

מסמך מדיניות אכיפה - רישוי עסקים - מועצה מקומית מטולה

רקע:

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "החוק") ותקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000 (להלן: "התקנות") הינם הסמכות העיקרית המסדירה את פעילותם של העסקים במדינת ישראל.

חוק זה והתקנות נועדו להבטיח מספר מטרות לטובת הציבור הרחב, כאשר על כל מטרה מופקד המשרד הממשלתי האחראי בנושא כגון כיבוי אש, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה ועוד.

מדינת ישראל מקדמת ומיישמת בשנים האחרונות רפורמה בתחום רישוי עסקים, שמטרתה לשפר וליעל את הליכי רישוי העסקים ולהקל ככל הניתן על בעלי עסקים ועל המעוניינים לפתוח עסקים חדשים, זאת תוך כדי הקפדה על המשך הפיקוח על העסקים והכל על-מנת להבטיח את מטרות חוק רישוי עסקים שהם שמירה על שלום הציבור, הבטחת תנאי תברואה נאותים ועוד.

חשוב לדעת כי לא כל עסק טעון בקבלת רישיון. רשימת העסקים הטעונים בקבלת רישיון מצויה בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013 (להלן: "הצו"). רשימה זו מתעדכנת מעת לעת ומומלץ לעיין בה לעתים על מנת לדעת האם עסק נדון טעון בקבלת רישיון ואם לאו.

המחלקה האמונה על הטיפול בבקשות והוצאת רישיונות עסק הינה מחלקת רישוי עסקים. כמו כן, מידע רב בעניין אופן קבלת רישיון עסק והמפרט הרשתי ניתן למצוא באתר המועצה ובאתר משרד הפנים, המשרד הממשלתי האמון על רישוי עסקים.

המועצה המקומית מטולה מעולם לא נקטה בהליכי אכיפה כנגד בעלי עסקים המפעילים בתחומיה עסקים טעוני רישיון ללא רישיון. לאור כך, מפורסם בזאת מסמך מדיניות אכיפה אשר יתווה את השיקולים המנחים בעבודת התביעה והפיקוח ברחבי המועצה במטרה להביא להסדרה כוללת של רישיונות עסק לעסקים הפועלים בה.

ניהול עסק ללא רישיון מהווה עבירה על חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 ועלול לגרום למתן צווי סגירה, קנסות ורישום פלילי כאשר החובה לקבל רישיון עסק חלה על בעל העסק.

תכלית מדיניות האכיפה הינה ליצור אחדות ושוויוניות באכיפה וכן, שקיפות לכלל בעלי העסקים הבאים בתחומי הרשות.

1. העקרונות המנחים את המועצה בבואה לפתוח בהליכי אכיפה:

- א. עסקים בעלי פוטנציאל למסוכנות.
- ב. עסקים המפרים תנאים או מבצעים פעולות שיוצרות מפגעים ו/או מטרד לציבור.
- ג. עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

2. אופן הפעלת מדיניות האכיפה: מסמך זה נועד להסדיר את האופן בו המועצה תנקוט בהליכי

אכיפה כנגד בעלי עסקים, בין אם הנ"ל מחזיקים ברישיון עסק ובין אם לאו. החוק והתקנות נועדו להסדיר את פעילות העסקים טעוני הרישוי, הכל על מנת להגשים את מטרות החוק המפורטות בסעיף 1 לחוק. כמו כן, החוק מעניק כלים לרשות באמצעות הרשות יכולה לפתוח בהליכי אכיפה כנגד בעלי עסקים הפועלים בניגוד לחוק, כגון צווי סגירה מנהליים, הגשת כתבי אישום וכיוצ"ב.

במועצה פועלים עסקים רבים ללא רישיון אלא שמשאבי האכיפה העומדים לרשותה מוגבלים (כ"א, זמן עבודה, הוצאות) ומשום כך, נדרש לבצע תיעדוף באכיפה. הפעלת כל אחד מכלי האכיפה תיעשה בכפוף לשימוע של בעל העסק אל מול הרשות ובהתייעצות עם התביעה העירונית.

3. עבירות הקשורות בניהול עסק בניגוד לדיון:

- א. ניהול עסק ללא רישיון- סעי' 14 לחוק.
- ב. מסירת פרטים לא נכונים במסמך, תצהיר או הצהרה- ס' 14א2 לחוק.
- ג. אי קיום צו שיפוטי- סעיף 18 לחוק.
- ד. אי קיום צו מנהלי- סעיף 25 לחוק.
- ה. הפרעה לבעל תפקיד וסירוב להראות רישיון- סעיף 29 לחוק.

4. אמצעי האכיפה השונים:

א. צו הפסקה מנהלי בהתאם לסעיף 20 לחוק- בסמכות ראש המועצה להוציא לעסק צו סגירה

מנהלי זאת על מנת למנוע המשך קיומה של עבירה. צו זה יינתן במקרים בהם המדובר בעסק עם פוטנציאל מסוכנות, ממנו נשקפת סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור, בין אם קיים לו רישיון ובין אם לאו. הצו יינתן לעסק לאחר ביקור של הפקח הרשותי במקום לאחר התייעצות עם התובע העירוני או היועץ המשפטי של המועצה. בצו יירשם מיקום העסק, העובדות בבסיסן ניתן הצו, מועד כניסתו לתוקף של הצו, פרטים בדבר הזכות לביטול הצו ופרטי התקשרות עם נותן הצו. כאשר מתעורר הצורך ליתן צו הפסקה מנהלי, הרי שהנ"ל ייכנס לתוקפו באופן מיידי ו/או עד 3 ימים ממועד המצאת הצו לבעל העסק. הצו כאמור יהא תקף לתק' בת 30 ימים, המועצה יכולה לבקש מביהמ"ש להאריך את תוקף כניסתו של הצו ללא מגבלת זמן ומבלי שהוגש כתב אישום. הצו יומצא לבעל העסק ו/או מנהל בדרך בה מומצא כתב בית דין בהליך אזרחי.

מגבלה במתן הצו :

- ככל שלפני מתן הצו הוגש לביהמ"ש כתב אישום או בקשה לצו הפסקה שיפוטי מכח סעיף 22 ב לחוק, לא יינתן צו סגירה בעניינו של העסק. ככל שהמועצה תחפוץ להוציא צו, יהא עליה לבקש זאת מביהמ"ש.
- בטרם מתן הצו המועצה תקיים לעסק שימוע, בו ישתתפו מנהל מחלקת רישוי עסקים ויועץ משפטי של המועצה שאיננו התובע. המלצת הגורמים האמורים בדבר מתן הצו תועבר לראש המועצה אשר יתייעץ עם התובע או היועץ המשפטי ויחליט האם ליתן צו הפסקה מנהלי.

ב. צווים שיפוטיים- בסמכות ביהמ"ש ליתן צווים שיפוטיים :

צווים הניתנים ע"י ביהמ"ש מבלי שהוגש כתב אישום :

1. צו מניעת פעולות לפי סעיף 22א לחוק- מתן הצו כאמור בסמכות ביהמ"ש. הצו ניתן במקרים בהם נעשו פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק הטעון בקבלת רישיון. מתן הצו כאמור במקרים בהם טרם ניתן לעסק רישיון או שמבוצעות פעולות בסטייה מהרישיון תוקפו של הצו כאמור בהחלטת ביהמ"ש. לשם הוצאת הצו כאמור, על המועצה לפנות בבקשה מתאימה לביהמ"ש וזאת אף מבלי שהוגש כתב אישום בעניינו של העסק.
- הבקשה למתן צו תוגש לביהמ"ש במקרים הבאים :

- נעשו הכנות לניהול עסק מסוג אירוע תחת כיפת השמיים בהתאם לפריט 7.7 ה לצו רישוי עסקים.
 - נעשו הכנות לניהול עסק הנדרש ברישיון תוך השתלטות על שטחים ומבנים ציבוריים באופן לא חוקי לשם הקמת העסק.
2. הארכת תוקפו של צו מנהלי לפי סעיף 21 לחוק.
 3. צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 22ב לחוק- בסמכות ביהמ"ש ליתן לעסק צו להפסקת העיסוק בעסק.

- הצו יינתן כאשר קיים יסוד סביר להניח כי עסק טעון רישוי פועל ללא רישיון ו/או היתר זמני או באם קיים רישיון/ היתר, בעל העסק פועל בעסק בניגוד לתנאים שהותנו ברישיון או בניגוד לתקנות.
- על מבקש מתן הצו להניח בפני ביהמ"ש ראיות לכאורה המעידות כי קיים סיכוי סביר שלו היה מוגש לביהמ"ש כתב אישום, הנאשם היה מורשע על בסיס ראיות אלו.
- על מנת להגיש בקשה מעין זו לביהמ"ש, יש צורך בקבלת אישור פרקליטות. מתן הצו אינו מחייב הגשת כתב אישום.
- הבקשה למתן צו תוגש לביהמ"ש בגין העסקים המפרטים לעיל, במקרים בהם ניתן להוציא רישיון עסק אך בעלי העסקים אינם נוקטים בהליכים כדי לקדם הוצאת הרישיון ושעה שחסר לעסק נדון אישור משטרה ו/או משרד הבריאות ו/או כיבוי אש ו/או המשרד להגנת הסביבה ומשלא ניתן להשיג את מטרת הצו באופן מידתי יותר :

מסעדות מעל 100 אנשים (פריט 4.2 א), בריכה (פריט 7.4 א), מרכולים מעל 800 מ"ר (פריט 4.7 ד), מפעלים (רמת סיכון 4-5 כיבוי אש), אטלז (פריט 4.7 ג), מזון

מן החי (פריט 4.4 על כל תתי סעיפיו, 4.6 א, 4.6 ו), עסקי דלק וגז (פריטי רישוי 2.1, 2.2 לצו על כל תתי סעיפיהם), בית מטבחים (פריט 3.1), גידול, אחזקה וטיפול בעופות (3.2 ח), הדברה (3.2 ח), ביצים (פריט 4.1 לצו על כל תתי סעיפיו), קייטרינג (פריט 4.6 ה), עסק שעיקר פעילותו הגשת משקאות משכרים (4.8), פסולת (פריטים 5.1 ג, 5.1 ד, 5.1 ה), מתקן התפלת מים (פריט 5.2 א), שפכים וקולחין (פריט 5.3 א), חנות מעל 800 מ"ר (פריט 6.2), בית מלון (פריט 7.1 א), כלי נשק- מטווח ירי (פריט 9.1 ב), ייצור כלי נשק (פריט 9.1 ג), חומרים מסוכנים (פריט 10.10 על כל תתי סעיפיו), חומרי נפץ (פריט 10.11 על כל תתי סעיפיו).

צווים הניתנים ע"י ביהמ"ש לאחר שהוגש כתב אישום- סעיף 16 לחוק:

משהוגש לבית המשפט כתב אישום, הצווים הבאים יינתנו ע"י בית המשפט עד למתן החלטה אחרת ו/או לזמן קצוב אשר הוחלט ע"י ביהמ"ש. כמו כן, יש להניח בפני ביהמ"ש ראיות לכאורה המעידות כי קיים סיכוי סביר להרשעה בסופו של ההליך המשפטי.

1. צו סגירה לעסק (במסגרת סעיף 17 לחוק)- תוגש לביהמ"ש בקשה למתן צו סגירה ע"י התובע העירוני במקרים בהם אין צפי להסדרת העסק והתובע סבור כי ממילא בסיום ההליך המשפטי יינתן צו סגירה.
2. צו מניעת פעולות- צו הניתן למניעת המשך פעולות אשר יש בהן כדי להרחיב את פעילות העסק.
3. צו סגירה במעמד מתן גזר הדין (סעיף 16 לחוק): הצו יינתן אימתי שבעל עסק הורשע בעבירה שעניינה ניהול עסק ללא רישיון ובמסגרתו ניתן להשית על בעל העסק הפסקת עיסוק בעסק ו/או להימנע מלבצע בעסק פעולות אשר יפורטו בצו ו/או להימנע מלנהל בחצרים עסק טעון רישוי ללא רישיון ולא להעביר את העסק לאחר ללא רישיון כדן. כאמור, הצו יכול שיינתן לתקופה קצובה או לצמיתות. בקשה למתן צו סגירה במסגרת הרשעה יינתן אימתי שלא ניתן להכשיר את קיומו של העסק ו/או אין צפי הסדרה של העסק ו/או קיימת אפשרות הסדרת העסק אך בעל העסק אינו מבצע פעולות להסדרת ההיתר על פי דין.

ג. הגשת כתב אישום:

11. הגשת כתב אישום לפי סעיף 14 לחוק- עיסוק בעסק ללא רישיון או היתר:

אימתי יוגש כתב אישום:

- הפעלת עסק ללא רישיון או היתר או בניגוד לרישיון.
- לא תוקנו ליקויים בהתאם לדרישה לתיקון ליקויים שנמסרה לבעל עסק בהתאם לסעיף 18 לחוק.

לשם הרשעה בעבירה לפי חוק רישוי עסקים אין צורך להוכיח את היסוד הנפשי של הנאשם. המדובר בעבירה מסוג אחריות קפידה.

מפאת העובדה שמשאבי הרשות מוגבלים, להלן מדיניות תיעדוף האכיפה והגשת כתבי אישום, כאשר סוגי העסקים יסווגו לשתי קבוצות: עסקים בתיעדוף גבוה לאכיפה ועסקים בעדיפות בינונית, הכל בהתאם לחלוקה הבאה:

עדיפות גבוהה: העסקים המפורטים לעיל הינם עסקים בעדיפות גבוהה לאכיפה:

- מסעדות מעל 100 אנשים (פריט 4.2 א), בריכה (פריט 4.7 ד), מפעלים (רמת סיכון 4-5 כיבוי אש), אטליז (פריט 4.7 ג), מזון מן החי (פריט 4.4 על כל תתי סעיפיו, 4.6 א, 4.6 ו), עסקי דלק וגז (פריט רישוי 2.1, 2.2 לצו על כל תתי סעיפיהם), בית מטבחים (פריט 3.1), גידול, אחזקה וטיפול בעופות (3.2 ח), הדברה (3.2 ח), ביצים (פריט 4.1 לצו על כל תתי סעיפיו), קייטרינג (פריט 4.6 ה), עסק שעיקר פעילותו הגשת משקאות משכרים (4.8), פסולת (פריטים 5.1 ג, 5.1 ד, 5.1 ה), מתקן התפלת מים (פריט 5.2 א), שפכים וקולחין (פריט 5.3 א), חנות מעל 800 מ"ר (פריט 6.2), כלי נשק-מטווח ירי (פריט 9.1 ב), ייצור כלי נשק (פריט 9.1 ג), חומרים מסוכנים (פריט 10.10 על כל תתי סעיפיו), חומרי נפץ (פריט 10.11 על כל תתי סעיפיו), בית מלון, פנסיון (פריט 7.1 א).

עדיפות בינונית: יתר העסקים המופיעים בצו רישוי עסקים ואינם בעדיפות גבוהה מצויים בעדיפות בינונית לאכיפה.

יודגש, כי מדיניות אכיפה זו נתונה להפעלת שיקול דעת של התובע העירוני כאשר כל מקרה יבחן לגופו. תיתכן שונות בעדיפות לאכיפה בין עסק לעסק מפאת גודלו, אופיו, משך העיסוק, המסוכנות הנשקפת ממנו, שיתוף הפעולה מצד בעל העסק וכיו"ב.

מבלי לגרוע מחלוקה זו, להלן הדרכתיה שנקבעה ע"י המועצה להפעלת הליכי אכיפה מקום שבו מתנהל עסק ללא רישיון:

א. בהתאם לחוק רישוי עסקים, באחריות בעל עסק שאינו מחזיק ברישיון עסק כדון, לפנות למחלקת רישוי עסקים במועצה (להלן: "המחלקה") בבקשה לפתיחת תיק וקבלת רישיון עסק (להלן: "הבקשה").

ב. אם נודע למחלקה אודות קיומו של עסק טעון רישוי ללא רישיון וזאת מבלי שבעל העסק פנה למחלקה על מנת לקבל רישיון, ישלח לבעל העסק מכתב המודיע כי הוא מפעיל את עסקו ללא רישיון וכי עליו ליצור קשר מידי עם המחלקה על מנת לפתוח בקשה (להלן: "הפניה הראשונה").

ג. עוד יצוין בפניה הראשונה כי ככל שבעל העסק לא יפעל להסדרת העסק בתוך 14 ימים, יכול ויוגש כנגדו כתב אישום במסגרתו יבקש התובע העירוני של המועצה לקבל צו סגירה מבית המשפט (בהתאם לסעיף 14 לחוק). ככל שהעסק הנדון עונה על התנאים למתן צו סגירה מנהלי, יינתן לעסק צו סגירה (ראה לעיל אימתי יינתן לעסק צו סגירה מנהלי). בד בבד, על מחלקת רישוי עסקים לשלוח את הפיקוח לשם קבלת דו"ח עדכני הנוגע לעצם קיום ומצב העסק.

ד. ככל שבעל העסק יגיע למחלקה ויגיש בקשה לקבלת רישיון, הנ"ל יתחיל בהליך קבלת רישיון כפי שיפורט בהמשך.

ה. ככל שהלה לא יגיש בקשה לקבלת רישיון עסק בתוך 14 ימים מיום קבלת הפניה הראשונה, ישלח מכתב התראה אחרון בטרם נקיטה בהליכים משפטיים (להלן: "שימוע") בו תינתן לבעל העסק ההזדמנות להשמיע טענותיו בתוך 30 ימים מדוע יש להימנע מהגשת כתב אישום כנגדו. העתק ממכתב השימוע ותגובת בעל העסק יועברו לידי התובע העירוני לשם החלטה בנושא באם להתחיל בהליכי אכיפה.

ו. ככל שלמרות קבלת מכתב השימוע בידי בעל העסק, הלה לא יגיש בקשה לקבלת רישיון, על המחלקה להעביר לידי התובע העירוני את התיק להמשך טיפול משפטי.

הליכי האכיפה במהלך הליך קבלת הרישיון:

ההליך האמור יחול בכל מקרה בו נפתחה בקשה לקבלת רישיון עסק במחלקת רישוי עסקים, הבקשה נדחתה ע"י לפחות אחד מגורמי הרישוי בתיק והעסק עובד.

1. ככל שבקשתו של בעל עסק לקבלת רישיון תידחה ע"י אחד מגורמי הרישוי, ישלח אליו מכתב הודעה על דחיית הבקשה לקבלת רישיון בצירוף הנימוקים לכך (להלן: "מכתב דחיה"). במכתב זה יצוין כי על בעל העסק לפעול לקבלת האישורים הנדרשים בתוך 14 ימים. ככל שבעל העסק לא יפעל לקבלת האישורים הנדרשים ולא יעמוד בקשר עם מחלקת רישוי עסקים בתוך אותם 14 ימים, ישלח לעסק פיקוח. במקביל, ישלח מהמחלקה מכתב שימוע בו תינתן לבעל העסק ההזדמנות להשמיע טענותיו בתוך 30 ימים מדוע יש להימנע מהגשת כתב אישום כנגדו. העתק ממכתב השימוע ותגובת בעל העסק יועברו לידי התובע העירוני לשם החלטה בנושא באם להתחיל בהליכי אכיפה.

2. ככל שבעל העסק יעמוד בקשר עם מחלקת רישוי עסקים ויטפל בליקויים אשר הועלו ע"י מי מגורמי הרישוי, בסמכות המחלקה ליתן לעסק עד 60 ימים (מתום 14 הימים הראשונים כאמור בסעיף 1 לעיל) על מנת להסדיר את מלוא הליקויים, זאת וככל שיהא ידוע למחלקה כי לא נשקפת סכנה מיידית מהפעלת העסק.

3. ככל שלא יעלה בידי בעל העסק לקבל רישיון עסק בתוך אותם 60 ימים, התיק יועבר לאכיפה והמשך טיפול של התובע העירוני.

4. לתובע העירוני תהא הסמכות ליתן לבעל העסק 2 ארכות נוספות כל אחת בת 60 ימים לקבלת רישיון וזאת מקום שבעל העסק יוכיח לתובע כי הנ"ל עושה כל שביכולתו על מנת לקבל את האישורי מלוא גורמי הרישוי. ככל שלא יעלה בידי לקבל רישיון עסק בתוך המועד האמור, התיק יועבר להמשך טיפול משפטי.

5. לתובע העירוני שיקול הדעת כיצד להמשיך בהליכי האכיפה כנגד בעל העסק ואם בכלל. שיקולים רלוונטיים אשר יילקחו בחשבון בטרם קבלת החלטה הינם מידת שיתוף הפעולה של בעל העסק עם מחלקת רישוי עסקים והמאמצים אשר עשה על מנת לעמוד בדרישות גורמי הרישוי, מידת הסכנה הנשקפת מהעסק, מקרים אשר אינם בשליטת בעל העסק אלא בשליטת גורמי חוץ (רישוי)- יבחנו לגופם, זאת ועוד.

- מובהר בזאת, כי אין באמור בנוהל זה כדי למנוע מהמועצה לפעול באכיפה דחופה כנגד בעלי עסקים אשר נשקפת מהם סכנה ו/או מטרד לציבור ובין היתר הנ"ל עומדים בתנאים הקבועים בפסיקה ובדין בכל הנוגע להוצאת צו סגירה מנהלי ע"י ראש הרשות, לגביהם כל מקרה יבחן לגופו.

- כל מכתב שישלח ע"י המחלקה בהתאם לנוהל זה, ישלח בדואר רשום+ אישור מסירה או לחילופין, בדוא"ל של בעל העסק המצוי בידי המחלקה תוך קבלת אישור חוזר מבעל העסק כי הנ"ל קיבל לידיו את האמור.

ג2. מסירת פרטים לא נכונים במסמך, תצהיר, הצהרה (בהתאם לסעיף 14א2 לחוק): במקרים בהם בעל עסק/ מנהל עסק מוסר למועצה תצהיר/ מסמך שאינו נכון, עלול להיות מוגש כנגדו כתב אישום בהתאם לסעיף זה. על מנת להרשיע נאשם בעבירה לפי סעיף זה נדרש להוכיח את מחשבתו הפלילית.

ג3. אי קיום צו שיפוטי (סעיף 18 לחוק): אדם אשר אינו מקיים צו של בית משפט אשר ניתן לפי חוק רישוי עסקים עלול להיות מוגש כנגדו כתב אישום בגין עבירה לפי חוק זה. על מנת להרשיע נאשם בעבירה פלילית לפי חוק זה נדרש להוכיח מחשבה פלילית.

ג4. אי קיום צו מנהלי (סעיף 25 לחוק): מקום שהוצא לעסק צו מנהלי כגון צו סגירה מנהלי, אלא שבעליו ממשיך להפעיל את העסק בניגוד לצו, עלול להיות מוגש כנגדו כתב אישום בגין עבירה לפי חוק זה. על מנת להרשיע בעבירה לפי סעיף זה יש להוכיח מחשבה פלילית.

ג5. הפרעה לבעל תפקיד וסירוב להראות רישיון (ס' 29 לחוק): אדם אשר מפריע לבעל תפקיד כגון פקח רשותי לבקר בעסק ו/או להשתמש בסמכויות שניתנו לו בהתאם לחוק ו/או מסרב להציג רישיון בפני בעל תפקיד, עלול להיות מוגש כנגדו כתב אישום לפי סעיף זה. על מנת להרשיע בעבירה לפי סעיף זה יש להוכיח מחשבה פלילית.