

02 דצמבר 2024  
א' כסלו תשפ"ה

## מדיניות אכיפה - רישוי עסקים

### רקע

1. העיר נשר משתרעת על שטח של כ-13,000 דונם ואוכלוסייתה מונה כ-26,000 תושבים.
2. בעיר אושרה בשנים האחרונות תוכנית מתאר חדשה, המסמנת את תחילתו של עידן פיתוח מתקדם, וכן התחדשות עירונית משמעותית. התוכנית משקפת את חזון העיר לשדרוג תשתיות, שיפור המרחב הציבורי, ועידוד צמיחה כלכלית.
3. בעיר פועלים מאות עסקים טעוני רישוי, כאשר ממדע שנאסף במחלקת רישוי עסקים עולה כי כ-80% מהעסקים מחזיקים ברישיון, וכ-20% פועלים ללא רישיון עסק, מתוכם כ-15% בתהליך הסדרה וכ-5% ללא רישיון כלל.
4. עד כה נקטה הרשות בפעולות אכיפה ממוקדות לפי אזורים וסוגי פעילות, במטרה להניע עסקים (חדשים וותיקים) להסדיר את רישוי העסק.
5. מסמך מדיניות זה נועד להתוות את השיקולים המנחים בפעולות הפיקוח והאכיפה בתחום רישוי העסקים, במטרה לצמצם משמעותית את הפערים ברישוי.
6. העסקים בנשר מפוזרים במיקומים שונים, אך קיימים אזורים מרכזיים עם ריכוזי עסקים:
  - 1) אזורים מסחריים: בר-טק, מרכז תל-חנן, מרכז מבנה.
  - 2) אזורים משולבים: עמק הכרמל, המרכז המסחרי בנשר.
  - 3) אזורי תעשייה ומפעלים: לשעבר מפעל נשר, רחוב התעשייה, רחוב המסילה, דרך בר יהודה.
7. פעילות עסקית מהווה מנוע צמיחה כלכלי לעיר ולפרנסת תושביה, אך רישוי עסקים חיוני לשמירה על שלום הציבור, בריאותו וביטחונו, למניעת מפגעים ולהעלאת איכות החיים בעיר.
8. מחלקת רישוי עסקים מרכזת את גורמי האכיפה והפיקוח, הפועלים על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "החוק"), תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000 (להלן: "התקנות") וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן: "הצו").
9. החובה להחזיק ברישיון עסק מושתתת על ערכים מוגנים שהחוק מגדיר, כגון מניעת מפגעים, שמירה על בריאות הציבור ובטיחות הנוכחים, עמידה בחקיקה בדיני התכנון והבנייה ודיני כבאות.

10. עסק המחזיק ברישיון ופועל לפי תנאיו משרת את האינטרס הציבורי וממזער סיכונים. לעומת זאת, הפעלת עסק ללא רישיון חושפת את העסק ובעליו לאחריות משפטית אזרחית ופלילית.
11. סעיף 4 לחוק קובע איסור על הפעלת עסק טעון רישוי ללא רישיון, וסעיף 14 קובע כי הפעלה כזו מהווה עבירה פלילית.
12. החוק מטיל אחריות פלילית גם על מנהלי העסק ואחראים מטעמו, בעברות מסוג "אחריות קפידה", שאינן דורשות הוכחת כוונה פלילית.
13. במסגרת תיקון 34 לחוק ניתנו לרשות כלים מגוונים לאכיפה, לרבות צווים מנהליים ושיפוטיים, מעבר להליכים פליליים.
14. פעולות האכיפה מוגבלות בשל אילוצי משאבים, אך מטרת המדיניות היא להשיג אכיפה אפקטיבית תוך הכרה במגבלות אלו (ע"מ 2469/12 ברמר נ' עיריית תל אביב-יפו; בג"ץ 5377/09 רגבים נ' שר הביטחון).
15. במקרים מסוימים, תידרש אכיפה פלילית או מנהלית דחופה בהתאם לשיקולים ענייניים, תוך שמירה על בקרה עצמית שוטפת.

### תכלית מסמך המדיניות

16. מטרתו של מסמך זה היא לקדם אחדות ושוויוניות באכיפה, להגביר את השקיפות בפני בעלי העסקים ותושבי העיר, ולהגדיר סדרי עדיפויות ברורים לאכיפה. כל זאת מתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית המשלבת בין צורכי הרשות, יעילות האכיפה, והרחבת השימוש בפעילות אכיפה יזומה לצד הפיקוח השוטף שמבוצע על ידי מחלקת רישוי העסקים.
17. סדרי העדיפויות נגזרים ממערכת מורכבת של שיקולים ואמות מידה, הנקבעים בהתאם לנסיבות ולתנאים הקיימים ברמה הלאומית, המקומית והפרטנית. זאת בהתחשב במאפייני המרחב המוניציפלי, מהות העבירה, נסיבותיה, זהות העבריין, וצורכי השעה.
18. מדיניות זו משקפת את עקרונותיה הברורים של הרשות המקומית, תוך שאיפה לחיזוק אמון הציבור במערכת האכיפה ובשלטון החוק. המדיניות נועדה להקל בתהליכי קבלת ההחלטות על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה ולסייע לעמוד בביקורת שיפוטית, ציבורית ומערכתית.
19. מדיניות האכיפה נשענת על הוראות הדין, פסיקות בתי המשפט, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, והנחיות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה.

20. יישום המדיניות ייעשה על ידי מחלקת רישוי עסקים, בתיאום עם התובעים העירוניים, המוסמכים לקבוע את מדיניות האכיפה ואת מידת העניין הציבורי בהליכים המשפטיים.
21. ההחלטות בנוגע לאמצעי האכיפה (מנהלי, פלילי או אחר), הענישה או סגירת תיקים יתקבלו על ידי התובעים העירוניים לאחר קבלת נתונים מהגורמים המקצועיים הרלוונטיים ברשות.
22. מדיניות האכיפה מתעדכנת בהתאם לנסיבות משתנות ולניסיון שנצבר עם יישומה. שינויים, עדכונים או ביטולים יבוצעו בהתאם לצורך, יפורסמו לציבור, וייכנסו לתוקף ממועד השינוי ואילך.
23. המדיניות משמשת כקו מנחה ואינה מכתיבה דין נוקשה. היא מותירה שיקול דעת לגורמים המוסמכים לסטות ממנה במקרים חריגים ובנסיבות מיוחדות, בהתאם להחלטות התובעים העירוניים, תוך התחשבות בצורך לפעול בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה.

### אמצעי האכיפה העיקריים

24. חוק רישוי עסקים מספק לרשויות המקומיות מגוון כלים לאכיפה, מעבר להליכים פליליים, כמפורט להלן.
25. **צו הפסקה מינהלי** - מקורו בסעיף 20 לחוק רישוי עסקים. נועד לסגירת עסק במצבים הבאים:
- 1) עסק חדש שנפתח לפני פחות מ-18 חודשים ופועל ללא רישיון.
  - 2) עסק הפועל ללא רישיון או בניגוד לתנאיו ויוצר סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור.
- הצו ניתן על ידי הגורם המוסמך ברשות המקומית, לאחר היוועצות עם התובעים העירוניים. במקרים דחופים, ניתן לבצע את ההיוועצות עד שלושה ימים לאחר מתן הצו. הצו תקף ל-30 ימים וניתן להארכה בבית המשפט.
26. **צו למניעת פעולות** - מקורו בסעיף 22 לחוק, והוא ניתן על ידי בית המשפט. מטרתו למנוע פעולות הכנה לניהול עסק, פתיחתו או שימוש במבנים, חצרים, או מקרקעין לניהול עסק ללא רישיון או בניגוד לתנאיו.
27. **צו הפסקה שיפוטי זמני** - מקורו בסעיף 22 לחוק, והוא ניתן על ידי בית המשפט. מטרתו להפסיק את פעילות העסק (למשל, באמצעות סגירתו), בהתאם לתנאים שיקבע בית המשפט.
28. **צו סגירה עם כתב אישום** - מקורו בסעיף 17 לחוק, והוא מיועד לסגירת עסק עד תום ההליכים הפליליים. צו זה נועד לטפל במקרים חמורים המצריכים הפסקה מיידי של פעילות העסק, עד להכרעת בית המשפט או ביטול כתב האישום.

29. **צו במסגרת גזר דין** - מקורו בסעיף 16 לחוק, והוא ניתן לאחר הרשעה בעבירה לפי סעיף 14 לחוק. צו זה עשוי להורות על הפסקת פעילות העסק באופן מוחלט או לתקופה מוגדרת, בהתאם להחלטת
30. **אכיפה משלימה בהתאם לחוקי עזר מקומיים** - מעבר לכלים הקיימים בחוק רישוי עסקים, חלות על עסקים גם הוראות חוקי עזר מקומיים, כגון חוק העזר לנשר (שמירת הסדר והנקיון), התשנ"א-1991 בו נכללים בין היתר:
- 1) **חובת ניקיון** (פרק ז'): חובת ניקוי מדרכות בסביבת העסק, עבירת קנס בסך 475 ש"ח.
  - 2) **איסורים בשווקים** (פרק ט'): חובת גידור ושמירת ניקיון בשווקים, עבירת קנס בסך 475 ₪.
  - 3) **איסורים בקשר לצעצועים מסוכנים** (פרק י'): ייצור, מכירה והשכרה, עבירת קנס בסך 730 ש"ח, לצד אפשרות לנקוט בצעדים למניעת ההפעלה.
  - 4) **הוראות פתיחת עסקים וסגירתם** (פרק י"א): איסור הפעלת עסקים במועדים מסוימים כגון ימי מנוחה, עבירת קנס בסך 730 ₪.
  - 5) **איסור רוכלות ותפיסת ציוד** (פרק י"ב): כולל סמכות סילוק ופינוי, עבירת קנס בסך 730 ₪.
  - 6) **איסורים נוספים**: בהתאם לפרקי **מניעת מפגעים** (פרק ב') ו**פינוי פסולת** (פרק ג') שבחוק העזר, חלות הוראות נוספות הנוגעות לפעילות עסקים, כאשר אי עמידה בהן עלולה להוביל לקנסות וצווים. במידת הצורך נדרשת פניה למחלקת רישוי עסקים על מנת לוודא קיום התאמה לפעילות המבוקשת.

### סדר העדיפויות הכללי לאכיפה

31. **נסיבות כלליות:**
- 1) **רמת המסוכנות הנשקפת מפעילות העסק**: - הערכת הסיכונים הבטיחותיים, הבריאותיים, הסביבתיים וכדומה.
  - 2) **יצירת מפגעים ורמתם** - מידת הנזק או הפגיעה הממשית הנגרמת מהעסק.
  - 3) **יצירת מטרדים ורמתם** - רמת ההפרעה או ההשפעה השלילית של העסק על הסביבה הקרובה.
  - 4) **משך הזמן של הפרת הוראות הדין** - ככל שהפרת החוק נמשכת זמן רב יותר, כך מתחזק האינטרס לאכוף את החוק.
  - 5) **ככל שהפרמטרים הללו משקפים רמה גבוהה יותר, כך האינטרס לפעול ולאכוף את החוק יהיה גבוה יותר.**

32. נסיבות פרטניות:

- 1) **מיקום** - האם העסק ממוקם באזור מרכזי או צדדי, חשוף לתנועה רבה או במיקום פחות נגיש.
  - 2) **סוג ומהות העסק** - סוג העסק, בעליו (יחיד או חלק מרשת), מאפייניו העסקיים וכדומה.
  - 3) **היקף הפעילות ומשך הפעילות** - כמות העבודה והפעילות היומיומית.
  - 4) **עמדת גורמי הרישוי** - חוות הדעת והמלצות של גורמים מקצועיים.
  - 5) **מספר האנשים במקום** - ככל שישנם יותר עובדים או מבקרים, האינטרס הציבורי באכיפה מתחזק.
  - 6) **סוג העבירה** - הבחנה בין עבירה ראשונה לעבירה חוזרת, בין עבירה בודדת למספר עבירות.
  - 7) **סוג ההפרה** - האם מדובר בעסק שפועל ללא רישיון כלל, או בעסק שפועל בניגוד לתנאים.
  - 8) **נזק פוטנציאלי** - הערכה של מידת הפגיעה האפשרית בעובדים, במבקרים או בציבור.
  - 9) **מועד גילוי העבירה** - הזמן שעבר מאז שהתגלתה ההפרה.
  - 10) **אופק הכשרה והסדרה של העסק** - ככל שהליך הסדרת העסק קרוב להשלמה ("יבהישג יד"), עדיפות האכיפה נגדו תהיה נמוכה יותר. (עסקים בשלבי הכשרה מתקדמים, הפועלים לקידום רישיון העסק שלהם, יזכו לסובלנות רבה יותר). לעומת זאת, עסקים שבהם אופק ההסדרה אינו נראה קרוב, כגון בשל הליכי תכנון מורכבים, יהיו בעדיפות גבוהה יותר לאכיפה.
  - 11) **שיתוף פעולה עם הרשות** - עסקים שאינם משתפים פעולה או מפרים את תנאי הרישוי וההוראות יחויבו באכיפה מוגברת.
  - 12) **תשתית ראייתית** - בחינת הראיות הקיימות והיכולת להוכיח את הפרות המיוחסות לעסק.
  - 13) **מידת העניין הציבורי** - הערכת הצורך הציבורי בקיום אכיפה או נקיטת פעולה מסוימת.
- **שקלול הפרמטרים** - השקלול אינו מתמטי או מחייב, ופרמטרים נוספים עשויים להיכנס לתמונה בהתאם לנסיבות המקרה. ההחלטה תבחן בין היתר את הצורך לעודד את העסק לפעול להסדרתו לעומת הצורך להובילו לסגירה, ותוך שימוש בכלים המנהליים, השיפוטיים או הפליליים הזמינים לפי הדין.

33. דוגמאות לאכיפה בעדיפות גבוהה:

קבוצת העיסוק	מספר פריט	הערות
קבוצה 2: דלק ואנרגיה פוטנציאל מסוכנות גבוה	2.1 ב', 2.1 ג'	גז- אחסונו, מכירתו וחלוקתו
	2.2 א', 2.1 ז'	תחנות דלוק בדלק ומילוי גז
קבוצה 7:	7.9	אולם/גן לשמחות ולאירועים
קבוצה 9:	9.1	כלי נשק ותחמושת
קבוצה 10: תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	10.11, 10.10	חומרים מסוכנים, חומרי נפץ
	10.14 א'	מוצרים בעלי מרכיב מתכתי- ייצור, עיבוד, יציקה, ניקוי וצביעה
קבוצה 4: מזון פוטנציאל גבוה לסיכון תברואתי	4.2	בתי אוכל
	4.4	ייצור מזון מן החי
	4.6	מפעלי מזון
	4.7 ג'	אטליז
	4.7 ד'	מרכול עם טיפול במזון
עסק חדש: (פחות מ-18 חודשים)		ללא קשר למידת המסוכנות
הפרת צווים מנהליים או שיפוטיים		
מקרים אחרים אשר בהם, לפי נסיבות העניין, לפי שיקול דעת מנהל מחלקת רישוי עסקים ובהתייעצות עם התובעים העירוניים, ראוי לטפל בעדיפות גבוהה.		

34. דוגמאות לאכיפה בעדיפות בינונית:

- עסקים שאינם נכללים לעיל, לרבות עסקים שהגישו בקשה לרישיון לפני שנים רבות ועדיין לא השלימו את הליך הרישוי.
- עסקים בתהליך שיתוף פעולה עם הרשות – לרבות עסקים הנכללים לעיל.
- עסקים שפועלים להסדרת רישיון העסק ואין להם יותר מסירוב אחד של גורם רישוי.
- עסק שפעל למיגור סיכונים הכרוכים בהפעלתו.

■ **עסקים בעדיפות לטיפול :**

- (1) עסקים ללא היתר בנייה במקומות המיועדים להקמת תשתיות עירוניות או בין-עירוניות.
  - (2) בתי אוכל ללא אישורי משרד הבריאות או ללא אישור בטיחות למבנה.
  - (3) תחנות דלק ללא היתר בנייה.
  - (4) עסקים המבצעים טיפולים קוסמטיים לא רפואיים ללא אישור משרד הבריאות.
- **מקרים מיוחדים לפי שיקול דעת - בהתאם לנסיבות העניין, שיקול דעת מנהל מחלקת רישוי עסקים ובהתייעצות עם התובעים העירוניים, ניתן לקבוע בעדיפות בינונית.**

35. דוגמאות לאכיפה **בעדיפות נמוכה :**

קבוצת העיסוק	מספר פריט	הערות
קבוצה 1:	1.4 ב'	מספרה
	1.4 ג'	כתובות קעקע
	1.4 ו'	ניקוב חורים בגוף האדם לצורך ענידת תכשיטים
כל אחד מהפריטים אשר קיבל את אישור של כל גורמי האישור וטרם הונפק רישיון העסק .		
כל אחד מהפריטים אשר מצוי בשלבים מתקדמים להוצאת רישיון עסק ואין לו סירובים מאף גורם רישוי ונראה כי רישיון העסק בהישג יד.		
מקרים אחרים בהם (לפי שיקול דעת מנהל מחלקת רישוי עסקים ובהתייעצות עם התובעים העירוניים), קיימות נסיבות שאינן מחייבות אכיפה לפי חוק רישוי עסקים.		

36. **אכיפה באמצעות צווים :**

- **צווים למניעת פעולות - מקרים שבהם תינתן עדיפות להוצאת צווי מניעה, בכפוף לזכות הטיעון :**
- (1) עסקים המשתלטים על שטחים ציבוריים שלא כדון.
  - (2) מפעלי מזון (פריט 4.6 לצו).
  - (3) אולמות וגני אירועים (פריט 7.9 לצו).
  - (4) רוכלות מזון (פריטים 6.9 א' ו-6.9 ב' לצו).

- **צווים שיפוטיים להפסקה או סגירה - מקרים בהם תישקל הוצאת צווי הפסקה או סגירה:**
  - (1) **עסקים בעלי פוטנציאל מסוכנות גבוהה - כגון פריטים 2.1ב', 2.1ג', 2.2א', 2.1ז', 4.8, 9.1, 10.10, 10.11 לצו.**
  - (2) **עסקים בעלי סיכון תברואתי גבוה - כגון עסקים ללא אישור משרד הבריאות או כבאות (פריטים 4.2, 4.4, 4.6, 4.7ג', 4.7ד').**
  - (3) **עסקים קולטי קהל רב - כגון פריטים ללא אישור משטרה או כבאות (פריטים 4.2, 4.7ד', 6.8א', 7.4א', 7.9).**
  - (4) **עסקים היוצרים מפגעים סביבתיים - כגון פריטים ללא אישור המשרד להגנת הסביבה (פריטים 5.1, 5.3, 8.7ב', 10.7).**
  - (5) **צווי סגירה במסגרת גזר דין - יינתנו לכל עסק טעון רישוי הפועל ללא רישיון.**

#### סיכום:

37. הרשות תתמקד באכיפה יזומה בעיר, בהתאם לצרכים המקומיים ולפי סדרי העדיפויות שנקבעו.
38. במקרים של הסדרת רישיון עסק או סגירתו, מחלקת רישוי עסקים תעדכן את התובעים העירוניים, ובדרך כלל יוחלט על אי הגשת כתב אישום היות וההצדקה לאכיפה היא ברמה נמוכה.
39. במקרים שבהם הופרו צווים מנהליים, נמצאו מפגעים המסכנים את שלום הציבור או שהעסק לא שיתף פעולה, ישקלו התובעים העירוניים הגשת כתב אישום.



עו"ד מאיר נמימי הלוי  
סגן יועץ משפטי ותובע עירוני לפי  
הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה



אלי ממון  
מנהל מחלקת רישוי עסקים