

המועצה האזורית גזר

רישוי עסקים

תקציר

תחום השיפוט של המועצה האזורית גזר (להלן - המועצה) משתרע על כ-130,000 דונם, ויש בו 25 יישובים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2010 התגוררו בתחום שיפוטה של המועצה 21,800 תושבים. בעת הביקורת כיהן מר פטר וייס כראש המועצה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2011 עד פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את רישוי העסקים שבתחום שיפוטה של המועצה. הביקורת נעשתה במחלקת התברואה ובמחלקת רישוי העסקים. בדיקות השלמה נעשו בשירות הווטרינרי של המועצה, במשרד הבריאות, באיגוד ערים לשירותי כבאות והצלה אזור איילון (להלן - שירות הכבאות) ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גזר.

עיקרי הממצאים

1. מחלקת רישוי העסקים לא ניצלה את מאגרי המידע הקיימים במועצה, כגון זה של מחלקת הגבייה, לשם איתור עסקים, ולכן לא היה בידיה מידע על כל העסקים שפעלו בתחום שיפוטה של המועצה: כ-330 עסקים פעלו בלא שמחלקת רישוי העסקים ידעה את פרטיהם, והם פעלו ללא רישיון.

2. רק ל-40 מבין 140 העסקים שלגביהם נוהלו תיקים במחלקת רישוי העסקים, היו רישיונות עסק תקפים. רוב העסקים שהמועצה טיפלה במסמכי רישויים פעלו ללא רישיון עסק, זאת נוסף על מאות העסקים ללא רישיון שלא נכללו במאגר המידע של מחלקת רישוי העסקים. מספרם של כל העסקים שפעלו ללא רישיון הגיע לכ-430 לפחות. להלן דוגמאות:

(א) שבעה יקבים שבתחום שיפוטה של המועצה פעלו ללא רישיון עסק; שישה מהם אף לא הגישו בקשה לקבלת רישיון, והמועצה לא אכפה עליהם לפעול לקבלתו.

(ב) במתחם מסחרי שבמערב תחום שיפוטה של המועצה פועלים בתי מסחר ששטחם הבנוי הכולל הוא כ-10,000 מ"ר. המתחם נמצא על קרקע שסומנה בתכנית

- בניין ערים תקפה כ"שטח חקלאי מיוחד" שיועד ל"בית אריזה לפרי הדר בלבד". נמצא כי כל העסקים במתחם פעלו ללא רישיון עסק.
- (ג) בתחום השיפוט של המועצה פועלים לפחות שבעה אולמי שמחות וגני אירועים. שישה מהם פעלו ללא רישיון עסק, וארבעה אף חסרו אישור של שירות הכבאות להפעלתם.
- (ד) 19 עסקים הגישו בקשות לרישיון עסק לרפת או למחלבה או לשתייה. נמצא כי רק לשניים מאותם עסקים היה רישיון עסק; כל 17 האחרים פעלו ללא רישיון עסק.
3. בשלוש השנים שבהן התמקדה הביקורת (2009-2011) לא נקטה המועצה צעדים מינהליים או משפטיים נגד העסקים שפעלו בתחום שיפוטה ללא רישיון עסק, והיא הסתפקה - לעתים - במשלוח מכתבי התראה למקצת העסקים.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-העמידה של המועצה האזורית גזר בהוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

על המועצה לפעול לאלתר לאיתור כל העסקים בתחום שיפוטה שפועלים ללא רישיון עסק, לאכוף עליהם לקיים את הוראות חוק רישוי עסקים ולפעול לסגירתם של עסקים שלא יעמדו בתנאים לקבלת רישיון עסק.



מבוא

תחום השיפוט של המועצה האזורית גזר (להלן - המועצה) משתרע על כ-130,000 דונם, ויש בו 25 יישובים: 15 מושבים, 5 קיבוצים ו-5 יישובים קהילתיים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2010 התגוררו בתחום שיפוטה של המועצה 21,800 תושבים, ודירוגה החברתי-כלכלי היה 16¹. בעת הביקורת כיהן מר פטר וייס כראש המועצה, ובמליאתה היו 31 חברים.

בסעיף 63(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבעו סמכויותיה של מועצה אזורית, ובהן: "(7) להסדיר או להגביל את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות או של כל סוג שבהם... (8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים... למנוע דליקות... לסלק מפגעים ולמנוע תקלות...".

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), והתקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי עסקים של עסקים. בחוק נקבע, כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה. בסיווג עשר דרגות, ובהן 10 היא הגבוהה ביותר.

טעונים רישוי ולהגדירם כדי להבטיח את השגת המטרות שקבע החוק². הוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר בעניין המטרה שלשמה מוצא הצו. החוק קובע גם כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום השיפוט של רשות מקומית (להלן - תחום השיפוט) היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. לא תיתן רשות רישוי רישיון עסק לעסק שהקביעה כי הוא טעון רישוי נעשתה בהתייעצות עם שר אחד או יותר, אלא אם כן ניתן לכך אישור מוקדם מאת השר או השרים שעמם התקיימה ההתייעצות או מאת מי שהם הסמיכו לכך (להלן - נותני האישורים).

עוד נקבע בחוק כי רשות הרישוי ונותני האישורים רשאים להתנות את מתן הרישיון או האישור, לפי העניין, בתנאים שיש לקיימם (קודם מתן הרישיון או האישור או לאחריו), וכי הם רשאים להוסיף תנאים לרישיון שניתן - הכול על מנת לקדם את מטרות הרישוי.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו הרישוי), שהוציא שר הפנים מכוח סמכותו האמורה, פורטו העסקים טעוני הרישוי לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם. בצו נקבע כי העסקים האמורים טעונים רישוי גם למטרת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, קובעות כי בקשה לרישיון עסק תוגש לרשות הרישוי, ואם החליטה זו שלא לדחותה - תעבירה לנותני האישורים ותבקש את אישורם למתן רישיון עסק או היתר זמני.

חוק רישוי עסקים קובע, שעיסוק בעסק טעון רישוי ללא רישיון או היתר זמני או ללא קיום תנאי מתנאי הרישיון או ההיתר הזמני או ללא קיום תקנה מהתקנות לעסקים טעוני רישוי שהתקינו שרי הפנים, הבריאות, איכות הסביבה (כיום השר להגנת הסביבה), המשטרה (כיום השר לביטחון הפנים), העבודה (כיום שר התעשייה, המסחר והתעסוקה - התמ"ת) והחקלאות (כיום שר החקלאות ופיתוח הכפר) - עיסוק כזה הוא עבירה.

במועצה האזורית גזר ראש המועצה הוא רשות הרישוי. במועצה פועלת מחלקת רישוי עסקים, שתפקידה להבטיח את מילוי הוראות חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהותקנו על פיו ואת מילוי התנאים שנקבעו למתן רישיון לעסקים השונים.

בחודשים נובמבר 2011 עד פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את רישוי העסקים שבתחום המועצה³. הביקורת נעשתה במחלקת התברואה ובמחלקת רישוי העסקים. בדיקות השלמה נעשו בשירות הווטרנרי של המועצה, במשרד הבריאות, באיגוד ערים לשירותי כבאות והצלה אזורי איילון (להלן - שירות הכבאות) ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גזר (להלן - הוועדה המקומית).

ניהול מאגר נתוני עסקים

1. ריכוז מידע על כלל העסקים הפועלים בתחום המועצה הוא תנאי בסיסי לפיקוח נאות על העסקים החייבים ברישיון ולאכיפת הוראות החוק על בעלי עסקים שהפרו אותו.

2 חוק רישוי עסקים מפרט שש מטרות: איכות נאותה של הסביבה, מניעת סכנות לשלום הציבור, בטיחות של הנמצאים במקום העסק, מניעת סכנת הידבקות ומחלות בעלי חיים, בריאות הציבור וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי הכבאות.

3 ממצאי ביקורת של מבקר המדינה בתחום רישוי העסקים פורסמו לאחרונה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2010), בפרק העוסק במועצה המקומית כפר יונה - "טיפול בהקמת גן אירועים ובהפעלתו", עמ' 769-771.

(א) במועד סיום הביקורת היה למחלקת רישוי העסקים במועצה מידע מתועד במסמכים על 140 עסקים שפעלו בתחום המועצה.

על פי נתוני מחלקת הגבייה של המועצה, בינואר 2012 פעלו בתחום המועצה 432 עסקים החייבים לכאורה ברישיון עסק, בעיקר בתחומי המסחר, התעשייה והמלאכה; בהם גם עסקי מזון, אולמי אירועים ואתרי תיירות וקייט המשרתים קהל מבקרים גדול שמגיע גם מחוץ לתחומי המועצה. כ-80 מהעסקים האלה משתרעים על שטח גדול מ-1,000 מ"ר, בהם 16 עסקים גדולים מאוד, ששטחם גדול מ-5,000 מ"ר. עוד פעלו בתחומי המועצה לפחות 40 עסקים שאינם כלולים במאגר המידע של מחלקת הגבייה (כ-30 עסקים לפחות לגידול בעלי חיים ו-10 מקוואות). דהיינו, מספרם של העסקים החייבים ברישיון עסק הסתכם בכ-470 לפחות.

נמצא שמחלקת רישוי העסקים לא ניצלה את מאגרי המידע הקיימים במועצה, כגון זה של מחלקת הגבייה, לשם איתור עסקים, ולכן לא היה בידיה מידע על כל העסקים שפעלו בתחום המועצה: כ-330 עסקים פעלו בלא שמחלקת רישוי העסקים ידעה את פרטיהם, והם פעלו ללא רישיון.

בתשובתה ממאי 2012 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה כי קבעה ש"יהא קשר רציף ושוטף בין מחלקת הגבייה למחלקת רישוי עסקים ועדכון דו-כווני בין שתי המחלקות". עוד הודיעה המועצה כי מליאתה החליטה בישיבתה בינואר 2012 שמנהל מחלקת רישוי העסקים בשיתוף מחלקת הגבייה ינהלו מיפוי של בתי העסק בתחום המועצה.

(ב) אחת ממטרותיו של חוק רישוי עסקים היא "בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו", ובהתאם להוראות סעיף 1(6) לחוק נקבע בצו הרישוי בסעיף 2(ג) כי "עסק מן המפורטים בתוספת [לצו] טעון רישוי גם למטרת קיום הדינים הנוגעים... לשירותי כבאות".

מאחר שמחלקת רישוי העסקים לא איתרה את רוב העסקים שבתחום המועצה, היא גם לא יידעה את שירות הכבאות בדבר קיומם ולא ביקשה ממנו לבחון את מצב הבטיחות מפני אש בהם. כתוצאה מכך פועלים בתחום המועצה עסקים רבים שלא נבדקו בידי שירות הכבאות. מנתוני שירות הכבאות מפברואר 2012 עולה בין היתר כי לא היה לו מידע על 6 מבין 16 העסקים הגדולים (ששטחם גדול מ-5,000 מ"ר) וממילא הוא לא בדיק אותם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-איתור העסקים הפועלים ללא רישיון בתחום המועצה. על המועצה לפעול לאלתר להשלמת מאגר המידע על עסקים שבתחומה, לרישוי עסקים אלו ולנקיטת צעדים נגד אותם עסקים שימשיכו לפעול ללא רישיון. בתוך כך עליה להעמיד את נותני האישורים, ובהם שירות הכבאות, על קיום העסקים כדי לאפשר להם לקבוע תנאים להפעלתם ולחלופין להמליץ על סגירתם.

2. לצורך ריכוז המידע על העסקים שבתחום המועצה ניהלה מחלקת רישוי העסקים תיק רישוי לכל עסק שהגיש בקשה לרישיון, ובו תויקו כל המסמכים הרלוונטיים. בד בבד ניהלה המועצה מאז שנת 2007 מאגר מידע ממוחשב, ובו נרשמו הבקשות לרישיון עסק. מנהל מחלקת רישוי העסקים היה אחראי לעדכון המידע הנוגע לפעילות שנעשתה בתחומי העסקים הללו.

מאגר מידע ממוחשב יכול לשמש כלי ניהולי טוב למעקב אחר עמידת העסקים בתנאי הרישיון ולאכיפת הוראות החוק.

מממצאי הביקורת עולה כי המידע במערכת הממוחשבת של מחלקת רישוי העסקים היה חלקי ולא מעודכן: לא כל העסקים שנפתחו להם תיקים נכללו בו, ופרטי הטיפול בעסקים שנכללו בו היו חלקיים ביותר, וכללו בעיקר את מועדי הגשת הבקשה לרישיון עסק והעברתה לנותני האישורים. חסרו במאגר המידע נתונים מרוכזים זמינים על אודות הליקויים הקיימים בכל אחד מהעסקים מבקשי הרישיון, שמונעים מתן רישיון; ריכוז שזזה אף לא נעשה ידנית, ובכך גרעה המועצה מעצמה אמצעי חשוב לאכיפת הוראות החוק.

המועצה ציינה בתשובתה כי בשיטת העבודה שנהגה עד כה עודכן מאגר המידע שלא בסמוך למועד קבלת הנתונים, והודיעה כי "לאור הערות המבקר המועצה הנחתה את מחלקת הרישוי להזין תשובות נותני האישור מיד עם קבלתם".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה שמאגר מידע ממוחשב שנתוניו אינם מלאים ועדכניים אינו ממלא את ייעודו. מן הראוי שהמועצה תדאג לכלול במאגר המידע שלה את מלוא הפרטים הנוגעים לעסקים החייבים ברישיון.

אכיפה

מרישומי המועצה עולה כי מבין 140 העסקים שלגביהם נוהלו תיקים במחלקת רישוי העסקים, רק ל-40 (28%) היו רישיונות עסק תקפים (מהם 22 רישיונות עסק לצמיתות, והיתר רישיונות מתחדשים והיתרים זמניים)⁴. תיקי העסקים שקיבלו רישיונות עסק נפתחו כולם לפני שנת 2011, ורוב העסקים שהמועצה טיפלה במסמכי רישויים פעלו ללא רישיון עסק, זאת נוסף על מאות העסקים ללא רישיון שלא נכללו במאגר המידע של מחלקת רישוי העסקים, כאמור לעיל. מספרם של העסקים שפעלו ללא רישיון הסתכם בכ-430 לפחות.

חוק רישוי עסקים נותן בידי רשות הרישוי כמה אמצעים לאכיפת הוראותיו. החמור שבהם הוא הגשת כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון או היתר זמני, או בגין אי-קיום הוראות ותנאים שנקבעו ברישיון או בהיתר. בחוק נקבעו העונשים שבית המשפט רשאי להטיל על בעלי העסק או מפעיליו, ובית המשפט אף הוסמך לצוות על סגירת העסק.

שני אמצעים נועדו להפסיק את הפעלת העסק חסר הרישיון סמוך למועד תחילת הפעלתו, עוד בטרם הוגש כתב אישום:

1. בסעיף 22א לחוק רישוי עסקים בנוסחו בעת הביקורת⁵ נקבע: "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו, או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק טעון רישוי, מבלי שניתן רישיון או היתר זמני, או בסטייה מן הרישיון או ההיתר הזמני, רשאי בית משפט... ליתן צו... להימנע מפעולה באותו מקום..."

4 המועצה פעלה מדי שנה בשנה למתן רישיונות עסק זמניים לקייטנות ולאירועים ציבוריים שהתקיימו בתחומה. תחום רישוי זה לא נכלל בביקורת.
5 סעיף 22א לחוק תוקן בתיקון התשע"א, ובהוראת המעבר לתיקון נקבע כי ייכנס לתוקפו ביום 18.5.11 או ביום כניסתו לתוקף של תקנות שהותקנו לפי סעיף 17(ב) לחוק, כנוסחו בסעיף 12 לתיקון התשע"א - המאוחר שבהם. התיקון טרם נכנס לתוקפו במועד סיום הביקורת, שכן טרם נכנסו לתוקפן התקנות האמורות.

2. בסעיף 20 לחוק רישוי עסקים נקבע: "היה לממונה על המחוז, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14 [עיסוק ללא רישיון או היתר זמני ואי-קיום הוראות ותנאים], רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בניסיונות הענין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (להלן - צו הפסקה מינהלי)". צו הפסקה מינהלי תקף ל-30 יום, ומי שנתנו רשאי להאריך את תוקפו עוד ב-30 יום, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בשל העברה ששימשה עילה להוצאת הצו.

נמצא כי בשלוש השנים שבהן התמקדה הביקורת (2009-2011) לא נקטה המועצה צעדים מינהליים או משפטיים נגד העסקים שפעלו בתחומה ללא רישיון עסק, והיא הסתפקה - לעתים - במשלוח מכתבי התראה למקצת העסקים.

המועצה הודיעה בתשובתה כי היא "מקבלת את עיקר דברי הביקורת בעניין זה והיא אף הציבה את נושא הגברת האכיפה והפיקוח על עסקים טעוני רישוי הפועלים שלא כדין בתחומה בתוכנית העבודה לשנת 2012". בהתאם לכך קבעה מליאת המועצה בישיבתה בינואר 2012 כי ירועננו ההנחיות בתחומי הפיקוח והאכיפה וכי ינוהל תיק פיקוח מפורט. עוד קבעה כי "תובע המועצה בהיוועצות עם מנהל מחלקת רישוי עסקים, יגדירו אמות מידה סבירות ושוויוניות להפעלת מדיניות אכיפה בתחום רישוי עסקים".

עם זאת הסבירה המועצה בתשובתה: "לחלק משמעותי מהעסקים בהיקפים גדולים אשר צוינו בממצאי המבקר, ננקטו הליכים במישור של דיני התכנון והבניה. המועצה מבקשת לציין כי משיקולים של יעילות ובמסגרת שיקול הדעת המסור לה, כאשר ננקטים הליכים במישור של תכנון ובניה וכל עוד הוגשה בקשה לקבלת רישיון עסק, לא תיטח המועצה למהר ולנקוט הליכים אף בנתיב של רישוי עסקים כאשר הסעד אותו מבקשת המועצה להשיג במישור דיני התכנון והבניה (צו הריסה, הפסקת שימוש וכד') ממלא את התכלית אף במישור של חוק רישוי עסקים, (אם כי כל מקרה ייבחן לגופו)" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי חוק רישוי עסקים אמנם הטיל על רשות רישוי את הבטחת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה, אולם לצד זה הוא מבקש להשיג מטרות כהבטחת בריאות הציבור ומניעת סכנות לשלום הציבור. לכן על ראש המועצה האזורית בתפקידו כרשות רישוי לנקוט אמצעים משפטיים נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, גם אם הוועדה המקומית פעלה נגדם במישור המשפטי - אלא אם כן בעקבות תביעה שהגישה הוועדה ניתן פסק דין בדבר הריסת המבנה או הפסקת השימוש בו. יצוין כי בפועל, בעסקים שנכללו בביקורת פעולות הוועדה המקומית לא גרמו להפסקת הפעלתם של אותם עסקים שפעלו שלא כדין.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמאות עסקים - רוב העסקים שבתחומי המועצה - פעלו ללא רישיון עסק, והמועצה לא פעלה לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים. על המועצה להשתמש באמצעים המינהליים והשיפוטיים שהעמיד החוק לרשותה כדי לאכוף את הוראותיו על המפרים אותו.

להלן דוגמאות לעסקים שפעלו במשך שנים ללא רישיון עסק ובלא שמילאו את התנאים שהציבו להם נותני האישורים. אי-מילוי התנאים לא רק נוגד את החוק, אלא עלול לגרום להיווצרותם של מפגעי תברואה וסביבה ומפגעי בטיחות.

יקבים

על פי נתוני המועצה מגדלים בכרמים שבתחומה בשטח של כ-7,000 דונם ענבי מאכל ובשטח של כ-3,000 דונם ענבים לייזן. במועד הביקורת פעלו בתחומה שבעה יקבים לפחות.

על פי צו הרישוי, רישיון ליקב מותנה, נוסף על קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות, גם בקבלת אישורי המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

נמצא כי כל שבעת היקבים האמורים פעלו ללא רישיון עסק; רק אחד מהם (להלן - היקב) הגיש בקשה לקבלת רישיון, והוא לא נענה מאחר שלא עמד בדרישות שהוצבו לפניו כמפורט להלן:

ה י ק ב

היקב פועל מאז שנת 2000, ועל פי נתוני מחלקת הגבייה של המועצה שטחו כ-48,200 מ"ר. על פי נתוני היקב הוא מעבד כ-7,000 טונות ענבים לשנה ומפיק יינות ומשקאות חריפים.

נמצא כי מאז הקמתו פועל היקב ללא רישיון עסק - למעט רישיון עסק זמני לשנת 2004 - והמועצה לא נקטה נגד מפעיליו צעדים לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים.

1. במכתב מפברואר 2002 הודיע המשרד להגנת הסביבה כי הוא מסרב לתת את אישורו הנדרש לשם מתן רישיון עסק ליקב, ודרש מהמבקשים להשלים "תכנית סניטארית של המפעל שתכלול... סימון קווי ניקוז נגר עילי, קווי ביוב, פירוט יחידות המתקן לטיפול בשפכים, נקודת החיבור לביוב העירוני ו/או צורת סילוק השפכים".

2. ממסמכי מחלקת רישוי העסקים עולה כי מאז אוגוסט 2002 סירב משרד הבריאות לאשר את הבקשה לרישיון עסק, מאחר ש"מאגר הביוב של היקב אינו יכול לקלוט את שפכיו".

רק באוקטובר 2010, לאחר פעילות של כעשר שנים, הגיש היקב תכנית טיפול בשפכים. מהתכנית עולה כי כמות השפכים של המפעל נאמדת בכ-20,700 מ"ק לשנה. בדצמבר 2010 הגיש היקב בקשה נוספת לרישיון עסק. באפריל 2011 הסכים משרד הבריאות לתת את אישורו הנדרש לשם מתן הרישיון, אך התנה את אישורו בכמה תנאים, ובהם ביצוע בדיקות שפכים ביקב, עמידה בדרישות בדבר איכות השפכים בהתאם לחוק העזר של המועצה ומניעת זרימה חוזרת.

לדברי המהנדסת המחוזית לבריאות הסביבה בלשכת הבריאות נפת רמלה, "התכנית שהוגשה נבחנה ונמצא כי אין בה פתרון לאיכות השפכים". משרד הבריאות הודיע בתשובתו מאפריל 2012 כי התנאים שבהם התנה את אישורו טרם מולאו. עד מועד סיום הביקורת לא הגיש היקב תכנית מתוקנת לפתרון בעיית השפכים.

3. מדוח ביקורת תקופתית לבדיקת סדרי מניעת דלקות שהכין שירות הכבאות בפברואר 2011 עולה כי נמצאו ביקב ליקויים הנוגעים לבטיחות ולמניעת דלקות.

המועצה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ארבעה מהיקבים שבהם עוסקת הביקורת "לא היו מוכרים" לה. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה "תיערך ביקורת במקום וככל שימצא כי עסקינן בעסקים טעוני רישוי, תוצא לחשודים התראה טרם נקיטת הליכים משפטיים ויינקטו הליכים בהתאם... כוונת המועצה לנקוט הליך דומה אף ביחס ליקבים האחרים אשר אוזכרו... [בפניית

משרד מבקר המדינה] וזאת לאחר מתן התראה ומתן הזדמנות לבעלי העסק להוציא רישיון בפרק זמן סביר".

מתחם מסחרי

במערב שטחה של המועצה, סמוך לצומת ביל"ו, קיים מתחם מסחרי ובו פועלים בתי מסחר ששטחם הבנוי הכולל הוא כ-10,000 מ"ר. המתחם נמצא על קרקע שסומנה בתכנית בניין ערים תקפה כ"שטח חקלאי מיוחד" שיועד ל"בית אריזה לפרי הדר בלבד". נמצא כי כל העסקים במתחם פעלו ללא רישיון עסק, והמועצה לא פעלה לאכוף עליהם את קיום הוראות חוק רישוי עסקים. להלן דוגמה:

מ ר כ ו ל

העסקים שבמתחם מרוכזים בשני מבנים - צפוני ודרומי. במבנן הצפוני פועל זה כשבע שנים מרכול ששטחו (על פי נתוני מחלקת הגבייה של המועצה) כ-8,000 מ"ר. בעלי המרכול הגישו למועצה במאי 2005 בקשה לקבל רישיון עסק. נמצא כי נתוני האישורים הציבו תנאים למתן הרישיון, ואלו לא מולאו עד מועד הביקורת:

1. משרד הבריאות דרש במאי 2006 להגיש "תוכנית סניטארית מפורטת ומאושרת ע"י ועדת בנין ערים". ממסמכי משרד הבריאות וממסמכי המועצה עולה כי עד מועד הביקורת לא הוגשה התכנית המבוקשת.

2. המרכול פעל בניגוד לשימוש המותר במתחם, למעט בשנת 2006, שבה ניתן לו אישור ל"שימוש חורג".

יצוין כי בישיבתה במרץ 2007 סירבה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז לאשר תכנית מפורטת שבאמצעותה ביקשה הוועדה המקומית לשנות את ייעודו של המתחם ל"שטח מסחרי". בעקבות הבקשה שונה ייעודו של חלק מן השטח. הוועדה המחוזית קבעה כי "המגרש הצפוני" של המתחם, הכולל את המבנן הצפוני ובתוכו המרכול, ייוותר בייעודו הקיים כפי שהוא, דהיינו שטח "לאחסנה ולאריזה". באפריל 2008 ערערו המועצה וחוכרי המתחם על החלטה זו ובקשו שגם המבנן הצפוני ייעד ל"שטח מסחרי", אך באוקטובר 2008 דחתה ועדת המשנה לעררים את הערר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הימנעותה מאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים, בייחוד על בתי מסחר גדולים, עלולה לעודד בעלי עסקים לפעול בניגוד לחוק. על המועצה לפעול לרישוי העסקים ולסגירת אותם עסקים שאינם עומדים בדרישות החוק.

אולמי אירועים

משרד מבקר המדינה התייחס בעבר להפעלת גני אירועים בתחומי רשויות מקומיות ללא רישיון עסק.⁷

בתחומי המועצה פועלים לפחות שבעה אולמי שמחות וגני אירועים (להלן - אולמי אירועים). אולמי האירועים - להוציא אחד - פועלים במבנים קשיחים, הם מצויים במתחמים גדולים שגודרו, ובהם מבני עזר, חניות וגנים פתוחים ובחלקם גם ברכות נוי. הפעלת אולמי האירועים כרוכה באירוח אלפי אנשים בשנה, בהכנת מזון, באחסונו ובהגשתו וכן בהשמעת מוזיקה. על אולמי האירועים לעמוד בדינים הנוגעים לרישוי עסקים.

הוצאת רישיון עסק לאולם אירועים כרוכה בעמידה בתנאי הוועדה המקומית ובתנאי שירות הכבאות, ונדרשים גם רישיון המשטרה ואישורי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה. דרישות משרד הבריאות נוגעות בין היתר להכנת תשתיות מתאימות לאולם האירועים: מטבח, שירותים, מחסן, חיבור למערכת ביוב מרכזית ואספקת מים הראויים לשתיה. דרישות המשטרה נוגעות בין היתר לגידור גן האירועים ולקיומם של תאורת ביטחון, פתחי יציאה ומגרש חנייה. דרישות שירות הכבאות נוגעות בין היתר לבניית המבנים מחומרים עמידים באש, להתקנת מערכות לגילוי דלקות ולכיבוי ולאספקת מים המתאימה ללחץ הדרוש בברזי שרפה.

נמצא כי שישה משבעת אולמי האירועים פעלו ללא רישיון עסק, וארבעה מהם אף חסרו אישור של שירות הכבאות להפעלתם. המועצה לא אכפה את הוראות חוק רישוי עסקים על אולמי האירועים שפעלו בתחומה ללא רישיון עסק. להלן דוגמה:

אולם אירועים

אחד מאולמי האירועים פועל מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים. לפי נתוני מחלקת הגבייה של המועצה, שטחו כ-10,200 מ"ר, מזה כ-1,250 מ"ר שטח האולם.

נמצא כי אולם האירועים פועל מאז הקמתו ללא רישיון עסק ובלא שמילא את דרישות נתוני האישורים:

1. האולם הוקם על קרקע חקלאית מוכרזת כ"אזור פיתוח כפרי", שייעודה (לפי תמ"מ 3/21) "נוף כפרי פתוח". באוגוסט 1998 נתנה הוועדה המקומית למחזיקי הקרקע היתר לבניית חממה ששטחה כ-1,550 מ"ר. בספטמבר 2006 הגישו המחזיקים, בדיעבד, בקשה לשימוש חורג במבנה "החממה ובית צמחיה ואריזה" כ"גן אירועים", ששטחו הבנוי הכולל כ-2,050 מ"ר. הבקשה נדחתה, והוועדה המקומית נקטה אמצעים משפטיים לסגירת אולם האירועים. במועד סיום הביקורת (פברואר 2012) הוסיף האולם לפעול.

2. מדוחות ביקורת של משרד הבריאות עולה כי אולם האירועים פועל במשך שנים רבות בתנאי תברואה ירודים:

(א) בדוח מדצמבר 2004 נכתב: "המבנה על כל מרכיביו, אינו מתאים לשימוש המתקיים בפועל, הפעלת העסק הינה בתנאי תברואה ירודים ביותר". באותו מועד כתבה לבעלי העסק המפקחת הנפתית על בריאות הסביבה: "המבנה ותפעולו הינם בניגוד לחוק, ועלולים לסכן את בריאות הציבור... [בעלי העסק] נדרשים להפסיק לאלתר כל פעילות של הכנת והגשת מזון בעסק".

7 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), "טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן", עמ' 1-28 והערת שוליים 3 עמ' 761-772.

(ב) בשנת 2008 סירב משרד הבריאות לאשר תכנית סניטרית לאולם האירועים, בין היתר מכיוון שהיא חסרה "פתרון מאושר לחיבור למערכת ביוב מרכזית". בדוח ביקורת מפברואר 2012 צוין כי "לא ברור פתרון לסילוק שפכים מהעסק למערכת מרכזית לאיסוף וטיפול בשפכים".

(ג) בדוח מינואר 2010 שהופנה לראש המועצה נכתב: "אנו [משרד הבריאות] רואים בחומרה את המצב התברואי הירוד בעסק, העסק אינו עומד בדרישות המפורטות בתנאי תברואה נאותים לבתי אוכל. נא פעולתך לסגירת העסק בהתאם לנדרש בחוק".

במאי 2010 התקיים במשרד הבריאות דיון בעניינו של אולם האירועים. רופא הנפה קבל על כן ש"העסק פועל... בתנאי תברואה ירודים". המפקחת הנפתית על בריאות הסביבה ציינה בדיון כי "העסק פועל הרבה שנים ללא רישיון... המקום לא עומד בדרישות החוק, לא בתשתית ולא בתפעול. העסק פועל בתנאים שעלולים לסכן את בריאות הלקוחות".

(ד) לשכת הבריאות נפת רמלה דרשה במכתבים ממרץ ומאוקטובר 2010 שהופנו לראש המועצה ולבעלי העסק, לסגור את העסק, אך דרישתה לא נענתה.

(ה) בדיון שהתקיים במשרד הבריאות בפברואר 2012 קבע רופא נפת רמלה: "תפעול המקום לא עונה על דרישות הפעלת עסק, ובאופן התפעול כעת קיים חשש לבריאות הסועדים. בפנינו עומדת האפשרות להפסיק את פעילות העסק לאלתר, להשמיד מוזן שאינו ראוי לאכילה ואף לפרסם בעיתונות". מתשובת משרד הבריאות מאפריל 2012 עולה כי חלק מהליקויים שנמצאו באולם האירועים תוקנו, והאולם חייב לפעול בפיקוח משרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעות המועצה מלפעול לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים על אולם האירועים, הפועל זה שנים ללא רישיון עסק תוך הפרת הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ובתנאי תברואה שעלולים לסכן את בריאות המבקרים בו. על המועצה לפעול בהתאם לסמכויותיה לסגירת העסק ולא לאפשר את פעולתו ללא רישיון עסק.

רפתות ומחלבות

ברפתות שבתחומי המועצה כ-1,700 ראשי בקר, מזה כ-1,200 ראשי בקר לחלב וכ-500 ראשי בקר לבשר. על פי הוראות חוק רישוי עסקים וצו הרישוי, עסק לגידול בעלי חיים וטיפול בהם כרפת ועסק לייצור מוזון, עיבודו, אריזתו ואחסונו כמוצרי חלב (להלן - מחלבה) טעונים רישוי. כדי לקבל את רישיון העסק על בעליהן של רפתות ומחלבות לקבל אישור מוקדם מהשר להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, ולגבי רפתות גם משר החקלאות ופיתוח הכפר; זאת נוסף על קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי הכבאות.

לדעת המשרד להגנת הסביבה עסקים לגידול בעלי חיים עלולים לסכן את איכות הסביבה ואת בריאות הציבור. השפכים והאשפה שבעלי החיים מייצרים עלולים לחלחל למי התהום ולגרום זיהומים חמורים במקורות המים ובקרקע. פיקוח בעתו, המלווה בנקיטת צעדים למניעת מפגעים או לטיפול בהם, דרוש כדי למנוע או לצמצם נזקים סביבתיים קיימים או אפשריים, כגון סכנה למקורות המים ולבריאות הציבור.

במחלקת רישוי העסקים נפתחו תיקים ל-19 עסקים שהגישו בקשות לרישיון עסק לרפת או למחלבה או לשתייה. נמצא כי רק לשניים מאותם עסקים היה רישיון עסק; כל 17 האחרים פעלו ללא רישיון עסק, בלא שהמועצה נקטה צעדים נגד הבעלים. להלן דוגמה:

ה מ ח ל ב ה

זה כעשר שנים פועלים רפת חליבה ומפעל לייצור גבינות ששטחם כ-3,000 מ"ר. הרפת והמפעל פועלים ללא רישיון עסק ובלא שמילאו את דרישות נותני האישורים, שדרשו להפסיק את הפעלת העסק.

במרץ 2003 ביקשו בעלי העסק לקבל רישיון עסק לרפת. בקשתם לא אושרה מאחר שלא עמדו בדרישות החוק. בנובמבר 2010 הגישו הבעלים בקשה חדשה לרישיון עסק. בעקבות זאת ביצעו נותני האישורים ביקורות בעסק והציבו תנאים אחדים למתן האישור.

1. בביקורות שביצע משרד הבריאות במחלבה בשנת 2011 נמצאו ליקויים כלהלן:

(א) בעקבות בדיקה שביצע משרד הבריאות בינואר 2011 הוא כתב למועצה: "מצב תברואי טכנולוגי ירוד ביותר ועלול לסכן בריאות הסועדים". באותו החודש קיים משרד הבריאות שימוע לבעל העסק, ובו הוא "התחייב לסגור את המחלבה לייצור מיידית". בד בבד ביקש משרד הבריאות מהמועצה לפעול לסגירת העסק.

בדצמבר 2011 בדק משרד הבריאות שנית את המצב התברואתי במחלבה והתריע שוב על הסכנה לבריאות הציבור. בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 הודיע משרד הבריאות כי בביקורת שקיים במחלבה בדצמבר 2011 "הושמדו כ-300 [ק"ג] מוצרי חלב וכ-800 ליטרים של מוצרים בתהליך. בעקבות הביקורת התבצעה פניה נוספת למועצה לגבי סגירת העסק. נגד העסק הוגש [בידי משרד הבריאות] כתב אישום והתבצעו מספר הקראות אך טרם הוכרע הדין".

(ב) בעקבות ביקורות שעשה וטרינר המועצה במחלבה בפברואר 2011 הוא כתב לבעלים: "בצורה שהינך מייצר כעת אינך יכול להמשיך ועליך להפסיק את הייצור לאלתר, ולא להעמיד את בריאות הציבור בסכנה". במכתב ששלח וטרינר המועצה במרץ אותה שנה למנהל מחלקת רישוי העסקים נכתב: "המלצתי היא לפעול לסגירה מיידית של המחלבה".

2. במרץ 2011 סיירו נציגי המשרד להגנת הסביבה ברפת, ולאחר מכן התריעו לפני הבעלים על כך ש"הזרמת זבל על גבי קרקע חשופה ללא תשתיות מתאימות מהווה עבירה לכאורה לפי סעיף 20ב לחוק המים, התשי"ט-1959... המשך פעילות העסק ללא רישיון מהווה אף היא עבירה לכאורה על חוק רישוי עסקים". בפנייתם ציינו גם: "המצב המתואר לעיל מצביע על כך שהרפת מהווה פוטנציאל לזיהום קרקע ומקורות מים. בנוסף לכך שהרפת מהווה מפגע סביבתי ותברואי". המשרד להגנת הסביבה דרש מהבעלים לבצע פעולות לתיקון המצב.

נמצא כי על אף הממצאים החמורים של נותני האישורים לא פעלה המועצה לאכיפת הוראות החוק על בעלי העסק.



המועצה הודיעה בתשובתה כי בתכנית העבודה לשנת 2012 שהוצגה להנהלתה נכללו היעדים "הגברת הפיקוח על העסקים ואכיפה יעילה בתחום רישוי עסקים", וכי מליאת המועצה דנה בנושא וקבעה גם ש"תקיימו ישיבות מעקב רבעוניות... בד בבד לאמור לעיל, ערך מנהל מחלקת רישוי עסקים, המשמש גם כמפקח מוסמך מטעם המועצה, דוחות ביקורת בשורה של בתי עסקים והוצאו התראות טרם נקיטת הליכים. בנוסף יאמר כי בימים אלה מגבשת המועצה נוהל עבודה פנימי הנוגע לעבודת מחלקת רישוי עסקים אשר יבטא את המפורט לעיל ויכלול, בין היתר את הממשק בין מחלקת הגביה למחלקת רישוי עסקים והסנכרון ביניהם, את אופן ומועד הזנת הנתונים למערכת המחשוב, את הממשק בין הפיקוח ובין התביעה העירונית ועוד".

סיכום

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-העמידה של המועצה האזורית גזר בהוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

על המועצה לפעול לאלתר לאיתור כל העסקים בתחומה שפועלים ללא רישיון עסק, לאכוף עליהם לקיים את הוראות חוק רישוי עסקים ולפעול לסגירתם של עסקים שלא יעמדו בתנאים הנדרשים לקבלת רישיון עסק.