

בדיקת תלונה - פתיחת בתי עסק בשעות אסורות

מבוא

בדצמבר 2016 התקבלה תלונה בלשכת מבקרת העירייה על "פעילות המסעדות ופאבים בשנת 2016 ברחובות הרצל רוטשילד". לטענת המלין, תושבים ודיירים ברחובות הנ"ל סובלים מפגיעה באיכות חייהם בשל הפעילות הלילית של העסקים באזור, ופניותיהם ותלונותיהם למוקד העירוני, לפיקוח העירוני ולתחנת המשטרה בעיר, לא הועילו למיגור המפגע.

בתלונה, נרשם בין היתר: "העסקים רובם ככולם פתוחים בניגוד לחוק, קרי מעבר לשעה 23:00 ועד לשעות המאוחרות בלילה עד השעה 3:00 בבוקר ואף עד השעה 04:00 בבוקר... לאף אחד מהעסקים אין היתר מאת ראש העיר בהתאם לחוק העזר ראשון לציון..."

המלין פנה ב-12.12.16 וב-15.12.16 (ימי חול) למוקד העירוני בגין עסקים שפעלו לאחר השעה 23:00 בלילה. לטענתו, בכל המקרים הנ"ל נסגרו פניות המוקד בטענה "כי אין מניעה שבית העסק יפעל בשעה זו".

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את המידע שנמסר בתלונה.
2. בדיקת הביקורת כללה את הפעולות הבאות:
 - שיחות והתכתבויות עם ממונה נהלים, טפסים, רשומות וחוק חופש המידע בעירייה, מנהל אגף רישוי ופיקוח על העסקים והמשנה ליועצת המשפטית לעירייה (אכיפה ותביעה עירונית) (להלן - המשנה ליועמ"ש).
 - עיון במסמכים רלוונטיים.
3. הביקורת נערכה בחודש ינואר 2017.
4. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. חוק עזר

חוק העזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988 (להלן - חוק העזר), פרק י"א, דן בפתיחת עסקים ובסגירתם.

סעיף 70 לחוק העזר (סגירת ופתיחת עסקים בימים שאינם ימי מנוחה) קובע: "בימים שאינם ימי מנוחה לא יפתח אדם ולא ירשה לפתוח כל עסק, למעט בתי מלאכה, מפעלי תעשייה ותחנות דלק הנמצאים באזורי מלאכה ותעשייה...".

(5) בית אוכל¹ בשעות שבין 23:00 ו-06:00;

(6) מקום עינוג ציבורי² בשעות שבין 24:00 ו-08:00..."

סעיף 71 לחוק העזר (סגירת ופתיחת עסקים בימי מנוחה) קובע:

"(א) בימי מנוחה לא יפתח אדם ולא ירשה לאחר לפתוח עסק משעת כניסת יום המנוחה ועד לצאתו.

(ב) בימי מנוחה למעט יום הכיפורים ותשעה באב רשאי אדם -

(1) לפתוח בית אוכל, למעט קיוסק, לצורך הגשת אוכל ומשקה עד השעה 22:00 בליל

מנוחה, ובין השעות 09:00 ו-15:00 ביום המנוחה, אולם ללא ליווי מוסיקה מכל סוג או

קיום עינוג וכיצא באלה אך ורק בתוך בית האוכל כשדלתו סגורה.

(2) לנהל מקום עינוג ציבורי לצורך פעולות תרבות וחינוך ללא תמורה;

(ג) במוצאי יום המנוחה, רשאי אדם לפתוח עסק מצאת יום המנוחה ועד השעה 22:00, ובית

אוכל יהא רשאי לפתוח עד השעה 24:00."

לפי חוק העזר, מסעדות, בתי קפה, פאבים וברים יהיו פתוחים בימי חול עד השעה 23:00, בימי מנוחה (למעט יום כיפור ותשעה באב) עד השעה 22:00 ובמוצאי יום המנוחה עד השעה 24:00.

למרות האמור לעיל, סעיף 70(8) לחוק העזר מאפשר לראש העירייה לתת היתר לבית אוכל לפתוח לאחר שעת הסגירה הנקובה בחוק העזר: "ראש העירייה רשאי לתת לבעל בית אוכל היתר לפתוח עד השעה 02:00, לסרב לתיתו, להתלותו או לבטלו."

מנהל אגף רישוי ופיקוח על העסקים מסר כי "האכיפה של שעות פתיחה וסגירת עסקים נעשית ע"י פקחי החברה לביטחון על פי חוק העזר לראשון לציון... נכון להיום [5.12.16] לא הוצא לאף עסק היתר לילה על פי סעיף 70(8) לחוק העזר הנ"ל."

2. פניות מוקד

2.1 מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2016 חלה ירידה במספר פניות המוקד בגין מטרדים מעסקים לעומת שנת 2015:

% שינוי	מספר פניות מוקד, בשנה		נושא התלונה
	2016	2015	
-25	100	134	בית עסק - פתיחה בשעות אסורות
-49	77	150	בית עסק - רעש
-55	865	1,914	בית עסק - רעש ומערכות הגברה
155	56	22	בית עסק - הוצאת פסולת
6	520	490	בית עסק - לכלוך
-6	718	765	בית עסק - הבלטה

¹ "בית אוכל" מוגדר בפרק א' לחוק העזר כ"עסק כאמור בפריט 4.2 בסור א' לצו רישוי עסקים (עסקים מעונים רישוי), התשנ"ה-1995, לרבות מזנון, בית קפה, מסעדה, חנות לפלאפל, פיצה או בורקס או מקום להכנת מאכלים או משקאות לשם הגשתם מחוץ למקום ההכנה;"

² "מקום עינוג ציבורי" מוגדר בפרק א' לחוק העזר כ"מקום להצגות תיאטרון, קולנוע, קונצרט, דיסקומט, מופעי מחול, ריקודים, קברט, קרקס, ספורט ועינוג וכיצא בהם, בין בתמורה ובין שלא בתמורה;"

% שינוי	מספר פניות מוקד, בשנה		נושא התלונה
	2016	2015	
-26	14	19	בית עסק - מכירת אלכוהול
-69	5	16	בית עסק - קטטות ואלימות
-34	273	411	בית עסק - אזעקה
-33	2,628	3,921	סה"כ

מהלוח עולה כי חל קיטון של 25% בפניות תושבים בגין פתיחת עסקים בשעות אסורות:

% שינוי	מספר פניות מוקד		אזור
	2016	2015	
-2	59	60	מערב
-45	41	74	מזרח
-25	100	134	סה"כ

גם ברחובות נשוא התלונה, נמצא כי חלה ירידה במספר הפניות בגין פתיחת עסקים בשעות אסורות:

% שינוי	מספר פניות מוקד		רחוב
	2016	2015	
-41	19	32	רוטשילד
-62	8	21	הרצל

תושב רחוב רוטשילד שנפגש עם הביקורת מסר כי מספר הפניות למוקד קטן משום שהוא ותושבי רחוב נוספים חדלו מלפנות למוקד העירוני לאחר שהרגישו שפניותיהם נפלו על אוזניים ערלות וטענותיהם לא טופלו לשביעות רצונם. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנים 2016-2014 חלה ירידה באחוז הדוחות שניתנו ברחובות רוטשילד והרצל ביחס למספר התלונות על רעש מבתי עסק:

שנת 2016			שנת 2015			שנת 2014			רחוב
מספר דוחות שניתנו	מספר פניות מוקד	אחוז	מספר דוחות שניתנו	מספר פניות מוקד	אחוז	מספר דוחות שניתנו	מספר פניות מוקד	אחוז	
7	87	11	34	308	19	32	172	רוטשילד	
46	350	14	96	710	58	146	253	הרצל	
53	437	13	130	1,018	42	178	425	סה"כ	

2.2 ביום שני ה-16.12.12 בסיוור לילה שערך המלין עם מספר תושבים, הוא פתח שמונה פניות מוקד בגין עסקים ברחוב רוטשילד שפעלו לאחר השעה 23:00 בלילה. להלן פירוט הפניות, כפי שעולה ממערכת המוקד העירוני:

פנייה מספר	שם העסק	תיאור	שעת פתיחת פנייה	שעת סגירת פנייה	משך הטיפול בפנייה, בדקות	סיבת סגירת פנייה
16-313278	א'	"הפונה טוען שכרגע השעה 0:00 ואסור לפאב הא' להיות פתוח."	00:02	00:35	33	"אין אכיפה בנושא. אין מניעה שבית עסק מסעדה יפעל בשעה הזו"
16-313281	פ"ו	"המסעדה פ"ו פתוחה עדיין. לטענת הפונה טוען שצריכה לסגור בשעה 23:00."	00:31	00:35	4	
16-313284	ב'	"בית עסק ב' - הפונה מתלונן שפתוח עדיין ויש רעש דיבורים."	00:46	00:49	3	
16-313286	ת'	"בית עסק ת' - הפונה מתלונן שפתוח עדיין."	00:47	00:49	2	
16-313287	ב'	"בית עסק ב' - הפונה מתלונן שפתוח עדיין."	00:47	00:49	2	
16-313288	ג"ק	"בית עסק ג"ק - הפונה מתלונן שפתוח עדיין."	00:48	00:49	1	
16-313290	ב"ג	"פאב ב"ג - פועל עדיין לטענת הפונה."	01:09	01:10	1	
16-313291	ג'	"עסק ג' - פועל עדיין לטענת הפונה."	01:10	01:11	1	

ביום חמישי 15.12.16 פתח הפונה פניית מוקד נוספת בגין שני עסקים אחרים הפועלים ברחוב הרצל:

פנייה מספר	שם העסק	תיאור	שעת פתיחת פנייה	שעת סגירת פנייה	משך הטיפול בפנייה, בדקות	סיבת סגירת פנייה
16-316146	ב', ת'	"הפונה מתלונן על 2 הפאבים (ב', ת') שפתוחים כעת"	23:54	00:12	18	"שקט שני הפאבים". לסגירת הפנייה צורפה תמונה של פאב הת' ככל הנראה כאסמכתא לכך שמבקרי המקום יושבים בתוך הפאב ואינם מרעישים.

מאופן הטיפול בפניות הנ"ל עולה כי פקחי החברה העירונית ראשון לציון לביטחון וסדר ציבורי בע"מ (להלן - החברה לביטחון) אינם אוכפים את חוק העזר.

3. מדיניות העירייה

מתשובתה של המשנה דאז ליועצת המשפטית למלין עולה כי מדיניות העירייה היא לשמור "על האיזון העדין בין האינטרסים השונים: מחד - שמירה על איכות חיים סבירה של התושבים המתגוררים בלב העיר, ומאידך - מתן אפשרות לבעלי העסקים להתפרנס בכבוד וליצוק תוכן מודרני ועדכני לחיים במרכז של העיר". כמו כן, "בימים אלו שוקדת

העירייה על הסדרת הפעילות הלילית של המסעדות והפאבים במרכז העיר בדרך של הנפקת היתרים לפעילות בתי עסק אלו עד השעה 02:00. יתרה מכך - בכוונת העירייה לאפשר לאותם עסקים לפעול גם מעבר לשעה הנ"ל ולצורך כך בדעתנו לפעול לתיקון חוק העזר בהתאם".

בסיכום פגישה בנושא "שעות פתיחה וסגירת עסקים בעיר" שהתקיימה בלשכת ראש העירייה ב-17.2.26 נקבעו בין היתר, התיקונים שיש לבצע בחוק העזר³:

4. יש לבטל ההגבלה על בתי אוכל לפעול עד השעה 23:00...
6. ביטול המגבלה לראש העירייה לתת היתר לילה לבתי אוכל עד השעה 02:00 ולקבוע כי ראש העירייה או מי שיוסמך מטעמו, רשאי לתת היתר לילה לפעילות עסקים מעבר לשעות הקבועות בחוק העזר.
7. יש להכניס לחוק סמכות ראש העירייה או ההנהלה לקבוע את מדיניות הלילה..."

בסיכום הפגישה הנ"ל אושרה מדיניות שיש להעלות בישיבת הנהלה:

1. ללא היתר לילה - עסקי מסחר שאינם בתי אוכל, פאבים או עינוג ציבורי יוכלו לפעול עד השעה 24:00 ובתנאי שאינם מהווים מטרד לסביבה.
2. פעילות עד השעה 24:00 בתי אוכל לסוגיהם כולל פאבים - בכל רחובות העיר.
3. פעילות עד השעה 02:00 במשך כל ימות השבוע, בתי אוכל, פאבים ועינוג ציבורי - רח' רוטשילד לכל אורכו, רח' הרצל לכל אורכו ורח' ז'בוטינסקי בקטע שבין רח' כצלנסון לרח' עולי הגרדום. כמו כן, עסק שלא יעמוד בדרישות העירייה, תישלל זכותו..."

עוד השיבה המשנה דאז ליועצת המשפטית, כי "אין באמור לעיל כדי לסתור את פעילות המפקחים העירוניים בכל הנוגע לאכיפת חוקי העזר העירוניים הנוגעים למניעת רעש. החברה לביטחון וסדר ציבורי פעלה ופועלת ללא לאות במישור זה. ככל ונגרמים מטרדים כגון רעש, הוצאת שולחנות וכסאות לשטח הציבורי ללא היתר וכיו"ב, נרשמים דוחות לעסקים גורמי המטרד... יצוין כי עד היום נרשמו מאות דוחות לבעלי העסקים במתחם, אם לא למעלה מזה". [ההדגשה במקור]

המשנה דאז ליועצת המשפטית הבהירה כי "דוחות נרשמים גם בגין פתיחת העסקים בשעות אסורות וגם בגין המטרדים הנוספים שפירטתי".

תגובת מנכ"ל החברה לביטחון:

"פקחי החברה מונחים לאכוף בסדר עדיפות ראשון עבירות שמפריעות באופן מהותי לתושבים כמו הקמת רעש, הבלטות שחוסמות מעבר, פסולת שמהווה מטרד ובעניין זה נרשמו מאות דוחות, ככל שפתיחת עסק אינה מהווה מטרד היא מטופלת בסדר עדיפות נמוך".

בקשת הביקורת לקבל מהחברה לביטחון דוחות שנרשמו בגין פתיחת עסקים בשעות אסורות, לא נענתה כאמור, אולם מתשובת סמנכ"ל החברה למלין מ-15.1.17, עולה כי בשנת 2016 נרשמו 252 דוחות פיקוח ברחוב הרצל, מתוכם שני דוחות בלבד בגין אי-סגירת עסק מעבר לשעה 23:00, וברחוב רוטשילד נרשמו בשנה זו 607 דוחות פיקוח, אף לא אחד מהם בגין אי-סגירת עסק מעבר לשעה 23:00.

³ יש לאשר את התיקונים במועצת העיר ובמשרד הפנים.

מהאמור עולה כי החברה לביטחון אינה אוכפת את הוראות חוק העזר, אף כשמוגשות תלונות למוקד העירוני, וכי דוחות שנרשמו לעסקים הם בעיקר בגין מטרדים אחרים כגון רעש, הבלטות והשלכת פסולת.

4. היתר לילה בעיר אחרת

4.1 בעיריית תל אביב-יפו⁴, כל עסק⁵, בין שהוא טעון רישיון לניהול עסק ובין אם לאו, חייב באישור היתר לילה כדי לפעול לאחר השעות המותרות על-פי חוק העזר העירוני⁶. במפת מדיניות היתרי לילה המפורסמת באתר האינטרנט של עיריית תל אביב-יפו, מוצגים האזורים בעיר לפי מגבלות על שעות פתיחה.

4.2 את הבקשה להיתר לילה יש להגיש לאגף רישוי עסקים על טופס בקשה להיתר לילה. לעסק הטעון רישיון, ניתן להגיש בקשה להיתר לילה רק לאחר הגשת בקשה לרישיון עסק. הבקשה מועברת לחוות דעת של אגף הפיקוח העירוני, הרשות לאיכות הסביבה ורשות הרישוי. עם קבלת אישורם, יינתן היתר לילה - בעסק החייב ברישיון, כנספח לרישיון לניהול העסק. הכלל הוא שניתן להנפיק היתר לילה לחצי שנה לעסקים ללא רישיון וזאת בתנאי שהליך הרישוי של העסק תקין. במידה שקיים סירוב לבקשה לניהול עסק של אחד מגורמי הרישוי - לא ניתן להוציא היתר לילה.

4.3 היתר לילה כרוך בתשלום אגרה:

סוג אגרת היתר לילה לחצי שנה	שטח העסק	שעות פעילות	אגרה, בש"ח
בתי אוכל ועינוג ציבורי	עד 120 מ"ר	עד השעה 1:30	3,474
		עד הבוקר	4,864
	מעל 120 מ"ר	עד השעה 1:30	4,864
		עד הבוקר	7,643
חנויות אחרות	עד 100 מ"ר	עד השעה 24:00	967
		עד הבוקר	1,349
	מעל 100 מ"ר	עד השעה 24:00	1,349
		עד הבוקר	2,125

בסיכום פגישה בנושא "שעות פתיחה וסגירת עסקים בעיר" שהתקיימה בלשכת ראש העירייה ב-26.2.17 נקבע בנוגע לגביית אגרת היתר לילה: "ראש העירייה קבע שאין צורך באגרה זו."

⁴ הנתונים נלקחו מאתר האינטרנט של עיריית תל-אביב-יפו.

⁵ לרבות כל בית מסחר, קיוסק, עינוג ציבורי, בית מלאכה, או בית חרושת, ולמעט בית קפה ושירותי הארחה והלנה של בית מלון.

⁶ כל חנות בתל אביב-יפו, לרבות כל בית מסחר, קיוסק, עינוג ציבורי, בית מלאכה, או בית חרושת ולמעט בית קפה ושירותי הארחה והלנה של בית מלון, רשאית לפתוח בכל יום חול בין השעות 5:00 בבוקר ועד השעה 21:00 בלילה, ללא היתר לילה. בסופי שבוע וערבי חג מכניסת השבת/החג ביום שישי/ערב החג ועד לצאת השבת/החג אסור לפתוח חנויות ועסקים.

בתי אוכל (מזנון, בית קפה ומסעדה) ומקומות לעינוג ציבורי (הצגות תאטרון, קולנוע, קונצרט, דיסקוטק, מופעי מחול, קברט, משחקי ספורט) רשאים להיות פתוחים בכל יום, לרבות שישי ושבת, מהשעה 5:00 בבוקר ועד לשעה 24:00, ללא היתר לילה. לאחר שעה 24:00 כל בית אוכל ועינוג ציבורי, נדרש לקבל היתר לילה מאת ראש העירייה או מי שהסמיכו לכך - מנהל אגף רישוי עסקים.

ריכוז ממצאים ומסקנות

חוק העזר העוסק בפתיחת עסקים וסגירתם קובע כי מסעדות, בתי קפה, פאבים וברים יהיו פתוחים בימי חול עד השעה 23:00, בימי מנוחה (למעט יום כיפור ותשעה באב) עד השעה 22:00 ובמוצאי יום המנוחה עד השעה 24:00.

סעיף 8(70) לחוק העזר מאפשר לראש העירייה לתת היתר לבית אוכל לפתוח לאחר שעת הסגירה הנקובה בחוק העזר ועד השעה 2:00.

נמצא כי החברה לביטחון אינה אוכפת את הוראות חוק העזר ומאפשרת לעסקים לפעול גם לאחר השעה הנקובה בהוראות החוק. זאת, למרות שלאף עסק לא ניתן היתר לילה מראש העירייה, ואף במקרים בהם הוגשו תלונות בנוגע לפעילות של עסקים ספציפיים לאחר השעה המותרת. לעניין זה, תלונתו של המלין צודקת.

לדברי המשנה דאז ליועצת המשפטית ומסיכום פגישה שנערכה בלשכת ראש העירייה עולה כי העירייה פועלת לתיקון חוק העזר על מנת להסדיר את הפעילות הלילית של המסעדות והפאבים במרכז העיר עד השעה 02:00 ואף מעבר לכך.

תגובת המשנה ליועצת המשפטית:

"יש להבהיר כי הסמכות להתיר פתיחת עסקים עד השעה 02:00 כבר קבועה בחוק העזר. העירייה פועלת לתיקון חוק העזר באופן שתאפשר פעילות העסקים מעבר לשעה 02:00."

הביקורת מעירה כי הסמכות להתיר פתיחת עסקים עד השעה 02:00 אמנם קבועה בחוק העזר, אולם לאף עסק לא ניתן היתר עד כה. משכך, על החברה לביטחון חלה החובה לאכוף את הוראות חוק העזר.

המלצות

1. בהתאם למדיניות העירייה, יש לפעול לתיקון חוק העזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988 בנוגע להסדרת שעות הפעילות הלילית של עסקים ברחבי העיר.
 2. יש להתנות מתן היתרי לילה בקבלת רישיון עסק או בפתיחת הליך רישוי עסק ובתנאי שלא קיים סירוב של אחד מגורמי הרישוי.
 3. עד לשינוי חוק העזר ואישורו במשרד הפנים, יש להנחות את פקחי החברה לביטחון לפעול בהתאם לקבוע בו ולתת מענה לפניות של תושבים למוקד העירוני.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצות תבוצענה.

