

המחלקה המשפטית - התביעה העירונית

פרק א': עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

1.1. בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של מבקר העירייה לשנת 2002, נערכה במהלך החודשים אוגוסט - אוקטובר 2002 ביקורת שבחנה את טיפולה של התביעה העירונית בהגשת כתבי אישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים.

1.2. זוהי הביקורת הראשונה הנערכת במחלקה המשפטית בנושא זה ובכך חשיבותה.

2. תוכנית הביקורת

2.1. הביקורת בחנה את אופן טיפולה של התביעה העירונית בבקשות להגשת כתבי אישום שהועברו אליה לשם הכנה והגשת כתבי אישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים על-ידי המחלקה לרישוי עסקים, פרסום ושילוט ועל-ידי ענף הפיקוח על הבנייה, בשנים 2000 ו-2001.

2.2. נבדק, בין השאר, כיצד מתנהלת עבודת התביעה העירונית, האם טופלו כל הבקשות להגשת כתבי אישום שהועברו על-ידי המחלקות לתביעה העירונית ומה הם משכי זמן הטיפול בבקשות עד להגשת כתבי אישום לבית-המשפט, זרימת המידע והתקשורת בין התובעים למחלקות העירייה. כמו-כן נבדק הטיפול בכתבי אישום שהוגשו פעם שנייה בגין אי-ציות לצווי בית-המשפט בתיקים בהם הורה בית-המשפט על הריסתה של בנייה ללא היתר או סגירתו של עסק שפעל ללא רשיון.

2.3. לא נבדקה עבודתה של התביעה העירונית בעניין כתבי האישום המוגשים בגין עבירות על חוקי העזר העירוניים.

2.4. לצורך עריכת הדוח, נפגשה הביקורת, בין השאר, עם מנהל המחלקה המשפטית, שני התובעים העירוניים, מנהל המחלקה לרישוי עסקים, פרסום ושילוט ומנהל ענף הפיקוח על הבנייה.

3. ממצאים עיקריים

כללי

3.1. כללית, דוח הביקורת מצביע על ליקויים רבים ומהותיים בעבודת התביעה העירונית ובמיוחד בכל הנוגע לעבודתו של התובע העירוני, העוסק בהכנת כתבי אישום בתחום דיני התכנון והבנייה וכן באופן הפיקוח והבקרה על פעילותם של התובעים. ליקויים אלו מצריכים שינוי יסודי בדפוסי עבודתה של התביעה העירונית ובפיקוח עליה.

הבסיס החוקי - חוק סדר הדין הפלילי

3.2. על-פי סעיף 11 בחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982, המאשימה במשפט פלילי היא המדינה, והיא תיוצג בידי תובע שינהל את התביעה. סעיף 12 מפרט מי הם התובעים, ובין השאר: היועץ המשפטי לממשלה ומי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים.

3.3. הביקורת ביקשה לקבל לידיה את כתבי ההסמכות של שני התובעים העירוניים. כתבי ההסמכה שהתקבלו נכונים עד לתאריך 31.12.97 (לשנת 97 בלבד). ברשות המחלקה המשפטית לא נמצאו כתבי ההסמכה לתקופת השנים 98-2002. סגן מנהל המחלקה המשפטית מסר לביקורת, כי אין מוצאים את כתבי ההסמכה ולפיכך נעשתה פנייה למשרד המשפטים על מנת לקבל העתקים מכתבי ההסמכות. הביקורת תמחה על כך, שמסמך כה חיוני לפעילותם של התובעים לא מצוי בהישג יד. במידה שכתבי ההסמכה לא יוצגו כמבוקש, המשמעות היא, כי מוטלות בספק חוקיותן של תביעות שנדונו בעבר בבית-המשפט לעניינים מקומיים החל מתחילת שנת 98 ואילך.

היקף הפעילות של התביעה העירונית

3.4. התביעה העירונית בעיריית בת-ים פועלת באמצעות שני תובעים עירוניים הכפופים למנהל המחלקה המשפטית, שתפקידם להגיש כתבי אישום בנושא עבירות על חוקי העזר העירוניים, חוק התכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים והם מייצגים את העירייה בבית-המשפט לעניינים מקומיים. המדובר, בשני תובעים ותיקים העוסקים בתפקידים שנים רבות. האחד, עובד עירייה, עורך-דין במקצועו, מייצג את העירייה בתביעות בנושאי דיני התכנון והבנייה, בעוד השני, עובד עירייה שאינו בעל השכלה משפטית, מייצג את העירייה בתביעות בנושא רישוי עסקים ובעבירות על חוקי העזר העירוניים, וזאת מכוח הסדר שהיה קיים בזמנו שלפיו, ניתן היה להסמיך כתובעים בבית-המשפט לעניינים מקומיים גם מי שמקצועם אינו עריכת דין.

3.5. הטבלה שלהלן מפרטת את כמות כתבי האישום שהוגשו על-ידי התביעה העירונית לבית-המשפט לעניינים מקומיים ואשר להם נפתח תיק, בשנים 2000-2001:

שנת 2001	שנת 2000	סוג העניין
2011	4555	עבירות על חוקי העזר העירוניים
159	126	עבירות על חוק רישוי עסקים *
53	27	עבירות על חוק התכנון והבנייה
-	3	עבירות על-פי חוק עונשין תשל"ז
2	-	עניינים אחרים
2225	4711	סה"כ

* הנתונים כוללים בתוכם גם כתבי אישום בגין עבירות שנעברו על חוק רישוי עסקים ואשר הוגשו לבית-המשפט לעניינים מקומיים על-ידי משטרת ישראל בהיקף של 60 תביעות בשנת 2000 ו- 42 תביעות בשנת 2001.

3.6. נתוני הטבלה מצביעים על ירידה של כ- 56% בהיקף התיקים שנפתחו בבית-המשפט לעניינים מקומיים בשנת 2001, בהשוואה לשנת 2000 בתחום העבירות על חוקי העזר העירוניים כשהסיבה לכך הינה מחסור בכוח-אדם של מפקחים ביחידת הפיקוח העירונית. יחד עם זאת, בהשוואה לשנת 2000, נתוני הטבלה מצביעים על גידול במספר כתבי האישום שהוגשו לבית-המשפט בשנת 2001, בשיעור של כ- 26% בנושא רישוי עסקים ובשיעור כמעט כפול בנושאי התכנון והבנייה, והדבר מיוחס לפעילותן הנמרצת של מחלקות העירייה לאכיפת החוק בנושאים אלו.

3.7. כתבי האישום נדונים בבית-המשפט לעניינים מקומיים בבת-ים אחת לשבוע, בימי חמישי ובממוצע שנתי, כ- 35 ימי שיפוט בשנה (נכון ל- 2002/03).

מחשוב

3.8. פעילותה של המחלקה המשפטית אינה ממוחשבת ! המשמעות היא, כי כל תחומי הפעילות: ניהול ומעקב אחר תיקי התביעה העירונית, ניהול ומעקב אחר תיקי תביעות בנושא ביטוח רכוש ופעולות נוספות אחרות, מתבצעות באופן ידני !

רק במחציתה של שנת 2002, התקבלה לראשונה במחלקה תוכנה לניהול תיקים, אולם בשלב זה (נכון לחודש אוגוסט 2002), מתבצע תהליך של הקלדת הנתונים של תיקי התביעות של ביטוח רכוש בלבד.

3.9. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל המחלקה המשפטית עלה, כי מספר התיקים הרב שהצריך טיפול ומעקב ידני גרם לתחושת "אובדן שליטה" ובשל כך פנה וקיבל תוכנת מחשב לניהול תיקים.

יחד עם זאת, מנהל המחלקה המשפטית אינו מסוגל להצביע על עיתוי משוער שבו כל פעילותה של המחלקה המשפטית תהיה ממוחשבת ואין כל צפי לתחילת עבודה ממוחשבת של התביעה העירונית.

3.10. הביקורת מעירה, כי אי-מחשובה של המחלקה המשפטית עד כה אינו תקין ואינו עולה בקנה אחד עם דפוסי הניהול ואמצעי המחשוב והבקרה המקובלים והקיימים כיום במגזר הציבורי, וכי לא קיימת מודעות מספקת לחיוניות שבמחשובה הכולל של המחלקה.

הביקורת אף סבורה, כי ניתן היה למנוע את סדרת הליקויים עליה הצביעה בדוח בעניין עכובים, לעתים אף של חודשים רבים, בהגשת כתבי אישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים, זאת במידה שלמנהל המחלקה המשפטית היה את אמצעי הפיקוח והבקרה הממוחשבים למעקב אחר תיקים הנמצאים בטיפול התובעים העירוניים מעבר למשך זמן נתון.

3.11. זאת ועוד, בשל חסרונו של בסיס נתונים ממוחשב, מנהל המחלקה המשפטית אינו יכול לבצע שליפת נתונים יזומה, כמו, למשל, תיקי תביעה שבהם בית-המשפט זיכה את הנאשמים או תיקי תביעה שבוטלו, וזאת על מנת לבחון את "איכות פעולותיה" של התביעה העירונית במטרה להפיק לקחים מארועים אלו.

עבודת התביעה בהכנת כתבי אישום

כללי

3.12. בבואה לבחון את אופן עבודתה של התביעה העירונית הניחה הביקורת הנחת יסוד ולפיה, ככל שמתארך משך הזמן החולף בין מועד קבלת הבקשה לכתב אישום ממחלקות העירייה השונות לבין הכנתו של כתב האישום והגשתו על-ידי התביעה העירונית לבית-המשפט לעניינים מקומיים, כך הולכת ופוחתת אפקטיביות ההרתעה.

3.13. בשיתוף עם מנהל המחלקה המשפטית, נקבעו שני מדדים באמצעותם ניתן לאמוד ולהעריך תפקודית את עבודתה של התביעה העירונית:

3.13.1. מימד הזמן - פרק הזמן שבו מטופלות על-ידי התובע העירוני בקשות לכתב אישום עד להגשתן לבית-המשפט לעניינים מקומיים.

- 3.13.2. מספר הזיכויים בתיקי התביעה - מלמד על "איכותה" של התביעה העירונית.
- 3.14. מדדים אלו עולים בקנה אחד עם ציפיותיו ותפיסותיו של מנהל המחלקה המשפטית את עבודתה ותיפקודה של התביעה העירונית, כפי שהוסבר על-ידו לביקורת, ולפיה:
- 3.14.1. מצופה מהתביעה העירונית להגיש את כתבי האישום לבית-המשפט בתוך פרק זמן סביר - כשלושה שבועות עד חודש ימים.
- 3.14.2. מצופה מהתובעים להלחם על החמרה בעונשים בגין עבירות חוזרות ואי-ביצוע צווי בית-המשפט.
- 3.14.3. ייחשב כהישג וכתוצאה רצוייה - מתן צווי הריסה בתיקים בתחום התכנון והבנייה וצווי סגירה בתיקי רישוי עסקים.

עיקרי הממצאים:

- 3.15. הליקוי המרכזי כפי שעולה מממצאי הביקורת נוגע לעניין אופן טיפול התביעה העירונית בבקשות להגשת כתבי אישום בגין עבירות על דיני התכנון והבנייה.
- 3.16. חודשים רבים חולפים ממועד פניית אגף ההנדסה לתובע העירוני בבקשה להגשת כתב אישום ועד להכנתו של כתב האישום והגשתו למזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים. על כך יש להוסיף סדר גודל של כ-חודש ימים ממועד פתיחת התיק במזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים ועד לדיון הראשון בבית-המשפט. כך, למשל, בשנת 2000, מתוך 43 פניות להגשת כתב אישום בעבירות על חוקי התכנון והבנייה, בשמונה פניות הוכן והוגש כתב האישום לאחר 12-13 חודשים, עשר פניות לאחר שמונה חודשים, 15 פניות לאחר שבעה חודשים, פנייה אחת לאחר חמישה חודשים, שבע פניות לאחר ארבעה חודשים ושתי פניות לאחר פחות מחודש ימים.
- 3.17. הדברים חמורים במיוחד כאשר מדובר בבקשות להגשת כתב אישום נוסף בשל אי-קיום צווי בית-המשפט (לפי סעיף 210 לחוק). 16 מתוך 43 פניות של אגף ההנדסה לתביעה העירונית להגשת כתב אישום בשנת 2000 היו בשל אי-קיום צווי בית-המשפט, כשמתוכם בחמש פניות כתב האישום הוכן והוגש לבית-המשפט לאחר 13 חודשים, עשר פניות טופלו לאחר שמונה חודשים ופנייה אחת טופלה בתוך פחות מחודש ימים.
- גם בשנת 2001, מתוך 11 כתבי אישום שהוגשו לפי סעיף 210 לחוק התכנון והבנייה, בחמישה מקרים כתב האישום הוגש לבית-המשפט לאחר שישה חודשים, בשלושה מקרים הוגש כתב האישום לאחר שמונה חודשים, ובשלושה מקרים הוגש כתב האישום לאחר חודש וחצי.
- בהתייחסותו לממצאים, התובע העירוני טען לעומס עבודה רב המוטל עליו, אולם הביקורת שוללת מכל וכל הסבר זה.

3.18. בתחום רישוי העסקים הצביעה הביקורת על כך, שנמצאו בקשות להגשת כתבי אישום שהועברו מהמחלקה לרישוי עסקים למחלקה המשפטית, אולם בחלוף חודשים רבים, לעתים אף לאחר שנה, לא נתקבל מהמחלקה המשפטית כל מידע באשר לאותן בקשות, קרי: האם נפתח תיק פלילי ומהו מספרו, מהו המועד שנקבע להקראה ראשונה, האם ומתי התקיימו דיונים משפטיים נוספים וכו'.

3.19. פנייה בכתב בנושא זה בצרוף דוגמאות הועברה למנהל המחלקה המשפטית במהלך ביקורת שנערכה במחלקה לרישוי עסקים באמצע חודש מאי 2002, ובלא שהתקבלה לכך תגובתו. (ראה פירוט התיקים בגוף הדוח). פעם נוספת נערכה בדיקה על רשימה זו ותיקים נוספים, בחודש אוקטובר 2002, במסגרת הביקורת במחלקה המשפטית ונמצא, כי לא חל כל שינוי: קיימות פניות להגשת כתב אישום מהחודשים: 2/00, 6/01, 9/01, 12/01 ו-1/02, שלגביהם אין עדיין כל תגובה של המחלקה המשפטית.

3.20. ראוי לציין, כי בנושא כתבי אישום המוגשים בגין עבירות על חוק רישוי עסקים, התובע העירוני מונחה באם להגיש או לא להגיש כתב אישום לבית-המשפט על-ידי מנהל המחלקה המשפטית (בניגוד למצב שבו התובע העירוני העוסק בהגשת כתבי אישום על עבירות בחוקי התכנון והבנייה מקבל את החלטותיו באופן עצמאי).

3.21. ליקוי חמור נוסף נמצא באופן הדיווח של תוצאות הדיון המשפטי בעבירות על חוקי התכנון והבנייה. נמצאו מספר מקרים שבהם התובע העירוני העביר את תוצאות הדיון השיפוטי לאגף ההנדסה זמן רב מאד לאחר סיום ההליך השיפוטי ולאחר המועד האחרון שנקבע על-ידי בית-המשפט לביצוע הריסת הבנייה הבלתי חוקית! (ראה דוגמאות בגוף הדוח סעיף 2.8).

3.22. לליקויים אלו הלשכות חמורות על אופן תפקודן של מחלקות העירייה שאמורות לוודא ביצוע פסקי-דין של בית-המשפט, בין אם הריסה של בנייה בלתי חוקית או סגירת עסק הפועל ללא רשיון. לפערי הזמן המשמעותיים שבין מועד הגשת הבקשות לכתב אישום על-ידי מחלקות העירייה למחלקה המשפטית לבין הכנתם והגשתם של כתבי האישום לבית-המשפט על-ידי המחלקה המשפטית והדיווח המאוחר מאד של תוצאות הדיון השיפוטי השלכות בשני מישורים:

3.22.1. בתיקים שאינם מגיעים לדיון שיפוטי בתוך פרק זמן סביר יש משום התמשכות של פעולות בלתי חוקיות תוך עבירות על חוקי התכנון והבנייה ועל חוק רישוי עסקים, נמוג אפקט ההרתעה, תוך עידוד הזלזול בחוק וכדאיות ביצוע העבירות. בכך יוצאים העבריינים נשכרים והעירייה, הממונה על אכיפת החוק, מתרשלת בתפקידה.

3.22.2. במישור שני, לטיפול משפטי מתמשך (או חוסר טיפול) השפעה על ירידת המוטיבציה של מפקחי המחלקות, משאיר אותם במצב של חוסר יכולת תשובה ומענה לפניית התושבים המתריעים על עבירות המתבצעות בתחומי התכנון והבנייה ורישוי עסקים, בפני המפקחים מוטחות האשמות של אכיפה סלקטיבית ונפגע אמון הציבור ברשות המקומית שמתפקידה לאכוף את החוק.

3.23. מנהל המחלקה המשפטית מסתייג מפרשנות הביקורת באשר לפגיעה באפקט ההרתעה ובמוטיבציה של מפקחי המחלקות. לדבריו, הסביבה אינה יודעת באם כנגד מבנה או עסקת בלתי חוקי ננקטו הליכים משפטיים, האם הם הסתיימו וכיצד.

3.24. בשל חומרת הליקוי, כמפורט בסעיף 3.21, הביקורת פנתה למנהל המחלקה המשפטית עם תחילתה של הביקורת בבקשה להנחות באופן מיידי את התובעים, כי החלטות בית-המשפט בתיק תועברנה מיידית ובכתב לידיעתה וטיפולה של המחלקה שביקשה את הגשת כתב האישום.

פיקוח מנהל המחלקה המשפטית על עבודת התביעה העירונית

3.25. הביקורת סבורה שהפיקוח שמקיים מנהל המחלקה המשפטית על אופן עבודתם של התובעים העירוניים הינו חלקי בלבד ולא מספק. הוצגו למנהל המחלקה דוגמאות רבות לבקשות להגשת כתבי אישום בנושא עבירות על חוקי התכנון והבנייה, שהועברו לטיפולו של התובע העירוני ואלה טופלו (ולמען האמת לא טופלו על-ידו) במשך חודשים רבים ובלא שלמנהל המחלקה יהיה על כך מידע כלשהו.

3.26. ליקוי זה אינו עולה בקנה אחד עם תפיסתו של מנהל המחלקה כפי שעלתה משיחה עם הביקורת באשר לפרק הזמן הסביר לדעתו לצורך הכנת כתב אישום על-ידי התביעה והגשתו למזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים, ולפיה "אם אין צורך בהשלמות, כעקרון התהליך לא צריך לקחת הרבה זמן", "המגמה היא לא לעכב".

3.27. המסקנה המתבקשת מהפער שבין ממצאי הביקורת לעמדתו של מנהל המחלקה היא, שלמנהל המחלקה שליטה חלקית בלבד על אופן טיפולם של התובעים בבקשות להגשת כתב אישום המועברות לטיפולם. מידע באשר לתיקים שמסיבה כלשהי אינם מטופלים בזמן סביר אינו מועבר לידיעתו ואף אין הנחייה כזו לתובעים. המשמעות היא, כי התובעים עובדים ללא פיקוח על עבודתם.

3.28. כפי שכבר הודגש בסעיף 3.10, למנהל המחלקה אין את האפשרות לבצע בקרה ופיקוח ממוחשבים אחר משכי הזמן שבקשות להגשת כתב אישום מטופלות על-ידי התובעים עד לפתיחתו של תיק פלילי במזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים. לחילופין, התובעים אינם נדרשים להגיש דוח פעילות, דוח נתונים שבועי/חודשי * או בכל חתך זמן אחר שבו תפורט הפעילות שבוצעה על-ידם ותוצאותיה.

* דוח הנתונים היחיד מופק מדי חודש על-ידי מזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים (שאינה כפופה למנהל המחלקה) ובו נתונים על מספר התיקים שנפתחו/הסתיימו בחודש נתון, וכן נתונים על מספרם של תיקים שנפתחו בחודשים קודמים ושהטיפול בהם לא הסתיים.

3.29. הביקורת סבורה, כי על מנהל המחלקה לעשות שימוש בדוחות נתונים/פעילות סטטיסטיים בין אם באופן ידני ובין אם באופן ממוחשב. לדוחות אלו חשיבות ככלי עבודה ראשוני ובאמצעותם ניתן לפקח ולייעל את עבודת התביעה העירונית.

פרק ב': פירוט הממצאים

1. נוהלים ודפוסי עבודה

1.1. תהליכי עבודתה של התביעה העירונית אינם מגובים בנוהלי עבודה כתובים המסדירים את כל קשת הפעילות שעל התובעים לבצע. בנוסף על כך, אין הגדרת מדיניות כתובה באשר לעמדתה של התביעה העירונית בהצגת טיעוניה לעונש בבית-המשפט, כמו, למשל: מתי ובאיזה תנאים התביעה תחזור בה מכתב האישום? מתי יש לבקש להטיל עונשי מאסר בפועל? מתי יש לבקש להטיל עונשי מאסר על תנאי? מתי יש לדרוש קנסות כספיים ובאיזה סדרי גודל, מה אמורה להיות עמדת התביעה כאשר הנאשם סגר עסק/הרס בנייה לאחר שהוגש נגדו כתב אישום וכו'.

1.2. בדיקת הביקורת בתיקי בית-המשפט שבהם ניתנו גזרי דין העלטה, כי נמצאו מקרים זהים (כמו, למשל, כתבי אישום שהוגשו כנגד בעלי עסקים בשל אי-קיום צו) כשמדיניות התביעה בטיעוניה לעונש שונים ומשתנים ממקרה למקרה. הדברים נוגעים בעיקר לתביעה בתחום רישוי העסקים. (ראה דוגמאות בגוף הדוח בסעיפים 3.11-3.13).

1.3. נמצא שוני מוחלט בדפוסי עבודתם של שני התובעים העירוניים, כמפורט בטבלה:

התביעה העירונית בתחום חוק התכנון והבנייה	התביעה העירונית בתחום חוק רישוי עסקים
- עצמאי בעבודתו.	- לא עצמאי.
- מקבל בקשות להגשת כתבי אישום ישירות מאגף ההנדסה. מתחקר את המפקחים, כותב את כתבי האישום ומגישים למזכירות בית-המשפט.	- הבקשות להגשת כתבי אישום מופנות למנהל המחלקה המשפטית. הבקשות מנוסחות על-ידי מנהל המחלקה לרישוי עסקים ככתבי אישום. כל בקשה מקבלת את אישורו של מנהל המחלקה המשפטית לפני הדפסת כתב האישום והגשתו על-ידי התובע למזכירות ביהמ"ש.
- מדווח לאגף ההנדסה על גבי טופס הודעה על תחילת הליכים משפטיים את תאריך פתיחת התיק ומספרו.	- לא מדווח למחלקה באופן קבוע על גבי טופס דיווח פנימי את מספר התיק שנפתח ואת המועד שנקבע לדיון.

התביעה העירונית בתחום חוק התכנון והבנייה	התביעה העירונית בתחום חוק רישוי עסקים
- לא מדווח על המועד שנקבע לדיון המשפטי. כמו-כן לא מדווח באם מתקיימים מספר דיונים, ובשל כך מתארך סיום הטיפול המשפטי.	- לא מדווח באם מתארך סיום הטיפול המשפטי. המושפטי מכל סיבה שהיא.
- לאחר מתן גזר דין, מדווח למחלקה תמצית פסד דין על גבי טופס דיווח פנימי. - לא מצרף את פרוטוקול הדיון.	- לאחר מתן גזר דין מעביר הפרוטוקול לעיונו של מנהל המחלקה המשפטית ולאחר מכן שולח עותק מהפרוטוקול למחלקה לרישוי עסקים.
- שומר במשרדו תיקים שהסתיימו, בנוסף לעותק הנמצא במזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים.	- תיקים שהסתיימו מתויקים במזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים.

2. טיפול התביעה העירונית בכתבי האישום המוגשים בגין עבירות על חוקי התכנון והבנייה

- 2.1. התובע העירוני מטפל מדי שנה בסדרי גודל של כ- 40 - 50 בקשות להגשת כתבי אישום בגין עבירות על חוקי התכנון והבנייה. (ובכלל זה גם בקשות להוצאת צווי הריסה מינהליים).
- 2.2. על-פי רישומי מזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים בשנים 2000 ו- 2001, נפתחו בהתאמה 27 ו- 53 תיקים פליליים בגין עבירות על חוקי התכנון והבנייה.
- 2.3. התובע העירוני מנהל יומן מעקב, אולם רישומיו אינם כוללים את המועד שבו הועברו לטיפולו הבקשות להגשת כתבי אישום. הביקורת קיבלה נתונים אלו ממנהל ענף הפיקוח על הבנייה, וזאת לצורך בדיקת משכי זמן הטיפול בבקשות עד להגשת כתבי אישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים.
- 2.4. הטבלה להלן מציגה את פערי הזמן בחודשים שבין מועד קבלת הבקשה להגשת כתב אישום לבין מועד הגשתו של כתב האישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים, תוך הבחנה בין עבירות בגין אי-קיום צו בית-המשפט (סעיף 210) לכל השאר, בשנים 2000-2001 :

שנת 2001			שנת 2000			
משך הזמן עד להגשת כתב האישום לבית-המשפט	מס' בקשות להגשת כתב אישום לפי סעיף 210	מס' בקשות להגשת כתב אישום לפי סעיף 145/204	משך הזמן עד להגשת כתב האישום לבית-המשפט	מס' בקשות להגשת כתב אישום לפי סעיף 210	מס' בקשות להגשת כתב אישום לפי סעיף 145/204	
חודש וחצי	3		פחות מחודש	1		
6 חודשים	5		13 חודשים	5		
8 חודשים	3		8 חודשים	10		
פחות מחודש		3	פחות מחודש		1	
2 ½ חודשים		7	5 חודשים		1	
5 חודשים		1	12 חודשים		3	
6-7 ½ חודשים		19	4 חודשים		7	
			7 חודשים		15	
	11	30		16	27	
						סה"כ

2.5. מנתוני הטבלה עולה, כי מרבית הבקשות להגשת כתבי אישום מטופלות על-ידי התובע העירוני במשך חודשים רבים, לעתים אף במשך שנה עד להגשתו של כתב אישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים. (ראה למשל, תיקים פליליים מס' 579/01, 582/01, 1474/01, 1470/01, ועוד רבים אחרים).

2.6. נכון ליום 8.10.02, נמצאו ברשותו של התובע העירוני 12 בקשות להגשת כתבי אישום, שהתקבלו מענף הפיקוח על הבנייה בתאריך 9.7.02, אולם בחלוף שלושה חודשים, עדיין לא הוכן כתב אישום ולא נפתח תיק בבית-המשפט.

לדברי התובע העירוני, הוא לא החל לטפל בבקשות משום שעבד על פיניו חומר ממשרדו לארכיון העירייה.

2.7. הדברים חמורים במיוחד כאשר מדובר בבקשות לכתבי אישום בעבירות חוזרות בגין אי-קיום צווי בית-המשפט (סעיף 210 לחוק).

מתוך 27 בקשות לכתבי אישום (בשנים 2000-2001), 13 בקשות (48%) טופלו תוך שמונה חודשים, חמש בקשות (18 ½%) טופלו תוך 13 חודשים, חמש בקשות (18 ½%) טופלו תוך שישה חודשים, ורק ארבע בקשות (15%) טופלו בתוך פרק זמן סביר.

2.8. ליקוי משמעותי נוסף בעבודת התביעה העירונית נוגע לעניין אופן הדיווח המועבר על-ידי התובע העירוני לאגף ההנדסה באשר לגזרי הדין שגזר בית-המשפט.

נמצאו מספר מקרים שבהם הדיווח על גזר הדין שהורה על צווי הריסה לביצוע בתוך פרק זמן נתון, הועברו על-ידי המתובע העירוני לאגף ההנדסה חודשים רבים לאחר המועד האחרון שנקבע לביצוע הריסת הבנייה הבלתי חוקית, כמו, למשל:

- 2.8.1 ת.פ. 4180/00 (כ. א.) - פס"ד מ- 20/3/01 - הריסה תוך שישה חודשים - הדיווח לאגף ההנדסה הועבר ב- 2/1/02.
- 2.8.2 ת.פ. 3480/99 (י. ד.) - פס"ד מ- 24/4/01 - הריסה תוך ארבעה חודשים - הדיווח לאגף ההנדסה הועבר ב- 2/1/02.
- 2.8.3 ת.פ. 3481/99 (א. מ.) - פס"ד מ- 15/5/01 - הריסה תוך שלושה חודשים - הדיווח לאגף ההנדסה הועבר ב- 2/1/02.
- 2.8.4 ת.פ. 3817/00 (ח.ג.) - פס"ד מ- 20/2/01 - הריסה תוך חמישה חודשים - הדיווח לאגף ההנדסה הועבר ב- 2/1/02.
- 2.8.5 ת.פ. 4178/00 (פ. א.) - פס"ד מ- 23/1/01 - הריסה תוך שישה חודשים - הדיווח לאגף ההנדסה הועבר ב- 2/1/02.

2.9 ממצאי הביקורת הוצגו לתובע העירוני. לדבריו, עומס העבודה הרב המוטל עליו גורם להתמשכות הטיפול בבקשות להגשת כתבי אישום המגיעות לטיפולו, זאת משום שהינו אחראי גם על בדיקה וקבלת החלטות באשר לבקשות לביטול דוחות חנייה. לדבריו, הינו מטפל בסדרי גודל של כ- 300 בקשות בחודש לביטול דוחות חנייה. הואיל ולא קיים כל רישום על פעילות זו, לא ניתן לאמת הנתונים ולהעריך את ההשלכות שיש לכך על עומס העבודה המוטל על התובע. הביקורת מתקשה לקבל את הסבריו של התובע וסבורה, כי הטיפול המתמשך אינו פונקציה של עומס עבודה אלא רק של דפוסי עבודה איטיים ולקויים.

2.10 לצורך השוואה, בעיריית תל-אביב, בשנת 2000, עשרה תובעים הכינו 1020 כתבי אישום בתחום התכנון והבנייה, 304 כתבי אישום בתחום רישוי עסקים ו- 49 כתבי אישום בתחום מבנים מסוכנים - סה"כ 1373 כתבי אישום, ובממוצע כ- 137 כתבי אישום לתובע.

גם משיחה עם היועץ המשפטי של עיריית חולון, הסתבר לביקורת, כי סדר גודל של הכנת 30 - 40 כתבי אישום בחודש, הינה נורמה סבירה.

2.11 הואיל וסמכויות האכיפה בתחומי התכנון והבנייה מצויות באופן בלעדי בידי עיריית בת-ים, יש חשיבות רבה בהפעלת סמכויות אלה בכדי להביא לשמירת החוק על-ידי תושבי העיר ולהגביר את אמון הציבור ברשות השלטונית בכל הקשור לאכיפת החוקים ולשמירה על הסדר הציבורי. לפיכך, לנקיטה של הליכים משפטיים ביעילות ובזמן קרוב ככל האפשר לאיתור העבירות ודיווח בזמן אמת על גזרי הדין לגופי

העירייה שאמורים לאכוף את החלטות בית-המשפט יש השלכות על הגברת יסוד ההרתעה.

2.12. הביקורת סבורה, כי התרשלותה של התביעה העירונית, כפי שפורטה בסעיפים 2.3 - 2.8, גורמת לכך שהעבריינים יוצאים בסופו של דבר נשכרים וכי העירייה, כממונה על אכיפת החוק, מתרשלת בתפקידה.

2.13. מעבר לכך, לפיגורים שבהגשת כתבי אישום יש השלכות גם על הפסד כספי בגין קנסות שהיו יכולים להתקבל בקופת העירייה במועד מוקדם יותר, וזאת במידה שההליכים המשפטיים כנגד העבריינים היו מתקיימים בתוך פרק זמן סביר.

2.14. הביקורת בדקה את כל התיקים בהם ניתנו גזרי דין בשנים 2000 ו- 2001. כללית, מרבית גזרי הדין משקפים קנס בשיעורים משתנים וצווי הריסה לביצוע בתוך פרק זמן נתון. במקרה אחד זוכה נאשם, ובעשרה מקרים נוספים, כתבי האישום בוטלו מהטעמים הבאים:

2.14.1. בחמישה מקרים, כתבי האישום בוטלו לבקשת התובע, הואיל והנאשמים הרסו את הבנייה הבלתי חוקית עוד טרם קיום הדיון השיפוטי. (מתוכם כתב אישום אחד שהוגש לפי סעיף 210 לחוק).

2.14.2. במקרה אחד, התובע מסכים לחזור בו מכתב האישום, במהלך קיום דיון שיפוטי, זאת במידה שהנאשם יהרוס את שנדרש להרוס כשהסיבה לכך היא מצבו הרפואי של הנאשם.

2.14.3. במקרה אחד, כתב האישום בוטל בשל פטירתו של הנאשם.

2.14.4. בשני מקרים, כתבי האישום נמחקו על-ידי בית-המשפט. בית-המשפט לא קיבל את עמדת התובע, שביקש דחייה ארוכה בשני תיקים אלו על מנת שהנהלת העירייה תגיע לפתרון בעניינם של הנאשמים וקבע, כי טוב יעשה באם יבוטלו כתבי האישום ולאחר זמן תשקול העירייה את עמדתה מחדש.

2.15. במקרה אחד שופטת ביטלה את כתב האישום ודחתה את בקשת התובע שביקש לדחות את הדיון עד לאיתור כתובתו של הנאשם, וזאת משום שכתב האישום הוגש לפני שנה וחצי, וחרף בקשות חוזרות ונשנות לא אותרה כתובתו של הנאשם ובנסיבות אלו אין מקום לתיק תלוי ועומד שלא נעשה בו דבר.

דפוסי העבודה וארגון המשרד

2.16. בקשות להגשת כתב אישום מתקבלות ממנהל ענף הפיקוח על הבנייה. התובע מתחקר את מפקחי הענף, מכין את כתב האישום, מגישו לבית-המשפט ומקבל מס' תיק פלילי ותאריך לדיון ראשון בתיק.

2.17. מנוהל על-ידי התובע רישום ידני בספר מעקב הכולל מידע על תיקי התביעה שפתחו על-ידו (מס' תיק, תאריך פתיחה, תאריך ישיבה ראשונה, פירוט גזר הדין וכו').

הרישום אינו כולל את המועד שבו התובע העירוני קיבל את הבקשה להגשת כתב האישום. הביקורת סבורה, כי הואיל ועבודת התביעה אינה ממוחשבת, יש חשיבות לציין נתון זה בספר המעקב.

2.18. עם פתיחת התיק הפלילי בבית-המשפט, מדווח התובע למנהל ענף הפיקוח על הבנייה על גבי טופס פנימי - הודעה על תחילת הליכים משפטיים את מס' התיק הפלילי, תאריך פתיחתו, פרטי הנאשם ופרטי הגוש/החלקה.
לא מדווח על המועד שנקבע לדיון המשפטי. כמו-כן לא מדווח באם בשל דחיית דיון להוכחות או כל סיבה אחרת, מתעכב סיום הטיפול בתיק.

2.19. במקביל, מדווח התובע למנהל מחלקת ההכנסות על תוספת הבנייה - פרטי הנכס ומיקומו, שטח הבנייה הנוסף ותאור הבנייה.

2.20. בסיום ההליך השיפוטי, לאחר מתן גזר הדין, מדווח התובע למנהל ענף הפיקוח על הבנייה על גבי טופס פנימי את תוצאות גזר הדין.
לא נשלח פרוטוקול הדיון.

2.21. עם תחילתה של הביקורת, משרדו של התובע בלט בחוסר כל סדר וארגון. מאות תיקים נמצאו מונחים על רצפת המשרד, על השולחן ובארונות. התיקים לא אורגנו על-פי סדר כלשהו. לביקורת לא ברור מדוע לא ניתן היה לארגן את התיקים על-פי מספר תיק פלילי רץ.

יחד עם זאת, ראוי לציין, כי חרף אי-הסדר השורר במשרדו, התובע הצליח למצוא ולאתר כל תיק נתון שהביקורת נזקקה לו.

2.22. לתובע לא היתה למעשה כל תשובה למצב המתואר. לדבריו, בכוונתו לתיק את התיקים באופן מסודר ולהעביר חלק מהתיקים לארכיון העירוני, ואכן במהלך הביקורת הוחל בארגון המשרד. כמות רבה של תיקים ישנים הועברה לארכיון העירוני והנותרים תויקו בארונות על-פי סדר רץ.

3. טיפול התביעה העירונית בכתבי אישום המוגשים בגין עבירות על חוק רישוי עסקים

3.1. הביקורת בדקה את כל תיקי בית-המשפט שנפתחו בשנים 2000 ו-2001, בשל הגשת כתבי אישום בנושא רישוי עסקים, בדגש על התיקים שבטלו/נמחקו לבקשת התביעה. כן נבדקו עמדות התביעה בטיעוניה לעונש, משכי זמן הטיפול בבקשות להגשת כתבי אישום והאם מטופלות כל הבקשות.

3.2. בהסתמך על נתוני מזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים, בשנים 2000 ו-2001 נפתחו על-ידי התביעה העירונית, בהתאמה, 66 ו-117 תיקים שכבר התקיים בהם דיון, אולם הם נדחו להוכחות/בירורים. כמו-כן, 27 תיקים נוספים נפתחו, אולם עדיין לא התקיים בהם דיון.

3.3. כללית, פערי הזמן שבין מועד קבלת הבקשה להגשת כתב אישום ועד להגשת כתב האישום לבית-המשפט לעניינים מקומיים הינם סבירים. לא נמצאו בקשות שטופלו על-ידי התביעה במשך תקופות זמן ארוכות.

3.4. יחד עם זאת, הביקורת מצאה, כי קיימות בקשות להגשת כתבי אישום שכלל לא הגיעו לטיפולו של התובע העירוני. בקשות אלו הועברו בתהליך העבודה השגרתית ממנהל המחלקה לרישוי עסקים למנהל המחלקה המשפטית על מנת שיטופלו ככל בקשה להגשת כתב אישום, אולם אלה לא הועברו לטיפולו של התובע, כמפורט:

- תיק עסק 101097 - בקשה לכתב אישום, מיום 29/2/2000.
- תיק עסק 101555 - בקשה לכתב אישום, מיום 11/6/2001.
- תיק עסק 101120 - בקשה לכתב אישום, מיום 11/9/2001.
- תיק עסק 100290 - בקשה לכתב אישום, מיום 11/9/2001.
- תיק עסק 100357 - בקשה לכתב אישום, מיום 11/9/2001.
- תיק עסק 100409 - בקשה לכתב אישום, מיום 16/7/2001.

3.5. בעניין זה, הביקורת פנתה בכתב למנהל המחלקה המשפטית, בצירוף הדוגמאות המפורטות, אולם לא קיבלה את תגובתו לכך.

3.6. התובע העירוני לא נהג להעביר מידע למנהל המחלקה לרישוי עסקים באשר למספר התיק הפלילי שנפתח עקב הבקשה להגשת כתב אישום, מועד הדיון המשפטי, דחיות בדיון משפטי והתמשכות הדיונים מכל סיבה שהיא וכו'. למעשה, מנהל המחלקה לרישוי עסקים היה שרוי "בערפל" מיום הגשת הבקשה לכתב אישום ועד לקבלת פסק-דין בסיום ההליך המשפטי.

עניין זה הוסדר בחלקו במהלך המחצית השנייה של שנת 2002. מנהל המחלקה לרישוי עסקים מפיק אחת לחודש דוח בקשות לכתב אישום, שלגביהן אין לו כל מידע והוא מקבל מהתובע העירוני העתק מכתב האישום.

3.7. מעיון ברישומי מזכירות בית-המשפט לעניינים מקומיים נמצא, כי כ-20% מתוך כלל כתבי האישום שהתביעה הגישה לבית-המשפט בנושא רישוי עסקים, בוטלו או נמחקו לבקשת התביעה. (14 מתוך 66 בשנת 2000 ו-20 מתוך 117 בשנת 2001).

3.8. הביקורת בדקה את כל התיקים שבהם כתבי האישום בוטלו/נמחקו. במרבית המקרים, כתבי האישום מבוטלים על-ידי השופט, לבקשת התביעה, כאשר התובע מודיע על: "עסק נסגר" או "עזב" או "קיבל רשיון" וכו'. למעט בשני תיקים בהם נמצאו אסמכתאות להצהרות התובע (2839/00 ו- 2359/00), בכל שאר המקרים התיקים אינם מכילים כל אסמכתה התומכת בהודעת התובע. לדברי התובע, הדברים נבדקים על-ידו טלפונית עם המחלקה לרישוי עסקים, אולם, הוא אינו דורש לקבל על כך אסמכתה בכתב או, לחילופין, ביצוע רישום השיחה הטלפונית בתיק.

3.9. לפחות במקרה אחד נמצא, כי כתב אישום שהוגש בשל ניהול עסק ללא רשיון (ת.פ. 2066/01), התובע חוזר בו מכתב האישום, ב-3/1/02, מהסיבה: "קיבל רשיון", אולם בבדיקה מול המחלקה לרישוי עסקים, נכון ל-15/8/02, לעסק זה לא היה רשיון!

בדיקה בתיק העסק העלתה, כי אכן קיימת הנחייה של מנהל המחלקה לרישוי עסקים מ-5/12/01 "מאשר למשוך כתב האישום מהמחלקה המשפטית" (בשל מילוי מרבית הדרישות), אולם עדיין קיים פער גדול בין מצב זה להצהרת התובע, כי העסק קיבל רשיון.

3.10. בדיקה בתיקי בית-המשפט העלתה מספר מקרים נוספים, מהם עלה, כי התובע בטיעונו לעונש מצביע על סיכויי (הטובים) של בעל עסק לקבל רשיון לעסק בלא שיש לכך תימוכין בתיק, בעוד שלמעשה, העובדות הן שונות ולעניין זה השלכות על החלטת השופט ועל המשך הפעלתו של העסק ללא רישוי, כמפורט בטבלה:

מספר ת.פ.	סוג העסק	ת. דיון משפטי	סיבת האישום	כתבי גזר דין	עמדות התובע במשפט	הערות הביקורת
2358/00	מכולת	12/12/00	תוספת בחזית המהווה הפרה של תנאי רשיון העסק	250 ש"ח קנס	מבקש להוציא צו שייכנס לתוקף בתוך 4 חודשים להחזרת המצב לקדמותו אלא אם יקבל רשיון. משאיר לשיקולי ביהמ"ש את גובה הקנס: "נאמר לי שהסיכוי של הנאשם לקבל רשיון הוא טוב. אסתפק בקנס." השופטת: "נוכח העובדה שהנאשם יקבל קרוב לוודאי רשיון כדין וזאת על פי התובע, לא מצאתי לנכון לתת צו סגירה ואסתפק בקנס בלבד."	לביקורת לא ברור על מה מסתמך התובע באמירתו: "נאמר לי שהסיכוי של הנאשם לקבל רשיון הוא טוב". נכון לחודש אוגוסט 02, עסק זה עדיין לא קיבל רשיון. לאור החלטת ביהמ"ש שגזר על הנאשם רק קנס ולא הורה על צו סגירה, התבקש בעל העסק להגיש בקשה חדשה לרשיון עסק, וזאת לאור הגדלת שטח העסק. הוגשה בקשה ב- 27/2/01. על-פי חוות דעת אגף ההנדסה מחודש 8/02 - סרוב. תוספת בנייה בחזית, על שטח מעבר ציבורי. לא יוכל לקבל על כך היתר בנייה.
1452/01	מעדיה	23/10/01	ניהול עסק ללא רשיון	4,000 ש"ח קנס	התובע מאשר שהנאשם הגיש תוכניות וקיבל אישור שירותי הכבאות. מבקש קנס בלבד.	לביקורת לא ברור מדוע לא נדרש צו סגירה שייכנס לתוקף במידה שבתוך פרק זמן קצוב לא יקבל העסק רשיון? מבדיקה נכון ל-20/8/02 (10 חודשים לאחר מועד המשפט) לעסק עדיין אין רשיון. חסר אישור משרד הבריאות.
מספר ת.פ.	סוג העסק	ת. דיון משפטי	סיבת האישום	כתבי גזר דין	עמדות התובע במשפט	הערות הביקורת
520/01	מספרה	27/3/01	ניהול עסק ללא רשיון	400 ש"ח קנס	"אני מניח שיקבל רשיון. הבעיה היתה עניין כיבוי אש. העסק נמצא בתוך מלון ואין סיבה שלא יעניקו לו רשיון". שופט: "הבינותי, כי הנאשם יקבל רשיון אם ישלים פרט נוסף."	לא ברור על מה מסתמך התובע בקביעתו, כי אין כל סיבה שלא יעניקו לעסק רשיון? עניינית: רשיון עסק אושר על-ידי מנהל המחלקה רק ב- 7/5/02 (למעלה משנה לאחר המשפט), כשבפועל, לבעל העסק, נכון לאוגוסט 02, אין עדיין רשיון בשל אי-תשלום אגרת רשיון עסק.

3.11. הביקורת סבורה, כי שיקול הדעת של התביעה, כמשתקף בטיעוניה בבית-המשפט משתנה מתיק לתיק גם כאשר, לכאורה, מדובר במקרים זהים המצדיקים התייחסות שווה בבית-המשפט. כך, למשל, בתיק 1031/01, כתב אישום שהוגש בשל ניהול מסעדה ללא רשיון עסק, למרות שהעסק נסגר ולא היה פעיל, בעסקת טיעון בין הצדדים גזר בית-המשפט 1,500 ש"ח על כל נאשם, וזאת לעומת ת.פ. 1069/01 שגם בו הוגש כתב אישום בשל ניהול מסעדה ללא רשיון עסק, אולם התובע ביקש למחוק את כתב האישום מן הטעם ש-"העסק חוסל".

בבדיקה עם התובע הסתבר, כי, לדבריו, לא דרש הטלת קנס הואיל ובעל העסק חולה. "ראו עליו שהוא חולה". (לא הוצגו מסמכים רפואיים).

הביקורת סבורה, כי במקרה זה של ת.פ. 1069/01, שיקול הדעת של התביעה היה מוטעה ולו רק מן הטעם שמדובר במבנה שהוקם ללא היתר בנייה.

3.12. הביקורת הציגה לתובע מקרים רבים נוספים של כתבי אישום שהוגשו כנגד עסקים בגין ניהול העסק ללא רשיון ושמהם עולה, כי מדיניות התביעה בטיעוניה לעונש משתנה מתיק לתיק:

- ת.פ. 1637/01 - מוסך לפחחות וצבע - העסק נסגר - התובע חוזר בו מן התביעה.

- ת.פ. 2705/00 - מקום לעריכת משחקים - העסק נסגר - תובע מסתפק בקנס.

- ת.פ. 3823/00 - מסעדה - נאשם לא מתייצב - העסק נסגר - התובע חוזר בו מן התביעה.

- ת.פ. 1445/01 - מספרה - התביעה מבקשת קנס הואיל והבקשה לרשיון כבר אושרה.

- ת.פ. 3427/00 - מזנון - התביעה מבקשת קנס הואיל וקיבל בינתיים רשיון.

- ת.פ. 2066/01 - איטליז - התובע חוזר בו מכתב האישום - קיבל רשיון.

3.13. גם כאשר מדובר בכתבי אישום המוגשים כנגד בעלי העסקים בפעם השנייה בגין הפרת צו בית-המשפט, שהורה על סגירתו של העסק, הביקורת הצביעה על מדיניות התביעה המשתנה מתיק לתיק, כפי שבאה לביטוי בטיעוני התביעה לעונש, כמו, למשל:

- ת.פ. 2353/00 - עסק נסגר - התובע דורש קנס גבוה שיהלום את גודל המעשה, הואיל ולא כובד צו סגירה.

- ת.פ. 3780/00 - עסק נסגר - התובע מאשר שהעסק נסגר. השופט קונס ב- 1,500 ש"ח.

- ת.פ. 3783/00 - התובע מודיע שהעסק נסגר, נאשם לא מופיע לדיון. כתב האשמה בוטל.

- ת.פ. 3426/00 - התובע מודיע שהעסק נסגר כפי שהבטיח הנאשם. "לפיכך אני משאיר שאלת דיון זה בשיקול דעת ביהמ"ש".
- נוכח עמדת התביעה, השופט מורה על מחיקת כתב האישום.
- ת.פ. 693/01 - בטיעוניה לעונש, התביעה מבקשת קנס מרתיע, הואיל ומדובר באי-ביצוע צו בית-המשפט, וכן מאסר על תנאי לכל אחד מהנאשמים.
- ת.פ. 2839/00 - התובע חוזר בו מן התביעה - "עזב את העסק".
- ת.פ. 2072/01 - התובע חוזר בו מן התביעה - "עזב".
- 3.14. הביקורת הציגה לתובע את המקרים המפורטים בסעיפים 3.12 - 3.13 ואחרים וביקשה את תגובתו. הסתבר לביקורת, כי לרוב התביעה נוקטת במדיניות לפיה, באותם המקרים בהם בעל העסק סגר/עזב את עסקו ולא התייצב למשפט, יבקש התובע את ביטולו של כתב האישום, בעוד במקרים בהם בעל העסק מתייצב למשפטו יבקש התובע עונש כזה או אחר !
- הדברים חוזרים על עצמם גם כאשר מדובר בכתבי אישום שהוגשו בשל הפרת צו בית-המשפט !
- 3.15. הביקורת סבורה, כי בנושא זה המדיניות הנקוטה בידי התביעה הינה שגויה, משדרת מסר ומתווה לציבור הנאשמים דרך באמצעותה ניתן להתחמק מעונש על עבירה שנעברה.
- הדברים חמורים במיוחד כאשר מדובר בכתבי אישום שהוגשו בשל הפרת צו בית-המשפט. לביקורת הסתבר משיחות עם התובע, כי לא נעשה די על מנת לאתר נאשמים שלא התייצבו למשפטים, ובכלל זה נאשמים שלא אותרו בכתובתם הידועה, בין אם באמצעות קובץ רישום אוכלוסין של משרד הפנים או בכל דרך אחרת (ראה, למשל, תיקים 3783/00, 2839/00, 2072/01), ובמידה שהעסק נסגר או שהבעלים עזבו - התביעה מבקשת לבטל את כתב האישום.
- 3.16. כאן המקום לציין, כי על-פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה אין למחוק כתבי אישום בשל סיבות אלו. אפשר בהחלט בטיעון לעונש לבקש עונש קל, אך מכאן ועד למחיקתו של כתב האישום קיים מרחק רב.
- 3.17. עוד מבקשת הביקורת לציין, כי בעניין כתבי אישום המוגשים בגין הפרת צו בית-המשפט, התביעה נוטה לקולא ואינה דורשת עונשי מאסר בפועל, כמתבקש ממדיניות הענישה של בית-המשפט העליון, לפיה כל אימת שאדם מפר צו שיפוטי יש לגזור עליו עונש מאסר בפועל, שכן אי-קיומו של צו בית-המשפט, משמעותו זלזול בבתי-המשפט ובהוראות החוק (ראה ת.פ. 693/01, בו נוזף השופט בתביעה על כי אינה דורשת הטלת עונש מאסר בפועל).

דוגמה נוספת בעניין זה. ב-ת.פ. 3426/00, בכתב אישום שהוגש בשל הפרת צו התביעה, לאור סגירת העסק, מותירה את שאלת הענישה לשיקול דעת בית-המשפט. נוכח עמדת התביעה (התמוהה ?), הורה בית-המשפט על מחיקתו של כתב האישום.

3.18. מעיון בתיקים שבוטלו/נמחקו לבקשת התביעה נמצא מקרה אחד, ממנו משתמע לדעת הביקורת, חוסר מקצועיות של התביעה. המדובר ב-ת.פ. 2354/00 + 2355/00 עסק (מחסן קרור) שמשך שנים היה עם רשיון לצמיתות. בשנת '98, עם השינוי בתקנות רישוי עסקים, הפך רשיון העסק לתקופתי, כשתוקף הרשיון פג בתאריך 31/12/99.

הוגש כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רשיון. במהלך הדיון, סניגוריתו של הנאשם הציגה רשיון עסק (רשיון ישן שהיה לצמיתות, כשבפועל כבר היה חסר תוקף) והתביעה, בלא שהעניין נבדק לעומק, חזרה בה מכתב האישום.

4. הביקורת ממליצה:

א. להסדיר קבלת הסמכות לתובעים ולוודא שמירתם באופן מסודר בלשכת היועץ המשפטי לעירייה/מנהל המחלקה המשפטית.

ב. לפעול למחשובה המלא של פעילות המחלקה המשפטית.

ג. להפעיל בקרה ופיקוח על אופן טיפולם של התובעים בבקשות להגשת כתבי אישום. במסגרת זו, יש לפקח על עבודת התובע העירוני במגמה לצמצם באופן דרסטי את משכי הזמן החולפים ממועד קבלת הבקשה לכתב אישום ועד לפתיחת התיק הפלילי במזכירות בית-המשפט. משך הזמן המומלץ לטיפול בבקשה להגשת כתב אישום עד לפתיחת התיק בבית-המשפט הינו חודש ימים.

ד. הביקורת סבורה, כי על מנהל המחלקה המשפטית לדרוש דוח חודשי מהתובע באשר למספר הבקשות להגשת כתבי אישום הנמצאות ברשותו ומועד קבלתן, וזאת על מנת שתהיה בידו תמונת מצב מעודכנת של מספר הבקשות הממתינות להגשת כתב אישום ומשכי זמן הטיפול.

ה. להעביר למחלקות עותק מפרוטוקול הדיון השיפוטי וגזר הדין מייד בתום המשפט.

ו. להכין קובץ נוהלים לעבודתה של התביעה העירונית. במסגרת זו יש לקבוע ולהגדיר בכתב מדיניות לעניין חזרת התביעה מכתבי אישום. הביקורת סבורה, כי בסוגייה זו, בשעה שנעברה עבירה, יש לדרוש העמדה לדיון, קל וחומר כאשר מדובר במקרים של הפרת צו שיפוטי, וזאת גם כאשר נסגר עסק שפעל ללא רשיון או שהוסדרו חריגות בנייה, טרם המועד שנקבע למשפט.

- ז. על התביעה ליידע את מנהלי המחלקות באשר למספר התיק הפלילי שנפתח, והמועד שנקבע לדיון.
- ח. התובע יוודא הימצאותן של אסמכתאות מתאימות בתיק התביעה (בכתב, או רישום שיחה טלפונית עם המחלקה), וזאת על מנת להציג (במידה שיידרש לכך) את מצב רישוי העסק.
- ט. על התובע להימנע ככל האפשר, במהלך המשפט, ממתן הערכות באשר לסיכויי (הטובים) של עסק לקבלת רשיון (אלא אם יש בידיו אסמכתה לכך), וזאת על מנת לא להיקלע למצבים המפורטים בפרק ב' בסעיף 3.10 בדוח.
- י. לאור חומרת הממצאים אותם מציגה הביקורת בדוח זה כנגד אחד התובעים, הביקורת סבורה, כי יש לקיים דיון בפורום מצומצם - מנכ"ל, משנה למנכ"ל ומנהל המחלקה המשפטית לגבי המשך עבודתו בתפקיד זה.