



## אכיפת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים

### כללי

1. מטרת הביקורת לבחון את פעולות עיריית תל אביב-יפו (להלן - "העירייה"), על אגפיה ומחלקותיה הרלוונטיים, ליישום הוראות החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג - 1983 (להלן - "החוק").

2. הביקורת התמקדה בבדיקת הפעולות ליישום החוק בשנים 2008 – 2010, ונערכה במהלך החודשים אפריל עד דצמבר 2010.

3. בדיקת הביקורת כללה בין השאר:

א. עיון במסמכים הבאים:

- 1) החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג - 1983.
- 2) תיקון מספר 2 לחוק שנכנס לתוקפו בתאריך 7 בנובמבר, 2007.
- 3) דוחות שר הבריאות על העישון בישראל לשנים 2007 - 2009, תוך התמקדות בפרק העוסק באכיפה על הגבלת העישון בישראל.
- 4) חוזר אכיפת החוק להגבלת העישון במקומות ציבוריים, כפי שנוסח במכתבו של סגן מנהל אגף הפיקוח לתפעול בעירייה מתאריך 13 בנובמבר, 2007.
- 5) רישומים מהמוקד העירוני לגבי תלונות המתקבלות בנושא עישון במקומות ציבוריים, לשנים 2008 - 2009 ולרבעון הראשון בשנת 2010.
- 6) טבלאות תוכנית עבודה לחודשים: אפריל - יוני, 2009, אוקטובר - דצמבר, 2009, ינואר - מרץ, 2010, אפריל - יוני, 2010 שהועברו מאגף הפיקוח בעירייה.
- 7) העתק דיווחים יומיים של אגף הפיקוח, שנערכו בכל מרחב לחודשים אפריל - יוני 2010.
- 8) רישומי המחלקה הפלילית בשירות המשפטי לגבי טיפולה בהפרות החוק ובכלל זה הגשת כתבי אישום מחודש ינואר 2009 ועד לחודש יוני, 2010.

ב. נערכו שיחות עם בעלי התפקידים הבאים:

- 1) מנהל המוקד העירוני; מנהלת המחלקה הפלילית בשירות המשפטי בעירייה ומנהלת מדור תביעות חוקי עזר; מנהל אגף הפיקוח העירוני; סגן מנהל אגף הפיקוח לתפעול; סגן מנהל מרחב דרום - אגף הפיקוח העירוני.

**רקע – הבסיס החוקי**

4. בשנת 1983 נחקק החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983 (להלן - "החוק"). בתאריך 7 בנובמבר, 2007, נכנס לתוקפו תיקון מס' 2 לחוק, (להלן - "התיקון לחוק"), שעדכן והוסיף סעיפים העוסקים בתחום האכיפה והאחריות הפלילית של המחזיקים במקומות ציבוריים, בכל הקשור ליישומו של החוק.
5. מטרתו של החוק מוגדרת בסעיף 1א: "... למנוע את העישון במקומות ציבוריים ואת חשיפת הציבור לעישון, הגורמת למוות, למחלות ולנכות."
6. סעיף 1(א) לחוק קובע: "לא יעשן אדם במקום המפורט בחוספת (להלן- מקום ציבורי)".
7. סעיף 1(ב) לחוק קובע: "לא יחזיק אדם במקום ציבורי כל מוצר טבק או כלי לעישונו כשהם דלוקים..."
8. תוספת א' לחוק מגדירה מהו מקום ציבורי:
- "אולם המשמש בדרך כלל לבית קולנוע, לתיאטרון, לקונצרטים, לאופרה או למחול וכן חדר או אולם המשמש לדיון, להרצאות או לישיבות וכן המסדרונות והאכסדרות, למעט חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בהפסקות בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ששטחו אינו עולה על רבע מהשטח שהוקצה לציבור להמתנה בהפסקות..."
- כל מקום בבנין של בית חולים או מרפאה.
- החלק הפתוח לציבור בבית מרקחת.
- אולם קריאה וחדר קריאה בספרייה... חוץ מן המקומות שהוקצו בידי הנהלת המקום והעישון בהם יהיה מותר.
- כל מקום בבנין המשמש מוסד חינוך או מוסד להשכלה גבוהה... למעט חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בידי הנהלת מוסד שמחזיקים בו חינוך על תיכוני שתלמידיו בגיל העולה על גיל ...18
- מעלית לנשיאת בני אדם.
- חנות.
- מסעדה, מזנון, בית קפה, לרבות בית אוכל, בית משקה, מועדון, דיסקוטק או מקום אחר שבו עיסוקיו הגשת מזון או משקאות, למעט חדר נפרד לחלוטין, אם קיים, שהוקצה לעישון בידי הנהלת בית האוכל במפורש ובלבד שיש בו סידורי איורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של בית האוכל ושטחו אינו עולה על רבע של השטח הפתוח לציבור.
- השטח הפתוח לציבור בקניון... למעט חדר עישון ...
- אולם שמחות, למעט חדר נפרד לחלוטין..."



9. בנוסף, התוספת לחוק מגדירה מה הוא חדר עישון: "חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בהפסקות בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ששטחו אינו עולה על רבע מהשטח שהוקצה לציבור להמתנה בהפסקות, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום."

### אחריות המחזיק ונושא משרה בתאגיד

10. החוק מגדיר מחזיק במקום ציבורי: "המחזיק למעשה של מקום ציבורי כבעלים, כשוכר או בכל אופן אחר (להלן - המחזיק)".

11. סעיף 2'א לחוק, קובע כי: "המחזיק למעשה של מקום ציבורי... יקבע בו שלטים המורים על איסור העישון ויחזיקם במצב תקין".

12. תקנות הגבלת העישון במקומות ציבוריים (קביעת שלטים), התשמ"ד-1984, קובעות כי השלטים חייבים להכיל את סמל איסור העישון המוכר, יחד עם חלק מילולי ולהיות מוצבים במקומות בולטים ובכמות הגדרשת על פי התקנות.

13. סעיף 2'א(א) לחוק קובע: "המחזיק של מקום ציבורי חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי סעיף 1 (א) ו-1(ב) בחום המקום הציבורי שבחוקתו."

14. סעיף 2'ב לחוק קובע: "כי מחזיק במקום ציבורי לא יציב מאפרה במקום ציבורי שבחוקתו..."

15. יראו כמחזיק במקום ציבורי כמי שמילא אחר הוראות הסעיף 2'א(א) אם הוכיח כי עשה כל אלה:

א. פנה לאדם המעשן או המחזיק בסיגריה וביקש ממנו לחדול מהמעשה האסור או נקט אמצעים סבירים להבטיח מניעת העבירה.

ב. התלונן בפני המפקח כמשמעותו בסעיף 7 לחוק.

16. סעיף 5(א) לחוק מגדיר מי הוא נושא משרה: "בסעיף זה נושא משרה - מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או פקיד אחראי מטעם התאגיד על ניהול כח האדם בתאגיד."

17. הסעיף מוסיף וקובע כי: "נושא משרה בתאגיד שהוא מחזיק של מקום ציבורי... חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי סעיפים 2, 2א ו-2ב בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו... המפר הוראה זו דינו קנס..."

18. סעיף 5(ב) לחוק קובע: "נעברה עבירה לפי סעיף 2, 2א או 2ב בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא המשרה הפר חובתו... אלא אם הוכיח שעשה כל שניתן כדי למלא את חובתו."

**המוקד העירוני**

19. סעיף 2א(ג) לחוק מחייב רשות מקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת, מספר טלפון שיהיה פעיל 24 שעות ביממה, לצורך הגשת תלונה למפקח וזימון פקח במטרה לטפל בעוברים על החוק.

20. כמענה לדרישת החוק פרסמה העירייה באתר האינטרנט העירוני, תחת הצלמית של מוקד 106 כי במסגרת שירותי המוקד, ניתן לפנות למוקד לצורך הגשת תלונות בנושא עישון במקומות ציבוריים.

21. מפגישת הביקורת עם מנהל המוקד העירוני, עלו הפרטים הבאים:

א. המוקד זמין וערוך לקבלת הודעות ותלונות אזרחים בכל הקשור לחוק- 24 שעות ביממה.  
ב. התלונות בנושא עישון מובילות את רשימת הנושאים לגביהם מתקבלות תלונות במוקד. בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2010 התקבלו במוקד העירוני 2,694 תלונות בנושא עישון במקומות ציבוריים. בשנת 2009 התקבלו 10,799 תלונות בנושא. ובשנת 2008 התקבלו 6,319 תלונות בנושא.

ג. עיקר התלונות בנושא עישון מתקבלות החל מהשעה 19:00 ועד שעות הבוקר המוקדמות.  
ד. בעת קבלת תלונה נרשמת קריאת שירות במערכת הממוחשבת שמועברות מיידית לאגף הפיקוח העירוני (להלן - "אגף הפיקוח"). קריאת השירות המועברת כוללת: פרטי המתלונן, שם העסק, שעת התלונה ומהות התלונה.

ה. המוקד העירוני מעביר לאגף הפיקוח שני סוגי תלונות:

(1) תלונות בגין עישון במקומות ציבוריים.

(2) תלונות לגבי מחסור בשילוט מתאים כמתחייב על פי החוק.

ו. ההחלטה באיזו תלונות לטפל ואופן הטיפול בתלונות הינה באחריות אגף הפיקוח.

ז. בעת קבלת התלונה המוקד העירוני מוסר למודיע כי תלונתו תטופל על ידי אגף הפיקוח, בכפוף לתוכנית העבודה וזמינות הפקחים. לדברי מנהל המוקד העירוני עדכון המתלונן לגבי אופן הטיפול הינו באחריות אגף הפיקוח.

ח. ככלל ניתן לחלק את התלונות המתקבלות במוקד העירוני לשלושה סוגים:

(1) אזרחים הנמצאים במקום ציבורי בו מופר לכאורה החוק המתקשרים להתלונן;

(2) מתלוננים סדרתיים הפונים למוקד העירוני באופן תכוף לגבי הפרות לכאורה של החוק;



- (3) בעלי עסקים או נציגיהם הפונים למוקד להודיע על מעשנים בתחומי עסקם.
- ט. לאחר העברת פרטי התלונה לאגף הפיקוח, מעדכן אגף הפיקוח את המוקד העירוני על מהות הטיפול שנעשה בכל אחת מהתלונות. הטיפול יכול שיהיה אחד מאלה:
- (1) סגירת התלונה והעברתה לטיפול במסגרת תוכנית העבודה.
- (2) טיפול פרטני ומיידי בתלונה באמצעות שליחת פקחים למקום התלונה.

### אגף הפיקוח העירוני

22. אגף הפיקוח העירוני מונה 198 פקחים העוסקים בפעילות הפיקוח השוטפת, לרבות פיקוח בנושא עישון. האגף פועל 7 ימים בשבוע משעה 06:30 ועד השעה 02:20, 3 משמרות ביום. פעילות האגף נחלקת ל- 5 מרחבים: מרכז, דרום, צפון, מזרח ועבר הירקון.
23. אגף הפיקוח מטפל בכ- 80,000 פניות אזרחים בשנה המגיעות מהמוקד העירוני בכלל הנושאים הקשורים לפיקוח, בנוסף לכ- 7,000 פניות המתקבלות בכתב.
24. החוק למניעת עישון מטיל את האכיפה על 3 גורמים: פקחים עירוניים, משטרת ישראל וסדרנים המוסמכים על ידי משרד הבריאות. בפועל, האכיפה בתחומי העיר מבוצעת על ידי פקחי העירייה בלבד.
25. סעיף 6א (א) לחוק קובע: "ראש רשות מקומית יסימך עובדים ברשות המקומית כמפקחים לעניין חוק זה".
26. סעיף 7 לחוק קובע: "שוטר וכן עובד של רשות מקומית שראש הרשות המקומית הסמיכו לעניין חוק זה (להלן - מפקח), רשאים להיכנס בכל עת סבירה לכל מקום ציבורי כדי לברר אם קוימו הוראות חוק זה והתקנות לפיו...".
27. סעיף 8א (א) לחוק קובע: "עישן אדם במקום ציבורי, או החזיק שם סיגריה, סיגרילה, סיגר או מקטרת כשהם דלוקים, לעניו של מפקח או סדרן, רשאי המפקח או הסדרן לדרוש ממנו לזהות עצמו ואם סירב לעשות כן, רשאי הוא לעכב אותו באותו מקום עד לבוא שוטר, אך לא יותר מאשר שעה אחת".
28. מבדיקת הביקורת עולה כי כל הפקחים הוסמכו כפקחים לעניין יישום החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים.
29. מנהל אגף הפיקוח מסר לביקורת כי הביקורת בעסקים השונים מבוצעת על פי תוכנית עבודה חודשית של אגף הפיקוח (להלן - "תוכנית עבודה במרחבים"). קביעת העסקים בהם תיערך הביקורת הינה פונקציה של מספר תלונות התושבים שנתקבלו בגין עישון בבית העסק. ככל שמתקבלות יותר תלונות, כך הביקורת באותו בית עסק תקבל תעדוף.



30. בנוסף לביקורת בבתי עסק, האגף מבצע פיקוח ממוקד במתחמים של בית החולים איכילוב ובתחנה המרכזית החדשה, מקומות אליהם אנשים נקלעים "בלית ברירה". כמו כן, בשנת 2009 נערכו ביקורת של אגף הפיקוח בהיכל נוקיה (הביקורת נערכו לבקשת מנכ"ל ההיכל ובוצעו כנגד העברת תשלום לאגף). הביקורות הופסקו בשנת 2010, לאור הענות הקהל לקיום דרישות החוק והפסקת העישון בהיכל.

### הקשיים העומדים בפני אגף הפיקוח

31. מנהל האגף הפיקוח ציין בפני הביקורת כי האגף מוגבל באפשרותו לאכוף את הוראות חוק, כמפורט להלן:

#### מחסור בכח אדם

32. מבדיקת הביקורת עולה כי האכיפה בתחום העישון והגעת הפיקוח לבית העסק מבצע העבירה, אינה מבוצעת בסמוך להגשת התלונה במוקד העירוני. לדברי מנהל האגף, העירייה לא הקצתה כח אדם נוסף לצורך הטיפול בנושא העישון. מדובר בתפקיד שהוטל על אגף הפיקוח בנוסף למשימות הקיימות. מנהל האגף ציין כי השאיפה היא לערוך ביקורות בכל האתרים לגביהם התקבלו תלונות אזרחים בתוך שבועיים עד חודש מיום קבלת התלונה. לדבריו, קיימים מקרים בהם הביקורת נערכת בחלוף יותר מחודש ימים מהגשת תלונה על ידי אזרח, זאת כתוצאה ממחסור בכח אדם.

33. בנוסף, כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, מרבית התלונות בנושא עישון מגיעות בשעות הלילה, בדרך כלל החל מהשעה 20:00 ואילך. מנהל אגף הפיקוח מסר כי בשעות הלילה מועסקים ברחבי העיר כ- 10 פקחים בלבד, ב- 5 ניידות פיקוח. פקחים אלו צריכים להתמודד עם עשרות קריאות בכל תחומי האחריות של האגף ואינם יכולים לטפל מיידית בתלונות המתקבלות בנושא עישון. כמו כן, יש לזכור כי פעילות האגף הינה עד השעה 02:00 בלבד.

#### פעילות המחזיק בכס

34. לדברי מנהל אגף הפיקוח, קיימת תופעה בשטח של בעלי עסקים או מנהלי משמרת בבתי עסק המתקשרים באופן תכוף למוקד העירוני ומתלוננים על לקוחות מעשנים, בכך למעשה מסירים מעצמם אחריות הדיווח הקבועה בחוק.

35. מבדיקה שערכה הביקורת מול המוקד העירוני נמצא כי פניות בעלי העסקים, מהוות למעלה מ-70% מסך הפניות למוקד העירוני. מנהל המוקד העירוני ציין אף הוא כי הפניות מבוצעות במטרה לעמוד בהוראות סעיף 2א (א) לחוק. הקובע כאמור בין היתר, כי תלונה של בעל העסק או נציגו בפני המפקח על הפרת החוק הינה אחת הפעולות שעליו לנקוט, על מנת שיראו אותו כמי שעשה כל שניתן למניעת העבירה.



36. מנהל אגף הפיקוח מסר לביקורת כי במסגרת החלטה פנימית שנתקבלה באגף, בעל עסק שהודיע למוקד העירוני על מעשנים בטווח מסגרת של רבע שעה מהרגע בו נתפס אדם מעשן בתחומי העסק, יחשב כעומד בתנאי הדיווח הקבועים בחוק. הביקורת לא קיבלה כל תיעוד או מסמך מטעם גורמי העירייה המאשרים את ההחלטה האמורה.

### סמכויות המפקח

37. סעיף 8(א) לחוק קובע: "עישן אדם במקום ציבורי, או החזיק שם סיגריה, סיגרילה, סיגר או מקטרת כשהם דלוקים, לעניו של מפקח או סדרן, רשאי המפקח או הסדרן לדרוש ממנו לזהות עצמו ואם סירב לעשות כן, רשאי הוא לעכב אותו באותו מקום עד לבוא שוטר, אך לא יותר מאשר שעה אחת."

38. למרות האמור, משיחה עם מנהל אגף הפיקוח נמסר כי פקחי האגף אינם מעכבים מעשנים המסרבים להזדהות, זאת לאור ניסיון העבר לפיו השוטרים כלל אינם מגיעים למקום. לפקח אין סמכות מעצר, באפשרותו רק לעכב החשוד לפרק זמן מוגבל עד לבוא השוטר, ולא יותר משעה אחת. לדברי מנהל האגף, האגף אינו זוכה לשיתוף פעולה בתחום עם המשטרה, לאור תעדוף תחומי פעילות אחרים על ידי המשטרה.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "הפקחים לא מעכבים סרבני זיהוי, ללא קשר לסוג העבירה."

39. בנוסף, פקחים המגיעים לצורך ביקורות בבתי העסק, נתקלים במאבטח בכניסה לעסק המעכב אותם למספר דקות, בדרך כלל בתואנה שעליהם לחכות עד להגעת בעל המקום. לפקחים אין סמכות לנקוט בהליכים כלשהם כלפי המאבטח המעכב אותם. בינתיים, ניתנת שהות לנוכחים לכבות את אמצעי העישון, כך שבעת כניסת הפקח לבית העסק לא נראים בו לקוחות מעשנים.

40. מנהל אגף הפיקוח מסר לביקורת כי האגף אינו מבצע ביקורות סמויות.

41. מבדיקה שערכה הביקורת עם המחלקה הפלילית בשירות המשפטי בעירייה נמסר כי לא קיימת מניעה בחוק כי פקחי האגף יבצעו ביקורות, תוך שימוש בלבוש אזרחי, דבר שיקשה על המאבטח לעכב כניסתם למקום.

### ניתוח פעילות אגף הפיקוח

42. בתאריך 13 בנובמבר, 2007, פורסם, על ידי סגן מנהל אגף הפיקוח לתפעול, חוזר בנושא "אכיפת חוק להגבלת עישון במקומות ציבוריים" (להלן - "החוזר"). החוזר קובע:



- א. המקרים בהם יוגשו דוחות :
- (1) עישון בפועל בשטח שלא מוקצה לעישון- הגשת דוח כנגד המעשן על סך 310 ש"ח.
- (2) אי הצבת שילוט כמפורט בחוק- הגשת דוח כנגד בעל העסק על סך 630 ש"ח.
- ב. הגשת תביעות משפטיות במקרים בהם ימצא כי:
- (1) הוצבו מאפרות על גבי שולחנות, באזור שלא נקבע כאזור עישון.
- (2) אי מניעת עישון על ידי בעל העסק במקום שלא הוקצה לכך – תביעה במקרה דנן לא תוגש אם התקיימו שלושת התנאים הבאים: בעל העסק לא הציב מאפרות על גבי השולחנות, בעל העסק התרה במעשן וכן פנה בתלונה למוקד העירוני (ויש רישום במוקד העירוני לפנייתו).
43. החוזר קובע נוהל אכיפה יזומה על פי תוכנית עבודה, וקובע כי בכל משמרת יבדקו 2 עסקים בכל מרחב. מדובר ב- 6 ביקורות ביום לכל מרחב בימים א' - ה' ו- 2 ביקורות לכל מרחב בימי ו' (ביום ו' הפעילות הינה רק במשמרת בוקר). לדברי סגן מנהל אגף הפיקוח לתפעול, המתחמים של: התחנה המרכזית החדשה, בית החולים איכילוב והיכל נוקיה מוגדרים כבתי עסק לצורך מכסת הביקורות היומית, יחד עם זאת אינם נכללים במסגרת תוכנית העבודה, אלא מבוקרים באופן שוטף.
44. בתאריך 26 בדצמבר, 2007, כשבועיים לאחר הוצאת החוזר, התקיים דיון בנושא מדיניות אכיפת חוק העישון במקומות ציבוריים בראשות סמנכ"ל העירייה לתפעול. במסגרת הדיון (להלן- "סיכום הדיון") הוחלט כי:
- "על פי חוות דעת היועמ"ש לעירייה, עת"א תאכופ את חוק העישון בין כותלי העסק בלבד (בשטח הסגור) באופן כדלקמן:**
- 1) **מדי יום במסגרת תוכנית העבודה האגפית יבדקו 15 בתי עסק ושתי קריאות "חמות" ממקורות מידע (קריאות מוקד/ פנ"צ וגופים ירוקים). כל קריאה "חמה" ממקורות המידע תיכנס לתוכנית העבודה של האגף..."**
45. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל אגף הפיקוח נמסר כי תוכנית העבודה במרחבים כוללת ביקורות יומיות בכ- 15 אתרים בממוצע. עיקר הביקורות נערכות במסעדות, בתי קפה ובארים ברחבי העיר.



46. בנוסף נמסר כי אגף הפיקוח אינו עורך ביקורות עישון בסופי שבוע (שישי ושבת), בערבי חג וחגים יהודיים, בימים מיוחדים כגון יום העצמאות, סוף השנה האזרחית ועוד. בסך הכל מדובר על כ- 250 ימי אכיפה בשנה. האגף משתדל, בהתאם למגבלות כח אדם לבצע 2 "ביקורות חמות" בכל לילה, דהיינו ביקור באתר באותו הלילה בו נתקבלה התלונה. (להלן - "ביקורות חמות").
- מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "הנהלת האגף יצאה בתוכנית הפעלה לסריקה של 2 עסקים בכל משמרת בכל מרחב ו- 2 'ביקורות חמות' במשמרת ג', סה"כ 32 ביקורות מידי יום. אולם, התוכנית חוקה ל- 3 ביקורות ביום בכל מרחב + 2 'ביקורות חמות', סה"כ 17 קריאות מידי יום וזאת בהמשך לסיכום דיון בראשות סמונ"ל העירייה לתפעול מיום 26.12.07 וזאת בימים א' - ה' בלבד, מאחר וכאמור לא חוגבר האגף בכ"א ו/או באמצעות אמצעים והפעילות כאמור מתבצעת באמצעים/כ"א קיימים. בוצעה פריסה של חלוקה ל- 3 משמרות, כדי לכסות את מרבית עסקי העינוג הציבורי הכוללים: בתי קפה, מסעדות, פאבים וכד'".
47. כאמור, תלונות על הפרת החוק מגיעות למוקד העירוני ומועברות ישירות באמצעות מערכת המג'יק לאגף הפיקוח. למעט כמות מזערית של תלונות המקבלות טיפול מידי, שאר התלונות נסגרות אוטומטית במערכת ומועברות לטיפול במסגרת תוכנית העבודה במרחבים השונים. תיעוד המשך הטיפול בתלונות, לאחר הסגירה האוטומטית במערכת המחשוב, נעשה באופן ידני בקובצי אקסל.
48. הביקורת קיבלה לידיה מהמוקד העירוני מסמך "איתור הודעה- מפורט" המרכז את כלל קריאות השירות שנתקבלו בנושא עישון (עישון במקום ציבורי וחוסר בשילוט איסור עישון), לתקופה שבין ה- 1 בינואר, 2008 ועד ל- 29 ביוני, 2008, המסתכם ל- 3,318 קריאות.
49. ב- 68 מקרים, כ- 2% מסה"כ קריאות השירות, נמצא כי נתוני בית העסק שהוזנו על ידי המוקד העירוני לא היו תקינים ולא ניתן היה לטפל בפניה.
50. מבדיקת הביקורת כמות ה"ביקורות החמות" שבוצעו ביחס לקריאות השירות שנתקבלו, אותרו הממצאים הבאים:
- במסגרת נוהל "ביקורת חמה" טופלו 242 מקריאות השירות (כ- 7%).
  - רק ב- 24 מקרים, פחות מ- 1% מהקריאות, נרשמו דוחות למעשנים או לבעלי העסק.
  - יתר קריאות השירות הועברו לטיפול במסגרת תוכנית העבודה במרחבים.
- מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "ביקורת יומית מתבצעת ע"י ניידת משולבת במשמרת לילה בימים א'-ה' בלבד וזאת כמטלה נוספת, באם הצוות עסוק במטלות קודמות, לא מתבצעת אכיפה בנושא עישון. יחד עם זאת, ראוי לציין שמתוך 242 קריאות בחצי שנה האחרונה (5 ימים בשבוע) היה ממוצע של 2 קריאות בלילה".



**תגובת הביקורת:** הנתונים המוצגים בדוח הביקורת מתייחסים לתקופה שבין ה- 1 בינואר, 2008 ועד ל- 29 ביוני, 2008 ולא לקריאות שנתקבלו בחצי השנה האחרונה. בנוסף, סיכום הדיון מתאריך 26/12/2007 קובע כי במסגרת תוכנית העבודה האגפית, יבוצעו מדי יום שתי "ביקורות חמות" בנושא עישון. אי ביצוע "ביקורות חמות" כאמור, הינו בניגוד למדיניות אכיפת חוק העישון שנקבעה.

51. ממסמך המרכז את כמות הפניות למוקד העירוני בנושא עישון (עישון במקום ציבורי וחוסר בשילוט האוסר עישון) בשנת 2009, ובשלושת החודשים הראשונים של שנת 2010 שהועבר לביקורת עולה:

א. בשנת 2009, נתקבלו 10,799 קריאות שירות בנושא עישון. מתוכן טופלו בנוהל "ביקורות חמות", 63 קריאות, דהיינו כ- 0.5% בלבד. יתר הקריאות עברו לטיפול במסגרת תוכנית העבודה.

ב. בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2010 נתקבלו 2,694 קריאות שירות בנושא עישון. מתוכן טופלו בנוהל "ביקורות חמות" 14 קריאות, דהיינו כ- 0.5% בלבד. יתר הקריאות עברו לטיפול במסגרת תוכנית העבודה.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

"51א' - מבדיקה שנערכתי ברישומים עולה שבשנת 2009 נערכו ע"י צוות משולב כ- 460 "ביקורות חמות", ממוצע של 2 קריאות בלילה, כאשר בפועל יש כ- 20 ימי פעילות מידי חודש".

"51ב' - בשלושת החודשים הראשונים לשנת 2010 בוצעו 112 "ביקורות חמות".

עוד הוסיף בהתייחסותו מתאריך 26/1/2011 כי: "ה"ביקורות חמות" נערכות בהתאם לתלונות שנתקבלו במוקד. יחד עם זאת, האגף אינו מעדכן המוקד באופן קבוע בנוגע להיקף ה"ביקורות החמות" שנערכו בשטח".

**תגובת הביקורת:** המספרים המוצגים בסעיף הינם בהתאם לנתונים הנמצאים במערכת המחשוב של המוקד העירוני, כפי שהתקבלו מהמוקד העירוני.

בנוסף, מבדיקת הדיווחים שהועברו לביקורת נמצא כי ב- 66 ימים במהלך שנת 2009, בוצעה "ביקורת חמה" אחת בלבד, זאת בניגוד לקבוע בסיכום הדיון מתאריך 26/12/2007 הקובע כי במסגרת תוכנית העבודה האגפית, יבוצעו מדי יום שתי "ביקורות חמות" בנושא עישון.

מנהל המוקד העירוני מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 1/2/2011, כי:

"הנתונים כפי שמסרתי לך הינם נתונים נכונים ובהתאם לכמויות הנמצאות במערכת המיחשוב של המוקד.



בנתונים שמסר לך...אגף הפיקוח- ... הוא הכניס 460 ביקורים, אלו נסגרו באבחנה מס' "5".  
 זו אבחנה שהמשמעות שלה "המפגע לא נמצא במקום". אבחנה זו זורקת את כל הסגירות  
 שבאבחנה זו ל"סטטוס 99", שהמשמעות היא "סגירה ללא מיפול".  
 אגף הפיקוח צריך היה לסגור הודעות באבחנה מס' 1 ולרשום בפעילות "שלא היו מעשנים"  
 והודעות אלו היו נזרקות ל "סטטוס 80".  
 שהמשמעות הינה: "סגירה לאחר מיפול", ומכאן נובעת אי התאימות של הנתונים...".

52. מנתוני אגף הפיקוח שהועברו לביקורת עולים נתוני האכיפה הבאים לשנים 2008 - 2009:

השנה	מספר הביקורות	מספר דוחות נגד בעלי עסקים	מספר דוחות כנגד מעשנים
2008	*4,131	128	1,753
2009	*4,446	219	1,908

\* לדברי סגן מנהל אגף הפיקוח לתפעול, מספר הביקורת המדווח כולל בתוכו גם את הביקורות שנערכו בתחנה המרכזית החדשה, בבית חולים איכילוב ובהיכל נוקיה, ככל שאלו נערכו.

53. הביקורת מציינת כי כמות הביקורות שבוצעה על ידי האגף בשנת 2008, אינה עומדת בהנחיות שנקבעו במסגרת סיכום הדיון ובהיקפי הביקורות שנמסרו על ידי מנהל האגף. גם אם נקוט הנחה מקלה לפיה מספר ימי העבודה הרלוונטיים עומד על 250 (בנטרול חגים, שבתות וימי ו'), מדובר בכ- 4,250 ביקורות שהיו אמורות להתבצע על ידי האגף.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "שיטת האכיפה שונתה, אי לכך מתבצעות 17 ביקורות מידי יום - ראי התייחסות בסעיף 44, ובנוסף ישנם מועדים רבים בהם לא מתבצעת אכיפה לרבות חגים, ערבי חגים, ימי חול המועד, אירועים גדולים וכד'- כך שבאופן מקסימלי עפ"י תחשיב מחמיר ללא אירועים המוניים של 250 ימים בשנה המשוב בביקורות צריך להיות 4,250 בשנה, בפועל בוצעו כ- 220 ימי פעילות בנושא".

54. סכומי הקנסות הקבועים בחוק ובתקנות בגין הפרת החוק הינם 5,000 ₪ לבית עסק ו- 1,000 ₪ למי שנתפס כשהוא מעשן במקום ציבורי.

55. להלן טבלה המרכזת סכומי הקנסות (מדוחות פיקוח) שהוטלו על ידי העירייה בשנים 2008 - 2009\*:

השנה	2008	2009
קנסות למעשנים (בש"ח)	1,753,000	1,908,000
קנסות לבית עסק (בש"ח)	640,000	1,095,000
<b>סה"כ (בש"ח)</b>	<b><u>2,393,000</u></b>	<b><u>3,003,000</u></b>



\* סכומים אלו אינם כוללים קנסות שהוטלו על ידי בית משפט במסגרת הגשת כתבי תביעה על ידי המחלקה הפלילית.

### השוואה בין הדיווחים שנתקבלו מאגף הפיקוח לבין הדיווח למשרד הבריאות

56. סעיף 6א(ב) לחוק קובע: "רשות מקומית תדווח לשר הבריאות, במהלך חודש ינואר בכל שנה, על פעולות הפיקוח שנקטה בשנה שקדמה לה, לרבות מספר מפקחים שהוסמכו...".
57. בשיחה שערכה הביקורת עם מנהל אגף הפיקוח נמסר כי האגף אחראי למסירת הנתונים למשרד הבריאות, בהתאם לקבוע בסעיף 6א(ב) לחוק.
58. לדברי מנהל אגף הפיקוח, האגף מעביר דוח למשרד הבריאות, בהתאם לסיכומי הדיווחים המועברים מהמרחבים.
59. הביקורת ערכה השוואה בין הדיווחים שהועברו למשרד הבריאות (כמפורט בדוח משרד הבריאות) לבין טבלת סיכום הפעילות, כפי שהועברה לביקורת:

דוחות לבעלי עסקים			דוחות למעשנים				שנת 2008
הצבת מאפרות	שילוט	אי מניעת עישון	אחר	קניון/תמח"ת	בתי חולים	מסעדות ובתי קפה	
18	12	112	136	1,436	19	187	משרד הבריאות
12	18	98	136	1,411	19	187	אגף הפיקוח
<u>*6</u>	<u>*(6)</u>	<u>14</u>	=	<u>25</u>	=	=	פער

\* ככל הנראה הפער נובע מטעות סופר בנתונים שהועברו לביקורת.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

"פילוח הדוחות למעשנים בפועל מתבצעת ידנית, אי לכך, קיימת סטייה במס' הפעילויות, אולם בפועל בהתאם לדוחות שהוקלדו במערכת הוגשו בפועל 1,793 נגד מעשנים ו-145 דוחות נגד בעלי עסקים ב-2 הפרמטרים הביצועים בפועל עולים על הדיווחים".

60. מהאמור עולה כי בשנת 2008 קיים פער של 39 דוחות בין הכמות שדווחה למשרד הבריאות, לבין הכמות שהועברה לביקורת על ידי אגף הפיקוח.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

"התשובה מצוייה בהתייחסות לסעיף 51א', בנוסף ישנם מועדים בהם לא מתבצעת אכיפה".

תגובת הביקורת: הסעיף אינו עוסק בכמות הביקורות שבוצעו על ידי האגף, אלא באי התאמה בין הרישומים הקיימים באגף, לבין הדיווחים שהועברו על ידי האגף למשרד הבריאות.



61. בשנת 2009 לא נמצאו פערים בין כמות הדוחות שדווחה למשרד הבריאות לבין הכמות שהועברה לביקורת. יחד עם זאת, אותרו פערים בדיווח על כמות הביקורות שנערכו על ידי האגף:
- על פי הנתונים שדווחו למשרד הבריאות: בוצעו 4,500 ביקורות יזומות ו- 460 "ביקורות חמות" על פי קריאה.
  - על פי הנתונים שהועברו לביקורת מאגף הפיקוח: בוצעו בסך הכל 4,446 ביקורות. מנתוני המוקד העירוני עולה כי 63 מתוכן הינן "ביקורות חמות" על פי קריאה.

### ניתוח ביקורות עישון במרחבים

62. לצורך ניתוח נתוני המרחבים, הביקורת קיבלה לידה מספר סוגי דיווחים:
- טבלת תוכנית עבודה מעודכנת למרחבים: הטבלה כוללת פירוט בתי העסק בהם תוכנן לבצע ביקורת, וריכוז הביקורות שבוצעו בפועל (להלן- "תוכנית העבודה").
  - העתק דווחי פיקוח יומיים שנערכו בכל מרחב לחודשים אפריל - יוני 2010 (להלן- "דיווחים יומיים"). הדיווחים כוללים טבלה יומית מרכזת בה מפורטים: פרטי בית העסק הנבדק, שעת הביקורת, פירוט בדבר דוחות שניתנו כנגד בעל העסק/מעשן, שם הפקח.
  - בחלק מהמרחבים נתקבלה טבלה המרכזת את נתוני הדוחות שניתנו בהתאם לדיווחים היומיים (להלן- "טבלה מרכזת").
63. מבחינת הדיווחים היומיים של כלל המרחבים, נמצא כי האגף ביצע ביקורות גם בבתי עסק שאינם כלולים בתוכנית העבודה. הביקורת מצאה כי בתקופה הנבדקת בוצעו 704 ביקורות. 248 מהביקורות בוצעו על פי תוכנית העבודה ו- 456 בוצעו בבתי עסק, שלא נכללו בתוכנית העבודה. מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:
- "התשובה למפורט נמצאת בשינוי שיטת האכיפה בפתיח של התייחסותי, מרבית הפניות לאחר השעה 19:00 הן בדבר עסקים שאינם פעילים במהלך היום."**
64. הביקורת מצאה כי הדיווח באגף הפיקוח לא מתבצע על גבי טופס אחיד וכי פורמט הדיווחים היומיים שונה בין המרחבים:
- מחוזות צפון, דרום, מזרח ועבר הירקון משתמשים בטופס בפורמט זהה, שהינו יעודי לביקורת בנושא העישון. הטופס מכיל את השדות הבאים: כתובת העסק, שם העסק, מהות העסק, שעת ביקורת, דוח נגד בעל העסק, דוח כנגד מעשן בפועל, דרישה להצבת שילוט והערות.



ב. מחוז מרכז מדווח באמצעות טופס "דוח משמרת יומי לפקח", הבנוי באופן שונה. טופס זה אינו טופס יעודי לביקורת בנושא עישון, אלא מכיל התייחסות לכלל הנושאים הנמצאים באחריות אגף הפיקוח.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "אגף הפיקוח פועל להכנת טופס דיווח אחד שיוחאם לכלל הצוותים באגף."

65. להלן ניתוח הדיווחים שנתקבלו מהמרחבים השונים בחתך חודשי: (מספר הביקורות הפוטנציאליות חושב בהנחה כי בכל יום נערכות בכל מרחב 3 ביקורות עישון יזומות ובהתאם לכמות ימי העבודה הפוטנציאליים בחודשים הנבדקים: אפריל (13), מאי (19), יוני (18)).

#### מרחב צפון

66. להלן טבלה המרכזת את כמות הביקורות והדוחות של מרחב צפון לתקופה הנבדקת, כפי שעולה מהדיווחים היומיים:

החודש	מספר ביקורות בפועל	מספר ביקורות פוטנציאליות	פער	מספר דוחות לעסקים	מספר דוחות למעשנים
אפריל	24	39	(15)	1	3
מאי	31	57	(26)	3	5
יוני	41	54	(13)	3	2
סה"כ	<u>96</u>	<u>150</u>	<u>(54)</u>	<u>7</u>	<u>10</u>

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "דיווח פרטני יומי נועד לשמש את מנהל המרחב, הנהלת האגף מדווחת בהתאם לדיווח חודשי המועבר ע"י מנהל המרחב."

67. מבדיקת הביקורת אותרו אי התאמות בין הדיווחים היומיים לבין הטבלה המרכזת למרחב:

א. בטבלה המרכזת לחודש אפריל נרשם כי בתאריך 15 באפריל, 2010, ניתנו 2 דוחות לעסקים ודוח אחד למעשן, בעוד שעל פי טופס הדיווח היומי לא ניתנו דוחות כלל.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "3 הדוחות מופיעים במערכת על תאריך 16.4.10 מאחר והוגשו לאחר חצות."

**תגובת הביקורת:** הנתונים המוצגים בסעיף, אינם מתייחסים לרישום במערכת, אלא להשוואה בין נתוני הדיווחים היומיים לבין נתוני הדוח המרכזי. כפי שעולה מהסעיף, הנתונים המוצגים בדוח המרכזי, אינם תואמים נתוני הדיווחים היומיים שנמסרו על ידי הפקחים.



ב. על פי הטבלה המרכזת לחודש אפריל בתאריך 25 באפריל, 2010 ניתנו שני דוחות למעשנים, בעוד שבטופס הדיווח היומי מצוין דוח אחד בלבד.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

**"בתאריך 25.4.10 הוגשו 2 דוחות נגד מעשנים, אחד הוגש לאחר חצות ומופיע על תאריך 26.4.10 במערכת."**

**תגובת הביקורת:** הנתונים המוצגים בסעיף, אינם מתייחסים לרישום במערכת, אלא להשוואה בין נתוני הדיווחים היומיים לבין נתוני הדוח המרכזי. כפי שעולה מהסעיף, הנתונים המוצגים בדוח המרכזי, אינם תואמים נתוני הדיווחים היומיים שנמסרו על ידי הפקחים.

ג. על פי הטבלה המרכזת לחודש אפריל בתאריך 27 באפריל, 2010 ניתן דוח אחד לעסק, כאשר בדיווח היומי אין אזכור לכך.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

**"בתאריך 27.4.10 הדוח הוגש ומופיע במערכת על תאריך 28.4.10."**

**תגובת הביקורת:** הנתונים המוצגים בסעיף, אינם מתייחסים לרישום במערכת, אלא להשוואה בין נתוני הדיווחים היומיים לבין נתוני הדוח המרכזי. כפי שעולה מהסעיף, הנתונים המוצגים בדוח המרכזי, אינם תואמים נתוני הדיווחים היומיים שנמסרו על ידי הפקחים.

ד. על פי הטבלה המרכזת לחודש מאי בתאריך 20 במאי, 2010 ניתן דוח לעסק אשר אינו מוזכר בדיווח היומי.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

**"בתאריך 20.5.10 הוגש דוח לאחר חצות ומופיע על תאריך 21.5.10."**

**תגובת הביקורת:** הנתונים המוצגים בסעיף, אינם מתייחסים לרישום במערכת, אלא להשוואה בין נתוני הדיווחים היומיים לנתוני הדוח המרכזי. כפי שעולה מהסעיף, הנתונים המוצגים בדוח המרכזי, אינם תואמים נתוני הדיווחים היומיים שנמסרו על ידי הפקחים.

עוד הוסיף מנהל אגף הפיקוח, בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: **"תצאנה הנחיות דיווח על גבי טופס אחיד שימנע דיווחים שונים, יחד עם זאת ראוי לציין שדיווחי הנהלת האגף השנתיים מתבצעים עפ"י נחוני המערכת הממוחשבת לאחר הקלדת הדיווח למערכת."**



68. 96 הביקורות שבוצעו היו ב- 30 בתי עסק, כאשר 7 מתוכם נכללו בתוכנית העבודה. ב- 11 עסקים בוצעו 5 ביקורות או יותר, לעומת זאת ב- 16 עסקים אחרים בוצעו 2 ביקורות או פחות. ב- 3 מהביקורות נמצאו עסקים סגורים.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

**"החל מחודש אוגוסט 2010 פועל האגף במתכונת חדשה הנותנת מענה לנושא."**

69. מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שבטופס הדיווח היומי נדרש לציין את מהות העסק ושעת הביקורת נמצא כי בחודשים אפריל ומאי לא צוינו כלל שעות הביקורת ולא צוינה מהות העסק. בחודש יוני צוינו שעות הביקורות בחלק מהתאריכים. בחינת שעות הביקורת מראה כי מדובר בפעילות פיקוח שנערכה בשעות הלילה בלבד וכי לא בוצעו ביקורת במהלך היום.

70. בנוסף, מניתוח הדיווחים היומיים עולה כי קיימים ימים רבים בהם לא נערכה כל פעילות פיקוח, להלן השוואה בין הימים בהם בוצעו הביקורות בפועל לעומת הימים הפוטנציאליים לביצוע ביקורות:

החודש	מספר ימי ביקורות בפועל	מספר ימים פוטנציאלי	פער
אפריל	13	13	(0)
מאי	13	19	(6)
יוני	12	*18	(6)
<b>סה"כ</b>	<b>38</b>	<b>50</b>	<b>(12)</b>

\* בניכוי 4 ימים בהם התקיימו ימי ספורט אגפיים ומבצעיים אגפיים.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: **"ישנם ימים מורכבים בהיבט התפעולי שאין בהם אכיפה ולדוגמא: ערבי זכרון, ערב עצמאות, ערבי חגים וחגים, ימי גיבוש, יום ספורט, ערב מרתון ואירועים גדולים אחרים בהם מרבית כ"א באגף עסק באירועים אלה. אי לכך, מס' הימים בהם מתבצעת אכיפה נמוך מהמפורט בפוטנציאל."**

**תגובת הביקורת:** מספר הימים הפוטנציאלי המוצג בדוח הביקורת, הינו בהתאם לימי העבודה הקבועים בעירייה וכולל התייחסות לימי חג ומועד.

## מרחב דרום

71. להלן טבלה המרכזת את כמות הביקורות והדוחות בבתי עסק של מרחב דרום לתקופה הנבדקת, כפי שעולה מהדיווחים היומיים:

החודש	מספר ביקורות בפועל	מספר ביקורות פוטנציאלי	פער	מספר דוחות לעסקים	מספר דוחות למעשנים
אפריל	61	39	22	2	1
מאי	57	57	-	0	0



מספר דוחות למעשנים	מספר דוחות לעסקים	פער	מספר ביקורות פוטנציאליות	מספר ביקורות בפועל	החודש
2	3	(11)	54	43	יוני
<u>3</u>	<u>5</u>	<u>11</u>	<u>150</u>	<u>161</u>	סה"כ

72. 161 הביקורות שנערכו על ידי מרחב דרום כללו 64 בתי עסק, אחד מתוכם נכלל בתוכנית העבודה.

73. הביקורת מצאה כי ב- 10 בתי עסק בוצעו מעל 5 ביקורות, כאשר בחלק מהם בוצעו 10 ביקורות ומעלה, לעומת זאת בעסקים אחרים, 47 במספר, בוצעו לכל היותר 2 ביקורות בלבד.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי: "הביקורות נערכו בעסקים סמוכים לעסק שמופיע ברשימה ובנוסף ובאחרים בהם הוגשו פניות למרחב ובמוקדי בילוי במתחם פלורנטין ובמתחם שבזי".

74. מתוך 161 הביקורות 37 ביקורות, כ- 23%, בוצעו בשעות הערב או הלילה.

75. כמו כן נמצא כי ב- 18 מקרים בלבד, כ- 11%, בוצעו ביקורות בפאבים או מועדונים, יתרת הביקורות בוצעו בבתי קפה ומסעדות, בתי עסק בהם, לדעת הביקורת, פוטנציאל ביצוע העבירות נמוך מהותית בהשוואה לפאבים ומועדונים.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

"הפעילות בוצעה בהתאם למדיניות שהועברה ליחידות ע"י הנהלת האגף".

76. הביקורת איתרה אי התאמה בין תוכנית העבודה שהציגה 18 ביקורות בבית העסק "ס" בחודשים אפריל - יוני, 2010, לבין נתוני הדיווחים היומיים, בהם קיים תיעוד ל- 8 ביקורות בלבד.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

"בדוח הנכון בוצעו 8 ביקורות וככל הנראה בדיווח בתוכנית עבודה נפלה 'טעות סופר'".

77. בנוסף, מבדיקת הדיווחים היומיים אותרו 26 מקרים בהם לא צוין שם הפקח שביצע את הביקורת. כמו כן חסרה חתימתו של מנהל המרחב במקום המיועד לכך על גבי טופס הדיווח.

## מרחב מזרח

78. מרחב מזרח עוסק באכיפה בבתי עסק היושבים במרחב וכן במתחם התחנה המרכזית החדשה בתל אביב-יפו, המבוקר באופן שוטף ואינו נכלל במסגרת תוכנית העבודה לבתי העסק.

79. להלן טבלה המרכזת את כמות הביקורות והדוחות בבתי עסק של מרחב מזרח לתקופה הנבדקת (ללא מתחם התחנה המרכזית), כפי שעולה מהדיווחים היומיים:



מספר דוחות למעשנים	מספר דוחות לעסקים	פער	מספר ביקורות פוטנציאליות	מספר ביקורות בפועל	החודש
0	7	(27)	39	12	אפריל
0	0	(35)	57	22	מאי
0	0	(34)	54	20	יוני
<u>0</u>	<u>7</u>	<u>(96)</u>	<u>150</u>	<u>54</u>	סה"כ

80. בנוסף, מניירות העבודה שהועברו לידי הביקורת עולה כי בתקופה הנבדקת ניתנו 134 דוחות למעשנים במסגרת פעילות האכיפה בנושא עישון במרחב מזרח, מתוכם 127 דוחות במתחם התחנה המרכזית החדשה, ורק 7 דוחות לבתי עסק.

81. תוכנית העבודה שהועברה לביקורת כללה שני עסקים המשתייכים למחוז זה. מבחינת הדיווחים היומיים נמצא כי בוצעו 54 ביקורת ב- 19 בתי עסק. 25 מהביקורות נערכו ב- 4 בתי עסק ברחוב יגאל אלון: ק. ג, ד, א. וק. ב..

82. מבדיקת הביקורת אותרה אי התאמה בין הנתונים בתוכנית העבודה, המציגה ביצוע של 13 ביקורות בעסק בשם ב. וכן 13 ביקורות בעסק בשם מ, לבין נתוני הדיווחים היומיים מהם עולה כי ב- ב. בוצעו 3 ביקורות בלבד ואילו במ. לא בוצעו ביקורות כלל.

83. מבדיקת הביקורת עולה כי כל הביקורות נערכו בשעות הערב והלילה.

מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

**"ככל הנושאים יחוקנו בהתאם להנחיות ההפעלה מחודש דצמבר 2010."**

84. הביקורת מצאה כי רק 13 מהביקורות, 23%, בוצעו בפאבים או מועדונים. בהם ידוע כי פוטנציאל ביצוע העבירות גבוה מאשר בבתי קפה ומסעדות.

85. מניתוח הדיווחים היומיים אותרו ימים בהם לא נערכה כל פעילות למניעת עישון במקומות ציבוריים, להלן טבלת השוואה בין הימים בהם בוצעו הביקורות בפועל, לעומת הימים הפוטנציאליים לביצוע הביקורות:

החודש	מספר ביקורות בפועל	פוטנציאלי	פער
אפריל	4	13	(9)
מאי	10	19	(9)
יוני	9	*18	(9)
סה"כ	<u>23</u>	<u>50</u>	<u>(27)</u>

\* בניכוי 4 ימים בהם התקיימו ימי ספורט אגפיים ומבצעיים אגפיים.



## מרחב עבר הירקון

86. להלן טבלה המרכזת את כמות הביקורות והדוחות בבתי עסק של מרחב עבר הירקון לתקופה הנבדקת, כפי שעולה מהדיווחים היומיים:

מספר דוחות למעשנים	מספר דוחות לעסקים	פער	מספר ביקורות פוטנציאלי	מספר ביקורות בפועל	החודש
1	2	14	39	53	אפריל
0	2	4	57	61	מאי
0	2	19	54	73	יוני
<u>1</u>	<u>6</u>	<u>37</u>	<u>150</u>	<u>187</u>	סה"כ

87. 187 הביקורת שנערכו על ידי מרחב עבר הירקון כללו 60 בתי עסק, שלושה מתוכם נכללו בתוכנית העבודה.

88. מתוך 187 הביקורות 57 ביקורת המהוות כ- 30%, נערכו בשלושת העסקים שנכללו בתוכנית העבודה.

89. מתוך 187 הביקורות 35 בלבד, כ- 19%, בוצעו בשעות הערב או הלילה.

90. נמצא כי 25 ביקורות, המהוות כ- 13%, בוצעו בפאבים או מועדונים, יתרת הביקורות בוצעו בבתי קפה ומסעדות, בתי עסק בהם, לדעת הביקורת, פוטנציאל ביצוע העבירות נמוך מהותית בהשוואה לפאבים ומועדונים.

91. הביקורת מצאה כי בכל הדיווחים היומיים לא נכלל שמם של הפקחים שביצעו את הביקורות. כמו כן אין חתימה של מנהל המרחב כנדרש במקום המיועד לכך על גבי טופס הדיווח.

## מרחב מרכז

92. להלן טבלה המרכזת את כמות הביקורות והדוחות בבתי עסק של מרחב מרכז לתקופה הנבדקת, כפי שעולה מהדיווחים היומיים:

מספר דוחות למעשנים	מספר דוחות לעסקים	פער	מספר ביקורות פוטנציאלי	מספר ביקורות בפועל	החודש
2	9	21	39	60	אפריל
3	7	17	57	74	מאי
11	1	23	54	77	יוני
<u>16</u>	<u>17</u>	<u>61</u>	<u>150</u>	<u>211</u>	סה"כ



93. 211 הביקורות שנערכו על ידי מרחב מרכז כללו 44 בתי עסק, 18 מתוכם נכללו בתוכנית העבודה.
94. מתוך 211 הביקורות, 148 ביקורות המהוות כ- 70%, נערכו בעסקים שנכללו בתוכנית העבודה. כלל הביקורות בוצעו החל מהשעה 20:00.
95. כאמור, הביקורת מצאה כי פורמט הדיווח של מרחב מרכז שונה מזה הנהוג במרחבים האחרים ומבוצע באמצעות טופס "דוח משמרת יומי לפקח" שהינו טופס עירוני.
96. מבדיקת הביקורת עולה כי ב- 187 ביקורות המפורטות בדוחות הדיווח היומי לא מופיע רישום של שם בית העסק בו בוצעה הביקורת כנדרש. בהתאם לאמור, אין באפשרות הביקורת לערוך השוואה בין הנתונים המופיעים בתוכנית העבודה לבין הנתונים בדוחות הדיווח היומי.
- מנהל אגף הפיקוח מסר בהתייחסותו מתאריך 20/12/2010 לסעיפים 66 - 96 בטיטת הממצאים, כי: "מאחר וכאמור פעילות האכיפה בתחום העישון מתבססת על כ"א קיים ברמה האנפית התחייב האגף ל- 15 ביקורות ביום עבודה (ימים א'-ה') במניין ימי עבודה נכללים ימים א'-ה' שאין בהם פעילות חריגה ולדוגמא:

**חודש אפריל - 12 ימי עבודה בפועל ע"פי הפירוט הבא:**

30 ימים בחודש - מהם 9 ימי ו' ושבת

1 יום עבודה מצומצם (חזה"מ)

2 ימי ערב חג וחג

1 ערב זכרון לשואה ולגבורה

1 יום השואה

1 ערב זכרון לחללי צה"ל

1 יום הזכרון לחללי צה"ל

1 ערב עצמאות

1 יום העצמאות

**חודש מאי - 19 ימי עבודה בפועל ע"פי הפירוט הבא:**

31 ימים בחודש - מהם 9 ימי ו' ושבת

1 פעילות מקדימה למרתון ת"א

1 ערב חג שבועות

1 חג שבועות

**חודש יוני – 18 ימי עבודה בפועל עפ"י הפירוט הבא:**

30 ימים בחודש – מהם 8 ימי ו' ושבת

2 ימי ספורט אנפי

2 מבצעים אנפיים בשיתוף גורמים שונים – מטרדי רעש מעסקים.

**טבלת פעילות מבצעית באגף הפיקוח – 5 מרחבי האגף**

<u>פער במס' הביקורות</u>	<u>סה"כ ביקורות (כפי שצויין בדוח הביקורת)</u>	<u>סה"כ פעילות מתוכננת ב-5 המרחבים</u>	<u>מס' ימי פעילות</u>	<u>חודש</u>
+30	210	180	12	4/10
-40	245	285	19	5/10
-16	254	270	18	6/10
-26	709	735	49	סה"כ כולל

בנוסף יש להוסיף: 19 ביקורות בבית חולים איכילוב

36 ביקורות בתחנה מרכזית חדשה

16 ביקורות בהיכל נוקיה."

**תגובת הביקורת:** מספר ימי העבודה שהציג מנהל האגף בהתייחס לחודש אפריל צריך לעמוד על 13 ימים, שכן בוצעה הפחתה כפולה של יום הזיכרון וערב יום העצמאות, כאשר למעשה מדובר באותו היום.

**מתן דוחות לבתי עסק**

97. להלן נתוני האכיפה לשנים 2008 - 2009, כפי שהועברו מאגף הפיקוח:

<u>השנה</u>	<u>מספר הביקורות</u>	<u>מספר דוחות נגד בעלי עסקים</u>	<u>מספר דוחות כנגד מעשנים</u>
2008	4,131	128	1,753
2009	4,446	219	1,908

98. סעיף 2א' לחוק קובע:

"(א) המחזיק של מקום ציבורי חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי סעיף 1 (א) ו-1(ב) בתחום המקום הציבורי שבהחוקתו.

(ב) יראו את המחזיק של מקום ציבורי כמי שמילא אחר הוראות סעיף קטן (א), אם הוכיח כי עשה את כל אלה:



(1) פנה לאדם המעשן או המחזיק סיגריה, סיגרילה, נרגילה, סיגר או מקטרת כשהם דלוקים במקום ציבורי, בין בעצמו ובין באמצעות אחר מטעמו, לחדול מהמעשה האסור או נקט אמצעים סבירים כדי להבטיח מניעת עבירות לפי סעי' 1(א) ו-1(ב):

(2) התלונן, בין בעצמו ובין באמצעות אחר מטעמו, בפני המפקח כמשמעותו בסעיף 7, על הפרת הוראות סעיף 1(א) או (ב), או עשה מאמץ סביר לעשות כן, אם על אף פעולתו כאמור בפסקה (1), נמשכה הפרת הוראה מההוראות האמורות."

99. הביקורת בדקה את דיווחי המרחבים לתקופה אפריל - יוני, 2010, לצורך איתור מקרים בהם ניתן דוח למעשן ולא ניתן דוח לבית העסק.

100. במקרים שאותרו נבדק האם המחזיק במקום הציבורי מילא את חובתו על פי סעיף 2א'(ב)(2) לחוק והתלונן על עישון בבית העסק. במידה ואותרה תלונה נבדקה שעת התלונה לעומת השעה בה ניתן הדוח למעשן.

101. לדברי מנהל אגף הפיקוח, על פי החלטה פנימית של האגף, במידה והמחזיק במקום ציבורי פנה למוקד העירוני והגיש תלונה במסגרת הזמן של כרבע שעה ממועד הביקורת, יראו המחזיק בנכס כאילו עמד בחובת הדיווח. כאמור, הביקורת לא קיבלה כל תיעוד או מסמך מטעם גורמי העירייה המאשרים את ההחלטה האמורה.

102. הביקורת איתרה 19 מקרים בהם ניתנו דוחות למעשנים ולא ניתנו דוחות לבתי העסק, להלן ניתוח הממצאים:

א. ב- 5 מקרים לא בוצעה כל פנייה של המחזיק (בית העסק) למוקד העירוני לצורך הגשת תלונה.

ב. ב- 2 מקרים נמצא כי פניית המחזיק (בית העסק) למוקד העירוני בוצעה בדיוק באותה השעה בה ניתן הדוח.

ג. ב- 9 מקרים נמצא כי פניית המחזיק (בית העסק) למוקד העירוני בוצעה מעל לרבע שעה לפני מתן הדוח, לעיתים אף לאחוריו.

ד. ב- 3 מקרים לא צוינה בדוחות הפעילות השעה בה ניתן הדוח, כך שלא ניתן היה לבדוק את פער הזמנים.

ה. מנהל אגף הפיקוח מסר, בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 20/12/2010, כי:

"הנושא חוקן החל מאכיפה הממוקדת בחודש אוגוסט 2010 בדגש להנחיות שהופצו בדצמבר 2010."



103. להלן טבלה המרכזת את הממצאים:

שם בית העסק	כתובת	תאריך הדוח למעשן	מספר דיווחים של בית העסק למוקד העירוני	שעת הדוח למעשן	שעות הדיווח של העסק	פער בין השעות	ממצא
ז.	מ. 49	06/04/2010	0	23:00	אין דיווח	לא	לא תקין
בר ס.	ה. ג. 89	06/05/2010	1	23:23	21:38	01:45	לא תקין
בר ס.	ה. ג. 89	11/05/2010	1	01:00	22:31	02:59	לא תקין
בר ס.	ה. ג. 89	03/06/2010	1	22:15	22:15	-	תקין
בר ס.	ה. ג. 89	13/06/2010	1	23:00	21:39	01:21	לא תקין
בר ס.	ה. ג. 89	21/06/2010	1	22:20	21:32	00:48	לא תקין
ג.	ד. 6	09/04/2010	1	לא מצוין	21:32	חסר	חסר
ג.	ד. 6	14/04/2010	1	לא מצוין	22:26	חסר	חסר
ג.	א. ה. 64	01/06/2010	1	23:00	23:32	לא רלוונטי	לא תקין
גל.	הת. 3	08/04/2010	2	01:05	22:13, 00:18	0:47, 02:52	לא תקין
הד.	א. ג. 30	14/04/2010	1	23:10	21:53	01:17	לא תקין
הד.	א. ג. 30	22/04/2010	1	לא צוין	23:49	חסר	חסר
הד.	א. ג. 30	10/06/2010	1	22:40	22:40	-	תקין
ז.	ש. 47	26/04/2010	0	22:20	אין דיווח	לא רלוונטי	לא תקין
ג.	ג. 52	27/05/2010	0	23:00	אין דיווח	לא רלוונטי	לא תקין
ס.	א. 48	29/04/2010	0	00:20	אין דיווח	לא רלוונטי	לא תקין
ס.	א. 48	17/05/2010	0	23:00	אין דיווח	לא רלוונטי	לא תקין
קפ.	מנ. 17	10/06/2010	1	23:40	21:52	01:48	לא תקין



שם בית העסק	כתובת	תאריך הדוח למעשן	מספר דיווחים של בית העסק למוקד העירוני	שעת הדוח למעשן	שעות הדיווח של העסק	פער בין השעות	ממצא
ש.ש.	פ. 30	14/04/2010	1	23:50	20:11	03:39	לא תקין

### פעילות המחלקה הפלילית בשירות המשפטי בתחום העישון

104. הביקורת נפגשה עם מנהלת המחלקה הפלילית בשירות המשפטי, לדבריה נושא העישון מטופל כבר משנת 1983, עת יצא החוק לראשונה. המודעות לקיומו ויישומו של החוק עלתה משמעותית לאחר התיקון בשנת 2007.

105. מנהלת המחלקה ציינה כי לאור כמות התלונות המתקבלות בתחום העישון, קיים עומס רב על המחלקה, ותיקים רבים מתעכבים ואינם מטופלים בשל חוסר בכח אדם.

מנהלת המחלקה הפלילית מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים בתאריך 30/11/2010 כי: "על אף המחסור בכוח אדם קיים במחלקה הפלילית והעדר האפשרות לצפות קיומן של תלונות כה רבות בנושא העישון ע"י מתלוננים סדרתיים יאמר, כי כל התלונות של חברי עמותת אויר נקי, מאות במספר, שהועברו למחלקה הפלילית, הן ישירות על ידי המתלוננים והן באמצעות גורמים אחרים כמו: לשכת פניוח הציבור, לשכת היוהמ"ש לעירייה, אגף רישוי עסקים ועוד נבחנו ע"י החביעה וטופלו בהתאם, כפי שיפורט להלן."

106. במסגרת פעילות המחלקה מוגשים כתבי אישום כנגד מעשנים במקומות ציבוריים, וכן כנגד בעלי עסקים בגין אי מניעת עישון, אי תליית שלטים האוסרים עישון והצבת מאפרות באזורים שאינם מיועדים לעישון. הענישה בגין הפרת החוק הינה ענישה מסוג "ברירת משפט". דהיינו במידה ומקבל הדוח לא מבקש להישפט, רואים בו כמי שהודה והורשע גם אם לא שילם את הקנס במועד הקבוע בהודעת הקנס.

107. לאור הקושי הקיים באכיפת החוק, הוחלט על הגשת כתבי אישום כנגד מפרי החוק באמצעות תלונות המוגשות על ידי אזרחים.

מנהלת המחלקה הפלילית מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים בתאריך 30/11/2010 כי: "מדור אכיפת חוקי עור במחלקה הפלילית אוכף את חוק העישון במספר אופנים. האחד, על דרך של הגשת כתבי אישום בהסתמך על תלונות של לקוחות בבתי העסק השונים, כמצויין לעיל.

השני, על דרך של הגשת כתבי אישום לבקשת נאשם להישפט בגין הודעת חשלום קנס שנרשמה כנגדו מכוח סעיפים שונים בחוק למניעת העישון שהוכרוזו כעבירות קנס שעניינם: עישון במקום ציבורי, אי מניעת עישון במקום ציבורי, הצבת מאפרות במקום ציבורי ואי קביעת שילוט המורה על האיסור לעשן או קביעת שילוט לא תקין."



108. בנוסף, העירייה חברה לעמותת "אוויר נקי", עמותה הפועלת לשינוי חברתי שיביא למיגור העישון הכפוי. העמותה פרסמה באתר האינטרנט שלה טופס "דיווח על עישון במקום ציבורי בניגוד לחוק למניעת עישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983" שנבנה בשיתוף עם השירות המשפטי בעירייה ומטרתו לסייע באכיפה, באמצעות נאמני עישון הנמצאים בבתי עסק ומגישים תלונות במקרה של הפרת החוק.
109. הטופס מכיל את חתימת המתלונן והצהרתו כי יהיה מוכן להעיד בבית משפט בעת הצורך.
110. על סמך טפסי תלונה מגישה המחלקה הפלילית כתבי אישום כנגד בעלי עסקים המאפשרים עישון בתחומי עסקם.
111. מבדיקת הביקורת עולה כי החל מה- 1 לינואר, 2009 ועד לחודש יולי, 2010 הגישה המחלקה 78 כתבי אישום בגין עבירות על סעיפי החוק. כתבי האישום הוגשו בהתבסס על תלונות אזרחים. מנהלת המחלקה הפלילית מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 30/11/2010 כי: "כתבי האישום הנקובים בסעיף זה (78 במספר) הוגשו ע"י מדור אכיפת חוקי עזר במחלקה הפלילית אך ורק בהסתמך על תלונות של נפגעי עבירה - לקוחות בבתי העסק השונים. בנוסף, פעל מדור אכיפת חוקי עזר במחלקה הפלילית, כמוסבר לעיל, להגשת מאות כתבי אישום נוספים בהתאם לבקשות נאשמים להישפט בגין הודעות תשלום קנס (דו"חות) שנרשמו כנגדם על הפרת החוק, כמפורט לעיל. לסבר את האוזן נציין כבר עתה, כי בין השנים 2008 - 2010 הוגשו למעלה מ- 400 כתבי אישום בהתאם לבקשות נאשמים להישפט בגין הודעות תשלום קנס שנרשמו כנגדם על פי החוק והסך הכולל של הקנסות שהושטו עומד על סך של למעלה מ- 430,000 ש"ח. זאת ועוד, בין השנים 2008 - 2010 הגישה המחלקה הפלילית למעלה מ- 78 כתבי אישום בהסתמך על תלונות אזרחים והסך הכולל של הקנסות שהושטו (עוד כה) עומד על למעלה מ- 280,000 ש"ח".
112. נכון לחודש יולי, 2010 קיימים 69 תיקים אשר עומדים ותלויים בבית המשפט. בדיקת התיקים מעלה כי 5 תיקים נפתחו בשנת 2008, יתרת התיקים נפתחו בשנים 2009 - 2010.
113. מבדיקת הביקורת עולה כי הליך הגשת התלונה באמצעות אזרחים אומנם עוזר באכיפת החוק, יחד עם זאת, בהרבה מקרים הפרטים המתקבלים על ידי האזרח הינם חלקיים/לא מדויקים, דבר הפוגע באפשרות הגשת כתב אישום. בבדיקת הביקורת אותרו 24 תלונות בהן טרם החלו בהליכים פליליים, בשל הצורך בהשלמת חקירות על ידי אגף הפיקוח. צורך זה מקבל משנה תוקף לאור פסיקת בית המשפט לעניינים מקומיים מתאריך 26 ביוני, 2010, אשר זיכה מטעמים של הגנה מן הצדק נאשם שהוגש נגדו כתב אישום על סמך תלונה של אזרח, ללא ביצוע חקירה מטעם הרשות.



מנהלת המחלקה הפלילית מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 30/11/2010 כי: "בית המשפט ביקר, לא אחת, בפסקי הדין את דרך הגשת כתבי האישום בגין עבירות על החוק המבוססת על תלונות סדרתיות של אזרחים (פעילי העמותה) וקבע שכשמדובר בהליך שאינו תקין ואינו מקצועי לא ניתן לבסס אשמה על פי ביקור חמוף של דקות ספורות בבית העסק. איסוף הראיות בדרך זו חסר אלמנטים מקצועיים אותם רוכש פקח עירוני המופקד על מלאכה זו במסגרת הכשרה ממושכת.

כך למשל בבר"מ 08/09/0008198 מד"י נגד נ. א. ביטל בית המשפט את כתב האישום מטעמים של הגנה מן הצדק וקבע, בין היתר, כי ההחלטה לבטל את כתב האישום מטעמים של הגנה מן הצדק מקבלת משנה תוקף עת סומכת הרשות ידיה על תלונת אזרח, נציג עמותה, ללא הפעלת סמכויות חקירה ופיקוח הנתונים בידיו וכפועל יוצא מכך מוגש כתב אישום על בסיס תלונה של נציג העמותה.

במקרה הנ"ל עלתה הטענה כי, בהתייחס לעסק דומה ובאותן נסיבות בחר מתלונן, נציג העמותה, שלא לדווח הגם שנעברה בו העבירה של אי מניעת העישון במקום ציבורי. בית המשפט קבע, כי באופן זה נפגמה מהימנותו של המתלונן כמו גם ראיות התביעה. זאת ועוד, משהסתבר לתביעה כי המדובר במתלוננים סדרתיים (חברי עמותת איר נקי) העושים שימוש בטופס זה באופן בררני, שימתי ועל בסיס קבוע, בין היתר, לצורך ניהול הליכים אזרחיים כנגד בעלי העסקים במקביל בעניין זה לשם הפקת רווחים אישיים אשר, למותר לציין, אינה תואמת ובצדק את המטרה שלשמה נועד טופס התלונה כפי שאף רמו על כך בית המשפט בבר"מ הנ"ל, הוחלט לערוך בחינה מחודשת של הנושא ככל שהדברים תלויים בעדויות חברי העמותה.

ואכן, ביום 10/10/2010 התקיימה פגישה בלשכת הח"מ ובהשתתפות נציג אגף הפיקוח העירוני ויו"ר העמותה במסגרתה סקרה הח"מ את הלך הרוח בנושא זה בבית המשפט וסוכם, כי טופסי התלונה יועברו ישירות לפיקוח העירוני וייבחנו על ידו על פי שיקול דעתו המקצועית וזאת בהתבסס על התעדוף העירוני והמשאבים המוקצים לכך וככל שימצאו בעסקים ממרדי עישון מתמשכים ומשמעותיים תתבצע אכיפה הולמת - וכך נעשה." (ההדגשה במקור).

114. ממצאי הביקורת עלה כי המחלקה הפלילית אינה מעבירה התלונות החסרות לאגף הפיקוח לצורך חקירה והשלמת הפרטים.

מנהלת המחלקה הפלילית מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 30/11/2010 כי: "בעקבות הפקת לקחים מקבלת תלונות חלקיות ולא מדוייקות בלשון המעטה, מחודש מאי 2010 הועברו טפסי תלונה רבים שנשלחו ישירות למחלקה הפלילית ונמצאו חסרים אל אגף הפיקוח העירוני לצורך השלמת ראיות."



115. הביקורת בחנה מדגם של 38 תלונות אזרחים שהוגשו למחלקה הפלילית, בגין עבירות על החוק ואשר הוחלט שלא להגיש בגינן כתבי אישום. בחינת הסיבות להחלטה כאמור, מעלה כי ב- 10 מקרים הסיבה לסגירת התיק הייתה חוסר במידע לגבי זהות בעלי העסק, טעות בכתובת העסק או העדר פרטים מלאים של המתלונן. פרטים אולם ניתן היה להשלים באמצעות העברת התלונה לחקירה והשלמת פרטים על ידי אגף הפיקוח.

116. להלן טבלה המרכזת הנתונים:

תאריך התלונה	שם המתלונן	שם העסק	סיבת הסגירה	הערות הביקורת
27.04.2009	א. ע.	ק.	זהות בעלי העסק אינה ידועה. מידע בארנונה משנת 2007	
15.06.2009	א. ה.	ס.	זהות בעל העסק אינה ידועה	
21.6.2009	א. א. + א. ש. (2 תלונות)	א. , רחוב ד. 174	טעות בשם העסק, כתובת שגויה.	
06.06.2009	י. ש.	מ. ה., רחוב ה. 3	כתובת שגויה, חסרה חתימה ות"ז המתלונן	
19.07.2009	א. ש.	ו. א.	אין מידע ברישוי עסקים. אין כל מידע על בעלי המקום.	
26.07.2009	א. ה. + ע. ר. (2 תלונות)	F U	אין מידע ברישוי עסקים. אין מידע במחוז"ג. אין מידע ברשם החברות	
19.07.2009	א. ש.	ל. ב.	אין מידע ברישוי עסקים. אין מידע על בעלי המקום.	
08.08.2009	ר. ז.	ז., רחוב מ. 49	טעות בכתובת	
23.08.2009	א. ש.	המ.	אין מידע ברישוי עסקים. אין מידע על בעלי המקום	
23.08.2009	א. ש.	צ., רחוב א. 44	העסק בשם צ נמצא ברחוב ח. ו. ולא א.	בבדיקת הביקורת נמצא כי העסק נמצא בכתובת המדווחת בתלונה.

117. מבדיקת הביקורת עולה כי אחת החובות המוטלות במסגרת קבלת רישיון עסק, הינה אכיפת האיסור על העישון במקומות ציבוריים.



118. לשאלת הביקורת מדוע לא נעזרת המחלקה בהתליית רישיון העסק לצורך אכיפת החוק, נמסר כי המחלקה אינה משתמשת בסנקציה של התליית רישיון כנגד בעלי עסקים המפרים את החוק, שכן ענישה שכזו אינה מידתית לחומרת העבירה.

מנהלת המחלקה הפלילית מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 30/11/2010 כי: "יובהר, כי אין חולק, כי לצורך שכלול אמצעי לאכיפת החוק ניתן לפעול הן בדרך של ביטול רישיון העסק והן בדרך של נקיטת הליכים פליליים בגין הפרת התנאי ברשיון העסק הקובע חובה של בעלים של עסק לעמוד בהוראות החוק.

דא עקא, כי הסמכות לביטול רישיון העסק מסור בידי רשות הרישוי ולא בידי המחלקה הפלילית ואילו נקיטת הליכים פליליים בגין הפרת תנאי ברישיון נעשית בעקבות קבלת דו"ח הולם מהפיקוח העירוני.

לצערי, טרם נעשה שימוש באמצעים אלה." (ההדגשות במקור).

### לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א – התייחסות מינהל כספים מתאריך 23.11.2010.

נספח ב – התייחסות המחלקה הפלילית מתאריך 30.11.2010.

נספח ג – התייחסות אגף הפיקוח מתאריך 20.12.2010.

נספח ד – התייחסות אגף הפיקוח למייל הביקורת מתאריך 19.1.2010 השלמות אסמכתאות לסעיפים (50א', 50ב', 58, 63ג), 66) – הועבר בתאריך 26/1/2011, במסגרת ישיבת אימות ממצאים.

נספח ה' – אגף פיקוח - פירוט "ביקורת חמות" שבוצעו לשנת 2009 ובהודשים ינואר-מרץ 2010- הועבר בתאריך 31.1.2011.



## מסקנות

119. אכיפת הוראות החוק בנושא מניעת עישון במקומות ציבוריים, הוטלה על אגף הפיקוח. לאגף לא נוספו תקנים חדשים והנושא שולב במסגרת פעילותו השוטפת. כתוצאה מכך, הפעילות המתבצעת בתחום זה לדעת הביקורת, אינה אפקטיבית דיה ואין בה כדי להרתיע את ציבור המעשנים מלעבור על החוק.
120. פעילות אגף הפיקוח מצטמצמת מדי יום (א'-ה'), החל מהשעה 20:00 ואילך ובשעה 02:00 מסתיימת פעילותו. בסופי שבוע ובערבי חג לא מתבצעות כלל על ידי האגף ביקורות בתחום מניעת עישון. מממצאי הביקורת עולה כי דווקא במועדים שבהם פעילות האגף מצומצמת ו/או אינה נערכת כלל, מתקבלות עיקר התלונות בנושא.
121. אגף הפיקוח נתקל בקשיים אובייקטיביים בבואו לאכוף את הוראות החוק, כמתואר להלן:
- הממצאים מצביעים על כך שבעלי עסקים מתקשרים מספר פעמים מדי ערב למוקד העירוני, ומדווחים על כך שישנם מעשנים בתחום עסקם, וזאת כדי לצאת ידי חובה ולעמוד באחריות הדיווח הקבועה בחוק. כתוצאה מכך, יכולת הפיקוח לפעול כנגד בעלי עסקים הנוקטים יד קלה כנגד המעשנים מפרי החוק, מוגבלת.
  - לפקחי האגף אין סמכות מעצר, אלא רק יכולת לעכב חשודים לפרק זמן מוגבל - עד לבוא שוטר ולא יותר משעה אחת. האגף אינו זוכה לשיתוף פעולה בתחום זה עם המשטרה, לאור תעדוף נמוך של הפעילות בתחום זה על ידי המשטרה לעומת תחומים אחרים.
  - פקחים המבקשים לערוך ביקורות בבתי עסק מעוכבים לעיתים על ידי המאבטחים בכניסה לעסק, כאשר במשך פרק הזמן בו הם מעוכבים, מתאפשר לבעל העסק והנוכחים במקום להיערך לקראת ביקורת הפקח.
122. לא נקבע נוהל עבודה המסדיר את הפעילות שיש לבצע לצורך יישום הוראות החוק. קיים סיכום דיון בנושא מדיניות אכיפת חוק העישון במקומות ציבוריים שנערך בראשות סמנכ"ל תפעול, אך הוא אינו מעודכן ואינו מקיף את כלל הפעילות שיש לנקוט בנושא, בהתאם להוראות החוק.
123. אגף הפיקוח הזין למערכת המוקד נתונים בדבר "הביקורות החמות" באופן שגוי (שימוש בקודים שאינם מתאימים לסטאטוס הטיפול). כתוצאה מכך, המידע המופק מהמערכת אינו תואם הביקורות שבוצעו בפועל על ידי האגף.
124. כתוצאה מרישום דוחות באופן ידני, הדיווחים למערכת המוקד אינם מעודכנים בזמן אמת, דבר הגורר אי התאמות בין נתוני היקף הביקורות/הדוחות שבוצעו על ידי האגף, לבין הנתונים שדווחו בגין אותן תקופות למשרד הבריאות.



125. סיכום דיון בנושא מדיניות אכיפת חוק העישון במקומות ציבוריים קובע כי יבוצעו שתי "ביקורות חמות" מדי לילה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהיקף ה"ביקורות החמות" הנערכות על ידי הפקחים נמוך מההיקף שנקבע. הביקורת מציינת כי היקף ה"ביקורות החמות" במהלך התקופה המבוקרת עמד על כ- 0.5% בלבד, מכלל התלונות שנתקבלו.
126. פעילות הפיקוח אינה מתועדת באופן אחיד במרחבים השונים. הנהלת האגף לא קבעה טופס דיווח אחיד לתחום זה. כתוצאה מכך, בחלק מהמקרים המידע המתקבל חסר. מהממצאים עולה כי לא מתבצעת בקרה בזמן אמת במטרה לוודא כי הטפסים מכילים כלל המידע הנדרש, דבר הגורר קושי בבקרה וביכולת הפיקוח של הנהלת האגף.
127. בחלק מהמרחבים קיימות אי התאמות בין סך הביקורות והדוחות המצוין בדיווח המרכז לתקופה נתונה, לבין סך הדיווחים היומיים הרלוונטיים לאותה התקופה.
128. ממצאי הביקורות עולה כי תוכנית העבודה היומית כוללת מספר מועט של ביקורות ביחס להיקף הביקורות המבוצע בפועל. לפיכך, לדעת הביקורת מרבית הביקורות מבוצעות על פי שקול דעת הפקחים, ללא התערבות הנהלה.
129. אותרו מקרים בהם לא ניתנו דוחות לבעלי עסקים, למרות שחלף פרק זמן של למעלה מ-15 דקות, בין שעת הדיווח של בעל העסק למוקד העירוני על כך שמעשנים בתחום עסקו, לבין רישום דוח על ידי המפקח למעשן במקום.
130. תלונות אזרחים כנגד בעלי עסקים שהתירו עישון בתחום עסקם, כללו בחלק מהמקרים מידע שגוי/חסר. הואיל והדבר לא נבדק על ידי אגף הפיקוח, לא הוגשו באותם מקרים כתבי אישום.
131. הביקורת מצאה כי העירייה אינה מתנה את מתן רישיון העסק בעמידה בהוראות החוק למניעת עישון. כמו כן, לא ננקטו פעולות של ביטול רישיון כנגד עסקים בהם בוצעו הפרות חוזרות של הוראות החוק.
- לדעת הביקורת ביטול רישיון עסק ונקיטת הליכים פליליים בגין הפרת התנאי ברישיון הקובע חובה של בעלים לעמוד בהוראות החוק למניעת עישון, יכולים להוות אמצעים יעילים לאכיפת החוק.

## המלצות

132. הביקורת סבורה כי יש להקצות כח אדם ותקציב יעודי לצורך אכיפת הוראות החוק בנושא מניעת עישון במקומות ציבוריים, כך שהפעילות בתחום זה תהא יעילה יותר ותרתיע את ציבור המעשנים מפרי החוק. כמו כן, יש ליתן הדעת לעובדה שעיקר התלונות בנושא עישון הן בשעות לא



- שגרתיות, בהן פעילות האגף הינה מצומצמת או אין פעילות, ולהקצות את כח האדם והמשאבים בהתאם.
133. על מנת להתמודד עם הקשיים האובייקטיביים הקיימים בנושא אכיפת הוראות החוק, הביקורת ממליצה לפעול כדלקמן:
- א. ביצוע ביקורות סמויות בעסקים על ידי פקחי האגף.
- ב. יצירת מודעות חברתית ועידוד אזרחים להתלונן כנגד בעלי עסקים המפרים את הוראות החוק.
134. באחריות מנהל אגף הפיקוח לפעול לקביעת נוהל עבודה המסדיר את כלל הפעילות שיש לבצע לצורך ישום הוראות החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים.
135. באחריות אגף הפיקוח לוודא כי עדכון הביקורות למערכת המוקד יבוצע בהתאם לקודי הסטאטוס והאבחנה הקבועים במערכת, כך שהנתונים ישקפו באופן נאות את הפעילות שבוצעה בפועל.
136. על הנהלת האגף להקפיד כי הדיווחים המועברים למשרד הבריאות יהיו תואמים למידע הקיים באגף.
137. באחריות מנהל אגף הפיקוח לפעול להגדלת היקף ה"ביקורות החמות" הנערכות על ידי האגף מדי לילה, כך שיעמדו בהוראות סיכום הדיון בנושא מדיניות אכיפת חוק העישון במקומות ציבוריים ועל מנת להגביר את ההרתעה בנושא.
138. באחריות הנהלת האגף לקבוע דיווח אחיד לכלל המרחבים שיכלול את כל הנתונים הדרושים לדעת הנהלת האגף שעל הפקחים לספק במסגרת פעילותם. כמו כן, יש לדאוג כי תבוצע בקרה בזמן אמת על הזנת הטפסים על ידי הפקחים כנדרש.
139. יש לוודא כי קיימת התאמה בין כמות הביקורות והדוחות על פי הדיווחים היומיים, לבין כמות הביקורות והדוחות על פי הדיווח המרכזי, המועבר מהמרחבים השונים.
140. באחריות הנהלת האגף להכין תוכנית עבודה התואמת את המדיניות שנקבעה, ואשר תתאים להיקף הפעילות בשטח. על הפקחים להקפיד לפעול בהתאם לתוכנית העבודה. במקרים של סטייה מהתוכנית, יש לקבל אישור מראש מהנהלת האגף ולתעד את הסיבות לכך.
141. באחריות הנהלת האגף להבהיר לפקחים מהו פרק הזמן המקסימאלי בגינו יראו את בעל העסק שדיווח למוקד העירוני על עישון, כמי שעמד בהוראות החוק לעניין הדיווח. בהתאם לכך, על הפקחים לתת דוחות לבעלי העסקים במקרים של חריגה מפרק הזמן שנקבע.
142. על אגף הפיקוח לבדוק את מהימנות הנתונים המסופקים מתלונות אזרחים טרם נקיטת פעולות כנגד בעלי עסקים, ולהשלים במקרה הצורך הראיות הנדרשות לצורך הגשת תביעה משפטית.



143. על אגף הפיקוח לספק מידע למחלקה הפלילית ולאגף רישוי עסקים לצורך נקיטת הליכים משפטיים במקרים של הפרת התנאי ברישיון העסק, בנוגע לקיום הוראות החוק.

### לתשומת לב:

**התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.**

**נספח ו' -** התייחסות מנהל כספים מתאריך 2.3.2011.

**נספח ז' -** התייחסות מנהל אגף הפיקוח מתאריך 14.4.2011.