

רישוי עסקים, בטיחות - והקשר ביניהם

עו"ד גיל דרור ועו"ד צבי לוינסון

השמירה על הבטיחות היא מעניינם של כל העסקים שנקבע בצו כי שמירה על בטיחותם של העובדים והציבור בהם היא תנאי לרישיון העסק שלהם ומטרתם. לאור התקנת תקנות ארגון הפיקוח על העבודה בנושא ניהול תכנית בטיחות, חשוב שהעוסקים בבטיחות יכירו את חוק רישוי העסקים ויבדקו אם ניתנו על ידי משרד העבודה והרווחה תנאים נוספים לרישיון העסק של החברה. הכרת ההוראות והתנאים מבעוד מועד חיוניים לכל עסק שמעוניין להיערך מראש

מקומיות קטנות המפקח על רישיון העסק יכול להיות לעתים אחד מעובדי הרשות, אשר לו עיסוקים נוספים. נוצר חוסר שוויון - שני עסקים, הפועלים באותו התחום בדיוק, יקבלו "טיפול" שונה זה מזה. ושלישית - כפי שהוזכר, מאחר שהרשות המקומית היא בו-זמנית רשות מפקחת ורשות שנהנית מתשלומי מסים, האינטרסים שלה לא תמיד עולים בקנה אחד עם אלו של משרדי הממשלה, שאמורים להיות נטולי פניות. בעיה נוספת שהיותה במשך שנים רבות חסם בקבלת רישיון עסק היא העומס הרב המוטל על הרשות המקומית ועל נותני האישור, והזמן הרב שעבר עד שבקשה לקבלת רישיון עסק קיבלה תשובה ראשונית. עקב זאת, הוקמה כבר בשנת 2006 במשרד הפנים "ועדת הבר", במטרה להמליץ על דרכים לשיפור ויעול הליכי רישוי העסקים. לאור המלצות ועדת היישום שקמה לאחריה, בוצעו בין השנים 2010-2013 תיקוני חקיקה בחוק רישוי עסקים ובתקנות רישוי עסקים, שבתמצית הדברים יסוכמו בשלושה שינויים עיקריים (אף שקיימים שינויים רבים נוספים):

א. היפוך הנטל - בעבר קבע חוק רישוי עסקים שלאחר שהוגשה בקשה לקבלת רישיון עסק - כל עוד לא ניתנה תגובה כלשהי של רשות הרישוי, הרי שלעסק אין רישיון. במצב הדברים הזה מצאו את עצמם עסקים רבים כשבויים בבכי הבירוקרטיה של הרשות המקומית ונהפכו לעבריינים על כורחם, אף שהבקשה לרישיון עסק הוגשה. התיקון בחוק רישוי העסקים הפך את הנטל, כך שאם תוך תקופת הזמן שנקבעה בחוק לא ניתן סירוב למתן רישיון עסק, חזקה שניתן היתר למועד של שנה עד לקבלת תגובה או להסדרת תנאי הרישיון. הטעם העיקרי לשינוי זה הוא מניעת סחבת ובירוקרטיה, וקיצור הליכים לקבלת רישיון עסק.

ב. היתר מזורז - נקבעו עסקים שעקב היקפם המצומצם הנוהל לקבלת רישיון עסק שיחול עליהם הוא נוהל בלוח זמנים מקוצר. צעד זה ננקט כדי להימנע מהשקעת משאבים רבים בעסקים קטנים ובעלי סיכונים והשפעות שוליים, תוך התרכזות במתן רישיונות ופיקוח על עסקים משמעותיים.

ג. מפרטים אחידים - אחת הבעיות העיקריות בתנאים הנוספים שניתנו על ידי נותני האישור לרישיונות העסק היא השינויים

כששומעים את צירוף המילים "רישיון עסק", על פי רוב חושבים על הרשות המקומית, על המשרד להגנת הסביבה או על משרד הבריאות, זאת, משום שהגופים הללו רואים ברישיון העסק כלי מרכזי לביצוע אכיפה במפעלים ובעסקים הכפופים להם. הסמכות הניתנת למשרדים בחוק רישוי עסקים היא לתת את רישיון העסק ולקבוע תנאים נוספים להפעלתו של העסק. ללא רישיון עסק, הפעלתו אסורה על פי חוק, ובמצב דברים זה היא מעמידה את החברה ואת מנהליה בסכנה של אישום פלילי ושל הוצאת צו סגירה. עד כאן אין חדש.

במאמר זה נביא סקירה תמציתית על הרפורמה שבוצעה בשנים האחרונות ברישוי העסקים, ולאחר מכן, נבחן אם גם למשרד העבודה והרווחה ניתנו סמכויות בתחום הבטיחות, במסגרת חוק רישוי עסקים, ומהן.

הרפורמה בחוק רישוי עסקים

במהלך השנים האחרונות נערכה רפורמה מקיפה בחוק רישוי העסקים. רפורמה זו באה לאור כשלים מובנים במנגנון רישוי העסקים, והעיקרי שבהם - פיצול הרשויות: מצד אחד, הרשות המקומית (המכונה "רשות הרישוי"), המוסמכת על פי החוק לתת רישיון עסק, אף שעל פי רוב היא נעדרת ידע ומקצועיות הנדרשים לקביעת התנאים שבהם צריך העסק לעמוד, ויתרה מכך, כגוף המקבל מהעסק את כספי הארנונה קיים ניגוד אינטרסים בפיקוח הדוק וקפדני שלה על העסק. ומצד שני, משרדי הממשלה (המכונים "נותני האישור"), כמו המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד החקלאות, המשרד לביטחון פנים ומשרד העבודה והרווחה, שנחשבים מומחים - כל אחד בתחומו - ואמורים להכיר כל היבט בפעילות העסקית ולקבוע את התנאים לעמידה ברישיון. הפיצול הזה בעייתי, ראשית כיוון שברשות המקומית אין תמיד כוח אדם מיומן הנדרש לפיקוח על התנאים. לפעמים ביקורים של פקחים מהרשות המקומית אינם אפקטיביים. שנית, הרשויות המקומיות, מטבע הדברים, שונות זו מזו - בערים הגדולות קיימות מחלקות גדולות שנהנות מגיבוי לוגיסטי, ממשאבי זמן, כסף וידע, בעוד ברשויות



תמונה: מאגר המוס"ל

ניהול בטיחות הוא היערכות למשהו שמקווים כי לעולם לא יקרה

נוסף על כך, חשוב הקשר בין העיסוק בחומרים מסוכנים, באשר הם, לסמכויות משרד העבודה והרווחה על פי חוק רישוי עסקים ותקנותיו. על פי צו רישוי עסקים, מפעלים המייצרים, מעבדים, אורזים וממחזרים חומרים מסוכנים או רדיואקטיביים - וכן חומרי הדברה, דשנים, חומרי חיטוי וניקוי או עיסוק כלשהו בחומרי נפץ - הם עסקים טעוני רישוי על פי חוק רישוי עסקים, אשר השמירה על הבטיחות והגדרה כאחת ממטרות הרישוי העיקריות שלהם.

יוצא אפוא שלגבי כל העסקים שפורטו לעיל, משרד העבודה והרווחה מוסמך להוסיף תנאים נוספים לרישיון העסק שלהם ולפקח על קיומם. לאור עליית המודעות בנושאי הבטיחות בקרב הציבור ובקרב נבחרי המחוקקים; לאור התקנת תקנות ארגון הפיקוח על העבודה בנושא ניהול תכנית בטיחות, והחשיפה המשפטית, האזרחית והפלילית, הנובעת מליקויי בטיחות ומתאונות עבודה - חשוב לעוסקים בבטיחות להכיר את חוק רישוי העסקים ולבדוק אם ניתנו על ידי משרד העבודה והרווחה תנאים נוספים לרישיון העסק של החברה, ואם כן, מהם. זיהוי הוראות אלו מבעוד מועד הוא כלי חשוב לכל עסק שמעוניין להיערך מראש ולא להסתפק בהתמודדות תגובתית לאירועי אכיפה.

תנאים נוספים ומפרטים אחידים

אחד הדברים המתעצמים ברישוי עסקים מתייחס לשאלה מהו בעצם רישיון עסק. ובכן, זהו רישיון המודפס על עמוד אחד, המכריז קבל עם ועולם שניתן לעסק רישיון. האם די בכך? לא. באופן מעשי, לב-לבו של רישיון העסק טמון בתנאים הנוספים. אלו התנאים שנקבעים על ידי נותני האישור, שמונו על ידי משרדי הממשלה. כך, לדוגמה, נותן האישור מטעם המשרד להגנת הסביבה יכול לאשר למפעל רישיון עסק, ובמקביל לקבוע בתנאים הנוספים שעל המפעל להקים מתקן לטיפול בשפכים בטכנולוגיות חדשות שעלותן גבוהה. אין כל ודאות שהקמת מתקן זה לטיפול בשפכים היא במסגרת אפשרויותיו הכלכליות של המפעל, כך שגם לאחר שניתן הרישיון, אין ביטחון שהמפעל יוכל לעמוד בתנאים הנוספים הנלווים לו. אותו הדין לגבי פליטות ארובות, וכך גם במסגרת הסמכות שניתנה למשרד העבודה והרווחה לתת אישורים לעסקים הקשורים לבטיחות. לא רק העמידה בתנאים הנוספים הראשוניים שהתקבלו במצורף לרישיון העסק יכולה להוות בעיה בקיום חוק רישוי עסקים. גם הסמכות של נותן האישור לשנות את התנאים הנוספים מעת לעת.

הגדולים שחלו בתנאים מעת לעת. כך קרה שלעיתים תנאים שחייבו מפעל בביצוע השקעות גדולות שונו לאחר תקופה לא ארוכה באופן שחייב השקעות באמצעים אחרים. במצב זה, נגרם בזבוז כספי רב, ובעיקר, נלקחה מהתעשייה הוודאות אשר לה היא כה זקוקה כדי לפעול.

בטיחות וחוק רישוי עסקים

סעיף 1 לחוק רישוי עסקים, קובע את התכליות הבאות של החוק:

- 1) שמירה על איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים.
 - 2) מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
 - 3) בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו.
 - 4) מניעת סכנות זואונוטיות, הנובעות מנוכחותם של בעלי חיים בעסק, ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
 - 5) שמירה על בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, ולכבאות.
- לגבי כל תכלית נקבע השר הרלוונטי הממונה על אכיפתה:
- לסעיף 1 - השר להגנת הסביבה.
 - לסעיף 2 - השר לביטחון הפנים.
 - לסעיף 3 - שר הכלכלה.
 - לסעיף 4 - שר החקלאות.
 - לסעיף 5 - שר הבריאות.

סעיף 4 לחוק רישוי עסקים קובע שלא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזוהז לפי החוק ובהתאם לתנאים שניתנו במצורף לרישיון העסק. משמע, שלא כל עסק נזקק לרישיון, אלא רק עסקים טעוני רישוי. רשימת העסקים טעוני הרישוי מפורטת בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, כשלצד כל עסק טעון רישוי יש פירוט של השרים שמוטל עליהם לאכוף את החוק.

כך, לדוגמה, לגבי פריט רישוי 1.1, שכותרתו בית מרקחת, נקבע שקיימות שתי מטרות לרישוי: האחת - מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות, והשנייה - בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. מכאן, שהשרים אשר בסמכותם לתת תנאים נוספים לרישיון העסק לבית מרקחת הם השר לביטחון הפנים ושר הבריאות.

במקרה אחר, מטרת הרישוי לפריט 5.2 - מתקן להפקת מים ולטיפול במים (למעט התפלה) נקבעה להיות הבטחת בריאות הציבור. מכאן, ששר הבריאות הוא השר היחיד שמוסמך לתת תנאים נוספים ולפקח על מתקנים להפקה ולטיפול במים.

האם יש קשר בין בטיחות ובין רישוי עסקים?

התשובה היא חיובית לגבי כל העסקים שנקבע בצו כי שמירה על בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו היא מטרת רישויו. לדוגמה, העסקים הבאים: מעבדות כימיות וביולוגיות, מפעלים לייצור מזון, כולל מזון לבעלי חיים, מתקנים להתפלת מים, בתי דפוס, מפעלים לייצור צביעה או הדפסה על טקסטיל, מפעלים לייצור נעליים, מפעלים לייצור עיבוד או יציקת מתכת, עסקים לציפוי מתכות, מסגרות, מפעלים לעיבוד, צביעה או חיטוי של עץ, או של ייצור רהיטים; מפעלים המייצרים נייר ומוצריהם הם עסקים שמשרד העבודה והרווחה מוסמך לתת להם תנאים נוספים ולפקח עליהם מכוח חוק רישוי עסקים.



בתנאי הרישיון. בעוד במקרים רבים התנאים הנוספים של רישיון העסק מפוקחים בפועל על ידי המשרד להגנת הסביבה, בתחום הבטיחות שינוי כזה יוכל להיות משמעותי ויהפוך את רישיון העסק והעמידה בתנאים הנוספים בו לליבת פעילות האכיפה של מינהל הבטיחות. שינוי זה יוכל להיחפך למשמעותי יותר לאור סעיף נוסף בהחלטת הממשלה - להוסיף מנגנון של עיצומים כספיים לחוק רישוי עסקים, כך שהתגובה להיעדר עמידה בתנאי רישיון עסק תוכל להיות הטלת עיצומים כספיים מינהליים פשוטים, יחסית.

האם ידוע על מקרים בעבר שבעקבות ליקויי בטיחות נלקח או נפסל רישיון העסק?

לא ידוע, אך זהו כלי רגולטורי, שתמיד היה בידי משרד התמ"ת (וכעת בידי משרד העבודה והרווחה), ולמיטב הבנתנו נכנס לשימוש רק לאחרונה, בצורת תנאים, כך שכפי הנראה בעתיד יהיה גם כלי אכיפה אם יופרו התנאים. מי שרשאי לבטל את רישיון העסק היא הרשות המקומית. נוסף על כך, יש לנו תנאי האישור (המשרדים שנקבעו בצו רישוי העסקים כי הם שייטנו את התנאים הנוספים) סמכות להוציא צו הפסקה מינהלי לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים. סעיף 7 לחוק רישוי עסקים מקנה את הזכות לתת תנאים נוספים. סעיפים 7' ו-4'ג' עוסקים במפרטים אחידים.

לסיכום - היערכות, היערכות, היערכות

עולם הבטיחות בנוי על היערכות תמידית למשהו שאנו מקווים שלעולם לא יקרה.

היערכות זו היא קשה, שוחקת ופעמים רבות מטשטשת את ערנותם של ממוני הבטיחות, מנהלי המחלקות, נושאי משרה בתאגיד והעובדים כלפי הזיקה והרגישות לסיכונים ולבעיות בטיחות. פעמים רבות שמענו את המשפט הבא: "כמה עוד אפשר להתריע על בעיות בטיחות, כששום דבר בעצם לא קרה במשך שנים?". החיים חזקים מאיתנו וגם סקרי הסיכונים, ניהול הסיכונים, ההשתלמויות, ההדרכות, הניטורים והבדיקות הרפואיות אינם חסינים בפני השגרה.

אי לכך, לעתים אין מנוס מצירוף עין נוספת למערכת הבטיחות - עין חדשה, נטולת היסטוריה, נטולת פניות ונטולת אינטרסים. לפעמים אנחנו צריכים שיגידו לנו דברים שאנחנו כבר יודעים, ולפעמים דווקא מישהו מבחוץ, שמכיר את החוקים, המפרטים האחידים והדרישות האחרות, יוכל לבוא עם תובנות חדשות.

במסגרת זו, הצעד הראשון שיש לנקוט הוא ביצוע סקר אכיפה פנימית לצורך גילוי פערים בין ההתנהלות בפועל של החברה ובין הוראות הדין. בדיקת הוראות הדין צריכה להיעשות ברחל בתנו הקטנה - לא בדיקה כללית של החוקים והתקנות, אלא בדיקה פרטנית של עורכי דין, אשר תחום דיני הבטיחות הוא עיסוקם ומומחיותם. הבדיקה תמפה את הוראות הדין, את אחריותם של נושאי המשרה בתאגיד, ובסופו של דבר, תעניק צילום מצב רגעי של עמידה בהוראות הדין.

תכנית זו משלימה את תכנית ניהול הבטיחות ואינה מחליפה אותה. ללא מיפוי ראשוני זה, קשה מאוד יהיה להשתפר, להיערך ולמנוע נפגעים בתאונות עבודה, וכן, יהיה קשה להפחית מהחשיפה המשפטית של החברה ושל נושאי המשרה בתאגיד למפגעי בטיחות. במיוחד יקשה הדבר לאור הכלים המינהליים והפילליים החדשים, שתוארו לעיל, אשר קבועים בחוק רישוי העסקים בידי המשרד הממשלתי הממונה על הבטיחות בעבודה. ■

במילים אחרות, גם אם ניתן רישיון עסק, וגם אם החברה עומדת בכל התנאים הנוספים, בסמכותו של נותן האישור לשנות את התנאים הנוספים על פי שיקול דעתו, הן בהטלת חובה לשימוש בטכנולוגיות חדשות, הן בהוספת מטלות של כוח אדם, הן בחיוב בקביעת נהלים נוספים והן באכיפתם. במצב הזה קשה לתעשייה להתנהל. מהסיבה הזו קבעה הרפורמה בחוק רישוי עסקים שבחלק מהמקרים ולגבי חלק מהעיסוקים ייקבע מפרט אחיד. משמעותו של המפרט האחד היא שבמקום שיוצגו תנאים נוספים לכל מפעל ומפעל, ייקבעו תנאים סטנדרטיים לסוגי עיסוקים שונים, שיהיו תקפים בכל הארץ, וכן, ששינויים ייעשו רק בפרקי זמן קבועים וארוכים, יחסית, או רק בנוהל מיוחד, מטעמים מיוחדים ובאישור כמפורט בחוק.

כך, לדוגמה, התפרסמה רק לאחרונה טיוטה של מפרט אחיד לעיסוק בחומרים מסוכנים, ובה קבעו נותני האישורים מכל התחומים הקשורים לעיסוק בחומרים מסוכנים את התנאים הנוספים שיחולו על עיסוק זה במסגרת המפרט האחד. התפרסמו גם התנאים הנוספים לרישיון לעיסוק בחומרים מסוכנים גם על ידי משרד העבודה והרווחה. כאמור, חשוב מאוד להכיר את התנאים הנוספים ואת "האותיות הקטנות" מיד עם קבלת רישיון העסק. למעשה, בעסקים חדשים, אפשר לראות את התנאים הנוספים עוד לפני הקמת העסק ולקבל החלטות עסקיות מושכלות בהתאם לתנאים אלה עוד לפני הגשת הבקשה לרישיון עסק.

אין ספק, ששילוב הוראות סטנדרטיות במפרטים האחידים על ידי משרד העבודה והרווחה מציב את מפקחי משרד העבודה והרווחה במרכז קבלת ההחלטות הנוגעות לרישוי עסקים ומקנה למשרד זה כלי אכיפה נוסף בתחום הבטיחות.

כלי אכיפה בחוק רישוי עסקים

המשמעות של הסמכות הניתנת בחוק רישוי עסקים למשרד העבודה והרווחה להיות נותן האישור ולהתנות את רישיון העסק בתנאים נוספים מחזקת את יכולת האכיפה שלו בשני מישורים: **המישור הפלילי** - הפרה של רישיון עסק או תנאי ברישיון העסק מהווה עברה פלילית שניתן להגיש בגינה כתב אישום נגד החברה ונגד מנהלים בה. נוצר מצב שאינו אופייני לדיני הבטיחות, שבו ניתן להגיש כתב אישום גם במקרה שבו לא התרחשה תאונה קשה, אלא בגין הפרה של תנאי ברישיון העסק. דרך זו נהוגה במשרד להגנת הסביבה והעתקה יכולה לשמש את משרד העבודה והרווחה באכיפת דיני הבטיחות - גם במקום שבו עדיין לא התרחש אירוע בטיחותי.

המישור המינהלי - חוק רישוי עסקים מאפשר לרשות המינהלית, דרך הרשות המקומית, להוציא צו הפסקה מינהלי, שבמהותו מצווה על הפסקה ארעית של העיסוק, בין אם דרך סגירת החצרים, ובין אם בכל דרך אחרת, שבנסיבות העניין יכולה להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק. השימוש בכלי אכיפת זה צריך להיעשות אמנם דרך רשות הרישוי, אולם גם במקרה הזה מדובר בכלי אכיפת רב-עוצמה ומאיים, שיכול להינקט גם טרם אירע אירוע בטיחות ועוד לפני שיש נפגעים.

נוסף על הכלים הקיימים, על פי החלטת ממשלה 1861, מיום 11.8.2016, אנו עומדים בפני תיקון נוסף בחוק רישוי עסקים, שמהותו הגברת האכיפה. תיקון זה יכלול שינוי משמעותי באכיפה על ידי הפרטת הפיקוח על קיום תנאי רישיון העסק אצל מכונים מורשים, שידווחו למשרד הממשלה על עמידת העסק