

# רישוי עסקים

ביטאון מקצועי לרישוי עסקים

גליון מספר 1 | תמוז תשס"ב | יוני 2002



משרד הפנים | המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים



## גיליון מספר 1 יוני 2002 תמוז תשס"ב

עורך: אשר גרנר

עריכת משנה והבאה לדפוס: דוד לנקוביץ

שיצוב והפקה: משרד הפנים באמצעות "א.ד.ל. בע"מ"

שיצוב גרפי: גלית סביליה, א.ד.ל. בע"מ

תמונות ומשוחחפים: אשר גרנר, יעקב מרקוביץ, ד"ר נורית שרליק, יוסי אלרז, זאב פיש,

אלחנן חשי, רפי'ק ידידה אריה, דוד לנקוביץ, ד"ר משה חיימוביץ, אבי רונן, ערד א.

בונג, ערד גירא שמיר

כתובת המערכת: משרד הפנים, המינהל לרישוי שירותי חירום,

כל בו שלום רח' אחד העם 11 א"א

הלפון 5103223-03 פקס 5103309-03

© כל הזכויות שמורות למשרד הפנים ולמחברי המאמרים

מדינת ישראל - משרד הפנים



# רישוי עסקים

ביטאון מקצועי לרישוי עסקים

## תוכן עניינים

- 4 .....ברכות
- 5 .....דבר העורך
- 6-8 .....**לבט על חוק רישוי עסקים**.....  
מתוך ראיון שנערך עם מר יעקב מרקוביץ
- 9-12 .....**המפתח לרישוי עסקים** - עקרונות מושגים.....  
ד"ר נורית שרלין
- 13 .....**הערכות משרד הבריאות** לתיקון מס' 15 של חוק רישוי עסקים.....  
מר זאב פיש
- 14-15 .....**אשנב לעולם** ביקור במחלקה לרישוי עסקים בעיריית ניו-יורק.....  
מר אלחנן משי
- 16-17 .....**המשטרה כגורם רישוי** האם אחראית לבטיחות הפיזית של מבנים ומתקנים.....  
רפ"ק ידידה אריה
- 18-21 .....**מהו עסק?** מתוך פסק דין בנושא ניהול בריכות שחייה בקיבוצים ללא רישיון עסק.....  
מר דוד לבקוביץ
- 22-23 .....**'חידת הפיצוץ' של משרד החקלאות** כמודל לאכיפה ברישוי עסקים.....  
ד"ר משה חיימוביץ
- 24-25 .....**מפעלים ביטחוניים** במערך רישוי העסקים.....  
מר אבי רונן
- 26-27 .....**חוק רישוי עסקים** במבחן חוקי היסוד.....  
עו"ד א. בונה
- 28-29 .....**שילוב חוקים** לאכיפה מודרנית ברישוי עסקים.....  
עו"ד גיורא שמיר
- 30-33 .....**סיעור מוחות מהשטח** בתחום רישוי עסקים - סיכום יום עיון.....  
מר יוסי אלבז
- 34-35 .....**קוראים כתבים**.....  
המערכת
- 36 .....**לם הפנים קדימה**



## ברכת מנכ"ל משרד הפנים

במסגרת המאמצים אותם עושה המשרד לשיפור היכולות המקצועיות בתחומי אחריותו, ראוי לציין את היוזמה הברוכה של הממונה על רישוי עסקים במשרד, מר אשר גרנר, וראש המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים, מר ששי קציר, בהוצאה לאור של ביטאון מקצועי בתחום חיוני כמו רישוי עסקים. תחום זה הינו תחום הנוגע בהיבטים רבים המשפיעים במישרין על אורח ואיכות חיי אזרחי המדינה. מבחנה של המדינה ומשרד הפנים, כממונה על תחום רישוי עסקים, הוא להוביל פעולה בין משרדית ומתואמת עם השלטון המקומי. אשר תשיג את מלוא האפקטיביות הנחוצה. הביטאון יתרום להגברת הידע של כל הגורמים העוסקים במלאכה והאמונים על הנושא. ברצוני לברך גם את כל השותפים המקצועיים במשרד הממשלה וברשויות המקומיות הפועלות רבות בתחום. למר יעקב מרקוביץ, העומד בראש הוועדה הבין משרדית לרישוי עסקים ולאנשי הוועדה.

י"שר כח!

מרדכי מרדכי  
המנהל הכללי

## ברכת ראש המינהל

### לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים

חוק רישוי עסקים עוסק באיכות חיינו ובצמצום מפגעים וסכנות בשנים האחרונות הושם דגש לשיפור החקיקה והתאמתה לצרכי "השטח" וכן בהעלאת המודעות ליישום דרישות החוק בקרב נותני השירות ומקבלי. פעילות הוועדה הבין משרדית לרישוי עסקים, בהשתתפות הפעילה של נציגי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, יוצרת דינמיקה של שיפור מתמיד הראוי לכל הערכה. ביטאון זה הינו נדבך נוסף וחשוב לשיתוף הקוראים בידע ובניסיון של העוסקים במלאכה. ברכות לחברי הוועדה הבין משרדית ולממונה על רישוי עסקים, מר אשר גרנר, על שקדנותו שהביאה להוצאת הביטאון.

ששי קציר  
ראש המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים

ההוצאה לאור של ביטאון מקצועי בתחום רישוי עסקים בא במסגרת המאמצים שעושה משרד הפנים לשיפור השירות ולקשר מקצועי עם שלושה קהלי יעד: הגורמים המקצועיים ברשויות המקומיות, בעלי העסקים והציבור הרחב. תחום רישוי עסקים הוא תחום רחב וחינוכי הנוגע בתחומים רבים בחיי היום-יום: איכות הסביבה, תנאי תברואה נאותים, בטיחות, ביטחון, מניעת סכנות להדבקות ממחלות של בעלי חיים, מניעת דליקות ועוד.

אסון ערד, אסון גשר המכבייה, השריפה בכל-בו חביב ובדיזנגוף סנטר, ואסון אולם וורסאי, הגבירו את המודעות לחשיבות הסדרת רישון העסק למניעת אסונות. בשנים האחרונות פעל משרד הפנים רבות באמצעות המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים, בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (הבריאות, איכות הסביבה, העבודה והרווחה, החקלאות, החינוך, התשתיות, משטרת ישראל, נציבות כיבוי אש). השלטון המקומי ומינהל התכנון, באמצעות הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים בראשותו של מר יעקב מרקוביץ - לקדם חוקים ותקנות שיקדמו את תחום רישוי העסקים. לראשונה הוכנו תקנות רישוי עסקים הוראות כלליות אשר איחדו את אופן הרישוי והעניקו בסיס משותף לכל הרשויות לפעול באופן מוסדר, הוקצו תובעים משפטיים חיצוניים כדי לסייע לתבוע בעלי עסקים בעייתיים שאינם עומדים בדרישות של חוק רישוי עסקים, וכן פורסמו באמצעי התקשורת השונים תשדירים להגברת המודעות לחשיבות רישוי העסקים. ביטאון מקצועי זה, בנוסף להכשרה המקצועית וימי העיון המופעלים על ידי משרד הפנים, בשיתוף מפעם גליל מערבי, מאפשרים להעניק לאנשי המקצוע העוסקים בתחום כלים להגברת מודעותם והתמקצעותם לטובת הציבור הרחב.

מטרת הביטאון הוא לייצור שקיפות ומידע רב לגבי האמצעים והדרישות של המשרדים והגורמים המקצועיים השונים, וליצור באמצעותם אחידות וראיית על כלל מערכת, בנוסף לאפשרות של הבעת חופש דעה מקצועית של מיטב אנשי המקצוע בתחום שיאפשר פתיחות רעיונית ומעשית.

ביטאון זה יצא לאור בזכות הגורמים המקצועיים במשרד הפנים אשר לא חסכו כל מאמץ כדי להביא להוצאתו לאור בזמן קצר יחסית: מר מרדכי מרדכי - מנכ"ל משרד הפנים, מר ששי קציר - ראש המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים ומ"מ נציב כבאות והצלה, מר עמוס בן-שאל - חשב משרד הפנים, הגב טובה אלינסון - דוברת המשרד, ועו"ד דבי סולו מהלשכה המשפטית. עשינו רבות כדי להביא מידע מעודכן ונשמח לקבל הערות, הצעות ורעיונות לשיפורים ותוספות. למותר לציין כי אין המאמרים והכתבות המופיעים בביטאון באים במקום חוקים ותקנות. על מנת למנוע ספק מודגש בזאת כי רק המופיע בחוקים והתקנות הוא הקובע, וכל האחריות לגבי תוכן הכתבות הם על הכותבים ועל דעתם.

הביטאון הוא של כולם ובשביל כולם, ואתם, קוראים נכבדים, מוזמנים להיות פעילים ולהשתלב בכתבות ובתגובות למערכת. בכך יבוא לביטוי מימוש מטרת הביטאון לקידום התחום החשוב של רישוי העסקים במדינת ישראל.

שלכם,  
  
 אשר גרנר  
 עורך  
 ממונה רישוי עסקים  
 משרד הפנים

## גורמי מפתח גרישוי עסקים

לנוחיות הקוראים הבאנו  
 לאורך כל הדפים  
 השמאלים של הביטאון  
 רשימות של גורמי  
 מפתח בתחום רישוי  
 העסקים, כחלק  
 ממטרותינו להביא  
 לקשר מקצועי בין כל  
 הגורמים העוסקים  
 ברישוי עסקים.  
 בחרנו הפעם להביא  
 לפניכם את רשימת  
 חברי הוועדה  
 הבין-משרדית, ואחריה  
 רשימה של העוסקים  
 בפועל ברישוי עסקים  
 ברשויות, שגילו עניין  
 להופיע בביטאון ושלחו  
 באדיבותם את פרטיהם  
 האישיים למאגר שאנו  
 מכינים.  
 במידה ונפלה טעות  
 כלשהי בפרטים אנא פנו  
 למערכת על מנת  
 שבגיליון הבא יופיע  
 התיקון.  
 בגיליונות הבאים אנו  
 מתכוונים להרחיב את  
 רשימת גורמי המפתח  
 שיופיעו בביטאון לרשויות  
 נוספות ולגורמי הרישוי  
 במשרדי הממשלה, ולכן  
 אנו ממליצים לכל  
 הרשויות וגורמי הרישוי  
 במשרדי הממשלה  
 להעביר למערכת את  
 פרטיהם, על מנת  
 שנוסיף גם אותם  
 לרשימת גורמי המפתח.

## חוק רישוי עסקים

### חוק רישוי עסקים הוא אחד החוקים

החשובים ביותר לאזרחי המדינה, אשר יחד עם חוקי התכנון והבנייה יכול להשפיע רבות על אורח ואיכות החיים של התושבים בכל

### רשות מקומית.

מתוך ראיון שנערך עם מר **יעקב מרקוביץ**, יו"ר הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים ובעל ניסיון עשיר בתפקידים בכירים בסקטור הממשלתי. מר מרקוביץ היה, בין השאר, ראש המינהל לרישוי שירותי חירום, נציב כבאות והצלה ומשנה למנכ"ל משרד הפנים.

חוק רישוי עסקים הוא אחד החוקים החשובים לאזרחי המדינה, אשר יחד עם חוקי התכנון והבנייה יכול להשפיע רבות על אורח ואיכות החיים של התושבים בכל רשות מקומית. מטרת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח 1968, כפי שהוגדרו בסעיף 1 לחוק-הם:

- א. הבטחת איכות נאותה של הסביבה לרבות מניעת מפגעים ומטרדים.
- ב. מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות.
- ג. בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו.
- ד. מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
- ה. הבטחת תנאי תברואה נאותים.
- ו. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה, וקיום הדינים הנוגעים לכבאות.

מערכת של תקנות רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים באה להבטיח קיומן של המטרות הנ"ל. החוק אינו חל על כל עסק אלא על אותם עסקים שפורטו בצו ששר הפנים פירסם ברשומות והכולל עשר קבוצות רישוי שונות: **קבוצה 1** - בריאות, רוקחות וקוסמטיקה, **קבוצה 2** - דלק, אנרגיה וכדו.

בחוק רישוי עסקים נדרש שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. השלטון המרכזי הוא שצריך לקבוע נורמות וסטנדרטים, תקנים ועקרונות, ולייצג ראיית-על של הנושא. השלטון המקומי צריך לטפל ביישום, באכיפה ובצרכים מקומיים. הפיקוח הוא משותף לשלטון המרכזי והמקומי.

לכאורה, יש סתירה בין חוק רישוי עסקים לבין חוק חופש העיסוק. מאחר וחוק רישוי עסקים מתנה פתיחת בתי עסק בתנאים שונים, יש לכאורה, ניגוד בין התפיסה שאותה מייצג חוק חופש העיסוק, לפיו ניתן להבין כי לאזרח המבקש להפעיל עסק יש חופש בחירה וביצוע. סתירה זו טופלה בכך שנקבע בתקנות רישוי עסקים ובצו שר הפנים שלא כל העסקים הם טעוני רישוי אלא רק עסקים - שבטיחות, ביטחון ובריאות הציבור הרחב מחייבים זאת.

מכאן ניתן להבין את המשמעות של חוק רישוי עסקים שבא להגן על האזרח, כמו, לדוגמה, לסיים בילוי במסעדה מבלי לקבל קלקול קיבה או לחיות בשכונת מגורים נקייה מזיהום אוויר של מפעל תעשייתי.

**לכן האינטרס של השלטון המקומי הוא שחוק רישוי עסקים ייושם במלואו וכל העסקים טעוני הרישוי אכן יהיו בעלי רישוי.** ברם, דה עקא, כנראה שהמציאות יותר מורכבת ופועלים בה אינטרסים כלכליים, פוליטיים ובירוקרטיים המקשים על יישום החוק. לדוגמה, דילמה הממחישה את הבעיה שלבטח ראשי ערים רבים נתקלים בה: אין עוררין על כך שלכל ראש עיר חשוב לשמור על שלום הציבור אבל, מאידך, סגירת עסקים שאינם עומדים בתנאי הרישוי עלולה להביא לפיטורי עובדים ואולי גם לפגוע בבחורים פוטנציאליים בשעת מבחן בקלפי. דוגמה נוספת למציאות המורכבת: לא כל גורמי הרישוי יעילים ולא לכולם תנאי רישוי מפורטים

הראיון נערך ע"י דוד לבקוביץ

## חברי הוועדה הבין-משרדית

**יעקב חרקוביץ**  
יו"ר הוועדה

**אשר גרונר**  
מזכ"ל הוועדה  
מנהל רישוי עסקים  
משרד הפנים

**טו"ר דבי סולו**  
הלשכה המשפטית  
משרד הפנים

**אבי רונן**  
ראש האגף לרישוי  
מפעלים ביטחוניים  
משרד הפנים

**טו"ר אילנה מישור**  
מ. היעוץ המשפטי  
משרד הבריאות

**זאב פיש**  
מפקח ארצי  
לבריאות הסביבה  
משרד הבריאות

**טו"ר סיגל מרד**  
הלשכה המשפטית  
משרד העבודה  
והרווחה

**יצחק וולף**  
אגף הפיקוח על  
העבודה, משרד  
העבודה והרווחה

**ד"ר חוסי סלע**  
ראש אגף רישוי  
עסקים, המשרד  
לאיכות הסביבה

**טו"ר שנת רותם**  
הלשכה המשפטית  
המשרד לאיכות  
הסביבה

**טו"ר אביטל שטרנברג**  
החלקה ליישום  
וחקיקה, משרד  
המשפטים

**טו"ר חניל סגן-כהן**  
סגן היעוץ המשפטי  
משרד החקלאות

**טו"ר רונה קדמי**  
הלשכה המשפטית  
המטה הארצי  
משטרת ישראל

**ד"ר ידית אריה**  
קצינת רישוי ארצי  
המטה הארצי  
משטרת ישראל

נמצאים בתהליך של אישור הרשיון, עדיין המצב מעורר דאגה ומצביע על פגיעה בשלטון החוק ועל סיכונים לאדם ולסביבה. לכן יש לתת את הדעת לשיפור המצב, אם באמצעות ייעול התהליך לקבלת הרשיון ואם באמצעות אכיפה מוגברת. יש להבין כי מספר העסקים בישראל גדל מאד אבל, לעומתם, גורמי הרישוי האמורים להעניק את הרשיון ולאכוף את החוק לא גדלו באותה מידה בכח אדם ובאמצעים אחרים, דבר היוצר לעתים פיגורים, הנובעים דווקא מן המסד המקומי.

קיימות סיבות נוספות לעיכוב תהליך הרישוי. אחת מהן היא שמבנים המיועדים לעסקים אינם עונים לדרישות של חוק התכנון והבניה.

האסטרטגיה להתמודדות עם התופעה של עסקים הפועלים ללא רשיון מחייבת את עידוד בעלי העסקים למילוי התנאים באמצעות יצירת תנאים מפורטים ואחידים, שהציבור יוכל לעמוד בהם, והגבלת גורמי הרישוי בזמני סיום התהליך, על מנת שלא תיווצר סחבת, ומאידך, נקיטת אמצעי אכיפה וענישה לבעלי עסקים המפעילים את

### קיימות סיבות נוספות לעיכוב תהליך הרישוי. אחת מהן היא שמבנים המיועדים לעסקים אינם עונים לדרישות של חוק התכנון והבניה

עסקיהם ללא רשיון, הענישה הקלה בבתי המשפט (כגון קנסות קלים), והסלחנות שבתי המשפט מגלים (נדחיית צווי סגירה לתקופות ארוכות), אינה תורמת לבלימת התופעה אלא להתרחבותה. משרד המשפטים התבקש להעלות את הנושא בפני מערכת בתי המשפט, לשם גיבוש מדיניות של החמרה בענישה.

אחד מאמצעי האכיפה העלולים לצמצם את העבריינות בתחום רישוי העסקים היא הסמכת גורמי הרישוי - משרדי הממשלה: איכות הסביבה, העבודה, המשטרה, החקלאות והבריאות ורשויות הרישוי המקומיות - להטיל קנסות על הפרת תנאי הרשיון או על ניהול עסק ללא רשיון.

וכתובים שהיו יכולים להקל על מבקש הרישוי להעריך מראש את יכולתו לעמוד בתנאים ואולי גם בעלויות הכרוכות בכך.

יתרה מזאת, העדר תנאים מפורטים מביאים ליתר "שיקול דעת" של גורמי הרישוי ולחוסר אחידות בדרישות. בהזמנות זו אני קורא לכל גורמי הרישוי לשקוד על הכנת תנאים ודרישות אחידים מפורטים ובכתב, שיכללו תקנים בינ"ל, במידה ואין תקנים בארץ.

**הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים**, שהוקמה בשנת 1993, על פי כתב מינוי של המנהל הכללי של משרד הפנים, הכינה דו"ח המלצות לשיפורים ושינויים חשובים ולמעמד ראוי של החוק. בעקבות הדו"ח נתקבלה החלטה בממשלה למיסוד הוועדה באופן קבוע והוגדרו תפקידיה כלהלן:

#### מתפקידי הוועדה:

- ❖ לעקוב אחר ביצוע חוק רישוי עסקים ולדווח על כך תקופתית לוועדת השרים לענייני פנים ושירותים.
- ❖ להוות פורום לדיון בבעיות רישוי עסקים המחייבות לקבוע נורמות אחידות.
- ❖ להמליץ על חקיקה ראשית וחקיקת משנה בנושא רישוי עסקים.
- ❖ לערוך ביקורים ברשויות הרישוי, על מנת לעמוד על תהליך הרישוי, ומציאת דרכים להתייעלות ושיפור השירות למבקשי רישיונות לעסקים.

הרכב הוועדה מצביע, יותר מכל, על חשיבותה ליצירת אינטגרטיביות של כל הגורמים הנוגעים בדבר.

הוועדה כוללת: נציג שר הפנים כיו"ר, נציג שר הבריאות, נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר העבודה והרווחה, נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר, נציג השר לביטחון פנים, נציג עירייה, נציג מועצה מקומית, נציג מועצה אזורית, ויועצים בתחום תכנון ובנייה וכיבוי אש.

**דו"ח הבדיקה של האגף לביקורת ברשויות המקומיות יולי 2000** והדו"ח המעודכן שיצא במאי 2002 הצביעו על תופעה של אלפי עסקים הפועלים ללא רשיון, גם אם ניקח בחשבון שחלקם

## במסגרת עבודת הועדה הבין משרדית לרישוי עסקים הומלץ לפעול כדקלמן:

1. לבטל את הגבלת צו הסגירה המנהלי של 30 יום או 60 יום באופן שיעמוד בתוקפו עד להוצאת הרישיון או מילוי התנאים וכן, מתן סמכות לסגירת העסק בפועל ע"י נעילת הדלתות במנעולים או בהלחמה ע"י הרשות המקומית. בעל העסק יוכל כמובן לערער על הצו בפני בתי המשפט.

## האסטרטגיה של ההתמודדות עם התופעה של עסקים הפועלים ללא רישיון מחייבת עידוד בעלי עסקים למילוי התנאים: יצירת תנאים מפורטים ואחידים שהציבור יוכל לעמוד בהם והגבלת גורמי הרישוי בזמני סיום התהליך, ומאיך נקיטת אמצעי אכיפה וענישה לבעלי עסקים המפעילים את עסקיהם ללא רישיון.

2. לחזק בכח אדם את גורמי הפיקוח והאכיפה ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה. לכך חשיבות רבה, לאור העובדה שרשויות מקומיות אינן ממלאות את חובתן לקיים החוק ואכיפתו.
3. כאחד מאמצעי העידוד מוצע לפנות לממונה על הביטוח במשרד האוצר כדי שידרוש הכללת קיום רישיון עסק בתנאי הפוליסה, כחלק מחובת בעל העסק כלפי צד ב' וצד ג', אשר עלולים להינזק בשל אי מילוי תנאי הרישיון.
4. לפנות לממונה על שוק ההון באוצר במגמה

5. לחייב דווח של עסקים טעוני רישוי לגבי קיום רישיון עסק כחלק מכללי גילוי נאות בתשקיף.
  5. שילוב המערך הנמוחשב של הגביה (ארנונה) ורישוי עסקים יאפשר איתור עסקים טעוני רישוי שלא הגישו בקשות לרישוי והפועלים בניגוד לחוק.
  6. מאחר שדווח על תופעה, הקיימת בעיקר במועצות המקומיות והאזוריות, לפיה מוטלים על האחראי לרישוי עסקים במועצה תפקידים נוספים רבים הפוגעים ביכולתו למלא את חובותיו בתחום רישוי עסקים, הומלץ כי הממונה על כח אדם ותנאי שרות ברשויות המקומיות במנהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים יכלול את המשרה בתקני כח אדם, אשר להיקף המשרה - ראוי לקבוע מדד בהתאם להיקף העסקים בכל רשות מקומית.
  7. מאחר שהגורם העיקרי לאי הוצאת רישיונות לעסקים הוא קיום דיני התכנון והבניה (כגון: התאמה לתב"ע או העדר אישור לשימוש חריג) המהווים תנאי ראשוני למתן רישיון עסק, נוצרה בעייה הנובעת מכך שמוסדות התכנון והבניה אינם אוכפים את הוראות חוק התכנון והבניה במשך שנים, וכתוצאה נעצר הליך הרישוי כולו להשגת מטרות החוק החיוניות (בריאות הציבור, בטיחות העסק, סיכונים לסביבה וכו') בבחינת "תפסת מרובה - לא תפסת". לכן, יש למצוא דרך להגבלת הזיקה בין הוראות התכנון והבניה וחוק רישוי עסקים ע"י תיקוני חקיקה.
  8. כדי להעלות את רמתם המקצועית של האחראים לרישוי עסקים ברשויות המקומיות הומלץ בפני משרד העבודה והרווחה לשקול קביעת העיסוק ברישוי עסקים כמקצוע המחייב הכשרה ותעודה.
  9. הוצע כי הרשויות המקומיות תמצאנה דרכים להעלאת הנושא באמצעי התקשורת המקומיים, לרבות פרסום בעיתונות המקומית במסגרת פרויקט "סביבה בריאה" ותחרות בונה בין העסקים.
- המלצות אלו מן הראוי שילקחו בתשומת לב ראויה על מנת שיתאפשר לפקח על חוק רישוי עסקים כהלכה.





**חברי הוועדה  
הבין-משרדית  
(המשך)**

**אלחנן משי**  
מנהל אגף רישוי  
עסקים עיריית ת"א

**זאב שרון**  
מנהל מח' רישוי  
עסקים עיריית י"ם

**דוד כהן**  
מנהל מח' רישוי  
עסקים, עיריית חיפה

**ערד אלי פייל**  
יועץ משפטי,  
עיריית בת-ים

**יוסי הרשקוביץ**  
מנהל מח' רישוי  
עסקים, מ.א. גור

**ח'ורי עאמר**  
מנהל מח' רישוי  
עסקים, מ.ת. אעבלין

**דן אהר**  
(יועץ לוועדה)  
המנהל לתכנון  
משרד הפנים

**חיים תמם**  
(יועץ לוועדה)  
ח"מ מפקח כבאות,  
נציבות כבאות  
והצלה

**מח' רישוי  
עסקים**

**ח. ח. אבו-סנאן**  
אחמד טרביה  
טל. 04-9568802  
פקס. 04-9568839

**ח. ח. אבן יהודה**  
יששכר גטר  
טל. 09-8997452  
פקס. 09-8997315

**עיריית אופקים**  
גדי אוטמוגין  
טל. 08-9926019  
פקס. 089928554

**עיריית אור  
יהודה**  
יחזקאל בן-אברהם  
טל. 03-5388118  
פקס. 03-5339592

# המפתח לרישוי עסקים עקרונות ומושגים

מאת: ד"ר נורית שרלין

**תחום רישוי העסקים כולל בתוכו**

**עקרונות ומושגים רבים. לקט זה של**

**עקרונות ומושגים בא ליצור מכנה**

**משותף מקצועי ראשוני שיקל במשהו**

**על הקוראים ועל העוסקים בתחום.**

ד"ר נורית שרלין, ראש המרכז ללימודי  
הסביבה, מנהלת את ההתמחות בלימודי  
הסביבה, מפעם גליל מערבי - מכללת  
הגליל המערבי



## רישוי העסק וחופש העיסוק

חוק יסוד "חופש העיסוק" קובע כי כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק או משלוח-יד. החוק קובע כי שלילת הזכויות לחופש העיסוק - "לרישוי", יכולה להיעשות רק בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה במידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי החוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו. חובת הרישוי היא לטובת הכלל ואינה עומדת בסתירה לחוק חופש העיסוק כל עוד גורמי הרישוי מקפידים על קיום התכלית של מטרות החוק.

## השלטון המרכזי והשלטון המקומי ברישוי עסקים

חוק רישוי העסקים הוא כלי חשוב וחיוני בידי הרשות המקומית לשמירת רווחתם ואיכות חייהם של התושבים. הרשות, בבואה לשקול מתן רישוי לעסק ואת הדרישות והתנאים להקמתו והפעלתו, צריכה שיעמדו בפניה קיום מטרות החוק והאחריות הציבורית המוטלת עליה כלפי התושבים. למימוש אחריות זו נתן החוק בידי רשות הרישוי המקומית סמכויות נרחבות אותן עליה לממש בסיוע משרדי הממשלה. בזמן החוק מסדיר את סמכויות הרשות המקומית בחוק עזר בענייני רוכלות, מכירת משקאות משכרים ומקומות לעריכת משחקים, בהתחשב בצרכי תושבי האזור, בטחון הציבור וטעמים



אחרים. משרדי הממשלה קובעים את התנאים והתקנים המקצועיים בתחומי הבריאות, התברואה, איכות הסביבה, בטיחות ועוד, אך הרשות המקומית, באמצעות יחידות הרישוי שלה, היא הנותנת את הרישוי ומפקחת על יישום התנאים והדרישות.

## רישוי לניהול עסק מהו?

על פי חוק רישוי עסקים תשכ"ח - 1968, כל עסק המוגדר כטעון רישוי בצו רישוי עסקים, חייב ברשיון לפתיחתו ולניהולו.

רישיון לניהול עסק הינו האישור, הניתן על-ידי הרשות המקומית לבעלי עסקים, לפתיחתם ולניהולם בהתאם לתנאים, חוקים ותקנות, הקיימים מכוח חוק רישוי עסקים, והתקנות והצווים הנלווים אליו.

רישיון העסק בא להבטיח קיום תנאי תברואה בעסק, מניעת מפגעים ומטרדים לשכנים, מניעת סכנות לשלום הציבור, בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, מניעת סכנות שמקורן בבעלי חיים, קיום דיני איכות הסביבה (כמו מניעת זיהום אוויר ומים), קיום דיני התכנון והבנייה, ומניעת דליקות.

## למי נחוץ רישיון לניהול עסק?

עסק מכל סוג שהוא, המוגדר בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה - 1995 ובתיקונים לצו זה (התשנ"ו - 1996 והתשנ"ז - 1997) - חייב ברשיון. לדוגמה: מסעדות, איטליזים, בתי קפה. פירוט מדויק ומלא של עסקים טעוני רישוי מופיע בצו רישוי עסקים. עסק טעון רישוי הפועל ללא רישיון צפוי לסגירה מנהלתית מיידית, לתביעה משפטית, לקנסות כספיים כבדים ולהטלת עונשי מאסר.

מחובת רישיון עסק פטורים משרדים שונים של מקצועות חופשיים כמו עורכי דין, רואי חשבון וכיו"ב. כמו כן פטורים מרפאות לסוגיהם השונים, סטודיו להתעמלות, חדרי ישיבות וכו'.

ישנם גם עסקים מתחום המסחר שאינם חייבים ברשיון לניהול עסק, כגון: מכירת בגדים חדשים, חלקי חילוף חדשים לרכב, כלי בית, כלי כתיבה וכו'.

## הגורמים ברישוי עסקים

### "גורמי רישוי"

נותני אישור וגורמי הרשות המקומית המגישים לרשות הרישוי את דרישותיהם והערותיהם לצורך מתן רישיון עסק.

### "נותני אישור"

גופים שהוסמכו ע"י השרים לתת אישור בהתאם לסעיף 6 בחוק, או להתנות את הרישיון או האישור בתנאים מיוחדים ותנאים נוספים בהתאם לחוק.

❖ **המשטרה** - מניעת סכנות לשלום הציבור, סדרי בטחון למניעת עבריינות פלילית ופח"ע.

❖ **משרד העבודה והרווחה** - שלום העובדים ובטיחותם למניעת סיכונים בעבודה.

❖ **המשרד לאיכות הסביבה** - איכות נאותה של הסביבה, לרבות מניעת מפגעים ומטרדים.

❖ **שירותי הכבאות** - בטיחות בתחום מניעת דליקות, דרכי מילוט, קיום דיני כבאות.

❖ **משרד הבריאות** - הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים.

## מח' רישוי עסקים (המשך)

### ת. מ. אורנית

שלוש חיות  
טל. 03-9360465  
פקס. 03-9360204

### ת. מ. אזור

אריה פנטר  
טל. 03-5566317  
פקס. 03-5561184

### טיריית אילת

יהודה גבאי  
טל. 08-6367020  
פקס. 08-6367131

### ת. מ. אכסאל

ד"ר סמיה שדאפנה  
טל. 04-6550905  
פקס. 04-6550906

### ת. א. אל בטון

ד"ר חוסאם נאנא  
טל. 04-6461414  
פקס. 04-6461417

### ת. מ. אלעד

חן גאנח  
טל. 03-9078131  
פקס. 03-9091202

### ת. מ. אלפי חנשה

יגאל אקשטיין  
טל. 09-7925111  
פקס. 09-9725262

### ת. מ. אלקנה

עוגן שמואל  
טל. 03-9262333  
פקס. 03-9363103

### ת. מ. אפרתה

יוסי שלוש  
טל. 02-9939360  
פקס. 02-9932354

### טיריית אריאל

מינה דדון  
טל. 03-9061250  
פקס. 03-9061630

### טיריית אשדוד

דוד אביטל  
טל. 08-8545257  
פקס. 08-8677798

**היתר זמני** - רישיון הניתן לעסק לתקופה שאינה עולה על שנה, כדי שנותני האישור יוכלו במהלך תקופה זו לבחון את פעילות העסק ואת התנאים הדרושים להפעלתו.

### תנאים למתן רישיון

רשות הרישוי או נותן אישור רשאים להתנות את הרישיון/ההיתר הזמני, בשלושה סוגים של תנאים:

**תנאי מוקדם** - תנאי שיש לקיימו לפני שיינתן הרישיון או ההיתר הזמני.

**תנאי ברשיון** - כאשר הרישיון או ההיתר הזמני כולל בתוכו תנאים שיש לקיימם דרך קבע בעת הפעלת העסק.

**תנאי נוסף** - תנאי שהוסיפו לרישיון או להיתר הזמני, לאחר שהוצא.

תנאים אלה באים להבטיח את קיום מטרות הרישוי. לדוגמה: רשאי נותן האישור להוסיף תנאי לרישיון,

---

**רישיון העסק בא להבטיח קיום תנאי תברואה בעסק, מניעת מפגעים ומטרדים לשכנים, מניעת סכנות לשלום הציבור, בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, מניעת סכנות שמקורן בבעלי חיים, קיום דיני איכות הסביבה, קיום דיני התכנון והבנייה ומניעת דליקות.**

---

אשר ניתן לצמיתות, כדי למנוע הפרעה בלתי סבירה לשכנים של אותו עסק. קביעת התנאים היא חלק מתהליך הרישוי ומהווה לא אחת עילה לערעור מצד מבקשי הרישיון או בעלי העסק בשל ההשלכות הכלכליות הכרוכות בביצוע התנאים. בתיקון האחרון לחוק ניתנה האפשרות למבקש או לבעל העסק להגיש ערעור לבית משפט השלום או בית משפט לעניינים מקומיים. רשות הרישוי תקפיד כי נותן האישור יקבע רק בתחום התכליתי של מטרת הרישוי עליה הוא מופקד, לדוגמה: נציג המשטרה אינו יכול להכליל תנאי של סכנה להפצת מחלות של בעלי חיים, שהיא בתחום משרד החקלאות.

❖ **משרד החקלאות** - מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.

❖ **הרשות המקומית** - אחריות כוללת לתהליך הרישוי, לרבות קיום דיני התכנון והבנייה, והתיאום בין כל גורמי הרישוי.

### רשות הרישוי:

בכל רשות מקומית קיימת "רשות רישוי", שבסמכותה להוציא רישיון לעסק. בראש רשות הרישוי עומד ראש הרשות המקומית אלא אם הוא הסמיך אחד מחברי המועצה או פקיד בכיר למלא את מקומו.

### סוגי העסקים והרשיונות

שר הפנים, לאחר שהתייעץ עם השרים לאיכות הסביבה, בטחון הפנים, העבודה, החקלאות והבריאות, קבע בצו עשר קבוצות עסקים החייבות בקבלת רישיון לפני הפעלתם:

- קבוצה 1 - בריאות, רוקחות וקוסמטיקה.
- קבוצה 2 - דלק ואנרגיה.
- קבוצה 3 - חקלאות ובעלי חיים.
- קבוצה 4 - מזון.
- קבוצה 5 - מים ופסולת.
- קבוצה 6 - מסחר ושונות.
- קבוצה 7 - עינוג ציבורי, נופש וספורט.
- קבוצה 8 - רכב ותעבורה.
- קבוצה 9 - שירותי שמירה ואבטחה.
- קבוצה 10 - תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים.

חלק מבין העסקים מוגדר בצו בשם העסק כמו "בית מרקחת" וחלקם מוגדר כסוג עסק כמו "מזון ומרכיביו".

### ישנם כמה סוגי רשיונות:

**רישיון לצמיתות** - רישיון שהוא בתוקף מיום הוצאתו וכל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי.

**רישיון תקופתי** - רישיון הניתן לתקופה מוגדרת של שנה אחת, שלוש שנים או חמש שנים, והוא מיועד לסוגי עסקים שבהם יתקיים הליך רישוי מחודש בתום תוקפו של הרישיון.

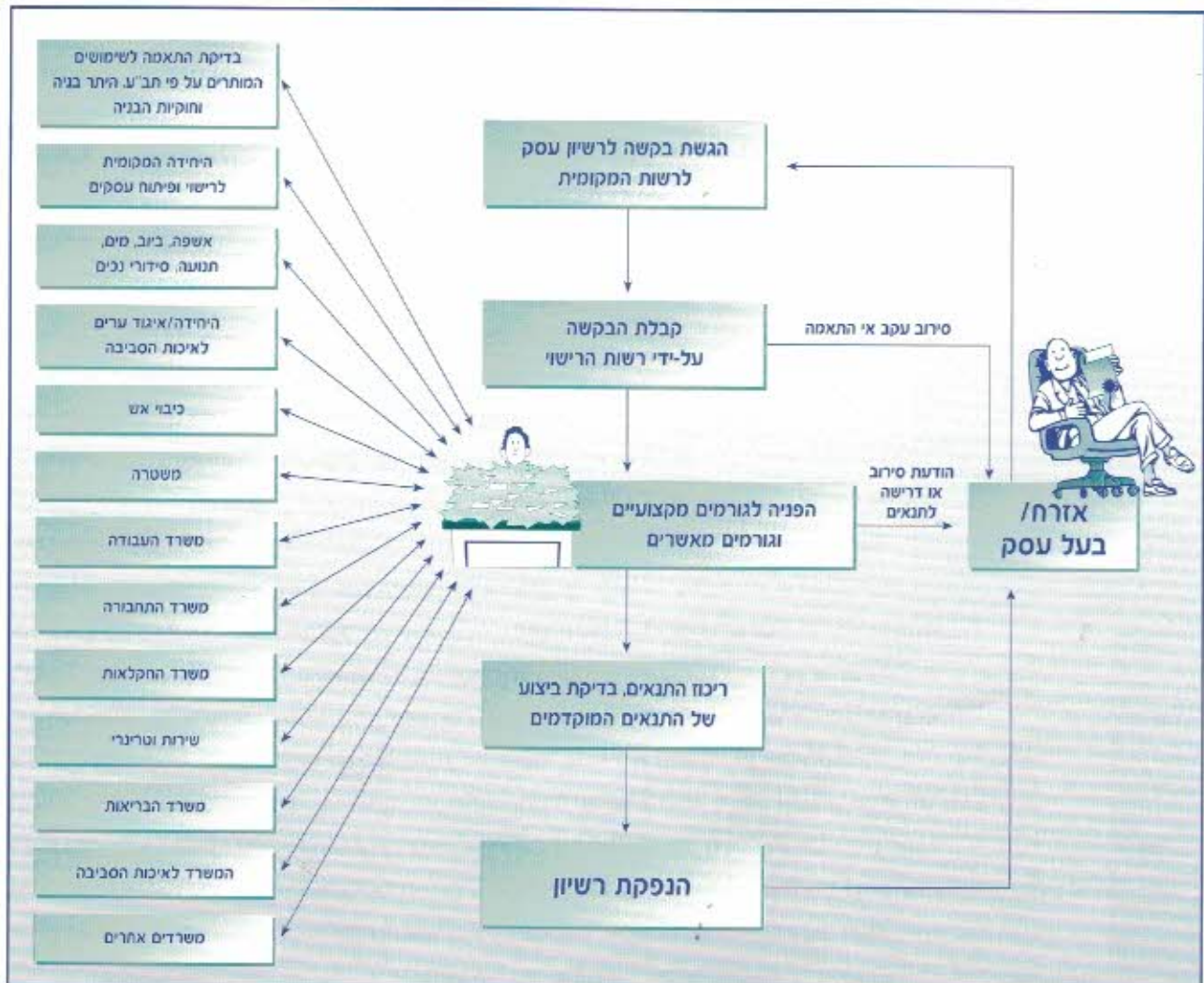
**רישיון זמני** - רישיון הניתן לעסק שהוא זמני מטבעו או עונתי. לדוגמה: רישיון ל"קרס" או ל"סככת אבטיחים", וכן רישיון לתקופה קצובה שאינה פחותה משנה.

## תהליך הרישוי:

5. התנגדותם לפתיחת העסק, המבקש להקים עסק רשאי לפנות לרשות הרישוי ולגורמי הרישוי בבקשה לקבל חוות דעת מקדמית לגבי התנאים שיהיה עליו למלא כדי לקבל את הרישיון לעסק או את ההיתר הזמני.
6. במטרה ליעל ולזרז את תהליך הרישוי ולשפר את השירות לאזרח, קבע שר הפנים הגבלות של זמן לטיפול בבקשה לרישיון להיתר זמני או לחוות דעת מקדמית, ועל-פיהן מחוייבים כל מרכיבי הרישוי להשיב את כל הפניות אליהם בזמן קצוב.
7. בתיקון לחוק מאוגוסט 1998 נקבע כי מגיש בקשה, אשר סירבו לבקשתו לפתיחת עסק, רשאי לערער על כך בפני בית משפט השלום או בית משפט לעניינים מקומיים.
8. בסופו של התהליך מגישה יחידת הרישוי את תיק העסק הכולל את הבקשה, האישורים של "נותני האישור" והרישיון לחתימת ראש הרשות.

1. תהליך הרישוי כולל בתוכו בחינה של נתונים שונים ויישום של תקנות מקצועיות שהותקנו ע"י שרי הממשלה במגמה שהעסק יפעל כראוי ולא יגרום לפגיעה באיכות החיים והסביבה.
2. המבקש לפתוח עסק מגיש לרשות הרישוי בקשה לקבלת הרישיון הכוללת מסמכים נלווים שפורטו בחוק, כמו תרשים סביבת העסק ותוכניות עסק.
3. אם הבקשה מתייחסת למפעל מסוכן, על מגיש הבקשה לצרף תיק מפעל, בו מפורטים הסיכונים והאמצעים למניעתם, נקבע בתקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים) תשנ"ג 1963.
4. לאחר בחינת הבקשה והמסמכים הנלווים, מעבירה היחידה לרישוי עסקים העתקים ממנה למחלקת מהנדס העיר, לרשות הכבאות ולגורמי האישור, לקבלת אישורם ותנאיהם או

## תהליך הרישוי



# היערכות משרד הבריאות לתיקון מס' 15 של חוק רישוי עסקים

מאת: זאב פיש, מפקח ארצי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות

הסביבה), עובדי רשויות מקומיות לנושאים יחודיים, כגון: מתקיני ובודקי מזרחים (מונעי זרימה חוזרת), דוגמי מים, ביוב ומי נפש, תברואת המזון, קורסים מקצועיים בנושא בריכות שחייה ועוד.

ג. לימודים אקדמיים המחלקה לבריאות הסביבה בשיתוף עם מחלקת ההדרכה, יוזמת לימודים אקדמיים במגמת "בריאות הסביבה", בריכוז וליווי מקצועי של המחלקה. בין השאר, ישולבו עובדי רשויות מקומיות מתאימים בתוכנית.

## 4. קיום דיני התכנון והבניה

הוגדרו סמכויות "נותני האישור" מול סמכויות המהנדס העירוני. יחד עם זה, יש לחזור ולהתריע, שבמקרים רבים חייבים נציגי הממשלה להעיר ולתקן החלטות הנוגדות את חוקי התכנון והבניה, באין גורם אחר שיעשה כן, כפי שאכן עושים נציגיו בועדות השונות.

## 5. זמן קצוב לשלבי הרישוי

הוגדר ונקבע לוח-זמנים לתגובת הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה לכל סוג אישור ורישוי, יחידות המשרד נערכו בהתאם.

## 6. סיווג פריטים ורשימה חדשה של עסקים טעוני רישוי

עודכנה רשימת העסקים שבהם אנו במעמד "נותן אישור" או ל"דיעה", וכן התקנות וההנחיות המקצועיות בהתאם, במסגרת זו חולקו הפריטים לקבוצות על פי סוג הפעילות, דרגות הסיכון לבריאות הציבור ובהתאם לכך נקבעו גם תדירויות חידוש הרישוי.

## 7. מיחשוב רישוי עסקים

הנושא המורכב מחייב את כל הגופים למחשב את המערכת, הן לפעילות השוטפת והן לפעילות נלווית כגון מערכת ה-G.I.S, המאפשרת מיפוי מדויק של הגורמים הסביבתיים השונים הקשורים באופן ישיר ועקיף לנושא הרישוי. חלק מיחידות המשרד השלימו את ההערכות. הוכן איפיון ארצי לנושא.

## 8. המערכת המשפטית

הנושא חייב לקבל התייחסות מיוחדת וחדשה, הן מבחינת הקצאת כח האדם בכמות הנדרשת והן מבחינת החקיקה; הקנסות, צווי הסגירה וכד'.

באוגוסט 98' אישרה ועדת הפנים של הכנסת את התיקון לחוק, המהווה סיום לעבודת ועדה בינמשרדית בראשותו של מר יעקב מרקוביץ, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד הפנים, שנמשכה מספר שנים. המטרה העיקרית של התיקון היתה לפשט את ההליך המסובך של רישוי עסקים, תוך הגדרת והגבלת הזמנים לתגובת המשרדים והרשויות השונות.

## ההמלצות החשובות של התיקון והערכות משרד הבריאות להפעלתו:

### 1. יתחום סמכויות הגופים בהליך הרישוי

לכל "נותן האישור" במשרד ממשלתי, הוגדרו הסמכויות בצו מפורט. הדבר מונע ערוב סמכויות ובירוקרטיה מיותרת.

### 2. שלטון מרכזי ושלטון מקומי - תחומי אחריות

הוגדרו בצורה ברורה תחומי האחריות של המשרד והרשויות המקומיות, במסגרת עידכון "נותני האישור" של משרדי הממשלה, הוגדרו ההסמכות לרשויות המקומיות בפריטים המתאימים שבאחריות כל משרד, בהתאם ליכולות.

### 3. הסמכות נציגי רשויות מקומיות

המשרדים הממשלתיים נתבקשו לעזור בהכשרה מקצועית של עובדי הרשויות המקומיות. בהתאם ליכולות המקצועיות ולהכשרתם המקצועית של עובדי הרשות.

בהקשר לכך, נערכו שירותי

בריאות הציבור שבמשרד

הבריאות, באמצעות מרכז

ההדרכה, בכמה מישורים:

א. הכשרת עובדים לתואר

תברואן מוסמך

מחולק למסלול מורחב של

עובדים צעירים, חסרי הכשרה

והשכלה בנושא, ולמסלול קצר

לעובדים ותיקים שחלקם בעלי

השכלה כללית לא מספקת.

ב. הכשרה מקצועית ספציפית

במסגרת זו, מכשיר המרכז

באמצעות המחלקה לבריאות

## הערת העורך

### תיקון מס' 15

התיקון המשמעותי לחוק רישוי עסקים מהווה מהפיכה בהתייחסות המחוקק לאופן תהליך הרישוי ולבעיות שהיו טרם התיקון באוגוסט 1998. עיקרי התיקון היו: ניתן להגיש ערעור לבית משפט לעניינים מקומיים הוכנס התר זמני, נקבעו לוחות זמנים ברישוי, הוגדרו בעלי מקצוע מוסמכים. ניתנו סמכויות לשרים להסמיך עובדי רשויות. ניתנה האפשרות לקבל חוות דעת מקדמית. ניתנה סמכות לשרים לחייב הכשרת עובדים בעסק, ניתנו כלים נוספים לסייע באכיפת חוק רישוי עסקים.

אשר גרנר



# אשנב לעולם

מאת: אלחנן משי

## ...והפעם - ביקור במחלקה לרישוי עסקים בעיריית ניו יורק

\* אלחנן משי, מנהל האגף לרישוי עסקים בעיריית ת"א. המאמר מתבסס על תוצאות ביקור מקצועי בניו יורק.

בחודש מרץ 2002 ביקרתי במרכז לרישוי עסקים (New York City Licensing Center) של עיריית ניו-יורק, שמקום מושבה ברח' Broadway מס' 42 ניו-יורק 10004.

היחידה מהווה חלק מנציבות/מחלקה לפניות הלקוחות, New York Department of Consumer Affairs, ומחלקה שתפקידה טיפול בענייני צרכנים, רישוי העסקים, מחלקת הבריאות העירונית ועוד.

המחלקה לרישוי עסקים מקבילה למחלקת רישוי עסקים באגף רישוי עסקים בעיריית תל-אביב.

### עיקרי תפקידה של המחלקה:

- מתן מידע מוקדם לפונים בדבר הדרישות לצורך קבלת רישיון עסק.
- מתן הפניה והנחייה בדבר גורמי הרישוי שיש לקבל אישורם לצורך רישיון.
- הוצאת רישיון עסק לעסקים שקיבלו את כל האישורים.
- מתן חומר עזר כתוב על הדרישות הספציפיות מהעסק וטפסים למילוי.
- גביית אגרות עבור הרישוי.
- מתן הרשאה להצבת שולחנות, כיסאות וסחורה על המדרכה.
- מתן רישיונות לרוכלים ולירידים.

### תהליך הרישוי:

בעל העסק החייב ברישיון מופנה להוצאת רישיון ע"י מחלקת הפיקוח והאכיפה, השייכת למשטרה

העירונית ועובדי הפיקוח העירוני.

בעל העסק, הפונה למחלקה לרישוי, מקבל טפסים לבקשה לרישיון והנחיות כלליות לפי סוג העסק (License Application Checklist).

על בעל העסק לפנות בעצמו לכל המחלקות הרלוונטיות לרישוי ע"י סוג העסק המבוקש, ולכל מחלקה עליו לספק את דרישותיה הייחודיות.

### המחלקות העיקריות לרישוי:

**מחלקת הבריאות** (Department of Health) האחראית על מתן דרישות ביקורת ואכיפה של נושאי בריאות. המחלקה נותנת רישיון מטעמה, המהווה חלק מהתנאים לאישור הרישיון. תחומי האחריות שלה דומים לשירות המזון של משרד הבריאות, והרישיון דומה לרישיון יצרן.

### מחלקת הבניה

למחלקה מוגשות תוכניות הנדסיות. המחלקה נותנת לפונה אישור כי הבקשה מתאימה ליעוד המבנה והאזור בו מצוי העסק.

### מחלקת איכות הסביבה

המחלקה נותנת אישור על עמידת העסק בדרישות איכות הסביבה.

### מחלקת כיבוי אש

אישור בדבר עמידת העסק בדרישות כיבוי אש.

### מחלקת תחבורה

אישור לעסקים הקשורים בתנועה ושימוש במדרכה. המחלקה גם מאשרת הסכמה להצבת שולחנות או סחורה על המדרכה.

### ראוי לציין כי עסקים שמוכרים טבק וסיגריות -

חייבים ברישיון מיוחד. מכירת אלכוהול ומשקאות חריפים טעונה ברישיון נפרד מהמדינה.

המחלקה לרישוי עסקים תקבל בקשה לרישיון רק

כאשר בעל העסק יביא למחלקה את הטפסים

המלאים ואת אישורי כל המחלקות הנדרשות

במידע המוקדם. המחלקה תקלוט את הבקשה,

תבדוק אם הטפסים מולאו כראוי ואם כל האישורים

תקינים והאגרות שולמו כנדרש.

לאחר הקלדת כל הנתונים למחשב המחלקה,

יונפק רישיון בתוך תקופה של עד שבוע. ועבודה

משרדית בלבד.

למחלקת הרישוי אין כל שליטה על העסקים בעיר;

היא מוציאה רישיונות למי שפונה אליה. כל נושא

אכיפה ולחץ על העסקים לפנות לרישוי נעשה ע"י

הפיקוח העירוני והמשטרה העירונית.

## מה' רישוי עסקים (החשך)

### עיריית בית-שאן

רפאל נהן נחמ  
טל 04-6489437  
פקס 04-6584761

### עיריית בית

#### שמש

אליהו קקון  
טל 02-9909873  
פקס 02-9909937

### עיריית בני-ברק

אברהם בלושטיין  
טל 03-5776385  
פקס 03-5776160

### מ.ח בני טייש

איגנה גינדין  
טל 08-8595119  
פקס 08-8598094

### מ.א בני שמשון

שמעון פאשלי  
טל 08-9915811  
פקס 08-9915831

### מ.מ בענה

חסארה מוטספאי  
טל 04-9888521  
פקס 04-9986774

### עיריית בת-ים

אלי אשכנזי  
טל 03-5556333  
פקס 03-5556334

### מ.מ גבעה

#### שמואל

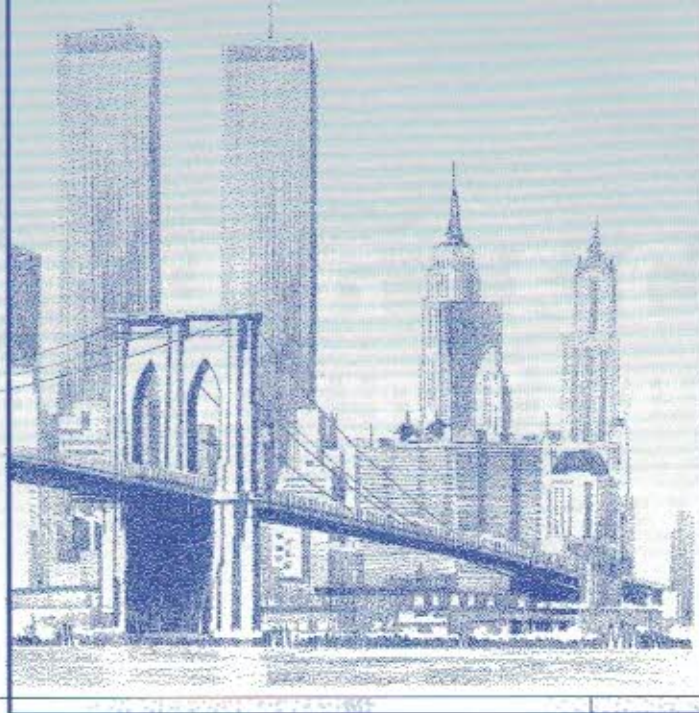
מירקו שלי  
טל 03-5319285  
פקס 03-5323558

### מ.מ גבעת-עדה

יחיאל חלנה  
טל 04-6388125  
פקס 04-6388583

### מ.א גדרות

איתמר לאופר  
טל 08-8592950  
פקס 08-8692360



תנאי להוצאת הרישוי הוא השלמת חובות של בעל העסק, חובות הנגעים לאגרות הרישוי, ולא למיסוי או ארנונה. המחלקה מטפלת גם ברישוי עסקים לבעלי מקצוע, נושאים שאינם מוכרים לנו בישראל, כמו: שיפוצניקים, מכירת טבק וסיגריות (בארה"ב אסור למכור סיגריות לבני 18 ומטה).

רישוי של משקאות משכרים זוהה תשומת לב מיוחדת, ונעשה ע"י המדינה בהליך נפרד מרישוי העסק. תוקף הרישיונות מוגדר מראש לפי סוג העסק. מבחינים בין רישיונות לצמיחות חד-שנתיים, דו-שנתיים

וחודשיים. לכל קטיגוריה של עסקים נקבע מועד אחר לחידוש ולהבדיל מאצלנו שתמיד תום התוקף הוא 31.12. אגרת הרישוי אינה אחידה לכל העסקים, והיא תוצאה של שקלול של סוג העסק וגודלו, נפח הפעילות שלו ומשך תקופת הרישוי.

#### שונות:

- תהליך הרישוי מלווה בטפסים רבים שלהם מצורפות הנחיות מפורטות למילוי.
- בטפסים מוקנית חשיבות מיוחדת לרישום פרטי הבעלים, לרבות בעלי מניות בחברה (מעל 10%), ולהדגשת אחריותם לאמיתות הנתונים בבקשה ולחריגה מהוראות הרישוי וההפעלה של העסק.
- בין שאר הנתונים שנדרשים להצהיר עליהם: סירוב לבקשות לרישוי בעבר, תהליכם שיפוציים כנגד המבקש או העסק בעבר ובהווה, חובות פתוחים לרשות.
- מספר ארנונה הינו תנאי הכרחי להגשת בקשה לרישוי.

#### שגרת הפעילות של המחלקה

המחלקה מקבלת קהל משעה 08.30 בבוקר ועד 17.00 ברציפות וללא הפסקה. לאחר השעה 17.00 וסגרות הדלתות, אך הקהל המצוי בתוך המחלקה ממשיך לקבל שירות עד אחרון האנשים.

#### במחלקה מספר יחידות:

- מודיעין - אשנב בו 2-3 אנשים שמטפלים לראשונה בפונים, נותנים חומר עזר כתוב ומפנים

לדלפק המתאים לפי סוג העסק.

- פקידי דלפקי שירות בהם ניתן השירות לקהל, נותנים הנחיות מפורטות ולאחר השלמת הדרישות מקבלים מבעלי העסק את הבקשה המלאה ואת אישורי המחלקות השונות.
- "פקידים אחוריים" - פקידים המקבלים את כל החומר מפקידי השירות, מקלידים את החומר למחשב, בודקים את האישורים השונים ומנפיקים את הרישוי. לחתימת מנהלת המחלקה.

סה"כ מונה המחלקה כ-40 איש, והיא מטפלת בכ-120,000 עסקים טעוני רישוי. למחלקה יש שני סניפים נוספים בניו-יורק, בקווינס (Queens) ובסטיוטן איילנד (Staten Island), ובהם עובדים נוספים.

#### אכיפה

האכיפה בשטח קשה ונחרצת, עסק ללא רישוי מקבל ארכה להשלמת הרישוי מהפיקוח. לאחר מכן מקבל ברירת-קנס או משפט. הקנסות בסדר גודל של כ-2,000\$.

אם לא משלמים את הרישוי בזמן ניתן להטיל קנסות נוספים, שאם לא ישולמו יהפכו להליך משפטי מהיר. למטרה, למחלקת הבריאות ולכיבוי אש סמכות לסגור עסק מיידית ע"י "פלומבה" מיוחדת, אם תוך זמן קצוב לא בוצעו דרישותיהם.

המעקב אחר תהליך האכיפה נעשה בשטח ע"י מחלקת הפיקוח הכלל עירונית והמשטרה.

המעוניינים במידע נוסף על המחלקה מופנים לכתובת המחלקה בניו-יורק:

New-York City Licensing Center, 42 Broadway 5<sup>th</sup> Floor, New-York, NY 10004 Tel. 212-12345678 www.nyc.gov/consumers

# המשטרה כגורם רישוי האם אחראית לבטיחות פיזית של מבנים ומתקנים?

מאת: רפ"ק ידידה אריה

הבסיס המשפטי לבחינת

תפקידה של המשטרה

וסמכויותיה כגורם רישוי מצוי

בשני חוקים: חוק רישוי עסקים,

התשכ"ח - 1968 (להלן חוק רישוי

עסקים), וחוק הבטיחות

במקומות ציבוריים, התשכ"ג -

1962 (להלן חוק הבטיחות)

רפ"ק ידידה אריה, קצינת רישוי ארצית  
במטה הארצי של משטרת ישראל,  
מאמר זה נגזר מהנחיית רישוי 7/2001.

## עפ"י חוק רישוי עסקים:

חוק רישוי עסקים מפקיד בידי המשטרה את האחריות למניעת סכנות לשלום הציבור ולהבטחה מפני שוד והתפרצות, על רקע תפקידיה וסמכויותיה הכלליות, קרי - שמירה מפני פגיעה בציבור ומפעילות חבלנית עוינת.

אין זה מתפקידה ומסמכותה של המשטרה על פי חוק זה לעסוק בבדיקת תקינותם הפיזית של מבנים ומתקנים. נושא זה מצוי בתחום אחריותם של שני גורמים:

**משרד העבודה והרווחה**, בהיותו מופקד על מטרת הבטיחות בחוק רישוי עסקים.<sup>1</sup>

**רשות הרישוי בכל רשות מקומית** בהיותה אחראית לתהליך הרישוי כולו ולקיום דיני התכנון והבנייה במסגרת תפקידה זה. לאור האמור לעיל אין להתנות אישור משטרתי לעסק טעון רישוי בהמצאת מסמכים לעניין תקינותם הפיזית של מבנים ומתקנים במקום העסק.

לכן, למותר להדגיש, כי אישור משטרתי לעסק אין בו משום אישור לתקינותם הפיזית של מבנים ומתקנים, וכי האחריות לבדיקת תקינותם הפיזית של מבנים ומתקנים ולקביעת תנאים לפיקוח ובקרה על מילויים מוטלת על רשות הרישוי.

<sup>1</sup>הערת העורך - ראוי לציין כי משרד העבודה והרווחה אינו רואה את עצמו כאחראי על בטיחות פיזית של מבנים ומתקנים אלא רק על בטיחות העובדים במקום העסק או בסביבתו.



**מ. א גולן**

גדי קיצוץ

טל. 04-6969715

פקס. 04-6961535

**מ. חני תקווה**

חיים קובלסקי

טל. 03-5352014

פקס. 03-5344060

**מ. חני גן-רווח**

דוד דנינו

טל. 08-9408230

פיקס. 08-9408241

**עיריית דימונה**

נורט אלפסי

טל. 08-6563190

פקס. 08-6579927

**מ. א דרום השרון**

יורם פלג

טל. 09-7476045

פקס. 09-7411717

**מ. א הגלילות**

חיים גר

טל. 04-6533268

פקס. 04-6533268

**עיריית הוד השרון**

אמירה ברלנ

טל. 09-7759500

פקס. 09-7759511

**עיריית הרצליה**

שלומי גורן

טל. 09-9500903

פקס. 09-9563525

**מ. א זבולון**

שלמה אברהם

טל. 04-8478130

פיקס. 04-8478151

**מ. א חבל אילות**

יוסי פרלמן

טל. 08-8355847

פקס. 08-8355800

**מ. מ**

יטוד-החבלה

יהודה שביט

טל. 04-6937511

פקס. 04-6934390

ומסדר העדיפויות לפיו היא פועלת, בהסתמך לרגישות האירוע ולכוחות ולאמצעים העומדים לרשותה.

**לאור כל האמור לעיל הוצאו הנחיות לקציני הרישוי במשטרה לפעול כדלקמן:**

1. כאשר קצין משטרה מוסמך מגיע למקום שחוק הבטיחות חל עליו, עליו לשקול את הפעלת הסמכויות העומדות לרשותו בהתאם לאופי הליקויים הבטיחותיים שנודע לו עליהם ולמידת הסכנה לציבור הנובעת מליקויים אלה.
2. מאחר שאופן הבירור בדבר קיומו של ליקוי בטיחותי ותיקונו אינו מוסדר באופן מפורש בחוק הבטיחות, הרי כאשר מדובר בהפרת הוראות הנוגעות למניעת סכנות לשלום הציבור ולסדר הציבורי על רקע התנהגות פלילית, פעילות חבלנית עוינת, או הפרת סדר ציבורי, על קצין המשטרה המוסמך הנוכח במקום לבדוק, בין באופן אישי ובין באמצעות אנשי משטרה הכפופים להוראותיו, את מהות הליקוי ואת מידת הפגיעה הצפויה ולשקול את הפעלת סמכויותיו בהתאם לממצאי בדיקתו.
3. כאשר קצין המשטרה המוסמך נוכח באירוע ומתעורר חשש לליקוי פיזי של המבנים והמתקנים במקום, שאינם, כאמור, בתחום אחריות ומומחיות המשטרה, עליו להסתייע לצורך הפעלת סמכויותיו, ככל הנדרש ובהתאם לנסיבות העניין, בגורמים מקצועיים בתחום הליקוי ולהתנות את קיום האירוע בהמצאת מסמכים, אישורים וחוות דעת של גורמים מומחים בתחום, לעניין תקינות הפיזית של המבנה או המתקן, ולעניין התאמתו לאירוע המתוכנן.
4. בכל מקרה בו נוכח שוטר, במהלך ביקורת בעסק טעון רישוי, או קצין משטרה מוסמך, בתוקף תפקידו עפ"י חוק הבטיחות, כי קיים ליקוי פיזי במבנה או במתקן ועולה החשש כי הליקוי עלול לגרום לסיכון הנמצאים במקום האירוע או בסביבת האירוע, תתריע המשטרה באופן מידי בפני הרשות המקומית הנוגעת, תוך פירוט הליקויים בהם הבחינו או הובאו לידיעתם.

**עפ"י חוק הבטיחות במקומות ציבוריים:**

החוק בא להסדיר את שלומם וביטחונם של מתקהלים במקומות ציבוריים. מכוח חוק זה נקבעו תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), התשמ"ט - 1989, הקובעות הסדרים בנושאים שונים לרבות בטיחות פיזית של מבנים ומתקנים, איכות סביבה, שלום הציבור, סדר ציבורי ובריאות - המצויים בתחומי אחריות של רשויות שונות. החוק חל על מקומות הפתוחים לציבור הרחב בהם מתקיימות התקלויות מ- 200 איש ומעלה. לענייננו רלוונטים בעיקר עסקים מסוג "עינג ציבור" ומקומות המשמשים לטכסים ושמוחות שלא נקבעו לגביהם תנאי בטיחות ברשיון העסק.

חוק הבטיחות מטיל את האחריות לבטיחותם של מתקהלים, במקומות עליהם הוא חל, על האתראי לבטיחות במקום - בעל רשיון העסק, מארגן האירוע, או המחזיק בפועל במקום - ומחייב אותו למלא אחר הדרישות הקבועות בתקנות הבטיחות ובכלל זה החובה לעמוד בדיני התכנון והבנייה. בצד האחריות המוטלת על האתראי לבטיחות האירוע מקנה המחוקק לקצין משטרה בדרגת פקד ומעלה (להלן קצין משטרה מוסמך), הנוכח במקום, בסמך לפני או במהלך האירוע, סמכויות מסוימות, אם נודע לו כי הוראות תקנות הבטיחות אינן מתקיימות, וכתוצאה מכך קיים חשש לליקוי בטיחותי.

הסמכויות של קצין המשטרה המוסמך לצורך קיום תקנות הבטיחות הן כדלקמן:

1. לדרוש מהאתראי לבטיחות האירוע את תיקון הליקויים בזמן שייקבע לכך על ידו.
  2. לצוות על אי קיום האירוע אם הליקויים לא תוקנו עד לתחילת האירוע.
  3. לצוות על פיזור המתקהלים אם לא תוקנו הליקויים וידוע כי קיימת סכנה ממשית וחמורה לשלום הציבור.
- על אף האמור לעיל ראוי להדגיש כי עצם הקניית הסמכויות לקצין המשטרה המוסמך אין בהן כדי להטיל חובה על המשטרה להיות נוכחת בכל סוגי האירועים עליהם חל חוק הבטיחות. פעילות המשטרה על פי חוק זה נגזרת מתפקידיה הכלליים לשמירה על שלום הציבור ועל הסדר הציבורי



מאת: דוד לבקוביץ

# מהו עסק?

## ניהול בריכות שחייה בקיבוצים ללא רשיון עסק

ע"פ 704/99 בבית משפט מחוזי נצרת בתיק עיקרי:

ש נצרת 1396/99

**בפני:** מנחם בן דוד - סגן נשיא - אב"ד

כב' השופט, חיים גלפז

כב' השופט, אברהם אברהם

**המערערת:** מדינת ישראל

**המשיבים:** 1. יעקב בן אליהו אסולין

2. תמיר בן דן דקל

3. ארז בן זאב עצמון

4. עזרא בן אברהם ינוקא

**ניתן ביום, ז' בסיוון תשס"א (29/5/01), במעמד**

**הצדדים.**

### רקע

ערעור המדינה כנגד זיכויים של המשיבים (כל אחד בקיבוצו הוא) מניהול בריכת שחייה ללא רשיון עסק.

נגד ארבעת המשיבים הוגשו בבית משפט קמא ארבעה כתבי אישום, שבשל עניינם המשותף אוחד בהם הדיון.

המשיבים מנהלים בריכת שחייה, כל אחד בקיבוצו הוא. הם הואשמו בכך שניהלו את בריכות השחייה בקיבוציהם (ארבע קיבוצים שונים) בלא שקיבלו על כך רשיון לניהול עסק, ובכך עברו על סעיפים 4 ו-14 (א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח 1968 (להלן - החוק).

המשיבים הודו בעובדות כתב האישום, משמע כי ניהלו בקיבוציהם בריכות שחייה בלא שקיבלו על כך רשיון עסק. אף על פי כן הם זוכו, בשל כך שעובדות אלה שבהם הודו לא היוו עבירה, כך פסק בית משפט קמא. מכאן נבע ערעורה של המדינה, על זיכויים.

בזכותו את המשיבים נסמך בית משפט קמא על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (ע"פ 66/70, מדינת ישראל נ' הגושרים, קבוצת פועלים להתיישבות ואח"י). שם נפסק, תוך מתן פירוש לסעיף 32 (2) לחוק, כי ניהול בריכת שחייה בקיבוץ אינו עסק טעון רשיון עסק. המדינה ביקשה לבחון מחדש את ההלכה שנפסקה שם, על מנת לשכנע את בית המשפט להפוך אותה על פיה.

**המדינה ביקשה לקבוע כי בריכת שחייה בקיבוץ חייבת רשיון עסק, והיא הסתמכה על הוראת סעיף 32(2) לחוק רישוי עסקים הקובע:**

"...32. עיסוק של חבר בני אדם - לעניין חוק זה יראו כעסק גם כל עיסוק של חבר-בני-אדם, בין מאוגד ובין לא מאוגד, אף שאין שאיתנו לשם הפקת רווחים, אם נתקיים בו אחד מאלה:

1. הנהגים היחידים ממנו הם חבריו שהצטרפותם מותנית למעשה בתשלום דמי חבר בלבד.
2. אילו היה מקום העיסוק פתוח לקהל הרחב - היה נחשב כעסק..."

ראוי לציין כי לא הייתה כל מחלוקת בערעור שלפנינו שלפיה בריכות השחייה בכל ארבעת הקיבוצים הנידונים משמשות את חברי הקיבוצים

דוד לבקוביץ, יועץ ארגוני המתמחה באתרי רחצה, עורך האגודת המקצועי לבריכות שחייה ומרכזי ספורט גופש, וכתב ספרים ומאמרים רבים בתחום. יועץ הביטוח הלאומי לבריכות טיפוליות, יועץ הסוכנות היהודית לבריכות שחייה, ויועץ למשרד הפנים בנושא אתרי רחצה.

## מח' רישוי עסקים (המשך)

**מ. א. חבל אילות**  
יוני פרלמן  
טל. 08-6355847  
פקס. 08-6355800

**מ. א. חבל יבנה**  
דוד אנגל  
טל. 08-8531025  
פקס. 08-8524343

**מ. א. חבל מודיעין**  
ד"ר שלמה אלבילי  
טל. 03-9722842  
פקס. 03-9722877

**עיריית חדרה**  
טובה יצחקי  
טל. 04-6303139  
פקס. 04-6303183

**מ. א. חוף אשקלון**  
בני חנטי  
טל. 08-6775503

**מ. א. חוף כרמל**  
אברהם רבינוביץ  
טל. 04-8136236  
פקס. 04-8136308

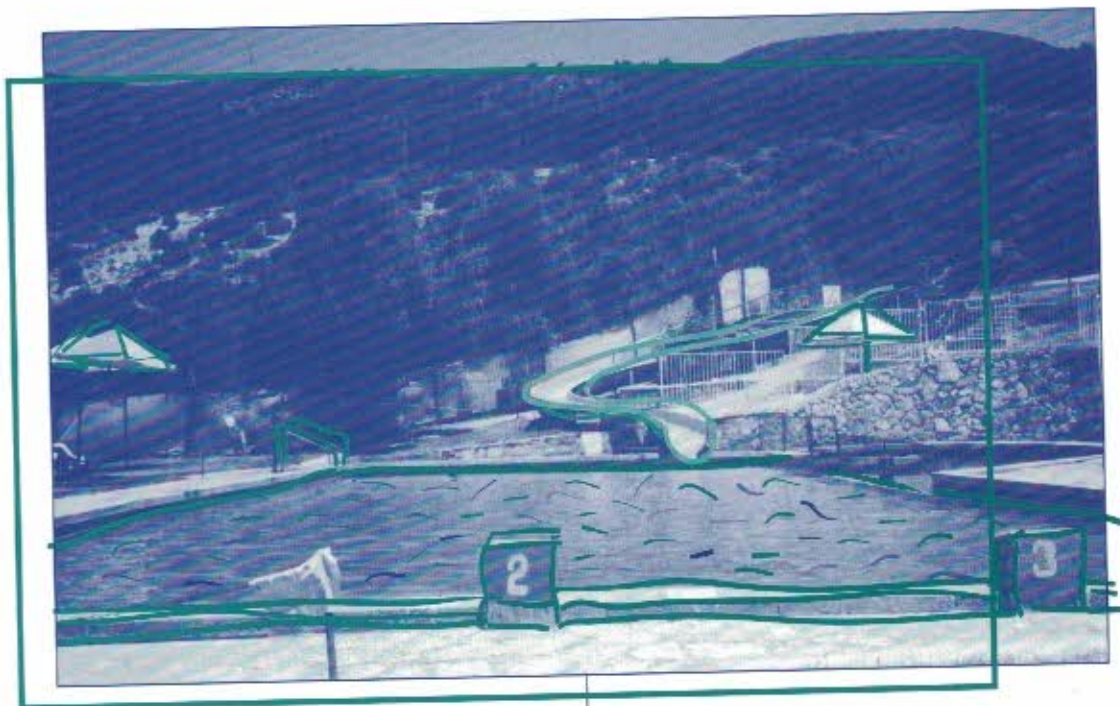
**עיריית חיפה**  
דוד נקן  
טל. 04-8356867  
פקס. 04-8356409

**עיריית טבריה**  
נאוה קוקוש  
טל. 04-6734590  
פקס. 04-6721567

**עיריית טירת הכרמל**  
איציק גונן  
טל. 04-8572460  
פקס. 04-7572801

**עיריית טמרה**  
חגאי עלי חוסיין  
טל. 04-9943868  
פקס. 04-9943529

**מ. א. יואב**  
חיים טל  
טל. 08-8500717  
פקס. 08-8501679



המדינה ביקשה, איפוא, מבית המשפט לעיין מחדש בהלכת הגושרים.

### פסק הדין

הערעור נדחה והזיכוי נותר על כנו.

### עיקרי פסק הדין

**ס. הנשיא מ. בן-דוד**

השופט קובע כי אין לראות בבריכות השחייה של הקיבוצים בהם עסקין כאן כ- "עסקים", גם לא בעזרתו של סעיף 32 (2) לחוק רישוי עסקים.

לגבי הלכת הגושרים:

לדעת השופט אין כל שינוי מהמסקנה

האופרטיבית אליה הגיע בית המשפט בהלכת הגושרים.

לגבי הוראת סעיף 32(2) לחוק רישוי עסקים:

מסקנתו של השופט היא כי אין לראות בבריכות השחייה של הקיבוצים שבהם עסקין כאן

"כעסקים", גם לא בעזרתו של סעיף 32 לחוק. אף שהחוק אינו מגדיר מהו עסק אין כל ספק כי

משמעותו של מונח זה בהקשר הנדון היא פעילות כזו או אחרת ורווח כספי בצידה. המדובר בפעילות בעלת אופי וצביון מסחריים בעלת אספקט כלכלי.

ברור לחלוטין כי המחוקק ראה צורך להתערב בעסקים שאותם הגדירם כעסקים טעוני רישוי לזנכח החשש שבעל העסק, מתוך חפצו להגדיל את רווחיו, עלול להזניח את טובתו ורווחתו של

ואת אורחיהם בלבד, ואין נעשית בהן גביית דמי כניסה בכל דרך שהיא. המחלוקת התמקדה בשאלה, האם הוראת סעיף קטן 32(2) הנ"ל חלה על בריכת שחייה המופעלת בקיבוץ.

בפסק דין הגושרים פסק בית המשפט המחוזי בהתייחסו לסעיף 32(2) לחוק: -

"...תנאי הוא לפחות, שתתנהלה ב פעולות בעלות אופי וצביון מסחרי, או אם מפעיל אותו מקום הוא גוף שחבריו יצאו ברווח מאותה הפעלה של המקום או מאותן פעולות..."

בישמו את הכלל אל הפרט קבע בית המשפט המחוזי:

"...העובדה שהבריכה במקרה שלנו הייתה פתוחה

לקהל הרחב כשלעצמה לא הייתה הופכת את ניהול החזקת הבריכה לעסק אם לא היה מתלווה לכך צביון מסחרי. כזה יכול היה לבא לו היו נגבים דמי כניסה מהקהל הרחב שהיה מבקר בבריכה אך מודאי לא אם הכניסה הייתה חופשית..."

ובהמשך אותו עמוד:

"...לו הייתה בריכת השחייה שבקיבוץ המשיבה נפתחת לקהל הרחב על מנת שרשאי יהיה להשתמש בבריכה ללא תשלום, כפי שכיום אין גבים דמי כניסה בבריכה זו, עצם העובדה שהבריכה הייתה נפתחת בפני הקהל הרחב לא הייתה הופכת את החזקת וניהול הבריכה לעסק, באשר עדיין נעדר היה מהחזקה זו צביון מסחרי, עסקי כלשהו..."

יחד עם זאת לא נעלמה מעיני השופט העובדה שישנם קיבוצים שעברו תמורות ולהם מבקרים מבחוץ הקונים את זכות הכניסה בכסף ולגביהם הוא קובע כי מסקנתו הייתה אחרת.

**לגבי חוק הסדרת מקומות רחצה התשכ"ד-1964:** השופט מוצא דווקא חיזוק לדעתו וקובע כי חוק זה ותקנותיו, שנועדו למעשה להשיג את אותן תכליות הקבועות בסעיף 1 לחוק רישוי עסקים, מצביעות על הכוונה של המחוקק שלא להתערב בנעשה בתוך הקיבוץ פנימה ובשירותים שהוא מעניק לחבריו והראייה לכך, לדבריו, היא שהקיבוצים היחידים שמופיעים ברשימת הבריכות המוכרות הם אותם קיבוצים שמקיימים בתי הארחה על בסיס עסקי, שאז ברור שמדובר בעסק של ממש.

#### **השופט, א. אברהם**

**גם השופט א. אברהם דחה את הערעור אלא שדרכו למסקנה זו הייתה שונה מזו של סגן הנשיא מ. בן דוד. השופט טוען כי בריכת שחייה בקיבוץ, כזו המשמשת את חברי הקיבוץ ואורחיהם בלבד,**

ציבור לקוחותיו או שכניו למקום העיסוק, לחסוך בהוצאות הכרוכות בהשגת התכליות הקבועות בסעיף 1 לחוק וכך ייצא הציבור ניזוק. לדעת השופט סעיף 32 מדבר ברישא על עיסוק "שאינו למטרות רווח", אך עדיין יש בו מרכיב כספי או כלכלי אך התכלית איננה השגת רווח כספי. שלא הרווח הוא העיקר ולא תמיד הוא קיים. השופט טוען שהקיבוץ או בריכת השחייה בתחומו אינם יכולים להיכנס להגדרה המדברת על "מקום עיסוק" והקיבוץ אינו יכול להיפתח לקהל הרחב מעצם טיבו ומהותו, מעצם היותו קומונה סגורה של חבריו, מעין משפחה מורחבת שמקיימת משק בית משותף מורחב, המורכב מכמה משפחות, לפעמים מעטות ולפעמים רבות יותר, המשרתות את חבריהם ואורחיהם ובו כל המאפיינים של משק בית כגון חדר-אוכל, שאם לא כן ואם כך יעשה לא לקיבוץ ייחשב עוד, וחזקה עליהן שתדאגנה לרווחת חבריהן כמו כל משק בית משפחתי שלגביו אין איש הטוען כי יש להטיל עליו פיקוח.

### **הערת העורך**

המשתתפים בעיסוק או שכניו למקום העיסוק, "לחסוך" בהוצאות הכרוכות בהשגת התכליות הקבועות בסעיף 1 לחוק, וכך ייצא הציבור ניזוק. ולעיתים, שלא בכוונה תחילה, עשוי בעל ה"עיסוק" להזניח את בריאות המתרחצים ושלומם משום החסך בפיקוח מקצועי. הסכנות הטמונות ברחצה בבריכת קיבוץ אשר לא נבדקה ולא נמצאה ראויה לשימוש על ידי גורמים מקצועיים, עלולות לגרום אחריהם סכנת מיידיה וארוכות טווח. סברנו כי הסכנה למתרחצים בקיבוץ אינה פחותה מהסכנה למתרחצים בבריכות אחרות, ועל כן, בעקבות פסק הדין, מצאנו לנכון להבהיר את נוסח החוק. לאחר שיתקבל התיקון לחוק יתוקן גם צו רישוי עסקים ועסקים טעוני רישוי.

**נוסח טיוטת התיקון לסעיף 32 לחוק אשר תונח בפני וועדת השרים לחקיקה:**

"הוראות חוק זה יחולו גם על עיסוק של אדם או חבר-בני-אדם, בין אם מאוגד ובין לא מאוגד, לרבות אגודה להתיישבות ומועדון חברים, אף שאינו בעל אופי מסחרי, או לשם הפקת רווח, או שהשירות בו כרוך בתשלום דמי חבר בלבד, אשר קבע שר הפנים בצו שהוא עיסוק טעון רישוי: דין צו זה לפי סעיף זה כדין צו לפי סעיף ו'."

**אשר גרנר**

לאחרונה עודכנו מספר תקנות הנוגעות לרישוי עסקים בבריכות שחייה. הראשונה - תוספת לתקנות רישוי עסקים, לפיה הליך רישוי עסקים לבריכת שחייה יותנה בכך שהבריכה תהיה מוכרזת עפ"י צו הסדרת מקומות רחצה (בריכות שחייה מוכרזות). השניה - תוקפם של הרשימות לבריכות שחייה שונה משנה אחת ל-3 שנים.

לעניין פסיקת בית המשפט בנצרת (ע"פ 704/99), קיבלנו את התייחסותה של עו"ד דבי סולו מהלשכה המשפטית של משרד הפנים ולהלן עיקריה:

"...עמדת משרד הפנים. המטגדת לקביעת ביהמ"ש, השתרשה לפני שנים, ואף מצאה את ביטויה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1997 (5/97).

עמדתנו היא כי ישנם מקרים בהם המיקום בו מתרחשת הפעילות, והיקף הציבור המשתמש בה, יצדיקו הטלת גבולות למניעת הסכנה לשלום הציבור ובטיחותו. קביעת בית המשפט כי קיבוץ הינו תא משפחתי המגן על חבריו כפי שמוגנה משפחה על ילדיה, הינה כיום אמירה השנויה במחלוקת. התערבות המחוקק ראויה בקביעת עיסוקים טעוני רישוי לנכח החשש שבעל ה"עיסוק", מתוך חפצו להגדיל את רווחיו, עשוי להזניח את טובתו ורווחתו של ציבור

## מח' רישוי עסקים (המשך)

### מ. מ. יקנטה

#### עילית

פליקס קריאף

טל. 04-9596023

פקס. 04-9893257

### מ. מ. ירכא

נמאר שחאדה

טל. 04-9963789

פקס. 04-9561761

### מ. מ. כאביל

ריאן חופק

טל. 04-9946346

פקס. 04-9945818

### מ. מ. נוכב - יאיר

יעל פרי

טל. 09-7640206

פקס. 09-7640222

### מ. מ. נסיפה

חומד אנו-נביעה

טל. 08-9972725

פקס. 08-9972731

### מ. מ. נפר וורדים

מנחם שמלץ

טל. 04-9977142

פקס. 04-9979131

### מ. מ. נפר נא

תאופיק חטר

טל. 04-6517741

פקס. 04-6516251

### מ. מ. נפר קמא

יוסף תמאורי

טל. 04-6760772

פקס. 04-6760442

### מ. מ. נפר קרע

אבי-עטא עלי

טל. 04-6356730

פקס. 04-6356807

### מ. מ. נפר

שמריהו

דר' ג'ד פולילר

טל. 09-9506699

פקס. 09-9505385

### מ. מ. נפר-תנדא

שנאווי תאופיק

טל. 04-9864710

פקס. 04-9863373

דין הגושרים והוא סבור כי במילים אלה לא התכוון המחוקק שהפתחה לקהל תהיה דווקא חינם אין כסף, אלא הכוונה היא הרחבת תחולת החוק גם על מקומות שבהם העיסוק איננו לשם הפקת רווחים, ותכליתו של החוק היא מהוראת שונות שבמרכזן "מטרות" שאותן ביקש החוק להשיג בעסקים טעוני רישוי, כגון מטרות הנוגעות לאיכות הסביבה, למניעת מפגעים ומטרדים, למניעת סכנת לציבור ועוד.

וכך לגבי בריכה המתנהלת בקיבוץ, ואפילו השימוש בה מוגבל לחברי הקיבוץ ולאורחיהם

בלבד, ואפילו שאין נגבים בה דמי

כניסה, צריכה בכל ההגנות

שמעניק מנגנון הרישוי, והציבור

בכללו זכאי לכך שבריכת השחייה

תנוהל באופן שלא יגרום נזק להם

או לסביבה, ולכן יישום נכון של

המבחן הקבוע בסעיף 2(32) לחוק

עשוי למנוע חשש כזה אם נביא

בחשבון שיקולים של הקף העיסוק

כגון גודלה של הבריכה והקף

המתרחצים.

כמו כן, השופט אינו סבור כי שני

החוקים, חוק רישוי עסקים וחוק

הסדרת מקומות רחצה, צריכים

להיות קשורים זה לזה, כך שאי

הכללתה של בריכה כמוכרזת אינה מולכה

בהכרח למסקנה שאינה חייבת ברישוי על-פי חוק

רישוי עסקים.

### השופט, ת. גלפז

גם השופט גלפז מצטרף לחבריו לדחיית הערעור

וקובע שבבסיסו של דבר יציר חברתי הקרוי קיבוץ

אינו יכול מעצם טיבו וטבעו לדור בכפיפה אחת

עם הגדרתו של "עיסוק" כל עוד אין הקיבוץ עושה

"עסק" ממש.

השופט גלפז מסכים עם סגן הנשיא מבן דוד כי

כדי להרחיב את תלותו של חוק רישוי עסקים,

התשכ"ח - 1968, על בריכות שחייה שאין עליהם

ראייה שהן משמשות לעסק "חיצוני", על המחוקק

לומר דברו, שאם לא כן אין לראות כאן כל סיבה

לפסוק בניגוד ל"הלכת הגושרים".



ואפילו לא נגבים בה דמי כניסה בכל דרך שהיא, עשויה שתחויב ברישוי, אלא שהדברים תלויים בתכלית החוק בכלל ותכליתה של הוראת סעיף 2(32) לחוק בפרט, ולכן יש להביא בחשבון שיקולים כגון גודלה של הבריכה, מספר האנשים העשויים לעשות בה שימוש, ושאר מאפיינים הנוגעים לעניין.

מאחר שלא ראה מכתב האישום מאפיינים כלשהם של הבריכות הנדונות (גודל, מספר מתרחצים וכדו'), בנסיבות אלה אין בידו לקבוע אם בריכות השחייה הנדונות חייבות ברישוי אם לאו.

לגבי הלכת הגושרים:

לדעת השופט אין ההלכה

שנפסקה בפסק דין הגושרים

מחייבת ואינה מנחה ודומה כי

תקופת הזמן שחלפה מאז (כ-30

שנה) והשינויים שחלו בחיינו מאז

ובחיי הקיבוץ בפרט מחד, ובגישת

המשפט ביחס לניהולם של

מקומות הפתוחים לציבור הרחב

והפיקוח עליהם, מאידך, מצדיקים

עיון מחודש בהלכה זו.

לגבי הוראת סעיף 2(32) לחוק

רישוי עסקים:

מסקנתו של השופט היא כי

לפתרון המחלוקת נדרש לתת קודם פירוש

להוראת סעיף 2(32) לחוק באמצעות מתן

משמעות למונחים המופיעים בחוק: "עיסוק",

מהו "עסק", ומה משמעות "פתוח לקהל הרחב".

לגבי המונח "עיסוק" קובע השופט כי המשמעות

היא פעילות או עשייה כזו או אחרת שאינה מחויבת

שתתאפיין בצביון מסחרי או כלכלי שרווח כספי

לצדו.

המונח "עסק", לעומת זאת, עניינו עשייה כזו או

אחרת, ורווח כספי בצידה. ובעניין זה השופט

תמים דעים עם מה שנפסק בהלכת הגושרים

ביחס לסעיף 32 בחוק.

ביחס למשמעות המילה "פתוח לקהל הרחב"

השופט חולק על בסיס ההלכה שנפסקה בפסק

# יחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות כמודל לאכיפה ברישוי עסקים

מאת: ד"ר משה חיימוביץ



**מ**שרד החקלאות, באמצעות השירות הווטרינרי והרפואה הווטרינרית ברשויות המקומיות, פועל למעשה בתחום הפיקוח על הבשר מרגע שבעל החיים יוצא לעולם ועד לעיבוד בשרו. הפיקוח נעשה באמצעות הווטרינרים של הרשויות (שהוסמכו לכך על-פי פקודת מחלות בעלי חיים), המופקדים על פיקוח של שחיטת הבהמות ועל מקום אחסונם עד למכירתם לצרכן. כמו כן הם אחראים על הפיקוח על תכשירים ווטרינרים ופיטות ממכר לבעלי חיים.

הרופאים הווטרינרים של הרשויות ומעליהם ווטרינרים מחוזיים, הממוקמים בשמונה לשכות ווטרינריות מחוזיות, הם המוסמכים מטעם השרות הווטרינרי להיות "גורם רישוי" והם פועלים למעשה בשני כובעים: האחד ככובע של משרד הבריאות,

בכך שהם מוסמכים לפעול על-פי פקודת בריאות הציבור, והשני, כובע של משרד החקלאות, כך, לדוגמה, לגבי עסק של אטליז הם קובעים מה גודל שטחו ומה מותר למכור בו.

בעקבות "הסכמי פריז", שכללו, בין השאר, הסדר בין ישראל לרשות הפלשתינאית לגבי הפיקוח על שחיטה ומסחר בבשר בקר, הוקמה יחידה ממשלתית מיוחדת שתפקידה העיקרי לפקח על עסקי החי מן הטבע הפועלים על-פי החוקים והתקנות, במיוחד לגבי היעדים שאליו הם מועברים.

יחידת הפיצו"ח, שבה עובדים בוגרי יחידות קרביות מובחרות הפועלים כיחידה משטרתית לכל דבר, כפופה ישירות למשרד החקלאות (היחידה כפופה מקצועית למנהל השרות הווטרינרי) וכן מנהל יחידת הגנת הצומח במשרד החקלאות ונציג מנכ"ל משרד החקלאות, ומתואמת באופן מלא עם מוקדי כל יחידות הסמך ממשלתיות ארציות מקבילות כגון מע"מ, משטרת ישראל, משמר הגבול, מס הכנסה, ביטוח לאומי, הסיירת הירוקה.

החשיבות הגדולה לפעולת יחידה כמו זו של יחידת הפיצו"ח היא באופן הפעלתה כיחידה ארצית מרכזית נטולת פניות, מנותקת מכל אינטרסים לוקאליים-מקומיים,

ד"ר משה חיימוביץ, מנהל השירותים הווטרינרים בשדה ואחראי מקצועי על יחידת הפיצו"ח

## ח' רישוי עסקים (המשך)

**עיריית נפר-בנא**  
רעיה סבורסקי  
טל: 09-7649213  
פקס: 09-7649322

**עיריית כותיאל**  
נילי שחם  
טל: 04-9085720  
פקס: 04-9085709

**מ. א. לב השרון**  
ציון דוד  
טל: 09-7966022  
פקס: 09-7966025

**מ. ח. להבים**  
חנה חרמש  
טל: 08-9554777  
פקס: 08-9554774

**עיריית לוד**  
ישראל דור  
טל: 08-9279930  
פקס: 08-9279726

**מ. א. לניש**  
ישי דגן  
טל: 08-6871654  
פקס: 08-6848176

**מ. ח. מג'אר**  
סוליסטאן דגש

**מ. ח. מג'ד אל  
כרים**  
מנאע סלים  
טל: 04-9883750  
פקס: 04-9882325

**מ. ח. מגדל**  
נורית גורנו  
טל: 04-6723568  
פקס: 04-6724343

**מ. א. מגידו**  
חבי דוד  
טל: 04-9598465  
פקס: 04-9598400

**מ. א. מגילות**  
דוד נלאח  
טל: 02-9943222  
פקס: 02-9943222

**עיריית מודיעין**  
שניט אלוקה  
טל: 08-9726093  
פקס: 08-9721029

יחידת הפיצוח מצליחה מאד ואולי יכולה לשמש כמודל לגוף שיפקח על תחום רישוי העסקים בישראל במקום הרשויות המקומיות שלהם, לעתים, אינטרסים מנוגדים שאינם מאפשרים תמיד לפקח באופן האובייקטיבי ביותר על תחום רישוי העסק.

בנוסף ראוי להדגיש כי עד היום אין הגדרה לגבי מהי מחלקה ווטרינרית ומהם תקני כח-אדם הנדרשים לפיקוח על תחום רישוי העסקים, כך שכל ראש עיר יכול לקבוע זאת ללא התייחסות מקצועית נאותה.

ביצים ובשר וזהו רק קצה הקרחון. כמו כן ראוי להדגיש כי במהלך עבודתה נתקלת היחידה בעסקי בשר ומזון מן החי רבים שאינם בעלי רישוי ומדוחות עליהם לרשויות.

לדעתי, **כל מדינה המכבדת את עצמה חייבת בפיקוח על-ממשלתי להיות תחת פיקוח של גופים פרטיים או מקומיים.** כך לדוגמה, אנגליה הגדולה, התעוררה בוקר אחד עם מחלת פה וטלפיים קטלנית ולו רק בגלל שלא השכילו לייצור לעצמם פיקוח על-ממשלתי בנושא חשוב זה.

**המשפיעים לעתים מטבע הדברים על רמת הפיקוח,** היחידה היא זו הקובעת בלעדית איזה בשר להשמיד, כאשר השמדת הבשר מבוצעת על-פי הוראת רופא וטרינר, המלווה על-ידי יחידת הפיצוח, וגם מטילה קנסות אזהרהיים בגובה 69,000 ש"ח על הברחת בעלי חיים וסכום של 48,000 ש"ח על הברחת מזון מן החי, כאשר התביעה והטלת הקנסות דרך השרות הווטרינרי והגבייה נעשית ע"י בתי המשפט. היחידה קנסה בשנה האחרונה קנסות בסכום של 30 מליון ש"ח על הברחת

המשך כתבה מעמ' 13 בנושא הערכות משרד הבריאות

### 9. הכשרה לעובדים בעסקים

מערכת פיקוח יעילה מחייבת הכשרה מקצועית רחבה ככל הניתן של הגופים המפקחים. כחלק ממדיניות המשרד פועלת המחלקה לבריאות הסביבה, באמצעות מרכז הדרכה, בהכשרה מקצועית העובדים ברישוי עסקים, על מנת שיעמדו בדרישות המקצועיות, תוך יישום תורות הפיקוח החדישות, המתבססות כאמור על פיקוח מבוקר ומקצועי. הסמכת העובדים מהווה אחד התנאים לרישוי, בחלק מהעסקים. בהתאם לכך, פועלת המחלקה לבריאות הסביבה במספר תחומים:

- א. מפעילי בריכות שחייה מוסמכים על מנת לעמוד בדרישות המתמירות של התקנות לבריכות שחייה, הוכנה תוכנית הדרכה, המיושמת בפריסה ארצית על ידי בתי הספר להכשרת מפעילים מוסמכים, בפיקוח המחלקות לבריאות הסביבה. בוגרי בתי הספר נבחנים ומוסמכים על ידי נציגי לשכות הבריאות האזוריות. הימצאות מפעיל בריכה מוסמך, מהווה את אחד מהתנאים לרישוי הבריכה.
- ב. מפקחי בריאות סביבה במוסדות בריאות (מב"ס) המשרד פועל נמרצות להכנסת מפקחים לצוות הקבוע של מוסדות הבריאות, לפיקוח שוטף על נושאי בריאות הציבור.
- ג. רכזי תברואה במחנות נוער זו השנה התשיעית

- ד. קורס לבלניות עם פרסום התקנות למקוואות, החלל בביצוע תוכנית הדרכה לבלניות על מנת שיוכלו לעבוד על פי דרישות המשרד.
- ה. הופקה מערכת הדרכה מסודרת להדרכת והסמכת עובדים בבתי אוכל ציבוריים. בתקנות החדשות, שעדיין לא פורסמו, מהווה הסמכה זו חלק מתנאי הרישוי.

### 10. פורום מקומי לתיאום בין מוסדי

הומלץ שהרשויות המקומיות והממשלתיות יהיו פורום מקצועי אזורי שיתאם את העבודה בצורה שוטפת, תוך עידכון הדדי של כל הגופים המעורבים. לשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות פועלות כך כבר שנים רבות, ובדרך כלל בהצלחה מרובה.

### 11. בדיקה מקומית ואישור ארעי

לשם קיצור ופישוט ההליך ועל מנת לצמצם ככל הניתן את המצב שבו עסקים עובדים ללא רישיון, הוגדרו סוגי אישורים הנותנים אפשרות להערכה מקצועית ראשונית ובסיסית להתאמת העסק ליעודו, או אישור ארעי תוך הגבלת זמן מכסימלי לתפעול העסק.

# מפעלים

# בטחונים במערך רישוי העסקים

מאת: אבי רונן, ראש האגף ומנהל היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים במשרד הפנים

המפעלים הביטחוניים בישראל מיצרים מגוון רב של מוצרים, רובם מפיתוח עצמי, המהווים מרכיב חשוב בעוצמת ההרתעה של מדינת ישראל. בתהליכים ובחומרים הקשורים במוצרים אלה טמון פוטנציאל סיכון גבוה לצד רגישות המידע הנוגע בהם.

המדינה על מתקניה השונים פטורה מחוק רישוי עסקים ובכלל זה מתקני מערכת הבטחון. המעבר של חלק מהתעשיות הביטחוניות למעמד של חברה בע"מ וכן האסון בנוף-ים ביולי 92, בו נפגעו אנשים ורכוש, הביאו לחקיקה מיוחדת המסדירה את רישוי המפעלים הביטחוניים, עפ"י תיקון 11 לחוק רישוי עסקים שפורסם בספר החוקים ביום כ"ב בכסלו ה'תשנ"ח 11.25.94.

התיקון לחוק רישוי עסקים בא להבטיח כי במפעלים הביטחוניים יתקיימו ויישמרו סדרי הביטחון והבטיחות, איכות הסביבה, שלום הציבור ובטיחות האוכלוסיה הגרה ועובדת בסמיכות למפעל. כל זאת על ידי מניעת סכנות והיערכות לקראתן. הצורך בשמירה על סודיות, יחד עם דרישה למומחיות והתמקצעות של מפעלים אלה ופיקוח עליהם, הביא להקמתה של יחידת רישוי ארצית למפעלים ביטחוניים. מנהל היחידה הוא נציג שר הפנים, ומהווה את רשות הרישוי למפעלים ביטחוניים, וניתנו לו כל הסמכויות שנקבעו בחוק: מתן רישיון עסק, התראה למפעל על אי קיום תנאים ודרישות, הוצאת צו הפסקה מנהלי, והסמכת "נציגי השטח" המקצועיים הנדרשים להיכנס למפעל ביטחוני כדי לקבוע תנאים או כדי לבדוק קיום הוראות החוק ותנאי הרישיון.

ייעודה של היחידה הוא קיום מטרות חוק רישוי עסקים במפעלים הביטחוניים, בעיקר באמצעות מניעה והיערכות למצבי חירום, על בסיס הסמכויות הניתנות בחוק, ידע מקצועי וארגון. זאת במסגרת תהליכי הרישוי, תוך פיקוח תקופתי ונקודתי על בסיס מפרטי התנאים, דווחי המפעלים ויכולת מקצועית מובילה במאפיינים המיוחדים למפעלים אלה. הדבר מתבצע תוך לימוד מלקחי אירועים בתחום זה,





## מח' רישוי עסקים (המשך)

### מ. מודיעין עלים

שמאל חר"ץ  
טל': 03-9141200  
פקס: 03-9141241

### מ. מזכרת בתיה

אינה גינדין  
טל': 08-9349001  
פקס: 08-9349003

### מ. מזרעה חגאזי

טל': 04-9820104  
פקס: 04-9822559

### מ. א. חטה אשר אנני גנאי

טל': 03-9879649  
פקס: 03-9879625

### מ. א. חטה יהודה משה דוד

טל': 02-9900972  
פקס: 02-9900958

### מ. א. חטבה ניצה יעקובי

טל': 04-6379235  
פקס: 04-6378343

### מ. ח. חיליא נטארה קוטטא

טל': 04-9975333  
פקס: 04-9972590

### מ. א. חעלה יוסף אלי גנאי

טל': 057-228587  
פקס: 04-9105565

### מ. ח. חירית חטולח תרשיחא

יפה נהן  
טל': 04-9578944  
פקס: 04-9578821

### מ. ח. חצפה רומן שילה סוקטיק

טל': 08-6596206  
פקס: 08-6588707

### מ. א. חרום הגליל יהושע מנחם

טל': 04-6919820  
פקס: 04-6919869

למעשה, תהליך הרישוי והפיקוח במפעלים אלה מתאפיין בדרך כלל בשיתוף פעולה מקצועי בין המפעל לרשויות. גורמת לכך גישתם המתקדמת של מנהלי המפעלים. מדיניות משרד הביטחון, דרישת לקוחות לרשיון עסק כתנאי לרכש ונוכחות היחידה ונציגי השטח במפעלים. שנת 2001 היתה השנה החמישית לקיום היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים. הפעילות בשנה זו התאפיינה בהעמקת וקידום תהליכי הרישוי, בצד המשך בנייתה, ביסוסה ועיצובה של היחידה. עקב הזמן הקצר בו קיימת היחידה, מתקיים עדיין תהליך הלמידה של מאפייני המפעלים הביטחוניים במלוא עוצמתו. כתוצאה מתהליך זה מזוהים פריטי עיסוק שלעיתים אף אינם מוגדרים בצו רישוי עסקים (כגון השמדת תחמושת), ונדרש להגדיר למפעלים תנאים יעודיים בצד תיקון חקיקה. השנה, 2002, פועלת היחידה על פי תכנית עבודה

## הצורך בשמירה על סודיות, יחד עם דרישה למומחיות והתמקצעות של מפעלים אלה ופיקוח עליהם, הביא להקמתה של יחידת רישוי ארצית למפעלים ביטחוניים.

שנתית לרישוי, פיקוח ובקרה. תכנית זו מבוססת על רמת הסיכון של המפעלים. במסגרת התכנית נערכות ביקורות בכל המפעלים, מתבצע עידכון התנאים ברישיונות ומופקים רישיונות עסק חדשים. בשנה זו מוקדשת תשומת לב מוגברת לטיפול בנפצים, ובנוסף ליום עיון כללי שנערך בתחילת השנה, ייערך יום השתלמות יעודי בתחום זה. בפגישות שמקיים האגף עם הרשויות המקומיות במסגרת תהליך הרישוי, מודגש ונדון הקשר ההדדי החשוב בין הרשויות המקומיות לבין האגף, כולל הבהרת אופן הטיפול בפניות ותלונות הציבור. בנוסף, מתקיימים מפגשים עם הקבוצות המקצועיות של נציגי השטח, כולל גם ביקורים בכל שירותי הכבאות הנוגעים למפעלים הביטחוניים. מפגשים אלו מביאים לשיפור המקצועיות והתיאום בעבודת הרישוי והפיקוח על מפעלים. חוק רישוי עסקים מדגיש את האחריות האישית לקיום מטרותיו. אחריות אישית של מנהלים במפעל, בתאגיד ואף בדירקטוריון, היא מרכיב חשוב ביצירת אווירת שיתוף הפעולה בין המפעלים לבין הרשויות.

התייעלות מתמדת, אינטגרציה וקידום חקיקה נדרשת בתחומים ייחודיים.

הרכב היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים כולל את נציגי השרים שיש להם סמכות לקביעת תנאים ודרישות בהתאם לחוק, נציג של שר הביטחון ונציג של מרכז השלטון המקומי.

היחידה פועלת באופן אינטגרטיבי הכולל מפגשים חודשיים לטיפול בתהליך הרישוי והפיקוח, ולדיון בסוגיות מקצועיות או מהותיות למפעלים הביטחוניים, זאת על פי תוכנית העבודה השנתית.

### השילבים העיקריים בתהליך הרישוי והפיקוח:

**קדם רישוי** - סיווג עיסוקי המפעל, לימוד ומתן חוות דעת מקדמית.

**אתחול רישוי** - הפעלת כל מליאת היחידה לתהליך הרישוי.

**הגדרת תנאים מקצועיים** ע"י נותני האישור.

**עידכון ראש הרשות המקומית** שבתחום שיפוטו המוניציפאלי נמצא המפעל.

**קבלת תיק מפעל** ומפעל ביטחוני הוא בדרך כלל "מסוכן" כתנאי לקבלת רישיון.

**מתן רישיון עסק** אינטגרטיבי תקופתי למפעל.

**בקרה ופיקוח** על המפעל תוך עדכון שנתי של התנאים והרישיון.

תהליך הרישוי ממושך ביותר עקב מורכבות המפעלים הביטחוניים וסיכונים פוטנציאליים הכרוכים בהם. כמו כן, קיים קושי של המפעלים הפעילים כבר עשרות שנים לעמוד בתנאים ובדרישות שמשמעותם השקעות ושינויים. בהקשר זה גובשה מדיניות לפיה נדרש המפעל להכין תכנית עבודה ליישום הדרישות, בלוח זמנים פרטני המתואם עם נותן האישור. תוכנית זו מהווה חלק מתנאי רישיון העסק - דבר המאפשר מתן רישיון עסק תוך קידום מבוקר של היערכות המפעל.

על מנת לבצע את תהליך הרישוי באיכות הנדרשת, נערכות ביקורות פרטיות במפעלים על ידי נציגי השטח, תוך בדיקה יסודית של כל מבנה ואחר במפעל הרלוונטי. לצורך תיאום, אחידות ומקצועיות, מקיימת היחידה ימי עיון, מפגשים מקצועיים עם נציגי השטח וסקרים מקצועיים. כן נבנה במשותף מפרט תנאים בעל בסיס אחיד לכל הארץ, מפרט זה מחולק לפרקים מקצועיים בהתאם למטרות חוק רישוי עסקים.

יצוין, כי המפעלים הביטחוניים משקיעים מאמץ רב ומשאבים על מנת למלא אחר דרישות החוק והתנאים.

# חוק רישוי עסקים



## במבחן חוקי היסוד

מאת: עו"ד א. בונה — עו"ד א. בונה משמש  
כתובע חיצוני של משרד  
הפנים בתכנון ובנייה  
ולעניין רישוי עסקים.

## חח' רישוי עסקים (המשך)

### ח. א. מרחבים

רחמים יצחק חי  
טל. 08-9929429  
פקס. 08-9929476

### ח. א. משגב

אלי דחתי  
טל. 04-9902317  
פקס. 04-9902387

### ח. א. נחל שורק

נפתלי שושן  
טל. 08-8591167  
פקס. 08-8594172

### ח. מ. נחף

חאלד קשקוש  
טל. 04-9987140  
פקס. 04-9985693

### ח. עיריית נצרה

ד"ר יוסף גלילי  
טל. 04-6459776  
פקס. 04-6459374

### ח. עיריית נתיבות

אלי תורגמן  
טל. 08-9938719  
פקס. 08-9933996

### ח. עיריית נתניה

אדיר מנחם  
טל. 09-8603113  
פקס. 09-8606510

### ח. עיריית סכנין

עמאד חתוא  
טל. 04-6788842  
פקס. 04-678889

### ח. א. עזה

שלומי מאור  
טל. 08-9938954

### ח. עיריית עכו

גבריאל בן-יאיר  
טל. 04-9956058

### ח. מ. עמנואל

אורן עמר  
טל. 09-7921111  
פקס. 09-7922183



ערב חג הפסח נפל דבר בישראל: בית המשפט העליון, בהרכב מיוחד של תשעה שופטים, הכריז פה אחד על ביטולו של חוק שחוקקה הכנסת (תיקון לחוק הבזק, התשמ"ב - 1982 - ש"הכשיר" את "ערוץ 7"), לאחר שהוא נמצא "פוגע בחופש העיסוק, המעוגן בחוק יסוד חופש

העיסוק, ונמצא שאין הוא עומד בתנאי פיסקת ההגבלה הקבועה בו". ראו בג"ץ 1030/99, ח"כ חיים אורון ואח' נגד יו"ר הכנסת ואח', טרם פורסם, פסה"ד נכתב ע"י השופט אור, וניתן ביום 26/3/02 (להלן: "ערוץ").

במה מדובר במקרה הלל? בקיצור נמרץ, המדובר הוא בתיקון לחוק הבזק, שבמסגרתו ניתן זיכיון ורישיון הפעלה, בדיעבד, לשידורי רדיו ארציים ולשימוש בתדרים ל"ערוץ 7". התיקון לחוק קבע כי "מי שהקים או שהפעיל במשך חמש שנים רצופות... תחנת שידור... באופן ששידורים אלה נקלטו במרבית שטחי ישראל... יראו אותו כמי שקיבל רישיון לפי חוק זה".

העותרים טענו כי מדובר בחוק שהורכב באופן שרק "ערוץ 7" ייחנה ממנו, והוא נותן יתרון כלכלי לאותו ערוץ ופוגע בחופש התחרות ובשייון, שהם "עיקר בסיסי בזכות לחופש עיסוק המוגנת בחוק יסוד חופש העיסוק". עוד טענו העותרים, כי מדובר בפגיעה שאינה עומדת במבחן "פסקת ההגבלה": כזכור, "פסקת ההגבלה" שבסעיף 4 לחוק היסוד דורשת, בין היתר, כי פגיעה בחופש העיסוק תוכל להיות חוקית רק אם תהיה "במידה שאינה עולה על הנדרש" - עיקרון "המידתיות".

בית המשפט העליון קיבל את כל הטענות הנ"ל. מהיכן שאב ביהמ"ש את סמכותו לבטל חוק של הכנסת? זו הפעם הראשונה שביהמ"ש מבטל חוק בהיותו סותר את חוק יסוד חופש העיסוק. אלא, שאין זו הפעם הראשונה שבג"צ מכריז על חוק ש"אינו חוקתי". לראשונה ביטל ביהמ"ש חוק "לא חוקתי" בנובמבר 95, כאשר הכריז על חוק ההסגרים במגזר החקלאי המשפחתי (תיקון).

תשנ"ג - 1993, הפוגע בהוראותיו של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. באותו פסק דין הסביר ביהמ"ש באריכות רבה את עקרון החוקיות" ואת "פירמידת הנורמות", שלפיהן מוסמך ביהמ"ש לקבוע כי חוק, תקנה או צו הינם בטלים, מחמת ש"הם פוגעים בדבר החקיקה העומד מעליהם ב"פירמידת הנורמות". ראו ע"א 6821/93, בנק המזרחי נגד מגדל, פד" מ"ט (4) 221 (להלן "בנק המזרחי").

עם חקיקתו של חוק יסוד חופש העיסוק צפיתי כי חוק רישוי עסקים ובעיקר הצוים והתקנות שהוצאו מרוחו, יעמוד בפני "מיתקפה" בבתי המשפט. לאמיתו של דבר, הערכתי זו נתבדתה. למעשה, עד היום ידוע לי רק על מקרה אחד, שנדון בביהמ"ש העליון, ובו נטען שסירוב ליתן רישיון עסק, לפי חוק רישוי עסקים, עומד בסתירה לעיקרון חופש העיסוק, אשר בחוק יסוד חופש העיסוק - ראו בג"צ 106/96, שלפ נגד ר"ע הרצליה ואח', סדי' נ"ב (1) 738 (להלן "שלם"). גם במקרה זה נכתב פסק הדין ע"י השופט אור (שכתב, כזכור, גם את פסה"ד ב"ערוץ 7"). השופט קבע כאן, שאכן הסירוב ליתן רישיון עסק לעותר פוגע בחופש העיסוק שלו, אלא שהסירוב נמצא ב"מתחם המידתיות", ולכן אין ביהמ"ש רשאי להתערב. לאחר פרסום פסה"ד ב"ערוץ 7", אני צופה שגם חוק רישוי עסקים, ובעיקר תקנות על פיו, צוים והחלטות של רשויות רישוי יועמדו במבחן של חוק היסוד. כך, למשל, אני מטיל ספק, אם פריטים שונים בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה - 1995, עומדים ב"מתחם המידתיות", ואפילו ב"מבחן התכלית הראויה" (למשל, מספרת בעלי חיים, חנויות פרחים ואפילו מקום למכירת כרטיסים).

אשר על כן, אני קורא למשרדי הממשלה לעיין מחדש בתקנות ובצוים, ולרשויות הרישוי אני מציע ש"לא למתוח את החבל" שנותן להן חוק רישוי עסקים וחוק יסוד חופש העיסוק.



# שילוב חוקים לאכיפה מודרנית ברישוי עסקים

**א**כיפת חוק רישוי עסקים על בתי עסק טעוני רישוי הנעשית עפ"י החוק, התקנות והצווים, היא דבר בסיסי המאפשר להעניש ולמצות את הדין עם מפירי החוק בביהמ"ש. ראוי להצביע על העובדה שניתן להחמיר עם מיצוי הדין באמצעות חוקים נוספים אשר יאפשרו אכיפה טובה בהרבה מאשר בהסתמכות על חוק אחד בלבד.

מאז שנחקק חוק רישוי עסקים ב-1968, נחקקו להם חוקים רבים ונוספים, בעיקר בעשור האחרון, אשר ניתן לשלב אותם בשיטת האכיפה המודרנית המתאימה לשנות ה-2000.

במה דברים אמורים? כאשר מדובר בעסק טעון רישוי, שאין לו רישוי עסק, ניתן להניח כי אותו בעל עסק עובר על הוראות חוקי מדינה נוספים פרט לניהול עסק ללא רישיון. בניגוד לחוק רישוי עסקים.

מאת: עו"ד גיורא שמיר

עו"ד גיורא שמיר שימש כתובע עירוני ונציג היועץ המשפטי לממשלה בעיר חולון במשך 15 שנה בנושאים של אכיפת חוק התכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים, כמו גם כל חוקי העדר השונים, ומשנת 2000 משמש בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב וכן כתובע בכישרון עסקים באותו המחוז.

## ח' רישוי עסקים (המשך)

### ח. א. עסק חפר

עליזה שני  
טל. 09-8981613  
פקס. 09-8947587

### ח. א. עסק יורעאל

עליקס דה-זר  
טל. 04-6520099  
פקס. 04-6520097

### עיריית עפולה

יוסי חן  
טל. 04-6520413  
פקס. 04-6520412

### ח. א. ערבה החינוכה

שמוליק חיים  
טל. 08-9938954

### ח. א. ערבוב הירדן

שאול אביטל  
טל. 02-9946607  
פקס. 02-9409235

### ח. ח. פסיטה

סלימאן סבית  
טל. 04-9870228  
פקס. 04-9870304

### ח. ח. פקטיין

יוסף זין  
טל. 04-9971465  
פקס. 04-9997295

### ח. ח. פרדסיה

אשר תרלי  
טל. 09-8945551  
פקס. 09-8988354

### ח. ח. קצרין

שמאל נשיף  
טל. 04-6969650  
פקס. 04-6964272

### ח. ח. קריית ארבע

עמית בן חיים  
טל. 02-9969552

### ח. ח. קריית טבטון

אלון מוש  
טל. 04-9539277  
פקס. 04-9534208

המצב, יש לדאוג כי המשרדים הממשלתיים הממונים על אכיפתם של אותם חוקים, יאותו להעניק לאותם מפקחים ברשויות המקומיות כתיב אסמכה לצורך אותם חוקים (כולם או חלקם).

לעיתים, המשרדים הממשלתיים יסרבו לכך ויבקשו לשמר את סמכות וכוח האכיפה בידי המפקחים במשרדיהם בלבד. לעיתים, הם יאותרו להעניק את סמכות הפיקוח גם למפקחים ברשויות המקומיות, בדרך כלל לאחר שאלו עברו השתלמויות מקצועיות, הנוגעות לאכיפת חוקים. הכנת תיק תביעה עתיר אסמכתאות ועדויות, צילומים, מפות וכדומה, הוא תנאי להצלחת ההליך. העונש המקסימלי בגין עבירה על חוק רישוי

עסקים הוא תקרת העונש בגין עוונות, דהיינו קנס של עד 49,800 ש"ח (סעיף 14 לחוק) ובמקרה של תאגיד - עד כפל שיעור הקנס שהיה רשאי ביהמ"ש להטיל (סעיף 15). בנוסף, רשאי ביהמ"ש בנסיבות מסוימות להשית על הנאשם חתימה על כתב התחייבות להימנע מעבירה עפ"י סעיף 72 לחוק העונשין בסכום שלא יעלה על הקנס המקסימלי הקבוע בגין אותה עבירה.

במקרים ראויים, רשאי ביהמ"ש להטיל גם קנס יומי בגין כל יום שבו העבירה נמשכה אחרי מתן ההתראה כמפורט בחוק ועפ"י הוראות סעיף 61 (ג) לחוק העונשין, התשל"ז 1977 כנקוב וכמפורט בסעיף 14 (א) לחוק רישוי עסקים ולפי השיעורים המתעדכנים בצו העונשין (שינוי שיעורי קנסות), התשנ"ז 1996, שיעור העומד היום על סכום של עד 970 ש"ח ליום.

כל זאת, כמובן, לצד מתן צו סגירה (רשות ולא חובה) לפי סעיף 16 לחוק.

עפ"י הוראת חוק איכות הסביבה (דרכי ענישה) (תיקוני חקיקה), התשנ"ז 1997 הוגדלו באופן משמעותי העונשים, שביהמ"ש רשאי להטיל במקרים מסוימים בעבירות על החוקים המפורטים בחוק זה.

אי לכך, כאשר מדובר בענישה על כל אותם חוקים, עלול הנאשם לצאת שפוף וחפוי ראש מבחינת חומרת העונשים הכספיים והאחרים שהנטלו עליו ע"י ביהמ"ש במקרים מתאימים, ויצאו מערכת אכיפת החוק ושלטון החוק - נשכרים.

למשל: בניגוד לחוק שמירת הנקיון, התשמ"ד 1984, ואו בניגוד לחוק מניעת מפגעים, התשכ"א 1961, ואו בניגוד לחוק חומרים מסוכנים, התשמ"ג 1993, וכי"ב חוקי מדינה.

במקרים כאלו, אם יובא הנאשם לדין עפ"י כתב אישום, כאשר העבירות המיוחסות לו הינן לא רק ניהול עסק ללא רישיון, אלא גם על שורה ארוכה נוספת של חוקי מדינה נוספים, התייחסות ביהמ"ש תהא רצינית יותר, הנאשם יפנים יותר מהמקובל את העובדה כי מעשיו ואו מחדליו עולים לכדי עבירות על שורה של חוקי מדינה וניתן לצפות כי מדיניות הענישה של ביהמ"ש תהא מתאימה יותר לעובדות המקרה.

### להלן מספר הדגשים שביהירו את הנושא ואת הדרכים ליישומם בפועל:

בחוק איכות הסביבה (דרכי ענישה) (תיקוני חקיקה) התשנ"ז - 1997 הוגדלו באופן משמעותי העונשים שביהמ"ש רשאי הטיל במקרים מסוימים בעבירות של איכות הסביבה וכן ראוי להפנות את תשומת הלב לחוק שמירת הנקיון (תיקון מס' 6), התש"ס - 2000, (שנתקבל בכנסת ביום 02.08.00 מס' 1751 מיום 13.08.00) וצו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט - שמירת הנקיון), התש"ס - 2000, וצו פסק הדין הפלילי (עבירת קנס - שמירת הנקיון), התש"ס - 2000, כפי שפורסמו בק"ת 6024 מיום 15.03.00.

מאחר ומי שחותם על כתבי האישום הוא נציג היועץ המשפטי לממשלה, אשר בידיו כתב אסמכה בר תוקף על שמו באופן אישי, יש לוודא כי כתב האסמכה הנ"ל מכיל את הסמכת התובע לשמש כנציג היועץ המשפטי לממשלה ועל אותם חוקים, אשר את אכיפתו מבקשים.

הגדלת מספר החוקים תהא בפנייה ליועץ המשפטי לממשלה או למשרד הממשלתי, הממונה על אכיפתו של אותו חוק, על מנת שזה יפנה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להוסיף לכתב האסמכה של התובע גם חוקים נוספים.

מאחר ועדי התביעה הם מפקחים לעניין חוק פלוני או אלמוני, יש לוודא כי גם כתב האסמכה שלהם כמפקחים יתייחס לכל אותם חוקים, אשר באכיפתם הם מטפלים. במקרה שלא כך הוא

# סיעור מוחות

## סוגיות מהשטח בתחום רישוי עסקים

### סיכום יום עיון

מאת: יוסי אלבז

#### משרד הפנים - המינהל לרישוי

שירותי חירום ומחוז הדרום, קיימו יום

עיון לסיעור מוחות בנושאים וסוגיות

בתחום רישוי עסקים. את יום העיון

הנחה יוסי אלבז - קצין מחוז דרום

במשרד הפנים. השתתפו בו כ- 70

אנשי מקצוע של מח' רישוי עסקים

ברשויות המקומיות מאזור הדרום

וגורמים ממלכתיים שהם בסטאטוס

של "נותני אישור".

ליום העיון קדמה הכנה יסודית שבה, בין השאר, הייתה פנייה של מחוז הדרום במשרד הפנים לכל העוסקים במלאכת הרישוי שבה נתבקשו לאפיין ולהצביע על סוגיות שבהן הם נתקלים במהלך עבודתם השוטפת.

החומר שנתקבל רוכז ועובד לנושאים ותת נושאים על מנת על מנת שיידונו בהמשך במסגרת של קבוצות דיון. הוכנו תיקים לכל המשתתפים שבהם רוכזו כל הנושאים ותת הנושאים העומדים לדיון. כל קבוצת דיון קיבלה נושא ותת נושאים שבהם הייתה צריכה לדון, להצביע על מצב קיים ולהציג בפני הפורום הרחב על המצב הקיים והמלצותיהם במסגרת של "סיעור מוחות קבוצתי".

הועלו סוגיות רבות שמרביתן נדונו במסגרת יום העיון, ובכונת המחוז לקיים יום עיון נוסף כדי לדון בנושאים שעדיין לא נדונו.

יום העיון נפתח בסקירה מקיפה של גורמי הרישוי השונים לגבי ההדגשים המרכזיים בתחום רישוי עסקים. המשתתפים התחלקו עפ"י ניסיונם, התמחותם וקרבה לנושא של קבוצת הדיון. כל קבוצת דיון קיבלה נושא מרכזי עם סוגיות שונות לניתוח מקצועי וכן אמצעי עזר כגון דפי עבודה שקפים וכדו.

בסוף היום הביאה כל קבוצת דיון את תוצאות הדיון, האבחונים, ההדגשים, והמלצותיהם בפני פגל של הפורום הרחב של המשתתפים. התקיים דיון ונתנו לחלק מהסוגיות שהועלו בדיון תשובות ופתרונות וחלק נוסף הועברו לעיון הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

יוסי אלבז, קצין המחוז של משרד הפנים במחוז הדרום. הכתבה היא סיכום של יום עיון שנערך לרשויות המקומיות במחוז במלון "פרדייז" בבאר שבע בתאריך 26/12/01

## מח' רישוי עסקים (המשך)

**עיריית קריית  
מוצקין**  
לילי הרשקוביץ  
טל. 04-8780211  
פקס. 04-8780275

**עיריית קריית  
מלאכי**  
ניסים גלעם  
טל. 08-8500887  
פקס. 08-8500887

**עיריית קריית  
שחונה**  
סיטון גלילה  
טל. 04-6908437  
פקס. 04-6942149

**עיריית ראשן צ'  
חנה אפרתי**  
טל. 03-9682383  
פקס. 03-9662077

**עיריית רהט**  
עברנה חמאיטה  
טל. 08-9914811  
פקס. 08-9914855

**עיריית רחלה**  
יצחק חמו  
טל. 08-9771457  
פקס. 08-9771475

**עיריית רמת גן**  
אלי בלאלי  
טל. 056-478884  
פקס. 03-6753601

**מ.ח.רמת השרון**  
שרי חובב  
טל. 03-5483849  
פקס. 03-5401784

**מ.א.רמת הונק**  
ד"ר צור גלין  
טל. 08-6543107  
פקס. 08-6543131

**מ.א.רמת נבג**  
אלישע קלובקר  
טל. 050-922401  
פקס. 08-6564100

**עיריית רעננה**  
משה עוזרי  
טל. 09-7610315  
פקס. 09-7610309

משרד העבודה כמו גם פריטים נוספים  
בקבוצה 8-9.

קבוצת הדיון המליצה לשקול להכניס את משרד  
העבודה כגורם רישוי בפריט זה.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה  
הבין-משרדית לרישוי עסקים.

### 5. מעבדות שיניים

עסק טעון רישוי.

קבוצת הדיון המליצה שלא לשנות סטאטוס זה  
היות והם גורמים למפגעי ריח, כתוצאה משימוש  
בחומרים כימיים.

### 6. אישורי כיבוי

הומלץ שרשויות הכיבוי הם אשר יחליטו לגבי  
אילו עסקים יידרש אישורי כיבוי.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה  
הבין-משרדית לרישוי עסקים.

### 7. מז'חים

קבוצת הדיון המליצה שכל נושא המז'חים ברישוי  
עסקים יפוקחו ע"י משרד הבריאות בגלל  
התמקצעות משרד זה בנושא, וזאת באמצעות  
תוספת לתנאי הרישוי. כך, לדוגמה, האישור  
למז'ח בתחנות דלק יינתן ע"י משרד הבריאות  
כנותן אישור ולא ע"י המשרד לאיכות הסביבה.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה  
הבין-משרדית לרישוי עסקים.

### 8. עישון

היות וחוק העישון הוא חוק יחסית חדש הומלץ  
שבשלב זה לא ליצור תנאים חדשים לעסקים  
טעוני רישוי הקשורים לנושא.

### 9. חברות שמירה

חברות שמירה אינן עסק טעון רישוי אולם קבוצת  
הדיון המליצה שחברות שמירה המספקות  
מאבטחים, וגם אילו שאין להם איתור ומוקד  
בקרה אלקטרוני, יחויבו ברשיון עסק.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה  
הבין-משרדית לרישוי עסקים.

10. מבנים ארעיים המשמשים לאכסניית עובדים  
קבוצת הדיון המליצה לחייב ברשיון עסק מבנים  
ארעיים המשמשים לאכסניית עובדים,

הממוקמים באתרי בנייה בקראוונים ובמקומות  
אחרים, לאור המפגעים הנוצרים כתוצאה  
מפעילות זו.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה

קבוצת דיון בנושא:

## צו רישוי עסקים - הוספה וגרעת פריט רישוי

בנושא זה השתתפו שתי קבוצות דיון בגלל ריבוי  
הקף תת הנושאים.

בקבוצת הדיון הראשונה השתתפו:

אלי אלמושינו, יו"ר קבוצת הדיון - מנהל מח'  
תברואה עיריית אשדוד, דוד אביטל - מנהל מח'  
רישוי עסקים עיריית אשדוד, אריה אומני - מח'  
רישוי עסקים מ.מ. מיתר, דוד יאיר - מח' רישוי  
עסקים מ.מ. עומר, בני חייק - משטרת אשקלון,  
אלי תורגמן - מנהל מח' רישוי עסקים מ.מ.  
נתיבות.

בקבוצת הדיון השניה השתתפו:

יהודה גבאי, יו"ר קבוצת הדיון - מנהל מח' רישוי  
עסקים עיריית אילת, הלל גניש - ס/מנהל מח'  
רישוי עסקים עיריית אילת, איריס עובד - מח'  
רישוי עסקים עיריית ערד, משה קור - מפקח  
מניעת דליקות וכיבוי אש ב"ש, יצחק ינאי - רכז  
רישוי עסקים משטרת אשדוד.

### הסוגיות והנושאים, המסקנות וההמלצות של קבוצת הדיון:

#### 1. עסקים של פעילות ספורט

עסקים הפועלים בתחום פעילויות ספורט המים  
אינם טעוני רישוי, להבדיל מעסקים להשכרת  
סירות שהם טעוני רישוי.

קבוצת הדיון המליצה שעסקים אלה יהיו טעוני  
רישוי להבטחת שלום הציבור, בטיחות ובריאות.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה  
הבין-משרדית לרישוי עסקים.

#### 2. מזנון בית ספר

מזנון המוכר מזון לכלל התלמידים וצוות המורים  
הוא פריט המחייב רישוי עפ"י צו רישוי עסקים.

#### 3. תחנת מוניות

קבוצת הדיון המליצה להוסיף תנאי לרשיון עפ"י  
סעיף 7 א' להקמת שירותים לנהגים לטובת  
הציבור הרחב, גם אם השירותים יהיו כימיים  
במבנה ארעי.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה

הבין-משרדית לרישוי עסקים לשם עדכון כפריט.

#### 4. מסגריות

מסגריות כפריט 10.14 ג' אינם טעוני אישור של

כגון בתוך שנתיים להתקין תקנות לפחות ל-15% פריטים.

**הוחלט** להעביר את הנושא לדין בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

#### 4. רישיון זמני

נושא רישיון זמני ראוי להטמעה ולכן יש לייצור אצל נותני האישורים הפנמה של המושג ויצירת קריטריונים, במיוחד לאור זאת שרישיון זמני פחות נוח מבחינת נותן הרישוי ונוח יותר מבחינת רשות הרישוי ובעל העסק.

### קבוצת דיון בנושא: **אכיפה**

#### בקבוצת הדיון השתתפו:

מלכה גל, יו"ר קבוצת הדיון - מנהלת מח' רישוי עסקים עיריית ב"ש, חזי כהן - פיקוח על הבנייה משרד הפנים, אהוד פטרסקו - מפקח עבודה בכיר במשרד העבודה, נעמי טל משה - רכזת רישוי עסקים ממ רמת חובב, ציון בוסקילה - מנהל אגף ש.פ.ע עיריית נתיבות, שלומי מאור - מנהל מח' תברואה ורישוי עסקים מא עזתה.

#### הסוגיות והנושאים, המסקנות וההמלצות של

##### קבוצת הדיון:

#### 1. תקן והגדרת תפקיד לפיקוח

מומלץ לקבוע תקן והגדרת תפקיד למפקחי רישוי עסקים ( לדוגמה לפי מספר תושבים/עסקים), ובמידת האפשר לקבוע מבנה ארגוני והיררכיה אחידים בכל הרשויות.

#### 2. חקירה

הומלץ לקבוע תקנים של פקחי רישוי עסקים ולהעניק להם סמכות חקירה.

#### 3. ענישת בתי משפט

הענישה הקיימת ע"י בתי-המשפט היא סלחנית (כגון דחיית ביצוע צווי סגירה, גובה קנסות נמוך) כך שניתנת למראית עין לגיטימציה לניהול עסק ללא רישיון.

#### 4. קנסות מנהליים - תהליך

מאחר שתהליך האכיפה באמצעות בתי המשפט ארוך ומסורבל מומלץ לאפשר להעניש בקנסות מנהליים - אמצעי שיסייע להשפיע על בעל העסק לקיים חובותיו עפ"י החוק ויקל על בתי המשפט. יש להחליט את מי מענישים - את בעל

הבין-משרדית לרישוי עסקים.

#### 11. גני ילדים

גני ילדים אינם עסק טעון רישוי וקבוצת הדיון המליצה שלא לשנות סטאטוס זה.

#### 12. רעש בבתי קפה

קבוצת הדיון המליצה לקבוע נושא הרעש כתנאי לרישיון מטעם המשרד לאיכות הסביבה. **הוחלט** להעביר את הנושא לדין בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

קבוצת דיון בנושא:

### **תקנות רישוי עסקים**

#### בקבוצת הדיון השתתפו:

מיכה קובי, יו"ר קבוצת הדיון - מנהל אגף תברואה עיריית אשקלון, גבי גילאון - מח' רישוי עסקים עיריית אשקלון, אילן אמסלם-מח' עסקים עיריית אשקלון, מלכה טרם - מח' רישוי עסקים מא חוף אשקלון, אלון בוחבוט - מח' רישוי עסקים עיריית אילת, דוד סביצר - שירותי כבאות ב"ש.

#### הסוגיות והנושאים, המסקנות וההמלצות של

##### קבוצת הדיון:

#### 1. גובה אגרת הרישוי

בשטח נשמעות טענות שאגרת רישוי העסקים גבוהה. כמו כן הומלץ שחידושי רישיון עסק יחויבו מחצית אגרה בלבד או אף לשקול על ביטולה המוחלט.

#### הוחלט

להעביר את הנושא לדין בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

#### 2. חידוש רישיון

אף שבחוק קיימת סמכות לרשות ולנותני האישור להוסיף תנאים, להתקין תקנות ולבטל רישיון, בפועל חלק מהגורמים הותמים "בלנקו" (על עיוור) על הבקשות לחידוש, וחברי קבוצת הדיון מתריעה על תופעה זו.

כמו כן הקבוצה ממליצה לבדוק מחדש אם אכן יש טעם מקצועי בחידוש של הפריטים המחויבים מדי שנה.

**הוחלט** להעביר את הנושאים הנ"ל לדין בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

#### 3. תקנות לפריטי רישוי

מאחר שלרוב הפריטים אין תקנות רצוי לחייב בהדרגה את הגורמים לכתוב תקנות במכסה,



## מח' רישוי עסקים (המשך)

**מ. ח. שכלי אום  
אל גנם**  
מיכאל קוגן  
טל. 04-6765644  
פקס. 04-6769070

**מ. ח. שהם**  
ליי אורון  
טל. 03-9723062  
פקס. 03-9731091

**מ. א. שומרון**  
אינה רודניאנסקי  
טל. 03-9061192  
פקס. 03-9366572

**מ. ח. שלומי**  
שמאל יוני  
טל. 04-9808161  
פקס. 04-9875123

**מ. ח. שטב**  
חייבי פאעיר  
טל. 04-9883437  
פקס. 04-9883439

**מ. א. שטר הנגב**  
חייס שרדי  
טל. 08-6892079  
פקס. 08-6897962

**מ. א. שפיר**  
חתי גואטה  
טל. 08-8508921  
פקס. 08-8501790

**עיריית שפר-עם**  
ד"ר יאסין ג'מאל  
טל. 04-9059124  
פקס. 04-9059102

**מ. ח. תל מונד**  
יששכר גמר  
טל. 09-7961801  
פקס. 09-7961163

**עיריית תל-אביב**  
עוזד קם  
טל. 03-5217194  
פקס. 03-5216803

**מ. א. תמר**  
הרצל לורנצין  
טל. 08-6688839  
פקס. 08-6688939

וועדות לתכנון ובנייה. לכן מומלץ לשנות את תקנות המשטרה עפ"י החוק הקיים תוך התניה לאישור מוקדם של וועדות התכנון והבנייה. **הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

קבוצת דיון בנושא:

## משרד החקלאות כנותן אישור

בקבוצת הדיון השתתפו:

לורט אלפסי, יו"ר קבוצת הדיון - מנהלת מח' רישוי עסקים עיריית דימונה, ד"ר אליס גרוס - ווטרינר מחוזי ב"ש, שמעון פשלי - תברואן במח' רישוי עסקים מ.א בני שמעון, אליעזר אברהם - תברואן במח' רישוי עסקים מ.א אשכול, דוד אלבז - רישוי עסקים באר טוביה, שמואל חיים - לשכה וטרינרית ב"ש.

**הסוגיות והנושאים, המסקנות וההמלצות של**

**קבוצת הדיון:**

הקשר עם הוטרינר המחוזי אינו טוב. הוטרינר של הרשות, כגורם מאשר, מהווה כפילות לגורם המאשר במשרד הבריאות, וזאת בהיעדר תקנות לגבי המטלות המוטלות על הוטרינר. אין תקנות רישוי בתחום רפתות, לולים, שלחין, להוציא תקנות ישנות של לולים, אין פיקוח ואכיפה מטעם משרד החקלאות במושבים וקיבוצים מחוסר כ"א מתאים.

הקבוצה המליצה כדלקמן:

1. לקבוע תקנות מטעם משרד החקלאות שיעגנו את הגדרת תפקידו של ווטרינר הרשות בתחום רישוי העסק, כאשר חלק מפריטי הרישוי יועברו לאישור משרד הבריאות בלבד וחלק יחייב גם את אישור משרד החקלאות.
  2. ווטרינר של הרשות המנהל קליניקה פרטית לא יוכל לשמש כגורם מאשר ולכן מומלץ להעביר את הסמכות לווטרינרים המחוזיים.
  3. לגבי הרפתות: משרד החקלאות אינו מעורב ומאורגן ולכן מומלץ שמשרד החקלאות יקים אגף שיטפל בתחום הרישוי.
- הוחלט** להעביר את הנושאים הנ"ל לדיון בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

העסק או את מנהל העסק, למי הסמכות לתת קנסות מנהליים - לנציגי הרשות המקומית שהוסמכו לכך או לנציג הגורם המאשר או נותן התנאים, באיזה מקרים יש להשתמש בקנסות מנהליים - כאשר העסק פועל ללא רישיון, או כאשר יש הפרה של התנאים ברישיון.

קבוצת דיון בנושא:

## אירועים המוניים

בקבוצת הדיון השתתפו:

חזי לשם, יו"ר קבוצת הדיון - מנהל מח' רישוי עסקים מ.א באר טוביה, שמשון טל - תברואן עיריית דימונה, דרור שלו - קב"ט ומפקח רישוי עסקים, שמואל חי - מח' רישוי עסקים מ.א ערבה תיכונה, מיה שובל - רישוי עסקים מ.א באר טוביה, רפ"ק שמעון גזרנו - קצין רישוי משטרת ישראל מרחב לכיש, אביגדור שמקה - תברואן מ.א באר טוביה.

**הסוגיות והנושאים, המסקנות וההמלצות של**

**קבוצת הדיון:**

1. יועצי בטיחות

אין כיום כל גורם האמון על תחום הבטיחות (גם לא המשטרה) ומומלץ ליצור גורם מקצועי בתחום שיהווה גורם מאשר. עפ"י חוק רישוי עסקים וגם עפ"י תקנות המשטרה אין דרישה לבדיקה ואישור יועץ בטיחות אולם במציאות נדרשים ע"י גורמי רישוי כגון משטרת ישראל. מאחר וכל נושא הבטיחות בעייתי וקשור לתחומים שונים כגון בנייה, כיבוי אש וכדו, מומלץ להשתמש בשירותי יועצי בטיחות (מרשימה שתומלץ ע"י גורמי הרישוי) תוך הגבלתם לתחומים ספציפיים ותוך הגבלה לפריטים מיוחדים כגון אולמות ואירועים המוניים. **הוחלט** להעביר את הנושא לדיון בוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים.

2. אירוע המוני תחת כיפת השמיים

יש לקבוע מדדים שיקבעו מהו אירוע המוני, כגון מספר משתתפים.

3. דרישות המשטרה לאולמות וגני אירועים עפ"י החוק יש להוציא את הבקשה במקביל לכל גורמי הרישוי תוך 21 יום. אין בחוק הגבלה למשטרה לתחום על האישור רק לאחר אישור



## קוראים כותבים

על מנת שהבטאון המקצועי לרישוי עסקים יהיה מחובר לשטח, אנו זקוקים לעזרתכם, קוראים נכבדים, במאמרים, בשאלות, ובסוגיות בהם אתם נתקלים במהלך עבודתכם, ושבהם כדאי, לדעתכם, לשתף את כולם.

לפניכם קלט ראשוני של תקצירי "קוראים כותבים" שהגיעו אל המערכת.

אשר גרנר



# רישום פלילי בעבירות רישוי עסקים

עורך יוסי ברזילי, נציג היועץ המשפטי לממשלה בלשכה המשפטית בעיריית חדרת.

הבריאות, משרד לאיכות הסביבה וכיו"ב. בבואנו לבחון את סוגיית חשיבות הרישום הפלילי של עבירות אלו, יהיה נכון לבחון את ההסדר הקיים בעניין עבירות על הוראות חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965. לא זו בלבד שעבירות על חוק התכנון והבנייה נרשמות במרשם הפלילי, הרי שגם הוקמה במסגרת משרד הפנים יחידה לאכיפה ופיקוח בעניינים אלו.

פועל יוצא מן האמור לעיל הינו שלחובתו של פלוני, שהורשע בגין בניית פרגולה בצמוד לדירת מגורים, תירשם העבירה הפלילית במרשם, בעוד שלחובתו של רעהו האלמוני, שהורשע בגין ניהול מסעדה ללא רישיון עסק, לא תירשם עבירה פלילית.

היעדר הרישום גורם לכך שהמידע בדבר עברו הפלילי בתחום רישוי העסקים של אלמוני, מצוי אך ורק במחלקת רישוי העסקים של הרשות המקומית בה הורשע. עובדה זו מובילה בהכרח למצב בו אלמוני שהורשע בדין, ואף לדוגמה הוטל עליו עונש של מאסר על תנאי בגין ניהול עסק ללא רישיון בעיר אחת, יוכל לפתוח עסקים ללא רישיון גם בערים אחרות, ולנציגי התביעה בערים אלו לא תהיה האינפורמציה החיונית ביחס להרשעתו הקודמת.

נתגלגלה לידי זכות ראשונים לחנוך את המדור, שכהגדרתו לעיל - "מחובר לשטח". לאור העובדה כי מדובר בגיליון הראשון של ביטאון זה ומאחר ולא ניתן לכנות את המדור הראשון "קוראים לעיתיד כותבים", נתבקשתי לכתוב טור קצר בנושא הרלוונטי לביטאון. בחרתי לשם כך סוגייה חשובה והיא העדר רישום פלילי בעבירות רישוי עסקים. אין חולק כי המצב דהיום, שעל פיו הרשעות בעבירות על פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 אינן נרשמות במרשם הפלילי איננו מצב ראוי, יתירה מכך, לא זו בלבד שמצב זה אינו ראוי, הוא אף אינו עולה בקנה אחד עם דרישות החוק, כעולה מסעיף 14 לחוק רישוי עסקים, שעבירה על סעיפי החוק הינה מסוג עוון. בהתאם להוראות סעיפים 1 ו-2 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א - 1981, דינן של הרשעות מסוג עוון להירשם במרשם הפלילי. עובדת היעדר הרישום, על אף שאינה ידועה לכל, יש בה כדי לפגוע באחד ממרכיביו של המשפט הפלילי, והוא הצורך בהרתעה לשם הכוונת התנהגות העבירות המבוצעות בתחום זה הפכו זה מכבר לעבירות נפוצות עד מאוד, מעבר לפגיעה בשלטון החוק יש בניהול עסקים ללא רישיון כדי להוות סכנה ממשית לשלום הציבור, וזאת בהיעדר פיקוח מתאים של נותני האישורים. משרד



## היתר בנייה המונע קבלת רשיון עסק בקיבוצים ומושבים

אברהם רבינוביץ, מנהל מח' רישוי עסקים, מא. חוף כרמל

בהעדר היתר בנייה, לא ניתן להנפיק רשיון עסק. כי אין אישור מהוועדה המקומית (גם אם המבנה עומד מרחינה הודסית בכל הורישות), לפי דעתי, המצב הזה הוא בלתי נסבל, וגורם לכך שרוב העסקים במגזר החקלאי פועלים ללא רשיון עסק.

לכן כדאי למצוא הסדר או תקנה שתאפשר לוועדה המקומית לתכונן ובניה להנפיק היתר בנייה ללא קשר למצב האזרח מול ההתושבות עם המינהל. ידוע לי שזה נושא מאוד מורכב, ונדרשת כאן עבודה רבה. ברם, אם נצליח להניע את הנושא, נזכה כולנו לכך שעוד הרבה עסקים יוכלו לקבל רשיון עסק.

הנושא הזה מאוד כבד, בעייתי ולא צודק, מדובר כאן בעיקר טביב ההתיישבות העובדת וקיבוצים ומושבים. עקב המשבר בתקלאות והתפתו עם קיצוץ מכסות המים, הרבה חקלאים (רעיקר בתנועת המושבים) עושים הטבה של המבנים החקלאים לשימושים עסקיים (מחסנים, בתי מלאכה, עסקים, מפעלים, מזון וכו').

כאן מתחילה הבעיה הגדולה: כאשר מגישים בקשה להיתר בניה (לשינוי יעוד או שימוש חורג), נתקלים מבקשי ההיתרים בשומות ענקיות מצד מינהל מקרקעי ישראל, אשר החקלאים לא יכולים לעמוד בהם בשוה אופן. (לשם המחשה, על סככה של 1/2 דונם דורשים מחקלאי סכום שנע בין 500 ל-600 אלף ש"ח לקבלת היתר בניה).



## הצעה להתחלת טיפול בעסקים "בעיתיים" וללא רשיון ע"י משרד הפנים

עוד אהרון בונה

משרד הפנים יחידת פיקוח ארצית - בדומה יש לעשות גם לגבי אכיפתו של חוק רישוי עסקים, כך שתהיה יחידת פיקוח ארצית עם סמכות אכיפה כלפי ראש הרשות. בשלב ראשון, אני מציע שהיעמ"ש לממשלה ירחיב את ההסמכות של התובעים המחוזיים של ועדות התכנון, כך שיכללו גם את חוק רישוי עסקים. אגב, ראוי לציין כי ההסמכות של התובעים של המשרד לאיכות הסביבה כוללות את חוק רישוי עסקים.

מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה הגדירו את "השימוש החורג" כ"מכת מדינה", ומבקר משרד הפנים, מר אמרני, דיווח על כ-40 אלף עסקים הפועלים ללא רשיון ותוך כדי יצירת סיכון סביבתי. לדעתי, מדובר ב"אותה הגברת בשינוי האדרת": חוק רישוי עסקים וחוק התכנון והבניה הם כהגדרתם "תאומים סיאמיים", ובמקרים רבים "השימוש החורג" היוו גם עסק פרובלמטי. כשם שלצורך אכיפתו של חוק התכנון והבניה מפעיל

# עם הפנים קדימה

## תהליכים וחידושים ברישוי עסקים

- ❖ דו"ח הועדה לאירועים המוניים, אשר הוקמה בעקבות אסון ערד ואסון גשר המכביה, אושר ע"י הממשלה. עיבוד הצעת החוק נמצא בטיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים.
- ❖ שיוויים משמעותיים בפריטי צו רישוי עסקים נמצאים בימים אלה בטיפול היועצים המשפטיים של משרד הממשלה נותני האישורים.
- ❖ תיקון חקיקה להרחבת הסמכויות למפקחים בתחום רישוי עסקים נמצא בטיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים ומשרד המשפטים.
- ❖ תיקון מס' 18 בחוק רישוי עסקים נחקק בכנסת ועיקרו התקנת מד רעש באולם אירועים. השר האתראי לחוק זה הוא השר לאיכות הסביבה. נדרשת עדיין השלמת תקנות לחוק זה.
- ❖ ביטול הגבלת זמן לצו הפסקה מינהלי לעסקים בגין עיסוק ללא רישיון נמצא בטיפול הלשכה המשפטית.
- ❖ חוקפם של רישיונות עסק לבריכות שחיה ובתי מלון הוארך משנה אחת לשלוש שנים.
- ❖ המלצת הועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים, לאפשר הטלת קנסות מינהליים בחוק רישוי עסקים, לא אושרה, למעט קנס מינהלי למימכר משקאות משכרים לקטינים, הנמצא בהליך טיפול של משרד המשפטים.
- ❖ הצעה לתיקון חוק העונשין בעניין סגירת עסקים ע"י חותם והטלת עונשים למי ששובר חותם זה, נמצא בטיפול משרד המשפטים.
- ❖ הכנת הצעה לקביעת מדיניות של אי אכיפה ברישוי עסקים "לזוטי דברים" בתחום תכנון ובנייה נמצא בימים אלה על שולחן ועדת המשנה לרישוי עסקים.
- ❖ הארכת חוקפם של רישיונות לאולמות שמחה וגני אירועים משנה לשלוש שנים נמצא בטיפול הלשכה המשפטית.
- ❖ הצעה לתיקון תקנות לרישוי עסקים לגבי מבנים ארעיים המיועדים לאירועים זמניים ואשר חוק תכנון הבנייה אינו ישיהם לגביהם, נמצא בטיפול הלשכה המשפטית.
- ❖ תזכיר חוק לגבי סעיף 32 בחוק רישוי עסקים הופץ בימים אלה ע"י הלשכה המשפטית ואשר מטרתו העיקרית לחייב פעילויות מסוימות שאינן מוגדרות כעסק ברישיון עסק ולדוגמה: בריכות שחיה בקיבוצים).
- ❖ הרחבת ההגדרה של "בעל מקצוע מוסמך" בתקנות רישוי עסקים נמצאת בטיפול הלשכה המשפטית.
- ❖ "חיקוק אחר" לפי סעיף 8 בחוק רישוי עסקים - נמצא בהליך עדכון אצל היועצים המשפטיים של משרד הממשלה.
- ❖ בימים אלה נבחנת הצעה לתיקון צו הסדרת מקומות רחצה בענין הכרזת הבריכה כך שתסופל ע"י רשויות הרישוי.

