

המועצה האזורית הגליל התחתון

רישוי עסקים וניהול נכסים

תקציר

רקע כללי

המועצה האזורית הגליל התחתון הוקמה בשנת 1950 (להלן - המועצה). שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-300,000 דונם, ובתחום שיפוטו 16 יישובים (עשרה מושבים, שלושה קיבוצים, שלושה יישובים קהילתיים) ושני כפרי נוער.

נכון לאוקטובר 2015¹ מנתה המועצה כ-12,000 תושבים, ונכון לתחילת 2015 היו בה 3,015 בתי אב. המועצה מדורגת בדרגה 7 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה². ראש המועצה מר מוטי דותן מכהן בתפקידו משנת 2001 (להלן - ראש המועצה) וזו תקופת כהונתו הרביעית ברציפות.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפול המועצה בנושא רישוי העסקים הפועלים בתחומה, את הפיקוח עליהם ואת אופן אכיפת הוראות החוק על מפרייו וכן את ניהול נכסי המועצה. בדיקות השלמה נערכו בוועדה המקומית לתכנון ובניה הגליל התחתון (להלן - הוועדה המקומית), ברשות הארצית לכבאות והצלה מחוז צפון - תחנת טבריה (להלן - רשות הכבאות), במחוז הצפון של המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנת הסביבה) ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות).

הליקויים העיקריים

המחלקה לרישוי עסקים

אי-מינוי מנהל למחלקה לרישוי עסקים: בשנת 2011 הסמיך ראש המועצה את מנהלת התפעול של הוועדה המקומית כממלאת מקום מנהל רשות

1 לפי נתוני דוח הביקורת המפורט של המועצה. ראו משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **דוח ביקורת מפורט לשנת 2015**.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן בסולם של עשר דרגות. דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.

הרישוי לעסקים במועצה³. מינויה של ממלאת המקום לא הוגבל בזמן ונעשה בלי שניתן אישור כנדרש ואף שהיא לא עמדה בתנאי הסף שנקבעו; הכול בניגוד לקבוע בחזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא.

ניהול לקוי של המידע ושל הפעילות במחלקה לרישוי עסקים: המחלקה לא הקפידה לתייך בתיקי הרישוי את כל המסמכים הרלוונטיים לנושא רישוי עסקים, כגון דוחות פיקוח של המפקחים, דוחות של וטרינרית המועצה, כתבי אישום, מפה מצבית, תרשים סביבה ותכנית העסק⁴. במאגר המידע הממוחשב של המחלקה לא נמצא כל המידע הדרוש על תהליך הרישוי של כל אחד מבתי העסק הטעונים רישוי.

עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

לפי נתוני המועצה, בשנת 2016 פעלו בתחום המועצה 245 עסקים טעוני רישוי ו-88 מהם (כ-36%) פעלו ללא רישיון עסק: כ-28% מהם בתחום החקלאות, כ-24% בתחום המזון, כ-18% בתחום העינוג הציבורי, כ-10% בתחום התעשייה והמלאכה, כ-8% במסחר ושונות וכ-6% בתחום הדלק והאנרגיה. יתר העסקים היו בתחומי בריאות ורוקחות ורכב ותחבורה.

המועצה אינה מחזיקה במידע מלא על העסקים הפועלים בתחומה והדיווחים שהעבירה למשרד הפנים אינם משקפים כראוי את מצב רישוי העסקים במועצה.

בתחום המועצה פועלים עסקים נוספים הטעונים רישיון עסק, ובהם גם עסקים העוסקים בחומרים מסוכנים ועסקים העלולים לסכן את שלום הציבור ובריאותו, אך הם אינם רשומים במאגר המידע של המחלקה, ולא נפתח בגינם תיק רישוי. המועצה לא פנתה אליהם בדבר חובתם להסדיר רישיון עסק לפעילותם, לא שלחה להם התראות כשלא מילאו חובתם זו, ואף לא אכפה את הוראות החוק והתקנות בנוגע אליהם. למשל, תחנות דלק, מתקנים להפקת מים, מכוני טיהור שפכים וחדרי אירוח.

טיפול לקוי בבקשות לרישיון עסק

העברת הבקשות לגורמי הרישוי ומעקב אחריהן: תהליך הרישוי במועצה היה לקוי בכל הנוגע לקבלת הבקשות לרישיון עסק והנספחים להן, לטיפול בהן ולהעברתן לאישורם של גורמי הרישוי. המועצה לא פנתה לכל גורמי הרישוי הנדרשים בדין ולא עקבה אחר הבקשות שהעבירה אליהם ושלא ניתן להן מענה. המועצה לא הודיעה לנותני האישורים, כנדרש בתקנות, שהמועד

3 החלטת מועצה בנושא התקבלה בנובמבר 2011.

4 כהגדרתם בפרק ה' לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000.

האחרון לקבלת תשובתם חלף. עקב כך נגרם שיהוי, לעתים ממושך, בקבלת אישורם של גורמי הרישוי והעסקים פעלו ללא רישיון עסק.

מתן רישיון עסק ללא אישורם של כל גורמי הרישוי: המועצה לא הקפידה להעביר את הבקשות לרישיון עסק או לחידושו לכל גורמי הרישוי שאישרם נדרש למתן רישיון עסק; בחלק מהמקרים היא נתנה רישיונות עסק אף שלא היו בידיה כל האישורים הנדרשים מגורמי הרישוי הרלוונטיים. למשל, המועצה נתנה רישיונות עסק לעסק לגידול בעלי חיים, למוסך ולתחנת דלק.

ליקויים בהעברת הבקשות לוועדה המקומית: נמצאו ליקויים בהעברת בקשות לרישיון עסק לוועדה המקומית, בטיפול בהן ובתיעוד הפעולות הנדרשות, אף שעובדי המחלקה לרישוי עסקים הם גם עובדי הוועדה המקומית.

רישוי עסקים עם סיכון מוגבר לציבור: בתחומי המועצה פעלו עסקים רבים הנושאים עמם סיכון מוגבר לציבור, כגון מתקנים להפקת מים ומכוני טיהור שפכים, עסקים בתחום החקלאות, תחנות דלק, עסקי אירוח ואולמות ספורט, ופעילותם נעשתה ללא רישיון עסק במשך שנים. למרות זאת, המועצה לא נקטה פעולות אכיפה מספיקות כלפיהם.

פיקוח לקוי על עסקים

המועצה לא ביצעה פיקוח סדיר על העסקים בתחומה לשם הבטחת פעילותם לפי הוראות הדין ולמען שלום הציבור ובטיחותו. המועצה לא הכינה תכנית עבודה סדורה שבה תיקבע בין היתר תדירות הביקורות בבתי העסק. כמו כן, היא לא תיעדה ולא תייקה בתיקי הרישוי את מועדי הביקורות שנעשו, את תוצאותיהן ואת ההמלצות שניתנו בעקבותיהן.

היעדר אכיפה

המועצה לא ניצלה את אמצעי האכיפה המוקנים לה בחוק וכמעט שלא פעלה נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק. אף שיותר משליש מבתי העסק במועצה פועלים ללא רישיון עסק היו פעולותיה לאכיפת דיני רישוי עסקים מעטות ולא מספיקות.

ניהול נכסים לקוי

המועצה לא מינתה רשם נכסים לצורך ניהול נכסיה כנדרש לפי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול מקרקעין). אי לכך, לא פעל במועצה גורם האחראי לניהול ספר

הנכסים, ואפשר שהדבר פגע ביכולתה לנהל ולנצל באופן יעיל ומועיל את הנכסים שבחזקתה, לרבות נכסים שאינם בשימוש. המועצה לא ניהלה ספר נכסים כנדרש בתקנות ניהול מקרקעין ואין היא מחזיקה במידע מלא על כל נכסיה. המועצה לא קבעה כללים הנוגעים לניהול נכסיה ולאופן הפיקוח עליהם.

ההמלצות העיקריות

על המועצה לפעול להסדרת רישוי העסקים של כל העסקים טעוני הרישוי בתחומה. עליה למפות את כל העסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחומה ולחייבם לפעול לפי הוראות דיני רישוי העסקים.

על המועצה לעשות בדק בית יסודי בפעילות המחלקה לרישוי עסקים ולבחון את המבנה הארגוני שלה. עליה לקבוע נהלים סדורים לפעילותה, להגביר את השימוש באמצעי האכיפה העומדים לרשותה ולהפעיל את סמכויותיה נגד בעלי העסקים הפועלים בתחומה ללא רישיון עסק.

על המועצה לנהל מאגר מידע מעודכן שיופיעו בו כל העסקים הפועלים בתחומה ולוודא שהם מחזיקים ברישיון עסק כדין. כמו כן, עליה לפנות לכל גורמי הרישוי כדי לקבל את האישורים המתחייבים בדיון. עליה לבצע פיקוח סדיר על העסקים באמצעות כוח אדם שהוכשר לכך. זאת ועוד, עליה לפעול לאכיפת דיני רישוי העסקים על כל העסקים הפועלים בתחומה כדי לשמור על רווחת תושביה, על בריאותם ובטיחותם ועל איכות חייהם.

על המועצה למנות רשם נכסים ולנהל ספר נכסים הכולל את כל נכסי המקרקעין שלה. ניהול נאות של ספר נכסים יסייע בידה לשמור על זכויותיה בנכסים אלו ולעקוב אחר ניצולם המיטבי.

על משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי, והמקבל דיווחים מכלל הרשויות המקומיות בנושא רישוי עסקים, לבחון את הדיווחים שהוא מקבל ולהפעיל את סמכויותיו להסדרת תחום רישוי העסקים ברשויות המקומיות.

סיכום

ממצאי הביקורת והליקויים שהועלו מצביעים על אזלת ידה, של המועצה האזורית הגליל התחתון בתחום רישוי עסקים ואכיפת החוק ומעידים על הזנחה של המועצה בטיפול בנושא, ובייחוד ברישוי עסקים בתחומי הפקת מים ומט"שים, חקלאות, תחנות דלק, עסקי אירוח ועסקים בבעלות המועצה, שפעילותם עלולה לגרום לפגיעה בבריאות הציבור, לסכן את בטיחותו ולגרום למפגעים סביבתיים.

על המועצה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ועל משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי, לקיים תהליך של הפקת לקחים בנוגע לכל הרשויות המקומיות, לצורך הסדרת נושא רישוי עסקים.

על ראש המועצה, המשמש גם רשות הרישוי לעסקים במועצה והוא בעל סמכות החתימה על רישיונות העסק, מוטלת האחריות לאכיפת החוק ולהשלטתו בתחום שיפוטה של המועצה.

מבוא

המועצה האזורית הגליל התחתון הוקמה בשנת 1950 (להלן - המועצה). שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-300,000 דונם, ובתחום שיפוטו 16 יישובים (עשרה מושבים, שלושה קיבוצים, שלושה יישובים קהילתיים) ושני כפרי נוער. נכון לאוקטובר 2015⁵ מנתה המועצה כ-12,000 תושבים, ונכון לתחילת 2015 היו בה 3,015 בתי אב. המועצה מדורגת בדרגה 7 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁶. ראש המועצה מר מוטי דותן מכהן בתפקידו משנת 2001 (להלן - ראש המועצה) וזו תקופת כהונתו הרביעית ברציפות.

פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט עד נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפול המועצה בנושא רישוי העסקים הפועלים בתחומה, את הפיקוח עליהם ואת אופן אכיפת הוראות החוק על מפרייו וכן את ניהול נכסי המועצה. בדיקות השלמה נערכו בוועדה המקומית לתכנון ובניה הגליל התחתון (להלן - הוועדה המקומית), ברשות הארצית לכבאות והצלה מחוז צפון - תחנת טבריה (להלן - רשות הכבאות), במחוז הצפון של המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנת הסביבה) ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות).

5 לפי נתוני דוח הביקורת המפורט של המועצה. ראו משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **דוח ביקורת מפורט לשנת 2015**.

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן בסולם של עשר דרגות כאשר דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.

רישוי עסקים

מבוא

הסדרת רישוי העסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות אכיפת החוק הם כלים חשובים שניתנו בידי הרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם.

מטרת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים או החוק), היא בין היתר הבטחת איכות נאותה של הסביבה, מניעת סכנות לשלום הציבור, שמירה על בטיחותם של הנמצאים במקומות העבודה והבטחת בריאות הציבור. בסעיף 4 לחוק נקבע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזוהז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו".

החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי העסקים. בין השאר הם קובעים אילו עסקים הם טעוני רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מהו תוקף הרישיונות לפי סוג העסק וכן מהן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק טעון רישוי המפעיל אותו ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו.

לפי סעיף 1(א) לחוק, שר הפנים רשאי לקבוע בצווים לאילו עסקים נדרש להוציא רישיון. עוד נקבע שהוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר לפי מטרות הרישוי: צו שמטרתו הבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים טעון התייעצות עם השר לאיכות הסביבה (כיום השר להגנת הסביבה); צו למטרת מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות טעון התייעצות עם השר לביטחון הפנים; צו הנועד לשמור על בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו טעון התייעצות עם שר העבודה והרווחה (כיום שר העבודה והשירותים החברתיים); צו למניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ולמניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות טעון התייעצות עם שר החקלאות (כיום שר החקלאות ופיתוח הכפר); צו להבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים, טעון התייעצות עם שר הבריאות; וצו להבטחת קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות טעון התייעצות עם השר לביטחון הפנים. מטרה נוספת שנקבעה בחוק היא לוודא שהעסקים יישמו את הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה.

בסעיף 5(א)1 לחוק נקבע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוסמך על ידו לכך (להלן - רשות הרישוי). על פי סעיף 6(א) לחוק, רשות הרישוי לא תיתן רישיון לעסק טעון רישוי אלא אם ניתן לכך אישור (להלן - אישור מוקדם) מהשר או השרים שיש להתייעץ עמם בנוגע לקביעתו של עסק כטעון רישוי, או מהגורם שהשרים הסמיכו לכך (להלן - נותני אישורים או גורמי הרישוי). בסעיף 6(ב) לחוק נקבע כי הבקשה לרישיון תוגש לרשות הרישוי; אם לא החליטה לדחותה, תעביר רשות הרישוי את הבקשה לאישור המוקדם של נותני האישורים. סעיף 7(א) לחוק קובע כי רשות הרישוי ונותני האישורים רשאים להתנות את מתן הרישיון או האישור המוקדם



לפי נתוני המועצה
בשנת 2016 פעלו
בתחומה 245 עסקים
טעוני רישוי ו-88 מהם
(כ-36%) פעלו ללא
רישיון עסק

בתנאים כלליים או בתנאים ספציפיים שיש לקיימם לפני מתן הרישיון, וגם להוסיף תנאים לרישיון שניתן; הכול כדי לקדם את מטרות הרישוי.

רשימת העסקים טעוני הרישוי פורטה בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, שבטל (להלן - צו הרישוי הישן) ובמקומו נכנס לתוקף ב-5.11.13 צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו הרישוי או צו רישוי עסקים), שגם בו פורטה רשימת העסקים טעוני הרישוי, ובהם עסקים בתחום החקלאות (כמו רפתות ולולים), תחנות דלק ומסעדות. בחלק ניכר מסוגי העסקים לא חל שינוי בין הצו הישן לחדש⁷. בצו הרישוי נקבע כי העסקים האמורים טעונים רישוי גם למטרת יישום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות ולתכנון ובנייה.

ראש המועצה האזורית מר מוטי דותן משמש רשות הרישוי של יישובי המועצה.

על פי דיווח⁸ למשרד הפנים שהכינה המועצה לשנת 2016 היו בתחום המועצה 245 עסקים טעוני רישוי ו-88 מהם (כ-36%) פעלו ללא רישיון עסק.

המחלקה לרישוי עסקים

ראש המועצה, המשמש גם רשות הרישוי לעסקים במועצה, מוסמך לחתום על רישיונות העסק כאמור והוא אחראי לאכיפת חוק רישוי העסקים בתחום שיפוטה של המועצה. המחלקה לרישוי עסקים (להלן - המחלקה לרישוי עסקים או המחלקה) ממונה על רישוי העסקים בתחום שיפוטה של המועצה. תפקידה של המחלקה להבטיח את יישומם של דיני רישוי עסקים ושל התנאים למתן רישיונות עסק, שנקבעו עבור העסקים השונים, ולהנפיק רישיונות עסק עבור העסקים שעמדו בהוראות ובתנאים האמורים.

המועצה האזורית הגליל התחתון הוגדרה כמרחב תכנון מקומי, כהגדרתו בסעיף 13 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). לטיפול במרחב התכנון המקומי הוקמה הוועדה המקומית מכוח סעיפים 17-18 לחוק התכנון והבניה.

על פי המבנה הארגוני של המועצה, בעלי התפקידים האחראים לרישוי העסקים הם גם עובדי מחלקת ההנדסה והוועדה המקומית⁹; רישוי עסקים הוא תפקידם הנוסף - מנהלת תפעול הוועדה המקומית היא גם ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי עסקים; מזכירת מחלקת ההנדסה היא גם רכזת רישוי העסקים¹⁰; ושני מפקחי בנייה של הוועדה המקומית הם גם מפקחי רישוי עסקים.

7 הצו הישן יוזכר רק במקרים שהדין השתנה בצו החדש.

8 לפי הוראות משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי 6/2008, אוגוסט 2008, נדרשת המועצה להעביר מדי שנה למשרד הפנים דיווח מפורט על מצב רישוי העסקים בתחומה.

9 מחלקת ההנדסה במועצה מתפקדת גם כחלק מהוועדה המקומית לתכנון ובניה הגליל התחתון.

10 יצוין כי מזכירת מחלקת ההנדסה סייעה לטיפול בנושא רישוי עסקים במשך שנים והיא עברה הכשרות בנושא רישוי עסקים במהלך השנים.

אי-מינוי מנהל קבוע למחלקה לרישוי עסקים

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי שנועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות (להלן - הקובץ הישן). באוגוסט 2012 פורסם קובץ מעודכן (להלן - קובץ תיאורי התפקידים) שהפך מסמך מחייב בתחילת פברואר 2014. לפי קובץ תיאורי התפקידים, תחומי האחריות של "מנהל רישוי העסקים ברשות המקומית" הם ניהול היחידה לרישוי עסקים, ניהול תהליך קבלת רישיון עסק ופיקוח על פעילות העסקים לפי הוראות הדין הקיים ועל פי חוקי העזר העירוניים. עוד נקבע כי בין יתר משימותיו עליו להנחות את עובדי המחלקה בכל הנוגע למילוי תפקידם, לקבוע את אופן חלוקת העבודה ביניהם ולפקח על ביצוע העבודה; לגבש תכנית הדרכה עבור עובדי המחלקה; לוודא קבלת בקשות לרישוי עסקים בטפסים ובצירוף המסמכים הנדרשים על פי חוק; לוודא תקינות תהליך הרישוי לפי דרישות הדין הקיים; ולפקח על עמידתם של בתי העסק בתנאי רישיון העסק.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים¹¹ ממאי 2011 (להלן - חוזר המנכ"ל) הובהר כי הרשות יכולה להעסיק עובד במילוי מקום (להלן - ממלא מקום) רק "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעילות הרשות המקומית". עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי ממלא מקום יעסק לתקופה של שלושה חודשים בלבד, ובמקרה של עובדים נושאי משרה הם יועסקו לתקופה של עד חצי שנה. במהלך חודשי העסקה אלו תקלוט הרשות למשרה זו עובד "כדת וכדין".

זאת ועוד, בחוזר המנכ"ל נקבע כי העסקת ממלא מקום מותנית בין היתר באישור בכתב של מזכיר או של מנכ"ל הרשות המקומית, ובו הוא מאשר שבדק את קורות החיים של ממלא המקום והוא אכן עומד בתנאי הסף למשרה הרלוונטית. כמו כן, על ראש הרשות המקומית לחתום על כתב המינוי לעובד ובו מובהר לעובד כי המינוי הוא זמני לצורך מילוי מקום. עוד נקבע כי במקרה שהרשות המקומית נדרשת לאייש את המשרה במילוי מקום מעבר לתקופה האמורה לעיל, עליה לקבל את אישורו של משרד הפנים - האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.

לפי התנאים המקדימים שנקבעו בקובץ תיאורי התפקידים, על מנהל המחלקה לרישוי עסקים להיות בעל תואר אקדמי, ועליו לעבור בהצלחה קורס "מנהלי רישוי עסקים" לא יאחר משנתיים מיום מינויו. בקובץ הישן נקבע כי על מנהל המחלקה לרישוי עסקים להיות בעל השכלה אקדמית מושלמת (B.A) או השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית כהנדסאי או טכנאי בניין. כמו כן, עליו לסיים בהצלחה קורס לתברואנים וכן השתלמויות בנושאים שונים כמו "מינהל ציבורי למנהלים בכירים".

11 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011, "העסקת ממלא מקום ברשויות מקומיות", מאי 2011, עמ' 10.

נמצא כי עד 2011 כיהן במועצה מנהל מחלקה לרישוי עסקים ומאז פרישתו בסוף 2011 ועד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת), לא מינתה המועצה מנהל קבוע למחלקה. עוד נמצא כי בדצמבר 2011, לאחר אישור המועצה מנובמבר 2011, הסמיך ראש המועצה את מנהלת התפעול של הוועדה המקומית¹² כממלאת מקום מנהל רשות הרישוי לעסקים במועצה (להלן - ממלאת המקום).

הביקורת העלתה כי מינויה של ממלאת המקום לא הוגבל בזמן, ובלי שנמצא אישור בכתב של מנכ"ל המועצה כמתחייב ושלא על פי התנאים שנקבעו בחוזר המנכ"ל, וללא אישורו של משרד הפנים - האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.

עוד עלה כי ממלאת המקום מנהלת בפועל את המחלקה מאז מינויה בסוף 2011 ועד מועד סיום הביקורת, דהיינו במשך כשש שנים, אף שאין לה ההשכלה הנדרשת לתפקיד¹³ ומבלי שעברה את ההשתלמויות והקורסים הנדרשים¹⁴, והכול בניגוד לקבוע בחוזר המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי האפשרות למנות ממלא מקום ניתנה למקרים חריגים ולמשך שלושה חודשים בלבד. ממלאת המקום במחלקה לרישוי עסקים מונתה שלא לפי הוראותיו של חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011, דהיינו לתקופה ממושכת ללא הגבלת זמן וללא אישור בכתב של המנכ"ל, ומבלי שעמדה בתנאי הסף שנקבעו בהגדרת התפקיד.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי התנהלות המחלקה לרישוי עסקים מבלי למנות מנהל קבוע כנדרש ובמשך שנים רבות יש בה כדי לפגוע בסדרי מינהל תקין, והיא אף עלולה לפגוע באופן תפקודה של המחלקה.

בתשובתן המשותפת מפברואר 2018 (להלן - תשובת המועצה) מסרו המועצה האזורית הגליל התחתון והוועדה המקומית לתכנון ובניה הגליל התחתון למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2018 הוקמה מחלקה לרישוי עסקים נפרדת, מונה לה מנהל קבוע ועובדיה החלו בתהליך הכשרה מקצועי.

עוד נמסר בתשובתה של המועצה כי ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי עסקים במועצה התבקשה להירתם למשימה ולקבל את התפקיד בד בבד עם המשך עבודתה במשרה מלאה במחלקת ההנדסה. באותה עת הייתה המועצה נתונה במשבר כלכלי ובעיצומה של תכנית ההתייעלות ולא ניתן היה לאשר

12 העובדת נבחרה להיות מנהלת תפעול לוועדה המקומית בפברואר 2017. עד אותו מועד הוגדר תפקידה כ"מזכירת הוועדה המקומית".

13 כפי שקבע משרד הפנים בקובץ תיאורי התפקידים ובקובץ הישן.

14 בשנת 2012 השתתפה ממלאת המקום בכנס שנתי של 18 שעות בנושא רישוי עסקים ובשנת 1995 השתתפה בהשתלמות של 10 שעות בנושא "צו רישוי עסקים החדש".

משרות ותקנים חדשים; לכן, היה על ממלאת המקום לתמך בין עבודתה העיקרית במחלקת ההנדסה ובועדה המקומית ובין תפקידה כאחראית למחלקה לרישוי עסקים, זאת ללא עובדים ייעודיים וללא משאבים כלשהם.

ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי עסקים מסרה בתשובתה מפברואר 2018 למשרד מבקר המדינה כי בנסיבות החריגות שבהן הייתה מצויה המועצה והיותה במשבר כלכלי היא ראתה בבקשת הממונים עליה משום "קריאה לדגל" והסכימה לה. היא ציינה כי בכתב המינוי נרשם שהיא לא תקבל תוספת שכר בגין התפקיד הנוסף. בהתאם, משנת 2011 עד ינואר 2018, במגבלת הזמן והמשאבים שעמדו לרשותה, היא מילאה במועצה תפקידים בהיקף כפול (או שמא משולש) לעומת התקופה שקדמה למינויה לתפקיד ממלאת מקום מנהל המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי מינוי אדם המועסק במשרה מלאה בתפקיד בכיר במועצה לתפקיד נוסף שאף אותו הוא ממלא במשרה מלאה דרך כלל, עלול לפגוע במילוי שני התפקידים גם יחד.

ניהול לקוי של המידע ושל הפעילות במחלקה לרישוי עסקים

רשומות הנייר והרשומות האלקטרוניות מרכיבות את הזיכרון הארגוני המתעד את הפעולות בארגון. רשומות הנייר עדיין משמשות אמצעי שכיח לשמירת מידע, אך עם חלוף הזמן נשמר יותר מידע ברשומות אלקטרוניות ופחות ברשומות נייר. ההבדל העיקרי בין שני סוגי הרשומות הוא אופן ניהולן, דהיינו המצע השונה שבו הן נשמרות. מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות מיועדת לספק לארגון עדות מהימנה על מדיניותו, החלטותיו, נהליו, מטרותיו ופעילויותיו. תוכן הרשומות נדרש לפעילותו השוטפת של הארגון ומשמש עדות לפעילות זו.

ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות יכול להיעשות באמצעות מערכת ייעודית לניהול רשומות אלקטרוניות שתאפשר לספק מידע על פעילותם של הארגון ועובדיו. ניהול תקין של רשומות מחייב שהרשומה תהיה מהימנה, מקורית, שלמה ונגישה. ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות יאפשר לארגון להפיק תועלת מכמה בחינות, ובכלל זה יעילות (זמינות חומר מסייעת בתהליכי קבלת החלטות), אחריות (יצירת רשומה שלמה ומוסמכת המאפשרת להציג את אחריות הארגון ופעילותו), הקטנת סיכונים עקב תקלות היכולים לגרום לאובדן רשומות וכן נגישות לרשומות באמצעות תבחינים לאיתורן¹⁵.

15 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (2014), "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות", עמ' 359.



בתיקי הרישוי ובמאגר
המידע הממוחשב לא
נמצא כל המידע
הדרוש על תהליך
הרישוי של כל אחד
מהעסקים טעוני
הרישוי, על הפיקוח
עליהם ועל פעולות
אכיפה שננקטו כלפי
בעליהם

הביקורת העלתה ליקויים באופן שבו המחלקה לרישוי עסקים מנהלת ומתעדת את המידע על בתי העסק טעוני הרישוי ואת פעולותיה בנושא. להלן הפרטים:

1. **תיקי רישוי עסקים:** עבור כל עסק בתחומה החייב ברישיון עסק המחלקה נוהגת לנהל תיק רישוי עסק ובו היא מתייקת את המסמכים הנוגעים לאותו עסק ומתעדת את כל פעולותיה בנוגע אליו, לרבות פניותיה לבעל העסק ופניות לגורמים שונים בבקשה לקבל את האישורים הרלוונטיים לצורך מתן הרישיון והתשובות שהתקבלו מהם, וכן פרטים בנוגע למצב הרישוי של העסק ולתנאים להפעלתו ורישוי (להלן - תיק רישוי).

בבדיקה של כ-30 תיקי רישוי עסקים במחלקה נמצא כי בתיקים נמצאו רק חלק מהמסמכים הנוגעים לאותו עסק¹⁶, ומהם לא ניתן היה לקבל מידע מלא על פעולות המחלקה בנוגע לעסק ועל כל נושא אחר הנוגע לעסק ולרישוי. נמצא כי המחלקה אינה מקפידה לתיק בתיקי הרישוי את כל המסמכים הרלוונטיים לנושא רישוי עסקים; חלק מהמסמכים, לרבות דוחות פיקוח של המפקחים, דוחות של וטרינרית המועצה וכתבי אישום, אינם מתויקים בתיקי הרישוי. עוד נמצא כי מסמכים ומידע הנוגעים לרישוי עסקים מפוזרים אצל גורמים שונים במועצה ובחלק מהתיקים לא נמצאו כל המסמכים הקבועים בדין שיש לצרף לבקשה לרישיון עסק, ובהם מפה מצבית, תרשים סביבה ותכנית העסק, כהגדרתם בפרק ה' לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות הרישוי).

2. **מאגר מידע ממוחשב:** ניהול מאגר מידע ממוחשב על בתי העסק צריך לשמש כלי ניהולי למעקב אחר תהליך הרישוי שלהם והטיפול בהם ואחר עמידתם בתנאים שנקבעו. יתרונות השימוש במחשבים לריכוז הנתונים ברורים מאליהם, ואף מקבלים משנה תוקף לנוכח הצורך בריכוז הנתונים המתקבלים מהגורמים המאשרים, בעיבודם ובמעקב אחר תוקפם ואחר תוקף רישיון העסק. במחלקה לרישוי עסקים ישנן מערכות מחשוב המשמשות לעבודה שוטפת באמצעות תוכנה המיועדת לניהול של תיקי רישוי.

נמצא כי בד בבד עם פתיחת תיק רישוי ותיוק המסמכים בו המחלקה אמורה להזין את הנתונים לתוך מאגר מידע ממוחשב (להלן - מאגר המידע) בכרטיס על שם אותו בית עסק (להלן - כרטיס העסק).

הביקורת העלתה כי במאגר המידע לא נמצא כל המידע הדרוש על תהליך הרישוי של כל אחד מהעסקים טעוני הרישוי, על הפיקוח עליהם ועל פעולות אכיפה שננקטו כלפי בעליהם. למשל, במאגר המידע לא צוינו בנוגע לכל עסק טעון רישוי התנאים שבהם התנו נותני האישורים ורשות הכבאות את אישורם לרישיון העסק, וכן התנאים שקבעו התברואן

ווטרינרית המועצה למתן הרישיון וממצאי ביקורת שביצעו והפעולות שננקטו בעקבות ממצאים אלו¹⁷.

עוד נמצא כי בחלק מהמקרים לא תאמו הנתונים שהופיעו במאגר המידע למסמכים שנמצאו בתיקי הרישוי.

בתשובתה מסרה המועצה כי מאחר שהמחלקה לרישוי עסקים לא הייתה גוף נפרד והכול התנהל תחת גגה של הוועדה המקומית, תויק חלק גדול מהניירת הנוגעת לרישוי עסקים בתוך תיקי הבניין. עוד מסרה כי מינואר 2018 תהליך מחשוב המידע יואץ ויושלם עם כניסת המערכות הממוחשבות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לתעד את כל המידע הנוגע לרישוי עסקים ולתהליכי הפיקוח והאכיפה באופן מדויק, מלא וזמין בתוך מאגר המידע. לשמירת המסמכים ותיעודם באופן מסודר ושיטתי בתיקי הרישוי חשיבות רבה לעבודתה של המחלקה, ושמירתם ותיעודם הם תנאי בסיסי לביצוע המוטל עליה ביעילות ועל פי החוק. היעדר המסמכים הנדרשים בתיקי הרישוי פוגע בסדרי מינהל תקין בכלל וביכולת הפיקוח שלה על בתי העסק בתחומה בפרט. על המועצה להשלים את המסמכים החסרים בתיקי הרישוי, להסדיר את אופן שמירת המסמכים במחלקה ואת ניהול תיקי הרישוי גם באמצעות נהלים וכללים שיטתיים ומחייבים.

נוהלי עבודה ויחסי גומלין בין המחלקה ובין מחלקות המועצה והוועדה המקומית

נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה שכן הם מגדירים את המדיניות, את המטרות, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים. על נוהלי העבודה גם לקבוע ולהסדיר את שיתוף הפעולה הנדרש בין היחידות השונות, לרבות שיתוף המידע ביניהן. נהלים כתובים לעבודת המחלקה לרישוי עסקים אמורים לשמש את המחלקה בין היתר ככלי לניהול צוות העובדים, לטיפול בבקשות חדשות לרישוי עסקים, למעקב אחר עסקים קיימים, לאיתור ומעקב אחר עסקים שהחלו לפעול ולא פנו למחלקה, לשיתוף מידע עם מחלקות אחרות במועצה, לקביעת תדירות הפיקוח על העסקים ואופן הבדיקה, לשיתוף פעולה עם התברואן ועם וטרינרית המועצה ולקביעת דגשים לסוגי עסקים לפי מדיניות המועצה.

נמצא כי המועצה לא קבעה נהלים להסדרת הטיפול בנושא רישוי עסקים ודרכי הביצוע של תהליך הרישוי בנושאים אלו: הגדרת התפקידים והסמכויות של העוסקים ברישוי עסקים ופיקוח עליהם; סדרי עבודתם, לרבות יחסי הגומלין ביניהם; תדירות הביקורים בעסקים; ומעקב ובקרה על ביצוע התפקידים האמורים. עוד נמצא כי המחלקה חסרה נהלים המסדירים את שיתוף הפעולה

17 חלק מהמידע לא הוזן והמסמכים לא נסרקו ולא נשמרו במערכת הממוחשבת כנדרש.



המועצה לא קבעה
נהלים להסדרת
הטיפול בנושא רישוי
עסקים, ואין לה
נהלים להסדרת
שיתוף פעולה ושיתוף
מידע בין מחלקות
המועצה

ואת שיתוף המידע בינה לבין מחלקות המועצה האחרות, לרבות וטרינרית המועצה. עוד עלה כי אין במחלקה נוהל לאיתור עסקים חדשים המגדיר בין היתר את הפעולות שעל המחלקה לנקוט לשם איתור עסקים חדשים ורישומם.

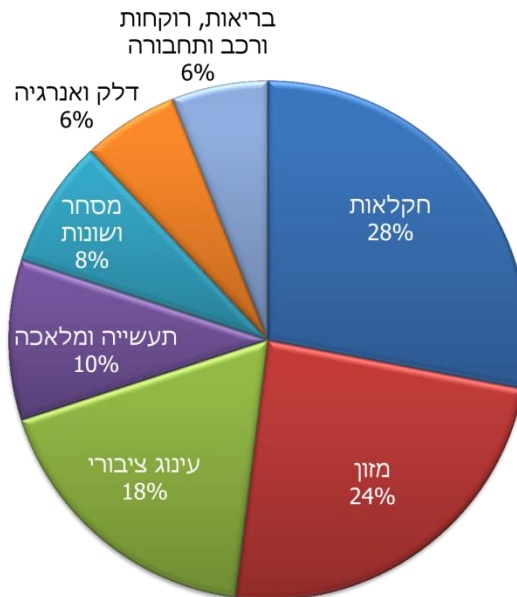
זאת ועוד, נמצא כי המחלקה אינה משתמשת במידע המצוי במחלקות אחרות של המועצה, כגון מחלקת הארנונה והגבייה והוועדה המקומית, לאיתור עסקים הפועלים בתחום המועצה ומעקב אחריהם, לרבות עסקים חדשים ושינויים בעסקים קיימים, ולאכיפת הוראות החוק בהתאם.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה כי עליה לקבוע נהלים לעבודתה ולפעול להסדרת שיתוף פעולה ושיתוף מידע בין המחלקה ובין מחלקות המועצה והוועדה המקומית כדי לקבל מידע מלא ואמין הדרוש לה לצורך מילוי תפקידה הנוגע לעסקים הפועלים בתחומה. כמו כן, עליה להשתמש במידע שכבר קיים ברשות, לייעל את תהליכי הרישוי ולשפר את השירות לציבור.

עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

על פי הדיווח לשנת 2016 שהגישה המועצה למשרד הפנים, 88 מבתי העסק שהגישו בקשה לקבלת רישיון עסק בתחומה (כ-36%) פעלו ללא רישיון עסק. להלן בתרשים 1 שיעור העסקים ללא רישיון עסק, לפי תחומי העסקים:

תרשים 1: התפלגות העסקים ללא רישיון עסק לפי תחומי עיסוקם (באחוזים)



המקור: הדיווח לשנת 2016 שהגישה המועצה למשרד הפנים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, לעומד בראשה ולמחלקה לרישוי עסקים על שיותר משליש מהעסקים הרשומים במאגר המידע של המחלקה פועלים ללא רישיון עסק ועלולים לסכן את בריאותם של התושבים ואת בטיחותם. אי-אכיפת החובה ברישוי אינה מתיישבת עם חובת המועצה לשמור על שלטון החוק ועם חובתה כנאמן הציבור. על המועצה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה להסדרת פעילותם של העסקים בתחומה ולפנות לאלתר לגורמי הרישוי כדי לקבל את כל האישורים המתחייבים בדין.

הביקורת העלתה כי המחלקה אינה מחזיקה במידע מלא על העסקים הפועלים בתחום המועצה והדיווחים שהעבירה המועצה למשרד הפנים אינם משקפים כראוי את מצב רישוי העסקים במועצה.



בתחום המועצה
פועלים עסקים
הטעונים רישיון עסק,
ובהם גם עסקים
העוסקים בחומרים
מסוכנים ועסקים
העלולים לסכן את
שלום הציבור
ובראותו, אך הם אינם
רשומים במאגר
המידע של המחלקה
והם פועלים ללא
רישיון עסק

נמצא כי בתחום המועצה פועלים עסקים נוספים הטעונים רישיון עסק, ובהם גם עסקים העוסקים בחומרים מסוכנים ועסקים העלולים לסכן את שלום הציבור ובראותו, אך הם אינם רשומים במאגר המידע של המחלקה ולא נפתח בגינם תיק רישוי. עוד נמצא כי אף שהמועצה ידעה על קיומם ופעילותם היא לא אכפה את הוראות החוק והתקנות בנוגע אליהם. להלן הפרטים:

1. הביקורת העלתה כי מאגר המידע של המחלקה כלל את העסקים שפנו אל המועצה וביקשו לקבל רישיון עסק או לחדש רישיון עסק. לעומת זאת, עסקים שלא פנו למועצה ולא הגישו בקשה לקבל רישיון עסק אינם רשומים במאגר המידע של המועצה, והמועצה אף לא פנתה אליהם לצורך הסדרת רישיון עסק, לכן היא חסרה כל מידע עליהם.
2. מסוירים שערך משרד מבקר המדינה בתחומי המועצה ומעיון במסמכים ובמאגרי נתונים ומידע הקיימים במועצה, למשל במחלקת הארנונה והגבייה ובוועדה המקומית ואצל וטרינרית המועצה והתובע העירוני, עלה כי מאגר המידע של המחלקה, ולפיו בתחום המועצה 245 עסקים טעוני רישוי, היה חלקי ולא שלם: בתחום המועצה פועלים עסקים רבים הטעונים רישוי שאינם מופיעים במאגר המידע של המחלקה והם פועלים ללא רישיון עסק; לדוגמה, קידוחי מים של חברת מקורות, לולים ותחנות דלק (כמפורט בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היעדר המידע במחלקה על חלק מהעסקים הפועלים בתחום המועצה פוגע ביכולתה לפקח עליהם ולפעול לאכיפת הוראות החוק עליהם. על המועצה למפות את כל בתי העסק הטעונים רישוי הפועלים בתחומה ולחייבם לפעול לפי הוראות דיני רישוי עסקים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי ריכוז המידע הקיים במועצה ייעל את ביצוע המשימות של המחלקות השונות וכן את הפיקוח והבקרה על יישום החוק. עליה לעקוב באופן שוטף אחר העסקים הפועלים בתחומה ולקבוע כללים להעברת מידע על העסקים ממחלקותיה השונות למחלקה לרישוי עסקים.

המועצה מסרה בתשובתה כי במסגרת ההפרדה של המחלקה לרישוי עסקים ממחלקת ההנדסה יואץ ביצוע מיפוי עסקים מקיף בכל המועצה.

טיפול לקוי בבקשות לרישיון עסק

אי-הגשת הנספחים הנדרשים לבקשות הרישוי

דרישות תקנות הרישוי, בדבר הפרטים שיש לכלול בבקשה לרישיון עסק ובתכנית העסק הנדרשת ובדבר פרקי הזמן המרביים שנקבעו לטיפולם של הגורמים המטפלים בבקשות, נועדו לייעל את תהליך הרישוי ולקצרו. זאת כדי להבטיח שירות טוב ומהיר למבקש, אגב יישום מטרותיו של חוק רישוי העסקים בכל הנוגע לשמירה על שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו ולהגנה על איכות הסביבה.

בחוק רישוי העסקים ובתקנות הרישוי נקבע כי לבקשה לרישיון עסק יצורפו תרשים סביבה, מפה מצבית ותכנית העסק (להלן - תכניות העסק הנדרשות) לאחר שנערכו ונחתמו בידי בעל מקצוע מוסמך. עוד נקבע בתקנות כי "רשות הרישוי רשאית שלא לקבל בקשה ולא ליתן אישור על קבלתה", אם לא נכללו בה כל הנתונים הדרושים ולא צורפו לה כל המסמכים הנדרשים.

על פי נתוני המועצה, בשנים 2014 - 2016 הוגשו לה 51 בקשות לרישיון עסק. נמצא כי חלק מהבקשות שהוגשו במהלך השנים והועברו לאישורם של גורמי הרישוי לא כללו את תכניות העסק הנדרשות כחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לצירוף תרשים סביבה, תכנית עסק ומפה מצבית עדכניים לבקשה לרישיון עסק חשיבות רבה משום שתכניות העסק הנדרשות משקפת את מצב הבנייה בעסק, ועל בסיס המידע המפורט בה גורמי הרישוי מחליטים אם לאשר מתן רישיון עסק אם לאו. לכן, מאחר שעל פי תקנות הרישוי תכנית העסק הנדרשת המאושרת היא חלק בלתי נפרד מרישיון העסק, וכל שינוי בה עלול לבטל את הרישיון, על המועצה להקפיד לטפל בבקשה לרישיון עסק שצורפה להן תכנית העסק הנדרשת כחוק ולשמור אותה בתיק הרישוי. כמו כן, קבלת בקשה ללא הנספחים ושליחתה באופן זה לגורמי הרישוי מעכבות את התהליך משום שנספחים אלו מספקים מידע שעל בסיסו מתקבל האישור למתן רישיון עסק.

ליקויים בהעברת הבקשות לגורמי הרישוי ובמעקב אחריהן

על פי תקנות הרישוי, אם "קיבלה רשות הרישוי בקשה והחליטה שלא לדחותה, תעבירה בתוך 21 ימים מיום אישור הגשת הבקשה, בצירוף המסמכים שצורפו לה, לנותן האישור ותבקש את אישורו למתן רישיון עסק או היתר זמני... בכל מקרה תעביר רשות הרישוי את הבקשה או תחליט על דחייתה בתוך 45 ימים מיום קבלתה... היה מתן הרישיון או ההיתר הזמני טעון לדעת רשות הרישוי בדיקה של גורמים נוספים על נותני אישור, לפי העניין... תעביר רשות הרישוי את הבקשה, בצירוף המסמכים שצורפו לה... לגורם הנוסף".



תהליך הרישוי
במועצה היה לקוי
בכל הנוגע לקבלת
הבקשות לרישיון עסק
ולטיפול בהן. נמצא כי
המועצה לא פנתה
לכל גורמי הרישוי
הנדרשים בדיון ולא
עקבה אחר הבקשות
שהעבירה אליהם
ושלא ניתן להן מענה

עוד קובעות תקנות הרישוי כי נותן אישור שקיבל בקשה מרשות הרישוי צריך להודיע לה בתוך 30 יום על מתן האישור לרישיון או להיתר זמני ועל התנאים שיש לקבוע בו, או לחילופין על תנאים מוקדמים שעל המבקש למלא לצורך קבלת האישור או על סירוב מנומק למתן האישור. מטעמים מיוחדים שיירשמו יכול נותן האישור לדחות את מועד מתן התשובה עד 90 יום. על אישור הארכה כאמור ייתן נותן האישור הודעה בכתב לרשות הרישוי. אם לא השיב נותן האישור במועדים האמורים יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני, ורשות הרישוי תודיע לו שהמועד הקבוע בתקנות לקבלת תשובתו חלף.

הביקורת העלתה כי תהליך הרישוי במועצה היה לקוי בכל הנוגע לקבלת הבקשות לרישיון עסק והנספחים להן, לטיפול בהן ולהעברתן לאישורם של גורמי הרישוי. נמצא כי המועצה לא פנתה לכל גורמי הרישוי הנדרשים בדיון ולא עקבה אחר הבקשות שהעבירה אליהם ושלא ניתן להן מענה. כמו כן, המועצה לא הודיעה לנותני האישורים, כנדרש בתקנות, שהמועד האחרון לקבלת תשובתם חלף. עקב כך נגרם שיהוי, לעתים ממושך, בקבלת אישורם של גורמי הרישוי וכתוצאה מכך העסקים פעלו ללא רישיון עסק. להלן דוגמאות:

1. **מסעדה:** מכרטיס העסק עולה כי תוקף רישיון העסק של העסק פג בסוף 2013, ורק בפברואר 2015, כעבור יותר משנה, שלחה המועצה את הבקשה לרישיון עסק לאישורם של גורמי הרישוי, אך לא העבירה אותה לאישור הוועדה המקומית.

מבדיקות השלמה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות הכבאות עולה כי רק בספטמבר 2017 בדקה רשות הכבאות את הסדרי בטיחות האש בעסק. באוקטובר ובנובמבר באותה השנה שלחה רשות הכבאות לבעל העסק, עם העתק למחלקה לרישוי עסקים במועצה, התראות בשל אי-מילוי דרישותיה והתריעה בנובמבר כי אם לא יתקיימו התנאים בתוך 30 יום תדרוש הרשות את ביטול רישיון העסק ותבקש להוציא צו סגירה מינהלי לעסק.

נכון למועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק וללא אישורה של המשטרה, ומבלי שתוקנו הליקויים והדרישות של רשות הכבאות וממילא גם ללא אישורה. נמצא כי המחלקה לא פעלה לפי חובתה החוקית ולא נקטה פעולות לא לאכיפת דרישותיה של רשות הכבאות ולא להפסקת פעילותו של העסק.

2. **עסק למלאכה ותעשייה:** בעל העסק הגיש בקשה לרישיון עסק במאי 2016. מכרטיס העסק עולה כי המועצה פנתה לגורמי הרישוי באותו החודש, וחלקם לא השיבו. רק כעבור שנה, במאי 2017, שלחה המועצה תזכורת לגורמי הרישוי שלא התקבלה תשובתם.

נכון למועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק וללא אישורן של רשות הכבאות ושל הוועדה המקומית, ומבלי שתוקנו הליקויים ומולאו הדרישות של רשות הכבאות שניתנו בשנת 2017. כמו כן, המחלקה

לרישוי עסקים לא נקטה פעולות לאכיפת דרישותיה של רשות הכבאות על הבעלים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה בחומרה על ההזנחה בטיפול בבקשות לרישיון עסק ועל שלא קיימה את הוראות החוק וממילא לא מילאה את התפקידים שהוטלו עליה. על המועצה היה להעביר את הבקשות לכל גורמי הרישוי שנקבעו בחוק ולעקוב אחר קבלת האישורים ומילוי התנאים שנקבעו לכל בית עסק. תפקודה זה של המועצה תרם לכך שעסקים רבים בתחומה פעלו ללא רישיון עסק, לעתים במשך שנים רבות, תוך חשש לסיכון שלום הציבור ובטיחותו.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה על שלא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה בנוגע לאי-מילוי דרישותיה של רשות הכבאות שהועברו לחלק מבתי העסק; בכך היא איפשרה את המשך הפעלתם של בתי העסק מבלי שבעליהם קיימו את דרישותיהם של גורמי הרישוי ותוך כדי פגיעה בשלטון החוק וסיכון שלום הציבור ובטיחותו.

המועצה מסרה בתשובתה כי עם הקמת מחלקה לרישוי עסקים נפרדת יהיה הטיפול בבקשות לרישיון עסק קפדני ויסודי יותר ויש לצפות בזמן הקרוב לשינוי ניכר בתחום.

מתן רישיון עסק ללא אישורם של כל גורמי הרישוי

כאמור, בחוק נקבע כי רשות הרישוי לא תיתן רישיון לעסק טעון רישוי אלא אם ניתן אישור מגורמי הרישוי הרלוונטיים. עוד נקבע כי כדי לוודא יישום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה על רשות הרישוי להעביר את הבקשה לרישיון עסק לוועדה המקומית כדי שזו תאשר כי במבנה קוימו כל התנאים הנוגעים לתכנון ובנייה.

1. הביקורת העלתה כי המועצה לא העבירה את הבקשות לרישיון עסק או לחידושו לכל גורמי הרישוי הנדרשים; בחלק מהמקרים היא נתנה רישיונות עסק אף שלא היו בידיה כל האישורים הנדרשים מגורמי הרישוי הרלוונטיים. להלן דוגמאות:

בשנת 2005 נתנה המועצה למוסך רישיון עסק לצמיתות אף שכלל לא העבירה את הבקשה לאישורן של רשות הכבאות ושל הוועדה המקומית כנדרש; באוקטובר 2006 נתנה המועצה רישיון עסק לצמיתות לעסק לגידול בעלי חיים א' אף שלא העבירה את הבקשה למשרד החקלאות ולוועדה המקומית כנדרש, וממילא לא קיבלה את אישורם; בשנת 2008 נתנה המועצה לתחנת דלק א' רישיון עסק לצמיתות אף שהבקשה לא הועברה לוועדה המקומית, וממילא לא קיבלה את אישורה כנדרש. נכון למועד סיום



מחדלה של המועצה
באי-העברת בקשות
לרישיון עסק לאישור
הוועדה המקומית
חמור במיוחד לנוכח
העובדה שהמחלקה
לרישוי העסקים
תפקדה בפועל גם
כחלק ממחלקת
ההנדסה ומהוועדה
המקומית

הביקורת העסקים פועלים מבלי שהתקבל אישורם של כל גורמי הרישוי הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הממצאים מלמדים על תפקוד בלתי תקין של המחלקה לרישוי עסקים. מתן רישיון עסק מבלי לקבל את אישורם של כל גורמי הרישוי הרלוונטיים הוא פעולה המנוגדת לדין ופוגעת פגיעה חמורה בשלטון החוק ובסדרי מינהל תקין. המשך פעילות בתי העסק על סמך רישיונות עסק שניתנו שלא כדין פוגע בזכויותיו של הציבור ואף עלולה לסכן את שלומו ובטיחותו. על המועצה לערוך בדק בית בנוגע לבתי העסק הנמצאים בתחומה ולוודא כי הם מחזיקים ברישיונות עסק שניתנו כדין. על המועצה להקפיד להפנות בקשות לרישיון עסק לכל גורמי הרישוי שנקבעו בדיון ולעקוב אחר קבלת התייחסותם.

המועצה מסרה בתשובתה כי עם הקמת מחלקה לרישוי עסקים נפרדת והכשרה של הגורמים הפועלים בה יוסדר ויטופל הנושא של מתן רישיונות עסק שלא כדין.

2. הביקורת העלתה כי אף שעובדי המחלקה הם גם עובדי מחלקת ההנדסה והוועדה המקומית, דבר שהיה עשוי לכאורה לייעל ולזרז את הטיפול בבקשות לרישיון עסק ואת מתן המענה, נמצאו ליקויים בהעברת הבקשות, בטיפול בהן ובתיעוד הפעולות הנדרשות.

כאמור, נמצא כי המחלקה לא העבירה לאישורה ובחינתה של הוועדה המקומית בבקשות לרישיון עסק כנדרש. עוד נמצא כי רישומי המחלקה חלקיים; נמצאו בתי עסק שהבקשות בגינם הועברו לאישור הוועדה המקומית וטרם התקבלה תשובתה. בתי עסק אלו אינם מופיעים ברישומי המחלקה.

בבדיקות השלמה בוועדה המקומית נמצא כי הוועדה אינה מנהלת מעקב ורישום של כל הבקשות שהתקבלו מהמחלקה לרישוי עסקים, ואין היא מחזיקה בנתונים הנוגעים לכל הבקשות שקיבלה מהמחלקה ולתשובות שניתנו לחיוב או לשלילה, וכן בנתונים על בקשות שהיא טרם השיבה להן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה להעביר את הבקשות לרישיון עסק גם לבחינתה של הוועדה המקומית כנדרש בחוק ולקבל את אישורה לפני מתן רישיון עסק. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה להקפיד על רישום מדויק של הבקשות המועברות לוועדה המקומית, לעקוב אחר טיפול בבקשות ולעמוד על קבלת תשובתה במועד. מחדלה של המועצה חמור במיוחד לנוכח העובדה שהמחלקה לרישוי העסקים תפקדה בפועל גם כחלק ממחלקת ההנדסה ומהוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי היה עליה להשיב לכל הבקשות שהיא קיבלה מהמחלקה במועדים שנקבעו בתקנות הרישוי, כמצופה ממנה לפי כללי מינהל תקין, כדי למנוע עיכוב בטיפול בבקשות המוגשות למועצה.

המועצה מסרה בתשובתה כי לאחר ההפרדה של המחלקה לרישוי עסקים ממחלקת ההנדסה ומהוועדה המקומית יועבר מידע גם לוועדה המקומית כחלק מסדרי העבודה הרגילים.

אי-טיפול ברישיונות עסק שפג תוקפם

נוהלי עבודה ותכנית עבודה סדורה של המחלקה אמורים בין היתר להסדיר את נושא המעקב אחר עסקים שתוקף רישיון העסק שלהם פג או עומד לפוג, שיאפשר פנייה אליהם בבקשה להסדיר את פעילותם כחוק.

מרשימת העסקים שהעבירה המועצה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 עולה כי קיימים כ-25 בתי עסק שתוקף רישיונם פג והם ממשיכים לפעול מבלי לחדש את רישיון העסק. עוד עולה כי המועצה לא פעלה נגדם ולא דרשה מהם להסדיר את חידוש רישיון העסק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לעקוב אחר תוקף רישיונות העסק של העסקים בתחומה ולפנות לבעליהם מבעוד מועד כדי שיחלו בתהליך חידוש הרישיון. כמו כן, עליה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כנגד בעלי עסקים שלא יעשו כן. גם היבט זה מדגיש את הצורך במאגר מידע מעודכן, אמין ומלא.

רישוי עסקים עם סיכון מוגבר לציבור הפעלה של מתקנים להפקת מים ושל מכוני טיהור שפכים ללא רישיון עסק

1. לפי צו הרישוי, מתקן להפקת מי שתייה וטיפול בהם טעון רישוי ומותנה באישורים ממשרד הבריאות, מהוועדה המקומית ומרשות הכבאות¹⁸. על פי נתונים שהעבירה מקורות חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות) למועצה בעקבות הביקורת עולה כי בתחום המועצה תשעה קידוחי מי שתייה של מקורות שמהם מפיקים ומספקים מים ליישובי המועצה והאזור.

18 לפי סעיף 2א.א) (א) לצו הרישוי, אישור רשות הכבאות לסוג זה של עסקים יכול שיהיה על יסוד תצהיר מאומת כדין, כמפורט בצו.



בתחומי המועצה
פועלים ללא רישיון
עסק מתקנים להפקת
מים ומכוני טיהור
שפכים, והפעלתם
ללא אישורם של
גורמי הרישוי מעלה
חשש לסיכון בריאות
הציבור

נמצא כי כל המתקנים להפקת מים הנמצאים בתחום המועצה פועלים ללא רישיון עסק.

לא נמצאו במועצה בקשות לרישיון עסק ולא תיקי רישוי למתקנים ולא נמצא כי המועצה פעלה מול חברת מקורות לאכיפת דיני רישוי עסקים ולהסדרת פעילותם כחוק. עוד נמצא כי בנוגע לחלק מהמתקנים הוגשו לוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה והמידע על המתקנים לא הועבר למחלקה לרישוי עסקים.

בבדיקות השלמה במחוז הצפון של משרד הבריאות בנובמבר 2017 נמסר למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2012 - 2014 הוגשו בקשות לרישיון עסק לשישה מתקנים להפקת מי שתייה; חמישה מהמתקנים קיבלו אישור ואילו למתקן השישי¹⁹ לא ניתן אישור "בגלל מורכבות הטיפול באישור ההפעלה של מתקן ההפקה".

בתשובתה מפברואר 2018 מסרה חברת מקורות למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת מזה כמה שנים לרישוי מתקניה הישנים לפי כל דין, לרבות רישוי עסקים, וכי בפברואר 2018 התקיימה פגישה עם מהנדס המועצה ובה סוכם כי חברת מקורות תפעל בדחיפות לקידום הסדרת היתרי הבנייה ורישיונות העסק.

2. מכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש) הוא מתקן המנקז את השפכים המגיעים אליו מרשת הביוב המונציפלית לצורך טיהורם והשבתם למערכת; המים המטוהרים משמשים לחקלאות או להשבה לנחלים בטבע. על פי צו הרישוי, מט"ש נדרש לאישורים מהמשרד להגנת הסביבה, ממשרד הבריאות, מהוועדה המקומית ומרשות הכבאות²⁰. לפי רשות הכבאות, מט"ש מוגדר כעסק בדרגת סיכון²¹, בדומה לתחנות דלק.

בתחומי המועצה פועלים שלושה מט"שים - מט"ש בכפר חיטים, מט"ש בשדה אילן ומט"ש באזור התעשייה קדמת הגליל. נמצא כי שלושת המט"שים מופעלים ללא רישיון עסק והפעלתם נמשכת ללא אישורם של גורמי הרישוי; רק למט"ש בכפר חיטים נמצא תיק רישוי במחלקה. להלן הפרטים:

מט"ש כפר חיטים הופיע ברשימת העסקים של המועצה ובגיניו הוגשה בקשה לרישיון עסק ביוני 2008. המועצה סיווגה את העסק כמתקן מי שתייה - מתקן להפקת מים וטיפול בהם - ולא תחת הסיווג שפכים וקולחין. מנתוני המועצה עולה כי באותה שנה פנתה המועצה לרשות הכבאות כדי לקבל את אישורה אך היא לא השיבה לפנייתה. בדצמבר 2008 אישר

19 מתקן הפקת מי שתייה "גולני 2".

20 ראו ה"ש 18.

21 רשות הכבאות מדרגת את העסקים בסולם 1-5 לפי דרגת סיכון האש.

המשרד להגנת הסביבה את הבקשה בתנאים ובמאי 2009 מסר משרד הבריאות את תנאיו לרישוי המט"ש. בינואר 2009 פנה המשרד להגנת הסביבה למחלקה ופירט תנאים חדשים שהחליפו את התנאים הקודמים שנקבעו למט"ש, ובהם דרישה לבקרה על איכות השפכים הנקלטים וכמותם, דרישה לעמידה באיכות הקולחין ודרישות לניטור ודיווח. במרץ 2009 שוב פנה המשרד להגנת הסביבה למחלקה וציין: "עד היום טרם קיבלנו אישור מסירה המעיד כי התנאים התקבלו בעסק כדיון... אין באפשרותנו לבצע תהליכי אכיפה בעסקים שלא קיבלו את התנאים כדיון... לא נוכל לטפל במפגעים סביבתיים מעסקים אלה במסגרת חוק רישוי עסקים".

לא נמצא כי המועצה שלחה תזכורות בנושא לרשות הכבאות אף שעבר כעשור מאז פנתה אליה בשנת 2008, ולא נמצאו מסמכים במועצה המעידים כי התנאים מולאו. נמצא כי המועצה לא העבירה את הבקשה לבחינתה של הוועדה המקומית. עוד נמצא כי בשנת 2009 מסר המשרד להגנת הסביבה למועצה את תנאיו לאישור הבקשות של המט"שים בכפר חיטים ובשדה אילן²².

נכון למועד סיום הביקורת המט"שים ממשיכים לפעול ללא רישיון עסק וללא אישורם של גורמי הרישוי הרלוונטיים.

המועצה מסרה בתשובתה כי במסגרת הפעילות הננקטת במועצה בתחום זה ימופו העסקים עם סיכון מוגבר לציבור, והמחלקה לרישוי עסקים שהוקמה תפעל ביתר שאת להסדרת פעילותם.

בתשובתו מפברואר 2018 מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי הוא מעולם לא אישר את המט"ש באזור התעשייה קדמת הגליל והשפכים המזרמים אליו אמורים להתחבר למט"ש האזורי שדה אילן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי איפשרה למט"שים ולמתקנים להפקת מי שתייה הפועלים בתחומה לפעול ללא רישיון עסק במשך שנים רבות ומבלי שעקבה אחר קבלת אישורם של כל הגורמים הרלוונטיים. תפקוד בלתי תקין זה של "שגר ושכח" איפשר את הפעלתם של מתקנים להפקת מי שתייה ומט"שים ללא רישיון עסק תוך חשש לסיכון בריאות הציבור ולפגיעה באיכות הסביבה. על המועצה לאכוף על חברת מקורות את חובת רישוי המתקנים להפקת מי שתייה ולאכוף על מפעלי המט"שים את חובת רישוי המט"שים, כנדרש בחוק, וזאת כדי להבטיח את בריאות הציבור ולשמור על שלטון החוק.

22 כאמור, אין תיק רישוי למט"ש שדה אילן והמסמך האמור נמצא בתיק הרישוי של מט"ש כפר חיטים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה ולעובדי הוועדה המקומית שהם גם עובדי המחלקה כי חמור הדבר שגורמים בוועדה המקומית ידעו מתוקף תפקידם בוועדה המקומית על המתקנים להפקת מי שתייה של חברת מקורות ועל המט"שים ולא פעלו מול בעליהם לצורך הסדרת פעילותם לפי הוראות חוק רישוי עסקים; זוהי חובתם מתוקף תפקידם הנוסף במחלקה לרישוי עסקים במועצה. בהתנהלותם זו הם לא מילאו כראוי את תפקידם וחטאו למטרתו העיקרית של חוק רישוי העסקים ותקנותיו שהיא הבטחת שלום הציבור ובריאותו.

עסקים בתחום החקלאות

אחד ממקורות הפרנסה של תושבי המועצה הוא חקלאות וגידול בעלי חיים. לגידול בעלי חיים (עופות ומקנה²³) השפעה על איכות הסביבה משום שהוא כרוך בייצור פסולת העלולה לחלחל למי התהום, לזהם את מקורות המים ואת הקרקע ולסכן את בריאות הציבור. הסכנה לסביבה חמורה אף יותר בחורף בגלל הגשמים העלולים לגרום לחלחול של פסולת העופות לקרקע ולפיזור. נקיטת צעדים לטיפול במפגעים אלו, כחלק מתהליך רישוי העסקים, נועדה למנוע זיהום של מקורות המים ושל הקרקע, להפחית את הפגיעה בבריאות הציבור ולצמצם נזקים סביבתיים העלולים להיגרם בעטיים של מפגעים אלו²⁴.

על פי הוראות צו הרישוי, עסק לבעלי חיים - גידולם, אחזקתם וטיפול בהם (להלן - עסק לגידול בעלי חיים) טעון רישוי ומתן הרישיון מותנה באישור מוקדם של השר להגנת הסביבה ושל שר החקלאות, וכן ביישום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי הכבאות. כל אחד מהגורמים האמורים רשאי להתנות תנאים או לקבוע תנאים מוקדמים שעל מבקש הרישיון למלא לפני מתן הרישיון. כמו כן, בתקנות רישוי עסקים (תנאים לרישוי משקי עופות ולולים), התשמ"א-1981, נקבעו תנאים להפעלת משק עופות קיים, הכוללים בין היתר הוראות למניעת מפגעים, לסילוק פסולת, להדברת מזיקים ולסילוק פגרים.

הביקורת העלתה כי חלק מהעסקים בתחום החקלאות פועלים שנים רבות ללא רישיון עסק וללא קבלת אישורם של כל גורמי הרישוי כחוק, ובהם משרד החקלאות. להלן דוגמאות:

1. **עסק לגידול בעלי חיים ב':** בשנת 2007 פנתה המועצה למשרד החקלאות, למשרד להגנת הסביבה ולרשות הכבאות לצורך הנפקת רישיון לעסק. בשנת 2007 הנפיקה המועצה לבית העסק היתר זמני עד מרץ 2008 לפי חוק רישוי עסקים.

23 מקנה הוא מונח כולל לכל בהמות הבית שהאדם מגדל לעבודה ולמזון, ובהם בקר, עזים וכבשים.

24 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "מועצה אזורית מבואות חרמון", עמ' 527.

מתיק הרישוי עולה כי בשנים 2007 - 2017 פנתה המועצה כמה פעמים למשרד להגנת הסביבה כדי לקבל את אישורו למתן רישיון עסק אך לא נמצא אישור כזה בתיק הרישוי. מבדיקת השלמה במשרד להגנת הסביבה עולה כי במאי 2008 אישר המשרד את מתן רישיון לעסק בתנאים, ובשנת 2013 התקבלה בקשה נוספת במשרד אך הוא לא השיב לה. עוד הועלה כי המשרד החזיר את הבקשה שהועברה לאישורו בשנת 2017 בשל חוסר התאמה בין הנתונים שהועברו ובין המצאי בשטח.

נמצא כי המועצה לא פנתה לוועדה המקומית ולא בחנה את עמידת בית העסק בדיני התכנון והבנייה כאמור בצו. רק במהלך הביקורת, באוגוסט 2017, העבירה המועצה את הבקשה לבחינתה של הוועדה המקומית ועד מועד סיום הביקורת לא השיבה הוועדה לבקשה.

נכון למועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול, יותר מעשור, ללא רישיון עסק ומבלי שהתקבלו כל האישורים הנדרשים, ובהם אישוריהם של המשרד להגנת הסביבה ושל הוועדה המקומית, ומבלי שהמועצה נקטה אף לא אחד מהאמצעים העומדים לרשותה להסדרת פעילותו על פי דין.

2. **עסק לגידול בעלי חיים ג':** ביולי 2014 הגיש בעל העסק בקשה לקבלת רישיון עסק. המחלקה הכינה את הטפסים הנדרשים לצורך העברתם לגורמי הרישוי.

נמצא כי המבקש לא שילם את האגרה למועצה והיא לא העבירה את הטפסים לאישור גורמי הרישוי. עוד נמצא כי מאז ועד מועד סיום הביקורת העסק פועל ללא רישיון עסק, מבלי לשלם את האגרה ומבלי שהמועצה העבירה את הבקשה לאישורם של גורמי הרישוי כנדרש. בעקבות הביקורת, ולפי כרטיס העסק, ביולי 2017 שולמה האגרה והמחלקה פנתה לגורמי הרישוי לקבלת אישורם, דהיינו כשלוש שנים לאחר שהוגשה הבקשה. נכון למועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק.

3. **עסק לגידול בעלי חיים ד':** בדצמבר 2010 הגיש בעל העסק בקשה לרישיון עסק. באותה שנה פנתה המועצה לגורמי הרישוי לקבלת אישורם למתן רישיון עסק. נמצא כי רק בנובמבר 2017, כעבור כשבע שנים, דחתה וטרינרית המועצה את הבקשה בשל היעדר הסדר תברואתי ראוי. עוד נמצא כי לפי כרטיס העסק אישרה הוועדה המקומית את הבקשה בסוף 2010 אך בתיק הרישוי לא נמצא אישור כזה. נכון למועד סיום הביקורת, ובמשך כשבע שנים, העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולעומד בראשה כי ניהול עסקים חקלאיים בתחומה, ללא רישיונות עסק ומבלי שהתקבלו האישורים הדרושים מהגורמים המוסמכים, מנוגד לדין ועלול להביא לידי מפגעים משמעותיים העלולים לגרום למפגעים סביבתיים ובטיחותיים חמורים המסכנים את שלום הציבור ובריאותו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על אופן טיפולה בבקשות לרישיון עסק שהוגשו לה ועל כך שלא מילאה את החובה שנקבעה לה בדין; בכך תרמה המועצה להפרת החוק ולהפעלת בתי עסק בתחומה בניגוד לדין. על המועצה כרשות ציבורית להקפיד הקפדה יתרה על קיום הוראות הדין ולפעול לאלתר לאכיפת דיני רישוי עסקים על כל העסקים בתחום החקלאות הפועלים בתחומה.

המועצה מסרה בתשובתה כי עם הקמת מחלקה לרישוי עסקים נפרדת יושלם ויוסדר תהליך ההסדרה של אותם רישיונות עסק לבתי עסק הפועלים בתחום החקלאות.

הסמכת וטרינרית המועצה למתן אישור מוקדם מטעם שר החקלאות

על פי צו הרישוי לא יינתן רישיון עסק לעסקים הטעונים אישור משרד החקלאות אלא אם שר החקלאות או מי שהוא הסמיך לכך אישר את הבקשה.

ביוני 2000 פורסם בילקוט הפרסומים כי שר החקלאות דאז, מתוקף סמכותו לפי סעיף 6 לחוק רישוי עסקים, הסמיך את הווטרינרים הרשתיים בחלק מהרשויות המקומיות לאשר את הבקשות לרישיון עסק בתחומי אותן הרשויות. בהמשך לפרסום זה הוסמכה וטרינרית המועצה לטפל בבקשות לרישיון עסק שבהן נדרש אישור משרד החקלאות. באפריל 2017 ביטל שר החקלאות את ההסמכות הקודמות שהיו והסמיך את הווטרינרים הרשתיים לאשר בקשות לרישיון עסק לסוגי עסקים מסוימים בתחום הרשות שהם פועלים בה²⁵.

נמצא כי מאז ההסמכה האמורה ביוני 2000, במקרים שבהם נדרש אישור משרד החקלאות, העבירה המועצה את הבקשות לעתים למשרד החקלאות מחוץ העמקים, לעתים לווטרינרית המועצה ולעתים לשניהם גם יחד.

נמצא כי הווטרינרית לא השיבה לתשע בקשות לרישיון עסק שהועברו אליה בשנים 2012 - 2017. עוד נמצא כי מחוץ העמקים של משרד החקלאות אישר חלק מהבקשות לרישיון עסק שהגיעו אליו ובחלק מהבקשות לא ניתנה תשובתו.

אישורו של משרד החקלאות נדרש למניעת סכנות של מחלות בעלי חיים וזיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות. על משרד החקלאות חלה חובה לבדוק את העסקים ואת מאפייניהם לפני אישור הבקשות, לכן עליו לוודא כי הבקשות לרישיון עסק מטופלות בידי הגורם המוסמך מטעמו.

25 הווטרינרים הוסמכו לאשר בקשות לרישיון עסק בסוגי עסקים אלו: (א) בעלי חיים לרבות ימיים, למעט עופות - הצגתם; (ב) מספרה לבעלי חיים; (ג) מזון לבעלי חיים, אחסונו, אריזתו, הובלתו או חלוקתו ומכירתו; (ד) גן חיות, ספארי ופינת חי שהכניסה אליה בתשלום.

בתשובתו מפרברואר 2018 מסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי מנהלי המחוזות מעולם לא היו מוסמכים לתת אישור לרישיונות עסק במקום שר החקלאות. גם לאחר תיקון החוק ביוני 2017 אין כל הסמכה למנהל המחוז לתת אישור לצורך מתן רישיון עסק. עוד מסר כי הוא יפעל לתיקון הליקויים בהקדם באמצעות הבהרה לכל הגורמים הרלוונטיים בדבר המצב המשפטי הנוגע לסוגיות של רישוי עסקים וכן לחידוד הנהלים בדבר תיעוד הבקשות ורישומן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התנהלותה מלמדת על היעדר הנחיות וסדרי עבודה תקינים ועל יצירת בירוקרטיה מיותרת הגורמת לעיכובים בטיפול בבקשות. על המועצה להסדיר את תהליך העברת הבקשות לאישורו של שר החקלאות או למי שהוסמך מטעמו ולוודא שהמחלקה פועלת לפיו.

המועצה מסרה בתשובתה כי המחלקה החדשה תפעל על פי ההנחיה החדשה.

תחנות דלק הפועלות ללא רישיון עסק

על פי צו הרישוי, תחנות דלק ותדלוק וכן אחסון דלק בכמויות המפורטות בתקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, טעונים אישור של גורמים אלו: השר להגנת הסביבה לשם אבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים; השר לביטחון הפנים לשם מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות; שר העבודה והשירותים החברתיים לשם הבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; הוועדה המקומית ורשות הכבאות כדי לוודא יישומם של דיני התכנון והבנייה ושל הוראות כיבוי אש; ומשרד התחבורה - מכוח תמ"א 18 (תכנית המתאר הארצית לתחנות הדלק) - כדי להבטיח שדרכי הגישה מרווחות ובטוחות דיין ללקוחות.

תחנות דלק עלולות ליצור מפגעים שונים ובהם: (א) מפגעי תחבורה עקב היעדר הסדרה ראויה של דרכי הגישה לתחנות הדלק; (ב) מפגעי סביבה - חלחול של חומרים מזיקים לקרקע; (ג) מפגעי בטיחות - אי-שמירת מרחק בטיחות בין היתר ממצבורי גז, ממבני מגורים ומבתי ספר והיעדר ציוד כיבוי אש או קיומו של ציוד כיבוי האש שאינו ראוי מבחינת סוגו, כמותו ואופן פריסתו.

בסעיף 10(א) לצו רישוי העסקים נקבע כי רישיון קיים שקוצר תוקפו בצו יהיה בתוקף עד 31 בדצמבר שבשנה השלישית שלאחר שנת פרסומו של המפרט האחד²⁶ לאותו סוג עסק; רשות הרישוי תודיע לבעל הרישיון בתוך שלושה חודשים מפרסום המפרט האחד על מועד פקיעת הרישיון ועל כך שחידושו יהיה לפי פרק ח' לתקנות הרישוי. עוד נקבע בצו כי על מבקשי רישיונות חדשים יחולו

26 מטרתו של המפרט האחד היא לפרט את התנאים והמסמכים שמשדרי הממשלה ונותני האישור דורשים בנוגע לכל סוג עסק טעון רישוי. במסגרת המפרט האחד מפורטים גם תנאים ומסמכים הנדרשים מבעל עסק לפי דברי חקיקה שונים (המכונים הוראות לצד המפרט האחד); חשוב לציין שהם מחייבים אף אם לא פורטו.



נמצא כי המועצה לא
נערכה לטיפול
בעסקים שפורסם
בנוגע אליהם מפרט
אחיד ובהם גם תחנות
הדלק

השינויים באופן מידי עם פרסום המפרט. על פי הצו, רישיון עסק לתחנת דלק יינתן לחמש שנים. לפיכך, ובעקבות פרסום המפרט האחד לתחנות דלק באוקטובר 2015, תוקף הרישיון של תחנות הדלק במועצה יפוג בדצמבר 2018 ורישיון עסק שיוענק לתחנת דלק יהיה לתקופה של חמש שנים.

נמצא כי המועצה לא נערכה לטיפול בסוגי העסקים שפורסם בגינם מפרט אחיד ובהם גם תחנות הדלק. המחלקה לא הודיעה לבעלי אותם עסקים על השינויים ברישיונות ולא עדכנה אותם בדבר מועד פקיעת הרישיון ועל הצורך בחידוש, אף שהיה עליה לעשות זאת לא יאחר משלושה חודשים ממועד פרסום המפרט האחד, דהיינו עד ינואר 2016.

עוד נמצא כי המועצה לא עדכנה במאגרי המידע שלה את תוקף רישיונות העסק של תחנות הדלק בתחומה על פי השינוי בצו, ובשל כך מאגר הנתונים שלה אינו מעודכן ואינו משקף נכונה את הנתונים הנוגעים לתוקף רישיונות העסק.

לפי נתוני המחלקה, בתחומה של המועצה פועלים עשרה עסקים בתחום הדלק והאנרגיה; לחמישה מהם רישיון עסק לצמיתות²⁷ ולפי צו רישוי העסקים תוקף הרישיון יפקע בדצמבר 2018; על אף זאת, ברישומי המועצה עדיין מופיע כי כוחו יפה עד 2099, דהיינו לצמיתות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא עדכנה את רישומיה ולא נערכה מבעוד מועד לטיפול בעסקי תחנות הדלק שלגביהם פורסם מפרט אחיד, ולא עדכנה את בעלי אותם עסקים על השינויים הצפויים ברישיון העסק ותוקפו ועל הצורך לפעול לחידוש, על כל המשתמע מכך.

הביקורת העלתה כי בתחום המועצה פועלות תחנות דלק נוספות שאינן מופיעות במאגר המידע של המחלקה ושלא קיבלו את אישור הגורמים המוסמכים.

עוד עלה כי חמשת העסקים בתחום הדלק והאנרגיה הרשומים במאגר המידע של המחלקה פועלים ללא רישיון עסק²⁸. להלן דוגמאות:

1. **תחנת דלק ב':** בשנים 2013 עד 2017 פעלה התחנה ללא רישיון עסק. רק בשלהי תקופת הביקורת, לאחר קבלת אישורם של גורמי הרישוי, הנפיקה המועצה רישיון עסק לתחנת הדלק; וזאת לתקופה של יותר משש שנים אף שלפי צו הרישוי תוקף הרישיון אמור להיות עד חמש שנים.
2. **תחנת דלק ג':** על פי כרטיס העסק, בשנת 2003 הנפיקה המועצה רישיון עסק לתחנת הדלק. כמו כן, נמצא כי המועצה לא פנתה לוועדה המקומית

27 הרישיון כוחו יפה עד 2099.

28 ראו ה"ש 24.

לקבלת אישורה, ורק בשנת 2006 היא פנתה למשרד העבודה ולמשרד להגנת הסביבה שנכון למועד סיום הביקורת לא השיבו לבקשה.

3. **תחנת דלק ד':** בשנת 2013 העבירה המחלקה לגורמי הרישוי את הבקשה לרישיון עסק. אף שהבקשה לא אושרה בידי כל גורמי הרישוי לא פעלה מאז המועצה להסדרת פעילות תחנת הדלק או הפסקתה, והתחנה ממשיכה לפעול ללא רישיון עסק.

נמצא כי ביולי 2013 דרשה ממלאת מקום מנהל המחלקה מהתובע העירוני לשלוח התראות על הפעלת חמש תחנות דלק ללא רישיון עסק. על אף פנייתה של ממלאת המקום המשיכו תחנות הדלק לפעול ללא רישיון עסק ולא הוסדרה פעילותם או הופסקה.

המועצה מסרה בתשובתה כי התנהלו חקירות נגד חלק מאותן תחנות דלק, והן הועברו לתובע העירוני והוגשו כתבי אישום. חלק מתחנות הדלק עדיין בטיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי היה עליה לפעול בנחישות מול בעלי כל תחנות הדלק בתחומה להסדרת רישיון עסק ולדאוג שיפעלו על פי תנאיו, וזאת כדי להבטיח את יישום המטרות שנקבעו בחוק ובצו הרישוי וכדי למנוע פגיעה בשלום הציבור ובטיחותו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה למועצה על שלא פעלה באופן מידי ונחרץ להסדרת הפעילות של תחנות הדלק או הפסקתה למרות סכנות הבטיחות. על המועצה לנקוט ללא דיחוי את הצעדים הנדרשים כדי להבטיח ביתר שאת את אכיפתם של דיני רישוי עסקים על בעליהן של תחנות הדלק הפועלות בתחומה.

הפעלת עסקי אירוח²⁹ ללא רישיון עסק

התיירות הכפרית מקדמת יישובים בפריפריה מהבחינה הכלכלית והחברתית. כדי לנצל את פוטנציאל הנוף ואיכות החיים באזור זה כמקור פרנסה חלופי לחקלאות הקימו תושבים רבים חדרי אירוח להשכרה על בסיס יומי או שבועי.

על פי הוראות צו הרישוי, עסקים להשכרת יחידות אירוח למטרת נופש, המלווה במתן שירותים לשוכרים (להלן - עסקי אירוח) ובהם מספר יחידות האירוח להשכרה גדול מארבע, טעונים רישוי והפעלתם מותנית באישור מוקדם של משרד הבריאות, של רשות הכבאות ושל הוועדה המקומית³⁰. עוד נקבע בצו הרישוי כי בריכת שחייה המשמשת יותר מארבע יחידות אירוח למטרת נופש טעונה רישיון עסק המותנה באישורם של השר לביטחון הפנים, של שר הבריאות, של הוועדה המקומית ושל רשות הכבאות. הפעלת ג'קוזי טעונה גם

29 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), "פיקוח הרשויות המקומיות על הקמתן והפעלתן של יחידות אירוח במרחב הכפרי", עמ' 385.

30 לפי צו הרישוי הישן, שהיה בתוקף עד המועד האמור, חלה חובת הרישוי על עסק להשכרת חדרים על בסיס יומי או שבועי כאשר מספר החדרים גבוה משלושה.



עסקי אירוח בתחומה
של המועצה, לרבות
ברכות השחייה
והג'קוזי המופעלים
בהם, פועלים שנים
רבות ללא רישיון
עסק, דבר העלול
לחשוף את האזרחים
לתנאי תברואה לקויים
ולסכנות בטיחות

היא רישיון עסק ומותנית באישורים משר הבריאות, מהוועדה המקומית ומרשות הכבאות. כלומר, עסק אירוח עם בריכת שחייה וג'קוזי דורש שני רישיונות עסק.

על פי פרסום³¹ של המוסד לבטיחות ולגיהות, בשנים 2008 - 2016 טבעו למוות שמונה ילדים בברכות שחייה פרטיות ושלוש ילדים בברכות שחייה בצימרים (בשנת 2014 טבעו ארבעה ילדים בברכה פרטית ועוד שני ילדים בברכות בצימרים ובשנת 2015 טבע ילד אחד בברכה בצימר).

על פי רשימת העסקים שהעבירה המחלקה למשרד מבקר המדינה פעלו בתחומה שישה עסקי אירוח טעוני רישוי ולחלקם בריכות שחייה וג'קוזי.

1. נמצא כי המידע שהיה בידי המחלקה במועד הביקורת בדבר מספר יחידות האירוח טעונות הרישוי שפעלו בתחומה, בעלי העסקים המחזיקים בהן וברכות השחייה הצמודות לחדרי האירוח, היה חסר ולא כלל את כל עסקי האירוח טעוני הרישוי בתחום המועצה.

מבדיקות בוועדה המקומית ובמחלקת הארנונה נמצא כי במאגר הנתונים שלהן רשומים עסקי אירוח בתחומי המועצה. נמצא כי הנתונים שבידיהן אינם מכילים את המידע בנוגע למספר חדרי האירוח בכל עסק אלא רק את שטחו הכולל, ולכן אין בידי הוועדה המקומית ובידי מחלקת הארנונה מידע מלא בדבר מספר עסקי האירוח החייבים ברישיון עסק.

מבדיקת הנתונים של הוועדה המקומית ומנתוני מחלקת הארנונה וכן מפרסומים ומידע המפורסם באינטרנט עלה כי בתחומי המועצה פועלים עסקי אירוח נוספים החייבים ברישיון עסק, אך הם לא הופיעו ברשימות של המחלקה לרישוי עסקים ופעלו ללא רישיון כנדרש בדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לאתר את כל עסקי האירוח בתחומה ולערוך ביקורות בכל עסקי האירוח טעוני הרישוי ובברכות שלצדם; עליה לאכוף עליהם את החובה ברישיון עסק כנדרש בדיון כדי להבטיח את שלום הציבור ובריאותו.

2. הביקורת העלתה כי כל ששת עסקי האירוח הרשומים במועצה פעלו ללא רישיון עסק בתוקף. רק אחד מהם הגיש בקשה לרישיון עסק לבריכת שחייה הצמודה לחדרי האירוח. עוד הועלה כי בנוגע לאותם עסקים לא נקטה המחלקה פעולות אכיפה מספיקות. להלן דוגמאות:

א. **חדרי אירוח א':** בעסק תשעה חדרי אירוח, וכבר בדצמבר 2002 התנגדה רשות הכבאות למתן רישיון לעסק וקבעה כי התנאים בחדרי האירוח אינם משביעים רצון מהבחינה הבטיחותית.

בשנת 2016 הורשע בעל העסק בעבירות על דיני התכנון והבנייה. בין היתר הושת עליו צו הריסה והפסקת שימוש במבנה, אך נכון למועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק.

ב. **חדרי אירוח ב':** בעסק חדרי אירוח וברכת שחייה. נמצא כי חדרי האירוח וברכת השחייה פועלים ללא רישיון עסק, להלן עיקרי הפרטים:

(1) בדצמבר 2009 הורשעו הבעלים בגין ניהול עסק ללא רישיון בשנים 2007 - 2008 והקמת מבנה עץ ללא היתר.

בשנת 2009 נתנה המועצה רישיון עסק **לחדרי האירוח** עד דצמבר 2014 מבלי שהעבירה את הבקשה לאישור הוועדה המקומית, וממילא לא קיבלה את אישורה. בשנים 2014 - 2015 פנתה המועצה למשרד הבריאות, למשטרה ולרשות הכבאות כדי לקבל את אישורם להוצאת רישיון עסק, אך לא פנתה לוועדה המקומית. רק משרד הבריאות אישר את הבקשה.

(2) באפריל 2009 נתנה המועצה רישיון עסק **לברכת השחייה** עד סוף 2012. נמצא כי לפי כרטיס העסק העבירה המחלקה בשנת 2013 את הבקשה לרישיון עסק לברכה לאישור המשטרה, משרד הבריאות ורשות הכבאות, אך רק משרד הבריאות השיב בחיוב לבקשה.

באוגוסט 2015 פנה מפקח של הוועדה המקומית לתובע העירוני בבקשה להכין כתב אישום נגד הבעלים בגין בנייה ושימוש ללא היתר והפעלה של חדרי אירוח וברכת שחייה ללא רישיון עסק. נכון למועד סיום הביקורת, על אף ההרשעה בשנת 2009, העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק.

ג. **חדרי אירוח ג':** באוקטובר 2007 נתנה המועצה רישיון לעסק עד סוף 2011. נמצא כי משנת 2012 לא הגיש בעל העסק בקשה לחידוש רישיון העסק, והעסק פועל ללא רישיון עסק ומבלי שהמועצה נקטה צעדים כלשהם לאכיפת דיני רישוי עסקים.

בספטמבר 2015 הורשעו הבעלים בגין עבירות על דיני התכנון והבנייה והוטלו עליו קנסות והוצאו צו הריסה וצו הפסקת שימוש בחדרי האירוח, לביצוע בתוך שמונה חודשים³².

נמצא כי בשש השנים שחלפו מאז פג תוקף רישיון העסק ועד מועד סיום הביקורת המשיך העסק לפעול ללא רישיון עסק ומבלי שהובטחו התנאים הנדרשים להבטחת שלום הציבור ובריאותו.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא התמקדה בתחום התכנון והבנייה, וכנגד רבים מעסקי חדרי האירוח שפעלו ללא הסדרה תכנונית הוגשו כתבי אישום. עם הקמת מחלקה לרישוי עסקים נפרדת, ובשל המידע על עסקי אירוח שנאסף

בידי פקחי התכנון והבנייה, יש לצפות כי האכיפה של דיני רישוי עסקים על אותם עסקים תואץ ותושלם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה בחומרה על אזהלת ידה בטיפול בנושא רישוי עסקי האירוח בתחומה, לרבות בריכות השחייה והג'קוזי המופעלים בהם, הפועלים שנים רבות ללא רישיון עסק, דבר העלול לחשוף את האורחים לתנאי תברואה לקויים ולסכנות בטיחות. על המועצה לאכוף את הוראות דיני רישוי עסקים על כל עסקי האירוח הפועלים בתחומה, לרבות בריכות השחייה והג'קוזי המופעלים בהם. היעדר הסדרתם כדין יכול לפגוע בשלום הציבור ובריאותו, בתיירות הפנים ותיירות החוץ ובעסקים רבים נוספים.

הפעלת אולמות ספורט ללא רישיון עסק

לפי התוספת לצו רישוי עסקים, אצטדיון ואולם ספורט חייבים ברישיון עסק. לצורך כך, יש לקבל את אישור המשטרה ומשרד העבודה, וכן נדרשים אישורים מהוועדה המקומית ומרשות הכבאות בכל הנוגע לדיני התכנון והבנייה ולהוראות כיבוי אש.

מרשימת העסקים שהעבירה המחלקה למשרד מבקר המדינה עולה כי קיימים שלושה אולמות ספורט בבעלות המועצה (להלן - אולמות הספורט)³³ ושלושתם פועלים ללא רישיון עסק במשך שנים רבות.

רק בפברואר 2012, לאחר שנים של פעילות, פנתה המועצה לגורמי הרישוי בבקשה להוציא רישיון עסק לאולמות הספורט. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת המשיכה המועצה להפעיל את אולמות הספורט ללא רישיון עסק ובניגוד לדין³⁴.

המועצה מסרה בתשובתה כי הטיפול ברישיונות העסק של אולמות הספורט נמצא בידי מנהל מחלקת ספורט במועצה ובידי המחלקה לרישוי עסקים ונרשמת התקדמות בקבלת האישורים מגורמי הרישוי.

33 אולם הספורט בגבעת אבני, אולם הספורט במרכז הספורט כדורי ואולם הספורט בלביא.

34 בפברואר 2013 נתנה רשות הכבאות לאחד מאולמות הספורט רישיון זמני עד אוגוסט 2013.



המועצה הטילה את
הפיקוח על העסקים
על כתפיהם של
מפקחים בתחום
ההנדסה, וזאת בלי
שווידאה כי עברו את
ההכשרות המתאימות
הנדרשות לביצוע
תפקיד זה

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, האמונה על אכיפת החוק, על שהיא מפעילה אולמות ספורט לאורך שנים, במבנים שבבעלותה, ללא רישיון עסק ומבלי שקיבלה אישור מגורמי הרישוי; בכך המועצה פוגעת בשלטון החוק ומסכנת את שלומם ובטיחותם של המבקרים ושל המשתמשים באולמות אלו. הדבר חמור במיוחד לנוכח היותה רשות ציבורית המפקדת על אכיפת דיני רישוי עסקים, ומשכך חובה עליה להקפיד שבעתיים על יישום הוראות החוק בעצמה ולשמש דוגמה אישית בבחינת "נאה דורש ונאה מקיים".

פיקוח לקוי על עסקים

חוק רישוי עסקים מטיל על הרשות המקומית לפקח על העסקים הפועלים בתחום שיפוטה ולוודא שהם יופעלו רק אם עמדו בתנאים הנדרשים בדיני רישוי עסקים ואם יש להם רישיון עסק בתוקף. במסגרת תפקידיה של המחלקה לרישוי עסקים עליה לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק ולהסדיר את פעילותם. כמו כן, עליה לבדוק אם לא חל שינוי בתחום פעילותם של העסקים מיום שניתן להם רישיון העסק או מאז שהגישו בקשה לרישיון.

על פי סדרי מינהל תקין יש לקיים פיקוח סדיר ושיטתי על כל העסקים טעוני הפיקוח. לשם כך, על המחלקה להכין תכנית פיקוח המבוססת על רשימת העסקים טעוני הפיקוח בתחום המועצה ולקבוע את הסדרי הביקורים בעסקים אלו במחזוריות סבירה. על המחלקה לתעד באופן סדיר את מועדי הביקורות שהיא מקיימת ואת תוצאותיהן. אם התגלו עבירות, על הגוף המפקח להגיש למועצה דוח לצורך נקיטת צעדים מינהליים ומשפטיים.

הכשרת המפקחים

לפי קובץ תיאורי התפקידים, סיום בהצלחה קורס רישוי עסקים א' ו-ב' לא יאחר משנתיים מיום המינוי הוא אחד התנאים המקדימים למינוי מפקח רישוי עסקים.

נמצא כי שני המפקחים של המחלקה שנקלטו בשנים 2011 ו-2015 כמפקחי בנייה בוועדה המקומית, נדרשו לפקח גם על נושא רישוי העסקים בתחומי המועצה ולאחר את השימושים החורגים ולדווח בעת ובעונה אחת למנהל רישוי עסקים, וזאת מבלי שעברו הכשרה והדרכה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהטילה את הפיקוח על העסקים על כתפיהם של מפקחים בתחום ההנדסה, וזאת מבלי שוודאה כי עברו את ההכשרות המתאימות הנדרשות לביצוע תפקיד זה ומבלי שחייבה אותם להשתתף בקורס רישוי עסקים. על המועצה לוודא כי האחראים לפיקוח בנושא רישוי עסקים יהיו בעלי הכשרה נדרשת ומתאימה לכך.

היעדר תכנית העבודה

בעלי התפקידים במועצה העוסקים בפיקוח על עסקים, כל אחד בתחום אחריו, הם התברואן והוטרנירית של המועצה ושני המפקחים של המחלקה לרישוי עסקים שהם גם מפקחים של הוועדה המקומית.

נמצא כי המחלקה לא קבעה תכנית עבודה למפקחי המחלקה לצורך עריכת ביקורות בעסקים בתחומה של המועצה ולצורך איתור העסקים בתחומי המועצה ופיקוח עליהם באופן סדור ויזום, וזאת כדי לוודא שהם ממלאים אחר הוראות חוק רישוי עסקים ואחר התקנות והצווים שהותקנו מכוחו. עוד נמצא כי התברואן והוטרנירית המועצה לא קבעו תכנית עבודה לפיקוח על העסקים כמתחייב מתפקידם.

המועצה מסרה בתשובתה כי בעבר היה עיקר הפיקוח בנושא תכנון ובנייה, ובהתאם גם התייעוד, האכיפה והדיווח התמקדו בתחום זה. עם הקמת מחלקה לרישוי עסקים נפרדת ובהינתן תקציבים ומשאבים מתאימים תבוא הבעיה על פתרונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפקח באופן סדיר על העסקים בתחומה לשם הבטחת פעילותם לפי הוראות הדין ולמען שלום הציבור ובטיחותו. עליה להכין תכנית עבודה סדורה, בין היתר לאיתור עסקים טעוני רישוי בתחומה, שבה תיקבע בין היתר תדירות הביקורות בבתי העסק. כמו כן, עליה לתעד את מועדי הביקורות, את תוצאותיהן ואת ההמלצות הניתנות בעקבותיהן ולתיימן בתיק הרישוי של בית העסק ובמאגר המידע הממוחשב.

היעדר תיעוד בנושא פיקוח על העסקים

בתיקי הרישוי לא נמצאו דיווחים על ביקורות של מפקחי המחלקה בעסקים בתחומה של המועצה במטרה לבחון אם הם עומדים בדרישות החוק. כמו כן, לא נמצאו מסמכים המעידים שבוצעו ביקורות לאיתור עסקים חדשים ועסקים הפועלים ללא רישיון עסק. עוד עלה כי לעתים תייקו מפקחי המחלקה את דוחות הפיקוח בתיקי הבנייה של העסקים המנוהלים בוועדה המקומית ולא בתיקי הרישוי שבמחלקה לרישוי עסקים.

מההתנהלות האמורה לא ניתן לדעת על תדירות הביקורות של המחלקה ועל ממצאיהן ואף לא ניתן לדעת אם התבצע מעקב כדי לוודא אם נמצאו בבדיקות ליקויים ואם הם תוקנו. גם בדיקות שביצעו המפקחים בבתי העסק לא התבססו על תכנון תקופתי המאפשר בדיקה שיטתית ורציפה של בתי העסק כנדרש על פי סדרי מינהל תקין, אלא הם שולבו במסגרת פעולות הפיקוח על הבנייה שנעשו בוועדה המקומית.

עוד הועלה בביקורת כי בשנים 2014 - 2017 ערכה הוועדה של המועצה 25 ביקורות בבתי עסק אך הן לא כללו ביקורות בעסקים חקלאיים כמו גידול צאן ומקנה. כל הביקורות שלה באותן השנים היו בעסקי מזון כמו מכולות וחדרי אוכל. עוד הועלה כי דוחות של ביקורות שקיימה בעסקי מזון לא תויקו בתיקי הרישוי.

בתשובתה ממרץ 2018 מסרה וועדה המועצה למשרד מבקר המדינה כי היא אחראית לחמש מועצות מקומיות שבהן מתקיימות ביקורות שוטפות בעסקים, נוסף לתפקידי הרבים כאחראית באזור חקלאי גדול זה, והכול במסגרת משרה של וטרינר יחיד וללא סיוע של פקח וטרינרי. היא הוסיפה כי הקמת מחלקה ייעודית לרישוי עסקים במועצה תסייע לשפר את הטיפול בנושא רישוי העסקים במועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי גם בהתחשב בעומס הקיים ראוי שהיא תיזום יותר ביקורות בבתי עסק במועצה ותערוך ביקורות גם בעסקים בתחום החקלאות, כמו לולים ורפתות, ותתעד אותן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא קיימה פיקוח ראוי על העסקים בתחומה ולא תיעדה את הפעולות שעשתה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה לזום פעולות לאיתור עסקים הפועלים ללא רישיון עסק ולפעול להסדרת פעילותם או הפסקתה.

היעדר אכיפה

סעיף 4 לחוק רישוי עסקים קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני... לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק נותן בידי רשות הרישוי אמצעים לאכיפת הוראותיו ובהם הגשת כתבי אישום, צו הפסקה מינהלי וצו מניעת פעולות.

הביקורת העלתה כי אף על פי שיותר משליש מהעסקים הרשומים במחלקה פועלים ללא רישיון עסק היו פעולות המועצה לאכיפת דיני רישוי עסקים מעטות ולא מספיקות. למשל, בשנת 2016 היא הגישה ארבעה כתבי אישום נגד ארבעה בעלי בתי עסק. באוקטובר 2017, במהלך הביקורת, הגישה המועצה עוד שלושה כתבי אישום. נמצא כי בשנים 2015 - 2017 הוציאה המועצה צו הפסקה



פעולות האכיפה
המעטות שנקטה
המועצה כלפי
העסקים הפועלים
בתחומה ללא רישיון
עסק, יש בהן כדי
לפגוע בשלטון החוק,
להחליש את
ההרתעה ולסכן את
שלום הציבור
ובריאותו

מינהלי אחד, בדצמבר 2016, אך לא אכפה אותו, ולא הוציאה אף לא צו אחד למניעת פעולות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי פעולות האכיפה המעטות שנקטה כלפי העסקים הפועלים בתחומה ללא רישיון עסק, יש בהן כדי לפגוע בשלטון החוק, להחליש את ההרתעה ולסכן את שלום הציבור ובריאותו. על המועצה לנצל את הכלים העומדים לרשותה על פי חוק כדי לאכוף את הוראות דיני רישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה, המשמש גם רשות הרישוי לעסקים במועצה, כי בהיותו בעל סמכות החתימה על רישיונות העסק, האחריות לאכיפת החוק ולהשלטתו בתחום שיפוט של המועצה מוטלת עליו. היעדר אכיפה עלול לסכן את הציבור ובריאותו ולפגוע באמון הציבור בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק.

דיווח לקוי למשרד הפנים על אכיפת רישוי העסקים

בכל שנה אמורות הרשויות המקומיות להעביר למשרד הפנים דיווח על פעולות לאכיפת רישוי העסקים בתחום הרשות במהלך השנה המדווחת ובשנתיים שקדמו לה. בין היתר נדרשות הרשויות לדווח על מספר תביעות המשפטיות שהוגשו, על מספר העסקים שנסגרו בעקבות צו סגירה של ראש הרשות, על מספר ביקורות רישוי עסקים שבוצעו ועל מספר בקשות לרישיון עסק שהוגשו.

מהשוואת הנתונים שהעבירה המועצה למשרד הפנים בשנת 2016 בנוגע לשנים 2015 - 2016 עם הנתונים שהעבירה בשנת 2015 בנוגע לשנים 2014 - 2015 נמצא כי קיים חוסר התאמה בנתונים שהעבירה המועצה למשרד הפנים בדבר פעולות אכיפת רישוי העסקים במועצה:

בדוחות שהגישה המועצה למשרד הפנים בשנת 2016 בדבר פעולות אכיפת רישוי העסקים במועצה היא ציינה כי בשנת 2016 הגישה המועצה חמש תביעות משפטיות נגד בתי עסק שפעלו ללא רישיון עסק, בשנת 2015 הגישה תביעה אחד ובשנת 2014 הגישה חמש תביעות משפטיות. עוד ציינה המועצה בדוח כי בשנת 2016 בוצעו 14 ביקורות רישוי עסקים ובשנת 2015 הוגשו 21 בקשות לרישיון עסק ולא בוצעו ביקורות רישוי עסקים.

בדוחות שהגישה המועצה למשרד הפנים בשנת 2015 בדבר פעולות אכיפת רישוי העסקים במועצה היא ציינה, בשונה מהדוח לשנת 2016, כי בשנת 2015 הגישה המועצה חמש תביעות משפטיות נגד בתי עסק שפעלו ללא רישיון עסק. עוד ציינה בדוח כי בוצעו 30 ביקורות רישוי עסקים במהלך השנה והוגשו 24 בקשות לרישיון עסק ולא 21.

מכאן, על פי הדוחות שהגישה המחלקה למשרד הפנים לא ניתן לדעת כמה תביעות משפטיות הוגשו נגד בעלי עסקים וכמה ביקורות בוצעו בכל אחת מהשנים המדווחות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שמסרה למשרד הפנים דיווח שגוי וכי עליה להקפיד לדווח על הנתונים בכל שנה באופן מדויק ונכון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא בחן את נתוני אכיפת רישוי העסקים שהעבירה לו המועצה בכל שנה ולא התריע על חוסר ההתאמה בנתונים שהעבירה המועצה בכל אחת מהשנים המדווחות. על משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי וכגורם המקבל דיווחים מכלל הרשויות המקומיות בנושא רישוי עסקים, לבחון את הדיווחים שהוא מקבל ולהפעיל את סמכויותיו להסדרת תחום רישוי העסקים ברשויות המקומיות.

בתשובתו מפברואר 2018 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי הוא אוסף נתונים על מצב רישוי עסקים ברשויות לצורך הפקת דוח שנתי בנושא רישוי עסקים; ההשוואה נעשית בין כל הרשויות באותה שנה ואין נעשית השוואה באותה רשות על פני כמה שנים. עוד מסר כי הוא אינו מבקר את הדוחות שהעבירו הרשויות, אך את הדוחות לשנת 2017 יבקר רואה חשבון מאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות.

ניהול לקוי של נכסים

על המועצה לנהל את המקרקעין שיש להם זיקה קניינית כלשהי לרשות, כגון בעלות וחכירה, שכירות או זיקת הנאה. על המועצה מוטלת האחריות לניהול נכסיה, לארגונם ולפיקוח עליהם לפי הוראות כל דין ועל פי מדיניות שמועצת הרשות קובעת, וזאת במטרה להבטיח את זכויותיה על נכסים אלו, לרבות השבחתם והפעלתם באורח כלכלי, ככל הניתן.

אי-מינוי רשם נכסים

לפי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול מקרקעין), כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו היא תרשום את זכויותיה במקרקעין (להלן - ספר הנכסים). את הזכויות האלו ירשום מי שתמנה מועצת הרשות לשמש רשם נכסים שתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות לפי התקנות. על פי התקנות לא ייעשה כל רישום בספר הנכסים אלא בידי רשם הנכסים או בידי עובד אחר של הרשות המקומית שהסמך הרשם באישור המועצה. רשם הנכסים ירשום בספר הנכסים של הרשות כל זכות על מקרקעין לטובתה וכל זכות במקרקעין של הרשות לטובת אדם זולתה, בתוך חודש ימים מיום שנצרה.

למינויו של רשם נכסים חשיבות רבה בניהול נכסי הרשות המקומית ושמירה עליהם. ההסמכה אינה תהליך טכני; היא קובעת את זהות עובד הרשות האחראי לניהול הנכסים.

לא נמצא כי המועצה מינתה אי פעם רשם נכסים כנדרש בתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא מינתה אחד מעובדיה לצורך ניהול נכסיה כנדרש בתקנות. אי לכך, לא פעל במועצה גורם האחראי לניהול ספר הנכסים, ואפשר שהדבר פגע ביכולתה לנהל ולנצל באופן יעיל ומועיל את הנכסים שבחזקתה, לרבות נכסים שאינם בשימוש.

ניהול ספר הנכסים

המקרקעין שבחזקת הרשות המקומית שויים רב והם חלק הארי בנכסיה. על הרשות המקומית לשמור ולפקח על אותם הנכסים, בין היתר כדי להבטיח שימוש מיטבי בהם על פי מדיניותה, תפקידה והעדפותיה. ניהול יעיל של הנכסים ברשות המקומית מאפשר לה בין היתר לפקח על כל הנכסים

המועצה לא מינתה רשם נכסים ולא ניהלה את נכסיה כנדרש בתקנות, ואין היא מחזיקה במידע מלא על כל נכסיה

שבחזקתה ומסייע לה בתכנון ארוך טווח של השימוש בהם. רשות המודעת לכל הנכסים שבעלותה, לרבות מיקומם, גודלם, מצבם הפיזי, היקף השימוש בהם וזהות המשתמשים בהם, יכולה לקבל החלטות מושכלות בנוגע לניצולם ולשימוש בהם.

בתקנות ניהול המקרקעין נקבע כי ספר הנכסים של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים: כרטיס נכסי דלא-ניידי - כרטיס נפרד לכל נכס, וספר נכסי דלא-ניידי - רישום מרוכז של כל הנכסים. בתוספת הראשונה לתקנות נקבעו התבניות שלפיהן יש לנהל את רישום הנכסים. בין היתר נקבע כי כרטיס הנכס יכלול פרטים לזיהוי הנכס (כמו גוש, חלקה, כתובת, שטח, מקור הזכות ותאריך התחלת הזכות), פרטי השימוש בו, רישום שינויים בנכס וביקורות על מצב הנכס. כמו כן, נקבעו הפרטים שיש לרשום ברישום המרוכז, בין היתר פרטים על שטח החלקה, על הזכות עליה, על מקור הזכות ועל ביקורות שבוצעו בנכס.

הביקורת העלתה כי המועצה לא ניהלה את נכסיה כנדרש בתקנות ואין היא מחזיקה במידע מלא על כל נכסיה. להלן הפרטים:

1. נמצא כי המועצה אינה מנהלת ספר נכסים לפי תקנות ניהול מקרקעין, אין לה רישום מרוכז של נכסיה ואין לה כרטיס נפרד לכל נכס הכולל את הפרטים שנקבעו בתקנות.
2. עוד נמצא כי רשימת הנכסים המצויה בידה של המועצה היא רשימה של תוצאות סקר נכסים שנערך במועצה ביוני 2016 לצורך "ביטוח חבויות רכוש - אש" (להלן - סקר הביטוח).
3. נמצא כי רשימה זו אינה מנוהלת על פי תקנות ניהול מקרקעין, היא אינה כוללת את כל המידע הנדרש ואין כרטיס נפרד לכל נכס.
2. נמצא כי המועצה לא קבעה כללים הנוגעים לניהול נכסיה ולאופן הפיקוח עליהם, להבטחת הזכויות בהם, להשבחתם ולניצולם באופן מיטבי.
3. נמצא כי חלק מהנכסים של המועצה לא היו רשומים בסקר הביטוח וכי הרישום בסקר חלקי ואין בו ציון של כל הנכסים שלמועצה זכות בהם. להלן דוגמאות:

א. מועדון נוער שדמות דבורה - בינואר 2003 חתמה המועצה האזורית על הסכם חכירה ופיתוח עם רשות מקרקעי ישראל (מינהל מקרקעי ישראל דאז) ולפיו תחכור המועצה עד שנת 2051 שטח של כ-900 מ"ר לצורך הקמת מועדון נוער בשדמות דבורה. בשנת 2003 אישרה המועצה את התב"ר (תקציב בלתי רגיל) להקמת מועדון הנוער בסך של כ-550,000 ש"ח ולאחר מכן הגדילה את התקציב לתב"ר לכ-690,000 ש"ח. בשנת 2005 הסתיימו עבודות הבנייה של מועדון הנוער.

- ב. מועדון נוער נטופה - בשנת 2002 אישרה המועצה תב"ר בסך 800,000 ש"ח להקמת מועדון במצפה נטופה. בשנת 2003 חתמו המועצה ורשות מקרקעי ישראל על הסכם חכירה של הקרקע שעליה יוקם המועדון לתקופה של 49 שנה.
- ג. הרחבת מבנה מרכז יום לקשיש - בשנת 2001 חתמה המועצה האזורית על הסכם עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל להרחבת מרכז יום לקשיש, שגם הוא הוקם מתרומה של הסוכנות, בעלות של כמיליון ש"ח. בשנת 2002 אישרה המועצה את התב"ר בסך של כ-900,000 ש"ח, ולאחר מכן הגדילה את התקציב של התב"ר לכמיליון ש"ח. העבודות להרחבת מבנה מרכז היום הסתיימו בשנת 2005.
- ד. בתי כנסת ומקוואות - בסקר הביטוח שהעבירה המועצה למשרד מבקר המדינה לא מופיעים בתי הכנסת והמקוואות שבתחום המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא ניהלה את ספר הנכסים שלה כנדרש בתקנות ולא הסדירה את נושא הניהול והרישום של נכסיה כחוק, ולכן היא אינה מחזיקה במידע מלא על כל נכסיה. עריכת סקר הביטוח של נכסי המועצה והתבססות עליו אינן מתיישבות עם המהות והמטרה של ניהול ספר נכסים קבוע, מסודר, מעודכן ואמין והן אינן מאפשרות מעקב אחר השינויים בנכסים. ניהול לא תקין של הנכסים עלול לגרום לאובדן הזכויות בנכסים שהמועצה רכשה ולפגיעה בנכסי הציבור. על המועצה להסדיר לאלתר את מלוא זכויותיה על הנכסים שבבעלותה ולנהל ספר נכסים על פי דין.

סיכום

ממצאי הביקורת והליקויים שהועלו מצביעים על אזלת ידה של המועצה האזורית הגליל התחתון בתחום רישוי עסקים ואכיפת החוק ומעידים על הזנחה של המועצה בטיפול בנושא, ובייחוד ברישוי עסקים בתחומי הפקת מים ומט"שים, חקלאות, תחנות דלק, עסקי אירוח ועסקים בבעלות המועצה, שפעילותם עלולה לגרום לפגיעה בבריאות הציבור, לסכן את בטיחותו ולגרום למפגעים סביבתיים.

על המועצה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ועל משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי, לקיים תהליך של הפקת לקחים בנוגע לכל הרשויות המקומיות, לצורך הסדרת נושא רישוי עסקים.

על ראש המועצה, המשמש גם רשות הרישוי לעסקים במועצה והוא בעל סמכות החתימה על רישיונות העסק, מוטלת האחריות לאכיפת החוק ולהשלטתו בתחום שיפוטה של המועצה.

