



מתן היתרים זמניים לעסקים

כללי

1. חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 (להלן: "החוק") קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רשיון או היתר זמני" (סעיף 4).
2. החוק והתקנות שמכוחו משנת 2000, מגדירים כמה סוגי רשיונות לעסקים:
 - א. רשיון לצמיתות - רשיון שהוא בתוקף מיום הוצאתו, כל עוד לא ביטלה אותו הרשות.
 - ב. רשיון תקופתי - רשיון הניתן לתקופה מוגדרת של שנה, שלוש, או חמש שנים, ותוקפו פג עם תום התקופה. בתום התקופה נדרש הליך רישוי מחודש.
 - ג. רשיון זמני - רישיון הניתן לעסק שהוא זמני או עונתי מטבעו, או רשיונות הניתנים לעסקים לתקופה קצובה בת פחות משנה.
 - ד. היתר זמני - רשיון הניתן לעסק לתקופה שאינה עולה על שנה במצטבר, וזאת על מנת שהרשות תוכל במהלך התקופה לבחון את פעילות העסק ואת התנאים הדרושים להפעלתו.
3. רשות הרישוי רשאית להתנות את מתן הרשיון או ההיתר הזמני, בשלושה סוגי תנאים:
 - א. תנאי מוקדם – תנאי שיש לקיימו לפני שינתן הרשיון או ההיתר.
 - ב. תנאי ברשיון – תנאי שיכלל ברשיון או בהיתר הזמני ויש לקיימו בדרך קבע בעת הפעלת העסק.
 - ג. תנאי נוסף - תנאי שהוסיפו לרשיון או להיתר הזמני, לאחר שהוצא.
 - ד. לא עמד בעל העסק בתנאי הרשיון, יכולה הרשות לבטל את הרשיון.
4. רשות הרישוי בעיריית תל אביב – יפו היא האגף לרישוי עסקים, (להלן: "האגף").
5. הביקורת בדקה את הטיפול בנושא היתרים זמניים, בשנים 2004 – 2006.

ממצאים

6. חוק רישוי עסקים והתקנות שמכוחו אמורים להבטיח את המטרות הבאות:
 - א. איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.
 - ב. מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
 - ג. בטיחות של הנמצאים במקום העסק וסביבתו.
 - ד. מניעת סכנות של בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחמרי הדברה.
 - ה. בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים.



- ו. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ושרותי כבאות.
7. הגורמים הממשלתיים שאישורם נדרש, לפי העניין, הם:
- א. המשרד לאיכות הסביבה;
- ב. משטרת ישראל;
- ג. משרד העבודה;
- ד. משרד הבריאות;
- ה. משרד התחבורה;
- ו. משרד התשתיות;
- ז. משרד החינוך.
8. הגורמים העירוניים העיקריים שאישורם נדרש הם:
- א. האגף לרישוי עסקים (המחלקה לביקורת עסקים);
- ב. המחלקה לביקורת תכניות ושימושים חורגים;
- ג. הרשות לאיכות הסביבה;
- ד. אגף התברואה;
- ה. המחלקה לשימור מבנים;
- ו. מדור מבנים מסוכנים;
- ז. המחלקה לכיבוי אש.
9. האגף לרישוי עסקים הוא הגוף המרכזי והמתאם בין המבקשים רשיון עסק, ובין דרישות הגופים שהוזכרו, תהליך שאמור להוביל בסופו של דבר להוצאת רשיון/היתר זמני לעסק, או לדחיית הבקשה לרשיון.
10. להלן נתונים על מצב התיקים, כפי שנרשמו באגף לרישוי עסקים, בשנים 2004 – 2006:

18/12/2006	17/01/2005	24/02/2004	מצב התיק
11,639	10,909	11,677	בעלי רשיון*
4,599	4,766	4,352	ללא רשיון**
16,238	15,675	16,029	סה"כ
12,292	12,247	11,773	תיקים מוקפאים***
1,569	1,420	2,025	שימוש חורג (ללא מוקפאים)



* כולל רשיונות לצמיתות, תקופתיים, והיתרים זמניים.

** כולל עסקים בתהליך רישוי שטרם קבלו רשיון.

*** עסקים לא פעילים.

11. בחודש נובמבר 2006 היו רשומים במערכת רישוי עסקים כ- 110 היתרים זמניים בתוקף, ובחודש מאי 2007 כ- 140.

12. במהלך התקופה הנסקרת, השנים 2004 – 2006, הנפיק האגף 1227 היתרים זמניים שנתנו ל- 810 עסקים, לפי ההתפלגות הבאה:

שנה	מס' היתרים זמניים	מס' עסקים
2004	257	202
2005	442	308
2006	528	385
סה"כ	1227	

א. חלק מהעסקים קבלו יותר מהיתר זמני אחד בשנה.

ב. חלק מהעסקים שקבלו היתרים זמניים בתקופה הנסקרת, קיבלו היתרים זמניים עוד בשנת 2003. מדובר ב- 26 עסקים (מתוך ה- 810) שקיבלו בסה"כ 34 היתרים זמניים באותה שנה.

ג. חלק מהעסקים שקבלו היתרים זמניים בתקופה הנסקרת, המשיכו לקבל היתרים זמניים במהלך שנת 2007. מדובר ב- 46 עסקים (מתוך ה- 810) שקבלו בסה"כ 56 היתרים זמניים מחודש ינואר 2007 ועד חודש יולי 2007.

ד. כלומר, ל- 810 העסקים שקבלו היתרים זמניים בין השנים 2004 – 2006, ניתנו 1316 היתרים זמניים בתקופה שבין שנת 2003 לחודש יולי 2007.

13. להלן התפלגות העסקים, לפי מספר ההיתרים הזמניים שנתנו לכל עסק:

מספר היתרים זמניים לעסק	מספר העסקים	סה"כ היתרים זמניים
1	527	527
2	161	322
3	66	198
4	33	132
5	8	40
6	11	66



מספר היתרים זמניים לעסק	מספר העסקים	סה"כ היתרים זמניים
7	3	21
10	1	10
סה"כ	810	1,316

בקשות לרשיון/היתר זמני לעסק – נתונים

14. במהלך התקופה הנסקרת הוגשו לאגף 8,520 בקשות לרשיון/היתר זמני לעסק, בגין 5,640 עסקים. להלן התפלגות הבקשות לשנים 2004 – 2006:

שנה	מספר בקשות	מספר עסקים
2004	2,938	2,702
2005	2,922	2,647
2006	2,660	2,387
סה"כ	8,520	

בקשות לרשיון/היתר זמני לעסק מוגשות לא רק לעסקים חדשים, אלא גם במקרים שהעסק פועל, ובעל העסק מבקש לבצע בו שינוי, למשל, החלפת בעלים, הוספה או גריעה של פריט מהרשיון. כלומר, יתכנו עסקים שהוגשו בגינם מספר בקשות לרשיון/היתר זמני.

בקשות לרשיון/היתר זמני לעסק – ההיבט החוקי

15. תהליך הבקשה לרשיון/היתר זמני לעסק, מעוגן בתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א 2000, (להלן: "התקנות"). התקנות קובעות, בין השאר:

א. על רשות הרישוי לתת אישור בכתב למגיש הבקשה שבו יצויינו תאור העסק ומספרו הסידורי (תקנה 5).

ב. לרשות הרישוי עומדים 21 יום לבחון את הבקשה לרשיון, במהלכם היא יכולה לדחות את הבקשה, ולנמק הסיבות לדחייה, או להעבירה לנותני האישור. (תקנה 6).

ג. החליטה רשות הרישוי להעביר את הבקשה לנותני האישור, אמורים האחרונים להשיב תוך 30 יום מקבלת הבקשה מרשות הרישוי. במקרים מיוחדים יכול נותן האישור להאריך את מועד מתן התשובה לרשות הרישוי ב- 30 יום נוספים תוך רישום הנימוקים המיוחדים, וב- 30 יום נוספים אם נתקבל אישור בכתב ממי שהסמיכו לכך השר המפקד על המשרד



שנותן האישור נמנה עמו. כלומר, הזמן הכולל לא יעלה על 90 יום מיום קבלת הבקשה מרשות הרישוי. בכל מקרה יש להודיע לרשות הרישוי בכתב על ההארכה. (תקנה 7 א', ב').

ד. לא השיב נותן האישור במועד ולא הודיע על הארכה או חלף משך ההארכה ונותן השרות טרם השיב, "יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני. רשות הרישוי תודיע לנותן האישור שהמועד הקבוע...חלף". (תקנה 7 ג').

ה. אם נותן האישור לא השיב בפרק הזמן הקבוע בתקנות, "תפעל רשות הרישוי כלהלן:

(1) חתן למבקש היתר זמני ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם, ובלבד שחלפו 7 ימים ממתן ההודעה ... לנותן האישור. העתק מההיתר הזמני יש לתת לנותן האישור.

(2) תודיע למבקש על סירוב לתת היתר זמני או רשיון, ותמסור לו את הנימוקים לסירוב". (תקנה 8 ב').

16. האגף לרישוי עסקים מספק, בשלב המקדמי, מידע וייעוץ למבקשים להקים עסק בעיר. המידע כולל סיווג העסק לפי צו רשוי עסקים, טפסים הנדרשים, הנחיות להכנת תכניות, חוקים ותקנות רלוונטיים. האגף אף מעביר תדריך, אחת לשנה, לאנשי מקצוע העוסקים בהגשת בקשות לרישוי עסקים, במטרה שהבקשות תוגשנה בצורה נכונה.

17. משהוגשו הבקשות, הן בד"כ לאחר השלב המקדמי. האגף אינו נזקק ל- 21 יום המותרים לו בתקנות לצורך בדיקת הבקשה, והוא מעביר אותה לגורמי האישור, סמוך מאד למועד קבלתה.

18. מרבית העסקים בגינם נדרש רשיון, פועלים ללא רשיון בזמן הגשת הבקשה לרשיון. המבקש רשיון, נדרש להגיש טופס "בקשה לרשיון עסק/היתר זמני". פרטי הבקשה מוקלדים למערכת הממוחשבת של רישוי עסקים. הגופים מהם נדרשת חוות הדעת – נותני האישור- נקבעים אוטומטית עם דיווח "קוד מהות" לעסק. פיענוח קוד המהות נעשה בהתאם לטבלת קודים המופיעה בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רשיון) התשנ"ה 1995, שבה לכל קוד מוגדרים גורמי אישור, ולגורמים נוספים שהאגף החליט לדרוש חוות דעתם. בסיום קליטת הבקשה, מקבל המבקש "אישור הגשת בקשה לרשיון עסק", וטפסי הבקשה לחוות דעת נשלחים לנותני האישור.

על אישור הגשת בקשה לרשיון עסק, מצויין כי "הגשת הבקשה כשלעצמה אינה רשיון או היתר לניהול עסק ללא רשיון, והעובר על כך צפוי לקנס ו/או למאסר עד שישה חודשים וכן לצו הפסקת העיסוק על ידי סגירת העסק".

19. נמצא כי במקרים שלא כל תשובות נותני האישור התקבלו במועד שנקבע, אין האגף מנפיק היתר זמני למבקש, כנדרש בתקנות.



20. כל התהליך המתואר בתקנות 7 א' ב'; 7 ג' ו- 8 ב', שענייניו מתן היתר זמני לעסק במקרה שנותן האישור לא השיב בזמן – לא מתקיים.

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף, כי:

"האגף נמנע מהוצאת היתר זמני במקרה של העדר תשובות ממספר גורמי רישוי מהסיבות הבאות:

- א. המחלקה למניעת דליקות והמחלקה לביקורת תוכניות ושימושים חורגים, אינם נותני אישור. חוק רישוי עסקים תשכ"ח 1968 (להלן: "החוק") קובע את חובת רשות הרישוי לקיים דיני תכנון ובניה ודיני כבאות.
- ב. לאור זאת, כל זמן שלא ניתן אישור היחידות הנ"ל שהעסק מקיים את דיני הכבאות ודיני תו"ב, לא ניתן לתת היתר זמני.
- ג. ברוב המקרים, נותני האשור לא שלחו התייחסות לרשות הרישוי, אך הם ביקרו בעסק ונתנו בסיום הביקורת את דרישותיהם ותנאים מוקדמים שעל העסק לבצע, וככה עמדו בהוראת תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) תשס"א 2000 (להלן- "התקנות") תקנת משנה 7 (א) (3) לתקנות. ולכן לא ניתן לתת היתר זמני עוד.
- ד. יצויין שלעיתים העתק מהדרישות של נותני האישור נישלח לאגף ומתויק בתיק לאחר עדכון המחשב בסטטוס "טיפול".
- ה. קיים קושי רב לוודא ולאמת את המצב בו לעסק ניתנו דרישות לביצוע או לא ניתנו שכן מדובר בתהליך המתבצע בין נותן האישור ובין בעל העסק כאמור בתקנת משנה 7 ה' לתקנות.
- ו. היועץ המשפטי של העירייה ומנכ"ל העירייה קבעו כי רשות הרישוי לא תוציא היתר זמני ללא אישור המחלקה הפלילית ואגף הפקוח העירוני. כיום עורכי הדין במחלקה הפלילית דורשים ליראות אישור בפועל למתן היתר זמני והדרישה היא לאישור עדכני ולא "ישן".

להלן הערות הביקורת:

לסעיפים א' - ב': עפ"י החוק לא ניתן לאשר רשיון לעסק שאינו עומד בדיני תכנון ובנייה ודיני כבאות. כלומר התאמת תכניות עסק לדינים אלה היא תנאי מוקדם להליך הוצאת רשיון לעסק. לסעיף ג': תקנה 7 (א) (3) קובעת: "בתוך 30 ימים מיום שקיבל בקשה מרשות הרישוי...יודיע נותן האישור לרשות על – (3) תנאים מוקדמים שעל המבקש למלא לשם קבלת אישור למתן היתר זמני או רשיון". הסבר מנהל האגף לפיו ביקור בעסק ומסירת דרישות שעל העסק לבצע דיים לענות על תקנה 7 (א) (3) – אינן נכונות. התקנה מחייבת, בפרוש, דיווח מקביל לרשות הרישוי.



לסעיפים ד'–ה': רשות הרישוי אמורה לעבוד עפ"י התהליך והלו"ז הקבועים בתקנות, ומוזכרים בסעיף 15 לעיל. רשות הרישוי ניזונה ממידע הנמסר לה ישירות מנותני האישור, ואינה צריכה להיות מעורבת בתהליך שבין נותן האישור לבעל העסק. במקרה שנותן האישור לא העביר את חוות דעתו במועד הקבוע בתקנות, יש לראות אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני. דיווח "סטטוס" כזה או אחר למחשב, אינו פוטר את רשות הרישוי מעמידה בלו"ז.

לסעיף ו': ההסדר הוא חדש יחסית, מתאריך 15.8.06, וניתן בעקבות מקרים בהם ניתנו היתרים זמנים לעסקים שהתקיים נגדם הליך משפטי.

21. בפועל, האגף מפיק היתר זמני לעסק רק במקרה שרוב נותני האישור הסכימו לתת רשיון, אך אחד או יותר מנותני האישור אינו מאשר הוצאת רשיון אבל ממליץ על מתן היתר זמני לעסק, כפוף לתנאים אותם בעל העסק אמור למלא תוך כדי פעילותו של העסק. כאמור, לנושא הזמנים הקבוע בתקנות, אין למעשה התייחסות.

22. מנהל האגף לרישוי עסקים מסר לביקורת כי קיימת מדיניות עירונית לפיה לא ינקטו פעולות אכיפה במשך חצי שנה נגד עסק שהוגשה בגינו בקשה לרשיון עסק/היתר זמני, אלא אם כן התקבל קודם סירוב מאחד נותני האישור. למעשה האגף נוהג בעסק כמי שיש לו היתר זמני, מבלי שניתן לו היתר כזה בפועל.

בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"המדיניות בה מדובר נקבעה בסיכום לעבודת מטה יסודי וקיבלה חוקף במסמך היועמ"ש לעירייה.

אין מדובר בהיתר זמני אלא במדיניות של אכיפה סבלנית.

יצוין שבנושא זה פנה בעבר נשיא בית המשפט העליון השופט מאיר שמגר לשר המשפטים בזמנו.

עוד יודגש כי המדיניות אומצה על ידי רוב הרשויות המקומיות במדינה, על ידי משטרת ישראל במחוז תל אביב והיא גם התקבלה על ידי מבקר המדינה שבדק אותה בעבר במסגרת ביקורת על אגף רישוי עסקים."

מנהל האגף צירף מסמך שנושאו "הצעה בדבר טיפול משפטי בעסקים מחוסרי רשיון" והעתק מכתב שופט בית המשפט העליון לשר המשפטים העוסק בבעייתיות בהגשת תביעות בשל ניהול עסק ללא רשיון.

להלן הערות הביקורת:

שני המסמכים, אותם צרף מנהל האגף לתגובתו, הם מהשנים 1992 – 1993, טרם פירסום תקנות רישוי עסקים המפרטות את האופן שבו צריך להתנהל הליך הוצאת היתר זמני לעסק. בנוסף, שני המסמכים עוסקים בנושא האכיפה, ולא בהליך הרישוי, שהוא נושא של דוח זה, ולפיכך אינם רלוונטיים. אשר ל"מדיניות" שאומצה ע"י הגורמים המוזכרים בתשובת מנהל האגף, ולא צורף לה מסמך, הרי שבכל מקרה אינם יכולים לבוא במקום הוראות החוק.

23. הביקורת איתרה מסמך שכותרתו "סיכום פורום אכיפה מתאריך 23/01/06", שבו מיוחסת למנהל האגף האמירה הבאה: "התקנות מורות כי יש לתת היתר זמני רק כאשר הבקשה לרשיון אושרה למתן היתר זמני ע"י כל הגורמים אשר אישורם נדרש לסוג עסק מסויים או כאשר הוצבו ע"י הגורם המאשר תנאים לביצוע תוך תקופת ההיתר הזמני."

אמירה זו אינה עולה בקנה אחד עם הקבוע בתקנות, בנוגע לפעולת רשות הרישוי במקרה שנותני האישור אינם משיבים במועד.

24. לשאלת הביקורת מדוע אין האגף פועל עפ"י תקנות רישוי עסקים המגדירות את הליך הרישוי, את הלו"ז ומה צריך לעשות במקרה שלא עומדים בלו"ז, מסר מנהל האגף כדלקמן:

"הטיפול בעסקים המגישים בקשה לרשיון מתנהל עפ"י מדיניות אכיפה, ולא ע"י מתן היתר זמני. סיכום זה נעשה בכתב ואושר ע"י היוע"מ לעירייה ואושר בזמנו גם במסגרת ביקורת מבקר המדינה."

ובתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 13/12/07, הוסיף מנהל האגף:

"על פי גישת המבקר ניראה שיש חובה, על פי החוק, להגיש תביעה מיידית כנגד כל עסק שניפתח בתל אביב – יפו שכן החוק כפשוטו קובע שאין לנהל עסק ללא רישיון.

הבעיה בחוק רישוי עסקים היא שאסור לנהל עסק ללא רישיון אך לא ניתן לקבל רישיון לעסק שאינו פועל. זהו מין "מלכוד 22". לכן המליץ נשיא בית המשפט העליון לנקוט במדיניות תביעה סבלנית ודבר זה קיבל גם תמיכה במספר פסקי דין של בית המשפט המחוזי.

יצוין: מתן היתר זמני תוך 30 או תוך 45 יום, לא פותרת את הבעיה של ניהול עסק ללא רישיון בתקופת הביניים שכן עדיין נמצא העסק פועל ללא רישיון תקופה מסוימת."

בנוסף, צרף מנהל האגף החלטה של בית המשפט המחוזי תל אביב – יפו, מתאריך 5/2/03, שבו אומר השופט, בין השאר: "...מצד הדין אי אפשר לנהל עסק מעון רישוי בלי רישיון. כמובן, הרשות במסגרת כללים מנחים המיושמים באופן שוויוני רשאית להעניק היתר זמני או אפילו להעלים עין מעצם החנהלוח עסק ללא רישיון כאשר הוגשה בקשה להוצאת רישיון. במה דברים אמורים? בעסק חדש שבעליו אינם מתעלמים מדרישות החוק ומוכחים רצון כן להוציא רישיון..."

להלן הערות הביקורת:

הרישא בתגובתו של מנהל האגף אינה רלוונטית לדוח שעניינו הליך הרישוי כפי שמפורט בחוק ובתקנות, ולא במדיניות האכיפה.

אשר ל"מילכוד 22" אותו מזכיר מנהל האגף, והמסמכים עליהם נסמך מהשנים 1992 - 1993, אפשר שהיו נכונים אז, בתקופה שטרם פורסמו התקנות המאפשרות מתן "ההיתר הזמני". פרסום תקנות רישוי עסקים בשנת 2000, הכולל פרוט הליך הנפקת היתר זמני, מבטל למעשה את הבעייתיות המוזכרת ע"י מנהל האגף. יתרה מכך: העובדה שמדובר בחוק ותקנות מפורטים, אינה משאירה הרבה שיקול דעת לרשות הרישוי.

25. אשר לאי מתן היתרים זמניים לעסקים שלא נתקבלו בגינם כל חוות הדעת מנותני האישור במועד הקבוע בתקנות, הסביר מנהל האגף כי:

"א. תקופת 30 יום, אותה רואים כאישור אם הפנייה לנותן האישור לא נענית, ספק אם היא חלה על כיבוי אש והנדסה, שכן שני נושאים אלה אינם נכללים במסגרת נותני האישור, אלא במסגרת חובה של רשות הרישוי לוודא כי העסק מקיים את דיני הכבאות ותכנון ובנייה. אם ניתן היתר ללא אישור כיבוי אש, לא ניתן להסביר במקרה של תקלה או שרפה כיצד בדקה רשות הרישוי את עמידת העסק בחקיקה הדרושה.

ב. המעקב אחרי כל התשובות, לרבות מתן תזכורות, הוא מאד מסובך. במקרים רבים מצאנו כי נותן האישור נתן דרישות לעסק, אך אלו לא בוצעו ומידע על כך לא נמסר לרשות הרישוי או שנמסר אך לא נקלט במחשב."

להלן הערות הביקורת:

לסעיף א': כפי שהוזכר בהערת הביקורת בסעיף 20, החוק קובע כי לא ניתן לאשר רשיון לעסק שאינו עומד בדיני תכנון ובניה ודיני הכבאות. כלומר, אין ספק שעמידה בשני דינים אלה היא תנאי מוקדם להליך הוצאת רשיון/היתר זמני לעסק.

מסעיף ב' עולה כי קיימת בעיה בבקרה על תנועת המסמכים בין נותני האישור לבעל העסק, ובין נותני האישור לרשות הרישוי. האחראיות לבקרה על תנועת המסמכים בין נותני האישור לרשות הרישוי היא של רשות הרישוי.

התפלגות משך השהייה של הבקשות לחוות דעת אצל נותני האישור

26. הביקורת ביקשה לדעת האם נעשתה אי פעם בדיקה בנוגע להתפלגות משך הזמן בו נמצאות חוות הדעת אצל נותני האישור עד שמתקבל מהם מענה, והאם נעשה ניתוח של הסיבות לעיכובים. מנהלת מדור בקרה ואיכות מסרה כי בדיקה כזו לא נעשתה.



27. לבקשת הביקורת, במהלך החודשים יוני - יולי 2007 נתקבלו מהתכניתן המתחזק את מערכת רישוי עסקים, קבצים שכללו את כל הבקשות לרשיון/היתר זמני לשנים 2004 - 2006. על סמך קבצים אלה חישה הביקורת את התפלגות ימי השהייה של הבקשות לחוות דעת אצל נותני האישור באותן שנים.

מדובר בכ- 35,600 בקשות לחוות דעת שנשלחו ע"י האגף לנותני האישור, ונותני האישור השיבו בתקופה האמורה.

א. להלן התפלגות ימי השהייה של הבקשות לחוות דעת אצל נותני האישור, לשנים 2004 - 2006:

סה"כ בקשות	חריגים (*)	מעל שנה וחצי	שנה עד שנה וחצי	241 עד 365	211 עד 240	181 עד 210	151 עד 180	121 עד 150	91 עד 120	61 עד 90	41 עד 60	1 עד 40	ימי שהייה/ נותן אישור
5,616	26	188	164	245	148	194	347	436	498	649	621	2100	ביקורת עסקים (פ)
5,879	1	232	100	386	149	187	258	345	627	890	817	1887	הנדסה לעסקים (פ)
5,638	0	135	78	158	49	67	101	194	370	573	727	3186	הרשות לאיכות הסביבה (פ)
5,665	1	457	223	413	158	213	319	457	663	745	620	1396	כיבוי אש (פ)
373	39	8	9	20	8	4	11	8	10	26	13	217	מחלקת ביוב (פ)
569	0	34	51	64	26	24	42	38	39	41	24	186	היטל השבתה (פ)
570	3	15	7	12	7	2	5	12	8	26	60	413	מבנים מסוכנים (פ)
248	1	8	8	3	0	0	3	7	6	13	28	171	אגף התועה (פ)
281	2	5	9	88	42	27	31	15	5	0	35	22	רכזת חניונים (פ)
120	0	2	2	3	0	0	0	3	5	6	23	76	אגף הפיקוח (פ)



סה"כ בקשות	חריגים (*)	מעל שנה וחצי	שנה עד שנה וחצי	241 עד 365	211 עד 240	181 עד 210	151 עד 180	121 עד 150	91 עד 120	61 עד 90	41 עד 60	1 עד 40	ימי שהייה/ נותן אישור
65	9	1	8	4	0	3	0	3	5	6	3	23	אגף התברואה (פ)
166	0	39	5	14	6	8	7	3	5	2	3	74	רשות הרישוי (פ)
210	7	16	13	11	6	4	16	11	31	24	17	54	מבנה לשימור (פ)
221	19	19	21	19	14	6	11	5	8	18	16	65	הצהרת מהנדס (פ)
11	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	8	אגף שפ"ע (פ)
17	2	1	1	0	0	0	0	1	0	1	3	8	אגף הנכסים (פ)
26	0	1	2	4	0	5	1	0	6	2	3	2	ועדת ערר (פ)
53	2	5	10	8	1	0	1	4	11	5	4	2	מינהל הספורט (פ)
472	1	5	11	6	3	6	4	41	39	24	113	219	וטרינר (פ)
4,181	78	101	67	94	28	51	112	467	715	962	870	636	משטרה (ח)
4,298	48	449	65	148	74	59	95	111	127	155	195	2772	משרד הבריאות (ח)
140	2	0	1	2	3	3	2	12	18	21	23	53	משרד התחבורה (ח)
192	0	11	6	14	5	7	11	13	20	37	36	32	משרד העבודה (ח)
278	2	27	8	24	15	24	23	32	23	30	16	54	מה"ב התקנת מז"ח (ח)



סה"כ בקשות	חריגים (*)	מעל שנה וחצי	שנה עד שנה וחצי	241 עד 365	211 עד 240	181 עד 210	151 עד 180	121 עד 150	91 עד 120	61 עד 90	41 עד 60	1 עד 40	ימי שהייה/ נותן אישור
305	17	9	6	12	3	21	20	28	34	54	47	54	מש' איכות הסביבה (ח)
35,594	260	1768	875	1752	745	915	1421	2246	3275	4310	4317	13710	סה"כ

(*) חריגים/שגויים:

במערכת רישוי עסקים נמצאו מקרים בהם תאריך משלוח הבקשה לחוו"ד היה גדול מתאריך קבלת חווה"ד (הפרש ימים שלילי).

פ - נותן אישור פנימי

ח - נותן אישור חיצוני

ב. להלן התפלגות, באחוזים, של ימי השהייה של הבקשות לחוות דעת אצל נותני האישור, לשנים 2004 – 2006:

סה"כ בקשות	חריגים (*)	מעל שנה וחצי	שנה עד שנה וחצי	241 עד 365	211 עד 240	181 עד 210	151 עד 180	121 עד 150	91 עד 120	61 עד 90	41 עד 60	1 עד 40	ימי שהייה/ נותן אישור
5,616	0	3	3	4	3	3	6	8	9	12	11	37	ביקורת עסקים (פ)
5,879	0	4	2	7	3	3	4	6	11	15	14	32	הנדסה לעסקים (פ)
5,638	0	2	1	3	1	1	2	3	7	10	13	57	הרשות לאיכות הסביבה (פ)
5,665	0	8	4	7	3	4	6	8	12	13	11	25	כיבוי אש (פ)
373	10	2	2	5	2	1	3	2	3	7	3	58	מחלקת ביוב (פ)
569	0	6	9	11	5	4	7	7	7	7	4	33	היטל השבחה (פ)
570	1	3	1	2	1	0	1	2	1	5	11	72	מבנים מסוכנים (פ)
248	0	3	3	1	0	0	1	3	2	5	11	69	אגף התנועה (פ)



סה"כ בקשות	חריגי מ (*)	מעל שנה וחצי	שנה עד שנה וחצי	241 עד 365	211 עד 240	181 עד 210	151 עד 180	121 עד 150	91 עד 120	61 עד 90	41 עד 60	1 עד 40	ימי שהייה/ נוהן אישור
281	1	2	3	31	15	10	11	5	2	0	12	8	רכות חנוונים (פ)
120	0	2	2	3	0	0	0	3	4	5	19	63	אגף הפיקוח (פ)
65	14	2	12	6	0	5	0	5	8	9	5	35	אגף התברואה (פ)
166	0	23	3	8	4	5	4	2	3	1	2	45	רשות הרישוי (פ)
210	3	8	6	5	3	2	8	5	15	11	8	26	מבנה לשימור (פ)
221	9	9	10	9	6	3	5	2	4	8	7	29	הצהרת מהנדס (פ)
11	0	0	0	0	0	0	9	0	18	0	0	73	אגף שפ"ע (פ)
17	12	6	6	0	0	0	0	6	0	6	18	47	אגף הנכסים (פ)
26	0	4	8	15	0	19	4	0	23	8	12	8	ועדת ערר (פ)
53	4	9	19	15	2	0	2	8	21	9	8	4	מינהל הספורט (פ)
472	0	1	2	1	1	1	1	9	8	5	24	46	וטרינר (פ)
4,181	2	2	2	2	1	1	3	11	17	23	21	15	משטרה (ח)
4,298	1	10	2	3	2	1	2	3	3	4	5	64	משרד הבריאות (ח)
140	1	0	1	1	2	2	1	9	13	15	16	38	משרד התחבורה (ח)
192	0	6	3	7	3	4	6	7	10	19	19	17	משרד העבודה (ח)



סה"כ בקשות	חריגים (*)	מעל שנה וחצי	שנה עד שנה וחצי	241 עד 365	211 עד 240	181 עד 210	151 עד 180	121 עד 150	91 עד 120	61 עד 90	41 עד 60	1 עד 40	ימי שהייה/ נותן אישור
278	1	10	3	9	5	9	8	12	8	11	6	19	מה"ב התקנת מז"ח (ח)
305	6	3	2	4	1	7	7	9	11	18	15	18	מש' איכות הסביבה (ח)
35,594	3	5	4	6	2	3	4	5	9	9	11	38	ממוצע (אחרים)

(* חריגים/שגויים: במערכת רישוי עסקים נמצאו מקרים בהם תאריך משלוח הבקשה

לחוו"ד היה גדול מתאריך קבלת חווה"ד (הפרש ימים שלילי).

פ - נותן אישור פנימי

ח - נותן אישור חיצוני

28. מהנתונים עולה כי 38% מהבקשות לחוות דעת נענות ע"י נותני האישור תוך 40 יום.

הביקורת מדגישה כי אין בנתון זה לקבוע ש- 38% מהרשיונות או ההיתרים זמניים מונפקים תוך 40 יום, שכן, די בנותן אישור אחד שאינו משיב בזמן, כדי שרשיון/היתר זמני לא יונפק בפרק הזמן הקבוע בחוק.

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"הנתונים בדו"ח מראים שאכן בקשות לחוות דעת המופנות לנותני האישור מתעכבות לעיתים זמן רב. נעלם מעיני הביקורת נתון חשוב, שגם לא מצוי בידי רשות הרישוי, ברוב רובם של המקרים, נותן האישור ערך ביקורת בעסק, נתן לעסק דרישות ותנאים מוקדמים לביצוע ובכך עמד בהוראות תקנת משנה 7 (א) (3).

החוק אינו קוצב זמן לנותן האישור, לאחר שניתנו דרישותיו, עד להוצאת סירוב למתן רישיון אם לא מולאו תנאיו.

בנוסף לכך דרישות רבות של נותני האישור דורשות עבודה רבה, ממון רב והליכי רישוי שונים כמו בניה, היתרים אחרים וכד' כל אלו פעולות שלוקחות זמן רב.

**דוגמאות:**

מילוי דרישות כיבוי אש בסינמטק תל אביב, לחידוש הרשיון, לקחו 3 שנים ובעלות של 3 מיליון ₪. הוצאת היתר שימוש חורג לתחנת מעבר פסולת בניין של עריית תל אביב יפו, לקח לועדת ערר 3 שנים להשלים הדיון בבקשה. לחץ לקיצור, הזמן יביא את נותני האישור לחוסר סובלנות והוצאת סירוב לבקשות לרשיון לפני שניתן לעסק סיכוי הוגן להשלים הדרישות."

להלן הערות הביקורת:

בניגוד לנאמר ע"י מנהל האגף, אין במסירת דרישות ותנאים מוקדמים ע"י נותן האישור לבעל העסק כדי לעמוד בהוראת תקנה 7 (א) (3). תקנה 7 (א) (3) קובעת כי על "נותן האישור להודיע לרשות הרישוי על תנאים מוקדמים שעל המבקש למלא לשם קבלת אישור למתן היתר זמני או רשיון" (הדגשה לא במקור). כלומר, קיום ביקורת בעסק והצגת דרישות לבעל העסק, חייבת להיות מלווה בהודעה לרשות הרישוי, יחד עם המלצה על אישור/סירוב לתת רשיון/היתר זמני.

אשר לדוגמאות אותן מציג מנהל האגף, הרי שעל פי החוק, דיני תכנון ובנייה הם תנאי מוקדם להליך הרישוי וגם מנהל האגף ציין זאת בתגובתו לסעיף 20: "חובת רשות הרישוי לקיים דיני תכנון ובנייה".

השיקול באלו צעדים יש לנקוט נגד העסקים המוזכרים ע"י מנהל האגף, נוגעים למדיניות האכיפה ולא להליך הרישוי שהוא ברור ומפורט.

משך זמן הטיפול עד להוצאת היתר זמני ראשון

29. לגבי רובם המכריע של העסקים, הזמן שחלף ממועד הגשת הבקשה לרשיון/היתר זמני עד לקבלת ההיתר הזמני הראשון נמשך הרבה למעלה מהזמן הקבוע בתקנות, וברוב המקרים, כל אותה תקופה העסקים פעלו ללא רשיון או היתר זמני, ונגד חלקם לא ננקטו כל אותו הזמן פעולות אכיפה.

30. מתוך 810 העסקים שקבלו בתקופה הנסקרת היתר זמני, נמצא כי רק כ- 10% מהבקשות לרשיון/היתר זמני לעסק, הסתיימו במתן היתר זמני בפרק הזמן הקבוע בחוק. ל- 90% (741 עסקים) ההיתר הזמני ניתן לאחר המועד הקבוע בחוק.

31. להלן התפלגות העסקים שקבלו היתר זמני ראשון לאחר יותר מ- 40 יום מתאריך הגשת הבקשה, לפי מדרג ימים:

מספר ימים	מספר עסקים	מספר עסקים מצטבר
41 – 60	25	25
61 – 90	31	56
91 – 120	37	93



מספר ימים	מספר עסקים	מספר עסקים מצטבר
180 – 121	81	174
365 – 181	241	415
מעל שנה	326	741
	741	

32. בנוסף, נמצאו מקרים שבהם יש פער של למעלה משנה בין תאריך מתן חוות הדעת של נותן

אישור אחד לבין תאריך חוות דעת של נותן אישור אחר, להלן דוגמאות:

מס' תיק	שם/סוג עסק	תאריך הגשת בקשה	תאריך היתר זמני ראשון	סה"כ ימים עד הוצאת ההיתר הראשון	הערות
61816	אחסנת שטיחים	07/08/02	21/09/06	1506	ההיתר מ-9/06 התבסס על ביקורת כיבוי אש, איכ"ס, וביקורת עסקים מהתקופה 8/02 – 2/03.
14340	פאב	21/12/04	09/04/06	474	במועד קבלת ההיתר הזמני, חלפה שנה מקבלת חו"ד המשטרה ו-7 ח' מאיכ"ס.
50291	צביעת מתכות	27/01/05	09/03/06	406	חלפה כשנה בין חוות הדעת של הנדסה לעסקים וביקורת עסקים לבין מועד הוצאת ההיתר הזמני הראשון.
60167	סופרמרקט	09/11/03	19/07/06	983	חלפו יותר משנתיים בין חוות דעת כיבוי אש, הנדסה לעסקים, איכ"ס, ובין מועד מתן ההיתר.
40111	אכסנית נוער	17/08/04	09/08/06	722	עד קבלת ההיתר חלפה כשנה וחצי מבדיקת כיבוי אש, ביקורת עסקים ומשרד הבריאות.

בתגובה לטיוטת הממצאים מסר מנהל האגף כי:

"החוק והתקנות אינם מגדירים תקופת תוקף לאישור נותני האישור. למעשה אישור נותן האישור תקף כל זמן שהוא לא לכן, אישורים שניתנו לפני זמן רב אך לדעת רשות הרישוי הם רלוונטיים אין כל מניעה לקחת אותם בחשבון.

יצוין כי בפני הועדה הבין משרדית לרישוי עסקים בראשות משרד הפנים (להלן: הועדה הבין משרדית) עומדת לדיון הצעה לתיקון החוק ולקבוע את המדיניות של עיריית תל אביב כחלק מהחוק" (הניסוח במקור).



להלן הערות הביקורת:

אמנם החוק והתקנות אינם מגדירים במישרין תקופת תוקף לאישור נותני האישור, אבל כאשר מדובר בעסקים שנדרש עבורם רשיון תקופתי (שנה, שלוש או חמש שנים), יש משמעות לתאריך מתן האישור, שכן, לאחר תום התקופה יש לשוב ולבדוק אם העסק עומד בתנאי הרישיון. לציין, כי חלק מדהיית הבקשות להיתרים זמניים ע"י המחלקה הפלילית נבע ממשך הזמן שחלף בין אישור נותן האישור לבין החלטת האגף לתת לעסק אישור זמני (ראה סעיף 58).

תוקפו של ההיתר הזמני

33. סעיף 7(א) לחוק רישוי עסקים קובע כי "רשות הרישוי תקבע תקופת תוקף להיתר זמני ורשאית היא להאריכה מדי פעם, ובלבד שסך התקופות לא יעלה על שנה".

34. נמצא כי במערכת הממוחשבת של רישוי עסקים נרשמים תאריך ההוצאה של כל היתר זמני שניתן לעסק, ותאריך תום תוקפו. בתקופה הנסקרת לא היו במערכת מונה לספירת ימי תוקף של ההיתרים הזמניים, או התראה על חריגה מתקופת ההיתרים הזמניים המותרים בחוק (כאמור, שנה במצטבר).

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"צודקת הבקורת באשר לחסרון שהיה בעבר בדו"ח מובנה לספירת ימי ההיתר הזמני. בעקבות דרישת הביקורת לדו"ח לסיכום מצטבר של הימים של כל ההיתרים שניתנו לעסק, הוכן על ידי מנתח המערכת גם דו"ח לסיכום תקופת היתרים לעסק בודד".

להלן הערת הביקורת:

המונה שהוכן ע"י מנתח המערכת, בעקבות בקשה של הביקורת להפקת דוח, אינו מסכם נכון את הימים (חפיפה בין תאריכים נספרת כשתי תקופות נפרדות).

35. למרות שיטת האגף, לפיה יש למנות את מספר הימים של ההיתרים הזמניים שנתנו לעסק, בפועל, נמצאו 77 עסקים שקבלו היתרים זמניים לתקופה מצטברת העולה על שנה. להלן התפלגותם לפי תקופות (במרווחים של חצי שנה):

מספר עסקים	תקופה
53	שנה – שנה וחצי
18	שנה וחצי – שנתיים
5	שנתיים – שנתיים וחצי
1	שנתיים וחצי – שלוש שנים
77	סה"כ



בתגובה לטיטוט הממצאים מסר מנהל האגף כי:

"המבקר צודק, ניתנו בעבר היתרים לתקופה העולה על שנה שכן כאשר אחד מנותני האישור או גורמי הרישוי סרב לתת אישור לרשיון רגיל ונתן רק הסכמה להיתר זמני, הוציאה רשות הרישוי היתרים זמניים לתקופה מצטברת העולה על שנה מצטברת. המנעות ממתן היתר זמני היתה מביאה סגירתו של העסק ופגיעה קשה בזכותו של בעל העסק לחופש העיסוק או פגיעה בציבור.

דוגמאות:

א. תחנת מעבר עירונית לפסולת בניין קיבלה 3 שנים היתר זמני. סיבת העיקוב: עדר שונדון בועדת ערר מחוזית במשך 3 שנים. ביטול ההיתר היה מביא לסגירת התחנה דבר שהיה מחייב את המשרד לאיכות הסביבה להגיש תביעה מנגד בכירי בעירייה. (הגיסוח במקור).

ב. חניון תל נורדו ברחוב פרישמן - המתין 3 שנים לפתרון בעית ארובה לסילוק גזים מהחניון. רק לאחר בניית ארובה ענק, ניתן היה לתת רשיון רגיל. כל אותה תקופה סירבה הרשות לאיכות הסביבה לתת אישורה לרשיון רגיל.

ג. חניון בזל- ממתין 4 שנים לפתרון יסודי של מערכת מיהור האויר ללא היתר זמני החניון היה ניסגר.

הערה: כל הנושאים הקשורים לתכנון ובניה לוקח למפל בהם בין 3-1 שנים".

להלן הערות הביקורת:

טענת מנהל האגף כי "המנעות ממתן היתר זמני הייתה מביאה לסגירתו של העסק ופגיעה קשה בזכותו של בעל העסק לחופש העיסוק או פגיעה בציבור" – תמוהה.

ראשית, מנהל האגף מתייחס לנושא האכיפה, בעוד שעניינינו של דוח זה הוא הליך הרישוי הגדרש בחוק ובתקנות. שנית, אין הביקורת רואה בעסק שלא מתקיימים בו תקני איכות הסביבה, פגיעה בחופש העיסוק של בעל העסק או פגיעה בציבור שאינו יכול לבקר בעסק עם ליקויים בנושאים הקשורים באיכות הסביבה. מתן רשיון/היתר זמני לעסק כזה עומד בסתירה למטרות החוק שעניינן שמירה על שלום הציבור.

36. תקנה 24 קובעת, בין השאר:

א. עד 30 יום לפני תום תקופת תוקף ההיתר הזמני, תודיע רשות הרישוי לנותן האישור על מועד תום תקופת ההיתר הזמני, וכן תבקש באותו מועד את אישורו של נותן האישור להארכת תוקף ההיתר הזמני.

ב. נותן האישור יעביר תגובתו תוך 15 יום מקבלת בקשת רשות הרישוי.

ג. עד 15 יום לפני תום תוקף ההיתר הזמני, תחליט רשות הרישוי ותעשה אחת מאלה לפי העניין:



- (1) תודיע למבקש בהסכמת נותני האישור על הארכת תוקף ההיתר הזמני.
לא השיב נותן האישור בתוך 15 ימים מיום בקשת האישור, יראו את נותן האישור כאילו נתן הסכמתו להארכת תקופת ההיתר הזמני. העתק ההודעה ישלח לנותן האישור.
- (2) תתן למבקש רשיון עסק ותקבע תנאי הרשיון.
- (3) תודיע על סירוב לתת רשיון, ותנמק.
37. נמצא כי מדי חודש מפעילה פקידת רישוי תכנית מחשב השולפת רשימת עסקים שתוקף ההיתר הזמני שלהם עומד לפוג, ושולחת את הדוח לנותני האישור.
לא מתקבלות תגובות נותני האישור כמוזכר בסעיף 36 ב'.
38. הארכת היתרים זמניים לעסק, לא תמיד נעשית מיד לאחר פקיעת תוקפו של ההיתר הקודם. לעתים ישנם מירווחי זמן של כמה חודשים בין היתר להיתר, שבהם העסק פועל ללא רשיון או היתר זמני (זאת בנוסף לימי הטיפול בבקשה שהוזכרו בסעיפים 29 - 31).
בתגובה לטיטות הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:
- א. "הערה נכונה אך במצבת העובדים הקיימת באגף והעומס הקיים על העובדים, לא ניתן לקיים בקרה ומעקב אחרי ההיתרים שפג תוקפם ובדיקה אצל נותן האישור אם לא מולאו דרישותיו.
- ב. יצויין כי בכל המקרים שבהם יוצא היתר זמני נקבעים בו תנאים לביצוע. על פי התקנות, עם תום תקופת היתר, פג תוקף ההיתר כאמור בתקנת משנה 24 על כל סעיפיה כלומר או עמידה בתנאי ההיתר מונעת הארכתו אלא אם יש נסיבות מיוחדות לכך כמו למשל דחיה נוספת במילוי הדרישות שניתנו בהיתר שתוקפו פג ע"י נותן האישור". (הניסוח במקור).
- להלן הערות הביקורת:
- אשר לבקרה המוזכרת בסעיף א' בתגובת מנהל האגף, הרי שבתקופה הנסקרת ממוצע ההיתרים הזמניים לשבוע עמד על כ- 8 היתרים זמניים.
- הביקורת אינה מקבלת את פרשנותו של מנהל האגף בנוגע לסעיף ב' (תקנה 24). תקנה 24 מפרטת תהליך הנוגע לטיפול בתום תוקף ההיתר הזמני. בסיום התהליך ישנן שלוש אפשרויות: הארכת תוקף ההיתר הזמני, מתן רשיון עסק, או מתן סירוב. התקנה אינה מאפשרת מצב של "ריק".
39. מתוך 810 עסקים שקיבלו בתקופה הנסקרת היתרים זמניים (ראה סעיף 13), 283 עסקים קבלו יותר מהיתר זמני אחד. נמצא כי לגבי 189 מהם (66%) נמצאו פערים בין המועד האחרון להיות היתר זמני בתוקף, לבין מועד מתן היתר זמני נוסף, שבהם העסקים פעלו למעשה ללא רשיון. להלן התפלגותם:



מספר עסקים	מרווח ימים בין ההיתרים
65	1 - 30
30	31 - 60
22	61 - 90
13	91 - 120
18	121 - 200
15	200 - 300
8	301 - 500
18	501 - 760
189	סה"כ

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"החוק אינו קובע אוטומטית מתן היתר זמני נוסף לאחר שפג תוקף ההיתר הזמני הקודם, אי עמידה בדרישות וחנאי ההיתר הזמני הם הגורם העיקרי לאי הערכת תוקף ההיתר הזמני שניתן. יתר על כן תקנת משנה 24 (ה) (1) קובעת את החובה לקבל הסכמת נותן האישור להערכת תוקף היתר זמני" (הניסוח במקור).

להלן הערות הביקורת:

כאמור בהערת הביקורת בסעיף הקודם, תקנה 24 מגדירה תהליך שיש לקיים לפני תום תוקף ההיתר הזמני, ועם תום תוקפו.

להלן ציטוט תקנה 24 (ה) (1) אליה מתייחס מנהל האגף:

"עד 15 ימים לפני תום תקופת תוקף ההיתר הזמני תחליט רשות הרישוי ותעשה אחת מאלה לפי העניין:

(1) תודיע למבקש, בהסכמת נותני האישור, על הארכת תוקף ההיתר הזמני, ובלבד שמשך תקופת ההיתר זמני לא יעלה על שנה אחת; לא השיב נותן האישור בתוך 15 ימים מיום בקשת רשות הרישוי... יראו את נותן האישור כאילו נתן הסכמתו להארכת תקופת ההיתר הזמני. העתק ההודעה על הארכת תוקף ההיתר הזמני תשלח לנותן האישור".

האמור בתקנה זו אינו עולה בקנה אחד עם פרשנותו של מנהל האגף לסעיף.

40. יש עסקים שפעלו מתוקף היתר זמני, ובמהלך פעילות העסק (בתוך תקופת ההיתר הזמני או לאחר תום תוקפו) הוגשו בגינם בקשות חדשות לרישוי עקב שינוי שנעשה בעסק.

ככלל, היתר זמני הניתן לעסק קיים, בעקבות הגשת בקשה חדשה, מקבל סדרה חדשה של מספרים. הנתונים שהוצגו בטבלה לעיל אינם כוללים מרווחי זמן בין היתרים שנתנו לאותו עסק בסדרות שונות, אף שבמרבית המקרים ברור שהעסק עבד ברציפות.



בתגובה לטיטוט הממצאים, מסר מנהל האגף כי:

"הגשת בקשה לשינוי בסוג הרשיון או בבעלות על העסק, יוצרת בקשה חדשה לרשיון שכללי החוק והתקנות להיתר זמני מתחילים מהתחלה. כך מתייחס החוק לבקשה חדשה שאינה מקבלת על עצמה באופן אוטומטי כל מה שחל על הבקשה הקודמת".

להלן הערות הביקורת:

במרבית המקרים לא דובר בהחלפת בעלים אלא בהוספה או גריעה של פריט בעסק קיים.

41. לשאלת הביקורת בנוגע לאי קיום דווקני של ההוראות המופיעות בתקנות, מסר סגן היועץ"מ ומנהל מדור אכיפת דיני רישוי עסקים, כי לדעתו "די אם נקפיד על הוראות התקנות בכדי ליצור שירות יעיל וצודק יותר כלפי בעלי העסקים וזאת מבלי לוותר על האינטרס הציבורי לפיו עסקים מעוני רשיון יעבדו רק באישור הגורמים אשר אישורם נדרש".

עוד הוסיף, כי לדעתו "הצמדות להוראות התקנות הייתה גורמת לכך כי הגורמים המאשרים היו מייעלים את עבודתם מחשש שבהעדר טיפול מצידם יראו אותם כמי שכבר אישרו. חשש רשות הרישוי הוא כי אם יהיה לחץ בכיוון כזה, יעדיפו הגורמים המאשרים לשלוח הודעות סירוב במקום שהם עדיין מהססים ורוצים לתת לבעל העסק זמן סביר להתיישר לפי דרישותיהם".

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"בניגוד לנאמר לביקורת, סגן היועץ"מ ומנהל מדור אכיפת דיני רישוי עסקים אינו מאשר לעולם הוצאת היתר זמני כאשר לא מוצגות לו אישורי נותני האישור.

מאז נקבע ע"י מונכ"ל העירייה והיועץ"מ לעירייה (בתאריך 15.8.06) שלצורך הוצאת היתר זמני, חובה לקבל אישור המחלקה הפלילית, נפסקו לחלוטין הוצאת היתרים זמניים ללא אישור בכתב מאת נותני האישור וגורמי הרישוי. יצויין שאישורים בע"פ להיתר זמני שחועדו במזכר על ידי הפקידה שדיברה עם נותן האישור, לא התקבלו על דעת השירות המשפטי.

באשר ללחץ על נותני האישור, אין מדובר בחשש דומה אלא במציאות.

לדוגמה: משטרת ירקון מוציאה סרובים בתוך פחות משלושים יום ממתן הדרישות ותוך מתן זמן קצר ובלתי סביר למילוי דרישותיהם וזאת מחשש שלא יעברו 30 יום.

רק לאחרונה נתקלנו בהעמדה לדין נחפזת ומיותרת של חברת אחוזות החוף נושא שהגיע לברור עד למונכ"ל העירייה". (הניסוח במקור).

להלן הערות הביקורת:

אשר לאישורים בע"פ שניתנו ע"י גורמי האישור, הרי שבעידן של דואר אלקטרוני, מכשירי פקס, סורקי מסמכים, וכו' – אין מקום לאישורים כאלה, וטוב שהדבר הופסק.

אשר לדוגמא המוצגת, הרי שהחוק והתקנות נותנים להם מענה.

ההעמדה לדין המוזכרת בתגובת מנהל האגף, להבנת הביקורת, נוגעת לנושא האכיפה בעוד שנושא הדוח הוא, כאמור, תהליך הרישוי/הוצאת היתרים זמניים.

**עסקים שקבלו היתרים/זמנים ובסוף התהליך סורבו**

42. במקרים שנתקבל סירוב מלפחות נותן אישור אחד, הדבר מדווח למבקש הרשיון, והעתק ממכתב הסירוב מועבר לאגף הפיקוח העירוני לצורך בדיקה אם העסק פועל ללא רשיון, ובמידת הצורך לנקוט נגדו בפעולות אכיפה – הגשת תביעה על ניהול עסק ללא רשיון.

43. מתוך 810 העסקים שקיבלו היתרים זמניים במהלך התקופה הנסקרת, ל- 69 מהם (8.5%) ניתן סירוב בסוף התהליך. להלן התפלגות העסקים שקבלו סירוב, לפי משך הזמן שחלף ממועד הגשת הבקשה לרשיון/היתר זמני ועד ההחלטה על סירוב לאשר רשיון:

מספר עסקים	התקופה
9	עד שנה
22	שנה עד שנתיים
16	שנתיים עד שלוש
22	מעל שלוש שנים
69	סה"כ

חידוש רשיונות לעסקים

44. פרק ח' לתקנות קובע, בין השאר:

א. עד 90 ימים לפני תום תקופת תוקפו של רשיון תקופתי או זמני, תודיע על כך רשות הרישוי לנותן האישור.

ב. נותן האישור יודיע לרשות הרישוי בתוך 60 ימים מיום קבלת ההודעה על תום תוקף הרשיון, על אחד מאלה:

(1) מתן אישור לחידוש רשיון, והתנאים.

(2) סירוב לחדש רשיון, והנימוקים.

(3) תנאים מוקדמים שעל בעל העסק למלא על מנת לקבל רשיון או היתר זמני.

לא השיב נותן האישור במועד שנקבע, יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני. רשות הרישוי תודיע לנותן האישור על כך שהמועד הקבוע בתקנה – חלף.

45. לא יאוחר מ- 14 ימים מהמועד הקבוע לתום תקופת תקפו של רשיון תקופתי או רשיון זמני, תעשה רשות הרישוי אחת מאלה:

א. תתן לבעל העסק רשיון ותקבע תנאי הרשיון.

ב. תודיע לבעל הרשיון על סירוב לתת רשיון, ותנמק.



- ג. תיתן לבעל העסק היתר זמני ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם.
- ד. תודיע לבעל העסק על תנאים מוקדמים שעליו למלא לקבלת היתר זמני או רשיון.
- לא הודיעה רשות הרישוי על החלטתה, יראו את בעל העסק כמי שיש לו היתר זמני, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שנה.
46. נמצא כי כחצי שנה לפני תום תוקף הרשיונות התקופתיים, מפעילה מנהלת מדור בקרה ואיכות באגף, תכנית מחשב השולפת רשימות של כל העסקים שרשיונם עומד לפוג, ושולחת נתונים אלה לנותני האישור לקבלת חוות דעת.
47. חוות הדעת המתקבלות מגורמי האישור, מוקלדות ע"י פקידות הרישוי למחשב. אם מתקבלות חוות הדעת מכל גורמי האישור, פועלים להפקת רשיון עסק.
48. כל כשלושה חודשים מפעילה מנהלת מדור בקרה ואיכות מהלך להפקת תזכורות לנותני האישור שטרם העבירו את חוות דעתם, לאגף.
49. נמצאו מקרים שנותני האישור לא השיבו במועד הקבוע בתקנות, וגם לאחר שתוקף הרשיון התקופתי פג:
- א. נמצא כי בחודש יולי 2005 הוצאו 2144 דרישות לחוות דעת, בגין 851 עסקים שרשיונם התקופתי עמד לפוג בסוף השנה. בבדיקה שנעשתה לחודש יוני 2006 התברר כי 64 דרישות לחוות דעת לא נענו (כ- 25 עסקים).
- ב. בחודש יוני 2006 הוצאו 2123 דרישות לחוות דעת, בגין 843 עסקים שרשיונם התקופתי עמד לפוג בסוף שנת 2006. בבדיקה שנעשתה בחודש מאי 2007 התברר כי 246 חוות דעת לא נענו (כ- 85 עסקים).
50. במקרים שחוות הדעת אינן מתקבלות במועד שנקבע האגף אינו מפיק היתר זמני אלא מתייחס לעסק כמי שיש לו היתר זמני.
- בתגובה לטיוטת הממצאים מסר מנהל האגף כי:
- "האגף אינו מוציא היתר זמני נוסף לאחר חום תוקף רשיון העסק התקופתי שכן ברוב המקרים נותן האישור נתן לעסק דרישות ותנאים מוקדמים אך אלו אינם ידועים לאגף רישוי עסקים.
- המחוקק קבע בתקנות משנה 45 בסיפא שלה: "לא הודיעה רשות הרישוי על החלטתה את בעל העסק כמו שיש לו היתר זמני..."
- כלומר: בעל העסק אינו נפגע בזכויותיו כל עוד לא התקבל סרוב אחד מגורמי הרישוי". (הניסוח במקור).



להלן הערות הביקורת:

תקנה 45 אינה קיימת בתקנות רישוי עסקים. מנהל האגף התכנון, ככל הנראה, לצטט מתקנה 28 (ב') לפיה:

"לא הודיעה רשות הרישוי על החלטתה כאמור בתקנת משנה (א), יראו את בעל העסק כמי שיש לו רשיון זמני כל עוד לא פעלה רשות הרישוי כאמור בתקנת משנה (א), ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שנה מתום תקופת תוקף הרשיון".

51. למהלכי הפקת התזכורות של מדור בקרה ואיכות אין איזכור בכרטיס העסק.

היתר זמני ושימוש חורג

52. תקנה מס' 25 קובעת כי:

"לא תיתן רשות הרישוי רשיון או היתר זמני לתקופה ארוכה מתקופת תוקפו של היתר לשימוש חורג, כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה, שניתן לעסק".

הביקורת מצאה מקרים שבהם ניתנו היתרים זמניים לעסקים ובמועד הוצאת ההיתר הזמני לא היה להם היתר לשימוש חורג:

מס' תיק	תוקף שימוש חורג	תקופת ההיתר הזמני
53473	31/12/2002	09/05/06 – 06/10/05 (4 היתרים)
53492	31/12/2004	31/08/05 - 08/06/05
54996	31/12/2004	31/08/05 – 26/05/05
60830	31/12/2003	31/12/05 - 19/04/05
5088	31/12/2005	30/08/06 - 30/05/06
2038	31/12/2004	31/12/05 - 26/05/05
61116	20/04/2006	01/02/07 - 16/07/06 (2 היתרים. התוקף החרוג נרשם גם בטפסי ההיתר).

53. הביקורת בדקה כ- 110 תיקי עסק, שבסוף שנת 2006 היו בסטטוס של היתר זמני. מהבדיקה עלה כי הסיבות העיקריות למתן היתרים זמניים או הארכתם היו:

א. העסק לא השלים תיקון ליקויים, אבל יש המלצה של נותן האישור - שהליקויים בתחום פיקוחו - לתת לעסק היתר זמני.

ב. אי תשלום מלוא הגדרש להיטל השבחה (12 מקרים).



- ג. עיכוב במתן תשובות מהוועדה המחוזית/ארצית, שימושים חורגים, מבנים לשימור, היתרי בניה (10 מקרים).
- ד. סיכסוכים בין בעלי הנכס לבעלי העסק בנוגע לאחריות ביצוע דרישות הנוגעות לנכס (3 מקרים).
- ה. פעולות הריסה/בנייה הנמשכות זמן רב (2 מקרים).
54. בחלק מהתיקים נמצאו מסמכים, שלכאורה היו אמורים לגרום לאי מתן רשיון או היתר זמני, לדוגמא:
- א. תיק מס' 62053 – מ ב
לעסק ניתן היתר זמני לתקופה 19/03/06 עד 22/02/07.
נתקבלו תלונות מדיירים על מטרדי רעש בלילות מהעסק, ועל פעילותו 24 שעות ביממה.
בתאריך 24/12/06 התריע מנהל המרחב (אגף הפיקוח) כי העסק אינו עומד בתנאי הרשיון.
נמצאה תרשומת של מנהל האגף שאין לחדש את הרשיון.
ובכל זאת קיבל העסק רשיון תקופתי מתאריך 24/12/06 עד 31/12/07.
- ב. תיק 54384 - א א
עד לתאריך 30/06/06 ניתנו לעסק שני היתרים זמניים לתקופה כוללת של 9 חודשים:
1. מתאריך 09/08/05 עד 30/12/05, סה"כ 143 יום.
2. מתאריך 20/02/06 עד 30/06/06, סה"כ 130 יום.
- בתאריך 27/09/06 התריע רכז מידע רישוי ותביעות (אגף הפיקוח) כי אין לתת לעסק היתר זמני לשנה, אלא רשיון. בכל זאת ניתן לעסק היתר זמני לשנה נוספת, מתאריך 27/09/06 עד 27/09/07.
55. עפ"י פרסומי האגף באינטרנט וב"מדריך לרישוי עסקים" מחודש מרס 2006, היתרים להצבת שולחנות, כסאות ופרגודים ניתנים רק ל"עסק בעל רשיון עסק תקף. במקרים מיוחדים, על פי שיקול מנהל אגף רישוי עסקים, ינתן היתר להצבת שולחנות וכסאות גם לעסק שנמצא בהליך רישוי ובקשתו לרשיון לא סורבה". נמצאו עסקים שקבלו היתר להעמדת כסאות, שולחנות או פרגודים עפ"י חוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון, התש"ם 1980), מבלי שהיה להם רשיון עסק או היתר זמני בתוקף, דוגמא:



- א. תיק 62463: היתרים לשולחנות ופרגוד מתאריך 12/12/05, כשהעסק היה בסטטוס "סורב".
- ב. תיק 4689: היתרים לשולחנות כסאות ופרגוד מתאריך 30/10/05, כשתוקף ההיתר הזמני פג בתאריך 23/06/05.
- ג. תיק 21885: בקשה להיתר להצבת שולחנות מתאריך 14/09/05, אושרה. העסק היה בסטטוס "סורב".

בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"הנוהל האגפי קובע כי אין לחת לעסק כל היתר אם אינו בעל ברשיון או היתר זמני או שהוא נמצא בחהליך רישוי תיקון וללא סרובים.

מתן היתר לעסק עם סרוב הנו חקלה הנגרמת לעיתים בשל עומס העבודה על מתאמות הרישוי והמידע. מערכת המחשב אינה יודעת להתריע על סירוב להוצאת היתר בגלל סירוב בחהליך הרישוי. לאומת זאת רשיון או היתר זמני לא ניתן להוציא כל עוד אין הזנה של סטטוס היתר זמני או רשיון. כלומר סטטוס סירוב מונע הוצאת רשיון או היתר זמני" (הניסוח במקור).

מתן היתרים זמניים לעסקים שתלויים נגדם צווי סגירה

56. לעתים פוסק בית המשפט צווי סגירה נגד עסקים שהוגשה נגדם תביעה על ניהול עסק ללא רשיון. צווי הסגירה ניתנים לתקופה עתידית של מספר חודשים במהלכם ניתנת אפשרות לבעל העסק לפתוח בהליכים לקבלת רשיון.

העתקים מצווי הסגירה מועברים מהמחלקה הפלילית בשרות המשפטי לאגף הפיקוח ולאגף לרישוי עסקים, האמור לעדכן את המערכת הממוחשבת של האגף.

א. נמצאו מקרים שבהם הועבר דיווח מהמחלקה הפלילית לאגף לרישוי עסקים, אך האגף לא עדכן את המערכת הממוחשבת.

ב. הודעות על הארכת תוקף צווי סגירה הועברו מהמחלקה הפלילית, רק לאגף הפיקוח ולא לאגף לרישוי עסקים.

בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:

"כיום מוזנים צווי הסגירה למערכת רישוי עסקים באופן ידני דבר המאפשר תקלות של חוסר עדכניות.

אושר ע"י מנכ"ל העירייה קישור מערכת אחיפת חוק למערכת רישוי עסקים – דבר שיביא לעדכון שוטף של מערכת הרישוי במצב האכיפה".

להלן הערת הביקורת:

מנהל האגף לא צירף אסמכתאות לתגובתו ובכלל זה מתי אישר מנכ"ל העירייה קישור מערכת אכיפת החוק למערכת רישוי עסקים, מהו הלו"ז שנקבע לתחילת העידכון האינטגרטיבי, ומהן הבקורות בתהליך העדכון.

מהמחלקה הפלילית נמסר לביקורת כי החל מחודש ינואר 2008 נעשה דיווח, בפקס על הארכות תוקף צווי סגירה גם למנהל האגף לרישוי עסקים.

57. בעקבות מספר מקרים בהם ניתנו היתרים זמניים לעסקים שונקטו נגדם הליכים משפטיים, הנחה מנכ"ל העירייה, בתאריך 15/08/06, לקבל אישורם של אגף הפיקוח, התביעה וסמנכ"ל תפעול, קודם מתן היתר זמני.

בהתייחסו לסעיף זה בטיוטת הממצאים מסר מנהל האגף כי:

"צו סגירה לעסק ניתן בהעדר רשיון או היתר זמני וגם נקבע בו כי במתן היתר הזמני צו הסגירה יותלה לתקופת ההיתר, המקרה בו ניתנה הנחיית המנכ"ל לקבלת אישור מוקדם להוצאת היתר זמני בעסק שנוהל כנגדו הליך משפטי בגין בניה ללא היתר.

ההיתר הזמני ניתן עד להכרעת בית המשפט בעבירת הבניה ועד למועד בו קבע בית המשפט את ביצוע צו ההריסה.

בעקבות פסק הדין שניתן להריסה חריגות הבניה ההיתר לאותו העסק לא חודש למרות שבית המשפט נתן ארכה נוספת להריסה של החריגות לצורך נסיון להסדיר את עבירות הבניה ולהוציא להם היתר בניה. מדובר במקרה מיוחד בו בעלי הנכס היו שותפים לבניה ורק סיכסוך עם היורשים מנע הוצאת היתר בניה לשינויים שבוצעו במבנה.

פעולת רשות הרישוי נעשתה בפיקוח משפטי צמוד ולדעתי עד היום היא הייתה צודקת ונכונה" (הניסוח - במקור).

להלן הערת הביקורת:

התייחסות מנהל האגף לסעיף – אינה ברורה.

58. משיחה שקיימה הביקורת עם סגן היוע"מ ומנהל מדור אכיפת דיני רישוי עסקים שבמחלקה הפלילית, נמסר כי בתחילת ההסדר (הנחיית המנכ"ל מתאריך 15/08/06), דחתה המחלקה הפלילית כשליש מהסכמות האגף למתן היתרים זמניים. הסיבות העיקריות היו, קיום הליך משפטי נגד העסק או משך הזמן הרב שחלף מהסכמת נותן אישור עד ההחלטה לתת לעסק אישור זמני. בהמשך, מספר הדחיות קטן.

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 13/12/07, מסר מנהל האגף כי:



"בסעיף זה עולות מספר עובדות העומדות בניגוד לנאמר ע"י נציגי השירות המשפטי סעיף 41 והן מאמתות את תשובתי לביקורת.

- א. נציגי השירות המשפטי מאמת את המענה שלא רק שהוא מבקש לראות אישורים כתובים, הוא מבקש שיהיו "עדכונים".
- ב. בחוק רישוי עסקים ותקנותיו, אין מושג אישור שיתיישן, לאישור נותן אישור או גורם רישוי אין תקופת תוקף ועל פי הרשום בתקנות, האישור בתוקף עד הוצאת רשיון או היתר זמני.
- ג. פסילת מתן היתר זמני בשל קיום הליך משפטי מעלה חשש לניגוד עניינים. החוק אינו מכיר בהליכים משפטיים כגורם המונע רשיון עסק נהפוך הוא, מניעת האפשרויות מהעסק לקבל היתר זמני מעלה את החשש שהתובע מבקש לשפר עמידתו בבית המשפט כאשר העסק מגיע ללא היתר זמני ובכך יותר קל להרשיעו.
- ד. הסיפא של הסעיף מוסברת בכך שהאגף חדל מהכנת היתרים זמניים כאשר אין בידי אישור בכתב מאת נותן האישור והאישור הוא חדש ולא "ישן". (הניסוח במקור).

להלן הערות הביקורת:

לסעיפים א' - ב': "העידכונים" אותם מבקש נציגי השירות המשפטי מחזקים את הערת הביקורת המופיעה בסעיף 32, לפיה יש לתת את הדעת גם להפרש הזמנים שבין קבלת חוות הדעת מנותני האישור ובין מתן ההיתר הזמני. למרות שהדבר אינו כתוב במפורש בחוק, הוא עולה מתוך מטרות החוק שעיניינן שלום הציבור.

לסעיף ג': לנושא "ניגוד העיניינים" אותו מעלה מנהל האגף, עמדת הביקורת היא שבהתדיינות בבית המשפט התובע מייצג את העירייה כגוף אחד ולא יחידה עירונית זו או אחרת. חילוקי דעות בין יחידות עירוניות, אם ישנן, צריכות להפתר לפני הדיון בבית המשפט.

פרסומי האגף

59. בפרסומי האגף ב"מדריך לרישוי עסקים" מחודש מרס 2006, ובאתר האינטרנט של האגף, מתואר, בין השאר, תהליך הרישוי. בפרסומים מוזכרים תהליכים ולו"ז שאינם תואמים את החוק והתקנות.

מסקנות

60. לנושא רישוי עסקים קיימים שני היבטים עיקריים:

א. ההיבט החוקי:

תהליך הוצאת רשיון/היתר זמני לעסק המעוגן בפירוט בחוק ובתקנות, וככזה, מחייב היצמדות אליהם.



תהליך זה הינו באחריות האגף לרישוי עסקים.

ב. רמת האכיפה:

היבט זה הוא בעיקר תוצאה של מדיניות עירונית וכושר אכיפה (כח אדם, כלים, מערכת משפטית תומכת וכו'). האחראיים לתהליכי האכיפה הם אגף הפיקוח והשירות המשפטי.

הביקורת בדקה את תהליך הוצאת היתרים זמניים לעסקים מן ההיבט החוקי, דהיינו, האם תהליך הוצאת היתר זמני המתקיים באגף לרישוי עסקים, תואם את הוראות החוק והתקנות.

61. האגף לרישוי עסקים הוא גוף שמרכז ומתאם בין המבקשים רשיון עסק ובין נותני האישור. תהליך הרישוי, כפי שמופיע בחוק ובתקנות, אינו משאיר הרבה שיקול דעת בידי רשות הרישוי.

מתגובתו של מנהל האגף לממצאי הביקורת נראה כי ראיתו את נושא הרישוי היא בעיקר מנקודת מבט של גורם אכיפה.

62. אופן הטיפול בנושא הרישוי מוסבר ע"י מנהל האגף כגישה שירותית והליכה לקראת בעלי העסקים. כל זה טוב וראוי - ובלבד שיעלה בקנה אחד עם הוראות החוק, ועם תפקידי רשות הרישוי.

63. הסתמכותו של מנהל האגף על נוהל שהונהג ע"י היועמ"ש בשנת 1993, ומכתב שופט בית המשפט העליון לשר המשפטים מאותה תקופה, אין לה מקום, לפחות משנת 2000, מועד פרסום תקנות רישוי עסקים. עם פרסום התקנות היה על מנהל האגף להגדיר הליך עבודה התואם את התקנות, ולא להסתמך על החלטת היועמ"ש משנת 1993.

64. אזכור הוועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים (שהוקמה על פי החלטת הממשלה מחודש אוגוסט 2005), שדנה בהצעה לתיקון החוק, אינו רלוונטי, כל עוד החוק הנוכחי קיים, ובודאי שלא היה רלוונטי בין השנים 2000 – 2005, לפני ההחלטה על הקמת הוועדה.

65. אמירות כמו "פגיעה בחופש העיסוק" או "פגיעה בציבור" בהקשר של מתן היתר זמני לעסקים שאינם עומדים בתקנים אינה מקובלת על הביקורת.

66. תמוהה היא גם אמירתו של מנהל האגף בנוגע ל"ניגוד עניינים", בינו ובין התובע כאשר מתקיים הליך משפטי נגד בעל עסק (ראה סעיף 58 ג'). חילוקי דעות אפשר שיהיו בין רשות הרישוי והתובע, אך הם חייבים להיפתר בין הצדדים לפני הדיון בבית המשפט.

67. בפועל, נמצא כי האגף אינו פועל בהתאם להוראות החוק והתקנות, בכל הנוגע לתהליך הוצאת היתר זמני:

א. המשך פעילות עסקים ללא רשיון או היתר זמני, מתאפשרת לפחות בכל התקופה שבין הגשת הבקשה ועד קבלת חוות הדעת של כל נותני האישור, תקופה שלעתים עולה על שנה.



- ב. האגף אינו פועל על פי התקנות בכל הנוגע למתן היתרים זמניים כאשר נותני האישור אינם עומדים במועדים שנקבעו בתקנות.
- ג. האגף נותן היתרים זמניים לתקופה מצטברת העולה על שנה, בניגוד לחוק ולתקנות.
- ד. האגף מאפשר מרווחי זמן בין היתרים זמניים, שבהם עסקים פועלים ללא רשיון או היתר זמני.
68. גם נותני האישור שאינם משיבים בהתאם ללו"ז הקבוע בתקנות, ואינם מבקשים הארכה למתן חוות הדעת, עוברים על החוק.
69. לדעת הביקורת, אי הקפדה, מצד האגף, על מתן היתר זמני לעסק, במקרה שנותני האישור לא העבירו את חוות דעתם בזמן – תורמת לכך שנותני האישור יעכבו את מתן חוות הדעת שלהם זמן רב מהקבוע בתקנות.
- הביקורת סבורה שאם האגף היה נוהג כקבוע בתקנות ומודיע לנותני האישור שאי העברת חוות דעתם במועד תחשב להסכמה למתן היתר זמני – משך זמן ההמתנה לתשובת נותני האישור היה מתקצר.
70. במקרים שניתנים היתרים זמניים על סמך חוות דעת שפער הזמנים בין מועד קבלתן גדול, לא ברור עד כמה רלוונטיות חוות הדעת הישנות בעת הוצאת ההיתר הזמני. למרות שהחוק והתקנות אינם מגדירים תוקף לאישור של נותני האישור יש להתחשב בסיבות שבגללן דרושים אישורים אלה, דהינו שלום הציבור.
71. עמידה בלוח הזמנים הקבוע בחוק ובתקנות, ופקוח ובקרה על כך, דורשים קיום מערכת מעקבים, תזכורות והתראות מתאימה שאינה קיימת.
72. אי ביצוע בדיקה וניתוח תקופתי של הסיבות לעיכובים בהעברת חוות הדעת של נותני האישור, ונסיון לתת להם מענה – מנציח מצב בו עסקים מתנהלים ללא רשיון או היתר זמני תקופה ארוכה מזו המותרת בחוק, תוך כדי המתנה לקבלת חוות הדעת מנותני האישור.
73. עסקים שהגישו בקשה לרשיון/היתר זמני לעסק, קיבלו היתרים זמניים, ובסופו של התהליך קבלו הודעות סירוב, קיבלו למעשה "חסינות" מפני פעולות אכיפה כל התקופה עד קבלת הודעת הסירוב, תקופה שברוב המקרים עלתה על שנתיים, ואפשר שהיה ניתן לפעול לקיצורה.
74. בהעדר בקרה/התרעה מתאימה, האגף נתן היתרים להצבת שולחנות, כסאות ופרגודים לעסקים שלא היה להם רשיון או היתר זמני, ואף כאלה שהיו בסטטוס "סורב", וכן, היתרים לעסקים שלא היה להם אישור לשימוש חורג.
75. העובדה שלא הוקפד על דיווח קיום צווי סגירה למערכת רישוי עסקים, הובילה למצב שניתנו היתרים זמניים גם לעסקים שנקטו נגדם צעדים משפטיים.



76. האפשרות לדווח על תאריך קבלת חוות דעת הקטן מתאריך משלוח הבקשה לחוות דעת, פוגע באפשרות מניין ימי ההמתנה לתשובות נותני האישור, שהוא נתון חשוב בתהליך הוצאת רשיון/היתר זמני לעסק.
77. אמירות מנהל האגף, כפי שהוזכרו בסעיף 23, ופרסומי האגף ב"מדריך לרישוי עסקים" ובאתר האינטרנט של האגף, המתארים את תהליך הרישוי הנהוג בעירייה, יש בהם משום הטעית הציבור לנאמר בחוק ובתקנות, והודאה שהעירייה אינה פועלת לפי החוק אלא "ליד החוק".

המלצות

78. יש להבהיר ולהגדיר מחדש את תחומי האחריות, כך שגורם הרישוי יעסוק ברישוי, וגורמי האכיפה – באכיפה.
- כל עוד החוק הנוכחי קיים, יש להיצמד אליו ולתקנות שמכוחו. המשמעות היא, שמרגע שהוגשה הבקשה, ולכל המאוחר כעבור 37 ימים ממועד הגשת הבקשה, העסק יפעל מכוח רשיון או היתר זמני, או יקבל הודעת סירוב. אם יקבל הודעת סירוב, יפעלו נגדו עפ"י מדיניות האכיפה העירונית.
79. יש לבצע בדיקה וניתוח של הסיבות לעיכוב בהעברת חוות הדעת של נותני האישור, ולתת להן מענה.
80. לדעת הביקורת, הקפדה על הוראות החוק והתקנות, לפיהן אי העברת חוות הדעת במועד תחשב כהסכמה למתן היתר זמני, עשויה לדרבן את נותני האישור להשיב בזמן, ולקצר את משך ההמתנה לקבלת חוות הדעת.
81. כדי לעמוד בלוח הזמנים הקבוע בחוק ובתקנות, יש לשפר את מערכת המעקבים, התזכורות וההתראות במערכת הממוחשבת של רישוי עסקים.
82. יש לשאוף לכך שהיתרים זמניים יינתנו על סמך חוות דעת שנתנו בסמיכות ולא בפערי זמן גדולים, ובכך לעמוד במטרות החוק כפי שמופיעות בסעיף 6.
83. יש להקפיד על מתן הודעת סירוב, מוקדם ככל האפשר, לעסקים שקבלו היתר זמני, ובמהלך תקופת ההיתר הזמני אינם עומדים בהשלמת המפרט הנדרש מהם.
84. יש להקפיד שלא לתת היתרים לעסקים שאין להם אישור לשימוש חורג.
85. יש להקפיד שלא לתת היתרים להצבת שולחנות, כסאות ופרגודים, לעסקים שאין להם רשיון, היתר זמני או שקבלו הודעת סירוב.
86. יש לשפר את הבקרה על דיווח קיום צווי סגירה למערכת רישוי עסקים, ולהמשיך לבדוק אם אין מניעה, מבחינת השירות המשפטי, להנפיק לעסק היתר זמני.



87. יש לבצע בדיקה לוגית בין "תאריך משלוח בקשה לחוות דעת" לנותני האישור, לבין "תאריך קבלת חוות הדעת", כדי שלא יתקבל הפרש ימים שלילי בין התאריכים.
88. פרסומי האגף חייבים להיות נכונים, שקופים, ותואמים את הכתוב בחוק ובתקנות, ולצידם פרוט תחנות העבודה הכלולות בתהליך הוצאת היתר זמני.