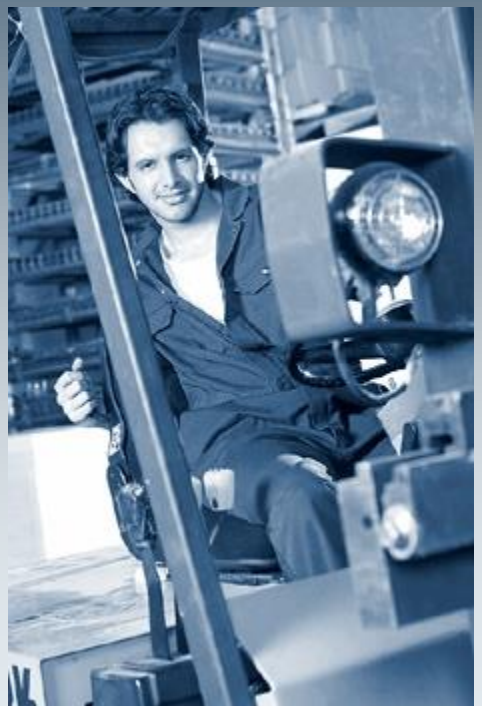
המנהל לשלטון מקומי
האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה

מדינת ישראל
משרד הפנים
STATE OF ISRAEL MINISTRY OF INTERIOR

הרפורמה ברישוי עסקים

06.07.2015



משרד הפנים שם לו למטרה את מינוף העסקים בישראל, דבר שיביא את הרשויות המקומיות לאיתנות כלכלית ובסופו של יום את העצמת המשק הישראלי.

במדינת ישראל ישנם **131,342** עסקים טעוני רישיון עסק.

מתוכם פועלים **41,117** עסקים טעוני רישוי ללא רישיון עסק, אשר מהווים כ- **31%** עסקים ללא רישיון.

הסיבות להעדר רישיון עסק:

- תכנון ובנייה – 28%
- כיבוי אש – 28%
- משרד הבריאות – 16%
- אחר – 14%
- מ"י – 9%
- הגנ"ס – 7%
- כלכלה – 2%
- חקלאות – 2%

חסמים עיקריים:

- חסמים בירוקרטיים
- רגולציה עודפת
- בזבוז משאבים
- חוסר במידע נגיש
- עומס פעילות הן על משרדי הממשלה והן על הרשויות המקומיות

היסטוריה להתגבשות הרפורמה ברישוי עסקים

2006: החלטת ממשלה מס' 4152.

מתקבלת החלטת ממשלה להקים וועדה לבחינת רישוי עסקים בישראל (ועדת הבר), מטרת הוועדה לפשט וליעל את הליך רישוי העסקים.

2007: שר הפנים ממנה את מר אשר גרנר למימוש המלצות ועדת הבר.

מוקמת ועדת משנה למימוש המלצות ועדת הבר.

2010: תיקון מס' 27 לחוק רישוי עסקים אושר בכנסת ישראל

2012: אושר תיקון לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א- 2000.

2013: מרבית ההוראות בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג- 2013 נכנסו לתוקף (למעט אלה הנוגעות להיתר מזורז ולתוקף רישיונות).

כניסתה ההדרגתית של הרפורמה לתוקף:

הרפורמה נועדה להיכנס לתוקף ב-5 בנובמבר 2013

- יחד עם זאת, משרדי הממשלה לא עמדו ביעד לכתיבת המפרטים האחידים.

נוכח חשיבות הכנסת הצו לתוקף הוחלט להכניס הרפורמה באופן הדרגתי, כדלקמן:

- **לגבי כלל העסקים-** יחול צו רישוי העסקים החדש, הקובע רשימה חדשה של עסקים טעוני רישוי אולם נושא ההיתר המזורז ותוקף הרישיונות ייכנסו לתוקף באופן הדרגתי.
- העיקרון המנחה הוא שמרגע שמפורסם מפרט אחיד לסוג עסק מסוים, חלות עליו ההוראות החדשות שנקבעו ברפורמה לרבות הטפסים החדשים.

המנהל לשלטון מקומי

מרכיבי הרפורמה

- מפרט אחיד
- מסלול ירוק (מזורז)
- קיצור הליכים
- מעטפת מסמכים
- שקיפות ונגישות
- תכנון ובנייה
- שינויים בצו

1. המפרט האחיד

נבנה על ידי ועדת המשנה. המפרט מקשיח את האפשרויות של נותני האישור להוסיף תנאים נוספים לרישיון העסק.

2. מסלול ירוק (מזורז)

מסלול אליו נכנסים עסקים המקבלים היתר זמני (מזורז) לשנה אחת מיד עם הגשת הבקשה.

הדבר מונע זמני תגובה ארוכים של נותני האישור ומקל על העומס ברשויות.

3. קיצור הליכים

הוצאת סוגי עסקים מחובת הרישוי, עיגון קיומה של סמכות ערר מנהלית, סמכות הטלת קנסות מנהליים לרשויות ולנותני האישורים, הורדת הסמכות לרמת הרשות המקומית, דבר המקצר את זמני התגובה הארוכים.

מרכיבי הרפורמה

מפרט אחיד
מסלול ירוק (מזורז)
קיצור הליכים
מעטפת מסמכים
שקיפות ונגישות
תכנון ובנייה
שינויים בצו

4. מעטפת מסמכים	הגדרה ע"י נותני האישור לגבי תכולת תכניות ותרשימים, תעודות בדיקה, תצהירים ואישורים הנדרשים עבורם.
5. שקיפות ונגישות	הקמת אתר אינטרנט לרישוי עסקים במסגרת ממשל זמין אשר יהיה נגיש לכלל העוסקים בתחום.
6. תכנון ובנייה	התאמת חוק הרישוי לחוק התכנון והבנייה.
7. שינויים בצו	הרפורמה כוללת שינויים מהותיים בצו ובטבלת העיסוקים במטרה להקל על המשתמשים.

לכל מרכיבי הרפורמה יש תמונת מראה להערכות הרשויות המקומיות לרפורמה.

להלן 8 תחומי היערכות הרשויות המקומיות לרפורמה:

- כתיבת מפרט אחיד פנים עירוני
- סמכות הטלת קנסות על עסקים
- הקמת "ועדת השגה" רשותית
- הפעלת "היתר מזורז" לרישוי עסקים
- פרסום תכני רישוי באתר האינטרנט העירוני
- הקמת "עמדת עיון" ממוחשבת לציבור הרחב
- שינויים בצו הרישוי ובתוקף רישיונות העסק
- ביזור סמכויות למחלקות רישוי עסקים עירוניות

להלן מספר תהליכים שנעשים במקביל לשם יישום הרפורמה:

הוקמו שני אתרי אינטרנט של ממשל זמין

- אתר זמני לשם קבלת הערות הציבור
- אתר שני קבוע לשם קליטת מידע ברישוי עסקים (מומן ע"י האוצר).

פורסמו 11 מפרטים אחידים להערות הציבור (מתוך 202 מפרטים) והערות הציבור הוטמעו בהם (טרם פורסמו ברשומות)

- הטמעת הרפורמה ברשויות המקומיות בשיתוף מפעם גליל מערבי:
- הוצאת חומר מקצועי לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה
- הדרכת הרשויות בכתיבת מדיניות ראש הרשות.
- הכנת מערכי שיעור חדשים מותאמים לרפורמה. הטמעת הרפורמה ברשויות המקומיות

עבודת מטה בנושא צו עבירות קנס!!!

מה מונע את קידום הרפורמה?

התקבלו 11 מפרטים אחידים לאחר הטמעת הערות הציבור בהם, אשר ממתינים לאישור השרים:

- יתבצע כאשר תקום הממשלה

תקציבים וכוח אדם

סוגיית הבטיחות:

מחלוקת בין משרד הכלכלה לבין משטרת ישראל בעניין לקיחת האחריות על הפריטים הרלוונטיים בצו לנושא הבטיחות. בהתערבות הדרג הבכיר סוכם מתווה אשר בסופו הטיפול בבטיחות יעבור למשרד הכלכלה.

פסיקה רלוונטית:

פסה"ד אשקר:

הנושא- עתירה מנהלית כנגד החלטות עיריית ת"א המסרבות לתת לעותר רישיון עסק למגרש לאחסנה ומיון של מתכות וגרוטאות מתכת שבבעלותו.

החלטה- ביהמ"ש הגיע למסקנה כי דין העתירה להתקבל וזאת מעצם העובדה שבצו העדכני בפריט 10.14 ה' לא מופיעה עוד המטרה של איכות הסביבה ומטרדים, משכך מתבקשת המסקנה שעיריית ת"א אינה רשאית להתבסס על דרישה שאינה קיימת יותר בחוק. כל עוד צו רישוי עסקים 2013 במתכונתו הנוכחית איננו דורש אישור ממשרד הגנה"ס, לא ניתן להתנות רישיון עסק מכוח הצו.

לאור האמור לעיל התקבלה העתירה במובן שעל עיריית ת"א להעניק לעותר רישיון עסק לפי פריט 10.14 ה' – "אחסון, מיון וסחר במתכות".

פסה"ד קמאו:

הנושא- תביעת רשלנות כנגד עיריית ת"א בשל מצג שווא בעניין רישוי אולם אירועים.

החלטה- ביהמ"ש קבע כי עיריית ת"א והועדה המקומית לתכנון ובנייה הפרו את חובת הזהירות המוטלת עליהן והציגו לחברת קמאו מצג שווא, לפיו קיים היתר בנייה תקין לרישוי המבוקש. באשר לנזק- ביהמ"ש קבע כי החברה זכאית לפיצוי בגין נזקיה עד למועד היותה מודעת לאי הודאות המשפטית הקיימת בעניין הפעלת אולם האירועים. לאור האמור לעיל נקבע כי דין התביעה להתקבל בחלקה באופן שבו העירייה תשלם לחברה פיצוי בסך של 400,000 ₪

פסיקה רלוונטית:

פסה"ד ברבון:

הנושא- עתירה מנהלית בה התבקש ביהמ"ש להורות לעיריית בני-ברק להעביר על שמם של העותרים את רישיון העסק לצמיתות שניתן למוסך.

החלטה- ביהמ"ש הגיע למסקנה כי מדובר בהתנהגות בלתי סבירה באופן מהותי של רשות, כזו שלא רק מצדיקה אלא אף מחייבת את התערבותו של ביהמ"ש. עוד נקבע כי העתירה מתקבלת באופן שביטול רישיון העסק של העותרים , כפי שנעשה בפועל ע"י המשיבה משנת 2001 ואילך הינו ביטול שנעשה שלא כדין ומשיקולים לא עניינים ובחוסר תום לב ולפיכך הוא בטל. דבר הביטול לא הובא לידיעתם במועד וכך נמנעה מהם זכות השימוע כנגד סגירת העסק המהווה מטה לחמם. ככל שנדרש פינויו של העסק והפסקת השימוש החורג בו בהתאם לדרישות התכנית, תפעל המשיבה אל מול העותרים כנדרש ע"פ החוק וכפי שהיא פועלת לפינויים של עסקים פעילים אחרים המצויים בתחום התכנית ושיש צורך בפינויים.

פסה"ד חיים ורסנו:

הנושא- האם עבירה ע"פ חוק רישוי עסקים נחשבת לתביעה אישית כנגד בעל העסק או כנגד החברה עצמה?

החלטה- הנאשם הורשע בעבירות ע"פ חוק רישוי עסקים, בהפעלת עסק ללא רישיון עסק. כמו כן נקבע כי הנאשם היה "בעל הבית" בחברה שהפעילה עסק לניפוי עודפי חפירה, הטעון רישיון עסק כדין, ועל כן ניתן להרשיעו בעבירות אלה, וזאת אף אם החברה עצמה לא הועמדה לדין.

פסיקה רלוונטית:

פסה"ד עצמאות אירועים:

הנושא- תביעה אזרחית בה נדונו סוגיות שונות בניהם, האם יכולה עיריית ת"א למנוע קבלת רישיון עסק בשל חוב שיש לבעלת הנכס מול העירייה?

החלטה- בפס"ד זה ביהמ"ש החליט בסוגיות שונות, בין היתר נדרש הוא לבירור עילת התביעה כנגד עיריית ת"א, בהחלטתו קבע השופט כי העירייה סירבה לתת לבעלת הנכס רישיון עסק מהסיבה שלבעלת הנכס חוב דמי חכירה שחבה לה מזה שנים. עוד קבע ביהמ"ש כי התנהלות העירייה במקרה זה הינה שרירותית ובלתי חוקית בהיותה מושתת על שיקולים זרים תוך סטייה מן המטרות המוצהרות בסעיף 1 לחוק רישוי עסקים, המהווים רשימה סגורה של מטרות שאין בהם ובין חוב קודם כלום.

פסה"ד ת.פ 11059:

הנושא- קנס גבוהה וצו סגירה מידי לחניון.

החלטה- נפסק כנגד מפעילי חניונים פס"ד תקדימי והוטל עליהם קנס בסך של 160,000 ₪ משום שנמצא כי הנאשמים הפעילו חניונים בתשלום בלא שבידיהם רישיונות לכך, בנוסף ניתן כנגד המקום צו סגירה מידי.

בפסה"ד צוין שלבעל העסק ישנם 11 הרשעות קודמות והוא בקיא ויודע את רזי רישוי עסקים ולכן נבעה ההחמרה בענישה.

פסיקה רלוונטית:

פסה"ד אלי שבירו:

הנושא- עתירה מנהלית להורות לעיריית חיפה לבטל את החלטתה שלא להעניק לעותר רישיון עסק למכולת שמפעיל העותר נוכח בעיות תכנוניות?

החלטה- ביהמ"ש הורה על ביטול ההחלטה שלא להעניק לעותר רישיון עסק, ההחלטה התבססה על הנחיית היועץ המשפטי של העירייה אשר דנה בתנאים ובנסיבות בהם ניתן להעניק רישיון לעסק על אף שאינו עומד בדיני התכנון. במסגרת ההנחיה כאמור, נקבע כי לרשות הרישוי מסור שיקול דעת, אומנם מוגבל, לתן רישיון עסק שאינו עומד בדיני התכנון וזאת בנסיבות חריגות שהוגדרו על ידו. עוד נקבע כי הרשות תעניק לעותר רישיון עסק זמני (בכפוף לעמידה בכל הדרישות)לתקופה של שנה, במהלכה תבחן שוב את עמדתה בנוגע לאינטרס הציבורי ובמקביל ידאג העותר לנקוט בהליך היתר מתאים לשימוש חורג.

משולחן הועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים:

- **אפליקציית מוניות:** מדובר באפליקציה להזמנת מוניות שאין להן תחנה. נשאלת השאלה האם היא טעונת רישוי?

  סיכום- במידה ואין לה מיקום, אזי העניין אינו טעון רישוי.

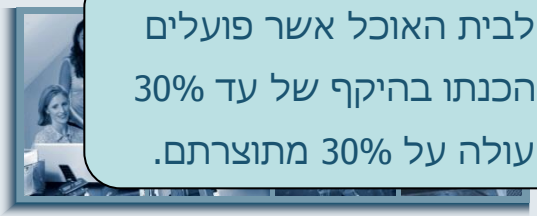
משחקים אלקטרוניים: עיריית ת"א הציגה את הבעייתיות בדרישה לרישיון עסק למשחקים אלקטרוניים. הדבר מכניס בחבות לרישיון גם את אלו שבעבר לא היו צריכים רישיון כמו- מפעל הפיס והלוטו. כמו כן ההגבלות שניתנו לאותם משחקים אלקטרוניים פוגעות בפרנסתם של בעלי עסקים שעוסקים בתחום בכמויות קטנות.

סיכום- הנושא נדון בישיבות הועדה בעבר ונקבעו הגבלות ע"פ דרישת המשטרה. היות ועסקינן בתחום רגיש ביותר נקבעו הגבלות. לפיכך משחקים אלקטרוניים טעוני רישוי.

הרחקת שיער בלייזר: לאחרונה עלה כי משרד הבריאות מגדיר הנושא באופן שונה. על כן התבקש המשרד להנחות את הרשויות המקומיות כיצד עליהן להגדיר עיסוק זה.

סיכום- משרד הבריאות קבע כי ההנחיה בנושא היא שהטיפול אינו רפואי ועל כן העיסוק טעון רישוי.

צריכת מזון מחוץ לגבולות העסק- נקבע כי עסקים המוציאים מזון אל מחוץ לבית האוכל אשר פועלים במסגרת פריט רישוי 4.2 ג', עם תשתית מתאימה יוכלו לספק מזון מחוץ למקום הכנתו בהיקף של עד 30% מתוצרתם ללא רישיון יצרן ויחויבו ברישיון יצרן אם היקף המזון שמוצא החוצה עולה על 30% מתוצרתם.



משולחן הועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים:

יבואני אביזרים ומכשירים רפואיים: כידוע, במסגרת מתן רישיון עסק נדרשים יבואני אביזרים ומכשירים רפואיים להציג מחסן. אולם בפועל ישנם מצבים חריגים בהם ניתן לשקול פטור ממחסן, לדוגמא- כאשר מדובר בציוד בנפח קטן המועבר ישירות לאספקה ("גב אל גב") ללא אחסון.

סיכום- במקרים חריגים שבהם סבור המחוז במשרד הבריאות כי אין צורך במחסן, יועבר העניין לאישור יחידת האמ"ר במשרד, בכדי לתת פטור ממחסן.

ייצור תכשיטים-פריט סל: ההנחיה בעניין הייתה שאם יצרן תכשיטים מייצר תכשיטים תוך שימוש ב"חומרים מסוכנים" על הרשות המקומית להגדיר העיסוק כ"מפעל" ולרשות זאת בעזרת פריט סל 10.9. במס' רשויות נוצר מצב שהגוף המקצועי סובר שהפתרון קיים ב"פריט סל" ואילו המחלקות המשפטיות סוברות שהעיסוק אינו טעון רישוי כלל.

סיכום- בבחינת הסוגיה ע"י חברי הועדה נקבע כי כאשר נמחק פריט כלשהוא מהצו, הדבר אינו מעלה באופן אוטומטי שלרשות המקומית אין אפשרות לקבוע בשאלת רישוי הפריט. אם קיים בצו פריט ספציפי העונה להגדרת העיסוק נכוון את הליך הרישוי לפריט. במידה ולא קיימת אפשרות לכוון את הליך הרישוי ל"פריט סל".

פתיחת עסקים ע"י מסתננים: החלטת היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי התרת קבלת בקשת רישוי לעסק, בחינת הבקשה והנפקת הרישיון הינם רלוונטיים רק למסתננים אשר קיבלו אשרה ורישיון מסוג א/5 (תושב ארעי). אולם, בעל אשרה ורישיון מסוג ב/1 כללי אינו רשאי להגיש בקשה לרישוי עסקו ואין הרשות המקומית יכולה לבחון בקשתו ולהנפיק לו רישיון.

משולחן הועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים:

סמכות לממונה על המחוז במשרד הפנים להוציא צו הפסקה מנהלי בתור רשות רישוי:

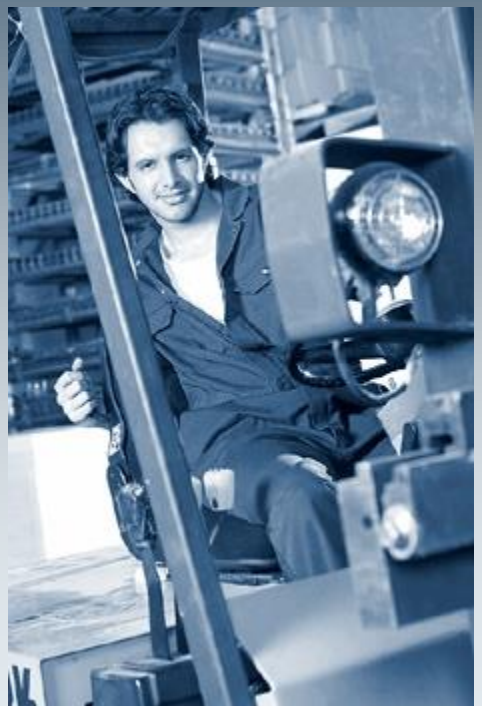
בהסתמך על פסק דין שניתן בעניין, היות והפרשנות של משרד הפנים הינה כי לממונה על המחוז אפשרות להוציא צו הפסקה מנהלי רק לאזורים גליליים וכתוצאה מכך החליט משרד הפנים לבצע תיקון בחוק רישוי עסקים, על מנת שיובן כי הסמכות הינה רק לאזור גלילי.

מזון המוגש במקום לאירועים שלא באמצעות בעל העסק(לופט):

משרד הבריאות נשאל ע"י עיריית אשקלון: איך ניתן לרשות "לופט" מושכר, ללא בישול (המזון מובא מהבית): נמצא כי ל"לופט" הגדרות רבות, שונות ומגוונות בגלל השונות הרבה אנו מתמקדים כרגע במקום שכן ניתן לרשות לדוגמא: מקום באזור תעשיה אשר הושכר והוגדר כלופט בגודל של 100 מ"ר אשר ביצעו בו הליך של שימוש חורג ואין בו מטבח מבשל וזאת בהסתמך על פסה"ד מדינת ישראל נ' סנדלר, בו ביהמ"ש פסק באופן החלטי שזה עסק לכל דבר וקבע שמדובר בפריט "אולם אירועים". כמו כן משרד הבריאות ציין כי במקום שבו אין הכנת מזון אזי לא צריך אישור ממשרד הבריאות.

סיכום- מבחינת הועדה, ע"פ רוח הדברים שעלו ונקבעו בפסה"ד המתואר: לופט טעון רישוי.

פסה"ד נותן מתווה בנושא ועל -פיו הרשויות המקומיות יכולות לפעול ולקבוע את הפריט הנכון למקרה בו הם נתקלים, כאשר ההנחיה המנהלית של משרד הבריאות הינה כי באם מדובר באירוע ללא מזון, העיסוק אינו טעון אישור משרד הבריאות.

האגף לרישוי עסקים
ואתרי רחצה

תודה רבה