

נובמבר 2022

מדיניות אכיפה ברישוי עסקים

א. רקע

1. רישוי עסקים הוא אחד מתחומי הליכה החשובים בעשייתה של הרשות המקומית. פעילות עסקית היא מנוע צמיחה התורם לכלכלת האזור, לפרנסת התושבים ולקידום המשק. רישוי העסקים תכליתו להבטיח את השמירה על שלום הציבור, בטיחותו ובריאותו, למנוע מפגעים ולקדם את איכות חיי התושבים. הפעלת עסק טעון רישוי ללא רישיון היא עבירה על החוק שבצידה ענישה פלילית (צווים, קנסות ואף מאסר).

2. **חוק רישוי עסקים, התשכ"ח – 1968** (להלן: "החוק"), נועד להסדיר את פעילות העסקים טעוני רישוי תוך קיום שבע מטרות הרישוי, כפי שהן מופיעות בסעיף 1 לחוק:

א. איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים;

ב. מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות;

ג. בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו;

ד. מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות;

ה. בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים;

ו. קיום תכליות דיני התכנון והבניה;

ז. קיום הדינים הנוגעים לכבאות.

ב. עקרונות מדיניות האכיפה - כללי

3. מדיניות האכיפה מטרתה ליצור אחידות, שקיפות ושוויוניות באכיפה.

4. מדיניות אכיפה ברורה יוצרת וודאות לבעלי העסקים ולמי שמעוניין לפתוח עסק, וכך היא מסייעת לבעלי העסקים לכלכל את צעדיהם ולפעול בהתאם לחוק.

5. סדרי עדיפויות באכיפה נקבעו מתוך הבנה כי ברשות עסקים רבים הפועלים ללא רישיון מחד, וכי משאבי הרשות מוגבלים מאידך.

6. סדרי העדיפויות שיפורטו להלן נקבעו בהתבסס על המטרות והתכליות העומדות בבסיס דיני רישוי עסקים ובהתחשב בתמונת העסקים טעוני הרישוי במרחב העיר.

7. מדיניות האכיפה מחייבת את גורמי הפיקוח, אולם על התביעה העירונית להפעיל בכל מקרה ומקרה שיקול דעת עצמאי ופרטני, בהתאם להנחיות פרקליטות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

ג. עקרונות מדיניות אכיפה - גורמי הפיקוח

8. בבוא גורמי הפיקוח לבחון אם להתחיל באכיפה נגד בית עסק שפועל ללא רישיון, עליהם לבחון את רמת המסוכנות הנשקפת מפעילותו של העסק וזאת על בסיס ניתוח והערכת פוטנציאל הסיכון של העסק לאדם, לחי ולסביבה ולפגיעה האפשרית שלו בשלום, ביטחונם, בריאותם, איכות חייהם ואיכות הסביבה.

9. יש לבחון את מיקום העסק, היקפו, מאפייני פעילותו, שעות הפעילות, האישורים השונים הנדרשים לו מהגורמים נותני האישור השונים המוגדרים בצו, התנאים השונים הדרושים לפעילותו וכיוצא"ב.

10. ככלל, ככל שרמת המסוכנות הנשקפת מפעילותו של העסק תהיה גבוהה יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו. בחינת רמת המפגעים והמטרדים לציבור הרחב נלמדת מפעילותו של העסק (להלן רשימת שיקולים – אין מדובר ברשימה סגורה):

א. בחינת משך הזמן בו העסק מפר את הוראות הדין, וככל והדבר ידוע לנוגעים בדבר.

ב. בחינת משך הזמן שבו העסק פועל בלא רישיון עסק או מפר את תנאיו של רישיון עסק שניתן לו. ככלל, ככל שמשך הזמן בו העסק מפר את הוראות הדין ארוך יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו.

ג. הגדרת אופק ההכשרה וההסדרה של העסק – כלומר, הצפי להוצאת רישיון עסק ככל שאין כזה או לעמידתו בתנאי רישיון עסק שניתן לו, ככל שניתן כזה.

ד. עריכת ניתוח הפוטנציאל של העסק להוצאת רישיון עסק, מידת היתכנות הוצאתו של הרישיון ומשך הזמן הנדרש לכך.

11. ככלל, ככל שקיים **אופק ברור להסדרה מלאה** של העסק והוצאת רישיון עסק או הסדרת כל התנאים הנדרשים לשם עמידה מלאה בתנאי רישיון עסק קיים, אם ישנו כזה, ונראה כי הדברים נמצאים ב"הישג יד" אזי העדיפות לאכיפה נגד העסק מצויה במדרג הנמוך יותר בסדר העדיפויות לאכיפה.

כך, **ככל שהאופק להסדרתו המלאה** של עסק מוערך כממושך יותר, עולה בהתאמה העדיפות לאכיפה נגדו. מטבע הדברים בראש סדר העדיפויות ימצאו עסקים שאין כלל אופק להסדרתם.

12. "הישג יד" יוגדר כאחד או יותר מאלה (אין המדובר ברשימה סגורה):

א. עסק שאחזו ברישיון עסק שפג תוקפו והוא מצוי בהליכי חידוש.

ב. עסק המצוי בהליכים פעילים להוצאת רישיון עסק, בין אם היה לו בעבר ובין אם לאו.

ג. כאשר לא נראה שקיימת מניעה עניינית המונעת את חידוש רישיון העסק או הוצאתו.

ד. כאשר העסק מצוי על פי ההערכה בשלב מתקדם של חידוש רישיון העסק או הוצאתו.

ה. עסק שנראה כי הוא פועל באופן נמרץ להוצאת רישיון עסק או חידושו.

13. קיומו של אופק להסדרה בטווח זמן בינוני או ארוך יוגדר באופן הבא (אין המדובר ברשימה סגורה):

א. כאשר קיימת מניעה תכנונית להוצאת רישיון עסק על פי דיני התכנון והבניה, בפרט כזו המחייבת הכנתה ואישורה של תכנית במוסדות התכנון וכאשר טרם הוחל אף בהליכי הכנתה של תכנית זו ואישורה.

ב. העדר קיומו של אופק כלשהו להסדרה יוגדר כאשר על פני הדברים המדובר בעסק שלא ניתן יהיה לתת לו רישיון עסק על פי הוראות הדין הקיים, מסיבה כזו או אחרת.

14. יש לבצע הגדרת רמת ציות /שיתוף פעולה של העסק עם הרשות המקומית ועם הגורמים נותני האישור על פי הצו. ככלל, עסק אשר הגיש בקשה לרישיון עסק ופועל על פי הנחיות הרשות המקומית והגורמים נותני האישור על פי הצו יוגדר כעסק המציית לחוק ומשתף פעולה ואילו עסק אשר למשל לא הגיש כלל בקשה לרישיון עסק יוגדר כעסק שאינו מציית ואינו משתף פעולה.

ד. עקרונות מדיניות אכיפה – נקיטת הליכים משפטיים על ידי התביעה העירונית

15. ככלל, בכל תיק חקירה שמועבר ממחלקת רישוי עסקים אל התביעה העירונית, מוטלת על התביעה החובה לבחון בכל מקרה ומקרה את נסיבות העבירה; הראיות לכאורה הקיימות לביצועה ואת מידת העניין לציבור. העדיפות לטיפול בתיקי החקירה תיקבע בהתאם לתבחינים הבאים (יובהר כי לא מדובר ברשימה סגורה):

א. מידת המסוכנות הגלומה בעסק (לשלום הציבור, בטיחותו ובריאותו, ולאיכות הסביבה) – ככל שהעסק מסוכן יותר, כך יקבל עדיפות גבוהה יותר באכיפה;

ב. מידת המורכבות בהסדרת העסק - ככל שהליך הרישוי הנדרש פשוט יותר ובעל העסק אינו משתף עמו פעולה, כך יקבל עדיפות גבוהה יותר באכיפה;

ג. נסיבות מיוחדות של העסק כגון אופיו, גודלו, הנראות שלו, משך העיסוק בו, התנהלותו של בעל העסק ופעולות שנקט להסדרת העסק, וכיוצ"ב;

ד. משך הזמן בה מבוצעת העבירה;

ה. הסיבות לביצועה והשתכללותה של העבירה (למשל: במצב בו היה רישיון עסק וכיום יש קושי בחידושו);

ו. האם מדובר בעבירה ראשונה או חוזרת;

ז. האם מדובר בעבירה אחת או במספר עבירות;

ח. מהו טיב העבירה (למשל, יש הבדל בין עסק הפועל בלא רישיון עסק לבין עסק הפועל תוך הפרת תנאים ברישיון עסק קיים);

ט. מהו הנזק שנגרם או עלול להיגרם לציבור או לסביבה כתוצאה מהעבירה, לרבות בהיבט של מסוכנות ומטרדים;

י. מהו מועד גילוייה של העבירה וחלוף הזמן ממועד גילוייה;

יא. מהם סיכויי ההסדרה ומהו האופק לכך;

יב. מהן הפעולות שנקטו על ידי העסק לפני ולאחר ביצוע העבירה, מידת הציות הכללית שלו להוראות החוק ומידת שיתוף הפעולה שלו עם הרשויות;

ה. הכלים (ראו טבלה מרכזת בנספח א' למסמך המדיניות)

צו הפסקה מנהלי לפי סעיף 20 לחוק

1. צו המצוי בסמכות ראש העירייה ובהתייעצות עם התביעה העירונית.
2. צו הפסקה מנהלי יישקל כאשר מדובר בעסק שמקים סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור בשים לב למטרות החוק ופועל ללא רישיון או היתר או בניגוד לתנאיו.

צווים שיפוטיים ללא הגשת כתב אישום בסמכות בית המשפט

1. צו למניעת פעולות לפי סעיף 22 לחוק - בקשה לצו למניעת פעולות תישקל כאשר נעשו פעולות הכנה לניהול עסק מסוג אולם אירועים, או מפעל מזון, או עסק שיש בו משום סכנה לבריאות, או שלום הציבור, או מטרד זאת בלי שניתן רישיון, היתר זמני או מזורז או בסטייה מרישיון או מהיתר. כמו כן, צו זה יתבקש במקרה בו נעשו פעולות הכנה לניהול עסק תוך השתלטות על שטחים ציבוריים.
2. הארכת תוקפו של צו מנהלי לפי סעיף 21 לחוק.
3. צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 22 לחוק. בקשה לצו הפסקה שיפוטי תישקל במקרים הבאים:

1. מקומות עתירי קהל – קניונים (פריט רישוי 6.8א), אולמות אירועים (פריט רישוי 7.9), מסעדות מעל 100 אנשים (פריט רישוי 4.2), מרכולים מעל 800 מ"ר (פריט רישוי 4.7ד') או מפעלים עתירי שטח (מקום שהוגדר ע"י שירותי הכבאות ברמת סיכון גבוהה).

זאת במקרים בהם חסרים לעסק גם אישור משטרה וגם אישור כבאות.

2. מקומות עם סיכון תברואתי - אטליזים (פריט רישוי 4.7ג'), ייצור מזון מן החי (פריט רישוי 4.4), מסעדות מעל 100 אנשים (פריט רישוי 4.2), מרכולים מעל 800 מ"ר (פריט רישוי 4.7ד'), מפעלי מזון (פריט רישוי 4.6).

זאת במקרים בהם חסרים לעסק גם אישור משרד הבריאות וגם אישור כבאות.

3. עסקים מסוכנים כמפורט להלן – תחנות דלק ומילוי גז (פריט רישוי 2.2א, 2.1ז'), גז - אחסונו, מכירתו וחלוקתו (פריט רישוי 2.1ב', 2.1ג'), כלי נשק ותחמושת (פריט רישוי 9.1א), חומרים מסוכנים (פריט רישוי 10.10, 10.11), מקום למכירת משקאות משכרים, עסק שעיקר פעילותו הגשת משקאות משכרים לצורך צריכה במקום ההגשה (פריט רישוי 4.8).

זאת במקרים בהם חסרים לעסק אישור מהותי לאחת מהפעילויות.

4. כאשר מדובר בעסקים הגורמים למפגע סביבתי - אשפה ופסולת, למעט חומרים מסוכנים (פריט 5.1), שפכים וקולחין (פריט 5.3), פירוק חלקים משומשים מכלי רכב (פריט 8.7ב'), מפעלים לחומרי גלם לבנייה (פריט 10.7).

זאת במקרים בהם חסרים לעסק אישור ממשרד איכות הסביבה.

צווים במסגרת הליך פלילי (לאחר הגשת כתב אישום)

1. צו הפסקה במקביל להגשת כתב אישום לפי סעיף 17 לחוק.

בקשה לצו הפסקה שיפוטי במקביל להגשת כתב אישום תישקל במקרים הבאים:

1) מקומות עתירי קהל – קניונים, אולמות אירועים, מסעדות מעל 100 אנשים, מרכולים מעל 800 מ"ר או מפעלים עתירי שטח (מקום שהוגדר ע"י שירותי הכבאות ברמת סיכון גבוהה).

זאת במקרים בהם חסרים לעסק גם אישור משטרה וגם אישור כבאות.

2) מקומות עם סיכון תברואתי – אטליזים, ייצור מזון מן החי, מסעדות מעל 100 אנשים, מרכולים מעל 800 מ"ר, מפעלי מזון.

זאת במקרים בהם חסרים לעסק גם אישור משרד הבריאות וגם אישור כבאות.

3) עסקים מסוכנים כמפורט להלן – תחנות דלק ומילוי גז, גז – אחסונו, מכירתו וחלוקתו, כלי נשק ותחמושת, חומרים מסוכנים, מקום למכירת משקאות משכרים, עסק שעיקר פעילותו הגשת משקאות משכרים לצורך צריכה במקום ההגשה.

זאת במקרים בהם חסרים לעסק אישור מהותי לאחת מהפעילויות.

4) כאשר מדובר בעסקים הגורמים למפגע סביבתי - אשפה ופסולת, למעט חומרים מסוכנים (פריט 5.1), שפכים וקולחין (פריט 5.3), פירוק חלקים משומשים מכלי רכב (פריט 8.7ב'), מפעלים לחומרי גלם לבנייה (פריט 10.7).

זאת במקרים בהם חסרים לעסק אישור גורם איכות סביבה.

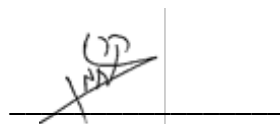
2. צו הפסקה במסגרת גזר דין לפי סעיף 16 לחוק.

יתבקש תמיד אלא אם העסק נסגר עובר למתן גזר הדין או קיבל רישיון.

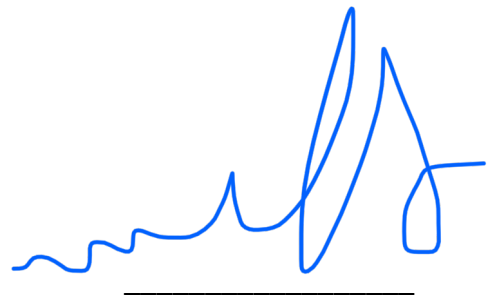
הגשת כתב אישום

3. ככלל, עסק הפועל בניגוד לחוק, יש להגיש נגדו כתב אישום.

4. הגשת **כתב אישום** לפי סעיף 14 ובקשת **צו סגירה** לפי סעיף 16 לחוק במסגרת גזר הדין רלוונטית לכל סוגי העסקים טעוני הרישוי הפועלים ללא רישיון עסק. זאת, בהתאם לתבחינים המצוינים לעיל.



עו"ד קרן נחמן מישאלוף
התובעת העירונית הראשית
התביעה העירונית



אילן גריידי
מנהל מחלקת רישוי וקידום עסקים

נספח א' - טבלה מרכזת של אמצעי האכיפה העיקריים הקבועים בחוק

סוג הצו	צו הפסקה מינהלי	צו מניעת פעולות	צו הפסקה שיפוטי	צו סגירה עם כ"א	צו במסגרת גז"ד
הסעיף בחוק	סעיף 20	סעיף 22א	סעיף 22ב	סעיף 17	סעיף 16
נותן הצו	ראש הרשות	בית משפט	בית משפט	בית משפט	בית משפט
תנאים למתן הצו	<p>יסוד סביר להניח כי:</p> <p>1. "עסק חדש" – נפתח לפני פחות מ-18 חודשים, פועל ללא רשיון או היתר</p> <p>-או-</p> <p>2. "עסק מסוכן" – מקים סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור, בשים לב למטרות הרישוי, פועל ללא רשיון או היתר או בניגוד לתנאיהם או התקנות</p>	<p>נעשו פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו, או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק טעון רישוי:</p> <p>1. בלי שניתן רשיון, היתר זמני או מזורז</p> <p>-או-</p> <p>2. בסטיה מרשיון או מהיתר</p>	<p>יסוד סביר להניח כי עסק טעון רישוי פועל:</p> <p>1. ללא רשיון, היתר זמני או מזורז</p> <p>-או-</p> <p>2. בניגוד לתנאיהם</p> <p>-או-</p> <p>3. בניגוד לתקנות</p>	<p>הוגש כתב אישום בשל עבירה על סעיף 14 לחוק (עיסוק בלא רשיון או היתר או בניגוד לתנאיהם, אי קיום תקנות או אי קיום דרישה לתיקון ליקויים)</p>	<p>הנאשם הורשע בעבירה על סעיף 14 לחוק,</p> <p>או</p> <p>בעבירה על הוראות בחיקוק אחר הקובעות כללים בדבר עיסוק בעסק טעון רישוי</p>
בסיס לצו	דו"ח פיקוח ובו פרטי העסק. לציון אם "עסק חדש".		ראיות לכאורה (סיכוי סביר להרשעה)	ראיות לכאורה (סיכוי סביר להרשעה)	
חובת היוועצות	עם התובעת העירונית הראשית או היועץ המשפטי.		נדרש אישור פרקליטות.	אין	

<p>הפסקת עיסוק בעסק לחלוטין או לתקופה; להימנע באותו עסק מפעולות שפורטו בצו; לא לנהל בחצרים עסק טעון רישוי ללא רשיון או היתר ולא להעביר לאחר את העסק א"א יש לו רשיון או היתר</p>	<p>כמו צו לפי סעיף 16</p>	<p>להפסיק את העיסוק בעסק, בין בסגירת החצרים ובין בכל דרך אחרת הנראית לו בנסיבות העניין כדי להביא להפסקה של ממש בעיסוק</p>	<p>להימנע מפעולה באותו מקום במבנים, בחצרים או במקרקעין</p>	<p>מיקום המקרקעין, העובדות בבסיס הצו, אישור על קיום חובת היוועצות, פרטים על הזכות לבקש ביטול הצו, פרטים על אופן התקשרות עם נותן הצו.</p>	<p>פרטים בצו</p>
				<p>כמו כתב בי-דין בהליך אזרחי.</p>	<p>דרך ההמצאה</p>
		<p>כפי שקבע בית המשפט.</p>	<p>כפי שקבע בית המשפט.</p>	<p>עסק חדש – בתוך 15 ימים. עסק חדש שיש בו סכנה לבריאות הציבור, בטיחותו או בטחונו, מטרד ממשי לציבור או נזק ממשי לסביבה – באופן מיידי. עסק מסוכן – מיידי, או עד 15 יום.</p>	<p>מועד ביצוע הצו</p>
<p>לצמיתות</p>	<p>עד לביטול כ"א, זיכוי סופי, גזר דין, או מועד קודם אחר שקבע בית המשפט.</p>	<p>כפי שקבע בית המשפט.</p>	<p>כפי שקבע בית המשפט.</p>	<p>30 ימים מיום נתינתו. ניתן להאריך בבקשה לביהמ"ש (סעיף 21).</p>	<p>תוקף הצו</p>