

## אכיפת צווי סגירה מינהליים ושיפוטיים לעסקים

### רקע

1. אגף הפיקוח העירוני (להלן: "אגף הפיקוח") אחראי על אכיפתם של חוקי העזר העירוניים וחוק רישוי עסקים תשכ"ח - 1968, ובכלל זה אכיפה של צווי סגירה שיפוטיים וחלק מצווי הסגירה המינהליים לעסקים.
2. האגף פועל להגשת כתבי אישום עפ"י חוק רישוי עסקים תשכ"ח 1968, במקרים הבאים:
  - א. עסק טעון רשיון המתנהל ללא רשיון, או עסק שרשיונו לא חודש
  - ב. הפרת תנאי הרשיון
  - ג. הפרת צו
  - ד. החלפת בעלים ללא הוצאת רשיון על שם הבעלים החדשים
3. האגף מבצע את פעולת האכיפה באמצעות ארבעה מרחבים. כל מרחב אחראי לביצוע פעולות האכיפה בתחומו.
4. עד לפני כשלוש שנים האגף טיפל באכיפת צווי סגירה לעסקים בכל הנושאים. לפני כשלוש שנים הוחלט שהכנת צווי סגירה מינהליים בנושא איכות הסביבה וכיבוי-אש יטופלו ע"י היחידות הארגוניות הנוגעות, דהיינו, הרשות לאיכות הסביבה ומחלקת כיבוי אש.
5. מטרת הביקורת היו לבדוק:
  - א. האם התהליך המוביל לביצוע צווי הסגירה הוא תהליך יעיל ומבוקר.
  - ב. האם כל צווי הסגירה נאכפים – ובזמן.
  - ג. להמליץ על דרכים לשיפור התהליכים.
6. לצורך העבודה נפגשה הביקורת עם:
  - מנהל אגף הפיקוח וסגנו
  - רכז מידע ורישוי, אגף הפיקוח
  - מנהלי מרחבים, תברואנים ומפקחים, אגף הפיקוח
  - רכז מיחשוב, אגף הפיקוח
  - מנהל הרשות לאיכות הסביבה
  - תובע בכיר, המחלקה הפלילית, השירות המשפטי
  - מנהל פרוייקט מערכת תביעות, אגף המיחשוב

- מנהל מחלקת רישוי עסקים, האגף לרישוי עסקים

7. הביקורת נעשתה ע"י ארגון מוכתר, מבקר בכיר, בתקופה דצמבר 2000 - מרץ 2001.

## **ממצאים**

### **סוגי צווי סגירה לעסקים – הבסיס החוקי**

#### **צו הפסקה (סגירה) מינהלי**

8. עפ"י סעיף 20 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968, רשאי ראש הרשות המקומית לצוות בכתב על הפסקה ארעית של עיסוק בעסק, וזה במקרים שעסק הטעון רשיון מתנהל ללא רשיון, או שלא קיים תנאי מתנאי הרשיון או שלא קיים הוראת תקנה הנוגעת למניעת דלקות, לתנאי תברואה נאותים, או המהווה סכנה לשלום הציבור.

9. צו הסגירה המינהלי תקף שלושים יום מיום גתינתו, ובתום שלושים יום רשאי גותן הצו להאריכו בעוד שלושים יום, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו.

10. הרואה עצמו נפגע ע"י צו סגירה מינהלי רשאי לבקש את ביטולו מבית משפט השלום או מבית המשפט העירוני שבתחום שיפוטו נמצא העסק, ובית המשפט רשאי לבטל את הצו או לאשרו, עם או בלי שינויים. הגשת בקשה לביטול הצו לא תעכב את ביצועו, כל עוד לא החליט בית המשפט החלטה אחרת.

11. בצו סגירה מינהלי רשאי ראש העירייה להורות לכל מי שפורש בצו, להיכנס לחצרים של נשוא הצו, ולהרחיק מהם כל טובין, ומותר לנקוט כל האמצעים לרבות שימוש בכוח באופן סביר, כדי להבטיח ציות להוראות הצו.

#### **צו הפסקה (סגירה) שיפוטי**

12. הורשע אדם על עבירה בדבר עיסוק בעסק טעון רישוי, ללא רשיון, רשאי בית המשפט, בנוסף לכל עונש שיטיל, 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, או לצוות על הנאשם להימנע באותו עסק מכל פעולה שיפרט בצו.

13. כאמור, אין בית המשפט חייב לתת צו הפסקת עיסוק, אלא הוא רשאי לעשות זאת לפי שיקול דעתו. בדרך כלל לא יינתן צו הפסקת עיסוק מבלי שהתובע ביקש זאת ומבלי שתינתן לנאשם האפשרות להגיד את דבריו בקשר לכך ולהביא הוכחות אם יש צורך בכך. מהמחלקה הפלילית, שבשירות המשפטי, נמסר לביקורת כי רק במקרים נדירים לא נענה בית המשפט לבקשת התביעה ליתן צו הפסקת עיסוק.

### נוהל מעקב אחר צווי סגירה ואכיפתם

14. במועד הביקורת לא היה קיים נוהל תקף המסדיר את הפעילות בנושא.  
הביקורת מצאה טיטת נוהל, מחודש אפריל 1994, המפרט את הפעולות הנדרשות בביקורת רישוי עסקים ומעקב אחר צווי סגירה.
15. בתגובה לממצאים, מסרה מנהלת אגף ארגון ותקינה כי במהלך העבודה לכתיבת הנוהל התפרסם דוח של מחלקת או"ש שכלל המלצות להמשך פעילות בממשקים בין השותפים בתהליך. במהלך הדיונים בממצאי הדוח, הועלתה דרישה להקמת מערכת ממוחשבת שתאפשר ביצוע ההמלצות, ובשלב מאוחר אף החל אגף המיחשוב לבנות מערכת כזו.  
מנהלת אגף ארגון ותקינה הודיעה כי העבודה על הנוהל תהפוך להיות מבצעית רק לאחר סיום עבודת אגף המיחשוב והפעלת תהליכי העבודה החדשים.

### נתונים סטטיסטיים

16. במהלך השנים 1999 ו-2000 נרשמו באגף הפיקוח הפעילויות הבאות הנוגעות לאכיפת צווי הסגירה:

שנת	שנת	
<u>2000</u>	<u>1999</u>	
1,421	1,330	המלצות לתביעה בגין ניהול עסק ללא רשיון או הפרת צו
625	724	צווי סגירה שיפוטיים שהגיעו לאגף לביצוע
49	60	סגירת עסקים בחותם עופרת שמקורם בצווים שיפוטיים
4	9	צווי סגירה מינהליים

17. נציין כי נתונים אלה מייצגים פעילויות שתורגמו בסופו של דבר לתביעה או לצו סגירה. ייתכנו מספר ביקורות בעסק עד שיוצאת לפועל המלצה לתביעה.

### הגורמים המשתתפים בתהליך הוצאת צווי סגירה

18. בתהליך הגשת התביעות וצווי סגירה נגד עסקים לוקחים חלק בעיקר הגורמים הבאים:

- א. אגף הפיקוח - המרחבים  
- מטה האגף
- ב. השירות המשפטי - המחלקה הפלילית  
- בית המשפט לעניינים מקומיים
- ג. ראש העירייה - במקרים של צווים מינהליים

## המרחבים

19. אגף הפיקוח פועל באמצעות ארבעה מרחבים (החלטת מנכ"ל העירייה הקודם על הקמת מרחב חמישי, לא יושמה). באחריות ובסמכות המפקחים לבצע ביקורות בעסקים, להגיש המלצות לכתב אישום, וגם לאכוף את הצו כאשר זה ניתן.
20. הביקורות שמבצעים המפקחים הן, בדרך כלל, על סמך פניות של גורמים עירוניים ותלונות תושבים. אין פעולות יזומות של האגף, במסגרת תכנית עבודה, לסקירה ובדיקה של עסקים טעוני רישוי (למעט מבצעים מיוחדים וסקרים הנערכים מפעם לפעם).

### מטה האגף – רכזת מידע ורישוי

21. האחראית במטה האגף על ריכוז החומר המגיע מהמרחבים והטיפול בו היא "רכזת מידע ורישוי".
22. רכזת מידע ורישוי רושמת ומבקרת את פרטי החומר המגיע מהמרחבים, מתקנת ומשלימה את הנדרש, ומעבירה את החומר, לאישור הנהלת האגף, ואח"כ למחלקה הפלילית.
23. אם בסיום התהליך השיפוטי ניתן גזר דין, רכזת מידע ורישוי בודקת את החומר, עורכת רישום, מתייקת, מעבירה את החומר למרחבים, לצורך אכיפה.

### המחלקה הפלילית שבשירות המשפטי

24. המחלקה הפלילית, שבשירות המשפטי, מקבלת את החומר/המלצות לצווי סגירה (או המלצות לכתבי אישום) מאגף הפיקוח, ומכינה כתבי אישום.
25. לאחר הדיון בבית המשפט, במקרים שניתן גזר דין המורה על סגירת העסק, גזר הדין מועבר למטה הנהלת אגף הפיקוח ומשם למרחבים, על מנת שיפעלו לוודא ביצוע גזר הדין.

### תהליך הוצאה וטיפול בצווי סגירה שיפוטיים

26. כאמור, צו סגירה שיפוטי הוא צו סגירה הניתן על ידי בית המשפט במסגרת הליך שיפוטי המנוהל נגד מפעיל עסק ללא רשיון עפ"י חוק רישוי עסקים, מפעיל עסק החורג מתנאי הרשיון, או מפעיל עסק המהווה מטרד.
27. תהליך הוצאת צו סגירה שיפוטי מתחיל, בדרך כלל, מפנייה או תלונה על עסק מגורמים עירוניים או חוץ עירוניים. מנהל אגף הפיקוח מסר לביקורת כי תהליך הוצאת צו מתחיל גם ביוזמת אגף הפיקוח. הגורמים העירוניים יכולים להיות: האגף לרישוי עסקים השולח הודעות לאגף הפיקוח על מסורבי רשיון, הרשות לאיכות הסביבה והמחלקה לכיבוי אש תלונות אזרחים שפנו ליחידות עירוניות אחרות, גורמי הנהלה ועוד.
- הגורמים החוץ עירוניים יכולים להיות אזרחים הפונים ישירות לאגף, משטרה, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, ועוד.

28. בעקבות הפנייה/התלונה יוצא מפקח מהמרחב לביקורת בעסק.

א. אם נמצא עסק חדש המתנהל ללא רשיון, נמסרת למפעילו הודעה בכתב הכוללת הסבר מה עליו לעשות על מנת לקבל רשיון. נקבע כי 45 יום הם זמן סביר על מנת שבעל העסק יתחיל בהליך של הוצאת רשיון.

לאחר 45 יום אמורה להתבצע ביקורת מעקב. המפקח במרחב אמור לבדוק במערכת הממוחשבת של האגף לרישוי עסקים, אם הוגשה בקשה לרשיון. אם לא הוגשה, מגישים המלצה לכתב אישום נגד מפעיל העסק, שהיא למעשה טיוטת כתב אישום. אם הוגשה בקשה לרשיון, נקבע כי תיערך ביקורת נוספת 6 חודשים מאוחר יותר. בפועל, אין עמידה בלוחות זמנים אלו, לדוגמא:

סוג עסק	כתובת	תאריך ביקור ראשון בעסק	תאריך הגשת טיוטת כתב אישום	הפרש בימים
רהיטים	הרצל 61	25/10/99	3/1/00	70
מיצים טבעיים	יפת 7	2/11/99	18/1/00	77
מזנון	סלמה 79	7/12/99	31/1/00	55
רהיטים	שד' הר ציון 96	14/12/99	27/2/00	85

כפי שיוצג בהמשך (סעיף 61 ד) ניתוק המרחבים מהמערכת הממוחשבת של רישוי עסקים גורם לעיכוב בביקורות העסקים, כיוון שרק לאחר 45 יום המרחבים מבקשים מידע מהאגף לרישוי עסקים על סטטוס עסק. רק לאחר שהוברר כי בעל העסק לא פתח בהליך הוצאת רשיון, יוצא מפקח לעסק על מנת להגיש המלצה לכתב אישום. אשר למעקב אחר הוצאת רשיון לעסק שבעליו הגיש בקשה לרשיון, הרי שאין מעקב אחר הלו"ז הנדרש (6 חודשים). המרחבים מסתמכים על הודעות הסירוב שיגיעו אליהם מהאגף לרישוי עסקים ורק אז יפעלו נגד בעל העסק.

ב. בשניים מתוך ארבעת המרחבים יש תברואן אחד ומפקח אחד, בכל מרחב, העוסקים בענייני רישוי, ובכל אחד משני המרחבים האחרים ישנם שני תברואנים ומפקח אחד, בכל מרחב, העוסקים בענייני רישוי. יש לציין כי מפקחים אלה משולבים גם בפעולות האחרות הקיימות במרחב (מפקחים רב תכליתיים).

ג. הנהלת האגף מסרה לביקורת כי בתנאים אלה אין האגף מסוגל לבקר עסקים על פי תכנית עבודה מסודרת, ובוודאי לא לפי הנדרש לדעתה – ביקור בעסק אחת לחצי שנה. הנושא הועלה בתכנית עבודה 2001, ולא אושר.

29. מפעיל עסק ללא רשיון או שהפר תנאי הרשיון, מקבל הודעה על הגשת כתב אישום נגדו. במקביל מצרפים במרחב מסמכים וראיות נוספות להמלצת כתב האישום: תיאור הממצאים, צילומים, זיהוי מדויק של בעל העסק.
30. כל מרחב צובר מספר המלצות לכתבי אישום ומעבירן לרכזת מידע ורישוי שבאגף הפיקוח, בליווי טופס מרכז.
31. רכזת מידע ורישוי מקבלת את החומר, בודקת את תקינות המסמכים המצורפים לטיוטת כתב האישום, הדיוק בפרטי העבירות ונתוני בעל העסק. לעתים החומר מוחזר למרחב להשלמה או לביאור פרטים.
- אם החומר נמצא תקין, מעבירה רכזת מידע ורישוי את ההמלצות לכתבי האישום והנספחים למחלקה הפלילית בשירות המשפטי בצירוף טופס מרכז.
32. במזכירות המחלקה הפלילית פותחים תיק לכל המלצה לכתב אישום, ופרטי ההמלצה נרשמים ב"מערכת כתבי אישום", מערכת מקומית המהווה למעשה כרטסת ממוחשבת המתעדת אירועים בתיק שדווחו ע"י המחלקה הפלילית.
33. לאחר עדכון המערכת בפרטי כתב האישום, מחולקים התיקים בין שלושה עורכי דין העוסקים בנושא רישוי עסקים במחלקה הפלילית.
- עורכי הדין בודקים את חומר הראיות שצורף לטיוטת כתב האישום, בודקים את תקינותה ומשנים אותה לפי הצורך לפני הגשת כתב אישום חתום לבית המשפט, או לחילופין, מחזירים את החומר לפיקוח העירוני לצורך השלמתו. במהלך שנת 2000 הוחזרו לאגף הפיקוח כ-340 תיקים, חלקם הגדול להשלמת ראיות.
34. התיק מוחזר למזכירות המחלקה הפלילית והסטטוס מעודכן במחשב. כמו כן מדווח תאריך העברת התיק לבית המשפט לעניינים מקומיים.
35. עוזרת התובע במחלקה הפלילית מעבירה מדי שבוע, במרוכז, תיקים לבית המשפט. התיקים מלווים בדוח מחשב המכיל רשימה של כל התיקים באותו משלוח.
36. במזכירות בית המשפט לעניינים מקומיים משייכים כל תיק לשופט, לכל תיק ניתן מספר תיק בית משפט, ונרשם תאריך לדיון בתיק. התיקים מוחזרים למחלקה הפלילית (כל התיקים שנכללו במשלוח מסוים) בליווי רשימה מרכזת, לאחר כשלושה שבועות.
- במחלקה הפלילית מעדכנים את הפרטים החדשים במחשב, ועורמים את התיקים לפי תאריכי הדיון.
37. ביום הדיון, מוצאים כל התיקים הקבועים לדיון באותו יום, ע"י עוזרת התובע במחלקה הפלילית, ונמסרים לתובע.

38. לאחר הדיון, מעדכנים במחלקה הפלילית את תוצאות הדיון. במקרים רבים הדיון בתיקים נדחה למועד מאוחר יותר מטעמים שונים כמו, בקשה ללימוד התיק, בעיות אישיות, התכחשות לעסק וכו'. במקרים אלו מעדכנים במחשב את מועד הדיון החדש בתיק ושוב עורמים את התיקים בערמות, לפי תאריכי הדיון.
39. במקרים שתיקים בוטלו מסיבות שונות: ניתן בינתיים רשיון לעסק; הנאשם נפטר; נאשם עזב וכו', נעשה דיווח מתאים למחשב, ופעם בחודשיים - שלושה מעבירים רשימת תיקים שבוטלו, לאגף הפיקוח.
40. במקרה שניתן גזר דין המורה על סגירת העסק (בד"כ מלווה בקנס), מעדכנת עוזרת התובע במחלקה הפלילית במחשב את פרטי גזר הדין, ובכלל זה מועד ביצוע צו הסגירה וההתניות שנרשמו בגזר הדין.
- המחלקה הפלילית מעבירה לרכזת מידע ורישוי באגף הפיקוח העתק מגזר הדין, מלווה במזכר של התובע, על מנת שיפעלו כנדרש בגזר הדין. העתקים נוספים מועברים לאגף לרישוי עסקים, ו/או לרשות לאיכות הסביבה, ו/או למפקד כיבוי אש, ו/או למשטרה – הכל לפי העניין. החומר מועבר כשהוא מלווה בטופס ריכוז ידני (הסיבה - אין אפשרות לדווח למחשב על תאריך העברה לאגף הפיקוח).
41. רכות מידע ורישוי באגף הפיקוח מקבלת את החומר הכולל את גזר הדין וכן מכתב עו"ד מהמחלקה הפלילית המתמצת את פסק הדין וגזר הדין. הצווים נרשמים ומתויקים יחד עם החומר הנלווה, לצורכי תיעוד ובקרה, והעתק מהם מועבר למרחבים.
42. פסקי הדין וגזרי הדין המורים על צווי סגירה מועברים למרחבים, פרטיהם מוקלדים למחשב, נרשמים ידנית ביומן לפי תאריכי ביצוע, ומתויקים בקלסרים לפי חודש ביצוע הצו.
43. בהגיע מועד ביצוע הצו, בודקים במרחב סטטוס רשיון העסק. במועד שנקבע לביצוע הצו ייתכן אחד המצבים הבאים:
- העסק נסגר, או התחלפו הבעלים בעסק ואז העסק ייבדק כאילו בוצעה בו ביקורת ראשונה, או שהעסק לא נסגר וממשיך להתנהל ע"י אותם בעלים. במקרה האחרון תוגש נגד בעל העסק המלצה לתביעה בגין הפרת צו שיפוטי, וההליך יימשך (העברת החומר לרכזת מידע ורישוי, למחלקה הפלילית, לבית המשפט, וחזרה למרחבים).
44. אם נמצא בביקורת שהעסק מהווה מטרד קשה, או שבעל העסק הפר צו סגירה שיפוטי, אפשר שתתקבל באגף החלטה לסגור את העסק. במקרה זה נמסרת הודעה לבעל העסק כי עליו לפנות ולסגור תוך 24 שעות (החלטה פנימית של האגף לאור נסיון שנצבר ומבוססת על שיקול הדעת שמקנה החוק). לא סגר לאחר פרק הזמן שהוקצה לו, יכולים המפקחים לסגור את העסק בחותם עופרת (כאמור, בשנת 1999 נסגרו 60 עסקים, ובשנת 2000 נסגרו 49 עסקים).

אם נפרץ העסק ושב לפעול, מגיש האגף תלונה במשטרה והמלצה נוספת לתביעה משפטית.

#### **תהליך הוצאה וטיפול בצווי סגירה מינהליים**

45. צו סגירה מינהלי לעסק הוא צו סגירה שמוצא בהוראה וחתימה של ראש העירייה, לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים תשכ"ח - 1968.
46. גם במקרה זה הבדיקה בעסק תהיה כתוצאה מפנייה של גורמים עירוניים או חוץ עירוניים (בעיקר אזרחים).
47. אגף הפיקוח מטפל בעיקר בצווי סגירה מינהליים שמקורם ביקורת תברואתית שנערכה בעסקי מזון. בעקבות פנייה/תלונה יוצא מפקח (תברואן) לביקורת בעסק. אם הגיע התברואן למסקנה כי העסק מהווה מטרד וסכנה תברואתית לציבור, ו/או מגיע למסקנה כי אין סיכוי שהעסק יקבל רשיון בגלל בעיות במבנה או ליקויים תברואתיים, הוא ממלא דוח ליקויים ויכול להמליץ על הוצאת צו סגירה מינהלי נגד העסק. המלצת התברואן, צילום המפגעים, אישור מנהל המרחב ודוח הליקויים הם מסמכי חובה על מנת שימשך הטיפול בהמלצה.
48. החומר מועבר לרכות מידע ורישוי שבמטה אגף הפיקוח. יש לציין כי במקביל לתהליך הוצאת צו סגירה מינהלי נגד עסק, מוגשת גם המלצה להגשת כתב אישום, באמצעות המחלקה הפלילית.
49. לאחר בדיקת החומר ע"י רכות מידע ורישוי, החומר מועבר לחתימת מנהל אגף הפיקוח, ואח"כ לחתימת מנהל האגף לרישוי עסקים, מנהל המחלקה הפלילית בשירות המשפטי, המשנה למנכ"ל, ולבסוף חתימת ראש העירייה על הצו.
50. לאחר חתימת ראש העירייה על הצו, הצו מועבר לאגף הפיקוח ולמרחב שבו נמצא העסק. מפעיל העסק מקבל העתק מהצו המינהלי המורה לו לסגור העסק תוך 24 שעות (החלטה פנימית של העירייה).
51. לא סגר בעל העסק את העסק כנדרש, מבצע האגף, לעתים בסיוע המשטרה, סגירה של העסק בחותם עופרת (כאמור במהלך שנת 1999 בוצעו 9 צווי סגירה מינהליים, ובשנת 2000 4 צוים).
52. בעל העסק רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה לבטל את הצו המינהלי ואז הדיון בבקשה אמור להתקיים תוך שבעה ימים במעמד שני הצדדים.

#### **צווי סגירה מינהליים בנושאי איכות הסביבה וכיבוי אש**

53. בעבר, המלצות לצווי סגירה, והפעולות של צווי סגירה היו באחריות אגף הפיקוח. כיוון שהנושאים היו מקצועיים, (למשל, מדידת רעש, זיהום אוויר, תקנות כיבוי אש) כמעט ולא הוגשו המלצות לצווי סגירה ביוזמת האגף.

54. לפני כשלוש שנים הוחלט אצל מנכ"ל העירייה (דאז), שהרשות לאיכות הסביבה והמחלקה לכיבוי אש יגישו המלצות לצווי סגירה מינהליים נגד עסקים בנושא איכות הסביבה וכיבוי אש. הגורם לפתיחת ההליך הם, ברוב המקרים, תלונות תושבים, בעיקר בנושא רעש.
55. במשך שנים לא נעשה שימוש בצווי סגירה מינהליים נגד עסקים בנושא איכות הסביבה, אך בשנה האחרונה התקבלה החלטה לפעול גם במסלול זה. נציין כי ההליך השיפוטי בנושא צווי סגירה עלול להיות ממושך (תלוי במידה רבה בבית המשפט), בעוד שההליך המינהלי הוא מידי מרגע חתימת ראש העירייה על הצו, ובמקרה שבעל העסק מגיש לבית המשפט בקשה לביטול הצו, הדיון הראשון אמור להתקיים תוך שבעה ימים. בדרך כלל מעניק בית המשפט לבעל העסק ארכה לתיקון הליקויים. ככלל, חשוב לציין כי בית המשפט נוטה לתת הזדמנויות נוספות - ארכות - לבעל העסק על מנת שיפעל לתיקון הטעון תיקון, וממעט להורות על סגירה מיידית של עסק. בנוסף, הקנסות שמטיל בית המשפט על בעלי עסק שהפרו את תנאי הרשיון הם נמוכים יחסית, כך שאין בהם משום הרתעה ממש.
56. לרשות לאיכות הסביבה ולמחלקה לכיבוי אש יש מפקחים העוסקים בביקורת בעסקים, כל אחד בתחומו. מהיחידות נמסר לביקורת כי אינן ערוכות, כמו אגף הפיקוח, לטפל בסגירה פיזית של עסקים.
57. בהיעדר נוהל כתוב המגדיר את התהליך והשלבים בהוצאת צווי סגירה מינהליים, הסתייעו, הרשות לאיכות הסביבה והמחלקה לכיבוי אש, בשירות המשפטי בלימוד הנושא, והחלו להוציא המלצות לצווי סגירה מינהליים. במהלך שנת 2000 הוצאו שבעה צווים ע"י הרשות לאיכות הסביבה, כולם בגין מפגעי רעש. בנושא כיבוי אש הייתה המלצה אחת בלבד.
58. כאמור, במקרים שקיים צו סגירה שיפוטי נגד עסק, אגף הפיקוח אוכף את ביצוע הצו. במקרה שמוצא צו סגירה מינהלי על ידי הרשות לאיכות הסביבה, או המחלקה לכיבוי אש, יחידות אלה אמורות גם לפעול לאכיפתו. בהיעדר כוח אדם מתאים לביצוע האכיפה, מבקשת הרשות סיוע מאגף הפיקוח כ"טובה" ולא על פי נוהל מוסדר.
59. כתוצאה מהאמור נגרם לעתים עיכוב במסירת הצו ובביצועו, לדוגמא: בתאריך 16/5/2000 (יום ג') חתם ראש העירייה על צו הפסקה מינהלי לעסק (מועדון). הצו נמסר רק בתאריך 18/5/2000 (יום ה'), והעסק נחתם בחותם עופרת רק בתאריך 21/5/2000 (יום א'). בד"כ כל ההליך אמור להימשך עד 48 שעות.
60. לדברי מנהל הרשות לאיכות הסביבה, כמעט בכל המקרים מדובר בעסקים ללא רשיון "שמייצרים" מפגעים הנוגעים לאיכות הסביבה. מאחר והאכיפה בנושא עסקים ללא רשיון איננה

מטלה שמבוצעת על פי תוכנית עבודה, אלא רק כאשר יש תלונות נגד עסק, הרי שאז הוא נדרש לטפל בעסק בצו מינהלי.

## כלים ובקורות לניהול תהליכי הוצאת צווי הסגירה

### מרחבים (אגף הפיקוח)

61. במרחבים קיימות מספר מערכות ממוחשבות המסייעות בתהליך הוצאה ואכיפה של צווי הסגירה לעסקים. בנוסף, במקומות שהמערכות הממוחשבות אינן נותנות פתרון, קיימות שיטות רישום ותיוק ידניות. ברוב המקרים השיטות דומות.

#### א. מערכת תביעות עסקים

(1) מערכת ממוחשבת מקומית, הנמצאת בכל מרחב, הותקנה בשנת 1995 וכתובה בשפת מג'יק תחת תוכנת הפעלה DOS.

(2) המערכת מהווה כרטסת ממוחשבת, אליה מוזנות תוצאות ביקורת שערך מפקח בעסק, וכוללת פרטים על מיקום העסק, בעלי העסק, ביקורות שנעשו בעסק, ופרטים על תביעה שהוגשה נגד עסק.

(3) עפ"י הנתונים המוקלדים למערכת ניתן להדפיס המלצות לכתבי אישום.

(4) בבדיקת המערכת העלתה הביקורת את הממצאים הבאים:

(א) המערכת אינה תומכת במעקב אחר סטטוס התביעה לאחר העברתה למטה אגף הפיקוח.

(ב) המערכת אינה ערוכה לשלוח דוחות למידע או לבקרה, למשל:

- לא ניתן להפיק דוחות סטטיסטיים למידע כמו: התפלגות המלצות לתביעות לפי שנים, לפי סטטוס, לפי סוגים וכו', למרות שהנתונים עצמם נמצאים בכל כרטיס.

- חסרים דוחות בקרה כמו: רשימת עסקים שתוקף ביצוע צו הסגירה חל במועד מסוים. על מנת לבצע מעקבים אחר תאריכי תפוגה, הוכנו קלסרים לכל חודש ובהם מתויקים צווי הסגירה, ובנוסף, קיימים ספרי עזר שבהם רושמים את הצווים, ידנית, לפי חודשי הביצוע וכתובות העסקים.

(ג) פרטים בטבלאות העזר שבמערכת אינם מעודכנים, למשל, רשימת הרחובות במרחב לא מעודכנת, חניונים ששטחם קטן מ- 500 מ"ר אינם מופיעים בטבלה, ועוד.

(5) לאחרונה, ומטעמי נוחות תחזוקה, קושרו המערכות במרחבים לשרת אחד, אך הן פועלות עדיין כמערכות בדידות.

ב. מרשם התושבים

על מנת להגיש תביעה נגד בעל עסק חשוב לדייק בפרטים האישיים של בעל העסק. לצורך כך ניתנה למרחבים אפשרות לשלוח מידע מקובץ מרשם התושבים של גוש דן, אלא שהקובץ המצוי במרחבים הוא קובץ גזור מקובץ מרשם התושבים הכללי, ומתעדכן אחת לחודש (בשנת 1999 הקובץ לא עודכן למעלה מחצי שנה, מסיבה כספית). במטה האגף, לעומת זאת, יש גישה לקובץ מרשם התושבים המנוהל במחשב חברת מ"מ בירושלים. לפיכך, כמעט בכל המקרים, פונים המרחבים למטה האגף, בכתב, על מנת לקבל תדפיס של פרטי בעל העסק.

ג. רשם החברות

מטרת התקנת הקובץ במרחבים הייתה לאתר פרטים על בעלי עסקים, מתוך נתוני רשם החברות, על מנת שניתן יהיה להגיש נגדם כתב אישום. במועד הביקורת, פברואר 2001, לא היתה למרחבים גישה לקובץ. בעבר, הנתונים בקובץ זה, שגם הוא גזור מנתוני רשם החברות, עודכנו בתדירות נמוכה מאד. מנגד, לרכזת מידע ורישוי יש גישה למערכת רשם החברות המעודכנת, באמצעות האינטרנט. מרחבים המבקשים מידע מרשם החברות על עסק מסוים, פונים בכתב לרכזת, ומקבלים את התדפיס הנדרש. במהלך שנת 2000 נשלח מידע על כ-680 עסקים.

ד. מערכת רישוי עסקים

מערכת רישוי עסקים הינה כלי חיוני לעבודת אגף הפיקוח על מנת לדעת בכל נקודת זמן מהו הסטטוס של רשיון עסק, וההתניות הנלוות לרשיון אם קיימות, פסקי דין שניתנו נגד העסק, פרטי העסק והבעלים, ביקורות שנעשו בעסק, תלונות נגד העסק. במועד הביקורת, המרחבים היו מקושרים למערכת רישוי עסקים במתכונת הישנה, שהנתונים בה לא עודכנו לפחות שלושה חודשים. (מערכת רישוי עסקים הנוכחית פועלת תחת תוכנת "חלונות 95", שטרם הותקנה במרחבים). התקשורת בנושא היא באמצעות הטלפון, או הפקס, או מזכרים.

ה. מערך הארנונה

ממערך זה יכול המרחב לאתר את שם המחזיק בעסק, ופרטים מינהליים עליו, כפי שמופיעים בקובץ הארנונה.

ו. מס רכוש

לעתים רחוקות נדרש האגף לנתוני מס רכוש על מנת לזהות את בעל העסק. הקובץ שהותקן במרחבים הוא קובץ מוגבל ולא מעודכן. במקרים שהמרחב מבקש בכל זאת מידע על בעל עסק, יש לגשת למשרדי הטאבו, לשלם אגרה ולקבל את המידע.

## רכוז מידע ורישוי – (מטה אגף הפיקוח)

62. לרכוז מידע ורישוי מספר תחומי אחריות, בין היתר:
- ריכוז, בקרה ומעקב אחר ההמלצות לכתבי אישום וצווי הסגירה הנוגעים לרישוי עסקים ורוכלות.
  - קישור בין המרחבים והשירות המשפטי (המחלקה הפלילית ובית המשפט).
  - צילום כל המסמכים המועברים דרכה אל המרחבים ומהם (מדובר בכמות גדולה מאד של מסמכים המצולמים במכונת צילום אחת המשרתת את כל מטה האגף).
  - בקרה על עבודת המרחבים, והדרכתם.
  - ריכוז הנושא המינהלי הנוגע למבצעים בנושא עסקים שעושה אגף הפיקוח.
  - מתן מידע למרחבים ממערכת רשם החברות.
  - בהיעדר תקשורת בין המרחבים למערך רישוי עסקים, מרכזת הרכוז את הבקשות למידע מהמרחבים, מעבירה לאגף לרישוי עסקים, ומפיצה חזרה את המידע המתקבל.
  - הפצת הודעות הסירוב לרשיון עסק המגיעות מהאגף לרישוי עסקים, למרחבים.
  - הזמנת עדים, נאשמים ומפקחים לדיונים בבית המשפט.
  - אחריות על הקלדניות במרחבים.
63. כל עבודתה של הרכוז, הרישומים, התיוק, והמעקבים – נעשים ידנית. הרכוז עובדת לבדה, אף שבתאריך 16/4/98 אישר מנכ"ל העירייה דאז העסקת פקידת עזר לרישוי עסקים.
64. התוצאה היא שהבקרה שצריכה להיעשות על ידיה – נפגעת. לדוגמא:
- אין באפשרות האגף לערוך בדיקת תקינות החומר המגיע מהמרחבים, ובמקרים רבים הוא מועבר למחלקה הפלילית כפי שהוא. עובדה היא שכ-25% מההמלצות לתביעות המוגשות ע"י אגף הפיקוח למחלקה הפלילית, מוחזרות לאגף הפיקוח.
  - לשאלת הביקורת נמסר ע"י רכוז מידע ורישוי כי לא נעשית בקרה על עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לעבודת המרחבים, למשל, קיום ביקורת לאחר 45 יום מיום ביקורת בעסק במקרים שנמצא עסק ללא רשיון, או ביקורת בעסק שישה חודשים לאחר שנמצא כי בעל העסק החל בהליך של הוצאת רשיון. ההסתמכות במקרים אלה היא על המרחבים.
  - לדברי רכוז מידע ורישוי לא ניתן לבצע בקרה בגלל חוסר בכלים ובכוח אדם.
  - אין רישום ואין מעקב אחר הטיפול בהודעות סירוב הרשיון שנשלחו מהאגף לרישוי עסקים.
65. בכלים הנתונים אצל רכוז מידע ורישוי קשה מאד לגזור מידע ולבצע בקרה על סטטוס התביעות:
- א. חוסר תקשורת למערכת תביעות עסקים שבמרחבים, אינו מאפשר בקרה על ביצוע ביקורת בעסקים, הכנת ההמלצות לתביעות, וביצוע פעולות אכיפה לאחר מתן גזר הדין.

- ב. קושי בשליפת מידע סטטיסטי / ניהולי, למשל:
- מספר המלצות לתביעה שהוגשו ע"י מרחב או פקח.
  - מספר המלצות שבעקבותיהן הוגש כתב אישום.
  - מספר כתבי אישום שניתנו בגינם צווי סגירה.
  - משך הזמן שההמלצה לכתב אישום שוהה בכל "תחנת עבודה".
- ג. חוסר תקשורת עם מאגרי מידע עירוניים עדכניים לצורך אימות פרטי עסק ובעל העסק.
- ד. אין מידע על נפח הודעות הסירוב לרשיון עסק שנשלחו מהאגף לרישוי עסקים והופצו למרחבים ומה נעשה בעקבות קבלתן, הודעות שאמורות להיות בסיס לביקורת בעסק.
- ה. אין רישום מרוכז של הצווים המינהליים שהוצאו.
- ו. יש לציין כי לעתים נדרש האגף להמציא מידע מידי, על נושאים שבתחום אחריותו, עבור הנהלת העירייה, דובר העירייה ואחרים. בכלים הקיימים לא ניתן להמציא את המידע מיד, ונדרש לרכז ידנית את הנתונים או המידע מתוך מסמכים המתויקים באגף. גם פעולות אלה נעשות ע"י רכזת מידע ורישוי.

#### **המחלקה הפלילית, השירות המשפטי**

66. כאמור, רכזת מידע ורישוי, שבאגף הפיקוח, מעבירה למחלקה הפלילית את ההמלצות לצווי סגירה, הכוללות את המסמכים הנלווים.
67. במחלקה הפלילית יש מערכת מיחשוב מקומית, "מערכת כתבי אישום", המהווה למעשה כרטסת ממוחשבת של פרטים מינהליים שבתיק התביעה, והשתלשלות האירועים בתיק שעובר במחלקה הפלילית.
68. כל המלצה לתביעה המתקבלת מאגף הפיקוח, מתויקת בתיק נפרד, ופרטי ההמלצה נרשמים ב"מערכת כתבי אישום", ומחולקים בין שלושה עורכי דין המטפלים בנושא. על סמך הנתונים שהוקלדו, ניתן להדפיס כתב אישום.
69. עם כל תנועה של תיק מאגף הפיקוח למחלקה הפלילית, וכן מהמחלקה הפלילית לבית המשפט לעניינים מקומיים, מעודכן הסטטוס בכרטסת הממוחשבת.
70. כאשר תיק חוזר מבית המשפט לאחר דיון בתיק, תוצאות הדיון (גזר הדין) מעודכנות במערכת.
71. ב"מערכת כתבי אישום" לא הוגדרו דוחות למידע או לבקרה, העשויים לשמש גם את אגף הפיקוח, לדוגמא:
- לא ניתן לקבל רשימה או מספר תביעות שהוגשו כל שנה.
  - לא ניתן לקבל דוחות לפי סטטוס תביעה, או סוג התביעה, מקור התביעה ועוד.
  - פרקי הזמן שכתב האישום נמצא בכל תחנה.

- בגין כמה כתבי אישום נתקבלו צווי סגירה.

72. המערכת אינה מעודכנת בתוצאות הטיפול באגף הפיקוח.

73. במחלקה הפלילית קיימת גישה לעיון במערכת המחשוב של בית המשפט לעניינים מקומיים ולמערכת רישוי עסקים. המטרה – הצלבת מידע עם זה המצוי במערכת כתבי אישום או בתיקי התביעה.

### **בדיקה מדגמית של סטטוס כתבי אישום**

74. הביקורת ביצעה השוואה מדגמית בין סטטוס כתבי אישום כפי שנרשמו במערכת כתבי אישום, ובין כתבי האישום, כפי שתויקו במטה אגף הפיקוח עד ליום 15/1/01. כמו כן נבדק רישומם של הצווים בטופסי הריכוז שנשלחו מהמחלקה הפלילית לאגף הפיקוח. מטרת ההשוואה הייתה לבדוק האם כל צווי הסגירה הרשומים במערכת כתבי אישום אכן הגיעו לאגף הפיקוח, ומתוייקים לפי תאריכי ביצוע מתאימים, וכן להעריך האם ניתן לבצע בקרה על אכיפת צווי סגירה ע"י אגף הפיקוח מתוך הדיווחים למערכת הממוחשבת של כתבי אישום. הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

#### **א. צווי סגירה שמועד ביצועם היה בחודש ינואר 2000:**

(1) צווי סגירה שהופיעו במערכת "כתבי אישום", ולא נמצאו מתוייקים בקלסר המתאים במטה אגף הפיקוח:

מס' תיק בפיקוח	הערות
21-95-0157	לפי רישומי המחלקה הפלילית, נשלח ב- 19/7/98 והתקבל בפיקוח ב- 22/7/98
23-97-0200	נמצא באגף הפיקוח. לא תוייק בקלסר המתאים.

(2) צווי סגירה שנמצאו באגף הפיקוח, ובמערכת כתבי אישום לא דווח מועד ביצוע "ינואר 2000".

<u>מס' תיק בפיקוח</u>	<u>הערות (ממערכת כתבי אישום)*</u>
24-95-0423	לא דווח "מועד ביצוע" גזר הדין (נרשם כהערה)
24-92-4635	לא דווח "מועד ביצוע", גזר הדין (נרשם כהערה)
24-94-0003	לא דווח "מועד ביצוע" גזר הדין עקב קושי ברישום מספר תאריכים (נרשם כהערה)
21-92-0626	לא דווח "מועד ביצוע" גזר הדין.

22-94-0549 לא דווח "מועד ביצוע" עקב קושי ברישום מועדי ביצוע  
שונים לחלקים בעסק.

22-92-4682 לא דווח "מועד לביצוע" גזר הדין.

(\*) לעתים, בגזר הדין נקבעים תאריכים שונים או טווח של תאריכים בהם יש לבצע את צו הסגירה.  
במקרים אלו לא מדווחים במחלקה הפלילית "מועד לביצוע", אלא רושמים תמצית גזר הדין  
כהערה.

אין אפשרות לדווח למערכת הממוחשבת על מספר "מועדי ביצוע" שנקבעו בגזר דין אחד.

### ב. צווי סגירה שמועד ביצועם חודש יולי 2001

1) צווי סגירה שהופיעו באגף הפיקוח, ובמערכת כתבי אישום לא צויין מועד ביצוע  
"יולי 2001":

מס' תיק בפיקוח	הערות
22-94-0812	במערכת כתבי אישום נרשם בטעות 5/7/2000 במקום 5/7/2001
22-92-4498	במערכת כתבי אישום לא דווח "מועד ביצוע" (נרשם כהערות)
23-97-0279	טעות בתיוק. צו הסגירה ניתן לחודש 1/2001 (ולא 7/2001).

75. הביקורת ביצעה השוואה מדגמית בין כתבי אישום שתוייקו במטה אגף הפיקוח, לבין אלה שנמצאו  
במרחבים עד ליום 15/1/01. ההשוואה היתה לגבי צווי סגירה שמועד ביצועם בחודשים ינואר  
2000, ו-יולי 2001. בבדיקה נמצא כי כל צווי הסגירה שתויקו במטה האגף, נמצאו גם במרחבים  
(אם כי לא תמיד בקלסרים המתאימים).

76. כאמור בהיעדר מערכות מידע לניהול נושא התביעות באגף הפיקוח, ביקשה הביקורת להסתייע  
במערכת כתבי אישום שבמחלקה הפלילית, אלא שבמהלך הביקורת נמצאו במערכת נתונים "בלתי  
סבירים" שלא עברו בדיקות לוגיות. לדוגמא:

א. נמצאו במערכת עשרות תאריכי הגשת תביעה ע"י אגף הפיקוח לא הגיוניים. לדוגמא:

מס' תיק	תאריך הגשת התביעה
21-00-0015	12/05/1909
24-97-0022	15/02/1909
23-00-0250	05/03/1959
22-00-0231	29/04/1973

וכן גם תביעות עם תאריכי הגשה עתידיים. לדוגמא:

<u>מס' תיק</u>	<u>תאריך הגשת התביעה</u>
23-93-0091	27/09/2003
24-91-5128	25/10/2005
22-00-0168	14/06/2008
22-92-3344	16/11/2019
21-00-0501	23/09/2199
24-95-0257	15/06/6199

ב. נמצאו במערכת "כתבי אישום" תאריכי ביצוע צווים לא סבירים, לדוגמא:

<u>מס' תיק</u>	<u>תאריך ביצוע</u>
21-92-0769	10/08/1929
24-00-0270	31/08/1977
24-92-4644	01/11/1978

וכן תאריכי ביצוע עתידיים לא סבירים. לדוגמא:

<u>מס' תיק</u>	<u>תאריך ביצוע</u>
22-92-4539	26/10/2006
22-92-3714	02/02/2008
22-92-4748	04/01/2008

ועוד.

נציין כי במועד הביקורת 26/2/01, תאריכי ביצוע הצווים המאוחרים ביותר, כפי שהופיעו באגף הפיקוח, היו לסוף שנת 2002.

ג. מערכת כתבי אישום החלה לפעול בשנת 1994, מבלי שכתבי אישום קודמים הוזנו, ע"י המחלקה הפלילית, למערכת. מכאן שתאריכי הדיון בבית המשפט היו חייבים להיות משנה זו, ואילך.

הביקורת מצאה כ-140 תאריכי דיון לפני שנת 1994 ואחרי שנת 2004 (ובכלל זה שנים כמו: 1959, 1969, וכן 2005, 2019, 2040, 6200, 7200).

ד. לשאלת הביקורת, נמסר מהמחלקה הפלילית כי המערכת הועברה בזמנו מאגף הפיקוח למחלקה הפלילית, כשהיא מכילה נתונים. בדיעבד, לא ניתן לדעת מי הזין את הנתונים השגויים למחשב, מכיוון שלא נרשמים בקובץ תאריך ההקלדה או "חתימת" המקליד.

בבירור שערכה הביקורת עם רכז המיחשוב ועם המתכנתת, שבמועד הביקורת היתה אחראית על המערכת, לא היה ידוע להם על העברת המערכת מיחידה אחת לשנייה. גם באגף הפיקוח לא היה זכור שהמערכת פעלה באגף.

77. הביקורת בדקה, באופן מדגמי, טיפול בהפרות צו שמועד ביצועם היה חודש פברואר 2000. מטרת הבדיקה היתה לבדוק אם אגף הפיקוח עומד בל"ז שנקבע בגזר הדין, והיינו יוצא לבדיקה בשטח במועד שנקבע בגזר הדין או בסמוך לו.

נמצא כי, בד"כ אגף הפיקוח יוצא לשטח ומגיש תביעות על הפרת צו סמוך מאוד למועד ביצוע הצו שנקבע בגזר הדין.

### **פרוייקט מיחשוב נושא התביעות באגף הפיקוח**

78. כאמור, "מערכת תביעות עסקים" הותקנה במרחבים בשנת 1995. למעשה קיימות שתי מערכות דומות ונפרדות, אחת לטיפול בתביעות נגד עסקים, והשנייה לטיפול ברוכלים.

79. בשנת 1997 נשכרו שירותיה של מנתחת מערכות על מנת לבחון את תהליכי העבודה הקיימים באגף בשני הנושאים שהוזכרו לעיל, להציג את הבעיות, ולהציע תהליכי עבודה חדשים הנתמכים ע"י מערכת ממוחשבת. עלות האפיון תוקצבה, אך לא תוקצב הפיתוח.

80. הדוח הוגש לאגף הפיקוח בחודש אוקטובר 1997, אך המשך הטיפול בנושא הוקפא ע"י אגף המיחשוב, כאמור, הסיבה שנמסרה לביקורת – חוסר תקציב להמשך הפיתוח.

81. במהלך שנת 1999, בעקבות פניותיו של מנהל אגף הפיקוח, הוחלט על אפיון מחדש של מערך התביעות באגף הפיקוח. טיוטה ראשונה של המסמך האפיון הוגשה בחודש יוני 2000.

82. לפרוייקט הוקצו כ- 1.8 מיליון ש"ח והוא אמור להסתיים בחודש יוני 2002, אבל עקב קיצוץ בתקציב כבר בשנת 2001, נראה שיחול עיכוב בהפעלת המערכת או בהיקף המערכת.

83. חשוב להדגיש כי המערכת אמורה לטפל אך ורק בתהליכים המתרחשים באגף הפיקוח מרגע כתיבת ההמלצה לתביעה ועד שהחומר יוצא מהאגף אל המחלקה הפלילית, וכן תטפל בכל השלבים הנוגעים לאכיפה. נושא ניהול תוכניות העבודה אינו נכלל במסגרת הפרוייקט.

אגף הפיקוח ביקש, בתאריך 20.3.00, להסב משאבים שנועדו להסבת מערכות מג'יק ישנות, לפיתוח או רכישת תוכנה לניהול תוכנית עבודה. עד מועד הביקורת טרם נתקבלה החלטה.

84. נמסר לביקורת כי במקביל לפרוייקט התביעות באגף הפיקוח, מתנהל פרוייקט נוסף עבור השירות המשפטי לבניית מערכת שתטפל, בין השאר, בנושא התביעות/כתבי אישום המנוהלים ע"י המחלקה הפלילית שבשירות המשפטי.

בשלב מסויים אמור להיבנות ממשק בין שתי המערכות, וחלק מהדרישות כבר אופיינו.

## מסקנות

85. כאמור (בסעיף 55), בית המשפט ממעט להורות על סגירה מיידית של עסק ונוטה לתת ארכות לבעל העסק על מנת שיפעל לתיקון הליקויים. בכך מאפשר, למעשה, בית המשפט פעילות ארוכת טווח של עסקים המנוהלים ללא רשיון.
86. אגף הפיקוח פועל בנושא צווי האכיפה בשיטה של "כיבוי שריפות", דהיינו: להוציא מבצעים מיוחדים שיוזם האגף נגד מגזר מסויים של עסקים, עיקר בדיקותיו הן עקב פניות ותלונות של גורמים שונים. אין לאגף תכנית עבודה לסריקה שיטתית של כל העסקים בעיר.
87. שיטת עבודה זו יוצרת בסיס למצב שבו יהיו עסקים המתנהלים ללא רשיון או בניגוד לתנאי הרשיון, ולא נעשתה בהם ביקורת, הן מהסיבה שלא נתקבלו בגינם תלונות, והן מכיוון שלא נתקבלו הודעות סירוב מהאגף לרישוי עסקים. באופן אבסורדי ייתכן מצב שבו העירייה תפעל נגד מפעיל עסק שביקש להוציא רשיון ונענה בסירוב, ולא תפעל נגד מפעיל עסק שכלל לא ביקש רשיון עסק, וממילא לא קיבל הודעת סירוב.
88. אגף הפיקוח אינו ערוך לטפל, בצורה נאותה, במכלול הפעילויות הנוגעות לאכיפה של צווי סגירה הן מבחינת כוח אדם והן מבחינת כלים:

### א. כוח אדם

- (1) בשניים מתוך ארבעת המרחבים, עוסקים בנושא האכיפה, בכל מרחב, תברואן אחד ומפקח אחד, שנושא ביקורת בעסקים הוא רק חלק מתפקידם, דהיינו, הם עוסקים גם בפעילויות נוספות של המרחב. בשני המרחבים האחרים ישנם שני תברואנים ומפקח אחד, בכל מרחב, שגם הם עוסקים בביקורת בעסקים רק בחלק מזמנם.
- (2) רכזת מידע ורישוי עושה כמיטב יכולתה למלא את המטלות המוטלות עליה, אלא שמהסיבות שנמנו בסעיפים 63-65 פעילויות מסוימות אינן מתבצעות ברמה הראויה. התוצאה היא, שתהליך הבקרה האמור להתבצע על ידיה – נפגע. הדבר עלול לגרום מאוחר יותר לעבודה נוספת (החומר המוחזר מיחידת התביעות להשלמת פרטים), וכן בעיכובים בריכוז מידע והעברתו אל ומהמרחבים, "נפילת" כתבי אישום וצווי סגירה במעבר בין יחידת התביעות ומטה אגף הפיקוח – וחזרה.

### ב. כלים:

מדובר בעיקר במערכות עזר לניהול ובקרה של החומר הזורם במערכת וכן מאגרי נתונים לשליפת מידע:

- (1) היעדר מאגרי מידע זמינים ומעודכנים במרחבים, גורם לעומס גדול ומיותר בתהליך. העובדה שכל דרישה למידע ממערכת רישוי עסקים ו/או מרשם התושבים,

ו/או רשם החברות ו/או מערכות אחרות, מצריכה כתיבת מזכר ע"י המרחב, העברתו לרכז מידע ורישוי, וממנה לבעל הנגישות למידע, ואח"כ הפצת החומר המתקבל חזרה למרחבים, גורמת לסרבול תהליך העבודה, עבודה ידנית רבה, עבודת "עיניים" רבה, בזבוז משאבים ופגיעה בלקוחות הפנימיים והחיצוניים.

(2) במועד הביקורת לא היתה לאגף הפיקוח גישה למאגרי מידע אליהם היה מקושר בעבר, או שאלה לא היו מעודכנים. חמור במיוחד הוא הנתק ממערכת רישוי עסקים עם המעבר לסביבת "חלונות". המשמעות המיידית של המעבר הייתה עומס בניירת ועבודה ידנית, עיכובים בביצוע בדיקות ובזבוז משאבי כוח אדם (המצומצם ממילא), למשל, הוצאת מפקח לביקורת בעסק במקום שליפת המידע על סטטוס ותנאי הרשיון של העסק מתוך הנתונים במחשב.

89. במהלך שנים עשרה השנים האחרונות נעשו כמה ביקורות שנגעו לאגף הפיקוח, ובהן הוצגה העבודה הידנית הרבה הכרוכה בעבודת האגף. למרות שמדי פעם גוייס כוח אדם מקצועי בנושא המיחשוב ונעשו התחלות של פרויקטים, עד מועד הביקורת הם לא הבשילו. ברור, שבהפסקתו של פרויקט שהתחיל יש משום בזבוז משאבים.

90. הביקורת סבורה שגם עם הכלים העומדים לרשות האגף, אפשר היה לקיים בקרה טובה יותר על התהליכים ומעקב אחר לוחות הזמנים, ולהפחית מכמות העבודה הידנית, לדוגמא: ניתן היה להגדיר, מתוך המערכות הקיימות במרחבים ("מערכת תביעות עסקים") דוחות מידע ובקרה, למשל, דוח ממויין לפי מועד ביצוע הצווים (ובכך לחסוך את הרישום הידני הכרוך ברישום בספר העזר לפי חודשי הביצוע), או דוח ממויין לפי כתובת העסק (ובכך לחסוך את הרישום הידני הכרוך בספר העזר לכתובות), ועוד.

91. כאשר ליחידה ארגונית אחת אין בסיס נתונים ממוחשב היא יכולה וצריכה להסתייע בבסיס נתונים של יחידה אחרת המשיקה אליה בעבודתה ועושה שימוש באותם נתונים. הביקורת ניסתה לכדוק האם ניתן היה להיעזר בנתונים הנמצאים במערכת "כתבי אישום" המותקנת במחלקה הפלילית שבשירות המשפטי, אך גם כאן חזרה על עצמה התופעה של קיום בסיס נתונים/כרטסת ממוחשבת ללא הגדרת דוחות בקרה ומידע, ונתונים שגויים או בלתי סבירים, כפי שהצגנו בסעיף 76. מכאן, שבמצב הקיים לא יכל אגף הפיקוח להיעזר במערכת של המחלקה הפלילית.

92. נוהל:

א. היעדר נוהל לנושא מעקב אחר צווי סגירה ואכיפתם, גורם לכך שחלק מתהליכי העבודה אינם ברורים ואינם מבוקרים. לדוגמא: אחריות ואופן ביצוע צווי סגירה מינהליים ע"י הרשות לאיכות הסביבה ומחלקת כיבוי אש, פירוט הבקורות בתהליכי העבודה ובעיקר

כאשר חומר עובר מ"תחנת עבודה" אחת לאחרת, הכללים ותהליכי העבודה בכל אחת "מתחנות העבודה", ועוד.

ב. טענת מנהלת אגף ארגון ותקינה כי הנוהל יהפוך מבצעי רק לאחר סיום עבודת אגף המיחשוב והפעלת תהליכי העבודה החדשים, משמעותה היא כי בנוסף לשבע השנים שחלפו מאז הפצת טיוטת הנוהל המוזכר בסעיף 14, תחלופנה עוד לפחות שנתיים עד שיוחל בכתיבת נוהל חדש.

93. להערכת הביקורת, עם הקיצוץ בתקציב פרויקט מיחשוב התביעות באגף הפיקוח, עלול להיווצר עיכוב בהפעלת מערכת התביעות החדשה, או הפעלה של חלק מהמערכת.

## המלצות

94. על הנהלת העירייה לקבוע, ברמה האסטרטגית, את המדיניות ורמת האכיפה הנדרשת: האם להמשיך ולפעול רק עקב תלונות/פניות, או לפעול לסריקה שיטתית של בתי עסק על פי תכנית עבודה מסודרת.

להחלטה כזו ישנה משמעות בעיקר מבחינת הקצאת המשאבים לנושא (כוח אדם, כלים, תהליכי עבודה וכו'), ובהיבט של שוויוניות באכיפה.

95. כוח אדם:

יש לבצע בדיקה או"שית של תהליכי העבודה באגף הפיקוח, ולהעריך האם כוח-האדם, במרחבים ובמטה האגף, העוסק בנושא הגשת תביעות ואכיפת צווי סגירה, עונה על הדרישות.

96. מיחשוב:

א. יש חשיבות רבה בקידום המיחשוב באגף הפיקוח לאחר שנים שהנושא לא טופל כראוי. כמו כן יש לתת את הדעת לנושא הממשקים עם היחידות הארגוניות האחרות המשתתפות בתהליך, ובעיקר עם המחלקה הפלילית שבשירות המשפטי.

ב. יש לאפשר למרחבים גישה למאגרי מידע כמו רשם החברות ומרשם התושבים (נתונים הנדרשים כמעט בכל מקרה של הגשת תביעות נגד עסקים), וכן למערכת רישוי עסקים. להערכת הביקורת, מתן אפשרות גישה למאגרי המידע במרחבים, תביא לשיפור מיידי בתהליכי העבודה, וחיסכון במשאבים (כ"א, ניירת, וכו') ותשפר את השירות.

ג. עד שתופעל מערכת התביעות החדשה, ניתן לשפר את תהליכי העבודה והבקרה הן במערכת "תביעות עסקים" שבאגף הפיקוח, והן במערכת "כתבי אישום" שביחידת התביעות, וזאת ע"י הגדרת דוחות בקרה ושאלות, שתיעשה בשיתוף המשתמשים.

ד. בנוסף, ניתן יהיה לחסוך ברישומים הידניים כגון, עדכון בספר כתובות העסקים, וספר תאריכי ביצוע צווים, וזאת ע"י הגדרת שאלות/דוחות מתוך בסיסי הנתונים הקיימים.

97. מומלץ לבצע, אחת לתקופה, בדיקה משווה בין הנתונים/תיקים המצויים במטה אגף הפיקוח, במרחבים ובמחלקה הפלילית. בדיקה כזו צריכה להיות באחריות מנהלי אגף הפיקוח והמחלקה הפלילית שבשירות המשפטי.
98. במקרים שתיקים באחריות המחלקה הפלילית מבוטלים מסיבות שונות, יש להביא את דבר הביטול לידיעת אגף הפיקוח סמוך למועד הביטול על מנת שתהיה לאגף אפשרות לערער (ראה סעיף 39).
99. נוהל:
- יש לכתוב נוהל לנושא מעקב אחר ביצוע ביקורות בעסקים ואכיפת צווי סגירה. הנוהל יכלול הוראות החוק, הוראות/החלטות פנימיות, תהליכי עבודה מפורטים, תחומי אחריות המוטלים על כל יחידה ארגונית הלוקחת חלק בתהליכים, הקשר בין אותן יחידות, ופרוט הבקורות בתהליכים. בהמשך, כאשר יושלם פיתוח המערכת הממוחשבת, יעודכן הנוהל בתהליכים שישתנו.
100. יש לקיים השתלמויות בקרב העובדים/המפקחים העוסקים בנושא אכיפת צווי הסגירה על מנת להביא להתמקצעות בנושאים שכל אחד מטפל. כמו כן נדרש רענון תקופתי בנושא דיני ראיות והכנת תיקי תביעה על מנת להקטין את כמות התיקים המוחזרים מהמחלקה הפלילית לאגף הפיקוח להשלמת פרטים.