

מדיניות אכיפה רישוי עסקים מועצה מקומית גדרה

(מעודכן לאוקטובר 2020)

תוכן עניינים-

פרק 1- מבוא למדיניות אכיפה

1. רקע – קידום ורישוי עסקים בגדרה : 2.....
2. הגדרות.....2
3. תכליות ועקרונות מנחים : 2-3.....
 - 3.1 תכליות מדיניות האכיפה
 - 3.2 עקרונות מנחים לגיבוש המדיניות
4. אופן הפעלת מדיניות האכיפה : 3.....

פרק 2- הליך רישוי – הגשת בקשת רישיון עסק

5. איסור פתיחת עסק ללא רישיון.....3
6. תנאים לקבלת רישיון זמני3
- תנאים ולמתן ארכה ראשונה של 6 חודשים לרישיון זמני.....4
- תנאים לקבלת ארכה שניה להיתר זמני של עד 6 חודשים נוספים.....4
7. שינויים בעסק לרבות חילופי בעלים מחייבת רישיון עסק חדש.....4

פרק 3 : הצגת ארגז הכלים באכיפת דיני רישוי עסקים

8. ארגז הכלים באכיפה דיני רישוי עסקים : 5-8.....
 - 8.1 צווי סגירה
 - 8.2 עבירות ועונשין
 - 8.3 צו עבירות קנס

פרק 4 – יישום שימוש בכלי האכיפה השונים שבדיני רישוי עסקים והגשת כתבי אישום 9.....

- נספח א' –רשימת העסקים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה.....10-12

מדיניות אכיפה-מחלקת קידום ורישוי עסקים

פרק 1 – מבוא למדיניות אכיפה

1. רקע- קידום ורישוי עסקים בגדרה:

גדרה הינה מועצה מקומית הממוקמת באזור השפלה הדרומית, המונה כיום כ- 28,000 תושבים (להלן תכונה: "המועצה" ו/או "גדרה"). הצפי הינו כי בתוך חמש שנים יהיו בגדרה כ- 35,000 תושבים, זאת לאור איכלוס צפוי של יחידות דיור הנבנות ואשר עתידות להיבנות בגדרה על פי התכניות הקיימות. כמו כן מוקם בימים אלו אזור תעשייה בגדרה הצפוי להגדיל באופן משמעותי את מספר העסקים הפועלים בה.

כיום פועלים בשטחי הרשות המקומית למעלה מ- 500 עסקים, מתוכם כ-56% (המהווים כ-280 בתי עסק) הינם עסקים טעוני רישוי לפי צו רישוי עסקים תשע"ד-2013 (להלן- "הצו").

בשנים האחרונות החלה נקיטת פעולות אכיפה משמעותיות בתחום רישוי העסקים במועצה, כתיבת מסמך זה מטרתה לעגן בכתב את מדיניות האכיפה הננקטת על ידי המועצה, אשר תתווה שיקולים מנחים בעבודת התביעה והפיקוח במועצה בנושא רישוי עסקים במטרה להביא לצמצום משמעותי של פערי הרישוי במועצה.

רישוי עסקים הינו אחד מתחומי הליבה החשובים בעשייה של הרשות המקומית, תחום אשר בכוחו להבטיח את השמירה על שלום הציבור, לקדם את איכות חיי התושבים בה, לעלות את איכות העסקים ולהוות זרז לפיתוח כלכלי מיטבי ומקיים. ניהול עסק ללא רישיון הינו עבירה על חוק רישוי עסקים תשכ"ח-1968, העלול לגרור אחרי צו סגירה, קנסות ואף רישום פלילי.

2. הגדרות:

"הליך רישוי תקין" – עסק שלא נשלחה אליו "הודעה בדבר כוונה להגיש כתב אישום" (מכתב התראה).

"החוק" – חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

"רשות הרישוי"- ראש המועצה ו/או מי מטעמו;

"עסק בעל פוטנציאל סיכון גבוה" – העסקים המפורטים בנספח למסמך זה.

"עסק רגיל" – עסק שאינו בעל פוטנציאל לסיכון גבוה.

"שינויים בעסק" – כאמור בסעיף 38 לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן- התקנות).

3. תכליות ועקרונות מנחים

3.1. תכליתה של מדיניות האכיפה:

- ליצור אחדות ושוויוניות באכיפה
- הגדלת השקיפות.

3.2. עקרונות מנחים:

- פוטנציאל מסוכנות (נספח פרטי רישוי "עסקים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה")
- עסקים המפרים תנאים או מבצעים פעולות שיוצרות מפגעים ומטרדים למרחב הציבורי.

4. אופן הפעלת מדיניות האכיפה:

החוק נועד להסדיר את פעילות העסקים טעוני הרישוי במועצה תוך קיום מטרות הרישוי כפי שהן מופיעות בסעיף 1 לו. כמו כן נותן החוק כלים נגד מי שלא הוציא רישיון כדין ובכלל זה כלים מנהליים, שיפוטיים ופליליים.

להפעלת כל אחד מהכלים האלה משמעויות שונות, והרשות יכולה לבחור, בהתאם למדיניות סדורה זו, באילו מקרים היא מפעילה כל אחד מהם.

כמו כן, מתוך הבנה שברשות קיימים עסקים רבים הפועלים ללא רישיון, אך משאבי האכיפה העומדים לרשותה (כח אחד, זמן עבודה) מוגבלים, מומלץ לייצר תיעדוף באכיפה, אשר יכתוב גם את תוכניות העבודה.

פרק 2 – הליך רישוי – הגשת בקשת רישיון עסק

5. איסור פתיחת עסק ללא רישיון עסק / היתר זמני/היתר מזורז

לא יעסוק אדם בעסק הטעון רישוי על פי החוק מבלי שיהיה בידי רישיון עסק או היתר זמני או היתר מזורז. כלומר – חל איסור מוחלט על פתיחת עסק חב רישוי במועצה ללא רישוי. בקשה לרישיון עסק תוגש במחלקת רישוי עסקים של המועצה.

ככלל על כל מבקש לעשות את כל הפעולות המקדמות את קבלת ההיתר המזורז (במידה ומדובר בעסק אשר לפי חוק משייך למסלול זה) או רישיון עסק. במקרים חריגים בלבד, תהיה רשאית רשות הרישוי, להעניק היתר זמני לפעול בעסק, וזאת על פי שיקול דעתה הבלעדי, ולא יותר מתקופה של 12 חודשים, בכפוף לכללים הבאים.

6. תנאים לקבלת ארכה

תנאים למתן ארכה ראשונה למשך 6 חודשים:

- הוגשה בקשה או חוות דעת מקדמית המעידה על היתכנות לרישיון עסק.
- מנהל מחלקת רישוי עסקים לא דחה את הבקשה לרישיון עקב אי מילוי דרישה מדרישות הרישוי (הוצאת הודעת סירוב).
- גורם כלשהו מגורמי הרישוי ונותני האישור לא הוציא סירוב לבקשה עקב אי מילוי דרישותיו.
- מנהל מחלקת רישוי עסקים לא הודיע כי העסק אינו תואם את הבקשה מבחינת סוגו, התוכניות שלו או הבעלות עליו.

- העסק אינו גורם למטרדים לסביבתו והרשות לא שלחה לו הודעות או קנסות בגין מטרדים.

תנאים למתן ארכה נוספת (עד 6 חודשים בסה"כ)

- תתאפשר רק לעסק "רגיל".
- תינתן במקרים מיוחדים עקב נסיבות מוצדקות של דרישה לעבודות מורכבות, שיהוי של גורמי הרישוי או לבקשת גורמי הרישוי.
- ארכה נוספת תינתן לתקופה שלא תעלה על 3 חודשים וסך תקופות הארכה מיום הגשת הבקשה או חוות הדעת המקדמית, לא תעלה על 12 חודשים.

הערה:

במקרה בו לא הוגשה בגין העסק בקשה / חוות דעת מקדמית / העסק לא עומד בתנאים- תינתן הודעה לעסק (מכתב התראה) + יוכן דו"ח ביקורת כהכנה למשפט – ובחלוף 30 יום ממועד המצאת ההודעה – תועבר המלצה לתובע לבחינת הגשה של כתב אישום

7. שינויים בעסק לרבות חילופי בעלים מחייבת רישיון עסק חדש

- במקרה של חילופי בעלים בעסק- רישיון העסק מבוטל (סעי' 38 לתקנות).
- הגיש בעל העסק בקשה לרישיון, צרף את חוזה העברת הבעלות בעסק והצהיר כי לא חלו שינויים מאז הוצא הרישיון הקודם - יידרש בעל העסק החדש להגיש בקשה להחלפת בעלות בתוך 14 יום.
- החלפה הדורשת הגשת בקשה ותכניות חדשות, דינו כדין עסק חדש, בכפוף לתנאים הבאים:
 - העסק הקודם היה בהליך רישוי תקין.
 - לא הופעלו בעניינו סעיפים 16 (3) או סעיף 17 לחוק (צווים).
- חילופי בעלים בעסק שאינו במסלול רישוי תקין, אינם עילה להימנע מנקיטת הליכים פליליים נגד הבעלים הקודמים או המשך הליכים פליליים שהחלו.

פרק 3 : ארגז הכלים באכיפת דיני רישוי עסקים

8. ארגז הכלים באכיפת דיני רישוי עסקים

על פי דין יש למועצה כלים מינהליים, המצויים בסמכות ראש הרשות וכלים משפטיים המצויים בסמכות התביעה העירונית. להלן יובאו הכלים בתמצית ולאחריה תפורט בהרחבה הסמכות והכללים של כל כלי וכן מדיניות האכיפה של הרשות לשימוש בהם :

8.1 צווי סגירה

צו הפסקה מינהלי לפי סעי' 20 לחוק –

צווים שהמועצה המקומית מוציאה, בסמכות ראש המועצה ובהתייעצות עם התובע העירוני או היועץ המשפטי.

תוקף הצו - 30 ימים מיום נתינתו, אם לא בוטל לפני כן על ידי מי שהוציא אותו או על ידי המשפט (סעיף 21 לחוק). ניתן לבקש מבית משפט את הארכת תוקף הצו ללא מגבלת זמן וללא צורך בהגשת כתב אישום.

אופן הפעלה-

- רשות הרישוי תקיים **שימוע** לבעל העסק לקראת הוצאת צו סגירה מנהלי. בשימוע ישתתפו מנהל מחלקת רישוי עסקים, ומפקח רישוי עסקים.
- לאחר קיום השימוע ובהתאם להחלטת רשות הרישוי תוגש בקשה להוצאת צו הפסקה מנהלי לראש המועצה לאחר בחינה ואישור של הלשכה המשפטית ובצירוף חוות דעתה בנוגע להוצאת הצו.
- לאחר העברת הפנייה **חובה על ראש המועצה** לקיים התייעצות עם התובע / היועצת המשפטית ולאחר מכאן להכריע האם להוציא את הצו.
- במקרים דחופים בעסקים מסוכנים יכול ראש המועצה להתייעץ בדיעבד עם תובע עירוני / היועצת המשפטית עד 3 ימים לאחר מתן הצו.

צווים שיפוטיים - בסמכות בית המשפט, ללא הגשת כתב אישום.

הארכת תוקפו של צו הפסקה מנהלי לפי סעיף 21 לחוק

צו מניעת פעולות לפי סעיף 22א לחוק (נעשו פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו או לשימוש

במבנים, בחצרים או במקרקעין)-

אופן הפעלה-

בהמלצת רשות הרישוי התובע העירוני יגיש בקשה למתן צו זה על פי שיקול דעתו, עם מתן עדיפות

וקדימות לעסקים בעל פוטנציאל לסיכון גבוה, אשר נעשו ו/או נעשים בהם פעולות הכנה לניהול עסק, בנוסף תינתן קדימות גם כלפי עסקים שאינם נמצאים ברשימה, באם נעשו פעולות הכנה לניהול עסק תוך השתלטות על שטחים ומבנים ציבוריים, באופן לא חוקי, לצורך הקמת עסק

צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 222 לחוק

סעיף 222 לחוק מאפשר לבית המשפט לצוות על הפסקת העיסוק בעסק, בין בסגירתו של עסק הפועל ללא רישיון עסק, היתר זמני או היתר מזורז, בניגוד לתנאיהם או בניגוד לתקנות רישוי עסקים, ובין בכל דרך אחרת הנראית לו.

אופן הפעלה-

התובע העירוני יגיש בקשה למתן צו הפסקה שיפוטי ללא כתב אישום וללא חובה לנקוט בהליכים נוספים כלשהם, זאת לאחר הפעלת שיקול דעתו הבלעדי-

להלן רשימה בלתי ממצה של שיקולים אותם רשאי התובע לשקול:

- אופי העסק ומידת מסוכנותו- ככל שמדובר בעסקים בעלי פוטנציאל לסיכון גבוה בין היתר מחמת סכנה לשלום, ביטחון ובריאות הציבור, עדיפות תינתן לעסקים הנמצאים ברשימה – נספח א'
- סיכון תברואתי- על בסיס חוות דעת תברואן
- פניות מטעם מי מגורמי האישור לרבות משרד הבריאות או משטרת ישראל
- עסק שבו מפגעים סביבתיים
- מידת הפגיעה באינטרס הציבורי
- היעדר היתכנות כלל להסדרת העסק

צווים במסגרת הליך פלילי- במסגרת כתב אישום, בסמכות תובע עירוני

צו סגירה במקביל להגשת כתב אישום לפי סעיף 17 לחוק.

סעיף 17 לחוק מאפשר לבית המשפט לצוות כבר בעת הגשת כתב האישום על הפסקת עיסוק בעסק, על מניעת פעולות בעסק וכן כי לא ינהל אדם בחצרים נשוא האישום עסק טעון רישיון ללא רישיון ולא יעביר לאחר את הבעלות או החזקה בנכס.

אופן הפעלה-

התובע העירוני יגיש בקשה למתן צו הפסקה שיפוטי במסגרת ובמקביל להגשת כתב אישום על פי שיקול דעתו.

להלן רשימה בלתי ממצה של שיקולים אותם ישקול התובע בעת החלטה על הגשת בקשה לפי ס' 17:

- אופי העסק – ככל שמדובר בעסקים בעלי פוטנציאל לסיכון גבוה בין היתר מחמת סכנה לשלום ובריאות הציבור הרי שהנטייה תהיה להגיש בקשה לפי סעיף 17
- היקף מתחם העסק
- משך הזמן בו פועל העסק ללא רישיון על ידי הנאשם
- פעולות שבוצעו על ידי בעל העסק לקידום קבלת רישיון
- ככל שהוגשה בקשה לרישיון עסק והיא סורבה, יש לבחון את עילות הסירוב למתן רישיון והקשר בינה לבין סוג העסק
- חוות דעת תברואן

צו במסגרת גזר דין לפי סעיף 16 לחוק.

אופן הפעלה-

הכלי הנפוץ להפסקת המשך קיומה של העבירה לאחר הרשעה. התובע העירוני יגיש בקשה למתן צו סגירה במסגרת גזר דין לכלל סוגי העסקים לאחר שישתכנע כי בעסקים אלו ניתן להוציא רישיון עסק אולם בעלי העסקים לא נקטו בהליכים כדי לקדם את הוצאת הרישיון וכי לא ניתן לפסיק את המשך קיומה של העבירה באמצעים אחרים.

תוכן הצו-

- צו על הפסקת העיסוק בעסק, לחלוטין או לתקופה.
- צו מניעת פעולות בעסק
- צו כי לא ינהל אדם בחצרים נשוא האישום עסק טעון רישוי ללא רישיון ולא יעביר לאחר את העסק אלא אם יש לו רישיון או היתר.

בהתאם לסעיף 24 לחוק ניתן לבקש מביהמ"ש הסמכת המשטרה לביצוע הצווים

8.2 עבירות ועונשין

1. **סעיף 14**- עבירה: עיסוק בעסק ללא רישיון או היתר.
2. **סעיף 14 (א)(3)**: אי קיום דרישה לתיקון ליקויים.
3. **סעיף 14א2**: מסירת פרטים לא נכונים במסמך, בתצהיר או בהצהרה.
4. **סעיף 18**: אי קיום צו שיפוטי.
5. **סעיף 25**: אי קיום צו מנהלי.

6. **סעיף 29:** הפרעה לבעל תפקיד וסירוב להראות רישיון.

8.3 **צו עבירות קנס**

1. **סעיף 1א14:** צו עבירות קנס (מותנה בפרסום צו עבירות).

פרק 4 – מדיניות תיעדוף באכיפה (שימוש בכלים השונים) ובהגשת כתבי אישום

מתוך הבנה שברשות קיימים עסקים רבים הפועלים ללא רישיון, אך משאבי האכיפה העומדים לרשותה (כח אחד, זמן עבודה) מוגבלים, להלן מדיניות תיעדוף באכיפה והגשת כתבי אישום, אשר יכתיב גם את תוכניות העבודה. הגשת כתבי האישום על ידי התובע העירוני תיעשה בהתאם לשיקול דעתו, כאשר הוא ייתר קדימות, במידת האפשר, להגשת כתבי אישום לעסקים הנמנים על אחת או יותר מהקבוצות הבאות:

- א. **עסקים מסוכנים**- המפורטים בנספח למסמך מדיניות זה, כפי שיתעדכנו מעת לעת.
- ב. **עסקים רגילים בעלי פשטות רישוי גבוהה, אשר לא משתפים פעולה ולא הגיעו להסדיר את הרישיון**- כגון אך לא רק: מספרה (פריט רישוי 1.4ב), טיפולי יופי וקוסמטיקה (פריט רישוי 4.1א), מזנון (פריט רישוי 4.2ב), מרכול ללא טיפול במזון (פריט רישוי 4.7ב), כלי רכב ורחיצתם (פריט רישוי 8.6ג).
- ג. **עסקים חדשים**- שפועלים עד 18 חודש, שלא משתפים פעולה ולא הגיעו להסדיר את הרישיון- רלוונטי לכלל פריטי הרישוי.

הוראות כלליות: מדיניות האכיפה מחייבת את עבודת הפיקוח ואולם שיקול הדעת של התובע מחייב בחינה עצמאית של כל מקרה ומקרה תוך הפעלת שיקול דעתו הבלעדי. יש מקרים בהם מיקומו של העסק, אופיו, גודלו, הנראות שלו, משך העיסוק שלו, התנהלותו של בעל העסק וכיוצ"ב יביאו לאכיפה באמצעים שונים מאלה המפורטים

במקרה של הגשת כתב אישום בשל אי קיום צו שיפוטי מכח סעיף 18 לחוק או אי קיום צו מינהלי מכח סעיף 25 לחוק, זה הלשכה המשפטית תפעיל אכיפה מכח סעיף זה באופן מיידי, ללא תלות בסוג העסק והפעילות בו.

נספח א' - רשימת העסקים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה

מס' פריט	סעיף	תיאור פריט
2.1 גז	א	מילוי מכלים ומכליות
	ב	אחסונו, למעט במיתקן גז לצריכה עצמית כהגדרתו בחוק הגז
	ג	מכירתו, חלוקתו
	ד	שינועו, למעט שינוע בצנרת, ולרבות מיתקן לשינוי לחץ שלו
	ה	תיקון מכלים
	ו	חניון למכליות
	ז	תחנת תדלוק בגז
2.2 דלק לסוגיו	א	תחנת דלק ותדלוק
	ב	בית זקוק
	ג	שינועו בצנרת
	ד	אחסונו בכמויות המפורטות בתקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז – 1976
	ה	מסופי דלק
	ו	חניון למכליות דלק
	ז	תחנת דלק בתדלוק
	ח	שינועו במכליות
4.2 בית אוכל	א	בית קפה מסעדה לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום מעל 100 איש
4.2 בית אוכל	ב	מזנון, בית אוכל אחר לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום מעל 100 איש
4.4 ייצור מזון מן החי	ב	טיפול בבשר גולמי ואריזתו – ביכולת ייצור העולה על 5 טונות ליום.
	ז	טיפול בבשר גולמי ואריזתו – ביכולת ייצור שאינה עולה על 5 טונות ליום
4.6 מזון ומרכיביו לרבות משקאות וחומרי גלם	א	ייצורו, עיבודו, אריזתו – מחומרי גלם מן החי ביכולת ייצור העולה על 5 טונות ליום ייצורו, עיבודו, אריזתו – מחומרי גלם מן הצומח ביכולת ייצור העולה על 50 טונות ליום.

מס' פריט	סעיף	תיאור פריט
	ג	אחסונו
	ד	הובלתו, הפצתו או חלוקתו
	ה	הסעדה (קייטרינג) – כהגדרתה בתקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים לעסקים ליצור מזון), התשל"ב-1972
	ו	ייצורו, עיבודו, אריזתו – מחומרי גלם מן החי ביכולת ייצור שאינה עולה על 5 טון ליום; ייצורו, עיבודו, אריזתו – מחומרי גלם מן הצומח ביכולת ייצור שאינה עולה על 50 טון ליום
4.7 מזון לרבות משקאות – מכירתו	ב	מרכול – מקום לממכר מזון ומוצרי צריכה לשימוש אישי או ביתי שאין בו טיפול במזון
	ג	אטליז – מכירת בשר, עופות או דגים שאינם קפואים
	ד	מרכול – כמשמעותו בפרט 4.7 ב, שיש בו טיפול במזון.
4.8 משקאות משכרים		פאב, בר, מסבאה וכל עסק שעיקר פעילותו הגשתם לצורך צריכה במקום ההגשה.
6.2 מסחר ושונות		חנות ששטח המכירה בה הוא 800 מ"ר לפחות
6.8 קניון	א	ניהולו
7.1 אירוח ולינה	א	בית מלון, פנסיון, אכסניה וכיו"ב
	ב	השכרת יחידות אירוח למטרת נופש, המלווה במתן שירותים לשוכרים, כשמספר יחידות האירוח המיועדות להשכרה עולה על ארבע.
	ג	בית אבות – מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או בחלקו, מקום מגורים לזקנים, שהגיעו לגיל הפרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, כשהם מחוץ למשפחתם, למעט מוסד רפואי כמשמעותו בסעיף 25 לפקודת בריאות העם
7.4 מים-נופש	א	בריכת שחייה, לרבות מאגר מים אחר המשמש לשחייה ולנופש מים, לרבות בריכה המצויה בפארק מים ולמעט בריכה המשמשת עד ארבע יחידות אירוח למטרת נופש.
7.4 מים-נופש	ב	פארק מים, מגלשות מים
7.7 עינוג ציבורי	א	מקום לעריכת מופעים וירידים במבנה קבע, בלא מזון
	ב	קולנוע, תאטרון
	ג	קרקס

מס' פריט	סעיף	תיאור פריט
	ד	אצטדיון, אולם ספורט, שמספר המושבים הקבועים בו הוא מעל 500, למעט אולם במוסד חינוכי המשמש את המוסד בלבד
	ה	אמפיתאטרון, מקום אחר לעריכת אירועי תרבות, בידור וספורט תחת כיפת השמיים שנועדו ל-500 משתתפים או יותר
	ו	דיסקוטק
	ז	יריד או תערוכה שלא במבנה קבע
	ח	כלי שיט המשמש לעינוג ציבורי
	ט	מקום לעריכת מופעים וירידים שיש בו בעלי חיים
	י	יריד מזון
	י"א	אצטדיון, אולם ספורט, שמספר המושבים הקבועים בו הוא עד 500 למעט אולם במוסד חינוכי המשמש את המוסד בלבד ואצטדיון או אולם ספורט לעריכת פעילות בלא קהל
7.9		אולם או גן לשמחות ולאירועים, לרבות הגשת משקאות משכרים
7.10	א	מתקני שעשועים
	ב	לונה פארק
8.4	ב	תחנה מרכזית, כהגדרתה בפקודת התעבורה, תחנת רכבת מרכזית
	ד	תחנת רכבת תת-קרקעית
9.1	ב	מטווח ירי