ולחבר המועצה מר אייל מושיוב: "המצב התברואי [באולם האירועים] מזעזע, על פניו נראה שאיש

23 לא ניתן היתר לשימוש חורג ונבנתה ללא היתר סככה בשטח 93.24 מ"ר.

מעובדי המטבח [אינו] מבין בהיגיינת מזון דבר המסכן את בריאות הציבור. יש לסגור את העסק כדי שיעשו בו שינויים כדי שלא יהווה סכנה. במידה והנך מעוניין לערוך שימוע לבעלי העסק יש לעשות זאת בהקדם האפשרי" [ההדגשה אינה במקור].

בעקבות דוח הביקורת מיוני 2014, שהתריע על המצב התברואי באולם האירועים, אשר היווה סכנה לבריאות הציבור, הודיעה התובעת העירונית ב-25.6.14 לבית המשפט: "תיק זה קבוע לטיעונים לעונש, אך היה לנו הסדר טיעון ואני נאלצת לחזור בי ממנו בשל נסיבות חדשות שנודעו ונוצרו לאחר שגובש הסדר הטיעון".

### פעילות תוך חשש לניגוד עניינים של חבר המועצה

כלל 3 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות<sup>24</sup> קובע: "חבר מועצה ינהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר או ענין אישי שלו".

בפסק הדין המנחה בעניין סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה<sup>25</sup> קבע השופט אהרן ברק (כתוארו אז): "כלל יסוד בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול...; ראשית, טעם פרגמטי. עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא יקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. ... שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע".

בעקבות הדיון בבית המשפט קיים חבר המועצה ביוני 2014 פגישה שבה נכחו גם הבעלים של אולם האירועים, מנהל אגף הרישוי וסגניתו. מסיכום הפגישה, שעליו חתום חבר המועצה, עולה כי חבר המועצה אמר את הדברים הללו:

"תפקיד עובדי אגף רישוי עסקים הוא לתת מענה לעסקים בעיר ולסייע להם ככל שניתן במסגרת החוק לקדם את תהליך רישוי העסק שלהם... היום נתקל מחזיק התיק [חבר המועצה עצמו] בטיפול לוקה בחסר בעסק ותיק בעיר. **... מבעלי אולם ... [ה]אירועים, מכר של מחזיק התיק<sup>26</sup> פנה אליו נסער** [ההדגשה אינה במקור]... היום התקיים משפט לבעל העסק והוא הופתע לגלות שבמקום לסייע לו מתנכלים לו ושולחים לבית המשפט דו"ח ליקויים של וטרינרית עירונית... [חבר המועצה] ניסה להבין ממנה מדוע

24 הכללים נקבעו על ידי המרכז לשלטון מקומי ותחולתם מיום 1 באוקטובר 1984.

25 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה ואח', פ"ד לד (2) 566 (1980) (להלן - בג"ץ סיעת הליכוד).

26 כאמור מר מושיב עצמו, הנזכר בגוף שלישי.

היא [הרופאה הוטרנירית] העבירה חוות דעת מסוג זה ליועמ"ש ולמשרד הבריאות מבלי לפנות לאגף רישוי עסקים ואליו עמ"נ [על מנת] שיקיימו שימוע לבעל העסק... [חבר המועצה] פנה גם [לתובעת]... עמ"נ להבין מי העביר אליה את הדו"ח ופגע בבעל העסק במקום לסייע לו. זו הסבירה כי היא מקבלת חוות דעת לפני כל משפט מאגף רישוי עסקים. [חבר המועצה] טען כי **אמנם מר... מכר שלו ויש לנהוג בו עפ"י חוק וכפי שנוהגים בעסקים טעוני הרישוי בעיר אבל במקרה הנ"ל מישהו ניסה להקשות עליו ולהכשיל אותו. מעבר לכך תהה [חבר המועצה, מר מושיב] [ההדגשה אינה במקור] מה יעלה בגורלו של בעל עסק שלא מכיר את מחזיק התיק ולא מרגיש נוח להגיע אליו ישירות ולהתלונן?...** [ההדגשה במקור].

חבר המועצה סיכם את הפגישה בדברים האלה:

1. "מדיניותו של מחזיק התיק היא 'לחבק' את העסקים בעיר ולא 'להוציא אותם להורג'. מטרת מחזיק התיק היא לסייע לבעלי העסקים ככל שניתן במסגרת החוק ולא לפגוע בפרנסתם. [הדגשה אינה במקור]
2. **יש לעבוד בסנכרון מלא עם גורמי האישור השונים, בוודאי הגורמים העירוניים.** אם וטרינר עירוני יוצא לביקורת יש ליידע את אגף רישוי עסקים ואת מחזיק התיק ולא לפנות ישירות למשרד הבריאות ולמחלקה המשפטית [ההדגשה אינה במקור].
3. אם הוחלט לקיים שימוע לעסק אין להוציא צו סגירה בפתאומיות. גם אם הגיע מכתב ממשרד הבריאות או אחר. יש לזמן את בעל העסק, לשמוע מה יש לו לומר, להנחות אותו לתקן ליקויים, להסביר לו את הבעיות ובמידה ולא עומד בדרישות אשר ניתנות לו יש להוציא צו סגירה לעסק.
4. בעל האולם יתקן את הליקויים עליהם הצביעה הוטרנירית, במידי, יודיע למנהל אגף רישוי עסקים וזה ישלח את תברואן האזור לבדיקה חדשה.
5. יש לתאם פגישה עם... ממשרד הבריאות.
6. יש לתאם פגישה עם (מנהל השירות הוטרנירי) בנושא שיתוף הפעולה העירוני."

נמצא כי סיכום הפגישה הועבר לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה.

הביקורת העלתה כי בין חבר המועצה לבעל אולם האירועים קיימת היכרות מוקדמת, כפי שגם עולה מסיכום הפגישה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחבר המועצה כי משדן בעניין של בעל אולם אירועים אשר יש לו היכרות מוקדמת עמו הוא פעל כשהוא נגוע בחשש לניגוד עניינים.

## חבר המועצה לא העמיד לנגד עיניו את השמירה על בריאות הציבור ולא הוציא צו סגירה מינהלי לאולם אירועים ד' תוך חשש לניגוד עניינים

חבר המועצה ציין בתשובתו: "הנני איש ציבור זו השנה השמינית במועצת העיר בראשון לציון, מכיר אלפי תושבים ותושבות בעיר, לרבות את בעל העסק ולא בהיכרות יתירה מבעלי עסקים אחרים בעיר. לא עשיתי כל שימוש במונח 'חבר' או 'חבר קרוב' אלא מכר שזו הרמה השטחית והבסיסית של רמת ההיכרות בין בני אדם".

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי עצם ההיכרות, שעליה העיד בעצמו, מעלה חשש לניגוד עניינים, ומכל מקום היה עליו במקרה זה לפנות ליועץ המשפטי של העירייה על מנת לקבל ממנו הנחיות כיצד לנהוג בסוגיה זו על מנת לנטרל את החשש לניגוד עניינים, אך הוא לא עשה כן.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה ולחבר המועצה מר אייל מושיוב על כי הוראתו של חבר המועצה לעובדי העירייה, שלפיה אין להעביר דוח ביקורת על מצב תברואי בעסק או דוח אחר ישירות לתובעת, עומדת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא עצמאות התביעה ובניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא התערבות ראשי רשויות מקומיות וחברי מועצה בהליכים פליליים. הוראה זו אף יוצרת לחץ בלתי ראוי על הגורמים המקצועיים בעירייה ופוגעת בתכלית החוק ובאמון הציבור.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחבר המועצה כי יש לראות בחומרה את התנהלותו המעלה חשש לניגוד עניינים: חבר המועצה לא העמיד לנגד עיניו את השמירה על בריאות הציבור ומניעת סיכון מהקהל הפוקד את אולם האירועים, והחליט להתעלם מהליקויים התברואיים הרבים שנמצאו בביקורות ומהמלצתה של הרופאה הווטרינרית, ולא להוציא צו סגירה מינהלי לאולם.

בתשובה שמסר חבר המועצה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כתב בנוגע לאי-הוצאת צו סגירה מינהלי לאולם זה כדלהלן: "אינני הסמכות המקצועית הבלעדית המכריעה בכל עניין אלא אני ניזון מהמלצת האגף [אגף הרישוי] ומנהלו על פי הפרוטוקולים החתומים על ידו".

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי הסמכות על הוצאת צו סגירה מינהלי נתונה לראש הרשות המקומית. משהסמיך אותו ראש העירייה כרשות הרישוי והאציל לו את סמכויותיו - שיקול הדעת אם להוציא צו כזה הוא בידיו, וזאת לאחר שקיבל כאמור את המלצת הגורמים המקצועיים.

ביולי 2014 גזר בית המשפט את דינם של הנאשמים בעלי האולם והוציא לאולם צו סגירה. מימוש הצו נדחה בשלושה חודשים.

בנובמבר 2014, יותר מחודש לאחר שהבעלים של אולם האירועים היו צריכים לקיים את צו הסגירה, התקיימה פגישה בלשכתו של חבר המועצה בנוכחות בעל האולם, מנהל אגף הרישוי וסגניתו. בסיכום הפגישה נכתב:

"1. העסק פועל בתוך צו סגירה שיפוטי שנכנס לתוקפו ביום 9.10.14.



2. תוך 10 ימים יוגש לאגפנו אישור כבאות ובעל העסק יגיש בקשה לביהמ"ש לדחיית הצו השיפוטי.
3. תוך שבועיים יוגש לאגפנו אישור הגשת בקשה לשימוש חורג ממנהל ההנדסה.
4. יש להגיש לאגפנו אישור מורשה נגישות 'מתו"ס ושירות' [מורשה נגישות מבנים וסביבתם הקרובה, תשתיות וסביבה לאנשים עם מוגבלות]."

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לחבר המועצה מר אייל מושיב כי יש לראות בחומרה את התנהלותו זו, בפרט כאשר אולם האירועים לא קיים את דרישות רשות הכבאות וההצלה, המשטרה ומשרד הבריאות ולא עמד בדיני התכנון והבנייה.

#### אי-הגשת כתב אישום

נמצא כי אף שבעל האולם לא הגיש לעירייה אישור מרשות הכבאות וההצלה תוך עשרה ימים כפי שסוכם בפגישה, ולא הגיש בקשה לבית המשפט לדחיית הצו השיפוטי, לא הכין ולא העביר אגף הרישוי דוח פיקוח לתביעה לצורך הגשת כתב אישום נגד בעלי האולם.

בינואר 2015 החלה חברה אחרת לנהל את אולם האירועים.

נמצא כי גם בפברואר 2016, מועד סיום הביקורת, המשיך אולם האירועים לפעול בלי לקיים את דרישות רשות הכבאות וההצלה, המשטרה ומשרד הבריאות ובניגוד לדיני התכנון והבנייה.

הביקורת העלתה כי ביקורת תברואית נוספת נעשתה באולם על ידי הרופא הווטרינרית העירונית - תחת הבעלים החדשים - רק כשנה וחצי לאחר שהתקיימה פגישה במשרדו של חבר המועצה בנובמבר 2015. מנהל השירות הווטרינרי העירוני הסביר לצוות הביקורת כי הסיבה לעיכוב הרב בקיום הביקורת באולם האירועים היא חוסר האפקטיביות של הביקורות הקודמות שנעשו, דהיינו אי-הוצאת צווי סגירה או אי-נקיטת פעולות אכיפה יעילות אחרות.

בביקורת התברואית הנוספת נמצאו ליקויים רבים (למשל, נראו מקקים מתים וחיים בבית העסק, הציוד בחלקו היה עשוי ממתכת מחלידה), והרמה התברואית-וטרינרית סווגה גרועה.

רק ביולי 2015 הכין תברואן אגף הרישוי בעירייה דוח להכנת כתב אישום נגד הבעלים החדשים ובו כתב: "הוחלפו הבעלים ולא הגישו בקשה [לקבלת רישיון עסק] כ-6 חודשים... העסק מתנהל ללא הגשת בקשה וללא אישורים של הגורמים המאשרים ולכן המקום מסוכן לשלום ובריאות הציבור".

רק בדצמבר 2015 ערכה סגנית מנהל אגף הרישוי שימוע לפני הגשת כתב אישום למנהל החברה המנהלת את אולם האירועים והחליטה לאפשר לו לטפל בקבלת האישורים מנותני האישורים עד למרץ 2016 ולא להעביר לתביעה עד אותו מועד דוח להכנת כתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי יש לראות בחומרה את מחדליה באכיפת החוק נגד מפעילי אולם האירועים המתנהל במשך תקופה ממושכת תוך סיכון בריאות הציבור והפרת החוק.

## אולם אירועים ה'

### אי-הגשת כתב אישום ובקשה לצו סגירה

בתאריך בלתי ידוע במחצית השנייה של שנת 2013 החלה חברה א' להפעיל בראשון לציון אולם שמחות ואירועים ומקום להגשת משקאות משכרים וצריכתם (להלן - אולם אירועים ה' או אולם האירועים)<sup>27</sup> המיועד לקהל של כ-400 איש. הפעלתו של עסק כאמור טעונה רישוי על פי החוק.

הביקורת העלתה כי בעל מניות בחברה א', שהנו גם הבעלים של אולם אירועים ד', הוא כאמור מכרו של חבר המועצה מר מושיב, כעולה מסיכום פגישה של חבר המועצה מיוני 2014 (ראו לעיל).

ביולי 2014 נערכה ביקורת על ידי מפקח משרד הבריאות והרופאה הווטרिनרית העירונית באולם אירועים ה', ובדוח הביקורת צוין כי הרמה התברואית-וטרינרית שנמצאה באולם במועד הביקורת היא גרועה, וכי "בביקורת נמצאו ליקויים רבים ונמצא שהעסק עובד כמטבח מבשל ללא תנאים מתאימים".

ביולי 2014 הוגש כתב אישום נגד חברה א' ומנהליה בגין בנייה ללא היתר בשנים 2013-2014, בין היתר בתחום שטח מעבר לציבור<sup>28</sup>. במרץ 2015 ציווה בית המשפט על הריסת המבנים הלא חוקיים עד נובמבר 2015. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נהרסו המבנים.

במרץ 2014 הגיש ראש מדור מניעת דליקות בתחנה לכבאות והצלה בראשון לציון לחברה א' דוח הכולל דרישות לסידורים למניעת דליקות, ובהן דרישות להגשת תכנית בטיחות עדכנית ולהשלמת התקנת מערכת מתזי מים אוטומטית (מערכת ספרינקלרים) באולם. בסוף יולי 2014 שלח ראש מדור מניעת דליקות מכתב לעירייה ובו הודיע כי אולם האירועים פועל ללא אישור רשות הכבאות וההצלה לאחר שלא ביצע את הדרישות לסידורי מניעת דליקות, וכי נוכח האמור מבקשת רשות הכבאות וההצלה לנקוט נגד האולם את הליכי האכיפה המתבקשים בחוק.

27 ביוני 2013 הגישה החברה בקשה לקבלת רישיון עסק.

28 בניית סככה בגודל של כ-30 מ"ר בתחום שטח מעבר ציבורי ומבנה בשטח של 20 מ"ר בצדו המזרחי של הבניין.

באוגוסט 2014 שלחה העירייה לחברה א' מכתב "התראה לפני כתב אישום" בגין ניהול אולם האירועים ללא רישיון עסק, ללא קיום דרישות רשות הכבאות וההצלה, ללא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה, וכשהבקשה לרישיון העסק סורבה על ידי משרד הבריאות והמשטרה (להלן - מכתב ההתראה).

נמצא כי אגף הרישוי בעירייה לא פעל להכנת דוח פיקוח ולהעברתו לתביעה, אף על פי שמהאמור לעיל עולה כי המשך פעילות אולם האירועים סיכנה את שלום הציבור ובריאותו.

בתשובת מנהל אגף הרישוי נכתב כי נוכח מעורבותו של חבר המועצה - היכרותו עם בעל אולם האירועים ודרישתו להעביר לעינו כל דוח פיקוח קודם העברתו לתביעה העירונית, לא היה באפשרותו להפעיל אכיפה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף הרישוי ולעירייה כי היה עליהם להכין דוח פיקוח שיועבר לתביעה כדי שזו תכין כתב אישום ובקשה לסגירת העסק על פי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים. זאת משום שהמשך פעילותו של אולם האירועים סיכן את שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו.

## החלטת חבר המועצה

בינואר 2015 העבירה חברה א' את ניהול העסק לידי חברה אחרת שייפתה את כוחו של מכרו של חבר המועצה לטפל בהליכי קבלת רישיון העסק.

במרץ 2015, שבעה חודשים לאחר שהעירייה שיגרה את מכתב ההתראה לחברה א', עשו מפקח מטעם משרד הבריאות ורופאה וטרינרית מטעם העירייה ביקורת באולם האירועים, ובעקבותיה הגיש מפקח משרד הבריאות לעירייה דוח ובו נכתב: "בביקורת שנערכה באולם הנ"ל... נמצא כי המצב התברואי באולם ירוד ואינו מאפשר המשך פעילות המטבח במצב הנוכחי, תשתית העסק אינה מתאימה להכנת מזון ולצריכה במקום... תכנית לאולם הנ"ל אושרה ב-15.4.13 למטבח קצה, **ללא פעילות כלשהי במטבח למעט חלוקת המזון, קבלת המזון הקר והחם ממקור בעל רישיון יצרן, קבלת מזון ליום הגשתו בלבד, מזון שלא ייצרך באותו יום יושמד**... למרות זאת בשטח ישנו מטבח מבשל ללא תנאים מתאימים... יש לציין כי אין זו הפעם הראשונה שבעסק הנ"ל נערכת ביקורת, בביקורת ראשונה שנערכה ב-14.7.14... נמצאו ליקויים רבים... לסיכום, בעסק נמצאו ליקויים תברואיים רבים, תשתיות שאינן מתאימות לפעילות המתבצעת במטבח, חוסר ידע ומודעות העובדים לטיפול נכון במזון העלולים להשפיע על איכות ובטיחות המזון המוגש לסועדים. **לאור ממצאי הביקורת אבקש לפעול להוצאת צו סגירה מינהלי לעסק בנדון ועדכוננו הדחוף**" [ההדגשות במקור].

רק ב-24.6.15 קיים חבר המועצה שימוע לנציג בעל העסק לפני הוצאת צו סגירה לאולם האירועים. יש לציין כי למרות העובדה שמכרו של חבר המועצה לא היה באותה עת הבעלים של אולם האירועים, הוא הוצג בסיכום השימוע כ"בעל העסק". הועלה כי אף שאולם האירועים פעל כאמור מיום תחילת הפעלתו, במשך שנתיים, בלי האישורים הנדרשים, בלי לקיים את הדרישות לסידורי מניעת דליקות, ועל אף


  
**אף שאולם אירועים ה'**  
**פעל במשך שנתיים**  
**ללא אישורים**  
**הנדרשים וברמה**  
**תברואתית ירודה לא**  
**הוציא חבר המועצה**  
**צו סגירה תוך חשש**  
**לניגוד עניינים.**

ממציא הביקורות התברואיות, המלצת מפקח משרד הבריאות להוצאת צו סגירה מינהלי, חריגות הבנייה, ואי-קיום דרישות המשטרה - החליט חבר המועצה לא להוציא צו סגירה מינהלי והסתפק בדרישה מבעל העסק להעביר עד 5.7.15 מסמכים שונים לגורמים הרלוונטיים, ובהם אישור יועץ בטיחות, אישור יועץ הדברה, בקשה לביקורת רשות הכבאות וההצלה, בקשה לאישור על קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, פנייה למשרד הבריאות לאישור חוות דעת מקדמית. יש לציין כי מדובר באישורים ראשוניים שאין בהמצאתם כדי לענות על הדרישות לקבלת רישיון עסק או היתר זמני.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי פעילותו של אולם האירועים במשך שנתיים ללא האישורים הנדרשים וחרף דוחות הביקורת האמורים לעיל, המעידים על רמתו התברואית הירודה של האולם, יצרה סיכון של ממש לשלום הציבור ובריאותו, ועל כן היה עליו לפעול להוצאת צו סגירה מינהלי. בהחלטת חבר המועצה להסתפק בדרישה מבעליו של האולם להמצאת אישורים ראשוניים בלבד הוא פעל בניגוד לחוק, אשר העניק לרשות המקומית אמצעי אכיפה שנועדו להגן על הציבור. נוסף על כך עולה ממעורבותו זו של חבר המועצה חשש לניגוד עניינים.

ב-30.6.15 כתב תברואן באגף הרישוי למנהל אגף הרישוי: "1. העסק הנ"ל מתנהל כ-24 חודשים ללא רישיון עסק וללא אישורים של הגורמים המאשרים בחוק. 2. מבדיקת תיק העסק וכן מביקור במקום נמצא כי מדובר באולם שמחות המאכלס 400 סועדים. 3. העסק מסורב על ידי הגורמים הבאים: א. אגף רישוי עסקים בשל חריגות בנייה [רבות] וסיפוח שטח ציבורי; ב. שירותי הכבאות; ג. משטרת ישראל; ד. נגישות נכים. יש לציין שלאור הממצאים שלעיל, המקום עלול לסכן את בריאות ושלום הציבור. מצ"ב דוח להכנת כתב אישום - אבקש את פעולתך המידית לשלוח בדחיפות הדו"ח ליועצת המשפטית להכנת כתב אישום".

נמצא כי אגף הרישוי לא העביר את דוח התברואן לתביעה העירונית, ולמותר לציין כי לא הוגש כתב אישום כנגד חברה א', המפעילה את אולם האירועים.

בתשובת מנהל אגף הרישוי נכתב כי דוח הפיקוח של התברואן הועבר לעיונו של חבר המועצה בהתאם לנוהל העבודה שקבע, וחבר המועצה דרש לעכב את דוח הפיקוח ולתת ארכה לבעל אולם האירועים בהתאם לסיכום השימוע מיוני 2015.

ביולי 2015 עשו מפקח מטעם משרד הבריאות ורופאה וטרינרית מטעם העירייה ביקורת חוזרת באולם האירועים ובעקבותיה הגיש מפקח משרד הבריאות לעירייה דוח שבו נכתב כדלהלן: "בביקורת שנערכה באולם... במסגרת מעקב אחר תיקון הליקויים מבקרות קודמות... נמצאו תנאים תברואיים לא תקינים, נמצאו ליקויים תפעוליים, וכן פעילות מגוונת ללא מדורי עבודה מתאימים באופן העלול להשפיע על איכות המזון המוגש לסועדים. מרבית הליקויים שנמצאו בביקורת קודמות חזרו על עצמם גם בביקורת זו ולא חל שיפור במצב התברואי. לאור ממצאי הביקורת אבקשך לפעול להוצאת צו סגירה מינהלי לעסק הנדון ועדכוננו הדחוף".

העירייה לא פעלה על פי חובתה להגיש כתב אישום נגד בעלי אולם האירועים כדי להגן על שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו, ובכך חטאה לציבור תושביה

לאחר חודש, משלא פעל חבר המועצה להוצאת צו סגירה מינהלי, שלח מפקח משרד הבריאות מכתב לחבר המועצה, ובו כתב: "לאור הסיכון הפוטנציאלי בהמשך פעילות עסק מסוג זה המסעיד אורחים רבים ובמצב התברואי הירוד כפי שנמצא בביקורות... המלצתנו להוצאת צו סגירה מנהלי לעסק זה" [ההדגשה במקור].

נמצא כי למחרת קיים חבר המועצה שימוע לבעלים החדש של אולם האירועים, וכי גם הפעם לא הוצא צו סגירה מינהלי לאולם.

באוגוסט 2015 הכינה רשות הכבאות וההצלה דוח בעקבות ביקורת חוזרת שעשתה באולם האירועים, ולפיו לא מולאו הדרישות להשלמת הסידורים למניעת דליקות.

נמצא כי אף שבמשך כשנתיים וחצי מנוהל אולם האירועים ללא קיום דרישות רשות הכבאות וההצלה, במצב תברואי ירוד, ללא קיום דרישות המשטרה ותוך הפרת חוק התכנון והבנייה, סיכון בריאות הציבור ובטיחותו, לא הועבר עד מועד סיום הביקורת דוח פיקוח לתביעה כדי שתגיש כתב אישום כנגד מפעילי אולם האירועים ובקשה לצו סגירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא פעלה על פי חובתה להגיש כתב אישום נגד בעלי אולם האירועים כדי להגן על שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו, ובכך חטאה לציבור תושביה.

מנהל השירות הוותרני העירוני מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי השירות הוותרני העירוני ומשרד הבריאות קיימו באולמות אירועים ד' וה' ובאולמות אירועים אחרים בעיר ביקורות רבות, וכן ביקורות חוזרות, ונמצאו בהן ליקויים תברואיים רבים, שבעטיים התריעו גופים אלה על הצורך בהוצאת צווי הפסקה מינהליים בשל הסיכון לציבור. אולם העירייה לא הוציאה צווי סגירה מינהליים ולא נקטה פעולות אכיפה יעילות אחרות. משנוכח השירות הוותרני העירוני לגלות כי לא נעשה דבר בעקבות הביקורות שקיים והן למעשה לא היו אפקטיביות, ובשל עומס העבודה, בשנת 2016 הוא כמעט לא קיים ביקורות תברואיות חוזרות באולמות האירועים ולא שלח בקשות נוספות לעריכת שימוע להוצאת צו הפסקה מינהלי.



משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי משדך בהוצאת צווי סגירה מינהליים לעסקים במצב של חשש לניגוד עניינים והחליט שלא להוציא צווי סגירה כנגד אולמות שמחה המסכנים את בריאות הציבור ובטיחותו, פגע בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי לשמירת בריאות הציבור ובטיחותו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחבר המועצה כי יש לראות בחומרה את דרישתו לקבל את דוחות הפיקוח טרם העברתם לתביעה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה מר דב צור כי נוכח הממצאים החמורים העולים בדוח זה בגין התנהלותו של חבר המועצה שאותו הסמיך לרשות הרישוי, ומחדלי העירייה בתחום האכיפה עליו לבחון את המשך טיפול העירייה בנושא זה.

בתשובת ראש העירייה הנוספת הוא ציין: "למקרא טיזת הביקורת ובדיקות נוספות שערכתי כדי לבחון ולבדוק את הדברים החמורים שנכתבו בה, התוודעתי **לראשונה** להתנהלות בלתי תקינה של אגף רישוי העסקים בעירייה בכמה היבטים ומישורים, שעל חלקם ארחיב להלן. בסוגיית להעמיק בבחינת התנהלות זו, להפיק לקחים ממנה ומהביקורת ולתקן את התנהלות האגף ואת הממשק בינו לבין גורמים שונים במנגנון העירוני, וזאת מתוקף תפקידי כראש העירייה בלא כל קשר לביקורת ולמסקנותיה".

עוד כתב ראש העירייה כי במסגרת ארגון מחדש של התיקים במועצת העירייה עקב פרישת אחת מסיעות הקואליציה, מונה בשבוע האחרון חבר מועצה אחר לתפקיד רשות הרישוי המקומית במקומו של אייל [מושיב], שקבל לידי את תיק הבנייה הציבורית.

## אי-עתירה להוצאת צווי סגירה כלפי כולי עלמא ולאכיפתם

על פי החוק, עיסוק בעסק טעון רישוי ללא רישיון הוא עבירה פלילית שעונשה מאסר או קנס. עוד נקבע בחוק כי אם נעברה עבירה כאמור לעיל רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש שיטיל: (1) לצוות על הפסקת העיסוק בעסק, לחלוטין או לתקופה שיקבע, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק; (2) לצוות על הנשפט להימנע באותו עסק מכל פעולה שיפרט בצו; (3) לצוות כי לא ינהל אדם בחצרים נשוא האישום עסק טעון רישוי ללא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז כדין ושלא יעביר לאחר את הבעלות או החזקה בעסק, אלא אם כן בידי אותו אדם רישיון, היתר זמני, או היתר מזורז כדין לניהול העסק".

עוד קובע החוק כי "בצווי סגירה... מותר להורות למשטרה או לכל מי שפורש בו להיכנס לחצרים שעליהם ניתן הצו ולהרחיק מהם כל טובין שבהם, ומותר לנקוט בכל אמצעים, לרבות שימוש בכוח באופן סביר הדרוש בנסיבות העניין, כדי להבטיח ציות להוראות הצו".

בית המשפט העליון פסק כי "כיבוד ההליך הפלילי וקיומו של פסק הדין שניתן במסגרתו, כמו גם הצורך למנוע פעילות עסקית בעסק הפועל בלא רישיון כאשר



בתיקי עסקים רבי  
קהל שנבדקו, נמצא  
כי התביעה העירונית  
בראשון לציון לא  
ביקשה מבית המשפט  
במסגרת גזר הדין  
לצוות על קיום  
הוראות החוק בנוגע  
למתן צווי סגירה,  
ולפיהן מוסמך בית  
המשפט לתת צו  
סגירה כלפי כולי  
עלמא

הדבר עלול לפגוע בטובת הציבור הינם ערכים חברתיים מרכזיים שיש ליתן להם את המשקל הראוי<sup>29</sup>.

הסעיף המסמך את בית המשפט להוציא צו סגירה נגד כולי עלמא הוסף בתיקון מס' 6 לחוק<sup>30</sup>. בהצעת החוק<sup>31</sup> הוסבר הצורך בתיקון החוק כלהלן: "סמכות בית המשפט בנותנו צו לסגירת עסק לפי המצב החוקי הקיים, מוגבלת לצו שניתן לתת לנאשם ואין כיום סמכות לבית המשפט לאסור את הפעלת העסק בכלל באותם חצרים ששימשו יסוד לאישום. מאחר שרבים המקרים שבעלי עסק עוקפים את חובת סגירת עסקים על פי צו שפוטי על ידי העברת הבעלות או החזקה בעסק, מוצע להסמך את בית המשפט שהרשיע אדם בעבירה של ניהול עסק בחצרים מסוימים - לאסור בכלל על ניהול עסק טעון רישוי באותם חצרים אלא אם לאותו עסק רישיון לכך כדי".

בתיקי עסקים רבי קהל שנבדקו, נמצא כי התביעה העירונית בראשון לציון לא ביקשה מבית המשפט במסגרת גזר הדין לצוות על קיום הוראות החוק בנוגע למתן צווי סגירה, ולפיהן מוסמך בית המשפט לתת צו סגירה כלפי כולי עלמא.

עוד נמצא כי משנת 2010 לא ביקשה התביעה העירונית מבית המשפט להורות למשטרה או לפקחי העירייה להיכנס לחצרים שעליהם ניתנו צווי סגירה ולהרחיק מהם כל טובין שבהם.

בביקורת הועלה כי בחמישה מקרים שבהם לא ביקשה התביעה העירונית מבית המשפט להוציא צווי סגירה כלפי כולי עלמא בעקבות חילופי הבעלות על עסקים אלה הוגשו כתבי אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון נגד הבעלים החדשים. התוצאה של אכיפה בלתי אפקטיבית זו הייתה המשך פעילותם של עסקים רבי קהל אלה תחת בעלים שונים במשך שלוש עד שבע שנים, ללא רישיון עסק, ללא אישורי משרד הבריאות והמשטרה, ללא אישור כי הם מקיימים את דיני התכנון והבנייה, וחלקם אף ללא אישור רשות הכבאות וההצלה תוך סיכון שלום הציבור.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מלכתחילה אין לאפשר פתיחה והפעלה של עסקים ללא רישיון עסק. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים של עסקים רבי קהל בהם יש סכנה לשלום הציבור על התביעה לעשות כל שביכולתה לשימוש מושכל בכלים שהוענקו לה בחוק ולעתור למתן צווי סגירה כלפי כולי עלמא ולבקש מבית המשפט שהצו ייאכף על ידי העירייה או המשטרה.

להלן מובאת דוגמה לאולם אירועים שנגדו לא ביקשה התביעה העירונית מבית המשפט במסגרת גזר הדין להוציא צו סגירה כלפי כולי עלמא.

29 רע"א 5891/00 ש.א. מועדונים בע"מ נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 27.12.00).

30 ס"ח התשמ"ח, מס' 1252, עמ' 96, 23.6.88.

31 ה"ח התשמ"ח, מס' 1873, עמ' 136.

## אולם אירועים א'

בספטמבר 2008 הגישה התביעה העירונית לבית המשפט לעניינים מקומיים בראשון לציון כתב אישום נגד חברה ב' ומנהלה בגין ניהול אולם אירועים בעיר (להלן - אולם אירועים א' או אולם האירועים) ללא רישיון עסק. בגזר הדין שניתן במרץ 2009 ציווה בית המשפט על סגירת העסק עד יוני 2009 ואסר על העברת העסק ללא רישיון לגורם אחר. הצו הוארך כמה פעמים עד מרץ 2012.

נמצא כי התביעה לא עתרה במסגרת גזר הדין למתן צו סגירה כלפי כולי עלמא ולמתן הוראה למשטרה ולעירייה על סגירת העסק.

במרץ 2012 הגישה התביעה העירונית כתב אישום נגד חברה ב' ומנהלה בגין הפרת צו. במרץ 2013 גיבשה התביעה הסדר טיעון עם הנאשמים, שכלל קנסות מוסכמים ומאסר על תנאי, והותירה להכרעת בית המשפט את נושא עיתוי הסגירה.

בגזר הדין שניתן במרץ 2013 כתב בית המשפט: "אין צריך לומר כי היה על הנאשם מלכתחילה לפעול כמצוות החוק, ולהוציא רישיון לפני עיסוק בעסק הטעון רישוי. פתיחת עסק בלא רישיון, לא כל שכן המשך פעילותו, פוגעת בשלטון החוק ומסכנת את הציבור. כאמור לעיל המדובר במצב שבו קיימת הפרה של צו המהווה זלזול בשלטון החוק ונחשבת לאחת מהעבירות החמורות בתחום זה".

עוד נמצא כי בשנים 2011-2015 נעשו באולם האירועים ביקורות תברואיות רבות על ידי מפקח משרד הבריאות והרופאה הווטרינרית העירונית בביקורות אלה הועלו ליקויים רבים, והרמה התברואית סווגה כירודה, גרועה ולקויה.

לאחר ביקורת של משרד הבריאות שנעשתה באולם אירועים א' באוגוסט 2014 כתב מפקח מטעם משרד הבריאות לעירייה: "בעקבות... מעקב אחר תיקון ליקויים מביקורת קודמת נמצא, כי לא חל שיפור במצב התברואי של העסק, המצב התברואי עדיין לקוי, צפיפות, אי סדר, חרקים, ופעילות בניגוד לתקנות בתי אוכל... עלינו לציין כי זה לא פעם ראשונה שמצב התברואי של העסק הנ"ל נמצא לא תקין... עקב ממצאי הביקורת הנ"ל נערך שימוע ב-15.8.12... **עם המלצה לצו סגירה לעסק.**... עקב ממצאי הביקורת נשלח מכתב אליך עם בקשה להפעיל את סמכותכם **להוצאת צו סגירה בהמשך לשימוע שנערך ב-15.8.12.** ... לסיכום, מרבית הליקויים שנמצאו בביקורות קודמות חזרו על עצמם גם בביקורת זו ולא חל שיפור במצב התברואי. אי לכך מבקש את אכיפת חוק רישוי עסקים ועידכוננו" [ההדגשות במקור].

מעיון במסמכי תיק הרישוי שבעירייה עולה כי בנובמבר 2013 עבר אולם האירועים לניהולה של חברה אחרת (להלן - חברה ג'), שמנהלה ניהל גם את חברה ב'. בינואר 2014 הוגש כתב אישום נגד חברה ג' ומנהלה. במרץ 2015 הגיעו התביעה והנאשמים להסדר טיעון, וניתן צו סגירה אשר מימושו נדחה ליוני אותה שנה.

נמצא כי במסגרת הסדר הטיעון לא עתרה התביעה למתן צו סגירה כלפי כולי עלמא ולמתן צו המורה למשטרה ולעירייה לפעול לסגירת העסק לפי החוק.



גם בפברואר 2015 עשתה הרופאה הווטרינרית העירונית ביקורת תברואית באולם האירועים, ובה ציינה כי הרמה התברואית-וטרינרית באולם ירודה. ביוני 2015 עשתה הרופאה הווטרינרית ביקורת תברואית נוספת וציינה כי לא חל שיפור במצב התברואי של בית העסק וכי המצב הכללי עדיין ירוד. ביולי 2015 כתבה הרופאה הווטרינרית לעירייה: "כבר מספר שנים שאולם האירועים... פועל ללא רישיון... לאחר השימוע נערכו מספר ביקורות אך בכולן נתגלו ליקויים המסכנים את בריאות הסועדים. ממליצה להוציא צו סגירה מיידי".

בנובמבר 2015 עשתה הרופאה הווטרינרית העירונית ביקורת נוספת ובעקבותיה כתבה לעירייה: "נמצא כי לא חל שיפור, המצב התברואי אף החמיר... כנגד בית העסק קיים גם צו סגירה שיפוטי לחודש יולי השנה [צריך להיות יוני] אך בית העסק ממשיך לפעול ולסכן את בריאות הסועדים. ממליצים על סגירת בית העסק לאלתר".

נמצא כי רק בתחילת דצמבר 2015 הוציא חבר המועצה צו סגירה מינהלי לאולם האירועים.

בינואר 2016 התקיים דיון אצל חבר המועצה, ובו הודיע בעל העסק כי שוב הוחלפה הבעלות על האולם, וכעת הוא לא מנהל את העסק האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לתביעה העירונית כי אולם האירועים פעל שנים רבות תוך סיכון בטיחות הציבור ובריאותו. כדי למנוע מצב זה מן הראוי היה שהתביעה תשקול לעתור במקרה זה למתן צו סגירה כלפי כולי עלמא ולצו המאפשר לעירייה לפעול להבטחת ציות לצו הסגירה.

## סיכום

דוח הביקורת מעלה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בטיפול עיריית ראשון לציון בעסקים רבי קהל: העירייה איפשרה לעסקים רבי קהל להתנהל ללא רישיון עסק תוך סיכון שלום הציבור ובריאותו, בלי שנקטה את האמצעים העומדים לרשותה בחוק. המשנה לראש העירייה וחבר המועצה מר אייל מושיוב, שאותו הסמיך ראש העירייה מר דב צור לשמש רשות הרישוי, פגע בעצמאות התביעה והתערב בשיקול הדעת של גורמי המקצוע תוך חשש לניגוד עניינים ותוך יצירת מצב מתמשך של סיכון הציבור.

משהאציל ראש העירייה את סמכויותיו לחבר המועצה, היה עליו לוודא כי השימוש בסמכויות אלו יהיה בהתאם לכל דין, בין היתר בהתאם לעקרון עצמאות התביעה. על ראש העירייה לוודא אפוא כי אגף הרישוי בעירייה יעביר את דוחות הפיקוח ישירות לתביעה כדי שהתביעה תשקול ותחליט באופן עצמאי אם יש מקום להכנת כתבי אישום.