

מועצה אזורית מרום הגליל

רישוי עסקים וארנונה כללית

תקציר

רישוי עסקים ואכיפת דיני רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - החוק) נקבע, כי רשות הרישוי לעסק הטעון רישוי היא ראש הרשות המקומית בתוקף תפקידו או מי שהוא הסמיך לכך. במועד הביקורת היה מר שלמה לוי ראש המועצה האזורית מרום הגליל.

בנובמבר 2004 פעלו בתחום המועצה האזורית מרום הגליל (להלן - המועצה) 374 עסקים שהיה ידוע למועצה שהם טעוני רישוי. 334 מהם - כ-90% - פעלו ללא רישיון עסק.

1. במאגר המידע הממוחשב של המועצה בתחום רישוי העסקים לא היה מידע על כל העסקים שפעלו בתחומה. מידע זה דרוש לצורך בקרה ופיקוח ולנקיטת אמצעי אכיפה.

2. בחוק נקבע כי רשות רישוי לא תיתן רישיון לעסק טעון רישוי אלא אם כן ניתן לכך אישורם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ושל גורמים אחרים לפי סוג העסק.

הבדיקה העלתה כי רשות הרישוי לא טיפלה בבקשות לרישיון עסק שהוגשו לה כנדרש על פי דיני רישוי עסקים, ולא העבירה את הבקשות למשרדי הממשלה ולגופים אחרים לצורך קבלת אישורם.

3. בתחום המועצה פועלים עסקים שלפעילותם יש היבטים סביבתיים, תברואתיים ובטיחותיים, שהמועצה לא אכפה עליהם את חובת הרישוי והם פועלים ללא רישיון עסק, כמודגם להלן:

(א) במרבית יישובי המועצה יש עסקים של גידול בעלי חיים (לולים, רפתות, דירים) שלפעילותם יש השפעה על איכות הסביבה, מאחר ששפניהם עלולים לחלחל למי התהום ולזהם את מקורות המים ולסכן את בריאות הציבור.

יישובי המועצה נמצאים בתחום אגן ההיקוות של הכנרת שממנה נשאבים רוב מי המוביל הארצי. נמצא כי המועצה לא אכפה את הוראותיו של החוק על עסקים של גידול בעלי חיים ולא טיפלה בשפכים ממקומות הגידול של בעלי חיים ולא נקטה

אמצעים למניעת חלחול של שפכי בעלי החיים למי התהום, ולאגן ההיקוות. כתוצאה מכך עלולים להיפגע איכותם של מי הכנרת.

(ב) בתחום המועצה הוקמו בשנים האחרונות חדרי אירוח רבים להשכרה על בסיס יומי או שבועי. על פי הוראות החוק, בעל עסק שמחזיק חדרי אירוח שמספרם גדול משלושה (להלן - יחידת אירוח) חייב ברישיון עסק; מתן הרישיון טעון בין היתר אישור של משרד הבריאות ושל שירותי הכבאות לשם הבטחת מטרות שנקבעו בחוק.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא אכפה את חובת הרישוי על יחידות האירוח שפעלו ביישוביה. נמצא כי רבות מהן פעלו ללא רישיון עסק וללא אישור משרד הבריאות ושירותי הכבאות. למועצה גם לא היה מידע על מספר יחידות האירוח שפעלו ביישוביה, מקומן ושמות בעליהן. הפעלת יחידות אירוח ללא האישורים האמורים עלולה לחשוף את האורחים לתנאי תברואה לקויים ולסכנות בטיחות כגון שריפות.

(ג) המועצה לא אכפה את חובת הרישוי על שלושה עסקים לאחסון דלק שפעלו ללא רישיון עסק. הפעלת עסקים אלה טעונה, בין היתר, אישור של המשרד לאיכות הסביבה - לשם הבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים - ואישור של השר לביטחון הפנים, ואלה אמורים להודיע לרשות הרישוי על התנאים שיש להתנות ברישיון או על סירוב מנומק לתת רישיון. בהיעדר אישור מהגורמים האמורים עסקים אלה עלולים ליצור בין היתר מפגעים סביבתיים ובטיחותיים.

(ד) המועצה הדתית מרום הגליל הפעילה 19 מקוואות טהרה. לפי החוק מקווה הוא עסק טעון רישוי, ומטרת הרישוי היא הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים במקווה. רישוי מקווה טעון בין היתר אישור של משרד הבריאות ושל שירותי הכבאות. המועצה לא אכפה את חובת הרישוי על המקוואות, והפעלתם עלולה לגרום למפגעים תברואתיים ובטיחותיים.

4. המועצה פיקחה על עסקי מזון אך לא הכינה רשימה של עסקי המזון טעוני הפיקוח שבתחומה ותכנית לביקורת סדירה כנדרש. בעסקים אחרים לא עשתה המועצה פעולות פיקוח המתחייבות מהסמכות הנתונה בידיה ולא בדקה אם הם ממלאים את הוראות החוק והתקנות.

המועצה לא השתמשה באמצעי האכיפה שהקנה לה החוק ולא פעלה נגד עסקים המנוהלים ללא רישיון. למרות דרישות משרד הבריאות לא פעלה המועצה נגד עסקי מזון שנוהלו ללא רישיון ומשרד הבריאות מצא בהם ליקויים תברואתיים.

ארנונה כללית

בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000, שבהן כלולות גם הוראות לגבי שנת 2004, נקבע כי מועצה רשאית להטיל ארנונה לגבי בניינים וקרקעות בתחומה, תפוסים או פנויים, לרבות אדמה חקלאית. הנחות בארנונה יינתנו לפי כללים ותנאים שקבע שר הפנים בתקנות מכוח חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993.

בחישוב ארנונה על דירות מגורים בתחומה הביאה המועצה בחשבון רק 75% משטח הדירה במקום שטחה המלא. פעולה זו אינה מתיישבת עם ההסדר בחוק שלפיו מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא לזכאים הנקובים בתקנות, בשיעורים ובתנאים המפורטים בתקנות. המועצה לא חייבה את תושביה בארנונה בעד אדמות ומבנים חקלאיים המשמשים למשק בעלי חיים (לול, רפת, דיר), אף שקבעה את סכומי הארנונה הכללית על נכסים אלה, ובכך ויתרה בכל שנה על הכנסות ניכרות.

המועצה לא טיפלה במשך שנה וחצי בעררים שהגישו שלוש חברות בנושא הארנונה שהוטלה על עסקיהן, וטיפלה בערר של מפעל בדרך של פשרה שלא תאמה בפרטיה את התנאים שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

המועצה לא איפשרה לחברה קבלנית שמנהלת את מחלקת הגבייה לטפל בביצוע פסקי דין שהוצאו נגד 167 חייבים, ולא שילמה לה עבור אגרת פתיחת תיקים בלשכת הוצאה לפועל לביצוע פסקי דין נגד 337 חייבים אחרים.



המועצה האזורית מרום הגליל (להלן - המועצה) הוקמה בשנת 1950 וכלולים בה 23 יישובים: 20 מושבים, שני כפרים וקיבוץ אחד. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-190,000 דונם, ואוכלוסייתה מנתה בשנת 2002 כ-11,000 תושבים בכ-2,350 בתי אב.

מקורות הפרנסה העיקריים של התושבים הם חקלאות לרבות גידול בעלי חיים, ותיירות כפרית (השכרת חדרי אירוח).

כתפקיד ראש המועצה ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מרום הגליל (להלן - הוועדה המקומית) כיהן עד ינואר 2004 מר אהרון מעתוק. החל מפברואר 2004 מכהן כתפקידים האמורים מר שלמה לוי, אשר נבחר בבחירות בינואר אותה שנה. במועצה 40 חברים.

בחודשים נובמבר 2004-פברואר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את דרך הטיפול של המועצה בנושא רישוי עסקים ואכיפת דיני רישוי עסקים. ביקורת משלימה נעשתה ברשות הכבאות, בוועדה המקומית, במשרד הבריאות ובמשרד לאיכות הסביבה. עוד בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המועצה בענייני ארנונה כללית - חיוב נכסים בארנונה, גביית חובות והטיפול בעררים.

רישוי עסקים ואכיפת דיני רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי עסקים. נקבעו בהם, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו בו.

בחוק נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח את קיום המטרות שקבע החוק. עוד נקבע, שהוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר על פי מטרות הרישוי: בעניין צו שמטרתו הבטחת איכות סביבה נאותה ומניעת מפגעים ומטרדים - יש להתייעץ עם השר לאיכות הסביבה; מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות - שר המשטרה (כיום השר לביטחון הפנים); הבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו - שר העבודה והרווחה (סמכות זו הועברה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה)¹; מניעת מחלות של בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות - שר החקלאות; הבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים - שר הבריאות. מטרות נוספות שנקבעו בחוק הן קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

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

בחוק נקבע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. על פי החוק, לא תיתן רשות רישוי רישיון לעסק טעון רישוי, אלא אם כן ניתן לכך אישור מאת השר או השרים שעמם יש להתייעץ בקשר לקביעתו של עסק כעסק טעון רישוי בצו הרישוי, או מאת מי שהשרים הסמיכו לכך (להלן - נותני האישורים). הבקשה לרישיון עסק תוגש לרשות הרישוי, וזו - אם לא החליטה לדחותה - תעביר אותה לנותני האישורים לקבלת אישורם.

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

ראש המועצה האזורית מרום הגליל משמש רשות רישוי. לרישוי עסקים בתחום המועצה אחראי האגף לאיכות הסביבה שבמועצה (להלן - האגף). מתפקידו של האגף להבטיח את מילוי הוראות החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו, ואת מילוי התנאים למתן רישיונות עסק שקבעו הוא או הוועדה המקומית האחראית לענייני התכנון והבנייה בתחום המועצה, או איגוד ערים לשירותי כבאות הגליל העליון המזרחי והגולן, האחראי לשירותי כבאות בתחום המועצה (להלן - רשות הכבאות), או נותני האישורים.

לפי נתוני האגף, בנובמבר 2004 פעלו בתחום המועצה 374 עסקים טעוני רישוי, מהם 137 (כ-37%) בתחום המזון, ובהם מפעלים לייצור מזון ועיבודו, חנויות לממכר מזון, מסעדות ומזנונים; 60 עסקים (כ-16%) של השכרת חדרי אירוח שמספר החדרים בהם עולה על שלושה; 4 תחנות דלק; 4 בריכות שחייה ו-3 מחצבות.

1 י"פ. תשס"ג 2084.

הטיפול בבקשות לרישיון עסק

תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות הרישוי), מפרטות הוראות ותנאים, בין היתר, בנושאים אלה: אופן הגשת הבקשה לרישיון או להיתר זמני והמסמכים שיש לצרף לבקשה; סמכות רשות הרישוי שלא לקבל בקשה שחסרים בה מסמכים; מתן אישור בכתב על קבלת הבקשה וחובתה של רשות הרישוי לנמק סירוב להעניק רישיון או היתר זמני; קציבת מועדים לפעולות אלה: (1) העברת הבקשה מרשות הרישוי לנותן האישור; (2) מתן תשובתו של נותן האישור; (3) מתן ההחלטה של רשות הרישוי בדבר הבקשה, וכן חובת ההנמקה של רשות הרישוי כאשר היא מסרבת להעניק רישיון או היתר זמני.

האגף מנהל תיק רישוי לכל עסק טעון רישוי שבעליו מגיש בקשה לרישיון, ובו מתויקים מסמכים הנוגעים לאותו עסק, ומזין את הנתונים למאגר המידע שהוא מנהל. כמו כן, לגבי כל עסק שבעליו הגיש בקשה לרישיון מנהל האגף כרטיס עסק ממוחשב, ובו הוא רושם, בין היתר, פרטים הנוגעים לעסק ולהליך הרישוי, כגון מועד העברת הבקשה לנותני האישורים, לוועדה המקומית ולרשות הכבאות, ואף מתעד את תשובותיהם של הגופים האמורים. המידע בכרטיס העסק אמור להתאים למידע ולמסמכים הנמצאים בתיק הרישוי.

על פי הנתונים במאגר המידע, בנובמבר 2004 פעלו ללא רישיון עסק 334 עסקים, שהם כ-90% מהעסקים שהיו ידועים לאגף.

הבדיקה העלתה כי למועצה לא היה מידע על כל העסקים שפעלו בתחומה: השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין רישומי מחלקת הארנונה, ובין מאגר המידע של האגף העלתה כי לאגף לא היה מידע על 22 עסקים טעוני רישוי שצוינו ברישומי מחלקת הארנונה, וכולם פעלו ללא רישיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצה תקבע כללים להעברת מידע שוטף על עסקים טעוני רישוי ממחלקותיה השונות לאגף כדי שיוכל לפקח על העסקים הפועלים בתחומה.

משרד מבקר המדינה בדק 125 תיקי רישוי (כשליש מהתיקים) ו-210 כרטיסים של עסקים שפעלו ללא רישיון עסק.

הבדיקה העלתה כי במרבית תיקי הרישוי שמנהל האגף אין עדות לכך שבעלי עסקים הגישו בקשות לרישיון. אף לא נמצאו בהם אישורי המועצה על קבלתן בצירוף תכניות העסק הכוללות פרטים הנדרשים על פי תקנות הרישוי.

עוד העלתה הבדיקה, כי תהליך הרישוי במועצה היה לקוי בכל הנוגע להעברת הבקשות לרישיון אל הגופים המעורבים בתהליך הרישוי. אמנם ב-100 כרטיסי עסק צוינו, שהבקשות לרישיון הועברו לנותני האישורים, לוועדה המקומית ולרשות הכבאות, אולם בתיקי הרישוי לא נמצאו מסמכים הנוגעים להעברת הבקשות לגופים האמורים. זאת ועוד, בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בגופים האמורים העלתה כי המועצה לא העבירה אליהם את מרבית הבקשות (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לוודא שהאגף יעביר לגופים המעורבים בתהליך הרישוי את הבקשות לרישיון וישמור בתיקי הרישוי את המסמכים הנוגעים להעברה, כדי שיוכל לעקוב אחר קבלת תשובותיהם של הגופים האמורים.

להלן תמצית הממצאים שהועלו בבדיקת רישומים בכרטיסי העסק והמסמכים בתיקי הרישוי ובבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי הממשלה נותני האישורים ובגופים חוץ-עירוניים שיש להם נגיעה לרישוי עסקים במועצה:

קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה

בסעיף 1(א) לחוק נקבע: "שר הפנים רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלה או מקצתן: ... (6) קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות".

סעיף 2(ג) לצו הרישוי קובע: "עסק מן המפורטים בתוספת הראשונה טעון רישוי גם למטרות קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות". בתוספת מפורטים העסקים טעוני הרישוי לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם.

לפיכך על רשות הרישוי לבדוק אם המבנה שבו ינוהל העסק נבנה על פי היתר בנייה ובהתאם לתנאיו, ואם השימוש בו תואם את התכניות החלות על השטח על פי דין, ועליה להביא בחשבון את תוצאות הבדיקה בעת ההחלטה בדבר מתן הרישיון.

1. במסגרת הליכי אישור רישיון העסק האגף מעביר את הבקשות לרישוי לבדיקת הוועדה המקומית. בדיקת 100 מ-210 כרטיסי העסק העלתה שב-55 כרטיסים צוין כי האגף העביר את הבקשה לרישיון לוועדה המקומית, אולם בכרטיסים לא נרשמו תשובות הוועדה המקומית אף על פי שחלפו בין שנה לארבע שנים ממועד העברת הבקשות. הוועדה המקומית מסרה למשרד מבקר המדינה כי השיבה לכל הבקשות ששלח האגף, אולם בתיקה לא נמצאו העתקים מהתשובות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה המקומית תתעד בכתב את תשובותיה לאגף לצורך מעקב ובקרה. משרד מבקר המדינה גם העיר לאגף כי היה עליו להעביר לוועדה המקומית את הבקשות לרישיון עסק ולדאוג לקבלת תשובתה בכתב, כדי שיוכל לשקול את הבקשות לרישיון.

פרק י' לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), מקנה לוועדה המקומית אמצעים לאכיפת הוראות החוק, ובהם הוצאת צווי הריסה מינהליים והגשת כתבי אישום נגד עברייני בנייה.

2. הבדיקה בוועדה המקומית העלתה כי 85 מ-100 העסקים שנבדקו הוקמו ללא היתר בנייה, בהם 25 עסקי השכרת חדרי אירוח טעוני רישוי ו-11 מקוואות.

הביקורת העלתה שהוועדה המקומית לא השתמשה בסמכויות שמוקנות לה בחוק התיכונן והבנייה, לאכיפת דיני התכנון והבנייה על מי שעסקו בעסק טעון רישוי במבנה שהוקם ללא היתר בנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי אי-הפעלת סמכויות האכיפה שלה יש בה משום עידוד חריגות בנייה.

קיום דינים הנוגעים לשירותי הכבאות

כאמור נקבע בחוק כי אחת ממטרות רישוי העסקים היא להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות. על פי חוק שירותי כבאות, התשי"ט-1959, על רשות הכבאות, בין היתר, להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דליקות ולכיבויין. החוק הסמיך את שר הפנים להתקין תקנות לעסקים טעוני רישוי - או לסוגים מהם - כדי להבטיח סידורים נאותים למניעת דליקות בחצרי העסק ובסביבותיהם ולכיבויין, ובכלל זה לחייבם להחזיק ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דליקות.

סעיף 6(ד) לתקנות הרישוי קובע כי אם מתן רישיון לעסק טעון בדיקה של גורם נוסף, תעביר לו רשות הרישוי את הבקשה ואת המסמכים שצירף לה המבקש. האגף היה אמור אפוא להעביר לרשות הכבאות את הבקשות לרישיון עסק של כל העסקים טעוני הרישוי לצורך קבלת אישורה.

הביקורת העלתה כי האגף לא העביר לרשות הכבאות את רובן המכריע של הבקשות לרישיון עסק: בדיקת כרטיסיהם של 97 עסקים העלתה כי ב-67 כרטיסים צוין שהאגף העביר את הבקשה לרישיון לבדיקת רשות הכבאות. אולם בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות הכבאות בדצמבר 2004 העלתה כי בפועל העביר האגף לבדיקתה רק שלוש בקשות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה להעביר לרשות הכבאות את הבקשות של כל העסקים טעוני הרישוי ולבקש ממנה תשובות בכתב, כדי להבטיח את המטרה של קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות.

עוד העלתה הבדיקה, כי במאגר המידע הממוחשב של רשות הכבאות רשומים רק 80 מ-374 העסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחום המועצה, ורק ל-12 מהם אישור בר תוקף מרשות הכבאות. נמצא כי רובם המכריע של העסקים הכלולים ברישומי רשות הכבאות לא קיימו את הוראות התקנות הנוגעות לשירותי הכבאות ואת דרישות רשות הכבאות, בהם עסקים שיש בהם פוטנציאל ניכר להיווצרות דליקות ולהתפשטותן (רמה 4 ו-3)², כגון מפעל מזון, בית קירור ואריזה ומפעל רהיטים.

בית הקירור והאריזה הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי התקין מערכת לכיבוי אש בתיאום עם רשות הכבאות והוא מקווה לסיים את כל העבודות הנדרשות לפי דרישות רשות הכבאות בתוך שלושה חודשים.

2 ברשות הכבאות מסווגים העסקים לפי ארבע רמות סיכון (מ-1 עד 4), שבהן רמה 4 היא הגבוהה ביותר.

מפעל הרהיטים הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2005, כי הוא נמצא "בשלב מתקדמים לסיום כל הדרישות כיבוי אש על-מנת לקבל אישור קבוע".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לפעול על פי הוראות החוק ולהעביר את בקשותיהם של בעלי העסקים לרשות הכבאות, כדי שתחווה את דעתה בנוגע לציוד שעליהם להחזיק או להתקין. על המועצה להקפיד ביתר שאת שעסקים שיש בהם פוטנציאל ניכר לדליקות ימציאו לה אישור של רשות הכבאות או לפעול לסגירתם לאלתר.

רשות הכבאות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2005 כי הנחתה את מפקד השירות לבקש מהמועצה להעביר לרשות הכבאות בקשות של עסקים טעוני רישוי לצורך קבלת אישורה.

הבטחת בריאות הציבור

על פי צו הרישוי לא יינתן רישיון לעסקים שלפעילותם היבטים תברואתיים, כגון עסקי מזון, מקוואות טהרה ועסקי השכרת חדרים (שמספרם יותר משלושה) על בסיס יומי או שבועי, אלא אם כן שר הבריאות או מי שהוא הסמיך אישר את מתן הרישיון.

האגף אמר להעביר למשרד הבריאות בנפת צפת את הבקשות לרישיון עסק שצו הרישוי מחייב לקבל עבורן את אישור המשרד.

בדיקת כרטיסים של 43 עסקים העלתה כי ב-38 מהם צוין שהאגף העביר את הבקשות למשרד הבריאות בנפת צפת, אולם בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באותו משרד בינואר 2005 העלתה כי בפועל העביר האגף לבדיקתו רק 10 בקשות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה להעביר למשרד הבריאות את הבקשות לרישיון עסק שצו הרישוי מחייב לקבל עבורן את אישורו ולדאוג לקבלת תשובותיו לצורך ההחלטה בדבר מתן הרישיון.

הבטחת איכות סביבה נאותה ומניעת מפגעים ומטרדים

על פי צו הרישוי לא יינתן רישיון לעסקים שפעילותם משפיעה על איכות הסביבה, והם עלולים ליצור מפגעים ומטרדים, אלא אם כן השר לאיכות הסביבה או מי שהוא הסמיכו לכך אישר את מתן הרישיון. עם העסקים האמורים נמנים עסקים בתחום הדלק והאנרגיה ובתחום גידול בעלי החיים.

האגף אמר להעביר ללשכת המשרד לאיכות הסביבה במחוז הצפון את הבקשות לרישיון עסק שצו הרישוי מחייב לקבל עבורן את אישור המשרד. ב-14 כרטיסים שנבדקו באגף צוין שהבקשות הועברו לבדיקת המשרד לאיכות הסביבה במחוז הצפון, ואולם בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באותו משרד בינואר 2005 העלתה כי בפועל העביר האגף לבדיקתו רק אחת מ-14 הבקשות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה להעביר למשרד לאיכות הסביבה את כל הבקשות לרישיון עסק שצו הרישוי מחייב לקבל עבורן אישור ממשרד זה ולפנות אליו לקבלת תשובותיו לצורך ההחלטה בדבר מתן הרישיון.



מממצאי הבדיקה עולה כי האגף לא פעל להוצאת רישיונות לעסקים על פי הוראות החוק, תקנות הרישוי וצו הרישוי, בכך שלא העביר רבות מהבקשות לרישיון לנותני האישורים, לוועדה המקומית ולרשות הכבאות. הדבר מצביע על כך שהמועצה לא ייחסה חשיבות לכיבוד החוק. עקב כך פעלו ללא רישיון עסק כ-90% מהעסקים טעוני הרישוי שהיו ידועים למועצה, בהם עסקים העלולים לפגוע באיכות הסביבה ובבריאות הציבור ובבטיחותו בשל היעדר תנאי תברואה ובטיחות נאותים.

עסקים שפעלו ללא רישיון עסק

גידול בעלי חיים

בתחום השיפוט של המועצה 20 מושבים. אחד ממקורות הפרנסה של התושבים המתגוררים בהם הוא גידול בעלי חיים: עופות, בקר וצאן.

לגידול בעלי חיים יש השפעה על איכות הסביבה מאחר שהוא כרוך בייצור שפכים ואשפה, העלולים לחלחל למי התהום, לזהם את מקורות המים ואת הקרקע באופן חמור ולסכן את בריאות הציבור.

על פי צו הרישוי, עסק של גידול בעלי חיים טעון רישיון עסק, ומתן הרישיון מותנה באישור של השר לאיכות הסביבה ושל שר החקלאות, וכן בקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי הכבאות. כל אחד מהגורמים האמורים רשאי להתנות תנאים ולקבוע מועד לביצועם, או לקבוע תנאים מוקדמים שעל מבקש הרישיון למלא לפני שיינתן הרישיון.

1. על פי המסמכים שהומצאו למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 2004 פעלו בתחום המועצה 877 לולים ובהם כ-2 מיליון עופות. לפי הערכה של המשרד לאיכות הסביבה, כמות זבל העופות המושלכת בתחום המועצה מגיעה לכ-30,000 טון בשנה. עוד פעלו במועצה במועד האמור 177 רפתות ודירים ובהם כ-7,300 ראשי בקר וכ-13,000 ראשי צאן.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא אכפה את הוראותיו של החוק על עסקים של גידול בעלי חיים, ועסקים אלה מנוהלים זה שנים רבות ללא רישיון עסק וללא אישור הגורמים המוסמכים. למועצה גם לא היה מידע על הלולים, הרפתות והדירים ביישוביה, מספרם, מקומם ושמות בעליהם, וממילא היא לא כללה אותם במאגר המידע של האגף.

עוד הועלה, כי המועצה לא פעלה על פי דרישת המשרד לאיכות הסביבה ולא פינתה מתחומה ערימות של זבל לולים. לדוגמה, במכתב ששלח המשרד לאיכות הסביבה לראש המועצה בינואר 2004, שכותרתו "התראה לפני הוצאת צו ניקוי", צוין כי בארבעה מושבים בתחום המועצה נמצאים כמה מפגעים תברואתיים ובהם ערימות של זבל לולים, והמועצה נדרשה לפעול לפינוים. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בינואר 2005 לא פעלה המועצה לסילוק המפגעים.

ישובי המועצה נמצאים בתחום אגן ההיקוות של הכינרת, שממנה נשאבים רוב מי המוביל הארצי. הבדיקה העלתה כי המועצה לא טיפלה בשפכים ממקומות הגידול של בעלי החיים כנדרש על פי סמכויות שהוקנו לה בחוק ולא נקטה אמצעים למניעת חלחולם, ועקב כך שפכים אלה עלולים לזרום לוואדיות ולנחלים ולזהם אותם, לחלחל מהם למי התהום ולפגוע באיכותם של מי הכינרת.

2. מאחר שהמועצה לא אכפה את הוראותיו של החוק על העסקים לגידול בעלי חיים, הם לא נבדקו על ידי רשות הכבאות וממילא לא קיימו את הדינים הנוגעים לשירותי הכבאות. פעילותם ללא רישיון עסק עלולה אפוא לסכן את ריכוזי האוכלוסייה הסמוכים להם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי כדי להפחית את הסכנה לזיהום מי התהום בתחומה ולמנוע מפגעים בטיחותיים ביישוביה עליה לאכוף את דיני רישוי עסקים על עסקים לגידול בעלי חיים, ולפקח על ביצוע דרישות הגורמים המעורבים בתהליך הרישוי.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2005 כי "משרדנו פועל להסדרת נושא רישוי העסקים החקלאיים, אולם בשל אופי העסקים ופריסתם קיים חשש שצעדי אכיפה בלתי מבוקרים יפגעו בחקלאים הקטנים אשר אינם עומדים בדרישות הרישוי ויאצו בשל כך לסגור את לוליהם עליהם עיקר פרנסתם. לפיכך אנו סבורים כי הסדרת רישיונות עסק טוב שתעשה כחלק מרפורמה כוללת בענף". עוד ציין בתשובה כי "משרד החקלאות ומשרד לאיכות הסביבה אישרו למועצה האזורית מרום הגליל הקמת מתקן לסילוק פסולת לרבות נכונות לסיוע כספי, אולם המועצה האזורית לא הצליחה לקדם את הפרוייקט עד כה".

יחידות אירוח

האזור של יישובי המועצה משמש מוקד משיכה תיירותי. כדי לנצל את פוטנציאל הנוף ואיכות החיים באזור זה וליצור מקור פרנסה חלופי לחקלאות, תושבים רבים הקימו בשנים האחרונות חדרי אירוח רבים להשכרה על בסיס יומי או שבועי.

על פי הוראות צו הרישוי, עסק של השכרת חדרים על בסיס יומי או שבועי הכולל יותר משלושה חדרים (להלן - יחידת אירוח) הוא עסק טעון רישוי, והפעלתו מותנית באישור משרד הבריאות, רשות הכבאות והוועדה המקומית.

הועלה כי במועד הביקורת לא היה באגף ובמחלקת התיירות של המועצה מידע מדויק ומעודכן על מספר יחידות האירוח הפועלות ביישובי המועצה. על פי נתוני האגף, ביישובי המועצה פועלות כ-60 יחידות אירוח, ורק ל-5 מהן הוצא רישיון עסק.

סריקה מדגמית באתרי אינטרנט של שישה יישובים מתוך עשרים ושלושה יישובים המרכיבים את המועצה, שבעלי עסקים מפרסמים בהם את יחידות האירוח העלתה, כי נמצאו בהם 28 יחידות אירוח ובהן 130 חדרים שלאגף לא היה מידע עליהן. יחידות אירוח אלה לא קיבלו אישור של כל הגורמים הנדרשים ופעלו ללא רישיון עסק, והמועצה לא אכפה עליהן את חוק רישוי עסקים.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות הכבאות בדצמבר 2004 נמצא כי המועצה העבירה לטיפול רשות הכבאות בקשות של 35 יחידות אירוח בלבד. רק ל-5 יחידות אירוח היה אישור בר תוקף מרשות הכבאות. לשאר יחידות האירוח - 30 במספר - לא היה אישור בר תוקף של רשות הכבאות, כי לא מילאו את דרישות רשות הכבאות. עוד נמצא, כי המועצה לא העבירה לרשות הכבאות את הבקשות של שאר בעלי יחידות האירוח - 25 במספר - ולא היה בידיה מידע אם עסקים אלה מקיימים את דרישות שירותי הכבאות.

בדיקה בוועדה המקומית העלתה כי רק 8 מ-33 יחידות האירוח שנבדקו קיבלו היתר בנייה, ויתר היחידות נבנו ללא היתר. הוועדה המקומית לא נקטה נגד הבונים אמצעי אכיפה שבסמכותה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הפעלת יחידות אירוח בתחומה בלי רישיון עסק וללא אישור משרד הבריאות ורשות הכבאות עלולה לחשוף את האזרחים לתנאי תברואה לקויים ולסכנות בטיחות כגון שריפות. מן הראוי שהמועצה תאכוף את חוק רישוי עסקים על עסקים של חדרי אירוח, בהם מתקיימת ההגדרה של עסק טעון רישוי, על-מנת לשמור על בריאות הציבור ובטיחותו.

אחסון דלק

על פי צו הרישוי, הפעלת תחנת דלק ותדלוק וכן אחסון דלק בכמויות המפורטות בתקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, טעונים האישורים האלה: אישור השר לאיכות הסביבה לשם הבטחת איכות סביבה נאותה ומניעת מפגעים ומטרדים; אישור שר המשטרה למניעת סכנה לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות; אישור שר העבודה והרווחה לשם הבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו (סמכותו הועברה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה) ואישורים של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ושל שירותי הכבאות ולפיהם קיימו הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות. כמו כן נדרש אישור של משרד התחבורה מכוח תמ"א 18 (תכנית מתאר ארצית לתחנות הדלק), כדי להבטיח שדרכי הגישה אל התחנות מרווחות ובטוחות דיין. על פי תקנות אלה, תחנת תדלוק פנימית מוגדרת אתר לאחסנת נפט, לתדלוק כלי רכב של בעליו, שמאוחסנים בו לא יותר מ-100 קילולטר דלק.

בבדיקה העלתה כי המועצה לא אכפה את חוק רישוי עסקים על שלושה עסקים בתחום הדלק שפעלו ללא רישיון עסק: תחנת תדלוק פנימית ושני עסקים לאחסון דלק. לאגף לא היה מידע בדבר עמידתם של העסקים האמורים בדרישות החוק, הצו והתקנות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות הכבאות נמצא כי אחד משלושת העסקים אינו עומד בדרישות רשות הכבאות, ושני העסקים האחרים אינם כלולים ברישומי רשות הכבאות. עסקים אלה עלולים ליצור הן מפגעים סביבתיים משום שלא הוקמו על פי הנחיות המשרד לאיכות הסביבה, ולכן לא ברור אם ננקטו בהם אמצעים למניעת חלחול של חומרים מזהמים לקרקע; והן מפגעים בטיחותיים משום שאינם פועלים על פי ההוראות של רשות הכבאות, ולכן יש חשש שאין בהם אמצעי כיבוי אש, או שציוד כיבוי האש שלהם אינו כנדרש מבחינת סוגו, כמותו ופריסתו.

אחד מבעלי העסקים לאחסון דלק הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי הפסיק את הפעילות בעסקו והגיש למועצה בקשה לרישיון עסק.

עורך דינו של בעל תחנת התדלוק הפנימית הודיע למשרד מבקר המדינה באותו חודש, בין השאר: "תחנת הדלק הפנימית... הוקמה ופועלת מזה עשרות שנים וקיבלה... את האישורים שנדרשו במועד הקמתה... התחנה פועלת על-פי הסכם עם חברה... אשר התחייבה להשיג כל היתר הדרוש על-פי דין לצורך התקנת הציוד והפעלתו".

עורך הדין לא ציין בתשובתו שיש בידי מרשו רישיון עסק בר תוקף.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לדאוג לכך שעסקים בתחום הדלק יפעלו בתחומה אך ורק לפי רישיון עסק, כדי להבטיח את מילוי המטרות שנקבעו בחוק ובצו הרישוי.

מקוואות טהרה

מקוואות טהרה הם גופים טעוני רישוי על פי הוראות צו הרישוי, ורישויים טעון אישור של שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך, וכן אישור של הוועדה המקומית ושל שירותי הכבאות בדבר קיום הדינים הנוגעים להם.

המועצה הדתית מרום הגליל מפעילה בתחום המועצה זה שנים 19 מקוואות טהרה ללא רישיון עסק. נמצא שהמועצה לא העבירה לרשות הכבאות את בקשות המקוואות לרישיון, ולפיכך לא בדקה רשות הכבאות את המקוואות וממילא לא נתנה את אישורה לפעילותם כנדרש בחוק.

בבדיקה נמצא עוד כי משרד הבריאות לא נתן את אישורו לרישיון עסק לחלק מהמקוואות, מאחר שמצא כי חסרים בהם מכשירים לבדיקת רמת הכלור החופשי הנותר במים, שרמתו תאפשר המשך פעולות החיטוי. הבדיקה חיונית מאחר שמינון הכלור בכמויות גבוהות או נמוכות מאלה שנקבעו בתקנות עלול לסכן את בריאות הטובלים במקוואה. עד אוקטובר 2004 לא תיקנה המועצה הדתית את הליקויים האמורים, על אף דרישות חוזרות ונשנות של משרד הבריאות.

הבדיקה בוועדה המקומית העלתה כי 11 מקוואות נכנו ללא היתר בנייה בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה. המועצה הדתית מרום הגליל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 כי עקב קיצוצים בתקציביה אין באפשרותה לרכוש ציוד לכיבוי אש בסכום של אלפי שקלים, וכי היא רכשה מכשירים לבדיקת רמת הכלור במים ומסרה אותם למקוואות.

עוד ציינה, כי את מרבית המקוואות בנתה המועצה, אולם למרות פניותיה טרם איתרה המועצה את היתרי הבנייה. היא הוסיפה שהיא תלויה בגורמים אחרים לצורך רישוי המקוואות, וכי הגיעה "למבוי סתום" בעניין זה, אך תשתדל להשלים את תהליך הרישוי בהקדם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי הפעלת מקוואות טהרה ללא אישורם של משרד הבריאות, הוועדה המקומית ורשות הכבאות עלולה לגרום למפגעים תברואתיים ובטיחותיים, ולכן על המועצה לממש את סמכותה לאכוף על המועצה הדתית לקיים את החוק.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית, כי היה עליה לאכוף את קיום הוראות חוק התכנון והבנייה על המקוואות.



עסקים הפועלים ללא רישיון עסק עלולים לפגוע באיכות הסביבה, בבריאות הציבור ובבטיחותו כתוצאה מהיעדר תנאי תברואה נאותים, סידורי הכבאות הדרושים ועוד. יש להדגיש במיוחד את הסכנה לבריאות הציבור ולבטיחותו בעסקי המזון, בעסקי גידול בעלי החיים וביחידות האירוח הפועלים ללא רישיון עסק.

כ-90% מהעסקים שבתחום המועצה, 334 מ-374, שהיו ידועים לה כטעוני רישוי פעלו ללא רישיון עסק וזאת בנוסף לעסקים שלא היו ידועים לה כלל. המועצה הזניחה את הטיפול בנושא רישוי העסקים שבתחומה וטיפולם בצורה לקויה בבקשות לרישיון, וכתוצאה מכך היא נתנה את ידה לפעילות העסקים. על המועצה לפעול לאכיפת חוק רישוי עסקים בגלל אי החוקיות שבניהולם בלא רישיון עסק, והסכנה הטמונה בפעילות של העסקים.

פיקוח

פיקוח הרשות המקומית על עסקים נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון ולוודא שיפעלו רק בהתאם לרישיון עסק ועל פי תנאיו. על הגוף המפקח ברשות המקומית לבקר בעסקים בתדירות סבירה, לפקח על מילוי תנאי הרישיון, להתריע על ליקויים שהועלו בבדיקה ולעקוב אחר תיקונם. אם התגלו עבירות, על הגוף המפקח להגיש למועצה דוח לצורך נקיטת צעדים מינהליים או משפטיים.

הבדיקה העלתה כי האגף קיים פיקוח תברואתי על עסקי מזון בלבד ולא בדק אם עסקים אחרים שבתחום המועצה ממלאים את הוראות החוק והתקנות.

פיקוח תברואתי על עסקי מזון

בסעיף 4 לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת הבריאות), נקבע כדלקמן: "מפקח רשאי... להשיג, בדרך שנקבעה בתקנות, כל דוגמת מזון" וכן "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה". בפקודת הבריאות הוגדר מפקח בין היתר: "תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה".

בסעיף 8(ד) לפקודת הבריאות נקבע: "נתגלה מתוך בדיקה או אנליזה כאמור כי מזון כלשהו עלול להזיק לבריאותו של אדם, או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי רופא ממשלתי לפסול את המזון ולצוות להשמידו או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל אדם; הודעה על כך תישלח לבעל המזון לפני ביצועו של הצו או לאחריו לפי ראות עיניו של הרופא". בסעיף 9 לפקודת הבריאות נקבע: "רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי". "רופא ממשלתי" הוגדר: "רופא, או רופא וטרינרי, שהוא עובד המדינה או עובד רשות מקומית".

הועלה כי לפי מאגר המידע של האגף פעלו בנובמבר 2004 ביישובי המועצה 137 עסקים בתחום המזון, כ-90% מהם פעלו ללא רישיון עסק.

הבדיקה העלתה כי האגף לא הכין רשימה של עסקי מזון הפועלים בתחום המועצה על-פי מאגר המידע שהיה לו, ולא הכין תכנית לביקורת סדירה בעסקים כנדרש. לפיכך לא היה בידי מידע באשר למצב התברואתי של עסקים אלה.

בפיקוח על עסקי מזון עוסק הרופא הוטרינר של המועצה. הועלה כי באגף יש דיווחים על ביקורי פיקוח שנעשו בעסקי מזון רק מאוגוסט 2004 ואילך. לא נמצאו אסמכתאות לפיקוח על עסקי מזון לפני אוגוסט 2004.

עסקי מזון מהווים מטבעם מוקד העלול לסכן את בריאות הציבור ולכן קיימת חשיבות עליונה לפיקוח ובקרה נאותים על פעילותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקיים פיקוח תברואתי תקין על עסקי מזון, יש צורך להכין תכנית ביקורת המבוססת על רשימת העסקים הטעונים פיקוח תברואתי ולקבוע סדר מחזורי שיטתי לביקורים בעסקים. כמו כן יש לתעד באופן סדיר את מועדי הביקורת ואת תוצאותיה.

אכיפה

סעיף 4 של החוק קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו".

ה ח ו ק מ א פ ש ר לרשות רישוי לנקוט שני אמצעים לאכיפת הוראות החוק ותנאים שנקבעים ברישיון עסק, עוד בטרם הוגש כתב אישום: (1) לבקש מבית המשפט צו מניעת פעולות, בין השאר אם "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לצורך ניהול עסק טעון רישוי מבלי שניתן רישיון או היתר זמני או בסטייה מן הרישיון או ההיתר הזמני". (2) להוציא צו הפסקה מינהלי לעסוק בעסק "אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית... מתאימה בנסיבות הענין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק". צו הפסקה מינהלי תקף ל-30 יום וניתן להאריך את תוקפו ב-30 יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בשל העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו. אמצעים אלה נועדו להפסיק לאלתר הפעלת עסק ללא רישיון או הכנות להפעלתו.

הבדיקה העלתה כי רשות הרישוי לא השתמשה באמצעי אכיפה אלה נגד עוסקים ללא רישיון עסק, למעט הוצאת חמישה צווי הפסקה מינהליים בשנים 2002 ו-2003.

עוד העלתה הבריקה, כי המועצה לא פעלה על פי דרישות משרד הבריאות ולא נקטה צעדים נגד עסקי מזון שפעלו ללא רישיון עסק ומשרד הבריאות גילה בהם בביקוריו ליקויים תברואתיים. לדוגמה, במכתב מנובמבר 2002 דרש משרד הבריאות שהמועצה תוציא צווי סגירה מינהליים לחלק מאותם עסקים, בהם שתי פיצריות, שלוש מסעדות ויחידת ארוח, אולם המועצה לא שעתה לדרישות אלה.

בישיבה ב-28.3.04 דנו נציגי משרד הבריאות ונציגי המועצה בהיעדר הפעולות מטעם המועצה נגד עסקים שמנוהלים ללא רישיון עסק, לרבות עסקי מזון שהתגלו בהם ליקויים. לפי פרוטוקול הישיבה אמר ראש המועצה בישיבה ש"הוא אינו מתכוון לפעול כנגדם [נגד עסקים]". עוד צוין בפרוטוקול כי היועץ המשפטי של משרד הבריאות הודיע לראש המועצה כי אם הוא לא יפעיל את סמכותו החוקית, יפעיל משרד הבריאות את סמכותו החוקית נגד אותם עסקים, ואף יוציא צווי סגירה מינהליים נגדם. ראש המועצה הודיע כי הוא לא יעשה דבר בעניין זה.

נמצא כי בשנת 2004 ובינואר 2005 קיים משרד הבריאות מספר ביקורים בעסקי מזון שבתחום המועצה ובעקבותיהם דרש שוב מהמועצה לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים נגד כמה עסקים, אולם המועצה לא פעלה בנדון. גם משרד הבריאות לא הוציא צו הפסקה מינהלי לאותם עסקים אף על פי שבסמכותו לעשות כן.

המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2005 כי היא החליטה לשים דגש על תחום רישוי העסקים ומינתה לשם כך אדם שיעסוק בתחום זה במשרה מלאה ויוכשר לכך על ידי כל הגורמים הנוגעים בדבר. עוד ציינה, כי "בימים אלה עוסקת מחלקת רישוי עסקים בארגון מחדש של המחלקה ולמידת הנושאים הדורשים טיפול תוך התייחסות לממצאי הדוח [של מבקר המדינה]", וכי המועצה אף הנחתה את מנהלי המחלקות לשתף פעולה זה עם זה לקידום הנושא.

המועצה לא נקטה צעדי אכיפה כמתחייב מהחוק נגד בעלי עסקים שניהלו את עסקיהם ללא רישיון עסק; לא הוציאה צווי הפסקה מינהליים, לא הגישה כתבי אישום נגד בעלי העסקים ולא נקטה כל צעד אחר כדי להבטיח תנאי תברואה נאותים הדרושים למען בריאות הציבור.

נוכח מספרם הרב של העסקים הפועלים בתחום המועצה בלא אישורם של נותני האישורים, של רשות הכבאות ושל הוועדה המקומית, על המועצה להשתמש בכל האמצעים המינהליים והמשפטיים העומדים לרשותה כדי לאכוף את הוראות החוק. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את חוסר התייחסותו של ראש המועצה, בהיותו אחראי אישית כסמכות עליונה לפעילות העסקים בתחומו, לדרישות משרד הבריאות.

ארנונה כללית

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים ממלכתיים (כגון חינוך, רווחה ובריאות) ושירותים מקומיים (כגון תכנון עירוני ותברואה) וממנות חלק מהוצאותיהן באמצעות הכנסות עצמיות, בין היתר מגביית ארנונה כללית. סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה נקבעה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק

ההסדרים); ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) אשר הותקנו החל משנת 1993. שיעורי הארנונה נקבעים בכל שנה בידי מועצת הרשות המקומית.

המועצה הטילה ארנונה על מבנים שבתחומה לפי שטחם ולפי מהות השימוש בהם. בראשית שנת 2005 הגיע מספר חבי הארנונה למועצה לכ-2,900, ושטח המבנים שחויבו בארנונה הגיע לכ-410,000 מ"ר, מזה כ-65% שטח מבני מגורים. משנת 1995 מעסיקה המועצה חברה לגביית מיסים המנהלת את מערך הגבייה תמורת שכר טרחה המבוסס על סך הכספים שהיא גובה.

חיוב הנכסים בארנונה

בסעיף 8(ב) לחוק ההסדרים נקבע כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה כללית.

בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000, (להלן - תקנות הארנונה), נקבעו כללים לחישוב שטח הנכס לצורך חיוב בארנונה. סעיף 81 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, קובע כי התקנות יחולו גם בשנת 2004 (בשינויים מסוימים).

בסעיף 2(א) לתקנות הארנונה נקבע כי "חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע".

בסעיף 12(ג) לחוק ההסדרים נקבע: "מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק הנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו".

בסעיף 3 לתקנות הארנונה נקבע כי מועצה רשאית להטיל ארנונה לגבי כל מטר רבוע של בניינים וקרקעות בתחומה, תפוסים או פנויים, לרבות אדמות חקלאיות. הנחות בארנונה יינתנו לפי כללים ותנאים שקבע שר הפנים בתקנות מכוח חוק הסדרים במשק במדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993.

1. בחישוב הארנונה על דירות מגורים הביאה המועצה בחשבון רק 75% משטח הדירה במקום שטחה המלא. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בכך ויתרה המועצה בשנת 2004 על ארנונה בגין שטח של כ-90,000 מ"ר ובכך נגרם למועצה נזק כספי בסך של כ-2.4 מיליון ש"ח ברוטו (סכום זה אינו כולל הנחות מסוגים שונים שמעוגנות בחוק).

פעולות אלה אינן מתיישבות עם ההסדר האמור בחוק שלפיו מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא לזכאים שנקובים בתקנות, בשיעורים ובתנאים המפורטים בהן.

2. המועצה קבעה בצווי הארנונה לשנים 2002-2004 תעריפי ארנונה על מבנים חקלאיים - לולים, רפתות ודירים וכן על האדמות החקלאיות שבתחומה, אך לא חייבה בארנונה את בעלי המבנים והאדמות האמורים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בשנת 2004 ויתרה המועצה עקב כך על ארנונה בסך כ-430,000 ש"ח, מזה כ-200,000 ש"ח בגין 20,000 דונם אדמות חקלאיות ו-230,000 ש"ח בגין 900 לולים ו-177 רפתות ודירים שבתחומה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 ציינה המועצה שהיא בוחנת אפשרות לעשות סקר שטחים ונכסים באמצעות חברה חיצונית. עוד ציינה כדלהלן: "א. נושא חיוב הארנונה על שטחי מגורים הועלה בישיבת הנהלה משנת 1996 ובה הוחלט לחייב על 75% משטח הבית (ברוטו) ונושא זה אינו מוגדר כהנחה. ב. כל הענפים החקלאיים לא הוכנסו לחישובי הארנונה וזאת על פי החלטת ההנהלה מבעבר מתוך שיקול של אי הכנסה מנכסים חקלאיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, החיוב בארנונה מופחתת על דירות מגורים, וההימנעות מחיוב בארנונה על מבנים חקלאיים ואדמות חקלאיות, אינם מתיישבים עם חובתה של הרשות המקומית לגבות את המס המגיע לה כדין. על המועצה לפעול לפי הוראות הדין ולגבות ארנונה על מלוא שטח דירות המגורים וכן על האדמות החקלאיות והמבנים החקלאיים.

השגות ועררים על חיוב בארנונה

נושא הגשתם של השגות על חיובים בארנונה ועררים על החלטות בדבר השגות מוסדר בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר), ובתקנות שהותקנו על פיו. בחוק הערר נקבע כי מחזיק בנכס שחויב בתשלום ארנונה כללית רשאי להשיג עליה בתוך 90 יום מיום קבלת הודעת התשלום, לפני מנהל הארנונה, שהוא עובד הרשות המקומית שמינתה לצורך זה מועצת הרשות המקומית. ואלה העילות להשגה שנקבעו בחוק הערר: הנכס אינו נמצא באזור שנקבע בהודעות התשלום; נפלה טעות בציון סוג הנכס, גודלו או השימוש בו; העורר אינו מחזיק בנכס כמשמעות המונח "מחזיק" בפקודת העיריות. בחוק הערר נקבע כי מנהל הארנונה ישיב על השגה שהוגשה לו בתוך 60 יום ממועד קבלתה.

חוק הערר קובע כי הרואה עצמו מקופח מתשובת מנהל הארנונה על השגתו יכול לערר עליה לפני ועדת ערר בתוך 30 יום מיום שנמסרה לו התשובה. לצורך זה נקבע בחוק הערר כי מועצת הרשות המקומית תמנה ועדת ערר, אחת או יותר, שחבריה יהיו שלושה מבעלי הזכות להיבחר לחברי מועצה, ואף תמנה את יו"ר הוועדה. בתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר), התשל"ז-1977, נקבעו הוראות בדבר סדרי ההגשה של ערר וסדרי הדיון בוועדת ערר. בין היתר נקבע כי מנהל הארנונה יגיש לוועדת ערר תשובה מנומקת, והוועדה תזמין את העורר ואת מנהל הארנונה לשמיעת טענותיהם. עוד נקבע שהחלטת ועדת ערר תהיה מנומקת ותינתן בכתב.

בחוק הערר אין הוראה בעניין תדירות ההתכנסות של ועדת ערר, אולם סדרי מינהל תקין מחייבים שהוועדה תתכנס בתדירות סבירה כאשר מוגשים לה עררים.

ביוני 2003 הגישו שלוש חברות עררים על החלטות מנהל הארנונה בעקבות השגות שהגישו על חיובי ארנונה של עסקיהם. אולם הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2005, לא התכנסה ועדת הערר וממילא לא דנה בעררים האמורים.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 צוין בין השאר שהיועץ המשפטי של מחלקת הארנונה מנהל משא ומתן עם שלוש החברות לגבי העררים, וכאשר תתקבלנה החלטות הן תתבצענה בהתאם, יש לציין כי נושא התשובה לערר אינו מוגבל בזמן".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר הטיפול של המועצה בעררים במשך תקופה ארוכה.

ביולי 2003 הגיש מפעל לוועדת הערר ערר על החלטה שקיבל מנהל הארנונה בעקבות השגה שהגיש על חיובי ארנונה לשנים 1989-2003; הערר נגע, בין היתר, לבקשת פטור מארנונה עד מרס 1991, לשיעור ההנחה בארנונה מאפריל 1991 עד דצמבר 1993 ולשיעורי החיוב בארנונה מינואר 1994 עד סוף שנת 2003. עוד נגע הערר לסיווג נכסי המפעל ולשטחם.

על פי סעיף 25 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחה), מועצת הרשות המקומית הייתה רשאית עד 28.2.03 להפחית עד 25% מחובות הארנונה שהצטברו עד דצמבר 2001 ולהפחית עד 12% מחוב הארנונה לשנת 2002 בכפוף לתנאים שנקבעו.

מליאת המועצה דנה במרס 2003 בהפחתת חובות ארנונה של בעלי עסקים והחליטה להעניק הנחה על חובות עד סך 400,000 ש"ח בלבד.

נמצא כי בעקבות הערר ולאחר החלטת מליאת המועצה הגיעה המועצה לפשרה עם המפעל ולפיה הפחיתה את סכום החיוב בארנונה עד סוף שנת 2003 בשיעור של 25% המהווים סך של 1.38 מיליון ש"ח. הסכם הפשרה קיבל תוקף של החלטה של ועדת ערר בשיבת הוועדה באוקטובר 2003.

המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "לגבי בקשת הערר של המפעל קיבלה המועצה את החלטת ועדת הערר דהיינו הסכם פשרה ופעלה בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי הפשרה שהציעה בפני ועדת הערר להפחית מחובות הארנונה של המפעל לא תאמה בפרטיה את התנאים שנקבעו בתקנות ההנחה להפחתת חוב הארנונה.

גביית חובות

ההכנסות מארנונה ומאגרת ביוב מתוקצבות בתקציב השנתי של המועצה ומשמשות למימון שירותים שעליה לספק לתושביה. פקודת הגבייה (מסים) מסמיכה את המועצה לנקוט נגד המפגרים בתשלום צעדים משפטיים כגון עיקול מיטלטלין וחשבון בנק והגשת תביעות משפטיות.

על פי הדוח הכספי המבוקר של המועצה לשנת 2003, שיעורי הגבייה של ארנונה ושל אגרת ביוב הסתכמו באותה שנה בכ-56% ובכ-10% בהתאמה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה. יתרות הפיגורים הסתכמו בסוף אותה שנה בכ-16.7 מיליון ש"ח ובכ-3.5 מיליון ש"ח בהתאמה.

כאמור, משנת 1995 מנהלת חברת גבייה את מחלקת הגבייה של המועצה, והיא מגישה תביעות משפטיות נגד המפגרים בתשלום.

מעיון במכתב ששלחה חברת הגבייה לגזבר המועצה בפברואר 2005 ובו רשימה של מאות תושבים שנגדם הגישה תביעות משפטיות עולה כדלהלן:

מועצה אזורית מרום הגליל

1. על פי הוראות המועצה עיכבה חברת הגבייה את ביצועם של פסקי דין שהוצאו בשנים 1993-2004 נגד 167 חייבים, ועקב כך לא הסדירו אותם חייבים את חובותיהם.
 2. לדברי חברת הגבייה המועצה לא שילמה לה עבור אגרה על פתיחת תיקים בלשכת ההוצאה לפועל לביצוע פסקי דין שהוצאו בשנים 1995-2004 נגד 337 חייבים אחרים, ועקב כך היא לא פתחה את התיקים.
- יוצא אפוא שהמועצה לא נקטה צעדים משפטיים נגד המפגרים בתשלומיהם, כגון עיקול חשבונות בנק של חייבים, ומימוש פסקי דין שניתנו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההוראה שנתנה המועצה לחברת הגבייה לעכב ביצוע פסקי דין נגד חייבים. מן הראוי שהמועצה תשקול לנקוט צעדים משפטיים שהיא מוסמכת לנקוט, כדי לגבות כספים המגיעים לה מחייבים ולהגדיל את הכנסותיה ממקורות עצמיים.

- בדיקת חשבונותיהם האישיים של 70 חייבים, שעד פברואר 2005 צבר כל אחד מהם חובות של יותר מ-40,000 ש"ח העלתה כי 17 מהם, לרבות 11 בעלי עסקים, לא הסדירו את חובותיהם למועצה, והמועצה לא נקטה נגדם צעדים כלשהם. החובות של אחד מבעלי העסקים הגיעו בפברואר 2005 לכ-1.2 מיליון ש"ח, ושל חייב אחר לכ-1.1 מיליון ש"ח. החובות של חמישה בעלי עסקים הסתכמו בכ-90,000 ש"ח עד 200,000 ש"ח.
- המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "נכון להיום פועלת המועצה לגביית ומימוש כל החובות וזה כולל תביעות נגד החייבים ופתיחת תיקים בהוצאה לפועל".

חובות חברי מועצה

- הבדיקה העלתה כי כמה מחברי המועצה היו חייבים לה בפברואר 2005 ארנונה ואגרת ביוב בסכומים גדולים, והמועצה לא נקטה נגדם צעדים כלשהם.
1. יתרת הפיגורים של חבר המועצה א' בגין עסק שבבעלותו הסתכמה במועד האמור בכ-222,000 ש"ח. נמצא כי משנת 2001 הוא לא שילם עבור קרקע תפוסה המשמשת את העסק סכום כלשהו, ועבור המבנה לא שילם בשנת 2004 סכום כלשהו. חבר המועצה האמור במכתבו למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 הודיע כי הסדיר את חובו בשיקים דחויים. עוד ציין בתשובתו: "כי לא הייתה לי כל כוונה לנצל את מעמדי כחבר מליאה, ולא לשלם את החוב".
 2. יתרת הפיגורים של חבר המועצה ב' בגין עסקים שבבעלותו הסתכמה בכ-21,000 ש"ח. נמצא כי משנת 2001 הוא לא שילם סכום כלשהו על חשבון אותם חובות.
 3. יתרת הפיגורים של חבר המועצה ג' בגין ארנונה ואגרת ביוב של ביתו הסתכמה בכ-12,000 ש"ח. הוא לא שילם בשנים 2000 ו-2001 ובשנים 2003 ו-2004 סכום כלשהו על חשבון החובות.

יצוין כי בעקבות הביקורת הודיעה המועצה ביוני 2005 למשרד מבקר המדינה כי חברי המועצה ב' ו-ג' הסדירו את חובם למועצה.



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים רבים ומתמשכים בפעילות המועצה האזורית מרום הגליל בתחום רישוי עסקים ואכיפת דיני רישוי עסקים ובנושא ארנונה כללית. הזנחת הטיפול ברישוי עסקים, במיוחד בעסקי גידול בעלי חיים, עסקים לאחסון דלק ויחידות אירוח, עלולה לגרום לפגיעה בבריאות הציבור ובבטיחותו ולגרום למפגעים סביבתיים.

עוד נמצא כי שיעורי גביית הארנונה היו נמוכים והמועצה לא עשתה פעולות מספיקות לאכיפת תשלום החובות, ובכך נפגעו הכנסותיה ממקורות עצמיים.

על משרד הפנים, המופקד לפי החוק על הפיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, להפעיל את סמכויות הפיקוח שהוקנו לו בחוק ולעקוב באופן שוטף אחר פעולות המועצה כדי למנוע את הישנותם של הליקויים שהעלתה הביקורת.